

全面推进新常态下的监察执法工作

——全国环境监察高级研修班发言摘登

编者按

环境保护部12月23日在京举办全国环境监察高级研修班,学习贯彻国务院办公厅《关于加强环境监管执法的通知》,回顾总结2013年以来环境监管执法工作,部署当前和今后一段时期的环境监管执法工作。本版今日特编发相关发言,以飨读者。

必须打一场人民战争

江苏省环保厅副厅长 柏仇勇

南京青奥会空气质量保障工作的成功实践表明,解决环境问题不是环保部门一家的事,离不开政府统领、部门协作、企业责任和社会各界的共同努力。要全面推进新常态下的环境监管执法工作,消灭污染,必须打一场人民战争。

南京青奥会期间,在气象条件极为不利的条件下,采取应急措施,才能够实现“青奥蓝”。但是,新常态下的休克疗法并不能长久。由于环保的行政执法手段太少、太软,没有司法保障,很多环境污染案件根本无法破案,因此,环保工作必须加强行政执法与司法联动。

近年来,江苏省环保厅增进与主

流媒体的互动,主动为媒体提供新闻素材,从舆论引导到舆论主导,实现了与媒体的良性互动。针对相关环境专题,谁分管谁负责,由分管局长和分管处长担任新闻发言人。

当前,新常态下的环境监管工作对我们来说既是挑战又是机遇,这是一个特殊的历史阶段,面临着前所未有的困难,必须跨过这道坎,从上到下要拧成一股劲,在这个过程中更要有所作为。

我们必须要有有一个清醒的认识,环境污染治理是一个长期的过程。空气是摸不着的,水是流动的。现阶段的环境监管工作必须水和气并重。

推进公安司法环保联动

山东省环保厅副厅长 葛为砚

加强基层执法力量,增加人员编制,将对推进环境监察整体工作发挥重要的作用。

近几年来,山东加大了对环境违法行为的查处力度。2012年4月,山东省环保厅联合省公安厅从省级层面正式建立环保公安部门环境执法联动协作工作机制。司法的介入,对于那些环保“钉子户”的企业,产生了震慑作用。

对于一些跨流域、跨边界环境问题,山东省环保厅先后印发了《解决突出环境问题工作程序规定》、《独立调查

工作规范》、《独立调查工作细则》等规范性文件,对独立调查工作的纪律要求、程序等作出了具体规定。推行独立调查,能够使执法人员沉下去、摸实情,并逐步形成条块结合、上下联动的监管模式,即发现问题以条为主,上、下级各司其职,互不干预;整改落实以块为主,严格属地管理,上级跟踪督办,从而有效维护环境执法的权威性、严肃性。

要对高压态势下的基层环保队伍多鼓励,给予他们更多的温暖,让他们坚定信心。

强化舆论对违法企业监督

湖北省环保厅副厅长 李瑞勤

湖北省委、省政府对环保工作非常重视,大力推动生态文明建设和生态省建设,出台了地方法规《湖北省污染防治条例》、《湖北生态省建设规划纲要》等。新环保法实施后,会面临新问题,湖北省环保厅向省委、省政府进行了报告,省委书记和省长都做了批示,要求以空前的力度,对湖北省的环境隐患进行全面排查。

今年湖北省在六·五环境日提出了改善大气行动、保障饮用水源地行动和环境违法零容忍三大行动,现在开展得有声有色。按照“两高”司法解释,环保厅和省公安厅、高法、高检建立了联席会议制度。湖北成立了环境保护领导小组,后来又进行了实质性推动,用环委会来代替领导小组;对跨流域环境污染问题,由上下游实施联合执法。

关于媒体沟通和信息公开,湖北省建设了环境违法行为曝光台,遇到污染事件发生,争取第一时间向公众公开事件原因。主流媒体的客观引导对舆论走向非常重要。另外,经常举行环境执法新闻媒体通气会,通过舆论对违法企业进行监督,这是非常好的武器。

在此提两个建议:一是关于应急事件等级的划分。目前的划分似乎还不完善,应看其影响程度有多大,对老百姓、社会的负面影响有多大,对人民群众的财产安全构成多大威胁来划分。

二是正确运用媒体。媒体曝光应该选取有典型性和影响力的事件,特别是比较大的、恶劣的行为,通过曝光能够震慑一片、教育一片。应与媒体做好事先沟通,发生变化的要及时作出调整。

