

2016年8月，中办、国办印发的《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》中指出，“集中开展生态文明体制改革综合试验，规范各类试点示范，完善生态文明制度体系，推进生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化”。请您谈谈设立国家生态文明试验区的重大意义。

王永海：设立国家生态文明试验区，是党中央、国务院在准确深刻把握时代背景和面临形势的基础上，为有效应对当前生态环境问题、推进生态文明建设、实现中华民族永续发展而作出的重大决策。

党的十八大以来，党中央、国务院就加快推进生态文明建设，密集出台了一系列重要改革方案、法律政策措施和工作安排部署，将生态文明建设扎实推进向前进。但由于生态环境本身的脆弱性、历史负担较重、长期开发过度等多方面原因，我国生态文明建设水平仍滞后于经济社会发展程度，特别是制度体系尚不健全，体制机制瓶颈亟待突破，迫切需要加强顶层设计，切实开展改革创新试验，探索适合我国国情和各地发展实际的生态文明制度模式。为此，党的十八届五中全会和“十三五”规划纲要均明确提出要设立统一规范的国家生态文明试验区，这有利于树立正确的改革方向，加强对地方的指导，将各项改革决策部署落地，从而加快我国生态文明体制改革的进程。因此，设立国家生态文明试验区就是打造生态文明体制改革、推进生态文明建设的国家级综合试验平台，其意义之重大怎么强调都不为过。

张云飞：设立和建设国家生态文明试验区，是探索生态文明建设新模式、培育加快绿色发展新动能、开辟实现绿色惠民新路径的创新之举。它的初衷是要开展生态文明体制改革综合试验，为建设生态文明制度体系探索路径、积累经验，即要加强和推进生态治理。

一方面，从狭义意义上来说，有利于推进生态文明领域国家治理的现代化。设立和建设国家生态文明试验区，不仅有助于在试验区推动形成绿色化的生产方式和生活方式，而且能有效地提高试验区党政部门和党政干部的生态治理能力。这样，就可以为推进生态文明领域国家治理的现代化提供可复制、可推广的样板，最终为生态文明建设提供制度保障。

另一方面，从广义意义上来说，有助于推进国家治理的绿色化。绿色化是社会结构有效运行和社会发展永续推进的前提条件，也是推进国家治理现代化的题中之义，即将绿色化作为国家治理现代化的原则和方向，使其各个方面、各个过程都符合生态文明建设的原则和要求。设立和建设国家生态文明试验区，就是要在在这方面进行尝试，最终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国家。

余红胜：习近平总书记在中央深改组第二十五次会议上强调，第一批国家生态文明试验区之所以选择福建、江西、贵州这三个省，是因为这三个省生态环境基础较好，生态环境资源承载能力较强，要发挥优势，在体制机制创新上下功夫，为其他地区探索改革的路子。党中央、国务院设立统一规范的试验区，就是希望借助试验区开展生态文明体制改革综合试验，为完善生态文明制度体系探索路径、积累经验。第一，设立国家生态文明试验区，是改善提升我国生态环境质量的迫切需要。当前我国生态环境面临着严峻的形势，不少地区的环境改善都遇到了瓶颈，甚至有恶化的趋势，要改善提升当前的环境质量，必须在体制机制改革上做文章，标本兼治，尤其是要在治本上下功夫。第二，设立国家生态文明试验区，是倒逼转型升级、加快绿色发展的重要抓手。通过构建起促进绿色发展的体制机制，就能够把生态优势转变为竞争优势，进而转化为现实生产力，增强绿色发展的动能。第三，建设国家生态文明试验区，让天更蓝、地更绿、水更净，是让人民群众享受更多绿色福利、实现绿色惠民的重要路径，也是落实“以人民为中心”发展思想的最大体现。

借助试验区 助推生态文明建设落地落实

为深入推进生态文明领域的治理现代化，党的十八届五中全会提出，必须“设立统一规范的国家生态文明试验区”。2016年6月，中央全面深化改革领导小组第二十五次会议审议通过了《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》，并选择福建省、江西省和贵州省作为首批国家生态文明试验区。设立国家生态文明试验区有何重大意义？需着重解决哪些难题？又该如何保障其取得实效？对此，我们特邀请了有关部门负责人、专家、地方政府领导等展开三方会谈。

——编者

主持人

王翠娟

嘉宾



王永海

国家林业局经济发展研究中心党委书记



张云飞

中国人民大学国家发展与战略研究院研究员



余红胜

福建省三明市委副书记、市长

2

近些年来，我国高度重视生态文明建设，并将之作为“五位一体”总体布局的重要组成部分，取得了显著成效。但与此同时，生态安全形势依然严峻。实施生态文明建设试验区建设同样面临着不少困难，这些难点问题主要表现在哪些方面？

