

探索与思考

《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》解读

关键措施引导关键少数

夏光

《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》)从今年8月开始实施。它虽然只有19条、2000多字,却是一份意义重大、突破点多、含金量高,对生态环境保护工作将产生重要影响的政策文件。掌握和实施《办法》,需把握5个关键词:挂档传动、主体分类、责任清单、追责方式、结果应用。

生态文明从理念到行动的传动器

党中央关于生态文明建设的重要文件以及习近平总书记的系列重要讲话,都多次提出要“建立领导干部任期生态文明建设责任制,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”,“在生态环境保护问题上,就是要不能越雷池一步,否则就应该受到惩罚”。随着环保法律法规日益严格和人民群众对环保依法治国的期待更加普及,对各级党政领导干部的生态环境保护要求都在不断上升。

可以看到,要求各级党政领导者切实承担起生态环境保护的责任,已经在全党上下和全社会取得了共识。过去这些责任要求主要是通过道德感召和工作号召等方式进行的,起到了一定的作用,但这种方式弹性空间大、效果不稳定,是一种软约束。现在,《办法》用制度来引领和规范领导干部的用权,凡是不履责、不作为或越位干扰履责的,都要按制度进行处理,这就使领导干部的生态环保行为在受到道德约束的同时还受到制度约束,形成制度屏障,效果更可靠。

《办法》制定了一套具体可行的追责办法,使中央提出的落实生态文明建设责任的基本理念,变成各级党政领导干部实际行动的具体行动。这就好比一辆战车,马达轰鸣并不等于车轮飞转,必须在动力系统与行走部件之间挂挡,才能驱使战车奔驰。可以说,《办法》就是把上述生态文明基本理念与具体行动连接起来的传动器,这是《办法》的本质所在和基本定位。在《办法》出台之前,对于各类和各级领导干部究竟应该承担哪些生态环保职责,失责之后又应该如何追究责任,一直没有一个清晰的标准边界和操作流程,这使得实际上被问责追责的情形少于应该问责追责的。

抓住生态环保工作中关键少数

把党政领导干部作为生态环境保护工作的责任主体,并把党委领导放在前面,体现了习近平总书记抓“关键少数”的工作思路。各级党政领导者是当地经济社会发展的主要推动者和管理者,他们对采取什么样的发展战略和发展方式具有很大的决策权和执行力。生态环境问题是不合理的发展战略和粗放型发展方式带来的,因此,各级党政领导者才是做好生态环保工作的根,是起决定性作用的“关键少数”,必须共同承担生态环保的主体责任。抓住了这个根,就是牵住了生态环保工作的“牛鼻子”。

环境保护工作应实行党政同责,在上个世纪90年代就提出来了。1998年江泽民同志在中央计划生育与环境保护工作座谈会上指出“进一步加强计划生育和环境保护工作的领导,坚持党政一把手亲自抓、负总责”,当时原国家环保总局的部分同志对党政同责进行了一定的理论探讨。此后,中央有关部门就一直在研究制定落实

环境保护党政同责的相关制度,很多地方先行一步,出台了当地的党政同责落实办法,例如2004年浙江省委、省政府就出台了《浙江省环境违法行为责任追究办法(试行)》。这次《办法》中关于党政同责的内容,是多年来中央和地方不断探索实践成果的凝练。

在党政同责中,要特别强调地方党委主要领导干部的生态环保责任,这是由我国特定的执政体制决定的。党委主要领导对当地经济社会发展战略和大政方针具有根本性和决定性的作用,也掌握着使用干部的主要权力,这都对当地生态文明建设和环境保护工作有重大影响。如果地方党委主要领导不承担生态环保的责任,仅由政府主要领导干部承担责任,就会出现权责不一致的情况,新环保法规定的“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责”就无法实现。

在《办法》实施之后,党委领导干部和政府领导干部都被追责的时候,谁的责任更重些?这取决于在哪些情形上出现了失责、违规现象。如果是在当地生态环境保护的重大战略和总体方向上出现决策失误,那么党委领导干部承担的责任更大一些。如果主要是贯彻执行环节上出现问题,那么政府领导干部担负的责任更大一些。有人说很多决策是集体研究决定的,由主要领导个人担责是否合理?我们认为集体决策体制与领导人个人担责之间,不排除有一定矛盾。但总体来看,领导人在决策过程中的实际决策权是大一些的,大多数情况下是有决定性作用的,所以在追责时领导人出面承担责任也是合理的。

