业界评说

环保考核要突出环境质量改善权重

◆柳奇

> 环保考核的目的主要是推进当地的环保工作,促进环境质量改善,因此在指标设置上应该将环境质量改善情况的权重放大,同时在考核等次的划分上更加细化。

仅差一分,排名就可能上升或下降好几名。随着各地对生态文明建设、生态环保工作的重视和不断加强,环保年度考核也引起各地政府、环保部门和当地百姓的关注。环保年度考核如何科学、公平,如何让各地政府和环保部门心服口服,亟待引发关注。

通过对一些地区2016年度环保考核工作的调查和分析,笔者发现,有些地区环保年度考核在评价方式、指标设置等方面存在一些问题,需要优化考核机制,以增强考核信服力,切实发挥激励先进、鞭策后进的作用。

一是部分评价方式不合理,考核评价的差异性不显著。某些考核指标是定性的指标,如"加强农村环保机构队伍建设",被考核地区只需要开展此项工作就可以得满分。但是对于同样的工作,不同地区的工作推进力度和成效是截然不同的,难以体现差异性。同理,部分定量指标的设置因为要考虑可达性,目标设置不会过高。但是由于工作推进力度的差异,会造成某些地区尽管大幅超额完成任务,在考核结果上却得不到体现,存在"干多干少一个样"的现象,有失公平。

二是考核指标设置过多,造成重点工作权重偏低。考核指标过多过全不但不能给考核添彩,反而会影响考核的针对性,让考核目标偏失。以"保障措施"为例,它经常是各项考核中的规定动作,分值占比过高,个别地方考核中甚至占比达30%以上。而一些社会关注度高、群众反映强烈的重点工程建设、环境质量改善举措等指标的权重却相对薄弱,在一定程度上影响了环保年度考核的科学性和实效性。

三是考核指标设置过于机械化,影响考核的公平性。不同地区的环保工作基础差异较大,但在设置考核目标时"一刀切"的情况仍然存在。以黑臭河道整治为例,基础设施或自然条件较好的地区,稍微努把力也许就可以如期完成二三十条河道整治的考核目标。而沿岸情况复杂的地区即便只面对一两条黑臭河道的整治任务,铆足了劲强攻智取一两年,个别考核指标也难以实现达标。如此一来,如果考核仅以河道水质达标论成败,就难以体现被考核地区的艰苦付出。

环保年度考核作为对上一年度工作的总结和评判,在实事求是地反映被考核地区环保成绩和亮点的基础上,也要客观准确地指出环保工作的短板和不足,以确保通过年度考核,使被考核地区不仅看到自己在某省或某市的排名,也能够找准影响环境保护成效的问题和症结。环保年度考核实不实、准不准,不仅是对前期工作的定性定论,还会影响今后工作的规划和思路。

因此,笔者认为,各地要始终围绕"促进环境质量改善"这一核心思想,因地制宜、因时制宜地对考核目标和评价机制进行优化、调整,科学设置考评体系,确保考核的公平性,提高考核的可比性,力争通过考核促使环境保护工作年年上台阶。

首先,在考核中应注重定量指标的设置,加大重要指标的权重。环保考核的目的主要是推进当地的环保工作,促进环境质量改善,因此在指标设置上应该将环境质量改善情况的权重放大,同时在考核等次的划分上更加细化。可以在设置目标达标分值的基础上增加排名得分,如将各地环境质量的改善率进行排名,名次越高得分越高,提高各地工作的积极性。另外,在设置定性指标时,也可对工作成效划分等次,以体现差异性。还是以"加强农村环保机构队伍建设"为例。实行环境监管网格化管理,建立县、镇、村三级环境监管网格可以划为第一等次,在镇、村两级聘用兼职环保监督员可以划为第二等次。

其次,在考核中应注重指标体系的整体设计。要对指标体系进行精简,突出主干。可以将"保障措施"等内容放在扣分项目中,这样既能督促各地做好相关工作,又能提高主要工作的考核分值,让各地将更多的精力投入到改善环境质量等具体工作中。要强化加分项的设计,提高加分的比例,对各地开展创新工作和取得突出成绩的进行大幅加分,提高各地创新工作方法的积极性。对于工作不力特别是被通报、约谈、区域限批的,必须从严、从重扣分。笔者在实际工作中发现,有的地区因为工作不到位被上级通报、约谈,考核总分依旧领先,这不免有失偏颇。

