

试论中央生态环境保护督察步入新阶段

常纪文

“

中央生态环保督察正从以督促地方端正生态环保态度和打击生态环境违法行为为主要任务的阶段,步入以强调增强生态环保基础、提升绿色发展能力为主要任务的阶段,其制度建设越来越健全,其实施越来越得到深化,其重要作用越来越得到各方面认可。

使生态环境保护真正进入“五位一体”的大格局。

此外,环境部和一些地方党委和政府针对中央生态环保督察整改出台了禁止环保“一刀切”的工作意见和意见,严禁“一律关停”“先停再说”等敷衍整改的应对做法。这些措施,有利于经济社会和生态环境保护的长远协调共进。

从督察模式来看,中央生态环保督察从全面的督察向全面督察与重点督察相结合转型。第一轮中央环境保护督察通过社会举报、现场检查、空中遥感、地面监测等方式,发现历史积累和现实存在的污染和生态破坏问题,以及产业结构和工业布局问题,所以督察组反馈的内容是全方位和多层次的。到了

督察模式来看,中央生态环保督察从注重生态环境保护向促进经济社会发展与生态环境保护相协调转型,推进了国家和各地的高质量发展。中央环保督察开始实施时,遇到的阻力并不小,但是督察组顶住了压力,经过3年多的工作,生态环境质量得到明显的改善,经济质量也得到一定的提升。如通过整治“散乱污”企业,环境友好型企业就占有了更大的市场份额,经济效益不断提高。2017年我国GDP实际增长6.9%,企业利润增长21%;2018年我国GDP实际增长6.6%,全国税收收入比上年增长9.5%。可以说,中央生态环保督察解决了以前环保法律实施过软的问题,促

使生态环境保护真正进入“五位一体”的大格局。此外,环境部和一些地方党委和政府针对中央生态环保督察整改出台了禁止环保“一刀切”的工作意见和意见,严禁“一律关停”“先停再说”等敷衍整改的应对做法。这些措施,有利于经济社会和生态环境保护的长远协调共进。

督察组在江西开展督察“回头看”时,就针对该省提出到2017年底基本完成48个县污水处理设施及配套管网建设的整改承诺进行了针对性的督察,并发现了一些问题。紧盯关键问题,能够促进地方补齐基础设施建设的短板和产业结构的调整。2019年启动的第二轮中央生态环保督察工作,还会围绕中央和各省市制定的污染防治攻坚战行动计划和方案,采取针对性的督察;还会针对重点国有企

业开展生态环保督察,以点带面,提升所有企业在新时代的守法水平。

从督察重点来看,中央生态环保督察从着重纠正环保违法向纠正违法和提升守法能力相结合转型,既治标,也治本。地方出现的一些生态环境问题,表面看来是企业的违法问题,但从深层次看是地方政府的生态环境保护基础设施建设滞后问题。2016年开始实施的中央环境保护督察既指出各地的环境违法违规、环境执法松软、环境质量不达标等环保违法违规现象,也对各地污水处理设施建设的情况开展通报。如对广西壮族自治区的督察反馈意见就指出,全区环保基础设施建设滞后,36个自治区级以上工业园区中有24个尚未动工建设污水集中处理设施。区域污水处理设施的建设属于提升守法能力的治本事项,可见,反馈意见不仅关注治标,还考虑治本。

在第一轮中央环保督察后,各地的污水处理设施建设进展普遍得到提速。到了中央生态环保督察“回头看”阶段,督察意见指出的空间开发格局优化、产业结构调整、淘汰落后产能、产业区域布局、垃圾收运和处理、淘汰“散乱污”企业等治本事项,比重有所增加,体现了治标与治本并重。如2018年10月中央生态环保督察组对江苏省的反馈意见,除了关注污水处理设施的建设外,还专门拿出一部分指出“产业结构和布局调整

