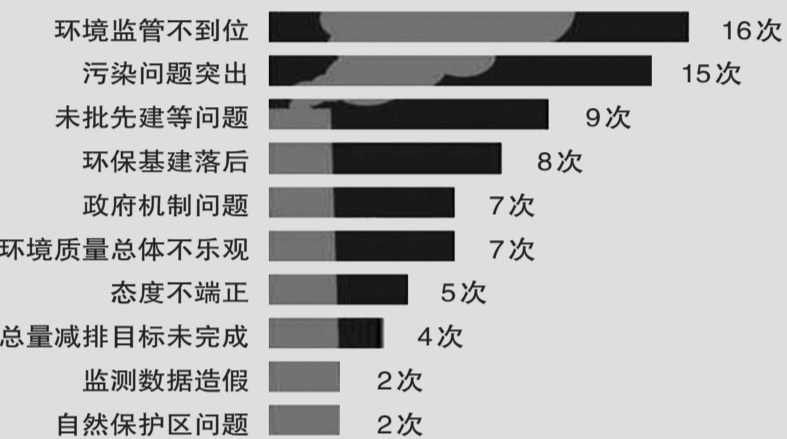


环保开启督政模式

综合督查地图



各地市被约谈的原因及其出现次数



(根据已公开资料统计,其他原因未计入本次统计范畴) 陈琛 程梓桐 制图

◆本报记者谢佳洁

回首2015,督政无疑是环保工作中最为鲜明深刻的印记之一。

随着我国环境保护进入新常态,面对日益复杂严峻的环境形势,原有的以千军万马查企业为主的监管模式难以完全满足当前的需求,环境监管亟需新利器。

“实现由‘以查企业为主’转变为‘查督并举,以督政府为主’。”2015年早春,环境保护部部长陈吉宁在督查工作座谈会上的讲话,标志着我国环境监管模式的重大转变。

2015,可以说是我国的环保督政元年。环保督政的探索和推进,为环境管理战略转型、环境质量改善提供了原动力。

从“查企”到“督政”,是环境监管思路从“治标”到“治本”的重大转变

长期以来,我国一直将企业作为环境监管的主要对象。但从这些年的实践中,我们看到:

有限的环境监管能力难以全面覆盖数量庞大、分布广泛的各类污染源。基层环保部门执法人员不足、经费短缺、装备薄弱,难以应对层出不穷、花样繁多的违法行为;

地方政府对环境监管干预过多,权力越位、缺位、错位现象普遍。地方政府环境质量负责制没有落到实处,土政策横行,环境问题突出,违法行为屡禁不止;

环保部门单打独斗,担负着与其权力不相称的责任,承受着巨大的压力。一些地方环保工作齐抓共管变成一家管,相关职能部门依法履行环保职责的责任意识和主动性不强。

查企其实是一种末端治理模式,有效果但有局限,督政则是抓决策源头,抓关键少数,抓主要矛盾,有四两拨千斤之功效。

抓督政就是抓住了环境监管的命门。

环保督政推动了环境保护“党政同责”、“一岗双责”的落实,让“责任田”有人来耕

动力不足是当前我国环境治理面临的一大问题,环保工作说起来重要,干起来不要的现象较为普遍,很多地方实际上处于被动应对的状态。

从企业的角度来说,环境治理会增加成本、减少盈利。企业的逐利天性令其若没有外力的驱动不会主动增加环保投入;从地方政府角度来说,在当前的绩效考核激励机制下,各地以牺牲环境为代价追求GDP增长的冲动仍在,环保常被视为经济发展的障碍;而相关政府部门的环保职能由于缺乏制度的刚性约束也难以落实到位,敷衍塞责现象较为普遍;环保部门作为统一监管部门,由于受到权力掣肘,无法做到依法严格监管,履职尽责步履维艰。

由于缺乏必要的机制,各类责任主体缺乏足够的环境治理内生动力。虽然运动式检查、高压式打击、命令式管控能在短时间内产生效果,但难以持续,很容易陷入“治理—反弹—再治理—再反弹”的恶性循环。

环保督政突出督查地方党委政府的环保责任落实情况,实质上就是解决环境治理的原动力问题。通过对地方党委政府的督查,将环保压力层层向下传递开来。同时,通过激励政策让各类环境治理主体将压力转化为内生动力,从而形成环境治理的长效机制。

