

生态文明评价考核要落实党政同责

常纪文

党政同责是落实生态文明建设的重要手段。实践证明,在评价考核中实行党政同责,对于公共性事项的有序开展具有积极作用。为此,应尽快制定生态文明建设的评价考核办法,对党政领导干部实施考核。除了考核指标体系的核心内容外,评价考核适用于哪些主体、针对不同对象设计哪些不同的考核指标、考核结果如何运用等,也是十分重要的内容。

生态文明的评价考核,尤其是实行党政同责的评价考核,是在党的十八大之后开始设计、推行的。党的十八大报告提出,加强环境监管,健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度。这一阐述为今后实施党政领导干部生态环境评价考核奠定了基础。此后,党的十八届三中全会、四中全会和五中全会都进一步明确了生态环境损害责任追究和生态文明建设评价考核的相关内容。

中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》(以下简称《办法》)明确规定实施生态环境损害终身责任追究制,并首次明确了25种党政领导干部生态损害追责情形。但是,这一文件仅适用于在环境资源保护方面失职的党政领导干部,对于前面的评价考核环节,即评估生态环境质量、自然资源总量是否破坏、质量等级是否降低、投入是否到位等,尚不能作为直接依据。对自然资源环境保护不利的地方政府和部门,由于自然资源不属于个人,如何追究其责任,《办法》也不能作为依据。

总体上看,在中央党内法规层面,目前缺乏对地方党委政府评价考核和奖惩的直接依据。在国家法律层面,《环境保护法》可以作为对地方政府生态文明建设评价考核的综合依据,《大气污染防治行动计划实施情况考核办法(试行)》和《水污染防治行动计划》可以作为地方政府评价考核的专门依据,但不能对地方党委评价考核的依据。为此,目前有必要制定生态文明建设评价考核的党内法规和国家行政法规规范性文件于一体的“联合法规”。

生态文明评价考核要体现党政同责

在角色定位方面,党政同责在生态文明评价考核办法中可作为保障手段之一。党政同责的内容可以包括以下两方面:

首先,基于各自的分工不同,党委和政府对生态文明建设分别有不同的领导和部署职责,各自的职责要分解到有关党政部门及其负责人,实现责任到岗。因此,要区别设计党委和政府的职责评价考核指标体系。

其次,对于生态文明建设评价考核不合格的地方和部门,要对负有责任的党政部门和领导干部进行精准追责。因此,在评价考核后,应专门对奖励和责任追究的实体性和程序性内容作出规定。

关于党政同责在文件中的体现形式,必须有一个合理的统筹。在指导思想方面,应明确党委和政府(部门)对生态文明建设的主导作用,强化党政领导干部的生态文明责任意识,健全党政领导干部追责的体制机制。在评价考核对象方面,明确党委、政府(部门)以及相关的主要党政领导为评价考核对象。其中,对于一些部门,还要明确其内设部门的责任。在评价考核指标方面,要分开设立党委、政府(部门)的评价考核指标体系。对党委的评价考核指标应包括党委研究部署和推动工作的情况,也包括党委成员的角色。在评价考核原则方面,应当坚持两个原则:一是党统领建设的原则。即地方各级党委对本行政区域的生态文明建设负有总的部署和领导责任;在党委的领导下,地方各级人民政府对本行政区域生态文明建设的落实负有全面责任。二是党政评价考核并重的原则。即评价考核指标体系的设计、奖惩制度和机制的设计必须并重。

◆罗岳平 甘杰 胡华勇

污染源监测是环境监测的重要组成部分。针对污染源的监测,包括监督性监测、在线及比对监测、总量减排监测、污染治理设施处理效果评价监测等,每类污染源监测都有其特定目标和工作要求。总体来看,环保系统内的不同部门会从各自角度对污染源监测提出数据要求,以满足管理需要。随着环保业务稳定化运行,这些需求逐步固定下来,具有了例行监测的特性。这就要求各级环境监测站加强对污染源监测工作的统筹,以最低的人力 and 资金成本获得最完整最全面的监测信息。

生态文明党政评价考核的相关内容

生态文明党政评价考核的对象既要包括地方政府及其有关部门的环境保护履责情况,也要包括党委的履责情况,落实环境保护党政同责的要求。对下属区域主要考核环境质量的改善情况,对有关部门主要评价考核污染防治措施的落实情况。评价考核地方党委,应既考核党委领导班子的整体工作,也按照党委领导班子分工,评价考核各自分管的相关工作。评价考核地方政府,应既考核地方政府领导班子的整体工作,也遵照管行业必须管环保、管业务必须管环保、管生产必须管环保的要求,按照领导班子分工,评价考核分管领域与环境保护有关的工作。

