

《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》解读

追究领导环境损害责任 创新实践生态文明制度

王金南

党政领导干部是地方社会经济与环境保护重大决策者,而且这些决策对地方和区域生态环境保护具有决定性、累积性、长远性的影响。因此,如何引导党政领导建立正确的政绩观,确保科学决策和遵循环境法律法规,是当前加快生态文明建设的重要制度挑战。中共中央办公厅、国务院办公厅近日发布的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》(以下简称《办法》)就是全面落实党政领导责任追究,推进生态文明制度建设的重大制度创新和实践。

出台《办法》的政治基础和现实意义

习近平总书记在2013年5月24日中央政治局集体学习时强调:“只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障。最重要的是要完善经济社会发展考核评价体系,把资源消耗、环境损害、生态效益等体现生态文明建设状况的指标纳入经济社会发展评价体系,使之成为推进生态文明建设的重要导向和约束。要建立责任追究制度,对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人,必须追究其责任,而且应该终身追究。”

党的十八届四中全会《决定》要求:“探索编制自然资源资产负债表,对领导干部实行自然资源资产离任审计。建立生态环境损害责任终身追究制。”党的十八届四中全会《决定》规定:“用严格的法律制度保护生态环境,建立重大决策责任终身追究。”中共中央国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》要求:“完善责任追究制度。建立领导干部任期生态文明建设责任制,完善节能减排目标责任考核及问责制度。严格责任追究,对违背科学发展要求、造成资源环境生态严重破坏的要记录在案,实行终身追责,不得转任重要职务或提拔使用,已经调离的也要问责。对推动生态文明建设工作不力的,要及时诫勉谈话;对不顾资源和生态环境盲目决策、造成严重后果的,要严肃追究有关人员的领导责任;对履职不力、监管不严、失职渎职的,要依纪依法追究有关人员的监管责任。”

新《环境保护法》第六条要求,“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责”。第二十六条要求:“国家实行环境保护目标责任制和考核评价制度。县级以上人民政府应当将环境保护目标完成情况纳入对本级人民政府负有环境保护监督管理职责的部门及其负责人和下级人民政府及其负责人的考核内容,作为对其考核评价的重要依据。”根据《环境保护法》,环境保

护部2014年出台了《环境保护部约谈暂行办法》,并对十多个环境保护存在严重问题的城市政府进行了约谈。

在地方实践层面,最近10年也开展了多种形式探索党政领导干部生态环境保护责任追究制度。2002年,山东省政府出台了《山东省环境污染行政责任追究办法》。2004年,浙江省委、省政府出台了《浙江省环境违法行为责任追究办法(试行)》。今年4月初,贵州省委办公厅、省政府办公厅印发《贵州省生态环境损害党政领导干部问责暂行办法》和《贵州省林业生态红线保护党政领导干部问责暂行办法》。

习近平总书记的讲话精神、中共中央决定、国家环境保护法律以及地方实践探索,都为制定和实施党政领导干部生态环境损害责任追究制度、清晰领导干部生态环境保护责任红线提供了明确要求、政治依据和实践经验。领导干部决策失误和违反环境法律是现实中最大的“源头”环境污染。一些领导干部不能正确履行职责,造成生态环境严重破坏而没有受到应有的追究,一个重要原因就是制度缺失,缺乏制度约束。因此,《办法》出台就是贯彻落实从严治党、制度治党,依法执政、依法治理要求的重要体现。《办法》是督促领导干部在生态环境领域正确履职用权的一把制度利剑,一道制度屏障,通过明晰领导干部在生态环境领域的责任红线,从而实现有权必有责、用权受监督、违规要追究。《办法》出台是中央加快推进生态文明建设、促进全面可持续发展的一项重大制度创新和实践。

《办法》涵盖的核心内容和五大亮点

《办法》是迄今为止中共中央国务院制定和实施的第一部生态环境损害责任追究法规。《办法》总共有十九条,主要规定了《办法》适用的党政领导追究对象和范围、损害责任追究原则、4种领导干部类型下的25种追究情形、损害责任追究主要方式以及责任追究结果运用等。根据《办法》,领导干部在经济社会发展决策和生态环境监督、生产经营管理过程中,只要违反有关生态环境保护法律法规和政策,不履行或不正确履行职责造成环境污染和生态破坏,无论是否已调离、提拔或者退休,都要被追究责任。目前,《办法》规定的追究方式主要有3种类型:一是诫勉谈话、责令公开道歉;二是组织处理,包括调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职、降职等;三是党纪政纪处分。如果追究对象涉嫌犯罪的,将移送司法机关依法处理。《办法》的核心是追责,关键是问

