

落实党政“一把手”的环保责任

责任机制是党政同责的实施保障

纪文

党政同责的法治化需要规定党委的责任,而国家立法无法规定党委的责任,所以要发挥党内立法在环境保护方面的作用。

2013年5月27日,中共中央发布了替代性的《中国共产党党内法规制定条例》和与之相关的程序性法规——《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》。为了使党内法规的制定系统化、科学化和合理化,2013年11月27日,中共中央还发布了《中央党内法规制定工作五年规划纲要》。

为了从党委和政府两个方面共同落实党政同责,一岗双责、齐抓共管的要求,一些省级及以下层级的党委和政府,在安全生产等方面联合出台了党政同责的规范性文件。

规范性文件主要以意见、通知、决定甚至暂行规定、暂行办法的方式发布,如湖北省委和省政府于2014年6月发布了《湖北省安全生产党政同责暂行办法》。如果省级党委和政府联合以暂行规定或者暂行办法的方式发布,其效力在国家方面属于行政规章,在党内方面属于党内法规。

这种地方党委和政府大范围、多层次联合发文响应中央要求的做法,是对中国特色社会主义法治内容和形式的重大突破。这些突破,在各地推进环境保护党政同责、一岗双责、齐抓共管的体制、制度和机制建设时,可以借鉴和参考。

确保党政同责制度全覆盖

在形式方面,可由国家相关部门发文或与地方党委协商,督促或者协调各省的党委和政府,在规定时间内,联合出台环境保护党政同责、一岗双责、齐抓共管的文件,最好以办法或者暂行办法、规定或者暂行规定等地方党内法规和地方规章联合制定的形式出现,突显其规范性和强制性;要求全国各地的市(地区)、县(旗)、乡镇街道的党委和政府,之后联合出台党政同责的文件;指导省(自治区、直辖市)、市(地区)、县(旗)、乡镇街道的党委和政府,之后联合出台党政同责的规范性文件。只有这样,才能实现党政同责、一岗双责、齐抓共管制度的全覆盖。

在内容方面,建议今后加强以下3方面的工作:

一是明确区分地方党委的领导责任和政府的监管责任,使其各司其责;衔接地方党委领导和政府负责的工作机制,使党委的决定和支持能够落实到政府的工作之中,使政府的工作能够得到党委的支持和理解。

二是地方党委主要负责人与下辖行政区域党委主要负责人签订环境保护责任书,使环境保护责任在纵向上能够落实到各级党委;地方党委主要负责人与党委班子成员签订环境保护责任书,使环境保护工作在横向向能够分解到党委班子分管或者联系组织、经工、宣传、纪检、教工委、群工、统战、军事等部门;地方政府主要负责人与副职签订环境保护监管责任书,地方副职领导与政府各部门主要负责人签订环境保护监管责任书;地方政府主要负责人与下辖行政区域的主要负责人签订环境保护监管责任书。

三是明确责任的追究条件和程序,如什么情况下追究党委班子成员的领导责任,什么情况下追究党委主要负责人的领导责任。只有这样,环境保护的责任才能够既明晰,又具有衔接性和可转化性。

理顺党政同责体制机制

首先,建议恢复设立各级人民政府的环境保护委员会,使其具有综合协调的职能,并将其办公室设在各级环境保护部门。

和2014年新修订的《环境保护法》一样,2014年修正的《安全生产法》也授予安全生产监管部门综合监督管理职责,即统一指导、协调、监督其他部门的职责。由于安全生产监管部门和其他行使安全生产监督管理的部门也是互相不隶属的政府部门,其行使综合监管职权时,起初也遇到与环境保护行政主管部门同样的尴尬,苦于无方法,无抓手。事故的高发迫使各方思考和探索综合监管体制、机制创新问题。

在充分调研的基础上,国务院和各省、市、县级政府设立了跨部门的安全生产委员会和安全生产委员会办公室。安全生产委员会及其办公室根据

政府的授权,享有统一指导、协调和监督的权力,包括指导协调全局性的安全生产工作,研究解决安全生产重大问题,部署各部门的安全生产监管措施和行动等。目前各级安全生产监督管理部门都设置了协调各部门安全生产工作的综合监管安全生产和事故调查处理的机构。其中,综合监管安全生产的部门代表政府安全生产委员会办公室,负责评估和监督属于安全生产委员会成员单位的安全监管工作,对各行业监管部门开展监督性执法,检查各行业和各行业监管部门安全生产工作存在的问题。事故调查部门负责调查所有的安全生产事故,提出处理建议。对于较大的事故,要将事故调查报告提交安全生产委员会和政府讨论决定。

