

生态文明建设体制机制 及制度创新的晋江经验研究

贺东航

(厦门大学 福建厦门 361005)

摘要 :文章探讨晋江市在深入推进的这一轮生态文明建设实践中,体制机制的创新历程和经验。晋江通过创新领导组织机制,为推进生态文明建设提供强有力的组织保障。通过创新治理污染机制,创设生态水域治理“河长制”“环境污染违法犯罪联席会议制度”等,为推进生态文明建设提供强劲动力。晋江还创新公众参与机制,有效激活了生态文明建设的活力。当然,晋江生态文明建设实践仍存在着不少问题和制约因素,今后须通过深化改革来构建系统完备的生态文明制度体系。

关键词 :生态文明建设;体制机制;河长制;晋江市

中图分类号:D669

文献标识码:A

文章编号:1008-4088(2016)02-0074-05

DOI:10.15993/j.cnki.cn35-1198/c.2016.02.015

党的十八大以来,生态文明建设被纳入中国特色社会主义“五位一体”建设的总体布局。中共福建省委省政府积极响应党中央号召,贯彻落实《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》的文件精神,立足“深入实施生态省战略,加快生态文明先行示范区建设”目标导向,各市县在推进生态文明建设工作都取得了明显的成效。

曾以“晋江模式”而闻名海内外的闽南晋江市,经历了“从要金山银山不要绿水青山,到既要金山银山也要绿水青山,绿水青山就是金山银山”的发展过程。近几年,围绕生态市的建设工作,晋江开展了一系列创新生态文明建设体制机制及制度的举措,笔者多次前往晋江考察了解,拟对晋江在这一方面的历程和经验作分析和总结。

一、晋江生态文明建设体制机制及制度创新的经验和历程

(一)领导组织机制创新

早在上世纪90年代,晋江市就成立了环境保护委员会,负责晋江全境的生态环境保护工作

收稿日期:2015-12-03

基金项目:本文为中宣部重大委托项目“福建省深入实施生态省战略,加快生态文明先行示范区建设研究”(项目编号:ZDWT&1523)的研究成果。文中所有数据资料等均来自晋江“生态办”的统计材料及“先行先试生态文明省的福建研究”课题组的实地调研。

作者简介:贺东航(1967-)男,厦门大学中国特色社会主义研究中心首席专家,特聘教授,主要研究方向为国家转型与生态文明。

重大问题的协调和督查工作。进入新世纪后,晋江地方政府更是以前所未有的力度推动生态文明建设。2012年提出“打造生态城市”作为“五城同创”的一部分,成为党委工作的有机部分。2013年晋江成立由市委书记、市长亲自挂帅的“生态环境工作保护领导小组”,负责全市生态文明建设的总牵头和总调度。从环保委到生态环境保护工作领导小组的成立,我们既可以看到,生态环境保护工作由政府主导到党政同责的一个转变,也可以看到晋江党委政府对于改善生态、优化环境的态度和决心。2014年,晋江成立由党政一把手亲自挂帅的“生态文明体制改革领导小组”(以下简称“体制改革小组”)。“体制改革小组”的成立,是晋江在生态文明建设实践中进行制度创新的一个标志。“体制改革小组”作为市政府的工作部门,负责全市生态文明建设的统筹规划、组织协调和督促检查等工作,整合了市环保局、林业局、园林局、文明办、发改委、工信、住建、城管、水利等部门涉及生态文明的相关职责,能够更好地贯彻执行生态文明建设相关法律、法规、规章和政策,牵头起草和监督实施全市生态文明建设的地方性法规、规章草案,组织实施全市生态文明建设总体规划及相关专题规划,推动合理的城镇、产业发展布局、生态功能区的布局,组织指导资源节约,以及统筹负责自然生态、环境保护、林业和园林绿化等各项工作。

组建“体制改革小组”,成立更高规格的领导决策和组织机构,为系统推进生态文明建设提供强有力的组织保障。由党政主要领导市委书记、市长亲自挂帅,负责全市生态文明建设的总牵头和总调度,市委常委专职抓生态,下设生态办,形成四套班子抓生态,各职能部门分工明确、责任到位、齐抓共管的“大生态”工作机制和工作格局。

(二)污染治理机制创新

治理污染一直是晋江的一个重点和难点。党的十八大以来,晋江开始对污染治理的方式、制度、措施都作了很多创新。主要体现在:

第一,“河长制”的治理机制。“河长制”是由各级党政主要负责人担任“河长”,负责辖区内河流的污染治理。河长是包干河流保护管理的第一责任人,协调各专项整治组工作开展,负责督导相关单位和河段长履行职责,协调河流保护与经济社会发展的矛盾,解决上下游之间纠纷,组织开展辖区内河流调查建档、河流管养、生态保护修复、水环境安全隐患整顿及应急处置、联合执法等工作任务。“河长制”是从河流水质改善领导督办制、环境保护问责制所衍生出来的水污染治理制度,保证了河流在较长的时期内保持良好的生态环境。通过“河长制”,让本来管理不到位的河流,变成各部门的齐心协力,提升了地方政府履行环境监管的能力。2014年,安海镇在晋江率先推行“河长制”,由安海镇生态环境保护工作领导小组组织实施,统筹相关各镇直部门,下设征迁、流域绿化、农业污染整治、工业污染整治、环卫保洁、拦污截污、河道整治、拆除违建等8个专项整治组。流经安海的9条河流,分别由9位镇领导担任镇级河长,河流有流经村的则由村(居)委会主任担任河段长。

“河长制”的治理机制,在领导架构上,通过镇村联合,形成一股合力,也让每条流域的治理有个“领头羊”。同时,各相关镇直部门根据自己的职责进行分工,通过设立专项整治小组,使得分工明确、责任到位。不仅强化组织领导,层层落实责任,还发动全民参与。这种条块结合的治理模式,强化了要素保障,能让流域治理的执法力度、监督力度大幅提升。以坝头溪为例,自从被列入安海镇“河长制”治理的流域之一起,河长和河段长挑起责任,镇村联手形成治理合力。2015年3月,坝头溪发现存在养猪场,作为这条流域的河长安海镇副镇长,立即通知农业污染整治组,经查,该养猪场有生猪170头,属新增农业污染源,农业污染整治组当场责令这家小型养猪场退出,治污行动较以往能如此迅速,得益于“河长制”。^[1]

第二,环境污染违法犯罪联席会议制度。前面述及晋江设立了四套班子抓生态文明建设的

“大生态”工作机制,在这一框架下,环境污染违法犯罪联席会议制度应运而生^①,这是一个由环保部门(主要是环保局)和司法部门(公检法)组成的机制,设在环保局。为了健全这一行政执法与刑事司法衔接的机制,公检法创新设立了专司办理环境污染案件的机构,如在晋江市公安局增设生态环境中队、在晋江市检察院设立生态资源检察科、在晋江市法院设立生态环境法庭。新的机构使得公检法和环保部门联动与协作加强,形成了打击环境污染犯罪行为的震慑力。

联席会议每季度召开一次,成员单位共同协商、研究或者联合部署有关工作。同时,将根据实际需要,召开临时联席会议,对重大、紧急情况进行协商和处理。联席会议成员单位由市环保局、人民法院、人民检察院、公安局、农业局组成,必要时还可邀请其他单位加入,各成员单位的分管领导、主办部门(科室)负责人为联席会议成员。联席会议一般都由市政府分管环保工作的副市长担任总召集人,主持联席会议,提出联席会议职能范围内的议题、协商需各部门处理的事项和其他需共同确定的事项。2014年5月,晋江市召开第一次联席会议,就环境违法案件办理的相关事项达成共识,依法整治一批环境问题突出的重点地区和重点行业,遏制了污染环境违法行为的发生,在晋江形成了较强的威慑力。

(三)生态文明工作考核机制创新

晋江市委组织部和环保部门已经开始着手制订生态文明工作考核机制。目前正在筹备之中,大致的思路是设立市生态文明建设考核领导小组,考核领导小组下设办公室。考核办于每年年初明确考核的具体指标和内容,并将列入重点考核范围的生态环境建设重大项目、工程等向社会公开。考核的内容包括环境基础设施、污染防治、环境监管、资源保障、生态环境治理、生态控制线保护。考核方式包括自查、指标采集、现场检查、公众满意率、专家评议等。评议成员可由人大代表、政协委员、专家学者和市民等组成。考核结果将由考核领导小组研究提出意见,报市委常委会审定。

