



扬改革之帆 破环保难题

湖北深化生态文明体制改革实现新突破

坚持绿色、市场、民生“三维”纲要，敢闯敢试、先行先试，全面深化改革，加强体制机制创新，在推进生态文明建设、充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用、让改革发展成果更多惠及广大人民群众方面取得更大实效。

——湖北省委书记 李鸿忠

从根本上破解资源环境难题，必须从改革上找出路，创新体制机制，调动全社会节约资源、保护环境的积极性、主动性和创造性。

——湖北省长 王国生

生态文明和环境保护是最大的民生工程，加快全省生态文明建设步伐，核心在改革，动力在改革。

——湖北省副省长 曹广晶

◆余桃晶

新年伊始，湖北省在治理空气方面再出重拳，2015年年底印发的《湖北省环境空气质量生态补偿暂行办法》(以下简称《办法》)于2016年1月1日起正式实行，即日起，湖北省各地市的空气质量改善将会成为硬任务，谁改善谁受益、谁污染谁付费，这是湖北省在环境保护和生态文明建设方面新近推出的又一项改革举措。

2015年，是全面深化改革的关键之年，湖北省委、省政府高度重视生态文明建设，依靠改革、依靠制度保护生态环境，取得了良好的成效。

从提出“三维纲要”发展理念，到把“绿色决定生死”列入“绿色决定生死、市场决定取舍、民生决定目的”首位。从将环境保护“一票否决”纳入五个一票否决事项到跨界水质监测。

从将空气质量环保目标纳入市(州)党政班子绩效考核和省直单位目标考核体系到出台环境空气质量生态补偿制度。

从向市州环保部门下放25个类别建设项目的审批权到在全国第一家完成省级环评机构脱钩改制。

在全面深化改革的前进步伐中，湖北省迎难而上，克难创新，通过一系列体制机制改革，使全省生态文明建设焕发着盎然生机。

空气质量生态补偿 攻坚当前最突出的环境问题

入冬以来，严重雾霾笼罩了大半个中国，湖北省也未能幸免。上月8日起，湖北省部分地区空气质量指数呈现上升态势，全省除恩施、宜昌、神农架地区以外，其他大部地区均出现雾霾，武汉、襄阳等地达严重污染。23日起，湖北省大部地区再度出现雾霾，武汉、荆门等地已达重度污染级别，这是这个月湖北省出现的第二次大范围重度污染。

雾霾席卷，谈霾色变，在此严峻形势下，如何破解？

据了解，为了应对严峻的环境空气质量形势，今年以来，湖北省委、省政府多措并举狠抓大气污染治理，建立了湖北省大气污染防治联席会议制度，实施党政同责，湖北省考核办将PM₁₀、PM_{2.5}浓度下降率纳入市州党政领导班子和领导干部考核。全省各地大力加强露天秸秆禁烧，召开了省市县乡四级电视电话会议进行组织部署，全省巡查达50多万人次，出动无人机104架次，查处火点(黑斑)390个，问责干部达到510余人。从环境保护部通报的数据来看，湖北省夏季秸秆疑似焚烧火点数14个，较上年同期相比减少82.28%。

在机动车污染防治方面。全省累计淘汰黄标车12万辆，完成全年任务205.5%。同时，全省加大了问责力度，省政府约谈了8个地市政府负责人，省环保厅对11个市(州)进行了环评限批预警，对5个地市实施了环评限批。

经过持续努力，2015年二季度以来，湖北省各地蓝天白云的天气持续呈

现，空气质量持续好转。来自湖北省环保厅《全省2015年1~11月份空气可吸入颗粒物(PM₁₀)平均浓度通报》显示，1~11月份，全省纳入国家考核范围的12个地市PM₁₀平均浓度为100μg/m³，较2014年同比下降9.1%。这意味着，全省在环境空气质量改善方面取得了阶段性的成效。