王

王永海：具体来说，一是全社会需要进一步提高认识。一些地方在处理经济发展与生态保护方面还存在着“一手硬、一手软”的现象，如林地、湿地和沙地被违法占用、改变用途的情况时常发生；一些地区、企业和群体生态保护的意识还很薄弱，破坏生态环境的行为也时有发生。

二是生态治理和质量改善任务艰巨。长期以来，传统增长模式造成资源过度消耗、污染物过度排放，也造成了自然资源资产的过度损失和生态治理的巨大赤字，导致生态系统严重受损。修复和重建这些系统，需要长期不懈的艰苦努力。

三是资金投入和技术支撑能力有待提高。具体来说，我国生态保护资金投入比较少、投入渠道也比较单一，再加上生态修复的科研力量有限，生态监测信息不足、渠道不畅，导致国家生态文明试验区的建设缺乏足够的支撑保障。

四是制度建设还存在薄弱环节。目前，我国在国土空间开发保护制度、生态产品市场化改革、生态保护补偿机制、生态环境治理体系、绿色发展绩效评价考核等重要领域取得了不少的制度成果。但是，目前各项制度还不够具体化，可操作性也比较弱，与改革目标要求仍有较大差距，还需不断探索和完善。

五是在落实生态文明建设领域，一定程度上还存在着改革部门化和碎片化的现象。一些地方在实施生态文明建设试点的过程中缺少统筹协调，生态环境监管职能交叉重叠、错位越位缺位等现象还仍然存在。

张云飞：国家生态文明试验区启动建设一年来，在原有的基础上，三省在生态文明建设上尤其是在生态文明制度建设上取得了新的突破，初显成效。但一些深层次的矛盾和问题仍然没有触及。

一是治理对象的二元化。尽管大家高度认同“绿水青山就是金山银山”的科学论断，但在建设国家生态文明试验区的过程中，有些地方仍然存在着重发展、轻环境的问题。例如，在一些地方，港口重化工业呈现渐趋分散的布局，这就对海洋养殖业和近海生态安全构成了极大的威胁。

再如，一些地方通过国际论坛的方式推进生态文明理念的传播，是重要的创新举措，但随着招商引资项目的增多，也在一定程度上产生了生态搭台、经济唱戏的消极现象。

二是治理部门的分散化。目前，人口、资源、环境、能源、生态安全、防灾减灾等行政管理部门都强调自己在建设国家生态文明试验区中的重要性，但尚未形成部门之间的高度合力。相反，由于没有显著的经济效益，一些部门和一些地方对建设国家生态文明试验区的责任唯恐避之不及，缺乏应有的担当。

三是治理主体的上层化。在加强党委领导的前提下，建设国家生态文明试验区的主体应该是多元化的。推进国家治理现代化尤其是生态文明领域国家治理现代化、设立和建设国家生态文明试验区，是加强顶层设计的结果，体现了国家层面上的高度重视。但是，在强调绿色惠民和绿色富民的同时，如何在建设国家生态文明试验区的过程中充分调动群众的积极性、能动性和创造性还有待探索，基层创新实践的作用还远未发挥出来。

四是治理手段的市场化。从经济学的角度分析，环境问题的产生本质是由于环境污染导致的外部不经济问题，但通过市场化的手段，可以促进外部问题的内部化。因此，在设立和建设国家生态文明试验区的过程中，应重视环境治理和生态保护市场体系的建设，如建立排污权交易体系。但是，市场化手段并非治污的根本之策，如果过度倚重市场化手段，则很有可能导致污染转移来转移去，最终不了了之。

余红胜：我认为，难点问题主要来自两个方面。一是来自改革本身，因为生态文明试验区所涉及的试验任务和改革成果，大都是在全国缺乏成功案例和经验的重点难点领域，几乎没有任何成功经验可以借鉴，而且时间紧、任务重，对承担改革试验的地区来说，无疑是一个很大的挑战。另一个难点是来自改革之外，包括环境保护和建设要求与现阶段经济社会发展水平之间还有差距，经济总量基数增大与减排潜力下降的矛盾加大，一定程度上还存在着改革部门化和碎片化的现象。一些地方在实施生态文明建设试点的过程中缺少统筹协调，生态环境监管职能交叉重叠、错位越位缺位等现象还仍然存在。

张云飞：国家生态文明试验区启动建设一年来，在原有的基础上，三省在生态文明建设上尤其是在生态文明制度建设上取得了新的突破，初显成效。但一些深层次的矛盾和问题仍然没有触及。

