

推动环境督查转型发展

汪冬青 陈亚林

编者按

我国区域环境保护督查中心自成立以来,在主要污染物总量减排、协调解决跨界污染纠纷、重大环境事故应急响应等方面发挥了重要作用。但是在发展过程中,还存在一些制约因素和问题。如何促进区域督查中心转型发展,是当前需要认真思考的问题。本版特刊登相关文章,以资读者。

10多年来,我国环境保护督查在主要污染物总量减排、协调解决跨界污染纠纷、重大环境事故应急响应及重大环境污染和生态破坏案件调查处理等方面发挥了重要作用,取得了令人瞩目的成绩。从初始创业走向规范化发展,在追求数量走向注重质量,从不为人知走向广受关注。但是在其发展历程中,还存在一些制约因素和问题。

现行体制机制制约因素及分析

环境保护督查在我国已经有将近18年的历史。

2006年7月,原国家环保总局印发了《关于印发〈总局环境保护督查中心组建方案〉的通知》(环办[2006]81号),设立华东、华南、西北、西南、东北环境保护督查中心。按照《组建方案》,环境保护督查中心性质为总局派出的执法监督机构,其职责共有9条。

2007年,原国家环保总局给各督查中心增加了污染减排核查和重点流域区域环保规划执行情况督查两项职能。2009年,在各督查中心的正式“三定方案”中又扩展到13项职能。2011年,环境保护部在区域环境督查机构工作规则中,将工作职能有扩展到18项,概括为“一个监督、一个提出、三个承办、五个参与、八个承担”。

这一时期,各督查中心所从事的督查工作从任务来源指令性督查和自主性督查。一是指令性督查,指督查中心根据环境保护部通知开展的督查工作。上述指令性督查任务,基本涉及到了环境保护部各业务司局的工作,是这些业务工作中监督检查环节。可以说各督查中心是环境保护部各业务司局工作的延伸和深化,起到了耳目、手脚的作用。这些指令性督查,量大面广任务重,占用了各督查中心的大部分工作时间。

二是自主性督查。在开展指令性督查的同时,各督查中心还开展了自主性督查,即各督查中心根据所监管区域的环保工作实际,依据督查中心的职责,主动开展的环保督查工作。

然而,10多年来,环境保护督查在发展历程中,还存在一些制约因素和问题:

一是法律地位不明确,环境督查的法律支撑不足。

目前,我国缺少一部较高阶位的法律文件对环保派出机构的设置条件、程序、职责范围等进行规定。根据现有部门规范性文件的规定,区域环保督查中心是环境保护部的派出机构,受环境保护部委托在规定的作业区域内履行相关职责,业务上受环境监察局指导,直接向环境保护部报告情况。区域环保督查中心承担环境执法任务,属于行政监管部门。但现有规范性文件把区域环保督查中心定位于参照公务员管理的事业单位,这样区域环保督查中心不是环境保护部的内设机构,也不是分局,又不是执法部门,其地位非常尴尬。

作为事业单位本身不具备行政执法资格,要监督政府和行政部门就更显尴尬,一定程度上削弱了国家监察体系的作用,并影响到国家环境执法监督的权威性。

二是制约手段有限,环境督查的权威性不足。

目前环境保护部赋予区域环保督查中心的18项职能里,规定区域环保督查中心不改变、不取代地方人民政府及其环保部门的环境保护管理职责,不指导地方环保部门工作。区域环保督查中心仍然是只有调查权和建议权,没有相应的裁决权、督办权、处罚权,对违法问题本身没有相应的制约手段。即使进行日常检查发现重大问题,区域环保督查中心也没有权利进行处理,只能向环境保护部上报,等待环境保护部处理,这就容易造成区域环保督查中心执法威信不高、效率低下的困境。有时对于检查中出

现的重大问题,地方无视区域环保督查中心的存在,绕开区域环保督查中心,直接找环境保护部解决处理问题。

三是协调机制不健全,环境督查成效不明显。

开展环境督查,“督”只是手段,“促”才是主要目的。但目前区域环保督查中心与地方政府及环保部门没有建立起有效的协调沟通机制。在“督”与“被督”的过程中,本身就是一个博弈的过程。地方政府出于发展经济和维护地方利益的考虑,对区域环保督查中心代表国家监察有一定抵触情绪。同时,督查中心日常的作业开展主要是和省级环保部门及所在省会城市环保部门联系紧密,与相关政府的沟通也是通过环保部门去联系,这样时间久了就容易让地方政府造成环境督查主要是环保部门的事,出了问题也是由环保部门负责的错误心态,使得针对地方政府不作为、乱作为而开展的国家监察的初衷有所偏离。

