

科学考核 切实落实领导干部责任追究制度

◆刘静 马国震 齐霁

6月24日,《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》发布,提出“落实领导干部生态文明建设责任制,严格执行党政同责、一岗双责”“强化考核问责”。各级党委和政府主要负责人是本行政区域生态环境保护第一责任人,肩负着国家和人民群众的期望;追究问责关乎基层领导干部的职业前程,必须慎重客观对待,让损害者、追责者“服气”是重中之重。建立科学合理的生态环境质量考核体系,是衡量“党政同责”“一岗双责”的尺度和准绳,对构建生态文明体系、建设美丽中国具有重要意义。

针对我国经济社会发展中存在的资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化等问题,党中央、国务院提出了通过制度手段从根本上进行扭转的要求。2015年9月,国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》,提出了生态文明体制改革的“四梁八柱”,要求到2020年,构建起由自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、空间规划体系、生态文明绩效评价考核和责任追究制度等8项制度构成的生态文明制度体系。对生态环境质量客观评价是核心且具有难度的工作,也是责任落实的基础。评价考核的尺度要公正客观,为完善自然资源消耗、损害与经济效益的生态文明绩效评价考核和责任追究制度提供信息基础。

领导干部责任追究制度在实际管理中存在的主要问题

为了让保护生态环境质量成为领导干部的刚性约束,推进自然资源资产离任审计制度,除了区域性尝试,目前我国还未建立统一的国家标准和方法。同时,

与之相应的领导干部责任追究制度设计有一些问题亟待解决。

一是自然资源与生态环境、与生态环境质量之间的相互关系亟待进一步厘清。

自然资源资产离任审计制度要求通过编制自然资源相关的资产负债表来建立领导干部的自然资源责任追究机制。厘清自然资源与生态环境、与生态环境质量之间的相互关系是非常重要的工作。除了国际上和国内科学研究定义外,我国在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出“自然资源范畴不仅包括矿产、森林、草原等,也包括作为生态系统和聚居环境的环境资源,如空气、水体、湿地、海洋等生态空间”。这个定义本质上明确了自然资源的概念,涵盖各类生态系统及环境资源。生态系统包括湿地、珊瑚礁、草原、森林等,而环境资源,则是指承载这些生态系统的各类介质,如土壤、水、海洋、大气等,这些构成了通常所说的生态环境。生态环境质量则反映了自然资源或生态环境所提供的服务功能的好坏水平,能从自然资源或生态环境中获得的人类福祉的优劣。生态环境质量是生态文明体制“四梁八柱”的基础与核心,而自然资源则是生态环境质量的基础和核心,倘若自然资源与生态环境质量之间的联系与区别不能明确,将会带来很多问题。比如自然资源的范围不能有效界定和识别,将影响领导干部责任追究制度中相关职能范围和权限。

再比如,作为衔接地表水和海洋的枢纽,入海河口(以下简称河口)对近岸海域的生态环境质量至关重要。目前,国际上美国、澳大利亚等国家通常把河口作为独立的水体单元进行管理,而我国目前出台的一些国家或行业标准,划分方法迥异,而且很多划分方法割裂了咸淡水生物及红

树林、盐碱地、滩涂等生态系统的完整性。由于历史原因,我国大部分地区仍采用河海划界的方式进行管理,同一个水体一边是河一边是海,河海划分方法不同,考核指标、标准均不相同,不仅影响近岸海域环境质量管理的有效性,同时也影响领导干部责任追究制度的客观性和合理性。

二是生态环境质量考核方法有待加大基础科学研究管理应用转化工作。

与国际相比,目前的评价考核存在基础科学研究与实际管理衔接不够的情况,体现在考核指标、标准、方法等方面。比如早在20世纪,国际上开展了大量水生生态系统健康的研究工作,在我国通过科研专项工作也有众多相关实践,然而这些科研成果并未有效体现在考核制度体系设计中。同时,《地表水环境质量评价办法(试行)》进行地表水水质评价,主要采用单因子评价法(近岸海域类同),在所有因子中选择最差级别别作为水域的水质状况类别,能突出主要污染物,但无法反映环境的整体污染情况。还有一些生态环境问题是区域流域范围内的,如酸雨问题、气候变暖等,自20世纪80年代以来,二氧化硫排放量增加而引起的酸雨已经给我国南方许多区域水体、土壤造成难以估量的生态和经济损失,目前的考核制度都没有体现。

