责编:崔爽
电话:(010)67101255
传真:(010)67119475
E-mail:dfxc@cenews.com.cn

“四严四基”立起“四梁八柱”

湖南全面开创生态环境保护新局面

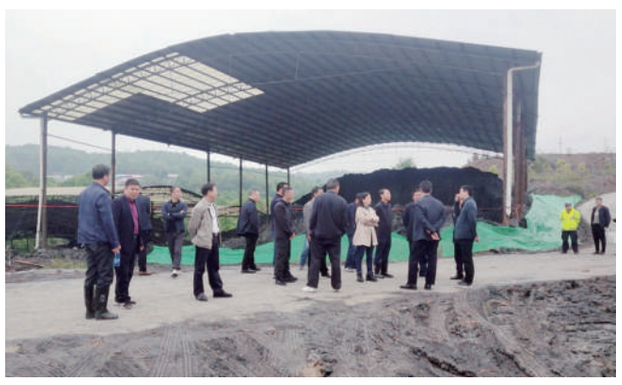
编者按

当前,生态环境保护工作已进入大发展、大变革、大转型的新时代,如何适应生态环境保护工作理念、思路、职责、职能的重大转型和新形势、新任务的需要,将中央关于生态文明建设的各项决策部署和湖南省委、省政府的相关要求融入具体工作实践,立起全省生态环境保护的“四梁八柱”,成为湖南生态环境保护工作的一项重要课题。

◆ 黄昌华 陈颖昭

2019年10月,湖南省生态环境厅党组印发《湖南省生态环境保护工作“四严四基”三年行动计划(2019-2021年)》(“四严四基”即:严督察、严执法、严审批、严监控,构建基本格局、夯实基础工作、强化基础数据、提高基本能力),力争通过三年努力,全省生态环境保护体制机制进一步全面完善;齐抓共管的大生态环境保护格局总体形成;生态环境保护治理体系和治理能力现代化水平与新时代生态环境保护工作形势任务要求基本适应;全省生态环境质量持续改善,生态环境风险安全可控,人民群众对生态环境的获得感明显提升。

湖南省生态环境厅党组书记、厅长邓立佳指出,“四严四基”行动从湖南实际出发,既立足当前又着眼长远;既努力治标又着力治本;既着眼解决突出生态环境问题,又着力推动全省生态环境质量根本好转、实现生态环境保护工作战略转型,成为省以下垂直管理改革之后,全省生态环境保护工作的“总盘子”和“四梁八柱”。



2021年4月23日上午,邵阳市邵阳县组织公安、生态环境、自然资源、林业、经科工信等部门对长阳矿区新联环保砖厂进行拆除。 邵阳市供图

高位统筹、上下联动,制度创新试点引领协同推进

“四严四基”行动实施以来,湖南省生态环境厅以“四严四基”为抓手,向机制体制的“梗阻”部位动刀子,通过“促改革、建机构、定制度、明职责”,构建了较为完善的党政领导责任体系。将“四严四基”行动与生态文明体制改革和生态环境垂直管理制度改革紧密结合、协同推进;紧盯突出生态环境质量问题和生态环境领域重大风险,找差距、补短板、打基础、谋长远。通过制定省级生态环境保护责任清单、生态环境保护执法权责清单、新“三定”方案等一系列制度,明确了党委政府的主体责任及相关部门的监管责任,调整和理顺了部门职责分工与协作关系,压紧压实了“党政同责、一岗双责”和“三管三必须”责任,实现生态环境保护工作战略转型。

省级组建生态环境保护委员会(以下简称“生环委”)、突出生态环境问题整改领导小组、生态环境保护督察工作领导小组三大统筹协调机构,省委、省政府主要领导挂帅,统筹推动污染防治攻坚战、配合生态环境保护督察、抓好突出生态环境问题整改,出台了督查、约谈、通报、警示、考核、激励、问责等一批制度,搭建了“高位架构”,形成了“制度闭环”,构建起全省各级各部门齐抓共管的“三横格局”,生态环境保护工作由“单兵作战”变为“体系作战”。

积极理顺省以下生态环境行政机构、监测、执法、监察四个方面的管理体制和层级责任,明确各市州生态环境局实行以省生态环境厅为主的双重管理,强化省级生态环境部门的主导作用;将市级环境监测部门调整为省驻市机构,由省厅直接管理,统一负责生态环境质量监测、调查评价和考核工作;上收市县两级生态环境保护督察职能,建立省级生态环境保护督察制度;组建市县两级生态环境保护综合执法队伍,执法重心向市县下移,强化属地执法。生态环保工作的“决策、监测、督察、执法”体系不断完善、向下延伸、落地生根,构建了协调推进生态环境保护工作与污染防治的决策和指挥、监测和监控、督察和执法、技术和保障等“四纵队形”。

