

业界评说

◆李维尊 李丁宇

型煤产业不需要大智慧?

在国家出台《大气污染防治行动计划》和京津冀协同发展的大背景下,一些地区如河北省正积极调整燃煤结构,大力推广清洁型煤技术,以改善当前燃煤型污染严重的现状。

清洁型煤是以低品位的粉煤为主要原料,加入助燃、降硫降磷等添加剂,经机械加工压制成型的,具有一定强度和尺寸的成品煤。与粉煤相比,清洁型煤具有可提高燃烧效率、减少资源浪费、降低煤炭使用量、减少粉尘、氮氧化物和二氧化硫等污染物的排放,缓解大气污染等优势。

当前,虽然型煤产业已经基本形成,社会认知度和企业家热情得到了较大提升,市场前景广阔,但仍存在诸多问题。

一是目标意识和社会责任感有待提高。为了生产型煤而生产,很少或不关心型煤的内在品质,对型煤技术提升燃烧效率、减少排放等实质内涵缺乏了解、关注不足。二是组织、设计、施工和生产缺乏现代工业化意识。型煤企业建设较少有严格的整体设计和施工图纸,多凭个人经验,缺乏技术支撑及系统优化设计,短期内较难实现连续工业化生产。三是可持续发展势头不足。缺少成本和市场理念,将政府补贴作为支撑企业运营的动力源,一哄而上,缺少细致的设备、工艺、技术和市场调研。四是现代企业管理经营思维有待提升。表现在有一定的投资盲目性,缺乏成本分析,缺少企业规章制度和管理理念。五是队伍建设亟待加强。管理层

缺少管理经营知识,工人缺少生产经验,没有或少有持续培训提升机制等。六是安全生产意识和理念淡薄。劳动保护意识有待加强,各种应急预案缺失。如烘干机过热后无应急预案或应急措施不到位,以致引起自燃,进而造成毁炉、停产等。

针对型煤产业当前发展中存在的问题,需要从政策引导、技术保障、产业发展等方面进行提升。

首先,要强化治理空气污染防治目标导向,培育协调有序的社会发展环境。型煤是解决燃煤型污染问题的有效途径。在型煤产业发展过程中,地方政府应强化治理空气污染防治目标导向,发挥引导和监管的重要职责,逐步建立政府、行业自律组织、企业和用户共同培育的、协调、有序的社会发展环境。尽快树立和引导清洁生产、应用思维,逐步规范以减少污染排放、提升大气质量为目标的生产、运输、使用、检测、控制等发展体系。

其次,建立科学、可行的污染防治机制。污染治理是一个长期的过程,建立科学、可操作、经济的防控长效机制和体系是产业发展的制度保障。建立区域性检测和控制指标体系,包括规范、标准、手段、平台、监控,是一个逐步完善的过程。通过科研机构与生产企业合作,设立专项研究、建立检测机构,要形成行业自律规范,再将其上升为地方标准。要未雨绸缪,从一开始就进行规范,防止一哄而上现象,避免走入先形成高能耗、低产能

产业,再治理严打的怪圈。

第三,对产业结构进行升级,依托产学研合作平台走可持续发展道路。要满足高质量、稳定、可连续供应的洁净型煤市场需要,并从根本上治理生产供应过程中的二次污染问题。要以清洁生产技术和现代工业化标准规范指导和治理生产供应为支撑,保障整个产业可持续发展。洁净型煤是适合我国国情的新兴绿色环保产业,应该从一开始就倡导以现代工业设计为基础,依托产学研合作,开发绿色生产技术,促进产业结构升级,杜绝高能耗、低产能、二次污染现象滋生。

第四,倡导企业责任,促进洁净型煤行业整体实现健康和协调发展。洁净型煤产业担负着大气环境治理的社会责任,因此,建立统一的质量检测标准,对行业发展壮大有着重要意义。行业协会的成立对规范市场参与主体行为有着重要的作用,不但能够共同维护公平、公正的市场环境,而且能够推进行业信用体系建设。同时,通过管理、质量和技术等交流和研讨,可以提高整体服务水平和人员素质。

