

国家社科基金重大项目“我国自然资源 资本化及其对应市场建设研究”

工作简报

济南大学绿色发展研究院主办

2016年第6期

【文献摘编】

绿色发展的首要任务是解决生态资本如何量化核算的问题

十三五规划纲要提出创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，其中绿色环保成为社会经济发展、企业投产建设等一个很重要的考核指标，多地将绿色发展写入其发展纲要。央行牵头，多地也在研究制定绿色金融的发展框架。然而，“绿色”的衡量标准如何界定，其资产如何进行量化核算，成为目前摆在大家面前的一道难题。全国政协委员、国务院发展研究中心原副主任刘世锦在本次两会上的提案提出了绿色发展的核心——生态资本的度量、核算，和交易的办法与途径。

刘世锦建议，建设生态文明，真正落实习近平主席提出的“绿水青山就是金山银山”的指示精神，必须要过生态资本度量、核算、交易这一关。而生态资本核算要点包括：以特定实物量作为不同类型生

态资本共同核算单位；借助互联网、物联网技术进行数据采集和计算；对生态资本进行确权；特定区域范围的生态资本进入市场，实行定价和交易；在此基础上，生态资本与物质资本一样，能够正常参与市场经济条件下的各种经济活动。

“选取空气、水、土壤、或植被等生态资本其中一种生态资本计量单位，计算出其生态资本实物量。按照某种权重加总特定地区的生态资本实物总量。同时利用互联网等技术实时监测系统进行生态资本实物量的采集和计算，并进行试点。”刘世锦建议：“再依照现有的产权法律归属，界定不同类型生态资本实物量的产权所有者。并在实现生态资本实物量的核算后，可考虑进行市场交易。”

刘世锦表示，当特定区域的生态资本能够实现定价、交易并常态化以后，与这些生态资本相关的行为活动就可以做到可计量、可定价、可核算、可交易。进一步看，政府对生态建设的财政投入，绿色金融项目的实施，乃至一个地区生态文明建设进度等，都可以在生态资本核算基础上加以科学评估，并相应改进决策。

以下为提案原文：

关于生态资本实物核算、市场交易的建议

生态文明建设已为决策层和全社会高度重视。中共十八届三中全会将生态文明建设作为五位一体布局中的一个重要方面，五中全会则将绿色发展作为五大发展新理念之一。应当说，对加强生态文明建设，理论高度有了，必要性、紧迫性的认识也到位了，关键是如何落到实处。

但一个突出问题是，迄今为止，生态资本依然无法度量、核算，更难以交易。环境保护、绿色发展，基本上是政府提供的公共产品，或环保等非政府组织开展的公益活动，而难以成为企业和个人市场经济条件下正常的经济活动。这样，尽管生态文明建设也有所进展，但难以成为广泛、经常且可持续的行为。加强生态文明建设，真正落实习近平主席提出的“绿水青山就是金山银山”的指示精神，必须要过生态资本度量、核算、交易这一关。

以往在生态资本核算上也有过不少研究，如绿色 GDP 核算等，存在的主要问题是缺少共同衡量尺度和社会广泛认同的定价方法。我们通过一段时间的研究，提出一种新的思路和解决方案，要点包括：以特定实物量作为不同类型生态资本共同核算单位；借助互联网、物联网技术进行数据采集和计算；对生态资本进行确权；特定区域范围的生态资本进入市场，实行定价和交易；在此基础上，生态资本与物质资本一样，能够正常参与市场经济条件下的各种经济活动。

建议继续推动这方面的研究，创造条件，选择部分地区开展试点工作。

第一，进一步深入研究和完善解决方案。主要考虑空气、水、土壤、植被等生态资本。选取一种生态资本计量单位，依据单位生态资本中有益元素的含量，计算出其生态资本实物量。然后，按照某种权重，将上述几种不同类型的生态资本实物量加总，形成特定地区的生态资本实物总量。这方面我们已有具体研究成果，可供参考。

第二，借助基于互联网、物联网技术的环境质量实时在线监测系统，以及其他专门技术，如植被的卫星图片等，进行生态资本实物量的数据采集和计算。这样的监测系统，可以新建，但最好利用环保部门已有的系统，以节省成本。

