

绿色畅言

环境执法责任亟待细化

◆鞠昌华 罗岳平

《环境保护法》实施以来,我国环境执法得到前所未有的加强,有力打击了环境违法行为。但与此同时,不断拓宽的执法领域、日益繁重的执法任务也使广大环境执法人员面临巨大挑战。特别是近年来随着环境违法事件处罚增多,相关环境执法人员被处分的案例也时有曝光。对此,有部分环境执法人员认为缺乏安全感,甚至产生消极情绪。

当前,全国有6万多名环境监察人员,要面对数万家工业企业的现场检查、30万多家企业排污费申报和收费工作、1万多家企业在线监控数据的现场核查、16万余件信访投诉案件的现场调查和7万多件环境行政处罚案件的调查取证任务,此外,还要负责大量环境污染和生态破坏纠纷的调处工作。如何在压力和任务并存的情况下,尽职尽责完成好各项执法工作,切实推动环境质量根本改善?笔者认为,当前,亟待细化环境执法责任,保护好环境执法队伍工作积极性。

首先,科学界定职责范围。要制定好具体细则,厘清环境监管职责边界,明晰职责界限。建立环保部门责任清单,明确环保部门与其他政府部门和被执法企业的责任界限。比如,地方党委和政府应对环境质量负责,要深入推进“一岗双责”。同时,明确住建、规划、经信、水利、农业等部门环保工作责任。环保部门应负的是监管责任,而排污企业应负的是主体责任。对存在职能交叉的工作,要结合相关部门的工作职责

一方面,要在环保部门内部建立起“定责、履责、问责”体系。另一方面,应会同监察部门,依据环境管理工作特点、部门责任清单和监察执法技术规范等,制定《环保部门职责履行及履职免责办法》,保护环保队伍的工作积极性。

及特点,本着有利于整体协调的原则,明晰履职边界,减少扯皮。

由于一些环境事件的不可预见性,可能会发生环保部门在尽职后仍然发生环境事件和生态环境质量波动的情况,因此必须完善相关制度。有些是企业干扰、存在不可抗力、抽查规律本身缺陷等原因造成的,对于这些情况,应实事求是地予以认定。一方面,要在环保部门内部建立起“定责、履责、问责”体系。另一方面,应会同监察部门,依据环境管理工作特点、部门责任清单和监察执法技术规范等,制定《环保部门职责履行及履职免责办法》,保护环保队伍的工作积极性。

其次,合理配强监察执法力量。许多违法问题未能及时发现与监察执法力量不足有直接关系。应结合省以下环境监察机构垂直管理改革,完善设备配置,全面开展技能培训,走出基层环保部门废气靠闻、废水靠看、噪声靠听、固废靠摸、执法靠说的窘境。同时,通过双随机等手段提升监管效率。受当前人力、物力等客观条件限制,部分地区的监察执法工作无法全面覆盖,应以双随机等办法提升监管效率,从而使有限的监察执法力量最大限度地提升执法覆盖和加大震慑力度。

第三,提高监察执法工作的科学性和规范性。科学制定监察管理计划,根据本地区环境保护工作任务、污染源数量、类型和《环境监察办法》等规定规范,考虑客观条件,将工作任务落实到责任部门和责任人,并细化工作要求和进度安排。要规范监察执法流程。依据《环境监察办法》等规定和技术规范,规范监察执法的检查、处理流程,以流程保障执法的全过程步骤不漏项、部位全覆盖、事项全检查。

比如,监察执法人员每一次现场检查都要有文字记录、照片或录像,做到现场有笔录,发现问题有处理意见,处理有结果,笔录有签字,工作的每一个步骤和环节都留有痕迹。再比如,可参考司法案件领导干部干预记录留底经验,在查处环境违法企业时,如遇到外部或内部干预,在执法案卷中留下干预痕迹等证据等。

第四,加强内部稽查和外部监督。要结合省以下环境监察机构垂直管理改革,加强上级机构的指导,强化对下级机构的稽查管理工作。及时对不合规的监察执法行为提出稽查整改意见,通过内部纠错机制的建立健全,规范监察执法行为,避免问题最终暴发后被追究。要通过信息公开规范监察执法工作。通过公开重点监控企业名单、排污费征收、行政处罚等执法信息,或主动邀请媒体和公众参与环境执法,可有效规范监察执法自身的工作,有利于公众更好理解、支持环境执法工作,减少社会上对环境执法工作存在的误解,减轻环境事件发生后的舆论压力。

