

从严从实 开拓创新 全面提高环境保护机关党建工作科学化水平

上接一版

三是始终把求实创新、与时俱进,作为机关党建一切工作的动力源泉。习近平总书记十八届五中全会上强调,把创新摆在国家发展全局的核心位置,让创新贯穿党和国家一切工作。只有主动适应从严治党新常态和我国生态环境保护新常态,才能充分调动环保党员的自觉性和创造性,才能增强机关党建工作的吸引力和影响力,永葆党的生机和活力。比如,我们结合“三严三实”专题教育,开展了四次生态环保领域重点工作创新大讨论,开门纳谏、广开言路、集思广益,部机关自上而下开展讨论,市县基层环保干部与部领导面对面进行交流,不谈成绩、不讲客套,多摆问题、多提建议,开场所欲言之风,紧紧围绕提高环境质量这一核心,聚焦生态环保重点工作创新,既有宏观设计也有微观考量,既有全局视野也有具体策略,既有体制机制也有政策建议,既有改革思维也有法治视角,既重当前破题也重长远破局,开阔了推动生态环保事业发展的思路,推动形成了《生态环境监测网络建设方案实施计划(2016-2020)》、《国家环境监测事权上收实施方案》、《“十三五”环境影响评价改革实施方案》、《重点流域水污染防治“十三五”规划》、《“十三五”大气污染防治规划》、《生态环境大数据建设总体方案》等10余项具体成果。这就是谋全局、求创新,出实招、办实事,这就是充分发挥机关党组织优势开展“三

严三实”的生动实践,这就是我们机关党建工作的生命力所在。

四是始终把解决党建业务“两张皮”问题,作为检验机关党建工作成效的首要标准。一切环保党建工作都要紧紧围绕提高环境质量这个核心去谋划和推动,做到着眼大局、融入进去、体现出来,充分发挥党组织战斗堡垒和党员先锋模范作用,形成一种上下信任、敢于担当的文化,心无旁骛、奋勇当先地投身到生态文明体制改革和大气、水、土壤污染防治等环保重点工作中去,全力服务保障环保业务中心工作。比如,在创先争优活动期间,我们组织对环保直属机关5个片共37个部门单位的党委、党总支和基层党支部开展实地调研,找准“为民服务创先争优”与环保各领域的结合点,针对不同职能任务和特点,面对面、手把手地分类指导,推动党建与业务工作深度融合,使人民群众切实感受到环保为民的实在效果。这就是从根上去解决“两张皮”问题的鲜活实践,这就是服务中心、建设队伍的具体体现,这才是机关党建工作的真正意义。

这些深刻的体会,我们在今后的实践中要继续坚持、不断探索与完善。同时,我们也要清醒地认识到,对照全面从严治党要求和部党组的期待,还存在不少差距,主要是:对照当前党建工作的新形势,特别是纪检体制改革给机关党建工作带来的新任务新要求,我部机关党的自身建设水平还有差距,党的基

层组织还不健全,配备配强党务纪检干部工作还不到位;对照中央从严治党的目标要求,我们从从严治党主体责任观念和意识还需要进一步转变和增强,有效举措和考核办法还要进一步落实;对照不严不实的问题,党建与业务“两张皮”、党建工作“一般化”等老问题仍然存在;对照当前严峻的党风廉政建设形势,党员干部违纪行为还时有发生,预防腐败行为措施的针对性有效性需要进一步增强,等等。这些问题都亟待我们在今后的工作中加以改进和克服。

二、关于进一步加强新时期机关党建工作的建议

当前和今后一个时期,环境保护部机关党建工作的指导思想是:以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,突出全面从严治党这条主线,把握服务中心、建设队伍两大核心任务,不断创新思想、转变观念、真抓实干,主动适应机关党建新形势新任务,全面提升工作科学化水平,为推动环境保护事业改革发展提供坚强保证。主要有六个方面:

第一,坚持把学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神引向深入。深入贯彻落实《关于加强和改进环境保护部党组中心组学习的意见》,服务部党组中心组“学习一个专题,推动一方面工

作”。以落实《部直属机关关于推进学习型党组织建设的实施办法》为重点,打造学习品牌,加强对基层党组织理论学习的监督检查和考核通报。认真落实干部职工思想状况收集反映制度,增强思想政治工作针对性有效性,深入开展社会主义核心价值观教育,党章、宪法专项教育,引导党员干部坚定理想信念、坚守精神追求。

第二,深入落实全面从严治党要求。主动适应机关党建新任务和纪检职能转变新形势,加强直属机关党委纪委和各级党组织能力建设,深入贯彻《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》,落实《环境保护部贯彻落实全面从严治党要求实施办法》,巩固“三严三实”专题教育成果,持之以恒落实中央八项规定精神,探索建立“两个责任”考核问责机制,高质量地完成中央巡视整改工作和认真开展我部巡视工作,加强对“三重一大”事项的监督检查。坚持党风廉政建设教育月活动,每年签订党风廉政建设责任书,加强权力运行监控机制落实情况检查,用好约谈函询等手段,建立日常监督机制。严查重点领域、关键环节、损害群众利益的腐败案件,坚决纠正“四风”,重点查处顶风违纪行为。

第三,全力服务保障环保中心工作。指导各级党组织深入贯彻中央关于生态文明体制改革的重大决策部署,以开展创新大讨论活动为平台,通过党建联系点、党员堡垒工程、主题

联学、支部工作法、青年基层调研等载体,组织党员深入基层、攻坚克难,将生态环保新任务新要求,细化实化到“十三五”环境保护规划和环保管理体制改革的之中。每年紧扣环保考核,谋划全国环保系统精神文明建设工作,部署任务、交流经验,以党风带行风促政风,为推动生态文明建设提供动力。

第四,不断夯实党的组织基础。在部党建工作领导小组的领导下,完善部党组书记负总责、分管领导分工负责、机关党委推进落实、各部门单位主要负责人“一岗双责”的党建工作格局。认真落实《组织工作条例》和我部实施办法,加强对各级党组织贯彻执行情况的督促检查,切实解决基层党建工作中薄弱问题。进一步优化各级党委纪委组织结构,加强直属机关党委纪委自身建设,配备配强党务纪检干部队伍,严格党员发展与管理,开展党员干部业务培训。探索落实工委关于“机关党委工委和干部人事部门合署办公、机关党委与人事部门负责人交叉任职、建立机关党组织参与干部考评和选任工作机制”的要求。深入贯彻《加强和规范中央国家机关党内政治生活的实施意见》,扎实开展党建述职评议考核,认真落实《关于加强基层服务型党组织建设的意见》,坚持党组织联系基层、党员联系群众“双联系”制度,推进服务型党组织建设。

第五,进一步营造和谐文明健康机关氛围。各级党群组织要深入贯彻落实中央关于加强和改进党的群团工作

的意见,坚持以党建带群建,支持群团组织依章程独立自主开展工作,激发群团组织活力。广泛开展岗位建功和群团评选活动,调动干部职工的积极性和创造性。进一步加大大人文关怀和帮扶力度,健全机制,帮助干部职工解决最关心、最直接、最现实的问题,促进党员干部身心和谐。不断加强群团组织自身建设,进一步规范群团组织换届工作,加强群团干部培训力度,广泛开展凝心聚力、振奋精神的文体活动,构建重品行、守纪律、敢担当、有作为的机关文化。

