

生态文明制度建设 概论

SHENGTAI WENMING
ZHIDU JIANSHE GAILUN

环境保护部环境与经济政策研究中心 编著

中国环境出版社

生态文明制度建设

概论

SHENGTAI WENMING
ZHIDU JIANSHE GAILUN

环境保护部环境与经济政策研究中心 编著

中国环境出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

生态文明制度建设概论/环境保护部环境与经济政策
研究中心编著. —北京: 中国环境出版社, 2016.6

环保干部教育培训系列教材

ISBN 978-7-5111-2816-4

I. ①生… II. ①环… III. ①生态文明—制度建
设—中国—干部培训—教材 IV. ①X321.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第111562号

出版人 王新程
责任编辑 周艳萍 付江平
责任校对 尹芳
封面设计 彭杉

出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街16号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67112738 (管理图书出版中心)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2016年6月第1版
印 次 2016年6月第1次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 14.5
字 数 336千字
定 价 45.00元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究。】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

《生态文明制度建设概论》编写组

顾 问 夏 光 环境保护部环境与经济政策研究中心

主 编 原庆丹 环境保护部环境与经济政策研究中心

副主编 殷培红 环境保护部环境与经济政策研究中心

马 丽 中共中央党校

作 者 (按成果贡献排序)

李宗尧 中共江苏省委党校

贺 蓉 环境保护部环境与经济政策研究中心

马 茜 环境保护部环境与经济政策研究中心

于忠华 南京市环境保护科学研究院

王 彬 环境保护部环境与经济政策研究中心

和夏冰 环境保护部环境与经济政策研究中心

武翡翠 环境保护部环境与经济政策研究中心

耿润哲 环境保护部环境与经济政策研究中心

梁璇静 环境保护部环境与经济政策研究中心

成祥东 中共江苏省委党校

王晓凤 中共江苏省委党校

祁霄鹏 中共江苏省委党校

前 言

2015年4月,中共中央、国务院印发《关于加快推进生态文明建设的意见》,把健全生态文明制度体系作为重点,凸显了建立长效机制在推进生态文明建设中的基础地位。同年9月,中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》,提出要加快建立系统完整的生态文明制度体系,为我国生态文明领域改革作出了顶层设计。深化改革创新和模式探索,发挥生态文明制度红利,用制度保障生态文明建设,是生态文明建设走向制度化和常态化的重要保障。

生态文明建设是理念、制度和行动的综合,它通过科学理念指引制度设计,通过制度规范和引导行动,从而构成一个完整的体系。《生态文明制度建设概论》作为环境保护部主持的生态文明建设系列教材的第三个主题,由环境保护部环境与经济政策研究中心组织编写。全书根据十八届三中全会精神,以及《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》选取生态文明建设的各项主要制度分章进行阐述,分设12章,重点就健全自然资源资产产权制度、健全国土空间用途管制制度、建立空间规划体系、建立生态保护红线制度、建立国家公园体制、完善生态补偿制度、完善污染物排放总量控制制度、完善污染物排放许可制度、探索编制自然资源资产负债表、实行自然资源资产离任审计制度、建立生态环境损害责任终身追究制度、实行生态环境损害赔偿制度12项制度,系统阐述各项制度的背景、现状与问题,以及国内外经验和对策建议,并对国家已经正式出台的有关制度改革实施或试点方案进行了解读。

由于编制水平有限,书中恐有错误或不妥之处,衷心希望广大读者批评指正。

编 者

2015年12月

目 录

总 论.....	1
参考文献.....	8
第一章 健全自然资源资产产权制度.....	9
第一节 自然资源资产产权制度的理论与现实背景.....	9
第二节 自然资源资产产权制度建设现状和问题.....	13
第三节 自然资源资产产权管理的国际经验借鉴.....	17
第四节 自然资源资产产权管理制度改革方向.....	21
参考文献.....	23
第二章 健全国土空间用途管制制度.....	24
第一节 国土空间用途管制制度理论与现实背景.....	24
第二节 国土空间用途管制现状和问题.....	28
第三节 国土空间用途管制制度相关国际经验借鉴.....	31
第四节 国土空间用途管制制度的改革方向.....	36
参考文献.....	37
第三章 建立空间规划体系.....	39
第一节 我国空间规划体系的现状与问题.....	39
第二节 我国相关空间规划的演变.....	43
第三节 国外空间规划的经验借鉴.....	48
第四节 我国构建空间规划体系的实践探索.....	52
第五节 构建我国空间规划体系的对策建议.....	57
参考文献.....	60
第四章 建立生态保护红线制度.....	62
第一节 生态保护红线制度的产生与发展.....	62
第二节 生态保护红线的内涵和意义.....	65
第三节 生态保护红线制度的基础与经验.....	68
第四节 生态保护红线制度的建立.....	75

