

# 发展创造了奇迹 环保也应有奇迹来匹配



姜晓亭,山东省乳山人,国际商务师。历任四川省对外经济贸易合作委员会副主任;四川省对外经济贸易合作厅副厅长;四川省商务厅副厅长;中共乐山市委副书记、市长;中共乐山市委书记、市人大常委会主任。现任四川省环境保护厅党组书记、厅长。第十一届全国人大代表。

对话人:四川省环境保护厅厅长姜晓亭  
采访人:本报记者岳跃国

## 当前环境保护面临什么样的难度?

### ■常规办法解决不了我国的环境问题,必须改革

**中国环境报:**当前环境保护面临什么样的难度?如何定位?

**姜晓亭:**常规的办法解决不了我国的环境问题。

这一判断基于3方面的考虑:一是我国遇到的环境问题在人类历史上前所未遇,解决难度也前所未遇;二是环保工作特别复杂,既涉宏观,又涉中观,还涉微观;三是环保工作既需要多部门协同又是多部门交叉,一家说了不算,一家也办不成。

这是现阶段环保工作的3个困难,也是定位环境保护所处阶段的前提。总体来看,我国改革开放创造了一个奇迹,环境保护也要相应地创造出一个奇迹来匹配。

**中国环境报:**如何理解既涉宏观,又涉中观,还涉微观?

**姜晓亭:**横向来看,环保部门跟其

他部门很不一样。有的管宏观,如发改部门;有的管中观,如农口的各个部门;有的管微观,如食品安全、质检等部门。而环保部门是宏观、中观、微观都有涉及;宏观如总量减排、战略环评和政策环评等;中观如行业环评、区域环评、行业核审等;微观如执法、监测等。

纵向来看,以前的污染主要指工业的废气、废水、废渣,现在是水、气、声、渣、射、土、光、热都有,全要素、全过程都要管。污染防治既涉及产业布局、结构、规模,又涉及项目设备、工艺、技术。前者宏观,是规划环评问题;后者微观,是项目环评问题。

这就要求环保部门既要有宏观视野、宏观思维、大局观念,又要从细处着手、落到实处接地气,难度特别大。

蜀中自有“天无三日晴”和“蜀犬吠日”之说,意指盆地环山,水汽不散,难见太阳。四川还有“千河之省”之称,且处长江上游,生态安全地位突出。作为西部经济大省,10年来,四川GDP翻了两番,今年前三季度,经济总量跃至全国第六。既要服务大局,又要守住底线,环保工作任重道远。在“十二五”收官、“十三五”启幕之际,本报记者独家对话四川省环保厅厅长姜晓亭,畅谈改革之策,畅想改革之路。

**中国环境报:**从宏观层面推进环境保护存在哪些体制障碍?

**姜晓亭:**环境问题涉及很多部门,存在职能交叉,必须协同作战。而“部门推动部门”难度大。一般情况下,部门推动不了部门,只能靠更高层的领导来推动,但又不可事事无巨细都让领导来推。

比如水,实际就8个字:水多、水少、水清、水浑。多了是洪水,少了是旱灾,水清是水质问题,水浑是水土流失问题。单一个“水”就涉及水利、国土、环保等若干部门,环保一家说了不算,也不可能一家把事办成。

有的事都来争,有的事都不干。都来争时,环保经常争不过;都不干时,环保却还得干。最郁闷的是,虽然没争过,但责任有时还得扛。

**中国环境报:**有人说目前环保工作很难令人满意,您怎么看?

**姜晓亭:**确实是这样。在政风行风等各类考核中,环保的名次很容易靠后,要么是中等,要么干脆垫底。排在中等就说明干得还不错,大家还认同你。

正是因为涉及部门众多,职能交叉,环保的事很容易“上、下、左、右”都不满意。比如环评,对有些项目,批了群众不高兴,不批领导不高兴。水污染一线,批了下游不高兴;大气污染一片,批了周边不高兴。不高兴的人,到考核的时候就会“发声”,觉得环保还是不错的,考核的时候通常又是“沉默的大多数”,他觉得环境本来就那样,没变好,也没变差,今天天气好,跟你环保部门有啥关系?没关系。所以环保要让人满意很难。

