

环保部门法制机构工作应实现三个转变

◆郭秋霖

党的十八届四中全会做出了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),提出了要建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家的总目标。环境法治体系是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,作为环保部门,其自身的法治建设是否完善、是否遵守环保法律法规、是否严格贯彻实施环保法律法规,对于全社会自觉遵守环保法律法规、建立有序的环境法律秩序起着至关重要的引领作用。此外,在全社会方方面面都加强法治建设、关注环境保护工作的大环境下,环保部门除了按照要求完成自身的法治政府建设任务以外,还面临着司法监督和社会公众监督等外部监督力度不断加大的局面,环境保护工作每一个环节、过程是否合法都被放在了放大镜下。

因此,环保部门的法制机构在推进环境法治建设方面任重道远,要充分发挥参谋助手的作用,同时也要扮演好规范引领和统筹规划的角色。这就要求环保部门的法制机构不断转变工作方式,以适应新的形势和要求。

环境法治工作面临的形势

一是环境法治秩序建设处于形成和完善期。近年来,国家不断出台新的环境保护法律法规,为依法治污,建设环境法治秩序奠定了基础,但由于社会各界对环境问题认识程度不一,导致环境法律秩序仍处于形成期和完善期。在这个过程中,环境保护等具有环境监督管理权的政府部门起着至关重要的引领作用。环境保护等政府部门法治化的进展,影响整个社会环境法治秩序的有效建立。

二是司法机关对环保部门的监督力度加大。新修订的《行政诉讼法》增加了行政机关负责人出庭应诉,在某种程度上对行政机关领导的法治意识提出了要求。增加了规范性文件可诉的规定,将行政诉讼的范围由原来的具体行政行为扩大到抽象行政行为。此外,检察机关也加大了对行政行为的监督力度。2015年7月,全国人大决定授权最高人民检察院在13个省、自治区、直辖市开展公益诉讼试点工作,并将生态环境和资源保护作为试点之一。之后的全国首例行政公益诉讼案件即为起诉环保部门不作为的案件。由此可见,环境保护领域成为检察机关开展行政公益诉讼的重点领域。

三是社会公众通过法治手段维护环境权益的意识逐步增强。一方面,社会公众整体的环境法治意识增强,越来越多地通过提起行政诉讼、行政复议,申请信息公开、提起听证等法定渠道来维护自身和公共环境权益。另一方面,社会公众不再只有在环境权益受到实际损害时才拿起法律武器,而是更加关注损害的预防,将关注点向前扩大到各项决策以及决策的过程是否合法。例如,2015年阿苏卫循环经济园区项目审批听证案件,突出反映了公众期望通过听证参与决策维护自身利益的意愿越来越强烈。

此外,公众维权的专业水平越来越高,更加注重借助专业的群体,例如环保组织、律师、专家等群体的力量。特别是2015年实施的新环保法更是赋予了符合条件的环保组织提起环境公益诉讼的法定权利,开辟了公众监督环保部门的新渠道。

环保部门法制机构工作要实现转变

首先,法制机构工作应当进一步向事前引导和预防转变。目前,环保部门法制机构工作中事前预防和引导的意识和能力普遍存在不足,在业务部门遇到法律问题、产生法律纠纷、发生环境复议诉讼时,环保部门法制机构才介入。主要工作以解决问题、定纷止争为主,其角色相当于消防员。这种工作方式,难以适应新的环境法治形势,必须加强事前引导和预防,才能真正实现环保法治建设。

事前引导要求法制机构帮助环保部门工作人员提高运用法治思维和法治方式开展工作的能力。环境法治建设不能仅靠法制机构或者某些执法机构,需要环保部门全体工作人员的努力。法制机构一方面要帮助环保部门工作人员在处理具体事务时建立尊崇法律、维护法律权威的思维,形成“凡决策、处理问题必先找法”的工作习惯。另一方面要帮助环保部门工作人员在制度建设进一步增强法治意识。如前所述,环境法治秩序仍处于形成和完善期,许多环境管理的制度仍未建立健全,处于探索创新中。在制度和规则的建立过程中必须运用法治思维和法治方式,充分考虑环境管理关系中各方的权利义务,避免环境管理制度和规则存在法律框架上的缺失,不足甚至漏洞。

事前预防则是要求法制部门将工作主动前移到决定、决策阶段。法不仅有惩戒违法、解决纠纷作用,还有预测预防作用。无论是司法机关的监督还是社会公众的监督,其力度的加大都是为了促进环保部门依法行政,防止环保部门与社会公众之间的纠纷产生,稳定环境法治秩序。作为环保部门内设机构的法制机构,应当充分发挥自身的专业优势,主动在决策、决定阶段提供相应的法律论证服务,特别是在法律规定缺失、不明确、相冲突的情况下,对相应的法律后果进行评估,减轻乃至避免决策决定的负面法律影响。

