生态文明制度建设的路径

□庄稼汉 李宏伟

建设生态文明关键在于制度建设、根本在于制度建设。习近平总书记强调：“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。”

生态文明制度建设存在的主要问题

当前，生态文明制度设计缺乏统筹思维，制度碎片化现象突出，制度之间缺乏衔接，制度缺失严重。

经济社会发展考核评价体系不合理。部分地区仍然存在片面强调经济发展的现象，片面追求GDP的高速增长，过多依靠高投入、高消耗的粗放型经济发展方式，“先污染后治理”的现象没有根本扭转，在干部选拔任用上，重视经济发展情况的考核，忽视生态环境保护情况的评价。

生态环境保护责任追究体系不完善。从地方政府的责任落实上看，还存在生态环境保护情况与干部选拔任用挂钩不紧的问题，过多看重经济社会发展的显性政绩而忽视生态环境保护的隐性政绩；从职能部门的责任落实上看，管发展也要管生态环境保护的要求、生态环境保护“一岗双责”的要求没有真正落实到位，“齐抓共管”变成环保部门“单家独斗”，“责任共担”变成环保部门“一家担责”；从企业的责任落实上看，还存在“违法成本低，守法成本高”的现象。

生态环境监管体系不健全。在源头监管方面，还存在重项目环评、轻区域环评的现象，生态红线划定工作整体滞后等问题；在过程监管方面，还存在在线监控体系覆盖面相对不足、排污许可管理不到位等问题；在结果严惩方面，还存在以行政处罚代替法律追责、执法部门联动协作机制不健全等问题。

从三个方面建设生态文明制度

加强生态文明制度建设包括方方面面，重点要抓好三个方面的制度体系建设。

建立完善符合生态文明要求的经济社会发展评价体系。

完善经济社会发展考核评价体系，把资源消耗、环境损害、生态效益等体现生态文明建设状况的指标纳入经济社会发展评价体系。考核评价具有“指挥棒”作用，是生态文明建设的重要先导制度。全国不少地方做了有益探索，比如，福建省取消了对34个县市的地区生产总值考核，实行生态保护优先和农业优先的绩效考评方式。

建立健全符合生态文明建设要求的责任追究体系。

落实最严格的地方政府属地责任。新修订的《环保法》明确规定，地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责；国家实行环境保护目标责任制，并将完成情况纳入地方政府考核内容，作为其考核评价的重要依据。环保目标责任制是环境保护的龙头制度，是落实政府属地责任的重要抓手。为进一步落实地方政府的属地责任，福建省环保厅坚持问题导向和目标导向，对市长环保目标责任考核内容进行全面改革。坚持目标导向就是要推动属地责任的标准、要求从模糊向明晰的转变，制定各城市的空气质量考核要求时，明确各市空气达标天数比例必须达到95%以上，达不到要求的扣减分数，超过比例的相应加分，通过对空气质量目标量化考核，有效遏制了空气质量下降的趋势。

落实最严格的部门监管责任。如何强化相关部门的监管责任，形成持续促进生态建设的长效合力，成为当务之急。福建省率先进行了探索，出台了环保监管“一岗双责”暂行规定。一是明确了职责。除规定环保部门对环境实施统一监管外，还规定了省直44个相关部门和单位的监管责任。二是强化了问责。对环保工作没有落实到位的，追究相应的责任。

落实最严格的企业主体责任。落实企业的主体责任，落实企业的环保管理责任制，将环境保护责任落实到每个生产环节、每个生产岗位；落实环保责任的奖惩制度，通过完善质控考核办法等考评机制，在企业内部形成环境保护人人有责的奖惩导向；落实企业内部问责制度，落实严格的责任追究措施，一旦发生环境问题，都要进行问责和处理，以此来强化企业的环保责任。

