

云南省生态环保智库简讯

Yunnan Brief on Environmental Decision Making

2015年第1期（总第1期）

云南省环境科学研究院

2015年12月

编者按：为贯彻落实党中央、国务院《关于加强中国特色新型智库建设的意见》精神，进一步提升云南省环境科研和各类人才队伍，围绕我省发展战略中的重点、热点、难点问题开展决策咨询研究，提升服务政府决策和社会需要的能力，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。省环科院自成立“智库”以来，按照建设云南生态环保的“思想库”、“舆论引导库”和“人才库”的目标定位，以解读中央和国家宏观战略与政策、分析省内社会经济与环境形势、提供环境管理服务咨询等形式，开展相关调查研究与谋划，制定了《智库工作方案》，以此引导和整合各界专家资源，发挥战略研究、政策建言、人才培养、舆论引导的重要功能。

今年下半年以来“智库”落实了执行团队和专家库组成，针对重大环保热点问题开展研究，解读了国家密集下发的生态文明体制改革政策，并将继续加强对云南环保形势的研判，深入开展专项研究，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《云南省生态环保智库简讯》（以下简称《简讯》），组织开展重大环保活动，不断提升智库“把握宏观形势、凝聚业界共识、引导公共舆情、服务政府决策”的综合能力。

《简讯》是智库跟踪环保工作形势，梳理环境政策动态，提炼近期内环保重点问题所形成的决策咨询报告成果，提出了对专项问题的观点和政策建言，定期发布给省厅领导、相关处室及有关决策层参考。

目 录

一、环境保护形势跟踪	1
二、环境保护政策动态	5
三、观点与建议.....	7
四、专项咨询报告.....	10
（一）《环境保护督察方案（试行）》解读及云南对策路径	10
（二）国家《生态环境监测网络建设方案》解读及对云南的思考	21
（三）领导干部自然资源离任审计的路径解析及云南省配套政策 建议	32
（四）《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》解读及 云南省配套政策建议.....	40

一、环境保护形势跟踪

国家环保形势 2015年10月党的“十八届五中全会”召开，会议鲜明地提出了**创新、协调、绿色、开放、共享“五大发展理念”**，把“**生态环境质量总体改善**”作为全面建成小康社会新的目标要求之一。环保部门重任在肩，要深刻认识全面建成小康社会目标下完成生态环境保护任务的紧迫性和艰巨性，持续改善环境质量，全力完成治污减排任务，努力把蓝图变成现实，为生态文明建设贡献力量。

2015年11月年环保部召开党组扩大会议，强调了环境保护“十三五”规划、环境治理、生态环保体制改革等重点任务的贯彻落实，提出**改革完善总量控制制度**，推动多污染物协同控制，大力推行流域性、区域性、行业性总量控制，坚持城乡环境治理并重，深入开展**农村环境综合整治**的任务举措。要求结合贯彻落实《生态文明体制改革总体方案》，做好**生态环保体制改革顶层设计与基层创新**的结合，积极鼓励有条件的地方先行先试，积累改革经验，构建上下联动推进改革的工作格局。

2015年10月环保部开展了“地方环保部门生态环保重点工作创新大讨论”。市县级基层环保部门受邀，围绕着**环境立法与执法、环保基层能力建设、环境监测和环境监管体制改革**等方面的思考与实践开展交流。陈吉宁部长总结并指出，环保工作必须将继承与创新紧密结合，理顺基层环保体制机制，强化基础能力支撑，提升管理水平。

专栏：2015 年中国环保的 20 个关键词

新法实施 “史上最严”的新《环境保护法》正式实施。

新部长上任 十二届全国人大常委会第十三次会议任命陈吉宁为环境保护部部长。

红顶中介 陈吉宁部长提出，绝不能卡着审批吃环保，不允许戴着红顶赚黑钱，全国环保系统直属环评机构逐步完成脱钩。

环保局长“忏悔录” 某市环保局长通过“自黑”守法，让公众对环保工作有了更准确也更深刻的认识。

水十条 从全面控制污染物排放等十方面开展防治行动。

绿色化 《关于加快推进生态文明建设的意见》中首次提出“绿色化”，将其列入“新五化”。

环保“十三五” 处在“十二五”与“十三五”规划的交汇点，科学谋划“十三五”环保工作是重中之重。

临沂环保 因大气污染严重，环保部约谈了临沂市长，经过媒体曝光，引发舆论关注。

天津爆炸 爆炸事件将环评问题也推上风口浪尖。

1078号文 《资源综合利用产品和劳务增值税优惠目录》(1078号文)规定污水垃圾处理、再生水和污泥处理劳务需要交纳 30-50%增值税，业界争议不断。

大气法三审 《大气污染防治法》报送全国人大常委会三审，但业内专家质疑和争议不断。

生态文明体制改革总体方案 是生态文明体制改革的纲领性文件。

地下藏毒 江苏农化工企业长期大量非法填埋危险废物，严重污染地下水并污染饮用水源，环保部、江苏省环保厅联合督办此案。

阅兵蓝 反法西斯 70 年阅兵，实施空气质量保障措施，使北京空气质量持续优良。

乡下火海(秸秆焚烧) 农地秸秆焚烧是全国 29 个地级城市大气重度污染的原因之一，形成了入秋以来我国北部、中部地区大范围雾霾。

垂直管理 省以下环保监测监察执法垂直管理，是四十多年来环保体制方面最重大的举措。

气候变化巴黎大会 世界领袖齐聚巴黎，共话未来全球应对气候变化行动协议，发布了《巴黎协定》。

京霾预警 12月7日北京市首次启动红色预警。

PPPPPP 将成为环保产业的主流模式之一，但亟待解决机制和政策问题。

穹顶之下 记者柴静推出了雾霾深度调查《穹顶之下》，引起了社会各界的广泛讨论，该视频的科学性、专业性、真实性备受质疑，但事件本身确实增强了公众对环保的关注度。

云南环保形势 良好湖泊生态环境保护在生态文明建设全局中处于重要地位，具有示范窗口作用，总结推广**水质较好湖泊环保经验**，对凸显云南生态环保成效、加强水污染较重流域的环境治理具有重要作用。环保部部长陈吉宁赴大理州和昆明市考察调研深入了解洱海、滇池等湖泊生态环境综合整治和保护情况，并主持召开“水质较好湖泊生态环境保护座谈会”。陈部长对我省环保工作给予了充分肯定，我省要认真总结推广洱海环保的经验做法，调和水质较好湖泊所在地区发展压力和环境保护关系，制定切实可行的措施，扎实推动我省水环境整体治理取得新成效。

“云南省九大高原湖泊水污染综合防治领导小组暨滇池保护治理工作会”在昆明召开，陈豪省长部署了“十三五”九湖保护工作，提出了七个方面的重点工作：一是科学规划，合理确定治理目标，确保完成国家确定的目标任务，消灭劣V类水体；二是坚持问题导向，明确保护治理任务，实施精准治理，改善水环境质量，提升生态系统功能；三是创新方式，拓宽投融资渠道；四是优化格局，强化空间管控；五是严格管理，加强监督和考核；六是倡导公众积极参与，形成九湖流域环境保护的合力；七是巩固成果，扎实做好滇池治理，争取早日让滇池重新焕发出“高原明珠”的魅力。

2015年10月张纪华同志就任省环境保护厅党组书记、厅长。

当前环保热点和重点推行多年的环保督察制度正向着“督企”到“督政”的转变。中央环保督察组进驻河北开展了环保督察试点，主要督察省级党委和政府贯彻落实党中央、国务院环境保护重大决策部署情况，解决和处理突出环境问题，以及落实环境保护党政同责和一岗双责、严格责任追究等方面的情况。与此同时，环保部华北环保督查中心在安阳市、承德市加强了开放式环保督查探索，督查邀请当地市民代表、当地人大代表、有关媒体记者全程参与，督查过程全部对外公开，发挥了较好的督政效果。

环保百科

环保督察和环保督查：环保督察，以督政府为主，落实地方党委和政府环境保护方面的主体责任，加快解决突出的环境问题；环保督查，针对重点行业、敏感事项和环境保护任务的执行情况实施监督检查。

VOCs (volatile organic compounds) 挥发性有机物：在常温下，沸点 50℃—260℃的各种有机化合物的总称，主要来源于石油炼制、有机化工等工业生产领域和汽车、新居涂料装潢等生活排放源。VOCs 是 PM_{2.5} 形成之前的重要前体物，具有低浓度高毒性的特性，对人体易造成神经系统障碍、中毒、缺氧症、可致癌。

