

规范是环境监察立身之本

——2014年上海市环境监管执法工作综述

◆本报记者蔡新华 岳跃国 通讯员 郑恺

在依法治国、依法行政的大背景下,对实行了3年的《上海市环境监察系统工作规范》进行了修订,始终是上海市环保系统,尤其是上海市环境监察总队一年来的工作重点。

记者拿到了一份尚未定稿的修改版本,近3万字,分5章节:工作职责简单

■监察规范修订突出三方面思想

早在2011年,上海市环境监察总队就通过课题的形式,研究符合本市环境监察实际工作的规范和制度,并形成了《上海市环境监察工作规范(试行)》,在全市范围内进行推广执行。在3年多来的试行过程中,这份规范性文件有力地指导了后世博时代的上海市环境监察工作。

随着环境监察工作的不断深入和延伸,规范中很多与实际工作不相适应的问题开始显现。为规范管理提供依据,上海市环境监察总队继续牵头修改完善《上海市环境监察系统工作规范(试行)》,并将之作为年度重点工作着力推进。

总队成立了责任工作组,细化分工,责任到人,经过前期准备、走访调研、集中修订、意见征询,顺利完成了《上海市环境监察系统工作规范》的修订完善工作。

据上海市环境监察总队队长何辰介绍,在规范修订过程中,重点突出3个方面的思想:

一是增强规范的合法性。对照环境保护现有的法律、法规,尤其是加强对新《环境保护法》、“两高”司法解释等一系列新的法律、政策的研读,把相关要求落在规范修订中。

二是增强规范的合理性。认真厘清环境监察工作职责,梳理工作任务,对不合理的部分予以删除,对不合规的部分进行修改,对不完全的部分予以增补。根据实际工作需要,在本次规范中增加了稽查、督察、内部问责等相关制度内容,覆盖监察工作的各个领域。

三是增强规范的操作性。修订工作体现统筹兼顾,修订后的规范便于总队和区县的实际操作;简化工作程

序,工作守则清晰具体,工作制度规范科学,工作程序严谨到位,责任追究十分详细。

规范是环境监察立身之本,执法的生命在于规范。

近年来,上海市环境监察部门在加强环境监察执法工作中,以规范执法方式、提高执法能力为目标,通过推进环境监察工作规范制定、移动执法系统建设,努力践行规范执法、科学执法。

程序,提高监察工作效率;细化工作职责,防范环境监察风险。

通过修订,对4项守则、7项制度、7项工作程序(包括配套流程图)以及4项与稽查工作有关的制度进行了修订、完善、增补工作。进一步明确环境监察工作职责、工作内容,统一了环境监察工作文书,为规范执法行为,为实现环境监察的责权统一提供制度保障。

在新修订的《上海市环境监察系统工作规范》中,很多规定的操作性明显提升:

工作守则部分,包括环境监察人员职业道德规范、环境监察行为规范及标准、环境监察人员行为规范、环境信访处理守则、环境监察人员着装管理规定等。

工作制度部分,包括环境监察政务公开制度、《环境监察现场执法回单》制度、《环境监察执法意见书》制度、《环境监察执法建议书》制度、现场监察工作制度、排污申报核定制度、征收排污费工作制度、环境信访调处工作制度、环境行政执法后监督制度、查处环境违法行为工作制度。

工作程序及流程图部分,包括污染源、污染防治设施和排污许可证监察工作程序,污染源、污染防治设施和排污许可证监察工作程序,建设项目现场监察工作程序,征收排污费工作程序,征收排污费工作程序,环保行政处罚工作程序,环境监察行政处罚工作程序,环境污染事故处理工作程序,环境信访调处工作程序,环境信访调处工作程序,环境信访调处工作程序,环境信访调处工作程序。

稽查制度及责任追究部分,包括环境监察稽查办法、行政执法过错责任追究制度等。

按事件起因划分:火灾、交通及安全事故引发污染85件,企业排放89件,任意倾倒22件,不明原因100件,其他原因81件。

其中比较重大的事件:宝山铁力路3号发生的三硫化硫泄漏事故、闵行澄江路885号一冷库着火事故、高桥石化大规模

■移动执法系统建设贯彻三种理念

为提升环境监察信息化水平,提升执法规范性和执法效能,上海市环境监察总队在完成环境监察移动执法系统建设试点工作整体验收的基础上,一方面通过跟踪培训、强化管理等措施推进移动执法系统在各试点单位全面应用;另一方面持续完善移动执法系统功能,优化动态表单等设计,并开发及完善了环境监察信息管理系统(一队一档系统)等相关子系统,促进了环境监察信息化水平的全面提升。

