**云南省生态环保智库简讯**

**Yunnan Brief on Environmental Decision Making**

**2018年第2期（总第11期）**

**云南省环境科学研究院 2018年6月**

**编者按：**2015年7月省环保厅将“云南省生态环保智库”（以下简称“智库”）设立于省环科院。2017年2月，“智库”正式获省委宣传部批准并给予资金支持，成为我省“首批重点培育新型智库”。围绕我省发展战略中的热点难点问题，“智库”以解读中央和国家宏观战略与政策、分析云南省内社会经济与环境形势、开展环境管理服务咨询、组织开展重大环保活动的形式，发挥战略研究、政策建言、人才培养、舆论引导等重要功能，形成《经济与环境综合形势周期性分析报告》、《专项咨询报告》和《简讯》，通过引导和整合各界专家资源，建设成为生态环保的“思想库”、“舆论引导库”和“人才库”。

2018年二季度，《简讯》跟踪回顾国家、我省环境保护形势，总结省外环境管理的做法，并整理近期国家、我省的重要环保政策文件，归纳国家权威专家对环保热点、重点问题的论述和看法。对于我省环保重点问题调查研究、分析总结形成的专项咨询报告，“智库”通过《专报》，另行提交、上报，供省厅领导、相关处室及有关决策层参考。

# 一、环境保护形势跟踪

**国家环保形势** 5月全国生态环境保护大会召开，习近平总书记、李克强总理以及其他党和国家领导人出席，期间习总书记发表重要讲话，大会确立了**“习近平生态文明思想”**，是新时代生态文明建设的根本遵循，习近平生态文明思想内涵丰富、博大精深，集中体现为**“生态兴则文明兴”的深邃历史观**、**“人与自然和谐共生”的科学自然观、“绿水青山就是金山银山”的绿色发展观、“良好生态环境是最普惠的民生福祉”的基本民生观、“山水林田湖草是生命共同体”的整体系统观、“实行最严格生态环境保护制度”的严密法治观、“共同建设美丽中国”的全民行动观、“共谋全球生态文明建设之路”的共赢全球观，**习近平生态文明思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分和核心内涵，为推动生态文明建设提供了思想指引和实践指南。全国掀起了学习习近平生态文明思想的新高潮，近日，党中央、国务院印发了《关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》，进一步明确了，到2020年，全国生态环境质量总体改善的总体目标和指标；到2035年，生态环境质量实现根本好转，美丽中国目标基本实现的建设目标；以及到本世纪中叶，生态文明全面提升，实现生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化的建设愿景。

4月习近平总书记直飞湖北宜昌，考察调研长江生态环境修复工作，把脉长江经济带建设，习总书记再次强调，**“长江经济带建设要共抓大保护、不搞大开发，不是说不要大的发展，而是首先立个规矩，把长江生态修复放在首位”。**习总书记围绕着长江经济带发展战略仍存在片面认识、生态环境形势依然严峻、生态环境协同保护机制亟待健全、流域发展不平衡不协调问题突出、有关方面主观能动性有待提高等5方面的问题，列举了很多典型事例和具体数据，提出了要用中医方法给长江“治病”、建设生态优先绿色发展的长江经济带发展路径、做好区域协调发展“一盘棋”等长江经济带发展的具体举措，要求长江经济带各地区齐抓共管，推动长江经济带绿色发展。

|  |
| --- |
| **专栏：2017年全国和云南省环境质量状况公报对比分析** |
| 2017年《中国环境状况公报》和《云南省环境状况公报》已公布，在此开展云南省与全国生态环境质量的对比分析，总结云南省环境质量优势之处和需重点提升的范围和内容。  **水环境质量** 全国地表水考核断面中，水质为优良（Ⅰ-Ⅲ类）、轻、中度污染（Ⅳ-Ⅴ类）和重度污染（劣Ⅴ类）分别占67.9%、23.8%和8.3%，与2016年相比，水质为优良的断面比例上升0.1%，重度污染劣Ⅴ类下降0.3%；与全国比较云南省对应类别占比分别为84.6%、10.2%、5.2%，与2016年相比，水质为优良的断面比例上升0.7%，重度污染劣Ⅴ类上升0.1%。我省地表水质明显优于国家平均水平，其中水质优良的的比例我省比国家高16.7%、污染水体比国家低16.7%。  **大气环境质量** 全国338个地级及以上城市中，有99个城市环境空气质量达标占29.3%，239个城市超标占70.1%，与2016年相比，空气质量达标城市比例上升4.4%，超标城市比例下降了5%。平均优良天数比例为78.0%，较2016年下降0.8%；云南省16个州市政府所在地城市按年均值评价符合二级标准，城市优良天数比例在95.3%-100%之间，优于2016年城市优良天数比例92.4%-100%的值域范围。全省平均优良天数比例为98.2%，较2016年下降0.1%。我省环境空气质量明显优于国家平均水平，其中达标城市占比高于全国70.7%，平均优良天数比例高于全国20.2%。  **生态环境质量** 全国森林覆盖率21.6%，全国共建各类型、级别自然保护区占陆地面积14.9%；云南省森林覆盖率59.3%，自然保护区面积占全省国土面积7.3%。云南省森林覆盖率高于全国37.7个百分点，但自然保护区面积占比低于全国7.6个百分点。2016年，2591个县域中，生态环境质量为“优”“良”“一般”“较差”和“差”的县域分别为534个、924个、766个、341个、26个，比例分别为20.6%、35.7%、29.6%、13.1%、1.0%。云南省大部分县（市）生态环境质量为“优或良”，但福建、海南、浙江、江西、广东几省生态环境质量“优”的县分布数量高于云南省。 |

