

打造中国生态文明建设的窗口

——对话海南省生态文明研究中心主任王明初教授

■ 本报记者 陈实



王明初

生态文明建设总部署

海南日报记者：王教授，您好，作为研究生态文明的专家，您如何看待《关于加快推进生态文明建设的意见》的纲领性意义？

王明初：总体来说，《意见》突出体现了战略性、指导性和可操作性，是当前和今后一个时期推动我国生态文明建设的纲领性文件。党中央、国务院历来高度重视生态文明建设。党的十八大把生态文明建设的法律制度保护生态环境。《意见》对党的社会主义事业总体布局，十八届三中全会提出加快建立系统完整的生态文明制度体系，十八届四中全会要求用严格的法律制度保护生态环境。《意见》对党的十八大以来我国生态文明建设的理论创新、实践创新和制度创新做了一个全面总结，在“总体要求”部分明确了指导思想，并提出了五项基本原则。《意见》是对全面推进生态文明建设的总部署，为生态文明建设描绘了宏伟蓝图。

绿水青山就是金山银山

海南日报记者：《意见》提出，坚持绿水青山就是金山银山，并将这一观点贯穿全文。从现状和未来着眼，我们应该如何看待绿水青山和金山银山的辩证关系？

王明初：我国资源环境方面的基本国情，可以用两句话概括：一句话是资源环境瓶颈制约加剧，特别是环境承载力已达到或接近上限；另一句话是生态文明建设总体滞后于经济社会发展；全

对话

国生态整体恶化趋势尚未得到根本遏制。从这个意义上说，资源环境已经成为实现全面建成小康社会目标最紧的约束和最短的短板。我们在理解绿水青山就是金山银山时，就不能仅仅强调绿水青山的经济价值和当代价值，而且强调绿水青山的社会价值和永恒价值，绿水青山对于金山银山的根本性。我们要遵循马克思主义的辩证法思想，在大力促进经济社会发展的同时，一定要时刻牢记保护好资源环境，实现中华民族的永续发展。在这里，还有一件特别值得一提的是《意见》在新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化“新四化”的基础上提出了“五化”，即增加了“绿色化”的要求。“绿色化”相对于“绿化”，不仅仅是我们要植树造林、增加地表上的绿色覆盖率，更重要的是“骨子”里的绿色，即本质上的生态文明，外在的还有蓝天白云、空气清新、水源清澈、环境优雅等。

把生态责任落在实处

海南日报记者：继十八届三中全会后，《意见》再次强调领导干部要对生态文明建设终身担责。这是否意味着，领导干部需要肩负的生态责任更重了、更实了？

王明初：是的。《意见》有清晰的时间表和路线图。一是任务明确。梳理了一百多项工作任务，下一步需要把这些任务分解到相关部门，认真地抓好贯彻落实。二是操作性强。《意见》部署的每一项工作都有具体的路径、抓手和着力点。不仅是我们政府要下大力气做好生态文明建设工作，同时也对社会各界，每一位公民参与生态文明建设，提供了用武之地，共共享美丽中国。三是要求严格。《意见》不仅为生态文明建设的各

项任务提出了目标和时间要求，建立了监督检查机制，设置了刚性约束，使责任更加明确清晰。这为领导干部破除GDP崇拜和短期行为，树立正确的政绩观，提供了可以切实遵循的价值标准和行为准则。四是把生态文明建设和依法治国有机结合起来了。《意见》不仅在加强法律监督、行政监督中，对全社会各类环境违法违规行为实行“零”容忍，而且在完善责任追究制度中对领导干部提出了更高要求，明确提出“对违背科学发展要求，造成资源环境生态严重破坏的要记录在案，实行终身追责”，并明确了问责诫勉谈话、追究领导责任、依纪依法追究有关人员的监管责任等方式。毫无疑问，这对领导干部来说，肩负的生态责任更重了、更明确了，生态文明建设也更加容易落在实处。

海南生态建设标准要更高

海南日报记者：《意见》指明了生态文明建设的目标，即国土空间开发格局进一步优化、资源利用更加高效、生态环境质量总体改善和生态文明重大制度基本确立。为什么要从这四方面考量生态文明建设的成效？您更关注哪几项目标？

