

业界评说

# 流域环境监管机构设置厘清四种关系

◆李国军

现行的环境管理体制,无论是统管部门还是分管部门,都是按行政区划要素设置的,缺少针对流域全系统、全要素的综合管理。面对当前流域生态系统呈现的结构性、功能性破坏情况,现行管理模式已经不能适应生态保护的新要求。因此,建立高效、权威的流域管理机构,对流域水环境保护实行统一监管和执法势在必行。

目前,我国的流域管理机构分为两类:一类是水利部设置的流域水行政管理机构;一类是水利部和环境保护部双重管理的流域水资源保护机构。水资源保护机构作为流域水行政管理机构的单列机构,以水利部的领导为主,更多地体现在对水资源开发使用的管理上,而缺少对水环境保护的监管和执法。在省层面,辽宁省曾有过按流域设置管理机构的尝试,在全国首次为“辽河”划区设局,成立了辽河保护区管理局,但并没有形成可复制、可推广的成型经验。

今年2月初,中央深改组第32次会议审议通过了《按流域设置环境监管和行政执法机构试点方案》。而去年中办和国办印发的《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》,也明确了“试点省份要积极探索按流域设置环境监管和行政执法机构、跨地区环保机构,有序整合不同领域、不同部门、不同层次的监管力量”的要求。

以流域为管理单元,遵循了生态系统的整体性、系统性,更符合水环境保护的内在规律,也利于破解当前区域分割式监管和执法的困境,提高流域水环境保护的整体成效。

笔者认为,按流域设置环境监管和行政执法机构,应结合省以下监测监察执法垂直管理改革,在国家、省、市3个层面来统筹考虑。

在国家层面,依托现有流域水资源保护机构成立流域水环境保护机构;在省层面,通过整合或调整现有涉水部门水环境管理的相关职能,组建流域水环境保护或监察执法机构;在市层面,整合现有区县环境执法力量,设置流域水环境执法机构。

为确保流域环境管理体系科学运行并发挥出整体效能,笔者认为,当前需要厘清4种关系。

◆贺震

近日,笔者读到两则与环境执法相关的新闻报道。一则是3月6日《中国环境报》刊载的《泰兴市环保局为什么被市政府罚集体三等功?》;另一则是3月15日《长江日报》刊载的《新洲两名环保执法人员损害投资环境被免职》。读罢这两则消息,笔者不禁想问:什么样的环境才是我们需要的投资环境?究竟该如何保护投资环境?

在日常环境监管执法中,泰兴市环保局不设禁区、不搞特区,坚持用最严的标准、最严的举措、最严的处罚,对环境违法行为“零容忍”,发现就查、露头就打。

作为一个县级的环保局,泰兴市环保局2016年发出行政处罚决定书200份,罚款2602万元,针对违法案件实施查封扣押6起,责令限期生产14起,停产整治11起,移送行政拘留29起、刑事拘留9起。而且在执法过程中,无论企业规模大小、项目是否重大、税收贡献多少,泰兴市环保局全部一视同仁,仅去年就有10多家骨干企业被处罚。看看这一组数据,就知道泰兴环保局对企业环境违法行为和不法企业老板下手有多“狠”。而这种“狠”,正是他们在忠实地履行法律赋予的环境监管职责。

泰兴市环保局的严格监管执法,换来了天蓝水清的好环境,也为企业发展赢得了机遇,创造了良好的投资环境,保障了地方经济的健康发展。在江苏省政府组织开展的以整治化工企业为重点内容

### 有必要结合《水污染防治法》的修订,在立法上明确流域水环境管理的体制,明确统管与分管之间的权责边界,并使相关法律之间保持相互一致或者衔接。

首先,厘清流域水环境保护相关法律之间的关系,确保法律界定和授权要明确统一。

法律法规是政府部门设置机构和明确职责的重要依据。现行的水环境保护相关法律主要有《环境保护法》《水法》《水污染防治法》《水土保持法》等。《水法》明确“国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制”,“国务院水行政主管部门在国家确定的重要江河、湖泊设立的流域管理机构,在所管辖的范围内行使法律、行政法规规定的和国务院水行政主管部门授予的水资源管理和监督职责”。《水污染防治法》明确了水污染防治实行统一管理与分部门管理相结合的监管体制,但没有针对流域水环境保护或水污染防治进行专门的明确。

