

## 切实引入环保第三方监督

◆王以森

新修订的《环境保护法》已经开始实施,这标志着环境保护工作步入新常态。政府监管服务、企业自律自治、社会参与监督的环境公共治理格局正逐步形成。为适应环境管理新形势,环保部门需要创新思维,在着力完善行政监管的同时,积极引智借力,充分发挥和有效引导社会力量特别是具备环保专业素质的机构作为第三方参与环境保护监督,提高环境管理效能。

## 环保第三方监督的必要性

开展环保第三方监督,一是有利于提高环保部门监管能力短板。当前,环境形势严峻复杂,环境监管任务繁重,相较于门类繁杂的污染行业和量大面广的污染企业,基层环保监管不仅人力欠缺、能力有短板,监管覆盖面、精度都存在一些问题。通过引智借力,充分发挥第三方机构人力和智力优势,可以很大程度上弥补短板,进一步提升执法监管的质量,实现对污染企业的精细化、专业化监管。

二是有利于企业提高自身环境管理水平。当前,浙江省相当数量的企业已走出粗放型发展阶段,正朝着资源集约、环境友好方向发展,这部分企业环境意识水平较高,有意愿也有实力投资环境治理,但受制于自身能力不足、人员专业水平不够等因素,自我监督管理无从发力。引入第三方监督,在一定程度上可以满足企业提升环境管理和治理水平的实际需求,从长远上还可推动一套完整的企业环境管理认证和评价体系建立,促进企业自觉守法。

三是有利于增强环境管理社会公信力。如何增强环境管理公信力是当前环保部门面临的重大课题。特别是在调查处置环境污染事件和投诉时,一些地区的环保部门由于缺乏专业性和公开性,导致公众信任度不高,对调查处置过程和结果存在异议,认为环保部门没有检查到位、隐瞒企业环保问题等。引入第三方监督,邀请社会技术权威机构参与调查或出具检验检测报告,公正、客观、专业发声,提高透明度,有利于增强环境管理社会公信力。

## 环保第三方监督的初步探索

浙江省部分县市在第三方监督内容和模式上进行了积极探索,取得了一定成效。

## 首先,了解环境保护第三方监督内容。

一是法律政策执行情况监督,即从环境守法和管理制度建设方面监督企业,包括对企业建设项目环评、“三同时”验收、排污申报与收费、自行监测和各类台账管理等进行检查;二是产污和治污情况监督,即从企业清洁生产 and 污染治理方面监督企业,包括对企业配套污染治理设施是否建成和正常运行、污染治理工艺是否适当、排放是否达标等进行核查。

## 其次,明确环保第三方监督模式。

政府购买服务模式。在环境保护资金中列支建立第三方监督专项资金,与第三方签订合同,委托其进行监督,监督结果对环保部门负责。如绍兴市上虞区由财政出资,采用竞争性谈判采购方式确定省环科院等4家技术核查单位开展高耗能、重污染行业整治核查工作,对企业实施全面核查和整治绩效评估,为企业整治提供技术支持;衢州市绿色产业集聚区管委会出资邀请浙江省环境科学研究院对污染重、问题多的企业进行检查,由柯城环保分局向检查中发现问题的企业发送限期整改通知书。通过专业机构技术支持,企业大量生产和环境基础信息被整合加工形成环境执法的第一手资料,环保部门据此可深入了解企业排污环节和风险隐患点,执法更精细化,解决了以往执法过程中存在的信息不对称问题,以提高监管效能。

企业自主委托模式。东阳市、建德市企业在重污染、高耗能行业整治中,在政府引导下,与浙江省环境科学研究院签订协议,由企业出资购买第三方服务,对行业企业进行整治核查,核查报告经过专家评审后,作为企业环境保护工作提升的依据,从而达到规范环境管理的目标。企业自主委托第三方机构对自身进行监督核查,强化了企业环保主体责任的落实,倒逼企业自我提升。不少企业认为,只要达标排放就意味着环保工作到位了,但通过第三方监督核查,让企业真正意识到环保工作是一项融法律、政策、经济、技术和管理要素在内的综合性工程,使得企业环境管理意识进一步深化,环保管理人员业务得到进一步加强。

