

业界评说

谁来配强环保一把手？

曹小佳

党的十八届三中全会对推进生态文明体制改革作了顶层设计和制度安排,对此进行了深入贯彻和部署。当前,在各地推进生态文明体制改革的谋篇布局中,笔者认为,应首先配强各级环保部门一把手,并打通环保一把手的上升空间与渠道,带动整个班子和队伍建设,从而更好地发挥环保部门在生态文明建设中的地位和作用。配强各级环保一把手,既有改革发展的长远意义,又有十分现实的迫切性。

环保一把手上升空间受限

在“五位一体”总布局的新形势下,环境保护成为生态文明建设的主阵地、主战场,环保部门肩负着生态文明建设先行者、践行者、推动者的角色与使命。而现阶段环保工作本身矛盾交织、艰巨难为。新的使命和形势,呼唤环保部门开创突破、更加有为。

然而,当下环保部门,已不是单纯的专业部门,而是一个涉及各方利益调整等的综合协调部门,又受制于多方面。因此,环保部门要想不断突破困境、更好地履职尽责,环保一把手的作用至关重要。只有配强环保一把手,强势作为,才能更好地履职尽责,争当生态文明建设的排头兵。

当前现状是环保一把手配备不容乐观,入口宽而出口窄,让一把手上升空间收紧。从全国情况来看,以省级环保厅局长的出口为例,统计显示近20年来,全国有99位环保厅长先后卸任,其中真正意义官升一级、由正厅到副省的只有1位,仅相当于1%;26位转任其他部门或交流到地市,占26%;其余70%以上或到人大、政协、非政府组织等二线岗位继续工作,直至退休。环保干部几无上升空间。

从四川省的情况来看,省级环保厅(局)长入口起点较高,但出口也明显收紧。自2000年开始,最近14年来,省环保厅(局)先后调整过3任厅(局)长。前两任环保厅长都是由市长转任而来,现任环保厅长为市委书记调任,都是久经沙场的党政主战场的“一把手”。入口起点不算低,但是他们的职业官员生涯几乎都在环保岗位终结,前两任都是到政协环资委过渡退休。环保厅(局)长上升空间受限,还有一个共同表现,就是三位厅(局)长到环保部门任职前,都是全国人大代表,到了省环保厅(局)后,无论工作业绩如何,都无一例外,未能连任。

再看四川省21个市州环保局长,最近10年来,全部进行了1~2轮的调整,个别地方调整了3轮,在任和离任的环保局长多达50多位。但迄今为止,已知在环保局长岗位上得到提拔任用的只有1位,即眉山市前任环保局长被提拔为市人大副主任;剩下一半以上是平调人大、政协过渡退休;三分之一以上是直接在环保局长岗位退休;还有少量人员转任其他岗位。其中,能从环保局长岗位平调县区长岗位的也只有屈指可数的几位,即达州前任环保局长先后调任县长,攀枝花市前任环保局长调任仁和区区长,虽是平调,却已算环保局长中出口较好的几位了,余下如泸州市前任环保局长调任叙永县委副书记等,出路都不能说满意。

目前在环保系统形成了这样的思想共识:一个领导无论多么优秀,只要到了环保部门,就意味着职业官员生涯的终结。究其原因,得从环保部门的职责权力说起。环保干部普遍认为,环保部门拥有环评、执法、总量考核等权力,都是“说不”的权力,实际上就是得罪人的权力。现任四川省环保厅长姜晓亭就曾说过:“环保干的是好事,当的是恶人。做环保工作,只有两条路可选,要么失职,要么得罪人。而无论选择那一条路,结局都很难看到政绩。”

多重因素导致上升空间狭窄

为何当上环保局长就意味着职业官员生涯的终结?环保局长的上升空间何以受到限制?环保干部、队伍士气为何深受影响?笔者进一步作出理性分析,得出原因有以下几方面:

基层环保局长的配备,入口较宽,

起点不高。近年来,四川省除省级环保厅(局)长配备起点较高外,市州环保局长多由其他部门转岗而来,少数由副职提任而来,话语权明显不够、不足。分析认为,环保部门长期处于弱势地位,一方面组织选人用人时没有将优秀人才向环保部门倾斜;另一方面优秀的领导干部不愿到环保部门工作。和发改、财政等传统部门相比,环保一把手配备明显起点不够、先天不足。

