

# 聚焦监管主责 推进“两转一精准”

董一兵



“生态环境部门要切实做到专职专责,关键要实现‘两转一精准’。转职能,要厘清生态环境部门的主要职能,聚焦监测、监察和执法主责;转作风,要以更加务实、更能担当、更有效果的作风,锻造生态环保铁军;要通过科学研判,以精准举措打赢污染防治攻坚战。”

## “两转一精准”的提出背景

思想认识不到位。从实践看,一些地方党委政府及其相关部门对自身所肩负的生态环境保护责任认识还不到位,没能正确处理好经济发展和生态环境保护的关系,重开发轻保护的问题依然存在。一些企业不严格遵守生态环境法律法规和政策要求,不履行应尽的社会责任,在推进污染治理投入不足,甚至违法排污问题时有发生。凡此种种,都是思想认识不到位的表现。

职能定位不明确。生态文明建设是人民群众共同参与、共同推进、共同享有的事业,没有旁观者和局外人。从生态环保督察发现的问题看,一些生态环境领域的顽疾得不到根治,主要是因为一些地方和部门履行生态环境保护职责严重缺位,生态环境部门“越位”。在污染防治中出现问题时,有时会把本属于行业管理部门和污染主体的治理责任归咎到生态环境部门,只对生态环保问责。这样的现象,越往基层表现越突出。

工作作风不扎实。生态环境问题得不到有效解决,与干部队伍的工作作风不硬、素质不强有很大关系。从中央生态环保督察“回头看”反馈的问题看,“表面整改、假装整改、敷衍整改”和“一刀切”等现象,归根到底是一些地方的领导干部作风不严不实,存在形式主义和官僚主义的问题。而且,生态环境部门的干部在作风改进和素质提升上也有很大空间,特别是面临新形势新要求新挑战,专业化水平不

高,法治观念不强、管理方法简单的问题依然较为突出,距离生态环保铁军的要求还有不小的差距。

## 推进“两转一精准”需要把握三个关系

“两转一精准”是落实习近平生态文明思想的具体行动,是贯彻全国生态环境保护大会精神的实践举措,是深化生态环保领域改革的有力抓手。在推进过程中,应当把握好三个方面的基本关系。

一是生态环境保护和经济发展的关系。我国生态环境保护与经济发展之间总体上经历了生态环保从属于经济发展、生态环保得到重视但依然滞后于经济发展和生态环保与经济发展并驾齐驱三个阶段。当前,生态文明建设已经纳入“五位一体”总体布局,特别是习近平总书记提出的“两山”理论,揭示了生态环境保护与经济发展两者之间的关系。正确把握两者之间的关系,是推进“两转一精准”的前提。只有主动探索以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子,让绿色成为高质量发展发展的底色,让生态环保倒逼高质量、低排放和可持续发展的思想不断深入,才能推进“两转一精准”真正落实。

二是解决突出问题和长久问题的关系。打好污染防治攻坚战,既要打攻坚战,又要打持久战。这就意味着,既要立足当前,解决人民群众关心且生态环境污染严重的突出问题,重点打好大气、水和土壤等标志性战役,又要着眼长远,共同谋划、推进生态环境保护与经济发展,解决长期可持续发展问题,打好持久战。正确把握两者之间的关系,是推进“两转一精准”的策略和路径。转职能就是要从根本上解决当前面临的生态环境突出问题和长久可持续发展问题,形成生态环境短期集中治理和长期有效监管的长效机制。

三是深化改革创新和依法监管的关系。“两转一精准”是生态环境部门在职能和运行机制上的根本转型,是对生态环境保护领域的一场考验。当前,生态环境系统正在进行机构改革和垂管改革,改革就是一场革命,改的是不适应强化监管的意识和体制机制,不全力以赴是难以见到实际效果的。一方面,需要以创新的思路,改革的办法转职能、转作风、精准施策;另一方面,依法监管本身就是行政部门的基本准则和要求,所有改革都要在法律框架下开展,在制度约束下进行。正确把握两者之间的关系,是推进“两转一精准”的保障。这就要求我们运用法治思维、法治方式去推进,通过改革的办法将最严格制度最严密法治落实到实处,实现改革创新和依法监管的相互促进。

