

区域督察需妥善处理哪些关系?

张迅 但家文

全国范围内设立区域环保督察机构至今已近十年。区域环保督察机构是国家监察的重要组成部分,当前有必要在认真回顾过去工作的基础上,根据国家最新要求,重新审视新常态下区域环保督查中心面临的机遇和挑战,深入研究适应新形势督察工作的策略和方法,妥善处理好区域环保督察工作中的若干重要关系,进一步完善督察制度,全力推进环境守法成为新常态。

督察机构与地方政府的

区域督察机构处理好与地方的关系,是争取地方支持配合和顺利履行工作职责的关键所在,要害在于定位准确,各司其职。要给予地方各种指导、帮助和支持,不代替、不包办、不改变地方环境监管的主体责任。区域督察机构的主要职责是督政,定位在“督促、指导、协调、服务”上,大家各尽其责、资源共享、优势互补,这有利于处理好督查中心与地方政府、环保部门、有关部门的关系,充分发挥各方面的积极性,依法履行各自的职责,互相支持,形成工作合力。

西南环保督查中心率先在全国与西南五省(区、市)签署了全面合作框架协议,在信息共享、联合督查、联防联控、作风监督、干部交流、文化建设6个方面卓有成效地进行了深度交流,切实推动西南地区环境保护工作开创新局面。

监督政府与检查企业的关系

区域督察机构发挥督政职能的核心是正确处理好督与查的关系,督政是目的,查企业是手段。要通过查企业来全面了解政府及其部门依法开展环保工作的情况、当地的执法环境和排污单位的守法情况,督促政府更好履行环境保护主体责任。

过去我们把更多的精力放在查企业上,今后工作重点应调整到监督政府及依法负有环保管理职责的有关部门上,以督为主,以查促督。督政内容主要包括是否切实将环保内容纳入经济社会发展规划和计划之中、是否牵头建立了有利于环境保护的长效机制、是否保证了逐年增加环保投入、是否支持环保部门依法履行执法监管职责等。

2014年以来,西南环保督查中心会同四川省环保局,先后对资阳市畜禽养殖污染防治工作和饮用水水源保护工作开展了专项督察和后督察,发现仍有不少突出问题未按政府承诺督促整改到位,尤其是畜禽养殖污染严重的现象没有得到有效遏制。

根据《环境保护法》和《畜禽规模养殖污染防治条例》,中心公开约谈了资阳市政府主要负责人,资阳市政府为此下发了《关于全市畜禽养殖污染防治工作不力的通报》,对负有监管责任的市环保局、负有行业主管责任的市畜牧食品局和负有主体责任的地方政府予以通报批评。市政府与各县(市、区)政府签订了《畜禽养殖污染专项整治目标责任书》,向环境保护部报送了《资阳市畜禽养殖污染防治专项约谈问题整改工作方案》,并按约谈要求明确了整改目标、完成时限、责任部门及保障措施,有力地督促了资阳市政府更好履行环境保护主体责任。

突出重点与全面推进的关系

区域督察机构开展工作时一定要根据职能定位,坚持有所为有所不为。要把督察重点转移到涉及全国环保大局和地区科学发展的重大环境问题上

◆王金水

露天烧烤散发出来的浓烟对大气环境造成污染,是PM_{2.5}超标的原因之一。盛夏露天烧烤逐渐增多,重拳整治势在必行。

露天烧烤为何屡禁不绝?

笔者认为,主要有以下原因:一是经济利益驱使。烧烤是一项市场准入低、经济效益高的市场经营活动。小型烧烤店日收入在几十元至几百元,大型的烧烤店日收入则在几百元至上千元不等。丰厚的经济利益促使许多人不顾环保要求,加入露天烧烤大军之中。

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

来,把督察对象转移到地方政府及所有负有环境监管职责的政府部门上来。中心督察工作主要包括主要污染物总量减排,跨区域、跨流域环境问题,重点行业、重点企业环境问题,环境风险防范和重特大突发环境事件处置,和大开发、大发展可能带来的环境污染和生态破坏。

云南省是西南地区两个重金属污染防治重点省份之一,重点区域、重点企业和列入《重金属污染综合防治“十二五”规划》(以下简称《规划》)的项目数量均居西南地区之首。为此,西南环保督查中心选择云南省传统的有色金属发展集中区曲靖市、红河州及近年来有色金属行业发展相对较快的大理州开展了《规划》实施情况重点督察和后督察。

