业界评说

环境监测要强化政府主导和部门协同

◆罗岳平 刘荔彬 曾欢欣

为什么只要公布监测数据,就会引发热议和质疑?为什么在同一块土地、同一条流域,监测数据的表述却存在较大差异?环境监测数据公信力不足,已成当下现实问题。

国务院办公厅日前印发的《生态环境监测网络建设方案》(以下简称《方案》),将有效解决我国生态环境监测网络当前存在的包括数据公信力不足等突出问题,积极构建政府主导、部门协同、社会参与、公众监督的网络监测新格局。笔者认为,以政府主导和部门协同的思维来推动生态环境监测网络方案的制定和实施,是一次重大的认识升华。

首先是政府主导。对于各地监测的实际工作来说,政府主导主要体现在监测方案的制定、监测点位的合理布设等问题上。

一是监测方案的制定。笔者认为,评价县域生态环境质量的监测方案应该由市或州人民政府主导制定,市级方案、省级方案依此上收审批权限。这样,既能够把握考核的主动权,也能够确保考核结果的客观和准确。

比如,一个县域在一个特定监测时期的生态环境质量要通过固定的监测方案来反映,而这个固定的监测方案不能由县本级来制定,应由上一级政府组织有关部门,在对这个县的资源禀赋、工农业生产状况、污染分布等进行综合研判的基础上,设计一个量身定做、完整的监测方案。这个方案应具有权威性和唯一性,只有按这个方案开展监测,当月、当季或当年的评价才合法、有效。

为了提高监测方案的合理性、科学性,笔者建议,由政府主导的县或市域监测方案在制定上要坚持早启动、多协商,全面论证、适时发布的原则。要加大技术论证队伍,要几上几下,给下级人民政府表达不同意见的机会。只有通过上下结合,监测方案才能更加全面、符合实际情况。而监测方案一旦确定,就要严格遵循,以保障其权威性和公信力。

二是监测点位的布设。只有明确科学的监测点位,才能从客观上掌握区域的环境质量状况。监测水系如同检查肾脏,监测大气如同检查肺部等。实际上,对县域、市域乃至省域,需要监测环境质量的水、气、土壤等自然资源的分布是相对稳定的。这些自然资源在限定的监测空间范围内,就如同一个人的五脏六腑。要做全面检查,就应在固定的点位分别采样检测。

目前,我国县、市的监测点位布设基本上能够反映出本区域的总体环境质量状况。而当前亟待解决和完善的问题,就是要在上一级政府的主导下,按照填平补齐的原则,组织水利、农业、住建等部门,共同重新审定布点方案。而布点方案一旦确定、公布,就要成为公共的监测资源。无论哪个部门、哪个组织或个人开展环境质量类的监测,都只能在这些点位上采样分析。

笔者认为,监测点位的布设是一项复杂、细致的工作,要采纳各方意见,统筹各方资源,以提高布点的科学性、合理性。监测布点确定后,各部门的能力建设都要向这些点位倾斜,使之成为使用方便的公共工作平台,每个部门都能利用这些平台获取本部门所需要的环境质量信息。

其次是部门协同。各级人民政府要发挥监测方案制定总指挥作用,将分散在各个部门的监测资源整合起来。

对于部门之间的协作,基层工作者在实际工作中,感受到更多的是无奈。"部门联动往往变成部门不动。""跨省(市)联合比跨国联合还难。""部门内高效,部门间失效。"部门内部资源配置良好,但跨部门却难以共享,这一问题在生态环境监测网络建设中必须得到根本解决。

同一块土地、同一个流域,污染的真实数据应该只有一个。然而,由于不同部门在布设点位、采样时间、分析方法和评价标准等方面存在不同,监测出来的结果可能差异很大。其实,每个部门的监测工作,都严格执行了各自规定的监测方法和要素,并采取了相应的质控措施,其结果具有真实性。但各自为政的结果是,监测数据零散、片面,无法全面真实地反映污染现状。因此,必须在各级政府的领导下,将各部门的力量集中整合,明确各部门的分工,多方协同,才能达到最好的监测效果。

笔者认为,部门协同不仅仅体现在一次或两次的工作协同上,而应该体现在更宽泛的领域。

一是理念的协同。开展生态环境监测的手段很多,包括任务的统一下达、相同的分析方法等。协同既是思想认识的统一,更是行动上的互补和一致性。要将协同理念贯穿于监测网络建设的自始至终。尤其在监测结果共享方面,要打破老死不相往来的局面。实际上,监测数据只有被使用才能实现其自身价值。如果固步自封一味将监测数据密封起来,没有任何产出,就是监测资源的巨大浪费。对此,笔者建议,应以数据基础较好的部门为牵头单位开发共享平台,各部门都可以上传并获取历史数据,逐步形成全面、实用的大数据库,形成共同的监测数据财富。

