

业界评说

针对不适应加快区域督察转型发展

◆赵浩明 武长征 张勇

面对当前环境保护工作的新常态、新要求和新变革,环保督察事业也面临着转型发展的机遇和挑战,必须紧跟当前环境保护工作改革的步伐,紧紧围绕和服务于环境保护事业的全面深入推进。

环保督察工作存在哪些不适应?

为推进环境管理体制变革,强化国家环境监察能力,解决环境保护中存在的地区利益保护和各自为政等问题,原国家环保总局成立了跨流域、跨行政区域的六大环保督查中心。

经过多年探索实践,环境区域督察工作的定位、思路、职责越来越清晰,在推动环保工作主体责任落实方面发挥了重要作用。以西北环保督查中心为例,其受环境保护部委托,负责西北地区的陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆五省区和新疆生产建设兵团区域内的环境执法督察工作。近年来,随着西北大开发和东部产业转移,西北地区经济社会发展较为迅速,但环境违法问题也多发频发,个别问题引起中央领导高度关注,环保督察工作压力大、任务重、困难多。西北环保督查中心自设立以来,认真履职,确保各项督察任务的完成;积极探索,建立督察工作机制和方法;提升能力,切实加强督察自身建设。在推动国家环保政策、规划、法规、标准等在西北地区的贯彻落实方面,发挥了积极作用。

然而,在当前我国经济发展出现新常态、环境质量改善成为核心、地方政府环保职责不断明确、铁腕执纪环境监管执法不断强化的新形势下,区域督查中心的督察工作和运行模式已不能很好地适应当前环保工作的新要求和新需要,具体表现在以下4个不适应。一是区域督查中心职能定位不适应。区域督查中心现有的18项工作职责

中,大部分职责与地方环保部门执法检查职责重叠,事权层级划分不清,存在许多多头执法、重复检查的现象,导致国家执法监督机构干于了地方环保部门执法检查的活,既容易引起被检查企业的不满,又影响到地方环保部门的积极性。

二是督察责权界定不适应。目前,对于交办的督察任务,区域督查中心只有检查、调查和建议权;对督察发现的环境违法问题,缺乏相应的制约手段,不能适应当前加强环境执法监督的形势和要求。

三是运行体制不适应。在现行运作模式下,在一定程度上存在多头布置任务的问题,交叉重叠、临时性多,在一定程度上影响了督查工作的有序开展。各区域督查中心现有的督察工作程序还不够规范,督察的制度还不够健全,督察的方式也不够统一;掌握的信息资源比较有限,督察的手段比较单一。

四是国家督察职能还存在不适应。由于受现有职能定位、运行体制机制等因素所限,区域督查中心代表国家监督地方政府履行环保职责的职能发挥不足,督政力度有限。近两年虽然各区域督查中心都在试点开展一些重点城市的综合督察,但开展的范围比较小,督察的深度、力度和手段还十分有限,督察的方式方法仍处在进一步摸索阶段。尤其是在今年新环保法正式实施,国务院办公厅《关于加强环境监管执法的通知》、《水污染防治行动计划》先后出台的大背景下,国家层面已经明确提出要全面加强地方政府履行环保职责的监督,但在实际操作层面仍然不够明确,国家环保督察的职责还没有执行到位。

区域环保督察如何实现转型发展?

当前,要以“四个全面”战略布局为指引,以贯彻落实新环保法、国务院办公厅《关于加强环境监管执法的通

知》、《大气十条》和“水十条”颁布实施为契机,加强国家环保督察制度的顶层设计,不断健全环境保护的决策、执行、监督管理体系保障,强化区域督查中心的国家监察职能,确保督察工作实现“在严格监管执法上下功夫、在督察压力传导上下功夫、在严肃责任追究上下功夫、在部门区域联动上下功夫”的目标,真正做到执法督察“对基本职责任务执行到位、对地方政府责任追究到位、对违法单位执法到位、对各方力量协调到位”的要求。

