环境监管:小马怎能拉动大车?

监管力量与监管任务不相匹配

◆本报记者刘晓星 姚伊乐

严峻的环境形势,客观要求环保部门进一步加大执法力度,严厉打击环境违法行为。但是,目前薄弱的环境监管力量与环境监管任务极不匹配。2015年即将实施的新修订的《环境保护法》,一方面授予环保部门更多的监管权力,另一方面也规定了严厉的行政问责措施。

为有效应对严峻环境形势,急需规范执法行为、提升执法能力,履行好新法赋予的监管职责。

环境监管压力空前巨大,任务重、难度大特点日趋明显

■全国8万名环境监察人员负责150万家工业企业的现场检查工作、50万家企业排污费申报和收费工作、14万件环境行政处罚案件的调查取证工作等。

长期以来,由于发展方式粗放、经济结构偏重等原因,我国环境形势十分严峻,常规环境污染因子恶化势头有所遏制,重金属、持久性有机污染物、土壤污染、危险废物和化学品污染问题日益凸显,环境污染呈现明显的结构型、压缩性、复合型特点,环境质量与人民群众期待还有较大差距。

数据显示,2013年,我国十大重点流域国控断面中劣Ⅴ类水质断面比例占9%,11.5%的国控重点湖(库)水质为重度污染,59.6%的地下水监测点位为较差和极差;实施空气质量新标准的74个城市中仅海口、舟山和拉萨3个城市空气质量达标,超标城市比例高达95.9%。

环境监察作为从事环境现场执法的唯一队伍,承担了繁重的现场监察任务。环境保护部环境监察局相关负责人介绍说,全国8万名环境监察人员负责150万家工业企业的现场检查工作、100余万件信访投诉案件的现场调查工作、50万家企业排污费申报和收费工作、14万件环境行政处罚案件的调查取证工作、1万家国控企业在线监控数据的现场核查工作,以及大量的小三产检查、自然保护区检查、环境污染和生态破坏纠纷的调解处理工作。此外,部分地区环境监察机构还负责突发环境事件的应急处置工作。

在日常执法过程中,各地不同程度地发现部分地方政府不仅不落实科学发展观,不落实环境保护责任制,还出台一些有悖于环保法律法规的"土政策"阻挠环境执法。

环境保护部环境监察局相关负责人向记者介绍说,一些地方出台政策,降低环保门槛招商引资、取消排污收费、挂牌"重点保护企业"、实行"企业清净日"及"检查预通知"等。

2007年监察部、原国家环保总局专门印发了《关于进一步清理违反国家环境保护法律法规的错误做法和规范性文件的通知》,对"以要求环保部门预先报告或限制环保部门执法次数等方式,阻碍环境执法人员进行现场执法检查的错误做法"进行大规模的清理,累计清理各地"土政策"861件。

但直到2013年专项稽查时,仍发现部分地方政府以优化经济发展为由对环保执法检查进行变相限制。如《湖南省优化经济发展环境十条禁止性规定》要求,"禁止未经办理涉企检查备案手续对企业进行各类检查"。湖北省麻城市委、市政府办公室《关于实行工业招商项目建设收费"一表制"、重点工业企业收费"一费制"的意见》规定,"2012年,在全市规模工业企业中全面实行'一费制'收费(年度一次性收费)",与《排污费资金收缴使用管理办法》中"排污费按月或按季属地化收缴"以及"按排放污染物种类和数量缴纳排污费"相抵触。湖南省张家界市桑植县、岳阳市华容县、邵阳市洞口县等地同样也存在"一费制"现象。部分地方政府对每月可以实施执法检查的时间予以限制,湖南省岳阳市华容县、株洲市茶陵县和攸县,此类问题比较突出。在这样的大环境下,一些具备治污能力的大企业势必会将违法排污作为降低成本、追求利润的捷径。

