着力改革创新　建设美丽新福建

——福建省推进生态文明建设法治化制度化的探索与实践

付朝阳

习近平总书记在福建省工作的17年半里，给福建留下的思想理念、精神作风和实践探索影响至深。长期以来，福建全省上下牢记习近平总书记殷切嘱托，坚持改革创新，坚持制度完善，坚持法治建设，着力推进生态文明建设，福建成为全国首个生态文明试验区。在生态文明法治建设方面，福建有很多探索实践。

坚持以“两山论”为引领，探索生态文明建设实践路径

多年来，福建省认真贯彻习近平总书记指示，持续深入实施生态省战略，坚定不移走绿色发展之路，生态文明建设成为福建改革发展的显著标志。

福建一以贯之推进生态省建设。习近平同志在福建省任省长时，极具前瞻性地提出了生态省建设战略，成立生态省建设领导小组并亲任组长，开展福建有史以来最大规模的生态保护调查。2002年7月，启动生态省建设，同年8月，福建被列入全国第一批生态省建设试点。

福建牢记嘱托，传承接力、先行先试，着力构建协调发展的生态效益型经济体系、永续利用的资源保障体系、自然和谐的城镇人居环境体系、良性循环的农村生态环境体系、稳定可靠的生态安全保障体系、先进高效的科教支持和管理决策体系。2014年被国家批准成为全国第一个生态文明先行示范区，标志着福建的生态省建设由地方决策上升为国家战略。2016年，国务院印发《国家生态文明试验区（福建）实施方案》，确定福建为全国首个国家生态文明试验区，明确了38项重点改革任务。

“清新福建”成为福建享誉全国的金字招牌。改革开放40年来，福建牢固树立新发展理念，坚持“绿水青山就是金山银山”，把生态文明建设放在突出位置，坚定不移走绿色发展之路，取得显著成效。

一方面，经济发展的“素质”不断提高。经济增长保持中高速，2017年地区生产总值达3.2万亿，居全国第十，人均生产总值2016年已跃居全国第六，快速拉近与东部发达省份发展距离；新旧动能加快转换，战略性新兴产业增加值年均增长15%，2017年高技术产业增加值增长12.5%，产业迈向中高端，主要污染物排放强度、能源消耗强度、清洁能源装机比重和消费比重等指标均位居全国前列。

另一方面，生态环境的“颜值”持续提高。福建是全国生态环境非常好的省份之一，山很绿，森林覆盖率65.95%，多年领跑全国；水很清，2017年全省主要水系Ⅰ类-Ⅲ类水质比例为95.8%，优于全国平均水平；空气清新，9个设区城市空气质量优良天数比例为96.2%，$PM_{2.5}$年均浓度为27微克/立方米，比全国平均水平低37.2%。2017年生态文明建设评估排名全国第二。

坚持以改革创新为动力，推动生态文明建设法治化制度化

习近平总书记指出：“实行最严格的环境保护制度”，“加快建立绿色生产和消费的法律制度和政策导向”。回顾福建生态文明建设历程，正是始终以习近平总书记的指示为根本遵循，坚持解放思想、先行先试、改革创新、健全法治、完善制度，着力破解生态环境保护的痛点、堵点、难点，推进生态文明领域治理体系和治理能力现代化。

一是构建系统的生态文明建设法治体系。在一系列法治建设探索和积累的基础上，福建省人大常委会2018年颁布并于同年11月施行了《福建省生态文明建设促进条例》（以下简称《条例》）。《条例》的出台，形成了一部从整体和全局规制生态文明建设的牵头抓总的基本法规，展现出福建加强和推进生态文明的思想和理念，体现了生态法制化，凸显了法制进步和文明，对加快美丽新福建建设具有重要意义。

系统的生态文明法治体系来源于探索和改革。福建省始终坚持解放思想、先行先试、改革创新，着力推进生态文明领域治理体系和治理能力现代化。特别是2016年作为首个国家生态文明试验区以来，以构建产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系为主线，形成了一套内容丰富、相互衔接的改革“施工图”。

可以用“四个一”来总结：“一靶向”，把改善生态环境质量、不断满足人民日益增长的优美生态环境需要作为生态环境保护工作的靶向；“一抓手”，以生态环境大数据平台为抓手；“一督察”，开展中央生态环保督察反馈问题、省级生态环保督察发现问题以及党政领导生态环保目标责任书考核通报问题“三合一”督察；“一本账”，在省委信息刊物《八闽快讯》建立全省生态环境质量和突出环境问题整改情况台账并动态更新。福建的青山绿水，就是生态文明法治建设的成绩单。

