

新《环境保护法》四个配套办法2016年度实施与适用评估报告发布

查封扣押、移送行拘增长快

◆本报记者邢飞龙

4月18日,中国人民大学法学院在北京召开新《环境保护法》4个配套办法2016年度实施与适用评估报告成果发布会,对4个配套办法的实施情况进行了全面评价。

此次发布的《新《环境保护法》4个配套办法实施与适用评估报告(2016)》(以下简称《报告》)显示,2016年全国实施4个配套办法以及移送涉嫌环境污染犯罪的案件总数为21738件,同比增长85%,其中实施查封、扣押案件共9622件,同比上升130%,移送行政拘留共3968起,同比上升91%;实施限产、停产案件共5211件,同比上升68%;移送涉嫌环境污染犯罪案件共1963件,同比上升16%。采用按日连续处罚案件共974件,同比上升36%;罚款金额达到8.48亿元,同比增加49%。

“我们在制定新《环境保护法》的时候,很期待它能长出牙齿,特别是这4个配套办法所规定的措施,就是新环保法的4颗钢牙。”全国政协社会和法制委员会驻会副主任吕忠梅教授在接受采访时表示。

1 大气、水污染违法案件占比大 海南配套办法覆盖率仅为4%

《报告》认为,经过两年的实施,和新《环境保护法》配套的《环境保护主管部门按日连续处罚办法》《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》《企业事业单位环境信息公开办法》适用与实施显现4个特点。

4个配套办法的适用集中于特定违法行为。具体而言,“按日连续处罚办法”适用集中于“超标、超总量排污”的违法行为,共694件;“查封扣押办法”适用集中于“其他违法排污行为”,共5205件;“限产停产办法”中适用“停产整治”类案件最多(2782件),且集中于“法律、法规规定的其他情形”(1701件);移送拘留案件中,以“逃避监管方式违法排污”的行为居多,共2564件。

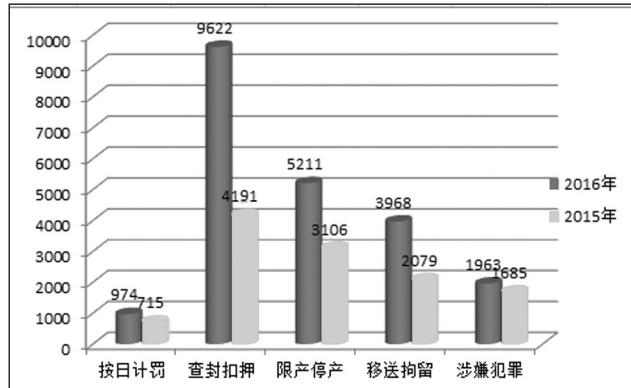
4个配套办法适用的地域性特征凸显。课题组分析发现,31个省份的县、区级覆盖率达60%的省、自治区、直辖市为16个,其中,江苏、安徽、福建、重庆的区、县覆盖率达到90%以上。福建省的区、县执行配套办法覆盖率最高,为98%。不过,海南省执行4个配套办法的覆盖率仅4%。

此外,京津冀地区、长三角地区和珠三角地区是我国重要的政治和经济城市群,三大区域内按日连续处罚、查封扣押、限产停产、移送行政拘留、涉嫌犯罪移送公安五类案件总数达7719件,占全国范围内案件总量的35%。横向比较而言,长三角地区的案件数量居前述三大区域首位,共5100件。

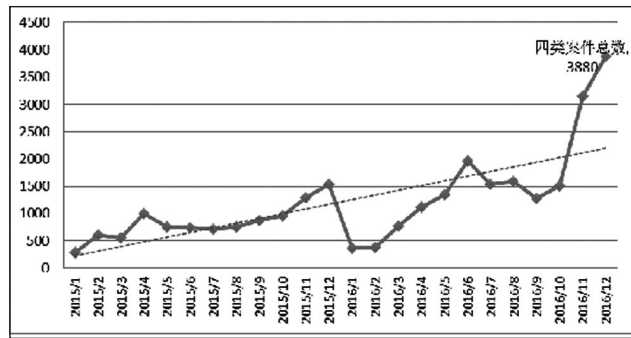
就环境执法案件涉及的环境要素而言,大气、水污染违法案件占比较大。课题组尝试对2016年全部上报的案件,按环境要素进行分类研究。但能够判明案件所涉主要环境要素种类的仅12024件。以上述12024件案件为研究对象,对案件涉及环境要素进行分析可知,涉及大气和水的案件数量占所有可统计环境要素案件的91.9%,分别有4675件和6380件。

