



“各地环境监管能力建设水平参差不齐,比如深圳环保队伍的建设就远远落后,与重庆、成都等地相差甚远;而有些内地省市,环保部门甚至没有专门的执法人员和监测仪器。在这种情况下,执法监管很难到位。”

一位政府工作人员说

“目前的监管模式可以说是‘保姆式’执法。保姆式执法,强调的是不停地巡查,从企业的生产到排放都要管理,那么,环境执法人员有必要、有能力去管理这么多吗?管这么多又有多大意义?”

环境法学博士汪斌说

国务院通知要求加大随机抽查力度,实现监管执法全覆盖

保姆式监管管不住

◆本报记者姚伊乐

“《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》(以下简称《通知》)进一步强化了环境监管执法队伍的责任和压力,特别是在工作细节上提出了更为具体的要求,有较强的指导作用。”长期在环境执法一线工作的环境法学博士汪斌认为,如果能够尽快在机制创新方面出台配套文件,并转换执法模式和执法思路的话,《通知》将会发挥更大的作用。

《通知》提出了推动监管执法全覆盖,加大惩治力度,严格规范和约束执法行为,营造良好执法环境,提升环境监管执法能力等5个方面的要求,具体而有针对性地指出了解决环境法律法规不健全、监管执法不到位、坚决纠正执法不作为、乱作为问题,以及有效解决职责不清、责任不明和地方保护问题。

“个人认为,基于生态文明建设、新常态、法治政府建设等政策,环保体制应从《通知》提出的5个要求着手,进行监管模式方面的改革。”汪斌表示,实质性的改革明确以后,地方监管执法不到位、环境违法违规案件高发频发等问题也就不难解决了。

改变监管密封罩思路

《通知》提出,要完善环境监管法律法规,落实属地责任,全面排查整改各类污染环境、破坏生态和环境隐患问题,不留监管死角、不存执法盲区,向污染宣战。

“各个地方监管执法队伍也在一直努力达到这一目标。”一位长期工作于一线的执法人员表示,但目前要保证所有的污染源都达标还有相当难度,别说以现有的人力难以“不留监管死角、不存执法盲区”,对于某些工业发达地区,即便人员再多数倍也做不到。

“关键要尝试改变环境监管方式。”汪斌认为,目前的监管模式可以说是“保姆式”执法。保姆式执法,强调的是不停地巡查,从企业的生产到排放都要管理,那么,环境执法人员有必要、有能

力去管理这么多吗?管这么多又有多大意义?

国务院总理李克强在地方政府职能转变和机构改革工作会议上的讲话中指出,要改革创新监管方式,建立一套科学监管的规则和方法。“在这方面,我们可以借鉴一些国家的做法,对监管对象按确定的比例随机抽查。随机不是随意,而是有规则。比如100家企业,规定每年抽查百分之几,通过‘摇号’来确定,被抽中的,就一查到底。也可以委托给第三方去查。一旦发现违法行为,就要重罚,让违法者无利可图,甚至倾家荡产。”

“这就是法网恢恢疏而不漏,”汪斌认为,“网”具有强大的威慑力,环境监管也不能做成“密封罩”,而当前却恰恰在用“密封罩”的思路。此次《通知》中已经在具体做法中提出了加大“随机抽查力度”,但没有明确从根本上改变执法模式的思想。

强化企业主体责任

要改变目前的环境监管执法模式,加强企业主动守法意识是关键。

“这要从两个方面来说,”汪斌认为,一方面是政府执法边界必须清楚,要管的就是要达标排放,应对突发事件,监督企业行为,要做的事情就是严格执法,对违法行为严厉制裁;而另一方面,企业要主动按照法律法规要求完善污染治理措施,达标排放。如果企业没有主体责任感,总想着偷排漏排,监管执法部门是没法管好的。

“多年来,环保部门把企业当作自己的小孩管理,而不是独立的主体单位,”汪斌说,夸张点说,一些环境监管执法部门,不是在管理企业,而是在办企业,对污染源的熟悉程度比企业的环境管理人员还要强得多。尤其在承担主体责任方面,企业往往躲在环境管理部门背后。

监管执法要向市场化、中立的模式转变。保姆式的、全方位的、猫捉老鼠式的、包揽式管理,与客观中立的监管执法是两码事,区别就在于,如果企业出现了污染问题,首先是追究企业是否履行了主体责任,还是首先追究监管管

