

业界评说

◆王欣

# 乡村绿色发展需压实村两委环保责任

村级环保责任落实方面的短板已成为巩固和深化农村环境综合治理成果的“瓶颈”问题之一,亟待进一步加固污染防治的村级一线阵地,夯实村两委环境治理压力,强化环保责任动力,增强综合整治能力。

可能会被追责,才开始真抓实干、快速解决。此外,少数村两委由于环保履职严重缺失,导致个别村干部因此受到刑事处罚或纪律处分。

通过调查分析,笔者认为,当前村两委环保履职不够的原因主要有3方面:

一是生态环保意识树立不牢。有的村两委受发展经济惯性思维影响,仍然只重视村级集体财政收入,而对于环保惠民的认知程度不高,甚至不管不问。也有的村干部对生态环保的理解较为狭隘与片面,单纯地认为卫生保洁就是生态环保。还有的村干部觉得自己是小小的村干部,污染问题咱管不了,出了事即便追责,也不可能追到自己头上,因此污染防治主动性缺乏。

二是不知如何履行环保责任。走访多名村干部,发现有些村干部虽然具备一定的环保意识,但由于对环保常识了解不多,甚至对直观的环境污染现象辨识不清。例如某村一家香水灌装作坊,未配备废气治理设施,浓烈的香气无序飘散,群众提出异议,村干部竟认为这种香气对生态环境是有益的。村干部环保基础素养

薄弱,以至于在如何推进区域环境质量改善方面,往往心有热情,却不知道如何作为。

三是污染治理等靠思想明显。部分村总觉得环境污染治理是各级环保、水利、农业等部门的事,村两委能力不足、资金不多、措施不硬,污染防治难有作为。即便发现畜禽养殖场、企业作坊及河道水体出现污染,往往也视而不见、听而不闻。

当前,村级环保责任落实方面的短板已成为巩固和深化农村环境综合治理成果的“瓶颈”问题之一,亟待进一步加固污染防治的村级一线阵地,夯实村两委环境治理压力,强化环保责任动力,增强综合整治能力。

鉴于此,笔者建议尽快创新行政村两委环保责任制,坚持奖励与惩戒相结合,在提升村两委环保意识的基础上,通过细化责任界限、明确标准要求、健全考评机制,最大限度调动行政村治污的主动性和创造性。

第一,增强生态环保履职能力。建议环保部门牵头定期组织生态文明建设和专题培训,内容主要围绕环保形势与警示教育、村

环保问题排查分析、环境综合整治措施与标准等。镇环保分管领导、环保助理、村两委主要负责人等每两年必须参加一次。通过针对性培训,一方面强化抓环保工作的紧迫感、责任感和使命感,另一方面强化生态环保素养,提高对环保问题的辨识与把握。

同时要求,村两委主要负责人、班子成员及居民党员带头弘扬符合生态文明要求的行为方式,培养绿色生活习惯。带头加强生态文明知识的普及和宣传,引导辖区居民共建共享生态文明,全面打造珍爱环境、崇尚生态的民风乡俗。

第二,排查整治一般环境问题。村两委要结合本辖区环境状况,自我排查河道污染、垃圾乱倒、异味扰民、畜禽养殖污染、堆场扬尘等各类一般性环境问题。

排查中发现突出环境问题,因行政执法、资金财力等因素制约,导致村两委确实没有能力落实整改的,必须第一时间向镇政府报告。对于废水无序直排等污染表现明显、村两委应发现而未发现的突出环境问题,被上级查处后,要在年度效能考核中扣分。村两委已发现却瞒报漏报迟报的,要

加大扣分比重;造成严重环境污染后果的,要连带追究村两委主要负责人责任。

第三,深化“散乱污”企业整治。各村要发动村干部、党员,分片包干,责任到人,持续加强“散乱污”企业(作坊)排查与整治,要防范整治标准不一、时紧时松等问题。同时,要加强村级集体土地、房屋出租情况管理,严禁租给对外环境污染严重、村民反映强烈的各类企业(作坊)。

