

CCIEE

中国国际经济交流中心 | 智库丛书

China Center for International Economic Exchanges

中国方案
中国智慧

赵家荣 曾少军 等 著

永续发展之路

中国生态文明体制机制研究

以正确处理人与自然关系为核心；以提高资源利用效率、改善生态环境质量为主线，以生态文明体制改革、制度体系和长效机制建设为重点，厘清政府、市场、社会的关系和边界，构建政府、企业和社会共同参与的生态文明治理体系和运行机制。



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

CCIEE

中国国际经济交流中心
China Center for International Economic Exchanges

智库丛书

中国方案
中国智慧

赵家荣 曾少军 等 著

永续发展之路

中国生态文明体制机制研究



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

永续发展之路：中国生态文明体制机制研究 / 赵家荣，曾少军 等著.

北京：中国经济出版社，2017.9

ISBN 978 - 7 - 5136 - 4802 - 8

I. ①永… II. ①赵…②曾… III. ①生态文明—制度建设—研究—中国 IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 183970 号

责任编辑 闫明明

责任印制 马小宾

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 14

字 数 180 千字

版 次 2017 年 9 月第 1 版

印 次 2017 年 9 月第 1 次

定 价 58.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题，请与本社发行中心联系调换（联系电话：010 - 68330607）

版权所有 盗版必究（举报电话：010 - 68355416 010 - 68319282）

国家版权局反盗版举报中心（举报电话：12390） 服务热线：010 - 88386794

课题组成员

课题负责人

王春正 中央财经领导小组办公室原主任
国家发展改革委员会原副主任

组 长

赵家荣 国家发展改革委副秘书长、环资司原司长
曾少军 中国国际经济交流中心战略部环资处处长

成 员

王 毅 中国科学院科技政策和管理研究所所长
王凤春 全国人大环境与资源保护委员会法案室副主任
苏 明 财政部财政科学研究所副所长
吕文斌 国家发展改革委环资司副司长
马 骏 中国人民银行研究局局长
刘树杰 国家发展改革委经济所原所长
刘向东 中国国际经济交流中心经济研究部副研究员
张 瑾 中国国际经济交流中心经济研究部副研究员
杨 来 中国人民大学环境学院科研助理

CONTENTS 目 录

总报告	1
一、总体思路和目标	3
二、主要任务	4
三、促进我国生态文明体制机制建设的具体建议	9
第一章 生态文明建设的内涵和演进过程	23
一、生态文明的内涵	25
二、生态文明建设的内涵和基本特征	29
三、我国生态文明建设的演进过程	30
第二章 生态环境保护管理体制机制的国际经验	37
一、各国的可持续发展取向及其管理框架	39
二、典型国家的生态环境保护管理体制机制安排	41
三、主要经验及对中国的启示	51
第三章 我国生态文明体制机制建设面临的形势	59
一、我国生态文明体制机制建设取得的成绩	61
二、我国生态文明体制机制建设面临的主要问题	77

第四章	我国生态文明体制机制建设的总体思路、目标和	
	主要任务	85
	一、总体思路和目标	87
	二、主要任务	88
第五章	建立健全我国生态文明建设的行政体制与监管机制	95
	一、健全我国生态文明管理体制的基本原则	97
	二、我国生态文明管理机构调整方案建议	99
	三、我国生态文明管理体制改革的路线图	100
第六章	建立健全我国生态文明建设的法律法规与制度体系 ...	105
	一、生态文明建设法律体系	107
	二、关于建立健全生态文明建设法律和制度体系的建议 ...	116
第七章	建立健全我国生态文明建设的经济政策与市场机制	
		129
	一、建立健全我国生态文明建设的经济政策	131
	二、建立健全我国生态文明建设的市场机制	170
专题报告		179
	专题报告一 “十三五”时期应对全球气候变化、发展 低碳经济的主要任务	181
	专题报告二 生态文明建设先行示范区专家问诊行动 调研报告	201
参考文献		211
后 记		213