督察推动了省、市(州)两级政府进一步重视重金属污染防治工作,省政府组织召开了重金属污染防治厅际联席会议,对近期重点工作进行安排部署。曲靖市、红河州、大理州政府分别与各县(市、区)政府签订了重金属污染防治责任书,全面开展涉重金属企业环境排查,对80家涉重企业提出了整改意见及时限要求。对现场检查存在环境问题的25家企业,进一步提出了明确的整改要求,并依法进行了处罚。

监督检查与指导服务的关系

区域督察机构履行工作职责的另一种形式体现在指导和服务地方环保工作上。既要督促地方认真贯彻落实国家环保政策、法律、法规和标准,又要发挥好环境保护部与地方政府及环保部门之间的桥梁纽带作用。既要实事求是地指出并督促地方解决各类环境问题,又要采取多种形式为地方理清工作思路,提高环境监管水平。

2013年底,云南省在环境保护部组织的主要污染物总量减排年度考核中没有完成COD削减1%的年度目标任务。西南环保督查中心在与云南省交换意见时,认为主要原因是污水处理厂及配套管网建设严重滞后。

云南省政府对此高度重视,在2014年全力抓污水处理厂配套管网建设和运行管理,省环保局和住建局主动邀请西南环保督查中心对重点市、州污水处理厂管网建设及运行情况进行现场指导,以提高运行管理水平。在2014年度云南省主要污染物总量减排国家考核中,云南省COD排放量为51.49万吨,较2013年削减5.91%,顺利完成了减排任务。

个案治标与长效治本的关系

区域督察机构受自身职责、编制、手段、资源和信息等因素制约,在具体工作中单凭一己之力很难全面推动地方环保工作持续上台阶。因此,开展每一次督察工作,要着眼于解决一批具体环境问题,更要注重推动地方建立环保工作长效机制,促进地方党委、政府特别是两个“一把手”高度重视环保工作,统筹协调好发展与保护的关系,真正建立起党政同责、一岗双责、环保部门统一监管、其他部门各负其责的环保大格局。

2014年11月,为贯彻落实新《环境保护法》和《国务院关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》,西南环保督查中心与重庆市环保局、四川省环保厅组成联合督查组,对三峡库区(重庆段)及其上游长江干流29个市(区、县)环境风险防范情况进行了综合督察,各级环保部门查处了一批环境违法行为,解决了一批环境问题。督查

中心还与重庆市环保局、四川省环保厅共同签署了《长江三峡库区流域跨界水质预警及应急联动川渝合作协议》,为进一步推动流域联防联控和长效治本做出了积极的探索。

坚持原则与讲究策略的关系

区域督察机构依法履行职责,必须坚持原则,维护法律权威。但实际工作中,也要注意策略的灵活性,核心是推动地方解决问题。我们在督察工作中发现,企业违法排污造成的污染后果可能一样,但原因不尽相同,在处理上应该有所区别。

对于督察中发现的大量非主观恶意和非原则性的环境问题,西南环保督查中心始终坚持将其移交地方政府或环保部门处理。对主观恶意较强且严重违法的环境行为,则坚决上报环境保护部,建议予以挂牌督办或区域限批等。

负面警示和正面引导的关系

区域督察机构的工作不应该局限于查处典型环境问题,同时应该在所辖区域内及时总结环境保护的先进经验,以点带面,推动环保工作开展。从事环境管理和执法工作,不能仅仅告诉对方不能这样做,还应该告诉对方应该怎样去做。要把执法监督与总结研究结合起来,把工作重点放到解剖案例、总结经验、研究问题、提出建议、推动工作上。

基层环保机构建设一直是西南地区环保工作的一块短板。重庆市率先在全域范围内1017个镇街设立环保机构,落实专兼职人员2498名,统一配备执法车辆和移动执法终端等,为环境监管网格化管理及环保互联网建设创造了必要条件。西南环保督查中心了解到重庆市的做法后,积极推动成都、贵阳、绵阳等城市借鉴重庆经验,加强基层环境监管能力建设。成都市在全域317个乡镇(街道)均建立了环保机构,实现了市、县、乡三级全覆盖;贵阳、绵阳等市也在重庆、成都的示范下积极推进基层环保机构建设,强化了基层环保监管能力。