建立健全源头严防、过程严管、后果严惩的监管体系。

深化源头监管。一是将区域规划环评作为促进转变经济发展方式的重要手段，对于布局在流域上游地区、城市上风向、居民密集区等环境敏感区的项目，采取更加严格的审查措施，采用更加先进的治理设施，落实更加严格的环保要求，强化区域布局和产业布局的底线思维和环境约束。同时，严格项目环评，从严从紧控制“两高一资”、低水平重复建设的项目，从源头堵住高污染高风险企业。二是严格环境准入。结合地方实际，在印染、皮革、造纸、水泥等行业制定并实施高于国家标准的排放标准。三是严格环保红线底线。根据区位条件和资源禀赋，将陆域红线划分为生物多样性保护红线、重要湿地保护红线等9类红线，将海域生态红线分为海洋自然保护区、海洋特别保护区等4个类型。对红线区实行最严格的管控措施，禁止一切与生态保护无关的开发建设活动，通过划定红线，筑牢安全防线、守住环保底线，用“线”来划“限”，来定规则、定规矩。

创新过程管理。一是严格执行排污许可证制度，实现管理规范化。福建省制定出台了排污许可证管理办法，将工程项目环保竣工验收作为排污许可证申领的条件之一，以取得排污许可证为开展生产经营活动的必备条件，加强对污染源的监督管理，有效控制好减少排污总量，规范排污行为。二是加强监测预警，实现管理精细化。建设水质、空气等环境因子的自动化监测系统，以先进的技术手段，实现对环境质量变化的及时掌控。对于环境质量的异常波动，强化监测预警、倒查环境隐患。三是严密监控，实现管理动态化。扩大污染源在线监控覆盖面，对企业的排污行为做到全程监控。同时，推进污染源监控数据的信息公开，发挥社会的监督作用，实现过程监管的公开透明。

强化结果严惩。一是严厉打击。采取不定时、不打招呼，直奔现场、直接取证的措施，严厉查处各种违法排污行为。二是严厉惩处。对环境违法企业，不仅从经济上严查重罚、限期治理，还要充分运用“两高司法解释”，对于达到入刑标准的案件要坚决移送、毫不手软，不以行政处罚代替刑事处罚，强化重典治污的威慑力。三是严密机制。建立环保、公安、检察、法院等部门联动执法协作机制，提高案件办理水平，确保案件办理效果，加大宣传力度，提升法律敬畏意识。

（作者系福建省环保厅党组书记、厅长；中央党校马克思主义理论教研部副教授）



“党规党纪严于国法”对纪检的要求

□梅河清

党的十八届四中全会通过的《决定》明确指出“党规党纪严于国家法律”，这是我们党历史上第一次在全会文件中提出的鲜明观点和重要论断，对进一步推进党的纪律建设、依规依法加强反腐倡廉工作有十分重要的指导作用。

要求纪检须带头依规依法履职

依规依法加强执纪办案工作。重点抓好以下工作：一是严明政治纪律和政治规矩。检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况，是党章赋予纪委的重要职责。因此，加强对政治纪律执行情况的监督检查，坚决查处上有政策、下有对策，有令不行、有禁不止行为，保证中央政令畅通，是各级纪检监察机关首要的政治任务，也是依规依法履职的应有之义。二是坚持依纪依法办案。公正是法治的生命线，也是反腐败查办案件工作的生命线。按照事实认定符合客观真相、办案结果符合实体公正、办案过程符合程序公正的要求，坚持以事实为依据、以法纪为准绳，把依纪依法的要求贯穿于办案工作全过程，尤其要重视证据的收集与使用，做到事实清楚、证据确凿、定性准确、处理恰当、程序合法、手续完备，把每个案件都办成经得起实践、历史和法纪检验的铁案。三是强化以案治本工作。全面把握当前反腐败斗争的立场、目标和重点，在继续加大办案力度、坚决遏制腐败蔓延势头的同时，围绕办案中暴露出来的问题，按照个别案件发生从干部思想上找原因、普遍发生案件从制度上找原因、反复发生案件从机制上找原因的要求，总结教训、研究规律，有针对性采取措施，切实加强廉政风险防控，推动办案成果向治本成果转化，构筑“不能腐”的制度防线。

