

解读三中全会《决定》

守护青山绿水动真格

1

生态脆弱县取消 GDP 考核

【原文】

对限制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。

【解读】

全国工商联环境商会秘书长**骆建华**：原来一直是 GDP 导向，看一个地方的发展关键是看 GDP 增长速度，导致很多地区都是以牺牲环境为代价来换取经济的增长，实际上过去 30 多年，一直都是环境给发展让步的。现在一些地区的考核中也包含环保，但是，环保占的比重还不够，现在提出这个（取消 GDP 考核）是好事。

环保部生态红线划分专家组组长**高吉喜**：生态红线就是国家生态安全的底线，预计 2014 年将完成全国生态红线划定工作。具体划定完成后，生态红线将作为强制性措施在各保护区推行，国家也将出台系列保障措施。对于生态环境极其薄弱的区域，为保证当地经济的正常发展，政府将运用生态补偿机制等优惠政策予以扶持。

中央党校国际战略研究所副所长**周天勇**：生态保护管理体制体现了这么几个意思，首先，在干部考核机制上，不能以 GDP 为重了。其次就是要有严格的法律制度。还有一个就是要调动社会的积极性，老百姓要去监督。最后一个就是税收和市场，税收就是对一些排放高的要征税，要征环境税，另外可以建立一些碳交易等现代市场机制。这就是系统完整的生态文明体系。

国家行政学院公共管理教研部教授**宋世明**：我们国家为了更好地进行生态环境保护，为了更好地完善生态环境保护管理体制，建立更加完善的大环保体制刻不容缓。生态环境保护是一个政治问题，是一个民生问题，是一个科学问题。



2

国家公园体制应加强建设

【原文】

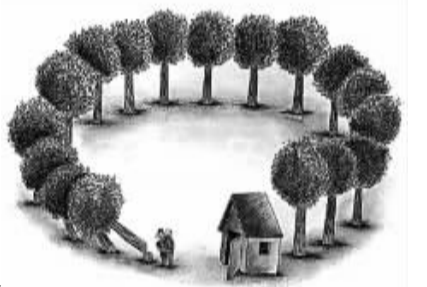
坚定不移实施主体功能区制度，建立国土空间开发保护制度，严格按照主体功能区定位推动发展，建立国家公园体制。

【解读】

环保部环境与经济政策研究中心主任**夏光**：国家公园制度是一种资源保护与开发利用实现双赢的先进管理模式，是让生态环境与旅游消费达到共存的国际惯例和普遍适用的规律。其目的既维持和保护原生态系统，又要让该系统满足人们的休闲、健康、旅游需求。国家公园不同于自然保护区，在自然保护区内不可以搞建设和旅游开发。目前，我国国家公园体制存在无序、收费不合理、管理混乱等问题，亟须进一步加强建设。

建设国家公园体制，首先需完善国家公园从建立到管理的相关法律法规体系；其次，国家公园有各种类型，如森林、地质遗产等，要立法保护好各类国家公园的生态功能，维持其原有特征；第三，要打破地方垄断，保证公平性，让每个人都能公平享用这一自然资源。

中国环境科学研究院院长**孟伟**：国家公园体制的基本定位是，借鉴国际先进经验，通过国家公园体制来保护基本生态功能、重要生态系统以及特殊物种和景观。这次《决定》提出我国国家公园体制建设，将在法律层面面对生态环境保护起到重大促进和引领作用，也将通过法律形式向全社会传递一个共识：要欣赏、使用但不能破坏生态系统，大家都来保护生态环境。对于特定生态系统、物种和景观，都应建立国家公园体制。在这方面，中国与发达国家相比有很大差距，美国和加拿大做得比较好。最终，要将国家公园建设成为国家的重要资产和人类的重要遗产。



3

损害环境责任终身追究

【原文】

建立生态环境损害责任终身追究制。

【解读】

国家行政学院教授**刘旭涛**：《决定》从科学发展观的角度，从可持续发展方面，提出了加大对领导干部在资源保护方面的考核，这是改革的一大亮点。所谓建立生态环境损害责任终身追究制，可以理解为一任领导在任时，环境退化没有显现出来，但如果是由于他在任时的决策造成的，即使离任了也要进行问责。问责的手段会有多种情况，将来根据相关部门制定的标准，可能会有免职、警告或者是党内政纪处罚等。传统的干部考核，在内容上比较偏重经济指标，而且很多是短期指标。虽然在 2009 年的干部考核办法中增加了任期考核，但由于一些地区干部调整比较频繁，任期考核实际上执行得并不是很到位。

环境保护部新闻发言人**陶德田**：今后，我国将通过终身追究的办法惩处损害环境却一走了之的官员，这也是三中全会在生态环境方面提出的新要求。三中全会对加强环境保护，特别是加强生态环境保护提出若干意见，比如，划定生态红线等，环保部将在中央领导小组的统筹下，将涉及到的问题逐一研究后提出具体方案并向社会公布。