第三，选择若干地区，起步阶段可以是一两个县级行政区，进行试点。试点地区应有较好的环境质量实时在线监测系统，地区负责人对生态文明建设有较高的积极性、创造性。在试点地区，可以划定特定区域，按照上述解决方案开展生态资本实物总量的实时监测、数据采集和计算、成果发布。

第四，在上述特定区域内，依照现有的产权法律归属，界定不同类型生态资本实物量的产权所有者。例如，某片土地在承包期内经营权及其收益权归农户个人，该片土地土壤所含的生态资本实物量，应相应归于该农户个人所有；某片林地为集体所有，相关植被的生态资本实物量便归集体所有；某条河流归中央或地方政府所有，相应的生态资本实物量也应归某级政府所有。

第五，如果试点可行，应适度扩大范围。当在一定数量的特定区域内较好实现了生态资本实物量的核算后，可考虑进行市场交易。不需要新建交易场所，利用已有的碳排放权交易所即可。让一批已获得实时在线监测核算实物量的特定区域生态资本进行市场交易。最初的所有者就是确权后的特定区域各项生态资本的所有者，如果所有者较多，也可以采取股份公司形态。基于生态资本的稀缺性，不同的交易者会对某个特区区域的生态资本有不同报价，这样就会形成某个水平的价格，从而实现对特定区域生态资本的定价和交易。

第六，当特定区域的生态资本能够实现定价、交易并常态化以后，与这些生态资本相关的行为活动就可以做到可计量、可定价、可核算、可交易。例如，在该区域新建一个工厂，将会减少植被，可能造成空气、水的污染等，这些都可以被精准地计算为生态资本的减值，工厂所有者就应对生态资本所有者给与相应补偿。相反，如果在该区域新建一个房地产项目，配套建设了花园、林木、湖泊等，生态资本将有

一个相应增加，并会体现在房地产项目的销售价格中。进一步看，政府对生态建设的财政投入，绿色金融项目的实施，乃至一个地区生态文明建设进度等，都可以在生态资本核算基础上加以科学评估，并相应改进决策。

上述思路和解决方案的优点，一是找到实物量的计量单位和方法，可以对生态资本实物量进行统一计量核算；二是跳出以往计算绿色 GDP 时人为主观定价、难以达成共识的框框，通过特定区域生态资本的市场交易，回归到市场经济的本义，使生态资本定价有了现实可行性；三是在生态资本核算基础上，与之相关的大多数活动可以成为企业为主体的正常经济活动，政府提供的公共产品、社会组织 and 个人的公益活动也能得到客观准确的评价；四是生态资本确权并开展交易以后，生态资本所有者利益与生态环境质量息息相关，保护和改善生态环境有了坚实而可持续的动力。五是生态资本与物质资本、人力资本相结合，可以对全社会的资本总量、经济社会发展状况作出更加全面准确的评估和认识。

有关研究和试点工作，可以由相关政府部门，如发改委、环保部等组织进行，也可以依托社会组织和企业开展，政府部门给与协助支持。

【文献摘编】

给生态资本定价具备现实可行性

刘慧

生态文明建设关系着我们的未来生活。中共十八届三中全会将生态文明建设作为五位一体布局中的重要方面，五中全会则将绿色发展作为五大发展新理念之一，并被写入国家五年规划。

但迄今为止，生态资本依然无法度量、核算，更难以交易。环境保护、绿色发展，基本上是政府提供的公共产品或环保等非政府组织开展的公益活动，难以成为企业和个人市场经济条件下正常的经济活动。这样，尽管生态文明建设有所进展，但难以成为广泛、经常且可持续的行为。

全国政协委员、国务院发展研究中心原副主任刘世锦告诉中国经济时报记者，利用特定实物指标对不同类型生态资本进行度量、核算，在生态资本确权的基础上，通过特定区域生态资本的市场交易，回归到市场经济的本义，可以使生态资本定价具备现实可行性。

