

业界评说

◆李国军

建立政府购买环保基本公共服务清单

财政部、民政部、国家工商总局3部门近期联合出台了《政府购买服务管理办法(暂行)》,明确提出把环境治理作为基本公共服务内容之一纳入政府购买服务指导性目录,这为各级地方政府加快推动环保基本公共服务均等化提供了有利契机。

党的十八届三中全会提出要推进城乡基本公共服务均等化。环保基本公共服务是主要由政府供给的基本公共服务之一,但目前因供给规模、结构和方式的影响,已成为整个基本公共服务均等化进程当中最为缓慢的领域之一。笔者认为,加快推进环保基本公共服务均等化进程,应抓住当前落实《政府购买服务管理办法》的有利契机,建立完善环保基本公共服务体系,明确环境治理领域纳入政府购买服务指导性目录清单。

一是科学构建清单体系。任何事物的发展都要经历一个循序渐进的过程。特别是在环保公共服务领域。由于受社会经济发展的影响,政府全面介入提供公共服务存在很大困难,而且政府过多干预也会带来诸多问题。由此可见,各级政府应结合发展实际,

有针对性地确立公共服务重点和提供范围,制定环保基本公共服务最低标准和最小范围。

当前,区域性公共服务是地方事权,因此,环保基本公共服务清单应依据事权划分。按照国家目标引导、省市适度超前的原则,建立起国家、省、市3级清单体系。

国家层面,应统筹兼顾发展需求和地区差异,以建立惠及全民、水平适度、可持续发展的环保基本公共服务体系,推进环保基本公共服务均等化为目标,建立全国性的环保基本公共服务最低标准和最小范围,作为省一级统一的参照。

省、市级层面,应紧密结合本地区经济社会发展水平,环保公共需求与供给能力,按照适度超前且不高于上级政府确立的标准、范围的原则,制定各省、市的环保基本公共服务清单。

二是合理确定清单内容。环保基本公共服务清单主要依据国家、地方的整体经济发展规划来确定,既要满足现实需求,更要体现动态发展。

国家层面清单,应结合国家中长期规划和环境保护专项规划予以明确,提出环保基本公共服务的范围和重

点,即最低标准和最小范围,做到目标明确、导向清晰。

省、市级层面清单,应在规划确立目标的基础上,按照适度超前的原则,区分保障性环保基本公共服务和发展性环保基本公共服务,提出具体且可操作性强的环保基本公共服务项目。国家确立的最低标准和最小范围内的环保公共服务纳入省市保障性环保基本公共服务项目,不打折扣完成;各地区超前确定的环保基本公共服务内容,根据地区实际决定是否将其纳入保障性基本公共服务或是发展性基本公共服务。

省、市级清单还应具有动态性。在一个规划期间内,要随着社会经济的发展不断完善调整清单内容,适时将发展性基本公共服务项目转变为保障性基本公共服务项目,体现社会进步和公众环境诉求。不断提高公共服务质量,逐步实现环保基本公共服务均等化的目标。

三是重点完善保障措施。建立清单是为细化环保基本公共服务内容,实现环保基本公共服务化目标,关键要抓好配套措施完善和有效落实,从而把清单所列项目实打实地转换为

公民可以随时享受的环境福利。

抓好资金配套。新修订的《环境保护法》明确地方各级人民政府对本行政区域的环境质量负责。因此,政府向社会购买环保基本公共服务所需资金应在各级财政预算中统筹考虑,地方政府大力加强对环境治理领域基本公共服务的投入,确保购买服务的经费能够足额保障。同时,严格资金管理,确保公开、透明、规范、有效。

抓好机制运行。要按照国家要求,切实建立起政府统一领导、财政部门牵头、有关行业主管部门协同、职能部门履职、监管部门保障的工作机制,并建立日常协调、会商制度,定期明确购买目录,确定购买服务计划,指导监督购买服务工作,从而做到各负其责、齐抓共管、形成合力。

今年是“十二五”收官之年,无论是从实现“十二五”规划确定的环保基本公共服务目标角度考虑,还是从制定“十三五”规划更好提供高质量的环保基本公共服务角度出发,当前都急需建立政府购买环保基本公共服务清单。

作者单位:辽宁省环境保护厅科技处

热评

公益诉讼不能被成本压倒

◆贺震

日本学者棚濑孝雄指出:“无论审判怎样完美地实现正义,如果付出的代价过于昂贵,人们往往也只能放弃通过审判来实现正义的希望。”这一观点对我国推进环境公益诉讼应有所借鉴。

以江苏省泰州环境公益诉讼案为例,一审、二审案件受理费,以及环境损害鉴定评估费3项相加达200多万元。此外,原告还要支付调查取证期间的支出,聘请代理律师的律师费和泰州中院一审开庭日鉴定人出庭的交通费、住宿费、生活费和误工补贴费等。由此可见,高昂的诉讼成本可能将成为推进环境公益诉讼的绊脚石。

笔者认为,推进环境公益诉讼,必须破解诉讼成本瓶颈,从政府层面构建有别于普通民事诉讼、科学合理、与环境公益诉讼公益目的和属性相耦合的环境公益诉讼成本负担机制。只有这样,我国环境公益诉讼才能走上良性发展轨道。