环境警察机制应推广

广东省环保厅环境监察局局长 周全

相较于警察来说,环保执法人员的行政执法手段受到很多限制。广东佛山市公安局经侦支队环境犯罪侦查大队和顺德区公安局环境犯罪侦查中队的同时揭牌成立,成为广东省首个正式设立的“环保警察”机构,负责立案侦查环境污染犯罪行为。我们将认真贯彻落实国务院《关于加强环境监管执法的通知》精神,建立执法联席会议制度,在广东推广佛山环境警察的做法。国务院日前专门就环境执法工作

进行部署,环保史上前所未有,向全社会展示了强力治污、重典治乱的国家意志和坚强决心。环保系统要变压力为动力,把思想和行动统一到党中央、国务院的决策部署上来,进一步提高对加强环境执法工作重要性和紧迫性的认识。

目前环境监管水平还有待提高。在东莞,环保执法就出现过暴力抗法的情况。基层环保执法目前很困难,要多给予鼓励。

明确和强化职能部门责任

广西壮族自治区环境保护厅副厅长 钟兵

近几年来,广西壮族自治区加大了环境监察的能力建设力度,为新环保法的实施奠定了坚实基础。

作为广西环境综合改革试点,贺州市从制度入手,在充分调研的基础上,于2014年6月出台《贺州市环境保护“一岗双责”责任制实施办法》,以整合全市执法力量,建立环境保护责任共担机制,加强环境联合执法,保持打击环境污染行为的高压态势,确

保环境执法监管取得良好效果。

《贺州市环境保护“一岗双责”责任制实施办法》引起了自治区环境保护厅的高度关注,并发文将这一做法向全自治区推广。要求各市参照贺州市的做法,多措并举,进一步明确和强化负有环境保护监督管理职责部门的环境保护责任,切实形成合力,并使其机制化、长期化,推动各项环境保护工作的顺利开展。

监察执法突出“干”和“实”

北京市环境监察总队总队长 仲崇磊

根据北京市的相关情况,我有一个很深的体会,在当下,环境监察执法要突出两个字,一个是“干”,另一个是“实”。扎扎实实地干,要用“干”表现工作状态,要用“实”体现作用。

环境监察执法工作千头万绪,根据不同要求,要开展的工作有数十项乃至上百项,如何体现工作成效?北京市的经验是化繁为简,提出全市监察执法工作目标,具体是“两个数字,一个效果”。

“两个数字”,一个是处罚数,一个是收费数;一个效果就是突出执法监察的效果。根据法律赋予的职责来做环境监察执法工作,各项工作的成绩可以通过这两个数字表现出来,尤其是相关

数据的同比增长,更显示了监察执法的力度。强调“一个效果”,就是执法的社会效果。关于环境监察执法的社会宣传,也就是“干”和“说”的关系,大体可分为3个阶段:埋头干,尽量不说;干的同时被动地说;现在已经进入第三个阶段,即干的同时主动说。这个变化非常大。在思想上,原来监察执法部门对新闻媒体是防,现在是很真诚地邀请媒体报道。我们也开展了很多前期策划,选取了很多典型案例,在媒体上进行反复曝光。因此,社会舆论对北京市环境执法监察工作的态度发生了很大变化,原来所有的口径都是在指责,而现在的认可程度越来越高。

采用综合手段加强执法

天津市环境监察总队总队长 贾春宁

明年环境监察执法工作要继续加强。但如何加强?我认为应采用综合手段,将法律、行政、经济、科技以及宣传等多手段都利用起来。

新环保法等法律之外,国家出台了很很多环境标准,这也是执法的依据。针对VOC,天津市出台了全国第一个地方标准。天津化工和石化企业多,臭氧浓度和这个也有关。法律标准出台,执法就有法可依。

行政手段方面,不单是环保部门,各部门都应该齐抓共管。在天津市党委、政府的重视下,天津每月进行大气

环境质量排名,排名后3位的区县,组织部长要约谈区县政府“一把手”。这对地方工作触动非常大,约谈之后马上见效,空气质量迅速好转。

经济手段能起到很好的杠杆作用。天津每单位污染物排污费从平均0.82元,提高到7.82元。以前是逼着企业治理,现在企业积极治理,排污费的机制起到了很大杠杆作用。至于农村,更要通过以奖促治等手段开展工作。

