

加强责任追究 推进制度保障

——试论《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》

张修玉*, 李远, 植江瑜, 汪中洋

(环境保护部华南环境科学研究所, 广州 510655)

摘要 建立健全生态文明制度体系是推进生态文明建设的重点。本文论述了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》四大特征, 包括一大突破即“党政干部政绩观制度突破”, 两个明确即“明确了适应范围与责任清单”, 三大亮点即“有权必责、党政同责与终身追责”, 四大追责主体即“党政主要领导、党政分管领导、政府工作部门领导与具有职务影响力的领导”。最后, 提出了五个建议包括“编制生态资产负债表, 建立追责联动机制, 行为追责与后果追责相结合, 设定追责情形, 制定实施细则”。《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》对引导党政领导树立正确的政绩观与推动尽快建立人与自然和谐的局面具有重要的现实意义。

关键词 生态损害; 责任追究; 生态文明; 制度保障

中图分类号: X171

文献标识码: A

文章编号: 1674-6252(2016)01-0054-03

To Strengthen Accountability and Advance System Guarantee

—Discussion on the Measures for the Investigation of the Ecological Environment Damage Responsibility of the Leading Cadres of the Party and the Government

Zhang Xiuyu*, Li Yuan, Zhi Jiangyu, Wang Zhongyang

(South China Institute of Environmental Sciences, Guangzhou 510655)

Abstract: To establish and perfect the system of ecological civilization is the key point of promoting the construction of ecological civilization. This paper discussed the leading cadres of the party and government liability for damage to the ecological environment accountability measures, including a major breakthrough in namely cadre achievement view system breakthrough, two clear to clear the scope and responsibility of the list, three highlights namely have the right to have responsibility, party committees and governments jointly accountable accountability and lifelong responsibility, four accountable main body namely main party leaders, leadership of the party and government in charge of the leadership, the work of the government departments with influential positions of leadership. Finally, five recommendations were proposed including the preparation of ecological balance sheet, the establishment of accountability linkage mechanism, the combination of accountability and consequences of responsibility, setting the responsibility for the case, the implementation details. The approach to the investigation of the ecological environmental damage responsibility of the party and government leading cadres is of great practical significance to guide the party and government leaders to establish a correct view of achievements and promote the establishment of a harmonious situation between human and nature as soon as possible.

Keywords: ecological damage; accountability; ecological civilization; system security

基金项目: 环保公益性行业科研专项“基于分区管理的生态文明建设指标体系和绩效评估方法研究”与中央级公益性科研院所基本科研业务专项“生态文明城市建设规划标准体系创新研究”资助。

* 责任作者: 张修玉(1979—), 男, 高级工程师, 环境保护部华南环境科学研究所生态文明研究中心副主任, 主要研究方向为生态文明与环境战略。

引言

党的十八大对生态文明建设作出了“五位一体”总体布局与“把生态文明建设放在突出地位,努力建设美丽中国”的战略部署。“十八届三中、四中、五中全会”要求“紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革,用最严格的法律制度保护生态环境,促进生态文明建设”。中共中央、国务院发布的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》,推动生态文明建设从国家战略向制度保障方向落地。新常态背景下,引导党政领导树立正确的政绩观,对健全生态文明制度体系具有重要的现实意义。

1 一大制度突破

“健全生态文明制度”是十八大报告提出的生态文明四大建设任务之一,十八届四中全会也明确提出“依法治国,用最严格的法律制度保护生态环境”。新常态背景下,《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》(以下简称《办法》)的出台,无疑是生态文明制度建设的重大突破。推动落实党政领导干部生态环境保护责任追究制度,对那些不顾生态环境盲目与干扰决策造成严重后果的人,要追究责任,而且是终身追究,这将为落实生态环境责任提供强有力的制度保障。