王明初：这四方面是生态文明建设的基本构成要素和路径选择，是要素、路径、目标的统一，缺少其中的任何一项，生态文明建设的总体目标都不可能实现。从海南的视角看，我更关注第一和第四方面的问题。因为第二的问题的解决，如节能减排目标的实现在很大程度上取决于科技进步，主要靠国家的科技力量，海南自身的科技创新很重要，但是不足以完成目标。四是在认清自己的优势和劣势的基础上，全面对照《意见》，

热带生态资源正恰恰是海南的独特优势所在。而第一方面的问题是基础性的，在全国包括海南在内问题都比较突出，如房地产向生态核心区进军的问题。对于第四方面问题，制度建设是刚性约束，海南要建设旅游特区、全国生态文明示范区，应该在制度建设上走在全国前面，起一个引领作用。海南在生态文明建设上要有雄心壮志，没有理由心虚。建设标准应高于国家标准，让海南标准成为国家标准或国家示范性标准，让海南国际旅游岛成为向世界展示中国生态文明建设成就的重要窗口。

协同推进“五化”

海南日报记者：海南的生态环境有着不少特殊性。从省情着眼，我们在贯彻落实《意见》，实现生态文明建设目标时应重点做好哪些工作？

王明初：一是善于总结经验，把生态立省以来好的战略决策和工作抓手持续发展下去，如把文明生态村建设升级到美丽乡村建设，把国际旅游岛建设聚焦到旅游特区建设，走适合省情、充分发挥海南优势的特色之路，让海南生态文明建设的内容实在、丰富。二是反思在生态文明建设中农民利益和公共利益注意不够、做得不那么好的地方，如海岸线特别是公共海滩的保护问题、西部地区的桉树种植问题、房地产开发过度问题，切实回应群众呼声。三是在制订我省“十三五”经济社会发展规划时，要全面贯彻《意见》要求，既要有生态文明建设的专项目标任务，也要有融入其他建设各方面和全过程的综合性目标任务。四是在认清自己的优势和劣势的基础上，全面对照《意见》，

有针对性地出台实施《意见》的行动方案，以深化改革和创新驱动为动力，真正把生态文明建设融入经济、政治、文化、社会建设的各方面和全过程，协同推进新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化和绿色化，争创中国特色社会主义实践范例，谱写美丽中国海南篇章。

推进我省生态文化建设

海南日报记者：《意见》对培育生态文化也给予了较高关注。您如何看待我省生态文化建设的现状？需怎样加强？

王明初：我省生态文化建设的成绩主要表现在通过生态立省的实践教育，人民群众对“绿色化”发展的要求更为坚定和迫切，虽然他们也希望尽快富裕起来，但他们对生态文明的追求还是远胜过对工业发展和房地产开发的兴趣。薄弱点是政府对土地财政的依赖度大，一些地方生态环境遭到破坏与政府的决策失误和容忍有关；还有就是政府对公共服务的投入不足，导致一些地方的街道环境卫生基本靠老天下雨去清扫，一般群众随地吐槟榔渣、随地摆摊、随地烧烤习以为常；还有一些当地居民偏爱野味，一些旅游景点时常有海龟、珊瑚出售，政府还没有做到“零容忍”。解决办法一是把生态文化建设纳入社会主义核心价值观教育之中，让教育起教化作用。如富强、和谐、法治、友善等概念中都包含生态文明的内容。二是通过生态文明建设立法，让法律的强制性对生态文化的形成和习惯养成起重要促进作用。三是减少对土地财政的依赖，同时加大政府对公共事业的投入，如影视节目、公益广告、清洁公交、城区保洁、生态执法等。

司法责任制的建立与实践(下)

□ 董治良

司法责任制的主要内容

(一)主审法官和合议庭负责制

“完善主审法官、合议庭办案责任制”，是十八届四中全会《决定》中“健全司法权力运行机制”的重要内容。因此，理解“主审法官、合议庭办案责任制”，不能脱离改革的目标和总体设计。