不够到位”,从根本上提升解决工业环境问题的能力。各地制定的整改方案既包括对整治违法违规的治标措施,也包括如何长效地保护生态环境的治本措施。

从督察规范化来看,中央生态环保督察对生态环境违法违纪行为处理的党内法规依据更加配套、问责更加精准。首先,与督察工作相关的法制建设得到加强。中央环保督察起步时主要的依据是《环境保护督察方案(试行)》和《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》。之后,党中央结合实际工作中遇到的问题,制定了《中国共产党问责条例》《中国共产党纪律处分条例》,修改了《中国共产党巡视工作条例》,发现和治理生态环境问题违法违纪的党内法规依据更加配套。为了促进中央生态环保督察工作人员廉洁奉公,生态环境部党组还制定了《中央环境保护督察纪律规定(试行)》等专门文件。

其次,在督察中,为了实施精准问责,防止追责扩大化,相当多的地方党委和政府联合出台了生态环境保护的“党政同责”“一岗双责”的权力清单文件。根据内蒙古、黑龙江、江苏、江西、河南、广西、云南、宁夏等8省区于2017年11月16日同步公开的第一批中央环保督察问责情况,地方党委追责46人,地方政府追责299人;在有关部门追责中,除了环保193人之外,水利、国土、林业、工信、住建、发

改、农业、公安、交通、安监等部门都有多人被追责。由此可见,以前由政府主要承担生态环境保护责任的局面以及政府部门中主要由生态环境部门承担生态环境保护责任的局面,已经得到了一些改变。

从督察体制来看,中央生态环保督察正在得到其他机构巡视和督察工作的协同支持,督察的权威性得到进一步增强。2018年6月,中央纪委通报了近几年地方政府和国有企业环境保护违法违纪问题追责情况;2018年全国人大组织了《大气污染防治法》实施的执法检查,该项工作被称为“环境保护法律巡视”;2018年6月,自然资源部作出了几起侵占农地、破坏林地、填海造地、侵占湿地等案件的自然资源督察通报。2018年8月,自然资源部还设立了国家自然资源督察办公室。笔者认为,这些制度化的巡视和督察工作对于配合中央生态环保督察制度的实施,起了重要的协调、促进和保障作用。

我国的生态环境保护正发生根本性和转折性变化,笔者认为,与此相适应,中央生态环保督察正从以督促地方端正生态环保态度和打击生态环境违法行为为主要任务的阶段,步入以强调增强生态环保基础、提升绿色发展能力为主要任务的阶段,其制度建设越来越健全,其实施越来越得到深化,其重要作用越来越得到各方面认可。在这一阶段,中央生态环保督察制度作为社会主义生态环境法治制度的重要内容,其有效实施,将会有利于2020年污染防治攻坚战目标的实现,并为2035年基本实现美丽中国的目标奠定坚实的基础。

作者单位:国务院发展研究中心资源与环境政策研究所

◆尹桑阳

新西兰现代农业高度发达,广安该如何借鉴新西兰农业发展的典型经验,实现乡村振兴?笔者通过在新西兰的培训学习,结合广安实际,从理念引导、依法治理、科学规划、科技创新、市场运作、共治共享等6个方面,对如何建设美丽广安、宜居乡村提出以下措施建议。

以先进理念为引导,转变发展方式

新西兰全国83%的河流适宜游泳,80%的电力供应来自可再生能源,PM_{2.5}浓度近乎为0。正在制定零碳法案,计划到2050年碳排放降到零。在新西兰,可持续发展理念深入人心,生态环境保护成为关注焦点、公共议题和全民行动,到处呈现出人与自然和谐共生的景象。

与新西兰相比,我们党提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念,引领我国朝着更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的方向前进。在这方面,广安认真贯彻落实中央、省委、市委决策部署,从树牢新发展理念入手,以理念的转变推动发展方式的转变。目前,广安按照四川省委战略定位,切实把新发展理念贯穿高质量发展始终,认真践行“绿水青山就是金山银山”理念,大力实施农村人居环境三年整治行动,扎实抓好农村垃圾、污水、厕所“三大革命”,加快补齐农村人居环境短板,打好乡村振兴第一场硬仗。

