坚持依法决策　守护绿水青山

——贯彻落实《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》系列评论之一

宋杨

环境热评

中共中央、国务院近日印发《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》,提出健全行政决策制度体系,不断提升行政决策公信力和执行力。坚持科学决策、民主决策、依法决策,是保证行政决策质量的重要因素。这其中,又以依法决策作为基础。

决策是行政行为的起点,行政机关能否做到依法决策,直接体现其依法行政水平的高低,直接决定政府职能能否全面正确履行。近年来,各地各级行政机关在推进依法行政的过程中,积累了不少依法决策的好经验好做法,决策的法治化水平不断提高。但同时我们也看到,个别地方仍然存在决策尊重客观规律不够,听取群众意见不充分,乱决策、违法决策、专断决策、拍脑袋决策、应决策而不决策等问题。

比如,第二轮第三批中央生态环保督察发现,辽宁省铁岭市昌图县召开县长办公会违规推动"两高"项目建设,要求相关审批和主管部门不得对未办理审批手续的项目予以处罚。"两高"项目管控不力甚至成为此次督察的8个省份存在的共性问题。

再比如,为了让保护区内的房地产开发和矿石开采"合规",广西凤山县政府将一些原本在保护区内的重要地质遗迹点调出原保护区范围,将多处保护区降为自然生态区。在云南文山州,当地政府明知水电站违法侵占核心区和缓冲区,却长期放任水电站违法生产。这些决策不仅有悖于法律法规的要求,影响了污染防治的进程和效果,也在一定程度上损害了国家利益,侵害了群众权益,影响了一些地方党委政府的公信力。

当前生态环境质量改善程度,距离人民群众对美好生活的期盼、距离建设美丽中国的目标仍有较大差距。推动生态环境质量改善由量变向质变转变,需要更好地推动生态环境治理向更加注重源头治理转变,而依法决策是源头治理的重要手段。因此,各地行政机关必须坚持依法决策,着力实现行政决策程序规定严格落实、决策质量和效率显著提高,切实避免因决策失误产生矛盾纠纷、引发生态环境风险、造成重大损失。

强化依法决策意识。一个地区党委政府能否做到依法决策,关键在各级党政领导干部。只有切实提高领导干部依法决策的意识和能力,才能更好地发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用。无论是出台地方经济社会发展规划、产业政策,还是具体的污染防治专项规划、项目建设,都必须牢固树立依法决策意识,严格遵循法定权限和程序作出决策,确保决策内容符合法律法规规定。行政机关主要负责人作出重大决策前,应当听取合法性审查机构的意见,注重听取法律顾问、公职律师或者有关专家的意见。比如,青海省组建了生态环境律师服务团,36名成员提供相关法律咨询意见,可以有效提升全省生态环境保护法治化水平。

严格落实重大行政决策程序。党的十八届四中全会把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策五大法定程序,其目的就是为了让公众作为决策主体参与进来。要严格执行《重大行政决策程序暂行条例》,增强公众参与实效,提高专家论证质量,充分发挥风险评估功能,确保所有重大行政决策都严格履行合法性审查和集体讨论决定程序。各地在制定经济、技术政策时,应当充分考虑对环境的影响,听取有关方面和专家的意见。为此,生态环境部组织制定了《经济、技术政策生态环境影响分析技术指南(试行)》,供参考使用。此外,涉及社会公众切身利益的重要规划、重大公共政策和措施、重大公共建设项目等,应当通过举办听证会等形式加大公众参与力度,认真听取和反映利益相关群体的意见建议。这也是解决"邻避效应"问题的一种有效手段。

加强行政决策执行和评估。完善的监督机制和严格的责任机制,是依法决策制度得以有效实施的重要保障,责任追究制度不完善、落实不到位,依法决策制度就是一纸空文。因此,要建立健全重大行政决策跟踪反馈制度,依法推进决策后评估工作,将决策后评估结果作为调整重大行政决策的重要依据。严格落实重大行政决策终身责任追究制度和责任倒查机制,坚持有错必究、有责必问。比如,今年5月9日,云南省纪委省监委通报保山市东河污染问题问责情况时,已经调离原来工作岗位的党政领导干部也在被问责行列。这个事例向领导干部发出明确信号,不论事发时责任人是在岗在任,还是已经升迁、调转或者离退休,都要一查到底、严格追究。

"小智者治事,大智者治人,睿智者治法"。要将依法决策作为深入打好污染防治攻坚战、持续改善生态环境质量的重要保障,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

