

理论前沿

多管齐下预防环评腐败

◆薛秀兰

随着环保部门地位上升、权力增大,面临的廉政风险也不断加大,违法违纪案件增多。特别是环评验收,已成为腐败高危地带。环评腐败案件为何高发?如何避免?笔者对此进行了深入思考。

环评领域腐败原因分析

环评领域之所以成为腐败案件高发地带,主要有以下原因:

权力大而集中,存在管理越位、缺位现象。一是权力大。按照《环境影响评价法》的要求,新、扩、改、迁的建设项目均需执行环境影响评价制度,均需由具备相应资质的环评单位出具环境影响评估报告书(表)。项目环评通不过,项目就不能立项;环评验收不合格,项目就不能正式运营。由此,环评审批成了企业的准入门槛。二是权力集中。从建设项目开工前的环境影响评价咨询、受理、审批直至竣工验收,权力都集中在一个部门。环评审批人员既要负责形式上的审核,又要

负责对所涉环节进行技术上审查,致使环评管理存在缺位、越位、失位现象。

自由裁量权大,存在审批行为不规范现象。近些年来,尽管在环评领域廉政建设方面制定了一系列制度,如《建设项目环境影响评价行为准则与廉政规定》,在一定程度上规范了环评审批行为,但由于各地执行情况参差不齐,具体经办人员自由裁量权仍较大,存在降级审批、越级审批、违规违法审批现象。

中介机构良莠不齐,监管机制缺失。一是挂靠现象严重,管理不规范。一种是环评工程师将自己的证书挂靠在某家环评中介机构;另一种是没有环评资质的单位挂靠在有资质的环评中介机构,从事环评工作。这些靠挂靠生存的中介机构,相当一部分存在环评质量审核体系不健全、管理制度执行不到位等问题。二是环评中介机构与建设单位单位之间因利益驱动达成默契。一个大的环评项目,动辄几百万元。相关机构为了接到环评业务绞尽脑汁,只要付款单位满意,环评报告怎么写都行。三是环评中介机构与环评审批人员有着千丝万缕的关系。少数意志薄弱的审批人员,因抵挡不住环评机构的糖衣炮弹,就利用职务之便,指定中介机构来做环评。

审批队伍老化,容易近亲繁殖。所谓老化,就是从事环评审批的人员在同一岗位或同一地区任职时间过长;这些从事环评审批的人员与企业打交道时间长了,关系混熟了,就成了朋友,甚至称兄道弟。

部分工作人员法律意识淡薄,廉洁自律意识差。调查发现,相当一部分环评工作人员平时只注重业务学习,忽视了政治理论学习,致使权力大、价值观扭曲,甚至漠视党纪国法,关键时刻抵挡不住诱惑。

预防环评腐败的对策与建议

预防环评腐败,笔者有如下建议:
深化宣传教育,筑牢反腐倡廉防线。一是多管齐下抓宣传,多种渠道渗透教育。二是要制定廉政教育、宗旨教育、作风纪律教育和廉政法规教育,夯实领导

干部廉洁从政的思想道德基础。推进示范教育、警示教育,建立健全分层分类施教机制。健全反腐倡廉教育长效机制,推动反腐倡廉教育融入信访举报、案件查办、行政监察、效能监察、巡视、纠风等工作之中。二是强化队伍建设,着力提升队伍素质。加强领导干部建设,认真贯彻落实“八项规定”和“六项禁令”。培养干部树立正确的人生观、价值观、权力观,始终保持清醒的头脑,保持环保部门为民、务实、清廉的良好形象。加强干部培训和轮岗交流,促使环保系统党员干部提升政治理论素养和业务能力,强化法律法纪意识,提高防腐拒变能力。

坚持依法审批,加大监管力度。首先,严格依法环评,切实预防失职渎职行为。严格执行国家、各省有关建设项目环境分类管理和环评文件分级审批规定。目前市场上环评机构的鱼龙混杂现象,对环评机构实施“三把关”:一是严把环评资质审查关。对超越环评资质业务范围或冒用、借用其他环评资质证书编制的环评文件一律不得审批,并及时上报上级环保行政主管部门。二是严把收费关。严格执行国家、省相关收费标准,积极开放环评市场,促进公平竞争。三是严把监管关。通过健全环评机构的考核机制和健全环境影响评价机构长效监管机制,督促环评机构加强内部管理,提高环评质量和服务水平。

