业界评说

挂牌督办案件为何整改效果不佳?

◆杜学毅

造成挂牌督办案件整改效果不佳的关键,就在于地方政府这个监督责任主体未承担起相应责任。为此,必须提高地方政府对挂牌督办案件的重视程度,使其正确认识自身的责任主体定位。

“挂牌督办”指的是上级政府和行政主管部门通过社会公示等办法,督促限期完成对重点案件的查处和整改任务。可以说,对环境违法案件进行挂牌督办,是对某一个具体环境违法案件最高级别的警示。但笔者发现,一些地方对挂牌督办案件重视不够,甚至态度敷衍,致使挂牌督办流于形式。例如,某省3家环境保护部挂牌督办的环境违法企业,有两家未完成挂牌督办要求的整改。

究其原因,笔者认为有以下三点:

一,部分地方政府主体意识不强,重视程度不够。从历次挂牌督办案件的文件下发对象可以看出,企业违法问题整改的监督责任主体是省级环保部门和地市级人民政府。但在有些地方,从企业的问题整改监督,到整改情况的现场验收,都被县市环保部门“承包”,省级环保部门甚至自始至终未到现场检查督促,高坐“钓鱼台”。有的挂牌督办案件,明确要求地方人民政府要做环境污染损害评估,但直到环境保护部后督察时,地方政府既没有做损害评估,也没有形成不做评估的专家意见。监督主体缺位,挂牌督办的效果也就可想而知。

二,压力传导不足,不能举一反三。一旦上级政府或主管部门监督主体责任缺位,就会造成压力传导不足。下级政府或部门为了尽快完成整改任务,往往浅尝辄止,满足于表面文章。如某企业被挂牌督办的一项问题是危险废物贮存管理不规范,企业采取的整改措施是新建危险废物仓库,并分类贮存危险废物。整改措施通过了地方环保部门的验收,但核查发现,这一企业的生产车间外依然堆存有危险废物,并未被纳入整改内容。如此机械僵化地应付督办,遑论全面梳理企业问题,清除环境隐患。这样做做表面文章,如何保证企业以后不会重蹈覆辙?

三,少数企业存在侥幸心理,企图蒙混过关。监管和督促的“宽松”,会让企业产生侥幸心理,认为挂牌督办不过如此,时限到了就可以摘牌。甚至有企业在挂牌督办期间存在多次在线数据弄虚作假的严重违法行为。如果挂牌督办这种“最高形式”的警示都不能震慑和遏制企业的违法行为,如何让企业对环保法律法规产生敬畏?

笔者认为,造成挂牌督办案件整改效果不佳的关键,就在于地方政府这个监督责任主体未承担起相应责任。为此,必须提高地方政府对挂牌督办案件的重视程度,使其正确认识自身的责任主体定位。

要加大问责和曝光力度,督促地方政府切实重视挂牌督办案件整改工作。《环境违法案件挂牌督办管理办法》规定:“省级环境保护部门对督办事项拒不办理、相互推诿、办理不力,以及在解除挂牌督办过程中弄虚作假的,由环境保护部移送纪检监察机关追究相关人员责任。”从实际操作经验来看,不仅省级环保部门,地市人民政府也是责任主体,必须严肃追究督促整改不力或包庇违法企业的政府相关责任人的责任,严明法纪,令行禁止。另外,要通过主流媒体对这些地方进行再曝光,使地方政府及相关部门切实加强责任意识,体现“挂牌”的应有之义。

要加强压力传导,对涉事企业进行全面排查整改。挂牌督办严格意义上讲不是一种处罚方式,而是对地方政府及相关部门的一种督促和警示。要引起地方政府的重视,层层传导压力,从而促进问题的彻底解决。地方政府必须在整改企业现有问题的基础上,举一反三,防患于未然,全面排查涉事企业存在的环境问题和隐患,确保企业“痊愈”,决不能“带病”解除挂牌督办。

要严格执法,对屡教不改的违法企业从严从重处罚。《环境违法案件挂牌督办管理办法》明确规定:“被挂牌督办的违法企业未按要求改正违法行为、完成限期治理任务,或屡查屡犯的,由相关环境保护部门依法从重处罚。”对于此类企业,地方政府及相关部门应用足用好新环保法赋予的查封扣押、按日计罚、司法移送等强制手段,坚决杜绝企业环境违法行为。

从某种意义上说,对挂牌督办案件的督促整改是否到位,也是对地方政府是否重视国家环境保护法律法规,是否有效执行中央政令的一块试金石。所以,地方政府必须切实重视挂牌督办案件的督促整改。

