聚焦三方面问题做好环保督察

◆刘国才

对环保督察而言,要落实中央要求,取得应有效果,就必须在三方面聚焦问题,即被督察对象环保目标实现没有,环保任务完成没有,工作机制建立没有。聚焦问题的方式则是由环保工作系统设计的面,聚焦到问题的点。

环保工作看似纷繁复杂,实际就3件事。一是环保目标问题,二是环保任务问题,三是工作机制问题。环保任务是支撑环保目标实现的,工作机制是为环保任务完成提供保障的。环保目标、任务、工作机制三者是有机整体,缺一不可,构成了环保工作的系统设计。系统设计是否理性、运行是否到位,决定着环保工作的成效。

对环保督察而言,要落实中央要求,取得应有效果,就必须在三方面聚焦问题,即被督察对象环保目标实现没有,环保任务完成没有,工作机制建立没有。聚焦问题的方式则是由环保工作系统设计的面,聚焦到问题的点。

聚焦环保目标问题

环保目标包括环境质量目标和功能区目标两部分。

中央层级环保督察,重点聚焦中央下达给省级党委政府的目标实现了没有;省级环保督察,重点聚焦省委、省政府下达给市级党委政府的目标实现了没有。

一是聚焦环境质量目标问题。

环境质量目标包括水、气、土壤环境质量目标和生态环境质量目标。其中,水、气、土壤环境质量目标问题对应的是环境污染问题,即排到水、空气和土壤的污染物不能过多,过多的话环境质量就会出现问题。生态环境质量目标问题对应的是生态破坏问题,即生态破坏程度不能过大,过大的话生态环境质量就会出现问题。

聚焦问题包括两方面,一是环境质量恶化问题,二是环境质量不达标问题。前者比较好理解,后者是指环境质量达不到功能区标准或达不到上级党委政府下达的考核标准问题。比如,被督察省份某河流功能区划定为Ⅲ类水,如果长期为Ⅴ类水,就是问题;再比如,国家对某省可吸入颗粒物考核要求为年均下降2%以上,未实现下降目标就是问题。

《环境保护法》规定,地方各级人民政府对辖区环境质量负责,采取措施改善环境质量。环境质量未达标,或未达到上级政府下达的目标要求,甚至恶化,就表明政府没有依法履行好责任。可见,环境质量达标,或达到上级政府下达的考核目标要求是底线,突破底线就是要聚焦的问题。

如何确定环境质量恶化或不达标呢?对水、气、土壤环境质量,可通过调阅监测报告或现场采样分析确定;对生态环境质量,可通过解读卫星遥感数据,分析生态环境质量指数变化确定。除环保部门数据外,还应调阅其他部门数据,比如地表水、地下水、饮用水水源地环境质量数据可从水利部门调阅,近岸海域环境质量数据可从海洋部门调阅等。

在督察中,要关注水、气、土壤和生态各环境要素,以及每个要素的全部评价指标,找出问题要素及问题指标。地方党委政府对环境质量负责,应是对各环境要素以及每个要素的全部评价指标负责,而不是对部分负责。关注各要素及全部指标,可防止将存在突出问题的要素及指标漏掉。被督察区域有特征污染物的,指标一并纳入。

二是聚焦功能区目标问题。

功能区目标问题在以往督察中涉及不多。随着中央对生态文明建设的重视程度越来越高,特别是2017年中央对祁连山突出环境问题和教训的通报后,对功能区目标问题督察应予高度重视。

功能区包括发展改革部门牵头的主体功能区,环保部门牵头的生态红线,水利部门牵头的水功能区等。

对被督察地方来说,辖区产业、园区、企业及项目等的设置、布局要与划定的功能区一致,这是底线,违背就是问题。比如,对饮用水水源保护,法律规定一级保护区不能有与保护水源和供水无关的建设项目;二级保护区不能有排放污染物的建设项目。若督察某饮用水水源地,一级保护区存在船舶码头,就是问题。祁连山国家自然保护区生态破坏和环境污染事件,究其根源,就是没有守住保护区功能定位底线,违规进行开发的问题。

那么,如何聚焦问题?一是调取被督察地方各类功能区规划,以及产业、园区和项目等的规划,将两类规划进行比对,聚焦保护与开发不一致及相冲突的问题。二是借助卫星遥感数据,找出敏感功能区疑似侵占区域,再通过现场核实聚焦违法问题。

在当前,督察应重点关注自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区等禁止开发区域、生态红线区域违规侵占问题,以及卫生防护距离敏感目标搬迁、化工园区布局整治等方面存在的旧账未还、又欠新账问题。

