

4月16日,国务院印发《水污染防治行动计划》的消息甫一发布,立即引发社会关注。同一天,部分省级人大常委会有关负责人和全国31个省区市人大环资委负责人在全国人大会议中心开展座谈讨论,就各地水污染防治面临的新情况进行交流,并对水污染防治法提出修改建议。

1984年5月11日,水污染防治法由六届全国人大常委会第五次会议通过,自1984年11月1日起施行。1996年5月15日,八届全国人大常委会第十九次会议对这部法律

作了修改。2008年2月28日,十届全国人大常委会第三十二次会议再次进行了修订。目前,国务院已经正式推出《水污染防治行动计划》(以下简称“水十条”),水污染防治法新一轮的修改完善正加速提上议事日程。

全国人大常委会法工委的有关负责人表示,为了从制度上更有效地应对水污染防治的新任务和新要求,水污染防治法的修改列入了十二届全国人大常委会立法规划。有关部门已经开展了前期研究工作。

谁来统一监督各方落实责任?

“河流或者湖泊都是一个整体,不可能分类管理、局部修复。”讨论中,多名代表对水污染防治法的修改发表意见时强调,要理顺体制机制,增强统一监督。

长期以来,除了地域分割,各政府部门的“九龙治水”也给综合治理带来了困难:水利部门紧盯水资源短缺,建设部门注重市政给排水管网,国土资源部门侧重管地下水,环保部门更多是控制达标排放……

吉林省人大环资委副主任委员车黎明认为,现行水污染防治法对政府各部门环保职责的设置过于宽泛和模糊,存在流域管理和区域管理冲突等问题。比如,现行法律规定环保、水利等行政部门和流域机构可以对地面水体的环境质量进行监测,造成职责交叉重叠,队伍各自为战,监测数据、信息发布也不尽相同。他提出应进一步明确水污染防治相关部门职责,建议对不同部门的具体职责进行整合区分,解决环境管理中重复建设和资源浪费问题。

有关专家认为,“水十条”中每个条款之后都附有具体牵头落实部门和参与部门,每项工作落实到相应的部门,包括谁牵头、谁参与、谁负责,职责权限相对明晰,与以往行政规定有很大的不同,可谓最大的亮点。或将会对过去“九龙治水”时代,各部门推诿塞责、争权夺利的现象起到改善作用。

过去,污染主体单一,利益格局简单,政治把控力强,各个政府部门要想单独管好环境污染较为容易。如今,面对日益严峻的水污染防治形势,监管边界依旧模糊,如果相关部门各自为政,甚至出现争权、卸责等问题,就会成为“有水皆污”的“帮凶”。

条块分割,如何管好一江水?

“虽然现有法律法规对流域管理有一定授权,但在实际工作中,涉及跨省的、需要流域层面协调的事项很难推进。”不少与会代表一致认为,各地政府“各管一段”的做法,面对流动的水有些“力不从心”。

“沿长江的220多个城市生活污水及工业废水都排入长江,但污染治理上是‘各人自扫门前雪’。沿江各地开发的时候也都从自己的经济利益出发,很少从长江生态环境的系统性保护来考虑。另外长江上、中、下游地区经济发展的阶段不一样,环境保护要求也就存在差异性。比如江苏已经进入城市化中后期,如果拿相应的环保标准要求上游地区,上游地区是做不到的。”江苏省人大环资委的有关代表认为,当前流域管理主要面临3对矛盾,一是在水污染的流动性与环境污染防治的行政分割性之间,二是在局部开发的盲目性与流域生态保护的完整性之间,三是在区域发展的阶段性与环境保护的协同性之间。他认为,这3对矛盾只有通过国家层面统一立法才能破除。

重庆市人大城建环保委主任委员张远林提出:“新《环保法》第20条规定,国家建立跨行政区域的重点区域、流域污染防治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。在水污染防治法的修改中,应细化‘四个统一’的要求。”

车黎明在谈到吉林省水污染防治工作存在的问题时坦言,受资金短缺影响,部分重点治污工程未能如期开工建设。据了解,吉林省“十二五”期间加大了重点流域水污染治理工程建设力度,规划总投资达171亿元,目前国家到位资金为11亿元,仅占规划总投资的6%。吉林受限于本省经济原因,虽多方筹措资金仍难以满足需要。

对此,他表示:“目前的水环境管理体制是各负其责,缺乏流域上下游的协同管理。2011年,财政部和环境部出台了新安江流域水环境补偿

浙江省人大环资委副主任委员赵玲建议,明确环保部门统一监督管理的方式和程序。“从立法角度,环保部门虽被法律赋予‘对环境保护工作实施统一监督管理’的职责,但并未有具体的法律规范为环保部门设置明确的、可实施的统一监督管理方式和程序,其他负有环境保护监管职责的部门往往存在缺位的现象,难以凝成共识,形成合力,建议在修改中明确统一监督管理的方式和程序。”她说。

