人民日报海外版
2019年11月19日 星期二
责编：罗 兰 邮箱：dzzbl8888@163.com

自实行最严格的生态环境保护制度以来，中国自上而下落实执行、问责考核的力度不断加大。日前，中共十九届四中全会进一步强调严明生态环境保护责任制度，对树立制度的刚性和权威、提高违法违规成本做出具体规定。专家指出，生态文明建设是个由表及里、由浅入深的过程，在这一过程中，必须强化制度执行，让制度成为不能越雷池一步、越过则必受惩罚的红线，以保证美丽中国建设顺利进行。

生态环境保护 红线不能逾越

本报记者 罗 兰

治理能力现代化

日前发布的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出，严明生态环境保护责任制度，这是构建国家生态治理体系的重要组成部分，也是完善提升国家生态治理能力现代化水平的重要手段。北京市社会科学院经济所副研究员刘薇对本报记者分析说，治理能力现代化主要表现为三个方面：一是治理的制度化、规范化和程序化；二是迅速有力的政策执行能力；三是高效有序的社会动员能力。而实行最严明的生态环境保护责任制度，就能确保生态环境保护法规可以被强有力地贯彻执行。

一个负责任的国家必须具有清晰的政府责任范围，而生态保护责任制度就是在生态环境保护作为政府公共管理重要组成部分的基础上，明确政府生态环境保护的具体职责，并根据政府生态环境责任的履行情况对相应主体进行责任追究。刘薇说，“严明严格”不是最终目的，而是把生态环境责任制度落实、具体化，以保证美丽中国的实现才是根本目的。

“我国生态环境形势严峻，问题严重，非采取严厉的措施不可，不然生态环境恶化的态势很难根本扭转。生态环境方面的突出问题大多都与制度不严格、体制不健全、责任不落实有关。因此，落实生态文明建设责任制度，坚持依法依规、客观公正、科学认定、权责一致、责任终生是生态文明建设的必然要求。”中央党校社会和生态文明教研部生态文明建设教研室主任李宏伟接受本报记者采访时说。

执行与严管并重

制度的生命力在于执行和落实，靠的是严管。对于《决定》提出的“健全源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态环境保护体系”，浙江农林大学教授姜双林对本报记者解释说：“四中全会的《决定》对严明生态环境保护责任制度作了全面阐述，大力完善了多元共治的生态环境治理体系。”

如何在现实生活中落实和执行这一生态环境保护体系？

刘薇认为，源头防控的执行和落实主要体现在以下三个方面：一是从单一的生产性污染防控转变为综合的生产、生活、生态三方立体的源头防控。二是从管控空间上，更加强调整体化，从污染要素管控向生态空间管控转变。三是从防控手段上，从传统手段向绿色科技创新转变。

“过程严管”需要明确生态环境保护工作的主体责任，明确规定责任清单。刘薇建议，要坚持党政同责和一岗双责，同时还要把职责一直延伸到各乡镇（街道）党委、政府，实现“纵向到底”；要全面厘清责任，做到“横向到边”；更要多方监督追责，确保责任落实。

“多方监督”中，不能忽视公众的力量。北京大学生态文明中心主任周晋峰对本报记者表示，从“源头防控”、“过程严管”来说，最重要的因素之一是需要有人民的参与和监督。比如我国有很多志愿者，长期都在为保护生态环境志愿巡护。

“后果严惩”是生态环境保护制度链条的重要组成部分，主要包括生态环境损害责任终身追究制度、实行损害赔偿制度等。

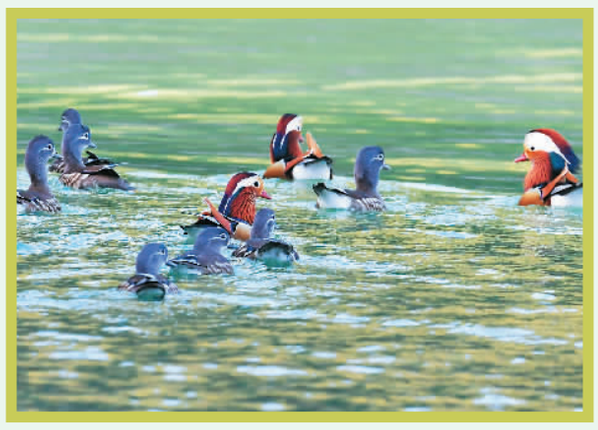
“如何实施生态环境损害赔偿制度，事关生态环境保护责任制度的功能发挥，事关生态文明建设成功与否。”姜双林认为，首先，要明确生态环境损害赔偿的赔偿范围。其次，要建立损害鉴定评估管理与技术体系。第三，要创新生态损害赔偿途径，完善损害磋商机制，实行以生态修复为主的损害赔偿方式，完善生态环境公益诉讼。

