

# 生态文明体制改革的五点建议

常纪文

2016年,生态文明体制改革及其推动措施针对现实的问题,采取了针对性的措施,见了一些实效,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,也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。目前,生态文明制度的“四梁八柱”正在建立,生态文明建设正在进入制度化、法治化轨道。

但不容忽视的是,目前我国仍然存在生态文明建设认识不到位、监管监察不严厉、环境保护基础设施建设缓慢、粗放式发展方式没有根本改变等问题,说明生态文明建设和体制改革正在进入深水区和攻坚期,需要进一步理顺体制,推进环境保护共治、创新督察方法等措施予以解决。

一是地方党政领导干部对环境保护和生态文明建设的认识不到位。比如,某省在落实环境保护党政同责、一岗双责方面重视不够,环境保护工作压力在向各级党委、政府和有关部门传导中层层衰减,一些地方的环境质量恶化。一些干部存在认识上的错误和偏差,认为短期内牺牲环境换取增长不可避免,大气污染严重主要受地形、降水、风力等外部条件影响等。某省工作部署存在降低标准、放松要求现象,没有按照相关规定对省直相关部门工作情况进行年度考核,也未对未完成治理任务且空气质量恶化地区实施问责,地市环保压力传导不够。一些地方干部没有认识到绿水青山就是财富,地区生态破坏情况令人心痛。

二是监管监察不严厉,执法宽松现象普遍存在。如某省自然保护区违法违规开发建设问题严重,部分湿地、草地等被破坏。某省环保不作为、慢作为的问题,导致部分地区环境形势转差,十分严峻。某省虽然出台了落实环境保护党政同责、一岗双责的文件,但在具体工作中考核不严,压力传导不够。

## 相关链接

2016年,党中央、国务院以现实问题为改革导向,进一步明确生态文明建设和改革的目标和路径,细化了生态文明建设和改革的措施和方法,确保改革措施按照部署得到有效推进。

在国家层面。中央深改组和中央有关机关以《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》为指导,针对改革的重点领域、关键环节和突出问题,审议通过了相应的改革文件。如针对如何规范生态文明试验和示范的问题,审议通过了《关于设立统一规范的生态文明试验区的意见》和《国家生态文明试验区(福建)实施方案》;针对如何改革监管监察监测体制的问题,审议通过了《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》和《关于全面推行河长制的意见》和《关于健全国家自然资源资产管理体制试点方案》;针对如何评价和考核

## ◆周琼

近些年,我们常常听到生态屏障这个词,但是往往指的是人为的,而非自然的。自然的屏障一旦被打破,人类就想建立一个人为的屏障,但这难度非常大。而且,人为建立的屏障只是自然生态系统中非常单一的屏障,并不是一个具有自然生态系统抵抗力、抗冲击力的屏障。笔者认为,在生态文明建设过程中,必须考虑生态屏障的自然属性。要避免过多的人为建设,更多地考虑自然恢复和发展。

一方面,生态危机已经到了人类历史上无以复加的程度,生态屏障非常重要。尤其是边疆地区,不仅是多民族聚居区,且大多位于生态交错地带,生物多样性及生态脆弱性特点极强。受到历史发展的影响,历史上边

疆地区生态环境受到人为破坏较晚,生态环境长期保持在良好的状态,生态危机出现较晚。但近年来,一些边疆地区也走上以资源及生态换取发展的道路,生态环境在短期内迅速破坏,大量珍稀物种灭绝,本土生态系统支离破碎,成为物种入侵严重的地区。建立生态屏障,维护生态安全,对于边疆地区来说意义重大。

另一方面,建设生态屏障需要强调自然修复,减少人为干预。人们常常希望通过借助科技的手段、人为的努力,恢复并构建起已消失掉的自然生态环境,建立人与自然和谐、永续发展的相依相存的关系,这也是生态文明建设的重要内容。因此,在说到生态屏障、生态安全时,人们最常提到的词是“建设”、“构建”、“构筑”等。这些词语,凸显的是人的力量。顺着这些词语理解,是人类想用科技及人类社会的其他文明成果的力量,在大自然中重新创造、构筑新的生态防护体系。这样的体系,无疑带有浓厚的人类思想、政策、制度的烙印。建立的生态系统,也可能是人为的生态系统。这个系统也许借助新技术尤其是生物技术建造得很好,也可能

