

中部地区绿色发展

□ 常纪文

业增加值同比增长11.6%，占规上工业比重15.1%；高新技术产业增加值增长11.1%，占规上工业的30.9%。总的来看，尽管存在发展不平衡和不充分的问题，中部地区6省经济社会发展与环境保护相协调，既要金山银山也要绿水青山的发展格局初步形成。

各地探索建立绿水青山变成金山银山的生态价值实现机制，促进产业生态化和生态产业化。各地借鉴其他省份建设经验，通过生态补偿和发展绿色工业、绿色农业、特色旅游业的方式发展绿色经济，如有的地区将水流、森林、湿地、耕地、大气作为生态补偿的五大重点领域，通过“谁污染、谁补偿，谁保护、谁受益”的正向激励机制，构建起市域内生态保护者与受益者良性互动的多元化补偿机制。河南省《森林河南生态建设规划（2018—2027年）》提出，到2027年森林生态服务价值达到3600亿元/年，实现乡村林果化，建设天蓝地绿水净、宜居宜业宜游的森林河南。同时，有的地区还利用本地的自然生态优势，积极发展养殖业，在区域农产品竞争格局中占据了独特地位。绿水青山通过产业转换变成了金山银山，调动了工业、农业、旅游业的积极性，使环境保护的自觉性不断增强。

各地生态保护和生态修复工作稳步推进，绿化率持续攀升。中部地区6省通过每年的生态修复和生态保护，绿化率和森林覆盖率不断增长。如2018年全国森林覆盖率达到了21.66%，而江西省达到了63.1%，湖北省达到了41.56%，湖南省达到了59.82%，安徽省达到了28.65%，河南省达到了24.53%，山西省达到了20.5%。除了山西省因为地理位置等自然原因外，其他省份的森林覆盖率均超过全国平均水平，且江西省、湖南省、湖北省在全国的排名较为靠前。在具体举措方面，有的地区近几年启动了相关地带国家山水林田湖草生态修复试点，实施生态清洁型小流域建设，在重点生态功能区和江河源头地区实施水土流失治理840平方公里，2017年新增造林142.1万亩，封山育林100万亩，退化林修复160万亩，森林抚育560万亩。河南省2018年出台了《森林河南生态建设规划（2018—2027年）》，提出到2027年，全省所有宜林地造林绿化，所有可治理沙化土地得到治理，所有省辖市建成国家森林城市，所有县（市）建成省级森林城市，所有廊道得到绿化，所有县（市、区）实现森林公园、湿地公园或郊野公园全覆盖，森林覆盖率达到30%。2017年甘肃祁连山事件后，中部地区6省按照“绿盾行动”的部署，严守生态环境保护红线，按照宁要绿水青山不要金山银山的原则，对侵害公共生态空间的违法违规行为予以严厉打击。一些地方拆除了违法违规的“大棚房”，一些地方拆除了生态保护区的楼盘。如2018年湖南省只用几天的时间就拆除了下塞湖堤围，解决了十几年来均难以解决的侵占生态保护区的难题。因为生态保护和生态修复，绿化率提升了，生物多样性提高了，一些野生动物又回来了，生态也就更稳定了，这奠定了区域绿色发展的生态环境和自然资源基础。

