



## 题记

福建省厦门市风景秀丽,气候宜人,是中国著名的海上花园。厦门也是中国五大经济特区之一,是对外开放的窗口和创新发展的热土。厦门还是著名的侨乡和闽南文化的发源地,中外文化在这里交融并蓄,造就了它开放包容的性格和海纳百川的气度,是中国改革开放所走过历程的一个缩影。

### ◆郑小华 叶文建

同安区作为厦门市的后花园,不仅是厦门北部一座名副其实的高颜值生态花园之城,而且是厦门市重要生态功能区,其土地面积占全市1/3,属于亚热带海洋性季风气候区,受保护国土面积占陆地面积达到了80.3%,森林覆盖率达到54.15%,位居厦门市之首并处于全国前列,溪流流域面积也是全市最大,先后获评“国家生态区”和“中国最美休闲胜地”。

### 加强顶层设计,全面深化生态文明体制改革,打造生态环保领域改革新高地

近年来,同安区率先推进生态文明体制改革,勇当国家生态文明体制改革试验区建设排头兵,建章立制,综合施策,最大限度保护辖区的绿水青山,将绿色生态发展成为一张亮眼的名片。

同安区的经济发展和生态环境建设并非一帆风顺,由于历史的原因,一度低水平、破坏性和掠夺性的开发利用,使同安区优质生态资源遭到不同程度损害,一些无序发展的农家乐、山村游、乡村会所、毁林开荒、污水乱排、工业小作坊破坏生态环境的事件时有发生,这些都成为破坏生态环境的黑手和制约乡村经济持续发展的瓶颈。面对这些“时有发生”现象,为打好环境保护攻坚战,同安区委区政府以构建生态文明制度体系为抓手,沉着应战,进一步一个脚印,拉开了强力推进生态文明的序幕,率先改革创新生态文明体制机制,为建设“富美同安”提供了坚实的保障。

今年8月23日,在同安区生态文明建设暨环境保护工作专题会议上,区委书记黄燕添强调,要以抓铁有痕、踏石留印的决心和毅力,开拓进取、奋力攻坚,全面提升生态环境质量,全力打造“五大发展”示范区,争取率先建成国家生态文明试验区。区长王雪敏指出,要从全局和战略的高度,全面推进生态文明体制改革,努力把生态文明建设提高到一个新水平,开创生态环境保护工作新局面,勇当国家生态文明试验区建设排头兵。

同安区为了加快推进国家生态文明试验区建设,2016年4月,同安区成立了区委主要领导担任组长、区政府主要领导担任常务副组长的生态文明建设领导小组。今年3月,成立了以区委主要领导担任组长、区政府主要领导担任常务副组长的同安区生态文明建设领导小组。同安区委、区政府积极先行先试,全面推进改革,探索建立科学有效的生态文明体制改革制度和长效机制。印发了《同安区贯彻落实〈厦门市推进国家生态文明试验区建设行动方案〉》,并取得创新成果,在生态文明建设目标评价考核、生态文明建设宣传教育、公检法联动执法机制、环境监管网格化、环境监管体制机制、环境保护督察、生态环境损害赔偿及责任追究、生态环境监测网络建设、环境污染第三方治理等方面取得了较好成效,形成了可复制可推广可操作的生态文明体制改革经验做法。



## 率先推进生态文明体制机制改革创新

# 打造国家生态文明改革试验区

——记福建省厦门市同安区生态文明建设的探索与实践

双溪风光 摄影何东方

同安区荣获国家生态文明示范区正式命名,并入选全省唯一“2016年全国百佳生态文明城市与景区”,获评“中国最美休闲胜地”,全区6个涉农的镇全部获得国家级生态镇命名,70个行政村获得省级生态村命名,实现生态创建全覆盖。

### 积极探索实践,推进生态文明体制改革先行先试,建设国家生态文明改革试验区

为积极践行习近平总书记提出的“绿水青山就是金山银山”的生态文明建设新理念,2016年1月26日,同安区第十六届人民代表大会第六次会议批准的《厦门市同安区国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》提出,推行绿色低碳发展,加强生态环境综合整治,完善生态文明制度体系,推动生态环境向美发展,打造绿色美丽生态文明典范城区,要求大力推动绿色低碳发展,加强生态环境综合整治,提升生态文明建设能力。同安区委区政府大胆探索、积极实践、全面推进生态文明建设,让绿色生态成为同安区发展名片,创造了多个“同安经验”:

#### 经验之一:开展生态文明建设目标评价考核,发挥生态文明建设指挥棒作用,全面提升生态文明建设水平

在福建省率先出台实施《同安区生态文明建设目标评价考核办法》和《同安区生态文明建设目标评价考核工作“党政同责”一岗双责规定》,以生态文明建设和环境保护目标评价考核为重要抓手,研究创建可操作、可视化、可评价的绿色发展指标体系,建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制,根据不同区域主体功能定位和职责分工,对各镇(街、场、开发区)、省市直驻区单位和区直各相关部门实行差异化评价考核,在全国率先对镇(街、场、开发区)域生态环境质量考核工作进行严格规范,努力实现生态文明建设评价考核工作系统化、规范化、信息化,进一步督促基层政府履行生态环境保护责任,推动生态环境质量持续改善,全面推进生态环境保护工作。

同时,评价考核还实行生态文明建设“一票否决”制度,即对当年生态文明建设目标评价考核结果为不合格的,取消当年年度考核评优和评选各类先进的资格,以及单位相关责任人当年年度考核评优和评选各类先进的资格,单位主要负责人两年内不予提拔或重用;连续两年不合格的,对单位主要负责人和分管负责人调整工作岗位或转任非领导职务,并视情节轻重,予以通报批评、诫勉谈话、追究责任。

按照生态文明建设“一票否决”“党政同责”“一岗双责”的要求,同安区各单位党政领导生态文明建设评价考核指标体系(包括共同指标、差异指标、激励指标、约束指标、惩戒指标五大类)比原来的环境保护指标体系(仅有共同指标、差异指标这两大类)增加了三大类近3倍的指标数,达到了78项考核指标。同时,还新增了相关市直驻区单位、区直部门和重点企业事业单位指标体系,设置了336项指标,对各单位完成年度生态文明建设工作的实

际做法。2016年,同安区荣获国家生态文明示范区正式命名,并入选全省唯一“2016年全国百佳生态文明城市与景区”,获评“中国最美休闲胜地”,全区6个涉农的镇全部获得国家级生态镇命名,70个行政村获得省级生态村命名,实现生态创建全覆盖。

同安区分管副区长许珠明介绍,“坚持管发展必须管环保、管生产必须管环保、管行业必须管环保的要求,推动落实‘党政同责、一岗双责’,建立生态文明建设目标评价考核制度,实行生态文明建设‘一票否决’,有力督促全区各级党政领导认真履行各自职责,形成齐抓共管的工作格局,实施可持续发展战略,不断改善生态环境。”

为了实现生态文明建设考核指标的可操作化、可量化和差异化,建立生态文明建设评价考核制度动态管理机制,同安区还探索生态文明建设的动态“跟踪”评价考核制度,确保生态文明建设各项工作具有较好延续性,尽量做到每一项生态文明建设和环境保护工作都有始有终。按照年度生态文明建设重点工作,科学调整动态设置各项评价考核指标,在评价考核指标的设置有中,充分考虑所设指标在评价考核中的可量化度、可操作性,将主观因素对公正评分的影响降到最低。打破“一刀切”的传统评价考核模式,针对部门差异和区域差异制定差异化评价考核指标。

同时,率先在全国县(市、区)研究开发和配套建设同安区生态文明建设目标评价考核信息管理系统数据共享平台,该平台能够较好地支撑同安区生态文明建设目标评价考核工作,实现快速、准确、方便、易执行的评价考核和科学管理;能够进行评价考核内容的量化考评和大数据分析,实现评价考核的客观化、数据化、流程化、信息化;能够有效提升评价考核管理效率,确保生态文明建设战略目标的落地执行。从而充分发挥平台的大数据共享、汇总、统计、分析和互联网+功能作用,真正实现评价考核工作的公开、公平、公正。

同安区大幅提高生态文明建设指标考核权重,将生态文明建设指标考核权重提高至39%以上,以资源环境承载力和建设适宜度为依据,将全区分为4类功能分区,分别是优化提升区、重点发展区、协调发展区、生态保护区。出台《同安区各镇街场和区直部门领导班子及领导干部综合评价考核办法(试行)》,设置类别指标,注重体现各镇街主体功能定位和优势发展,其中生态文明建设不同有所差异,11个镇(街、场、开发区)各自的分值占比35%~47%,生态文明建设占比平均值为39.75%。生态文明建设指标考核权重位居全国前列,进一步彰显了生态考核的分量,从制度上确立领导干部绿色政绩观,从而充分发挥生态文明建设目标评价考核的导向、激励和约束作用,这对于各级党政领导干部树立正确政绩观,推动创新、绿色、协调、开放、共享的良好发展态势予以制度上的保障,减少、消

