



江苏省南京市环境保护局副局长李刚



山东省聊城市环境保护局局长马荣锁



河北省保定市环境保护局副局长贾见勇



浙江省温州市环境保护局副局长胡正武



河南省信阳市环境保护局副局长杨清林



湖南省长沙市环境保护局副局长邓民生



广西壮族自治区桂林环境保护局副局长刘学振



辽宁省沈阳市经开区环境监察大队大队长罗屹

# 面对新环保法,我们准备好了吗?

新修订的《环境保护法》将于明年1月1日正式实施。新法赋予环保部门更多权力,也带来更多责任。面对新法,必须理清思路、调整思维,才能更好地适应新形势、新局面。基层环保部门应该怎样做好调整,积极应对新法带来的挑战?对于新法的实施,基层环保工作人员还有哪些期待和诉求?在全国环保局长论坛上,本报记者刘蔚就这一话题与嘉宾进行了对话。

## 该怎样调整和转变?

### 建设项目环评工作如何转变?

#### ■对备案项目环评严格把关,根据项目类型调整门槛

**中国环境报:**新修订的《环境保护法》规定,没有环评报告的建设项目不允许开工,如果发现开工,必须停止建设,甚至要责令恢复原状。但在实际工作中,我们经常发现,有的项目是地方政府投入大量人力、物力才引进的,如果不能尽快开工,很可能花落他家。在调研中发现,有的地方采取了一些变通的方式。例如,建立环境准入门槛,只要达到环保部门制定的环境标准和要求,并且保证在3个月内提供环评报告,就可以先行开工建设。按照新法的要求,这种行为算不算违法?你们有没有类似的经历?如何解决这样的问题?面对新法的要求,基层环保部门要做哪些转变?

**李刚:**进一步对政策和规划环评提出更为明确的要求,是新法的重要突破之一。目前,我国的政策环评将起步,规划环评主要是政府部门在做,更易规范和操作。

我主要谈谈项目环评。目前,我国项目审批实行核准制和备案制。核准项目立项前因受环评、规划、土地等审批前置,环评方面不易出现问题。因为只有完成了环评审批才能立项核准、发放贷款等。对于备案制的上规模项目,各方面严格把关,出现的环境问题就会少些。

问题在于小型项目,工商等部门已对其实行申报不再审批,一旦既成

### 如何通过自身的完善和建设规避责任?

#### ■要明确环保工作职责,出台尽职免责细则

**中国环境报:**新修订的《环境保护法》问责更加严厉,有9项行为将会被问责。基层环保部门如何应对?今年发生的兰州饮用水苯超标事件中,包括一名副市长在内的十人都受到了处分,而其中只涉及环保部门1人,因为苯超标事件是自来水生产供应过程中发生的,而环保部门只负责水源地的保护。这一事件发生后,甘肃省环保厅牵头起草了一份关于加强全省饮用水安全的通知,明确了各部门在保障饮用水安全过程中的职责。因此,在新法背景下,环保部门必须通过自身的完善和建设规避责任。对此,您怎么看?

**马荣锁:**我是环保新兵,到环保局才3年多,有一个深刻体会,即环保工作是高尚的职业、艰苦的工作。改善环境质量能够获得更多群众的支持。但要想做好环保工作确实非常困难。原因在于有限的权力、无限的责任。最近一年来,我的工作越来越忙。3年前,我刚到环保局时,主要任务是治水,现在除了治水还要治气。治气的难度比治水更大,涉及的部门也更多,追责的压力也更大。

经过一年努力,聊城的空气质量有了明显改善,但是明年继续改善的难度更大。为此,聊城市开始编定《大气污染防治治理计划》,进一步理清责任。深度治理分为3个方面,治煤、治扬尘、治汽车尾气。在治煤方面,我们提出“双控三达标”,即控煤量、控煤质和脱硫、脱硝、除尘3项都达标。每一项都有一个牵头单位,谁来干、怎么干、什么时间干,都由牵头部门负责,例如控煤量由发改委负责,控煤质由经贸委负责,“三达标”由环保局负责。再比如,扬尘控制方面,我们提出