其次,法制机构工作应当进一步向加强宏观协助转变。法制工作转向事前引导和预防,相应地要求法制机构改变以前的服务模式,即主要是对具体法律问题的论证。应当加强宏观方面的协助,即协助业务部门运用法治思维和法治方式开展业务工作。

进一步转向加强宏观协助很有必要。当法制机构加强事前预防和事前

坚定不移落实超低排放要求



王树民,中国神华能源股份有限公司副总裁,教授级高级工程师、高级会计师、高级经济师。

对话人:中国神华能源股份有限公司副总裁王树民
采访人:本报记者吕望舒

环境保护部等3部委2015年12月11日联合下发的《全面实施燃煤电厂超低排放和节能改造的工作方案》提出,在2020年前,对燃煤机组全面实施超低排放和节能改造,使所有现役电厂每千瓦平均煤耗低于310克、新建电厂平均煤耗低于300克,对落后产能和不符合相关强制性标准要求坚决淘汰关停。我们想知道,面对国家超低排放要求,作为国民经济的重要组成部分,发电企业的责任重点在哪里?发展方向在哪里?

燃煤电厂实现超低排放的投入成本和环境效果如何?

■实践证明,达到天然气排放标准的煤电也是质优价廉的环保电。

中国环境报:作为国民经济的重要组成部分,发电企业实施超低排放的意义是什么?

王树民:党的十八大提出“把生态文明建设放在突出地位”、“建设美丽中国”。习近平总书记在2014年6月13日中央财经领导小组会议上强调指出,要“大力推进煤炭清洁高效利用”。按照2015年12月2日国务院常务会议的决定,环境保护部、国家发展和改革委员会、国家能源局印发了《全面实施燃煤电厂超低排放和节能改造工作方案》(环发〔2015〕164号)。这些都深刻表明,进入生态文明建设新时代,面对资源和环境的约束,发电企业务必要坚持问题导向,进一步树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念。立足于我国煤炭的资源优势和成本优势,立足

于环境保护的主动优先和持续改善,站在保障国家能源安全、促进经济社会发展、顺应人民群众期待、履行国有企业责任的高度上,追求和实现企业的绿色发展、循环发展、低碳发展。神华集团作为特大型综合能源企业,电力装机容量达到7879亿千瓦,作为产煤和耗煤大户,认真落实党中央和国务院的号召,坚持主动环保、环保优先,提出了“1245”清洁能源发展战略,并以生态文明为旗帜、美丽电站为纲领、清洁高效为路径,提出了燃煤机组近零排放即超低排放标准,即环境保护部和国家质量监督检验检疫总局《火电厂大气污染物排放标准》(GB13223-2011)中规定的燃气机组排放标准限值:烟尘5mg/m³、二氧化硫35mg/m³、氮氧化物50mg/m³。为实现超低排放,创新实施了现役燃煤机组绿色发电计划和新建燃煤机组近零排放工程,致

力于通过解放思想、主动革命,建设世界一流清洁能源供应商,走出一条煤炭清洁高效绿色发电之路。

中国环境报:燃煤电厂实现超低排放的投入成本和环境效果是怎样的?

王树民:分别以神华国华舟山4号、三河1号和定洲3号燃煤机组为例,按每年4000利用小时测算,分析燃煤机组达标排放到近零排放的建设、改造成本以及对运行电价的影响,其中近零排放将增加运行电价0.71分/千瓦时~1.33分/千瓦时。以舟山电厂4号350MW燃煤机组和余姚电厂燃气机组为例,进行燃煤和燃气发电变动成本比较:舟山电厂4号近零排放燃煤机组发电变动成本也就是燃料成本为0.16元/千瓦时,余姚电厂燃气机组发电变动成本为0.55元/千瓦时。近零排放燃煤机组发电变动成本低于天然气发电变动成

本0.39元/千瓦时。实践证明,达到天然气排放标准的煤电也是质优价廉的环保电。

相对于GB13223-2011规定的重点地区排放标准限值,即烟尘20mg/m³、二氧化硫100mg/m³、氮氧化物100mg/m³,燃煤机组实现近零排放后,其烟尘、二氧化硫和氮氧化物排放浓度和总量,将分别减排75%、65%和50%。以2013年数据为基准,全国燃煤机组烟尘、二氧化硫和氮氧化物排放量分别为142万吨、820万吨、834万吨,分别占全国全口径煤炭燃烧污染物排放量的17%、40%和37.4%。若从2015年开始全国燃煤机组全部实现超低排放,5年内烟尘、SO₂和NO_x年均削减排放量分别为27万吨、155万吨和154万吨,年均减排率分别为19%、18.9%和18.5%。这样煤电对环境就不会造成明显的污染,是当前解决雾霾问题的重要举措。

在燃煤电厂超低排放方面有什么规划和目标?

