

业界评说

◆刘瀚斌

# 自然资源监管要用好大数据

党的十九大报告提出,设立国有自然资源资产管理机构和自然生态监管机构。作为未来自然资源管理和自然生态的统一监管单位,实行什么样的运行机制、拥有多少管理权限等,都需要认真研究和解决。

国有自然资源资产管理和自然生态监管机构的产生背景主要源于过去环保监管职能的“碎片化”。按照现状分类,除了环保部门承担的环保职能之外,其他环保职能主要分割在三方面,如在污染防治方面包括海洋、渔政、交通、铁道、民航等部门;在资源保护方面包括林业、农业、水利、矿产等部门;在综合调控方面包括发改、财政、经信等部门。这种职能的交叉分散了执法主体和监测力量,部门之间权力级别的高低降低了执法行为的权威性和有效性。

面对这种情况,形成统一监管机构是大势所趋,而难点无疑凝聚在“部门之间如何组织协调”的问题。因此,找到加强组织间协调能力的切入点是关键。

在2017年12月8日中央政治局进行的第二次集体学习中,党中央明确提出,要运用大数据提升国家治理现代化水平。通过“数据”这一最为核心的信息表现,形成跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务,形成决策的科学化和精准化。这为提升组织间的协调性指出了一条高效途径。未来的自然资源和自然生态

大数据的优势在于克服了政府部门间数据资源的开放度、关联度、共享度,海量的排污数据、资源数据以及互相关联产生的数据,使未来统一监管机构的主要工作内容从公共事务服务向公共数据服务转变。

统一监管机构的运行,若能达到各部门科学高效的融合,用好大数据是必修课程。

在自然资源管理中,大数据的优势在于克服了政府部门间数据资源的开放度、关联度、共享度,海量的排污数据、资源数据以及互相关联产生的数据,使未来统一监管机构的主要工作内容从公共事务服务向公共数据服务转变。

在这一转变过程中,就包括了机构设置的综合化,即进一步减少机构的设置数量,在各资源要素管理上建立一个综合部门进行管理。行政审批智能化,即涉及自然资源的项目审批,每一个环节都被切成模块,每个模块之内设置一个类似问答的机制,每个模块的材料可以实现自助服务,所有的审批流程都是通过机器进行。

基于大数据思维的事前监管,数据将是未来主要的工作对象,但数据只是工具,其目标是加强部门之间的协调融合,完成组织的一次更新。具体而言,未来的统一监管机构主要围绕四类主题开展工作。

第一,搭建“全数据”共享平台。大数据时代,部门协作的前提无疑是数据共享。这里值得提出的是,由于自然资源资产、自然生态、环境污染之间存在相互因果关系,前端资源的不适当利用,会造成末端的污染排放。所以,监管机构的工作重心在于全数据的构成,将涉及资源和污染的数据全部共享、前后打通,这样便于从污染的数据中找到资源不合理利用源头,在资源浪费中和环境污染的双向监管。

第二,构建完整的事件处理链条。自然资源和自然生态的统一监管聚焦于打破部门分割、地域分割、权责割裂,一旦形成数据管理,就是将产权明晰、权责匹配、产权流转、资源定价等工作内容用数据语言“具象化”,从而可以图示化为可执行的任务或链条。特别是中央和地方之间的自然资源资产管理关系,跨区域、跨流域之间的自然资源管理关系,都能够通过数据分解为直观显现的图示,形成一条

条可执行的任务或链条。

第三,量化影响政策“最后一公里”落实的风险因素。自然资源的监管难度产生于不对称性,既有监管对象本身的信息不对称性,更有政策落实是否精准的不确定性。自上而下层层落实政策,使得治理效果逐渐消散,而数据管理能够追踪“政策设计—政策执行—政策绩效”各环节的瓶颈。利用数据之间的因果关系规避基层管理机构的数据造假,避免生态环境治理向下传递中的效力离散化,形成一个地方管理的自驱力。

第四,加强相关制度间的相容性。党的十九大报告对“自然资源资产”的具体解释中,包含自然资源资产的产权明晰。但如何量化自然资源资产,或者说如何细分包括所有权、使用权、分配权、转让权等权利,仍在探索中。应做好与其他生态文明制度的衔接,如领导干部自然资源资产离任审计、编制自然资源资产负债表等相关政策的衔接。通过数据将自然资源资产数量、质量、价值量的本底摸清,再建立全国统一的、有效的公共资源交易平台,将自然资源资产的核算纳入国民经济的核算体系之中。这种通过数据工具落实各项政策的措施,本身就是为加强政策间的相容性,这是从制度源头进行的协调性实践。

