

铁腕治污 推进生态文明建设

——全国环保厅局长论坛发言摘要

编者按

由本报等主办的“铁腕治污·厅局长论坛”12月19日在福州举行,与会嘉宾就新环保法实施前已存在的未批先建项目如何处理、环境执法会不会影响地方经济发展、环保部门怎样对待执法阵痛等问题进行了交流。本报特摘登相关发言,以飨读者。

执法理念和管理理念必须转变

环境保护部环境监察局副局长 汪冬青

本次生态文明论坛福州年会的主题是“新常态、新理念、新起点”。

首先,要领会新常态的内涵。总体看,新常态体现在3方面:一是经济保持中高速增长;二是经济结构得到调整、改革和优化;三是发展的驱动力多元化,尤其是要以创新作为发展的最主要驱动力。围绕这一新常态和经济结构的调整,环保领域目前正面临着体制机制上的重大改革和优化,如省以下环境监测和监察执法要实行垂直管理等。这些体制机制的改革将带来环境保护和生态文明建设的一系列变化。

在新理念方面,我认为,环保管理理念和环境执法理念都需要创新。以一个真实的案件为例。不久前,在辽宁省的某市某区,检察院以渎职罪对几位基层环境执法人员(包括局领导)提起公诉。公诉的理由是排污费没有按照国家政策和标准收取,造成了国家预算内收入的流失。虽然这一案件尚未开庭,正在进行之中,但在河南、

山西等地也发生过类似事件。原本执法人员根据企业申报的污染物排放,按照国家标准计算其排污费,但是企业在年度生产过程中用煤量增加了,环保部门没有按照新的用煤量重新征收排污费,导致了国家的损失。因此,追究环保部门渎职罪。这种追究有没有道理呢?我们先关注一下,排污费制度是如何设计的?整个设计流程是:企业申报排污量,环保再进行核定,然后按照环保核定的数据,根据国家的标准和相应的政策来计征排污费,最终金额是依据环保的核定计算出来的。环保部门没有进行重新核定,从而导致了排污费的流失和预算内收入的流失,就有渎职之嫌。这就引发一个问题,即我们在设计执法和管理制度的初衷是建立在什么理念的基础上?按照环保部门核定来征收排污费,就意味着我国的执法理念是设定在监管对象故意违法的基础上的。

税收制度与排污费征收制度有很多相似之处。以个人所得税制度为

例,税务部门根据个人的申报来计征个人所得税。然后税务部门再根据其力量和能力,每年规定0.1%或0.5%进行稽查。如果稽查发现个人申报不属实,就要追究个人偷税漏税的责任,从制度上杜绝违法和不守法行为,一旦发现违法行为为必予以重罚。在司法领域,“疑罪从无”已深入人心。这一理念假设放在环境执法领域,是否以守法为基础来设定执法、设定管理制度,值得我们认真反思。我们应该思考一系列问题,如环保部门对国控企业要如何监管?如果监管对象出现了问题,是否需要追究环保部门职责?如今,环境执法处在高压状态下,监管部门和企业往往是猫和老鼠的关系,因为这一对立的关系,管理效果自然不尽如人意。

现在迫切需要在环境执法领域改变原来的理念,坚持以守法作为基本理念,学习发达国家和我国其他相关部门的制度设计。目前,很多基层环保部门工作人员被追责,跟我们最初的制度设计理念和制度设计的相关环境紧密相关。当前,执法理念和管理理念必须转变。只有实现了这种转变,才能使环境执法由被动转为主动,才能使执法更有效,才能让执法者和被执法者形成伙伴的合力,摆脱现在诸多尴尬局面。

责,同时配套非常严格的考核办法和责任追究办法。针对全市217个乡镇街道执法人员空白问题,我们通过政府购买服务的形式,每年市财政和区县财政投入1亿元,给每个乡镇街道配备3名网络监督员,全市共计870名,基层执法力量得到加强。

