

贯彻五中全会精神 推进环境质量改善

◆常纪文

垂直管理体制设计应把握两个关键

有人把地方环境保护部门比作猫,把违法企业比作老鼠。猫是地方政府养的,能不能捉耗子、捉几只,由政府部门说了算,不是环保部门说了算。可见,地方保护主义是环境污染局面没有得到根本扭转的主要原因。

由于目前的环境执法体制具有部门性和地方性的特点,人员由地方任命,财政也来源于地方,因此执法队伍在实践中往往偏向于对地方政府负责,很难真正做到对法律和生态环境负责。上级部门缺乏有效的监察手段,难以克服地方保护主义现象。因此,必须在现有监管体制的基础上,探索建立相对独立的环境监察与执法制度。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》借鉴重庆市、陕西省、贵州省等地的经验,提出实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。这一建议引发了社会关注。

2013年党的十八届三中全会提出“独立进行环境监管和行政执法”。2015年《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》指出,生态环境保护管理体制改到2020年取得决定性成果,加强法律监督、行政监察;强化对违法排污、破坏生态环境等行为的执法监督和专项督察;资源环境监管机构独立开展行政执法,禁止领导干部违法违规干预执法活动。“意见”提出了行政监察、执法监察和专项督察等生态文明体制改革的新方式。为了落实这些改革形式要求,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出,“改革环境治理基础制度”“实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。建立

全国统一的实时在线环境监控系统”“开展环保督察巡视,严格环保执法”。关于如何落实省以下环保机构监测监察执法垂直管理体制,习近平总书记在做说明时指出:“省以下环保机构监测监察执法垂直管理,主要是指省级环保部门直接管理市(地)县的监测监察机构,承担其人员和经费,市(地)级环保局实行以省级环保厅(局)为主的双重管理体制,县级环保局不再单设而是作为市(地)级环保局的派出机构”。可以看出,省以下环保机构监测监察执法垂直管理是针对现实的环境问题,落实党的十八届三中全会有关生态文明体制改革精神的具体举措,具有现实性、针对性、合理性和逻辑上的前后一致性。

目前,有关部门正在按照上述文件的要求,协同有关机构开展省以下环保机构监测监察执法垂直管理体制的改革设计工作。笔者认为,设计工作应科学谨慎,着力解决好以下两个问题:

一是治标与治本的问题。无论是省以下环保机构监测监察执法的属地主义,还是省以下环保机构监测监察执法的垂直主义,都是体制内的监督形式。在经济社会的转型期,垂直的体制内监督可以或多或少地遏制地方保护主义,提高监管的效率,有必要实施。但是,环境保护需要建立健全环境治理体系,而环境监察执法只是环境治理体系的一个方面。如果忽视市场的调节及体制外的社会参与和监督,垂直管理的体制对于环境问题只能治标,很难治本。在环境治理体系的建设方面,2015年9月的《生态文明体制改革总体方案》在生态文明体

制改革的目标部分指出,到2020年构建监管统一、执法严明、多方参与的环境治理体系;《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》也提出“改革环境治理基础制度”“健全环境信息公开制度”。按照党的十八届三中全会精神,环境治理体系和环境治理基础制度,显然不只包括环境监察执法,还包括市场机制和社会参与。“方案”还指出,构建更多运用经济杠杆进行环境治理和生态保护的市场体系,着力解决市场主体和市场体系发育滞后、社会参与度不高等问题。基于此,国家在开展省以下环保机构监测监察执法垂直管理体制设计时,必须同时健全市场调节和社会参与、监督的体制,引入并强化公众问责机制,使新的环境监管体系可问责,增强环境监察执法垂直执法的独立性。

二是垂直与属地的问题。环境污染和生态破坏是经济社会生活的副产品,因此解决环境问题,必须把经济社会生活的管理作为抓手。而经济社会生活的管理权限大多在于属地的政府。因此,环境监管不能忽视甚至否认属地的政府的责任。中央的有关文件也认可了这一点,如《生态文明体制改革总体方案》提出要构建充分反映资源消耗、环境损害和生态效益的生态文明绩效评价考核和责任追究制度,着力解决发展绩效评价不全面、责任落实不到位、损害责任追究缺失等问题。这一规定就是督促地方政府履行环境保护的属地责任。在环境监管中,属地管理和体现监管独立性的环保机构监测监察执法并不是非此即彼的关系,而是相互补充的关系。习近