最后,整合技术资源,重点培育一批龙头企业,并做大做强。目前,洁净型煤企业还处于初始发展阶段。各企业根据政策导向蜂拥进入这一行业,然而绝大多数企业对清洁型煤知之甚少,对产品质量也只是迎合表面指标,如硬度、形状、静态指标等,而忽视了型煤生产和产品燃烧排

放的粉尘、二氧化硫、氮氧化物等污染物排放指标。因此,有必要筛选一批具有自主技术,对行业认知度高的企业进行重点扶持。通过行业自律组织帮助和带动粗放型的高能耗企业升级,指导其遵循工业化原则,规范和加强自身能力建设与运营,走出先粗放发展、再进行治理的产业发展怪圈,提高资源利用率,降低生产成本,提高整体社会效益。

当前,洁净型煤企业多处于起步阶段,产品质量参差不齐,可持续发展能力不强,市场秩序亟待完善。部分企业未按照现代工业化生产标准设计和组织生产,在生产过程中有多家企业甚至出现型煤产品在烘干机中自燃的险情,严重危及企业和员工生命财产安全。但是,部分有远见的企业家,从一开始就按照现代企业来设计、建设、运营和管理,取得了较好效果。如河北邢台某煤炭公司通过产学研结合,依托大学开发了新型固硫粘合剂,并设计摸索出一套符合工业生产、较优化的生产工艺,不但杜绝了生产中的二次污染,而且在保证产品质量的前提下降低了生产成本。

由此可见,型煤产业虽小,但其中蕴藏着大智慧,需要政府、企业和社会用可持续发展的眼光来审视。只有在型煤产业发展初期就进行整体规划与布局,避免急功近利的粗放型发展模式,才能真正实现环境质量的全面提升。

作者单位:南开大学固废资源化技术工程中心

1.6亿诉讼案审理亮点何在?

◆朱信明

2014年12月4日下午和12月16日上午,江苏省高级人民法院院长许前飞出任审判长,二审开庭审理江苏常隆农化有限公司等6家公司涉嫌污染环境的公益诉讼案。12月30日下午,江苏省高院正式宣判:维持一审法院原判,判决常隆公司等6家化工企业从判决当天起30日内,将1.6亿余元支付到泰州市环保公益金专用账户。

这是我国环境公益诉讼里程碑式的突破,也是贯彻新《环保法》以及最近国务院办公厅《关于加强环境监管执法的通知》的重要案例,是环境领域的“第一天价民事赔偿”。在这起案件的审理中,有不少可圈可点之处:

一是公益诉讼。新《环保法》第五十八条规定,社会组织可以对污染环境、破坏生态、损害社会公共利益的行为向法院提起诉讼。但近年来,环境公益诉讼在全国步履艰难,即使有半官方背景的中华环保联合会,其在2013年提起的8起环境公益诉讼,全被拒绝受理。因而,诉讼主体合法性、如何提起诉讼等需要试点探索,更需要司法部门大力支持并受理。这个案件由泰州环保联合会作为原告,泰州市检察院作为支持起诉单位,政府部门不干预,为案件办理提供了样板。

二是科学评估。为更好地科学判案,江苏省法院专门成立了专家委员会,聘请省内25名知名的环保、法制等方面的专家,为科学评估环境污染造成的损失,泰州市专门聘请了东南大学的教授,并当庭阐明了向水体倾倒危险废物的行为直接造成了区域生态环境功能和自然资源的破坏。1.6亿余元的损害恢复费用,是按照虚拟治理成本3660万元,以及根据受污染河流的敏感程度确定的4.5倍系数得出的。