五是开展联合执法。环保工作涉及多个部门,实施《大气十条》涉及24个市级部门,《水十条》涉及34个市级部门。只有各部门齐抓共管、共同发力,才能取得实效。在实施《天津市大气污染防治条例》上,各相关部门按照职责分工,分别制定了自由裁量权、按日计罚等47个配套办法,并分别组织实施。在扬尘污染防治上,建设、房管、水务、交通、市容、环保等6个部门,分别制定了各类工地、道路、堆场等扬尘控制标准。在机动车执法上,环保、公安、交管、交通运输部联合上路,查处违法超标排放车辆。

六是加强队伍建设。为应对当前的机动车污染加重的趋势,天津市环保局增设机动车污染防治处,下设机动车检测中心,各区县局同步设机动车检测站,增加人员编制168人。同时,将市环境监察总队下设的8个支队全部由科级升格为副处级编制,增加12个处级干部职数,壮大执法骨干力量。

七是开展群防群治。为鼓励群众监督,天津市设立环保有奖举报制度。静海区将奖励额度提高到10万元,累计发放奖金70万元。查处了一批典型环境违法案件,使环境违法行为无处遁形,环境犯罪分子无处藏身,打一场环境执法的人民战争。

建一套系统完整、高效协同的监管体系。把应该交给市场的交回给市场,让环保部门的精力回归事中事后监管。

第三,提升能力。加强环境监察执法,必须做到精准规范。要认真学习公安部门的科技强警做法,加快完善污染源自动监控系统,切实提高环保大数据的收集应用能力。全面提高环境执法队伍的综合素养,既要解决敢不敢查的思想问题,还要提升会不会查的专业水平,真正做到挥之能战、战之能胜。

第四,社会共治。环境保护关系每个人的切身利益,也是最容易达成社会共识、激发民众力量的一个领域。要扩大环境信息公开,制订环境保护公众参与办法,推行环保圆桌会商,鼓励环境公益诉讼,引导公众有序参与和有力监督环保监管执法工作。依法强制推动企事业单位公开排污和治理情况,推广企业绿色报告和公众开放日制度,建立微信群任机制。

第五,全面从严。最严格的环境保护制度,体现在监管执法上,就是要突出一个严字。现场监察要严,违法惩处要严,责任追究要严,全面从严应当成为新时期环境执法的一个常态。要进一步严格环境行政执法责任制,完善环境司法联动机制,健全企业环境信用评价体系,对环境违法行为实施法律、行政、经济上的联合惩戒。要严格落实《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》,让各级领导干部从思想上真正重视起来。

采取综合手段破解执法困境

福建省环境保护厅厅长 朱华

当前,我国经济发展进入了新常态,环境保护迎来机遇,但也面临着挑战。机遇与挑战交织形成三大矛盾:一是上级重视环保与基层追求GDP的矛盾;二是经济下行压力与加强环保监管的矛盾;三是人民群众日益高涨的环境诉求与环保监管能力相对滞后的矛盾。要解决这些矛盾,关键在于化解分歧,凝聚共识,处理好环境保护与经济发展的关系,牢固树立绿色发展理念。

解放和发展环境生产力,在经济建设中融入丰富的发展内涵,实现在发展中保护、在保护中发展是新形势下环保工作取得成就的根本方向。

围绕发展与保护的关系,在省委省政府的正确领导下,福建省积极创新,综合运用各种手段,努力寻求破解环境执法困境的方法,主要从以下5方面入手:

一是突出党政同责,强化统筹协调。福建省将成立由书记担任组长、省长担任常务副组长的生态文明建设领

导小组,进一步加强对全省生态文明建设的领导。领导小组下设办公室,定期研究、协调会商环境综合治理工作。同时,强化属地责任,落实“党政同责”,将市长环保目标责任书提升为书记市长环保目标责任书。以省政府名义制定下发省直相关部门环保目标任务书,推动各有关部门按照谁主管、谁负责,管行业必须管环保的要求,严格落实“一岗双责”,形成整体合力。

二是突出督政引领,强化问题解决。从2014年开始,福建省把各设区市的突出环境问题情况和整改进度情况通报纳入省政府季度经济分析会3项主要内容之一,通报各地市环保存在问题,让地方行政主要负责人切实了解各地的严峻环境形势,提高属地责任意识。

