



“图说中共十八届三中全会亮点”系列

生态文明篇

用制度保障生态文明建设

辽河传播出版社



“图说中共十八届三中全会亮点”系列

生态文明篇

用制度保障生态文明建设

图书在版编目(CIP)数据

用制度保障生态文明建设 / 迟福林主编. -- 北京 : 五洲传播出版社, 2014.1

(图说中共十八届三中全会亮点系列)

ISBN 978-7-5085-2729-1

I. ①用… II. ①迟… III. ①中国共产党十八届三中全会(2013) - 文件 - 学习参考资料
②生态文明 - 建设 - 研究 - 中国 IV. ①D229②X321.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第013499号

“图说中共十八届三中全会亮点”系列

中华人民共和国国务院新闻办公室 监制

主 编：迟福林

生态文明篇：用制度保障生态文明建设

翻 译：译 谷

责任编辑：高 磊

封面设计：徐 驰

图表设计：杨 平

版式设计：申真真

出版发行：五洲传播出版社（北京市海淀区北三环中路31号生产力大楼B座7层 邮编：100088）

电 话：010-82005927, 010-82007837（发行部）

网 址：www.cicc.org.cn

承 印 者：中煤涿州制图印刷厂北京分厂

版 次：2014年1月第1版第1次印刷

开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：2

字 数：10千

定 价：126.00元（共七册）



“图说中共十八届三中全会亮点”系列

生态文明篇

用制度保障生态文明建设

图书在版编目 (CIP) 数据

用制度保障生态文明建设 / 迟福林主编. -- 北京 : 五洲传播出版社, 2014.1
(图说中共十八届三中全会亮点系列)
ISBN 978-7-5085-2729-1

I. ①用… II. ①迟… III. ①中国共产党十八届三中全会 (2013) - 文件 - 学习参考资料
②生态文明 - 建设 - 研究 - 中国 IV. ①D229②X321.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第013499号

“图说中共十八届三中全会亮点”系列

中华人民共和国国务院新闻办公室 监制

主 编：迟福林

生态文明篇：用制度保障生态文明建设

翻 译：译 谷

责任编辑：高 磊

封面设计：徐 驰

图表设计：杨 平

版式设计：申真真

出版发行：五洲传播出版社（北京市海淀区北三环中路31号生产力大楼B座7层 邮编：100088）

电 话：010-82005927, 010-82007837（发行部）

网 址：www.cicc.org.cn

承 印 者：中煤涿州制图印刷厂北京分厂

版 次：2014年1月第1版第1次印刷

开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：2

字 数：10千

定 价：126.00元（共七册）

目录

生态文明篇 ◀

用制度保障生态文明建设

- | | | |
|---|---------------------|------|
| 一 | 健全自然资源资产产权制度和用途管制制度 | / 05 |
| 二 | 划定生态保护红线 | / 07 |
| 三 | 实行资源有偿使用制度和生态补偿制度 | / 10 |
| 四 | 改革生态环境保护管理体制 | / 12 |

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：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。

生态文明建设必须用制度来保障，这是中共十八届三中全会的重大决定。2013年5月，习近平总书记在中央政治局第六次集体学习时的讲话中就强调：“保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠的保障。”十八届三中全会进一步明确：“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。”

生态文明制度建设包括法律和政策性制度建设、公众参与制度建设和政府及事业单位责任制度建设等。建立生态文明制度体系，是中国共产党在对“建设美丽中国”的目标继承的基础上，开始创建一系列新制度并在实践中不断加以完善。

中国《环境保护“十二五”规划》提出的环境保护主要指标

序号	指标	2010年	2015年	2015年比2010年增长
1	化学需氧量排放总量(万吨)	2551.7	2347.6	- 8%
2	氨氮排放总量(万吨)	264.4	238.0	- 10%
3	二氧化硫排放总量(万吨)	2267.8	2086.4	- 8%
4	氮氧化物排放总量(万吨)	2273.6	2046.2	- 10%
5	地表水国控断面劣V类水质的比例(%)	17.7	< 15	- 2.7个百分点
	七大水系国控断面水质好于Ⅲ类的比例(%)	55	> 60	5个百分点
6	地级以上城市空气质量达到二级标准以上的比例(%)	72	≥ 80	8个百分点