2 两个清晰明确

第一是明确了适用范围,即专门针对生态环境损害领域的追责。需要指出的是,生态环境损害的范围并不仅仅只是重大环境突发应急事件,也包括了常年累计的生态环境问题,包括生态破坏,环境质量恶化,甚至 GEP(生态系统生产总值)的减少都要追责。

第二是明确了责任清单。包括插手环境影响评价、主要污染物减排,指使下属做出不合法的审批行为等干预正常的环境管理工作;或者授意、指使下属修改或虚构环境监测或环境统计数据,以及干扰基层正常的环境执法行为,使违法者逃脱处罚等,都要被严厉追责。

3 三大突出亮点

(1) 有权必责

《办法》适用于县级以上地方各级党委和政府及其有关工作部门的领导成员,中央和国家机关有关工作部门领导成员,以及上列工作部门的有关机构,包

括内设机构、派出机构和有执法管理权的直属事业单位等领导人员。可以看出,凡是在生态环境领域负有职责、行使权力的党政领导干部,出现规定追责情形的,都必须严格追究责任。

(2) 党政同责

以往的责任追究和环保约谈主要是针对政府领导干部。《办法》将地方党委领导作为追责对象,是一个重要亮点,体现了党委政府对生态文明和环境保护共同担责,落实了两个主体权责一致的原则,抓住了落实环境保护责任制的要害。这也是中国共产党作为执政党,对国家生态文明和世界可持续发展的一种担当责任和勇气的高度体现。

(3) 终身追责

《办法》明确规定实行生态环境损害责任终身追究制。只要造成生态环境严重破坏和损害的,不论责任人是否已调离、提拔或者退休,都必须追责到底。这样,将长期对党政领导干部严格履行生态文明和环境保护职责敲响警钟,使得领导干部不得有逃避追责的侥幸心理。同时,也对生态环境保护部门、纪律监察机关、组织人事部门之间的关联给予了规定,起到追责的协同效应和示范效果。

4 四个追责主体

《办法》将追责主体对象划分为如下四种类型。

(1) 党政主要领导

《办法》规定,对贯彻落实中央关于生态文明建设的决策部署不力,致使本地区生态环境和资源问题突出或者任期内生态环境状况明显恶化的;作出的决策与生态环境和资源方面政策、法律法规相违背的;违反主体功能区定位或者突破资源环境生态红线、城镇开发边界,不顾资源环境承载能力盲目决策造成严重后果的;作出的决策严重违反城乡、土地利用、生态环境保护等规划的情形,将追责党政主要领导。

(2) 党政分管领导

《办法》规定,指使、授意或者放任分管部门对不符合主体功能区定位或者生态环境和资源方面政策、法律法规的建设项目审批(核准)、建设或者投产(使用)的;对分管部门违反生态环境和资源方面政策、法律法规行为监管失察、制止不力甚至包庇纵容的;对严重环境污染和生态破坏事件组织查处不力的等情形,将追责党政分管领导。

(3) 政府工作部门领导

《办法》规定,批准开发利用规划或者进行项目

审批(核准)违反生态环境和资源方面政策、法律法规的;执行生态环境和资源方面政策、法律法规不力,不按规定对执行情况进行监督检查,或者在监督检查中敷衍塞责的;对发现或者群众举报的严重破坏生态环境和资源的问题,不按规定查处的;对应当移送有关机关处理的生态环境和资源方面的违纪违法案件线索不按规定移送的等情形,将追责党政领导部门领导。

(4) 具有职务影响力的领导

《办法》规定,限制、干扰、阻碍生态环境和资源监管执法工作的;干预司法活动,插手生态环境和资源方面具体司法案件处理的;干预、插手建设项目的;致使不符合生态环境和资源方面政策、法律法规的建设项目得以审批(核准)、建设或者投产(使用)的;指使篡改、伪造生态环境和资源方面调查和监测数据的等情形,将追责具有职务影响力的领导。