实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度，是十八届五中全会作出的一项重大决策部署，主要指省级环保部门直接管理市（地）县的监测监察机构，承担其人员和工作经费，市（地）级环保局实行以省级环保厅（局）为主的双重管理体制，县级环保局不再单设而是作为市（地）级环保局的派出机构。环保垂直管理将有利于树立环保执法权威，保障执法队伍的专业性、独立性和稳定性；有利于监测监察高效开展，使监测监察工作从繁杂的副业中解放出来；有利于打击环境违法行为，使得违法行为依法得到及时查处；也

有利于妥善解决跨区污染问题，摈弃行政区域的限制，促进污染问题协同治理。

二、环境保护政策动态

部委动态

文件名称	发文部门	说明
《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》	中办国办	2015年至2017年，选择部分省份开展生态环境损害赔偿制度改革试点。从2018年开始，在全国试行生态环境损害赔偿制度。到2020年，在全国范围内初步构建责任明确、途径畅通、技术规范、保障有力、赔偿到位、修复有效的生态环境损害赔偿制度。
《自然资源资产离任审计试点方案》	中办国办	明确试点2015年至2017年分阶段分步骤实施，2017年制定出台领导干部自然资源资产离任审计暂行规定，自2018年开始建立经常性的审计制度。
《编制自然资源资产负债表试点方案》	国办	从2015年11月至2016年12月底，在内蒙古自治区呼伦贝尔市、浙江省湖州市、湖南省娄底市、贵州省赤水市、陕西省延安市开展编制自然资源资产负债表试点工作。
《关于全面推进黄标车淘汰工作的通知》	环保部、公安部、财政部、交通部、商务部	要求开展运营黄标车集中清理工作，督促企业及时淘汰2005年年底前注册登记的营运黄标车，集中排查达到强制报废标准的机动车，严格查处报废车上路行驶违法行为。
建设项目环境影响评价资质管理办法配套文件	环保部	-
《耕地质量保护与提升行动方案》	农业部	对耕地质量保护与提升行动的技术路径、区域重点和重点建设项目作出了相应说明。
水质、VOCs等相关八项国家环境监测标准	环保部	-
《城镇污水处理厂污染物	环保部	对《标准》第一次修订征求意见。

文件名称	发文部门	说明
《排放标准》		
《危险废物规范化管理指标体系》	环保部	修订了《体系》，并于2016年1月1日起施行。
《城市生态建设环境绩效评估导则（试行）》	住建部	从10个主要评估方面给出29个推荐性评估指标，在城市生态建设中参照执行
《全面推进农村垃圾治理指导意见》 《农村生活垃圾治理验收办法》	住建部、中央农办、环保部等10部委	包括总体要求、主要任务、保障措施和督导检查四方面内容，提出到2020年全国90%以上村庄的生活垃圾得到有效治理。 规定达到“5有标准”方可申请验收。
《全国生态功能区划（修编版）》	环保部	《区划》包括3大类、9个类型和242个生态功能区，确定了63个重要生态功能区。
《关于加快推动生活方式绿色化的实施意见》	环保部	-
《排污单位自行监测指南总则（征求意见稿）》	环保部	规定了排污单位开展自行监测工作的基本要求。
温室气体管理国家标准 11项	国家标准委	包括《工业企业温室气体排放核算和报告通则》以及发电、钢铁、民航、化工、水泥等10个重点行业温室气体排放核算方法与报告要求。
《中国应对气候变化的政策与行动2015年度报告》	国家发改委	-
《关于加强企业环境信用体系建设的指导意见》	环保部	-
《建设项目环境影响评价政府信息公开指南（试行）》	环保部	要求到2016年底，建立全过程、全覆盖的建设项目环评信息公开机制，保障公众对项目建设的环境影响知情权、参与权和监督权。
《全面实施燃煤电厂超低排放和节能改造工作方案》	环保部、国家发改委、能源局	提出到2020年，全国所有具备改造条件的燃煤电厂力争实现超低排放，全国有条件的新建燃煤发电机组达到超低排放水平。

省厅动态

文件名称	发文部门	说明
《关于开展环境污染责任保险试点工作的通知》	省政府办公厅	对我省开展环境污染责任保险试点工作作出了安排,明确了我省开展环境污染责任保险试点的实施范围。
《关于在公共服务领域加快推进政府和社会资本合作模式实施意见的通知》	省政府办公厅	各地各部门须围绕增加公共产品和公共服务供给,在能源、水利、环境保护等公共服务领域,广泛采用政府和社会资本合作模式。
《关于加快发展节能环保产业的意见》	省政府办公厅	提出自 2016 年起,全省节能环保产业产值年均增长 15%以上,到 2020 年,总产值达到 1000 亿元。
《关于印发滇中城市经济圈生态环保一体化专项规划(2014—2020 年)》	省政府办公厅	是指导滇中城市经济圈生态环保一体化建设的纲领性文件,通过任务落实,破解环境难题、改善环境质量。
《云南省环境保护厅审批环境影响评价文件的建设项目目录(2015 年本)》	省环保厅	为简政放权,提高环境管理效能,对审批权限进行了调整。
《云南省农村环境综合整治项目工作指南》	省环保厅	规范农村环境综合整治工作,对申报材料、实施方案编制、验收标准和成效评估做了详细规定。
《云南省农村环境综合整治项目管理实施细则(试行)》	省环保厅、 省财政厅	以此规范我省农村环境综合整治项目管理

三、观点与建议

通过解读中央《环境保护督察方案(试行)》、《生态环境监测网络建设方案》、领导干部自然资源离任审计、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》四方面的生态文明体制改革政策,提出观点及建议,并附专题咨询报告以供参考。

《环境保护督察方案(试行)》解读及云南对策路径环保督察将从“督企”到“督政”转变,中央督察组织也将从

“环保部”到“中央环保督察组”转变，督察内容着重于督察环境保护责任落实情况，环保督察效能将得到显著提升。云南在落实《方案》的初步考虑应为：一是在全省范围内选取经济发展较好、环境问题较多的市县开展督察试点工作，逐步制定《云南省环保督察方案》；二是尝试探索建立分领域、分行业的环保督察机制，严格落实环境保护主体责任、追究领导责任和监管责任；三是近期针对全省范围内的水环境污染防治，建立健全全省的水环境环保督察工作机制。

国家《生态环境监测网络建设方案》解读及云南做法建议结合《方案》的要求，一是制定《云南省生态环境监测网络建设方案》(2016-2025年)，并由省政府发布和组织实施；二是研究制定适合我省生态环境保护实际的生态环境监测制度、规范和标准化体系；三是明晰事权，明确监测网络建设的部门分工与协作内容、方式和进度；四是制定环境监测网络基本框架和技术体系，实现监测站硬件的标准化；五是建设生态环境监测大数据平台，完善监测预警和信息发布机制。

领导干部自然资源离任审计路径解析及云南省配套政策建议为适应领导干部自然资源离任审计要求，建议我省：一是在生态环境质量监测评价与考核办法的基础上，完善生态环境监测和评价体系；二是建立生态环境资产评估与管理体制，加快推进生态环境资源资产负债表编制；三是建立生态环境审计考核评价指标体系，以此生态环境资产管理的效益性和资产配置的有效性，为审计制度的执行和干部监督提

供参考依据。

《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》
解读及云南省配套政策建议鉴于我省生态环境和资源的敏感性和脆弱性，必须全面贯彻和实施《办法》。由此建议：
一是明晰我省环境质量目标责任和评价体系，清晰界定资源和生态环境破坏状况；二是加快推动生态环境损害鉴定评估，完善我省生态环境损害评估考核体系和机制；三是强化事前预防，构建科学的环境责任风险防范体系；四是建立更加完善的执行机制，通过规划环评、环保督察、人大政协监督等多元化的监督机制，强化损害责任的追究执行。

四、专项咨询报告

《环境保护督察方案（试行）》解读及云南 对策路径

2015年7月1日，中央全面深化改革领导小组第十四次会议审议通过了《环境保护督察方案（试行）》（以下简称《方案》）。

一、《方案》内容概述

《方案》提出将环保督察作为推动生态文明建设的重要抓手，切实落实地方党委和政府环境保护主体责任，加快解决突出环境问题，促进环保产业发展，推动发展方式转变，全面提升生态文明建设水平。

