

业界评说

全面推行河长制要破解三道难题

◆朱玖

近日,中央全面深化改革领导小组第28次会议审议通过《关于全面推行河长制的意见》。这标志着“河长制”已从当年应对水危机的应急之策,上升为国家意志。

“河长制”为什么能从地方实践上升成为全面深化改革的一项重要举措在全国推行?笔者以为,源于3方面考量。

“河长制”满足了人民群众对良好环境的需要。近几年,牛奶河、酱油河、油漆河,这些闻所未闻的新名词出现在公众视野,与之相应的是此起彼伏的“让环保局长下河游泳”的呼声,反映了百姓对水污染的担忧和水环境改善的迫切心情。据2015年中国环境状况公报,全国967个地表水国控断面(点位)水质监测,Ⅳ类~Ⅴ类和劣Ⅴ类水质断面分别占26.7%和8.8%;62个重点湖泊(水库)中,Ⅳ类~Ⅴ类和劣Ⅴ类,分别占22.58%和8.1%。回应人民群众呼声,国家“水十条”要求,到2020年七大重点流域水质优良的比例要达到70%以上,长三角、珠三角力争消除劣Ⅴ类水体,地级及以上城市建成区黑臭水体均控制在10%以内。还有4年多时间,全国水环境质量要再上台阶,不少地区要有显著改善,急需新举措攻坚克难。实践证明,“河长制”能将地方政府对环境质量负责的法定要求落实到具体行政负责人,整合资源、集中力量,解难题、办实事。因此,全面推行“河长制”,切实体现了中央满足人民群众对良好环境需求的决心。

“河长制”是深化生态文明体制改革的需要。环境治理体制机制改革是生态文明体制改革的重要组成部分,必须上下齐心协力做好顶层设计。当前,起源于地方实践的“河长制”已呈星火之势可以燎原的态势。从江苏太湖流

全面推行“河长制”,更要着眼于如何从制度设计层面,让百姓能有更多、长效、固定的参与渠道,使之从受损者、旁观者、评论者成为受益者、参与者、监督者,形成政府、企业和社会共治格局,为环境治理体系改革提供示范样本。

域起步,历经9年,“河长制”已在全国很多地方开花结果。但是“河长制”也面临不少体制机制的瓶颈,亟待突破。此时,深改组及时洞察地方实践中的改革创新动态,并上升到国家举措,就是要让“河长制”这一源于民间的创举能进一步从顶层设计的高度,从推进环境治理领域改革的大局出发,再次启程,再次深化,再次突围。如果说目前垂直管理试点主要解决的是环保系统内纵向体制改革的问题,那么,全面推行“河长制”要突破的就是如何建立横向的党委政府及职能部门乃至社会各界的生态文明建设体制机制问题。

“河长制”是落实生态环境损害责任追究制度的需要。去年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》,目的是促进各级领导干部牢固树立生态文明理念,增强保护环境的责任心和担当意识,促进五个文明一起抓。《关于全面推行河长制的意见》中也明确,要加强对河长的绩效考核和责任追究,对造成生态环境损害的,严格按照有关规定追究责任。全面推行“河长制”,其实就是要让各级党政领导干部切实增强生态文明建设责任感,进一步聚焦辖区内环境保护工作重点,对百姓反映的热点难点问题必须予以呼应和解决。良好生态环境是最公平的公共产品,地方党委政

府对保护环境责无旁贷。因此,“河长制”的全面推行要动真格、办实事、出效益,否则就要追究责任。

“一分部署,九分落实。”基于以上3方面分析,国家层面全面推行“河长制”,笔者建议要着力抓好以下工作,破解3方面难题。

一是建立自上而下各层级、各部门领导负责的“河长制”,破解跨区域跨部门协调难题。跨流域治理是长期困扰中国的治水难点之一。2015年,全国530个重要省界断面中,Ⅳ类~Ⅴ类、劣Ⅴ类水质断面比例仍旧高达16.5%和17.5%。浙江“五水共治”之所以成效显著,其中一个重要原因就是打破部门界限,实现职能整合。建议自上而下各层面都要建立“河长制”,明确涉水管理的各级负责人,分别担任超标的跨界断面所在重点流域河流的河长,同时还要建立河长联席会议制度。最高层级河长专门负责协调跨省的水量调度、水污染纠纷、水环境治理、水生态补偿、专项资金补助等重大问题,负责制定上下游相对统一的规划、标准、政策及联动措施,负责监督考核重点流域各地河流治理工作等,负责协调落实省部级河长联席会议制度议定事项等。

