

党风廉政建设大家谈

# 积极推进纪检派驻机构体制机制改革

◆严建国

党的十八大报告提出要加强派驻纪检机构统一管理,党的十八届三中全会做出了全面深化改革的决定。全面推进纪委派驻机构统一管理改革,体现了党中央按照“四个全面”的战略布局坚持全面从严治党,强化党内监督、深入推进党风廉政建设和反腐败的坚定决心和顽强意志。纪检派驻机构改革是大势所趋、形势所迫、任务所需,具有重大现实意义。环保系统如何实现纪检派驻机构改革,使派驻机构沉下去、硬起来、监到位,充分激活派驻的力量和作用,是摆在省级派驻机构当前的重要课题。

## 现行派驻体制机制有待理顺和完善

长期以来,派驻机构围绕中心、服务大局,在积极协助驻在部门抓好党风廉政建设方面发挥了重要作用。但是,面对反腐倡廉的新形势、新任务、新要求,在大力推进纪检工作“三转”的过程中,现行的派驻体制有待理顺和完善,比如在覆盖范围、职责定位、日常监督等方面还存在很多不适应的地方,不便



## 党风廉政建设

专栏 第102期

监督、不敢监督、不善监督、监督乏力的问题在派驻机构中不同程度地存在,其主要问题和现象有:

一是职责定位不清。监督执纪问责是派驻机构的主业,过去,派驻机构过多地参与驻在部门业务工作,职能泛化、主责淡化,陷入了什么都管、什么管不好的尴尬局面。“三转”后,由于派驻纪检体制仍未理顺,派驻机构一定程度上存在错位的问题,仍然承担一部分过程性监督工作。与直接参与业务工作的过程监督中脱离出来,不介入监督对象的具体监管行为,把主要精力、主要工作重点放在履行纪检职责上来的要求还有一定差距。

二是队伍素质不高。派驻机构普遍存在人员年龄偏大、工作经历单一、高层次复合型人才偏少的问题。随着“三转”要求的落实,一些纪检干部能力不足的问题更加凸显。派驻机构人手不足和业务素质能力不足的双重问题一直影响着工作质量。

三是归属认同感不浓。派驻机构向驻在部门领导请示汇报多,主动向纪委请示汇报少。在履职中往往派驻机构对驻在部门发生的腐败问题、行风问题不是协助纪委坚决查处,而是替驻在部门讲原因、说好话,甚至出现大事化小、小事化了的现象。

四是监督力度不强。依照现行的派驻机制,派驻机构在业务上受纪检监察机关领导,但其工作经费、人员编制、干部升迁、年度考核和后勤保障等仍由被监督单位负责。监督的底气不足,不愿监督、不敢监督现象直接影响了监督作用的有效发挥。

## 体制监督的体制机制形成了瓶颈制约

监督是派驻机构最主要的职能,虽然派驻机构在监督方面投入的时间和精力较多,但是实际效果不佳。出现上述问题的原因是多方面的,既有顶层设计对派驻机构的工作特点和难点研究不深,领导、指导和管理不够的客观方面,也有派驻机构自身履职不到位等主观因素。但究其主要成因,笔者认为

同体监督的体制机制形成了瓶颈制约。

一是派驻机构的管理体制没有理顺。目前,派驻机构与驻在部门监督与被监督的关系已经明确,要接受同级纪委的领导,工作对同级纪委负责,派驻机构对驻在部门党组及其班子成员履行监督责任,但现实是派驻关系依然没有理顺。突出表现为纪检组长既是纪检监督派驻机构负责人,又是驻在单位的班子成员。成为党组成员当然有利于纪检组长参与集体决策,拥有投票权而不仅仅是列席会议,但是其要服从党组的决定,这是个矛盾。派驻纪检组长担任党组成员,实施的是同体监督。在实际工作中存在着同级纪委对同级党委监督难、“一把手”监督难等现象。