第六,努力提升党建工作科学化水平。探索互联网+党建模式,把大数据理念和技术运用到党的建设工作中,主动适应党建工作新形势,发挥网络信息技术的优势,拓展党建工作阵地,完善党建工作手段,强化党建工作效果。贯彻落实中央《深化党的制度建设改革实施方案》,把好的经验形成制度巩固下来,形成完整的党纪工青妇工作制度体系,深入开展机关党建研究,加强党建工作规律性认识。不断创新和拓展党建信息宣传渠道和手段,充分利用微信微博等新媒体,采取喜闻乐见的形式弘扬主旋律,传播正能量,全面提高环境保护机关党建工作的科学化水平。

各位代表,贯彻落实全面从严治党要求,做好机关党建工作任务艰巨、责任重大。让我们更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,在工委和部党组的领导和指导下,在部党组书记、部长陈吉宁同志的带领下,深入学习贯彻党的十八大、十八届三中、四中、五中全会精神,牢固树立和贯彻“五大发展理念”,用新理念统领思路、明确方向、指导实践,引导各级党组织和党员干部精神抓党建,从严从实抓落实,努力开创我部直属机关党的建设新局面,为大力改善环境质量,推进环境保护事业改革发展做出新的更大贡献!

探索与思考

这一年环境治理带给我们哪些启示?

◆常纪文

2015年即将过去,回顾这一年,国家发布了一系列生态文明体制改革文件,对未来5年的环境保护工作做出了部署,也共同面对了雾霾污染等突出问题。这一年是中国环境治理史上极为不平凡的一年。

环境立法有诸多进展,需进一步完善

在国家层面,为了配合《环境保护法》的实施,最高人民法院于2015年1月发布《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》,对《环境保护法》第58条规定的环境公益诉讼做出细化规定。全国人大常委会于2015年7月通过《全国人大常委会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》,授权最高检察院开展环境公益诉讼和行政公益诉讼改革试点的决定。环境保护部发布了《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》、《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》、《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》和《企业事业单位环境信息公开办法》、《环境保护公众参与办法》、《突发环境事件应急管理办法》、《环境保护部约谈暂行办法》等部门规章。针对现实存在的突出大气污染问题,全国人大常委会于8月修订了《大气污染防治法》,为治理区域性雾霾和应对重污染天气提供了法制基础。

在地方层面,各地积极响应《环境保护法》的要求,制定或者修改了一些地方法规,如广东省颁布了《广东省环境保护条例》;湖北省人大常委会审议通过了《武汉市机动车排气污染防治条例》;江苏省颁布了《江苏省大气污染防治条例》等,促使新《环境保护法》的创新性规定落地实施。下一步需建立健全社会参与和监督制度、机制,建立行政处罚、引咎辞职、诉讼受理和行政追责等行政措施或者行政处罚自动启动的机制,让行政监管的权力受到制度化约束,使环境法律实施常态化。

环境执法有所加强,但面临严峻挑战

新《环境保护法》于2015年1月1日起实施。上半年,环境保护部门与司法、公安部门之间的联系加强,联动执法加强,环境行政与环境司法之间有序衔接,执法积极性提高,按日连续处罚、查封扣押、限产停产以及行政拘留等有效处罚措施得到落实,环境执法案件数量快速增长,一部分突出环境问题得到解决。

但是,下半年经济下行压力巨大,环境法律的严格实施受到严峻挑战。即使是约谈,城市经济和环境保护工作转型也需要一段时间。入冬以来,华北、东北等地雾霾污染严重,区域性雾霾出现扩散现象。雾霾已不完全是

个案的执法问题,而是更深层次的全局性产业结构、产业布局和能源结构问题。严重的环境污染考验地方党委和政府的执政能力,考验生态文明建设的制度信任和实施效果,必须引起重视。可见,优化产业布局、调整产业结构,形成新的能源结构,目前显得尤其紧迫。除了要建立常态化的执法检查机制和执法效果的第三方评估机制,一以贯之地落实《环境保护法》的严格要求外,还要加强对地方各级党委和政府全局工作的平衡能力考核,不要让环境法治在现实中走了样、变了调。