同时,总队根据上海市环保局要求,通过召开现场会等方式积极推进全市范围内环境监察移动执法系统的建设工作,为实现全市环境执法数据的整合奠定基础。截至2014年底,除杨浦、普陀、长宁、崇明4个试点区县支队外,浦东新区等支队已基本完成移动执法系统的前期建设工作。

上海市移动执法系统建设中,坚持系统完善和推进使用两手抓,将系统应用视作移动执法系统的生命力所在,给予高度重视。

为推进应用,上海市以广泛宣传动员增强使用意识,以强化培训指导提高工作能力,以行政命令强制切换工作方式,以考核激励建立长效工作机制等一系列措施,推动试点单位积极使用系统开展各项执法工作。通过移动执法系统的全面使用,执法信息化和智能化水平得到显著提升,为促进廉洁执法、文明执

■专项检查检查突出三个重点

在监察人力、物力有限的情况下,上海市环境监察总队围绕“重点地区、重点行业、重点企业”开展专项检查,集中力量解决一批热点、难点问题。

——防控环境风险,开展重点地区专项检查整治

为加强金山石化集中区域的环境管理,总队组织上海化工区及金山、奉贤区环境监察支队构建三区联动工作机制,加强工作协作互动,共同提升执法效能。

总队牵头对金山石化集中区域进行专项检查,采取市区联动执法的方式,同时打破时间规律,利用夜间突击检查,并对重点企业再次安排后续监察,做到突出重点。专项行动针对金山石化集中区域内的45家重点企业展开,对发现的多起违法排污行为根据职责分工进行立案处理。

同时,总队牵头构建上海化工区及金山石化环境风险三维模型系统,强化环境风险防控;加强对高桥石化地区及周边石化企业的环境排查,结合高桥石化年内开展大规模检修工作,增加检查频次;利用区域环境污染源三维模型系统,强化了对排污企业在检修、放空等非正常情况下的排污监管,并要求企业不断完善停工检修操作规程和应急响应制度,消除环境风险隐患,推进环境风险预警体系建设。

总队还组织相关区县环境监察支队对松浦大桥水源地(闵行区域)核心区的摸底调查,对松浦大桥水源地(松江区域)、陈行水库、青草沙、东风西沙取水口核心区内的82家企业进行了回访检查,对宝山、松江、崇明三区水源地内违法企业执行限期整治的情况进行了复核,共排查企业118家。主要问题是企业未履行环评手续、未建应急管理制度、部分企业“三废”排放失控等;同时村镇方面存在环保意识薄弱、盲目招商的情况;基层政府未能督促企业完成整治;对关停企业关停期间环境管理尚需加强。针对调查发现的问题,提出针对性的工作建议。

各区县支队也结合辖区特点,梳理出一批污染情况较重、信访矛盾突出的地区和行业作为执法重点,切实解决一些影响民生的环境问题。金山、宝山、浦东新区环境监察支队分别把金山二工区、南大地区、高化地区等区域继续作为重点地区进行专项检查整治。

——缓解信访矛盾,加强重点行业专项检查

根据年度工作计划要求,总队组织全市环境监察系统积极开展对重点行业的专项检查。

一是开展了涉重金属排放企业专项

检查。按事件起因划分:火灾、交通及安全事故引发污染85件,企业排放89件,任意倾倒22件,不明原因100件,其他原因81件。

其中比较重大的事件:宝山铁力路3号发生的三硫化硫泄漏事故、闵行澄江路885号一冷库着火事故、高桥石化大规模

法提供了技术保障。

上海市在移动执法系统建设和使用中,重点贯彻3个方面的理念:

一是实现试点单位人员和业务功能的“两个全覆盖”。人员方面,各试点单位所有在编在岗执法人员均开通系统账号,配置执法终端,通过强化培训,做到人人会用、能用、善用,从而提升系统的使用度和实用型。系统功能方面,基本涵盖了环境监察所有业务,包括环境监察、专项执法、队伍管理等,完善了污染源档案管理、系统管理等系统辅助功能,实现环境监察全流程网上运行。

