

业界评说

强化督查推动环境管理转型

◆刘贤春

作为生态文明建设重要内涵的生态环保工作,已成为各级党委政府必须履行的一项硬性职责。通过加强环境保护,改善环境质量,推动区域经济发展转型,实现可持续发展,这不仅考验着党的执政能力,也对环境管理转型提出了新要求。

近日,环境保护部在京津冀及周边大气污染防治通道“2+26”城市开展为期一年的大气污染防治强化督查,进一步吹响了环境管理转型的“集结号”。

这次时间较长的强化督查,目的是要强化地方大气污染防治督查整改,实际上也包含着环境管理转型的探索实践。从已有的信息分析,此次强化督查在思维、模式、路径、方法和手段等方面,都较过去有全新的改变,对于探究可复制推广的环境管理转型路径有着积极意义。

笔者认为,此次大气污染防治强化督查,至少在以下四个方面给了人们期待。

第一,在管理对象上,由过去重管事转变为重管人与管事相结合,实现环境管理主体对象的转型。

当下的环境管理,不论是在省市层面还是在县区层面,主体对象多是奔事而去;环保人员到了企业,都是奔着污染处理设施或者具体事件的现场,很少直接面对企业老总和政府官员。也就是说,管理的焦距对准的主要是事而不是人,结果就成了就事论事,很难触动具体负责者的灵魂,往往造成了“环保人员前脚走后脚问题依旧”的局面。而应付检查、数据造假、阳奉阴违、顶风作案等现象,也在考验着环境管理者。环境保护面临的重重阻力和困难,揭示着环境管理转型势在必行。

笔者在企业进行调查时发现,很多企业并没有真正没有绷紧环保这根弦,没把环保摆到正确的位置。全年拿不出一纸环保工作的会议记录,没有一纸年度环保工作计划和总结,厂区处处充斥着安全宣传氛围却鲜见环保宣传痕迹。环保人员到企业检查工作,企业法人很少露面。这些软性为本的尴尬,是环境管理重事不重人的必然结果。

因此,开展大气污染防治强

应付检查、数据造假、阳奉阴违、顶风作案等现象,也在考验着环境管理者。环境保护面临的重重阻力和困难,揭示着环境管理转型势在必行。

化督查,需要通过深入分析前期督查“整改问题不到位”的原因,总结长期以来环保管理之力的教训,把管理主体对象由过去重事转变为重人与重事的结合。

环境保护部环境监察局相关负责人在前段时间举办的第一期京津冀及周边地区大气污染防治强化督查培训中指出,强化督查的对象是督企、督政,对地方党委、政府及其有关部门环保不作为、慢作为、乱作为,责任不到位的,要追究责任,向社会公开。这明确了强化督查实现了环境管理主体对象重人与管事的并重。

人的意识决定人的行为。管好事先要管住人,这样就会事有人做、责有人负。尤其是环境管理,牵住有决策权和决定权者的手,就牵住了环境管理的“牛鼻子”,抓住了问题的关键。转变环境管理主体对象,是推动环境管理转型的重要因素,是提高环境管理效益的巨大推力。

第二,在管理目标上,由过去的重污染防治转变为重推动发展转型与污染防治相结合,实现环境管理由当前目标向长远目标的转型。

笔者以为,环境管理以防治污染改善环境为目的,这是环境管理当前要实现的目标。环境管理的长远目标应是推动和保障经济转型,进而推动经济可持续发展。当下的环境管理,瞄准的是当前要实现的目标,即通过实施行政、法律、经济、技术等手段来实现污染防治和环境质量改善。然而,这种目标的效果,往往是高投入低回报,很多环境问题无法从根本上解决,总是“按下葫芦浮起瓢”。

这样的顽疾在企业的环境管理过程中,表现得尤为突出。比如,环保管理人员到排污单位监管执法,查的是污染设施是否正常运行,测的是污染物排放达不达标,认的是企业有没有违法行为,对于产业结构、产业形态等涉及不多。因此,未能抓住污染防治的本质,即便有时达到了环境管理当前的目标,但对长期形

成的粗放式的发展结构调整、转型发展触动不大。而环境管理是倒逼地方转型发展的一个有力手段,瞄准转型发展的长远目标,并与防治污染紧密结合,才是环境管理追求的目标和方向。也只有这样,环境管理才能适应环保新形势、新要求,发挥倒逼经济发展转型和保障经济可持续发展的巨大作用。

