

业界评说

热评

推行垃圾分类亟待夯实法治基础

◆穆治霖

习近平总书记在中央财经领导小组第十四次会议上指出,普遍推行垃圾分类制度,关系13亿多人生活环境改善。这一重要指示积极回应了广大人民群众关切,极大鼓舞了垃圾分类和资源循环利用领域理论和实务界人士,必将对我国垃圾分类和资源循环利用工作起到推动作用。其中特别强调要“形成以法治为基础”的垃圾分类制度。笔者认为,这可谓直击要害,是全面推进依法治国战略在环境与资源保护领域的生动体现。

厘清涉及垃圾分类的管理体制和部门职责,亟待夯实法治基础。目前,与垃圾分类以及后续收集、运输、再生利用、处理等环节相关的部门涵盖发展改革、住建、环保、商务、工信等多个部门。然而,部门职责划分不明确、权力边界不清晰已经成为制约我国垃圾分类制度完善和推广的重要掣肘。看似皆有关联,实则群龙无首。通过立法明确部门职权和法律责任,是有效推行垃圾分类制度的首要问题。

建立分类投放、分类收集、分类运输、分类处理全流程的垃圾处理系统,亟待夯实法治基础。现实生活中很多地区居民将垃圾分好类投放到不同垃圾桶中,结果垃圾清运车一来又将垃圾混合起来收走了。久而久之,居民垃圾分类的意愿日渐消磨,投入大量人力物力资源的垃圾分类宣传效果大打折扣。而后续的运输、处理、再生利用等环节由于上游分类不够彻底而无法开展,不仅造成资源浪费,还加剧了环境污染。由于我国垃圾分类收集、运输、处理、再生利用等涉及多个部门,仅从单个部门发力难以发挥有效作用。只有通过法律制度的系统设计,对垃圾分类全流程、全环节加以规范,才是实现垃圾有效分类和合理利用的根本途径。

形成政府推动、全民参与、城乡统筹、因地制宜的工作格局,亟待夯

作者单位:全国人大常委会环境与资源保护委员会办公室

要把督察压力转化为动力

◆冀晓明

随着生态文明建设和环境保护持续推进,在京津冀协同发展的背景下,一些“大而重”的污染源明显减少,但流动餐饮等“小而微”的污染问题却日渐显现。这些污染问题看起来不大,但长期影响过往行人和附近居民,是群众强烈关注、要求尽快解决的,也是长期困扰相关政府部门、难以有效解决的。笔者发现,随着中央环境保护督察组进驻,所在城市“小而微”的污染越来越少了,不禁要问督察组点赞。

中央环境保护督察组坚持问题导向,敢于较真碰硬,重点盯住群众反映强烈的突出环境问题及其处理情况,重点督察地方党委和政府及有关部门环保不作为、乱作为的情况,有力推动了地方党委政府及有关部门环保责任的落实。环保督察的猛药重典,能够以迅雷之势,去除环境保护工作的沉疴积弊。

点赞之外,需要深入思考为什么一些环境问题难以解决,成为困扰地方相关部门的顽疾。需要深入思考,如果没有中央环境保护督察组进驻,又应该怎样积极主动解决问题。

笔者认为,一些环境问题之所以一直难以解决,主要有以下3个原因:第一,地方党委政府及有关部门统筹兼顾不够。很多地方不同程度地存在“抓大放小”的问题,集中精力抓主要污染物治理,却没有及时有效兼顾“小而微”的污染问题,出现了“一手硬、一手软”的现象。事虽小,不为不成,更何况群众事无小事。归根结底,还是对发生在群众身边的污染问题关切不充分、重视不到位。

其次,环境保护党政同责、一岗双责落实不到位。环境保护过去只是地方政府的责任,现在党委也要负起责任,也就是要落实“党政同责”。过去只是环保部门的责任,现在其他部门也要负起责任,也就是要落实“一岗双责”。虽然很多地方对党政同责、一岗双责都有所规定,但落实上尚未全部到位,一定程度上存在说

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

关于环保垂直管理制度改革的思考

◆陈华勋

实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革,是党的十八届五中全会做出的一项重大决策部署。2016年9月,中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》(以下简称《意见》)。此次垂管改革是自上而下的推进,实施方案的顶层设计主要在省级党委和政府,市县两级党委、政府及其相关部门怎么办?怎么做?选取几个问题,谈点个人的看法。

推进环保责任清单落实是环保垂管改革成功的基石

《意见》把“强化地方党委和政府及其相关部门的环境保护责任”列在推进改革的第一位,凸显环境保护责任的重要性 and 紧迫性。且《意见》在中央文件层面首次提出制定并落实环境保护“责任清单”,用清单的方式来固化责任、细化责任。

