

解读“水十条”

编者按

国务院日前印发《水污染防治行动计划》(以下简称“水十条”),这是推进依法治水的具体方略,也是向水污染宣战的行动纲领。“水十条”将严格环境执法监管单列为一条,要求进一步完善法规标准、加大执法力度、提升监管水平,对当前环境监管的症结提出解决办法,并给出了健全水污染治理网络的线路图。本报特约环境法学专家结合基层环境执法现状,详细解读“水十条”的新亮点。

中国环境报:“水十条”提出,完善法规标准,健全法律法规,各地可结合实际,起草地方性防治法规。您认为此项规定,有何积极意义?

杨朝霞:“水十条”指出要健全法律法规。一是要加快水污染防治、海洋环境保护、排污许可、化学品环境管理等方面法律法规的制定和修订步伐。二是要搞好环境质量目标管理、环境功能区划、节水及循环利用、饮用水水源保护、污染责任保险、水功能区监督管理、地下水管理、环境监测、生态流量保障、船舶和陆源污染防治等方面的立法研究工作。

此外,“水十条”特别提到要加强地方性立法的步骤,这是一大亮点。新修订的《立法法》规定,284个设区市的人民代表大会及其常务委员会,可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。《立法法》的这一规定,将直接推进我国环境立法进入地方化的新阶段。

事实上,环境问题具有区域性特点,每个地方的情况都不一样,全国一刀切,并不利于环境保护。在很多情况下,我国的环境立法具有大城市中心主义、大企业中心主义和沿海中心主义的特征,农村、西部地区的情况考虑较少,况且不同地方也千差万别,采用统一的法律规则,实行统一的环境标准并不合适,只有类型化、地方化,尊重每个地方的特点,采取因地制宜的对策,才能真正搞好环境保护。

“水十条”还指出要健全环境标准体系。环境标准虽然不具有法律的形式,也不具有独立的法律效力,但实际上却发挥着法律的作用,在环境立法体系中具有特殊的地位。经济社会发展了,环境状况变化了,人民群众的环保要求也提高了,环境标准当然也需要与时俱进。然而,我国的许多标准却严重滞后,譬如污水综合排放标准还是1996年制订的,都过了近20年没修订。此外,环境立法要地方化,环境标准也要地方化。

我国的环境立法将进入地方立法的新时代。如果每个设区市的人大都研究和制定环境立法,那么整个环境法制建设就会呈现万马奔腾的繁荣景象。这不仅有利于在整体上迅速提高我国环境法制建设的水平,也有利于国家层面法律法规的贯彻和执行,意义深远。

不过,在大力推进环境立法地方化的同时,鉴于环境的整体性和关联性,也要注意加强不同地方之间环境立法的协同化,防止地方环境立法各自为政,“各人自扫门前雪”,甚至以邻为壑等不良现象的发生。

中国环境报:“水十条”要求,加大执法力度,所有排污企业必须实现全面达标排放,自2016年起,定期公布环保“黄牌”、“红牌”企业名单。这会对不守法企业形成哪些约束?

杨朝霞:目前,有些地方尚未实现达标排放,更没有全面达标排放。可能的行业达标了,有的地区达标了,但是很多地方没有,很多排污单位没有达到,所以《计划》特别要求全面达标排放。

以前哪些企业超标、超总量,老百姓

不知道。哪些企业即使经过整治了,也没有达到要求,老百姓也不清楚。对此,“水十条”规定了“黄牌”、“红牌”制度,并要求信息公开,把违法情况都亮出来。

新《环保法》规定了黑名单制度,有利于对企业形成诚信方面的社会压力,从而督促其守法。事实上,环境保护光靠政府是不够的,必须依靠人民群众的力量,将违法企业置于广大人民群众的监督之下。“水十条”还规定了一年的过渡期,自2016年起才定期公布环保“黄牌”、“红牌”企业名单,如此一来,“亮牌”制度有望得到真正落实。

中国环境报:一直以来,部门之间的协调配合是执法难题之一。“水十条”要求,健全行政执法与刑事司法衔接配合机制,这会给环保部门治理水污染带来哪些便利?

