业界评说

监察垂直管理需解决好三大问题

◆贺震

党的十八届五中全会提出,“实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。”习近平总书记指出:“省以下环保机构监测监察执法垂直管理,主要指省级环保部门直接管理市(地)县的监测监察机构,承担其人员和工作经费,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。”这是环境管理体制的重大创新,旨在遏制环境管理中的地方保护主义,增强环境监测监察执法的独立性、公正性,解决环境监管失之于宽、失之于软的状况,提高环境监管的有效性。

环保监管执法是一个牵涉面甚广的交叉领域,环保部门与政府之间、与政府其他部门之间,甚至环保部门内部各单位之间的职能与责任边界并不清晰。环保监管执法的复杂性,要求在推行省以下环保机构监察执法垂直管理制度时,须慎之又慎,认真做好操作层面的具体的制度设计。特别是要审慎解决好三大问题。

一是如何落实市、县人民政府对本行政区域的环境质量负责,以及县级以上地方人民政府环境保护主管部门对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理的法律规定?

从今年1月1日起施行的《环境保护法》第六条规定“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责”。第十条规定“县级以上地方人民政府环境保护主管部门,对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理”。

市、县(市、区)环境监察支队、大队,是同级环保部门委托的主要环境监管执法机构,企业事业单位的环境违法行为主要靠这支队伍查处、督促落实整改。实行垂直管理后,这支队伍将不再是同级环保部门委托的环境监管执法机构。县级环保局成为市级环保局的派出机构后,也不再是县级人民政府的环境保护主管部门。那么,市、县(市、区)环保局要靠哪些力量来查处违法行为、督促整改?县级人民政府用什么机构来进行环境监管?与法律有关规定如何衔接?

因此,必须进行科学的制度设计,保证市、县人民政府对本行政区域的环境质量负责,保证县级以上地方环境保护主管部门对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理的法律规定落到实处,这也是关系到实行省以下环保机构监察执法垂直管理制度成败的核心问题所在。必须从法律与制度上科学划分环境保护事权,既维护好地方保护环境的积极性,又能保证环境监察执法的独立性。

二是市、县(市、区)环保监察执法机构与同级环保部门之间日常工作如何衔接?

当前,市、县(市、区)环境监察支队、大队作为同级环保部门的一部分,是在市、县环保局的领导下开展工作,其监察执法围绕局中心工作进行,与环保局机关绝大多数处(科)的业务工作深度交织融合。

实行省以下环保机构监察执法垂直管理制度后,市、县(市、区)环境监察支队、大队与同级环保部门的关系便由一家人变成了“友邻单位”。在工作衔接上,有些问题必须考虑。

比如,市、县(市、区)环境监察支队、大队垂直管理后,与同级环保局同频运行,还是独立运行?如果其日常工作任务由省环保厅(局)下达,如何才能做到符合当地行政区域环境监管的实际需要?

再如,在信访的受理与处理、行政处罚流程设计等问题上。目前,各市、县(市、区)的环保信访投诉都是由环境监察支队、大队受理与处理的,作为公众反映和投诉环境问题的重要渠道之一的12369环境投诉专线,也设在环境监察机构。省以下环境监察机构垂直管理后,环境信访受理与处理的职能是随着环境监察机构一道划走,还是由环保局担负,是要加以考虑的。及时了解掌握群众的环境信访投诉情况,是及时解决群众身边环境问题的重要基础。如果这项职能随着环境监察机构一道划走,环保局要了解掌握本行政区域的环境情况,中间就隔了“一道墙”。如果这项职能由环保局承担,由于受理后没有执法队伍能够及时前往查处,没办法及时给老百姓一个交待。因此,在市、县(市、区)环境监察机构垂直管理后,无论这项职能由谁担负,都要有一个好的制度设计,以免出现“百姓心声”的信息阻隔与工作上的推诿扯皮。

此外,根据查处分开的原则,目前在行政处罚的流程上,是环境监察机构进行现场执法“查”,同级环保机关的法规处(科)依据法律法规的规定审核确定“处”。在现行体制下,这一流程是不存在问题的。但在市、县(市、区)环境监察机构垂直管理后,其现场检查发现的问题及处罚建议由谁来审查、下达,就出现了问题。出现行政复议、诉讼由谁来承办,如果处罚发生失误谁来承担责任等问题也难以厘清。如果全省三级环境监察机构所有环境处罚的案件都由省级环保厅局法规处承办,不仅是对省环保厅局法规处人员配备(能力)的巨大考验,更会影响工作效率。

三是市、县(市、区)环保监察执法机构垂直管理后如何解决组织人事与保障衔接问题?