两个“责任制”包含这么几个意思：审判权由选任出来的在审判中起主导作用的主审法官和合议庭行使；主审法官和合议庭对所审理的案件负责，做到谁审理、谁裁判、谁负责；建立“有权必有责、用权受监督、失职要问责、违法要追究”的司法权运行机制。它主要包括五项内容：(1)相对于普通法官而言，主审法官是经过严格程序选拔后进入员额的优秀法官。(2)两个“责任制”指的是主审法官办案责任制和合议庭办案责任制。(3)主审法官办案责任制的含义有两层：对独任审理的案件，由主审法官独立裁判，承担全部办案责任；对自己为主审法官的合议庭审理的案件，承担办案责任，组织、管理、安排合议庭成员的工作，签发裁判文书。(4)合议庭办案责任制是指由合议庭全体成员平等、共同承担案件审理、裁判的职责，解决陪而不审、审而不议的问题；合议庭意见不一致的裁判，平等共同承担责任；合议庭意见不一致按“少数服从多数”原则所下的裁判，由表决错误方承担责任。(5)合议庭中的非主审即一般法官，除不能担任审判长和签发裁判文书外，应当承担合议庭审理的责任。

需要说明的是一要从审判权运行的基本规律来理解两个“责任制”，包括法院独立行使审判权和法官独立、平等行使审判权。二要明确两个“责任制”不同于“一五改革纲要”中所推行的选任审判长负责制。合议庭审判案件依法必须实行少数服从多数原则，主审法官即审判长不能排斥其他成员的意见，更不能以自己的意见代替合议庭多数成员的意见。主审法官与合议庭其他成员的意见有重大分歧的，可以提请主管院长提交审判委员会讨论决定。

(二)尽责、失责、归责和追责

两个“责任制”中的“责”就是行使法定的审判案件的权力。人民法官所承办案件出现冤错，或者仅是瑕疵差错，都有失职追责的要求。按照最高法院胡云腾

建立并落实司法责任制是司法体制改革的关键环节，海南法院要依照国家宪法和法律的规定，实行法官员额制，对法院工作人员分类管理，由审理者裁判，让裁判者负责，依法独立行使审判权，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，促进法治中国、法治海南建设。

法官依法独立行使审判权的案件。

第二，落实和尊重法官主体地位，要靠各级法院的组织体系来实现。法官的主体地位既要在各级法院的司法活动中体现，更要靠各级法院的领导和组织部门去落实。要从调整法院内部工作运行做起，将法官员额制纳入新的审判权运行机制，将审判人员从一般的行政人员中分离出来，实行有别于行政人员的专业化管理和考评。

第三，落实和尊重法官主体地位，要靠法官自身的努力来提升。法官的主体地位离不开法官自身的主体意识。法官要坚持“每日三省吾身”，既重政治品行、法律操守，又重生活品行。要紧紧围绕习近平总书记提出的“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标，认真履行法律法规赋予的各项权利和义务，不断提高审判能力和水平。法官应该是公平正义有良知依法办案的典范。

第四，落实和尊重法官主体地位，要靠社会各方面特别是诉讼各方来维护。尊重法官在诉讼活动中的主体地位，客观上要求包括警官、检察官和律师在内的所有参与诉讼各方摆正自己的位置，提高尊重法官主体地位的自觉性。

(四)对“两个责任制”过渡期的救济一是建立法官会议制度。对主审法官和承办合议庭对自己承办的案件事实认定、法律关系理清、证据确认、法律适用没能做到内心确信，意见一致的，可以提请主管院长召集由经验丰富、资历深厚，法学功底扎实的精英法官组成的法官会议予以研讨“借脑”。但法官会议由提请研讨的主审法官主持，法官会议中发表的意见、建议采纳与否，采纳多少，由主审法官和合议庭决定并承担相应责任。二是建立海南法院类案参考制度，类案依照最高法院的指导案例的标准和体例来进行编选。标准必须是本省的案例，必须是进了最高法院《审判案例要览》、《最高人民法院公报》、《人民法院报》登载的精品案例；必须是高院三年来评选出的优秀案例且无再审可能的案例。要求清晰、易懂，一看就会。

司法责任制的实践

落实司法责任制，重点要把握以下七个方面：适应立案审查制改为登记制的修法要求，立案主审法官和辅助人员仍须视情形进行形式审查，必须是依法应由人民法院受理的诉告，符合法定立案条件的可诉行为才能受理。

