

业界评说

◆李志青

联防联控体现改革未来方向

中共中央和国务院日前正式公布《关于加快推进生态文明建设的意见》(以下简称《意见》)。其中,在“全面推进污染防治”一节中,再次提及“健全跨区域污染防治协调机制”。

所谓“健全跨区域污染防治协调机制”,在政策实践中,即体现为建立健全“区域联防联控”机制。例如,在大气污染防治行动中,就非常重视建立区域性的联防联控。根据《大气污染防治行动计划》和《大气污染防治法》(修订案)的相关规定,区域联防联控显然都被寄予厚望。在具体的指向中,包括京津冀、长三角和珠三角等在内的重点区域是这一措施最为重要的实施对象。鉴于此,如何从真正有利于建设生态文明的需要出发,以及从推进环保改革的视角出发来看待区域联防联控,并使之发挥积极的作用,无疑是落实《意见》的重要举措之一。

有关区域联防联控的环保理念,其实已经提出多年,至少可以往前追溯到“十二五”规划之初。当时主要针对大气污染防治问题,提出建立“大气污染防治的区域联防联控机制”的政策理念,并为此专门制定了《重点区域大气污染防治“十二五”规划》。现如今,到了“十二五”规划的最后一年,我们可以看到,随着各项环保政策的有力推进,区域联防联控机制分别在京津冀、长三角和珠三角3个地区有了较为实质性的突破。就改革的视角而言,区域联防联控所取得

的阶段性成功其实也正是体现了环保改革的演进过程和未来方向。既推进生态环境保护和经济发展的有机互动,又充分尊重其背后的制度和逻辑,正是区域联防联控乃至整个环保改革的基本出发点所在。

第一,环保改革的两大内在逻辑。如果将区域联防联控视为环保改革的一个组成部分,那么,它与其他环保改革就必然有着共同的内在逻辑。这个共同内在逻辑的要点在于,一方面,如何促进生态环境与发展的互动;另一方面,如何在公共品供给的逻辑基础上重建合理的制度和市场规则。

在生态环境与发展互动性方面。生态环境的属性决定其保护至少要在区域性以及系统性的基础上展开,这是污染防治实行区域一体化的充分条件。地方政府在行政上是有不同隶属关系的,这意味着在生态环境保护的职责和对策上也是相互分割的,这是区域生态环境保护一体化的最主要前提。在经济层面上,同一区域内的不同地区有着明显的区域性和阶段性共性特征,这是区域一体化环保政策的必要条件,也是必要的支撑性条件。

在制度和市场逻辑规则建立方面。污染收益是私人品,污染是地方经济发展造成的,收益也由地方获得,因此保护环境的职责也应该是地方的。污染防治是一个正外部性公共品的供

给过程,这个过程既对自身有利,也对他人/地区有利,容易造成供给不足的结果。因此,要通过联防联控来克服这种外部性矛盾。如果某地方单独提供公共品,有效的激励机制包括成本在区域内共担和阻断收益的外溢。可见,区域性共治可以在最大程度上将成本与收益在有限范围内对等起来,从而构建具有积极意义的环保激励机制。

第二,环保改革的阶段性特征。尽管区域联防联控取得阶段性成果,但与此同时,这个成功也在一定程度上体现出环保改革的阶段性特征:一是突出行政权威,初建法律权威;二是突出公共性,承认差异性;三是以省级为单位,构建区域环保垂直体系。

以京津冀、长三角和珠三角等三地在大气污染防治的执行情况为例。总体上,珠三角的成效最好。原因在于珠三角的主体就是广东省,一个省里的联防联控总比跨省市来得更方便。省级的行政力量之所以更有效,是因为它用行政力量取代了法律的力量;而原先低效的原因,也正在于行政的力量无法取代法律的力量。但是,同属于一个法律体系下的不同地区,为何需要行政力量来取代法律力量?这是因为,在同一个问题上,法律的文本规定过于原则性,或者过于模糊,给实际的执行带来很大的伸缩空间。这就意味着,法律的落地需要行政力量的配合,也就给不同地区法律的落地造成差异。长此以往,法律

的权威性大打折扣。明明是某地被认定为违法的事情,在另外一地却可接受。既然法律的权威性下降,那么就需要用行政的权威性来弥补,这就是现阶段重点推进区域联防联控的关键所在。在此情况下,区域联防联控显然就和行政力量的权威性程度相关了,所以也就有了广东环境治理成效好过长三角和京津冀的结果。

