

《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》解读

◆鞠昌华

多措并举规范党政领导环保职责

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《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》)自8月9日起施行,成为继今年以来施行的新《环境保护法》和《关于加快推进生态文明建设的意见》之后,我国生态文明建设领域的又一个重大制度安排。《办法》首次规定了在生态资源环境保护中党政同责,被认为是现行体制下问责制的重大突破,有利于实现权责对等,有效约束党政主要领导干部在生态环境保护方面的决策行为。《办法》还规定了终身问责制,有助于调节环境问题的滞后性和地方主要领导干部流动性之间的矛盾。

这一系列制度体系的构建,将有利于改变长期以来环保工作的尴尬局面,推动我国生态文明建设进入法治保障的新阶段。笔者认为,除了加强生态环境资源审计理论研究,探索编制自然资源资产负债表,强化审计追责机制建设,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,强化事后追责等措施外,还需要多措并举,从以下几方面规范党政领导生态环境损害职责,强化事前规范和约束,提升生态环境保护水平。

首先,加强规划环评,推动政策环评。大多数规划及政策的制定和实施将对环境或多或少地产生直接或间接的影响,而规划及政策一旦颁布,就会在较长时间内具有一定的约束力和影响力,其环境影响不会在短期内轻易消除。因此,党政领导干部对区域生态环境造成重大影响的决策成为《办法》规定的追责的重要情形。20世纪后期,一些发达国家在传统的建设项目环境影响评价的基础上,将评价范围扩展到计划、规划和政策的高度,即战略环境影响评价。通过战略环评摸清资源利用和环境演变趋势及资源环境问题成因,综合分析地区、流域资源环境的承载能力,从而能够对产业结构、布局、规模及各类重大开发决策进行合理的战略安排,从宏观角度提出资源、环境容量和海洋资源超载区域合理的、有针对性的限制性措施,有利于优化国土空间开发格局,防范环境风险。

目前,我国仅规定了规划环评。规

划环评对规划或计划及其替代方案的环境影响进行规范、系统、综合的评价,是在规划层次及早协调环境与发展关系的技术与制度手段。因此,应加强规划环评,把环境因素纳入国民经济与社会发展的综合决策中,实现按照环境资源的承载能力和容量要求,对区域、流域、海域的重大开发活动、生产力布局、资源配置提出更加科学合理的安排,以保证经济社会健康有序发展。

政策环评是政策制定的必要工具,它有利于避免和减少政策实施对环境可能产生的负面影响。因此,也应适时推动我国的政策环评,为政策制定中的绿色化提供技术支持和制度保障,这样既可以避免因为错误决策带来的生态环境破坏,也可以减少因此带来的追责。

其次,推进生态环境规划与相关规划的多规合一。

我国规划体系庞杂,一些地区规划无序带来发展无章,乱建乱占,各种经济社会要素空间布局不科学、不合理,由此造成生态环境破坏。例如,居住区与工业区、物流区的混杂,导致兰州石化污染及天津港瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故等环境安全隐患。2014年5月,国务院批转国家发展和改革委员会《关于2014年深化经济体制改革重点任务的意见》,提出“推动经济社会发展规划、土地利用规划、城乡规划、生态环境保护规划”等多规合一”。此次《办法》也明确提出,对违反主体功能区定位或者突破资源环境生态红线、城镇开发边界,不顾资源环境承载力盲目决策造成严重后果的,以及作出的决策严重违反城乡、土地利用、生态环境保护等规划的,追究相关地方党委和政府主要领导成员的责任。因此,应积极推进生态环境规划与社会经济发展、城乡建设、土地利用等规划的多规合一。

要通过以环境规划为底线的多规合一,严守主体功能区定位和资源环境生态红线,强化政府空间管控能力,实现国土空间集约、高效、可持续利用。科学分析资源环境承载力,转变发展方式,推动产业转型升级,提高发展质量,走集约节约、创新高效的发展道

路。确立生态环境规划(如生态红线区域保护规划)在“多规合一”框架中的基础性地位,强化其对发展的约束性、法定性和权威性,优化空间开发模式,促进经济社会与生态环境协调发展。

第三,加强各级人大对环境事务的监督、问责。

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是体现人民当家做主和保障公民民主权利的主要形式。各级政府组成成员由同级人大选举或任命,并对其负责,因此各级政府理应接受人大对包括环境事务在内的重大事务的监督、问责。人大常委会是各级人大的常设机构,《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》规定,各级人民代表大会常务委会员会依据宪法和有关法律的规定,行使监督职权,每年选择若干关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题,有计划地安排听取和审议本级人民政府的专项工作报告。