二是构建生态文明建设的目标责任体系。推进生态文明建设，党政是“龙头”，责任是保障。《条例》用法律形式规定了“坚持绿水青山就是金山银山”，“坚持用最严格制度保护生态环境”，“应当建立充分反映资源消耗、环境损害和生态效益的生态文明目标评价考核制度”等。这些规定来源于这些年的探索实践。

2010年，福建在国内率先推行环保“一岗双责”。2014年，建立“一季度一通报”机制，将生态环保工作纳入全省经济运行分析会范畴；建立差异化考核评价制度，取消34个限制开发区域的县（市、区）GDP考核等。2016年，在国内率先扛起生态环保党政同责大旗，地方党政“一把手”与省委省政府签订生态环保“军令状”。

经过多年实践，福建更加深刻体会到，建设生态文明，必须紧紧扭住“党政同责”这个“牛鼻子”。2017年，福建制定了生态环境保护工作职责规定和党政领导生态环境保护目标责任书考核办法，以及生态文明建设考核办法，形成了较为完整的制度体系。

“党政同责”新机制，有效发挥了关键少数作用。检验“党政同责”新机制的作用，根本的一条是能否真正实现“绿水青山就是金山银山”。为探索“绿水青山就是金山银山”的量化形式，福建把GEP（生态系统生产总值）核算试点作为重要改革任务，探索构建了体现福建山海元素的“一套数”“一张图”“一个系统”；突出典型性、示范性，探索打造了统筹生态特色和发展水平的GEP核算“两个样板”；着眼强集成、促共享，探索了融入“数字福建+”的GEP核算应用，延伸拓展“一个平台”。

三是构建精准施策的现代化环境治理模式。作为生态“优等生”，福建水和大气环境质量长期保持较高水平，维护和拓展生态环境优势，面临诸多深层次、根本性的环境治理攻坚难点。总体来说，福建面临三大压力：经济赶超与环境容量压力；持续环境高位运行压力；作为全国生态文明示范区，要推出可示范、可推广的经验压力。

化解这些压力，攻克这些难点，需要新思路，需要借助新技术。福建深入领会习近平生态文明思想和“数字中国”建设精髓，探索出一条“互联网与生态文明建设深度融合”的路子，2015年9月启动生态环境大数据平台建设，坚持全省“一盘棋”，重点打造“一中心、一平台、两支撑、三大应用体系”，并已于2018年3月建成投运，整合分散在各级各部门各企业各类生态环境数据，建成覆盖全省的生态环境大数据平台和应用体系——“生态云”。

“生态云”平台的建立，成为统筹区域产业发展和生态保护的“调节闸”。“生态云”基本实现了全面掌握区域、流域发展水平、产业分布、资源消耗、污染排放、环境质量等状况，精准发现变化情况和原因，为进一步明确发展战略重点、优化空间布局、调整产业结构、保障环境安全提供了决策辅助。通过“生态云”数据应用，分行业“一企一策”“一源一策”“一河一策”，建立了全省环境问题清单，对生态环境质量、污染源、污染物、环境承载力等数据进行多因素融合分析，促进全生命周期管理，实现可靠溯源、有效预测、精准治污、智慧监管。

此外，“生态云”平台的建立，还成为精准实施污染防治攻坚的“指挥棒”、环境治理快速响应的“顺风耳”和生态环境执法的“千里眼”。

四是构建刚性约束的生态环境管理体系。围绕《环境保护法》和《条例》，福建一方面认真落实国家有关生态红线管控、网格化监管制度的部署；另一方面立足省情，探索创新生态环境管理体制。

实施领导干部自然资源资产离任审计硬约束。探索编制自然资源资产负债表，推进土地、林木、水、海洋等4种主要自然资源资产核算工作。开展领导干部自然资源资产离任审计试点，围绕“审什么”“怎么审”“如何定责”“结果运用”，建立八大类36项评价指标体系，将审计评价结果作为领导干部考核、任免、奖惩的重要依据。

实施流域上下游生态补偿机制硬约束。在全国率先开展重点流域上下游生态补偿，建立生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制，并从2017年起在全流域推行流域生态补偿。同时，积极探索创新跨省流域生态补偿模式，以科学规划为引领、以项目建设为抓手、以考核评估为手段、以资金使用为保障、以机制创新为核心，有力改善了汀江—韩江流域生态环境，走出了一条合作共治、生态共享、经济共赢的跨省流域生态补偿新路子。

