



◆本报记者黄婷婷 见习记者郭婷

记者:河北省衡水市这几年特别重视规范行政处罚自由裁量权的使用,采取了一系列措施,有效避免了廉政风险。您能否具体谈谈?据了解,衡水还研发了行政处罚自由裁量辅助决策系统。这一系统是否得到有效利用?

吕松印:2008年我刚到衡水市环保局时,发现这里行政处罚不够规范,存在一定的廉政风险。因此,我们借鉴其他地方环保局的经验,开始研究制定一系列制度来规范行政处罚自由裁量权的使用。经过几个月的研究,我们在河北省率先制定并出台了《规范行政处罚自由裁量权实施办法》(以下简称《办法》),将环保执法涉及的139项处罚条款细化为417项具体标准,压缩了执法的弹性空间。

从2008年《办法》实施以来,衡水市环保系统行政处罚后没有出现一件行政纠纷、诉讼或复议的情况,企业对我们的执法工作心服口服。同时,我们的工作也得到了河北省环保厅和衡



党风廉政建设

专栏 第52期

◆吴舜泽 吴悦颖 王东

作为一项污染防治制度,主要污染物排放总量控制制度(以下简称总量控制制度)从形成到目前已历经3个五年规划。“十一五”期间突破了有总量、有控制的制度关键,实施成效明显。但实施过程中也存在一定问题,引起了环保系统内外较多的争议,这需要我们开展理性分析讨论,在工业化、城镇化的大背景下,进行再认识、再思考,综合、动态、辩证地看待总量控制制度,统一认识,增进共识,提出改进的方向与措施,着力将总量控制制度发展为生态文明建设的基本制度之一。

(一)总量控制制度在“十一五”期间实现了有总量、有控制的制度化建设并大规模实践,成为带动环保工作的有力抓手。

总量控制思想是在“九五”期间开始提出并落实到统计和规划指标,“十五”期间得到继续发展,到“十一五”时期进入快速、全面的发展阶段。尤其是约束化的控制指标将总量控制制度实施推向全国大规模实践,以核算将区域污染物总量控制做实,以核算将项目减排落地,以考核奖惩凸显指标的约束力,第一次实现了有总量、有控制,试图将总量控制从有量的一目管理转向全过程量化管理,不断摸索系列化的污染减排方式,推动了总量控制的制度创新。

“十一五”期间形成了系列性的总量控制政策、要求。国家出台了《国务院关于印发节能减排综合性工作方案的通知》、《国务院批转节能减排统计监测及考核实施方案和办法的通知》等,污染减排成为对地方政府环境考核的中心任务。环境保护部出台了《“十一五”主要污染物总量减排考核办法》、《主要污染物总量减排核算细则》、《主要污染物总量减排考核办法》等规章,减排统计体系、减排监测体系与考核体系初步形成;出台了系统性的规范、措施、环境经济政策等,规范了污染减排考核核算工作;每半年发布全国各省、自治区、直辖市污染减排考核情况。

“十一五”严格考核第一次实现了有总量、有控制,真正做实了控制。通过区域限批、挂牌督办等形式,落实了保障政策与考核奖惩措施,强调地方政府的减排责任,从真正意义上开始落实地方各级政府控制总量的环境责任。自“十一五”以来,超过7个地方政府因污染减排工作不到位,受到了区域限批;多家企业因污染减排措施不得力,被挂牌督办、限期治理。各地政府对污染减排工作空前重视,较快地推动了一批批治污设施加快上马和运行,对环境保护的

“一把手”抓廉政

用制度规范权力运行

——访河北省衡水市环保局局长吕松印

水市纪委主要领导的充分肯定,并在全省环保系统和全市推广。

最近,我们借鉴南京市环保局的经验,并结合我局工作实际,研发了行政处罚自由裁量辅助决策系统。执法人员只需在计算机中输入企业违法行为、选定适当的裁量因子,系统会模拟执法者的裁量思维,自动生成基准系数,显示相应的法律依据,做出处罚结果。目前,这一系统已经试运行了十几例处罚案件,根据试运行情况,我们还会对系统进行调试。

规范行政处罚自由裁量权其实是我们工作中提出的“四化”目标之一。这几年,我们一直在抓“四化”,即执法程序化、处罚标准化、管理人性化、办公现代化。

记者:衡水市环保局在信息公开方面开展了一系列工作,能否具体谈谈?您认为这对规范权力运行能起到什么样的作用?

