

# “零容忍”能释放多大威力?

## ——贯彻落实《水污染防治行动计划》系列报道之六

◆本报记者王玮

从依法治国的全面推进,到国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知,再到新《环境保护法》的实施,无一不彰显着国家依法治理环境污染的决心。

“一水护田将绿绕,两山排闥送青来。”中国人自古对美好生活的向往,总是少不了关于水的描述。然而自改革开放后,由于长期工业布局不合理,大小企业沿江兴建,致使近些年水环境污染事件频频爆发,成了民心之痛、社稷之患。《水污染防治行动计划》(以下简称“水十条”)对环境违法行为“零容忍”能否改善水环境质量,我们拭目以待。

### “零容忍”彰显了怎样的决心?

党中央、国务院高度重视环境保护工作,要求从全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的战略高度,重视、解决好水安全问题。

据不完全统计,目前,我国重点流域总人口约7.75亿,占全国的56.5%,其中,城镇人口约3.45亿,面积约308.8万平方公里,占全国的32.2%。

“实施水污染防治行动计划,加强江河湖海水污染、水污染源和农业面源污染治理,实行从水源地到水龙头全过程监管。”今年全国两会上,李克强总理在政府工作报告中提及水污染防治行动的话语声犹在耳边。

如何在发展经济的同时防治水污染,是世界各国面临的共同难题,尤其在我国这样一个水资源人均占有量少、水资源分布很不均衡的发展中国家。

据统计,我国淡水资源总量为2.8万亿立方米,但人均只有2300立方米。根据水利部预测,2030年中国人口达到16亿时,人均水资源量仅有1750立方米。在充分考虑节水的情况下,预计用水总量为7000亿~8000亿立方米,全国实际可利用水资源量接近合理利用水量上限,水资源开发难度极大。

除了水资源短缺,水污染形势也非常严峻。今年全国两会期间,环境保护部部长陈吉宁在回答记者提问“环境污染问题有多严重”时,多处提到关于水体富营养化问题、地下水污染问题、城市黑臭水体问题以及水体生态损失严重,大量化工企业沿河、沿湖、沿江布局带来比较高的环境风险问题等。环境问题已经成为我们实现全面小康的瓶颈问题。

正因为如此,“水十条”提出,坚持全面依法推进,实行最严格环保制度。要狠抓工业污染防治,加大执法力度,所有排污单位必须依法实现全面达标排放。

武汉大学环境法研究所所长、中国环境资源法学研究会秘书长秦天宝教授认为,在生态文明建设纳入五位一体总体布局的大背景下,公众高度关注包括水在内的各类环境问题,这些提法具有很强的现实意义,更体现了国家对环境违法行为“零容忍”的态度,彰显了国家坚决治理好水环境、保障公众健康的意志和决心。

### 怎样才能做到“零容忍”?

环境保护是一项保障公众健康和经济社会持续发展根基的崇高事业,迫切需要针对各类环境违法行为,采取“零容忍”的态度和手段。



《水污染防治行动计划》要求所有排污单位必须依法实现全面达标排放,并严厉打击环境违法行为。对基层环境执法者而言,这将大大促进环境执法工作的开展。图为环境执法人员正在对一家企业污水处理情况进行抽样检查。  
王洪亮摄

为,采取“零容忍”的态度和手段。

2014年11月,国务院办公厅印发的《关于加强环境监管执法的通知》明确提出,对各类环境违法行为“零容忍”,加大惩治力度。坚决纠正执法不到位、整改不到位问题。坚持重典治乱,铁拳治污,始终保持严厉打击环境违法的高压态势。

秦天宝认为,“零容忍”这一说法,其字面意思就是零度容忍,不能容忍,当前多用于打击各行各业污染环境的违法犯罪行为。

采访中,有专家向记者表示,党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央对于腐败行为采取了“零容忍”的办法,从治标入手,先解决“不敢腐”的问题,为治本赢得时间,逐步实现“不能腐”和“不愿腐”。同样,解决环境问题也可以借鉴反腐败的经验,先治标,再治本,从“不敢污”,逐步实现“不能污”,最终实现“不愿污”。

