

宁夏党校、宁夏行政学院学术文库

宁夏生态文明 制度体系建构

Ningxia Shengtai Wenming
Zhidu Tixi Jianguo

主 编 郑 震 喜清江 赵旭辉

国家行政学院出版社

宁夏党校、宁夏行政学院学术文库

宁夏生态文明 制度体系建构

Ningxia Shengtai Wenming
Zhidu Tixi Jianguo

主 编 郑 震 喜清江 赵旭辉

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

宁夏生态文明制度体系建构/郑震, 喜清江, 赵旭辉主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2016. 3

ISBN 978-7-5150-1758-7

I. ①宁… II. ①郑… ②喜… ③赵… III. ①生态环境建设—研究—宁夏
IV. ①X321. 243

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 063706 号

书 名 宁夏生态文明制度体系建构
作 者 郑 震 喜清江 赵旭辉
责任编辑 刘正刚 李雪菲
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010) 68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
经 销 新华书店
印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司
版 次 2016 年 3 月北京第 1 版
印 次 2017 年 3 月北京第 2 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 21
字 数 281 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-1758-7
定 价 38.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929022

序 言

当前，我国面临资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，党的十八大报告首次将生态文明建设纳入“五位一体”的建设格局，其根本目的在于增强我国的可持续发展能力。党的十八届三中全会最大的亮点在于启动了经济、政治、文化、社会以及生态文明建设“五位一体”体制改革。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，坚持“源头严防、过程严管、后果严惩”，加快建立生态文明制度体系。2015年4月，中共中央、国务院发布《关于加快推进生态文明建设的意见》，这是当前和今后一个时期推动我国生态文明建设顶层设计和总体部署的路线图和时间表。2015年9月，中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》（以下简称《方案》），提出建立健全八项制度。《方案》无论是在理念层面还是在制度建设层面，都堪称生态文明建设顶层设计的里程碑。《方案》第五十三条指出，积极开展试点试验。充分发挥中央和地方两个积极性，鼓励各地区按照本方案的改革方向，从本地实际出发，以解决突出生态环境问题为重点，发挥主动性，积极探索和推动生态文明体制改革，其中需要法律授权的按法定程序办理。这意味着，再好的顶层设计，也需要扎实的基层实践，才能逐渐从理念、政策层面，深入到具体操作层面。

2013年12月，宁夏回族自治区党委十一届三次全会通过的《中

共宁夏回族自治区委员会关于深化改革推动经济社会发展若干重大问题的决定》，确定了全面深化深化改革的总体要求和具体措施，明确提出了全面建设开放宁夏、富裕宁夏、和谐宁夏、美丽宁夏的战略构想和宏伟目标，并强调要牢固树立“让优美的生态环境成为宁夏最大优势”的理念，宁可发展速度慢一些，也不能以牺牲环境为代价换取一时的经济增长、换取所谓的“政绩”。实现这一战略目标，需要生态文明建设领域的体制改革。一方面，与全国的情况类似，相对于政治、经济、文化、社会这四个方面的体制改革而言，宁夏生态文明体制改革更多意味着生态文明制度体系建设；另一方面，宁夏特殊的生态区位和经济社会发展程度，决定了生态文明制度体系建设有一定的特殊性。

宁夏地处黄河中上游，是我国创造生态财富的重要基地，社会稳定、生态良好是宁夏的两大优势，从生态安全的角度而言，宁夏肩负着促进中国社会经济可持续发展的历史重任。宁夏整体处于工业化中期的前半阶段，这意味着局部经济增长的迫切要求与我国生态安全的全局目标之间还存在着一定的矛盾，注定了宁夏推进生态文明建设的过程将比中部和东部地区更复杂且更具有挑战性。宁夏是既是少数民族地区，又是中国面向穆斯林世界的窗口；既是生态脆弱地区，又是资源富集地区；既是黄河流域的重要农业区，又是新兴煤炭能源基地；既是西部重点开发地区，又是经济发展长期落后地区。随着经济社会的发展，一些民族地区的生态旅游资源正成为绿色消费的首选，所谓“生态化的非物质经济”和“净土经济”有着巨大潜力。因此，宁夏要树立保护环境就是发展生产力、环境保护必然优化和促进经济发展的前瞻性理念，充分发挥好民族区域自治权，把生态移民、脱贫致富与环境保护有机结合起来，有序推进生态文明制度体系建设，协调经济发展与环境保护的关系。

宁夏生态文明制度体系建设既代表生态文明建设的软实力，又能衡量生态文明建设的实际水平；既是全面建成小康社会、全面依法治

国、全面深化改革的重要内容，也是建设美丽宁夏的首要任务。宁夏自治区党委党校、行政学院，宁夏环保厅积极贯彻落实党中央、国务院关于生态文明制度体系建设的顶层设计，在充分调研的基础上，借鉴国内外的成功经验，结合宁夏区情，提出了构建宁夏生态文明制度体系的总体思路和原则，基于宁夏生态文明制度体系建设在事前预防、行为管制、影响诱导、事后补救制度方面存在的问题，有针对性地提出了建议，旨在为宁夏自治区党委政府构建生态文明制度体系提供参考，深化各级党委、政府对生态文明建设的再认识，确保美丽宁夏建设有序推进。

