

环境保护部日前印发《关于实施工业污染源全面达标排放计划的通知》,要求到2017年底,钢铁、火电、水泥、煤炭、造纸、印染、污水处理厂、垃圾焚烧厂等8个行业达标计划实施取得明显成效,污染物排放标准体系和环境监管机制进一步完善,环境守法良好氛围基本形成。从《通知》发布到第一阶段目标完成只有短短一年时间,环境保护部如何督促和指导工业污染源全面达标排放计划顺利实施?这一计划的出台又会给未来环境保护工作带来哪些影响?记者日前专访了环境保护部环境监察局局长田为勇。



田为勇,硕士研究生毕业。曾任国家环境保护总局污染控制司助理巡视员,国家环境保护总局环境应急与事故调查中心副主任,国家环境保护总局环境监察局副局长,吉林省环境保护局副局长、党组成员(挂职),环境保护部环境应急与事故调查中心主任兼环境监察局副局长。现任环境保护部环境监察局局长兼环境应急与事故调查中心主任。

对话人:环境保护部环境监察局局长兼环境应急与事故调查中心主任田为勇
采访人:本报记者文雯

达标计划对改善环境质量能够起到什么样的作用?

■强化环境管理、促进环境质量改善的基础性工作

中国环境报:自12月16日以来,中东部地区迎来大范围、长时间严重雾霾,环境保护部派出16个督查组督查各地重污染天气应对措施落实情况。从环境保护部的通报中我们看到,有部分企业未落实应急减排措施甚至恶意应付检查。从这个角度来讲,达标计划对改善环境质量这个人民群众普遍关心的突出问题能够起到什么样的作用?

田为勇:当前,我国环境质量较差、生态损害严重,已成为全面建成小康社会的突出短板。随着经济社会快速发展,人民群众对清新空气、清澈水质等生态产品的需求越来越迫切。雾霾天气、城市黑臭水体等环境问题凸显,直接影响人民幸福感的提升。

近年来,各地区、各部门不断加大工作力度,推动工业绿色发展,取得积极成效。但一些企业污染物超标排放、偷排偷放等问题依然十分突出,违法排污损害生态环境事件时有发生,人民群众反映强烈。为此,党的十八届五中全会明确要求“实施工业污染源全面达标排放计划”,之后的《国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》对此进一步明确,并细化了工作要求。

达标计划抓住工业污染源这个重点,就等于抓住了改善生态

环境质量的“牛鼻子”。重点突出、方向明确,有利于精准发力,集中力量解决关键问题。实施达标计划,是推动落实企业环保主体责任的重大举措,是改善环境质量、实现全面小康的必然要求,也是健全环境治理体系、推进生态文明建设的重要一环。

中国环境报:党的十八届五中全会明确提出了两项环境治理基础性改革——“建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制”“实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度”,达标计划也是五中全会提出的重要任务。工业污染源全面达标排放计划与排污许可、垂直管理等重大改革有何关系,如何协调推进?

田为勇:实施达标计划与排污许可、垂直管理等重大改革紧密相关,共成体系又各有侧重,实质上都是以改善环境质量为核心,以“五化”为特征的环境管理体系的有机组成部分。几项改革任务之间有着清晰的内在逻辑和完善的体系性,大致可以用“达标计划是基础、排污许可是核心、垂直改革是保障”来进行理解和概括。

达标计划与排污许可证在监管方法和技术路线上都是一致的,一脉相承。排污许可证以“一

证式”的方式明确了企业排放的各项要求,包括了浓度值和总量值。浓度值就是排放标准,也就是要达标排放;而总量值的依据是不同时间段的浓度值,即年平均、季度平均。比如,京津冀地区冬季的时候给的总量少一些,夏季的时候给的总量多一些。然后是日均值,甚至是小时值,但是它们的基准都是达标排放。因此,从这个意义上来看,达标计划起着极其重要的基础性作用。

排污许可制相当于给每个固定污染源定制了“身份证”,一方面,解决了“多套数据”问题,使环境管理更加高效;另一方面,通过自行监测、公布排污许可证执行报告,企事业单位治污主体责任得以加强。排污许可证在今后的环境管理中,将作为企业守法的依据、政府执法的工具和社会护法的平台,从而成为固定污染源环境管理的核心制度。