有专家指出,目前环境保护监督乏力的根源在于体制问题。1998年之前,对全国环境保护工作实施统一监督管理职能,是通过国务院环境保护委员会这一机构行使的,体制上是比较顺的。1998年机构改革撤销了国务院环境保护委员会,环境保护监督职能的行使失去了体制保障。作为国务院直属机构的环境保护部,在新设的环境保护部际会议中与其他成员地位平等,难以对国务院组成部门行使监督职能,作为环境保护部下属司局级参公单位的区域环保督查派出机构,难以对省级政府进行有效监督。

刚刚推出的“水十条”已经明确:“加强对地方人民政府和有关部门环保工作的监督,研究建立国家环境监察专员制度。”“各有关部门要认真按照职责分工,切实做好水污染防治相关工作。环境保护部要加强统一指导、协调和监督,工作进展及时向国务院报告。”多位代表建议通过水污染防治法的修改,进一步在法律层面上强化环境保护部的监督职能,特别是明确这项制度的地位和监督范围、手段,从而确保各个部门、各级政府“水十条”的落实效果。

试点实施方案,由中央财政和安徽、浙江共同设立水环境补偿基金,额度为每年5亿元。如果河流出省水质没有达到要求,上游省份给予下游省份一定的污染赔偿。如果河流出省水质达到要求,下游省份从弥补上游发展的角度给予上游省份一定补偿。这一试点工作起到了很好的示范和带动作用,建议尽快完善推广,协调吉、黑、吉、辽共同建立省际流域生态补偿机制,促进上下游经济、环境均衡发展。”

江苏省人大常委会环资建委主任夏鸣介绍,在开展水环境保护执法检查中发现,界定流域各行政区域水环境保护责任是依法治污的关键。为此,江苏省人大常委会在制定长江水污染防治条例中,创立了上下游水质交接责任制和补偿制度。凡上下游交接断面水质未达到控制目标的责任地区政府,必须向受害的下游地区政府作出经济赔偿。根据这一规定,江苏省政府制定了水环境区域双向补偿办法和实施细则,目前对省控66个断面实行“谁达标、谁受益、谁超标、谁补偿”,补偿资金由省财政代扣。

赵玲对此表示认同,她建议水污染防治法应增加生态保护补偿制度和交接断面水质考核制度。“浙江省自2009年开始,实施交接断面水质考核制度,有力地促进了环境保护工作。建议修法增加这项制度,明确交接断面考核结果与生态建设考核挂钩,与市县领导班子和领导干部年度考核评价挂钩,与建设项目环评和水资源论证审批挂钩,与安排生态环保财力转移支付和经济奖励挂钩。同时,新《环保法》应建立了生态保护补偿制度,建设水污染防治法中增加相应内容,与之配套,并进一步细化。”

她还提到,在水环境综合治理过程中,涉及大量无主污染物的治理,根据国家相关法律,应当实施行政代处置,建议在修改时增加相关条款,给予政策支持,加强行政代处置能力建设。

全国人大环资委召开贯彻实施《环境保护法》和水污染防治法情况交流座谈会

改善水环境还需清除哪些拦路虎?

本报记者郭薇

地方立法到底有没有必要?

座谈会上,夏鸣介绍说,江苏在实施“环保优先”方针中,将环境立法优先列在10项工作的首位。江苏省人大常委会把水环境保护立法放在突出位置,先后制定了《太湖水污染防治条例》、《长江水污染防治条例》、《通榆河水污染防治条例》、《内河水域船舶污染防治条例》、《湖泊保护条例》、《保护饮用水源决定》等专项法规。2007年,太湖蓝藻爆发污染饮用水源事件发生后,省人大常委会及时启动修订太湖条例的程序,实行最严格的环境标准,最严密的监控体系,最严厉的惩治手段,成为我国流域水环境保护最严厉的地方性法规。

在多年探索长江水污染防治的基础上,江苏积极呼吁沿江11省、市建立联防联控机制。

在去年的全国“两会”上,由江苏省人大常委会副主任张艳领衔,61名全国人大代表联名,向全国人民代表大会提出“尽快制定《长江水污染防治法》”的议案,受到大会主席团的高度重视,被列为大会3号议案。去年,全国人大环资委牵头办理了这一议案,明确表示要尽快起草长江水污染防治法。