总报告

GENERAL REPORT

自改革开放以来，随着我国经济的快速发展，对生态文明的认识不断加深，主要表现在体制机制上，经历了制度建设循序渐进和政策不断深化的过程，从简单的污染治理到提出保护资源环境，再到建设资源节约型和环境友好型社会，进一步明确了生态文明建设的国家战略地位，最终将其提高到与经济、政治、文化、社会四大建设相并列的高度。

我国生态文明体制机制建设取得了举世瞩目的成绩，主要表现在以下几个方面：战略地位不断提升、法律法规体系初步形成、行政管理体制有所改善、政策措施不断完善、社会意识明显提高、评估机制渐趋科学、示范试点持续推进和监管执法逐步加强。但同时，我们也面临行政管理机制不健全、法律法规体系不完备、自然资源产权制度不明晰、有关政策机制不配套、监督评估机制不到位、公众参与机制不成熟和跨部门协调机制不完善等主要问题。根据党的十八届三中、四中、五中全会决定的指导思想，按照《中共中央、国务院关于进一步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》的总体要求，结合国外生态环境管理体制机制的经验，现提出我国生态文明体制机制建设的总体思路、主要任务和具体建议。

一、总体思路和目标

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，按照“五位一体”总体布局的战略要求，坚持生态文明的基本理念和根本方针，以正确处理人与自然关系为核心，以提高资源利用效率、改善生态环境质量为主线，以生态文明体制改革、制度体系和长效机制建设

为重点，厘清政府、市场、社会的关系和边界，构建政府、企业和社会共同参与的生态文明治理体系和运行机制，最大限度地激发全社会推动生态文明建设的创造力和自觉性，加快建设美丽中国，迈向社会主义生态文明新时代。

到 2020 年，生态文明体制框架，以及源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的制度体系基本形成；自然资源资产管理、用途管制、监督体系得到健全，关键制度建设取得决定性成果；资源环境生态价值得到充分体现，有关价格、财政、税收、金融政策更加完善，市场机制得到充分发挥；社会公众参与的渠道更加畅通、方式更加多样，群众的利益诉求得到充分的尊重。

二、主要任务

（一）加强政府管理

1. 管理体制

按照资产所有者、用途管理者、执法监督者相分离，决策、执行、监督相分开，一件事情由一个部门负责的原则，合理设置管理部门，使三者相互独立、相互配合、相互制衡，统筹协调、分工负责、运转高效。

健全国家自然资源资产管理体制。构建归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权管理体制，代表国家统一行使全民所有矿藏、水流、森林、山岭、草原、湿地、滩涂等各类自然资源的资产权益，对其享有占有权、收益权和处置权，并在厘清中央和地方事权、财权的基础上，建立分级管理全民所有自然资源的出让及收益管理，着力解决自然资源所有者不到位、所有权边界模糊等问题。

建立覆盖全部国土空间的用途管制体制。履行自然资源开发保护、生态环境保护方面的职责，通过规划计划、总量管控等对开发利用自然

资源和生态环境进行科学、必要的宏观引导和制约，研究制定有关法规、规划、政策、标准，协调好发展与保护的关系，有效解决盲目追求经济利益造成过度侵占自然生态空间，进而损害国家资源环境生态根基。

建立独立进行资源环境监管和行政执法的体制。负责监督自然资源和生态环境领域用途管制要求及相关法规、标准、规划的落实情况，查处资源和生态环境领域各种违法违规行为，加强生态环境质量性监测和监督性监测，推动建立第三方监测机制，切实解决资源环境领域执法散、弱、松等问题。

此外，研究和强化综合部门协调环境与发展的职能，以及能源与气候变化方面的相关职责问题。研究和统筹特定资源环境问题的管理，如国家公园体系、流域综合管理体系等。

2. 制度体系

按照“源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究”的思路，将生态文明建设要求内嵌于法制、制度制定和实施过程中，引导、规范和约束各类开发、利用、保护自然资源的行为，用制度保护生态环境。

