

中共中央国务院印发生态文明建设纲领性文件

生态文明建设10条“干货”



中共中央、国务院日前印发《关于加快推进生态文明建设的意见》。作为当前和今后一个时期推动我国生态文明建设的纲领性文件，意见明确了生态文明建设的总体要求、目标愿景、重点任务和制度体系，记者从梳理出10条“干货”。

【形势判断】总体上看我国生态文明建设水平仍滞后于经济社会发展，资源约束趋紧，环境污染严重，生态系统退化，发展与人口资源环境之间的矛盾日益突出，已成为经济社会可持续发展的重大瓶颈制约。

【总体思路】坚持节约资源和保护环境的基本国策，把生态文明建设放在突出的战略位置；坚持把节约优先、保护优先、自然恢复为主作为基本方针；坚持把绿色发展、循环发展、低碳发展作为基本途径。

【定量目标】到2020年，单位国内生产总值(GDP)二氧化碳排放强度比2005年下降40%至45%，万元工业增加值用水量降低到65立方米以下，农田灌溉水有效利用系数提高到0.55以上，非化石能源占一次能源消费比重达到15%左右，重要江河湖泊水功能区水质达标率提高到80%以上。50%以上可治理沙化土地得到治理，自然岸线保有率不低于35%。

【定性要求】国土空间开发格局进一步优化；能源消耗强度持续下降；生态环境质量总体改善，大气环境质量、重点流域和近岸海域水环境质量得到改善，土壤环境质量总体保持稳定。

【自然资源资产产权和用途管制制度】对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记。明确各类国土空间开发、利用、保护边界，实现能源、水资源、矿产资源按质量分级、梯级利用。

【红线管制制度】设定并严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线。即合理设定资源消耗“天花板”，将各类开发活动限制在资源环境承载力之内；将大气、水、土壤等环境质量“只能更好，不能变坏”作为地方各级政府环保责任红线；在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态红线，确保生态功能不降低。

【健全政绩考核】把资源消耗、环境损害、生态效益等指标纳入经济社会发展综合评价体系，大幅增加考核权重；实行差别化考核，限制、禁止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；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和环境责任离任审计。

【完善责任追究】建立领导干部任期生态文明建设责任制。对违背科学发展要求，造成生态环境严重破坏的要记录在案，实行终身追责，不得转任重要职务或提拔使用，已经调离的也要问责。

【倡导绿色消费模式】倡导勤俭节约的消费观。积极引导消费者购买节能与新能源汽车、高效家电、节水型器具等节能环保低碳产品，减少一次性用品使用，限制过度包装。严格限制发展高耗能、高耗水服务业。全方位开展反食品浪费行动。党政机关、国有企业要带头厉行勤俭节约。

【完善公众参与制度】扩大信息公开。建立环境公益诉讼制度，对污染环境、破坏生态的行为，有关组织可提起公益诉讼。引导生态文明建设领域各类社会组织健康有序发展。

(本组稿件均据新华社北京5月5日电)

生态文明建设 主要目标

到2020年，资源节约型和环境友好型社会建设取得重大进展，主体功能区布局基本形成，经济发展质量和效益显著提高，生态文明主流价值观在全社会得到推行，生态文明建设水平与全面建成小康社会目标相适应。

国土空间开发格局进一步优化

经济、人口布局向均衡方向发展，陆海空间开发强度、城市空间规模得到有效控制，城乡结构和空间布局明显优化。

资源利用更加高效

单位国内生产总值二氧化碳排放强度比2005年下降40%—45%，能源消耗强度持续下降，资源产出率大幅提高，非化石能源占一次能源消费比重达到15%左右。

生态环境质量总体改善

主要污染物排放总量继续减少，大气环境质量、重点流域和近岸海域水环境质量得到改善，重要江河湖泊水功能区水质达标率提高到80%以上，饮用水安全保障水平持续提升，土壤环境质量总体保持稳定，环境风险得到有效控制。

生态文明重大制度基本确立

基本形成源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态文明制度体系。

资料：新华社 制图：于海员



国家发展改革委主任徐绍史——

大幅增加资源环境等指标考核权重

各级党委、政府对本地区生态文明建设负总责，实行差别化的考核机制，要大幅增加资源、环境、生态等指标的考核权重，发挥好“指挥棒”的作用。对于造成资源环境生态严重破坏的领导干部，还要终身追责

《关于加快推进生态文明建设的意见》对生态文明建设作出顶层设计和总体部署。文件有哪些特点？生态文明建设需要哪些制度保障？就这些问题，记者采访了国家发展改革委主任徐绍史。

