

积极推进污染治理 增强紧迫感责任感

——翟青在国务院政策吹风会上就污染治理问题答记者问实录

编者按

国务院新闻办公室2月13日举行了国务院政策例行吹风会,环境保护部副部长翟青在会上发布了2014年环境保护工作进展情况,并回答了记者提问。本报今日特刊登新闻发布会实录,以飨读者。

中国日报记者:首先,《大气污染防治行动计划》实施一年有余,各方的评价很多,请介绍一下目前这个防治计划的进展情况。第二,“大气十条”中设定了2017年的目标,但是过去一年,有些城市其实没有达到这个目标,也有一些媒体和专家提到说,其实很难或者有些城市不能达到2017年“大气十条”最终设定的这个目标,您怎么看?

翟青:非常感谢。首先,我想感谢各位对大气污染防治工作的关心和支持。“大气十条”已经发布一年多。一年多来,在各方面共同努力之下,还是取得了一定的进展。我以第一批实施新标准的74个城市为例,一共有3组数字。

第一组数字,74个城市2014年PM_{2.5}的年均浓度有所下降,平均下降11.1%。其中三大重点区域,京津冀下降了12.3%,长三角下降了10.4%,珠三角下降了10.6%。

第二组数字,74个城市达标天数比例有所增加,平均增加了5.5个百分点,其中三大重点区域均增加了5.3个百分点。

第三组数字,重污染天数有所下降。74个城市重度及严重污染天数比例下降3个百分点。其中,京津冀下降18.7%,长三角下降51.8%,应该说这两个区域的下降幅度还是比较大的。在珠三角区域,没有出现严重污染天气。

应该说“大气十条”的实施还是取得了一定成效,这与各地方、各部门的努力是分不开的。在部门层面,国务院

确定的22项配套政策,去年出台了19项,在座的发改委、住建等各部门都做了很大的努力。地方也一样,特别是三大重点区域的11个省(区、市),大家做了不少实实在在的事情。包括甘肃兰州,我去年这个时候给大家介绍了兰州的经验,包括山西太原的经验,这些地方的工作成效还是非常明显的。京津冀、长三角两个协作机制,去年发挥了很好的作用,圆满完成了APEC会议、南京青奥会、南京国家公祭日的空气质量保障任务。各地方、各部门的工作应该给予充分肯定。

在看到工作取得一定进展的同时,我们还要清醒地认识到,大气污染防治问题依然十分严重。74个城市中,2014年达到国家标准的只有8个城市,虽然比2013年增加了5个城市,有所进步,但是水平还是太低了。京津冀仍然是污染最重的区域之一。从初步掌握的情况看,还有一些非重点省份PM_{2.5}浓度不降反升,下一步我们还要去考核。在调研过程中,我们还发现,一些地方省里重视了,但是并没有把压力层层传导到市、县,说明重视还是不够。对这些问题,我们将会采取进一步措施去研究处理。

利用这次机会,我还想跟大家讨论3个问题:第一,不能过度强调城市和城市之间的影响问题。我最近看到一些资料和报道,有些污染比较重的城市,在分析污染重的原因时,首先是说受到其他城市的影响,有些说超过30%,有些说超过40%,有些甚至说超过50%,也就是说一半的污染是从别的城市过来的。对这个问题,我想说,

相互之间的影响是有的,有些地方甚至是比较严重的。但是,在现在这个阶段,决不能过分地强调相互之间的影响,决不能把污染重的责任推给其他的城市。如果过分地强调相互之间的影响,势必会影响到我们扎扎实实地去抓各项措施的落实,这个问题我想各地还是要重视的。

第二,对重污染天气的应对工作,各地还是要重视。重污染天气危害极大,老百姓对这方面的意见很大。包括我们自己,如果连续多天污染严重,我们也很难受。而且,这些天气对完成大气污染防治的目标任务也有很大影响。大家知道,一个严重污染天气,需要几十个蓝天白云的好天气才能消化掉。所以,各地对重污染天气的应对工作一定要重视,一旦发现问题,尤其是在冬季,要立即采取措施,启动响应,想尽办法要把排放减下来。

