

“十三五”生态文明建设的目标与重点任务

孟伟, 舒俭民, 张林波, 罗上华, 杜加强, 梁广林

(中国环境科学研究院, 北京 100012)

摘要: “十三五”时期是我国加快推进生态文明建设、全面建成小康社会的关键时期。基于对生态文明建设面临的八大重要挑战的总体判断, 提出了“十三五”时期生态文明建设目标和指标建议, 提出了生态文明建设的九大重点任务, 包括实施绿色拉动战略驱动产业转型升级、提高资源能源效率建设节约型社会、以重大工程带动生态系统量质双升、着力解决危害公众健康的突出环境问题、划定并严守生态保护红线体系、推进新型城镇化战略统筹城乡发展、开展国家生态资产家底清查核算与监控评估平台建设、全面开展全民生态文明新文化活动、实施生态文明工程科技支撑重大专项; 最后提出了五项保障的条件与政策建议。

关键词: 生态文明建设; 十三五; 重点任务; 政策建议

中图分类号: X22 **文献标识码:** A

Study on the Goals and Key Tasks of Eco-Civilization Construction in the 13th Five-Year Plan Period

Meng Wei, Shu Jianmin, Zhang Linbo, Luo Shanghua, Du Jiaqiang, Liang Guanglin

(Chinese Research Academy of Environmental Sciences, Beijing 100012, China)

Abstract: The 13th Five-Year Plan period is crucial for China to accelerate eco-civilization construction and to complete the construction of the moderately prosperous society. Based on the judgment of eight key challenges faced by eco-civilization construction, this paper proposes the goal and obligatory targets of eco-civilization in the 13th Five-Year Plan period, and also proposes nine key tasks and five policy recommendations. The key tasks include developing green economy to promote economic transformation and upgrading, improving efficiency of energy and resource to build environment-friendly and resource-efficient society, implementing ecological construction projects to promote ecosystem services capability, solving outstanding environmental problems that threaten people's health, setting and strictly observe ecological red line, promoting new-type urbanization to coordinating urban and rural development, carrying out national ecological assets accounting and building up monitoring platform for ecological assets, carrying out national ecological civilization new culture movement, and implementing national science and technology major project of ecological civilization

Key words: eco-civilization construction; 13th Five-Year Plan period; key tasks; policy recommendations

“十三五”时期是我国全面建成小康社会最后冲刺的五年, 是全面深化改革要取得决定性成果的五年, 也是深入推进生态文明建设、促进经济社会

可持续发展的关键时期。课题组在分析当前我国资源环境和生态建设方面所面临挑战的基础上, 综合“生态文明建设若干战略问题研究”项目各课题研

收稿日期: 2015-08-26; 修回日期: 2015-09-07

基金项目: 张林波, 中国环境科学研究院, 研究员, 主要研究方向为生态学相关领域研究; E-mail: zhanglb@craes.org.cn

基金项目: 中国工程院重大咨询项目“生态文明建设若干战略问题研究”(2013-ZD-11)

本刊网址: www.engingsci.cn

究成果,并经过十余次的专家咨询与研讨,研究提出了“十三五”时期我国生态文明建设的目标和约束性指标、重点任务与政策建议。

一、生态文明建设的重大挑战

(一) 资源环境承载力难以支撑原有发展模式持续高速增长

在全面建成小康社会的过程中,资源环境约束将更加突出,难以支撑原有发展模式下的持续高速增长。我国城市人均用地已达 110~130 m²,相当于发达国家水平,未来五年要实现“三个一亿人”的城镇化目标,建设用地与耕地保护之间的矛盾将更加突出^[1]。在工业化方面,我国短期内仍将面临能源需求量大、污染排放高的局面,煤炭在能源结构中约占 66%,但相对于国际煤炭资源水平而言,我国煤炭资源同样不足^[2,3],而原油、天然气、铁矿石、有色金属等重要资源对外依存度更是居高不下,资源环境的“底线”和“天花板”作用更加突出。