生态环境部门在职能和运行机制上的根本转型,是对生态环境保护领域的一场考验。当前,生态环境系统正在进行机构改革和垂管改革,改革就是一场革命,改的是不适应强化监管的意识和体制机制,不全力以赴是难以见到实际效果的。一方面,需要以创新的思路,改革的办法转职能、转作风、精准施策;另一方面,依法监管本身就是行政部门的基本准则和要求,所有改革都要在法律框架下开展,在制度约束下进行。正确把握两者之间的关系,是推进“两转一精准”的保障。这就要求我们运用法治思维、法治方式去推进,通过改革的办法将最严格制度最严密法治落实到实处,实现改革创新和依法监管的相互促进。

生态环境部门在职能和运行机制上的根本转型,是对生态环境保护领域的一场考验。当前,生态环境系统正在进行机构改革和垂管改革,改革就是一场革命,改的是不适应强化监管的意识和体制机制,不全力以赴是难以见到实际效果的。一方面,需要以创新的思路,改革的办法转职能、转作风、精准施策;另一方面,依法监管本身就是行政部门的基本准则和要求,所有改革都要在法律框架下开展,在制度约束下进行。正确把握两者之间的关系,是推进“两转一精准”的保障。这就要求我们运用法治思维、法治方式去推进,通过改革的办法将最严格制度最严密法治落实到实处,实现改革创新和依法监管的相互促进。

## “两转一精准”的具体要求

新时代加强生态环境保护,决胜全面建成小康社会,必然要求生态环境部门的职能更明确、作风更优良、举措更精准,这样才能打好污染防治攻坚战这场大仗、硬仗和苦仗。

一是转职能、明责任。垂直管理制度改革的目的是建立健全条块结合、各司其职、权责明确、保障有力、权威高效的生态环境保护管理体制。改革后的生态环境部门,监测、监察和执法是主业主责,责任更清,任务也更重。

在环境监测方面,要稳妥推进垂管制度改革,原属省级的监测事权上交生态环境部,原属市级的监测事权上交省级,实现生态环境质量监测、考核两条线,避免自己治理自己报成绩;进一步深化环境监测改革,加快构建防范和惩戒环境监测行政干预的责任体系和工作机制,严厉打击监测数据弄虚作假行为,确保环境监测数据准确。

在环境监察方面,由省级生态环境部门统一行使环境监察职能,构建新型生态环境保护监察体系;跨区域、跨流域设立生态环境保护监察机构并开展派驻监察,由省对市、县两级政府及相关部门生态环境法律法规、标准、政策、规划执行情况,“一岗双责”和生态环境质量改善落实情况等进行监督检查。

在环境执法方面,整合监管资源,建立生态环境保护综合行政执法队伍,健全环境行政执法与刑事司法联动机制,将生态环境执法重心向市县下移,着力解决执法失之于宽、失之于松、失之于软的突出问题,持续保持生

态环境执法高压态势。

二是转作风、强素质。锻造一支新时代的生态环保铁军,从生态环境部门的内部管理来说,关键是转作风、强素质。重点是立足打好污染防治攻坚战,围绕信念过硬、政治过硬、责任过硬、能力过硬、作风过硬“五个过硬”的具体要求,从3个方面强化:

能吃苦。从某种程度上而言,吃苦不仅仅是一种精神、一种态度,更是一种能力、一种素质。解决多年累积的生态环境问题,不可能一蹴而就,必须有吃苦的思想准备,下真功夫、下深功夫、下苦功夫解决生态环境领域的沉疴痼疾。

有办法。面对生态环境污染严重、观念滞后、矛盾交织的严峻形势,不能“老虎吃天不知从哪儿下口”;面对突出生态环境问题,不能干瞪眼、束手无策。要坚持问题导向,迎着问题去,探索问题源,解开问题锁;应该坚持眼睛向下,深入基层,勤于调查研究,吃透基层的情况,向群众学习,以人民为师,在实际工作中锻炼和提升解决问题的办法、能力。

