

业界评说

◆张修玉

应尽快明确和落实政府责任

中共中央政治局前不久审议通过《关于加快推进生态文明建设的意见》,指出必须把制度建设作为推进生态文明建设的重中之重,以资源环境生态红线管控、自然资源资产产权和用途管制、生态补偿等重大制度为突破口,深化生态文明体制改革,建立系统完整的制度体系,把生态文明建设纳入法治化、制度化轨道。

在经济新常态下,要加快推进生态文明建设,切实保护好生态环境,应按照“政府搭台、科研编剧、企业唱戏和群众监督”的思路,尽快明确并落实政府、企业、科研部门和群众的责任与行动。对科研机构而言,当前要理清发展方向,创建新的环境科学技术体系;创新环境保护技术工程,开展各系统工程关键技术的基础研究与缺口技术研究。对企业而言,要推广清洁生产与绿色技术,努力节能降耗;增强法律意识,做好环境管理,切实守法经营。对公众而言,则要运用好环境知情权、参与权和监督权,积极参与环境保护,发挥监督作用。

在生态文明建设和环境保护中,政府主导是关键因素,当前理应更多地强调政府主导责任的充分担当及主要作用的充分发挥。尤其是,经济新常态下我国环境形势仍然严峻,环境管理工作面临诸多挑战。例如,在环境监管体制方面,政出多门、权责脱节、监管力量分散、能力不强等问题突出,环保引导和倒逼机制尚未充分、有

效地传导到经济转型升级上来。环境执法主体和监测力量分散,缺乏对地方政府和相关部门进行环境执法监督的职能配置,环境监管难以到位。生态环保部门职能分散、交叉问题较为突出,难以形成严格监管的强大合力等。

新《环境保护法》规定,地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责;应当根据环境保护目标和治理任务,采取有效措施,改善环境质量。作为社会公共资源的掌控者和公共权力的掌握者,各级政府理应承担起生态文明建设和环境保护的主体责任。当务之急,要尽快明确和落实政府相关责任,并在完善法制、创新机制和改革体制上积极作为。

尽快推进新《环境保护法》落地。新法明确提出了规定了环境保护的基本制度、遵循的基本原则,规定了地方政府、企事业单位、公民环境保护的权力、责任与义务。各级地方政府要全面实施新法,严格执行新《环境保护法》的规定,在推动地方经济发展时做到不触碰生态红线,守住一方净土,把保护地方环境、促进环境质量改善真正落到实处。

划定生态保护红线,健全空间管控制度。划定生态保护红线的目的是建立最严格的生态保护制度,对生态功能保障、环境质量和自然资源利用等提出更高的监管要求,从而促进人口、资源、环境相均衡。当前,各地要在生态保护红线的框架下,加快推动

构建生态功能保障基线、环境质量安全底线和自然资源利用上线三大体系。

完善污染物排放许可制,实行污染物排放总量控制制度。完善污染物排放许可制度,规范污染物排放行为,禁止无证排污和超标、超总量排污。企事业单位是污染排放的主体,要实行企事业单位污染物排放总量控制制度,推进行业性和区域性特征污染物总量控制,使污染减排与行业优化调整、区域环境质量改善紧密衔接,做到增产不增污或增产减污。

健全自然资源有偿使用和生态补偿机制。要加快自然资源及其产品价格改革,全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害状况和修复成本,理顺关系,从源头上保护和节约自然资源。同时,对明确生态产品生产者和受益方的区域,按照谁受益谁补偿的原则,建立不同地区间横向的生态补偿机制。

落实生态环境损害责任终身追究制度。要推动建立领导干部生态环境损害责任追究制度,对不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的决策者,要终身追究其责任。探索建立自然资源资产负债表,对领导干部进行离任审计。完善生态环境损害赔偿制度,将生态环境损害与公民损害列入赔偿范围。建立环境损害鉴定评估机制,合理鉴定、测算生态环境损害范围和程度,为落实环境责任提供有力支撑。

实施资源环境承载力预警监测机制。一定地域的资源禀赋和环境容

量,限定其所能支撑的经济和人口规模,决定着生态系统的服务功能和生态产品的提供能力。应以流域区域生态环境质量状况及其变化、损害健康的重点污染源和污染物排放情况为基础,构建监测预警机制,对水土资源和环境容量超载区域及时亮红灯,促进当地发展方式、产业结构及布局的优化调整。