参考文献	79
第五章 建立国家公园体制	80
第一节 国家公园理念的起源与发展	80
第二节 我国国家公园体制建设的背景与进展	82
第三节 建立国家公园体制的国际经验借鉴	87
第四节 建立国家公园体制的对策建议	93
参考文献	95
第六章 完善生态补偿制度	97
第一节 关于生态补偿制度的提出	97
第二节 我国生态补偿制度建设的现状与问题	100
第三节 生态补偿制度的国内外经验借鉴	107
第四节 完善我国生态补偿制度的对策建议	111
参考文献	113
第七章 完善污染物排放总量控制制度	116
第一节 污染物排放总量控制制度的背景	116
第二节 污染物排放总量控制制度的现状与问题	120
第三节 国外污染物排放总量控制制度的经验借鉴	125
第四节 污染物排放总量控制制度的改革建议	131
参考文献	133
第八章 完善污染物排放许可制度	135
第一节 污染物排放许可制度提出的背景	135
第二节 污染物排放许可证制度的现状和问题	138
第三节 国外污染物排放许可制度的经验借鉴	141
第四节 污染物排放许可制度改革建议	147
参考文献	149
第九章 探索编制自然资源资产负债表	150
第一节 自然资源资产负债表概念辨析	150
第二节 自然资源资产负债表提出的重要意义	154
第三节 自然资源资产负债表编制的实践进展	156
第四节 《编制自然资源资产负债表试点方案》主要内容	162
第五节 编制自然资源资产负债表的对策建议	164
参考文献	166

第十章 实行自然资源资产离任审计制度	167
第一节 自然资源资产离任审计制度设计的理论与现实背景	167
第二节 我国自然资源资产离任审计制度建设进展	173
第三节 《开展领导干部自然资源资产离任审计试点方案》解读	182
第四节 推进我国自然资源资产离任审计制度建设的启示	184
参考文献	186
第十一章 建立生态环境损害责任终身追究制度	187
第一节 生态环境损害责任追究制度设计的理论与现实背景	187
第二节 生态环境损害责任制追究制度建设进展	191
第三节 《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》解读	200
第四节 生态环境损害责任追究制度完善的主要方向	203
参考文献	208
第十二章 实行生态环境损害赔偿制度	209
第一节 生态环境损害的概念	209
第二节 《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》解读	211
第三节 关于完善生态环境损害赔偿制度的对策建议	217
参考文献	221
致 谢	222

总 论

自 2007 年中共十七大首次提出建设生态文明要求以来，有关生态文明建设的理论认识和实践要求不断创新。中共十七届四中全会、十八大、十八届三中全会都对加快生态文明建设提出了进一步要求。2015 年更是集中出台了一系列深化生态文明体制改革的实施方案。这一系列政策文件的出台，标志着生态文明建设理论体系日益成熟，以生态文明体制改革为先导，以生态文明制度建设为抓手，着力构建生态文明建设长效机制的实践思路日益清晰。这些重要战略部署，对进一步加强生态环境保护、大力推进生态文明建设具有重大作用，对推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局具有重大意义（张高丽，2013）。

一、中共十八届三中全会提出“用制度保护生态环境”

（一）加强生态文明制度建设的重要意义

制度是决定人们相互关系而设定的一系列社会规则，包括人际交往中的规则及社会组织结构和机制。康芒斯^①把制度解释为一种“集体的行为”，解决冲突的“秩序”。诺斯^②认为制度是调节人类行为的准则，舒尔茨^③认为“制度是一种行为规则”。制度的关键功能是增进秩序，防止和化解冲突。在合理的制度设计对人们行为真正具有约束力的情况下，可以提高对人的行为的预见性，减少交易成本、提高效益。因此，制度也是社会资本的重要组成部分，是引导人际交往和社会发展的“软件”，是一种长效机制。