## 环保部门在环境应急中应承担什么角色?

### ■环境应急改革需界定责任,不能处理救火队员

**中国环境报:**很多环保局长都担心环境风险,您呢?

**姜晓亭:**现阶段环境风险可以减少,但不可避免。既然不可避免,就应该办好两件事,一是事故责任界定要明确,二是要完善应急体系。

**中国环境报:**责任界定不明确主要体现在哪些方面?

**姜晓亭:**安全事故一旦引发环境污染,环保局长很可能下课。

就事故性质来说,绝大部分是安全事故,环境污染是次生灾害,如一些爆炸事故,是典型的安全事故,环保和消

防同时控制灾害。但现在的情况是环保去应急,结果还可能被处罚。我们跟消防队员一样是“救火”的,火灭了却要受处分,这个导向不好。一定要明确责任,不能误判,不能把“救火”队员给处理了,要不以后没人干活了。

**中国环境报:**环保部门在环境应急中应承担什么角色?

**姜晓亭:**环境应急要实行属地负责制。环保部门主要做3件事:一是回答“怎么样”,污染是什么情况。二是说“怎么办”,拿出解决方案。三是尽力组织救援,环保专家现场指导,提供线索,紧急调配。其他应该由地方政府负责,环保部门不可能养很多人来应急。

**中国环境报:**有人认为应急体系平时就是个摆设,您怎么看?

**姜晓亭:**应急体系是必要的,应急物资在大部分时间看着像是没用,但是到了关键时刻,没有这个“摆设”还真不行。

一个完整的国民经济体系离不开重化工、石化,这是回避不了的。既然有风险,环境应急体系就必须要有。我认为,至少要在省、市两级先建起来。

**中国环境报:**应急体系建设的重点

有哪些方面?

**姜晓亭:**重点应放在应急指挥体系、应急队伍、应急专家、应急物资、应急分类上。关键要做好分类,哪类事故该怎么处理,不能怎么处理,事先应重点明确,相当于一个详细的技术指南。

**中国环境报:**您说的技术指南是不是应急预案?

**姜晓亭:**不是。应急指南,通俗讲就是应急注意事项,是指应急分类。应急指南应尽可能详细,应急预案则不必。因为真正的应急过程只能现场随机应变,绝不能教条主义,照搬预案。

## “十三五”期间,总量减排应坚持什么改革取向?

### ■总量减排改革应力戒虚增实减,尊重差异化管理

**中国环境报:**“十三五”期间,总量减排应坚持什么改革取向?

**姜晓亭:**总量减排作为一种约束性指标,强化了地方政府的责任。尤其是今后要实行“党政同责”,各级党委政府主要领导很重视,对推进环保工作很有效。

但有效不等于合理,尤其要研究使总量减排与环境质量改善直接挂钩,建立正相关关系。要防止出现两类情形:一是“虚增实减”,二是针对性差。

**中国环境报:**怎么理解“虚增实减”?

**姜晓亭:**先说“虚增”。排污总量是根据GDP、工业增加值、城市化率等指标计算出来的。一旦为了政绩或其他方面考虑,把这些指标搞得很“漂亮”,

排污量相应就“增加”了。

再看“实减”。减排工作必须落在一个个项目上,必须实实在在地减下去。一旦“虚增”,减排就麻烦了。如城市化率,每增加一个百分点,增加的COD排污量就算出来了,就要建设相应规模的污水处理厂。