建立国家环保督察制度。加强环保督察制度顶层设计,设立国家环保总督察和国家环保督察专员办公室,代表国务院对地方政府环保职责落实情况实行监督检查。由环境保护部领导任总督察,督察专员办公室负责国家环保督察制度的具体实施和环保督察工作的组织协调,统一组织领导各区域督查中心的日常工作;各区域督查中心作为派驻地方的国家环境督察分局,纳入行政执法机构序列,负责所在辖区环保督察工作,并在区域督查中心中设立国家环保督察专员,从制度层面上理顺国家环保督察的体制机制。

调整督察职能。贯彻落实“国家督察、省级巡查、地市检查”的环境监督执法机制新要求,尽快修订《环境保护部区域督查派出机构督查工作规则》,明确划分中央和地方执法检查督察权,避免出现当前各级环保部门交叉检查、责任不清、成效不高的问题。明确区域督查中心职能定位,优化整合现有职责,主要承担对地方政府及部门落实环保责任情况的监督,重大环境违法案件督办查办,跨省跨区域重大环境问题的协调解决等应由国家层面承担的职责。赋予区域督查中心一定的督办权,督促地方政府及企业落实限期整改;以及对市、县地方政府及企业集团的约谈权。减少以往

承担的行政管理和技术类工作任务,实现业务工作瘦身,督察效能提质,切实发挥国家督察职能。

规范督察机制。尽快制定环保督察机构的责权清单和督察工作制度,建立督察要求明确、督察程序完善、督察标准统一、督察方式科学、督察行为规范的督察工作机制,明确督察的责任和边界,提升督察的效能,强化责任约束,实现依法督察、规范督察、廉洁督察。应尽快完善督察业务统一归口管理制度,统一组织协调,确保督察工作有序、高效开展;应建立督察反馈机制和信息共享机制,畅通区域督查中心与环境保护部各司局之间的沟通交流,凝聚、壮大环保工作合力。

转变督察方式。完善以督察环境质量情况、各项环保法律、规划(计划)实施情况和企业(项目)守法情况为主要内容的综合督察方式,扩大综合督察的范围,升华综合督察的内涵,以点带面,由表及里,全面掌握、了解地方环保工作推动落实情况,解决重点、难点问题进展情况,政府环保资金投入情况,相关部门环保履职情况等,由“查企业为主”向“查督并举、督政为主”的方式转变,切实把督察的压力传导下去,将环保责任推动落实下去,全力推动地方政府环保职能履行到位,实现地区环境质量的根本好转。

加强能力建设。大力提升国家督察队伍科学化水平,构建“天地一体化”环境督察网络。统一建立环境督察信息化网络平台,加快卫星、无人机、遥感、移动执法等技术手段应用,用足用好污染源在线监控数据,提高现场督察装备水平,加强督察人员的教育和培养,有效弥补和解决现有督察人员力量严重不足、督察效能发挥不够等问题。

作者单位:环境保护部西北环境保护督查中心

热评

科学谋划确保干旱期水环境安全

◆于世伟 崔晓宇

我国幅员辽阔,旱涝灾害发生较为频繁。如何在水文气象条件不利的情况下保障河流水质特别是饮用水水源等敏感水域的水质,保障环境安全,避免影响群众正常生产生活,成为摆在我们面前的一道亟待解决的课题。

为切实加强汛期环境应急管理工作,妥善应对自然灾害引发的突发环境事件,保障汛期环境安全,环境保护部曾多次下发通知,要求做好汛期环境应急管理工作,防止汛期干流和支流局部水体发生突发环境污染事故。相较之下,各界对于干旱期间的水体环境污染问题的关注程度相对较低。

当干旱发生时,降水量大幅降低,河流流量减少,湖库水位降低,水环境容量和水体自净能力也相应降低,相对应的是水环境管理难度上升。对此,笔者认为,通过科学谋划,采取相应的管理措施,可以在一定程度上降低干旱对于水质的不利影响。

