

# 用制度保护好生态环境

## 健全自然资源资产产权制度

健全自然资源资产产权制度和用途管制制度是生态文明建设制度层面的重大突破。习近平总书记指出，我国生态环境保护体制不健全的原因之一是全民所有自然资源资产的所有权不到位，所有权人权益不落实。全会决定提出健全自然资源资产产权制度和用途管制制度，总的思路是按照所有者和管理者分开和一件事由一个部门管理的原则，落实全民所有自然资源资产所有权，建立统一行使全民所有自然资源资产所有权人职责的体制。

近些年来，在党和政府的高度重视下，我国生态文明制度建设取得了一定成绩。但同时也要看到，目前我国只对部分自然资源开展了资产化管理的实践，主要是森林资源、矿产资源、海洋(海岸带)资源、土地资源等，取得了一定的经验，但很多量化的东西并没有解决；国有资产管理的法律体系建设相当薄弱。资源性资产的所有权、行政权、经营权混乱，归属界定不清。资源性资产的所有权和收益权在相当大程度上是分割的，产权虚置或弱化，造成权益纠纷迭起、自然资源的过量消耗和生态环境的恶化。

针对全民所有自然资源资产的所有权不到位，所有权人权益不落实的问题，全会决定提出健全国家自然资源资产管理体制和完善自然资源监管体制的要求。健全国家自然资源资产管理体制是健全自然资源资产产权制度的一项重大改革，也是建立系统完备的生态文明制度体系的内在要求。

一要建立明晰的资源产权关系。资源产权改革的市场化，关键的一点就是要将所有权与经营权分开来，使所有者(国家)与经营者之间形成一种经济契约关系，建立起一种市场化的完善的产权制度。根据国家自然资源产权多样化特征，应分门别类建立起多样的所有权体系。

二要促进自然资源的使用权和经营权的市场化。从物权角度对自然资源使用权做出明确规范，引入自然环境资源使用权通过市场竞争有偿获得的产权安排制度，打破传统的“公有公用公管”的运行范式，对自然资源使用权的

“建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度，用制度保护生态环境。”

获得，要根据不同自然资源的性质和用途规定不同的使用费用和获得途径。

三要建立资源产权交易市场。整顿和规范资源产权，创造良好市场建设环境。对资源采取招标和拍卖的方式出让，促进资源产权化。对通过招投标、拍卖等方式有偿取得的资源资产产权，允许产权人依法通过出售、作价出资、股权转让、出租、抵押等方式进行流转。对国家出资形成的产权要有计划地进行评估、处置，为资源产权改制提供资产依据。

四要引入自然资源产权代理者竞争机制。引入资源产权代理者竞争机制，就是引入政府间的竞争。把资源环境保护纳入各级政府“政绩”考核的指标体系，迫使政府对公民的环保需求做出迅速有效的反应，从而实现效益最大化，有效解决政府因其他工作目标凌驾于环保目标之上等诸多政府失效问题。

五要完善立法，为资源产权改革的市场化提供法律保障。继续完善产权的法律制度，重点是资源资产产权交易主体、产权交易规则和产权招标采购等制度。积极推进为社会公共服务的资源法律制度的建设，重点是公益性地质调查、地质资料的回交和社会利用等方面的制度，为建立市场化的资源产权制度提供法律保障。

国家对全民所有自然资源资产行使所有权并进行管理和国家对国土范围内自然资源行使监管权是不同的，前者是所有权人意义上的权利，后者是管理者意义上的权力。这就需要完善自然资源监管体制，统一行使所有国土空间用途管制职责，使国有自然资源资产所有权人和国家自然资源管理者相互独立、相互配合、相互监督。自然资源的用途管制制度要与主体功能区规划相衔接，力求在优化开发区域解决突出环境问题，努力改善环境质量；在重点开发区域做到增产不增污，基本遏制生态环境恶化趋势；在限制开发区域确保生态功能恢复和保育，逐步恢复生态平衡；在禁止开发区域，遏制人为因素对自然生态的干扰和破坏。