环境公益诉讼的这一现实困境,已引起专家学者和决策机构的关注与重视。《最高人民法院关于全面加强环境资源审判工作推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》、《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》、《最高人民法院关于全面加强环境资源审判工作推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》,明确胜诉后归还的办法,以及出现胜诉却无法执行到案等情况下,借支资金免于归还的办法等,以解决环境公益诉讼费用的预交和负担问题。从而减轻环保社会组织在提起环境公益诉讼时的资金压力,保障环境公益诉讼健康发展。

据悉,昆明市和海南省已设立环境公益诉讼基金,并在资金的运作和管理方面做了有益的探索。具有江苏地方特色的《江苏省省级环境公益诉讼专项资金管理办法》也即将出台。相信随着地方规章的出台,环保社会组织在提起环境公益诉讼时的资金瓶颈将会得到不小的压力。

落实新法基层急需助力

◆李春元

新修订的《环境保护法》已经实施。为切实加大执法力度,严惩环境违法行为,环境保护部进一步完善相关执法细则,对新法的实际操作进行细化、补充。执法细则与此前2014年11月12日国务院办公厅下发的《关于加强环境监管执法的通知》相衔接,形成了贯彻落实新法的强大合力。

但基层环保部门反映,眼前仍有不少的疑难问题需要上级部门进一步解释。否则,缺少硬保障,强化环境监管执法依然面临一些困难。

归纳基层环保反映的情况,主要有三:

一是执法队伍存在问题,需要尽快解决。

县级以上环境隐患多,是环境执法的重点区域。而县级以下的环境保护部门监管机制不健全、人员不足、监管人员素质偏低等问题普遍存在。可以说,越是基层,环境监管力量越弱。一些县级环保部门几名执法人员监管着几百家大小企业,正常的监管任务很难完成。

但是,要增加执法人员编制目前仍存在很大困难。有明文规定,数年内不准增加财政供养人员,这个矛盾很难在基层解决。

二是经费缺口大,追加受限。落实新《环保法》,环保部门增权加力了,但相关的责任也增加了不少。涉及到的经费支出也有不少,如监测鉴定污染样品、聘请专家论证污染事件、赔偿损失和奖励举报人等。过去,对于这些花费,县级财政没有专项经费。

此外,按新《环保法》和《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》的规定,“环保部门扣押的设施、设备造成损失的,由环境保护主管部门承担。”鉴于此,各级政府应事先给各级环保主管部门预算出可能支付的赔偿专项资金。而现实的情况是,县级政府落实新《预算法》在先,《办法》出台后,要执行新《预算法》的严格要求,2015年度,多数县级以下政府不可能再给环境执法部门拨付这项赔偿开支。

三是在机构改革过程中,环保部门执法用车受限。多年来,多数环保部门均未被列入执法机构序列。车辆按照普通事业单位编制。面对公车改革,环保部门的车辆配置将面临困境。国务院下发的《关于加强环境监管

同时,环境公益诉讼也要直面司法上的执行难。现实中,赢了官司赢不来钱(赔偿与支付)的情形并不鲜见。社会组织在环境公益诉讼胜诉后,同样可能遇到无法从被告企业中获得法院判决支付的费用的情况。

此外,《解释》中的“可以酌情”、“视原告的经济状况和案件的审理情况决定是否准许”等规定,在可操作性上还须作进一步的细化规范。

为此,笔者建议,为推动环境公益诉讼,充分发挥这一制度对维护公众环境权益的作用,要从以下方面着手。

一是设区的市以上政府应设立环境公益诉讼基金(或专项资金),为诉讼活动的进行提供资金支持,为受损害的环境后期修复工作提供资金保障。从一些地方探索的经验看,资金费用的来源可由财政拨款、社会捐助和胜诉的环境公益诉讼中案件的赔偿金3部分组成。

二是制定出台环境公益诉讼基金管理暂行办法。对环境公益诉讼基金设立的目的,环境公益诉讼资金的概念、来源、使用范围、申请程序、借支(垫付)办法、预结算、使用和公开、监管,以及环境损害赔偿金的归属等,做出明确、细致、可操作性的规范。应允许提起环境公益诉讼的社会组织通过一定的程序借支必需的资金,明确胜诉后归还的办法,以及出现胜诉却无法执行到案等情况下,借支资金免于归还的办法等,以解决环境公益诉讼费用的预交和负担问题。从而减轻环保社会组织在提起环境公益诉讼时的资金压力,保障环境公益诉讼健康发展。

◆熊孟清

国务院日前发布《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(国发〔2014〕60号),要求垃圾处理行业创新投融资机制,吸引社会资本进入,促进垃圾处理主体多元化。在破解垃圾围城危机的同时,谋求垃圾处理可持续发展。