■到2020年底,神华集团所有煤电机组全部实现超低排放。

中国环境报:神华集团在超低排放方面开展了哪些技术创新和应用实践?

王树民:神华集团提出燃煤机组大气污染物“近零排放工程”的时候,既没有燃煤机组超低排放的国家标准,也没有燃煤机组超低排放的成功经验,毫无疑问,实现这个目标必然充满了困难和挑战。神华集团组织电力设计院、电科院和神华国华电力研究院等单位,经过近一年的研究,于2013年5月创新提出了近零排放总体技术路线,采用低温省煤器技术降低烟尘比电阻和烟气体积流量以提高静电除尘除尘效率,安装脱硫效率达98%~99%的高效湿法脱硫装置,除尘效率为70%~90%的湿式电除尘器和脱硝效率不低于85%的低氮燃烧技术和全负荷脱硝系统,最大限度地降低烟尘、二氧化硫、氮氧化物和重金属等的排放浓度。通过自主创新和集成创新,形成了一套燃煤发电机组烟气节能环保整体化处理技术方案并在实践中实现各种技术应用的全面打通。

我们认为,只有不断解放思想、主动革命,才能实现创新发展。神华集团坚持“开门办企业”,不仅追求自身发展,还积极带动电力设

计、设备制造、项目建设和科研院所等单位共同追求“清洁高效、近零排放、美丽电站”的目标。比如神华国华电力打破习惯势力和主观偏见的束缚,在2014年7月4日组织了8家电力设计院参加“神华国华电力第一届设计总工程师技术创新论坛”,促进各设计院集思广益、经验共享,不断研究新情况、解决新问题。同时,还积极联系沟通地方政府和电网公司,推进燃煤机组的节能、环保调度,助力实现煤炭清洁高效利用的目标。

中国环境报:神华集团通过对超低排放的不断探索,取得了哪些创新实践成果?

王树民:神华集团创新实施的新建燃煤机组“近零排放工程”和现役燃煤机组“绿色发电计划”,取得全国首台近零排放新建燃煤机组、京津冀首台近零排放改造燃煤机组相继在神华集团投产等实践成果。作为全国首台近零排放新建燃煤机组,神华国华舟山电厂4号35万千瓦燃煤机组工程于2014年6月25日顺利完成168小时满负荷试移交生产。机组运行大气污染物排放指标非常好,经浙江省环境监测中心现场取样测试,烟尘

2.46mg/m³、二氧化硫2.76mg/m³、氮氧化物19.8mg/m³,均达到天然气发电大气污染物排放标准限值。通过不断创新优化升级,神华国华三河电厂4号机组改造后,经中国环境监测总站现场取样测试,烟尘排放浓度达到0.23mg/m³,刷新了煤电烟尘排放浓度的新纪录。神华国华三河电厂被国家能源局授予全国只有3家、京津冀区域唯一的“国家煤电节能减排示范电站”称号,“神华近零排放燃煤机组问世,中国迎来煤电清洁化时代”新闻,成功入选新华社《经济参考报》评出的2014年“中国能源十大新闻”。

通过3年多的持续探索和创新实践,截至2016年1月底,神华集团在全国有50台燃煤机组达到超低排放,共计2589万千瓦,占神华集团电力总装机1/3,占全国超低排放机组的1/4左右。其中,神华集团在京津冀区域近1000万千瓦的燃煤机组已全部实现超低排放,走出了一条煤炭清洁高效利用之路。

中国环境报:“十三五”期间,神华集团在燃煤电厂超低排放方面有什么规划和目标?

王树民:神华集团董事长张玉卓、总经理凌文对煤炭清洁高效绿色发电给予

高度重视,成立了领导小组,并在3年多来创新实践成果和经验的基础上,依托资源和成本优势,组织编制了《神华绿色发电节能环保升级改造行动计划(2016-2020)》,将在“十三五”期间实施节能环保升级改造项目总投资1230项,计划投资190亿元,其中节能提效960项、116亿元;环保减排270项、74亿元。到2017年底,神华集团东部和中部地区所有现役燃煤发电机组完成超低排放改造;到2020年底,神华集团所有煤电机组,包括300MW及以上容量循环流化床机组全部实现超低排放,供电煤耗达到295克标煤/千瓦时,碳排放强度控制在835克/千瓦时。

2016年是“十三五”的开局之年,神华集团深入贯彻党的十八大及十八届三中、四中、五中全会精神,坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念,遵循推动能源生产和消费革命的能源发展国策和“四个革命、一个合作”的战略思想,深入践行“1245”清洁能源发展战略,致力于建设“世界一流清洁能源供应商”。我们希望可以走出一条环保领跑、效益领先、创新领航的煤炭清洁高效利用之路,为建设生态文明的美丽中国,实现中华民族伟大复兴的“中国梦”添砖加瓦、贡献力量。

