

总顾问 张卓元
主 编 武 力

中共十八届三中全会解读

中国的走向

生态文明体制改革

肖 翔 著
潘家华 顾问

T
rends

I
n

C
hina

健全自然资源资产产权制度和用途管制制度
划定生态保护红线
实行资源有偿使用制度和生态补偿制度
改革和完善生态环境保护管理体制



时代出版传媒股份有限公司
北京时代华文书局

TRENDS IN CHINA
ECOLOGICAL
SYSTEM REFORM

目 录

前 言 / 13

一、健全自然资源资产产权制度和用途管制制度

1. 建立自然资源资产产权制度 / 17
2. 建立空间规划体系 / 23
3. 健全能源、水、土地节约集约使用制度 / 28
4. 健全国家自然资源资产管理体制、完善自然资源监管体制 / 37

二、划定生态保护红线

1. 实施主体功能区制度 / 45
2. 建立国家公园体制 / 53
3. 建立资源环境承载能力监测预警机制 / 60
4. 取消部分地区生产总值考核 / 66
5. 编制自然资源负债表、建立责任追究制度 / 70

三、实行资源有偿使用制度和生态补偿制度

1. 加快自然资源及其产品价格改革 / 79

2. 将资源税扩展到占用各种自然生态空间 / 86
3. 实现耕地、河湖休养生息 / 91
4. 建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制 / 97
5. 推动地区间建立横向生态补偿制度 / 100
6. 发展环保市场 / 104
7. 吸引社会资本投入生态环境保护 / 111
8. 推行环境污染第三方治理 / 117

四、改革和完善生态环境保护管理体制

1. 监管所有污染物排放 / 123
2. 独立进行环境监管和行政执法 / 131
3. 建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制 / 135
4. 健全国有林区经营管理体制、完善集体林权制度改革 / 139
5. 及时公布环境信息、健全举报制度、加强社会监督 / 146
6. 完善污染物排放许可制、实行企事业单位污染物排放总量控制制度 / 151
7. 严格实行赔偿制度、依法追究刑事责任 / 156

后 记 / 161

Trends in China 中国的走向

总顾问 张卓元

主 编 武 力

中国的走向

生态文明体制改革

肖 翔 著
潘家华 顾问



时代出版传媒股份有限公司
北京时代华文书局

图书在版编目(CIP)数据

中国的走向. 生态文明体制改革 / 武力主编 ; 肖翔著.

— 北京 : 北京时代华文书局, 2014. 4

ISBN 978-7-80769-574-5

I. ①中… II. ①武… ②肖… III. ①中国共产党十八届三中全会(2013)

—文件—学习参考资料②生态环境—建设—研究—中国 IV. ①D229 ②X171.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第069913号

中国的走向 生态文明体制改革

总顾问 张卓元 主编 武力 肖翔 著

出版人 田海明 朱智润 策 划 静瑞彬 林清发

项目统筹 余 玲 朱昌爱 责任编辑 杨迎会 徐敏峰

装帧设计 程 慧 内文制作 王艾迪

出 版 时代出版传媒股份有限公司 <http://www.press-mart.com>

北 京 时 代 华 文 书 局 <http://www.bjsdsj.com.cn>

北京市东城区安定门外大街138号皇城国际大厦A座8楼 邮编: 100011

发 行 北京时代华文书局图书发行部 (010) 64267120 64267397

印 制 北京京都六环印刷厂 (010) 89591957

规 格 700mm×1000mm 1/16

印 张 10.5

字 数 91千字

版 次 2014年9月第1版 2014年9月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-80769-574-5

定 价 50.00元

※ 如发现因印装质量影响阅读, 请与印刷厂联系调换 ※ 版权所有 侵权必究

(本书图片由CFP和人民图片供稿)

绪 论

—

从1978年改革开放至今，中国的国内生产总值已经由1978年的3645亿元增长到2013年的56.88万亿元；第一产业所占的比重已经下降到10%左右，城镇化率上升到53.7%。35年来，人民生活从温饱不足发展到总体小康，2013年人均收入达到6800美元，农村贫困人口大幅度减少，中国已经进入中等偏高收入国家的行列，经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设都取得了举世瞩目的成就，综合国力显著增强；中国的发展和开放也促进了世界经济的发展，中国大陆的经济总量从1978年的世界排名第10到2010年超过日本跃居世界第二大经济体；制造业产值在2011年超过美国跃居世界第一；中国不仅外汇储备世界第一，进出口贸易总量2013年也达到世界第一；中国已经成为世界公认的新兴经济大国，中国的经济发展已经成为全球经济增长的重要引擎，中国的国际地位和影响力大幅度提高。

上述成就的取得，中国人民的面貌、社会主义中国的面貌、

中国共产党的面貌能发生如此深刻的变化，中国能在国际社会赢得举足轻重的地位，应该归功于逐渐深入和全面推进的改革。可以说，改革开放是中国共产党在新的时代条件下带领全国各族人民进行的新的伟大革命，是当代中国最鲜明的特色。1992年，邓小平在南方讲话中说：“不坚持社会主义，不改革开放，不发展经济，不改善人民生活，只能是死路一条。”回顾历史，更加感到邓小平这番话的深刻和正确。今天，中国人民已经形成如下共识：只有社会主义才能救中国，只有改革开放才能发展中国。35年来，中国共产党以巨大的政治勇气，锐意推进经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度改革，不断扩大开放，决心之大、变革之深、影响之广前所未有。

