

编者按

近来,环保局长被问责成为社会关注的一个话题。甚至有人戏称,当前环保已成为高危行业,环保局长成为高危人群。那么,到底什么情况应该对环保局长问责?什么时候环保局长的板子不该打?环保局长又该怎么履职尽责?继本报刊登《环保局长应该被停职吗?》之后,社会各界对环保局长的问责话题展开了热议。今天刊登相关来稿,以期引发借鉴和思考。

环保局长到底该如何履职尽责?

科学问责

有权必有责,有责要担当,失责必追究。职权法定,是正确环保问责的首要。

贯彻职权法定原则

◆贺震(江苏省环保厅)

实行严格的环保问责,制度设计的初衷是“问责一个、警醒一片”,促进环保责任的落实,保护生态环境,改善环境质量。但现实中,有的对环保干部的问责呈现无限追究的倾向。环保问责随意、任性、失据、失范的现象不一而足。笔者认为,实施环保问责,必须运用法治思维,科学规范。

法定问责必须为。有权必有责,有责要担当,失责必追究。职权法定,是正确环保问责的首要。职权的法定渊源有3种,一是行政机关依法成立时即合法取得的权力,这是行政机关固有的权利;二是由法律、法规或者规章特别授予;三是由有权的行政机关依照法律的规定委托的权力。守位不缺位,到任不越位。依法履职,是政府及各部门的本分。有其职,其不为,才能问责。无其职,其不得为,否则就是乱作为。而乱作为,是法所不允的。职责清晰,是问责的前提;职责清晰,问责才有依据。如果职责不清晰,却一定要问责,只能是葫芦僧乱判葫芦案。

发生环境问题需要问责,问责对象就一定是环保干部吗?正确答案是“不一定”。因为,发改、经信(工信)、农业、住建(市容、城管)、水利(水务)、国土、林业、公安、交通、商务等,政府数十个部门都负有环境保护的职责。我国《环

提高环保问责的公平性

◆罗岳平 潘海婷(湖南省监测中心站)

在生态环境保护领域的问责,环保干部容易被误伤,究其原因,主要是群众对政府职能分工了解不深入、不全面。凡是与生存环境相关的,比如扬尘、垃圾、噪声等污染都认为是环保局承担,出现这类问题,理所当然想到是环保干部失职渎职了。

实际上,政府工作部门的职责是法律规定的。以扬尘和垃圾处理为例,2016年修订的《中华人民共和国大气污染防治法》第68条规定,住房城乡建设、市容卫生、交通运输、国土资源等有关部门应当根据本级人民政府确定的职能,做好扬尘污染防治工作。该法第5条也明确规定,县级以上人民政府其他有关部门在各自职责范围内对大气污染防治实施监督管理。

从部门规章看,2011年修订的《城市市容和环境卫生管理条例》第16条要求,施工渣土应当及时清运,临街工地应当设置护栏或者围布遮挡;停车场应当及时整理并做必要的覆盖;竣工后,应当及时清理和平整土地。关于其管理责任,该条例第4条明确为省级城市建设行政主管部门和城市人民政府

问责的板子应该怎么打?

◆韩继勇(环境保护部东北督查中心)

大气污染防治工作存在死角,行政问责是理所当然的事。但行政问责应该问谁的责、怎么问责?怎样以法治的思维推进环保执纪问责,这应该是地方党委和政府的一道必答题。

首先,地方党委政府是否守土负责,守土尽责。地方党委政府应当对本地区的生态环境负总责,党政主要领导对环保工作负全面领导责任,同时还要对环保工作负直接领导责任。按照中央强化环境保护“党政同责”和“一岗双责”要求和《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》有关规定,党政领导干部是否应被追究行政责任?但是现实中,环境事件发生之后,往往是环保干部“顶缸”承担责任。环保执纪问责,不能只打苍蝇,不打老虎,要打在板子上,确保问责落到实处。

其次,地方各职能部门是否各司其职,各尽其责。各部门环保履职责任不清,很容易以“一个责任掩盖另一个责任。地方政府动辄让环保局长

境保护法》中就有多处出现“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”的表述。环境问题的成因是复杂多样的,要看这个“因”是哪个部门的职责,如果这个“因”是环保部门的职责,问责环保部门天经地义,环保人也不要因为环保工作难做而喊冤叫屈。而如果这个“因”是别的部门的职责,就不能问责环保人。