告知回避权利，如果当事人不要求回避，可告知当事人不申请本庭组成人员回避，说明你是信任本庭能主持公道的，就得依法举证参诉，出现干扰审判的行为要承担法律责任。

通过电脑随机分案，防止对案件“挑肥拣瘦”；主审法官和合议庭确定证据交换日期和开庭日期后，原则上应有立案庭协调司法保障部门排期公告，合议庭或法官助理、书记员通知当事人按期参诉。主审法官和合议庭首先要有良好的审判作风，遵守审判纪律和司法礼仪，预判庭审风险并作防范。庭审中，主审法官和合议庭成员要把握诉讼方向，集中焦点质认定事实证据。最关键的是吃透案情，准确地确定案由。

判决裁定不是越长越好，关键是准确地表述事实证据，逻辑严密，通俗易懂，能说服人。

注重司法调解、行政协调和执行和解手段的综合适用，准确把握当事人的和解意愿与时机，达成调解。调解既需要接地气有群众工作经验，又要懂地方语言、民族语言，了解地方公序良俗，提高工作质量和效率。需要强调的是，从诉讼的客观成本核算看，调解由于增进和谐信任，自动履行率高，能有效地节约申诉成本和执行成本，应加以运用。但要注重司法效率，遵守诉讼期间的规定。

提高抗干扰的能力。一方面，法官主观上要坚守法治信念，遵守法官职业伦理，不受金钱美色人情打动，终生守望天平，保持职业良知良守，才能顶得住诱惑，保护自己，不让公正蒙羞。另一方面，法官并不生活在真空中，虽然这几年

的司法行为得到了有效规范，但谁也不敢肯定自己能守住廉洁公正的底线，这就需要自律之外有他律。海南高院正在按照新的司法责任制运行机制对审判过程进行解析，重构与新机制运行相配套的廉政风险防控体系。在外部坚持聘请廉政监督员，接受当事人的投诉，以诉讼程序、审判公开、执行公开、裁判文书上网，接受社会监督；在内部坚持庭室部门设廉政监督员，立案时给诉讼各方当事人发放廉政监督员卡，建立领导干部干预案件登记制，落实内部人员禁止过问案件的制度；进行法官业绩考核，加强审判流程管理，查处“六难三案”违法违规，惩戒失职、渎职、徇私枉法行为，完善廉政建设制度体系，保护正直和有良知的法官不受错误追究。

需要建立的相关配套制度

法院工作人员分类管理，实行法官员额制，建立司法责任制只是“司改”工作的起步，要保证改革过渡期平稳推进，做到改革和正常工作两不误两促进，还需要建立一系列的配套制度：

建立法官履职保障制度，非因法定事由，非经专门机关、专门程序，法官履职行为不受追究。

建立法官待遇制度，从薪酬、法官等级晋升、荣誉奖励等方面保证法官有尊严地履职，有尊严地生活。

落实法官等级评定制度。

建立法官违法违纪行为的惩戒制度，促使法官守住公正底线。

修订审判委员会议事规则，改革后的审委会除死刑案件、抗诉案件、再审案件的审委会除死刑案件、抗诉案件、再审案件的工作制度。该项制度有员额限制，需本人提出申请由组织人事部门予以审批。

在法院干部管理方面，按照干部管理权限统一由省委、省委组织部和委托设区的市委进行分级管理，高院党组协管。

在经费项目管理方面，各级法院作为一级预算单位统一由省财政厅进行管理，相关政策由财政厅牵头已在试点。

(作者系海南省高级人民法院党组书记、院长)

调查研究

海南海归人才引进与创业扶持的建议

□ 林肇宏

2014年我省政府工作报告中指出：集中国区发展资金，打造琼北高新技术产业基地，化解产业园发展瓶颈，打造琼南创新创业产业基地。随着对产业园区以及创新发展扶持力度的加大，我省为吸引海归人才来琼创业提供了新的良好环境。经济新常态下，为更好地服务国家“一带一路”战略和为国际旅游岛经济文化建设注入新的市场动力，进一步提升我省创新创业能力和人才国际化水平，我省应就海归人才引进和创业扶持的问题上再做文章。

存在问题

政策落实欠佳。政策执行缺乏明确部门导向，部门之间责任范围相对模糊，导致政策难以落到实处，大多存在“重引进，轻管理”的倾向。

海外引智效果不明显，培训措施待完善。政府及相关媒体未能通过更为有效的渠道吸引留学人员归国创业。海归人员进入高校为多，进行技术产业转化及独立创业的偏少。大多创业海归人员欠缺企业管理及市场营销等方面的能力，且存在文化再适应的问题。