平总书记解释中的“市(地)级环保局实行以省级环保厅(局)为主的双重管理体制,县级环保局不再单设而是作为市(地)级环保局的派出机构”,既解决了省级人民政府对省本级环境质量负责的问题,也解决了市(地)级区域环境保护的属地责任和垂直监管相结合问题。但也造成一个现实问题,即县级环保局不再单设而是作为市(地)级环保局的派出机构,那么是否还需强调县级人民政府的属地负责作用,值得研究。如果需要强调,县级环保部门成了市(地)级环保局的派出机构,那么县级人民政府利用什么机构来进行环境监管,也需要认真研究。另外,如果县级人民政府不需要对本行政区域的环境质量负责,那么《环境保护法》第六条规定“地方各级人民政府对本行政区域的环境质量负责”,就需要修改为“省和市级人民政府对本行政区域的环境质量负责”。

目前,应按照国家治理和治理能力现代化的要求创新环境监管体制,提高环境监管体系的有效性。有必要按照2015年《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》和《生态环境监测网络建设方案》以及《生态文明体制改革总体方案》的规定,按照上级监察与下级监管、上级考核与属地负责的模式,开展新一轮环境保护事权改革,大力下放一些行政许可和监管事权,赋予中介组织技术服务权,减轻企业负担。同时上收监察权和考核权,按照党政同责的原则对监管中的违法违规行为开展追责,最终既维护好地方的积极性,也发挥地方的监管责任。

作者系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长

◆罗岳平 周湘婷 李建利

企事业单位排污,环保部门代为受过的现象近年来屡见不鲜。这就如同小学生在街上闯了祸,一躲了之,其校长、教务主任、班主任、家长等被问责。应该说,排污企事业单位对环境污染防治的法律规定是明确的,具体的,但在实际操作中,排污企事业单位一旦发生环境污染方面的事故,往往把包括当地政府在内的监管者推向前台处理善后。实际上,对监管者惩罚再严,也无助于教育好学生。只有厘清各方责任,才能改善环境质量、提高政府的管理水平。

厘清环境污染的主体责任和监督责任,首先要正确认识排污企事业单位的社会性质和地位。任何一个企事业单位,本质上都是自负盈利的经济实体,要承担基本的社会和环境责任。评价一个企事业单位,不仅要要看其经济效益,同时要分析其在社会和环保等方面的表现。经济效益是企业

排污企事业单位的环境主体责任应强化

业单位内部的管理事务,不需地方政府过问;而治理污染要花费真金白银,排污企事业单位的逐利本性决定了他们不会主动开展这项工作,必须由地方政府监督。

在日本、德国等国家,企业发生突发环境污染事件,均以企业为主消除污染,事后企业还要被处以重罚,甚至破产。企业知道污染事故发生后对自身经营的沉重打击,乃至违法便意味着企业死亡,因而防范措施严格。应急预案的制作绝不会应付了事,应急物资也往往堆放在厂区内,而不是事故发生后从其他地方紧急调用。这些企业往往在想方设法排查风险,因为他们明白,每完善一个

细节就是为企业的未来发展又加上一道保险。

而在我国,排污企事业单位往往是当地的纳税大户,也是当地政府的掌上明珠,各个职能部门从方面面为其保驾护航。在地方政府的强大保护下,排污企事业单位形成了依赖。长此以往,排污企事业单位逐渐淡化了环境意识,满足于应付了事。

因此,加强对排污企事业单位的监管至关重要。

每个排污企事业单位要有直接监管者,负责日常巡查,上级监管者随机抽查。对下级巡查发现的严重违法排污行为,可提请上级监管者指导处理;对上级抽查发现的违法排污线索,下

级监管者要主动核实,配合上级处理到位。不同层级的监管者要共同聚焦排污企事业单位,形成不令自威的格局。

对长期禁止企事业单位违法排污不力而导致环境质量严重恶化的地区,督企要上升为督政。一个地区的污染物排放总量大,要么产业结构不合理,排污企事业单位数量众多;要么某些企事业单位的污染物排放强度大。要解决这个难题,只有地方政府采取有力措施。点源治理可行,淘汰落后产能更加有效。

企事业单位发展不易,全社会都要为其创造宽松的外部环境。但企事业单位对应承担的社会和环境责任不能含糊,尤其不能把利润留给单位,污染留给社会。对企事业单位的社会贡献和影响要宣传,而对其可能带来的环境破坏也要监管到位,并且提高强制性。无污染事故就是最大的节约,也是企事业单位可持续发展的基本保障。

热评

公众参与环保2.0时代到来

◆朱致

公众作为一支新生力量登上环保舞台,始于上世纪90年代。如果从其参与的广度与深度来判断中国所处的环保时代,套用流行语,2013年前是1.0时代,2013年后是2.0时代。2013年后,随着生态文明建设列入“五位一体”总体布局、新环保法颁布实施,社会各界聚焦环保,公众参与如雨后春笋迅速成长。