环保督政推动了环境保护“党政同责”、“一岗双责”制度的落实,通过追究机制,倒逼党政领导干部在抓经济的同时抓环保。

督政将改变环境管理重心,从治污末端转向决策前端,从微观转向宏观,从找不到人变为找得准人

据不完全统计,2015年,有30个以上的地级市接受了环境保护部区域环保督查中心的环保综合督查。

在地方层面,山西、青海、广西等省

份今年也开展了对下级政府的环保综合督查;四川还借中央纪委巡视制度,探索建立环保综合督查巡视制度。

督政引起了地方党委政府对环保的真正重视,出席环保综合督查反馈会的不仅有政府市长,也有市委书记,他们正视了当地存在的突出环境问题,而且表达了加大整改力度的决心。督政不仅督政府,也督党委,由此改变了环境治理的格局。

除此之外,今年,环境保护部分别对安阳市、承德市约谈及挂牌督办整改情况进行了开放式督查,进一步强化督政效果,提高督查公信力,让公众来评判整改的效果。

如果说环保综合督查是为地方政府发展与保护工作“把脉会诊”,那么公开约谈就是让地方党政一把手“脸红、出汗”。一年来,超过20个城市的政府主要负责人接受了环境保护部的约谈。

今年以来还有一个重大变化是,约谈地方政府“一把手”开始通过媒体向社会公开表态。随着区域限批、挂牌督办等硬性措施的跟进,约谈的实效逐步显现。

一年的环保督政实践,推动了环境管理从治污末端转向决策前端,从微观转向宏观,从找不到人变为找得准人。

在环保督政的推动下,地方政府尤其是党政主要领导干部的发展理念正逐渐转变,工作力度加大。一些地方“一把手”开始亲自分管环保工作,做好“守门人”、看好“责任田”,解决了一批突出环境问题。

2016年,督政将再度升级。在督查地市级城市的基础上,环境保护部将对省级党委和政府及其有关部门开展环保督查巡视,进一步推动地方党委政府落实环保主体责任。国家环保督察职能将得到进一步强化。

当前,督政还只是查问题,而没有追究。随着《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》等制度的实施,环保督政的威力将充分体现出来。

一线访谈

督查就是要一针见血

——访环境保护部华北环保督查中心主任刘长根

◆本报记者闫海超

2015年,环境保护部华北环保督查中心的工作,变得更忙了。

今年,已经有40多位市长到华北环保督查中心交流环保工作。华北环保督查中心主任刘长根说:“以前,环保局长来得多,主要是谈困难、讲情面,现在是市长、副市长带队来,而且主要是谈环保工作安排的整改落实情况。”

改变的一个重要原因,是督查工作重心由查企转为督政之后,反馈的问题一针见血,让市长们“出汗、红脸、坐不住”了。督政让地方政府实实在在感受到了环保压力。

督查报告变得更厚了,内容也不同以往,不再用大篇幅肯定工作成绩,“跟一份审计报告没什么区别,都是直奔着问题去的。”刘长根说。

重心转变带来哪些改变?

督查城市多,约谈城市也多

截至2015年10月底,除安徽、海南、甘肃、宁夏等4个省(区)外,其他27个省(区)和新疆生产建设兵团对134个城市开展了综合督查,对28个市县进行了约谈。

“督企转向督政的趋势一目了然。”对于督查工作重心为什么会做出这样

的调整,刘长根指出:“督企肯定是有必要的,但仅仅督企具有一定的局限性。首先,督企的范围有限,被督到的企业只是一小部分,解决的问题有限;再有,督企与地方环保部门的交叉面太大。”

一方面,督查工作遭遇瓶颈;一方面,环境形势越发严峻。“这种情况下,督查工作到了必须调整的阶段。”刘长根说。

改变并非一蹴而就,期间经历了不断的探索。

“最初,也不完全是督政府,整个过程中还进行过多种尝试。比如,我们进行过督一个行业、督一项政策、督一个区域,但无法避免一个问题:地方领导虽然对这些督查很重视,但最终由谁落实、怎样落实不明确,导致环境整改难以到位。但督地方政府后则有很大不同,督查对象明确,督查结果针对性强,整改的情况也比较好。”刘长根说。

身处督查工作变革之中,一年间,华北环保督查中心督查8个城市,约谈7个城市;督查的城市多,约谈的城市也多。

那么,相比之前,督政工作为什么能够在2015年大踏步向前?“与两方面有关系。”刘长根认为,“一方面,自2002年我国开始组建环保督查中心以来,督查人员的工作能力和人员数量不断得到提高和充实;另一方面,《环境保护法》明确地方政府环保主体责任,环境

保护部党组将重末端治理的环保工作思路调整为重前端决策,坚持以环境质量改善为导向。”

怎样选择督查对象?