第四,解决群众反映的环境问题。村两委要牢固树立环境惠民、生态为民思想,主动回应村民的环境诉求。对于村民反映的环境问题,要第一时间赶赴现场核实,安抚村民情绪。村民反映情况属实的,要高标准实施整治,力争在最短时间内彻底解决。如因村两委能力受限,无法落实整改的,需向镇政府反映情况,寻求支持。对于村民有效信访集中的村,要加大年度效能考核扣分比重,不得授予“优美乡村”等荣誉。

此外,为督促村两委严格落实上述措施,笔者建议加强村两委环保责任制考评。由镇政府提出考评初步建议,县级政府部门进行审核,并对镇提出考评建议。地市级环保、水利、交通、农委等部门采取明察暗访或委托第三方抽查、问卷调查等方式实施联合考评。

作者单位:江苏省苏州市环保局

◆蒿彦

近年来,随着中央环保督察全覆盖和《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》颁布实施,一大批在生态环境保护方面履职不力的干部被追责。媒体曝光,社会关注,各级党委政府对生态环境保护工作重视明显提高,一大批突出的环境问题得到解决。

环保问责在推动生态环境保护事业发展方面起到保障作用,但在各地实践中,仍存在重重困难和阻力。为什么党政领导干部生态环境损害追责难落实?笔者认为,可能有以下几方面因素:

精准把握难。生态环境问题大多是长期积累产生,机构多次改革,职能多次调整,人员多次变动,且生态环境保护工作专业技术性强,政策规定多,在调查追责中对有些政策把握不准,责任认定不清,不敢轻易下结论,不敢轻易亮剑执纪。

明确主体责任。有些干部认为环保责任追究就是环保部门的事,

## 绿色畅言

# 领导干部生态环境损害为何追责难?

单位效能建设考核挂钩,与单位职工年终绩效奖金挂钩,一些单位担心影响单位形象、考核位次,职工切身利益,对生态环境损害责任追究不积极、不主动,不想处理、不想追究,存在一定程度的消极心理。

严格执纪难。一些单位领导从单位利益考虑,从“爱护”干部、“稳定”人心的角度出发,爱惜羽毛、不敢担当,对于落实生态环境保护工作中不力的干部,多是轻描淡写,以批评教育为主,尽量大事化小、小事化了,不愿严格执纪执法。

明确主体责任。有些干部认为环保责任追究就是环保部门的事,

应由环保部门追究,环保责任追究就是追究环保部门责任的片面认识依然存在。责任追究主体模糊,导致在实施过程中,环保部门反而被追究被问责的现象时有发生。

沟通协作难。目前,生态环境损害责任追究大多迫于上级督办和新闻媒体曝光去实施,主动移交、主动问责的较少。部门之间沟通协调机制不完善,相互依赖,衔接不畅,造成责任追究不及时、不全面、不到位等问题。

生态环境损害执纪问责应当慎之又慎,追责准确到位及时,可以起到查处一起、处理一人、震动一方、教育一片的效果。否则,可

能造成错处一人、伤害一批、影响一片、贻害一方。为此,笔者有如下建议:

加强领导,健全制度。各级党委政府主要负责人要坚决扛起生态文明建设的政治责任,严格落实生态环境保护“党政同责”“一岗双责”制度要求。坚持以上率下,以身作则,加强领导,多听取环保工作汇报,一线督查调度,实地解决环保突出问题。健全工作制度,加强沟通协调,严格落实生态环境损害责任追究制度规定,把该追责的追到位。

深度学习,增强意识。突出抓好关键少数,突出抓好对生态

环境损害责任追究制度的精准解读,切实把握追责的情形、追究方式和程序。同时,对有关干部加强教育培训,使广大党员干部对生态损害的责任追究制度有更为全面系统的认知,进一步提升广大党员干部的主动履职、依法履职意识,提高精准执纪问责的本领。