一、健全自然资源资产产权制度和用途管制制度

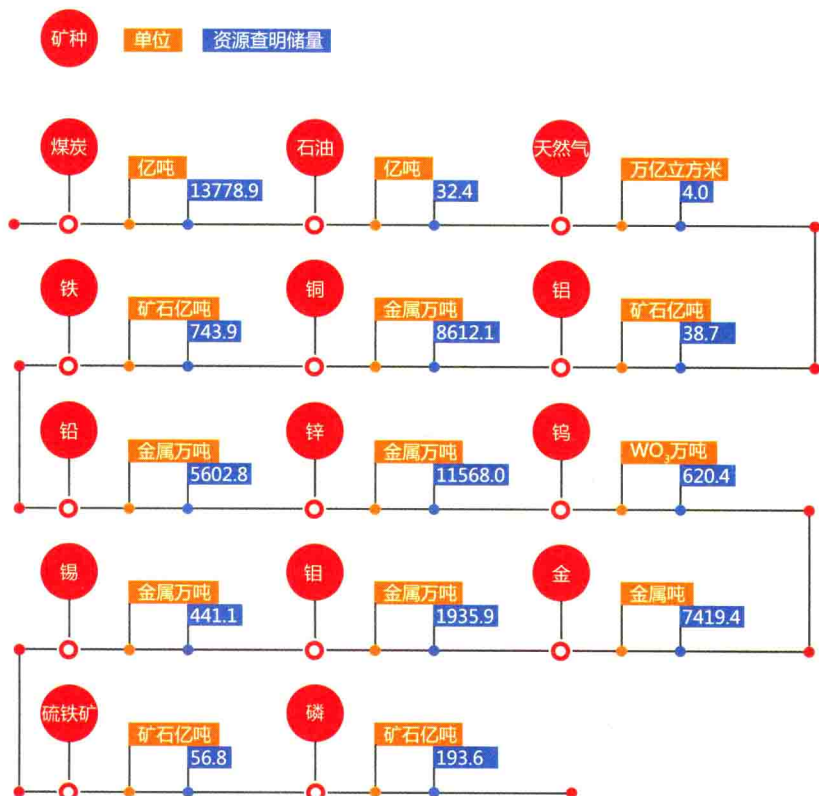
1. 健全自然资源资产产权制度

这是生态文明制度体系中的基础性制度。产权是所有制的核心和主要内容。要对水流、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。

2. 健全国家自然资源资产管理体制

中国宪法规定，矿产、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。相关法律规定了全民所有水资源、森林、土地等自然资源所

2011年底中国主要矿产资源查明储量



有权的代表者。但全民所有自然资源的所有权人不到位，所有权权益不落实；监管体制上没有区分作为部分自然资源资产所有者的权利与作为所有自然资源管理者的权力。随着自然资源越来越短缺和生态环境遭到破坏，自然资源的资产属性越来越明显，市场价值不断攀升，自然资源和生态空间的未来价值、对中国人生存发展的意义越来越重大。健全国家自然资源资产管理体制，就是要按照所有者和管理者分开和一件事由一个部门管理的思路，落实全民所有自然资源资产所有权，建立统一行使全民所有自然资源资产所有权人职责的体制，授权其代表全体人民行使所有者的占有权、使用权、收益权、处置权，对各类全民所有自然资源资产的数量、范围、用途进行统一监管，享有所有者权益，实现权利、义务、责任相统一。

3. 完善自然资源监管体制

国家对全民所有自然资源资产行使所有权并进行管理和国家对国土范围内自然资源行使监管权是不同的，前者是所有权人意义上的权利，后者是管理者意义上的权力。实行对土地、水资源、海洋资源、林业资源分类进行管理的体制，很容易顾此失彼。必须完善自然资源监管体制，使国有自然资源资产所有权人和国家自然资源管理者相互独立、相互配合、相互监督，统一行使全国 960 万平方公里陆地国土空间和所有海域国土空间的用途管制职责，对各类自然生态空间进行统一的用途管制制度，对“山水林田湖”进行统一的系统性修复。

4. 建立空间规划体系

法律确定原则，规划划定界限。法律只能确定哪种自然空间必须实行动态管制，哪类国土空间必须限制开发或禁止开发，但具体边界必须通过空间规划来划定和落实。城乡规划、国土规划、生态环境规划等都带有空间规划性质，但总体上还没有完全脱离部门分割、指标管理的特征，各类空间还没有真正落