学者视角

从经济学角度看河长制

如果从经济学的视角出发来思考环境保护制度和政策,我们所需要的就不仅仅只是简单的制度和政策,还必须让制度和政策满足相应的条件,来同步改善社会福利和实现共同富裕。

◆李志青

在环境保护过程中,有两个关键的经济学问题亟须破解,其一是如何理解环境保护与经济增长的关系;其二是如何决定环境保护的制度和政策。如果说,前者是方向性的大局问题,那么后者便是操作性的细节问题。

当下,已经确认环境保护是与经济增长同等优先的重大挑战,是社会经济中长期的重点工作内容和方向。在此前提下,环境保护的制度与政策选择就尤为凸显其重要性。一个好的制度和政策可以大大提高生态环境保护的效率,缩短从此岸到彼岸的距离。否则,即便具备美好的初衷,也难以解决生态环境持续恶化的顽症,结果只能令社会经济蒙受巨大损失。

作为近期生态环境保护工作和改革措施的重中之重,在全国范围内逐步实施的“河长制”,其背后的经济学含义值得深思。

从经济学的视角看,如果将一地生态环境及自然资源视为一种经济化的产权,那么为何这种产权与其他私人物品产权不同,经常屡受外界侵犯,得不到充足的保护呢?其原因在于,这种产权的利用存在外部性特征。正如100年前著名福利经济学家庇古所言,生态环境以及自然资源的利用过程会产生社会成本,也就是一种不为私人所承担的外部成本,正是这种成本上的不对称性带来了生态环境及资源破坏的种种问题。

这里面有两层含义:一是生态环境保护有福利效应。克服外部性问题的结果,将是改善社会总体福利,这恰恰是一切生态环境保护制度和政策的基石。这一基石意味着,任何单纯以环境保护本身为目标,而不能满足福利改善条件的制度和政策都值得商榷。二是生态环境保护有分配效应。在某些情况下,保护生态环境的确可以改善社会福利,但却也有可能波及社会公平,影响社会收入的合理分配。这是因为,在克服环境外部性的过程中,生态环境和资源产权背后的收益存在错配的可能性,进而加剧收入贫富差距。基于此,一项生态环境保护制度和政策的建立有必要思考,其是否在消除外部性,同时又是否在最大程度上维护了社会的公平公正。

就河长制而言,“河长制”表面上是生态环境保护的一个行政总动员,实质上是以打破区域和部门行政权力界限的方式来克服生态环境和资源利用的外部性。众所周知,就流域而言,其最为显著的外部性挑战根源于各种层面的行政权力分割,其中包括有岸上和岸下之间的、上游和下游之间的、不同河段之间的,以及甚至是左岸与右岸之间等等的行政管辖权力分割。正因为有了这种种的行政权力分割,各家自扫门前雪,才致使外部性问题迟迟得不到根治,其结果自然就是,九龙治水而水不治。应该说,河长制为流域和河流设置高规格的总负责人,这抓住了生态环境外部性问题的源头,有助于彻底解决行政权力分割的旧弊。

譬如,在近期公布的上海市河长制执行方案中,市长担任总河长,各个区县的负责人担任相应河段的河长。这意味着,在河流的治理上,至少在形式上实现了区域内部行政权力的统一,使得河流生态环境质量得以在总河长和各层级河长的专门治理下得到改善。

“河长制”虽然是江浙等地十余年改革努力的成果,但却是经济发展使然,生态环境保护制度演进水到渠成的一个结果。通过归拢行政权力来解决流域环境污染问题的好处不言自明,难处却又在哪里呢?既然河长制可以克服外部性,那为何久久未能推广?笔者认为,问题的关键在于成本核算,通过河长制固然可以克服外部性,带来收益,但未必就一定可以改善社会总福利。

道理很简单,河长制也有制度成本,这个制度成本一方面取决于制度本身,任何新制度的执行必然付出相应的直接支出;另一方面取决于能力,也就是是否具备了执行河长制的相应管理水平。如果说,前一种成本仅是人力物力等硬件上的代价,那么,后者考验的是一种软实力。这个软实力的本质体现在生态环境保护上,就是行政和思想动员是否充分,政府职能是否调校到位。而无论是哪种成本,都需要我们不仅在经济发展上积累足够的力量,而且在制度建设上励精图治。就此而言,河长制如能在全国范围内顺利推行,实则是离不开前期在经济发展和制度建设上的各种努力和准备。否则,过早和过晚推动各种流域治理行政权力的归拢都有可能无限放大成本,而使得外部性问题的解决变得得不偿失。

值得注意的是,在河长制的实施方案中,固然强调在大方向上通过消除行政权力分割进而解决外部性问题,同时也并没有忽视细节中的“魔鬼”,即外部性问题背后所隐藏的分配问题。如前所述,在克服外部性问题的过程中,有可能带来利益的再分配。譬如,通过对上游河段环境的治理,解决了对下游河段环境的外部性影响,其结果是增加社会总福利,但更多的福利或好处实则落在了下游头上,造成不平衡的发展,有碍社会福利的公平分配。尽管国家在同步实施流域生态补偿方面的制度改革与尝试,但河长制也积极地考虑解决可能在分配上造成的挑战。