（一）督察对象与督察组织

督察主要针对各省（自治区、直辖市）党委和政府及其有关部门开展，并下沉至部分地市级党委和政府及其有关部门。督察工作以中央环保督察组名义开展，国务院成立环保督察工作领导小组，环境保护部设立国家环保督察办公室，承担督察工作领导小组日常工作，并对督察试点工作进行总结评估，向国务院报告。

（二）督察内容与督察实施

重点督察国家环境保护重大决策部署贯彻落实情况、突出环境问题及处理情况、地方党委和政府及其有关部门落实环境保护主体责任情况，近期要把《新环保法》、大气、水、土壤污染防治和推进生态文明建设作为重中之重。督察实施则包括督察准备、督察进驻、督察报告、督察反馈、移交移送和整改落实六个方面。

二、环保督察的发展历程及现行环保督察存在的问题

环保督察在我国已经有着近 18 年的历史。2006 年 7 月，原国家环保总局印发了《关于印发〈总局环境保护督察中心组建方案〉的通知》(环办〔2006〕81 号)，设立华东、华南、西北、西南、东北环保督察中心。2008 年 9 月，华北环保督察中心组建，标志着全国六大区域督察中心全部组建完成，“国家监察”体系基本形成，这是环境执法体系改革的一次尝试。各督察中心在重点案件督察督办、区域流域限批、跨界污染纠纷调处、突发环境事件指导、污染物减排核查等方面发挥了重要作用。在“国家监察”体系地带动下，江苏、内蒙古、河北等省、区也分别设立了区域环保督察机构，积极探索区域环境督察新体制，“地方监管”迈出了可喜的一步。

10 多年来，我国环保督察在主要污染物总量减排、协调解决跨界污染纠纷、重大环境事故应急响应及重大环境污染

和生态破坏案件调查处理等方面发挥了重要作用，取得了令人瞩目的成绩。从初始创业走向规范发展，从追求数量走向注重质量，从不为人知走向广受关注。但是在其发展历程中，还存在一些制约因素和问题。

（一）法律地位不明确，环境督察的法律支撑欠缺

区域环保督察中心承担环境执法任务，属于行政监管部门，是环保部的派出机构，受环保部委托在规定的区域内履行相关职责，业务上受环境监察局指导，直接向环保部报告情况。但现有规范性文件把区域环保督察中心定位于参照公务员管理的事业单位，这样区域环保督察中心不是环保部的内设机构，也不是分局，又不是执法部门，其地位非常尴尬。然而作为事业单位本身不具备行政执法资格，要监督政府和行政部门就更显尴尬，一定程度上削弱了国家监察体系的作用，并影响到国家环境执法监督的权威性。

（二）制约手段有限，环境督察的权威性不足

区域环保督察中心的职能里规定其不改变、不取代地方人民政府及其环保部门的环保管理职责，不指导地方环保部门工作。区域环保督察中心只有调查权和建议权，没有裁决权、督办权、处罚权，对违法问题本身没有制约手段。即使日常检查中发现重大问题，区域环保督察中心也没有权利进行处理，只能向环保部上报，等待环保部处理，这就容易造

成区域环保督察中心执法威信不高、效率低下的困境。有时对于检查中出现的重大问题，地方无视区域环保督察中心的存在，绕开区域环保督察中心，直接找环保部解决处理问题。

（三）协调机制不健全，环境督察成效不明显

开展环保督察，“督”只是手段，“促”才是目的。目前区域环保督察中心与地方政府及环保部门没有建立起有效的协调沟通机制。地方政府出于发展经济和维护地方利益的考虑，对区域环保督察中心代表国家监察有一定抵触情绪。同时，区域环保督察中心主要是和省级环保部门及所在省会城市环保部门联系紧密，与相关政府的沟通也是通过环保部门去联系，时间久了容易让地方政府造成环境督察主要是环保部门的事，出了问题也是由环保部门负责的错误心态，使得针对地方政府不作为、乱作为而开展的国家监察的初衷有所偏离。

（四）督察手段较欠缺，环境督察效能提升较慢

区域环保督察中心现场检查仍然是通过查阅资料和现场检查结合方式，没有像地方环保部门那样有本系统内的环境监测部门和技术支撑部门，造成在督察过程中没有有效的监督和判断手段，只能对环境督察过程中发现的问题进行简单定性化，不能定量化。同时，督察工作偏重于查问题，指出问题多，而帮助地方解决问题的少；上报检查结果多，而

对问题解决的跟踪不够，对问题是否整改到位盯得不紧；对一些突出问题缺乏深入分析，且对企业、环保部门和地方政府的责任划分不够清晰、不够合理，不能很好地促进问题的解决。

三、《方案》出台的背景及重要意义

当前，我国一些地方环境质量差、生态受损重、环境隐患多，影响人民群众生产生活和身体健康，已成为经济社会可持续发展的重大瓶颈制约。为进一步加强环境保护工作，根据《中华人民共和国环境保护法》和《中共中央、国务院关于加快推进生态文明建设的意见》等要求，制定本《方案》。希望通过《方案》的出台，在明确督察重点对象、重点内容、进度安排、组织形式和实施办法的基础上，建立健全环保督察工作机制，严格落实地方党委和政府环境保护主体责任，并对问题突出的地方追究有关单位和个人的责任，加快解决突出环境问题，切实改善环境质量，为生态文明建设提供体制机制保障。

《方案》的出台，是适应当前环境形势、及新《环境保护法》实施的需要，也是推进环保管理战略转型的积极探索，具有十分重要的现实意义。

（一）实施环保督察是适应当前环境形势的需要

当前，我国环境形势正处在局部有所改善、总体尚未遏

制、形势依然严峻、压力继续增大的阶段，环境问题已经逐渐成为影响经济社会发展的重要因素。党中央和国务院高度重视环境污染问题，多措并举，积极推进环境污染治理；各地方政府也结合本区域实际出台政策、实施对策，强力应对。实施环保督察，正是强化对地方政府履行环境保护职责、执行环境保护法律法规标准的督察，进一步推动地方政府重视环境保护工作，充分发挥环境保护优化经济发展的作用。

（二）实施环保督察是适应新《环境保护法》实施的需要

新《环境保护法》明确指出，各级人民政府对本区域环境质量负责，并明确赋予了包括环保督察中心在内负有环境保护监督管理职责的部门以职权和责任。新《环境保护法》为督察中心开展针对地方政府的环保督察提供了法理依据。探索开展环保督察，正是适应新《环境保护法》实施的要求，开展对地方政府环保责任的督察，摸索督察地方政府落实环保责任情况的方式方法，是督促地方政府及有关部门认真履行环境保护职责的有力抓手。

（三）实施环保督察是推进环境管理转型的需要

当前，我国环境管理体制正面临着从以污染控制为导向的管理模式转变为以环境质量改善为导向的管理模式。环境质量由地方政府负责，要想从根本上改善环境质量，就要从

督察政府着手。此外，环境质量的改善和发展方式密切相关，粗放型、高消耗的发展方式，不可能从整体上减少污染排放。这种情况下，仅督察具体项目和企业是不够的。环保督察是以督察地方政府为目的的督察方式，是环境保护管理战略转型的必然要求，是当前情况下探索环保督察转型的重要实践。

四、《方案》提出的新要求及对云南环保工作的影响

《方案》在以往环保督察工作的基础上，从督察对象、督察组织、督察内容及督察实施方面提出了更高于并严于以往环保督察的新要求，具体表现在以下几方面：

（一）督察对象：“督企”到“督政”的转变

以往的环保督察主要针对企业开展，地方党委和政府的环保责任被虚化，严重情况下也只承担领导责任。《方案》则提出落实环境保护“党政同责”和“一岗双责”的要求，明确干部的环保主体责任，确立各部门的职责，促使环境监管从“督企”到“督政”的转变。

（二）督察组织：“环保部”到“中央环保督察组”的转变

以往的环保督察均以环保部的名义开展，导致督政力度、影响层级和范围有限，权威性、震慑力不够，难以对地方党委政府形成有效约束。《方案》则提出督察工作以中央环保督察组名义开展，国务院成立环保督察工作领导小组，具体

组织协调工作由环保部牵头负责。

（三）督察内容：提出督察环境保护责任落实情况

以往的环保督察重点督察地方对国家环境政策、法规、标准执行情况、解决突出环境问题等。《方案》则在以往的环保督察内容的基础上，提出督察地方党委和政府及其有关部门落实环境保护主体责任情况，可谓抓住了解决我国当前环境保护问题的“牛鼻子”。

