

◆本报记者周雁凌 季英德 王学鹏

跨界污染,因事关不同行政区划,具有发现难、界定难、取证难、处理难的特性,让污染防治犹如“蜀道难,难于上青天”。

周村,地处鲁中交通腹地,是鲁商发源地,素有“天下第一村”之称。作为淄博市“西大门”,周村区的西部、北部与滨州市邹平县共同拥有超过25公里的边界线。

在周村,由于有了跨区域环境污染快速反应协查长效机制,执法有章可循,联动快刀斩麻,跨界污染治理不再令人“头疼”。

为彻底解决跨界污染的难题,周村区人民检察院主动与邹平县检察院进行对接,两地检察机关和环保部门

## 跨界污染治理为何难?

“游击排放战术”导致污染源发现难、交叉污染严重、污染损害查证难,缺乏统一标准,跨区域污染治理合作难

记者从地图上看到,周村区与邹平县的交界可谓是犬牙交错,蜿蜒曲折,309国道和多条河流都穿越两地,甚至出现一个水库,一部分在周村,另一部分在邹平的情况。

由于边界的特殊情况,导致沿线分布的数百家企业随意排放污染物,两地沿线的群众对此反应强烈,人大代表和政协委员多次就跨界环境污染问题提出议案,但一直未能得到有效的解决。

提及跨界污染治理的难度,周村区环保分局局长姚长福说:“一厂跨两地环保执法难的情况很常见,尤其是边界地区一般相对偏远,不时会出现一些污染重、规模小、使用土方法生产的企业,比如小炼油、小电镀等企业,其技术工艺落后,生产过程简单,投资少、隐蔽性强,浪费资源严重,污染环境、破坏生态,给人民群众生产生活造成极大影响。”

周村区的化工企业较多,有一些“土小”漏桶作坊,使用强碱或强酸清洗化工原料桶,废水随意倾倒,生产成本非常低,只要有水,一个高压泵就能干,但对环境影响非常大。有的作坊在邹平县,厂主搬着桶,走几步到周村区界上漏桶,污水顺手倒在了周村。环保部门严打的时候,他们就会搬到另一方地界,随时都能“打一枪换一个地方”。

这些企业为了逃避检查,将设备堆放在边界线上生产,给环境执法造成很大困难。当周村区的环境执法人员亮出执法证时,厂主说归邹平县管;而邹平县的环境执法人员去检查时,厂主又说归周村区管,最后谁都进不了门。

2014年3月,周村区检察院派驻

## 怎样才能根治跨界污染?

边界区域环境管理方法、措施、标准逐步实现“三统一”,环境执法人员可互相深入另一方交界地域调查取证,再移交企业所在地环保部门立案查处

周村区检察院调研结束后,当月就向周村环保分局提出书面检察建议,建议区环保分局与邹平县环保局进行有效对接,尝试协商建立跨区域环境污染快速反应协查长效机制,并对构建机制的具体环节提出了可行性建议。

2014年6月,按照“联合治污、团结治污”的原则,周村区、邹平县两地环保部门共同签订协议,建立跨区域环境污染快速反应协查长效机制,成立了专门工作领导小组,由两区县环保局长轮流担任组长,制定工作计划协调处理边界污染纠纷,并将在联动执法中发现的企业排污信息、环保排查及治理情况定期通报两地检察机关,就此拉开两地联动执法的序幕。

两地环保部门商讨确定了跨区域环境执法协查联动工作的人员名单,包括两地环保部门执法人员和边界区域内乡镇政府的有关人员,制作了统

共同开展“四方会谈”,一起出主意、想办法,建立健全跨区域环境污染快速反应协查长效机制,环境执法人员可互相深入对方交界地域3公里范围,先行调查取证再移交企业所在地的环保部门立案查处。

同时,两地检察机关充分发挥跟踪问效、依法监督作用,共同打击环境违法犯罪行为,合力推动跨区域污染治理,探索出了一条可推广、可复制的治理跨界污染新路子。

山东省人民检察院检察长吴鹏飞日前对跨区域环境污染快速反应协查长效机制作出批示,山东省检察院民事行政检察二处将周村区开展跨区域污染治理行政执法检察监督的工作经验,向各市级民事行政检察处、青岛市检察院民事行政检察二处转发以供学习借鉴。

跨界污染,因事关不同行政区划,发现难、界定难、取证难、处理难的特性,让污染防治犹如“蜀道难,难于上青天”。

# 跨界污染治理难

# 两地「四方」共破解

王村检察室和民行科的检察官深入基层村居走访时了解到这一困局后,周村区检察院代理检察长于强立即安排人员进行实地调研。

通过调研发现,跨区域污染治理难点主要表现在三个方面:污染企业地跨两市,“游击排放战术”导致污染源头发现难;交叉污染严重,污染损害查证难;缺乏统一标准,跨区域污染治理合作难。

近年来,淄博、滨州两地加大对高污染企业的综合整治力度,为逃避违法排污带来的严重处罚,边界交叉地带成为高污染企业眼中的“安全区”,90%以上属于化工、耐材、火电、碳素、瓦厂等行业,部分企业采用“游击战术”排放污染物,产生的工业废水、废气、废渣对边界地带造成严重环境污染。