## 划定生态保护红线

全会中明确提出“划定生态保护红线”，强调要坚定不移加快实施主体功能区战略，严格按照优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发的主体功能定位，划定并严守生态红线，构建科学合理的城镇化推进格局、农业发展格局、生态安全格局，保障国家和区域生态安全，提高生态服务功能。

近年来，伴随着经济社会的快速发展，不少地方的生态问题日益突出。我国生态赤字大，欠账多，生态脆弱地区已占国土总面积的60%以上，现有的生态状况与人民群众日益增长的生态需求相比，差距较大。直面我国生态透支严重的现实，高设生态红线非常必要，也非常重要。它是永续发展的保障线，是维护国家生态安全、保障人民生态需求的底线。高设的生态红线倒逼我们通过努力尽快改善生态，进而为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦创造更好的生态条件。“十一五”期间，环境保护部门通过实施“三区推进”(即自然保护区、重要生态功能保护区和生态脆弱区)的生态保护战略，为改善生态脆弱区生态环境提供政策保障。在此基础上，全会进一步提出要划定生态保护红线。

一要科学划定生态红线。要结合贯彻落实《全国主体功能区规划》、《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》，积极开展研究论证，尽快形成划定并严守生态红线的完整方案。生态红线的划定必须要严谨的科学依据，否则将给未来发展带来很大不确定性。加快研究出台生态红线划定技术规范，制定生态红线管理办法，根据生态红线划定技术指南加快完成各保护区的生态红线具体划定，将生态功能保护和恢复任务落实到地块，形成点上开发、面上保护的区域发展空间结构。其中落地问题至关重要且具有较大难度，关键在于积极寻找生态保护与经济发展的平衡点。

# 协调各方力量形成推进改革合力

“全面深化改革必须加强和改善党的领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，建设学习型、服务型、创新型的马克思主义执政党，提高党的领导水平和执政能力，确保改革取得成功。”

## 成立全面深化改革领导小组

党的十八届三中全会有很多亮点，最主要的就是全面深化改革。为了有效地推进改革，最根本的还是要靠中国共产党领导力的提升。中国共产党是推进改革的领导核心。全面深化改革必须加强和改善党的领导。只有一个勇于创新、永葆先进性的党，才能充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高党的领导水平和执政能力，确保改革取得成功。

全会从全局勾勒未来中国改革的总路线图，开启了中国改革开放历史新时期。全党同志要把思想和行动统一到中央关于全面深化改革重大决策部署上来，正确处理中央和地方、全局和局部、当前和长远的关系，正确对待利益格局调整，充分发扬党内民主，坚决维护中央权威，保证政令畅通，坚定不移实现中央改革决策部署。

全面深化改革是一个复杂的系统工程，单靠某一个或某几个部门往往力不从心，这就需要建立更高层次的领导机制。全会决定提出，中央成立全面深化改革领导小组，负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。领导小组的主要职责是：统一部署全国性重大改革，统筹推进各领域改革，协调各方力量形成推进改革合力，加强督促检查，推动全面落实改革目标任务。领导小组的成立，必将有利于更好地发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，保证改革顺利推进和各项改革任务落实。以我们党过去公报的惯例来说，只是提原则、方向，不提具体措施，因为原则、方向是管第一个层次的问题。但是这次第一次把第二层面也就是执行层面的问题——设立一个领导小组——写进了全会决定，这是一个亮点。这一方面说明我们的改革任务很重，另一方面也说明我们的改革决心很大。

## 竞争性选拔干部

深化干部人事制度改革，是加强领导班子和干部队伍建设根本之举，也是防止和克服用人上的不正之风和腐败现象的治本之策。实现全面深化改革的战略部署，需要有力的组织保证和人才支撑。随着经济社会的发展，广大党员、干部和群众的民主意识显著增强，政治参与与积极性明显提高，对组织工作改革创新，尤其对深化干部人事制度改革和推进党内民主建设的关注度和期望值都很高。只有深化干部人事制度改革，才能适应新形势、新任务的需要，才能顺应人民群众的新期待。

