

业界评说

长江经济带环境治理要有系统性思维

◆刘瀚斌

长江经济带沿江11个省市,包括长三角城市群、长江中游城市群、成渝城市群三大国家级城市群,大大小小的企业沿江布局数量很多,同时还涵盖三峡库区、中部蓄滞洪区和7个集中连片特困地区。在这样的背景下,“共抓大保护、不搞大开发”不仅对这条黄金水道提出了转型升级的新课题,也对上下游、省市区协同合作的能力提出了更高要求。

作为流域生态的治理样本,长江经济带的环境治理关键在于协同关系的处理,这其中不仅包括省际间、城市群间,还涉及污染形式的协同处理。例如,化工污染整治和水环境治理、固体废物治理的关联性,山水林田湖草的统筹修复,上下游左右岸的治理等,都不能依靠“点穴式”解决,而是依靠系统性思维处理。

长江经济带的生态环境治

推动长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”,应在地区间发展互补性上下功夫。应明确上中下游不同区段、不同功能区的定位,避免“以邻为壑”的破坏式发展。

治理错综复杂,难以面对不同发展阶段的地区,存在“一果多因”的难题,解决的政策和方式无法一致,部分地区要实行“一城一策”。这就决定了治理目标要精细,治理过程要耐心,需要中央机构统筹、地区间协作的治理架构。为此,笔者认为,可以借鉴京津冀地区大气污染防治经验,成立长江经济带生态环境保护协作小组,按照“责任共担、信息共享、协商统筹、联防联控”的原则,奠定组织基础,在区际协调、预警会商、联合执法等领域实施相对统一的执行规则,整合区域内环境治理的资源,达到五指同时发力的良好效果。

除了地方共治外,还要在

能部门之间形成多部门协同机制。例如司法部门,要将公检法司、刑事民事行政审批协同,特别是涉及的公益诉讼和索赔,要能形成责任追究和生态补偿的成熟处理流程。在标准方面,长三角上下游各地区发展基础不同,不能用同一套规划或标准衡量或套用。例如资源禀赋相对较好的地区,可以在空间重构、资源利用方面做文章;青山绿水已成规模的地区,要在绿色制度建设和机制完善方面下功夫。

推动长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”,还应在地区间发展互补性上下功夫。应明确上中下游不同区段、不同功能区的定位,避免“以邻为壑”的破坏式发展。沿江的三大城市群在

发展中各具特色,应将地理位置靠近、科技优势可以共享的城市集聚,共享先进的制造技术,帮助淘汰落后产能。中心城市可以加强与周边中小城市间的联系和互动,构建多个以中心城市为圈层核心的网络化、开放型区域,将中心城市已经成熟的技术“外溢”给周边城市,形成“涓滴效应”。可以推行“飞地经济”产业发展模式,实现各城市的优势互补,西部城市从东部城市的产业转型中获得高效生产、技术创新和先进管理模式,东部城市则能疏散非核心功能,专注绿色发展核心领域,提升城市品质。

同时,应抓住长江流域节点城市,以地理位置换取发展联

动。例如,湖北省武汉市位于长江中游,是东西部地区的交汇点,也可以作为资源、信息、技术等交流和交换的战略节点,提高金融保险和科研服务的综合服务能力,通过河滩复绿、砂厂搬迁、生态旅游、生态农业等,将当地的绿色生态优势转化为经济优势。

此外,在新的产业培育方面,应体现大河流域的特色,培育壮大水利水电、港航物流、现代农业等业态,在培育中应注意因势利导的发展。比如,可以发展旅游休闲产业集群,长江沿江地区拥有极其丰富的山水和人文景观资源,是我国重要的世界自然遗产和文化遗产分布区,能够提供巨大的旅游市场。在产业链、供应链、价值链的“链式链接”,以及地方生产网络、全球贸易网络、社会文化网络的“网络化”发展。

作者单位:复旦大学环境经济研究中心

环境热评

督察整改要压实责任

◆叱狼

在如此高压之下,仍然发生不作为、慢作为现象,其主要原因是整改责任未细化、追究措施未压实,导致一些地方认识不到位、思想不重视。

◆清道夫

中央环保督察组近日结束了“回头看”进驻督察工作。从为期一个月的中央环保督察“回头看”曝光情况看,有的地方对第一轮中央环保督察反馈问题的整改存在形式主义、官僚主义等问题,消极履行环保督察整改的政治责任。