杨朝霞:在现行的环境保护监管体制框架下,从纵向来看,国家环保部门、省级环保部门和地方环保部门的分工不明确,“水十条”要求,完善国家督察、省级巡查、地方检查的环境监督执法机制,有助于解决这一痼疾。

从横向来看,环保部门只负责污染防治,且只管污染防治的一部分,譬如海洋污染防治就由海洋部门负责。因此,环保部门顺利开展工作,需要其他部门协调配合,共享信息和资源。

为有效解决这一问题,“水十条”要求强化环保、公安、监察等部门的协作,强调协同执法和联合监督。譬如,当发现环境违法行为涉嫌犯罪时,需要环保部门将案件移送公安部门立案侦查。此外,新《环保法》还规定了行政拘留的行政处罚,也需要环保部门将有关案件移送公安部门来执行。

在国家督察、省级巡查、地方检查的过程中,环保部门发现国企或者下级政府及其环保部门违纪违法的,还可以借助监察部门的力量,较快地做出和执行处分决定。

完善案件的移送、受理、立案、通报等机制,实现环境行政执法和刑事司法的有效衔接和协调配合,强强联合,优势互补,有利于强力打击环境违法犯罪行为,全面提升环保部门的权威性。

中国环境报:“水十条”里面每个段落最后附有具体牵头落实部门和参与部门,与以往行政规定有很大的不同。

杨朝霞:我认为这是“水十条”最大的亮点。此前,《大气污染防治行动计划》等计划,也将任务列出来了,但没有明确规定由哪些部门负责,哪些部门参与。在这种情况下,即使计划制定得再好,任务也难以甚至无法落实下去。现在就不一样了,每一个事项都落实到相应的部委,由哪个部委牵头,哪些部委参与,监督部门是谁,职责权限十分明晰。如此一来,部门之间推诿塞责、争权夺利等不良现象必将大大减少。

中国环境报:“水十条”提出,在2017年底前,京津冀、长三角、珠三角等区域、海域建成统一的水环境监测网,对完善水环境监测网络提出具体要求,这对水污染治理将会产生哪些积极影响?

不知道。哪些企业即使经过整治了,也没有达到要求,老百姓也不清楚。对此,“水十条”规定了“黄牌”、“红牌”制度,并要求信息公开,把违法情况都亮出来。

为什么要设立国家环境监察专员?

解决地方政府和有关部门环保监督不力问题

◆本报记者李成思

2014年11月12日,《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》提出“研究在环境保护部设立环境监察专员制度”,2015年4月2日,《国务院关于印发水污染防治行动计划的通知》(简称“水十条”)再次提出,“加强对地方人民政府和有关部门环保工作的监督,研究建立国家环境监察专员制度。”

近日,记者就“设立环境监察专员制度”有关问题采访了环境保护部环境与经济政策研究中心高级工程师王彬。

中国环境报:为什么要设立环境保护部设立环境监察专员?

王彬:设立国家环境监察专员的目的,“水十条”已经明确,就是“加强对地方人民政府和有关部门环保工作的监督”。反过来说,设置环境监察专员,就是要解决对地方人民政府和有关部门环保监督不力的问题。

这里要弄清两个问题:为什么要进行环境保护监督?以前的环境保护监督为什么缺乏力度?

为什么要实施环境保护监督?因为我国环境保护职能不统一,而是分散在各级政府和部门之中。为什么不能统一起来呢?因为地区差异大、发展压力大、环保任务重,环境保护不能依靠一级政府、一个部门,而是要调动各个部门、各级政府的积极性。

立法上,环境保护监督职能一直在加强。1989年《环保法》就明确将国务院环保部门定位于“对全国环保工作实施统一监督管理”,而不是一般的行政主管部门,因为它的职能主要是监督,其次才是管理。2014年新修订的《环保法》明确要求,环保部门加强对下级政府环保工作的监督。

为什么环境保护监督缺乏力度呢?因为监督体制弱化了。1998年之前,对全国环境保护工作实施统一监督管理的职能,是通过国务院环境保护委员会这一机构行使的,体制上是比较顺的。1998年机构改革撤销了国务院环境保护委员会,环境保护监督职能的行使失去了体制保障。作为国务院直属机构的国家环境保护总局,在新设的环境保护部际会议中与其他成员地位平等,难以对国务院组成部门行使监督职能,作为环境保护部下属司局级参公单位的区域环保督查派出机构,难以对省级政府进行有效监督。

近年来,环境督政体制开始加强。2005年《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》提出,建立健全国家监察、地方监管、单位负责的环境监管体制。环境保护部的职能,就落在“国家监察”上。在环境保护部设置国家环境监察专员,是继一级政府、一个部门,而是要调动各个部门、各级政府的积极性。

中国环境报:国家环境监察专员制度要解决哪些问题?有没有其他地方、部门的经验,国外有没有相关制度?