一是治理对象的二元化。尽管大家高度认同“绿水青山就是金山银山”的科学论断，但在建设国家生态文明试验区的过程中，有些地方仍然存在着重发展、轻环境的问题。例如，在一些地方，港口重化工业呈现渐趋分散的布局，这就对海洋养殖业和近海生态安全构成了极大的威胁。

评级体系指标、党政领导干部政绩差别化考核机制、自然资源资产负债表、领导干部自然资源资产离任审计制度和生态系统价值核算等方面，有针对性地探索完善不同地方、不同发展阶段的评价指标体系。

二是在更高层次和更深层面上推进评价体系。以生态安全为总体目标，统摄各项子系统的评价指标，增加有关提升居民获得感的指标内容。培育和弘扬生态文化，创新推进评价工作方式，改变单纯以GDP论英雄的做法，营造有利于推进生态文明评价的良好氛围。

张云飞：评价机制和评价制度是生态文明建设的指挥棒，直接关系到生态治理的成效，决定着建设国家生态文明试验区的最终成败。一年来，三省在这方面进行了许多创造性的探索，但从总体上来看，我们还没有建立起系统而完备的生态文明建设考核和评价制度。为此，可以从以下几个方面努力。

一是建立和推行绿色发展指数。克服以GDP论英雄的传统做法，在现有的相关统计数据的基础上，试验区可借鉴世界上推行绿色GDP的经验，制定生态文明建设指标体系或绿色发展指标体系，将人口、资源、能源、环境、生态安全、防灾减灾等关系可持续发展的基础指数纳入，突出均衡、节约、清洁、低碳、循环、安全等导向，客观衡量省域、市域、县域的真实财富尤其是自然资本状况，评价绿色经济、绿色政治、绿色文化、绿色社会的建设情况，评价生产方式和生活方式绿色化的发展状况。在此基础上，推行差异化的考核方式。

二是建立和推行生态问责制度。在建立生态文明目标体系、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的基础上，应探索建立和推行生态环境损害责任终身追究制。实践中，“一些干部惯于拍胸袋决策、拍胸脯蛮干，然后拍屁股走人，留下一屁股烂账，最后官照当照升，不负任何责任”，这是不行的。在生态文明试验区中，对于直接造成生态环境安全事故、由之引发环境群体性事件、留有生态安全风险隐患的责任者，必须依法依规追究其责任。

三是建立和推行选人用人的绿色机制。尽管我们在不遗余力地推行生态文明政绩考核和评价制度，但组织部门和人事部门在选人用人上并未严格遵循绿色化的导向原则。比如，一些干部在生态治理方面政绩平平，得过且过，甚至对一些重大的生态环境安全事故和环境群体性事件负有直接的责任，但照常平步青云。而一些干部坚持全心全意为人民服务，严格履行生态文明建设责任，却并未得到重用。因此，试验区在选人用人的绿色化导向问题上要创造出可行的经验，把那些政治立场坚定、专业功夫过硬，在生态文明建设方面肯下功夫的干部选上来，加以重用。

四是大力推动生态文明领域的反腐倡廉工作。在生态环境安全事故和环境群体性事件背后，往往存在着失职、失责甚至是消极腐败的问题，存在着权钱交易、官商勾结的问题。但对于这些问题的处理往往流于表面而未触及根本，这样不仅难以从根本上解决问题，而且会造成恶性循环及其他严重问题。必须将反腐倡廉的利剑插入生态文明领域，只有这样，才能倒逼形成科学而绿色的考核和评价机制。

当然，真正深入推进上述工作，还需依赖于整个生态文明制度创新和体制改革，甚至依赖于整个国家治理的现代化。

余红胜：今年，中央出台了《生态文明建设目标评价考核办法》，但是针对基层的评价指标体系还没有完全建立起来。在目前的政绩考核体系中，经济发展指标所占的比重仍然较大，从而影响了地方政府推进生态文明建设的动力。为此，有必要抓紧构建以绿色GDP为主导的综合政绩考核体系，在增加对资源消耗、环境损害、生态效益等指标考核权重的同时，也应针对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县等实行差别化考核，提高生态文明建设评价的科学性、完整性。相应地，可从那些对生态文明建设作出突出贡献的单位中优先推选先进典型、先进个人并优先予以培养使用，形成正向激励；对不重视生态文明建设以及决策失误、执行失误与严重渎职的干部，严格追究相应责任，让生态文明建设考核由“软约束”变成“硬杠杆”。

4

今年6月，中央深改组第三十六次会议在审议推进国家生态文明试验区建设的相关内容时，尤其强调要在体制机制的创新上下功夫。您认为我们还应着重实现哪些方面的创新？

王

王永海：首先是机制创新。其核心思想在于引入市场机制和社会机制，打破生态环境治理力量单一、行政为大的局面。一是着手环境财税体制改革，在保持宏观税负总额不变的前提下，推进自然资源和环境税费改革，完善法律法规，建立统一的许可证交易市场。三是按照国家主体功能类型，建立生态主体功能补偿机制，按照“山水林田湖”统筹治理原则，建立统一的生态补偿基金。四是发展绿色金融，推进市场化发展，探索推进政府和社会资本合作模式，鼓励和允许社会资本进入生态产品生产和生态环境治理领域。