(二) 生态环境危机集中显现的风险进一步加剧

我国环境污染和生态破坏的形势依然严峻,2013 年全国十大流域国控断面中,IV~V 类和劣 V 类水质断面比例达 28.3%,31 个重要湖泊中有 17 个为轻度至重度污染;大气污染仍呈现严重态势,大区域和跨区域灰霾常态化。2013 年,74 个重点城市只有海口、舟山、拉萨 3 个城市空气质量达标;土壤污染的点位超标率达 16.1%^[4],我国已进入累积性环境污染健康危害的凸显期和环境健康事件的频发期,由此引发的公众健康风险可能成为严重社会问题。

(三) 气候变化导致生态保护与修复的难度加大

气候变化对我国影响明显,尤其是西北和东北地区温度上升明显,降水量不均衡的增加将加剧南涝北旱趋势,极端气候事件概率增大^[5]。由此导致生态系统脆弱性进一步加剧,西北干旱区范围扩大,冰川普遍退缩,内陆湖泊与降雨补给型湿地萎缩,进而影响野生动植物的分布,生物入侵的风险与危害增加;自然灾害造成生态系统破坏增加,生态保护与修复的难度加大。

(四) 人民期盼与生态环境有效改善之间的落差加大

随着生活水平的提高,人民需求从基本的物质生活需求向高质量的生活质量需求过渡,公众环境权益观空前高涨。2005 年至 2011 年期间,环境群体性事件数量以年均 29% 的速度增加,重特大环境事件高发、频发^[6],这些数据也反映出人民的关注焦点已从生存问题转到了生活质量问题,而环境改善的速度难以满足人民日益增长的需求。

(五) 贫困地区脱贫致富与生态环境保护之间的矛盾将更加突出

全面建成小康社会要求我国在短期内消除贫困。但是我国贫困人口基数大,贫困人口高达 7 017 万人^[7],若参照世界银行人均 1.25 美元/天的贫困标准,我国贫困人口将高达 2 亿左右。我国 592 个贫困县中有 499 个位于重点生态功能区或生物多样性保护优先区,大多处于工业化初期阶段,粗放产业发展模式转型困难,生活改善与生态保护工作任务艰巨。

(六) 与生态文明相适应的制度体系建设任重道远

我国已经初步形成了涉及节能减排、循环经济、生态保护、应对气候变化的法律、标准、政策和规划体系,但现有的机制体制还不能完全适应生态文明建设的需要,与生态文明发展相适应的法律体系不健全,资源环境管理机制体制有待进一步完善,还未形成按照市场定价机制配置生态环境资源的价格体系,全民共同参与的社会治理体系尚未形成。

(七) 支撑生态文明发展的文化道德基础薄弱

生态文明的发展离不开道德文化的奠基与支撑,转型期的社会快速变化导致一些社会价值观紊乱,有时在社会价值追求上重利轻义,由此产生的缺少节制、急功近利的改造和利用自然,是造成当前生态危机的重要原因。生态文明观念尚未深入人心,自觉开展生态环境保护活动的社会氛围尚未形成。

(八) 国际地位提升要求我国加大承担环境责任与义务

随着经济的崛起,我国承担的国际履约责任和

义务日益增加,已加入与生态环境保护有关的国际公约近30项,特别是气候变化、生物多样性保护履约方面,履约压力较大^[8,9]。另一方面,跨境环境纠纷日益增多,大气污染跨境输送引起邻国乃至欧美的关注,西部跨境水资源开发问题引发周边国家关切^[10]。作为负责任的经济大国,我国需要积极调整角色,承担更多的环境国际责任和义务。

二、“十三五”生态文明建设目标与指标

到2020年,经济结构调整和产业绿色转型取得成效,高耗能产业得到有效控制,节能环保等战略性新兴产业蓬勃发展;能源资源消耗总量得到有效控制,利用效率大幅提升;生态环境质量有效改善,危害人体健康的突出环境问题得到有效遏制;划定并严守生态保护红线,保障国家生态安全的空间格局基本形成;生态文明制度体系基本形成,生态文明理念在全社会全面树立。

(1) 生产效率明显提升。高耗能产业规模得到有效控制,战略性新兴产业增加值占国内生产总值(GDP)比重由2010年的9%提升至15%,节能环保产业产值达到9万亿元,成为国民经济新的增长点;科技进步贡献率提高至60%以上。

