

## 落实党政“一把手”的环保责任

## 明确责任分配是党政同责的基础保障

常纪文

在2015年全国环境保护工作会议上,环境保护部部长周生贤提出,要着力推进环境保护党政同责、一岗双责的实施。当前,急需界定环境保护党政之间、政府部门之间监管的同责与分责问题,使这种责任落实更具可行性。

## 环境责任应共同承担

在安全生产、环境保护、食品安全等公共安全及民生领域,党政同责的规范性文件的制定目前具有一些共同点,即党委的主要负责人对本地区的公共安全保障工作负总责,并与政府的负责人同为第一责任人;党委常委会每年至少研究一次公共安全保障工作;党委常委分管或者联系公共安全保障工作,强调把公共安全保障工作纳入各级党委年度综合考核的重要内容,考核结果作为领导班子和领导干部选拔任用、奖励惩戒的重要依据;要求建立健全党政“一把手”亲自督办制度。这些做法,要求党委领导要融入政府的工作之中,与政府共同承担执政责任。

党政同责的党政指的是中央和地方各级党委和政府,包括从省一级到乡镇街道一级的党政机关;同责的同指的是无论是党委还是政府部门,在环境保护管理或者监管方面都同样承担责任。

各级行政首长对于上级党委或政府的要求和安排,对于同级党委常委会的环境保护决议要贯彻落实,对于本行政区域的事项要负全责。在发生环境事故或环境保护目标没有实现时,行政首长要成为政府系统的第一责任人,要承担政治责任、纪律责任或者法律责任。如河南省三门峡市和广西壮族自治区均规定,属地党委和政府主要领导是环境保护的第一责任人。

如果党委常委会部署了环境保护工作,各常委也尽到了联系或者支持环境保护工作的职责,一般会免责。但如果发生重特大环境保护事故或者环境保护目标完全没有实现,可以归咎于党委的路线、政策、人事安排、工作部署和思想工作存在问题,党委负责人则要成为党委系统内的第一责任人。

此外,我国的居委会和村委会虽然是基层群众性自治组织,但是由于其已经具有生产经营的市场组织和管理职能,从政府和上级党委那里获得经费等支持,也大部分建立了党组织,在国家方针政策的上传下达方面具有一定的作用,因此,在阐述党政同责时也可将他们纳入进去。但群众自治组织的特征决定了居委会、村委会及其党组织的责任和地方各级党政机关的责任是不同的。

一岗双责的同责,指的是党政机关、企事业单位及其领导和工作人员,除了履行自己的业务职责外,还要承担本领域有关的环境保护管理或者监管职责。这里的岗位包括

党委常委联系领域和分包下属行政区域环保整改的职责,如宣传部长联系广播电视等领域的环境保护。只有这样,才能解决管行业必须管环保、管业务必须管环保、管生产经营必须管环保的问题。

齐抓共管的同责,指的是各级党委和政府以及党委常委联系或者分管的部门和政府副职首长分管的部门,对于环境保护都要管、都要抓。只有这样,才能解决好党委内部和政府内部各部门之间的协调问题,真正建立综合监管与直接监管相结合的有效责任体系。

由此可见,环境保护的党政同责,一岗双责、齐抓共管职责强调责任的共同承担,实际上是解决各级党委和政府环境保护方面的同心、同向与同行问题,让两者基于各自的角色,共同做好环境保护工作。与安全生产党政同责不同,由于重大环境损害实行终身责任追究制,这种制度也将在党政同责方面有所体现。

## 党委和政府责任又有不同

由于党领导政府开展工作,两者的角色有差异,因此党委和政府承担的职责内容和方式并不一样。一旦出现问题,二者承担的政治、纪律、法律责任不尽相同。

按照有职必有责和有什么职就承担什么责的原则,基于党的十八届三中全会和四中全会要求,环境保护应当构建党委统一领导、政府依法监管、企业全面负责、职工积极参与、行业严格自律、社会支持监督的工作格局。