随着公众环境意识不断加强,公然停运污染防治设施、违法排污的现象已经比较少见,取而代之的是更为隐蔽的方式。有利用建厂时预先设置的暗管、旁路等辅助设施偷排污水的,有采用"小马拉大车"方式边运行污水处理设施边偷排的,有采用故意损坏自动监控设施或在采样子系统、分析子系统及数据通讯子系统上作弊的方式篡改自动监控数据的,有编制虚假运行记录、用所谓"零排放"蒙骗监管部门的,违法排污行为的隐蔽性,进一步增加了环境监管的难度。

环境监管力量薄弱,与环境监管任务不相匹配

■根据《全国环境监察队伍管理平台》信息系统不完全统计,全国8万名环境监察人员仅有12%的人员具有环境相关专业背景,20%的人员为军队专业人员。

尽管近年来国家和地方对环境监察能力建设给予了大力支持,各地在人员招考中也进行了严格的把关,但由于历史遗留问题太多,现有人员构成和装备水平与环境保护工作的现实需要相比,差距较大。

以现有体制下人员配比计(领导、后勤、日常事务、环境投诉电话接线员等非现场监管人员至少占1/3),实际进行现场监管人员最多不超过4万。以最基础的工业污染源现场监察工作量计算,全国150万家工业企业,按照现场执法应两人以上的要求,平均每人监管工业企业75家。

按照每年250个工作日、每人每天检查企业两家计,现有的人员数量只能保证每年对每家企业检查7次。由于我国环境违法行为处罚限额较低,远低于污染防治设施运行费用,企业势必会尽可能地利用剩余的358天进行违法排污,违法排污现象难以有效杜绝。

部分地区人员与工作量不匹配问题突出,如上海400余名环境监察人员,每年承担着5万余户企事业单位现场检查工作和3.5万件环境信访案件处理任务,工作处于超饱和状态。

根据《全国环境监察队伍管理平台》信息系统不完全统计,全国8万名环境监察人员仅有12%的人员具有环境相关专业背景,20%的人员为军队专业人员,湖南、河南两省环境监察人员中军转人员比例分别高达38%和30%。

在装备方面,由于环境监察工作的特殊性,现场跑得多,国家"十一五"减排资金安排的执法车辆已基本到了报废里程,而各地在新车配备上存在制度障碍,由于未纳入执法部门,只能按照行政事业单位额度配备车辆,部分地区公车改革走向极端化,执法车辆全部上缴,丧失了最基本的执法工具。

在繁重的环境监察工作重压下,基层环境监管人员由于对法律法规、生产工艺、产业政策不熟悉,出现了大量执法不规范、不到位,甚至走过场、草草应付差事等现象。

为规范执法行为,提升执法能力,环境保护部自2010年起,在全国范围内启动环境监察稽查试点工作,并从2012年开始,连续3年开展专项稽查工作。

环境保护部环境监察局相关负责人介绍说,稽查中发现,环境执法不规范的问题比较普遍。以2012年为例,通过对20008份环境执法档案的稽查和5417家企业的现场验证,发现42.6%的《污染源现场监察记录》存在记录不规范问题,18.7%的记录与企业污染源现场的历史守法状态不符,49.9%的行政处罚案卷调查取证材料存在证据不完整、不规范问题。突出表现在以下3方面:

一是查得不全面。主要体现在监督检查上缺项、漏项,如到企业检查只是例行公事,只到排污口简单看一下在线监控数据是否超标,而对企业是否有违法建设项目、污染防治设施是否正常运行、是否有排放管线等问题全然不清楚,没有按照基本的监察要求对企业进行全面严格检查。部分环境行政处罚案件现场调查取证工作,查漏、查错现象普遍,证据缺失、无效证据问题严重,直接影响处罚工作的正常开展。

