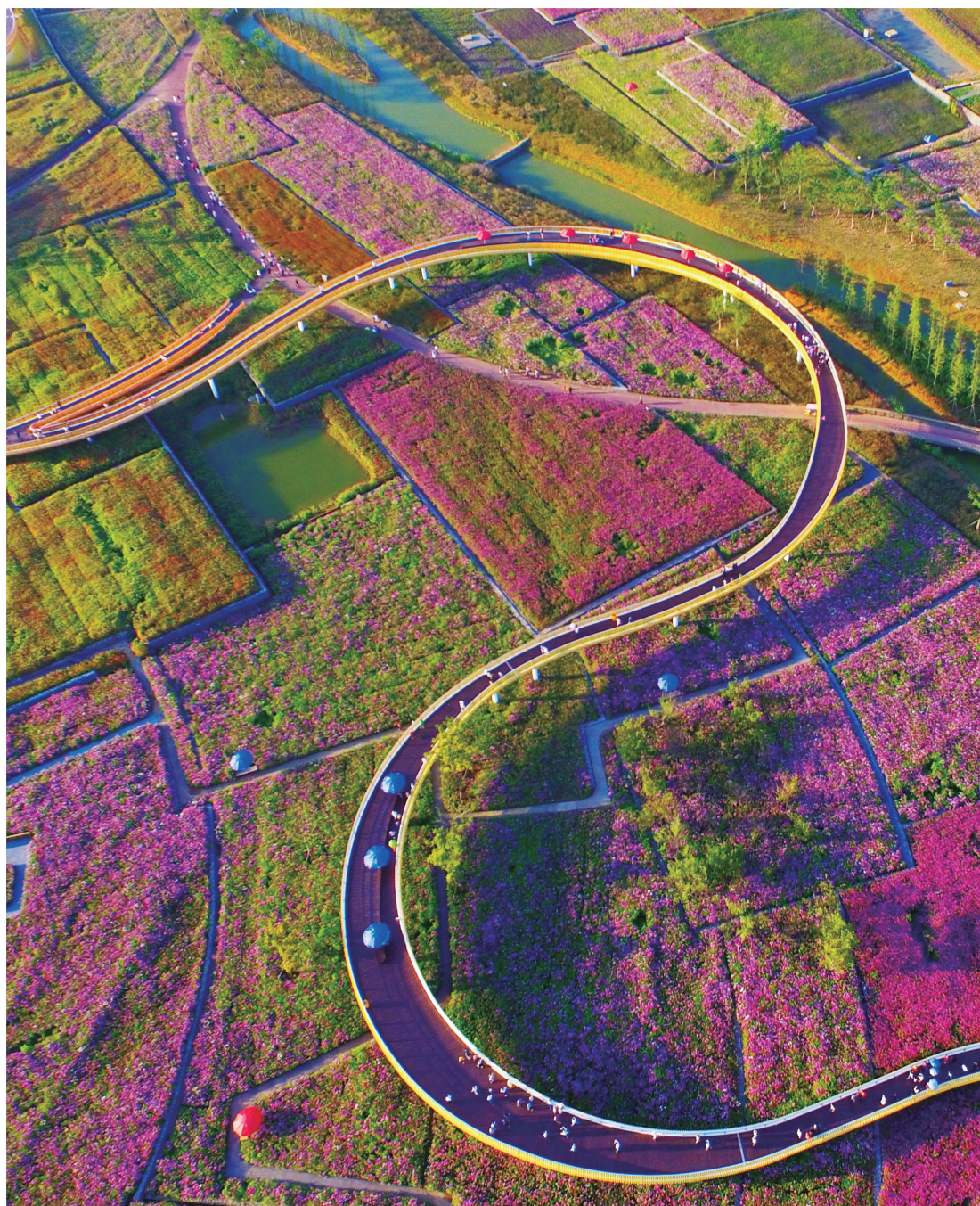


全面贯彻实施宪法 大力提升新时代生态文明水平

大力推进生态文明建设需要一部专门法

借新一轮机构改革东风 推进生态文明法制建设

环境保护税，绿色税制有多绿？



铁汉生态景观案例：江苏省宿迁市三台山森林公园

中国生态文明

CHINA ECOLOGICAL
CIVILIZATION

中华人民共和国环境保护部主管
中国生态文明研究与促进会主办

ISSN 2095-6177



国内统一连续出版物号：CN 10-1143/X
全国邮发代号：80-244 定价：20元



微信关注中国生态文明



微博@中国生态文明

2018年第**2**期

总第24期（双月刊）

3月11日，第十三届全国人民代表大会第一次会议第三次全体会议进行投票表决，通过了《中华人民共和国宪法修正案》，将“推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家”修改为“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴”，“生态文明”写入宪法。

4月中旬，中共中央、国务院批复了《河北雄安新区规划纲要》。批复指出，要以《雄安规划纲要》为指导，推动雄安新区实现更高水平、更有效率、更加公平、更可持续发展，建设成为绿色生态宜居新城区、创新驱动发展引领区、协调发展示范区、开放发展先行区，努力打造贯彻落实新发展理念的创新发展示范区。

3月17日，第十三届全国人民代表大会第一次会议审议批准《国务院机构改革方案》。方案内容包括：组建自然资源部，对自然资源开发利用和保护进行监管；组建生态环境部，统一行使生态和城乡各类污染排放监管与行政执法职责；组建农业农村部，统筹实施乡村振兴战略；组建国家林业和草原局，加挂国家公园管理局牌子，由自然资源部管理，统筹实施森林、草原、湿地以及各类自然保护地的监督管理；等等。4月16日，生态环境部正式挂牌。

4月中旬，在海南建省办经济特区30周年之际，中共中央、国务院公布了《关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》，明确支持海南建设国家生态文明试验区，率先建立现代生态环境和资源保护监管体制，积极开展国家公园体制试点。

3月1日，国务院对外公布2017年《政府工作报告》量化指标任务的落实情况表，36项指标任务圆满完成。生态环保方面，报告明确，2017年二氧化硫、氮氧化物排放量要分别下降3%，完成退耕还林还草1200万亩以上。落实结果显示，去年全国二氧化硫、氮氧化物排放量分别下降了8.0%和4.9%，完成退耕还林还草1230万亩。

4月中旬，生态环境部、农业农村部、水利部部门联合印发《重点流域水生生物多样性保护方案》，提出到2020年，水生生物多样性观测评估体系、就地保护体系、水域用途管控体系和执法体系得到完善；到2030年，形成完善的水生生物多样性保护政策法律体系和生物资源可持续利用机制。

奋进新征程 书写新时代的美丽篇章

□ 周桂玲

1978年的春天，改革开放，春潮涌动；

1992年的春天，春天的故事，再写新篇；

2018年的春天，注定在历史上具有不同寻常的重大意义。

2018年全国人大和全国政协“两会”，是十九大之后的第一次全国两会，恰逢改革开放40周年，也是全面建成小康社会、实施“十三五”规划承前启后的关键之年。

今年两会新意十足，几件大事令人瞩目：换届、修宪和机构改革。

换届选举，产生了新一届国家机构领导人，为带领全国各族人民实现“两个一百年”奋斗目标提供了有力的领导保障。

修改宪法，美丽中国和生态文明被历史性地写入了宪法，这是人类宪政史上的创举，为我国新时代生态文明建设提供有力的法治保障。

党和国家机构改革，着力推进重点领域和关键环节的机构职能优化和调整，是一场自我革命，生态环境部等新部门组建和一些部门职能的重要调整，将推进国家治理体系和治理能力的现代化。

在广袤的神州大地上，在这个春意盎然的季节里，党的主张、国家意志、人民心声高度统一。新征程已经开启，新时代呼唤奋进者新的作为。

习近平总书记在十三届全国人大一次会议闭幕会发表重要讲话：“我们要以更大的力度、更实的措施推进生态文明建设，加快形成绿色生产方式和生活方式，着力解决突出环境问题，使我们的国家天更蓝、山更绿、水更清、环境更优美，让绿水青山就是金山银山的理念在祖国大地上更加充分地展示出来。”

过去五年，我国的生态文明建设决心之大、力度之大、成效之大，前所未有，取得了历史性成就，发生了历史性变革。当前面临的生态环保形势依然十分严峻，到2020年全面建成小康社会，生态环境仍然是突出的短板，污染防治是必须攻克的三大堡垒之一。

污染防治是一项系统工程，必须统筹规划、整体推进，但在具体操作中，又要分清轻重缓急，抓住主要矛盾。

当前，要围绕三类目标，生态环境质量改善、主要污染物总量减排、环境风险管控；突出三大领域，大气、水和土壤，坚决打赢蓝天保卫战、坚决打好碧水保卫战、扎实推进净土保卫战；强化三个基础保障，积极推动形成绿色发展方式和生活方式、加快加大生态系统保护和修复的力度、加快形成生态环境治理体系和治理能力的现代化。

山再高，往上攀，总能登顶；路再长，走下去，定能到达。

在这个新时代的春天里，为了天更蓝，山更绿，水更清，为了更加美丽的中国，在人民领袖习近平的掌舵领航下，乘着新时代的浩荡东风，让我们携手奋进，作出我们这代人的新篇章。■



中国生态文明

总 顾 问 姜春云

编辑委员会

主 任 陈宗兴

副 主 任

(按姓氏笔画排序)

王春益 王 毅

朱广庆 李庆瑞(执行)

李晓东 杨明森

陈小平 何巧女

赵文鹤 程立峰

赖 明 潘家华

委 员

(按姓氏笔画排序)

孙佑海 李佐军

刘友宾 杨小玲

周桂玲 武德凯

黎祖文

主 管: 中华人民共和国环境保护部

主 办: 中国生态文明研究与促进会

中国环境出版有限责任公司

编 辑: 《中国生态文明》编辑部

出 版: 中国环境出版有限责任公司

主 编: 李庆瑞

执行副主编: 朱广庆

总 编 辑: 杨明森

编 辑 部

副 主 任: 曹 俊

编 辑: 张文娟 祁巧玲

美 术 编 辑: 唐永杰

运 营: 中明建(北京)科技有限公司

发 行 联 系: 010-82268165

地 址: 北京市西城区后英房胡同5号

邮 编: 100035

投 稿 邮 箱: zgstwmzz@163.com

电 话: 010-82268172

传 真: 010-82200589

印 刷: 北京朝阳印刷厂有限责任公司

地 址: 北京市朝阳区建外永安东里平房

1号

定 价: RMB 20元

本刊现入编“中国知网(cnki)”及下属“中国学术期刊(光盘版)/
中国期刊全文数据库/中国学术期刊综合评价数据库下属数据库”,
及“超星期刊域出版平台”数据库,作者著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。
作者如不同意将文章入编,投稿时敬请说明。

03 卷首语

03 奋进新征程 书写新时代的美丽篇章

06 高端论坛

06 全面贯彻实施宪法 大力提升新时代生态文明建设水平

08 姜春云同志诗作二首

08 太行颂

09 读农耕文明

11 热点

11 借新一轮机构改革东风 推进生态文明法制建设

16 大力推进生态文明建设需要一部专门法

22 引领公民整体实现环境权 推动经济社会发展绿色化

25 自然资源产权更加明晰 生态环境明确谁来监管

31 生态文明建设的重大选择 行政管理体制的战略重塑

33 生态文明写入宪法 依法治为美丽中国护航

38 生态环境部有哪些主要职能？

40 农业农村部 承载着多少绿色理想？

42 自然资源监管需破几道题？

46 封面专题

环境保护税，绿色税制有多绿？

48 开征环境保护税，与生态环境保护关系多大？

54 环境保护税征管，为何呼唤第三方参与？

58 环境保护税要点扫描

60 环境保护税，哪些省份税额标准高？

61 环境保护税，企业不可不知的 50 题

71 观点

71 干扰监测结果，责任如何追究？

76 长期违法，企业的底气是哪来的？

——关于环境违法行为的三个反思

80 创建

80 生态循环农业 湖州怎样做强？

84 绿色发展考卷 南阳如何解题？

做好加减乘法 激发转型新动力

86 铁汉生态构建全国领先的生态建设及运营体系

绿色产业助力建设美丽中国

89 大连城市中庭 生态红旗样本

91 阅读

91 如何以新理念引领高质量发展？

92 村镇生态化治理需哪些对策？

93 农业为什么必须强调生态平衡？

94 东北也存在地下水超采吗？

95 城市高价买绿仅仅是浪费吗？

96 散文

96 三祭徐秀娟

六五环境日系列公益广告 美丽中国 我是行动者

多一些关注 少一点干扰 / 70

美丽中国之画卷 需要你我共同绘就 / 79

还自然以宁静 和谐 美丽 / 封三

美丽中国 我是行动者 / 封底

封面图片 / 铁汉生态景观案例

全面贯彻实施宪法 大力提升新时代生态文明水平

□ 生态环境部党组书记、部长 李干杰

宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，是党和人民意志的集中体现。2018年3月11日，第十三届全国人民代表大会第一次会议表决通过了中华人民共和国宪法修正案。环境保护部党组和领导班子对习近平新时代中国特色社会主义思想、中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征载入宪法以及修改国家主席任职方面的有关规定等宪法修改内容，完全赞成、坚决拥护，并将认真领导和指导部系统、地方各级环保部门坚持依宪行政，加大生态环境保护力度，持续改善环境质量，不断提升生态文明水平，努力建设天蓝水清地绿的美丽中国。

这次宪法修正案共有21条，其中调整充实中国特色社会主义事业总体布局和第二个百年奋斗目标，涉及建设生态文明和美丽中国，是本次宪法修正案中的一个突出亮点。

一是增写“贯彻新发展理念”的要求。创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，是党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央推动我国经济社会发展实践的理论结晶，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容。生态环境问题归根结底是发展方式和生活方式问题，要从根本上解决生态环境问题，必须贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，加快形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式和生活方式，把人的经济和社会活动限制在自然资源和环境能够承受的限度内，给自然生态留下休养生息的时间和空间。把“贯彻新发展理念”的要求写入宪法，有利于更好地发挥新发展理念对推动我国经济发展实现高质量发展的引领、指导和约束作用。

二是“推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展”修改

为“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展”。生态文明建设是中华民族永续发展的千年大计。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，是以习近平同志为核心的党中央探索取得的重大理论创新成果，是我们党对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识再深化。随着我国经济社会深入发展，生态文明建设战略地位更加凸显。党的十八大以来，生态文明建设已成为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容。从物质文明、政治文明和精神文明协调发展到物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，是对中国特色社会主义事业总体布局的进一步丰富和完善。把生态文明建设写入宪法，有利于生态文明建设深度融入经济建设、政治

建设、文化建设、社会建设各方面、各环节和全过程,全方位、全地域、全过程开展生态环境保护。

三是“把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家”修改为“把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,实现中华民族伟大复兴”。党的十九大强调,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化,既要创造更多的物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要,也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。到2035年,生态环境根本好转,美丽中国目标基本实现;到本世纪中叶,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明将全面提升。宪法修正案在表述上与党的十九大报告相一致,有利于引领全党全国人民把握规律、科学布局,在新时代不断开创党和国家事业发展新局面,齐心协力为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而不懈奋斗。

四是“国务院行使下列职权”

中第六项“(六)领导和管理经济工作和城乡建设”修改为“(六)领导和管理经济工作和城乡建设、生态文明建设”。保护生态环境是各级政府及其有关部门的责任。地方各级政府对本行政区生态环境质量负总责。宪法修正案写入这一要求,赋予国务院领导和管理生态文明建设的职权,有利于严格落实各级政府及其有关部门生态环境保护“一岗双责”“属地管理”的责任,强化管发展必须管环保、管生产必须管环保、管行业必须管环保,落实生态环境保护责任制,构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。

五是增写“推动构建人类命运共同体”的要求。这为各国人民同心协力完善全球治理、构建更加公正合理的国际秩序指明了方向,为全球坚持环境友好、合作应对气候变化等环境问题挑战、保护好人类赖以生存的地球家园开辟了广阔空间,有利于建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。

全国环保系统要认真学习领会习近平总书记的重要指示精神,把学习贯彻宪法修正案与学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神结合起

来,增强宪法观念,自觉遵法、学法、守法、护法、用法,维护宪法权威、保证宪法实施,依照宪法法律行使职权、履行职责、开展工作,恪尽职守,廉洁奉公,为依法治国、依宪治国、依宪行政作出贡献。

一是进一步提高政治站位,在全国环保系统宣传好贯彻好落实好宪法修正案,坚决维护宪法作为国家根本法的权威地位,更好发挥宪法治国安邦总章程的作用。二是坚决打好污染防治攻坚战,使主要污染物排放总量明显减少、生态环境质量总体改善、绿色发展水平持续提高,重中之重是打赢蓝天保卫战,不断满足人民日益增长的优美生态环境需求。三是积极推动形成绿色发展方式和生活方式,优化产业布局 and 结构,开展区域国土空间生态环境评价,推动产业转型升级,面向学校、社区、家庭、企业开展“美丽中国—我是行动者”活动,动员公众践行勤俭节约、绿色低碳的生活方式。四是持续深化生态环保领域改革,改革生态环境监管体制,完善生态环境管理制度,推进生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化。[\[1\]](#)

(本文转自2018年3月14日《人民日报》)

姜春云同志诗作二首

太行颂

千里龙脉贯南北，逶迤峰峦界西东。
狂风骤雨飞异彩，阳光雨露润众生。
英烈热血洒荒野，悲壮义举鬼神惊。
人民迸发回天力，赢得河山一片红。

(2005年6月1日作于山西省大同市)

注：太行山绵延华北南北，中界黄土高原与华北平原，是华夏文明重要发祥地之一。在我国几千年的沧桑变幻、尤其是近代的抗日战争、人民解放战争的伟大斗争中，太行山区人民总是走在历史前沿，为中华民族的解放和复兴，做出了巨大牺牲和贡献。无数革命先烈长眠在太行丘岗山野。历史人文景观密布。前些年我曾到过太行山东麓、南麓，今年5月有幸环行太行山西麓、北麓，领略了整个太行山区的地貌、生态、经济、社会 and 人文风情，感慨颇多，赋诗一首，以抒情怀。

读农耕文明

华夏农耕源流远①，百业生来农为先。
七千年前种五谷，四大发明惠人间②。
天人合一高理念，种地养地世代传。
封建专制几千载，大地禁锢农耕惨③。
一从神州红烂漫，农耕文明开新篇④。
土地改革天地变，亿万耕者有其田。
重整河山兴其利，农林牧渔展新颜。
改革创新多奇迹⑤，绿色农业尤耀眼⑥。

(作于2016年10月)



浙江省丽水市云和县梯田

注：①中国是世界上最古老的农业大国之一，历史悠久。据考证，早在7000多年以前，就开始了种植稻谷、驯养家畜。在绵绵不息的历史长河中，历代先贤，炎黄子孙，植五谷，饲六畜，农桑并举，男耕女织，形成了精耕细作、富国足民的农耕思想和传统。

②自古以来，中国农耕科学技术多数时间是领先的，尤其是审时相物的物候历法、“伏魔降龙”的水利工程、巧夺天工的传统农具、择精取华的育种技术，堪称中国古代农业的“四大发明”，对中国乃至世界农业的发展，发挥了巨大推动作用。考古证明，我国8000年前就种植粟和黍，早于欧洲3000年；7000年前就驯化育成水稻品种，3000年前就传入了朝鲜、越南。大豆是中国最早驯化并传播到世界各地的。养蚕缫丝技术，2000多年前就传入越南，公元3世纪前后传入朝鲜、日本，6世纪时传入希腊。当然，中国农业的发展，也吸收借鉴了世界各国的一些成功的农耕技术。

③值得指出，中国农业在封建社会的后期（清代晚期）和民国期间，受到严重摧残。这期间，内部遭受封建统治阶级的压榨束

缚，外部遭受帝国列强的侵略、掠夺，加上战乱破坏，昔日的秦汉傲骨、大唐雄风、康乾盛世，早已风光不再，国人面对的是山河破碎、农业凋敝、民不聊生的苍凉与悲戚！

④新中国成立后，党和政府为恢复发展农业实施了一系列重大举措。包括实行土地改革，实现“耕者有其田”；对农业进行社会主义改造，引领农民开展农业互助合作运动；大搞农田基本建设，兴修水利，改良土壤，植树造林，改善农业生产条件等。从而使我国农业在20世纪50年代前期得到迅速恢复发展，人民生活也得到改善。当然，在农业合作化后期也出现过“左”的错误，致使农业发展受挫。

⑤党的十一届三中全会以来，农村实行以家庭承包为主要内容的体制改革，极大地调动了广大农民的积极性，农业生产快速发展。同时，乡镇企业异军突起，成为农村经济的重要支柱、“半壁江山”，显著地改变了农村贫困落后面貌。

⑥绿色有机农业是对传统农业、化学农业的深刻变革，是实现人与自然和谐、发展与环境双赢的新型农业。其本质特征和优势可归结为：一、生产标准化、

规范化，能够确保产品优质、高效、无公害。二、资源循环利用，发展可持续。绿色有机农业强调有机投入和生物措施，将农业和人畜废弃物资源化、再利用，既创造价值、效益，又培肥地力、优化环境。三、产业的惠民性。发展绿色有机农业，既为城乡人民提供安全、无公害食品，又延长产业链，扩大就业，惠及民生。

我国绿色有机农业起步于20世纪90年代，时间虽短，但发展快，成效显著。截至2015年底，全国绿色食品企业总数达到9579家，产品总数达到23386个，年均分别增长8%和6%。绿色食品产品国内年销售额由2010年末的2824亿元增长到4383亿元，年均增长9.2%，年均出口额达到24.9亿美元。绿色食品产地环境监测面积达到2.6亿亩。全国已创建665个绿色食品原料标准化生产基地，21个有机农业示范基地，总面积1.8亿亩，对接2500多家企业，覆盖2100多万农户，每年带动农户增收超过10亿元。^①

（姜春云，曾任中共中央政治局委员、国务院副总理、第九届全国人大常委会副委员长，中国生态文明研究与促进会总顾问。）

借新一轮机构改革东风 推进生态文明法制建设

□ 孙佑海 王操

与以往历次机构改革相比，这次机构改革有一个鲜明特征，就是在操作层面，改变了以往机构精简、机构整体合并的思路，不是简单追求部门越大越好，而是寻求机构职能优化，实现机构职能优化协同高效。

通过改革机构设置、优化职能配置，着力解决党和国家机构职能体系中存在的障碍和弊端，有利于加快推进国家治理体系和治理能力现代化，有利于推进我国生态文明建设。机构改革与法制建设关系密切。如何借新一轮机构改革的东风，依法推进生态文明建设，是我们当前应当着力研究落实的重要内容之一。

一、背景

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，首次把“美丽中国”作为生态文明建设的宏伟目标。十八大审议通过《中国共产党章程（修正案）》，将“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明”写入党章，作为行动纲领。

十八届三中全会提出加快建立系统完整的生态文明制度体系。十八届三中全会通过的《决定》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。

十八届四中全会要求用严格的法律制度保护生态环境。十八届四中全会通过的《决定》提出，用严格的法律制度保护生态环境，加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度，强化生产者环境保护的法律责任，大幅度提高违法成本。建立健全自然资源产权法律制度，完善国土空间开发保护方面的法律制度，制定完善生态补偿和土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等法律法规，促进生态文明建设。

十八届五中全会提出五大发展理念，将绿色发展作为十三五乃至更长时期经济社会发展的一个重要指导思想，成为党关于生态文明建设、社会主义现代化建设规律性认识的最新成果。

党的十九大报告正式确立了习近平新时代中国特色社会主义思想的历史地位，对生态文明建设进行了多方面的深刻论述，其中最具有新意的论述如下：

一是将建设生态文明提升为千年大计。二是将美丽中国纳入国家现代化目标之中。三是将提供更多优质生态产品纳入民生范畴。四是提出要牢固树立社会主

义生态文明观。五是构建多种体系,统筹山水林田湖草系统治理。六是明确控制线和制度规范,强力推进生态文明建设。七是采取各种行动,切实推进生态文明建设。生态文明建设重在行动。持续实施大气污染防治行动,打赢蓝天保卫战;加强农业面源污染防治,开展农村人居环境整治行动;实施重要生态系统保护和修复重大工程,开展国土绿化行动等。八是决定设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构,完善生态环境管理制度。统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责,统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责。

十三届全国人大一次会议第三次全体会议经投票表决,高票通过了《中华人民共和国宪法修正案》。生态文明历史性地载入宪法。

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在十三届全国人大一次会议闭幕上郑重宣布:我们要以更大的力度、更实的措施推进生态文明建设,加快形成绿色生产方式和生活方式,着力解决突出环境问题,使我们的国家天更蓝、山更绿、水更清、环境更优美,让绿水青山就是金山银山的理念在祖国大地上更加充分地展示出来。

以上这些大背景,为我国新时代的生态文明建设和法制建设,提供了宝贵的历史性机遇。

二、新一轮机构改革为生态文明建设提供组织保障

党的十九届三中全会作出的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》指出,转变政府职能,优化政府机构设置和职能配置,是深化党和国家机构改革的重要任务。完善政府在生态环境保护方面的职能,优化环保机构设置,是政府机构改革的重要任务。此次组建生态环境部与自然资源部可谓相当及时,这主要体现在以下两个方面:

一是有利于解决我国过去生态环境保护体制、机制长期存在权责不明、多头执法、效率低下等问题。原来的资源保护职能按资源门类分散在发改、国土、水利、农业、林业等部门;在污染防治领域,由于环保机构成立时间相对较晚,原先的管理职能分散在发改、林业、农业等部门。即使在环保部成立后,原部门的环保职能再加上最近几十年新制定法律而得到的各种行政授权,使得“以部为单位”甚至“以司为单位”的决策模式广泛存在,生态环境政策存在分散、重复,甚至冲突的局面。

组建生态环境部,统一负责生态环境监测和执法工作,监督

管理污染防治、核与辐射安全。组建自然资源部,将过去分散在发改委、住建、水利、农业、林业等部门的自然资源的调查和确权登记整合,统一行使用途管制和生态修复的职责,有利于对山水林田湖草进行整体保护、系统修复和综合治理。这就,从总体上提升了政府工作的行政效率和水平,也实现了管理权和执法权的有效分离:自然资源部统一行使全民所有自然资源资产管理者的职责,而生态环境部统一行使生态环境监测和执法职能。这就明确了两者的分工,对于依法有效地进一步推动生态文明建设具有重要意义。

二是有利于体现全力推进生态文明建设的国家意志。在此次机构改革之前,政府生态保护的职能未能明确体现在机构设置上,对明确权责存在一定阻碍。习近平同志多次指出“生态兴则文明兴,生态衰则文明衰”“好的生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。”近年来,国家出台了一系列有关生态保护和补偿修复的文件,如《关于开展生态补偿试点工作的指导意见》《全国生态保护“十二五”规划》《生态保护红线划定指南》等。但是在过去的政府机构职能设置中,生态保护职能往往包括在政府的公共服务职能中,并不单列。

此次《深化党和国家机构改

革方案》明确将生态环境保护和经济调节、市场监管、社会管理，以及公共服务一并列为政府职能，并在组建生态环境部和自然资源部时明确了资源、生态保护和环境保护的关系，将生态保护职能正式落实于政府机构职能设置上，对于贯彻十九大精神，全面推进生态文明建设具有极为重大的意义。

新一轮机构改革，在一定意义上是刀刃向内的自我革命。当前深化党和国家机构改革，作为新时代改革开放的继续，其目的正在于推进国家治理体系和治理能力现代化，这是我国实现社会主义现代化新维度的新维度。作为一次重大改革，需要拿出壮士断腕的决心和勇气，真正见到实效。面向未来，深化党和国家机构改革，必须切实以国家治理现代化为导向，敢于拿自己开刀，勇于革自

己的命。过去我们有过很多很好的改革方案，但是一旦透漏出去，在有关人士和有关部门的游说下只好放弃。而这次改革动了真格。必须正视的是，我国改革开放已经40年，全面深化改革也近5年，如果依然不能取得突破，生态文明建设就不可能成功。因此，我们未来的道路，必须坚持全面深化改革不动摇，勇于变革、勇于创新，深化党和国家机构改革的实际成果，不断提升国家治理现代化水平，把生态文明建设的伟大事业有力向前推进。

三、在机构改革的基础上积极推进生态文明法制建设

在原有的机构体制下，生态文明建设立法十分艰难。一些重要的立法方案，很难列入立法规划；一些重要的立法建议，很难

写入法律之中；一些重要的法律，由于立法质量不高，很难得到有效落实。这些都是过去长期以来我国生态文明建设中的难点和痛点。经过新一轮的机构改革，党和国家在机构设置和有关部门职能配置上体现了对生态文明建设的全力支持，生态文明建设已经成为党和政府的中心工作之一，这就为我国新时代生态文明建设提供了极为有利的条件。因此，我们应当抓住这个历史性的机遇，借新一轮机构改革的强劲东风，在生态环境保护立法方面作出我们这一代人的新贡献。

（一）加快制定有关新法步伐
在生态环境领域，建议制定《生态环境基本法》。主要考虑是：我国现行的30余部与生态环境有关的法律，存在内容碎片化、相互矛盾冲突等问题。虽然经历过



黑龙江省鸡西市虎林市湿地之春

一些修改，但重复和冲突的比率依然很高，有些法律条文重复高达一半以上。这就给法律的执行带来很多困难，特别是给基层执法人员的执法活动带来诸多不便。与此同时，有的法律受地方和部门利益的影响，导致制度与制度间相互矛盾冲突，执法时推诿扯皮，降低了执法效率，提高了执法成本。因此，结合党和国家新一轮机构改革，制定统一的《生态环境基本法》就成为水到渠成之事。

与此同时，还应当加快制定《生态环境损害赔偿法》《生态环境保险法》《自然保护地法》《应对气候变化法》。以上立法措施，对于将重大改革措施法治化，实现生态环境保护领域国家治理体系和治理能力的现代化，具有十分重大的意义。

当前，应当抓紧制定《土壤污染防治法》，这是贯彻党的十九大和十三届全国人大一次会议“深入推进土壤污染防治”决策精神的迫切要求。在制定《土壤污染防治法》时，建议对农用地土壤污染问题给予高度关注，规定强有力的法律监管措施。这是因为，农用地是否受到污染，直接关系到食品安全。农用地一旦污染，很难修复，即使修复，成本也很高，如果处罚轻了，不足以震慑严重违法者。因此，建议根据污染程度和修复所需费用的额度予以处罚。还应强化对湿

地、草地等生态功能用地的保护。建议抓住制定《土壤污染防治法》的历史性机遇，对生态用地土壤污染防治和修复，作出具体明确的保护性规定。

在能源领域，当前应优先考虑制定《原子能法》。《原子能法》是为了促进原子能的研究、开发和利用，推动原子能事业的发展，保护资源、环境和公众的健康，加速本国现代化建设而制定的法律。《原子能法》是发展原子能事业的基本大法。目前世界上已经制定《原子能法》的国家有美国、英国、日本、德国、印度、加拿大、罗马尼亚、澳大利亚、捷克斯洛伐克、保加利亚、波兰、俄罗斯等。根据我国当前的实际情况，应当通过制定《原子能法》，对原子能行政主管部门和安全监督机构的职责和权力、核科学研究与产业发展、核矿藏的开采、核材料的管制、核设施的监督和管理、核废物的处理和处置、辐射防护、核辐射装置和放射性同位素的应用、核事故应急管理和核损害的赔偿以及法律责任等重大问题作出明确的规定，并作好与《核安全法》等相关法律的衔接。

在自然资源领域，建议研究制定《自然资源基本法》，以解决长期以来存在的自然资源立法中的矛盾冲突问题。通过制定该法，在强化生态保护的前提下，对自然资源的开发、利用和保护作出全面系统的规定，以适应新

时代自然资源保护和可持续发展的迫切需要。

关于地方的生态环境立法。《宪法》和《立法法》修改之后，设区的市获得了在文物、城市、生态环保领域的立法权。在地方立法方面，迫切需要指导和规范。目前的地方环保、城建、文物保护立法，是否应追求各自区域的立法体系，值得认真研究。建议对新制定的地方性法规进行合宪性审查，确保宪法关于生态文明的规定落到实处。

（二）及时修改现行法律

2018年，要抓紧修改《固体废物污染防治法》（以下简称《固废法》）。从实际情况看，《固废法》中的一些制度规定难以适应当前固体废物污染防治新形势新任务，迫切需要总结实践经验，及时进行修改完善。一是固体废物的进口需要严格约束，要将党中央严格管制固体废物进口的硬要求在立法中加以落实。二是危险废物管理、农业废弃物污染防治、农村生活垃圾处置等有关制度和措施需要进一步细化和完善，相关法律责任有待强化。三是法律要求制定的危险废物集中处置设施退役费用预提和管理的办法，都要及时解决。四是推行垃圾分类制度必须要有实质性的突破。五是《固废法》与《清洁生产促进法》《循环经济促进法》衔接不畅的问题要有效解决。《环境保护法》确立的排污许可、查封

扣押等制度措施需要及时补充进新的修法方案之中。六是通过《固废法》的修改，切实推进固体废物减量化、资源化、无害化，并将无害化提高到优先的地位。与此同时，国务院要抓紧制定完善配套法规，有条件的地方要制定地方性法规，为加强固体废物污染防治提供坚强有力的法律保障。

与此同时，还要对《环境保护法》《森林法》《草原法》《水法》《水污染防治法》《大气污染防治法》《环境影响评价法》等法律法规进行修改或者进行再次修改，以适应新形势下生态文明建设新需要。

（三）高度重视党内法规支持生态文明建设

根据党的十九大精神和党中央的统一部署，当前要高度重视党内法规建设，并将党内法规建设作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。当前运用党内法规支持生态文明建设方面，要有新的举措。一是党中央有关部门要认真总结各地和有关部门运用党内法规推进生态文明建设的经验，尤其要认真总结《领导干部自然资源资产离任审计规定（试行）》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》的实施经验，及时修改这些规定，并研究制定对有关党政领导干部如何合理追责的新规定，切实让各级党委和领导干部更加重视生态文明建设。二是建议各级党委