环保局长年龄结构普遍老化,啃硬骨头的精神不足、动力不够。客观地说,除最近几年有少数年轻领导配备到环保一把手岗位外,四川省各级环保部门一把手年龄普遍偏大。21个市州,一半以上的环保局长都是在环保岗位上结束自己的实职官员生涯。一把手的年龄状况,决定了其精神状态,其精神状态又影响了整个队伍的状态。改革除弊、拓新开路,缺乏足够的动力和支撑。

环保工作本身极具挑战、难见成效。当前环保工作的艰巨性、挑战性主要体现在5方面:一是环境问题积重难返,30多年高速发展造就的环境问题短期内很难解决;二是群众的强烈期盼与客观现实不断形成矛盾冲突,环境治理改善很难一蹴而就;三是受制因素太多,资源、手段十分有限;四是工作难见成效,空气好了谁也不会认为是环保部门的功劳,空气不好了所有的问题都冲着环保而来;五是被追责的风险远高于其他部门,环保干部因突发事件被追责的比率是所有政府部门中最高的,环保工作也因此被称为高风险职业。

组织关心支持不够,倾斜不足。无论从全国还是四川省的情况来看,环保干部都需要组织上的进一步关心倾斜。

环保部门成立时间短,人员构成起点不高,加之近年大量安置转业军人,这样的队伍构成本身就先天不足。急需党委组织对环保队伍给予关心倾斜,尤其是环保部门一把手。强势配备一把手,打通他们的上升空间渠道,对整个队伍的士气提振、素质提升都有重要意义。

高起步用人导向亟待建立

综合分析,要加快推进生态文明体制改革,各级党委政府、组织部门应选好、配强环保一把手开始着手。要高度重视环保一把手的配备,真正做到严进、宽出,选贤、配强,在全社会树立履职环保是一个高点起步的用人导向。

所谓严进、宽出,就是要把好环保一把手的入口关,并打通上升出口。建议各级党委组织部门在考虑环保一把手人选时,视环保为重要领导岗位,把那些真正有上升空间潜力的领导干部选配到环保部门,进而在全社会树立环保岗位是一个高点起步的用人导向。只有把好了入口关,出口才好更好办。环保一把手上升空间渠道通畅,又会吸引更多优秀领导人才进入环保团队,进而形成良性循环。

所谓选贤、配强,就是把那些有真才实学、经过多岗锻炼、有魄力又有手段的领导干部选配到环保岗位。选配到环保一把手岗位的干部,不仅要是习总书记要求的五好干部,而且还要年富力强。这里特别强调环保一把手的年富力强,是因为环保部门干的是啃硬骨头、得罪人的活,需要有一定年龄优势的领导来推进。

同时,加强环保干部队伍的流动,不断输出去、引进来,激发整个队伍的活力。以四川省级环保部门为例,多年来,环保干部只进不出,积压严重,一批年轻专业干部成长困难。最近两年,四川省环保厅干部成长虽有明显改观,但长期积压尚需不断清除,急需打通干部输出渠道,加强人才智力互换。

作者单位:四川省环境保护厅

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

热评

赋予执法机关查扣物品处置权

黄海军

被查封物品的所有权等,按此规定实行容易引发争议。

如何处置无人来接受处理的查封财产,一直是困扰行政执法部门的主要问题之一。行政执法机关查封管理相对人的财产后,要求当事人前往行政执法机关接受处理,但是往往出现找不到当事人或者当事人接到多次通知后仍然不来的情况。这使得执法案件无法及时结案,造成查封财产的大量累积,保管也成了问题;同时既增加了行政执法成本,又影响了行政执法效率。

从查封措施的性质上来看,查封财产的处置是为保证最终行政行为的

新修订的《环境保护法》赋予了环保部门一系列新的监管权力和强制手段,如按日计罚、查封扣押、限产停产以及监督企业公开信息等。近日,为进一步贯彻执行新修订的《环境保护法》,细化新法规定,环境保护部起草了《实施环境保护查封、扣押暂行办法》(征求意见稿),笔者就如何处置查封物品谈谈自己的一些看法。

《暂行办法》第十八条第三款规定,扣押物无法返还的,环境保护主管部门可以委托拍卖机构依法拍卖或变卖,所得款项上缴国库。笔者认为,此条规定未充分考虑查封措施的性质、

难履责受追责的困局需破解

国平

新环保法第六十八条对负有环境保护监督管理职责的部门规定了9项应当承担的法律职责。这将促使环保工作人员依法行政,严格执法。

最近几年,环保工作人员被问责已成常态。特别是环境监察人员,只要涉及问责,必然首当其冲。这其中除了个人因素外,环境管理制度设计上的缺陷也是环境监察人员陷于问责风险之中的重要原因。