二是填得不规范。如《污染源现场监察记录》未记录环境执法人员基本信息或记录不全,没有执法人员执法证号;被检查单位基本信息不全,仅填写单位名称;未填写监察结论或监察结论填写不全面问题。《调查询问笔录》未填写被询问人身份证、工作单位等信息,无被询问人签字确认意见,缺少被调查企业相关材料(营业执照、组织机构代码等)。个别案件甚至出现《调查询问笔录》询问内容与违法事实无明显相关性的现象。

三是处罚得不严格。部分市县环保部门由于种种原因,存在严重的处罚不到位问题,对环境违法行为未给予应有的行政处罚,或者罚款额只有数百元,更有甚者,个别县连续多年没有一起行政处罚案件。

环境监察作为环保系统中最大的一支能够直接与企业面对面接触的队伍,还面临着很大的廉政风险。或者说,岗位特点决定了环境监察队伍追责风险高。

中纪委、监察部驻环境保护部纪检监察局《2008~2010年全国环保系统工作人员违纪违法案件情况统计分析报告》显示:环境监察占总查处人员数量的30.6%,表现为不认真履行监管职责,利用监察执法权收受贿赂。随着近几年环境违法案件追责力度的加大,几乎每一起案件均有1~2名环境监察人员因监管不力或监管不到位被追责。

2015年即将实施的新修订的《环境保护法》,一方面授予环保部门更多的监管权力,诸如查封、扣押权,限产、停产整治权,按日连续处罚权,移送公安机关实施治安拘留处罚权等;另一方面新法也规定了严厉的行政问责措施,对存在违规审批,包庇违法,未依法作出停业、关闭决定,发现或接到举报违法未及时查处,违法查封、扣押,篡改伪造监测数据,未依法公开政府环境信息,截留、挤占或挪用排污等9种违法行为的,分别给予记过、记大过、降级、撤职、开除处分。

为有效应对严峻的环境形势,急需规范环境监管执法行为、提升执法能力,履行好新法赋予的监管职责。

《环境监察稽查办法》成为执法依据和行动指南

环境监察稽查步入新阶段

◆本报记者姚伊乐 刘晓星 周雁凌 赵晓 晏利扬 季英德 董若义 闫艳

虽然各个地方就环境稽查开展了大量的探索和实践,但现实中,仍然有不少问题需要解决,如专业人员的缺乏,统一的稽查依据缺失,环境稽查"游击战"现象普遍等。

《环境监察稽查办法》(以下简称《办法》)的出台,对地方稽查工作的各方面进行了全面梳理和明确规定,对工作程序和基本制度进行了严格规范,并且有针对性地解决了之前奖罚不明、稽查走过场等问题,有效配合明年全面贯彻实施新修订的《环境保护法》。

不过,任何一项新制度的落实,都需要充足的准备时间,《办法》的全面推动,也需要解决多方面问题。

基础薄弱 成效不显

■专业人员缺乏,稽查工作开展时间不长,虽进行了多次培训,但稽查人员对稽查工作理解程度均不够深入,专业人员数量不足,环境监察稽查工作需要全面规范。

随着环境监察稽查工作的深入开展,各地在工作实践中遇到了一些问题和困惑。

"主要集中在5个方面。"江苏省环境监察局环境稽查室负责人葛勇告诉记者。

一是压力巨大。新修订的《环境保护法》明确9种情形将予以追责,《环境保护监管职责和行政责任追究暂行规定》(意见征求稿)对作出违法不当行政行为或未履行法定职责的工作人员也将进一步加大责任追究力度,处于环境执法第一线的环境监察队伍面临空前的监管压力。而工作量大、人员偏少、装备落后的实际情况很难在短时间内得到改善,稽查工作实行起来尚势单力薄,力不从心。二是经验不足。稽查工作起步较晚,可供借鉴的现成经验不多。三是形式单一。现有稽查方式和手段单一,程序尚显生硬。四是格式不一。各地污染源现场环境监察记录和调查询问笔录等执法文书格式不统一,给稽查评估工作带来难度。五是成效不显著。由于稽查工作在环保部门内部尚未形成统一认识,对下级环保部门环境执法工作的监督指导作用尚未得到完全发挥。