就环境执法案件打击的行业而言,2016年执行4个配套办法重点打击了电镀、钢铁等行业的环境违法行为。

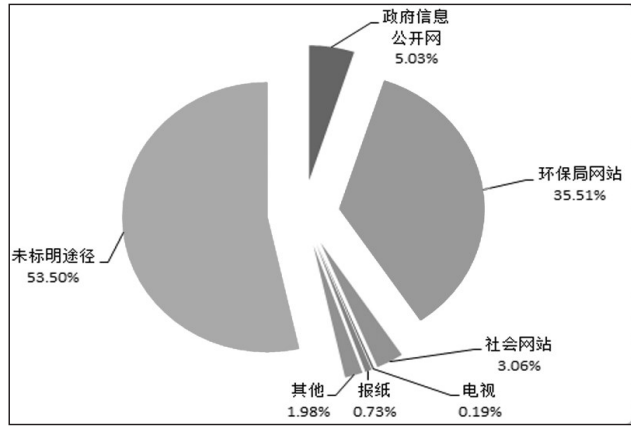
2016年五类案件同比2015年变化情况



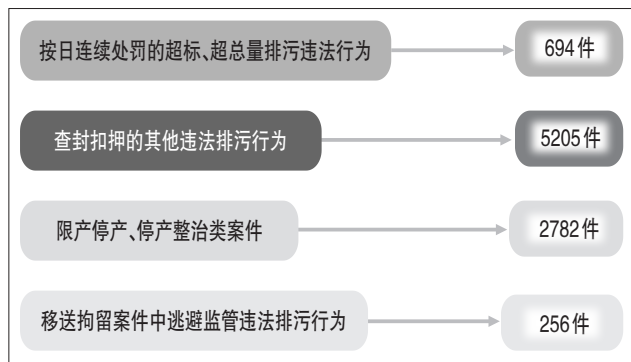
2015年~2016年四类案件总数月度变化趋势图



2016年各类信息公开方式案件数占比情况



特定违法行为案件情况



制图/徐洋

2 环境违法反弹率整体较低 7省区违法反弹率相对较高

按照中国人民大学法学院竺效教授的解释,《报告》中所提到的“违法反弹率”是指某一地区违法企业被处以按日连续处罚、查封扣押、限产停产、行政拘留某一种处罚后,再次被处以行政处罚或被采取行政强制措施的比例。这一数据直接反映了某一地区内排污企业守法情况和环境行政执法效果。

据《报告》显示,2016年全国范围内违法企业反弹率较低,仅为2.86%,但较2015年2.57%的反弹率略有上升。被按日连续处罚的企业违法行为反弹率为9.81%,较2015年有较大程度的下降,可见按日连续处罚措施已开始发挥威慑环境违法者、预防环境违法行为的作用。被限产停产、移送行政拘留的企业违法行为反弹率也有所下降,分别为3.50%、1.49%,这两种措施也持续发挥了威慑与惩治环境违法行为的作用。而被查封扣押的企业违法行为反弹率为1.64%,较2015年略有上升,这与2016年查封扣押案件总数大幅增加、查封扣押措施进一步得以适用有一定关联。

竺效介绍,违法反弹率相对较高,即超过4%的地区,有内蒙古、黑龙江、山西、辽宁、吉林、四川、青海。竺效说,这7省(区)除山西(739件)、内蒙古(566件)外,其余地区的4个配套办法案件年度总数均低于500件。

3 案件数较多地区污染压力大 按日处罚使用次数占比最少

课题组在分析数据时发现,将环境保护部统计的2016年各地区空气优良天数比例排名,对照2016年各地区的4个配套办法案件数量可以看出,案件数量排名较多的前10个地区中,有7个地区的空气优良天数比例排在全国的后15位,分别为江苏、安徽、河南、山东、陕西、湖北、山西。

据竺效介绍,在京津冀、长三角、珠三角三大区域内,2016年空气质量数据变化整体上有升有降,PM浓度指数上升的城市少,下降的城市多,空气质量明显得到改善。但三大区域内,与2015年相比,2016年PM_{2.5}与PM₁₀年平均浓度上升的地区,其执法案件数均低于该区域内的平均案件数。

据课题组统计,2016年环保部门共对1255家企业打出环保“组合拳”,与2015年相比绝对数量有大幅度增加。其中,有72.9%的案件采取了查封扣押措施。另外,采取两种措施的“组合拳”中有46.9%的案件采取了移送行政拘留措施;与公安机关协调合作的移送行政拘留措施或涉嫌犯罪移送公安机关两类案件相关的“组合拳”占采取两种措施的“组合拳”总数的74.1%。

令人意外的是,此次《报告》显示,按日处罚作为新环保法最严厉的处罚措施之一,其使用次数却是4个配套办法中占比最少的。

对此,曾参与起草新环保法的吕忠梅表示:“应该根据实际情况对相关条例进行改进。”她介绍,环保部门启动按日处罚的前提是企业违法行为被环保部门处罚后拒不整改,或者在整改期限内没有完成整改,环保部门才能够对其实施按日处罚。