生态文明建设必须要过生态资本度量、核算、交易这一关

中国经济时报：习近平主席曾提出“绿水青山就是金山银山”，我们应当如何使之落到实处？

刘世锦：以往在生态资本核算上有过不少研究，如绿色 GDP 核算等，存在的主要问题是缺少共同衡量尺度和社会广泛认同的定价方法。加强生态文明建设必须要过生态资本度量、核算、交易这一关。

我们提出一种新的思路和解决方案，其要点包括：以特定实物量作为不同类型生态资本共同核算单位；借助互联网、物联网技术进行数据采集和计算，对生态资本进行确权；特定区域范围的生态资本进入市场，实行定价和交易；在此基础上，生态资本与物质资本一样，能够正常参与市场经济条件下的各种经济活动。

可以选择部分地区开展试点工作，深入研究和完善解决方案。主要考虑空气、水、土壤、植被等生态资本。选取一种生态资本计量单位，依据单位生态资本中有益元素的含量，计算出其生态资本实物量。然后按照某种权重，将上述几种不同类型的生态资本实物量加总，形

成特定地区的生态资本实物总量。这方面我们已有具体研究成果，可供参考。

借助基于互联网、物联网技术的环境质量实时在线监测系统，以及其他专门技术，如植被的卫星图片等，可以进行生态资本实物量的数据采集和计算。这样的监测系统可以新建，但最好利用环保部门已有的系统，以节省成本。

同时选择若干地区，起步阶段可以是一两个县级行政区，来进行试点。试点地区应有较好的环境质量实时在线监测系统，地区负责人对生态文明建设有较高的积极性、创造性。在试点地区可以划定特定区域，按照解决方案开展生态资本实物总量的实时监测、数据采集和计算、成果发布。

在选择特定区域内，依照现有的产权法律归属，界定不同类型生态资本实物量的产权所有者。例如，某片土地在承包期内经营权及其收益权归农户个人，该片土地土壤所含的生态资本实物量，应相应归于该农户个人所有。某片林地为集体所有，相关植被的生态资本实物量便归集体所有。某条河流归中央或地方政府所有，相应的生态资本实物量也应归某级政府所有。

生态资本确权并交易可增强保护环境动力

中国经济时报：如果部分地区的试点工作能够顺利进行，是否意味着可以实现市场交易？

刘世锦：如果试点可行的话，应可以适度扩大范围。当在一定数量的特定区域内较好实现了生态资本实物量的核算后，可考虑进行市场交易。不需要新建交易场所，利用已有的碳排放权交易所即可。让一批已获得实时在线监测核算实物量的特定区域生态资本进行市场交易。

最初的所有者是确权后的特定区域各项生态资本的所有者，如果所有者较多，也可以采取股份公司形态。基于生态资本的稀缺性，不同的交易者会对某个特定区域的生态资本有不同报价，这样就会形成某个水平的价格，从而实现对特定区域生态资本的定价和交易。

当特定区域的生态资本能够实现定价、交易并常态化以后，与这些生态资本相关的行为活动就可以做到可计量、可定价、可核算、可交易。例如，在该区域新建一个工厂，将会减少植被，可能造成空气、水的污染等，这些都可以被精准地计算为生态资本的减值，工厂所有者就应对生态资本所有者给予相应补偿。

相反，如果在该区域新建一个房地产项目，配套建设了花园、林木、湖泊等，生态资本将有一个相应增加，并会体现在房地产项目的销售价格中。进一步看，政府对生态建设的财政投入，绿色金融项目的实施，乃至一个地区生态文明建设进度等，都可以在生态资本核算基础上加以科学评估，并相应改进决策。

我们认为，如果上述思路能得以实现，不仅能找到实物量的计量单位和方法，对生态资本实物量进行统一计量核算，还能跳出以往计算绿色 GDP 时人为主观定价、难以达成共识的束缚，通过特定区域生态资本的市场交易，回归到市场经济的本义，使生态资本定价有了现实可行性。在生态资本核算基础上，与之相关的大多数活动可以成为企业为主体的正常经济活动，政府提供的公共产品、社会组织 and 个人的公益活动也能得到客观准确的评价。

生态资本确权并开展交易以后，生态资本所有者利益与生态环境质量息息相关，保护和改善生态环境有了坚实而可持续的动力。将生态资本与物质资本、人力资本相结合，可以对全社会的资本总量、经济社会发展状况作出更加全面准确的评估和认识。相关研究和试点工