对任一行政区域,环境质量达标或达到上级党委政府下达的考核目标要求,辖区产业、园区和项目等的设置及布局符合划定的功能区定位,是经济发展必须守住的两条底线。两条底线守住了,发展与保护就实现了双赢。环境质量目标底线是定量的,功能区目标底线是定性的,突破定量、定性底线就是要聚焦的问题。

聚焦环保任务问题

环保任务是对应环保目标实现进行的具体设计。包括为实现环境质量目标确定的任务,为实现功能区目标确定的任务。可聚焦的问题包括两类:一是确定的任务未完成,二是存在违法违规问题。中央层级环保督察,重点聚焦中央下达给省级党委政府的任务完成了没有;省级环保督察,重点聚焦省委、省政府下达给市级党委政府的任务完成了没有;以及存在哪些违法违规问题。

一是聚焦环境质量达标任务问题。

在水污染防治任务方面,以环境基础设施建设任务为例,应依据国家和地方相关规划及计划,督察污水、垃圾、危废等处理和处置设施建设任务是否按期完成,未完成就是聚焦的问题。督察是否存在垃圾渗滤液直排、非法入河排污口未取缔等,这些都属于违法违规问题。

在大气污染防治任务方面,以落实大气污染防治行动计划要求为例,应督察计划要求的任务是否完成。督察是否存在"散乱污"企业污染问题、落后产能未淘汰问题等,这些都属于违法违规问题。

在土壤污染防治任务方面,如督察土壤污染防治行动计划明确的任务是否完成、是否存在污染场地违规开发利用等问题。

在生态保护任务方面,如督察矿山生态环境治理、重要生态功能区恢复等确定的任务是否完成等。督察是否存在非法盗采、违法侵占等违法违规问题。2017年对某省督察发现,2014年~2016年应完成矿山治理逾2500公顷,但仅完成任务的40%。截至2015年,矿山开采累计生态破坏面积逾9万公顷。

二是聚焦功能区目标任务问题。

为实现功能区目标,确定的任务应包括不符合功能区定位要求的项目、企业、园区等的取缔、搬迁等。如何聚焦问题?在完成任务方面,如督察违背水源保护区、自然保护区、风景名胜区等功能定位的违法项目取缔、搬迁任务是否完成,企业及园区卫生防护距离内群众搬迁任务是否完成,以及化工园区布局整治、企业入园确定的任务是否完成等。在违法违规问题方面,如督察是否存在违背功能区定位要求的非法侵占旧账未还、又欠新账问题。

比如,2016年对某省督察发现,此省对部分地(市)违反生态红线规定侵占绿地或违规建设等问题,未明确相关要求。某临港产业区化工集中区有企业125家,全部为规划环评明确禁止、限制或严格控制的农药、染料类项目。

聚焦环保工作机制问题

环保督察既要查事,又要查人。环保目标未实现、环保任务未完成是"事"的问题,而环保工作机制未建立则是"人"的问题。"事"的问题源于"人"的问题。聚焦环保工作机制问题,实际是聚焦党委政府及部门履职不力问题。

一是聚焦党委政府履职不力问题。

党委政府履职包括决策部署、组织领导、落实责任、考核约束等。在决策部署方面,聚焦党委常委会、政府常务会环保专项议题情况;聚焦水、气和土"三个十条",煤炭消费总量压减、过剩产能化解等国家重点任务部署情况;聚焦突出环境问题研究和解决情况;聚焦相关意见、办法、方案制定和实施情况等。在组织领导方面,聚焦重要环保工作的组织领导机制是否建立,建立的机制层级是否与所要完成的任务相匹配。在落实责任方面,聚焦是否落实下级党委政府、本级有关部门责任;落实的责任是否量化、可操作、可考核。在考核约束方面,聚焦是否出台环保工作考核办法,以及是否依办法进行考核奖惩等。

二是聚焦部门履职不力问题。

部门履职包括许可和规划两类。对许可类,聚焦是否存在违规许可;对规划类,聚焦是否存在监管不力。

以督察发改部门为例。发改部门职责包括办理项目审批、核准、备案手续;严控"两高"新增产能,化解过剩产能,调整能源结构,淘汰落后产能;主体功能区规划编制、协调实施和监测评估等。应督察发改部门对上述职责是否存在履职不力的问题。如在煤炭消费总量控制方面,2016年对某省督察发现,此省发改部门对国家下达的煤炭控制任务执行不力,部署滞后,全省煤炭消费总量不降反升。进一步督察发现,此省钢铁行业化解过剩产能工作不力。