比如,在泰州“12·19”天价环境公益诉讼案中,一度曾有舆论和公众,甚至颇有名望的专家也要求追究当地环保部门的职责。但我国《水污染防治法》第八条明确规定“交通主管部门的海事管理机构对船舶污染水域的防治实施监督管理”。依照事实和法律,两名海事局的干部在泰兴废酸倾倒案中被追究了刑事责任。

环境保护工作牵涉众多部门,每个部门究竟在其中负有什么职责,不能总是一笔糊涂账,要按照职权法定的原则,通过正规的形式明确下来。《江苏省生态环境保护工作责任规定》已经向社会公开发布施行,各部门的环保责任清清楚楚,这既是发生环境问题时责任倒查的基础和问责的依据,也是公众监督政府相关部门履行生态环境保护职责的依循。因此,没有制定环保责任清单的地方,应尽快制定,以厘清各相关部门环境保护的责任及其责任边界。

提高环保问责的公平性

市容环境卫生行政主管部门。该条例第23条和第28条则规定,居住区、街巷等地方,由街道办事处负责组织专人清扫保洁;城市人民政府市容环境卫生行政主管部门对城市生活废弃物的收集、运输和处理实施监督管理。

由此可见,环保是个大概念,其内涵不仅丰富,而且渗透到社会的各个方面。为提高环境管理成效,必须全面梳理政府各个部门应承担的责任,分头实施,只有每个音符都按声部弹到了位,组成的乐章才完整完美。湖南省、福建省等等省(区)人民政府都已出台环境方面的责任清单,这就是组织环保大合唱的基本遵循,发生环境事件后,对照清单检查,哪些部门履职或失职了,清晰可见。

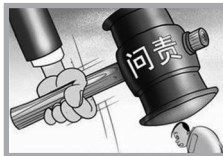
提高环保问责的公平性,就是不能算糊涂账。环境方面的问题,责任分布在哪些部门,要以各省《生态环境损害责任追究实施细则》为标尺,一一摆出来,按数量多少、情节轻重,各追其责,而不是简单粗暴地指定谁就是谁。问责要以事实为依据,以法律、法规为准绳,避免长官意识或从众心理。就政治文明而言,公平公正是其基本特征和要求。

问责的板子应该怎么打?

火线停职,当场下课,让许多人产生疑问,是急于向上级交待,还是推卸管理失职的责任。环境治理不能总是环保部门唱独角戏,治污重任不是一家能够独立完成,更需要政府各部门形成合力。地方要尽快出台环保责任清单,严格界定和划分相关部门的环保职责,确保环保工作责有人负、事有人干。

第三,环保问责的内容和标准是否明确。地方要避免环保问责的随意性和不确定性,特别是情绪化的问责方式极不可取。要尽快完善环保工作考核和评价体系,明确目标和要求,真正做到考核有标准,问责有依据。针对不同情况,明确责任追究标准,做到规定在前,惩处在后,真正体现责任追究的严肃性。

总之,环保执纪问责,急需建好制度,让环保问责既有问责之事,也有问责之法。问责的板子既要打得快,也要打得准;既要打得响,也要打得疼。唯此才能整肃作风,督促某些地方把应尽的环境保护责任真正扛起来。



严格问责

如果环保局长对环境保护工作监管不力、或贪污腐败,就该被追责。

监管不力就该被问责

◆史春(安徽省阜阳市环保局)

如果环保局长对环境保护工作监管不力、或贪污腐败,就该被追责。道理很简单,环保局长是国家公务人员,在其位就应该谋其政,监管不力就是失职或渎职,被追责或问责理所当然。

我国《环境保护法》第68条规定,环境保护主管部门对不符合行政许可条件准予行政许可的;对环境违法行为进行包庇的;依法应当作出责令停业、关闭的决定而未作出的;对超标排放污染物、采用逃避监管的方式排放污染物、造成环境事故以及不落实生态保护措施造成生态破坏等行为没有履责就应该承担相应的责任。