近期，生态环境部通报了全国“气十条”实施情况的终期考核结果，从全国层面来看，“气十条”确定的45项重点工作任务，全部按期完成，2017年，全国地级及以上城市PM10平均浓度比2013年下降22.7%，经考核，**云南省等15个省份考核为优秀**，8个省份考核为良好，8个省份考核为合格；国家系统推进“水十条”的实施，按要求，2017年底前，全国造纸、焦化（钢铁企业焦炉）、氮肥、制药（抗生素、维生素）、印染、制革等6个行业要完成清洁化改造，近日生态环境部对全国上报的326家制革企业清洁化改造情况进行了通报。在治理黑臭水体方面，生态环境部联合住房启动了2018年臭水体整治环境保护专项行动，计划以36个重点城市和长江经济带为重点，实行“拉条挂账，逐个销号”式管理，确保达到“水十条”2017年直辖市、省会城市、计划单列市建成区黑臭水体消除比例达到90%以上，地级及以上城市建成区黑臭水体消除比例平均达到60%以上的建设目标；根据2018年第一季度地表水环境质量监测评估结论，全国有73个地级城市地表水环境质量达标滞后，其中**昆明市位列达标滞后情况最为突出的10个城市之一**，近日，生态环境部对近半年以来公众举报进行了筛查，今后针对重复举报或集中举报的单位，生态环境部将向有关地方下发**“预警函”**，责成地方监督相关企业，解决群众反映的突出环境问题。

**省外环保形势** 4月18日，湖南省环保厅通过湖南省环保厅公众网和信用湖南网站向社会公布全省第一批环境保护黑名单，包括湖南大有养殖发展有限公司等34家排污单位。被认定为环境保护黑名单的排污单位，主要存在私设暗管偷拍、停运污染治理设施、多次超标排放，拒不整改等违法违规行为。4月25日，四川省环保、经信、发改、财政、交通、质监、能源七部门联合印发《四川省挥发性有机物污染防治实施方案（2018—2020年）》，方案指出，通过加大产业结构调整力度、加快实施工业源VOCs污染防治、深入推进交通源VOCs综合整治、有序开展城市生活源和农业源VOCs污染防治、建立健全VOCs管理体系5项主要任务实施，到2020年，全面完成重点城市以及重点行业的VOCs污染整治。

5月4日，浙江省人民政府发布《浙江省生态文明示范创建行动计划》，行动计划明确了大力推进绿色发展，坚决打赢蓝天、碧水、净土、清废攻坚战，加大生态系统保护力度，深化生态文明体制改革等7项重点任务，并配套蓝天、碧水、净土、清废4大行动方案；全省预计共投入3000多亿元，聚焦蓝天、碧水、净土、清废4大行动和生态保护与修复、能力建设等领域的21个项目。5月8日，全国首次环境与健康素养监测项目在湖北率先启动，项目实施目的是通过监测，掌握现阶段我国居民环境与健康素养水平及其影响因素，为针对不同人群制定差异化素养提升目标和提升措施、制定和评价环境管理和健康促进政策提供科学依据，进而促进公众参与并支持环境与健康工作，项目监测工作随后将在15省（自治区）的90个县/区铺开，计划监测39600人，拟于2018年底完成。