评估欠科学，融资遇困难。缺乏资深的创业指导专家，使得如何客观评估企业潜力成难题。存在寻租行为，有背景、走捷径的企业有时候更容易获得资助。创业融资渠道窄，贷款手续繁杂，利息高。

创业通道受限，创业成本较高。土地租赁困难，办理时间较长。时而为政府垫资市政工程建设，引发企业资金周转困难。咨询评估费（如环评、可行性研究报告费用等）及各项税费较高。

档案信息管理欠规范。政府部门分头开展海外引智工作，暂未形成人才引进的信息共享平台，人员资料信息也无统一部门管理，从而导致管理与跟踪能力不足，服务缺位。

相关建议

完善政策，落实行动。在《千人计划》和《海南省引进高层次人才实施办法（试行）》文件精神指导下，将各种支持政策具体化并形成统一文本，以纸质形式在相关部门办公场所公开并发布官网，做到公平化透明化，保障政策的顺利实施。

对引进的海归人才进行不同等级的奖励补贴，让其享受相应落户、子女入学、配偶就业、税收优惠、医疗保险等方面的便利待遇。对高层次人才归国人员设立“海南省优秀人才贡献奖”、“海南省留学归国人员创业奖”等多种奖项给予鼓励。对引进的先进团队也给予专项团队资助。

政府统一建设公共信息平台 and 科技创新资源共享平台，公开办事流程，开通投诉热线，形成有效监督反馈机制。重新登记及购置(财政拨款)实验设备、图书资料等，促进企业、省内高校之间进行资源共享，减轻单独一方购买的负担，同时提高资源的有效使用率。

加强引进宣传力度，提供多样化培训。设立长期海外招才引智联络站。依托海南地方高校及本地特色产业园、创业园吸引海归人才，常态化组织赴海外或在省内举办各类活动推广及开展创业服务工作。

为海归人员提供定期培训会，聘请创业导师提供专业化培训服务。鼓励政产学研结合，由政府协调，促成创业企业与地方高校互通互联，鼓励高校学者进入企业担任顾问，或保留人事关系外出创业，促成科研成果到企业的转化。定期开展海归创业人员沙龙活动，快速提高海归人员的适应力，实现文化再融合。

拓宽融资渠道，提高评估质量。细化我省2014年出台的《关于进一步支持小微企业健康发展的实施意见》的具体措施，根据项目规模和进度，分配不同额度的财政资金支持。充分发挥海口高新区（一城五园）、洋浦经济开发区、老城生态软件园、三亚创意产业园等各大园区的作用，通过孵化资金、创业启动资金等形式推进企业融资发展。

由政府或创业园区提供担保，鼓励银行、小额贷款公司放贷留学学生创业企业，拓宽融资渠道。根据海南产业战略重点发展方向，引进一批在海洋、旅游、现代农业、文化创新创业、信息技术服务等领域有潜力的海归创业企业，为其开辟绿色通道。同时，鼓励和引导风投、创投公司对潜力企业进行相应支持。

规范评估组织或机构工作。邀请省内外成功创业者和高校学者参与评估工作，提高对创业企业潜力评估的含金量。建立完善的创业园管理模式，通过评估进一步专业化、流程化和制度化。

降低创业费用，铺平创业道路。建议废止市本级以下设立的涉企行政事业性收费项目，减免省级以上设立的收费项目。入驻各大园区的企业，政府应严格控制园内收取的各项费用额度。园区应根据留学人员的需求，提供基础的服务设施和税收减免优惠，科技奖励资金支持，工商注册、税务登记、银行开户管理咨询等一站式服务以及生活方面的配套服务，降低创业中的各种显性和隐形成本。原则上不能让创业企业垫资从事市政工程或垫资运营等。

完善资料信息管理系统，全球范围内广纳英豪。拨付专项基金，统一管理并定期更新在琼的海归人员资料。建立海归人员专家库及海归人才网，充分利用人才专长，同时提供相应便利，做好人才服务工作。

在“大众创业，万众创新”的背景下，借鉴江苏“引凤工程”和深圳“孔雀计划”，围绕我省对创新创业人才的需求制定需求目录，政府部门应联合海南各大产业园区组团赴海外开展引智活动，面向全球广纳英豪。

(作者系海南大学经济与管理学院副院长、教授)

投稿邮箱：hnrblb@163.com