

系统推进生态环境治理制度建设

□ 易承志 黄子琪

面要增强制度规划的系统性。生态环境治理制度规划需要统筹考虑地上地下、陆地海洋生态环境治理不同空间，山水林田湖草沙生态环境各个要素，生态环境治理事前、事中、事后各个环节，构建要素齐备、范围完整、过程整全的整体性生态环境治理规划体系，最大限度发挥生态环境治理制度规划对制度建设的指引、助推作用。同时要增强制度规划的衔接性。生态环境治理制度的规划本身是一个内容复杂的系统工程，包含大量具体的子规划，涉及中央与地方各个层级、生态环境各个领域和整个过程，必须增强不同子规划之间的衔接性。这就要求不同层级、不同领域和不同环节生态环境治理制度的规划之间加强沟通、对接和协同。

完善生态环境治理的制度内容。党的十八大以来，我国在生态文明建设领域做出了一系列战略性部署，生态环境治理制度建设不断推进。但是，在现有生态环境治理制度的某些方面、领域、环节还存在一些不适应之处，需要不断完善制度内容，构建完整的生态环境治理制度体系。首先，强化生态环境全要素整体性治理制度。在传统上，山水林田湖草沙等生态环要素在很大程度上是被分开对待的，由分散在不同政府部门内的不同机构来承担治理的职责和权限。这一传统的生态环境治理模式带有碎片化的特征，在很大程度上忽略了生态环境不同要素之间的内在关联性，也影响了生态环境治理实效。党的十九大强调改革生态环境监管体制，生态环境部整合了之前分散在不同部门的生态环境治理职能，促进了生态环境治理的全要素统筹治理。与此相应，要在制度上贯彻生态环境全要素统筹治理的原则，构建进一步打通生态环境各要素的整体性治理制度。其次，强化生态环境全过程一体化治理制度。生态环境治理是由事前、事中、事后等治理环节前后衔接、有机构成的统一过程。传统的生态环境治理更为重视环境污染发生后的应急处置和责任追究等环节，随着生态环境治理实践的推进和治理主体风险观念的增强，生态环境污染发生前的风险监测、预报预警等环节也日益受到重视，但不同治理环节之间的整合仍然不够。鉴于此，需要通过在制度上进一步明确生态环境治理不同环节之间如何有机衔接、整合和统筹，为生态环境全过程一体化治理提供有力的保障。最后，强化生态环境全方位协同性治理制度。生态环境治理涉及山上山下、地表地下、岸上水里、陆地海洋、城市农村等各个空间，不同空间的生态环境有着内在的联系，需要进行一体化的保护和治理。当前，国家生态环境治理机构整合式改革的不断推进已经为不同空间生态环境的一体化治理提供了组织支撑，而组织目标的有效实现则需要相应的制度规范。为此，在制定生态环境治理制度时须坚持生态环境全方位一体化治理的原则，着眼于不同空间生态环境治理的职能整合、标准统一、流程衔接等方面进行明确规定，为生态环境的全方位协同性治理提供坚实的制度保障。

强化生态环境治理的制度实施。制度建设并不仅限于制度的确立，也应包括制度的实施。实际上，在建立了适合实践需求的制度之后，关键在于制度的实施，如果制度得不到落实就难以真正发挥作用。对于生态环境治理制度而言也是如此。为此，需要从三个方面采取有力的措施。其一，制度的科学性在很大程度上决定了制度的实施效果。这就要求在生态环境治理制度新理念指引下，立足于实践的需要并结合制度的规划，推进制定和更新生态环境治理制度，不断增强生态环境治理制度内容的科学性。其二，制度的可操作性与制度能否实施及实施程度密切相关。这就要求不断加强对生态环境治理制度制定技术和方法的研究以及经验的学习总结，不断增强制度规定的可操作性。其三，制度主体和客体的认同是制度实施的重要前提。制度的真正实施离不开制度主体和客体基于认同对制度的遵循和执行。这就需要通过加强制度宣传、培育现代制度文化等方式不断增强生态环境治理主体和社会公众对生态环境治理制度的自觉认同。

