

推动落实党政“一把手”的环保责任

推动党政同责是国家治理体系的创新和发展

常纪文

在2015年全国环境保护工作会议上,环境保护部部长周生贤强调要着力推动“党政同责”、“一岗双责”,把生态文明建设作为地方党政领导班子和领导干部政绩考核评价重要内容。笔者认为,环境保护党政同责、一岗双责的提出,是针对现实环境问题严峻的局面而提出的重要政策,属于顶层设计,有必要对其逻辑性和科学性进行研究。

党政同责有必要适用环保领域

国家和社会事务的党政同责是以习近平总书记为总书记的党中央的重大决策和部署。2013年,中共中央政治局常委会两次开会专门讨论安全生产。其中,2013年7月18日,习近平总书记指出要强化各级党委和政府的安全监管职责,即各级党委和政府要增强责任意识,落实安全生产负责制,落实行业主管部门直接监管、安全监管部門综合监管、地方政府属地监管,坚持管行业必须管安全,管业务必须管安全,管生产经营必须管安全,而且党政同责、一岗双责、齐抓共管。全国开始启动公共安全领域的党政同责制度化建设工作。

2013年11月24日,习近平总书记者在青岛指导输油管线爆燃事故抢险工作时强调,“要抓紧建立健全党政同责、一岗双责、齐抓共管的安全生产责任体系,建立健全最严格的安全生产制度。”经过一年多的努力,从形式上看,党委和政府联合发文落实中央的安排和部署,全国31个省级的党委和政府,几乎所有的县级党委和政府,基本实现全覆盖。从实践上看,江苏省昆山金属粉尘爆炸事故对当地党政领导的严肃处理,体现了这种体制、制度的严厉性。总体来看,这种责任体制对于遏制重特大安全事故发生起到了有效作用。那么,它是否可以适用于环境保护领域呢?

立法和其他规范性文件制定工作是为现实特别是现实的政治需要服务的。党政联合制定规范性文件的基础,一是现实存在两者共同关心的问题。二是现实存在的问题与两者的职能都有关。三是两者联合立法能够更有效地解决问题。

目前,我国面临的重大问题是公共安全问题,主要包括环境保护问题、消防安全问题、环境污染问题、生态破坏问题、食品安全、药品安全等问题。这些最基本的民生问题相当突出,涉及面广,不仅涉及当代人的生存和发展,还涉及后代人的生存和发展,社会极为关心。

这些问题的出现,政府有责任,领导政府的执政党也有领导责任。如果党委不重视,党委不承担责任,国家和社会再怎么强调政府的责任,党委领导下的政府再怎么忍辱负重,效果也不会好。问题如解决得不好,会导致区域性甚至全国性的社会不稳定,进而危及中国共产党的执政基础和国家的法治环境,因此需要党和政府共同挑起民生这一副重担。为此,需要建立党政联合立法制度,用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责,督促地方党委履行好执政责任,力促地方政府履行好监管责任。

而目前现实是,虽然国家在这些领域加强了立法,数量不少,也在政府内部成立了领导机构或者协调机

构,如国务院成立了食品安全委员会及其办公室,但是作用相当有限,不仅社会不满意,政府官员也不满意。因此,需要中央和地方加强党政同责的规范建设工作,突出党委的领导作用,追究不发挥作用的领导责任,使党委的权力和责任相匹配。在社会主义中国,生态文明建设,关键在党和政府。在地方环境保护的工作中,党委的领导至关重要。

从理论上讲,基于我国环境问题的严峻性和地方党委领导责任的虚化,将党政同责适用于环境保护这个非常重要的公共安全领域,是非常必要的。

各地进行了有益探索与实践

在环境保护领域实行党政同责、一岗双责方面,各地已经开展了有益实践。在党政同责,齐抓共管方面,河南省三门峡市、广西壮族自治区都已经启动了相关工作。2013年3月,在三门峡市召开的市委常委会上,市委书记代表常委会一班人公开承诺,对环境保护问题要勇于担责,决不推诿,要实行环境保护党政同责,形成党委统一领导、政府依法监管的环境保护工作格局。各级党委和政府定期听取专门汇报,及时研究解决环境问题。为了解决突出的环境问题,三门峡市提出实行市委常委包县(市)、区,由市委常委牵头,一事一案都要责任明确到单位、到人,做到事事有结果、案案有着落。这一要求强调了党委的责任,并把党委责任排在政府责任之前,是现行监管体制的重大创新,引起了社会的广泛关注。