吕松印:按照公开内容标准化、公开过程动态化、公开形式规范化的要求,我们在抓好一般事项公开的同时,重点围绕行政决策、执行、结果等环节,建立权力运行记录制度,及时、动态公开。

在环保局办公楼的门前放置了一台电脑,从上面可以登录衡水市环保局的政务公开网。同时,环保局每个办公人员的电脑上也都安装了政务公开网,各执法科室受理过的案件都会备案,一些案件的处罚、审批等信息会在政务公开网上实时更新发布,接受企业和社会监督。同时,这台电脑上还有各部门的职能信息、处罚和审批细则,以方便来这里办事的企业从上面查找所需要的信息。我们还在不断完善网站的结构功能设置,扩充栏目内容,及时更新政务信息,拓展政务公开的广度和深度。

此外,我们聘请了20名环境保护社会监督员,定期召开座谈会,认真征求意见、建议,并通过电话和现场走访等形式开展回访调查。

记者:除了规范行政处罚自由裁量

权、强化政务公开之外,还有哪些措施规范权力运行?

吕松印:除了这两项措施外,我们还建立了完善了教育预警机制,引导干部职工不触“高压线”。

首先,浓厚整个环保局的教育氛围。一是在办公楼走廊悬挂以廉政警句、廉政画为主要内容的警示教育挂图,随时随地渗透廉政教育。二是将《中国共产党领导干部廉洁从政若干准则》中的“八禁止52不准”制作成警示牌,悬挂于每个党组成员办公室显著位置和办公楼大厅,时刻提醒领导干部要正确使用手中的权力。三是深入开展廉政教育。在全市环保系统开展了“学习贯彻十八大精神,深化环保反腐倡廉建设”的“五个一”教育活动,即答一份廉政试卷、组织一次演讲赛、开展一次征文活动、办一次书画摄影展、举办一次警示教育大会。四是在电子显示屏上滚动播出准则全文,廉政警钟长鸣。五是根据工作实际,相继制定出台了《衡水市环保局工作人员廉洁自律规定》和《衡水市环保局加强作风建设十项规定》,加强对环保工作人员的管理,规范行政行为,提高服务水平。

其次,坚持因材施教。一是廉政风险定到岗。在领导岗位、重点岗位和一般岗位3个层次,按照思想道德、岗位职责、制度机制、外部环境4类风险,查找出廉政风险点88个,并确定出风险等级,有针对性制定风险防范措施。二是廉政教育跟到岗。重点针对环保执法九个岗位,编写了9册《环保执法岗位廉政风险防范》教材,根据岗位职责找出了廉政风险点,定出了廉政风险等级,提出了防范措施。三是结合环保各业务岗位的工作职责,研发了计算机开机廉政风险提示软件,每台电脑开机时,首先出现的是廉政风险提示,直到读完全文,计算机才可以进入到开机程序,使廉政教育成为每名工作人员每天工作前的必修课。

记者:党的群众路线教育实践活动正在开展。衡水环保系统是如何落实的?吕松印:结合目前党的群众路线教

育实践活动,我们出台了《衡水市环保局加强作风建设十项规定》,作为对每个干部职工的硬性要求。必须保证我们环保系统内的每个人都不出事,既不失职,也不渎职。

中央对河北省的环保工作十分重视,我们也是积极行动,包括开展一些整改工作。比如办公用房的整改,中央和省、市委的要求下达后,我们很快便行动起来。作为局长,我带头搬进整改后的小办公室。

再比如对公务用车的整改,领导干部要以身作则,节假日、双休日期间所有公车一律停放在局内。现在每到周五下午,我们的办公车就统一放在单位院内,由服务中心统一管理。如果因公务用车的话,需要层层审批。

最近中央又制定了《党政机关厉行节约反对浪费条例》,我们下一步将继续将工作细化,把廉政建设落到实处,确保环保队伍不出任何问题。

记者:权力运行机制突出“一把手”亲自抓、负总责。作为“一把手”,您如何看待自己在廉政建设中的作用?对下属又有怎样的要求?