记者：意见最突出的特点是什么？ 徐绍史：一个是通篇贯穿了绿水青山就是金山银山的理念。意见从指导思想、基本原则、主要目标、重点任务、制度安排、政策措施等各个方面，都体现了这一基本理念。比如，在指导思想明确提出了“蓝天常在，青山常在，绿水常在”的要求。在基本原则里强调，坚持把“绿色发展、循环发展、低碳发展”作为基本途径，经济社会发展必须与生态文明建设相协调。在健全政绩考核制度方面，要求把资源消耗、环境损害、生态效益等指标纳入经济社会发展综合评价体系，大幅增加考核权重，强化指标约束。

建设者的理念。意见强调，无论是政府、企业或个人，都是生态文明建设的重要建设者，生产、生活过程中都应该自觉践行生态文明的要求，合理开发、利用、保护自然资源和生态环境，使生态文明建设成为人人有责、共建共享的过程。

记者：你认为应该从哪些方面加快生态文明建设？ 徐绍史：首先，要加快生产方式的绿色化，就是要通过生态文明建设，构建起科技含量高、资源消耗低、环境污染少的产业结构，大力发展绿色产业，培育新的经济增长点。

其次，要推进生活方式的绿色化，加快形成勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式。

第三，要弘扬生态文明主流价值观，把生态文明纳入社会主义核心价值观体系，形成人人、事事、处处、时时崇尚生态文明的社会新风尚。

第四，要健全系统完整的制度体系，通过最严格的制度、最严密的法治，对各类开发、利用、保护自然资源和生态环境的行为，进行规范和约束。

记者：意见如何体现出通过最严格的制度、最严密的法治为生态文明建设提供保障？ 徐绍史：一是红线管制制度，从资源、环境、生态三个方面提出了红线管控的要求，将

各类开发活动限制在资源环境承载力之内。一个是设定资源消耗的上限，合理设定资源消耗“天花板”；一个是严守环境质量的底线，确保各类环境要素质量“只能更好，不能变坏”；再一个是划定生态保护的底线，遏制生态系统退化的趋势。

二是产权和用途管制制度，在产权制度上，要求对自然生态空间进行统一确权登记；在用途管制上，确定各类国土空间开发、利用、保护边界，实现能源、水资源、矿产资源按质量分级、梯级利用。

三是生态补偿制度，要求加快建立让生态损害者赔偿、受益者付费、保护者得到合理补偿的机制，具有纵向和横向补偿两个维度。纵向，就是要加大对重点生态功能区的转移支付力度，逐步提高其基本公共服务水平；横向，就是引导生态受益地区与保护地区之间、流域上游与下游之间，通过多种方式实施补偿，规范补偿运行机制。通过完善生态补偿制度，使生态保护者肯出力、愿意干、守得住“绿水青山”。

四是政绩考核和责任追究制度，意见明确，各级党委、政府对本地区生态文明建设负总责，实行差别化的考核机制，要大幅增加资源、环境、生态等指标的考核权重，发挥好“指挥棒”的作用。对于造成资源环境生态严重破坏的领导干部，还要终身追责。

6月起取消绝大部分药品政府定价

取消政府定价，药价会不会涨

5月5日，国家发展改革委宣布，我国将于6月1日起取消绝大部分药品政府定价，药品实际交易价格主要由市场竞争形成。药品价格关系公众切身利益。此次药价改革分哪几类？取消政府定价后，药价会上涨吗？药价改革能否推动破除“以药养医”弊端？

药价改革分哪几类？

根据《关于印发推进药品价格改革意见的通知》，除麻醉、第一类精神药品仍暂时由国家发展改革委实行最高出厂价格和最高零售价格管理外，对其他药品政府定价均予以取消，不再实行最高零售限价管理，按照分类管理原则，通过不同的方式由市场形成价格。其中：

(一) 医保基金支付的药品，通过制定医保支付标准探索引导药品价格合理形成的机制；

(二) 专利药品、独家生产药品，通过建立公开透明、多方参与的谈判机制形成价格；

(三) 医保目录外的血液制品，国家统一采购的预防免疫药品、国家免费艾滋病抗病毒治疗药品和避孕器具，通过招标采购或谈判形成价格。

(四) 其他原来实行市场调节价的药品，继续由生产经营者依据生产经营成本和市场供求情况，自主制定价格。

《通知》强调，建立科学合理的药品价格形成机制，要充分发挥市场配置资源的决定性作用，同时要更好地发挥政府作用，加强事中事后监管。取消药品政府定价后，要做好与药品采购、医保支付等改革政策的衔接，强化医药费用和价格行为监管。