事实,环保把关很难。而这些小型项目和第三产业项目在环评方面存在的问题,往往不是污染、超标排放等问题,而是原则性问题,如选址不当、安全距离不够等。让其按照新法要求停止生产甚至恢复原状,非常困难。

因此,在新法开始实施之际,我们要在备案项目的环评方面多做文章,多想想如果出现问题如何解决。

**马荣锁:**环保部门的职责是改善环境质量、确保环境安全、服务经济发展。服务经济发展是我们应尽的职责,我们要敢于说不、善于说行。对于高污染、高耗能的项目,就要说不;对于低污染、高产出的项目,就要想办法开辟绿色通道,推进项目进度。

一方面,要在决策上多参与,争取话语权。前段时间,聊城市要上一些能源项目,我坚决反对并陈述了理由,最后这些项目没有上马。因此,话语权非常重要。另一方面,在执行过程中,土地、工商、电力等部门的配合非常重要。环保部门不掌握生产要素,很多项目未批先建很长时间后,环保部门才知道。因此,环保工作需要多方配合。

此外,环保部门也可以根据项目类型调整门槛。例如,好的项目可以采取预审批、承诺等方式,让其提前开工建设,降低门槛。对于高污染、高耗能项目,原本应由市级审批的项目,提高门

“一保一增四规范”,一保就是城市保洁,主要由市政公用事业局负责。一增就是增加绿化面积,主要由林业局负责。“四规范”就是对拆迁及建设工程环保文明施工进行规范,对混凝土搅拌站防尘设施及技术工艺进行规范,由住建委牵头、公路局配合;对物料堆场的贮存和运输进行规范由环保局牵头、经信委、住建委配合;对渣土运输车进行规范,确保密闭运输,由公安局牵头、行政执法局配合。

分清职能、明确责任非常重要。环保部门是监管部门,应负监管责任,具体事情需要各部门分头落实,具体执行部门应负主体责任,这也是大气污染防治法规所规定的。

**李刚:**按照目前的情况,如果全部按照新法的要求执行,环保部门的力量要大大加强,否则就会有大量人员被追责。

这9个主体责任还需要进一步细化明确。对于法律法规规定的其他责任,涉及面广,掌握不好会成为有限权力、无限责任。虽然在新法中有一些尽职免责条款,但还有很多法律、文件没有规定如何尽职免责。在司法实践中,往往是看谁推论。一出现问题先看哪个部门工作没有到位,只要有领导批示或媒体曝光就必须有人承担责任,必须处理到人。环保工作涉及面很宽,很难不被追责。因此,制定责任清单非常有必要。

有个值得深思的现象:公安部门和环保部门同属于查处违法行为的部门,但面对处理违法行为后的表现截然不同。公安部门一抓到罪犯就开表彰会,表彰先进。而环保部门一发现问题,就如同做贼,生怕被追责。这就体现了责任认定方面的差异。如果任

槛,向上由省级审批,加大审批难度。

**邓民生:**目前,环境执法的范围需要进一步斟酌。要认真考虑环境执法队伍的实际情况和监管对象的变化,调整执法范围。例如,对城市第三产业的执法问题,涉及多部门,一味要求由环保部门承担,环保部门的压力就太大了。

目前,城市中污染不太严重,发展中又特别需要的产业,如餐饮、诊疗等第三产业的监管难度很大。减政放权改革后,各地普遍采取先照后证的做法,即企业先获得营业执照,再进行环评审批。环评不再是获得经营执照的前置条件。而小企业经营者对法律法规的认识程度普遍不足,拿到营业执照后就开工建设,并未考虑选址、与周围环境的相符性等问题。如果办理环评手续时,环保部门发现这些企业对周边环境影响较大、老百姓意见特别强烈,要求其停止生产甚至恢复原状,矛头就集中在环保部门了,环保部门压力非常大。