三是生态环境质量考核机制与自然资源责任追究机制不够明晰,仍需进一步加强顶层设计。领导干部的自然资源责任追究机制理论上是通过编制自然资源相关的资产负债表来实现的,本质上是避免了过度追求GDP,对自然资源造成损害。追责的过程应该是科学合理的,并且应该能被实物和价值量化的,是可计量、可货币化的。每个县市县的自然资源禀赋、工业发展路径都是不同的,自然资源责任追究机制的建立需要因地制宜。区域地理、产业结构、能源结构、资源情况等差异,恰恰能通过编制自然资源资产负债表反映出来。

同时,对于有些新任领导干

部,特别是当地生态环境问题突出、历史欠账较为严重的区域,一些工作成效不能立刻凸显出来,需要从制度上设置合理的缓冲期,进行人性化 and 差异化设计,避免由于人员流动造成的考核结果错配现象。同时,由于自然资源资产负债表的编制在我国很多地市还未系统建立,那么在这些地市推行领导干部责任追究制度,难免会带来一些问题,特别是在各部门权限和责任问题上,主要包括权责对等程度以及权责分工。比如,生态环境问题很多涉及国土、水利、农业等部门,很多工作需要其他部门协同处理,但一旦有问题,其他部门不受考核约束。

切实落实领导干部责任追究制度的建议与对策

一是优化并完善顶层制度设计。生态文明建设,从本质上来讲,就是要合理解决生态环境保护与经济社会发展的协调性问题。也就是说,制定生态环境保护相关标准不仅要了解相关自然资源,还要了解污染物在这些自然资源中是如何变化的,然后考虑环境管理的需求和便利性,才能为生态环境保护所用。要加强相关管理工作之间的统筹协调工作。优化并完善顶层制度设计首当其冲,需深化以保障生态环境质量质量出发点、以生态环境质量考核机制与自然资源责任追究机制的衔接工作为核心,以领导干部责任追究制度为抓手的生态文明制度,确保在此基础上开展相关工作,生态文明制度的基础才能更稳固。

二是以构建生态环境质量考核体系为出发点,建立科学合理的领导干部考评制度,让损害者、追责者“服气”。筛选确实能反映生态环保工作绩效的指标、标准和方法,有效融合、贯通生态环境科学基础研究与环境管理工作,综合考虑国际进展和当地实际情况,结合环境科学基础研究是关键。应加强各学科之间的联系,包括涉及的各种环境资源法律、自然科学、环境经济和社会科学

等内容。

在实际管理中,尽可能区分由于历史与现状、气候变化与人类活动、环境与生态、自然资源与生态质量等概念和边界不同造成的差异,将土地、矿产、森林、草原、海洋、湿地等自然资源与其生态环境质量统一起来,建立相对统一的方法体系。亟待树立山水林田湖草、统一天上下地、陆域海域进行协同治理的理念,并在实际管理工作中加以有效应用。以切实解决实际生态环境管理问题为切入点,合理编制自然资源资产负债表,通过相应的设计,厘清相应的职责,这是落实“党政同责”“一岗双责”、履职尽责的前提。同时,也能明确各个时期追责期限及责任人,最终实现历史问题历史干部负责、现有问题现在干部负责、未来问题所有干部负责的目标,最大化保障勇于奉献的领导干部的权益。明确各部门各行业对生态环境造成的影响,进而厘清相关管理部门的职责和权限,切实做到让损害者、追责者“服气”。

三是加强领导干部业务水平培训与压力疏导,加强队伍建设。某些地方由于历史欠账较多,有些领导干部特别是新任干部,可能存在刚开展工作便接受约谈问责的现象。对这类领导干部,应及时进行心理疏导,恢复其工作的积极性。决不放过一个官僚主义、监管不力、包庇纵容的领导干部,但也决不伤害一个心系群众、甘于奉献的领导干部。此外,正视领导干部人员受教育水平的差异,完善人员、编制、装备、经费等软硬件配备,在生态文明建设中给予基层工作人员更多的耐心和关爱,从国家层面设计容错纠错机制。加强生态环境保护业务水平的培训和宣传工作,及时将各类环境热点问题汇总,宣传优秀经验,坚持以习近平生态文明思想为指导,在工作中尽可能做到思想与业务统一、理论与实践统一、国家与基层统一,积极推动生态文明建设,共同携手保护好我们的绿水青山。

作者单位:生态环境部环境规划院风险与损害鉴定中心

构建新时代生态环境监测体系

◆蒋火华

党的十九大报告浓墨重彩对生态文明建设和生态环境保护进行了全面总结和重点部署,提出了一系列新变革、新理念、新要求、新目标和新部署。

按照学懂、弄通、做实的要求,我对党的十九大报告提出的新时代、新特点、新的伟大征程感受尤其深刻。结合生态环境监测工作实际,站在新时代,如何构建好适应生态文明建设新需要的新时代生态环境监测体系,为坚决打好污染防治攻坚战、建设美丽中国提供强有力的支撑和保障,是摆在监测工作者面前的重大课题。