中国的发展成就很大，但是发展中遇到的困难和问题也不少。正如习近平在《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》中所说：“当前，国内外环境都在发生极为广泛而深刻的变化，我国发展面临一系列突出矛盾和挑战，前进道路上还有不少困难和问题。比如：发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，科技创新能力不强，产业结构不合理，发展方式依然粗放，城乡区域发展差距和居民收入分配差距依然较大，社会矛盾明显增多，教育、就业、社会保障、医疗、住

房、生态环境、食品药品安全、安全生产、社会治安、执法司法等关系群众切身利益的问题较多，部分群众生活困难，形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风问题突出，一些领域消极腐败现象易发多发，反腐败斗争形势依然严峻，等等。解决这些问题，关键在于深化改革。”

面对新形势、新任务，中国必须通过全面深化改革，着力解决发展面临的一系列突出矛盾和问题，不断推进中国特色社会主义制度自我完善和发展。2013年4月20日，中共中央发出《关于对党的十八届三中全会研究全面深化改革问题征求意见的通知》。各地区、各部门一致认为，中共十八届三中全会重点研究全面深化改革问题，顺应了广大党员、干部、群众的愿望，抓住了全社会最关心的问题，普遍表示赞成。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）就是在这个背景下形成的。中共中央在起草《决定》时，突出了五个方面的考虑：一是适应中共和国家事业发展新要求，落实十八大提出的全面深化改革开放的战略任务。二是以改革为主线，突出全面深化改革新举措，一般性举措不写，重复性举措不写，纯属发展性举措不写。三是抓住重点，围绕解决好人民群众反映强烈的问题，回应人民群众呼声和期待，突出重

要领域和关键环节，突出经济体制改革牵引作用。四是坚持积极稳妥，设计改革措施胆子要大、步子要稳。五是时间设计到2020年，按这个时间段提出改革任务，到2020年在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果。由此可以看出，《决定》谋划了未来中国改革和制度建设的走向和目标，是指引未来中国改革的纲领性文献。

二

2013年11月中共十八届三中全会通过的《决定》，合理布局了全面深化改革的战略重点、优先顺序、主攻方向、工作机制、推进方式和时间表、路线图，形成了改革理论和政策的一系列新的重大突破，是全面深化改革的又一次总部署、总动员。

《决定》以中国当前亟待解决的重大问题为提领，按条条谋篇布局。除引言和结束语外，共16个部分，分三大板块。第一部分构成第一板块，是总论，主要阐述全面深化改革的重大意义、指导思想、总体思路。第二至第十五部分构成第二板块，是分论，主要从经济、政治、文化、社会、生态文明、国防和军队6个方面，具体部署全面深化改革的主要任务和重大举措。第十六部分构成第三板块，讲组织领导，主要阐述加强和改善中国共产党对全面深化改革的领导。

关于改革的总目标，《决定》提出：“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。必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性，加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明，让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平惠及全体人民。”

中国共产党过去讲过很多现代化，包括农业现代化、工业现代化、科技现代化、国防现代化等，而“国家治理体系和治理能力的现代化”则是第一次提出。深刻理解和准确把握这个总目标，是贯彻落实各项改革举措的关键。国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现，两者相辅相成，单靠哪一个治理国家都不行。治理国家，制度是起根本性、全局性、长远性作用的。然而，没有有效的治理能力，再好的制度也难以发挥作用。同时必须看到，中国共产党在推进国家治理体系建设、提高国家治理能力上遇到的问题是极其复杂的。

《决定》指出：“全面深化改革，必须立足于我国长期处于社会主义初级阶段这个最大实际，坚持发展仍是解决我国所有问题的关键这个重大战略判断，以经济建设为中心，发挥经济体制

改革牵引作用，推动生产关系同生产力、上层建筑同经济基础相适应，推动经济社会持续健康发展。”关于经济、政治、文化、社会、生态文明、国防和军队、中国共产党的建设等方面改革的关系，《决定》提出：“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”

关于改革的方法，《决定》提出：“最重要的是，坚持党的领导，贯彻党的基本路线，不走封闭僵化的老路，不走改旗易帜的邪路，坚定走中国特色社会主义道路，始终确保改革正确方向；坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实，一切从实际出发，总结国内成功做法，借鉴国外有益经验，勇于推进理论和实践创新；坚持以人为本，尊重人民主体地位，发挥群众首创精神，紧紧依靠人民推动改革，促进人的全面发展；坚持正确处理改革发展稳定关系，胆子要大、步子要稳，加强顶层设计和摸着石头过河相结合，整体推进和重点突破相促进，提高改革决策科学性，广泛凝聚共识，形成改革合力。”