见成效。马克思说,共产主义从一开始就是现实的和直接追求实效的。习近平总书记指出,要以抓铁有痕、踏石留印的劲头,坚持不懈抓下去。做好生态环境保护工作,关键要真抓实干,务求实效,始终把污染治理有没有成效、生态环境质量有没有改善作为检验工作作风和素质、能力、水平的试金石。

三是精准施策、靶向治疗。打好污染防治攻坚战,精准施策是关键。一方面,要严格禁止“一刀切”。“一刀切”是生态环境管理中的形式主义和官僚主义,与生态环境保护工作的初衷是相违背的,既损害了守法企业的合法权益,更给人民群众生产生活带来不便。应该将铁腕治污和精准治污结合起来,既反对“不作为”,又杜绝“一刀切”,做到具体问题具体分析,既不矫枉过正,也不浅尝辄止。

另一方面,要坚持靶向治疗。在生态环境污染治理上,“一人得病,全家吃药”的做法不仅会导致严重的治理资源浪费,而且在治理效果上也容易造成无效损害。应坚决反对这种简单做法,做到靶向治疗,哪家企业出问题,就治理哪个环节,不搞全链条通治。实现生态环境的治理精准化、效益最大化。

作者系山西省临汾市委副

书记、代市长

术方法,有益启发管理者思考“溯源”“用途”“功能”的核心本义与相互关联,促进各行各业从“有序”到“优序”进行空间排列与共生,实现互相关扰到干扰缩小直至相互促进的转变,为推动“三区三线”空间体系划分和管治奠定了科学基础。

这是一本对于健全国土空间开发制度、指导生态环境专项规划改革具有深切实践意义的务实之作。国外空间管治理论与技术方法相对成熟,但不适合我国国情,转化和落地尚有较大差距,解读性和应用性不强;国内环境管理研究中关于生态价值、生态伦理与国土空间管治有机衔接的研究针对性和现实性缺乏,没有形成一个系统性、可操作性强的理论框架与技术方法体系,是国内环境科学和环境管理学科建设的一大短板。

当前,一方面亟待建立满足现实需求和响应政策落地要素的理论自然资源环境价值与经济价值并重的、尊重生态伦理的理论和框架体系,推动环境管理学科建设;另一方面,亟待通过多试点研究,探索纳入空间规划体系的生态环境管治工具、办法等。

本书在大量案例实践的基础上,建立三维理念引领的分级综合管控方法。确定从宏观到微观,兼具用途管控、功能管控、环境管控的三维管控方案;在市、县层面,研制“多规合一”总体技术路线,制定“多规合一”的综合空间管控措施规范;在机制上实现末端治理向源头控制的转型,提高生态环境空间管控效能。

## “美丽中国,我是行动者”主题实践活动案例推介

浙江

### 环境保护全省公益巡回演出

“环境保护全省公益巡回演出”是浙江省环境宣传教育中心对生态文化宣传形式的创新和探索。

2014年,浙江省环境宣传教育中心联合传化艺术团,以“两美浙江”建设和环境保护为主题,创作了一批小品、快板、歌舞等群众喜闻乐见、接地气的文艺作品。用“大篷车”文艺演出形式,深入海岛、乡村、广场、社区,宣传生态文明理念,实践“两山理论”,打造环境保护全民参与的生态文化氛围。

联合企业,机制创新。“环境保护全省公益巡回演出”合作单位传化艺术团是传化集团创始人徐传化亲手创建的公益组织,艺术团在1986年创建至今的20多年里,一直从事公益宣传演出。

深入群众,广受欢迎。浙江省各市(县、区)党政机关、生态环境部门、民间环保组织等经常主动邀约“大篷车”走进当地开展演出,建立了良好的合作机制。各级生态环境部门帮助寻找合适演出场地,深受群众欢迎。