实践证明,这几个方面的工作体制和机制创新,铸就了安全生产综合监管的三把利剑,切实切实地发挥了安全生产监管部门统一指导、协调和监督的作用。环境保护统一监督管理工作与安全生产综合监管工作具有领域和方法上的类同性。同样是统一指导、协调和监督,环境保护统一监督管理体制的不足与安全生产综合监管体制的有效运行形成反差。这说明,安全生产综合监管体制和机制的创新对环境保护立法和党内法规具有借鉴性,以解决环境保护部门监管的统筹性不足和权威性不足等缺陷。

其次,在县级以上环境保护部门内组建环境事故调查、环境保护综合协调、环境保护综合监察等履行综合监管职责的机构。

笔者建议,整合相关部门的生态保护职责,使生态保护工作整体化。如统一制定符合多规合一要求的规划,制定环境保护标准,制定统一的执法计划,开展统一的执法监督活动,统一调查生态事故等。授予环境保护部门通报违法的统计部门和下级区域、约谈违法的上级部门和下级区域行政首长,提出奖惩建议等监督性权力。

第三,建立党政领导干部环境保护述职和考评制度。2014年修订的《环境保护法》规定了县级以上人民政府向同级人大汇报环境保护工作的制度。

各省级党委和政府应当联合发布规范性文件,规定地方各级党委也应根据自己的环境保护职责,向上级党委等组织汇报工作。具体建议如下:各级党委、政府及主要负责人结合各自的职责,每年分别向上一级党委和政府环境保护委员会提交环境保护工作履职情况报告;负有环境保护监管职责的部门主要负责人应当每年向本级环境保护委员会提交环境保护工作履职情况报告;各级政府的环境保护委员会应当结合环境保护工作责任目标考核,会同本级党委,对下一级党委、政府和主要负责人,以及本级负有环境保护监管职责的部门及主要负责人环境保护工作履职情况进行综合评定,评定结果抄送同级组织部门。

这一规定,有利于推动各级党政领导干部带头履行环境保护职责,同时,也为各级组织部门全面了解掌握领导干部履职情况提供依据。组织部门考核评价党政领导干部时,应当将环境保护工作履职情况作为一项约束性指标进行考核,并作为评价和使用干部的重要依据。

这一做法,是贯彻落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中关于“完善考核评价体系,加大环境保护考核权重”的具体举措。对推动党政领导干部强化绿色发展理念,落实环境保护“一岗双责”制度,必将起到重要的作用。

完善党政同责考核机制

扩展考核对象。按照党的十八届四中全会提出的要求,提高党员干部法治思维和依法办事能力,把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容、纳入政绩考核指标体系,把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要内容。改变目前的仅考核地方政府的方式,改为既考核地方政府及其有关部门的环境保护履职情况,还考核地方党委的履责情况,落实环境保护党政同责的要求。

考核地方党委,既应考核党委领导班子的整体工作,也应当按照党委领导班子分工,考核各自分管或者联系经济、宣传、组织、工会、统战、纪检等领域与环境保护有关的工作。

考核地方政府,既应考核地方政府领导班子的整体工作,也应当遵照管行业必须管环保、管业务必须管环保、管生产经营必须管环保的要求,按照领导班子分工,考核分管领域与环境保护有关的工作。

改革考核分类。推动地方各级党委、政府及其主要负责人每年或者每半年向上级党委提交环境保护工作履职情况报告;建立各级环境保护部门每季度向同级组织部门报送环境保护工作规定和发生环境污染、生态破坏事故两种情形追究责任。对于责任追究方式,主要采取问责和纪律处分的方式进行。问责包括责令作出书面检查、约谈、通报批评、取消当年评优评先资格、责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、免职等9种方式。对于受到环境保护问责同时需要追究纪律责任的,依照有关规定给予党纪政纪处分,涉嫌犯罪的,移送司法机关依法处理。对于问责的适用范围,应当区分环境保护第一责任人、直接责任人,根据情节轻重,确定应当采取的问责方式。对于责任追究主体和程序,应当追究党委、政府及其工作部门负责人环境保护责任的,由监察部门和组织部门组织调查,提出责任追究建议书并报相关责任追究决定机关;责任追究决定机关在收到责任追究建议书后,按照干部管理权限和程序规定,在规定期限内作出责任追究决定,并将责任追究落实情况反馈党委和政府。

地方人民政府每年组织一次对同级人民政府所有与环境保护工作有关的部门、所辖下级人民政府的环境保护工作年度考核。年度考核应当与其他考核统筹进行,与党委的考核统筹推进。