“水十条”彰显了对环境违法行为“零容忍”,体现在为确保任务目标的落实,提出取缔“十小”企业、整治“十大”行业、治理工业集聚区污染、“红黄牌”管理超标超总量企业、环境质量不达标区域限批等238项强有力的硬措施。

那么,如何才能做到“零容忍”?秦天宝说,首先要确立设计良好的法律制度,但更重要的是严格执行和实施相关法律制度。也就是说,绝不允许给任何环境违法行为一丝一毫的机会,发现这种行为绝不宽容、绝不姑息,不搞下不为例。同时,还要支持公众参与和环境依法监督,让公众及社会组织可以参加环境执法的调查,允许公众参与重大环境污染和生态破坏事件的调查处理,推动执法者严格执法,实现“零容忍”。

### 如何深化执法机制?

“水十条”提出,完善国家督查、省级巡查、地市检查的环境监管执法机制。

“这是纵向环境监管执法体制改革的最新表述。”环境保护部环境与经济政策研究中心法规与体制研究部高工王彬说,为克服地方保护主义,1999年中组部发文调整地方环境保护部门干部管理体制,实行以地方党委为主,上级环境保护部门党组协助管理的三重管理体制。

据王彬介绍,2005年发布的《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,初步明确了地方和中央的监管分工。

他认为,相对以前,“水十条”有以下不同,一是“国家监察”改为“国家督查”,这样一来避免了“环境监察”与其他部门职能混淆、监管企业与监督政府职能混淆;此外,也进一步明确了国家角色要全面转向督查。

二是将“地方监管”进一步细分为“省级巡查、地市检查”。根据《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》要求,省级环境保护部门每年要对本行政区域内30%以上的市(地、州、盟)和5%以上的县(市、区、旗),市级环境保护部门每年要对本行政区域内30%以上的县(市、区、旗)开展环境稽查。稽查情况通报当地人民政府。巡查、检查制度,就是要求地方各级政府加强对下级政府环境保护执法的层层监督。

“从‘国家监察、地方监管、单位负责’到‘国家督查、省级巡查、地市检查’,加强环境监管纵向体制,在一定程度上加强了中央的统一监督管理,赋予了地方政府做好环境保护的压力和动力。”王彬说到。

那么,今后在“水十条”实施过程中如何深化这一机制?

王彬认为,在国家督查方面,首先要强化部门协作,健全行政执法与刑事司法衔接配合机制,完善案件移送、受理、立案、通报等规定。这方面,国家已出台了一些规定。近期,拟出台生态环境损害赔偿制度改革方案。再有,就是要研究建立国家环境监察专员制度,参考纪委巡视办案模式,加强对地方人民政府和有关部门环保工作的监督。

辽宁省沈阳市环保局环境监察支队副队长孙长昊认为,流域污染治理重在地区联动,其污染特质决定了必须采取流域相关地方统一行动的执法模式开展查处。既可以提升针对性,结合不同流域地区污染物特点进行治理;又可以统一查处力度,确保上游打击处理、下游给予支撑的模式建立起来。

不过,孙长昊提出,流域污染治理具有一定周期特点,大气污染具有时效性,例如“APEC蓝”,流域不可能在打击违法排污行为后即时见效。我国目前多数水体处于劣V类质量,其自净能力的恢复也是下阶段治理成败的关键,因此,加强国家督查和省级巡查的同时,也必须加强国家和省级配套资

金和政策的支持,否则仅仅依靠微薄的地方财政,难以支撑。

### 红牌警告有多大威力?

“水十条”提出,对超标和超总量的企业予以“黄牌”警示,一律限制生产或停产整治;对整治仍不能达到要求且情节严重的企业予以“红牌”处罚,一律停业、关闭。自2016年起,定期公布环保“黄牌”、“红牌”企业名单。