为了更好地推进追责工作,做到落实到人,《办法》把党政领导干部分为4种类型:党政主要领导干部、党政分管领导、政府工作部门领导、具有职务影响力的领导。这四者与现有的干部体系相对应,使在生态环保上担负相关职责的领导干部都被覆盖到了,有利于有针对性地开展追责工作。

责任清单促使守土有责

《办法》是对各级党政领导干部在生态环保方面正确用权的制度约束,首先明确划分生态环保职责,再由领导干部各就各位。具体而言,对上述4类干部分别提出了共25种追责情形:针对地方党政主要领导干部确定了8种追责情形;针对地方党政分管领导干部确定了5种追责情形;针对政府有关部门领导干部确定了7种追责情形;针对具有职务影响力的党政领导干部确定了5种追责情形。这25项追责情形,构成了生态环保责任清单,总体上可以分为“做好应该做的”和“不做不该做的”。

所谓“做好应该做的”,是指各级党政领导干部应该忠实履行法律法规和党内法规所规定的各项生态环境保护职责,确保辖区内的生态环境安全和促进环境治理改善,否则就要被追究责任。例如,对地方党政主要领导人,主要职责是对生态环境保护工作负总责,担负起领导、规划、统筹等工作,对环境质量负责。对党政分管领导人,主要职责是指挥、协调各部门落实生态环境保护工作任务,承担起总指挥的职能。对政府各有关部门领导人,主要职责是依法实施环境监督管理,完成本部门的环境保护工作任务。

所谓“不做不该做的”,是指各级

党政领导者不要做违反各种法律法规和党内法规规定的事情,否则也要追究责任。例如,有的领导人干预正常的环境管理工作,插手环境影响评价、主要污染物减排等工作,指使下属做出不合法的审批行为。有的授意或指使下属修改或虚构环境监测或环境统计数据。有的干扰基层正常的环境执法行为,使违法者逃脱处罚,更有一些人收受贿赂、徇私枉法等。这些都是不该做的事,违反者就必须被追责。

《办法》通过制定责任清单,保证各级党政领导者在生态环保工作中都有明确的职责界限和追责后果,使责任主体与具体追责情形一一对应,实现精准追责,改变了长期以来对领导干部的环保工作泛泛要求、笼统评议、法不责众的问责机制,这是环境保护制度建设的重要发展,是生态文明建设融入政治建设的重要进展。责任清单不但可以用来对党政干部进行环保追责,也可以作为各级党组织提拔使用干部的参考依据。从这个意义上说,责任清单也是对各级党政干部的一种激励机制。

党政领导干部的生态环保职责很多,上述25种追责情形只涉及众多职责中的一部分,但却是十分关键和重要的部分。这些职责主要是那些一旦出现失责违规就会对生态环境负面影响大、社会反映强烈的职责。抓住这些主要职责,就能推动全面履责。如果抓住一个重要失责违规行为进行追究,特别是对地位高、权力大的领导干部进行追责,就能产生更加广泛和强烈的震动作用,起到“伤其十指不如断其一指”的样板效应。

构筑完整的追责链条

在主体分类、责任明确的基础上,《办法》提出了完整的追责方式,分为3个层面:一是情节较轻的采取诫勉谈话,责令公开道歉方式;二是情节较重的,采取组织处理方式(包括调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职、降职等)和给予党纪政纪处分;三是将涉嫌犯罪的对象及时移送司法机关。根据情节轻重采取不同的追责方式,体现了权责一致、正当惩处、引以戒的精神,具有强烈的导向作用。同时,这种首次加重、逐步升级的追责程序,也把不同程度的失责行为都覆盖到,构成疏而不漏的天网。

终身追责是《办法》十分重要的创新突破之一。终身追责就是追溯既往,这样有几个原因:一是鼓励领导干部树立执政的长远利益观。过去确实存在这样的情况:当任领导主要关心自己主政的即期政绩,不惜牺牲生态环境和资源效率,大搞粗放式的开发建设,只求自己任内GDP增长快,形象工程搞得多,然后拍屁股走人,异地升官做官,留下被污染的环境和被破坏的生态给老百姓。如果放任这种现象不管,那么其继任者就会延续前任的思路和做法,日积月累,给当地生态环境造成重大伤害,有的甚至难以修复。终身追责就是要促使领导干部克服短期利益观,对发展长远计议。二是为了体现公平正义的社会价值观念。一个地方出现了严重的生态环境问题,并不一定是当期执政的领导干部分造成的,有的应由前任领导承担责任的。有的负责人的失职责任在于在当时因各种原因没有及时发现,在他离开发生的环境污染事故被证明是前任领导的责任,那么这时对前任领导人