三是突出严格执法,强化高压震慑。严格落实新环保法,实施日常监管和专项大检查相结合的监管机制。全面加大对全省重点排污企业检查力度,开展

“清水蓝天”环保专项行动,抓好公检法司4部门联动,建立快处重罚、高压震慑、全程监督和定期会商的案件查办模式。

四是突出机制创新,强化监管到位。一方面,推行网格化监管。依托各地已划分的城乡社区网格,融入环保监管职责,建立横向往边、纵向到底的3级(乡镇、街道)、4级(村、社区)联动机制,借助综治网,打通环境保护的最后1公里,并将相关工作列入地方党政领导综治(平安建设)责任书考核。另一方面,推行执法信息化。以移动执法平台为基础,梳理整合环保大检查的信息,完善一企一档,探索“互联网+环境执法”的新模式,对重点环境违法问题线索或迹象不定期开展督查,精准打击环境违法行为。

五是突出综合手段,强化倒逼自律。积极应用市场机制,推进排污权交易、环境污染责任险等工作,通过实施环境经济政策,内化企业污染成本,倒逼企业自律。同时,强化社会参与,建立传统媒体和新媒体相融合的环保社会共治大格局,构建“一网二微一终端”发布平台,每月公布水、大气环境质量排名,全面推行环境执法信息公开,引导公众有序参与和有力监督环保工作,凝聚社会合力,形成全民环保。

坚持问题导向提高执法成效

天津市环境保护局局长 温武瑞

天津市委市政府发布《美丽天津建设纲要》,启动实施了美丽天津1号工程,即清新空气、清水河道、绿化、美化的四清行动。我们抓住这一难得的机遇,把群众反应强烈、严重危害环境的污染问题作为突破口,铁腕治污,全面推进依法治法、严格执法、公平执法。

首先,要从实践找问题,认真梳理环境执法中的突出短板。目前,环境执法中存在3方面短板。一是环境执法的权威性不足。一些违法企业对环保部门下达的处罚决定不理不睬,甚至阻挠执法、公然抗法的现象时有发生。二是环境执法覆盖面不强。一些小工厂、小作坊设立在省市交界和村间地头,具备无厂标、无执照、流动性强、隐蔽性强等特征,依靠现有的环境执法人员,根本管不过来。三是环境执法取证难。由于企业的工艺技术、运行流程千差万别,往往等到执法人员赶到现场时,企业的废气排放行为已提前终止,执法人员无法取证。

其次,要向改革要红利,不断推进改革,从7方面补齐环境执法短板。

一是健全法规标准。天津市按照一年一部地方法规的进度,强力推进环境保护法规的制定。在今年年初召开的市人代会上全票通过了大气污染防治条例;在即将召开的2016年天津市人代会

上,将提交水污染防治条例;目前还有12个地方标准正在制定当中。通过一系列法规、标准的制定和颁布,保障了执法有据可依,提高了执法的可依性。

二是强化经济调节。守法成本高、违法成本低是违法中的大问题。我们得到市委市政府同意,大幅度提高了排污费征收标准,实行了差别化收费。事实证明,这是一个倒逼企业减污治污的有效途径。2014年天津市将4种主要污染物的平均收费水平提高了近10倍,同时实行了差别化收费制度,即只要污染物比标准每降低10个点,排污收费也降低10个点,通过这个措施达到了比较好的效果。

三是发挥科技威力。由于执法力量有限,不能时刻盯着企业排放,而自动化的监控设施可以24小时实时在线监测。近两年,天津市对全市燃煤企业全部安装自动监控设施,督促重点污染源达标率稳步提高,排放量大幅度下降,全市污水处理厂出水达标率由2013年的51%提高到95%以上。

四是落实属地责任,全面推行网格化管理。按照定期、定人员、定职责、定标准、定流程、定考核的原则,天津市划分了4级网格,总计8000个。一级网格是党政一把手实行党政同