葛勇的说法颇有代表性。河南省环境监察总队稽查处处长郭军海也认为,稽查工作无据可依、内容程序不清楚和文书不规范是当前环境稽查工作中遇到的现实问题。

葛勇分析说,目前专项稽查采用询问笔录的形式过于简单,不能全面衡量环境监察人员的现场执法情况,在发现问题的同时也应标注稽查对象在工作中的一些好经验、好方法,使稽查情况更加详尽全面,稽查工作更加人性化,也可使稽查报告真正成为考核与奖惩的客观依据。另外,由于现有稽查大多为事后稽查,在污染源现场监察中,企业建设项目的有关情况、不正常排污行为等内容,在稽查过程中很难验证过去检查时是否存在问题,给稽查工作带来一定难度。

"稽查工作未形成体系,稽查工作尚未真正实现制度化和规范化,稽查人员职责还不明确。"浙江省环境执法稽查总队监察稽查室主任林庆来说,执法任务非常繁重的情况下,几乎全线压在了执法工作本身,无暇顾及稽查工作。

"专业人员缺乏。稽查工作开展时间不长,虽进行了多次培训,但稽查人员对稽查工作理解程度均不够深入,专业人员数量不足。"湖南省环境监察总队副总队长胡军表示,虽然有评分标准,但稽查人员在实际工作中难以准确把握尺度,造成评分出现偏差,影响公平性。

"稽查中发现了很多问题,各单位基本上能做到积极整改,但是稽查结果的运用反馈机制还不完善,还存在为稽查而稽查,稽查和执法'两张皮'的现象。"林庆来对稽查结果运用不到位深有感触。

他告诉记者,稽查结果运用的手段,一般是通报要求整改,很少真正追究相关责任人的责任。对于工作规范性问题,大部分被稽查单位是愿意整改的,但是一旦涉及到责任,就会不配合。"有的认为稽查是得罪人的工作,谁也不愿意得罪人,更不愿意被得罪。"

林庆来认为,这些问题的产生,主要源自认识上的误区。不少基层环境监察人员认为,环境监察稽查是对自己人的不信任,对这项工作有抵触心理,越到基层表现越突出。

环境保护部环境监察局相关调查资料也显示,被稽查对象不愿被"找茬",不配合、不支持,不提供日常环境执法记录,不接受稽查问询,不如实还原执法原貌等抵触情况颇为常见。同样,部分稽查主体亦存在畏难情绪,不好意思去"找茬"。

此外,原国家环保局出台的相关文件对环境稽查工作的要求表示过于简单,没有明确稽查机构、稽查人员、稽查内容和稽查程序等,导致各地在开展的过程中,自由度较大,省际差异较大,甚至同一省内、不同地市之间也存在差异。

环境保护部环境监察局相关负责人向记者展示了一组不完全统计的数据:在2010年稽查试点开始前,省级环境监察机构30%没有专门的稽查科室,市级环境监察机构90%没有专职的稽查人员。

从环境保护部历年抽查情况看,各地稽查中存在大量应发现而未发现的执法工作纰漏;部分单位稽查发现问题后不提整改要求,走过场;部分单位提出的整改要求不具体或不具可操作性;绝大多数单位未对稽查整改要求的落实情况进行检查。

《环境监察稽查办法》的最终出台,能够更好履行新修订的《环境保护法》所赋予的监管职责。

三个规范 四个明确

■三个规范解决了稽查工作中的具体操作问题,四个明确则破解了稽查工作本身的无序性问题,调动地方环境监察稽查积极性,确保执法队伍守住底线,不碰高压线。

"《办法》共五章二十八条,对环境监察稽查的定义、类型、机构、人员、权力、责任、内容、程序、奖惩措施等内容作出了明确而又具体的规定,针对性和条理性非常强。"山东省环境监察总队副总队长韩凯表示。

