

创新环保执法模式,助力28城市刮骨疗毒

强化督查 利剑斩污

绿色焦点

◆孙秀艳 刘毅 寇江泽 赵贝佳

1月9日是“三九”第一天,早上9点,河北省沧州市气温刚回升到零下6摄氏度。

走进位于东光县的唐山三友集团东光浆粕有限公司,“2+26”城市大气污染强化督查第二十七督查组组长蔡建龙和队员蒋联嘉驻足观察烟囱烟气,默契地交换了眼神,随即直奔在线监测室。查看实时排放情况,翻阅历史记录,他俩心里更有底了。穿着单薄冬衣的小蒋随即带领沧州市环境监测站的监测人员,一起爬上45米高的烟囱取样检测。

记者拿起相机仰拍,小蒋一行在镜头里变成了小黑点。拍几张照片的工夫,手冻得发僵,而小蒋他们20多分钟后才回到地面。

功夫没有白费,在当日环保部的通报中,他们的“业绩”被表述为这样的文字:“监测人员对河北省沧州市东光县唐山三友集团东光浆粕有限责任公司锅炉烟气连续监测结果显示,氮氧化物排放浓度(三次)分别超标54.32%、90.92%和82.66%。”

这只是已持续近10个月的“2+26”城市大气污染强化督查中的一幕。这个冬季,“2+26”城市重污染天数明显下降,蓝天日渐增多,强化督查功不可没。

5600人开展为期一年的异地督查,是环保史上“最大规模行动”

一年之前,即2017年开年,雾霾频仍。数据显示,1月份338个地级及以上城市PM_{2.5}月均浓度同比上升14%以上,石家庄高达226微克/立方米;2月份京津冀13城市PM_{2.5}浓度更是同比上升55.9%!

蓝天减少,虽有不利气象条件的因素,但最根本原因还在于污染排放量巨大、非法排污猖獗。严峻的形势下,环保部紧急启动第一季度空气质量专项督查,空气质量恶化势头得到一定遏制。但保持环保高压,靠地方的监管力量远远不够,还得想办法。

2017年4月5日,环保部宣布,从全国抽调5600名环境执法人员,对京津冀大气污染传输通道“2+26”城市,开展为期一年不间断的大气污染防治强化督查。这是我国环境保护历史上,国家层面直接组织的最大规模行动。5600人、为期一年等字眼,超出了人们对环保执法力度的想象。一场环保风暴,席卷28个城市。

异地执法,情况不熟悉,如何督查才有针对性?现场督查,如何才能发现问题?从查到问题到交办给地方,效率如何?记者一连串的问题,在跟随督查组工作的过程中,都找到了答案。

派驻河南省安阳市督查组组长刘格平告诉记者,督查安排每8人一组,每组负责一个地市,每两周进行轮换。为保证工作连续性,每次轮换时由前一组的4名同志与后一组的4名同志共同工作一周,交接情况,传授经验。通过这种压茬式“传、帮、带”的工作方式,强化督查持续保持着高效、高压。

1月8日,沧州天空湛蓝,阳光闪耀。文庙小区供热泵站内,原有小锅炉已拆除完毕。记者还在听街道办事处负责人的介绍,一眨眼,督查组组长蔡建龙就不见了,记者连忙追出去。蔡建龙指着前面的暖气管线说:“看管道的走向,有没有缺的地方,如果有,说明可能还有其他热源。督查就得根据现场情况,从蛛丝马迹看问题。”不仅是蔡建龙,每个督查组的队员都是环境监察的业务高手,不仅要发现问题,还得让被督查对象心服口服,大家都有自己的高招。

按照环保部的部署,督查的重点内容包括固定污染源环保设施运行及达标排放情况,“高架源”自动监测设施安装、联网及运行情况,“散乱污”企业排查、取缔情况,错峰生产企业停产、限产措施执行情况等。督查有随机性,但并不盲目,由卫星反演出的热点网格、各地夜间用电的详细信息不断传到督查一线,成为强有力的技术支撑。

山东德州此轮督查组组长贾尚民说:“督查就是要发现当地日常管理中的真空地带,被忽略的问题。”