(2) 能源资源利用效率大幅提高。能源消耗总量控制在 4.8×10^9 tce (tce为吨标准煤),非化石能源占一次能源比重提高至15%,单位国内生产总值能耗比2005年降低45%~50%;万元工业增加值用水量降低到 65 m^3 以下,农田灌溉水有效利用系数提高到0.55以上,全国用水总量控制在 $6.5 \times 10^{11} \text{ m}^3$ 以内;确保耕地保有量保持在 1.818×10^9 亩(1亩 $\approx 666.67 \text{ m}^2$),基本农田不低于 1.56×10^9 亩。

(3) 生态环境质量有效改善。环境质量局部恶化趋势有效遏制,主要污染物排放得到有效控制,全国地级及以上城市 PM_{10} 浓度比2015年下降15%以上,京津冀、长江三角洲 $\text{PM}_{2.5}$ 浓度分别下降25%、20%左右,七大流域干流及主要支流优于Ⅲ类的断面比例达到75%以上,危害人体健康的突出环境问题得到初步遏制;生态恶化趋势得到基本控制,生态资产保有率以2010年值计算达到100%,受保护生态用地面积占比提高到30%以上。

(4) 生态文明制度体系基本形成。生态环境保

护与建设的财政投入占比稳定在3%左右,完成生态资源环境统一监管体制改革,建立完善的生态保护红线制度、生态资产负债表、生态环境损害赔偿和责任追究、生态补偿等重要生态文明制度。

三、“十三五”生态文明建设的重点任务

(一) 实施绿色拉动战略驱动产业转型升级

1. 以环境标准引领传统产业绿色化转型

推进环境基准体系建设,制订与之相适应的自主环境标准体系,以环境标准引领产业创新发展,推动传统产业提质升级。全面推进清洁生产,完善传统产业生态链设计,推动劳动密集型产业生产方式向柔性制造、网络制造、智能制造等绿色低碳化变革;推动高耗能产业领域的能源资源减量化和废物循环利用一体化技术的研发和推广应用,培育新业态、新模式,实现传统产业提质升级。

2. 大力培育节能环保等战略性新兴产业

加大政府购买环保服务力度,健全节能环保产业市场化机制,引导和支持多元化资本进入节能环保产业,大力培育节能环保产业成为国民经济新的增长点。以细颗粒物防治、柴油车尾气净化、高浓度难降解工业废水处理等污染防治创新技术为重点,加快研发和应用环保装备的关键部件和核心技术;建立以企业为主体,产、学、研、用相结合的环保技术创新体系;推广环境绩效合同服务、合同能源管理等新模式,鼓励环境服务外包,促进环境服务业发展。

3. 发展绿色、循环、低碳的生态友好型农业

大力发展节水增效农业,继续建设国家级旱作农业示范区;推广测土配方施肥、保护性耕作、有机肥资源综合利用和改土培肥等主导技术,集中开展粮食主产区耕地质量提升行动,有效减少农药、化肥施用;探索农业有机废弃物安全循环利用模式,加大农作物秸秆、畜禽粪便和废旧地膜的综合利用;重点推进农业机械节能、畜禽养殖节能、耕作制度节能;坚持基本草原保护制度,推行禁牧、休牧和划区轮牧,实施草原保护重大工程;开展农业资源休养生息试点。

4. 坚决杜绝落后产能在国内异地转移

坚持因地制宜、实行差别化的区域政策,严格落实资源节约和环境准入门槛,分区制订产业结构

调整负面清单, 强化承接产业转移环境监管, 严防高污染、落后产能向中西部地区转移。

(二) 提高资源能源效率建设节约型社会

1. 严守水资源利用红线建设节水型社会

对全国地表水资源可利用量实行总量控制, 加强用水定额和计划管理, 制订节水强制性标准, 建立合理的水价形成机制促进节约用水; 在华北、西北等严重缺水地区大力推广喷灌、滴灌、微灌等高效节水灌溉技术; 加强对海水、雨水、再生水等非常规水资源的开发利用; 加大华北等地区的地下水超采生态治理以及新疆等水资源超载地区的退田工作力度, 有效地遏制地下水超采问题。