科技手段,主要是运用在线监控系统。天津占废水排放量9%以上的企业、占燃煤量9%以上的企业已全部联网到

厘清各层级各部门职责

河北省环境监察执法局局长 赵军

APEC蓝是好事,但要成为新常态,我感觉对河北的压力太大了。对违法排污,我们抓人就抓了380多人,关闭了很多企业。100公里以内的停产,200公里以内的从限产30%到限产50%,后来所有的高空排放源都关闭了。我们很多时候都要配合有关部门处理责任单位和责任人,如停产不到位处理工信部门,秸秆焚烧不到位处理农委,工地扬尘没管好处理建设部门。

希望借着《通知》,国家做一些顶层设计,把一些相关的职责理顺,比如秸秆焚烧等问题。

搞大检查主要是解决底数不清的问题。中间有一条很关键,就是建立档案。但是对这个档案,有没有一

个统一的要求?现在部里有排污申报,有环保档案标准,可不可以建立一个统一的标准,方便以后以大排查的档案作为工作基础,少走弯路。应该有一个统一的标准去遵循。另外,河北的排污标准也要提高了,基本向北京、天津看齐。但是提标以后整个收费系统要面临调整。上级要求我们明年2月之前做完,但从现在看明年4月做不完。

2015年工作的第一个重点,就是要把各层级、各部门之间的职责厘清。2014年,我们基本扭转了被追责的局面,就是根据环境保护部的要求和相关文件,用好监察计划,制定后报纪检监察部门,工作上按照计划走,每半年做一次稽查。

制定相关办法落实部门责任

内蒙古自治区环境监察总队总队长 顾永瑞

新环保法和国务院办公厅的《通知》,对促进环境监察执法能起到很好的作用。但是,怎么发挥这个作用,需要一套办法。

第一个建议,希望从顶层制定相关办法。落实部门责任是一个非常好的抓手,希望在国家层面能出台一个具体方案,要求地方具体落实。

内蒙古自治区在APEC之前做了一次大排查,暴露了很多问题,其中一项是污水处理厂建设和运行方面的问题。小城镇污水处理厂大马拉小车的

现象很普遍,出水基本上不达标。农业部门开展秸秆禁烧,但是在内蒙古大兴安岭,要求秋季必须烧掉秸秆,这是森林防火的需要。这些问题还需要协调考虑。第二个建议,是关于司法联动或多部门联动的程序问题。在大排查过程中,发改、经信、农业等部门一起去查,但是这些部门并不实际介入,都说自己不懂,是环保部门的工作。如果这样,还不如由环保部门全部查清楚之后再统一移送其他部门,这样的效果或许比多部门在调查过程中介入更好。

执法队伍建设要有长远规划

辽宁省环境监察局局长 赵恒心

目前环境监察执法面临着执法理念、外部环境、内在要求上的大变革,所有环保人员都在认真思考下一步的工作。

强化环境监察职责,应该首先在政策、法规上理顺。应加强宏观上的考虑,特别是对执法监察中不完善的地方要进一步完善。其次是健全体制机制,对怎么设计、衔接,应该宏观布局。省一级可以根据宏观

要求和布局搞试点、搞创新。另一个重点是监察执法队伍怎么规划发展的

问题。

有3个问题需要考虑:一是解决环境监察队伍普遍面临的尽职却难以免责的问题。二是解决执法地位和身份的问题。在有些地方,被纳入公务员序列了,但大部分是事业单位。三是荣誉问题。公安部门破案就立功,但我们没有这个概念。

基层工作急需减压

福建省环境监察总队总队长 潘家清

我在环境监察总队长位置上8年了,感受到环境监察工作任务越来越重,要求越来越高,压力越来越大。福建省上一届政府就出台了一岗双责,明确了36个部门在环保上的责任,但落实到最后,最终问责还是落在环保部门身上。希望尽快出台尽职免责相关规定,多为基层环保工作减压。比如,现在要开展网格化监管,但具体工作人员太少,福建省环境监察执法人员共1400多人,有1/3在机关,在一线的还不到1000人,工作压力很大。