较过去单调地分发传单、讲一堂课等形式,巡回演出效果更为明显。2014年至今,“大篷车”深入海岛、乡村、广场、社区,演出场次350余场,吸引共20余万群众到现场观看,已成为浙江环境宣传教育的一项品牌文化传播活动。接下来,浙江省环境宣传教育中心将与全省各市(县、区)通力合作,让环境保护全省公益巡回演出的“大篷车”继续驶入千家万户,将环境保护和生态文明的理念传播到社会的每个角落。

成都

### “生态成都·我来讲环保”微视频竞赛

为调动师生积极性,增强参与生态环保、关心生态环保的意识,四川省成都市不断强化中小学环境教育,每年开展一次环保竞赛活动,如绘画大赛等。2018年,开展了主题为“生态成都·我来讲环保”微视频竞赛活动。

活动由成都市生态环境局、市教育局主办,成都市环境宣传教育中心承办,分为小学组、初中组、高中组,全市在校中小学生均可参加。活动从2018年5月1日持续至12月31日,分为作品评选、作品展示3个阶段。

参赛作品创作可采用微电影、脱口秀、直播、迷你剧、动画、

歌舞表演等丰富多彩的艺术形式,以微视频形式展现成都市优美的自然生态环境、丰饶的物产和生物多样性,或者展现人文风貌、描绘人与自然和谐共处的优美画卷。同时,还可以用生动趣味的手法科普和推广生态环境知识,展示身边参与生态环保的人或事,弘扬正能量。

活动共收到全市22个区(市、县)学校学生制作的262部微视频作品,参与度高,覆盖面广。其中获得一等奖的30部微视频作品在网络媒体平台推广,有效激发了青少年艺术创作热情,让广大观众感受到了浓浓的关心环保、参与环保的氛围。

NGO

### “小河长”青少年护水者计划

“小河长”青少年护水者计划由阿里巴巴公益基金会、联合国可持续发展教育区域专业中心(杭州)、桃花源生态保护基金会共同主办,旨在发动青少年群体担任“小河长”。通过其参与治水护水行动、传播、研究、创想,培养青少年成为“家乡河流的守望者、自然讲解的志愿者、治水解决方案的创想者”。

项目制定了三大目标、四大模块和五星进阶模式。三大目标为让孩子们立足乡土、放眼国际,提供跨界共创、多学科整合、创新有趣的STEAM课程;基于理论、实验、数据支撑且可操作的课程体系,具备评估体系并能有效反馈,使课程体系可持续、能传承,达到社会联动效果;培养发现和解决问题的能力,树立生态环保意识,提高社会责任感。

项目创新性提出五星进阶模式,鼓励孩子们以少先队、学校社

团、假日小队等不同形式参与,负责监督、维护,宣传学校或社区周边某一段明确的河流。而“小河长”的各类行为被分为行动、传播、研究、创想四大模块,每个模块中,又有丰富的各种建议课程和任务。“小河长”每参与或完成这些课程和任务,都可获得相应的行为记录和积分,成为逐渐进阶的依据。项目组设立项目学校积分规则,根据学校积分情况提供相关奖励和机会。

“小河长”青少年护水者计划注重以寓教于乐的方式让孩子们关注身边的河流,自发加入到护水的行列中。比如举办“小河长杯”青少年可持续发展足球赛,“小河长”音乐节。目前,已有32所学校加入,带动学生近8000人次参与行动,并计划在3年内带动100所中小学参与河流保护中,保护河段不少于100条,参与学生不少于10万人(次)。

武汉

### 中小學生綠色生態研學活動

“武汉市中小學生綠色生態研學旅行暨自然筆記評選活動”是2018年初由湖北省武漢市園林和林业局、武漢市教育局與阿里巴巴公益基金會聯合主辦的。帶領武漢市150所學校30萬中小學生走進28座城市公園,在專業自然導師的指導下進行自然觀察,開展課題研究,用自然筆記的方式親近大自然,享受與自然共處的愉悅。