2. 加强农田建设与土地整理, 提高土地资源利用效率

以三江平原、松嫩平原、黄淮海平原、江汉平原、江淮地区、洞庭湖平原、鄱阳湖平原、四川盆地和塔里木盆地等粮棉油主产区为重点区域, 加快中低产田改造与高标准农田建设; 加大粮食主产区的农田水利、农业灌溉设施、土肥监测等基础设施建设投资力度; 加大农村居民点的土地整治与煤矿等矿区的复垦, 土地整理重点在黄淮海平原、长江下游平原、东北平原、江汉平原、汉中盆地、四川盆地等地区, 复垦主要地区可选择在晋、陕、蒙、辽、豫、鲁、皖的煤矿区, 提高土地资源利用效率。

3. 大力发展和优化资源循环利用产业

以“城市矿山”开发、生活垃圾资源化、工业固废综合利用等为重点, 推动资源循环利用装备整体升级。开展破碎、分选、资源化等关键环节共性技术和装备研发, 加强无损拆解、异形修复等再制造关键技术的研发与应用; 加快发展尾矿、冶炼渣和赤泥等大宗工业固体废物综合利用技术和装备; 加快发展垃圾高效能源转化和资源化技术装备。

4. 推进能源生产消费向绿色低碳节约高效转变

强化节能降耗约束性指标和相应的考核约束机制, 通过结构节能、技术节能和管理节能, 使主要高耗能行业的能耗水平达到国际先进水平; 提高化石能源低碳化利用技术水平, 增强化石能源高效清洁利用; 积极推动成熟的可再生能源发电技术、太阳能和地热能热利用技术规模化应用; 推动新型输电与智能化、超导电力技术的提升。

(三) 以重大工程带动生态系统量质双升

1. 构建“八区、十屏、二十五片、多点”的生态安全格局

确立生态兴国战略方针, 落实主体功能区和生态保护红线制度, 针对黄河上中游地区、长江上中游地区、三北风沙综合防治区、南方山地丘陵区、北方土石山区、东北黑土漫岗区、青藏高原区和东部平原区八大区域制订不同的生态保护和建设目标、策略, 实行分类指导、分区管理; 完善国家“两屏三带多点”的生态安全战略格局, 建设东北森林屏障、北方防风固沙屏障、东部沿海防护林屏障、西部高原生态屏障、长江流域生态屏障、黄河流域生态屏障、珠江流域生态屏障、中小河流及库区生态屏障、平原农区生态屏障和城市森林生态屏障十大国土生态安全屏障, 健全二十五片国家重点生态功能区和各类保护区, 构建“八区、十屏、二十五片、多点”的国家生态安全格局。

2. 建设国家生态廊道和生物多样性保护网络

以青藏高原等十大国土生态安全屏障为依托, 以主要的山脉、江河、海岸带、国家防护林体系等为脉络, 以自然保护区等各类生态保护地为节点, 构建形成大尺度国家生态廊道和生物多样性保护网络, 促进不同自然生态环境之间的物种和基因交流, 增强国家生物多样性保护能力, 提升生态系统适应气候变化能力。

3. 实施重点生态功能区等地区的生态功能保育提升工程

推动生态建设从问题治理为导向向全面提升区域生态系统服务转变, 在国家重要生态功能区、自然保护区等重点地区, 开展“保护—修复—再保护—提升生态系统服务”的生态建设新模式试点; 继续扩大天然林保护、天然草原、湿地生态系统的保护与恢复, 有序推进主要生态系统休养生息; 建立和完善国家公园制度体系建设, 推动自然保护区建设从“数量型”向“质量型”转变; 以京津冀、长江经济带、丝绸之路经济带等为重点, 将退耕还林、水土流失防治、石漠化治理和防沙治沙等生态工程, 整合为以区域、流域为实施单元的生态建设提质增效工程。

4. 实施生态脆弱区和重大工程生态破坏区的生态修复工程

以青藏高原复合侵蚀生态脆弱区、西北荒漠绿

洲交接生态脆弱区、西南山地岩溶石漠化生态脆弱区、沿海水路交错带等生态脆弱区为重点，强化重点生态脆弱区顺应自然规律的封育、退耕、还草、还林、还水等自然恢复为主的措施，增强生态产品供给能力。针对三峡、南水北调、西气东输、西电东送等国家重大工程，开展重大工程生态影响的跟踪监测和评估，实施重大工程生态破坏区的生态修复工程。

