學習時報

2014 年 5 月 5 日

第 735 期

STUDY TIMES

中共中央党校主管主办　　报名题字:江泽民

网址：www.studytimes.cn　周一出版　国内统一刊号:CN11—0137　代号：1—267

■导读

大国外交新思维 与中国的国际责任 …… 2 版

为什么要选择协商民主 …… 3 版

2014 年世界经济 形势谨慎向好 …… 4 版

以科学治理提升反腐绩效 …… 5 版

应急管理新思维 …… 6 版

打开国防和军队改革的 活力闸门 …… 7 版

“ 四化一驱动 ”： 探索全面深化改革的路径 …… 8 版

告别功利化的教育 …… 9 版

培养好干部的四个着力点 …… 11 版

在深化改革进程中推进美丽中国建设

——环境保护部部长周生贤答本报记者问

高层／访谈

□本报记者　李玉梅

记者：周部长您好！党的十八大以来，党中央、国务院在推进生态文明建设和加强环境保护方面，提出了一系列重要理念和要求。对此，您认为主要可以概括为哪些方面？

周生贤：好的。党的十八大以来，习近平总书记、李克强总理对生态文明建设和环境保护提出了一系列新思想新论断新要求，主要集中在以下几个方面。

一是探索环境保护新路。习近平总书记指出，用生态文明的理念来看环境问题，其本质是经济结构、生产方式和消费模式问题。要从宏观战略层面切入，搞好顶层设计，从生产、流通、分配、消费的再生产全过程入手，制定和完善环境经济政策，形成激励与约束并举的环境保护长效机制，探索走出一条环境保护新路。

二是正确处理保护与发展的关系。习近平总书记指出，正确处理好生态环境保护和发展的关系，是实现可持续发展的内在要求，也是推进现代化建设的重大原则。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。李克强总理强调，经济发展和生态保护要“ 双轮驱动 ”，在保护生态中实现经济发展和民生改善。

三是让生态系统休养生息。习近平总书记指出，要让透支的资源环境逐步休养生息，扩大森林、湖泊、湿地等绿色生态空间，增强水源涵养能力和环境容量。科学布局生产空间、生活空间、生态空间，给自然留下更多修复空间，划定并严守生态红线。

四是加快健全生态文明制度。习近平总书记强调，加强生态环境保护，推进制度创新，努力从根本上扭转环境质量恶化趋势。再也不能简单以国内生产总值增长率论英雄，要建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。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，而且应该是终身追究。李克强总理强调，要实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，切实做到用制度保护生态环境。

五是认真解决关系民生的突出环境问题。习近平总书记把环境保护作为保障和改善民生的一项重要任务，强调要以解决损害群众健康突出环境问题为重点，强化水、大气、土壤等污染防治。李克强总理提出坚决向污染宣战，铁腕治污加铁规治污，用硬措施完成硬任务。

六是狠抓节能减排。习近平总书记强调，要加强污染物减排，不断改善环境质量。李克强总理指出，要坚定不移地推进节能减排，努力走出一条能耗排放做“ 减法 ”、经济发展做“ 加法 ”的新路子，改善环境和保护生态，提高人民生活质量。

记者：党的十八届三中全会吹响了全面深化改革的号角。在生态环境保护领域，环保部门有哪些改革思路和重要部署？

周生贤：党的十八届三中全会作出《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），要求紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革。中央《决定》重要举措分工分解了 336 项任务，其中我部牵头的 5 项、参与的 32 项。具体而言，推进生态环境保护领域改革，我们将着重把握以下几个方面。

一是改革的指导思想。按照“ 源头严防、过程严管、后果严惩 ”的总体思路，以推进生态文明、建设美丽中国为根本指向，坚持新型工业化、城镇化、农业现代化、信息化和生态化“ 五化 ”同步，从宏观战略层面切入，从再生产全过程着手，从形成山顶到海洋、天上到地下的所有污染物严格监管制度和一体化污染防治管理模式着力，主动遵循、准确把握生态环境特点和规律，维护生态环境的系统性、多样性和可持续性，增强生态环境监管的统一性和有效性。