严肃问责,形成态势。对失职渎职的干部要敢于亮剑问责,要经常调查问责,增加主动,形成常态。通过强有力的问责,增强党员干部履行环保工作职责的意识,形成全社会支持环保、参与环保的良好氛围。

成立组织,加强督导。上级纪委监委、组织部门和有关单位要成立生态环境损害责任追究专项工作组,对下级的责任追究工作进行督导督办,加强业务指导,保障责任追究精准到位及时,促进相关责任主体切实履行生态环境和资源保护职责。

作者单位:安徽省亳州市环保局

◆朱源

党的十九大报告指出,从现在到二〇二〇年,是全面建成小康社会决胜期。决胜全面建成小康社会,生态文明建设和环境保护自然不能拖后腿。

“十三五”生态环境保护规划分析了当前环保工作的问题,提出了全面建成小康社会的生态环保目标,并制定了具体实施的施工图。不可否认,“十三五”时期是我国环保体制改革的关键期,是企业环保习惯的形成期。

随着我国环境治理力度不断加大,许多企业特别是中小企业,普遍感受到了环境监管的压力,主要表现在4方面。一是企业从遍地开花、随意设点到入园入区,统一供热、排水,接受监管。二是企业厂区布置从随意到有序,环

# 抓住企业环保习惯形成的关键期

境管理不仅管厂界外和环保设施,也管到车间内和生产设施上。三是企业的无组织排放要通过密闭、加盖等形式变成有组织排放,要加强污染防治设施,遵循国家和地方标准排放。四是企业的日常运营要接受严格的规范,特别是在申请持有排污许可证后,要按照许可证副本的要求执行。这些要求迫使企业改变长期以来粗放落后的运营管理模式,自觉遵循相关环保要求,形成良好的环保习惯。

企业的环保行为习惯与人的形成卫生习惯一样,需要一定的时间来调整,更需要体制机制的保障。就像多年前,街道上乱扔果皮纸屑、随地吐痰等现象随处可见,但现在改善了很多。究其原因,是人们的素质提高了,卫生习惯养成了。习惯的养成源于硬件和软件共同作用的结果。硬件如城市卫生设施的完善,包括垃圾桶、免费公共卫生间等;城市环境整洁了,使得大家有了从众心理,不愿破坏整洁的环境。软件包括大众文明水平的提高,学

校教育、媒体宣传等。在习惯形成期,会有各种各样的议论和抵触心理。因此,在这一时期,需要因势利导,妥善处理矛盾,积极促进企业环保习惯养成。

首先,企业要形成环保合法的意识。企业主在项目设立之初,就要有环保合法意识,要申请相应的符合规范的手续,不能有随意上项目的念头。

其次,企业要有环保成本意识。如果没有环保投入和环保运营成本

管理就无从谈起,更别提持续改进。将环保成本列入企业建设运营的全过程中,是企业环保习惯形成的核心点。

第三,企业环保习惯的形成需要政府和全社会的支持。政府除了监督企业,还需要帮助企业解决环保问题。政府可以通过技术指导,组织企业和相关环保机构联合工作,出台可操作的环保管理规范,积极引导企业升级改造,形成良好的环保习惯。

当前,我国要抓住全面建成小康社会决胜期这一关键时机,积极促进企业环保习惯形成,淘汰一批不调整、不转换、不升级的企业,留下优质企业,确保生态文明建设取得成效。

作者单位:环境保护部环境工程评估中心

◆赵建峰

推行绿色办公,创建节约型机关,是贯彻落实绿色发展理念的有力呼应。

近年来江苏省在绿色机关建设方面始终奋勇争先,各地级市在推进过程中也创出了不少地方经验。例如,南通市以垃圾分类实施为突破口,将机关事业单位确定为推行生活垃圾分类工作的重点单位;南京市在2016年就制定出台了《南京市公共机构节能管理办法》,实现了绿色机关建设的规范化、制度化。