理部门的责任。

新修订的《环境保护法》,明确了企业是污染的主体责任单位。这也就明确了“偷排首先是主体责任没有履行到位,其次才是环境监管方面的疏漏”这一逻辑关系。

此次国办《通知》指出,要建立环境信用评价制度,将环境违法企业列入“黑名单”并向社会公开,将其环境违法行为纳入社会信用体系,失信企业一次违法,处处受限。

“这一要求有利于实现监管模式转变。”汪斌表示,杀一儆百的效应将会明显加强。

“另外,环评审批的模式要改。”一位地方环境政法工作者表示,很多项目从审批到验收,把关一直不严格,出现环境污染问题时,项目就成了一个烂摊子,没有人担责任,出现“监管后遗症”。

此次《通知》提出“全面清理违法违规建设项目”,无疑能够很好地解决之前的某些问题,但从长远来看,环评审批、验收的把关,还需要进一步严格化、制度化。

能力建设标准化是关键

《通知》提出,要加快解决环境监管执法队伍基础差、能力弱等问题;加强环境监察队伍和能力建设,为推进环境监管执法工作提供有力支撑,并提出了相应具体要求。

对此,不少地方环境监管执法人员表示,就现有人员能力提升而言,相关工作已经顺利开展,但人员数量不足的问题难以解决。

“目前我市环境类执法人员均已实施了持证上岗和严格按执法证管理制度进行管理,环境类执法人员均须通过市法制局组织的执法人员考试,才能取得省人民政府发放的行政执法证。对于所有新入职的执法人员,必须定期参加市局组织的业务知识培训。”某地市级环境保护局政法处负责人告诉记者,但由于目前只有入编人员才能取得行政执法证,而分局一级的编制已经多年没有增加,导致当地环境执法人员数量严重不足。

除了人员不足的表面问题,汪斌还

有更深一层的思考。“基层队伍建设必须有实质性的标准和硬性要求。”他认为,地方政府有相对独立的人事权,缺少利益驱动的工作无法做到位。在没有硬性要求的情况下,现在不少地方的监管人员队伍配备很难到位,实际需求在地方各个部门的博弈中很容易被消解甚至否定。

另一位熟知内情的政府工作人员向记者表示,各地环境监管能力建设水平参差不齐,比如深圳环保队伍的建设就远远落后,与重庆、成都等地相差甚远;而有些内地省市,环保部门甚至没有专门的执法人员和监测仪器。在这种情况下,执法监管很难到位。

“2015年底前要上报网格化监管方案,这对我触动很大。”某发达城市环境执法支队负责人表示,当地某功能区有100多平方公里,企业众多,如果网格化,需要配备多少人?固定的人员要开展巡查、污染源动态变化统计、污染源巡查等工作,如果人员配备不够,网格化监管的力量就会被稀释,效果也难说。

这位支队负责人提供的一组对比数据也颇能说明一些问题。同样国土面积内实施网格化监管,他所在的城市目前约有公安人员17万人,环保工作人员只有400多人。“首先要确认工作量和人员。”他表示,应由地方政府负责解决人员编制等问题,而另一途径,则是通过加强环境信息化建设,强化在线监测等、移动执法等科技执法、在线执法能力。“如果将环境监测做到交通监测的水平,实现‘天眼’监控,需要的人员数量就大大减少了。”

**生态文明
法治建设**

环境保护部政策法规司主办
中国环境报社协办

本栏目投稿邮箱:hjbslaw@sina.com

建立健全环检机构运作制度

——关于如何加强对机动车排气检测监管工作的建议

◆孙永芹 刘晓云

近几年来,随着经济的发展,机动车保有量呈上升趋势,机动车数量的不断增加成为城市大气污染的主要污染源之一,也为城市汽车排气监管工作带来挑战。

机动车尾气中含有多种化合物,对眼睛、上呼吸道黏膜等产生刺激作用,并可在光照作用下产生光化学反

应引起二次污染,引发哮喘、头疼、肺气肿等疾病,严重威胁人群健康。另一方面,汽车尾气的排放是造成城市雾霾天气的重要原因之一,严重影响人们的生活质量。

因此,必须加强对汽车尾气排放的规范管理,采取必要的措施防治城市机动车排气污染,改善空气质量,这不仅是政府当前重点工作之一,更直接反映了普通百姓的诉求。

机动车尾气管理工作的现状及存在的问题

我国尾气检测工作相对发达国家起步较晚,尤其是一些中小城市对很多实质性的工作处于摸索创建阶段,为了调查汽车排气检测管理工作情况,我们先后到多个地区调研,发现目前仍存在以下问题。