广西壮族自治区2012年10月出台的《党政领导干部环境保护过错问责暂行办法》规定,因履行职责不当导致较大以上环境污染、生态破坏事故发生的,属地党委和政府主要领导是第一责任人,承担重要领导责任;属地党委和政府分管领导以及相关工作部门主要领导是主要责任人,承担主要领导责任;相关部门分管领导,内设机构负责人和企业事业单位的领导人员是直接责任人,承担直接责任。细化了责任的分配,具有可操作性。

在政府一岗双责、齐抓共管方面,云南省和福建省也提出了相关要求。2010年2月,云南省政府发布《关于全面推行环境保护“一岗双责”制度的决定》,要求各有关部门把环境保护工作融入经济、社会建设的各方面,在各自职责范围内,对环境保护实施监督管理;环境保护部门对环境保护工作实施统一监督管理;公安、交通运输、铁路、民航等部门依法对污染防治实施监督管理;国土资源、矿产、农业、林业、水利、旅游等部门依法对资源的保护实施监督管理;发展改革、工业和信息化、教育等部门负责做好环境保护工作,加强环境保护监督管理,进一步完善层层互保、层层联动和横向到边、纵向到底的环境保护责任制体系。

福建省人民政府于2010年1月出台了《福建省环境保护监督管理“一岗双责”暂行规定》,不仅对传统部门的环境监管职责进行了重申和充实,还带着现实问题改变现行的环境保护监管“三定”方案,对广播电视、物价、信息化、政府新闻、气象、地震、通信管理、铁路、民航、银行业管理、保险监督管理、电力监管等部门也赋予了环境保护的职责,落实管行业必须管环保,管业务必须管环保,管生产经营必须管环保的体制。

上述创新措施,有利于把环境保护

的直接监管责任横向分解到党政部门,纵向逐级落实下去。可以说,上述尝试,在中国特色社会主义体制下,抓住了解决各行政区域环境保护问题的牛鼻子,也取得了很好的效果。

就腾格里沙漠的污染事件,习近平总书记做出重要批示,中办、国办专门发出通报,对各地党委和政府提出新的环境保护监管要求,极大地震慑了一些奉行地方保护主义的地方党委和政府。这标志着新时期中国环境保护的监督管理已经进入党政同责的阶段。可以说,我国在公共安全领域的党政同责、一岗双责理论开始全面深化,进入新的发展阶段。

环境治理已融入国家治理体系

党的十八届三中全会首次提出建立国家治理体系,推进国家治理能力现代化。国家治理作为一个国际概念,反映的是科学共治和法治共治的民主治国模式。民主、科学和法治是其解说的逻辑基础,强调国家治理的多元性、民主性、互助性和平衡性,即政党、国家、市场、社会、社区和个人在法治的框架下共同参与治国理政。在中国国情和语境下,国家治理应是中国共产党领导下政府负责和政府主导的,各政党、政府、市场、社会、社区和个人依法参与和监督国家和社会事务的政治和法治模式。

国家治理体系是在党领导下各方共同参与管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。推进国家治理体系和治理能力现代化,就是既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规,又不断构建新的体制机制、法律法规,使各方面制度更加科学、更加完善,实现党、国家、社会等各项事务治理制度化、规范化、程序化。邓小平同志在1992年提出,再有30年的时间,我们才会在各方面形成一整套更加成熟更加定型的制度。而党的十八届三中全会在邓小平战略思想的基础上,提出要推进国家治理体系和治理能力现代化。可以说,党的十八届三中全会提出的国家治理体系和治理能力现代化,是邓小平理论的继承和发展。