从党内法规和国家立法的角度看,虽然一些文件或者批示也强调党委的监管责任,但按照宪法和党章,各级党委的环境保护职责实际上是党委把握全局的领导责任,即组织、领导、方向领导和思想领导责任。

根据一些地方在安全生产、食品安全特别是环境保护领域开展的党政同责、一岗双责、齐抓共管试点,党委责任可以体现在以下几个方面:认真贯彻执行环境保护法律法规和上级关于环境保护工作的方针政策和决策部署;把环境保护工作纳入党委工作全局和重要议事日程;加强组织领导和政策支持;完善环境保护工作考核和评价体系;加大环境保护纪律责任追究力度;加强环境保护宣传教育,培育环境保护意识,提升生态文明的程度;加强环境保护监管机构 and 队伍建设。

关于政府的环境保护工作职责,按照新修订的《环境保护法》等国家环境法律法规的规定,宜将其界定为“监管责任”。按照一些地方开展环境保护党政同责、一岗双责、齐抓共管试点,政府环境保护责任可以体现为:认真组织实施环境保护法律法规和上级党委、政府及同级党委关于环境保护工作

的决策部署;将环境保护工作纳入政府重要工作范围;全面实行“一岗双责”制度,实行环境保护行政首长负责制;明晰责任体系,落实环境保护工作责任;充分发挥政府环境保护联席会议或者其他组织形式的作用;健全环境保护责任考核体系;依法认真履行环境保护监管职责;加强环境保护监管能力建设;依法组织事故调查处理;加强环境保护应急管理;强化社会监督和举报工作;国家法律法规规定的其他环境保护监管责任。这些职责,需要各级人民政府制定“三定方案”,按照一定的逻辑规则,将其落实到环境保护部门和其他部门。

职责分工清楚了,如果发生事故,或者环境保护目标没有实现,党政系统就按照各自的职责分工承担责任。一般来说,政府承担直接责任,处罚较重;党委承担间接责任,处罚较轻。例如对于重大污染事故,给予县长记过处分,给予县委书记严重警告或者警告处分;或者给予县长撤职处分,给予县委书记记过、降级或者免职处分等。但情节相当严重时,不排除两者在纪律和行政处分上的一致,如均给予市长和市委书记撤职的处分。

## 顶层设计明确党政责任

对于因为体制不顺、权责不清导致的环境监管问题,应从顶层设计予以解决。一方面,在环境法治架构中,按照党的十八届四中全会要求,重视党委领导作用、党委领导责任和党政协同共进力量的发挥。中央可从党政分工关系的角度,借鉴计划生育、安全生产和食品安全党政同责的经验,制定党内法规,提出党政同责、齐抓共管的责任构架,突出地方各级党委的环境保护重要领导责任。

另一方面,应当坚持管行业必须管环保、管业务必须管环保、管生产经营必须管环保,制定国家立法,构建分工合理、相互衔接的一岗双责、齐抓共管的环境保护监管责任体系,使环境保护的权、责、利更加匹配,切实解决环境保护工作方面存在的体制问题。

首先,明确党委职责和党委常委之间的横向职责分配。在地方党委系统,党委应当按照党的十八届四中全会精神要求,加强党内法规等规范性文件的制定,把党政同责融入政治领导、思想领导和组织领导之中。

在政治领导方面,党委常委会应定期和不定期地讨论本行政区域的环境保护大政方针问题,如城市规划、机构职责、财政分配等方面;定期学习研究中央的环境保护要求和通知,因地制宜地制定本行政区域的落实措施。

在思想领导方面,各级党委要通过各种手段做实环境保护的宣传教育工作,使环境保护深入人心。

在组织领导方面,应有专人负责或负责环境保护工作;党委常委之间也要明确环境保护工作职责。例如,副书记协助书记成为环境保护第一责任人,党委常委、组织部长不仅要配备好环保局的领导班子,还要解决好政府各部门中抓环境保护工作的副职配备问题。宣传部长主要负责协调环境保护方面的宣传教育工作,提升辖区内的环境文化水平。