"具体来讲,《办法》做到了三个规范和四个明确。"郭军海分析说,"三个规范"解决了稽查工作中的具体操作问题。

一是内容程序更加规范。

《办法》明确了稽查的主要内容和程序方法,让稽查人员知道查什么,怎么去查,怎么收集证据和调阅资料,怎么立卷归档。同时还明确了稽查各个环节的时间期限和具体要求,使稽查工作更加规范和统一。

二是文书案卷更加规范。

《办法》规定了稽查的7种文书,明确了文书的内容、格式、使用时机及写作要求,并明确要求建立稽查档案,实现一案一档,有利于做到执法留痕。

三是实施过程更加规范。

《环境监察稽查办法》进一步规范了环境监察稽查的实施过程,从稽查准备、稽查实施,到稽查结束后应该怎么办,都提出了明确要求,使开展稽查有章可循、有据可依,"四个明确"则破解了稽查工作本身的无序性问题。

一是稽查种类更加明确。

《办法》明确指出环境监察稽查分为日常稽查、专项稽查和专案稽查,并对这3种稽查做出了明确的说明。

二是机构人员更加明确。

《办法》明确要求,市级以上环境保护行政主管部门的环境监察机构具体承担本行政区域的稽查工作,设置稽查岗位并配备专职或兼职人员,同时还对稽查人员从业务素质和政治素质都提出了3条具体要求。这有利于从组织上保证稽查工作的开展。

三是职责权利更加明确。

《办法》进一步明确了环境监察稽查人员的职责和权利,使环境监察稽查人员在调阅资料、现场检查、约见询问以及制止违法行为等方面有法可依,执法有力。对稽查人员在稽查工作中滥用职权、玩忽职守等不遵守环境监察工作纪律和要求的,也提出了具体处理措施。更重要的是,《环境监察稽查办法》还开创性地提出了承办人、批准人、单位负责人、上级环保部门的具体责任,这对于解决基层的环境执法面临巨大的追责压力有着重要意义。

四是奖惩措施更加明确。

突出了赏罚分明、罚过相当的原则,做到了奖惩分明,必将有力推进环境监察工作的开展。

"日常稽查侧重的是面,解决的是环境监察工作干没干的问题。"韩凯补充说,包括年度环境监察工作完成情况、上级环境保护行政主管部门部署的年度环境监察重点工作落实情况等;专项稽查侧重的是一个或多个点,解决的是环境监察工作干得怎么样的问题,如污染源现场监察工作、环境行政处罚案件调查取证工作等;专案稽查则是以立案调查形式开展的个案稽查。

韩凯介绍说,《办法》列出了被稽查单位及其工作人员应予通报表扬的5种情形,如对排污单位利用暗管、渗井、渗坑、灌注或者采用其他规避监管的方式排放污染物的环境违法行为,能够主动发现并做出正确行政执法行为等;同时,也列出了应予惩戒的15种情形,如未按照环境监察工作制度、工作程序开展环境监察工作等。对上述情形的处理,视情节规定了"责令限期改正、通报批评、暂扣或收缴其环境监察执法证件"3种内部处理措施和"移送监察机关、移送司法机关"两种外部处理措施。

韩凯认为,这些奖惩措施,体现了"赏罚分明、罚过相当"的原则,既可以调动广大执法人员的工作积极性、最大限度地保护环境执法这支队伍,又能够促使大家守住"底线",不碰"高压线"。

稽查有了依据和行动指南

■《办法》最鲜明的特点是突出稽查的效果,进一步理顺了环境监察工作职责范围,对环境监察机构和人员形成正确的导向,要达到预期效果仍需加强保障、强力推动。

"环境监察稽查是环境监察工作发展到一定阶段的产物,是环保部门对环境监察工作进行自我监督的创新性制度设计。"林庆来认为,而《办法》的出台,则是环境监察稽查工作走向专门化和规范化的新起点。

