

# 如何建立系统完整的生态文明制度体系？

文 / 中国行政管理学会 环境保护部宣传教育司联合课题组

**编者按：**建设生态文明制度必须按照系统性要求进行，依据生态系统内在的高度多样性和复杂性规律，建立完整的制度体系。制度是否具有系统性、完整性和先进性，是生态文明水平的重要体现。为此，2013-2014年，环境保护部宣传教育司与中国行政管理学会共同开展了生态文明制度体系的课题研究，课题报告得到了国务院副总理张高丽的亲自批示。本刊特刊登此报告，以飨读者。

党的十八届三中全会提出，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。习近平同志指出，建设美丽中国，要加强生态环境保护，推进制度创新，努力从根本上扭转环境质量恶化趋势。这些论述为进一步加强环境保护，建设美丽中国，走向生态文明新时代，指明了前进方向。不断推进生态文明制度化建设，已经成为全面深化改革的有机组成部分，成为完善和健全社会主义制度的重要内容，有利于全面推进中国特色社会主义事业，有利于经济社会全面、协调、可持续发展，有利于推进国家治理体系和治理能力的现代化。

## 一、从国家治理体系和治理能力现代化的高度，定位生态文明制度体系建设

全面深化改革的总目标是完善和发展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。在国家治理过程中，制度建设具有根本性、持续性和全局性。将比较成熟的方针、政策制度化、法治化是国家治理体系和能力现代化的重要组成部分与核心标志。全面深化改革的总目标能不能在2020年实现，就是要看重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型。因此，社会主义各项事业的推进和发展都必须系统化、规范

化和制度化，最终形成定型、成熟、有效的制度体系，实现各项工作的科学、持续运转，提高国家治理能力和治理水平。

生态文明制度是人类社会在长期与大自然相处过程中形成的理念、政策、做法。生态文明制度的层次和水平标志着人类治理艺术和技巧的成熟程度，它关系到全人类、全社会、各民族和各国家整体利益的实现状况和政权运作是否科学和稳定。就一国而言，生态文明制度文明建设是一个国家政治、经济、文化、社会和生态建设的重要内容，它的进程有赖于社会现有的物质文明和精神文明整体水平的提高。

在“五位一体”的中国特色社会主义事业总体布局中，生态文明建设既要同经济建设、政治建设、文化建设和社会建设一样，提高制度化水平，发挥生态文明制度为美丽中国建设和中华民族永续发展提供坚实保障和有力支撑的作用，而且还要发挥生态文明制度对其他领域制度的辐射作用和引领作用。

确立生态文明制度建设在国家治理体系中的定位，有助于明确生态文明制度建设的目标和内容。生态文明制度建设的目标是构建有利于环境保护、资源节约、人与自然和谐关系的系统性、完整性、科学性的制度体系，为环保政策、资源政策的落实提供坚实保障，形成全社会共建生态文明的完善性、稳固性、持续性的行为模式。生态文明制度建设的主要内容包括制度的建立和完善、制度的落

实和执行、有关行为的激励与惩罚，以及预期的形成和定性。通过这四个环节，将尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念真正落到实处。这些目标和内容本身就说明生态文明制度是社会主义制度体系的主要内容和重要组成部分。

建设生态文明制度必须按照系统性要求进行，依据生态系统内在的高度多样性和复杂性规律，建立完整的制度体系。制度是否具有系统性、完整性和先进性，是生态文明水平的重要体现。先进的制度体系是生态文明的软实力，良好的生态环境是生态文明的硬实力。从根本上说，生态文明的制度水平决定了生态文明的建设水平。只有将生态文明建设的一系列理念、政策、规定和做法上升到制度水平，形成牢固的制度体系，并在实践中形成强有力的“激励相容”效应，才能切实保证生态文明建设形成良性的持续发展，才能切实保证“美丽中国”的理想和愿景逐步变成现实。

