强化顶层设计 体现提档升级 考虑区域差异

——《国家生态文明建设示范县、市指标(试行)》解读

为贯彻落实党中央、国务院关于加快推进生态文明建设的决策部署,指导和推动各地以市、县为重点全面推进生态文明建设,2016年1月28日,环境保护部正式印发《国家生态文明建设示范县、市指标(试行)》(以下简称《指标》),打造区域生态文明建设"升级版"。《指标》从生态空间、生态经济、生态环境、生态生活、生态制度、生态文化六个方面,分别设置38项(示范县)和35项(示范市)建设指标,是衡量一个地区是否达到国家生态文明建设示范县、市标准的依据。

《指标》体现了中央关于经济社会发展的最新要求,尤其是十八届五中全会提出的创新、协调、绿色、开放、共享的五大理念。《指标》编制过程中,坚持科学性、系统性、可操作性、可达性和前瞻性原则,以国家生态县、市建设指标为基础,充分考虑了发展阶段和地区差异。《指标》以促进形成绿色发展方式和绿色生活方式、改善生态环境质量为导向,内容侧重于优化国土空间开发格局、全面促进资源节约、加大自然生态系统和环境保护力度、加强生态文明制度建设等重点任务。

《指标》体现了科学性、系统性、可操作性、可达性和前瞻性

自2000年国务院印发的《全国生态环境保护纲要》提出生态省建设以来,环境保护部大力推动,各地积极响应,生态示范建设已经成为各地改善区域生态环境质量、促进区域经济社会协调发展的重要载体。2007年,原国家环境保护总局印发《生态县、生态市、生态省建设指标(修订稿)》,各地按照指标要求,积极开展创建,目前全国已有福建、浙江、等16个省(区、市)正在开展生态省建设,超过1000多个市、县、区大力开展生态市县建设。114个地区取得生态市县的阶段性成果、获得命名,涌现了一批经济社会与资源环境协调发展的先进典型。

随着生态文明建设日益深入和各地工作的深入开展,原有指标体系与目前工作现状已不太适应,不能完全有效指导各地工作深入开展,迫切需要按照中央关于生态文明建设的最新要求进行提档升级。在指标修订过程中,充分考虑了科学性、系统性、可操作性、可达性和前瞻性。

一是强化顶层设计。《指标》以国家生态县、市建设指标为基础,充分考虑发展阶段和地区差异,围绕优化国土空间开发格局、全面促进资源节约、加大自然生态系统和环境保护力度、加强生态文明制度建设等重点任务,以促进形成绿色发展方式和绿色生活方式、改善生态环境为导向,从生态空间、生态经济、生态环境、生态生活、生态制度、生态文化六个方面,分别设置38项(示范县)和35项(示范市)建设指标,全面反映了生态文明建设的核心理念、基本内涵和主要任务,为加快推进生态文明建设发挥积极作用。

二是体现提档升级。国家生态文明建设示范县、市是国家生态县、市的"升级版",是推进市、县生态文明建设的有效载体。《指标》相对于之前的国家生态县、市建设指标保留了单位GDP能耗、受保护地区占国土面积比例等14项(示范市为12项)建设指标和部分基本条件,增加(或单列)了生态保护红线、耕地红线等24项(示范市为23项)指标。这些指标的设定,既体现了生态文明示范创建的提档升级,也有机结合了生态文明建设的新形式和新要求。

三是考虑区域差异。《指标》兼顾先进性和可达性,充分考虑区域差异性,加强分区分类指导。依据我国东、中、西部地区发展阶段不尽相同的国情,对部分指标,如万元GDP用水量、单位工业用地工业增加值等,采用不同地理区位设置不同目标值进行分区考核;依据我国幅员辽阔,地貌类型多样的特点,对森林覆盖率、受保护地区占国土面积比例等指标,采用按照平原、山地、丘陵等不同地貌类型进行分类考核。这些分区分类的考核设置,是充分考虑了地方发展阶段和地区差异的具体体现。