6月4日，陕西省环保厅、质监局联合召开陕西省生态环境保护标准化技术委员会成立大会及生态环保标委会第一次全体委员会议，会议审议通过了《陕西省生态环境保护标准化技术委员会章程》和《秘书处工作细则》，研究讨论了标委会2018年工作任务，明确年底前将出台《关中地区重点行业大气污染物排放限值》（修订）、《黄河流域（陕西段）污水综合排放标准》（修订）等系列标准，助推环境质量不断改善。6月6日至7日，四川、重庆签署了《深化川渝合作深入推动长江经济带发展行动计划（2018-2022年）》和12个专项合作协议，按照行动计划内容，两省市将在长期合作的基础上，坚持“共抓大保护、不搞大开发”，落实生态优先、绿色发展战略任务，构筑长江上游生态屏障。

|  |
| --- |
| **环保百科**  **污染物去除协同控制温室气体核算：**加强污染物去除、积极应对气候变化是我国生态环境保护领域的重点工作，目前，我国分别建立了污染物和温室气体核算体系。当前，污染物去除和温室气体控制工作分别独立开展，建立污染物治理与温室气体排放之间的关联，建立系统的方法在核算污染物去除量的同时开展温室气体减排量核算，对掌握污染物及其相关温室气体排放现状、变化趋势，分析污染物去除协同控制温室气体的关键控制点具有指导意义。目前，生态环境部已印发了《工业企业污染治理设施污染物去除协同控制温室气体核算技术指南（试行）》等指南。  **生态系统服务有偿使用/生态环境服务付费（PES）：**是一种将环境服务非市场的、具有外部性的价值转化为对环境保护者财政激励的方法。该机制与碳排放权交易、排污权有偿使用和交易等其他环境权益交易机制类似，通过创造生态系统服务交易市场并筹集资金用于生态保护，实现改善环境服务供给的目标。目前，国际上已有的生态环境服务付费中的服务包括流域生态服务、森林碳汇、生物多样性和景观等四类。 |

**当前环保热点和重点** 4月26日，习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上提出了，推动长江经济带发展，关键是要把握整体推进和重点突破、生态环境保护和经济发展、总体谋划和久久为功、破除旧动能和培育新动能、自身发展和协同发展五个关系。5月9日，在省委理论学习中心组集中学习时，也形成了“发展经济不能对资源和生态环境竭泽而渔，生态环境保护也不是舍弃经济发展而缘木求鱼”的共识。目前，云南在推进长江经济带云南段的生态环境保护与绿色发展方面做出了大量工作，但仍然面临着诸多问题和挑战：一是流域生态环境依然脆弱，流域森林覆盖率低于全省平均水平（目前，长江经济带云南段区域森林覆盖率为56.75%，全省森林覆盖率为60.2%）；二是水污染防治依然严峻，部分区域点源和面源污染并存；三是保护体制机制不健全，保护治理管理机制、内外衔接机制、投入机制、生态补偿机制等不完善；四是流域绿色产业支撑体系不强，保护与发展的矛盾突出。下一步，仍需从强化流域生态环境修复、全面推行河（湖）长制、建立流域横向生态补偿机制、打好“三张牌”（绿色能源、绿色食品、健康生活目的地）等方面着手，全面推进长江经济带云南段的生态环境保护与绿色发展。

