

完善我国生态文明建设 目标评价考核制度的路径

◇ 李昌凤

建立并完善生态文明建设目标评价考核制度,是实现生态文明领域治理体系和治理能力现代化的重要制度安排。当前,我国生态文明建设目标评价考核制度已经形成以《生态文明建设目标评价考核办法》《生态文明建设考核目标体系》和《绿色发展指标体系》“一个办法+两个体系”为主、各专项考核制度为辅的制度体系。

一、当前生态文明建设目标评价考核制度的缺陷分析

(一)评价考核制度落实不够严格

调研发现,2017年和2018年的生态文明建设年度评价报告因各种原因未公之于众。被寄予厚望的生态文明建设目标评价考核制度刚推行就遭遇不顺,让人担心该制度有沦为“软面条”“橡皮筋”的危险。

(二)目标指标体系设置不够科学

第一,目标指标选择不尽合理,衔接不够顺畅。一是有些指标无法充分体现生态文明建设状况。二是一些衡量生态文明建设进展的重要指标项目未纳入目标指标体系。三是“两个体系”之间衔接协调不够。

第二,目标指标分值权重占比失衡。一是与公众感受相关的环境指标分值权重偏低。二是项目指标级别错位、占比失衡。

(三)评价考核的数据基础性支撑不够有力

生态文明建设目标评价考核离不开资源环境数据的基础性支撑。我国资源环境领域的相关权属登记、调查统计、监测监管等工作起步较晚,监测统计领域不够宽,资源环境领域的“家底”尚未完全摸清。加上长期以来各资源环境管理部门存在普遍的职能交叉,资源环境调查标准口径不统一、数

据信息不共享而导致的基础数据冲突打架问题比较严重。另有一些指标项目如公共机构人均能耗降低率,尚缺乏科学的监测手段和计算方法。

(四)主体功能定位的差异性体现不够充分

根据《全国主体功能区规划》,将全国国土空间按照开发方式划分为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域四类,按照开发内容划分为城市化地区、农产品主产区和重点生态功能区三类。生态文明建设目标评价考核的重点和指标体系应当基于不同主体功能区生态环境禀赋和生态文明建设要求的不同而有所差异。但《绿色发展指标体系》和《生态文明建设考核目标体系》都未能充分体现主体功能区定位的差异性。

二、生态文明建设目标评价考核制度的完善路径

(一)加强生态文明建设目标评价考核制度的落地执行

首先,明确评价考核工作的具体牵头主体。生态文明建设目标评价考核工作牵涉面非常广泛,需要多部门密切配合,相互协作。但是,起主导作用的牵头部门必须明确并且只能确定一个,否则就难免会出现推诿扯皮现象,陷入“个个有责、个个无责”的困境。牵头部门级别要高,要有生态文明建设相关职能配置,并且要超脱于具体的生态环境事务监管,才能保证评价考核工作的权威性、公正性、科学性。综合上述考虑因素,建议生态文明建设年度评价工作由国家发展改革委牵头实施,生态环境建设目标考核工作由中央组织部牵头实施。就年度评价而言,国家统计局为副部级国务院直属机构,不是国务院组成部门,并且其职能相对单一,不适合作为牵

头部门。生态环境部虽然是正部级国务院组成部门,但是其主要职能是生态环境领域的制度制定、监管执法,难免会因为不够超脱而影响评价的公正性。国家发展改革委同为正部级国务院组成部门,其主要职责包括“推进实施可持续发展战略,推动生态文明建设和改革职能”,2018年3月印发的《深化党和国家机构改革方案》将其“应对气候变化和减排职责”并入生态环境部,使其不再因具体的生态文明建设事务而与地方政府发生直接监管关系。就目标考核而言,历来政绩考核都是组织部门的一项重要工作,《深化党和国家机构改革方案》也再次明确,中共中央组织部统一管理公务员考核奖惩等事务,所以,相对于国家发展改革委和生态环境部,中央组织部作为生态环境建设目标考核工作的牵头单位最为合适。

其次,完善评价考核实施的时限要求。评价考核工作的时限设计既要为评价考核的高质量完成留足时间,又要与综合政绩考核和领导干部选拔任用以及责任追究等衔接顺畅,同时,还要满足公众对政府信息需求的及时性要求。

再次,以公众监督和责任追究推动评价考核制度落实。建议针对牵头部门、省级政府、有关专项考核实施部门及相关部门的消极不作为、慢作为,引入公众监督和责任追究机制,督促其履行评价考核职责。

(二)按主体功能区分类优化评价考核目标指标体系

首先,做好目标指标的加减法。既然是“生态文明建设目标”评价考核,就要剔除非生态环境类目标指标,如“人均GDP增长率”“居民人均可支配收入”等。同时,站在2020年“十三五”收官的当口,必须着眼于“十四五”规划和2035年美丽中国基本实现的目标,将物种保护、土壤污染防治、地下水质量、固体废物尤其是生活垃圾分类处理等,纳入经济社会发展主要指标体系以及生态文明建设目标评价考核体系。

其次,实施以主体功能区为依据的差别化评价考核。“绩效考核评价体系”应当根据主体功能区定位的不同而具有差异性。不仅要在目标分解上考虑各地区经济社会发展水平、资源环境禀赋等因素的差异,还要在评价考核指标体系设置上充分考虑各地区的区位特点和发展定位,体现主体功能区定位

