两会新视角

全面深化改革时不我待

党的十八大报告提出“加强生态文明制度建设”，十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调“加快生态文明制度建设”。从“加强”到“加快”，说明要建成小康社会，破解生态环境瓶颈已是时不我待，全面深化生态文明体制改革的任务非常紧迫。

长时间以来，虽然我们在转方式、调结构等方面取得了很大进展，但粗放型的经济增长方式尚未完全转变，资源环境约束日益趋紧，环境管理体制机制仍然存在一些亟待解决的问题，仅靠“调整”、“优化”只能治标，难以治本。可以说，现在已经到了必须对不符合生态文明要求的制度、体制、机制进行深化改革，寻求突破的时候了。

既然要深化改革，就可能伤筋动骨。打破利益藩篱，理顺管理体制等，每项改革都是硬骨头。我们必须把握大局，拿出狠劲、韧劲，以钉钉子的精神，审时度势，科学谋划，加快深化环保领域改革。

党的十八大以来，《大气污染防治行动计划》发布，排污权有偿使用和交易试点等一项项改革正有力推进，然而改革依然任重道远。生态补偿、跨界污染、大气污染联防联控等诸多重要问题如何用改革来解决？环境体制机制如何通过改革来理顺，实现用制度来保护生态？都是今年两会聚焦的热点，也是迫切需要解决的问题。

随着全面建成小康社会逐渐进入关键时期，环境保护对经济社会可持续发展的意义愈发凸显，关系成败。我们需要找准生态环境领域突出矛盾和关键问题，明确改革方向，集结力量、汇集智慧，加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。

在全国政协十二届三次会议小组会议上，全国政协委员在一起就环境问题进行讨论。 **本报记者王亚京摄**

短板——形势严峻 问题凸显

虽然“好生态不能再免费”、“不能让保护生态者吃亏”的呼声不绝于耳，但具体到操作层面，却始终是“雷声大雨点小”，迈不开大步。

长期以来，行政区域之间跨界污染纠纷，特别是流域跨界水污染纠纷问题一直难以解决。

对此，全国政协委员、台盟福建省委副主委骆沙鸣提出，跨流域生态保护，面临着诸如上下游之间利益如何平衡、监测指标和标准如何制订、资金来源如何确定等诸多瓶颈，因此推进困难。

“由于生态系统是不可分割的，水、空气等环境因素具有流动性，而目前环境监管、资源利用是以行政区划为界限，行政权力配置与生态系统相割裂的冲突，导致跨行政区划污染问题不易得到有效解决。”最高人民法院环境资源审判庭庭长郑学林说。

行政区划有界，污染治理在很多时候却不应有边界。农工党中央提交的提案指出，京津两地人均财政收入是河北的5倍以上，但河北的污染物排放总量和空气污染物浓度远高于京津，若无联动配合，仅仅依靠河北本省能力，恐怕难以实现区域同步治理。

对于联防联控，全国人大代表、京津冀大气污染联防联控研究项目领导小组成员包景岭说，京津冀区域大气污染情况发展趋势相似，各地治理可采取相同或相似的措施，然而受到种种现实因素制约，实际治理成效仍有待加强。

环境形势严峻，环保任务日益繁重。这种局面下想要全面深化改革，各项基础性保障工作的完善，包括加强对基层环保机构、队伍的建设以及对环保资金的投入就显得尤为重要。

全国人大代表、河北省环保厅厅长陈国鹰说，目前，基层环保工作人员总量偏少、能力素质不高、结构不尽合理、经费保障渠道不畅等突出问题，与当前日益繁重的环保任务和严格的环保新标准、新要求相比还存在很大差距。

进展——调整机构 增加投入

源头整治，深化改革，对于机构的调整改革是重要的一个方面。

环境保护部部长陈吉宁向社会公开承诺环境保护部所属事业单位的8个环评机构今年率先全部从环境保护部脱离，其他地方的分批、分期也要全部脱离，逾期不脱离的，一律取消其环评资质。