加强生态环境治理的制度规划。制度规划是指根据制度建设的实践需求，结合制度的现实，对未来一段时间制度建设的目标、重点、内容进行系统的分析、评估、研判和确立。一方面要增强制度规划的前瞻性。当今社会已经进入风险社会阶段，新的生态环境风险和生态环境问题不断出现，这就要求在制定生态环境治理的制度规划时不仅要立足短期的生态环境治理现实需要，也需要考虑较长一段时间内生态环境治理可能面临的风险和问题，从而使得生态环境治理的制度规划具有更好的适应性。另一方

面要增强制度规划的系统性。生态环境治理制度规划需要统筹考虑地上地下、陆地海洋生态环境治理不同空间，山水林田湖草沙生态环境各个要素，生态环境治理事前、事中、事后各个环节，构建要素齐备、范围完整、过程整全的整体性生态环境治理规划体系，最大限度发挥生态环境治理制度规划对制度建设的指引、助推作用。同时要增强制度规划的衔接性。生态环境治理制度的规划本身是一个内容复杂的系统工程，包含大量具体的子规划，涉及中央与地方各个层级、生态环境各个领域和整个过程，必须增强不同子规划之间的衔接性。这就要求不同层级、不同领域和不同环节生态环境治理制度的规划之间加强沟通、对接和协同。



DDT，中文译作滴滴涕，化学名为双对氯苯基三氯乙烷，是上个世纪广泛使用的合成农药和杀虫剂，由于其不易降解，容易累积在动物身体中，因而造成长期的健康风险。从20世纪80年代开始陆续在全世界大部分地区被禁用，世界卫生组织也将其界定为二级致癌物。反思DDT从获诺贝尔奖走到全球禁用的过程，有益于加深对人与环境关系的认识，进一步推动新时代生态建设和绿色发展。

DDT事件回顾

瑞士化学家米勒在1939年成功合成DDT，开创了合成杀虫剂的先河，他因此而获得诺贝尔生理学或医学奖。但米勒大概也没想到，由于DDT对生态环境极具破坏作用，才过了不到30年，这种“神奇的杀虫剂”就被许多国家明令控制或禁止使用。因功效独特，DDT走上神坛。DDT最早是在1874年由奥地利化学家齐德勒合成，但这种化合物的杀虫效果却是1939年才被瑞士化学家米勒发掘出来。1942年DDT问世，被广泛应用于社会生活的诸多方面，带来了农作物的增产，也使疟疾、伤寒和霍乱等疾病的发病率急剧下降，米勒因此获得1948年的诺贝尔生理学或医学奖。DDT在20世纪50年代被捧上神坛，当时人们认为DDT是一种几乎对所有害虫有效又对人类无害的万能杀虫剂，是革命性的新农药。

严重污染环境，DDT被明令禁止使用。时隔不久，人们逐渐发现，有些昆虫对DDT产生了抗药性，药效不如从前明显，且对环境污染巨大，过量使用DDT会使其残留在土壤中不易分解。1962年，美国生物学家卡逊出版《寂静的春天》一书，书中描绘了

一个DDT等化学制品污染下的可怕世界，唤醒了公众环保意识，大众环境保护的思潮逐渐形成，拉开了全球环保运动的序幕，也加快了环境保护的政府调控进程。1970年，美国国会通过了《清洁空气法》，成为美国环保道路上的一个里程碑。美国最终在1972年禁止将DDT用于农业。到1991年已有26个国家全面禁用，包括韩国、智利等，我国则在2007年开始停止生产DDT。

残留蓄积，DDT具有持久的毒性。DDT是持久性有机污染物(POPs)之一，这些毒物能在环境中持久地存在，对生物降解、光解、化学分解作用有较高抵抗能力；能蓄积在食物链中，对有较高营养级的生物造成影响；能够经过长距离迁移到达偏远的极地区；DDT在人体内积存到一定数量时，会伤害中枢神经、肝脏和甲状腺，积存更多则可引起痉挛和死亡，甚至可能造成包括癌症、糖尿病等在内的多种疾病。2005年美国疾控中心发现，几乎所有人体血液中都发现了DDT或其分解物。2018年研究发现，欧洲的土壤及西班牙的河流中仍有DDT残留物。由于大量使用，世界的每一个角落、地球上的每一种生物，都蓄积了程度不同的DDT。据美联社报道，海洋科学家在南加州海岸附近的海底，发现一个包括DDT的工业废弃垃圾倾倒地，至少有27000桶以上的DDT散落在145平方公里的海底，估计还存储着350吨到700吨DDT，一旦泄漏，将对海洋生态环境造成极大的破坏。