但随着冬季到来，重污染天气时有发生，如果不采取严厉措施加以控制，空气质量极可能出现反弹，将会直接拉高全省的年度平均浓度。

症重还需良药治。12月中旬，湖北省政府办公厅印发了《关于印发湖北省环境空气质量生态补偿暂行办法的通知》，明确规定省环保厅每季度公开发布环境空气质量考核结果，并将各地生态补偿资金核算结果上报省政府。省财政按年度通过调整相关地方的一般性转移支付资金额度，实行生态补偿和奖惩。环境空气质量生态补偿奖惩资金由省和各地统筹用于大气污染防治工作，不得挤占挪用。

据悉，《办法》按照“谁改善、谁受益，谁污染、谁付费”的原则，结合国家空气质量考核标准和湖北省实际情况，以湖北省大气首要特征污染物(可吸入颗粒物PM₁₀、细颗粒物PM_{2.5})为指标，建立了“环境空气质量逐年改善”与“年度目标任务完成”两项考核的生态补偿机制，考核范围包括全省17个市、州、直管市及神农架林区。对PM₁₀、PM_{2.5}年平均浓度达到《环境空气质量标准》(GB3095—2012)二级标准的地方，若按考核方法计算结果为负值，不扣缴环境空气质量生态补偿资金。

为确保考核数据的可靠性与公开性，《办法》规定必须采用经省环境保护厅核准的各城市环境空气质量自动监测数据，并且按月向社会公开发布监测数据，数据和计算方式公开透明，便于公众监督。

在生态补偿金计算方法上，PM₁₀依据各市空气质量同比变化和与目标差值来核算补偿资金额度，该算法既考虑了各地目标的完成情况，同时也考虑了各地年度空气质量改善情况。如某市同比改善的绝对量越多，完成目标值越多，对全省空气改善的贡献率越大，补偿资金额度越高。体现了“生态损害者赔偿、受益者付费、保护者得到合理赔偿”的基本原则。

《办法》的出台旨在深入贯彻落实中央和省、省政府关于加快生态文明制度建设的总体要求，通过政策激励更好地推动各地治理大气污染，进一步提高地方各级政府保护环境意识、落实和强化地方政府保护环境的主体责任。

跨界断面水质考核 解决河湖流域区域管理难题

2015年以来，全省生态文明体制改革步入深水区，遇到的挑战更多，群众的期待更强烈。湖北省副省长曹广晶在2015年湖北省生态文明体制改革专项领导小组全体会议时指出：“生态文明和环境保护是最大的民生工程，加快

全省生态文明建设步伐，核心在改革，动力在改革。”

为着力解决群众呼声最为强烈的环境问题，省政府督查室先后组织了水环境、空气质量、黄标车淘汰、总量减排、机动车排气专项督查等，解决了一批长期困扰生态工作的体制、机制、投入问题，全力保障人民群众切身的生态环境权益。

2015年7月，湖北省印发《湖北省跨界断面水质考核办法(试行)》，对跨界断面水质进行考核，明确规定跨界断面年度水质达标率需达到70%以上才算合格，并将对不合格者实行项目限批。实行行政首长负责制，杜绝跨区域河流管理“踢皮球”问题。各地政府主要负责人对辖区内主要河流水质环境保护负总责，要采取有效措施，不断改善本行政区域内水环境质量。同时，跨界断面水质年度考核结果报省人民政府批准向社会公开，并作为对各地地方政府领导班子和领导干部综合考核评价的重要依据。

针对湖北省跨市、州、直管市、神农架林区行政区域的河流跨界断面和入长江、汉江主要河口断面的水质考核管理，省环保厅每月对跨界断面水质进行监测并按月通报，主要考核指标为氨氮、总磷等污染物。

考核的结果按月评估，按年度进行考核，考核结果分为优秀、合格和不合格三个等次，其中，断面年度水质达标率在70%以下的，确定为不合格。发生重大水污染事故或在考核中发现篡改、伪造监测数据的，考核结果确定为不合格，并依法依规严肃追究有关单位和人员的责任。

对于跨界断面水质年度考核全部为优秀等次的地方政府，将予以通报表扬。存在断面年度考核不合格的地方政府，则予以通报批评，相关地方政府要在30日内向省人民政府做出书面报告，提出限期整改措施。