以督察水利部门为例。水利部门职责包括水资源管理,水功能区管理,入河排污口监管,河道采砂监管,涉河建设项目监管,生态流量调节等。应督察水利部门对上述职责是否存在履职不力的问题。以入河排污口监管职责履行为例,2017年对某省督察发现,此省水利主管部门对全省入河排污口底数不清,日常管理严重缺位,大量入河排污口长期超标排放。某非法排污口设于饮用水水源保护区内,严重污染饮用水水源,多年未被取缔。

依据中央要求和环保法律法规,需要重点督察的部门还包括水利、国土、住建、环保、农业等。此外,目前多数省份出台了生态环境保护工作责任规定,进一步细化了部门责任。如江苏省2016年8月出台《江苏省生态环境保护工作责任规定(试行)》,明确了5个党委工作机构和40个政府职能部门责任。在督察中也要依据地方明确的责任,聚焦存在的履职不力问题。对部门督察,也包括中央有关部门。

三是需强调的履职责任问题。

随着中央对生态环境保护的重视程度越来越高,以及2017年对祁连山国家自然保护区突出环境问题和教训的通报,在开展生态环境保护督察中,聚焦监管主体履职应纳入重要督察范畴。

聚焦重要生态功能区监管者责任。以聚焦自然保护区监管者责任为例,监管责任主体包括自然保护区行政主管部门(林业、农业、国土、环保、海洋、住建、水利等),各级政府,自然保护区管理机构。如何聚焦问题?聚焦各责任主体对《中华人民共和国自然保护区条例》明确的责任是否存在履职不力问题。从第三批中央环保督察反馈问题看,被督察省份的共性问题之一,就是自然保护区违法违规建设问题突出。在查实"事"的基础上,要依法聚焦好各监管主体"人"的责任。

聚焦地方立法责任。地方立法出现问题是指地方政府及部门、人大在立法中放宽要求,将国家法律约束条款"放水"。2017年对某市督察发现,此市制定风景名胜区管理条例"放水"及违规开发情况严重。《风景名胜区条例》规定:"禁止违反风景名胜区规划,在风景名胜区内设立各类开发区和在核心景区内建设宾馆、招待所、培训中心、疗养院以及与风景名胜资源保护无关的其他建筑物;已经建设的,应当按照风景名胜区规划,逐步迁出。"但地方条例将"已经建设的,应当按照风景名胜区规划,逐步迁出"条款删除。《风景名胜区条例》规定:"在风景名胜区内禁止进行下列活动:开山、采石、开矿、开荒、修坟立碑等破坏景观、植被和地形地貌的活动。"但地方条例将"开荒、修坟立碑"条款删除,并规定,可在风景名胜区内设置墓葬区域等。地方条例还规定,本条例施行前,已经取得规划许可证的建设项目,按照原规定执行,将原有违法问题合法化。

作者单位:环境保护部华东督察局

探索与思考

省级环保督察应及时总结评估

◆但家文

截至2017年底,部分省已实现省级环保督察全覆盖,取得了很好的督察效果和社会反响。在抓紧做好督察整改和跟踪督办的同时,也应对这项工作进行全面回顾。笔者认为,应主要从顶层设计、操作层面、督察效果、部门联动4个方面加以总结评估。

一是从省委、省政府视角进行顶层设计总结评估。参照中央环保督察的顶层设计,省(区、市)分别制定出台了省级环保督察方案。对已经实现省级环保督察全覆盖的省而言,省委、省政府应该认真评估其顶层设计的科学性、合法性、合理性、针对性和可操作性。对此,省环保厅应主动前往省委省政府办公厅、督察办,省委组织部、省纪委、省法制办、省人事厅、省监察厅、省审计厅等,针对第一轮省级环保督察进行回顾与评估,重点是这项重大制度的法律地位、督察方案、督察机制、督察对象、督察内容、督察效能、社会反响等,以便形成全面翔实的评估报告上报省委、省政府,推动新一轮省级环保督察形成更加有力的法律支撑和更为完善的顶层设计。

二是从省环保厅视角进行操作层面的总结评估。与中央环保督察类似,省级环保督察主要由省环保厅会同省委、省政府两办及有关省级部门具体操作。第一轮环保督察结束后,作为具体的"操盘手",省级环保系统内部的各处室、监察总队、监测站、环科院等,有必要多花些时间对省级环保督察的所有重要环节逐一进行系统、全面、深入的总结。如前期准备、统筹协调、调查研究、资料查阅、部门走访、信访交办、下沉督察、核实事实、固定证据、撰写报告、问题整改、跟踪督办等,逐个环节评估操作层面的成败得失和经验教训,为下一步起草制定省级环保督察条例和调整完善省级环保督察方案,提供更具针对性和操作性的实践依据。