环境司法有所突破,但效果不容乐观

2015年1月《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》放宽了原告的起诉资格,如对“设区的市”和“社会组织”作了扩大解释,明确了具有起诉资格的社会组织排除性的条件,促进了环境公益诉讼案件的提起和审理。全年环境民事公益诉讼案件达到30多起,检察机关提起的环境行政公益诉讼开始出现。

但是从现实来看,环境公益诉讼的实施效果不容乐观,如在社会组织是否可以索赔方面,最高人民法院的司法解释与中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》有矛盾之处。环境民事公益诉讼主要是由技术、律师和财力较为雄厚的著名社会组织提起或者者参加,其他的社会组织数量虽然庞大,但基于组织的宗旨限制或者其他利害关系考量,要么不愿意管闲事,要么财力不足或者技术能力有限,心有余而力不足,持观望态度,远远未能达到环境法学界期待的环境民事公益诉讼“井喷”状况。造成此种状况的主要原因在于对环境民事公益诉讼阻力大、成本高、难度大,警示效果有限,且环保社会组织存在天然和后天不足。

生态文明体制改革加快推进,但仍存在挑战

2015年是中国生态文明体制改革的的关键之年。中央不仅发布了总揽全局的生态文明建设指导性文件《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》,还出台了指导生态文明改革的纲领性文件《生态文明体制改革总体方案》,构建了中国未来发展创新、协调、绿色、开放、共享的大格局。

一是环境保护部重启了绿色GDP研究,开展环境影响评价改革。中共中央办公厅、国务院办公厅发布《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》,通过环境的价值性来约束环境污染型和生态破坏型发展。环境保护部拒绝审批一批有环境影响的水电、火电等重大项目的环评影响评价文件。

二是为了促进水污染防治,国家在启动《水污染防治法》修订工作的

同时,出台《水污染防治行动计划》,有了3个方面的创新:提出2020、2030、2050年三步走的水环境保护目标,与我国经济社会中长期发展的阶段性预期目标相契合,凝聚了共识,让人民群众看到了环境治理的希望;在每段工作任务后规定了牵头部门和配合部门,落实各部门的责任,使计划的落实具有可考核性;吸收组织部门和监察部门参与环境保护绩效考核和责任追究,发挥党政同责的作用,使环境保护的责任分配规则与权力运行的政治规则相一致,使政治权力的责权利相匹配。

三是为了实现环境保护的源头科学管理,国家发展与改革委员会会同环境保护部等部门,在全国28个省市开展“多规合一”的试点,海南省于2015年5月被中央确定为省级“多规合一”试点地区。“多规合一”可以促使经济和社会发展规划、城乡建设规划、国土开发利用规划和环境保护规划等相协调,形成基于发展的一张蓝图绘到底的大规划格局。环境保护部和国家发展改革委还印发了《关于贯彻实施国家主体功能区环境政策的若干意见》,开展环境保护的分类施策工作,使环境保护政策的实施精细化,具有针对性。

四是为了形成环境保护监管新格局,国务院办公厅印发了《全国生态环境监测网络建设方案》,上收全国控点的监测运行权;中共中央关于“十三五”规划的建议还提出,省以下环境监测工作由省级环境保护部门直接负责,实行垂直管理。这些措施有利于保证全国生态环境监测数据的准确性,破解污染企业污染排放数据造假和地方政府环境质量数据造假导致考核结果失真的难题,为环境保护考核的科学性和真实性奠定了基础。为了破解地方环境执法的保护主义,中共中央关于“十三五”规划的建议还提出,施行省以下环境保护监察执法垂直管理制度,有利于增强环境执法的统一性、权威性、有效性。

不过,上述改革可能还存在诸多挑战。建议2016年国家广泛深入开展生态文明体制改革的辅导和解读工作,开展生态文明体制改革部署的全面考核工作,使改革落到实处,落到各级政府,让人民群众切切实实地感受改革带来的环境质量改善成果。