吕松印:我对自己的要求就是:干干净净做事,圆圆满满完成自己的一生,不要出任何问题。我总跟干部职工讲,一定要对自己严格要求,环保部门是执法单位,目前也处在风口浪尖的位置,我们都是弄潮儿,一不小心就容易翻了人生的船,不值得。

我要求,衡水环保队伍要打造成一支铁的队伍。第一要有铁的纪律,令行禁止;第二要有铁的手腕,执法要严;第三要有铁的作风,雷厉风行。

经过这些年的锻造,可以说我们的基本目标达到了。从2009年至今,衡水市环保局在市政府组织的行政执法评议考核中连续4年名列第一;被河北省政府确定为衡水市唯一一家依法行政示范单位;被市政府授予“行政执法先进单位”称号;连续4年被河北省环保厅评为行风建设先进单位;年年被市委、市政府评为先进单位。

新闻速递

当好标杆 向我看齐

渭南12县市环保一把手立下军令状

本报讯 陕西省渭南市政府日前与合阳、韩城等12个县区签订了“当好标杆、向我看齐”作风建设公开承诺书,12县市环保局长为反“四风”立下了军令状。

渭南市委向各县市区环保局长下发了《大整顿大排查活动实施意见》,以优质高效、当好示范为目标,以领导班子成员为重点,以解决职业道德、岗位职责、纪律作风和“四风”方面存在的突出问题为主要内容,着力抓整顿、正四风、当标杆、树形象,充分发挥示范表率作用。

《意见》提出,严格控制“三公”经费的支出,带头执行领导干部工作和生活待遇规定,不搞超标接待,不超标配备车辆、占用住房和

办公用房,不参与高消费娱乐健身活动,不以公务名义变相旅游。严格执行环保“六项禁令”,不赠送、不收受礼品礼金、有价证券、商业预付卡和会员卡,管好自家的子女、亲属和身边工作人员,不以权力为他们谋取私利,坚决不搞以权谋私,不搞特殊化,始终保持为民、务实、清廉。

12县市环保“一把手”表示,要按照承诺、践诺、评议3个阶段推进工作。要广泛征求服务对象及全体干部职工的意见和建议,尽快完善并确定承诺内容。要逐条对照承诺内容,细化整改措施,跟踪活动开展情况,及时改进活动过程中存在的问题和不足。要出重拳反对“四风”,用实际行动树立环保队伍的新形象。

雷军红



“52个不准”系列漫画之(29)

《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》规定:不准要求或者指使提拔配偶、子女及其配偶、其他亲属以及身边工作人员。
刘海英供图

综合动态辩证地看待总量控制制度

重视程度明显提高。这些总量控制目标后续的过程管理,彻底改变了以前总量控制计划指标墙上挂挂,总量完成情况主要靠地方申报或被动局面,总量控制工作局面有了突破性进展。

“十一五”总量控制制度的实施大幅度推动了环保系统的量化管理和水平。对于“量”的核算要求更加具体化,表现在更加注重核算基数,更为关注重点行业、重点区域、重点企业的减排效果。日处理能力大于2万吨的城镇污水处理厂基本全部安装了中控、在线等系统,不少省级行政区加密了重点污染源的监督性监测频次,普遍建设了污染源在线监控平台。“十一五”期间,监管能力的加强与总量控制实施互为促进,几年来困扰环保系统的环境监管基本仪器设备配置“老大难”问题得到初步解决。环境保护部六大环境督查中心以总量核查切入快速发展,环保工作领域和纵深不断扩大。环保系统能力、水平、机构、编制都有较大提高,环保部门介入综合决策的能力有所加强。

(二)“十一五”总量控制制度实施的治污减排、质量改善客观成效予以充分肯定。

从客观指标的动态对比来看,“十一五”总量控制制度实施成效显著,治污设施建设明显提速,初步遏制了污染扩张和总量增加态势,促进了全国常规、一次性环境指标的改善。

“十一五”期间是我国环保历史上真抓实干、治污力度最大的时期。到“十一五”末,全国累计建成运行燃煤电厂脱硫设施5.32亿千瓦,火电厂硫机组装机容量比例从2005年的12%提高到82.6%,电力行业30万千瓦以上火电机组占火电装机容量比重从2005年的47%提高到70%以上;累计新增城市污水日处理能力超过6000万立方米,城市污水日处理能力达到1.25亿立方米,城市污水处理率由2005年的52%提高到75%以上;累计关停小火电机组7682.5万千瓦,提前一年半完成关闭5000万千瓦的任务;钢铁、水泥、焦化及造纸、酒精、味精、柠檬酸等高耗能、高排放行业淘汰落后产能均超额完成任务。

与2005年相比,2010年的化学需氧量 and 二氧化硫排放总量分别下降12.45%和14.29%,抵消了大量的污染物新增量,实现了绝对量减排。总体来看,“十一五”期间,以污染物减排两项

约束性指标为抓手,兼顾环境质量改善,落实环境保护目标责任制,综合运用脱硫电价、污水和垃圾收费等经济手段,大力推动污水处理工程和电厂脱硫设施工程建设,超额完成了减排任务,提前实现了本应在工业化中后期之后才能实现的排放量下降,全面完成了解决污染物排放总量居高不下的微观层面预定目标,基本完成了突破资源环境瓶颈的中观层面阶段性目标,也会对经济结构调整和发展方式转变等长期性、全局性目标起到积极的促进作用。

