



# 「7+5+2」構建生態體制 史上最嚴 內地勢掀環保風暴

在生態環境頻亮黃燈甚至紅燈警報之下，一場旨在治本的生態體制改革已吹響號角。生態文明建設首獲中共十八屆三中全會《決定》單獨成篇，被提升到前所未有的高度。官員和專家指出，中國生態文明將面臨突破性改革和轉變，而《決定》中「7個源頭嚴防、5個過程嚴管、2個後果嚴懲」制度構成系統的、完整的生態制度體系，為中國生態文明改革提供強有力的制度保障。史上最嚴的環境保護風暴，勢必在中國掀起。 ■香港文匯報記者 馬靜 北京報道



中央財經領導小組辦公室副主任楊偉民。

「山水林田湖」進行統一的系統性修復。

## 使用資源須付合理成本

「過程嚴管」的制度體系包括五項嚴格制度，分別是：資源有償使用制度、生態補償制度、資源環境承載能力監測預警機制、污染物排放許可證、企業單位污染物排放總量控制制度。

楊偉民指出，中國資源與其成品的價格總體偏低，付費太少。當前價格難以體現自然資源的世代價值，造成「當代人給，後代人買單」，必須通過稅收以提高資源使用成本，還要逐步將資源稅擴展到佔用各種自然生態空間，「比如抽採地下水需繳水資源稅」。

「所謂生態補償，就是生態產品受益人購買生態產品。例如河北的張承地區為京津兩市提供優質足量水資源，京津兩市就應該給予必要的補償。」楊偉明說。

## 損害生態需負終身責任

「後果嚴懲」制度體系包括建立生態環境損害責任終身追究制、實行損害賠償制度兩項嚴格制度。楊偉民稱，那些不顧生態環境盲目決策、造成嚴重後果的領導幹部，不能把一個地方環境搞得一塌糊塗，然後拍拍屁股走人，異地當官，要對其終身負責。在探索編制自然資源資產負債表(見另文)時，要對一個地區的水資源、環境狀況、林地、0開發強度等進行綜合評價，在領導幹部離任時對自然資源進行審計。

損害賠償制度則主要針對企業和個人。楊偉民表示，中國法律對造成生態環境損失的罰額太小，遠遠無法彌補生態環境受損程度和治理成本，更難以彌補對民眾健康造成的長期危害。要讓違法者掏出足額的真金白銀，甚至追究刑事責任。

參與三中《決定》起草組工作的中央財經領導小組辦公室副主任楊偉民指出，中國面臨的生態環境問題，盲目、無序、過度的開發是主因，但改革不到位、體制不完善、機制不健全是更深層面的制度原因。楊偉民表示，《決定》首次確立了生態文明制度體系，按「源頭嚴防、過程嚴管、後果嚴懲」的思路，闡述了生態文明制度體系構成及改革方向和重點任務。

楊偉民解釋，健全自然資源資產權、國家自然資源資產管理體制、自然資源監管體制、實施主體功能區制度、建立空間規劃體系、落實用途管制、建立國家公園體制是七個「源頭嚴防」制度，是建設生態文明和美麗中國的治本之策。

## 首提自然資源資產權制度

《決定》首次提出要「健全自然資源資產產權制度」，備受學界和社會關注。國家行政學院經濟學教研部副主任張孝德接受本報採訪時稱，此項改革是「革命性」舉措，是將生態環境保護納入市場化管理的重要前提，要讓自然資源有價值，必須讓市場為它定價，而前提就是建立產權制度。楊偉民表示，該制度就是要對中國的水流、森林、山嶺、草原、荒地、灘塗等自然生態空間進行統一產權確證登記，形成歸屬清晰、權責明確、監管有效的自然資源資產產權制度。

楊偉民指出，中國要探索建立統一行使對全國960萬平方公里陸地及其領海的用途管制職責，對各類自然生態空間進行統一的用途管制制度，對

## 設資產負債表「黑名單」難舉債

環保部新聞發言人陶德田表示，自然資源資產負債表是將某個地區的自然資源受損程度、開發程度、破壞程度以及破壞生態環境的責任方進行確定，由環保部門將這張「黑榜」提供給銀行、保險公司，作為當地政府、企業的信用條件。自然資源資產負債表中「表現」不好的企業，將有可能在今後的貸款中受到限制。



環保部將開展排污許可證管理條例的前期研究論證工作，對企業排放總量進行限制。 資料圖片

## 排污許可證有望出台

香港文匯報訊(記者 馬靜 北京報道) 十八屆三中全會《決定》出多項生態文明改革措施，有些正在悄然成行。環保部負責人日前表示，將開展排污許可證管理條例的前期研究論證工作。有專家指出，在完善污染物排放許可制方面，港台以及外國的經驗值得借鑒。

楊偉民指出，排污許可制是國際通行的一項環境管理的基本制度，香港、台灣已對排放水、大氣、噪聲污染等行為實行許可證制度。內地在20世紀80年代末就提出建立污染排放許可制，但目前仍未完全建立，立法層次低，許多還是政策性規定，地區之間很不平衡。

