

《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》解读

制度落实还需实施细则



王灿发,中国政法大学民商经济法学院环境资源法研究所教授,博士生导师。兼任中国环境科学学会副会长;环境法专业委员会主任委员,中国法学会环境资源法研究会常务理事、副会长。享受国务院特殊津贴专家。

对话人:中国政法大学环境资源法研究所教授王灿发
采访人:本报记者郭婷

《办法》在党政领导干部生态环境损害追责方面有何亮点?

■《办法》对“谁来启动追责程序”作出了规定,这样实施起来就比较有力。

中国环境报:中共中央办公厅、国务院办公厅日前发布了《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》)。您认为《办法》在生态环境保护相关政策法规中属于何种性质?

王灿发:《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》的发布表明了党和国家对于建设生态文明的决心和信心,同时也为生态文明建设的推进进一步提供了保障,使得地方各级人民政府不能再单纯追求GDP的增长,而应当更加重视生态环境保护 and 生态文明建设,否则,可能会面临不同形式的责任追究。

《办法》由中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布,它既是党规,又是国法(政府的规范性文件),是各级党组织和各级政府及其成员必须遵守的规范。

中国环境报:党中央多次提出建立领导干部生态环境损害责任追究制度,此次发布的《办法》以文件形式对领导

干部的追责情况作出了具体规定。在这些规定中,主要有哪些亮点?

王灿发:我认为,《办法》有这样几个亮点:

第一个亮点是规定了党政同责。党政同责最早是在生产安全监督领域实行的。从2014年开始,环保领域提出党政同责。党委是决策机构,政府负责具体执行,如果只追究政府的责任,而不追究具有决策作用的党委的责任,就很难从根本上纠正一些地方重经济、轻环保的发展方向。此次《办法》规定了党政同责,即决策者和执行者对生态环境损害共同承担责任,这样就加大了追责的力度,可以避免决策者、指挥者无责而让执行者、干事者负责的现象。

第二个亮点是追责情形规定得比较细致,一共规定了25种追责情形。首先规定了在8种情形下应当追究地方党委和政府主要领导成员的责任。其次规定了在5种情形下应当追究相关地方党委和政府有关领导成员的责任。三是针对政府有

关工作部门领导成员规定了7种追责情形。四是规定了在5种情形下对利用职务影响干预、限制、干扰、阻碍生态环境和资源执法、监督、管理的党政领导干部应当追责。这种对党政领导追责规定得如此具体的情况是很少见的。

第三个亮点是《办法》将党政领导干部生态环境损害终身追责真正落实到文件中,成为了一种规范。过去,一些领导干部为了升迁,虽然迅速提升了当地的GDP水平,却破坏了生态环境,其后果让当地老百姓及其后代来承担。《办法》规定了追责领导干部生态环境损害责任,可以使上述情况尽量少发生或避免发生。

第四个亮点是《办法》规定了追责的实施程序。过去,相关文件或者法律法规也规定了要追究主管人员和直接责任人员的责任,但是没有提出怎样启动追责程序。如果只有实体性规定而没有程序性规定,这个责任是很难追究下去的。此次《办法》将“谁来启动追责程序”作出了规定,这样实施起来就比较有力。

如果出现环境污染或资源环境损害的情况,哪些人将可能被追责?

■《办法》规定对四类领导干部生态环境损害责任的追究情况,其追责对象的范围更加广泛。

中国环境报:《办法》实施后,如果出现环境污染或资源环境损害的情况,哪些人将可能被追究相关责任?

王灿发:过去,相关法律规定一般是追究直接负责环保工作的主管人员的责任,比如环保局的主管、主管环保工作的副市长等。例如,《环境保护法》第六十八条规定:“地方各级人民政府、县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门有下列行为之一的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记过、记大过或者降级处分;造成严重后果的,给予撤职或者开除处分,其主要负责人应当引咎辞职。”这样的规定,是

追究不到党政主要领导人员责任的。

现在,《办法》规定了对四类领导干部生态环境损害责任的追究情况,其追责对象的范围更加细化,也更加广泛。

第一类是地方党委和政府主要领导成员,一共在8种情况下可以追究责任。“地方党委和政府主要领导成员”,通常就是有关地方的党政一把手,省委书记和省长、市委书记和市长、县委书记和县长、区委书记和区长,等等。

第二类是地方党委和政府有关领导成员。“地方党委和政府有关领导成员”,通常指的是在党委和政府中主管生态环境和资源保护的人员。比如主管生态环境和资源保护的副省长、副市长、副县长、副区长等。对其在5种情

况下可以追责。

第三类是政府有关工作部门的领导成员,有7种情形可以追责。政府有关工作部门领导成员,通常指的是政府部门中主管生态环境和资源保护部门的领导成员。比如环保方面,就是环境保护厅的厅长和副厅长、环保局的局长和副局长。

第四类追责对象是党政领导干部利用职务影响的情况。这个范围比较宽泛,有可能涉及主要领导,也可能涉及到一般领导成员。只要是利用职务影响在5种情况下损害生态环境的,比如干预司法、干预对案件处理的情况,都可能要追究责任。所以,这个规定的追责范围还是很广的。

《办法》在执行过程中可能会面临哪些问题?