作者单位:复旦大学环境经济研究中心

环境热评

编者按

环境保护部近日通报了两起干扰环境监测案例。在环境保护部督促下,两地有关部门依法对相关责任人进行了严肃处理。如何确保环保考核形成正向压力?怎样防止为了应付考核而进行的弄虚作假行为?本报对此组织讨论,以供读者思考。

## 发挥好空气质量考核正确导向

◆刘四建

(北京市丰台区环保局)

环境保护部近日专门通报了两起干扰环境监测典型案例,相关负责人被严肃处理。不在落实污染治理上下真功夫,不在减排措施上动真格,却围绕空气质量监测站做文章。不管是什么原因,这种弄虚作假行为必须被严惩。干扰环境监测,明知是违法行为,为何还要以身试法?笔者以为,这首先说明空气质量等环保指标在政绩考核中真正发挥了指挥棒作用,已引起地方政府高度重视。

但同时我们也认识到,仍有一些地区还没有明确的区域污染源排放解析清单,治理工作是头痛医头、脚痛医脚,盲目性比较强,把握不住区域大气污染防治工作的主要矛盾和矛盾的主要方面,治理工作难以有效开展。为了完成环保考核任务,有些地方没有把主要精力放在找原因、定措施上,而是寄希望于投机取巧

上,这就触及了环保工作的底线和红线,违背了空气质量监测考核的初衷,是绝对不能容忍的。

如何杜绝再次出现干扰环境监测的行为?笔者认为,必须树立科学的发展观,发挥好空气质量考核的正确导向。

首先,对造假行为要零容忍。干扰环境监测,不管出于什么目的,也不管是主观因素还是客观原因,都要一查到底,都要严格问责,决不能姑息迁就,养痍成患,必须保证空气质量考核的严肃性和权威性。

其次,考核空气质量不唯数据。考核一个地方的空气质量,监测数据是一方面,但更重要的是要看地方政府在污染治理上采取了哪些具体措施,取得了哪些看得见成效的治理成果,区域公众环保意识是否得到提高等。

第三,坚持科学的发展观。治理大气污染、持续改善空气质量是一项长期的工程,需要循序渐进,来不得

半点偷奸耍滑,必须明确导向。只有彻底理清影响区域空气质量的原因,在治污上下真功夫出实招,才能见实效,经得起考核。

此外,空气质量等环保指标考核体系也建议进一步完善。应更科学、更准确、更全面地反映污染治理工作开展情况,保证考核结果相对公平公正,能被各级政府接受。

我们在工作中发现,区域空气质量监测数据也受客观因素影响,这些在环保考核中也应予以考虑。例如,根据2016年北京市大气污染源排放清单PM<sub>2.5</sub>解析结果,64%~72%的污染物来自于本地,28%~36%的污染物来自于区域传输。北京市地域面积达1.6万多平方公里,有山区有平原,并且有一定的纵深和幅度。在如此大的幅员空间内,污染物区域传输还能达到1/3左右,如果地域面积只有几百或几十平方公里,污染物区域传输的影响和比例可能会更大。

五谷杂谈

## 《无问西东》热映 环保人怎么看?

◆刘蔚

电影《无问西东》正在热映,和不久前上映的另一部电影《芳华》一样,很多观众都被影片中人物的多舛命运而唏嘘不已,更为其中流露出的人与人之间的真情所感染所打动。

两部影片都取得了很好的票房,树立了国产片的良好口碑。那么,这样一类的电影为什么会吸引人、会打动人?放在当下的时代背景下,这是一种偶然还是必然?

通过认真思考,笔者得出了一个大胆的结论:在当下人们已经解决了衣食住行的基本需求之后,人们需要更多的是精神产品和精神生活。在看完电影之后,心里会被影片中的某种情节和某些情绪塞得满满的,这就是精神产品。人们愿意投入并沉浸到影片所描绘的世界之中,愿意为享受这样的精神产品付费。

思虑至此,作为环保人,会从心中悟出什么道理?

情绪塑造。快乐和悲伤是人类最主要的两个情绪,而悲伤情绪更容易感染人影响人。当下,环保人工作任务的繁重、压力大,在这样的时代背景下,容易被一些悲伤和负面情绪所感染甚至误导。因此,必须注意舆论导向,多做正面宣传和引导,塑造积极向上的氛围和情绪。要引导大家快乐工作、快乐生活,做快乐的环保人。

讲好故事。所有热映电影都有一个共同特点,就是要有一个好故事。近几年环保工作查污染企业、督政府履责,有很多精彩感人的故事可以挖掘。在地方调研,笔者就听到这样一个故事:某地挖砂无序严重破坏河道水环境,但因为利润丰厚,一些船主常常带有武器半夜挖砂。当地环保局长夜里带队去抓现场,因为生命危险,只能喊出“共产党员跟我上”。这样的真实故事只有在基层才能听到,才能看到。讲好故事,就要从基层讲起,多接地气。