行政边界区域不应成为藏污纳垢之地

◆马运文

近日,山东、江苏两省为深化行政边界地区生态环境执法交流合作,共同推进南四湖流域、两省边界地区污染综合整治,保障南水北调调水水质和区域生态环境安全,签订行政边界地区环境执法联动协议。笔者认为,这一做法对各地推进跨行政边界区域生态环境治理有借鉴意义。

行政区划有边界,环境污染无界线。长期以来,因行政边界区域管理权属不清晰、执法监管相对薄弱,加之沟通协调不畅、推诿扯皮、各自为政的分散治理模式,不少行政边界区域盲目上马了一批高耗能高排放项目。一些边界区域因此成为"散乱污"聚集、环境违法问题高发多发的"藏污纳垢"之地,因跨区域、流域生态环境污染问题引发的纠纷也时有发生。

近年来,随着各地党委政府生态环境保护理念持续提升,边界区域的行政藩篱逐渐被打破,实施边界区域环境治理一体化管控的力度明显增强,有效提升了区域环境治理水平。实践表明,对跨行政边界区域实施联防共治,妥善处理区域性、外溢性环境污染纠纷,共同打击环境违法犯罪行为,既是有效提升跨行政区域环境治理水平的客观需要,也是促进区域经济高质量发展的必然要求。

笔者认为,在构建跨行政区域环境治理协同联动机制方面,需要从以下几个方面着手。

首先,协调联动的机制要畅。区域合作成员单位应提高政治站位,增强大局观念,建立环境执法联动联席会议制度,定期分析会商,加强情况研判,交流沟通双方环境污染整治的经验、做法。建立信息共享机制,指定专人负责执法信息共享、协调对接。建立案件交办机制,对属相邻区域管辖的环境违法案件,及时移交有关材料。建立问题通报机制,对跨区域生态环境违法犯罪行为严肃查处,并及时向对方通报处理结果。建立协同应急处置机制,发生跨界污染、生态破坏及其他突发生态环境事件时,及时通报和沟通有关信息,协同做好污染事件的应急处置工作。

其次,执法合作的内容要实。区域合作成员单位应打破信息壁垒、整合数据资源、统一执法标准,适时对边界地区的突发环境问题联合开展追踪溯源,对边界环境污染案件积极协商查处,对跨区域、流域的突出生态环境问题开展联合排查整治。区域间应对属地不清的边界"散乱污"企业进行联合集中整治,开展危险废物异地倾倒案件协助调查取证,共同做好重污染天气应急处置,从而构建资源共享、责任共担、协同联动、高效打击的执法监管工作机制,使边界区域的环境执法监管产生集成效果。

第三,团结治污的意愿要强。建立边界区域协调联动工作机制难在能否有效激发区域合作成员单位"我要治污"的内生动力。今年5月,山东、河南签订了《黄河流域(豫鲁段)横向生态保护补偿协议》。根据协议,以黄河干流水质变化为补偿依据,以两省间国控断面为考核监测断面,若水质年均值在Ⅲ类基础上每改善一个水质类别,下游的山东给予河南6000万元补偿资金;反之,上游的河南给予山东6000万元补偿资金。这份协议的签订,对于加快构建黄河上中下游、干支流、左右岸共治的格局具有重要意义。同时,这也为各地拓展深化跨行政区域生态环境治理水平,调动激发区域合作成员单位参与污染治理的积极性,提供了有益的借鉴。

解决臭氧问题要拿出硬举措

◆叱狼

为深入打好污染防治攻坚战,强化细颗粒物和臭氧协同控制,加快解决当前挥发性有机物治理存在的突出问题,推动环境空气质量持续改善和"十四五"VOCs减排目标顺利完成,生态环境部日前发布了《关于加快解决当前挥发性有机物治理突出问题的通知》(以下简称《通知》)。

《通知》直击重点任务和问题短板,作部署提要求,同时在精准治污、科学治污、依法治污方面,教方法指路子,不仅明确了当前挥发性有机物治理主攻方向,而且明确了完成时限。此外,《通知》对中国国家铁路集团有限公司、中国船舶集团有限公司等9家中央企业也提出了要求,要切实发挥模范带头作用,组织专业队伍,对下属企业开展系统排查,高标准完成各项治理任务。