■怎样评估一个地方的生态资源环境是否受到影响可能是一个很大的问题。

中国环境报:《办法》在执行过程中可能会面临哪些问题?

王灿发:当然,《办法》在执行过程中肯定会遇到一些问题。比如,一个地方的生态资源是否受到影响?是否环境变得更差?怎样来进行评估可能是一个很大的问题。如果都由同级来进行评估,可能就发现不出问题。所以,应该建立专门的评估机构,即独立的第三方进行评估,而不是由当地政府或相关部门让这些机构去评估,这些评估必须是独立的。但是现在,我国还缺乏这样专门的评估机构。目前正在建设绿色环境审计,如果今后真正评估的话,环境资源审计制度要比较完善,不然生态环境损害责任追究很难实现。

还有一个问题就是追责程序启动的问题。关于追责程序启动,《办法》规定:“各级政府负有生态环境和资源保护监管职责的工作部门发现有本办法规定的追责情形的,必须按照职责依法对生态环境和资源损害问题进行调查,在根据调查结果依法作出行政处罚决定或者其他处理决定的同时,对相关党政领导干部应负责任和提出处理建议,按照干部管理权限将有关材料及时移送纪检监察机关或者组织(人事)部门。”这种责任追究启动程序,实际上是让下级建议处理上级,在实践中是很难具体操

作的。下级发现了应当对上级领导追责的情形,下级有无能力、有无胆量建议纪检监察机关或者组织(人事)部门对其追责,这确实是应当认真考虑的问题。比较可行的办法是,应当建立党政领导干部任职和离职的生态环境和资源的审计制度,由上级机关对下级党政领导的上任和离任进行生态环境和资源审计。发现问题后,由上级部门来追责,这样才比较可行。

《办法》中规定了各省、自治区和直辖市的党委和政府可以依据本《办法》制定实施细则。实施细则很重要,因为《办法》一共有19条规定,虽然看起来比较详细,但是因为涉及要追究责任甚至一些人可能还要被追究刑事责任,这样大的问题仅仅靠这些粗线条的规定是很难具体执行的。如果一些省、自治区和直辖市的党委和政府不去制定实施细则,《办法》很难执行下去的。

另外,《办法》还规定国务院负有生态环境和资源保护监管职责的部门应当制定落实《办法》的具体制度和措施。但是,负有生态环境和资源保护监管职责的部门不是一个,那么,有关部门是共同制定一个完整的、具体的制度和措施,还是由各个部门分别制定相关的制度和措施?我认为,应该首先制定统一的制度和措施,然后各个部门再结合自己负责的生态环境方面的职责来制定具体的办法。但是,有一些基本的制度应该统一制定。

中国环境报:对于《办法》的落实,您有哪些建议?

王灿发:首先,要尽快地建立起生态环境资源审计制度,否则就没法评估一个地方的生态环境资源是否受到了损害。如果没有权威的评估,追责就不可信。

其次,应该制定具体追责的程序性规范,如果只有实体规定没有程序规定,实体规定就很难执行下去。

第三,要把党中央和国务院的规定上升为法律。应该把《办法》的精神和规定融入正在修订的《大气污染防治法》和将要修订的《水污染防治法》中。先从这些具体的法律法规中进行规定,然后再去修改《环境保护法》等各个法律,这样就把党的政策上升为法律法规。



郭婷

探索与思考

治水难的化解之道

杨雪峰

面对日益严峻的水环境,中央和地方各级政府积极采取行动,出台治水措施。备受关注的《水污染防治行动计划》、《关于加快推进生态文明建设的意见》相继发布,史上最严的新环保法也已剑锋出鞘。

