《生态文明体制改革总体方案》解读

地方环境监管执法如何优化?

黄德生

《生态文明体制改革总体方案》(以下简称《方案》)强调了环境监管执法在生态文明建设和改革中的重要地位,提出要"构建以改善环境质量为导向,监管统一、执法严明、多方参与的环境治理体系,着力解决污染防治能力弱、监管职能交叉、权责不一致、违法成本过低等问题"。

"十二五"收官之年,新常态下的环境监管执法正酝酿新的突破。在当前生态文明建设和体制改革的新形势下,生态环境治理体系和治理能力现代化这一重大课题,有必要也有条件首先在环境监管执法领域取得突破。优化地方环境监管执法,能够为我国生态文明建设和改革目标的实现提供重要的基础保障。

地方环境监管执法存在的问题

环境监管执法是环境管理的重要组成部分,是实现环境保护和生态文明建设目标的重要保障。而加强环境监管执法,提高环境监管执法水平,关键在于地方。地方人民政府和环保部门是环境保护工作的最前线,直接面对环境污染、应对环境问题,地方环境监管执法是环保工作的重中之重。随着我国未来环保工作的重心逐渐向县乡层面下移的趋势,地方环境监管执法发挥的作用将体现得更为明显。

近年来,全国各地明显加大了环境督察的频次,加大了环境问责的力度,强化了处罚措施,并创新环境监管形式,不断推动我国地方环境监管执法取得实质性的突破。尤其是今年新环保法实施以来,各地依法严厉打击违法违规行为,全力推进执法信息公开,高度重视执法策略,建立健全监督检查工作机制,全面加强环境执法队伍建设。全国各地7万多名环境监察人员以环境质量改善为根本目标,突出环境污染预防和风险防控,极大地推动了环境监管执法的战略转型,地方环境监管执法取得了初步成效。

然而,由于受到诸多因素的影响,环境监管执法仍没有得到有效的发挥。当前地方环境监管执法存在的问题主要表现在以下4方面。

依据不够充分,尺度难以把握。环境立法是环境监管执法的前提,但是目前仍未建立起完善的法律法规体系,未能赋予环境监管执法机构及人员明确且充分的权利。由于执法依据不够充分和执法尺度不易把握,有时会导致执法人员难以严格有效执法。为指导基层环保部门贯彻落实新环保法,环境保护部组织制定了4个配套办法,但全国各地存在差异性和特殊情况,在实际工作中一些地方难以准确把握执法,甚至与日常的监管执法工作产生冲突。这就严重影响了环境监管执法活动的展开,特别是一些地方对于环保执法加以干涉,在一定程度上不利于环境执法工作的开展。同时,由于执法权限不够,一些涉及环境要素的执法部门往往没有足够的权力及时制止违法行为,甚至引发个别暴力抗法事件。

部门缺乏统一协调和管理。环境保护工作是一个交叉领域,既需要地方不同部门之间的相互协调,也需要部门内部各单位的互相配合。环境监管执法工作涉及面较广,仅凭环保部门的监管工作很难取得显著效果。由于地方政府机构不同部门在负责开展环保相关工作时,未能明确分工或未能明确落实责任,各部门容易互相推卸责任,不易协调配合,影响了环境监管执法工作的有序进行,影响了执法工作的办事效率。尽管一些地方开始积极探索区域交叉执法、部门联动执法、上下级联动执法,如广东与周边5省区签署跨界河流水污染联防联控框架协议,山东组织6个重点流域区域签订环境执法联动协议等。但当前大部分地方环保部门仍与其他职能部门缺乏有效协调,特别是同法院、规划局、工商局、城管局等部门的联系和配合不足,没有充分发挥各部门联合监管、协同执法的作用。在地方环保部门内部,环境监管执法涉及到监测、监察、预警、应急、信息、评估、统计、科技、宣教等多个领域,但各业务部门之间的统一管理和协调还不到位。例如,从环境管理体制上说,环境监测属于技术支持保证系统,而环境监察属于监督执法系统,二者相互依存但又相互制约。环保部门内部的监察和监测部门在实际工作中往往没有根据二者的相互关系充分考虑其整体效能,经常造成两个机构在具体工作中配合不够,形成单打独斗的工作局面。