除各部门各级在生态文明建设中的后顾之忧,有力促进了全社会形成生态文明建设人人有责的良好氛围,为人民群众营造温馨和谐的宜居宜业美好人居环境提供了制度上的保障。

同安区以绿色发展理念带动经济社会协调发展,突破评价考核结果运用的单一模式,发挥各级党委、政府在生态环境保护中的协调功能,坚持群众路线,实现评价考核主体相对多元化。各单位生态文明建设目标评价考核结果不仅作为确定各单位党政领导及其所在班子综合评价考核结果的重要依据,纳入区管领导班子和区管干部的政绩和绩效考核内容,而且作为各单位党政领导班子调整和领导干部选拔任用、奖励惩戒的重要依据。同时,根据生态文明建设目标评价考核结果,不仅建立了表扬奖励制度,而且建立了行政问责制度,强化生态文明建设责任追究,实行生态文明建设和环境保护目标责任制度、生态文明建设一票否决制度、环境保护督察制度、领导干部自然资源离任审计制度(离任生态环境报告制度)和领导干部生态环境损害终身追究制度(生态文明建设决策责任追究制度)。

#### 经验之二:推进生态环境损害赔偿工作试点,着力破解生态环境损害赔偿难题,建立健全生态环境损害赔偿、追责体制机制

作为生态环境损害赔偿全省试点单位,同安区率先出台实施《同安区生态环境损害赔偿工作试点方案》(以下简称《方案》),明确当生态环境损害发生后且损害无法修复时,由政府组织开展生态环境损害调查、鉴定评估、修复方案编制等工作,主动与损害责任人磋商。双方在自愿的基础上达成赔偿协议,磋商未达成一致的,依法通过诉讼等途径解决。这一做法遵循“谁污染、谁治理;谁破坏、谁恢复”的原则,依法追究侵权人的赔偿责任,治理修复受损生态环境,破解了“企业污染、群众受害、政府埋单”的困局,进一步从法制上明确了由造成生态环境损害的责任者承担赔偿费用,修复受损生态环境,是综合运用法律、行政、经济等手段解决突出环境问题,维护公众环境权益的重要举措。

《方案》提出6项试点内容,涵盖了明确生态环境损害赔偿范围、确定损害责任人、明确索赔主体、索赔启动条件、索赔程序和赔偿资金管理等方面制度。

赔偿范围包括清除污染费用、生态环境修复费用、生态环境修复期间服务功能的损失、生态环境功能永久性损害造成的损失。出台《同安区各镇街场和区直部门领导班子及领导干部综合评价考核办法(试行)》,设置类别指标,注重体现各镇街主体功能定位和优势发展,其中生态文明建设不同有所差异,11个镇(街、场、开发区)各自的分值占比35%~47%,生态文明建设占比平均值为39.75%。生态文明建设指标考核权重位居全国前列,进一步彰显了生态考核的分量,从制度上确立领导干部绿色政绩观,从而充分发挥生态文明建设目标评价考核的导向、激励和约束作用,这对于各级党政领导干部树立正确政绩观,推动创新、绿色、协调、开放、共享的良好发展态势予以制度上的保障,减少、消

除各部门各级在生态文明建设中的后顾之忧,有力促进了全社会形成生态文明建设人人有责的良好氛围,为人民群众营造温馨和谐的宜居宜业美好人居环境提供了制度上的保障。

同安区以绿色发展理念带动经济社会协调发展,突破评价考核结果运用的单一模式,发挥各级党委、政府在生态环境保护中的协调功能,坚持群众路线,实现评价考核主体相对多元化。各单位生态文明建设目标评价考核结果不仅作为确定各单位党政领导及其所在班子综合评价考核结果的重要依据,纳入区管领导班子和区管干部的政绩和绩效考核内容,而且作为各单位党政领导班子调整和领导干部选拔任用、奖励惩戒的重要依据。同时,根据生态文明建设目标评价考核结果,不仅建立了表扬奖励制度,而且建立了行政问责制度,强化生态文明建设责任追究,实行生态文明建设和环境保护目标责任制度、生态文明建设一票否决制度、环境保护督察制度、领导干部自然资源离任审计制度(离任生态环境报告制度)和领导干部生态环境损害终身追究制度(生态文明建设决策责任追究制度)。



同安区委书记黄燕添深入白交祠村调研农村生态环境保护工作情况。摄影 何东方

商与诉讼、赔偿实施等工作,主动与赔偿义务人磋商,根据生态环境损害赔偿评估报告,达成赔偿协议。

赔偿资金管理要求严格按照上级相关规定进行管理,做到专款专用。同时,要主动向社会公开生态环境损害赔偿资金及资金使用情况,生态环境修复效果等,接受公众监督。此外,赔偿义务人造成的生态环境损害无法修复的,其赔偿资金作为政府非税收入,全额上缴区政府国库,纳入区财政预算管理。区财政对区政府负责的生态环境损害前期调查和鉴定评估费用给予先行保障。并提出了要探索设立生态环境损害赔偿基金。