一方面,河长制的具体制定、实施与考核都以省级政府为主导,建立省、市、县、乡4级河长体系,这实则给予省级地方政府在河流治理的实际工作中很大的自主权,这个自主权正是确保在区域内部实现平衡发展和公平公正发展的重要基础。另一方面,河长制强调“一河一策”、“一湖一策”。也就是倡导有针对性地解决河流环境问题,将河流环境治理的灵活性与环境保护的原则性相结合。这实则也是在为差异化的产业规划、财政支持以及生态补偿等方面的措施做铺垫,其实质也正是在发展条件差异化的基础上尽可能地实现发展的平衡性与公平性。

总之,万变不离其宗,如果从经济学的视角出发来思考环境保护制度和政策,我们所需要的就不仅仅只是简单的制度和政策,还必须让制度和政策满足相应的条件,来同步改善社会福利和实现共同富裕。

作者系复旦大学环境经济研究中心副主任

绿色畅言

共享蓝天 需强化共识

◆刘四建

北京市治理大气污染日前又施硬招实招:从2017年2月15日起,五环路以内工作日禁止国一国二车行驶。这项“蓝天”措施是否能从纸面落到实处,还需要政府和市民共同努力,齐心协力。

国一国二车虽然只占北京轻型汽油车保有量8%,但其排放的氮氧化物和挥发性有机物却分别约占全市轻型汽油车排放的30%和25%。据测算,限行措施实施后,减排氮氧化物占轻型汽油车排放的15%左右,减排挥发性有机物占轻型汽油车排放的12%左右,可谓效果明显,这说明北京市对国一国二车采取限行措施决策是科学的。

随着大气污染治理工作的深入开展,对国一国二车采取限行措施也是势在必行。近年来,随着疏解非首都功能工作的深入推进,以及环境综合整治持续开展,目前,北京市已基本解决非采暖季燃煤污染问题,工业污染亦获得有效控制,二氧化硫浓度长期稳定低于10微克/立方米,远低于国家标准。以机动车排放为主的混合型污染已取代煤烟型污染,成为影响北京空气质量主要因素,$PM_{2.5}$贡献占比居首的是机动车。由此可见,治理雾霾,控制机动车排放污染已是大势所趋。

这次对国一国二车限行涉及40多万辆车,肯定对部分人的生活和出行带来不便,也会对城市的正常运行带来一定的影响,但应该看到这是城市发展过程中的阵痛,是治理污染改善大家共同生存环境必须付出的社会成本,完成这项工作需要全社会共同努力,达成共识。

“大河有水小河满。”社会进步了,经济发展了,百姓才能安居乐业,共享成果,一荣俱荣。“万物尽秋气,一室难为春”,共同赖以生存环境破坏了,一损俱损,愤世嫉俗,无济于事。“日拱一卒,功不唐捐”,只有大家共同努力,心往一处想,劲往一处使,才能共渡难关。

随着经济和社会发展,生活水平会不断提高,百姓对良好生活环境的诉求也会不断提升,政府还会出台更严格的限行措施,需要全社会理解、支持和共同参与,需要进一步强化共治意识。

野蒺藜

杨良义制图

环境质量预警不能总遭冷脸

◆王学进

为改善当地环境质量,浙江省绍兴市柯桥区镇街建立了环境质量预警机制。但运行以来,遭遇了一些镇街的“冷脸”。环保部门向11个镇(街道、开发区)共发出31份水环境质量预警函,只收到6份回复函;向5个镇街发出9份大气环境质量预警通报函,也只收到1份回复函。

笔者认为,要使预警机制发挥作用,要多措并举。一是提高预警机制的威慑力。环境预警机制不同于其他预警机制,它既是警示,也是警告,在各地都对环境质量评估赋予“一票否决”的权重之下,接到预警的镇街理应将其视为一种警告,其背后的含义是无视预警、不及时制定出台整治措施就会受到惩罚,严重的话,会威胁到头上的乌纱帽。二是环保部门自身要硬起来。环保法要求建立资源环境承载能力监测预警机制,实行环保目标责任制和考核评价制度,对未完成环境质量目标的地区实行环评限批等。有环保法撑腰,环保部门完全可以变得更强硬。三是完善后续措施,尽快出台《柯桥区党政领导干部生态环境损害责任追究实施办法》,为监管部门追究有关部门和责任人的责任提供依据。

基层者说

调查研究是成事之道

◆叱狼

当前,很多地方高度重视生态文明建设,积极拓展工作思路,大胆创新工作机制,谋划出台新对策新举措,强力推进环境保护工作。这种探索进取精神应予以肯定。然而,笔者发现,有些新措施过于理想化,与基层实际和工作实践脱节,中看不中用。甚至有的不仅不能有效解决环保热点难点问题,还分散了工作精力,加重了工作负担。