5. 实施生态系统和生物多样性保护性建设工程

实施脆弱和濒危物种的适应性就地和迁地保护工程，建立有害生物入侵的监测预警与控制体系；在三十五个生物多样性优先保护区、自然保护区、国家重点生态功能区，开展适应气候变化的综合规划，实施综合适应性保护工程，布局适应性保护的关键区位；加快构建对极端气候事件风险的应急预案体系与响应机制，提升极端气候事件的应急处理能力。

（四）着力解决危害公众健康突出环境问题

1. 缓解重点区域大气灰霾污染

以遏制大气污染势头为目标，深化实施《大气污染防治行动计划》。实施减煤增气，在京津冀、长江三角洲、珠江三角洲等区域实现煤炭消费总量负增长，实施多污染物协同控制，控制挥发性有机物等其他大气污染物排放。建立健全京津冀、长江三角洲、珠江三角洲地区的区域联防联控机制，强化移动源污染防治、综合整治城市扬尘，有效地缓解重点城市群的大气灰霾污染问题。

2. 推进重点流域水体污染治理

以提升水环境质量为目标，加快实施《水污染防治行动计划》，以造纸、焦化、氮肥、有色金属等行业为重点，集中治理工业集聚区的水污染控制；加快城镇污水设施建设与改造，加强配套管网建设，强化城镇生活污水治理；推进农村畜禽养殖污染和农业面源污染控制，深化重点流域水污染防治；积极修复地下水，强化源头治理、过程控制、末端修复，划定地下水污染场地修复试点。

3. 强化土壤环境保护与污染防治

加快制订《土壤污染防治行动计划》，着力强化重点区域土壤污染治理。开展农用地和城市土地土壤污染状况普查，建立农用地土壤环境质量档案和污染场地国家清单；加强集中式治污设施周边土

壤环境监管，规范废物集中处理处置活动；重点开展东北平原、长江流域基本农田和大中城市周边初级农产品生产基地、“菜篮子”基地等农业受污染土壤的综合整治与生态修复工作，保障食品和人居环境安全。

4. 加强危废污染防治降低环境风险

开展危险废物普查，摸清危险废物污染防治底数；开展历史遗留危险废物的调查和环境风险评估；以危害性大、严重威胁人民身体健康的含铬、含铅、含汞等重金属废物，以及生活垃圾焚烧灰灰、抗生素菌渣、高毒持久性废物为重点，开展综合整治工作，有效地降低环境风险。

（五）划定并严守生态保护红线体系

1. 实施人与自然再平衡战略优化国土空间开发

实施人与自然再平衡战略，优化东、中、西三大块国土空间布局，构建东南区、西南区、东北区、西北区、长江区和华北区六大国土生态-经济区，发挥地缘经济优势。细化主体功能区规划的生态环境管理目标和空间管制要求，建立国土空间开发的生态安全管控体系，对限制和禁止开发区域，严格环境准入和监管，建立绿色考评机制，提高区域生态功能和生态产品供给能力；对重点和优化开发区域，推进绿色城镇化和新型工业化，合理布局生态、生产、生活空间，严控建设用地对自然生态空间的挤占和影响，以生态环境保护倒逼经济发展方式转型。

2. 划定并实施生态保护红线体系

科学合理划定并坚守生态保护红线，建立以生态功能保障基线、环境质量安全底线和自然资源利用上线为核心的生态保护红线体系，按照空间分区、功能分类、管控分级的三级递进保障机制，以省级主体功能区划为依据，以县级行政单元为基础划定生态保护红线，经由地方人大批准形成生态红线法定图则，由地方政府颁布实施。

3. 建立生态保护红线配套政策与落实机制

制订地方生态保护红线管理办法，建立天地一体化的监控体系，依照各自职责和相关管制要求严格监管；清退生态红线区域内不符合生态功能保护要求的人类活动，对红线管制区内易造成污染和生态破坏的企业实施关闭、搬迁等措施，并提供合理的补偿或转移安置费用。

(六) 推进新型城镇化战略统筹城乡发展

1. 完善国家空间规划体系优化城镇布局

推动国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等规划融合, 形成一个市县一本规划、一张蓝图, 建立统一衔接、功能互补、相互协调的空间规划体系, 促进城镇建设的绿色转型, 建立与资源环境承载能力相适应的城镇化体系和布局, 东部地区以优化提升城市群为重点, 中西部地区要在有条件的地区培育壮大若干城市群, 避免盲目城镇化和过度城镇化。