第三,对大气治理的长期性、艰巨性和复杂性要有充分的认识。我最近看到一些报道,去年有一些地方讲要天干多少天,退出“黑名单”。社会也有一些议论,认为大气治理见效速度太慢,成效不明显。对这些问题,我们认为,大家这种急于求变的心情是可以理解的,但是对造成污染的主要原因还是要有所深刻的认识。是什么原因呢?还是污染物的排放量太大了,而这和我们的经济结构、能源结构、生产方式、生活方式都有很大的关系。解决这些问题,需要有一个过程。如果过分着急,一定会影响到我们落实相应措施,而且还容易走偏了,造成弄虚作假、数字造假等,还会产生一些其他

问题。同时,我们还要有强烈的紧迫感和责任感,不能说一时半会儿变不了我就不去作为,那也是不行的。这几个问题我们都处理好。

彭博新闻记者:上个月,北京市市长王安顺先生曾经发表过一篇比较强硬的言论,说目前北京工作的重点是污染防治,而且目前来看,北京也不是一个宜居城市。您对王市长的这番言论有何评论?

翟青:北京市的污染治理工作,大家的关心程度更高。关于去年的工作,在不久前北京市召开的“两会”上,北京市委、市政府已经把相关情况讲得很清楚了。去年,北京市做了大量卓有成效的工作,改造燃煤锅炉6595蒸吨,压减燃煤280万吨,淘汰老旧车48万辆,基本淘汰黄标车,退出企业390多家,立案查处2900多个环境违法案件,罚款1.05亿元。当然,北京市的工作潜力还是很大的。我们相信,在新的一年里,在国家有关部门的大力支持下,北京市委、市政府的工作会做得更好。谢谢。

中央电视台记者:环境保护部近几年公布了一系列的总量减排数据。我们从数据上看,完成的情况还不错,但是有专家认为,近几年的空气质量还是呈下降的趋势,包括老百姓的感受,也并没有觉得空气质量有很大的改善。我们想问一下,总量减排的量和空气质量的质的差别怎么理解?另外,由于水环境的形势越来越严重,大

家像期待“大气十条”一样期待“水十条”,请您给我们介绍一下,下一步关于水污染方面有哪些新政?谢谢。

翟青:记者同志的问题提得很好。“十一五”以来,总量减排的数字大家说不错,每年几个点,看起来很好。现在的问题是,总量减排数据往下走但环境质量没有好起来,社会上对此的议论还是比较多的。

我想这个问题应该从两个角度来讲。首先,总量减排作为一项制度,这些年发挥了非常好的作用,特别是在推进环保基础设施建设方面发挥了很大作用。我这里有几组数据:一是污水处理能力,“十一五”初期污水日处理能力是5200万吨,现在是1.7亿吨。还有火电行业的脱硫脱硝,脱硫能力从“十一五”起步时的少数火电机组有设施,现在已达到8亿千瓦,安装率达到95%。火电机组脱硝是“十二五”开始的,在电价等国家经济政策的支撑下,现在已经达到6.9亿千瓦,占比达到82%。还有钢铁、水泥、平板玻璃等行业的环保基础设施也上得很快。如果这些行业在这些年没有上这些设施,空气质量、水环境质量将会更加糟糕。所以说,作为一项污染防治的制度,总量减排对于有效遏制环境质量恶化功不可没。

但是,刚才记者提到的问题确实存在,我认为有两个原因:一是现在我国污染物排放总量太大,远超出环境容量。无论是水还是大气的主要污染物排放都在2000万吨以上,“十一五”以来总量下降的几个百分点,难以带