（四）督察实施：环保督察效能得到显著提升

以往的环保督察偏重于查问题，指出问题多，而帮助地方解决问题的少；上报检查结果多，而对问题解决的跟踪不够，对问题是否整改到位盯得不紧。《方案》则在督察报告、督察反馈、移交移送和整改落实方面提出严格实施办法，确保环保督察效能的极大提升。

综上所述，这些新的要求，对于争当全国生态文明建设排头兵的云南来讲，不论是改善生态环境质量、促进新常态下的经济发展，还是提升生态文明建设水平，都将产生重大影响。

1、推进云南生态文明建设的重要抓手

紧紧围绕着争当全国生态文明建设排头兵发展战略，立足云南基本国情和发展新的阶段性特征，以建设美丽云南为目标，以解决生态环境领域突出问题为导向，明确环保督察

机制必须坚持的指导思想、基本理念、重要原则，提出改革任务和举措。同时，深化生态文明体制改革，关键是要发挥制度的引导、规制、激励、约束等功能，规范各类开发、利用、保护行为，让保护者受益、让损害者受罚，从而为生态文明建设提供体制机制保障。

2、加快新常态下经济发展的重要支撑

在经济发展新常态下，云南依然面临经济转型、产业调整、发展放缓等诸多发展压力。同时，又面临环境承载能力已经达到或接近上限，人民群众对良好生态环境的期待值趋高的环境压力。如何适应新常态的新形势，是摆在政府面前的重大难题。开展环保督察，正是将环境保护优化经济发展的作用放置在新常态中加以考量，帮助和推动新常态下环境保护工作面临的问题，抓出新常态下以环境保护优化经济发展的药方，以推动云南科学发展和谐发展跨越发展。

3、加强环境污染治理及管理的有效途径

云南作为西南生态安全屏障，承担着维护区域、国家乃至国际生态安全的战略任务。同时，云南又是生态环境比较脆弱敏感的地区，保护生态环境的责任重大。开展环保督察，促使环境监管从“督企”到“督政”的转变，把环境问题突出、发生重大环境事件、环境保护责任落实不力的州市作为先期督察对象，切实做到早发现、早整改、早杜绝，推动形

成“政府负责、环保部门统一监督管理、相关部门齐抓共管”的大环保工作机制，切实改善区域环境质量。

五、云南在落实《方案》的初步考虑

（一）在全省范围内选取经济发展较好、环境问题较多的市县开展督察试点工作，逐步制定《云南省环保督察方案》

紧紧围绕着争当全国生态文明建设排头兵发展战略，探索符合云南实际的环保督察工作机制，可以在全省范围内选取经济发展较好、环境问题较多的市县开展督察试点工作，如滇中地区等。同时，在开展督察试点的过程中，要进一步转变督察理念，强化督政职能，结合当地特点创新督察方式，突出督察重点，提高督察工作的针对性、时效性和实效性，为制定《云南省环保督察方案》奠定基础。

（二）尝试探索建立分领域、分行业的环保督察机制，严格落实环境保护主体责任、追究领导责任和监管责任

对全省范围内的重点领域、重点行业及重点企业开展环保排查摸底，初步确立开展环保督察的重点领域、重点行业及重点企业，为下一步国家或地方开展环保督察做好提前准备。同时，在开展环境督察过程中，尝试探索建立分领域、分行业的环保督察机制，明确地方政府对本辖区环境质量负责，负责监督下一级政府和有关部门环保工作落实情况，查处重点单位环境违法行为；各类法人和其他组织负责解决自

身的环境问题，承担污染治理和生态恢复责任。

（三）近期针对全省范围内的水环境污染防治，建立健全全省的水环境环保督察工作机制，加强全省水环境的综合污染治理

云南是多条国际国内大江大河的源头，云南的生态好不好，关乎下游，也关乎周边国家。做好保护工作，打好生态牌，云南将由此赢得周边国家的支持，对云南主动融入国家“一带一路”战略产生积极影响。根据国家出台的《水十条》，再结合云南实际，建立健全全省的水环境环保督察工作机制，做好重点河流及重点流域的水污染防治，如：南盘江、洱海、泸沽湖等，切实改善全省的水环境质量。

国家《生态环境监测网络建设方案》解读及 对云南的思考

2015年8月12日，国务院办公厅印发《生态环境监测网络建设方案》(以下简称《方案》)。

一、《方案》出台的背景及重要意义

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度，独立进行环境监管和行政执法；在环境监测预警等领域等方面制定科学规范的制度，为实行统一监管和提升执法效能提供保障；完善环境信息公开制度和健全举报制度，对涉及民生、社会关注度高的环境质量监测、企业污染物排放等信息以及环境状况等要及时公开，主动向社会通报；监督企业按规定公开污染物排放自行监测信息。《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》提出：利用卫星遥感等技术手段，对自然资源和生态环境保护状况开展全天候监测，健全覆盖所有资源环境要素的监测网络体系。《环境保护法》要求：国家建立、健全环境监测制度。国务院环境保护主管部门制定监测规范，会同有关部门组织监测网络，统一规划国家环境质量监测站(点)的设置，建立监测数据共享机制，

加强对环境监测的管理。党中央、国务院一直高度重视生态环境监测网络的建设，相关法律也对生态环境监测网络的建设工作有着明确规定。习近平总书记对生态文明建设和环境保护提出一系列新思想、新论断、新要求，对抓紧建立资源环境承载能力监测预警机制作出重要指示；国务院领导同志多次就建设大气和水环境监测网络、保证监测数据真实可靠等作出重要批示。可见，《方案》的印发是国家对于生态文明建设和生态环境监测工作一贯重视的又一新举措。

经过 40 年的发展建设，环境监测工作实现了从手工到自动、从粗放到精准、从分散封闭到集成联动、从现状监测到预测预警的全面而深刻的转变，为生态文明建设和环境保护工作提供了强有力的支撑。“特别是在制定和实施‘大气十条’、京津冀一体化等重大举措以及奥运、世博、APEC 等重大活动空气质量保障等方面，环境监测都提供了核心支撑。”但在现行环境监管体制下，执法主体和监测力量分散，缺乏对地方政府和相关部门进行环境执法监督的职能配置，环境监管难以到位，这导致解决突出环境问题的政策措施打了折扣。推进环境管理战略转型，以改善生态环境质量为目标导向，集中力量解决细颗粒物（PM2.5）、重金属、化学品、危险废物和持久性有机污染物等关系民生的突出生态环境问题，迫切需要建立全方位的生态环境监测网络。可见，党

中央、国务院对于加强生态环境监测网络建设工作的部署，正是基于当前的生态环境监测网络难以满足生态文明建设的现状，加快生态环境监测网络建设也势在必行。

二、《方案》提出的新思想、新要求及对云南的生态文明建设战略的影响

（一）《方案》提出的新要求

《方案》共六部分二十条，明确提出坚持全面设点、完善生态环境监测网络；全国联网、实现生态环境监测信息集成共享；自动预警、科学引导环境管理和风险防范；健全生态环境监测制度和保障体系五个方面的内容。到 2020 年，全国生态环境监测网络基本实现环境质量、重点污染源、生态状况监测全覆盖，各级各类监测数据系统互联共享，监测预报预警、信息化能力和保障水平明显提升，监测与监管协同联动，初步建成陆海统筹、天地一体、上下协同、信息共享的生态环境监测网络。形成政府主导、部门协同、社会参与、公众监督的生态环境监测新格局。具体的新要求体现在以下“十化”：全国监测一体化；监测要素全面化；监测布点网络化；监测时段连续化；监测手段多样化；监测过程规范化；监测评价标准化；监测结果信息化；预警预报自动化；监测监管紧密化。《方案》提出了生态环境监测工作的指导思想、原则、目标和任务，是纲领性的文件，下一步还要相