在抓党规教育时，应当将与生态文明相关的党规的遵守作为重要内容之一。三是建议各级监察委员会将各级党政领导干部遵守生态文明法律法规的情况作为监察内容之一。

（四）保证机构改革调整平稳过渡和后续相关立法有序进行

十三届全国人大常委会通过了关于国务院机构改革涉及法律规定的行政机构职责调整问题的决定，这个决定十分及时和必要。这是因为，党的十九大和十九届二中、三中全会以及十三届全国人大一次会议批准了国务院机构改革方案后，从依法治国的高度考虑，迫切需要全国人大常委会尽快出台一个专门的决定，对本次改革涉及到的行政机关职责问题作出确认，以解决改革过渡时期的职能调整所需要的依法履职问题。即，国务院机构改革方案涉及调整法律规定的行政机关职责的工作需要一个平稳有序的过渡，避免因法律尚未修改而影响改革的进程和相关工作，确保改革在法治的轨道上有序地推进。

另一方面，十三届全国人大常委会第二次委员长会议将实施国务院机构改革方案需要制定、修改的法律，或者需要全国人大常委会做出的相关决定，列入了2018年的立法工作计划，作出了统筹安排，将落实新一轮机构改革涉及到法律制定和修改，包括

制定《土壤污染防治法》和修改《固废法》作为2018年一项重要的立法工作。落实全国人大常委会的决定，一个重要的工作就是国务院有关部门要抓紧及时起草有关法律，按照法定程序提交全国人大常委会审议。十三届全国人大常委会第二次会议通过了涉及机构改革修改相关法律的国境卫生检疫法等打包修改的六部法律，下一步修改工作将区分不同情况，采取打包修改等不同方式，加快修法的进程。在今后的立法工作中，生态文明建设的立法任务将十分繁重，要坚持积极稳妥、科学论证、切实可行的方针，着手制定中长期生态文明建设立法规划，增强立法工作的及时性、系统性、针对性和有效性，以切实解决我国新时期生态文明建设面临的突出问题。在制定新的立法计划、新的生态文明建设的立法方案时，要遵循和把握立法规律，着力提高立法质量，更多更全面地发挥有关专家的作用，更加全面地尊重中国特色生态文明建设的各地实践，确保这些法律法规对决胜全面建成小康社会、实现人民对美好生活的向往，发挥更加重要的作用。[\[链接\]](#)

（孙佑海，天津大学法学院院长、教授、博士生导师，中国绿色发展研究院执行院长，国家环境咨询委员会委员；王操，天津大学法学院、天津大学中国绿色发展研究院助理研究员）

大力推进生态文明建设 需要一部专门法

□ 王春益

我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化，既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要，也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。为了进一步提升生态文明，促进高质量和可持续发展，我们迫切需要从法治层面统筹生态文明建设与体制改革的理念、原则、目标和要求，制定一部《生态文明建设促进法》，确立其为生态文明建设领域的基本法，也是起“龙头”作用的专门法，构建完整、协调、科学的生态文明建设法律体系，充分发挥生态文明建设立法对改革与发展的引领和推动作用。

一、生态文明入宪，为制定生态文明建设促进法提供了根本保障

宪法是国家的根本大法，是治国安邦的总章程，是党和人民意志的集中体现。生态文明写入

宪法，具有很强的现实意义和历史意义，为推进中国特色社会主义生态文明建设提供了根本法律保障。宪法把生态文明纳入中国特色社会主义总体布局和第二个百年奋斗目标体系。把生态文明作为五大文明体系推动协调发展，把生态文明建设作为社会主义现代化强国的重要目标——富强民主文明和谐美丽，把生态文明建设列为国务院的重要管理职能之一——领导和管经济工作和城乡建设、生态文明建设。新宪法将为中国特色社会主义生态文明建设，为满足人民日益增长的美好生活需要提供全面的、根本的法律保障。

在宪法中明确强调“生态文明”，也为生态环境法治建设提供了新的动力和保障。在新时代背景下，生态环境法治诸方面的顺利实施，离不开贯彻生态文明的法治理念和宪法保障。在此基础上，建议国家层面启动《生态文明建设促进法》制定，提炼、

总结和固化在实践中行之有效的生态文明制度、规则和做法，全面推动生态文明建设更上一个新台阶。

将生态文明建设上升至宪法层面，已为我国生态环境法治建设注入了灵魂，形成了一以贯之的理念线索和理论基础，回应了当前条件下生态环境法治建设的迫切需求。同时，党的十九大报告提出的改革生态环境监管体制、解决突出环境问题、加大生态系统保护力度、推进绿色发展等措施，也集中体现了生态文明建设的内在要求，在理念上与宪法关于生态文明的规定高度契合，构成了生态环境法治建设的重要内容。

二、制定《生态文明建设促进法》时机已经成熟

党的十八大以来，生态文明在理论理念、制度机制、实践推进等方面都取得了前所未有的成就，同时，也客观地反映出了许

多需要从法律层面进一步规制的情况和问题。这一切都为制定《生态文明建设促进法》提供了实践需求和基础条件。

1. 党和国家推进生态文明体制改革，为生态文明建设促进法制定提供了立法依据

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明体制改革，中央全面深化改革领导小组召开的38次会议当中，其中20次讨论了和生态文明体制改革相关的议题，党中央、国务院制定了《生态文明体制改革总体方案》，明确了生态文明体制的“四梁八柱”，设计了“八项制度”，完成了79项改革任务。目前，生态文明制度体系加快形成，自然资源资产产权制度改革积极推进，国土空间开发保护制度日益加强，空间规划体系改革试点全面启动，资源总量管理和全面节约制度不断强化，资源有偿使用和生态补偿制度持续推进，环境治理体系改革力度加大，环境治理和生态保护市场体系加快构建，生态文明绩效评价考核和责任追究制度基本建立。

生态文明建设已经成为一项综合的系统工程，要求进行相应机构建设，落实相关制度、机构和职能定位。《深化党和国家机构改革方案》明确将生态环境保

护和经济调节、市场监管、社会管理，以及公共服务一并列为政府职能，并在组建自然资源部和生态环境部中明确了资源、生态和环境的关系，将生态保护职能正式落实于政府机构职能设置上，对于贯彻十九大精神，全面推进生态文明建设具有重大意义。这些都为制定《生态文明建设促进法》提供了立法依据。

2. 各地生态文明建设立法工作，为生态文明建设促进法制定提供了实践基础

近年来，各级地方政府在生态文明建设立法方面进行了积极探索和实践。《贵州省生态文明建设促进条例》是全国首部省级生态文明建设条例。条例颁布以来，贵州省各级政府高度重视，认真落实各项规定，加大生态文明建设力度，较好地守住了发展和生态两条底线，经济发展势头持续向好，环境质量持续改善。浙江省湖州市在2015年7月施行《湖州市生态文明先行示范区建设条例》。这是全国首部专门就生态文明先行示范区建设进行立法的地方性法规，其中有很多亮点，比如，规定政府应当建立生态文明先行示范区标准化体系、编制环境功能区划、编制自然资源资产负债表、对领导干部进行自然资源资产离任审计、实行生态环境损害责任终身追究制等，

对引领和保障生态文明先行示范区建设具有十分重要的现实意义。其他地方如福建、新疆、青海等省份，以及杭州、厦门、珠海等市，其人大常委会也制定了相关条例，促进生态文明建设。这些探索和实践，为制定国家层面的《生态文明建设促进法》，奠定了实践基础。

3. 当前我国生态文明建设迫切需要有一部专门法推进法律生态化

近年来，我国出台了不少改革举措和法律法规、部门规章制度及地方法规，但还缺少一部统领性、专门性的生态文明建设的法律。有关生态文明建设的相关立法，分散在民法、商法、行政法、经济法、社会法、刑法、环境法、诉讼和非诉讼程序法等法律之中。由于缺少专门性立法，实践中仍存在一些困扰，如生态保护的协调性和衔接性不足、部门职责交叉或职责不清、某些领域存在明显的立法空白、立法层级低和碎片化等问题。目前，部门规章和地方法规在满足生态文明建设全面推进方面还存在一定缺陷，主要体现在：立法生态化更新的整体进程缓慢；生态化立法理念缺失，在立法目的和立法原则设定上，还是重经济发展、轻生态环境保护；生态化立法体系不完整，无法对地方生态环境进行系统化

保护；立法内容存在与生态环境保护要求不匹配、不吻合的情形等。

生态文明建设要法制先行，制定《生态文明建设促进法》是构建和完善生态文明建设法律体系的迫切需要。推进生态文明体制改革，需要进一步完善法制体系，从长远讲，要逐步实现生态文明建设和法律体系“生态化”。制定一部《生态文明建设促进法》，是对现有部门规章和地方法规进行生态化改造的迫切需要，也是建立健全自然资源与生态环境保护法律体系的需要。对传统部门法的生态化，并不仅仅指在形式上规定环境资源保护的条款，而是要求其立法不仅能遵循生态系统自然规律和管理的基本准则，而且能切实确认和保护环境权益。

三、关于《生态文明建设促进法》若干重要内容的建议

为了更好地协调统筹和指导实践，有必要制定生态文明建设的专门法，应尽快启动立法程序，制定《生态文明建设促进法》，进一步构建和完善生态文明建设的顶层设计。制定《生态文明建设促进法》，使之作为专门法或上位法，对民法、行政法、经济法、刑法等传统部门法进行生态化的引领和改造，全面清理现行法律法规中与加快推进生态文明建设不相适应的内容，加强法律法规间的衔接，使它们与专门的生态文明立法一起形成生态文明法制建设的整体合力。同时建议进一步加强党内生态文明法规制度建设，努力形成生态文明建设方面国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。

1. 准确理解把握生态文明的本质、内涵，是制定生态文明建设促进法的基本前提

习近平总书记指出：“生态文明是人类社会进步的重大成果。人类经历了原始文明、农业文明、工业文明，生态文明是工业文明发展到一定阶段的产物，是实现人与自然和谐发展的新要求”。生态文明是人类遵循自然规律、经济规律、社会规律，在长期实践中取得的一切物质、精神、制度成果的总和，是人与自然、人与人、人与社会和谐共生、持续发展的一种伦理道德与意识形态，是一种新的社会文明形态。生态文明建设是对世界可持续发展事业的丰富和创新，是可持续发展理念的中国表达，是落实可持续发展的中国方案，也是中国自己开创的、既符合世界潮流又符合



安徽省宣城市绩溪县龙川村

本国国情的可持续发展实践。

2. 牢牢把握生态文明建设的指导思想和原则，是制定生态文明建设促进法的基本遵循

要把习近平新时代中国特色社会主义思想作为指导思想，贯彻落实到制定《生态文明建设促进法》的全过程和各方面。《生态文明建设促进法》的基本原则是指《生态文明建设促进法》所确认、反映《生态文明建设促进法》本质、对《生态文明建设促进法》的规则和制度起指导作用的准则。比如：坚持人与自然和谐共生；树立和践行绿水青山就是金山银山的理念；坚持节约资源和保护环境的基本国策；人与自然是生命共同体，人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然；坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，还自然以宁静、和谐、美丽；统筹山水林田湖草系统治理；坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路；建设美丽中国，为人民创造良好生产生活环境，为全球生态安全作出贡献；牢固树立社会主义生态文明观，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。

3. 党的十九大报告关于生态文明建设的战略部署，是制定生

态文明建设促进法的基本方面

通过设置总则、若干章节重点内容、法律责任、附则等法律条文，与推进绿色发展、解决突出问题、加大生态系统保护力度、改革生态环境监管体制相结合，促进以下工作的实施与保障：

一是加快建立绿色生产和消费的法律制度和政策导向，建立健全绿色低碳循环发展的经济体系；支持构建市场导向的绿色技术创新体系，发展绿色金融，壮大节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业；推进能源生产和消费革命，构建清洁低碳、安全高效的能源体系，推进资源全面节约和循环利用，降低能耗、物耗，实现生产系统和生活系统循环链接；倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，反对奢侈浪费和不合理消费。

二是推进全民共治、源头防治，持续实施大气污染防治行动，打赢蓝天保卫战；进一步推进水污染防治，实施流域环境和近岸海域综合治理；强化土壤污染管控和修复，加强农业面源污染防治，支持开展农村人居环境整治行动，同时加强固体废弃物和垃圾处置；提高污染排放标准，强化排污者责任，健全环保信用评价、信息强制性披露、严惩重罚等制度；推进构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共

同参与的环境治理体系，同时为积极参与全球环境治理、落实减排承诺提供支持。

三是推进实施重要生态系统保护和修复重大工程，优化生态安全屏障体系，构建生态廊道和生物多样性保护网络，提升生态系统质量和稳定性；推进生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作；推进开展国土绿化行动，推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，强化湿地保护和恢复，加强地质灾害防治；推进完善天然林保护制度，扩大退耕还林还草；促进严格保护耕地，健全耕地草原森林河流湖泊休养生息制度，建立市场化、多元化生态补偿机制。

四是加强对生态文明建设的总体设计和组织领导，设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构，完善生态环境管理制度，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责；加快构建国土空间开发保护制度，完善主体功能区配套政策，建立以国家公园为主体的自然保护地体系；为坚决制止和惩处破坏生态环境行为奠定良好的规范体系。^[2]

（王春益，中国生态文明研究与促进会副会长、研究员）

相关链接

中国生态文明研究与促进会 建议“生态文明入宪”历程

2012年5月

向党的十八大报告起草组提交《关于在党的十八大政治报告中把建设生态文明摆上重要战略位置的若干建议》。

建议在党的十八大上将生态文明确定为基本国策，并将生态文明与物质文明、政治文明和精神文明并列，写入党章并适时写入宪法。

2013年2月

组织召开《关于生态文明建设和环境权入宪相关建议》专家讨论会。

研究讨论《关于生态文明建设及环境权入宪的若干建议》（征求意见稿），提出将“序言”第七段“推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展”改为“推动物质文明、政治文明、精神文明和生态文明协调发展”等建议。

2012年12月

中国生态文明论坛珠海年会发布《生态文明·珠海宣言》。
建议把生态文明建设写入宪法，使其上升为国家意志。

联系多名全国政协委员向全国两会递交《关于生态文明建设和环境权入宪的提案》。

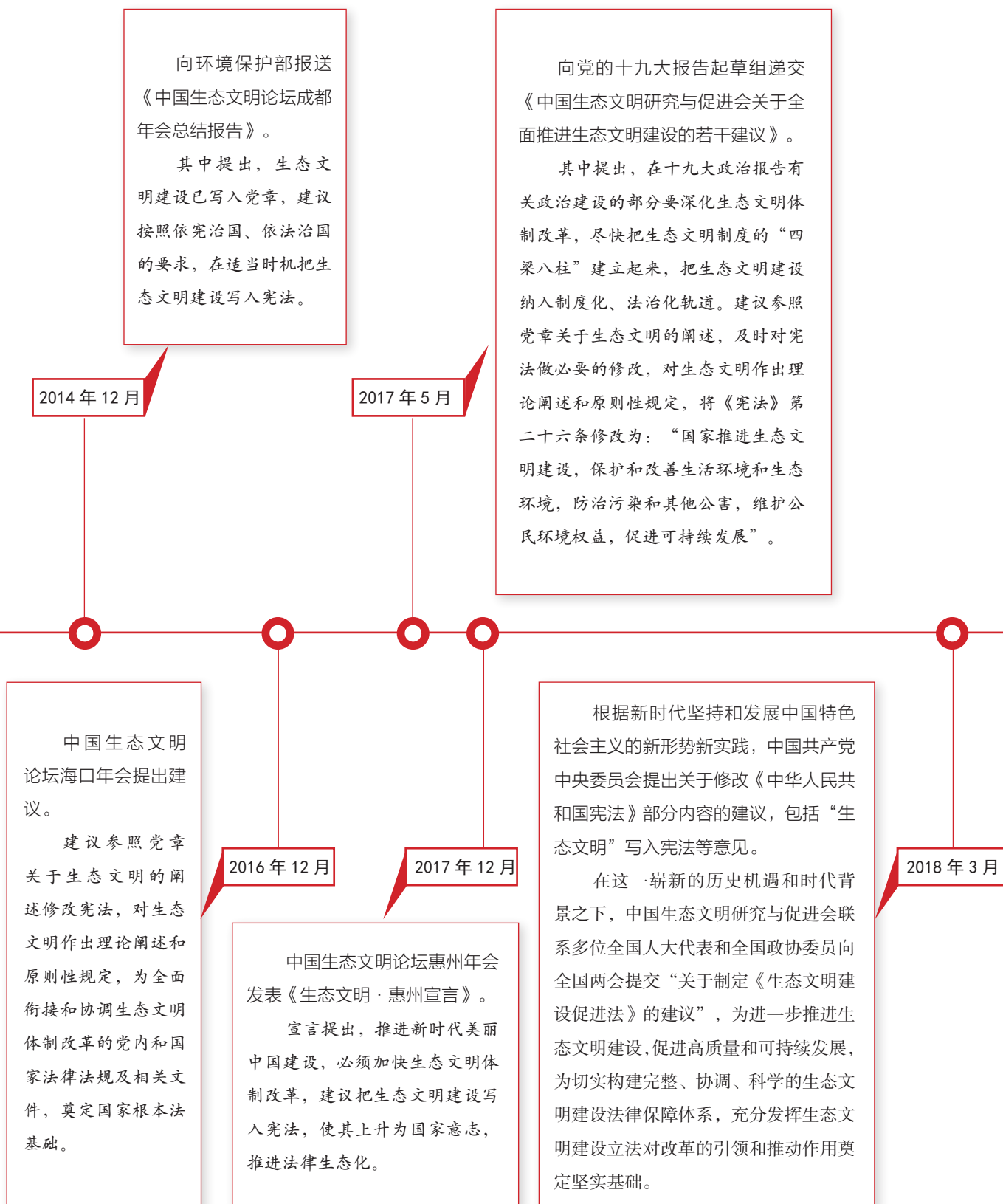
委员们在提案中指出，生态文明建设已成为党的意志和重要的执政理念，为了把生态文明建设上升为国家意志，有必要在我国的根本大法——宪法中确立生态文明建设的重要地位。

2013年3月

组织编写出版《生态文明建设》专著。

其中“以法律生态化推进生态文明建设”一文建议生态文明建设内容入宪。党的十八届三中全会进一步强调“宪法是保证党和国家兴旺发达、长治久安的根本法，具有最高权威”，法律生态化应当首先从宪法开始。

2014年6月



(中国生态文明研究与促进会研究部供稿)

生态文明入宪，夯实环境法制基础

引领公民整体实现环境权 推动经济社会发展绿色化

□ 周珂 张燕雪丹

十三届全国人大一次会议审议通过的《中华人民共和国宪法修正案》序言第七段修改后的表述为：“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴”；同时，第89条第6款规定“领导和管理经济工作和城乡建设、生态文明建设”作为国务院行使的一项重要职权。从此，生态文明正式写入我国宪法。

生态文明入宪并非一蹴而就

生态文明入宪这一人类宪政史上的创举，体现了国家对生态环境保护的高度重视，是党和国家长期以来对中国国情探索进而提出的一条中国生态环境保护的独特道路。这一举措并非一蹴而就，而是深植于我国自上世纪八十年代以来对环境保护

路径的理论与实践。自特别是2000年以来十余年间，我国经历了生态环境保护的许多重大变化，无论环境立法、环境执法、环境监察、环境司法还是配套的一系列环境管理、制度和标准都取得了飞跃。

生态文明入宪，是我国环境法学界多年以来的梦寐以求的夙愿，我们为此感到欣慰和振奋。在生态环境保护的道路上，我们看到国家坚持了一条保护大环境而非小环境的道路，将环境保护不仅仅局限于环境科学对环境要素和污染物的定义，而是将节约能源资源、产业结构调整、公众环保意识、消费模式等都纳入实现生态调整的范围，强调环境保护和经济社会的协同发展。

回顾过去，我国环境保护初期是以行政化手段和技术为引领，这种理念和制度长期主导着环境保护理论和实践。无论我

国上世纪七十年代中期提出的32字方针、1979年制订的《中华人民共和国环境保护法（试行）》、还是上世纪八十年代之后逐步制订的单行环境法律，都反映了以环境保护行政管控为中心的治理思路。环境保护基本上是环保行政机构单打独斗，而环保措施则主要由从上至下的行政管控手段组成。在这一指导思想之下，我国环保行政机构发展出了通过发布命令、开展运动式的执法方式。这些方式虽然在短期内控制了污染排放，但并未在根本上发挥保护环境的作用，往往在执法行动结束之后，污染行为卷土重来。

另外，自上世纪八十年代联合国提出可持续发展理念、我国提出“科教兴国和可持续发展”两大战略之后，我国逐步加大了对环保相关科技的投入，推动了环境立法中技术规范的发展。这

种技术的推动对于我国借助科学手段,发展以环境介质评价(环境质量标准)和污染物评价(排放标准)的环境管控机制起到了积极作用。特别是在开始大力发展一系列监测监控手段和监测标准之后,这种以环境标准评价为中心的更为客观和持续的环境执法机制逐渐形成。然而,这也带来了许多环境法理论与实践的问题,例如,用科技代替法律,在司法审判中不进行法律判断而直接使用技术鉴定结论等。更为重要的是,这种强调针对污染物的处置进行管控、监控环境介质的策略并没有从根本上解决生态环境发展中经济、资源与环境之间的根本矛盾。

无论行政管控的思维,还是技术为王的考虑,都只在局部解决了环境保护的问题。事实上,环境保护与整个国家的生态文明水平息息相关,是综合性工程、系统性工程。

首先,生态环境与产业布局有关。我国一次能源生产中煤电的压倒性占比是二氧化硫、氮氧化物等污染物排放总量难以下降的重要原因。如太湖流域的严重水污染就与太湖周边工业经济规模和布局密切相关。

其次,环境保护与生产工艺和产业升级有关。我国是全球众多轻工业和生活用品的制造加工地,在产业链上,我国生产的产

品还主要处于世界工厂的中下游,特别是在中西部,产品生产工艺较为落后,在一些传统工业地区,难以实现产业升级,这些都阻碍我国清洁生产的发展。

第三,环境保护涉及对自然资源的适度开发和高效利用,如煤炭、矿石、页岩气等开发本身就夹杂着大量的环境污染和破坏问题,而草原、林地、湿地等地块的利用则影响到野生动植物的保护。

最后,环境保护是民生问题,公众对环境保护的意识,甚至对环境问题的定义和轻重程度排序等都具有一定的社会属性,并非科学本身可以判断。

2005年,《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》第一次提出生态文明的概念。2007年,党的十七大报告提出要建设生态问题,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。党的十八大将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局。到了党的十九大,生态文明概念已经成熟,党的十九大报告提出,建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,坚持节约资源和保护环境的基本国策,像对待生命一样对待生态环境,统筹山水林田湖草系统治理,实行最严格的

生态环境保护制度,形成绿色发展方式和生活方式,坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,建设美丽中国,为人民创造良好生产生活环境,为全球生态治理做出贡献。毫无疑问,生态文明概念已经远远大于环境保护。

这些对生态文明建设理念的不断明晰,形成了生态文明入宪的内在要求。习近平总书记指出,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保障。因此,只有生态文明入宪,才能从法律的最根本层面上实现生态文明建设的目标。在此之前,我国宪法对环境保护的规定仅限于第9条和第26条。第9条指出,矿藏、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。国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。第26条指出,国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害。国家组织和鼓励植树造林,保护林木。这两条将自然资源保护、野生动植物保护和污染防治本身割裂开来,且对生态环境的理解仅限于一些具体对象的保护,并没有生态系统性和整体性的认

识，已经无法涵盖或满足我国现阶段对生态环境保护的要求。

生态文明入宪，显示了部门法的推动作用

宪法是我国的根本大法，宪法与部门法的关系可以看做是一种引领与具体化的关系。宪法的规定简洁抽象，对部门法的立法和解释起到引导和规范的作用。一般来说，往往是宪法确认某项权利或目标之后，部门法才在实践中通过立法来实现宪法目的。

但对于我国环境法来说，在生态文明入宪之前，已经有大量部门法的修订和修改，如2014年《环境保护法》修订、2015年《大气污染防治法》修订、2017年《海洋环境保护法》修订等。在这些法律的修订中，我们都看到了在传统行政管控和技术手段之外，强调资源合理开发、节约能源、产业升级发展、公众参与保护环境等更为综合性的管控手段。这些都是我国推动生态文明建设的具体表现。

因此，我国生态文明入宪亦显示了部门法对宪法发展的推动作用。正是通过部门法在其法律管辖范围内对诸多环境保护措施的具体实施，才在实践中确认了生态文明建设作为宏观指导方针的价值。

生态文明入宪，是对我国公民整体实现环境权的一种有效保证和方向引领

环境法学界一直对于环境权入宪抱有极高的热忱，进行过长期的讨论，许多学者认为，应以权利的形式，将公民对环境利益的享有固定下来，从根本上督促国家进行环境保护改革，并加强环境立法和各种规制手段的合法性。同时，对基本权利通过宪法确认的方式，亦符合宪法作为根本大法保护公民基本权利的内在逻辑和基本定位。


此次将生态文明写入宪法，可以看做是对这一呼吁的回应。国家已经从宪法高度上认识到了生态环境保护的重要性，并且采取了确认整体国家目标的方式予以实现。这种写入方式是对我国宪法整体设计的必然逻辑产物。与强调个人基本权利的思维不同，国家目标强调共同体的共同使命，“五位一体”即为表现，此处写入生态文明，是确认其在国家整体布局中的重要性和地位，也是确认作为国家目标一部分与其他国家目标之间的关系。这一布置符合我国当前解决环境问题的总体思路。

环境问题错综复杂，环境权利的确认具有众多不确定因素，因此，将环境权具体固定下来，作为一项基本权利，强调了个人

对环境的主观权利，但不能充分把握生态环境保护的整体价值。

生态文明入宪，要求整个经济社会发展方方面面都进行绿化

最后，需要强调生态文明入宪在更深一个层面上的意义，即绿化的作用。生态文明建设作为宪法的基本要求，要求所有法律都服从于其主旨。因此，生态文明建设要求整个经济社会发展方方面面都进行绿化。例如，对经济关系进行调整的法律，应当将生态文明融入立法之中。

民法的绿化也是一例。传统民法是什么？用通俗的话来说，传统民法追求的是鼓励私主体最大限度开发利用自然资源，把它转化为私人的财富，然后通过民法所有权的绝对性进行严格保护。对民法的绿化就是要求转变这种思维，要求对自然资源的追求控制在理性消费的范围之内，在保护私权的同时兼顾可持续发展的目标。应当说，这种对其他部门法的绿化任务任重道远，但将生态文明写入宪法无疑是其中非常重要的一步。

（周珂，中国人民大学法学院教授，中国人民大学环境司法理论研究基地主任；张燕雪丹，最高人民法院环境资源司法理论研究中心助理研究员，阳光时代律师事务所顾问）

国务院机构改革为生态文明建设提供体制保证

自然资源产权更加明晰 生态环境明确谁来监管

□ 周宏春

这次国务院机构改革，以国家治理体系和治理能力现代化为导向，以推进机构职能优化协同高效为着力点，改革机构设置，优化职能配置，为决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供了制度保障。国务院机构改革后，从组成部门安排看，生态文明建设的管理体制初步理顺，这将对我国生态文明建设的精细化管理起到积极作用。

一、国务院机构改革，为美丽中国建设打下基础

这次国务院机构改革，思路、原则和方向都非常清晰。一是在生态文明建设中，政府和市场的作用不可或缺；二是国务院机构改革，体现了中国特色社会主义治理体系现代化的要求。

（一）在生态文明建设中，政府和市场的作用不可或缺

生态文明建设涉及的自然资源和生态环境，是生态系统的组成要素。生态要素具有资产和公共物品的双重属性：如自然资源具有公共物品属性，古人用普降甘霖来形容降水就是例子；大气环境具有资产属性，如雾霾天气时清洁空气是稀缺资源。生态环境的公共属性决定了在生态文明

建设中，既要发挥政府的宏观管理作用，以弥补市场缺陷，解决市场不能解决的问题；又要发挥市场的决定性作用，以提高效率。

良好的生态环境具有公共物品属性，是普惠的民生福祉，是生产力，是稀缺资源。保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力。生态要素的资产属性要求尽可能发挥市场的决定性作用，而其公共属性要求更多发挥政府作用；可以界定所有权主体的生态要素，应更多地发挥市场作用，而不易界定的则需要更多地发挥政府作用。

生态文明建设中的政府管理，应当有明确的管理目标：

一是保证生态环境利用的公平性。不仅应保证当代人之间的

公平性，享受生态功能服务的地区，要对生态建设和保护地区给予补偿；代际之间也应公平，当代人不仅要在开发中保护、在保护中开发，还要为后代人的生存和发展留下足够资源和空间。

二是促进生态环境利用的高效性。资源是生产力要素，生产率水平理应得到不断提高，以尽可能少的资源投入和污染物排放，生产尽可能多的产品，实现经济效益、社会效益和环境效益有机统一。理论和实践均证明，市场是提高生态效率的有效途径，但不可忽视政府的宏观调控作用。

三是确保生态系统的可持续性。人类只有以自然规律和经济规律为准则，与自然生态系统和

谐共生，才能维护生态系统的良性循环。因此，人类应以资源、生态环境承载为基础，以可持续发展为目标，建设生产发展、生活富裕、生态良好的文明社会。

兼顾公平和效率，政府应当提供公共管理和公共服务，制定和实施生态文明建设法律法规、标准和政策，创造一个公开、公正、公平的市场环境，鼓励资源节约集约利用，限制或禁止高消耗、高污染和低效益的项目建设，加快生态建设和环境保护，并加以监督执行。政府不仅要加大公共财政投入和购买服务，也应发挥市场作用，调动各类主体参与生态文明建设的积极性，增强各类主体的社会责任感。这不仅是体制改革的方向，也是提高资源利用效率，以尽可能少的要素投入，达到改善生态环境目的的重要途径。

（二）国务院机构改革，体现了中国特色社会主义治理能力现代化的要求

我国进入新时代，如何管理自然生态系统是一篇大文章。这次国务院机构改革及其对组成部门的安排，体现了中国特色社会主义治理能力现代化的要求。

改革体现了问题导向原则。党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，破除各方面体制机制弊端，重要领域和关键环节改革取得突破性进展，生态文明制度“四梁八柱”初步建立。但也必须看到，机构

重叠、职责交叉、权责脱节等问题突出；一些机构设置和职责划分不够科学，职责缺位和效能不高问题凸显，政府职能转变不到位。“十二五”生态文明建设示范区，由众多主管部门发文就是例证。《关于开展生态文明先行示范区建设（第一批）的通知》，由国家发改委、财政部、国土资源部、水利部、农业部和国家林业局等七个部门联合发布；《关于开展第二批生态文明先行示范区建设的通知》，由国家发改委、科技部、财政部、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部、水利部、农业部、国家林业局等九个部门联合发文。在国务院工作安排中，多部门协调联动是常态。解决这些问题必须深化改革，并为改革持续深化、攻坚克难提供体制支撑和保障。这次国务院机构改革，设立自然资源部、生态环境部、国家林业和草原局，体现了中央在十八大以来强调的大部制改革方向，明确自然资源所有权和监督权的分离，可以避免“既当运动员又当裁判员”的窘境。

改革设计体现了科学性。科学性是关系到改革方案是否符合实际需要、是否符合客观规律，从而决定改革成败的关键。党的十九届三中全会审议通过了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》（以下简称《决定》）。《决定》明确指出，“深化党和国家机构改革是推进国

家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革”。针对我国机构编制科学化不足，一些领域权力运行制约和监督机制不够等问题，《决定》坚持优化协同高效原则，强调优化机构设置和职能配置。这次国务院机构改革，新组建自然资源部、生态环境部、国家林业和草原局，体现了一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责的原则要求，可以避免政出多门、责任不明、推诿扯皮；可以减少多头管理，减少职责分散交叉，提高管理效能。

改革以提高管理能效为目标。在国务院部门设置中，为什么要设自然资源部、生态环境部、国家林业和草原局这两部一局，各自职能如何确定，各部门之间的管理边界如何划分，科学依据是什么？对这些问题的认识见仁见智。自然资源部的管理对象是生态系统，也可以用所谓的原生环境概念来界定，主要职能是摸清家底、确定自然资源产权、以及山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理等。生态环境部的管理对象是环境污染，也可用所谓的次生环境来界定，主要职能是制定法规、政策、标准，并进行监测和督查。从资源环境经济学的研究对象分析，自然资源一般作为经济活动的输入端，环境一般作为经济活动的输出端。换言之，国务院组成部门的设置，资源环境经济学是其科学基础之

一；当然还可以有其他的理论基础。两部一局的职能设定，特别是自然资源部的自然资源所有者的职能、生态环境部对生态环境的监督职能的确定，对于减少部门交叉，提高决策的科学性和效能，实现治理能力现代化，是非常必要的。

二、自然资源部的组建，明确了自然资源所有者的职责，自然资源产权更加明晰

自然资源部的组建，可以统一行使全民所有的自然资源资产所有权人的职责。我国自然资源的原有管理职能，分散在各个部门，容易出现“见到好处抢着要，见到问题绕道走”的情形。《宪法》规定，我国矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源属国家所有；国务院授权自然资源部作为自然资源管理的代理人，自然资源产权更加明晰。

一是有利于适时出台国土空间规划。我国国土辽阔，自然资源丰富，经济发展取得了令世人瞩目的成就，但却没有一部具有法规地位的国土空间规划，导致出现无序、无度和分散开发等问题。这次机构改革，将国土资源部的原有规划职责，国家发展和改革委员会的组织编制主体功能区规划职责，住房和城乡建设部的城乡规划管理职责整合，从而做到“统一的空间规划、统一的用途管制、统一的管理事权”。