在生态文明建设的背景下,理应由各级人大及其常委会行使环保监督问责权力,对政府环保工作加以独立审核,督促政府和相关部门推动环境治理保护工作。此外,笔者建议探讨生态环境保护规划审批制度改革,由现有的报同级人民政府批准提升为报同级人民代表大会审议,从而实现由政府其他发展规划是否符合环境空间规划的合法性审查。通过国家权力机关的常态化履职,实现现代社会治理,既有利于对党政领导和部门领导的生态环境决策实施有效监督,又能及时纠正不合理决策,避免由此造成的生态破坏和环境污染。

第四,加快推进国家生态环境监测网络建设。

生态环境监测是生态环境保护的基础,是生态文明建设的重要支撑。在旧的绩效考核体制和唯GDP的发展模式下,地方政府出于发展地方经济和政绩等方面的考虑,往往以牺牲环境为代价求得GDP的快速增长,篡改、伪造环境监测数据的现象屡有发生。这既影响了监测和相应监管的科学性,也影响

了监测的权威性和政府公信力。因此,《办法》规定,党政领导干部利用职务影响,指使篡改、伪造生态环境和资源方面调查和监测数据的,应当追究其责任。

国务院办公厅日前印发的《生态环境监测网络建设方案》明确提出,到2020年,全国生态环境监测网络基本实现环境质量、重点污染源、生态状况监测全覆盖,各级各类监测数据系统互联互通,监测与监管协同联动,初步建成上下协同、信息共享的生态环境监测网络。因此,应积极加强生态环境监测体系建设,建立覆盖全国、垂直一体的国家生态环境监测网络。推进国家生态环境监测网络建设和生态环境监测信息集成共享,既能全面掌握生态环境质量状况,提升生态环境风险监测评估与预警能力,加强环境风险防范,又能为考核问责提供技术支持,有效避免在现有监测体制下一些地方党政领导干部为了个人考核晋升,指使篡改、伪造生态环境监测数据的情形。

第五,加强环境信息公开。

环境信息公开有利于推动环境质量改善、减少污染物排放、降低环境事故风险、减少环境冲突事件的发生等。但是,毋庸讳言,我国的行政管理体制的技术化和封闭性阻碍了信息的公开。一些地方政府习惯把环境信息作为内部控制信息,而将环境信息公开作为负担,甚至担心信息公开以后会有更多的麻烦。《办法》规定,不按规定报告、通报或者公开环境污染和生态破坏(灾害)事件信息的,应当追究政府有关部门领导成员的责任。因此,有必要进一步完善环境信息公开制度:一是完善政府环境信息管理机制建设,建立健全各级环境信息机构,以环境信息标准化建设促进环境信息机构的能力建设;二是进一步明确和扩大信息公开范围,明确纳入环保部门内部的生态建设信息,同时应将环保部门以外的海洋渔业、水利、林业等环境信息全面纳入;三是构建统一、开放的生态环境信息平台,以技术推动环境信息公开。

作者单位:环境保护部南京环境科学研究所

热评

生态文明建设应避开三大误区

◆毛涛

党的十八大将生态文明建设提升到“五位一体”的战略高度,今年5月发布的《关于加快推进生态文明建设的意见》系统提出了生态文明建设的总体思路。笔者认为,在生态文明建设的背景下,应正确理解生态文明建设的内涵,切忌走入三大误区。

第一,生态建设项目应遵循客观规律,切勿急于求成。改革开放以来,我国经济高速发展,生态环境保护工作却严重滞后,环境污染、资源浪费和生态退化问题突出,生态环境问题已成为制约经济社会可持续发展的瓶颈。为确保经济社会持续健康发展,生态文明建设被放在国家现代化建设更加突出的位置。然而,在生态建设方面,一些生态建设项目的初衷虽然是好的,但由于缺乏科学论证,投入和产出不成正比,甚至适得其反。地方政府应从一些失败的案例中汲取教训,当好生态文明建设的布局者和领路人,立足当地实际,合理生态建设项目的轨道健康发展。

第二,生态文明建设应正确处理环保与发展的关系,不宜片面发展。环境问题并非仅出现在我国,而是一个普遍存在的问题。发达国家在经济高速增长期也遇到了严重的环境问题,如美国洛杉矶光化学烟雾事件、德国鲁尔工业区大气污染事件、日本四日市哮喘病事件、英国伦敦烟雾事件等。经过多年治理,发达国家大多成功解决了环境问题,经验表明,与发展相伴而生的环境问题,可以在发展过程中予以解决。目前,我国正在围绕生态文明建设构建制度体系。新修订的《环境保护法》将环境保护目标完成情况纳入地方政府及负责人的考核体系,这将打破