检测机构运作不规范

一是服务群众意识不到位。如车辆检测服务导向不到位,告知车辆检测流程没有设在明显位置,给车主造成不必要的麻烦。

二是检测机构监控设施不完善,缺乏公开透明。车主不能看到自己车辆检测全过程,容易引起车主猜忌和不满,由此引发信访案件,给管理工作造成一定的被动。

三是检车场地设施简陋,待检车辆停放无序,经常出现检测车辆排队现象,引发不必要的矛盾。

四是环保检测单位管理不规范。有些地区因没有实时监控平台,使规范操作失去监督平台,导致工作人员存在违规、违章、弄虚作假现象。另外,存在出具检测结果报告不及时的现象,尤其对于检测为不合格的车主不能了解具体超标的的数据。

对尾气检测机构监管缺乏有效的制度和手段

按照《山东省机动车排气污染防治条例》等规定,环保部门要通过监督性监测、网络监控等方式对机动车环保检测机构检验行为的公正性、准确性进行监督,并将监督检查情况向社会公布。目前在监督管理设备、技术人员配备等方面仍存在较多不足。

一是监管人员业务素质有待提

高。此项工作业务性强,监管工作人员不仅要具备全面的法律法规水平,更要具备过硬的业务水平,若不通过培训及实际操作锻炼,监督性检测工作将无法有效开展,外行永远管不好内行。

二是缺乏机动车实时监控系统。目前正在运行的机动车汽车尾气检测站,仍存在未安装任何实时监控装置的现象,导致不能实时对检测全过程进行监控,只凭人工监督缺乏规范性、科学性、公平性,也同时存在难以保存证据的问题。

三是缺乏一套行之有效的监督管理制度。例如环保标识管理存在漏洞,未建立完善的标车申领、管理程序及监督办法、措施,对环保标识的管理随机化,不规范,导致市场出现假标识现象,甚至出现“黄牛党”,严重扰乱检测市场,更给汽车尾气检测监管工作带来困扰。

部门协调监管和联合执法机制尚未建立

《条例》对环保、公安、交通运输、物价、质检、工商等涉及机动车尾气监管的部门职责做了明确规定,但是仍未形成有效的、顺畅的监管机制,致使质量、主要路段限行、对燃料质量和加油站的监管以及对机动车维修企业排气污染维修活动等的监管工作一直未能有效开展,对于黄标车限行的规定也未启动。

目前,一些尾气排放不达标的机动车仍然可以自由穿行在各条路上,公安、环保等相关部门尚未协调建立相应的处罚制度及采取处罚措施。监管不到位,不可避免地让一些不法分子钻空子,引起群众不满,引发上访等不稳定因素的发生。

创新制度,做好尾气检测工作

通过到各地调研的情况,笔者对机动车尾气检测工作提出了如下几点建议。

环检机构硬件建设须规范到位

要建立公示栏、宣传栏及友情提示牌,在明显区域公布机动车环保定期检验工艺流程、机动车定期检验限值标准、环境保护部机动车环保标志说明、机动车定期检验检测方法标准。环检工作人员公示栏要求设立举报电话,设立意见箱、咨询台。对机动车尾气检测办理大厅要建有等候区,在显要位置悬挂电视、监控屏幕等必备设施,方便车主实时看到自己车辆检测的情况,办理大厅工作人员工作台有明显提示标志,方便车主找寻,真正达到便民的目的。

环检人员要统一着装,挂牌上岗,汽车检测场地等候区要设围栏,防护杆。

各检测站要专门设有环保局监督管理人员办公场所,办公室场所要配置桌椅、档案柜、保险柜等办公用品,且要具备安装远程监控的条件。

各职能部门互相配合

环保、物价、公安等部门要相互配合,依法加强监管。

环保部门负责对检测机构开展机动车环保检测活动依法实施监督管理。一要落实监管平台,尽快设计、安装监管平台,对检测线实施全面网络监管。二要建立健全监督管理制度,建立机动车排气污染投诉和举报制度、标识管理发放制度及对违法行为的查处制度等。

