洪泽湖鱼蟹死亡污染之争应有制度性解决方案

◆梁江涛

法治头条

据新京报消息,对洪泽湖污染事件,江苏、安徽两省环保部门均认可污水是经过新濉河、新汴河排向洪泽湖。但对于污水来源——是源自安徽省境内的污染,还是源自江苏省境内新濉河的支流奎河污染,双方各执一词,两省有关奎河水质数据的表述也并不一致。

江苏、安徽两省环保部门对此次污染事件中,除了污染源和相关监测数据之争外,上游开闸放水是否要提前告知下游也并未达成一致,连带的渔民赔偿问题也存在争议。

俗话说,灯不拨不亮,理不辩不明。跨行政区域的污染问题双方产生争议未必不是一件好事,通过争议,既保护了双方的合法权益,特别是受损害的渔民利益,又厘清了双方的法律与民事责任,对于今后处理类似事件具有生动的借鉴价值。

要看到,水源与空气都是流动的,不受行政区域所限制。新环保法明确地方政府对环境质量负责的原则,同时规定,国家建立跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制,实行统一规划、统一标准、统一监测、统一的防治措施。

污染防治应走出各家自扫门前雪的"单打独斗"惯性模式,创新监管、严格执法、多头治理、协同控制。出了问题,双方在依法的基础上协调处理。

不过,国家层面的法律法规大都是原则性的规定,由于缺乏细化的制度跟进和刚性的追责机制,在现实生活中,跨行政区域的污染问题一旦产生较大的争议与分歧,仍然是通过报告共同的上一级政府处理解决或地方政府之间协调解决。

然而,这样的处理解决往往容易各自为政,各打各的小算盘,谁也不愿意牺牲自身利益、政绩目标与地方形象,爽爽快快地担负起污染之责,因而,跨行政区域污染问题的责任认定与善后处理往往陷入"辖区尴尬"。

要做实法律规定的跨行政区域统一处理污染问题,就必须依照法律的原则规定,出台相关跨行政区域污染事件责任认定细则,推动治污一体化,建立跨行政区域联防联动机制。

在行政区域的交界地区,不妨在现行行政管理体系的基础上进行创新,建立统一协调监督机构,在顶层设计上授权这一机构具有跨界实施环境监管与污染防治的职责,真正实行统一规划、统一标准、统一监测、统一防治措施、统一处理污染事件。

不仅如此,还需确立相应的责任追究机制。根据《环保法》规定,未达到国家环境质量标准的重点区域、流域的有关地方人民政府,应当制定限期达标规划,并采取措施按期达标。

一方面要使双方在统一治污上确立全局观念,雷厉风行,同频共振,确保统一治污的每一项措施都掷地有声,发挥长效;另一方面在各自辖区内污染源的管控上做到"谁的孩子谁抱走",执法监管不护短。追究机制就是要对那些仍超标排放与直接导致污染事件的地区主政者实行严格的问责,倒逼其不推不让,守土有责,共同担负重点区域的治污任务。

更重要的,还必须从改革考核评价机制入手,强化对监测数据造假的责任追究,使之真实可靠,及时准确反映一个地区的环境质量,特别是反映重点区域与污染事件中的动态环境质量、重点排污企业的监测数据。

同时,在建立与启动跨行政区域污染监测预警体系的前提下,使协调联动机制与应急处置机制一起发挥效能。

相对而言,处于流域段带上游的一方,天然要比下游一方承担更多的义务与责任,这是由污染源致害方向所决定的。比如在洪水期间,上游需要开闸泄洪,有可能挟带大量的污染物,上游地区提前告知下游地区,应该作为一项硬性的预警机制,写进共同的上一级具有约束力的法规细则。

这样做,不仅能及时防范污染事件,还能双方联手,共同对可能发生的排污行为立即干预处置,减轻污染危害的程度,直至预警与应急处置机制发挥最大效率,消除污染隐患。即便污染事件不可避免,也可将损失降低到最低程度,依法依规妥善处理因污染事件导致的责任与赔偿问题。

说法 SHUOFA

《长江保护法》制定的若干问题

◆常纪文

前不久,新华社授权发布十三届全国人大常委会立法规划共116件。其中《长江保护法》被列入第一类项目。

笔者认为,长江生态环境问题突出,除了执法不严,更深层原因在于:一是改革开放中因法制不健全导致历史环境问题越积累越多,越积累越严重;二是由于立法分割缺乏系统统筹造成的立法空白;三是现有的专门法律相互间衔接和协调也有不足;四是体制机制不顺造成出现一些谁都无权管、谁都不愿管以及部门间监管尺度和标准不一致等问题。

因此,《长江保护法》的制定需要以现实环境问题和上述立法问题为导向,体现特殊性规范要求和方法的综合性。这部法律的制定也是中国环境法律体系形成后,按照现实需要开展立法整合的一个应用立法创新试点。

1 立法的总体思路是什么?

