



东塔湖上夜鹭飞

加强美丽中国建设的政策制度保障

Strengthen the policy and institutional guarantee for the construction of a beautiful China

■文 / 程翠云¹ 董战峰² 杜艳春² 宋祎川²

近日,中共中央、国务院印发了《关于全面推进美丽中国建设的意见》(以下简称《意见》)。《意见》将健全保障体系作为全面推进美丽中国建设的重要任务,从改革完善体制机制、强化激励政策、加强科技支撑、加快数字赋能等方面提出了一揽子政策措施,为进一步健全政策制度支持保障作用指明了方向。当前,我国正处于全面推进美丽中国建设的关键时期,统筹各领域资源,汇聚各方面力量,综合运用法治、市场、科技、政策等多种手段,健全法治保障、投入机制和监管体系,对于加快建设人与自然和谐共生的现代化强国具有重要意义。

统筹推进基础制度建设, 夯实美丽中国建设的制度根基

坚持一体推进制度机制,是建设美丽中国的重要内容。美丽中国建设需要不断强化各项工作的系统性、整体性、协同性,注重统筹兼

顾、协同推进。习近平总书记强调,要从系统工程和全局角度寻求新的治理之道,不能再是头痛医头、脚痛医脚,各管一摊、相互掣肘,而必须统筹兼顾、整体施策、多措并举,全方位、全地域、全过程开展生态文明建设。近年来,我国全面开展生态文明体制改革,出台了《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》等纲领性文件,推动建立更加完善的生态文明建设体制机制。2018年,组建生态环境部,统一行使生态和城乡各类污染排放监管与行政执法职责;组建自然资源部,统一履行所有国土空间用途管制和生态保护修复职责。此次《意见》着眼于深化生态文明体制改革,提出要一体推进制度集成、机制创新,为系统推进美丽中国建设体制机制改革提供了方向指引。

法律和制度是实现美丽中国建设目标的基本保障。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。党的十八大以来,我国着力构建系统完整的生态文明制度体系,建立健全生态文明建设目标评价考核、河湖长制、排污许可、生态保护红线、生态环境保护“党政同责”和“一岗双责”等制度,“生态文明”写入宪法,民法典确立民事活动的“绿色原则”,刑法修正案完善“污染环境罪”等相关规定,形成“1+N+4”生态环境保护法律制度体系,保障美丽中国建设的“四梁八柱”制度体系基本形成。然而,生态环境保护法律法规和政策仍然存在一些盲点和断点,难以完全满足美丽中国建设的需求。因此,《意见》高度重视法律和制度的重要性,提出要统筹推进生态环境、资源能源等领域相关法律的制修订,实施最严格的地上地下、陆海统筹、区域联动的生态环境治理制度,全面实行排污许可制,完善自然资源资产管理制度体系,健全国土空间用途管制制度……一系列针对薄弱环节提出的切实可行举措,有望弥补法律和制度的短板。

保障制度执行是将制度优势更好转化为治理效能的关键。建章立制只是一个起点,如果没有有效的治理能力和执行能力,再好的制度也难以发挥作用。因此,习近平总书记指出,“抓生态文明建设必须搭建好制度框架,抓好制度执行”。健全美丽中国建设法治保障体系,既要推进改革创新,也要抓好落实。《意见》要求完善公益诉讼,加强生态环境领域司法保护,统筹推进生态环境损害赔偿,这为持续加强生态环境公共利益司法保护力度提供了有力支持。《意见》强调对制度执行的监督,提出强化国家自然资源督察,有利于通过监督提高土地、森林、草原、海洋、矿产等各类自然资源管理制度执行的质量和效率。

完善绿色低碳发展经济政策, 营造有利于美丽中国建设的政策环境

绿色低碳经济政策是引导资源环境要素向绿色低碳发展聚集的关键手段。习近平总书记强调,生态环境问题归根到底是发展方式和生活方式问题。绿色低碳发展作为解决生态环境问题的治本之策,需要有完善的政策保障,其中就包括支持绿色低碳企业、绿色产品、绿色技术的经济政策。《意见》提出,要完善绿色低碳发展经济政策,强化财政支持、税收政策支持、金融支持、价格政策支持。

一直以来,我国不断调整优化财政预算科目,持

续增加节能环保领域财政支出,健全多元化生态环境保护投入渠道,创新和完善节水节能、污水垃圾处理、大气污染治理等重点领域的价格形成机制,实施50余项支持绿色发展的税费优惠政策,优化资源配置,促进资源节约和高效利用,推动绿色产业发展。同时,在森林、草原、湿地、荒漠、水流、耕地等领域建立生态保护补偿机制,探索生态产品价值实现机制。大力发展绿色金融,形成了以绿色贷款、绿色债券为主的多层次、多元化的绿色金融市场。截至2023年末,我国本外币绿色贷款余额达30.08万亿元,同比增长36.5%,高于各项贷款增速26.4个百分点,比年初增加8.48万亿元,居全球首位;境内绿色债券市场余额3.62万亿元,居全球第二。

未来,我们仍需进一步健全支持绿色低碳转型的财税、金融、投资、价格政策和相关市场化机制,更好地发挥财政资金导向作用和税收政策激励约束作用,强化金融支持和价格政策支持。在财政支持方面,建立健全稳定的财政资金投入机制,一方面,适度强化中央在跨区域、重点流域和全国性生态环境保护等方面的事权和支出责任,充分发挥中央政府的统筹协调作用;另一方面,地方政府应主动承担辖区内生态环境监测执法、生态基础设施建设投资、环境污染防治及生态保护修复等财政支出事项的责任。在税收政策方面,严格执行环境保护税法,不断完善绿色税收制度体系,通过税收优惠和减免等措施推动绿色低碳发展。在金融支持方面,加大绿色金融供给,丰富绿色金融产品,健全气候投融资、碳市场、生态环境导向的开发(EOD)等机制模式,撬动更多金融资源支持绿色低碳发展。在价格政策支持方面,加快建立体现资源稀缺程度、生态损害成本、环境污染代价的资源价格形成机制,促进资源节约和生态环境成本内部化。

