

武汉环境监察前行跨过几道坎?

人手少 事情杂 压力大 责任重



图为环境监察人员在珠山湖排污口现场调查。

◆本报记者徐丽莉

“前段时间,有群众通过信访平台举报某小区附近有冒黑烟现象,根据地图和点源分布情况,我们锁定了附近的一家企业,但经过连续几天的检查都没发现任何偷排偷放的蛛丝马迹。于是,我们选择守株待兔,直到第6天凌晨才抓到企业排污的证据。”湖北省武汉市环境监察支队监察一科科长王伟说。

“居住于武汉某高档小区的群众经常反映晚上有异味,相关科室就对该小区所属的开发区周边1公里范围进行排查,没有发现异常。后来我们联合3个区环保局,拓展了排查范围,经过连续几天的排查、蹲点,发现是其中1个区的城中村存在露天垃圾焚烧问题,我们立马禁止了焚烧行为,后来又联合城管部门进行追踪处理,最后问题得到了根治。这是一起典型的跨区域跨部门的环境问题。”武汉市环境监察支队信访科负责人说。

“这样的例子不胜枚举,这也只是我们工作的一个缩影,日常监察和执法过程中遇到的情况比这还要复杂,困难比这还要多。”武汉市环境监察支队支队长曾欣告诉记者,监察支队的工作可以用少、杂、多、好来概括,也就是人手少、事情杂、手段多、效果好。

记者不禁对这支少、杂、多、好的队伍产生了兴趣,武汉市环境监察支队究竟面临哪些困难和压力?如何克服这些困难?取得了什么样的成果?带着疑问,记者走进了武汉市环境监察支队,一探究竟。

1 人手少素质硬 人人都是多面手

46人在编内人员,仅略高于其他副省级城市平均在编人数的一半,却承担着近90项工作任务。

目前,武汉市环境监察支队编制数为49个(含信访机构及应急机构人员),而实际在编人数为46人。“据初步了解,全国其他副省级城市环境监察机构平均在编人数80人(含信访机构及应急机构人员),武汉仅是其他副省级城市平均在编人数的一半多一点。”武汉市环境监察支队办公室王磊告诉记者。

除了监察支队人数不足以外,各区的环保监察人员也处于紧缺状态,人员少的区有30多人,少的只有8~9人,17

2 事情杂压力大 变压力为动力

看得见的压力与看不见的压力并存,每年参与武汉市多项重点环保工作,并面临武汉市政府“10个突出问题”的电视问政。

7个科室负责90多项任务,这些任务到底都有哪些?武汉市环境监察支

队面临哪些考验?

据了解,武汉市环境监察支队负责对全市50多家直管企业及100多家临管企业进行企业现场监察及排污费核定,对环境保护部、湖北省环保厅、武汉市环保局审批的1000多个建设项目进行清理排查、现场监察,并对其中重点工业项目、涉湖等重点敏感项目进行重点监管,组织开展环保专项行动、环境监察稽查、生态环境监察等工作。此外,还承担着应由独立机构承担的环境应急、环境信访工作。同时,提高大气环境质量、整治工业烟尘污染、污染源稳定达标排放、创建环保模范城等多项重点工作也在职责之内。

“尤其今年是新环保法实施元年,环境监察工作不仅强调量,而且强调质。”曾欣说,新环保法对环境监察工作的要求在不断提高,如对国控重点污染源现场监察要求每月不少于1次,一般污染源每月不少于1次,对涉危的企业监管每月不少于两次。如果发现企业有环境问题,每月到现场就不知道多少次了。

近年来,环境监察工作已经成为武汉市环保局的重点工作,比重逐渐加大。比如,2015年,武汉市政府对市环保局绩效目标考核指标共12个,环境监察支队重点承担的有3项,其他项均要参与。2015年,武汉市环境保护局重点工作任务有21项,环境监察支队作为责任单位的有8项,另外参与10项。