确立新思维 适应新常态

江苏省环境保护厅厅长 陈蒙蒙

推进绿色发展,改善环境质量,建设美丽中国,必须以严格的环境执法作保障。环保部门有没有作为,工作干得怎样,社会观察、百姓评价的一个重要视角就是执法严不严。

近年来,江苏省认真执行新环保法,向污染宣战的决心,首先体现在严格执法上。一是划网格。形成党委组织领导、政府具体实施、部门各司其职、社会广泛参与的环境监管格局。二是严督查。出台环保约谈暂行办法,开展环境监察稽查,通报问题清单,督促地方逐个整改、逐条销号。三是张黑榜。定期曝光典型环境违法案件,开展企业环境信用评价,评价结果不仅与其信贷融资直接挂钩,还对严重污染企业征收惩罚性水价电价。四是建平台。加快完善企业一档、动态更新的污染源监管平台,开展环保大数据应用试点。五是强联动。今年以来,全省共立案查处环境违法案件6294起,处罚金额超过3亿元;立案侦办环境犯罪案件185件,抓获犯罪嫌疑人369人,同比上升77%和30%。

当前,经济发展新常态也催生了环境保护新常态,环保工作正处於最重要、最关键的转型期,执法大环境也在发生着深刻变化,党委政府很坚决,绝不能为

一时经济增长弱化环保约束;企业观念在转变,意识到严格环境执法是在创造公平竞争的环境;群众支持在壮大,公众的支持是我们最坚强的后盾。

适应新常态,关键是要以目标和问题为导向,跳出旧框框,确立新思维。怎样构建良好的环境秩序,有5条核心举措。

第一,改革体制。实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理,意在打破地方保护主义掣肘,增强环境执法的统一性、权威性、有效性。这场改革成功与否,有3点至为关键:一是通过有效的制度设计,强化落实地方政府对环境违法负责的法定责任;二是把省市县3级环保机构的职责事权对准捋清,尤其注意执法力量的合理调配和共享共用;三是抓住机遇,规范和加强环保机构队伍建设,适应环境治理现代化的需要。

第二,转变模式。把工业污染源特别是重点污染源管好管住,是环保部门最大的责任田。应当以简政放权、放管结合,优化服务为原则,以企业排污许可制为核心,以总量削减、质量约束为导向,把建设项目环评、企业排污许可以及网格化监管、双抽查等事中事后监管制度有效结合起来,构

完善制度设计 理清责任边界

辽宁省环境保护厅厅长 朱京海

最近一段时期,一些地方环保部门在人员增加、技术提升、手段增多的情况下,却遭遇了心理重创,很多一线执法人员被问责,压力大于动力。今天,我和大家交流一些体会。

第一,用良好的制度设计、务实的方法举措为环境执法人员筑起一道内心防火墙,将问责压力变为精神动力,让环境执法人员有职业安全感。一是要用勤政廉政赢得社会认可。个别环保执法人员确实存在失职、渎职、玩忽职守以及腐败等问题。对这些人,我们不能袒护,不能纵容,必须问责,这样才能赢得执法对象的尊重和社会的广泛认可。二是用阳光执法回应舆论质疑。环境执法不公开,就会有人质疑我们暗箱操作。公开的大门打开了,让社会清楚我们的执法依据、执法流程、执法标准,了解多了误解就少了,误解少了理解就多了。三是用制度设计规避已尽职仍问责。环保执法人员之所以担心问责过宽、过重,一个重要原因是

有些法律法规缺少实施细则,尽职与失职的界限不够清晰。鉴于此,要用制度设计规避已尽职仍被问责。

第二,理清责任的上下、左右、内外边界,明确可供执法操作的方法流程,确定履职尽责的标准要求,建立定责、履责、问责的责任体系。一是要解决执法边界责任不明问题。用制度明确环保部门与其他部门、环保部门上下级、环保部门与被执法企业的责任界限,建立责任清单。二是要解决执法程序模糊不清问题。根据环保法律法规和标准制度的规定,依据当前环境执法的新形势新任务新要求,把经过执法实践检验的有益经验和有效做法,以制度形式确认和固定下来,以手册形式展现出来,由此形成一系列相互关联、相互支撑的环境执法制度体系。三是要解决工作任务与能力建设不匹配问题。当前,法律要求去做,但受当前人力、物力等客观条件限制,无法全面开展,要根据总体工作需要,制定详细的实施方案报主管部门备