二是建立数据交换机制,实现信息共享。依托上海市环保数据中心,移动执法系统获取了大量的环境管理基础数据,包括建设项目环评审批等。通过构建数据交换中间服务器等方式,保障了数据对接的持续性、稳定性和实时性。在各类基础数据的支撑下,为执法人员快速、准确的了解污染源信息提供了极大的便利。

三是构建一体化工作门户,实现多系统有机整合。以移动执法系统建设为契机,构建了一体化工作门户,将移动执法系统、内部办公平台、市区环境监察信息交互管理平台、排污申报、风险源管理系统、上海环境监察网等进行有机整合,通过单点登录的方式,提高各项业务办理的便捷性,实现信息化水平的大跨度发展。

二是开展POPs统计及现场核查和上报。总队在市环保局POPs履约办公室部署指导下,成立了总队ODS环境管理工作组,对市管重点企业POPs分布及其动态变化情况开展了系统调查,对巴斯夫化工有限公司、拜耳材料科技(中国)有限公司等7家企业的二噁英统计数据开展现场核查。

三是组织开展南京青奥会环境保护工作。为做好青奥会环境执法保障工作,本市环境监察系统根据环保部环境监察局相关要求,加大执法力度,开展了秸秆禁烧、河道黑臭、水源地等专项执法检查,切实保障了青奥会期间本市环境质量和环境安全。

各区县环境监察支队结合辖区内环境特点组织开展重点行业专项检查,如闵行支队开展了水洗印染行业专项检查,奉贤支队开展木材石材加工行业专项检查,浦东支队开展畜禽养殖业等专项检查,杨浦、普陀、虹口等中心城区支队针对铝材加工、汽修、干洗等行业开展专项检查等。

——落实污染减排,着力做好重点企业环境监管

上海市环境监察系统按照规定的检查频次,对重点企业定期开展日常检查,从环保手续、污染物治理设施运行、自动监控设备运行维护、废弃物处置、环境风险防控等方面开展全面检查,坚持对重点污染源常抓不懈。

一年来,全市对污染源现场执法共出动执法人员约2.21万批(次)、6.9万人(次),现场检查企事业单位约5.2万(次);检查废水处理设施约1.2万,废气治理设施约2.1万,噪声治理设施3422套,固废治理装置5520套,现场检查建设项项目3127(次);处罚违法单位1884(次),处罚金额1万元,平均处罚金额约5.3万元。全市共开征排污费约2.2万(次),开征排污费约1.71万元。

其中,总队对重点污染源加强日常监管,共出动执法人员1141批(次)、2733人(次),现场检查企事业单位1552(次),检查废水处理设施1003套,废气治理设施2275套。

在市环保局委托权限内,总队以市局名义共发出环保行政处罚决定90件,处罚金额465万元,查处违法行为移交区县环保部门及水务部门案件52件,发出执法意见书38份,发出执法建议书23份。



屋顶绿化

■环境监察执法涌现出三大典型

下真功的监察支队——

面对环境执法工作的新形势,青浦区环境监察支队及时调整思路、主动作为,创新环境监察模式,加大执法力度,逐步形成环境执法高压态势,为全区环境安全筑牢防线。

一是多方位拓宽案件发现渠道。在通过日常检查、群众投诉等途径查出案件的同时,进一步拓展案件发现渠道,强化环保专项执法行动等工作方式的运用,发现和打击环境违法行为。

二是多角度提高案件办理水平。在立案、审理环节,做到快速立案、及时审理,确保群众环境诉求得到及时回应与解决;在调查取证环节,强化对证据的审核,对事实认定不清或证据形式不符合要求的及时进行补证,确保证据合法、确凿、有效;在法律条款使用、金额裁量方面,通过案件评审,确保案件办理中法律条款使用、金额裁量等环节合法、恰当;在处罚决定的执行环节,通过加大处罚、催告等方式督促企业履行行政决定,对逾期未履行处罚决定的全部申请法院强制执行,确保执法工作的严肃性。