这些问题中,有直接不整改的,如江西瑞金万年青水泥有限责任公司卫生产防护距离内的住户拆迁问题,未兑现整改承诺,时隔两年无一搬迁,再次被投诉。有谎报整改的,如广东清远黑臭水体整治,谎称“清澈见底、鱼类成群”,实则又黑又臭。有表面整改的,如内蒙古和林格尔县木器加工厂污染问题,当地以两纸封条的形式应付中央环保督察整改。

针对第一轮中央环保督察反馈问题,各地都成立了领导小组,专门制定了整改方案,对问题逐一明确责任单位、整改措施、整改时限,实行清单式、销号制管理。在如此高压之下,仍然发生不作为、慢作为现象,其主要原因是整改责任未细化、追究措施未压实,导致一些地方认识不到位、思想不重视。

正因为责任未压实,有的地方对中央环保督察组交办的工作,以文件落实文件,以文件交办文件,不求有功,但求无过的心理比较突出,未能真正到现场检查调研解决问题,推动整改落实。有的地方“以罚代管”问题严重,甚至对问题整改敷衍,治标不治本,未能从根本上解决问题。

在这些问题中不难发现,有的地方存在落实制度流于形式、环保考核走过场的现象。例如,按照要求制定河长制工作方案,明确了河长职责,但河长制有关要求却基本没有得到落实。环保目标任务年初已经制定,但没有达到时序进度,未完成的部门和干部,没有追究责任,失去了考核意义。

笔者认为,地方各级党委和政府是生态文明建设的责任主体,是本行政区域生态环境保护的第一责任人。要通过多种手段,细化责任,压实措施,及时完成第一轮中央环保督察反馈问题整改,解决辖区内存在的突出环境问题,改善辖区环境质量,不断提升群众的满意度。

环境热评

上市公司漠视环境风险为哪般?

在环境监管如此严厉的情况下,少数上市公司仍然披着利税大户的“护身符”,在整改过程中“头痛医头、脚痛医脚”,假装整改、敷衍整改,不仅污染了生态环境,也污染了自身的名声。

罚,难免遇到各种压力甚至阻挠。但当前,上市公司环保罚单持续增加,表明生态环境部门在污染面前不退步不让步,无论任何企业都将按照法律法规一查到底,严惩不贷。在环境监管如此严厉的情况下,少数上市公司仍然披着利税大户的“护身符”,在整改过程中“头痛医头、脚痛医脚”,假装整改、敷衍整改,不仅污染了生态环境,也污染了自身的名声。

习近平总书记强调:“我们坚持坚定不移推进绿色发展,谋求更佳质量效益。”对企业尤其是上市公司而言,作为当地甚至是全国的行业排头兵,要谋求更佳质量效益,必须在绿色发展中当模范做表率。坚持绿色发展,

才能使自身实现可持续发展,企业的生命力也才能更旺盛。上市公司资金实力相对雄厚,管理也相对规范,污染防治措施能否到位,关键要看是否真正树立起治污主体责任意识,是否把各项污染治理措施严格落实下去。否则,像罗平锌电股份有限公司这样的企业,不仅会受到法律法规的严惩,而且也会使企业的社会信任度大打折扣,给自身招致财务危机。这样的企业如何能够走得稳、走得远?

打好污染防治攻坚战是党中央的坚定意志,不容有失。对于那些频频挑战环境监管底线的上市公司,必须让其付出沉重代价。据了解,当前,企业环境违法行为信息披露由企业自主实施,

受到惩处的企业为了躲避证监会监管,担心影响股价行情,往往故意隐瞒实情。此外,还有个别上市公司对环境绩效甚至声誉风险不够重视,仍将环境保护当做可有可无的选择题。这也导致环保督察和处罚的力度尚不足以把企业环境风险转化为企业发展的风险,不能对环境违法企业构成强大震慑。

鉴于此,建议各级生态环境部门在对环境违法的上市公司实施行政处罚的同时,函告证监会,并通过媒体公开披露企业违法行为,让那些“污迹斑斑”的上市公司受到惩罚,促使其高度警醒,认真履行治污主体责任,确保更加健康绿色地开展生产经营活动。

五谷杂谈

为高频度环保督查点赞

对破坏生态、污染环境的行为依法查处、敢于亮剑。敢于较真碰硬,为坚决打好污染防治攻坚战,推动生态文明建设迈上新台阶作出了应有贡献。

◆史春

今年以来,生态环境部集中开展了打击固体废物及危险废物非法转移和倾倒、“绿盾2018”自然保护区监督检查等专项行动,严厉打击了环境违法行为,受到群众欢迎。笔者不禁为高频度的专项环保督查点赞。