绿色机关建设,制度是关键。信任不能代替监督,觉悟不能代替制度。绿色机关建设不是一句空话、一个口号,更不是几次推进会、几张宣传海报就可以实现

## 基层者说

# 扎实推进绿色机关建设

的。每一个公共机关在绿色机关建设中担负着何种职责,地方政府在绿色机关建设过程中应如何制定合理有效的规划,各机关部门如何切实有效采取措施,针对落实情况应如何激励和监督等,都需要通过制度的方式予以明确。要切实将绿色机关的考核工作纳入机关日常考核,与机关工作人员的日常考核挂钩,与机关工作人员的绩效、奖金挂钩,才能避免制度空转。

推进绿色机关建设,重在落实,也难在落实。抓好绿色机关建设的落实,不仅是按部就班地抓好制度建设和执行,更要完善相应的配套措施和设施,切实让绿色机关建设可落实、能落实、真落实。以垃圾分类为例,这是绿色机关建设中最容易推进的工作之一。然而,不少地区设置了回收、可回收的分类垃圾箱,但在垃圾终端处理上没有真正实现分类,垃圾分类的效果并不明显。

“分类回收、合并处理”的现象不仅会使绿色机关建设大打折扣,也会挫伤参与者的积极性。因此,在机关垃圾分类工作中,不仅要注意垃圾的分类搜集,更要在垃圾终端处理上配备相应的人员、设施。此外,在“互联网+”时代,各地应尽可能推进绿色机关建设”的数据平台,加快实现绿色机关建设事务的精细、动态、智能化管理。

营造良好的共建氛围,才能推动绿色机关建设取得实效。只有让每一个机关成员参与进来,绿色机关建设才能真正取得实效。在推进绿色机关建设过程中,应高度重视生态环境保护宣传教育工作,切实将生态环境保护纳入机关干部教育培训体系中,让机关工作人员真正认同绿色创建、参与绿色创建、共享绿色创建。

当然,绿色发展不仅仅是机关的事,破解长期形成的非生态工作和生活习惯,还需要全社会的广泛参与。而绿色机关建设能否取得成功,对于逐步推进绿色家庭、绿色学校、绿色社区建设等至关重要。

作者单位:江苏省南通市环保局

首次公开的报告无疑将成为未来工作的一个对基准线。绿色发展指数将产生催化作用,促使各地区的发展最终走向绿色的均衡与收敛。

◆李志言

2017年年末,国家统计局、国家发展和改革委员会、环境保护部、中央组织部四部门联合发布了“2016年生态文明建设年度评价结果公报”,公布了2016年各省、自治区、直辖市生态文明建设年度评价结果。笔者认为,绿色发展指数对于推动社会经济发展绿色转型,实现发展新均衡具有重要意义。

根据指标制定的相关解释,绿色发展指数、6个二类指标以及55个三级指标的确定有3个主要依据:一是《国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》确定的资源环境约束性指标;二是《国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》和《中共中央、国务院关于加快推进生态文明建设的意见》等提出的主要监测评价指标;三是其他绿色发展重要监测评价指标。综合下来,根据笔者观察,这三大来源基本上代表了当前社会经济发展中最为重要的几大可持续发展领域。这不仅体现了党的十九大报告中关于生态文明体制改革与美丽中国建设所刻画的蓝图,而且也与联合国2030年可持续发展目标(SDG)的17项指标的主要内容相呼应,反映了当前中国在绿色发展上的主要阶段性矛盾与工作方向,继而推动社会经济发展的“绿色收敛”。

首先,绿色发展指数是资源环境领先型指数。根据公报,绿色发展指数由资源利用指数、环境治理指数、环境质量指数、生态保护指数、增长质量指数、绿色生活指数等6个分类指数构成,分别指向了经济增长、资源节约和环境保护三大绿色发展的最主要领域。其中,权重最高的一个分类指数是资源利用指数,占到29.3%的比例,其次是环境质量指数,占到19.3%的比例。而权重最低的分类指数则是增长质量指数和绿色生活指数,各占9.3%的比例。这一指标结构说明,绿色发展指数有别于相关的环境绩效指数,是涵盖了资源、环境与经济三大领域,偏重于绿色的综合发展指数。