能力不足,人财物力投入不够。我国地方环境监管执法能力不足,在人力、财力、物力方面的投入仍非常有限,难以满足当前环境监管执法的需要。长期以来,地方环保部门监管执法人员严重不足,且因未列入行政执法序列而影响执法地位,与日益增加的污染源和严峻的监管执法形势难以匹配。同时,部分执法人员的业务素质和能力也比较低,责任心不强,甚至有些执法人员缺乏应有的职业道德,与当前的环境形势及所肩负的责任相比仍有较大差距,环境执法人员的执法水平有待进一步提高。而在一些地方环保部门,特别是贫困地区的基层环保部门,面临着运行经费严重不足的窘况。往往经费、车辆、着装都得不到保障,大大影响了环境监管执法工作的顺利开展。由于经费缺乏,取证的技术手段更是无法保障,缺少必要的交通工具和技术器材,很难及时、可靠地取得现场证据。许多环境违法案件的取证工作还停留在落后的文字取证阶段,很难适应现代环境行政执法的需要。环境污染的违法活动往往具有瞬时性的特点,落后的技术手段很难取得有效而确凿的证据,不能及时有效地进行处罚,严重影响环境执法的效果。

公众参与不足,监督不够到位。国家治理体系和治理能力现代化强调多元共治,尤其强调环境社会治理中公众的力量。公众参与在环境监管执法中发挥着重要作用。有效的公众参与,一方面,可发挥自身广泛性优势,对环境违法行为进行举报,弥补政府监管的缺陷;另一方面,可以制约环境行政机关的不作为和权力滥用,有效提升环境执法效果。然而,目前我国公众对环境执法的参与不足,对环保部门监管执法和企业违法行为的监督不够到位。主要原因包括:一是长期以来我国环境执法的主导思想将政府作为公共利益的唯一代表,忽视了公众的力量;二是相关法律制度的不完善,没有为公众参与环境执法提供合理合法的渠道和方式;三是公众整体的环境法律意识较低,专业性不足,参与环境执法的积极性不高,参与的广度和深度均不足。如何提高公众在环境监管执法中的参与度,保障在环境执法过程中公众的知情权,合理界定公众的参与范围,明确规定公众的参与方式,并制定相应的保障措施,让公众在环境监管执法中发挥实质性的作用,是当前环保工作中一个亟待解决的问题。

优化地方环境监管执法的建议

为了加快解决影响科学发展和损害群众健康的突出环境问题,推进环境质量的改善,当前迫切需要进一步优化地方环境监管执法,发挥其应有的作用和效果。为此,笔者提出如下建议。

第一,完善顶层设计,明确监管执法依据。要进一步完善顶层设计,解决监管执法依据不足的问题。顶层设计的首要任务是环境立法。要充分考虑地方的差异性和可行性,在国家和地方环境立法、出台规章制度的过程中,进行深入调查、论证和广泛的意见征集,确保法律法规制度能够落到实处,作为地方环境监管执法的有效依据,发挥应有的作用。尤其要加强和改善地方环境立法工作。在全面推进依法治国和新修订《立法法》的大背景下,要适应时代新形势的转变,结合地方环保工作的热点、难点,总结历史经验,找出现有法律法规的不足,不断补充和完善;逐步扩大地方环境立法的范围,提高地方环境立法工作的质量,为地方环境监管执法提供更加明确、全面、强有力的依据和保障。

第二,推进交叉联动,提高监管执法效率。环境监管执法往往会涉及到不同区域、不同部门之间的交叉联系和影响。一方面,应赋予地方环保部门更多的自主权和独立性,在环境监管执法过程中尽量少受地方利益和部门利益的影响,从而使得执法效果得到保障;另一方面,应建立区域间、部门间的合作和协调机制,切实推进区域交叉执法、部门联动执法、上下级联动执法,提高监管执法效率,防止出现扯皮等现象。

