业界评说

建立生态环境监察与执法一体化联动机制

◆张贵金 张瑞罗 杨新港

“督察监察机构要聚焦督政主业，通过对突出生态环境问题的检查，倒追地方党委、政府的责任。执法机构要重点对企业进行现场检查和执法，固定问题线索后进行执法处罚，并按规定开展后督察，该销号的销号。

随着省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革工作的推进，河北、山东、江苏等省生态环境厅分别跨区域组建了4个-6个环境监察专员办公室（以下简称专员办），原省环境执法监察局改称为环境综合执法局。

按照监察机构和执法机构的职能定位，监察与执法二者的范畴有所区别。省委、省政府授权省生态环境厅各专员办对各市党委、政府及其负有生态环境保护职责的部门履职情况进行监察。各专员办负责派驻地生态环境保护日常监察工作，检查被监察地方党委、政府及其相关部门和工作人员执行环境保护法律、法规、政策和政府关于环境保护决定、命令情况，对发现的问题向被监察单位提出处理意见和建议，对重大问题进行约谈；配合省委、省政府生态环境保护督察组开展定期督察，并对督察结果落实、问题整改等情况进行督导和“回头看”。

从专员办的主要职责看，监察机构在日常监察中应以督政为主，以市、县、乡三级党委政府和市、县直相关部门为重点，以查企为辅。坚持问题导向，重点查找派驻地党委政府在履行生态环境保护责任和坚持“党政同责、一岗双责”等方面存在的问题，以及区域性生态环境问题；对当地党委、政府及其相关部门进行行政监督，对当地生态环保责任落实情况进行环境监察全覆盖，对履职不力的相关责任人进行严肃问责。而执法机构则着重对企业环境违法违规行为进行严格执法和行政处罚。

随着监察和执法工作的深入开展，尤其是在大气污染综合治理专项督察和专项执法检查中，以下问题在一些地方不同程度地存在。

一是监察机构和执法机构在对企业的检查、复查和核查过程中出现重叠现象，在一定程度上造成工作交叉和行政资源的浪费。有时甚至因业务能力、检查标准等原因，对问题界定和整改要求不一致，给当地政府和企业带来困惑。例如，某一个小的县级城市，本身企业比较少，一家企业一天之内先后接受了三拨检查，不堪重负。

二是有的监察机构偏离了督政这条主线，本末倒置，以查企为主、督政为辅，片面追求发现问题的数量，把主要精力放在对企业点位的检查上，造成与执法机构在职能上交叉。同时，虽然督察监察上报的问题数量较多，但涉及党委政府和部门层面的问题却很少，质和量都不高，对派驻地所辖县（市、区）也起不到解剖作用，达不到督政效果。

三是从工作实践情况看，派驻地监察机构与厅机关处室、单位之间的工作机制尚不顺畅。有的厅机关处室、单位把职责范围内的工作任务，以省生态环境厅的名义转嫁给监察机构，导致监察机构过多承担一些厅机关处室、单位的临时性业务工作，打乱了监察机构的既定工作安排，分散了督察的精力，不能很好地聚焦主业。例如，根据上级要求，某专员办制定了年度环境监察工作计划，环境监察一处、二处分别制定了对某市的监察工作计划，要每月解剖式、体检式监察1个-2个县（市、区）和市直部门。但厅机关处室、单位又先后交办纳污坑塘整治、制革行业及产业集群污染专项整治、打击非法倾倒处置危险废物违法犯罪雷霆行动等督导检查任务，打乱了原定监察计划。

督察监察机构和执法机构职责不同，工作侧重点不一样。笔者认为，应尽量避免工作交叉，要有所错位，相互补充，形成合力。

一是建立各司其职、各负其责机制。督察监察机构要聚焦督政主业，通过对突出生态环境问题的检查，倒追地方党委、政府的责任。对发现涉嫌地方党委、政府及部门不作为、慢作为的问题，按照干部管理权限，及时拿出问责建议，严格责任追究。执法机构要重点对企业进行现场检查和执法，固定问题线索后进行执法处罚，并按照生态环境部《环境行政执法后督察办法》开展后督察，该销号的销号。