环保局长在工作中,触犯《环境保护法》上述条款确有人在。比如,不符合行政许可条件准予行政许可的,篡改、伪造或者指使篡改、伪造监测数据的,在现实中这些情况和问题不容回避。

笔者建议,在环境保护领域,要全方位地实行信息公开。畅通环保公益诉讼渠道,加强公众对于环保领域的监督。要让公众在介入监督的同时,给敢于执法的环保局长撑腰,对不作为的环保局长问责、问责。



责任清单

要把环境保护职责进行分解,细化到每个具体的政府部门。

建立环保责任清单

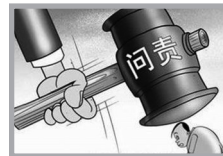
◆李典才(广西壮族自治区贵港市环保局)

地方政府应建立环保责任清单,防止推卸责任的现象发生。

要建立环保责任清单,分清部门责任。要把环境保护职责进行分解,细化到每个具体的政府部门。同时,要用政府的形式文件印发到每个成员单位,使每个部门做到心中有数。

要主动履行环保职责,做到权责分明。责任清单印发后,地方政府要召开有关环保成员单位的会议,把部门一把手和分管领导召集在一起,进行学习动员和部署环保工作,使单位主要领导和分管领导都懂得本单位在环境保护中有什么样的职责,有什么样的权利和义务。此外,环保部门要发挥裁判员的监督作用,对污染治理进展慢的单位,要分析原因,提供污染治理技术支持,帮助解决难题。对污染治理不作为或不负责、互相推诿的单位,要报告市政府分管领导,由政府督促其他部门及时完成污染治理任务,形成环保共治的良好氛围。

要按照环保清单问责,助推清单落实。环保责任清单是问责的依据,要把责任区分清楚,该谁的责任谁承担。要发挥纪委监察部门的监督作用,通过纪委问责,促使其他部门认真按清单履责。要为纪委监察部门提供污染治理的调查报告,实事求是反映部门所采取的整改措施和现场监察情况,使纪委能依据事实分清责任,做到精准问责。



履职尽责

应结合生态文明制度建设加快完善的时机,推动现有制度措施的有效落实。

追责要摘掉“有色眼镜”

◆李国军(辽宁省环保厅)

当前,有部分公众和有关部门戴着“有色眼镜”看待环保部门。只要是生态环境上的问题就一定是环保部门的问题,特别是一些难以确定责任人的环境污染事件,环保部门更是首当其冲。

如何摘掉环保追责的“有色眼镜”?笔者认为,除了制定职责清单以外,还需要在以下两方面下功夫:

一是加强环保职能宣传。各级环保部门要采取形式多样的宣传手段,加强环保部门的职能宣传。让社会公众,所有部门都知道,在生态环境领域环保部门干什么,别的部门干什么。特别是作为对环境保护工作实施统一监督管理的部门,环保部门更应该结合生态文明制度建设加快完善的时机,推动现有制度措施的有效落实,让社会公众和有关部门了解到环保部门在生态环境损害责任追究中发挥的重要作用和地位。

二是落实法律顾问制度。党的十八届四中全会决定,积极推行政府法律顾问制度。环保部门应加快建立法律顾问制度,积极聘请法律顾问,让法律顾问在职责清单的制定,环境行政事项的许可,规范性文件文件的审查、行政处罚和行政强制措施的实施,法律文书的把关、复议和诉讼案件的处理、环境工程的招标、排污费的征收和使用、环境信息公开等方面全程把关和参与,为环保部门依法行政提供法律保障。环保部门只有做到依法行政,才能避免渎职行为发生,才能避免被追责问责。

反思是否履职尽责

◆叱狼(网友)

环保部门担负着环境污染治理统一协调、监督和管理的职责。面对被曝光的这些环境问题,环保局长应当反思是否已经履职尽责。

一方面,在不少地区,向上级领导报喜不报忧的现象屡见不鲜,往往会给上级领导“形势一片大好”的错觉。其实,环境改善了,无论领导还是群众都会从感官上获得。作为环保部门,应坚持问题导向,能力范围内无法解决的环境问题,要连同相关建议,实事求是地及时上报,争取支持;否则,捂着不报,只会让小毛病演变成大疾患。