当前,环境管理和监管执法任务重,但环保机构编制员额少、人手紧张,在全国范围内是一个普遍性问题。这里所指的员额既包括局机关人员的行政编制,也包括所属单位的事业编制,局机关行政编制少的矛盾更为突出一些。据调查,一个县级环保局的行政编制通常在二三十人之间,有的甚至不足20人。内设机构通常为6个~10个科室,除局领导、退居二线但仍占编制的老同志外,科长以下行政编制人员屈指可数。在此情况下,各地县级环保局机关与其所属的监测监察机构的人员都是混编混用,局机关许多科室多数人员是从这两个机构抽调的。这样做,一方面是机关行政编制人数太少不得已而为之;另一方面也是熟悉全面情况、锻炼培养人才的一个途径。但实行监测监察机构垂直管理后,这两个机构与环保局机关不再是“一家人”,其在环保局机关工作的人员势必要归位,环保局机关如何正常运行将需要重新考虑。

市、县(市、区)环境监察支队、大队,虽然是独立的法人机构,但其内部结构并不完整,人事、党务、财务、日常管理与保障均由环保局机关统一管理保障。实行垂直管理与环保局“分家”后,其人事、党务、财务、日常管理与保障是仍然依托“友邻单位”环保局,还是组建自己“小而全”的管理部门完全自行管理?完全自行管理,则可能会把本就紧张到捉襟见肘的编制员额用到了非环保监管执法上。

我国各地经济发展水平不一,不同的县级行政区域内污染源数量差别很大,执法监管工作量也存在很大差异。同时,由于经济发展水平不一,其人员待遇也存在着一定的差异。就江苏省来说,环境监管执法工作量和人员待遇存在着3个板块的差别。因此,在这方面也需要做好科学的制度设计,以免人心浮动,影响工作。

作者单位:江苏省环保厅

热 评

“鬼城”排行榜应理性看待

◆李月寒 包存宽

有机构日前发布了中国大陆城市“鬼城”指数排行榜(2015)。二连浩特、阿拉尔等50个城市上榜,引起了广泛关注。所谓“鬼城”,原指资源枯竭并废弃的城市,现在多是对高标准建设却空置率过高,鲜有人住,夜晚一片漆黑的城市新区的形象描述。与去年榜单相比,“登榜”的城市有些差异。那么,到底是部分城市“鬼城”现象发生了缓解,还是榜单排行掩盖了真相?

笔者认为,对于“鬼城”指数及榜单城市应理性看待。

一方面,过于看重不必要。原因有二:一是计算方法的不成熟决定了计算结果具有一定的不确定性。2014年用城区常住人口与建成区面积的比值进行衡量,2015年又加上了城区暂住人口,两次榜单用相同的数据却得出不同的结果。此外,选用的“城区人口”应该是“户籍人口”、“常住人口”还是“常住人口+暂住人口”存在较大争议。二是“鬼城”的划定界限需要进一步分析。就人口密度而言,我国依东、中、西区位递减;就主体功能区划而言,我国分优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区,不论区位和主体功能差异,对“鬼城”判定“一刀切”显然不符合我国差异化的发展逻辑。

另一方面,过于看轻不可取。过去30年尤其是最近十多年来,我国出现扩城大跃进。唯GDP主义、盲目规划、过度建设、户籍制度滞后等因素导致或加速了“鬼城”的出现。2006年我国建成区密度为0.99万人/km^2,2013年下降为0.79万人/km^2。8年时间,全国城区人口增加13.4%,而建设用地面积增幅高达42.17%,城市普遍低密度蔓延是不争的事实。“鬼城”指数排行榜无疑给部分城市乃至全国敲响了警钟。没有上榜不代表没有蔓延的问题,未登榜就沾沾自喜只是“五十步笑百步”而已。

未来城市是“鬼上加鬼”还是能够“去鬼城化”,还需结合主体功能区定位、城市自身的发展阶段开处方。

榜单上的城市大致可以分为3类。第一类,如甘肃嘉峪关、内蒙古鄂尔多斯等城市,受西部大开发战略带动城市曾出现爆发式增长,近五年城镇化率均超过70%。按照城镇化的诺萨姆曲线,已经处于城镇化稳定阶段,城市人口增长速度趋缓或出现停滞,甚至出现逆城镇化也是有可能的。这些城市常住人口略大于等于户籍人口,人口流入需求较小。为避免城市“鬼上加鬼”,必须对建设用地做减法,实现精明缩减甚至比精明增长更重要,难度也更大。

