专家视角

深化体制机制创新 破解生态文明建设难题

◆常纪文

党的十一届三中全会后,中国进入改革开放时代。在改革开放的40年里,中国在面对历史遗留的生态破坏和环境污染的同时,着力解决经济和社会发展伴生的环境污染和生态破坏,不断提升经济和社会可持续协调发展的能力。特别是党的十八大以来,在习近平生态文明思想的指引之下,中国正在走生产发展、生活富裕和生态良好的文明发展之路。

生态文明建设取得巨大成就

改革开放40年特别是党的十八大以来,中国不断推进环境保护工作。特别是提出建设生态文明以来,生态文明建设理论、政策和制度体系逐步健全,国家立法和党内法规建设逐步完善,执法监管手段不断丰富,市场调节作用日益凸显,生态文明法治和共治程度不断提升。

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,形成了习近平生态文明思想,对中国生态文明文化培育、生态文明制度体系构建、生态文明体制改革、生态文明产业体系构建、生态文明能力建设都具有顶层的理论指导意义,生态文明建设全面提速、成效显著。

生态文明建设的重大举措包括:

一是健全党内法规和环境立法,开展制度建设。党的十八大以来,党中央重视党内法规建设,通过制度来加强党对环境保护工作的领导。《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《生态文明建设目标评价考核办法》《领导干部自然资源资产离任审计暂行规定》《关于深化环境监测体制改革提高环境监测数据质量的意见》《环境保护督察方案(试行)》等一系列党内法规或改革文件出台,环境保护"党政同责"、中央生态环境保护督察、生态文明建设目标评价考核、领导干部离任环境审计等举措得以实施,各级党委、人大和政府更加重视环境保护。2015年1月1日,新《环境保护法》开始实施,有法必依、违法必究的法治氛围正在形成。

二是实行环境保护"党政同责"与"一岗双责",促进环境共治。党的十八大以来,通过自然资源资产负债表、领导干部自然资源资产离任审计、生态文明建设目标评价考核、生态环境损害责任追究等措施,有效地发挥了地方党委、政府、人大、政协、司法机关、社会组织、企业和个人在生态文明建设中的作用。

三是开展中央生态环境保护督察和环境保护督查,倒逼地方转型和提质增效。党的十八大以来,党中央推动环境保护"党政同责""一岗双责",突出地方党委和政府在环境保护治理体系中的作用,突出其他监管部门的分工负责作用,并配套以失职追责的机制。因为环境保护方面存在问题,一些地方党委和政府做出深刻检查,一些地方政府负责人被约谈,地方党委和政府将生态文明建设和生态环境保护摆上更重要的位置。

四是打击监测数据和环境治理作假行为,开展环境信用管理。《环境保护法》针对排污单位环境监测数据造假的行为规定了行政拘留的措施;针对国家机关和国家公职人员环境监测数据造假的行为,规定了行政处罚的措施。《生态环境监测网络建设方案》《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》《生态文明建设目标评价考核办法》《关于深化环境监测体制改革提高环境监测数据质量的意见》等一系列文件陆续出台。

五是开展区域统筹和优化工作,改善区域环境质量。国家加强了京津冀、长三角、珠三角、汾渭平原、长江经济带等区域和流域的环境保护协调工作。通过"多规合一"、划定生态红线、建立健全区域环境影响评价制度和区域产业准入负面清单制度等,优化了区域产业布局,预防和控制了区域环境风险,区域生态保护补偿机制正在全面建立。

总体来看,党的十八大以来,我国生态环境保护从认识到实践发生了历史性、转折性和全局性变化,生态文明建设取得显著成效,进入认识最深、力度最大、举措最实、推进最快,也是成效最好的时期。可以说是五个"前所未有":思想认识程度之深前所未有;污染治理力度之大前所未有;制度出台频度之密前所未有;监管执法尺度之严前所未有;环境质量改善速度之快前所未有。从地方实践来看,具体成效包括:

通过生态文明建设目标评价考核,一些地方通过特色发展、优势发展、错位发展,增强产品和服务的科技含量与比较优势,减少污染和资源消耗,绿色发展模式正在确立。在生态保护方面,通过"绿盾"行动等措施,侵占自然保护区、破坏湿地、污染环境的现象被大力遏制,一批综合和特色的国家公园已经建立,一些物种正在恢复,生物系统的稳定性得以增强。在环境质量改善方面,京津冀、长三角、珠三角等重点区域2017年细颗粒物($PM_{2.5}$)平均浓度比2013年分别下降39.6%、34.3%、27.7%,分别达到64、44和35微克/立方米。在经济发展质量方面,企业发展活力和经济发展质效继续提升。