关于立法定位,首先,应当定位为"保护"法,内容要以如何保护长江的生态环境展开。为了维护法律的衔接性,也要设立对长江流域开发利用的原则性或者宣誓性规定。

其次,以综合性调整为主。立法地位应当与《水法》《水土保持法》《农业法》《水污染防治法》《土壤污染防治法》《森林法》《草原法》等专项法律一样,属于一般性法律,以《宪法》为根本遵循,以《物权法》等基本法律为立法指导,以《水法》《水污染防治法》等专项法律的规定为方法支撑。因此,要在相关的法条设立与其他法律衔接的立法指引接口,以体现其综合性和协调性。

关于立法目的,加强山水林田湖草、上中下游和水上、水面、水下、水底的综合协调管理,改善长江流域的总体生态功能,提升生态文明建设的绩效与水平。

关于立法思路,按照特殊的现实问题、特殊的立法目的、特殊的方法开展立法。

现在社会上有一种思维,那就是一出现问题,就习惯性地批评立法有问题。对于长江经济带出现的水资源、水生态、水环境、水安全问题,是执法不严造成的,可以完善配套的考核等机制,促进严格执法;是立法不健全造成的,要系统地梳理现有的法律有哪些方法上的欠缺,然后针对性地建立可操作的特殊方法,即以特殊的体制、原则、制度、机制、责任予以解决。

例如,基于不同区域不同发展定位开展差别化考核,解决一些生态保护区域以环境为代价追求GDP的问题;基于国有的自然资源资产产权,可以建立长江流域自然资产管理对山水林田湖草综合管理的模式,替代传统的一些监管方法。当然,把现有的法律调整方法予以整合,也是立法创新,体现立法的特殊性。

关于立法方法,为了保证实施力,建议以管区域、管行业为主,尽量依靠现有的专门法律管企业,为此可建立考核评价体系、执法和应急联动体系、综合监测体系,信息共享体系、流域空间规划和产业规划体系、统一和协调的司法体系等,不要复制《水法》《水土保持法》《农业法》《环境保护法》《水污染防治法》《环境影响评价法》《土壤污染防治法》《森林法》《草原法》等法律已有的规定,也不要全部推翻这些法律设立的法律制度另行设立全新的制度。为了保障实施效果,还要完善上述法律法规等,让它们发挥更好作用,在各自的调整领域打好生态环境法治基础。

2 建议围绕七方面加强立法设计

一是宣布国家关于长江保护的方针和政策。要解放思想,实事求是,确立保护优先、绿色发展,在保护中发展和在发展中保护的原则。

二是处理全局和属地的关系,即处理好流域生态建设、资源保护、污染防治的整体性和属地利益分配的关系,处理好流域监管和属地监管的关系,设立地方党委和政府决策的环境影响评价制度。

三是处理好上游、中游和下游的保护联动问题,从"三江源"到上海,从干流和一二级支流到大型湖泊,采取信息共享、市场准入、产业结构集聚规划、生态补偿、污染应急、水坝修建论证等措施。

四是处理好水量、水质和水生态的综合保护关系,水量、水质是根本,水源地保护是重点,水土保持是基础,生物多样性是保护成效的表征。

五是处理好工业、农业、服务业(交通等)的绿色化,城镇和乡村建设的绿色化。

六是协调流域的生产、生活、生态关系,把水、草地、湿地、国家公园连起来,防止生态碎片化。

七是体现地方立法的协同化与协调性,可以通过挂牌督办、中央环境保护专项督察等措施,提升权威,震慑地方保护主义;促进流域执法与地方执法的标准、尺度、方法的协同化,促进流域司法和守法的一致性。

3 具体制度建设上还有哪些考量?

在管理和监督体制方面,按照流域监管体制改革方案的要求,建议设立协调性议事机构长江保护委员会。办事机构设在生态环境部。同时建议设立单列的综合执法监察机构和监测机构。

为了防止部门监管分割和国家投资的重复化,提升监管的综合绩效,建议组建长江流域综合执法队伍,开展包括水资源、水污染、水生态、水运输、矿产资源开采等方面的综合执法;建议统筹开展长江水量、泥沙、水生态、水环境的综合监测,可考虑不要全盘推倒重新构建,毁掉已有的工作基础和优势。

另外,建议加强人大对长江流域生态环境保护的监督,要求政府、检察院、法院每年向同级人大常委会专门汇报综合保护的情况。

在制度建设方面,重点解决区域、行业、部门职责和工作的相互打通问题。

一是在信息共享方面,《土壤污染防治法》的制定为部门间信息共享树立了一个榜样,《长江保护法》应当有所作为,解决部门间水质和水量信息不共享的问题,解决上游、中游和下游的信息不共享问题。