推动有为政府和有效市场更好结合, 汇聚建设美丽中国的强大合力

实现政府和市场的良性互动,是推进美丽中国建设的重要保障。习近平总书记强调,要坚持两手发力,推动有为政府和有效市场更好结合,建立健全“双碳”工作激励约束机制。当前,我国经济社会发展正步入加快绿色化、低碳化的高质量发展阶段,必须既要“有为政府”,又要“有效市场”,充分发挥好有为政府和有效市场的双轮驱动作用。

持续优化有效市场的关键作用。有效市场通过要素价格传导机制,实现资源的优化配置和高效利用。在美丽中国建设过程中,有效市场的作用主要表现在高效配置资源环境要素资源、加速形成各类市场主体、构建高标准市场制度体系、推动企业技术创新等方面。为此,要健全资源环境要素市场化配置体系,将碳排放权、用能权、用水权、排污权等资源环境要素纳入要素市场化配置改革全局。我国资源相对短缺,人均资源占有量低于世界平均水平,水资源严重短缺,能源资源对外依存度高。健全资源环境要素市场化配置体系,建立支持出让、转让、抵押、入股等市场交易行为的完备制度体系,既能提高资源环境要素在不同部门、行业、地区之间的配置效率,又能为改善环境质量、节约利用资源、推动技术进步提供有力支撑。

充分发挥有为政府的积极作用。有为政府要做到有所为、有所不为、善作为。在美丽中国建设过程中,政府既不能“越位”,也不能“缺位”。“不越位”就是要加快政府职能转变,深化“放管服”改革,创新管理和服务方式,激发市场主体活力和内生动力,减少对微观经济活动的不当干预,营造良好市场环境。“不缺位”就是要强化重要制度提供和政策保障,不断提升生态环境治理能力,全面落实生态环境保护责任清单制度,确保监管到位、责任落实。

正确处理好政府和市场的关系。在美丽中国建设过程中,有为政府和有效市场各有其不可替代的作用和功能,二者相辅相成、缺一不可。要用好政府这只“看得见的手”和市场这只“看不见的手”,实现有为政府与有效市场有机结合,持续推动美丽中国建设。既要在资源配置中发挥市场机制、市场主体和资本的力量,又要更好发挥政府作用,强化环保信用监管,规范环境治理市场,支持和引导环保产业和环境服务业健康发展。要以市场的有效性促进政府有为,处理好政府不应管、不能管的事项,需要政府创造有效市场形成的基础条件。要以政府的有为推动市场的有效,如果政府不作为、缺乏应有的监管,市场的盲目性将充分显露出来,必须通过政府运用法律、经济和行政等手段予以解决。

加强生态环境科技创新, 提升美丽中国建设科技支撑能力

生态环境科技是解决生态环境问题的利器。习近平

总书记强调,生态文明发展面临日益严峻的环境污染,需要依靠更多更好的科技创新建设天蓝、地绿、水清的美丽中国。实践证明,科技创新对生态环境质量的持续改善和环境管理有着显著贡献。以京津冀及周边地区大气环境治理为例,通过开展大气重污染成因与治理联合攻关,全面查明了区域大气重污染的成因机理,有力支撑了区域大气污染治理和空气质量的显著改善。2022年,京津冀地区细颗粒物(PM_{2.5})平均浓度较2013年下降超过63%,北京市PM_{2.5}平均浓度从2013年的89.3微克/米³降至30微克/米³,被联合国环境规划署评价为“北京奇迹”。在美丽中国建设的新形势新要求新挑战下,传统的工作方式和治理手段已难以适应,亟待通过生态环境科技创新来破解难题,提升环境治理能力和水平。

强化生态环境科技有效供给。要以科技支撑美丽中国建设为根本任务,以实现绿色低碳科技自立自强为核心目标,以深化改革创新体制机制为强大动力,将减污降碳、多污染物协同减排、应对气候变化、生物多样性保护、新污染物治理、核安全等作为国家基础研究和科技创新的重点领域,狠抓关键核心技术攻关,实施生态环境科技创新重大行动,为科学决策和精准施策提供理论支持、技术支持和成套装备,支撑推进人与自然和谐共生的现代化。此外,还需整合政府、社会、市场等多元力量,加强以企业为主体、以市场为导向的产学研深度融合,强化生态文明领域智库建设,培养造就一支高水平的生态环境人才队伍。

推动数字技术赋能生态环境治理。当前,数字技术创新和迭代速度明显加快,正加速向生态环境治理领域渗透融合。实践证明,数字技术在生态环境保护中发挥着越来越重要的放大、叠加和倍增作用。例如,生态环境部门通过运用卫星遥感、自动监控等非现场监管手段,综合分析环境质量监测、入河排污口溯源排查等数据信息,提升了生态环境问题发现能力。围绕建设绿色智慧的数字生态文明战略需求,要积极运用数字技术,深化人工智能等数字技术应用,着力加强生态环境信息化建设、建立现代化生态环境监测体系、提升生态环境质量预测预报水平、加快形成智慧执法体系等,推动生态环境治理科学范式变革。

作者单位:1.生态环境部环境规划院长江经济带生态环境联合研究中心;2.生态环境部环境规划院