在环境监察排污费征收和污染源自动监测两项主要工作中,就存在在排污量核定和污染源自动监测设备管理两个方面的问题,或会成为新环保法实施后的问责之源。

事实上,排污量核定和污染源自动监测设备管理两项制度在现实工作中问题日益显现并日趋严重,几乎成为制度陷阱。一方面,工作量和工作人员数量的严重不匹配,造成该制度要求难以完成,且监控设备日益增多和执法人员数量不足的矛盾还在日益加剧;另一方面,让环境监察部门承

担本应由排污单位承担的法律职责,使得环境监察人员在承受着不能承受的工作量之重的同时,还担当着不能承受的问责风险。

很多时候,在上级对下级环境监察部门排污费征收稽查中,发现少征现象比比皆是。如果要追查责任,已经不是排污单位承担申报不实责任,而是下级环境监察部门承担没有进行实质性核定的责任。这给环境监察部门带来的后果就是排污费征收只有失误而没有成绩。如果稽查中发现少收数额巨大,给国家造成重大损失的法律职责就要由环境监察部门承担。

污染源监控中,由于自动监测设备正常运行、数据真实成为环保部门的责任,环保部门必须投入大量人力物力,疲于奔命,为保证设备正常运行而忙碌,为数据是否真实有效而奋斗。上述两项颇具代表性的制度设计逐渐脱离环境管理现实,首先反映在重技术管理、轻行政管理上。我国环境保护从上世纪70年代起步,当时环

雾霾治理不能急于求成

毛涛

纷纷出台应对措施,治理进程明显加快。但需要注意的是,雾霾的成因极其复杂,只有准确把握其形成机理、来源,厘清规律等,才能提出有针对性的解决方案。因此,应逐步推进雾霾治理工作,在扎实的研究基础上提出应对方案,切勿急功近利、急于求成,以免事倍功半。

关注区域差异,切忌盲目跟风。只有对症下药,才能取得成效。治理雾霾的前提是查明原因。相关研究表明,雾霾主要源于扬尘、机动车、燃煤、工业生产、餐饮等。除了上述因素外,雾霾的产生还与当地的地理条件和气象类型等相关。由于各地的能源结构及自然环境千差万别,虽然雾霾的成因基本类似,但各种因素所占比例却差异较大。以北京和武汉为例,在北京本地的雾霾构成中,机动车、燃煤、工业生产、扬尘为四大主要来源,分别占31.1%、22.4%、18.1%和14.3%,餐饮、汽车维修、畜禽养殖、建筑涂装等其他

排放约占14.1%。而在武汉本地的雾霾构成中,扬尘、工业生产、机动车和燃煤分别占25%、24%、20%、16%。地方政府在治理雾霾时,应重视区域差异,切忌盲目借鉴国外及相关地区经验,应立足当地实际,这样才能设计出有针对性的应对方案。

加强跨区域合作,摒弃孤军奋战。当前我国以细微颗粒物为特征的区域性大气污染问题日益突出。由于大气污染具有跨区域传输的特性,传统环境管理模式暴露的问题越来越多,仅依靠单个行政区域的力量已难以有效应对雾霾问题,急需建立跨区域的联防联控机制。目前京津冀、长三角、珠三角等大气污染防治区的试点工作初见成效,值得进一步推广。在条件成熟时,建议以地理区域而非行政区划为基础构建跨行政区的联防联控机制。尽管这样做可能会出现某一行政区的不同组成部分被纳入不一样的联防联控区,增加地方政府环

境治理难度及成本,但是其优化了环境管理模式,有助于打破行政区划限制,提高同一个地理区域内应对工作的协调性。

摆脱对外技术依赖,加强自主创新。雾霾主要源于扬尘及化石燃料燃烧产生的颗粒物。其中,后者的贡献最大。在我国经济高速发展的同时,所消耗的化石燃料呈指数增长。1978年全国能源的消耗量为57144万吨标准煤,2013年增加至37.5亿吨标准煤,增长5倍多。受制于技术困局,我国化石燃料利用效率普遍较低,单位GDP能耗是世界平均水平的2.2倍、发达国家水平的3~4倍,钢铁、水泥等工业产品单位能耗仍高出发达国家先进水平20%左右。由于治理技术落后,大量的污染物被排放到大气中,近些年我国的二氧化硫与氮氧化物排放量均居世界第一位。只有集中力量发展化石能源及新能源利用技术、大气污染防治技术,才能有助于减少颗粒物排放,尽快缓解雾霾问题。之前通过引进国外先进技术,我国的绿色发展水平得到大幅度提升。但是,关键核心技术是买不来的,目前90%以上的先进环保技术还掌握在发达国家手中。因此,在引进国外技术的同时,更应注重自主创新,提高国内企业的创新能力。