第二类,如广西钦州、防城港等城市,具有良好的地理气候条件,近年城镇化率位于40%~50%之间,处于城镇化加速阶段。但主导产业多属资本密集型或技术密集型,吸纳人口的能力有限,甚至这些产业是排斥劳动力的。同时,这些区域近年常住人口均小于户籍人口,是显著的人口持续导出型地区,未来出现人口大规模增长的机会窗几乎已经关闭。此类城市需要认清事实,继续扩城只会成为“鬼城”榜单的常客。

第三类,如河南周口等城市,位于人口密集的中原经济区,属于国家战略的重点开发区。2013年城镇化率为34.78%,常住人口超出户籍人口近30万人,人口劳动力流入需求较大。这些区域登“鬼城”榜单为暂时现象甚至是假象,未来“去鬼城化”的机会窗很大。需要放低城市准入门槛、拓宽入户通道、提供均等化公共服务,通过扩大城市人口规模提升城市紧凑度。

“鬼城”归根结底是无序开发、过度开发、分散开发导致的。《国家新型城镇化规划》、《生态文明体制改革总体方案》以及党的十八届五中全会公报,均提出要坚持走新型城镇化道路,以空间规划为基础、以用途管制为主要手段优化国土空间开发,尤其是力图通过空间规划划定生产空间、生活空间、生态空间,明确城镇建设区、工业区、农村居民点等的开发边界,以及耕地、林地、草原、河流、湖泊、湿地等的保护边界,这无疑将为未来中国城镇化的“驱鬼”、“打鬼”提供坚实的政治基础、政策支持和制度保障。新型城镇化道路有利于把建设用地面积控制住,把户籍人口提上去,实现紧凑发展。各城市需要抓住新型城镇化这一机遇,从本质上实现“去鬼城化”。

局长论坛

积极推进建材企业环境整治

◆江苏省句容市环境保护局 凌华

■本期提示

江苏省句容市委、市政府顺应群众改善环境的迫切愿望,开展边城片区建材企业生态环境综合整治工作。努力做到领导有力,宣传到位;规范推进,依法整治;多管齐下,整治施策,实现了“零投诉”、“零上访”。

江苏省句容市委、市政府顺应群众改善环境的迫切愿望,于2014年2月制定了《句容市边城片区生态环境综合整治工作方案》,在2014年~2016年开展边城片区生态环境综合整治工作。截至今年6月底,边城片区的88座石灰窑、6家洗石企业和6家轧石厂已全部关闭,并做到了“零投诉”、“零上访”。同时,生态修复和产业转型升级工作正在抓紧进行中。

一是领导有力,宣传到位。句容市委、市政府成立了以市委书记任第一指挥长、市长任指挥长,市环保、国土、公安等11个部门共同参与的工作组。建立了整治工作联席会议制度,及时解决整治工作中出现的重要问题。明确了各部门的工作职责,工作组下设5个企业关闭工作小组,包村定户。句容市人大、政协每季度组成督查组,有力地推动了企业关闭的顺利进行。发放了《致企业业主的公开信》,分别将吊销执照、停产、终止违法用地的法律文书下达给各企业。在宣传工作中,既有电视台、电台、报纸、本地网站等新闻媒体的全面宣传报道,也有句容市边城片区生态环境综合整治指挥部领导小组办公室的简报宣传和各工作组点上的宣传。同时,向业主大力宣传自行拆除设备的先进典型,让主动配合整治工作的业主通过新闻媒体现身说法,增强宣传的感染力,提升宣传教育效果。这种全方位、立体化的宣传,营造了整治工作的良好氛围,使整治工作得到了广大业主的理解、配合,有力地促进了整治工作迅速、平稳、有序开展。2014年5月底,各企业主就签订了到期关闭企业的协议。

二是规范推进,依法整治。为确保整治目标顺利实现,在关闭建材企业过程中,依照“四有”政策开展工作:一是有依据,针对证照不全、审批手续不全、没有污染治理设施和无证无照违法经营的建材企业,依法实行关闭整治,做到有法可依,依法行政。二是有预案,针对整治过程中可能出现的各类突发状况,分别制定相关的工作预案,确保整治工作顺利推进。三是有流程,对每家建材企业都严格遵循停产、断电、拆除设备、设备清场验收这4个阶段来进行,并且做到停产有执法文书、断电有通知、拆除设备清场有验收单和协议书,严格、规范地运作。四是有补偿。句容市财政安排专项资金近5000万元,严格按照石灰窑的窑径大小、使用年限和轧石及洗石企业的规模大小给予一定的补偿。

