

加强考核监管,助力国家生态安全屏障构建

——关于《加强“十三五”国家重点生态功能区县域生态环境质量监测评价与考核工作》的解读

2017年2月,环境保护部、财政部联合印发《关于加强“十三五”国家重点生态功能区县域生态环境质量监测评价与考核工作的通知》(以下简称“《十三五》工作方案”),为“十三五”时期国家重点生态功能区县域生态环境保护工作提供基本遵循。作为《“十三五”工作方案》的附件,同时印发了《国家重点生态功能区县域生态环境质量监测评价与考核现场检查指南》,明确了“十三五”国家重点生态功能区县域生态环境质量监测、评价与考核的技术方法。为深入了解文件出台的背景、主要内容和具体实施要求等,记者采访了环境保护部监测司、财政部预算司有关负责人,对此进行详细解读。

问:查阅近几年环境保护部发布的《全国环境监测工作要点》,发现2011年这项工作首次以环境监测新领域列入年度工作任务,请简单介绍一下这项工作的背景和由来?

答:党的十七大提出要到2020年基本形成主体功能的国土空间开发格局,2010年国务院发布《全国主体功能区规划》,将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类区域,其中重点生态功能区属于限制开发区,主要承担生态产品生产及生态保护功能,限制大规模高强度工业化城镇化开发。为加强重点生态功能区生态环境保护,2008年中央财政设立重点生态功能区转移支付。2009年,环保、财政两部门联合启动国家重点生态功能区县域生态环境质量监测评价考核研究工作,主要目的是评价国家转移支付资金对县域生态环境保护的效果。2009年~2010年完成了技术方案研究论证,2011年完成试点监测考核评价,2012年起正式开展考核评价。截止到2017年,已连续完成了6次考核,依据考核结果累计对200余个县域转移支付资金奖惩调节,建立了“花钱问效、无效问责”的国家重点生态功能区转移支付资金奖惩机制,在督促地方政府切实加强生态环境保护方面发挥了重要的导向作用。

问:中央财政设立重点生态功能区转移支付的主要目的是什么?转移支付范围如何确定?截止到目前这项转移支付的资金量有多少,覆盖多少县?

答:根据预算法及财政部制定的重点生态功能区转移支付办法等相关文件,重点生态功能区转移支付属于一般性转移支付,转移支付资金纳入地方政府公共预算管理,用于提高国家重点生态功能区等生态功能重要地区所在地政府的基本公共服务保障能力;资金主要用于保护生态环境和改善民生,不得用于形象工程、楼堂馆所建设和竞争性领域,最终目标是保障国家生态安全,促进生态文明建设。

重点生态功能区转移支付范围主要为《全国主体功能区规划》中限制开发的国家重点生态功能区和京津冀协同发展、“两屏三带”海南国际旅游岛等生态功能重要区域所属县,以及其他生态功能重要区域所属县级行政单元。

截止到2016年,国家累计下达重点生态功能区转移支付资金近3100亿元,转移支付县域有725个,其中近71%的县域为国家扶贫开发重点县或连片贫困县;根据生态功能类型分为防风固沙、水土保持、水源涵养和生物多样性维护4种类型。

问:请简单介绍一下国家重点生态功能区县域生态环境质量监测评价与考核工作的技术方法体系?

答:这项工作的技术方法体系主要从考核评价指标体系、考

核评价方法和监测技术手段3个角度来解释。(1)考核指标体系。围绕管理需求,建立了以生态环境质量评价为目标,将生态环境保护结果(效果)与保护过程相结合的考核指标体系,整个指标体系由两部分构成,一部分为技术指标,用于定量评价县域生态环境质量状况,体现生态环境保护结果(效果);另一部分为监管指标,用于反映地方政府在生态环境保护方面开展的工作和取得的成效,体现生态环境保护过程。

技术指标由自然生态指标和环境状况指标组成,其中自然生态指标表征自然生态本底状况,从生态功能、生态类型组成和生态胁迫3个角度构建指标体系,重点突出防风固沙、水土保持、水源涵养和生物多样性维护4种功能类型的差别化;环境状况指标从水、空气等环境要素质量和污染物排放与治理两个角度构建指标体系。