四是信息不畅通,环境督查的主动性不足。

区域环保督查中心在开展环境督查时,首先必须掌握相关的环境信息,才能掌握督查的主动。但现实是督查中心没有有效的信息渠道和信息来源。区域环保督查中心与环境保护部、地方政府,缺乏有效的信息机制,信息渠道不畅通,无法达到监督地方的目的。

自身工作存在的问题与分析

从目前督查中心自身工作情况分析,主要存在以下问题:

一是督查手段欠缺。经过近几年的发展,区域环保督查中心车辆等基本硬件能力已经满足工作需要,但现场检查仍然是通过查阅资料和现场检查相结合的方式,没有像地方环保部门那样有本系统内的环境监测部门和技术支撑部门,造成在督查过程中没有有效的监督和判断手段,只能对环境督查过程中发现的问题进行简单定性化,不能量化。区域环保督查中心软实力严重滞后的问题,与当前不断复杂的环境违法问题形势和执法手段多样性的要求不相匹配。

二是人员编制不足。六大督查中心虽然内部职能设计和机构设置有所不同,但普遍存在人员编制不足的问题。据调查,目前由于工作任务繁重,各区域环保督查中心的工作人员平均每年出差都在130天以上。日趋繁重的督查工作与有限的人力之间的矛盾越来越难以调和。从目前和长远来看,督查中心现有的人员编制已远远不能满足督查工作需要,人员紧缺已经成为严重制约环境执法督查工作开展短板。

三是处室任务不均衡、人员配置不合理。近年来督查中心承担减排工作的处室工作量巨大,农村生态等督查工作开展不足。由于日常工作的计划性不够,重点督查阶段性任务繁重(如总量减排年中、年度核查),导致各处室人员配置不合理,临时性抽调人员经常发生。

四是人员素质有待提高。承担督查任务的工作人员,要求懂法律、会技术、善管理,对督查人员业务水平 and 综合素质要求极高。同时,督查业务涉及领域广、技术更新快、面对问题复杂,需要不断学习、培训、总结提高,全面提升业务素质和个人修养。

五是规范化水平不够。虽然各督查中心出台了内部工作管理制度,但不系统、不规范。目前权责一致、分工合理、执行顺畅、监督有力的督查工作程序尚未形成。现行的督查规则,需要随着环保形势的发展和督查经验的累积,进行及时修订完善,在资料收集、前期调研、座谈研讨、现场检查、分析总结、沟通反馈、跟踪督办等各方面要进行详细的规定。

六是督查效能需继续提升。目前,督查工作偏重于查问题,指出问题多,而帮助地方解决问题的少;上报检查结果多,而对问题解决的跟踪不够,对问题是否整改到位盯得不紧;对一些突出问题缺乏深入分析,提出的督查建议不够全面成熟,对企业、环保部门和地方政府的责任划分不够清晰、不够合理,不能很好地促进问题的解决。

环境督查转型发展建议

区域环保督查派出机构随着建立和发展,已成为我国国家监察的重要力量,成为完善我国环境保护监管体制的重要一环。完善“国家监察、地方监管、单位负责”的环境监管体制,必

须从根本上加强国家监察,推动环境督查转型发展。

强化环境督查建设,健全“国家监察”体系。

六大区域环保督查中心的全面建成,标志着国家环境督查体系基本建立,进而形成了以环境监察局为龙头,应急中心和督查中心组成的“国家监察”体系。其中,环境监察局负责重大环境问题的统筹协调和监督执法检查;环境应急与事故调查中心受环境保护部委托,负责重、特大突发环境污染事故和生态破坏事件的应急工作,承担重、特大环境事件的调查工作;区域督查中心是环境保护部的派出机构,受环境保护部委托在规定的作业区域内履行相关职责,业务上受环境监察局指导,直接向环境保护部报告情况。

提高环境督查地位,保证地方监管、单位负责的落实。

按照“国家监察、地方监管、单位负责”的总体要求,国家主要行使宏观执法监督权,省级兼顾宏观与微观,市县级行使微观环境执法监督权。要完善国家监察、地方监管、单位负责的环境监管体制,其中国家监察主要是指国家对地方政府及有关部门执行国家环保法律法规情况的监察;地方监管是指地方政府对本辖区环境质量负责,负责监督下一级政府和有关部门环保工作落实情况,查处重点单位环境违法行为;单位负责是指各类法人和其他组织负责解决自身的环境问题,承担污染治理和生态恢复责任。

