编者按

山西省环保厅前不久召开新闻发布会指出,在刚刚结束的第一轮省级环保督察中,督察组陆续转办的5326件案件,目前已全部办结。据了解,为进一步落实"党政同责""一岗双责",山西、甘肃、四川等省(区、市)已经开展了省级环保督察。开展省级环保督察有哪些重要意义?应注意什么问题?本版今日刊登部分讨论内容,以期引发相关思考。

开展省级环保督察 解决突出环境问题

构建高效省级环保督察体系

◆程晋波

2016年以来,河北、山西、甘肃、四川等地相继开展了省级环保督察,巩固深化了中央环保督察成果,有力推动了市、县级党委政府生态环境保护主体责任落实,从根本上推动了本地区环境质量改善。面对新形势、新任务、新挑战,笔者认为,各地区应规范省级环保督察工作,构建高效的省级环保督察体系。

第一,加强队伍建设,打造一支素质过硬的省级环保督察队伍。由省级环保主管部门牵头,从各环保监督管理职责部门中,选调本行业优秀人员组建省级环境保护督察工作领导小组办公室。针对每次督察任务,领导小组办公室要紧密结合被督察地区的生态环境保护发展现状,抽调一定数量人员成立省级环保督察组,赋予相应的督察权力、任务。对于正在实施省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革的省级环境保护主管部门,要结合上收市县两级环保部门的环境监察职能,统一设置环境监察机构,合理选派环境监察专员。

要督促、组织督察人员学习党的理论、路线、方针、政策和环保系统党风廉政建设相关规定,确保每名督察人员思想上合格、政治上坚定。在业务上,全体督察人员要通过学习,深刻领会中央环保督察组、国务院环境保护主管部门关于督察工作的指示精神,准确把握国家和本省级环境保护督察方案、生态环境保护工作的责任规定等。

第二,完善体制机制,形成一套科学、规范、有序的省级环保督察运行规程。借鉴中央环保督察流程,结合本省环境保护和生态文明建设实际,制定省级环境保护督察方案及其配套的实施细则。对于正在开展的省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革的省级环境保护主管部门,可以结合调整环境监察职能、设置环境监察机构,出台相应的省级环境保护督察实施方案。

此外,还应与公安、住建、经信、发改等负有环保监督管理职责的部门定期召开协商会,建立信息共享平台,第一时间交流督察中发现的相关问题及其整改情况,凝聚起省级环保督察的向心力。畅通与市、县级党委、政府的沟通渠道,及时将督察发现问题及其整改具体要求通报、移交给属地党委、政府,督促其举一反三完成整改工作,对失责、渎职人员要按程序移送给相关单位和部门。

第三,聚焦督察导向,充分彰显省级环保督察的严肃性、威慑力。在督察内容上,跟踪督察所在地区落实中央环保督察反馈问题整改及责任追究情况,重点督察各地区推进环境保护重大决策部署、生态文明体制改革、区域环境质量改善、突出环境问题处理情况,以及党委政府和相关部门环境保护责任落实情况。

在形式上,对督察对象精准发力、精准监督。以问题为导向,针对环境保护和生态文明建设的薄弱地区、重点部门、主要人员开展专项督察。综合运用调阅资料、听取汇报、走访问询当地群众、现场抽查部分企业等方法,实施"面对面"督察。

要适时将督察中好的经验和做法上升为制度规定。将督察结果按照干部管理权限,移交给省级组织部门或被督察地区党委组织部门,作为对被督察地方党政领导干部生态环境保护工作考核评价、干部任免、组织处理的重要依据。

作者单位:江苏省张家港市环保局

相辅相成不可或缺

省级环保督察既是更深层次问题的再发现,也是对中央环保督察问题整改情况的再督促,与中央环保督察相辅相成。

◆薛远洋

中央环保督察是党中央、国务院推进生态文明建设和环境保护工作的一项重大制度安排。目前,中央环保督察已经实现了对31个省(区、市)全覆盖。与此同时,各省(区、市)纷纷出台省级环保督察方案。截至2017年底,全国有26个省份已经或正在开展省级层面环保督察。例如,山西省目前已实现对11个地级市督察全覆盖,推动了一大批环境问题的解决。

既然有了中央环保督察,为什么还要进行省级环保督察?笔者认为,省级环保督察是中央环保督察的重要补充和有效延伸,不可或缺。

第一,省级环保督察下沉更深。中央环保督察主要针对省级层面,下沉地市一级。而省级环保督察则主要针对地市级层面,同时兼顾县(区)级党委政府,甚至到乡镇级党委政府,有利于将环保压力向基层传导。