动环境质量的全面改善。根据专家测算,大体上在现有的基础上再降30%~50%,我们的环境质量才会有明显的变化。去年APEC会议,大家都感受到了好的天气,总书记讲“APEC蓝”,那个时候主要污染物削减了50%以上,大家才感受到了这种蓝天白云。二是总量控制范围不够。只有几项污染物,“十一五”是两项,“十二五”是4项,这是我们现有的能力决定的。对大气影响比较大的烟尘、粉尘、挥发性有机物等污染物,还没有纳入总量控制范围。水也一样,控制了COD、氨氮,但是总磷、总氮等相关污染物还没有放进去。因此,我们控制的范围还是有限的,这跟我们的能力和基础是有关系的。

对于这个问题,我们正在进一步研究过程中。在“十三五”的工作安排中,总量减排作为新修订的《环境保护法》明确的一项制度,还是会继续坚持下去,当然,相关的机制和政策需要进一步完善和改进。同时,“十三五”将会把环境质量改善作为一项非常重要的总任务来抓,力争围绕环境质量改善统筹安排总量减排工作部署,努力让大家感受到总量减排和质量是有关系的,我们正在做这项工作。

第二个问题是关于水污染防治的。我记得去年大家就问过水的问题,我当时的回答是,我们正在编制“水十条”,也就是《水污染防治行动计划》。现在,我告诉大家,“水十条”已经进入报批程序,很快会出来,出台以后我们再就重点内容、工作思路以及具体措施向大家做专门介绍。



对话人:苏州大学王健法学院副教授冯嘉
采访人:本报记者李莹

冯嘉,中国政法大学法学博士,哥伦比亚大学法学院访问学者(2009年~2010年)。现任苏州大学王健法学院副教授,上海小城(苏州)律师事务所律师,中国环境科学学会环境法学会理事,民间环保组织“污染受害者法律帮助中心”(CLAPV)志愿者,研究方向为环境法。

新修订的《环境保护法》赋予了环保部门更多权力,其中最为重要的一项是按日连续处罚。国内外经验表明,按日连续处罚能够有效推动企业自觉治污。然而,重庆和深圳等城市在新法实施前就启动的试点,效果却大不相同。为何会出现差异?如何确保地方环保部门在新法实施后有效运用按日连续处罚这一利器,避免出现有法不敢用的现象?记者与有关专家进行了交流。

按日连续处罚提高了企业的违法成本?

■只适用于屡教不改的企业,不是为了增加违法成本,而是起到警示作用。

中国环境报:有研究表明,按日计罚在重庆市试点取得了较好的效果。没有实施按日计罚时,企业违法行为改正率只有4.8%,而实施按日计罚后,企业违法行为改正率达到了84%,现在的改正率已经到了90%。按日连续处罚出台主要针对哪种违法行为?

冯嘉:企业存在违法行为,当地环保部门作出处罚后,企业仍然拒不改正才适用于按日连续处罚。由此可见,按日连续处罚不是对所有企业都适用。所以,不能将按日连续处罚理解为普遍提高了企业的违法成本。这一举措只适用于违法情节特别恶劣、屡教不改的企业。所以,按日连续处罚的目的不是为了增加企业的违法成本,而是为了起到

警示作用。

中国环境报:按日连续处罚在重庆、深圳先行试点,重庆取得了很好的效果,而深圳并未进行一例处罚,为什么会出现这种差异?

冯嘉:按日连续处罚在重庆的较好实施效果,与深圳无一例实践案例的情况形成鲜明对比,综合分析,我认为,原因主要有以下几方面:

首先,重庆按日计罚的处罚基数要比深圳大得多。这也是重庆实施效果比深圳好的关键因素。按日连续处罚的罚款金额是处罚基数乘以违法天数得来的。深圳的处罚基数较低,深圳的地方性法规规定,如果对企业实施按日连续

处罚,每天处罚企业1万元罚金。事实上,很多企业每天的治污成本远远大于1万元。因此,企业整改动力不足。如果按照按日连续处罚的相关规定,即使执行,恐怕也很难产生实际效果,还会带来更大的诉讼风险。这可能也是深圳环保部门并未真正实施按日连续处罚的原因。

而重庆的处罚比深圳严厉得多。重庆的处罚基数是不确定的,最低1万元,最高20万元。即每天处罚10万元,一个月是300万元,对企业的震慑作用还是非常大的。重庆的处罚比深圳严厉得多,执行效果自然更好。

其次,深圳之所以没有实施按日处罚,另一个原因可能是怕带来更大的诉讼风险。在深圳的处罚基数较低,深圳的地方性法规规定,如果对企业实施按日连续

按日连续处罚如何完善?