“这只是看得见的压力,还有很多看不见的压力。”曾欣说,许多问题表面看是环保问题,实际上涉及当前城市化发展阶段所面临的深层次问题。如位于城中村或城乡结合部、乡(村)级工业园的小锅炉冒黑烟问题,这些中小企业部分无工商营业执照,同时,还存在消防安全隐患问题,最终还牵涉到就业问题,只有依靠区政府联合执法、综合整治,加快城中村改造步伐。

同时,由于环保部门人少事多,涉及工作职责任重,难免会有兼顾不到的地方,存在执法的薄弱环节及盲点。每年武汉市委、市政府都会开展“10个突出问题”的电视问政活动,武汉市环保局从2012年开始,连续4年参加了“10个突出问题”电视问政,武汉市治庸办会严格依据相关规定进行问责。武汉市环境监察支队每年都是作为承办单位,牵头与人大政协代表委员、环境保护志愿者、专家探讨解决问题的具体办法,起草十个突出问题整改落实的长效管理机制。

“‘十个突出问题’电视问政,对我们既是压力,也是促进工作的动力。”曾欣表示。

3 手段多效果好 人防技防立体执法

地上有污染源自动监控系统,天上有人机和卫星遥感,手上有移动执法系统,钩织立体监测网络。

在日常环境监察工作中,环境监察人员会定期不定期进行巡查,同时开展抽查和夜间突击检查,加大对工业污染源监管。但是,支队46人加上区里200余人如何监管8494平方公里? “人防+技防是我们环境监察执法的秘诀,近些年,我们不断创新科技手段,弥补人力的不足,极大地提升了监察效率,成为监察执法的一把‘利剑’。”曾欣告诉记者。

自动监控系统“开口说话” “发现难、取证难、处理难、控制难”是环境监察中的老大难问题,如何创建“监、管、查、控”四位一体的监管模式?武汉环境监察支队用污染源自动监控系统破解了这一难题。

据了解,武汉市污染源自动监控系统在全国副省级城市中处于先进水平,可对排污单位实施24小时不间断监控,并对现场端传输的数据进行快速分析,一旦某企业排放的污染物超过国家规定标准,系统将以短信形式第一时间发送给环境监察人员、企业环保负责人和运维单位负责人。

此外,污染源自动监控系统还可以自动生成各类企业排污情况报表,通过分门别类地分析企业某一时间段内的排污情况,结合企业实际生产状况,可以发现企业是否存在偷排等环境违法行为。

“通过观察企业日常的监测数据,

我们就可以判定一些企业的偷排嫌疑。”武汉市环境监察支队监察四科科长王骏说,前段时间,一家印染企业排污状况数据过于平稳,波动值非常小,同时化学需氧量指标只有排放标准的三分之一,“这引起了我们的警觉,这与企业的主要生产工艺状况不相符合,随即相关执法人员对这一企业进行了突击检查,发现这一企业有未经处理的印染废水通过暗管绕过自动监控设施外排。随后,我们要求企业立即拆除暗管,并处以150余万元罚款。”这也是武汉市有史以来罚款金额最大的单笔环保罚单。

为避免数据造假,目前,武汉市已经在重点企业的排污口、主要生产场所、污染源自动监控设施站房等位置,安装了视频监控,并由第三方对污染源自动监控设施进行维护。

王骏告诉记者,目前,污染源自动监控系统的数据除了用于发现环境问题,也用于核算排污费和行政处罚等。

据了解,目前,全市250多家企业安装1245台套在线监控设施,设施正常运行率为95.2%。近年来,监察支队着力加强运维管理,制定并细化监督考核管理体系,每日查看全市污染源自动监控系统运行情况,对异常情况及时处理,并做好台账记录,保障系统运行正常。2015年通过分析自动监控数据,查处企业环境违法行为25起,下达监察通知64份,罚款金额为870余万元,核定排污费92万元。

无人机+遥感监测 不放过任何一个角落

污染源监控系统只能监控地面的已知污染源,而随着城市建设的发展,很多污染行为具有隐蔽性,传统的执法手段已经“无能为力”。于是,武汉市环境监察支队于2014年启用无人机,开展大气污染源巡查,从无人机拍摄的照片和视频上寻找违法线索,实现定点执法。