依规依法开展监督问责工作。一是加强对纪律执行情况的监督。自觉履行《党章》和《行政监察法》赋予纪检监察机关执纪监督职责，坚决维护党的各项纪律，带头同违反党纪的行为作斗争，确保党规党纪的刚性约束。二是依规依法反对和克服“四风”。重点查处十八后、“八项规定”出台后、群众路线教育实践活动后仍然顶风违纪的行为，同时针对作风问题具有顽固性、反复性等特点，要进一步完善暗访、查处、曝光、问责“四位一体”的长效工作机制，使作风建设落地生根、成为新常态。三是依规依法开展问责工作。以落实党风廉政建设党委主体责任和纪委监督责任为抓手，突出问责，坚持“一案双查”，对违反党的政治纪律和政治规矩、组织纪律，“四风”问题突出、发生顶风违纪问题，出现区域性、系统性腐败案件的地方、部门和单位，既追究主体责任、监督责任。通过加大问责力度，把责任落实下去，切实解决当前群众反映强烈的“为官不为”现象。

依规依法推进制度建设。四中全会提出要“形成配套完备的党内法规制度体系”，这是建设中国特色社会主义法治体系的重要内容。近年来，各级党组织高度重视制度建设，建立了一套针对性强、行之有效的反腐倡廉制度体系。当前和今后一个时期，应着眼于解决制约反腐败工作的深层次问题，以深入贯彻四中全会精神为契机，以遏制和预防腐败现象为目标，以强化权力监督为核心，以完善惩治和预防腐败体系为主线，坚持以法治思维和法治方式推进反腐倡廉法规制度建设，着重建立健全“两个体系”。一方面，按照“法无授权不可为、法无规定皆可为、法定职责必须为”的原则，督促有关职能部门加快建立权力清单、负面清单、责任清单制度，推动权力规范公开运行，努力形成科学有效的权力运行监督体系。另一方面，认真抓好中央惩防腐败体系五年规划工作任务落实，坚持把以案治本、跟案预防作为抓手，进一步建立健全防止利益冲突工作规范，深入开展制度廉洁性评估，积极探索“制度十科技十文化”源头防腐新路子，不断健全反腐倡廉法规制度体系，形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。

要求纪检须做遵纪守法的模范

强化“依规治党、依法执政”的理念。四中全会《决定》明确要求“党的各级组织和广大党员干部不仅要模范遵守国家法律，而且要按照党规党纪高标准严格要求自己”。作为党的专门执纪监督机关，我们不仅要依照宪法法律履行职责，更要根据党章开展执纪监督工作，教育引导党员干部树立党的观念，学习党章、遵守党章、贯彻党章、维护党章，加强党性修养，履行党员义务，遵守党的纪律，切实维护党规党纪的严肃性和权威性。

强化“德法相依、尊法尚德”理念。再好的法规制度体系，最终还要靠人来执行。反腐败的实践一再证明，党员干部走上违纪违法道路，根本在于思想滑坡、道德蜕变。因此，应加大理想信念和法纪教育力度，引导广大党员干部信守宗旨、心存敬畏、慎独慎微、勤政廉政。应大力推进廉洁文化引领工程，继承和弘扬中华民族优秀传统文化，把“孝悌忠信礼义廉耻”的理念融入廉洁文化建设之中，实现德治与法治相统一、他律和自律相结合、道德教化和法制手段兼施，让道德和法制内化于心、外化于行，这也是我们党治国理政的重要理念，是社会主义法治的鲜明特色。

强化“正人先正己、打铁自身硬”的理念。强化法治意识，带头深入学习四中全会精神，系统学习法律法规和党内规章制度，提高依纪依法履职水平，增强以法治思维和法治方式反腐败的能力；强化党性意识，对党忠诚，坚持原则，敢于碰硬，勇于担当，自觉维护和执行党的各项纪律；强化廉洁意识，不负组织的信任和重托，心存敬畏和戒惧，做忠诚、干净、担当的模范，当遵纪守法的表率。

（作者系中共广州市纪委常委、市监察局副局长）

农民市民化需要“三向”