积极开展宏观环境督查,推动区域督查中心转型发展。

宏观环境督查是站在较高的角度,去处理和解决地方出现的复杂环境问题和突出矛盾。从地方经济社会的大局,从地方宏观环保战略目标的高度,从地方政府履行环境监管的视角,全面审视和监督国家环保意志在地方的贯彻落实。而微观环境督查是指针对某一违法企业或者单一的环境违法问题而开展的监督检查,以及对其进行相应处罚处理的一种督查形式。它主要着眼于点上的问题,就个案进行督查,有利于解决单个环保问题。

就区域环保督查中心而言,宏观环境督查就是切实履行环境保护部赋予的18项职能中的第一项,即“监督地方对国家环境政策、规划、法规、标准执行情况”,这项基本职能涵盖了其他17项职责,其他17项职责是对宏观环境督查职责的延伸、深化和具体化。

加强规范化建设,提高环境督查效能。

从上述分析可以看出,督查手段欠缺受制于现行环境管理体制制约,难以从自身根本性解决。人员编制不足也将持续存在,所以破解自身发展困境,必须从提高行政化管理水平入手,当务之急是加强环境督查技术规范建设。

其重要性在于:一是依法行政、履行职责的需要。区域环保督查中心是环境保护部派出的执法监督机构,切实履行自身职责,必须从摸索、依靠经验走向规范,从粗放走向精细,规范化发展的重要体现就是制定执行相关技术规范。二是环境督查涉及面广、对象复杂、技术水平要求高,客观上要求有相对统一的针对性强、技术支撑,包括执法依据、流程、执法重点。三是环境督查体现国家监察,特别是在“督政”方面有其特殊性,不能等同于广义的环境督查,不同照搬环境监察方法、技术规范。四是从制度上保证尽职尽责,防范廉政风险。

环境督查规范化建设目标是形成权责一致、分工合理、执行顺畅、监督有力的督查工作程序,以及各领域涵盖资料收集、前期调研、座谈研讨、现场检查、分析总结、沟通反馈、跟踪督办等各环节的规定和规范。

作者单位:汪冬青,环境保护部环境监察局;陈亚林,浙江清华长三角研究院

注:本文是环保公益性行业科研专项宏观环境督查机制与技术规范研究(201109078)成果之一

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假不实报道举报电话
010-67112039

中国核安全国际合作现状及发展趋势

◆付杰

2014年3月24日,第三届核安全峰会在荷兰海牙举行,中国国家主席习近平出席并发表重要讲话,介绍了中国核安全措施和成就,阐述了中国关于发展和安全并重、权利和义务并重、自主和协作并重、治标和治本并重的核安全观,呼吁国际社会携手合作,实现核能持久安全和发展。习近平主席指出,中国将坚定不移增强自身核安全能力,坚定不移参与构建公平、合作、共赢的国际核安全体系,坚定不移支持国际原子能机构主导的核安全国际合作,坚定不移维护地区和世界和平稳定,为实现持久核安全继续作出自己的努力和贡献。

中国核安全国际合作现状如何?后福岛时代中国核安全国际合作面临的挑战及发展趋势如何?笔者有如下思考。

中国核安全国际合作现状

中国政府在核能发展过程中始终将核与辐射安全问题放在首位,通过广泛开展核与辐射安全领域国际合作,与其他国家和国际社会一道共同保障本国、区域及国际核能与核技术的安全利用。经过30年的努力,中国建立了与联合国主要核机构、与非政府核国际组织以及与其他国家政府、企业间在多边、区域及双边层面的国际合作机制,并在这些机制框架下开展包括信息交流、技术援助、国际会议及培训等多种形式的合作与交流,取得了丰硕的成果。中国作为国际核社会的重要成员,一向积极支持国际原子能机构(IAEA)在核与辐射安全领域发挥的中心作用,重视与IAEA的合作。自1984年正式成为IAEA的成员国以来,中国政府同机构签署了一系列核安全合作协议及国际公约,认真履行协议和公约所规定的各项责任和义务,积极参与IAEA组织或发起的各项活动。

◆侯江

2014年3月24日,来自53个国家、4个国际组织、包括联合国、欧盟、国际原子能机构、国际刑警组织的领导人和代表出席了在荷兰海牙举行的第三届核安全峰会,这次峰会以“加强核安全、防范核恐怖主义”为主题。

