

覆盖全面 指标明确 要求严格

——中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见亮点摘编

中共中央、国务院关于加快推进生态文明建设的意见,对加快推进生态文明建设提出了指导思想、基本原则、主要目标等总体要求。明确了强化主体功能定位,优化国土空间开发格局;推动技术创新和结构调整,提高发展质量和效益;全面促进资源节约循环高效利用,推动利用方式根本转变;加大自然生态系统和环境保护力度,切实改善生态环境质量等重点工作。强调健全生态文明制度体系,加强生态文明建设统计监测和执法监督。倡导加快形成推进生态文明建设的良好社会风尚,并要求切实加强组织领导。意见的内容涵盖了生产生活各方面、经济文化各领域,对全社会推进生态文明建设做出了全面部署。“绿水青山就是金山银山”的绿色理念贯穿全篇,亮点纷呈,令人耳目一新、精神振奋。

指导思想

【绿色化】

协同推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化和绿色化。

基本原则

【“五个坚持”】

坚持把节约优先、保护优先、自然恢复作为基本方针;坚持把绿色发展、循环发展、低碳发展作为基本途径;坚持把深化改革和创新驱动作为基本动力;坚持把培育生态文化作为重要支撑;坚持把重点突破和整体推进作为工作方法。

【环保与发展】

在环境保护与发展中,把保护放在优先位置,在发展中保护、在保护中发展。

主要目标

到2020年,资源节约型和环境友好型社会建设取得重大进展,主体功能区布局基本形成,经济发展质量和效益显著提高,生态文明主流价值观在全社会得到推行,生态文明建设水平与全面建成小康社会目标相适应。

【量化目标】

单位国内生产总值二氧化碳排放强度比2005年下降40%~45%,用水量力争控制在6700亿立方米以内,万元工业增加值用水量降低到65立方米以下,农田灌溉水有效利用系数提高到0.55以上,非化石能源占一次能源消费比重达到15%左右,重要江河湖泊水功能区水质达标率提高到80%以上,森林

覆盖率达到23%以上,草原综合植被盖度达到56%,湿地面积不低于8亿亩,50%以上可治理沙化土地得到治理,自然岸线保有率不低于35%。

实施主体功能区战略

【推动“多规合一”】

全面落实主体功能区规划,健全财政、投资、产业、土地、人口、环境等配套政策和各有侧重的绩效考核评价体系。推进市县落实主体功能定位,推动经济社会发展、城乡、土地利用、生态环境保护等规划“多规合一”,形成一个市县一本规划、一张蓝图。

编制实施全国国土规划纲要,加快推进国土综合整治。构建平衡适宜的城乡建设空间体系,适当增加生活空间、生态用地,保护和扩大绿地、水域、湿地等生态空间。

【尊重自然格局】

根据资源环境承载能力,构建科学合理的城镇化宏观布局,严格控制特大城市规模,增强中小城市承载能力,促进大小城市和小城镇协调发展。尊重自然格局,依托现有山水脉络、气象条件等,合理布局城镇各类空间,尽量减少对自然的干扰和损害。保护自然景观,传承历史文化,提倡城镇形态多样性,保持特色风貌,防止“千城一面”。

【城镇化发展转变】

科学确定城镇开发强度,提高城镇土地利用效率,建成区人口密度,划定城镇开发边界,从紧供给城市建设用地,推动城镇化发展由外延扩张式向内涵提升式转变。加强城乡规划“三区四线”(禁建区、限建区和适建区,绿线、蓝线、紫线和黄线)管理,维护城乡规划的权威性、严肃性,杜绝大拆大建。

【绿色生态城区建设】

强化城镇化过程中的节能理念,大力发展绿色建筑和低碳、便捷的交通运输体系,推进绿色生态城区建设,提高城镇供排水、防涝、雨水收集利用、供热、供气、环境等基础设施建设水平。所有县城和重点镇都要具备污水、垃圾处理能力,提高建设、运行、管理水平。

加快推进生产方式绿色化

【企业是创新主体】

加强重大科学技术问题研究,开展能源节约、资源循环利用、新能源开发、污染治理、生态修复等领域关键技术攻关,在基础研究和前沿技术研发方面取得突破。强化企业技术创新主体地位,

充分发挥市场对绿色产业发展方向和技术路线选择的决定性作用。完善技术创新体系,完善科技成果转化机制,形成一批成果转化平台、中介服务机构,加快成熟适用技术的示范和推广。