王彬:在环保部门权力相对弱势、环保机构地位相对低微的情况下,如何通过体制创新,保障独立监督执法?国家环境监察专员制度要落实党中央提出的以下任务:一是落实十八届三中全会要求,建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度,独立进行环境监管和行政执法;二是落实十八届四中全会要求,用严格的法律制度保护生态环境;三是落实新《环保法》的明确要求,环保部门加强对下级政府环保工作的监督。

我国有关领域也建立了监察专员制度,如国家土地督察制度、财政部财政专员制度。其中有两项经验值得借鉴:一是监督范围明确有限,如国家土地督察局主要监督省级以及计划单列市人民政府的土地执法和决策,财政部驻地方专员办主要监督中央预算单位的中央对地方转移支付、中央重大项目和国产业务等方面的预算和财务。二是监督手段明确,国务院文件规定,省级政府报国务院审批的、省区和计划单列市政府审批的农用地转用和土地征收事项,都要同时抄送派驻地区的国家土地督察局。

国外也有中央对地方环境保护实施监督的体制安排,它有两个特点:一是以中央和地方的环保职权划分为依

杨朝霞:“水十条”要求全面加强环境监测的立法,完善水环境监测网络,体现了对环境监测工作的高度重视。事实上,环境保护工作,监测是基础,如果对各地环境状况、企业排污情况不了解,环境规划、总量控制、环境查处等监管措施均无法开展,如何管?只有充分了解环境现状和监管对象,才能科学采取相应的对策。

现在,我国的水环境监测负责部门不止一个,环保、海洋、农业、水利等部门各有监测职责,不同部门各自为政,监测布点不统一,监测数据也不一致,这给环保工作带来很大的被动。只有全国一盘棋,统一规划设置监测断面(点位),形成一个统一的一监测网络,这样才能了解整个区域水环境的真实状况,真正实现统一规划和监管。

环境监测是个技术活。为提高环境监测水平,“水十条”要求加强监测能力建设,特别是要提升饮用水水源水质全指标监测、水生生物监测、地下水环境监测、化学物质监测及环境风险防控技术支持能力。这里特别指出要提升环境风险防控技术支持能力,因为环境风险难以根除,为此,我们必须提高风险的识别、防控和应急处置能力。

中国环境报:“水十条”第十九项要求,健全跨部门、区域和流域、海域水环境保护议事协调机制,此举能否彻底解决不同部门、区域和流域、海域之间存在的相互推诿、难以协调问题?

杨朝霞:环境监管,条块分割是不可避免的,怎么解决?大部制是一个办法,但是大部制不可能全部解决所有问题,条条分割和块块分割的问题是不可避免的,因为,环境是一个整体,不同部门和地区之间,职能交叉、重合无法避免。

这个情况怎么办?关键是加强协作,健全跨部门、区域和流域、海域水环境保护议事协调机制,发挥环保部门的区域督察派出机构和流域水资源保护机构的作用。

“水十条”提出陆海统筹是科学的。陆海是一个大的生态系统,海洋污染是陆地河流、湖泊污染造成的,应当进行统筹管理,而不是人为分割。流域的上下游各级政府、各个部门之间要加强协调配合、定期会商,推行联合监测、联合执法、应急联动、信息共享,提升污染控制的整体合力,共同探索建立陆海统筹的生态系统保护修复机制。

中国环境报:“水十条”要求提高环境监管能力,目前基层执法部门的监管能力能否满足要求?如何加强?

杨朝霞:“水十条”大部分内容讲的是任务,但落实任务,需要人去执行。不懂环境科学,不懂环境监测,不懂环境法规,环境监察没法干。为此,“水十条”要求加强环境监测、环境监察、环境应急等专业技术培训,严格落实执法、监测人员持证上岗制度。

在我国,乡镇(街道)及工业园区是污染防治的第一线,但很多地方的县环保部门人员不多,就十几个人到二十多个人,在很多工业农业发达的乡镇尚未建立环保所(林业部门一般都有林业工作站),乡镇一级无专人负责环境保护工作,县环保部门根本管不过来。为扭转这一被动局面,乡镇基层的环保力量亟待加强。

为此,“水十条”要求,加强基层环境执法力量,具备条件的乡镇、街道、工业园区,要配备必要的环境监管力量。各市、县应自2016年起实行环境监管网络化管理。这好比撒开一张大网,每个地方都不落下,天网恢恢才能疏而不漏。

落实新《环保法》 打击违法行为

复查发现锅炉超标排放烟气

上海宝山开出按日计罚罚单

本报记者李曙东 蔡新华上海报道上海市宝山区环保局日前首次启动“按日计罚”程序,对某食品公司的环境违法行为实施“按日计罚”,罚款43.2万元,打响了宝山区落实新《环保法》的“第一枪”。

日前,上海市宝山区环保局对这家公司的锅炉进行检查时发现,这家公司锅炉排放烟气林格曼黑度超标,随即发出责令改正决定书,并处罚款2.7万元。但是,区环保局对这家公司进行复查时,发现其锅炉排放烟气林格曼黑度依然超标。宝山区环保局立即开展案件调查,固定相关证据,再次发出责令整改决定书,并启动“按日计罚”程序,对这家公司罚款43.2万元。