周村辖区外西北和正北方向12公里范围内分布有15家电厂,这些火电企业所排放的废气致使周村区、邹平县两地多个村庄空气中的二氧化硫、可吸入颗粒物浓度严重超标。

位于周村区王村镇与邹平县临池镇交界处的多家化工企业将大量工业废水排入沿岸河流,造成当地河水及下游周村水库、丁家水库污染严重,饮用水源遭到破坏,沿线树木枯萎坏死。

针对以上污染状况,群众多次向环保部门反映,但两地环保部门受执法区域限制,难以以交叉取证,无法确认责任归属。

此外,跨区域污染治理缺乏统一规划,分散的环境管理模式导致相邻行政区各自为政,环保部门间信息交流不畅,加上地区之间经济发展水平和执法理念存在差异,环境监测标准、执法处罚标准不同,两地难以在跨界污染治理上达成共识。

一的周村区、邹平县跨界污染执法证。

针对跨界环境违法案件,在双方统一意见的前提下,开展联合执法行动,解决重点问题,避免推诿扯皮。针对边界区域内普遍存在的某一种或几种环境违法犯罪行为,双方统一时间、统一行动,组织有关单位在各自区域内实施集中打击。

通过建立跨区域环境污染快速反应协查长效机制,充分发挥两地环保部门的职能优势,加强信息沟通和执法协作,在两地边界3公里的范围内实现环境管理方法统一、措施统一、标准统一,形成共同防范打击各类环境污染违法犯罪活动的合力,构建环境执法“无缝对接”体系,切实提高环保行政执法效率和打击效能。

联动执法不仅就综合治理跨界污染问题达成共识,在执法理念和执法处罚标准和原则上也趋向一致。通过建立联席会议、联络员、有奖举报、回访等制度,



图为周村区检察院检察长于强(右)与周村区环保分局局长姚长福(左)看到边界区域一家污染严重的“土小”漏桶作坊被彻底取缔后,露出了满意的笑容。

完善了立案协助、调查取证、证据互认、应急联动等工作机制。

两地环保部门每两个月召开一次联席会议,协调解决联动执法工作中存在的难题。每月最后一周召开一次跨区域环境执法工作机构工作人员会议,通报各自具体工作情况。每周五相互通报各自查处的违法案件,对需要移交的案件,将证据材料等移交企业所在地环保部门。

邹平县环保局和周村区环保分局分别公开设立有奖举报电话,鼓励群众举报、投诉环境违法行为,依据《淄博市环境违法行为有奖举报暂行办法》,一经查实,给予举报人100元至3000元的奖励。

在两地环保部门日常执法检查中,一旦发现重点环境污染案件线索,认为违法行为超出区域范围、责任人涉嫌违反环保法律法规,依法应当追究相关责任的,案件调查报告审定后3个工作日内,将案件移送有管辖权的当地环保部门。当地环保部门自接受移送案件之日起3个工作日内,对所移送案件进行审查,依法做出处理,并将处理结果通报移送环保部门。

执法人员在案件受理和办理过程中,将案件来源、受理情况、办理情况等详细登记,案件办理完毕后,建立终结执行程序案件台账。

回访员主动上门进行跟踪回访,征求意见,询问有无执法不公、执法不严、徇私枉法、徇私舞弊等情况。

## 两地“四方”携手能否消除监管盲区?

环保部门快速反应协查,检察机关依法监督,合力推动跨区域污染治理

据记者了解到,周村区与邹平县交界处有一家“土小”企业,工厂一半坐落在邹平县的兴安村,另一半位于周村区的八里沟村。由于两村在上世纪60年代换过地,导致企业的管辖权存在一定争议。

为彻底取缔这一“土小”企业,双方环境执法人员专门找来一名熟悉情况的老会计来界定两村地界,产权责任一明晰,立即进行了拆除取缔。

有群众反映周村区南郊镇八里沟村小型炼油厂排放刺鼻气味,废水未经处理直接排放,污染比较严重。

经勘查,发现此炼油厂与邹平县临池镇兴安村交界,擅自建设煤焦油生产设备,生产中产生的烟气直接排放,影响周边群众正常生活。

按照跨区域环境污染快速反应协查长效机制,执法人员立即与邹平县环保部门联系,双方执法人员开展联合执法,责令炼油厂停止环境违法行为。

随后,炼油厂按照环保部门要求拆除了炼油设备,对生产场地进行了渣土回填平整。经环境执法人员多次督察后,未发现死灰复燃现象。

两地检察机关积极强化联动执法检查监督力度,周村区检察院与区环保分局建立了环境污染事件参与跟踪监督机制,就跨区污染环保执法情况进行跟踪监督,合力推动跨区域污染治理。