然而,绿水青山与金山银山这对矛盾统一体不会在和风细雨中自然化解,而要经历转型之痛、升级之苦。治水需要巨额资金投入和先进技术支持,更需要完善的法律法规和健全的组织机构,做到有章理事、有人管事、有钱办事、有技术成事。然而,由于水资源管理历史欠账太多,现有治水设施设备和条件运用远不能满足现实需要,而且针对复合型环境污染和系统性生态破坏进行的水生态环境修复所需投资也非局部地区财力能够承受;受制于长期以来环保让位于经济增长,涉水法律体系不够完善,政策宽松、制度打架,让治水者无所适从;九龙治水下机构重叠、职能交叉,在涉水利益上争先恐后,在治水责任上相互推诿。种种原因导致治水行动效果并不十分显著。

理念:治水之道关键在于治心

水环境恶化折射出社会良心的缺失。水资源耗竭、水环境恶化、水生态破坏、水安全失控,无一不是人类肆意攫取和无度挥霍的结果。在这个意义上,治水要治心,让心回归水人共荣的境界。治心重在重塑水文化、重建水生态伦理。

一是挖掘传统水文化精髓。中国传统水文化经典中蕴藏着博大精深的水文化。这种水文化是在天人合一的自然伦理观基础上水人和谐共生的水生态伦理,它既有传统农业文明的道法自然,也有现代生态文明的循环再生。老子在《太一生水》中说,“太一生水,水反辅太一,是以成天;天反辅太一,是以成地。”老子的朴素唯物主义哲学中孕育着循环再生、自然和谐的可持续发展思想,并以水为一切生命的本源。《论语·雍也》说,“仁者乐山,智者乐水。”意指水有其灵、动、柔、变,是智慧的象征。从儒家和道家的思想精髓中我们可以汲取丰富的水文化养分。中华文明因水而兴,有着悠久的水文化和治水历史,亟须深度挖掘。

二是培育新型水文化。水文化的核心是水关系。新型水文化要求知水、懂水、爱水、惜水,合理用水,科学节水。新型水文化以水释人,以水品喻人品,水的灵秀柔顺之美和灵动善变之美隐喻社会公民高洁的道德情操

和智慧的创意能力。新型水文化的社会价值在于让人们意识到爱水、惜水、节水是人水和谐、自然永续之道。

新型水文化倡导新常态下的水生态伦理。水生态伦理就是要树立人水和谐的水生态意识、人水共赢的水发展理念。新常态下的水生态伦理要求在经济增速放缓和结构调整条件下,社会对中低速发展能够持容忍态度和平和心态,对大自然要有感恩回馈之心,饮水思源,知恩图报,特别是对水资源的严格管理要常态化,摒弃以往对水资源的肆意掠夺、对水安全的刻意漠视、对水生态的无度消费。激发社会公众积极参与治水的自愿热情,各级官员要把治水看作造福百姓的功德之举,广大市民也要把节水护水视为建设美好家园的个人修行。

措施:化解治水难的理、法、制、术

在重塑水生态伦理基础上,要寻求治水之理,完善治水之法,变革治水之制,优化治水之术。

首先,寻求治水之理,即创新系统治水思维和共治共享理念。系统治水思维要与水循环的连续性、流动性、整体性规律相适应,把握水资源、水环境、水生态和水安全四位一体特征,对水资源管理、水环境治理、水生态保护与自然灾害防治进行统筹考虑,整体治理,打破部门界限、城乡阻隔和地区分割,树立大水务观念,把取水、汇水、产水、供水、用水、节水、排水、污水处理、中水回用、水生态、水景观等多项职能纳入统一的部门进行管理。通过功能协调、职能衔接和系统治理,实现协同共治。树立公民参与、社区共治理念,建立排放企业环境信息强制披露制度,定期向附近社区和居民公布河道水环境信息。推行民间河长制,让社区和志愿者参与城市河道管理和监督。唤起所有公民为建设“蓝天常在、青山常在、绿水常在”的美丽中国而奋斗。

其次,完善治水之法,即强化涉水法律法规的执行力。治水离不开严刑峻法。必须自上而下建立一整套完备的涉水法律制度,对违法者进行必要的惩罚。特别是强化涉水法律的执行力,严格落实地方首长行政问责制和环境离任审计制,把水资源管理纳入问责范围和审计内容,在治水方面落实一岗双责、党政同责。赋予环保部门环境执法的强制执行权,强化河道管制权。比如浙江省杭州市的河长制、嘉兴市的河段长制、温州市的河道警长制,以及云南省昆明市设立的

地方性环保立法要把握好一破一立

◆翟峰

《北京市大气污染防治条例》已经实施一年有余。虽然北京市空气质量距离公众期待仍有不小差距,但取得的进步有目共睹。由此可见,地方立法对于促进环境质量改善至关重要。

2015年3月,全国人大会议通过了《立法法》的修改,地方立法权已扩大到全国284个设区市。但从目前情况来看,地方立法权还未用足。除北京外,全国仅有陕西省、江苏省、安徽省、上海市和天津市制定并施行了大气污染防治的地方性法规。地方立法权的扩大充分体现了我国民主法制建设的不断健全和完善,如何在用足地方立法权的同时,制定出如《北京市大气污染防治条例》这样公众期待度较高又务实管用、地方性环保法规,值得关注和思考。