二是改革的目标。在生态环境保护领域，推进国家治理体系和治理能力现代化。建立系统完整的生态文明制度体系，提高环保系统干部队伍能力。

三是改革的主攻方向和着力点。根据生态文明建设的新要求，从落实《决定》提出的有关制度入手，改革生态环境保护管理体制，建立和完善严格的污染防治监管体制、生态保护监管体制、核与辐射安全监管体制，以及配套的环境影响评价体制、环境执法体制和环境监测预警体制。

四是改革的路线图和时间表。对于方向明确又立即可行的改革事项，要加快推进；对于认识还不深入，但又必须推进的，大胆探索，有的要先行试点；对涉及面广、基础又很薄弱，需要中央决策的，要加快研究提出改革思路。

今年，我部将启动 10 项改革工作任务。一是严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度；二是及时公布环境信息，健全举报制度；三是完善污染物排放许可制，实行企事业单位污染物排放总量控制制度；四是对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度；五是建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制；六是完善发展成果考核评价体系，建立生态文明建设目标体系；七是建立空间规划体系，划定生态保护红线；八是实施主体功能区制度，建立国家公园体制；九是探索编制自然资源资产负债表，开展国家环境资产核算方法体系研究；十是发展环保市场，推行排污权交易制度。

记者：今年的政府工作报告提出，“ 要像对贫困宣战一样，坚决向污染宣战 ”，显示了政府治理污染的坚定决心。环保部门将重点做好哪些工作？

周生贤：政府工作报告提出坚决向污染宣战，体现了党和国家对治理污染紧迫性和艰巨性的清醒认识，彰显了以人为本、执政为民的宗旨情怀和强烈的责任担当精神。

对于环保部门来说，坚决向污染宣战，要打好大气、水、土壤污染防治三大战役。以改革创新为动力，积极探索环境保护新路，用铁规铁腕强化污染防治，着力解决损害群众健康的突出环境问题，逐步改善环境质量。

第一，继续深化大气污染防治。国务院印发《大气污染防治行动计划》（简称《大气十条》）以来，我部积极协调地方政府和有关部门，狠抓贯彻落实。一是分解落实责任。国务院办公厅印发重点任务部门分工方案，有关部门印发京津冀及周边地区落实《大气十条》的实施细则，与各省（区、市）签订大气污染防治目标责任书。二是细化配套政策。共有 22 项，已出台环保电价、专项资金、新能源汽车补贴、油品升级价格等 6 项配套政策，发布 18 项污染物排放标准、9 项技术政策、19 项技术规范。三是完善监测预警应急体系。出台加强重污染天气监测、预警和应急管理工作的政策文件，实时发布 74 个城市 PM2.5 等监测数据；新增 87 个城市具备 PM2.5 监测能力，于 2014 年 1 月起发布监测数据。四是加强大气综合治理。落实重点行业整治、产业结构调整、优化能源结构、机动车污染治理等措施。五是推进区域协作机制。建立京津冀及周边地区、长三角大气污染防治协作机制和全国大气污染防治部际协调机制。六是强化各项保障措施。中央财政设立大气污染防治专项资金，2013 年安排 50 亿元支持京津冀及周边地区大气治理项目，2014 年安排项目资金 100 亿元；安排 6.4 亿元支持 12 个重点城市燃煤锅炉烟尘治理。启动实施“ 清洁空气研究计划 ”。

下一步，我们将继续把大气污染防治作为重中之重，深入实施《大气十条》，以雾霾频发的特大城市和区域为重点，以 PM2.5 和可吸入颗粒物（PM10）治理为突破口，抓住产业结构、能源效率、尾气排放和扬尘等关键环节，健全政府、企业、公众共同参与新机制，实行区域联防联控，让人民群众早日享有更多蓝天白云。

