

业界评说

◆盛世海 孙立彬

垂直管理应着重解决好四个问题

实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度,是“十三五”时期适应新形势,实现环境质量总体改善目标的一个重要重要的改革举措,是生态文明体制改革的重要组成部分。

实施这一制度是为了解决地方政府对环境执法的干预及部分地区存在的执法不严、基层执法能力明显不足等问题,更有效地实行最严格的环境保护制度。以此落实企业环境保护主体责任,推动环境违法向环境守法转变,推动环境质量持续改善。

笔者认为,垂直管理在具体落实过程中,应着重解决好四个问题。

首先,解决好环境监察系统的身份问题。从当前状况来看,这一问题给省及以下环境监察执法工作带来了很大困扰。虽然《环境保护法》对环保部门环境执法进行了明确授权,国务院办公厅《关于加强环境监察执法的通知》也明确要求加强环保部门的执法能力建设。但是,由于环保部门未被列为执法部门,导致执法车辆、制服等无法得到有效配套保障,甚至在部分地区环境监察执法经费未纳入财政的全额保障范围。

此外,作为环境监察执法的主要力量,省及以下环境监察部门只是环保部门的直属单位,大部分为参公或者公益一类事业单位,只是受环保部门委托进行环境监察执法工作,行使部分执法权限,这使得环境执法的独立性、权威性和有效性受到影响。建议在垂管制度的实施过程中,进一步协调有关单位,通过出台法律解释或者单项授权等方式明确省及以下环境监察部门的执法地位,确保更加有效地开展好环境监察执法工作。

其次,解决好环境监察执法在环境管理的定位问题。近一两年,国家密集出台了一系列文件,环境保护部也对部分司局职能进行了调整。各省在实施省以下环境监察执法系统垂管制度时要将其纳入整个环境管理体系的改革中考考,明确好督企和督政、统一监管和元素管理、局部和整体、手段和目的的关系,在整体大框架下进行操作,才能从根本上起到实效。

第三,解决好市县两级环境监察部门和地方环保部门之间的关系问题。省以下环境监察部门垂管之后,县级环保局变为市级环保局的派出机构,市县

两级环境监察部门由原来环保局的直属单位变为隶属关系不同的两个单位,环境监察部门的执法也由原来环保局的委托执法转变为省环保部门的委托执法或授权执法。

这样,就可能产生3个问题。一是市县两级环保部门在进行环境执法过程中各方面的能力尤其是环境执法人员配置匮乏,在实际工作中可能会导致环境执法的缺位。以安徽省黄山市环境保护局为例,市环境保护局行政人员编制15名,市环境监察支队人员编制20名,原环境监察支队工作基本由环境监察支队专门从事,但垂管后只能由环保局自行开展,人员配备明显不足。二是如果省级环保部门及垂管后的环境监察部门和市县环保部门都有环境执法授权,两者都有执法需求,也都可能进行环境执法,这在实际工作中就可能出现重复执法、过度执法问题。三是市县环保部门的环境管理整体性较难维持。对一个地区来说,环境管理在相当程度上具有整体性,从环境保护的宏观管理、排污许可、项目审批直至环境监测、环境监察执法在一定程度上是无法割裂的,但垂管制度的实施可能会割裂

这种整体性。在实施省以下环境监察执法机构垂管制度前,需要明确市县环保部门和环境监察部门之间关系,探索实施市县环保部门领导由省环保部门和地方政府协商任命、市县环境监察部门可横向交流等制度,在两者之间建立比较完善的沟通协调机制。在保持环境执法独立性的前提下,解决可能出现的环境管理碎片化、环境执法缺位或者重复执法、过度执法的问题。

第四,解决好监管力量整合的问题。目前来看,分布在不同领域、不同部门、不同层次的环境监察职能还比较多。因此,必须有序整合监管力量,建立权威统一的环境执法体制。例如,目前对自然保护区的管理,林业、海洋、国土、环保等多个部门均有参与。由于部门利益问题,经常相互扯皮,无法形成统一意见。各层级的自然保护区都长期存在着一些违法违规开发建设的情况,却一直无法得到有效遏制。随着环境管理体系改革步伐的推进,在理顺环保部门内部机制的前提下,应有序整合不同领域、不同部门、不同层次的监管力量,建立权威统一的环境执法体制,为改善环境质量提供更坚实的制度保障。

我为改善环境质量献一策

如何有效促进企业自觉守法?