“唯GDP论英雄”的政绩观。近期出台的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(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》等文件,进一步强化了党政领导干部生态环境保护责任。当然,发展仍是当前及今后一段时间的首要任务,生态文明建设并未否定发展,而是倡导转变发展模式,在环境容量允许的范围内排污,将不可再生资源及能源的消耗降至最低,并在发展中逐步解决环境问题,实现人与自然的和谐发展及生态环境可持续发展。

第三,生态文明建设需加强跨区域协作,不能各自为政。在现行环境治理体系下,各级地方政府往往只对本辖区的环境质量负责,导致地方出台的生态规划及相关政策更注重本辖区情况,而忽略了生态系统整体性。因此,处在同一生态系统性的不同行政辖区,对于相同的环境问题,应采用不同的地方标准和防治措施,由于缺乏跨区域协作,造成环境治理效果不佳。当然,对于土壤污染、噪音污染、电磁辐射等扩散性不强的环境问题,地方政府完全可以在本辖区内进行防治。但是,对于大气污染、水污染、海洋污染等跨区域传输的环境问题,只有进行联防联控,才有助于尽早解决。新出台的《京津冀协同发展纲要》对于突破环境治理地域限制、加快生态文明建设具有示范作用。建议通过立法将跨区域环境治理常态化,把面临相同区域性环境问题的区域划归同一联防联控区,并根据各个区域发展阶段差异性,合理分区治理,合理分配治理责任,通过跨区域生态补偿,调动相关区域参与环境治理的积极性。

作者单位:工业和信息化部国际经济技术合作中心

生态文明考评需再优化

◆王冠楠

为有效督促各地加快生态文明建设,很多地区陆续制定下达了生态文明建设年度目标任务,并出台了配套的考核办法。经过考核评比,各地生态文明建设的推进力度不断加大。但从近几年的实践看,考评体系还存在一些不完善的地方:

一是考核内容略显繁琐。目标任务全面收集了各部门与生态文明建设相关的工作,多达几十项,总分高达数百分,导致实际操作的工作量较大,被考核对象负担较重。

二是部分指标有待优化。以陆地森林覆盖率为例,俗话说“十年树木,百年成林”,客观实际决定了这一指标每年的上升幅度较小,以一年的周期来考核,成效并不显著。

三是关键抓手不够精准。有些考评项目没有抓住关键着力点,体现地方党委政府对生态文明重视程度的考核内容偏少。当前,生态文明建设的主要问题在于部分地方党委政府不够重视,把该承担的主体责任往环保部门身上推了事,考核工作实际上变成了上级环保部门考核下级环保部门。

四是考核结果区分度低。从近几年的最终考核结果看,各地之间差别不大,特别是位居前列的几个地区,差距仅在零点几分之间,单单从分数上很难辨出高低。

鉴于上述问题,为进一步发挥生态文明考核指挥棒的作用,推动生态文明

文明建设迈上新台阶,笔者建议在以下3方面加以优化完善:

首先是创新考核方式。采用大考与小考相结合的形式,下达目标任务以5年为一个阶段,与国家制定的五年规划时间点实现无缝对接,5年一次进行全面、系统的大考,1年一次进行突出重点的小考。小考一切从简,取消一些不够科学合理的工作内容和指标,重在考核每年的创新举措、特色亮点以及工程项目等方面。在考核结果上,淡化定量成绩,不公布最终得分,只评定优秀、良好等次,工作进展偏慢的不予列入。

其次是聚焦核心要害。要牢牢扣紧党委政府这个核心,加大各级党委政府对生态文明建设重视程度的考核比重,把党委政府,特别是主要领导针对生态文明建设召开的会议和部署的内容和材料、对会议下达任务落实情况的督促检查等作为重要考核内容。这些工作虽然难以量化,但是可以定性分出优秀、良好等次,酌情评分。

第三是完善奖惩项目。设置加分项和扣分项,加分项可以设置生态文明制度创新、机构建设、荣誉奖励等方面的内容。建议扣分项包括:被考核对象因破坏生态、污染环境被上级有关部门约谈、问责、处罚的,给予严厉扣分并一票否决其优秀、良好等次的评定资格;对被考核对象的下属地区和部门因破坏生态、污染环境被上级有关部门约谈、问责、处罚的,酌情给予扣分。

◆陈辉

近年来,因PX项目、垃圾焚烧厂等项目建设引发的群体性事件不断发生。因此,一些项目陷入“一建就闹,一闹就停”的困局,不仅严重影响社会安定,还产生示范效应,可能诱发更多地区的群众效仿,掣肘相关产业的建设和发展。