会

会

会

会

会

会

## 2016年我国生态文明体制改革的主要进展

会

会

会

## 生态屏障建设要注重自然修复

会

转型期可能还将持续10-15年。我们不能错失加强环境保护和产业升级换代的良机。但是,在这段时间内,环境问题难以一下子解决,企业还得创造就业,地方财政还要运行,老百姓还得吃饭,因此,用过激的管制手段不仅难以使经济发展和环境保护相协调,还可能带来危及经济和社会发展的系统性风险。因此,如何建立中长期战略,以最小的环境和资源代价实现经济的持续发展和科技的持续创新,用做加法的多赢手段实现突破,是推进生态文明体制改革重点考虑的问题。

在今后的改革中,可以考虑审议通过一些指南,如地方空间开发利用结构如何优化,多规如何实现合一,区域产业结构如何优化,区域污染如何联防联控,地方园区如何形成有效益的循环产业链条,美丽乡村如何克服空心村现象,各地如何发展特色产业、特色服务业和特色旅游等,各部门如何帮助企业开展产业升级改造,各地的产业如何更新升级,各地如何克服产业的同质和无序竞争等。只有解决了产业的持续发展问题,解决了生态文明建设 and 体制改革的具体操作性问题,生态文明建设才能够在增量的基础上被广泛认同和接受,生态文明建设才能由灌输和自发走向自信和自觉。

二是生态文明体制改革措施的设计,必须以生态文明意识的培育为基础,要与工业化进程的

趋势相契合,与全面建成小康社会的建设目标和要求相结合,让老百姓在生态文明建设的进程中

有参与感,有获得感。

目前,生态文明和绿色发展的理念大多停留在高层和中层,以及有关职能部门,并没有深深植入到全社会人群中。2016年中央环境保护督察组发现,环境保护为发展让步的现象普遍存在,这说明环境保护理念还没有深入人心。很多地方反映,一些地方环境保护宣传教育无编制、缺经费,到基层常常流于形式。绿色学校、环境友好学校以及环境教育基地或者环境教育实践基地工作等,由于缺乏标准

## 生态文明体制改革的主要进展

会

会

会

## 生态文明体制改革的主要进展

会

和投入,作用没有得到充分发挥。为此,建议相关部门专门研究此问题,针对市、县和乡镇出台环境保护宣传教育改革文件。

此外,工业化和城镇化是我国屹立于世界之林的重要保障,要警惕以生态文明否定工业化和城镇化的现象。在工业化和城镇化的推进中,要重视环境保护,但是改革措施的设计和部署要和各地和各行业的发展阶段相适应,并有一定的前瞻性。但同时,也要注重环境保护和经济发展相协调,防止脱离发展阶段和环境保护规律搞环境保护冒进的现象。

三是进一步理顺体制,通过体制改革和环保督察,推进环境保护共治。

要进一步发挥人大、政协和司法机关在生态文明建设中的作用。如中央和省级的环境保护督察,全国人大和省级人大、全国政协和省级政协也要参与,将“党政同责、一岗双责、失职追责”的责任架构丰富为“党政同责、一岗双责、人大政协履职、失职追责”。全国人大在督察中要督察省级人大的环境保护执法检查情况和专项审议情况,督察人大代表的权力监督情况;全国政协在督察中要督察省级政协对于环境保护的立法协商、民主监督情况,督察政协委员的提案监督情况。只有这样,才能把人大权力监督和政协民主监督做实,发挥国家机关应有的作用。

在中央和省级环境保护督察中,要发挥上级人民检察院和人民法院对下级人民检察院和人民法院在环境司法履职中的监督作用。生态文明体制改革的体制、制度和机制设计,应当唤醒民众意识,发动社会从各方面参与到环境保护事业,都能够从中受益。