这项机制能发挥一定积极的作用,是一个很重要的抓手和环节,但是由于体制、机制、立法等多种原因,打破地方保护主义紧紧依靠这一制度是不够的,秦天宝说。

在孙长昊看来,采取污染源分级管理是基层解决当前环境问题的重要手段。他说,从环统数据看,例如沈阳市的污染源总数一般在几千家,而执法人员数量仅有几百人,其夸张的比例决定了打击环境违法行为必须采取分级管理的方式,将有限的监察力量部署到重点污染企业上。分级管理的后续手段就是分级查处,这需要注意3方面的问题:

首先,将企业环境管理结果与信用评级挂钩,借助社会力量实施监管。各地应当结合辖区企业自身特点,将“红黄牌”制度延伸,有针对性地针对不同企业实施综合制裁手段,达到消除企业违法行为的目的。

其次,实施动态更新的评价体系,做到奖罚分明。充分调动企业整改的积极性,让企业看到治理的成效和优良企业所获得的良好社会待遇。因此,不但要设立黄牌和红牌,还有设计绿牌和蓝牌,落实新《环境保护法》不仅仅是落实按日计罚、查封扣押,对表现显著的企业给予奖励也应当落实。

再有,评价不在于多,在于严格落实。对于辖区企业的监管,可以分批次地纳入评价体系,不过一旦纳入后,就要第一时间落实对应的奖惩措施,只有这样,才能真正促进企业消除违法行为。

“多年以来,传统的治理模式使得政府更习惯于‘抓’问题,但是这种突击行动、行政命令的形式不长久,应当注意建立完善一种制度,并用立法的形式将其固定下来。在法治已成为社会治理和国家运行基本准则的大背景下,预防和治理水污染更需要法治化、规范化、制度化和程序化。”秦天宝说。

### 陕西副省长张道宏在汉中调研时强调

## 坚决杜绝污染物向汉江直排

本报记者肖颖 通讯员马成军西安报道 陕西省副省长张道宏近日在汉中市调研汉江流域水质保护工作,要求汉中市要坚决杜绝污染物向汉江直排,确保汉江水质安全。

张道宏一行深入洋县、城固、汉台等地,实地考察了秦洋酒业黄酒生产线迁建项目、天然谷公司生物提取生产线建设、汉台区镇工业园区新能源汽车制造等入园企业和洋县西水河、城固县渭水河入汉断面水质及汉中市污水处理厂运行情况,并召开座谈会,听取了汉中市政府发展循环经济、加强环境保护工作汇报。

张道宏指出,确保汉江水质不出问题是地方党政领导的主要政治责任。要采取切实可行的措施,坚决杜绝污染物向汉江直排,建设好、运行好、管理好污水处理厂,加强中水利用、湿地建设和污泥无害化处置等工作,不断提升应急处置能力,确保汉江水质安全。

汉中市市委副书记、市长王建军表示,汉中市将进一步增强推进循环发展、保护汉江水质的使命感和责任感,针对存在的不足和差距,尽快制定过硬措施。

### 三年联合攻关 借用遥感技术

## 生态环境十年变化项目成果鉴定会召开

本报记者郭薇北京报道 中国遥感应用协会日前在北京组织召开由环境保护部与中科院联合开展的《全国生态环境十年变化(2000-2010年)遥感调查与评估》项目成果鉴定会。

鉴定委员会听取了项目首席科学家王桥主任所作的项目成果汇报,观看了系统演示,审阅了相关材料。成果鉴定委员会认为,这一项目通过环境保护部与中国科学院3年联合攻关,科学调查和评估了我国生态环境10年变化的基本状况,时空特征与问题原因,并取得了生态环境遥感调查与评估技术集成创新,填补了我国生态系统状况本底资料、调查评估框架、内容指标体系、技术方法

体系等方面的空白,成果具有较强的创新性,属国内领先水平,总体达到国际先进水平。在综合评估技术体系与生态系统综合评估等技术方面的成果处于国际领先地位。

本次成果鉴定委员会由我国著名遥感学家、生态学家徐冠华、王希季、张新时、童庆禧、许健民、李文华、蒋有绪、任阵海、周成虎等9位院士组成。

环境保护部生态司、中国科学院科发局等部门领导,环境保护部卫星中心、中科院生态中心、中国环境科学研究院、中国环境监测总站等项目各国家级专题主要承担单位的专家和技术骨干出席了会议。

