践行五大发展理念 绿色篇

党的十八届五中全会将“绿色发展”作为五大发展理念之一，彰显了生态文明建设在全面建设小康社会总体布局中的重要性。“绿色”是企业追求和践行的生产方式，也是百姓喜闻乐见的生活方式；是林丰水茂的城市，也是明净富庶的乡村；是近在眼前的清新空气、清洁水源、干净土壤，也是极目可见的大好河山——

美丽中国 环保先行

本报记者 曹红艳

“很多地方干部没有认识到绿水青山就是财富，一些地区生态破坏情况突出；煤化工、电解铝、火电等产业在产业环境风险控制方面措施不多，对生态环境造成不良影响。”这是中央环保督察组向内蒙古自治区党委、政府反馈的内容。

“推动落实环境保护党政同责、一岗双责”，是中央环保督察制度的重要特点。截至目前，首批被督察的8省区有3400多人被问责，刚刚启动的第二批督察已约谈问责275人。

中央环保督察的扎实推进是生态文明制度建设的一个缩影。伴随《关于加快推进生态文明建设的意见》出台，生态文明体制“1+6”改革方案提出，中央环保督察、生态环境监测网络建设、生态文明示范区试点等，一系列改革举措有力有序有效展开，为推动绿色发展、建设美丽中国提供了坚实的制度保障。

从2015年开始，浙江安吉县积极推进水源地生态保护工作。图为浙江安吉县凤凰湖生态景观湿地。 新华社记者 徐 昱摄

改革要啃“硬骨头”

“随着改革不断推进，对利益关系的触及将越来越深……”两年多前，中央深改组的第一次会议就明确指出了全面深化改革将面对的压力和挑战。

开弓没有回头箭。推进生态文明建设，在中央深改组的统一部署下，一些重要领域和关键环节的坚冰正在被打破。

从渤海湾溢油污染到常州外国语学校土壤污染，公共生态环境损害未得到足额赔偿，受损的生态环境未得到及时修复，多年形成的“企业污染、群众受害、政府埋单”的困局如何破解？

日前，贵州省宣布率先启动生态环境损害赔偿制度改革试点。根据部署，吉林、江苏、山东、湖南等省市的实施方案也将陆续出台。“生态环境损害赔偿制度改革的目的就是要健全生态环境损害赔偿制度，使违法企业承担应有的赔偿责任，使受损的生态环境得到及时的修复。”环境保护部副部长黄润秋说。

生态环境损害赔偿制度是中央生态文明体制改革总体方案明确的重要任务。这一制度的试水，将为破解多年以来“企业污染、群众受害、政府埋单”的困局提供解决方案。

以“保发展”为名，行地方干预之实，一直是环境监测监察执法工作中的突出问题。“关键要理顺环保系统省市县三级关系，理顺环保部门与所属地党委政府之间责任关系。”环保部地方环保垂直管理工作小组办公室副主任张玉军说。

9月，中办、国办印发《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》。“垂改要动体制、动机构、动人员，是对地方环境保护管理体制的一项根本性改革。”环保部环境规划院副院长吴舜泽说。这次改革将涉及监测、监察、执法、许可等制度的重构，牵一发而动全身。

从健全生态保护补偿机制，到设立统一规范的国家生态文明试验区，再到构建绿色金融体系、推动生态文明建设目标评价考核办法……每项改革的推进，都需要敢为人先的勇气和能啃“硬骨头”的智慧。

推进要有硬措施

“全面深化改革头3年是夯基垒台、立柱架梁的3年，今年要力争把改革的主体框架搭建起来”……

2016年新年伊始，习近平总书记主持召开中央深改组第二十次会议，检视改革进程，对改革阶段性任务作出最新部署。

推进生态文明制度建设，有了部署就要不折不扣地加快落实。截至10月24日，全国1436个城市空气质量监测站已交接完成1324个，完成率达92%。全国城市站运维交接工作取得阶段性进展。

实施国家环境空气质量监测事权上收，是党中央、国务院就生态文明体制改革作出的重要部署，是落实《生态环境监测网络建设方案》的重要内容。对此，各地环保部门高度重视，与运维公司通力合作，分解任务，落实责任，明确时限。

践行绿色发展理念，各地推进生态文明建设各项举措落地势如破竹。

在四川，6月1日起，被纳入四川“三江”流域水生态补偿的嘉陵江首试新政：若水质超标，上游市县掏钱补偿下游；若水质改善，下游则奖补上游。这个涉及19个市州的升级版生态补偿办法，是“川版”生态文明体制改革的重要组成部分。