四是按照《环境保护督察方式(试行)》的规定,拓展工作思路,创新督察方法。

在中央环境保护督察组督察各省的同时,也要同时督察与环境保护和生态文明建设有关的部门。要审视这些职能部门是否科学、到位地履行了指导、协调、监督和服务职责,审视部

## 生态文明体制改革的主要进展

会

会

会

## 生态文明体制改革的主要进展

会

门之间的配合是否有效。只有这样,才能理顺中央和地方生态文明建设的事权关系,才能使国务院有关部门的工作部署和改革措施的推进切合地方的实际,使得改革措施更加有效。

笔者认为,督察既要督标,还要督本。建议下一步还要对照生态文明体制改革文件的要求,责成中央环境保护督察组补充以下督本措施:党的十八大后,各级发展与改革部门的违规审批项目情况;地方是否按照部署开展“多规合一”工作,区域空间开发利用结构是否优化,农村污染治理基础设施是否按期推行,地方是否建立符合本地特色、发挥本地优势而且不与其他地方产生同质恶性竞争的工业、农业和现代服务业链条,体制、制度和机制是否改革到位,规划和建设项目的环评评价制度是否衔接,区域产业负面清单制度是否建立,生态红线制度是否贯彻到位,生态文明建设目标评价考核是否真实等。有多多采取一些督本措施,各地的生态文明建设才具有长效性。

此外,中央环境保护督察组应当开展环境保护督察回头看等工作。既可以防止一些地方当面向一套,背向一套,也可以杜绝地方的侥幸心理。

五是要对主要发达国家和地区在以前转型过程中的经验和教训进行总结,供我国设计和推进生态文明体制改革时参考。要对我国已经推进的生态文明体制改革措施及其效果进行自我评估和第三方评估,梳理改革思路、目标、路径和方法,防止改革出现过激、过慢、不切合实际、碎片化等现象。

在评估中,要对改革设计和改革推进中出现的新情况、新问题逐一进行分析,并提出克服问题和纠正偏差的措施建议。要在实践中去验证生态文明改革措施的实在性和实效性。不结合实际的,就进一步改革;作用发挥不好的,就健全体制、制度和机制。

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

会

会

会

## 生态文明体制改革的主要进展

会

## ◆黄承梁

生态文明建设各项工作在“十三五”开局之年实现了整体性与阶段性的有机统一。认真学习、系统把握、综述评过去一年全面推进生态文明建设治国理政新理念、新思想、新战略、新实践,对于在新的一年里继续推进生态文明建设重大理论创新、指导生态文明建设新的伟大实践,以更大作为、更大担当迎接党的十九大大召开,具有十分重大而深远的意义。

2016年底,全国生态文明建设工作推进会议在浙江召开。习近平同志作出重要指示强调,生态文明建设是“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的重要内容。各地区各部门要切实贯彻新发展理念,树立“绿水青山就是金山银山”的强烈意识,努力走向社会主义生态文明新时代。这些重要论述,是就生态文明建设战略地位与中国特色社会主义建设事业“五位一体”总布局、党中央治国理政“四个全面”总方略的内在逻辑、关系范畴作出的明确界定,与“建设生态文明是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要内容”一起,成为系统认知中国特色社会主义生态文明建设战略全貌的科学指引。

“怎样认识生态文明,为什么建设生态文明,如何建设生态文明”,既是生态文明建设理论体系需要系统回答的时代课题,也是事关生态文明建设战略地位、战略使命、战略举措的根本性问题。在这个意义上,“五位一体”总体布局凸显了生态文明建设的战略地位、如何认识的问题;“四个全面”战略布局凸显了生态文明建设战略地位、为什么建设的问题。三者相得益彰,构成科学认知生态文明建设战略全貌的理念基石。

改革开放30多年来,我国坚持以经济建设为中心,推动经济快速发展起来。但总体看,我国一度以无节制消耗资源、破坏环境为代价换取经济快速增长的发展模式所导致的能源资源、生态环境问题越来越突出。如一些地区由于盲目开发、过度开发、无序开发,已经接近或超过资源环境承载能力的极限;全国江河河水污染和饮用水安全问题、土壤污染问题以及频繁出现的大范围、长时间的雾霾天气问题,等等,严重影响人民群众的幸福感和获得感,制约经济社会的可持续发展。这里一个很重要的原因就是没有处理好经济发展同环境保护的关系,对生态文明建设战略地位缺乏足够的认识,忽视了社会生产的长远后果。恩格斯指出,“到目前为止的一切生产方式,都仅仅以取得劳动的最近的、最直接的效益为目的。那些只是在晚些时候才显现出来的、通过逐渐的重复和积累才产生效应的较远的结果,则完全被忽视了”,“需求和供给之间的和谐,竟变成二者的两极对立。”