要按照基本制度、运行制度和符号制度三个子系统建构制度体系，克服目前存在的有序性、整体性不足的问题。基本制度作为内层，离制度体系的核心最近，是制度体系最深刻的反映；符号制度处于制度体系的外层，是制度体系价值最直观反映。运行制度则是基本制度和符号制度的中间环节，起着桥梁和纽带的作用。具体到生态文明制度体系，我们可以将其划分为基本制度、管理制度、文化制度三个层面，基本制度是生态文明制度体系的基石和支柱，管理制度是生态文明制度体系的维系和保障，而文化制度是生态文明制度体系的社会基础。

## 二、建立坚实的生态文明基本制度

建立生态文明基本制度，首先要进一步加强制度体系建设的顶层设计，制定时间表和实施路线图。应抓住中央设立“经济体制与生态文明体制”专项小组的时机，尽快起草和出台“关于推进生态文明建设的指导意见”，以提高各级政府和社会各界对生态文明建设的认识。制定实施生态文明建设目标体系，要将生态空间、生态经济、生态环境、生态生活、生态制度和生态文化等内容纳入其中。同时，在总体设计上广泛听取各方面意见，注重跨部门和跨领域，形成建立生态文明制度体系的时间表和实施路线图，并以此为依据指导各部门执行分工任务。

其次，以市场作用的充分发挥，作为生态文明基本

制度的基石。一是健全自然资源资产产权制度。产权是所有制的核心和主要内容，明晰产权是发挥市场机制的基本要求，自然资源资产产权制度是生态文明制度体系中的基础性制度。要对自然生态空间进行统一确权登记，形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。根据自然资源属性的多样化特征，通过比较广泛的地方试点示范，逐步修改完善现行法律有关国有和集体所有资源的产权制度规定，分类建立多样化的所有权体系。建立完整的自然资源资产的调查、评价和核算制度，并完善国有和集体自然资源资产代理或者托管及其经营管理的制度体系。二是在生产过程中发挥市场配置资源的决定性作用。要在力求厘清政府与市场关系的基础上，推进自然资源资产化管理，实行资源有偿使用制度和生态补偿制度，鼓励特许环境服务和协议保护，加快资源环境税费改革，构建体现生态文明理念的新型市场，探索排污权和碳排放交易的配置和利用。构建符合市场规律的自然资源定价机制，加快实施资源有偿使用制度、生态补偿制度、环境税收体系。进一步改革和完善环保事业的特许经营制度和特许保护制度，发挥市场激励的作用。

再次，以政府监管的有力有效，作为生态文明基本制度的支柱。一是建立自然资源用途管制制度。对用途进行管制，明确各类国土空间开发、利用及保护的边界，实现能源、水资源及矿产资源按质量进行分级，实现梯级利用。这是国家出于公共利益，使用国家权力，超越产权规定对自然资源进行管理的制度。这种管制充分体现了政府调控和监管对于弥补市场失灵的必要性和重要性，体现了政府职能的全面正确履行。比如自然保护区就属于用途管制制度，因为不管自然保护区属于谁管理，国家法规规定都不能在核心区内进行开发和建设活动。二是建立生态红线制度，划定并严守生态红线。生态红线观念一定要牢固树立起来，列入后全党全国就要一体遵行，决不能逾越。划定生态保护红线，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，有序实现耕地、河湖休养生息。严格准入制度，实行最严格的土地用途管理、资源节约管理，强化规划，严格审查，禁止不符合用途管制和节约标准的开发活动。按照生态保护红线由生态功能红线、环境质量红线和资源利用红线构成的基本思路，研究编制关于构建国家生态保护红线的指导意见。

### 三、建立协调的生态文明管理制度

建立生态文明管理制度的核心是遵循打破生态系统系统性、整体性和政府运行的部门性、分割性的矛盾。首先，要以问题的整体性为基础，更加突出管理制度的整体性。比如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。污染物由污染源产生，通过环境介质传播和消纳，必须将三者统筹考虑。要按照生态系统管理方式要求，对工业点源、农业面源、交通移动源等全部污染源排放的所有污染物，对大气、土壤、地表水、地下水 and 海洋等所有纳污介质，加强统一监管，实现环境污染的全防全控。同时，要重视生态系统的整体性规律，充分认识污染防治与生态保护的内在必然联系，增强二者监管的协调性和统一性，建立污染防治和生态保护的联动机制。