第二，强化水污染防治。制定实施《清洁水行动计划》，抓“ 两头 ”、带“ 中间 ”，在确保饮用水源地等水质较好水体稳定达标、水质不退化的同时，集中力量把劣Ⅴ类水体治好，尤其是消灭一批影响群众多、公众关注高的城镇黑臭水体，带动一般水体污染防治。推进重点流域和地下水污染防治，加强水质较好湖泊生态环境保护，综合防控海洋环境污染和生态破坏。

第三，抓好土壤污染治理。制定实施《土壤污染防治行动计划》，加强监督管理，切断各类污染源，遏制土壤污染扩大趋势；深入推进土壤污染治理修复，实施土壤修复工程，逐步改善土壤环境质量；加强污染地块开发利用监管，维护人居环境健康。深化以奖促治政策，继续推进农村环境连片整治，整治农业面源污染，建设生态文明示范乡镇和村庄。

记者：主要污染物总量减排是改善环境质量的重要手段。“ 十二五 ”以来减排工作进展如何？环保部门将采取哪些措施推进减排工作？

周生贤：“ 十二五 ”以来，通过强化目标责任考核，狠抓工程减排、结构减排、管理减排，全国化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物排放总量分别比 2010 年下降 7.8%、7.1%、9.9%和 2.0%。全国城市污水处理率由 2010 年的 76.9%提高到 2013 年的 87.9%，脱硝机组占火电总装机容量比例由 11.2%提高到 50%，脱硫机组装机容量比例由 82.6%提高到 90%以上。总的来看，全国化学需氧量、二氧化硫减排进展超过预期，氨氮减排进度与时间进度基本同步，而氮氧化物后两年减排任务艰巨。

2014 年确定的年度减排目标任务是：二氧化硫、化学需氧量和氨氮排放量分别比上年减少 2%，氮氧化物减排 5%。实现上述目标必须有坚定的决心和过硬的措施，我部将重点抓好以下工作。一是继续强化减排目标责任制。严格考核各地总量减排目标完成情况，对完不成任务的，加大问责力度。二是全面推进“ 六厂（场）一车 ”（污水处理厂、造纸厂、畜禽养殖场、火电厂、钢铁厂、水泥厂和机动车）重点工程。力争新增城镇污水处理能力 1000 万吨，燃煤电厂脱硫改造 1500 万千瓦、脱硝改造 1.3 亿千瓦，淘汰黄标车和老旧车 600 万辆。三是落实配套政策。加快出台《排污权有偿使用和交易试点工作指导意见》等文件，提高重点行业排放标准，切实加强环境监管，严格落实脱硫脱硝除尘电价。四是加强部门联动。联合农业部推进畜禽规模养殖污染防治，与公安等部门合作加快淘汰黄标车，配合工信部门加快淘汰落后产能。

记者：环境保护是生态文明建设的主阵地。去年 6 月以来，环保部门在推进生态文明建设示范区方面取得重要进展，请问下一步有哪些安排？

周生贤：去年 6 月，经中央批准，我部组织开展的“ 生态建设示范区 ”更名为“ 生态文明建设示范区 ”。这充分体现了中央对充分发挥环境保护在生态文明建设中主阵地作用的高度重视。中央批准更名后，我部印发《关于大力推进生态文明建设示范区工作的意见》、《生态文明建设试点示范区指标》等文件，新增 72 个生态文明建设试点。目前，全国已有 16 个省（区）开展生态省（区）建设，1000 多个市（县）开展生态市（县）建设，建成国家级生态市（县）55 个、国家级生态乡镇 2986 个。生态文明建设示范区已成为推进生态文明建设的重要载体和有效途径。

与“ 生态建设示范区 ”相比，“ 生态文明建设示范区 ”的内涵更加丰富、标准更高、范围更广，我部将在认真总结生态建设示范区实践经验的基础上，做好以下几方面工作。一是加快完善生态文明建设示范区评估标准、指标体系和管理规程，充分体现把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设之中的理念，引导已命名的生态建设示范区向生态文明建设示范区过渡。二是大力推进生态省建设，加大直辖市、计划单列市和省会城市建设生态市力度。三是扩大生态文明建设试点的类型和范围，探索跨区域协调工作机制，推动建立重点行业生态文明建设示范基地。四是组织开展示范区生态文明建设情况评估，总结经验模式，组织宣传推广，充分发挥示范区示范和引领作用，推进生态文明建设迈上新的台阶。