二是有利于自然资源的确权。明晰产权是资源高效利用的前提。健全自然资源资产产权制度，是生态文明制度体系中的基础性制度。资源高效利用、减少浪费及资源利用不合理导致的环境污染，需要资源产权制度作保证。随着自然资源稀缺程度增加，自然资源价值会越来越高，资产属性也

就会越来越明显。因此，需要对水、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源进行统一确权登记，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。如果没有清晰的自然资源所有权，没有清晰的国土空间、自然资源所有者，没有清晰的各类权益边界，国家无法编制自然资源资产负债表，无法对领导干部实行自然资源资产离任审计，惩罚乃至责任终身追究会成为空话；而同时，企业也就没有提高资源利用效率的内在动力。

三是有利于资源有偿使用制度的实施。通过税收杠杆抑制不合理需求，提高资源使用成本，促进节约高效。推进费改税工作，逐步将资源税扩展到自然生态空间占用上。如对开采地下水严格收取水资源税，可以抑制过量开采地下水的行为。通过对废旧资源回收、分类、循环利用，既可



浙江省杭州市临安天目山自然保护区

以提高资源产出率，还可发挥环境质量改善的作用。再比如，工业用地偏多，居住用地偏少，原因之一是土地价格形成机制混乱。各地为招商引资，以低地价乃至零地价供给工业用地，弥补这一亏空，屡屡推出“地王”，导致居住用地价格畸高。因此，需要建立有效调节工业用地和居住用地合理比价的机制，提高工业用地价格，从源头上缓解房价上涨压力，还可以减少由于房价上涨引致的财富由中低收入购房者向富人的转移，避免贫富差距过大引致社会失稳。

四是有利于自然资源资产管理。我国自然资源及其产品价格偏低，必须加快改革，定价机制必须全面反映供求关系、稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益。虽然我国开展自然资源资产核算已有多年，但自然资源家底不清，相关信息被多个部门掌控，如水利部门负责水资源调查，农业部门负责草原调查，林业部门负责森林湿地等资源的调查，一个单位拿出几本账也常见；与自然资源开发无序无度相伴的是无偿使用，国有资产大量流失，有些企业和个人一夜暴富。这次国务院机构改革，将水利部的水资源调查和确权登记管理职责，农业部的草原资源调查和确权登记管理职责，国家林业局的森林、湿地等资源调查和确权登记管理职责整合，有利于摸清自然资源的数量和质量，有利于解决自然

资源所有者不到位、资源税国家应收未收等问题，实现自然资源资产价值的最大化，以“绿水青山就是金山银山”理念为指导，建设美丽、和谐、可持续利用的绿色国土。

自然资源部，可以对全民所有的自然资源资产的数量、范围、用途进行统一监管；并着力解决自然资源所有者不到位、空间规划重叠等问题，实行山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理，既能避免发生自然资源因产权不清而被肆意破坏的“公地悲剧”，也可为领导干部自然资源离任审计等新的改革和制度实施奠定基础。将自然资源所有者和管理者分开，可以保证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，统一行使陆地和海域国土空间用途管制职责，体现了公共产品属性的服务应当集中管理，专业性质的管理应当由专业部门管理的国际惯例。

三、生态环境部的组建，确立了生态环境的监督者职责

环境保护是我国的基本国策。与这一基本国策相对应，我国的生态环境保护管理机构在国务院机构改革中不断调整和完善，对我国生态文明建设，实现天蓝地绿水清的环境质量改善目标，全面建成小康社会，是十分重要的。确立生态环境部的监督者职责，主要有以下方面的益处。

一是有利于环境政策的实施。我国环境理念和相关政策，在国际上并不落后，1972年的人类环境会议文件就曾吸纳过中国的智慧。然而，由于监督检查不够，一些好政策得不到好的执行，究其原因，既有执法权不够的问题，也有有关部门既做运动员又做裁判员的问题。这次国务院机构改革，将环境保护部的职责，国家发展和改革委员会应对气候变化和减排的职责，国土资源部监督防止地下水污染的职责，水利部编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护的职责，农业部监督指导农业面源污染治理的职责，国家海洋局海洋环境保护的职责，国务院南水北调工程建设委员会南水北调工程项目区环境保护的职责等加以整合，归属于生态环境部。这样调整，有利于统一实施中央环境保护督查，使环保政策、法规、标准变硬、长刺，使污染环境的行为受到应有惩罚。

二是有利于确保环境质量的改善。经济发展不付出环境代价是不可能的，如何以较小的环境代价发展经济、以尽可能小的经济成本保护环境，考验决策者的智慧。在以往的环境污染治理实践中，我们既有成功的经验，也有投资很多却治不好污染的教训。这就提出了问题，在环境保护和污染治理中，政府应当管什么？应当用什么政策工具？

这次国务院机构改革，赋予

了生态环境部制定并组织实施生态环境政策、规划和标准，统一负责生态环境监测和执法工作，监督管理污染防治、核与辐射安全，组织开展中央环境保护督察等职能。换句话说，生态环境部要提出生态环境保护的政策、法规和排放标准。至于用什么技术路线达到环境质量改善的目标，可以利用市场机制，发挥第三方作用；对于污染的查处和发现，要充分发挥公众参与和监督作用，特别是发挥媒体作用。

三是有利于实施排污许可制。实行企事业单位污染物排放总量控制制度，将以往从行政区为单元层层分解最后才落实到企业，以及仅适用于特定区域和特定污染物的总量控制办法，改变为以企事业单位为单元、覆盖主要污染物的更加规范、更加公平的总量控制制度，是对环境容量进行管理的有效手段。有了一个地区的、依据环境容量确定的或环境能够吸纳的污染物排放总量，就可分配给生产企业，并以书面形式确定下来，作为排污单位守法、执法单位执法、社会监督护法的依据，这也是国际社会的通行做法。美国、日本、德国、瑞典、俄罗斯，我国台湾地区、香港地区都对排放水、大气、噪声污染行为实行许可证管理。

20世纪80年代末我国开始建立污染排放许可制，2017年底发布的《排污许可管理办法（试行）》，是排污许可立法改革进

程中的里程碑。但尚未形成成熟的经验和法律规定，立法层次低，只有政策性规定，地区间发展也不平衡。因而需要加快立法进程，尽快建立全国统一公平、覆盖主要污染物的污染物排放许可制，以便为排污权交易市场发展奠定基础、创造条件，将国家环境保护法律法规、总量减排责任、环保技术规范等落到实处。

四是有利于实施损害赔偿制度。我国法律对破坏生态环境的处罚额度太低，无法弥补生态损害和环境治理成本，更难以弥补对群众健康的危害，并出现“老板发财、政府埋单、群众受害”的极其不合理的现象。建立健全污染物排放的监管制度，通过法规强制、政策激励和约束，使企业树立污染治理的主人翁意识，增强污染治理的责任感，是建立系统完整的生态文明制度的内在要求。要加大环境污染惩罚力度，让违法者对污染损失付出足够赔偿，对造成严重后果的责任人要依法追究刑事责任。

五是有利于实行责任终身追究制。保护生态环境，“一把手”是关键。要抓住地方党委政府负责环境保护的牛鼻子，把党政同责、一岗双责落实到位，提高环境决策和管理系统化、科学化、智能化、精细化、法治化水平。2016年12月，中办国办印发《生态文明建设目标评价考核办法》，确定了对各省区市实行年度评价、五年考核制度，作为党政领导综

合考核评价、干部奖惩任免的依据。2017年7月，中办国办就甘肃祁连山国家级自然保护区生态环境问题发出通报，指出甘肃省及有关市县不作为、不担当、不碰硬，没有站在政治和全局的高度，监管层层失守，弄虚作假、包庇纵容等生态破坏的根源，包括3名副省级干部在内的几十名领导干部被问责，彰显了党中央保护生态环境的坚定意志。以儆效尤，可使地方领导干部真正意识到生态环境保护的分量，不能用破坏性方式搞发展，并树立正确的政绩观、政绩观。要兼顾简政放权与加强环境管理的关系，不能一放了之，要考虑基层能否接得住、管得了，避免无人问事、集体不作为局面的出现。

四、国家林业和草原局的组建，确立了生态系统保护和管理职责

自然资源部管理的国家林业和草原局，职能是管理各类自然保护区、风景名胜区、自然遗产、地质公园等。设立国家林业和草原局，主要有以下便利：

一是有利于生态红线发挥重要作用。十八大和十八届三中全会提出了确立生态红线的要求，一方面需要量化红线的具体内容、数量和指标；另一方面，更主要的是，要使各级领导心中有红线，办事不越红线。我国已建立了严格的耕地用途管制，但一些水域、林地、海域、滩涂等生态空间尚未建立起用途管制制度，致使一

些地方用光占地指标后，转向开发山地、林地、湿地等其他可以开发的土地。改变这种做法，必须建立起覆盖全部国土空间的自然资源用途管制制度，不仅要對耕地实行严格的用途管制，还须在生态红线内统筹兼顾，保护生态用地，修复生态系统，严格控制生态用地转为建设用地，确保全国生态空间面积不减少。这些是已经明确的自然资源部职责。对草地、林地、河流、湖泊湿地、海面、滩涂等自然生态空间实行用途管制。

二是有利于实行生态补偿制度。保护重点生态功能区的生态环境，就是保护和发展生产力，只不过发展的成果不是工业品和农产品，而是短缺的生态产品。生产者向消费者出售生态产品，理应获得收益。从这个意义上说，应完善重点生态功能区的生态补偿政策，并通过财政转移支付来实现。对生态产品受益十分明确的主体，应按照谁受益谁补偿原则，推动地区间的生态补偿；还应开展不同行业间、河流上下游间、流域间的生态补偿。只有这样，才能使保护生态环境、提供生态产品的地区不吃亏、有收益，保证有人愿意从事生态产品的生产，我国的生态环境才能得到保护，生态环境质量也才能得到改善。

三是有利于国家公园管理体制更高效。国家公园体制，是对自然价值较高的国土空间实行的

开发保护管理制度。我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，建立了比较全面的开发保护管理制度，但这些自然保护地被分而治之，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。这种自然生态系统和野生动植物活动空间的分割管理体制，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。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，以体现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的要求。

《建立国家公园体制总体方案》提出，优化自然保护地体系，建立统一事权、分级管理体制，建立统一管理机构。《深化党和国家机构改革方案》明确，将国土资源部、住房和城乡建设部、水利部、农业部、国家海洋局等部门的自然保护区、风景名胜区、自然遗产、地质公园等职能整合，组建国家林业和草原局，加挂国家公园管理局牌子。国家公园管理局作为全民所有自然资源资产所有权人的代表，将承担生态保护功能的自然生态空间和自然资源资产统一管理起来，从而实现真正意义上的严格保护、系统保护和整体保护。

五、生态文明建设的制度保障与改革，还有哪些未尽事宜

这次国务院机构改革，以国家治理体系和治理能力现代化为导向，以推进机构职能优化协同高效为着力点，改革机构设置，优化了职能配置。但也要注意，新组建部门的职能划分、中央与地方之间的分工等，仍然存在一些需要进一步明确的问题。

一是实现山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理的职能在自然资源部，而生态环境部一直以来也承担着这类职能。虽然自然资源所有者与监督者分开，有利于相互独立、相互配合、相互监督，但这两个部门的职能如何分工，仍有待细化。

二是国家公园管理局挂牌后，各类自然保护区、森林公园等应归口管理，但由原环境保护部管理的自然保护区，是否应该从生态环境部划出，也有待明晰。

三是中央部门职能分工明确后，原环境保护部推进的垂改是如何继续，中央和地方有关生态环境管理和监督职能如何分工等，也需要尽快明确。

凡此等等，随着机构改革时间表明确，最终会水落石出。自然资源和生态环境管理的框架已经确定，多一份职能就须多一份责任、多一份担当，相信各相关部门都能大有作为。[\[续前\]](#)

（周宏春，国务院发展研究中心研究员）

国务院依照宪法调整机构意义重大

生态文明建设的重大选择 行政管理体制的战略重塑

□ 程多威

一、国家机构改革推动生态文明体制完善

宪法是一国的根本大法，其规定了国家的根本问题，具有最高的法律效力。本次宪法修改亮点很多，其中之一就是增加了“生态文明”。尤其值得指出的是，在宪法正文的国家机构一章中加入了生态文明的内容。

宪法的原始含义是组织机构，因而宪法的一个必要组成部分就是国家机构的设置及其权力与义务的划分。国务院作为我国的中央政府，是国家最高行政机关。本次修正案将生态文明建设明确纳入国务院职权范围，是其内部权力机构不断调试、平衡与优化的重要体现。当前，领导和管理生态文明建设不再仅仅是环境与自然资源保护特定领域的专业行政问题，而是业已成为要求生态文明相关领域管理职能全覆盖的公共行政问题。

与之相适应，自然资源部和生态环境部的组建，贯彻了十九大报告关于设立国有自然资源资

产管理和自然生态监管机构的基本精神，可谓重塑生态文明行政管理体制的一次重大战略选择。当然，两大部门都涉及多个部委相关职能的整合，此前不同部门之间的协调问题，开始转变为部门内部的协调问题，这仍然需要磨合和适应。

有鉴于此，建设生态文明领域的各部门法需要在环境宪法的规范指引与价值涵摄下，不断更新和完善。

二、生态文明建设当前仍面临一些亟待解决的问题

生态文明入宪作为一项政治决断，有着相当深厚的政策和法律基础。党的十八大以来，生态文明建设的制度化、法治化进程明显加快。中共中央、国务院陆续发布《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》等纲领性文件，中央深改组召开了多次会议，审议通过了多份生态文明建设相关文件，初步构建起生态文明建设的

四梁八柱。与此同时，以2014年修订的史上最严《环境保护法》为龙头，30余部生态文明相关法律颁布施行，涵盖绿色发展、污染防治、自然资源保护、生态保育、城乡规划等诸多领域，生态文明建设的法律保障体系已基本形成。

总体上看，我国生态文明的建设方向是非常明确的。但是，当前生态文明体制改革与制度建设正处在由总体布局向全面落实过渡的阶段，一个系统完整、协调一致、稳定顺畅的生态文明体制框架与制度体系还远未建成。在这一过程中，一些问题也暴露出来。

一是碎片化。各方往往以自身利益为出发点进行制度建设，导致行动有余而统筹不足。许多高度相关的制度未能就时间进度安排、试点范围选择等进行充分协调，其后果是制度实践缺乏系统性和整体性。

二是成本高。一些制度既缺少成熟的理论学说作为支撑，又缺少普适的实践经验作为参照，甚至在概念内涵、适用条件等前

提性问题上都没有形成共识。考虑到频繁的试错会产生巨大成本,相关实践的有效开展面临着严峻挑战。

三是落地难。由于种种原因,致使相当一部分改革任务的落地执行普遍停滞或存在偏差,以文件应付文件、以会议落实会议的情况时有发生。

四是法治弱。当前的生态文明法律保障体系构建缺乏顶层设计,相关法律的制修订往往具有政策性、片面性、滞后性、封闭性、应急性等弊端,无法有效引领和推动生态文明改革进程。改革推进方式的法治化程度显著不足,也让其权威性和强制性大打折扣。

三、把握入宪契机,构建生态文明法治体系

根据《深化党和国家机构改革方案》的决定,中共中央成立全面依法治国委员会,建设中国特色社会主义法治国家进入统筹推进的新时期。在此背景下,以生态文明入宪为契机,系统构建生态文明法治体系应当从以下几个方面发力:

一是构建完备的法律规范体系。对现行法律的实施情况进行全面清理和评估,在此基础上制定新的立法规划。完善行政组织法和行政程序法建设,加强国土空间规划、自然资源资产管理、绿色生产和绿色消费、能源和应

对气候变化、危险化学品环境管理、流域综合管理、自然保护地和国家公园、环境损害赔偿等重点领域立法的制修订工作,将编纂环境法典提上议事日程。强化生态文明相关法律之间的关联、融合与衔接,推进中国特色社会主义法律体系的绿色化。切实提升地方立法的意愿和能力,运用《立法法》第13条等特别授权规定,努力保障地方综合性改革试验的实质推进。加强国内国际环境法律的衔接,提高履约能力,积极参与气候变化、海洋环境保护、生物多样性与遗传资源保护等重点领域国际环境法律文件的制定,推进环境保护的国际文书谈判。

二是构建高效的法治实施体系。加强宪法实施,构建全国人大及其常委会对规范性文件的违宪审查制度,完善侵犯公民宪法基本权利的宪法申诉制度,建立完备的宪法解释机制;建立生态环境综合执法与综合执法体制机制,改革环境监测管理体制,细化环境行政自由裁量权基准,提倡行政协议、行政指导等柔性执法措施;理性构建环境司法专门化审判机制、机构和程序,理顺环境公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼关系,健全环境行政执法与刑事司法衔接机制,完善生态环境损害鉴定评估和赔偿制度,加快环境案例指导制度建设;引

导各级党政机关领导干部带头尊法学法守法用法,推进环境教育法治化,完善环境信息公开和公众参与制度。

三是构建严密的法治监督体系。建立由党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督构成的监督体系,建立健全中央和省级环保督察体制机制,发挥好国家监察委员会的作用,完善信息强制性披露和环境保护信用评价制度。

四是构建有力的法治保障体系。切实加强和改进党的领导,为生态文明法治建设提供有力的政治和组织保障,进一步明确环保事权和支出责任划分,加强经费和物质保障力度,强化高素质专门队伍和法律服务队伍建设。

五是构建完善的党内法规体系。坚持宪法为上、党章为本的基本原则,注重党内法规同国家法律的衔接和协调,完善党内法规制定体制机制,加大党内法规备案审查和解释力度,全面建成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规制度体系。^①

(程多威,中国科学院科技战略咨询研究院博士后。本文系中国科协2016年度高端科技创新智库青年项目“环境治理中信息工具的法律和政策保障机制研究”的阶段性成果)

生态文明写入宪法

用法治为美丽中国护航

□ 本刊记者 张文娟

十三届全国人大第一次会议表决通过《中华人民共和国宪法修正案》，生态文明写入了宪法，这在我国宪政史上尚属首次。

在此次宪法修正案的21条中，涉及建设生态文明和美丽中国的，有5条。一是增写贯彻新发展理念的要求。二是将“推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展”修改为“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展”。三是在“把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家”中增写了和谐美丽，完整表述为“把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴”。四是在国务院行使的职权中增加了“生态文明建设”的职能。五是增写“推动构建人类命运共同体”的要求。

生态文明写入宪法，是党的

主张、国家意志，人民心意，是时代大势所趋。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央谋划开展了一系列根本性、长远性、开创性工作，我国生态环境保护从认识到实践发生了历史性、转折性和全局性变化，生态文明建设取得显著成效，进入认识最深、力度最大、举措最实、推进最快，也是成效最好的时期。

党的十九大，进一步加强了对生态文明建设的部署。生态文明上升为千年大计，美丽纳入国家现代化的目标之中，提供更多的优质生态产品，成为满足人民日益增长的美好生活的新任务之一，绿水青山就是金山银山的发展理念，被细化为更多的具体措施。十九大报告中关于生态文明建设的论述，有很多创新性成果。对生态文明建设中存在的问题，

有着清醒地认识、清晰的思路和切实可行的举措。

在宪法中写入美丽中国和生态文明，就是对十九大报告中关于生态文明建设创新性成果的确认。

宪法是国家的根本大法，是治国安邦的总章程，是党和人民意志的集中体现。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保障。

生态文明入宪，是顺应党和人民事业发展要求，适应新形势，吸纳新经验、确认新成果所做出的必然选择；生态文明入宪，是健全中国特色社会主义法律体系、为生态文明法律生态化提供根本法依据的内在要求；生态文明入宪，要求社会各界、全体人民扛起生态文明建设的责任，为建设美丽中国，作出应有的努力。

一、是适应新形势、吸纳新经验、确认新成果、作出的新规范

1954年我国第一部宪法诞生后，一直不断完善。1982年宪法正式施行后，根据我国改革开放和社会主义现代化的实践和发展的需要，在党中央领导下，全国人大于1988年、1993年、1999年、2004年先后四次修改。2018年是迄今为止我国宪法的第五次修改。

回顾我国宪法修改的历程，可以看到，宪法总是同党和人民创造的辉煌成就紧密相连，同党和人民开辟的前进道路、积累的宝贵经验紧密相连。五次修宪的内容，都充分吸纳了党领导人民进行改革开放和社会主义现代化建设的成功经验，充分确认了中国特色社会主义道路、理论、制度、文化发展的新成果，对我国政治、经济和社会生活产生了极为重要的影响。

党的十八大以来，习近平总书记从中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的战略高度，对生态文明建设提出了一系列新思想、新观点、新论断。习近平总书记走到哪里，就把对生态环境保护的关切和叮嘱讲到哪里，有关重要讲话、论述和批示指示多达300余次，形成

了系统完整的生态文明建设重要战略思想。

“生态兴则文明兴，生态衰则文明衰”“建设生态文明是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计”“绿水青山就是金山银山”“要像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境”“保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力”……习近平总书记的这些新论断新思想，丰富和发展了马克思主义的生产力理论和生态观、发展观，集中反映了以习近平同志为核心的党中央对经济社会发展规律认识的深化和对自然规律认识的升华，是我们党关于生态文明建设和社会主义现代化建设规律性认识的最新成果，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。

党的十九大报告，对生态文明建设和生态环境保护，又提出了一系列新思想、新要求、新目标和新部署。

这些新思想、新要求、新目标和新部署，为推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局、

建设美丽中国提供了根本遵循和行动指南；把我们党对于生态文明建设的认识和实践推进到一个新的发展水平；实现了马克思主义生态文明理论在当代中国的创新发展；成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。

紧跟时代前进步伐，不断与时俱进，是我国宪法推动和保障党和国家事业发展的一大法宝。我国宪法发展的一个显著特点就是，必须随着党领导人民建设中国特色社会主义实践的发展而不断完善发展。这是实践发展的必然要求，也是宪法发展的一条基本规律。

将生态文明写入宪法，在国家根本大法中充分体现习近平生态文明思想，是本次宪法修改的一大历史贡献。及时通过宪法确认党和人民创造的伟大成就和宝贵经验，是实践发展和时代发展的新形势新要求。修改后，宪法中关于生态文明的表述，与党的十九大报告相一致，将更好发挥宪法的规范、引领、推动、保障作用。

二、为生态文明法律生态化奠定了根本基础

法者，天下之准绳也。法治是实现政治清明、社会公平、民心稳定、长治久安最根本的保证。

20世纪70年代以来，作为中国特色的社会主义法律体系的重要组成部分，环境法是立法最活跃、发展最迅速的法律领域之一。我国环境法律体系建立了以《宪法》为基础，以《环境保护法》为统领，以环境单行法，如污染防治法、自然资源法、生态保护法为主干，以其他相关法、行政法规、部门规章、地方性立法、环境保护标准体系以及国际环境保护公约为补充的相对完善的法律架构。

相关资料统计，我国先后制定了30多部环境资源方面的法律，先后出台了与环境和资源保护相关的行政法规50余件，军队环保法规和规章10余件，地方法规、部门规章和政府规章660余项，国家标准800多项，司法解释多件；缔结或参加了《联合国气候变化框架条约》等30多项国际环境与资源保护条约，先后与美国、加拿大、印度、韩国、日本、蒙古、俄罗斯等国家签订了20多项环境保护双边协定或谅解备忘录。

这些国内立法和国际条约基本覆盖了环境保护的主要领域，门类齐全，基本做到了环境保护有法可依、有章可循。

但是，环境立法的质量，与其应达到的标准还相距很远，一些法律的立法质量与生态文明建设的实际需求之间还有差距。

全国政协社会和法制委员会驻会副主任吕忠梅指出，与环境资源立法数量快速增长形成强烈反差的是，法律制度对于社会关系的调整力度难以达到建立与维护环境公平正义的要求，与新时代建设中国特色社会主义现代化强国的目标对生态文明法治建设的新要求的不适应性十分明显。

在立法体系上，我国30多部环境资源方面的法律分属于行政法、经济法等不同法律部门；在立法内容上，环境保护立法与资源开发利用立法的宗旨、原则、制度之间的不协调、不衔接问题十分突出，甚至有许多内容直接对立。另外，由于环境要素多，环境立法涉及到的法律和部门也多，各部门的职责分工不同，以前的立法方式难免带来管理上的冲突和法律制度上的不协调。按照环境资源要素进行单项立法的模式，

也难以克服法律间的相互重叠与冲突、修改滞后等立法困难。

吕忠梅认为，这些问题的存在，要求转变立法思维，对现行环境资源法律规范进行系统整合，适度推进生态环境立法法典化。

但是此前，宪法中缺乏生态文明建设的宣示性阐述和原则性规定。最近几年，将生态文明写入宪法成为众多专家、学者的呼声。一致的观点认为，只有宪法有了关于生态文明的思想阐述和规定，我国的基本法律和其他法律、行政法规和规章、地方法规和规章、自治条例和单行条例等，才能一以贯之地承继和发展生态文明思想，真正使生态文明的建设措施法制化、制度化和程序化。

此次生态文明通过修正案写入宪法，为生态文明建设提供了根本的法律保障，为我国法律生态化奠定了根本基础。今后，开展相关国家法律、规划和政策的生态文明合宪性审查将会成为必然，以此为契机，吐故纳新，对现有生态环境相关立法进行体系化编纂，有利于形成原则一致、结构合理、制度协调的生态环境法律规范，实现生态文明建设真正意义上的法治化。

三、体现了依规治党与依法治国的有机统一

党的十九大报告指出，要坚持“依法治国和依规治党有机统一”，并将之作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略的重要内容。

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。党的十八大审议通过《中国共产党章程（修正案）》，首次将“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明”写入党章，作为行动纲领。党的十九大进一步修改了党章，把我国社会的主要矛盾修改为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。与此相适应，将实行最严格的生态环境保护制度、增强绿水青山就是金山银山的意识、建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国等内容写进党章。

建设美丽中国，关键在党，关键在人，关键在各级领导干部。在生态文明建设中，领导干部这个关键少数很重要。

转变各级领导干部唯 GDP 至上的政绩观，在习近平总书记看来尤为重要，2013 年 5 月，习近平总书记在主持中央政治局第 6 次集体学习时指出，对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果

的人，必须追究其责任，而且应该终身追究。2015 年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》，强化党政领导干部生态环境和资源保护职责。

生态文明写进党章，就具有了党内法规的严肃约束力，要求每个党员提高政治站位，坚决扛起生态文明建设的政治责任。

党内法规是管党治党的重要依据，是全体党员特别是党员领导干部的规范遵循。

同时，要让全体人民共同为生态文明建设贡献力量，必须让党的主张通过法定程序成为国家意志。

党的十八届四中全会《决定》提出，要“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”。2013 年，中共中央先后通过了《中国共产党党内法规制定条例》和《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013~2017 年）》，开启了党内法规与国家立法，党内规范性文件与国家行政法律文件衔接和协调的实践。2018 年初，中共中央印发《中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018~2022 年）》。

作为中国唯一执政党的中国共产党，党章中关于生态文明的规定，既是管党治党的重要依据，也是建设社会主义法治国家的有力保障，应当首先要得到宪法的承认和转化，让党的主张和国家的意志一致化。

将生态文明写入宪法，就是要让党内法规与国家法律与形成良性的协调关系。虽然党内法规与国家法律有所区别，但两者之间是协调统一、良性互动的关系。一方面，党内法规必须严格遵守宪法和法律的规定、原则和精神；另一方面，把党内法规中成熟的制度规定适时经过法定程序上升为国家法律，是立法的一个重要源头。我们党依法执政，既要依据宪法和法律治理国家，又要运用党内法规管党治党，二者统一于推进社会主义法治国家建设的宏伟事业中。

依法治国与依规治党，相互补益，运用法治思维和法治方法推进生态文明建设，让依规治党与依法治国有机统一，将更加深入地推进国家治理体系和治理能力现代化，对完善我国生态法治建设、建设美丽中国具有重大的意义。

四、凝心聚力，形成人人、事事、时时崇尚生态文明的氛围

宪法是国家磐石、九鼎重器。宪法规定，全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。

十三届全国人大一次会议举行了隆重的宪法宣誓仪式，这是首次在全国人民代表大会上举行的宪法宣誓活动，足以载入史册。国家主席习近平面对宪法的宣誓镜头，让每位领导干部、每个公民，都受到浸润式教育，每个公民都必须以宪法为根本的活动准则。

增加这样一个庄严的程序，当然不仅仅是为了仪式感，宣誓意味着承诺，代表着责任。

建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计，任重而道远。党的十九大报告为我国生态文明建设指出了清晰的路线图：到2020年，要坚决打好污染防治攻坚战；到2035年，生态环境根本好转，美丽中国目标基本实现；到本世纪中叶，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，物质文明、政治文明、

精神文明、社会文明、生态文明将全面提升。

九层之台，起于累土。千里之行，始于足下。要把生态文明全面提升的蓝图变为现实，必须一步一个脚印，踏踏实实干好工作。


生态文明建设关系各行各业、千家万户，要充分发挥人民群众的积极性、主动性、创造性，凝聚民心、集中民智、汇集民力，实现生产方式和生活方式绿色化。

宪法中增加了美丽中国和生态文明的条文，意味着生态文明，人人有责，政府、企业、公众各负其责，全方位发力、全过程接力、全民性努力，思想越统一，行动越一致，力量就会越强大。

政策的决定者，应该守住生态底线。生态红线不仅要写在纸上，更要刻在心里。不管是经济建设还是城市发展，要始终守住生态红线这个底线，再漂亮的规划、再好的项目，只要对生态环境保护不利，就应该一票否决，不能把环境保护当成一件小事，走牺牲环境换取经济社会发展的老路。要时刻保持“为官一任，造福一方”的责任感，将绿水青山就是金山银山的理念贯彻到实际行动中。

企业的发展，绝不能急功近利。任何发展，都不能以牺牲环境为代价，都不能损害人民的健康和利益。一个企业，产生100元的税收，却消耗掉超过100元的资源，这样的税收没有意义。一个企业，创造100元的经济效益，却造成超过100元的环境破坏，这样的企业也没有存在必要。企业的发展，必须抛开急功近利的思想，放眼长远，当发展经济与破坏资源有矛盾时，应当善于选择，有所为有所不为，以求可持续发展。

每个公民，也要以保护生态环境为己任。每个人既是污染的受害者，也是制造者，既是良好生态环境的享有者，也是建设者。个人力量虽然微小，但如果每个人都从自己的身边小事做起，关心环境、关爱自然，那么点滴的涓涓细流，必将汇聚成生态文明建设的巨大力量。

只要每个人都把生态文明建设的责任要求扛在肩上，把生态文明建设的具体措施落到实处，形成人人、事事、时时崇尚生态文明的社会氛围，美丽中国的梦想就一定能够实现。

生态环境部有哪些主要职能？

实现五个打通，强化四大职能

意义重大

组建生态环境部，整合分散的生态环境保护职能，充分体现了习近平总书记生态文明建设重要战略思想，尤其是体现了统筹山水林田湖草系统治理的整体系统观，实现了所有者和监管者分开，相互独立、相互配合、相互监督的要求。



五个打通



主要职能

生态环境部的基本职责定位是“监管”，统一行使生态环境监管者职责

- 制度制定** 统一制定生态环境领域政策、规划和标准，划定并严守生态保护红线，制定自然保护地体系分类标准、建设标准并提出审批建议等；
- 监测评估** 统一负责生态环境监测工作，评估生态环境状况，统一发布生态环境信息；
- 监督执法** 整合污染防治和生态保护的综合执法职责、队伍，统一负责生态环境执法，监督落实企事业单位生态环境保护责任；
- 督察问责** 对地方党委政府和有关部门生态环境工作进行督察巡视，对生态环境保护、温室气体减排目标完成情况进行考核问责，监督落实生态环境保护“党政同责、一岗双责”。



审查许可



对于生态环境部门而言，审查许可是监管的重要手段，因此，要在深入推进简政放权的基础上，进一步加强源头严控，强化环评审批、排污许可、自然保护区评审，以及危险废物和化学品环境许可、海洋倾废审批、核与辐射安全许可等职责。

基本完成机关和部分事业单位转隶，保障新老机构平稳过渡

机构改革把原环境保护部全部职责和其他六个部门相关职责整合到一起，如何保证新老机构平稳交替过渡，尽快实现新机构的高效运行？



生态环境部成立机构改革工作小组及其办公室，组织制定机构改革工作实施方案，明确工作任务和时限要求。

按照“先立后破、不立不破”“编随事走、人随编走”原则和先转隶、再“三定”步骤要求，加强与有关部门的沟通衔接，推动相关职责及机构和人员编制划转事宜。

工作无缝衔接



截至目前，已经落实发展改革委应对气候变化司及国家应对气候变化战略研究和国际合作中心、原国家海洋局生态环境保护司、原南水北调办环境保护司，以及水利部、原国土资源部部分人员的转隶，按期完成了机关和部分事业单位转隶任务，并确保相关职责和工作任务无缝衔接。

编制三定方案



生态环境部在深入研究、加强沟通协调、广泛听取意见建议基础上，根据中央统一部署和要求，编制了“三定”草案初稿，已报有关方面审核。根据改革程序规定，“三定”草案还需根据审核意见进一步修改后，报有关方面征求部门意见。下一步，将积极配合做好修改、上报等工作。

抓好重点工作



在抓好机构改革的同时，生态环境部按照既定计划继续抓好生态环境重点工作，认真贯彻落实中央财经委员会第一次会议和今年两会的决策部署，在开展长江保护修复、渤海综合治理、水源地保护、农业农村污染治理等污染防治攻坚战中，统筹划入的职责及机构，明确责任单位，加强协调配合，做到思想不乱、队伍不散、工作不断、干劲不减。

资料来源：生态环境部 设计制作：唐永杰

农业农村部 承载着多少绿色理想？

——专访中国社会科学院农村发展研究所研究员党国英

□ 本刊记者 祁巧玲

党的十九大报告强调，农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，要坚持农业农村优先发展，实施乡村振兴战略。

产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕，十九大报告如此勾勒未来的美丽乡村。

此次机构改革，将原农业部的职责，以及国家发改委、财政部、国土资源部、水利部的有关农业投资项目管理职责整合，组建农业农村部，统筹实施乡村振兴战略，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。

身负重任的农业农村部，承载着多少理想？要面对多少问题？我们就此采访了中国社会科学院农村发展研究所研究员党国英。

大农业部的现实与理想

组建大农业部，是很多农业农村专家的期盼。

此轮机构改革，农业农村管理的调整主要在两方面，一是农业相关投资管理职能统一到了农业农村部，二是草原监管职能划

回到自然资源部。

针对草原监管职能的调整，中国社会科学院农村发展研究所研究员党国英认为，很多人对农业有误解，其实农业也是讲生态的，农业生产创造着重要的生态系统，它的价值不比其他生态系统低。

农业相关投资的整合，以及目前正在推进的农村土地制度改革，对现代规模化农业发展，以及农村土地规模化经营，具有较强的推动作用。

党国英提出，农业农村管理体制改革的根本目标，是提升农业竞争力、提高农民收入。发展规模农业，提高农业生产效率，是实现目标的根本途径。从这个角度看，这次机构改革向目标靠近了一步，但还不够彻底不够大胆。

党国英认为，投资解决不了根本问题，土地制度改革应该更进一步，把承包权实质化，让农村土地高效流转起来，经营权得到保障，才能更好地实现规模化农业和农村土地规模化经营。

近年来，随着城镇化的快速发展，农村劳动力流失、撂荒等问题越来越严重。党国英认为，我们要从不同角度看待这个问题。一方面，就是因为小农生产导致效率低下，农民赚不到钱，劳动力才会流失。随着土地制度改革的推进，农业人口的减少，规模化农业的发展，农业生产职业化，问题自然会得到解决。另一方面，城镇化是一个国家发展繁荣的必然趋势，我们要敢于把农民从土地上解放出来，让他们走向城镇，追求更高质量的生活。

农业农村农民的发展，是一个庞大的系统工程，决不仅是一个农业农村部的事，也不是乡村这一方土地能够承载的。生态环境问题如何解决？城乡融合机制如何构建？农业产业链如何延长？基层政权如何建设？改革的路还很长。

农业农村投资的喜与忧

农业相关投资的整合以及乡村振兴战略的实施，可能会掀起新一轮的农业农村投资高潮。这

对于解决农业农村相关投资不足、效率不高等问题,具有积极意义。同时,也有担忧的声音——大量资本涌入,会不会导致农村的大规模无序开发?