综合督察与其他督察的关系

西南环保督查中心立足于提高区域环保督察工作效能,探索建立了“以日常督察为基础,以综合督察和专项督察为主要方式,以后督察为保障”的工作模式。

综合督察是围绕事关全国环保工作大局和影响西南地区科学发展的突出环境问题,依法对地方政府及其相关部门履行环境保护职责情况,开展监督检查,提出处理的意见和建议,并督促整改落实。专项督察是针对西南地区独有特点,依法对西南地区重点区域、重点流域单项环境保护工作情况,或者重点行业、重点企业(集团)环境保护工作情况,开展监督检查,提出处理意见建议,并督促整改落实。后督察是在前一年开展综合督察和专项督察的基础上,跟踪督察督办发现问题的整改落实情况,务求督察实效。

为推动贵阳市生态文明建设,西南环保督查中心于去年4月对贵阳市开展了综合督察。西南环保督查中心坚持督政原则,结合贵阳市特点,确定了以生态文明建设、国家环境保护模范城市创建、大气污染防治、产业园区规范管理4个方面为综合督察主要内容。以市、县两级政府和相关部门为主要督察对象,现场抽查企业、项目156个,提出14条整改意见。

贵阳市委、市政府对此高度重视,

市委书记亲自安排部署整改工作,专题研究制定整改方案,建立生态文明建设协调机制,明确各级政府和相关部门责任,确定23条整改措施,并加强督察督办,有效解决了突出环境问题,顺利通过了创建国家环境保护模范城市考核验收。

今年4月,中心再次对贵阳开展后督察,进一步帮助地方环保部门解决难点、热点问题,有效提高了区域环保督察工作的效能。

规定动作与自选动作的关系

区域督察机构每年都承担大量环境保护部交办的工作任务,这是必须完成的规定动作;同时,应结合地方实际,组织开展一些带有辖区特色的督察活动,这属于自选动作。二者相辅相成,共同构成区域督察工作的有机整体。西南环保督查中心根据环境保护部工作总体部署和安排,结合西南地区独具特色的地域特点,开展了一系列富有西南特点的专项督察,有力推动了区域环保工作的开展。

西南地区有全国最为丰富的水电资源,长期以来水电开发产生的生态问题引发了社会关注。针对这一特点,西南环保督查中心对大渡河流域和乌江流域梯级水电开发建设情况开展了专项督察,探索从全流程环境管理的角度对梯级水电开发环境保护工作进行统筹监督的有益尝试。

督察中发现,西南地区水电开发存在开发强度大、干流与支流开发和保护统筹考虑不足,全流程环境管理协调难度大、部分水电项目珍稀鱼类保护设施建设相对滞后、污染防治措施落实不完全到位等问题。

针对督察中发现的问题,督查中心以督政为主、督企为辅,强化落实地方政府主体责任和相关部门职责,厘清、理顺了上下游之间和政府各部门之间的执法监管关系,建立健全了全流程环境监管联动机制,有效提高了地方政府对水电开发的环境管理水平,推动地方积极整改水电开发建设中存在的突出问题。

日常工作与加强调研的关系

区域督察机构除了做好各项督察工作外,还应是环境保护部的“千里眼”和“顺风耳”,为部机关当好参谋助手。为此,西南环保督查中心每年在制定督察计划和安排督察工作时,都注意同时下达有针对性的调研工作计划,把督察和调研两方面有机融合起来,开展了一系列专题调研和督察调研,形成了一大批调研成果。除及时上报环境保护部外,还在《中国环境报》上发表文章近60篇,在《西南环保督查》上刊登调研文章90余篇,既为部机关提供了大量基层的一手情况,也提出了解决问题的意见建议。

为准确把握西南中高硫煤地区燃煤电厂脱硫脱硝建设和运行情况,西南环保督查中心组织专题调研组,对117家煤粉炉企业发放调查统计表,抽取4省(市)8家重点企业开展现场调查。对脱硫脱硝成本结构、特点及成因进行控制分析,研究燃煤电厂脱硫脱硝成本控制在技术改造、运行管理和激励政策等方面的对策,形成了《西南地区燃煤电厂脱硫脱硝成本调查报告》上报环境保护部,为国家客观、全面、准确把握西南地区燃煤电厂脱硫脱硝建设及运行情况,做好西南地区燃煤电厂脱硫脱硝激励政策的顶层设计,提供了翔实可靠的调研数据和合理化建议。