事实上,环保部门也没有责令其停止生产甚至恢复原状的执法能力。环保部门在对第三产业执法时,面对的执法对象各式各样,严格执法的情况下,强硬地要求他们恢复原状,环保部门工作人员的人身安全恐怕都很难保障。因此,环境执法的范围要进一步斟酌。

何污染都要对环保部门追责,长期下去,必然会对这项工作,这支队伍造成不利的影响。

此外,新法中规定的“环保部门要承担法律法规规定其他责任”太过宽泛,必须进一步细化。

同时,建议环保部门与检察院、纪检部门达成一致,就哪些行为会被问责、如何能尽职免责等问题出台规范或文件。这对地方工作也有指导意义。确实失职应当担责,但不能让已尽职的人受到不公正的惩罚。

**邓民生:**新修订的《环境保护法》是史上最严的环保法,对企业和环保部门都非常严格。基层环保部门感到压力很大。在一些地方,甚至有一些同志申请调离环保岗位。

首先要明确环保工作职责。严格要求环保部门,使其严格执法、规范执法是未来的发展趋势。面对严厉问责,上级主管部门要做好研究工作,进一步明确基层环保部门责任。特别应该明确环保部门应当做什么、做到什么程度,如果满足了上级工作要求,就应该免责。

其次,监察能力建设亟须加强。当前,监察能力、监察队伍远远无法适应当前环境监管需要的现象普遍存在。目前,环保监察队伍普遍是上世纪90年代的水平,但需要监管的企业数量、监管范围却大大增加。没有足够的人力、物力,就不可能完整、充分地做好监察工作,必然会有漏洞,有疏忽。

第三,要综合考虑监察责任。监察责任是技术活,每个监察人员的关注点不尽相同,提出的要求也不一样。很多时候,不是监察人员不愿做,而是能力有限,问责时确实需要考虑监察人员本身的能力问题。

## 还有哪些期望和诉求?

### 新法实施能够倒逼数据监测真实性吗?

#### ■能够对地方政府起到约束作用,但不能过于乐观

**中国环境报:**新法规定,指使篡改、伪造监测数据的,地方政府和环境保护部门都要被问责。之前,有地方政府及环保部门为追求政绩和保护地方形象,默许、纵容、指使企业或有关部门篡改、伪造监测数据,变不达标为达标。那么,新法的这条规定,能否以追责的方式制约地方政府干预,从而倒逼数据的真实性?

**胡正武:**毋庸置疑,这一规定能够促进地方政府自我约束。地方政府在要求环保部门时肯定会有所顾忌,篡改数据的现象肯定会有所减少。

但在实际操作上,不能过于乐观。比如,地方政府领导并不会直接要求修改数据,而为了完成任务,要求环保部门修改数据时,只会让环保监测机构不断地进行监测,直到测出的数据满意为止。从这种方式看,地方政府并没有指使环保部门篡改数据,只是要求环保部门“科学”监测。因此,认为新法实施能够杜绝数据造假问题,有些盲目乐观。

### 对环境监察机构执法环境有哪些期待?

#### ■监察机构人员编制问题亟待解决

**中国环境报:**新法规定,环境监察机构有权对排污企业进行现场检查。新法赋予环境监察机构执法权,这也是新法在体制上的最大突破。面对这一突破,基层环保部门有什么哪些期待?我们在基层调研时了解到,很多基层执行部门面临人员编制问题。经济社会发展迅猛,环保事业和工作领域扩大数倍,但人员编制还是在十几年前的水平。对此,大家是否有切身体会?