【加强产能预警调控】

积极化解产能严重过剩矛盾,加强预警调控,适时调整产能严重过剩行业名单,严禁核准产能严重过剩行业新增产能项目。加快淘汰落后产能,逐步提高淘汰标准,禁止落后产能向中西部地区转移。推动要素资源全球配置,鼓励优势产业走出去。

开源节流破解资源瓶颈

【节能与减排协同促进】

发挥节能与减排的协同促进作用,全面推动重点领域节能减排。开展重点用能单位节能低碳行动,实施重点产业能效提升计划。加快推进既有建筑节能和供热计量改造,从标准、设计、建设等方面大力推广可再生能源在建筑上的应用,鼓励建筑工业化等建设模式。强化结构、工程、管理减排,继续削减主要污染物排放总量。

【推进产业循环式组合】

加快建立循环型工业、农业、服务业体系,提高全社会资源产出率。推进产业循环式组合,促进生产和生活系统的循环链接,构建覆盖全社会的资源循环利用体系。

【节约集约利用资源,加强全过程管理】

节约集约利用水、土地、矿产等资源,加强全过程管理。加强用水需求管理,以水定需、量水而行,抑制不合理用水需求,促进人口、经济等与水资源相均衡。按照严控增量、盘活存量、优化结构、提高效率的原则,加强土地利用的规划管控、市场调节、标准控制和考核监管,严格土地用途管制,推广应用节地技术和模式。

切实改善生态环境质量

【健全国门生物安全查验机制】

实施生物多样性保护重大工程,建立监测评估与预警体系,健全国门生物安全查验机制,有效防范物种资源丧失和外来物种入侵,积极参加生物多样性国际公约谈判和履约工作。

【强制性保护】

加强自然保护区建设与管理,对重要生态系统和物种资源实施强制性保护,切实保护珍稀濒危野生动植物、古

树名木及自然生境。

【分级统一管理国家公园】

建立国家公园体制,实行分级、统一管理,保护自然生态和自然文化遗产原真性、完整性。

【保障河湖生态水量】

研究建立江河湖泊生态水量保障机制。

【环境管理体系的核心、目标和底线】

按照以人为本、防治结合、标本兼治、综合施策的原则,建立以保障人体健康为核心,以改善环境质量为目标,以防控环境风险为基线的环境管理体系。

【净化农产品产地和农村居民生活环境】

加强农业面源污染防治,加大种养业特别是规模化畜禽养殖污染防治力度,科学施用化肥、农药,推广节能环保型炉灶,净化农产品产地和农村居民生活环境。

【有效控制温室气体排放】

坚持当前长远相互兼顾、减缓适应全面推进,通过节约能源和提高能效,优化能源结构,增加森林、草原、湿地、海洋碳汇等手段,有效控制二氧化碳、甲烷、氢氟碳化物、全氟化碳、六氟化硫等温室气体排放。

【提高适应气候变化的水平】

提高适应气候变化特别是应对极端天气和气候事件能力,加强监测、预警和预防,提高农业、林业、水资源等重点领域和生态脆弱地区适应气候变化的水平。

用制度保护生态环境

【污染物特别排放限值】

环境容量较小、生态环境脆弱,环境风险高的地区要执行污染物特别排放限值。

【明确边界】

对水陆、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记,明确国土空间的自然资源资产所有者、监管者及其责任。完善自然资源资产用途管制制度,明确各类国土空间开发、利用、保护边界,实现能源、水资源、矿产资源按质量分级、梯级利用。

【底线思维的上限、底线、红线】

树立底线思维,设定并严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线,将各类开发活动限制在资源环境承载力之内。探索建立资源环境承载力监测预警机制,对资源消耗和环境容

量接近或超过承载能力的地区,及时采取区域限批等限制性措施。

【地方各级政府环保责任红线】

严守环境质量底线,将大气、水、土壤等环境质量“只能更好、不能变坏”作为地方各级政府环保责任红线。在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态红线,确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。

【逐步扩展资源税征收范围】

深化自然资源及其产品价格改革,凡是能由市场形成价格的都交给市场,政府定价要体现基本需求与非基本需求以及资源利用效率高低差异,体现生态环境损害成本和修复效益。加快资源税从价计征改革,清理取消相关收费基金,逐步将资源税征收范围扩展到占用各种自然生态空间。