在内蒙古，耕地红线划定在盟市层面有序推进；水资源管理“三条红线”（水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污控制指标）被分解到盟市、旗县；基本草原红线已完成划定；林业“四条红线”（林地和森林、湿地、沙区植被、物种红线）划定工作全面启动，制定了《国有林场改革方案》和《大兴安岭重点国有林区改革总体方案》，全面停止天然林商业性采伐……先行先试，绿色富区、绿色惠民的文明发展之路越走越宽。

在贵州，从“GDP挂帅”到“环保问政”，再到“绿色政绩”，生态文明建设顶层设计在步步推进。他们率先在全国出台了首部省级层面上的地方性法规《贵州省生态文明建设促进条例》，率先在全国设置环保法庭，率先在全国开展第一例由检察机关起诉行政执法机关的环境保护行政公益诉讼……多层次、宽领域推开的各项改革，让生态文明充满勃勃生机。

落实贵在获得感

“把改革落准落细落实，使改革更加精准地对接发展所需、基层所盼、民心所向，更好造福群众。”习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第十七次会议上强调。

推进生态文明制度建设，让人民群众拥有实实在在的获得感。

这里的山很绿。森林覆盖率高达65.95%，连续多年领跑全国；这里的水很清。12条主要河流水质达标率97.8%，Ⅰ—Ⅲ类水质比例比全国平均水平高30个百分点；这里的空气可以任性深呼吸。所有设区城市空气质量达标天数比例比全国平均水平高23.5个百分点；这里的人长寿。全省人口平均预期寿命75.8岁，比全国平均水平高1.03岁……在福建，从生态省到全国首个生态文明示范区，先行先试不断取得新进展。

10月19日，赣粤两省签署东江流域上下游横向生态补偿协议，标志着我国跨省流域横向生态补偿取得重大进展。东江源的生态保护，凝聚着江西人民长久的付出与坚持。仅“十二五”以来，寻乌、安远、定南三县关闭矿山开采、有色冶炼等污染企业202家，拒绝750多个外来项目。目前，东江平均三级以上水质达88%，有力保障了下游地区饮水安全。据介绍，江西在全国率先实行全境流域生态补偿机制，成为欠发达地区生态补偿资金筹集力度最大的省份。

广西隆林各族自治县者浪乡者烟村之东，有一片曾被当地村民向来称为“鸟不拉屎”的地方，以前土层裸露，植被稀少，但现在漫山遍野种上了西南桦，高度已有10米上下。凭借碳汇造林项目的实施，当地村民利用世界银行贷款，把荒芜多年的山岭变成“绿色聚宝盆”……

新理念，新实践，新时代。推进绿色发展，美丽中国正在谱写新的篇章。

锐评

以

常纪文

党的十八届三中全会提出加快建立系统完整的生态文明制度体系；十八届四中全会要求用严格的法律制度保护生态环境；十八届五中全会将“绿色发展”作为“十三五”乃至更长时期经济社会发展的一个重要发展理念。2015年，中共中央、国务院先后出台《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》。前者是指导我国全面开展生态文明建设的顶层设计文件，后者是统筹生态文明领域各项改革的纲领性文件。2016年，在这两部生态文明建设和改革文件的指导下，结合实际需要，中央深改组和中央有关机构审议通过了一系列改革文件，以现实问题为改革导向，并以得力手段推进措施落地，新气象由此而生。

生态文明体制改革措施以建章立制、试点试验、示范引领、逐级部署、评价考核、奖励追责等方式予以推进，打击了少数企业和地方政府环境监测数据造假等不良现象，维护了环境保护评价考核和追责的严肃性，老百姓期待的“天蓝、地绿、水清”有了系统推进的制度保障。

这些改革措施对于产业结构调整、空间结构优化、产业链条形成、违法行为纠正，特别是促进“三去一降一补”和区域资源的统筹和优化，起到了实实在在的作用，环境污染恶化的趋势总体得到遏制，一些地方的环境质量得到改善。一些地区的雾霾等季节性污染虽然突出，但是平均浓度较上几个年度总体有所下降。