“复查时我不排污了,但复查之后我又开始排,这要等到下次检查才能发现。”据吕忠梅透露,在尚未出台的水污染防治法修订案中,将尝试规定由企业“自证清白”,而非由环保部门认定其违法,以此来改进当前在执法中存在的问题。

党政领导 抓落实

宁夏回族自治区副主席刘可为指出

划优划准红线 保护贺兰山生态

本报记者崔万杰银川报道 宁夏回族自治区副主席刘可为近日带领环保、林业等相关部门负责人,调研贺兰山国家级自然保护区生态红线划定工作。刘可为指出,要充分研究深入讨论,划优划准生态红线,保护贺兰山生态屏障。

刘可为一行实地考察了贺兰山国家级自然保护区,详细了解了贺兰山国家级自然保护区生态保护红线划定情况。

刘可为指出,生态红线划定要坚持应保尽保、合法合规、兼顾发展、统一划定和统筹协调五项原则。划定贺兰山国家级自然保护区生态红线的意义重大,要慎之又慎,细之又细。既要广泛征求各方意见,又要实地

调研摸清问题,精确掌握目前自然保护区的人类活动、矿产开发等情况,结合自然保护区规划,增强红线划定的科学性和准确性。贺兰山国家级自然保护区的生物多样性、自然资源和历史文化资源具有特殊的生态科学研究和旅游价值,是宁夏回族自治区的重要财富,要确保划入生态红线范围内,实施永久性保护。对于可适度开发的区域,要在科学合理开发的同时加大生态修复力度,实现可持续发展。

据了解,宁夏回族自治区已确定将禁止开发区、重点生态功能区和敏感脆弱区列入生态保护红线划定范围,相关工作正在紧锣密鼓地进行。

西安市长夜查建筑工地

落实治理措施 遏制扬尘污染

本报记者王双瑾西安报道 陕西省西安市市长上官吉庆近日对全市建筑工地、建筑垃圾消纳场等进行了夜间随机检查,推进铁腕治霾各项措施落实,坚决遏制扬尘污染。

检查由上官吉庆等市领导带队,兵分五路,当晚10时分别至凌晨2时许,深入城北、城东、城西、城南和城中等区域。在丰景路,对沿途营业的两家烧烤店进行了抽查,发现未按要求使用环保烧烤炉,责令立即整改。随后检查组来到未央区联合检查值守点,详细了解渣土车检查情况,要求相关部门密切配合,按照定点值守与机动巡查相结合的方式,认真履职尽责,确保全市建筑垃圾清运市场秩序依法依规。

检查组对白桦林·团园项目工地、灞桥区南程村拆迁工地、西安地铁渣土泥沙消纳场等地检查后,要求各责任单位要认真落实“6个百分之百”“7个到位”和“19条措施”等相关规定,对道路进行硬化,实行湿法作业,减少工地扬尘。在地铁四号线凤城十路施工工地和国际港务区国际采购中心项目工地,看到现场裸露黄土均严密覆盖,工地管理有序、干净整洁,检查组给予肯定。

上官吉庆在检查中指出,治理雾霾事关民生福祉,关系城市发展,全市上下要下定决心、同心协力,严防严控、铁腕治理,坚决遏制扬尘污染这一影响空气质量的重要因素,坚决打好蓝天保卫战。

新疆推进燃煤电厂超低排放改造

涉及5个地州市20家燃煤电厂

本报通讯员朱成晓乌鲁木齐报道 新疆维吾尔自治区环保厅、自治区发展和改革委员会、自治区经济和信息化委员会等部门近日联合印发了《关于印发〈新疆维吾尔自治区全面实施燃煤电厂超低排放和节能改造工作实施方案〉的通知》(以下简称《通知》)。

《通知》明确,新疆“十三五”期间计划要完成燃煤发电机组2596万千瓦的超低排放改造任务。

据了解,新疆环保厅为做好2017年度燃煤电厂超低排放改造工作,已于今年2月初提前部署,印发了《关于做好2017年度燃煤电厂超低排放改造工作的通知》,明确新疆各地州市2017年度燃煤电厂超低排放改造工作任务。

2017年新疆煤电机组超低排放改造目标任务为1142万千瓦,涉及5个地州市20家燃煤电厂。其中,14家在乌鲁木齐同治区域,1家在奎一独一乌联防联控区域,5家在非大气联防联控及环境同治区域。