一要厘清党委和政府的主体责任与相关部门的工作职责定位差异,制定“三大类、若干小类”责任清单,落实好地方党委和政府对环境负总责的要求。

第一大类是地方党委和政府及其主要领导的清单。包括党委责任清单,政府责任清单,党委主要领导责任清单、政府主要领导责任清单,体现负总责、主体责任和主要责任。

第二大类是地方党委和政府相关部门的责任清单。凡是涉及生态文明建设和绿色发展、环境保护的党委部门和政府部门都要承担与职能相对应的责任,每个部门都制定自己责任范围的责任清单,体现“管发展必须管环保、管生产必须管环保”的直接责任。

第三大类是地方环保部门的清单。体现环保部门统一监督管理责任。

二要全覆盖与抓关键相结合,对《意见》中点了名的差距较大的污染防治工作重点抓、抓重点。《意见》指出,“明确各相关部门在工业污染防治、农业污染防治、城乡污水垃圾处理、国土资源开发环境保护、机动车船污染防治、自然生态保护等方面的环境保护责任,按职责开展监督管理”。对上述6类污染防治问题,要细分责任,认真落实到相关部门的责任清单中去,抓实抓细抓好,取得阶段性成果。

三要同步建立和完善相关监督考核和奖惩制度,推动责任清单落地落实。责任清单是在权力清单引申出来的,因此又是考核的凭据和奖惩的依据。同时,一张责任清单同时又是一张考核清单、奖惩清单、追责清单。做好责任落实情况考核评价,就要借助于中央和各省已经建立和正在建立完善的4个方面制度。

一是中央环保督察。督察的对象主要是各省级党委、政府,及其有关部门,并且下沉到部分地市级党委和政府。

二是省级环保督察。省级环保督察主要针对州市和部分生态功能地位重要、环境保护任务繁重或环境问题相对突出的县市区党委和政府及有关部门。此次垂管改革中有关环境监察职能上收,由省环保局统一行使,督察的范围和内容主要是市县两级

要制定一整套运行机制,以责任清单为依托,仿效全国政协的“双周协商”机制,构建定期会商制度,每年解决一些突出的环境问题;以环委会的名义定期或不定期开展督查督办;以当地环保部门为依托,做大做强做实环委会办公室,代表环委会行使统筹协调职能,以环委会的名义开展环境保护工作。

政府及相关部门对环保政策的执行情况,一岗双责的落实情况和环境质量责任落实情况。

三是生态环境保护目标责任制。《意见》明确“地方各级党委和政府将相关部门环境保护履职尽责情况纳入年度部门绩效考核”。虽然现在在考核,但考核权重不够,考核结果运用偏软,没起到较好的作用。从2016年上半年中央环保督察公布的情况看,多个被督察的省都存在类似情况,其中河南省的年度考核方案中,“生态环境和可持续发展能力”这一项对发达区郑州权重占18%、非发达区权重占16%,受到通报批评。

四是“一票否决制”。保护环境是国家的基本国策,国务院《关于加强环境保护重点工作的意见》第十六条规定,地方各级人民政府绩效考核,考核结果作为领导班子和领导干部综合考核评价的重要内容,作为干部选拔任用、管理监督的重要依据,实行环境保护一票否决制。环保“一票否决制”在当前仍具有较强的政策性和现实性,与干部考核等人事制度密切相关。其实际运行效果主要取决于地方党委、政府的决心和力度,取决于考核目标、措施、评价指标的科学性,取决于环保部门与纪检部门的联动机制。

总之,垂直管理制度改革不单单是对环保机构的垂直管理,而是对“条”“块”关系的重新界定。首先必须明确和强化的是地方党委和政府及相关部门的环保责任。这也是本次垂直管理制度改革最鲜明的特征,是此次改革的一项基础性制度安排,是垂管实施方案中最重要、最不可缺少的一部分。做好了这项工作,环保体制的根就扎稳了,环境治理现代化的基石就牢固了,环境质量改善的目标就有望早日实现。

构建大环保格局是环保工作高效运行的重要支柱

以县级为例,垂管改革后,县级环保部门成为市级环保部门的分局,其人财物全部上收到市级,不再成为县级政府的组成部门或工作部门。那么,县级环保部门又如何处理与县级政府的关系?如何开展工作、履行环保责任?《意见》做了很多针对性的配套安排,其中特别强调要建立健会议事协调机制。现在各地设立的议事协调机构名称不一,有的叫环委会,有的叫环保联席会。由于职责不清、关系没理顺,一年到头不开一次会、议一次事。个别地方应景式地一年开一次会,徒有虚