中共十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出：“紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。”“建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系……用制度保护生态环境。”习近平总书记进一步强调要把制度建设作为推进生态文明建设的重中之重，着力破解制约生态文明建设的体制机制障碍。

① Commons, John Rogers 康芒斯(1862—1945 年)，美国经济学家，制度学派的重要代表人物，1934 年著有《制度经济学：它在政治经济学中的地位》。

② Douglass C. North 诺斯，美国加州伯克莱大学博士，由于建立了包括产权理论、国家理论和意识形态理论在内的“制度变迁理论”，获得 1993 年诺贝尔经济学奖。

③ Theodore W. Schultz 舒尔茨，1979 年诺贝尔经济学奖获得者。威斯康星大学博士，美国经济学家，美国经济学会会长，美国国家科学院院士、美国人文科学院院士。

建设生态文明就是提高全社会生态理性的过程，是一种重大的社会变迁和集体行动，需要社会成员之间缔结新型的行动准则和合作规则，即建立生态文明制度。制度具有引导、规制、激励和服务等功能，加快生态文明制度建设，用制度保护生态环境，是建设生态文明、实现美丽中国梦的制度保障和路径选择。

专栏 0-1 我国执政纲领中有关生态文明建设的重要论述

生态文明的相关理念体现在我国执政纲领中始于党的十六大。2002年11月，党的十六大报告在全面建设小康社会的目标中提出要使“可持续发展能力不断增强，生态环境得到改善，资源利用效率显著提高，促进人与自然的和谐，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路”，给小康社会注入了绿色的生态内涵，强调我国应走生态文明发展之路。

2007年10月，党的十七大首次用“建设生态文明”一词在建设小康社会目标中，用103个字描述了实现人与自然和谐、文明发展三大方面的具体目标和工作要求，即“基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式”“生态环境质量明显改善”和“生态文明观念在全社会牢固树立”。党的十七届四中全会上，提出了社会主义建设的“五位一体”总体布局，即把生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设一起作为社会主义建设事业的一项重要任务之一。

2012年，党的十八大报告用了1350个字不仅回答了这个重要理论问题，即“尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念”，而且还相应提出了“坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针”，并要求“把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程”。同时要将生态文明建设理念与制度化建设结合起来，首次提出“生态文明制度建设”与“优化国土空间开发格局”“全面促进资源节约”“加大自然生态系统和环境保护力度”一起作为生态文明建设的四大重点任务。

党的十八届三中全会则进一步明确了生态文明建设的基本途径和方略，提出“紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度”。党的十八届三中全会把生态文明体制改革同经济体制、政治体制、文化体制、社会体制改革一起纳入国家治理体系和治理能力现代化的全面深化改革总目标之中，以改革的思路破解生态文明建设中的难题，这对大力推进我国生态文明建设将产生重大而深远的影响。

（二）党的十八届三中全会提出的生态文明制度建设的主要内容

党的十八届三中全会《决定》中有关生态文明制度建设的主要内容十分丰富（见表0-1）。制度建设的主要内容体现在四大方面：一是完善空间规划体系，划定生态保护红线。严格按照主体功能区推动发展。建立资源环境承载能力监测预警机制，对水土资源、环境容量和海洋资源超载区域实行限制性措施。二是完善生态环境保护的市场化机制。完善对重点生态功能区的生态补偿机制，推动地区间建立横向生态补偿制度。发展环保市场，推

行节能量、碳排放权、排污权、水权交易制度，建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制，推行环境污染第三方治理。三是改革生态环境保护管理体制。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，独立进行环境监管和行政执法。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。及时公布环境信息，健全举报制度，加强社会监督。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。对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度，依法追究刑事责任。对领导干部建立生态环境损害责任终身追究制。四是改革自然资源管理体制。健全国家自然资源资产管理体制，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。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。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，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。