总量控制制度对遏制水与空气环境质量的恶化趋势起到了积极的作用。按照有无可比的思路,我们测算,若不实施二氧化硫减排、将“十一五”减排工程措施全部虚拟为零,此情景下2010年全国地级以上城市二氧化硫、细颗粒物(PM_{2.5})和PM₁₀、中硫酸盐年均浓度分别比实际上升40%、6%和19%,空气质量形势会更严峻。以松花江流域为例,经测算,“十一五”期间的污染减排成果使得松花江多个江段的化学需氧量浓度下降了22%~40%,特别是在第二松花江、松花江干流段、阿伦河、甘河等污染输入江段,大大下降了水体的污染浓度。

(三)在全社会环境意识明显提高的背景下,需辩证看待污染减排成效与公众对质量的主观感受存在的差异。

与此同时,全社会环境意识空前高涨,公众维权意识普遍增强,环境监测仪器便携化、微博等新媒体出现,社会对环境问题的关注度提升,并往往成为舆论焦点。目前,社会公众从环境健康、环境权益、公平公正等视角,对PM_{2.5}等污染问题快速解决的诉求正迅速提升,并将环境质量改善作为衡量环境保护工作成效的主要标准,诉求强烈。这对于环境保护事业发展将会产生重大而持续的影响,也是对总量控制制度实施进行再认识、再思考和必要考量的重要因素。

一方面,伴随公众环境意识的提高,不断促进各级政府对污染减排和环境保护工作的重视程度,对环境保护部门不断寻求更加行之有效的治污途径和措施手段等提出了要求,对规范污染源排放行起到了了一定的促进作用。另一方面,目前环境事件往往成为网络热点,环境问题也经常成为社会问题的情绪宣泄口。若环境违法事件处理不及时,环境投诉解决不迅速,环境信息公开不到位,环境质量改善不明显,往

往造成公众对政府环保工作的质疑。另外,环境问题与国际直接对接,环境监测因子和监测水平等不断拓展提升,历史遗留问题在发酵,一些原有环境问题也有了新的认识,新型环境问题不断凸显,持续多年的复合型环境问题效应在放大。这些因素都使社会公众对环境保护成效的认同大打折扣。

客观上,污染减排不能代替环境保护其他工作,更不能奢望通过污染减排解决多年来快速发展带来的所有环境问题。伴随着对污染减排重视程度增加,一些外部部门在工作过程中提出编制了污染减排规划就可以不编制环境保护规划的说法,不少社会公众甚至将污染减排作为环境保护工作的代名词和全部。这些都使总量控制被赋予了多种功能,承载了过多的期望,也包括对环境保护的非议。但污染减排仅仅是对现有一定范围内的污染源的水、气等污染物的治理要求,并非一剂用于改善环境质量“百试百灵”的妙药。由于统计口径和治理手段有限,目前减排对象并未覆盖全部污染源,新建企业、小(微)型企业、小型锅炉、农田面源等均未纳入减排范畴。目前尚未对重金属、有毒有害污染物等因子提出总量控制要求,也没有对农村生活污染源、散养畜禽、羊马等牲畜污染、水产养殖污染等提出总量控制要求。由于诸多限制,导致其并不能作用于所有污染源,所有污染因子,也不能取代其他环境管理手段。因此,指望通过污染减排单一控制手段达到环境质量的全面改善并不现实。同时,环境质量的改善不单纯取决于污染治理本身,这与资源环境禀赋、经济发展方式、企业排放水平、污染物新增量、治理阶段性等密切相关。在污染物排放总量远超环境容量的现阶段,总量减排幅度也往往不能与环境质量改善幅度直接对应,见效快、量大面广的减排措施大多已经实施,环境质量改善见效应逐步递减,难度日益加大。

主观上,污染减排成效与公众对环境质量的感受存在差异是正常的,5年左右的治污减排成效难以满足社会公众快速增长的环境质量改善预期。大区域的总量减排和小区域环境质量改善也往往具有一定的不对称性。公众对环境质量的认知通常来自于生活周边和各种媒体,关注点则是自身周边环境,以居住环境的水体、大气、土壤、