健全自然资源资产产权和用途管制制度。在不动产登记系统基础上扩展为统一的自然资源资产产权确权登记系统，推动确权登记、权力边界划分法治化。完善用途管制制度，明确各类国土空间开发、利用、保护边界，确保用途管制要求落实到位。

落实主体功能区制度。建立健全保障形成主体功能区布局的法律法规、体制机制、规划政策及绩效考核评价体系，继续出台有利于主体功能区建设的配套政策，推动各地区严格按照主体功能定位推动发展。建立国家空间规划体系，推进市县层面落实“多规合一”，推动“一张蓝图干到底”。

强化资源环境生态红线管控。设定资源消耗上限，对关乎国计民生、长远发展的能源、水、土地等战略性资源实施管控，防止无节制消

耗资源；严守环境质量底线，把大气、水、土壤等环境质量作为地方各级政府的红线管理责任，防止环境质量进一步恶化；划定生态保护红线，在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等空间层次上划定区域型生态红线，在森林、草原、湿地、海洋等生态系统类型上划定数量型生态红线，遏制生态系统退化的趋势。各地区根据红线管控要求以及发展趋势、资源环境禀赋、主体功能定位等因素，科学合理核定能源资源消耗、环境纳污容量和生态服务功能，进一步明确红线管控“短板”，由此确定经济社会发展取向和产业准入要求。

完善资源有偿使用制度。深化自然资源及其产品价格改革，凡是能由市场形成价格的都交给市场，严格限定政府定价的资源性产品品种和范围，政府定价要体现基本需求与非基本需求、资源利用效率高低的差异，以及生态环境损害成本和修复效益。扩大土地有偿使用范围，减少用地行政性拨付，建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制。健全探矿权、采矿权出让方式，加快全国矿业权交易市场建设。

建立健全生态补偿机制。明确界定生态保护者与受益者的权利义务，推动形成综合补偿与分类补偿相结合，转移支付、横向补偿与市场交易互为补充的生态补偿制度。统筹现有生态补偿渠道，引导生态受益地区与保护地区之间、流域上游与下游之间，通过资金补助、产业转移、人才培养、共建园区等方式实施横向补偿。研究制定生态补偿标准测算方法，形成科学的生态补偿标准体系。

落实生态环境损害赔偿制度。在改革试点基础上，制定生态环境损害赔偿办法，对违反环境保护法律法规的行为依法严惩，大幅提高违法成本。建立独立公正的生态环境损害鉴定评估机制，根据损害程度依法确定赔偿额；造成严重后果并构成犯罪的，依法追究责任人的刑事责任。

严格生态环境监管制度。建立严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度。完善污染物排放许可证制度，重新核发企事业单位排污许可

证，禁止无证排污和超标准、超总量排污。对严重污染环境的工艺、设备和产品实行淘汰制度。建立生态保护修复和污染防治区域联动机制。

健全政绩考核制度。建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制，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；完善政绩考核办法，根据区域主体功能定位，实行差别化的考核制度，实施“一区一策”，废止“一张表”考核。深化试点，探索编制自然资源资产负债表，实行领导干部自然资源资产离任审计，强化审计结果运用。

严格落实生态环境损害责任追究。落实领导干部生态环境损害责任追究办法，对发生生态环境损害事件及在生态环境领域负有职责、行使权力的党政领导干部，根据情节轻重并从决策、执行、监管等环节确定追责情形，实行严格的问责。对生态环境损害事件追责，既包括发生环境污染和生态破坏的“后果追责”，也包括违背中央有关生态环境政策和法律法规的“行为追责”。对违背科学发展要求、造成生态环境和资源严重破坏的要终身问责。

3. 政策机制

完善有利于加快推进生态文明建设的价格、财政、税收、金融等经济政策。促进资源性产品价格竞争性环节市场竞争，加强自然垄断环节价格监管，建立定价成本监管体系和定期价格调整机制，完善价格决策程序和信息公开制度；统筹财政资金，建立财力事权匹配、稳定可持续的生态文明建设投入机制；加快资源税“从价计征”步伐，逐步将资源税扩展到占用各种自然资源 and 生态空间，加快出台环境保护税法；推广绿色信贷，支持符合条件的项目通过资本市场融资，探索排污权抵押等融资模式，深化环境污染责任保险试点。

