

法治周刊

本期导读

福建出台措施加强危险废物污染防治 从产生到处置全程可追溯

防止露天堆放医疗废物,杜绝医疗废物流向社会非法加工利用

6版·立法

西藏建立部门联动执法机制

涉嫌犯罪等8种情况下,环保、公安可联合执法

7版·执法

邯郸集中宣判7起污染环境案

涉及19名被告人,其中18人分别被判处有期徒刑不等有期徒刑

8版·说法

贯彻全会精神 推进环境质量改善

省以下监察执法垂直管理真的来了!

事权划分和人财物保障等制度设计有待细化

本报记者王玮

尽管呼吁多年,有过讨论,也有过争议,但是,当省以下监察执法垂直管理真的来了,还是有不少人感到了意外。十八届五中全会公报提出,国家将实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。这一改革也成了这几日环保人士、专家学者们热议的话题。

地方怎么说?

一位基层环境监察执法人员告诉记者,环境监察执法工作能放到五中全会公报中,体现了中央对环境监察工作的高度重视,基层环境监察执法人员很受鼓舞,对做好环境监察工作充满信心。

江苏省环保厅苏中督查中心主任戴明忠表示,属地化管理的环境监察执法模式存在诸多缺点,比如在现实监管执法过程中容易受到干扰,缺乏独立性等,执法不严、违法不究的情况大量存在。省以下监察执法垂直管理,为独立、公正地开展环境监管执法,实行最严格的环保制度,提供了制度保障。

“去掉监测监察,环保局只剩下8个编制了,下一步工作怎么开展?”华东某县级环保机构负责人疑惑道,为什么不是行政机构垂直呢?

监测相对独立,垂直管理相对成熟,而环境执法是一项综合性工作,例如执法权分散于各相关兄弟部门,例如在实施新环保法中,查封扣押等行政强制措施实施的保障、行政拘留等行政处罚的执行、环境违法犯罪的查处和行政处罚的强制执行,都离不开本地司法机关的协助,环境监察执法需要各级各部门共同参与才能完成。在垂直管理的同时,横向联合执法如何实现,需要思考。有基层环保人员建议。

这次垂直管理是指事权上的垂直,还是说“队伍”都统一管理了,不少人在讨论这样的问题。

有基层环保人员认为,垂直管理是好事,特别对企业来说,以前有些地方可能存在重复执法、多头执法,垂直管理既能减轻企业负担,还能更有效地统筹协调人财物等方面资源,提高队伍专业性和执行力。不过,对环保机构来说,本来地方环境监管力量就薄弱,一下子没有了眼睛(监测),又少了腿(监察执法),新环保法要求县级以上环保部门对本行政区域环保工作实施统一监督管理,下一步该怎么管?需要进一步理顺。

此外,省以下监察执法垂直的话,是不是首先要剥离其承担的其他职责给机关?因为到了区县一级,监察人员还承担了应急、信访投诉受理等工作。

江苏省常州市滨江经济开发区环保局局长孙国栋认为,省以下监察执法垂直管理是我国经济社会发展到了新的阶段,为积极应对和满足当前我国公众普遍对优良生态环境迫切需求和开启最严格环保监管模式的主要保障,保障和改善区域环境质量成了环保部门存在的核心价值,可以更好地体现和确立政府着力改善环境的公信力,相对增强环保工作的保障能力,也

有利于专业人员的集聚,使环保监管队伍更具专业化和职业化素养。

不过,实现省以下环保机构监察执法垂直管理,在法律体制和行政管理体制上仍然需要进一步完善:一是环境监察机构在法律地位上是受县级以上人民政府环境保护主管部门委托;二是《关于加强环境监管执法的通知》明确“县级以上政府对本行政区域环境监管执法工作负领导责任”,垂直以后当地政府在环境监察执法工作所应承担的责任需要进一步理顺。一位基层环境监察执法人员认为。

专家怎么看?

“这是中央强化环境执法,打破地方保护主义的一个信号。”国家行政学院法学部教授、博士生导师杨伟东在接受本报记者采访时表示,中央的这一安排既是顺应十八大以来整体改革的思路,也是实现“十三五”经济社会发展目标的必然要求。

党的十八大首次提出全面建成小康社会,五中全会公报提出了全面建成小康社会新的目标要求,“生态环境质量总体改善”位列其中。

环境保护部部长陈吉宁曾在不同场合多次强调,“生态环境已成为全面建成小康社会的短板和瓶颈制约。”日前召开的环境保护部传达学习党的十八届五中全会党组扩大会上,陈吉宁部长再次强调,要深刻认识到全面建成小康社会目标下生态环境保护任务的紧迫性和艰巨性。