正在开展的大气污染防治强化督查,积极调整环境管理用力方向,把环境管理的落脚点放在推动经济社会转型发展的长远目标上,并着力在人的思想意识上下足狠劲,尤其是对主政主责者,要层层传导压力,通过综合手段的到位,产生倒逼效应,让地方党政领导、企业法人真正认识到,粗放式的发展思想再也行不通了,必须与过去的发展思维模式彻底决裂。这将是大气污染防治强化督查所要探究的答案,也应是今后环境管理转型的着力点。

防治污染意在改善生态环境,生态环境改善了,也能促进经济社会可持续发展。只有主宰环境的人,特别是主宰环境决策的人,真正从灵魂深处把环保与经济放在科学发展的“同一起跑线上”,才是环境管理真正要义的归宿。

第三,在管理机制方式上,由过去的重地方及单兵作战,转变为重调集优势管理资源与兵团式作战相结合,实行环境管理模式转型。

本次大气污染防治强化督查,统一抽调各省(区、市)业务骨干5600人,组成28个督查组,开展驻点督查。其特点是:集结了优势管理资源;统一部署、统一行动,组织严密;开展兵团式作战、小分队行动;作风严谨,管理精细。同时,促使地方政府及环保部门积极采取配合、协调等措施。很显然,这是带有环境管理机制转型方式的一次重要探索。

毋庸置疑,以地方为主及单兵作战模式的环境管理机制,长期以来形成了管理疲劳化、套路化、僵化和人情化等诸多弊端,存

在着地方干预、管理缺位、懒政和执法不严、尺度不一、工作不平衡等问题。捏不紧环境管理拳头,震慑不了环境违法行为。比如,联防联控是一项行之有效的污染防治措施,但在地区为战、单兵作战的管理情形下,往往容易导致形心不连、联而不紧密的情况,或者防而难控、控而落空,难以形成联防联控合力。而大气污染防治强化督查这一管理机制方式,很好解决了上述问题。

有理由相信,经过总结完善,这一管理机制和方式将会更好地运用于环境管理工作,发挥出创新性的作用。

第四,在管理技术上,由过去的重人的要素,转变为重人与运用现代信息及科学技术要素相结合,实现管理能力提升的转型。

现实的环境管理主要发挥人的要素作用。这是任何一项工作的基本必备要素,无可非议。但笔者注意到,基层环境管理基本上都只能靠人的因素,工作量,管理成本高,效益平平。最苦恼的是,环保管理人员跑断了腿、磨破了嘴,管理对象还不当回事。在这种情况下,环境管理能力和水平受到了影响,成为环境管理的软肋。因此,加强现代与未来的环境管理技术应用与能力强化转型,已成为大势所趋。

为此,本次大气污染防治强化督查可积极探路,从重人的要素向重人与重应用科学技术要素转型,为提高环境管理能力和水平试水。

事实上,国家有关方面正在加紧环保领域新技术、新装备(设备)和现代信息技术的研究、开发和应用。机器人、遥感卫星、直升飞机等现代先进尖端新设备(装备)、最新信息技术等已在环保领域得到了应用,为提高环境管理能力和水平提供了强大的支撑。相信通过本次强化督查,我国环境管理将会有一个大的飞跃。

环境热评

理性看待污水渗坑曝光新闻

◆慎言

近日,媒体曝光了河北、天津发现了超大规模的工业污水渗坑,清晰的图片触目惊心,社会反应十分强烈。

那么,当地为什么任由这些问题搁置而不加以解决?笔者认为,一是发现了不敢说。类似于这些渗坑的排放者实力不容小觑,尤其是在很小的区域内,难以抵抗这些人情世故。二是发现了不想说。怕追责,坚持“瞒一时是一时”的老观念。三是发现了但短期内无法解决。像如此体量的渗坑处理起来需要的资金很大,污染企业难以承受也不想承担。而对于地方政府来讲,虽然不得

已必须兜底,但却难以承受,只好一拖再拖。

由此,笔者认为,要改变这一尴尬的现状,必须多方发力,共同应对。

首先,加大对基层的支持力度。应该面对现实,致力于问题解决。要加大财力支持。这些渗坑往往是无主渗坑或者是难以找到主责者,需要基层政府兜底处理,而基层政府基本无力承担。要加大技术支持,尽可能地帮助地方政府选择经济可行的技术妥善解决。当然,对于客观具备解决条件但主观不作为的,必须严肃问责。

其次,强化国家层面的督查。毋庸置疑,国家层面的督

查在能力上有保证,可以调动各方面的资源和技术力量,确保问题无处可藏;在态度上有保证,可以最大限度地规避“人情网”的束缚,确保发现的问题不被隐瞒;在处理上有保证,可以调度地方政府和有关部门及时有效地解决发现的问题。

