

上接一版

区域督查中心自设立以来,作为“国家监察、地方监管、单位负责”环境监管体制的重要组成部分,从试点到正式运行已经历了14个年头。目前督查中心作为环境保护部的派出机构,定位模糊、督查责权界定不明晰、运行体制不顺畅,督查任务多头布置、交叉重叠,致使国家环保督查职能没有得到充分发挥,督政力度有限。现行的环保督查工作及督查中心运行模式,已不能很好地适应当前环保工作的新要求和新需要,亟待加快转型发展。

近年来,经过实践探索,环境保护部推出的以综合督查为主要方式的环保督查工作发挥了较好的督查效果,特别在督促地方政府落实环保责任、传导环境压力方面起到了较好的作用。但督查的深度和力度还不够,督查的手段还十分有限,督查的方式方法仍处在进一步摸索阶段。

在简政放权的大背景下,要彻底改变以往环境执法偏松、偏软的状况,打破地方保护主义,国家督查尤为重要。

环境保护部华北督查中心主任刘长根建议,在编制“十三五”规划时,将环保督查机制建设问题纳入范畴,以完善环保“国家监察、地方监管、单位负责”的执法监督体系,使国家监察能够真正落到实处。

“加快国家环境监察机构和专员制度建设,理顺环境监察局、区域督查中心、应急中心之间的关系。研究制定环保督查办法,建立环保督查制度,开展环保督查试点。”任勇说。

那么,如何落实新《环境保护法》第六十七条明确赋予环保部门监督下级政府环保工作的权限?需要哪些顶层设计?环境保护部西南环境保护督查中心主任张迅认为,根据新《环境保护法》授权,进一步明确、细化各级政府及有关部门的环保职责,分清中央和地方事权,将各级政府的环保责任具体化、规范化,为追究当事人失职渎职竖起一面镜子;明确国家监察的授权范围、监察主体、监察对象、监察内容、监察重点、监察方式、监察程序、结果运用和国家各部委之间的职责划分,以提高环境保护国家监察的权威性和威慑力;按照国家对地方环保工作“党政同责”和“一岗双责”的总体要求,制订全国统一、规范的督政实施意见,督察督办各级政府和部门落实好环保责任。

在环境保护部西北督查中心主任赵浩明看来,可以借鉴国家土地督察制度,加强顶层设计,设立国家环境总督察及其办公室,代表国务院对地方政府环保职责落实情况进行监督检查。在转变督查方式,完善以督查环境质量情况、各项环保法律、规划(计划)实施情况和企业(项目)守法情况为主要内容的综合督查方式,由“查企业为主”向“查督并举、督政为主”方式转变,全力推动地方政府环保职能履行到位。

环境保护部东北督查中心主任文毅也表达了相同的看法,“通过综合督查实现由查企业为主向查督并举、以

督政为主转变。”

根据新《环境保护法》关于“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负总责”的要求,如何切实夯实各级政府环境保护责任?王一鸣认为,以环境质量数据、总量减排等为主要标尺,制定完善各级政府环境保护责任考核办法。

问题三:如何完善基于环境成本的经济政策?

一方面,环境违法的常态长期存在,导致“劣币驱逐良币”;另一方面,一些地方为拉动经济短平快增长以体现政绩,对高污染企业给予水电、土地、能源价格补贴,违法给予税收优惠。如何建立有利于环境保护的市场机制,完善基于环境成本的经济政策?

长期以来,由于环境低价甚至无价,导致市场价格扭曲。企业通过环境违法获得的不合理利益远远超过环境经济政策所能调节的利益幅度。改变这一不合理现状,在环境保护部政策法规司司长李庆瑞看来,必须加快推进环境经济政策的顶层设计,更加注重将政策向生产、流通、分配、消费的再生产全过程延伸,更加注重价格、财税、金融等关键性的政策机制。

新《环境保护法》中,政策环评被写入,规定国家有关部门和省级政府组织制定经济、技术政策,“应当充分考虑对环境的影响,听取有关方面和专家的意见”。环境保护成为各部门、各地方重大经济决策的重要导向和约束。