为发挥示范效应、推进重点任务,湖南省生态环境厅党组于2020年3月印发《关于开展“四严四基”三年行动计划制度创新试点工作的通知》,选取8个方面重点任务,由10个单位开展制度创新试点,以试点为引领协同推进。

湘潭市由书记、市长担任生态环境保护委员会双主任,制定了巡查处置、约谈、督查督办、调查、考核、问责等一批制度,形成了一套成熟的运行机制。长沙浏阳市通过实现有机构、有编制、有构架、有资金、有待遇“五个有”,把县级生环委做实做强。

2021年又结合年度重点任务,继续选取11个单位开展了第二批试点工作。

湘西自治州探索对重要立法事项引入第三方评估,并与重庆市、贵州省及湖北恩施州等有关地区开展跨行政区域协作立法,开创了湖南省区域协作立法先河。株洲醴陵市创新生态环境保护监管机制,延伸监管触角,形成覆盖全市的生态环境保护“村巡查、镇处置、县执法”三级网格化监管体系。通过在每个村设置网格员,一线监管执法人员数量增加了16倍。

三年来,全省共落实148项具体任务,开展了“建立市县两级生态环境保护协调机制、互联网+政务服务、生态环保工作网格化、生态环境保护立法、生态环境产品价值实现机制、智慧环保大数据平台”等21项制度创新试点,探索并建立了一批有针对性、可用性和实效性的先进制度和可复制、可推广的典型经验。

严字当头、强力推动,督察、执法、审批、监控齐头并进

湖南省生态环境厅党组书记、厅长邓立佳主持召开全省生态环境保护“四严四基”三年行动计划制度创新试点工作经验交流会。 陈颖昭摄

严格生态环境保护督察

将生态环境保护督察作为打好污染防治攻坚战的一把利剑,上收市、县两级生态环境保护督察职能,由省生态环境保护督察工作领导小组定期开展对市州、县(市、区)党委政府和省直相关部门及省属企业的省级生态环境保护督察,并切实加强日常督察。

制定《生态环境保护督察工作实施办法》《突出生态环境问题整改验收销号(行业)标准》等系列标准规范,率先在全国建立健全生态环境问题整改销号体系;制定《生态环境保护督察纪律规定》,严肃督察纪律;健全专项督察、日常督察、通报、预警、挂牌督办、约谈、区域限批、考核评估等制度,强力推进督察整改。建立湖南省生态环境保护督察信息管理平台,实现突出生态环境问题整改工作全周期监督、全过程管理。

截至目前,2017年中央环保督察反馈的76个问题,已完成整改70个;2018年中央生态环保督察“回头看”反馈41个问题,已完成整改销号34个;第二轮生态环境保护例行督察反馈问题56个,计划今年底前完成整改16个。省级生态环保督察反馈的611个问题上报完成整改545个;省级“回头看”交办的491项任务上报完成整改223个。全省共挂牌督办突出生态环境问题36个,约谈有关县级政府负责人3批(次),曝光典型案例27个,实施区域限批两批(次),推动解决了一批重点、难点问题。长株潭“绿心”1017个违规建设项目全部退出,洞庭湖自然保护区核心区7.99万亩欧美黑杨放倒“清零”,下塞湖1.8万余米矮围全部拆除,衡阳大义山违规采探矿权全部退出,复绿面积454.2亩……全省生态环境质量持续改善,人民群众的获得感、幸福感、安全感不断提升。

严格生态环境保护执法

从强化执法层级责任、推进综合执法、提升执法效能、规范执法行为、严格监管执法等方面入手,按照统一规划、力量下沉的思路,有效整合相关职责和力量,强化生态环境综合执法思维,切实形成生态环境综合执法能力,让生态环境保护长出“牙齿”。

2020年已完成全省109个市县(其中市级14个、县级95个)综合行政执法机构挂牌;健全“两法衔接”机制,率先在中部地区实现公、检、法驻生态环境局联络室14市州全覆盖,并在全省设置45个县级法院驻生态环境部门工作联络室。全省14市州均已制定生态环境违法行为有奖举报办法并公布实施。

制定《湖南省生态环境保护综合行政执法事项指导目录》,规范执法行为;制定省、市、县三级生态环境保护综合执法队伍权责清单,厘清执法边界,做到“照单执法、照单追责”;规范执法细则、裁量标准和操作流程,消除“随意执法、弹性执法”;运用自动监控、卫星遥感、无人机等科技手段,精准监侦,摒除“蹲点执法、巡查执法”;印发《生态环境综合行政执法监督管理办法(试行)》,明确执法监督失职问责和尽职容错具体情形。