通过专项环保督查,可以有效推进地方环境违法问题整改。专项环保督查采取独立督查方式,原则上不需地方政府和相关部门陪同。对督查发现的问题,现场通过督查APP进行定位、取证记录,并及时上报,不受地方干扰。还要将督查中发现的环境违法问题反馈给地方进行整改,切实传导了压力,解决了一大批环境问题。

通过专项环保督查,有利于打造生态环保铁军。各类专项行动的工作量之大、力度之大前所未有。尤其是调动地方环境执法人员参与专项行动,全面锻炼了我国生态环保队伍,使其主动担当,对破坏生态、污染环境的行为依法查处、敢于亮剑。敢于较真碰硬,为坚决打好污染防治攻坚战,推动生态文明建设迈上新台阶作出了应有贡献。

◆万加华

近日,浙江省嘉兴市环保联合会代表前往广西壮族自治区环保宣传教育中心考察取经。走进广西生态环境教育馆,让人耳目一新。特别是介绍中全面治污“六步法”之一的“帮企减污”,深深吸引了笔者的眼球。笔者认为,这不仅体现了广西壮族自治区环保厅的服务意识,更有利于企业的污染治理,值得推广和借鉴。

广西的“帮企减污”很有实效。围绕企业减污的突出问题和难点,组织企业和生态环保专家开展技术交流,领导带头深入企业调研座谈,现场解决环境问题。首先是积极培育环保产业,实施清洁生产技术改造升级,主动服务传统产业生态化改造,有序推动重点生态园区建设,释放生态环保产业市场需求。其次是积极推动环保领域里的政府和社会资本合作,创新发展生态

环保服务模式,加强生态环保龙头企业培育,促进绿色金融建设,构建多角、多层次生态环保产业发展的推进体系,推动生态环保产业快速增长,实现企业增收与减少污染双赢。

一个“帮”字,明确了生态环境部门与企业的协作关系。尽管生态环境执法日趋加严,但一些企业仍然抱有侥幸心理,肆意排污,甚至恶意偷排。如今一个“帮”字,明确了生态环境部门与企业的关系不是对立的,而是监管与服务并重,有利于企业主动进行污染治理。

一个“减”字,充分体现了生态环境部门与企业的共同意愿。生态环境部门可以督促企业充分发挥治污主力军的作用,帮助企业减轻污染。处罚只是一种手段,而非真正的目的。通过“帮企减污”,生态环境部门和企业可以心往一处想、劲往一处使,达到事半功倍的效果。

◆余进

环境污染第三方治理是排污者按合同约定支付费用,委托专业环境服务公司进行污染治理的治污模式。由专业环境服务公司进行治污,能够提高治污效率,让企业管理者有更多精力投入到企业生产中。同时,第三方治理方式往往将若干分散企业的污染物集中处理和排放,也便于政府部门进行监管。

2014年12月,国务院办公厅印发了《国务院办公厅关于推行环境污染第三方治理的意见》;2017年7月,原环境保护部印发了《环境保护部关于推进环境污染第三方治理的实施意见》,均明确要求坚持排污者担负污染治理主体责任,第三方治理单位按照有关法律法规、标准以及排污单位的委托要求,承担合同约定的污染治理责任。治污主体责任的明确,有利于促进排污企业对第三方进行监管,提升污染治理的效果。

但在实际运作过程中,一些地方第三方治理模式下的治污责任落实还存在一些问题,部分排污者甚至采取第三方治理模式逃避和转嫁治污责任。

一是排污企业与第三方的责任认定存在困难。一方面,在某些情形下难以认清责任主体,“排污者担负污染治理主体责任,第三方治理单位按照有关法律法规和标准以及排污单位的委托要求,承担合同约定的污染治理责任”,这一责任体系得不到落实。例如,工业园区集中污水处理设施同时服务于多个排污企业的第三方治理企业,超标排放时很难确定负主体责任的具体排污企业。另一方面,排污方和第三方的治污要求有时不一致,导致责任追究困难。

二是排污企业和第三方的内部合同责任有时难以分清。合同中虽然约定了双方的责任,但在实际操作中,有关双方的责任边界及违约处罚往往很难界定。例如,发生超标排污时,排污企业认为治污工作已委托第三方处理,排污不达标应由第三方负责;第三方认为是排污企业违反合同约定进行排污,导致污染物处理困难、超标排放。超标原因的举证繁琐而困难,致使双方在内部责任认定过程中存在障碍。

三是第三方治理的客观性、准确性在现行的责任体系下易受干扰。由于第三方企业经常直接从排污企业获得项目,经济上依附于排污企业,造成双方地位不平等。为了维持合作关系,有的第三方往往愿意配合排污企业的各类要求甚至部分不合理要求,特别是在不必承担治污主体责任的情况下,第三方参与造假的情况时有发生,增加了环境监管的难度。