表 0-1 党的十八届三中全会《决定》中有关生态文明制度建设的主要内容

	体制	机制	制度
1 自然资源管理（含国土空间开发）			
1.1 国土空间		重点生态功能区的生态补偿机制、调节工业用地和居住用地合理比价机制 2 项机制	主体功能区制度 1 项制度
1.2 资源管理	国家自然资源资产管理体制、自然资源监管体制、国有林区经营管理体制等 4 项体制		主体功能区制度，自然资源资产产权制度，用途管制制度，集体林权制度，资源有偿使用制度，能源，水，土地节约集约使用制度，节能量，水权交易制度 7 项制度
1.3 资源节约			能源、水、土地节约集约使用制度、节能量等 2 项制度
2 环境保护（含生态恢复）	生态环境保护管理体制 1 项体制	生态环境保护的市场化机制、资源环境承载能力监测预警机制、陆海统筹的生态系统保护修复机制和污染防治区域联动机制 4 项机制	生态补偿制度，损害赔偿制度，责任追究制度，环境治理和生态修复制度，企事业单位污染物排放总量控制制度，碳排放权、排污权交易制度，环境信息公开、举报制度等 8 项制度

二、《关于加快推进生态文明建设的意见》的核心内容

2015 年 3 月 24 日，中共中央政治局召开会议，审议通过《关于加快推进生态文明建设的意见》（以下简称《意见》），会议指出，生态文明建设事关实现“两个一百年”奋斗目标，事关中华民族永续发展，是建设美丽中国的必然要求，对于满足人民群众对良好生

态环境新期待、形成人与自然和谐发展现代化建设新格局，具有十分重要的意义。

《意见》是中央就生态文明建设作出专题部署的第一个文件，突出体现了战略性、综合性、系统性和可操作性，是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（徐绍史，2015）。《意见》通篇贯穿了“绿水青山就是金山银山”的基本理念，确立了经济社会发展活动要符合自然规律、形成人与自然和谐发展现代化建设新格局的基调和导向；描绘了生态文明建设的目标愿景，按照源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的“16字”整体思路，提出了生态文明建设的主要目标；体现了现代化建设的“绿色化”取向，针对我国经济社会发展中存在的高投入、高消耗、高排放、不循环等突出问题，在生产方式、生活方式等方面提出了具体要求。

《意见》全文共包括9个部分35条，总体脉络概括起来就是“五位一体”“五个坚持”“四项任务”“四项保障机制”。

“五位一体”，就是围绕党的十八大关于“将生态文明建设融入经济、政治、文化、社会建设各方面和全过程”的要求，提出了具体的实现路径和融合方式。

“五个坚持”，就是坚持把节约优先、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，坚持把深化改革和创新驱动作为基本动力，坚持把培育生态文化作为重要支撑，坚持把重点突破和整体推进作为工作方式，将中央关于生态文明建设的总体要求明晰细化。

“四项任务”，就是明确了优化国土空间开发格局、加快技术创新和结构调整、促进资源节约循环高效使用、加大自然生态系统和环境保护力度四个方面的重点任务。

“四项保障机制”，就是提出了健全生态文明制度体系、加强统计监测和执法监督、加快形成良好社会风尚、切实加强组织领导四个方面的保障机制。

三、关于《生态文明体制改革总体方案》

2015年9月，中央全面深化改革领导小组经济体制和生态文明体制改革专项小组发布了“1+6”的生态文明体制改革路线图。“1”就是《生态文明体制改革总体方案》，由专项小组牵头，中央财办、中央编办、国家发展改革委等12个部门共同起草。“6”包括《环境保护督查方案》《生态环境监测网络建设方案》《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》《编制自然资源资产负债表试点方案》。

“1+6”的改革组合拳围绕目标，搭建起总体性制度框架，形成一个产权清晰、多元参与、激励与约束并重、系统完整的体系，致力于解决当前生态环境领域的突出问题，推进生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化，努力走向社会主义生态文明新时代。

（一）“6+6+8”构筑生态文明体制改革顶层设计方案

《生态文明体制改革总体方案》是生态文明领域改革的顶层设计和部署，习近平总书记在生态文明建设方面提出了很多在理论前沿和时代前沿的新思想、新论断，理念先行、顶层设计、填补空白、整合统一这十六个字是方案的鲜明特点。《生态文明体制改革总体