创新考核方式和内容。地方党委和政府的环境保护考核应分年度考核、中期考核和离任考核3个方面开展以下6方面的改革:

一要强化党委的领导和组织,强调环境保护工作的制度化,突出环境保护工作的法治化。

二要重视环境保护的实绩,考核环境保护参与、监督制度和机制的运行情况。

三要分重点考核和一般考核,即既要重点考核大气、水、土壤污染的防治情况,考核生态环境保护的情况,考核煤炭、森林、水体等自然资源的保育情况,考核群体性事件的发生和处理情况,还应考核噪声等污染情况。

四要既考核环境保护管理和监督工作的统筹性,还应考核各部门分工负责环境保护监督管理和相互配合的情况,考核各部门尤其是基层环境保护管理和监督的能力建设情况。

五要考核地方行政区域的产业结构调整情况和产业布局优化情况。

六要考核环境保护企业守法能力和公民环境保护意识、社会参与的支持和保障情况。

年度考核主要考核年度的履职情况,中期考核主要考核两年半的履职情况,离任考核或者任期考核主要考核行政首长或者地方各级党委主要负责人任期内的环境保护工作情况。无论是哪种考核,都要进行目标责任制的考核,都要编制自然资源资产负债表。对于中期考核和离任考核,还应当考核规划的制定与实施情况。

编制自然资源资产负债表,需要核算自然资源资产的存量及其变动情况,全面记录当期自然和各经济主体对生态资产的占有、使用、消耗、恢复和增值活动,评估当期生态资产实物量和价值量的变化。在对领导干部实行自然资源资产离任审计方面,不仅要关注自然资源资产的数量变化,更要关注一些新的自然资源资产质量变化,如水环境质量、空气环境质量、土壤环境质量变化情况。

重视考核结果。所有的环境保护考核结果,按照新《环境保护法》的要求,对社会公开。应按照党的十八届三中全会的要求,提高环保在地方党委和政府考核中的权重,将环境保护的重点工作纳入各级党委、政府及有关部门的年度考核目标,签订环境保护目标责任书,真正改变唯GDP的现象,使各级党委、政府、有关部门及其主要负责人真正对环境保护工作负责。为了鼓励先进、惩罚落后,需要建立环境保护责任目标考核奖惩机制,将考核结果纳入干部档案管理。对未完成环保责任目标的部门、企业和相关责任人实行严格的问责制和一票否决制;对未完成环保责任目标的地区,除了对党政负责人和有关直接责任领导实行严格的问责制和一票否决制外,还可以考虑建立环境保护的区域限批制度。

严肃责任追究。环境保护党政同责与安全生产党政同责不同的地方是,前者对重大环境损害实行终身责任制。为此,需明确将环境保护和生

态建设纳入各级党政领导班子和领导干部的任内考核考评体系,并将考评结果作为领导班子调整和领导干部选拔任用、培训教育、奖励惩戒的重要依据。对于年度考核、中期考核和任期考核不合格的,或者发生重大环境事件的,应明确责任追究的情形、方式、适用、主体和程序,针对性和操作性强,确保环境保护责任追究落地。对于责任追究情形,应比照违反环境保护工作规定和发生环境污染、生态破坏事故两种情形追究责任。对于责任追究方式,主要采取问责和纪律处分的方式进行。问责包括责令作出书面检查、约谈、通报批评、取消当年评优评先资格、责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、免职等9种方式。对于受到环境保护问责同时需要追究纪律责任的,依照有关规定给予党纪政纪处分,涉嫌犯罪的,移送司法机关依法处理。对于问责的适用范围,应当区分环境保护第一责任人、直接责任人,根据情节轻重,确定应当采取的问责方式。对于责任追究主体和程序,应当追究党委、政府及其工作部门负责人环境保护责任的,由监察部门和组织部门组织调查,提出责任追究建议书并报相关责任追究决定机关;责任追究决定机关在收到责任追究建议书后,按照干部管理权限和程序规定,在规定期限内作出责任追究决定,并将责任追究落实情况反馈党委和政府。

加强能力建设确保有效实施

在能力建设方面,首先,要增强基层环境保护执法监察力量,特别是公开招考一批专业人才。

其次,要保证信息通畅,了解工作动态和环境保护隐患、事故、举报投诉和事故调查处理等信息。

第三,要按照全覆盖的要求加强环境保护全员培训。各级人民政府环境保护委员会办公室负责组织培训本级人民政府环保部门和下级人民政府环保部门。乡镇街道政府属于最基层的政府,其培训企业有着一定的特殊性,培训方式可以考虑由乡镇政府和环境保护培训学校签订培训协议的方式进行,按照法律要求共同培训企业员工。通过培训,使乡镇街道和村(居)委会工作人员学环保、会环保、管环保,使环境保护管理和监督落到企业和社区,使环境保护主体责任得到落实。

