

编者按

环境保护部日前通报京津冀及周边地区大气污染防治强化督查情况,23个督查组共检查384家企业(单位),存在问题的企业中“散乱污”企业违法生产的123个。“散乱污”企业整治,是今年环保工作重点之一。围绕这一问题,本报组织了讨论,现将部分观点予以刊登,以资读者。

## 应压实属地政府治理责任

解决“散乱污”污染问题的关键是落实好属地管理责任,把所在地政府的积极性、主动性调动起来,保证“散乱污”问题有人管、有人治。

◆孙贵东  
(山东省莒南县环保局)

当前,“散乱污”问题之所以在一些地方久治不绝,重要原因之一就是没有落实好属地管理原则,地方政府的监管、治理主体责任作用发挥不明显。“散乱污”企业一般对所在地经济有不同程度的贡献,因此一些地方政府及部门对此采取地方保护措施,比如虚报、瞒报企业数量和治理情况,给企业说情、撑腰,遇有上级检查为其通风报信等。加上“散乱污”企业治理难度大,地方政府及有关部门对这类企业的监管和治理往往只做表面文章。

笔者认为,解决“散乱污”企业污染问题的关键是落实好属地管理责任,把所在地政府的积极性、主动性调动起来,保证“散乱污”问题有人管、有人治,而且是真管、真治。要建立完善相关监管、协调、配合、治理工作机制及与之相配套的问责、追责机制,对责任进行细化、分解、明确,层层压实监管、治理的责任、任务。要加大日常巡查、随机抽查、暗查及暗访的频次,将“散乱污”问题纳入双随机抽查、网格化监管及环保督查工作范畴,一旦发现监管不力、治理要求不落实等问题,及时启动约谈、问责、追责机制,严肃追究所在地政府、有关部门及相关当事人的责任。

## 明确电力部门的职责

地方政府可以根据区域实际情况,明确电力部门在“散乱污”企业整治中的职责,如用电监管职责、关停企业恢复用电报告职责等。

◆张军  
(重庆市永川区环保局)

环境保护部日前通报京津冀及周边地区大气污染防治强化督查情况,23个督查组共检查384家企业(单位),存在问题的企业中“散乱污”企业违法生产的123个。笔者认为,强化对违法企业的监管,不仅仅是环保部门的责任,也是相关部门的义务与使命。在“散乱污”企业整治工作中,电力部门应主动作为,与环保等部门联动。

建立信息通报机制。地方环保部门要加强与电力部门的沟通,并建立有效的信息通报机制。电力部门可根据环保部门提供的“散乱污”污染企业名单,全方位开展督导检查。对限产企业或查封企业,24小时不间断监控污染企业

◆周业锋  
(江西省吉安市环保局)

大气污染防治强化督查中发现,各地“散乱污”企业依然普遍存在。要做好“散乱污”企业清理治理工作,地方政府应承担主要责任,履行好相关职责。

地方政府要用好对“散乱污”企业的关停批准权。目前,针对部分小型非法成立的“散乱污”企业,当地环保部门可以依法直接予以取缔,在企业方不完全配合的情况下,可以向政府申请强制执行。但是,对于有合法成立手续的仍存在“散乱污”问题的企业,一般需要环保部门报经政府批准后才能关停。因此,地方政府具有最大的关停审批权,而关键是政府要正确运用好这个权力。地方政府在接到环保部门反映的企业存在“散乱污”问题后,应高度重视并积极作为,该清理的清理,该关停的关停,该处理的处理。

地方政府应履行好推动当地经济与环境协调发展的职责。在绿色发展的背景下,各

◆叱狼(网友)

“散乱污”企业污染问题,其实在每个地方都不同程度地存在。笔者曾调查发现,经济相对发达地区的个别村,此类企业竟有一两百家,环境形势很不乐观。

这些企业的污染问题通常不外乎两类:一类是未建污染治理设施,废水废气无序排放,即便个别企业信誓旦旦地说接管污水处理厂了,但根本拿不出相关台账资料。另一类是虽然建了治污设施却不正常运行,要么对设施运维疏于管理,治污效果大打折扣;要么把治污设施当成迎接环保检查的挡箭牌。

这些“散乱污”企业污染问题突出,自然有企业环境意识差、不肯投入资金落实治污主体责任等多方面原因。但笔者认为,这类企业之所以还能够顽强地存在,肆无忌惮地排污,更重要的原因是它有看不见的保护伞。关停停产处罚等手段,只能收到一时之效。

“散乱污”企业小而多,通常分布无序,生产活动往往也具有较强隐蔽性。当前很多地方环保部门人少事多的矛盾

## 政府较真企业才认真

环境保护的高压态势已经形成,各地政府应该承担好主要责任,乘势而为,打好这场“散乱污”企业清理治理攻坚战。

地政府应该把环境摆在更重要的位置,不能以破坏环境为代价换取经济发展。而这主要取决于地方政府对环境是否重视,是真重视还是假重视。在国家这么大力气清理治理“散乱污”企业的情况下,各地政府应将此项工作作为政治任务来看待。要深刻认识“散乱污”企业存在的问题和危害,根据具体情况对这类企业进行关停、停产或整治。