摸清权力底数,狠抓风险点防范。首先,找准权力风险点,确保权力透明运行。经调研和认真排查,目前环评审批领域的廉政风险点主要体现在建设项目环境影响评价文件审批许可和建设项目环境保护竣工验收许可两大方面。针对风险点,有必要编制行政权力目录,严格按照规范化流程操作,实施人防加技防。

其次,创新管理举措,大力推进分段式审批。针对审批验收“一条龙”的现象,建立健全权力分解与制衡机制,合理界定相关职责与责任,实行“三分离”。一是环评文件技术审查与形式审查分离。环保行政主管部门的环评审批时,仅对建设单位报送的项目环评文件、技术评估单位出具的技术审查意见等材料是否符合法定形式的程序性审查,不对环评文件内容进行技术审查。只要手续齐全、程序合法,即可通过审批。其机构、技术评估单位、专家等分别对其出具的结论或意见负责到底。二是建设项目审批与验收分离。可将建设项目的环评审批权限放在环保部门的职能处室,把竣工验收职能放在监察部门,通过适当分离,有效分解权力。三是相关部门之间职责责任分离。将建设项目管理责任逐个进行分解,建立建设项目环境管理责任分解机制,明确环保行政主管部门各处室以及环评机构、技术评估单位、环境监测、验收监测等相关单位或部门各自的职责与责任。

第三,完善制度建设,强化内控机制建设。近年来,尽管反腐倡廉的制度建设和领域不断拓宽,但一些重点领域和关键环节仍存在制度欠缺,特别是动态管理方面的制度仍然供给不足。如随着国家简政放权工作的不断深化,大批原来由省(市)级环保部门审批的项目,逐步下放到基层环保部门审批,致使基层环保部门的审批工作量增大,审批项目类别也随之增多。当务之急,是通过顶层设计,出台相应制度,约束环评行为。

第四,坚持公众参与,实施阳光审批。加大环评公众参与和政务信息公开力度,接受社会监督。主动邀请纪检部门参与环评审批的每个环节,对群众信访、投诉中涉及环境权益之外的诉求,及时与相关部门沟通。制定灵活多样、代表性强的公众参与机制,切实保障公众参与的权力。

第五,探索建立集体环评机制。一是实行集体审批。凡环境影响重大、社会关注度高的项目,提交环评部门常务会或相关级别集体讨论后审批。二是现场联合技术界定。在建设项目环评审批和验收过程中,由主管环评的领导带队,联合监察、监测、管理等部门,现场进行技术界定,集体讨论研究,形成审批(验收)意见。三是成立评审专家库。在需要组织对环境影响报告书进行技术评审时,可以通过成立环评技术评审专家库,由本单位纪检监察人员随机抽出专家名单,进行评审。

作者系江苏省常州市纪检组副组长、监察室主任

新闻速递

湖南环保厅结合实际细化任务 开展突出问题专项治理

本报讯 为推动党的群众路线教育实践活动向纵深开展,切实解决群众反映强烈的突出问题,湖南省环境保护厅前不久组织召开突出问题专项治理工作推进会,传达学习湖南省委党的群众路线教育实践活动领导小组下发的《关于在党的群众路线教育实践活动中继续深入开展突出专项治理工作的通知》文件精神。

会议就开展突出问题专项治理工作有关要求做了情况说明,结合环保工作实际,将《通知》明确的15类突出问题分解细化为18项具体任务,分别明确了牵头部门和配合部门。

同时要求,对在开展突出问题专项治理工作过程中发现的问题,要严肃整改,确保专项治理工作落

到实处。相关领导就抓工作落实提了4点要求:一要高度重视。厅机关各处室和直属各单位要进一步深化认识,下大决心,借群众路线教育实践活动之力,进一步推进专项治理工作。

二要明确责任。各相关部门和单位对15类突出问题要按照任务分解明细表,一级抓一级,层层抓落实,确保在规定的时限内取得阶段性成果。

三要严格要求。要高标准开展专项治理工作,保证质量,不走过场,不搞形式主义,确保活动取得实效。

四要强化监督。要对专项治理工作进行跟踪问效、加强督促,加强对突出问题落实情况的监督检查和考核问责,确保《通知》精神贯彻落实到位。

胡尚周



◆董佳

城市环境总体规划是我国推进城镇化进程中落实环境优先、生态优先,实现城市现代化管理和经济社会全面发展的一项重要工作。当前,必须从全局和战略高度,充分认识坚持推进城市环境总体规划的重要性,遵循一些重要原则,突出抓好几项重点工作。