各地污染防治攻坚战开始发力，环境质量总体不断改善。我国已进入有条件、有能力解决环境污染问题的时期。在污染治理方面，2016年实施中央环境保护督察制度以来，中部地区6省开展了对“散乱污”企业的清理整顿。在基础设施建设方面，根据中央关于打好污染防治攻坚战决策部署，江西省针对省内25个城市新区（工业园区），建成污水管网740公里；投资近50亿元开展48个县（市）污水处理设施配套管网建设。在跨区域污染防治攻坚战方面，如2018年启动的“清废”行动，严厉打击了长江流域非法运输和倾倒固体废物的现象，保护了安徽省、河南省、湖北省、湖南省和江西省的长江生态环境。在污染追责方面，针对中央第三环境保护督察组2017年4月移交的18个生态环境损害责任追究问题，各省加大问责力度，倒逼各级党委和政府重视环境污染的治理和监管。在污染治理成效方面，2018年湖北省国考断面水质优良比例达到86%，城市PM2.5累计浓度均值下降96%；安徽省2018年化肥、农药使用量实现零增长，秸秆综合利用率、畜禽养殖废弃物资源化利用率分别达88%和78.6%；江西省2018年PM2.5浓度均值下降17.4%，空气优良天数比例88.3%，国考断面水质优良比例92%，农药化肥使用量连续3年负增长；河南省完成“电代煤”“气代煤”112.4万户，PM2.5、PM10平均浓度分别下降16%、2.8%。一些地方还探索建立区域环境污染防治和地方脱贫致富相结合的机制，既解决了环境污染，也促进了就业。

各地生态文明体制改革不断深化，生态环境保护和绿色发展的制度体系不断健全。保护优先和绿色发展的模式要得到巩固和发展，必须强调党内法规和国家立法的保障和规范作用。党的十八届三中全会以来，中部地区6省围绕中央生态文明体制改革的部署，在自然资源资产负债表编制、省以下环境监测和监察垂直管理、绿色发展指数排名、生态文明建设目标考核、党政领导干部生态环境损害责任追究、河湖长和林长制的推行、城乡垃圾收集和集中处理、生态保护补偿、国家公园试点等方面印发了一系列的改革文件，稳中求进地推行生态文明制度改革和建设。如有的省份全面推行五级河长制、湖长制、林长制，在全国率先实施覆盖全境流域生态补偿、率先开展生态环境保护综合执法改革试点。此外，还按照中央有关要求创新性地探索体制改革措施，力争为中部地区提供可复制、可推广的经验和模式，中部地区6省也结合中央关于生态文明法治建设的要求，制定或者修改了本省域的大气、水、固体废物污染防治和森林、湖泊、湿地保护方面的地方立法，这些地方立法以更高标准、更严格要求推进生态环境保护，织紧、织密了地方生态环境保护法规和制度的笼子。

在“五位一体”的大格局下，中部地区6省通过努力，正在夯实绿色生态、绿色产业、绿色制度和绿色文化的基础，努力提高绿色发展的核心竞争力。在新发展理念的指导下，生态环境保护和绿色发展在中部地区正在变成一个又一个具体的生态文明新实践。正是因为长期的思想坚守、行为坚持和改革创新，产业发展、百姓富裕、生态美好的生态文明新局面正在形成。

总的来看，中部地区6省的生态环境保护任务艰巨，虽然在过去的几年取得了瞩目的成绩，但生态环境保护的成效还不稳固，环境污染可能还会有所反弹，如2018年—2019年中央生态环境保护督察组在回头看反馈时指出，各省均有环境保护基础设施建设欠账的问题，都有工业和农业环境污染的问题，农村和农业生态环境保护基础均比较薄弱。下一步，需要中部地区6省在加强生态环境保护、环境污染治理、基础设施建设和监管的同时，进一步找准各自的定位，扬长避短，培养和引进特色产业人才，努力融入区域和流域发展的大格局，通过生态惠民、生态富民、全域统筹、生态引领、城乡一体、特色发展的路子，壮大绿色发展产业，继续强化调结构、转方式工作，科学赶超，以最终实现中部地区的绿色和高质量崛起。

在“五位一体”的大格局下，中部地区6省通过努力，正在夯实绿色生态、绿色产业、绿色制度和绿色文化的基础，努力提高绿色发展的核心竞争力。在新发展理念的指导下，生态环境保护和绿色发展在中部地区正在变成一个又一个具体的生态文明新实践。正是因为长期的思想坚守、行为坚持和改革创新，产业发展、百姓富裕、生态美好的生态文明新局面正在形成。