生态环境建设和环保产业发展取得成效,需进一步改革创新

2015年是生态环境建设和环境保护产业取得重要进展的一年。近几年,环境复合物的排放总量正处于历史高位,复合型污染的特征更加明显。到“十三五”末期和“十四五”初中期,主要污染物的排放拐点可能全面到来。也就是说,目前至今后5年是环境与经济发展矛盾的凸显期,遇上经济下行压力期,过关越坎的难度更

大。在发展阶段而非发达阶段,环境污染问题只是表象,其本质是工业经济的发展程度偏低问题,是能源结构偏重问题,是生活方式不环境友好的问题。

在发展不足的现实下,仅靠严格执法解决不了经济发展和环境保护相协调的重大课题。环境与发展的平衡是一个循序渐进的过程,不能急于求成,还应当坚持发展阶段论。出台的环境保护标准和力度不能脱离发展阶段,不能以脱离发展阶段的环保要求否定一切。为了让环境保护不成为经济社会发展的短板,必须既有解决环境问题的历史紧迫感,同时也要有必要的历史耐心。除了严格执行现行法律法规外,国家还应加强污水管网、污水处理厂基础设施建设,让环境保护和全面建成小康社会、基础设施建设相结合,把环境保护纳入工业化和城镇化的进程。

环境也是民生。2008年以来,国家和社会的环保投入大幅增加,环保产业年增长率约18%。2012年,我国的环保投资占GDP比例约1.5%,而2015年约占GDP的3.5%~4%。武汉市的环保产业产值达350亿元,占GDP的6.3%,远远高于同期全国比重。为了进一步提高环境污染第三方治理,2015年4月9日,财政部和环境保护部发布了《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见》,大力推进水污染防治领域的PPP模式。2015年1月至10月,我国已经完成环保公司并购案48起,涉及金额141亿元。不过,目前全国大大小小有3.5万家左右的环保企业,因发展水平参差不齐,核心技术缺乏,正面临大洗牌的局面。为了抢占市场,频频出现一些低价恶性竞争的不良现象,其中一些财力雄厚的国有企业没有做好表率。在融资方面,大企业通过定向增发等方式能够比较容易地获得资金支持,扩大市场份额,而其他中小企业,因为缺乏核心的技术竞争力,加上服务的对方——污染物排放企业经济总体也不景气,目前经营困难。

环境保护产业的发展必须具有可持续性。而其健康的持续发展须符合以下5个条件:一是社会要有持续的环境保护产业和服务需求,即用严格的法律要求催生社会庞大的产业需求;二是企业要有持续的盈利能力,即要保证企业有合理的利润空间;三是消费者要有持续的环境保护支付能力,即要保证消费者收入增长的可持续性;四是实体经济只有和环境金融相结合,才有持续做大做强的经济基础;五是制度环境要公平,不能选择性执法,不能选择性支持。现在看来,这些条件都不完善。下一步应当进一步开展改革创新工作,如加大环境保护金融制度改革的力度,让中小企业受益。

作者系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长、研究员

省级环保部门如何开展综合督查?

◆王一

根据《环境保护部综合督查工作暂行办法》以及《2015年全国环境监察工作要点》的要求,各地省级环境保护部门陆续开展了省级环境保护综合督查工作。通过对安徽省6个市的环保综合督查工作,笔者深切感受到当前开展环保综合督查工作的重要性,并对省级环保部门如何开展环保综合督查进行了深入思考。

首先,环保综合督查必须常态化。新环保法明确规定,环境质量由地方政府负责,环保工作的第一责任主体是地方政府。要想从根本上改善环境质量,推动地方环保工作的责任和措施落到实处,就要从督查政府着手。

开展环保综合督查,就是依法对地方政府及其相关职能部门履行环境保护职责情况开展监督检查,发现和梳理主要环境问题,提出处理意见和建议,并督促整改落实。环境保护工作涉及到各相关部门的职能交叉,在政府负责的前提下,既需要各级环境保护部门统一监督管理,有时还需要各相关部门内部的相互配合。