此外,还要加强车辆、通信、取证和劳动防护用品等环境保护监管装备的配备工作,实行监管信息化、配备齐全化、行为规范化和执法规范化,使环境保护监管责任有条件得到落实。

在实施保障方面,应当建立强有力的激励机制,特别是督促党政“一把手”亲力亲为、亲自动手抓的机制,使制度运转起来,防止党政同责、一岗双责、齐抓共管的责任体制和制度沦为形式。

一是把环境保护委员会置于地方党委和政府双重领导之下,要求全国各地政府的主要负责人担任环境保护委员会主任,将地方党政主要负责人绑在责任的战车上。

二是要求各地党委和政府联合制定绿色发展战略,定期讨论本地的环境保护形势,查找本地的环境保护体制机制和能力建设的问题。

三是按照国家治理的要求,发动社会参与和监督,让人民群众发现违法、监督违法、举报违法,弥补行政监管视野不足和能力不足的缺陷。

四是大力推行“四不两直”的执法监察方式,由环境保护、纪检监察等部门对各行业、各部门、各生产经营单位的环境保护状况进行检查,对于生产经营单位和行业(领域)监管部门监管存在的问题,应当由点到面地进行整改,由点到面地追究工作不力的责任。此外,还要明确问责、纪律处分和刑事责任追究的程序和方式。

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

维护新闻传播公信力
严防虚假新闻报道虚假不实报道举报电话
010-67112039

探索与思考

◆谷享坚

责令改正是现场执法人员履行行政管理的基本手段和执法程序。在当前严峻的环境形势下,使用责令改正来执法,是环境监察依法行政的现实需要。基层环境执法者正确使用环境违法责令改正,对督促当事人改正环境违法行为、提高环境执法效率具有重要意义。

明确责令改正的执法程序

环境监察人员发现环境违法行为,经现场调查认为必须立案调查时,环境违法责令改正作为一种行政处罚与行政处罚同步进行,当事人在接受行政处罚的同时,还要被责令改正环境违法行为。实际操作一般是在案件调查过程中做出,也可以与行政处罚同步做出。因为对环境违法行为的处理,若仅以行政处罚了事,不责令当事人纠正违法事实,清除污染影响,不足以恢复正常的管理秩序;同样,某些性质恶劣的环境违法行为仅处以责令改正,不足以惩戒违法者。只有两者同步进行,才能更好地达到环境执法目的。针对环境违法行为的行政处罚只是手段,敦促排污企业治理污染、减少排放、认真落实环保措施才是目的,因此,要在案件调查过程中对环境违法行为立案调查,并对当事人做出责令改正,新《环境保护法》适用的按日连续处罚也为责令改正提供了强有力的保障措施。

规范责令改正的书面形式

填写责令改正文书,首先要明确违法者的基本情况,包括名称或者姓名、营业执照或者居民身份证、法定代表人

责令改正该怎么用?

或者主要负责人姓名以及住址等,在适用事项上要明确地表述违法行为发生的时间、地点及违法行为内容等事实,依法作出责令改正的依据和种类;在改正内容中要表明责令当事人达到的改正效果、期限、要求和具体方式,告知当事人未在期限内改正将导致的法律后果,以及当事人不服申请救济的途径、期限等事项。要求改正的事项必须符合法律、法规或规章,不能生搬硬造,也不能一刀切地表述为“责令改正违法行为”等,从而影响改正的方向和效果;同时,当法律、法规或规章出现多种责令改正形式时,应当充分征求当事人的意见,允许其对改正形式进行选择。

作出责令改正的保障措施

首先,应当有明确、合理的改正期限。环境违法行为的责令改正具有一定的时效性,责令改正期限届满后,如果当事人在期限内没有改正违法行为,就会产生更为严厉的法律后果。执法人员还应当结合具体环境违法行为的性质、污染程度、污染后果及现场环境敏感度等实际情况进行综合考虑,不能主观臆断,让改正行为无法完成或者遥遥无期,避免出现执法随意性和权力寻租现象。