党国英认为,这种担忧大可不必,至少有三方面的原因:其一,现在的农业农村投资体量非常不足,严重制约了农业农村现代化建设,现阶段非常需要政策引导投资的增加;其二,资本有趋利的本性,目前的市场和政策还不足以让农业农村投资赚大钱,那些趋利性很强的资本,还是会首选在城镇投资;其三,农村土地管理方面有一定的配套政策,不是想怎么开发就能怎么开发的。

党国英强调,资本本身没有对与错,甚至在农村,很多民间资本是弱勢的,需要政府配套政策加以保护,让投资者有安全感、有信心参与农业农村建设。

不能忽略的现实是,过去,一些城市资本下乡,确实带来了圈地、挤占耕地、污染等问题。那么,如何让资本真正流向有利于农业农村建设的项目?

党国英提出,政策引导是必须的。一方面,建议建立农业保护区制度,整合完善相关规划,解决基本农田的细碎分割问题,不要给地方“调地”留下余地;另一方面,要对生态农业、有机农业等项目进行财政补贴,引导社会资本进入这些领域。此外,

还要完善投资相关配套政策,加强对资本的管理,引导资本更有序、更高效。

我们期待,接下来农业农村部进行科学精细的制度设计,有效管理农业农村投资,实现政策引导与市场机制相平衡,保护农业发展格局。

传统农业与现代农业的争与合

农业农村现代化是政策所向、大势所趋,随着乡村振兴系列措施和资本化经营的推进,这一趋势必定会加快。与此同时,传统农业与现代农业的论争也越来越受关注。

有一种观点认为,传统农业比现代农业更能实现人地和谐,对生态环境压力更小。党国英认为,这种观点有局限性,也缺乏论据支持。小规模的传统农业确实比小规模的现代农业对生态环境压力小,但它的效率也低,这就意味着我们需要更多的土地支撑农业。我国人口压力如此大,不可能永远搞小规模农业,规模化高效农业,肯定是大势所趋。


党国英提出,大量的调查研究数据和案例证明,当规模比较大时,现代农业的优势就显现出来了,可以搞轮作,还可以搞现代生态循环农业。通过一定规模的种植业和养殖业结合,实现农业生态链的良性循环,可以有效降低对生态环境的压力。而小规

模农业不是不能搞循环农业,但是成本太高,谁来为高成本的农产品埋单?

化肥和农药的使用,是农业生产带给环境的最大压力。党国英强调,农业现代化不仅是规模化,还有农民的职业化和农业生产的专业化。大量调查显示,比起一般小农户,规模经营农户更懂得合理使用化肥和农药。

主张保护传统农业,还有一层深意,就是保护基于传统农业生产方式的乡村文化。大家担心,传统农业生产方式的丢失,可能会导致乡村文明的加速衰落。

党国英认为,我们不必过分强调“回归”,而应该理性地接纳“重构”。很多人对过去的乡村文化抱有浪漫主义的想象,如果我们从人的角度看待这个问题,就会认识到,珍贵的文化是给人自由的文化,这样的文化才是值得保护的文化。而从另一个角度看,只要一种生产存在,就必定有基于它的文化衍生。

事实上,在我国很多山地丘陵地区,推行规模化现代农业的难度非常大;另外,从遗产保护的角度出发,有一些耕作方式及其文化具有不可替代性。因此,在总体农业现代化的大格局下,通过制度设计和财政补贴,适度保护一些传统农业和小农生产,其意义是超越时代的。

自然资源监管需破几道题？

□ 本刊记者 祁巧玲

自然资源部的组建，标志着我国自然资源管理理念发生了重大转变。其划时代意义，主要体现在两个方面：其一，各自然要素的管理，从原来分散在经济发展保障部门，统一到一个部门，生态属性与生产属性并重，系统保护修复与保障可持续发展并举；其二，强化自然资源的全民所有属性，明确所有权行使主体，落实全民所有权益。

既要保障发展，又要兼顾保护，如何平衡？替全民管理自然

资源，如何落实全民权益？作为所有权行使主体，这个年轻的部门肩负着中央的改革决心，承载着全民的期望，必须找到解决方案。

一、系统保护理念如何落实？

习近平总书记在十九大报告中指出，山水林田湖草系统治理。这一任务的具体落实，将主要由自然资源部承担。

“草”的加入，意义重大。占我国国土面积40%以上的草地，

是生态退化的重灾区，尤其是保护区以外的草地，多年来过分强调其生产属性，导致退化严重，保护和休养不足。把草地的监管从原农业部划归到自然资源部，是草地生态属性获得重视的契机。

系统保护，集中体现在各类保护地的管理体制改革的改革上。

各类保护地的管理问题被诟病已久，尤以自然保护区为甚，每每被推到生态保护责任与地方发展权的风口浪尖。此次机构改革，国家林业和草原局的统一管



张家界国家森林公园

系统保护，集中体现在各类保护地的管理体制改革上。未来若由各类保护地组合出一批国家公园，对生境完整和野生动植物保育意义重大。

理，有望整合重组各类保护地，保护优先，兼顾地方发展，科学划定核心保育、修复、利用等功能分区，逐步建立以国家公园为主体的自然保护地体系。

对于保护地的整合，有专家担心，将自然保护区整合成国家公园，会不会给开发利用开了口子？这里有两个问题。

一是自然保护区和国家公园的认识理解问题。两者本质上的区别，不是能不能进入，而是保护的对象，是自然要素还是系统。可以预见，未来若由各类保护地组合出一批国家公园，对生境完整和野生动植物保育意义重大。

二是保护与发展的平衡问题。目前我国最大面积的保护地——自然保护区，虽然存在一定问题，但仍然是我国保护级别最高的保护地类型，而兼顾社区发展是国家公园的要义之一，从这个角度来看，对自然保护区整合成国家公园有疑虑，也属正常。

从目前较为成形的三江源国家公园试点的情况看，做好前期的科学研究、规划和制度设计，确保投入，不仅不会降低保护程

度，还可兼顾民生改善，使生态保护获得民众支持，大大提高保护效率和质量。当然，三江源较为特殊，底子好、矛盾少，其经验不能完全简单复制，尤其是在人口众多经济活跃的地区。

保护优先是必须的，如何兼顾社区发展，是未来国家公园制度探索的重点。

任何一点自然资源都值得珍惜，任何一个地区的发展权都应该被尊重，一园一策、科学精细的制度设计，是年轻部门的一大课题。

二、自然资源利用与保护怎么平衡？

1. 空间用途管制：怎么绘好科学合理“一张图”？

本轮机构改革中，自然资源部将整合原国土资源部的土地利用总体规划、国家发改委的主体功能区规划、住建部的城乡规划的职能，建立全国“一张图”的空间规划体系，统筹国土空间保护和利用格局。

通过空间规划体系的建立及监督实施，对自然资源进行用途

管制，是自然资源部接下来的重点工作。未来，哪些自然资源要保护，哪些要修复，哪些可以利用，城镇的开发边界在哪里，关键看这张图怎么画。

这个规划难度不小，既要体现国家发展战略和保护格局，又要平衡地方发展诉求，既要保证权威性，又要切实可操作。具体来说，要以主体功能区规划为基础，整合土地利用总体规划和城乡规划，划定城镇开发边界红线，还要衔接生态保护红线、基本农田保护红线，同时还要探索自然资源利用上限，以科学合理控制开发利用强度。

而空间规划和经济社会发展规划，应当谁服从谁，目前专家观点不一。

很多专家认为，空间规划最好由全国人民代表大会审议、国务院印发，充分考虑各界各地区诉求，确保发展与保护、全局与地区的平衡。

2. 资产化管理与有偿使用：资本化会不会加速开发利用？

自然资源部未来的一项重要职能是，强化自然资源资产化管

自然资源管理的核心目标是合理利用和有效保护，保障发展和有效保护同样重要。不利用不可能，关键是要合理利用，有序利用，有偿利用。利用要服务大局，要可持续，要兼顾公平。

理、完善自然资源资产资本化运营机制、建立自然资源有偿使用制度。

在资本化这个问题上，有的专家有疑虑，资本化会不会加速绿水青山的开发利用？

自然资源管理的核心目标是合理利用和有效保护，保障发展和有效保护同样重要。不利用不可能，关键是要合理利用，有序利用，有偿利用。利用要服务大局，要可持续，要兼顾公平。

资源的有偿使用，是平衡保护与发展的重要途径。有偿使用是基于完善的资产化管理与资本化运营机制的。这个机制要体现市场在资源配置中的决定性作用，让自然资源资产良性流动，保障发展的可持续和公平；同时以收益保障保护与修复，以产权为基础，兼顾公平，合理分配收益。

自然资源有偿使用制度，在土地、矿产、水资源领域已经有了一些探索。但总体来说，制度还不完善，还存在市场配置资源的决定性作用发挥不充分、所有权人不到位、所有权人权益不落实、监管力度不足等问题。

自然资源部的组建，及其确

权登记工作、资产化管理工作，初步解决了制度问题。健全的有偿使用制度，还必须夯实技术基础——自然资源资产价格评估方法、价格形成机制及其管理制度，这就是自然资源部资产化管理的基础工作——自然资源资产核算。

3. 自然资源资产核算：自然资源价值怎么体现？

自然资源资产核算，是合理利用的重要基础。

目前我国的自然资源资产核算还处在探索阶段。近几年在土地、林木、水资源领域开展的自然资源资产负债表工作，在存量与流量的核算、价值量的评估上积累了一定经验，为领导干部的离任审计提供了重要依据。

未来自然资源部要与统计部门协调配合，完善数据基础，探索更全面合理的价值量评估方法，为自然资源有偿使用、自然资源税、政绩考核等提供更科学的数据基础。

有专家提出，价值量的评估，除了计算经济价值，还应当计算生态价值、社会价值甚至文化价值。事实上，有些地区也开展了一些探索，例如，生态系统服务

价值评估。目前看来，这些评估的技术手段不统一，基础数据不扎实，评估结果难以横向比较，很难作为政策依据。但是这种评估确实提出了一个问题，一些重要的生态系统，为我们提供着难以估算的生态服务，要比其他地区放弃更多的发展机会，统一的资产核算很难真正反映这个问题。可是，如果要把这些生态价值、社会价值、文化价值都核算进去，且不说核算难度有多大，即便核算出来，这些资源高昂的有偿使用成本和税额，有多少企业和社会组织承担得起？会不会反而限制生态好欠发达地区的发展？

4. 全面小康目标：怎么下好全国一盘棋？

从全国一盘棋的角度讲，不同区域要承担不同的功能定位和发展使命，要走不同的发展路径。不同的发展路径不等于弱化部分地区的发展权。全民拥有平等的发展权，全面小康是全民的小康，是所有地区的小康。

一个非常现实的问题，就是“资源诅咒”——绝大部分保护地和资源富集区都是欠发达地区。

谁损害，谁负责；谁破坏，谁治理。自然资源的使用权出了问题，应该追究使用者的责任；监管权出了问题，就该追究监管者的责任。责任的明晰，需要法律来保障。从这个角度看，推动以优先保护和合理利用为原则、权责明确、处罚严厉的统一的自然资源法立法，应进入工作的优先范畴。

也因此，在未来几年的全面小康建设中，自然资源管理被寄予厚望。

专家认为，自然资源资产核算和有偿使用不必是万金油，对那些重要的生态系统、生态好欠发达地区，还是要配合生态补偿。整合现有的各类生态补偿，再合理分配；将来等自然资源税收制度建立起来后，针对不同地区，合理分割中央与地方收益，再从中央财政的大盘子里划拨出合理的生态补偿经费。

另外，还要探索保护地周边和资源富集区的社区发展模式，积极接纳社会资本和社会组织的参与。黑龙江国有林场改革、云南国家公园运营等都开展了有益探索，值得研究推广。

三、保护与损害，责任是否明晰？

没有一项改革能解决所有问题，机构改革解决了自然资源管理的突出问题，为新时代自然资源管理理念的落实奠定了体制基础。相信其他一些问题，会随着机构改革的推进，在全面深化改革的进程中逐步得到解决。

比如备受关注的责任问题。自然资源的所有者职责由自然资源部统一行使，是不是意味着自然资源出了问题就是自然资源部的责任？

谁损害，谁负责；谁破坏，谁治理。自然资源的使用权出了问题，应该追究使用者的责任；监管权出了问题，就该追究监管者的责任。责任的明晰，需要法律来保障。从这个角度看，推动以优先保护和合理利用为原则、权责明确、处罚严厉的统一的自然资源法立法，应进入工作的优先范畴。


落实监管责任，离不开执法。自然资源部或将整合原国土、林业、草原等的执法职能，建立统一的执法队伍，加强执法效率和力度。

新部门所面临的问题，其实还是老问题。例如一条河，水质恶化往往与生态径流量减少有关，改善水质，就需要不同部门协调配合，现阶段至少要数据共享。自然资源和生态环境关系十分密切，未来或许需要一个围绕自然资源与生态环境的协调机制。这个机制要能协调各部门，

最好还能协调各省份，让新一轮机构改革高效协调的精神贯穿始终。

自然资源管理未来可能还有一项重要工作，就是协调配合统计部门，推动编制自然资源资产负债表，并逐步将土地、林木、水以外的自然资源纳入统计。在此基础上，推动落实领导干部自然资源资产离任审计、党政领导干部生态环境损害责任追究，并通过自然资源法，使制度法制化，给地方政府戴上紧箍咒。

自然资源管理，尤其要重视信息公开和公益诉讼。自然资源部管理的是全民所有自然资源，必须保障公民获知资产被保护和使用权的权力。应该在自然资源立法中给信息公开、公益诉讼以保障，自然资源管理部门有义务为公众提供自然资源资产信息，有义务为公益诉讼提供支持。

此外，还有一些问题备受关注，例如：集体所有自然资源资产如何监管？联系紧密的自然资源与生态环境如何统一或协同监管？管理权和监督权如何适当分离？等等。期待改革的不断深化，逐一破解难题。

环境保护税，绿色税制有多绿？

首部专门体现“绿色税制”的环境保护税，首个征期已经完成
随着征缴进入实质性操作，特殊二字，已成为环境保护税的鲜明标签
企业申报，税务征收，环保协作，信息共享，是法律设计的征管模式
费改税，可谓重大改革；三个主体，正在全面适应
排污收费制度的核心智慧，近40年磨合所形成的正向惯性
随着税法制度的固化，原来的老问题自然地不再是问题
而作为专门税种，专业性极强，技术要求高，征收管理复杂
如何准确审核，确保征缴规范足额，成了税务机关必须求解的新难题
借助社会力量，引入第三方参与，成为破局之关键



中国生态文明研究与促进会与北京市朝阳区地税局联合开展环境保护税政策培训

开征环境保护税，与生态环境保护关系多大？

1. 环境保护税是由排污费“改”来的

性质变了，并非彻底否定，某种程度上被视作一种“正名”和回归
有丰富的制度积累、坚实的实践基础

2. 环境保护税是从排污费“移”来的

税负平移原则，但又不仅仅是形式平移

是选择多排放、多缴税，还是投入污染治理、少缴税？取决于企业能否算清长远账

3. 环境保护税是从排污费“变”来的

不是简单变化，行政行为变成法律约束，纳入税收统一管理体系

从事前核定变为事前申报+事后审核，明确了排污者主体责任

4. 征收主体为税务部门，环保部门还有多少职能

环保部门要协作：制定标准规范，监测管理，必要的复核，数据共享

所谓异常，不会是常态；需要复核的，肯定是少数

5. 作为地方收入，生态环境保护经费是否会增加

环境保护税收入规模至少达到排污收费的两倍，而原来的环境保护专项资金没有了

即便按照力度不减原则纳入财政预算，恐怕也难以满足期待；对企业的支持，还需做好顶层设计

环境保护税征管，为何呼唤第三方参与？

1. 发现报税异常，不是有环保部门复核吗？

环保部门不是第三方，复核的肯定是少数，而提请复核，需要税务机关首先识别出异常
识别异常，需要专业，且工作量很大

2. 纳税审核，依靠税务征管人员不行吗？

行业众多，专业性强，计算复杂，全部准确审核不现实

现阶段，税务机关恐怕难以承受；长远看，行政成本太高，而且有很多不可知的行政风险

3. 税务检查稽查，不就是用来兜底的吗？

环境污染不可逆，等不及稽查或三五年后的追征，开征初期，必须积累准确的基础数据

第三方参与，应该成为一个必经程序

环境保护税要点扫描

环境保护税，哪些省份税额标准高？

关于环境保护税，企业不可不知的 50 题

开征环境保护税 与生态环境保护关系多大？

□ 本刊记者 曹俊

4月1日~18日，环境保护税首个征期。全国共有24.46万户纳税人完成申报，共计申报应纳税额66.6亿元，扣除减免，实际应征税额44.6亿元。

排污费改税，经过反复论证，这一步走得非常坚定。

征期，是一个标志，纳税人必须在征期内完成纳税申报，这是由法律规范的。这个标志，也正体现出费改税的两个核心变化：一是纳税人自己申报，强调排污单位“污染者付费”的主体责任；二是必须在征期内申报，有了刚性的时间要求。过了征期，排污单位仍没缴税的，从滞纳税款之日起，按日加收滞纳税款万分之五的滞纳金。这将由征税系统自动生成，没有商量余地。对排污单位来说，这是重大改变。过去那种排污费拖着缴、环保部门追着算的局面，宣告结束。

《环境保护税法》，是我国首部专门体现“绿色税制”、推进生态文明建设的单行税法，是落实党的十八届三中、四中全会精神的重大举措，是十八届三中全会提出“落实税收法定原则”改革任务后制定的第一部税法。

《环境保护税法》颁布一年多来，媒体一直非常关注，从多方面做了解读。而比媒体更上心的，是排污单位，是税务机关，当然，还有收了近40年排污费的环保部门。企业申报、税务征收、环保协同、信息共享，这是环境保护税法设计的征管模式。作为一个专业税种，企业、税务机关、环保部门，三个主体，缺一不可。面对费改税的重大转变，三方都需要适应。

如果说过去一年，大家是在讨论，期待，那么现在，就要进入实操层面了，真刀真枪，在15天之内，打好第一场硬仗。在这场战役中，税务机关高度重视，环保部门紧密配合，培训纳税人，启用新平台。对于一些操作性问题，有关部门迅速响应，先后就纳税申报表、计算污染物排放量的排污系数和物料衡算方法、环境保护税有关问题等发布公告和通知，非常务实高效。

第一个征期完成之后，有必要再次审视费改税这一重大变革，全面加深认识，确保平稳过渡。

1. 环境保护税是由排污费“改”来的

性质变了，并非彻底否定，某种程度上被视作一种“正名”和回归
有丰富的制度积累、坚实的实践基础

环境保护税是从排污收费制度改来的。这个改字，说明环境保护税有基础，不仅不是另起炉灶、不是从零开始，而且有丰富的制度积累、坚实的实践基础。

作为环境保护税的基础，排污收费制度已经实行了近40年。从《排污费征收使用管理条例》颁布算起，也近15年。多年的实践基础，足以让这一制度的优势充分成长。同时，随着形势的变化，排污收费制度存在的种种不适应，也逐渐暴露出来。克服这些不适应，最好的办法不是改内容，而是改制度，使排污收费制度的核心智慧与近40年磨合所形成的正向惯性，作为法律固定下来，同时，又能使排污收费制度存在的问题自然地不再是问题。

近40年来，排污收费累计涉及1400万户排污单位，收费共计3000多亿元。这些费用专项用于环境污染防治，为环境保护发挥了积极作用。其中，环保部门不断调整、磨合，积累了大量基础资料，为制度的完善不断修补，政策、法规、标准和工作制度体系全面发展。

这些完善主要体现在三个方

面：一是排污收费标准不断调整，实现了以当量为计费单位，完成了四个转变，即由超标收费转为排污收费，由单一浓度收费转向浓度与总量相结合，由单因子收费转为多因子收费，由低收费标准转向补偿治理成本的目标收费；二是征收使用实行收支两条线管理；三是构建强有力的监督和保障体系，突出了审计监督。

这些成果是环境保护税的基础，甚至是接近完整的形态。这是其他任何一个新税种设立时，难以具备的得天独厚的优势。

改，是在继承中发扬，在某种意义上，继承的成分更浓。排污费改税，制度内核依然保留，一些主要内容基本没变。具体来说，环境保护税框架至少有以下四方面，与原来的排污收费制度基本一致。

一是纳税人主体，与排污收费制度一致，都是直接向环境排放应税污染物的企业事业单位和其他生产经营者。

二是征税税目，基本与原排污费征收对象一致，主要还是四大类，即大气污染物、水污染物、固体废物和噪声。其中，后两项

有较大调整。固体废物的范围，从原来的危险废物扩大到所有固体废物；而噪声的范围缩小到只有工业噪声。

三是计税单位，基本源于原排污费计费办法，对大气污染物、水污染物沿用并扩大了污染物当量值表的范围，以排放量折合的污染当量作为计税依据。

四是税额标准，以原排污费收费标准为基础设置，以排污费收费标准作为税额下限，即大气、水污染物税额分别为每污染当量1.2元和1.4元，各省份可自行提高标准，最高可提至10倍。

既然有如此坚实的基础，为何非改不可？为了更加刚性，更加规范，更高效率——为了更好地保护和改善环境，减少污染物排放，推进生态文明建设——这正是《环境保护税法》第一条所述的立法目的。

有评论说，我国实行多年的排污费制度，从性质上看，本就不像行政规费，更像是税收。从这个意义上看，费改税实际上是一种“正名”，一种回归。

2. 环境保护税是从排污费“移”来的

税负平移原则，但又不仅仅是形式平移

是选择多排放、多缴税，还是投入污染治理、少缴税？取决于企业能否算清长远账

对排污单位而言，开征环境保护税，不是新增一个支出项目。用专业术语来表达，即“税负平移”。这里的关键词是“移”。没有新增名目，只是对接部门变了，缴纳名称变了。

之所以采用“移”的方式，主要是考虑到开征环境保护税的环保意义远大于财政意义。国家税务总局有关负责人表示，环境保护税的收入规模在税收总收入中占比很小，多数地方不到1%，开征环境保护税，不是为了增加财政收入，而是构建绿色税制，发挥税收杠杆调节作用，引导企业既算经济账，也算环保账。

对企业来说，移，却又不仅仅是形式平移。企业的缴税金额与排污费相比，究竟是多了还是少了？既与各省级地方政府有关，还与企业自身排放有关。

与各省级地方政府的关系在于，税额调整机制为，国家定底线，地方可上浮。各省份调整后，出现了三个梯队。在第三梯队，税额标准相当于完全平移，采用了原排污收费的标准，企业税负基本不变，如果实施清洁生产，还会降低不少。第一、二梯队共有省份20个，占全国六成多，税额标准普遍提高了。其中，第一

梯队有6个省份，代表当属北京，税额标准设定为税法规定的最高值，10倍于最低值。同时，河北、江苏等地在省内不同区域，确定了差异化的税额，内蒙古、上海、重庆、云南4个省份，税额将分年逐步提高。

特别地，过去，四项主要污染物收费标准较高，其他污染物标准并不高，而改税后，是统一调至较高值，恐怕会有不少企业因此需要增加支出。

许多企业主表示税太高。在中国人民大学环境学院学术委员会主任马中看来，即使标准提高了，依然达不到和劳动、技术、能源等要素成本相当的程度。即使在现行税率基础上，再提高2~4倍，也在企业和国民经济的承受范围之内。以2015年为例，排污收费额为173亿元，仅占规模以上工业企业主营收入比重的0.02%。

事实上，多数省份在2014年前后已经提高了排污费标准，改税后是进一步固化或再提。以北京为例，收排污费时标准已是国家标准的8倍。如果企业排放不变，改税后可能比排污费提高约20%。而之所以提高税额，目的很明确，就是要促使排污单位加大环境治理，倒逼高污染、高耗能产业转型，推动

经济结构调整和发展方式转变，将环境外部成本内生化。有热力公司算过账，煤改气以后，环境保护税负就可以降低80%。在北京，开征环境保护税首个季度，约有60多户企业已经改变了污水排放方式，由向环境直排改为排向污水集中处理场所。

平移之后，企业税负与排污费相比，究竟轻了还是重了？决定权在企业。环境保护税的正向激励机制是，多排多征、少排少征、不排不征和高危多征、低危少征。其中强化了三个政策导向，即鼓励清洁生产、集中处理、循环利用，列处其中的企业，税负将降低或免征。

是选择多排放、多缴税，还是投入污染治理、少缴税？企业自己要算清长远账，从经济上权衡缴税支出和治污投入的得失。同样的资金，与其为排污缴税，不如投入到自身污染治理。如此一来，污染少了，税负低了，总账赚了。要能算明白这笔账，也就实现了环境保护税设置的初衷。

很多企业已经算清了长远账。数据显示，首季环境保护税减免税优惠惠及约3.5万户纳税人，减免税额占申报应纳税额比重的近1/3，较去年同期排污费减征额有较大幅度提高。

3. 环境保护税是从排污费“变”来的

不是简单变化，行政行为变成法律约束，纳入税收统一管理体系

从事前核定变为事前申报+事后审核，明确了排污者主体责任

收费属行政行为，税收是法律要求，这是二者的本质区别。从费到税，关键在变，而且不是简单的变，此变乃质变。

从制度本质上看，从行政行为变成了法律约束。不缴税，不行；不按期缴，也不行。征收依据的地位变了，有法律授权，受法律约束，更加刚性。税收征管法赋予的各种强制执行措施和保全措施，可以提供法律保障。征税很重要的一个概念是征期，按季申报征期为15天。在这15天之内，企业可以网上申报，一旦过了征期，只能到地税机关申报，且系统会自动计算滞纳金。如果企业不按期缴税甚至偷税，躲得过初一，躲不过十五，只要被税务机关发现，将追缴不缴或者少缴的税款和滞纳金，并可处以罚款，构成犯罪的，还要被追究刑事责任，这比排污费谎报瞒报、拒不缴纳的处罚，威慑力大大提高。

从制度设计来看，核心环节从环保部门的事前核定，转变为纳税人事前申报+税务部门事后审核。通俗地讲，就是由环保部门开单子，变成了纳税人报单子。以守法为基础，以排污者为主体，

改变了排污收费征收环节的责任倒置，可谓环境管理的重大突破。过去的排污费征收，核心环节是环保部门的事前核定，全靠环保部门忙乎，不仅难以实现，也不科学，还不利于对排污者追责，是典型的责任倒置。征税，则完全不同。纳税人有如实申报应税事项的义务，计税依据的举证责任在于纳税人，自己要认真计算，自行申报。税务部门首先相信其申报真实，事后可以稽查。稽查出问题，可以视为偷税漏税，可以追缴和处罚。征税的有效性高了，征管成本低了；排污者主体责任明确了，环保部门的行政资源释放了。

从管理角度看，制度性腐败因素消除了。在排污收费制度逐渐显现的多项缺陷中，有一项就是略显随意。由于没有刚性约束，地方政府和部门干预时有发生，某种程度上的自由裁量，给排污收费人员带来了执行困境。还有一些地方在招商引资中，常将减免排污费作为优惠政策。而税则有法律予以规范，一般情况下任何部门都无权擅自减免，即使特殊情况需要减免的，也有严格的审批程序并记录在案，否则就是

触犯法律。

从操作细节来看，环境保护税报表优化了原排污费申报表，也是为了不给企业增加填报负担。排污费申报表是按行业分类的，环境保护税报表调整为按照“水、气、声、渣”四类污染物设计。大幅精简后，报表数量和填报字段减少三分之二。在填报数据项上，纳税人一次性填写基础信息采集表后，后续申报主要是填写少量动态数据；在申报方式上，纳税人可在网上，依托征管信息系统，辅助生成申报主表和自动计算应纳税额。特别是在税收减免上简化了程序，符合税法规定享受减免税优惠的纳税人，可在纳税申报同时在报表中完成减免税申报，无需专门办理减免税备案手续。

一字之变，从费到税，意义大不同，作用更不同。申报主角变了，从环保部门核算，变为排污者自算自报；责任主体变了，从环保部门的“无限责任”，转变为排污者有限责任；征收部门工作重点转移了，从全面核定改为重点监督；环保要求引导的优胜劣汰将有望出现，不堪税负的落后企业，不得不与污染说再见。

4. 征收主体为税务部门，环保部门还有多少职能

环保部门要协作：制定标准规范，监测管理，必要的复核，数据共享

所谓异常，不会是常态；需要复核的，肯定是少数

环境保护税有其特殊性。与其他税种主要采用“查账征收”的方式不同，环境保护税是按照污染物排放量来计算的，专业技术要求高，计算过程复杂。这就注定了这个改来的税，不可能脱离环保母体。

因此，从税法设计之处，就已明确了环保部门的定位——协同。环境保护税的征管模式是，企业申报、税务征收、环保协作、信息共享。所谓协作，对环保部门来说，最大的变化是，不再作为征收特别是核定的主体。改革的要义，就是要改变排污收费制度中环保部门无限责任、企业被动消极的局面，就是要让污染者付费真正纳入税收征管的严密轨道。

那么，环保部门要承担哪些职能？按照《环境保护税法》和《环境保护税法实施条例》规定，可以归纳为三大类。

一是制定规范，包括制定和完善污染物监测规范等，是前置工作。这主要是指技术性规范，也是环境管理的基础性工作，环保部门义不容辞。环境保护部快速推进，已经明确了80多个行业所适用的排污系数、物料衡算方法。

二是协助征管，核心是数据，表现形式为复核、信息交送等，

是后置配合。具体包括，负责应税污染物监测管理；对于税务机关发现的异常情况进行必要的复核；将排污单位的污染物排放数据、环境违法和受行政处罚情况等相关信息，定期交送税务机关；发现纳税人申报有关信息有误的，通知税务机关处理；配合税务机关依法实施税务检查等等。

特别需要关注的，是复核。按照《环境保护税法》规定，税务机关发现纳税申报数据资料异常，或者未按照规定期限办理纳税申报的，可以提请环保部门复核，环保部门需在15天之内出具复核意见。有的基层税务人员表示，凡是税务拿不准的，理论上都可以寻求环保部门帮助。这个理解，看似合理，其实存在偏差。所谓异常，不会是常态，送交环保部门复核的，肯定是少数。否则，税收征管难免陷入混乱。很明显，对于异常的具体范围，尽管实施条例有初步规范，但显然不够具体，才导致了基层人员的误解。也正因为此，生态环境部和国家税务总局已经开始研究，将出台更加具体的实施规范，指导基层征管人员，准确把握复核的范围，提高部门配合的效率，确保改革成效。

这些职责的核心，是数据。

纳税人与环保部门，数据以谁为准？环保部门。数据的准确性和公信力，是对环保部门的一大考验。结合排污许可制度改革，环保部门会将排污许可形成的企业实际排放量，作为主要依据。相比原来的排污收费，环保部门的工作量肯定减少了，但需要更加精细了。事关企业应纳税额，是实打实的经济账，来不得半点马虎，责任重大。