行业协会监督模式。行业协会成员单位在生产和治污上存在共性,成员之间存在竞争关系。某一家企业违法排污导致其治污成本降低,就是典型不正当竞争。通过共同利益代表行业协会的第三方监督,强化了对成员企业环境行为的规范和制约,使得行业自律性进一步加强。目前,温州龙湾合革协会在这方面进行了尝试,这一协会从会员企业抽调专职环保人员组成环保自查督察队,对会员企业进行免费检查,促进了企业相互学习,提升了企业的环境管理水平。

## 环保第三方监督的机制建立

以提高政府环境监管效能和企业环境自律水平为目标,以专业化的环境保护技术机构为依托,以科学、公正、客观、公开为原则,以建立健全第三方监督市场为基础,以健全对典型示范点的培育和宣传推广,采取政府采购、企业自主委托并进的推行方式,强化政策激励和制度约束的保障,充分调动政府、企业和第三方机构积极性,建立一套特点鲜明、效果显著、运转顺畅、多方共赢的环保第三方监

## 环保综合督查需常态化

袁道凌

按照环境保护部的部署,在2013年湖南株洲环保综合督查试点的基础上,2014年环境保护部华南环境保护督查中心又选取了佛山、梧州、鄂州三市扩大试点。

通过两年的试点,华南环保督查中心推动了试点城市的环保工作,对环保综合督查进行了有益探索,取得了一定成效。

## 环保综合督查有何特点?

随着对环保综合督查的深入探索和实践,综合督查的内涵和外延也在不断发展和完善。根据《环境保护部综合督查工作暂行办法》,所谓环保综合督查,是指环境保护部依法对地方政府及其相关部门履行环境保护职责情况开展监督检查,提出处理意见建议,并督促整改落实。对地方各级人民政府及其相关部门履行环境保护职责情况开展的监督检查,就是要从发展与保护的关系着眼,从政府、有关职能部门、排污单位等不同责任主体着手,全面督查依法履职情况,深入分析环境问题产生的深层次原因,提出综合性建议,督促地方政府及相关部门各自履行环保职责,推动地方环境管理体制机制转型,形成“政府负责、环保部门统一监督管理、相关部门齐抓共管”的大环保工作机制,解决突出环境问题,切实改善环境质量。

环保综合督查的综合性主要体现在以下4方面,一是对象综合,督查对象由以前主要针对排污单位,转变为对政府、有关职能部门和排污单位的综合性督查;二是内容综合,督查的内容包括宏观、中观、微观各个层次,如政策督查(对政府制定的政策对环境影响的督查)、履职督查(对政府及各职能部门环保履职的督查)、守法督查(对企业守法情况的督查);三是手段综合,综合各种手段开展督查,包括派驻综合、现场检查、组织环保部门及相关职能部门召开座谈会、调阅政府相

关决策资料等多种手段,后期还可以辅以通报、约谈、挂牌督办乃至限批等各种手段;四是目的综合,综合督查的目的不是局限于解决某个单一的环境问题,而是旨在提升环境保护工作在政府综合决策中的深度和广度,全面推进当地环保事业发展和生态文明建设。

长期以来,政府的环保责任难以落实,有关部门的环保责任缺乏监督,环保部门的统一监督管理职责也没有抓手。从华南环保督查中心近两年的实践和探索来看,环保综合督查是解决上述问题的有效途径,也是实施新《环境保护法》第六十七条的具体手段。

开展环保综合督查,就是要强调和突出政府对环境质量的主体责任,区分“统一监督管理”和“分工监督管理”的关系,协调和整合各部门力量,形成政府负责、环保部门统一监督管理、相关部门齐抓共管的大环保工作机制,实际上也是推动地方政府和相关部门履行法定职责、落实环保部门统一监督管理职责,加强对下级人民政府及其有关部门环境保护工作的监督、推进依法治国的具体行动。