作，可以由相关政府部门，如发改委、环保部等组织进行，也可以依托社会组织和企业开展，政府部门给予协助支持。

（王文倩摘编自 2016 年 3 月 15 日《中国经济时报》）

【文献摘编】

自然资源资产产权交易有广阔市场前景

李君

十八届五中全会提出，全面建成小康社会新的目标要求之一是生态环境质量总体改善；同时，绿色发展将作为“十三五”期间坚持的五大发展理念之一，重点是从国土空间格局、资源节约集约利用、环境治理与管理等方面推进落实。可以认为，在“十三五”期间通过实施《生态文明体制改革总体方案》，将会加快推进生态环境治理体系和治理能力现代化，建立适应小康社会要求的生态文明管理体制，实现相应的环境质量目标，让天蓝、水清、地绿的良好生态环境和丰富的生物多样性成为生态文明建设的成果，成为生态文化蓬勃发展的土壤。

健全自然资源资产产权制度是建立生态文明制度体系的重要基础。一方面可以避免“公地的悲剧”，明确责任主体，加强自然资源保护监管；另一方面，可以逐步解决生态环境保护的“外部性”问题。通过推动所有权和使用权相分离，建立有偿出让制度。从这一点也可以推论，通过明晰产权，市场的作用将逐步显现，针对自然资源资产开展产权交易和高效利用在未来有着较为广阔的市场前景。

最近，中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》（以下简称《方案》），对生态文明体制改革工作作出了总体部署，是建设美丽中国的重要指引。《方案》的出台及实施，将为保护绿水青山提供重要的制度保障，为发展金山银山提供持续的动力支撑。

《方案》的实施期正值“十三五”期间，这正是我国全面建成小康社会的决胜阶段。党的十八届五中全会提出，全面建成小康社会新的目标要求之一是生态环境质量总体改善；同时，绿色发展将作为“十三五”期间坚持的五大发展理念之一，重点是从国土空间格局、资源节约集约利用、环境治理与管理等方面推进落实。可以认为，在“十三五”期间通过实施《方案》，将会加快推进生态环境治理体系和治理能力现代化，建立适应小康社会要求的生态文明管理体制，实现相应的环境质量目标，让天蓝、水清、地绿的良好生态环境和丰富的生物多样性成为生态文明建设的成果，成为生态文化蓬勃发展的土壤。

生态文明体制改革的路线图和设计图明确

《方案》主要内容可以归纳为“1668”，即“一个目标，六个理念，六个原则，八项制度”。一个目标，就是构建系统完整的生态文明制度体系。六个理念，明确了如何处理好人与自然、发展与保护等重要关系。六个原则，明确了改革的方向和总体要求，主要包括自然资源资产公有、城乡统筹治理等方面。八项制度，明确了改革的具体任务，主要包括自然资源管理、空间管理、责任追究等内容。

《方案》以生态环境领域的突出问题为导向，着眼于在今后五年内建立系统完整的生态文明制度体系。《方案》设定的目标完成时间是2020年，这是一个重要的时间节点，目前距离完成时限较为紧张。一方面，2020年我国要实现全面建成小康社会宏伟目标，而目前生态环境领域存在的问题，是与小康社会要求不相适应的，必须通过制

度建设加以解决。另一方面，《方案》所针对的问题目前已成为我国经济社会可持续发展的重大瓶颈制约，解决这些问题迫在眉睫。《方案》所提出的八项制度主要是针对这些问题，并要在未来五年内逐步见成效。

生态文明建设已成为执政理念

出台《方案》，是落实党的十八大以来中央关于生态文明建设系列部署的重要举措，有其时代必然性，或者说有其特定的时代背景。结合《方案》有关内容，具体我们可以从三个方面来理解。