水资源保护和水污染防治都是水环境保护的重要内容,但现行法律对两者的管理体制却并不统一。目前,我国有关环境管理体制的立法分散于各种法律法规甚至是规范性文件当中,但按流域进行水环境监管和执法高缺少法律的支撑。

同时,单行法对于分管部门的职责界定也过于笼统和简单。比如,对于水行政等分管部门,《水污染防治法》只提到“在各自的职责范围内对有关水污染防治实施监督管理”,但是这个“各自的职责”是什么在法律上并没有给出明确界定。因此,有必要结合《水污染防治法》的修订,在立法上明确流域水环境管理的体制,明确统管与分管之间的权责边界,并使相关法律之间保持相互一致或者衔接。

此外,也可考虑制定一部综合性的环境管理体制立法。对当前环境管理实践中遇到的各种难题,诸如环保部门地位、地方政府和各分管部门承担的管理职能以及部门间相互协调、配合和监督的程序等,通过法律的形式进行明确,从而形成配套完善的法律支撑体系。

其次,厘清流域水环境保护与水资源保护之间的关系,组建国家层面的流域水环境保护机构。

水资源保护和水污染防治都是水环境保护的重要组成部分。因此,水资源保护应是水环境保护题中应有之义。目前,国家层面设置的流域水资源保护机构,虽然由水利部和环境保护部实行双重管理,并负责水污染防治等法律法规在流域内的实施和监督检查,但因机构性质和历史沿革等原因,环保职能弱化,环保作用发挥有限,亟须根据形势任务的变化进行适时的调整。

党的十八届三中全会要求“建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度,独立进行环境监管和行政执法”。因此,国家层面可依托现有的流域水资源保护机构组建流域水环境保护机构。同时,在管理体制上,将现有的双重领导改为单一领导;在单位性质上,由事业单位调整为由政府或国家授权的政府机构;在承担职能上,承担流域包括水资源保护在内的水环境保护的统一监管和执法职能,同时还包括流域水环境保护相关规划的编制、流域内开发项目审查和监督、对流域各级地方政府的监督,以及跨断面水质监测及跨界污染纠纷处理。

第三,厘清流域环境监管执法与行政区域监管执法之间的关系,既要落实“五个统一”要求,也要实现条块监管执法的有效衔接。

省级层面的流域水环境监管和行政执法机构,是构建流域水环境管理体系的关键。目前有两种选择:

一是进一步到位。整合环保、水利、住建、国土、农业等现有涉及流域水环境监管和执法相关部门的职责,成立流域水环境管理局作为省政府直属机构,承担省界内流域水环境的综合执法,并监督流域内各市县政府贯彻落实

水环境保护法律法规情况。

二是分步走。考虑到当前流域管理的实际,成立由省级环保厅(局)直接领导的流域水环境监察执法局,承担环保部门职权范围内的流域水环境监察执法工作,以及监督流域所在市县政府贯彻落实水环境保护法律法规情况、协调处理跨市水污染纠纷等,对上接受国家流域水环境保护机构的业务指导。同时,在省生态资源环境保护委员会的协调下,与相关部门开展流域水环境的综合执法。

我国现行的是以行政区划为界限的属地分割式管理模式。因此,必须明确区分流域管理与区域管理的权责边界。这里既涉及国家流域机构与省级政府及相关部门之间的关系,也涉及省级流域机构与市县政府及相关部门的关系。流域所在市级环保部门应整合现有区县环境执法力量,打破按行政区划设置的模式,以重点乡镇为依托,辖区内分片均衡部署。在此基础上,抽调力量组建流域水环境执法大队,就近部署,统一负责市界内流域水环境的环境执法。同时指定有能力的区域环保分局承担市级流域水环境监管职能。干流的环境监管执法机构必须明确,支流可根据情况自行设置。

第四,厘清流域环境监管与现行河流治理相关制度之间的良性互动。

目前,为了推动河流综合治理,落实地方党委、政府环境保护责任,各地区都在大力推行“河长制”。各级党政领导层层作为河长,负责河流的治理工作。建立流域环境监管执法机构,与目前推行的河长制并不矛盾。河长制重在治污,流域环境监管重在监督和执法。但今后流域内的市县级向河流排污需要遵循统一的流域规划和排放标准,流域内的所有项目需要经过流域管理机构的统一环评,并且受到流域环境管理机构的监督巡查。