第三,加快能力建设,提高监管执法水平。环境问题的复杂性、专业性和技术性决定了对环境监管执法能力的较高要求,需要进一步加大对环境监管执法相关的资金、设备、人员等方面的投入,加快地方环境监管执法能力建设,逐步提高监管执法水平。应加大财政投入,确保充足的环境监管执法资金,建立完善的环境监管执法机构,配置先进高效的监管执法设备,建立一支训练有素的专业化环境监管执法队伍。新环保法已赋予了环境监察机构执法权,解除了困扰环境监察部门多年的尴尬,下一步应结合环境保护工作的需求积极探索和创新,加强地方环保部门自身监管执法能力建设。例如,可以进一步推动网络化管理实现监管全覆盖,推动省级环境监察机构升格,试点行政执法类公务员,与公安部门联合成立环境保卫警察总队、环境安全保卫总队、食品药品与环境犯罪侦查总队等监管执法队伍,对监管执法工作人员开展系统培训,不断提升履职专业水平。

第四,发挥公众力量,优化监管执法环境。在当前环境信息公开、环境治理多元化、公众环保意识和力量日益增强的形势下,充分调动并利用好公众的力量,不仅能够大大减轻环保部门监管执法的工作压力,还能够有效减轻环保部门与公众之间的舆论压力,优化监管执法的社会环境。引导公众参与环境监管执法的过程,能够更好地实现预防为主、防患于未然的监管执法理念,尽早发现可能出现环境违法的苗头,将环境违法控制在萌芽阶段。应大力推进阳光执法,地方环保部门要主动邀请人大代表、政协委员、环境公益组织、行业协会和环保志愿者参与监督环境执法。充分发挥媒体作用,变单一政府主导为多主体协同参与模式,努力构建政府部门和企业、社区公众、环境NGO、环境专家和媒体在环境治理中的合作伙伴关系,形成政府、企业、公众良性互动机制。健全环境立法、规划、重大政策和项目的听证制度,探索推行社区环境圆桌对话机制,建立政府、企业、公众定期沟通、平等对话、协商解决机制和平台,畅通公众环境权益诉求表达机制。加快环保社会信用体系建设,完善评价体系和考核指标,建立环保失信企业曝光平台,强化社会监督。

第五,加强考核评估,落实监管执法责任。加强对监管执法的考核评估,对地方环境监管执法部门建立有效监督机制,落实相应责任,能够有效提高环境监管执法的力度和效果。应构建一套系统、科学、规范的考核评估体系,对地方环境监管执法的过程和效果进行评估,将评估结果向社会公开并接受社会监督,这将有利于地方环境监管执法部门规范和改进执法行为,创新执法形式,全面优化监管执法。同时,应建立完备的环境责任追究体系,强制政府必须将责任落到实处,从司法监督(如环境行政诉讼)、内部监督(行政机关内部约束机制)和社会监督(信息公开和公众参与监督)各个方面加强对地方环境监管执法的监督,全面提高监管执法效率和效果。

作者单位:环境保护部环境与经济政策研究中心

探索与思考

环境监测信任危机怎么破除?

◆胡家忠

国务院办公室不久前印发的《生态环境监测网络建设方案》指出,到2020年全国生态环境监测网络基本实现环境质量、重点污染源、生态状况监测全覆盖,初步建成陆海统筹、天地一体、上下协同、信息共享的生态环境监测网络。要实现这一目标任务还很艰巨,而环境监测信任危机就是一大拦路虎。

环境监测信任危机为什么会产生?

目前,环境监测系统中信任危机主要表现在:环境监测系统间不信任,环保系统对企业自测不信任,群众对环境监测数据不信任,环境管理者对自动监测仪器不信任,环境监测内设机构互不信任等。究其原因,主要有以下5方面:

基层技术力量薄弱。既体现在专业技术人员编制数量上,也体现在专业技术人员技术水平上。基层环境监测技术力量薄弱的现状在西部地区显得尤为突出。因为聘用高素质的专业技术人才需要强有力的财力和编制身份保障,在基层尤其是西部地区没有办法解决,因而陷入恶性循环。