首先，资源环境约束已成为经济社会可持续发展的重要瓶颈制约。改革开放以来，我国人口多、底子薄的基本国情仍未改变。这里的“底子薄”在资源环境方面主要表现为资源相对不足，环境承载能力有限。由于经济增长方式粗放、产业结构不合理等原因，我国能源资源消耗总量很大，付出的环境代价也很大。煤炭、水泥、钢铁等主要原材料年度消耗量已居世界首位，二氧化硫、工业粉尘等主要污染物排放量也居世界首位，单位 GDP 能源资源消耗成倍于发达国家；同时，环境污染严重，生态系统退化，发展与人口资源环境之间的矛盾日益突出，发展不可持续的问题逐渐显现。同时，生态环境问题也是民生问题，老百姓对环境污染的反映十分强烈。粗放的增长方式不仅给生态环境带来严重后果，而且对人民群众身体健康也会造成负面影响。因此，资源环境约束已成为我国经济社会可持续发展的重要瓶颈制约，亟待通过生态文明制度建设进行破解，以此进一步加强资源集约节约利用和生态环境保护，维护国家生态安全。

其次，生态文明建设的重要性日益突出并成为执政理念。近年来，中央和地方各级党委政府不断加大对生态环境保护的重视力度，特别是党的十八大以来，习近平总书记对生态文明建设提出一系列新思想

新观点新要求。这些新思想新观点新要求，已经成为执政理念和新的时代共识，落实到包括《方案》在内的生态文明建设各项部署中。

第三，“绿水青山就是金山银山”明确了保护与发展之间的关系。与发达国家相比，我国经济发展水平依然较低，发展不均衡现象依然突出。仅从贫困情况来看，全国仍有 14 个集中连片特殊困难地区，592 个国家扶贫开发重点县和 7107 万贫困人口，这些地区大多生态环境敏感、脆弱，发展的愿望非常迫切，保护与发展之间的矛盾十分突出。解决这些问题必须依靠发展。但是，如果这种发展是以生态环境破坏为代价，那么也是不可持续的。短期所取得的经济收益将会远远小于破坏生态环境带来的长期损失。对此，早在 2005 年，时任浙江省委书记的习近平同志就指出“绿水青山就是金山银山”。2013 年，习近平总书记进一步指出，“我们既要绿水青山，也要金山银山。宁要绿水青山，不要金山银山，而且绿水青山就是金山银山。”这一充满辩证思维的科学论断，明确了保护与发展之间的重要关系。《方案》中也相应提出，树立发展和保护相统一的理念。也就是说，要坚持发展是硬道理的战略思想，把发展放在首位，但是这种发展必须是绿色发展、循环发展、低碳发展，要实现发展与保护的内在统一、相互促进。

《方案》中有多个值得关注的重点内容

《方案》提出构建八项制度，共计 47 条具体任务，每条任务又有若干具体要求。这其中值得关注的内容很多，有些是新提出来的，有些是在以前基础上的深化，从笔者的角度看，可以从以下几个方面予以重点关注。

(一)健全自然资源资产产权制度是建立生态文明制度体系的重要基础

自然资源资产包括的范围较广，主要包括矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、海域、滩涂等全部国土空间的各类自然资源资产。但是，长期以来我国自然资源资产管理中存在着所有者不到位、所有权边界模糊等问题。由于产权关系不明确、产权边界不清晰，在生态环境保护中造成了诸多问题。在政府管理方面，难以落实不同职能部门和区域间的监管责任，形成监管的“真空地带”，出现监管缺位。在市场方面，难以发挥市场对自然资源资产配置的作用，阻碍了对自然资源资产的高效利用。

针对这些问题，《方案》提出要构建归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。简单来说，就是要明确自然资源资产“归谁有”、“归谁管”和“归谁用”。通过建立完善这些制度，一方面，可以避免“公地的悲剧”，明确责任主体，加强自然资源保护监管。通过确权登记、明晰边界，建立独立机构统一行使自然资源资产所有权。另一方面，可以逐步解决生态环境保护的“外部性”问题。通过推动所有权和使用权相分离，建立有偿出让制度。从这一点也可以推论，通过明晰产权，市场的作用将逐步显现，针对自然资源资产开展产权交易和高效利用在未来有着较为广阔的市场前景。