以依法治理为抓手,建设美丽乡村

从上世纪80年代开始,新西兰彻底改变了重经济发展、轻环境保护的错误做法,对资源利用实行有效管制,逐步建立起一整套生态文明建设与绿色发展的治理体系。1991年新西兰国会通过《资源管理法》,成为新西兰资源环境管理的根本大法。在国家层面建立了环境部和保护部,国会设立环境委员会,国家设立环境法庭,负责处理涉及环境保护的行政诉讼。新西兰的实践证明,保护生态环境必须依靠法治,只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障。

党的十八大以来,我国加快推进生态文明顶层设计和制度体系建设,出台了一系列法律法规,将生态建设纳入法治化轨道。对于广安来说,要用好、用够地方立法权,进一步加强水、土、气等生态环保地方立法,用法治来调整利益格局、规范行为秩序。同时,强化法规宣传教育,引导广大群众牢固树立法治意识,形成知法、懂法、守法、用法的良好氛围。

以科学规划为引领,提升发展水平

新西兰高度重视规划的前瞻性、科学性、可持续性,所有城市和乡村土地均实现了地理信息系统数字化管理,每10年编制一次区域规划、城市总体规划和土地区划,每5年进行一次评估,信息全部公开。新西兰不仅重视规划,更重要的是严格执行规划,规划一旦制定完成,就会成为指导经济社会发展的行动纲领。

客观审视,我们有的规划不够专业、不接地气,规划之间缺乏统筹,规划实施粗放随意,严重影响规划的编制效率和执行效用。因此,在建设美丽广安、宜居乡村的过程中,我们始终要把规划引领摆在首位,按照实用管用的要求,聘请专家顾问,通过大数据、人工智能等现代信息技术,提高规划的科学性、准确性和严谨性。要加快建立规划协调机制,促进经济社会、土地利用、城乡建设、生态环保等领域规划“多规合一”。要严格执行规划,切实维护规划的严肃性、延续性和权威性。

以科技创新为支撑,发展现代农业

新西兰发展现代农业高度依赖科技支撑,投入大量资金研发运用新技术,强调对资源的“最佳”利用,而非“最大化”利用。发展尊重自然、顺应自然、不竭泽而渔、不一味索取,讲科学、重科技,保护自然和地力。通过促进农业科技水平不断提升,走出了一条资本密集型、科技密集型的现代农业发展道路。

新西兰发展现代农业的经验对广安有着积极的借鉴意义。广安提出大力实施乡村振兴工程,加快建设现代农业示范基地,着力构建现代农业产业体系,推动“产区变景区、田园变公园、产品变商品”。积极培育家庭农场、农民合作社等新型经营主体,注重解决小农户生产经营面临的困难,着力把他们引入现代农业发展大格局。这一系列部署既符合中央要求,切合广安实际,又顺应国际现代农业发展新趋势。我们要持之以恒抓落实,不断提高广安农业科技含量、生产效率、综合效益和区域竞争力,加快广安由农业大市向农业强市跨越。

借鉴新西兰经验实现乡村振兴

以市场运作为手段,激发活力动力

新西兰特别善于运用市场这只“看不见的手”解决资源与环境问题。比如新西兰国家公园和自然保护区纳入国家层面预算,其中基础设施和服务设施作为公共产品向公众免费提供,但是对于景区旅游项目的经营则完全交给市场。在海洋渔业管理方面,新西兰实行捕捞配额管理,通过运用市场机制和价格杠杆,控制和限定捕捞鱼类和总量,在海洋渔业资源有效保护的基础上,提高了渔业综合经济效益。

新西兰的经验不能照搬照抄,但注重市场运作的做法可以借鉴。就目前而言,无论是实施项目还是发展产业,广安市都普遍存在政府主导、财政投入、大包大揽的情况,在如何运用市场的法则推动工作、调动民间的积极性促进发展等方面着力不够。因此,我们应持续深化“放管服”改革,进一步发挥市场配置资源的决定性作用。在推进乡村振兴工程实施中,要善于运用市场手段,鼓励和支持民营资本进入农业农村现代化领域的同时,更加注重建立和完善助农增收利益联结机制,组织农民参与现代农业发展全过程,引导农民适应大市场,进入大市场,促进现代农业产业发展经济效益和社会效益最大化、最优化。