监管指标包括生态环境保护管理、自然生态变化详查、人为因素引发的突发环境事件3个指标,其中生态环境保护管理从生态保护制度、措施、成效、监管能力等方面设立具体评价指标;自然生态变化详查主要评价局部区域特别是诸如自然保护区、生态保护红线区等生态敏感区内人为活动引发的自然生态变化,主要通过高分卫星遥感或无人机遥感监测识别;人为因素引发的突发环境事件主要反映县域内出现的突发性环境污染事件或生态环境违法案件情况。

在项目实施过程中,考核评价指标体系遵循使用一套、预研一套的研究思路,紧密结合环境管理新需求进行优化调整,《“十三五”工作方案》为第三版指标体系,将在2018年考核工作中启用。

(2)考核评价方法。为突出生态环境质量改善的环境管理目标,建立了以生态环境动态变化为核心,保护结果与保护过程综合评价为主体的考核评价方法,这一方法突出地方政府在生态环境保护方面所取得的成效,消除由于自然条件差异而导致的考核结果差别。

考核结果体现为生态环境质量动态变化值,为便于管理使用,建立了生态环境变化分级标准,按照数值大小分为变好、基本稳定和变差3个等级,并且将变好、变差进一步细分为“轻微”、“一般”和“明显”3类,形成了三等七类的考核标准,以此作为每年度中央财政重点生态功能区转移支付资金奖惩调节主要依据。

生态环境质量动态变化值以技术指标为基础计算,比较考核年与对照年的动态变化值;然后综合3项监管指标的评价值并形成最终考核评价结果。

(3)考核技术手段。这项工作采用天—空—地一体化的技术方法,综合日常监管、例行监测、卫星巡查、无人机抽查和现场核查等多种技术手段,依托国家环境监测网业务与技术体系,建立了重点生态功能区县域生态环境监测网络,并且每年随着转移支付县域增加而不断扩围。

日常监管主要将环境保护部各司局的监管业务诸如环境政策落实、生态创建、突发环境事件、环境违法案件、生态破坏事件、环保督查督办等作为考核内容之一。例行监测是指依托国家环境监测网的业务与技术体系,对考核县域自然生态状况每年开展高分遥感监测,布设水、土、气等环境质量监测点位,按照国家统一的技术方案开展监测。卫星巡查和无人机抽查是指每年对所有考核县域局部区域自然生态变化进行卫星遥感全覆盖比对,识别变化位置 and 面积,对于敏感区域或矿产资源开发引发的变化利用无人机遥感进行详查。现场核查由国家和省级环保、财政部门联合开展,作为每年常态性业务之一,派技术专家对考核县域开展全方位的检查与调研,详细了解县域生态环境保护状况与存在问题,掌握各类数据资料的可靠性和准确性。

问:请问两部委联合制定印发《“十三五”工作方案》目的是什么?

答:党的十八大以来,党中央、国务院把生态文明建设和环境保护摆在更加重要的战略位置,作出了一系列重大决策部署,制定了《生态文明体制改革总体方案》《生态环境监测网络建设方案》等重要文件,形成了生态文明体制改革“1+6”制度框架。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》要求加快补齐生态环境短板,将生态环境质量总体改善列为全面建设小康社会目标。

为适应国家生态文明体制改革要求,“十三五”环保工作也有重大调整,提出以改善生态环境质量为核心,打好水、土、气污染防治三大战役,确保2020年生态环境质量总体改善的总体目标。生态环境监测体制机制有较大变化,实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理;落实《生态环境监测网络建设方案》,实现生态环境监测全面设点、全国联网;推动国家生态环境质量监测事权划分与事权上收等。

为适应“十三五”国家环保工作核心与改革措施,2016年6月,在环境保护部部长陈吉宁、副部长翟青指示下,环境保护部组织中国环境监测总站、环境保护部卫星环境应用中心、中科院地理所等单位启动了《“十三五”工作方案》研究与编制工作。研究历时半年时间,前后修改10余稿,并广泛征求财政部预算司以及环境保护部各业务司局、各督查中心和涉及考核任务的28个省环保厅局意见和建议,最后报请环境保护部部长陈吉宁审定批准并于2017年2月由两部委联合印发实施。

问:请问《“十三五”工作方案》中考核指标体系有哪些主要变化?