山东大学环境科学与工程学院教授**张建**：对生态环境造成损害终身追究的提法很好，但必须要有具体可操作的措施，否则可能流于形式，不了了之。因此要切实操作，真正追究，才能起到真正的警示效果。建立生态环境损害责任终身追究制可参考目前已在实行的环境影响评价制度，环评对规划和建设项目可能造成的环境影响进行分析、预测和评估，后续还有跟踪监测，目前管理十分严格。



4

编制自然资源资产负债表

【原文】

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离任审计。

【解读】

环境保护部环境与经济政策研究中心主任**夏光**：编制自然资源的资产负债表是制度上的创新。自然资源的资产负债表就是财产有一个存量，即消耗量，编制自然资源的资产负债表，就是看你原来有多少资源，消耗了多少，有没有超出极限。

这个制度有两个作用，第一是进行经济管理，也就是发展本地经济的时候一定看看资产负债表，是不是在自然资源欠债很多，发展经济要先把自然资源恢复了，把绿化、污染治理了才能进行经济活动；第二是领导干部管理，过去基本没有自然资源核算，只要他为官一任经济发展，GDP 搞上去了，城市建设搞得漂亮了，他就提拔走了，至于他留下的荒山、污染的水体就不管了，这样制度是不完善的，这样下去没有人对我们的家负责，所以要通过这些信息来评价为官者的政绩。

全国人大环资委调研室主任**王凤春**：要想编制自然资源资产负债表，对领导干部实行自然资源资产离任审计，需要快速启动基础性工作。自然资源资产的综合考量比较难，可以先从林业、土地、矿产等各个领域入手，当前首要任务是建立一套自然资源的核算体系，下一步纳入离任领导干部的审计体系中。

北京大学社会发展研究所教授**王文章**：对领导干部实行自然资源资产离任审计，是给地方官员戴上环境“金箍”。多年来我国不少地区的发展片面地依靠自然资源，但这种竭泽而渔的做法已经行不通了。环境问题的解决根本上还要从干部考核上下工夫。



5

扩征资源税抬高污染成本

【原文】

实行资源有偿使用制度和生态补偿制度。坚持使用资源付费和谁污染环境、谁破坏生态谁付费原则，逐步将资源税扩展到占用各种自然生态空间。

【解读】

自然资源保护协会能源、环境与气候变化高级顾问**杨富强**：资源属于国家统一管理，必须要有偿利用，充分体现资源的价值并防止开采者滥采滥用浪费资源。为此，有必要健全自然资源产权制度、用途管制制度和有偿使用制度。从试点的情况来看，资源税的推行是迫切和有效的。财政部在尽快建立资源税的同时取消其他不合理的赋税和费用。而一些稀土资源和稀少资源的开采必须要有严格的产权，没有产权证的单位一律不准从事资源的开采和利用。

财政部财政科学研究所所长**贾康**：从价格角度切入的改革必然连带到已经被人们所高度重视的资源税改革，资源税改革是推动基础品、能源品价格改革的重要契机，牵一发而动全身。

比如，从煤到电的基础能源的比价关系和价格形成机制如何通过改革消除严重扭曲，来反映我们现在在资源环境制约之下特别稀缺而珍贵的资源品、基础品的稀缺性，促使煤炭节能降耗、低碳发展、追求可持续性。但是对煤炭征收资源税后，根据传导机制从煤必然推到电，不可能说煤炭税负上升了以后让煤炭企业全部吸收，这不合乎逻辑，他可能在市场经济中吸收一点，但更多的是要往中下游传导。如果煤炭在开发的环节加上这样的税负以后，如何通过正常的竞争让他往产业链的中游和下游传导是关键，这个传导一定要推到我们电力部门的配套改革。期待着新一轮的价财税联动改革，能如愿推动从煤到电一直到破除典型垄断行业过度垄断等不良因素的配套改革。



6

保护修复生态将陆海统筹

【原文】

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。建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制。

【解读】

国家行政学院经济学教研部副主任**张孝德**：《决定》提出改革生态环境保护管理体制，包括对污染物排放的检测、陆海统筹的生态系统保护修复、林区经营管理体系等五大体系，可以说做到了“全覆盖、无缝隙”，把生态文明建设融入所有环节和领域，找到了落地的制度的东西。在微观上，既要保护资源，又充分利用资源；在宏观上，政府可以无缝隙管理。

创绿中心气候与金融部研究员**李莉娜**：目前的生态环境保护管理体制要进一步改革，以适应环境保护的更高目标和更严格要求。在环境监管中，现在只重视事前监管，放松事中监管和缺乏事后监管。缺乏事后监管是造成我国环境恶化和排放量激增的重要原因之一。要严格环境监管部门的职责和干部的考核，真正发挥好环保一票否决的权力。监管工作中采用行政的手段多，缺乏有效的市场手段。

自然资源保护协会能源、环境与气候变化高级顾问**杨富强**：有些环境污染的危害是跨区域的，如大气污染、雾霾、水污染等都带有区域性，必须加强区域的管理部门的职权和惩罚力度。省级环保部门要对县级环保部门进行直管，减少和摆脱当地政府对于县级环境监管机构的任命和影响力。

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所研究员**程会强**：改革生态环境保护管理体制，大型能源企业将发挥关键支撑和表率引领作用。