从理论和现实上看,环境保护已经融入经济、政治、社会、文化工作,成为“五位一体”建设的重要组成部分。加强国家治理体系的建设,理应包括加强环境保护的体制机制、法律法规的建设,即环境保护治理体系的建设。环境保护治理体系的建设,应当包括以下几个方面:在主体作用发挥方面,即应调整党政职责的分工,建立党在环境保护工作中的领导责任制度和机制,发挥政府主导和政府负责的作用,发挥各政党、社会、社区和个人的参与和监督作用,发挥市场在市场经济社会里的调节作用;在治理领域方面,应当把环境保护融入经济、政治、社会、文化工作中,取得支持,还应把环境保护工作和经济、社会、文化等工作衔接好,使环境保护工作通过“一岗双责”的措施予以落实;在建设成果方面,应当加强环境保护事务的规范化、制度化和程序化,建立各种规范性文件,甚至制定党内法规和党内立法。

环境治理体系需要创新发展

在过去的环境保护工作中,仅强调政府的环境保护工作,仅强调环境保

护部门的单打独斗作用,而忽视地方党委的环境保护领导责任。一旦出了环境事故或者环境保护目标没有实现,受处分的往往是事故责任者和环境保护部门的工作人员。情况严重时,即使追究责任,也是追究正副行政首长责任,往往难以涉及地方党委的领导人员。而地方政府的工作是在地方党委领导下开展的,没有地方党委的财政、人事、宣传等强力支持,地方党委的环境保护工作不可能有大的发展。在工业化、城镇化的进程中,地方党委如果不重视环境保护工作,环境污染和生态破坏就容易出现。因此,必须强化地方党委在环境保护工作中的领导和监管责任。

实现环境保护党政同责、一岗双责和齐抓共管的要求,改变了以前的环境保护国家权力运行格局要求,突出了党委在环境保护治理体系中的作用,强调地方党委和政府协同监管职责,突出其他行政监管部门的分工负责作用,是对传统的环境保护监管体制、制度和机制的重大创新,符合国家治理体系建设的方向和方向。因此,从逻辑上看,环境保护党政同责、一岗双责体制、机制和制度的建设是国家治理体系建设的重要内涵。另外,2014年新修订的《环境保护法》提出地方人民政府对环境质量负责,并对环境保护部门和其他部门的监管职责进行了规定,这是政府系统内环境保护一岗双责改革的法律依据。

2013年以来,国家领导人在阐述公共安全领域的党政同责、一岗双责、齐抓共管的要求时指出,该担责任的时候不负责任,这会影响党和政府的威信;党政“一把手”必须亲力亲为,亲自动手抓;抓紧建立健全党政同责、一岗双责、齐抓共管的体制、机制和制度。从逻辑上看,这一新思想、新观点、新要求是在国家治理体系的大框架下展开的,既符合中央关于治国理政制度化的要求,也符合中央关于深化体制改革的要求,更符合我国环境保护工作的实际。因此,可以说,环境保护党政同责的制度化,作为中国特色社会主义国家体制、制度和机制创新的一个亮点,将对国家治理体系的全面建设起到一定的突破作用。从时间节点上看,国家领导人的重要指示,是在中央深化生态文明体制改革期间做出的,更加印证了这一点。

环境保护治理体系强调的是制度之治,它不仅包括法律层面的环境保护法治,还包括党的建设、社区自治、社会参与、道德建设等政治层面的环境保护制度之治。它的提出是对国家治理体系内容和方式的丰富和发展,是环境保护领域的新的文明革命,是法治化的文明和制度化文明的革命。在这种制度文明的形成和发展之中,环境保护党政同责、一岗双责体制、机制的建设是一个关键的突破口,其不断的制度化、规范化和程序化,在新常态下,将带动各方面制度的健全和落实,使符合生态文明要求的意识和行为在实践中生根、发芽、开花、结果。