首先,要进一步加强多部门联动,共同应对干旱。环境保护部门应加强与气象、海洋、水利、安监等部门的联系,建立预报预警工作机制,充分整合资源,实现协调联动。通过与气象、水利等部门的协调配合,准确预报、预测干旱的发生和变化趋势,为采取适当的应对措施提供基础;建立生态调度机制,适时泄放生态流量,保障最小生态流量;与安监等部门合作,预防环境突发事件的发生,保障水环境安全。

环保部门要全面加强干旱期间环境监管。在干旱发生期间,要进一步加强环境监管力度,全面加强城镇污水处理设施、工业企业特别是制药、化工、造纸、印染、冶炼等重点行业、重点污染源的监督管理,保证污染治理设施正常运行。加强畜禽养殖等农业面源和生活垃圾的监管,防止面源污染加重水体污染。重中之重是要保障饮用水水源地等敏感水域的水环境安全。应加密集环

境监测,及时掌握饮用水水源地等敏感区域的水质变化情况。在保证不增加新的污染负荷的情况下,当饮用水水源受到污染、可能威胁供水安全时,应当责令相关的企事业单位停产、限产,并禁止在饮用水水源地范围内一切与水环境保护无关的活动。

通过政策手段协调各方面的利益,集中力量最大限度地削减污染物排放。在干旱发生期间,应当鼓励企事业单位和其他生产经营者在污染物达标排放的基础上,进一步减少污染物排放。对于进一步削减污染排放的行为,从财政、税收、价格、政府采购等政策和措施上予以鼓励和支持。特别是城镇污水处理厂,作为很多城镇最大的水污染源排放源,应当在干旱发生期间最大限度地挖掘治污潜力,将污染物排放降到最低。各级财政针对由此带来的成本上升应当予以适当补贴。建立生态环境保护评估体系,由国家或上级政府组织对上下游环境保护工作实效进行全面评估,制定科学合理的转移支付标准,理顺上下游责任、义务关系,综合运用行政和市场手段,按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则,实现上下游协同配合的良好局面。

此外,要重点防控干旱后暴雨的影响。干旱结束时,一般都会会有暴雨产生。暴雨产生地表径流,可能将干旱时期堆积的大量面源污染带入水体;同时,可能引发环境安全事故,威胁水环境安全。因此,要提前做好防范工作,避免干旱后的暴雨引发水体污染问题。

水文气象条件的变化,有其偶然性,同时也有其规律性。应当结合各地的实际情况,针对丰、平、枯水期的不同情境,有针对性地制定相应的水环境管理方针、政策、预案,提高水环境管理的科学性和预见性,保障水环境安全,不断提升水体质量。

作者单位:环境保护部东北环境保护督查中心

生态环境天花板岂能脆弱?

◆朱德明

中共中央、国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》提出,要严守资源环境生态红线,合理设定资源消耗天花板。推进生态文明建设,设置生态环境天花板不仅应有必要,而且势在必行。这块天花板应是不可逾越的铁板,不能太脆弱,一顶就破。

那么,应该如何设置生态环境的天花板,让生态环境天花板硬起来,笔者认为,需做好以下7个限制:

排放总量限额。无论外部经济形势多么严峻复杂,结构调整和转型升级的困难、压力有多大,要始终坚持污染物总量控制的目标不动摇。如果还延续原来

的发展方式,肯定会碰到能耗天花板。要以区域环境承载力为基础,科学设定并严守主要污染物排放总量的上限,确保实现国家减排约束性指标。对未完成总量减排任务的地区,要约谈地方政府主要负责同志,并限制新上高污染、高耗能项目。

排放标准限值。达标仅是基本要求,持续提标改造才是根本出路。要针对突出的环境污染行业、产业,通过技术更新改造和产业的转型升级,不断提高污染物排放特别限值,同时也倒逼企业、产业进行空间布局调整,更合理地引导产业疏散。