答:考核指标体系的调整和优化一是进一步突出生态环境质量改善为核心的管理理念,二是要融入“十三五”国家生态环境管控措施,如生态保护红线区划定、重点生态功能区县域产业准入负面清单以及水、土、气十条的实施与考核等。主要包括:(1)优化调整技术指标。在环境状况指标中,将原指标体系有关污染物排放与治理相关的3个指标“污染源排放达标率”、“主要污染物排放强度”和“城镇污水集中处理率”调入生态环境保护与管理监管指标;同时增加土壤环境质量指数指标;空气质量监测指标按照新修订的《环境空气质量标准》(GB3095-2012)由原来3项污染物增加至6项污染物。在自然生态指标中,将原指标体系“受保护区区域面积比”指标改为“生态保护红线等受保护区区域面积所占比例”,受保护区类型纳入生态保护红线区面积。(2)优化调整监管指标。在生态环境保护管理监管指标中,将原指标体系的5个一级指标(生态环境保护制度与生态创建、生态保护与建设工程、生态环境监管能力与环境基础设施建设、转移支付资金使用、县域考核工作组织管理)调整为4个(生态保护成效、环境污染防治、环境基础设施运行、县域考核工作组织)。在二级指标中增加了“生态环境保护与治理支出”、“县域产业结构优化调整”(重点考核重点生态功能区县域产业准入负面清单制定与落实)、“农村环境综合整治”、“环境空气自动监测站运行与联网”。在人为因素引发的突发环境事件中,增加了“公众环境投诉”内容,针对“12369”环保热线群众举报的环境污染或生态破坏案件的受理情况。

问:生态环境监测是这项工作的重要内容,请问《“十三五”工作方案》中对生态环境监测工作有哪些调整?

答:在这项工作中,技术指标数据主要通过监测获得,如自然生态指标中需要对县域林、草、水域湿地、耕地、建设用地等类型开展监测;环境状况指标中地表水质、集中式饮用水水源地水质、环境空气质量、土壤环境质量均通过环境监测手段获得。《“十三五”工作方案》对生态环境监测工作的调整主要有两方面:一是环境监测工作点位进一步增加,所有点位全部按照国控和省控点位管理。原有的监测点位如地表水质点位分为国控、省控、市控以及县控4种类型,分级管理分级监测,县级自行监测占相当比例,在考核压力下,行政干预数据质量的冲动较大。在《“十三五”工作方案》中,地表水质监测断面/点位根据《“十三五”国家地表水环境质量监测网设置方案》(环监测[2016]30号)进行调整,其余断面/点位全部设为省控点位;县域集中式饮用水水源地水质监测点位全部设为省控点位;环境空气质量监测点位除属于1436个国家城市环境监测的点位外,其余全部设为省控点位;土壤环境质量监测点位全部来自环境保护部正在部署的国家土壤环境监测网。

二是监测工作组织模式有所调整。按照环境监测事权划分原则,国控点位由国家组织监测和质控,省控点位由省级环境保护主管部门组织监测和质控。自然生态遥感监测由国家统一组织实施,主要委托第三方社会化机构开展监测。

问:现场核查在这项工作中有何作用?现场核查结果如何应用?

答:现场核查是这项工作的重要环节,因此《“十三五”工作方案》以附件形式印发现场核查指南,作为对新版指标体系的配套文件。现场核查主要目的为:一是全面了解国家重点生态功能区县域生态环境保护状况和存在问题,为国家环境管理和转移支付政策调整完善提供第一手材料;二是督政,督促县级以上党委政府切实履行生态环境保护主体责任,实施国家主体功能区战略,推动国家重点生态功能区建设,加大生态环境保护投入,不断改善生态环境质量,促进国家生态安全屏障形成。

现场核查分为国家核查和省级核查两类,其中国家核查的重点是针对考核结果变好和变差的县域,由环境保护部和财政部共同组织实施,核查结果用以佐证或修正生态环境变化考核评价结果。省级核查由省级环保、财政部门共同实施,作为每年度常态性工作,在国家现场核查指南基础上,根据各地实际制定省级现场核查指南,核查结果主要作为对生态环境保护管理监管指标的评价依据。

问:《“十三五”工作方案》提到要加强重点区域考核,能否详细说明一下?