此外,对于水环境保护,不仅地方政府要负总责,环保、水利、住建等部门也要分工明确。国务院办公厅《关于加强环境监管执法的通知》明确“县级以上地方各级人民政府对本行政区域环境监管执法工作负总责”。实行流域环境监管和执法,只是对流域水环境实行了统一监督管理,并没有取消市级环保局派驻各县区的环保分局,也不会影响地方目标责任制考核的实施。

绿色畅言

◆刘蔚

一首名为《900万辆自行车》的英文歌曲曾在12年前横扫欧洲各国排行榜。歌曲的第一句就是:“在北京有900万辆自行车,那是一个事实。”

但事实上,北京自行车的数量在十年里已接近谷底。随着汽车社会的到来,以及地铁等公共交通的迅猛发展,很多家庭的自行车早已弃之不用。900万辆已成北京记忆中的辉煌往事。然而,意料不到的是,自行车在退出北京历史舞台的途中却华丽折返——共享单车来了。

去年3月,北京街头开始出现无桩共享单车。仅仅一年,北京在市场上运行的共享单车已超过30余万辆。在地铁、公交车站、各大商圈、住宅小区附近,共享单车已经成为人们最方便和时尚的交通工具,甚至在高峰时间存在一车难求的现象。

骑车的人多了,相应开车的就会减少。机动车排放是空气污染的重要污染源之一。出于对共享单车的热爱,以及对蓝天好空气的期待,很多人希

望共享单车的普及能够对空气质量改善做出更大贡献。

然而,近日有关共享单车环境效益的讨论引发热议。一项研究显示,南京市在2015年因公共自行车的使用所带来的CO<sub>2</sub>、NO<sub>x</sub>、颗粒物等污染物的减排量,相对于机动车总排放量及全社会排放量比例太低,对大气环境质量几乎没有影响。同时有人提出,制造和生产自行车还排放了大量的污染物。鉴于此,共享单车的环境效益值得商榷。

对此观点,笔者不敢苟同。使用过共享单车的人都知道,由于无桩的特性,提取和归还自行车时无须选择特定地点。更自由、更便利的优势,决定共享单车的有效利用率要远高于公共自行车。特别是,在拥堵路段,选择使用共享单车的人越来越多,而这些也是机动车排放污染最严重的区域。因此可以见,共享单车的减排量必定远远大于公共自行车,发展共享单车必定有利于大气质量改善,这一点不容置疑。

而对于生产和制造自行车过程产生的污染物排放,的确值得关注。但关注点却不应只是共享单车本身,而是钢铁等制造行业的污染物排放控制。实际上,生产30万辆自行车远比生产相应

的汽车产生的排放物更少。从这个角度来看,所谓的共享单车环境效益低的论点也不成立。

当然,以环境效益视角来评判新生事物,这种方式方法值得肯定。由此,笔者也从提升环境效益角度来审视共享单车的发展。当前,几个品牌的共享单车竞争激烈,免费骑行一再延期。为了防止过度投放单车的情况发生,建议城市管理者应对共享单车的发展进行科学规划。摸清城市对于共享单车的需求底数,以量定产。避免由于过度过快发展,造成生产端过多无谓的资源浪费和污染物排放。

同时,强化单车管理手段,减少被破坏和被遗弃的单车数量,避免产生更多的垃圾、造成更大的浪费。对此,建议制订相应的城市管理措施与办法,加强对故意损坏单车行为的执法与处理。今年2月,北京两名护士共享单车上锁占为己有,被拘留5天。而对于故意破坏单车的行为,应采取同样甚至更严厉的处罚手段,以形成震慑。