**胡正武:**这条规定给基层环保部门很大鼓舞。一直以来,环境监察队伍都面临诸多问题:一是力量不够,二是执法主体不明确,三是后勤装备不足。环保部门在非常困难的情况下走过了30年,如果认为环保工作不尽如人意,也与执法队伍存在的困难关系密切。

新法明确了环境监察机构的执法主体地位,但委托的形式并未明确,未来要进一步明确环境监察机构的执法主体地位。同时,监察部门执法的保障也要跟上。以着装为例,现在浙江一些地方的环境监察人员已经统一着装,但经费不能纳入财政预算。新法实施后,环境监察人员要统一着装,并将这项费用纳入财政预算。

当前基层尤其是乡镇中队,五六人管几千家企业,管理难度极大。因此,必须加大人员和车辆等装备的配置。面对目前严峻的环境形势,需要大量的基层执法人员在一线执法、打击违法犯罪。如不增加监察人员,就无法适应形势,无法满足人民对环境质量改善的要求。

**罗屹:**以沈阳市经开分局管辖的区域为例,本区共有448平方公里,2000多家企业,环境监察人员19名。即使忽略排污较少的企业,需要管理的企业仍有五六百家。由于监察能力、人员、技术手段有限,不可能全覆盖,不留死角。新法实施后,问责力度加大,环境监察人员思想负担很重。

目前,沈阳市环保局为了做好环境监管,满足新形势下的环保要求,使环境监察人员放下思想包袱,尽职尽责完成区域环境监管工作,已出台环境监察年度工作计划,其中包括监察工作主要内容、监管对象分级管理等。

关于人员编制少、环境监管任务重的问题,我们通过部门间的联合执法,深深感到环境监管向下延伸不足。比如,工商局有工商所,安监局有乡镇街道安监所,公安有派出所等。

总之,如果要以现有的人力资源,满足新形势下的环保要求,就应该参照

要想数据真实,最重要的方式是公开。把监测数据公开,引入社会组织同步监测。重要的监测点,社会组织也去监测,两者数字公开,数据对不上,再测,这才是真实的数据。

**罗屹:**新法有很多创新之处,为基层环境监察工作创造了很多有利条件。首先,理念新。新法将生态文明建设、环境区域总体规划、生态红线等都纳入其中,这在宏观方面把好准入关,做好减法,提供了依据。

其次,执法手段更为丰富,执法更为有力。例如,以前没有查封权力,一些电镀企业未批先建,我们处罚后,通知电力部门配合停电的过程中,电镀企业可能再次生产,环境监察人员就会因渎职被追责。新法赋予了环保部门查封权,化解了环保部门的渎职风险。

第三,责任明确。新法已经明确了政府责任,只是现在对政府的问责力度不够。新法实施后,在对政府问责方面

相关职能部门的做法,建立健全监管网络。实现人力资源合理配置是解决环境监管向下延伸的最有效途径。

**杨清林:**关于这一问题,我代表基层提几点建议。

一是从国家层面把环境监察机构纳入执法单位。我国公布的第一批执法部门中没有环保监察部门。这就会给环保部门在执法用车方面造成很多困难。例如,在一些地方执法用车已被纪委收回拍卖。新法首次明确了环境监察部门的法律责任,同时,也对环保部门提出了更高的要求,环境监察任务将更加繁重。因此,建议从国家层面将环境监察机构纳入执法单位,执法服装统一、车辆颜色标识统一、执法证件统一、执法标准统一,这才能为环境执法提供基础保障。

二是增加环境监察机构人员。目前的监察机构人员无法适应当前的执法需要。例如,河南部分县环境监察大队的编制普遍为3~5人,无法满足监管需要。建议将人员费用纳入财政,参照公务员管理,为监察人员执法创造良好环境。

三是探索形成环境监察人员尽职免责规定。虽然经济社会与环境保护要和谐发展的认识已经深入人心,但现在仍有一些政府过分重视GDP,出台一些阻碍环境保护的土政策,如宁静日等,阻碍环境监察机构正常执法。这就成为对环保部门追责的潜在风险,一旦出现问题,环境监察人员会成为替罪羊。