实施生态环保督察全覆盖硬约束。为构建与中央生态环保督察无缝衔接的制度体系，着力提升人民群众获得感，福建在一年半时间内完成省级生态环保督察全覆盖。围绕中央和省级生态环保督察问题的整改落实，坚持问题导向、标本兼治、长效落实，在完成“规定动作”基础上，创新“自选动作”，推动督察向纵深发展。建立整改交账销号和激励问责制度、信息公开制度，着力避免“一阵风”“一刀切”，切实防止不作为、慢作为、乱作为。

五是构建激发活力的生态环境市场化体系。为落实《条例》要求，福建积极探索绿色金融机制，强化对绿色资源配置的引导优化作用。

大力推进环境信用评价。2252家企业开展环境信用评价，制定《关于加强绿色金融和环境信用评价联动助推高质量发展的实施意见》《福建省环境信用动态评价实施方案》及动态评价指标表，健全完善企业环境信用评价与绿色金融政策联动机制。

开展生态环境损害赔偿和环境污染责任险。在厦门、泉州等地推行生态环境损害赔偿，逐步构建责任明确、途径通畅、技术规范、保障有力、赔偿到位、修复有效的生态损害赔偿制度。

此外，还建立了环境权益交易体系，在全省所有工业排污企业全面推行排污权交易，以及碳排放权交易体系、绿色信贷体系。

坚持以百姓富与生态美有机统一为目标，持续深化生态文明制度建设

习近平总书记强调，保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。福建省将在持续深化生态文明试验区建设成果进程中，更加注重运用法治思维和法治方式，实行最严格的制度、最严密的法治，破除体制障碍，突破利益固化藩篱，为生态文明建设提供可靠保障，促进百姓富与生态美有机统一。

一要围绕治理能力现代化，进一步完善生态文明建设法治体系。根据新形势、新要求，科学规划推进试验区建设的立法项目，积极探索在生态环境保护领域先于国家进行立法，及时将切实可行的改革成果和经验做法上升为地方性法规，与时俱进完善生态文明立法体系。

二要围绕推动形成绿色生产生活方式，进一步完善源头防控机制。坚持以资源环境定发展总量、以环境容量优空间布局，重点是要将“三线一单”与“多规合一”有机结合，同时依法加强重点区域、流域、行业发展规划环评，建立系统性分区生态环境管控机制，促进经济高质量发展和生态环境高水平保护。

三要围绕打好污染防治攻坚战，进一步完善环境管理制度。在技术手段、执法力量上下功夫，推动环境管理制度更具针对性、精准性、有效性，坚决打好大气、水、土壤污染防治攻坚战。运用好“生态云”平台，完善“一企一档”“一源一档”“一河一档”，全面实施生态环境网格监管热点指数，推动形成以环境质量为核心的网格差异化、精准化监管新模式，全力打通生态环境监管“最后一公里”。

四要围绕激发生态文明建设持久内生动力，进一步完善环境市场经济手段。充分发挥绿色金融导向作用和市场在资源配置中的决定性作用，进一步强化环境诚信体系建设，健全环境污染责任保险制度，推行生态环境损害赔偿制度，加大生态补偿创新实践力度，激发企业和地方治污减排内生动力，推动增长与转型、经济与生态的良性互动，实现经济发展与生态文明建设的协同共进。

进入新时代，作为习近平生态文明思想的重要孕育地，福建更有条件、更有感情、更有责任落实好习近平生态文明思想，做好表率、当好示范，把生态文明建设落实和贯穿到高质量发展落实赶超的全过程、各领域、各方面，探索更多改革经验、形成更多制度成果，为全国生态文明建设作出应有贡献。

作者系福建省生态环境厅党组书记、厅长

以习近平生态文明思想为指导

开创生态环境保护工作新局面

创新“三步走”数据采集模式

◆李红新

宁波市北仑区是浙江省重要的先进制造业基地和华东地区重要的能源、原材料工业基地，全区列入第二次全国污染源普查的工业企业共14698家，其中需要入户调查企业5420家，相当于中西部地区一个省的入户数量。

针对入户调查工作量大、时间紧的特点，北仑区根据前期入户试填报过程中出现的政策宣贯费时、指标解释费力、数据采集效率低等三大问题，对直接入户调查方式进行了调整优化，创新并制定了“先培训、后辅导、再入户”的“三步走”数据采集模式。即将普查政策宣贯和报表填写辅导进行了提前，通过在入户之前，增加“先集中培训”“后分散辅导”两个“规定动作”，大大压缩了单个企业入户普查时间。