◆陈昊

企业排放是环境污染的主体,只有企业承担起主体责任,才能从源头减少污染排放,真正实现环境质量的改善。但目前,企业在环境管理中仍存在很多问题,如企业环境管理人员非专业化、环境管理制度不完善、治污水平低和治污成本高等。当前,要尽快采取相关措施,让企业会管理、能管理、肯管理,实现环境管理规范化、污染防治专业化、处理成本合理化,从根本上解决企业违法排污问题。

一是着力提升企业的环境管理水平,让企业能管理。针对不少企业环境管理中存在的意识淡薄、管理粗放、治污随意等问题,建议加强宣传教育,通过正反两方面典型案例进行教育和警示,让企业看到环境违法的严重后果和付出的重大代价。借助执法检查、核查、审批以及验收等工作载体,不断加大对企业环境守法的指导力度,积极引导企业分析存在的问题,切实提升企业环境守法能力。拓宽与企业的交流渠道,利用互联网、电话等各类媒介与企业进行互动交流,具体形式包括环保论坛、微博、微信、QQ群以及环保电话专线等,帮助企业解答遇到的问题。规范环境管理,完善各行业企业守法守则,制定企业的“一厂一档”以及各类污染物处理台账标准模板,建成统一的企业污染源数据信息库。

二是巧妙借力提升企业的治污水平,让企业会管理。针对不少企业存在的治污水平低等问题,要积极探索建立环保第三方监督管理机制,建立健全第三方监督市场,支持发展专业化的第三方监督机构,鼓励企业委托第三方进行自我监督,查漏补缺,不断提升企业的治污能力。规范第三方治污运营市场,实行第三方运营专业化、规范化,不断加大对第三方治污单位的培训和监管力度,切实保障企业污染物达标稳定排放。利用科技力量推进企业治污能力的转型升



级,进一步加大对治污技术研发的投入,有效整合科研院所、学校和企业等研究机构的力量,重点攻克企业污染治理技术难点问题。要积极推广一批低成本、高效率的治污新技术,让企业享受到治污新技术带来的实惠。

三是营造公平公正的监督氛围,让企业肯管理。追求利润是企业的天性,治污成本太高就会挫伤企业治污积极性。因此,需要帮助企业治理一笔经济账,让企业知晓环境管理的成本。同时,也可以作为下一步污染治理补偿机制的重要基础数据。建议探索建立企业治污成本核算机制,综合企业产能、治污运行费用、实际治污效率等重要参数,研究构建一套治污成本核算系统,从而帮助企业精确计算出企业治污的实际成本,让企业做到心中有数,也便于环保部门进行环境监管。继续推行差别化的排污收费制度,不同地区、不同行业的治污成本各不相同。例如,执行特别排放限值区域内的企业在治污成本上比其他地区企业高出很多,浙江省推行六大行业污染治理,相比其他未列入整治的企业在污染治理设施运行成本上会有一定比例的提升。因此,应当予以综合考虑。此外,要探索建立面向不同地区、不同行业的排污收费细则,确保排污收费合法、合情、合理。建立和完善企业污染治理补偿机制,出台污染治理补偿细则,明确补偿范围、具体补偿方式以及补偿的具体操作流程,让企业治污无后顾之忧,真正肯管理。

作者单位:浙江省环境执法稽查总队

河北严查中央环保督察交办的问题

(上接一版)对于督察组交办的环境问题,各级党委、政府按照“件件有责任、反必追究”的原则,逐人逐件落实责任,特别是加强中期督察和后督察,确保整改落实到位,杜绝污染反弹。结合中央督察整改要求,对于环保大检查清查出的13784个违规项目,坚决查处到位,按照分类处理的原则于2016年底前“清零”。对于区域性、流域性和重点环境问题,各地制定整改方案,采取有效措施,强力推进污染治理。石家庄市制定出台《滹沱河下游污染综合治理实施方案》和《汶河水质提升实施方案》,明确责任单位、责任人员和完成时限,以污水治理、河流生态恢复和环境监管为重点,全力打造具有良好生态环境的绿色滹沱河和绿色汶河新景观。邯郸市针对中央环境保护督察组交办的群众举报问题,逐一明确包案领导、责任单位和具体责任人,由县(市、区)领导负总责,出现查处不彻底和污染反弹等问题,严肃责任追究。廊坊市针对大广县粉石场污染问题,市委书记、市长和分管副市长第一时间做出批示,要求倒查处理,必须查出结果,及时据实反馈。大厂县举一反三,在全县范围内开展涉砂企业关停整治和涉砂运输车辆整治行动,取缔19家粉石企业。藁城区开展“环保风暴”专项行动,对“小非违”企业进行了全面排查整治,同时,乡镇环保所在原有2名~3名人员的基础上再增加两名工作人员。

二是聚焦问题抓整改,严厉查处了一批典型环境违法案件。针对督察期间群众反映较为集中的重点区域、重点流域和重点行业环境问题,河北省开展专项行动,实施挂牌整改、专案盯办。重点查处了沙河市河北大光明等11家玻璃企业严重污染环境问题,石家庄市滹沱河流域部分断面水质及部分企业排水超标、沿岸污水处理厂超负荷运行、河道管理缺位、垃圾随意堆存问题,以及辛集市水质超标、污泥处置污染环境等问题。同时,省环保厅对上述问题实施挂牌督办,确保按要求完成整改。针对督察组关注的典型环境违法