三是咨询辅导，无偿为纳税人提供与有关辅导、培训和咨询服务。由于思维惯性，企业有关环境保护税的疑问，很多会直接咨询环保部门。在网上可以看到，生态环境部部长信箱，就有不少有关咨询，如项目建设期间是否应缴纳环境保护税，不缴税的具体条件界定，监测数据认可问题，等等。部长信箱都给出了公开和清楚的答复。

而早在半年前，环境保护部与国家税务总局已正式签署《环境保护税征管协作机制备忘录》，明确了七大类工作任务的职责分工。

毫无疑问，开征环境保护税，释放了环保部门事前审核的行政资源，但同时环保部门的精细化管理，提出了更高要求。数据二字，重中之重。

5. 作为地方收入，生态环境保护经费是否会增加

环境保护税收收入规模至少达到排污收费的两倍，而原来的环境保护专项资金没有了

即便按照力度不减原则纳入财政预算，恐怕也难以满足期待；对企业的支持，还需做好顶层设计

国务院明确，环境保护税全部作为地方收入。通知一出，媒体纷纷点赞。而企业和环保部门关心的是，这是否意味着生态环保资金有所增加？最起码不能减少，这是潜意识的底线，也是期待。

我们不妨来估算一下，环境保护税的规模有多大。费改税后，看得见的增加有三方面：第一，总体增加，全国20来个省份的税额标准，都比排污费标准提高了，从微提到10倍不等。第二，大气和水污染物中，除了四项主要污染物，其他绝大多数项目，原来采用低标准收费，即每当量几角钱或每吨几角钱，现在全部统一提高到基准值了。第三，固体废物的征税范围比排污收费范围明显扩大了，由过去的危险废物扩大到所有固体废物。据此按照2017年污染排放量粗略估算，结合首个征期情况，2018年环境保护税规模达到500亿元，应该不成问题。

再来讨论分配问题。原来的排污费收入，是中央与地方1:9分成，专款专用，全部列入环境保护专项资金，主要用于重点污染源和区域性污染防治，污染防治新技术、新工艺的开发、示范和应用等。有人说排污收费为环

境保护资金筹集发挥了重要作用，是基层环境保护工作的生命线。特别是在支持企业环境治理方面，真正的实现了取之于企，用之于企。在有些基层以及欠发达地区，排污收费还曾为环保部门的工作经费做出了可观贡献。据估算，排污费中至少有30%，高的可达80%，用于企业和环保部门的环境治理工程。

而税收收入是统收统支的，环境保护税也不例外。业内人士担忧，原来排污费所设的环境保护专项资金不存在了，如此大规模的环境保护税，能否沿用排污收费的支出指向，成了一个变数。这个担忧，其实有两层含义，一是针对总体投入，二是关于企业支持。

对于生态环境保护总体投入的担忧，财政部税政司司长王建凡给担心者吃了颗定心丸。他表示，虽然环境保护税不采用专款专用的方式，但是并不会降低污染防治和环境保护方面的投入力度，原来由排污费安排的支出纳入同级财政预算，按照力度不减原则予以充分保障。尽管如此，目前仍有一些议论，认为环境保护税规模比排污费翻倍了，如果仅仅力度不减，恐怕还不能满足大家的期待。

而对于企业的支持，更应引起高度重视。《环境保护税法》明确，各级人民政府应当鼓励纳税人加大环境保护建设投入，对纳税人用于污染物自动监测设备的投资予以资金和政策支持。目前看得见的仅仅是，对安装使用属于《关于印发节能节水 and 环境保护专用设备企业所得税优惠目录(2017年版)》中列举的环境监测设备的纳税人，可按10%的比例抵扣企业所得税。而其他资金和政策支持，还不明确。而原来的排污收费，针对企业有关项目，会有拨款补助或者贷款贴息。暂时相比，支持力度比以前可能会减小。

推动企业减少污染排放，是开征环境保护税的初衷。我们有理由相信，征收环境保护税后，每一个排污单位都将因此而自我调整，为了减少排放，加大环境治理投入。如此一来，全社会的治污资金投入，肯定也会有增无减。

只是，如此大规模的环境保护税收收入，如果不能给予企业充分的支持，恐怕会让企业寒心，不利于生态文明建设大局。对此，顶层设计已经考虑到了。相信在解决了开征初期的规制问题，平稳过渡后，肯定会有所动作。■

环境保护税征管 为何呼唤第三方参与？

□ 本刊记者 曹俊

环境保护税首个征期结束，平稳过渡目标基本实现。

而随着征缴进入实质性操作，特殊二字，已为环境保护税的鲜明标签。

所谓特殊，就是与以往任何一个税种都不同，主要有两个表现。其一，在征收过程中，基层税务人员普遍认识到，环境保护税具有非常强的政治性和政策性，环保意义和政治意义远大于财政意义；其二，大家明显感觉到，环境保护税专业性非常强，技术要求很高，征收管理复杂，纳税人和税务机关都需要全面适应，特别是税务机关，今后将面对繁重的审核工作。

先完成，后完美。遵循这个逻辑，为了平稳过渡，有些地方环保部门派出专员，协助税务机关完成首个征期。对此，税务人员纷纷点赞叫好。可也正是这一举动，引发了税务人员内心隐隐的担忧——最开始的过渡期，环保部门可以安排专人协助，但毕竟不会成为常态，今后怎么办？从首个征期的纳税申报情况来看，实际应征税额 44.6 亿元，有专家表示，并没有预想的那么多。

基层税务机关有些人员表示，针对环境保护税的特殊性，有没有可能设计一套科学易行的专业化审核程序，实现征缴的依法、规范、足额？有没有可能借助专业化的社会力量，探索税务机关主导、社会力量提供审核技术支持的有效模式，达到审核的准确、节约、高效？

这种务实的态度、创新的思路，符合中央倡导的改革精神，值得探索，值得鼓励。业内专家表示，引入第三方参与环境保护税征管，在现阶段是非常必要的，将有助于绿色税制良好开局，有助于征收管理不出或少出纰漏；而且从长远来看，第三方参与也许应该成为必经程序，以构建专业税征收管理的新模式，不仅对生态文明建设意义重大，对税务改革也颇有价值。

不过目前，有些税务工作者心存疑问，对第三方的作用还未能正确评估。主要包含三个方面：第一，发现报税异常，不是有环保部门复核吗？第二，纳税审核，依靠税务征管人员不行吗？第三，即使没及时发现，不还有税务稽查兜底吗？

这些疑问不奇怪，恰恰说明税务机关对税收制度把握得很好，对环境保护税高度重视，勇于承担责任把这一新税种征管好。问题的核心是，这些税务工作者还是低估了环境保护税的特殊性。

1. 发现报税异常，不是有环保部门复核吗？

环保部门不是第三方，复核的肯定是少数，而提请复核，需要税务机关首先识别出异常识别异常，需要专业，且工作量很大

按照《环境保护税法》及其实施条例的规范，税务机关发现纳税人的纳税申报数据资料异常，或者纳税人未按照规定期限办理纳税申报的，可以提请环境保护主管部门进行复核，环境保护主管部门应当于十五日内向税务机关出具复核意见。

这里明确了环保部门可复核的条件有两条，一是异常，二是未按期。未按期申报的，容易识别，不成问题，税务机关关注的重点是“异常”。

有基层税务人员表示，凡是税务拿不准的，理论上都可以归结为异常，可以去寻求环保部门。这个想法有点天真了，错把环保部门当作第三方了。

对于异常的具体范围，《环境保护税法实施条例》已有初步规范，主要包括两种情形，一是当期申报的应税污染物排放量，与上一年同期相比明显偏低，且无正当理由；二是单位产品污染物排放量，与同类型纳税人相比明显偏低，且无正当理由。

一是纵向对比，二是横向比较，复核范围看似已比较清楚。但是，在参与多年排污收费工作的工作人员看来，这个范围还是

太粗，不好把握和操作。也正因此，生态环境部与国家税务总局已经在研究，拟出台更具体的界定。也就是说，税务人员不可能把所有拿不准的，都靠环保部门来兜底。环保部门的职责有明确的规范，不可能作为税务机关的第三方。所谓异常，不会是常态；需要复核的，肯定是少数，甚至极少数。

认识到这一点之后，税务机关就需要厘清两个问题。

第一，确属异常情况的，可以提请环保部门复核。而提请复核，首先需要税务机关准确识别异常。这部分应纳税额，可以按照环保部门复核意见调整，但最终的核定，仍是税务机关的职责。

第二，由于需要环保部门复核的范围很小，对于大量不属于异常范围，又存在这样那样问题的纳税申报资料，需要由税务机关审核，并最终核定应纳税额。

换言之，税务机关需要对纳税资料进行审核，审核的具体方法，就是涉税信息比对。《环境保护税法实施条例》规定，涉税信息比对，是税务机关的职责。

简单来看，涉税信息比对的内容分为两类：一是与环保部门

交送的相关数据资料比对，二是与同类型纳税人的资料比对。看起来简单，而首个征期的实践，已显露出一些问题。

由于税额（收费）标准的大幅调整，企业申报的税额与环保部门移交的排污费，必然会有较大差别。所谓比对，已不能理解为同等条件，环保部门去年的排污收费数据充其量是个参考。有税务人员表示，比对的标准就是跟去年差不多，或者高一点。可事实上，如果跟去年一致，说明本身存在问题的可能就很高了。

履行比对职责，需要掌握大量环境保护的专业知识。原来执行排污收费制度时，环保系统是有一支专业队伍的。从首个征期来看，税务机关表现得非常好，有些税务人员已称得上内行了。尽管如此，真正开展审核，将理论应用于实践，恐怕仅仅入门还不够，需要的是入行入道，让税务工作者来审核，有点强人所难。

数据异常这个结论究竟怎么下？对税务机关来说，既是工作重点，也是难点。结合实情，引入第三方参与审核，可以作为一个解决方案。

2. 纳税审核，依靠税务征管人员不行吗？

行业众多，专业性强，计算复杂，全部准确审核不现实

现阶段，税务机关恐怕难以承受；长远看，行政成本太高，而且有很多不可知的行政风险

税务机关工作人员，再适应和磨合一段时间，应该可以胜任审核职责。目前需要正视的，有两个问题：一是时间，即现阶段，能不能胜任？二是成本，即胜任后，精力够不够？

环境保护税的应税税额，不能像其他税种那样“查账征收”。其税额不仅是几个数据，也不仅是财务报表，而是一整套专业标准规范和计算方法。这与税务人员普遍的知识储备，还不匹配。

之所以这么说，首先是因为应纳税额的计算步骤十分复杂，至少需要经过以下六个步骤，而每一个步骤又包含众多细节。

第一步，获取基本数据。包括污染物排放的执行标准，明确获取污染排放量的方法，选择自动监测设备监测或者监测机构监测的，要拿到检测报告；不监测的，要选取相应行业的排污系数、物料衡算规范；仍不适用的，要研究各省出台的抽样核定办法。

第二步，计算污染物排放量。筛选污染物，按照相应的算法，计算每一个排放口每一种应税污染物的排放量。

第三步，确定计税依据。即确定应税大气、水污染物的排放当量数、固体废物的排放量以及

噪声超标数。其中有诸多细节需要把握，比如应税水污染物中色度的当量数算法比较特殊，畜禽养殖业要特别考虑，固体废物的几个量必须准确计量，噪声是不是全月超标、一个边界有几处超标，等等。

第四步，初步计算应纳税额。对于应税大气、水污染物，首先对不同污染物按照污染当量数进行排序，确定纳税指标，然后计算；对于应税固体废物以及应税噪声的应纳税额，按适用税额进行相应的计算。

第五步，判断是否满足减税条件。一要满足从未超标排放，二要满足相应浓度的再平均值低于标准30%或50%，可以减免。这就要求必须采用监测方法，有明确的检测浓度，比对相应的排放标准。对于符合条件的减免项目，还要根据有关文件选择相应的减免性质代码。

第六步，确定本期应纳税额。填报相应报表。

更复杂的是，环境保护税纳税人涉及不同行业，不同生产工况，不同时段，不同污染物，不同污染物处理设施，不同计算方法，不同排污系数，不同监测设备，不同处置方法，不同税额标准等。

这些导致了不同纳税人的情况千差万别，属于不同的排列组合。

现在对纳税人的要求是，懂政策、能计算、会申报。这个要求不一般，而作为征管部门的税务机关，更需要掌握，同时还得练就火眼金睛。

再回到开始提出的两个问题。

第一，现阶段，税务机关恐怕难以承受。现阶段税务机关的工作要点是完成征缴，但已经发现了很多复杂问题，随着征缴的常态化，审核工作的重要性、专业性和繁琐性将更加突显。不少基层税务人员表示，起码现阶段几乎不可能准确审核。

第二，长远来看，明显行政成本太高，需要人力，需要时间，且难免挂一漏万，存在审核风险。环境保护税税额的计算，事关污染减排、绿色发展等政策和政治问题，重要且敏感，有很多不可知的行政风险。税务机关若要全面开展审核，压力可想而知。

不管是现阶段还是从长远看，借助专业化社会力量提供技术支持，能够大大减轻税务机关的压力，也符合政府购买服务的大趋势。由社会化力量提供专业服务，不仅是技术需要，而且应该成为防范税务机关审核风险的一道必经程序。

3. 税务检查稽查，不就是用来兜底的吗？

环境污染不可逆，等不及稽查或三五年后的追征，开征初期，必须积累准确的基础数据
第三方参与，应该成为一个必经程序

税务征管的威慑力，主要在稽查，而非日常审核。税务征管的特点是，首先相信纳税人如实申报，一般不对纳税情况进行全面审核。之所以相信，也是因为制度设计科学，有税务检查特别是稽查来兜底。

按照《税收征收管理法》，因纳税人计算错误等失误，未缴或者少缴税款的，税务机关在三年内可以追征税款、滞纳金；有特殊情况的，追征期可以延长到五年。所谓出来混的，总要还的，是税收管理的内核。

也正因此，有人认为，税收征管与收费不同，原来的排污费存在的拖延不缴、未缴或者少缴等问题，在税收的管理轨道中，将被充分制约。分行业、分地区的税收检查，特别是专项稽查，总能做到让侥幸者新账旧账一起算。基于这样的管理，不少人认为，税收收缴后理论上不需要全面核查。即使发现不了异常，也没什么问题。

确实，作为税，这种制约的威慑力非常强大。而之所以主要依靠这一制度来制约，是因为原来的税种，检查方式主要是查账，核心都是经济账，即使存在问题，最后通过追征税款、滞纳金，完

全可以弥补。

可是，环境保护税的特殊性，决定了传统的税收征管模式不能完全奏效了。因为环境污染是不可逆的。环境保护税的初衷就是为了调节企业的污染排放，是为了保护生态环境，如果也如其他税种那样，等到专项稽查时再发现问题，那么，本该减少的排放没能减少，已被污染的环境不可恢复，开征环境保护税的意义何在？

因此，环境保护税的审核，意义重大。正如有些税务人员所谈到的，征收环境保护税，是一项政治任务，必须认真做好。这就要求税务机关要转变观念，高度重视环境保护税对税收征管理念提出的重大挑战。挑战具体体现在两个方面。

第一，环境保护税必须全面开展审核，特别是在开征第一年、第二年。好的开始是成功的一半，必须准确梳理纳税人的纳税税额，明确其纳税应达到的水平，以为今后税收征管提供参考，积累准确的基础数据。也只有这样，在今后的税收征管中，才能更大幅度地降低行政成本，更大幅度地接近准确。据了解，首个征期，环境保护税税收收入并没有预想


的那么多，减免申报达 1/3。这一方面说明，税收的正向激励机制已初步发挥作用，另一方面，也提醒税务机关，审核非常必要，意义重大。

第二，环境保护税的税务稽查，必须要加大力度。不同行业、不同区域的税务稽查，要更加注重环境保护税稽查；环境保护税专项稽查，要加大频次。只有这样，才能充分发挥费改税的优势，让“污染者付费”原则真正纳入税收轨道，让税收的调节功能最大程度地服务于绿色发展。

要做到这两点，仅仅依靠税务机关，不可行；指望环保部门更多的参与，也不现实。

针对环境保护税的特殊实际，坚持问题导向，需要主动探索和积极作为。

开展环境保护税专业化审核实践，由社会化力量提供专业服务，无疑是一个选择，也是最佳选择。

第三方参与不仅仅是技术支持，而是为了进一步确保审核结果的准确性，为改革的顺利推进助力，为生态环境负责，为生态文明建设担当。从这个意义上说，第三方参与，应该成为一个必经程序。

环境保护税要点扫描

1 个机制



多排多征

少排少征

不排不征



2 种超标征税

依法设立的城乡污水集中处理、生活垃圾集中处理场**超标**排放的缴税工业噪声**超过**国家规定标准的，按照超标分贝数缴税



2 个复核：以下两种情况，税务机关提请环境保护主管部门进行复核

◀ 纳税人的纳税申报数据资料异常

当期申报的应税污染物排放量与上一年同期相比明显偏低

单位产品污染物排放量与同类型纳税人相比明显偏低

且无正当理由

◀ 纳税人未按照规定期限办理纳税申报

3 个政策导向



鼓励清洁生产——两档减税

排污浓度值**低于**标准**30%**的，减按**75%**征税；**低于**标准**50%**的，减按**50%**征税

鼓励集中处理——两个免征

依法设立的城乡污水集中处理、生活垃圾集中处理场所，排放不超标，暂予免征
向依法设立的污水集中处理、生活垃圾集中处理场所排放应税污染物的，不缴税

鼓励循环利用——两种情况

综合利用的固体废物，符合标准的，暂予免征

依法对畜禽养殖废弃物进行综合利用和无害化处理的，不缴税

4 种计算方法



按照污染物自动监测数据计算






按照监测机构出具的符合国家有关规定和监测规范的监测数据计算

按照排污系数、物料衡算方法计算（《关于发布计算污染物排放量的排污系数和物料衡算方法的公告》（环境保护部公告2017年第81号））

按照抽样测算的方法核定计算（省级人民政府环境保护主管部门规定）

5 种免税情形



-  农业生产（不包括规模化养殖）
-  机动车、铁路机车、非道路移动机械、船舶和航空器等流动污染源
-  依法设立的城乡污水集中处理、生活垃圾集中处理场所，不超标
-  向依法设立的污水集中处理、生活垃圾集中处理场所排放应税污染物的
-  综合利用的固体废物，符合国家和地方环境保护标准

6 个纳税申报步骤



第一步 获取基本数据

明确污染物排放的执行标准，明确获取污染排放量的方法，选择自动监测设备监测或者监测机构监测的，要拿到检测报告；不进行监测的，要选取相应行业的排污系数、物料衡算规范；前者不适用的，要研究各省出台的有关抽样核定办法



第二步 计算污染物排放量

筛选污染物，按照相应的算法，计算每一个排放口每一种应税污染物的排放量



第三步 确定计税依据

$$\begin{aligned} \text{大气、水污染物} & \rightarrow \text{污染当量数} = \frac{\text{排放量}}{\text{污染当量值}} & \text{噪声} & \rightarrow \text{超标分贝} = \text{产生值} - \text{排放标准} \\ \text{固体废物} & \rightarrow \text{排放量} = \text{产生量} - \text{贮存量} - \text{处置量} - \text{综合利用量} \end{aligned}$$



第四步 计算应纳税额

应税大气、水污染物的应纳税额 = 污染当量数 × 具体适用税额
 （要对应应税大气、水污染物的不同项目按照污染当量数进行排序，确定纳税指标）
 应税固体废物的应纳税额 = 固体废物排放量 × 具体适用税额
 应税噪声的应纳税额 = 超过国家规定标准的分贝数对应的具体适用税额



第五步 判断是否满足减税条件

采用监测方法，有检测浓度的，核对标准
 一要满足从未超标排放，二要满足相应浓度的再平均值低于标准 30% 或 50%
 对于减免项目，要根据有关文件选择相应的减免性质代码

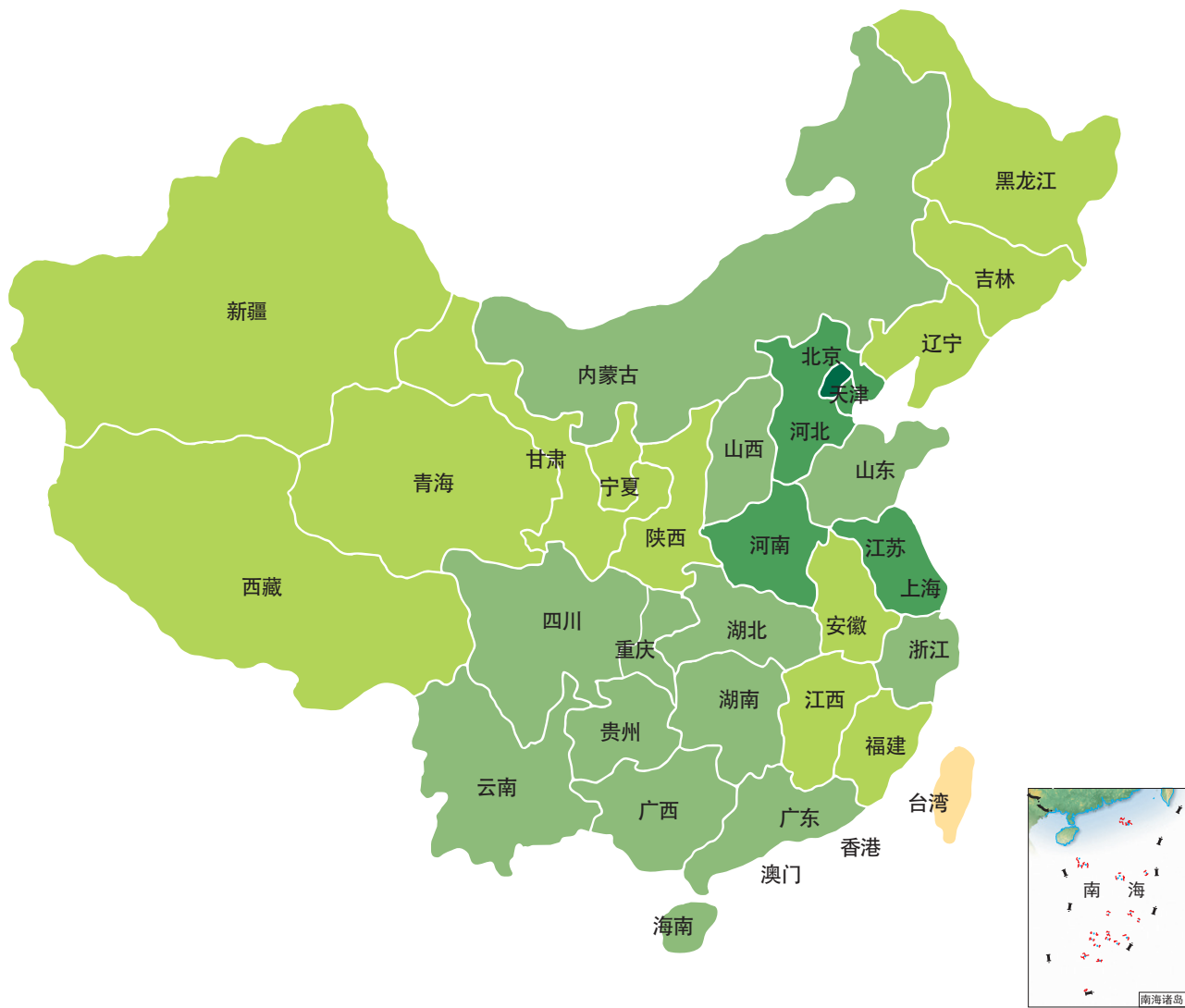


第六步 确定本期应纳税额、填报相应报表

文字：曹俊 李绪志 设计制作：唐永杰

一图读懂

环境保护税，哪些省份税额标准高？



| | 大气污染物每污染当量 | 水污染物每污染当量 |
|--------------------|-------------|--------------|
| ■ (Lightest Green) | 1.2 元 | 1.4 元 |
| ■ (Light Green) | 1.4 ~ 3.9 元 | 1.5 ~ 3.5 元 |
| ■ (Medium Green) | 4.8 ~ 9.6 元 | 4.8 ~ 11.2 元 |
| ■ (Darkest Green) | 12 元 | 14 元 |

(部分省份采用分类别、分地区、分阶段的差异化标准，本图取其大致水平)

设计制作：唐永杰

环境保护税，企业不可不知的 50 题

一、基本概况

1. 征收管理的依据是什么？

《环境保护税法》《环境保护税法实施条例》《国家税务总局关于发布〈环境保护税纳税申报表〉的公告》《环境保护部关于发布计算污染物排放量的排污系数和物料衡算方法的公告》《财政部 税务总局 生态环境部关于环境保护税有关问题的通知》以及《税收征收管理法》等。

2. 什么时候开征？

2018 年 1 月 1 日起开征。自 2018 年 1 月 1 日起，直接向环境排放大气污染物、水污染物、固体废物和噪声的企业事业单位和其他生产经营者，都要为排污行为而缴税。

3. 纳税人有哪些？

在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域，直接向环境排放应税污染物的企业事业单位和其他生产经营者。

其他生产经营者指个体工商户和其他组织。

上述对纳税人的规定，在纳税义务上对两种情况做了排除。一是不直接向环境排放应税污染物的，不缴纳环境保护税；二是居民个人不属于纳税人，不缴纳环境保护税。

4. 征收对象是什么？

大气污染物、水污染物、固体废物和噪声。

根据环境保护相关法律法规的规定，大气污染物是指向环境排放影响大气环境质量的物质，包括二

氧化硫、氮氧化物、粉尘等；水污染物是指向水体排放影响水环境质量的物质，包括氨氮、化学需氧量、重金属、悬浮物等；固体废物是指在工业生产经营活动中产生的固体废物以及医疗废物，包括煤矸石、尾矿等；噪声是指工业噪声，即在工业生产活动中使用固定的设备时产生的超过国家规定的环境噪声排放标准的、干扰周围生活环境的声音。

具体应税污染物依据《环境保护税法》所附《环境保护税税目税额表》《应税污染物和当量值表》的规定执行。

5. 什么时间申报？

按月计算，按季申报缴纳。不能按固定期限计算缴纳的，可以按次申报缴纳。

纳税人按季申报缴纳的，应当自季度终了之日起十五日内，向税务机关办理纳税申报并缴纳税款。纳税人按次申报缴纳的，应当自纳税义务发生之日起十五日内，向税务机关办理纳税申报并缴纳税款。

6. 向谁申报？

纳税人应当向应税污染物排放地的主管税务机关申报缴纳。海洋工程环境保护税向纳税人所属海洋石油税务（收）管理分局申报缴纳。

应税污染物排放地是指：应税大气污染物、水污染物排放口所在地；应税固体废物产生地；应税噪声产生地。

排放口是指向环境排放大气污染物、水污染物的管道、沟渠和场所。

二、纳税人界定

7. 哪些情形不缴税？

为了减少污染物直接向环境排放，鼓励企业和单位将污水和生活垃圾进行集中处理，两种情形不缴纳环境保护税：

一、企业事业单位和其他生产经营者向依法设立的污水集中处理、生活垃圾集中处理场所排放应税污染物的；

二、企业事业单位和其他生产经营者在符合国家和地方环境保护标准的设施、场所贮存或者处置固体废物的。贮存或者处置场所不符合国家和地方环境保护标准的，应当缴纳环境保护税。

8. 什么是依法设立的城乡污水集中处理场所？

依法设立的城乡污水集中处理场所，是指为社会公众提供生活污水处理服务的场所，不包括为工业园区、开发区等工业聚集区域内的企业事业单位和其他生产经营者提供污水处理服务的场所，以及企业事业单位和其他生产经营者自建自用的污水处理场所。

也就是说，虽然企事业单位和其他生产经营者向污水、生活垃圾等集中处理场所排放污染物不征税，但对工业污水集中处理场所向环境排放应税污染物和城乡污水、生活垃圾集中处理场所超标排放应税污染物仍要全额征税。

依法设立的城乡污水集中处理、生活垃圾集中处理场，超过国家和地方规定的排放标准向环境排放应税污染物的，应当缴纳环境保护税。

9. 农业生产缴税吗？

除规模化养殖以外，其他农业生产排放应税污染物的，暂予免征环境保护税。

达到省级人民政府确定的规模标准并且有污染物排放口的畜禽养殖场应当依法缴纳环境保护税。

依法对畜禽养殖废弃物进行综合利用和无害化处理的，不属于直接向环境排放污染物，不缴纳环境保护税。

10. 汽车尾气污染要缴税吗？

机动车、铁路机车、非道路移动机械、船舶和航空器等流动污染源排放应税污染物的，暂予免征环境保护税。

11. 建筑施工、交通产生的噪声要缴税吗？

建筑施工噪声、交通噪声是影响人们生活的重要污染源之一。但考虑到对建筑施工噪声和交通噪声监测难度都比较大，例如，交通噪声具有瞬时性、流动性和隐蔽性等特点，不同建筑施工类型、工艺和位置产生的噪声也不同，很难统一标准，将其纳入环境保护税征税范围的条件尚不成熟。今后随着对噪声污染监测水平的提高，待具备征税条件时，再考虑是否将建筑施工噪声和交通噪声纳入征税范围。

12. 环境保护税与排污费的征收范围有什么不同？

主要有三方面。

一是噪声的范围。排污费中的噪声包含建筑业噪声和工业噪声，而环境保护税将范围缩小到只有工业噪声。

二是固体废物的范围。排污费只针对危险废物，而环境保护税将范围扩大到所有固体废物。

三是挥发性有机物(VOCs)的范围。VOCs未全部列入环境保护税征收范围，在《环境保护税法》所附《应税污染物和当量值表》中能找到的，如苯、甲苯等，要征税。按照国务院有关规定，目前对部分挥发性有机物排污收费试点工作继续进行，待条件成熟后，再考虑将其纳入环境保护税的征税范围。

三、计税依据

13. 应税大气、水污染物的计税依据是什么？

应税大气污染物、水污染物按照污染物排放量折合的污染当量数确定。

污染当量数 = 该污染物的排放量 ÷ 该污染物的污染当量值。

其中，色度的污染当量数 = 污水排放量 × 色度超标倍数 ÷ 适用的污染当量值。

畜禽养殖业水污染物的污染当量数 = (月初存栏量 + 月末存栏量) ÷ 2 ÷ 适用的污染当量值。

每种应税大气污染物、水污染物的具体污染当量值，依照《应税污染物和当量值表》执行。

举个例子，总汞的排放量如果是1千克，按照《应税污染物和当量值表》所述，1当量总汞是0.0005千克，那么，污染当量数 = 1千克 ÷ 0.0005千克 = 2000。

污染当量，是指根据污染物或者污染排放活动对环境的有害程度以及处理的技术经济性，衡量不同污染物对环境污染的综合性指标或者计量单位。同一介质相同污染当量的不同污染物，其污染程度基本相当。

每种应税大气污染物、水污染物的具体污染当量值，依照《应税污染物和当量值表》执行。

14. 对污水和废气中的全部污染物征税吗？

不是全部征税。

每一排放口的应税水污染物，按照《应税污染物和当量值表》，区分第一类水污染物和其他类水污染物，按照污染当量数从大到小排序，对第一类水污染物按照前五项目征收环境保护税，对其他类水污染物按照前三项征收环境保护税。

也就是说，对于总汞、总镉、总铬等10种第一类水污染物，选择其中排放量最大的前五种，征收环境保护税。对于悬浮物、生化需氧量等其他水污染物，

选择排放量最大的前三种征税。

每一排放口或者没有排放口的应税大气污染物，按照污染当量数从大到小排序，对前三项污染物征收环境保护税。也就是说，在二氧化硫、氮氧化物、一氧化碳等44种大气污染物中，选择排放量最大的前三种，来征收环境保护税。

15. 应税固体废物的计税依据怎么确定？

应税固体废物按照固体废物的排放量确定。

固体废物的排放量 = 当期应税固体废物的产生量 - 当期应税固体废物的贮存量 - 处置量 - 综合利用量。

固体废物的贮存量、处置量，是指在符合国家和地方环境保护标准的设施、场所贮存或者处置的固体废物数量。固体废物的综合利用量，是指按照国务院发展改革、工业和信息化主管部门关于资源综合利用要求以及国家和地方环境保护标准进行综合利用的固体废物数量。这样设计，体现了对纳税人治污减排的激励，鼓励纳税人依法综合利用固体废物。

纳税人应当准确计量应税固体废物的贮存量、处置量和综合利用量，未准确计量的，不得从其应税固体废物的产生量中减去。

纳税人依法将应税固体废物转移至其他单位和个人进行贮存、处置或者综合利用的，固体废物的转移量相应计入其当期应税固体废物的贮存量、处置量或者综合利用量；纳税人接收的应税固体废物转移量，不计入其当期应税固体废物的产生量。

16. 应税噪声的计税依据怎么确定？

按照超过国家规定标准的分贝数确定。

超过国家规定标准的分贝数，是指实际产生的工业噪声与国家规定的工业噪声排放标准限值之间的差值。

四、应纳税额

17. 应纳税额怎么计算？

一、应税大气、水污染物的应纳税额 = 污染当量数 × 具体适用税额；

二、应税固体废物的应纳税额 = 固体废物排放量 × 具体适用税额；

三、应税噪声的应纳税额为超过国家规定标准的分贝数对应的具体适用税额。噪声超标分贝数不是整数值的，按四舍五入取整。

18. 有几个排放口，怎么缴税？

从两个以上排放口排放污染物的，对每一排放口排放的应税污染物分别计算征税。

纳税人持有排污许可证的，其污染物排放口按照排污许可证载明的污染物排放口确定。

对于噪声，一个单位有不同地点作业场所的，分别计算应纳税额，合并计征。

19. 适用税额标准是多少？

大气污染物的税额幅度为 1.2 元 ~ 12 元 / 污染当量，水污染物的税额幅度为 1.4 元 ~ 14 元 / 污染当量。

固体废物的税额具体为煤矸石 5 元 / 吨、尾矿 15 元 / 吨、危险废物 1000 元 / 吨和冶炼渣、粉煤灰、炉渣、其他固体废物 25 元 / 吨。

工业噪声税额根据超标分贝数按每月 350 元 ~ 11200 元征收。

对大气、水污染物具体适用税额的确定和调整，由省、自治区、直辖市人民政府统筹考虑本地区环境承载能力、污染物排放现状和经济社会生态发展目标要求确定。目前各省份的税额标准出现了三个梯队。有 13 个省份采用了最低值；12 个省份略有提高；6 个省份标准较高，其中北京为最高。一些地方采用了划档分类、设置过渡期税额等。