作者系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长

◆郭伊灼

刚刚实施的新《环保法》不仅在总则中强调了地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责,而且在法律责任中进一步明确了上级人民政府及其环境保护主管部门应当加强对下级人民政府及其有关部门环境保护工作的监督,并细化了违法违纪行为的责任追究规定,这不仅将促进地方政府及相关部门切实履行环境保护职责,而且为国家环境保护行政主管部门监督地方政府及相关部门履行环境保护职责提供了法理依据,从而为区域环保督查中心加快环保督查转型指明了方向。

按照环境保护部关于推动环境管理战略转型要求,督查中心要积极探索区域环保督查转型,并将督查作为重点,促使地方政府及有关部门认真履行环境保护职责。环境保护部西南环境保护督查中心的实践表明,要有效督促地方政府及有关部门履行环境保护职责,就要熟悉地方政府的组织运行规律,顺势而为。

突出重点

西南地区是我国的生态屏障和重要的水源涵养区,对全国的环境安全具有十分重要的影响。同时,西南地区也是生态环境脆弱区和经济欠发达地区,必须突出工作重点,将影响地方科学发展,特别是事关区域流域乃至全国环保工作大局,以及当地人民群众反映强烈的突出环境问题作为重点。

督查实践中,西南环境保护督查中心将主要污染物总量减排工作、国家各项环境保护规划与大气污染防治行动计划实施等事关全国环保大局政策的落实,重点矿产资源及重点流域水电开发与优质水体保护等事关西南地区长远发展的问题、跨省界环境问题及纠纷调处、重特大环境突发事件的组织督查和重点区域流域及行业企业环境问题作为区域环保督查工作的重点,防止眉毛胡子一把抓,与地方环保部门工作职责不分,既降低国家督查工作效率,又不利于提高地方环保部门的工作积极性,更不利于从总体上推动环境保护事业发展。

发现亮点

任何事情都要客观辩证看待,督政也不能只找问题、不顾现实、不讲成绩。不能以存在的问题否定已经干出的成绩,否则会严重挫伤地方政府及有关部门的积极性,让地方丧失信心,更不利于激发地方做好环境保护工作的积极性和内生动力。为此,在区域环保督查工作中必须善于发现和总结地方政府及相关部门在环境保护工作中的亮点,实事求是肯定地方在环保工作中的成绩,特别是结合地方实际情况做出的具有创新性和克服当地巨大困难做出的可喜成绩,甚至只是一些突破性进步都必须及时予以充分肯定,让地方看到成功的希望,坚定前进的正确方向。同时,总结地方的成功经验在类似地区进行宣传推广,具有更好的示范意义和借鉴价值。

近年来,西南地区克服经济落后、生态环境脆弱、后发速度快、资源开发利用问题较多和地方财力薄弱等实际困难,不等不靠,积极探索在全国率先成立环保法庭、省级人大立法按日计罚制度、制订省级生态文明建设促进条例,克服西南地区矿石和煤硫建设及运行,克服部分县区和乡镇城镇人口少、地方财力弱等困难全面推进集镇污水处理厂建设,一些地方已实现镇镇建成污水处理厂的目标,一些地方在编制控制从紧的情况下,努力争取所有乡镇均建立了环保机构等方面均值得充分肯定。

找准痛点

环境保护是重要民生问题,是政府应履行的基本职责。基本的环境质量是一种公共产品,是政府必须确保的公共服务。但同时我们也要看到,政府职责很多,尤其是在我国政府运行体制机制尚不健全的情况下,政府工作千头万绪,需要解决的问题很多。为此,我们必须通过日常督查、预督查、详细查阅资料、召开座谈会、现场检查、走访当事人和暗访等方式,找准地方党委及有关部门在环境保护方面不作为或工作履职不到位的痛点,并以法律法规和国家要求为准则,用事实和环境保护党政同责、一岗双责体制、机制的建设是一个关键的突破口,其不断的制度化、规范化和程序化,在新常态下,将带动各方面制度的健全和落实,使符合生态文明要求的意识和行为在实践中生根、发芽、开花、结果。