药价会上涨吗？

尤卓尔是天津药业集团开发的首仿药，刚上市时每支17元左右。但随着越来越多厂家开始生产，价格不断降低。

“最近一次政府采购把价格压到最高时期的一半。如果不接受这个价格，只能在零售药店卖，但失去了公立医院这一主渠道，药店销售也会受影响；如果接受这一价格，意味着药店零售价格也要下调，没有患者会到药店买公立医院贵的药。”该集团董事长李静说。

李静认为，制药企业若想享受药价改革的红利，只能靠加强研发。

中国药科大学医药价格研究所所长常峰说，从现有制度设计看，取消药品政府定价后，竞争充分的药品不具备价格大幅上涨的条件，而对于竞争不充分的药品，将面对药品价格谈判机制的约束。即使部分药品由于竞争状况、原材料成本、市场供求等原因发生不合理价格上涨，也会被另一道屏障——价格行为监管机制所控制。

“由于有招标采购机制的约束，医院销售的药品价格能保持稳定，但不排除部分药品价格因成本、市场供求变化等因素会有所变动。”国家发展改革委有关负责人说，总体看，政府综合监管有能力避免绝大部分药品交易价格异常上涨；新的医保药品支付标准可以动态调整，将对市场交易价格发挥较强引导作用。

能否推动破除“以药养医”？

我国自2000年开始由价格主管部门对医保目录内药品和目录外特殊药品实行政府指导价(最高零售限价)管理。随着药品市场的快速发展，市场化竞争越来越充分，让市场在价格形成中发挥决定性作用，成为大势所趋。

数据显示，当前国内市场流通的药品大约8000多种，其中常年流通的2000多种。我国有4000多家药品生产企业，1万多家药品批发企业，一些药品有多达数百家企业生产。

作为深化医药卫生体制改革的一部分，药价改革能否推动破除“以药养医”弊端？

“药品价格天平的两端，一端是患者的利益，一端是产业的利益。”常峰说，在保证患者对于药品可及性的同时鼓励药品企业的生产、创新研发积极性，是药价改革的重要议题。

中欧国际工商学院教授蔡江南说，此项改革一个重要意义是逐渐让医保发挥更大作用。“由于医疗服务价格过低，促使医院以过度检查、‘以药养医’等方式补偿。长远看，药品价格放开后，医疗服务价格也会有所调整，这有利于理顺医药价格机制，破除‘以药养医’。”

北大医学部药学院教授史录文表示，真正破除“以药养医”怪圈，推动医药行业健康发展，还需要公立医院改革、医保体系完善等各项措施协同推进。

(综合新华社北京5月5日电)

济南药企相关负责人——

取消最高限价 对市场影响不会很大

实习生 丁丽丽 记者 王凯 报道 本报济南5月5日讯 取消绝大部分药品政府定价的消息发布后，记者采访了济南几家药企，这些药企相关负责人表示，取消政府定价对市场影响不会很大。

济南漱平民大药房有限公司市场总监李强说，“多年来，市场筛选已使很多药品的价格趋于真实。有的药品，国家制定价格偏高，而市场价格远低于它，取消药品最高限价对市场影响不会很大。”

同时，取消最高限价有可能会促进一些低价药的回归。最高限价导致一些经典药、老药出现成本与价格的倒挂，有的经典药、老药市面上已经没了，导致假药、劣质药大量存在。

“宏济堂原有产品复方丹参片，已经停产多年，主要原因是受最高限价影响，出现成本与价格的倒挂，每瓶的生产成本已经超过8元，而国家最高限价只有5.6元，厂家只能停止生产。”山东宏济堂集团总经理文哲亮说。

相关人士表示，取消最高限价，为真正有实力的好企业打开了上升的空间，可以靠技术创新、产品质量等，在市场竞争中胜出。

我省今年防汛抗旱 形势不容乐观

◆降雨时空分布极不均匀 ◆部分地区有不同程度夏伏旱

□记者 赵洪杰 报道 本报济南5月5日讯 记者从今天召开的全省防汛抗旱总指挥部成员(扩大)会议上获悉，今年我省汛期降水量预计接近常年，略偏少，但是降雨时空分布极不均匀，部分地区有不同程度的夏伏旱，黄河、海河、淮河发生大洪水的几率和风险增加。

近年来，受全球厄尔尼诺现象影响，我省气候反常多变，去年全省大部分地区出现了较为严重的春夏连旱，在田农作物受旱面积一度达3000多万亩。省水利厅厅长王艺华介绍，截至5月4日，我省南四湖、东平湖以及各类水库、塘坝、拦河闸蓄水57.05亿立方米，较历年同期偏少19.88%，南四湖下湖湖低于死水位0.16米。

多方会商分析认为，如果今年5月底前全省没有大范围有效降水，小麦灌浆将受到较大影响。如果6月底前全省仍无有效降水，夏播夏种将受到严重影响，将有3000多万亩农田受旱，近50万人出现临时性饮水困难。