## 环保综合督查如何常态化?

华南环保督查中心通过两年来在环保综合督查4个试点城市的实践,积累了必要的经验,探索了一套方法,使综合督查的效果得到印证,综合督查方式初步成型。如佛山市在环保综合督查的引领和推动下,实现了环保工作的全面提升,按照源头严防、过程严管、后果严惩的原则,围绕制度化、规范化、程序化、公开化加强顶层设计,建立了三大体系,即以统责、分责、考责、追责、亮责建立全链条的责任体系,以社会共治、科学治理建立全方位的治理体系,以严格监管、督查督办、全民参与建立全社会的监督体系。佛山通过制度创新全面提升了环境管理水平,形成了权责清晰、治污科学、执法严明、追责有力、公开透明的环境保护依法治理的模式。开展综合督查以来,佛山市环境质量稳中向好,空气质量逐步好转,全市SO<sub>2</sub>、NO<sub>2</sub>、PM<sub>10</sub>、O<sub>3</sub>、PM<sub>2.5</sub>降幅分别为21.9%、9.4%、20.5%、1.2%、15.1%;河涌水质改善初见成效,42

## 垃圾处理项目怎样破除邻避效应?

◆孟凡才

近年来,各地垃圾处理的项目规划、选址、可行性研究、建设都由政府决定和公布。政府、投资人征求周边居民的意见往往不充分,没有进行有效沟通。而居民则一味认为,只要是垃圾处理项目就会产生污染,损害他们的切身利益,因而反响强烈。

同时,我国垃圾处理补偿制度尚不健全。一是补偿范围较小。一般只有被征地的居民能够获得一定的补偿,设施周围环境影响范围内人群的补偿机制尚未完全建立。二是补偿以短期影响为出发点,没有考虑设施建设运行对周边环境造成的长期影响。三是补偿标准不统一,居民反对声音越大补偿越多,不吵不闹就少补偿或不补偿;经济发达地区给予周边居民补偿,经济欠发达地区则补偿少,甚至得不到补偿。

当前形势下,如果邻避效应处置不当,不仅会搁置建设项目,延误建设进程,加大建设成本,还可能引发恶性群体事件,引发社会不稳定因素。为此,笔者就如何破除垃圾处理项目建设邻避效应提出以下建议。

首先,充分信息公开,保障群众知

情权和参与权。政府和企业主动向公众提供信息,消除信息不完全、不对称对公众心理造成的负面影响。企业除进行经济效益分析外,还应进行简明扼要、系统的风险分析,制定风险减轻与控制方案,并及时公开、吸纳公众和政府的意见。政府相关部门应充分尊重民众的环境知情权、参与权和监督权,主动公开政府信息,进行民意调查,召开听证会。政府要不断完善决策机制,建立公众参与机制,积极吸纳公众进入项目的规划、选址、环评、建设和运营过程中,与公众共同开展垃圾处理设施决策,从源头避免邻避事件的发生。

其次,充分分析论证,科学规划垃圾处理项目选址。一是政府主管部门应该提出多个建设方案备选,确定多个垃圾处理项目建设候补地区,进行广泛调查与分析评价,最终采纳社会接受程度高的方案。通过项目说明会、参观已建项目、听取意见、设立投诉窗口等形式,多方面听取居民意见和建议,做到垃圾处理场所优中选优,各方普遍认可。二是垃圾处理场应避免建设在居住密集区域和水源保护区,焚烧场、填埋场应设置在离干线道路近、路况好的地方,以便垃圾运输畅通。三是严格执行建设规定。根据垃圾处理数量和规模,确定垃圾处理