其次,应当有严厉的跟进措施。在改正期间,环境执法人员要检查当事人实施的改正效果,对消极改正、拒不执行的应当依法立案查处、查封扣押生产设施、停产整治、适用按日连续处罚或者联合当地政府部门采取其他更严厉的行政强制措施,迫使其履行改正义务,消除环境隐患,以达到制止环境违法行为的目的。

作者单位:浙江省永嘉县环境监察大队

加强基层监察工作要善用助推力

◆周再生

环境监察是环境保护行政部门实施统一监督、强化执法的主要途径之一,是我国社会主义市场经济条件下实施环境监督管理的重要举措。同时,环境监察工作也是环境保护工作的重要组成部分。笔者认为,基层环境监察工作需要具备3个助推力。

必须善用民意的引导力。近年来,各类环境污染事件高发,成为公众关注的焦点。基层环境监察置身于环保工作的第一线,环境监察人员有所作为,勇于担当,敢于工作,要根据掌握的第一手资料,做好舆情导向工作。

要善于运用民意的引导力,来助推做好基层环保工作。一是充分利用公众对环境事件的高度关注,在舆论引导上因势利导,顺势而为;二是做好民意的管控和疏导工作,防止出现一边倒的现象。基层环保部门需要在相关事件中采取有力应对措施,如通过新闻、信件和公告的方式与公众沟通,让公众广泛参与项目选址、处理技术选择、设施建设和设施运转的监督,以建立起公众对建设项目的信任。

◆李合敏

近年来各地针对乱排乱放、危害群众健康的违法小企业、小作坊进行的专项行动取得了很好效果。专项行动对打击违法企业、保护群众合法环境权益起到了至关重要的作用。但在整治小企业的环保执法中还存在排查范围不全面、整治工作不彻底、部门配合不顺畅等问题。比如,联动机制不完善,各部门协调沟通渠道不顺畅,无法形成强大联动执法合力,对违法企业的打击力度不够等。

当然,要有效打击违法小企业,杜绝死灰复燃,彻底铲除污染,应科学、合理地制定专项行动方案,配强一线执法人员,笔者认为还需要做好以下3方面工作。

一要扩大排查范围。现在小企业产生了许多新特点,地点更加隐蔽,检查难发现,像厂中厂;有的性质难区分,派生出一些新行业,如铅蓄电池小维护。对死灰复燃的违法企业要重点开展复查和核查,加大对偏远乡镇小企业排查力度,确保不留死角。全面掌握当地违法企业相关的信息,以及及

必须强化执法的威慑力。新《环境保护法》已经实施,作为基层一线的环境监察人员,要将新《环境保护法》宣传到位,并侧重于向政府官员和企业负责人做好宣教工作。要让企业深刻体会到环境执法的严肃性,看到环境违法要付出的重大代价,如被罚款、停产、融资上受限制等。要通过执法必严、违法必究,有效解决企业违法成本低、守法成本高的问题。对于环境违法企业,不能一味地罚款了之,而是要综合运用挂牌督办、停产治理、刑事拘留、责令公开道歉等措施,以强化环境执法的威慑力。

必须提升环保部门的公信力。要改进环境执法方式和创新形式,有效推行环境执法网格化精细管理试点工作,努力做到关口前移、服务前移和重心下移,通过网格化监管、精细化和重服务,提高环境执法、应急处置、信访调处的工作水平和效率。要进一步推进环境监察信息化建设,通过移动执法系统、环境应急指挥系统、环境信访信息预警系统建设,全面提高工作效率和服务效能,不断提升环保部门的公信力。

作者单位:湖南省古丈县环保局

土小企业污染治理不容忽视

时归档,建立长效的监管机制。

二是要加强清理整治力度。对查出来的环境违法问题,立即组织开展整顿,边查边治,做到发现一起查处一起,绝不手软,该关停的关停,该限期整改的整改。根据辖区情况可联合工商、质监、国土、安监等部门进行执法,集中整治,切实做到原材料清理到位、生产用电拆除到位。对仍未依法实施停产的企业,依据新《环境保护法》有关规定,将其违法行为移送公安机关,对其直接负责的主管人员和其他直接负责人员实施拘留,对涉嫌刑事犯罪的违法案件,根据“两高”司法解释规定,及时向公安机关进行移交。

三是要加大信息公开力度。抽调经验丰富、宣传能力强、擅长做群众思想工作的人员参加执法行动,同时环保宣传部门可邀请当地报刊、电台等新闻媒体参与,及时披露相关信息。通过清理整治土小企业违法企业专项行动,真正查处一批典型案件,特别是污染严重、肆意排污的案件,予以公开曝光,严肃处理,为专项行动营造良好氛围。

作者单位:山东省平乡县环保局