责。概括起来,《办法》主要有以下五大亮点。

一是坚持党政同责。以往的责任追究和环保约谈主要是针对政府领导干部。《办法》将地方党委领导作为追究对象,是一个重大突破,体现了党委政府对生态文明和环境保护共同担责,落实了两个主体责任一致的原则,抓住了落实环境保护责任制的要害。这也是中国共产党作为执政党,对国家生态文明和世界可持续发展的一种担当责任和勇气的高度体现。

二是坚持差别追责。《办法》在明确党政同责的基本原则下,又清晰了地方党委和政府主要领导、相关地方党委和政府有关领导、政府有关部门领导成员、党政领导干部4种类型,根据承担的不同责任实行不同追究情形下的差别责任追究。《办法》规定的25种追究情形都是目前党政领导落实生态文明和环境保护责任中表现最突出的问题,因此具有很强的现实性和针对性。

三是坚持联动追责。《办法》提出了生态环境损害责任追究与党政领导考核评价、干部选拔任用晋升等制度的联动性。同时,也对生态环境保护部门、纪律监察机关、组织人事部门之间的关联给予了规定,起到追责的协同效应和示范效果。这次《办法》制定和实施的主体是中共中央组织部,这就充分体现了《办法》规定的联动追责的可能性和可行性,即把追责落实到问责上,与党政领导干部升迁绝对挂钩。

四是坚持主体追责。《办法》规定了启动和实施主体的追责条款。如果生态环境保护部门、纪律监察机关、组织人事部门发现本《办法》规定的追究情形应当调查而没有调查,应当移送而没有移送,应当追责而没有追责的,将追究有关责任人员的责任。这种规定强化了追责者的主体责任,避免了追责者有意串通保护被追责者的情形。不过,《办法》没有明确界定追责主体没有履行追责的程序。

五是坚持终身追责。《办法》明确规定实行生态环境损害责任终身追究制。只要违背科学发展要求,造成生态环境严重破坏和损害的,不论责任人是否已调离、提拔或者退休,都必须严格追责。这样,将长期对党政领导干部严格履行生态文明和环境保护职责敲响警钟,使得领导干部不得有逃避追责的侥幸心理。

加快实施《办法》的四点思考和建设

总体上看,目前发布的《办法》依然是一个框架性、原则性的法规。但我国

◆杨永尚 贾卫列

当前,为落实“绿水青山就是金山银山”的战略思想,为群众营造一个天蓝、地绿、水清的良好生活环境,全国环保系统开展了广泛深入的环保大讨论。笔者认为,在生态文明的大视野下,应站在全球环境问题的高度,从哲学、历史、政治、经济等方面深入探索分析环境与发展问题,围绕顺应自然规律、维护世界和平、建设生态文明层面,才能把握环保新常态。

从顺应自然规律层面把握环保新常态

正确认识人与自然的关系,一方面要认识到优胜劣汰和自然发展的客观存在;另一方面也要切实理解人作为自然的一部分,人的行为不加控制就会伤及自然。

人类行为不当会带来气候变化问题。二氧化碳严重破坏了气候平衡,全球正经历着以气候变暖为显著特征的复杂影响。种种迹象表明,全球变暖已扰动了地球正常运转的机能,撼动了自然的根基。同样,由于普遍使用氟氯烃,大气中氯浓度大大增加。另外,由于臭氧层损耗,增强的紫外线辐射催化了城市上空受污染空气之间的物化反应,形成了更为复杂的污染复合体。一个区域的生态破坏需要几十年到上百年的时间来修复,然而气候受到破坏后,其修复期远远不止百年千年,甚至无法逆转。

现代化进程也给地球生命体免疫力带来重创。农业生产、消费和产生的废物,可从一个侧面反映人类活动带来的环境影响。为满足不断增长的人口需要,土地始终处于被极度开发的疲惫状态。其中,施用农药化肥带来的环境问题已广为人知,种子资源面临的形势更为严峻。为迎合一些商业化目的,很多野生资源和传统品种被遗弃,面临种类减少、品种单一和基因流失等问题。此外,农村地区的资源被源源不断送入城市,而城市消费中产生的废物和排泄物无法返回农村,这一自然代谢的裂隙在流失农田营养的同时,成为许多垃圾处理难题的根源之一。

地球是有生命的,然而高楼大厦、道路交通以及随处可见的废弃物阻断了地球生命的供给线,成为一块块硬伤和斑痕。同样,标准化农田、林场、水面,多数面临微生态脆弱失衡的危险,不断重创地球生命机能的免疫力。

人类文明与自然界发生猛烈碰撞,带来极端异常气候。近年来,气象报道对百年不遇、创历史新高、史上罕见等表述方式的使用频次越来越高。自21世纪以来,我国气象灾害所造成的经济损失达到国内生产总值的1%左右。2015年7月,500年来最厉害的热浪席卷欧洲,伦敦更是迎来史上最热7月。科学家表示,全球气候变化将导致热浪加剧,欧洲大陆的高温天气或将成为新常态。这些都表明人类文明正与自然界发生猛烈碰撞。