第二,省级环保督察对部门履职情况更清楚。省一级政府往往发挥着承上启下的重要作用,一方面将中央制定的各项环境政策下传到市、县政府,另一方面将具体执行情况汇总上报到中央政府。在这个过程中,省级政府往往对部门的履职情况更清楚。因此,省级督察更有利于督促各部门履行环保职责。

第三,省级环保督察对基层情况了解更深。省级部门在平时开展工作时对省内县域甚至是乡镇情况更加了解,如特色产业聚集区、"散乱污"企业分布等情况。因此,省级环保督察有利于对症下药,更深入地解决基层环保问题。

如果将环保督察制度比作一棵大树,中央环保督察是主干,省级环保督察是枝叶,两者虽有主次,但互相补充。省级环保督察既是更深层次问题的再发现,也是对中央环保督察问题整改情况的再督促,与中央环保督察相辅相成。笔者认为,省级环保督察在具体实施过程中应注意以下几点。

一是不要一味追求简单完成任务、以完成全覆盖为唯一目的,而是应该切实推动环境保护"党政同责""一岗双责"的落实,不断强化地方党委、政府和有关部门的环境保护责任意识。

二是不要一味模仿中央环保督察,而是应该创新体制机制,因地制宜,综合施策,以发现问题、传导压力为导向自主开展督察工作。

三是不要一味纠结个案个例,而是要举一反三,健全长效机制,推动省级层面和地市级层面形成各司其职、协作配合的环保工作格局。

作者单位:环境保护部华北督察局

摸清"家底"精准施策

在制定省级环保督察方案时,各地应把中央环保督察发现的环境问题作为导向,把当地的环保工作任务和目标有机结合,确定督察重心,因地精准施策。

◆周长军

各地开展省级环保督察,既是落实"党政同责""一岗双责"的应有之义,也是全面推进生态文明建设、改善区域环境质量的创新之举。通过省级环保督察,有利于摸清环保"家底",找出薄弱环节,对症下药;有利于传递中央环保督察的高压势态,取缔"散乱污"企业,推动经济高质量发展。

为确保省级环保督察取得实实在在的成效,笔者认为,在督察对象上,既督政也查企;在环境问题整改方面,既抓大也不放小。为此,笔者建议应着重做好以下几方面工作。

一是因地精准施策。从中央环保督察通报情况看,各地发生的环境问题虽有共性,但还是存在较大差别。如有的省份大气和水环境问题突出,大气污染防治重点工作不到位;有的省份环境治理基础设施建设滞后,污水直排、垃圾乱堆、水体黑臭等问题普遍;有的省份自然保护区违规审批、违规建设,采矿采石采砂造成区域性生态破坏,只开发、不修复等问题严重。因此,在制定省级环保督察方案时,各地应把中央环保督察发现的环境问题作为导向,把当前国家环境保护政策、各项行动计划,当地党代会、人代会提出的环保工作任务,以及政府的年度环保目标有机结合起来,确定督察重心,因地精准施策。

二是"两条腿"走路,齐头并进。省级环保督察的对象是辖区各市、县党委和政府,内容涉及环境保护法律法规及国家和省环境保护决策部署的贯彻落实、环境保护"党政同责""一岗双责"落实、生态环境保护纳入经济社会发展规划等情况。而环保督查的对象是排放污染物的企业、个体工商户,内容主要是违法排污、超标排放、擅自建设污染项目等环境违法行为。笔者认为,省级环保督察并不是中央环保督察的延续,不能完全参照中央环保督察的方法,应当督察、督查"两条腿"齐头并进,既督政也查企。每次行动可以是带着群众反映强烈的环境问题的专项督查,可以是问题整改情况的后督察,也可以是污染物排放量异常企业的污染防治设施突击检查。督察、督查同步开展有利于整合力量,把环境问题查清查实;有利于避免战线过长、来回奔波,打疲劳战;有利于通过处理点上的小问题,发现面上的大问题,达到事半功倍的效果。