三是依法鉴定。面对环境案件的立案难、取证难、鉴定难、胜诉难等窘境,具有最高人民法院委托司法鉴定资质的江苏省环境科学学会主动承担相关职责,会

同有关单位和专家,迅速对污染损害进行科学鉴定,明确削减倾倒危险废物中酸性物质对水体造成的损害需要花费人民币2541万元,正常处理倾倒危险废物中的废酸需要花费人民币3662万元。同时,江苏省环保厅对相关环境监测机构出具的环境监测数据进行了认可,使其成为法律的确凿证据。

四是司法联动。为严厉打击各类违法行政行为,江苏省委、省政府印发了《江苏省行政执法与刑事司法衔接工作实施办法》,省法院、检察院、公安和环保等部门加强信息沟通,制定了《关于建立实施环境执法联动工作机制》、《关于加强全省环境保护与公安部门执法衔接配合工作的实施意见》,共同协作配合查处环境污染犯罪案件。因而在公众举报、媒体曝光之后,地方相关部门立即蹲点调查、取证,锁定证据,将犯罪嫌疑人抓获。以往行政部门对企业的环境违法行为缺乏有效的打击,现在司法部门提前介入,增强了行政执法力。

五是“三审合一”。2013年,江苏省高级人民法院公布了《关于开展资源环境案件“三审合一”集中审判的若干意见》,将资源环境类的刑事、民事、行政及非诉行政执行审查案件,由行政庭设立的环保合议庭或专门的环保审判庭统一审理。2014年12月3日,成立环境资源审判庭。本案中,除环保部门依法追究相关方的行政责任外,泰兴市法院还判决,14人因犯环境污染罪判处有期徒刑2年~5年不等,并处罚金16万~41万元;对两名海事人员存在的渎职行为,追究刑事责任。在此基础上,还追究了6家化工企业的民事赔偿责任。

下一步,江苏省将积极推动环境司法的专门化试点,支持司法部门探索建立环境法庭等专业化机构和队伍,构建环境保护恢复性司法机制,探索设立环境保护公益基金,建立环境执法司法联动专家库,联合开展环境执法与司法衔接、环境司法保障等相关课题研究。

规范实施限产停产 严惩超标超总量排污

——《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》解读

上接一版

中国环境报:请介绍一下《办法》主要内容?

答:《办法》共分四章22条。第一章为总则,规定了立法目的依据、适用范围、信息公开等原则要求;第二章为适用范围,规定了限制生产、停产整治以及报请政府停业关闭的适用情形及例外;第三章为实施程序,规定了限制生产、停产整治的实施及解除、终止等程序,并规定了后督察和跟踪检查;第四章为附则,规定了文本解释及《办法》生效时间。

《办法》主要内容可以分为以下3部分:

一是明确了限制生产、停产整治和报请政府关闭的适用情形。新《环保法》第六十条从法律条文来讲,只对超标超总量的企业事业单位和其他生产经营者可以责令限制生产、停产整治,做出了原则性规定,但从环保部门执法层面而言,必须有明确的适用情形,才能进行合理自由裁量,防止权力滥用。经过广泛调研和多次征集各界意见,《办法》在第二章作出专门规定。

《办法》第五条将限制生产作为对超标、超日最高总量行为的一般性适用条款;第六条则将新《环保法》第六十条的规定细化为6种情形,除第六项为兜底条款外,第一项至第五项对因逃避监管行为、排放特殊物质超标,超年总量排污,责令限产后仍超标以及因突发事件超标超总量作了详细、具体的规定,有利于执法人员准确适用;第八条则对新《环保法》第六十条的“情节严重”作了一个界定,符合《办法》中所列4种情形之一的即属情节严重,由环保部门报经政府责令停业关闭。

二是细化了限制生产、停产整治的实施程序。《办法》第三章将限制生产、停产整治的实施程序规定为调查取证、审批、告知听证、决定、送达等若干步骤,并界定了限制生产、停产整治的解除和终止程序,同时明确了环保部门的后督察和跟踪检查义务。