夏鸣建议,尽快制定《中华人民共和国长江流域水环境保护法》。他表示,随着国家和沿江各地各类长江开发战略的实施,产业向沿江集聚,城镇向沿江靠近,人口向沿江集中。长江水资源占全国三分之一,沿江城市数占全国的三分之一,长江承接的纳污量占全

国的污水排放总量的三分之一。长江流域经济总量占据“半壁江山”。长江作为中华民族“母亲河”的战略地位日益凸显,然而,长江承载的污染负荷与日俱增,生态环境退化不断加剧。“建议全国人大环资委按照去年10月份在湖北召开的长江立法议案办理会议的精神,加快起草长江流域水环境保护法,启动国家立法程序。”

刚刚出台的“水十条”提出,完善法规标准,健全法律法规,各地可结合实际,起草地方性防治法规。

有专家在接受采访时表示,由于自然环境先天存在较大的差异,导致环境问题产生的原因和解决的方法、步骤有所不同,国家、区域、省(自治区)环境立法不能完全采用统一立法方式,对各地市具体的环境保护进行全面规范。国家制定的适用于全国范围的环境法,只能从宏观和普遍意义上,最大可能地为我国环境保护提供最基本的法律依据,而非具体的环境保护工作,则需要地方结合本地客观环境条件立法。

在水污染防治立法地方化方面,省一级已有探索。比如湖北省制定的《汉江流域水污染防治条例》,山西省制定的《桃河流域水污染防治条例》,湖南省制定的《湘江流域水污染防治条例》等。

地方条例将国家法律的原则性和地方实际的特殊性结合起来,从而使对环境的保护和治理能做到因地制宜。

严格执法,应从哪里入手?

予断电水断气等强制手段”等内容。

据了解,水污染防治法第73条、第74条的处罚依据是当事人应缴纳的排污费,但不同当事人应缴纳排污费情况有很大不同,并且是一个动态的过程,实践中难以算清,大部分案件存在证据不足或难以形成证据链,因此有代表建议直接明确处罚基数,利于执法。

对排污者拒不履行政府和相关部门作出的责令停产、停业、关闭和停产整治等决定继续违法生产的,为遏制其继续排污的行为,建议法律赋予县级以上人民政府可以作出停止或限制向排污单位供水、供电、供气的决定;并明确供水、供电、供气部门的配合责任,增强执法刚性。

有代表还提出,实践中,排污者未经环评审批或未经验收擅自投入生产、使用的情况较多,但目前法律仅对其中一项违法行为作出较为明确的处罚规定,对两个违法行为并存的却未有相应禁止性规定和罚则;对排污者采取其他规避监管方式排放水污染物的,未有罚则;对检查中时常发现排污者雨水口有超标排放现象,但难以查明是否因不正常使用治污设施导致的,也难以有合适的条款加以适用,建议对上述行为增加相应条款,堵塞违法漏洞。

同时,有代表认为水污染防治法起诉期限与行政诉讼法的规定相统一。目前规定,对处罚不服的,明确15日内向法院起诉,与行政诉讼法规定的期限不一致,建议统一。

饮用水源保护尚存哪些困惑?

张远林提到,水污染防治法中虽然规定了“国家建立饮用水水源保护区制度。饮用水水源保护区分为一级保护区和二级保护区;必要时,可以在饮用水水源保护区外围划定一定区域作为准保护区。”但没有就饮用水水源作分级管理,建议修改时建立饮用水源地分级管理制度。

“一是保护区的划分。集中式饮用水源地保护区的划分由市、区(县)政府组织编制划分方案,报省(自治区、直辖市)政府批准实施;分散式饮用水源地应定义为未达到集中式饮用水源地条件但具备集中供水设施、具有一定供水规模的饮用水源地,其保护范围的划分可由市、区(县)政府批准实施。二是饮用水源环境管理,按照‘一级政府、一级事权、权责对等’的原则,农村分散式水源地由各乡(镇)人民政府实行属地管理,做到机构落实、人员落实、经费落实、责任落实。”他说。

河南省人大常委会环资工委主任王群表示,应进一步明确饮用水水源保护区是否属于饮用水水源保护区。

“水污染防治法第5章中对饮用水水源保护区内的行为进行了明确规定,但是对饮用水水源保护区是否属于饮用水水源保护区没有明确的界定。”

由于道路交通、天然气管线、石油管线、河道整治等事关国计民生且不排除污染物的项目受地形地貌地貌等条件制约,不可避免地需要穿越饮用水水源一级保护区。但是受第58条第一款“禁止在饮用水水源一级保护区内新建、改建、扩建与供水设施和保护水源无关的建设项目”制约,这些项目的建设存在法律障碍。建议在修改水污染防治法时,充分考虑民生工程的需求。