答:重点生态功能区转移支付的县域主要位于我国生态安全屏障区、江河源头区以及生态环境脆弱或限制人类开发并加强保护的区域,生态地位均非常重要。但是其中有些区域直接关系到国家生态安全,诸如《全国主体功能区规划》提出的由青藏高原生态屏障、黄土高原—川滇生态屏障、东北森林带、北方防沙带、南方丘陵山地带组成的“两屏三带”国家生态安全格局区域。还有一些区域如福建、贵州、江西等国家生态文明试验区,担负着生态文明建设创新、制度供给和模式探索、完善生态文明制度体系的重任,要实现生态环境质量改善和绿色发展,为国家全面推动生态文明建设提供可复制推广的制度成果和经验模式。对于这些地区的县域要加强考核力度,实施更严格的考核标准,实现差别化精准化考核,通过考核促进地方政府加强生态环境保护,推动绿色发展。

总之,《“十三五”工作方案》将进一步推动国家重点生态功能区县域生态环境保护力度,不断改善生态环境质量,促进国家生态安全战略格局的形成。

本报讯 2016年7月19日~8月19日,中央第二环境保护督察组对黑龙江省开展了为期一个月的环境保护督察。11月15日,督察组正式向黑龙江省反馈督察意见。黑龙江省委、省政府高度重视,诚恳接受中央环境保护督察组反馈意见,切实抓好反馈意见整改落实,严格落实生态文明建设和环境保护的责任,坚定不移推进绿色发展。成立了由省政府主要领导任组长,省委副书记和常务副省长任副组长的中央环境保护督察整改工作领导小组,迅速对中央环境保护督察组提出的问题进行梳理,召开两次领导小组会议,研究制定了《黑龙江省贯彻落实中央环境保护督察反馈意见整改方案》(以下简称《方案》)。省委、省政府明确要求,要严格按照《方案》和责任分工,坚决认真抓好整改落实。目前,《方案》全文已在黑龙江省人民政府和省环保厅网站公布。

《方案》紧紧围绕党中央、国务院关于生态环境保护决策部署,深刻领会习近平总书记重要讲话精神,积极响应人民群众对生态环境保护日益鲜明、强烈的诉求,从保护好黑龙江整体性生态化重大利益的角度,确定总体思路和基本遵循,为整改工作提供指导。《方案》根据黑龙江省已发布的文件,设定2017年和2020年两个时间节点,统筹确定整改目标。《方案》明确要求,以改善生态环境质量为核心,深入推进实施《中共黑龙江省委 黑龙江省人民政府关于加快推进生态文明建设的实施意见》《黑龙江省水污染防治工作方案》《黑龙江省大气污染防治专项行动方案(2016-2018年)》。到2017年年底,全省可吸入颗粒物(PM₁₀)浓度比2013年下降5%以上;列入国家水污染防治目标责任书中的62个断面,水质优良(达到或优于Ⅲ类)比例达到53.2%以上。到2020年,地级城市空气质量优良天数比例达到88%;细颗粒物(PM_{2.5})未达标地级城市年均浓度比2015年下降10%或达标;水环境质量得到阶段性改善,国家重要江河湖泊水功能区水质达标率显著提高,基本消除劣Ⅴ类水体,地级城市建成区基本消灭黑臭水体,县城、城市污水处理厂力争分别达到85%、95%左右,集中式饮用水水源地水质达到或优于Ⅲ类比例高于93%;力争完成位于敏感区域存量垃圾场治理,土壤环境质量总体保持稳定,全省森林覆盖率提高到47.3%,草原生态功能增强,湿地面积不低于8340万亩(含大兴安岭地区加格达奇区和松岭区),全省生态系统稳定性明显增强。