环评文件限批。探索建立资源环境承载能力监测预警机制,对资源消耗和环境容量接近或超过承载能力的

地区,或者环境质量不能稳定达标的地区,要及时采取区域限批等限制性措施,严格调减雾霾严重地区和能耗大户的能耗增量。

生态红线限界。在用途管制上,确定各类国土空间开发、利用、保护边界,将各类开发活动限制在资源环境承载力之内。严守环境质量底线,将大气、水、土壤等环境质量“只能更好、不能变坏”,作为地方各级政府的环保责任红线。在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态红线,确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。

负面清单限权。改变传统监管方式,大幅度减少政府对资源的直接配置,

对凡是市场机制能有效调节的经济活动一律取消审批,从原来的注重事前审批转向事中、事后监管,最大限度释放市场主体和社会发展的活力。加快转变政府职能,划清政府和市场的边界,按照国家行政权力事项审批制改革的总体要求,以法律法规为依据,依法划定行政法和审批边界,加快编制和清理权力清单,减少办事流程,简化运行流程图,清理、取消、调整和下放行政审批事项,提高为经济建设和社会发展服务的能力和水平,真正让市场在资源配置中发挥决定性作用。

重点整治限期。针对当前突出的污染纠纷、危害和影响群众生产生活等环境问题,要加强检查督办,对重要事项挂牌督办,约谈地方领导。对整改不到位的,再实行区域限批等措施。

政绩考核限制。把领导干部环保实绩考核升级为生态文明建设考核,确保考核指标更多、内容更实、要求更高。在重要生态功能区,要鼓励地方科学处理好保护和开发的关系,积极探索生态型、循环型、资源节约型的新型发展模式。

局长论坛

以“三个坚持”推进环境法治建设

◆湖南省临湘市环境保护局 李四雄

■本期提示

在环境法治建设中,临湘市环保局体会到,提升环保工作水平,必须坚持依法履职;提升服务群众水平,必须坚持为民履职;提升规范执法水平,必须坚持廉洁履职。

广大环保工作者进一步强化宗旨意识,站稳立场,始终保持与群众的紧密联系。二是把提升人民群众的安全感作为第一要务。依法打击群众反映强烈的偷排、直排、漏排等违法排污行为,加快构建环境综合治理体系。三是把维护群众权益、化解矛盾纠纷作为前置手段。正确处理维稳与维权的关系,建立健全矛盾纠纷预警机制、利益表达机制、协调沟通机制,畅通群众利益协调、权益保障法律渠道,完善行政调解、司法调解联动工作体系。四是把提高人民群众满意度作为工作追求。通过推行权力清单制度,坚决清除权力设租寻租空间,简化办事流程和手续,充分运用网上办事流程、微博、微信、政务服务中心等载体,不断推出便民服务项目,让群众真正得到

实惠。提升规范执法水平,必须坚持廉洁履职。一是以廉政建设守牢法治底线。环保部门各级党组织和广大环保工作者不仅要模范遵守国家法律法规,而且要按照党纪党规的更高标准严格要求自己,特别是领导干部要以身作则,坚决杜绝以言代法、以权压法、徇私枉法,反对和克服形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风。二是坚决破除各种潜规则。必须建立健全领导干部、环境执法人员责任追究制度,领导干部不得对环境执法人员做违反法定职责、有碍公正执法的事情。三是强化对权力的制约和监督。进一步完善环保部门层级监督和专门监督机制,依托环保信息平台,整合纪检监察资源,构建“大监督”格局。对

执法办案、排污费征收、选人用人、项目审批、环境评价、工程建设、物资采购等权力集中的股室和岗位,实行分岗设权、分级授权,强化内部流程控制,防止权力滥用。四是坚决查处各种违法违纪问题。对违反党纪党规、环境法律法规的行为严肃处理,对苗头性、倾向性问题抓早抓小、防微杜渐。坚持有案必查、重点治乱,以零容忍的态度对待环保队伍中的腐败问题,绝不允许有作为、乱作为等违法违纪违规行为的发生,以严谨的态度、务实的作风取信于民。