在先期培训阶段，结合企业环境意识和环境管理能力，按抓大放小的工作思路，由区污普办直接组织规模以上工业企业进行集中培训，由各街道组织规模以下企业进行培训；分散辅导阶段，全区设立街道和大型工业社区辅导填报点14个，实行7天工作制，对企业进行就近辅导。剩下的存在困难、配合意识不强等企业，由普查人员直接入户，一并完成督促、辅导填报、现场核查和信息采集等相关工作。

“三步走”数据采集模式使报表填写和收集进度得到了有效保证。截至2018年12月31日，全区组织集中培训27场，到会企业3500余家（次）；填报点接待辅导企业3900余家（次）；全区共完成表格收集填报4681家、搬迁关停企业信息核实786家，累计完成工业企业数据采集5467家，超额完成全部入户工业企业数据采集任务，为下一步的数据审核工作争取了时间上的主动。

作者单位：浙江省宁波市北仑区环保局

“入户调查经验谈”征文

第二次全国污染源普查

有奖征文投稿邮箱 wwpcxyc@163.com

探索与思考

地级市环境监测机构垂改的思考

◆胡家忠

省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革已经进入关键时期，各省均需拿出具体实施方案。地市级生态环境监测垂直管理改革怎么改？结合工作实际，笔者提出以下建议。

一是全面提升机构设置水平。由于历史、地域、经济发展水平等多方面原因，湖南省14个市州环境监测机构设置和发展非常不平衡，机构定位千差万别。笔者认为，可以以这次垂管改革为契机，统一全省环境监测机构地位，全面提高机构设置水平。

省以下监测垂改完成后，市级环境监测机构将成为环境监测的主战场。为确保监测数据的真、准、全，市级环境监测机构必须壮大现场采样队伍，提高实验室分析水平，提升质控手段，所以市级环境监测机构的水平也有待提高。

环境监测服务市场开放以后，第三方监测机构异军突起，一些优秀的第三方机构不仅在监测能力、监测实验室方面，而且在监测技术人员方面，都远远胜过中西部地市级环境监测机构。作为地市级环境监测机构，必须要有危机感、紧迫感，借此垂管改革机遇，提高地市级环境监测机构监测技术分析能力，避免逐渐失去话语权。

二是实现人员配备与工作任务量相匹配。湖南省14个市州环境监测机构人员力量非常不平衡，大的监测站有上百人，小的监测站只有20人。今后市级环境监测机构主要责任是从事环境质量监测工作，包括水、气、土、噪声、农村等环境要素的监测分析工作，任务量很大。因此，在省以下环境监测机构垂改时，要充分考虑解决弱小地市级环境监测机构人与事矛盾突出的问题，基本实现人员配备与工作任务量相匹配的目标。

三是实现机构设置科学规范。生态环境监测工作是讲程序、有规范的，缺少任何环节都不行。生态环境部门内部按环境要素设置了水、气、土等管理部门，地市级环境监测站，尤其人员力量严重不足的站，存在人员少、实验室面积不足等情况，无法实现与环境要素一一对应。这就需要因地制宜，实事求是，切合实际地去设置机构。如果按环境要素去设置，则需要多批人员，多建实验室，配备多套仪器设备，这样会造成重复建设投资，费力费神费钱。

实际上，不管水、气、土哪类污染源，都是先去采样，然后分析，最后出报告，实行全程质控。对应这些环境要素管理部门，地市级环境监测机构只要“一前一后”两个内设科室就行。“前”是现场科室参与采样；“后”是综合科室提交环境监测报告，各项环境要素的环境监测任务就能科学规范地完成。

四是实现临聘人员择优录用。临聘人员是人与事矛盾突出带来的产物，多年的磨炼使一部分临聘人员已成为环境监测力量骨干，一下子把他们全辞退，个别监测站会因此面临停摆的危险。但是也要识别出那些不干事、不负责任的临聘人员。这就要坚持逢进必考的原则，此次省以下环境监测垂改，省级统一制定规则，通过考试选拔，择优录取临聘人员，真正实现垂改过渡时期，优秀环境监测人员不流失。

五是实现区县监测统筹推进。区县环境监测机构能否有所突破，能否满足基层环境监测人员的需要，是此次省以下垂改方案是否科学合理的关键。笔者认为，必须完善行政机构设置，市州生态环境部门应内设环境监测科，力量要加强，不能一个科只有一个人。否则具体的环境监测行政工作还要依靠监测站去做，监测科只起个上传下达的传声筒，没有多大意义。区县监测站具体怎么改？根据各市州环境监测现状，建议分为3种方案，分类实施。