编者
2015年10月

目 录

第一章 生态文明制度体系建设概述

第一节 生态文明制度体系建设的背景	3
一、1978—2000年：生态建设的法律体系逐步建立	4
二、2000—2012年：生态文明建设理念逐渐成熟	5
三、2013年至今：生态文明制度体系建设思路逐步清晰	7
第二节 生态文明制度体系的内涵与特征	9
一、生态文明制度体系的内涵	10
二、生态文明制度体系的特征	11
第三节 生态文明制度体系建构的意义	13
一、有利于保障生态文明建设	14
二、有利于实现美丽中国愿景	15
三、有利于克服生态文明建设瓶颈	16
四、有利于推动全民族生态意识的养成	18
五、有利于转变经济发展方式	20
六、有利于规范企业生产行为	21

第二章 国内外生态文明制度体系建设的 经验与启示

第一节 国外生态文明制度体系建设的经验	25
一、瑞典推进生态文明制度体系建设的宝贵经验	25
二、德国生态文明制度体系建设的宝贵经验	26
三、英国生态文明制度体系建设的经验	31
四、美国生态补偿机制的经验	34
第二节 国外生态文明制度体系建设的启示	36
一、瑞典推进生态文明制度体系建设的启示	37
二、德国生态文明制度体系建设的启示	38
三、英国生态文明制度体系建设的启示	40
四、美国生态补偿机制的启示	41
第三节 国内生态文明制度体系建设的经验	44
一、浙江省生态文明制度体系建设的经验	44
二、贵阳市生态文明制度体系建设的经验	48
三、宁波市生态文明制度体系建设的经验	52
四、武威市生态文明制度体系建设的经验	54
第四节 国内生态文明制度体系建设的启示	57
一、浙江省生态文明制度体系建设的启示	57
二、贵阳市生态文明制度体系建设的启示	59
三、宁波市生态文明制度体系建设的启示	60
四、武威市生态文明制度建设的启示	62

第三章 宁夏生态文明制度建设的历史进程、 主要成就及存在问题

第一节 宁夏生态文明制度建设的历史进程	67
一、生态文明制度建设以中央及国家部委精神为指导	68
二、生态文明制度建设以生态建设工程项目为载体	72
第二节 宁夏生态文明制度建设的主要成就	78
一、地方性法律法规相继出台	78
二、集体林权制度改革取得一定成效	79
三、水权转换制度取得新突破	80
四、农村环境保护制度走在全国前列	81
五、依法监督工作在全区各领域全面推行	81
第三节 宁夏生态文明制度建设存在的问题	82
一、生态文明制度体系不健全	82
二、生态文明制度不完善	85
三、生态文明建设的体制机制不顺畅	86

第四章 宁夏生态文明制度体系建设的意义、 总体思路及原则

第一节 宁夏生态文明制度体系建设的意义	91
一、保护天蓝地绿水净的美好家园	91
二、保障宁夏经济发展方式的转变	94
三、促使发展成果更多更公平地惠及全体人民	96
第二节 宁夏生态文明制度体系建设的总体思路	98
一、生态文明制度体系建设必须把握全局性	98

二、生态文明制度体系建设必须体现系统性	100
三、生态文明制度体系建设必须具有前瞻性	102
第三节 宁夏生态文明制度体系建设的原则	103
一、把握相对独立性与融贯性相结合的原则	104
二、把握普遍性和特殊性相结合的原则	106
三、把握渐进性与不平衡性相结合的原则	109

第五章 建立健全事前预防类制度

第一节 自然资源产权制度	115
一、农村土地产权制度	116
二、水权制度	127
三、矿产资源产权制度	133
四、集体林产权制度	139
第二节 自然资源监管体制	144
一、自然资源监管体制建设现状	144
二、自然资源监管体制存在的问题	148
三、完善自然资源监管体制的路径选择	150
第三节 国土空间开发保护制度	152
一、国土空间开发保护制度的现状	153
二、国土空间开发保护制度存在的问题	155
三、完善国土空间开发保护制度的对策建议	157
第四节 生态建设与经济发展综合决策制度	159
一、综合决策制度运行现状及存在问题	160
二、完善综合决策制度的对策建议	163