问题,河北省拉条挂账,持续督导,跟踪问效。比如,针对廊坊市大厂县粉石场污染环境、执法人员泄露举报人信息问题,省环保厅会同省公安厅组成专案调查组进行了暗访暗访,廊坊市和大厂县进行了关停取缔,对5名企业负责人行政拘留,对负有监管责任的9名相关人员给予党纪或政纪处分;将泄露举报人信息的相关人员清出环保队伍,予以撤销职务处分。针对中央环保督察组在冀期间群众举报数量较多的藁城区环境问题,省环保厅、公安厅成立督导组,逐一进行现场核查。藁城区实施领导包案,强化责任追究,确保查出整改到位。目前,中央环保督察组交办的77件(15件重复)群众举报问题,特别是省督导组检查出的11件突出问题已全部整改完成。针对保定市安新县白洋淀环境问题,省环保厅根据中央督察组交办的淀边企业污泥污染和倾倒等问题,结合2015年环境保护部和省政府的要求,对安新县进行了督导,目前,安新县政府已完成了各项整改工作。同时,安新县政府在资金十分紧张的情况下,进一步加强环境监测能力建设,规范污染治理设施运行管理,启动建设污泥处置中心。针对华药集团部分企业环境污染问题,河北省成立联合调查组进行现场调查,对存在的环境违法违规问题要求限期整改,对两起环境违法案件立案处罚,对3起涉嫌环境违法犯罪问题移交公安部门处理。华药集团已制定整改方案,各项整改措施正在按计划推进,所有治理项目将在6月底前完成。

在整改落实中,全省环保、公安部门密切配合,联动联动,结合“利剑斩污”专项行动,严厉打击环境违法行为,严肃查处典型环境违法案件,严格督导重点环境问题整改落实,确保中央环保督察组交办的环境问题查处到位。中央环境保护督察工作有力促进了河北省一批突出环境问题的解决,社会各界和广大群众给予高度评价。从对部分群众举报环境问题随机回访情况看,

绝大多数群众对查处结果表示满意,比如,群众反映晋州市北彭庄村拔丝厂燃煤锅炉冒黑烟问题、任丘市梁召镇新安庄村村西砖厂非法生产污染环境、广平县广平镇大庄子村北3个烧砖窑烟尘污染问题、邯郸市复兴区八一路安顺小区人民公社(饭店)油烟噪声污染问题等,举报人均对中央环保督察组表示感谢。

三是突出重点促提升,有利推进了环境质量持续改善。推动环境质量改善是开展环境保护督察的根本目的。在整改落实中,河北省以环境质量改善为目标,立足河北实际,采取一系列强有力举措,坚决打好环境治理攻坚战,力促环境治理大见效、生态环境大改善。在大气污染防治上,深入开展散煤、焦化行业、露天矿山和道路车辆4个污染整治专项行动,并陆续出台了4个专项行动方案,统筹推进减煤、压能、治企、降尘、控车等工作,最大限度降低污染排放。在水污染防治上,全面落实国家“水十条”和河北省“水十条”措施,大力推进重污染河流治理攻坚战,集中式饮用水水源地安全防护、白洋淀和衡水湖综合整治3个专项行动(正在制定行动方案)。

经过不懈努力,河北省环境质量持续好转,特别是大气环境质量明显改善。今年1月~3月,全省平均达标天数为53天,较2015年同期增加了20天,较2014年同期增加了29天;平均重污染天数为11天,较2015年同期减少了5天,较2014年同期减少了25天;全省PM_{2.5}平均浓度为76μg/m³,较2015年下降了22.4%,较2014年下降了45.3%,较2013年下降了50.0%。中央环保督察组下沉督察的5市大气环境质量明显改善,今年1月~3月,石家庄市达标天数为40天,较2015年同期增加了14天,较2014年同期增加了30天,较2013年同期增加了33天;重污染天数为16天,较2015年同期减少了9天,较2014年同期减少了40天,