总的来看，中部地区6省的生态环境保护任务艰巨，虽然在过去的几年取得了瞩目的成绩，但生态环境保护的成效还不稳固，环境污染可能还会有所反弹，如2018年—2019年中央生态环境保护督察组在回头看反馈时指出，各省均有环境保护基础设施建设欠账的问题，都有工业和农业环境污染的问题，农村和农业生态环境保护基础均比较薄弱。下一步，需要中部地区6省在加强生态环境保护、环境污染治理、基础设施建设和监管的同时，进一步找准各自的定位，扬长避短，培养和引进特色产业人才，努力融入区域和流域发展的大格局，通过生态惠民、生态富民、全域统筹、生态引领、城乡一体、特色发展的路子，壮大绿色发展产业，继续强化调结构、转方式工作，科学赶超，以最终实现中部地区的绿色和高质量崛起。

总的来看，中部地区6省的生态环境保护任务艰巨，虽然在过去的几年取得了瞩目的成绩，但生态环境保护的成效还不稳固，环境污染可能还会有所反弹，如2018年—2019年中央生态环境保护督察组在回头看反馈时指出，各省均有环境保护基础设施建设欠账的问题，都有工业和农业环境污染的问题，农村和农业生态环境保护基础均比较薄弱。下一步，需要中部地区6省在加强生态环境保护、环境污染治理、基础设施建设和监管的同时，进一步找准各自的定位，扬长避短，培养和引进特色产业人才，努力融入区域和流域发展的大格局，通过生态惠民、生态富民、全域统筹、生态引领、城乡一体、特色发展的路子，壮大绿色发展产业，继续强化调结构、转方式工作，科学赶超，以最终实现中部地区的绿色和高质量崛起。

总的来看，中部地区6省的生态环境保护任务艰巨，虽然在过去的几年取得了瞩目的成绩，但生态环境保护的成效还不稳固，环境污染可能还会有所反弹，如2018年—2019年中央生态环境保护督察组在回头看反馈时指出，各省均有环境保护基础设施建设欠账的问题，都有工业和农业环境污染的问题，农村和农业生态环境保护基础均比较薄弱。下一步，需要中部地区6省在加强生态环境保护、环境污染治理、基础设施建设和监管的同时，进一步找准各自的定位，扬长避短，培养和引进特色产业人才，努力融入区域和流域发展的大格局，通过生态惠民、生态富民、全域统筹、生态引领、城乡一体、特色发展的路子，壮大绿色发展产业，继续强化调结构、转方式工作，科学赶超，以最终实现中部地区的绿色和高质量崛起。

数字政府建设的几个原则

□ 赵 涛 马长俊

当前，以数字化、网络化、智能化为特征的现代信息技术飞速发展，推动了数字经济的蓬勃兴起和网络社会的崛起，给经济、社会和政治发展带来了深刻变革，显著改变着人们的生产和生活方式。建设数字政府是基于信息时代背景下的政府变革回应，加强数字政府建设、完善数字政府治理体系已成为政府改革的主旋律之一。数字政府建设关键不在“数字”，而在于“治”，回归政府治理本位才能抓住对数字政府的基点理解。因此，注重并加强系统性、整体性、协同性、开放性是数字政府的发展趋势和内在要求，也是加快推进政府治理现代化的重要着力点。

注重系统性。数字政府建设不仅包括信息技术的改进。数据治理能力的增强、政务质量的提升、业务流程的优化，而且涉及政府自身改革以及外部环境的全方位系统性变革。就政府自身而言，数字政府建设必然对政府治理理念、治理结构、资源配置、制度安排、政务流程、运行机制等带来深层次的结构变化，现阶段遇到的问题实质上是从传统政府转轨数字政府的不相适应之处。就外部环境而论，数字政府是适应于信息社会的新型政府治理形态和国家治理方式，与数字国家、数字经济、数字社会高度关联、彼此调适，需要推进与各领域改革的联动集成，回应现实需要，创造共同价值，不断丰富实践的多维面向和功能图景。同时，系统推进数字政府建设，需全面审视相互关联的结构、层次、要素、功能、环节，统筹构建上下贯通、左右联动、内外衔接、前后有序、统分结合的系统集成改革格局。