笔者认为,地方立法要满足这种期待,需把握好一破、一立。“破”,就是地方性环保立法要力避大而全。“立”,就是要立务实管用环保的法规。

打破地方性环保立法大而全怪圈

一是重视公权的规范。地方立法涉及方方面面,有必要在坚持党的领导、人大主导的基础上,扩大社会有序参与、公众畅通参与、专家学者通过充分辨析参与等多个民主参与的渠道,使不同利益群体都能通过充分表达意见和诉求,最终实现地方环保立法的开门立法、科学立法之愿。

二是注重地方特色。地方环保立法要坚持一切从实际出发,要尽量做到一事一法。应结合本地实际,精挑细选具有地方特色的环保立法项目,使其所选的环保立法项目在本地区能解决实际问题。在制定具有地方特色的

环境监察分局,并在公安部门设置专门的环境监察警察等均是有效尝试。新环保法实施后,陕西环保厅对恶意排污企业陕西煤化工能源有限公司开出1580万元的天价环保罚单;浙江台州环保局联合公安部门将2000多家化学原料药企业关到只剩125家,并刑拘环境污染当事者400人。环保执法将产生“不仅罚票子,还要蹲号子”的震慑效果。同时,构筑公众参与治水的法律基础,明确公民的环境权。把公民享有安全、清洁水环境的环境使用权、知情权、参与权和请求权作为现代法治国家公民的基本权利。

第三,变革治水之制,即创新治水体制和运行机制。在顶层设计方面,近期,为克服水量与水质量管理分家矛盾,应建立水资源管理国际协调机制,在城市、区域或流域层面开展涉水大部委体制试点,探索中央涉水大部制运行机制。下一步,要深度优化机构职能,消除体制性瓶颈和机制性障碍,成立中央政府涉水大部委。比如,在城市水务方面,可在大城管格局下以水功能优化为主要任务整合涉水职能,浙江省的“五水共治”就体现出这种要求。

在水资源配置机制方面。清晰水权边界,健全水权交易机制、排污权交易机制、生态补偿机制、水资源费形成机制,发挥市场机制在水资源使用权、收益权等涉水权益、权能的微观配置作用。

在公共水资源治理模式方面。根据水资源的空分布状况及涉水主体关系,形成政府主导的多中心治理、利益相关者合作治理、社区为中心的自治理等多样化治理格局。

第四,优化治水之术,即创新水污染防治技术和治理手段。治水离不开先进的防治技术和现代化的治理手段。针对水污染防治的科技支撑和投入不足问题,需要从技术创新激励和治污技术产业化两方面入手。伦敦泰晤士水务公司近20%的员工从事研究工作,为治理技术研发、水环境容量确定等提供了技术支持。针对复合型污染导致的治污难,需要进行顶层设计,完善标准体系,细化排放标准。针对管理水价低、管理手段落后等问题,要充分借助新一代信息技术,通过实时监测、移动监测、动态监控、快速决策等技术手段,对水污染防治、控制和监管实现全天候、全流程、无缝隙治理。

作者单位:浙江财经大学城乡规划与管理学院

公众、社会各界的意见建议。主动争取上级人大及其常委会立法机构的指导,确保环保立法质量。切实做到精致缜密、精雕细刻,坚持需要几条就制定几条。通过立、废、改等方式,促进各项相关法律法规相互衔接和统筹协调。

第三,建立健全监督工作机制。环保法规生效实施后,要进一步创造条件,强化民众和专家的监督。一旦发现问题,及时向设区的市人大及其常委会提出审查或修改建议。强化全国和省级人大常委会对设区的市人大及其常委会立法的监督力度。根据宪法,相关部门发现地方所制定的地方性环保法规和上位法相冲突,经上级人大常委会审查后,可以提出修改或废止,环保法规因此就不能生效。但是,在实际操作中,这套机制很少发挥作用。在扩大地方立法权后,建议全国人大常委会和国务院应根据《立法法》的规定,备案审查已经省级人大常委会批准的设区市制定的地方性环保法规,对其合法性予以纠正。发现有违法情况的,依法予以审查,坚决遏制地方用法外衣损害百姓利益的不良立法倾向,促使地方环保立法真正能实现良法善治。

作者系四川省广元市人大常委会专职常委

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