同时,《指标》充分考虑我国当前社会、经济、资源、环境统计体系,并与已开展的专项考核相衔接;指标设计考虑了数据的可获得、可统计、可比对,从便于分解落实和监督管理的角度出发,多采用了相对性指标(如比例性指标);指标体系既包括政府性统计指标,也包括抽样调查性指标;指标体系是生态文明建设示范区考核验收的量化要求,其属性分约束性和参考性两个类别。这些设置,有利于地方依据现有统计体系,开展生态文明示范创建,加快推进区域生态文明建设。

《指标》注重于全方位推动区域生态文明建设水平提升

一是推动空间格局的优化。空间格局是一个区域的经济社会发展和规划的重要基础。《指标》紧密结合主体功能区划、土地利用规划、生态保护红线、《环境影响评价法》和新《环境保护法》的要求和目标,在生态空间领域提出了生态保护红线、耕地红线、受保护地区占国土面积比例和规划环评执行率4项约束性指标。

其发布实施后将有效促进生态保护红线和耕地红线的划定和落实,大力加大自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园、饮用水水源保护区、天然林、生态公益林等地区的受保护程度,从宏观上推动区域空间格局的优化。其中,规划环评执行率作为《指标》的创新项,将有助于推动各级地方人民政府及其有关部门对各类开发利用规划开展规划环评,同时大力提升规划环评的执行力度。

二是促进区域经济绿色化。党的十八届五中全会提出了我国经济发展的六大战略,提出在大力推进生态文明建设的同时,要求"十三五"期间经济保持中高速增长,到2020年全面建成小康社会。据此,《指标》从资源节约利用和产业循环发展出发,在生态经济领域提出了单位GDP能耗、万元GDP用水量两项约束性指标和单位工业用地工业增加值、农业废弃物综合利用率、一般工业固体废物处置利用率、有机绿色无公害农产品种植面积比重4项参考性指标。

《指标》的发布实施将有助于提高区域的能源、资源利用率,控制区域能源、资源的消耗总量;提升工业用地的利用效率,加大土地集约化利用程度,推动区域经济集聚发展;加大秸秆肥料化、饲料化、能源化、原料化、基质化等综合利用程度,促进畜禽养殖场通过还田、沼气、堆肥、培养料等方式综合利用畜禽粪便;有利于提高一般工业固体废物处置及综合利用量,提升有机食品、绿色食品、无公害农产品种植比重。

三是加快环境质量的提升。环境质量的切实改善和提升是我国目前的主要发展目标之一。《指标》从环境质量改善、生态系统保护和环境风险防范三个角度出发,综合考虑《大气污染防治行动计划》、《水污染防治行动计划》、《土壤污染防治行动计划》等纲领性文件的要求,在生态环境领域提出了空气环境质量、地表水环境质量、土壤环境质量、主要污染物总量减排、生态环境状况指数(EI)、危险废物安全处置率、重特大突发环境事件7项约束性指标和森林覆盖率、生物物种资源保护、污染场地环境监管体系3项参考性指标。

《指标》正式实施后,将进一步推动地方政府完成国家或上级政府下达的大气环境质量改善目标任务、水环境质量改善目标任务、主要污染物总量减排任务,有效提高区域空气环境质量、水环境质量和土壤环境质量,消减化学需氧量、二氧化硫、氨氮、氮氧化物等主要污染物的排放量,提高区域森林覆盖率和生态环境状况指数,加大重点保护物种的受保护程度,并控制外来物种入侵对本地生态系统结构和功能的影响,提升危险废物安全处置率。污染场地环境监管体系作为《指标》的创新项指标,将进一步推进污染场地环境全过程监管模式及相关管理制度的建立,有助于加强对污染场地环境风险的调查、监测、评估和修复。

四是推进人居生活绿色化。《指标》从人居环境改善和生活方式绿色化两方面出发,在生态生活领域提出了村庄饮用水卫生合格率、城镇污水处理率、城镇生活垃圾无害化处理率、村庄环境综合整治率4项约束性指标和农村卫生厕所普及率、城镇新建绿色建筑比例、公众绿色出行率、节能节水器具普及率、政府绿色采购比例5项参考性指标。