“人机结合的监管方式,加大了对扬尘、排污烟囱、工业园区等环境污染防治重点领域督察的频次和力度,目前,无人机巡查已经实现常态化,并初见成效。”武汉市环境监察支队副支队长李立胜表示,无人机已进一步拓展功能,尝试开展夜间执法与巡查;并与卫星遥感监测相结合,巡查秸秆焚烧火点。

“地上有24小时不间断的污染源自动监控系统,天上有无人机和卫星遥感,从而构建起武汉环境监察天地空一体化监控体系。”李立胜表示。

移动执法系统让执法动起来

武汉市环境监察支队也开始探索新的执法手段,构建监察执法闭环。2014年,武汉市环境监察支队全面启用环境监察移动执法系统,在全国率先使用Surface平板和移动式车载视频监控,并开发了电子手签功能。

“移动执法系统实现了现场执法、现场记录、现场上传,大大规范了执法流程,提升了执法效率。”王骏说,工作人员执法过程中只需按系统提示操作即可,刚入职的新人也可以立马“上手”。

截至10月底,全市移动执法系统已直接导入环境质量及2749家企业的环境统计、污染源普查、排污申报、环境质量等基础数据共计2.15万条,建立、完善市直管企业档案49家,填报各类数据397条,上传行政处罚文件146份、建设项目环评报告及审批文件1165份、监测报告96份、排污许可证100份,环境应急预案107个。

4 机制活创新强 条块结合联防联控

通过主动发现问题、实行条块监管、跨部门合作等手段,不断创新环境监察机制。

人少事情多压力大的情况下,武汉市环境监察支队如何综合运用各种手段增强执法能力?曾欣告诉记者,近些年在监察执法过程中,他们不断创新机制,走出了一条武汉监察执法的特色路线。

主动发现问题 引入公众参与

以往环境监察执法工作存在滞后性,“现在,对于企业超标违法排污行

为,我们不是一罚了之,针对企业多次整改仍难以根治的疑难杂症,我们会邀请上市环保公司的环保专家为企业会诊,提出药方,建立病例,并定期‘复查’。”曾欣说,希望通过环保部门和专业人士的技术支持,使企业少走弯路,主动帮助企业发现问题、解决问题,这也与环境保护长远发展的需要相契合。

武汉市环境监察支队特别注重公众在环境保护中的作用,将信访打造成为公众参与环境保护的一个要道。9月1日,“12369”受理中心平台正式投入运行,群众投诉热线满意率不断提高,在全市30家有群众投诉电话的“部门和单位”抽查评比中的综合排名不断上升,4月份排名第27,9月份已上升至第13名。

此外,媒体监督也是武汉市环境监察支队发现问题的重要渠道。环境监察支队积极参加武汉人民广播电台《行风连线》、长江网《重点问题整改首场网络问政活动》等行风评议和网络问政活动,现场受理市民、网友投诉和建议。在近期“零点行动”中,全市出动40个检查组、236名人员,检查了126家企业污水收集、处理和排放情况,省、市主要媒体全程参与执法。

开展区域化监管 实现条块结合

以往环境监察每项工作由不同的科室牵头开展,监察一科主要负责直管企业的环境监管,监察二科主要负责专项执法,监察三科主要负责建设项目环境管理,监察四科主要负责在线监控和环境应急,监察五科主要负责环境监察稽查。但每个科室工作量较大,涉及面广,独立推动工作难度较大,监察人员疲于应对。“监察一科原有的5人,负责近60家直管企业的环境监管,平均每人要负责12家企业。”王磊告诉记者,而这些只是内部因素。

此外,外部因素是各区环境监察大队对原有的监管方式也有怨言,上午监察二科为专项执法去过某区,下午监察三科因建设项目管理又得再去,既浪费人力物力,也给区监察人员带来陪同负担。

为此,武汉市环境监察支队整合执法人员力量,将以往各业务科室独立推进的模式变为各业务科室分片区推进,实行区域化监管。监察支队将片区分为汉口、武昌和汉阳三片区,每个片区由1~2个科负责,每个科负责管辖片区的所有监察工作。