抓典型污染问题,选问题突出的地区,以点带面

随着督查力度的加大,关于督查对象的选择,成为公众关注的焦点。

2015年以来,华北环保督查中心先后完成了北京通州、天津静海、河北邯郸、山西运城、内蒙古呼和浩特,以及河南焦作、南阳、平顶山8个地区的环保综合督查任务。

为什么选择这些城市?以今年的重点督查省份河南为例,刘长根道出了其中的原委:“河南成为今年全国空气质量最差的省份之一。为了加快河南省环境污染治理,我们对其展开了3项工作,并以点带面,带动了整个河南省的环境整改。”

第一,加大对安阳整改后督查的力度。安阳是河南省产业结构最重的城市,去年空气质量排名全省倒数第一。2014年,环境保护部对安阳进行了约谈。“今年,我们着重开展对安阳的后督查,以此引领其他地市的环境整改工作。”

第二,约谈郑州。刘长根说,“去年,我们对郑州进行了综合督查,但没

有引起他们的重视。今年上半年,郑州的空气污染指数不降反升,引起社会广泛关注。针对这种情况,我们开展了几轮暗访暗查,发现的问题突出。按照有关规定,约谈没商量。”今年8月,环境保护部对郑州进行了约谈。“其他市长一看,郑州都被约谈了,纷纷坐不住,主动要求来交流环保工作。这说明了什么?督政真正产生了震慑力,路子选对了。”

第三,对焦作、南阳、平顶山进行环保综合督查。在今年河南省第一季度空气质量排名中,焦作排名最差。然而华北环保督查中心在4月对其进行督查后,情况发生了逆转:9月,焦作市在全省空气质量排名中位列正数第一,10月位列正数第三。

“要的就是这样的效果。”刘长根说:“中心工作人员有限,只能选择重点,以点带面。”

为什么督政能够起到这样立竿见影的效果?刘长根分析了几点原因:一来,中央高度重视环保问题;再有,督政工作避免了走过场,真正做到了真抓、真督、真查。

“除此之外,还有一个原因,就是一些地方开始真正重视环保工作。”刘长根说:“有些市长想抓环保,但工作开展起来阻力很大,而我们的介入正好成为契机。”

可以说,正是三方因素的综合,最终形成了合力,效果立竿见影。

督查的名单越来越长,震慑力会不会变弱?

强化暗查暗访,加大信息公开,探索责任追究

被约谈的名单越来越长,督政的效果会不会打折扣?对此,刘长根说:“万事开头难。实践证明,环保督政工作开了一个好头。至于后期效果,还是要取决于督查工作如何开展。”

几年来,华北环保督查中心一直坚守一个原则:时间服从质量。没查清楚,再下去查,直到查清楚为止。刘长根以今年督查对象呼和浩特为例,“整个过程中,工作人员先后4次赴现场,走遍全部旗县,行程近万公里,最终发现环境问题多达122个,特别是一些突出问题,令当地政府深感压力。”

坚守原则,其目的就是秉承督查工作的宗旨:暴露环境问题,一针见血。

如何进一步放大督查效力?今年,华北环保督查中心还对工作方式做了进一步调整:强化暗查暗访,加大信息公开的力度。

“每个城市,综合督查进驻之前,我们视情况组织1~2周的暗查,基本上能够将当地的真实情况做到了然于胸。接下来,‘点穴式’的督查才会一点一个准。”刘长根说。

“整改得好不好,最终要听当地老百姓的意见。”刘长根说,从今年开始,华北环保督查中心推行了开放式后督查:主动邀请当地市民代表、媒体记者全程参与。

“再想深入,需要在追责上进行探索。”刘长根说:“现在的综合督查是以督促地方落实整改为目标,很少涉及责任追究,但以中央环保督查的大趋势来看,接下来,将会考虑在追责方面进行探索。”

解决污泥处置困局、全球领先的颠覆性创新技术 ——电渗透高干脱水

北京海斯顿水处理设备有限公司 Beijing Hi-standard Water Treatment Co., Ltd. 湖北合加环境设备有限公司 Hubei Hejia Environmental Equipment Co., Ltd.

联合开发

技术优势

深度脱水

可同时脱除污泥间隙水、毛细管水、吸附水和部分结合水,使含水率降低到40%以下。

减量化效果明显

污泥体积可减少70%。高压干化后泥饼具有疏水性,不会产生二次稀释化。

无害化效果显著

有效灭除污泥中99%以上病原体微生物和恶臭及部分重金属离子。

资源化效果明显

污泥处理后含水率大幅度降低,可直接作为可再生燃料应用。

运行成本低

每吨进泥耗能80度电,仅为污泥热干化工艺的1/5~1/4。

应用领域

市政、化工、造纸、食品、制药等行业的各类污泥深度脱水。

技术认证

性价比领先于世界上先进国家同类设备技术水平,填补国内污泥干化领域空白;该装置已列入2011年度国家重大装备支持目录。

工程实例

湖北甘源水务污水处理厂 江苏泗阳县木业园污水处理厂 安徽亳州污泥垃圾焚烧发电项目