建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制。各地要抓好森林、湿地、海洋等重要生态系统的保护修复,促进沿海陆域流域和近岸海域、流域上下游不同行政区域、自然保护区和重要生态功能保护区之间的统筹保护。要建立污染防治区域联动机制,对于大气污染防治,京津冀、长三角、珠三角等重点区域已陆续建立联防联控机制,各地要进一步予以推进,对于水污染防治,应积极行动起来,切实加强联动,促进海洋环境保护与流域污染防治有效衔接。

实行生态环境保护的全民参与机制。大力宣传生态文明理念和环境保护知识,提高全民环保意识。强化环境信息公开,保障公众环境知情权、参与权和监督权。对涉及民生、社会关注度高的环境质量监测、建设项目环评、企业污染物排放等信息及时公开,主动向社会通报环境状况和突发环境事件。对涉及群众利益的重大决策和建设项目,广泛听取公众意见和建议。

作者单位:环境保护部华南环境科学研究所

◆罗岳平 郭倩 黄钟霖

环保事业的快速发展对环境监测工作提出了更高要求。近几年,环保部门直属环境监测机构的监测任务倍增,基本处于疲于应付的状态。特别是新《环境保护法》实施后,要求进一步规范监测行为,环境监测范围更广,质量要求更高。

基于环境监测工作面临的严峻挑战,环境保护部出台了《关于推进环境监测服务社会化的指导意见》(以下简称《意见》)。《意见》的实施,对指导当前和今后一段时期内开放环境监测市场具有重要意义,有助于形成环保部门直属环境监测系统和社会环境监测机构共同开展环境监测的新格局。

目前,我国城市环境空气质量自动监测取得长足进展,截至2014年底,在338个设区市建成自动站1436个,很多县级城镇也建成了1~2个自动站。这些城市环境空气质量自动站的建成,回应了群众对周边环境空气质量的关切。

然而,开展城市环境空气质量监测工作面临着巨大压力。在社会各层面的关注下,排名靠前的城市急于摆脱困境,于是便在采样器附近动手脚。此外,环境空气质量自动监测还面临其他问题,例

如,监测设备型号繁多且存在系统误差,监测人员技术水平参差不齐,自动监测质量控制环节不规范等。

新《环境保护法》对篡改、伪造或指示篡改、伪造监测数据的行为提出了明确的法律追责,保证城市环境空气质量监测数据真实、准确是基本要求和底线。笔者认为,采取第三方运营模式,从制度设计上为城市环境空气质量监测工作提供了保障。

首先,将城市环境空气质量自动监测委托给第三方,解决了各级环境监测机构能力建设有限的窘境。地方环境监测机构普遍缺少人员编制和技术骨干,很难抽调专职人员开展城市环境空气质量自动监测。引入第三方运营,在不改变当前监测力量分配格局的情况下,新增任务就会迎刃而解。

其次,厘清了主体责任和监督责任,监测质量更有保证。第三方运营的城市环境空气质量自动监测站属于政府购买服务,第三方公司只要中标,

就有义务按合同约定提供优质的监测服务,对空气自动站的稳定、准确、连续运行负主体责任,如有质量事故发生,就会受到相应处罚。环保部门直属环境监测机构要履行监督责任,一方面,审核每天的监测数据;另一方面,开展质控考核,不定期抽查每个大气自动站的运行情况,对运行不到位的,提出整改要求并复查。

第三,引入第三方运营,有利于提高城市环境空气质量自动监测的专业化水平。第三方监测公司管理机制灵活,成长性好,在短时间内可以形成较强的技术实力。而且,有些运行空气自动站的第三方监测公司本来就有设备生产能力,熟悉仪器性能,运行起点高,专业程度高,工作质量值得信赖。市、县级环境监测机构使用空气自动监测设备需要一个熟悉的过程,通过跟班学习和质控考核,自身工作能力也会加强。

第四,引入第三方运营,有利于化解环保部门直属环境监测机构工作人

员的违法风险。委托第三方运营后,环保部门直属环境监测机构和各地人民政府、环保局,共同审视第三方公司的监测成果和质量,改变了过去在行政领导面前被问责的无奈局面。这种角色的转变是环保部门直属环境监测机构摆脱行政干扰的关键。

城市环境空气质量自动监测引入第三方运营后,要做好以下两方面工作:

第一,获得城市环境空气质量自动监测数据后,有关数据的汇总和综合分析、污染规律研究、考核排名和绩效评估等工作,仍需由环保部门直属环境监测机构完成,特别是利用这些数据开展预报工作,环保部门直属环境监测机构责无旁贷。