四是在乡镇一级设立环保所或者环境监察机构。当前农村环境污染严重,农药化肥、畜禽养殖、生活垃圾等问题突出,很多低端产业向农村转移,由于没有农村环境监察机构,农村环境污染问题加重。

**刘学振:**针对这个问题,我想提两点意见:

一是要明确环境监察执法人员的公务员身份问题;二是从国家层面以文件形式要求地方各级政府解决环保部门基层执法人员不足问题。目前,桂林市级环境执法部门共有编制28个,已经全部到位。但县环保局的执法人员编制太少,全市12个县,5个城区,大多数县环保局执法人员只有两三个编制,有1个县环保局甚至连1个执法编制都没有,5个城区没有成立监察大队,无法执法。这给环境执法带来了很大的困难。

需要进一步加大力度。新法落实是渐进过程,各种问题会逐步解决。

**杨清林:**只要新法实施,一定会倒逼政府不再修改数据。首先,新法已经明确规定,篡改伪造数据或指使他人伪造数据是违法行为,必须追究行政责任,领导干部也怕承担风险。

其次,新法的颁布和实施已经对基层产生了威慑作用,很多地方正在对以前的数据复审,力争在新法实施前,将失真数据更正过来。

第三,不可否认,新法实施后,一些地方为了完成考核任务或体现政绩,仍会千方百计修改数据。要严格落实新法的规定,一旦发现篡改数据问题,必须严厉惩处,以儆效尤,杜绝类似事件发生。

**刘学振:**环保部门在地方政府的领导下开展工作,新法的要求越严格、越具体,对环保部门执法越有力,对新法的落实越有利。

关于编制问题,国家在标准化建设方面有明确规定,西部地区县级部门要达到20人,但地方政府普遍落实不到位。发生了大型污染事件后,地方政府紧急给环保部门增加编制的现象时有发生。因此,必须督促地方政府尽快落实解决标准化建设问题。

**贾见勇:**新法出台是好事,提供了一个契机。如何创造更好的环境做好环保工作,我想提几点期盼。

一是环保观更为客观,减轻社会对环保的误解。不能牺牲环境为代价换取发展,这是个共识。但这其中也有不实之处。古人钻木取火才有了文明,取火的过程是以环境为代价。蔡伦发明造纸,使文化大融合大发展,但也离不开环境的贡献。中国作为世界第二大经济体快速向前发展,不可避免会付出环境代价。这就把握好经济发展与环境保护的度。要慢慢渗透这种理念,为环保工作营造一种宽松的氛围,这样更有利于环保部门开展工作。

二是工作要有所为,有所不为。很多工作虽然涉及环保,但要敢于说不。比如秸秆焚烧,从始至终都是农业部门在抓,唯有秸秆是环保部门的事。虽然看起来加大了环保部门的职权,但如果不好,就是环保部门的责任。环保也应当实行属地管理,谁的工作谁管好,谁的孩子谁抱走,一直到没有污染为止。

三是要有差异。当前的有些环境标准过高,很难达到。基层环保部门常年奋战在一线治气、治水,但仍不达标,就会产生挫败感。保定市有条河,几十年前断流,主要用于收集沿线的污水,长期达标排放,超标流淌。要想断面达标,必须投入大量经费,向河中注入清水。如果我们制定了一系列的标准永远落实不了,只能消弭基层的战斗力和信心,给基层环保部门了一个问责的把柄。

四是队伍建设。最根本的一点是理清身份。例如,目前很多县级环保部门的工作经费几乎全部源于执法。试问,如果在与污染的斗争中,环保战士在为一碗饭与敌人眉来眼去,能打赢仗吗?环保部门是执法部门,能不能按照公务员标准管理?现在很多地方反找领导,解决两三个编制,已经算是地方对环保工作极为重视了。因此,明确身份至关重要。