强化对重点污染源监测监控

面公开。为防止排污企业反诉,各级环境监测站在开展监督性监测时,从采样到分析必须有严格的程序。现场出监测结果的,要有被监测单位负责人现场签字确认;要将样品带回实验室分析的,样品采集要有被监测单位负责人签字确认,样品的运输、交接、分析都要有记录。二是监测结果公开的程序要规范。《国家重点监控企业污染源监督性监测及信息公开办法》明确环保主管部门才是监督性监测结果公开的主体。因此,各级环境监测站应按要求,在完成监测工作后5个工作日内,将监督性监测报告报送同级环保主管部门,由环保主管部门公开监测信息。基层环保主管部门要明确监测管理机构,并建立环境监测机构和环境执法机构的协作配合机制。

落实在线监控的企业主体责任。新《环境保护法》规定,重点排污单位

员进行责任追究是公平合理的,这才能使现任领导干部感受到制度的公平性和严肃性,有利于激发他们抓好生态环境保护工作的积极性,也有利于激励他们为后者创造和留下更好的经济发展基础。

追责结果影响干部任用

长期以来,各级组织人事部门对党政领导干部开展了生态环境保护方面的考核评价,这对促进地方党政领导人加强生态环境保护起到了很好的激励作用。但一直存在一个遗憾,就是这些考核评价结果对干部的升迁任用起的作用不大。在很多地方,干部升迁调任的主要依据还是经济发展和城市建设等方面的绩效,生态环保搞得好不好不那么重要。

中国古代兵法说“上无纒令,则众不二听”,指的就是上级发出明白无误、激励相随的指令,下级就会贯彻执行而不会犹豫迟疑。这次《办法》明确把干部追责的结果与其评优、提拔、转任等后果挂起钩来,规定“对在生态环境和资源方面造成严重破坏负有责任的干部不得提拔使用或转任重要职务”,使生态环保的履职尽责情况成为干部任用中具有一票否决性质的硬气指标,这是迄今为止在此领域最严的规定,也是这个文件最有含金量的内容之一。它触及了人的行为动机中最深层的因素,将会对各级党政领导人产生较大的震动。

值得注意的是,《办法》还设置了责任追究的启动机制,要求并授权政府负有生态环境和资源保护监管职责的工作部门、纪检监察机关、组织(人事)部门及时启动追责程序。这些部门如果发现应该追责而没有追责的,可以追究有关人员的责任。例如,如果有人向有关部门举报了追责情形,而该部门中的有关人员没有及时处理这些举报,那么这些人员就出现了失职行为,上述这些部门就应该追究这些失职人员的责任。因此,并非只有环保、资源部门,而是纪检监察和组织人事部门都有责任和权力开启追责机制。如果这些负有监管职责的部门没有及时启动追责机制,也会被追究责任,这就使追责的链条更加完整和严密了。

建立更加完善的执行机制

总体上看,《办法》形成了“分类一定责一惩处”的制度结构,构成了完整的生态环保追责链条,体现了从严治党、依法行政、用制度管人管事的总体要求,是落实党的十八大把生态文明建设深刻融入经济、政治、文化和社会建设的各方面和全过程要求的具体成果。

制度至关重要,关键在于贯彻执行。除了《办法》中设置的启动机制外,还有3个重要的机制有利于保障追责到位:一是党代会、人大和政协监督机制,进一步强化党代表、人大代表对党政领导干部履行生态环保职责的质询权、监督权;赋予政协委员相应的调查权、建议权。二是司法监督机制,强调司法机关对各级机构及其官员提出履行生态环保职责的司法建议。三是社会监督机制,保障社会公众对党政领导干部履行生态环保职责情况的知情权,试行依法提请追究生态环保责任的请求权,支持媒体依法依规开展舆论监督。

作者系环境保护部环境与经济政策研究中心主任

履行好建设、管理自动监控设备的法定责任。环保部门在执法检查中,要把在线监控系统与其他污染防治设施的现场检查结合起来,要把在线监测的数据运用在环境执法、排污收费、总量减排等工作中,要安排专人值守在线数据,对异常数据要及时追踪、捕获、报告。