第三,充分发挥媒体的监督。毫无疑问,媒体监督对问题的解决有强有力的推动作用。一方面,媒体监督容易引起社会公众的关注,形成有力的舆论氛围;另一方面,媒体监督容易引起地方政府的重视,有利于加快问题解决的速度。当然,同时要注意对媒体监督的监督,决不能任由不良媒体由此“发环保财”。

◆睢晓康

这几天,中央环保督察组密集向有关省市进行督察情况反馈。各省市党政主要负责人也明确表态,要把督察作为一次提升环保工作的契机,并将制定整改方案,抓好整改工作。

应该说,做好督察整改工作,不能仅盯着整改的问题,而要以此次为契机,举一反三,深刻思考,统筹经济发展与环境保护的最佳结合点。笔者认为,应以反馈整改为契机,走好三步棋,稳扎稳打,推动环境质量持续改善,让经济走上可持续发展轨道。

首先,要顺势而动。建设生态文明、走环境保护可持续发展之路是大势所趋。在此大势之下,应顺势而谋全局。因此,环保整改不能只盯着中央环保督察反

督察整改要下好三步棋

只能浪费了这来之不易的大势。再次,要顺势而为。顺势而为就是要在“为”字上做文章,应借助中央环保督察整改这个大势,找准环保工作近期小目标和远期大目标,围绕提高环境质量的总目标,一步一个脚印,分清主次、分清轻重缓急,积极进行整改。

因势而谋是谋大局,谋大局需要大眼界,科学谋划;顺势而动是要行动,雷厉风行,不拖泥带水;顺势而为是要绩效,敢作敢为,干出成绩,那就是以环境质量的提高为民众谋取更高质量的生活环境。从“谋”到“动”到“为”,每一环节都有不同的侧重,走好这三步棋,将有助于推动中央环保督察整改工作的落实。

野疾藜



环保督察直指水资源过度开发

近日,中央环保督察组在向湖北反馈督察意见时指出,当地水资源过度开发带来的环境问题凸显。全省共建成水库6275座、水电站1788座,部分河流水体“湖泊”化,水质恶化严重。

杨良义制图

遏制阻挠执法须补齐法律短板

◆贺震

环境保护部组织京津冀及周边地区大气污染防治强化督查以来,一些地区发生企业拒绝督查组检查甚至阻碍环保执法的恶劣事件。对此,环境保护部领导要求发生一起,严厉查处一起,绝不姑息。

其实,在日常环保执法监管中,执法人员遭遇“关门执法”,阻碍现场执法,甚至被非法扣留的现象并不鲜见。并且这种现象也不只是发生于某些个别地方,而是带有一定程度的普遍性。遭遇阻挠的,既有最基层的环保执法人员,也有省市环保部门,环境保护部督查组也未能幸免。

众所周知,行政执法需要调查取证,封存涉案物品、固定证据等。而由于专业性的特点,环保执法更具有特殊性;执法人员只有第一时间进入现场,才能取得客观、真实的证据,才能最大程度还原企业环境违法活动的本来面目,从而给予应有的处罚。阻挠、迟滞执法人员进入现场,环境违法者可以赢得时间毁灭证据。执法人员被阻挡、扣留的时间越长,对涉案证据的毁灭就越彻底。有时几分钟的迟滞就可以让关键证据灭失,从而无法按照真实的环境违法情形对应的法条处罚,只能依据其他法条进行处罚,甚至让违法者逍遥法外。比如,企业在生产中原本没有正常运行污染

环保执法,何以遭受如此尴尬?作为环保人,除了一腔愤怒之外,还应作一些理性思考。

对于带有一定普遍性的问题,则必须从法律、制度的层面去分析原因,拿出解决的办法。

防治设施,遇执法人员上门检查时,门卫保安只消在厂区大门口稍稍阻拦一会儿,其他人员就会迅速让污染防治设施正常运行起来。

严肃的执法活动却遭遇“闭门羹”,执法人员连门都进不去,或进去了出不来,甚至人身安全都没有保证,谈何搜集证据、严格执法?谈何让环保法律长出铜牙利齿?谈何维护群众环境权益?