多出精品。近年来,国产剧情片纷纷取得很好的票房成绩,说明国内不乏优秀的电影人才,包括国际知名的编剧、导演和演员。但令人遗憾的是,关于环保类的大片还属于凤毛麟角。有的不够真实、有的不够感人、有的不够有影响力。环保工作涉及水气土,都和人们生活息息相关。素材鲜活,容易引发真情实感。因此,也呼吁知名导演以及有影响力的新生导演们,多关注环保话题,出精品环保电影、出有影响力的环保电影。

好的环境质量和好的电影一样,都能够满足人民日益增长的美好生活的需要。如果能够把两者相结合促进,更是锦上添花的美事一桩。

绿色畅言

## 推行城市“双车制”难在哪儿?

◆张天明

最近一次中央经济工作会议提出,污染防治是今后三年要重点抓好的三大攻坚战之一,要打赢蓝天保卫战。这意味着我国将更加注重综合运用经济、科技与法治手段来治理雾霾,因地制宜,对症下药,不断形成绿色生产生活习惯。

要打赢蓝天保卫战,还大城市以蓝天白云,首先要找准污染源头。数据显示,机动车是大城市雾霾的重要来源。北京31.3%、上海29.2%、杭州28%的细颗粒物均来自机动车。事实上,在城市私家车保有量不断增长的情况下,机动车尾气对雾霾的贡献率可能还会不断刷新这些数据。

据英国伦敦环保部门监测公布,机动车尾气对雾霾的贡献率达到了60%。我国一些大城市每周至少乘坐一次私家车出行的比例从2010年8%增长至2014年的33%。可以说,由汽车激增、交通拥堵引起的空气污染已成为典型的“城市病”。

如何治理机动车污染?笔者认为需对症下药,城市“双车制”不失为一种好办法,这是一种新型城市用车体系的技术路线,即在建筑物高密度、空气流通不畅的中心城区使用零排放、无污染的电动汽车,在密度较低的郊区使用续航里程较电

动汽车更长的燃油汽车。我国城市人多地少的特点决定了我们不能像欧美城市一样,通过向郊区扩展、通过降低建筑物的密度来降低汽车尾气排放引起的一、要打赢蓝天保卫战。这意味着我国将更加注重综合运用经济、科技与法治手段来治理雾霾,因地制宜,对症下药,不断形成绿色生产生活习惯。

上海是较早探索城市“双车制”、通过推广电动汽车治理机动车污染的城市。在2010年上海世博会上,就有一批电动汽车投入运营。截至2017年年中,上海供电动汽车使用的充电桩数量达到近万个,私家车保有量近两万辆,还有约6000辆共享电动汽车、约2000个租赁网点分布在全市街头巷尾、学校、医院、商场、交通枢纽、居住小区等。

但是,与城市数百万辆的传统燃油机动车保有量相比,电动汽车的保有量还是微乎其微,其所具有的改善环境效应还无法根本扭转城市空气污染现状。究其原因,一是充电难,充电基础设施不足严重制约居民购买使用电动汽车的热情。二是停车难,由于停车位紧张,所以要通过制度设计使传统燃油汽车转移到郊区停放,从而为电动汽车在中心城区停放腾出车位。三是汽车保险、牌照等政策要更多向电动汽车优惠倾斜。

结合上海等城市在推广电动汽车中遇到的瓶颈问题,笔者认为,进一步探索“双车制”,

需要重点考虑以下问题。

一是加强充电桩等基础设施建设,为电动汽车创造方便的充电条件。对此,政府必须充分担当,将充电桩、充电站重点纳入城市基础设施建设规划,引导企业参与,加快电网改造和市政施工,使充电桩、充电站进停车位、进公共场所、进社区。

二是发放电动汽车牌照,使用电动汽车可以优先上路。三是扩大对传统燃油汽车的限行时段和区域。传统燃油车辆要进入中心城区的,通过征收排污费和高额停车费,逐步过渡到中心城区禁止传统燃油汽车驶入。在郊区规划建设大型停车场、储车库,供停放传统燃油汽车,把中心城区停车位释放出来供电动汽车专用。存放在郊区的传统燃油汽车可以借鉴美国环保汽车组织“Uber”模式,发展共享汽车,供人们长途旅行使用。