二是建立联动移交机制。执法机构检查发现的环境违法问题，涉嫌党委政府或职能部门履职不到位的，对需要向纪检监察机关移交问责的事项，由执法机构固定证据，向督察监察机构移交问题线索，同时附相关证据材料复印件及影像资料等；建立制式移交文书，规范移交程序。督察监察机构在接到相关证据线索后，立即根据监管责任，追责问责，必要时也要进行核查、复查。对整改落实情况由督察监察机构进行后督察。

三是建立临时性重点工作统一交办机制。要确保督察监察机构的独立性，专员办不等同于一个业务处室，也不是省生态环境厅机关处室业务工作的下级承接单位。要严格落实归口管理，由省生态环境保护督察办公室负责指导、协调和联系；对省厅需各专员办临时配合开展的重点工作，建议由省督察办统一归口向各专员办交办，避免厅相关处室分头交办造成工作混乱。

作者单位：河北省生态环境厅第五环境监察专员办公室

基层者说

科学谋划县级环境监测机构监测事权

◆陈文艺

在省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革工作的推进过程中，市县两级环境监测机构的主要职能被重新调整。近日，笔者在工作中发现，某地市级2019年生态环境监测方案中，共确定监测任务共九大类35小项，同时对各项监测事权进行了分工。

由市级生态环境局派出机构所属环境监测站负责实施的监测事权，包括环境空气国控自动监测站设备更新、基础保障和数据一级审核等若干事项。对照该市2018年生态环境监测方案，笔者发现，环境监测垂直管理和机构改革前后，该市县级生态环境监测站承担的监测事权出现了以下变化：

一是增加了城市黑臭水体、千吨万人集中饮用水水源地、农村环境质量监测（试点）等事项。二是原由县级监测站负责的县级集中式饮用水水源地、主要地表水省考核断面及小流域水质监测，变为由县级监测站负责采样、送样，省生态环境厅驻市监测中心站负责检测。

笔者同时发现，改革后，县级监测站承担的监测事权比改革前增多了，且仍以生态环境质量监测为主，约占年度总监测任务的80%以上。根据历年工作经验，以县级监测站多则十七八人、少则四五人的监测力量，在完成上级下达的生态环境监测任务后，基本上腾不出力量支持、配合执法队伍开展测管联动或执法监测了。

《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》明确提出，调整环境监测管理体制，省及所辖各市县生态环境质量监测、调查评价和考核工作由省级生态环境部门统一负责，实行生态环境质量省级监测。县级环境监测机构主要职能调整为执法监测，支持配合属地环境执法，形成环境监测与环境执法有效联动、快速响应，同时按要求做好生态环境质量监测相关工作。

为推进垂管改革，各省、市先后出台了具体的实施方案，但保障县级环境监测站以执法监测为主的机制却仍未形成。笔者认为，近年来环境管理和决策对监测结果的依赖不断增强，导致环境监测任务快速增加，超出省厅及驻市环境监测中心站的承担能力，只好层层下压到基层监测站。为改变这种现状，笔者提出以下建议。

积极做好生态环境质量监测减量化文章。组织有关部门、单位和专家对现有生态环境监测任务进行系统梳理和分析，综合考虑各项任务的重要性、必要性、紧迫性等，排出优先顺序，对排位靠后且非法律法规规定必须实施的监测任务做合理削减。对确实需要保留的生态环境监测任务，优化监测点位、项目和频次设置。比如，同一监测点位长期未检出的污染物或污染物浓度基本保持不变的，经过科学论证后，可适当降低监测频次。要杜绝为应付上级考核而临时制定的“加密”监测措施。

积极发挥社会监测机构的作用，不断推进生态环境质量监测服务社会化。近年来，第三方环境监测机构发展迅速，已成为生态环境监测领域的生力军。通过政府购买服务，引导社会化监测机构进入生态环境监测的主战场，既是加快生态环境系统监测机构职能转变、提高环境执法效率的必然要求，也是理顺环境监测体制机制、促进垂改落地的现实需要。省厅驻市环境监测中心站可参照生态环境部的先进做法，通过统一招投标，将辖区内水、空气自动监测站交由第三方监测机构统一运维，将省地表水、小流域考核断面的采样以及农村环境质量监测等任务交由第三方组织实施。通过第三方监测机构的参与，在有效防范干扰监测数据的同时，减轻基层监测站的压力和负担。