环境标准适用性不够。人群的个体差异、地区差异等使得同一标准不可能适用于所有人群和地区。我国的环境标准大多引用、借鉴西方发达国家,导致标准值与人群感受误差较大。

环境监测知识普及不够。环境监测技术性很强,同某些地方新上PX项目、垃圾处理项目、核电项目等现象一样,由于信息的不对等,一建就闹、一闹就停在环境监测方面也表现突出。普通群众对敏感的环境监测科技知识了解甚少,只是从网络上获得只言片语,一知半解,不明就里,很容易被煽动和误导。

第三方片面追求更高的经济利润。由于环境监测市场化法律制度不健全,导致第三方环境监测机构将主要精力放在追求更多利润,而不是去考虑环境监测服务质量。

质控手段不统一,仪器系统误差难避免。空气自动监测全面推行是近两年的事情,目前质控条件、质控手段、质控标准等都不完善,现有的程序文件执行起来操作性不强。现有的监测仪器品牌繁多,导致各类型仪器显示的数值虽在标准范围之间,但相互之间误差较大,直接影响城市之间空气质量排名。一线运行维护人员技术水平有限,大多数只能保证在线仪器设备正常运转,至于仪器运行原理、异常数据修复等无法做到。反映出来的监测数据只是仪器显示数据,而仪器是否测出当地真实环境质量不得而知。

如何建立环境监测信任机制?

环境监测信任的基础是环境监测质量的保证,环境监测数据必须真实可靠。按照《生态环境监测网络建设方案》要求,生态环境监测能力要与生态文明建设要求相适应,环境监测必须建立信任机制。

第一,建立齐心协力的信任文化。环境监测信任不仅仅局限于环保系统中的各级环境监测机构,还应包括环保部门与各企业、环保部门与民众、环保部门与其他部门、环保部门与第三方机构等相互信任的新格局,最根本是要让环境监测数据得到最广泛的民众信任。

第二,建立上下信任的环境监测体制。国家层面是宏观调控,制定好政策,做好上下统筹。所有政策制定一定要接地气,要正确处理地方环境监测与第三方机构的关系。基层政府环境监测层面,着重解决环境监测机构有人做事、有人会做事的问题,提高环境监测技术水平。第三方环境监测层面,着重解决职责不清、法律不全问题,杜绝篡改、作假环境监测数据行为,提升环境监测质量,确保环境监测数据的真实性。其他部门环境监测层面,应做好本职内监测,其监测数据交由环保部门统一发布信息。

第三,建立令人信服的环境标准。要因地制宜制定环境标准,坚持实事求是的原则,不照搬照抄西方发达国家标准,切实将老百姓对环境质量的真实感受与环境标准结合起来。要加强环境标准与现实环境状况的相关性,对于现实生活中因环境变化而产生的异常现象,环境标准要能够说明、解析问题所在。此外,环境标准要分地域实施,切不可一刀切。

第四,建立整齐划一的质控手段。要建立全国统一的质控方法、质控手段。要"一把尺子量到底",质控措施要始终如一。因为只有严格的质控措施,才能从源头上保证环境质量数据的准确性、真实性。

第五,建立刚性的法律规定。环境监测的生命线是环境监测质量。对环境监测的不信任、数据造假、地方政府干预等各种不良问题的产生,归根到底源于环境监测没有守住环境监测质量这根红线。要坚守环境监测质量这条红线,必须建立刚性的法律规定,在《环境监测条例》等一系列的环境监测法律法规的修改制定中,要突出环境监测质量红线,杜绝环境监测弄虚作假的行为。

作者单位:湖南省张家界市环境监测中心站

生态文明建设应探索多元化路径

◆王冠楠

党的十八大以来,全国各地大力推进生态文明建设,积累了大量经验,取得了显著成效。从实践中我们认识到,生态文明建设是对一个地区整体工作水平的综合衡量,经济发达而环境污染不是生态文明,山清水秀而贫穷落后也不是生态文明。全国各地发展阶段不同,自然禀赋各异,生态文明建设应体现差别化的工作重心、建设路径和考量标准。