未建成环保设施,偷排生产废水

温岭查封扣押电镀加工点设备

本报通讯员孔王忠 记者晏利扬台州报道浙江省温岭市环保局日前对一电镀加工点开出一张查封、扣押罚单。

3月19日,温岭市环保局接到群众举报,立即组织力量对城北街道九份村一电镀加工点现场进行勘察。

经查,这一电镀加工点在未建成任何环保设施的情况下,自今年3月1日开始加工,电镀废水在未经任何处理的情况下,部分通过地漏渗漏地下,部分通过一破损蹲便器流入地埋化粪池。经检测,这一加工点镀

据宝山区环保局负责人介绍,为了克服锅炉冒黑烟时机的不确定性、企业受到处罚后的戒备心理以及气象因素的影响等困难,宝山区环保局根据企业生产周期、锅炉特性分析可能出现冒黑烟的时机,制定周密工作方案,通过错时检查、守候伏击等方式,多次实地踏勘取证点位,最终复查取得了这家企业排放烟气林格曼黑度超标的证据,为实施“按日计罚”奠定基础。

在程序合法的前提下,宝山区环保局坚持从速从快办案,做到“四个第一”,第一时间调查取证、第一时间完成立案、第一时间进行审理、第一时间处罚,彰显环保部门铁腕执法、铁拳治污的决心。

件冲洗区墙洞排水口废水铜的浓度超过《电镀污染物排放标准》的限制。依据新修订《环保法》规定的查封、扣押办法,温岭市环保局对这一加工点开查封、扣押罚单,对配电箱、过滤器进行查封、扣押。

据了解,此前,因加工过程中喷塑件前处理废水泄漏排放至自然环境中,温岭市环保局对一家机械配件加工厂开出了温岭市首张查封、扣押罚单。这家企业履行限期整改的行政处罚后,温岭市环保局依法解除对其设施设备的查封、扣押。

周口执法检查餐饮业油烟扰民

10家餐馆列入“黑名单”

本报讯河南省周口市环保局近日会同川汇区环保分局执法人员对辖区内餐饮业油烟排放和使用燃料情况进行了专项检查。

此次专项检查检查工作共出动执法人员40人,发放环保宣传单300余份,检查餐馆67家,对10家餐馆负责人进行集体约谈警示,并列入环保“黑名单”,作为后督查重点对象。

环保部门要求城区内凡产生油烟污染的餐饮业单位,必须办理环保手

续,并安装与其经营规模相匹配的油烟处理设施;餐馆外排污水必须经过处理达标后方可排放;餐馆抽油烟机、鼓风机及其他设备噪声要进行降噪处理,达标排放。

检查中,执法人员发现少数生产经营户在经营过程中油烟直排,严重污染城区环境空气质量。执法人员当即对其违法行为进行了制止和宣传教育,并下达了限期整改通知书,责令经营户立即整改。 **罗景山 邓艳杰**

星子移送两起违法排污案件

公安机关依法做出行政拘留处罚

本报讯江西省星子县环保局近日查处两家石材企业违法排污案并移交公安机关立案处理,涉案当事人郑某水和邹某林分别被公安机关行政拘留5天和10天。

4月初,星子县环保局收到网络举报,称温泉镇归宗沙洲吕家后面的一条港受石材废水污染变成“牛奶河”。星子县环保局立即派环境监察执法人员到现场调查处理。查实产生污染的源头为温泉麻石厂东牯岭王家段采矿点,这一矿点在生产时污水处理设施未正常运行,污水直接排放,并一直排入到钱湖港,造成港里水质受到污染。执法人员当即联合供电部门对这一矿点实施断电,下达《责令改正通知书》,责令停止生产,

立即纠正违法行为,对这一矿点环境违法行为立案。

夜间,环境监察人员突击检查东牯岭矿山及石材加工企业,检查发现石材城中间一条主干道上有一条浑浊的水流,检查人员逆流而上查找源头,最后在星子县利华石材厂的北侧污水循环池中发现,这家工厂利用水平落差将循环池内的污水抽到地面上,污水顺势向厂外排放。执法人员当即对这家工厂负责人邹某林做询问笔录,并对这一环境违法行为立案,下达了《责令改正通知书》。

星子县环保局将这两起违法排污案件移送县公安机关,由公安部门依法做出行政拘留。

余毅



根据北京市2013年~2017年清洁空气行动计划,今年将调整退出800家不符合首都功能定位的企业。油漆类家具企业生产过程中有挥发性有机物,对人体及大气产生危害。北京市大兴区环保局日前加大对油漆类家具生产企业的执法力度。图为大兴区环保监察支队工作人员在一家家具企业喷漆车间检查。

本报记者邓佳媛