为了促进共享单车更好发展,不妨把它放在环境效益的天平上进行衡量。只有科学、精细规划和管理,共享单车才能充满活力,向明天快乐出发。



频遭黑手的共享单车

基层者说

## 大气治理时刻不能松懈

◆睢晓康

随着冬季采暖期的结束,大气环境冬防冬治也将告一段落。无论是涉气企业还是施工工地,都似乎看到了黎明的曙光。

在这个冬天,由于冬季取暖和气象因素并行,京津冀及周边很多地区重污染天红色预警、橙色预警频频拉响。很多地方大小企业在重污染天气应急过程中按规定进行了限产限排。而过了采暖季,许多企业一个冬天干劲的企业,都想在春暖花开时分加足马力大干一场。

要说心情,可以理解:经济要发展,员工要吃饭,企业处于停工状态肯定不是长久

之计。但接下来怎么办?确实,随着春天气象条件、大气扩散条件的季节变化,一些企业及工地会陆续放开。但那些企业可以生产,哪些工地可以施工,其中却有文章可做。

对一些小散乱污企业来说,整治取缔已经没有悬念。一些地方对工业结构偏重的现实,部分大中型企业的排放限额已经挤满了排放总量和空间。随着压缩产能、压缩煤炭用量等刚性措施的出台,各地大气环境质量已经进入了国家环境监管的视野,卫星遥感技术和大数据分析让区域污染更加透明。到时候不是政府不让一些企业生产,而是企业在满足哪些条件下才能生产,这种效应需要企业立足环保做出抉择。

其实换个视角来说,这也

是在倒逼企业转型,通过提标改造和革新技术,助推经济结构调整,实施清洁生产,发展循环经济。以前存在的“抓环保就是一阵风”思维是要不得了,下一步实施的必然是精准管控、科学治污,一厂一策,心存侥幸排污企业绝没有生存空间。

但同时,在一些配套制度和配套设施还不健全、不完善的当下,一旦发生环境执法部门的紧要关头,还是要慎防“破窗效应”。

所谓“破窗效应”就是由詹姆斯·威尔逊及乔治·凯林提出的一个理论,就是环境中的不良现象如果被放任,会诱使人们仿效,甚至变本加厉。这也给地方政府部门提出了警示:在采暖期结束后,政府环境管理部门一定要做好准备,未雨绸缪,制订过渡方案,严格标准,让企业实行有序生产;对施工工地,要严格审核。假如无序放开,很可能造成失控现象,导致前期大气污染防治的努力和成果无法固化,出现污染反弹,这种效仿作用的扩大化,极易造成不可收拾的被动局面。

## 为严格执法提供安全保障

◆史春

安徽砀山环境执法人员遭遇暴力抗法事件引发社会广泛关注。这一事件促使我们冷静思考:这类事情到底该如何处置?环境执法人员人身安全到底该如何保障?环境执法人员不畏暴力、严格执法值得点赞。但从另一方面也说明,加强环境执法培训和保护好环境执法人员的人身安全,已成为当务之急。

随着新环保法及相关配套办法、新修订《环境影响评

价法》的实施,我国环境执法力度在持续加大,戳到了环境违法者的痛处,抓住了环境违法者的把柄,有的违法企业在经济上受到重大损失,进而采取不理智方式暴力抗法。

环境执法人员严格执法是依法办事,一定要坚持下去。如何在确保安全的同时严格执法?环境执法人员在执法过程中要做到依法文明执法,增加执法公信力。各地党委、政府要切实履行环境保护责任,做环境执法人员的靠山,支持环境执法人员严格执法,对暴力抗法行为要依法严惩。

要建立环境执法的联动机

制,环保部门与公安、司法机关密切配合,充分发挥各项法律的作用,让违法者付出付不起的代价。一旦发生环境执法人员被打事件,当地公安、司法机关要迅速成立专案调查组,并立案侦查,依法拘留因涉嫌妨碍公务罪的犯罪嫌疑人。加大宣传力度,在全社会营造让违法排污者如过街老鼠、人人喊打的社会氛围。

要进一步建立健全法律制度,从法律上给环境执法人员更多的人身保障。全国人大常委会表决通过的刑法修正案(九)中,新增了对“暴力袭击正在依法执行职务的人民警察的,从重处罚”的条款;“暴力袭击正在依法执行职务的人民警察的,从重处罚”的条款;“暴力袭击正在依法执行职务的人民警察的,从重处罚”的条款。建议比照此规定,尽快出台“对暴力袭击正在依法执行职务的环境执法人员,按照妨害公务罪的规定从重处罚”的法律规定。