其次，要在政府部门分工和层级分权的现实条件下，更加突出管理制度的协调性。探索建立统筹协调的制度构架。环境问题产生并扩展为局地、区域和全球性问题，在我国目前最突出的就是区域性的灰霾污染和流域性的水污染。但是，这些环境问题所影响的空间范围往往与行政管辖的区域不一致，使现行管理体制难以解决跨行政区的环境问题。结构上，这些要素常常由不同部门来管理，使得环境管理缺乏整体性和协调性。功能上，现有体制实现资源环境的综合管理存在各种体制机制障碍。我们在保证生态环境保护完整性的同时，需要针对不同类型的问题设置相应的制度安排。对于幅员辽阔、资源环境复杂多样的发展中大国，完全通过一个部门实施统一监管显然是十分困难的。但无论采取哪种改革模式，建立统筹协调的制度构架是十分必要的。比如，在环境监管和行政执法领域，由于职能交叉，造成执法主体和监测力量分散，环保领域多头执法问题突出。要健全“统一监管、分工负责”和“国家监察、地方监管、单位负责”的监管体系，有序整合不同领域、不同部门、不同层次的监管力量，完善监管的法律授权，建立独立而统一的环境监管体制。


再次，以生态绩效的“可视化”为导向，突出管理制度的激励作用。将资源消耗、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。把生态效益等指标纳入经济社会发展综合评价体系，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离任审计，加大资源消耗、环境损害、生态效益、产能过

剩、科技创新的考核权重。加强生态环境绩效考核制度的权威性和执行力度，对生态文明建设成绩突出的地区，由上级财政给予转移支付，对单位和个人给予表彰奖励。建立责任追究制度，保持生态文明建设的持久性。建立完善的生态文明责任追究制度，明确责任主体、责任目标和责任范围。

### 四、建立长效的生态文明文化制度

生态文明制度既是约束人类行为的规则，同时也是衡量人类文明水平的标尺。对于生态文明制度而言，相比那些强制人们遵守的硬性规定和道德说教，那些成为人的价值观念甚至能铭刻在社会成员心中的“软规则”，在约束人们行为方面可能更为有力和持久。

首先，要积极倡导生态文明行为，培育绿色生活方式。制定并实施与生态文明和绿色发展相适应的可持续消费战略和行动计划，以党政机关、事业单位和国有企业为重点，开展生态文明单位建设活动，落实各项节能环保措施。采取政府采购服务等政策措施，推动消费方式变革，实行绿色设计和绿色制造，节约资源，减少污染，树立环保诚信。规范绿色产品生产，畅通绿色产品流通渠道，引导消费者购买节能环保低碳产品。推动全民在衣、食、住、行、游等各方面向简约适度、绿色低碳、文明健康的方式转变。推广绿色环保产品，倡导绿色出行，使绿色生活成为社会主流价值和生活方式。

其次，以企业经营者为主要对象，把生态教育贯穿于企业生产经营活动的始终。企业主管部门要制定政策，促使企业自觉按照循环经济模式组织生产，实行生态友好的生产方式，节约能源资源，保护生态环境。要定期举办企业经营管理者培训班，全面进行生态意识教育和环境保护政策法规学习，使其在企业生产经营活动中始终把环保工作放在第一位。在企业立项审批过程中，要严格坚持环保准入关。建立企业环境信用等级评价制度，督促企业自觉履行环保法定义务。加快建立环境保护“守信激励、失信惩戒”的机制。对企业的环境信用实行等级评价制度，将其等级评定结果与企业信贷、融资直接挂钩。强化企业社会责任感和荣誉感，形成以“保护生态环境为荣”的道德风尚，对企业家进行生态环境及可持续发展教育。

原载于2014年10月10日《中国环境报》