# 二、环境保护政策动态

**部委动态**

| 文件名称 | 发文部门 | 说明 |
| --- | --- | --- |
| 《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》 | 中共中央、国务院 | 提出，深刻认识生态环境保护面临的形势，深入贯彻习近平生态文明思想，全面加强党对生态环境保护的领导，总体目标和基本原则，推动形成绿色发展方式和生活方式，坚决打赢蓝天保卫战，着力打好碧水保卫战，扎实推进净土保卫战，加快生态保护与修复，改革完善生态环境治理体系。 |
| 《中共中央国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》 | 中共中央、国务院 | 提出，要加快生态文明体制改革，实行最严格的生态环境保护制度。 |
| 国务院关于落实《政府工作报告》重点工作部门分工的意见 | 国务院 | 健全生态文明体制方面涉及生态环境部、国家发展改革委、科技部等14部门；打好污染防治攻坚战方面涉及生态环境部、国家发展改革委、国家能源局等15部门。 |
| 《国务院办公厅关于调整湖南东洞庭湖等4处国家级自然保护区的通知》 | 国务院办公厅 | 同意调整云南白马雪山国家级自然保护区等4处国家级自然保护区的范围。 |
| 《2017中国生态环境状况公报》 | 生态环境部、国家发改委、自然资源部等11个部门 | 《公报》中增加了生态方面的数据，增加了气候变化、国家重点生态功能区等内容，更加突出了生态的状况。 |
| 《2018年生态环境监测工作要点》 | 生态环境部 | 《要点》明确了2018年生态环境监测重点任务和工作要求，主要内容可以概括为“13631”，即一个统领、三项重点、六个专项、三项基础、一个保障。 |
| 《中国机动车环境管理年报（2018）》 | 生态环境部 | 《年报》显示，我国已连续九年成为世界机动车产销第一大国，机动车污染已成为我国空气污染的重要来源，是造成环境空气污染的重要原因，2017年，全国机动车四项污染物排放总量初步核算为4359.7万吨，比2016年削减2.5%。 |
| 《土壤环境质量 农用地土壤污染风险管控标准（试行）》《土壤环境质量 建设用地土壤污染风险管控标准（试行）》 | 生态环境部 | 为实施农用地分类管理和建设用地注入管理提供技术支撑。 |
| 《工矿用地土壤环境管理办法（试行）（草案）》 | 生态环境部 | 充分体现了源头预防、全过程管理以及强化风险管控的工作思路，对推动落实土壤污染防治各项任务，打好净土保卫战具有重要意义。 |
| 《重型柴油车污染物排放限值及测量方法（中国第六阶段）》 | 生态环境部 | - |
| 《重点流域水生生物多样性保护方案》 | 生态环境部、农村农业部、水利部 | 《方案》提出，将加强对水利水电等涉水工程的规范化管理；组织开展“清江”“清河”“清湖”等专项执法行动,严厉查处破坏水生生物多样性的违法违规行为。 |
| 《太湖流域水量分配方案》 | 国家发改委、水利部 | - |
| 《关于环境保护税有关问题的通知》 | 财政部、税务总局、生态环境部 | 明确了应税大气污染物和水污染物排放量的监测计算问题，以及普遍关注的畜禽养殖业水污染物的污染当量计算问题和应税固废、噪声等纳税计算问题等。 |
| 《长江经济带生态环境保护审计结果》 | 审计署 | 对沿江11个省份2016年至2017年生态环保相关政策措施落地和资金使用情况进行了审计，重点抽查了59个地级市（区）。 |
| 《全国集中式饮用水水源地环境保护专项行动方案》 | 生态环境部、水利部 | 方案提出，2018年底前，要全部完成长江经济带县级和其他地区地级及以上地表水型水源地清理整治。2019年底前，要全部完成其他地区县级地表水型水源地清理整治。 |
| 《关于修改<建设项目环境影响评价分类管理名录>部分内容的决定》 | 生态环境部 | 对社会事业与服务业、交通运输、管道运输和仓储业、房地产业、计算机、通信和其他电子设备制造业、食品制造业等11大类35小类项目的环评类别进行了修订。 |
| 《关于加强固定污染源氮磷污染防治的通知》 | 生态环境部 | 《通知》明确，将肥料制造、污水集中处理、规模化畜禽养殖等18个行业作为氮磷污染防治的重点行业，要求全面推进氮磷达标排放；实施重点流域重点行业氮磷排放总量控制；强调，市、县两级人民政府在制定实施工业污染源全面达标排放工作方案中应强化氮磷排放达标管理，建立整改企业台账，对重大问题实行挂牌督办，跟踪整改销号。 |
| 《关于聚焦长江经济带 坚决遏制固体废物非法转移和倾倒专项行动方案》 | 生态环境部 | - |
| 《2018—2020年生态环境信息化建设方案》 | 生态环境部 | - |
| 《关于开展供应链创新与应用试点的通知》 | 商务部、生态环境部等八部门 | 将构建绿色供应链列为重点任务，引导地方和企业践行绿色发展理念，促进生态环境质量改善。 |
| 《公民生态环境行为规范（试行）》 | 生态环境部、中央文明办、教育部、共青团中央、全国妇联等五部门 | 行为规范包括关注生态环境、节约能源资源、践行绿色消费、选择低碳出行、分类投放垃圾、减少污染产生、呵护自然生态、参加环保实践、参与监督举报、共建美丽中国等十个方面。 |
| 2018年第一季度水环境质量达标滞后城市名单 | 生态环境部 | 根据地表水环境质量监测数据，2018年第一季度，全国有73个地级城市地表水环境质量达标滞后，情况最为突出的10个城市为：铁岭市、延安市、吉林市、四平市、哈尔滨市、昆明市、信阳市、延边朝鲜族自治州、鞍山市、合肥市。 |
| 《中国生物多样性红色名录—大型真菌卷》 | 生态环境部、中国科学院 | 对我国已知的14511个大型真菌物种名称进行整理、核对和订正，确认了9302个物种。 |
| 《关于坚决遏制固体废物非法转移和倾倒 进一步加强危险废物全过程监管的通知》 | 生态环境部 | 《通知》要求，摸清固体废物特别是危险废物产生、贮存、转移、利用、处置情况；分类科学处置排查发现的各类固体废物违法倾倒问题，依法严厉打击各类固体废物非法转移行为；全面提升危险废物利用处置能力和全过程信息化监管水平，有效防范固体废物特别是危险废物非法转移倾倒引发的突发环境事件。 |
| 《环境与健康数据字典（第一版）》 | 生态环境部 | 包括自然环境和社会经济状况、污染源、环境质量、暴露测量、暴露参数调查、个体基本信息、污染物人体内负荷、健康状况8类194条数据元和51条术语。 |
| 启动“打击固体废物环境违法行为专项行动”即“清废行动2018” | 生态环境部 | 专项行动从5月9日开始至6月底结束，从全国抽调执法骨干力量组成150个组，对长江经济带固体废物倾倒情况进行全面摸排核实，对发现的问题督促地方政府限期整改，对发现的违法行为依法查处，全面公开问题清单和整改进展情况，直至全部整改完成。 |
| 《中国再生资源回收行业发展报告（2018）》 | 商务部 | - |
| 《固体废物进出口管理知识问答》《固体废物管理与资源化知识问答》《危险废物污染防治知识问答》 | 中国环境出版社 | - |
| 生态环境部党组（扩大）会议原则通过推动组建长江生态环境保护修复联合研究中心方案 | 生态环境部 | - |
| 《公民环保行为调查报告》 | 中国环境文化促进会 | 调查显示，我国公民高度认同“绿水青山就是金山银山”等生态文明理念；简约适度、绿色低碳的消费理念深入人心；环保行为体现在各个方面，公民环保行为存在场景差异，家庭活动中践行度最高，公共场所次之，工作场所最差，急需编制有引导性、针对性强、接地气、可操作的全国性的公民生态环境行为规范；公民环保行为以律己为主，缺乏影响监督他人的意识；生态环境保护传播渠道仍以电视广播为主导，新媒体形式正在崛起；公民环保行为与文化水平呈正相关，中青年群体表现最好；公民生态环境行为实践多出于责任感和从众心理，缺乏主动性。 |