2008—2012年中国水资源总量统计

单位：亿立方米



地，且各类规划之间交叉重叠，没有形成统一衔接的体系。要改革规划体制，形成全国统一、定位清晰、功能互补、统一衔接的空间规划体系。增强规划的透明度，给社会以长期明确的预期，更多依靠当地居民监督规划的落实。在国家层面，要理清主体功能区规划、城乡规划、土地规划、生态环境保护等规划之间的功能定位，在市县层面，要实现“多规合一”，一个市县一张规划图。市县空间规划要根据主体功能定位，划定生产空间、生活空间、生态空间的开发管制界限，明确居住区、工业区、城市建成区、农村居民点、基本农田以及林地、水面、湿地等生态空间的边界，清清楚楚、明明白白，使用途管制有规可依。

5. 健全自然资源用途管制制度

自然资源和生态空间是中国永续发展的基础条件，无论所有者是谁，无论是优化开发区域还是限制开发区域，都要遵循用途管制进行开发，不得任意改变土地用途。中国已建立严格的耕地用途管制，但对国土范围内的一些水域、林地、海域、滩涂等生态空间还没有完全建立用途管制，致使一些地方用光占地指标后，就转向开发山地、林地、湿地湖泊等。“山水林田湖”是一个生命共同体，人的命脉在田，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在树。砍了林，毁了山，就破坏了土地，山上的水就会倾泻到河湖，土淤积在河湖，水就变成了洪水，山就变成了秃山。一个周期后，水也不会再来了，一切生命都不会再光顾了。要按照“山水林田湖”是一个生命共同体的原则，建立覆盖全部国土空间的用途管制制度，不仅对耕地要实行严格的用途管制，对天然草地、林地、河流、湖泊湿地、海面、滩涂等生态空间也要实行动态管制，严格控制转为建设用地，确保全国生态空间面积不减少。

二、划定生态保护红线

1. 划定生态保护红线

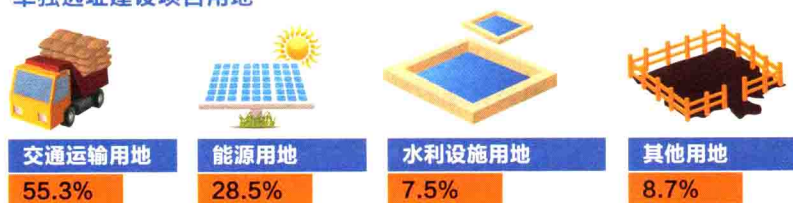
体现了中国最基本的生态保护要求。依据国家对重要生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区、生物多样性保育区划出生态保护红线，就是通过划定专门区域形成一个严密的保护圈。生态红线既是国家最基本的生态环境保护要求，更是维护一定生态环境质量所必须坚持的防护底线。习近平总书记指出：“我们的生态环境问题已经到了很严重的程度，非采取最严厉的措施不可，不然不

2012年中国批准建设用地结构

城镇村建设用地



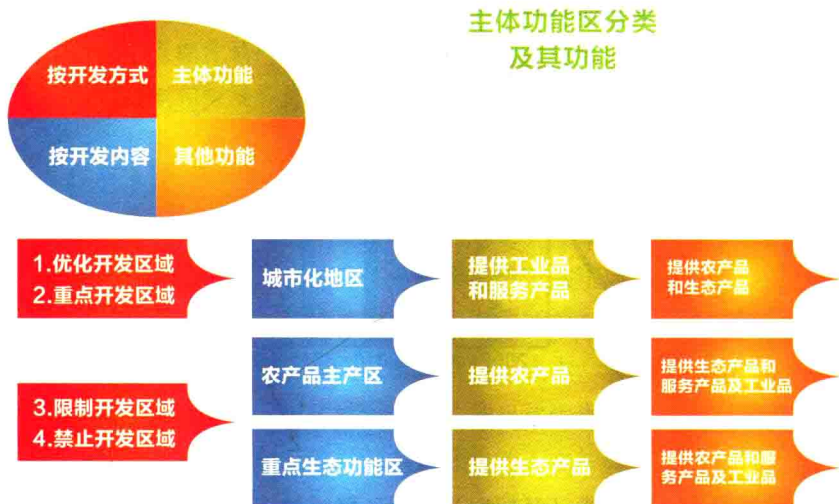
单独选址建设项目用地



仅生态环境恶化的总态势很难从根本上得到扭转，而且我们设想的其他生态环境发展目标也难以实现”。划出生态红线，就不能越雷池半步。就必须明确各级政府及相关企业、社区和个人在生态红线区域生态保护的责任和义务，对生态红线区域实行最严格的管控制度，通过不懈的努力，构建严守生态安全底线、保障国家生态安全、促进经济社会可持续发展的长效机制。