垂直管理改革将加强基层执法队伍建设,依法赋予环境执法机构实施现场检查、行政处罚、行政强制的条件和手段,将环境执法机构列入政府行政执法部门序列,配备调查取证、移动执法等装备,统一环境执法人员着装,保障一线环境执法用车。这些为有力保障达标计划的高效推行夯实了基础。

套成熟可靠的制度体系。达标计划的实施必须把企业守法的主动性调动起来,规范地向社会公开自己的排放信息,并提供相应数据自证清白,这就是所说的要“自证达标”。而环保部门一方面要告诉企业怎么守法;另一方面要加强日常监督,发现违法行为就毫不留情,绝不手软。

二是管理方式的创新。近年来,我国环保法律法规不断加大对企业超标排放的惩罚力度,这就要求环保部门要在监管中明晰、统一和规范执法尺度。只有这样,才能让企业对其违法行为的后果有比较清晰的认知,彻底打消他们的侥幸心理。我们考虑借鉴交通违章记分管理模式,探索建立企业超标排放记分管理制度。前期在个别行业中先行先试,如果运行得理想,将逐步推广到其他行业。

三是管理手段的创新。快速准确发现企业的超标行为,是达标计划实施的关键所在,这就需要充分地发挥先进科技手段的作用。比如,在前段时间的重污染天气督查工作中,我们就广泛地采用了卫星遥感、无人机侦查、高架源监测等技术手段,为现场督查提供了精准方向,实现了定点打击。在今后日常环境监管与执法工作中,要将这些先进技术普遍地应用起来,快速发现、精确定位、严厉打击,改搭建一个符合“科学化、系统化、法治化、精细化和信息化”要求的管理体系。在严厉惩罚那些对环保法律熟视无睹甚至铤而走险的企业的时候,积极引导企业自觉守法并得到实实在在的益处。在达标计划实施中将重点做好“四个创新”。

一是管理理念的突破。从主要依靠执法监督转变为守法引导与执法监督高度融合。对于数以百万计的工业污染源来说,环境执法人员永远是少数,不从管理理念上加以突破,将难以形成一

实施全面达标排放计划,改善环境质量

实施达标计划与排污许可、垂直管理等重大改革紧密相关,几项改革任务之间有比较清晰的内在逻辑和完善的体系性,大致可以用“达标计划是基础、排污许可是核心、垂直改革是保障”来进行理解和概括。

达标计划的实施必须把企业守法的主动性调动起来,规范地向社会公开自己的排放信息,并提供相应数据自证清白,这就是所说的要“自证达标”。

2017年侧重于“摸经验、趟路子”,同时又要有一些显著性、标志性的成果。到2020年底,争取能够将所有工业污染源都能纳入到达标计划的工作体系中“犁”一遍。

严格来说,达标计划不实行传统意义上的考核,而是通过跟踪评估来客观地反映工作成效,进而识别问题、调整方向和完善措施。

实现达标排放最关键的问题是什么?

■落实企业环保主体责任,提升企业环境守法意愿

中国环境报:为什么会确定2017年和2020年这两个时间点?

田为勇:划分两个工作阶段并相应设定两个阶段性目标,是在综合权衡考虑工作的紧迫性和艰巨性两方面特性的基础上做出的。

一方面,任务的紧迫性显而易见。水、气、土等要素环境质量不容乐观,尤其是最近的大范围雾霾锁城,更给我们以鞭策。当前,企业的超标排放仍在一定范围内仍然存在,需要尽早、尽快地解决,不能拖、等不起,这也是我们工作极大的动力和压力。

另一方面,这项工作艰巨性不言而喻。5年时间、有限的人力物力和财力、数量众多和差异巨大的行业、以几十万甚至百万计的工业点源、数目更为庞大的排放口,要显著改观排放绩效、提升主动守法的意愿,工作难度非常大。综合考虑,在整体工作部署中主要设置了两个阶段的工作目标。

2017年侧重于“摸经验、趟路子”,同时又要有一些显著性、标志性的成果。所以提出到2017年底,钢铁、火电、水泥、煤炭、造纸、印染、污水处理厂、垃圾焚烧厂等八大排放总量大、社会关注度高、示范效应强的重点行业排放状况要有一个

完成计划的压力集中在哪里?