督促企业认真开展自行监测。《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法》明确,企业可依托自有人员、场所,设备开展自行监测,也可委托其他检(测)测机构代其开展自行监测。但是当前很多企业的自行监测还未认真开展。原因主要有3点:一是除了少数大型企业,很多排污企业不具备监测能力。二是由于目前第三方监测市场鱼龙混杂,委托监测势必会增加排污企业的成本,因此排污企业真正开展委托监测的比较少。三是基层环保部门对排污企业自行监测开展情况的监督检查少。因此要加强监测市场的管理,督促排污企业找到信誉好、服务好、好的监测机构开展监测工作。同时,环保部门要加大监督检查力度,督促排污企业规范开展自行监测工作。

作者单位:江西省鹰潭市环保局

◆巴哈提

党的十八届三中全会从国家治理体系和治理能力现代化的改革总目标出发,提出了建立国家公园体制这一生态文明制度建设的重要改革举措。2015年6月,发改委同中央编办、财政部、国土部、环境保护部等13个部门联合印发了《建立国家公园体制试点方案》(以下简称《方案》)。
《方案》提出,建立国家公园体制,实行分级、统一管理,保护自然生态和自然文化遗产的原真性、完整性。笔者结合多年来工作实际,就建立北疆国家公园进行了深入研究和思考。

建立国家公园难在哪?

国家公园目前在我国还是一个全新的概念,还未统一建立起关于国家公园的内涵、定位、目标及管理体系和规范等。以北疆国家公园建设为例,还存在诸多难点。

自然保护区体系建设滞后。新疆区域特征独特,生态复杂多样,至今未制定与自然保护区建设需求相适应的、系统的自然保护区建设目标体系和考核办法。自然保护区、生态文明建设主体推动力量价值取向缺失、模糊,致使行动迟缓、缺乏作为。

法规建设滞后,管理主体复杂。目前,国家公园的法制建设较为滞后,还没有一部完善的国家公园管理法,使国家公园的建设和管理无法可依。同时,国家森林公园、风景名胜区、自然保护区等分别立法,各行其道,各法规执行时易出现矛盾,不利于国家公园体制建设。由于体制原因,目前新疆区域的保护区主要涉及林业、环保、建设、农业、畜牧、兵团等众多部门。多头管理现象严重,部门之间协调困难,给保护地管理带来诸多困难,使规划难以实施。

保护地经费投入不足。保护地经费未能进入中央和地方各级政府的国民经济和社会发展规划,基本遵循地方政府负担和保护地自筹的原则。保护地的设立还处于政府推动阶段,民间介入甚少,在缺乏生态补偿机制和自然保护基金的情况下,大部分保护地难以保证日常经费的充足性和及时性。

群众生态管理意识面临挑战。生活在新疆的各族人民在长期的生产实践中,虽然形成了以人与自然和谐发展理念的朴素生态伦理,但目前受现实主义、功利主义、享受主义的影响,传统的生态伦理约束机制面临新的冲击。保护地所在地区经济基础薄弱,周边居民普遍存在依靠自然资源维持生计的情况,各种破坏保护地行为屡禁不止。

建立国家公园应遵循何种路径?

通过深入调研和认真思考,笔者认为建立北疆国家公园建设,需要重点把握好以下几点。

坚持保护为主。建立国家公园的出发点是加强自然资源保护。要强化自然与生态资源保护,在无害的前提下合理利用,发挥科研、教育和旅游的功能。国家公园区域内的资源一般都具有国家或国际意义的景观、生态系统及生物多样性资源,这些自然资源历经上百年、上千年的沧桑变迁,是人类的宝贵财富,一旦遭到破坏无法恢复。因此,建立北疆国家公园应从始至终坚持把生态保护放在第一位,只有在自然资源得到有效保护的前提下,才能适度开发利用,从而推动生态保护与经济增长协调发展。

坚持产权明晰。国家公园的核心内涵是自然性、国有性和公益性。当前,新疆适宜建立国家公园的地区主要分布在边区、山区、林区,当地政府和人民群众发展经济的愿望比较强烈。如果国家公园内的自然资源为当地政府或者群众所有,在经济利益驱动下,极有可能造成自然资源过度开发,不符合建立国家公园的目的。为此,建立国家公园建设管理应以中央或自治区政府为主,园内自然资源归中央或自治区政府所有,做到谁所有谁负责,责权利相统一。