2. 控制城市建设规模打造生态宜居城镇

以区域生态环境承载力为基准, 科学划定城市增长边界, 合理控制城市用地规模、建筑规模、能源消费水平, 大力推广绿色建筑技术; 加强城镇基础设施建设, 强化绿色交通体系建设; 推动旧城更新与城镇生态化改造的结合, 深入开展生态城市、海绵城市、智能城市建设, 建设生态、低碳、宜居的城镇体系。

3. 以农村生态环境治理为重点推进美丽乡村建设

以农业面源污染防治、农业清洁生产、农村废弃物资源化利用为重点领域, 鼓励使用生物农药、低残留农药和有机肥料, 治理和控制农业面源污染, 探索适合国情的农业现代化发展模式和技术体系; 完善农村公共基础设施和环保设施建设, 建设家园清洁、水源清洁和田园清洁的美丽乡村。

(七) 开展国家生态资产家底清查核算与监控评估平台建设

1. 开展国家生态资产清查核算

建立可计量、可重复、可比较的生态资产核算技术体系, 制订全面反映资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益的生态资产定价标准; 以县级行政区为基本单位开展清查核算, 摸清生态资产家底, 建立国家、省、市、县四级生态资产帐户与资产负债表, 将生态资产统计纳入国民经济统计体系, 保证生态资产有效管理与市场调节机制的实现。

2. 实施国家生态监测评估预警体系建设工程

实施国家生态调查评估体系建设项目, 建设“天地一体化”生态环境调查评估网络, 定期开展全国生态状况调查、生态资产清查核算、生物多样性普查。实施生态承载力监测预警体系建设项目, 开展重大工程生态影响、生态灾害监测评估预警体系建

设。实施生态保护与修复科技专项, 开展关键技术和装备研究。

3. 建设生态环境监测监控评估的大数据整合技术平台

利用物联网、云计算、互联网+等信息化技术, 完善大气、水体、土壤的环境质量连续自动监测和环境污染远程监测体系, 构建生态环境监测监控评估大数据整合技术平台, 建立数据汇交、共享、质控管理机制, 实现环境监测、环境质量评价、污染源在线监控、环境风险管理、环境监察执法等环境数据信息集成分析与综合应用。

(八) 全面开展全民生态文明新文化运动

1. 制订《全民生态文化发展纲要》

深入开展生态文明宣传教育, 将生态伦理观纳入社会主义核心价值观体系, 制定出台《全民生态文化发展纲要》, 顶层设计, 指导全国的文化发展, 做好学校教育、基本素质培育、道德培育等方面的部署, 把生态文明教育纳入国民教育体系, 将生态文明思想融入社会主义核心价值观体系。

2. 全面开展全民生态新文化活动

倡导兴起全民生态文明新文化活动, 培育具有生态伦理道德观的公民, 引导公民绿色健康的生产生活方式; 造就履行社会责任的企业, 形成企业与公众之间和谐、良好的互动交流; 打造担当公共责任的服务型政府, 构建政府、企业、公众三位一体, 全民共建推进生态文明建设大格局。

3. 引导和培育社会绿色生活消费模式

充分发挥政府的引领和示范作用, 引导社会公众自觉选择资源节约型、环境友好型的消费模式, 推动绿色生产体系与绿色消费体系的均衡发展。居民消费的引导应分为三个层次: 日用品等居民基本物质消费精品化、文化旅游等非物质消费的丰富多样化、房屋与车辆消费的理性化。

(九) 实施生态文明的工程科技支撑重大专项

开展支撑生态文明建设的十项重大工程科技专项工程, 具体包括为: 能源低碳化清洁利用技术重大工程科技专项、环保产业成套设备制造重大工程科技专项、土壤与地下水污染修复与治理技术重大工程科技专项、生态资产核算技术方法与标准规范重大工程科技专项、环境基准与标准理论与技术方法重大工程科技专项、工业化与信息化深度融合重

大工程科技专项、农业现代化与农村污染防治关键技术重大工程科技专项、支撑城镇化协调发展的智能技术重大工程科技专项、城市矿山开发关键技术重大工程科技专项、城镇生物质废物制备生物燃气重大工程科技专项。