**省厅动态**

| 文件名称 | 发文部门 | 说明 |
| --- | --- | --- |
| 《云南省人民代表大会常务委员会关于修改〈云南省昭通大山包黑颈鹤国家级自然保护区条例〉的决定》 | 省人大常委会 | 修改了核心区、缓冲区和实验区的相关内容。 |
| 《云南省人民政府关于发布云南省生态保护红线的通知》 | 省政府 | 云南省生态保护红线面积11.84万平方千米，占国土面积的30.90%。生态保护红线基本格局呈“三屏两带”。“三屏”：青藏高原南缘滇西北高山峡谷生态屏障、哀牢山—无量山山地生态屏障、南部边境热带森林生态屏障。“两带”：金沙江、澜沧江、红河干热河谷地带，东南部喀斯特地带。生态保护红线包含生物多样性维护、水源涵养、水土保持三大红线类型，11个分区 |
| 《云南省人民政府关于印发云南省地方级自然保护区调整管理规定的通知》 | 省政府 | 《规定》明确调整自然保护区原则上不得缩小自然保护区及其核心区、缓冲区面积，应确保主要保护对象得到有效保护，自批准建立或调整自然保护区之日起，原则上五年内不得进行再次调整。除国防重大建设工程外，自批准建立或调整自然保护区之日起，原则上五年内不得进行再次调整。自2018年7月1日起施行。 |
| 《云南省人民政府办公厅关于成立云南省生态环境损害赔偿制度改革工作领导小组的通知》 | 省政府办公厅 | 公布领导小组组成人员、领导小组及办公室主要职责。 |
| 《云南省人民政府办公厅关于公布云南省第三批省级重要湿地名录的通知》 | 省政府办公厅 | 同意将寻甸横河梁子、永善黑颈鹤栖息地、彝良雨龙山、双柏黄草坝、双柏九天、玉溪抚仙湖、石屏异龙湖、普洱五湖、大理洱海、宾川上沧海、古城九子海、永胜程海、宁蒗泸沽湖、德钦雨崩、德钦祖数通、维西华冉底等16处湿地列为第三批省级重要湿地，设立省级重要湿地界标。 |
| 《云南省人民政府办公厅关于推进公共资源配置领域政府信息公开的实施意见》 | 省政府办公厅 | 涉及排污权交易领域，主要公开竞买通告、竞买结果等信息，由省环保厅牵头。 |
| 《云南省人民政府办公厅关于成立云南省长江经济带战略环境评价项目协调小组的通知》 | 省政府办公厅 | 公布领导小组组成人员、领导小组及办公室主要职责。 |
| 《云南省人民政府办公厅关于成立云南省推进城镇人口密集区危险化学品生产企业搬迁改造工作领导小组的通知》 | 省政府办公厅 | 公布领导小组组成人员、领导小组及办公室主要职责。 |
| 《云南省人民政府办公厅关于成立云南省打造世界一流“绿色食品牌”工作领导小组的通知》 | 省政府办公厅 | 公布领导小组组成人员、领导小组及办公室主要职责。 |
| 《云南省人民政府办公厅关于成立云南大学世界一流大学建设工作领导小组的通知》 | 省政府办公厅 | 公布领导小组组成人员、领导小组及办公室主要职责。 |
| 《关于征集云南省自然保护区违法违规问题线索的通告》 | 省环保厅 | - |
| 《云南省集中式饮用水水源地环境问题清单》 | 省环保厅 | 《清单》逐一列出了集中式饮用水水源地环境问题所在地、水源地名称、水源地类别、保护区类型、问题类型、问题具体情况，同时明确了具体整治措施、计划完成整治时间。确保在2018年底前全面完成县级城市集中式饮用水水源地环境保护专项整治工作，切实保障饮用水安全。 |
| 云南省科学技术厅、云南省环境保护厅签订协同创新合作框架协议并召开第一次领导小组会议 | - | 《协议》达成了在协同组织开展重大环保科技创新、加强环保科技成果的转化和推广、推进环保科技平台建设、加强环保科普工作、加强环保高层次科技人才培养、加大对外环保科技合作力度、加大环保科技创新资金支持等方面的合作，并形成了相关合作机制，正式开启两厅携手推进科技环保生态文明建设的新征程。 |
| 《云南省生态系统名录（2018版）》 | 省环保厅、中国科学院昆明植物研究所、云南大学、西南林业大学、中国科学院西双版纳热带植物园 | 《名录》收录了从热带到高山冰缘荒漠等各类自然生态系统，共计14个植被型，38个植被亚型，474个群系。 |
| 首届中国—南亚合作论坛 | - | 阿富汗政府第二副首席执行官穆罕默德·穆哈齐克、云南省省长阮成发、外交部副部长孔铉佑、商务部副部长高燕等出席论坛，论坛发布了《首届中国—南亚合作论坛抚仙湖倡议》 |