在污染严重、跨界纠纷突出的地区开展生态补偿试点，对跨界断面水质考

核结果变好的地区给予奖励，对跨界断面水质考核结果变差的地区予以处罚。跨界断面水质考核结果也与建设项目环境影响评价文件审批挂钩。跨界断面考核为不合格的，从下一年度开始，对与该跨界断面相关的市(州)或县(市、区)排放水污染物的建设项目实行限批。

划定生态红线 实行最严格的环境管控制度

如果说生态追责为领导干部权力行使划定了红线，那么生态保护红线则为湖北生态省的创建提供了最为有力的支撑。生态省创建，需要依靠生态红线来支撑。生态红线制度一旦建立完成，将让生态红线“落地”，“红线区”一类管控区内禁止开展与生态保护无关的一切建设活动，禁止工业生产、资源开发、城镇化建设等，并将依法关闭红线区内所有污染物排放。

党的十八届三中全会在党的文件中明确提出划定生态保护红线，这一年，湖北省被环境保护部列为首批生态保护红线划定试点省份之一，承担起了探索生态红线划定、为国家提供经验和借鉴的重任。

2015年，湖北省政府将生态红线的划定纳入今年生态省体制机制改革的重点之一，省环保厅与发改、水利、农业等相关部门联动以及103个县(市)逐一对接，广泛征求省直部门、地方以及专家意见，反复进行论证、修改完善。9月，历时两年打磨，在综合国家图件和各部门图件的基础上，完成了《湖北省生态保护红线划定方案(报批稿)》。

湖北省生态红线划定内容突出“三性”：系统性，划定生态红线尊重自然规律，按照生态系统的整体性，覆盖到了山、水、林、田、湖；安全性，从湖北省的实际出发，守住湖北省生态安全的底线；现实性，既考虑生态保护的需要，又为下辖县(市)的经济社会发展留下必要的空间，在确保生态红线、管控生态安全的前提下，考虑现实的经济社会发展需要，为红线管控可行、可操作奠定良好的基础。

据了解，湖北省生态红线(方案)共划分为水源涵养生态保护红线区、生物多样性维护生态保护红线区、土壤保持生态保护红线区、洪水调蓄生态保护红线区等四种类型，按区域划分41个生态保护红线区。该《方案》以维护并改善区域重要生态功能为重点，按照优化全省国土空间布局、推动经济绿色转型、改善人居环境的基本要求，结合了国家生态环境保护需求，凸显了湖北省水资源等生态特色和生态地位。研究制定了要素分类、综合管理、分级管控的管理办法，为指导湖北省生态文明建设、保障区域经济社会的可持续发展提供了重要科学依据。

尤其值得一提的是，湖北省将红线划定和红线管理同步进行，不仅科学合

理划定红线，更重要的在于守住和管好红线。目前，已经完成了《湖北生态保护红线管理办法(报批稿)》。

通过划定生态红线，重要的生态功能区、生态敏感脆弱区和禁止开发区将得到有效保护，为生态省建设的有效推进奠定良好的制度基础。

约谈、限批、追责 多措并举当好环保“紧箍咒”

当前生态环境问题被提到了前所未有的高度，然而仍有一些地方却将保护生态环境停留在口头上，对生态环保工作缺乏强有力的推进。为此，湖北省通过约谈、预警、限批、问责等硬手段直接追究相关责任人。

去年5月，湖北省政府召开大气污染防治工作约谈会议，曹广晶对8个污染浓度较高、增幅较大、工作滞后的地市政府负责人进行集体约谈。曹广晶在会上强调，要严格考核问责，对未通过年度考核以及工作不力、环境空气质量持续恶化的地区，坚决落实通报、约谈、预警、限批、追责等措施，确保如期完成目标任务。月底，湖北省环保厅对宜昌、荆门、孝感、随州、襄阳5个城市，以及黄石、天门、神农架林区3个市州实施环评限批预警。