第二,将城市环境空气质量自动监测站委托给第三方运营,必须明确利和责。社会化监测机构要盈利,合理的资金预算是正常履约的基础。同时,要完善界定第三方公司的责任,防止出现真空地带,陷入互相推诿的局面。

热评

促进垃圾治理社会化产业化

◆熊孟清

经济发展新常态下,要全面推进垃圾治理,必须坚持全程、综合、多元、依法治理,坚持减量化、资源化、无害化和无害化,坚持深化改革,实现治理体系和治理能力现代化,促进垃圾治理社会化和产业化。

一要政府引导,广泛吸收社会公众参与。公众是垃圾的产生者、排放者和受益者,自然也是垃圾治理的主体。实际上,无论是政府外包,还是社会组织主导下的社会自治,都离不开社会公众的自觉自愿行动,离不开企业参与和社会化运作。除此之外,社区组织负有发动、组织社区内公众参与垃圾治理活动的责任与义务,行业协会也负有发动、组织、监督业内相关单位参与垃圾治理活动的责任与义务。

垃圾治理事关社会经济可持续发展,事关民生和公共利益,是社会治理的重要项目。这就需要政府发挥宏观调控与调节作用,统筹管理,引导社会公众参与并妥善处理好垃圾治理事务,维持良好的治理秩序。

二要强调政府、社会公众及社会各利益相关方之间的相互依赖性和互动性。产品生产者和垃圾排放者和处理者既是垃圾产生与排放的源头,又是垃圾治理的需求者或受益者。由此可见,虽然社会各利益相关方有一定的分工,但身份与作用界限具有一定的交集和模糊性,彼此相互依赖与互动。尤其当垃圾治理的环境容量与服务型产品的生产、消费与购买分配相分离时,更需要处理者、消费者与分配者之间进行协调和互相监督,确保程序与实体的

公平性。

此外,垃圾治理存在市场失灵、社会失灵和行政失当等问题,既需要政府引导社会来遵循市场导向,遏制市场失灵与社会失灵,也需要社会监督政府,避免行政失当。

三要完善社会自治网络体系。垃圾治理注重社会自我管理和社会自治,应建立健全社会自治网络体系。政府应出台相关法规并依法行政,遵循市场导向,引导社会自我管理与社会自治,以均衡需求与供给、社会成本与社会福利、效率与公平的关系。

垃圾的产生与处理具有地域性和行业性,其治理也应该实行区域自治和行业自治。社区是社会的基本组成单元,区域自治的基本方式就是社区自治。通过自主组织和集体选择,可以建立利益与矛盾协调机制,发挥政府、社会与市场的作用,确保政府引导、市场导向、社会自治,提供公开、公平、公正、优质的综合服务。

四要多措并举,综合治理。垃圾治理作为一项公共事务,起着节约、保护资源环境与人体健康安全等作用,需要维持良好的治理秩序。作为一种经济活动,需要政府与社会按市场规律协调行动,打破垄断,强化竞争,提高治理效率与经济效益,及时、妥善处理垃圾。这就要求善用经济手段、法律手段、行政手段和科技手段,多措并举,落实污染者负责和受益者补偿原则,落实生产者责任延伸制度,加强源头管理,推进垃圾分类处理,协调推动全程、综合、多元治理,提高治理效率与环境、社会、经济方面的综合效益。

城市空气质量监测需引入第三方运营

如,监测设备型号繁多且存在系统误差,监测人员技术水平参差不齐,自动监测质量控制环节不规范等。

新《环境保护法》对篡改、伪造或指示篡改、伪造监测数据的行为提出了明确的法律追责,保证城市环境空气质量监测数据真实、准确是基本要求和底线。笔者认为,采取第三方运营模式,从制度设计上为城市环境空气质量监测工作提供了保障。

首先,将城市环境空气质量自动监测委托给第三方,解决了各级环境监测机构能力建设有限的窘境。地方环境监测机构普遍缺少人员编制和技术骨干,很难抽调专职人员开展城市环境空气质量自动监测。引入第三方运营,在不改变当前监测力量分配格局的情况下,新增任务就会迎刃而解。

其次,厘清了主体责任和监督责任,监测质量更有保证。第三方运营的城市环境空气质量自动监测站属于政府购买服务,第三方公司只要中标,

就有义务按合同约定提供优质的监测服务,对空气自动站的稳定、准确、连续运行负主体责任,如有质量事故发生,就会受到相应处罚。环保部门直属环境监测机构要履行监督责任,一方面,审核每天的监测数据;另一方面,开展质控考核,不定期抽查每个大气自动站的运行情况,对运行不到位的,提出整改要求并复查。