1月9日,沧州市南皮县302国道正港路南侧,一小堆未苫盖的散煤吸引了蔡建龙的注意。散煤后面的简易厂房里,藏着一家无手续、无治理设施的小铸造加工点。随后,督查组又在厂房后发现了堆积如山的黄沙,同样没有苫盖,而不远处,一大堆混凝土搅拌站的石灰废料,被六七级大风卷起漫天尘埃,扬尘面积足足有六七十个足球场大。督查组要求刘八里乡政府立即处理到位。

根据环保部的冬防方案,“2+26”城市10蒸吨以下的小锅炉都在淘汰之列。在德州的山东奥尔特化工有限公司,督查组组长陶英烈和队友发现一台正在运行的6蒸吨锅炉。企业拿出好几份盖章的文件,力图证明这台锅炉能保留。

这样的问题“上报还是不上报”,一下子难住了督查组成员。作为督查组“临时外援”,记者现场联系环保部环监局局长田为勇、大气司司长刘炳江。他们明确表态,淘汰小锅炉绝不留口子。刘炳江还立刻将此问题反映给德州协助市长分管环保的副市长于松岩。

“于市长昨天半夜给我打电话,要求我们查清情况,尽快处理。”第二天,德州市环保局局长赵华告诉记者,市领导已经明确要求查补工作疏漏,尽快做好替代工作。上下联动保卫蓝天,这样的效率让记者都吃了一惊。

从被督查企业近七成违法到“找问题越来越难”,蓝天增多印证督查效果

国家环保监管部门派驻,执法有权威;异地执法,保证公正、到位;督查督办模式创新;督查组的工作态度严谨、认真——这些特点让督查质量一直保持高水准。强化督查几个月,仅清理整顿涉大气污染“散乱污”企业就达到6.2万家,有人认为,这去除了区域最大的“毒瘤”。

督查伊始,28个城市企业违法的普遍程度令人瞠目。以去年4月27日完成的第一轮次督查为例,28个督查组现场检查企业(单位)5713家,发现存在环境问题的3832家,约占检查总数的67%。在随后的通报中,被督查到的问题企业比例有时甚至接近80%。

几个月后,强化督查组每天“抓”到的问题已经降到100个左右。督查走到后半段,连督查组成员都直呼:“再找到新问题,真的不容易!”从“一抓一个准”到“找



1月15日,在山西太原市清徐县迎龙焦化集团有限公司,环境监测人员登上30米高的脱硫塔塔顶手工监测。为确保监测数据准确无误,他们要在高寒处“扛”两三个小时。



2017年8月19日,在河北冀春化工有限公司,沧州督查组成员在查看企业数据记录。

问题越来越难”,变化来自强化督查本身的威慑,也来自完善的工作机制。

第二十一轮太原督查组成员樊斌介绍,环保部提出环保督查“五步法”,包括督查、交办、巡查、约谈、专项督察一整套工作流程。强化督查组发现问题后上报环保部,环保部及时下达限期督办函,随后环保部巡查组跟进,对强化督查发现的问题及整改情况逐一核实,对整改不到位甚至弄虚作假的给予严厉处罚。

去年8月7日,环保部约谈天津市东丽区,河北省邯郸市、保定清苑区,以及河南省新乡牧野区政府主要负责人,正是因为四地对强化督查发现的问题整改销号率偏低。针对整改“慢作为”,环保部之后又打出重拳,对限期督办地实施量化问责。

“以前,如果违法被当地环保部门查处,可能就一小部分人知道,而现在如果被督查组抓到,直报环保部,然后反馈给市长以及各级政府领导,环保部还要公告全国。一旦违法,说实话,后果我们自己都被吓到。”一位曾上了督办通知的企业负责人,至今“心有余悸”。

“收到环保部督办函后,我们分解任务,实施清单制管理,下发到乡镇并在网上公示,谁的问题谁负责整改。企业完成整改,符合环保要求,才能逐个销号。”太原市环保局副局长王安才说,目前,太原被督办的1274个问题全部已经整改。

说起强化督查对地方环保工作的作用,安阳市政府副秘书长、市环保局局长郭虎江表示:“强化督查时间长、强度高,提升了相关城市对环保工作的认识。各级党委、政府领导的重视,让督查带来的压力层层传导到位,有效推动工作。”