方案》主要内容可以用“6+6+8”概括，即“6大理念+6个原则+8个支柱（制度）”（新华网，2015）。

6大理念是指要树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念；发展和保护相统一的理念；绿水青山就是金山银山的理念；自然价值和自然资本的理念；空间均衡的理念；山水林田湖是一个生命共同体的理念。

6个原则是指推进生态文明体制改革要坚持正确方向；坚持自然资源资产的公有性质；坚持城乡环境治理体系统一；坚持激励和约束并举；坚持主动作为和国际合作相结合；坚持鼓励试点先行和整体协调推进相结合。

8个制度是指要建立归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度；以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度；以空间治理和空间结构优化为主要内容，全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系；覆盖全面、科学规范、管理严格的资源总量管理和全面节约制度；反映市场供求和资源稀缺程度，体现自然价值和代际补偿的资源有偿使用和生态补偿制度；以改善环境质量为导向，监管统一、执法严明、多方参与的环境治理体系；更多运用经济杠杆进行环境治理和生态保护的市场体系；充分反映资源消耗、环境损害、生态效益的生态文明绩效评价考核和责任追究制度。

8个制度，各有针对性，目标明确，实际上就是生态文明体制方面的四梁八柱。抓住核心，以点带面，纲举目张，一系列制度将为生态文明体制改革的顺利推进提供保障（中国环境报，2015）。

自然资源资产产权制度核心是“清晰”，首先主要解决自然资源产权不清晰、所有者不到位、所有权边界模糊等问题，从而真正从源头上避免生态环境的破坏。其次是产权管理的统一性，即“建立统一的确权登记系统”“统一自然资源资产所有权职责”“统一行使所有国土空间的用途管制职责”。

国土空间开发保护制度的核心是“主体功能”，着力解决因无序开发、过度开发、分散开发，导致优质耕地和生态空间占用过多、生态破坏、环境污染等问题。不同区域自然条件不一样，应根据主体功能进行开发和保护程度不一的监管，需在一个空间范围之内考虑人口、经济、生态环境三者的空间关系，推进空间治理体系是一个国家治理体系现代化中的重要任务。

空间规划体系的核心是“一张图”，主要解决空间性规划重叠冲突、部门职责交叉重复、地方规划朝令夕改等问题，我国目前规划很多，但缺乏基础性的空间规划，地方的土地规划、城乡规划、环境保护规划等难以融合。推进“多规合一”，最终形成一个市（县），一个规划，一张图，一张蓝图干到底。从源头上解决基础性制度缺失问题。

资源总量管理和全面节约制度的核心是“扩围”，着力解决资源使用浪费严重、利用效率不高等问题。在最严格的耕地保护制度和水资源管理制度基础上，将严格的保护制度拓展到其他各类自然空间和各类自然资源中，如建立能源总量的管理制度和节约制度等。

资源有偿使用和生态补偿制度的核心是“有价”，主要解决自然资源及其产品价格偏低、生产开发成本低于社会成本、保护生态得不到合理回报等问题。自然资源是有价值的，保护自然、保护生态环境既是增值自然价值的过程，也是增加自然资本的过程。因而，保

护生态环境也是发展，使用者必须付费，所有者必须收费，才能真正建立起生态补偿机制理论上的基础。

环境治理体系的核心是“共治”，着力解决污染防治能力弱、监管职能交叉、权责不一致、违法成本过低等问题。“环境治理”一词体现了环境保护需要政府、企业、个人、社会来共同参与和治理，各自发挥不同的作用。政府要做好法律、标准制定，进行监督、严格执法，企业要进行自我约束，个人要自觉行动，社会组织要更多地参与监管。环境治理需要全社会共同行动。

建立市场体系的核心是“市场机制”，着力解决市场主体和市场体系发育滞后、社会参与度不高等问题。由于生产生态产品也是发展，所以要培育更多的环境治理和生态修复保护方面的市场主体。在碳排放、用能权、水权、排污权等领域建立市场体系，建立绿色信贷、绿色股票指数、绿色发展基金等中国绿色金融体系，增加企业，壮大企业，形成更加完善的市场环境。

生态文明绩效评价考核和责任追究制度主要是针对政府而言，核心是“履责”。主要解决发展绩效评价不全面、责任落实不到位、损害责任追究缺失等问题，发挥好政绩考核的“指挥棒”作用。这两个制度突出事后监管与赔偿责任问题。通过设立这方面的制度，要求各级政府严格履行保护生态环境的重要职责。

