

质量持续改善 建设日新月异

——党的十八大以来我国生态文明建设成就综述

□据新华社报道

党的十八大明确提出大力推进生态文明建设，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。五年多来，“绿水青山就是金山银山”理念深入人心，生态文明顶层设计和制度体系建设加快推进，污染治理强力推进，绿色发展成效明显，生态环境质量持续改善，一幅美丽中国新画卷正徐徐展开。

污染治理力度空前,生态环境质量改善提速

一场新雨过后，初夏的北京格外清新，绿意融融。市民高祥感叹：“过去下雨得躲着，不然身上都是泥点子。现在这雨干净了许多。”

环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福。如今，蓝天白云不再是奢侈品。北京的变化正是我国大规模开展“蓝天保卫战”的成果——

同 2013 年相比,去年全国 338 个地级及以上城市可吸入颗粒物 (PM10) 平均浓度下降 22.7%, 曾经深入“霾伏”的京津冀地区 PM2.5 平均浓度更是下降了 39.6%。而北京, PM2.5 平均浓度从每立方米 89.5 微克降至 58 微克。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容，谋划开展了一系列根本性、开创性、长远性工作，推动生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。

在刚刚闭幕的全国生态环境保护大会上，习近平总书记强调，我们要积极回应人民群众所想、所盼、所急，大力推进生态文明建设，提供更多优质生态产品，不断满足人民群众日益增长的优美生态环境需要。

这短短五年多，是我国生态文明建设力度最大、举措最实、推进最快、成效最好的时期：发布实施大气、水、土壤污染防治三大行动计划，污染治理力度之大前所未有；环境基础设施建设加速推进，成为全世界污水处理、垃圾处理能力最大的国家。

如今，山更绿了，全国完成造林 5.08 亿亩，森林覆盖率达到 21.66%，成为同期全球森林资源增长最多的国家。水更清了，相比 2012 年，2017 年全国地表水好于三类水质所占比例提高了 6.3 个百分点，劣五类水体比例下降 4.1 个百分点。

制度体系不断完善,治理能力明显提升

上个月，巴斯夫新材料有限公司收到上海市开出的首张环境保护税税票。这也是全国首张环境保护税税票。这家公司主要研发和生产用于汽车、建筑、高铁等行业的新材料，环保费改税后因为污染物排放量低于国家标准，享受到税收优惠。

开征环保税正是推进生态文明建设的系列举措之一。包括环境财政、环境价格、生态补偿、环境权益交易、绿色税收、绿色金融、环境市场、环境与贸易、环境资源价值核算、行业政策等内容的环境经济政策框架体系已基本建立。

党的十八大以来，生态文明建设制度出台频度之密前所未有。一批具有标志性、支柱性的改革举措陆续推出：

开展中央环境保护督察,实现31个省市区全覆盖,问责1万余人,推动解决了一大批突出环境问题;有序推进省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革,开展按流域设置环境监管和行政执法机构、生态环境损害赔偿制度改革试点;环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法、环境影响评价

法、环境保护税法等法律完成制修订，打击环境违法行为力度空前。

生态环境部环境发展中心主任任勇说,由自然资源资产产权制度、国土开发保护制度、空间规划体系、资源总量管理和节约制度、资源有偿使用和补偿制度、环境治理体系、环境治理和生态保护的市场经济体系、绩效考核和责任追究制度等8方面的制度,共85项改革任务和成果,构成了源头严防、过程严管、后果严惩的生态文明治理体系。

今年3月,十三届全国人民代表大会第一次会议通过《中华人民共和国宪法修正案》,生态文明正式写入国家根本法,实现了党的主张、国家意志、人民意愿的高度统一。

以生态文明建设促进 高质量发展

13日，生态环境部通报了山西临汾市三维集团违规倾倒工业废渣案等6起非法转移倾倒固体废物及危险废物案件的问责情况。一些地方领导干部被免职或停职，彰显对环境违法行为坚决“亮剑”的决心和行动。