环境政策与宏观经济政策之间存在脱节,要联通这“最后一公里”,在李庆瑞看来,必须坚持源头严防的原则,加快建立健全《环境保护法》规定的重大经济政策、技术政策环评制度,将环境保护延伸到国家重大战略的设计、论证、实施、跟踪、调整、完善的全过程。同时,推动经济领域法律法规生态化修订,按照生态文明建设要求开展制定、修订和废止工作,使经济社会发展与环境保护相协调。

而深化绿色GDP研究和运用,是实现环境经济政策顶层设计的重要路径。据悉,绿色GDP核算2.0研究项目已经正式启动。“建议以核算经济增长的生态代价为重点,以相关大数据库建设和技术规范编制为支撑,尽快形成绿色GDP研究成果。”李庆瑞说。

环境保护部环境与经济政策研究中心主任夏光建议,通过建立环境资产产权制度和交易机制,确定可用于支撑经济发展的环境承载力规模,明确全民所有产权。建立环境产权经营体制,如成立国家环境资产经营总公司以经营和配置环境承载力。建立环境资产产权交易市场,促使有限的环境

承载力经过市场选择而流转到收益更高的生产领域。用法规形式确立对循环利用资源的经济活动给予减税、补贴等优惠措施,提高资源产出率;建立清洁产业技术研发支持基金、新型节能环保技术推广平台等,推进环保第三方监测,支持环境保护领域的“万众创业,大众创新”。

问题四:如何增强环保科技创新能力?

当前我国环境问题区域性、复合型 and 压缩性等特点决定,没有强大的科技支撑,没有新科技、新方法的应用,改善环境质量的目標就难以顺利、有效、全面实现。面对“十三五”繁重的环境保护任务,如何构建强大、坚实的科技支撑体系,以满足环境管理战略转型的要求?

“求木之长者,必固其根本;欲流之远者,必浚其源泉。”推进环境管理转型离不开强大科技支撑,离不开重大科技突破。

西南核与辐射安全监管站主任陈金融认为,技术提升是减排和治污的有效途径,但有所区分,环保部门建议或者强调在项目投资中要提高减排项目的投入比例,促进减排技术的提升,进而减少污染增量。力争通过治污科研成果的转化和实施,有效治理污染,降低污染存量。仅仅有一个水专项还远远不够,我们还要考虑土壤专项、固废专项、生态专项、核安全专项等,全要素提升治污能力。通过提升科技水平,减排和治污形成前后夹击之势,两条腿走路,双轮驱动改善环境质量。

如何积极推动科研成果应用,发挥科技的支撑与引领作用?熊跃辉认为,水专项是环保科技工作的重中之重,当前首要的任务是改革和改进运行管理机制,大力推进成果的推广和应用。

据了解,“十三五”期间,水专项要严格聚焦“三河三湖”等重点流域,按照“山水林田湖”五位一体的思路,构建综合调控技术体系,以支撑《水污染防治行动计划》,将成熟技术装备和标准规范转化到国家水污染防治、饮用水安全保障和水环境管理中;以中央科技管理改革为契机,继续强化科技的基础支撑和前瞻引领作用,围绕土壤和地下水污染防治、危险废物与有毒有害化学品管理、生态保护、核与辐射安全等重点工作,积极争取科技部设立重点专项,支撑环境保护部重点领域业务需求。

在环境监测方面,如何通过整合优化国家环境监测网络,从以环境质量现状监测为主,向逐步加大预报预警、污染物来源解析和追踪,以及环境治理效果

评估方面转变?中国环境监测总站站长陈斌介绍说,巩固空气质量监测预警,把环境质量目标责任制和考核评估的数据支撑落到实处。选择部分国控站点,开展大气组分分析和新型污染物研究型监测;全面优化水环境监测网络,加强水环境质量监测预警,提高水生生物监测和饮用水水源地水质分析技术能力;构建相对完整、高效、规范的国家土壤环境监测运行机制,基本说清全国土壤环境质量状况、污染空间分布和变化趋势。

问题五 :如何运用信息化创新环境管理?