第三,引入第三方运营,有利于提高城市环境空气质量自动监测的专业化水平。第三方监测公司管理机制灵活,成长性好,在短时间内可以形成较强的技术实力。而且,有些运行空气自动站的第三方监测公司本来就有设备生产能力,熟悉仪器性能,运行起点高,专业程度高,工作质量值得信赖。市、县级环境监测机构使用空气自动监测设备需要一个熟悉的过程,通过跟班学习和质控考核,自身工作能力也会加强。

第四,引入第三方运营,有利于化解环保部门直属环境监测机构工作人

员的违法风险。委托第三方运营后,环保部门直属环境监测机构和各地人民政府、环保局,共同审视第三方公司的监测成果和质量,改变了过去在行政领导面前被问责的无奈局面。这种角色的转变是环保部门直属环境监测机构摆脱行政干扰的关键。

城市环境空气质量自动监测引入第三方运营后,要做好以下两方面工作:

第一,获得城市环境空气质量自动监测数据后,有关数据的汇总和综合分析、污染规律研究、考核排名和绩效评估等工作,仍需由环保部门直属环境监测机构完成,特别是利用这些数据开展预报工作,环保部门直属环境监测机构责无旁贷。

第二,将城市环境空气质量自动监测站委托给第三方运营,必须明确利和责。社会化监测机构要盈利,合理的资金预算是正常履约的基础。同时,要完善界定第三方公司的责任,防止出现真空地带,陷入互相推诿的局面。

加大数据造假问责力度

◆吴学安

环境保护部前不久召开了2015年全国环境监测工作现场会,环境保护部副部长吴晓青在会上强调,新《环境保护法》对环境监测工作提出了新的更高的要求。监测机构应当使用符合国家标准的监测设备,遵守监测规范,对监测数据的真实性和准确性负责,对篡改、伪造或者指使篡改、伪造监测数据的要予以惩处,追究法律责任。

近年来,环境监测数据越来越受重视,给一些环境质量差的地方政府带来极大压力。为了保证环保政绩,一些地方动起了篡改环境监测数据的歪念。除此之外,企业监测数据造假行为也屡禁不止,环境保护部去年就曾对脱硫数据造假的19家企业予以处罚,其中不少央企子公司上榜。

环境监测数据造假,不仅直接误导环境管理决策,耽误环境治理时机,对公众健康造成损害,而且严重影响政府

部门的公信力。数据质量是保护环境的红线,对数据造假必须零容忍。要保证环境监测数据的真实可靠,必须加大执法力度,严格按照新《环境保护法》规定,严厉打击环境监测数据造假行为。

一方面,必须加强自上而下的数据抽检核对,相应加大党纪政纪、法律等等层面的问责力度。有关部门要确保监测数据的质量,对于数据造假行为,必须予以重罚,让数据造假者付出比虚假政绩所带来的收益更大的代价。

另一方面,扩大环境监测的参与度,引入新闻媒体和社会公众对环保监测进行监督,让环境监测数据造假行为无所遁形。在企业中推行“阳光排污口”行动,将企业排污口置于公众监督之下,便于公众检测,并与网上公布的数据相互印证,使排污企业不敢为、不能为。同时,要鼓励公众对企业数据造假进行举报,形成强大的社会监督力量。

局长论坛

强化监管促进产业转型升级

◆江苏省大丰市环境保护局 夏恒林

■本期提示

江苏省大丰市环保系统立足经济发展新常态,加强生态文明建设,抬高项目准入门槛,突出化工园区整治,落实环境监管措施,促进了产业转型升级。

转型升级。

按照产业定位和沿海发展规划,全市在招商引资、项目推进中,注重择优选强,把环保准入作为重要考量指标,做到“三个决不”,即决不把放低环保要求作为招商引资的优惠政策,决不在产业转移中接受污染产业转移,决不以牺牲环境为代价换取一时的经济增长。严格执行建设项目环评和“三同时”管理制度,将环境容量和总量控制目标作为项目审批的重要依据,坚持做到“六个不批”:国家明令淘汰或禁止建设的不符合国家产业政策的项目不批;位于饮用水水源保护区、重要生态功能区等区域,影响生态和污染环境的项目不批;不符合城乡总体规划、环保规划的项目不批;达不到国家排放标准及总量控制要求的项目不批;产品低劣、高污染、高能耗、污染物不能稳定达标排放的项目不批;没有按期完成限期治理或整改任务的不批。