◆观察员

确立“ 生态保护红线 ”

□石　伟

近日，十二届全国人大常委会第八次会议表决通过了修订后的《中华人民共和国环境保护法》。时隔 25 年，历经 4 次审议，修订后的环保法终于“ 出笼 ”。新环保法中，首次将“ 生态保护红线 ”写入法律。这是继“ 耕地保护红线 ”之后的又一次国家层面的“ 红线 ”表达。

所谓红线，是改革发展过程中设定的“ 不可逾越的界限 ”。从语气上来看，红线的规定无疑比一般的规则设定要程度更强、地位更优。习近平总书记在中央政治局就大力推进生态文明建设集体学习时专门强调：“ 要牢固树立生态红线的观念。在生态环境保护问题上，就是要不能越雷池一步，否则就应该受到惩罚。”此语一出，更是明确表达了中央对生态保护红线的迫切关注。

目前我国生态环境形势严峻，以细颗粒物（PM2.5）为代表的大气污染、以重金属污染为代表的土壤污染、以地下水污染为代表水体污染日益突出，与人民群众日益提高的环境质量要求差距不断拉大，同时经济社会发展的环境基础也变得不容乐观。新环保法规定，国家在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线，实行严格保护。此时，生态保护红线的提出十分及时。

当今之中国，经济建设依旧是我们的中心工作。如何处理好经济发展同生态环境保护之间的关系，是生态保护红线能否实现的关键。“ 经济体制和生态文明体制改革专项小组 ”的设立，就体现了中央希望推进经济社会发展与环境保护协调发展的改革意图。新环保法对协调发展的先后顺序作了原则性的规定——“ 保护优先 ”。保护优先的原则为生态保护红线的落实，开辟了重要的制度入口。

划定生态保护红线，政府应发挥主导作用。李克强总理曾指出，“ 基本的环境质量是一种公共产品，是政府必须确保的公共服务 ”。政府要建立生态、资源和环境风险监测预警和防控机制，完善基于生态保护红线的产业环境准入机制，实施生态保护红线区域补偿机制，健全排污权有偿交易机制，实行最严格的源头保护制度。

回顾以往，生态保护红线观念未能确立的原因很多。其中重要的一点，就是领导干部的考评制度存在漏洞。部分领导干部以个人政绩为导向，不顾资源环境承载能力，片面追求经济发展的速度，造成了环境污染严重。习近平总书记特别强调，不能简单以 GDP 论英雄，要树立正确政绩观。为此，中央要求对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核。同时，探索编制自然资源资产负债表，对领导干部实行自然资源资产离任审计，建立生态环境损害责任终身追究制，用更加科学的考评制度引导干部。

“ 生态保护红线 ”写入新环保法，是党的十八届三中全会《决定》中改革举措的又一次国家制度化。这种执政党决议有序合理转化为国家法律的过程，是建设法治中国的重要环节，也是我们党依法执政的重要体现。作为一种成熟的治理方式，法治将会为生态红线观念的树立和巩固提供重要保障。

著名法学家霍姆斯曾说，“ 法律的生命不在于逻辑，而在于经验 ”。围绕生态保护红线的众多制度设计初衷虽好，重点难点却在落实。这需要立法、执法、司法等国家机关各司其职，也需要领导干部端正个人政绩观，还需要市场主体的广泛参与。我们相信，做到了这些，马克思早在 170 年前所说的“ 人化的自然 ”将会走向和谐，而不是极端。

◆关注点

沪港通的改革意义

□陈启清

党的十八届三中全会明确提出“ 推动资本市场双向开放 ”，近期中国证券监督管理委员会、香港证券及期货事务监察委员会决定开展沪港股票市场交易互联互通机制试点（以下简称沪港通），就是贯彻落实十八届三中全会精神的一项重要举措。