(四)公众参与机制创新

晋江在公众参与的制度保障、参与程序、参与途径和参与方式等方面都有一些创新。

1. 创立生态文明建设公益基金。晋江人的乐善好施是有历史传统的。2014年,晋江成立了生态文明建设公益基金,地方政府希望此举能起到抛砖引玉的效果,引导企业和市民关注并参与生态文明建设。目前该公益基金已收到数额不小的捐款。

2. 搭建公众参与的信息公开平台。晋江地方政府相关部门定期通过网站、公报、新闻发布会以及报刊、广播、电视等形式不定期公开生态环境信息,让市民充分了解环境质量状况、污染治理情况和造成的环境损失,做到有效的监督和评议。

3. 构建公众参与的生态文化。晋江在构建生态文化方面做了大量的工作,包括举办各种专题讲座、研讨会、培训班、文艺演出、展览、编写生态文明手册读本、利用新闻媒体进行宣传、组织生态文明先进人物评选等活动。2013年以来,晋江把每年6月设为晋江市生态文明宣传月,通过志愿者授旗、环保案件现场开庭等系列活动,营造了全民参与生态文明建设的良好氛围。(见图1)

二、晋江市生态文明建设存在的问题

虽然晋江的生态文明建设工作取得了一定的成绩,但是不可否认,晋江的生态文明建设仍存在着不少问题和制约因素,主要表现如下:

一是经济发展转型压力巨大。目前,传统的制造业依然是晋江市经济的基础和产业支柱,高污染、高排放产业依然占据相当比重,绿色产业、低碳产业和高附加值的第三产业所占比重低,

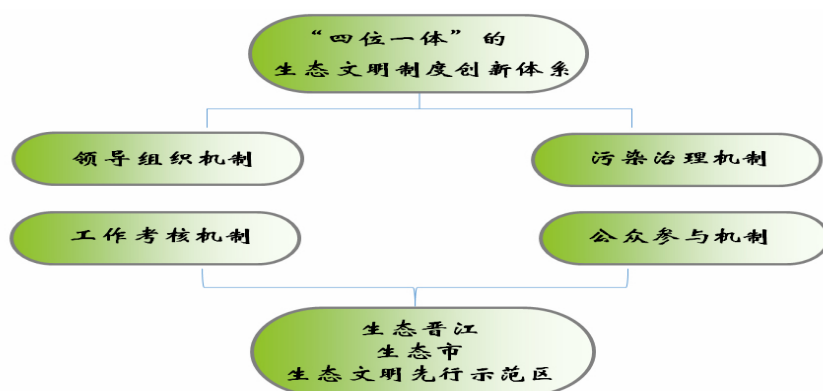


图1 晋江“四位一体”的生态文明制度创新体系

循环经济发展体系尚未真正建立,亟待推动产业转型升级与提升,发展循环经济,更进一步降低经济发展的生态成本。

二是生态文明建设的制度和规划亟待完善。虽然晋江市在生态建设方面先后制定了一些规划,也明确了一些政策和制度,但缺乏根据晋江和部门的实际,进行深化细化设计,多项生态指标的基础资料不齐全,统计数据不全面,尚未形成体系,与生态总体规划还有一定距离,不能保障生态建设沿着规范化、科学化的轨道进行。

三是环境历史欠账较多。传统的生产、生活方式对全市环境造成很大的破坏,各水系入海口均为劣五类水质,工业“三废”排放量及污染物排放总量均处于较高水平,流域性、行业性、区域性污染整治任务仍较为艰巨。

四是环境基础设施严重滞后。部分镇街、片区污水处理厂建设滞后,管网配套不完善。特别是农村地区,其污水处理设施仍处于起步阶段,生活污水无法得到有效收集处理,垃圾无害化处理水平偏低。

五是生态监测网络和预警系统建设较为滞后。环境保护监管能力与晋江市经济社会发展要求不相匹配,执法力度有待进一步加强。

三、晋江市生态文明建设的未来与思考

为进一步深化和推动生态文明建设的未来发展,晋江仍需要付诸更多的思考与行动。

第一,进一步健全组织机构,强化组织保障。专业的组织机构与精简高效的专业人才是工作有效开展的有力保障,生态文明建设工作的有效开展也同样需要健全的组织保障。为此,一方面可以借鉴文明委的形式,在生态环境领导小组的基础上,成立一个有正式编制和人员、有专门经费预算的、独立的、正式的机构——“生态文明建设委员会”(以下简称“生态委”),负责全市生态文明建设的统筹协调和督查落实等工作。同时,各镇(街道)也配套成立领导小组,由党(工)委主要领导担任组长,安排专门的分管领导、相对固定的人员、稳定的投入资金,用于生态文明建设工作。