我国挥发性有机物治理起步相对较晚,但已是当前遏制臭氧污染高发频发的主要工作内容之一。近年来,各地充分认识挥发性有机物治理的重要性和紧迫性,持续加强污染防治,大气环境质量稳中向好。然而,不容回避的是,一些地方和企业在挥发性有机物治理中仍然存在主体责任虚化、弱化、空化等问题,导致措施进度不够快、精度不够准、程度不够深,影响了大气环境质量改善的速度和幅度。深入贯彻落实《通知》部署,务必要坚持问题导向和结果导向,做到硬碰硬、实打实,切实推动挥发性有机物治理能力和水平再上台阶。

硬碰硬,就是无论遇到怎样的难处,都要保持战略定力,拿出过硬举措,把挥发性有机物治理任务按质按量按时完成好。尤其是已明确部署却仍未完成的重点任务,已通报指出却仍未整改到位的问题,《"十三五"挥发性有机物污染防治工作方案》《重点行业挥发性有机物综合治理方案》《2020年挥发性有机物治理攻坚方案》各项任务措施和2020年生态环境部夏季臭氧污染防治监督帮扶反馈的VOCs治理问题等,决不能再拖延,务必抓紧找平补齐。否则历史欠账累积,短板更短,将来弥补解决就会难上加难。

对于中央企业来说,硬碰硬就要监督和指导所属企业正视问题、直击矛盾。对2020年监督帮扶反馈问题整改不到位、VOCs治理进度滞后等问题,要立下"军令状",定下作战图。同时,坚持举一反三,自查自纠,实现环境治理全方位提升,成为行业企业绿色发展的示范样板。

实打实,就是只争朝夕、真抓实干,扎实推动挥发性有机物治理各项举措落地。《通知》已明确当前废气治理重点行业、产业和关键环节,要按照标准要求和时间节点,组织和督促地方和企业全面排查、深入治理,适时开展抽查检查,严防个别地方和企业落实治理任务浮于表面、流于形式。

实打实还要坚持因地制宜、对症下药。每个地方的产业结构和规模不同,要分析研究本地影响挥发性有机物治理的主要症结,在拟定治理措施时主动给自己"加餐开小灶",进一步提升治理的针对性和实效性。比如,江苏省苏州市针对部分企业使用劣质活性炭的问题,坚持严监管与强服务相结合,从严查处未按要求足量填充活性炭等环境违法行为,同时通过拍摄《谈天说炭》宣传短片、发放宣传单等措施,引导企业使用优质炭,降低治污成本,同时还提升了环境效益。

学习女排精神 锻造监测队伍

◆周斌

在刚刚结束的东京奥运会上,中国女排虽未能获得佳绩,但女排姑娘们在赛场上奋勇拼搏、战斗到最后一刻的画面又一次唤起了人们心中不可磨灭、历久弥新的"女排精神"。

生态环境监测是生态环境保护工作的基础,是生态文明建设的重要支撑。笔者认为,在新时期,需要学习借鉴女排精神,推动生态环境监测事业高质量发展。

一是团队协作的精神。团队协作是排球比赛中最大的看点之一,正如电影台词中所说:"中国女排是什么?中国女排没有你,没有我,只有我们。"排球比赛中只有一传二传到位了,才能扣出具有杀伤力的好球。环境监测工作也是如此,制定监测方案、现场采样、实验室分析、监测报告编制,每个监测步骤环环相扣,需要监测人员密切协作,才能保证最终的监测数据达到真、准、全的要求。

二是顽强拼搏的精神。"中国女排流血不流泪,掉皮不掉队。"一句句振奋人心的鼓励,一幕幕挥汗如雨的画面,在低谷中蓄势反弹,在逆境中拼搏奋进,女排队员很好诠释了顽强拼搏的精神。与热闹的球场不同,环境监测工作更多的是默默无闻的努力。实验室里分析人员聚精会神地滴入最后半滴显色溶液,几十米的烟囱上采样人员顶着凛冽的寒风、背着沉重的仪器奋力攀爬,这就是环境监测人顽强拼搏的赛场。

三是勇于革新的精神。一支队伍想要勇立潮头,就必须要有自我革新的勇气。比如,借助计算机分析对手数据是训练模式的革新,发球动作从上手发球换成跳发球是技术的革新。对生态环境监测事业而言,环境监测垂直管理是当前最大的制度改革。在业务发展过程中,环境监测新技术、新方法、新设备也是日新月异。因此,学习女排勇于革新的精神有助于生态环境监测工作更好地实现责权清晰明确、监测高效准确。