在对政府工作的评价考核方面,督促地方各级党委、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(人事)部门报送环境保护情况的机制,让组织(人事)部门参与对下级党委、下级人民政府和同级人民政府有关部门环境保护监管工作的评价考核,把环境保护监管履职情况纳入评价和使用干部的重要依据。

在对政府系统工作的评价考核方面,督促地方政府及其主要负责人每年或者每半年向上级人民政府提交环境保护工作履职情况报告。与环境保护部的工作部门,按季度向同级环境保护部门报送环境保护工作情况。下级环境保护部门按季度向上级环境保护部门报送环境保护工作情况。环境保护部门按季度向地方人民政府报告所辖各行政区域和同级人民政府有关部门环境保护的履责情况,并对社会公开。

要进一步完善领导干部政绩综合评价体系,重点加大生态环境保护评价考核力度。地方党委和政府的生命文明评价考核应分年度评价考核、中期评价考核和离任评价考核,重点开展以下方面工作:

一是强调党委的领导和组织,强调环境保护工作的制度化,突出环境保护工作的法治化;二是重视环境保护的实绩,评价考核环境保护参与、监督制度和机制的运行情况;三是重点评价考核和一般评价考核,既要重点考核大气、水、土壤污染的防治情况,生态环境保护情况等,也要评价考核噪声等污染情况;四是评价考核环境保护监督管理工作的统筹性,各部门分工负责环境保护监督管理和相互配合的情况,以及各部门尤其是基层的环境保护监督管理能力建设情况;五是评价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;六是评价考核环境保护企业守法能力、公民环境保护意识、社会参与的支持和保障情况。

党政评价考核的结果及应用

评价考核的结果要引起地方党委政府,尤其是组织和纪检监察部门的重视。为了使考核起到科学引导的效果,按照《环境保护法》和《办法》的要求,生态文明建设考核结果应对社会公开。按照党的十八届三中全会要求,提高环保对地方党委、政府的考核权重,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,签订目标责任书,真正改变唯GDP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,促进绿色经济发展。

要建立环保责任目标考核奖惩机制,将评价考核结果纳入党政领导干部档案管理。根据评价考核结果,对生态文明建设成绩突出的地区给予表彰奖励。对未完成环保责任目标的部门、企业和相关责任人,借鉴安全生产、党风廉政建设经验,实行严格的问责制和“一票否决”制,并向社会公开;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问责制

和“一票否决”制外,对未完成年度污染减排、重点流域治理、重金属污染防治等环保任务的地方实施区域限批,并采取党政领导班子及有关成员当年年度考核评优和评选各类先进的资格,不得提拔重用。各级党委及其组织部门在地方党政领导班子成员选拔任用工作中,应当按规定将资源消耗、环境保护、生态效益等情况作为评价考核的重要内容,对在生态环境和资源方面造成严重破坏负有责任的干部不得提拔任用或者转任重要职务。

建立健全评价考核相关制度

除了要制定生态文明评价考核党政责任追究办法外,为保障党政同责的有效实行,笔者认为,还应建立完善以下几项相关制度:

一是损害责任追究相关制度。《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》提出,严守资源环境生态红线。为此,对于违反生态红线规定,违法决策破坏严禁开发和限制开发地的生态环境的,应当追究其领导责任;对于生产经营者和个人破坏严禁开发和限制开发地生态环境的,应当按照《环境保护法》等有关法律法规的规定,承担环境民事责任;构成犯罪的,追究刑事责任。

加强国家对重点地区、上级人民政府对下级地方政府生态保护工作的生态评价和生态补偿力度,建立流域上下游之间、不同区域之间的横向生态补偿机制。国家正在开展《生态补偿条例》的立法工作,对生态补偿的监管体制、对象、核算、评估、标准、方式、资金来源等予以明确,使生态补偿制度化、规范化、程序化,体现区域公平、公正和促进发展的特点。

建立健全环境损害的国家索赔制度和公益诉讼诉讼制度。规定索赔条件、程序、时效、范围,建立环境保护部、国家海洋局等部门依法代表国家对生态损害进行追索的制度。按照《环境保护法》的规定,健全与国家生态损失和环境私权损害责任追究相衔接的环境公益诉讼制度,保障社会的环境公共利益。