其次是体制创新。其核心思想在

于合理划分中央和地方政府事权，完善机构设置，同时推进管理体制改革，建立政府部门间的常态化协同机制。一是根据生态区位和生态治理工作性质，科学合理划分中央和地方政府事权。二是整合并优化相关部门和领域的生态管理职能，强化行政机构建设。同时，加强生态治理监测、监察、执法等的垂直化管理。三是生态环境问题的复杂性和综合性需要建立政府部门间的协同机制以解决责任不明确的问题，对此，需建立政府部门间的协同磋商机制。

最后是配套工作领域的创新。研究完善生态文明建设法律体系的整体规划；推进市场化和产业化，大力发展生态经济；加强生态文明宣传教育，培育和弘扬生态文化。

张云飞：一是加强顶层领导。为强化生态文明建设的权威并形成强大的生态治理合力，试验区在加强顶层设计的同时，必须加强顶层领导。在这方面，福建省率先在全国成立了生态文明建设领导小组，由省委书记任组长，省长任常务副组长，这一做法值得借鉴。为推动生态文明建设领导机制的常态化和建制化，可设立国家生态文明试验区建设指导委员会，以统筹生态文明建设的议事、决策和执行工作。

二是加强职能整合。按照习近平总书记关于“山水林田湖是一个生命共同体”的科学理论，各试验区要统筹人口、资源、能源、环境、生态安全、防灾减灾等职能部门的工作，加强发改委、财政、金融、工业、农业、水利、林业、海洋、地质、地震等部门的协作，构建生态治理的大部门制，这样不仅可以避免政出多门的问题，而且可以提升生态文明方面的行政管理能力和水平。

三是加强上下联动。在建设生态文明试验区的过程中，必须坚持“党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障”的原则。在此前提下，还应坚持生态文明领域的决策科学化、民主化和法治化的统一，“赋权”于民、“还权”于众，充分发挥群众和基层的积极性、主动性和创造性。这样不仅可以有效预防环境群体性事件的发生，还可以节约行政成本，提高行政效率。

四是加强多管齐下。推动生态文明建设，应综合运用行政、市场、法律、科技、宣教等多种手段。如，在法治建设方面，贵州省在全国省级层面率先成立公、检、法、司配套的生态环境保护的司法专门机构。各试验区都应探索在公安部门建立生态文明警察队伍、在检察部门建立环境公益诉讼制度、在法院部门设立生态文明法庭、在司法部门加强生态文明法律完善和宣传普及工作。又如，三省在生态文明理论研究和科学研究上都形成了自己的优势，下一步，要把这种研究优势转化为智库优势，进而用智库优势推动从绿水青山到金山银山的转变，形成经济优势。

余红胜：除了前面提到的考核评价体系，我感到，还有四个方面的体制机制需要进一步探索突破。第一，行政管理体制。主要是针对“九龙治水”问题，各级党委政府可设立生态文明建设指导委员会，构建起统一高效的综合行政管理体制。第二，法治保障体系。法律体系不完备、环境司法保护严重不足，导致环境违法成本较低。所以，一方面应加快生态文明综合立法，把生态保护的理念贯穿于各类专门法律之中；另一方面也应强化生态文明司法建设，在司法审判、公益诉讼等方面进一步强化生态保护的司法保障。第三，生态补偿机制。当前，我国生态保护补偿普遍存在补偿范围偏窄、标准偏低、资金来源单一等问题。因此，补偿范围要进一步扩大，实现对所有生态资源的全覆盖；补偿标准要进一步提高，加大财政投入力度并建立动态增长机制；补偿资金渠道要进一步拓宽，可引导和鼓励开发地区、受益地区与生态保护地区、流域上游与下游通过资金补助、对口协作、产业转移、人才培训、共建园区等方式实施横向的生态补偿。第四，市场导向机制。生态文明建设不能单靠政府管控，还需要发挥市场“看不见的手”的作用，运用市场手段和价格杠杆撬动节能减排，与政府管控形成有机互动。在政策导向上，实现水电地等要素保障，财税金融、绿色采购等向绿色产业的倾斜支持；在市场导向上，应加快建立资源有偿使用制度，推行使用权及排污权、碳排放权的初始分配制度，培育和发​​展用能权、排污权、碳排放权、节能量交易等的市场，广泛吸引社会资本投入生态环境保护。