DDT事件的启示

DDT从制造神话到跌落神坛，是多种因素共同作用的结果，既有难以

生态红利，欠发达地区如何释放

□ 王丛霞

带领人民不断创造美好生活，是中国共产党人不变的追求。习近平总书记强调，“高质量发展不只是一个经济要求，而是对经济社会发展方方面面的总要求”。当前，我国依然面临着发展不平衡不充分的问题。为此，落实“高质量发展”的要求，不仅是发达地区更是欠发达地区的一道特殊考题。促进欠发达地区生态红利的释放，既是高质量发展的应有之义，也是高质量发展的内在要求。

促进生态红利释放首先要走出发展的认识误区。生态红利指清新的空气、清洁的水源、宜人的气候等生态产品的生产及提供，所带来的环境改善、经济发展和民生福祉提高，从而实现生态效益、经济效益和社会效益的有机统一。底子薄、基础差、生态环境脆弱、发展不平衡不充分是欠发达地区的普遍特点。自西部大开发特别是党的十八大以来，欠发达地区在国家政策的支持下，大力推进天然保护工程、退耕还林工程、退牧还草工程、荒漠化防治工程等，生态建设和环境保护的成效十分显著。由于生态效益与经济效益存在着时空上的不对等性、相互转化的长期性和复杂性特点，在欠发达地区，绿水青山尚未真正转化为金山银山，生态效益也未能及时转化为经济效益。当前，一些欠发达地区仍然存在着拼资源投入、拼物质消耗、拼透支未来的发展观，对生态环境问题归根结底是发展方式和生活方式问题认识体会不深刻，对没有环境空间就没有发展空间、没有环境承载空间就没有经济承载能力、没有资源高效利用就没有经济高效发展的认识不全面，对高质量发展认识不足、重视程度不够，在保护生态环境、提供生态产品方面尚未从被动转向主动，经济发展量的合理增长和质

的稳步提升尚未实现。针对上述情况，欠发达地区必须在转变思想观念上来一场彻底的革命，坚决与经济增长不可避免带来环境污染的“难免论”、先污染后治理的“短痛论”、因本地地形降水风向等客观条件影响污染治理成效的“条件论”、不宜把环境改善目标定得过多的“过程论”等错误认识进行坚持不懈的斗争。同时，抓住领导干部“关键少数”思想观念转变的带动引领作用，使社会各界真正认识到绿水青山可以源源不断地带来金山银山，提升保护修复生态环境的思想自觉和行动自觉，正确处理保护与发展的关系，牢固树立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的理念，把新发展理念贯穿到经济活动全过程、落实到发展实践各领域，努力从“环境换取增长”向“环境优化增长”转变。

提供优质生态产品是促进生态红利释放的坚实基础。生态红利的释放有两种形式，一是通过生态修复、环境治理，供给良好的生态产品的直接释放，既满足人民群众对良好生态环境的需要，又为经济发展提供环境容量支撑和环境质量支撑。二是通过产业生态化、生态产业化，促进生产方式转变进而影响生活方式转变的间接释放，把差异化的生态环境相对优势转化为生态经济优势，实现生态效益与经济效益的双赢。实践表明，不管何种方式，生态产品的供给都是前提和基础。提供优质生态产品，必须保持战略定力，既要确保存量，更要追求增量。就确保存量而言，坚持生态优先、绿色发展的原则，严格落实国土空间规划，实施生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单“三线一单”生态环境分区管控，巩固限制开发区和禁止开发