四是薪火相传的精神。郎平是上世纪80年代女排实现"五连冠"的主力队员,而30年后她以主教练的身份率队再次重回世界之巅。正是一代代像郎平一样的队员和教练全身心地投入,才能让女排取得如此辉煌的成绩。他们毫无保留地将自己的技术和经验手把手地传给年轻人,这也是环境监测事业发展值得学习的地方。环境监测是一门技术活,在掌握监测的规范标准以外,老带新、传帮带的作用至关重要,不仅要传承监测的"手艺",更需要传承客观、严谨的工作态度。

女排精神代表着时代的精神,女排精神的内涵也随着时代的发展而不断丰富、历久弥新。新时代环境监测事业可以学习女排精神,更好地锻造生态环保监测队伍,守护绿水青山。

作者单位:浙江省生态环境监测中心

学党史　开新局

本栏目投稿邮箱:zghjbsplb@163.com

小厕所大文章

◆杨腾

习近平总书记近日对深入推进农村厕所革命作出重要指示强调,坚持数量服从质量,进度服从实效,真正把好事办好实事办实。

农村厕所革命是乡村振兴的重要工作,是改善农村人居环境的重要途径。数据显示,截至2020年底,全国农村卫生厕所普及率达68%以上。2018年以来,每年提高约5个百分点,累计改造农村户厕4000多万户。

厕所革命虽然整体上取得了令人瞩目的成绩,但是也有一些地区的厕所革命并不彻底。比如,洛阳市伊川县部分村庄厕改管网建设滞后,粪污无法集中处理;三门峡灵宝市磨上村改厕后维护不到位,管道冻裂后无人修缮。

小厕所中蕴含着大民生。要真正把改厕这件小事做好、做实,还需要多措并举,统筹发力。

一是完善配套制度,加强部门统筹。2018年底,中央农办等8部门联合印发《关于推进农村"厕所革命"专项行动的指导意见》,对农村厕所革命给予指导。部分省份也通过文件形式将其细化,取得了不错的成效。

二是方法要因地制宜,不搞"一刀切"。百姓的事让百姓自己说了算。各地应根据实际情况,选择合适的改厕方法,推行"一村一案""一户一案"建设模式。鉴于很多农民平时外出打工,可抓住农忙时节、重要节假日等农民在家的时间加强宣传教育,加快改厕进度,并推动改变农村生活习惯,促进村容村貌整体改观。

三是确保改厕质量,真正把好事办好。在实际操作中,应及时公开政府招投标过程,实施改厕工程队伍负面清单制度,邀请村民代表在工程招标、合同签订、施工过程、资金支出等环节共同参与,畅通改厕问题监督举报,保证工程质量。同时,做好改厕的售后服务,加快管网建设,及时修缮破损厕所等,使村民能切实感受到惠民工程的实惠。

编者按

今年4月以来,生态环境部联合最高人民检察院、公安部,在全国集中开展严厉打击重点排污单位自动监测数据弄虚作假违法犯罪专项行动,分两批公布了13个重点排污单位自动监控弄虚作假查处典型案例。如何杜绝第三方服务机构参与篡改、伪造监测数据?如何从源头整治类似弄虚作假行为?本报今日刊登相关稿件,以飨读者。

第三方服务要守德守矩守法

◆常玉春 胡海鸽

近年来,政府购买服务已经成为政府职能转变的重要组成部分,第三方服务发展迅速。第三方服务机构本应以优质、专业的服务为生态环境改善提供技术支撑,但一些机构却参与造假,沦为不法企业的帮凶。笔者认为,第三方服务机构要实现健康发展,必须从根子上弄清"为谁服务?靠什么发展?"的问题,真正做到守德、守矩、守法。

要守德。近年来,作为环境污染第三方治理的主要载体,环境服务业快速发展,市场规模不断扩大,专业方向已涵盖环境影响评价、污染治理、设施运行维护、环境监测与污染检测、环境认证与符合性评定、咨询培训、生态环境修复等众多领域,在污染治理与生态修复中发挥了重要作用。但也有一些第三方服务机构盲目追求经济利益,变治污为"护污"。

此次通报的案例中,一些第三方服务机构既有参与篡改、伪造监测数据的问题,也有知情不报的问题;既有个人行为,也有企业行为。尽管行为方式、手段不同,但都是以损害生态环境为代价换取私利,有悖初心,既是失信,也是失德。第三方服务机构理应自觉牢固树立初心意识,本着对国家负责、对社会负责、对公众负责的态度和情怀,守信践诺,开展工作。