对各级人民政府及其相关部门履行环境保护职责情况开展的综合督查,就是要从发展与保护的结合着眼,对政府、环保主管部门、相关职能部门、排污单位等不同责任主体,全面督查依法履职尽责情况,评价所辖行政区域内环境质量状况和变化趋势,深入分析环境问题产生的深层次原因,帮助和推动督查对象找出整改保护工作面临的问题,提出综合性整改建议。

如要解决河流体的水质污染问题,往往不是单纯解决个别工业污染源问题就可以解决的,而要同时考虑市政生活污水截流、农药化肥使用的利用率、河道整治、地面径流和畜禽养殖污染等诸多因素,涉及各相关职能部门的职责交叉,这就需要整个流域上下游的相关职能部门通力合作,齐抓共管,分工负责。

通过开展环保综合督查,就是要督查地方政府及相关职能部门各自履行环保职责的情况,推动地方环境管理体制机制转型,真正形成政府负责、环境保护部门统一监督管理、相关职能部门齐抓共管的大环保工作机制,并保证这一工作机制的有效运行,解决突出环境问题,切实改善环境质量。

其次,环保综合督查必须规范化。环保综合督查常态化和制度化后,要保证环保督查效果落到实处,发挥其应有的作用,就必须对环保综合督查的要求规范化。

一是省级环保主管部门开展的环保综合督查工作,基本上都是根据环境保护部《2015年全国环境监察工作要点》中第8条“省级环境保护部门每年应当对行政区不少于30%的设区市级人民政府开展综合督查”的要求,综合督查的内容、综合督查开展的程序和方式等,执行都是参照《环境保护部综合

督查工作暂行办法》中的有关要求。但是由于办法中要求的执行主体不同,不包括省级环境保护部门,因此各省级环境保护部门执行过程中,尤其是在督查范围、督查内容上难免有偏差。为了指导各省级环境保护部门更好地开展环保综合督查工作,有必要统一规范省级环境保护部门开展环保综合督查的要求。

二是细化督查内容,制定督查导则,研究提出量化指标,提高各省级环境保护部门环保综合督查工作的统一性。

此外,应规定后督查的时间要求,监督整改落实情况。如地方政府对环保综合督查发现的问题整改不力、措施不明,除了约谈、挂牌督办、区域限批、行政处罚、移交移送以及扣减环保专项补助资金等措施外,对相关责任部门和责任人,尤其是负有责任的领导人员,应依照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》启动问责机制,从而确保环保综合督查取得实效。

第三,环保综合督查必须专业化。环保综合督查工作,由于其内涵的综合性,督查要求的高度和广度对各省级环境保护部门来说,都是一个全新的课题和挑战,目前各省级环境保护部门对此项工作还在学习和探索的过程中。要做好环保综合督查工作,就要在常态化和规范化的基础上,建立一支具备完成此项工作能力的相对专业的机构和队伍,这也是能否实现环保综合督查工作目的的前提。

目前各省级环境保护部门开展环保综合督查工作成立的督查组,基本上都由各部门临时抽调人员组成。集中式地开展综合督查工作,对计划督查的市级地方政府集中开展督查。负责综合督查的部门也不统一,大部分都是由省环境监察局(总队)负责。目前只有山西省环保厅在省级层面制定了《山西省环境保护厅综合督查工作暂行办法》,明确了综合督查工作由省环境保护厅环境督查处组织实施。

环保综合督查工作是一项多角度、全方位的综合性、全面性、复合性程度非常高的督查工作,要求了解和熟悉的内容和知识也较多。

为此,笔者建议,可以进一步明确和强化负责环保综合督查工作的部门,充实并固定参与环保综合督查工作的人员。

作者系安徽省环境保护厅环境监察局调研员

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