■调整处罚基数,列举按日计罚种类。

中国环境报:按日连续处罚能够起到作用的一个重要因素在于处罚基数的确定。那么,处罚基数由谁决定?

冯嘉:环保部门首先根据企业的违法情况对企业进行单次处罚,如果企业拒不改正,就以单次处罚为基数按日连续计算。基数的确定以《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《建设项目环境保护管理条例》等法律法规为依据,环保部门在法律规定的前提下,根据企业的违法行为,在一定的处罚范围内进行处罚。有时候,法律也会对地方性法规进行授权,地方性法规可以对法律未规定的处罚基数进行确定。也就是说,地方性法规是对法律的补充和完善。如果法律规定了违法行为的处罚基数,就按照法律规定进行处罚;如果法律并未确定这一违法行为的处罚基数,再适用地方性法规。

中国环境报:为何处罚基数有高低?

冯嘉:目前,对于按日处罚基数,不同的法律有不同的规定。例如,1998年出台的《建设项目环境保护管理条例》对罚款数额的规定一般为5万元或10万元以下,通行的做法是处罚企业两万或3万元。2008年修订的《水污染防治法》规定明确处罚金额的范围,最高处罚额

可以达到100万元,如遇突发环境污染事故,处罚额可突破100万元。深圳地方性法规规定罚款1万元,也是有依据的。

目前,统一处罚基数是当务之急。为了确保按日连续处罚发挥预期作用,违法成本就必须高于治污成本。如果处罚基数过低,处罚的金额没有治污成本高,企业依然宁愿缴罚款,也不愿意去治污。所以,处罚基数的确定将是下一步急需做的事情。要修改相关的污染防治单行法律,提高基数的处罚额。目前,最需要修订的是《大气污染防治法》。现行《大气污染防治法》是2000年修订通过的,已经过去了十多年,与大气污染的严峻形势不相适应。

美国是最早实行按日计罚的国家。美国环保局曾对某公司进行处罚,罚金高达3.1亿美元。我们要借鉴美国的做法,提高处罚基数,真正发挥对企业的震慑力。

中国环境报:处罚基数确定为多少较为合适?

冯嘉:由于各地的经济社会条件不同,环境问题造成的环境影响不同,企业排污行为获得的收益不同,处罚基数定为某个确定的数字不科学也不客观。法律只能规定一个范围,要具体案件具体分析。但有个原则必须坚持,对企业的

处罚要高于企业违法带来的收益,只有这样才能对企业产生震慑作用。

中国环境报:目前,一些城市按日连续处罚基数低的问题如何解决?

冯嘉:新修订的《环境保护法》实施后,深圳的环境保护条例仍然有效。深圳下一步要做的是尽快修订《深圳特区环境保护条例》,提高处罚基数。

中国环境报:在单行法律方面要统一对处罚基数的规定。那么,在地方性法规的修订和完善方面,可以做哪些工作?

冯嘉:按照法律的不同分工,各单行法律规定处罚基数,地方性法规规定处罚的种类。我认为,新修订的《环境保护法》对按日计罚种类的规定还不够大胆。新法规定的按日连续处罚措施的适用范围较为狭窄,它只适用于违法排放环境污染物的行为。环评未批先建等违法行为,虽然没有排放污染物,但已经触犯了法律,并且会产生严重后果。但按照现行法律的规定,却不能按日计罚。