“一建就闹,一闹就停”的现象有着复杂的原因。一些群众对涉污工程项目持“零容忍”态度,这既源于群众环境意识的增强,又与群众的环境风险感知方式有关。虽然相关建设项目在理论层面的风险概率极小,或者降低污染排放的技术已经非常成熟,但群众仍会担忧:企业能否严格执行技术标准?政府能否严格履行监管职责?群众的忧虑和不信任放大了对项目风险的主观认知,引发了强烈的情绪性抵制行为。

除此之外,有关部门信息公开和回应工作不到位,也对激化矛盾起着催化剂的作用。在重大项目建设过程中未做到信息公开和程序透明,工作时存在命令主义倾向,不能认真落实群众的知情权和参与权;面对群众的疑虑和申诉,或者不回应,或者延迟回应、形式主义回应,这进一步加深了群众的不理解和不信任,为事态升级埋下伏笔。群众大规模聚集后,一些领导干部面对

维稳压力,掌控局势的能力不足,最后只能采用停建项目等方式缓和矛盾。

“一建就闹,一闹就停”的困局已经成为当前我国相关产业发展面临的一项突出问题,考验党和政府在新时期化解环境利益矛盾的能力和水平。为此,笔者提出如下几点建议:

首先,破解“一建就闹,一闹就停”的困局,完善利益表达机制是基础。在群众环境利益诉求日益增多的背景下,政府有关部门必须畅通渠道,规范和引导群众依法、理性、有序表达诉求,避免渠道不畅阻塞民意,防止无序表达和无效表达。要加强环境信息公开,落实群众的知情权、参与权和监督权,减少信息不对称导致的猜疑、焦虑和不满。要加强政府诉求回应的及时性和有效性,避免不当回应引发的矛盾转化和升级。要在广开言路的同时分清是非,既要认识到群众环境利益诉求中的“是”,又要正视政府自身在环境治理或项目建设中的“非”;既要指出并纠正部分群众思想和行动中的“非”,又要敢于坚持政府决策中的“是”。在涉及公共利益和长

远利益的问题上,领导干部要敢于坚持、勇于担当。

其次,破解“一建就闹,一闹就停”的困局,完善风险防范机制是保障。政府环境治理过程中要有风险意识,要通过舆情监控发现群众中的负面情绪,及时教育、引导和干预。一旦发生群众规模性聚集,必须及时处置,避免导致事态扩大。同时,不要过度反应,慎用武力,避免产生对抗性情绪,防止矛盾激化。针对少数不法分子或组织的暴力行为,必须果断处置,不能满足个别组织或少数人的无理要求。要通过制度建设和法制建设来提升政府规避和化解风险的能力,建立健全涉污工程项目决策机制和程序,建立健全决策问责和纠错制度,确保重大决策有法可依、有章可循。

第三,破解“一建就闹,一闹就停”的困局,完善协调沟通机制是关键。协商沟通要坚持群众路线,深入了解各方环境利益诉求,针对群众最关心、最关乎其切身利益的环境问题,不能回避矛盾,要加强沟通、增进理解。建立党委领导、政府负责、社会协

同、公众参与的污染型项目建设协商沟通机制。协商沟通要坚持民主集中制,没有民主,就不能集思广益;没有集中,就不能凝聚共识。要统筹兼顾,适当安排,立足全局和长远,辩证处理经济发展与环境保护之间的关系,统筹国家利益与个人利益、局部利益与整体利益、短期利益与长期利益。统筹的根本要义是坚持整体观,这个整体就是中国特色社会主义发展的大局。统筹环境利益矛盾不能一蹴而就,关键是坚持发展,在发展中化解矛盾,在发展中寻求社会各方环境利益的最大公约数。

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

环保系统反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂》征订通知

由驻部纪检组监察局联合中国环境报社、环境保护部宣传教育中心拍摄制作的反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂——李学智案警示录》已经完成。

根据中央纪委驻部纪检组《关于发放〈扭曲的灵魂〉警示教育光盘的函》(驻部纪函[2014]23号)通知,环保系统有关单位或个人有需要购买光盘者,可直接向中国环境报社接工本费订购。

联系人:中国环境报社影视新闻中心 郑晓萌
电话:010-67130977 13811005311
传真:010-67113772

地址:北京市东城区广渠门内大街16号1005室
邮编:100062
银行电汇至:
开户行:北京银行广渠门支行
开户名:中国环境报社
账号:01090514000120111006865
备注:

1.请将订单和汇款单传至010-67130977(因传真不是自动,请传真前拨打此号码)
2.征订表复印有效

| | | | |
|-----------|----------------------------------|--------|--|
| 订购单位 | | 经办人 | |
| 详细地址 | | 邮编 | |
| 联系电话 | | 订购单位盖章 | |
| 订购套数:共 套 | 单价:60元/套(10套以上免快递费,10套以下加快递费20元) | | |
| 总计金额(大写): | | | |