注重整体性。信息技术的发展与应用使得政府治理从分散走向集中，从部分走向整体，从破碎走向整合，具备技术驱动的条件基础之后，建设整体政府、实行整体治理成为数字政府建设的必然选择。整体性视角要求数字政府建设以公民需求和结果导向为本，进行资源整合和行动协同。避免因信息孤岛的存在使群众办事难，



加剧分段服务的低效供给。建设整体性的数字政府首先应以数据资源的整合共享为切入点，统一规划部署，统一标准应用，推动网络基础设施的互联互通和数据资源的共享共用，重点推进“存量”的充分衔接和“增量”的集中建设，加快平台一体化、服务一体化、保障一体化，打破空间和时间的双重限制，推动业务协同和集成服务，实现政府内部运作与对外服务一体化、线上线下深度融合，提供完整链条的公共服务，以行政行为的整体性效率提升，优化企业群众办事体验。

注重协同性。数字政府的协同表现在政府内部层次的部门间横向协同、层级间纵向协同，中间层次的云端业务协同，以及外部层次的政府市场社会等多元主体协同。首先，建设数字政府需打破专业分工、纵向分权的传统等级科层制的桎梏，为政府部门间、层级间的横向和纵向协同提供资源整合和行动协调的平台，降低政府内部沟通与协调的制度性交易成本，促进传统政府的被动协同向数字政府的主动协同转换，并通过技术融合、业务融合、数据融合，实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的数据共享、信息服务和流程再造，统一行动。其次，数字政府建设过程中，可由政府主导建设大数据平台、信息共享交换平台、公共服务平台等，以“大平台”对接分布在不同领域、不同主体、不同层级、不同形式的“小前端”，实现云端业务协同。再次，政府的主要职能是掌舵而不是划桨，数字政府的建设需要发挥政府、市场主体、社会组织和公众的各自优势和协同共治作用，从关注政

府内部组织和管理转向关注政民关系和社会协同，建立各种合作机制，促进跨领域、跨行业的对话互动和公共行动，提升公共价值。

注重开放性。数据是数字政府的核心资源，数据流动才能产生价值，数据开放就是要释放数据的红利。数据开放首先应做到信息公开。通过网络留痕加强电子监察，通过公开透明加强公众监督，通过便捷知情加强政务参与，进而提升政府的公信力。其次，数据开放重在数据资源的利用。数据开放促进了政务数据、企业数据、社会数据的融合，促进了社会公共信息在社会成员之间的共享与可获取，企业、社会组织、公众可以挖掘运用数据进行创新和增值利用，释放数据活力，激发社会创新动力。政府通过推进数据开放优化资源配置，不断拓宽数据开放的范围领域和提升数据开放的深度质量，可以有效推动发展数字经济、社会治理智能化、民生服务精细化个性化，市场和社会主体也具备内生的积极性并致力于技术创造来开发利用数据，进而增进公共利益。再次，数据安全是数据有序开放的前提。数据开放是不碰触数据安全底线的开放，政府是维护数据开放秩序和保障数据安全的“守护者”，政府应制定数据安全保障的规则体系，推动数据在制度框架下开放与流动，同时提升网络信息安全治理能力，加强隐私脱敏保护和安保保密防护，做好数据安全的依法监管和风险防范，最大限度为数据开放保驾护航。

国家治理

确保“脱贫不脱政策”落到实处

核心阅读

“脱贫不脱政策”是实现稳定脱贫的有效途径，有助于维持贫困人员脱贫的稳定性，但此政策在实施过程中还面临一些现实问题。我们应该正视这些问题，采取有效措施，保证“脱贫不脱政策”真正达到预期效果。