其次,明确政府副职首长之间和各部门之间的横向职责分配。

地方政府系统应按照党的十八届三中全会和四中全会关于建设法治政府的要求,修订政府分工规则,使分管环境保护的副职省、市、县长承担环境保护综合监管的领导责任,其他副职省、市、县长在分管的业务领域承担环境保护直接监管的领导责任。

应修订现行的“三定”方案或者颁布专门规定,建立责任分解体系,将各部门齐抓共管的环境保护责任落实到基层,落到实处。

第三,明确党政两方面的纵向职责分配。

要将环境保护责任落实到基层,落到实处,建立责任分解体系。环境保护监管责任的分解,从上到下一直要延续到区县、乡镇街道。各区县政府要充分发挥环境保护联席会议的平台作用,把责任分解到各委办局,各委办局要把责任分解到各科室,分解到各乡镇街道。

由于环境保护工作的大多数监管措施一般最终由基层的党政部门实施,因此如何层层抓落实,最终实现属地监管的周密化,是一个值得思考的问题。

值得注意的是,由于环境保护专业性极强,乡镇的监管能力相当缺乏,有人建议,党政同责不应下垂到乡镇,应当到县级党委和政府为止。

对此,笔者认为,村委会和居委会具有上传下达的组织协调作用,这就要求他们在环境保护工作中也应承担一定的责任。但是村委会、居委会能力毕竟有限,其环境保护责任应只限于发现问题的报告职责,以及配合调查处理环境违法行为等职责。只有这样,才能层层分解责任,将环境保护工作一竿子插到底,落到实处。

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失实报道举报电话  
010-67112039

## 环保部门履职尽责要用好三步法

则即为违法。生产经营者与村集体经济组织签订的用地合同、个人之间的土地租赁或转让合同,均是违法的土地使用手续。

二是违法经营类。工商营业执照包括个体工商户营业执照、企业法人营业执照、合伙企业营业执照等。没有工商营业执照的生产经营者即为此类,而没有合法用地手续的生产经营者应归入此类。

三是环境违法类。将有合法土地使用手续和工商营业执照,但缺少环评批复、竣工验收、排污许可、特许经营等环保文件的生产经营者,以及存在其他环境违法行为的生产经营者应归入此类。

第二步:案件移送。这一步分3种类型:

一是移送土地管理部门处理。即对于没有合法土地使用手续的,移送土地管理部门处理。

合法的土地使用权是生产经营者存在的基础,如果生产经营单位因土地违法被取缔,其环境违法行为也就自然消失。因此,当一个生产经营者存在众多违法行为时,首先应当由土地管理部门纠正其土地

违法行为。这一步骤可以取缔80%以上的环境违法单位。

二是移送工商行政管理部门处理。即对于没有合法工商营业执照的,移送工商行政管理部门处理。

工商营业执照是生产经营者合法存在的基础性法律文件。如果生产经营单位因无工商营业执照被取缔,其环境违法行为也就自然不复存在。因此,当一个单位既存在环境违法行为又无营业执照经营时,应当首先由工商管理部门依照工商行政管理法律法规对其取缔。这一步骤可以将剩余的大部分环境违法单位取缔。

三是移送其他部门处理。对于在摸底归类中发现的违反治安管理规定行为和犯罪案件,应当移送公安机关依法处理。对于在摸底归类中出现的非环境类的其他违法案件,应当提交负有管理职责的人民政府依法处理或移送政府有关部门处理。

第三步:依法管理。这一步也分3种类型:

一是环保部门不应管理的范

## ◆张弛

大气环境质量近年来不容乐观。国务院出台大气污染防治行动计划,表明了治理大气污染的决心和信心,京津冀、长三角、珠三角三大重点区域不少省市都在紧锣密鼓地修订或制定大气污染防治法规,全国人大也启动了修法程序。笔者认为,新一轮立法需要破除机制、体制和法律上的障碍,推动发展方式和消费模式的根本转变。

## 当前面临的矛盾与障碍

我国大气污染防治的核心是转变发展方式和消费模式,防治的根本途径是优化能源结构、产业结构和布局。应通过立法变革防治管理模式,使治理方式与发展方式的转变相适应。当前,实现治理方式的转变还面临着发展方式、管理体制、法律制度等方面矛盾和障碍。

一是协调经济增长与保护环境的矛盾。我国现行法律对协调经济增长与环境保护还缺乏更细致的规定,达标排放虽然是硬规定,但达标排放能否作为增长与环保的平衡点还有待深入研究。此外,相关法律对环保投入也未作刚性规定。不依靠严厉法律推动改革片面注重增长的机制,就难以实现污染物总量控制目标。

二是统筹源头治理与末端治理的矛盾。当前,我国大气污染防治以末端治理为主。源头治理和生产过程控制一般是倡导性规定,如循环经济促进法、清洁生产法、可再生能源法等。目前,末端治理的局限性已日益显露,这种治理思路亟待调整。此外,各地普遍实行污染企业入园进区,这对集中治理工业废水是有效的,但由于各类工业废气无法集中治理,重污染行业集中后,也对当地大气环境造成集中污染。

三是兼顾总量控制与守住容量的矛盾。当前,环境管理的重要举措是总量控制。但一个地区的环境容量与大气污染物的时空分布及其浓度,与污染物排放源的分布、排放量及地形、地貌、气象等条件密切相关。因此,一定区域的污染物总量控制要以此区域的大气环境容量和气象条件为依据。然而,目前我国大气环境容量管理尚未实施,大气污染物对人群和生态环境的基准研究处于起步阶段,大气污染防治综合标准滞后,一些常见的污染物仍未有标准,使大气污染物区域总量控制缺少足够的科学依据。

四是平衡统一监管与分工负责的矛盾。我国现行环境保护管理存在着政府部门职能错位、交叉、重叠等体制性障碍,新《环保法》做出了“环保部门统一监督管理,其他部门依法监督管理”的规定,但对环保部门如何统一监督管理仍未具体明确。当前环保工作涉及环保、海洋、港务、公安、交通、城建等部门,资源保护涉及矿产、水利、农业等部门,综合管理涉及发改、经信、财政、国土等部门,环保部门难以统一指导和协调其他部门的工作。目前,有关环境保护的同位法之间、下位法与上位法之间相抵触和不一致的问题还较突出。由于各相关部门都有自己的主业,将环境保护视为副业,当主业与副业发生矛盾时,这些部门一般以本部门、本行业执行的法律法规政策为适用依据,难以协调。此外,由于基层环境执法力量严重不足,环保部门对全社会各类污染源进行统一监管心有余而力不足。

## 依靠立法破解难题的建议

当前,我国正处在全面深化改革的历史新起点和转变发展方式的关键时期,党的十八届四中全会关于全面推进依法治国若干重大问题的决定,为大气污染防治立法指明了方向,开辟了新局面。

第一,实施环境保护优先原则。一是规划优先。大气污染防治规划不仅要列入各级国民经济和社会发展规划,而且要体现与大气污染防治目标和规划不符合的经济社会发展规划必须进行调整的要求。

二是决策优先。重大建设项目和发展规划的决策,不仅在本行政区内进行环评,还要放在区域、流域的范围内进行环评。

三是投入优先。改革开放以来,我国GDP翻了几十倍,环保投入未能同步增长,导致环境质量不断恶化。不仅政府要加大环境保护的投入,还要引导社会对环境保护的投入。要保障大气污染防治基础科学和适用技术的研究和监测设施建设的资金需要。通过立法明确规定各级政府财政性环保经费支出占国民生产总值的比例,应当随着国民经济的发展和财政收入的增长逐步提高。各级政府财政应设立大气污染防治专项资金,逐步做到投入水平与本地区经济发展阶段和产业结构相适应。