以共治共享为目标,发动全民参与

新西兰政府将“自上而下”的管理与社区公众“自下而上”的行动相结合,基层社区公众及非政府组织在生态环境保护、污染防治方面的诉求和自发行动对政府形成“倒逼效应”。例如,瑞格兰小镇“极端零废物”非政府组织倡导餐厨垃圾有机堆肥和其他垃圾分类回收、减量利用,获得许多企业响应和捐款,倒逼政府安排专门预算予以补贴。

从广安的具体实践看,我们在具体工作中发动群众和社会组织的参与方式还不够灵活,办法还不够多,全民全社会的生态环保意识和参与度还不够。因此,我们要下大功夫走好群众路线,进一步提高全社会生态环保意识和自发参与意识。要改善社会治理方式,采取多种方式,积极引导全民参与社会管理、公共事务和生态建设,共同建设、共同管理、共同分享美好家园。

作者系四川省广安市人民政府副市长、前锋区委书记

◆李刚

根据相关法律法规的规定,从2017年1月1日起,建设项目环境影响评价表由审批制变更为登记备案制。这一重大改革降低了企业的准入门槛,形成了资源共享,提高了工作效率。

最近,笔者受地方政府的委托,作为“环保管家”在为地方生态环境保护开展咨询服务过程中发现,对于一些建设项目来说,这一改革虽然改变了以往“先审批、后建设”的模式,但也滋生了一些不规范操作的现象,给环境监管带来了一定难度。主要表现在以下几个方面:

一是有建设单位认为只要符合建设项目环境影响备案登记条件,就不需要考虑项目选址是否符合要求,是否符合国家产业政策、是否需要落实相应的环保措施,更不需要竣工环保验收了。只要企业自行在网上备案登记,就视为已经履行环评手续,结果导致一些“散乱污”现象的发生。

二是有建设单位不按规定实事求是填写相关信息,备案填报时对本项目涉及污染物排放的种类出现漏项。比如服装厂项目属于劳动密集型项目,在

探索与思考

加强建设项目环境影响登记表备案管理

生产过程中生活污水产生排放量是相对较大的,但某服装企业却未填写污水收集处理方式及排放去向;比如养殖场项目有固废、废水产生,但却直接简单填写“有环保措施:还田、零排放”,未具体填写收集或综合利用方式、是否有消纳场所。

三是建设单位“冒险”规避履行环保审批手续。比如养殖场项目,按照规定,年出栏生猪5000头及以上要编制环境影响报告书,有的养殖户为节省环评报告编制费用和减少环评报告编制需要提供的材料,证明手续,在进行登记备案时,申报年出栏生猪4950头,实际年出栏大于5000头;养殖场的配套饲料加工项目年加工1万吨及以上的,要编制环境影响报告书,备案中却填写年加工饲料9850吨,对此现场也无法核实备

案的真实性。再如金属制品(门窗)加工制造项目,按要求“仅切割组装的”才符合环境影响登记表备案,但实际检查中发现,有废、废水产生,但却直接简单填写“有环保措施:还田、零排放”,未具体填写收集或综合利用方式、是否有消纳场所。

四是擅自降低了环境影响评价等级。有的项目从备案表上已经反映出符合备案登记条件,但还是填报了环境影响登记表并办理备案手续。比如一个养殖场的饲料加工项目,备案表中明确填写建有锅炉一座(核实为一台生物质锅炉),但依然提交的是环境影响备案登记表;

