

业界评说

# 地方垂改要注意避免出现四类问题

◆任理军

按照环保机构垂直管理制度改革工作统一安排部署,各地省级方案已陆续出台,转为地方方案编制、实施阶段。笔者通过查阅资料和调研分析,认为当前地方环保机构垂改过程中要注意制度设计,特别是以下4类问题需进一步理顺和澄清。

一是厘清责任。垂改后,市局为市局派出机构,不再是县级政府组成部门。对此,有一种说法认为,县级党委、政府履行改善环境质量主责的有效载体“旧的上传、新的难定”,进而造成“一岗双责”难压实,导致改善环境质量责任“悬空”不落地。笔者认为,《环境保护法》明确规定,地方党委政府应对地方环境质量负责,这是法定责任。而县级生态环境部门目前在很多地方是县委办的重要组成单位,有的地方甚至是“两块牌子、一套人马”。因此,垂改后县级生态环境部门对于地方环境质量有没有管理责任,各地需要进一步明确。

二是避免矛盾。县级执法、监测队伍上收后,县级党委、政府和部门考虑到缺乏有效支撑,希望将生态环境方面的投诉信访、问题

“

此次垂改中,应着眼长远发展,盯住主要矛盾,把握主攻方向,抓住关键环节。要解决定位与地位、主业与主责等管理体制问题,绝不能眉毛胡子一把抓、丢了西瓜捡芝麻。

整改、强制执行等移交出来。但实际上,如果由县级生态环境部门承担环保投诉,也缺乏帮手。垂改后,县局不是法人,行政复议需直接到省厅或市政府。如果县级政府不参与,基层防控体系会在一定程度上失去作用。这一矛盾需提前规划预测并解决。

三是明确归属。垂改中,市级财政一般负责县局人员和经费。但目前来看,县级生态环境部门在编人员的绩效奖励、临时聘用人员工资及能力建设等项目经费仍由县级承担。比如,某市县级分局为“散乱污”整治、企业标准化建设责任单位,某分局为入海河流水质问题整改责任单位。县局继续承担属地工作,可能形成手脚放不开的情况。市局要求加强攻坚检查、及时上报问题,县政府要求强化协调、不出问题,这使得县局发现问题后可能考量上报或不报。

四是保持活力。各省垂改

方案要求统筹考虑生态环境干部交流,但均未做出刚性量化规定,由此可能出现“原则上能进能出,实际中难进难出”的问题。时间长了,会影响系统干部的交流,也不利于干部结构优化。目前,试点省份环保垂改时间尚短,这一问题还没有显现出来,但此类问题在一些之前的垂改部门中可见端倪。

针对此次垂改,中央和省级方案已明确规定改革原则、目标和要求,地方在实施过程中要取得最大成果,笔者认为需要把握关键环节,讲究策略方法。

首先,方向要清。一轮改革解决不了全部问题,集中火力攻才能取得最大成果。本轮改革,机制体制最关键,然后是职能职责、编制职数、人财物。归结到人财物,可能导致拉锯战;理顺管理体制,自然能分清职能职责,而职责清了,编制职数、经费就不是问题。笔者认为,在此次垂改中,应

着眼长远发展,盯住主要矛盾,把握主攻方向,抓住关键环节。要解决定位与地位、主业与主责等管理体制问题,绝不能眉毛胡子一把抓、丢了西瓜捡芝麻。

其次,方案要精。实施方案决定改革成败。方案不能追求“大而全”,一定要管用。应坚持问题导向,精准发力,精心设计1+X+Y垂改方案。其中,Y方案着重解决一方面问题,甚至一个问题,应把握原则要求具体化、指标化。

比如,在职能职责方面,1是总体方案,X是生态环境“党政同责、一岗双责”方案,Y包括生态环境保护党委政府责任方案、党政干部责任方案、部门职责方案、网格化监管责任方案、失职追责方案等,加上生态环境部门责任清单和免责清单,形成责任闭环。再比如,制定干部交流方案,重点规定维持原通道、打开新通道;制定资金方案,明确市级牵头建设、县级保障经

费,解决项目经费来源问题。

第三,措施要实。改革执行到位的关键是措施实在,对无关紧要的问题一笔带过,关键问题浓墨重彩。特别是涉及到具体操作环节,方案应细之又细,让地方抓落实、少变通。

比如,关于县委办设置的问题,如果和县局是“两块牌子两套人马”,则要明确工作怎么分工、责任怎么承担,还要建立沟通协作机制;如果是“两块牌子一套人马”,要重点细化“半套人马”的来源和相应权力;如果是“两块牌子一套人马”,就要明确县局干什么事、负什么责,量化县委办有什么权、担什么责、怎么运转、怎么考核。