（二）强化市场运行机制

自然资源资产产权交易。改革现行产权交易制度，扩大交易范围，

建立统一的产权交易市场，完善市场定价体系，规范交易行为，加强市场监管。

资源使用和排放交易。重点是用能权、用水权、排污权、碳排放权等制度。基于能源消费总量控制，建立用能权交易机制；加快建立全国统一的碳排放权交易市场，制定全国碳排放权交易总量设定与配额分配方案；合理界定和分配水权，研究制定用水权交易管理办法，加快水权交易平台建设；扩大排污权有偿使用和交易试点，加大推广力度，制定排污权核定、交易价格等规定，建立通过交易获得减排受益的机制。

市场化管理机制。推行合同能源管理和合同节水管理，支持社会各类用能、用水单位采用合同管理方式实施节能节水改造，开展能源审计和“节能节水医生”诊断，打造“一站式”合同能源管理、合同节水管理综合服务平台。实施能效、水效、污染减排“领跑者”制度，通过树立标杆、政策激励、提高标准等方式方法，形成推动终端用能节水设备产品、“两高”行业能效水效和污染减排水平不断提升的长效机制，适时将“领跑者”指标纳入国家强制性标准范畴。推进节能低碳和有机产品认证和标识工作。推进环境污染第三方治理及其试点，引入社会力量投入环境污染治理。

建立绿色发展基金。加快整合有关专项财政资金，建立绿色发展基金，综合运用多种金融工具和政策手段，采用多元化投融资方式，建立长期、稳定的资金来源渠道。对基金采用专业化管理、市场化运作模式，设立基金管理及执行机构，加强项目实施全过程监管。

（三）完善社会参与机制

发展第三方监测。建立生态环境第三方监测，与国家区域性监测机构实施信息共享，监测服务既可采取自愿提供方式，也可采取政府购买的方式，现阶段作为政府监督性监测的有益补充，逐步推动形成独立、全面、权威的监测机制。

推动信息公开。针对排污企业众多、生态环境信息不对称的现状，

需要进一步调动社会监督力量，通过规范政府、企业等主体的信息公开，及时、准确、全面地披露各类资源环境信息，保障公众知情权的同时，逐步建立健全社会组织与公民参与生态文明治理的有效机制。

引导公众参与。健全举报、听证、舆论监督等制度，重大资源开发项目要广泛听取公众意见，在建设项目立项、实施、后评价等环节，有效拓宽群众参与途径，有序增强公众参与程度，创新参与方式和机制。通过政府购买服务等方式引导相关社会组织健康有序发展，发挥民间组织和志愿者的积极作用。

推动公益诉讼。建立环境公益诉讼制度，鼓励公众通过环境公益诉讼维护合法权益，对污染环境、破坏生态、损害社会公共利益的行为，鼓励受损公民、自然资源资产和环境产权管理单位可依法向人民法院提起诉讼，把环境纠纷解决纳入法律轨道。行政管理部门违法审批、滥用职权、不履行法定职责导致环境受到损害的，纳入环境公益诉讼范围。提升有关公益诉讼组织的专业化、科学化水平。

三、促进我国生态文明体制机制建设的具体建议

（一）促进我国生态文明建设的行政体制与监管机制建议

生态环保管理体制是国家行政体制的重要组成部分，是各级政府的重要职责，是必须提供的一项基本公共服务。生态环境保护若要做到不欠新账、多还旧账，需要进一步加强监管。目前，国家层面生态环境保护部门职能分散交叉较为突出，存在权力下放不够和监管不到位等问题，难以形成严格监管的强大合力；基层环保部门被赋予的职能和担负的任务不匹配，存在“小马拉大车”的现象。深化生态环保管理体制改革的必须按照国家关于政府职能转变、行政体制改革、推进依法行政、生态文明体制改革的总要求进行。改革生态环境保护管理体制，核心是建立独立行政执法和监管的体制。