环保执法,何以遭受如此尴尬?作为环保人,除了一腔愤怒之外,还应作一些理性思考。对于带有一定普遍性的问题,则必须从法律、制度的层面去分析原因,拿出解决的办法。

其一,应进一步明确企业配合环保执法检查的义务。

作为政府行政执法的一种,环保执法具有强制性,是执法行为所天然具备的、不容质疑的权力。企业作为执法对象,具有配合、服从政府环保执法的责任和义务。哪怕在执法过程中,企业认为执法有瑕疵或侵犯了其合法权益,也应通过投诉、举报、诉讼等正常渠道维护权益,而不能阻挠执法、扣阻执法人员。但是,现行法律对企业的这一责任和义务

却没有明晰的规定。现行环保法第二十四条规定:“县级以上人民政府环境保护主管部门及其委托的环境监察机构和其他负有环境保护监督管理职责的部门,有权对排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者进行现场检查。被检查者应当如实反映情况,提供必要的资料。”

显然,从这一法条中,企业尚不能清晰地感受到其配合与服从环保执法的责任和义务,这一规定不能适应严峻的环境执法现实的需要。

其二,应加大对阻挠环保执法行为的惩处力度。

按照现行法律规定,对“以拒绝对进入现场等方式拒不接受”监督检查的,依照《大气污染防治法》第九十八条规定,处二万元以上二十万元以下的罚款;对“阻碍国家机关工作人员依法执行职务的”,依照《中华人民共和国治安管理处罚法》第五十条规定,“处警告或者二百元以下罚款;情节严重的,处五日以下拘留,可以并处五百元以下罚款”;对“以暴力、威胁方法阻碍国家机关工作人员依法执行职务的”,构成妨害公务罪,依照《刑法》第二百七十七条,“处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者罚金”。

对依照现行法律规定,我们可以看出,对拒不接受检查的行为,顶格罚款,也仅二十万元而已;而类似扣留环保督察人员的行为,即使情节严重,最高也只能处拘留十日、罚款五百元的处罚。如果按妨害公务罪处罚,却又不符合法律要求。显然,这样的惩戒明显偏轻,不足以震慑违法行为。当某个环境违法行为的处罚比扣留执法者所受到的处罚更重时,精于算计的违法者会选择扣留执法人员,以便有充分的时间损毁证据,避免受到更严厉的处罚。而其他发现抗拒执法有利可图,配合执法则损失更大时,无疑也会选择抗拒执法,进而导致劣币驱逐良币,进一步恶化执法环境。

综上所述,笔者认为,要遏制阻挠环保执法的现象,亟须通过修订现行法律法规或出台政府规章,补齐法律短板,完善法律体系,织密制度笼子,加大处罚力度,让抗拒执法者付出应有代价,从而产生强大的威慑效应,彻底打消环境违法者的嚣张气焰。

◆刘银祥

当前,各地在环境信访事项处理过程中,把解决信访人提出的信访问题、满足信访人的合理诉求,保障信访人的合法权益作为做好信访工作的基本目标和方向。这样的做法值得肯定。但在此基础上,笔者认为,还应以解决群众投诉和举报问题为抓手,推动环境问题的解决和环境质量的改善。

就群众投诉和举报的事项而言,有些是合法合理的,有些是合法但未必合情,有些是既不合理也不合法。不论何种情况,信访部门经综合分析,组织深入调查处理,一方面,给群众合法合理的答复;另一方面,根据群众投诉和举报事项牵涉单位不同情况,予以警示、处罚或建议追责。特别通过对群众投诉和举报的“既不合理也不合法、合情但是不合法”类事项的调查处理,告诫相关单位,不能存有侥幸心理,应始终严格落实

抓好信访处理推动问题解决

环保法律、法规及政策、标准。对于群众投诉和举报的合法合情的案件,要依法严格查处,盯住相关部门,直至问题解决。

信访事项往往涉及多个部门和领域,牵扯到不同的主体。因此,必须选择有一定政觉悟、政策水平和实际工作经验的同志处理信访事项。对涉及群体性、政策性问题的信访事项调查处理,要及时提出调整和完善政策、改进工作作风方面的建议,为政府制定化解矛盾或风险的政策措施提供参考。对重大、疑难、复杂的信访事项调查处理,要注重调查研究,为领导决策提供基础性意见。信访部门要建立完善督查机制,统筹相关部门,采取实地督办、跟踪督办、挂账销账等方式,紧盯信访问题的整改落实,促进环境问题的解决。

处理信访事项需要强化思想疏导工作。因此,要结合接待群众来访和处理信访事项进行环保法律、法规、政策和标准的宣传教育,引导群众正确理解环保法律法规和党的方针政策。正确对待个人利益和集体利益、局部利益和全局利益、当前利益和长远利益之间的关系。积极行使公民权利,履行公民义务,理性合法地表达诉求。主动配合信访处理部门调解争议,协助政府解决环境问题。环境信访工作虽然不是环保部门的中心工作,但做不好会影响中心工作,而做好了可以促进环境问题的解决,推动环境质量的改善。因此,环保部门要能作为、会作为,真正把解决环境信访问题当成解决环境问题的抓手。