三是多措并举提升环境执法实效。探索和优化污染源分级管理模式,加强与镇、街道和工业区的联动;坚持执法与服务并重,对企业的污染治理和长效环境管理提出系统的建议和对策。

动真情的劳模窗口——

徐汇支队支队长王锡林同志被评为上海市劳动模范后,支队顺势而为,开设了“王锡林劳模模范服务示范窗口”,着力抓好4类信访的处复工作:一是两会代表、委员来信的信访;二是市局和区领导批阅、督办的信访;三是文明在线、12369以及涉及政风行风等方面的信访;四是疑难棘手信访等。

为使窗口更好地开展工作,发挥作用,支队总结形成了“劳模窗口”工作法,概括起来讲,就是换位思考法、创新沟通法、第一时间法、跨前一步法。

换位思考法。设身处地之对待和理解

居民的所思、所想、所忧,以强烈的责任感和及时处理信访问题。

创新沟通法。每一件信访处理中都坚持打好“四个电话”:即打好告知电话,接诉后及时告知居民投诉已经接到;打好确认电话,把问题弄清定准;打好回复电话,认真听取居民对处理效果的反映;打好回访电话,抓反复,反复抓。

第一时间法。第一时间响应,第一时间拿出解决的方法,第一时间使问题得到有效解决,努力把居民信访矛盾解决在萌芽状态之中。

跨前一步法。对于超越执法权限或信访反映的问题并不违规等情况,主动跨前一步,带着钻劲、带着真情,积极作为,使棘手问题得到妥善解决。

用真心的监察人员——

龚军是总队现场处置科科长,从事现场执法工作近20年,有着丰富的现场执法经验,尤其在事故处理、应急调查方面,成功处置了上海农药厂、张泾河等多个污染源事件。

2012年5月,金山区卫城河突发河道污染现象,河水大面积泛红,周边居民反应强烈。金山区环保部门开展了污染源排查,但却一直未能锁定污染源头。身为现场处置科科长的龚军立即带领执法队员赶赴现场开展调查。在听取金山区环保局前期调查情况汇报后,龚军同志立即带领执法人员冒着风雨开展全面排查。凭借着丰富的执法经验和一丝不苟的工作态度,龚军终于在一家化学品码头发现了隐秘的污水排放源头。

2012年6月初,儿子上就要高考了,龚军准备在儿子考试的几天公休。但6月3日,金山张泾河发生了水质污染事故,河面出现了大量死鱼,附近的饮用水取水口存在污染风险。6月6日是高考前夜,龚军带领着大家还在事故调查现场紧张工作着。功夫不负有心人,经过近一星期30批次不分昼夜地排查,终于找到了污染源头,彻底查清了事故原因。

■2015年环境监察工作落实五点要求

随着新《环境保护法》、《上海市大气污染防治条例》等相关法律法规的陆续出台和实施,上海市环境监察工作也面临更大的机遇和挑战。

2014年12月,上海市环保局局长张全,对2015年的环境监察工作提出5点具体要求:

一是要树立“抢抓机遇,主动作为”的思想。把全市监察队伍的思想始终凝聚在“加大执法力度”上。

二是要转变工作方式,明确工作重点。2015年,中小锅炉清洁能源替代、截污纳管工程等都是要重点推进的工作,需要监察执法发挥作用,协同推进。

三是要发挥总队的带头示范和组织协调作用,引领区县支队开展工作,协同其他执法单位联合执法,进一步贯彻落实新《环境保护法》的要求。

四是要继续加大执法曝光力度,做好策划,明确定位,在媒体宣传中突出震慑性、示范性和教育性。

五是要继续加强单位的能力建设和队伍建设,不断提升队伍的“硬能力”和“软实力”,实现事业进步、队伍成长。

近期,上海市环境监察总队召开中层干部工作务虚会,围绕“突出重点、打造亮点、破解难点”谋划2015年环境监察工作思路。

会上,各部门均表示将围绕落实新《环境保护法》等,着力开展日常监察,突出专项检查成效,抓好排污申报收费,强化内部督查稽查,增强执法宣传力度,提升环境执法整体效能和企业环保主体责任意识。