生态文明建设面临的挑战及建议

虽然生态文明建设取得了巨大成就,但是也要看到,中国目前仍然属于发展中国家,区域发展差异很大。在看到成绩的同时,也应看到生态环境形势仍然严峻,生态文明建设面临的挑战仍然很大。各地应按照绿色发展和高质量发展的要求,通过均衡发展和充分发展来解决环境与发展的协调共进问题。

一是各区域生态文明理念的树立存在差异。因为条件、基础不同,在发达地区,生态文明理念正进入自信和自觉阶段,环境保护成为社会共识。而在一些欠发达中西部地区,生态文明理念仍然处于灌输和自发阶段,环境保护工作压力层层衰减。在环境共治方面,一些地方公众参与程度仍然较低,参与模式单一。

二是生态文明建设能力发展不均衡。一些地区产业结构偏重、能源结构偏重、产业分布偏乱、环境资源承载能力下降,需要予以长效地解决。在一些中西部地区,经济和技术发展落后,环境保护基础设施建设滞后,环境污染治理和生态修复的历史欠债多,生态文明建设的内生动力不足,难以适应产业转型升级和布局优化的要求。一些地区传统的粗放式发展方式没有根本改变,绿色发展能力差,仍然在发展黑色经济,接受发达地区污染型产业的转移。

三是环境保护和经济发展的协调能力有待提升。环境保护既不能违背环境保护规律,也不能违背经济发展规律,但是一些地方环境保护行动缺乏区域和领域的灵活性,对历史遗留问题和现实能力考虑不足,一些地方出现执法"一刀切"现象。

四是环境保护责任追究仍需加强。一些地方捂盖子的现象比较普遍,环境问题存在敷衍整改、表面整改、虚假整改的现象,平时不用力、接受督察后"一刀切"的问题较多,责任追究难以落实。

五是生态文明建设系统性和协调性不足。一些地方改革文件没有考虑基层实际情况和各地财政承受能力的差异,缺乏可实施性。由于视角与方法的不同,各部门下发的改革文件,尺度、标准、方法与目标也不同。

具体来看,推进我国生态文明建设有以下建议:

在生态文明建设政策和法律制定方面,要加强系统性和协调性。建议制定生态文明促进方面的基本法律,从宏观、系统的角度为生态文明建设和改革指明方向,做出规划,提出要求,统领生态文明有关的法律法规。建议进一步推进生态文明建设体制改革,形成各方面、各层级共同开展生态环境保护和环境污染防治的合力。

在生态文明建设目标方面,需要考虑各地发展差异。我国地域广袤,行业、区域和城乡差距仍然很大,各地各行业的转型期窗口时间不一样,转型的能力和进度不一样,因此,政策和目标既要有原则性,也要考虑各地的经济、社会发展的差异性,保证措施的可操作性。按照污染防治攻坚战部署,可针对每类战役制定攻坚计划和考核办法,合理确定总目标和年度任务,实行中期考核和终期验收,确保生态文明建设取得预期成效。

在生态文明体制建设方面,需要疏通堵点,保证制度和机制的顺畅运行。要加强生态环境保护的区域化、流域化监管体制的改革,体现统筹性、协调性,与属地监管有机结合。全面落实垂直管理制度改革,建立尽职免责的环境监管制度,克服地方保护主义和环境保护形式主义,杜绝生态环境监测数据作假的现象。

在生态文明的制度和机制建设方面,要进一步加强创新。在加强事中监管和事后的补救制度建设的基础上,需要加强事前预防性的制度建设,建立工业园区和开发园区的规划环境影响评价制度,把区域环境风险控制和建设项目环境影响风险控制相结合。要创新机制特别是信息化、信息公开、公众参与、社会监督和公益诉讼机制,建立行政处罚、引咎辞职、诉讼受理和行政追责等行政措施或者行政处罚自动启动的机制。要创新管理模式,通过行政管制、市场调节、技术服务、信用管理相结合的措施,适应新形势下生态环境保护方式的转型需要。

在生态文明共治方面,需要构建生态环境保护社会行动体系。比如,信息公开方面,各级地方政府建立环境信息公开的模板,开展考核。加强业务培训,提高信息公开负责人员对环境信息公开法律法规的认识,提高网站管理水平,防止目前一些地方宣传教育网络空心化、形式化。在公众参与方面,对环保社会组织开展辅导,通过政府购买社会服务等方式,鼓励地方各级党委政府与环境保护社会组织合作,开展培训、宣传、社会调查、技术服务和监督。