2. 实施主体功能区制度

是从大尺度空间范围确定各地区的主体功能定位的一种制度安排，是国土空间开发的依据、区域政策制定实施的基础单元、空间规划的重要基础、国家管理国土空间开发的统一平台，是建设美丽中国的一项基础性制度。各地区必须严格按照主体功能区定位推动发展，北京、上海等优化开发区域，要适当降低增长预期，开发活动应主要依靠建设用地存量调整解决；三江源等重点生态功能区和东北平原等农产品主产区，要坚持点上开发、面上保护方针，有限的



开发活动不得损害生态系统的稳定性和完整性,不得损害基本农田数量和质量。自然价值较高的区域要实行禁止开发。要加紧编制完成省级主体功能区规划,健全财政、产业、投资等的政策和政绩考核体系,对限制开发区域和生态脆弱的扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核。

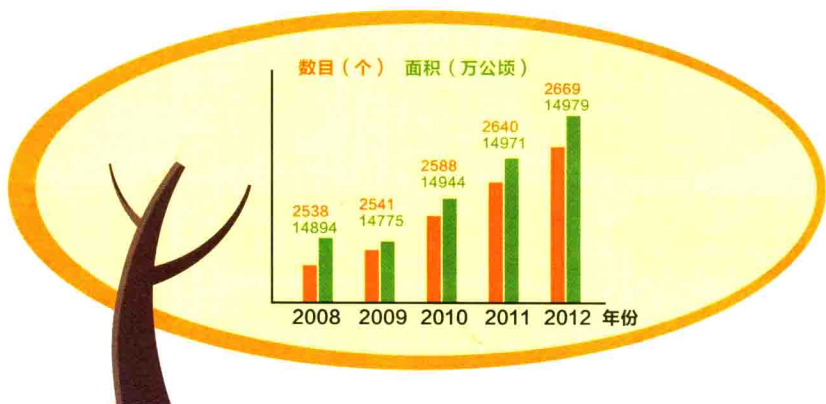
3. 建立国家公园体制

这是对自然价值较高的国土空间实行的开发保护管理制度。中国对各种有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布地、有特殊价值的自然遗迹所在地和文化遗址等,已经建立了比较全面的开发保护管理制度,但这些自然价值较高的自然保护地被分割,一座山、一个动物保护区,南坡可能是一个部门命名并管理的国家森林公园,北坡可能是另一个部门命名并管理的自然保护区。这种切割自然生态系统和野生动植物活动空间的体制,使监管分割、规则不一、资金分散、效率低下,该保护的没有保护好。要通过建立国家公园体制,对这种碎片化的自然保护地进行整合调整。

4. 建立资源环境承载能力监测预警机制

资源环境承载能力是指在自然生态环境不受危害并维系良好生态系统前提下,一定地域空间的资源禀赋和环境容量所能承载的经济规模和人口规模。水、土地等不宜跨区域调动的资源,以及无法改变的环境容量,是一种不以人的意志为转移的物理极限,不是靠价格机制能调节的。中国不少地区在现行发展方

2008—2012年中国自然保护区数目和面积增长情况



式下的经济规模和人口规模已经超出其资源环境承载能力极限，国土空间开发强度高，生态空间和耕地锐减，大量开采地下水，污染物排放超出环境自净能力。建立资源环境承载能力监测预警机制，就是根据各地区自然条件确定一个资源环境承载能力的红线，当开发接近这一红线时，提出警告警示，对超载的，实行限制性措施，防止过度开发后造成不可逆的严重后果。

5. 建立生态环境损害责任终身追究制

这是针对领导干部盲目决策造成生态环境严重损害而实行的制度。中国生态环境的问题与不全面、不科学的政绩观及其干部任用体制有极大关系。一些地方为了一届任期的经济增长，不顾及资源环境状况盲目开发，尽管可能本届任期内实现了高增长，却造成了潜在的生态环境损害甚至不可逆的系统性破坏。建立生态环境损害责任终身追究制，就是要对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的领导干部，终身追究责任。要探索编制自然资源资产负债表，对一个地区的水资源、环境状况、林地、开发强度等进行综合评价，在领导干部离任时，对自然资源进行审计，若经济发展很快，但生态环境损害很大，就要对领导干部进行责任追究。