二是利益的协同。环境保护本身就是为了社会公益,每个从事环境监测的部门,都是在为环境保护做贡献,都是为了确保人们能够呼吸到清新的空气,喝上干净的水,吃上放心的食物。没人希望环境质量不断下降,不会有人因为监测数据恶劣而欢欣鼓舞。在共同的宗旨和目标之下,对于工作的方式方法的不同,应该互相理解、互相支持。从这个意义上讲,部门间必须密切联合,共同改善我们的生存环境,形成环保统一战线,充满凝聚力和生命力。

三是后方的协同。笔者认为,生态环境监测的部门协同是全方位的,既有业务部门间的技术协同,也涉及人事协同和财务协同。《方案》勾勒的生态环境监测网络蓝图要靠一支生力军去奋斗,其中包括财力在内的后勤保障也至关重要。

《方案》的出台是众望所归。统一了认识,还要有实践。相信在各级政府的积极主导下,在各部门各司其责、努力协同下,生态环境监测必然会走进一个新时代。

作者单位:湖南省环境监测中心站

局长论坛

构建五大体系 助力大气治理

◆吉林省长春市环境保护局 于春

吉林省长春市委、市政府将2015年确定为大气污染防治攻坚年,着力构建"五大推进体系",全面落实大气污染防治目标责任制,形成了县区主责、部门监管、协同发力、合力攻坚的工作格局,空气环境质量呈明显转好态势。

强化落实,构筑目标责任体系。长春市政府将改善空气质量攻坚会列为年度首个工作会议进行重点部署。市长姜治莹在全市环境保护工作会议上与15个县(市)区政府、开发区管委会及10个市直部门行政一把手签订了《2015年大气污染防治目标责任书》,市政府班子成员按分工、按战线,分口指挥调度、分头推进落实。召开大气污染防治联席会3次、调度会4次,协调解决8个难题。各县(市)区(开发区)认真落实属地责任,各部门狠抓协调督导,营造了多管齐下、联防联控的良好氛围。

强化保障,完善政策支撑体系。长春市政府专门印发了《长春市2015年大气污染防治行动计划实施方案》,发布了《关于落实2015年主要污染物总量减排任务的通告》、《关于对露天烧烤综合整治的通告》、《关于加强工地环境管理的规定》。长春市政府办公厅相继下发了《长春市大气污染防治目标任务考核办法(暂行)》、《长春市农作物秸秆禁烧管理办法》。长春市政府就集中开展"黄标车"限行严管及专项整治召开新闻发布会,长春市大气领导小组围绕小锅炉、黄标车淘汰组织召开5次协调会,推进了拆改、淘汰等补贴奖惩政策措施的落实。

强化执法,建立网格监管体系。围绕落实新环保法,长春市政府办公厅印发了《关于加强环境监管执法的通知》、《长春市开展环境保护大检查工作方案》,市、县两级启动了大气污染现场监管网格划分,建立了源头严防、现场严管、预警严控、后果严惩的监管体系,实现市级督查、县区检查、企业自查的三级联查常态化。结合案件移交查处,法院、检察院与环保局就案件强执与监督完成了业务有效对接;环保局、公安局联合启动了为期3个月的联勤勘侦、案件查处行动。

强化奖惩,健全督察考核体系。长春市政府将大气污染防治重点任务纳入政府年度绩效考核指标体系,作为领导班子和领导干部综合考核评价的重要依据,与政府环保目标责任制实行双考制。长春市政府督查室协同市大气领导小组办公室,对大气治理重点工程、空气质量改善情况不定期跟踪督察,进行量化评价;市政府绩效办实行半年检查、年终总评,对未通过考核的取消评优资格,与绩效奖惩挂钩,并约谈县(市)区政府、开发区管委会负责人,将考核结果向社会通报。

强化参与,创新宣教传媒体系。将宣传新环保法与实施大气污染防治行动有机结合,以开展生态文明活动为平台,拓展环境教育社会实践基地,拓宽法律普及领域,在全社会树立"同呼吸、共奋斗"的行为准则,共同改善环境质量。加强大气环境信息公开,每天向市委、市政府领导报送空气质量分析动态,将各城区(开发区)淘汰燃煤锅炉进度及排名公布于众,予以警示、监督;推行市民调查、新闻发言、公众听证、公益活动、网站微博微信等宣传互动方式,保障公众对大气治理的知情权、参与权和监督权。