作者单位:环境保护部西南环境保护督察中心

疏堵并举整治露天烧烤

碗,而是引导这一服务产业健康、有序发展。

二是建立联动管理机制。相关部门要建立露天烧烤联动机制,建立管理台帐,定期开展联合督导检查,对那些不遵纪守法的烧烤店主坚决依法处置,对拒不服从管理的严格查处。

三是动员社会力量参与治理。严格落实“门前三包”责任制,监督沿街单位、店铺、超市前的烧烤摊点行为。市民要树立绿色消费方式,提高参与城市管理的意识,改变不良消费习惯,自觉地进店、进店、进店消费,让露天烧烤失去买方市场。

四是建立示范夜市。利用空闲工地、废弃院落设置烧烤大院,选取合适地段设置夜市或烧烤一条街,组织引导不具备店内经营条件的露天烧烤摊点

进院、进市经营。

五是推进无烟烧烤。要运用高科技,更新烧烤器具,减少污染排放。一些地方已开展了探索实践,如山东省临沂市相关部门历经3个多月、上百次实验研制出无烟环保烧烤炉具,降低了烧烤油烟污染排放。为推广炉具,临沂市向按时更换的烧烤业户提供每台炉具3000元的补贴。这种做法值得借鉴。

六是将露天烧烤油烟治理纳入大气污染防治攻坚战行动。督促烧烤店全部安装合规的油烟净化设备和专用烟气管道,净化烧烤油烟。对露天烧烤摊点应列出时间表,全部更换无烟环保烧烤炉具。环保部门要强化监管,定期组织油烟排放监督性抽查,对排放不达标的进行依法处置。

作者单位:中共泉州市委党校

◆雷洪金

生态是生存之本,环境是发展之基。良好生态环境是人和社持续发展的根本。四川省自贡市委、市政府高度重视生态文明建设,通过近年来的努力,生态文明理念逐步深入人心,城市绿化水平、环境质量持续提升,生态自贡建设取得显著成效。

树立生态文明理念,推动自贡绿色发展

自贡是一座老工业城市、化工城市,过去在生态环境方面欠账较多,新老环境问题日益叠加,资源约束趋紧,环境污染严重,生态系统退化的形势十分严峻。同时,自贡是全国50个严重缺水城市之一,是全省辖区面积最小且主城区唯一不临大江大河的城市,环境承载能力有限,生态相对比较脆弱。

面对严峻的挑战,我们别无选择,只有坚持走科学发展之路,努力实现经济社会发展与生态环境保护的共赢,才能为子孙后代留下可持续发展的“绿色银行”,留下天蓝、地绿、水净的美好家园。

面对广大群众对改善居住环境迫切的要求,2011年自贡市第十一次党代会从推进永续发展的战略高度,提出要加快建设优美宜人的生态自贡。

我们坚持生产、生活、生态“三生共赢”发展理念,不懈推进生态文明建设,发展绿色经济,践行绿色惠民,着力构建集约高效的生产空间、宜居适度的生活空间、山清水秀的生态空间。

在推进生态文明建设中,我们注重挖掘传统生态文化,培育生态伦理道德观,融入社会主义核心价值观体系,引导公众在价值取向、生产方式和消费模式上进行绿色转型,使保护生态环境、建设生态文明成为各级党委、政府的决策和企业的自觉行动。

坚持科学规划引领,筑牢绿色发展基石

建设生态自贡,必须有一个好的规划作指导。为坚守生态发展底线,持续、有效改善全市生态环境,为经济社会发展提供绿色保障,近年来我们加强生态文明建设的顶层设计,在规划编制上大做文章。

制定出台《自贡市城市总体规划(2011—2030)》,中心城区137平方公里建设用地范围实现控制性详细规划全覆盖。

在充分调研的情况下,分析区域生态特征、生态系统服务功能与生态敏感性空间分异规律,确定不同地域单元的主导生态功能,在全省率先编制完成《自贡市生态基础设施规划》和《城区非建设用地规划》。

丰富、完善绿地规划体系,先后完成了《自贡市蓝线规划》、《自贡市湿地资源保护规划》、《自贡市城区义务植树基地规划》、《中心城区绿地系统规划》编制工作,夯实了生态自贡建设基础。

启动“一控规、两导则”,即控制性详细规划、土地细分导则、城市设计导则,实现由二维平面管理转向三维立体管控。充分发挥规划的引领作用,使生态文明建设规划成为320万自贡人民的统一意志和共同行动。

统筹实施五大行动,务实推进生态自贡建设

我们始终牢牢抓住釜溪河流域综合治理、城区污染企业关闭搬迁、城区园林绿化建设“三大突破口”,统筹推进蓝天、清水、绿地、宁静、利废“五大行动”,努力建设天蓝、地绿、水清、城美的生态自贡。