三年来,全省生态环境执法案件总数为7385宗,罚款金额为4.9亿元,其中按日计罚案件4宗,限产停产案件90宗,查封扣押的案件592宗,行政拘留案件610宗,环境污染犯罪案件115宗,形成了打击生态环境违法行为的高压态势。

严格生态环境保护行政审批

扭转长期以来生态环境保护行政审批工作偏重于事前把关、事中事后监管薄弱的局面。

印发《关于实施“三线一单”生态环境分区管控指导意见》,市州相继跟进发布市级“三线一单”实施意见和环境管控单元准入清单,在全国率先完成“三线一单”发布工作。

建成互联网+政务服务平台,持续开展“减环节、减材料、减时限、减跑动”等“四减”优化举措,以“服务优”助力“生态绿”,实现省生态环境厅本级35个政务服务事项的全流程管控与审批。2020年,厅本级累计受理申请件889件,已办结817件,平均办理时间7.11天,较平均承诺时限的15天减少52.6%。

提前完成所有91个行业86389家企业的固定污染源清理整顿和排污许可发证登记,实现发证、登记双清零,工作进度名列全国前茅。常德市今年开展排污许可证专项执法行动,计划年内完成全市火电、垃圾焚烧发电、水泥、化工、涉VOCs五大重点行业的排污许可专项执法检查全覆盖,目前已查办案例14宗,对其中5宗正式下达处罚决定,共处罚款33万元。

在修订完善《企业环境信用评价管理办法》及《环境保护黑名单管理暂行办法》的基础上,修订出台《企事业单位环保信用评价管理办法》《产业园区环保信用评价管理办法》,率先在全国将产业园区纳入了环保信用评价体系,进一步规范企事业单位和产业园区环境管理,推动绿色发展。

严格生态环境保护监控

建成生态环境监控平台和监控中心,实现对生态环境全天候、全范围、无死角信息化监控。

创新推进电力环保智慧监管平台建设,实现对全省16家主要发电企业环保设施的全过程监管和对5400余家典型工业企业的用电监控。省生态环境监控与应急指挥大厅实现24小时不间断监控,实施“数据每日一调度一督办”,数据传输有效率达到99.69%。

修订省、市突发环境事件应急预案,聘任79名省生态环境应急专家库专家,建立了调整补充应急物资库。

与广东、广西、江西、重庆、贵州、湖北等省(自治区、直辖市)签订联防联控协议。建立长沙、株洲、湘潭、岳阳、常德、益阳6市大气污染联防联控工作联席会议制度。

远近兼顾、点面结合,“内外”并修夯实大生态环保基础

全面构建生态环境保护基本格局

湖南省委、省政府修订《生态环境保护工作责任规定》和《重大生态环境问题(事件)责任追究办法》,明确各级应尽职责和失责追究方法,消除责任盲区。制定省生态环境保护委员会及办公室职责职能和议事规则,组织湘潭市、湘潭县和长沙浏阳市开展生态环境保护委员会相关制度建设试点,强化综合协调职能。

生态环境保护督察更加严厉,实现省级生态环保督察和“回头看”全覆盖;监管执法更加规范,执法效能进一步提升;宣传教育更加主动,“绿水青山就是金山银山”理念在全省上下成为共识;基础工作更加夯实,机制体制、法律法规、政策标准、环境监测和科技推广等各项基础工作不断完善。

不断强化排污者的主体责任和全民参与的社会责任,引导和规范社会组织参与监督,构建全民参与生态环境保护的社会格局。加大六五环境日宣传力度,先后在株洲、常德和湘潭等市举办了六五环境日湖南主场活动,电视、网络直播及回放总浏览量逾3000万。

印发《生态环境教育基地管理办法》,目前共有69家环保设施向公众开放单位对外开放、53家省级以上生态环境教育基地挂牌,400名“绿色卫士”志愿者活跃在生态环境保护一线。

不断夯实生态环境保护基础工作

从加强生态环境保护规划、健全生态环境保护法规标准、完善生态环境保护政策、加强生态环境保护科技支撑、扶持发展生态环保产业、加强生态环境保护基层创建6个方面协同推进。

新修订了《环境保护条例》《湘江保护条例》《洞庭湖保护条例》《大气污染防治条例》《水产养殖尾水污染物排放标准》等一批地方法规与地方标准;建立健全生态环境损害赔偿、环境空气质量奖惩、流域生态保护补偿等制度80余项;各市州也纷纷响应,益阳市发布《扬尘污染防治条例》,永州市出台《饮用水水源地保护条例》,湘西自治州出台《生物多样性保护条例》……生态环境保护法规制度体系日趋完善。