# 三、权威专家观点与建议

中央环保督察阶段性总结及追责法律问题探析——基于常纪文、陈海嵩等专家观点

环保督察工作作为推动地方各级党委政府落实环境保护“党政同责、一岗双责”的重要手段，对加快解决突出环境问题、切实改善环境质量、促进生态文明建设等具有重要意义。自今年5月30日起，中央环保督察组陆续进驻相关10省份开展“回头看”，各个督察组即相继通报一系列督察整改不力典型案件，强力传导压力，持续压实责任。被外界寄予厚望的中央环保督察“回头看”看得深、看得准，显现督政强大威力。本文围绕常纪文、陈海嵩两位专家观点，从中央环保督察的成效、问题与改进对策，以及中央环保督查责任追究相关法律问题探析两个方面进行了分析论述。

### 一、中央环保督察的成效、问题与改进之策

2016年起，中共中央、国务院开始推行中央环境保护督察工作，对于提升地方党委和政府的生态文明建设意识有极大的促进作用，国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长常纪文对近年来开展的中央环境保护督察工作进行了回顾和分析，也提出了开展环保督察“回头看”的缘由。

（一）中央环境保护督察取得的成绩和发现的共性问题

2016年初，首个中央环保督察组进驻河北省，开始试水环境保护督察工作。在整个督察工作中，共有31批2856件环境问题举报已办结，关停取缔非法企业200家，拘留123人，行政约谈65人，通报批评60人，责任追究366人。督察组代表的是中共中央、国务院，督察的主线是核实地方是否走生态文明路线。由于反馈的意见尖锐，摆出的问题很实，问责也很严厉，对于全国的地方保护主义有很大的震慑作用，引起各省（自治区）的高度关注。2016年8月，中央第一批环境保护督察工作结束后，河南、黑龙江、江苏、宁夏、江苏等八省（自治区）收到了中央环保督察组的反馈意见，截至2016年11月反馈督察结果时，已有3000多人被问责。总的来看，中央环境保护督察工作特别是督察的结果反馈，直面问题，不留情面，让人红脸、出汗。通过中央环境保护督察和地方省级环境保护督察，一些问题得到及时解决。对于近期不能解决的问题，制订了整改的长效方案。可见，中央环境保护督察实现了党依照党规领导环境保护事业、政府依法开展环境保护公共服务、人民依法监督环境保护工作的有机统一，是立足于中国实际，用中国的思维和方法解决中国自己问题的中国特色社会法治形式，更加坚定了党和政府以及全社会持续、深入开展生态文明建设和改革的决心与信心。

但从督察在生态文明意识、环境执法、环境保护问责、环境保护基础设施等方面，发现了比较严峻的共性问题。这些问题，通过各方面的反映来看，也是全国大部分地区普遍存在的问题。一是一些地方党政领导干部对环境保护和生态文明建设的认识不到位，二是监管监察不严厉、执法松软现象普遍存在，三是一些环境问题依然突出甚至环境质量恶化、环境保护基础设施建设缓慢，四是一些地区传统的粗放式发展方式没有根本改变。针对这些问题，仍需采取更加稳妥的改革方法，予以统筹解决。特别是在产业结构调整、空间结构优化、产业链条形成、违法行为纠正、促进“三去一降一补”和区域资源的统筹与优化方面，采取更加切实有效的措施。