20. 污染物的排放量和噪声的分贝数如何测算？

有四种方法，优先顺序分别为：

一、纳税人安装使用符合国家规定和监测规范的污染物自动监测设备的，按照污染物自动监测数据计算。

二、纳税人未安装使用污染物自动监测设备的，按照监测机构出具的符合国家有关规定和监测规范的监测数据计算。

三、因排放污染物种类多等原因不具备监测条件的，按照国务院环境保护主管部门规定的排污系数、物料衡算方法计算；纳税人采用排污系数、物料衡算方法的，应当按照环境保护部《关于发布计算污染物排放量的排污系数和物料衡算方法的公告》（环境保护部公告 2017 年第 81 号）的规定计算。其中，相关行业适用的排污系数方法中产排污系数为区间的，纳税人结合实际情况确定具体适用的产排污系数值。

四、不能按照本条第一项至第三项规定的方法计算的，按照省、自治区、直辖市人民政府环境保护主管部门规定的抽样测算的方法核定计算。

21. 计算污染物排放量的排污系数和物料衡算方法，可以从哪里获取？

依据环境保护部公告（公告 2017 年第 81 号）——关于发布计算污染物排放量的排污系数和物料衡算方法的公告。

一、纳入排污许可管理的火电等 17 个行业排污单位，适用《纳入排污许可管理的火电等 17 个行业污染物排放量计算方法（含排污系数、物料衡算方法）（试行）》。

二、未纳入排污许可管理的锡矿采选业等行业排污单位，适用《未纳入排污许可管理行业适用的排污系数、物料衡算方法（试行）》。

三、除前两项外其他行业排污单位的污染物排放量计算方法，由各省级环境保护主管部门参考《关于排污申报与排污费征收有关问题的通知》（环办〔2014〕80号）等排污费征收相关规定，按照科学合理原则制定，并报环境保护部备案。

22. 当月同一个排放口排放的同一种污染物有多个监测数据的，怎么计算？

应税大气污染物按照监测数据的平均值计算应税污染物的排放量。

应税水污染物按照监测数据以流量为权的加权平均值计算应税污染物的排放量。

一个单位的同一噪声监测点当月有多个监测数据超标的，以最高一次超标声级计算应纳税额。

一个单位边界上有多处噪声超标，根据最高一处超标声级计算应纳税额。当沿边界长度超过100米有两处以上噪声超标，按照两个单位计算应纳税额。

23. 噪声不是全月都超标，怎么计算应纳税额？

声源一个月内累计昼间超标不足15昼或者累计夜间超标不足15夜的，分别减半计算应纳税额。

24. 按月计算、按季申报，如果企业当月没有监测数据怎么办？

监测频次由纳税人根据环境保护主管部门管理要求确定。税法规定的按月计算，仅是计算要求，不是监测频次要求。在环境保护主管部门规定的监测时限内当月无监测数据的，可以跨月沿用最近一次的监测数据计算应税污染物排放量。

25. 纳入排污许可管理行业的纳税人，其监测计算方法有何特殊要求？

纳入排污许可管理行业的纳税人，其应税污染物排放量的监测计算方法按照排污许可管理要求执行。

26. 排污单位自行监测的数据能否作为计算污染物排放量的依据？

纳税人自行对污染物进行监测所获取的监测数据，符合国家有关规定和监测规范的，在计算环境保护税时视同监测机构出具的监测数据。

《环境监测管理办法》规定，排污者按照国家环境监测技术规范，并经县级以上环境保护部门所属环境监测机构检查符合国家规定的能力要求和技术条件的，其监测数据作为核定污染物排放种类、数量的依据。

环境监测机构是指经省级环境保护部门认定的环境监测机构。具体是指非环境保护部门所属的、从事环境监测业务的机构，可以自愿向所在地省级环境保护部门申请证明其具备相适应的环境监测业务能力认定，经认定合格者，即为经省级环境保护部门认定的环境监测机构。

27. 自动监测数据、监测机构监测数据与环境保护主管部门监测数据不一致时，如何处理？

纳税人申报的污染物排放数据与环境保护主管部门交送的相关数据不一致的，按照环境保护主管部门交送的数据确定应税污染物的计税依据。

28. 抽样测算怎么核定？

由税务机关会同环境保护主管部门核定污染物排放种类、数量和应纳税额。目前，有的省份已经或正在出台相应的管理办法。

29. 计算环境保护税需要监测污染物排放量数据，是不是增加了纳税人环境监测的成本？

排污单位按照环境保护有关规定，本来就需要开展环境监测。税法规定的计税方法共有自动监测、委托监测机构监测、排污系数和物料衡算方法以及抽样测算方法核定计算等四种，并没有强制要求所有纳税人安装自动监测设备或者委托第三方机构监测，纳税人有多种计税方法可供选择，在制度设计上，没有增加纳税人的监测成本。

五、税收减免

30. 对于企业治污减排，有哪些税收减免？

环境保护税的正向减排激励机制为：多排多征、少排少征、不排不征。

正向激励主要体现在两个方面：一是针对同一危害程度的污染因子按照排放量征税，排放越多，征税越多；二是按照不同危害程度的污染因子设置差别化的污染当量值，实现对高危害污染因子多征税。

还有三个政策导向：鼓励清洁生产，鼓励集中处理，鼓励循环利用。列处其中的企业，税负将降低或免征。

一是鼓励清洁生产。根据纳税人排放应税大气污染物、水污染物浓度值低于国家和地方规定排放标准的程度不同，设置了两档减税优惠，即纳税人排污浓度值低于规定标准 30% 的，减按 75% 征税；纳税人排污浓度值低于规定标准 50% 的，减按 50% 征税，以发挥税收优惠的正向激励作用。

二是鼓励集中处理。企业事业单位和其他生产经营者向依法设立的污水集中处理、生活垃圾集中处理场所排放应税污染物的，不缴纳环境保护税；依法设立的城乡污水集中处理、生活垃圾集中处理场所排放相应应税污染物，不超过国家和地方规定的排放标准的，暂予免征环境保护税。

三是鼓励循环利用。纳税人综合利用的固体废物，符合国家和地方环境保护标准的，暂予免征环境保护税。依法对畜禽养殖废弃物进行综合利用和无害化处理的，不属于直接向环境排放污染物，不缴纳环境保护税。

31. 两档减税所指的浓度值是什么？

浓度值，是指纳税人安装使用的污染物自动监测设备当月自动监测的应税大气污染物浓度值的小时平均值再平均所得数值，或者应税水污染物浓度值的日平均值再平均所得数值，或者监测机构当月监测的应税大气污染物、水污染物浓度值的平均值。

同时，还要满足基本门槛，即应税大气污染物浓度值的小时平均值或者应税水污染物浓度值的日平均值，以及监测机构当月每次监测的应税大气污染物、水污染物的浓度值，均不得超过国家和地方规定的污染物排放标准。

减征环境保护税的，应当对每一排放口排放的不同应税污染物分别计算。

需要注意的是，只有通过自动监测设备或者监测机构监测的单位，才能获取到相应的浓度值，进而判断是否满足减税条件。有监测数据，是减税的基本条件。

32. 如何申报减免税？需要专门到税务机关办理手续吗？

环境保护税减免税项目属于备案类减免。

享受应税大气污染物、水污染物排放浓度减征的纳税人，应填写相应大气污染、水污染物的按月计算报表以及减免税明细计算报表，并在减免税明细计算报表中填报月均浓度、最高浓度、执行标准、标准浓度值和减免性质代码（或名称）项目等栏次申报减免税。

对符合减免税情形的纳税人，通过填报纳税申报表履行备案手续，无需专门办理减免税备案手续。减免税相关资料由纳税人留存备查。

33. 纳税人加大环境保护建设投入，有资金支持吗？

税法明确，各级人民政府应当鼓励纳税人加大环境保护建设投入，对纳税人用于污染物自动监测设备的投资予以资金和政策支持。

为了减轻企业监测投入负担，对安装使用属于《关于印发节能节水 and 环境保护专用设备企业所得税优惠目录（2017 年版）》中列举的环境监测设备的纳税人，可按 10% 的比例抵扣企业所得税。

六、纳税申报

34. 纳税申报包括哪些报表？

纳税申报表由两部分构成，分别是《环境保护税纳税申报表》和《环境保护税基础信息采集表》。

《环境保护税纳税申报表》分为 A 类申报表和 B 类申报表。A 类申报表适用于通过自动监测、监测机构监测、排污系数和物料衡算法计算污染物排放量的纳税人；B 类申报表 1 张，适用于除 A 类申报之外的其他纳税人。

《环境保护税基础信息采集表》用于一次性采集纳税人环境保护税基础信息，主要采集纳税人基本信息、主要污染物类别以及应税污染物排放口等相关信息以及污染物排放量计算方法。

35. 纳税人都需要填写《环境保护税基础信息采集表》吗？

按次申报环境保护税的纳税人，无需填写基础信息采集表。

采用自动监测、委托监测机构监测、排污系数和物料衡算方法计算污染物排放量的纳税人，需要详细填写环境保护税基础信息采集表；基础信息采集表在纳税人首次申报时一次性填报，税源信息没有变化的，无需重复填报基础信息采集表。

采用抽样测算方法核定计算污染物排放量的纳税人，在基础信息采集表主表“是否采用抽样测算”项勾选“是”，无需填写排放口信息和污染物信息。

36. 使用排污系数计算污染物排放量，如何填写申报表？

使用排污系数计算污染物排放量的纳税人首次申报环境保护税时，需要填写《产排污系数基础信息采集表》，申报时填报《环境保护税纳税申报表（A 类）》和大气污染物、水污染物附表中“排污系数计算”相应栏次。

纳税人以当期应税大气污染物、水污染物的产生量作为污染物排放量的，可直接在《环境保护税按月计算报表》（大气污染物、水污染物适用）中“产污系数”项填写适用系数，并完成计算申报，无需填写《产排污系数基础信息采集表》。

按次申报纳税人适用排污系数计算污染物排放量的，可直接在《环境保护税纳税申报表（B 类）》中“特征系数”项中填写适用的排污系数（或产污系数），并完成申报。

37. 按次申报的纳税人如何填写申报表？

按次申报的纳税人，填写《环境保护税纳税申报表（B 类）》进行申报，无需填写基础信息采集表。具体申报时，应填写税目、污染物名称、污染当量值、计税依据、单位税额等栏次。

38. 环境保护税可以在网上申报缴纳吗？

为方便纳税人申报缴纳环境保护税，各省、自治区、直辖市开发优化了网上申报系统。自 2018 年 4 月份第一个征收期起，纳税人就可以在网上申报缴纳环境保护税。

39. 纳税人申报纳税时，有哪些证明性资料需要提供？

纳税人申报纳税时，应当向税务机关报送应税固体废物的产生量、贮存量、处置量和综合利用量，同时报送能够证明固体废物流向和数量的纳税资料，包括固体废物处置利用委托合同、受委托方资质证明、固体废物转移联单、危险废物管理台账复印件等。有关纳税资料已在环境保护税基础信息采集表中采集且未发生变化的，纳税人不再报送。纳税人应当参照危险废物台账管理要求，建立其他应税固体废物管理台账。

七、虚假纳税申报及其后果

40. 如果纳税人存在环境违法行为或者进行虚假纳税申报，会有什么后果？

纳税人应当依法如实办理纳税申报，对申报的真实性和完整性承担责任。

如果纳税人存在环境违法行为或者进行虚假纳税申报，将面临很大的经济损失。主要体现在两方面：

一是纳税人存在违法行为的，以其当期应税大气污染物、水污染物和固体废物的产生量作为排放量，由于产生量往往大于排放量，应税污染物的计税税额会大大提高；

二是如果被认定为偷税，由税务机关追缴其不缴或者少缴税款、滞纳金，并处不缴或者少缴税款50%以上5倍以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。等等。

41. 纳税人存在哪些情况，会以当期应税污染物的产生量作为排放量计税？

固体废物排放单位存在以下两种情形之一的，以其当期应税固体废物的产生量作为固体废物的排放量：（一）非法倾倒应税固体废物；（二）进行虚假纳税申报。

大气污染物、水污染物排放单位存在以下五种情形之一的，以其当期应税大气污染物、水污染物的产生量作为污染物的排放量：（一）未依法安装使用污染物自动监测设备或者未将污染物自动监测设备与环境保护主管部门的监控设备联网；（二）损毁或者擅自移动、改变污染物自动监测设备；（三）篡改、伪造污染物监测数据；（四）通过暗管、渗井、渗坑、灌注或者稀释排放以及不正常运行防治污染设施等方式违法排放应税污染物；（五）进行虚假纳税申报。

42. 纳税人的环境违法信息，税务部门会知道吗？

税务部门通过涉税信息共享平台，可以获取有关信息。

环境保护主管部门会将排污单位的排污许可、污染物排放数据、环境违法和受行政处罚情况等环境保护相关信息，定期交送税务机关。

43. 纳税人进行虚假纳税申报，税务部门能发现吗？

一方面，税务机关会将纳税人的纳税申报数据资料与环境保护主管部门交送的相关数据资料进行比对。

另一方面，环境保护主管部门发现纳税人申报的应税污染物排放信息或者适用的排污系数、物料衡算方法有误的，会通知税务机关处理。

44. 哪些情况会被税务机关视作纳税申报数据资料异常？

包括但不限于下列情形：

一、纳税人当期申报的应税污染物排放量与上一年同期相比明显偏低，且无正当理由；

二、纳税人单位产品污染物排放量与同类型纳税人相比明显偏低，且无正当理由。

45. 纳税人未按照规定期限办理纳税申报的，税务部门会怎么做？

税务机关发现纳税人的纳税申报数据资料异常或者纳税人未按照规定期限办理纳税申报的，可以提请环境保护主管部门进行复核，环境保护主管部门应当自收到税务机关的数据资料之日起十五日内向税务机关出具复核意见。税务机关应当按照环境保护主管部门复核的数据资料调整纳税人的应纳税额。

八、企业管理等其他问题

46. 缴纳环境保护税之后，排污单位还需要承担环境损害责任吗？

两者不存在抵消关系。

直接向环境排放应税污染物的企业事业单位和其他生产经营者，除依照《环境保护税法》规定缴纳环境保护税外，应当对所造成的损害依法承担责任。

47. 环境保护税和排污费有什么关系？

环境保护税是由排污费“改”来的。排污费的制度内核依然保留，一些主要内容基本没变。

一是纳税人主体，与排污费制度一致，都是直接向环境排放应税污染物的企业事业单位和其他生产经营者。

二是征税税目，基本与原排污费征收对象一致，主要还是四大类，即大气污染物、水污染物、固体废物和噪声。其中，后两项有较大调整。固体废物的范围，从原来的危险废物扩大到所有固体废物；而噪声的范围缩小到只有工业噪声。

三是计税依据，源于原排污费计费办法。对大气污染物、水污染物沿用了污染物当量值表，以排放量折合的污染当量作为计税依据。

四是税额标准，以原排污费收费标准为基础设置。

同时，环境保护税是由排污费“变”来的，其根本变化在于从行政行为变成了法律约束。

一是征收依据的地位变了，有法律授权，受法律约束。

二是征收的性质变了，从收费变成了征税，更加刚性。作为税收，很重要的一个概念是征期，在征期内，可以网上申报，一旦过了征期，只能到地税机关申报，且系统会自动计算滞纳金。

三是征收形式变了，从过去的环保部门计算变成了纳税人自行申报，自担责任。税务部门首先相信企业的申报是真实的，事后进行比对、稽查，稽查出问题，可以视为偷税漏税，有权利追缴和处罚。

48. 费改税后，是否会增加企业经济负担？

环境保护税是从排污费“移”来的，遵循税负平移原则。对排污单位而言，环境保护税的设立，不是新增一个支出项目，只是对接部门变了，缴纳名称变了。

企业的缴税金额与排污费相比，究竟是多了还是少了？决定权就在企业。企业加大环保投入，减少污染物排放，就可以少缴税。企业自己要算清长远账，从经济上权衡缴税和治污投入的得失。

49. 费改税后，企业工作量是不是增加了？

从制度设计来看，核心环节从环保部门的事前核定，转变为纳税人事前申报+税务部门事后审核。也就是说，原来是环保部门计算排污费，开单子给企业，现在是企业自己计算，自行申报。

申报至少包括几个步骤——明确污染物排放标准，计算污染物的排放量，确定纳税依据，计算应纳税额，判断是否满足减税条件等。从这个意义上说，工作量增加了。

50. 纳税人可以采用第三方协助申报吗？

征税的核心是数据，不管是根据监测数据，还是物料衡算或排污系数算法，涉及大量的计算和识别工作以及对标准规范的把握。特别重要的，要能判断出两个问题：第一，由于有监测数据是减税的基本条件，那么，是花钱选用监测机构监测以实现可能的减税，还是采用排污系数、物料衡算法，放弃减税的机会，减少不必要的监测费？二是投入环境治理设施降低排放标准，以实现减税，还是不投入、多缴税？也就是说，要判断出往哪里投入更合适，更有效。

这些工作专业性非常强。懂政策，能计算，会申报，要求并不低，如果纳税人觉得自行申报有点麻烦，可以引进第三方协助申报。[链接](#)

（本问答资料由本刊编辑部整理，仅供参考，不作为执行依据）

六五
环境日

美丽中国
我是行动者



虎啸深山 鱼翔浅底
鹰击长空 驼走大漠

多一些关注 少一点干扰

和谐共生 乃人与自然关系之极致

中国生态文明研究与促进会

干扰监测结果，责任如何追究？

□ 常纪文

党和国家开展生态环境考核，目的是倒逼各地加强转型与生态环境监管。为了促进生态文明建设，中央出台了一系列生态文明体制改革文件。这些文件的实施，需要以真实、准确的环境质量监测数据为基础。一旦数据失真，就会严重损害改革的质量，使环境决策失真，目标考核失真、环境审计失真、生态补偿失真以及追责失真，难以发挥环境保护一票否决的作用，甚至使生态文明建设和改革目标落空。

近年来，各地人为干扰空气质量监测数据的事件屡有发生。近日，生态环境部发出通知，要求地方各级生态环境部门建立健全防范和惩治环境监测人为干扰干预的责任体系和工作机制，防止人为干扰监测数据行为发生。

现有改革文件和法律法规对干扰空气质量监测的规定有哪些？如何依据现有党纪国法对干扰行为进行追责？相关法律法规如何完善？

一、现有改革文件和法律法规，对干扰空气质量监测的规定有哪些？

1. 体制改革方面

为了使生态环境监测大一统并且有机协调，国务院办公厅于2015年出台了《生态环境监测网络建设方案》；为了纠正地方保护主义，增强环境监测监察执法的独立性、统一性、权威性和有效性，中共中央办公厅、国务院办公厅于2016年出台了《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》，规定市级环境监测机构直属于省级环境监测机构，市级环境监测机构独立于市级环境保护部门和市县级地方人民政府。

为了惩罚地方党政机关工作人员造假或者指令、纵容造假，以及对造假失察的行为，中共中央办公厅、国务院办公厅于2015年发布的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》作了专门的责任规定。

2. 制度创新方面

为了确保环境监测机构和人员独立公正开展工作，确保环境监测数据全面、准确、客观、真实，中共中央办公厅、国务院办公厅于2017年印发了《关于深化环境监测体制改革提高环境监测数据质量的意见》，重点解决地方党政领导干部和相关部门工作人员利用职务影响，指使篡改、伪造环境监测数据，限制、阻挠环境监测数据质量监管执法，影响、干扰对环境监测数据弄虚作假行为查处和责任追究。

这是中办、国办的指导意见，而不是规定、决定、办法。根据罪刑法定的原则，意见不能作为追究刑事责任的依据；同时，按照党内法规的效力规定，这个意见也难以直接作为对体制内人士进行党纪和政纪处分的依据。如果这个意见能和一些规范性的党内法规以及国家法律、行政法规相衔接，也可以根据衔接的文件予以处分。

3. 立法建设方面

2015年1月1日起实施的《环

境保护法》规定了企业自我监测、信息公开等严格的法律义务，提高了罚款标准，规定了按日计罚、行政拘留、引咎辞职、连带法律责任措施和公益诉讼等新机制。

针对排污单位环境监测数据造假的行为，新环保法第63条规定：“企业事业单位和其他生产经营者有下列行为之一，尚不构成犯罪的，除依照有关法律法规规定予以处罚外，由县级以上人民政府环境保护主管部门或者其他有关部门将案件移送公安机关，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处十日以上十五日以下拘留；情节较轻的，处五日以上十日以下拘留：……篡改、伪造监测数据，或者不正常运行防治污染设施等逃避监管的方式违法排放污染物的”。

针对国家机关和国家公职人员环境监测数据造假的行为，新环法第68条规定：“地方各级人民政府、县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门有下列行为之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记过、记大过或者降级处分；造成严重后果的，给予撤职或者开除处分，其主要负责人应当引咎辞职……（六）篡改、伪造或者指使篡改、伪造监测数据的”。

2015年《大气污染防治法》修改，建立以环境质量管理为核心的监管制度，将环境质量管理目标和总量控制相结合。但是该

法没有针对监测数据造假再作出特殊的规定。

4. 司法解释方面

最高人民法院和最高人民检察院于2016年12月联合发布的《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》对两类作假现象予以了规范：

一是对于重点排污单位环境监测数据造假的，按照第1条第7项规定的“实施刑法第三百三十八条规定的行为，具有下列情形之一的，应当认定为‘严重污染环境’：重点排污单位篡改、伪造自动监测数据或者干扰自动监测设施，排放化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物等污染物的”，依据刑法第338条“污染环境罪”追究刑事责任。

二是针对其他危害环境监测数据真实性的行为，该司法解释第10条规定：“违反国家规定，针对环境质量监测系统实施下列行为，或者强令、指使、授意他人实施下列行为的，应当依照刑法第二百八十六条的规定，以破坏计算机信息系统罪论处：（一）修改参数或者监测数据的；（二）干扰采样，致使监测数据严重失真的；（三）其他破坏环境质量监测系统的行为。……从事环境监测设施维护、运营的人员实施或者参与实施篡改、伪造自动监测数据、干扰自动监测设施、破坏环境质量监测系统行为的，应当从重处罚。”

2016年西安市环境保护局两

个分局的7名官员，为了让环境监测数据好看，竟然对大气环境质量自动监测国控站点的设备动手脚，用棉纱堵塞采样器，干扰数据采集。西安市中级人民法院于2017年6月16日一审判决7人行为构成破坏计算机信息系统罪，判处1年3个月到1年10个月有期徒刑不等。

二、如何依据现有党纪国法，对干扰空气质量监测的行为进行追责？

近几年，一些城市为了降尘，利用喷雾车或者雾炮车向空气中喷水雾。这个做法本身无可厚非，但是有的地方却重点在空气质量监测站点边上持续喷水雾，这就涉嫌故意干扰环境监测数据了。

2017年9月至11月期间，在西安市曲江国家环境监测网空气质量自动监测站点采样区域，由于养护公司短时间的绿化喷水，造成人为干扰站点正常运行。调查显示，相关公司负责人责任意识以及环保意识淡薄，未将空气质量自动监测站点周边作业要求及时传达给绿化带养护人员，养护人员不知情、无意识地影响了环境监测采样工作。相关责任单位和人员已被依纪依法追责。

2017年12月2日至5日，宁夏回族自治区石嘴山市大武口区环境卫生管理站利用喷雾抑尘车，连续对大武口区黄河东街国控监测站点所在的办公楼墙体进行喷雾清洗，直接影响了监测设备采

样口周围局部环境，干扰了空气质量监测活动正常进行。由于当地那几天的温度都在零下9度以下，喷水致使石嘴山环保局大楼一夜变“冰雕”，招致社会的议论。当地也认可这是一起不规范作业导致的人为干预空气质量监测情况。石嘴山市政府对相关责任人进行了问责，对大武口区环境卫生管理站负责人给予警告处分，并公开通报。

这些事件大都发生在天气污染期间，而且国家大气环境质量监测站点是重点喷洒的对象，故意的成分多一些，目的是用干扰环境监测的方法来降低直达环境保护部的监测数据。在空气采样口塞棉花、让汽车绕行采样区域等作假手段的恶性性，很好判断，但是在采样区域搞日常的绿化喷水，搞日常的市政降尘，干扰国控点空气质量监测获得，是否属于故意，不好判断。所以，一些事件在社会舆论关注过后，大多也是作为违法操作规程的无心之举，予以轻轻处理。

对于故意干扰监测数据的行为，必须依据党纪国法，严肃追究问责，才能起到警示和遏制作用。

若要依据党纪国法，即党内法规、国家法律和司法解释，深入追究责任，必须明确以下几个问题：

一是认定当事人的主观过错。

宁夏石嘴山案件中，地方得出的原因是，“在工作过程中，大武口区域管局没有细化喷雾抑

尘车作业要求，喷雾抑尘工作不规范，现场作业时连续对大武口区黄河东街国家环境监测网空气质量自动监测站点所在的办公楼墙体进行喷雾清洗，喷雾直接影响了监测设备采样口周围局部环境，干扰了空气质量监测活动正常进行”。显然，地方认为环卫部门不是故意干扰空气质量监测数据的，只对大武口区环境卫生管理站站长、副站长，分别给予警告处分，并公开通报。

如果确实不是故意的，这一处分与主观过错程度还是相适应的。如果是故意的，那么环卫管理站的负责人，应当承担比警告更重的处分：在行政上可以给予记过、记大过的处分，在党纪上可以给予记过、开除党籍等处分；如果性质恶劣，可以追究刑事责任。按照刑法第二百八十六条“破坏计算机信息系统罪”的规定，可以处以五年以下有期徒刑或者

拘役；本案的行为持续五天，如果认定后果特别严重，也可以处以五年以上有期徒刑。

本案中，授意大武口区环境卫生管理站影响监测数据的人，也应当按照上述规定，追究其党纪、政纪甚至刑事责任。

二是对当事人的责任认定与处理。

处理当事人前须对案件进行定性。如果宁夏石嘴山大武口区环境卫生管理站的工作人员是自己故意干预监测数据，或者是有关部门、有关领导授意其影响空气质量监测数据，那么就属于行政违法，需要依据自己编制的性质追究纪律责任。

如果当事人是事业单位的编制，追究依据是2012年8月22日人力资源和社会保障部、监察部发布的《事业单位工作人员处分暂行规定》，处分分为警告、记过、降低岗位等级或者撤职（撤



执法人员在监控平台现场比对检查自动监控设备

职适用于行政机关任命的事业单位工作人员)、开除处分几类形式。

如果当事人在法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中工作,属于经批准参照《中华人民共和国公务员法》管理的工作人员,则参照《行政机关公务员处分条例》的有关规定,给予处分,处分包括警告、记过、记大过、降级、撤职、开除几类形式。如果情节严重就是刑事违法了,需要严肃追究刑事责任。如果追究行政责任,则不能按照《环境保护法》第63条的规定处理,因为本案中,环卫部门不属于排污单位。由于环卫部门属于其他负有环境保护监督管理职责的部门,那么可以按照《环境保护法》第68条的规定,对于“篡改、伪造或者指使篡改、伪造监测数据的”,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依据编制的性质分别给予事业单位工作人员警告、记过、降低岗位等级处分,给予公务员或者参照公务员身份管理的人员以警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等处分。性质严重的,不构成犯罪的,单位主要负责人应当引咎辞职,或者予以开除。

不过《环境保护法》的相关罚则不适用于党委系统的公职人员,所以,对于党委系统的公职人员指使环卫部门篡改、伪造监测数据的,应当按照中共中央《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》第8条

的规定,追究党纪责任;如果构成刑事犯罪,依照刑法追究刑事责任。这一论述,将在下一部分展开。

在宁夏石嘴山案件中,如果经过侦查,确实属于故意,并且有人授意,情节严重的,应对标2016年西安市国控监测站点监测数据作假的刑罚结果,追究刑事责任。值得注意的是,由于影响环境监测采样和篡改、伪造环境监测数据还是有一些区别,所以,依据《环境保护法》关于篡改、伪造环境监测数据的规定来追责,虽然靠得上边,但是缺乏准确性。

三是对授意或者包庇、纵容造假的领导以及对造假失察的领导的责任追究。

类似2016年西安市国控监测站点数据造假刑事案件,如果需要追究地方党委和政府的责任,可以按照2015年中共中央办公厅、国务院办公厅《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》的规定,追究区委和区政府有关领导的党纪、政纪责任;如果指令造假的情节严重,还要依据《刑法》第九章“渎职罪”的相关规定追究其刑事责任。

在宁夏石嘴山案件中,如果查出是市环境保护局领导直接授意的,那么,应当追究其刑事责任。如果是市领导授意,也应当追究市领导的刑事责任。追究的依据是《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》第8条

规定的“党政领导干部利用职务影响,有下列情形之一的,应当追究其责任:……(四)指使篡改、伪造生态环境和资源方面调查和监测数据的”。如果市领导不知情或者包庇、纵容,分管环境保护和环卫的市领导,要按照该办法第6条规定的“有下列情形之一的,应当追究相关地方党委和政府有关领导成员的责任:(二)对分管部门违反生态环境和资源方面政策、法律法规行为监管失察、制止不力甚至包庇纵容的”,追究党纪、政纪责任。

四是追究刑事责任的法律依据和司法解释依据。

追究国家工作人员的环境监测数据造假的刑事责任,目前《刑法》缺乏明文的规定,靠得上的条文第397条规定的“国家机关工作人员滥用职权或者玩忽职守,致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的,处三年以下有期徒刑或者拘役;情节特别严重的,处三年以上七年以下有期徒刑。本法另有规定的,依照规定。”

不过,依据2016年《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》的规定,本案中,影响数据的不是重点排污单位,而是负责环境保洁的环卫部门,因此不适用第1条第7项的规定。如果本案中环境监测数据严重失真,那么就属于该司法解释第10条第2项规定的“违反国家规定,针对环境质量监测系统实施下列

建议中纪委、中组部、监察部和生态环境部联合发布一个既属于党内法规又属于部门规章的文件，将中共中央办公厅、国务院办公厅《关于深化环境监测体制改革提高环境监测数据质量的意见》的追责要求法制化，成为可以直接依据的追责办法。

行为，或者强令、指使、授意他人实施下列行为的，应当依照刑法第二百八十六条的规定，以破坏计算机信息系统罪论处：……

（二）干扰采样，致使监测数据严重失真的”情形，应当追究刑事责任。2016年西安市国控监测站点数据造假案件中，西安市环境保护局两个分局的工作人员，就是按照这个罪名定罪量刑的。

由于目前《刑法》中缺乏国家公职人员指令他人作假的明确罪名，也缺乏国家公职人员直接参与环境质量监测数据作假的明确的罪名，因此《刑法》修改时应当在渎职罪中予以增补。对于后者，目前按照破坏计算机信息系统罪予以定罪量刑，不是很合适。

三、如何完善法律法规，防止干扰事件一再发生？

现有法律法规虽然做出了一些规定，但存在主观故意认定难、问责依据不明确、刑事罪名不妥贴等问题。为杜绝此类事件的一再发生，建议修改国家环境保护立法和党内法规，将此类行为纳入违法违规范围；修改《刑法》，

增设相应罪名以贴切实际；严惩典型案例并宣传，在全国范围起到警示作用。

首先，修改《环境保护法》《大气污染防治法》或者制定保障环境监测数据质量的法规规章时，把干扰环境监测采样的行为纳入违法情形，和篡改、伪造环境质量监测数据并列。这样，可以增强法律处罚的严谨性和可操作性。

其次，把2016年最高人民法院和最高人民检察院发布的《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》予以法律化，即修改《刑法》，在渎职罪内针对国家工作人员和国家机关聘用人员、国家机关任务合约单位明确设立监测数据作假罪，把干扰环境监测、篡改环境监测数据、伪造环境监测数据、指令干扰监测数据、指令篡改环境监测数据、指令伪造环境监测数据等行为纳入该类罪名。对施工人员和养护人员设立环境监测数据作假罪，把干扰环境监测采样明确纳入犯罪，解决罪名的不贴切问题。

再次，建议中纪委、中组部、监察部和生态环境部联合发布一

个既属于党内法规又属于部门规章的文件，将中共中央办公厅、国务院办公厅《关于深化环境监测体制改革提高环境监测数据质量的意见》的追责要求法制化，成为可以直接依据的追责办法。在该办法中，加大社会参与和监督的力度，鼓励大多数监测设施对公众开放，让公众更有条件发现环境监测数据造假的现象。

最后，建议中央环境保护督察组在督察回头看时，对类似的数据造假行为予以严惩。对于构成犯罪的故意造假行为，对于指令、唆使造假的官员，予以严惩，并向全国通报，形成威慑态势，以儆效尤。建议各省要至少追责几个典型的违法案例，以点带面加强整改，让各级党委和政府及其有关部门不敢造假或者不敢唆使造假。生态环境部、监察部、中纪委、中组部也要采取以案说法的形式加强职业道德教育、纪律教育和法制教育，对各级党委和政府有关人员开展警示教育。^[10]