二是着手修订法律法规,破解环境治理体系的权责对等难题。当前环境治理领域改革,一个主要任务就是建立

完善各级党委政府和职能部门的环保职责,这也是各地在推行“河长制”实践中着重解决的难点。但目前一些地方改革中多强调的是“应然”,而如何实现“必然”,更需要从法定授权予以解决。污染防治职能细化的同时,也要考虑赋予职能部门相应的权力和手段。只有权责对等,改革才能真正成功,这是法律层面今后要着力解决的难题。否则“河长制”只能更多地依靠行政等手段去推行,生命力可能会大打折扣。

三是引入公众参与和第三方服务,破解社会共治难题。公众对环境问题的质疑,在反映民众对良好环境质量期待的的同时,也反映出一些政府部门公信力的下降。公众参与是消除信任危机、增强政府公共决策合法性的有效手段。一个成熟的社会治理结构,不仅要求政府各部门履行好职责,而且能充分激发最广大民众的潜能。因此,环境保护法把公众参与列为一项重要原则,《生态文明体制改革总体方案》也明确提出建立健全环境治理体系的重点之一是“共治”。不少地方在“河长制”推行过程中,一个成功的经验就是引入了民间力量参与。河流治理与百姓生活密切相关,是看得见、摸得着的民生工程,因而也最能触动百姓痛点,同样也最能得到百姓认同。今后全面推行“河长制”,更要着眼于如何从制度设计层面,让百姓能有更多、长效、固定的参与渠道,使之从受损者、旁观者、评论者成为受益者、参与者、监督者,形成政府、企业和社会共治格局,为环境治理体系改革提供示范样本。

“河长制”一路走来,正像一条起源于山涧的小溪,穿山越岭,曲折起伏,但最终将汇聚成河,咆哮奔腾,显示其巨大的生命力。希望这条河流越来越宽阔,最终流入大海,完成其历史使命。

练好生态文明建设内外功

◆杨建强 马卫兵

“十三五”规划是党的十八大把生态文明纳入“五位一体”总体布局后的首个五年规划。环保部门练好生态文明建设的内外功,是实现“十三五”绿色发展目标的关键所在。地方环保部门应从以下方面把握好生态文明建设的重点。

把生态文明建设作为地方环保工作的最大载体,构建党委领导、政府负责、部门联动、全社会参与的大格局。衡量生态文化是否在全社会扎根,要看生态理念和行为准则是否自觉体现在社会生产生活的各方面,浙江省为此率先开展了探索和实践。生态省建设工作被列入对地方党委、政府的单个综合性考核,省、市、县(市、区)3级生态建设工作领导小组成员单位均从最初20个左右增加到50个,对地方党委、政府年度考核中的环境保护比重达到13个百分点。

把经济社会发展与环境保护相协调作为环保工作的重要理念,实施最严格标准。要实施生产性企业污染物排放的动态最低标准,把工作重点对准超标、超总量的企业,综合运用限水、限电、限货等措施促使其整改。不能在规定时间内完成整改任务的,取消其工商注册。同时,根据形势发展要求,对最低标准进行升级,使生产企业的排放达到较高标准。

把严格监管执法作为环保工作的最基本方针,构建良好的环境秩序。要充分运用好环境保护法,严厉打击环境违法行为,构建环境执法部门联动机制、边界区域环保联动监管机制等,建立起环境监管执法的一整套制度保障体系、技术支撑体系,增强环境监管执法对环境违法行为的威慑力,切实维护人民群众的环境权益。

“河长制”一路走来,正像一条起源于山涧的小溪,穿山越岭,曲折起伏,但最终将汇聚成河,咆哮奔腾,显示其巨大的生命力。希望这条河流越来越宽阔,最终流入大海,完成其历史使命。