生态文明体制改革确立的理念、遵循的原则，都需要具体的制度予以贯彻实施，推进生态文明体制改革要坚持正确方向，坚持自然资源资产的公有性质，坚持城乡环境治理体系统一，坚持激励和约束并举，坚持主动作为和国际合作相结合，坚持鼓励试点先行和整体协调推进相结合，处理好改革涉及的 10 个方面问题整合（见表 0-2），搭建好基础性制度框架，全面提高我国生态文明建设水平（中央政府门户网站，2015）。

表 0-2 《生态文明体制改革总体方案》涉及 10 个方面问题整合

序号	《生态文明体制改革总体方案》涉及问题
1	建立统一的确权登记系统
2	统一自然资源资产所有权职责
3	统一行使所有国土空间的用途管制职责
4	编制统一的空间规划
5	推进实现全国统一的矿业权交易平台建设
6	在全国范围建立统一公平、覆盖所有固定污染源的企业排放许可制
7	环境保护职责的统一 以改善环境质量为导向，监管统一、执法严明、多方参与的环境治理体系，在部分地区开展环境保护管理体制创新试点，统一规划、统一标准、统一环评、统一监测、统一执法
8	统一的城乡环境治理体系（统一监管和行政执法的体制）
9	建立统一的绿色产品体系（绿色产品标准、认证、标志等体系）
10	统一的综合性生态文明试点

（二）配套方案细化生态文明体制改革总体方案

《环境保护督查方案》通过切实落实地方党委和政府环境保护方面的主体责任，加快解决突出环境问题，促进环保产业的发展，推动发展方式向绿色低碳转变。《环境保护督查方案》特点是层级高、实行党政同责、强调督察结果的应用。

《生态环境监测网络建设方案》对今后一个时期我国生态环境监测网络建设做出了全面规划和部署，到2020年，建设陆海统筹、天地一体、上下协同、信息共享的生态环境监测网络。明确了五方面的工作举措：一要统一生态环境监测规划布局、标准规范与信息发布。二要突出生态环境监测与监管执法联动。三要明晰各级政府和企业生态环境监测事权与责任。四要加强对各类生态环境监测机构的监管。五要强化综合能力保障（人民政协网，2015）。

《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》规定了生态环境损害赔偿的索赔权人、解决途径、相关技术、资金管理等主要内容，并要求试点省级人民政府制定实施意见。建立生态环境损害赔偿制度是实现损害担责的需要，有助于破解“企业污染、群众受害、政府买单”的困局，弥补了制度的缺失，同时通过实施生态环境损害赔偿制度，修复受损的生态环境，保护和改善人民群众生产生活环境，是政府履行环境保护职责的需要（新华网，2015）。

《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》贯彻从严治党、从严治吏和依法治国的要求，聚焦党政领导干部这个“关键少数”，明确了追责对象、追责情形、追责办法，划定了领导干部在生态环境领域的责任红线，是督促领导干部正确履职用权的一把利剑。体现了用制度保护生态环境的理念、鲜明的问题导向、从严追责的坚定决心。

《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》主要目标是通过审计试点，进一步明确审计对象、审计内容、评价标准、责任界定、审计结果运用等事项，形成一套比较成熟、符合实际的审计操作规范，探索并逐步建立完善领导干部自然资源资产离任审计制度。遵循因地制宜、重在责任、稳步推进的原则。

《编制自然资源资产负债表试点方案》是生态文明体制改革的一项重要基础性制度建设。通过探索编制自然资源资产负债表，推动建立健全科学规范的自然资源统计调查制度，努力摸清自然资源资产的“家底”及其变动情况，为完善资源消耗、环境损害、生态效益的生态文明绩效评价考核和责任追究制度提供信息基础，为推进生态文明建设和绿色低碳发展提供信息支撑、监测预警和决策支持（人民网，2015）。