针对当前环境监察工作面临的矛盾、量大面广与执法能力不足之间的矛盾、

居民的所思、所想、所忧,以强烈的责任感和及时处理信访问题。

创新沟通法。每一件信访处理中都坚持打好“四个电话”:即打好告知电话,接诉后及时告知居民投诉已经接到;打好确认电话,把问题弄清定准;打好回复电话,认真听取居民对处理效果的反映;打好回访电话,抓反复,反复抓。

第一时间法。第一时间响应,第一时间拿出解决的方法,第一时间使问题得到有效解决,努力把居民信访矛盾解决在萌芽状态之中。

跨前一步法。对于超越执法权限或信访反映的问题并不违规等情况,主动跨前一步,带着钻劲、带着真情,积极作为,使棘手问题得到妥善解决。

用真心的监察人员——

龚军是总队现场处置科科长,从事现场执法工作近20年,有着丰富的现场执法经验,尤其在事故处理、应急调查方面,成功处置了上海农药厂、张泾河等多个污染源事件。

2012年5月,金山区卫城河突发河道污染现象,河水大面积泛红,周边居民反应强烈。金山区环保部门开展了污染源排查,但却一直未能锁定污染源头。身为现场处置科科长的龚军立即带领执法队员赶赴现场开展调查。在听取金山区环保局前期调查情况汇报后,龚军同志立即带领执法人员冒着风雨开展全面排查。凭借着丰富的执法经验和一丝不苟的工作态度,龚军终于在一家化学品码头发现了隐秘的污水排放源头。

2012年6月初,儿子上就要高考了,龚军准备在儿子考试的几天公休。但6月3日,金山张泾河发生了水质污染事故,河面出现了大量死鱼,附近的饮用水取水口存在污染风险。6月6日是高考前夜,龚军带领着大家还在事故调查现场紧张工作着。功夫不负有心人,经过近一星期30批次不分昼夜地排查,终于找到了污染源头,彻底查清了事故原因。



环保工作人员现场执法检查

■环境监察执法把握四个到位

为了规范执法,确保增强监察效果,上海市环境监察总队提出把握好“四个到位”。

一是注重现场监察到位,做好监察笔录、证据采集、资料核对,掌握第一手资料,留下监察痕迹。

各环境监察支队发现辖区上市级重点环保监管企业的违法违规行为时,除依职权予以严肃查处外,还应及时以书面形式向总队通报案件调查、办理进展;对查处过程中需要总队提供支持的案件,各环境监察支队可酌情提出口头或书面的具体要求。

对污染源、污染防治设施和排污许可证监察工作程序的收集信息环节,要了解项目审批验收情况、排污申报情况;限期治理情况,日常监测情况,群众投诉情况、日常现场监察信息,对辖区内废水等污染防治设施分列目录。

二是发现违法问题处罚到位,该整改的整改,该罚金的罚金,该关停的关停,要有触动,不能避重就轻。

为提升执法规范性,上海市环保局下发了《关于开展本市环境监察专项检查的通知》,进一步加强了执法检查力度。

在做好日常稽查工作的同时,上海市环境监察总队对浦东、静安、普陀、嘉定、崇明5个区(县)支队工业污染源现场监察工作、行政处罚案件调查取证工

作开展了专项检查,并后续开展了专项检查“回头看”工作,强化了工作成效。

按照环境保护部新标准、新方法、新要求,对相关钢铁企业排污费开展了补征。

针对部分区县支队一些重点案件开展专案稽查,及时纠正了相关不规范执法行为,指导区县支队改进工作方式,提升工作质量。

同时,总队对各支队落实《环境监察执法建议书》的情况,执行“华东督察中心2014专项督察整改建议”的情况,办理市局领导批示案件的情况开展了后督察执法检查。

三是监察执法程序到位,依据《上海市环境监察系统工作规范(试行)》规范执法程序,加快移动执法系统建设,总队8月份投入使用后做好区(县)后续试点工作,依据规定的执法程序处置违法行为。

四是应急响应处置到位,发挥“12345”上海市民热线、“12369”上海环保热线两个平台作用,及时了解掌握环境突发事件,及时报告、及时处置、及早处置。

2014年,上海市环保应急热线共接到突发环境事件相关报警377件,总队及各相关区县支队出警328次。

按类型划分:水污染事件77件,大气污染事件254件,噪声污染事件1件,固体废物污染13件,放射性事件2件,其他事件30件;