7月，湖北省再出重拳，省环保厅对PM₁₀同比增幅超过7%的天门、荆门、随州、黄石、孝感5个市市辖区(不含县市)暂停新增大气污染物排放建设项目(民生项目与节能减排项目除外)环境影响评价文件的审批，暂停中央和省级环保资金支持，取消环保领域创新评优资格。这是迄今为止，湖北省实施的最大规模的环评限批。

限批是紧箍咒，而生态建设“党政同责”的提出，则让生态环保问题成为悬在各级政府头顶上的“达摩克利斯之剑”，地方各级政府和职能部门逐渐意识到，生态环境的改善，不仅仅是“面子”问题，很有可能也是“帽子”问题。

12月初，湖北省委、省政府出台《关于加快推进生态文明建设的实施意见》(以下简称《意见》)，提出资源消耗、环境损害、生态效益等指标将纳入经济社会发展综合评价体系，不唯经济增长论英雄，同时，建立领导干部任期生态文明建设责任制，实行党政同责、离任查责、终身追责、加重问责制度。这意味着，今后如果因党政干部决策失误、乱作为等造成的生态严重破坏，将被终身追责。

为了更加科学有效地地理顺生态保护利益机制，《意见》还明确了今后三类地区取消GDP考核。对限制开发区域、禁止开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县，取消地区生产总值考核；对农产品主产区和重点生态功能区，分别实行农业优先和生态保护优先的绩效评价；对禁止开发的重点生态功能区，重点评价其自然文化资源的原真

性、完整性。

《意见》的出台，从制度上再次警示了生态红线不可逾越，强调环境质量“只能更好，不能变坏”的原则和底线，彰显了湖北省对环境保护的信心和决心。这一“紧箍咒”，既契合“建设美丽中国”的民意期待，又有利于矫正部分官员“唯GDP论英雄”的错误政绩观。

对此，湖北省委书记李鸿忠强调，“党政领导干部生态环境损害责任追究关键是落实，落实在于体现责任追究，要宣传、加强生态责任意识教育与责任追究，兑现两手”。

12月中旬，湖北省纪检部门首次因生态环保问题约谈地方政府，省纪委监察厅会同省环保厅，就生态环境和资源保护问题，对武汉、黄石、荆州、孝感、咸宁、随州、仙桃、潜江等8市政府相关负责人进行约谈。

约谈会通报了8个地市当前存在的生态环境保护等方面的突出问题，提出了明确的整改意见和要求，列出了整改的任务清单和时间表。同时，要求各地地方政府责成当地环保局加强对问题整改的监管，督促企业改正违法排污行为，对拒不执行的，依法进行严肃处理。

湖北省监察厅领导在约谈会上强调，各地各部门领导同志要不断强化生态环境和资源保护工作的主体责任，对造成环境严重损害和严重不良影响的地方，不仅追究直接责任人责任，还追究相关领导责任。

全面深化生态文明体制改革，是新常态下新的使命和任务，改革与创新成了环保与生态保护的工作主线。目前，在土壤污染防治方面，湖北省也加快了改革创新的步伐，在全国率先开展土壤污染防治地方立法试点，在今年湖北省十二届人大常委会第十五次会议上，李鸿忠主持审议《湖北省土壤污染防治条例(草案)》。

生态文明体制改革是攻坚战，也是持久战，重在行动，贵在创新，久久为功。而今，湖北省的生态文明体制改革已经迈开了大步，2014年的40项改革任务全部完成，其中两项举措受到了国家改革领导小组肯定。2015年编制了《湖北省生态文明体制改革实施方案》，“推进生态省体制机制集成创新”列为全省10个重大改革项目之一。湖北省印发了《关于深化全省环境保护改革的实施意见》，对未来几年环境保护改革工作进行总体安排。完善全民参与机制，设立省级“湖北省环境保护政府奖”，全社会共同参与生态创建的良好氛围正在形成。

新常态下的发展，有机遇也有挑战，站在新的起点上，需要凝心聚力，开拓创新，方能扬帆竞进，一路劈波斩浪。只有坚定不移的推进生态文明体制改革，才能增强生态环境保护的内生动力，保护好环境，改善好环境，为全国生态文明建设贡献更好的“湖北样本”。



丹江口水库。