第五,逐步推广环保部门法律顾问制度。目前,一些地方环保部门已经建立法律顾问制度,通过这一制度的实施提高了监察执法前期预防、中期监督、后期保护水平。但总体上,我国地方环保部门法律顾问制度建设仍较为滞后。因此,应加强法律顾问制度建设,在前期加强对监察执法人员的法律教育,并直接参与到年度监察工作计划中,做好相关法律审查,避免法律风险;中期参与到对监察执法行为的监督工作中,必要时提出整改意见;后期加强对监察执法人员的法律保护,参与到履职监察执法人员被追究时的法律意见及辩护等工作中,维护监察执法人员的权益。

切实防范危废环境风险

◆吉栋梁

当前我国危险废物处理价格高昂,引发危废层层转包、黑市交易猖獗。大量危废最终偷偷排入地下,非法处理现状触目惊心,需引起重视。如何有效保障危废环境安全,已经成为当前亟待解决的问题。

笔者认为,保障危废环境安全,需要从防、疏、管三方面协同推动。

第一,保障危废环境安全,必须在严防上下功夫。

严把规划布局关。依托园区规划、产业规划等,在项目引进阶段,优先发展清洁、环保友好型项目。严把产业结构调整关。结合国家供给侧和去产能等政策,对经济附加值低、高耗能、高污染项目实施淘汰;对污染严重,为国外配套、与国内群众生产生活无关的产业实施去产能。严把项目审批关。坚守生态红线和污染物排放总量底线,采取目前江苏省政府化工项目“三个不批”要求,即新建的化工集中区一律不批,集中区外的新建化工项目一律不批,集中区内的环境基础设施不完善或长期不运行的新建化工项目一律不批。

第二,保障危废环境安全,必须在疏实上下功夫。

要加大危废基础设施建设力度。配套建设危废集中处置基础设施,简化行政审批手续,形成配套的处置能力,实施规范处置。拓宽危废收集、利用途径。部分危废可以作为其他项目的生产原料。拓宽危废利用途径,对能够直接利用的危废实施园区内点对点利用备案制;对废矿物油、废铅蓄电池等面广量大、利用价值高的危废收集环节豁免管理;对实验室废液等产生量小的危废实施集中收集制。同时,改革危废经营许可制度。结合环评审



有奖征文

批和“三同时”验收,简化危废经营许可证申领程序;对废催化剂再生、洗桶等环境风险小的利用项目试行豁免申领,实施备案制;取消转移审批,参照江苏经验,利用全国固体废物管理系统实施转移网上报告,消除跨地区转移壁垒。

第三,保障危废环境安全,必须在重管上下功夫。

环保部门强制企业规范纳入清洁生产审核范围。企业主动优化生产工艺,提高污染防治水平,减少污染物产生。针对环评预测值不符合实际的现状,建立危废理论值变更机制。结合企业申报、专项核查、专家评审等方式变更理论值,并报环保部门备案,夯实监管基础。同时督促企业规范申报,形成动态监管台账,严格审核,重点督查申报数据异常企业,有的放矢。同时,制定出台行业标准,大力提升危废处置水平,新改扩建企业严格采用先进技术,并督促老企业淘汰落后工艺。利用全国固体废物管理系统构建集中交易平台,产生单位发布处置需求,处置单位竞价投标。严格执行《环境保护法》,综合运用查封扣押、按日计罚、断电、断水、信用评价、吊销营业执照等措施,加强司法联动,强化法律震慑力。

作者单位:江苏省盐城市核与辐射安全和固体废物监管中心

图观

防治光污染需补足立法短板

◆张智全

近日,发表在《英国皇家学会学报B:生物科学》上的一项研究显示,城市光污染可能会让春天提前,可能对动物和植物起到连锁反应。

光污染的危害性不亚于其他环境污染。正是因为光污染对人体存在的巨大健康危害,不少国家都通过立法对其予以防治。

随着城市化进程的加快,我国的光污染也呈现出日益加速的发展趋势,而法律对光污染的防治却存在明显短板。如《环境保护法》第42条将“光辐射”作为污染对象要求进行防治,但究竟该怎么防治、防治光污染的执法主体以及责任承担的标准,都没有具体规定。同时,散见于民法通则、物权法及地方性法规中的一些碎片化规定,因缺乏必要的系统性和具体标准的不明确,难以有效遏制光污染的不法侵权行为。从这种意义上说,补足立法短板,将光污染的防治纳入规范的法治轨道,也就有了更为现实的针对性和紧迫性。

首先,立法防治光污染,符合国际惯例。如捷克制定了专门针对光污染的《保护黑夜环境法》;美国新墨西哥州颁布《夜空保护法》,规定室外照明要安装适当合理的装置防治光污染,并对