第三,在考核中要灵活设置评分机制。对于重点开展的工作应该提高分值。以推进重点工程项目为例,要根据项目的工程量、投资额等来确定权重。目前一些地方存在一个误区,认为项目越多,年终不能达到年度时序进度的项目也会越多,进而会影响考核得分。因此部分地区在上报年度目标时,往往会将不确定完成的项目剔除,以此提高年度目标可达性。这种多干多错、少干少错的现象应该杜绝。建议可以根据各地的GDP或财政收入来确定当年的环保投入,排定年度目标任务。当然,在设置目标时也不能一刀切,还要统筹考虑各地区的工作基础,以此来确定考核目标,提高考核的科学性和公平性。

环保考核,考核只是手段,最终目的是推进环保工作、改善环境质量。因此在考核设计时应该与时俱进,创新思维,紧密结合当下的重点工作。特别是针对百姓最关心的热点问题,要对症下药、有的放矢,改变以往为了考核而考核的老思想、旧观念。要重实际工作成效,轻表面文章,只有这样才能有效发挥考核的"指挥棒"功效,推动环保事业的发展。

作者单位:江苏省苏州市环境保护局

环境热评

开展大气强化督查恰逢其时

◆慎言

近日,环境保护部决定从全国抽调5600名环境执法人员,对京津冀及周边传输通道"2+26"城市开展为期一年的大气污染防治强化督查,致力于推动地方党委政府和有关部门落实大气污染防治责任,推动企业落实守法责任,实现京津冀及周边地区大气环境质量持续改善。笔者认为,面对严峻的环境质量改善压力,开展为期一年的大气强化督查恰逢其时,十分必要。

第一,通过强化督查可以进一步提高地方党委政府的认识。应该说,目前地方各级党委政府对环境保护工作的重视前所未有。但是,在部分地区和部分时段,环保工作仍面临"说起来重要、干起来次要"的尴尬境地,"最后一公里"问题仍较为突出。因此,环境保护部实施为期一年的大气强化督查,就是明确告诉地方各级政府,党中央国务院对环境保护是一如既往的重视,绝不会因为任何原因放松。

第二,通过强化督查可以进一步对违法行为形成震慑。本次大气强化督查持续时间长、社会影响大,督查人员从全国抽调,并且采取"不发通知、不打招呼、不要陪同,直奔现场、直查问题"的工作形式。这种督查形式对违法行为的震慑显而易见,有关企业不敢再任性违法,有关监管部门和人员也更加紧张起来。这样可以达到"不战而屈人之兵"的效果。

第三,通过强化督查可以进一步助力地方解决难以解决的问题。事实表明,很多地方面对存在的环境违法顽疾并不是不想根除,也不是同流合污,而是受到种种因素交织在一起形成的强大阻力。本次强化督查注重社会公开,对发现的问题将直接曝光,这样可以有力地帮助地方解决难题。

第四,通过强化督查可以进一步锻炼环保队伍。随着环境保护工作的推进,环保队伍面临的工作压力肯定是逐年提升的。没有一支能打硬仗、敢打硬仗、能打赢硬仗的队伍是无法履职尽责的。异地交流、轮查互查等方式可以锻炼队伍。并且,通过高强度、高要求的执法工作,还可以发现敢担当、能担当的优秀干部。

为了更好开展督查,笔者有以下几点建议。

强化督查要以暗查、突击督查为主。暗查和突击督查能够真正摸到实际情况,督查后立即曝光可以有效规避说情等现象,引起地方的高度重视。

强化督查内容要突出重点。就京津冀地区而言,虽然各城市存在共性的环境问题,但每个城市都有自己的重点环境问题,解决好这些重点环境问题正是环境质量改善的关键。因此,应该进行科学分析、梳理,找出某城市存在的突出环境问题并就此开展机动督查。"伤其十指不如断其一指",通过针对性督查,可以推动问题得到根本解决,并带动解决其他问题。

强化督查要注重人员轮换。本次大气强化督查为期一年,如果不能合理安排工作计划,很容易由于疲劳等原因削弱督查效果。同时,随着督查工作的深入开展,督查人员和地方政府、企业等也会慢慢熟悉,容易形成新的"人情网"。因此,在督查工作中,督查组长、组员、被督查地等均要随机安排,注重轮换,这样可以保证参与人员的休整和廉政风险的规避。

强化督查要注重倾听地方呼声。强化督查的目的是督促地方进一步行动起来,实现空气质量根本改善。因此,督查要注重倾听地方的呼声,了解其面临的难处,帮助其提出解决的思路,而不能是"一查了之"、"一报了之"、"一罚了之"。

绿色畅言

自然保护区『缺钱』困境何解?