我国环境污染和生态破坏面广、量大,传统的环境监管模式难以对环境违法行为进行实时有效快速监管。“知己知彼,百战不殆”,环境监管“知”的基础就在于构建大数据。如何利用信息化创新环境管理?

有理由相信,通过对海量数据的分析挖掘,我们将获得对我国环境保护前所未有的深刻了解和认识。在“十三五”期间,加快环境保护数字化和信息化建设,通过建立和运行数字化管理应用系统,达到数据共享,再造管理流程,从而实现精准、敏捷、高效,系统的全新模式,整体提升环境保护部环境管理水平。

新修订的《环境保护法》在第七条明确提出,促进环境信息化建设,提高环境保护科学技术水平。环境工程评估中心主任崔书红认为,用大数据创新环境管理,建设智能化环境监管平台应该成为“十三五”环境保护头号工程。环评审批权下放后,加强事中、事后监管,确保地方接得住、管得好至关重要。崔书红认为,有必要运用智能技术,利用信息中心、评估中心技术条件,对现有“四级联网”环评审批系统进行改造,建立智能化的全国环评管理系统。就是利用“智慧环评”中的云计算和大数据对全国审批的项目环评报告书进行技术校验,及时发现和纠正不规范审批的行为;对全国审批的建设项目环评报告书有关信息进行实时分析统计,随时掌握全国项目审批数量、区域分布、排放情况和有关环境保护措施;对进入红线的项目和对超过区域环境承载力布局的项目进行实时预警;对公众开放部分权限,及时公布建设项目报告书审批、验收以及环评机构和人员管理等环评管理信息,搭建信息公开和公众参与互动平台。

目前,环境管理数据不少,但存在信息孤岛现象,尚未形成监管信息的“获取—分析—决策—反馈”完整链条。崔书红建议,利用3S技术,以天地图环境管理地理信息系统为平台,实现环境执法智能化。利用大数据、互联网、物联网、云计算等智能技术,建设智能化环境监管平台。实现对排污企业全天候自动监管,让环境执法人员和群众利用移动客户端APP随时随地掌握身边企业排放情况,让违法排污者无处藏身。

在提高环境决策智能化水平,增强

环境监管决策的感知力、洞察力,提升监管工作效力方面,崔书红介绍说,实施环境保护大数据战略,夯实环境监管新业态的基础;建设“智慧环保”管理平台,利用3S技术,建设环境管理地理信息系统,将大数据空间化、可视化、关联化,实现对违法行为的精准打击,大幅提高环境执法效率;建设“云监管”平台,进一步对大数据进行挖掘,并与其他环境管理系统相结合,服务环境管理决策。

正如互联网技术已深刻改变了人类社会的生产生活方式一样,大数据、云服务等高新技术将改变我们解决环保问题的方式,将给我国“十三五”环境保护事业带来巨大的活力。卫星环境应用中心主任王桥建议,在“十三五”规划有关工作中关注大数据、云服务等高新技术的应用。我国环保数据量早已经从TB级别跃升到PB级,但远没有实现数据到信息的转化,更没有实现信息到服务的转化。

有理由相信,通过对海量数据的分析挖掘,我们将获得对我国环境保护前所未有的深刻了解和认识。在“十三五”期间,加快环境保护数字化和信息化建设,通过建立和运行数字化管理应用系统,达到数据共享,再造管理流程,从而实现精准、敏捷、高效,系统的全新模式,整体提升环境保护部环境管理水平。

问题六:如何构建环境保护大格局?