把制度创新作为提升环保工作水平的最重要法宝,增强环保动力和活力。今后一个时期,环保工作可以从“多规合一”、落实地方党政环保责任等多个方面开展制度性的探索和实践。加快推进“多规合一”,切实增强规划的统一性、系统性和权威性。对党政主要领导干部环境保护违法违纪行为和懒政行为进行问责与追究,进一步完善地方党政主要领导干部的任期管理,建立决策档案。

把扩大公众参与作为环保工作的最基本方法,增强环保影响力和推动力。环保工作要主动接受社会各界的批评监督,邀请各方人士加盟、支持环保事业,赢得社会各界的理解,形成广泛的环保统一战线,构建向污染宣战的强大声势。此外,要加快推进资源税费改革,健全和完善生态补偿机制,支持环保产业发展,调动社会各方面力量参与环保设施建设和污染治理,形成环境保护的有利氛围和强大动力。

把狠抓环境基础设施建设投入作为改善环境质量的最基本手段,不断提高污染治理能力。各级政府是改善辖区环境质量的责任者,应加大治污设施建设和环保队伍建设的投入力度,提高环保投入占财政支出的比重,切实加强基层环保能力建设,建立长期、稳定的环保投入机制,增强政府环保投入能力,拓宽环境保护融资渠道,建立多方参与的环保投入机制,健全财政转移支付制度,科学处理地区环保能力差异问题。

作者单位:浙江省嘉兴市环保局

编者按

本报10月19日刊登《垂管之下,乡镇环保机构怎么设》之后,社会各界对乡镇环保机构怎样设置话题的热议持续升温。今天特刊登相关来稿,以期引发思考。

垂管之后,乡镇环保机构设置应因地制宜

结合实际确定乡镇环保机构定位

◆王冠楠(江苏·市环保局)

垂直管理改革对于乡镇环保机构的设置应因地制宜。首先,要结合具体实际,确定工作内容和任务。农村的环境污染主要包括工业企业污染、农业生产污染(畜禽、化肥、农药、农膜、秸秆等)和农村生活污染(生活污水、垃圾等)。从各部门职责上看,环保部门主抓工业企业污染治理,农业部门主抓农业生产污染治理,住建、市容、水利等部门主抓农村生活污染治理。因此,乡镇的环保机构主要职能要对应市、县环保部门的本职工作,把精力集中在工业污染防治上。同时,监督、指导其他污染的治理,摸清农村污染基本情况,做好环境宣传教育引导工作。

其次,要根据工作任务,确定机构规模和隶属关系。笔者所在的苏州市,各镇均设立了环保办,配备了相应人

员,但是由于各镇具体实际不同,环保办发挥的作用也随之不同。以工业为主的镇,企业数量大,环保办几个人不够用;以农业为主的镇,工业企业少,环保办又用不着,经常被挪作他用。所以要紧密结合各乡镇实际,采用多样的机构模式。例如,工业重镇直接设立环保分局,垂直管理,加强对工业企业的监管;以农业为主的乡镇,环保机构隶属乡镇政府,与乡镇政府的农业、建管等部门合署办公,共抓污染治理、环境基础设施建设和生态保护。

第三,要重视对乡镇环保机构人员的培训。乡镇工作地点较偏远,难以吸引到高素质人才。为筑牢环境保护基础,市、县两级环保部门要更加重视对乡镇环保工作人员的教育培训,提升业务知识水平。同时在日常工作中多予以支持,建立上下联动、众志成城的工作体系,共同建设好美丽乡村。

乡镇街道应设环保办

◆张厚美(四川·市环保局)

建立农村乡镇环保机构,是环境保护工作重心下移、向农村延伸的有效途径。在基层,由于幅员辽阔,基层环境执法监管力不从心。以四川省广元市为例,控幅面积与全市现有环境监测执法编制102个进行测算,每名环境监测执法人员要负责监管127平方公里,基层环境监管长期存在“小马拉大车”问题。