一是党的十八大以来,我国生态环境保护发生了新的历史性变化,生态环境监测事业发展正处于新的历史方位。

生态环境监测体系从专业化的环境管理领域,上升为国家发展战略的重要组成部分,成为国家生态文明建设的重要支撑。生态环境监测体系一方面是生态文明建设的基石,另一方面也是大数据时代体现政府治理能力的标志。生态文明治理体系现代化,首先要生态环境监测体系现代化。

生态环境监测体系的功能将从主要服务于环境管理,转变为服务于生态文明重大制度建设。党的十八大以来,我国生态文明制度体系不断完善。自然资源资产产权制度、自然资源资产负债表、领导干部自然资源资产离任审计制度、生态环境损害责任终身追究制度等的制定、执行、完善,都有赖于健全的生态环境监测体系。

监测体系开始从自然科学领域进入社会公众视野,成为改善民生、体现政府执政为民的重要举措。生态环境监测数据的真实、准确、完整,成为政府改善环境民生的重要

作者单位:生态环境部环境规划院风险与损害鉴定中心

内容。

二是发展不充分不平衡是新时代生态环境监测体系的突出矛盾。

生态环境监测体系总体上发展不充分。目前,我国生态环境质量监测和污染源监测的指标尚不全面。同时,已有的生态环境监测数据又没有得到很好的挖掘和利用,监测大数据没有发挥其应有的作用。

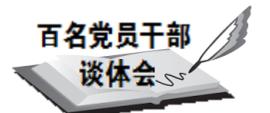
生态环境监测体系发展不平衡。从城乡角度看,城市强、农村弱,农村环境监测体系仍处于起步阶段。从区域角度看,东部强、西部弱,且“东密西疏”。从不同行政层级看,高学历的环境监测专业人员大多集中在中央和省级环境监测站,县级环境监测站的专业技术人员偏少。

三是新时代生态环境监测的目标是实现监测现代化。

党的十九大描绘的宏伟蓝图,分别提出了2020年、2035年、2050年生态文明建设的3个阶段性目标,这为我国生态环境监测体系的中长期发展指明了战略方向。不忘初心、牢记使命,生态环保工作者的初心和使命就是建设美丽中国。环境监测工作者的初心和使命就是为美丽中国站岗放哨,回答清楚美丽中国美不美、哪里美?要做到这一点,环境监测必须实现现代化。只有生态环境监测体系的现代化,才能有力支撑起国家生态环境治理体系和治理能力的现代化。

当前和今后一个时期,要以构建独立、权威、高效的生态环境监测体系为核心,提升生态环境监测现代化水平。包括生态环境监测的法规制度现代化、管理体制现代化、网络布局现代化、业务发展现代化、技术进步现代化、能力建设现代化、人才队伍现代化。

党的十九大报告博大精深,十九大精神常学常新,一定按照生态环境部党组提出的“严、真、细、实、快”要求,努力做好各项工作,为生态环境保护事业和监测工作贡献力量。作者系生态环境部环境规划院副巡视员



“家风故事”有奖征文启事

家风,是世代相传的规矩与祖训,能够影响家庭成员的精神、品德及言行。家风,是滋养干部作风的土壤,好家风可以引领好作风。

为了弘扬优良家风,助力全面从严治党,中央纪委国家监委驻生态环境部纪检监察组、生态环境部直属机关党委联合中国环境报社,面向全国生态环境系统开展“家风故事”征文活动。

一、征文内容。以传承良好家风、注重家风建设为主题,讲述家训、家规、家书、家教等方面的内容,反映家风对作者道德品质、工作作风的积极影响。

二、活动时间。即日起至10月31日。

三、具体要求。1. 投稿作品以讲述一两个情节集中的故事为主,主题明确,语言平实,细节生动。2. 作品须原创首发,不得抄袭,不得虚构,作者对内容的真实性负责。3. 字数为500-1000字。4. 以电子邮件Word附件形式发送,邮件主题为:“姓名+单位+联系方式+家风故事”。

四、奖项设置。一等奖3名、二等奖5名、三等奖10名、优秀奖若干名。对于积极组织干部职工参与活动的单位,将颁发组织奖。

五、联系方式。投稿邮箱:hjbjzl@163.com 联系人:黄婷婷 郭婷 联系电话:010-67118620

精准施策,彻底整改。

四是壮大志愿者队伍。因为工作职责原因,来湘西之际,笔者对湘西的环保志愿者队伍作了一些了解,湘西州正在筹建相关社团组织,已经有了良好开端。志愿服务是现代文明进步的重要标志,公众参与是生态环境保护的重要原则。