三本栏目由三

聚光科技

特约刊登

◆史春

中央全面深化改革领导小组第十四次会议前不久召开,会议审议通过了《环境保护督察方案(试行)》、《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》等文件。会议强调,生态环境保护能否落到实处,关键在领导干部。要坚持依法依规、客观公正、科学认定、权责一致、终身追究的原则,围绕落实严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线的要求,针对决策、执行、监管中的责任,明确各级领导干部责任追究情形。对造成生态环境损害负有责任的领导干部,不论是否已调离、提拔或者退休,都必须严肃追责。

长期以来,我国一些地方不顾当地资源禀赋和实际条件,以牺牲环境、浪费资源为代价换取一时的经济增长,盲目追求GDP的增长,以GDP论英雄,并将GDP的增长与领导干部的升迁直接挂钩。有的领导干部为了能在任期内取得突出成绩,有着强烈的展期冲动,在上马重大工程项目时往往拍脑袋决策,甚至充当违法排污的保护伞。一旦出现问题,通常也不会被追责,甚至可以进行松脱调离。这种不顾绿水青山、只要金山银山的行为,导致污染严重、群众反映强烈。突出的环境问题对人民群众生产生活、身体健康带来严重影响和损害,由此引发的群体性事件不断增多,成为社会的不安定因素。

随着社会发展和人民生活水平不断提高,人民群众对干净的水、清新的空气、优美的环境的要求越来越高,环境问题日益成为重要的民生问题。党中央及时呼应群众的殷切期盼,重视并大力推进生态环境保护。特别是此次对地方领导生态环境保护责任的强调,让人们对于改善生态环境质量充满信心 and 期待。

《环境保护督察方案(试行)》的出台,表明环保督察已经成为建设生态文明的重要抓手,这对于落实环境保护主体责任、完善领导干部目标责任考核制度、追究领导责任和监管责任,具有重要意义。建议应进一步细化方案,明确环保督察的重点对象、重点内容、进度安排、组织形式和实施办法。近期,应把大气、水、土壤污染防治和推进生态文明建设作为重中之重,重点督察地方贯彻党中央决策部署、解决突出环境问

领导干部理应守土有责

题,落实环境保护主体责任的情况。强化环境保护“党政同责”和“一岗双责”的要求,对问题突出的地方要追究有关单位和个人的责任。

《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》的出台,表明地方领导干部离任时不仅要审计经济账,还要查清任期内的环保账。这项制度的实行,将会有力地推动领导干部守法守纪、守规尽责,促进自然资源资产约束利用,确保生态环境安全。

建设生态文明是关系人民福祉、关乎民族未来的大计,是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要内容。习近平总书记指出,“我们既要绿水青山,也要金山银山。宁要绿水青山,不要金山银山,而且绿水青山就是金山银山”。《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》的出台,要求领导干部把生态环境保护落到实处。如果不能真正落到实处,有关部门将坚持依法依规、客观公正、科学认定、权责一致、终身追究的原则,围绕落实严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线的要求,针对决策、执行、监管中的责任,对各级领导干部实行责任追究。这就要求各级政府部门要按照尊重自然、顺应自然、保护自然的理念,贯彻保护环境的基本国策,把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,建设美丽中国。

保护生态环境,关系到最广大人民的根本利益,关系中华民族发展的长远利益,功在当代、利在千秋。对此,各级领导干部必须清醒认识保护生态环境、治理环境污染的紧迫性和艰巨性,清醒认识加强生态文明建设的重要性和必要性,严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线。要守土有责,确保在发展的同时一定保护好生态环境;要规范各类开发、利用、保护行为,让保护者受益、让损害者受罚。只有这样,才能做到守土有责、履责尽责,不辜负党和人民的重托。

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