王群说:“修改水污染防治法时,应明确在饮用水水源保护区划定前就存在的企业搬迁、关闭的补偿政策。第58条第一款和第59条第一款都要求已建成的项目进行拆除或关闭。但由于这些项目在饮用水水源保护区划定之前就已存在,且办理了各项合法手续,若对这些项目进行拆除或关闭,政府理应承担一定的补偿。”

北京举报燃煤污染最高可获5万元奖励

本报讯 北京市质监局日前发布了新修订的《北京市质量技术监督行政处罚案件举报奖励规定》(以下简称《奖励规定》)。

《奖励规定》提出,若发现煤炉冒黑烟或有人生产销售不符合北京地方标准的煤炭,公民可向质监部门电话举报。一旦举报查实,举报人最高可获5万元的奖励。

燃煤产生的污染物在大气污染中占有比较大的比重。北京市环保局2014年发布的PM_{2.5}源解析研究成果中明确指出,燃煤在PM_{2.5}北京本地排放源中居第2位,占到了本地污染源的22.4%。

此外,几乎所有的二氧化硫、15%左右的氮氧化物和20%左右的PM₁₀也都来源于燃煤。

为了减少燃煤对环境的污染,北京市强制要求所有用煤企业,无论是民用还是工业用,从2014年8月1日起都必须使用低硫煤,硫的含量需要小于等于0.4%。

为了防止散料储存、运输、销售过程中产生粉尘污染,还要求除蜂窝煤以外的民用煤必须使用包装袋或包装箱封装,并标注产品的批次、生产日期等信息,以便于产品的质量追溯。

新修订的《奖励规定》中增加了对举报导致大气污染防治行为的奖励。在奖励金额方面,设定了完全吻合、部分吻合、大致吻合3个举报级别。一旦举报线索查实,举报人将获得最高5万元的奖励。同时,《奖励规定》还对举报人获得举报奖励的条件予以明确。

举报人要想获得相应的奖励,需要同时具备6个条件,包括实名举报、举报违法行为时一并提出举报奖励申请、有明确的被举报方、质监部门有管辖权、举报内容事先未被相关部门掌握、举报经查属实且有处理结果等。

今后,如果市民举报使用不合格煤炭造成大气污染,比如发现煤炉冒黑烟或者是有人生产销售不符合北京地方标准的煤炭,可以拨打12365热线,也可以通过电话、邮件、书信等多种方式向各区、县质监部门进行实名举报。 夏莉

济南出台7条禁令 建立烧烤红黑榜

本报记者董若义 通讯员陈培栋 济南报道 随着天气转暖,泉城济南再次进入“烧烤季”。尽管各种烤串美味价廉,但烧烤油烟造成的空气污染也着实让人头疼。

为保障群众健康,防治大气污染,山东省济南市环保局、城管局、公安局等七部门日前联合发出《关于进一步加强露天烧烤治理的通告》,出台7条“禁令”,在全市范围内开展露天烧烤治理活动,减少露天烧烤油烟排放量。

这7条“禁令”包括:严禁任何单位和个人在本市市区内(含长清区和高新区)从事露天烧烤;严禁任何单位和个人在本市市区内(含长清区和高新区)为露天烧烤提供场地;严禁未安装油烟净化装置的室内烧烤;所有烧烤经营业户,必须室内或在规定场所内进行烧烤经营,并安装油烟净化设备,达标排放;按照“属地管理”原则,各区政府(高新区管委会)对本辖区内露天烧烤进行全面治理,对不按规定进行露天经营的烧烤业户,依法依规严厉处罚直至取缔;对未安装油烟净化设施、不正常使用油烟净化设备或者未采取其他油烟净化措施,超过排放标准排放油烟的烧烤经营业户,依据有关法律法规依法严肃处理;阻碍国家机关工作人员依法执行职务的,由公安机关依法强制执行,构成犯罪的依法追究刑事责任。

记者了解到,目前济南市烧烤摊点已达到1000多处,污染防治形势严峻。从去年开始,济南就下令全面取缔露天烧烤,今年将继续按照“炉子进屋、油烟达标、规范经营、严禁扰民”的要求,规范烧烤经营行为,并准备联合媒体开展“文明烧烤业户”评选活动,公开表扬、传播正能量。对易反复、严重违法、不守规矩的烧烤经营业户,进一步细化监管责任、明确专人、靠上管理。

对屡查屡犯、顶风而上的违规烧烤业户,依法从严、从重、上限处罚。建立“红黑榜”通报制度,在媒体曝光。必要时会同食药、工商等部门,记入诚信档案,吊销其营业执照,让环境违法者处处受限制。