科学理性做好环境应急监测

救火员,掌握不了主动。企事业单位说清自身存在的环境风险并防范是最有针对性的,也是最有效的。

二是明确应急监测目标污染物的获取渠道。突发环境事件发生后,往往对应急监测寄予厚望,期待应急监测一旦展开,就能立即查明存在哪些目标污染物,并确定其浓度和分布情况等等。实际上,现场应急监测的能力往往是非常有限的。人工合成有机化合物种类繁多,即便采用最先进的便携式GC-MS,现场也只能检出几十种的现场检测能力同样极为有限。可以说,现阶段的现场应急监测技术还不具备大海捞针的水平,即使把所有装备拉到事故现场,也很难确认所有目标污染物,更不用说一举锁定元凶。

实际上,每次发生环境污染事故,其污染物是早就可以预知的。每个企事业单位采用什么生产工艺,原材料、生产中间产物、产品和其他辅助材料中有哪些是有毒的是非常明确的,环

评有涉及,日常管理密切关注。只要是规范运行的企事业单位,其污染物种类和产生量都是可通过查询和计算获得的,不需要环境监测人员现场做筛选。管控突发环境事件目标污染物关键在于平时做足功夫。企事业单位要建立完整的有毒污染物档案并按规定向有关部门报备。动态管理有毒污染物总量,形成对有毒污染物的监测能力。自行不能监测的,可与管理部门或专业实验室建立联系,以便在应急状态下能快速获得技术支持。排污企事业单位对潜在的环境污染物如指掌既是基本职责,也能在突发状况下赢得主动。

三是明确应急监测数据分析的主战场。在突发环境事件中开展现场应急监测首要的是体现政治功能。现场应急监测车辆、人员、装备等一出现,表明环保部门开始着手处理,对稳定周围群众情绪、回击谣言等意义重大。然而,便携式仪器一般没有通过计量认证,以定性分析为主,定量为辅,其出具的监测数据只是一种参考。因此,突发环境事件发生后,应急监测仍要以实验室分析为中心。将样品转运回实验室需要时间,如

果样品流转时间可控,实验室分析能力和准确性较现场快速分析强大得多。环境应急监测要解决的核心问题是如何现场采集样品后快速送往最近的实验室进行分析。每次应急监测,抓住了样品采集运送和实验室分析能力稳定维持这两个关键,也就掌握了准确出具数据的主动。现场快速监测应以一种工作方式或姿态,按适当频次开展,为监测分析主战场提供保障。

四是明确现场应急监测的合理站位。环境应急关注的是事故发生后对周围环境的影响。因此,应急监测的首要任务是合理布点,配合其他技术力量优先确定污染边界。将污染影响范围框定后,再定点监测,跟踪污染物的削减过程。

应急状态下,每种资源都是极其珍贵的,应集中起来开展最有效和最有价值的工作。既要防止监测不足,不能支撑管理决策;也要防止监测安排不科学,打人力、财力等资源消耗仗。

作者单位:湖南省环境监测中心站

◆罗岳平 田耘 周湘婷

近年来,各类突发环境事件检验了全国环境监测系统的应急监测能力,树立了环保队伍能打硬仗的良好形象。笔者认为,事故现场应急监测技术难度高,环境风险大,应急监测应做好4个明确。

一是明确环境风险的责任主体是企业。突发环境事件发生后,最紧张、最焦虑的莫过于地方政府,要里里外外应对处理。而国外的理念则不同,企业是与自身相关联环境安全责任的主体。我国也应当借鉴国外做法,进一步完善和落实企业主体责任。企业要对厂区内的安全隐患建立台账,编制应急预案,储备应急处置物资,没有任何人比企业更清楚自身潜在的环境风险,企业应是真正的风险防范和应急处置专家。企业要履行严格的事后报告制度,如果出现了超标情况,企业应自觉在第一时间向环境管理部门报告,并承诺采取措施尽快处理处置直至恢复正常。企业是应急处置主体,应承担一切费用和赔偿。

当前,必须理清环保部门的监管责任和排污企事业单位的主体责任,不能将监管责任代替主体责任。大、小突发环境事件反复证明,一些排污企事业单位对应急处置的策略是平时推开不考虑,事发时依靠政府资源对付过去,事后无动于衷。排污企事业单位不被发动,地方政府就只能充当

各级环保部门法制机构面临的具体情况不同,其工作方式应当根据具体的形势进行调整,但最终都应当以提高环保部门全体人员运用法治思维和法制方式解决问题的能力、增强全社会遵守环境保护法律意识、建设有利于环境保护的稳定的环境法治秩序为最终目标。

作者单位:北京市环境保护局