尤其令人振奋的是，浙江丽水、衢州、金华等东部沿海城市在生态文明建设改革的时代大潮中，坚持了一张蓝图干到底、一代接着一代干、成功不必在我但成功离不开我、要有绿色发展的坚守和定力等理念，走出了绿色发展、科学赶超、生态惠民、生态富民的生态文明建设路径，探索出了全域统筹、生态引领、城乡一体、特色发展的生态文明发展方法，并立足于一县（区）一乡（镇）一村至少发展一个优势产业，通过信息化和标准化抢占国内外竞争的制高点，实现人人有事做、家家有收入，把绿水青山真真切切地变成了金山银山。环境保护和产业升级、结构优化有了经济效益，就有了全面推广生态文明建设的方法自信。

今年以来，中央环保督察成为社会关注的焦点。督察特别是结果反馈不留情面，直面问题，让人红脸、出汗，对于提升地方党委和政府生态文明建设意识有极大的促进作用。通过中央环境保护督察和地方环境保护督察，一些问题得到及时解决，对于近期不能解决的问题，建立了整改的长效方案。中央环保督察工作的扎实推进是生态文明改革和建设成就的一个缩影。同时我们也必须看到，生态文明建设和改革措施只有落地并得到地方的积极响应，才能充分发挥预期的作用。中央环境保护督察中发现的很多共性问题出现在生态文明体制改革3年左右的时间，而且具有一定的普遍性，解决难度很大，这说明生态文明建设和体制改革措施的推进，需要更深入的改革和更有力度的推行措施。

总的来看，2016年，生态文明体制改革及其推动，通过动真格，见了实效，体制机制和法制在发展的基础上进一步理顺，环境保护政策和法律的红利得以释放，国家和社会获得了可持续发展的环境空间和资源支持，生态文明建设展现出前所未有的旺盛生机和光明前景，更加坚定了党和政府以及全社会持续、深入开展生态文明建设和改革的决心与信心。

（作者系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长）

案例

司法“亮剑”守护绿水青山

——记贵州省清镇市人民法院生态保护法庭生态司法实践

本报记者 郭静原

乘着汽车盘山而上，不一会儿，一片郁郁葱葱的山林映入记者眼帘。这里是贵州省贵阳市首个生态保护司法实践林，2014年4月8日，贵阳市第一起生态保护异地修复执行案件就在这里落地生根。

2011年至2013年间，贵阳清镇市站街镇4家砂厂因未经林业行政部门审批占用林地采石打砂而受到行政处罚，4家砂石厂缴纳了相应罚款后，仍未按规定履行恢复原状的义务。随即，清镇市人民法院生态保护法庭作出行政裁定，准予清镇市生态文明建设局实行强制执行。

然而，开展本地修复植被的可行性与收效却不容乐观，“由于贵州多以喀斯特地貌为主，环境一旦受到破坏就极难恢复原状”。清镇市人民法院生态保护法庭庭长罗光黔告诉记者，法庭提出了对4家砂石矿厂所污染和破坏的植被环境进行异地修复的执行方案。4家砂石厂于2014年3月中旬全部缴纳执行恢复费用，并开展异地修复工作，共种植香樟、木莲、楠竹等苗木700余株，占地约5亩。

何谓“异地修复”？罗光黔向记者介绍，法庭根据违法行为人占用林地面积的多少，由专业技术人员制定施工作业计划，确定修复植被的面积、种植树木的种类及数量，被执行人可自行选择由自己实施或由林业部门组织绿化队实施，费用由被执行人支付。“我们在站街林场寻找到一块近200亩的荒地，将环境损害案件中可能遇到的无法完成本地复原的情况集中起来进行异地修复，补植复绿。”

2007年11月，清镇市人民法院设立了生态保护法庭。在环保刑事案件中，法庭用非刑罚处罚手段，使补植树苗、投放鱼苗在处理环境损害案件中成为常态。“我们通过司法介入督促污染企业进行整改，尽力弥补对生态环境所造成的损害，而不是让企业承担巨额赔偿后走入深渊。”罗光黔说。

与此同时，生态保护法庭组建了生态环境损害司法鉴定评估专家库，对环境损害较小、责任认定无争议、损害损失金额在50万元以下的案件，采用专家证人出具专家意见的简易评估认定程序，有效解决了环境损害鉴定评估难的问题。在审理案件过程中，法庭还引入环保组织、志愿者等第三方监督人对排污企业的整改、环保设施运行等情况进行长期监督。

“生态环境损害赔偿制度的设立非常有必要，但赔偿不是目的，最终要作用在环境的治理和修复上。”罗光黔说，截至目前，清镇市生态法庭共受理各类环境保护案件1067件，已审结1011件。