国家主席习近平出席会议并发表重要讲话,提出要坚持理性、协调、并进的核安全观。深入理解习近平主席重要讲话,有利于应对核安全挑战、实现核能持续安全发展目标。

第一,发展和安全并重,以确保安全为前提发展核能事业。我们要秉持为发展求安全、以安全促发展理念,任何以牺牲安全为代价的核能发展,都难以持续,都不是真正的发展。

要让发展和安全两个目标有机融合,使各国政府和核能企业认识到,只有采取切实举措,才能真正管控风险;只有实现安全保障,核能才能持续发展。

第二,权利和义务并重,以尊重各国权益为基础推进国际核安全进程。切实履行核安全国际法律文书规定的义务,全面执行联合国安理会有关决议,在强调各国履行有关国际义务的同时,尊重各国根据本国国情采取最适合的核安全政策和举措的权利。

中国要呼吁更多国家积极考虑批准核材料实物保护公约及其修订案,制止核恐怖主义行为国际公约。要尊重各国保护核安全敏感信息的权利,坚持公平原则,本着务实精神,积极稳妥推进国际核安全进程。

第三,自主和协作并重,以互利共赢为途径寻求普遍核安全。核安全首要责任应该由各国政府承担,各国政府

◆庄晋瑛

环境保护工作专业性强,涉及的知识面广,要做好本职工作,需要良好的素质。对于环境信访工作来说,更是如此。笔者认为,要想成为一名合格的环境信访干部,要从以下几方面努力。

一是提升业务素质。随着经济的不断发展,群众越来越关注环保,特别是在全国大范围出现雾霾天气以后,环境信访问题不断涌现,环境信访工作面临的任务相当艰巨,加强业务素质培养显得尤为重要。笔者建议,刻苦钻研环保专业知识,加强环境信访工作理论研究,积极探索新时期信访环境工作的特点和规律,指导环境信访工作实践,使环境信访工作能适应新形势发展的

中国是《核安全公约》和《乏燃料管理安全与放射性废物管理安全联合公约》缔约国,每3年召开一次的审议大会是各缔约方履行国际职责,深入进行经验分享和交流的重要平台。在历次审议大会期间,中国密切跟踪IAEA最新要求,认真编写国家报告,积极参与大会讨论,认真回答其他缔约方对中国的问题,彰显负责任核大国形象,扩大了国际影响力。另外,环境保护部副部长(国家核安全局局长)李干杰担任了《核安全公约》第五次审议大会和第二次特别会议主席,全程主持会议,协调各方关切,为大会的顺利召开做出贡献。

30年来,中国先后加入了《亚太地区核科技研究发展和培训区域合作协定》(IAEA的区域合作计划)、《核科技技术研究、发展和培训区域合作协定》、联合国原子辐射效应科学委员会、国际放射防护委员会等,积极参与亚洲地区核合作论坛、亚洲核安全网络、核安全技术和科学支持机构大会(TSO大会)、科技支持机构论坛(TSOF)、全球核安全网络等国际交流活动,深入开展专业领域的国际交流与合作,密切与国际原子能机构的联系。

中国全面研究、借鉴国际最新安全标准,建立并不断完善本国的核与辐射安全监管体系、核与辐射安全法规标准体系;与国际同行开展了广泛的信息交流、技术研讨和合作研究,共享先进安全监管理念、方法、技术和经验;自1994年以来共接受4次国际原子能机构核与辐射安全监管综合评估活动(IRRS),利用国际同行专家的知识 and 经验来发现中国监管机构管理体系的不足,共享先进理念和良好实践,不断改进监管体系;通过“请进来,走出去”,利用国际资源培养锻炼核与辐射安全监管队伍,有力支持了核能技术与管理能力以及核设施安全业绩的整体提升。

后福岛时代中国核安全国际合作面临的挑战及发展趋势

在福岛核事故发生后,全球核能发展形势发生了深刻变化,国际社会和公众对核能安全的关注度和敏感度显著增加。在后福岛时代,中国核安全事业面临更严峻的挑战。国际社会将全面审核、修订核与辐射安全标准,对核设施的安全性和可靠性、核安全监管的有效性和透明度提出了更为严格的要求;中国核设施在极端外部事件应对、新堆设计验证、严重事故管理、多堆厂址应急等领域仍有很大改进空间;在核与辐射应急响应与紧急救援、辐射环境监测与评价、乏燃料与放射性废物安全管理、核设施退役与延寿安全管理等领域还有许多尚待开发的课题;监管队伍的整体素质和监管能力相对于中国多种堆型、多国技术以及核电发展规模而言,仍难以满足监管需求。

随着中国核能发展、技术进步、经验积累和国力增强,国际社会对中国的期望也在不断提高,需要中国在国际核事务中承担更多的责任。为实施中国的“走出去”战略,也需要我们更加积极主动地参与到国际核事务中。面对国内外的新形势与新挑战,核与辐射安全国际合作需要适时进行战略调整,实现从“接受援助为主”向“接受援助与对外支持并重”转变,从“被动应对”向“主动参与”转变,从“请进来为主”向“请进来、走出去并重”转变。