一个方案、八大制度、六项配套保障措施，搭建起生态文明基础性制度框架，为一些摸着石头过河的改革指明了基本方向，为构建完善生态文明体制这座坚固大厦确立了四梁八柱。可以预见，生态文明体制改革总体方案的实施，将带来的预期重大变化有：自然资源资产产权主体及其权能将更加明晰化，各地国土空间的用途会受到管制，各地土地、水、能源、天然林、草地、湿地等自然资源总量会得到控制，污染物只能许可排放，对地方政府的生态文明绩效评价考核和责任追究将迫使地方政府开始真正重视节约保护自然资源和降低污染物排放，总体来讲，将有利于我国从源头上扭转生态环境恶化趋势，为人民创

造良好生产生活环境,有利于政府转变职能为社会提供资源环境公共服务、有利于经济转型升级和社会公平正义。生态文明体制改革涉及价值观念、生产方式、生活方式及发展格局的全方位变革,需要漫长的努力,对其长期性、复杂性和艰巨性要有充分的认识,但唯有进行生态文明体制改革并将其转化为发挥实际作用的体制,我国才会走向生态文明的新时代(光明网,2015)。

参考文献

- [1] 张高丽:保护生态环境必须依靠制度[EB/OL]. 2013-11-13. <http://www.chinanews.com/gn/2013/11-13/5499167.shtml>.
- [2] 中央政府门户网站. 发展改革委主任徐绍史解读《关于加快推进生态文明建设的意见》[EB/OL]. 2015-05-06. http://www.gov.cn/xinwen/2015-05/06/content_2857592.htm.
- [3] 新华网. 生态文明体制改革总体方案情况发布会[EB/OL]. 2015-09-17. <http://www.xinhuanet.com/live/20150917y/index.htm>.
- [4] 环境报. 擘画生态文明制度顶层设计[EB/OL]. 2015-12-31. <http://www.envir.gov.cn/info/2015/12/1231206.htm>.
- [5] 中央政府门户网站. 专家解读生态文明体制改革总体方案[EB/OL]. 2015-09-11. http://www.gov.cn/zhengce/2015-09/11/content_2929926.htm.
- [6] 人民政协网. 国务院办公厅印发《生态环境监测网络建设方案》[EB/OL]. 2015-08-12. <http://www.rmzxb.com.cn/sy/yw/2015/08/12/552981.shtml>.
- [7] 新华网. 环保部有关负责人解读《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》[EB/OL]. 2015-12-03. <http://politics.people.com.cn/n/2015/1203/c70731-27887222.html>.
- [8] 人民网. 生态文明如何打好改革“组合拳”[EB/OL]. 2015-09-18. <http://theory.people.com.cn/n/2015/0918/c40531-27602414.html>.
- [9] 光明网. 生态文明体制改革的机遇与挑战[EB/OL]. 2015-12-04. http://news.china.com.cn/live/2015-12/04/content_34765951.htm.

第一章 健全自然资源资产产权制度^①

党的十八届三中全会提出要健全自然资源资产产权制度和用途管制制度。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，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。习近平总书记在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明中提出：“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。”健全自然资源资产产权制度，有利于发挥市场调节作用和评价生态建设成效，实现资源最佳配置，有利于推进生态文明制度体系建设。

2015年9月，中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》进一步明确了到2020年的改革路线图，将自然资源资产产权制度列为重点改革的八项制度之首，着力解决自然资源所有者不到位、所有权边界模糊等问题。明确了自然资源资产管理制度改革的基本原则和思路，即“坚持自然资源资产的公有性质，创新产权制度，落实所有权，区分自然资源资产所有者权利和管理者权力，合理划分中央地方事权和监管职责，保障全体人民分享全民所有自然资源资产收益”。党中央、国务院的这些战略部署为未来自然资源资产产权制度的进一步完善，指明了方向。

第一节 自然资源资产产权制度的理论与现实背景

一、相关概念辨析

（一）自然资源资产化管理与产权制度

1. 资产与自然资源资产化管理

资产是国家、企业或个人拥有的具有使用价值，并能够带来收益的有形财产或无形财产，其主要特征是能够给所有者带来收益。根据资产基本经济用途和存在领域不同，可以分为经营性资产和非经营性资产两大类。

自然资源资产化管理就是把自然资源看做商品，作为一种资产进行管理。资产具有可获益性、可控制性、可计量性、可交易性等基本特征。作为资源的资源，在法律上还具有

^① 本章作者：李宗尧、成祥东，中共江苏省委党校。