坚持一园一法。为确保国家公园建设和管理规范有序推进,有效保护园内自然资源,在当前国家没有出台专门的国家公园法律的情况下,国家公园应制定相应的管理办法或条例,体现依法管理。待条件成熟后,可通过出台国家或自治区层面的法律法规,形成完整统一的法律制度。

坚持科学规划。为确保国家公园合理布局,从建立之初就应科学规划。国家公园的设立应符合国家和自治区主体功能区定位,主要设立在禁止开发区和限制开发区。当前,野生动物保护存在的最大问题是栖息地破碎化。由于采矿、高速公路建设、水电开发,导致栖息地破坏,野生动植物丧失严重。建设国家公园,在空间上需要大片面积,这样就能把破碎的栖息地连接起来,有利于生态系统的保护。同时,要积极借鉴国际经验和通行规则,按照世界自然遗产保护联盟确定的标准,国家公园的面积应不小于1000公顷,且是具有优美景观并需要保护的珍稀生态或特殊地形。

坚持理顺关系。强化自然与生态资源保护,发挥科研、教育和旅游的功能;处理好自然生态保护的完整性与行政区域的关系,实行顶层设计,国家管理、政府投资;正确把握政府公共服务与市场配置资源的关系,公园的生态保护基础设施建设与基础性工作由政府负责投资,经营性设施建设可鼓励民营企业或公司投入;处理好依托保护区、各类公园建设的关系,发挥好应有的功能与作用,开创新疆的管理新模式。

在此基础上,以加强自然生态系统保护为核心目标,以主体功能区制度为依据,以国家重要的生态地理单元为参照,统筹规划,使建立国家公园体制的工作科学、稳妥而有序地开展,完善适合新疆实际的自然保护体系。

建立国家公园应解决好哪些问题?

一要做好国家公园分区功能划分。建立北疆国家公园应区分4个功能区,即严格保护区、生态保育区、游憩展示区和传统利用区。依法严格保护的区域包括卡拉里自然保护区的核心区、缓冲区和浩天山一带核心资源区等自然生态系统保存完整的区域。生态环境保育区包

建立北疆国家公园应遵循哪些原则?

括天山、阿尔泰山等广泛区域,其中天山具有极好的自然奇观,也是中亚山地众多珍稀濒危物种、特有物种的重要栖息地;天山西部林区、天山东部林区、阿尔泰山林区所管辖的国有森林资源是国家天然林保护工程的重点保护区;西起精河,东至巴里坤的天山北坡,是重要的水源涵养区,是生产生活的水源地;天山、阿尔泰山林区是新疆重要的生态防护和水源涵养林区。

二要制定出台北疆国家公园发展规划。尽快由机构编制部门牵头,联合相关部委,共同形成以5年为时间段的中期专项规划或《北疆国家公园建设行动计划》、《北疆国家公园体制建设指导意见》等文件,并将其作为北疆建设国家公园的指导纲领和近期开展工作的主要依据,逐步形成国家公园建设的模式。

三要系统搭建北疆国家公园管理机制。建立“政府主导、管经分离、特许经营、多方参与”的经营机制,在保证国家公园的公益性前提下,通过特许经营方式,充分调动社会各界参与国家公园保护、管理、开发和运营的积极性。建立“多元化资金投入与政府专项财政相结合”的资金机制,在北疆国家公园建设的试点阶段和完善阶段,先年后侧不同的资金投入比重。建立多层次的监督机制,将主管部门联合相关遗产管理部门制定的长效监督机制、垂直遥感监测与人工实地监测形成的基层巡查监督体系与公众监督作用有机结合。建立地区协同发展机制,通过北疆国家公园建设改善公园区民生,提供就业机会,带动公园区经济发展。

四要设立准入标准,规范国家公园建设。为了规范国家公园建设,要明确提高准入门槛,划清界限。在国家公园建设试点之初就要制定国家公园准入标准,对适合建设国家公园的遗产地进行合理的调查、评估、审查和授权,以保证国家公园实现其管理目标。

五要加强国家公园相关研究。针对建设符合新疆实际的国家公园及其资源保护、管理经营等方面的全新问题,要着力加强理论和支撑技术研究,进一步提高对国家公园建设的认识和实践能力,包括成立国家公园专家委员会、建立国家公园研究网络,加强国家公园科研机构能力建设,建立国家公园监测体系等。同时,选择合适阶段,积极启动国家公园立法程序。

作者单位:新疆自治区政协