较2013年同期减少了46天;PM₁₀平均浓度为97μg/m³,较2015年下降了19.2%,较2014年下降了51.3%,较2013年下降了58.4%。唐山市达标天数为54天,较2015年同期增加了27天,较2014年同期增加了34天,较2013年同期增加了35天;重污染天数为11天,较2015年同期减少了4天,较2014年同期减少了21天,较2013年同期减少了28天;PM_{2.5}平均浓度为74μg/m³,较2015年下降了26.0%,较2014年下降了45.6%,较2013年下降了52.3%。保定市达标天数为35天,较2015年同期增加了24天,较2014年同期增加了25天,较2013年同期增加了28天;重污染天数为21天,较2015年同期减少了18天,较2014年同期减少了30天,较2013年同期减少了34天;PM_{2.5}平均浓度为104μg/m³,较2015年下降了33.8%,较2014年下降了42.5%,较2013年下降了47.7%。邢台市达标天数为36天,较2015年同期增加了22天,较2014年同期增加了33天,较2013年同期增加了33天;重污染天数为13天,较2015年同期减少了12天,较2014年同期减少了50天,较2013年同期减少了48天;PM_{2.5}平均浓度为100μg/m³,较2015年下降了25.9%,较2014年下降了52.8%,较2013年下降了55.0%。邯郸市达标天数为47天,较2015年同期增加了27天,较2014年同期增加了38天,较2013年同期增加了40天;重污染天数为12天,较2015年同期减少了3天,较2014年同期减少了38天,较2013年同期减少了40天;PM_{2.5}平均浓度为87μg/m³,较2015年下降了25.0%,较2014年下降了47.3%,较2013年下降了56.1%。

下一步,河北省将严格落实中央生态优先、绿色发展等重大决策部署,以本次督察为契机,坚持问题导向和目标导向,制定更加精准务实的整改措施,有效化解过剩产能,坚决打好环境治理攻坚战,持续改善全省生态环境质量,大力推进经济强省、美丽河北建设。

地方政府应落实好环保责任

◆张恒

山东光耀超薄玻璃有限公司环境违法案近期被环境保护部挂牌督办。现场检查时发现,这一企业存在脱硝装置未投入运行、废气氮氧化物超标严重、未安装烟气在线监测设施等诸多环境违法问题。其中脱硝设施不运行、氮氧化物超标等问题长期存在。

笔者认为,这个企业守法意识淡薄是造成环境违法问题的主因,但违法问题长期存在无法解决也与地方政府未能落实环保责任有关。

首先,地方政府应处理好民生、发展与环保的关系。据了解,这个企业在供暖期为当地居民供暖,供暖期结束后要为周边小企业供热。企业一直以来为理由在长期超标排污的情况下正常生产。地方政府在保民生、重发展的过程中未能兼顾环境保护,在解决当地居民供暖、企业供热问题时,没有做到科学决策、慎重选择,将一家污染物治理设施无法运行的长期超标排污企业作为热源,导致对环境的持续损害,同时也伤害了环保法的尊严。

其次,地方政府部门应做到监管与服务相统一。据介绍,这个企业脱硝设施及配套的余热发电项目2013年12

月就已经建成,但因为一直无法取得并网发电手续,余热发电设施不能投运,导致脱硝设施无法运行。在设施建成至今的两年多时间里,地方政府对企业违法行为做过责令整改、处以罚金等多次行政处罚,但因为服务意识的缺失,未帮助企业解决导致违法行为发生的深层问题,导致监管效果大打折扣。

第三,地方政府应加大环境监管力度。据了解,对这个企业存在环境违法问题,地方政府监管部门从未采取过按日计罚等强有力的监管措施。导致这个企业对污染治理设施不能运行等问题没有足够重视,特别是在供暖期结束后仍然违法生产,没有积极整改,没有寻找解决方案,而是以种种借口,逃避环保责任。

笔者认为,地方政府在按照环境保护部挂牌督办要求全力督促企业整改违法问题的同时,应切实承担起环保责任。在保民生、重发展的同时,树立环境意识,对民生、企业集中供热等类型项目应严格执行环保要求,坚持源头严防、过程严管、后果严惩,守住环保法的底线。同时,增强服务意识,本着对区域环境质量负责的态度,帮助企业解决实际困难,助推企业完善环境管理。

环保系统反腐倡廉警示教育片

扭曲的灵魂

李学智案警示录

环保系统反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂》征订通知

由驻部纪检组监察局联合中国环境报社、环境保护部宣传教育中心拍摄制作的反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂——李学智案警示录》已经完成。

根据中央纪委驻部纪检组《关于发放〈扭曲的灵魂〉警示教育光盘的函》(驻环纪函[2014]23号)通知,环保系统有关单位或个人有需要购买光盘者,可直接向中国环境报社按工本费订购。

联系人:中国环境报社影视新闻中心 郑晓萌
电话:010-67130977

订购单位	经办人
详细地址	邮编
联系电话	订购单位盖章
订购套数:共 套	单价:60元/套(10套以上免快递费,10套以下加快递费20元)
总计金额(大写):	

地址:北京市东城区广渠门内大街16号1005室
邮 编:100062
银行电汇至:
开户行:北京银行广渠门支行
开户名:中国环境报社
账 号:01090514000120111006865
备 注:征订表复印有效