二是派驻机构与驻在部门的依附关系没有解决。派驻机构人员的编制、经费、保障、退休、任免、奖金都由驻在部门负责,这种半同体、半异体的关系使派驻机构与驻在部门依附过于紧密,限制了派驻机构监督职能的发挥,致使其作用大打折扣,监督效果不理想。

三是派驻机构的工作机制没有及时得到完善。“三转”之后,派驻机构的职责定位确定了,但内部岗位职责及工作制度细化不够,统一管理和职责职能都需要进一步规范 and 明确。工作机制不够顺畅,与纪委机关的关系不够紧密,与驻在部门的关系和工作配套制度有待规范和完善,缺乏派驻机构监督主体的独立性和权威性。

## 派驻机构管理体制和工作机制亟待创新

一个成熟的监督体制必须具有以下3个基本的条件:一是对其监督的对象必须进行全面监督;二是监督制约的力度必须与监督对象的职位和权力相适应;三是监督制约的过程必须具有独立性和权威性。用这3点衡量,派驻机构目前的这种管理体制和机制明显有差距。

深化改革,是破解派驻机构监督困局的唯一途径。不改革就难以“三转”,不改革就难以办案、不改革就难以有突破。要从实质上理顺关系,让派驻机构的监督作用得以真正发挥,要从以下4

## 廉政时评

# 制度的执行离不开监督

◆彭远明

随着环保部门地位提升,权力不断拓展,环保系统廉政风险日益凸显,腐败案件有所增多。笔者认为,制度的建立健全和有效执行是反腐倡廉的基石,但现行党风廉政建设体制机制还存在一定问题,亟待加以解决。

当前,虽然环保系统各部门都在抓党风廉政建设,也出台了很很多制度,但有的地方效果不是很明显,腐败案件有增无减。究其原因,主要有以下几点:一是制度可操作性不强。有的制度只是应一时之需,没有长久规划。有的制度只是简单走形式,并不能解决实际问题。有的制度规定简单、抽象、可行性不高。二是执行力度不强。制度的生命力在于执行,但一些单位未配备纪检干部,实行制度缺乏组织保障。三是制度未能对“一把手”产生制约。“一把手”在党风廉政建设中起着至关重要的作用,很多地方尚未建立一套可行的、高效的、针对“一把手”的监督管理制度。

健全制度体系是党风廉政建设的基石。建立健全廉政制度建设的坚持预防为主的原则,着眼于权、人、

钱3个角度,建立健全廉政风险防控体系,避免出现决策失误、权力失控、行为失范等问题。对于环保项目审批、人事任免、巨额资金支出等重点环节,要制定出科学、合理的监督机制,让环保管理工作朝着系统化、制度化的道路迈进。要完善责任追究制度。深入分析、探讨环保系统违纪问题的责任追究机制,制定有针对性的对策。

监督制度的执行是党风廉政建设的核心。加强党风廉政建设,除了要建立科学完善的制度体系之外,还要加大对制度的监督力度,提高制度的执行力和约束力。监督必须要准确。对制度出发点、落脚点要有正确认知,将精力集中于重点部位、关键环节及执行效果。通过“瞄点”的监督模式,避免制度实施走上错误道路。监督必须要全面。对制度实施各环节进行梳理,强调分层设计,通过“一级带一级”、“一级抓一级”方式,让监督足够彻底,避免出现制度实施失衡的问题。监督体系要足够严格。禁止出现模糊、特殊监督等问题。对问题的处理要有原则,不能让制度的实施有任何缓冲区域。

作者单位:江西省景德镇市环保局

## 新闻速递

# 嘉峪关:用一个中心引领责任落实

本报讯 甘肃省嘉峪关市环保局紧紧围绕党风廉政建设责任制要求,以全面落实责任制为中心,以深入落实主体责任、监督责任,“一岗双责”为抓手,取得了明显成效。

强化顶层管理,整体落实主体责任。局党组印发《主体责任实施细则》,将党风廉政建设和反腐败工作与环保业务工作同部署、同安排、同检查、同考核。

探索创新渠道,敢于落实监督责任。局纪检组印发《监督责任实施细则》,探索创新监督模式。要求与企

业往来密切的科室,须与企业主签订《廉洁行政双向承诺协议书》。发放《行为规范情况反馈表》,由服务对象自行如实填写后直接送局纪检组。以双向监督的模式避免了工作人员在审批、执法、监测等重点领域易发的腐败隐患。