三、实行资源有偿使用制度和生态补偿制度

1. 实行资源有偿使用制度

使用自然资源必须付费，这是天经地义的。但中国资源及其产品的价格总

体上偏低，所付费用太少，没有体现资源稀缺状况和开发中对生态环境的损害，必须加快自然资源及其产品价格改革，全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益。中国工业用地总量偏多，居住用地偏少，比例失调。原因之一是土地价格形成机制混乱，各地为招商引资，工业用地实际出售价格往往低于基准价，甚至零地价，为弥补工业用地上的亏空，居住用地屡屡被打造出“地王”，价格畸高。要建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制，提高工业用地价格，从源头上缓解房价上涨压力。同时，要通过税收杠杆抑制不合理需求。当代的价格机制难以充分体现自然资源的后代价值，必须通过带有强制性的税收机制提高资源开发使用成本，促进节约。要正税清费，实行费改税，逐步将资源税扩展到占用各种自然生态空间。如，若对抽采地下水实行水资源税，就可以有效抑制过量开采地下水的行为。

实行资源性产品阶梯化收费，建设节约型社会 部分省市阶梯电价方案

第一档	第二档	第三档
	北京	
年用电量≤2880千瓦时 电价不变	2881千瓦时≤年用电量≤4800千瓦时 电价加0.05元/千瓦时	4800千瓦时<年用电量 电价加0.3元/千瓦时
	上海	
年用电量≤3120千瓦时 电价不变	3120千瓦时<年用电量≤4800千瓦时 未分时电价，加0.05元/千瓦时 分时电价：峰时加0.06元/千瓦时 谷时加0.03元/千瓦时	4800千瓦时<年用电量 未分时电价，加0.3元/千瓦时 分时电价：峰时加0.36元/千瓦时 谷时加0.18元/千瓦时
	重庆	
月用电量≤200千瓦时 电价不变	201千瓦时≤月用电量≤400千瓦时 电价加0.05元/千瓦时	401千瓦时≤月用电量 电价加0.3元/千瓦时
	浙江	
年用电量≤2760千瓦时 电价不变	2761千瓦时≤年用电量≤4800千瓦时 电价加0.05元/千瓦时	4800千瓦时<年用电量 电价加0.3元/千瓦时
	江苏	
年用电量≤2760千瓦时 电价不变	2761千瓦时≤年用电量≤4800千瓦时 电价加0.05元/千瓦时	4800千瓦时<年用电量 电价加0.3元/千瓦时

2. 实行生态补偿制度

重点生态功能区保护生态环境就是保护和发展生产力，就是在发展，只不过发展的成果不是生产工业品和农产品，而是生态产品。生态产品生产向生态产品消费者出售生态产品，理应平等交换、获得收入，这不是施舍或救助。生态产品具有公共性、外部性，不易分隔、不易分清受益者，中央政府和省级政府应该代表较大范围的生态产品受益人通过均衡性财政转移支付方式购买生态产品，这就是生态补偿。所以，要完善对重点生态功能区的生态补偿机制。同时，对生态产品受益十分明确的，要按照谁受益、谁补偿原则，推动地区间建立横向生态补偿制度。如河北的张家口、承德地区，肩负着为北京、天津提供优质足量水资源的主体功能，京津两市就应该给予必要的补偿，并使之制度化。这样，才能使保护生态环境、提供生态产品的地区，不吃亏、有收益、愿意干。

四、改革生态环境保护管理体制

1. 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

保护生态环境，应当以解决环境污染问题为先导，把改善环境质量作为出发点和落脚点。优先解决损害民众健康的大气、水、土壤等突出环境污染问题，是环境保护工作的重中之重。建立统一监管所有污染物排放的环境保护管理制度，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、地下水和海洋等所有纳污介质，加强统一监管，实现污染治理的全防全控。实行独立而统一的环境监管。健全“统一监管、分工负责”

2008—2012年中国造林面积增长情况



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，有效进行环境监管和行政执法。加强对有关部门和地方政府执行国家法律法规和政策的监督，纠正其执行不到位的行为，特别是地方政府对环保不当干预行为。加强环境监察队伍建设，强化环境监督执法，推进联合执法、区域执法、交叉执法等执法机制创新，严厉打击企业违法排污行为。在污染防治、生态保护、核与辐射安全以及环境影响评价、环境执法、环境监测预警等领域和方面，制定科学规范的制度，为实行统一监管和提升执法效能提供保障。