三是多管齐下,整治施策。在建材企业整治中,句容市主要抓了6个方面:一是抓认识。按照包思想、包停产、包断电、包拆除、包稳定的“五包”要求,根据整治时间,深入到88座石灰窑和6家洗石及6家轧石企业一对一、面对面地进行宣传教育,使业主认识到这些建材企业严重影响了边城地区的生态环境。整治建材企业不仅是政府和群众的要求,也是坚持依法行政的必然要求,关停企业刻不容缓。二是抓源头。句容市交通、公安部门联合组成原材料堵控组,布控在企业进出道路上,24小时巡查执勤,坚决杜绝原材料进厂。三是抓关键。在下达断电通知书的基础上,通过拆除变压器、切断供电线路等措施,对相关企业彻底断电。四是抓核心。为防止已关闭的企业死灰复燃,将拆除机械设备作为重中之重来抓,督促业主迅速自行拆除设备,确保所有机械设备在规定的时间内拆除到位,从而达到彻底整治关停企业的目的。五是抓稳定。按照“一户一档”的要求,对88座石灰窑和6家洗石及6家轧石企业分别建立档案,内容包括企业的基本情况、有关执法文书以及业主承诺不再从事违法加工行业的协议书等。六是抓长效。边城镇政府从去年5月到今年6月针对关闭企业业主和员工举办了5期免费培训班,培训人数近1100人次,积极引导原企业主和员工选择生态型、环保型等企业实行二次创业,并在信贷政策上予以倾斜。同时,学员在培训班中也学到了工作技能。

本栏目由
聚光科技
特约刊登

农村污水处理设施要发挥实效

◆香城

为提升农村生活污水处理率,很多地方政府均加大财力投入,加快建设农村生活污水分散式处理设施。但随着时间的推移,有些污水处理设施已不能正常运行,处理设施建成验收后成为摆设的现象较为突出。

笔者调查发现,农村污水处理设施大多由政府投资、环保公司建设,但日常维护运营的方式却千差万别。有的交给了第三方,有的交给建设单位,还有的交给了村委会。尤其是由村委会运维的污水处理设施,村委会大多安排一名村干部负责。一方面,由于不少村委会财政资金较为紧张,存在把上级划拨的运维专项经费挪用的现象,往往只有上级来检查了,才把电闸推上去,其他时间污水处理设施就呈打烊状态;另一方面,由于村干部不懂得污水处理设施的操作使用方法,污水超标排放仍不管不顾,污水处理设施形同虚设,不仅不能发挥治理污水的作用,反而成了一道集中泄污的通道。

鉴于此,建议尽快研究推行农村生活污水分散式处理设施运行维护管理办法,明确监管主体、责任主体、实施主体、监督考核等内容,督导各市、县建立健全农村生活污水分散式处理设施长效管理机制。为提高污水处理设施的治污能力,应尽可能采用服务外包方式,由专业的环保公司负责污水处理设施的日常运行和管理,县级主管部门和当地镇政府、村委会联合监督,严厉打击污水处理设施运行不正常、污水超标排放等现象,切实提高农村生活污水达标排放率。

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

环保系统反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂》征订通知

由驻部纪检组监察局联合中国环境报社、环境保护部宣传教育中心拍摄制作的反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂——李学智案警示录》已经完成。

根据中央纪委驻部纪检组《关于发放〈扭曲的灵魂〉警示教育光盘的函》(驻环纪函[2014]23号)通知,环保系统有关单位或个人有需要购买光盘者,可直接向中国环境报社按工本费订购。

联系人:中国环境报社影视新闻中心 郑晓萌
电 话:010-67130977 13811005311
传 真:010-67113772
地 址:北京市东城区广渠门内大街16号1005室
邮 编:100062
银行电汇至:
开户行:北京银行广渠门支行
开户名:中国环境报社
账 号:01090514000120111006865
备 注:
1.请将订单和汇款单传至010-67130977(因传真不是自动,请传真前先拨打此号码)
2.征订表复印有效

订购单位		经办人	
详细地址		邮 编	
联系电话		订购单位盖章	
订购套数:共 套	单价:60元/套(10套以上免快递费,10套以下加快递费20元)		
总计金额(大写):			