【实行差别化的考核制度】

把资源消耗、环境损害、生态效益等指标纳入经济社会发展综合评价体系,大幅增加考核权重,强化指标约束,不唯经济增长论英雄。根据区域主体功能定位,实行差别化的考核制度。对限制开发区域、禁止开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县,取消地区生产总值考核;对农产品主产区和重点生态功能区,分别实行农业优先和生态保护优先的绩效评价;对禁止开发的重点生态功能区,重点评价其自然文化资源的原真性、完整性。探索编制自然资源资产负债表,对领导干部实行自然资源资产和环境责任离任审计。

【实行终身追责,已经调离的也要问责】

建立领导干部任期生态文明建设责任制,完善节能减排目标责任考核及问责制度。严格责任追究,对违背科学发展要求、造成资源环境生态严重破坏的要记录在案,实行终身追责,不得转任重要职务或提拔使用,已经调离的也要问责。

加强统计监测、执法监督

【建立生态文明综合评价指标体系】

建立生态文明综合评价指标体系。加快推进对能源、矿产资源、水、大气、森林、草原、湿地、海洋和水土流失、沙化土地、土壤环境、地质环境、温室气体等的统计监测核算能力建设,提升信息化水平,提高准确性、及时性,实现信息共享。

【健全覆盖所有资源环境要素的监

测网络体系】

利用卫星遥感等技术手段,对自然资源和生态环境保护状况开展全天候监测,健全覆盖所有资源环境要素的监测网络体系。

【禁止领导干部违法违规干预执法】

强化对浪费能源资源、违法排污、破坏生态环境等行为的执法监察和专项督察。资源环境监管机构独立开展行政执法,禁止领导干部违法违规干预执法活动。

形成良好社会风尚

【使生态文明成为主流价值观】

积极培育生态文化、生态道德,使生态文明成为社会主流价值观,成为社会主义核心价值观的重要内容。把生态文明建设作为素质教育的重要内容,纳入国民教育体系和干部教育培训体系。将生态文化作为现代公共文化服务体系建设的重要内容,挖掘优秀传统文化思想和资源,创作一批文化作品,创建一批教育基地,满足广大人民群众对生态文化的需求。通过典型示范、展览展示、岗位创建等形式,广泛动员全民参与生态文明建设,形成人人、事事、时时崇尚生态文明的社会氛围。

【推进崇尚方式绿色化】

推动全民在衣、食、住、行、游等方面加快向勤俭节约、绿色低碳、文明健康的方式转变,坚决抵制和反对各种形式的奢侈浪费、不合理消费。积极引导消费者购买节能与新能源汽车、高能效家电、节水型器具等节能环保低碳产品。倡导绿色生活和休闲模式,严格限制发展高耗能、高耗水服务业。

【健全公众参与制度体系】

完善公众参与制度,及时准确披露各类环境信息,扩大公开范围,保障公众知情权,维护公众环境权益。健全举报、听证、舆论和公众监督等制度,构建全民参与的社会行动体系。建立环境公益诉讼制度,对污染环境、破坏生态的行为,有关组织可提起公益诉讼。

加强组织领导

【负总责】

各级党委和政府对本地区生态文明建设负总责。

【探索有效模式】

抓紧制定生态文明体制改革总体方案,深入开展生态文明先行示范区建设,研究不同发展阶段、资源环境禀赋、主体功能定位地区生态文明建设的有效模式。

【贯彻落实】

各级党委和政府及中央有关部门要按照本意见要求,抓紧提出实施方案,研究制定与本意见相衔接的区域性、行业性和专题性规划,明确目标任务、责任分工和时间要求,确保各项政策措施落到实处。

本报记者 闫海超、马新萍、刘雪飞、赵娜、李维、张楠、陈媛媛、徐小琴、姚伊乐整理

探索与思考

提高绿色建筑比重

◆王金水

我国正处于快速城镇化的过程,新建建筑越来越多。建筑业是我国能源消耗大户,行业能耗约占全社会能源消费的30%。《国家新型城镇化规划(2014-2020)》提出,城镇绿色建筑占新建建筑比重从2012年的2%提升到2020年的5%。提高绿色建筑在新建建筑中的比重,推广绿色建筑刻不容缓。

如何推进绿色建筑发展?笔者认为,应采取以下措施:

一是提高思想认识,减少发展阻力。目前推广绿色建筑的最大阻力是企业的认识问题。一些开发商特别是二、三线城市的建筑企业,不愿意加大投入,也没有相应的技术能力,总认为绿色建筑经济效益差。其实,绿色建筑与经济效益并无矛盾。随着资源能源价格的理顺,加上国家的补贴,一般绿色建筑5年~10年就能收回成本,绿色建筑的经济效益将更加突出。