环保投入量的多少，直接关系着环境质量的改善。这些年，国家对环保的投入在逐渐加大，过去3年全社会环保的投资，每年大约新增1000亿元。

以四川省2014年为例，中央和省级环保投资总额为169503万元，比2013年增长30.51%，是2010年的2.35倍。

这其中仍然存在很大问题：主要还是靠政府投入来解决，政府投入所占比例在30%～40%之间。

对于大气污染联防联控问题，全国人大代表、上海市环保局局长张全表示，环保问题“大家一起做才能事半功倍”。张全透露，今年，上海市在区域协作方面有望实现长三角机动车“异地同管”，共同对机动车尾气动真格。“这不像长三角对锅炉淘汰的联控措施，因为锅炉淘汰了就是淘汰了，而对机动车的管理是持续性的，这属于区域协作中的长效措施，很有意义。”

关于生态补偿，一些地方也进行了可喜的探索。福建省人民政府近日印发了《福建省重点流域生态补偿办法》，提出对闽江、九龙江、敖江3条流域实行生态补偿。3条流域共可筹集生态补偿金不少于10亿元，相比以往每年约3亿元的整治专项资金，增加了两倍多。对水质状况较好、水环境和生态保护贡献大、节约用水多的市、县将加大补偿。

前瞻——创新机制 推进改革

环境管理及体制机制还需要取得突破，以推动环保工作的深化改革。

李克强总理在政府工作报告中明确提出要推进京津冀协同发展，生态环保要率先取得实质性突破。京津冀协同发展如何“深一度”，成为更多人的共同期待。

陈国鹰提出，河北需要建立健全长效激励机制，包括建立长效生态补偿机制，加大生态补偿财政转移支付力度以及设立协同发展生态环保基金等。

“仅仅依靠财政资金的引导不能实现大规模的投入。财政资金要逐渐向环保的能力建设(监测、预警)以及执法能力上倾斜。”全国人大代表、江苏省环保厅厅长陈蒙蒙说。

环境保护部部长陈吉宁对此曾表示：“这个市场还没有完全打开，还没有带动社会资本进入到这个市场，来带动经济的发展。”

如何取得突破？陈吉宁部长指出，可以从3方面入手：进行价格改革；进一步开放市场，推动包括财政部正在推动的PPP、第三方治理，要推动政府采购服务、排污权交易等环保市场的形成，提高治理效率；发展绿色金融。

经济下行压力之下，对于环保资金的投入量又该怎样把控？

上海市曾做出过这样一组测算：当一个地区环保投入占GDP的比例在2%的时候基本上能够遏制污染，到3%的时候环境质量就可以改善。“上海市已经坚持这个投入比例十多年了。”张全指出，目前上海市平均环保投入全口径量接近800亿。接下来，上海市第六轮环保三年行动计划要投入1000亿(重点项目)。

“生态补偿也需要引入市场机制。”全国政协委员、环境保护部南京环境科学研究所所长高吉喜说，生态补偿是用经济手段为主的方式来调节相关者的利益关系，所以，国家可以考虑依据生态资产的转移来确定补偿，对于提供的不同生态服务，采取不同的量化标准给予补偿。

针对跨界污染，全国人大代表、湖北省政协副主席吕忠梅表示，目前，跨行政区域的污染纠纷是由共同的上级政府来调节和处理解决，针对现在的形势，我们强调“区域共治”，可以通过联合、协调解决问题。

加大对水资源的管理和保护，是环保深化改革的另一个重要方面。西南地区水电开发在增加能源供应、优化能源结构、促进经济社会发展等方面发挥了重要作用，但开发过程中给当地造成了严重的生态环境破坏。全国政协委员、四川省政协副主席杨兴平建议，可以成立由中央全面深化改革领导小组直接领导的跨省区(部门)的重大水电资源合理开发利用统筹协调机构，统筹协调相关部门、地区、开发企业的权利和义务。