场建筑物建设规模、垃圾运输路线、运输车辆数量等,并考虑周边市区的距离、缓冲绿地。

第三,依法建立受影响区域生态与经济补偿制度。对项目所在地的发展机会损失、环境污染和生态恢复给予补偿,确保受影响区域的利益不受损失。补偿方式和补偿标准等问题应充分听取区县、街镇、企业和居民意见,不断增强公益性项目补偿的科学性、民主性和透明度,逐步实现从公众参与到共同决策的转变,推动公民参与和补偿机制不断完善。一是地方政府要逐渐改变单一的一次性现金补偿模式,向复合补偿模式转变。在给予现金补偿的同时,还应该给予必要的实物补偿,尽量降低垃圾处理设施建设对居民造成的影响。二是依据环境影响范围确定补偿范围。依据环境影响评价报告中确定的影响范围来确定补偿范围,不应只对征地居民给予补偿。三是要合理制定补偿标准。地方政府要摆脱“给钱即完事”这种快餐式解决矛盾的方法,要根据居民距离设施远近、受影响程度大小等合理制定补偿标准,分别给予相应的补偿。四是建立垃圾处理环保风险项目基金,用于对可能发生的环保事故的赔偿。

## 在尽职免责中提升环保执行力

◆周佩德

新修订的《环境保护法》明确环保部门的职责。环保部门在行使法律赋予的权力时,也必须承担法律责任。尽职免责与落实主体责任的关系密不可分,只有责任主体落实到位,方不会追责。如何使执法人员适应环保工作新常态,在尽职免责中提升新《环境保护法》执行力,成为各级环保部门亟待思考和解决的问题。

好学善思提升执行力。各级环保人员要以学习、贯彻新《环境保护法》为契机,牢固树立法治理念和底线思维。在学习中增强执行能力,在创新中提升执行能力,深刻领会新法的创新点,不断寻求新的思路和方法;要在实践中锤炼执行力,坚持以人为本,理

论联系实际,善于运用新的法律、新的约束和处罚措施,勇于向环境问题亮剑,敢于向排污大户开刀,守好维护群众环境权益的底线,让群众能够切身感受到新法的威力。

恪尽职守体现执行力。国家有关部门应制定出台环境执法人员尽职免责管理办法,为基层环境执法人员提供执法保障。与此同时,环境执法人员要坚守法律底线,不越生态红线,不碰纪律高压线。一是岗位风险标识化。各级环保部门要按照新法对环保部门自身的严厉问责条款,根据本部门权力清单,查找各岗位工作人员履职时的岗位失职风险等,在此基础上,健全防范措施,力求将各岗位风险降低到最小。二是权力运行透明化。加强环保政务公开,接受社会广泛监督,完善全方位、全时段的权力监控网

络。建立健全领导、专家、群众相结合的科学决策机制,减少个人因素对权力运行的不当干预。对重大决策项目进行社会稳定风险评估,确定风险等级并制定相应的化解处置预案,把风险评估结果作为决策的重要依据。三是环境监管痕迹化。各种检查记录内容要全面、真实、规范、完整。执法文书要规范,确保要素齐全、条理清楚、表述准确、结构严谨、字词规范、标点正确。案件移交材料要及时,对于违反环境保护法律、法规或者规章规定,应当给予环境行政处罚的案件,环境执法机构应区分不同情况,将各类证据材料和相关资料,按照有关要求和时限,移送有关部门或有管辖权的机关处理,同时应当列明移送移送清单备查。

改进作风守望执行力。随着人们对环境质量的要求越来越高,依法保护自身权益的愿望越来越迫切,环境执法人员的作风建设迫在眉睫。各地要因地制宜,制定环保系统工作人员行政问责管理办法,细化问责线索、需要问责的情形和问责方式,使问责具有操作性和实用性。要把群众的诉求作为环境执法的第一信号,把群众满意作为环境执法的基本要求,真心实意听民意、暖民心、惠民生,保障群众环境权益。要抓好党风廉政建设,建立风险防范、风险监督、风险考核5种机制,定期查找行政权力运行环节中存在的廉政风险,有针对性地进行科学分析、识别,并动态采集、分析、反馈和处理廉政风险信息,发现苗头性、倾向性问题及时进行有效预警,促进环境监管队伍健康成长。

作者单位:江苏省射阳县环保局

作者单位:安徽省阜阳市环保局