环境热评

问责更要负责

“在生态环保领域，失责必问、问责必严应当成为常态，这样能有效督促各级干部坚决扛起生态文明建设的政治责任。同时，问责必须精准，划清履职尽责与失职失责的界限，方能起到问责一个、警醒一片的作用。

◆王冠楠

为进一步激发生态环境系统干部职工依法履职、干事创业的积极性，努力营造锐意进取、勇于创新、敢于担当的良好环境，山东省生态环境厅党组近日印发了《山东省生态环境系统干部履职尽责容错纠错实施办法（试行）》（以下简称《实施办法》），引发关注。

压力产生动力，在生态环保领域，失责必问、问责必严应当成为常态，这样才能有效督促各级干部坚决扛起生态文明建设的政治责任。同时，问责必须精准，划清履职尽责与失职失责的界限，方能起到问责一个、警醒一片的作用。

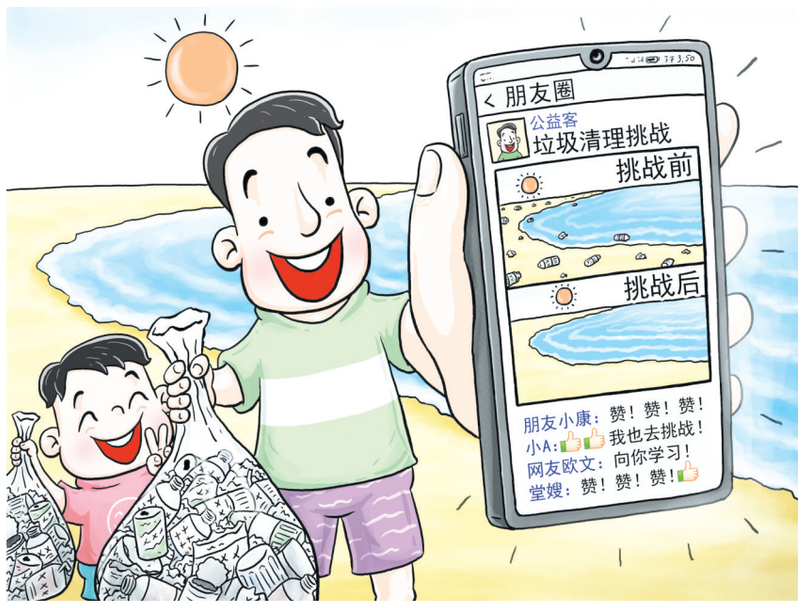
问责是一件制度利器，具有很强的社会关注度和示范效应。精准问责，不仅能让当事人心服口服，而且能够形成强大的震慑力；不当问责，不仅打击生态环保人的积极性，还会令其他职能部门的干部对生态环保工作敬而远之，甚至遇事能推则推、能拖则拖。问责是手段，不是目的，效果不能打折扣。因此，哪些情形是尽责，哪些情形是失责，哪些情形可以容错，要紧密结合实际，将明知不管、熟视无睹、不作为、慢作为等主观责任，与监管和治理能力不足、体制机制不健全、法规标准有局限等客观因素严格区分，保护好基层生态环保干部干事创业的积极性。在这方面，《实施办法》提供了很好的借鉴。

在监管能力方面，监管不力、失察是生态环保领域问责的热点。事实上，环境监管力量不足是各地普遍存在的问题，不少地方几十名环境监察队员要负责监管成千上万家企业，工作量与人员不匹配的矛盾突出。再者，工作人员的业务素质、执法尺度也有差异，要求每名监管人员都能检查出所有企业的所有细节、发现所有环境问题，有些不现实；更不能因为监管对象在安全生产、卫生等方面出了问题，而要求生态环保干部承担连带责任。《实施办法》规定，按照法律法规、事权划分规定、年度监督检查计划、“双随机”抽查要求等，已履行监督检查职责的，应当认定为履职尽责。这就为监管者划清了责任边界，在检查时段、范围、能力之外出现的生态环境问题，主要应当由其主体责任者来承担。