二是对于有跨区域环境影响的工业园区的建设问题,要加强环境影响评价的区域沟通,加强区域特色产业的协调管理,如长江中下游水质中磷超标问题突出,主要是长江流域一些城市的磷化工产业集聚,历史遗留的磷石膏堆场存量巨大,新增的量也大,须从全流域的角度建立统一的规划管控制度和产业准入制度,予以规范解决。

在执法和司法方面,按照流域设立长江流域生态环境法院和综合执法队伍要解决的一个现实问题是,流域管辖和属地管辖的关系问题。流域分为一级、二级甚至三级、四级支流,管辖的范围往上溯源到底有多远才算科学,需要界定,否则一些省市县的生态环境执法和司法,基本上都属于流域监管机构,流域监管机构可能会忙不过来,管不了也管不好。

建议针对长江流域的一、二级甚至三、四级支流,采取分级监管和分级司法。

此外,要解决经费欠缺的问题,建议设立专项经费,如设立长江流域的公益保护基金,专门用于长江经济带的生态修复。还要建立流域地质灾害预防预报制度,提高保护的科学性。

作者系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长

大家说法

■ 法治动态

保障生态高颜值

南平严格执法打击环境违法行为

本报记者陈伟 通讯员王骥南平报道 记者近日从福建省南平市环保局获悉,去年南平获得省主要水系国考、省考断面排名第一,空气质量全省第一(已连续三年)。为做到生态环境质量只能更好不能变坏,在提升空间小,压力大的情况下,南平积极探索,综合运用各种执法手段,不断提升执法能力。

1月~8月,南平市环境污染行政处罚案件175件、处罚金额762.47万元;办理适用环保法四个配套办法和移送涉嫌环境犯罪案件179件,其中查封扣押153件、限产停产两件、移送行政拘留12件、涉嫌犯罪移送公安机关12件。

今年以来,南平先后组织开展"清水蓝天—春雷"行动、"饮用水水源地专项""固废专项"等各类专项行动10余次。同时推行执法检查"四个结合",即夜查与昼查相结合、突击检查与日常巡查相结合、雨天检查与晴天检查相结合、周末检查与工作日检查相结合。

今年初,南平市环境监察支队在查处市科诚牧业发展有限公司涉嫌私设暗管超标排放污染物环境违法行为过程中,先后4次检查均发现这家公司有明显的环境违法行为,但未抓到现行,业主均不承认,第五次采用夜间突击检查,最后终于查获这家公司偷排污水违法行为。

南平还在全市推行环境监管"双随机一公开"。并在此基础上,建立四级网格监管体系,将全市所有环境监管对象纳入"网格"。1月~8月,网格员上报环境事件共计14000余件,环保部门均做到及时处理与反馈。

同时制定详细方案,有序推进大练兵工作。抽调业务骨干组成案件评审组,对全市1月~8月办理的行政处罚案件和配套办法案件进行审查。还从各县(市、区)抽调执法骨干60余人参加国家、省、市级交叉执法,并适时邀请省里专家培训业务,促进案件办理人员水平的提升。

跨省溯源调查

长丰查获一起非法转移固废案

本报讯 安徽省合肥市长丰县环保局近日联合公安部门查处一起非法跨省转移倾倒固体废弃物案件,涉案固废达155吨、案涉长丰县水湖镇与浙江省海宁两地。目前,长丰县已对此事件进行立案,并将以环境污染罪追究涉案人员行政与刑事责任。

前不久,长丰县环保局接"12369"信访举报,来电人反映"长丰县水湖镇永胜建材厂偷偷处理化工原料,望查处"。执法人员第一时间赶赴现场。经调查,为一起非法跨省转移倾倒固体废物案,现场两辆货车正在实施倾倒,被执法人员阻止后,拉货驾驶员陈述了所有违法事实及污泥来源。

为防止污染扩大,长丰县环保局当即采取应急措施,并通知属地政府及村委会对已经倾倒的污泥采取全面覆盖、围挡措施,做好防护,以防雨淋流失;同时电话委托第三方检测机构对倾倒的污泥进行取样化验,分析是否存在有毒有害物质。

为追根溯源,他们又联合县公安局一同前往浙江海宁调查此案污泥的来源,经查这批倾倒于长丰县境内的污泥来自浙江海宁一印染公司。目前,此事件已立案,长丰县环保局责令浙江海宁的这家印染公司对倾倒的污泥装车拉回海宁进行处置,并函告海宁市环保局。