另一方面,对于发现的问题,能够自行解决,要抓紧抓实尽快解决;涉及其他兄弟部门的,要主动协调,督促其落实相关治污措施。有些部门、地区或许配合意愿不强,推诿扯皮,致使污染治理进展不明显,那么,环保部门要勇于“唱黑脸”,敢于把问题摆在“阳光”下。该通报的通报,该批评的批评,同时要请示上级领导出面协调解决。环保局有没有协调督促过?对于难以解决的问题,有没有请求上级领导支援过?如果没有,追究问责理所应当。

履职尽责

要把环境保护职责进行分解,细化到每个具体的政府部门。

构建责任保障体系

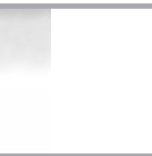
◆梁小红(湖南省常德市环保局)

环保系统有必要构建以环境责任清单为主体的责任防控体系,紧盯责任人的履责情况,做到事有人做、责有人担。

要明确环境责任清单制定的牵头部门。环保部门只是代表政府制定,必须由政府牵头认可,属于政府事务要盖政府的公章。要厘清相关环境责任。部门、企业、社会、团体的履责责任,要逐条解释清晰,避免互相推诿的现象发生。

要以相关法律法规为准绳。要仔细梳理颁布的地方性环境法律法规,特别是已下发的环境责任规定、环境损害赔偿实施细则等条文,将责任逐条明确到相关政府、职能部门。要在地方党委、政府领导同意下,并报组织、编制、人事等部门会商,最后以党委或政府文件形式下发,保证责任清单的合法合规与严肃性。清单形式要简单明了、便于操作,条文内容要直接对准问题导向,要以有无责任为导向,以具体责任为目标。

要检查责任清单内容是否接地气、评估实施绩效是否可行,特别是判定责任与责任人之间动静平衡关系是否精准。要不断完善各种制度,用制度来保障责任清单的有序运行。要加强宣传,利用网络、微信、微博等新媒体向社会各阶层宣传环境责任清单及环境责任防控体系建设的必要性、重要性、可行性,重点突出为保障属地环境质量持续好转所构建的责任保障体系。



履职尽责

应结合生态文明制度建设加快完善的时机,推动现有制度措施的有效落实。

环保局长要学会借力巧为

◆刘传义(环境保护部华北督查中心)

笔者在与一些环保局长的的工作交集中发现,凡是环保工作出色的城市,其环保局长工作方式充满艺术。“若干加巧干,成绩很斐然”,经验值得借鉴和学习。

第一,借力巧为。目前,环保成为热点中的热点。上至中央领导,下到社会民众,无不对环保高度重视,媒体更是将环保作为工作的重点。这种关注自然是环保部门的压力,也正是推动工作的极好动力。环保局长应该充分、巧妙地借助这些力量,将其转化为助推环保的动力。实际上,借外力向党委政府领导,特别是主要领导身上转移压力,“家丑亮了相”,领导自然会重视和关注。正所谓“老大难,老大难,老大一重视就不难”。

第二,借时巧为。所谓借时也即是应时,在正确的时间做出正确的选择,采取合适的举措。当前,环保局长有很多时间节点可以充分利用。只要抓住一个重要活动节点,就有可能实现工作质的飞跃。不能只看到工作量剧增,而应转变思维,充分认识时机的宝贵。环保局长可以巧妙充分利用,推动工作。

第三,借机巧为。目前,摆在环保局长面前的机会很多,有省级综合督查,有中央环保督察,还有各类专项检查。这虽然都是工作量,但换个角度看,更是容易出成绩的好时机。倘若能借助机会,顺势而为,完全有可能变坏事为好事,变被动为主动。

失职渎职就应被问责

◆双鱼飞过(网友)

首先,的确,环境问题不是一蹴而就的,环境问题的解决可能涉及经济、科技等多个方面,需要时间和耐心。但是,这绝不是指违法排污行为不应及时禁止,绝不是指破坏环境的行为可以容忍、持续甚至网开一面。违法排污、破坏环境的生产运营,并不是所谓发展和环境保护的矛盾,而是鲜明的法律问题。这些违法行为和对其处理,是违法与执法的关系。正在发生和持续已久的污染行为,环保局未能履行法定职责甚至是失职渎职,就应该被问责。