《环境保护法》第6条规定,“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。”这里所指的地方各级政府就包括乡镇、街道办事处应当对本辖区环境质量和环境安全负责。

环境保护与计划生育、土地保护被列为我国的三大国策,计划生育和土地保护都已在乡镇有专门的管理机构和管理人员,而环境保护却没有在乡镇设立专门的管理机构和管理人员。笔者认为,应抓住垂直管理改革契机,建立乡镇环保机构。其环保

职责应主要包括:具体负责所辖行政区域内有关环境保护的法律法规和相关政策的贯彻落实;组织开展环境宣教及环境监管执法;改善辖区生态环境质量;参与并协助上级部门处理突发环境事件,保障辖区环境安全。

为适应环境监管工作网络化需要,乡镇(街道)均应明确相关综合办事机构具体承担环境保护工作职责,并加挂“环境保护办公室”牌子,经济发达、工业集中、人口密集、环境风险隐患突出、生态环境监管任务特别重的乡镇(街道)应创造条件单独设置环保机构。

要根据乡镇规模大小、经济发展状况、环保工作任务量及乡镇人员编制等情况,合理配备乡镇(街道)环保工作力量。单独设置环保工作机构的应配备相应专职工作人员;未单独设置环保工作机构的,应在相关综合办事机构配备环保专职工作人员承担相应工作,环境监管任务轻的可配备兼职人员。根据工作需要,也可通过政府购买服务的方式聘任专(兼)职环保员协助开展村(社区)环境监管相关工作。

“对乡镇环保机构,主要是增强执行力,把县环保局在管理方面的安排扎根到广大农村,全面操作起来。农村环保工作有鲜明的地方特色,乡镇环保机构应在工作方式方法方面多作探索和实践。”

◆罗岳平 张晋(湖南·省监测站)

乡镇环保机构是环境管理体系向基层的有益延伸,其设置规模应与所在乡镇面临的环保压力相适应。在中西部地区某些县,县环保局已完成县域内的全部环保任务,机构就没有必要再往下分设。但在沿海地区,有的乡镇拥有大量工业企业,县环保局需要乡镇环保机构辅助开展大量管理工作,则应该配置相应的设备和人员。由此可见,乡镇环保机构有无必要设置,完全取决于县环保局的履职能力,存在真空地带则可将环保力量进一步下沉到乡镇一级。

乡镇环保机构在工作上是执行性质的,主要解决环境管理“最后一公里”的问题。也就是说,受人手不够和县城面积广大等因素影响,县环保局的管理不能实现全覆盖,需要通过设立乡镇环保机构,将触角再延长一节,

◆梁小红(湖南·市环保局)

建设乡镇(街道)基层环保机构,应该考虑采取不同形式,赋予机构更多事权,逐步向环保工作村民自治方面延伸和发展。

首先,机构设置做到三防。按照重点流域、区域或环境事务较多的乡镇(街道)的模式或其他模式设置机构,方便高效节约利用行政管理资源。同时要切实加强环境管理缺位、失位问题。一要进一步防止演变成人员收容所。防止当做好化解乡镇(街道)人员包袱、安排家属子女、照顾各种关系的人员收容所。二要防止演变成乡镇(街道)事务突击队。防止成为乡镇(街道)计划生育、拆迁等方面工作的主力军和突击队。三要防止演变成领导“小钱柜”。有些乡镇(街道)领导把环保专项经费拆东墙补西墙,如果出现这些现象,将有悖于设立环保基层机构的初衷。

其次,要赋予乡镇环保机构事权。

增强乡镇环保机构执行力

从而使管理决策能完全执行到位。对乡镇环保机构,主要是增强执行力,把县环保局在管理方面的安排扎根到广大农村,全面操作起来。农村环保工作有鲜明的地方特色,乡镇环保机构应在工作方式方法方面多作探索和实践。

在乡镇,污染主要来自工农业生产和农民生活。工业污染是县环保局的监管重点,沿海地区可能要将部分日常监督任务下放到乡镇。农业生产污染治理由农业部门指导,“清洁农村”计划涵盖了回收农药瓶和地膜、减少化肥施用等内容,且农业系统有完善的农村管理网络,因此,就农业生产污染治理而言,可协调农业部门开