推进城市环境总体规划的战略重要性与现实紧迫性

推进城市环境总体规划是加强城市生态文明建设、探索环境保护新路的重要举措。建设生态文明,是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。在推进城市经济社会加快发展的过程中,经济建设和生态环境承载力的矛盾将日益突出,环境污染和生态破坏逐步显现,靠过量消耗能源和牺牲环境换取经济增长是不可持续的。必须转变观念,以更加深远的眼光和宏观思维来思考城市发展内涵、发展战略,用更加科学的理念和先进的手段谋划城市经济社会发展的蓝图。同时要清楚地看到,环境保护取得的任何成效、任何突破,都是对生态文明建设的积极贡献。要用建设生态文明的战略眼光、战略思维和战略手段,进一步推进和强化城市环境总体规划工作,牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念,深化对探索中国环保新路规律的认识,不断完善城市环境管理制度,维护城市生态安全,优化城市发展环境,构建科学合理的城镇化推进格局、农业发展格局、生态安全格局,保障国家和区域生态安全,提高生态服务功能。

推进城市环境总体规划是破解资源环境瓶颈约束、促进城市健康发展的现实需要。资源环境是城市发展不可或缺的关键支撑和重要约束。近10年来,中国城镇化以每年1.35个百分点的速度递增,城镇人口年均增长2096万人。城镇化既增加了投资,又推动了消费,成为拉动内需的持久动力和经济增长的重要引擎。同时,由于高投入、高消耗、高污染的传统发展模式没有根本改变,城市经济快速增长的同时,也付出了很高的代价。资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化和气候变化问题突出,资源、环境和生态系统已难以承载传统的发展方式,对城市发展的制约日益增大。这些问题究其本质,是发展方式、经济结构和消费模式问题。从根本上解决上述问题,必须转变经济发展方式,努力走绿色、循环、低碳发展道路,缓解资源环境瓶颈制约。经济发展方式转变是城市经济社会领域的一场

编制城市环境总体规划要遵循哪些原则?

综合、系统、影响深刻的变革,涉及许多方面和诸多领域。加强环境保护是转变经济发展方式的重要推动力量。要坚持在保护中发展,在发展中保护,通过城市环境总体规划进行前置性管理、约束,推动经济发展方式转变,加快结构调整、控制开发强度。这对城市资源环境来讲,可以破解瓶颈制约,为经济发展松绑;对结构调整来讲,可以有效推动产业优化和技术升级,再造新优势;对发展空间来讲,可以扩大市场需求、培育新的增长领域,为发展注入新动力。可以说,城市环境总体规划工作越自觉、越有效,以环境保护优化城市经济发展就越主动、越深入。从未来趋势看,城市的绿色化不仅不会成为增长的负担,反而将成为促进发展、转变方式的重要引擎。

推进城市环境总体规划是坚持以人为本,不断满足人民群众日益增长的生态产品需求的内在要求。享有优美宜居的环境是城乡居民的基本权利,持续改善城乡环境质量和保障居民健康日益成为衡量人民生活水平和质量的一个重要标志。随着经济的发展,城乡居民的物质文化生活水平有了很大提高,人民群众需求的内容也在不断升级变化。不仅要满足其对农产品、工业品和服务的需求,还要满足其对生态产品越来越迫切的追求。生态环境质量已经成为影响人们生活幸福的重要指标,生态产品短缺已经成为制约我国民生建设的短板,成为影响人民群众幸福感的制约因素。现实情况是,影响和损害群众健康的环境问题还不少,既有传统的水、气、声、渣等环境问题,又有重金属、化学品、持久性有机污染物等新的环境问题。长三角、珠三角和京津冀三大城市群每年出现灰霾天数已达100天以上,全国600多座城市中已经有400多座缺水,一半以上城市市区地下水污染严重。积极推进城市环境总体规划,在城市发展的全过程、各领域和各环节充分体现以人为本、环境友好的发展理念,统筹谋划,有效满足人民群众热切期待的清洁空气、洁净水、良好气候、优美环境等优质生态产品和健康需求,既是我们党以人为本、执政为民理念的具体体现,也是对人民群众生态产品需求日益增长的积极回应,还是