第四,方法要活。改革触动部门利益,产生争议是难免的,推进方法要灵活。在垂改推进过程中,应多汇报对接,还要借力为改革撑腰打气。借改革成效评估的力,监督地方不偏不倚实施改革;借环境质量目标考核“指挥棒”的力,促使地方倾斜政策;借中央生态环保督察的力,倒逼地方主动理顺机制,如果能把垂改成效纳入上级生态环境保护督察范围,把管理体制作为必督必察内容,改革推进自然会更加顺利。

◆田丹宇

从今年年初的欧洲首访,到第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会,再到2019年中国北京世界园艺博览会,我国在开展首脑外交推进“一带一路”深度互联互通的过程中,反复倡导要坚持把绿色作为底色,以惠公精神促进全球可持续发展。绿色外交在推进“一带一路”行稳致远过程中,发挥着日益重要的作用。

绿色外交承载着命运共同体的共赢价值观,是破解保护主义、单边主义的有效手段。当前,气候变化、网络安全等非传统安全威胁日益受到关注,保护主义、单边主义有所抬头,全球治理体系和多边机制受到冲击。在这个过程中,应坚持公正合理,破解治理赤字;应构建命运与共的全球伙伴关系,破解信任赤字;应加强气候变化合作,全面落实《巴黎协定》,推动今年联合国气候峰会取得积极成果。与国际贸易关系、国际军事关系等其他国际外交关系相比,国际环境合作关系具有最为趋同的目标——保护全球环境惠及世界人民。这能够有效遏制保护主义和单边主义,体现互敬互重的中华传统和休戚与共的新时代精神,符合各国人民的共同利益。

绿色外交是展现合作诚意,找到“一带一路”合作共同语言的关键词。结交新朋友、扩展“一带一路”合作朋友圈的关键,是建立合作与信任,展现互利共赢的合作精神。

“面对环境挑战,人类是一荣俱荣、一损俱损的命运共同体,没有哪个国家能独善其身。唯有携手合作,我们才能有效应对气候变化、海洋污染、生物保护等全球性环境问题,实现联合国2030年可持续发展目标。”这进一步阐释了绿色外交的重要意义,体现了以绿色外交的末端,具有较强的资金技术实力、产业带动力和辐射力,可由其来整合全产业链,打造组织化、一体化、规模化水平较高的固废回收利用系统。系统内各主体之间要按市场化原则进行商业交易,政府引导但不主导,充分发挥市场调节作用和市场主体的能动性。

绿色外交有助于推动共担全球环境责任,建立长期可持续的国际合作关系。在深入推进国际合作过程中,唯有承担本国的环境责任,才能消除合作顾虑,与“一带一路”国家建立务实长远的合作关系。在“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会讨论可持续发展话题时,

中国愚公移山的传说再次被提及。愚公精神代表了在承担全球环境责任过程中,迎难而上、攻坚克难的毅力。中国在不同省区、城镇、园区、社区等不同层次开展了多类环境领域的试点示范,可作为不同体量的合作载体,与沿线国家开展有针对性的绿色合作。在开展“一带一路”国际合作的过程中,应主动对标国际高标准,融入合作国家的环境标准体系,共谋全球环境治理。面对当前国际形势,应更加坚定地以习近平外交思想为指导,坚持绿色底色,深化“一带一路”合作,因时而变,积极而为,联手构建顺应历史潮流、符合人心所向、全球命运与共的国际合作新格局。

绿色物言

## 绿色外交助力『一带一路』行稳致远

### 环境热评

## 工业园区整改要多措并举

◆席鹭军

◆刘瀚斌

梳理近期中央生态环保督察“回头看”通报的问题发现,工业园区、产业集聚地、大型化工类集团等成了各地整改难、整改慢的焦点。工业园区作为企业聚集地,往往地处市郊、沿江地区,是城市化扩张、工业化扩张的结果。一些园区是乡镇为了聚集生产要素,在一定范围内原有乡镇企业进行整合而成的,其目的是提高工业化的集约程度,有效应对产业升级。但现实中,这些乡镇企业虽然迁入园区,但内部环境管理水平和管理能力明显不足,危废乱堆乱放、无组织废气直排、砂石堆场未覆盖、生产工艺落后等问题不同程度存在。

笔者调研发现,在当前绿色发展的大背景下,企业在环保上的主动性和积极性都有很大提高,但园区基础设施配套不足、危废处理途径单一等问题突出,企业反映比较强烈。那么,工业园区该如何整改?笔者认为,可对症下药,采取以下几种方式:

第一,深入挖掘园区内企业的生产关联性。从生产环节的关联性出发,缩短原材料、中间品的运输成本和距离,在园区内有共同能源或原材料的企业,可以共享物流。切实加强环保基础设施建设,满足企业需求,不能只管入园不顾管理。

第二,寻求精细化的管理模式,使企业把精力专注于核心业务。运用产业链思维帮助“散乱污”企业转型升级,能够和当地主导产业兼容的企业,主动帮助其形成协作关系。让环保督察、执法检查等变为协助当地淘汰落后产能、帮助企业升级改造的推动力,坚持一厂一策、实事求是地进行精细化管理,实现环境与发展双赢。

第三,建立双向的信息公开机制。之前谈及的信息公开一直是企业排污信息公开,这样便于生态环境部门管理和公众监督。双向信息公开更侧重于生态环境主管部门自身的信息公开,目的是能让企业及时了解所在区域的污染源分布、地区污染程度和环境标准,让所有企业不论大小,都能在透明的信息环境下公平竞争。

第四,环保压力疏导路径应多样化。“散乱污”企业的存在,具有一定历史原因,与当地的经济产业发展、劳动力结构等都有关系。在管理过程中,应在企业初创、发展、成熟、转型等各时段进行分段环保压力的传导,建立合乎经济规律的环境管理体系。

## “无废城市”需在资源循环利用上下功夫

◆刘四建

日前,全国“无废城市”建设试点工作全面启动,深圳、包头、铜陵等11个城市成为首批建设试点。资源循环利用是“无废城市”建设的重要路径,在生产领域内要推进循环经济发展,生活领域内要构建社会化的固体废物回收利用系统。这样,既可削减固废产生量、降低环境污染程度,又可变废为宝发挥固废的经济价值。

实现城市生产无废的关键,是发展城市生产领域的循环经济。循环经济共同体的最佳路径,是在生产领域内部实现闭环循环、再资源化。这就必须打造城市生产领域的循环经济共同体,促进企业内部、企业间、园区间、产业间、区域间物质和能量的生态化链接,构建生产领域内循环化的实物链、价值链和经济链。但由于投入大、周期长、风险大、短期收益低,多数企业缺乏发展循环经济的内生动力,需要

综合运用各种政策进行引导。一方面,应严格执行生态环保法律法规,倒逼企业发展循环经济;另一方面,应构建循环经济示范带动体系,如建设一批循环型的示范企业、示范工业园、示范农业园等,增强示范引领作用。同时,各级政府应为循环经济量身定制税收金融扶持政策,增强政策支撑力。比如,在税收政策方面,可将购买用于循环经济的固定资产、技术、知识产权计入当期成本费用,在计算应纳税所得额中扣除;对资源循环利用技术开发、转让及咨询等应纳税行为实行免征增值税政策。在金融政策方

“

可延伸生产者责任,制定落实生产者付费制、押金—返还制度等,还可将原生材料征税返还用于固废回收利用、再生材料补贴等,从而保障回收利用的资金来源。

面,对循环经济项目实施优惠利率的绿色信贷,允许企业将循环经济项目打捆后集合发行绿色债券等。构建“政产学研用”资源循环利用技术研发平台,企业出题目、大学和科研机构搞研发、金融机构提供资金融通、市场提供需求,政府搭建合作平台,整合各类创新资源,培育科技新动力。

实现城市生活无废的关键,是构建组织化和集约化程度高的固体废物回收利用系统。当前,我国废弃物回收利用体系结构较为松散,系统化和组织化程度较低,分类回收、清运和资源化3个环节难以有效衔接,导致回收和再资源化效率

低、能力弱。笔者认为,试点城市可借鉴德国经验,建设符合本地实际的固废回收利用系统。首先,为固废回收利用开辟资金渠道。可延伸生产者责任,制定落实生产者付费制、押金—返还制度等,还可将原生材料征税返还用于固废回收利用、再生材料补贴等,从而保障回收利用的资金来源。

其次,提升固体废物回收利用体系的系统化和组织化程度。我国城市小而散的固废回收和资源化格局,制约了资源化利用效率和水平的提高。打破这种格局,需要组建和整合固废回收利用产业链,即分类回收—清运—资源化。鉴于资源化企业处于回收利用链条的末端,具有较强的资金技术

实力、产业带动力和辐射力,可由其来整合全产业链,打造组织化、一体化、规模化水平较高的固废回收利用系统。系统内各主体之间要按市场化原则进行商业交易,政府引导但不主导,充分发挥市场调节作用和市场主体的能动性。