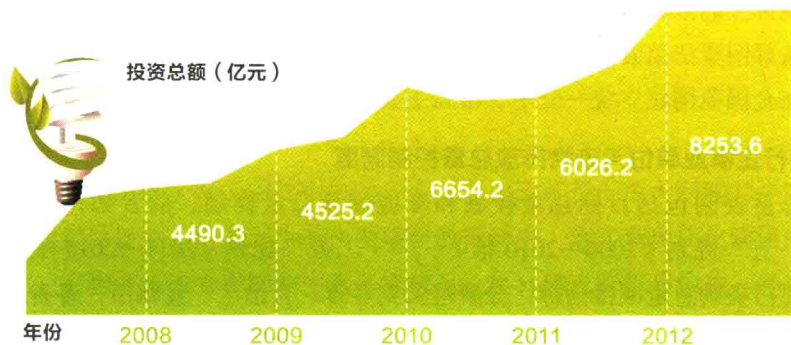
2. 建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制

生态系统的整体性决定了生态保护修复和污染防治必须打破区域界限，把陆地与海洋保护统筹考虑，才能取得良好成效。坚持陆海统筹，根据陆地和海洋国土空间的统一性，把海洋环境保护与陆源污染防治结合起来，控制陆源污染，提高海洋污染防治综合能力，抓好森林、湿地、海洋等重要生态系统的保护修复，促进流域、沿海陆域和海洋生态环境保护良性互动。在生物多样性丰富区域、典型生态系统分布区域和生态环境脆弱区域，划定并严守生态红线，及时就生态保护修复情况进行交流、沟通和协商。加大区域联合执法力度，构建生态保护信息共享平台，建立区域监测网络和应急响应体系。

3. 健全国有林区经营管理体制，完善集体林权制度改革

国有林区是重要的生态安全屏障和森林资源培育战略基地，在维护国家生态安全、木材安全、物种安全、粮食安全等方面具有特殊地位。深入实施以生态建设为主的林业发展战略，改革森林资源管理体制，建立健全国有森林资源

2008—2012年中国环境污染治理投资



监督管理体系。改革完善政策支持体系，加强国有林区基础设施建设，增强林区发展活力。加大对林下经济、农民林业专业合作组织、森林保险等支持力度，推进林权抵押贷款，切实规范和监督林地流转，探索林木采伐管理制度改革，加强集体林地的基础设施建设。

4. 及时公布环境信息，健全举报制度，加强社会监督

环境保护，人人有责，必须充分调动一切因素，动员全社会的力量共同参与。广泛深入细致地宣传生态文明理念和环境保护知识，使其上课本、进社区、入工厂，提高全民的环境意识。强化环境信息公开，扩大公开范围，完善公开方式，对涉及民生、社会关注度高的环境质量监测、建设项目环评审批、企业污染物排放等信息及时公开，保证公众环境知情权、参与权和监督权。健全举报制度，鼓励公民、法人和其他社会组织就生态环境问题进行举报。全面实施环保举报投诉热线畅通工程，精心做好环境权益被侵害的群众来信来访工作。发挥好公众、新闻媒体和社会组织的监督作用，构建全民参与的社会行动体系，推行绿色健康文明的生活方式。加强舆论引导，积极主动回应公众关心的环境问题。

5. 完善污染物排放许可制

这是依法对各企事业单位排污行为提出具体要求并以书面形式确定下来，作为排污单位守法、执法单位执法、社会监督护法依据的一种环境管理制度。排污许可制是国际通行的一项环境管理的基本制度，美国、日本、德国、瑞典、俄罗斯，中国台湾地区、香港地区都已对排放水、大气、噪声污染的行为实行许可证管理。中国在20世纪80年代末就提出建立污染排放许可制，但目前仍没有完全建立，立法层次低，许多还是政策性规定，地区之间很不平衡。排污许可制的核心是排污者必须持证排污、按证排污，实行这一制度，有利于将国家环境保护的法律法规、总量减排责任、环保技术规范等落到实处，有利于环保执法部门依法监管，有利于整合现在过于复杂的环保制度。要加快立法进程，尽快在全国范围建立统一公平、覆盖主要污染物的污染物排放许可制。

6. 实行企事业单位污染物排放总量控制制度

总量控制包括目标总量控制和环境容量总量控制。前者如，根据国家“十一五”规划（2006—2010年）、“十二五”规划（2011—2015年）确定的主要污染物总量减排指标，分解落实到各省、自治区、直辖市，各省区市再分解到所辖的市，市再分解到县，市、县两级再分解到具体排污企业，同时，