截至目前,全省共受理生态环境损害赔偿案件626件,赔偿金额13749.08万元。

14个市州全部签订流域性横向生态补偿协议,123个县(市、区)共签订横向生态补偿协议92个,基本形成了涵盖“一湖四水”的全省流域生态补偿体系。

科学编制《“十四五”生态环境保护规划》,把生态环境保护工作融入全省经济社会发展整体布局。

印发《生态文明建设示范市县管理规程》《生态文明建设示范市县建设指标》,全省目前已有17个县(市、区)获评国家生态文明建设示范(市、区);4个地区获评“绿水青山就是金山银山”实践创新基地;26个县(市、区)获评省级生态文明建设示范县(市、区),生态文明创建成果丰硕。

不断强化生态环境保护基础数据

加强监测数据采集,强化大数据集成,加强数据分析,完善生态环境质量自动监测网络,强化生态环境基础数据在生态环境日常监督管理、生态环境工作考核评价、生态环境综合决策等方面的支撑和运用。

建立健全生态环境质量监控网络,目前已完成《“十四五”省控环境空气质量监测点位优化调整技术要求》中省控点位调整与优化方案的编制,修订完善《“十四五”生态环境监测点位优化调整技术方案》,确定土壤环境质量监测网络点位布设,结合点位核实工作完成采样,土壤环境监测信息系统已完成验收。

湖南省生态环境大数据资源中心已完成同生态环境部11个业务系统、16个湖南省生态环境厅业务系统、13个外委办厅局信息系统、2个市州生态环境局信息系统的对接,并向12个系统提供数据共享服务,正在开展或即将开展对接的19个。

规范数据管理应用,下发《环境监测数据(信息)管理办法(试行)》,完成《生态环境政务信息资源管理办法》《大数据接入规范》等标准规范初稿的编制,数据资源目录已整理出566个数据集、5869个指标项。

岳阳汨罗市积极探索创新,率先尝试基层数字环保和智慧环保预警,利用大数据、互联网、云计算等信息化技术,构建“天上一张网,地上一平台”的监控体系。

着力提升生态环境保护基本能力

重点聚焦提高生态环境保护监测能力、提高生态环境保护执法能力、提高生态环境保护督察能力、提高生态环境保护宣传发动能力、加快生态环境保护信息化建设、打造生态环境保护铁军等6方面任务。

湖南省生态环境系统全面实施“种子工程”,组织举办全省县级监测站能力提升师资培训。 黄昌华摄

全面启动监测能力建设,争取资金1.15亿元用于省级生态环境质量监测能力建设,完成长江经济带129个水质自动监测站、市级饮用水水源地水站、空气质量预报决策支持平台和高风险移动放射源在线监控系统项目建设。已建成1个环境空气复合监测站、8台颗粒物组分站、589个网格化微型站、48套机动车尾气固定遥感设施,建成长江经济带水站、重污染天气应急指挥平台和空气质量预报预警决策支持平台。应用多源高分辨率卫星影像数据和AI识别技术全面核查全省自然保护地“八类重点问题”。实现了环境监测监控由“耳闻目测”到“千里眼”“顺风耳”的跨越。

完善生态环境自动监测网络和污染源自动监测数据,实现数据自动生成、系统智能审核、问题全程追溯,确保数据“真准全”。加快推进省生态环境大数据资源中心和互联网+“督察、执法、审批、监测、监控、政务、党建、宣传”八个平台建设,充分挖掘数据价值,逐步形成覆盖全省生态环境数据的“一张网”,横纵贯通全省生态环境业务的“一条线”,动态反映全省生态环境变化的“一幅图”。

坚持把政治建设摆在首位,持续开展党风廉政专项整治和官僚主义、形式主义专项整治,在全国率先出台打造生态环保铁军三十条措施,倡导“严肃认真、求真务实、艰苦奋斗、廉洁高效”十六字环保作风,以“党建红”引领“生态绿”,引导各级充分发挥战斗堡垒作用和先锋模范作用。

在全省生态环境系统开展“大比武、大练兵、大轮训”,提升“精准治污、科学治污、依法治污”能力。近两年,省级举办各类培训班46期,累计培训4300余人(次)。

“抓改革、强基础、建机制是一项系统性工程,需要绵绵用力、久久为功。”邓立佳表示,要把“四严四基”制度创新作为引领生态环境保护制度创新、助力深入打好污染防治攻坚战的重要抓手,促进生态环境治理体系和治理能力现代化建设,为我国探索绿色发展、建设美丽中国提供“湖南经验”。

国家“两山”实验基地郴州资兴市大力保护东江湖,用心做好绿色生态产业文章。 黄昌华供图

本报地址:北京市东城区广渠门内大街16号 邮编:100062 电话:67194786(总编室) 67113790(广告部) 67113791(发行部) 广告经营许可证:京东工商广字第8048号 零售:1.50元 年价:390元 印刷:人民日报印刷厂(地址:北京市朝阳区东五环王四营乡孛罗营村)