第三,环保改革向何处去。接下来的问题是,我们究竟可以从区域联防联控的实践中获得什么重要收获?其实,基于改革自身的目标和逻辑,区域联防联控的当下实践正可以为环保改革的未来发展方向提供一定借鉴,概括起来有以下几点:生态环境保护的制度建设应党政企同责,法律、行政和市场权威并行;生态环境保护的区域共治要逐步突破行政界限,逐步在生态意义上的区域靠拢;生态环境保护仍应秉持顶层设计的原则,逐步在财税、人事、执法等方面理顺环保的央地关系。

总之,区域联防联控是当下大气等环境污染治理上的重要抓手。但从长远看,还需要在市场和法律等制度(及权威)构建、环保改革顶层设计和生态环境区域共治等问题上积极推进。毕竟,生态文明建设是一项规模和范围都极其庞大的系统工程。

作者单位:复旦大学环境经济研究中心

◆朱德明

环保数据近年来备受质疑。数据造假,不仅阻碍决策部门了解环境实情,科学做出环境与发展综合决策;而且严重损害了政府和环保部门的公信力。因此,急需严肃查处数据的弄虚作假行为,还数据以一片明明的天空。

一些人认为,和一切造假手段相比,数据造假成本最低,但可获得巨大利益,而被发觉的概率很小,因此敢于冒着风险在数据上动手脚。在笔者看来,环保数据已不仅是一个技术层面的问题,它已上升到法律层面,必须按照新《环保法》的明确规定,对篡改、伪造或者指使行为予以严肃处理,追究其法律责任。

首先,对于各类环境机构的弄虚作假,要按照新《环保法》第六十五条的要求,对在有关环境服务活动中弄虚作假指

数据弄虚作假该当何罪?

的环境影响评价机构、环境监测机构以及从事环境监测设备和防治污染设施维护、运营的机构,除依照有关法律法规规定予以处罚外,还应当与造成环境污染和生态破坏的其他责任者承担连带责任。环境影响评价机构在环境影响评价工作中有监测数据弄虚作假行为,致使环境影响评价文件失实的,由环境保护部依法给予降低其评价资质等级或者吊销其资质证书。社会化检测技术机构有弄虚作假行为的,要提请质监部门吊销其计量认证资质证书。

其次,对以篡改、伪造监测数据等

逃避监管的方式违法排放污染物的企事业单位和其他生产经营者,尚不构成犯罪的,要按照新《环境保护法》第六十三条和公安部、环境保护部等部门《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》的要求,除依照有关法律法规规定予以处罚外,环境保护主管部门或者其他有关部门要将案件移送公安机关,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员,处十日以上十五日以下拘留;情节较轻的,处五日以上十日以下拘留。

第三,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,进行篡改、伪造或者

指使篡改、伪造监测数据的,要按照《环境保护法》第六十八条的规定,予以记过、记大过或者降级处分;造成严重后果的,给予撤职或者开除处分,其主要负责人应当引咎辞职。

第四,对于地方政府或相关监管部门为完成年度目标,干预、伪造数据的,要按照国务院《大气十条》第二十八条和《水十条》第三十二条的要求,监察机关要依法依纪追究有关单位和相关人员的责任,环保部门要对有关地区和企业实施建设项目环评审批,取消国家授予的环境保护荣誉称号。

第五,对查出的恶性弄虚作假案件,要集中通报、公开曝光。对经整改后仍达不到要求的,报请取消其环境保护模范城市、生态文明建设示范区、节水型城市、园林城市、卫生城市等荣誉称号,并向社会公告。

利于污染物垂直扩散。但我们要清醒地认识到,大气污染尚未彻底防范、治好。绝不能掉以轻心,盲目自满。

要知道,老天不会天天帮忙。还是那几句老话,要留住蓝天,就要真心实意行动,把被污染的政绩观从决策者头脑中洗净;把偷鸡摸狗的挣钱术从经营者的双手上洗净;把抱怨与观望的阴影,从每一个社会成员的嘴巴上、眼睛里洗净,变成与政府同向而行,同企而动。把仍然比比皆是的不落实、欠落实、少落实、懒落实、看落实的政府责任、部门责任、企业责任、公众责任,真真实实地担当起来。用管得住、守得住、防得住,治得了、治得好,治得好的成果,赢得蓝天,留住白云,回馈自己,捍卫自然。

◆李春元

2015中国廊坊国际经济贸易洽谈会期间,廊坊的天空白蓝相映,令人神怡。为此,报道直呼:让环保产业留住“518蓝”。这让笔者不禁回想起去年北京召开APEC会议期间,京津冀地区曾经有过的APEC蓝。

APEC蓝也好,518蓝也好,主题词都是一个字:蓝。这其中体现了公众对蓝天的热切期盼。破除雾霾已是共识,但共识之下,有一个问题,为留住期盼的蓝,你做了什么?