**中国环境报:**“虚增实减”会造成什么问题?

**姜晓亭:**一边虚增,一边实减,中间就可能错位:第一,地方花不起钱建处理设施;第二,花了钱建起了处理设施后,发现没那么多污染物要处理,最后很可能就成了摆设,成了形象工程。排污总量如果完全按照统计数据来

计算,有点机械化。如果缩小行政区域,根据实际情况核查排污总量,肯定弄得清楚,哪怕是计算也会算得相对准确,但这涉及上下级之间建立信任文化的问题。

**中国环境报:**您刚才说总量减排针对性不强,如何理解?

**姜晓亭:**现在指标设计往往“一刀切”,没有充分考虑中国之大、差异之大,不是很合理。因为约束性指标是和“官帽子”挂钩的,指标完不成还要追究责任,地方可能会把力量用偏。

如果当地主要环境问题不是减排约束的那些问题,就会造成地方花了“主要的”精力去解决一个“次要的”问题,而主要问题、难点问题并没得到解决。

## 下一步改革中有哪些问题需要特别关注?

### ■改革不等于完全做减法,更不能越改越复杂

**中国环境报:**现在有一种倾向,一说改革就是做减法,您怎么看?

**姜晓亭:**确实有这种倾向,好像一说改革就是要干什么东西给减掉,这就把简政放权和改革混淆了。简政放权是改革的一个措施,但改革不等于简化,有些东西可能还要增加,还要强化、精细化。

**中国环境报:**与其他部门相比,环保部门简政放权有何特殊性?

**姜晓亭:**原来的技术和经济可行性审查,我认为确实要简政放权。经济不可行,技术不可行,产品有没有市场,那是业主自己考虑的事儿,政府去管有点滑稽。

但是环保不一样,是公益性的。经济可行不可行,业主关心;环境可行不可行,业主不太关心,跟他的利益不挂钩,也很难把这事做好。同时,环境问题往往是区域性和流域性的,单个业主也解决不了。

这就要政府来做。总体来讲,哪些权该放,哪些不能放,哪些要加强,现在边界不太清楚。

**中国环境报:**有人反映,在一些地方,简政放权后审批反而复杂了,原因何在?

**姜晓亭:**各部门都在放权,但关注点不同,标准不同。发改委管投资,下放权限时,主要考虑投资规模和产业政策,而环保主要考虑环境敏感度。

比如,投资1亿元建蓄电池厂,在发改部门看来很小,但环保部门就高度重视,弄不好可能出铅中毒事故,管得严,审批层级比较高。

反过来也一样,有些项目环保认为可以放的,其他部门又不能放。比如城市轨道交通,因为在地下,环境影响不大,审批权可以下放。但在其他部门看来,因为投资大,审批层级比较高。

这就形成了错位下放,一个项目,有的手续在部里批,有的在省里批,有的在市里批,个别甚至是县里批,把业主弄晕了。

**中国环境报:**简政放权后,一般项目不环评就可以核准,有何影响?

**姜晓亭:**项目核准精简前置审批后,只保留规划选址、用地预审两项,对重大项目将环评审批作为前置条件,俗称“两个半”前置。

也就是说,不是重大项目不环评就可以核准。但环评还得保留,这样一来,环评本来是核准的前置条件,现在变成了开工的前置条件。

对于业主,原来到发改委去,发改委告知前置有多少个、到哪些部门去办。现在不行了,业主拿到核准也不能开工,因为还缺很多开工的前置条件。但业主搞这类项目一般只搞一次,根本不知道这个项目要搞多少个批文。有些地方,说是简政放权,其实是越搞越复杂。业主晕,我们也晕。这个是同部门审批“错位下放”的问题。

**中国环境报:**怎样改革能化繁为简?

**姜晓亭:**估计以后要搞一个投资指南才行,光搞负面清单还不行,要在投资指南里明确一个项目究竟要多少审批,让业主清楚。

**中国环境报:**制定改革方案要着重

考量哪些因素?