“贯彻落实好生态文明思想、打好污染防治攻坚战，最重要的是要压实各方责任，实施党政同责、

一岗双责。”生态环境部环境与经济政策研究中心主任吴舜泽说，“统筹推进‘五位一体’总体布局，将生态文明建设要求融入政治建设，要义之一就是要严格考核、严格问责。”

将资源节约和生态环境保护要求全面融入经济建设、政治建设、文化建设和社会建设的全过程，实现高质量发展，这正是推进生态文明建设的成功经验之一。

五年多来，我国加大化解钢铁、煤炭等过剩产能和淘汰落后产能工作力度，单位产品主要污染物排放强度、单位 GDP 能耗不断降低，资源能源效率不断提升。能源消费结构发生积极变化，中国成为世界利用新能源、可再生能源第一大国。

同时，通过强化生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单硬约束，优化了产业布局和结构；通过大力整治京津冀及周边地区“散乱污”企业，有效解决“劣币驱逐良币”问题，为守法企业创造了公平竞争环境；通过逐步提高污染物排放标准，促进产业升级、绿色发展。

实践证明，在推进供给侧结构性改革、加快产业结构转型升级，推动经济发展方式转变、经济结构优化、增长动力转换方面，生态环境保护发挥着不可替代的作用。

日本老年人意定监护制度的借鉴意义

□ 华琳洁

一、我国意定监护制度 初具雏形

2017年3月15日,《中华人民共和国民法总则》由第十二届全国人民代表大会第五次会议通过,其一大亮点表现在“监护”一章。随着我国进入老年社会,加强对老年人权益的保护成为了时代要求。其中第33条明确了老年人可以与儿女或者养老院等事先协商设定监护人,待其丧失或者部分丧失民事行为能力时,由自己事先选定的监护人履行监护职责。《民法总则》中的监护制度始终贯彻最有利于被监护人的原则,规定在协议确定监护人、对监护人存在争议时,有关部门指定监护人、监护人履行相关职责等方面都“应当尊重被监护人的真实意愿”,力图于最大程度上发挥监护制度对老年人的保护作用。

二、传统监护制度难以缓解“老龄化”

我国早已步入“老龄化”社会的行列,随着经济发展与公民法律意识的逐步提高,越来越多的老年人期望能够通过意定监护自己指定监护人。对此,课题组于校园周边展开了问卷调研,调研对象分为我校法律专业在校研究生、老年人以及其他人员。调查结果显示,法科生认为意定监护制度今后会在社会上产生较大的需求量,且在自己年老后,大多数法科生会选择通过意定监护制度保障老年生活,而不是寄希望于法定监护制度。对于 60 岁以上的老年人,有 30%左右的老年人了解过意定监护制度,且关注

【内容摘要】我国已经步入“老龄化社会”的行列，随着经济发展与公民法律意识的逐步提高，越来越多的老年人期望能够通过意定监护自己指定监护人。但是，我国在成年监护制度方面的立法向来薄弱，过往的成年监护范围仅限于精神疾病患者，而忽视了老年人的巨大需求。随着《民法总则》第33条正式将意定监护制度明文规定于法律当中，老年人通过意定监护合同来实现安度晚年的愿望具备了更为坚实的法律依据。但是，我国的意定监护制度依然处于起步阶段，相关的制度体系发展并不完善，在实务当中意定监护合同的应用也可能出现各种各样的问题。日本作为一个已有长达十七年意定监护制度发展历史的大陆法系国家，在意定监护合同的应用方便已经具备非常充足的经验，值得我们加以借鉴。

【关键词】老龄化 老年人意定监护 意定监护合同 日本意定监护

过相关新闻,并且 80%以上的老年人表示,如果意定监护合同订立过程简单方便,他们愿意通过意定监护制度保障自己的权益。其他人员当中,40-60 岁的参与人群表示今后将持续关注意定监护制度的发展状况及相关信息,并且会考虑在年老后选择签订意定监护合同。由此可见,以行为能力和禁治产制度为核心的传统监护制度早已难以缓解社会逐渐严重的老龄化问题,目前我国的立法现状显然并不能满足“老龄化”所带来的、极有可能是井喷式的需求量。