按照《办法》规定,决定限制生产、停产整治首先应当做好调查取证工作,在取得充分证据能够证明违法行为成立后,书面提交环保部门负责人审批;其次,在作出限制生产、停产整治决定前需要告知排污者,并在其申请听证后组织进行听证;在前述工作基础上方可作出限制生产、停产整治决定并送达排污者。此外,《办法》还列明了解除的条件和终止的情形,更便于环保部门操作。

三是加大限制生产、停产整治的监管力度。为使限制生产、停产整治措施落实到位,加大对排污者履行限制生产、停产整治决定的监督力度,《办法》从两个方面进行规定,加以保障。

一个是后督察。《办法》规定,在排污者被责令限制生产、停产整治后,环保主管部门应当按照相关规定对排污者履行限制生产、停产整治措施的情况实施后督察,并依法进行处理或者处罚。此前环境保护部出台的《环境行政执法后督察办法》中明确了环保主管部门应当在下达行政处罚决定或行政命令后组织实施后督察的时限、程序和方式,《办法》中就没有赘述,直接援引相关规定执行。

另一个是跟踪检查。《办法》规定,排污者解除限制生产、停产整治后,环保主管部门应当在解除之日起30日内对排污者进行跟踪检查。若跟踪检查发现其仍有超标超总量排污行为的,则可根据《办法》再次启动限制生产、停产整治程序或者报经政府停业关闭,并依法处罚或处理,对排污者形成威慑,督促其达标及符合总量控制要求排污。

中国环境报:请介绍一下《办法》的主要特点?

答:一是严格环境执法与强化企业自律相结合。《办法》最为突出的特点是根据新《环保法》立法精神,将整治超过污染物排放标准或者超过重点污染物排放总量控制指标排放污染物造成环境问题的主体责任落实到排污者,以排污者自律作为限制生产、停产整治实施的基础。具体体现在3个方面:一是整治方案要备案。《办法》第十六条规定,排污者应当在收到限制生产决定书或者责令停产整治决定书后,在15个工作日内将整治方案报作出决定的环境保护主管部门备案并向社会公开;二是整治过程要自测。《办法》规定,被限制生产的排污者在整改期间,要按照环境监测技术规范进行监测或者委托有条件的环境监测机构开展监测,保存监测记录;三是整治责任自己担。《办法》规定,排污者完成整改任务的,应当将整改任务完成情况向环保部门报告,环保部门作出限制生产、停产整治决定前,应当书面报经环境保护主管部门负责人批准;案情重大或者社会影响较大的,应当经环境保护主管部门案件审查委员会集体审议决定。此外,应当告知排污者有关事实、依据及其依法享有的陈述、申辩或者要求举行听证的权利。

四是规范内部程序与保障相对人合法权益相结合。考虑到限制生产、停产整治关系到排污者的重大利益,所以《办法》在环保部门下达决定之前的内部程序设计上体现得非常谨慎、严密,同时充分考虑到保障行政相对人的合法权益。如《办法》规定,环保部门作出限制生产、停产整治决定前,应当书面报经环境保护主管部门负责人批准;案情重大或者社会影响较大的,应当经环境保护主管部门案件审查委员会集体审议决定。此外,应当告知排污者有关事实、依据及其依法享有的陈述、申辩或者要求举行听证的权利。

者的整改积极性;同时,排污者备案提交的各类材料主要用于证明其完成整改的事实,因此需要对其所提交资料的真实性负责。若涉嫌提供虚假资料或篡改、伪造监测数据等,排污者需依法承担责任,这样有利于加强排污者自律。

二是加大惩治力度与维护公共利益相结合。《办法》第七条特别规定城镇污水处理、垃圾处理、危险废物处置等公共设施的运营单位,生产经营业涉及基本民生、公共利益的或实施停产整治可能影响生产安全的排污者,超过污染物排放标准或者超过重点污染物排放总量控制指标排放污染物的,环境保护主管部门应当按照有关环境保护法律法规予以处罚,可以不予实施停产整治。诚然,前述排污者超过污染物排放标准或者超过重点污染物排放总量控制指标排放污染物的行为污染了环境,损害了人民群众的环境权益,应予严肃处理。但如果对前述排污者实施停产整治,将对社会公共安全和利益造成更大的危害。“两害相较取其轻”,从社会公共利益的最大化考虑,《办法》规定了行政处罚力度不变,但酌情可以不实施停产整治的合理措施。