在体制机制方面，生态环保工作各相关部门的职责还有待厘清。生态环保工作涉及方方面面，需要各部门齐心协力、齐抓共管。而一些地方和一些部门仍然片面地认为生态环保工作就是生态环境部门的事，把生态环保职责等同于生态环境部门的职责，将问责指向生态环境部门的干部。对此，《实施办法》提出，各级生态环境部门应当建立完善权力清单、责任清单、行政审批事项目录清单、公共服务事项清单，明确与监管权力相对应的责任事项、责任主体和责任方式，严格按照清单要求履行法定职责。在这方面，各地还应制定部门生态环境保护责任清单，使各部门守土有责、守土尽责，分工协作、共同发力。

在法规标准方面，由于实际工作中的情况较为复杂多样，一些法规标准确实有局限性。比如，有的企业排放的废气臭味比较大，尽管已经采取了治理手段，达到了法定排放标准，但仍引起周边居民投诉不断，环境信访压力很大。类似于这种环境问题，实际上已经不是单纯依靠生态环境部门的监管执法就能妥善处理的，将责任简单归咎于生态环境部门有失偏颇。《实施办法》明确，因标准缺失或者现有科学技术水平的限制不能发现存在问题，导致环境污染问题无法定性的，应当认定为履职尽责，这也为其他地方提供了很好的借鉴。

作者单位：江苏省苏州市生态环境局



新挑战

近日，“垃圾清理挑战”通过网络蔓延全球，其起源于哥伦比亚一个关注地球可持续发展的组织——地球母亲的声音。“垃圾清理挑战”促进和吸引了全民参与生态环境整治，这种方式值得大力鼓励和推广。

郝延鹏制图

绿色畅言

以治污亮点鼓干劲促攻坚

“当前阶段，为使污染防治攻坚战向纵深推进，各地应注重对治污亮点的梳理和总结。这不仅有助于提振士气、鼓舞干劲，也可以进一步修正思路，校准工作方向，保障治污攻坚事半功倍。

◆叱狼

近年来，随着中央、省级生态环保督察扎实推进，各地强力推动污染治理，取得了很大成效。然而，笔者日前在基层调研时发现，部分地方的生态环境部门只注重埋头苦干，不善于抬头看路，对已开展的工作和取得的实效，既不归纳分析，也不提炼亮点，因此难以从中找准成败得失的原因。

笔者认为，当前阶段，为使污染防治攻坚战向纵深推进，各地应注重对治污亮点的梳理和总结。这不仅有助于提振士气、鼓舞干劲，也可以进一步修正思路，校准工作方向，保障治污攻坚事半功倍。

打造治污亮点，是精准高效治污的需要。各地自然资源禀赋、经济社会发展状况不同，环境污染成因也不一样。如果仅仅跟着上级要求亦步亦趋，那么属地特性或多或少将被淡化，符合本地实情的治污精准度也会弱化。因此，治污攻坚要在因地制宜的基础上求突破、谋实效，以实现以点带面、示范引领。

打造治污亮点，是赢得理解支持的需要。打造治污亮点，就是要通过实绩展示本地污染防治成效。这不仅能够让党委政府和社会各界更加直观地看到治污攻坚的实际效果，赢得他们的理解与肯定，也会让他们更加坚定地支持治污攻坚。有了广泛的民意做支撑，又可以助力治污攻坚，形成良性循环。

打造治污亮点，是鼓舞士气的需要。亮点就是战果，当前，污染防治已进入攻坚期、深水区。“逆水行舟用力撑，一篙松劲退千寻”，打造治污亮点，是鼓士气、增信心的重要手段。只有把治污成效展示出来，才会激励大家进一步昂扬斗志，越战越勇。

当然，打造治污亮点务必要实事求是，不能生拼硬凑、夸大其词，更不能弄虚作假、胡编乱造。总结提炼的亮点含金量要高，要经得起历史的检验，还要对今后污染防治工作带来借鉴意义。那么，应该如何总结提炼亮点？笔者有三方面建议。