在自然研學過程中,孩子們以公園為陣地,學習繪制自然的形態,學會思考生命的本質。在生態研學活動中,培養選拔出武漢市首批“小湖長”“小樹長”和“小園長”,他們為樹木当好小管家,為湖当好小幫手,為公園發出環保好聲音。

在持续9个月的推进过程中,项目产出了“五个一”成果:一套具有当地特色的自然教育专业教材;一支具有专业水准的自然导师和志愿者队伍;一批有能力带领孩子玩转自然的专业教育机构;具有当地特色的科普作品《武汉植物笔记》和《一本会开花的书》参与;一个“政府支持、机构参与、普惠公众”,具有可推广性的自然教育“武汉模式”。

配合项目,2018年11月29

## 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

开卷

# 同在一个屋檐下谁应更优先

——《国土空间生态环境分区管治理论与技术方法研究》书评

◆江河

究”申报并获得2018年度生态环境部科学技术奖二等奖。

## 跨学科又融学科,集众长又抒己见

这是一本跨学科又融学科,集众长又抒己见的著作,涉及环境、生态、地理、经济、社会、规划等多个学科,对于全面梳理和总结规划演进、倒影具有深邃的历史意义。从空间规划改革时代背景的迫切需求出发,阐明生态环境分区管治在这样一个大潮中的目标和功用,系统梳理国内外生态环境分区管治理论、政策工具及实践经验,指出我国生态环境分区管治存在理论创新弱、数据支撑弱、空间盘弱、体系合力弱、话语地位弱和法律保障弱等问题。

基于这样的共识判断,在系统集成多年研究实践基础上,既强调生态价值优先的功能溯源理论,又关注经济社会发展的基本条件;既重视资源的节约和开发强度控制,又突出分区施策的差异化措施;既兼顾国土空间的各种功能,又考虑分区管治的现实要求;既深入研究一项技术手段,又通过集成技术体系提高应

用性。总括起来,就是将生态环境分区管治的思想前置及深植于国土空间管治中。

同时,从背景的迫切性需求到研究概念、理论体系、方法集成,最后拓展至实施机制的建立,循序渐进,理据结合,让读者在阅读过程中由浅入深、由点及面,多角度系统认识国土空间生态功能的内涵、发展、保障和价值。这是一个由全面到具体的学习过程,能够唤起读者在思想上的共鸣。

这是一本集众长又抒己见的创新之作。基于生态伦理和生态价值理论构建的生态溯源理论,将“国土空间”这一自然生态功能的环境价值与经济价值并重,从人对自然生态系统的利用(人—道法)和自然生态系统功能维护(天—自然)两个维度进行了理论再构,形成了体现理念、目标、要素、价值溯源的布局耦合和体现位序、管制溯源的综合管控这两套新的全流程技术方法体系。

## 承历史又开先河,高站位又接地气

行者常至,为者常成。这是

一本承历史又开先河的引领之作,对于深化生态文明体制改革、探索新时代生态环境分区管治有深远的破局意义。当前,我国生态环境分区管治还处在治理措施和空间管理融合结合不充分、不协调阶段,亟待深入研究支撑理论和技术方法体系。

贯穿本书的主题是“国土空间生态环境”,与同类书相比,更强调生态优先和空间范围相结合。读者可以从书中收获“同在一个屋檐(空间)下谁应更优先”的生态觉醒,即在同一个空间范畴中各要素的共存标准和模型,客观恪守生态优先价值。

一段时间以来,空间价值总是体现在经济价值上,当社会价值和生态价值出现后,传统的空间充填方法受到质疑。本书通过完善空间规划指标体系与空间分区方法,导入底线控制理念,创新设定资源管控、承载力水平、生态环境、管控效能等指标层。同时,探索空间分区方法,用新的“三区”(城镇空间、农业空间、生态空间)、“五类”(允许、协调、预留、禁止、限制)更新替代原空间分区方案,提出“三区二线一界”(生态红线、基本农田控制线、城市开发边界)的技