◆盛世海

笔者近日对一些自然保护区开展了调研,发现各地自然保护区基础设施建设、人员配备及法定职责工作开展情况参差不齐。自然保护区级别越低,管理水平相对越弱,违法违规问题越突出。其中一个重要原因,就是资金投入远远低于实际需求。换句话说,自然保护区陷入"缺钱"困境。

一方面,自然保护区人员经费保障力度明显不足。一些地方政府能给自然保护区管理机构提供日常人员经费保障,但无法提供更多的资金来吸引专业人才。部分地区由于财政困难,管理机构人员缺口较大。以辽宁省红螺山国家级自然保护区为例,保护区面积约100平方公里,管理局仅有5个参公事业编制人员和10个差额事业单位编制人员,相关专业人员也仅有1人且即将退休,科研、监测等法定工作职责难以有效开展。

另一方面,历史遗留问题造成资金压力大。很多自然保护区在计划设立时就未征求拟纳入自然保护区范围内权利人的同意,包括土地权利人、历史存在的镇村负责人等。随着土地和海洋不动产登记工作陆续开始,解决保护区内权属混乱的问题迫在眉睫,这就需要通过补偿、置换、征用等措施与原来的权利人达成协议,这些工作都需要大量资金来支持。目前,解决这些问题的责任主体一般是地方政府,这对于财政困难的地方来说压力很大。

"缺钱"困境产生的根本原因在于我国自然保护区建设和管理的资金来源渠道较少、资金量有限。《自然保护区条例》规定,自然保护区管理机构或者其行政主管部门可以接受国内外组织和个人的捐赠,用于自然保护区的建设和管理,管理自然保护区所需经费,由自然保护区所在地的县级以上地方人民政府安排。国家对国家级自然保护区的管理,给予适当的资金补助。但是,这些资金仅仅能解决部分自然保护区基本人员经费保障、能力建设和基础设施建设资金问题。

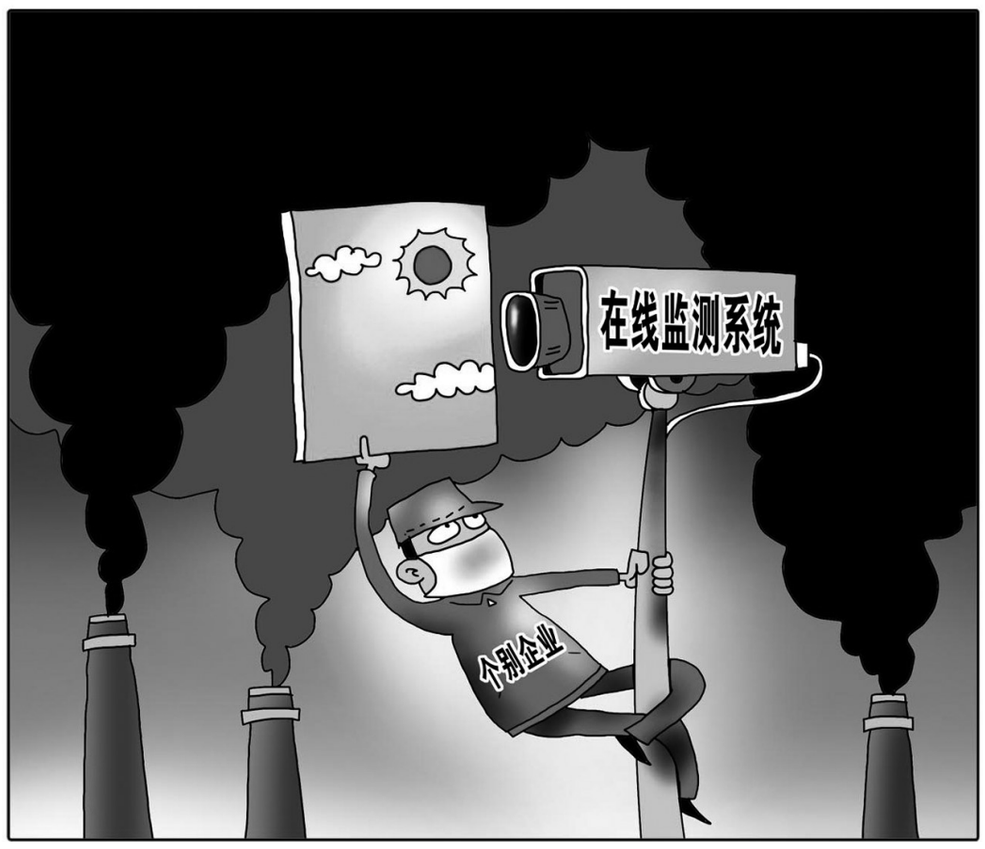
笔者认为,通过进一步完善法律法规,拓宽自然保护区资金筹措渠道,是破解自然保护区"缺钱"困境的必然之举。