在生态文明的保障措施方面,需要加强与工作需要相适应的能力建设。深入开展全民生态文明宣教工作,加强对"关键少数"的生态文明理念培育工作。对照生态文明体制改革的要求,督促地方开展"多规合一"、区域空间开发利用布局优化、城乡环境保护基础设施建设等工作,实现标本兼治,促进各地方、各行业更好地协调经济发展和生态环境保护。

作者系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长

探索与思考

进一步完善省级生态环保督察制度

◆李国军

省级地区参照中央环保督察模式建立省级生态环保督察制度后,从去年开始,相继启动了第一轮省级生态环保督察。省级生态环保督察的实践,是对中央生态环保督察的有力延伸,并与之紧密衔接,对于推动地方党委政府履行生态环保主体责任,落实"党政同责、一岗双责",解决突出生态环境问题,发挥了重要作用。

制度的生命力在于执行,如何更好地发挥制度功效,推进环保督察制度持续深入发展?笔者认为,完善省级生态环保督察制度,当前应着重做好以下工作。

一是加快省级生态环保督察制度法制化建设。当前,省级生态环保督察制度的建立,主要依据是各个省份参照中央环保督察方案制定的《省级环境保护督察方案(试行)》。建议有条件的省份,可研究制定省级生态环保督察地方性法规,加强督察问责、督查督办、台账建立、核查验收、尽责免责等相关配套制度规定和实施办法的制定,加快推动环保督察法制化建设,切实形成完善的环保督察法律法规制度体系。

二是积极创新具有地方特色的方式方法。当前,省级生态环保督察制度主要参照中央生态环保督察的模式建立,除了督察时间、内容有所不同外,基本上都是照搬中央环保督察现成的模式。应该说,从整个环保督察制度体系上考虑,中央环保督察和省级生态环保督察都是督察制度体系的组成部分,二者应该是互补、衔接、配套的有机体。省级生态环保督察要树立求真务实、实事求是的态度,结合地方实际情况,把重点放到发现和解决突出生态环境问题上来,放到突出生态环境问题背后党委、政府及有关部门决策和环保责任的落实上来,通过发现的环境问题找到内在的根源,通过解决根源问题推动突出生态环境问题的解决,从而达到督察的目的。从目前的实践看,一些地方省级督察将很多精力放在覆盖多少市县、问责多少官员等问题上,而忽略了问题的根源,那就是环境问题的背后党委、政府和有关部门的问题是什么、怎么从根本上加以解决。

笔者认为,应从督察制度的整体性、延续性、互补性角度,合理定位省级环保督察,从而形成具有地方特色的省级生态环保督察制度体系。从整体性上考虑,省级生态环保督察和中央生态环保督察都要推动党政同责、一岗双责落实,以主体责任的落实解决突出环境问题,实现生态环境质量改善。从延续性上看,省级生态环保督察不仅在层次上与中央生态环保督察相衔接,也要在内容上与中央生态环保督察相衔接,更要从推动整改落实的成效上相互促进。从互补性上看,省级生态环保督察作为中央生态环保督察的重要补充,建议将督察重点放到中央生态环保督察没有下沉的地区、触及不到不深的地区以及中央生态环保督察反馈问题整改落实不力、迟缓的地区。省级环保督察要在找出基层落实迟缓、推进不力、问题屡出的内在原因基础上,多思考一些谁来做、怎么做,少琢磨一些谁担责、问责谁,帮助基层党委、政府共同把问题解决好。在方式方法上,省级生态环保督察要有地方自己的特色,可以采用点穴式、机动式、定向式、专题式等多种督察形式,既可针对某个地区,也可针对某个行业,甚至可以针对某个具体问题。

三是加强省级生态环保督察配套制度设计。从近年中央生态环保督察的实践看,从进驻、展开、反馈到整改、销号,包括整改期间的约谈、通报,再到问责、"回头看",基本建立起涵盖全过程全链条、较为完整配套的制度体系。对于省级生态环保督察来说,在督察进驻、展开到反馈以及开展"回头看",也形成了一套工作体系,但一些地方制度整体设计还有待完善,特别是整改落实环节配套制度建设还相对零散。从笔者了解的情况看,目前有的省份建立了整改销号制度,有的省份出台了环保督察问题整改问责规定,有的省份制定了贴签挂牌亮灯细则,有的省份建立了约谈制度,有的省份建立了周调度、月通报、季讲评制度,但督察整改落实各个环节之间衔接不紧密、整体不配套的问题仍存在,整改落实的督导督办、主体责任、核查验收等环节以及关键环节之间的衔接还需要建立具体可操作且有效的制度。