#### 经验之三:实行最严格的生态环境损害赔偿追究制度,有力督促基层党政领导干部自觉履职尽责,从制度上防范生态环境损害行为

同安区还率先在全国县(市、区)制定实施《同安区党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则(试行)》(以下简称《细则》),明确了总则、责任追究的情形及适用范围、责任追究的调查、责任追究的方式及结果运用、责任追究的程序、附则等主要内容。

一是追究对象。适用于区委、区政府的工作部门及其内设机构的领导成员,各镇(街道、场、开发区)党委、政府及其工作部门的领导成员,上列工作部门内设机构的领导成员;各类事业单位、国有企业及国有控股企业领导干部;法律法规授权履行公共管理职能单位的领导干部。

二是追究情形。共规定五大类73项追究情形。

三是追责线索。规定对在干部监督、审计、巡视、环境保护督察和生态文明建设目标评价考核等工作中发现的党政领导干部应当进行追责的线索进行调查。

四是追责调查。规定由负有生态环境和资源保护监管职责的工作部门、纪检监察机关、组织人事部门负责进行调查。

五是追责种类。包括全面领导责任、分管领导责任、主要领导责任、直接领导责任和直接责任等5种。

六是追责形式。规定为诫勉、责令公开道歉;组织处理,包括停职检查、调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职、降职等;党纪处分等形式。

七是追责处理。规定由纪检监察机关负责按照有关规定办理党纪政纪责任追究;组织人事

理系统正常运行,污水出水水质达标排放。并设立第三方运营考核单位对第三方运行管理单位的运行与管理情况进行监督考核。还实行农村生活污水治理设施运营维护情况年度绩效评价制度,年度考核为优秀的运营单位,维护运行费按合同价100%予以支付;年度考核为良好的,维护运行费按合同价80%予以支付;年度考核为合格的,维护运行费按合同价60%予以支付;年度考核为不合格的,解除当年的维护运行管理合同,并且不再支付余款。按照这种模式,全区计划投资5.35亿建设518个自然村的生活污水处理设施,目前,已完成86个自然村的农村污水处理设施建设,累计建成各类管径管长781.6公里,完成投资2.46亿元,确保做到建成一批、管养一批,全面推进了农村社区人居环境综合整治和升级改造。同时,为加强辖区生猪养殖污染防治,还出台了《关于加强全区生猪养殖回潮巡查监管工作的通知》,明确要求各镇(街、场、开发区)采取政府购买服务方式,委托第三方专业服务公司独立承担养殖回潮巡查监管任务,从源头上防止生猪养殖回潮。

此外,同安区还率先推进建设全省首个环保产业园,着力吸引并扶持一批积极性高、技术创新能力强、运营管理水平高、具有较强市场竞争力的第三方治理企业,充分发挥辐射带动作用,引导社会资源向环保产业园集聚,促进第三方治理产业的规模化、产业化、集群化发展。

#### 加快实现环境治理现代化,逐步形成生态文明制度体系,当好生态文明建设“排头兵”

党的十九大报告对生态环境保护和生态文明建设提出了新目标,到2020年,坚决打好污染防治攻坚战;到2035年,生态环境根本好转,美丽中国目标基本实现,到本世纪中叶,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。习近平总书记在党的十九大报告中强调,必须树立和践行“绿水青山就是金山银山”的理念,形成绿色发展方式和生活方式,坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,建设美丽中国,为人民创造良好生产生活环境,为全球生态安全作出贡献。

#### 经验之四:创新环境污染第三方治理机制,完善治污体系,不断提高环境治理水平

同安区率先在环境污染第三方治理方面开展了一些积极探索,制定实施《同安区关于推行环境污染第三方治理的实施意见》,在环境公用设施建设与运营、环境综合整治、工业园区及重点行业集中治污等领域进行了一些创新实践。

在探索实践中,同安区还配套制定出台了《同安区农村生活污水治理相关政策制度》。今年8月出台的《同安区农村生活污水治理设施运行维护管理方案》,明确要求各镇(街、场、开发区)采取政府购买服务方式,委托区属国有企业国投公司等第三方专业环保服务公司进行运行维护管理,按规范做好污水收集系统和终端处理系统常态化运行的巡查、维修和设备更换等工作,确保污水处