三是构建长效管理机制。省级环保督察不是临时性工作安排,也不是突击性执法行动,而是一项长期的环保工作。因此,要构建省级环保督察的常态化、长效化工作机制。在范围上,应充分考虑自然生态环境的整体性与系统性,把山水林田湖草纳入督察范畴,构建大环保的综合性督察机制。在对发现的环境问题处理上,应通过媒体公开曝光,向社会公开问题整改承诺、整改进度,通报责任追究结果,构建全面的环境信息公开督察机制。在考核体系上,除严格执行党政领导干部生态环境损害责任追究办法、干部离任审计等办法外,要把督察情况纳入政府年度绩效考核。对环保政策落实不到位、环境问题整改不到位的,取消年度评先创优资格,构建起完善的环保考评督察机制。

作者单位:江苏省射阳县环保局

聚焦五个重点求实效

省级环保督察办公室要主动与中央环保督察对接,学习先进经验,创新方式方法,提升工作能力水平,充分发挥督查联动效应。

◆梁小红

省级环保督察的重点是关注省域内的突出环境污染问题,特别是中央环保督察反馈意见指出的问题及后续整改落实情况。开展好省级环保督察,笔者认为需聚焦以下五方面内容。

一是聚焦跨市域污染治理。发挥省级环保督察对省辖范围内跨市界污染治理及联防联控的协调指挥作用。要对跨流域和上下游交界断面的水质污染因子进行联合溯源,开展相应联合监测,进一步协调跨界重大污染应急机制的建立。要建立大气污染联防联控机制,协调片区范围跨市界联防机制,这在有的省份尚属空白。要督促省内各市联合建立危险废物转移、生态红线互守、自然资产资源登记互享等合作机制。

二是聚焦重点信访不放手。要对中央环保督察期间开出的环境问题清单进行反复核查核实,对那些未完成整改的问题要盯紧,督促其尽快完成整改。要深入基层、群众和企业,发现寻找环境污染信访投诉线索,督促地方全力以赴彻底解决。督察地方建立信访投诉限时办结制度。要提升应对反复上访、越级上访的综合能力与水平,推动地方政府建立和完善领导接访处诉机制。

三是聚焦监理深化改革不走样。当前,我国生态文明体制改革进入深水区,省级环保督察应充分发挥引领地市生态文明改革不断深入向前的监理督促作用。要认真监理督促地市贯彻落实党中央关于生态文明体制改革的决策部署,出台地方的改革施工图和路线图。要监理督促地方政府结合本地特色,在中央精神指导下出台地方改革措施,不断深化和提升地方生态文明体制改革内涵,创新举措,把生态文明体制改革逐渐引向深入。要监理监督地市环境保护相关部门积极配合生态文明体制改革,尽快完成监测监察环保机制改革,当好生态文明改革主力军。

四是聚焦评估省级宏观决策。通过中央环保督察不难发现一种现象:部分地区农、林、水、矿冶等职能部门出台的产业行业发展规划与行政审批事项,严重违背了中央绿色发展理念,最终让基层乡镇、县(市、区)遭受严重损失。因此,省级环保督察要及时对相关职能部门制定或审批的产业行业规划与行政许可作出评估,对那些违背绿色发展理念和生态文明建设要求的行为,要坚决予以制止,要第一时间报省委省政府。对已经造成违法违纪的行为,要移交相关公、检、法等部门。

五是聚焦建立完善环保督察体系。中央环保督察与省级环保督察各有侧重,构成我国新时代国家环保督察体系。因此,省级环保督察办公室要主动与中央环保督察对接,学习先进经验,创新方式方法,提升工作能力水平,充分发挥督察联动效应。

如何充分发挥省级环保督察的聚焦作用?笔者认为,应在不断创新督察方式方法的基础上,做好两方面工作:首先,坚持顺藤摸瓜。督察人员要深入群众,要根据相关线索一查到底,对地方落实水、大气、土壤治理的情况进行认真督察。查清环境本底、容量阈值,对突出环境污染问题发生的原因进行深层次剖析。其次,坚持做实证据。针对一些涉及当地党委政府及相关职能部门有违绿色发展理念的决定和做法,要认真梳理线索,做实主要证据,采取适当方式向各级领导汇报,进一步压实责任。

作者单位:湖南省常德市环境监测站

借力垂改完善制度

环境监察执法垂改对省级环保督察体系的建立完善具有积极影响,只有打造运行有序、顺畅高效的环境监察体制,才能为开展省级环保督察提供可靠的机制保证。

◆李国军

环保督察机制和省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度是我国生态文明体制改革的重要内容。截至2017年年底,全国26个省份已经或正在开展省级层面环保督察。笔者认为,省以下环境监察执法垂改对省级环保督察的质量和成效具有重要影响。