□刘 奇

城镇化的本意应是居民不论在哪里生活都能享受到与城市相仿的公共设施和公共服务。数以亿计的中国农民之所以千方百计都想挤入县以上城市，是因为二元制度推高了那里的“两公”水平。由此导致社会上对城镇化的理解陷入误区，认为农民只有进到县城以上的城镇，才能成为市民，才算实现了城镇化。这是典型的城乡二元思维，与中国国情、国际惯例、城镇化规律和城乡一体化战略等诸多方面相悖逆。这是因为：一是不符合中国现实；二是不符合国际惯例；三是不符合城镇化规律；四是不符合城乡一体化战略；五是不符合农民是一种职业的社会分工。

“三农”问题的病根是城乡二元结构，推进农民市民化的制度设置，理应以瓦解和破除二元制度为根本，绝不能以保护和助长二元制度为目标。因此，新制度的建立须摒弃二元思维的旧定式，树立三向思维的新理念。所谓三向思维，就是“向左进城、向右入镇、向上提升”。

向左进城，即让一些有条件有能力的农民成为市民。户籍制度确立的二元社会结构造就了城乡居民权利的不平等。有研究表明，户籍作为资源配置和利益分配的最大凭据，计划经济时代附着在市民户口本上的特权有67种，已渗透到经济、政治、社会、文化等各个领域，并且盘根错节，互为依存，剪不断理还乱。尽管随着改革的深入，诸如粮票、油票等计划经济时代的福利早已取消，但与城市户籍密切相关的购房、购车、教育、社保、医保、养老等方面的诸多先赋性障碍，农民工仍被边缘化。中国城市化率已达54%，但真正具有城市户籍的人口只占35%。

现在地级市及县城户籍已经放开，但农民要进入“北上广”这样的特大城市仍很艰难。例如，北京现有800万“北漂”，每年转户指标只有18万，按此比例需要将近半个世纪才能转完。在住房方面，受雇农民工在单位宿舍住的占28.6%，在工棚住的占11.9%，在生产经营场所住的占5.8%，与他人合租住的占18.5%，独立租住的占18.2%，有13%的农民工在乡镇以外从业而每天回家居住，仅0.9%的农民工在务工地有自购房。在大城市里，农民只能迫于生活压力无奈选择住在城乡结合部或者城里的群租房中，买房对于绝大多数农民工来说是想也不敢想的事情。在劳动保障方面，与雇主或单位签订劳动合同的占41.3%，雇主或单位为农民工缴纳养老、工伤、医疗、失业和计生保险的比例只有15.7%、28.5%、17.6%、9.1%、6.6%。在今天的城市里，脏、累、差的工作是农民工的“专利”。即便农民工和市民同在一个单位，也不能一样累计工龄、评定职称、进修与培训。一遇经济不景气或政府治理整顿，可能就会成为无条件清退的对象，苦涩地回归农村将是他们摆脱不了的历史宿命。

向右入镇，即让绝大多数农民就近就地城镇化。小城镇及大农场正在受到上流社会的青睐，美国几位总统都喜欢在农场会见外国政要，世界上许多重大国际会议都选择到乡间小镇召开，世界第一届互联网大会选在浙江古镇乌镇召开，更不要说达沃斯论坛、博鳌论坛等名噪全球的会议了，欧洲许多国家正出现市民回流农村居住的风潮。中国农民不愿当小城镇的市民，是因为那里没有和大中城市相仿的公共设施和公共服务。