向人民群众交上的一份环保惠民生的答卷。

推进城市环境总体规划是提升城市环境管理水平、应对国际挑战的重大任务。国家、区域之间竞争,很多情况下就是城市经济、社会、文化、生态建设的竞争。美国之所以处于优势地位,很重要的一点是有纽约、芝加哥、洛杉矶等世界级先进城市以及以为基础和依托的发达城市群代表美国参加全球竞争。英国、法国、日本等国家的城市群也都发挥着重大作用。当今世界,环境保护的新理念不断孕育涌现,环保国际合作日益深化,气候变化、生物多样性减少等全球性环境问题影响竞争力和对外形象,已经成为各国利益博弈的新焦点。今年以来,我国华北、华东、华中地区多次出现大范围连续雾霾天气,引起全国人民乃至国际社会的高度关注。我们必须把握世界潮流,彻底摒弃传统城市化发展的路径依赖,寻找城市生态环境建设与保护新的路径取向,为城市化向世界水平瞄准提供战略依据和支撑平台。积极推进城市环境总体规划,让每个城市找到自己的定位,与世界发展模式进行对比,发现自己的优势和在综合实力、城市管理、生态环境、体制机制等方面与世界水平存在的差距和不足,就可以主动应对国际挑战,加快实施跨越式的绿色发展战略,在未来的国际经济竞争格局中才能赢得主动,扩大我国经济社会发展空间。

城市的经济发展、社会进步同生态环境保护是一个有机的整体。经济发展是中心和基础,社会建设是支撑和归宿,生态环境保护是根基和条件。坚持推进城市环境总体规划,做好生态环境保护的顶层设计,发挥规划的引导作用,就能正确处理人与人、人与自然的的关系,形成人与自然和谐相处、经济社会协调发展的新型城市化。这不仅是对探索中国环保新路的完善、丰富和重大发展,也是对城市管理理念、方法的升华,不仅对中国城市发展有重大而深远的意义,也是对环境保护的重要贡献。

遵循四项重要原则

城市环境总体规划是一项以创新为本质的系统工程,是一个以生态环境建设与发展为主体内容的规划,要把城

市环境总体规划作为促进城市转型发展和改善民生的一件大事来抓。

推进城市环境总体规划必须遵循以下重要原则:

一是坚持把尊重自然、顺应自然、保护自然作为本质要求,国土开发、生产力布局、城镇化发展、重大项目建设要充分尊重资源环境综合承载能力和发展阶段性特征,以先进的城市发展理念指导开发建设,着力提高资源利用效率和生态环境质量,形成人与自然和谐发展的城市建设新格局。

二是坚持把绿色低碳循环低碳发展作为基本途径,实现城乡建设和生产、流通、消费各环节绿色化、循环化、低碳化,塑造宜居宜业的发展环境,集聚高端人才和高端产业,积极发展新产业、新业态。

三是坚持把以人为本、可持续地满足人民群众日益增长的物质文化需要作为出发点和落脚点,突出以人为本的发展要求,坚持生态环境保护与建设为了人民,生态环境保护与建设依靠人民,为人民创造良好生产生活环境,为子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。

四是坚持把建立健全长效机制作为根本保障。加大城市政府对环境总体规划的统筹力度,以战略思维、长远眼光和从心态谋划发展,高起点规划、高标准建设、高水平管理,科学把握开发建设时序,预留未来发展空间,把提高发展质量和提升城市品质贯穿始终,以环境管理战略转型推进美丽城市建设。把健全法制、强化责任、完善政策、加强监管相结合,形成规划实施的激励和约束机制;把深化改革、严格管理的顶层设计与发挥规划的引导作用相结合,形成规划实施的创新驱动机制;把政府推动、市场引导、公众参与相结合,形成规划实施的推进机制。

突出抓好五项重点工作

当前和今后一个时期,推进城市环境总体规划必须突出抓好几项重点工作。

第一,建立健全长效工作机制。探索建立经济社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划与城市环境总体规划紧密衔接、信息共享的联动机制,

在城镇化规划等相关规划编制、城市基础设施建设和土地开发利用等重大安排中,要把城市环境总体规划的相关要求作为重要依据和必要支撑,予以充分采纳,推进城市绿色发展。要借鉴吸收其他规划编制实施的有益经验,集成创新、拓宽领域,努力建立一套具有环保特色、符合实际需要、管用能行的城市环境总体规划编制、实施管理制度,明确工作推进的基本原则、基础工作条件、规划编制要求及颁布实施的管理规定,推进城市环境总体规划的制度化、规范化。