让法治严管成为环保新常态

江苏省南京市环境保护局局长 包洪新

近年来,江苏省南京市从战略和全局角度,全面实施环保优先、生态为基方针,把法治严管作为最严格环境保护制度的核心要素,倒逼产业结构优化调整,铁腕惩治违法行为。

为了让法治严管成为环保新常态,南京市的做法和经验可以归纳为:坚持1个基本思路,狠抓3个关键环节,推进5个根本转变。

第一,坚持科学决策、综合施策的基本思路。一是在政策上强化保障。建立健全法治严管的政策措施体系。二是在考核上严格刚性。将环境质量、控煤减排、污染防治、执法监管作为刚性指标,作为区域发展和干部政绩考核的重点内容。三是在改革上努力探索。先后制订出台了以“最严格”的“产业准入、区域准入”为核心的环境准入政

策措施,建立形成排污权初始分配、有偿使用和交易等政策制度,全面实行阶梯式、差别化的排污收费政策。

第二,狠抓事前、事中、事后3个关键环节,着眼全过程、全方位、全覆盖。抓好事前严防、事中严管、事后严惩3个关键环节:一是执行最严格的环境准入标准,做到事前严防。“十二五”以来,南京市先后劝退、否决各类污染项目数十个,涉及投资达百亿元。把环境影响评价作为上市地块“招拍挂”的前置环节,对出让的88块地进行了环境预评估,立足从源头上防治污染。二是实行最严格的环境治理措施,做到事中严管。用好综合手段,提高污染防治的针对性、科学性、系统性。三是落实最严格环境执法手段,做到事后严惩。按照关停为主、治理为辅的方针,全面开展

环保产业面临巨大机遇和挑战

全国工商联环境商会会长、博天集团董事长兼总裁 赵笠钧

我谨代表环境商会,谈一下新常态挑战下的环保产业。

第一,环保产业面临前所未有的机遇和挑战。“十三五”时期,多个环保热点,如土壤修复、黑臭河整治等将引爆环保产业爆发式增长。面对政策的红利和巨大市场,小而散、发展水平参差不齐的环保行业也正面临着前所未有的挑战。

第二,在经济结构的调整 and 产业的转型中,环保企业要做好自身的转型升级。随着产业结构的转型升级、劳动力成本等价格要素上升,经济结构必然向

高端制造、创新型经济、高科技产业等低能耗的方向调整。因此,应加速资源向优势产业转移,加快推动经济结构的调整 and 促进产业的转型升级。

第三,推进环境监测和监察的垂直管理,需要建立可持续的环境治理产业化供给体系。党的十八届五中全会提出实行省级以下环保机构监测监察执法垂直管理,但省级机构如何有效覆盖广阔的地域和众多的污染源是一个巨大挑战。最有效的手段就是发挥市场的力量,积极推进高效、优质、可持续的环境公共服务市场化供给体系的建立。

第四,“一带一路”战略对环保产业的发展提出了新的要求。“一带一路”战略代表着中国进一步融入世界的新思路和新战略。在这一战略的推动下,基础设施的互联互通必将带动对环保领域的广泛需求。环保企业需要练好内功,提升水平,才能更好地走出去、引进来,提升中国环保企业在国际市场的竞争优势。

第五,环境商会希望通过智库建设,加强与政府的对话,促进行业发展。环境商会将努力在环境政策领域建立具有较高知名度的民间智库,积极参与第三方治理、PPP模式、环境税费改革、环境科研、绿色金融以及相关的规划、计划的研究,推动有关大气、水、土壤污染防治方面的法律法规和有关国家标准、行业标准的修改和制定等工作,推动建立政府和企业间的双向对话机制,与环境保护部、各地方政府环保部门保持良性互动。