《方案》坚持问题导向和底线思维,为切实整改到点,制定整改措施清单,明确责任部门、整改时限、整改目标和整改措施,确定了5个方面19项整改措施。

一是牢固树立绿色发展理念,进一步提高对环境保护工作的认识。全面落实党中央、国务院关于生态文明建设和环境保护的重大决策部署。清醒认识到保护生态环境就是保护黑龙江发展基础,守护绿水青山就是守护人民宝贵财富,全力实践以生态优势促进结构优化的绿色发展新路。各级党委、政府将环境保护工作纳入重要议事日程,坚持各级党委、政府对本地环境保护工作负总责,把生态环境保护责任和压力层层传导下去。充分发挥生态资源优势,以长远的眼光对待生态环境保护,坚决不以牺牲环境为代价换取一时利益。

二是突出加大重点地区、重点问题的整改力度。强化哈尔滨市环境治理,发挥省会城市引领示范作用。坚持高标准严要求,持续改善哈尔滨市环境质量。加快推进大气污染防治。严控低质煤炭污染,加快燃煤小锅炉及黄标车淘汰,推进火电企业提标改造,积极应对重污染天气。加强水污染防治。全面推进河长制,建立省、市、县、乡、村5级河长组织体系。开展重点支流流域污染整治,实施阿什河流域综合整治和肇兰新河环境综合整治规划(2016-2020年)。提升城市饮用水水质。加强自然保护区监管,科学调整与整合自然保护区,加快自然保护区内环境破坏问题整改。

三是实施一批生态环境修复建设工程。实施红线管控工程,科学划定生态保护红线,2018年年底前,完成县(市、区)生态保护红线划定并落地。实施退耕还林还湿工程,依法清理被违法占用的林地、湿地。实施秸秆综合利用工程,促进解决秸秆焚烧问题。实施垃圾处置工程,提高垃圾处理能力和水平。实施水源地保护工程,保证饮用水安全。实施污水治理工程,提升污水处理能力。

四是制定整改措施清单,建立整改验收销号制度。建立省级督察整改清单,对中央环境保护督察反馈意见提出的问题主动认领、追根溯源,建立整改清单。建立验收销号制度。对整改问题要细化责任,建立台账、督导落实、一案一销。深入开展省内环境保护督察,促进环境保护法律、法规、政策、标准和国家重大部署的贯彻落实。

五是制定一批环境保护法规、规章,建立长效机制。从保护和预防入手,进一步强化地方性法规和规章制定、修订工作,发挥地方立法指导、推动作用。健全部门联动机制,严格贯彻执行《党委、政府及有关部门环境保护工作职责》,各司其职、各负其责。坚持举一反三,治标与治本相结合,更加重视生态文明和环境保护机制、制度建设,用制度保护生态环境。

为保障整改工作顺利开展,《方案》还明确了4项具体保障措施。一是加强组织领导。省委、省政府成立了黑龙江中央环境保护督察整改工作领导小组,统筹推进中央环境保护督察反馈意见落实。坚持“党政同责”和“一岗双责”,严格落实党委、政府及有关部门的环境保护责任,全面建立省、市、县三级联动机制,形成各司其职、各负其责、密切配合的环境保护工作合力,确保问题整改到位。二是强化责任追究。进一步严肃环境保护工作考核和评价体系,加大考核权重,实行严格的问责制和“一票否决”制,完成情况作为考核评价的重要依据,考核结果向社会公开。由省纪委监委厅、省环保厅牵头,根据中央环境保护督察反馈的责任追究问题清单,进一步深入调查,厘清责任,严肃责任追究。三是建立督察督办机制。省委督查室、省政府督查室于2017年~2018年,每季度对各地、各部门整改完成情况开展一次专项督察,挂账督办;2019年~2020年,每半年开展一次专项督察,完成一个、公开一个、销号一个,确保问题全部整改到位。四是全面公开整改信息。进一步健全环境信息公开机制,充分运用报刊、电视、广播、网络新媒体等平台,及时公开中央环境保护督察反馈的重点环境问题整改、典型环境违法案件查处和违法违规违纪问题责任追究情况。