竞争性选拔干部，是建立具有中国特色社会主义干部人事制度的重要内容，是深化干部人事制度改革，解决选人用人中存在的矛盾问题的有力抓手。它由过去的“伯乐相马”转变为“赛场选马”，通过看得见、摸得着的方式，把干部人事管理摆到桌面，使干部选拔任用工作在阳光下运行，通过公开、公平、竞争、择优的方式，使那些政治上靠得住、工作有本事、作风过得硬、群众信得过的干部脱颖而出，在好中选优，优中选强，进而营造良好的公平竞争环境。源源不断培养大批优秀年轻



干部制、辞职制等制度的实施，在一定程度上疏通了干部“下”的渠道，但在实践中贯彻落实这些制度还不够，尤其是领导干部问责制没有得到很好的落实。究其原因，主要是配套的政策措施没有跟上，实际工作中不便于操作。由于缺乏岗位职责规范和任期目标，对不同类型干部实绩的考核没有明确标准，是否称职、胜任，难以作出令人信服的评价，导致干部正常退出缺乏评定标准。对相形见绌的干部甚至是群众公认度不高、反映较差的干部因缺乏手段难以调整下来。另外，没有制定出一套客观公正、科学完备的不称职干部的认定标准，这也是干部能上不能下的关键和难点所在。由于调整不称职、不胜任现职干部缺乏明确具体的认定标准和切实可行的操作办法，加上社会保障体系不健全，许多具体问题难以解决，干部“下”和“出”的渠道不够畅通，在很多党的组织中仍存在干部能上不能下、能进不能出现象，影响了干部队伍的活力。今后，必须尽快

## 打破干部部门化

解决干部能上不能下、能进不能出的问题仍然是当前干部工作中的一个难点问题。虽然这些年来领导干部任职试用期制、任期制、聘

“建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度，用制度保护生态环境。”

二要健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度。要把地方各级政府对本辖区生态环境质量负责、各部门对本行业和本系统生态环境保护负责的责任制落到实处。明确资源开发单位、法人的生态环境保护责任，实行严格的考核、处罚制度。对于严格履行职责，在生态环境保护中做出重大贡献的单位和个人，应给予表彰、奖励。对于失职、渎职，不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须照有关法律法规赔偿并终身追究其责任。

三要完善生态文明考核评价机制建设。改变唯GDP的观念，淡化GDP考核，增加生态文明在考核评价中的权重，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，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。

四要建立功能保护区评价机制，生态环境监测、评估及预警体系。提高重点生态功能区、陆地和海洋生态环境敏感区、脆弱区等保护区的管护能力。

## 建立生态补偿制度

十八大报告特别提出建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度。此次全会再次强调该项问题，表明了我们的党要从制度上根本调整经济发展与环境保护关系的决心。

一是建立经济社会发展与生态环境改善相互促进的良性循环机制。要以坚持改革开放和发展社会主义市场经济的思路，按照“谁开发谁保护、谁破坏谁恢复、谁受益谁补偿”的原则，强化资源有偿使用和污染者付费政策，综合运用价格、财税、金融、产业和贸易等经济手段，改变资源低价和环境无价的现状，形成科学合理的资源环境的补偿机制、投入机制、产权和使用权交易等机制，从根本上解决经济与环境、发展与保护的矛盾。

二是建立更好地反映市场供求关系、资源

稀缺程度和环境损害成本的资源性产品价格形成机制。改革不合理的资源定价制度，使资源价格正确反映其市场供求关系、资源稀缺程度和环境损害成本。继续深化绿色信贷、排污权有偿使用和交易等政策。

三是建立健全环境税收政策体系。将生态环境保护作为重要因子纳入相关税种设计，按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则，逐步扩大资源税征收范围，提高征收标准并实行有利于资源节约的计税方法，适时开征生态环境保护税种，合理提高各类排污费征收标准。

四是探索推行资源环境资产化管理和生态环境产权、使用权交易制度。建立公开、公平、竞争的资源初始产权配置机制和二级市场交易体系。改革生态环保投融资体制，重点在城市污水、垃圾处理、集中供热、供气等市场化条件较好的领域推行政府特许经营制度，鼓励社会资本进入，推动企业成为节能环保的实施主体和投入主体，形成市场化、社会化运作的多方并举、合力推进的投入格局。

五是全面建立和完善生态补偿标准、程序和监督机制。要广泛调查各利益相关者情况，合理分析生态保护纵向、横向权利义务关系，科学评估维护生态系统功能的直接和间接成本，确保利益相关者责、权、利相统一，做到应补则补，奖惩分明。