各省份可结合省情实际,研究制定具有自身特色的环保督察配套制度。另外,也要加强负有生态环境保护责任的部门之间及其与纪委监委、组织部门的衔接,明确环保部门如何提出问责建议、如何移交问题线索,纪委监委如何承接、如何反馈。此外,也要建立协调衔接的长效机制及问责"零报告"制度。

作者单位:辽宁省环境保护厅

搞好自查自纠 提升攻坚成效

◆沈胜学

日前,第一批10省(区)中央生态环保督察"回头看"全部完成督察反馈工作。

根据反馈意见,总体来看,各地都很重视中央生态环保督察工作,取得明显的整改效果,但也有个别地方和部门政治站位不高、思想认识不到位、推进整改不力,不同程度存在敷衍整改、表面整改、虚假整改的现象,有的地方和部门甚至将生态环境保护视作经济增长的负担,将发展与保护对立起来,与中央要求背道而驰。

为此,笔者建议,各地各部门应结合中央生态环保督察"回头看"反馈意见,结合当地实际,举一反三,认真搞好自查自纠,不断提升攻坚成效。

自查内容要全面。一查政治站位高不高。打好污染防治攻坚战是党的十九大作出的重大决策部署,是党对人民的庄严承诺。因此,各地区各部门尤其是各级党委政府主要领导、部门负责人要认真对照党中央的要求和人民群众的热切期待,查找是否与党中央保持高度一致,"四个意识"、以人民为中心的思想树得牢不牢;对生态环境保护是否存在口头上重视、行动上轻视、工作上忽视的情况;对推进生态环境保护工作是否存在决心不够、魄力不足等问题。二查问题整改实不实。以中央生态环保督察反馈的问题为导向,结合当地整改方案,检查整改内容、整改时序进度、整改成效等是否达到要求,是否经得起历史检验、群众检验。三查投诉渠道畅不畅。当前,广大人民群众热切期盼加快提高生态环境质量,各地各部门要查有没有为广大群众及时反映生态环境问题建立畅通的渠道,反映的有关问题是否得到及时有效解决。

自查方法要科学。一是抓好学习提高。自查展开前,各级领导干部尤其是党政一把手、班子成员要认真学习习近平生态文明思想、党的十九大精神,学习中央生态环保督察"回头看"反馈意见等,切实准确把握党中央决策部署和抓生态环境保护的坚定决心,进一步端正政绩观与发展观。二是坚持问题导向。根据交办问题清单,结合中央生态环保督察"回头看"反馈意见指出的问题以及有关典型案例,举一反三,逐项对照自查,看是否存在敷衍整改、虚假整改、表面整改等问题,看是否存在认识不高、推诿塞责、得过且过、"拍脑袋"决策等问题。三是普查与抽查相结合。按属地管辖原则,由镇(街道)党委牵头,按照"谁主管谁负责"的要求,对辖区内生态环境问题整改情况逐项进行对照检查并形成翔实报告,经镇(街道)党委审核汇总后报县(区)。县(区)要对报送的情况按一定比例进行抽查,最大限度降低错报、漏报、谎报情况发生。四是发挥公众作用。可邀请环保社会组织、环保志愿者等参与自查工作过程中来,也可积极鼓励公众通过热线电话、信箱、APP等及时向职能部门反映发现的问题。通过各种途径、渠道自查发现的问题,建立问题清单,为下一步整改提供依据。

自查整改要务实。在自查过程中,能够立即整改的,坚持立改立行。对不能立即整改的,建立详细台账,对涉及敷衍整改、表面整改、虚假整改的问题,要认真分析原因,研究对策措施,采取切实有力的措施抓好补救工作。对于落实责任不力的问题,有关部门要进一步深入调查,厘清责任,并按有关规定严肃、精准、有效问责。同时,针对自查发现的问题,要研究制定整改方案,明确责任人、整改时限等,并将整改方案以及进展情况通过报纸、网络等进行公示,接受群众监督。