■本期提示

吉林省长春市通过构筑目标责任体系、完善政策支撑体系、建立网格监管体系、健全督察考核体系、创新宣教传媒体系,大气治理取得明显成效。

本栏目由

聚光科技

特约刊登

热评

解决违法成本低问题需罚款与赔偿并用

◆刘长兴

新环保法明确了对连续环境违法行为按日连续处罚规则。之前,有一些省市也开始提高环境违法行为的处罚额度。比如深圳市,就率先在地方环境保护条例中将环境违法行为的罚款额度提高到100万元。而这些,其实都是希望通过提高处罚额度来增加环境违法成本。当下,为了遏制环境违法,提高对环境违法的罚款额度已成为社会共识。但笔者认为,提高处罚额度虽然能够取得一定的成效,却并不能从根本上解决"违法成本低"问题。

一方面,限于行政行为确定性的要求,行政罚款的额度都要设定上限。上限越高,越可能高于环境违法行为的收益,从而发挥遏制作用。然而,总存在违法收益高于罚款额度的可能,使罚款失去其威慑和遏制作用。实践中,大型企业违法排污所节约的治污成本可能是巨大的,有可能超过百万级别;而按日连续处罚的单日处罚额度也不可能太高,不一定高于企业违法排污每天所节约的成本。

另一方面,对违法行为的查处也需要成本。事实上,并不可能做到对所有环境违法行为的严格依法查处。因此存在违法者逃脱处罚的机会收益。这将使部分企业存在侥幸心理而抵消提高罚款额度的预期效果。一个简单的算法是:企业违法排污节约的成本为A,被执法部门查处的几率为B,被查处对应的罚款额度为F。那么,只要F<A÷B,企业的"合理"选择就是违法;反之,当F>A÷B时,才能实现以罚款遏制环境违法行为的目的。

虽然行政处罚的形式并不限于罚款,但现实中罚款仍是处罚环境违法行为的主要方式。令人遗憾的是,罚款并不足以达到遏制环境违法行为的目的,至少是不能完全达到。那么,还有更好的手段提高违法成本、解决环境违法成本低的问题吗?

从逻辑上讲,十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干问题的决定》(以下简称《决定》)所明确的"大幅度提高违法成本",并不仅限于提高对环境违法的罚款额度。让违法者对其违法行为造成的后果全面承担责任才能真正提高违法成本,即不仅应要求违法者承担罚款责任,还应强制其承担赔偿责任。

提高违法成本以遏制环境违法的思路在经济学上即所谓的外部成本内部化,也就是违法行为造成的成本和损失应当由违法者承担,而不能转嫁给社会。在这个意义上,违法成本应当是企业违法行为所造成的全部成本和损失,罚款只是将违法行为造成的损失强制由违法者承担的一种方式。如果违法行为造成了更大的损失,那么违法者还应当承担针对损失的赔偿责任。这样,才能将违法行为给社会造成的损失强制转回由违法者承担,才能促使企业基于成本效益的精确计算选择真正合理的策略,即不仅企业本身获益而且不损害公共利益和他人利益的策略。

因此,大幅度提高违法成本不能仅依靠罚款,而应当罚款与赔偿并用,才能真正起到遏制环境违法的目的。具体来说,应当在加大行政处罚力度,即提高罚款额度、执行按日连续处罚等的同时,建立和完善环境损害赔偿制度,追究违法者的赔偿责任。

首先,保障环境违法受害者的权益,通过调解、诉讼等途径促使违法者及时、足额赔偿受害者的损失,发挥侵权赔偿制度的填平损失和预防损害功能。

其次,应当建立公共利益受损时对违法者的责任追究机制。在行政处罚之外根据其造成的损失大小,由行政机关直接对违法者课以赔偿金,或者由适当的主体提起公益诉讼由违法者承担赔偿责任。总体上,形成通过赔偿机制使违法行为造成的损失由违法者全部承担,通过处罚机制使违法者受到应有惩罚的格局,以罚款和赔偿两种手段切实大幅度提高违法成本,共同遏制环境违法行为。

第三,加大责令停止违法行为、责令停产整治等行政处罚力度以及针对环境违法的刑事处罚。虽然这些处罚不是直接的经济惩罚,但效果上也是在增加企业的违法成本。因为相关制度的严格执行同样具有提高违法成本、遏制环境违法行为的作用。

总之,落实十八届四中全会《决定》提出的提高环境违法者违法成本的要求,不应当局限于罚款额度的提高和罚款方式的改进,而应当在更大的视野内考察企业的违法成本问题,将赔偿机制与处罚机制结合起来共同实现《决定》提出的目标,健全生态环境法治体系,推动生态文明建设。

作者单位:华南理工大学法学院

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

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》(驻环纪函[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,请传真前先拨打此号码)
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):			