公众参与环保2.0时代的到来,有3个重要标志。

第一,新环保法及其配套细则的实施确定了公众参与的法定地位。新环保法首次把公众参与列为环境法的一项基本原则,标志着公众终于可以依法参与环保。而今年9月1日正式实施的《环境影响评价公众参与办法》,则首次系统明确了公众依法有序参与的具体路径与实现渠道。同时,近几年,国家层面陆续出台《大气污染防治法》、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》、《企事业单位环境信息公开办法》等法律、法规、规范。这些法律、法规、规范多方位、多维度明确了党委政府、社会团体、公民等社会各层面的权利责任,让公众参与有章可循。

第二,社会各方力量在互联网助推下风起云涌,公众参与已经在环境治理领域发挥出重要作用。蓬勃兴起的环保NGO,直接推动了环境公益事业发展。这些组织从@身边的环境污染、生态破坏做起,带动了千家万户关注环境公益。不断觉醒的独立公民,迅速缩短了环境污染治理历程。例如,2013年

请环保局长下河游泳成为热议话题,直接加速了浙江省五水共治,并间接推动了全国黑臭河治理进程。日益活跃的其他社会力量,也间接改善了环境治理的生态。例如,中国纺织工业联合会近几年不断推进绿色制造,并提出要重新定位纺织行业。越来越多的金融机构遵循赤道原则,引入绿色金融,倒逼企业治污减排。一些社会精英强烈的社会责任意识,也在逐渐影响着企业界和公众的环境行为。

第三,生态文明体制改革总体方案公布实施,标志着环境治理体系的共治格局已进入顶层设计。今年9月,国务院印发《生态文明体制改革总体方案》,明确提出建立健全环境治理体系。当前,公众参与是挽救政府信任危机、增加政府公共决策合法性的有效手段。无论是改革要求还是实践需求,如何建立好政府、企业、社会组织和公众合作的伙伴关系,发挥好各自作用,实现环境治理的共治格局,是今后5年生态文明体制改革要解决的一个重要任务。

中国正处于思想观念深刻变化、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整的重要时期,不能单纯靠政府部门大包揽治理环境。环保公众参与已经站在新的历史节点,今后10年将是公众参与与黄金10年,公众将作为一支重要力量,在环境治理体系中发挥出越来越重要的作用。政府部门要及时适应社会变革的要求,主动拥抱公众参与环保2.0时代,从公众拽着政府走,变为政府公众并肩走。凡属于社会组织和公民的权利应该交还给公众,充分发挥好公众“三利三眼”的作用,弥补政府失灵,建立共治格局。

矿山生态恢复治理需作长远计

◆李涛

中国国际矿业大会日前召开,会议上,有这样一组数字引人注目:全国矿产开发累计损毁土地303万公顷,已完成治理恢复土地81万公顷,治理率为26.7%。由此可见,矿山生态恢复还有很多工作要做。

矿产的开采为经济社会发展提供了能源和资源,但一些企业采取利益最大化的方式进行开采,使得一些矿山满目疮痍。不仅增加了地质灾害的风险,也不利于当地经济社会的可持续发展。因此,从长远计,打持久战应成为矿山生态恢复治理的应有姿态。

坚持矿山生态恢复治理长远计,需要客观理性地直面现实。环境污染是技术问题,更是社会结构、社会成员的行为模式等相互作用、长期累积而成的社会问题。客观看待矿山生态破坏,就是要坚定发展中问题还要靠发展去解决的自信与清醒,力避一味埋怨的悲观情绪或急于求成的速胜心态。

坚持矿山生态恢复治理长远计,需要有依法进行的行政意识。陕西的做法值得思考。与渭北“早腰带”地区相对的秦岭北麓,由于长年累月的开山采石,生态破坏一度较为严重。为了保护秦岭生态环境,维护秦岭水源涵养,陕西省于2008年正式启动了《陕西省秦岭生态环境保护条例》。《条例》针对秦岭地区矿产资源开发与环境保护进行

了明确的规定,以法律为基准,保障了秦岭北麓的生态恢复治理。《条例》实施至今,秦岭北麓非法开山采石已基本杜绝,废弃矿山生态恢复治理稳步推行。

坚持矿山生态恢复治理长远计,需要树立久久为功的过程观念。“冰冻三尺,非一日之寒”,治理由长期累积形成的矿山生态破坏,同样需要旷日持久的披荆过程,不可能一蹴而就或一劳永逸。在着力整治现有污染问题的同时,更需避免新的破坏行为发生,防止陷入整治—回潮—再整治—再回潮的怪圈。增强过程意识,就是要唤起人们坚持稳扎稳打、步步为营的环保理念和认真态度,在矿山生态恢复治理中做到科学规划、稳步推进。破山易,治山难,矿山生态恢复治理需要有一定的周期。必须建立一套系统的科学规划,并保证所有步骤在较长时间内一步接一步地完成。在没有成熟的可借鉴恢复治理方案之前,应依托现有科技,将有形的资金投入在关键点上。不断总结,稳步推进,不能盲目摊大饼。

坚持矿山生态恢复治理长远计,就是要正确处理环保与发展、当前与长远、局部与整体、经济效益和社会效应的辩证关系。政府部门、经济实体和全体国民,都要树立健康的环保理念和责任担当,力戒为求短期利益而牺牲长远的短视行为、不良习惯和不屑态度。要通过完善法规、严格执法彰显国家意志,表明治理决心,不给任何破坏生态环境的行为脱罪借口。

罚款能管住广场舞噪声?