噪声等环境质量改善的结果论英雄,并不会过分关注于阶段性治污工作的具体进展和减排力度。个体主观感性认识和个别污染事件的强烈印象往往直接决定了对环境保护的总体评价。应当承认,5年期间环境质量是有所改善,但环境质量改善幅度低于老百姓预期,改善速度慢于社会公众诉求,社会公众环境质量改善要求与污染治理短期难见成效之间存在矛盾。当环境保护的效果在短期内并没有对环境质量形成大幅度改善时,自然会社会公众对污染减排工作的力度、成效产生质疑。这种反差使环境形势前所未有地严峻。

(四)不因存在污染减排执行中的具体问题而否定总量控制制度本身。

总体来看,总量控制制度的实施对环境保护提出了量化管理、精细化管理的要求,对各项关联制度等触动或者影响较大,不协调的成分也有所存在,尤其是在总量控制制度执行过程,如在地方污染减排目标确定、核查核算,配套政策等方面有不少问题引起了争议。

污染减排制度要求与发展阶段、部门合作机制、管理基础、工作现状等不相适应,相对略有超前,存在阵痛。环境保护机制体制长期不顺,这在需要较多跨部门联动的污染减排领域问题突出,工业结构的调整优化、环境基础设施的建设运行、养殖污染与机动车污染的综合治理等,都需要政府其他部门的共同参与。有些地方领导将污染减排简单理解为对发展的制约,要求环保部门承担责任,对其他本应参与减排工作的部门并未同步要求,形成上级环保部门考核下级环保部门的局面。在责任和调控手段不匹配的情况下,环保部门的工作协调难度大、任务量明显加大,不少基层人员意见较大,抱怨“小马拉大车”、“瘦驴拉硬屎”、“种了别人的田”、“两头受夹板气”。

环保部门的污染源管控水平尚不足以应对污染减排的实际需求。污染减排专业性、涉及面广,不少地方环保部门的污染治理技术、监控基础、管理能力等尚未达到能够全面支持污染减排工作的水平。排污许可制度是实施点源污染物总量控制的抓手和载体,但其我国现在未能通过法律法规的形式将其落实,而是通过与企业签订减排责任书、年度检查、季度监测、在线监测、减排考核等“运动式”行政手段来完

成对点源的管理。区域性总量控制要求和污染源总量指标不衔接,几套数据相互冲突,统计数据有法律意义但历史问题较多,能基本核算减排量但又不得不过分依赖于不准确的基数,宏观增量数据落地难,在线监测数据用于统计案例少,短时间内数据求真难度极大,数据粗放管理“老大难”问题面临巨大挑战。这些都使总量控制制度实施的基础迫切需要夯实。

污染减排潜力空间收窄,各地对污染减排工作存在畏难情绪。大型电厂脱硫、大型城市污水处理设施建设等易见效的工程已经不多,而配套管网建设、污泥处置、农村污水处理设施建设、供热锅炉改造、产业结构调整等工作还任重道远,从运营维护、严格监管上挖潜增效也必然是一个“慢工出细活”的过程,工作难度逐步由易转难,进入了攻坚阶段。推动难、周期长、见效慢,不少地方存在畏难情绪。污染减排领域有待扩展,措施有待深化。在实际工作中,这几年污染减排工作的弦一直绷得比较紧,大家普遍压力大,主动性、积极性有所降低,地方环保部门一些人不愿意从事这项工作。

污染减排考核核算方式方法仍有改进空间。总量核算实际上是以量化的方式来处理底子薄、矛盾突出的污染物排放量等问题,许多原来隐形存在的问题逐步显现。新增量的测算往往以煤炭用量、GDP等宏观数据为基础进行,但具体到基层政府,宏观数字往往与实际情况出入较大,存在数据失真,新增量落地难,落实到原有的环境统计体系更难的。核查核算体系对于减排项目的种类规定较硬性,大量统计基础外排放量问题集中暴露,一些地方实施了一些减排工程却因为不符合核算细则的要求而不计入减排量,挫伤了基层工作人员的积极性。半年一次的减排核查工作强度大,数据需求多,与平时核查检查关联不大,核查核算规则尺度把握不一,数据结果分歧较大,地方意见大。不少未批先建、不符合产业政策的企业是污染减排的盲区。减排工作就数据数的成分相对较多,同时工程设计、建设标准、技术规范、制度措施等关联性需要加强。

虽然污染减排工作存在这样或那样的问题,但以平衡和系统的观念来看,少有类似工作带动性强、社会影响度高、推动工作有效性好好的制度政策,这项制度仍然是目前最为有力的,针对污染源最为有效的管控制度。因此,深入分析污染减排制度存在的问题是为了不断完善发展,不能因为制度实施过程中现阶段存在的问题而否定这一制度本身。
作者单位:环境保护部环境规划院