■时间紧、任务重,压力是全方位的

中国环境报:对环保部门来说,完成这个计划的压力集中在哪里?

田为勇:坦率地讲,这项工作的压力是全方位的,从设备、人员、能力、制度、体系等方面都存在比较大的困难和挑战。

在设备方面,在线监控设备所覆盖的行业、企业、排口还存在很大的欠缺。而且,已有的在线监控设备的准确性、稳定性等方面也是存在一些问题,就好比抓超速的摄像头不是十分清晰。这些给环保部门全面、实时掌握企业排放状况,及时发现超标排放线索与问题带来了极大挑战。

在执法实践中,一线执法人员和监测人员的装备还是比较简陋,基本上只能监测较为有限几项主要污染因子。快速检测仪器和便携式移动执法系统还不普及,能力还极为欠缺,卫星遥感、无人机等先进技术手段刚刚起步,这给发现和认定超标排放行为都带来了较大的难度。

从人员来讲,全国有环境执法人员7万多人,但面对的是数量众多且差异巨大的行业。粗略估计,全国的工业点源以百万计,规范排口至少有几百万个甚至更多,如何能够使用有限的执法资源实现对这些企业和排口“全天候、白加黑”的有效监

控,是一个巨大的难题。从制度和体系来讲,现有的行政处罚、民事诉讼、刑事诉讼、标准规范等均需要不断完善,其制度的体系性、清晰性、有效性、威慑力等方面需要进一步提升。

中国环境报:这么大压力,这么多难点,有信心完成吗?
田为勇:压力确实比较大,但还是充满信心。为了完成任务,我们也做了充分的准备与安排。

一是严格落实各方责任。要求各省级环保部门组织制定本行政区域达标计划及年度实施方案,督促市、县两级人民政府切实落实环境保护“党政同责、一岗双责”制度,推动达标计划顺利实施。市、县两级环保部门应按照省级环保部门的统一部署,结合本行政区域实际情况,细化并落实达标计划及年度实施方案,加大执法监管力度,督促企业达标排放。

二是做好制度衔接,形成达标监管的合力。将达标计划与排污许可证改革进行有机衔接,统筹考虑优先推行达标计划和重点行业排放排污许可证的工作安排。对已发放排污许可证的企业,地方各级环保部门应严格按照排污许可所载明事项开展执法检查,督促企业按照许可的方式、浓度和总量排放污

染物。总量较大,同时超标排放行为确实一定程度上仍然存在,实现行业达标排放对改善区域环境质量意义重大,特别是对于上述八大行业分布比较集中、区域环境质量改善压力较大的京津冀等区域,更是具有特别重要的意义。

三是率先推动达标的可行性。上述行业,都是环保工作基础、监管经验较为扎实的,对于基础情况、监管难点和要点了解得相对比较清楚,整个执法队伍的实践经验也比较丰富。所以,有可能通过进一步工作率先在上述行业推动达标排放率有一个显著提升。

当然,不排除在8个行业之外还要增加一些,但总的原则是选取产排污量大、已制定行业污染物排放标准,或发放排污许可证的行业优先重点实施,通过重点带动一般,推动工业污染源实现全面达标排放。

中国环境报:要实现各类工业污染源持续保持达标排放最关键的问题是什么?

田为勇:最关键的问题是明确并使企业环保主体责任落到实处,有效提升企业环境守法意愿,引导企业由被动的“要我守法”转变为“我要守法”。

一是明确和落实企业环保

主体责任。主要是明确企业环境守法的边界、内容、要求和形式,核心是“自证守法”。首先,企业要全面及时掌握自身排放状况,按时、保质地落实自行监测等要求,全面真实记录环保台账;其次,要按照规定的形式、内容和时间,全面公开自身环保信息、排放数据等,尤其是那些能够真实表征自身环保绩效的关键指标和信息;再次,当企业在线监控、生产工况发生变化,出现疑似超标排放状况时,企业应立即如实情况,向环保部门报告,向社会公开,并对核实情况真实性承担法律责任。

二是构建“引导与监督并行、奖励与惩戒并重”的环境管理体系。通过不断完善环境管理体系,保证政策要求和企业环保主体责任能够得到有效落实,激发企业环境守法内生动力。对于环境守法企业,特别是能够保持稳定达标排放的企业,要让他们看到实实在在的益处,并得到名誉奖励和市场监管,比如在“双随机”检查中适度减少抽查频次,在诸如“环保领跑者”等各种奖励中优先考虑。而对于那些视环保法律为无物,甚至敢于铤而走险的违法企业,要“下猛药、出重拳”,让其感到切肤之痛,不再敢越雷池半步。

工业污染源达标排放计划实施的总体思路是什么?