另外,哪些企业该查,该如何监察,都需要制定相应的计划。同时,按计划执行是不是就没有责任了?“两高”司法解释还应尽快出台实施细则。福建省环境监察总队已经移送3个案件了,但很多具体问题还是说不清。比如,一类污染物排放,采样应在设施口,但公安部门却因总口没超标而不接收;另外,设施口不超标但总口超标,公安部门也不接收。此外,危险废物名录等还需要细化,否则移送不畅的问题难以解决。

加强执法需要更多协作配合

上海市环境监察总队总队长 何辰

现在环境监察是不干不行,一定要干。这几年上海从实干的角度,由被动干转化为主动干。前几年是围绕重点行业(地区、单位),市、区、县总队和支队,市级处室布置的任务都迅速处理,特别重要的任务单列处理。我们现在的工作都是在年初的时候一起讨论,统一布置任务。因而按照计划,除了重要的临时任务,不

再接收其他任务。

现在要加强执法,作为环境监察来说,我们显得势单力薄。上海有20万家企业,上海环境监察就这么些人,法规、监测部门又如何配合我们?我认为,《通知》不是针对环保局乃至环境监察执法队伍的,而是要落实到地方政府,督促地方政府干。

推动环境监察执法职业化

山东省环境监察总队总队长 齐鑫山

山东省一直在推动环境监察执法职业化,实施计划执法、独立执法、网格执法、联动执法、信息执法、阳光执法。

第一,要厘清责任。不仅厘清各部门的责任,还要厘清环保部门内部各机构的责任。比如,淘汰黄标车,上半年我们只完成了4万辆,全年是40万辆的任务,交给公安后却超额完成了,说明有些任务需要有优势的部门去推动。

第二,顶层设计很重要。我们近期做了建设项目清理的专项行动,开展了分类管理:一类是没手续,违反产业政策,一定要拆除;二类是没手续,但有污染治理设施,能够稳定达标排放,建议完善合法手

续;三类是没手续,不稳定达标,要求限期治理。

第三,解决问题很重要。我们开展独立调查,针对一些基层难以解决的问题,由省环保厅到当地政府去协调办理,如果还不办理,就移交外部门有关处室。

第四,主动要求媒体参与,特别是社会组织的参与很重要。我们现在主动要求媒体参与调查,多反映正面情况。

第五,如果涉及环保局内部其他部门的工作,最好不要指定由环境监察机构来办。比如后督察,本来分工就是政策法规处,但如果分给环境监察来办,我们就没有处罚权,办起来非常被动。

环境监察执法模式需改变

黑龙江省环境监察局局长 刘伟

我认为当前环境监察执法工作应强化两点:一是基层队伍建设,要打造一支懂规矩、高素质、有操守的队伍,提升办理基础工作的基本能力;二是新环保法的宣传,必须让企业知道新法的规定,而且这个宣传应该由政府主动开展。

在此提出3点建议:第一,一定要改变执法模式。广覆盖的模式不适应当前环境保护形势;综合执法一定要依法行政,成立综合执

法局。

第二,建议实施差别化管理。各地情况不一样,可能东部省份的一个中下等企业,如果放到黑龙江,绝对是要重点监管的企业。

第三,工作中一定要抓住主要矛盾和矛盾的主要方面。以全过程监管为例,个人觉得抓好末端监管就可以。10个省监察局为了开展秸秆禁烧,35个月中派下去二十六七个进行全过程监管,但是效果并不好。

环境执法要回归理性

湖南省环境监察总队总队长 王盛才

环境监察执法要实干,具体我认为应提倡两个理性:理性看待,理性回归。当前的环境问题非常突出,需要有一个过程来解决。理性回归,就是要理性看待我们的具体工作。比如国务院办公厅的文件、新环保法等,谁来落实?环保部门应抓好决策参与、统一监管和工业污染防治等主要工作。

另一层是系统内部的理性回归。一是建议查处分离。我们查处的相关案件文件都应最终交给政府法制办,进行合法性审查。二是监察

队伍与环保内部业务部门之间的关系应厘清。环境监察应该是专业的综合性执法队伍,其他业务部门、专属领域的执法,则是以执法推动管理,以管理代执法。这样一来行政效率更高,也有利于防止执法中的证据灭失。换一个角度来看,4级环保部门如果都到一家企业检查,企业也会受不了。

就此而言,对企业的现场管理如何提高效率,打一场专业的、综合性的、高效率的执法战役,是急需考虑的问题。