物价部门要根据国家要求,对经营者进行合理定价,并且规范其收费行为,对恶意加价或者抬价扰乱市场及坑害群众的行为给予严厉查处。

公安部门要联合环保部门对汽车尾气的达标排放、机动车环保标识真伪等进行定期抽查、抽查,形成监督管理机制,将违规车纳入考核管理系统。要针对黄标车淘汰情况,对重要路段进行限行设置,用“倒逼机制”加速黄标车的淘汰工作。

西安市环境噪声污染防治条例颁布

新建住房合同应注明防噪措施

◆本报见习记者王双瑾

噪声污染惹人烦,到底该怎么管?备受关注的《西安市环境噪声污染防治条例》(以下简称《条例》)近日在陕西省十二届人大常委会第14次会议上表决通过,将从2015年2月1日起施行。

生活噪声须规范

随着城市发展,越来越多的道路主干道周围盖起了住宅楼,交通运输噪声已成为不少道路边住宅居民的“梦魇”。

《条例》规定,已建成的城市交通干线产生的噪声对两侧噪声敏感建筑物造成污染的,市、区、县人民政府应当组织市政、交通运输、规划、环境保护等有关部门制订交通噪声污染治理方案,采取有效措施进行治理。新建、改建、扩建城市交通干线确需穿越噪声敏感建筑物集中区域的,建设单位应当采取减振、降噪、隔音等污染防治措施。

经依法批准销售的新建居民住宅可能受到工业、交通运输、住宅小

区附属设备等噪声污染的,房地产开发经营者应当在销售场所公示所销售住宅的建筑隔声设计、可能受到的噪声污染情况以及采取的防治措施,并在售房合同中予以明确。如违反此条规定,由房屋行政管理部门责令限期改正,拒不改正的,处一万元以上三万元以下罚款。

在公众活动噪声防治方面,《条例》规定,在噪声敏感建筑物集中区域及其附近的街道、广场、公园,21时至次日7时期间进行宣传庆典、文化娱乐、体育健身等活动,不得使用音响器材产生环境噪声污染,影响周边居民正常休息。在其他时间进行上述活动的,使用音响器材所产生的环境噪声不得超过区域环境噪声排放标准。禁止高考、中考前15日内以及高考、中考期间进行夜间施工作业。

工业噪声禁止超标

在工业噪声污染防治方面,《条例》规定,在工业生产向周围环境排放噪声的,应符合国家规定噪声排放标准;从事工业生产的单位和个人应当合理布

局生产设施、改进生产工艺、使用低噪声设备,采取消声、隔声、减振等措施,消除或者减轻噪声对周围生活环境的影响;在工业生产中因使用固定设备造成环境噪声污染的工业企业应当依法向环境保护行政主管部门申报固定设备的使用及污染防治情况。

明确分管部门

《条例》规定,环保部门会同规划、财政、公安等有关部门,编制环境噪声污染防治规划,报市人民政府批准后实施。

环保部门在制定环境噪声污染防治规划时,应当将规划草案向社会公布,公开征求社会意见。市、区人民政府及其有关部门组织编制城乡统筹、城市功能与空间布局、城市综合交通等专项规划时,应当依据环境噪声质量标准、环境影响评价结论等,提出环境噪声污染防治目标。

城乡规划行政主管部门应当按照声环境质量标准及民用建筑隔声设计规范,提出划定医院、学校、机关、科研

单位和住宅等噪声敏感建筑物与可能产生环境噪声污染的工业企业和城市公共设施的噪声控制要求。

环境保护、公安、城管执法等部门应当建立健全信息共享、工作联动协作机制,对违反环境噪声污染防治的行为及时进行制止和查处。环保部门应组织开展区域噪声环境质量监测,定期向社会公布监测数据和声环境质量报告;在噪声敏感建筑物集中区域及其附近的广场、公园等公共场所设置噪声标志牌,公布区域噪声最高限值。

环保部门应在其门户网站上公开环境噪声污染防治规划及实施方案;受理举报、投诉的方式和程序;环境噪声污染违法行为查处情况等。公安、城管执法等有关部门应当在其门户网站上公开环境噪声污染防治举报电话,向社会公布。在收到投诉举报之日起15个工作日内应当将处理结果告知投诉举报人,并为投诉举报人保密。

我为环境执法建言献策

环境保护部环境监察局 中国环境报社 合办

本栏目投稿邮箱:jyxc2014@sina.com