本组稿件由本报记者童克难 邢飞龙 史小静 王奎庭 闫海超采写

(上接一版)环保部门依法对下级政府及其有关部门落实环保法规政策情况开展综合性督查，是新《环境保护法》赋予的法定职责，有利于督促地方政府加强环保工作；同时，搞好环保工作，也需要充分调动地方各级政府的积极性。近年我部组织对一些地方政府开展综合督查取得很好成效。下一步，各省级环保部门也应加强“督政”工作，每年对行政区内不少于30%的地市政府开展综合督查，我部也将选取1~2个重点省份开展综合督查试点，并向社会公开综合督查情况。

大力推进生态文明体制改革 为生态环保事业提供坚强组织保证

环境保护部党组成员、行政体制与人事司司长 **何捷**

全国两会的一个突出亮点、重要成果，就是习近平总书记再次把生态环境保护放在更加突出的位置，指出要像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境，在生态环境保护上一定要算大帐、算长远账、算整体账、算综合账。这一重要论述，是对人类文明发展规律的深刻总结，是引领中国长远发展的执政理念和战略谋划，体现了深厚的民生情怀和强烈的责任担当，体现了科学社会主义理论逻辑和中国社会发展历史逻辑的辩证统一，为推进生态环保事业科学发展提供了强大的思想武器、方法武器。

科学完善的体制机制，是建设生态文明的组织保障，对生态文明建设和环境保护意义重大。我国生态环保管理体制逐渐完善，但生态文明建设顶层设计滞后，统筹协调机制不健全，环保职能分散、交叉，体制机制不顺，编制总量不足，技术支持不强等问题仍然比较突出，影响环保事业科学发展。必须按照“四个全面”要求，坚持“五位一体”总体布局，坚持“山水林田湖”一体化思路，坚持问题导向、理论导向和目标导向，进一步突出环境保护在生态文明建设中主阵地、主力军作用，积极研究和推进体制改革，建立完整的生态文明制度体系、高效的自然资源资产管理和用途管制以及生态环保管理体系、多元主体共治的治理体系。

一是遵循生态系统整体性的科学规律，以污染防治、生态与资源保护、核安全监管等职能为核心，建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度，独立进行环境监管和行政执法；建立污染防治区域联动机制；完善污染物排放许可制，实行企事业单位污染物排放总量控制制度；对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度，依法追究刑事责任。

二是针对环保部门薄弱职能领域，争取强化农村环保、生物多样性保护、环境监察监测、环境应急指挥协调等机构能力建设，建立国家环境监察专员制度，增强监管能力，推进全国生态文明建设目标体系发布实施，加快划定生态保护红线，研究完善国家公园管理体制，完善生态修复和补偿制度，推动建立陆海统筹机制，建立资源环境承载能力监测预警机制，对水土资源、环境容量和海洋资源超载区域实行限制性措施，做大做强技术支撑体系。

三是研究并积极推动建立生态文明建设考评制度，制定生态文明建设目标考核评估办法，把评估结果作为各地经济社会发展评价和领导干部政绩考核重要内容。建立生态文明建设党政同责制，明确地方党委及其部门在生态文明建设中的责任。推动生态环境资产核算研究和环境审计。

四是坚持政府主导、市场推进、多方参与、协同治理原则，合理界定政府、市场、社会主体行为边界，形成三者相互制约相互支撑的合作治理框架。积极推行排污权有偿使用和交易、环境污染第三方治理、向社会购买监测服务，创新政府环保投资管理机制。健全环境信息公开制度，健全举报制度，加强社会监督。