（二）改进中央环境保护督察工作的建议

一是可针对负有环境保护和资源保护职责的部门，尽快启动督察工作，由在地方曾经担任过省级党委书记或者行政首长的人担任督察组组长和副组长，从地方和综合的角度审视这些职能部门是否科学、到位地履行好了自己对于全国工作的指导、协调、监督和服务职责。

二是开展督察回头看工作。2016年的中央环境保护督察有一个值得关注的现实问题，就是在中央环境保护督察组进驻之前，各地基本上都下发通知要求有污染的企业停产，有的甚至口头要求这些企业等到督察工作结束以后再运行。也就是说，中央环境保护督察组看到的很多现象是地方“应急”后的虚象，不完全是真相。有的地方在中央环境保护督察组进驻后，违规的企业暂时关停后空气质量还是不好，于是要求合规的企业关停，甚至要求饭馆也关停。建议督察结束后，中央环境保护督察组应当开展环境保护督察回头看落实等工作，既可以防止一些地方当面一套，背后一套，也可以杜绝地方的侥幸心理。

三是要进一步发挥人大、政协和司法机关在督察中的作用。如中央和省级的环境保护督察，全国人大和省级人大、全国政协和省级政协也要参与，将“党政同责、一岗双责、失职追责”的责任架构丰富为“党政同责、一岗双责、人大政协履职、失职追责”，如全国人大在督察中要督察省级人大的环境保护执法检查和专项审议情况，督察人大代表的权力监督情况；全国政协在督察中要督察省级政协对于环境保护的立法协商、民主监督情况，督察政协委员的提案监督情况。只有这样，才能把人大权力监督和政协民主监督做实，发挥国家机关应有的作用。

四是中央深改组要派人参加所有督察组的工作，在实践中去验证生态文明改革措施的实在性和实效性。不结合实际的，就进一步改革；作用发挥不好的，就健全体制、制度和机制。

### 二、中央环保督察责任追究相关法律问题探析

严格追究责任是确保环保督察发挥效果的根本保障，是近年来环保督察制度不断强化的重要方面。中南大学法学院教授陈海嵩围绕最具代表性的中央环保督察中责任追究的法律问题进行了分析。

（一）环保督察责任追究中的法律问题

根据《环境保护督察方案（试行）》及各地制定的环保督察实施方案，根据问责主体的不同，目前中央环保督察在责任追究上包括三类情况：（1）由组织部门追究的责任，包括两种情况，一是组织部门将督察意见作为对相关领导干部进行考核评价、调整任免的主要依据；二是组织部门根据督察情况，对失职失责的领导干部或党组织进行组织处理，包括调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职、降职、通报、改组等方式。（2）由纪检、监察机关追究的责任，即依照生态环境保护领域问责的“有关规定”，针对督察所发现的重大生态环境问题，和党政干部在生态环保上不作为、乱作为、失职渎职情况进行相应的党纪政纪处分，具体分为党内纪律处分和行政处分两个方面；领导干部渎职失职情节严重、涉嫌犯罪的，依法移送有关部门追究刑事责任；（3）由环保部门追究的责任，即针对督察中所发现排污单位或个人的环境违法行为，由环保部门追究相应的行政法律责任；情节严重的，需要依法移送公安机关追究刑事责任。从法治体系建设的高度与强化权力约束的角度加以审视，仍然存在一些明显的问题：

**环保督察问责与“环境保护目标责任制”的相互关系问题。**从整体上看，政府环境保护目标责任制与考核评价制度已经形成了全面系统的法律制度体系，对各级政府及主要领导干部完成环境保护目标情况的考核评价及其问责有着详细的规定，在“督政”领域内与环保督察责任追究有较大的重合，包括问责主体的重合（包括组织部门和纪检监察部门）、问责对象的重合（地方人民政府及主要领导干部）、问责方式的重合（纳入领导班子和领导干部综合考核评价；对失职失责人员进行组织处理或党纪政纪处分）。由于当前中央环保督察具有“制度化”“常态化”的特征，其在实践中的运行必然会和现存的政府环境保护目标责任制及其考核构成一定的重复。特别应当注意的是，经过十余年的发展，“环境保护目标责任制”在实践中已经形成大气、水、土壤、主要污染物减排等单个领域的具体考核评价体系，是我国环境法律制度体系的一项重要内容，再“加入”针对生态环境领域综合性问题的环保督察就非常有可能形成“多头检查”“重复问责”的情况，对地方政府及相关部门的日常工作造成不必要的干扰。如何在宪法的法律框架内，有效协调“常态化”的环保督察问责与作为法律制度的“环境保护目标责任制”之相互关系，就成为一个具有紧迫性的重要法律问题。