生态文明建设是中国特色社会主义五位一体建设事业总布局的重要组成部分。所谓总布局,是从总揽和统摄全局的高度作出的总体筹划和总体安排,是就这一事业所作的最大最根本的战略部署。五位一体是整体性战略部署,既与中国特色社会主义社会是全面发展、全面进步的社会属性相关,也与社会主义与生态文明具有高度一致性相关。生态文明的提出和建设,内在逻辑地统一于社会主义的本质之中,任何一个方面的发展滞后都会影响总体布局的协调发展。当前我国在发展中面临着两大矛盾:一个仍然是社会主义建设初期且仍将长期存在的主要矛盾,即人们日益增长的物质文化需求与不发达的经济之间矛盾,另一个就是经济社会快速发展过程中与人口资源环境压力持续加大的矛盾,而且这个矛盾越来越突出。把生态文明建设纳入中国特色社会主义建设“五位一体”总体布局,就是对解决这一矛盾的战略考量。建设中国特色社会主义,既要整体推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设,又要在整体推进中全面贯彻生态文明建设的突出性地位,强化协同创新,坚定不移地促进社会主义物质文明、政治文明、精神文明和生态文明的协调发展,丰富和完善中国特色社会主义建设总体布局。

建设生态文明是“四个全面”战略布局的重要内容。总局是回答社会主义是什么的问题,总战略是解决如何建设社会主义的问题。“四个全面”战略,既是战略目标、发展目标,也是战略举措、战略抓手。从逻辑关系来讲,全面建成小康社会是党的十八大提出的总目标,全面深化改革、全面推进依法治国是一体两翼,全面从严治党则是领导核心。每一个全面又无不涵盖生态文明建设,也无不体现生态文明建设的内在要求、建设目标。

一是全面建成小康社会,着力体现“小康不小康,生态环境是关键”。生态环境质量是衡量小康社会建设一个非常重要的砝码。不能说经济硬性地发展了,人民群众软性、弹性的生活质量下降了。从近年来一些突出环境问题对人民群众生产生活、身体健康带来严重的影响和损害后果来看,传统意义上所说的“生产发展、生态良好、生活幸福”还要加上“生命健康”,走“四生共赢”的文明发展之路,才是一种可持续

的生活方式,是一种更高级别的更符合小康社会基本要义特征的社会文明结构。

二是全面深化改革,把生态文明建设纳入体制机制建设轨道。建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系,用制度保护生态环境。习近平同志强调,要深化生态文明体制改革,尽快把生态文明建设纳入制度化、法治化轨道。2016年,一系列涵盖并体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制,国土空间开发保护制度、耕地保护制度、水资源管理制度、环境保护制度、资源有偿使用制度、生态补偿制度和环境损害赔偿制度等一系列生态文明制度性安排文件相继出台。以全面深化改革引领生态文明建设的体制、机制变革,意义非常深远,体现了以习近平同志为核心的党中央深刻的变革意识和历史担当。

三是全面依法治国,用最严格的制度、最严密的法治为生态文明建设提供法治保障。2016年1月1日,《中华人民共和国大气污染防治法》正式实施。12月,国务院主持召开《中华人民共和国水污染防治法修正案(草案)》并提交全国人大常委会会议分组审议。12月,《环境保护税法》也在全国人大常委会第二十五次会议上获得通过。12月,最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释出台。这一系列法律法规的阐释和新修订,体现了以习近平同志为核心的党中央,以全面依法治国为引领,不断推进生态文明建设科学化立法、严格执法、公正司法、全民守法的法治自觉。

四是全面从严治党,彻底扭转政绩观,为人民群众提供最公平的生态公共产品和最普惠的民生福祉。加强和改善党对生态文明建设的领导,扭转过去一度唯GDP主义的政绩观,要发挥好评价考核“指挥棒”的作用。《生态文明建设目标评价考核办法》,坚持评价与考核相结合,评价重在引导,在指标体系中提高了生态环境质量、公众满意度等反映人民群众感同身受权重,考核重在约束和奖惩,将其结果作为党政领导干部和领导干部综合评价、奖惩任免的重要依据。这对于形成党政领导一岗双责、党政领导与部门联动的新政绩观,引导和督促各级党政领导干部自觉推进生态文明建设,起到了非常重要的导向作用。

作者系中国社会科学院生态文明研究所理论部主任

# 生态文明建设战略全貌的科学揭示