

奖惩分明更好推动交办问题整改

编者按

为推进中央环保督察交办问题整改,江苏省环境保护督察工作领导小组办公室制定了《中央环保督察交办问题整改与环保奖惩挂钩若干措施》,提出了6条具体举措。如何看待这些举措?如何才能更好地推进落实?本报编辑部对此组织讨论,现刊登部分内容,以飨读者。

关键要在“实”上做文章

◆千江月

江苏省日前出台《中央环保督察交办问题整改与环保奖惩挂钩若干措施》,强力推进中央环保督察交办问题整改。笔者认为,这6条奖惩举措对于地方督察整改工作的开展具有很强的指导性和借鉴性。

一是有利于推动中央环保督察问题整改。环境保护督察是党中央、国务院关于推进生态文明建设和环境保护工作的一项重要大制度安排,不是临时请来的“高方宝剑”,督察之后整改落实和形成长效作用是关键。抓整改得罪人受奖、抓整改不力者受罚,严格执行奖励罚过,既打击了表面整改、假装整改、敷衍整改等生态环保领域形式主义、官僚主义问题,又能大大提高积极性、发挥能动性,推动中央环保督察落到实处、走向深处、形成长效。

二是有利于形成良好的积极整改工作导向。当前,很多地方环保工作者考核只强调责任追究,缺少奖励激励,有功也不追究。江苏省出台了奖惩分明的措施,明确奖惩并举、奖惩并重,对其他地方开展整改工作起到了很好的借鉴作用,对今

奖惩措施落得实不实,既要看罚的落实情况,更要看奖的落实情况,要在“实”上做文章。

后环保工作实行奖励与惩处、激励与约束相结合,起到了很好的引导作用。

三是有利于提升环保队伍士气。考核评价、资金分配、生态创建、经济政策、监管服务、日常监察等,既与环保工作紧密结合,也是环保人密切关心的内容。针对这些方面提出奖惩措施,为重视环保成绩、珍惜环保荣誉的地方政府搭建平台,为想干事、能干事的环保队伍提供精神动力、物质支持和制度保障,对推进生态文明建设、打好污染防治攻坚战起到很好的激励作用。

一分部署九分落实。江苏省出台的6条措施开了个好头,在下一步实施及推广过程中,落到实处才是关键。在此,笔者提出以下几点建议。

一是在“勇”字上做文章。要能解放思想,既要敢自亮家丑,又要敢接受表扬。符合受奖要求的,相关部门不要藏着掖着,要敢于向社会公开展示

并接受监督,受奖者不要瞻前顾后,要坦荡接受。总之,多树立先进模范,让全社会对推进整改得力者受奖习以为常,认为理所应当。

二是在“信”字上做文章。奖惩措施的落实,不能仅靠发一份文件、下一则通知,必须及时跟进实施细则和配套政策。比如,资金激励方面,要统筹协调环保、财政等部门,明确奖补资金渠道,拿出真金白银,成立专项的奖励基金,并出台资金使用管理制度等。奖罚要分明,不能高悬,也不能空置。

三是在“实”上做文章。奖惩措施落得实不实,既要看罚的落实情况,更要看奖的落实情况。比如,资金分配不能开空头支票,环境经济政策的引导扶持要具可操作性。需要注意的是,相关措施的具体落实不能超出法律规定和政策允许的范围。同时,要严把奖励关,谨防其成为个人捞取经济好处和政治资本的手段。

◆王冠楠

江苏省出台的《措施》通过6个方面的具体举措,强力推进中央环保督察交办问题整改。值得注意的是,第六条举措明确提出,要在日常环境监察上采取综合制约,对各地环保督察交办问题整改情况,开展常态化环境监察,并根据日常环境监察情况,采取行政约谈、挂牌督办、区域限批等环境管理措施。

各项奖惩措施落实到位,必须以充分掌握整改的实际情况为前提,常态化环境监察可以说是一项基础性的保障措施。在中央环保督察“回头看”中暴露出的表面整改、虚假整改、敷衍整改等问题,根源在于一些地方、一些干部存在侥幸心理、应付心理,认为督察只是“一阵风”,不会实现长期、持续的跟踪督办,于是在整改进度滞后甚至分毫未动的情况下,却向上级报送完成销号。责任意识不强,整改措施不到位,环境问题长期得不到重视和处理,小问题就会逐步变成大问题,老难题,而且越积越多,处置起来难上加难。