改善生态环境质量,需要严格的法律制度,更依赖严格执法。

然而,当前在地方政府经济增长冲动下,如不改革环境执法体制,环境执法难问题很难有所突破。例如如有学者就提出,新环保法实施后,对地方政府的约束力究竟几何,尚有待观察。还有两个佐证是,按照国务院要求,当前各地都在清理阻碍环境监管执法的“土政策”,虽没有具体统计数字,但是就各地目前的公开报道看,仍较为可观。有研究此问题的专家告诉记者,更有甚者,有些地方还在这边清理那边制定;另外,有地方环境资源审判庭的设立,也向环保部门提出了影响和制约,必须引起高度重视,采取更强势手段执法。

1999年以来,包括质监、国土、药监等部门都实施省级以下垂直管理模式。这也说明环境问题已经到了影响国计民生的地步,必须要引起高度重视,采取更强势手段执法。

时间转眼到了2011年,随着形势的发展,特别是2009年《食品安全法》的颁布,工商、质监垂直管理已经不能适应新形势下食品安全监管工作的需要,纷纷又改回了属地管理模式。

据此,杨伟东说,虽然五中全会提

出的是对环保机构两个部门实行省以下垂直管理,这与上面提到的工商等有所不同,但是相信中央的这一决定是经过了一番考量,下一步肯定还会有具体方案,现在还不好猜测。不过,可以肯定的是,在遏制不住一些地方以牺牲环境换取经济增长的大背景下,只有上收权力,从省级层面统筹协调执法力量,才能有效遏制地方保护主义。

为什么不是环保机构垂直管理?有业内资深人士解读,与工商、质检等相对单一事项不同,环保工作已纳入地方经济社会发展规划,需要环保部门参与地方决策宏观决策。另外,环保部门作为政府组成部门,环保工作是政府工作的重要组成部分。

多年来,关于环保部门的垂直管理问题,相关部门和业内专家一直在研究和探讨。前些年环保部门关于垂直执法的讨论不少,前几年相继成立的环境保护部六大督查中心,也是进行垂直执法的一个尝试。

其实一些省市也一直在试图解决这个问题。据了解,重庆市早在10年前就将其环境监察总队升格为副厅级;2012年底,陕西省则成立了我国第一家专门的环境保护综合执法局,目的是为了加强环境保护,严格环境执法。国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长常纪文饶有兴致地向记者描述了他今年上半年给某直辖市设计的环境监察垂直管理方案。

首先,在环保局或其他名称的环境保护综合监管部门之下,借鉴陕西等地经验,升格机构,成立副局级自然资源和环境综合执法总队,总队下设正处级内部机构,并由市政府制定专门的《环境执法监察办法》或《环境保护督察方案》,作为保证独立执法的法律依据。

如果有可能,使这个总队成为具有双重属性的机构,接受上级环保机构领导。如果双重领导体制得以建立,上面提到的法律可由上级环保机构、监察机构、市政府联合发布。区县层面以此类推,建综合执法大队,负责所有自然资源、生态保护和污染防治的综合执法,保障执法独立性。

其次,根据“国家监察、地方监管和单位负责”的环境监察要求,配备本市的资源和环境监察专员,办公室挂靠环保局或其他名称的环境保护综合监管部门,对上级环保机构和本级监察局负责。

当然了,再完美的顶层设计也有待实践检验。“十三五”时期的环境保护工作无疑将是艰巨的,在改革的旗帜下,基层环境执法虽充满挑战,也值得期待。

本报见习记者李苑 徐晶锦对本文亦有贡献



法治动态

◆本报记者闫艳

“新材料工业园主要存在4方面问题。”约谈会一开始,江苏省环保厅苏南环保督查中心主任单体华就开门见山地揭示问题。

近日,苏南环保督查中心就环境信访积案化解专项检查发现的突出问题,约谈了扬中市油坊镇党政主要负责同志。

记者了解到,通过预警、交办、约谈等多种方式,苏南环保督查中心把督察作为推动污染问题解决的重要抓手,逐步实现由查企业为主向查企业与督政府并重的督察方式转变,政府对环保工作的重视程度明显提高。

被约谈乡镇都整改了

“请油坊镇在约谈会后3个工作日内,将此约谈事宜的回函回复我中心,具体整改方案及进度安排15个工作日内报我中心。约谈问题应于2015年年底之前完成整改,如整改不力将根据《江苏省环境保护厅约谈暂行办法》规定启动问责程序,视情节予以挂牌督办、区域限批直至追究责任。”单体华对新材料工业园整改提出了明确要求。

“油坊镇要提请市政府依法关停取缔一批污染严重企业;扬中市环保局对存在废水稀释排放、超标排放、治污设施不正常运转等违法行为的企业进行立案查处,违法情节严重的,移送司法机关;部分企业要整改完善治污设施运行管理,确保污染物达标排放;加快园区污水管网建设进度,推进园区涉水企业废水接管工作;加快园区周边居民搬迁进度,建立环境监管网格化管理机制;落实地方政府主体责任。”单体华说。