“《决定》中提到要完善生态环境公益诉讼制度是一个很好的信号，因为环境公益诉讼是一种环境治理的长效机制，能大力推动生态环境保护、治理和修复。”周晋峰说。就这一问题，李宏伟认为，推进环境公益诉讼主体多元化发展很重要，我国需要尽快探索构建以检察机关、社会公益组织和群众共同参与的制度实施体系，推动法律制度的有效实现。

上图：多年前，安徽淮南舜耕山风景区曾是采石场，当地政府通过生态修复，覆土植绿，再现绿水青山新面貌。图为市民在舜耕山风景区内赏花。 **陈 彬**摄（人民视觉）

左图：近年来，江苏省扬州市确立“治城先治水”理念，采取水系沟通、河道清淤、生态修复等综合措施，对城区的黑臭河道进行全面整治，市民纷纷争当“民间河长”，用实际行动助力水生态文明建设。 **庄文斌**摄（人民视觉）

左下图：最近，一群群美丽的鸳鸯不远万里从西伯利亚迁徙到湖北漳河栖息过冬。漳河是长江中游北岸较大的一条支流，湖北省重要生态屏障，也是国家湿地公园。 **董玉清**摄



右下图：青山隐隐，绿水迢迢。重庆念好“山字经”，做好“水文章”，种好“摇钱树”，打好“特色牌”，生态环境持续改善。图为游客在涪陵区美心红酒小镇乘坐高空脚踏车游览观光。 新华社记者 **刘 潺**摄

勿忽视市场作用

《决定》对严明生态环境保护责任制度进行了具体阐述，包括建立生态文明建设目标评价考核制度，强化环境保护、自然资源管控、节能减排等约束性指标管理等。“《决定》对这一系列制度的提出和完善，使我国生态文明建设配套机制有了进一步的深化，比如过去讲党政同责、一党双责，虽然提出要追究环境损害责任，但相关机制有所欠缺，本次《决定》对领导干部离任审计、环境损害责任追究等方面均详细提出，从顶层设计方面已经搭起了较为完善的框架，有助于下一步各相关部门配套规定的细化与出台。”周晋峰说。

落实生态环境保护责任制度要有完善的顶层设计。姜双林建议，第一要严格落实企业主体责任，通过修改相关法律法规，要求企业承担主体责任。第二要强化政府环境质量责任。第三要严格执行“引咎辞职”“行政问责”等责任追究，为严明生态环境保护责任提供有效的法律手段。

除严明的监管外，市场作用也是环境治理中的关键因素。“未来，缓解面临的环境问题需要利用市场机制，通过经济激励改变人的经济行为。”刘薇说，生态环境治理应以市场为基础，采用间接宏观调控来改变市场信号，通过利益导向来改变和驱动环境污染者的行为，而不仅是监督、检查等微观行为。以市场为媒介，可以成功地将环境治理和保护的责任转交给污染者，让他们自己选择缴费或治污，可以有效提高污染者的环境意识和其治污的积极性。

『督企』先『督政』

生态文明建设成效需要有一把尺子来衡量和检验。李宏伟指出，多年来，中国在生态文明目标体系评价考核方面主要采取以具体减排指标、资源利用和环境质量改善等具体任务为导向的目标考核，尚未建立一套综合性的目标评价考核体系。现在，制定生态文明建设目标评价考核办法，应把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系，有利于加快构建经济社会发展评价体系，更加全面地衡量发展的质量和效益，特别是发展的绿色化水平。同时，有利于引导地方各级党委和政府形成正确的政绩观。

对企业和政府，《决定》要求严格落实企业主体责任和政府监管责任，同时，要求开展领导干部自然资源资产离任审计。李宏伟说，企业是市场经济的主体，也是环境保护的主体，在我国经济转向高质量发展的新阶段，企业主动担起环境治理责任谋发展，才能有出路。