六是加快建立完善重点领域的生态补偿机制。推动建立自然保护区生态补偿机制，探索建立重要生态功能区生态补偿机制，推动建立矿产资源开发的生态补偿机制，推动建立流域水环境保护的生态补偿机制。

七是完善立法和加强部门协调。要积极联合有关部门研究制定相关指导意见、技术标准和管理办法，推动制定确立生态补偿机制法律地位的相关立法，完善相关环境监管制度。各级环保部门要加强与综合经济管理部门和相关行业主管部门的协调，主动为推动建立和完善生态补偿机制提供支持。要配合相关部门积极探索各类生态补偿方式，推动开展环境资源费用制度改革，构建区域生态共建共享合作平台，增强财政转移支付的生态补偿功能。要充分发挥政府在生态补偿机制建立过程中的引导作用，结合国家相关政策与当地实际情况研究改进公共财政对生态保护投入机制。

## 鼓励基层探索

总结经验、开拓创新，是社会发展的进步的重要途径。我国改革开放走的就是摸着石头过河的路子，也就是“先行试点——总结经验——全面推广”的改革模式。摸着石头过河就是摸规律，从实践中获得真知。这遵循了实践第一原则，有利于减少改革的风险和阻力，有利于社会稳定和改革的成功。现在，全面深化改革仍然需要鼓励地方、基层和群众大胆探索。这是由我国国情决定的。我国是一个大国，有着960万平方公里、13亿人口、56个民族，基础弱、底子薄、起步晚，地区之间、城乡之间、民族之间发展很不平衡。推进改革必须慎重，不能出现大的方向性错误。如果我们不顾中国特殊的国情，在改革开放出现方向性错误，那么就可能会对我们党、国家和人民带来灾难性后果，造成万劫不复的灾难，社会动荡、国家分裂，党将不党、国将不国，新中国成立60多年、改革开放30多年的发展成果可能毁于一旦，人民生活水平肯定会下降。习近平指出：“中国是一个大国，决不能在根本性问题上出现颠覆性错误，一旦出现就无法挽回、无法弥补。”因此，全面深化改革，要加强重大改革试点工作，取得了经验，形成了共识，看得很准了，感觉到推开很稳当了，再推开。同时，要把摸着石头过河和加强顶层设计统一起来。随着我国改革开放的深入，对规律的认识和把握的深化，需要我们更加注重改革开放的顶层设计和总体规划，从全局和长远出发筹划改革的战略目标、优先循序和战略重点，为人们提供切实可行的“全景图”、“路线图”和“时间表”。摸着石头过河和加强顶层设计是统一的，两者不可偏废，推进局部的阶段性改革开放要在加强顶层设计的前提下进行，加强顶层设计要在推进局部的阶段性改革开放的基础上谋划。继续推进改革开放，必须把两者结合起来，既要注重改革开放的系统性、整体性、协同性，又要鼓励大胆探索、大胆试验，不要把改革开放引向深入。

在社会中营造良好的社会环境，是全面深化改革的社会条件。一是要加强宣传和舆论引导。加大对改革开放重大意义的认识，在全社会唱响改革开放好的时代主旋律，提高人民推进全面深化改革的自觉性和坚定性。二是要切实做好社会稳定工作。稳定是改革的前提，没有稳定的环境，什么事情都做不成。要做好应急预案，积极评估可能出现的各种情况，做好应对预案，确保改革政策积极稳妥。三是要坚持改革为了人民的价值取向。全面深化改革要得到人民群众的拥护和支持，必须使改革的成果更多更公平地惠及广大人民。必须把人民群众利益作为全面深化改革的出发点和落脚点，始终关心人民群众的切身利益，努力解决人民群众的实际困难，促进公平正义，让人民生活得更好、更幸福、更有尊严。四是要为改革失败者提供政策保障。改革就是探索，就是创新，不可能有绝对的成。必须鼓励创新、尊重创造，宽容改革失误，为改革失败者提供政策支持，在全社会形成人人想改革、人人促改革的社会氛围，齐心协力把改革开放推向深入。