四是对第三方治理模式的环境监管执法还有待完善。在双方责任难以分清的情况下,一些地方实际监管执法过程中,对排污者自建污染处理设施、委托第三方运行的模式,监管对象通常是排污企业;在第三方自建厂房和污染处理设施的情况下,监管对象常为第三方,这就难以追究排污者本身的责任,没有贯彻“排污企业负污染治理主体责任”的精神。这导致在排污企业与第三方环境违法成本不一致时,排污企业易通过第三方治理模式转嫁治污责任。例如,一些地区为强化环境违法行为监管,对违法排污企业除了按法律规定进行处罚外,还运用金融、信用评价等其他政策手段进行约束,这些措施对体量大、融资需求强烈的企业具有强大的威慑力,但对第三方的影响相对较小,导致部分企业为防止受到相关限制,特意委托甚至自行组建第三方进行治污,转移治污责任。

要做好第三方环境污染治理,必须明确排污方和第三方的权责边界,并确保相应责任落实到位。对此,笔者建议做好以下几点:

第一,对第三方治理模式下的主体责任、治理责任等概念进一步细化。各地可探索建立科学的责任划分机制,分清明确排

污方和第三方的责任内涵。既明确主体责任和治理责任具体要求,又明确责任的具体边界,便于环境监管和责任追究中对排污方和第三方实施“尽职免责”“失职追责”。同时,应合理规定排污企业与第三方治理企业的责任差别和奖惩措施,减少因为责任划分不合理导致的治污责任梯度转移。

第二,依法强化监管。出台相应的环境监管执法实施细则,严格按照法律法规要求,加强监管执法,督促双方真正承担起相应的污染治理责任。

第三,在政策方面加强引导。培育和规范第三方治理市场,通过不断完善,建立较为成熟的第三方治理模式,解除排污方和第三方的困惑和后顾之忧。特别是对第三方企业,要综合运用法律法规、经济、政策等手段,既维护其独立地位,又要让其承担合理的治污责任,使其不必和排污企业同流合污,也不必替排污企业“背锅”,最终达到以治污实效为导向、发挥好自身专业优势的效果。

作者单位:生态环境部华东督察局

上接一版

推动区域联防联控,各地区、各部门形成合力

有委员询问,未来我国在大气污染防治的综合治理方面有何进一步改进措施和制度安排,以更好地使各地区、各部门形成合力,实现协同发展?

“大气十条”的实施过程中,部门协作和区域协同治污方面的探索,为我们进一步深化联防联控、跨区域相互影响的难题,进行了有益的尝试,也给我们奠定了非常好的基础。”赵英民介绍说,下一步,生态环境部将继续深入贯彻大气污染防治法,按照国务院发布的《打赢蓝天保卫战三年行动计划》的要求,充分发挥好现有机制的作用,进一步调整优化联防联控的范围,进一步拓宽部门间协作的领域,持续改善空气质量。

第一,深化完善大气污染防治联防联控工作机制。将京津冀及周边地区大气污染防治协作小组调整为京津冀及周边地区大气污染防治协作小组,由国务院领导同志担任组长,进一步强化京津冀区域协作机制的领导力、执行力。另外,建立汾渭平原大气污染防治协作机制,纳入京津冀及周边地区大气污染防治领导小组

科学划分责任 做好环境污染第三方治理

绿色畅言

来统筹领导,继续发挥好长三角区域大气污染防治协作小组的作用,探索建立可推广、可复制的区域间长效协作机制。

第二,开展重点区域的攻坚行动。在国务院《打赢蓝天保卫战三年行动计划》的基础上,将尽快制定并实施三大区域秋冬季大气污染防治综合治理攻坚行动方案,以问题为导向,标本兼治,从产业、能源、交通、用地结构调整入手,加大秋冬季工业企业生产调控力度,将任务措施分解落实到各个城市,统筹协调全国环境执法力量,实行异地交叉执法、驻地督办,确保方案的各项措施落实到位。

第三,开展区域重污染天气应急联动。按照分区、区内统一的原则,各重点区域统一重污染天气预警分级标准,夯实应急预案、应急减排措施,开展清单化管理,做到涉气企业全覆盖,在发生区域性重污染天气期间实施区域应急联动。

第四,落实各方责任,强化联防联控工作机制。按照《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》要求,抓紧出台中央和国家机关相关部门生态环境保护责任清单,把任务分解落实到各个部门,严格执行“党政同责”“一岗双责”,有关地方和部门的落实情况将纳入国务院大督查和相关的专项督查当中。