□ 张立伟 何 阳

如何巩固脱贫成果，保证已脱贫的贫困户不再返贫，是当前扶贫工作中的一个重点，党和国家制定“脱贫不脱政策”正是对此问题作出的回应。“脱贫不脱政策”即“贫困人口、贫困村和贫困县退出以后，在一定时期内国家原有扶贫政策保持不变，支持力度不减，退出缓冲期，确保实现稳定脱贫”。通俗地讲，“脱贫不脱政策”就是在贫困户脱离贫困状态下继续支持贫困户发展的举措，贫困人口达到脱贫标准线后可在一段时间内继续适用国家原有扶贫政策，享受国家原有扶贫政策优待。

“行百里者半九十。”贫困县摘帽不是一摘就丢，贫困群众脱贫也不是一脱就甩，在精准扶贫扶上马的基础上，还需要“脱贫不脱政策”再送一程，以确保已脱贫贫困户不再返贫，实现稳定脱贫。毋庸置疑，“脱贫不脱政策”是实现稳定脱贫的有效途径，有助于维持贫困人员脱贫的稳定性，但此政策在实施过程中还面临一些现实问题。我们应该正视这些问题，采取有效措施，保证“脱贫不脱政策”真正达到预期效果。

引导扶持贫困户实现依靠勤劳脱贫致富。在精准扶贫政策作用下，国家对贫困户的支持力度较大，贫困人员不仅可以获得就业机会，增加家庭收入，还可以完善家庭基础设施建设，如修缮房屋、购置家电等。已经脱贫但适用于“脱贫不脱政策”的贫困对象依然可以享受上述政策优待。同时，在“脱贫不脱政策”实施过程中，应积极引导贫困户转变思想、更新观念，真正摆脱“等靠要”的依赖心理，树立主体意识，激发内生动力，实现依靠勤劳脱贫致富。

推进“脱贫不脱政策”精细化，确保政策执行有序开展。各地应根据实际情况规定“脱贫不脱政策”的执行期限，细化“脱贫不脱政策”的终止标准，规范“脱贫不脱政策”的终止流程，改变当前一些地方在执行期限上使用“一定时期内”、终止标准上使用“稳定脱贫”、终止流程上无详细规定的状况。如将政策的执行期限限定为以脱贫日期为起点延伸至一年，将该政策的终止标准认定为贫困户脱贫之日起的一年后。对于贫困户主动申请不继续适用“脱贫不脱政策”的，应当尊重个体意愿。贫困户在实现稳定脱贫缓冲期内家庭发生变

故，重返贫困标准的，可继续享受扶贫政策优待，直到超过国家贫困线标准。同时，应以终止标准为依据，继续根据不同终止标准设计相应的终止流程。

将脱贫攻坚与乡村振兴战略有效衔接，提升农村的获得感、幸福感、安全感。坚决打赢脱贫攻坚战和实施乡村振兴战略是确保我国如期实现全面建成小康社会奋斗目标的重要战略支撑。脱贫攻坚是乡村振兴的前提与基础，乡村振兴是脱贫攻坚的延续与发展，是巩固脱贫成果、提升脱贫质量的有效手段。脱贫攻坚与乡村振兴相辅相成，互为因果，互补互助。真脱贫、不返贫是乡村振兴的前提。我们既要实现精准脱贫的目标，同时还要防止刚脱贫就返贫现象的发生。在“脱贫不脱政策”实施过程中，应高度重视脱贫攻坚工作中的新矛盾，既要解决绝对贫困群体的生存问题，又要解决相对贫困群体的发展问题，因而有必要将脱贫攻坚与乡村振兴战略有效衔接。在消灭绝对贫困的同时，通过政策下乡、产业下乡、服务下乡等多种举措让更多村民从改革中获得红利，作用对象上不再局限于贫困群体。实现脱贫攻坚与乡村振兴战略有效衔接需要注重两者的延续性。在“脱贫不脱政策”的执行过程中，应充分把握脱贫攻坚与乡村振兴战略的特征，给予所有农村人口充分的发展机会与空间，使其能够享受到均等化的公共服务，提升他们的获得感、幸福感、安全感。

治理评论