**姜晓亭:**我感觉有些改革是先有一个设想,然后设计一个模式,再围绕模式来论证怎么合理、怎么实施,最后离实际更远。我认为,改革应该充分考虑4个因素:科学性、合理性、有效性、可行性。

首先必须是科学的,但科学的不一定合理。比如治理土壤,把土壤洗一遍,然后种植特定的植物,长了以后挖了再种,直到土壤达标为止,这样科学,但时间耗不起,成本也耗不起。

有效性是指不能为了改革而改革,改后一定要比改前好。可行性方面,不能到了基层没法干,如果再来个考核,就更惨了。

**中国环境报:**定改革方案底线在哪?

**姜晓亭:**改革一定要避免“自废武功”。我个人觉得,好不容易争取到了总量减排的控制制度、环评的审批制度,不要自己主动给废了。“废武功”很容易,再建起来就很难。

**中国环境报:**“十三五”期间将实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理,是不是意味着环保部门扩权了?

**姜晓亭:**实行垂直管理,是对我国现行“以块为主”的地方环保管理体制的一项重大改革,有利于保障环境执法效果,减少地方干预,意义重大。但是,搞环境管理改革,还是要强化属地责任。既要避免环保部门受到干扰,又要避免环保孤军奋战。

一实行垂管,就给人的感觉是,环保部门“扩权”了,要一管到底了。我比较担心,在一些地方,这样反而减轻了地

## 探索与思考

# 加强稽查工作 规范执法行为

### ◆卓建伍

环境保护部出台的《环境监察稽查办法》(以下简称《办法》)明确了环境稽查地位,强化了稽查工作。稽查工作的实践也表明,环境执法稽查工作对规范和推进环境执法工作发挥了至关重要的作用。

然而,笔者在调研中发现,目前部分地区环境执法稽查工作仍存在一些问

题,需进一步加强。一是稽查工作基础薄弱。《办法》规定,具体承担稽查工作的环境监察机构应设置稽查岗位并配备专职或兼职人员,稽查人员应经国家或省级稽查专项业务培训合格。但是,目前一些地方未落实《办法》要求,环境监察机构未设置专门的稽查科室,也没有专职的稽查人员。开展稽查工作时,往往临时抽调人员组成稽查组。稽查人员对稽查工作重视不够,稽查计划不详、方案不实,存在大量执法漏洞。有些地方稽查工作的方式和手段单一,还停留在案卷评查阶段,未充分利用日常稽查、专项稽查和专案稽查等稽查手段。有些稽查人员与被稽查对象存在利益关系,未将稽查发现的执法不到位或违法违规行为进行通报,存在包庇行为。

二是稽查工作力度不够。有些基层人员对环境稽查工作认识不足,认为环境稽查就是对部门内部人员不信任,工作中有抵触心理,导致稽查工作走过场、流于形式。有些地方对稽查工作重视不够,稽查计划不详、方案不实,存在大量执法漏洞。有些地方稽查工作的方式和手段单一,还停留在案卷评查阶段,未充分利用日常稽查、专项稽查和专案稽查等稽查手段。有些稽查人员与被稽查对象存在利益关系,未将稽查发现的执法不到位或违法违规行为进行通报,存在包庇行为。

三是稽查结果运用不到位。《办法》明确,针对被稽查单位及其工作人员存在的不同问题,可处以通报批评、暂扣或收缴执法证件、移送监察或司法机关等处理方式。但实际工作中,通报要求整改的较多,真正追究相关责任人责任的较少,移送监察或司法机关的更是寥寥无几。对被稽查单位或有关责任人的处理力度不够,导致稽查警戒作用未得到有效发挥。同时,《办法》也规定了予以通报表扬的情形,但实际工作中很少有通报表扬的案例,未充分发挥示范引领作用。

为进

一步做好环境执法稽查工作,规范执法行为,提高执法水平,笔者提出如下建议:

**第一,加大稽查力度。**一方面,加大国家级层面的环境执法稽查力度,扩大稽查范围,尤其对区域性和苗头性问题加大稽查力度。切实发挥区域督查机构的作用。《办法》规定,环境保护部各环境保护督查中心、设区的市级以上环境保护行政主管

部门的环境监察机构具体承担本

级

级

级

级

级

级

级

级

级

级

级

级

级

级

级

级

级

级

级

级

级

级

级

级

行政区的稽查工作。为此,各环保督查中心应逐步对辖区内所有省(市、区)开展环境执法稽查工作,梳理地方环保部门在日常环境执法中存在的问题,督促落实整改。另一方面,充分发挥省、市环保部门稽查作用,在2~3年内达到环境执法稽查全覆盖,及时发现环境执法工作中不作为、慢作为、乱作为等问题,尤其要加大对县(区)等基层环境执法机构的稽查力度,及时发现并纠正问题,提高执法水平。同时,通过加大稽查力度,督促地方政府和环保部门主要领导重视、正视环境执法工作,减少基层环境执法干预。

**第二,拓展稽查方式。**在内容上,在对案件查处、日常监管、国控企业超标处理、信访案件查处等情况稽查的基础上,全面开展环境保护法律法规遵守情况、环境保护行政执法后督察等环境执法稽查工作,确保稽查的完整性。在种类上,将日常稽查、专项稽查和专案稽查有机结合,全面推进。在方法上,应更加灵活多样,将资料稽查和现场抽查相结合,将日常检查与环境稽查相结合,确保稽查的真实性。