毋庸质疑,2013年以来,廊坊市的大气污染防治工作,在市委、市政府的坚强领导下,通过扎扎实实落实国家和省部署要求,通过科学解析,辨明污染

留住蓝天需担当起责任

源头;通过科学决策,精准防治;通过党政同责,全民参与,成果显现。2014年,廊坊市达标天数为153天,与2013年同期相比这达标天数增加了21天;重污染天数为71天,与2013年同期相比减少了14天。2015年,作为廊坊市大气污染防治“退”“退”出全国大气污染倒排前十名)、“保”“城”(全国环保模范城市)的攻坚之年,防治形势依然严峻,防治任务依然艰巨。为此,市委、市政府出台《大气污染防治十条》,铁心定计、铁招防

范、铁腕施治。持久施治,固然是“518蓝”原因之一,但不可否认,也有天气帮忙的成分。近期,廊坊市偏北风日数与频次较多,未形成持续的静稳天气过程。风速较大,能够有效地降低各项污染物浓度。此外,未出现连续30℃以上高温天气,加上形成O₃的前体物浓度较低,市区未出现O₃浓度超标现象。相对湿度较小,气溶胶粒子吸湿作用不明显。逆温出现的频率非常低,持续时间短,有

局长论坛

借力新法突破环境监管瓶颈

◆安徽省芜湖市环境保护局 韩万青

■本期提示

环境保护是生态文明建设的主阵地和根本措施,应当优先实行最严密的环境法治。要强化环保督政,落实政府主导责任;严格依法监管,倒逼企业自觉守法;狠抓队伍建设,提高执法监管水平;注重法规宣传,营造全民环保氛围。

处分的,应当向其任免机关或者监察机关提出处分建议。”环保部门应敢于运用这一法定职责,重点加强对下级地方政府及其相关部门履行环保职责的监督检查,通过影响官帽来逐级压实各级政府对环境质量的法定责任。通过环保督政,倒逼地方政府及其有关部门切实履行环保职责,是抓好环境监管工作的基本保证。

第二,严格依法监管,倒逼企业自觉守法。环保执法监管的主要问题不是无法可依,而是如何做到有法必依、执法从严的问题。如今,新《环保法》赋予环保部门前所未有之强大权力。各级环保部门要善用铁规,勇于亮剑。要坚持以事实为根据、以法律为准绳,严格依法办事,严格执行

程序。通过集中查办、曝光一批典型环境违法案件,引导和倒逼污染企业不越底线、不踩红线、不碰高压线。

第三,狠抓队伍建设,提高执法监管水平。在日趋繁杂的环境监管工作、日益严格的环境监管要求面前,捉襟见肘的环保队伍现状亟待改变。环保部门一方面要积极向党委政府争取机构编制,增加人员力量;另一方面,应千方百计提升现有队伍环境管理和执法水平。通过严把选人用人关、狠抓业务培训等多种措施,优化人才结构,提升队伍素质。同时,加快环境信息化建设,强化在线监控利用,提高环境监管效率和水平。

第四,注重法规宣传,营造全民环保氛围。新《环保法》明确了公民、

三 本栏目由 三

聚光科技

特约刊登

◆史春

由于工作关系,笔者日前接待了来本辖区采访一起环境污染事故的某媒体记者。在接触中,笔者发现,记者在采访前已拟定好了采访提纲:环境污染事故发生前,环保部门来现场检查过吗?如果来了,没发现问题是失职;如果没来,就是失职。也就是说,记者采访之前已预测了处理结果:如果环境污染事故发生了,不管环保部门事前来不来现场检查,结果都会被追究责任,只是失职和渎职的区别而已。

有人认为,环保部门之所以要承担责任,是因为没有设定责任边界,环保部门承担无限责任。对此,笔者也深有同感。换言之,在日常工作中,有时会看到这种现象,不管环保部门工作多努力,在环境污染事故之前也进行了监管,下了整改通知,甚至是停产令,只要是出现了环境污染事故,且造成严重后果或人员伤亡,当地环保局负责人就要被追究责任。