S246庆淄线是周村区重要过境干线公路之一,承担着过往济南、滨州、淄博等方向的繁重交通量,也是邹平县货车运输的主要路段。

S246线西外环段处于交界处,交通流量大,破损日趋严重,来往车辆一过,扬尘漫天飞扬。而过了几个月,这条道路将完成升级改造,实现华丽“变身”。

为防治道路扬尘污染,周村区检察院与区环保分局一方面协调区公路管理部门加大路面冲洗保洁力度,另一方面积极向区政府汇报,组织开展专项治理,查处漏撒车辆,做好S246线大修建设前期的有关工作。

目前,山东省交通运输厅已批复此

如果发现与调查处理情况不符时,在3日内汇报跟踪汇报情况,决定是否重新申请立案,并在7日内完成案件的处理。

针对跨区域突发性环境污染事件,两地环保部门还创新实施案件协查,接到举报的一方,可持双方认可的跨界污染执法证深入对方边界3公里范围内,对违法企业先行调查取证。违法事实清楚、证据确凿的移交企业所在地环保部门进行立案查处,处理完后将结果通报另一方。

2014年8月,围绕共同打击环境违法犯罪行为,合力推进环境污染整治,实现生态环境的共防、共治、共保,维护交界地区和谐稳定,周村区检察院主动与邹平县检察院对接,召开了由两地检察机关和环保部门共同参加的“四方会谈”(以下简称“四方”)。

“四方”就如何积极协作查处边界环境污染纠纷案件,以及如何加大对环境执法行为的法律监督,共同维护环境执法活动的独立性、严肃性和权威性进行了交流并达成共识。

两地检察机关和环保部门按照各自的工作职责,严格把握检察机关依法监督、环保部门联动执法的基本原则,在环境保护联动执法快速反应机制基础上,进一步加强合作、强化监管,尽最大努力控制和减少对相邻地区的污染影响。发生跨界环境污染纠纷和跨界突发环境污染事件时,相邻区县在团结协作的同时,做好各自行

政区域内的纠纷查处工作。

为避免出现推诿扯皮等问题,“四方”就各自协同合作的工作方法形成了统一意见,细化了治污工作职责分工。

根据“四方”,两地环保部门进一步建立健全边界地区环境监测网络,协商制定环境质量监测方案,重点区域和敏感时期增加监测频次,及时向各方通报边界地区环境监测情况;充分发挥基层环保作用,对边界环境污染纠纷案件积极协商查处;对属地不清的边界“土小”企业进行联合拆除、取缔;对危险异物异地倾倒案件积极配合对方调查取证;对肇事企业的整改情况、环境纠纷处理等情况,彼此及时通报,联合开展督察工作,确保各项行政处罚和整改措施执行到位。

两地检察机关严肃查处人民群众反映强烈的重大环境污染事件背后的职务犯罪,切实加大对涉嫌渎职犯罪案件的打击力度;通过以案释法等形式深入开展预防环保领域职务犯罪工作;强化行政执法与刑事司法的衔接工作,加强对有案不立、有案不移等问题的法律监督;对涉及生态环境的相关案件,及时进行批捕和起诉职能,予以优先、快速办理。

“四方”还决定,两地检察机关、环保部门分别指定1名联络员,定期组织召开联络员会议,通报相关工作开展情况,确保信息畅通。

10余家企业到周村进行交流,参观大气环境治理项目,推介污水处理先进技术。

今年5月,山东省人民检察院在全省检察机关部署了深入开展环境保护行政执法检察监督专项活动之后,周村区检察院按照专项行动要求,督促环保部门加大执法力度,对边界线周边区域企业加大环保查处和治理力度。

截至目前,两地环保执法联动工作组已出动200余人/次,开展了12次集中统一行动,对边界区域150家骨料企业、64家耐材企业、2家电厂、4家陶瓷企业和11家混凝土企业进行了治理,其中关停60家骨料企业。

跨区域环境污染快速反应协查长效机制,在推动环境质量持续改善的同时,也得到了各级领导的高度重视。

现任山东省人大城乡建设与环境资源保护委员会副主任委员、时任淄博市委书记周清利在周村区检察院呈送的《关于治理跨区污染问题的调研报告》批示:此举充分体现了我市检察机关对“生态淄博”建设高度负责的精神,用事实说话,有深度。所提建议和对策要与市政府及相关执法部门搞好衔接,形成有效机制,达到依法“刑贵治污”的最佳工作效果。

周村区委书记、区人大常委会主任韩昆山对治理跨区污染问题十分重视。他认为,这是周村检察院围绕中心、服务大局、主动介入、积极作为、大胆探索的创新型举措。要在健全完善、落实推进、实践效果上要下功夫,从而规范行政执法和企业经营行为,解决困扰两地居民多年的环境问题。

周村区委副书记、区长陈思林提出,区检察院创新建立了跨区域环境污染快速反应协查长效机制,既是法律监督职能的延伸,也是为老百姓办的实事,必将对促进环境治理工作起到重要的推动作用。

在环境保护部、中国法学会日前组织开展的“生态环境法治保障”制度创新事例评选中,周村区检察院报送的《建立“跨区域环境污染快速反应协查长效机制”》从全国各地报送的324个创新事例中获得全国“生态环境法治保障”制度创新优秀事例,成为全省检察机关唯一入选事例。



图为周村区拆除一家“土小”企业的生产设备。

陆建宏摄