环保志愿者已经成为湖南省生态环境保护的重要力量。“绿色卫士”行动计划是时任湖南省省长、现任省委书记杜家毫2013年提出湘江保护与治理“一号工程”时的倡议,为湖南省生态环境保护做出了重要贡献。如何让“绿色卫士”这支队伍在全省生态环境保护事业中发挥监督引领作用,把环保志愿者这股力量用好,与地方政府共谱合奏曲,不唱对台戏,是值得湘西州有关部门深入思考的。湘潭、岳阳、永州、郴州汝城经验可以复制,值得借鉴。

作者系湖南省环境保护宣传教育中心党总支书记

全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战

笔谈三

◆谭青云

湖南省2018年第一批省级环保督察已经结束,笔者参与了对湘西土家族苗族自治州的督察工作。经过近20天的督察,对湘西州生态环境方面的情况有了一些了解。

整体来看,湘西州西部区位、偏远山区的地理劣势一定程度上成就了全州绿水青山、空气清新、空气清新的环境优势。工业化程度低,人口密度小,全州生态环境问题除花垣矿山外并不突出。但是,也有不少值得反思的问题。比如,生态环境保护观念淡薄、城市基础设施建设滞后、乱采滥挖、垃圾围城、经济发展较慢等问题,都需要州委、州政府警醒,主动出击,及时应对,抓早抓小,真正吃透中央精神,找准民生定位,看清发展优势,造福湘西人民。

一要提高认识站位。湘西州委、州政府要按照新时代推进生态文明建设的新原则、新体系、新目标、新任务、新要求,全面落实

探索与思考

解决环境问题应抓早抓小

《中共湖南省委关于坚持生态优先绿色发展深入实施长江经济带发展战略大力推动湖南高质量发展的决议》,真正从心底里把生态环境摆到党委政府工作重要位置和议事日程,顺应时代潮流,把握时代特点,打好污染防治攻坚战。

从本次督察资料查阅和谈话的情况看,州委、州政府领导的思想认识是有的,全州生态文明建设的规划、方案是齐全的。但是,仍有个别领导干部对生态文明建设的重要性认识不足,对党的十九大精神理解得还不够深刻,对中央、省委省政府、各主管部门开展的专项督查理解不深、认同不够,存在被动应对,更多地把经济基础差、历史欠账多、

发展任务重、基层工作难作为理由和借口,缺乏新时代践行新发展理念的决心和鲜明认知,缺乏新时代要有新作为的紧迫感和使命感。

二要加强宣传教育。一方面,抓住对“关键少数”也就是各级领导干部的新发展理念的宣传教育,要全面学习和深刻领会习近平生态文明思想,并转化为实际行动。

另一方面,抓住对绝大多数也就是广大群众转变生产生活方式的宣传教育,充分利用各种群众喜闻乐见的形式、方式、场合、措施,开展对广大人民群众的生态文明建设和生态环境保护教育,推动广大群众改变传统粗放、习俗和低端生产生活方式,逐渐

向生态环保高质量生产生活方式转变。可以利用群众大会、学校、幼儿园等渠道,用广播、影视、标语等手段,通过农村危房改造、垃圾分类奖励等措施,做好做细宣传教育文章,让广大群众主动变被动,及早接受,自觉行动。

三要迅速排查整改。湘西州工业不多,生态环境基础较好,生态环境保护任务从全省的角度而言并不重。一定要抓住这次省级督察整改契机,在全州迅速开展一次生态环境保护大动员、大发动、大排查、大整改、大保护。将省级环保督察、中央环保督察、绿盾行动、矿山治理等所有涉及生态环境保护的问题进行一次彻底清理排查,厘清职责,自查自纠,上下对口,统一安排,联合行动,

中国环境年鉴 2017

资料完备 数据权威 请即订阅

《中国环境年鉴》订阅单(复印有效)

订阅单位和联系人姓名				电话:		
《中国环境年鉴》	单价(含邮费)	订阅册数	合计金额	总计	付款单位盖章	
2017卷	400元					
2016卷	315元					
2015卷	315元					
合计金额		万	仟	佰	拾	元

邮购汇款:北京市东城区广渠门内大街16号 邮编:100062
 账户名称:中国环境报社
 开户银行:北京银行广渠门支行
 银行账号:01090514000120111006865
 电话:(010)67112032
 传真:(010)67103929(自动)
 联系人:高斐
 电子信箱:huanjingnj@163.com
 用途:请务必在汇款单据上注明购《中国环境年鉴》书款。