大环保的格局尚未完全形成,重经济发展、轻环境保护的思想在少数地方、有些部门及企业中不同程度地存在,对环保工作缺乏理解、支持和参与,环境保护意识有待进一步增强。如何构建环境保护大格局?让政府、企业、公众各尽其责、各尽其能、各尽其力,让环境保护潺潺细水汇聚成巨大洪流成为现实。

“乾坤变化,各正性命,保合大和,乃利贞。”动员千军万马,建立强大的环保统一战线是做好环保工作的基石。环境保护是一项系统工程,需要社会共治,需要把政府推动、企业参与、公民自觉行动有机结合起来,推动建立“党委领导、政府负责、人大政协监督、部门齐抓共管、全社会共同努力”的环保工作大格局。

环境保护部办公厅巡视员、副主任阎宝光认为,要加强机关内外的沟通联系,协调好方方面面,建立强大的环保统一战线。统筹协调好各部委、各省市区、各行业以及社会组织,推进建立联席会议、业务会商、征求意见

等工作机制。

事实上,各相关部门分工负责不到位是长期以来的突出问题。环境保护部华东督查中心主任高振宁建议在国家层面,研究进一步完善环境保护部对环境工作统一监督管理、相关部委分工负责的工作机制,形成齐抓共管的大格局。国务院应与各相关部委签订环保工作目标责任书,并对各部委环保目标任务完成情况进行考核。

赵华林认为,按照新《环境保护法》的要求,尤其需要调动全社会积极性,抓好社会参与的制度保障工作。按照“有利于社会参与”的原则,构建政府统领、部门协作、企业施治、市场驱动、公众参与的生态环境保护共治新机制。

夏光提出“全民环保”的概念。在他看来,必须突出人民群众是环境保护重要主体的地位,从政府包办环保向发挥政府、市场、社会综合作用转变。全民环保就是走群众路线,打人民战争。

推动生活方式绿色化,是生态文明建设融入经济、政治、文化和社会建设的重要举措,是形成人人、事事、时时崇尚生态文明社会新风尚的行动指南。环境保护部宣传教育司司长陶德田建议把推动生活方式绿色化作为新《环境保护法》实施和国家环境保护“十三五”规划编制的重要内容,使其与环保中心工作同步规划、同步部署、同步检查、同步考核、同步落实,努力使全社会形成新的生活方式,进而保证“十三五”规划确定的环境保护新目标的实现。

环境发展中心主任宋铁栋提出,通过建立“政府—企业—消费者”可持续推进机制,推行与可持续消费有关的财税政策,完善环境消费税、环保产品财政补贴政策、环境污染治理税等政策措施推行可持续消费,倒逼生产污染减排,改进环境管理机制。

由于政府和公众间的信息不对称及信息交流沟通渠道不畅,环境问题易引发社会问题。中国环境报社党委书记李瑞农认为,真诚面对公众环境期待,我们要做到说得清、看得见,能参与、有盼头。要说得清,就必须抓紧补上我们的短板,做到情况明;发布的信息要让公众听得懂,就公众真正关心的问题加强真诚沟通交流;对公众具体的环境诉求和期待要有人听、有人管,对社会和公众高度关注的问题,要有回应,并让人们看到进展。要保障环境信息发布的制度化和发布渠道的多元化,以及公众参与环境保护的机制化,并大力推动完善环境纠纷多元化解决机制。还应不断通过生动事例展现中央对环境保护的高度重视,展示国家对治理污染、改善环境的坚决决心和有力行动,树立起公众建设美丽中国的信心。

据了解,“十三五”期间,中国环境学会将积极探索建立发挥媒体和专家作用的机制。通过搭建政府、专家、媒体与公众的跨界交流公益平台,加快完善沟通、协调、交流机制,着力提高环境科学传播的主动性、准确性和权威性。在渠道上方便社会公众获取,内容上让社会公众看明白。

探索与思考

新常态下网格化监管应做到“三要”

◆范士纯

国务院办公厅《关于加强环境监管执法的通知》明确要求着力强化环境监管,并提出了环境监管网格化的要求。

笔者认为,落实网格化要求,重点是“大检查”,硬任务是“一厂一档”。然而,环保部门在推进大检查、落实网格化环境监管工作上,还存在环境监察执法人员能力素质、环境执法装备保障、环境网格区划等方面的问題,已经跟不上新常态下实行网格化监管的要求。这些问題,必须引起各级政府高度重视并积极、稳妥解决。具体来讲,新常态下落实网格化环境监管需重点解决“三要”:

一要解决环境监察执法人员的能力素质跟不上环境监管网格化需要的问題。

目前,新常态下网格化环境监管对环境监察执法人员的能力素质要求越来越高,现实的网格化监管需要全方位、全过程、全要素地落实环境监

管工作。适应这一需求,对环境监察执法人员的能力素质要求很高。只有不断提升环境监察人员的能力素质,才能适应新需求。

解决这个问题,迫切需要各级环保部门积极组织开展多样的培训工 作。可依托远程教育、进院校、聘专家等形式,开展形式多样、务实高效的培训活动。培训的重点要本着缺什么就学什么、急需什么就补上什么、尤其要在注重实用上下功夫、求实效,着力拉长短板。

比如,对《水污染防治行动计划》一定要研深学透。要确实通过多种形式的培训,全面提升环境监察执法人员的能力素质,适应新常态下网格化监管的要求。再比如,要将新考入的公务员积极纳入培训体系,使其尽快进入角色。要有计划、有步骤地安排培训,着力提升其适应环境监管工作岗位的能力素质,以适应新常态下网格化环境监管精细化、规范化的要求。

二要解决环境监察执法人员的装备保障跟不上环境监管网格化需要的问題。

目前在一些地区,环保部门的装备保障工作还跟不上环境监管网格化的需要。比如,有的县(市)区域大,企业分布广,现有的执法车辆存在少、老、旧的问题。这些已经制约了新常态下网格化监管工作的开展。再比如,现有的现场取证设备、执法通信设备、执法记录设备等很难跟上大数据时代的要求,相应的执法装备没有实现有效保障。

为此,必须有计划、有步骤地扎实推动、积极有效落实执法装备保障工作。只有这样,才能从根本上实现装备保障适应新常态下环境监管网格化的要求。

三要解决环境监管网格划分的科学合理性与跟不上环境网格化监管需要的问題。

科学、合理地划分环境监管网格是扎实落实网格化监管的必然要求。然而,如何科学、合理划分环境网格,目前没有统一模式。笔者认为,应结合监管地域企业分布情况、重点监管行业特点、环境执法人员的专业技能以及人员构成,科学、合理地划分网格,实现统筹兼顾,做到突出重点源,兼顾一般源。

笔者在此以辽宁省沈阳市为例:可以把沈阳市行政区作为一个大网格,也就是一级网格;沈阳市下辖县(市)区共有16个行政区域,这些行政区域作为区域监管网格,即二级监管网格;各县(市)区再结合区域特点,划分不同的若干网格,作为环境监管的三级网格。必要时,还可在此基础上,进一步细化监管网格。网格化划分务求做到条块分清、边界分清、职责分清、任务分清。

同时,在落实环境监管网格化上要做到“六定”,即定网格、定目标、定任务、定人员、定责任、定标准,实现监管网格工作精细化,着力通过科学、合理地区划网格,使环境监管网格跟上新常态下环境网格化监管的需要。

作者单位:辽宁省沈阳市环保局

◆张厚美

随着经济社会发展,各地对环保工作更加重视,环保投入快速增长。用好环保专项资金至关重要。笔者认为,在环境保护专项资金项目管理上要坚持“做正确的事,正确地做事”。就是要精心谋事、精细做事、严格管事、高效成事,切实打造一支想干事、能干事、干成事、不出事的环保专项资金项目管理团队。

一是精心谋事,就是要以生态文明建设为主线,用好有限的环境资源,加强环保项目实施监管,促进环境质量改善。

依法行政包括两个方面:一是法定职责必须为,否则就是失职渎职;二是法无授权不可为,不能越权。过去往往强调第二个方面,行政机关不能乱作为,要按照规定、程序处罚。近些年,社会上对环保部门的指责,也从过去的乱作为转变到现在的没有尽到监管职责,也就是不作为。