截至3月底,共有22家燃煤电厂(1506万千瓦机组)报送了2017年的改造计划。

甘肃“六查六看”除隐患

督促企业履行环保主体责任

本报讯 甘肃省近日印发通知,安排部署2017年环境隐患排查整治工作。

此次环境隐患排查整治将结合甘肃省委、省政府有关工作要求,采取“六查六看”举措,督促企业履行环保主体责任。

一是查重点行业环境隐患排查治理制度建立情况,看企业是否建立健全环境隐患排查治理制度,形成自查、自报、自改的闭环管理机制。

二是查建设项目环境安全风险专项整治情况,看建设项目环境敏感保护目标的各项保护措施是否落实到位。

三是查重点区域环境污染隐患排查情况,看乡镇、县级及以上集中式饮用水水源地和黄河干流、渭河、泾河、西汉水、白龙江、黑河流域等水环境隐患排查、环境风险防控设施、环境应急物资等是否落实到位。

四是查固体废物(危险)废物及废弃危险化学品贮存情况,看企业单位危险废物贮存场所、工业渣场环境风险防范措施是否落实到位。

五是查自然保护区环境隐患,看各类自然保护区核心区、缓冲区内建设项目清理情况,以及自然保护区实验区违法项目的排查整治情况。

六是查企业环境安全主体责任落实情况,看企业环境风险评估、应急预案备案、环境风险防控措施、应急物资储备和应急演练、岗位责任制等环境应急管理工作是否落实到位。

山东省环保厅出台突发环境事件应急预案

应急到位有奖励 散布谣言要追责

◆本报记者周雁凌 季英德 董若义

在突发环境事件应急工作中,存在“不认真履行环保法律、法规而引发突发环境事件,拒不执行应急预案,散布谣言、扰乱社会秩序”等行为的,将按照有关法律和规定,对有关责任人员给予行政处分;构成犯罪的,由司法机关依法追究刑事责任。这是记者从《山东省环境保护厅突发环境事件应急预案》中了解到的内容。

为进一步完善应急举措,密切部门配合,强化上下级联动,山东省环保厅日前出台《山东省环境保护厅突发环境事件应急预案》(以下简称《预案》),要求全省各级环保部门提高快速响应和处置能力,控制、减轻和消除突发环境事件的风险和危害,保障群众生命健康和财产安全。

四级预警 分级响应

按照突发环境事件严重性和紧急程度,《预案》将其分为特别重大(I级)、重大(II级)、较大(III级)和一般(IV级)四级。

其中,符合“因环境污染,直接导致30人以上死亡或100人以上中毒或重伤;疏散、转移人员5万人以上的;造成直接经济损失1亿元以上的;造成区域生态功能丧失或该区域国家重点保护物种灭绝的;造成设区的市级以上城市集中式饮用水水源地取水中断的;I、II类放射源丢失、被盗、失控并造成大范围严重辐射污染后果的;造成重大跨境影响的境内突发环境事件”等7种情形之一的,都属于特别重大(I级)突发环境事件。重大(II级)、较大(III级)和一般(IV级)突发环境事件的情形严重和紧急程度依次递减。

厘清职责 明晰步骤

《预案》规定,设立由省环保厅厅长任组长的省环保厅突发环境事件应急领导小组,负责组织指挥突发环境事件应急工作。

记者看到,《预案》逐一明确了领导小组各成员单位的责任分工,任务分派紧扣部门职责,各部门主要负责事项和配合事项主次分明,避免了出现职责不清、配合松懈、工作不力的情况。

按照《预案》规定,应急领导小组及有关单位、人员接受应急任务后,要

迅速了解有关情况,包括事件发生的时间、地点及性质,必要时要了解事件发生的原因、污染物的种类、性质、危险特点、数量、泄漏规模、污染范围、污染毒性特征、污染区、周边敏感点及其周围人员、动植物中毒症状,事件危害的严重程度、发展趋势、受到控制的可能性以及预备采取的措施等7项内容。

考核到位 奖惩分明

《预案》规定,对环境应急预案的制定执行情况、工作制度和工作程序的建立与执行情况和考核情况等,应建立自上而下的监督、检查和考核工作机制,完善奖励与责任追究制度。此外,还要建立对应急装备和经费管理与使用情况的审计监督制度。

对在突发环境事件应急工作中出色完成应急处置任务,使国家、集体和人民群众的生命财产免受或减少较大损失的,对应急工作提供重大建议且实施效果显著的,以及其他有特殊贡献的单位和人员,依据有关规定给予奖励。

对在突发环境事件应急工作中,具有“未按规定报告、通报突发环境事件真实情况的”“拒不执行突发环境事件应急预案,不服从命令和指挥,或者在事件应急响应时临阵脱逃的”“散布谣言,扰乱社会秩序的”等8项行为之一的,对有关责任人员视情节和危害后果,给予行政处分。构成犯罪的,由司法机关依法追究刑事责任。



由环境保护部自然生态保护司指导、环境保护部宣传教育中心主办的“2017年生物多样性保护宣传进校园活动”近日在北京市海淀区太平路小学举行。图为中国环境科学研究院生物多样性研究中心刘文慧博士为同学们做“丰富多彩的动物世界”专题讲座。

本报记者王亚京摄



马寅 吴玉萍