5 五个建议

一是《办法》的实施落地要与“生态资产负债表编制、损害评估与干部离任审计”结合起来。探索编制自然资源资产负债表,尽快建立起生态环境资源审计制度,制定自然资源资产负债表编制的总体框架,开展自然资源资产负债表基础理论和核算方法的研究,编制自然资源资产负债表。探索领导干部任期内自然资源资产损益审计制度和生态环境损害责任终身追究制度,对各级政府主要领导干部实行自然资源资产离任审计,对造成重大生态环境损害的行为,追究行政、刑事责任。

二是《办法》的实施要建立联动机制,即生态环境损害责任追究与党政领导考核评价、干部选拔任用晋升等制度要有所联动。在明确党政同责的基本原则下,根据承担的不同责任实行不同追责情形下的差别责任追究。对环境保护部门、纪律监察机关、组织人事部门之间起到追责的协同效应和示范效果。而且,把追责落实到问责上,与党政领导干部升迁绝对挂钩,也具有了很强的现实性和针对性。

三是“行为追责”与“后果追责”要相结合。《办法》确定的责任追究情形,既包括发生环境污染和生态破坏的“后果追责”,也包括违背中央有关生态环境政策和法律法规的“行为追责”。由于生态环境损害一旦发生,往往还会造成严重的生态和经济、社会危害甚至政治影响,因此,要避免生态环境损害行为发生,就必须防患于未然,不能局限于发生了生态环

境损害事件再进行追责。

四是追责要抓住突出问题,设定追责情形。《办法》按照党中央、国务院明确的“树立底线思维,设定并严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线”的要求,紧扣对生态环境负面影响大、社会反映强烈的党政领导干部履职行为设定追责情形。鉴于生态环境损害具有成因复杂、表现多样等特点,建议《办法》的落地实施一定要抓住突出问题进行追责,可以起到警示与预警作用。

五是《办法》的实施一定要实事求是、因地制宜制定实施细则。包括对重大追责事件开展独立的科学评估,确定合理的追诉时空边界和进行全生命周期影响评价。建立社会公众监督机制,力争环境损害追责在更加公开透明的环境下进行。以环境健康安全等重大责任事件和风险为重点,制定具体执行程序 and 细则,开展地方制度探索。甚至在条件许可的情况下,增加对资源环境绩效显著提高、绿色转型发展成绩突出的领导干部的鼓励条款。

参考文献

- [1] 张修玉,李远,石海佳,等.试论生态文明制度体系的构建[J].中国环境管理,2015,7(4):37-41.
- [2] 张修玉,李远,彭晓春,等.试论生态文明五大体系的构建[J].科学,2015,67(1):57-59.
- [3] 张修玉,李远,彭晓春,等.推进生态文明 保护农村环境[J].环境保护,2015,43(17):12-14.
- [4] 张修玉,李远,许振成,等.践行生态文明 建设美丽中国[J].科学,2014,66(2):36-39.
- [5] 张修玉,许振成,李远,等.构建生态文明战略行动框架体系[A]//中国环境科学学会.2012中国环境科学学会学术年会论文集:2012年卷[C].北京:中国农业大学出版社,2012:149-156.
- [6] 张修玉,李远.试论荀子生态文明哲学思想[A]//中国环境科学学会.2014中国环境科学学会学术年会(第一章)[C].北京:中国环境科学学会,2014:421-423.
- [7] 李远,张修玉,彭晓春,等.生态治国 文明理政——试论新时期生态文明观[J].环境保护,2014,42(15):39-42.
- [8] 李远,张修玉,彭晓春,等.推进生态文明 建设乐活社会——试论生态文明与人类福祉[J].环境保护,2014,42(18):10-13.
- [9] 张修玉.应尽快明确和落实政府责任[N/OL].中国环境报,2015-04-10 [2016-01-29].http://news.cenews.com.cn/html/2015-04/10/content_26745.htm
- [10] 张修玉.积极践行“绿水青山就是金山银山”理念[N/OL].中国环境报,2016-01-22 [2016-01-29].http://news.cenews.com.cn/html/2016-01/22/content_39231.htm