第五节 环境影响评价制度	168
一、环境影响评价制度运行现状	168
二、环境影响评价制度存在的问题	170
三、健全环境影响评价制度的对策建议	173

第六章 建立健全行为管制类制度

第一节 排污许可制度	177
一、排污许可制度运行现状	177
二、排污许可制度存在的主要问题	179
三、完善排污许可制度的对策建议	182
第二节 污染物排放总量控制制度	184
一、污染物排放总量控制制度运行现状	184
二、污染物排放总量控制制度存在的主要问题	186
三、健全污染物排放总量控制制度的对策建议	188
第三节 环境执法体制	190
一、环境执法体制发展现状	190
二、环境执法体制存在的问题	192
三、健全环境执法体制的对策建议	193

第七章 建立健全影响诱导类制度

第一节 干部生态政绩考核机制	199
一、宁夏干部政绩考核机制的现状	199
二、宁夏干部政绩考核机制中存在的问题	201

三、完善生态文明建设的干部政绩考核体系的建议	203
第二节 环境教育机制	210
一、环境教育机制的现状及其存在问题	210
二、完善环境教育机制的对策建议	211
第三节 公众参与机制	213
一、公众参与机制的现状和存在的问题	213
二、完善公众参与机制的建议	216
第四节 生态补偿制度	220
一、生态补偿制度的运行现状	221
二、生态补偿制度存在的问题	226
三、完善生态补偿制度的建议	228
第五节 环境税费制度	232
一、环境税费制度现状	233
二、环境税费制度存在的问题	236
三、加快构建和完善环境税制度的对策建议	238
第六节 排污权交易制度	241
一、排污权交易制度运行状况	241
二、排污权交易制度存在的主要问题	243
三、完善排污权交易制度的对策建议	245

第八章 建立健全事后补救类制度

第一节 环境突发事件预防应对机制	251
一、宁夏地方政府预防和应对环境突发事件的现状	252
二、宁夏地方政府预防应对环境突发事件存在的问题	253

三、建立健全环境突发事件预防应对机制的对策建议	256
第二节 环境公益诉讼制度	261
一、环境公益诉讼制度发展现状	262
二、环境公益诉讼制度存在的主要问题	263
三、完善环境公益诉讼制度的对策建议	266
第三节 环境损害赔偿制度	269
一、环境损害赔偿制度建设中存在的问题	269
二、完善环境损害赔偿制度的基本路径	272
第四节 生态环境损害责任终身追究制度	276
一、生态环境损害责任终身追究制度的现状	276
二、建立生态环境损害责任终身追究制的建议	278
参考文献	281
附录 1 中共中央 国务院关于加快推进生态 文明建设的意见	287
附录 2 中共中央 国务院印发《生态文明体制改革 总体方案》	303
后 记	319

第一章

生态文明制度体系建设 概述

- ❖ 生态文明制度体系建设的背景
- ❖ 生态文明制度体系的内涵与特征
- ❖ 生态文明制度体系建构的意义

党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，党的十八届三中全会提出，要紧紧围绕建设美丽中国，深化生态文明体制改革，加快建立系统完整的生态文明制度体系，推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。2015年9月11日，中央政治局召开会议，审议通过了《生态文明体制改革总体方案》。可以看出，生态文明建设的顶层设计，已经逐渐从理念和政策层面，深入到具体操作层面。

第一节 生态文明制度体系建设的背景

改革开放前，我国的环境保护工作主要靠行政手段来推动，各种环境保护措施具有明显的行政命令特征。由于缺乏环境保护的法律手段，这在很大程度上影响和制约了生态建设和环境保护的有效开展。改革开放之后，伴随着环境问题的出现及恶化，我国经济社会发展的理念逐步转变，环境保护的措施也逐步完善。

❖ 一、1978—2000年：生态建设的法律体系逐步建立

改革开放后，生态建设和环境保护需要完善的法律法规和制度加以保障成为共识，这为解决我国当时的生态环境问题提供了一条极好的思路。

以邓小平同志为核心的中央领导集体在抓经济建设的同时，十分重视抓生态建设，通过建立健全相关的法律体系，把环境保护工作纳入法制化轨道。1979年，《中华人民共和国环境保护法（试行）》（以下简称《环境保护法》）正式颁布，结束了我国环境保护无法可依的历史。此后，我国又陆续出台了一系列保护环境的法律法规，如《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国水土保持法》等（以下简称《森林法》《海洋环境保护法》《水污染防治法》《大气污染防治法》《水土保持法》），初步构建了环境保护的法律体系。这些法律法规对于保护环境、促进生态文明建设起到了重要的作用。

随着改革开放的不断深入，经济建设和生态环境保护之间的矛盾开始显现，环境与生态问题日趋严重，选择什么样的发展决定着这些矛盾和问题能否得到有效解决。以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体将中国的发展置于世界历史进程中思考，顺应时代发展的新趋势，确立了可持续发展战略。1995年9月28日，江泽民在党的十四届五中全会上指出：“在现代化建设中，必须把实现可持续发展作为一个重大战略。”^① 1997年9月，党的十五大报告进一步强调实施可持续发展是我国现代化建设的重大战略。

^① 《江泽民文选》（第1卷），人民出版社2006年版。