要守矩。从案例中涉及的第三方服务机构参与篡改、伪造监测数据的动机看,有的是为了拉业务,一味迎合和迁就委托方,甚至违背科学良知和职业道德,罔顾事实和法律法规,不惜弄虚作假。有的与委托方恶意串通,编造虚假材料,帮助排污企业逃避责任,与排污企业同流合污。环境污染第三方治理是推进环境建设和运营专业化、产业化的重要途径,是促进环境服务业、环保产业发展的有效措施。但如果第三方服务机构用其专业背景协助相关单位逃避环境监管,主观危害非常大。第三方服务既要体现专业性,更要保持独立性。第三方服务提供方与服务接受方共同在契约的框架内活动,应排除各种干扰,抵制各种不良"授意""暗示"和压力。对于第三方服务机构而言,宁可少做一单业务,也不迁就企业的违法要求,宁可经济利益受损,也绝不越雷池半步。

要守法。2014年《环境保护法》修订明确了连带责任,2015年修订的《大气污染防治法》规定了行政处罚,2016年《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》修订时明确了刑事责任以及有关配套规定。随着第三方服务的发展,各地也陆续出台了一些关于生态环境第三方服务机构监督管理的办法和措施,对第三方服务机构的行为规范和约束更加明确和严格。这也向第三方环保服务机构传递出明晰的信号:弄虚作假者必将被严惩重罚。第三方服务机构更要强化自律意识和法律意识,依法行事。与此同时,还要敢于斗争,坚决抵制恶意违法和恶意竞争行为,净化市场生态,维护第三方服务的形象和声誉。

守就是一种坚持。第三方服务机构要做大做强,只有守住德,重视品牌和诚信,才能站稳脚跟;守住矩,坚守"不做企业污染行为帮凶"的底线,才能有序发展;守住法,依法治污减排,不投机取巧,才能走得更远。

铲除弄虚作假土壤

◆程晋波

笔者梳理发现,生态环境部公布的这些重点排污单位自动监控弄虚作假典型案例主要涉及4个方面问题:自动监测设备运维人员向重点排污单位传授篡改、伪造自动监测数据方法;自动监测设备运维人员篡改、伪造自动监测数据;重点排污单位负责人纵容、指使本单位人员篡改、伪造自动监测数据;重点排污单位污水处理负责人篡改、伪造自动监测数据。

从上述问题可以看出,篡改、伪造自动监测数据的具体实施人员都是从事自动监测设施的操作、维护和管理人员。事实上,自动监控设施运行管理是一项业务性很强的工作,如果不懂得专业知识,不能够熟练掌握自动监控仪器的原理、操作、使用、调试、维修和更换等技能,是不可能在自动监控设施上做手脚的,也就篡改、伪造不了自动监测数据。之所以会发生重点排污单位自动监控弄虚作假的现象,很重要的一个原因就是重点排污单位相关负责人以及从事自动监控设施的操作、维护和管理人员生态环境保护法律法规意识淡薄、存在侥幸心理,归根到底是重点排污单位与自动监测设备运维单位的生态环境保护主体责任没有落实到位。

近年来,生态环境部持续组织打击重点排污单位自动监控弄虚作假违法行为,地方各级生态环境部门结合日常监督检查和专项检查,查处了多起篡改、伪造自动监测数据案件,有效震慑了违法分子。要铲除重点排污单位自动监控弄虚作假滋生的土壤,除了要保持高压监管执法态势外,还需要加强源头防控,增强各责任主体相关法律法规意识,堵塞重点排污单位自动监控弄虚作假的漏洞。

一方面,强化重点排污单位和自动监测设备运维单位的生态环境保护法律法规意识。尤其要教育引导从事自动监控设施操作、维护和管理人员严格按照国家或地方相关法律法规和标准要求,运行管理自动监控设施。比如,相关部门可以通过常态化发布重点排污单位自动监控设施运行管理典型经验做法、重点排污单位自动监控弄虚作假查处典型案例,促使重点排污单位和自动监测设备运维单位人员在正反对比中主动履行维护运行自动监控设施的权利义务,自觉遵守自动监控设施操作规程。

另一方面,深化打击重点排污单位自动监控弄虚作假联动机制。依据相关法律法规要求,结合各级生态环境部门职能配置、机构设置,聚焦突出问题,动态修订相关管理办法,建立健全属地重点排污单位自动监控设施运行管理制度规定。同时,还可以将重点排污单位自动监控运行管理情况纳入到中央和省级生态环境保护督察及其"回头看"范围。