此举不仅让违法者尝到了非法处置固废应当付出的沉重代价,更维护了长丰县人民群众的环境权益。

据了解,长丰县环保局将联合县检察院、县公安局及属地政府继续深挖此案,对以牺牲环境为代价谋取私利的行为将依法严惩,追究行政及刑事责任,坚决遏制和杜绝类似事件再次发生。 **王慧敏**

挥汗如雨无怨言 打好蓝天保卫战

——强化督查第六轮镇江市督察组德州4组督查记

◆本报通讯员胡光明

▲图为在医院接受治疗的于进。

◀图为督查现场。

胡光明摄

"三伏大暑如蒸煮,强化督查擂战鼓,挥汗如雨皆无怨,利剑斩污把霾除。"

根据生态环境部2018-2019年蓝天保卫战重点区域强化督查方案要求,由江苏省镇江市环境监察支队牵头,抽调全市环境监察系统骨干力量一行10人,组成蓝天保卫战京津冀"2+26"城市第六轮镇江市督查组,分别赴山东省德州,河南省郑州、开封和洛阳等地开展督查行动。

督查前结合督查地实际情况,制定详细计划

各督查组都按照要求于8月19日到达督查地点,开始与上一轮督查组交接。其中,由镇江市环境监察支队科长于进、丹阳市环境监察大队党支部书记束新俊、丹徒区环境监察大队殷伟组成了第六轮镇江市督查组德州4组,组长于进。

督查人员克服困难,在束新俊爱人刚做完手术卧床休养急需照顾、殷伟爱人生下二胎需要照顾的情况下,三人仍于规定时间抵达这次督查地——山东省德州市平原县,准备为期14天督查工作(8月20开始)。

如何利用好这14天圆满完成上级布置的督查任务,成为摆在他们面前的一道难题。

抵达当天晚上,于进就联系了第五轮督查组组长高绪会,初步了解平原县的产业结构、能源结构,以及工业企业的大体分布情况。

平原县境内没有矿山、港口和小火电,产业类型较多,主要有化工、造纸、新材料和装备制造等产业,企业数量多,分布散,给督查带来挑战,再加上从2017年开始至今,山东全省经过一年多的大气强化督查,已对大多数问题进行了整改,目前问题数相比去年已大幅减少。

针对上述情况,德州4组连夜开展前期检查讨论工作,结合平原县的实际情况,制定详细督查计划,主要是白天督查和夜间督查,同时在形式上采用多种督查方式:上午出发前由督查组组长随机指定督查乡镇,当地执法人员随同;上车后采取由督查组组长随机指定目的地,随机指定行驶道路,随机进入视线范围内企业的"三随机"方式进行检查;针对部分错峰用电而夜间生产的企业,在日常检查定位记录后,随机确定时间,开展夜间突击督查。督查采取不打招呼,不听汇报,直奔现场的方式,重点关注盲点,做到不留死角,确保督查取得实效。

督查中一丝不苟,处处留心环境违法行为

8月20日上午8点半,德州4组全体人员与第五轮督查组准时开展工作。在现场学习并操作执法手机APP,学习督查要点后,德州4组的督查人员开始独立输入并上传,在完成上传后,立即到下一个地点开始督查。

8月20日,共督查了18家企业,上报问题数3个,给这次督查开了个好头。

8月21日起,督查工作从适应期走上正轨。高强度的连续作战(每天工作时间都在12小时)和高温天气给督查组的每一位成员都带来了严峻考验,所有督查人员在21日都出现了水土不服的症状。其中于进上吐下泻,无奈只能住进医院接受治疗,但是心中挂念工作,仅治疗一天,身体刚有所好转后就立刻拔掉针头,23日立刻投入工作。

在当日上午的检查过程中,督查组检查完一家企业后,突然发现隔壁某公司的工人集体离开生产岗位。

形迹可疑,督查人员当即进入这家企业生产车间进行检查,发现企业的酸池上方无污染防治设施。督查人员随即查阅这家企业环评和生产记录,发现其前处理工序(酸洗工序)未按照环评批复要求安装废气收集及碱液喷淋装置,酸洗工序已使用,产生的酸洗废气未经处理直接排入外环境,督查人员立刻将这一违法行为用现场执法手机APP上报至生态环境部。

截至9月2日,德州4组进入平原县14天,共督查企业190家,上报问题26个,采纳1个,在山东督查的所有组中名列前茅。

在极度炎热酷暑天气下,这些成绩的取得凝聚了德州4组每位成员的辛勤劳动和汗水。针对他们提交的环境问题,当地也制定了详细的整改方案,响应及时,处置到位,铁腕治污,毫不留情。

虽然短短两周时间的督查只是整个蓝天保卫战的一小部分,但对于德州4组的督查人员来说却是一段难忘的经历,这种经历会在以后的工作中一直伴随着他们前进。