一是由各级政府提供基本经费保障。从国际经验看,加拿大国家公园建设管理的资金有80%以上来自于政府预算,美国国家公园建设管理也主要依靠联邦财政。在当前的形势下,仍应将各级政府财政投入作为自然保护区能力建设和基础设施建设经费的主要来源。

二是探索发行自然保护区彩票。可以参照福利彩票和体育彩票的模式,按照有关法律法规要求,以发行自然保护区彩票的形式筹措自然保护区公益金。以福彩为例,福利彩票发行的目的是"团结各界热心社会福利事业的人士,发扬社会主义人道主义精神,筹集社会福利资金,兴办残疾人、老年人、孤儿福利事业和帮助有困难的人"。"十二五"时期全国福利彩票累计销售超过8628亿元,其中35%约3000亿元作为公益金使用,为各项福利事业提供了重要的资金支持。同样,自然保护区彩票也可以成为自然保护区管理的资金来源渠道。

三是加快健全自然保护区生态补偿机制。要进一步建立健全生态补偿机制,为自然保护区资金投入开辟一条新渠道。要对自然保护区生态价值、保护成本、保护工作开展情况等进行综合评估,进而进行补偿。生态补偿资金主要用于自然保护区能力建设、生态保护工程建设以及历史遗留问题解决等方面。2016年9月,山东省出台了《山东省省级及以上自然保护区生态补偿办法(试行)》,在省级以上自然保护区生态补偿方面进行了积极探索,值得各地借鉴。

四是鼓励设立自然保护区基金。自然保护区基金可作为自然保护区重要资金来源之一。以世界自然基金会(WWF)为例,其1961年成立以来,在全世界投资超过1.3万个项目,涉及资金约100亿美元。自1980年开始,在中国共资助开展了100多个重大项目,投入总额超过3亿元人民币,而这些资金的60%来自于个人志愿者的捐助。



偷天换日 朱慧卿制图

交通噪声污染怎么治?

◆左佳

《中国环境噪声污染防治报告(2016)》显示,全国1/4的城市睡在噪声里。噪声污染点多面广,无处不在,成为居民健康的隐形杀手。

人们往往认为,噪声主要来源于工业、建筑、服务业。事实上,交通也是噪声污染的主要来源之一。据世界卫生组织和欧盟合作研究中心发布的《噪声污染导致的疾病负担》,欧洲的噪声来源是多方面的,影响最大的是交通,如公路、铁路和飞机等。

在中国,交通噪声污染同样不可小觑。以北京市为例,调查显示,有相当一部分道路噪声超标,其中三环以内道路噪声最大。车子越重,车速越快,车流量越大,噪声分贝就越高。值得注意的是,公交车噪声污染位居交通噪声污染首列。北京市公交车的流量占全市车辆的5%~10%,但噪声的排放量却占交通噪声的40%~52%,一辆公交车所产生的噪声相当于21辆小车的排放水平。这是因为,公交车主要采用的是柴油发动机、具有高载客量的特点。且公交车不可能保持匀速行驶状态,起步和加、减速都会使得噪声不断加大。

那么,如何降低交通噪声污染?笔者认为,可以参考国外的一些成熟做法,从以下几个方面入手。

首先,要在城市规划方面充分考虑噪声污染防治。比如,可在繁忙道路和居民区之间设立噪声隔离带。有条件的地方,要在城市中心多设置公园。这样不仅可以净化空气、美化环境,还可以吸收噪声。在德国一些城市,还建有专门的隔音墙。隔音墙可由木材、透明硬塑料等材料建造,或者仅仅使用便宜的水泥材料。隔音墙的设计者很多是艺术家,赋予隔音墙一种艺术美感。

其次,要在交通管理方面下功夫。国外很多城市都采取智能信号管理的方式,来减少车辆频繁起步。还有的城市禁止大吨位车进入城区,在减少大气污染物排放的同时也可以减少噪声污染。在路面材料的选择方面,也要尽量选择柔性材料。