一方面,环境监察执法垂改对省级环保督察体系的建立完善具有积极影响,只有打造运行有序、顺畅高效的环境监察体制,才能为开展省级环保督察提供可靠的机制保证。另一方面,环境监察执法垂改是对省级环境监察机构和力量的重新构建,加快推进环境监察执法垂改,尽快打造一支有能力、有担当、敢打硬仗的环境监察队伍,对于开展好省级环保督察至关重要。

为此,当前尚未完成垂改的地区应加快推进垂改进度,尽早完成环境监察执法体制调整,加快建立全新的环境监察体系,强化环境监察队伍建设,为开展好省级层面环保督察、发挥环保督察作用打下坚实基础。对此,笔者提出以下几点建议:

一是处理好中央环保督察与省级环保督察的关系,尽量避免上下一般粗。中央环保督察对于指导和督促各省站在更高层次推动生态环境保护工作落实具有重大而现实的意义,各省不能生搬硬套中央环保督察的模式,而是应结合本省实际,创新内容和方法。

二是处理好日常环境监察与集中环保督察的关系,明晰权责的授权和定位。从大的方面讲,环境监察包括日常环境监察和集中环保督察,环境监察的本职是督政。日常环境监察机构是常态化督察机构,受省政府委托,负责对市县政府及相关部门环境法律法规、政策标准和规范部署执行情况,"一岗双责"情况以及环境质量责任落实情况等进行监督检查。而环保督察则是受省级党委的委托,对市县两级党委政府及有关部门"党政同责""一岗双责"落实情况进行集中监督检查。日常环境监察是基础,侧重于细水长流,润物无声;集中督察是攻坚,侧重于全面系统集中解决问题。

三是处理好改革与试点的关系,尽量避免各地改革五花八门。从目前环境监察垂改试点情况看,有的叫监察办、监察专员办,也有的叫督察办、督察专员办。无论叫什么名称,关键是要规范统一,避免混乱。为此,应及时总结试点地区环境监察垂改的经验,统一环境监察基本模式、职责定位、机构设置,便于各地有所遵循,为开展省级环保督察提供强有力的人员队伍保障。

作者单位:辽宁省环保厅

要专而精不要大而全

在各地开展省级环保督察之际,也要谨防省级环保督察变味、走形。环保督察一旦变味走形,影响的不仅是青山绿水,更是人民群众对美好环境的殷切期待。

◆陈家君

与中央环保督察相比,省级环保督察重点下沉督察对象更多,在时间和空间上更灵活,并且更了解本地的生态环保现状,能及早发现一些苗头性、倾向性的环保问题。

笔者认为,在各地开展省级环保督察之际,也要谨防省级环保督察变味、走形。一是"灭火式"督察,督察期间出几份文件、编几本台账,匆匆忙忙对辖区环境问题进行简单处理,看似掐断问题苗头,但并未解决问题根源。二是"粗暴式"督察,面对污染问题,不去系统全面地分析,而是头痛医头脚痛医脚,以粗暴手段解决问题。三是"应景式"督察,觉得其他地方都在开展环保督察,就跟风简简单单、走马观花地查一查,表面上费力不少,实际上查出的问题无足轻重,追究的责任不痒不痛。

环保督察一旦变味走形,影响的不仅是青山绿水,更是人民群众对美好环境的殷切期待。为此,笔者认为,可以从以下三方面做好防范。

第一,省级环保督察不要大而全,应倡导专而精。省级环保督察人员基本上从基层抽调,对环境问题的综合性、严重性的把控稍显欠缺。因此,省级环保督察可以专项督查为主,从群众集中投诉、媒体持续关注、环保重点问题等方面选定督查专项,集中精力解决问题。

第二,派驻隶属中央的督察专员。在省级环保督察中,派驻隶属中央直管的督察专员或工作组,分片区、划网格落实监察督政责任,监察专员直接向中央负责,汇报地方督察实情。同时,可运用卫星云图解码、无人机暗拍、专职人员暗访等方式,实时掌握地方环境污染状况,确保督察起实效。

第三,全面推进公众参与。深化新闻宣传、舆论监督,加大环保督察信息公开力度,邀请人大代表、政协委员、第三方机构、环保公益组织等全面参与,促进公众更广泛更深入地了解环保实情,赢得公众的理解和支持。

作者单位:重庆市大足区环保局