第三,突出化工园区整治,加快转型升级。

一是强化规划指导。会同南京

大学编制新一轮园区环境综合整治方案,聘请专家团队为企业废水、废气整治工作量身打造“一企一策”方案,确保整治的针对性和有效性。二是强化技术支撑。建成江苏沿海平原生态监测站,购置先进设备,加大投入打造大气监测预警系统,建设园区视频监控中心,打造日常监控、风险预警的综合性平台。

三是强化“三废”治理。在废气治理方面,强化无组织废气的收集处理,加大无机废气吸收处理和有机废气综合利用力度,对无法回收利用的废气集中焚烧处置。在废水治理方面,实行一企一管、清污分流、分质处理,对各企业清下水总排口统一安装节制闸阀,并强化对企业废水排放在线检测设备和治理现场视频监控,确保污水达标排放。在固废治理方面,多次开展专项检查,完善台账资料,审批手续,建成园区固废处置中心,严格规范管理固废。

四是强化机制建设。探索推行环保保证金制度,对企业轻微污染行为实施惩处。完善局领导弟子园值班巡查制度。加强群众参与制

度,聘请群众监督员,全天候监管园区环境状况。强化合作机制,利用第三方监测机构先进的人才和技术,提升监测能力。

第四,落实环境监管措施,倒逼转型升级。

针对突出环境问题,大丰市环保局积极落实治污措施,严厉打击环境违法行为,力争做到执法零容忍、监管全覆盖。积极完成企业清洁生产审核工作,关闭高污染、高耗能企业。制定畜禽粪便整治方案,积极开展畜禽粪便无害化处置试点。建立完善秸秆禁烧禁抛5级责任网络体系,建设秸秆发电厂,培育农民经纪人,拓宽综合利用渠道。全面建成市、镇、村3级生活污水治理体系,建立施工和道路扬尘控制责任制度,实行一企一管、清污分流、分质处理,对各企业清下水总排口统一安装节制闸阀,并强化对企业废水排放在线检测设备和治理现场视频监控,确保污水达标排放。在固废治理方面,多次开展专项检查,完善台账资料,审批手续,建成园区固废处置中心,严格规范管理固废。

本栏目由

聚光科技

特约刊登

基层者说

分散式水源地水质谁来管?

◆张琪

分散式水源地一般多为小型水库、山坪塘、蓄水池等,供水人口一般在千人以下。笔者在对分散式水源地进行调查中发现,分散式水源地集雨面积小、面源污染严重、水质自净能力差,大部分没有专业的水厂对源头水进行处理,有的经过蓄水沉淀、简单消毒后饮用,更有许多村民不经任何处理就直接饮用,水质现状令人担忧,必须给予高度重视。

经调研,笔者发现,分散式水源地主要存在以下问题:

一是主体责任不明确。大部分水源地处于无人负责的状态,部分由所在村社负责,没有明确的责任主体。

二是环境监管缺乏依据。对集中式饮用水水源地,政府划定有保护区,环保部门可以依据环境法律法规实施严格监管。但是,分散式水源地没有保护区的划定,致使水源地周边养殖、面源污染严重,肥水养鱼、垂钓现象普遍,甚至有的水源地还有动物尸体漂浮。

三是缺乏预警机制。分散式水源地没有被纳入当地环保部门的例行监测,水源地水质实际状况不明,卫生疾控部门对末端水也没有进行监测,水体一旦被污染,直接危害村民

的健康。

分散式水源地规模虽小,但是分布广、数量多,服务的总人口众多,一旦出现问题,直接影响到广大居民的生命安全,必须引起各级政府高度重视。

首先,要加大宣传力度,让各级政府及村民充分认识到保护水源地水质安全的重要性,增强安全饮水意识,形成人人关心、人人关注饮用水安全的氛围。

其次,要明确责任主体。水源地的责任主体是当地政府,因此,地方政府要对当地的环境质量负责。各级政府一定要强化主体责任,明确专人负责,加强对水源地的管理。

第三,建立预警和应急机制。要将分散式水源地的水质状况纳入当地环境监测部门的监测要点,卫生疾控部门要对饮用的末端水进行定期抽检,发现水质异常要及时预警。地方政府要建立饮用水安全应急机制,一旦发生饮水安全事故,必须及时应对,确保居民的人身健康。

第四,地方政府要加强对分散式水源地周边的环境治理。取缔水源地周边的养殖户,引导周边村民种植经济林,避免因种植农作物而造成面源污染。

作者单位:重庆市南川区环境保护局