面对此次约谈,扬中市油坊镇党委书记文层耕说:“看了检查情况图片资料,听了苏南环保督查中心通报,我感到很震惊,也很惭愧,作为地方党委政府主要负责人,面对这些问题,我们要变约谈压力为动力,对环保问题坚持重拳出击与居民拆迁两条腿走路。约谈会后,我们会专题研究整改方案,确保在规定时间内完成整改任务。”

对于存在突出环境问题的乡镇园区,苏南环保督查中心按照《江苏省环保厅约谈暂行办法》的相关规定,直接约谈其党政主要负责同志。今年以来,已先后约谈过邗上镇政府、江浦南河街道等。

“公开约谈不仅严格约谈约谈程序,还正式签署约谈纪要,既在实践中检验了苏南环保督查中心对约谈的把控能力,又增强了约谈的严肃性,对落实政府责任起到了非常好的效果。”单体华告诉记者,目前这些被约谈乡镇都如期完成方案报送,整改工作正在推进中。

预警式约谈扼杀隐患苗头

“丹阳市皇塘镇人民政府:今年以来,鹤溪河鹤溪桥和小夏溪河泥炭桥断面多次出现水质异常波动,呈现波动时间长、水质超标严重的特点……从中心开展水质波动处置过程中发现,你镇存在鹤溪河和小夏溪河区域环境问题整改不到位问题,现将有关情况通报如下……”记者在苏南环保督查中心看到这样一份通报。

“除了公开约谈,苏南环保督查中心还首创了预警约谈。通过事先提醒、事前沟通,把可能发生的环境隐患扼杀在萌芽状态。”单体华告诉记者。

记者注意到,这份通报不仅详细列出了丹阳市皇塘镇存在的问题,还提出了加快污水管网建设进度、建立

苏南督查中心多手段督政

政府对环保工作重视程度明显提高

联合执法长效机制等督察意见。

虽不是正式约谈,苏南环保督查中心还是设置了整改时间节点。

“我们要求皇塘镇把相关整治计划及进度安排在规定时间内上报我中心,我们将继续跟踪断面水质状况,并对整治情况开展后督察。对后督察中发现整治进度缓慢的,视情实施约谈、挂牌督办、区域限批和媒体公开曝光等措施,确保区域水环境质量达标。”单体华解释道。

通过预警约谈,鹤溪河鹤溪桥断面水质已连续1个多月保持稳定,小夏溪河泥炭桥断面虽然还有波动,但是较预警约谈前已有明显改善。

截至目前,苏南环保督查中心已对宜兴市秸秆禁烧、丹阳市乡镇污水管网建设、常熟市化工园区废气整治等地区存在的时效性较强,又需要政府层面解决的单个突出问题,采取了较为灵活的预警式约谈或问题交办的方式开展督政,基层普遍愿意接受。

宁波全面管理汽修业危废

规范处理废机油废电瓶

本报讯 浙江省宁波市将对4000家左右大型汽修企业的危险废物实施全面管理。今后,汽车维修、维修保养行业在生产经营中产生的危险废物,将不得交由无危险废物处理经营资质的单位和个人。

同时,宁波市将对非法排放、倾倒、处置危险废物3吨以上的,以污染环境罪进行处罚,并追究刑事责任。

根据初步测算,当前宁波市小汽车保有量有150万辆,按一年换一次机油的频率,以每辆车每次产生1.5升废机油计算,全市一年将产生2000多吨废机油;如若更换电瓶,以5年一次的更换频率,每年将产生30万组废电瓶。这些废机油、废电瓶等危险废物如果得不到规范处理,将会对环境造成严重污染。

据了解,由于废机油、铅酸蓄电池的正规回收处理成本较高,当前仍

存在非法收运单位将收集来的危险废物转运到其他单位非法处理,或为了减少运输成本将铅酸蓄电池中的铅回收,酸倒掉,污染环境。

而对汽修企业来说,由于排放的危险废物大部分需要付费才能进行无害化处理。为了减少成本,有的企业就偷偷将危险废物倾倒了。一般来说,一家汽修企业如果每月有1000辆汽车在保养,一年就有10多吨废机油要排放。

目前,宁波市一类、二类规模较大的汽修企业有800家左右,综合性处置危险废物企业主要有2家,废油综合利用处置单位3家,小型的废铅酸蓄电池收集单位3家,废油收集单位3家。

今年年底,宁波市环保、交通等部门将联合对汽修行业危险废物管理进行全面执法检查。

王璐

智慧环保领航者

梦兰神彩
www.shencal.cc

特约刊登