三是加强环境监管与实施信息公开相结合。新《环保法》增设了“信息公开和公众参与”专章,《办法》秉承立法原意,在细节规定中处处可见信息公开的踪影。如第四条明确规定了环保部门的信息公开,要求环保部门向社会公开限制生产、停产整治决定,限制生产延期情况和解除限制生产、停产整治的日期等相关信息。第十六条、第十七条则要求排污者将整改方案及整改信息向社会公开。这些规定和要求将使限制生产、停产整治决定更为公开透明,有利于公众参与,并进行监督,从而形成一套政府监管、企业自律、公众监督的管理模式,保障限制生产、停产整治决定的执行到位。

四是规范内部程序与保障相对人合法权益相结合。考虑到限制生产、停产整治关系到排污者的重大利益,所以《办法》在环保部门下达决定之前的内部程序设计上体现得非常谨慎、严密,同时充分考虑到保障行政相对人的合法权益。如《办法》规定,环保部门作出限制生产、停产整治决定前,应当书面报经环境保护主管部门负责人批准;案情重大或者社会影响较大的,应当经环境保护主管部门案件审查委员会集体审议决定。此外,应当告知排污者有关事实、依据及其依法享有的陈述、申辩或者要求举行听证的权利。

五是强化信息公开。在要求被责令限制生产、停产整治的排污者公开相关信息的同时,作为承担主要环境监管职责的环保部门也要依据污染源监管信息公开的有关规定,主动公开对排污者的行政处罚和责令改正违法行为情况,责令限制生产、停产整治以及解除限制生产、停产整治情况等环境监管信息,让公众及时了解排污者的整治情况,接受社会监督。

中国环境报:请介绍一下环保部门在具体实施过程中应把握的原则?

答:一是严格依法行政。《办法》规定对排污者被责令限制生产后仍然超过污染物排放标准排放污染物的,环保主管部门可以责令其采取停产整治措施;对排污者被责令停产整治后拒不停产或者擅自恢复生产以及停产整治决定解除后,环保部门跟踪检查发现其又实施同一违法行为的,环保部门报经有批准权的人民政府责令停业、关闭。这些规定构建了从下达限制生产、停产整治决定到后督察、跟踪检查以及后续处理的环境监管闭环流程,各级环保部门必须严格按照各阶段程序实施相应行政行为,做到尽职尽责履责。

二是合理自由裁量。各级环保部门在责令排污者限制生产、停产整治时,应处理好限制生产、停产整治与责令改正环境违法行为的行政命令、行政处罚的关系。这三者都是环保部门对超过污染物排放标准或者超过重点污染物排放总量控制指标排放污染物这类环境违法行为采取的行政管理措施,可以并行实施,不相互排斥,也不能相互代替。责令改正和实施行政处罚是对环境违法行为必须采取的措施,而责令限制生产、停产整治则需根据本法和实际情况进行合理的自由裁量,在执法实践中灵活运用。实施限制生产、停产整治一般适用于污染较为严重,且需要一定整改期限的污染排污者,对于能够立即改正环境违法行为、完成整治任务的无须同时采取限制生产、停产整治措施。

三是强化信息公开。在要求被责令限制生产、停产整治的排污者公开相关信息的同时,作为承担主要环境监管职责的环保部门也要依据污染源监管信息公开的有关规定,主动公开对排污者的行政处罚和责令改正违法行为情况,责令限制生产、停产整治以及解除限制生产、停产整治情况等环境监管信息,让公众及时了解排污者的整治情况,接受社会监督。

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