地方政府要通过法律手段开展整治。《环境保护法》等法律法规对污染环境的行

为进行了明确规定,严重的将构成污染环境罪。在一定层面上来说,“散乱污”企业不同程度地存在污染环境的事实,地方政府严肃追究符合法律规定的此类企业的刑事责任。环保、公安、安监、工信、发改等部门可以联动,并启用强制断电、断水等措施,更严重的直接移交司法机关处理。

政府不较真,企业就不认真。环境保护的高压态势已经形成,各地政府应该承担好主要责任,乘势而为,打好这场“散乱污”企业清理治理攻坚战。

## 将压力传导到镇村

要尽快解决“散乱污”企业污染问题,就务必要将压力传导到镇村,突出镇政府、村委会环境管理责任。

突出,这类企业多数还无法纳入日常监管范围,对其排污情况自然也很难掌控。有些“散乱污”企业甚至证照不全,环保部门都很难查到其经营地点。而再加上这类企业能够为镇、村经济发挥一些作用,镇、村往往对其态度暧昧甚至暗地保护,对其排污行为也会睁一只眼闭一只眼。因此,要尽快解决“散乱污”企业污染问题,就务必要将压力传导到镇村,突出镇政府、村委会环境管理责任。

实事求是地说,当前不少镇、村干部对环境保护的认识不够深刻,总觉得这是环保部门的事情,与一个镇、

◆慎言(网友)

“散乱污”企业分布散、发现难、整治难、监管难,但是如果能够充分发挥电力部门的作用,那么对“散乱污”企业的监控和监管可以事半功倍。这是因为:

其一,建厂必须首先布设电路。“散乱污”企业虽然规模小,可能用电量也小,但离不开用电。虽然有的不需要接专线,但总需要在现有基础上变动电路。

其二,恢复生产必须用电。恢复生产必然需要用电,用电则必然可以被监控。目前有的地方为了防止已经关停的“散乱污”企业死灰复燃,利用大量人力进行监控,这样做可能做不到无死角,还容易因企业违规复产而被问责。

其三,电力部门有能力实施监控。目前,地方各级电力部门均有用电监控平台,可以做到民用和动力电区别监控,并且可进行用电量、分布等分析。此外,基层电力所电工对区域内的用电分布是最清楚的。

现实中,在“散乱污”企业整治方面,电力部门并没有充分发挥作用,主要原因有以下两点。

一是政府并没有赋予电力部门相关职责。2002年

国家电力体制改革后,电力工业部被撤销,国家电网和两大电网公司,原有的行政职能划入其他部门,现在的电力部门已经不具备行政职能。

二是电力部门有盈利需求。电力部门已经公司化经营,盈利是其本能。无论何种企业提出用电需求,电力公司自然会设法满足。这也正是地方尤其是区域交界处“散乱污”企业屡禁不止的重要因素之一。

建议从以下几方面入手,推动电力部门在“散乱污”整治方面积极作为。

明确电力部门职责。地方政府可以根据区域实际情况,明确电力部门在“散乱污”企业整治中的职责,如用电监管职责、关停企业恢复用电报告职责等。

建立各部门联动机制。建立工信、环保、电力等部门的联动机制,力争做到在布设电路、恢复用电等环节便可自动甄别企业是否违规,力争从源头上遏制“散乱污”企业非法排污。

探索实施企业用电分类计量制度。地方政府可以根据实际,对企业用电进行分解计量,生活(行政)用电、生产用电分设电表,以便于有关部门实施监管。

◆刘长兴  
(华南理工大学法学院)

“散乱污”企业地域分布广,所属行业和领域多样,排放污染物的种类繁多,排放方式和时间不确定,合法排污与非法排污并存,给政府环境管理带来了重大挑战。

政府当然是治理环境污染的中坚力量,但社会公众在治理“散乱污”中可以发挥重要作用。污染排放具有典型的负外部性,其内部化必须依靠外部强制,政府的事前管理、日常检查、环保执法和督查等都是规范企业排污行为、遏制违法排污的基本手段。但是毕竟政府特别是环境保护部门的人力和资源有限,专门的环保执法机构仅仅设置到县级,以有限的政府执法力量来治理量大面广的“散乱污”力不从心,必须寻找政府之外的制约力量来应对“散乱污”现象。

调动公众参与环境监管是制约“散乱污”的长效手段。政府监督管理“散乱污”企业面临成本高的问题,需调动社会公众参与其中。社会公众与周边企业接触最多,具有发现和监督小规模污染的相对优势。地方政府在加强执法的同时,如果

◆邹晔  
(浙江省开化县环保局)