《指标》的发布实施将进一步提高农村地区以自来水厂或手压井形式取得合格饮用水的人口比例,加大农村地区卫生厕所的普及程度,大力加强村庄环境综合整治力度,有效控制村庄"脏、乱、差"现象,全面提升村庄饮用水水源地水质达标率、生活污水处理率、生活垃圾无害化处置率和畜禽养殖粪便综合利用率;同时,有利于提高城镇建成区经过污水处理厂或其他污水处理设施(土地、湿地处理系统等)处理达标排放量,进一步提高城镇建成区生活垃圾无害化处理量,加大绿色建筑的推行力度,提升公众使用公共交通(公共汽车、轨道交通、班车、城市轮渡等)、自行车、步行等绿色方式出行的比例,推进节能节水器具的推广和使用,进一步加大政府采购有利于绿色、循环和低碳发展的产品比例。

五是推动生态文明制度体系建立完善。《指标》从完善制度与保障机制的角度出发,在生态制度领域设计了生态文明建设规划、生态文明建设工作占党政实绩考核的比例、固定源排污许可证覆盖率、国家生态文明建设示范乡镇占比4项约束性指标和自然资源资产负债表1项参考性指标。

《指标》发布实施后,将有利于推动地方政府组织编制具有自身特色的国家生态文明建设示范县(市、区)规划,进一步推动创建地区将生态文明建设工作纳入党政实绩考核范围,通过强化考核把生态文明建设工作任务落到实处,推进区域内各乡镇的国家生态文明建设示范乡镇创建工作。自然资源资产负债表和固定源排污许可证覆盖率是《指标》的创新项指标,紧紧围绕党的十八届三中全会首次提出的自然资源资产产权制度和用途管制制度,以及新《环境保护法》提出的排污许可证管理制度,发布后将有助于推动区域自然资源资产的登记、确权,明确自然资源资产的变化和使用等情况,同时为领导干部的离任审计提供依据;同时也将进一步推动区域污染物排放固定源的排污许可证制度,有效衔接环境影响评价、污染物排放标准、总量控制、排污权交易、排污收费等环境管理制度。

六是弘扬并推进生态文化发展。《指标》从普及生态文明观念、加强环境保护意识出发,在生态文化领域提出了党政领导干部参加生态文明培训的人数比例、公众生态文明知识知晓度、环境信息公开率和公众对生态文明建设的满意度4项参考性指标。

《指标》的发布实施将有助于提升创建地区副科级以上在职党政领导干部参加组织部门认可的生态文明专题培训、辅导报告、网络培训等的人数比例,进一步推动资源节约、污染防治、生态保护、可持续发展等生态文明知识的推广和普及,有效加大政府环境信息和企业环境信息公开力度,进一步提高公众对生态文明建设的满意程度。

上接六版

计算公式:

$$党政领导干部参加生态文明培训的人数比例 = \frac{副科级以上干部参加生态文明培训的人数}{副科级以上党政领导干部人数} \times 100\%$$

数据来源:组织、环保等部门。

36.公众生态文明知识知晓度

指标解释:指资源节约、污染防治、生态保护、全球及区域环境问题、可持续发展等生态文明知识在行政区公众中的普及程度。该指标通过抽样调查获得,用以综合反映学校教育、科学普及、公众媒体等的宣传教育效果。选取调查对象时应考虑年龄、学历、职业、性别等情况,以充分体现调查结果的代表性,调查总人数不少于行政区人口的千分之一。

数据来源:问卷调查、独立机构抽样调查。

37.环境信息公开率

指标解释:指政府主动公开环境信息和企业强制性环境信息公开的比例。环境信息公开工作按照《政府信息公开条例》(国务院令第492号)、《环境信息公开办法(试行)》(原国家环保总局令第35号)要求开展,其中污染源环境信息公开的具体内容和标准,按照《企事业单位环境信息公开办法》(环境保护部令第31号)、《关于加强污染源环境监管信息公开工作的通知》(环发〔2013〕74号)、《关于印发<国家重点监控企业自行监测及信息公开办法(试行)>和<国家重点监控企业污染源监督性监测及信息公开办法(试行)>的通知》(环发〔2013〕81号)等要求执行。

数据来源:环保部门。

38.公众对生态文明建设的满意度

指标解释:指公众对生态文明建设的满意程度。该指标采用国家生态文明评估考核组现场随机发放问卷与委托独立的权威民意调查机构抽样调查相结合的方法获取,以现场调查与独立调查机构所获取指标值的平均值为最终结果。现场调查人数不少于行政区人口的千分之一。调查对象应包括不同年龄、不同学历、不同职业等人群,充分体现代表性。