(二)建立国土空间开发保护制度和空间规划体系是区域协同发展的必要保证

国土空间开发保护制度和空间规划体系，体现了一个地方的资源利用方式、生态保护程度和经济发展方式。由于长期经济增长中“贪大求全”、开发强度过大，我国不少地区资源和空间利用方式十分粗放，空间规划也不尽合理，产生了大量生态环境问题。一个地方的发展模式、发展规划，应该与其生态环境承载力相适应，这其实就是一个简单的供给与需求必须相均衡的道理。

为了解决这些问题，《方案》提出：一是建立国土空间开发保护制度，重点是划定并严守生态保护红线；二是建立空间规划体系，重点是推进“多规合一”。划定并严守生态保护红线，就是改变以前为了开发而让重要生态区域边界不断后退的情况，让开发活动在规定的区域干规定的事。推进“多规合一”，就是要实现“一张蓝图管到底”，让规划真正体现权威性。通过确立这些制度，实现国土空间有序开发，保证发展的持续性和区域间的均衡性。

(三)资源节约利用是绿色发展、循环发展、低碳发展的根本前提。资源是经济社会发展的战略保障，不完善的资源管理方式、不合理的资源利用方式都会阻碍生态文明建设的进程，降低发展的质量。我国虽然是资源大国，但并不是资源强国，长期以来资源利用粗放，使用浪费较多，节约集约利用程度较低。目前，我国石油消费量已超过4亿吨，其中2亿多吨靠进口，煤炭消费量大致相当于其他国家煤炭消耗的总和，总体利用效率不高。再按照这种拼资源、拼消耗的模式发展，不仅经济难以持续，更会造成严重的生态环境问题。同时，由于相关管理制度缺位，也造成了自然资源及其产品价格偏低、生产开发成本低于社会成本，使得保护生态得不到合理回报。

中央对资源节约高度重视。2014年中央财经领导小组专题召开两次会议，分别研究水安全和能源安全。水和能源都是自然资源，这两次会议都要求加强资源节约集约利用。从《方案》可以看出：今后，一是要对土地、水和能源等资源建立严格的保护制度；二是要根据土地、水和能源实现总量控制制度；三是要把资源保护成本、损害成本等要素反映到资源使用价格上，建立较为完善的价格形成机制。通过建立实施这些制度，一方面，可以通过“节源”实现“减污”，资源的使用量减少了，浪费量也会减少，排放的污染物也会相应减少，污

染防治的压力也会减小；另一方面，可以通过建立资源“壁垒”，淘汰一批高耗能、效率低的企业，推动实现产业升级换代，为那些能耗低、效率高的企业创造更为广阔的市场前景。

(四) 加强环境治理并推进其市场化是保护生态环境的必要手段

我国环境治理现状相对滞后于社会事业发展，必须通过加强能力建设并推进其市场化加以改变。以农村环保公共服务为例，全国近60万个行政村中，大部分都没有环保基础设施，每年产生生活污水90多亿吨、生活垃圾2.8亿吨，基本未经处理，随意排放；我国年化肥施用量约6000万吨、占全世界总施用量的1/3以上，而有效利用率仅30%左右；农业源排放的COD、氨氮分别占全国排放总量的近一半和三分之一。

改善这种状况，必须大力开展环境治理。针对农村环境现状，截至2014年底，中央财政共安排农村环保专项资金255亿元，支持了5.9万个村庄开展环境综合整治，1.1亿农村人口直接受益。整治过的村庄饮用水水源地得到保护，生活污水、垃圾和畜禽养殖污染得到有效治理，村庄环境面貌得到改善。同时，通过加大环境保护力度，“十二五”前四年，主要污染物化学需氧量(COD)、氨氮、二氧化硫、氮氧化物排放量分别下降10.1%、9.8%、12.9%和8.6%。我国环境质量状况正在发生积极向好的变化。

大力开展环境治理，重点是要加强制度体系建设，理顺现行管理体制。在治理体系方面：一是要完善污染物排放许可制。简单地说，就是无证禁止排污，排污必须持证，排污必须依法。二是严格实行生态环境损害赔偿制度。也就是说，企业等生产者如果造成生态环境损害，要根据损害程度等因素赔偿损失，特别严重的还要追究刑事责任。在市场体系方面：一是要培养环境治理和生态保护市场体系，发展环