由地市级环境监测机构直接管理区县站，包括人、财、物。区县站只承担采样、送样、现场简易操作，环境监测数据质量由地市级站负责。

维持现状不变，各区县设监测站，独立承担执法监测任务，自行对监测数据质量负责，区县没有环境监测能力的，聘请第三方承担。

设跨区域区县级监测站，以市州所在地的区县级环境监测站为基础，集聚各区县的监测分析精英，集中整合分散的大型监测仪器，组建技术比较过硬的中心实验室，承担起市州的执法监测分析任务。其余各区县监测站专职采样、送样、现场简易操作，监测数据质量由各区县环境监测机构自行负责。

作者系湖南省张家界市环境监测中心站站长

采取综合管控措施　强化机动车船污染防治

◆倪红

近年来，随着国民经济快速发展，机动车保有量和港口吞吐量快速增长，机动车船等移动源排放已经成为重要污染源之一。我国自2000年开始实施国一标准以来，不断加严排放限值和管理要求，单车排放水平总体下降95%以上。

2018年7月，国务院印发《打赢蓝天保卫战三年行动计划》，明确了打赢蓝天保卫战的时间表和路线图。为实现2020年二氧化硫、氮氧化物排放总量分别比2015年下降15%以上的目标，生态环境部对机动车船的污染防治工作制定了以结构性调整为核心、以监督检查为保障、以经济手段为激励的“油、路、车”综合管控措施，实现精细管理、精准降污。

调整能源结构，是指从油品质量提升和利用清洁能源两方面实现优化。油品包括机动车船使用的燃料、车用尿素（氮氧化物反应剂）等，油品质量达标是机动车船污染物控制装置正常运行的基本保障。据调查，京津冀及周边地区民营加油站柴油质量超标率达到50%，特别是黑加油站点遍布各地，普通柴油、船用柴油和车用尿素供应存在类似问题。因此，燃油和尿素的质量达标是攻坚行动的重中之重。《打赢蓝天保卫战三年行动计划》提出了油品升级目标，并要求积极推广使用清洁能源。

与铁路和船运相比，汽车货运效率低下且排放量大，未来3年将优化调整货物运输结构，对于以车为主的公路货运，要做到“降比重，增效率”。要大力推进海铁联运，全国重点港口集装箱铁水联运量年均增长10%以上。

大力发展多式联运。依托铁路物流基地、公路港、沿海和内河港口等，推进多式联运型和干支衔接型货运枢纽（物流园区）建设，加快推广集装箱多式联运。建设城市绿色物流体系，支持利用城市现有铁路物流货场转型升级为城市配送中心。

采取“去存量，控增量”的方式优化车队结构。重点区域采取经济补偿、限制使用、严格超标排放监管等方式，大力推进国三及以下排放标准营运柴油货车提前淘汰更新，加快淘汰采用稀薄燃烧技术和“油改气”的老旧燃气车辆。推进老旧柴油车深度治理，具备条件的安装污染控制装置、配备实时排放监控终端，并与生态环境等有关部门联网，协同控制颗粒物和氮氧化物排放，稳定达标的可免于上线排放检验。

生态环境部不断完善机动车船管理要求和技术方法，构建“天、地、人、车”一体的立体式监管体系。广泛使用遥感监测技术，地级以上城市加强路检、路查，各地针对车辆集中场所入户检查。构建全国机动车超标排放信息数据库，追溯超标排放机动车生产和进口企业、注册登记地、排放检验机构、维修单位、运输企业等，实现全链条监管。对机动车船建立全生命周期档案，每一辆车的环保技术信息、从定型到使用过程的检测情况等信息全部记录在案，做到车辆环保信息的公开透明化。

严厉打击新生产销售机动车环保不达标等违法行为。严格新车环保装置检验，在新车销售、检验、登记等场所开展环保装置抽查，保证新车环保装置生产一致性。重点加强柴油货车生产销售、注册使用、检验维修等环节的监督管理，实施在用汽车排放检测与强制维护制度。各地开展多部门联合执法专项行动。

为顺畅地推动“油、路、车”结构性调整，除了采取强化的监管措施确保政策实施落地外，生态环境部也充分考虑运用经济杠杆，鼓励使用更加清洁的机动车船。《打赢蓝天保卫战三年行动计划》中提出对符合条件的新能源汽车免征车辆购置税，继续落实并完善对节能、新能源车船减免车船税的政策。大力支持港口和机场岸基供电，降低岸电运营商用电成本。以经济激励的方式，支持车船和作业机械使用清洁能源。

作者单位：生态环境部机动车排污监控中心

CLEAN AIR ASIA　空气知库　亚洲清洁空气中心支持：www.cleanairasia.cn