实施常态化环境监察,有利于树立正确的整改意识导向。环境问题整改事关基本民生,以解决问题的坚决态度,一步一个脚印扎实推进整改,毫无疑问应当作为各地各级干部的一项基本行为准则。有了常态化环境监察这把利器,虚假敷衍无处藏身,就

能促使相关人员树立认真负责的政治态度,坚持不遮掩、不拖延,即知即改、马上就办。不管问题大小难易,只要一任接着一任干、一锤接着一锤敲,就一定能彻底完成治理。

实施常态化环境监察,需要加快完善环境监管体系。针对环境问题的跟踪督办,难点在于基层环境监管人员和精力有限,难以实现“全覆盖、拉网式”监察,而且不同人员在执法尺度的把握上也会有些许差异,因此容易出现“反复查、查反复”的现象。结合环境管理体制的改革,可以探索构建更加扁平化的环境监管体系。比如,全省的生态环境队伍可以实现统一调配,通过异地执法、交叉监察等方式,促进监管力量握指成拳、直达基层一线,避免省、市、县三级重复检查。

实施常态化环境监察,丰富检查手段同样必不可少。通过技术手段杜绝漏洞和盲点,才能确保问题达到百分之百有效整改。比如,现场检查不仅要眼看、耳听,还要“有图有真相”,取得现场图片、视频等资料,为后续评判整改成效、给予奖励惩戒提供坚实依据。另外,常态化环境监察不仅要发现问题,也要帮助当地应对实际困难。监察中收集到当地整改确有实际困难的重点难点问题,也应及时向上级反映,提供技术、资金、政策等方面的支持,协同共治、合力攻坚。

在应对气候变化的政策选择中,不仅要考虑对气候环境的影响,同时还需要测算不同政策对于经济增长造成的影响,只有同时实现两部门内部各自的均衡关系,此时应对气候变化所支付的各种成本对于福利的总体负面影响才能降到最低的程度。

◆李志青

北京时间10月8日17时55分许,瑞典皇家科学院在瑞典斯德哥尔摩宣布,William D. Nordhaus(诺德豪斯)和Paul M. Romer共同获得2018年度诺贝尔经济学奖(以下简称“诺奖”),以表彰二人将技术创新和气候变化与经济增长相结合的学术贡献。

诺德豪斯教授是耶鲁大学经济学教授,主要研究领域为气候变化经济学,他的获奖可以说是既在预料之内,也在预料之外。

笔者在几年前曾经与一位国外同行提及诺德豪斯教授能否获得诺奖时,遭到他的断然否定。理由是,在当时的环境下,诺奖绝无可能颁给属于环境经济学领域的诺德豪斯教授。现在看来,诺奖颁奖的偏向似乎出现了变化,这是预料之外之事。

所谓预料之内则是指,如果在气候变化经济学(或环境经济学)领域要选择诺奖人选的话,那么非诺德豪斯与魏茨曼(哈佛大学环境经济学教授)两位莫属(从学术影响力来看,后者可能还要稍胜一筹)。最终的结果是,诺奖花落环境经济学的诺德豪斯教授。

要说诺德豪斯教授在气候变化经济学领域的主要贡献,最为重要的当属他可用计算一般均衡方法所提出的气候变化经济学分析框架(即RICE/DICE模型),以及由此衍生出来的相关研究成果。

从上世纪80年代开始,也就是国际社会关注气候变化问题之前,诺德豪斯教授就带领耶鲁的一支团队,开始建设气候变化经济学领域的庞然大物——动态一体化评估模型(RICE/DICE)。之所以说是庞然大物,是因为这个模型是国际经济学界公认的“硬骨头”,不仅模型庞杂,覆盖了从能源消耗、碳排放到气候环境变化,再到经济和政策等跨学科问题,需要各种跨学科的知识背景和研究成果。而且在当时的数据统计条件下,模型分析在很大程度上受限于极为有限的统计数据。也正由此,在过去30多年里,随着信息变得愈加充分,诺德豪斯教授不断调整和完善分析框架,使之逐步逼近气候变化背后的现实,然后通过模型分析寻找气候变化与经济发展之间的规律。

值得一提的是,诺德豪斯教授本人推崇自由市场经济原则,认为解决气候变化等环境问题,并不一定需要政府的强势干预,而是要尊重市场,利用市场工具来提高应对气候变化的有效性。总体上,诺德豪斯教授的气候变化经济学理论对于当前的环境保护有几点借鉴。