违法者处以罚款。通过立法,不少国家都取得了防治光污染的主动性。国外立法防治光污染的实践,为我国完善防治光污染立法提供了样本,值得借鉴。

其次,立法防治光污染,是厘清监管职责的现实需要。我国现行的执法体制,将防治光污染的监管职权赋予了工商、环保、城建等多个部门,这种多头监管的模式看似为光污染的防治织密了防护之网,但实际上仍没跳出“九龙治水”的思维桎梏。这不但难以形成合力,反而在某种程度上因职责不清而导致相互推诿,以致监管形同虚设。在光污染防治任重道远的现实语境下,通过立法厘清监管职责势在必行。

再次,立法防治光污染,是提高违法成本的必然选择。光污染防治效果不彰,在很大程度上源于违法成本的低廉。只有通过立法系统地规定违法的责任,加大惩处力度,让违法者付出应有的代价,才能真正确保法律长出“钢牙利齿”,从而有效遏制光污染的泛滥和蔓延。

良法是善治之前提。面对光污染日益严峻的态势,必须加快光污染防治的立法步伐。要补充完善相关法律规定,让防治光污染的法律之网更加严密。唯有如此,才能有法律的强力威慑,确保光污染防治的有序进行,进而实现标本兼治的目标。



毕传国制图

围炉话绿

气可鼓而不可泄

◆王争亚

7月中旬以来,第一批中央环境保护督察组陆续进驻8省区,开展为期一个月的环保督察。近一个时期,被督察的省均呈现了打击环境违法事件的高压态势。在这种高压态势下,相关省区各级政府环境监管力度空前加大,各地大大小小的企业遵守环境法规的意识也明显增强,从而有效地促进了这些区域的环境质量改善。

对于环保督察,不论是政府还是企业,各方均感到了前所未有的压力。近日,一次偶然的采访,笔者与某市的一位领导聊天谈及此事,这位领导十分感慨地说:“督察组快走了,终于可以松口气了。”

督察组走了,工作就可以松劲了吗?笔者认为,这种思想认识显然是要不得的。首先,应当看到,尽管各地的环境质量呈现逐渐向好的趋势,但面临的环境形势依然十分严峻。尤其是一些环境突发事件时有发生,人民群众对好生态的渴望也愈发强烈。在这种情况下,我们没有可以

松懈懈怠的理由。实际工作中,污染治理力度只能加强而不能削弱,只能持续而不能中断。

其次,在督察工作的强力推动下,虽然解决了一大批群众反映强烈的突出问题,但一些突出问题出现和形成往往具有反复性和顽固性。只要工作稍一松劲,这些问题就有反弹可能。不仅如此,有些重点、难点问题,解决起来也有一个过程,整改的任务还相当繁重,“毕其功于一役”的想法要不得。

第三,如果督察结束污染治理的劲就松了,说明工作的指导思想和作风建设出现了偏差。很显然,相对于环境问题本身而言,思想作风不端正具有更大的危害性。从这个意义上讲,防止和纠正指导思想和作风建设问题,无疑更为重要,也更有意义。

总之,气可鼓而不可泄。各级各部门应当借环保督察东风,乘势而上,持续发力,始终保持向污染宣战的高压态势,坚决打赢这场污染防治的攻坚战,真正让人民群众持久享有良好环境的获得感。

环境热评

“我为改善环境质量献一策”征文启事

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段,环境保护处于既大有作为又负重前行的关键期,也是实现环境质量总体改善的攻坚期。环境质量改善是坚持以人为本、增进人民福祉的重要体现,是生态环境保护的根本目标,也是评判一切工作的最终标尺。改善环境质量、补齐环保短板,需要凝心聚力、开拓前行,共同作为,需要问需于民、问政于民、问计于民。

为此,本报从今年2月起启动“我为改善环境质量献一策”征文活动,面向环保系统和社会各界广大读者征集可以复制和推广的改善环境质量的好思路、好方法、好措施、好经验。内容可涉及深化污染治理、强化预防措施、严格执法监管、推进改革创新等方面,可以是具体的案例实践,也可以是可操作性强的对策建议。欢迎广大读者积极投稿至gshjzlw@163.com。

征文要求:见解独到,富有新意,言之有物,文字简练,篇幅原则上控制在1000字以内。请在稿件中注明作者真实姓名、地址和电话等联系方式。

奖励方式:活动结束后本报将对刊登稿件进行评选,设一等奖三名、二等奖五名、三等奖十名,并颁发奖品和证书。

征文截止时间:2016年9月30日
本报编辑部

废旧轮胎利用率亟待提高

◆唐卫毅

2015年我国废旧轮胎产生量突破3亿条,海量的废旧轮胎沦为黑色垃圾。在广西不久前举行的我国中小轮胎生产企业生态环保会议上,专家表示,我国每年产生的废旧轮胎快速增长,废旧轮胎黑色污染问题急需重视,应采取多重手段来解决这一问题。