关部门和各级政府拿出更加具体和细化的实施方案。

《方案》明确了五方面的工作举措。一要统一生态环境监测规划布局、标准规范与信息发布。环境保护部要会同有关部门统一规划布局生态环境监测网络，统一制定生态环境监测技术规范 and 评价标准，构建生态环境监测大数据平台，加强生态环境监测数据资源开发与应用，实现生态环境监测数据集成共享与统一发布。二要突出生态环境监测与监管执法联动。要充分利用生态环境监测结果考核问责政府环保责任落实情况，依托重点排污单位污染源监测开展监管执法，实现生态环境监测与执法同步，提升生态环境风险监测评估与预警能力。三要明晰各级政府和企业生态环境监测事权与责任。地方各级环保部门相应上收生态环境质量监测事权，逐级承担重点污染源监督性监测及环境应急监测等职能。同时，要求重点排污单位必须落实污染排放自行监测及信息公开的法定责任，政府要加强污染源监督性监测和监管。四要加强对各类生态环境监测机构的监管。各级相关部门所属生态环境监测机构、环境监测设备运营维护机构、社会环境监测机构及其负责人要严格按照法律法规要求和技术规范履行职责，对监测数据的真实性和准确性负责。环境保护部依法建立健全监管制度，各级环保部门要加大监测质量核查巡查力度，严肃查处故意违反环境监测技术规范，篡改、伪造

监测数据的行为。五要强化综合能力保障。提升生态环境监测综合能力，研究制定环境监测机构编制标准，规范全国环境监测队伍建设，完善与生态环境监测网络发展需求相适应的财政保障机制，完善环境保护监测岗位津贴政策。

（二）对云南的生态文明建设战略的影响

2014年7月国家六部委正式印发了《关于开展生态文明建设先行示范区建设(第一批)的通知》(发改环资[2014]1667号)，将云南省列为国家生态文明先行示范区。2015年1月19日至21日，习近平总书记在云南考察时，提出了云南的“三个定位”：民族团结进步示范区、生态文明建设排头兵、面向南亚东南亚辐射中心。为贯彻落实习近平总书记考察云南重要讲话精神，省委省政府发布《关于贯彻落实习近平总书记考察云南重要讲话精神闯出跨越式发展路子的决定》(云发[2015]9号)，提出以“四个全面”为战略布局，以“主动服务和融入国家发展战略”为新契机，以“五个着力”为主抓手，闯出一条跨越式发展的路子来，实现“三个定位”战略目标。

云南生态环境脆弱敏感，地处全国西南岩溶山地石漠化生态脆弱区和西南山地农牧交错生态脆弱区。许多重要的生态系统均处于高山、干热河谷和热带森林等生态脆弱带，地形起伏大、地质结构复杂，水热条件垂直变化明显，土层发

育不全，土壤瘠薄，植被稀疏；受人为活动的强烈影响，区域生态退化明显；降雨量丰富，但融水侵蚀严重，而且岩溶山地土层薄，成土过程缓慢，加之过度砍伐山体林木资源，植被覆盖度低，造成严重水土流失，山体滑坡、泥石流灾害频繁发生。

《云南省国家生态文明先行示范区建设实施方案》（2013年—2017年）指出：生态文明建设所需的统计、监测、标准、执法等基础能力薄弱，对生态文明建设不能形成有效的技术保障。《中共云南省委云南省人民政府关于争当全国生态文明建设排头兵的决定》提出：建立环境监测预警体系、防治体系和应急体系；提高饮用水水源地环境监测能力，积极开展全指标监测，加强集中式饮用水水源地自动监测站建设；强化监测预报，建立环境监测网络体系和安全评价机制。《方案》对云南“全排”建设提出了更高要求的同时，也是推进云南“全排”建设的重要契机和抓手。

三、《方案》背景下云南生态监测网络建设工作设想

（一）云南在生态环境监测网络建设方面的差距

我省虽地处边疆少数民族地区，却是绿色生态大省和文化旅游大省。相应地，生态环境监测起步较早，积累了相当丰富的经验，但是，比较新时期新形势新任务新要求，还存在以下五个方面的差距：

1、生态环境监测网络建设滞后

生态环境要素被分割为土地利用、气候气象、大气、降雨、水文、地表水、地下水、土壤、植被、生态、噪声、辐射等开展监测，所开展监测的机构分别归属国土、气象、水文、环保、林业、农业等部分管理，分散化和低水平重复建设严重。

环境质量监测点位布设依据各个部门管理需要设点，全面化和系统化程度低，难于客观、准确反映生态环境质量现状。重点污染源监测制度方面还需进一步落实污染物排放自行监测和信息公开的法定责任。

在监测和统计工作方面，还应将工业废物处置量、集中治理工业集聚区、城镇污水处理厂、污泥处理、城市和村镇垃圾收集与处理、畜禽养殖、已建环境保护设施运行情况等一并纳入制度管理。亟需提高生态环境监测装备和技术水平，以适应大范围、全天候监测的需要。

2、生态监测信息集成共享积极尚未形成

国家、省、州市、县区、乡镇等各级和国土、气象、水文、环保、住建、林业、农业等各部门获取的资源、环境、生态等监测数据互不交流，监测数据有效集成、互联共享落后，大数据平台建设有待开展。

虽然不同程度地开展了城市空气质量预报、环境质量公

报、九大高原湖泊水质公告，但内容、流程、权限、渠道等都要进一步规范化。由于国务院有关部门之间、地方之间以及地方与中央之间监测数据集成联网与共享不足，造成环境监测信息发布渠道不统一，在一定程度上影响了政府权威性和公信力。

3、环境管理和风险防范方面技术支撑有待加强

全省空气、水环境等生态敏感区质量监测和预报已基本开展，在水环境监测方面，虽然覆盖了重要水体、水源地、源头区、水源涵养区等水质监测，但由于监测主要集中于水质指标，针对蓝藻水华等突发环境事件的预警预报能力不足。土壤中持久性有机物、生物富集性和对人体危害大的污染物监测还未有效展开。预警、预报、辐射自动监测预警等技术还未获得研究支持和重要突破。

重点排污单位污染排放自动监测和异常报警有待进一步完善并形成体系，排污企业信息追踪、捕获与报警能力以及企业排污状况智能化监控水平有待提高。

生态红线的划定正处于研究阶段，监管平台和机制体制建设有待积极跟进，省级生态环境承载能力监测预警机制有待建立。有关化学品、持久性有机物、新型特征污染物及危险废物等环境监控危害因素还未进行摸底，环境风险防控和突发事件应急监测能力有待提高。

4、生态环境监测与监管联动有待突破

多年来，我省举全省之力，加大了环境保护投入、制定了许多很好的环境政策，但由于实施过程中的本底-监测-监督-检查-报告-响应一体化机制没能跟上，造成环境治理和环境政策的实施未达到预期成效。特别是生态环境监测质量控制和管理制度上的一些漏洞，篡改、伪造监测数据不能完全杜绝，数据失真造成问题诊断错误、决策偏差、绩效考核失误。同时亟需研究和建立利用监测和评价结果的指标体系、标准体系，为考核问责提供技术支撑。

5、生态监测制度建立与保障体系建设有待加强

我省现行的生态环境监测指标、操作规范和质量标准体系与全国一致，至今没有基于和适合我省生态系统特征、社会经济特点、生态安全和人群健康需求的环境基准、标准体系，存在着标准的科学性、可靠性和反映实际情况的准确性等诸多问题。此外，我省在生态环境监测法规、规章和制度建设方面还有较多的缺项，导致各级各部门生态环境监测职能和事权交叉、重叠、空缺并存，生态环境监测市场有待培育，综合监测能力和技术水平都有待提高。

（二）对策建议

1、建议省环保厅提请省政府牵头，成立由环保、国土、气象、水文、住建、林业、农业等部门组成的云南省生态环

境监测网络建设方案研究和编制领导小组（以下简称“领导小组”），领导小组办公室设在环保厅；组织以省环科院、省环境监测中心站为主的专业技人员，联合国土、气象、水文、住建、林业、农业等部门的专家，全面梳理我省生态环境监测网络建设存在的问题与差距，制定《云南省生态环境监测网络建设方案》(2016-2025年)，并由省政府发布和组织实施。

2、建议根据《云南省生态环境监测网络建设方案》(2016-2025年)提出的建设目标和重点任务，制定具体的实施计划(2016-2025年)，确定我省生态环境监测网络建设的任务书、时间表和路线图，确保如期完成任务、达到目标。

3、建议由领导小组牵头，组织以省环科院、省环境信息中心、省环境监测中心站为主的技术人员，联合土、气象、水文、住建、林业、农业等部门的专家，研究制定基于和适合我省生态环境保护实际的生态环境监测制度、规范和标准化体系。并由省政府发布并组织实施。领导小组成员单位按照各自的分工和职责采集、处理、上传和汇总监测结果。