二是任内评价考核责任制。应将环境保护和生态文明建设纳入各级党政领导班子和领导干部的任内评价考核体系。可以按照《办法》的规定,对省级及以下党政主要领导干部、省级及以下地方党委和政府有关领导成员、省级及以下地方人民政府有关部门领导班子成员建立相应的追责情形。

对于追责程序,可按照《办法》的规定,省级人民政府负有生态环境和资源保护监管职责的部门发现有本办法规定的追责情形的,必须按照职责依法对生态环境和资源损害问题进行调查。在根据调查结果依法作出行政处罚决定或其他处理决定的同时,对相关党政领导干部应负责和处理提出建议,按照干部管理权限将有关材料及移送纪检监察机关或者组织(人事)部门。需要追究党纪政纪责任的,由纪检监察机关按照有关规定办理;需要给予诫勉、责令公开道歉和组织处理的,由组织(人事)部门按照有关规定办理。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)部门应建立健全生态环境和资源损害责任追究的沟通协作机制。司法机关在生态环境和资源损害等案件处理过程中发现有追责情形的,应当向有关纪检监察机关或者组织(人事)部门提出处理建议。负责作出责任追究决定的机关和部门,应将责任追究决定向社会公开。为了保证追责的公正性,还需要建立追责申诉的程序。

对于责任追究方式,可按照《水污染防治行动计划》规定,对未通过年度评价考核的,要约谈省级人民政府及其相关部门有关负责人,提出整改意见,予以督促;对有关地区和企业实施建设项目环评限批。对因工作不力、履职缺位等导致未能有效应对环境污染事件的,以及干预、伪造数据和没有完成年度目标任务等的,要依法依规追究有关单

位和人员责任。对不顾生态环境盲目决策,导致环境质量恶化,造成严重后果的领导干部,要记录在案,视情节轻重,给予组织处理或党纪政纪处分,已经离任的也要终身追究责任。《办法》规定:“党政领导干部生态环境损害责任追究形式有:诫勉、责令公开道歉;组织处理,包括调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职、降职等;党纪政纪处分。组织处理和党纪政纪处分可以单独使用,也可以同时使用。追责对象涉嫌犯罪的,应当及时移送司法机关依法处理。”

具体到各省级行政区域,可采取两步走的措施:一,先做书面检查,提出整改措施和时限,在整改期间实行区域限批,由省级环境保护主管部门或者环境保护委员会办公室和省级组织(人事)部门、省级纪检监察机关牵头督促整改措施,约谈相关责任人。二,对于整改不到位或者难以到位的,进行问责和纪律处分。问责包括责令作出书面检查、约谈(诫勉)、通报批评、取消当年评优评先资格、责令公开道歉、停职检查、调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职、降职等方式。对于问责同时还需追究法律责任的,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。对于问责的适用问题,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责任的;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,在规定期限内进行诫勉谈话或者调岗,或者作出责任追究决定,并将责任追究落实情况反馈党委和政府。

三是党政领导干部终身责任制。探索建立生态绩效离任审计与后评价制度,按照《办法》的规定,实行生态环境损害责任终身追究制。对违背科学发展要求、造成生态环境和资源严重破坏的,责任人不论是否已调离、提拔或者退休,都必须严格追责,承担与评价考核结果相应的责任。因决策失误导致生态环境恶化的,必须进行责任追溯与惩戒。按照《生态文明体制改革整体方案》规定,要建立生态环境损害责任终身追究制。实行地方党委和政府领导班子成员生态文明建设一岗双责制。以自然资源资产离任审计结果和生态环境损害情况为依据,明确对地方党委和政府领导班子成员、有关负责人、有关部门负责人的追责情形和认定程序。区分情节轻重,对造成生态环境损害的,予以诫勉、责令公开道歉、组织处理或党纪政纪处分,对构成犯罪的依法追究刑事责任。对领导干部离任后出现重大生态环境损害并认定其需要承担责任,实行终身追责。建立国家环境保护督察制度。