楊偉民認為，排污許可制的核心是排污者須持證排污，該舉措有利於將環保法律法規、總量減排責任、環保技術規範落到實處，有利於環保執法部門

依法監管。他又說，為此要加快立法進程，盡快在內地範圍建立統一公平、覆蓋主要污染物的排放許可制。

## 專家倡效法港台美經驗

據悉，2003年原國家環保總局就啟動《排污許可證管理條例》立法工作，2009年推出徵求意見稿後，該條例遲遲未能出台。

專家提出，香港和台灣的經驗值得學習，美國的經驗也值得借鑒。比如，將企業排污信息公開。值得一提的是，三中全會結束不久，環保部有關負責人就表示，環保部即將開展排污許可證管理條例的前期研究論證工作。還有專家說，北京市正在研究發放排污許可證。排污許可證是給每個企業發放一個許可證，對排放總量進行限制。

## 環團盼加大參與程度



公眾環境研究中心主任馬軍。

香港文匯報訊(記者 馬靜 北京報道) 著名民間環保人士、公眾環境研究中心主任馬軍向本報表示，此番三中全會公佈的系列環保改革措施釋放出了積極信號，將環境保護和生態文明提升到一定高度，也為民間環保組織進一步開展環保行動提供了一定的制度保障和指導意見。下一步希望當局能夠將各項制度落到實處，同時提升環保組織在生態文明建設中的參與程度。

馬軍所在的公眾環境研究中心是一家非營利性環境機構，作為內地NGO環保組織負責人代表，馬軍對此次三中全會的《決定》給予讚賞，特別肯定了其中將自然資源保護與市場經濟結合相關政策。不過，馬軍指出，自然資源保護絕不能僅僅依靠經濟市場，還需要法規、監管、社會公開、監

督等保障機制。

## 加強社會監督 推動綠色生活

馬軍表示，生態文明建設要實現人人參與、公眾參與，NGO組織的力量就顯得尤為重要。NGO環保組織有待於各界的理解和適應，當前仍然有些地方政府認為NGO是在添亂。其實，NGO組織可以協助相關部門落實各項政策，可以充分發揮監督作用。當然這也需要政府重視NGO組織的力量，並把相關方面進一步向社會公開。

環境保護部部長周生賢日前就三中全會的《決定》解讀中指出，要及時公佈環境信息，加強社會監督。他指出，要健全舉報制度，鼓勵公民、法人和其他社會組織就生態環境問題進行舉報，切實保護舉報人合法信息。要發揮公眾、媒體和社會組織的監督作用，構建全民參與的社會行動體系，推行綠色健康文明的生活方式。他還提出，要強化環境信息公開，擴大公開範圍，完善公開方式，保障公眾環境知情權、參與權和監督權。

## 首批環保文件 全屬農村防污



環保部日前印發四項「農村指南」文件，涉及農村小型畜禽養殖的污染防治。 資料圖片

香港文匯報訊(記者 馬靜 北京報道) 環保部日前印發四項「農村指南」文件，成為十八屆三中全會《決定》發佈之後首批環保政策文件，直擊農村水資源安全等環保各項問題。

據悉，四項指導性文件包括《農村生活污水處理項目建設與投資指南》、《農村生活垃圾分類、收運和處理項目建設與投資指南》、《農村飲用水水源地環境保護項目建設與投資指南》和《農村小型畜禽養殖污染防治項目建設與投資指南》。

《農村飲用水水源地環境保護項目建設與投資指南》提出，農村飲用水源選址工程技術、隔離防護設施、農村飲用水源污染防護技術等方面的投資與建設的規範，要求在飲用水源污染防護過程中，除採用生物防護之外，還建議建設集中式污水處理處置設施。

## 問題：農村污水漸威脅城市

該等文件發佈之前，農村污水排放標準主要沿用《城鎮污水處理廠污染物排放標準》的一級標準，這對於技術和經濟都薄弱的農村來講是一個相當大的挑戰和難題。《農村生活污水

處理項目建設與投資指南》根據農村的特徵以及污水的去向，制定了合適農村的污水排入標準，將引導農村污水處理技術的健康發展。

隨着農村的發展和小城鎮建設的加速，農村污水問題開始不斷顯現，不僅對農村水環境造成破壞，還將威脅城市飲用水源，農村環境治理刻不容緩。農村環境問題也引發當局關注。在10月，國家主席習近平、總理李克強分別就農村環保問題做出重要指示。

## 目標：2年後處理率增至10%

根據環保部的規劃，到2015年，農村污水處理率要從目前的2%提高到10%，鄉鎮污水處理率要從目前的10%提高到35%。

數據顯示，內地目前約有60萬個行政村，按照其中20萬個行政村迫切需要治理，每個行政村需要100萬元(人民幣，下同)，按中央和地方各投資50%測算，共需中央財政投入1,000億元。

隨着三中後首批環保文件的出台，內地環境保護和生態文明必將掀開一番實幹真幹，落到實處的進程。



## 貴陽遠眺

國務院去年12月批准《貴陽建設全國生態文明示範城市規劃》，支持貴陽到2020年建成「全國生態文明示範城市」，貴陽現已初具生態文明規模。