总之,福岛核事故后,国际社会需要进一步加强核安全合作,从新的起点上进一步提高认识,从更深的层次上开展反思、采取措施,避免再次发生类似事故,确保人类在享受核能带来的福利的同时,避免放射性泄漏所带来的危害。

作者单位:环境保护部核与辐射安全中心

加强核安全 防范核恐怖主义

要强化核安全意识,加强机制建设,提升技术水平。核安全也是全球性课题,要吸引更多国家加入国际核安全进程,加强交流、互鉴、共享,有关多边机制和倡议要统筹协调、协同努力。

实现普遍核安全,需要各国携手努力。各国既要从中受益,也要为之作出贡献,争取实现核安全进程全球化。要争取做到即使不在同一跑线上起跑,也不让一个伙伴掉队。

第四,治标和治本并重,以消除根源为目标全面推进核安全努力。完善核安全政策举措,坚持核材料供需平衡,深化打击核恐怖主义国际合作,是消除核安全隐患和核扩散风险的直接和有效途径。只有营造和平稳定的国际环境,才能从根本上解决核恐怖主义和核扩散问题,实现核能持久安全和发展。

核安全涉及不同层面,既包括实施科学有效管理,发展先进安全核能技术,也包括妥善应对核恐怖主义和核扩散。完善核安全政策举措,发展现代化和低风险的核能技术,坚持核材料供需平衡,加强防扩散出口控制,深化打击核恐怖主义的国际合作,是消除核安全隐患和核扩散风险的直接和有效途径。治标还要治本。发展和谐友善的国家关系,开展和睦开放的文明交流,才能从根源上解决核恐怖主义和核扩散问题,实现核能的持久安全和发展。

在提出中国核安全观的同时,习近平主席介绍了中国在核能事业发展中核安全工作的举措和成就,强调推进安全工作的机制化、法制化,并积极推动核安全国际合作。

中国一向把核安全工作放在和平利用核能事业的首要位置,按照最严格

标准对核材料和核设施实施管理。发展核能事业50多年来,中国保持了良好的核安全记录。

为防患于未然,中国全面采取了核安全保障举措。我们着力提高核安全技术水平,提高核安全应急能力,对全国核设施开展了全面安全检查,确保所有核材料和核设施得到有效安全保障。我们制定和实施了核安全中长期规划,完善国家核安全法规体系,正在制定国家核安全条例,扎实推进核安全工作机制化、法制化。

中国积极推动核安全国际合作。中国同美国合建的核安全示范中心举行了奠基仪式,工程建设进展顺利。这个中心将为地区乃至国际核安全技术交流合作作出贡献。中国在打击核材料非法贩运领域同俄罗斯和哈萨克斯坦等国开展一系列合作项目。中国支持在经济和技术可行的情况下,尽可能减少高浓铀使用,正在国际原子能机构框架内帮助加纳把一个使用高浓铀的研究堆改造为使用低浓铀燃料。中国向国际原子能机构核安全基金捐款,通过举办培训班等方式,提升亚太地区国家核安全能力。

习近平主席指出,光明前进一分,黑暗便后退一分。我们在核安全领域多作一份努力,恐怖主义就少一次可乘之机。中国将坚定不移增强自身核安全能力,坚定不移参与构建公平、合作、共赢的国际核安全体系,坚定不移支持国际原子能机构主导的核安全国际合作,坚定不移维护地区和世界和平稳定,为实现持久核安全继续作出自己的努力和贡献。

作者单位:核工业北京化工冶金研究院

环保信访人员要提升素质

需要。要加强观察能力和接触能力的培养,尽可能了解各行各业人员的一般心理动态,妥善化解环境信访矛盾。

二是提升思想素质。环境信访案件主要是群众反映身边的环境问题,这些问题对其工作和生活往往有很大影响。环境信访人员要设身处地换位思考,具有全心全意为人民服务的思想品质和和规律,指导环境信访工作实践,使环境信访工作能适应新形势发展的

益放在首位,想民众所想,急民众所急,帮民众所需。以良好的风范,维护职业荣誉,做好环境信访工作。

三是提升心理素质。心理学是研究人的心理活动及其规律的科学。通过学习心理学,可以保持稳定的情绪、坚强的意志、宁静的心事。在做环境信访工作时,可以做到遇事不慌、纠缠不怒、悲喜有节,让群众信任和满意。

作者单位:江苏省常州市环保局