保市场，改变目前市场主体和市场体系发育滞后、尤其是环保产业对国民经济的贡献率低，环境服务业发育不良、产业层次不高、市场规范不够等问题；二是要推行能权、碳排放权、排污权、水权交易制度，通过市场化的手段，改变目前排污成本低、浪费成本低等突出问题。

可以看出，《方案》的重点在于建立健全政府管理和市场调控两方面机制，通过政府和市场这两种手段的相互协调、相互配合，形成治理生态环境的合力，构建适应生态文明建设要求的环境治理体系。

（五）落实地方党委政府保护生态环境责任是生态文明制度建设中的一大突破

长期以来，部分地方党委政府在经济发展上单纯追求 GDP 的数量增长，为了“金山银山”而破坏了“绿水青山”。虽然短期内经济增长了、税收增加了，但留下的却是污染的环境、破坏的生态、枯竭的资源，要花费大量的精力和巨额的资金来恢复、修复生态环境，即使算经济的“大账”也是“吃亏”了。造成这样的原因是多方面的，主要还在于发展绩效评价不全面、保护监管责任落实不到位、损害责任追究缺失等因素。一方面，以 GDP 为导向的政绩考核机制让部分地方党政领导干部产生了政绩观偏移，把政绩简单等同于 GDP 增长，忽略了自然资源、生态环境也是生产力的组成，忽略了环境也是民生的一部分；另一方面，缺少相应的责任追究机制，个别地方党政领导干部在涉及自然资源和生态环境的重点工程项目时，决策过程中的科学研判不够、盲目性及主观性较多，即使造成生态环境损害也不用承担后果，个人依然可以“进步”。

保护生态环境是地方党委政府的明确责任。《方案》明确提出完善生态文明绩效考核和责任追究制度等各项具体要求。这些要求实施后将进一步明确地方党委政府保护生态环境的责任，在以往的基础上

突破颇多、力度更大。一是明确了党政同责。《方案》为此提出，实行地方党委和政府领导成员生态文明建设一岗双责制，明确了责任承担对象。二是逐步改变单纯以GDP为导向的发展评价机制。通过制定生态文明建设目标评价考核办法，把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系，并实行差异化绩效评价考核。三是终身追究生态环境损害责任。一方面，对干部离任时实行自然资源资产审计，客观评价其任期内履行自然资源资产管理职责情况，造成生态环境生态损害的要追究责任，不让这些干部“带病提拔”；另一方面，充分考虑部分生态环境损害情况的滞后性，对造成严重后果的领导干部终身追究责任，为其任期内开展决策套上了“紧箍咒”。

同时，除了上述五个方面，信息公开的积极作用还将进一步显现。一些环境信息由于不公开、公开不完全或不及时公开，往往容易造成“信息黑洞”和“信息真空”，使得真实情况没有及时让公众知晓，而一些片面、偏激甚至错误的看法往往容易扩散、放大，进而占据舆论的高地，影响公众的认知和判断，加剧了公众的不信任情绪。《方案》提出，要健全环境信息公开制度，并明确提出要全面推进大气和水、排污单位、监管部门等方面的环境信息。通过实施这些制度，可以让公众及时、准确掌握环境信息，引导大众积极参与环境保护，让环境违法行为暴露在阳光下，增进公众的信任度，为生态文明建设发挥积极作用。

建设生态文明，不仅需要制度的完善、资金的投入，更需要全社会共同的努力，尤其需要社会大众从自身角度积极参与。夜空繁星闪烁，单独看每一颗都不耀眼，汇聚在一起却成了灿烂星河。涓流成海，不怕做小事、只怕不做事，让我们每个人从拧紧水龙头、关好电开关、

垃圾分好类、少开一天车等力所能及的小事做起，自觉践行生态文明理念，共同保护和建设我们美丽的家园。

（王文倩摘编自网络）

主编：张伟

责任编辑：王文倩

地址：济南市南辛庄西路 336 号济南大学；邮政编码：250022；联系电话：0531—82767650；联系人：王文倩；电子信箱：cfy0610@163.com。

二零一六年三月二十五日