实施蓝天行动,提高空气质量。紧扣一个“控”字,做好关、淘、搬、治、防5篇文章。先后关闭了大安盐厂、红旗砖厂、钛黄粉厂、工业泵厂等一批城区重污染企业。

淘汰了富南水泥、鸿福水泥等15户企业的落后产能,督促久大盐业公司大安生产中心和市水泥厂停止生产,全面启动了鸿鹤片区工业企业整体搬迁工作。

对久大盐业、自力水泥、金龙水泥等重点企业实施脱硫、脱硝、烟粉尘治理工程,严防建筑和道路扬尘污染,城区道路机械化清扫率达到55%。

着力构建大气污染防治联防联控机制,2014年国家考核指数PM₁₀、年均浓度为107微克/立方米,较2013年下降11微克/立方米,下降率达9.3%。

实施清水行动,改善水域环境。紧扣一个“清”字,抓好开源、节水、治污3篇文章。加快小井沟水库、狸狐洞水库、楼房湾水库、向家坝自贡灌区等一批骨干水源开发工程建设,完善供水系统,确保有更多的清水注入,从根本上解决自贡缺水问题。

大力实施节水工作,建立最严格水资源管理制度,编制《自贡市中心城区水系规划》,严格落实“三条红线”控制目标。

加快推进釜溪河流域综合治理,实行河长制,严格执行跨界断面水质超标资金扣缴制度。全面取缔釜溪河、旭水河(自贡段)、威远河(自贡段)和饮用水水源水域外200米范围内规模化畜禽养殖场。

全面推进生活污水处理设施建设,到2015年底,全市90个乡镇生活污水处理设施将建成投运,总规模达到7.8万吨/日。自贡是四川省继成都市之后第二个全面启动乡镇生活污水处理设施建设的城市,农村污水处理实现历史性跨越。城市生活污水收集能力评分,2014年列四川省地级市(州)中第一。

实施绿地行动,推进全域绿化。

加快生态文明建设 不断提升城市品质

生态自贡,绿化当先,绿地行动关键在于一个“绿”字。目前,自贡市城市绿地率达到35.2%,绿化覆盖率达到39.7%,人均公园绿地面积达到11.2平方米,森林覆盖率达到32.6%,成功创建国家园林城市,并被联合国环境规划基金会等5个机构授予“杰出绿色生态城市”荣誉称号。

釜溪河复合绿道(示范段)工程荣获2014年度“优秀园林绿化工程奖”大金奖,是2014年度西部地区唯一获此殊荣的项目。

实施宁静行动,降低噪音污染。实施宁静行动关键在于一个“降”字,即降低交通噪声、降低建筑施工噪声、降低社会生活噪声、降低工业企业噪声,着力解决群众反映强烈的噪声污染问题,让城乡居民有一个宁静的生活环境。

通过实施宁静专项行动,2014年自贡市功能区噪声整体情况较好,全年平均等效声级为53.4分贝(比2013年下降1.3分贝),全市区域环境噪声昼间平均等效声级为57.4分贝,质量等级为三级,声环境质量一般。全市交通噪声平均等效声级为69.1分贝,声环境质量等级为二级(较好)。

实施利废行动,清洁城乡环境。实施利废行动关键在于一个“洁”字,就是开展固废污染治理专项行动,不断培养城乡居民良好生活习惯,洁美城乡人居环境。

积极推动固定或流动再生资源回收站点和环卫基础设施建设,提升农村可利用垃圾回收利用水平,实行“户分类、村收集、镇转运、县(市)处理”保洁模式,90%的村庄农村生活垃圾得到有效处置。

依托全市各类资源综合利用企业65户,大力推进城区生活垃圾分类收集处理及餐厨垃圾收运处置工作。自贡市企业自主创新建设的“日处理400吨垃圾焚烧CFB锅炉”项目顺利通过科技成果鉴定,市区的垃圾不再进填埋场,全部用于焚烧发电。城市生活垃圾无害化处理率达到95%。

生态建设只有起点,没有终点,永远在路上。我们将继续坚持不懈,务实创新,整合多方力量,扎实推进各项工作,努力实现由“治”向“防治并举”的转变,把一个优美怡人的生态城市展现出来,并给子孙后代留下生存的基础和发展的空间,让居住在这座城市的群众生活越来越美好。

作者系中共四川省自贡市委书记

探索与思考