抗旱形势比较严峻的同时，今年洪涝灾害影响也不可忽视。由于极端天气增多难测，旱涝急转的情况随时可能发生。省气象局局长史玉光分析，今年1—3月，全省平均降水量为25.5毫米，较常年偏少29.0%，其中3月全省平均降水量仅为5.4毫米，较常年偏少69.7%，但4月，全省平均降水量达到61.5毫米，较常年偏多115.0%，为1980年以来历史同期第2位多雨。

山东黄河水务局局长张俊峰介绍，黄河已连续32年未发生大洪水，但是“二级悬河”的形态没有根本改观。东平湖北排不畅、南排不通的问题也一直没有完全解决。此外，全省93%的水库、5万多座塘坝位于山丘地区，虽经多年除险加固，但大都未经大洪水考验。

沪指失守4300点 112只鲁股下跌

□记者 李铁 实习生 郭琴琴 报道 本报济南5月5日讯 今天，上证指数暴跌4%，创今年以来第二大单日跌幅，跌破4300点关口，盘面全线飘绿。

沪指早盘微涨后迅速下跌，跌破4400点大关，一度下探至4387点，随后短暂上扬的升为4487点后有所回落，午后跌幅继续扩大，盘中击穿4300点，一日之内连破两个关口，尾盘回调至4300点上方，但未站稳。

截至收盘，沪指报4298.71点，下跌181.75点，跌幅4.06%；深成指报14233.10点，下跌627.43点，跌幅4.22%；创业板指报2783.44点，下跌61.81点，跌幅2.17%。板块方面，各板块全线失守，钢铁、交运、家用电器、电力、银行等板块领跌，其中钢铁板块跌幅最大。

鲁股表现同样不佳，135只正常交易的鲁股中，仅有23只上涨，占比仅为17%，其中山东华鹏、银座股份和金雷风电三只股票涨停；112只鲁股下跌，占比达83%，积成电子、新能泰山和科达股份跌停，跌幅超过8%。

济南股民李先生告诉记者，他今年3月入市，最初有一些盈利，从4月中旬起收益渐微，今天股市震荡将他两个月的盈利全部亏掉。

不过，老股民对此表现淡定，济南资深股民李忠田说，今天股市下调主要是受各种外部因素影响，但其内在也有调整的需求，快跌慢涨是牛市健康的表现。因此，他对后市未来的趋势仍然抱有信心。

对于未来，投资者是抄底还是逃跑？齐鲁证券分析师刘保民认为，今天沪指一根百余点长阴线直接跌破了5日、10日两条重要均线。另外，两市量能相比周一有所放大，说明下跌的动能还有释放的必要，预计短期继续向下调整的可能性偏大。不过，也有股民认为，继续下调正是入市抄底的好机会，毕竟牛市的大趋势短期之内不会改变。

(上接第一版) 赵润田在主持讲话中要求，各级各部门要认真组织传达会议精神，统一思想认识，逐项细化措施，迅速进入工作状态，牢牢把握防汛抗旱主动权，确保将防汛抗旱各项任务落到实处。

武警山东省总队司令员李苏鸣，省政府秘书长高峰参加会议。省气象局、省水利厅、山东黄河河务局、省住房和城乡建设厅主要负责人作了发言。

(上接第一版) 郑礼曾承担过若干这一领域的国际合作项目，他最感慨的是，在用这一技术援助朝鲜防治玉米螟后，由于成功减少产量损失，在项目结束后，朝鲜政府主动支持在当地建起了赤眼蜂工厂，推广这一技术。

“生物防治技术的推广应用需要政策支持”，郑礼说，因为这些天敌昆虫都是“活物”，没有货架期，必须有应用的订单才能算好时间安排生产，“我也接触到好多私人公司想做，但考虑后都认为风险太高。”另外，生物防治是持续、长期引导，而不是像农药能立刻见效，如果没有政策引导或补贴，农民很容易丧失耐心。

国内在生物防治方面唯一成功的应用案例是东北用赤眼蜂防治玉米螟。从最初吉林力推，现在黑龙江、辽宁也都开始大力推广，甚至在一些玉米主产区都建有赤眼蜂工厂。其成功推广的核心经验之一，就是省财政每年安排专项资金支持生物防治，通过政府采购等形式扶持天敌工厂快速发展，提高种植户应用热情。

山东作为农业大省，农业领域各种补贴名目繁多，但对这一新技术尚无规划。专家介绍，当前，社会对农产品的需求正在发生趋势性变化，农业进入转型窗口期，这一新技术的研究、推广、应用，有望为山东农业打造新的竞争优势，宜早作布局。