**第三,用好稽查结果。**要对稽查中发现的环境执法不规范、不到位等行为予以严肃通报批评,起到警示作用。若被稽查单位及其工作人员存在《环境保护法》规定的违法行为,要及时将案件材料移送监察机关,涉嫌犯罪的,要及时将案件材料移送司法机关。要奖惩分明,对能够克服困难、依法履职、程序规范、表现突出的单位或个人,予以通报表扬,起到良好的示范作用。要按照国务院《关于加强环境执法督查的意见》要求,将稽查结果通报地方政府,强化地方政府对本行政区域环境监管执法工作的领导责任。

**第四,完善稽查保障。**加强稽查队伍建设,按照《办法》要求,各级环保部门要建设一支业务素质高、执行能力强的专业化稽查队伍。规范稽查程序,国家环境稽查机构要起到统筹协调作用,部署全国环境稽查工作,每年下达年度稽查要求,明确工作内容和重点,适时出台环境执法稽查工作指南,进一步规范稽查工作。自上而下加大环境执法稽查培训力度,不断提高稽查人员素质,为有效开展稽查工作奠定坚实基础。

**作者单位:环境保护部东北环境保护督查中心**

# 实施垂直管理应处理好哪些问题?

### ◆李逢明

党的十八届五中全会提出,实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。这对当前环保体制机制存在的突出问题发出了改革最强音。

但是,改革避免不了阵痛,此次制度改革不仅涉及行政体制和管辖权的问题,而且关系到未来地方政府环境管理工作范围和职能的问题,同时面临大量的人、财、物调整的问题。这些问题如果处理不好,就会关系队伍稳定和改革成败。因此,各地应深入基层调研,加强垂直管理制度顶层设计。

一是要处理好人员问题。当前,各地的基层环保机构监测监察执法人员数量参差不齐,有的县(市)环境监察执法人员仅几十人、上百人,有的地方只有几个人。实施垂直管理后,如何平衡县(市)环境监察执法队伍人员数量?笔者认为,既然实施垂直管理,人员就可以流动,在做顶层设计时,可以根据县(市)的区域面积、人口数量、污染源监察总量等情况,合理确定县(市)环境监察执法人员配备数量,再根据配备情况来调剂或招聘县(市)环境监察执法人员,确保队伍的稳定。

二是要处理好编制问题。目前,基层环保机构监测监察执法人员编制一定要同步解决好人员编制问题。另一个问题就是干部渠道问题,垂直管理以后,会不会环保干部只在系统内流动,流动渠道会不会收窄,这个问题要思考。有人觉得现在环保干部出路就不理想,但愿改了以后,不要更不理想。

预算或差额预算,还存在坐收坐支或“吃排污费”的问题。笔者认为,解决这些问题,需要做好基础信息统计工作,提前谋划,从省级层面合理确定编制总量,盘活基层现有编制存量,合理安排和调剂各地编制变量,使编制与人员有效衔接,保障人员编制足额到位。

三要处理好职能问题。目前,很多地方环保部门本应单设的机构和业务工作,受人员、编制等因素制约,大部分都放到执法监察部门以行使相应职能职责,如辐射监管、危废管理、信访处理等。垂直管理之后,监察执法部门与原来的环保局基本没有了隶属关系,上述职能职责与执法监察中心工作必将脱钩。但是,监察执法工作与地方环保局合作是分不开的。笔者认为,应从省级层面将环保各项监管工作列出责任清单,明确基层环保部门与监察执法部门的职能职责,形成协同合作、共同推进环境监管工作的格局。

四要处理好宣传问题。中央提出了环境保护体制改革的路线图,目前不可能马上实施到位,是一个渐进的过程。因此,环境监察执法人员不能放松自身执法监管的责任。笔者认为,应从省级层面加强宣传,把中央关于环境保护体制改革的精神传达到最基层,把省级层面改革的思路 and 措施传递给一线执法人员,提高基层队伍实施垂直管理的思想认识,让监察执法人员适应新常态的新要求,将本职工作做好。

**作者单位:湖北省红安县环境保护局**