近年来,一些地方深入推进垃圾分类处理工作,力争打赢破解垃圾围城危机的攻坚战。同时,优化治理体系,构建可持续发展的垃圾处理体系。但现实情况却不容乐观。

以广东省广州市为例,一方面,破解垃圾围城危机仍是第一要务。目前,广州市生活垃圾日均清运量达1.4万吨,而日处理能力仅5000吨,总缺口高达9000吨。中心城区兴丰填埋场仅能维持到2015年底,番禺区填埋场库容基本用完,南沙、萝岗没有垃圾处理设施,花都、增城、从化填埋场库容将相继告罄。如不加速推进垃圾处理设施建设,“十二五”末期全市范围将面临垃圾围城危机。

另一方面,优化垃圾处理体系仍是第一目标。广州市垃圾处理体系不健全,忽视了垃圾全程、综合和多元治理。垃圾处理被分割成前端末端,片面强调焚烧填埋,设施建设模式僵化,投资主体单一,融资渠道狭窄,财政补贴不能合理分配到垃圾处理全过程。导致源头减量、垃圾分类、收运与末端处理不能均衡发展,设施建设速度缓慢,垃圾处理方式比例严重失调,生活垃圾78%填埋,21%焚烧。

局长论坛

如何为经济发展提供良田沃土?

◆山东省烟台市牟平区环境保护局 姜伟

本期提示

做好新时期环保工作,就要以环境保护优化经济发展,以地方标准引导企业转型升级,最终提升治污水平,减少污染物排放,改善环境质量,为经济发展提供良田沃土。

科学发展,环保先行。如果在经济发展过程中忽视环保、漠视环保,其发展的道路一定会越走越窄,最终将难以为继。随着科学发展观的深入贯彻落实和蓝色发展战略的整体推进,山东省烟台市牟平区环境保护工作的内外环境和工作特点发生了很大的变化,出现了很多新情况、新问题,需要认真地去研究和探讨。

环境形势如何分析?笔者认为,要辩证地看待这个问题。首先,环保地位提高了,工作要求也在提高。从宏观来看,环保部门从后台走到前台,从局限于污染治理提升到为社会发展提供公共服务;从微观来看,环保指标越来越硬、把关越来越严、问责越来越重。对环保的要求越来越高,环保部门肩上的担子更重了。

第二,工作成效凸显了,工作压力也在凸显。牟平区近年来治污能力不断提升,环境质量持续改善。但是,环保工作与人民群众的期望还存在一定的差距。

第三,各方支持增加了,各种矛盾也在增加。近年来,各级部门和社会各方面大力支持环保工作,环保部门的工作氛围和工作环境得到明显改善。但更要看到,发展始终是第一要务,排污总量必然会增加,发

展与环保之间、企业与群众之间、城市与乡村之间的矛盾,对环保事业是严峻的挑战,转变发展方式、推进结构调整将是一个长期而艰巨的任务。

新时期环保任务如何把握?在这样的形势下,环保部门必须正确处理加快发展与生态环保的关系,突出污染减排等工作重点,加快实现抓环保与促发展、调结构、惠民生的结合,完善基础设施,提升治污能力,实现环保事业和经济社会又好又快发展。

一要突出推进污染减排,采取超常措施,确保如期完成任务,尤其是对重点企业等重点治污减排项目,要严格监管到位。紧紧抓住蓝色经济发展示范区建设重点,加快推进生态建设,提高城乡环境质量和农村环境品位,让全区农民也能享受到生态文明建设的丰硕成果。

二要正确处理环保与发展的关系。一方面,认真履行环保职

能。对各种环境违法违规事件,敢抓敢管,从严查处,绝不手软。另一方面,积极为地方发展服好务,加快绿色项目环评审批,支持、帮助企业整治达标。要把抓环保与调结构相结合,加快淘汰落后产能,推进清洁生产,推动产业结构低碳化、清洁化。要把抓环保与惠民民生相结合,高度关注与群众生活息息相关的环保问题。

三要加快完善基础设施,提升环保能力,加强环保机构和队伍建设。要加强对领导干部、企业负责人和管理操作人员的环保知识、管理水平和操作技能培训,把环保知识、业务能力培训制度化、经常化,增强意识,提升能力。

围绕重点环保任务,要着重从3个方面抓好落实,确保取得预期成效。

要聚合力。落实领导责任,各镇街道和有关部门“一把手”切实负起环保工作第一责任人的责任,加强协同配合,各级各单位真正形成

环保统一战线。加强宣传引导,让广大群众成为环保工作的参与者、支持者和监督者。

要求突破。环保部门要积极为党委、政府出好主意、当好参谋。要真正而有效地解决环境热点和难点问题,加强预防和控制新的环境难题。同时,调整好执法与服务的关系,实现“变监督员为指导员,变管理员为服务员,变执法员为宣传员”的角色转化。

要树形象。在服务项目建设、促进产业升级上发挥更加积极、更加重要的作用。在项目环保审批上进一步简化程序提高效率,在日常执法中坚决杜绝吃拿卡要、乱收费和乱罚款等行为,树立环保部门和环保工作人员敢于说不、善于说行、促进发展、工作高效、清正廉洁、为民服务的良好形象。

污水处理领军企业

中环万代

特约刊登

www.chinaver.com.cn

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话
010-67112039