我国是汽车生产和使用的大国,随着汽车工业的快速发展,轮胎行业也驶上了汽车工业发展的快车道。不过,由于轮胎的使用寿命有限,大量废旧轮胎开始成为黑色垃圾,并对环境造成严重污染。据中国橡胶工业协会的调查表明,2013年我国废旧轮胎产生量达2.99亿条,重量达1080万吨,并以每年约8%~10%的速度增长。

这些产生的海量废旧轮胎如何处理,一直是经营者和管理者面临的一个头疼的难题。据业内人士分析,我国废旧轮胎产生量超过1000万吨,但无害化利用率只有

60%。这一数据说明我国汽车产业对废旧轮胎实施无害化处理的技术和能力还不够高。据南宁市交警支队调查显示,南宁周边道路废旧轮胎遗弃,已经成为道路交通安全的重大隐患。一些交通事故的直接导火线就是货车司机擅自将废旧轮胎处理不好,不仅会引发黑色污染,还会带来其他意想不到的次生灾害。

关于废旧轮胎的黑色污染问题,国外也早有前车之鉴。比如,1990年发生在加拿大安大略湖的黑格斯维尔火灾,持续长达17小时,有1260万条轮胎被烧,1700人被疏散;大量油类物质渗入土壤,附近的河流也被多环芳烃污染,造成的损失难以估量。当前,我国废旧轮胎堆积如山,长期露天堆放,不仅占用大量土地资源,而且极易滋生蚊虫传播疾病,严重恶化自然环境,还可能引发火灾危及人们的生命及财产安全。此外,在一些地区,废旧轮胎还被用作燃料,产生的污染甚至使周围寸草不生。

笔者认为,遏制和解决废旧轮胎黑色污染问题迫在眉睫。黑色污染问题应引起有关部门高度重视,尽快制定废旧轮胎处理可行性方案,规范废旧轮胎堆放及无害化处理。针对废旧轮胎无害化处理及再利用,业内专家建议,废旧轮胎循环利用问题应通过法律标准或行业标准的方式,加快推动这一领域的资源循环利用。对于废旧轮胎运输、贮存、处理和再利用要实行严格的许可制度。出台政策鼓励规范有实力的轮胎循环利用企业进入废旧轮胎回收领域,并予以一定补贴,通过经济杠杆提高正规企业从事回收行业的积极性。同时,参照美国、日本、欧盟等发达国家和地区的做法,对废旧轮胎进行全方位的环保再利用等。

为此,笔者建议,有关部门应当尽快进行调研论证,通过顶层设计和优化产业结构,出台相关法规,规范废旧轮胎的收购、存储、运输和处理,科学有效地解决这一现实难题。

保护群众参与监督的积极性

◆曾志杨

据媒体报道,河南省唐河县居民王强(化名)举报唐河县骏达印务有限公司偷排废水后,遭企业人员上门报复。唐河县公安局对此案做出了调查处理,涉案骏达印务负责人褚东举父亲褚明跃,被唐河县公安局依法处以行政拘留15日,并处罚金1000元。

当前我国企业众多,污染形势严峻,单靠环保部门监督显然不够。一些地方通过群众举报,为环境保护布下了天罗地网。在污染现象仍然屡禁不止的情况下,发动群众举报,实行全民监督就成了遏制污染行为的利器。

但笔者认为,要让群众参与污染的监督举报工作,就要切实保护群众的人身安全,维护群众合法权益。如何保护举报群众的合法权益,就成为治理污染中不可忽视的问题。在唐河县这一事件中,王强举报唐河县骏达印务有限公司偷排废水

后,企业主心怀不满,于是打上门来报复。对于这种用暴力迫使群众不敢揭发其不法行为,如果听之任之,必然会严重挫伤群众参与环保的积极性。

违规生产污染环境已属不对,如再对举报人进行打击报复,那么更应该从重予以处罚。只有这样,才能避免打击报复事件的再度发生。违规企业如果认识到打击报复将会受到严惩,就不敢铤而走险。

群众有举报污染的义务,政府则有保护举报者权益的责任。如果能够有效地保护群众的举报权利,有了群众的积极参与,违法企业的任何违法行为都将无所遁形。对打击报复者应该做到发现一起打击一起,切实保护好、引导好群众参与环保的积极性。当前环境形势仍然严峻,唯有广泛群众的积极参与,方能为环境保护筑起一道坚不可破的铜墙铁壁,才能积聚起推动环保发展的巨大力量。