名。现在《意见》将同级环保部门设为环境保护议事协调机制的办事机构,承担具体工作。个人认为,必须强化这一机制的建设,由地方党委政府牵头,党委或政府主要领导担任环委会主任,相关部门主要负责人为委员,环保局长为委员会办公室主任。同时要制定一整套运行机制,以责任清单为依托,仿效全国政协的“双周协商”机制,构建定期会商制度,每年解决一些突出的环境问题;以环委会的名义定期或不定期开展督查督办;以当地环保部门为依托,做大做强做实环委会办公室,明确职责,强化手段,赋予查处权、考核权、奖惩建议权等,代表环委会行使统筹协调职能,以环委会的名义开展环境保护工作。

建立统筹管理的执法和监测机构是环保能力建设现代化的重要抓手

一是必须弄清垂管改革中环保四大大事权的划分和设置。《意见》第三大部分“调整地方环境保护管理体制”,明确了环境管理、环境监测、环境执法、环境监察四大大事权应在省级统一的基础上分开设置,这也是此次垂管改革对环境保护内部管理体制改革的的一个最显著的特点。其中,在管理事权方面,将县环保局现有的环保许可等职能上交市环保局,在市局授权范围内承担部分环保许可具体工作。在监测事权方面,将省级和市县的生态环境质量监测、调查评价和考核工作由省环保局统一负责,市监测站调整为省厅驻市监测机构,人财物由省厅直管;在执法事权方面,将环境执法重心向市县下移,把市局调整为市局的派出机构,由市局直管;市局统一管理、统一指挥本行政区域内县级执法力量;县局强化现场环境执法,实施现场检查、行政处罚、行政强制。在监察事权方面,将市县两级环保局的环境监察与执法事权分开,监察职能上收,由省厅统一行使,通过向市或跨市区区域派驻等形式实施环境监察,监察结果由省厅向省委省政府报告。

二是健全条块结合、权责分明的内部管理体制。根据《意见》第七条、第八条第一款和第十条第二款的规定,可在省级层面设置按片区块状为主的监察和监测体制。如湖南省拟设立湘南片区、湘中片区、湘西片区、洞庭湖片区、长株潭片区的监察分局和监测站,由省厅统一管理,统一调度,人员由省厅和片区内环保局抽调组成,机构级别、职能、领导职数、内设机构等纳入省厅统一编制“机构编制”“三定”方案中去,确保环境质量考核的科学性和准确性,确保“督政”的时效性和权威性。根据《意见》第九条和第十三条第三款的要求和中央最近部署的全面推进河长制的要

大气污染防治需要坚定立场

当及时开展应急预案实施情况的评估,适时修改完善应急预案。

悲观的环保虚无主义。看到反复出现的雾霾天气,有些人的悲观心态情绪演变成虚无主义情绪,在大气污染防治攻坚战中既没有献计献策,更没有身体力行。否定重污染天气应急响应措施,片面强调启动雾霾应急响应会严重影响经济发展和民众生活。岂不知,雾霾已经对生产生活 and 公众健康造成了巨大影响。一些人搞不清人类活动和雾霾哪个在前哪个在后,哪个是因哪个是果。实际上,通过这些年的努力,大气环境质量上已经有局地性、阶段性的改善,只要坚持不懈,必然打赢这场恶战。

浮躁的好大喜功思想。一些人对于大气污染防治的严峻性、复杂性、长期性估计不足,话说得大,承诺随便下。殊不知解决问题才能取信于民,解决问题靠的是脚踏实地、真抓实干。雾霾问题并非中国独有,英国伦敦、德国鲁尔、日本东京、美国洛杉矶雾霾治理付出了几十年的时间和

求,在市县级设置以水流域条状为主的执法体制。如湖南省郴州市拟设立以资兴、桂东、汝城、宜章为主的东江湖执法队,以资兴、苏仙、北湖、永兴、安仁为主的耒水流域执法队,以临武、北湖、宜章为主的武水流域执法队,以临武、嘉禾、桂阳为主的沱江流域执法队,整合市县两级执法力量,取消县级执法大队,由市局统一管理、统一调度,机构编制由市委明确。同时,为配合现场执法的需要,撤销县级监测站,组建以上述流域为主的4个中心站。力争3至5年内,按照国家标准化建设要求,从人财物三方面入手,集中资源、集中力量,以市级站的标准,重建流域中心站。

三是在当地党委政府的直接领导下,精心谋划、精准施策,做好环保四大大事权落地生根。市县两级党委和政府要切实解决改革过程中出现的问题,确保改革工作顺利开展,环保工作有序推进。环保部门要细心调研,精心设计改革实施方案,多向党委政府汇报,多给党委政府当参谋出主意,确保改革实施方案全面科学,确保环保管理体系高效顺畅运行。