第二,着力推进城市可持续发展

保护环境能够提升生态环境质量,提供生态产品,直接产生生态环境价值,通过直接降低单位国内生产总值的环境资源成本增加生产力总量,从而提高生产力。城市环境总体规划是国家城镇化战略的重要组成部分,编制实施规划对于优化经济发展、改善环境质量、保障民生具有重大意义,是推进城市生态文明建设顶层设计的关键环节。要根据城市不同区块的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力,统筹划分环境功能区,确定各片区的功能定位、发展方向,优化空间开发格局,划定并严守生态红线,保障生态安全。同时也要实现城市、区域和国家不同层次规划有机衔接、多维度融合,促进城市发展和管理更加紧凑化、生态化、人性化,加快构筑网络化、组团式、紧凑型城市空间格局,努力做到集中集约用地,着力营造“城在林中、路在绿中、房在园中、人在景中”的人居环境,形成功能定位明晰、产业布局合理、体现区位优势特色、与资源环境承载力相适应的城市可持续发展格局。要坚持集约利用土地、控制污染排放、加强生态保护和安全第一的原则,着力推动产业结构优化升级,处理好生态与其他资源要素、人力要素等的关系,在经济社会发展中认识和正确运用自然规律,合理、有效地利用自然。

第三,着力加强城市环境总体规划技术支持体系研究。逐步建立健全城市环境规划体系,探索完善基于城市单元的城市环境总体规划、环境控制性详细规划、环境专项规划之间的衔接联动机制,提高城市环境总体规划实施效

果。加强研究和科技攻关,力争在环境容量与可持续发展、生态阈值与城市布局、环境基本公共服务均等化与城市公共管理、时间尺度掌握与空间落地规则等关键领域有所创新、突破。探索建立基于资源环境综合承载力,统筹环境问题、防控污染物和重点防控产业、区际间的协同控制体系。从人口、规模、布局、产业结构、节能降耗、污染物控制等多个维度,建立城市经济发展的综合评价模型和目标指标体系。积极探索自然生态环境演化规律、污染防治和生态恢复规律、环境管理工作规律,着力解决影响人民群众身体健康的突出环境问题,促进公共服务均等和公共产品共享。特别是针对各环境要素在功能、布局、质量、阈值等方面的要求,研究确定生态红线、风险防线的资源消耗上限和生态环境容量底线等核心内容,并逐一落实到具体空间单元。在试点实践的基础上,研究出台环境功能区划编制技术规范,建立一套科学、系统的环境功能区划技术支持体系。

第四,着力开展生态红线的划定与管理支撑制度的科技攻关。生态红线是城市环境总体规划的一项重要制度安排,是在城市层面进行环境功能区划时确定的对保障国家和区域生态安全、提高生态服务功能具有重要作用区域的边界控制线。要组织高层次专家进行集中研究攻关,研究和论证哪些要列入生态红线,并在此基础上形成一套相对完善、可操作性强的生态红线划分、测定与评估方法,保障国家和区域生态安全,提高生态服务功能。要深入研究如何从制度上保障生态红线,实行最严格的制度、最严密的法治,加强日常监督管理,确保生态红线。建立责任追究制度,对那些置生态红线制度于不顾盲目决策、造成严重后果的人,必须追究其责任,而且应该终身追究。

第五,正确处理全面推进和重点突破的关系。目前,环境保护部正在大力推进24个城市开展城市环境总体规划试点工作。试点示范是一项系统工程,头绪多、任务重,应注重相互促进、良性互动。既要整体推进,又要重点突破。一方面,要坚持推动试点城市工作的规范性、全面性;另一方面,要善于抓主要矛盾和矛盾的主要方面,从事物的普遍联系和动态发展中抓住影响工作的重要领域和关键环节,找准突破口,明确着力点,不失时机地加大改革力度,不断把工作引向深入。既要学会“弹钢琴”,既有先后次序,又有轻重缓急;更要学会“下围棋”,有大局观和前瞻性,并且在关键位置提前“做眼”。

作者系辽宁省大连市环保局局长



“52个不准”系列漫画之(28)

《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》规定:不准在干部选拔任用工作中封官许愿,任人唯亲,营私舞弊。

司海英供图