三是从市(州)视角进行督察效果的总结评估。省级环保督察效果如何,能否实现省委满意、市(州)服气、解决问题、推动工作、群众点赞的预期目标,实践是检验真理的唯一标准。省督察办要主动沉下去调查研究,了解市(州)党委政府及其工作部门的领导干部,对中央加强生态文明建设的认识是否真正提高了,国家环境保护重大决策部署是否真正落实了,地方党委政府是否真正履行了环境保护"党政同责""一岗双责"主体责任,雾霾、黑臭水体、垃圾围城等突出环境问题是否真正得到了解决,水、气、土"三个十条"和防范环境风险等重点环保工作是否真正得到了有力推进,人民群众对环境质量的改善是否有了真正的获得感等,为后续进一步提升督察效果打下坚实基础。

四是从省级部门视角进行部门联动的总结评估。省级环保督察是省委对市(州)党委政府的环境保护督察,省委、省政府的相关工作部门是督察组的重要成员单位,他们对省级环保督察的认识、理解、支持和配合,对整个省级环保督察的成败至关重要。第一轮环保督察结束后,省环保厅有必要分别走访省委省政府两办、组织人事部门、执纪执法部门、考核督办部门、经济综合部门、行业主管部门,以及"一府两院"和人大、政协,召开一定范围的普通市民、新闻媒体、非政府组织座谈会,耐心倾听他们对省级环保督察的意见建议,尤其是一些不同意见,这有助于集思广益改进工作,加强部门协调联动,建立最广泛的环保统一战线,最大限度地调动各方积极性,共同做好环保工作。

作者单位:环境保护部西南督查局

非道路移动源要查透查实

◆沈胜学

全国污染源普查是重大的国情调查,是环境保护的基础性工作。与第一次污染源普查相比,普查范围增加了移动源,对象为机动车和非道路移动污染源。其中,非道路移动污染源包括飞机、船舶、铁路内燃机车和工程机械、农业机械等非道路移动机械。

非道路移动源排放对空气质量的影响不容忽视,查实非道路移动污染源有助于更加精准地采取大气污染治理措施,有助于打赢蓝天保卫战。为此,笔者就开展非道路移动污染源普查谈几点看法。

一是组织领导要健全。健全的组织领导是普查工作顺利开展的重要保障,紧密配合、高效运转的工作机制是保证普查质量的关键。非道路移动机械分属不同行业,管理部门也各不相同,用于工地施工的属于住建部门管理,用于道路施工的属于交通部门管理等。而且,非道路移动污染源流动性强,使用时间、地点不固定,使得相关部门已经掌握的统计数据与实际情况可能存在较大差异。因此,各级污染源普查领导小组必须健全组织领导,在横向上,组织各参与部门牢固树立"一盘棋"思想,既各司其职、各尽其力,又相互配合、协同作战,通过部门间信息共享获取非道路移动源的保有量、燃油消耗及相关活动水平数据等;在纵向上,按照分级负责的原则,加强工作协调、业务指导、督查督办等,及时通报工作的进展情况。

二是舆论宣传要到位。由于非道路移动机械流动性强、工作周期短、工作时间和场所无规律可循,其排放的污染还没有引起足够重视。因此,要以此次污染源普查为契机,采取定制短信内容、制作污染源普查广告宣传片等形式,广泛深入开展宣传,宣传污染源普查的重大意义,公布非道路移动机械排放污染现状及对环境空气质量的影响,形成社会了解普查、群众支持普查、普查对象配合普查的良好氛围。

三是现有底数要摸清。非道路移动污染源量广面大,为确保普查的数据全面、客观、准确,必须加强入户普查的组织实施。普查员应依据各相关部门掌握的管理台账,上门入户调查核实,逐台登记,确保不重不漏。针对农业机械分布广、农户家中白天经常无人的实际情况,普查员可以利用晚上或采用电话预约上门的形式进行普查。相关部门要结合自身管辖的行业,选取几种非道路移动机械开展调研,对其排放情况进行跟踪监测,核算污染物排放量。同时,环保部门要将生产、进口、销售非道路移动机械的企业纳入普查范围,摸清相关企业落实《国家第三阶段非道路移动机械用柴油机排气污染物排放标准》和环保信息公开工作的情况。