其次,环保确实不是一个部门的问题,不应该只由环保部门担责,而是相关责任部门都应该追究。我认为,不是环保局长不应停职,而是不应只有环保局长停职。孟德斯鸠说:“有权力的人使用权力一直到遇到界限的地方方才休止。”如果环保局是重视和尽责的,那么在此之下仍存在的污染往往是比之更高权力滥用所致。而滥用的权力直到遇到阻碍才会收敛,而这个阻碍往往就是深受污染之害的民众抗争。基层环保人员恰恰位于这个边界上,受到的是两面的压力,比之其他基层部门,自然辛苦劳累也委屈得多。

履职尽责

要把环境保护职责进行分解,细化到每个具体的政府部门。

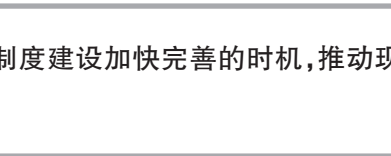
责任内容要细化量化

◆周建民(江苏省仪征市环保局)

当前,环保工作问责边界不清楚、范围不明确的状况比较突出。因此,应厘清职责,切实明责,做到责任具体化,要让大家都知道自己该做什么、该负什么责。

要从顶层设计着手,依据法律、法规及相关政策,梳理研究制定责任清单。要弄清楚哪些属于环保范畴,哪些属于环保监管职能,哪些涉及环境职能部门、该如何监督等,才能厘清基层政府各行政管理部门、该内部各层次之间问责分工,增强职能部门依法行政意识;才能落实环保部门责任,提高环境监管效率和质量。而清单就是把责任内容细化为看得见、摸得着、实实在在、量化可控之策。

制度的生命力在于执行。依法制定清单制度后,就要自觉对照清单、找准定位、扛起责任,切实推动责任落地生根。同时,及时公开清单内容,接受干部群众监督。这样才能让环保部门认真履责,做到勇于担当,牢固树立不抓生态建设、绿色发展,不保护好一方环境就是严重失职的意识;才能摆脱非环保部门职能事务枷锁,与相关部门联动,引导和处理相关工作;才能让基层环保负责人具有强烈的担当精神、责无旁贷的使命感,切实肩负起时代和人民的重任。要迎着困难上、满怀激情干,不回避矛盾、不避重就轻、不敷衍塞责、不得过且过,干好自己这一任,跑好自己这一棒,不留遗憾、无愧于心。



履职尽责

应结合生态文明制度建设加快完善的时机,推动现有制度措施的有效落实。

明晰责任当好引导员

◆朱玫(江苏省太湖办)

随着我国生态文明体制改革的逐步深入,环境保护工作将由督企向政企双督转变,破除地方保护主义,彻底改变环保部门势力单薄的局面,建立社会共治体系。从这个角度来看,地方环保局长的责任也可能也会发生一定的变化。对此,应认清形势,明晰相关的职责和工作。

变无限责任为有限责任,当好引导员。从制定好责任清单,到部门履职到位非朝夕可成,尤其要谨防其他部门难以履职的现象发生。对此,要做好引导员工作。一方面,牵头制定责任清单同时,应该以权责相当为原则,适度转移责任;另一方面,要超前考虑修改地方法规,赋予职能部门相应的权力,包括环保资金分配权、项目审批权、企业执法权,避免相关职能部门也陷入权责不等的困境。

变被动服从为主动管理,当好协调员。要更好地协助政府做好本地区生态环境保护工作的统筹谋划和科学决策,研究解决本地区环境保护重大问题,强化与部门协作,协调好跨区域、跨流域环境管理。

变督企生为主为政企双督,当好裁判员。在做好督政的同时,还必须要坚持继续开展好网格化管理,帮助地方政府建立健全辖区内的督政机制。同时,要依法现场检查、行政处罚、行政强制。坚持双随机抽查制度,加快培养第三方力量,购买社会化服务,以补充执法力量的不足。