从维护世界和平层面把握环保新常态

现代战争的强大破坏力使得战争区成为生态灾难区。回顾历次大战带来的生态创伤和环境破坏,我们发现,面对战争,大自然是如此无助无奈,环境保护是如此微弱苍白。

一是生态破坏。二战中爆炸掀起的农田表土达3.5亿立方米,良田变成沙漠的现象比比皆是。据统计,前苏联与德军交战期间,共毁掉森林2000万公顷、果园65万公顷,炸死大型动物1亿余只。

二是环境污染。战争对陆地、海洋、大气都会造成很大污染。海湾战争中伊拉克受污染地区有300多处,52种鸟类灭绝,2250万人深受其害。石油燃烧释放的烟雾对亚洲季风产生很大影响,导致印度和东南亚大旱。

三是地质结构破坏。现代战争推出地球环境武器,就是通过人为制造自然灾害以削弱敌方有生力量。在敌方的断层地带采用核爆炸诱发地震、山崩和海啸等,则是常见的一种攻击方式。例如,科索沃战争中,美国和北约在南斯拉夫使用50万吨炸弹,严重破坏了当地地质结构,引发贝尔格莱德地区及捷克、罗马尼亚等地的多次地震。

面对硝烟弥漫的战场,何谈环境保护? 不忘历史才能开辟未来。国际社会应携手努力,一起维护世界和平。

从建设生态文明层面把握环保新常态

在生态文明建设中,要发挥好环保的作用,需要在顶层设计与努力构建监测、监察和技术三驾马车并驾齐驱的大格局。当前,要适应环保新常态,需补齐技术短板,把工作重点倾斜于技术服务。丰富技术手段和理论体系,使科学技术真正成为生态文明建设的重要路径。

要广泛收集实用技术、方法和经验。很多时候,最适宜的技术往往是一些并不复杂但经济适用的技术。例如,农业上的轮作倒茬、秸秆还田、桑基鱼塘、种养结合、间作套种等,用好这些技术,可以减少农药、化肥、杀虫剂、除草剂使用;在林业上,封山禁牧争取自然恢复,优先选取地方品种苗木搞绿化,省工省时还易恢复原生态;在建筑上,提高墙体和屋顶的保温性能,充分利用自然光、减少照明

从哪些层面把握环保新常态?

探索与思考

用电,提高建筑物使用寿命等,有很大的节能环保空间;在能源消费上,鼓励发展公交,利用互联网手段代替传统交通,通过电子货代代替实体库存。发动全社会参与环保,可以从发动全社会收集环保技术、方法和经验开始。收集的过程就是宣传环保、养成良好的习惯和重塑心灵生态的过程。

要研究、开发有利于环境的适当技术。走出一提技术就是高新技术的误区,走出把技术当作解决环境危机唯一方法的盲区。此外,在拥抱新技术之前,要仔细研究其环境影响。氟氯烃就是一个例证,最初在研制前,它被确定为无毒,但后来发现,其能顺利抵达平流层,并被紫外线分解,成为破坏臭氧层的重要因素。

环保技术开发要坚持问题导向,要接地气,问政于民。如治理工业污染,要多倾听车间工人的建议和技术人员的意见。就企业而言,每一个生产环节的节能环保都和品质提高、效益提升互为因果。产污环节是引导企业发现效益瓶颈的最佳导航,也是环保技术开发的聚焦点。在治污环节上,存在治和用的问题。一方面,开发新技术来治理污染;另一方面,通过综合利用使污染物成为下游产业链的原料。发展清洁生产和园区循环经济,就是要将原料和副产品充分提取利用。这是减少污染排放的有效手段。

在现阶段,要梳理这些问题:环保工作面对的是哪些重污染行业?每个行业中有哪些主要污染因子?治理污染的难点在哪里?针对各行业的污染因子,要组织科技攻关,使之更有针对性、实用性,成果转化前景更好。这些应是科研立项支持的重点。

要切实践行生态经济学理论。现行经济制度下,经济增长是在没有考虑自然资源损耗和环境治理成本下得出的。我们只衡量了食物、衣服等制成品的商品价值,却忽略了干净的水、清新的空气、美丽群山的价值,没有建立宏观经济学和环境之间的联系。如在谷物价格中,没有反映出生态失而产生农田贬值的因素,没有反映杀虫剂污染地下水而引起的水资源损失。在工业产品价格中,没有体现生产过程中的环境损益,更没有体现产品使用中的环境危害。

当前,应摒弃单纯以“有用的物品”来衡量生产效率的计算方法,把消耗资源、产生废物和治理污染纳入生产水平衡量范围,体现在产品价值中,从源头解决生产力越高废物产生量越大的问题。

作者单位:环境保护部华东环境保护督查中心

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