强化督查对“2+26”城市空气质量改善究竟起到多大作用?数据最有说服力。2017年10~12月,这些城市PM_{2.5}平均浓度为71微克/立方米,同比下降34.3%。北京更是以PM_{2.5}平均浓度49微克/立方米,创造了有监测数据以来秋冬空气质量的最佳纪录。即便是区域内空气质量最差的河北邯郸市,改善幅度也超过26%。

“单拿应急来说,也能看到显著变化。”田为勇说,2017年以前,“2+26”城市纳入重污染天气应急预案中9000多家企业,能够依照预案执行的只有一半,通过持续督查检查,如今启动重污染天气应急预案时,企业限产、停产的执行率已上升到99%。

非常手段非常必要,但仍需着眼长远,激发环保内生动力

异地调配、千里驰援,这用在强化督查组的配备上,一点不假。第二十七轮督

查沧州的人员来自福建,督查德州的来自辽宁;第二十一轮督查太原的来自浙江丽水,督查安阳的来自内蒙古。各地执法力量本身有限,有些同志多次被抽调到督查组,在督查过程中,由于工作强度大、不适应当地天气,队员带病工作的现象十分常见。

强化督查背后,是全国环境监察人员的努力和付出,是巨大的人力物力投入,成本高昂。

到今年采暖季结束,此次强化督查将告一段落。综合施治、强化执法,“2+26”城市蓝天增多有目共睹。然而,大规模的督查如果不能继续,污染会不会出现反弹,未来这些城市的蓝天保卫战谁来护航?

对此,太原市环境监察支队支队长李吉生认为,强化督查建立的一整套监管督查、反馈和追责体系,在实际工作中发挥了有效作用,即便督查组离开,地方也会继续效法、坚持下去。“这种监管模式像给地方做了个全面CT,我们看到了今后工作的方向。今后的督查可以阶段性、‘点穴式’地开展,继续促进环保工作。”

“强化督查是非常时期针对非常地区用的非常手段,取得了非常好的效果,可谓立竿见影,对污染企业的威慑作用巨大。这对蓝天保卫战的攻坚有很大的助推作用。”国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长李佐军表示,毋庸讳言,我们的发展具有一定路径依赖和锁定效应,面临很多历史积累的环境问题,非常措施是很有必要的。

李佐军认为,环境保护通常分为行政、法制、市场和思想道德四类手段。长期来看,治理手段、结构还需要优化,还需要探索综合效益更高的政策措施,激发地方环保的内生动力。

“企业是治污主体,如果企业能够有自己的环保追求,即便付出更多成本也愿意做到环保最佳,当然这是理想状态。”李佐军说,当前很多企业面对的首先是生存压力,这就需要把市场化手段与法制、行政手段相结合,达到更好的环境管理效果。

中国人民大学经济学院教授石敏俊认为,在“2+26”城市这样的污染突出地区实施强化督查,虽然成本巨大,但对环境问题的解决有着明显作用。这个过程中,有企业抱怨督查对生产经营有影响,其实,这是很多企业还在原来的环境欠账。

“环保需要组合拳。”石敏俊说,“我很赞同环保部最近在‘2+26’城市实施特别排放限值的做法,以标准引导企业,倒逼产业转型升级,这同样是在为蓝天保驾护航。”

督查·现场

重污染天抓“现行”

寇江泽

“沿着晋祠路一直往北开。”大气污染防治强化督查组队员樊斌一边紧盯着热点网格监控平台的导航,一边指挥着司机。

1月15日,太原遭遇重污染天气,第二十一轮督查组第十一组在太原的督查紧锣密鼓。

樊斌告诉记者,热点网格是环保部排查污染的秘密武器,利用卫星遥感和大数据分析,可以快速识别污染物高排放区。

车行近1个小时,到达了热点网格报警区域:晋祠路与南中环路交叉路口。樊斌判断,污染源就在方圆500米内。冒着严寒,督查组成员们下车四处寻找。

举目四顾,一大片土壤裸露的空地,周围分布着几家市场,不时有货车驶过,翻起阵阵扬尘。

督查组成员询问附近商户得知,空地归一家工厂所有,工厂拆除后,土地一直空置着。“扬尘是城市重要污染源之一,是督查组重点关注的问题。这样的空地要绿化或者苫盖,抑制扬尘。”樊斌一边向记者解释,一边查探着其他可能存在问题的地方。