对生态文明建设的差异性要求,以利于各区域扬长避短,形成优势互补、整体协调的生态文明建设新局面,最终实现生态文明建设目标。建议依据《全国主体功能区规划》对各主体功能区的功能定位,制定各有侧重、同类可比的差别化生态文明建设评价考核指标体系。即使同样的考核指标,指标分值或权数也要有所不同,以提高评价考核的科学性、针对性和导向性。对优化开发区,坚持严控优化的原则,重点评价考核城市环境质量管理、生态环境保护投入、环境治理和生态修复、绿色创新驱动能力等;对重点开发区,坚持强化管治的原则,重点评价考核主要污染物排放总量控制、环境综合整治工程、化学品环境管理、污染防治设施建设与运行等;对限制开发区中的重点生态功能区,坚持生态优先的原则,重点评价考核其生态服务功能和提供生态产品能力,包括水源涵养、防风固沙、生物多样性维护等生态调节功能、生态系统的完整性和稳定性、土壤环境维持等;对限制开发区中的农产品主产区,坚持安全发展的原则,侧重评价考核耕地保有量和土壤环境、农村面源污染防治、秸秆等综合利用、畜禽养殖综合治理、农村人居环境改善等;对禁止开发区,坚持强制保护的原则,侧重评价考核自然文化资源的原真性和完整性保护水平和动态变化、人为干扰及开发活动管控等。

再次,对评价考核结果实行分类排序和划分等级。只有主体功能定位相同或类似、生态文明建设发展阶段大体相当的省份,其生态文明建设进展情况才具有可比性。城镇化水平高、经济发展水平领先的优化开发区,可以作为一类来排序和划分等级;经济发展水平和城镇化水平较低的农产品主产区,可以作为一类来排序和划分等级;经济发展相对落后、关系全国或较大区域的生态安全、以提供生态产品为重点生态功能区,可以作为一类进行排序和划分等级。

(三)夯实生态文明建设目标评价考核的数据支撑基础

首先,进一步上收自然资源和生态环境监测事权。为避免属地监测模式带来的地方行政干预和弄虚作假,从机制上使数据监测与利益相关者脱钩,应将国家空气质量监测、地表水监测领域行之有效的监

测事权上收、采测分离监测模式等经验,在生态环境质量监测和自然资源监测领域推而广之,以实现数据信息的真实客观。尤其要强化人工智能、卫星遥感等高新技术的应用,实现对资源环境监测活动的全程监控和实时监控,提高基础数据的准确性和及时性。

其次,加快资源环境基础数据信息平台和网络建设。生态文明建设目标评价考核体系包含自然资源和生态环境的各个方面,需要将各类数据信息有效集成并把握其动态变化及趋势。为此,需要建立资源环境数据信息部际协作机制,搭建自然资源和生态环境数据信息平台,由国家统计局牵头,对分别掌握在生态环境、自然资源、水利、农业农村等部门的自然资源和生态环境数据信息实行及时汇总集成和关联分析,实现互联共享,并向社会统一发布生态文明建设目标评价考核相关数据信息。

再次,严惩数据信息造假及其他不当影响监测结果的行为。在利益的驱动下,各种数据造假形式推陈出新。无论何种形式的数据造假,都是对国家环境监测制度的恣意破坏、对公众的公然欺骗和对政府公信力的严重伤害,必须依据党内法规和国家法律严惩不贷,以维护数据信息的严肃性、权威性。

(四)强化生态文明建设目标评价考核结果的运用

当前,强化生态文明建设目标评价考核结果的运用,应建立和完善“四结合”机制。

首先,抓住“仕途”,建立评价考核结果与干部选拔任用相结合的机制。发挥生态文明建设目标评价考核结果的导向作用,必须将评价考核结果与“官帽”直接挂钩,使其真正成为领导干部提拔任免的重要依据,让生态文明建设的有为者有位、无为者无位、乱为者让位。对推动绿色发展成绩特别优秀的领导干部可以破格或者越级提拔,这里特别强调要用好“一票否决”利器。《党政领导干部选拔任用工作条例》强调,要“严格控制‘一票否决’事项”,意味着“一票否决”应当限于极其重要的事项或领域。“生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计”,生态安全事关国家安全大局,绿色发展理念事关我国发展全局,对生态环境考核实行“一票否决”不仅

可行,而且必要。

其次,抓住“名声”,建立评价考核结果与荣誉口碑相结合的机制。要让生态文明建设政绩突出的地方党政领导“当英雄”、为其“挂红花”,授予先进个人和优秀领导班子以荣誉称号;对保护生态环境不力、对重大环境损害事件负有责任的领导干部要通报批评、诫勉谈话;要充分利用各种媒体宣传渠道,加大对先进事迹的报道力度和对负面事件的曝光力度,将生态文明建设精神奖惩的虚功实做,营造奖优罚劣的生态文明建设良好舆论氛围。

再次,抓住“实惠”,建立评价考核结果与资金支持、物质奖励相结合的机制。对生态文明建设成绩突出的地区要加大财政转移支付的力度,尤其是对为了整体生态环境而牺牲发展机会和经济利益的农产品主产区、重点生态功能区等,要以生态保护补偿等形式实施有效转移支付。对生态文明建设评价考核优秀的单位和个人,也要给予相应的物质奖励。

最后,抓住“责任”,完善评价考核结果与问责追责相结合的机制。对发生严重生态环境破坏事件以及评价考核不合格的各级党委和政府领导成员,对贯彻落实决策部署不严、执行生态环保法律不力、不顾生态环境盲目决策、对生态环境损害事件处置不力的党政领导干部,务必按照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《刑法》等党内法规和国家法律的规定,严格追究其党纪政纪和法律责任。同时,建立评价考核与领导干部自然资源资产离任审计联动机制,将任期内生态文明建设年度评价排序靠后、五年考核不合格或多次发生重大生态环境破坏事件的地区领导干部,作为自然资源资产离任审计的重点对象,按照《领导干部自然资源资产离任审计规定(试行)》的规定予以重点审计。

作者简介:李昌凤,中共河南省委党校法学教研部副教授。

(摘自《学习论坛》2020年第3期)