现在的问题是，如何使基本公共设施和公共服务这“两公”下乡，实现乡村的城镇化，让农民愿意在本土当市民？一条切实可行的做法是把靠行政手段形成的畸形资源集聚，再用行政干预的措施分散开来，即由顶层设计，通过政策动员推进四大资源下迁到强镇大村，由四大资源带动“两公”建设，推进小城镇发展。一是大学。大学对小城镇发展具有显著拉动作用，国外大多数名校都建在乡间小镇上。我国的大学和美国相比差距很大，美国3亿多人，3500多所大学，三分之二以上都在镇上。我国13亿多人，只有2300多所大学。按照美国的比例，我们还要办一万多所大学。办这些大学靠财政的力量是不可能的，应把城市大学拆分，鼓励到强镇大村去办二级学院或分校，以低成本带动小城镇扩张，实现大学带城，城校相长，互为促进，协同发展。这样不需政府大规模投资，就能够“四两拨千斤”。美国加州大学办了9个分校，每个都带起一个小城镇。二是医院。截至2013年底，全国城市共有医院近2.5万家，病床458万张，执业医生150万人，注册护士200万人，而居住着八九亿农民的农村，只有3.7万个卫生院，113万张病床，43万个职业医师，社区卫生服务中心8488个，病床16.8万张，执业医师13万。看病难依然是农民的痛。城市医疗资源下乡是医疗机构和农民双赢的大好事。国外许多著名医院都在乡间小镇上。三是研究机构。据估算，我国约有2500家大大小小的政策研究机构或智库，拥有35000名左右的政策研究人员。其他类型的科研机构和人员更多。我国许多研究机构都在大城市，国外的许多研究机构都在乡间小镇上，这些机构如下迁到小城镇，将是从根本上提高小城镇的竞争能力和资源集聚能力的砝码。第四是国企。从世界发达国家城镇化道路来看，许多小城镇都是围绕企业发展起来的，如西雅图的林顿镇是因为波音公司而出名，硅谷是因为高科技企业云集而发展。据调查，德国前100位的企业，只有3家企业总部设在首都，其他都在镇上。我国央企就有155家，全挤在首都，每个省几十上百家省级国企也都挤在省会，这些企业总部完全可以下迁到乡镇。“总部经济”的效应一经释放，带动小城镇的能量将是超常的惊人。

向上提升，即打通社会阶层流动的通道。现代社会一定是一个开放、公正、社会流动通畅的社会。现阶段农民从乡村到城市的迁徙，只是完成了横向的水平位移，远没有实现纵向的垂直流动。所谓垂直流动就是不断提高农民工的经济、政治、社会、文化地位，打通他们上升的阶层通道。当前，社会阶层流动受阻的原因是多维度的，要想逾越阶层流动的障碍，为农民工向上流动开拓空间，需要搭建四级阶梯。

第一级阶梯是消除种种歧视，让农民站在一个公平的社会平台上。凭什么会唱歌会跳舞会弹琴就是高素质，而会养鸡会养猪会种田就是低素质！发达国家的农民不是谁都可以当的，必须像医生、教师一样获得职业资格证书。因此，不消除社会歧视，他们就无法提升地位。第二级阶梯是“吉祥三宝”。即低保、医保和养老保险，这三者不与城市统一，农民就没有基本生存的保障，向上流动更无从谈起。第三级阶梯是教育。教育是实现阶层流动的重要路径，只有教育公平，才能体现起点公平。但名牌大学里，农村孩子的比例逐年降低，清华北大已由过去的30%多下降到百分之十几。经过近十多年的撤并，全国59万多所农村学校，现在只剩20多万所，新的上学难已经摆在农村孩子的面前。据调查，现在农村小学生家离学校的平均距离10.8里，初中生35里，有的父母为孩子读书，不再工作，在镇上或县城租房专门陪读，成本成倍增加。目前，全国5亿多农村劳动力，平均受教育的年限不到8年。农村应该从农民的教育问题大力抓起，不仅要切实抓好义务教育，还要下功夫抓好农村的职业教育、继续教育和终身教育，让农民不输在起跑线上。第四级阶梯是让农民增收。农民幽默地说：“俺们刚吃饱饭，城里人又减肥了；俺们刚吃上肉，城里人又吃素了；俺们刚用上机械干活不出汗了，城里人又到桑拿房、健身房找汗出了。”农民总是跟不上脚步的根本在于经济地位低下。要解决这一问题，需从两方面着手。一是强力注入现代元素，让农业成为第六次产业，解决就地就近城镇化的农民增收问题。即让农业成为一产、二产、三产相加的产业，构建一二三产联动、上中下游一体、产供销加互促的农业现代化产业体系，形成农民增收的合力，其生活水平才能提高，社会阶层流动的通道才能通畅。二是在城市建立良性的经济生态系统，即大中小微并重，解决到大中城市落户的农民增收问题。农民工在城市靠的就是见缝插针、摆摊设点的草根生存方式，城市管理应给他们留下生存空间，不能再以赶尽摊点是管理最优为标准。

（作者系中国农经学会副会长、清华大学中国农村研究员首席专家）