“这边发现了一家无名作坊,正在露天喷漆。”远处的督查组队员朱宇雷招呼队友。步伐匆匆,记者跟着樊斌跑向声音传来的方向。

这个无名作坊露天喷漆无组织排放问题严重。还没靠近,一股刺激的异味就扑鼻而来。现场喷漆的工件正在露天晾晒,另一侧摆放着尚未喷漆的工件。“请出示营业执照。”对樊斌的要求,作坊主躲躲闪闪——原来这是一家没有合法手续的“散乱污”。

朱宇雷拍下现场照片,并通过大气强化督查移动执法平台,将发现的问题直接上报环保部,同时责成当地环保部门立即查处。

直到晚上10点,督查组才完成当天全部工作。这一天他们排查了34家企业和点位,发现有5家企业违反应急预案规定。

督查·人物

“拼命三郎”施宇鹏

赵贝佳

零下10摄氏度的“三九”天,破旧的厂房外,一辆路过的汽车突然停下,一个年轻人顶着寒风跑下车,冲进厂房,亮出证件。他没有跟上来企业的老板周旋,迅速跑向大门半掩的车间,一阵化学制品的刺鼻味道迎面扑来,顾不上戴口罩,第一时间录下企业违规操作的证据……这看起来很像警匪片,实际上是强化督查第二十七组队员施宇鹏工作的场景。

施宇鹏是1992年出生的大男孩,平时大大咧咧、爱开玩笑,一旦进入工作状态,立刻严肃又认真。他所在的小分队,曾一天内督查55个点位,小施也因此被同组的队友称为“拼命三郎”。

刺鼻味道,是电焊作业所致。虽然厂里有环保设施,但根本没使用,甚至连电源插销都没接,没错,那就是个摆设!小施麻利地将现场情况录入大气强化督查移动执法平台,这才松了一口气,继续查看周边情况。

“速度”是取证能否成功的关键。记者在跟随督查的一天中,多次目击小施快速冲进现场的身影。“隔壁的厂子看着不大对,进去瞅一眼。”施宇鹏和队友卓文对了个眼神,两个人迅速进入厂房。督查组队员“看点”有两种方式:或根据地方提供的企业名单,或即停即查“打游击”,严查违法现象。

小施一边快步走,一边向记者讲解:“你看这个设备,虽然现场没喷漆,但是这么大一个东西摆在路中央,下面还有散落的颜色,估计是前两天刚喷完了还没来得及收走。不过没抓到现行就无法取证,稍后我们会作记录,让地方环保局继续查。”

“90后”的小施,也有在意形象的一面。走在路上,他低头看了看自己的鞋,白鞋底上沾满红漆。“这是昨天在一个喷漆厂踩的,时间紧逼,根本顾不上看。前两天,我走着走着感觉不对劲,仔细一看鞋里扎进个钉子。这鞋跟着我可受罪了。”小施说,督查这活儿,有点危险,除了吸入有毒气体,脚踩钢钉外,有时还要攀爬高处、钻门翻墙。

说话间,他又锁定了新目标,冲向下一间厂房。

链接

“2+26”城市有哪些

“2+26”城市是指京津冀大气污染传输通道城市,主要是根据气象条件和近年来的污染情况而确定,包括北京市、天津市、河北省石家庄、唐山、保定、廊坊、沧州、衡水、邯郸、邢台8市,山东省济南、淄博、聊城、德州、滨州、济宁、菏泽7市,河南省郑州、新乡、鹤壁、安阳、焦作、濮阳、开封7市,山西省太原、阳泉、长治、晋城4市。

环保部对这些城市空气质量改善情况按月排名,按季度考核,北京、天津、廊坊、保定市以区县为单位参与排名,作为对领导班子和领导干部年度考核评价的重要依据。

寇江泽整理



1月9日,河北沧州,督查组成员蒋联嘉带领监测人员爬上烟塔塔顶,镜头里他们的身影变成了几个小黑点。