二是加大财政、金融倾斜力度,提高各方积极性。国家近年来加大了绿色建筑激励政策,凡是新建建筑全部是绿色建筑的且两年内开工建设面积不少于200万平方米的城区,国家财政一次性给予补助5000万元,并命名为绿色建筑示范区。

地方结合自身实际应制定相应的补助激励标准。如福建省泉州市出台绿色建筑行动实施方案,鼓励财政投融资建设项目率先采用二、三星级绿色建筑标准。绿色建筑项目的咨询服务、设计费可上浮收费,上浮幅度一星级为8%、二星级为10%、三星级为15%。增加的咨询服务、设计费在项目获得星级绿色建筑设计标识后支付;环境检测费用和投资增量成本按实际纳入项目建安成本。并在“鲁班奖”、“闽江杯”、“刺桐杯”、“优秀勘察设计奖”等评优活动中,优先推荐绿色建筑项目。绿色建筑项目属地财政给予适当的资金支持补助;金融机构应对绿色建筑建设和消费

在授信管理、额度、定价等方面给予适度倾斜。

三是建立绿色建筑标准化体系,推进公共建筑能耗统计、能源审计和能耗公示工作。严格施工图审查,城镇建筑设计阶段要100%达到节能标准要求。严格执行建筑节能质量监督管理制度,专项验收制度,施工阶段要加强监管和稽查,竣工验收阶段要100%达到节能强制性标准要求。对达不到强制性标准要求要求的建筑,不得出具工程竣工验收质量监督报告,不允许投入使用并强制进行整改。

对新建、改扩建的国家机关办公建筑和大型公共建筑,要进行能源利用效率测评和标识。鼓励建设各方积极推行高性能混凝土、高强钢筋的应用。继续加大推广力度,在建设工程中禁止使用黏土烧结制品。

四是新建商品房推行一次性装修到位,减少能源消耗和污染。积极推行住宅全装修,鼓励新建住宅一次性装修到位的菜单式装修、个性化装修与建筑产业化有机衔接,新建商品住宅项目逐步推行一次性装修到位。

五是推进绿色建筑市场化,实现产业化。要激发市场主体的积极性,创造性,推进绿色建筑市场化。建筑产业化是利用标准化设计、工业化生产、装配式施工和信息化管理等方法来建造、使用和管理建筑。与传统方式相比,建筑产业化分别减少建造用水量60%以上、木材80%以上、材料浪费20%以上、建造垃圾约80%、建造综合能耗70%以上,建筑垃圾还能缩短30%~70%。

六是借鉴成功经验,加强研究工作。例如,SOHO是中法创新合作的一个绿色建筑,已成为新风向标。通过3D优化设计,使用绝缘材料和创新能效控制系统减少了能源消耗和排放。我国应加强绿色建筑相关调查研究工作,借鉴先进经验,推进绿色建筑蓬勃发展。

作者单位:中共福建省泉州市委党校

◆罗星汉 冷静

贵州省遵义市认真贯彻落实贵州省委、省政府的统一部署,齐心协力推进赤水河流域生态文明制度建设,取得了初步成效。

遵义市生态文明制度建设的主要做法如下:

一是探索建立自然资源资产产权制度、用途管制制度,加强水资源管理。完成了《赤水河流域自然资源用途管制研究》起草工作,拟定了《关于赤水河流域自然资源统一登记确权工作实施方案》,以林权制度改革为契机推进林业资源产权制度和用途管制制度改革。加强水资源管理,遵义市、赤水市下发了水资源管理相关意见和办法。

二是划定生态红线,保护生态环境。只有守住红线,才能改善环境质量,遏制环境污染。仁怀市、赤水市、习水县制定了生态红线相关方案和规划。待贵州省水利厅《赤水河流域(贵州省境内)3条红线指标分配方案》下发后,可在赤水流域全面实施生态红线划定工作。为了保护好水质,全面实施河长制改革,各县(市)制定河长制考核实施细则。推进“四河四带”建设,编制实施了《遵义市赤水河流域

◆周佩德

《关于推进环境监测服务社会化的指导意见》为进一步放开社会环境监测市场提供了遵循。在深化环境监测转型过程中,如何加强对社会监测机构的监管,成为各级环保部门亟待解决的问题。