细化责任追究,分清落实“一岗双责”。对领导班子成员明确“一岗双责”和“一案双查”制度要求,让一般干部、科级干部、处级分管领导切实从思想上重视廉政工作。

赵晓燕

◆田春秀 刘志强 张晶杰 杜晓林

## 探索与思考

为进一步降低燃煤电厂污染物排放量,2015年12月2日,国务院常务会议决定在全国燃煤电厂实施超低排放。为贯彻落实会议精神,环境保护部、国家发展和改革委员会、国家能源局印发了《全面实施燃煤电厂超低排放和节能改造工作方案》,具体指导燃煤电厂超低排放工作。相关研究和实践表明,推进燃煤电厂超低排放还存在若干问题,需要尽快研究,找到解决办法,使其有序推进。

## 燃煤电厂大气污染物排放控制情况

截至2014年底,全国全口径发电装机容量13.7亿千瓦,比2005年增长1.6倍。其中,火电9.24亿千瓦,比2005年增长1.4倍。2014年,全国全口径发电量5.6万亿千瓦时,比2005年增长1.2倍。其中,火电4.23万亿千瓦时,比2005年增长1.1倍。2014年,煤电装机占火电装机的90.4%,煤电发电量占火电发电量的93.5%。

“十一五”以来,电力常规大气污染物排放相继达到峰值。尤其是2014年,火电厂大气污染物排放量快速下降,实现了“十一五”以来的最大降幅。其中,电力烟尘排放量由1979年左右的峰值(年排放量约600万吨)降至2014年的98万吨,单位火电发电量烟尘排放量0.23g/kWh;煤电烟气脱硫装机容量比重由2005年的14%提高到2014年的91.4%。电力二氧化硫排放量由2006年的峰值(年排放量约1350万吨)降至2014年的620万吨,与1995年的排放量相当,单位火电发电量二氧化硫排放量1.47g/kWh;煤电烟气脱硝比重快速提高至2014年的82.7%,电力氮氧化物排放由2011年的峰值(年排放量约1000万吨)降至2014年的620万吨,单位火电发电量氮氧化物排放量

1.47g/kWh(注:上述数据来自中国电力企业联合会。环境保护部环境统计的2014年火电排放相关数据如下:烟尘236万吨、二氧化硫683万吨、氮氧化物783万吨)。1980年~2014年中国电力污染物排放情况如下图所示。

## 燃煤电厂超低排放技术、经济和环境效益分析

自2014年多家燃煤电厂实现超低排放以来,已有几千万千瓦的机组宣称实现超低排放。按照《全面实施燃煤电厂超低排放和节能改造工作方案》要求,如30万千瓦及以上机组全部实现超低排放,则改造规模达到7亿千瓦以上(不考虑2015年以来的新建机组)。

为此,笔者从环境、经济、技术等方面对超低排放效果进行简要分析。首先,从燃煤电厂超低排放控制技术

上分析。从实现超低排放的燃煤电厂来看,采用的超低排放技术或措施主要分为以下3类:一是对已有技术和设备的潜力进行挖掘、辅机改造、系统优化,如对脱硫除雾器、电除尘器电源和电极进行改造;二是设备扩容,增大裕度或者是将原来过小的裕度恢复正常,如增加脱硫塔及其喷淋层、增加脱硝催化剂层数、增加湿式电除尘器等;三是采用热值高、灰分低、硫分低的优质煤,如很多的电厂未对脱硫设施进行改造仍能实现超低排放,多是由于近年来煤炭市场向好,煤质趋好等前端利好因素的贡献。总的来看,上述超低排放技术措施仍主要采用电除尘器、布袋(电