"《办法》的出台,解决了一直以来环境稽查工作无法可依的问题,明确了稽查工作的地位、对象、内容、程序和相关责任等问题,建立了统一的稽查体系,使稽查工作正式成为环境监察的组成部分。"胡军表示,《办法》对稽查人员资格、地位进行了详细规定,改变了以往稽查工作"游击战"、稽查人员地位模糊的局面,明确了稽查人员"督战队"的地位。

从更广义的层面来说,林庆来认为,《办法》进一步优化了环境执法体制,转变了省市两级环境监察机构职责,强化了环境监察稽查职责和县级环保部门属地管理职责。省、市两级不再过多介入具体的环境监察事项办理,更多是制定规范和指南,督促并规范县级环保部门工作。可以说,《办法》是各级环保部门开展环境监察稽查的基本依据和行动指南。

需要强调的是,《办法》最鲜明的特点是突出稽查的效果,进一步理顺了环境监察工作职责范围,达到"积极履职受表扬,认真履职不追责,失职渎职严追责",实现正向激励和反向约束相结合,对环境监察机构和人员形成正确的导向。这对于促进环境监察系统执法过程中不断规范、整体水平逐步提升,有着积极而重要的现实意义。

对于《办法》出台后,如何让具体的内容落地,江苏省已有了初步思路。"要落实好《办法》提出的工作目标和要求,完善稽查机构能力建设是工作基础。"葛勇认为,各级环保部门必须相应建立起一支业务素质高、执行能力强的专业化稽查队伍,由省级环境监察机构统一进行业务指导,制定更加详尽具体的稽查机构规范化建设指南,构建全省环境监察稽查标准化的工作机制和体系。把环境监察稽查工作纳入各级环境监察业务培训中,定期组织开展工作交流和技能培训,提高环境监察人员对稽查工作的认识和重视程度。

落实好《办法》,完善模块化移动执法平台体系是技术保障。葛勇介绍说,当前,环境监察行为的不规范性主要体现在现场检查、调查取证、执法文书制作和法律适用等几个方面,为此,需要大力推进环境执法规范化、精细化、效能化、智能化。采用分类管理,将现场执法中常见的环境违法行为分门别类,形成菜单式选项,统一固化为移动执法平台中的格式化模块。

同时,整合污染源自动监控系统、排污费征收管理系统、行政处罚系统等业务系统,形成省域范围的环保信息资源共享的大数据平台,实现污染监控数字化、现场反应快速化、档案资源信息化,进一步规范污染源现场监察、环境违法案件现场调查取证、建设项目环境监察等执法行为,有效防范因人员素质参差不齐而导致的行为失范。

此外,还必须增强稽查工作的计划性。葛勇认为,省级稽查机构要起到统筹协调作用,每年下达年度稽查计划,明确工作内容、重点和当年度专项稽查范围;地级市稽查机构要起到主力军作用,对本辖区内环境监察机构细化落实稽查计划,并将省级稽查要求的专项稽查内容贯穿其中,使得稽查工作有计划、有布置、有落实、有总结。计划性还体现在稽查工作的具体实施过程中,要将专项稽查和专案稽查作为日常稽查的必要补充,根据日常稽查情况,动态确定专项稽查内容和需要开展专案稽查的问题。

最后,必须坚持稽查工作的严肃性。葛勇说,要想使环境监察稽查充分有效的发挥规范环境监察执法的效用,就不能简单流于形式、走过场,必须要摒弃个人利益和人情观念,公正执法,确保稽查工作的客观公正,确保稽查成果得到正确、有效运用。要建立省内环境监察稽查情况内部通报制度,对环境监察工作成绩突出的在全省范围给予表彰激励,对好的做法和经验不遗余力地进行宣传推广;对稽查发现问题严重、应当给予相应处理的,要不徇私情,严格依法依规办理,以持续地鼓励先进、纠正不足的方式,不断推动环境稽查工作的深入和环境监察工作的规范。

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