其一,应对气候变化要与经济增长协同发展。诺德豪斯教授构建的动态一体化评估模型有两个显著特征,一是考虑资源(能源)、气候(环境)与经济(生产消费)等因素在实现福利最优过程中成本与收益的平衡,以气候与经济的双重均衡为例,在应对气候变化的政策选择中,不仅要考虑对气候(环境)的影响,同时还要测算不同政策对于经济增长造成的影响,只有同时实现两部门内部各自的均衡关系,此时应对气候变化所支付的各种成本对于福利的总体负面影响才能降到最低的程度。

二是通过引入贴现率考量应对气候变化中的时间因素,将时间价值纳入到均衡的框架中。这一点本身并不新奇,关键是采取何种水平的贴现率。在诺德豪斯教授看来,这个贴现率水平不能过分低估,只有符合社会贴现率的正常水平才足以推演出最优的政策,否则就会形成“现在的”穷人补贴(未来的)富人”倒置现象。上述两点对于环境保护的重要启示在于,要将经济因素纳入到环境保护的决策中,同时实现环境部门与经济部门的双重均衡(最优)。否则,过度强调某一个方面的结果将不仅损害部门自身,还会损害到整体福利的优化。

其二,强调市场工具(环境经济政策工具)在应对气候变化中的作用。诺德豪斯教授的另一个重要研究成果是借助市场工具来应对气候变化,他论证了不同应对情景下的福利效果,其中提出在稳步应对的情景下,采取碳税等政策将有利于实现福利的最大

发挥常态化监管的基础作用

环境热评

治理柴油货车污染要力度也要温度

柴油车尾气排放污染治理功不可没。

随着大气污染治理工作的深入开展,对柴油货车等移动源尾气排放要求越来越严格,执法力度越来越大,同时执法难度也越来越大,监管矛盾也凸显出来。主要表现为:一是柴油货车等移动源机动性强,各地执行的排放标准和管理要求并不一致,执法纠纷增加;二是柴油货车等移动源基数大使用面广,环保部门现有监管能力不足,容易出现监管盲区;三是柴油货车等移动源污染排放情况复杂,造成超标排放的因素较多,有些并非非车主的主观原因等。

面对市民对良好空气质量越来越高的诉求,加大对柴油

货车等移动源的治理力度势在必行。但治理工作是一项复杂工程,也是一项长期任务,切不可急功近利,搞“一刀切”,影响治理工作。笔者认为,针对实际执法过程中暴露出来的问题,要深入一线认真做好调研工作,尊重客观规律,“先礼后兵”,保证执法监管工作既有力度又有温度。

一是做好人性化服务。要发挥宣传导向作用,营造守法者受益、守法者光荣的良好氛围。要制定激励机制,建立守法者档案,为守法者开辟绿色通道。要寓服务于执法当中,主动帮助尾气超标车辆分析原因,提出实现达标排放的建议和措施;要抓主要矛盾,重点查处那些屡次超标、未按要求及时完成整改的车辆。

二是做好精细化监管。当前,非道路移动机械污染排放已成为影响区域空气质量的重要因素和来源,要及时宣传形势、治理要求和相关法律法规,保证公众有充分的知情权,提前做好应对措施。要建立报备制度,区域内有关单位租赁使用非道路移动机械时,须到环保部门备案,保证底数清、数字准、情况明。

三是发挥统筹监管职责。目前,柴油货车等移动源执法监管职责越来越大、要求越来越高,范围越来越广,仅靠生态环境部门现有执法力量远远不够,要学会借力而为。要建立责任清单,进一步明确细化住建、城市管理、交通等相关部门承担的职责,充分调动和发挥好职能部门的作用。

“政府主导型”环境问题还得靠政府来破解

◆但家文

近期,陕西省大规模拆除秦岭自然保护区违建别墅的行动刷屏网络。据报道,这次难度极大的拆违行动之所以能顺利进行,源于中央领导要求彻底查处秦岭北麓西安境内违建别墅、严重破坏生态环境问题的警示。

多年来,秦岭自然保护区及周边区域的违建别墅群对生态环境造成了严重破坏,当地曾出台针对秦岭保护的相关法律法规,但仍未从根本上解决这一问题。究其深层次原因,违建别墅群涉及如此大面积的土地供给,如此大金额的招商引资,如此严重的违法建设,没有地方政府的层层默许、包庇和纵容,是绝无可能发生的。这起严重破坏生态环境事件之所以能长期存在,与地方政府的监管监察有很大关系。