袋除尘器)、石灰石膏湿法脱硫技术、选择性催化还原技术等,基本上没有创新性、革命性技术的出现。此外,从2014年以来已经实现超低排放的电厂看,多是燃煤条件好、基础条件比较充分(如场地和机组改造相对容易等)的电厂,后期超低改造的机组难度将越来越大。

其次,从燃煤电厂超低排放环境效益上分析。

根据《火电厂大气污染物排放标准》(GB13223—2011)要求以及特别排放限值要求,按照严格执行上述标准进行测算(按2014年发电量),电力烟尘、二氧化硫、氮氧化物排放量分别约30万吨、250万吨、200万吨(当前公布数据为总量核算数据,未充分体现标准修订的成效)。由于测算时是按照排放限值上限估算的,考虑到严格执法和运行裕度的存在,其实际排放量还应更低。按照《全面实施燃煤电厂超低排放和节能改造工作方案》要求进行测算,电力烟尘、二氧化硫、氮氧化物排放量分别不超过15万吨、100万吨、100万吨。从上述测算量看,相对于达标排放,超低排放能实现50%以上的总量减排,但实际减排的总量绝对量不大。

如按环境质量分析,由于燃煤电厂是高架源排放并分布在全国各地,再加上减排的总的绝对量不大,超低排放对环境质量影响的分担率要远远小于排放量的分担率,对环境质量改善的作用相对较小。

此外,燃煤电厂超低排放改造会增加二氧化碳排放。预计每年因超低排放改造,导致系统能耗增加二氧化碳排放约1950万吨,提高脱硫效率增加石灰石消耗从而增加二氧化碳排放180万吨,提高脱硫效率增加液氨消耗增加二氧化碳排放250万吨,合计增加排放约2380万吨,且上述测算未考虑超低改造用的钢材、催化剂等生产及物料运输过程的二氧化碳排放。

第三,从燃煤电厂超低排放经济性上分析。

煤电超低排放的经济性主要体现在投资、单位发电量的成本增加、单位污染物控制成本增加等方面,由于机组间的差异较大,因此,选取超低排放价(单位发电量增加的成本)以及边际成本(单位污染物控制增加的成本)进行论述。

个方面创新管理体制和工作机制:

一是实行实质性派驻。监督者与被监督者不能在同一锅里吃饭,不能成为利益共同体。要把派驻机构的人员从编制、办公经费、任免、工资福利、培训教育到考核管理等都纳入到纪委的管理系列,实现全面覆盖,实行统一管理。派驻机构向派出机关负责,履行监督执纪问责职责。这样做有助于切断派驻人员与驻在部门千丝万缕的工作关系、感情关系、利益关系,站在利益超脱、客观公正的立场上进行监督。

二是实行定期轮岗交流。派驻机构人员与省纪委机关人员享有同样的交流资格,既可调入委(厅)机关工作,也可调入巡视组工作,也可实行派驻部门的交流。把纪检干部用好用活,加强派驻纪检干部的交流、提拔、使用力度,切实解决流不动、转不开、出不去等问题,全面调动工作的积极性和创造性。

三是实行严格的准入制度。要制定派驻部门纪检干部的准入管理办法,入门要有门槛、有条件、有程序。对各地各部门纪委书记、纪检组长进行考察,选派政治素质高、业务能力强、敢于担当、敢于负责、敢于办案的优秀干部充实到纪检监察工作岗位,为加强派驻监督提供有力的组织保障。还要统一打造案件查办人才库,有计划地选调一批熟悉经济、法律、审计、纪检监察业务的干部,统筹考虑派驻机构人员的结构配置和梯队建设,从源头上优化派驻机构纪检监察干部队伍建设。