从法律角度看,环保部门到底应不应该承担这种无限责任?笔者认为,新《环保法》第六条已经给出了明确答案:一切单位和个人都有保护环境的义务。地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少环境污染和生态破坏,对所造成的损害依法承担责任。新《环保法》对责任的规定可以解读为:一旦出现环境污染事故,且影响了环境质量,地方各级人民政府对本行政区域的环境质量负责;造成损害的企业事业单位和其他生产经营者,应当对造成的损害担责。当然,一旦出现了环境污染事故,当地环保部门要第一时间赶赴现场,积极参与事故调查,分析了解事故原因,给政府正确处理事故当好参谋。

针对当前存在的环保部门无限责任问题,笔者建议,有关部门应借鉴安全生产管理部门的做法,出台相关文件,厘清细化责任,把环保部门的责任由无限责任变为有限责任,并形成制度化。

2009年10月1日起施行的《安全生产监管监察职责和行政执法责任追究的暂行规定》,明确了安全生产监管监察的职责和行政执法责任追究规定。其中很多内容,值得环保部门借鉴。

例如,第六条对于如何把监管部门的无限责任变成有限责任有了很好诠释。安全监管监察部门应当依据法律、法规、规章和本级人民政府、上级安全监管监察部门规定的安全监管监察职责,根据各自的监管监察权限、行政执法人员数量、监管监察的生产经营单位状况、技术装备和经费保障等实际情况,制定本部门年度安全监管或者煤矿安全监察执法工作计划。

安全监管和煤矿安全监察执法工作计划应当包括监管监察的对象、时间、次数、主要事项、方式和职责分工等内容。根据安全监管监察工作需要,安全监管监察部门可以按照安全监管和煤矿安全监察执法工作计划编制现场检查方案,对作业现场的安全生产实施监督检查。

再比如,第十九条对于什么情形下,监管单位可以免责进行了规定。有下列情形之一的,安全监管监察部门及其内设机构、行政执法人员不承担责任:因生产经营单位、中介机构等行政管理相对人的行为,致使安全监管监察部门及其内设机构、行政执法人员无法作出正确行政执法行为的;因有关行政执法依据规定不一致,致使行政执法行为适用法律、法规和规章依据不当的;因不能预见、

不能避免并不能克服的不可抗力致使行政执法行为违法、不当或者未履行法定职责的;违法、不当的行政执法行为情节轻微并及时纠正,没有造成不良后果或者不良后果被及时消除的;按照批准、备案的安全监管或者煤矿安全监察执法工作计划,现场检查方案和法律、法规、规章规定的方式、程序已经履行安全生产监管监察职责的;对发现的安全生产非法、违法行为和事故隐患已经依法查处,因生产经营单位及其从业人员拒不执行安全生产监管监察指令导致生产安全事故的;生产经营单位非安全生产或者经责令停产停业整顿后仍不具备安全生产条件,安全监管监察部门已经依法提请县级以上地方人民政府决定取缔或者关闭的;对拒不执行行政处罚决定的生产经营单位,安全监管监察部门已经依法申请人民法院强制执行的;安全监管监察部门已经依法向县级以上地方人民政府提出加强和改善安全生产监督管理建议的;依法不承担责任的其他情形。

作为一名基层环保部门工作人员,笔者期盼,类似《安全生产监管监察职责和行政执法责任追究的暂行规定》这样的制度能早日出台。

基层者说

提升基层执法办案水平

借助外力办案。

加大环保法律法规宣传力度,努力提升服务质量。环境监察工作不仅仅是查处环境违法案件,更重要的是预防和制止环境违法案件的发生。要让广大群众知法懂法,自觉执行环保法律法规,力求不发生或少发生环境违法案件。要积极主动进行环保法宣传。方法上,坚持集中性与经常性、针对性与启发性相结合。对象上,坚持向社会与向市民、向党委政府与向各机关企事业单位宣传相结合。方式上,坚持点与面、上与下、城镇与乡村宣传相结合。手段上,坚持利用新闻媒体与编发简报信息、制作传单手册与竖标牌、挂横幅、办板报宣传相结合,实现新《环保法》宣传的广覆盖。在执法过程中做好服务工作,切实履行以人为本的环保理念。建立和完善环境监察公示制、岗位责任制、服务承诺制、首问责任制等规章制度,确保环保执法公开、公平、公正,执法程序规范有序,执法责任清晰明了。特别是在案件查处后,无论是对个人还是对企业,都要主动做好后续服务工作。

作者单位:山东省济南市环境监察支队

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话
010-67112039