针对“散乱污”企业的排查整治难的局面,笔者认为,应充分发挥民间社会组织的力量,共同做好“散乱污”排查整治工作。

民间社会组织成员可以在日常生活中实时对当地情况进行了解和掌握,较快地发现“散乱污”企业的违法行为,有效防止出现“查就停,撤就干”的局面。同时,民间社会组织成员熟悉当地的路线地形、河流小溪和企业生产加工情况,便于对违法偷排企业快速定位,有利于对“散乱污”企业的有效排查。

由于一些民间社会组织成员可能对取证流程、排查技巧、法规内容等环保业务内容不够熟

◆王冠楠  
(江苏省苏州市环保局)

“散乱污”企业是群众身边的污染顽疾。一是企业环境法律意识淡薄。“散乱污”企业多数是家庭作坊式企业或者个体工商户,规模小、工艺差,多为无证无照、证照不全、违法建设、违规经营企业。二是企业分布散乱。“散乱污”企业多分布于农村与城乡结合部,位置较为隐蔽,一般不接产业布局规划,不在工业聚集区内,地方有限的环境执法力量难以全面覆盖。三是公众监督不够。“散乱污”企业对周边环境造成严重污染,周边居民深受其害。但碍于人情不便持续举报,或对环境权益、举报等方面的知识了解不够,难以形成有效的公众监督态势。

笔者认为,要实现工作成效长期化、不反弹,还需发挥好环保

## 鼓励公众监督举报

特征决定了其可以在治理“散乱污”企业过程中发挥重要作用。地方政府在加强环境执法、加强部门联动的同时,应当充分调动社会公众的力量,做好“散乱污”治理工作。

吸收公众参与环境决策是预防“散乱污”现象的关键。“散乱污”问题的出现,表明一些地方经济发展与环境保护、企业利益与公众诉求、政府管理与生产行为之间出现了不该出现的失衡和错位。要解决这些问题,需要在污染产生之前就协调好政府、企业和公众的关系,在相关决策过程中要广泛听取社会公众包括企业家的意见。

环境治理是一项系统工程。只有不断完善公众参与渠道,调动公众参与的积极性,才能形成环境污染信息、违法情况的有效交流机制,才能建立起全方位的环境污染监督格局,从而有效预防、制约和惩治分散的企业违法排污行为。

## 发挥民间环保组织作用

悉,应对其做好业务工作的培训。熟悉相关环保法律法规,了解排查整治工作的内容和要求,让他们能使用身边有限的资源进行效益最大化的排查和取证工作。

由于大多“散乱污”企业环保意识薄弱,对相关的环保法律条文不了解,有的甚至以为自己的作坊小,不完善污染治理设施也不会对环境造成影响,还有的被查处时存在抵触情绪,不积极落实整改措施。

而民间社会组织成员大多是本地域的群众,和业主接触的机会较多,他们可以在日常协助巡查和排查工作中、在日常生活的人际交往中、在闲聊的话语中,把“散乱污”的界定、对环境的危害,以及目前存在的问题等内容向企业业主进行讲解和宣教,让“散乱污”企业业主能领悟到违法生产的危害性,并自觉参与到整治工作中来,根据要求落实污染治理设施,达到合法合规生产经营。

## 加强环境法治宣教教育

宣教部门的作用,把社会各界充分调动员起来,共同对“散乱污”宣教。

将“散乱污”公开曝光。通过电视、互联网、报纸等媒体,公开“散乱污”企业相关信息。深入镇、村等基本网格单元,将网格内“散乱污”企业以公告、宣传栏等醒目方式公示。鼓励公众进行监督举报,经举报查实的给予举报人一定奖励。

加强企业环境法治教育。以乡镇(街道)、村庄(社区)为单位,环保办、村环保监管员适时组织辖区内相关企业负责人开展环境普法教育。可播放警示

能将企业信息、环境标准等告知周边公众,并辅之以一定的激励手段,将会形成对污染企业的全方位监督。

鼓励公众举报是打击“散乱污”的高效途径。当前各地已经建立了环境违法举报投诉机制,但要真正提升公众举报违法排污的积极性,还需要更多的鼓励和保障机制,包括对举报人的保密和保护措施,对被举报企业的及时调查、严肃处理、公开处理,以及适当的直接奖励等。要充分利用举报信息打击“散乱污”企业,提升环境执法的威慑力,提高政府对分散污染行为的打击效率。

环境治理是一项系统工程。只有不断完善公众参与渠道,调动公众参与的积极性,才能形成环境污染信息、违法情况的有效交流机制,才能建立起全方位的环境污染监督格局,从而有效预防、制约和惩治分散的企业违法排污行为。



京津冀地区及周边地区大气污染防治强化督查中发现,各地“散乱污”企业依然普遍存在。检查发现,一家企业被当地环保局和政府查封后竟然擅自撕毁封条继续投产,在现场还发现一张盖有当地镇政府公章的空白封条。  
杨良义制图