领导干部的终身责任制有助于推动领导干部政绩观的转变,有助于地方发展模式的变化,将领导干部的责任与环境保护牢牢捆绑在一起,使保护优先、绿色发展成为决策者的思维习惯。按照《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩评价考核工作的通知》等要求,明确要求不搞地区生产总值及增长率排名,同时加大资源消耗、环境保护等评价考核指标的权重,进行绿色政绩评价考核。领导干部的终身责任制需要明确以下几点:一,各地制定经济和社会政策时,应按照《环境保护法》的要求进行生态环境保护论证,使地方的发展不以环境损害为代价,不以牺牲资源为代价。二,制定政策和规划时,充分听取各方面的意见,科学、民主地作出决策。对于不同意见,应当作出意见处理说明。三,需要编制自然资源资产负债表,对领导干部任期内的环境损害、资源消耗及任期决策造成的未来环境和资源问题进行量化统计,并作出说明。四,从评价考核、纪检、人大监督和环境公益诉讼等方面,建立对领导干部的环境保护责任追究启动机制。五,健全民主决策机制,建立参与决策人的尽职免责制度,让盲目决策的党政领导承担决策责任。

作者单位:国务院发展研究中心资源与环境政策研究所

应管理部门,从而达到一次出动但取得多项成果的效果。

其次,各管理部门应系统提出对污染源监测的要求,以利于监测站归类整理。如果管理部门间的工作缺少协调,零散的环境任务不断,企事业单位应接不暇,既会招来怨言,也降低了监测工作的权威性,并导致监测人员疲于应付,效率不高。为此,监测团队也要提高自身素质,配备质控专家,具备评价企事业单位自测开展情况的能力。要配备现场监测专家,迅速锁定排污节点。要配备操作能手,培养其精湛的采样技术。

作者单位:湖南省环境监测中心站

探索与思考

提升环境监管水平要软硬一起抓

◆韩凯

环境监管执法是全力打好补齐环保短板攻坚战的主阵地之一。但是,目前,我国的环境监管能力和水平还有待提高。李克强总理在今年两会答记者问时指出,对环保执法部门要加大支持力度,包括能力建设。笔者认为,提升环境监管执法能力,主观上需要执法人员强化使命意识和职业意识,客观上需要在软件和硬件方面为执法人员提供保障。

第一,编制污染源现场检查操作规范,打牢环境执法工作基础。对工业、企业的监管是环境执法工作的重点,但由于各级监管部门能力建设不同,执法机构和人员为企业的建设历程、环评及“三同时”制度执行情况、污染防治设施建设及运行情况等了解不够全面细致。编制全面梳理企业项目建设情况,对违规建设项目按照“淘汰一批、规范一批、完善一批”的要求,建立台账,分类清理,督促按期完成。对企业生产设施进行全面调查,查找水、气、固废等各类产污节点。对照产污节点检查污染物收集及处理设施,弄清处理能力和实际处理量。掌握各类污染物实际排放情况,如污染因子是否能够达标,固废贮存场所是否规范,转移处置是否符合要求等。做好这项工作的时间比较长,要求比较高,各地要从打基础的角度出发,集中力量解决好环境监管“底数不清、情况不明”的问题。各级环保部门应借助

◆周建民 王家霞

长期以来,一些地方环境信访工作存在投诉与信访不分、法定渠道不畅、受理范围宽泛、群众信访不信法等,严重制约着环境信访工作的有序推进,群众合法权益受到损害。党的十八大以来,党中央对信访工作提出了新的重大任务,为此,必须深刻领会、准确把握、创新工作思路以顺应新形势下的环境信访工作。笔者认为,只有坚持法定职责必须为、法无授权不可为,才能从全面推进依法治国战略高度提出强化法律途径在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威性。

笔者认为,依照法定途径分类处理环境信访问题,是深入推进信访工作制度改革探索之策,是新形势下规范信访工作的新举措。有利于厘清各行政部门、行政部门内部各层级、行政部门与司法机关之间的职责分工,增强职能部门依法行政意识,引导群众理性维权,维护信访秩序。同时,也有利于落实各级环保部门责任,提高环境监管效率和质量,及时解决群众反映的环境信访问题,将矛盾纠纷化解在基层。

依照法定途径分类处理环境信访问题,必须强化以下5种思维:一是强化政治思维。改革创新环境信访工作制度,破解环境信访工作瓶颈,必须坚定群众观念、把握政治方向、协调各方职能,依照法定途径,统筹信访工作,分类处理信访问题。要带头学法守法,依法把好入口关,引导和支持群众理性诉求、依法维护民众权益。要以热情、依法、负责、奉献的精神,切实解决群众困难,用真诚赢得群众信任,畅通和拓宽民意诉求表达渠道,严格依法按政策办事。