四是制订电动汽车的优惠政策。由于电动汽车一般车速较慢,可以设立政策性保险公司,对电动汽车保险给予一定的折扣。

五是引导电动汽车产业技术更新,扩大规模,降低成本,加大购车补贴力度,完善电池治理的法律法规。

作者单位:中共上海市委研究室

◆李学辉

(湖北省巴东县环境监测站)

环境监测为环境管理提供了重要技术支持,必须确保数据客观、真实。个别地方为了应付环保考核,采取各种“花式”造假手法,干扰环境质量监测,实则就是数据造假,理应受到严惩。

防止干扰环境监测行为,管理和技术手段非常重要,但利用公众监督防止监测数据造假也很关键。笔者认为,在当今建设生态文明的大背景下,应充分激发、利用群众的热情和智慧,群策群力,防止造假行为发生,确保环境监测数据真实可信。

首先,加强信息公开力度。要切实加强政府网站建设,充分发挥政府网站作为环保信息发布重要平台的作用。建立完善更加科学合理

的信息公开目录,方便群众查询和使用。发布的环境信息内容不仅要有环境质量监测数据信息,以及环境监测站点建设、运行、防护等工作信息,还要有举报方式和信息等,以便社会公众参与和监督,确保数据客观、真实。

其次,创新群众监督方式方法。要打开环保大门,欢迎公众参观学习。让公众了解环境监测工作情况,提高公众的环境意识和知识水平,可以参与到环保工作中,防止数据造假行为发生。要创新监督举报方法。可以借鉴相关部门经验,结合环保工作特点,把握关键节点和细节,完善环保相关规定,创新监督举报方法,比如建立“吹哨人”制度(内部知情人举报制度)。要建立完善激励机制,可以加大奖励力度,激励更多的人参与环境

保护工作,保证环境监测工作顺利进行。

再次,利用好公众参与环保工作的成果。环保部门要按照相关法规要求,对群众举报内容进行调查处理,给予奖励鼓励,展示举报成果。充分调动群众参与环保工作的获得感,激励群众发挥更大的热情和智慧,防止形形色色数据造假行为发生,形成震慑各类环境违法行为的高压态势。加快举报成果转化利用,打击各类环境违法行为,保障经济绿色发展,确保人民健康安全。坚持问题导向,让环境监测与群策群力工作有机联动共同发力。同时,有关部门要及时总结公众参与环保工作的有效做法和宝贵经验,深化对环保工作规律的认识,不断提高环保工作科学化水平,全力防止监测数据造假行为发生。

## 政府要建立治污信用

现实性、民生性意义宣传解释不够,只一味盯着数据变化,报喜不报忧,断章取义,导致舆论导向存有偏差。

要防止类似环境监测违法违纪行为再次发生,笔者认为,政府部门必须建立治污污染的信用,让群众能看到政府部门的建立起了打赢蓝天保卫战的自信与决心。

一是增进政府信用度。在法治社会愈来愈健全的同时,信用政府建设迫在眉睫,很多地方政府法治意识越来越强。但在形成敬畏法律的前提下,时有违背人民群众承诺的事情发生。因此,地方各级政府要严格执行和落实中央关于生态环境保护“党政同责”“一岗双责”的规定,上级政府要严格追究下级党委、政府负责人和决策者没有贯彻落实“党政同责”“一岗双责”的主要主体责任。这是增进政府信用最根本的保障。

二是部门分工真抓实干。各地“大气十条”及其实施方案均明确了工作任务,一定要咬定目标不放松,脚踏实

地打好每一次战役,实施好每一次专项行动和整治行动。各职能部门要拧成一股绳,形成治污合力。

三是开展环境污染治理信用示范城市建设。近日,国家发展改革委、中国人民银行公布了首批12个社会信用体系建设示范城市名单,此举标志着我国社会信用体系建设进入真正实施阶段。要抢抓机遇,积极参加诚信城市建设示范建设工作,要积极参与标准制定工作,将污染防治、生态保护等环境保护工作指标争取纳入信用城市示范建设考核指标之中,要进一步优化气、水、土壤等“国考”指标,力争早日纳入信用城市考核指标之中。

气、水、土壤的“国考”有如每年一度的“高考”,不仅考核学生的文化功底,还要考核他们的诚信。高考暂时不会取消,“国考”肯定还会在不断优化的基础上予以延续。所以,各级被考核的政府负责人或决策者们必须建立治污信用,这样才能最终打赢污染攻坚战。

野疾藜

1月10日晚,江苏省如东县的相关执法人员和公安民警在当地抓获了一辆“洒水车”,正沿路排放黄色废水。经调查,这辆洒水车内的废水出自当地一家生物医药公司。从2016年下半年开始,这家医药公司便开始用此方法偷排废水。王成喜制图