区多年来生态建设和环境保护的成效，在遵循自然规律的前提下，继续加大生态修复和环境治理力度，有效保护自然生态系统的原真性、完整性。统筹推进山水林田湖草沙综合治、系统治理、源头治理，筑起生态环境保护的坚固防线，守好改善生态环境的生命线，充分发挥生态环保为经济建设做加法的生态效应。就追求增量而言，欠发达地区应长期坚持经济社会发展的方方面面都要追求高质量发展的要求，在严格保护生态环境的前提下，将民众对良好生态环境的需求转化为供给动力，塑造宜水则水、宜山则山、宜粮则粮、宜农则农、宜工则工、宜商则商的城乡区域发展新格局；坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的高质量发展道路，培育壮大节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业，把节能降耗作为经济社会发展的刚性指标，推进生产系统和生活系统循环连接；推动建立绿色低碳循环发展产业体系，推动经济发展质量变革、效率变革和动力变革，提升自然资本的资源生产率和资源利用效率，推动生态产品供需有效对接，让生态成为支撑经济发展的不竭动力。

生态产品价值实现机制是促进生态红利释放的重要保障。不论是认识上存在误区，还是行动上缺乏主动，归根结底在于欠发达地区区位优势缺乏，基础设施建设不足、经济基础薄弱、体制机制不顺，绿水青山尚未转化为金山银山。生态产品价值实现机制，既是践行绿水青山就是金山银山理念的关键路径，也是绿水青山转化为金山银山的有力保障，其核心要义就是从制度层面破解绿水青山转化为金山银山的瓶颈制约，建立生态环境保护者受益、使用者付费、破坏者赔

关技术体系。

建立多元共治环境治理格局。政府、企业、社会组织和公众在环保事务方面应建立一种信任与合作的关系，这是广泛的、深度的公众环保参与的重要基础。要进一步拓宽政府与民间的沟通交流渠道，激励公众参与监督。建立环保设施公众开放平台，使公众了解环保知识和环保措施，增强环保素养，减少和避免邻避效应。丰富协管方式，扩充专兼职的环保网格监督员队伍，协助各级环保机构及时发现解决身边的环境问题。做好环保社会组织工作，进一步发挥环保社会组织的号召力和影响力，使其成为环保工作的同盟军和生力军，推动形成多元共治的环境治理格局。

保持战略定力，持续推动绿色发展。经济发展不应是对资源和生态环境的竭泽而渔，保护生态环境也不应该是排斥经济发展的缘木求鱼。据联合国环境规划署最新发布的报告显示，过去50年全球经济增长了近5倍，但环境为此付出了沉重代价，塑料垃圾流入海洋并使海水酸化，而与污染有关的疾病每年导致900万人早逝，超过100万个物种正濒临灭绝。面对当今全球性环境污染严重、生态系统退化、资源约束趋紧的严峻形势，我们应正确处理好生态环境保护和经济发展的关系，这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。



偿的利益导向机制，通过激励和约束，引导和倒逼绿色发展方式形成和绿色生活方式养成，实现生态环境保护与经济发展协同推进。从全国范围看，长江经济带沿江省市积极探索，打通了GEP（生态系统生产总值）向GDP的转化通道，形成了一批具有示范效应的可复制、可推广的经验做法。今年4月，在具备总结提炼成政策制度体系并加以推广应用的坚实基础上，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》，为建立健全生态产品价值实现机制指明了方向，提供了遵循。对于欠发达地区来讲，既要借政策制度东风，积极探索实践；也要立足实际，因地制宜，循序渐进，重点突破。其一，开展生态产品基础信息调查，摸清各类生态产品数量、质量等底数，形成生态产品目录清单，为建立开放共享的生态产品信息平台奠定基础。其二，围绕用水权、土地权、排污权、山林权等方面进行改革，通过确权、赋能、定价、入市等举措，推进资源要素市场化配置，体现资源要素的生态价值。其三，在流域上下游、资源输出地区和资源受益地区，探索建立横向生态补偿机制，通过责任共尽、生态共建、风险共担，实现利益共享。其四，重点促进GEP核算成果进规划、进考核、进政策、进项目，并应用于领导干部离任审计、绿色发展绩效考核等方面，更好地发挥GEP的引导作用，促进形成生态优先、绿色发展的长效机制。