第二,以项目为载体和重要抓手,落实主体责任。工程和项目是晋江未来开展生态文明建设的具体任务和重要抓手。未来,晋江地方政府应该紧扣生态文明建设的最终目标,因地制宜、实事求是地设定有效的工程和项目,并以之作为生态文明建设的载体和重要抓手,精准落实相关主体的责任,使生态文明建设真正落到实处。

第三,进一步深化改革,创建和落实生态文明建设的相关配套制度。一是建立源头保护机

制,二是实行资源有偿使用制度和生态补偿制度,三是健全自然资源资产产权制度和用途管制制度,四是改革生态环境保护管理体制,五是引导建立生态文明建设的公众参与机制,六是实行领导干部自然资源资产离任审计制度,七是建立生态环境损害赔偿制度。

第四,大力弘扬共建共享的生态文化。生态文明建设需要积极弘扬绿色价值体系,不断凝聚社会各界力量,打造全民共建的生态氛围。一方面,要继续做好生态文明建设的宣传动员工作,依托广播、电视、报纸、自媒体、多媒体、户外海报、宣传栏、宣传手册等综合平台,加强对生态文明建设意义及《新环保法》等政策法规的宣传和讲解,培育生态文明道德理念,强化公众生态环境保护观念和责任意识。另一方面,要积极倡导节俭文明、绿色低碳的生活方式,加快转变消费观念,自觉消除白色污染。同时,进一步加快绿色交通建设,倡导绿色低碳出行,使生态文明理念深入人心,推进形成全社会共同建设生态文明的强大合力。

第五,要注意化繁为简。晋江创立的生态文明制度安排是否有生命力,在形式上要简化、内容上要清晰。在县域这一层面,对环境综合治理的资源和手段还是比较少,可能一时支撑不了很复杂的制度安排。因此,简单易行的制度创新才是有生命力和可推广性。在生态文明的制度创新中要注意通过实践化繁为简,将实践证明是无效的制度安排及时剔除,同时,抓住在实践中有效的关键环节,提炼固化,以便形成更为成熟的制度模式。

第六,稳中求进。要让晋江生态文明制度的创新体系逐步实践,不要一下子让它承受过多的任务和目标,否则这个制度创新体系会倍感重压。

综上,晋江的生态文明体制机制创新包括创新领导组织机制,组建“生态环境工作保护领导小组”和“生态文明体制专项改革领导小组”,形成由市委书记、市长亲自挂帅,市委常委专职抓生态,四套班子齐抓生态的“大生态”工作机制,为系统推进生态文明建设提供强有力的组织保障。创新治理污染机制,创设生态水域治理“河长制”“环境污染违法犯罪联席会议制度”等,为系统推进生态文明建设提供强劲的动力。而创新公众参与机制,创设“生态文明建设公益基金”“生态文明宣传月”,搭建公众参与的信息公开平台,构建了公众参与的生态文化,形成了一套有效的生态保护机制。

总体而言,晋江此轮的生态文明建设已经取得了不错的成绩。不过,任何事情都不可能一蹴而就、一步到位。不可否认,晋江生态文明建设实践仍存在着不少问题和制约因素,在推动晋江生态文明建设的发展过程中,晋江仍需要付诸更多的思考与行动,例如继续把生态文明理念贯穿于发展的全过程、完善生态文明建设的组织保障、强化生态文明建设的监督管理,并以深化改革来构建系统完备的生态文明制度体系,从而为福建省乃至全国的生态文明制度机制创新留下浓墨重彩的一笔。

注释:

①2013年4月,中共晋江市委、市政府正式印发《市环境保护局、市人民法院、市人民检察院、市公安局、市农业局打击环境污染违法犯罪联席会议制度》(下称《制度》)。

参考文献:

[1]安海在晋江率先实行“河长制”整治河流污染[N].晋江经济报,2015-05-18.

[责任编辑 林娜]