一要围绕影响群众生活的环境痛点问题狠下功夫，化痛点为亮点。要把群众环境诉求作为治污号令，把群众信访投诉集中的突出环境问题作为主攻方向，始终站在群众的立场，坚决杜绝“小闹小解决、大闹大解决”的敷衍应付现象。无论是群众已反映的生态环境问题，还是倾向性、苗头性的问题，都要系统分析、深入研究，在分解任务、明确责任的基础上，凝神聚力、集中攻坚，坚决做到没有根治不撤兵，群众不满意不销号。试想，以往群众对某个问题频频信访，而今信访却没有了，这不就是环保为民、环保惠民的亮点吗？

二要围绕优化高质量发展的重点问题狠下功夫，化重点为亮点。治污攻坚与高质量发展是相辅相成的，也是互促互利的。要准确把握本地经济社会发展现状，精准实施促进高质量发展的治污策略。比如，深化散煤治理，坚持疏堵结合，积极实施“煤改电”和“煤改气”，既能够拉动消费和投资，也能够增强群众对大气环境质量的获得感。再比如，对“散乱污”企业依法整治，不仅能够促进生态环境质量持续改善，维护群众环境权益，还能够为经济社会高质量发展腾出空间，促进产业转型升级，一举多得。

三要围绕历史遗留下来的老大难问题狠下功夫，化难点为亮点。在打好污染防治攻坚战的过程中，仍有一些生态环境问题难以在短时间内得到根本解决。对此，必须以敢啃硬骨头、敢打硬仗的坚毅，主动向顽疾开刀。期间，难免会触及一些人的利益，遇到一些困难阻力。要做好不怕伤感情、惹麻烦的思想准备，不畏艰险、强攻智取，实施协同作战、联合作战，确保沉疴积弊最终得到解决。

五谷杂谈

通过环责险强化企业治污主体责任

◆万加华

环境污染责任保险是绿色金融体系的重要组成部分，对于防范企业环境风险、分摊经济损失、落实赔偿责任具有重要作用。2018年，浙江省嘉兴市所有区（县、市）均已开展环责险试点工作，共为202家企业提供保险保障服务，提供风险保额1.92亿元，发现隐患2456个，整改隐患583个，涉及制革、化工、印染、金属表面处理、热电、光伏、固废处理等行业。

笔者认为，嘉兴市推广的环责险实现了政府、企业、生态环保产业、公众、保险公司五方共赢，值得借鉴。

一是保费低廉。保险公司会根据行业风险系数大小、企业生产总值多少，经过认真核算后，确定具体的保费额度。一般额度在每年2万元-3万元，在企业能够承担的范围内。

二是有政府补贴。比如，在嘉兴的海宁市和嘉善县，凡是参加了环责险的企业，都能享受政府补贴。因为环责险能够一定程度上缓解政府部门人少、事多、压力大的监管现状，减少环境风险事故的发生。政府第一年承担70%的保费，第二年承担50%的保费，第三年承担30%的保费，由此鼓励企业积极参加环责险。

三是环责险包括了技术服务。为切实落实社会责任，体现环境污染责任风险减量管理宗旨，某保险公司与专业环保技术服务公司进行了全方位深度合作，打造“保险+风控+科技”的创新模式。对比以往“承保+理赔”的老模式，该模式创新性地把“风险等量转移”转变为“风险减量管理”，在投保之前切实做好企业的风险排查，在承保过程中做好技术培训，监督整改风险点，使企业从根本上减少发生环境污染事件的概率。

四是环责险能够减轻企业经济负担。比如，2014年9月，嘉兴港区某化工企业投保环责险，保费1.78万元。后因意外事故导致氯磺酸泄漏，造成企业人员受伤，企业周边部分村民住院，庄稼损坏，附近厂区停产，企业生产受到影响。保险公司第一时间赶赴现场查勘、认真核实，最后理赔15万元。再比如，2016年9月，海宁某皮业企业投保环责险，保费2.4万元，后因厂里废水不慎流入河道，导致河水被污染，保险公司经过查勘核实，最后理赔42211元清污费。

总的来看，环责险不仅可以强化企业治污主体责任，提升企业风险管理水平，有助于排除事故隐患，同时也为生态环保产业注入了活力，促进其良性发展。此外，还可以为公众营造良好的生活环境，保障公众顺利索赔由于环境污染造成的损失，可谓一举多得。