## 环境保护部向邯郸市反馈综合督查情况

### 上接一版

六是部分企业污染问题突出。邯郸市焦化产能占河北省1/3强,但多数焦化企业设备老化,基本未实现干熄焦,焦化废水基本无深度处理,焦炉烟道出口SO<sub>2</sub>浓度普遍超标。冀中能源下属九龙矸石热电厂出口氮氧化物难以稳定达标,出口粉尘在线数据失真;五矿电厂脱硫设施跑冒滴漏现象突出;羊东矿8台燃煤锅炉除尘脱硫设施简陋,且设备腐蚀严重,部分锅炉烟气难以达标排放;天铁冶金转炉和焦炉推焦过程烟尘无组织排放严重,360平米烧结机出口二氧化硫和粉尘时有超标;晨光生物科技司锅炉脱硫设施基本未运行,污水处理工艺难以满足排放要求;恒源化工两台10蒸吨锅炉除尘效果差,烟囱冒黑烟;河北盛纳金属制品冷轧生产线未按环评要求建设油烟处理装置。

七是大气环境质量形势严峻。2014年,邯郸市主城区PM<sub>10</sub>、PM<sub>2.5</sub>和二氧化硫年均值分别超标1.67倍、2.31倍、0.3倍。今年1~4月,主城区空气质量虽有改善,但臭氧浓度较上年同期升高15.4%,部分监测站点位二氧化硫浓度与上年同期相比明显上升。14个县(市)PM<sub>10</sub>、PM<sub>2.5</sub>、二氧化硫、二氧化氮超标问题也十分严重,整体空气质量在河北省(市)排名中处于靠后状态。

针对上述问题,督查要求,邯郸市应认真做好整改工作,有关整改方案需在20个工作日内报送环境保护部,同时抄报河北省政府。邯郸市环保工作,特别是大气污染防治工作,如逆水行舟,不进则退,必须坚定信念,深化治理,狠抓监管,严格落实新《环保法》和国务院办公厅《关于加强环境监管执法的通知》的要求,不断加强压力传导和考核问责,推进深层次问题的解决,不断形成环境守法新常态。



由安徽省民政厅爱邻联盟、淮北市公益服务协会和淮师大青援社会工作协会联合主办的“相城爱邻联盟之绿植交换”活动近日在安徽省淮北市相山区东山街道新村社区举行。社区居民用自己闲置的旧图书、报纸、纸箱和塑料瓶等废旧物品置换绿植小盆栽。通过置换活动,主办方积极倡导变废为宝、养绿护绿的绿色低碳生活。 人民图片网供图

## 环保系统反腐倡廉警示教育片 扭曲的灵魂

### 李学智案警示录

## 环保系统反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂》征订通知

由驻部纪检组监察局联合中国环境报社、环境保护部宣传教育中心拍摄制作的反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂——李学智案警示录》已经完成。

根据中央纪委驻部纪检组《关于发放〈扭曲的灵魂〉警示教育光盘的函》(驻纪组函[2014]23号)通知,环保系统有关单位或个人有需要购买光盘者,可直接向中国环境报社按工本费订购。

联系人:中国环境报社影视新闻中心 郑晓萌  
电话:010-67130977 13811005311  
传真:010-67113772

地址:北京市东城区广渠门内大街16号1005室  
邮编:100062  
银行电汇至:  
开户行:北京银行广渠门支行  
开户名:中国环境报社  
账号:01090514000120111006865  
备注:

1.请将订单和汇款单传至010-67130977(因传真不  
是自动,请传真前拨打此号码)  
2.征订表复印有效

订购单位		经办人	
详细地址		邮编	
联系电话		订购单位盖章	
订购套数:共 套	单价:60元/套(10套以上免快递费,10套以下加快递费20元)		
总计金额(大写):			