建立健全机构编制和干部交流制度是环保部门干事创业的重要保障

环保垂管改革涉及到机构编制的重大调整,涉及到干部队伍的稳定和切身利益,不可小视。因此建议:

一是各地省厅率先垂范带好头起好步,把环保部门是行政机构,使用行政编,列入执法序列三件大事稳固下来。在省改革实施方案和“三定”方案中,明确环保部门的性质、身份、地位、领导职数、经费预算基数等,明确内设机构和二级机构的设置、级别、编制数、领导职数和能力建设标准等,明确省环委会办公室的负责职能和运行机制,明确新设片区机构的性质、级别、编制数和领导职数等等。

二是行政编制在省统筹时尽量向市县一线倾斜。现在市县两级行政编制严重短缺,县级执法大队都是事业单位事业编制,一个县局行政编只是个别数。对暂时不能满足的,争取由省委省政府高度重视,分期分批逐年解决,特别是市县两级人员编制差异性很大,先上收后消化。

三是建立千部纵向和横向交流机制,用制度化来代替随意性。争取省委出台政策,每五年交流1次,特别是市县两级环保干部能进能出,保持队伍的流动性,新鲜血液的互动性。省厅探索出台文件,每3年一次进行内部的上下交流和市和县之间的交流,为干部的素质提升和廉洁安全提供制度安排。

四是积极稳妥地推进人员划转,保持队伍稳定有序。省级监察队伍的组建,建议由三方面人员组成,抽调现有市局部分人员、省厅现有部分人员和公开招聘选配部分人员。市级监测站人员整体划转省厅,不宜收一批调一批。县级机关和监测执法人员只调整人员隶属关系和财政供养关系,全部上收市局管理。其他人员如编外人员、自收自支编制人员、差额拨款编制人员暂维持不变。现系统内部超编混编混岗的清埋问题,不要纳入这次垂管改革工作中,待改革完成后再逐步理顺。

作者系湖南省郴州市环保局党组书记、副局长

巨大的代价,空气质量才得到根本性改善。在真正的拐点到来之前,大气环境质量的改善只是暂时性、局部性的。一年有改善、三年大变样的话不可随意说,浮躁的心态和浮夸的作风对于大气污染防治工作有害无益。

冷漠的无立场主义。一些人处于空气质量较好地区,对环境问题不关心、不在乎,作为看客沾沾自喜,甚至冷嘲热讽。可是,没有雾霾问题,可能会有水污染、土壤污染、生态破坏等问题。自己生活的地区没有雾霾,亲人、朋友却未必能够幸免。覆巢之下无完卵,环境问题是全人类面临的共同问题,哪里又有真正置身事外、冷静旁观的看客?这类人看似与人无争、与人无害,实际却是上不能领会中央精神,下不愿身体力行。冷漠,对这项事业就是一种伤害。

具有这五类思想的人一定是极少数,但是负面影响却不小。历史总是在左右摇摆过程中寻求平衡点,不断前进和发展,大气污染防治工作也是一样,出现不同声音并不可怕。当前正处于大气污染防治战役的相持阶段,最需要的是耐力和毅力,最需要的是乐观和勇气,尤其是环保人,更要多一份执着与坚韧。在此,笔者呼吁大家,不妨想想多一些理性,心态多几分宽容,大气污染防治工作需要众志成城、群策群力。

◆沃飞

12月16日至21日期间,京津冀地区以及山东、河南等地出现一次大范围区域性重污染过程,北京市于12月16日20时启动空气重污染红色预警。入冬以来,空气污染警报不断,应急措施越来越严格,雾霾越来越密,社会上除了积极支持的声音,还存在一些质疑和反对的声音。大气污染防治工作不能回避矛盾,但是有些人耐性越来越小、情绪越来越悲。笔者认为,大气污染防治需要正确且坚定的立场,对一些思想应加以警惕。

摇摆的怀疑论。国务院提出向雾霾等污染宣战,消除人民群众的“心肺之患”。但现实中仍存在一些怀疑论者,立场摇摆不定,到了“壮士断腕”、“刮骨疗毒”的关键时刻会犹豫、退缩。比如,某省测算,2014年全省化解过剩产能,治理大气污染影响全年经济增长约1.75个百分点,影响工业增速约3个百分点。对此,中央环境保护督察组并不认同,认定其测算方法不合理。说到底,怀疑论者怀疑的其实是国务院推进生态文明建设和环境保护的力度和决心。

盲目的批评主义。一些人指责政府采取的应急措施没有法律依据,批评政府行为草率任性。事实上,很多应急措施是有法律依据的。如,《突发事件应对法》第四十九条规定,发生突发事