笔者认为,放开社会环境监测市场急需健全4个机制。

一是服务导向机制。各地环保部门要从转变政府职能、降低行政成本的高度,积极主动地向地方党委、政府宣传《指导意见》,争取地方党委、政府对深化环境监测领域改革的理解、支持。要制定政府购买环境监测服务程序、服务标准以及政府购买环境监测服务的机构名单制度,并定期对名单进行动态调整。鼓励社会监测机构向采样、分析、报告的全过程服务,优先购买能力强、信誉好的社

推动赤水河流域生态文明制度建设

“四河四带”总体规划(2014—2020)。施行环境质量公布制度,遵义市从2014年1月起实行空气质量全市排名。

三是引入市场机制,推进第三方治理污染。赤水河流域各县(市)在线监测设施推行第三方运营的基础上,向城市生活污水处理、垃圾处理、工业污染治理等领域延伸。

四是探索自然资源审计制度,积极进行试点。赤水市作为贵州省两个自然资源资产审计试点县市之一,2014年3月~5月积极配合贵州省审计厅自然资源资产审计组,完成了赤水2011年~2013年度自然资源资产审计工作,探索建立了相关制度,为开展自然资源资产审计提供了经验。

五是改革投融资制度,推进环保设施建设。多种方式融资推进白酒企业污水治理设施建设,多渠道融资建

设城镇生活污水处理设施,采取政府投入和BT模式相结合推进城镇垃圾处理设施建设。

六是强化综合执法,推进司法制度改革。遵义市与泸州市定期开展综合执法,赤水河流域环境联动执法已上升为贵州、云南、四川3省的联合行动。环保司法制度改革扎实推进,在市中院成立了生态环境保护审判庭,在遵义县和仁怀市成立了生态环境保护法庭。

随着生态文明制度的建立和完善,遵义市环境质量逐渐向好,环保基础日益巩固,肆意破坏环境的行为得到遏制,环境意识大幅提升,各方推进环境保护工作更加积极主动。

生态文明制度建设启示如下:

改革创新是动力。推进生态文明建设没有现成的方法可用,只有依靠改革创新,摸着石头过河。推进生态文明体制改革和制度建设,要以问题

为导向,以市场为导向,运用创新思维,并从制度层面向操作层面递进,调动各方的积极性。

宣传引领是条件。要推进生态文明制度建设,宣传引领工作不可缺少。要开展广泛、深入、持久的生态文明宣传行动,把企业和群众的思想统一到地方省委、省政府和市委、市政府的决策部署上来,提高全社会的生态文明意识,让制度真正发挥作用。

齐抓共管是保障。推进生态文明建设,需要各方联动。赤水河流域生态文明建设以贵州、四川、云南3省通力合作为前提,以流域各市(州)联动为基础,以环保、公安、司法队伍为先锋队,以广大干部群众为主力量,从外至里,从上至下形成了齐抓共管的良好态势。

作者单位:贵州省遵义市委政策研究室

放开环境监测市场需建立四个机制

会化环境监测机构的服务。对认定为高新技术企业的环境监测机构,还应享受高新技术企业税收优惠政策。

二是机构准入机制。各地环保部门要制定社会环境监测机构业务管理能力管理办法,从规模实力、办公场所、服务能力和工作业绩等方面,设定环境监测社会化机构的资质,抬高准入门槛。对于申请认定的企业,如果申请材料和资质审查合格,环保部门应组织专家进行现场考察,进行综合打分,给出考核意见,公布符合资质的社会化环境监测机构名单,同时发放社会化环境监

测行政许可证,有效期一般设定在1年~2年。在期满的前两个月申请复核,符合条件的继续发放许可证。

三是质量管理机制。地方环保部门要制定社会环境监测机构环境检测质量管理细则,完善日常监督检查机制,公布监督检查结果。社会环境监测机构应掌握最先进的环境监测理念,建立质量保证和质量控制体系。同时,实行社会环境监测人员从业上岗证制度。地方环保部门要组织社会监测机构人员进行定期抽查、培训和考核。

四是市场监管机制。各地要坚持“谁监测谁负责、谁委托谁把关”的原则,环保部门要制定市场管理办法和行业规定。在行政许可期内发现社会环境监测机构自发自发或委托方授意伪造、篡改数据等其他弄虚作假行为,出具虚假证明,出具错误数据造成严重影响的社会检测机构,环保部门可单方宣布其退出监测市场,并在媒体上曝光其行为,且3年内不接收其环境监测资质认定申请。对造成环境污染和生态破坏负有责任的,依法进行处罚。

作者单位:江苏省射阳县环保局