（常纪文，国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长）

长期违法，企业的底气是哪来的？

——关于环境违法行为的三个反思

□ 张厚美

从4月14日开始，央视相继曝光了陕西“管不住的焦化厂”、山西“三维集团污染”、河南“百亿污染园”等多起环境污染事件。生态环境部也密集公布了一批环境违法典型案例。这些违法企业的黑色增长，扰乱了市场公平竞争秩序，损害了人民群众和守法企业的合法环境权益。曾经发生的腾格里沙漠环境污染案、祁连山系列环境污染案、京津冀超大渗坑污染案，都与上述

污染事件有相似之处。这些事件折射出，当地政府、相关部门并没有把生态环境保护当成一项政治任务来抓，党政同责、一岗双责落实不到位，环保法律法规意识淡薄等多方面问题。回顾这些事件，至少有以下三个方面，值得我们反思。

反思之一：为什么一些生态环境问题根深蒂固？

持续两年分四批次开展的

中央环保督察，实现了31个省份的全覆盖。取得了“百姓点赞、中央肯定、地方支持、解决问题”的效果。但是，仍有个别地方对发现和交办的问题，敷衍应付，搞形式主义，致使问题的处理“打折扣”。

比如，去年11月，浙江温岭市一座垃圾山长期困扰附近居民，群众举报后，中央环保督察组对此进行督查，当地政府承诺11月底完成垃圾清运。12月，媒



祁连山国家级自然保护区

打好污染防治攻坚战是一场大仗、硬仗、苦仗，需要各级党委政府勇于担当、真抓实干。关键少数担负关键责任，关键少数应有关键作用。

体记者发现这里依旧垃圾成山，当地政府再次承诺今年1月底前完成清运。然而，记者再回访发现，号称已清运完毕的垃圾不少被填埋到了地下，造成了二次污染。

此前，类似问题也屡有发生。

比如，2016年5月，中央环保督察组向河北省委、省政府进行意见反馈时就明确指出，“河北省在落实环境保护党政同责、一岗双责方面重视不够，环境保护工作压力在向各级党委、政府和有关部门传导中层层衰减。原省委主要领导对环境保护工作不是真重视，没有真抓。”

再比如，祁连山国家级自然保护区是中国西部重要的生态屏障，涵养的水源是甘肃、内蒙古、青海部分地区许多百姓赖以生存的生命线。然而，一段时间以来，祁连山局部生态破坏问题非常突出。习近平总书记2014年到2016年几次对此作出重要批示，要求抓紧整改。然而甘肃省并没有真正落实。2016年底，中央巡视组进驻甘肃开展巡视回头看，发现时任省委书记王三运对祁连山生态环境问题不重视、不作为。

而生态环境部近日通报的6起典型污染案件，都反映出当地整改只是做做表面文章，甚至中央环保督察组一离开就出现污染反弹。近期还出现了多起非法转移和倾倒固体废物的案件。

比如，在号称安徽省级循环化改造示范试点的安徽贵池前江工业园，占地百余亩的强碱工业固废常年堆放在江边，有毒有害淋溶水可直流长江；选矿尾渣可直接倾倒入长江，江水冲洗三年后，仍存数吨；有的企业半夜户外开工，释放挥发性有毒气体。据当地村民反映，如此污染行为已非一天两天，环保部门多次要求整改，但仍屡禁不止。

在重庆市大渡口区八桥镇民乐村，一家小型养猪场的生猪粪便通过一条沟渠直排进入河流中，周边写字楼中的工作人员、居民区的居民对此苦不堪言。让人惊讶的是，这家养猪场已违规存在了13年之久。

这些污染问题为什么会持续这么长时间得不到有效解决？根本在于关键少数没有发挥关键作用。

个别地方对中央环保督察组提出的整改任务一而再、再而三地应付，敷衍，没有真正落实新环保法提出的“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责”的要求，没有落实党政同责等党内规定，对一些生态环境问题视而不见。

在坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战中，关键少数必须发挥关键作用，全面落实党政同责、一岗双责、失职追责等责任链条。打好污染防治攻坚战是一场大仗、硬仗、苦仗，需要各级党委政府勇于担当、真抓实干。关键少数担负关键责任，关键少数应有关键作用。

反思之二：为什么一些环境违法企业能“一路绿灯”？

首轮中央环保督察发现的共性问题包括：一些地区大气和水环境问题突出；环境治理基础设施建设严重滞后；一些自然保护区违规审批、违规建设；水资源过度开发，围湖占湖、拦坝筑坝、侵占岸线、毁坏湿地、违法

生态环境保护的成败归根到底取决于经济结构和经济发展方式。要坚持在发展中保护、在保护中发展，不能把生态环境保护和经济发展割裂开来，更不能对立起来。

填海等水生态、水环境破坏问题多发频发，在一些地方尚未引起足够重视；工业污染问题仍然较为突出，工业园区污染问题没有解决，一些企业集中的产业园区成了污染排放集中区；许多地方散乱污企业量大面广、污染严重，不仅仅是京津冀，其他地方也有。这些企业量大面广，污染严重，成为进驻期间群众举报的热点；农村环境问题比较突出，污染治理和环境管理均存在问题。

一个典型事例，就是山西三维集团严重违法案。在山西，三维集团这个数十亿资产的上市公司、明星企业，都有40年污染史。在连续曝光、环保部督察重压下，仍然我自岿然不动，污染如故。这家企业何以能如此牛气冲天？据了解，地方官员对于山西三维的“爱护有加”。据今年1月三维集团发布的公告显示，这家公司在2017年12月收到临汾市财政局各项政府补助资金达4.66亿元。企业有了“保护伞”，有了环境监管“最后一公里”的村级网格员“看家护院”，难怪会这

么肆无忌惮。

这些案例的背后，都有当地党委、政府的政绩观问题。企业环境违法，却能一路绿灯，这绿灯是谁给开的？个别地方党委、政府明里暗里纵容企业违法，一个重要原因是，没有正确处理保护与发展的关系。“生态环境保护是功在当代、利在千秋的事业。”习近平总书记多次强调，走生态优先、绿色发展之路，要正确把握生态环境保护和经济发展的关系。保护环境就是保护生产力，改善环境就是发展生产力。生态环境保护和经济发展不是矛盾对立的关系，而是辩证统一的关系。生态环境保护的成败归根到底取决于经济结构和经济发展方式。要坚持在发展中保护、在保护中发展，不能把生态环境保护和经济发展割裂开来，更不能对立起来。要牢固树立生态保护优先理念，进一步提高政治站位，增强“四个意识”，严格落实“党政同责”和“一岗双责”，全面加强环境保护和生态建设，坚决守住生态保护底线红线。

反思之三：为什么有些人觉得环保越来越不好干了？

在媒体曝光的山西三维集团污染事件中，县环保局一位副局长说，“县长都管不了！”“副局长也没有三维集团牛！”此言虽然不当，但无法回避的事实是，自2014年起，中央级媒体每年都来曝光，环保部派出的督察组也来督察过，但三维集团在洪洞县，就像身处法外之地一般长期非法排污排废。这起事件是环境监管尴尬处境的典型案例。

毋庸讳言，基层环保部门有些人之所以觉得压力越来越大，一个重要原因就是要为地方保护、行政干预“背锅”。

生态环境保护推进越深入，复杂程度、困难程度越大，对干部队伍的要求就越高。要坚持不懈改作风转作风，坚决整治不思进取、不接地气、不抓落实、不敢担当等问题，加快形成“严、真、细、实、快”的干事创业氛围，努力打造一支信念过硬、政治过硬、责任过硬、能力过硬、作风过硬的环保铁军。

（作者单位：四川省广元市环境保护局）

六五
环境日

美丽中国

我是行动者

天蓝水碧 云卷云舒 河清海晏
美丽中国之画卷 需要你我共同绘就

中国生态文明研究与促进会

生态循环农业 湖州怎样做强？

注重资源保护与集约节约，投入减量与生产清洁，污染治理与废物利用，
转变农业方式，推进农业现代化

□ 李念文

发展生态循环农业，走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的发展道路，是绿色发展理念在农业现代化建设中的具体体现。生态循环农业，是指按照生态学原理与经济学原理，综合运用现代科学技术成果和现代管理手段，以及传统农业的有效经验建立起来的，能够获得较高生态效益、经济效益和社会效益的现代农业。生态循环农业并非单纯地追求产量和效益，而是追求经济效益、社会效益与生态效益的高度统一，使整个农业生产步入可持续发展的良性循环轨道。

一、充分认识生态循环农业发展的重大意义

生态循环农业发展是绿色发展理念在农业现代化建设中的具体体现，是农业可持续发展的客观要求，是人们追求美好生活的必然选择，意义重大而深远。

1. 发展生态循环农业是生态文明建设的重要内容

十九大报告指出，建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。2005年8月15日时任浙

江省委书记的习近平同志在湖州市安吉县余村考察时，首次提出了绿水青山就是金山银山的理念，湖州由此成为两山理念诞生地。2006年8月初，习近平同志在到湖州调研时再次强调指出：绿水青山就是金山银山，湖州要充分认识并发挥好生态这一最大优势，将生态理念融入经济社会建设发展的全过程。

环太湖地区农业比较发达，生态农业在生态文明建设中的地位和作用不可替代。从产业特点来看，相对于二三产业而言，农业是与生态联系最紧密的产业，而且农业本身就是一个生态产业，科学合理的农业发展方式不仅具有物质生产等经济功能，而且具有涵养生态、保护环境、调节气候等多重功能，是生态文明建设的重要基础和有效支撑。

现代生态循环农业秉承了循环经济的发展和理念和要求，立足于农业可持续发展，注重从转变生产方式入手，通过资源合理利用和物质多级循环，把农业生产经营活动与生态环境建设有机结合起来，是生产发展、生活富裕

和生态良好有机统一的发展方式，对加快环太湖地区的生态文明建设必将发挥更加突出的作用。

2. 发展生态循环农业是转变农业发展方式的必然选择

综观世界农业发展历程，石油农业、化学农业虽然极大地提高了农业生产力，但也带来严峻的挑战，成为环境污染、生态退化的助推因素之一。

在人口不断增长、资源日益紧缺的大背景下，世界农业正蕴育着发展方式的重大变革，低碳农业、有机农业、白色农业（微生物产业）等体现生态循环经济理念的新兴形态，正在全球逐步兴起，成为引领农业发展的趋势所向。

改革开放40年来，环太湖地区现代农业取得长足发展，土地产出率、资源利用率和劳动生产率显著提高。但与此同时，农业生产经营过程中过度依靠资源消耗和物质投入的粗放型生产方式仍然没有根本转变，对生态环境的负面影响日益显现，尤其在生态文明建设的大背景下，农业正面临着转变发展方式、加快转型

升级的重大任务。

发展生态循环农业，加快构建资源节约型、环境友好型农业生产体系，既有利于农业节能减排，减轻环境承载压力，又有利于提升农业产业发展水平，促进产业融合和农业功能拓展，因而是环太湖地区转变农业发展方式、推进农业转型升级的现实载体和有效途径。

3. 发展生态循环农业是实现农业可持续发展的客观要求

农业作为自然再生产与经济再生产有机结合的产业，离不开自然资源和生态环境的有效支撑与刚性约束。湖州市人均耕地仅0.84亩，低于全国平均水平，而且中低产田占耕地面积60%以上。人均可用水资源700立方米，远低于全国平均水平。随着工业化、城市化的加快推进，农业受到的资源制约和环境承载压力越来越突出，保障农产品有效供给、保证农产品质量安全、促进农业增效农民增收和实现农业可持续发展，更加有赖于有限资源的高效、永续利用。

发展现代生态循环农业，有利于环太湖地区农业资源的优化配置和节约集约利用，防止掠夺式生产带来的资源过度消耗，通过将农业废弃物转化为再生资源，突破和缓解资源不足的制约瓶颈，实现有限资源综合利用效率的最大化，进而增强环太湖地区农业发展的协调性和可持续性。

此外，通过发展生态循环农

业有利于将环太湖地区的生态环境优势转化为产业优势和经济优势，有利于改善和优化农产品品质，提高农产品的质量安全水平和市场竞争力，为发展休闲观光农业和乡村旅游奠定基础，为农民增收开辟新的渠道，因而是推进环太湖地区农业供给侧结构性改革和促进农业增效与农民增收的有效举措。

二、环太湖地区生态循环农业发展面临的主要制约因素

环太湖地区生态农业发展历史悠久，源远流长。湖州的桑基鱼塘生态系统起源于春秋战国时期，已有2500余年的历史，至今长盛不衰，于2014年6月入选第二批中国重要农业文化遗产，2017年11月被认定为全球重要农业文化遗产，是目前中国仅有的13个全球重要农业文化遗产之一。

近年来，环太湖地区各地市紧紧围绕生态文明建设目标，着力推进生态循环农业发展，注重资源保护与集约节约、投入减量与生产清洁、污染治理与废物利用，积极探索实践生态循环农业发展模式，加快转变农业发展方式，扎实推进农业现代化建设，在发展生态循环农业方面取得了显著成效。

但从总体上看，这一地区的生态循环农业发展仍处于起步推进阶段，面临着诸多问题与制约因素，主要表现为：

1. 思想观念的制约。主要表现在部分农民包括一些基层干部对生态循环农业还缺乏深入的了解，在观念和认识上存在一定误区。受传统习惯等多种因素的影响，一些农民重个体经济利益、轻社会整体效益，重当前土地产出、轻长远持续发展，重数量外延增长、轻质量品质提升的观念还不同程度存在，发展生态循环农业还没有成为广大农民和农业经营主体的自觉行动。一部分农业生产经营主体的责任意识不强，仍然存在偷排、漏排农业污染的侥幸心理和不负责任行为。也有的基层干部认为，发展生态循环农业势必会加大额外投入、增加生产成本，影响农业经济效益，因而在具体工作中没有摆正位置，以致影响着生态循环农业在基层的推进。

2. 经营方式的制约。从经营规模看，当前小规模、分散式的家庭经营仍占主导地位，农业经营规模总体偏小，使先进适用的农业技术、优良品种和大型农机具的推广应用困难重重。一方面农业生产成本居高不下，另一方面农业劳动生产率难以提升，农业标准化生产与农产品质量安全工作事倍功半。从生产方式看，掠夺式、粗放型的农业生产经营方式还普遍存在，过分依靠资源物质消耗的增长方式还没有根本转变，资源禀赋不足带来土地使用强度高，难以休养生息。化肥、农药等农业投入品的过量和不合

理使用，以及农业废弃物的再利用不够充分，由此不仅带来资源的利用效率不高，还破坏了土壤的理化结构、农业生态环境和生物的多样性。

3. **技术条件的制约。**农业科技研发力量总体比较分散和不足，农业生态、环境工程等方面的力量薄弱。投入生态循环农业技术研发的人力、财力相对不足，资源节约高效利用技术、清洁生产技术和、废弃物综合循环利用技术、农业面源污染治理技术等都有待进一步突破，特别是农艺、农技与环境工程技术的配套集成相对滞后。农民科技文化素质与发展生态循环农业的要求还有着较大差距，生态循环农业有效模式的推广应用还比较有限。

4. **激励机制的制约。**农业生产经营活动对资源消耗、环境影响方面缺少可操作性的评价、监督和制约措施。支持循环农业发展的相关政策没有形成体系，其导向作用、补偿机制、激励效应还不够有力，政府资金投入力度也有待加大。农产品优质优价机制还没有全面形成，生态循环农业产生的社会效益和生态效益在经营主体的劳动成果中没有得到应有的回报，影响着农业生产经营主体发展生态循环农业的积极性。

环太湖地区的农业社会化服务业发展水平总体处于起步发展阶段，农业服务收入尚不足农业总产值的4%，而相关资料显示，目前美国农业生产性服务业增加

值占农业总产值的比重已达到12.7%。由于农业社会化服务体系发育滞后，农产品生产、加工流通等环节废弃物的收集、加工处理、资源化利用还没有形成完整的产业链条，也不同程度地制约着环太湖地区各地生态循环农业的健康发展。

三、如何加快环太湖地区生态循环农业发展

坚持走绿色生态发展之路，发展现代生态循环农业，是加快环太湖地区农业转型升级、建设社会主义生态文明的重要载体和重要途径，必须要审时度势、因势利导，不失时机地加以推进，力争环太湖地区在全国率先实现“一控两减三基本”目标（即控制农业用水总量，减少化肥、农药使用量，基本实现畜禽粪便及死亡动物、秸秆、农业投入品废弃包装物、废弃农膜资源化利用和无害化处理）。

1. **构建生态循环农业产业发展体系。**根据环太湖地区各地的资源禀赋、承载能力和产业特点，进一步调整优化种植业、养殖业发展的空间布局及其内部结构。健全和完善生态畜牧业发展规划，调整划定禁限养区，科学确定畜禽养殖种类、规模和总量，全面落实畜禽养殖生态消纳地，形成产业相互整合、物质多级循环的产业结构。积极倡导和发展农牧结合、粮经（水旱）轮作、间作套种、稻鱼共生、稻鸭共育等千

斤粮万元钱模式和环境友好型农作制度。深化测土配方施肥技术，不断增加有机肥、配方肥和新型肥料应用，减少化肥用量。推进病虫害绿色防控、统防统治和高效农药替代，提高农药利用率，实现农药减量。按照大力发展无公害农产品、积极发展绿色食品、有条件发展有机农产品的原则，创建一批有规模、有品牌、标准化的绿色农产品生产基地。大力推行农业标准化生产和农产品品牌建设，鼓励农产品商标注册、农产品地理标志产品证明申报，着力打造农产品名牌。深化“三品”认证管理工作，建立健全农产品质量安全可追溯制度，着力打造环太湖地区绿色农产品供应基地。

2. **着力实施农业节水增效机制。**按照品种节水、农艺节水、设施节水、机制节水的要求，紧紧抓住设施农业、畜禽和水产养殖等重点节水领域，调整农业生产布局 and 农作物种植结构，合理安排耕作和栽培制度，大力推广温室大棚、喷滴灌、智能化微灌和水肥一体化等种植业发展的节地节水节肥技术，不断扩大水肥一体化、喷滴灌等先进施肥技术的示范面积和应用面，稳步推进节水农业发展。结合现代农业园区建设，实施农业园区智能化标准型微灌工程，形成现代精准农业技术体系，提高农作物产量和品质。积极推广畜禽养殖自动供水控制和污水处理回用等节水措施与节水模式，促进农业节水增

效工程取得明显成效。例如，湖州市的金农生态农业发展有限公司1000亩农田里都安装了喷滴灌系统，经过测算能节水70%、节肥60%，在提高品质的同时，还能改善生态环境，有效地减少了病虫害、草害的发生。

3. 积极开展农业污染防控与治理。启动实施农业园区污染治理规划编制工作，建立健全园区土壤污染监测预警体系，尽快完善土壤污染监控、防治工作机制。以环保的硬约束为底线，加强政策引导和执法监管，落实主体责任，逐场逐户制定排泄物和污水治理方案，分类分步开展规模以上生猪养殖场（户）污染治理和生态化改造提升，积极推进规模水禽养殖场标准化建设和龟鳖生态露养，严格控制养殖畜禽和温室龟鳖总量，全面推进畜禽和温室龟鳖养殖污染治理，努力实现畜禽和龟鳖养殖排泄物生态消纳或达标排放。按照分散收集、集中处理原则，完善提升市级死亡动物无害化集中处理中心，建设完成县区死亡动物无害化集中处理收集点，建立健全农户报告、乡镇收集、中心处理的病死动物收集处理机制和长效运行机制。

4. 实现农业废弃物资源化循环利用。着力推进环太湖地区农业废弃物的多级循环利用和无害化处理，提高资源利用效率，促进生产发展、生态保护、生活美好。一是养殖排泄物实现零排放。积极探索适合环太湖地区实际的

农牧对接、工业净化处理和狐尾藻治污等沼液资源化利用模式，对保留的生猪养殖场严格按照两分离、三配套、零排放的要求进行治污设施建设，进行长效管理。

二是提高秸秆综合利用率。把秸秆禁烧和综合利用工作纳入政府综合考核和生态市建设考核及新农村建设考核内容，按照考核办法，强化目标考核，严格责任追究进行管理。同时，建立秸秆禁烧工作保证金制度，由村主要负责人和乡镇联村干部向所在乡镇交纳秸秆禁烧保证金，明确对禁烧工作到位，当年本辖区范围内未发现焚烧点的村干部和乡镇联村干部全额返还保证金，并给予奖励。按照属地管理，分级负责的原则，建立市、县、乡镇、村四级巡查网络，做到现场起火点发现一处、扑灭一处、处罚一人、教育一片。在着力加大秸秆禁烧工作力度的同时，积极推广秸秆综合利用技术，积极推广秸秆五化（即肥料化、能源化、原料化、饲料化、基料化）综合利用模式。三是农药废弃包装物实现统一回收。确定回收运输主体，与农药经营网点签订辖区废弃农药包装物回收归集处置协议，形成以乡镇为责任主体、相关部门监督协调、经营单位折价回收、农资公司归集储运、专业环保单位规范销毁的回收处置模式。

5. 加大政策支持与加强科技支撑。要调整完善农业扶持政策，把生态循环农业发展作为支农资金

扶持的重点，突出扶持一批规模大、示范性强、效果好的生态循环农业示范项目。综合运用税收、金融、价格、补贴等政策措施，调动农业生产经营主体发展现代生态循环农业的积极性。要根据生态循环农业发展的要求制定政策意见和扶持措施，并进一步落实整合已出台的水环境综合治理、畜牧业转型升级、温室龟鳖养殖业规范提升和农作物秸秆综合利用等政策。要充分发挥环太湖地区民营经济发达的优势，充分发挥市场机制的作用，鼓励和引导各类工商资本、外资和民间资金参与兴办生态循环农业，进入有机肥加工、农膜回收、秸秆利用、沼液配送等领域，努力形成政府投入为导向、主体投入为主导、社会力量投入为补充的多元化投入机制。

着力强化生态循环农业发展的科技支撑。要注重与科研院所的紧密协作，加强减量化、清洁化、资源化生产技术的集成和攻关，重点研究开发资源利用、无公害处理以及节水、节肥、节地、节能生产技术和农业污染防治减排等技术。加快培育一批现代生态循环农业生产经营和服务主体，加快推进资源节约集约、清洁生产可控、生态种养融合、废弃物资源化利用与无害化处理等生态循环农业技术的转化应用，创新现代生态循环农业发展模式与技术，努力形成科研与生产相互支持、相辅相成的良性发展格局。■

（作者单位：中共湖州市委党校）

绿色发展考卷 南阳如何解题？

做好加减乘法 激发转型新动力

□ 王清选

河南省南阳市是南水北调中线工程核心水源区和渠首所在地，大山、大水、大空间是南阳的宝贵财富和最具特色的竞争力。南阳的优势在生态，潜力在生态，发展更要立足生态。十三五以来，南阳强力实施绿色引领战略，着力完善生态建设机制，加大自然生态系统和环境保护力度，强化资源节约集约循环利用，努力推动经济、社会、生态三重转型。做好加减乘除，为解答好南阳绿色发展这道考题做出各种努力。加减乘除是南阳绿色发展的科学运算，体现了南阳对生态环境的需求平衡，推动南阳在建设高效生态经济示范市的道路上不断前行。

绿色价值观上算加法

生态道德观念上算加法。习近平总书记强调要像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境。蓝天白云、青山绿水就是幸福。人源于自然、回归自然，把清新还给自然，把美丽留给子孙，乃做人之职责。南

阳市倡导天人合一，把善、敬、孝元素融入生态道德文化中，忧自然之忧，乐自然之乐。倡导小孝父母，中孝社会，大孝自然，像孝敬父母一样孝敬大自然，把南阳山水当作父母去爱，共建绿色家园。倡导把敬厚土、善待水、爱绿色、护三木、大健康作为正确处理人与自然关系、人与自然和谐共生的生态道德守则。号召全市人民发扬敬天地、顺天时等优秀生态思想，建设高效生态经济示范区，创建全国生态文明示范区。在创建生态文明示范区的过程中，突出一心两山环众湖、两渠九水绕南阳的独特城市形态，打造中原水城，形成具有南阳鲜明特色的生态文化精品，利用南阳山水风光的生态资源，打造南阳养生之都，做大做强养生养老健康产业。

绿色低碳发展观上算加法。南阳号召全市人民树牢绿色发展新理念，坚持既要金山银山也要绿水青山，绿水青山就是金山银山的发展理念和执政理念，坚持把绿色发展、循环发展、低碳发

展作为基本途径。着眼未来发展长远发展，以战略的眼光看待经济发展的生态要求和生态文明建设的经济价值意蕴，把生态文明建设和环境保护放在国家和民族的整体发展中，从全局发展的角度来看待绿色发展。绿色化能实现生态经济化、经济生态化。当生态优势转变成经济优势，形成浑然一体、和谐统一的关系，这将是一种更高的境界。

全民绿色价值观上算加法。绿色文化也是绿色生产力。南阳市依托报刊、电视、广播、户外宣传标语、环保专栏、板报、网络等媒介，在全市范围内大力宣传绿色发展新理念，深入企业、商场、学校、医院、饭店、家庭等社会各个细胞开展绿色发展理念的普及和教育，鼓励人们吃绿、住绿、穿绿、用绿、植绿，让绿色发展理念深入人心，形成生态文明全民共建共享的良好氛围。

节约资源上算减法

绿色生产高效化。南阳市向科技要出路，向绿色要动力，推

行低碳生产模式，加强资源节约全过程管理。以推进国家节水型城市建设为契机，围绕节字做文章，加强水资源、建设用地和能源的节约集约利用。引进科技含量高、产出高、污染低、耗能低的产业，强制淘汰高能耗产品及设备，建成一批绿色高效项目和产业。抓好绿色生产制度建设。

绿色生活减量化。南阳市突出绿色打底建设城市，培养全民绿色生活意识。广泛开展节能宣传周、全国低碳日、停电一小时等绿色生活主题行动，鼓励居民在日常生活中节水、节电、节粮、简约装修、绿色出行、健康养生等，逐步养成勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生活方式。

绿色消费节俭化。南阳市在全社会弘扬绿色消费伦理道德，倡导实现勤俭节约、绿色低碳、文明健康的绿色消费观念，坚决抵制和反对各种形式的过度消费行为，号召每个人使用节能低碳环保产品，做到有权消费，无权浪费，提高全民绿色消费意识。加快畅通绿色产品流通渠道，完善绿色采购制度，推进公共机构带头绿色消费，建立健全绿色消费长效机制。

新能源推广上算乘法

打造南阳风光品牌。南阳风力发电、太阳能光伏发电资源丰富，南阳市紧紧抓住国家培育和发展战略性新兴产业的机遇，

进一步强化风能、太阳能光伏发电等非化石能源的开发，加强县域风电项目的开发，争创全国、全省绿色能源先进县。推进地面光伏电站建设，带动屋顶分布式光伏发电、农光互补、渔光互补等光伏项目，扩大风力发电规模和太阳能光伏发电规模。大力推广应用新能源汽车、充电桩建设、储能新技术，鼓励新能源公交车投入营运以及绿色建筑全面执行。

大力发展生物质能源。作为农业大市，南阳市秸秆综合利用途径不断拓宽，出现了秸秆固化、发电、沼气、垃圾发电、生产板材和秸秆乙醇等利用新方式，着力培育生物质能源产业链条，推进乙醇的大规模产业化，延伸生物乙烯等生物化工产业链条。

积极推广低碳能源。南阳市引进、开发和推广地热能等清洁、可再生能源技术，优化能源结构，鼓励企业和公共机构使用清洁能源，督促和引导企业进行清洁生产，加快节能技术改造。

资源开发利用上算除法

科学合理利用资源。经济的可持续发展取决于资源的可持续发展，南阳市制定和完善矿山等自然资源开发的环境监管规章制度和技术规范。尊重和顺应自然，严守资源红线、生态绿线、湿地蓝线，科学规划水体保护线、绿色系统线、基础设施建设控制线、

永久基本农田和资源保护红线，认真落实最严格的资源保护措施，实行最严格的资源管理制度。坚持用与养相结合，确保数量不减少、质量不下降，最大限度降低能源、水、土地和矿产资源消耗强度，加强资源消耗管理。

发展循环型经济。资源再生目前已成为全球最具潜力的朝阳产业，谁率先进入这一产业，谁就掌握了取之不尽的资源宝库。发展循环经济可以节约大量珍贵的原生资源，且其利用起来要比原生资源节能减排超过80%。南阳市鼓励加强再生资源回收利用网点建设，规范改造回收站点、分拣中心和集散市场，注重开发与循环发展并举，打造循环经济产业链。以立法形式建立城市静脉系统，将4月13日定为资源再生日。

发展生态产业。生态产业的发展有利于资源的储备与持续利用。南阳市突出医圣故里中医药资源丰富的优势，大力推动旅游与健康产业融合发展，打造全国健康养生之都；依托方城风、卧龙花、界岭雪、丹江月以及伏牛山、白河水、宝天氧、盆地光打造南阳风花雪月—山水氧光新八景，发展高山度假、森林氧吧等健康养生旅游产品；实施有机农产品认证，发展有机农业，改善农业生态环境，促进农业资源永续用。^[20]

（王清选，南阳市生态文明促进会会长）

铁汉生态构建全国领先的生态建设及运营体系

绿色产业助力建设美丽中国

□ 纪尧 刘敏娜

作为一家从事生态修复和环境建设的企业，深圳铁汉生态环境股份公司（简称铁汉生态）自2001年成立以来，一直专注于生态环保、生态景观、生态农业、生态旅游等事业，在全国各地成功打造出千余个高品质生态工程项目。

专注环境修复 为荒岛石崖披上生态绿衣

广州的3月，春风宜人。南沙开发区郁郁葱葱，波光粼粼，恍如世外桃源，游客们纷纷在山水风光前合影留念。很难想象，

这里曾是一片满目疮痍的老旧采石场。

过去，南沙曾是珠三角地区重要的石材开采地。多年来的过度爆破和采石，严重破坏了当地的生态环境、自然资源和城市景观。

2004年，南沙启动采石场复绿工程。成立仅3年的铁汉生态，从30家企业中脱颖而出，中标总价5000多万元的广州南沙采石场复绿工程，短短一年，寸草不生的采石场全部披上绿装。如今，十多年过去，这里依然一片碧绿。

铁汉生态副总裁詹斌介绍，

采石场复绿是一个世界性难题。由于土壤、水分、肥力这些植物生长的要素无一具备，一年绿，二年黄，三年死的问题时有发生。

“当时整个边坡修复行业盲目选用速生、见效快、不顾长远效果的植物，铁汉坚持使用投资多、见效慢的抗逆植物苗。”铁汉生态研发中心顾问徐义炎教授表示，“南沙采石场的项目，是以最终恢复原有生态系统为目标的石场整治，既要绿化，又要防护。要攻克其中的难题，离不开技术创新和持续投入。”

目前，铁汉生态拥有专职研



铁汉生态生态景观案例——深圳欢乐海岸

发人员 400 余人，承担国家及省市级科研项目 20 多项，累计拥有自主知识产权百余件，在水环境治理与水生态修复、土壤修复、有机固废资源循环利用、抗逆植物等领域，逐步形成了一系列具有综合竞争实力的生态技术体系，成为国内少数能够提供一揽子生态环境建设与运营整体解决方案的企业。

“我们每年的研发投入都不低于销售总收入的 3%，累计投入已超过 4 亿元。”铁汉生态创始人、董事长刘水认为，党的十九大报告提出，要构建市场导向的绿色技术创新体系。当前我国生态环境与经济矛盾的矛盾日益突出，而环境科学技术的创新和提高，则是解决这一难题的重要途径。刘水表示：“作为生态环境建设领域的践行者，铁汉生态愿为此贡献绵薄之力，让天更蓝，水更清，家园更美丽。”

聚焦乡村振兴

以环境美化助推产业扶贫

距离海南三亚 22 公里的文门村，是一座有着 1400 多年历史、总人口 5800 多人的纯黎族村落古寨。近年来，这里凭借独有的历史人文、生态环境等资源，吸引着不少市民前来旅游观光。

过去，由于管理和开发的缺失，破损的围墙、荒芜的杂草与

满地的泥泞，是文门村村民生活中最熟悉的场景。

得益于铁汉生态环境美化 + 产业扶持 + 民风提升的新建设模式，这个昔日默默无闻的小村庄，摇身一变，成了宜游宜赏的美丽乡村。2017 年初，文门村因在村庄绿化美化方面成效突出，被住建部列入国家第一批绿色村庄名单。

如今，走进文门村，全新改造的黎族文化馆，述说着古村落的千年历史；宽阔的水泥路，让雨天的泥泞一去不返；休闲广场上精致的景观灯和木条长椅，为村民提供了舒适的公共活动场所。

文门村项目负责人陶俊认为，文门村有着浓郁的文化底蕴，是充满人类智慧、极具历史价值、不可复制的文化瑰宝。这样的村落只需在保留原有风貌的基础上，对环境进行提升，就能带来质的改变。

环境的改善，不仅让古村落重现魅力，也让文门村村民的生活发生了变化。随着游客的增多，如今越来越多村民都吃上了旅游饭。

刘水介绍，近年来，铁汉生态在项目建设布局上，把美丽乡村建设和产业扶贫相结合，打造了一批乡村振兴的铁汉样本。

2016 年，铁汉生态把三角梅

产业引入海南省儋州市东城镇，并定下“3 年 5000 名农民脱贫及增收”的目标。目前，东城镇共有 163 户贫困户加入三角梅种植，2000 余人就业于三角梅基地，已经实现脱贫 98 户 465 人。

2017 年，铁汉生态与广东河源市连平县签署协议，将通过育苗圃基地建设和产业推广，带动千户农户脱贫及增收，力争实现帮扶对象年人均收入达到 3500 元以上。

“无论在什么地方，只要把生态环保做到极致，最后都能带来产业发展。”刘水认为，生态文明建设应该包括物质和精神两个方面。随着环境的改善、产业的发展，人们的精神世界也会更加充实，最终实现由美丽中国向幸福中国的转变。