二是强化科学思维。目前,我国经济发展进入新常态,既有经济转轨的阵痛,又有因经济快速发展暴露出的深层次环境及问题困扰,这些问题在环境信访渠道凸显出来。环境信访问题是环境保护工作的“晴雨表”,是环境污染问题的“风向标、试金石”,是环保部门了解社情民意、掌握环境违法线索的重要渠道。因此,我们要用科学思维,把群众引导到理性合法的形式表达利益诉求、解决利益矛盾的轨道上,维护民意、理顺情绪、讲清政策、讲透道理,更好地推进和谐社会建设。同时,要及时梳理收集群众的意见和建议,使群众的智慧进入决策过程,推动决策的科学化、民主化,增强决策活力,实现科学发展。

三是强化系统思维。信访工作是一项长期性、复杂性、动态性的工

大高等院校和科研院所的技术力量,按照“典型引路,全面推开”的步骤,先选择不同行业企业制作样板,然后根据规模由大到小、监管级别由重点到一般,逐家企业落实。

第二,提高执法人员业务能力,实现科学化、精细化监管。当前,环境执法队伍建设存在两方面的突出问题:一是人员不足与污染源量大面广的矛盾十分突出,执法资源配置严重不足;二是现有人员知识结构不尽合理,环保相关专业的人员力量薄弱。为此,要实施“一厂一策”,固化现场检查工作流程,明确每一个环节检查要点。执法人员要了解如何判断治污设施是否正常运行,中控系统应该检查哪些参数、参数控制的范围等。并与移动执法系统相衔接,提高环境监管工作的规范性,解决执法人员“不会查”的问题。

第三,落实随机抽查制度。为了促进公平竞争,维护市场秩序,解决检查任性和执法扰民、执法不公、执法不严等问题,各级环保部门应着手实施污染源日常环境监管随机抽查制度。按照制度设计,抽查要实行“双随机”,即随机抽取检查对象,随机选派执法检查人员。执法人员不可能对辖区内每一家企业了如指掌,执法难免会存在“盲区”,导致检查不到位。为此,执法人员要按照编制的污染源现场检查操作规范,在较短时间内掌握企业基本信息,按图索骥、按部就班开展工作,解决随机抽查可能存在的“随意性大”的问题。

作者单位:山东省环境监测总队

处理环境信访需强化五种思维

作,需要坚持系统思维,在全局中谋划环境信访工作。要创新工作理念,完善工作机制,狠抓工作重点,突破工作难点,夯实基层基础,强化环境监管职能,不断提高信访工作的整体水平。要善用全局眼光研究环境突出问题,找准问题根源,争取环境职能部门的支持,综合运用多种手段依法履职解决问题。要正确认识环境信访工作的规律特点,牢固树立“一盘棋”思想,把环境信访工作置于基层环保部门工作中去谋划,推进环境监察监管执法,降低环境信访投诉。要坚持以治国的战略高度提出强化法律途径在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威性。

四是强化法治思维。信访工作实践表明,深化信访制度改革需要法治定向,信访法治化是破解信访难题的必然选择。群众提出诉求时,只要现行法律对诉求的处理途径已经作出规定的,就应通过既有的法定途径解决问题,而不能以信访程序代替法律程序。为此,要以严格落实环保部《关于改革信访工作制度依照法定途径分类处理信访问题的意见》为抓手,依法解决群众合法诉求,引导群众依法依规上访,维护正常的信访秩序。全面推进涉法涉诉与信访分离,把涉法涉诉信访纳入法治框架内解决,并建立涉法涉诉信访终结机制。将非环境职能类事项从“大环保”中拆分开,破除长期形成的惯性思维,保障合理合法诉求得到解决。

五是强化底线思维。信访调处工作需要树立底线思维,准确判断各种风险挑战,才能掌握工作主动权。在受理环境信访举报投诉时,要守住“不出大事”的底线,对群众信访活动加以正确规范和引导,做好思想稳控工作,确立群众依法维权、依法信访、文明信访的意识,从情理、法角度进行耐心地说服教育。在解决环境矛盾纠纷问题时,要守住政策法规的底线,不能以牺牲法律为代价换取一时一事解决。在环境监察执法办案中,要守住公正的底线,决不能徇私枉法、渎职滥权。

作者单位:江苏省仪征市环境保护局

维护新闻传播公信力

严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话
010-67112039