一个新型建材生产项目备案登记表中登记着建设窑炉烟气净化系统脱硫脱硝塔一套、湿电除尘器一套,从治污设施可以判定即便是改建项目也应编制环境影响报告表;豆制品加工项目规定“手工制作或单纯分装的”可以填报备案表,但某建设单位提交的备案表中明确填写有生物质锅炉1台、磨浆机3台、2个沉淀池,怎么能属于手工制作呢?五是相关部门事中、事后监管出现盲区。按照规定,完成备案的建设项目也要纳入有关环境监管的范围,但仍有一些地方生态环境部门或执法人员认为既然是建设单位自行开展了项目备案登记,项目规模肯定都很小,也不会造成大的污染影响,一旦发生虚假备案直接处罚就完了,忽视了污染源治理。因此,为加强建设项目环境

管理,从源头进行污染治理,保护生态环境,切实推进国家“放管服”改革,笔者建议,各地生态环境部门应进一步加强对建设项目环境影响登记表的备案管理,进一步加强事中、事后环境执法检查,采取不定期抽查或根据举报进行检查等方式,对建设单位遵守环保法律法规情况开展监督检查,查看其是否落实了备案登记表中基本的环保措施;对于虚假备案和越级备案的根据监督检查认定的事实,依法依规处理;同时对于建设单位未依法备案建设项目环境影响登记表,将根据《环境影响评价法》第三十一条第三款的规定,责令备案,并予以处罚,以增强广大公众的生态环境保护意识,消除或减少散、乱、污现象的发生。

作者单位:安徽省合肥海正环境监测有限责任公司

危废监管要从整个链条上发现薄弱环节

以可乘之机,从一开始就流入黑市。此外,废铅酸蓄电池坚固,一般不会损毁,好贮存,超期存放、利用普通货车偷偷转运等现象也屡禁不绝,导致产生量与有效回收量差别很大。

废矿物油回收则主要失控在转运环节。一方面,产废单位清楚违法倾倒的严重后果;另一方面,交给收集公司还有收入,回收率有保证。但是,收集公司出于避税、图方便等方面的考虑,往往不正常处置,致使规范企业的产能闲置。

乳化液等危险废物在处置方面存在的问题是处置能力不够,其一般用作燃烧燃料,按比例掺杂,消耗速度慢,易形成积

压。而含汞灯管等危险废物,因为处置设施的建造复杂,有能力的处置单位不多,并且需要长距离运输,影响了安全处置。

纵观每一类危险废物从产生到无害化处置的全流程,总能发现关键的漏洞,这就是监管的发力点。只有把漏洞堵上了,流失量才会小,也才能保证运行的相对封闭性。对危险废物宜分门别类管理,逐类分析其处置特征,量身定制严密的运行体系,以经济利益或严厉惩处为牵引,维护体系内正常的流量。

信息不对称是危险废物处置领域的重大制约因素。产废单位不知道交给谁处置最放心,负责处置的经营单位来料不够,

开工不足。收集和贮存危险废物公司在两者之间穿针引线,但往往行为不规范,甚至出现互相倒卖危险废物的现象,乱象丛生。因此,需要建设必要的交易平台,方便企业之间就近达成联合,降低长途运输风险。

对危险废物的处置必须打破垄断。过去对包括危废在内的固体废物污染关注不够,项目环评时往往只有一句话:交给有资质单位处置。但是对于产生几类经济利益或严厉惩处为牵引,维护体系内正常的流量。

信息不对称是危险废物处置领域的重大制约因素。产废单位不知道交给谁处置最放心,负责处置的经营单位来料不够,

许的产能远远不够,应在保证投资者正当权益的前提下,放开溢出市场,鼓励自由投资,补上缺口部分。

当前,对危险废物的处置技术日臻完善。最关键的4个环节,即产废单位按规定分类危险废物,而不是混入生活垃圾中;收集单位及时上门服务,规范贮存;长途运输安全,杜绝泄漏、抛撒等;落地生根,经营单位资源化或无害化处置到位。如果用严厉的法治护航,每棒交接顺畅,也就不存在环境风险了。

危险废物处置以前是小众产业,吸引的战略投资者不多。现在市场激活了,应合理引导投资方向,让所有危险废物有序流动,并最终得到安全处置。危险废物是工业活动必然产生的代谢产物,来源稳定,应把消纳渠道设计好、布好局,防止相关风险累积。

作者单位:湖南省固体废物管理站