创新商业模式

构建生态建设运营产业链

初春时节，漫步在万木葱茏、鸟语花香的山东滨州西纸坊·黄河古村，景色尚未尽收眼底，心情就已豁然开朗。

西纸坊·黄河古村于 2017 年 4 月正式投入运营。开园短短三个月，景区游客数量就超过 30 万人次，为铁汉生态的首个旅游 PPP 项目落地运营，迎来了开门红。

从专注于环境修复到进军旅



铁汉生态生态旅游案例——滨州西纸坊·黄河古村

游产业，铁汉生态近年来不断创新发展模式，打造生态建设与运营产业全链条。

2011年，铁汉生态成为创业板首家生态环境建设领域的上市公司。在资本市场获得更广阔的成长空间后，铁汉生态开始专注打造产业链，把现有独立分散的生态环节串联起来，为客户提供生态环境建设及运营整体解决方案。

“打通整个产业链不仅需要大量技术的支撑，还要有市场的认可。我们从上市之后，就开始尝试把一系列业务串联起来，争取让每个项目，都能获得最大的社会效益、生态效益和经济效益。”詹斌表示。

近年来，在国家大力扶持之下，PPP项目正在加快推进至多个领域。凭借功能完备的生态产业链、具有综合竞争实力的生态技术体系、较强的自主研发创新能力、多元化的投融资渠道以及规范化的运作，铁汉生态已成为参与PPP项目的主力军。

“把自然资源有效转化为资产和资本，需要政府和企业去携手完成。”刘水说，“党的十八大以来，各地政府在加大生态投入的同时，也对第三方企业提出了更高的要求。而在PPP模式下，企业必须要深入参与到项目的前期规划、中期建设和后期运营的每个环节。”

如今，铁汉生态已经从一家地方园林绿化公司成长为中国生态环境建设与运营的领军企业。截至2017年底，铁汉生态总资产快速增长至203亿元，2017年营业收入突破80亿元，净利润达7.6亿元。

“铁汉生态用自己的行动，证明了绿水青山就是金山银山的正确性。”刘水认为，经过多年实践，铁汉生态已构建起了具有竞争实力的环境治理和项目运营优势。他希望未来能为推进国家生态文明建设，提供更多具有铁汉特色的综合解决方案。生态

（转自2018年3月26日《人民日报》13版，略有改动）

大连城市中庭 生态红旗样本

□ 牛飞 范蕴迪 左江

红旗街道位于大连市城市中庭甘井子区，森林绿地覆盖率高，生态环境禀赋优异，曾经是领跑东北半个多世纪的经济强镇。然而，5年前，如日中天的红旗街道却突然沉寂了，并逐渐淡出同级GDP排名榜。红旗街道怎么了？5年后的今天，承受了无数非议的红旗街道重新迎来热议与喝彩：路在绿中、人在景中、房在园中、园在林中，碧波荡处水美鱼肥，青松翠柏间蝶舞鸟鸣。红旗街道已然实现绿色生态的华丽转身！

红旗街道何以如此成功转型？这片85平方公里的热土上究竟发生了什么？红旗街道的建设者们和10多万红旗街道的人民，用与时俱进的睿智、默默地奉献和巨大地牺牲，做出了强有力地回答。

绿色布局带来品质之变

时间推至2005年，一次富有远见的变革在红旗街道的热土上萌动。经过深入谋划，大连市委市政府于2009年做出以红旗街道为载体，成立大连西城国际旅游

商务区的决定，打造一个人与自然、产业和城市和谐共生发展的示范区。

此后，红旗街道在市、区政府的全力支持下，以国际视野和战略思维，先后邀请国家有关部委领导，聘请国内外顶级设计团队，对区域优势资源和空间布局、产品概念等进行全方位论证，做出将红旗街道建设成为功能国际化、产业高端化、环境生态化、体制现代化的重大战略决策，在布局上充分体现出绅士社区与田园综合体相结合的特征。

十年磨一剑，红旗街道以生态转型发展为主线，向生态要效益，实现绿色起跑，加快推进了经济、功能、生态、社会、体制转型，走出了一条代表未来产业形态、高端低碳、国内一流，具有国际水准、面向东北亚的特色之路，逐步构建绿色产业体系的新型示范区，成为大连市现代化国际城市功能完备的有力载体。

历史证明了红旗街道的明智选择。由于红旗街道在建设中严格遵循生态至上、建设与保护并重原则，早早栽下的梧桐树，终

于引得金凤凰。碧桂园、中体、万科、龙湖、保利、海昌等领军企业和知名资本优选入驻红旗街道，高标准建成了红旗谷国际俱乐部、西郊乡村体育俱乐部、企业家戴维营、西城慧谷、西城绿色生态风情小镇等一大批高品质项目，产业结构发生了前所未有的优化，发展方式实现质的飞跃。

红旗街道真正把绿水青山转化成了金山银山，初步实现了百姓富、生态美的愿景。

刮骨疗伤带来环境之变

要走好绿色生态可持续性发展之路，就得舍弃些东西。西山湖和棠梨湖环境治理和保护开发是生态红旗街道建设的重心，工作难度也最大。为了红旗街道的百年大计，决策者敢于啃硬骨头，首先向两湖区资源粗放型企业开刀，关停并转120多家工厂，拆除烟囱，恢复植被，治理污水，修桥铺路。

十几年来，红旗街道在生态治理上敢于下猛药、舍得投血本，相继在市、区两级政府的全力支持下，投入30多亿元建设生态家

园。当栈道环湖、小品林立、景观别致、风景怡人的西山湖公园和棠梨湖公园呈现时，曾经的许许多多的不解都被啧啧赞叹声悄悄淹没。

大美红旗街道一步步走来，高端化、国际化、生态化的功能格局显现，西山湖公园开门纳客，大型棠梨湖湿地公园崭露山湖联动景观，形成了生态大景观和清新怡人的西城小气候，大公园主题概念生态体系初见效果。

青山傍绿水，白鹭进城来。2013年夏天，爱好摄影的红旗街道机关干部杜国胜，在红旗辖区西山湖公园和棠梨湖公园拍摄到几组漂亮的飞鸟图片，经过多方查证，竟然是国家级重点保护动物白鹭和苍鹭，在社会上引起极大轰动。自那以后，他每年7、8月份都能在两湖水退至漏出湿地时，看到这些美丽的天使，而且还发现它们在湖边树林里安家、繁衍的踪迹，数量至少有百

余只，百鸟争鸣、百花争艳的生态环境已经成为红旗街道的新时代名片！

高贵坚守带来民生之变

曾经，相比兄弟乡镇的城镇化激流，GDP数字的有些下降，红旗街道相关负责人也曾苦闷过，但理智告诉他们，以生态为底色，坚持绿色才能赢得未来。

红旗街道以“两山”理念为指引，大力推进生态文明建设，一张蓝图干到底，探索走出了一条经济与环境协调发展、人与自然和谐共生的新路子。西郊国家森林公园被列入辽宁省内唯一国家生态旅游示范区，“生态红旗”样本跃然《人民日报》头版。去年辖内岔鞍村、大连西郊国家森林公园分别获评大连十大美丽乡村、大连最佳乡村旅游景点；顺利通过国家4A级旅游景区复核评定，区域首个民宿项目“一十合

院艺术创意基地”成为大连乃至东北地区民宿新标杆。

今年，红旗街道在党的十九大精神指引下，积极对标上海，踏上生态+文化、+科创、+旅游、+康养、+教育、+体育的绿色全产业链高速发展之路。

红旗街道“退休”农民韩大娘告诉笔者：“红旗街道的变化给我们带来了大实惠，我们从山沟里的小平房搬进了城里的大楼房，人均收入能达到两三万。据说政府投资10多亿，建了9个我们这样的高标准新居工程，老百姓的日子越来越高大上啦！”同韩大娘一样，许多居民都告别了低矮民房，住进高标准暖气楼，一些家庭的房屋除了自住外，还对外租赁。居民有的外出打工，有的依托本地优美的生态环境发展旅游配套产业，收入来源更加多元化，红旗街道居民在美丽家园里，尽情享受生态带来的幸福生活！



棠梨湖公园 杜国胜/摄



如何以新理念引领高质量发展?

□ 蔡 昉



创新、协调、绿色、开放、共享五大理念，对发展的目的、方式、路径、着力点、衡量和共享等方面问题作出了全面回应，可以破解我国发展中存在的平衡不充分的问题，回应了广大人民群众对美好生活的新期待，对实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展，具有重要意义。

第一，创新发展，着眼于培养新常态下经济增长的新动力。随着经济发展阶段发生根本性变化，支撑高速增长的传统动力相应式微。从国际经验和教训看，许多国家在类似发展阶段上，传统增长源泉逐渐消失，又未能培养出必要的创新能力，由此陷入经济停滞状态。因此，把创新作为引领发展的第一动力，形成经济增长的长期可持续动力，才能保持中高速增长，跨越中等收入阶段。

第二，协调发展，着眼于发展的健康性。我国发展长期存在不平衡、不协调和不可持续问题。国际经验和我国现实都表明，在中等偏上收入向高收入跨越的阶段，各种社会矛盾和社会风险，

往往因城市和乡村、沿海和内地、经济和社会、物质文明和精神文明、经济建设与国防建设等方面不协调而产生并加深。一些国家也正是因为落入“中等收入陷阱”。因此，促进发展的协调性，是持续健康发展的内在要求。

第三，绿色发展，着眼于发展的永续性。绿水青山就是金山银山，人民对优美环境和良好生态的追求，体现了发展的目的本身。资源一旦枯竭，环境和生态一经破坏，要么不可修复，要么需要付出极高的修复代价。特别是环境恶化对人的生活环境和人体健康造成的伤害，代价尤其昂贵。全面建成小康社会，要让人民从发展中获得幸福感，绝对不能以资源环境和生态为代价。

第四，开放发展，着眼于用好国际国内两个市场、两种资源，实现内外发展联动。我国以往的经济的发展，受益于经济全球化和自由贸易，与世界经济深度融合。现在我们不仅要不断提高利用国际市场、在全球范围配置产能和应对国际经贸摩擦的能力，还要努力发展更高层次的开放型经济，

提高国际经贸等方面的制度性话语权，通过参与全球经济治理、提供国际公共产品和打造广泛的利益共同体，主动利用、扩大和引领经济全球化。

第五，共享发展，着眼于社会公平正义，体现了中国特色社会主义本质要求和发展目的。我国发展中的不协调问题表现为城乡之间、区域之间和居民之间的收入差距，以及享受基本公共服务的不均等。全面建成小康社会，必须以全体人民共同进入为根本标志。以人民为中心的发展思想，最终要落脚于共享发展理念和举措，具体体现为坚持普惠性、保基本、均等化、可持续方向，从解决人民最关心最直接最现实的利益问题入手，提供更充分、更均等的公共服务。

总之，高质量发展离不开新发展理念引领。通过一系列重大战略、政策和举措的实施，把五大发展理念转化为人民群众看得见、摸得着、有获得感和幸福感的发展成果，才能更好满足人民日益增长的美好生活需要，实现我们的战略目标。 **蓝稿**

村镇生态化治理需哪些对策？

□ 沈满洪



中国现代化的关键是农村现代化，中国绿色化的关键是村镇绿色化。围绕“村镇生态化治理”主题，我们在调研基础上，梳理了问题，总结了经验，提出了村镇生态化治理的几条对策思路。

1. 坚持村镇规划的分区化，以功能分区原则引领村镇生态化建设。没有功能分区就会导致村镇建设规划杂乱无章。功能分区不仅是生态城市建设规划的基本原则，也是生态村镇建设规划的基本原则。有了明确的村镇居住区、产业发展区、生态保护区等功能分区，村镇建设就可能形成人与自然、生态与经济和谐发展的前提和基础。

2. 坚持村镇环境的宜居化，以人地和谐原则引领村镇生态化建设。天人合一、人地和谐的基本要求是，村镇建设的选址是宜居的。宜居就意味着满足以下条件：资源条件，拥有山水林田湖等满足生存所需的自然资源；环境条件，拥有绿水青山及江河湖泊等环境景观；安全条件，具有地质安全和心理安全等保障。宜居环境可能是天然的，也可能是人造的，但必须做到顺应自然，不可反其道而行之。

3. 坚持村镇道路的差异化，以融通古今原则，引领村镇道路的分类建设。道路是人类活动的“动脉”。“动脉”的大小必须根据村镇人口的规模、自然地形特征等因村而异、因镇而异。既要防止人多路小所致的交通拥堵，又要防止路宽人稀缺乏人气；既要防止一味“求新”而忽视对传统古街的保护，又要防止固守“遗迹”而忽视对人们出行的基本需求。

4. 村镇民居的特色化，以产品差别原则构筑村镇建筑的个性化特征。从经济学上讲，有产品差别就有垄断因素，有垄断因素就有超额利润。从村镇建设的角度看，拥有村镇建筑的产品差别，就有文化价值的独特性，就有审美价值的独特性，就可避免因千篇一律所致的边际效用的递减。

5. 坚持村镇水系的生态化，以水体灵动原则引领村镇生态化建设。水是生命之源、生产之要、生态之基。水系是一个村镇的灵魂。拥有水系环绕，村镇就富有灵动感和美感；没有水系相伴，村镇就变成荒漠孤岛，就缺乏生机和美感。

6. 坚持村镇资源的循环化，

以绿色发展理念引领自然资源高效利用。按照减量化、再使用、再资源化的基本原则，实现资源的循环和高效利用，才能保障自然资源的可持续利用和废弃物的无害化处理。村镇资源的循环化利用，关键要防止循环不经济现象，要努力促进循环且经济。

7. 坚持村镇景观的园艺化，以美丽乡村目标引领村镇美丽家园建设。随着生活水平的提高，村镇生态化治理的要求已经从满足环境功能要求进一步上升到满足审美功能要求。无论村镇建筑本身，还是与村镇建筑相伴的小品小景，抑或不同功能区之间的隔离带等，都要按照审美要求进行设计和建设。

8. 坚持村镇治理的科学化，以各司其职理念构建多主体协同治理格局。从整个社会治理角度看，往往是政府主导、企业主体、公众参与的治理格局。但是，村镇是一个典型的社区概念，过多的政府介入会导致治理成本的高昂，从民间智慧的角度看，完全可能形成以居民自治为主体的生态化治理格局。■

农业为什么必须强调生态平衡？

□ 梅兴保



自然再生产的规律是不可抗拒的，生态平衡始终是农业发展的基础。从长远来看，人类在相当长的时期内都没有可能建立自己的食物生产系统。

一方面，人体需要的各种碳水化合物、脂肪等，即使在现代化水平最高的国家，目前都不能用工业的方法从无机物中合成；另一方面，动物饲养业可以把植物中的营养物转化为新的营养物质，这种转化无论从数量上还是质量上都是不能替代的，即使将来能够从无机物中用工业的方法合成生命，也不可能而且也不应该放弃农业生产这种用最方便、最经济的方法取得食物的主要途径。

如果片面追求农业发展的高速度，就必须从农业生态系统以外引入大量能源，对农业自然资源也会掠夺性地利用，引起资源利用与更新的矛盾，导致资源匮乏，能源紧张。又如，用现代工业武装农业本来是农业现代化的要求，如果不按生态平衡的规律办事就会毒化环境。工业装备农业的动机会带来污染农业的后果。如果违背了生态平衡的规律，盲

目地大面积栽种单一作物，会使植物群落结构越来越简单，农田生态系统越来越脆弱，从而降低自动调节能力。在农业现代化的进程中忽视了生态平衡的基础作用，就会使上述矛盾激化而受到大自然的惩罚。

过去，我们看到了自然灾害的严重性，但是很少有人从生态平衡的高度来认识灾害产生的原因。几十年来，我们付出了巨大的代价，采取了许多治标的措施与天斗争，常常事倍功半。

生态系统有一条很重要的法则：结构复杂、营养层次多、生物链长并相互联结成网，而且具有物种的多样性和对环境的适应性，则系统的稳定性强。结构庞杂、机能适应范围广的原始森林生态系统，即使遭受了较大的破坏，也不致引起整个生态系统的改变；而结构简单、营养层次少、食性单一化的生物种群，虽有较高的生产力，但稳定性差。这一法则是我们因地制宜进行作物布局、改革耕作制度和发发展林、牧、渔业的重要生态学依据。在农业现代化的进程中，专业化是必然趋势，特别是农业生产的专业化

所要求的连片种植，同一品种即种群的单一性以及生长期、收获期各自的一致性，同生物群落结构的稳定性所要求的种群多样性产生了矛盾。如何解决这一矛盾，是摆在农业现代化建设中的又一现实问题。

目前影响农业的其他人工生态系统主要是城市生态系统。我国城市工业与农业生态系统的物质能量交换存在三种不合理的状况：1. 取走的多而全，补偿的少而单一，使农业生态系统入不敷出。工业从农业取走了含有多种营养物质的农产品后，由于生物技术和化学工业落后，生产的化肥成分单一且肥效低，数量也不够，大量营养物质不能返回农业。2. 取走了营养物质，还来了有毒物质（指工业对农业造成的环境污染）。3. 不算生态经济账。

保持和促进农业生态平衡是整个社会的事业，国家应根据农业生态平衡的要求进行国民经济的宏观决策，工业等各个生产部门都要采取有力措施控制和防治污染，要算生态经济账。[支韵](#)

东北也存在地下水超采吗？

□ 唐婷



提起地下水超采、地下漏斗，人们首先想到的是华北，很少注意到东北地区，甚至觉得东北的水多得是，根本不存在地下水超采问题，那么多名牌矿泉水不就是从东北源源不断地流出来的吗？

然而，中国水利水电科学研究院水资源所所长王建华指出，近年来，东北地区水稻种植面积迅速增加，导致用水需求激增，局部地区供需矛盾突出。地下水超采的问题在东北已经初见端倪，且发展迅速，应当引起高度重视。

农业部、水利部等六部门联合印发的《东北黑土地保护规划纲要（2017—2030年）》也指出，近些年东北地区水稻面积逐年扩大，地下水超采严重。

东北地区旱作农业大部分为雨养，正常年份灌溉量较少，干旱年份才需补充灌溉。但水稻每年都需要灌溉，且灌溉定额较高，逐年扩大的水稻种植面积带来灌溉用水需求量不断增加。

据统计，松花江—辽河流域2016年供水量为698亿立方米，其中地下水供水量为318.7亿立方

米，占总供水量的45.7%。平原区浅层地下水开采量234.6亿立方米，超过全区地下水补给量的60%，部分地区地下水开采量已经超过补给量，出现了明显的超采趋势。王建华举例说，松嫩平原和辽河平原浅层地下水超采的情况最为严重，地下水位降落漏斗总面积达到480平方公里，漏斗中心地下水位下降30米~60米。

地下水是河湖湿地生态系统重要的涵养水源，也是陆域非地带性植被基础性支撑条件，一旦地下水超采致地下水位下降，必然会导致区域湖沼湿地系统退化和非地带性植被演替，由此带来的生态系统风险难以估量。“因此，在东北地区地下水的问题上一定要防微杜渐、未雨绸缪，千万不能重蹈华北地区的覆辙，以免对区域生态系统造成难以逆转的损害。”王建华指出。

在王建华看来，华北平原地下水超采无疑是前车之鉴。华北平原从上世纪70年代开始大规模打井抗旱，随后地下水开采逐步常态化，愈演愈烈。目前，华北平原每年超采地下水约100亿立

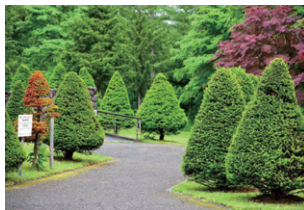
方米，超过全国平原区地下水超采量的60%；其中河北省地下水超采最为严重，每年超采约60亿立方米。

为避免在地下水开采上出现“第二个华北”情况，王建华建议，首先要严格控制用水总量与定额管理。坚持以水定地，地下水超采区要适当退减灌溉面积，或是降低灌溉定额；坚持以水定产，地下水灌区严控水稻生产；坚持以水定额，地下水灌区要采用同类地区先进定额。同时，推广先进适用的节水灌溉技术，加大灌区续建配套与节水改造力度，大力推广寒地水稻节水控制灌溉技术。

对此，中国水利水电科学研究院水利研究所教授级高级工程师管孝艳博士指出，在以地下水作为水源实施节水增粮行动的区域，尤其是在旱田发展灌溉，要以高效利用和有效保护地下水资源、严格控制地下水开采总量不超其承载能力为根本前提，做好水资源论证，合理开发利用地下水资源，科学合理地确定灌溉发展布局与规模，避免造成地下水超采及相应的生态环境问题。**■**

城市高价买绿仅仅是浪费吗？

□ 新京报



城市绿化规划、预决算，其实是城市绿化奢靡风的两个“七寸”，对此，必须让公众的监督在场。

据媒体报道，中央八项规定之后，城市园林绿化中的奢靡之风减轻了很多，但仍有一些地方热衷于贪大求靓，移栽一些不适宜本地生长的树种，南树北运、北树南种、热衷名贵树种、人为制造“短命植物”等现象仍不时见之报端。

城市绿化，本是为了美化景观，改善生态，提升城市宜居度，但这样的奢靡之风已背离了城市绿化的初衷。

城市绿化奢靡风之下，是惊人的浪费。以南树北种为例，这些南方树木运到北方，运输成本不低，养护成本更是不菲，冬季一到，一些树木得穿上严严实实的“防寒服”，还要喷洒防冻液。即便如此，部分南方树种仍熬不过冬天，只能来年再买。

绿化奢靡风也滋生了巨大的腐败空间，不同的绿化树木，品种、树龄都差异巨大，运输成本也千差万别，这就给权力寻租带来很

大便利。几千元的树，长途跋涉后，落地价能翻上十倍多，中的高额差价，在一些地方被层层瓜分，形成环环相扣的腐败链条。

曾有报道，南方某海滨城市耗资 800 万元在两条道路旁种植罗汉松，平均每棵单价 26 万元；东部一座城市花费约 60 万元从湖南购买一棵紫薇树。虽然无法确定是否存在权力寻租，但如此“大手大脚”，真的把纳税人的钱用在“刀刃上”了吗？

绿化奢靡风更使城市生态蒙受灾难。许多城市本地绿植树种历经千百年的自然选择，对当地气候和土壤都有很好的适应性，具有更佳的生态价值。但大量外来树种的引入，导致这些本地绿植树种被大量铲除。这种违背科学规律，过度依赖人力、资金堆砌的城市绿化，底子其实虚弱不堪。

城市绿化奢靡风，背后是部分地方官员的任性，不顾民生的“里子”，过度追求城市的“面子”。对于这样的权力失控，固然需要加强相关的监管，包括进一步完善城市绿化的规范，加强

审计监督等等。但更为重要的是，激活公众监督的力量，用阳光撕开城市绿化的“黑幕”。

一方面，城市绿化工程的规划方案，应该全面公开。包括城市绿化中选用的树种绿植、绿化的区域、所需树种绿植的数量，以及预估的绿化工程造价等等，这些都应该向公众公开，征询公众意见。通过规划的及时公开，可以让各种高价绿化、短命绿化无处遁形，遏制地方主政官员在城市绿化中追求奢华、铺张浪费的冲动。

另一方面，每年城市绿化的预决算编制，也需公之于众。对于预决算公开，现在的焦点主要是“三公”经费公开，其实城市绿化的浪费，并不逊于“三公”浪费。因此，我们应当向推动“三公”公开一样，推动城市绿化的预决算公开。这样的公开，应当细化到每种树种绿植的采购价格、养护成本，让人一目了然。通过透明公开，加大公众对于绿化预决算监督，牢牢扎紧城市绿化的“钱袋子”，城市绿化中的奢靡浪费也就无米难为炊了。[链接](#)

三祭徐秀娟

□ 刘德天



清明时节雨纷纷。清明是中华民族祭奠先烈、缅怀逝去亲人的节日。我这些年三次祭奠徐秀娟的经历，就像发生在昨天。

徐秀娟是谁？有的人或许还不知道，可一提起那首歌，就会知道她是谁！

“走过那条小河，你可曾听说？有一位女孩，她曾经来过；走过那片芦苇坡，你可曾听说，有一位女孩，她留下一首歌。为何片片白云，悄悄落泪，为何阵阵风儿，轻声诉说……”

这首悲切、哀婉，如泣如诉的歌曲，歌颂的就是她——我国第一位环保烈士徐秀娟。

向知音诉说环保之痛

2000年3月，我带着积攒半年的积蓄，前往江苏盐城珍禽自然保护区。之所以去盐城，一个原因是近些年来，我一直在从事黑嘴鸥的保护工作，黑嘴鸥是候鸟，需要迁徙，如果仅保护好此地，而不关注彼地，那么，当鸟儿飞到彼地时，受到伤害，保护成果就会前功尽弃，我要把繁殖地和

越冬地联合起来，实行共同保护。而另一个重要原因是，那里是徐秀娟献身的地方。

在盐城，我和保护区的朋友商谈建立保护网络，结交了些民间人士，先后去了盐场和射阳河口，考察了那里的湿地环境和黑嘴鸥的生存状态，工作上的事情暂告一个段落，剩下的时间，我便前去参观徐秀娟纪念馆，瞻仰徐秀娟塑像，考察徐秀娟遇难处，以及采访徐秀娟生前的同事。

临走前最后一天上午，我前往徐秀娟烈士墓祭奠。烈士墓坐落在一个小岛上，我们乘船而往。烈士墓后面的树上落着一群白鹭，像是在和徐秀娟作伴。我们的船接近小岛时，白鹭飞起，像是在给徐秀娟报告我们的到来。我们停船上岸，只见小岛周围长满芦苇。尽管保护区的王会科长为我准备了祭奠用的一束象征长青的灌木黄芽，但我还是亲手采了一束芦花献给她。在我看来，徐秀娟是鹤仙子，要有芦花陪伴她。我用手折芦花，芦苇很有韧性，我折不下来，就用指甲掐，一枝，

又一枝，我的手划破了，鲜血直流，可疼痛与流血没有中止我继续用指甲折芦花。疼痛，我能忍受，流血，我心甘情愿，我以我血荐秀娟！

来到烈士墓前，我献上黄芽和芦花。这时，我看见一大捆香摆在墓前。原来是在这里搞养殖的老顾特意为我准备的，事后我问老顾怎么知道我要点香呢？他回答说，你千里迢迢来这里，能不点香吗？说得我心里热乎乎的。点完那捆香，我向烈士墓三鞠躬。一鞠躬时，我的眼泪已像断了线的珠子似的掉了下来。

男儿有泪不轻弹，我为什么会如此落泪？我是从徐秀娟烈士身上看到了做一名环保卫士的艰难。从上世纪90年代初开始，我就作为一名民间人士从事环保工作，有人对此不理解，我可以承受，可在关键时候，总有关键人物“压相眼”、“蹙马腿”，破坏我的环保计划，这使我烦心，使我郁闷。那时我以为全世界都不理解我，只有这位环保烈士理解我——她是我的知音。

盐城是当年新四军总部所在地，想到新四军，想到徐秀娟，我突然悟到，解放这片土地，有流血牺牲，而保护这片土地的生态环境，也需要有流血牺牲。在新四军总部有一处浮雕，上面刻画的是一个战争场面，冲在前面的战士一手抱着牺牲战友的尸体，另一只手指向前方，回头向后面的人呼喊。我想他一定是在呼喊：“冲啊！”他身后是端着枪的战友，再后面是推着独轮车的老百姓。这是一幅战争年代人们前赴后继保家卫国的场面，而现在的环境保护，何尝不需要有人前赴后继呢？

祭奠结束后，我回到广场等车。突然，扑啦啦的响声惊动了，一只丹顶鹤飞了过来，它落到我前面，翩翩起舞，我当时莫名其妙，它为什么会这样？离开盐城时，我恍然大悟，它是在为我跳舞！

七年之后仍有痛

2007年11月，我再次去盐城，那一年是徐秀娟牺牲20周年。

那次祭奠活动引起了盐城电视台的关注，电视台派出了采访组进行跟踪报道。我到花店去取

我预定的花篮，电视台记者吴晶菁发现花是黄色的，她当即指出，黄色是纪念老人的，徐秀娟是花季少女，应该是烂漫的鲜花！于是，花店又把花重新插了一遍。我自己执毛笔，在花篮上的挽联写字，落款时，大家都以为我会写上自己的名字，而我写的是“盘锦市黑嘴鸥保护协会”，这一次，我代表的不仅是我自己，更代表着盘锦市黑嘴鸥保护协会两万名环保志愿者的心。

还记得七年前祭奠烈士时丹顶鹤作出了反映，这次在去徐秀娟烈士墓的途中，我对电视台的摄像师说，请注意，我们到了那儿，丹顶鹤会有反映的。我这是有意提示他，到时把镜头跟上。但我有些拿不准，几年过去了，万一有什么变化，没有反映呢？所以我又补充了一句，但是也不一定。

上次我们是乘船登上小岛的，这次那里架了一座小桥，我捧着花篮，从小桥走过去。上次在烈士墓前，我没有声音，只有泪珠。这次我嚎啕大哭。因为我再也忍不住了，这几年，做环保像作贼似的，不能声张，遭受误解，蒙受攻击，无处倾诉。面对知音，

我实在难以控制。就在这时，我突然发现，有3只丹顶鹤在烈士墓上空盘旋，我一边对电视台摄影师示意，一边举起挎在脖子上的相机捕捉它们的身姿，但是它们飞得很快，我怕只拍下了它们离开的身影。等我回过头来，只见吴晶菁趴在墓上，泣不成声……

宝剑在手不怕痛

2017年9月16日，是徐秀娟牺牲30周年纪念日。一进9月，我便在黑嘴鸥保护协会会员单位——辽河油田兴隆台第一小学组织了一堂“纪念徐秀娟牺牲30周年”主题班会，向孩子们讲述徐秀娟的故事，共唱《一个真实的故事》。

这首经典歌曲曾传唱大江南北，如今又被一代年青人淡忘。孩子们唱完歌，非常激动，纷纷表示，要继承徐秀娟遗志，当好环境小卫士。他们的发言感人至深。后来有媒体以《鹤乡传来那首歌》为题，报道了那次纪念活动。

纪念日前夕，民间自发建起了一个沟通各地纪念活动信息的微信群，从那个群里，我获知，盐城为纪念活动作了大量工作，



其中有“千人同跳一个舞，万人同唱一首歌”活动；黑龙江省齐齐哈尔市也将举办系列纪念活动。

为纪念徐秀娟牺牲30周年，中国环境科学学会理事长王玉庆、中国生态文明研究与促进会执行副会长李庆瑞等领导同志组成的代表团前往徐秀娟故乡齐齐哈尔，参加纪念活动。

9月16日，环境保护部、黑龙江省政府和齐齐哈尔市委在齐齐哈尔举办了生态文明论坛、纪念徐秀娟摄影展、徐秀娟故居揭牌仪式和大型晚会等纪念活动。这一天，天空低垂，小雨下了一阵又一阵，一直下到第二天。徐秀娟为保护绿水青山捐躯，天公也为之动容！

2017年12月24日，黑嘴鸥保护协会“大众伴黑嘴鸥一起飞环保宣传万里行”项目组来到了盐城珍禽自然保护区，第一项工作还是举行祭奠徐秀娟活动。

如今的徐秀娟墓地，已不是昔日只有一座孤零零的墓，这里已修建成由徐秀娟塑像、徐秀娟

故居等建筑构成的有一定规模的陵园。烈士墓端庄、大气，原来立在侧面的、由中国环保之父曲格平题写的石碑已被当作墓碑立到墓的正前方，碑上“无私奉献”几个字被刷得鲜红，墓后面长长的石屏上刻着一行“一个真实的故事”七个大字，醒目而庄重。

这次我不再是孤家寡人，而是带着一个团队前来。如今，我创建的黑嘴鸥保护协会已不是由我一个人攒钱维持，而有了基金会和企业的支持。我们向烈士默哀，环绕烈士墓三周，宣读祭文。

十年前，盐城电视台曾制作纪念徐秀娟牺牲二十周年电视专题片，记者吴晶菁与摄制组一道沿着丹顶鹤的迁徙路线做了采访，她们到了徐秀娟的故乡黑龙江扎龙，到了丹顶鹤之乡辽宁盘锦。吴晶菁早已成为徐秀娟的粉丝，这次她随我们同来，还带来了一沓纸钱。陵园管理处的同志破例批准我们烧纸钱祭奠。

纸钱点燃了，一小部分纸灰在地面打着旋，大部分纸灰像一只只黑色的蝴蝶，缓缓地升腾……

在烈士墓前，我又开始了与徐秀娟第三次的单独沟通。这次没有情不自禁的眼泪，只有深情而又心平气和的诉说。我对徐秀娟说，党的十八大提出了生态文明，习近平总书记说绿水青山就是金山银山，十九大报告强调人与自然是生命共同体；要像对待生命一样对待生态环境。这是尚方宝剑！今后，我们保护生态环境可以理直气壮，大张旗鼓，扬眉吐气了！我更加坚定地要作绿水青山的守护者。

我还告诉徐秀娟，你的父亲身体还好；你的弟弟建峰也献身于鹤类保护事业；你的侄女徐卓从东北农业大学转学到东北林业大学野生动物资源学院，她放弃了保研资格，回到了扎龙继承父业。

你家三代前赴后继，谱写了精彩的中国环保故事，这将万古流芳！激励万千后人！

安息吧！徐秀娟，我国第一位守护青山绿水的烈士！生态文明

（刘德天，盘锦市黑嘴鸥保护协会会长）



六五
环境日

美丽中国
我是行动者



还自然以宁静 和谐 美丽

江河自然流淌 山川自然奔放 树木自然茁壮
鸡鸭牛羊自然成长 瓜果自然熟
你我睡到自然醒

中国生态文明研究与促进会

六五
环境日

美丽中国
我是行动者



中国生态文明研究与促进会