第三,要让交通工具更安静。这是专家普遍认为最有效的方法之一。比如,轮胎要尽量选择低噪声材料的,以减少与地面的摩擦。

最后,要采取科技手段防治噪声污染。比如,可制作噪声地图,减少噪声对居民的危害。在这方面,英国很多城市进行了探索。2005年,世界上最大的官方噪声地图——《伦敦道路交通噪声地图》面世。在噪声地图上,不同的颜色代表不同的声压级。人们只要登录噪声地图网站并输入邮编,就可以知道相关街道上噪声的大小。了解噪声的分布情况后,相关部门可以根据地图通过声学技术降噪。同时,公众可以深入了解声环境状况,参与噪声污染防治的监督。

作者单位:中共辽宁省委党校

推进垃圾分类要真抓实干

◆贺震

减量化、无害化、资源化是公认的破解"垃圾围城"困境的出路。"三化"之中,资源化是关键。但要实现垃圾资源化利用,前提是垃圾分类收集。

据有关资料记载,我国是世界上最早提出垃圾分类的国家之一。早在1957年,北京市就提出"城区分类收集垃圾"的构想。2000年,国家将北京、上海等地区确定为"生活垃圾分类收集试点城市"。然而,十几年过去了,垃圾分类效果并不尽如人意。

垃圾分类为什么难?概言之,我国垃圾管理存在硬伤。

一是政府不够重视,没有下功夫真抓。许多城市虽然也强调垃圾分类,甚至开展了分类试点,但往往流于形式,推进力度明显不足。垃圾分类没有真正得到党政"一把手"的重视,投入的人力、物力、财力都不够。

二是废旧物资回收利用与经济发展阶段相脱节。在早年短缺经济时代,许多家庭是"新三年,旧三年,缝缝补补又三年",废旧物资以垃圾形式被弃置的很少。一些用过的啤酒瓶、酱油瓶、牛奶瓶、纸盒等,可以卖钱。在供销社体系的有力支撑下,废旧物资得到最大限度的回收利用。随着经济的发展,供销社体系退出,家庭淘汰的废旧物资变多了,昔日能卖钱的东西往往没人要。

三是分类处置设施不足。近年来,各地虽然设置了一些垃圾分类投放设施(如分类垃圾桶),但数量少,标识不明显,总体上分类收运设施及分类处置设施显著不足。有的地方垃圾清运车没分类收集,运输时"一锅烩",运到地方一块埋。

四是没有充分调动公众积极性。对于每个人来说,垃圾分类投放肯定会多花一点时间和精力。在不了解必要性、没有掌握垃圾分类必要知识也缺乏经济回报的情况下,居民参与垃圾分类的积极性不高。在缺乏公众有效参与的情况下,任你摆放多少种垃圾桶,只等于就一个。笔者曾实地察看过许多分类垃圾桶,往往一个是满满的,桶内什么都有,其他的垃圾桶都是空的。

五是以法治思维推动分类的力度不够。在垃圾分类处置方面,很多地方都没有明晰生产者、消费者和政府的责任边界。由于缺乏强制性措施,导致垃圾分类回收多年来喊得响、做得差。

当然,"垃圾围城"困局并非无药可解,垃圾分类处置还需要积极推进。关键是要下定决心,真抓实干。

一要将垃圾分类作为"一把手"工程来抓。推进垃圾分类处置,地方政府责无旁贷。只要地方政府真重视、真抓,许多问题不难解决。中央财经领导小组第十四次会议强调,普遍推行垃圾分类制度,关系13亿多人生活环境改善,关系垃圾能不能减量化、资源化、无害化处理。2017年政府工作报告明确将"普遍推行垃圾分类制度"作为2017年政府工作的一项重要任务。这些足以表明,党和政府在普遍推行垃圾分类制度上的坚决态度。因此,地方党委政府特别是主要领导,要把垃圾分类处置工作作为"一把手工程"来抓。中央和省级环保督察,要把垃圾分类处置作为一项重要内容来查。

二要建立垃圾强制分类制度。要把垃圾分类纳入法治化轨道,建立一整套切实管用的制度。要通过法规明确,必须把厨余垃圾、可回收垃圾以及其他垃圾分开,不分类不准投放、不予收运。要明确企业的资源回收利用社会责任,明确一定规模的商场配套建立废旧物品(如玻璃制品、电子产品)的回收设施,推行以旧换新。

三要创新垃圾分类的宣传模式。可考虑设立"垃圾分类行动日"。有专家认为,11月11日是我国电子商务消费的高峰,将11月11日设立为"垃圾分类行动日"有助于提高网民的参与度。同时,要通过政策设计,加大对环保NGO的支持,使之能够在垃圾分类过程中充分发挥引领和监督作用。