生态文明的结构与层次

环境保护部总工程师 **万本太**

生态文明是工业文明发展到一定阶段的产物。是以尊重自然规律为准则，以资源环境承载力为约束，以社会可持续发展及人与自然和谐共生为目的的价值观念。

生态文明的结构包括核心价值、基本精神和多样化的方式。核心价值由基本精神体现，多样化的方式反映核心价值和基本精神。生态文明的核心价值是和谐共生。旨在建立一种良好的社会秩序，保持自然界的生态平衡，追求人类的一种崇高境界。它集中体现在天、地、人三者相互依存、相互协调关系，即人与人、人与社会、人与自然和谐发展，共存共荣。生态文明的基本精神包括以人为本的精神、平等尊重精神与友善合作精神。以人为本包括发展为了人、发展依靠人、发展的成果让所有人共享，还包括在发展中让每个人都能得到全面发展。使发展既能满足人物质上的需要和精神上的需要，还能使人的各方面素质得到提高以及潜在能力得到充分发挥，在顺应自然规律积极改造客观世界的同时，又能自觉地改造自己的主观世界，使人的精神境界得到升华。生态文明的方式是多样化的，包括人类的生产方式和生活方式，充分体现了生态文明的价值取向和基本精神。在生产方式和生活方式上，不同的地区、不同的民族、不同的国家，由于文化和发展阶段的不同也会不同，但其共性都表现出了资源节约、环境友好与合作共赢，体现了尊重自然、顺应自然和保护自然的理念，以及尊重民族文化的差异性。因为文明求同，文化存异。

生态文明不仅存在结构，还存在层次。生态文明有三个层次，即外在层、融合层和内核层。生态文明的外在层是指直观的环境保护和生态建设工作层次。李克强总理曾指出，环境保护是生态文明建设的主阵地和根本措施，指的就是这一层次。生态文明的融合层是指将生态文明的理念融入到人的生产和生活方式之中，融入到经济、政治、文化和社会建设的各方面和全过程。这一层次通过多样化的方式充分体现生态文明的价值取向和基本精神，是生态文明在社会发展模式和人的生活方式上的表征层次。生态文明的内核层是指价值取向的层次。这是生态文明的本质属性，这一属性决定其基本精神和多样化的方式。生态文明的核心价值是和谐共生，这一价值取向是超越地域、超越民族、超越国界的。因此，必将会成为全人类的共同追求。

像守护生命一样守护核安全

环境保护部核安全总工程师 **刘华**

两会期间，环境保护再次成为社会公众关注热点。李克强总理在政府工作报告中对环保工作进行了系统回顾，部署了2015年环境保护重点任务。3月5日至9日，习近平总书记先后参加了上海、江西、广西、吉林四个代表团对政府工作报告的审议活动。四个省市地理跨度从南到北，发展水平有高有低，省份特点各不相同，习近平总书记在四个代表团的讲话中都谈到了生态文明和环境保护工作，语言凝练、内涵丰富，为我们进一步做好环境保护特别是核安全工作指明了方向，开拓了思路。结合习总书记关于“四个全面”的总思路和战略布局，主要有以下几点体会。

一要主动作为，真抓实干。习总书记强调，“不能只靠借东风，事在人为”。环境保护面临的形势相当严峻，需要解决的问题相当复杂，需要环保战线和核安全战线上的每一位同志尽职履职、勇于担当，摒弃“蓝天要靠借东风”的等靠要思想，树立“甘将心血化春风”的担当精神，为生态文明建设，为确保核与辐射安全贡献力量。

二要动真碰硬，从严执法。习总书记指出，“对破坏生态环境的行为，不能手软，不能下不为例”。治乱要用重典，沉疴须落猛药。要以落实新《环境保护法》为重点，有法必依、执法必严、违法必究，以壮士断腕的勇气、敢于亮剑的精神，为守法者保驾护航，让违法者寸步难行。在核安全监管工作中，继续保持对弄虚作假和违规操作的两个“零容忍”，持续强化源头严防、过程严控、后果严惩。

三要统一认识，形成合力。习总书记强调，“要像对待生命一样对待生态环境”。讲的就是思想认识问题，只有社会各个层面都能正确认识生态文明建设在国家“五位一体”总体布局中的重要地位，才能在环境保护上形成合力，共同做到算大账、算长远账。核安全亦是如此，只有从思想上正确认识安全和发展、质量和效益的关系，才能从行动上杜绝寅吃卯粮、急功近利，真正做到像守护生命一样守护核安全。

四要尊重规律，科学施策。习总书记指出，“要遵循自然规律，把工作做扎实”。对规律的认识，最终是为了指导实践。环境保护是一项复杂的系统工程，从空间上看是立体的，从时间上看是动态的，只有不断发现规律、认识规律，才能逐渐把握规律，运用规律，面对复杂问题时才能够找准七寸，点中穴位，提高效率。同样，核安全工作也因为其技术复杂性而牵一发动全身，不谋全局者，不足以谋一域，对客观规律全面准确的认识，也是核安全监管工作中抓住关键环节、解决突出问题的前提和基础。