第二,实行以容量管理为基础的总量控制。区域大气环境容量是区域内经济社会发展的环境保护底线。可以由气象部门会同环保等部门编制各区域大气环境质量功能区划,并据此编制国家大气污染防治规划。以国家层面负责大气环境容量的管理,核定各区域的大气环境容量;环保部门负责按照核定的环境容量对各区域、各地方大气污染物排放实行总量控制,区域内的各级政府按照国家明确的区域和各地方的污染排放控制指标,实行大气环境质量达标责任管理,使科学发展做到可量化、可操作、可考核。

第三,建立区域联合防治机制。大气污染防治的基础是实行区域经济社会环保一体化,一体化是解决区域环境与发展问题的根本出路。目前国家已启动京津冀一体化

## 大气污染防治立法应拓宽思路

的规划,为区域可持续发展拓开了一条新道路。

一要实行经济社会发展与环境保护规划的一体化。针对不同功能区实行不同的准入条件,在更大范围优化产业结构、优化资源配置、统筹环境保护工作。推动工业源头治理,从产业布局、生产设计、能源与原材料选用、工艺技术与设备管理、社会服务、社会消费各环节实现资源节约和环境保护。工业园区改造应围绕延伸产业链、发展静脉产业、对有有害物质进行替代、实施生产全过程控制、开展清洁生产,使废弃物减量化、资源化和无害化进行。二要实行发展政策一体化。实行区域内的各类发展政策共享,发挥市场配置资源的决定性作用。三要推进区域环境保护一体化立法、执法和监管。

第四,推动环境保护管理体制的改革。大气污染防治是庞大的社会治理工程,工矿企业污染、城市三产污染、农村秸秆焚烧、建筑垃圾污染、机动车船污染的防治,都需要强化现场监管,而目前环保部门查不胜查,防不胜防。要扭转这种管理困局,应强化环保部门污染防治综合监管职责,集中力量抓好重点污染源的管控,同时强化主管部门污染防治意识和监管职责,逐步建立起各级政府环境保护大执法的监管格局,从而形成政府统一负责,环保部门综合监管,其他部门分工配合,公众积极参与的监管体制。

第五,切实保障公众健康。保障公众健康是大气环境保护立法的宗旨。目前,排污费的收取、违法处罚主要用于末端治理和部分生态环境的补偿,而对大气污染事故及公害对公众的损害和监测设施建设的资金需要。通过立法明确规定各级政府财政性环保经费支出占国民生产总值的比例,应当随着国民经济的发展和财政收入的增长逐步提高。各级政府财政应设立大气污染防治专项资金,逐步做到投入水平与本地区经济发展阶段和产业结构相适应。

第六,立法要有利于法律法规实施的监督。要改变过去去环境立法重视授权、后评估重视不够的现象。对法律法规授权行政机关制定的配套实施细则、规划、政策、标准等,要明确规定执行的期限和制定机关的责任,防止法律法规被虚置,各级人大监督缺乏抓手。要明确法律监督机关的职责。如人民代表大会制定的法律法规,以及新《环保法》规定的环保目标任务完成情况 and 重大环境事件的报告制度的实施等,其监督的主体、程序和时间等要有明确的规定,使各级人大及其常委会依法开展监督,及时纠正和解决法律法规实施中的问题,保障法律法规正确有效的实施。要建立法律法规后评估制度。有立法权的立法机关应开展立法后评估工作,使立法、执法和监督良性互动,增强法律法规的实施效果。

作者单位:江苏省人大常委会环资城建委

马信战系河北马信战律师事务所主任;邸占欣系河北定州市环境保护局局长