下一步,黑龙江省将从保护好黑龙江整体性生态化重大利益的角度,加强生态文明建设和环境保护工作,认真抓好中央环境保护督察反馈意见问题整改,担负起国家生态安全重大责任,强化“党政同责”“一岗双责”,落实好党委、政府环境保护主体责任,以本次中央环境保护督察为重要动力,实现黑龙江省生态环境建设水平的进一步提升,使黑龙江省生态大省的地位更加巩固,坚持标本兼治,切实提升生态环境质量,全面推进生态龙江、美丽龙江建设。

践行绿色发展理念任重道远

地方党委政府不仅在思想上牢固树立绿色发展理念,更要在行动上自觉践行绿色发展理念。不仅要全社会形成绿色发展的共识,更要转化为行动。

◆李国军

在京津冀及周边地区大气污染防治督查行动中,环境保护部派出的督查组发现了一些环境违法违规问题,其中包括一些上市公司的身影。究其原因,笔者认为,根源还是部分地方政府和企业绿色发展理念树立得不牢,以往经济发展优先的思维惯性还没有彻底得到扭转,践行绿色发展理念还没有真正转化为地方党委政府以及企业的自觉行动。

当前,加强生态文明建设和环境保护工作,全面建成小康社会,地方党委政府不仅在思想上牢固树立绿色发展理念,更要在行动上自觉践行绿色发展理念。不仅要全社会形成绿色发展的共识,更要转化为行动。笔者认为,达成这一目标需要多管齐下、全面发力。

首先,需要进一步系统学习,增强内生动力。地方党委政府要深入学习贯彻党中央、国务院关于生态文明建设的一系列重大决策部署,深刻理解系列决策部署内在的逻辑关系。要切实增强环保底线意识,确保其他工作不能突破环保底线,不能以牺牲环境为代价。

其次,地方党委政府要抓住中央环保督察的契机,持续保持对环境违法行为的高压态势。中

央环保督察是党和国家的一项重大制度改革,具有高度的严肃性和权威性。在前两轮中央环保督察中,先后问责6408人、约谈6842人、立案查处案件8969件。在立案查处的案件中,有很大一部分是地方多年解决不了的环保老大难问题。地方政府要抓住这一契机,逐一解决群众反映强烈、社会影响较大的生态环境问题,保持对环境违法行为的高压态势,推动绿色发展理念真正落地,并逐渐转化为企业、公众的自觉行动。

第三,推动全社会共同行动,形成合力。大力推进生态文明建设,努力建设美丽中国,实现全面小康,既是广大人民群众的共同心声,也是全社会的共同责任。因此,推动绿色发展,地方政府不仅要自觉践行绿色发展理念,还要加强政策解读和舆论引导,在全社会宣传绿色发展理念,引导全社会形成自然、环保、节俭、健康的绿色生活方式。通过报纸、电视、微博、微信的平台,广泛开展丰富多样的宣传教育活动,增强公众生态责任意识、节俭意识、规范和引导公众践行绿色生活,实现生活方式与消费模式向勤俭节约、绿色低碳、文明健康的方向转变。

此外,还要重点推动企业的绿色发展。绿色发展既是企业提质增效的重要途径,更是企业应当承担的社会责任。地方政府要进一步强化企业在推进绿色发展中的主体地位,激发企业的活力和创造力,推动企业积极履行社会责任,开展绿色企业文化建设,开发绿色产品,打造绿色品牌。引导企业建立健全资源、能源、环境、安全、职业卫生为一体的绿色管理体系,将绿色管理贯穿于企业研发、设计、采购、生产、营销、服务等过程,实现生产经营全过程绿色管理。鼓励企业建立信息公开制度,定期发布社会责任报告和可持续发展报告。

作者单位:辽宁省环保厅

黑龙江省对外公开中央环境保护督察整改方案

强化责任追究

建立督察督办机制