坚定不移深化环保改革

本报评论员

在全国人大记者会上，环境保护部部长陈吉宁表示，环境治理将是依法治国的有力抓手，亟待深刻、系列的制度改革。

保护环境是我国的一项基本国策。进入新世纪以来，党中央、国务院把保护环境摆在更加重要的位置，大力推进生态文明建设，环境保护取得了很大成绩。但是，我国环境形势依然严峻，老的环境问题尚未得到解决，新的环境问题又不断出现，呈现明显的结构型、压缩型、复合型特征，环境质量与人民群众期待还有不小差距。这迫切要求改革生态环境保护管理体制，充分发挥体制的活力和效率，为解决生态环保领域的深层次矛盾和问题提供体制保障。

深化环保改革，是摆在我们面前的新课题，也是深入贯彻“四个全面”战略布局、推动环保改革与发展的重要任务。

全面深化环保改革，要大力推动简政放权。以生态环保职能优化整合和事权合理划分为突破口，着力统筹监管环境保护、生态保护与污染防治、国际与国内环境问题，全面增强生态环保管理体制的统一性、权威性、高效性、执行力。环评审批权限的下放，有利于调动地方积极性，缩短审批流程，提高审批效率，推动经济和社会发展。简政放权是切实转变政府职能的重要举措。十八届三中全会强调，必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。目前，生态环境保护部门职能分散交叉较为突出，存在权力下放不够和监管不到位等问题，难以形成严格监管的强大合力。基层环保部门被赋予的职能和担负的任务不匹配，存在“小马拉大车”的现象。因此，必须把该放的权坚决放开、放到位，还要加强和改善政府管理，把该管的事管住、管好。

全面深化环保改革，要创新环境治理体制机制。环境保护部所属事业单位的8个环评机构，今年将率先全部从环境保护部脱离。让环评与行政权力脱钩，使环评机构和环评专家真正成为独立的第三方，是环评制度改革至关重要的一步。当前，改革已进入深水区，影响生态文明建设和环境保护的许多问题，是体制机制层面的问题，涉及部门利益、区域利益，错综复杂。必须打破原有的利益藩篱，进一步开放市场，推动价格体制改革，带动社会资本参与环保投资；推动PPP、第三方治理，要推动政府采购服务、排污权交易等环保市场形成，提高治理效率。着力理顺政府与市场、国家与社会的关系，形成政府主导、市场激励、社会动员的生态环保治理体系。环境监测服务社会化是环保体制机制改革的重要内容，要创造条件，全面放开，推进环境监测服务主体多元化和服务方式多样化。

全面深化环保改革，要推动建立生态文明制度体系。要制订推动生态文明建设的考核体系，不简单以国内生产总值增长率论英雄，要把资源消耗、环境损害、生态效益等体现生态文明建设状况的指标纳入经济社会评价体系，建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究其责任，而且应该是终身追究。要加快推进生态保护红线划定工作，研究编制关于构建国家生态保护红线的指导意见。进一步建立和完善生态补偿机制，从生态补偿资金与途径等方面着手，保障经济与环境保护的平衡发展。

2015年是全面深化改革关键之年，改革依然任重道远。实现习近平总书记提出的蓝天常在、青山常在、绿水常在的奋斗目标，满足人民群众的生态环境需求，解决损害群众健康的突出环境问题，坚持生态文明建设的民生导向，是我们的重大责任。要完成历史赋予我们的使命，迫切要求环保体制改革迈出新的步伐。新《环境保护法》的实施，更为全面深化环保改革提供了良好机遇。当前，要在现有法律法规和职能规定基础上，通过严格执法推进改革进程，通过深化改革加快法律落实，使两者互促互进、相辅相成。要坚定环保体制改革的信心和决心，巩固已有成果，坚持已有经验，树立新观念，采取新举措，攻坚克难，坚定不移地全面推进环保改革。