4、建议领导小组成员单位明确职责，明晰事权，制定推进各自部门分工与协作内容、方式和进度，统一规划和推进全省生态环境监测网络建设。

5、建议近期（2015~2020）根据我省生态系统特征、社

会经济特点、生态安全和人群健康需求，研究和建立我省生态环境监测网络建设基本框架和技术体系，初步建立统一的生态环境监测技术规范 and 评价方法，基本完成生态环境监测站硬件的标准化建设。

6、建议中远期（2020~2025）在云南省范围内建立健全生态环境监测数据有效集成、互联共享的大数据平台，建立云南省生态环境承载能力监测、预警和信息发布机制。

领导干部自然资源离任审计的路径解析及 云南省配套政策建议

中央全面深化改革领导小组第十四次会议通过了《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》，在《试点方案》还未颁布下发的背景下，本文对领导干部自然资源离任审计路径进行解析并提出生态环保领域云南省配套政策的建议。

一、领导干部自然资源离任审计路径解析

（一）领导干部自然资源离任审计的意义

领导干部自然资源离任审计是为了维护国家自然资源安全，建立系统完整的生态文明制度体系，加强自然资源资产管理，促进构建科学的决策机制和管理机制而施行的对领导干部在整个任职期内所管辖区域的自然资源资产使用及开发保护的审查、鉴证和总体评价活动。

领导干部自然资源离任审计是评价领导干部在任期间是否落实严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线要求的有效工具，是落实领导干部生态环境损害责任追究的基础之一，是促进自然资源资产节约集约利用和生态环境安

全的重要手段，是综合评价经济社会发展的重要制度保障。各级政府的审计考核是政府行为的指挥棒，通过自然资源审计与领导干部经济责任审计以及其他专业审计相结合的组织形式，围绕着干部责任切实加强审计监督作用，促使考核制度从掠夺自然“有水快流”的考核制度向资源节约、环境友好的可持续发展绩效考核制度转变。

（二）审计的路径解析

按照国家的总体部署，领导干部自然资源离任审计将会以先试点、再全面推广的形式，目前已在内蒙古、湖南、陕西、湖北、四川、广东、福建、山东、云南、江苏 10 个省份开展试点工作。通过试点探索并逐步形成一套比较成熟、符合实际的审计规范，明确审计对象、审计内容、审计评价标准、审计责任界定、审计结果运用等关键工作内容。

审计对象，是领导干部任期内所辖区域的自然资源资产使用及开发保护情况；审计内容，以土地、森林、草地、矿产、水资源及生态环境质量为审计重点，主要包括检查国家资源战略的实施情况，评估国家环境资源政策的贯彻落实情况，评价自然资源管理的有效性，分析重大的开发利用和保护活动（项目）合规性和有效性，关注重要资源存量及变化情况，评价自然资源相关信息的可靠性等；审计评价方法，

总体上采用统计核算、对比、取证、计量和评价的方法，基于自然资源统计核算体系和审计考核评价指标体系进行审计评价；审计责任界定和结果运用，则明确直接、主管和领导责任并将审计的结果作为生态环境损害责任追究、干部考核评价和选拔任用的重要依据。

领导干部自然资源离任审计目的在于发现问题、提出改善建议，从源头上杜绝权力的滥用，而非处理干部，由此可能采取离任审计与任中审计相结合的方式，做到查缺补漏、防微杜渐；在审计实施方面，审计将以自然资源统计核算体系建设和考核评价指标体系建设为基础，通过编制自然资源资产负债表核算自然资源存量的变化情况，通过检查评价自然资源资产决策、资产管理、资源环境保护情况评价领导干部生态环境保护责任的履行情况。

（三）审计在生态环保领域的主要内容

自然资源审计涉及多个行政部门的协同合作，在生态环保领域将主要关注于环保政策、环境质量、污染控制、环保资金使用等方面的审计工作。通过审查环境保护政策执行情况，考察当地党委政府是否严格执行国家环保政策，本区域环保制度措施是否建立健全，有无存在超越建设项目环境保护分级管理权限等问题；通过审查环境质量情况，审查空气、

流域水体、土壤等环境质量是否达到考核要求，是否产生环境污染破坏损失，影响生态环境质量；通过审查污染控制，审查污染物总量减排是否达到控制目标；通过审查环保资金使用，考察排污费等环保专项资金管理使用是否合规合法。

二、领导干部自然资源离任审计制度对云南环境保护的影响

（一）考核体系变得更有约束力

自然资源资产离任审计针对各级党委、政府和企事业单位主要负责人或领导成员，将进一步明确领导干部的直接、间接责任，将环境破坏的责任由难以明确的行政部门责任明确至领导干部，对重要决策将发生深远的影响。所以云南省各级政府在制定政策决策、实施重大项目时候，将会充分参考自然资源资产审计的范围和内容，严守资源消耗和生态环境保护体系，所以资源可持续利用和生态环境保护的权重将进一步体现。

（二）环境保护的政策重点将向自然资源资产审计倾斜

配合自然资源资产审计的建立，云南省环境保护的政策、制度将会在考核体系、自然资源资产管理、环境污染损害评价、生态补偿、生态资源有偿使用交易制度等方面进行完善、变更和进一步创新。由此云南生态环保的考核体系如考核主

体、范围、指标、内容、限值都将产生相应的变化，环境质量、总量控制等考核政策也需针对自然资源资产审计进行对应调整；自然资源资产负债表是开展自然资源资产审计的基础，生态环境具有特殊的属性，如水除具有资源价值外，还具有生态价值甚至美学价值。所以云南省需要重点开展生态环境资产的实物量、价值量核算以及环境损害评价研究，在其他自然资源核算的统一框架内，为干部自然资源资产审计实施做好基础；生态资源有偿使用和生态补偿制度，是活化自然资源资产使用权的重要途径，在自然资源资产审计的背景下，加快推进排污权有偿使用和交易制度以及生态补偿制度的实施，对促进自然资源产权管理具有重要的积极作用。

（三）环境统计和监测体系将会进行适应性整合优化

自然资源资产审计在环境保护领域涉及到水、土壤等环境质量统计数据以及水源涵养、生物多样性等生态资产的统计数据审核评估，为适应自然资源资产审计的实施，云南省环境统计和监测体系将会进行对标完善。环境质量监测点位、数据标准、监控平台、信息集成共享、质量控制、风险防范均会按照各级政府审计的要求进行统一规划、整合优化。针对生态资产审计，天地一体化的生态遥感监测系统建设变得尤为重要，由此需要对重要生态功能区、自然保护区实施大

范围、动态的监测，以达到生态资产统计的要求。

（四）部门协调及合作机制需要得到切实加强

自然资源资产审计涉及审计、环保、国土、林业、水利等多个职能部门，生态环境保护作为一个专业领域，审计计划的制定、数据的提供、评价指标的确定、评价结果的核定都需要生态环境保护部门和具有专业技能的专家参与，审计部门无法独立操作，由此类似经济责任审计的部门间工作联席合作机制将会得到加强，以适应自然资源资产审计要求。

三、云南生态环保领导干部自然资源离任审计的配套政策建议

（一）夯实生态环境监测和评价体系

生态环境质量和资产数据的准确性、可靠性、完整性、通用性是自然资源审计起步阶段最基本的要素。我省自然资源资产种类繁多、信息庞杂、专业性强，为了适应审计要求，建议在生态环境质量监测评价与考核办法的基础上，完善生态环境监测和评价体系。

（二）建立生态环境资产评估与管理体系，支持生态环境资源资产负债表建设

自然资源资产负债表是审计的具体内容，在生态环保领域为适应审计的要求，云南省应逐步建立生态环境资产调查、评

估体系，通过生态环境资产调查评估，收集资料并了解资产的分步和管理情况，明确所有权，形成资产数据档案。建设规范化、标准化的生态环保自然资源信息平台，实现与其他领域的自然资源资产信息同步和整合，从而实现资产信息的统一管理、汇总分析和有效利用。

在资产调查、评估的基础上，开展自然资源资产负债表的研究，应进一步确认生态环保领域在自然资源资产负债表编制框架内的细化内容。从生态环保专业的角度将大气、土壤等环境要素以及涵养水源、生物多样性等生态要素纳入自然资源审计的范围，从实物量、价值量两个维度核算生态环境资产，提升生态环保自然资源的重要性，通过干部审计的警示和约束作用进一步推动环境保护、促进自然资源合理开发利用。

（三）建立生态环境审计考核评价指标体系

生态环境审计考核指标是审计评判的量化依据，将会关注于环保政策、环境质量、污染控制、环保资金使用等方面的审计考核。由此设计生态环境审计考核指标体系应充分考虑摸清各地区生态环境资产基本情况；检查环保制度措施是否健全并予以落实；检查生态环境保护与开发利用是否合法合规；是否存在以牺牲环境为代价，引进大型项目造成环境