四、保障条件与政策建议

（一）构建促进生态文明发展的法律体系

将生态文明建设和环境权入宪，加强生态文明建设重点领域立法，研究制定《生态文明促进法》，确立其为资源环境领域基本法，统筹协调现行资源环境领域相关法律；加快对民法、行政法、刑法和经济法等传统部门法和相关法律的生态化“改造”，全面梳理现行法律中不适应生态文明建设需求的条款，理顺法律之间的关系。

（二）全面完善资源环境管理的行政体制

全面理顺政府生态、资源、环境监管职能，建立统一行使全民所有自然资源资产所有权人职责的体制，建立统一行使所有国土空间用途管制职责的行政部门；健全“统一监管、分工负责”和“国家监察、地方监管、单位负责”的监管体系；明确中央与地方生态环境监管事权，实行生态环境地方政府负责制，中央政府负责国家生态环境保护规划、重大政策制定、跨行政区域事项协调、监督地方生态环境治理与保护、资金和技术扶持、环境基准制订等；按照生态完整性设置区域生态环境管理机构，针对重点流域和重点区域设立派出机构，强化区域协调合作、联防联控机制。

（三）形成资源环境配置的市场作用机制

完善自然资源产权制度，扩大自然资源产权范围，对自然生态空间进行统一确权登记；建立自然资源产权混合市场，激活转让权；理顺资源性产品价格形成机制，建立包括资源使用价格、环境恢复价格、污染物处置价格和环境服务价格“四位一体”的资源环境价格体系，形成以市场为基础，政府适当干预的资源性产品价格调控机制；改革创新环境经济政策体系，充分发挥资源环境税费、资源环境价格、绿色金融、环境责任保险等环境经济政策的保护约束和激励作用；建立自然资源资产奖惩考核

管理体系。

（四）建立完善促进生态文明发展的制度体系

加强生态环境准入监管，健全生态环境执法监督机制，完善执法程序，加强生态环境执法能力建设，形成省、县、乡（镇）三级生态环境执法监管网络；建立生态环境行政执法与司法联动协作机制；完善领导干部考核评价体系，逐步加大干部政绩考核评价体系中资源消耗、环境损害、生态效益等指标权重；明确政府环境责任定位，建立政府、企业和个人生态环境损害责任终身追究制；增强各级人民代表大会对生态文明建设的立法监督问责职能。

（五）健全生态文明公众参与机制

加强宣教建设构建道德自律机制，完善生态文明国民教育体系，创新和强化生态文明宣教，培育公众的现代环境公益意识和环境权利意识；推行健康文明的生活方式，积极引导鼓励绿色消费，在全社会倡导勤俭节约低碳生活，形成良好的社会风尚；培育多元主体参与生态环境治理和建设，规范公众参与环境决策的程序和方式，建立由政府、非政府组织、社会中介、民间组织、公民个体以及企业共同参与的多元共治体系。

参考文献

- [1] 陆大道, 陈明星. 关于“国家新型城镇化规划(2014—2020)”编制大背景的几点认识[J]. 地理学报, 2015, 70(2): 179—185.
- [2] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴2014[M]. 北京: 中国统计出版社, 2014.
- [3] 杜祥琬. 能源革命——为了可持续发展的未来[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2014, 16(5): 1—8.
- [4] 中华人民共和国环境保护部. 全国土壤污染状况调查公报[R]. 2014.
- [5] 中国国家发展和改革委员会. 中国应对气候变化国家方案[J]. 吉林政报, 2007, 14—30.
- [6] 吴思珺. 论环境群体性事件特点[J]. 武汉交通职业学院学报, 2013, 15(1): 42—44.
- [7] 国家统计局住户调查办公室. 贫困地区农民增收呈现良好势头[EB/OL]. [2015-05-05]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201405/t20140505_548582.html.
- [8] 何建坤. CO₂排放峰值分析: 中国的减排目标与对策[J]. 中国人口资源与环境, 2013, 23(12): 1—9.
- [9] 徐海根, 丁晖, 吴军, 等. 2020年全球生物多样性目标解读及其评估指标探讨[J]. 生态与农村环境学报, 2012, 28(1): 1—9.
- [10] 何大明, 刘昌明, 冯彦, 等. 中国国际河流研究进展及展望[J]. 地理学报, 2014, 69(9): 1284—1294.