1. 健全我国生态文明管理体制的基本原则

针对当前我国生态文明行政管理与监管体制存在的主要问题,健全我国生态文明管理体制,就是要在完善现代市场体系、转变政府职能、推进法制建设、强化社会治理的大背景下,通过改革政府管理体制,建立分权制衡、相互协调、运行高效的生态环境管理体制。

在深化生态环保管理体制改革的时,要提高管理效能,以更低的成本、更高的效率保护生态环境。要做到政府职能精简统一,形成多元共治格局,进一步简政放权。第一,以生态环境保护为前提,实行经济社会发展与生态环境保护相协调的战略。环境与发展关系既是中国生态环境保护中最为关键的一对关系,也是难点所在。第二,从生态系统的整体性和多功能性出发,实现统一监督管理与专业分工管理相结合。从生态环境的系统性来看,生态环境具有跨介质、跨区域的整体性特征,生态环境治理体系应当遵循生态系统的特点进行统一监督管理和流域、区域的综合管理。第三,按照生态环境物品和服务的不同公共属性,合理划分中央与地方事权。

2. 我国生态文明管理机构调整方案建议

我国生态文明管理的中央部委职能重组的核心是将污染防治、生态保护、自然资源管理的决策、执行、监督、协调、提供公共物品等职责进行合理配置,从而减少职能交叉,降低行政协调成本,实现权力制衡上的协调一致,提高体制运行效率。目前,自然资源与生态环境保护的管理职能分散在各个部门,按照积极稳妥实施大部制的行政体制改革的总体思路,对这些部门适当合并和重组势在必行。

近年来,各方已提出了一些方案,如2011年中国工程院和环境保护部联合发布的中国环境宏观战略研究报告,就提出了整合环境、资源和生态保护等职能的大环境部方案,相近的也有历次行政体制改革中屡次提出的大国土资源部方案。从近期来看,污染防治职能适当集中和自然资源管理职能适当集中的方案比较可行,关键是相关的生态保护职能

如何配置，是放到自然资源管理部门还是环境保护部门，需要认真研究论证。从生态系统和污染防治的整体性来看，两个方面都与生态保护密切相关，但就现有部门的职能和能力而言，自然资源管理部门可能更具专业能力来行使领土范围内国土空间用途管制职责，对山水林田湖进行统一保护、统一修复。

综合各方面的情况，我国生态文明管理机构调整方案的建议是：未来国家生态环境管理相关职能主要由“二委一部一局”负责，分别为国家发展改革委、自然资源资产管理委员会、资源与环境保护部、国家生态环境质量监测评估局。

3. 我国生态文明管理体制改革路线图

根据保护与开发相分离、一件事由一个部门管理的原则，坚持大部制的改革方向，分别组建集中统一的自然资源资产管理委员会、资源与环境保护部。

以机制创新为抓手，理顺环境保护与综合经济协调的关系，强化综合部门的统筹协调职能，提高体制运行效率。明确和强化综合经济部门协调环境与发展的职能，促使其把资源节约、环境友好、绿色发展的理念充分整合到主要职能的履行中。在“三定”方案中明确各部门的生态文明建设职责。在下一轮的国务院机构改革中，通过制定新的政府部门“三定”方案，明确各部门的生态文明建设职能。引入第三方评估机制，评估国务院相关部委履职情况，并将结果公开。

按“强化两头，精简中间”的原则，重新定位中央环境保护部门的职责，围绕制度建设与质量结果考核开展工作。建议在未来中央环保部门职责定位中，要按“强化两头，精简中间”的原则进行改革。第一，聚焦制度建设，加强生态环境的宏观管理，参与国家的综合决策，避免陷入项目审批等微观事务。第二，中央把当前以总量为主的过程管理转变为以质量为导向的结果管理，重点是监督考核省级政府的环境质量及其改善目标的实现程度，同时，健全生态环境质量监测网络与综合