目前,新法已对地方性法规进行授权,完善按日连续处罚的罚则。下一步,各地方立法机关应按照新法的授权,制定地方性法规,列举按日计罚种类。也

对按日连续处罚一直存在争议。因为它可能与《行政处罚法》中“一事不二罚”原则有冲突。“一事不二罚”指的是对同一个违法行为不能进行两次处罚。深圳环保部门可能对相关诉讼风险也有顾虑,所以没有实施这一处罚。新《环保法》出台后,这个顾虑就会解除。即使发生了诉讼,环保部门也不会因实施按日连续处罚就败诉,因为《环保法》有了明确的授权。

此外,重庆打的是组合拳。重庆不仅实施按日连续处罚,而且对企业经理人处以1万~10万的罚款。很多时候,处罚企业,企业经理人可能没有什么触动。一旦对个人进行处罚,企业经理人就会感到痛,从而引起高度重视。

就是说,地方性法规可以将不涉及违法排污的行为,如未批先建、未依法申报排污数据、违反监测规定等,纳入按日连续处罚范围。

中国环境报:您刚刚也提到了环保部门将面临诉讼风险,环保部门如何规避这一风险?

冯嘉:环保部门在实施按日处罚时,要明确这项规定的目的不是罚款,而是督促企业改正其违法行为。因此,从操作层面看,环保部门不仅要处罚,更要加强对企业的宣传、警示和教育。环保部门发了责令整改通知书,企业就必须进行整改,否则就会被严厉处罚。如果环保部门将宣传工作做到位,被按日连续处罚的企业就不会太多。企业了解了新修订的《环境保护法》已经不会因为不懂法,觉得处罚过重而对环保部门提起诉讼。一方面也会减轻环保部门的诉讼风险;另一方面也会减轻环保部门的诉讼风险。毕竟,打起官司来,即使环保部门很可能胜诉,但仍然浪费了精力和时间。

目前,出台的《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》已经尽可能完善了。环保部门只需按照这一办法的操作规程,依法行政。

此外,环保部门要做好证据的收集,例如时间的计算、复查的相关记录等。

如何确保基层监管更顺畅?

◆刘贤春

国务院办公厅下发的《关于加强环境监管执法的通知》(以下简称《通知》),让基层环境监管执法人员信心倍增。如何畅通基层环境监管执法工作,笔者提出如下建议:

第一,着力纠正一些地方贯彻实施环境法律法规和政策大打折扣的偏差,让上级的声音在基层不失声、不失真。

建议尽快实施国家环境监察专员制度,由上而下加大对地方党政主要领导落实环境政策和法律法规稽查纠偏的力度。采取一线暗访的形式,及时掌握地方党政部门执行国家环境政策的真实情况,对执行政策法律打折缩水的地方党政主要领导,予以诫勉谈话,限期整改等,强制纠偏。同时,强化对地方党政部门及主要领导的生态考核、审计和终身问责力度。由国家或省出台对地方党政生态考核、终身问责等细则,并着力落实。对地方党政“一把手”的考核、审计,应分年度或届中进行,避免算总账带来的效率低下,事实后果难以施救的状况。

第二,着力排除一些地方人为因素造成的环境监管执法阻力,让基层环境监管不失信、不失为。

应严格按照国务院《通知》规定,把“县级以上地方各级人民政府对本行政区域环境监管执法工作负领导责任”落实到位。对地方各级党委政府主要领导干部执行环境法律法规和政策等情况,由国家或省级的环保、审计等部门联合实施考核。对利用职务之便干涉或阻碍环境监管执法的情况,依法依规追究其地方主要领导干部责任,倒逼地方领导干部遵规守法。

第三,着力解决基层环境监管执法工作的实际困难,让环保部门人员不失责、不失为。国家应督促地方党委政府按照国务院《通知》等有关文件的规定,将基层环境监管执法人员的工资福利及工作经费全额纳入地方财政保障供给。不断加强监管执法力量,有计划地解决人员编制及人员招录问题,适时补充新生力量。加强环境执法装备能力建设,改善工作条件,提高基层环境应急处置能力。加强在职人员培训,利用高校等资源,加强基层环境监管执法人员的正规轮训,以适应环境监管新常态。

作者单位:安徽省肥西县环境保护局