质量的严重破坏；审查环境资产开发、利用、保护和税费征管所涉及的专项资金财政收支是否真实、合规，由此评价生态环境资产管理的效益性和资产配置的有效性，为审计制度的执行和干部监督提供参考依据。

《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》解读及云南省配套政策建议

一、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》解读

2015年8月17日，中华人民共和国中央人民政府网公布中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》（以下简称《办法》），由中共中央组织部、监察部负责解释，自2015年8月9日起施行。

（一）制定《办法》的背景和意义

制定《办法》是贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中全会有关部署和习近平总书记系列重要讲话精神的重要举措，是适应经济发展新常态的必然要求，是对人民群众期待良好生态环境的积极回应。党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义“五位一体”总体布局，要求树立生态文明理念，把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。十八大以来，习近平总书记站在坚持和发展中国特色社会主义和实现中华民族伟大复兴“中国梦”

的战略高度，针对生态文明建设提出了一系列新思想、新论断、新要求，多次强调要健全生态环境保护责任追究制度，以坚决的态度和果断的措施遏止对生态文明的破坏。十八届三中全会《决定》提出，建立生态环境损害责任终身追究制。十八届四中全会《决定》强调，要按照全面推进依法治国的要求，用严格的法律制度保护生态环境；建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。今年5月，党中央、国务院印发了《关于加快推进生态文明建设的意见》。《意见》明确要求，“严格责任追究，对违背科学发展要求、造成资源环境生态严重破坏的要记录在案，实行终身追责，不得转任重要职务或提拔使用，已经调离的也要问责。对推动生态文明建设不力，要及时诫勉谈话；对不顾资源和生态环境盲目决策、造成严重后果的，要严肃追究有关人员的领导责任；对履职不力、监管不严、失职渎职的，要依纪依法追究有关人员的监管责任。”按照中央的统一部署，中央组织部、监察部牵头，国家发展改革委、财政部、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部、水利部、农业部、国家林业局参加，共同研究制定了《办法》。《办法》的出台和实施，对于加强党政领导干部损害生态环境行为的责任追究，促进各级领导干部牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，增强各级领导干部保护生态环境、发展生态环境的

责任意识和担当意识，推动生态环境领域的依法治理，不断推进社会主义生态文明建设，都具有十分重要的意义。

《办法》也是贯彻落实从严治党、制度治党，依法执政、依法治理要求的重要体现。从严治党、制度治党，是发挥党的领导核心作用、推进伟大事业的根本保证。依法执政、依法治理，是促进人民政府履行职能、服务人民的根本途径。无论是从严治党、制度治党，还是依法执政、依法治理，核心在于各级党委和政府，要害在于领导干部，关键在于落实责任。一些领导干部不能正确履行职责，造成生态环境严重破坏而没有受到应有的追究，一个重要原因就是制度缺失，缺乏制度约束。习近平总书记指出，“在生态环境保护问题上，就是要不能越雷池一步，否则就应该受到惩罚。”《办法》是督促领导干部在生态环境领域正确履职用权的一把制度利剑、一道制度屏障，通过明晰领导干部在生态环境领域的责任红线，从而实现有权必有责、用权受监督、违规要追究。《办法》出台是中央加快推进生态文明建设、促进全面可持续发展的一项重大制度创新和实践，标志着我国生态文明建设进入实质问责阶段。

（二）《办法》的核心内容

《办法》是迄今为止中共中央国务院制定和实施的第一部生态环境损害责任追究法规。《办法》总共有十九条，主

要规定了《办法》适用的党政领导追责对象和范围、损害责任追究原则、4种领导干部类型下的25种追责情形、损害责任追究主要方式以及责任追究结果运用等。根据《办法》，领导干部在经济社会发展决策和生态环境监督、生产经营管理过程中，只要违反有关生态环境保护法律法规和政策，不履行或不正确履行职责造成环境污染和生态破坏，无论是否已调离、提拔或者退休，都要被追究责任。目前，《办法》规定的追责方式主要有3种类型：一是诫勉谈话、责令公开道歉；二是组织处理，包括调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职、降职等；三是党纪政纪处分。如果追责对象涉嫌犯罪的，将移送司法机关依法处理。

《办法》的核心是追责，关键是问责。《办法》建立了一道制度屏障、一份责任清单、一套追责体系。《办法》从决策、执行、监管三个环节，实现了权责一致、责罚相当，设定了严密的追责程序，建立了协调机制，注重“行为追责”与“后果追责”相结合，形成了“分类-定责-惩处”的“精准追责”制度结构，构成了完整的生态环保追责链条和闭环系统，确保对生态环境损害行为零容忍。

党政领导干部在环境保护方面要守土有责，追责不是最终目标而是利剑。对党政领导干部生态环境损害追责的最终目的：不仅要忠实履责，让人民群众满意，而且要慎用权力

和资源，坚守环境底线。

（三）《办法》的主要亮点

一是坚持党政同责。以往的责任追究和环保约谈主要是针对政府领导干部。《办法》将上至中央下至乡镇的所有地方党委领导作为追责对象，做到追责对象的全覆盖，是一个重大突破，体现了党委政府对生态文明和环境保护共同担责，落实了两个主体权责一致的原则，抓住了落实环境保护责任制的要害。这也是中国共产党作为执政党，对国家生态文明和世界可持续发展的一种担当责任和勇气的高度体现。

二是坚持差别追责。《办法》在明确党政同责的基本原则下，又清晰了地方党委和政府主要领导、相关地方党委和政府有关领导、政府有关部门领导成员、党政领导干部 4 种类型，根据承担的不同责任实行不同追责情形下的差别责任追究。《办法》规定的 25 种追责情形（针对地方党政主要领导的，主要是与错误决策和不作为造成的恶性生态环境事件相关的 8 种情形；针对其他党政有关领导成员的，主要是承担与分管部门损害生态环境行为与后果相关联的 5 种情形；针对政府所属有关部门领导成员的，主要是与违背环保法规政策和执行环境法规政策不力相关的 7 种情形；此外是针对党政领导干部利用职权，干预环境监督、阻碍司法处置等相关的 5 种情形）都是目前党政领导落实生态文明和环境保护

责任中表现最突出的问题，因此具有很强的现实性和针对性。

三是坚持协同联动追责。《办法》提出了生态环境损害责任追究与党政领导考核评价、干部选拔任用晋升等制度的联动性。同时，也对生态环境保护部门、纪律监察机关、组织人事部门之间的关联给予了规定，起到追责的协同效应和示范效果。这次《办法》制定和实施的主体是中共中央组织部，这就充分体现了《办法》规定的联动追责的可能性和可行性，即把追责落实到问责上，与党政领导干部升迁绝对挂钩。

四是坚持主体追责。《办法》规定了启动和实施主体的追责条款。如果生态环境保护部门、纪律监察机关、组织人事部门发现本《办法》规定的追责情形应当调查而没有调查，应当移送而没有移送，应当追责而没有追责的，将追责有关责任人员的责任。这种规定强化了追责者的主体责任，避免了追责者有意串通保护被追责者的情形。不过，《办法》没有明确界定追责主体没有履行追责的程序。

五是坚持终身追责。《办法》明确规定实行生态环境损害责任终身追究制。只要违背科学发展要求、造成生态环境严重破坏和损害的，不论责任人是否已调离、提拔或者退休，都必须严格追责。《办法》同时强调，显性责任即时惩戒，隐性责任终身追究。这样，将长期对党政领导干部严格履行

生态文明和环境保护职责敲响警钟，使得领导干部不得有逃避追责的侥幸心理。

二、《办法》对云南省的影响

（一）《办法》将加快七彩云南“争当全国生态文明建设排头兵”的步伐

云南拥有良好的生态环境和自然禀赋，处于国内外六条大江大河的上游，作为西南生态安全屏障和中国生物多样性宝库，承担着维护区域、国家乃至国际生态安全的战略任务。同时，云南又是生态环境比较脆弱敏感的地区，保护生态环境和自然资源的责任重大。然而，虽然云南省作为生态大省，国家重要的生态功能区，但是经济社会发展和生态保护一直存在生态环境保护让步于经济社会发展的“尴尬”局面，以“GDP论英雄”的政绩观目前尚未得到彻底改观，致使部分区域生态环境质量下降，环境质量底线、总量底线和生态环境红线被突破的事件时有发生。《办法》的出台为云南省争当全国生态文明建设排头兵提供了合法的、强有力的制度保障和“尚方宝剑”，将从源头约束和杜绝党政领导干部“以牺牲生态环境、资源换取GDP、换取政绩”的错误行径，将为云南省良好的生态环境和自然禀赋设置一道不可逾越的制度屏障，确保生态环境和自然资源在生态文明建设中得到更好的保护，彻底改变环境生态事业“说起来重要，做起来