但是,分片分头推进环境监察工作又极易造成环境监察工作碎片化,影响工作整体的推进和部署,于是监察支队实行条块结合的监察模式,条就是说每项任务都有一个牵头科室,其他科室需要将所有辖区上的所有监察情况实时汇总到牵头科室,形成上面一条线,下面三片块的协同监察格局。

条块结合提升环境监察人员综合执法能力的同时,也大幅提高了工作效率,既方便对各区开展督察,避免多头检查的弊病,又明确了责任,加大了环境监察执法力度,形成了拳头效应。

跨部门解决环境问题 优化环境应急体系

“解放大道古田路附近的居民反映下水道散发有异味的水汽,检查后并没有找到异味的来源,只能打开下水道的井盖,而这涉及到监测部门、水务部门和交通部门。第二天,环境监察支队会同3部门联合执法,将解放大道古田一路至古田二路污水井盖逐个掀开检查,

监测分析其水质和挥发性有机物水平,最终找到了异味来源。”武汉市环境监察支队监察二科科长袁传建说。

“跨部门合力解决环境问题已经成为常态机制,尤其体现在环境应急事件的处置上。”武汉市环境监察支队监察五科科长付中强告诉记者。

据了解,在武汉市环境监察支队的积极协调下,武汉市环保局横向间已经与武汉市有关部门建立了应急联动机制。比如武汉市环保局与市水务局签署了《武汉市环境保护局武汉市水务局水污染事件预防及应急联动工作机制协议》,确保长江、汉江等流域的水上运输安全和饮用水源地水质安全;与武汉市公安消防局签订了《关于建立应急联动工作机制的协议》,用于预防和妥善处置因火灾、爆炸和泄漏等各类事故引发的突发环境事件。

由于长江及其最大的支流汉江流经武汉,武汉市环境监察支队还积极健全区域和流域上下游之间纵向应急联动工作机制。比如,武汉市已与仙桃市、潜江市、孝感市、荆门市、天门市等签订了联动协议。今年,又与咸宁市环保局签订了《武汉市环境保护局咸宁市环境保护局跨流域水污染事件预防及应急联动协议》。

展望“十三五”量体裁衣定计划

“无论建设立体化监管网络,还是创新机制体制,目的都是提升环境监察执法能力。”曾欣说。

据了解,2015年1月~10月,武汉市立案查处各类环境违法行为699起,处罚518家,行政处罚金额3002.5万元,相比2014年同期立案查处家数、处罚家数、行政处罚金额数分别增长54.3%、93.28%和233.38%。其中,市环保局直接立案112家、处罚103家、行政处罚金额1393.08万元,相比2014年同期立案家数、处罚家数、行政处罚金额数分别增长133.33%、164.1%和462.57%;全市实施按日连续处罚12家,实施查封、扣押73家,实施限制生产、停产整治案件5家,实施《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》的环境处罚案件3家,实施移送司法部门处理两家。

整个“十二五”期间,武汉市共核定征收排污费和超标排污费近5亿元;立案查处各类环境违法行为2327个,处罚1655家次,行政处罚金额5997.4万元。

目前,武汉市环境监察支队也量身打造了自己的“十三五”规划,提出从进一步改善环境监管机制,提升环境监管能力、保障环境安全、维护群众环境权益4方面入手,以环境质量改善为中心,以新《环保法》及配套办法、《大气污染防治法》等新的环保法律法规实施为契机,积极贯彻落实“水十条”、“大气十条”,充分发挥环境监管网格化作用,进一步完善环境监管发现机制和全民参与机制,持续加大环境监管执法力度,重点打击偷排、偷放等环境影响大、群众反映强烈的恶劣违法排污行为,集中整治篡改和伪造监测数据等弄虚作假行为,加强环境执法与刑事司法联动,严惩相关违法企业及责任人,进一步强化企业环保主体责任意识。

“‘十三五’是生态文明建设的关键时期,环境监察也将面临严峻的考验,我们只有迎难而上,强化监察执法人员素质,创新监察执法手段,盘活监察执法机制,才能在新时期实现新跨越。”曾欣展望道。



图为环境监察人员利用无人机探测大气污染情况。