作者单位:厦门市环境监察支队

保护水环境需要公众参与

◆贡文海

与水为伴的人民大众,对水有着特殊的感情。当前,爱水护水节水已成为大部分人的自觉行动。江苏省盐城市生态环境科学研究会从2017年起组织志愿者开展"守护河道一公里"公益活动,从守护身边河道入手,协助截污治污,加强土壤植物保护,展示精彩案例,开展环境法律服务,组织宣传教育,传播水环境保护理念,以实实在在的行动,推动水环境保护。

在"守护河道一公里"活动的基础上,他们从今年起组建了"盐城市公众河湖长网络",召募了30多名志愿者为首批12条河道配备了公众河长。目前他们定期在这些河道开展巡河护河活动,观察河水清澈度、水体气味、水体颜色、河面漂浮物、河道周边垃圾、河岸绿化养护等指标,进行水质指标简易检测。这些活动产生了广泛的影响,多家媒体进行了报道,引领了更多的大众投身到守护家乡河流的行动中去。

让公众担任民间河长,可以让河长制工作得到质和量的提升。开展河道治污,不仅要明确治理责任,确定治污责任人,也要强化外部监督。只有监督到位,政府部门才能真正的转作风抓落实。让公众担任民间河长,也能体现政府的治污信心和决心。盐城市全面推进河长制的主要目标是通过推进河长制,至2020年,全市河湖管理保护规划体系基本建立,河湖管理机构、人员、经费全面落实,人为侵害河湖行为得到全面遏制,日供水万吨以上集中式饮用水源地水质达标率达到98%以上,重点水功能区水质达标率达到82%,国考断面水质Ⅲ类比例达到77.8%,地表水丧失使用功能(劣于Ⅴ类)的水体、市区及各县(市、区)建成区城乡黑臭水体基本消除,河湖水域面积稳中有升,河湖防洪、供水、生态功能明显提升。群众满意度和获得感明显提高。这是政府的奋斗目标,也是对人民的承诺。"一桶水工程"是盐城市委市政府为民所想、为民所为的壮举,让全市人民切实感受到市委市政府治水的信心和决心。

聘请公众担任民间河长,还是一个新生事物,需要政府主管部门的引领和支持。只有进行广泛的社会动员,推动人们从意识向意愿转变,从抱怨向行动转变,积极参与生态环境事务,才能同心同德,打好水污染防治攻坚战。

作者系江苏省盐城市生态环境科学研究会秘书长

落实企业的环境治理主体责任

◆史春

目前,污染防治攻坚战正在全国上下深入开展。值得关注的是,在实际工作中,一些企业并未真正履行环境治理的主体责任,而是与环保部门玩捉迷藏的游戏,采取各种办法违法生产。或逃避环境监管违法排污,或涉嫌造假数据,或不运行治污设施,被环保部门依法查处。因此,落实企业环境治理责任迫在眉睫。

企业要提高认识。一方面,要提高环境意识。当前国家对生态文明建设和生态环境保护高度重视,各地也在推动绿色发展,污染攻坚任务艰巨,靠偷排偷放、减少环保成本营利的老路走不通了。因此,企业必须履行环境治理的主体责任,这是企业的本分。不能只把生产作为自己的主业,而把环境治理作为自己的额外事或份外事,而是要把环境治理作为企业生存发展的一个重要组成部分。另一方面,要提高法律意识。企业履行环境治理的主体责任,是守法的体现。《环境保护法》等法律法规明确规定了企业环境保护的责任,这是从法律层面划出了企业生存发展的底线,同时也是一条设定的红线。要求企业不论是建设之初,还是建成之后,都要遵守国家的法律法规,依法担起环境治理责任,否则可能处于违法被处罚、被关停的境地。

相关部门要加强对环境保护法律法规的宣传。企业在环境保护方面应该怎么做?怎样去履行治理污染的法定义务?依法做了怎么样?不做会怎么样?这些问题,在环境保护法律法规中都有明确规定。实际情况是,一些企业的负责人在生产方面往往是行家里手,但是环保知识方面却较为匮乏,尤其是环境保护法律法规知识不足。因此,建议环保部门、工业园区管委会等,加强对企业的相关培训,针对性地为企业补上环境保护法律法规这一课,使企业知法、懂法,主动守法。不能只讲理论知识,要结合企业实际多讲一些案例,多讲本行业的案例,采取以案说法的方式,以实际案例教育企业严格守法。特别是当企业自身违法时,要通过纠正违法的过程,使企业真正认识到什么行为违法了、应该怎样去做,把纠正违法作为难得的普法机会。如果只开罚单就走人,企业仍然是在云里雾里,达不到普法和惩戒的目的。

作者单位:安徽省阜阳市环保局