三、日本意定监护合同 利用模式的借鉴意义

《民法总则》第 33 条已经依稀可见成年意定监护制度的雏形。但与日、美等意定监护制度已基本形成完整体系的国家相比,尚不完善。在对域外法的研究过程中,我们发现日本的意定监护制度模式对我国更具借鉴意义。日本引入家庭法院监督和监护监督制度的做法相较美国持续性代理权制度,具备更加完善的公权力监督机制,能够有

效预防意定监护合同受托人的权利滥用。而我国目前处于意定监护制度的起步阶段,在给予被监护人最大程度的尊重的同时,必须辅之以相当程度的公权力监督。当然,意定监护制度当中公权力的监督与尊重被监护人的理念之间始终存在着冲突,即使是在意定监护制度发展相对成熟的日本,学者们也纷纷持有不同的观点。这是因为,实践过程中受托人利用制度漏洞侵害委托人利益的案例不在少数,其中意定监护合同的签订则是实践中隐患最大的一环。

在意定监护制度的发展初期,必然面临着如何签订意定监护合同这一最为基本的问题,这也是我国意定监护制度在老年群体中推广首先要突破的瓶颈。日本意定监护制度当中,意定监护合同的签订形式有三种,分别是即效型、将来型和移行型,这是根据合同发生效力的时点来划分的。但是,由于某些合同利用方式在制度设计上存在漏洞,因而为某些受托人滥用权利大开方便之门,遭到了日本学界的诸多批判与诟病。因此,现在日本学界提出了一种新的复合型利用模

式。这种利用模式以意定监护合同为核心,根据委托人的期望以及每个时期的具体状况,与其他种类合同相结合、复合地利用意定监护制度,使之富有柔软性和多样性,从而建立起具体情况具体分析的援助模式,有效解决了空巢老人后事处理、临终医疗等疑难问题。我国在今后的相关立法过程中,完全可以借鉴日本的发展模式,总结经验教训,为我国意定监护制度的完善提供更多有益思路。

四、意定监护制度之普及将成为大势所趋

社会人口老龄化、社会结构变化等诸多因素促使老年人意定监护制度应运而生，在僵硬的成人监护制度壁垒上打开缺口，树立起新思

路、新理念，为各国成年监护问题解决提供有效途径。在我国已欣然接受此制度基础上，探究老年人意定监护制度的实现途径已成必然。于我国经济较为发达的地区，例如上海，已经出现了大量需要签订意定监护合同的案例。比如，夫妻双方不和睦，夫妻一方希望在老年患病时指定另外的监护人；老年人在丧偶的情况下，希望自己去世后将财产留给生前实际陪伴照料自己的护工伴侣；老年人面临高风险的手术，如果手术失败可能面临仅能够延续生命的医疗手段，而他又不愿意接受这种痛苦的医疗方式，需要指定一名监护人届时替他签字放弃治疗，等等。意定监护制度在我国社会已经产生了可观的需求量。

目前,上海普陀、徐汇、杨浦等多处公证处已经开展意定监护合同的公证服务,合同的签订将会成为实务当中首先要解决的问题。然而,我国尚未形成成熟的契约社会,公民的法律意识、契约意识并不高。虽然《民法总则》第三十三条已对成年人意定监护制度作出初具雏形的规定,但大多数市民并不知晓这一新增条款对自己老年生活可能产生的帮助,此后这一制度要渗透到社会生活中去还需要相当漫长的时间。笔者认为,政府、社会公共团体可积极举办免费宣传教育活动,将该制度的优点向公众进行通俗易懂地说明解释。在意定监护制度推行过程中,政府、社会团体应该肩负起自身应负的社会责任,为老年人的生活创造坚实的法律保障。

“法治建设与社会管理创新” 调研成果选

华东政法大学研究生院 上海法治报社 联合主办