**问责过程中党内法规与国家法律的衔接协调问题。**就问责的依据而言，《环境保护督察方案（试行）》与《公务员法》第九章、《环境保护法》第六十八条对违反监管职责的责任人员进行行政处分的规定，以及《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》如何有效衔接并加以适用，需要加以认真厘清。从适用对象角度分析，目前督察问责中的党内法规与国家法律存在相当范围的重叠，导致督察问责中由于相关依据中缺乏党内法规与国家法律衔接协调的专门规定，就存在两种解释方案，因此亟需进一步明确督察问责过程中党内法规与国家法律的衔接协调，避免造成“问责依据混乱”和“问责标准不一”的问题。

**问责程序的缺失与结果的不透明。**从操作层面上看，目前的环保综合督查和中央环保督察在问责程序上均缺乏详细和可操作的规定，《环境保护部综合督查工作暂行办法》、《环境保护督察方案（试行）》只是简单对问责主体和问责方式进行了明确，问责事实的确立、问责的具体标准、问责的具体流程、问责结果的复核与救济等内容付之阙如，没有形成完整的问责程序链条。另外一个相关问题，是目前环保督察问责结果在公开透明上的缺陷，《环境保护部综合督查工作暂行办法》、《环境保护督察方案（试行）》对此问题并没有专门规定，只是单向度的要求“督察意见、被督察单位整改方案和落实情况要向社会公开”，是通过公开加强对督察对象的监督，而督察问责情况并无公开要求，这就使得公众无法对环保督察主体自身进行监督，只能通过有限的新闻报道了解本地环保督察的“整体情况”，难以通过公开途径获知具体环境问题的处理结果与问责情况。问责结果的不透明、加上问责程序规则的缺失，极大限制了社会公众及环保组织参与环保督察的可能性与积极性，极易滋生环保督察实践运行的封闭性而成为“权力黑箱”，背离法治在公开性与透明度上的基本要求。

（二）规范环保督察问责程序的基本途径

**一是问责的启动程序。**基于环保督察的制度设计，问责的启动分为两种情况：一是依职权启动，即督察机构根据发现的问题在职权范围内直接对党委政府相关负责人员启动问责；二是依申请启动，即督察机构将发现的问题或群众检举、控告的问题依法移交给有权机关进行处理。此阶段需要注意的问题，是与基于“环境保护目标责任制”考核而开展的问责保持协调一致，避免出现“重复问责”的情况。尤其是在中央环保督察过程中，要充分发挥“环境保护督察工作领导小组”的协调功能，环境保护部和被督察地的省级环保部门须及时向督察组报告上一年度“环境保护目标责任制”的考核结果及问责情况。

**二是问责的调查与核实程序。**调查与核实是督察问责启动后的必经程序，主要任务是收集各种相关材料，约谈、调查、走访相关人员，查明违法违纪事由是否成立、造成生态环境损害的严重程度、责任人主观过错程度等内容，在规定期限内完成调查，提出书面调查报告与问责建议。调查表明责任人符合问责要件的，须向被问责者告知全面的案件信息，听取被问责者的陈述与申辩并形成书面记录，与调查材料一并提交给问责决定机关。

**三是问责的处理决定程序。**问责决定机关根据调查所查明的事实与证据，依法依规对相关责任人作出处理决定。处理决定须采取书面形式，并将详细载明相关事项内容的处理决定书送达至相关主体；问责决定的作出，须严格遵守法定的期限或时限；被问责对象提出申诉的，问责决定机关应当在规定期限内进行答复。

**四是问责信息的公开。**目前我国环保督察在问责信息的公开上，往往只包括一个笼统的“ＸＸ人被问责”的通报，公众无从得知问责对象、问责事件、处理结果、处理方式等具体信息，不利于提升督察公正性、公信力和社会监督力度，需要将信息公开作为环保督察问责的法定程序，加大问责信息的公开力度与范围。尤其需要指出的是，“党内法规”的提法意味着各种党内活动都要依据既有的程序和方式进行；和国家法律相比，党内法规并不能自我授权，但却可以自我约束，因此，未来的《中国共产党环境保护督察办法》等党内立法应当改变目前《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》在问责信息公开上的限制，遵循公开透明的法治原则，及时、全面的公开对党组织及相关人员的问责信息。

主送：省环保厅领导及各处室

抄送：生态环境保护相关单位及专家

|  |  |
| --- | --- |
| 主编：卢云涛，陈异晖 | |
| 联系人：张晓宇  联系人：陈远翔 | 电话：0871-64171578  邮箱：zxy@yies.org.cn |

以上信息供参考。如有建议或提示，请反馈我院。