为何会出现创新举措与工作实践“两张皮”的遗憾?笔者发现,个别机关部门在拟定新措施时,深入乡镇环保一线调研不够,甚至根本没有调研,仅凭着看看材料、听听汇报以及日常工作了解到的相关信息,就对应着目标任务要求,研究新措施。殊不知,这些汇报材料可能会有“水分”,平时在机关里听到的未必真实,个人的分析研判未必全面准确。

有人认为,新措施起草后已经征求意见了,基层部门也基本认同了,还能有什么问题?事实上,对于这类新举措,在征求意见时,很多基层部门会“睁一只眼闭一只眼”。因为上级要力推的创新措施,作为下级,通常不会刻意地说三道四“浇冷水”,于是反馈三五条无关痛痒的意见建议,敷衍了事。

当前,环境保护方面的新情况新问题高发频发,环保工作需要在变革中突破发展。解决新问题不能仅按老经验、用老办法,应当鼓励和支持研究制定新对策。但是,创新措施务必要基于实情接地气,这样才能发挥一针见血、药到病除的效用,才能与实践无缝对接,经得起实践的检验。因此,笔者认为,在制定新办法新措施前,务必要加强调查研究,不能以事后征求意见替代事前实地调研。

调查研究是谋事之基、成事之道。正如陈云所指出的“领导机关制定政策,要用百分之九十以上时间作调查研究工作,最后讨论作决定用不到百分之十的时间就够了”。当前环境保护新情况新问题不断涌现,寻求破解之道,应认真做好调查研究,摸实情听真话,促进决策部署更加科学合理。

开展调查研究要坚持身入、心入、深入,力争把大量的零散的材料经过去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里地思考和分析,加以系统化、条理化。透过纷繁复杂的环保问题表象抓住其本质,找出新情况新问题的内在规律,进而由感性认识上升为理性认识。在此基础上,拟定的环保新对策才更有针对性,推进环境污染治理工作也才更有实效性。

环境热评

警惕在落实环保责任上“挂空挡”

◆刘建珍

2017年环境保护部第一季度空气质量专项督查近日全面开展。此次督查力度之大,规格之高,前所未有。5位正副部长集体出动,涉及督查人员260余人,18个督查组分赴京津冀及周边地区18个城市,为期更是长达一个月之久。与环境保护部主动出击抓落实不同,讽刺的是,部分政府部门在大气污染治理这场全民战役中掉了队,因不作为、慢作为、污染治理政策执行不到位被点名。

山东省济南市政府2016年未按照《济南市大气污染防治工作督查考核办法》对各责任单位和区县政府进行大气污染防治工作考核;河北省衡水市公安交警支队未及时修订重污染天气应急工作预案,市商务局在日常监管中对油品质量缺乏相应技术检测手段;河北省石家庄市压力传导不到位,县级政府在落实重污染天气预警方面仍以环保局人员为主,其他部门参与度不高……

这些地方政府部门是一线政策的决策者和执行者,或多或少地承担着环保政策落地的监督、管理责任,本该是环境治理的有效推手,却连基本的分内之事都没落实到位,这种说起来重要、喊起来响亮、做起来挂空挡消极应对的问题,必须引起警惕,加以杜绝。

实际上,某些地方政府部门将环保工作简单定位为“过得去就行”,这种现象一直存在。这种角色错位,行为失当,或因环境意识缺乏,或为畸形政绩观作祟,为经济利益让道,缘由不一而足。若长此以往,不仅变向纵容污染企业,影响环境执法,导致环保政策打水漂,扰乱环境治理进程,危害公众健康,还将影响政府公信力,阻碍经济社会的可持续发展。

为解决这些问题,去年以来,中央开展环保督察巡视、推进省以下环保机构监测监察执法垂直管理、开展党政领导干部生态环境损害责任追究、自然资源资产离任审计、自然资源资产负债表编制等改革试点,不断通过体制改革和完善,切实落实“党政同责”“一岗双责”,为一些地方环保说起来重要、喊起来响亮、做起来挂空挡的问题开药方。其中环保督察风暴督企又督政,值得关注。

此次环境保护部再启环保督查,凸显了切实增强各级地方政府做好环保工作的责任感和紧迫感,建立健全环境保护长效机制的决心和行动力。但环保不是环保部门一家之事,需要各级地方政府、各相关部门切实打好配合战。在这场全民环保攻坚战中,落实监管责任,推动环境治理政策落地,并不是某些部门的协助情分,而是职能本分。随着国家对环保工作日益重视,环保问责不能再是一纸空文,落实环保不能仅限于过得去,必须过得硬!

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