“长期以来，资源环境问题是以‘督企’为核心，也就是说，在各类资源环境影响单位中，是以环境影响单位及自然资源管理单位、使用单位和生产单位作为资源环境监管的核心，地方政府及资源环境监管部门并未成为监管的核心，而各层级的资源环境影响单位都需要各层级地方政府及资源环境监管部门来监管，由于多目标竞争等原因，地方政府及其资源环境监管部门不一定有积极性对资源环境影响单位进行监管。如此一来，‘督企’的效果大打折扣。”李宏伟强调，要“督企”，需先“督政”。全面推开领导干部自然资源资产离任审计制，是审计服务于现代化国家治理体系的体现，是大势所趋。

四中全会明确提出要建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。对此，李宏伟认为，由于干部任期制及长期以来扭曲的政绩观、环境绩效考核机制及问责机制不完善等，导致因政府行为而产生的环境问题层出不穷，因此迫切需要建立生态环境责任终身追究机制，明确党政领导干部是承担生态环境责任的主要主体。

生态环境损害责任终身追究机制是一项探索性的新机制，李宏伟建议，建立操作性强的配套保障制度是推进这一机制的必然要件，主要应从把环境健康指标纳入领导干部离任审计考核指标体系、探索编制自然资源资产负债表、政府信息公开、扩大公众参与等方面入手。

三道控制线优化国土空间

黎寅达

今后，在生态、农田、城镇建设中，将面临三条不可逾越的红线。根据近日发布的《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》，到2020年底，自然资源部将完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定和落地，纳入全国统一、多规合一的国土空间基础信息平台，形成一张底图，实现部门信息共享，实行严格管控。到2035年，通过加强国土空间规划实施管理，严守三条控制线，引导形成科学适度有序的国土空间布局体系。

自然资源部国土空间规划局局长刘国洪介绍，生态保护红线是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域。

《意见》提出，优先将具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸防护等功能的生态功能极重要区域，以及生态极敏感脆弱的水土流失、沙漠化、石漠化、海岸侵蚀等区域划入生态保护红线。

据介绍，生态保护红线内，自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动，其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动，在符合现行法律法规前提下，除国家重大战略项目外，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。

永久基本农田是为保障国家粮食安全和重要农产品供给，实施永久特殊保护的耕地。《意见》提出，依据耕地现状分布，根据耕地质量、粮食作物种植情况、土壤污染状况，在严守耕地红线基础上，按照一定比例，将达到质量要求的耕地依法划入。已经划定的永久基本农田中存在划定不实、违法占用、严重污染等问题的要全面梳理整改，确保永久基本农田面积不减、质量提升、布局稳定。

城镇开发边界是在一定时期内因城镇发展需要，可以集中进行城镇开发建设、以城镇功能为主的区域边界，涉及城市、建制镇以及各类开发区等。《意见》提出，城镇开发边界划定以城镇开发建设现状为基础，综合考虑资源承载能力、人口分布、经济布局、城乡统筹、城镇发展阶段和发展潜力，框定总量，限定容量，防止城镇无序蔓延。科学预留一定比例的留白区，为未来发展留有开发空间。此外，城镇建设和发展不得违法违规侵占河道、湖面、滩地。

截至目前，京津冀、长江经济带11省市和宁夏回族自治区共15省（区、市）生态保护红线划定方案已经国务院批准。全国划定永久基本农田15.5亿亩，已完成上图入库、落地到户。北京等14个城市的开发边界划定已完成，其他部分城市形成了初步成果。

自然资源部国土空间规划局副局长孙雪东透露，当前三条控制线仍存在基础数据不准确、管控规则不明确和相关规划衔接不够等问题。对此，《意见》要求以目前土地、海域及海岛调查数据为基础，结合已经认定的第三次国土调查成果，形成统一的工作底数底图，并要求坚持自上而下、上下结合，通过国土空间规划做好统筹衔接，协调好三条控制线和相关规划空间边界的关系。

题图：呼伦贝尔位于内蒙古自治区东北部，以境内呼伦湖和贝尔湖得名。图为无人机拍摄的呼伦湖国家级自然保护区。 新华社记者 **任军川**摄