◆韩丽荣 张修博

近年来,各地因广场舞等噪声污染引发的纠纷频频见诸媒体。噪声扰民已经成为困扰很多城市管理者的难题。为此,有些地方出台了噪声污染防治的相关条例。有的甚至规定,噪声扰民若对城管等执法部门的警告拒不改正,执法部门可以对行为人处以罚款等处罚。

罚款真的能管住广场舞噪声吗?笔者看来,这种做法效果恐怕非常有限。一方面,噪声污染具有瞬时性、分散性等特点,给监督执法带来很大困难。另一方面,对广场舞大妈们进行罚款,难度可想而知。如果类似条例无法落实,不仅损害了法律和政府的公信力,而且也会让执法部门产生畏难情绪。

鉴于此,笔者建议如下:

局长论坛

环境保护宣教先行

◆甘肃省平凉市灵台县环境保护局 郭玉良

■本期提示

环境保护是基本国策,要更好地贯彻这项基本国策,落实生态文明建设任务,履行环境保护的责任,环保宣传教育工作是一条重要途径。

环境保护是基本国策,党的十八大首次把生态文明建设列入“五位一体”的中国特色社会主义事业总体布局,把美丽中国作为未来生态文明建设的宏伟目标。作为一名县级基层环境保护工作者,我们深感使命光荣,责任重大。面对日益严峻的环保形势和日益繁重的环保任务,怎么样更好地贯彻基本国策,落实生态文明建设任务,履行环境保护的责任,笔者认为,环保宣传教育工作是一条重要途径。

环保宣教工作的作用无以替代

环保宣教工作是提高全民环保意识的有效手段。污染现象表象上看,是重发展、轻保护造成的,是环境保护部门监管不力造成的,但究其原因还是公民环保意识淡薄造成的,也可以说是人类正在吞食自己造成的恶果。导致这一问题的主要原因还是环保宣教工作没有深入、到位。台湾地区良好的生态环境源于当地民众从小受到了良好的环保知识和法律教育,每个人都自觉维护环境质量。反观大陆,我们却把主要精力放在污染治理与监管上,忽视了对公众的环保教育。

环保宣教工作是提高各级领导依法行政水平的有效途径。环境保护是一个庞大的系统工程,需要各级各部门齐抓共管。目前,就基层

而言,环境保护方面存在的问题有:一是各部门对承担的环保职责不清,责任履行不到位,推诿扯皮现象比较突出;二是普遍对环境影响评价工作不重视,对项目建设和环保措施落实不到位,未批先建或者未验先投问题频发。造成这些问题的主要原因还是对环保法律法规宣教不经常、不到位。

环保宣教工作是提高企业业主增强环保意识、自觉履行环保义务的重要手段。由于一些地方长期以来形成了进厂就检查、检查就罚款的监管模式,使得企业和环保部门站在了对立面,这既增加了环保部门工作的难度,又让企业产生对立情绪。因此,做好环保宣教工作已经成为环保工作的当务之急。

宣教工作面临的困难不容忽视

宣教工作是缺乏大宣传、大教育的环境宣教氛围。长期以来,环保宣教工作仅仅依靠环保部门自身在做,

而没有上升到政府层面。全社会缺乏对环保工作的宣传教育氛围。虽然新环保法修订实施,但很多公众只知道有法,而不知道法律的内容。

二是环保部门自身对环保宣教工作重视程度不高。一些地方环保部门长期以来形成了重管事、轻管人,重治标、轻治本的环保工作模式,没有把宣教工作作为一种利器放在与环境执法监管工作同等重要的位置来抓,环保宣教工作只停留在“6·5”世界环境日这个时段上,宣教内容单一,宣教范围狭窄。

三是缺乏宣教人员和经费保障。目前,很多县级环保部门编制紧缺,无力抽出专门的人员从事宣教工作。同时,由于没有经费保障,宣教工作难以经常性深入开展。

环保宣教工作任重道远

一要强化思想认识,营造良好的宣教氛围。作为环保部门一方面应该加大对公众的宣教力度,同时

本栏目由
聚光科技
特约刊登