四是实行规范的运行机制。要明确派驻机构的管理任务、机构设置、人员配备、干部管理、工作程序和工作保障等相关配套制度,理顺派驻机构与派出机关、驻在部门、派出纪委的关系和各自职责定位,更好地发挥派驻机构的监督作用,充分履行监督主体责任,形成整体推进的合力。

派驻机构实行统一名称、统一管理,是纪检监察领导体制改革的一项系统工程。只有不断探索和完善,“派”的权威才能树起来,“驻”的优势才能发挥好。

作者系驻湖北省环境保护厅纪检组长

能改造快速推进过程中,针对实施过程中存在的问题,笔者提出如下政策建议。

一要尽快开展超低排放综合效果的系统研究与评估。国家环保行政主管部门、宏观经济及价格管理部门、电力行业行政主管部门联合组织相关单位,对超低排放系统性问题进行评估和深入研究,主要包括:超低排放的环境效益、经济效益及其对技术的影响、系统及设备的可靠性、资源节约或消耗情况、可能产生的二次污染及应对措施、超低排放补贴潜在实施效果等。评价指标应包含能体现其本质属性的指标,如环境质量改善率、单位电量增加成本、单位污染物减排边际成本、设备可靠性等。应根据评估目的和对象的不同,确定系统或设备验收所需的连续运行时间要求。

二要适时修订《火电厂大气污染物排放标准》。在深入研究和系统评估的基础上,修订《火电厂大气污染物排放标准》,将超低排放行政要求纳入法制轨道。依据对不同地区、不同机组的要求,结合技术现状,在标准中明确差异化要求。同时,继续完善超低排放监测、监管、技术标准体系。

三要提前部署超低排放技术研发。要尽快开展超低排放相关技术研发,要注意这些新技术既能减少烟尘、二氧化硫、氮氧化物等的排放,又要尽量避免氨逃逸、二氧化碳和二氧化硫排放增加等现象,同时考虑成本降低问题。

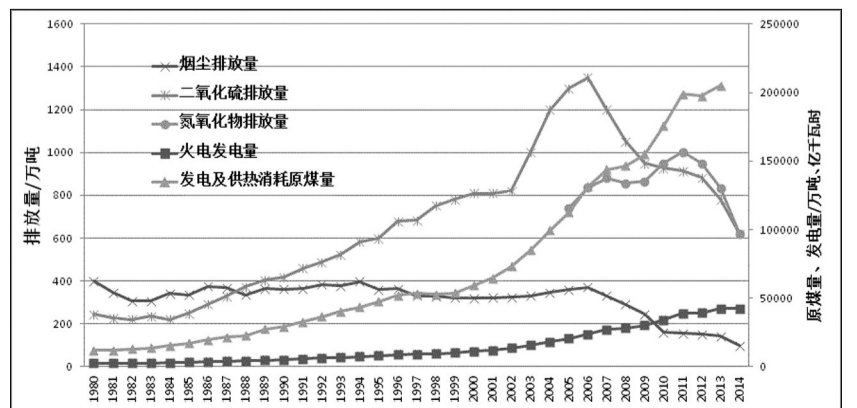
四要有序推进超低排放改造。因地制宜、因技术经济条件支撑和当地电力供需等情况,以环境质量改善为目标,稳步推进超低排放改造。优先开展重点区域、先大容量机组后小容量机组的顺序,因地制宜、因煤制宜、因炉制宜有序推进,切勿一拥而上。

作者单位:田春秀、杜晓林,环境保护部环境与经济政策研究中心;刘志强、张晶杰,中国电力企业联合会

经济性问题的。新建机组由于不存在改造等过程,超低排放边际成本还可以接受;但现有机组超低排放改造的边际成本则非常高昂,甚至高于全社会平均水平1~2个数量级。由于超低排放改造成本高,所以国家给予一定补贴,但不可能是在个别企业为了拿补贴而改造,而不是为了真正实现减排效果,要注意规避这方面的风险。

## 推进燃煤电厂超低排放有序发展的政策建议

在当前燃煤电厂超低排放和节



1980—2014年中国电力污染物排放情况

## 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