新《环境保护法》加重了行政监管部门的责任。环保监管职权是一把双刃剑。法律规定了对环保部门自身的严厉行政问责措施。此外,《中华人民共和国预算法》也对资金使用提出了具体要求。这些都是资金管理的紧箍咒。所以,环保部门在专项资金项目上要精心谋事,防止被问责。

二是精细做事,就是要以精益求精的态度,抓好项目监管,任何一个环节都不遗漏。

一要严格监管项目的实施。项目实施是项目管理的关键环节,是资金安全、有效的保证。按照国家和省市环保项目管理的制度规定,项目申报批准后,项目单位和属地环保部门,必须上报项目实施方案,经审查同意后即可实施。而一些项目获准后,不报方案、久拖不动,或

者实施不到位。对于这些项目,要采取强制措施,严格按照项目申报的可研报告文件和实施方案要求,督促抓紧项目实施,确保项目按期保质实施到位。

二要严密组织项目验收。项目验收是项目管理的重要环节。国家和省对财政专项资金项目的验收和绩效考核越来越规范、越来越严格。国家已经对财政资金的流向和绩效作出了法律规定,必须高度重视、严格执行和规范管理。对竣工验收的项目,要对照可研报告说明项目相关效益,并重点说明环境效益。

三要严格管理专项资金。专项资金的管理是项目实施效益的保障。要严格执行国家和省环保专项资金管理的各项规定,严格资金的审查、拨付和监管,严格资金管理的程序、手续和凭证,确保资金使用安全并发挥效益。笔者多次参与相关检查并发现,违规使用环保专项资金的问题仍有不同程度存在。有的挤占挪用资金,有的予以截留或滞留。这必须引起相关部门的高度重视,认真加以整改。

四要严厉查处违规行为。凡是监督检查发现和责令其整改的问题,要逐一整改到位。凡是整改不到位的,必须严厉查处,决不留情。纪检监察部门要全面参与和全过程参与环保专项资金项目的监督管理,对违规使用环保专项资金的人和事绝不能迁就,确保环保专项资金的使用和管理合规、安全、有效。

三是严格管事,就是要以标准化管理的要求,守规矩、讲纪律。目前,在环保专项资金管理上,一些地区依然存在重项目争取、轻实施监管;重争取资金、轻跟踪问效的问题。一些地方环保单位存在不作为、乱作为问题,一些环保官员主动帮企业造假,套取国家环保项目资金。行政机关要坚持法定职责必须为,

法无授权不可为,勇于负责,敢于担当,执行政府权力清单制度,坚决纠正不作为、乱作为现象;坚决克服惰政、怠政,坚决惩处失职、渎职。要依法行政,认真履职,廉洁清正,公正执法,既不越位,又不缺位,既尽职尽责,又有效保护自己。

四是高效成事,就是要以绩效为中心,核心是资金安全可控,前提是符合规矩,关键是项目建设目标全面实现。

一是政治品质要过硬。项目管理人员既不能在项目资金上打歪主意,也不能在项目实施上与项目业主同流合污。

二是履职能力要过硬。就是要不断提升管理人员的职业化、专业化水平。采取多种手段提高能力素质,不断解决能力不足和本领恐慌问题。通过提升职业化、专业化水平,提高科学决策和精细化决策的水平,不仅让自己变得更专业、也要更职业。要着力增强发现问题和有效解决问题的能力、推动工作的本领,不断提高履职的能力和水平。

三是纪律作风要过硬。执法者必先守法,律人者必先律己。所有项目监管人员要时刻绷紧纪律、法律弦,严格遵守纪律,带头纠正“四风”,强化依纪依法的意识,严格执行工作规范。

四是监管执法要过硬。在项目监管上,要顶得住诱惑,在原则问题上不让步、不退步。一定要守土有责、守土尽责,不能犯有法不依、执法不严、违法不究,失职渎职的错误。要切记,对该监督没有监督、该发现没有发现、该整改没有整改就是失职,该报告没有报告、该处理没有处理就是渎职,都要被问责和追究。

作者单位:四川省广元市环保局