作者系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长

试了设备参数,确保了在线监测设备数据真实、有效,切实发挥污染源在线监控作用。

第四,创新监管方式,成效凸显。通过创新在线监测管理方式,实行环保部门直接监管运营,取得了积极成效。一是在线监测设备供应商与运营单位相互配合,设备厂商在当地设有办事处、有备机,一旦在线设备出现故障,能保证在线设备及及时修复,正常运行。二是运营方与企业信息共享。环保部门一旦发现监控平台出现超标和异常数据,第一时间通知运营方检查在线设备运行情况。如果在线设备正常运行,企业排污超标,将及时反馈环保部门,由环保监控人员将超标数据移交有关执法部门依法进行处罚。三是监控水平明显提高。通过实施在线设备环保部门直接监管运营,设备运行稳定率大幅度提高。四是对监控企业实行社会化监督。2014年,邢台市投资700多万元,建立了重点污染源视频监控系统及数字环保管理平台,对市区及周边13家重点大气排放企业安装了远程视频监控系統。

作者单位:河北省邢台市环保局

探索与思考

促进地方政府履行环保职责

考核。督查意见既要针对普遍性问题提出方向性建议意见,促进地方在发展中解决存在的问题,做到不欠新账、多还旧账。同时,针对一些重点个案问题提出具体整改要求,促使一批突出问题及时得到解决。对发现有环境违法行为的企业,除建议依法进行经济处罚外,更要强调对相关责任人特别是企业负责人的责任追究,防止罚款是公家的,与企业负责人自身利益无关,从而不可能有根本性促进作用。

触動敏感点

西南环境保护督查中心在成渝城市群大气污染防治综合督查集中反馈意见会上就提出,组织部门应主动参与对相关责任人的约谈,并将考核结果作为对领导班子的和领导干部年度考核评价的重要依据;监察部门应及时追究工作推进中的失职、渎职行为,切实推动相关部门主动抓好大气污染防治工作。按照新修订的《环境保护法》相关规定,针对贵州省六盘水市对2013年主要污染物总量减排督查发现问题整改不力的突出问题,西南环境保护督查中心于2014年10月代表环境保护部约谈其市政府主要负责人时,就明确表示将对其实整改要求情况进行再督察,并保留建议环境保护部对六盘水市实施环保区域限批,向社会曝光存在突出问题并发动社会监督和向建议贵州省监察部门启动问责程序等进一步处理措施,既符合规定,又产生了有力的震慑作用。在进行约谈后仅1个半月时间里,六盘水市政府主要负责人就先后4次亲自组织研究落实整改要求,决定分别为市环境监察支队和环境监测站增加人员编制等。

激发兴奋点

在提出整改要求的同时,还应该提出服务地方经济发展的建议,让地方政府切实感受到区域环保督查不是不让地方发展,而是让地方更好地发展,是要让人民群众认可的发展。同时,必须让地方政府认识到,经济发展和环境保护的关系只要处理好,完全可以双赢。

随着经济社会发展和环保工作加强,环保产业已经成为经济发展的重要组成部分,环保产业已成为一些地方的支柱产业,污水处理厂、企业污染治理设施运营已经成为重要的就业领域。环保领域投资不仅蕴藏着巨大的投资拉动经济增长潜力,而且是投资最没有后遗症的领域,也是社会资金十分看重的领域。因此,去年底国务院发布的《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》,就将创新生态环保投资运营机制作为七大重点领域之首位。随着排污权交易市场的启动和生态补偿机制的建立健全,运用经济手段解决环境问题的潜力将更大,环境保护对经济发展的影响和贡献将更加成为地方党委和政府所瞩目,成为重要的兴奋点。从而使地方在推动环保领域投资和经济发展的同时,妥善解决好相关环境问题,促进经济社会持续健康发展。

作者单位:环境保护部西南环境保护督查中心