群众投诉、环境污染责任保险以及环保部门表彰等情况纳入评定体系,确保评定工作切合实际,具有公信力。在设置个性化评定指标时,建立企业环保信用等级和修复制度,对多次造成群众上访企业,且整改不到位、态度不积极的,在等级评定上合理降级,发挥环境信用政策的震慑力。

完善失信惩戒机制,忌无果而终。没有法律法规监督下的社会信用体系建设,就不可能有一个充满诚信的社会环境。在外部信息运用方面,环保部门应与发改委、银监会、金融、工商、税务、证券、保险、海关等管理部门联网共享资源,对不同信用等级企业执行不同的信贷政策。在内部信息运用方面,环保部门内部要制定环保信用评价及信用管理措施,要求相关科室在办理企业项目审批、污染防治资金补助、出具环保守法证明、环保核查证明等业务时,对被评定为红黑等级的企业一票否决。对于信用等级差的失信单位或个人,环境监督部门进行行政处罚的同时,经济管理部门也依法限制其融资、建设、经营等活动资格,做到闯红灯者受罚。对信用等级好的企业,进行荣誉表彰和政策、资金支持,帮助其提高经营能力和综合竞争力。

工作更具针对性和主动性,也更能体现工作成效和社会参与、公开透明,并解放了人手。

对污染源自动监测设备的管理也可以化繁为简,在明确排污单位是数据所有者的基础上,采取3项措施进行管理:一是企业异常数据中报制度;二是运行率和数据传输率考核制度;三是监督检查制度。具体来说,数据是否有效,由企业向环保部门申报,环保部门依据企业申报的有效数据直接用于环境管理和现场执法,同时对企业的自动监测设备运行率和数据有效率予以考核。或由环保部门或政府购买社会第三方监测机构,按计划对企业自动监测设备进行现场抽查和比对监测,环保部门予以验证监督和向社会公开。这样做,不仅强化了企业的主体责任,对企业的监察更有针对性;同时充分发挥了企业的主观积极性,促使企业选择最好的设备和最好的运维商。

新环保法实施在即,如何以简单的行政手段来解决复杂的技术问题?怎样将环境监察部门从以繁杂技术手段为主导的管理方式中解放出来?改变现有制度缺陷,采取强化排污者主体责任,加强制度设计的可操作性,由政府购买弥补资源不足等举措,或许可以破解基层环境监察部门难以履责却承受追责的困局。

完善环境信用评价要下真功夫

周佩德

发挥他们在环境信用文化建设上的示范作用,请他们在当地环保大会上谈谈企业因环境信用政策尝到的苦与甜,通过算经济账、算来账、算生态账,使企业自觉形成环境守信的内在动力。环境信用文化传播不能只做表面文章,不能毕其功于一役,需要在实践中发现和提炼环境信用文化的时代内涵,提高把握规律、运用规律指导实践的能力,并切实把建设环境信用文化的思路拓展到各项工作中。

规范信用等级评定,忌盲人摸象。要坚持问题导向,把党的十八届三中全会、四中全会对环境监管执法工作做出的新部署、深化改革对环境监管执法工作提出的新要求和人民群众对生态环境安全的新期待作为创新企业环保信用评价指标及评价办法的企业,在从传统向现代、粗放向精准、从分散封闭向集成联动的跨越中取得

进展。环保部门在建立企业环境信用行为评价的系统平台时,必须做好信息更新和等级评定动态管理。

在设置污染防治类指标时,要把污染源在线自动监控数据、污染源监督性监测达标率、污染源自动监控设备比对监测和监控数据有效性审核、企业主要污染物总量排放是否超过控制指标、危险废物安全利用处置率、固体废物利用处置作为评定指标。

在设置环境管理类指标时,要将企业缴纳排污费、排污申报情况、排污口规范化、建设项目环保审批及验收、污染治理设施运行情况、清洁生产、环境管理质量体系认证、环境信用制度建设、环境统计填报等纳入评定范畴。

在设置社会影响力类指标时,要将有无受到行政处罚、有无限期治理任务未完成、有被上级环保部门挂牌督办等重要环境失信情况,有无突发环境事件、