■要说得清、查得出、管得住、能持续

中国环境报:工业污染源达标排放计划实施的总体考虑是什么?

田为勇:概括来说就是要努力做到“说得清、查得出、管得住、能持续”,相关工作的设计与落实也是分别围绕这几方面开展的。这也就是在深入分析和总结导致企业重视程度差、守法意识差、投入意愿低、治理水平低的症结与沉痾所在之后形成的思路。

“说得清”主要是指3方面要说得清。一是企业要对自已的治污要求、治污技术和排放状况充分掌握,特别是要将产污特征、治污效果及成本等关键情况、内在联系说得清楚。二是明确不同工业污染源达标判定准则,特别是企业污染物排放瞬时值标准或者说最高排放浓度。今后要更多地关注这个值。既要让企业明白,又要让执法人员能操作,使其真正成为企业不敢触碰的红线、带电的高压线和坚守的生命线。三是环保部门要将辖区内工业污染源的排放绩效和监管重点说清楚,并实施分类管理。对小、散、乱的企业,要通过严格执法,逐步淘汰取缔;对没有安装在线监控的企业,要增加日常检查频次,加大处罚力度,并推动其安装在线设备;对高架源等管理基础较好的企业,要利用在线手段实施电子督办,发现超标立即查处。

“查得出”是指对超标排放行为能够及时发现、精确定位。一方面,推动实现工业污染源在线监控的全覆盖,并逐步将更多的污染因子纳入在线监控范围;另一方面,要充分利用好先进科技手段和大数据管理,形成立体化的监控体系,使超标行为无所遁形。同时,还要加强环境执法队伍的建设,“打铁还需自身硬”,真正使环境执法队伍走上职业化、专业化、规范化的道路。

中国环境报:工业污染源达标排放计划的主要创新和亮点在哪里?

田为勇:达标计划就是要通过完善部分制度、新建一批制度,搭建一个符合“科学化、系统化、法治化、精细化和信息化”要求的管理体系。在严厉惩罚那些对环保法律熟视无睹甚至铤而走险的企业的时候,积极引导企业自觉守法并得到实实在在的益处。在达标计划实施中将重点做好“四个创新”。

一是管理理念的突破。从主要依靠执法监督转变为守法引导与执法监督高度融合。对于数以百万计的工业污染源来说,环境执法人员永远是少数,不从管理理念上加以突破,将难以形成一

结合”,即行业评估与企业自评相结合、环保部门评估与第三方评估相结合,排放绩效改变与环境质量改善相结合。通过引入一些科学的评估方法,全面、系统、有效反映工业污染源实际排放状况的变化情况,反映达标计划的实施效果。具体来讲,主要有:

一是开展行业达标状况评估。达标计划实施后,将通过对工作任务落实情况、企业达标率变化状况,提升环境执法信息化管理水平。推广应用卫星遥感、无人机、水质指纹溯源等先进技术手段,打造立体化监控网络。

四是探索开展企业社会心理学评估。从社会心理学角度对企业排放行为及守法意愿变化趋势进行评估,侧面反映达标计划实施进展及成效。

二是提升能力,完善制度。通过开展环境执法大练兵活动,提升环境执法队伍工作的规范性、准确性和有效性。进一步完善排放标准,提升环境执法信息化管理水平。推广应用卫星遥感、无人机、水质指纹溯源等先进技术手段,打造立体化监控网络。

中国环境报:如何对地方达标计划的实施效果进行考核?

田为勇:严格来说,达标计划不实行传统意义上的考核,而是通过跟踪评估来客观地反映工作成效,进而识别问题、调整方向和完善措施。在评估中,考虑实施“三个