沪港通允许两地投资者通过当地证券公司（或经纪商）买卖规定范围内的对方交易所上市的股票。沪港通包括沪股通和港股通两部分：沪股通，允许投资者委托香港经纪商买卖规定范围内的上海证券交易所上市的股票，实现了上海股票市场向海外资金的开放；港股通，允许内地投资者委托内地证券公司买卖规定范围内的香港联合交易所上市的股票，实现了国内资金对海外股票市场的投资。沪港通的本质是资本市场的双向开放，它在上海和香港股票市场之间建立了全新的合作机制，实现了境内外股票市场的互联互通，不仅有利于上海、香港股票市场各自的独立发展，也必将推进上海和香港股票市场之间的一体化进程，提高我国股票市场在全球市场上的综合竞争力。

但沪港通的意义绝不限于推动市场的发展，更是中国金融改革的重要一步，在全面深化改革开放的背景下要更加重视沪港通的改革意义。

沪港通本身就是改革。沪港通是股票市场的一项制度变革。在沪港通推出之前，为方便内地投资者投资香港股票市场，我国建立了 QDII（合格境内机构投资者）制度，同时为了方便境外投资者投资内地股票市场，我国也建立了 QFII（合格境外机构投资者）制度，但这两项制度一则额度有限，二则仅限于机构投资者。沪港通创立了国内投资者向海外投资和海外投资者向境内投资的新渠道，符合条件的机构投资者和个人投资者均可以向对方市场投资，与 QDII 和 QFII 相比，既扩大了投资者范围，又有更大的额度和灵活性，实现了国内外资本在沪港通下的自由流动，是打通内地和香港股票市场的一项新的制度设计。

当然，沪港通不只是股票市场的一场制度变革，它也是推动资本项目可兑换和人民币国际化的一项重大改革。资本项目可兑换是我国未来一项重要的金融改革，从各国经验来看，资本项目可兑换风险很大，把握不好将给一个国家带来重大危机。沪港通是资本项目下的跨境投资，可看作中国在资本项目可兑换方面的一个新探索，它为资金在海内外自由流动打开了一个口子，提供了可能。但同时，这个口子又在一定额度内，这就控制了资金自由流动的风险。沪港通也是人民币国际化的重要举措。无论是港股通还是沪股通，都是用人民币来进行交易和结算，通过港股通，人民币获得了一个新的对外输出的渠道，扩大了人民币跨境投资和跨境使用的范围；通过沪股通，留存在海外的人民币获得了一个新的回流大陆的渠道，增加了海外人民币的投资渠道，从而也将鼓励更多的市场主体使用人民币、拥有人民币，这最终将促进人民币的国际化进程。

沪港通将推动更多改革。首先，沪港通实现了上海市场和香港市场的双向开放，实现了资金的双向流动，这种开放和流动一定会对双边的制度对接提出要求，这将直接推动内地资本市场的规则、制度、理念、机制、监管等各个领域的改革与完善，逐步与国际成熟标准接轨。其次，开放将带来竞争，竞争将推动改革。沪港通下，投资者获得了在境内自由投资的权利，两地股票市场之间将出现一定的竞争效应，竞争将推动内地加快市场化导向的制度改革。最后，香港市场的示范效应将带动改革。与内地股票市场相比，香港股票市场运行时间更长，市场化程度更高，制度更为成熟，投资者也相对理性。通过放开内地投资者投资香港市场，内地投资者将得以直接领略成熟股票市场的运作之道，领略成熟上市公司的治理之道，而这些将通过投资者的行为推动国内股票市场运作机制和上司公司治理结构的变革。香港成熟的投资者进入内地股票市场，也将成为推动市场制度改革和完善的一支力量。

总之，沪港通实现了上海、香港两地股票市场的双向开放，它不仅是推动两地市场发展的重要措施，更是中国金融全面深化改革开放的重要举措，将成为推动中国金融改革的重要力量。

责任编辑 李玉梅

E-mail:studytimes1@126.com