次要，为了“GDP可以不要”的窘态。《办法》的出台和实施不仅将为云南省原本良好的生态环境保驾护航，而且将加快云南省“争当全国生态文明建设排头兵”的步伐，真正筑牢祖国西南生态安全屏障，保护好世界生物多样性宝库，让群众始终喝上干净的水，呼吸上新鲜的空气。

（二）《办法》将促进云南省生态环境损害责任追究机制的建立和完善

《办法》的出台把生态环境损害责任追究提高到了生态文明制度建设的国家战略高度，是今后指导全国和我省开展生态环境损害责任追究的“指挥棒”和“尚方宝剑”，为我省开展生态环境损害相关工作创造了宝贵的机遇。《办法》将有效促进我省尽快成立云南省生态环境损害责任追究鉴定评估相关机构、建立生态环境损害责任追究平台和环境资源智库、出台《云南省生态环境损害党政领导干部问责实施细则》、《云南省生态环境污染损害鉴定评估工作方案》等政策性文件，最终完善云南省生态环境污染损害责任追究机制。

（三）《办法》有助于云南省真正实现绿色低碳可持续发展

针对目前我省产业同质化程度较高、现代化程度低、聚集度低、规模化效应不显著、生态效益问题突出等问题，加上“城镇上山、工业上山”政策执行走样，资源消耗和生态

环境保护矛盾凸显，经济社会发展建立在以快速消耗资源和牺牲生态环境的粗放的、高碳的、不可持续的形式或方式上，绿色 GDP 尚未得到贯彻落实。《办法》的出台和实施有助于扭转云南省经济发展中“不健康”的态势，其“一票否决”的党政同责、终身追责的制度将促使党政领导干部牢固树立树立底线思维和生态文明理念，严守“资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线”，承担起保护生态环境、发展生态环境的职责，将生态环境是人民福祉的理念内化于心、外化于行，自觉和主动追求和发展生态 GDP，最终实现绿色低碳可持续发展。

三、云南省生态环境损害责任追究配套政策建议及工作重点

鉴于我省生态环境和资源的敏感性和脆弱性，必须全面贯彻和实施《办法》，终身追究党政领导干部造成的生态环境损害责任，建立领导和决策“双源头”绿色执政制度，促进党政领导干部树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明观念，增强各级领导干部保护生态环境的责任意识和担当意识，全面推进社会主义生态文明建设，让群众早日看到《办法》实施带来的生态环境改善和环境民生福利。

（一）进一步明晰我省环境质量目标责任和评价体系

《办法》追责的第一种情形就是“致使本地区生态环境

和资源问题突出或者任期内生态环境状况明显恶化”。如何界定生态环境和资源问题突出以及环境状况恶化，直接关系到党政领导干部责任，需要建立一套明晰的环境质量目标管理和评价体系。

环境质量目标及考核应以地区环境容量和承载力为基础，以环境标准为依托，以公众能充分感受到的环境指标为依据，同时充分考虑地方资源环境禀赋和经济发展基础。应当通过明晰且可达的环境质量管理目标责任，激励地方党委政府以真抓实干的精神对待环保，避免弄虚作假，玩数字游戏。建立与责任追究相配套的环境质量目标责任制度、干部考核和离任审计制度，形成三位一体的完整制度体系。

（二）加快建立和完善我省生态环境损害评估考核体系和机制

当前我省生态环境损害评估相关法规、规章和规范尚未建立，这将直接影响到责任认定和追究制度的具体落实。应尽快成立云南省生态环境损害赔偿鉴定评估机构，启动生态环境损害鉴定评估工作。争取把云南省环境科学研究院纳入国家环保部《环境污染损害鉴定评估推荐机构名录》第二批推荐名单，建立我省生态环境损害责任追究智库，搭建我省生态环境损害责任追究平台，以便为云南省科学、公正地开展生态环境损害鉴定评估相关工作提供智力支撑。

由省环保厅牵头，结合《办法》以及我省实践经验，联合省委组织部、省监察厅、省发改委、省财政厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省农业厅、省林业厅等部门编制《云南省生态环境损害赔偿改革方案》、《云南省生态环境污染损害鉴定评估工作方案》，制定并出台具有可操作性的《云南省党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则》，明确执行追责程序和有关部门的职责，建立党政领导干部生态环境损害责任追究支撑体系，做到科学追责、公正追责、阳光追责。

开展环境损害鉴定评估技术方法研究，尽快研究制定确定责任的评价方法，在生态环境损害责任追究方法方面，可以借鉴目前基于资源消耗—环境损失—生态效益的社会经济发展评价、自然资源综合核算、绿色 GDP 核算方法、生态文明建设绩效评价以及环保督政等方法。以便对重大追责事件开展独立的科学评估，确定合理的追诉时空边界和进行全生命周期影响评价，提高党政领导干部责任追究的科学性、准确性。

进一步完善我省经济社会发展考核评价体系，把资源消耗、环境损害、生态效益等体现生态文明建设状况的指标纳入经济社会发展评价体系，使之成为推进生态文明建设的重要导向和约束，最终建立和完善我省生态环境损害评估考核

体系和机制。

建立生态环境损害责任追责联动机制。进一步发挥司法机关和民间团体的作用，对司法机关在生态环境损害案件处理过程中发现、群众反映特别集中和突出的本《办法》规定的追责情形，也应该纳入追责对象和范围。

（三）构建科学、合理的环境责任风险防范体系

未来党政履职将面临很大的环境责任风险，如可能面临违法而被起诉，如涉嫌犯罪会被移送司法机关处理；还可面临行政约谈、降职、引咎辞职等行政风险以及组织处理等党纪处理风险。要避免上述风险，就应在事前建立和完善环境责任风险防范体系，警钟常鸣。要防范党政领导的环境责任风险，建议从以下三方面开展相关工作：

在决策上，应建立符合生态文明建设要求的环境与发展综合决策体系，按照生态红线和环境底线约束决策行为。

在审批中，对于重大项目审批应遵循谨慎原则，充分评价其生态环境风险和经济社会影响。同时应明晰企业在污染防治方面的主体责任，充分发挥市场机制作用，简政放权，让企业承担其应尽的环境保护责任，避免企业污染、政府担责。

在信息公开方面，进一步完善环境信息公开制度。完善政府环境信息管理机制建设，建立健全各级环境信息机构，

以环境信息标准化建设促进环境信息机构的能力建设。加大政务公开、强化重污染和高风险企业信息公开力度，进一步明确和扩大信息公开范围，将环保部门以外的发改、国土、林业、水利等环境信息全面纳入，构建统一、开放的生态环境信息平台，以技术推动环境信息公开。推动社会力量参与政府决策和环境监督，建立健全社会公众监督机制，力争环境损害追责在更加公开透明的环境下进行，使公众可以看到和监督追责的效果，提高党委政府的公信力，获得人民群众对政府的支持和理解。

（四）建立更加完善的执行机制

根据党政同责要求，将《办法》的实施与刚刚发布的《中国共产党巡视工作条例》、《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》、《环境保护督察方案（试行）》、环境保护督政约谈和问责等制度紧密联系，发挥制度创新的叠加效应。结合新时期国家重大战略布局特点，丰富和创新省级巡视工作内容，增加生态文明建设和环境保护巡视要求。全面加强规划环评，推动政策环评；推进生态环境规划与经济社会发展规划、土地利用规划、城乡发展规划等相关规划的多规合一。

除了《办法》中设置的启动机制外，我省还应建立和完善党代会、人大和政协监督机制，进一步强调党代表、人大

代表对党政领导干部履行生态环保职责的质询权、监督权，赋予政协委员相应的调查权、建议权；建立和完善司法监督机制，强调司法机关对各级机构及其官员提出履行生态环保职责的司法建议；建立和完善社会监督机制，保障社会公众对党政领导干部履行生态环保职责情况的知情权，试行依法提请追究生态环保责任的请求权，支持媒体依法依规开展舆论监督。

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 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。