《决定》还制定了改革的时间表，并考虑到改革的循序渐进、统筹配套问题。一方面要求“到2020年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，完成本决定提出的改革任务，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。”另一方面，习近平在关于《决定》的说明中又强调：“我们讲胆子要大、步子要稳，其中步子要稳就是要统筹考虑、全面论证、科学决策。经济、政治、文化、社会、生态文明各领域改革和党的建设改革紧密联系、相互交融，任何一个领域的改革都会牵动其他领域，同时也需要其他领域改革密切配合。如果各领域改革不配套，各方面改革措施相互牵扯，全面深化改革就很难推进下去，即使勉强推进，效果也会大打折扣。”

三

《决定》实施以来，到2014年2月，中共中央成立了“中央全面深化改革领导小组及其办公室”，设立6个专项小组，明确了贯彻落实三中全会改革举措分工方案，分解了336项任务，并确定了协调单位、牵头单位、参加单位。这些机构已经开始紧锣密鼓运转。各地区、各部门也迅速行动，热情高、干劲大、行动快、指向准、反响好，初见成效。

为了进一步推进《决定》的贯彻落实，习近平在2014年2月17日指出：我们在学习宣传全会精神上还要下细功夫、苦功夫、深功夫，夯实全面深化改革的思想认识基础。在学习理解上，要防止一知半解、断章取义、生搬硬套，要弄清楚整体政策安排与

某一具体政策的关系、系统政策链条与某一政策环节的关系、政策顶层设计与政策分层对接的关系、政策统一性与政策差异性的关系、长期性政策与阶段性政策的关系，既不能以局部代替整体、又不能以整体代替局部，既不能以灵活性损害原则性，又不能以原则性束缚灵活性。在贯彻落实上，要防止徒陈空文、等待观望、急功近利，必须有时不我待的紧迫意识和夙夜在公的责任意识抓实、再抓实。改革是循序渐进的工作，既要敢于突破，又要一步一个脚印、稳扎稳打向前走，确保实现改革的目标任务。

总之，全面深化改革是为了优化中国发展的体制机制，实现国家治理体系和治理能力现代化，为中国的全面、可持续发展提供动力和保障。而中国的发展，对世界的发展无疑会起到强大推动作用，不仅会成为全球经济发展的拉动力量，也会为全球和平与稳定发挥更大的作用，中国应该为人类的发展做出更大的贡献，也能够做出更大的贡献。

目 录

前 言 / 13

一、健全自然资源资产产权制度和用途管制制度

1. 建立自然资源资产产权制度 / 17
2. 建立空间规划体系 / 23
3. 健全能源、水、土地节约集约使用制度 / 28
4. 健全自然资源资产管理体制、完善自然资源监管体制 / 37

二、划定生态保护红线

1. 实施主体功能区制度 / 45
2. 建立国家公园体制 / 53
3. 建立资源环境承载能力监测预警机制 / 60
4. 取消部分地区生产总值考核 / 66
5. 编制自然资源负债表、建立责任追究制度 / 70

三、实行资源有偿使用制度和生态补偿制度

1. 加快自然资源及其产品价格改革 / 79

2. 将资源税扩展到占用各种自然生态空间 / 86
3. 实现耕地、河湖休养生息 / 91
4. 建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制 / 97
5. 推动地区间建立横向生态补偿制度 / 100
6. 发展环保市场 / 104
7. 吸引社会资本投入生态环境保护 / 111
8. 推行环境污染第三方治理 / 117

四、改革和完善生态环境保护管理体制

1. 监管所有污染物排放 / 123
2. 独立进行环境监管和行政执法 / 131
3. 建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制 / 135
4. 健全国有林区经营管理体制、完善集体林权制度改革 / 139
5. 及时公布环境信息、健全举报制度、加强社会监督 / 146
6. 完善污染物排放许可制、实行企事业单位污染物排放总量控制制度 / 151
7. 严格实行赔偿制度、依法追究刑事责任 / 156

后 记 / 161

前 言

改革开放以来，中国国内生产总值从1978年的3645亿元提高到2013年的56.88万亿元，取得了令世界瞩目的成就。然而，随着经济的高速发展，生态和环境问题也日益严峻。发达国家在工业化过程中曾普遍发生过的环境污染公害，在中国也不断产生。建设生态文明，关系人民福祉，关乎民族未来。中共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，提出建设美丽中国的目标。中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）首次确立了生态文明制度体系，从源头、过程、后果的全过程，按照“源头严防、过程严管、后果严惩”的思路，阐述了生态文明制度体系的构成及其改革方向、重点任务^①。源头严防就是在源头上防止损害生态环境的行为，包括健全自然资源资产

^① 杨伟民：《建立系统完整的生态文明制度体系》，《光明日报》2013年11月23日。

产权制度和用途管制制度等。过程严管就是在发展和开发过程中建立一套制度来约束地方和企业行为，包括划定生态红线、实行资源有偿使用和生态补偿制度等。后果严惩就是要建立严格的损害责任赔偿制度。落实《决定》提出的生态文明制度建设任务，中国就能逐步改善生态环境状况，早日建成美丽中国。