中共中央、国务院出台的《关于加快推进生态文明建设的意见》强调,要研究不同发展阶段、资源环境禀赋、主体功能定位地区生态文明建设的有效模式。《生态文明体制改革总体方案》进一步指出,要健全基于主体功能区的区域政策,根据城市化地区、农产品主产区、重点生态功能区的不同定位,加快调整完善财政、产业、投资、人口流动、建设用地、资源开发、环境保护等政策。笔者认为,全国各地应探索以下3种主要的生态文明建设路径。

第一,以推动经济转型升级为着力点建设生态文明。对于全国主要的大中城市、经济发达地区而言,生态文明建设的中心任务应突出经济转型升级,金山银山带来绿水青山。新中国成立以来,我国经济发展取得了巨大成就,220多种工业品产量跃居世界第一位,钢铁、水泥、煤炭等产量更是占到世界的一半左右,但GDP却仅占世界的12%,含金量并不高。形象地说,我们没有金山银山,只有"煤山铁山",所以付出了比较大的环境代价。因此,要把经济建设作为生态文明建设的突破口,提高经济发展的质量和效益,加快由要素驱动、投资驱动向科技驱动、创新驱动升级的步伐,实现煤山铁山向金山银山的转变,才能从根本上守住绿水青山。

第二,以保护自然生态为根本建设生态文明。对于广袤的农村地区、欠发达地区来说,生态文明建设的中心任务应突出自然生态系统保护,绿水青山就是金山银山。随着城镇化、现代化的推进,地区发展进程不断加快,在这个过程中,要牢固树立在保护中发展、在发展中保护的生态文明理念,以资源环境承载力为基础、以自然规律为准则、以可持续发展为目标。自然生态资源是最宝贵的资源,破坏性开发、过度开发、无序开发,能得一时之利,绝非长远之计。要注重因地制宜,结合自然资源禀赋,大力发展绿色产业,严格杜绝引进对自然环境造成威胁的高污染、高能耗产业。目前我国已具备较强的综合国力,完全有条件、有实力、有必要避免走先污染后治理的老路,实现经济社会绿色、协调、跨越式发展。

第三,以弘扬生态文化为基石建设生态文明。对于一些城市的中心区、老城区,生态文明建设的中心任务应突出人居环境建设和生态文化传播,不应成为生态文明建设的空白。诚然,这些地区既无丰富的自然生态系统,又处于工业经济之外,生态文明建设似乎无处下手。但是,生态文明建设不仅是建设生态、保护环境、治理污染,而是与四大建设紧密联系、内涵丰富、有机统一的整体。一些地区要着力提升城市面貌,要在老城改造、历史文化城区保护等城市建设中践行人与自然和谐相处的理念,打造具有地方特色、时代特征的生态文明建设区,营造美丽整洁的人居环境。同时,作为各城市的标志性地区,处于各种文化沟通交流、碰撞融合的核心地带,要探索将生态文明理念融入到社会主流文化中,弘扬社会主义核心价值观,构建健康文明的生态文化体系。

作者单位:江苏省苏州市环保局

充分构建全民参与环保行动体系

◆唐存礼

9月1日实施的《环境保护公众参与办法》切实保障了公众依法有序参与环境保护的权利。近年来,青岛市环保局引导社会公众关注环保、积极参与环保、监督环保,在全民参与的环保行动体系构建中进行了深入探索。

一,充分发挥"两微一网"等新媒体的作用,增进与公众的交流融通。

加强碧海蓝天网站建设。青岛市环保局对碧海蓝天网站实施了改版工程,及时设计更新网站页面,完善网站信息内容结构,持续做好在线问政等面向公众的专栏维护、管理工作。坚持每天发布环境空气质量,定期公布环境监测、行政审批、行政许可等信息,不断加大环境信息公开力度,保证公众环保知情权。

强化政务微博和微信的管理运行。2013年5月,青岛市环保局适应宣传工作新形势的需要,在全市党政机关中第一批开通了官方微博。2014年6月5日,青岛市环保局又开通了官方微信。通过微博和微信,青岛市环保局坚持每天发布环境空气质量日报预报、环保政策法规等信息,为市民提供环保信息服务,同时利用微博与公众就环保问题进行沟通交流,听取公众意见建议。目前,青岛市环保局官方微博粉丝已达14.5万,发布信息近两万条。