数据来源:问卷调查、独立机构抽样调查。

(二)国家生态文明建设示范市指标

1.生态保护红线

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

2.耕地红线

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

3.受保护地区占国土面积比例

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

4.规划环评执行率

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

5.单位地区生产总值能耗

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

6.单位地区生产总值用水量

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

7.单位工业用地工业增加值

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

8.应当实施强制性清洁生产企业通过审核的比例

指标解释:指行政区通过清洁生产审核的企业数量占应当实施强制性清洁生产的企业总数的比例。《清洁生产促进法》规定,污染物排放超过国家和地方规定的排放标准或者超过经有关地方人民政府核定的污染物排放总量控制标准的企业,应当实施清洁生产审核;使用有毒、有害原料进行生产或者在生产中排放有毒、有害物质的企业,应当定期实施清洁生产审核。

计算公式:

$$应当实施强制性清洁生产企业通过审核的比例 = \frac{通过清洁生产审核的企业数量(个)}{应当实施强制性清洁生产的企业数量(个)} \times 100\%$$

数据来源:经信、环保、统计部门。

9.环境空气质量

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

10.地表水环境质量

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

11.土壤环境质量

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

12.主要污染物总量减排

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

13.生态环境状况指数(EI)

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

14.森林覆盖率

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

15.生物物种资源保护

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

16.危险废物安全处置率

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

17.污染场地环境监管体系

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

18.重、特大突发环境事件

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

19.集中式饮用水源地水质优良比例

指标解释:指城镇集中式饮用水源地,其地表水水质达到或优于《地表水环境质量标准》(GB3838-2002)Ⅲ类标准、地下水水质达到或优于《地下水质量标准》(GB/T14848-1993)Ⅲ类标准的取水量占取水总量的百分比。

计算公式:

$$集中式饮用水源地水质优良比例 = \frac{各城镇集中式饮用水源地水质达Ⅲ类以上的取水量}{各城镇集中式饮用水源地总取水量} \times 100\%$$

数据来源:住建、卫生、环保、水利等部门。

20.城镇污水处理率

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

21.城镇生活垃圾无害化处理率

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

22.城镇人均公园绿地面积

指标解释:指行政区城镇公园绿地面积的人均占有量。公园绿地是指具备城市绿地主要功能的斑块绿地,包括全市性公园、区域性公园、居住区公园、小区游园、儿童公园、动物园、植物园、历史名园、风景名胜公园、游乐公园、社区性公园及其他专类公园,也包括带状公园和街旁绿地等。

计算公式:

$$城镇人均公园绿地面积 = \frac{城镇公园绿地面积(平方米)}{行政区城镇总人口数}$$

数据来源:统计、住建、园林等部门。

23.城镇新建绿色建筑比例

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

24.公众绿色出行率

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

25.节能、节水器具普及率

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

26.政府绿色采购比例

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

27.生态文明建设规划

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容,规划实施年限要求达3年以上。

28.生态文明建设工作占党政实绩考核的比例

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

29.生态环境损害责任追究制度

指标解释:指建立了针对行政区生态环境损害(因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、土壤等环境要素和植物、动物、微生物等生态要素的不利改变,以及因上述要素引起的生态系统功能退化)的党政领导干部责任追究制度。

数据来源:组织、审计、环保等部门。

30.固定源排污许可证覆盖率

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

31.国家生态文明建设示范县占比

指标解释:指行政区内各县经省级以上环保部门认定,达到国家生态文明建设示范县标准的个数占行政区县总数量的比例。

计算公式:

$$国家生态文明建设示范县占比 = \frac{国家生态文明建设示范县个数(个)}{行政区县总数(个)} \times 100\%$$

注:获得国家生态文明建设示范县命名的比例不低于20%。

数据来源:环保部门。

32.党政领导干部参加生态文明培训的人数比例

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

33.公众对生态文明知识知晓度

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

34.环境信息公开率

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

35.公众对生态文明建设的满意度

指标解释参照生态文明建设示范县相关内容。

四、有关问题说明

1.本指标所称市包括副省级城市、直辖市所辖区、地级市、地区、自治州、盟等;县包括县级市、县、设区市的区、旗等;乡镇包括乡、镇、涉农街道、农场、苏木等。

2.本指标个别指标项不适合某些地区的实际情况时,不纳入考核范围。

3.本指标解释中引用的标准、管理办法如修订或有相关新标准颁布,将自动成为本指标解释的引用标准。

4.随着创建工作不断深入,可根据实际情况对本指标解释进行个别文字修改和完善,报经环境保护部领导批准后执行。

三农天地

护绿水青山 兴绿色经济

富阳窈口村靠生态旅游致富

◆周兆木

"这里老百姓天天喝的、用的都是上好的山泉水,连洗澡水都是山泉水,真让人羡慕。"来杭州市富阳区湖源乡窈口村住宿的一位上海游客啧啧称赞。的确,山好、水好、人好、空气好,这"四好"是去过窈口的人都认可的。

得天独厚的山水资源,是村民实现致富梦的资本。窈口村党总支书记倪伟根说:"以前村民眼里的'穷山恶水',通过保护和整治,如今成了老百姓眼里的'金山银山',发展美丽经济的这条新农村建设的路子是走对了。"

玩:留住乡愁画中游

"心如天空月上石,家在水抱山环处。"窈口村,一个名不见经传的偏僻小山村,位于富阳区最南端。就因为偏远落后,才使山水、文化等资源得以较好地保存下来。

碧波荡漾的回龙湖清澈静谧,蜿蜒曲折的壶源溪穿村而过,偶尔几声清脆的鸟鸣声更衬出山林的寂静。除了赏美景,来窈口必须要感受的就是它的红色文化、宗祠文化、古建筑文化和群众文化。

"每晚一台戏",相信很多来窈口玩过的游客都体验过。受当年新四军文工队的影响,窈口村民热爱文化活动的传统一直保持至今。女子板龙队、腰鼓、竹板舞等10余支文体队在富阳很有名气。

为保护山水环境,窈口关停污染企业10余家,暂时的忍痛割爱换来的是"金钱满钵"。今年最火的就是号称"富春第一漂"的漂流项目。遇到双休日,因为来漂流的人太多,还会出现停车难、吃饭排队等场景。

"仅2015年'五一'节,全村就接待了游客1000多名,收入达200多万元。"倪伟根乐呵呵地说。

住:宾至如归农家乐

窈口,最早以良好的生态环境得名,后来借助优美的生态环境发展农家乐而闻名。自2010年4月正式开办农家乐生态休闲旅游项目以来,已由最初的18家发展到目前的23家,接待能力和服务水平较以前明显提升。2015年1月~10月,接待游客约5万人次,平均户盈利近20万元。

为避免农家乐经营户恶性竞争,村里统一制定接待标准、统一分配游客、统一价位,并通过定期农家乐服务培训,环保、食品卫生督查等,不断提升服务质量和档次。

2015年5月,湖源首家高端民宿落户窈口。村里将占地1400多平方米的闲置公共用房租赁给浙江海鸟商业管理有限公司,这个公司计划投资500万元,进行餐饮、高端民宿、生态文化创意等开发经营,使窈口村生态经济发展又上新台阶。

吃:各种土货尝不完

到乡下来游玩,除了生态环境优良外,吃是必不可少的。不仅让游客吃得饱,更要吃得好,吃了还想吃,还要带回去分享给亲朋好友,让绿色农产品成为宣传窈口的金名片。有了这个想法,村民们又开始在土特产经营上动起了脑筋。

"番薯干,看起来一文不值的东西,城里人最喜欢,也能卖个好价钱。"倪伟根说,手工面、豆腐皮、灰汤粽,这些我们窈口的特色,家家户户都会做,也是老百姓的一条增收渠道。

2014年,窈口村人均收入达到3万余元,2015年又是大幅增长的一年。

"绿水青山就是金山银山。"窈口村民有着深刻的体会。保护好一方青山绿水,虽然没有工业企业见效快,但依托山水资源优势,做好山水文章,发展适合自身实际的特色产业,既可享受用矿泉水洗澡带来的身心享受,又可体会到绿水青山变身"金山银山"带来的物质享受。