在权重上的设置表明,此次公布的绿色发展指数是资源环境先行的结构性发展指数,充分诠释了在生态文明体制改革与建设美丽中国的过程中,绿色发展在节能减排两大关键工作上的题中之意。相反,与以往经济发展指数不同的,是在绿色发展指数中,经济增长已经退居末席。这意味着,在未来,对绝大部分地区而言,以经济增长速度比拼为特征的“GDP锦标赛”将让位于以资源环境的保护与高效利用为核心的绿色竞争力比拼。这是一个根本性的转变。

其次,绿色发展指数注重环境保护优先。在资源环境中,直观而言,资源节约(资源利用指数)先行于环境保护(绿色生活指数)。但事实上,如果将环境治理指数、环境质量指数、生态保护指数这3项分指标都加起来,生态环境保护所占的权重远远超过了资源节约,高达52.3%。也就是说,在当前的发展阶段,绿色发展的重中之重是生态环境保护。这一方面体现了生态环境上的供需矛盾都成了新时代社会经济发展的一个主要矛盾,关系到民生大计,关系到人民群众的生活质量;另一方面,则与生态环境保护的丰富内涵有关,从治理的过程到保护的结果,不仅关涉不同污染物排放,而且还与自然生态的演化进程有关,牵涉较广,战线较长。就此而言,值得在未来较长一段时期,更应注重生态环境保护一隅无疑将成为绿色发展

的一个新常态。第三,绿色发展指数推动面向绿色的“收敛”。综合以上几点,可以对绿色发展指数给出经济学上的理论解释。一是体现了资源、环境与经济均衡发展的理念,其背后是纠正现正体制机制下资源错配造成效率低下的结果,使得新的生产关系更加适应生产力的

发展需要,并使三大领域的配比关系更加符合当前社会经济发展的需要。二是再强调了以绿色发展为核心的绩效评估和激励机制,尤其是将资源环境利用过程中的外部性成本内部化到地方政府(官员)的绩效考核中,改变了激励的导向,具有纠正政府主导型市场失灵的重要作用。三是包括满意度指标在内,公开的绿色发展指标制度体系预示着国家治理体系的演进方向,发挥了信号机制的作用,向外传递出积极信号,坚定不移推进生态文明建设大业,最终实现绿色发展意义上的“收敛”。

第四,绿色发展指数破除“GDP锦标赛”。对于绿色发展指标评估的结果,可以明显发现,这不再是一个以GDP论英雄的排行榜,也不是单单按生态环境绩效高低为标准的排行榜,而是一个综合榜单。

在这个全新的版图上,可以发现一些规律。排在榜单前列的主要是两种情况:一是资源环境经济体的发展非常平衡,二级指标较为均等的(湖北、湖南为例);二是在资源环境经济中,几项二级指标有突出表现的(北京、上海为例)。排在榜单后列的情况则相反:一是资源环境经济体的发展非常不平衡,二级指标两极化较为严重的(如天津、山西等);二是资源环境经济体的发展水平总体都较为落后,二级指标评价较差的(如辽宁、宁夏等)。

因此,在未来,各地政府要想在这个榜单上保持领先地位或小跑前进,就必须彻底转变以经济增长为纲的“GDP锦标赛”发展思路,更加注重资源环境尤其是生态环境的保护,同时,还要注重二级指标的平衡性,不能有明显的短板。

事实上,从目前这个排行榜看,还很难就此盖棺定论,对各地区绿色发展水平做出最终评价,但首次公开的报告无疑将成为未来工作的一个对基准线。绿色发展指数将产生催化作用,促使各地区的发展最终走向绿色的均衡与收敛。

作者单位:复旦大学环境经济研究中心

专家视角

# 绿色发展指数会带来什么变化?