二,丰富环保宣传形式,引导社会公众积极参与环保行动。

持续开展环保主题宣传活动。每年都利用地球日、环境日等重要纪念日,开展大规模的环保主题宣传,组织开展群众性环保文艺演出、市民健步行、洁净海滩、环保公众开放日等活动,加强与公众之间的交流和互动,激发公众参与热情,引导公众参与环保。

大力开展环保宣讲活动。在全市开展环保宣讲"十百千"活动,组织工作人员和环保志愿者深入社区、学校、企业、乡村等各个层面开展"市级十场"、"区级百场"和"环保志愿者千场"环保宣讲,采取环保知识讲座、有奖竞答、环保志愿者服务等丰富多彩的形式,深入浅出地宣传环保工作。

积极开展环保志愿者活动。2014年,青岛市环保局牵头组建了青岛市环保志愿者联盟,人员由民间环保NGO人士、网络意见领袖、社区居民代表、企业环保公益团队、高校环保社团志愿者等1000余人组成。利用环保志愿者队伍,广泛开展环保监督和环保调研等工作。每年暑期都联合驻青高校环保志愿者,开展环保调研和普查,组织志愿者深入社区,走进大学、小学、企业、街头开展环保宣讲。今年上半年,还举办了高校环保志愿者培训班,对高校环保志愿者进行了指导培训,建立了环保部门与各高校的长期合作、互动支持的工作机制,调动了高校环保志愿者关注环保、参与环保、宣传环保的积极性。

积极组织中小学生参加环境教育和竞赛活动。近年来,组织开展了全国中学生环保英语征文比赛、2015年千名青年环境友好使者行动年度创新方案征集、生物多样性保护海报宣传画大学生征集大赛、全国高校节水创意方案大赛、第十三届全国中学生水科技发明比赛暨斯德哥尔摩青少年水奖中国地区选拔赛等9项国家级环保竞赛活动,均获优异成绩。

认真组织实施千名青年环境友好使者项目。2011年10月使者项目落地青岛以来,共培育青年环境友好使者51人(其中国家级33人,市级18人),涉及全市各高校及高中学校15所、环保社团18个,社团人数达1000余人。使者团队积极参与环保重点工作的宣传,开展环保法律法规、节能减排等主题活动和宣讲活动百余场,并先后在"年度创新奖大赛"、"保护臭氧层视频短片大赛"等活动中取得优异成绩。

三,畅通群众信访投诉渠道,加强公众对环保的监督管理。

开展常态化的网络在线问政。青岛市环保局坚持每月举行1~2期网络问政活动,听取广大市民对环保工作意见和建议,受理群众对环保问题的投诉,广大群众踊跃参与到问政活动中。截至今年8月,青岛市环保局已举行8期,参与互动的网民千余人,回答解决环保问题150余个,受理意见建议百余条。同时,青岛市环保局每年开展"三民"(向市民报告、听市民意见、请市民评议)活动,举办为期一周的行风在线活动,接受市民对环保工作的监督评议,加强环保部门与公众之间的沟通交流。针对活动中群众提出的环境问题和建议,青岛市环保局都认真组织专人进行办理,提高群众的满意度。

制定出台激励公众参与环境监督管理的办法。为加强环境监督管理,打击环境违法行为,鼓励公众积极参与环境保护,青岛市环保局从2008年开始,每年组织黑烟车有奖举报活动。仅去年就查实有奖举报179件,共向举报人发放奖金1.79万元。2014年青岛市又发布了《青岛市环境违法行为有奖举报暂行规定》,这一规定发布以来,青岛市环境监察支队共受理有奖举报52起,经核实累计兑现奖金0.9万元。这两项有奖举报措施,有效地调动了广大市民参与环境保护监督管理的积极性,拓宽了环境违法行为的监督渠道。

作者单位:山东省青岛市环保局