## 用好管好机动车年检新国标

◆刘四建

5月1日起,机动车尾气排放检验新国标开始实施,尾气检验更加严格。其中,对车载诊断系统和三元催化器年检提出具体要求,针对柴油车增加了对氮氧化物的排放限值要求。

但是,新国标在落地实施过程中,由于没有提前做好年检车辆的分流工作,造成大量需要年检的车辆排队等候时间过长的现象。

同时,由于新国标增加了对车载诊断系统和氮氧化物的检测,增加了对三元催化器检测和车辆外观的检查等内容,遇到了一些新问题。比如,进行车载诊断系统检测时,部分车辆信息不能读取,可能是因为系统故障,也可能是检测仪器不兼容,需要进行反复沟通;部分车辆检测插口安装不规范,有的甚至隐藏在车身内,需要拆卸才能找到。

“

应明确机动车检测行业主管部门和牵头负责单位,当各职能部门意见不一时,由牵头单位负责沟通协调,避免“铁路警察各管一段”,提高年检工作效率。

此外,新国标在新车注册登记上提出了更严格的要求,这有助于深化机动车管理。但由于信息共享渠道不畅通,有些信息需要人工录入系统核对,导致工作量大大增加,直接影响到新车预约注册登记工作的开展。

面对当前大气污染治理的严峻形势,制定并实施新国标是大势所趋。为了使新国标更顺畅地实施,笔者认为,当前需做好以下4个方面的工作:

首先,做好宣传引导。造成车辆年检车主等待时间过

以在年检车辆较少的检测机构试行,待完善、规范和熟练之后再推广。

第三,共享信息资源。车辆信息资源没有实现共享是造成新车环保一致性核查时间长的主要原因之一。其实,车辆基本信息在出厂、销售时都有详细记录,可以通过加强信息化建设,实现信息共享,避免重复录入,用技术换时间。

第四,加强沟通协调。质监、公安和生态环境是机动车检测机构的主要监管部门,但三部门在具体工作要求上有时存在分歧,如检测登记表格式不统一,重复填报人为增加了工作量。

笔者认为,应明确机动车检测行业的主管部门和牵头负责单位。当各职能部门意见不一时,由牵头单位负责沟通协调,避免“铁路警察各管一段”,从而大大提高年检工作效率。

### 基层者说

## 办理检察建议应用足法律手段

◆史春

安徽省生态环境厅近日委托安徽大学法学院举办了首期“安徽省生态环境损害赔偿制度改革培训班”,培训对象是全省生态环境系统的分管领导和工作人员。会上,如何办理生态环境检察建议,成为生态环境部门关心和热议的话题。

对生态环境部门而言,检察建议就是人民检察院在履行职责过程中,发现生态环境和资源保护等领域负有监督管理的行政机关违法行使职权或者不作为,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害,符合法律规定的公益诉讼条件的,按照公益诉讼案件办理程序,向行政机关提出督促依法履职的建议。

目前,生态环境部门办理检察建议时仍存在一些具体问题,具体表现在:一是案件止步“打算解决”,只在办理回信中说明了工作措施,但具体问题尚未得到实质解决。二是未依法全面履行职责。生态环境部门虽然采取了部分行政监管或处罚措施,但违法行为没有得到彻底制止,国家利益或社会公共利益受侵害状态没有得到有效纠正。三是案件虽然当时得到了解决,但事后又出现反复;虽然解决了检察建议指出的具体问题,但没有举一反三对同类问题进行整改等。

针对上述问题,安徽大学法学院副教授张辉建议,生态环境部门要依法履职,认真办理生态环境检察建议,使检察机关发出

的检察建议止于检察建议,而不进入诉讼。

对此,生态环境部门应以法律规定的法定职责为依据,对照执法权力清单和责任清单,全面运用或穷尽法律法规、规范性文件规定的行政监管手段,制止环境违法行为,使国家利益或社会公共利益得到有效保护。

应依法、及时、全面、规范、有效地履行监管职责,采取各种措施,用足法律手段进行办理。“依法”是指,作为生态环境部门工作人员要熟悉国家相关法律法规。目前,部分基层生态环境执法人员存在法律和专业知识缺失的问题,导致监管过程中出现违法行为。“及时”是指生态环境部门接到检察建议之后,要及时办理,不得拖延。行政机关应当在收到检察建议书之日起两个月内依法履行职责,并书面回复人民检察院。出现国家利益或社会公共利益损害继续扩大等紧急情形的,行政机关应当在十五日内书面回复。“全面”是指全面整改,对同类问题举一反三全面整改。对检察建议中列出的问题不属于生态环境部门负责的,要及时进行移交。

笔者建议,生态环境部门要加强与人民检察院的沟通,在生态环境局设立生态环境检察办公室。同时,组织人员对上年的检察建议落实情况进行“回头看”,而且要实事求是、实地去看,一件一件审视。如果发现虚假整改或问题回潮的,要依法严肃处理。