当前,许多生态环境问题的产生,与不少地方政府的行政决策、施政行为和履职过程不当有很大关系。比较典型的有,政府及其部门违规决策、违法审批、擅调规划、政策失误、失职渎职、充当保护伞,从而引发规划布局不当、产业结构失衡、“散乱污”企业失控、生态环境破坏、企业违法排污、执法监管无力等许多问题。毋庸讳言,这类“政府主导型”环境问题正是目前各地难以根治的“老、大、难”环境问题的重要组成部分。

尽管当前中央、省级、市级各类环保督察正以前所未有的频次、强度和压力,查处各地的环境违法行为,但在部分地区显现出来的效果仍不是太理想。追根溯源,“政府主导型”生态环境问题,最终还必须依靠各级政府真重视、真正抓,才能有效破解、抓出成效。但如何牵住、牵好牛鼻子,调动各方力量和积极性,事半功倍地做好生态环境保护这篇大文章,则有赖于生态环境部门的深谋远虑、统筹布局和精心操作。

◆刘四建

《北京市打赢蓝天保卫战三年行动计划》指出,要聚焦柴油货车、扬尘、挥发性有机物治理等重点防治领域,到2020年,交通领域污染物排放量力争比2017年减少30%。以柴油货车为重点的移动源污染已成为影响北京城市空气质量的首要来源,在本地污染源中占比由2014年的31.1%上升到目前的45%,并且随着大气污染防治工作的深入开展,影响权重会越来越大,强化治理刻不容缓。

在柴油货车污染治理方面,近年来,北京市日常执法监管的力度不断加大。今年1月至8月,全市人工检查重型柴油车达141.8万辆,立案处罚21.9万辆,是去年全年的3.8倍。通过多方位时段执法监管,柴油货车冒黑烟现象得到遏制。截至8月底,今年北京车PM_{2.5}累计浓度为53微克/立方米,同比下降13.1%;空气重污染8天,同比减少10天,大气污染防治效果明显,空气质量得到持续改善,其中柴

◆刘贤春

生态环境部近日发文,肯定了浙江、四川乐山设立生态环境“曝光台”等典型做法和成效。笔者认为,一些突出社会问题通过媒体曝光公开于众,让人民群众参与监督,利用监督的力量促使政府改进工作,媒体服务社会服务大众的功能得以彰显。从这种意义上来看,这种做法不但可以很好地推动地方突出环境问题的解决,也有效传导了压力与责任,推进环境质量改善。

任何事情都不会一劳永逸。环保“曝光台”曝光环境问题作为“规定动作”,随时间推移而频繁使用,容易给人以“疲劳感”,特别对一些曝光问题,如果没有有力举措跟上,曝光效果就有可能要大打折扣。另外,在解决曝光问题的过程中,也会遇到许多意想不到的情况,影响到环境问题的解决。

因此,笔者认为,要建立媒体曝光事件的跟踪督办机制,以更好促成问题解决,更有效发挥媒体的监督作用。

建立跟踪督办机制,就是加大曝光问题的解决、整改与落地力度,强化曝光案件的全过程公开督办,给群众一个满意的结果交代,避免问题解决得虎头蛇尾。为此,一是建立媒体曝光环境问题的跟踪督办组织机制。可由地方宣传部门牵头,党委政府督查机构、媒体等相关方面参与,建立临时相对稳定的跟踪督办组织,负责媒体曝光涉及事项的跟进、督促、查处、公开、办结、备案等工作,牵头制定解决媒体曝光问题的相

曝光之后更需跟踪督办

“一曝了之”、不了了之。

三是应建立激励与惩戒机制。要促进曝光问题或事件的正向转变,取得满意的曝光效果,不妨施以激励与惩戒措施,如对态度好、认知高、措施实、媒体曝光的每起环境问题都应建立档案,一事一档。曝光之后应跟进督办,对如何整改、问题解决到什么程度、结果怎么样,都应全过程跟踪,并及时向公众公开,不能光有曝光上文而没有下文,以更好接受监督。事件处理结束后,应整理完善资料,做好卷宗备案利用工作。督办组织应将曝光问题分类管理,组织有关各方对曝光问题进行分析、总结教训,以改进工作,避免