要赋予乡镇环保机构事权

应制定乡镇(街道)环保工作细则、考核指导细则、责任清单等配套文件。同时要把自然资源资产负债登记表、生态补偿、污染源档案、网格化建设、环境信访等具体事务整合到乡镇(街道)环保所,使其做事有清单,履责有规矩。同时,加强人员培训,能力建设。包括学习、敬业、务实、创新等能力提升。

乡镇(街道)环保站(所)要做好辖区污染源头防治的侦察员,不断锻炼对污染源发现和甄别的能力;做好环境信息传递的通讯员,及时将各种环境污染信息收集整理上报;做好环境投诉的协调员,积极协调处理环境污染投诉信访,把各种环境污染事故矛盾及时化解,避免扩大化,做到问题不出村组,不离辖区;做好环境法律法规的宣传员,把国家

展主要工作。农村生活污水比较严重,很多生态建设的主阵地也摆在农村,应作为乡镇环保机构的中心工作。

乡镇环保机构要像农业科技推广站一样,成为农民生产生活中的一部分,通过乡镇环保人员的教育、示范带动和督促,使农民养成良好的环保习惯,消除“垃圾围村”、“有水必污”等环境问题。

乡镇环保机构是环境管理体系的神经末梢,最接地气,而且直接影响农民的环境意识,要按有所为有所不为的原则,确定其工作板块,估算任务量,合理配备专职或兼职人员,将环保理念和行为在广大农村推广开来。

关于环境保护的相关政策、法律法规、地方性的规章制度宣传到位;做好环境事件(故)的消防员,做到第一时间赶到环境事件(故)现场,参与处置处理污染事件(故),防止事态扩大化。

乡镇(街道)环保站(所)的工作牵涉面广,对接千万条线,要坚定履行好对接各条线的职责。要对接好上下业务衔接工作,做好上传下达、政策传递、责任传导等工作,还要及时反馈工作任务完成情况。要对接好辖区内的横向关系,与乡镇(街道)领导班子、党团组织等进行日常联系,做到无缝衔接。要对接好当地群众企业关系。发挥桥头堡和桥梁作用,不断掌握辖区环境污染分布状况、群众环境诉求、区分辖区环境工作任务重点、防止环境质量下降。

乡镇环保机构设置应不拘形式

◆李学辉 余红林(湖北·省监测站)

根据各地社会实际情况和环境保护工作要求,急需创新体制机制,加强环境监管,不拘形式建设乡镇环境保护机构,根据环境保护工作内容设置岗位。乡镇环境保护机构名称可以为“所”、“站”,也可以为综合办公室成员单位等。

乡镇环境保护机构工作人员最好有国家事业单位工作人员身份,以便于工作人员履职尽责,工作责任落实追究。乡镇环境保护机构工作经费和人员工资应由县财政统筹,各级政府多方筹集资金,加强乡镇环境保护机构能力建设,保证其能够正常工作。要建立一套严格的乡镇环境保护机构工作考核和奖励机制。激励工作人员,创新工作方法,做好本职工作,完成工作任务。但考核标准不能过于单一,要根据实际情况确定。奖励资金可由县级财政负担一部分,国家财政补足一部分。

乡镇环境保护机构应在市级环保部门指导下开展工作,具体工作由县级环保分局负责安排。乡镇环境保护机构的工作职能主要应包括:配合环境监测机构开展工作;宣贯有关环境保护政策、法规、技术、知识;保护和建设当地生态环境;监督本地企(事)业的排污和治污情况,并定期向相关环境保护部门报告有关情况;管理本地一些生态环保事务,提高农村环境保护公共服务水平。如饮用水水源管理、农村生态环境整治等;负责环境保护信访工作,积极应对环境污染突发事件,化解各种污染纠纷矛盾,维护群众正当环境权益。

省(市)区(县)二级人大也可以依据国家法律规定要求,结合当地实际情况,适时出台有关法规,赋予乡镇环境保护机构工作人员一定的权力,推动开展一些环境监管工作。解决一些急、难、杂等环境问题。