四是成果运用要及时。《大气污染防治法》规定,非道路移动机械不得超过标准排放大气污染物;生产企业应当对新生产的非道路移动机械进行排放检验,检验合格方可销售。为进一步改善环境空气质量,普查成果要及时运用到大气污染治理的实践中。比如,建立准入制度,购买非道路移动机械要到相关部门办理登记手续,在用非道路移动机械尾气检测低于国三标准的需加装环保装置以达标排放;根据大气环境质量状况,各地可以划定禁止高排放非道路移动机械使用的区域;地方环保部门可因地制宜,探索建立在用非道路移动机械环境管理体系,包括强制性维修保养、环保定期检验、环保升级治理、加速淘汰等管理制度。

作者单位:福建省厦门市环境监察支队

局长论坛

扛起政治责任打好污染防治攻坚战

◆江苏省阜宁县环保局 邱军华

党的十九大报告浓墨重彩对生态文明建设和生态环境保护进行了全面总结和重点部署。过去的一年,江苏省阜宁县环境质量稳定向好,重点断面水质达标率为96.7%;$PM_{2.5}$浓度45.6微克/立方米,同比下降6.3%;空气质量优良天数300天,优良率为82.2%,同比提高4.9%。新年伊始,阜宁县环保局正按照上级环保部门的统一部署积极行动,坚决打好污染防治攻坚战,持续改善生态环境质量,满足人民日益增长的优美生态环境需要,打造绿色阜宁靓丽名片。

坚持问题导向,持续开展"263"行动。2018年,阜宁县环保局继续坚持绿水青山就是金山银山的发展理念,积极落实党中央、国务院关于生态环境保护的决策部署。以江苏省"263"环保专项行动为抓手,以解决人民群众反映强烈的突出环境问题为重点,全面加强环境污染防治,抓重点、补短板、强弱项,努力提升各项环境指标。

用足用好环保手段,倒逼企业转型升级,推动"减煤、减化"任务落实。加强与多部门联动执法,建立完善信息共享、协同配合、联合执法等工作机制,切实形成环境执法合力。用好生态文明建设目标考核、省级环保督察抓手,协同推进"263"专项行动。建立"263"专项行动问责机制,动真碰硬,着力解决群众反映强烈的突出环境问题,努力保持天蓝地绿水清。同时,深入开展"及时就地解决环境信访突出问题"专项行动和"环保局长大接访"活动,下大力气解决群众反映强烈、社会影响恶劣的突出环境问题。

坚持多措并举,全力防治大气污染。紧扣$PM_{2.5}$和臭氧浓度"双控双减",围绕年度重点治气工程持续控制$PM_{2.5}$,切实加强能源、工业、建筑、交通、生活、农业等领域的颗粒物深度治理,重点抓好冬春季节重污染天气应急和夏秋两季秸秆"双禁"工作,力争超额完成$PM_{2.5}$下降目标任务。

加快实施年度VOCs治理重点工程,大幅减少VOCs排放总量。继续推动燃煤锅炉整治,督促双多化工、澳洋科技年内完成超低排放改造,开展35吨及以下燃煤锅炉整治,进一步提升县城环境空气质量。完成钢铁、火电、水泥等10个行业的超标排放问题整治。坚决淘汰小化工等落后产能及农药、医药、染料等化工中间体项目,对严重污染企业提请政府关停并转。

坚持守住红线,系统推进水环境整治。建立两级红线管理制度,把没有纳入国家生态红线的区域,作为省级生态保护红线严格保护起来。加强水质断面监测和重点企业监测,加大重点水污染企业监管力度,特别是对印染、化工等行业企业污水排放去向的监管,防止偷排和向地下渗漏。取缔小塑料、小电镀非法加工点,严防死灰复燃。加大对通榆河沿线畜禽养殖业的监管力度,确保水质长期稳定达标,年底前按时完成县级饮用水水源地整治任务。

认真落实国、省控断面整治方案,加快推动城北大桥断面水质改善,确保实现国家下达的断面水质目标。继续推进河长制的落实,全部消灭黑臭水体,严格监管工业企业污水排放,坚决关停污染治理不达标的中小畜禽养殖场,构建"一湖一荡四廊"水生态体系。同时,持续提升生态保护和环境执法监管水平,打造一支信念过硬、政治过硬、责任过硬、能力过硬、作风过硬的环保铁军,坚决扛起生态文明建设和生态环境保护的政治责任。

2018年,阜宁县环保局将深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神,坚持生态优先与绿色发展,不忘初心,牢记使命,与全县人民一起,为建设"强富美高"新阜宁、让阜宁人民拥有更多的环境获得感作出新的更大贡献。

我为普查献一策

有奖征文投稿邮箱 wwpcxyc@163.com