

推进地方环境监管执法信息公开与评价

黄德生

编者按

当前,各地正在加大执法力度,严格环境监管。如何创新工作思路,推动环境监管执法信息公开和评价工作开展?本报特刊登相关文章,希望读者有所借鉴。

自新《环境保护法》实施以来,我国环境执法措施逐步强化,监管形式不断创新,取得了明显的阶段性成果。笔者认为,推进地方环境监管执法信息公开与评价,是进一步强化执法监管的重要途径。

加大地方环境监管执法信息公开力度,能够有效提高地方政府环境监管执法信息评价,能够对提高监管执法水平和能力发挥促进作用。

我国地方环境监管执法信息公开工作仍存在诸多不足,在全面性、规范性、及时性等方面的问题比较突出,尤其是省级以下环境监管执法信息公开水平普遍较低,需进一步改进。

建议加强地方环境监管执法信息公开平台建设,完善地方环境监管执法信息公开内容,提高地方环境监管执法信息公开的时效性,推动地方环境监管执法评价研究,开展地方环境监管执法评价试点,加强配套责任追究体系建设。

◆祁国圻

当前,如何进一步治理环境污染、提升环境质量是西部欠发达地区基层环保工作者正在积极探索的问题。笔者认为,对于欠发达地区来说,做好污染治理工作要创新工作思路,把握好以下几个重点方面。

在管小的同时全力抓大。对于西部欠发达县区来说,大企业往往是一个地区的经济支柱。一些地方政府领导对环境保护比较重视,在整治土小企业方面推进力度很大,但是担心对大企业严格环境管理会影响财政收入,往往对大企业污染行为睁一只眼、闭一只眼,甚至包庇纵容,这也是阻碍一些环保工作深入推进的重要原因。实践证明,只有抓好大的行业和企业的环境治理工作,推进产业升级、技术改造和污染治理,才能促进一个地区污染物排放量明显下降。因此,地方政府及相关部门要转变思想观念,除了抓好对土

◆袁书欣

规模以下养殖业是保障国民菜篮子安全的重要环节,也是农民群众致富的重要途径。同时,规模以下养殖业也是农村重点污染源,一个养殖户污染一条河的现象并不少见。基层环保部门接待的信访举报案件中,关于规模以下养殖场污染的案件占一定比重。如何解决规模以下养殖污染问题,亟待基层环保部门探索。笔者认为,应制定相关行政法规或规章,用制度加以约束,治理规模以下养殖业污染。

规模以下养殖业污染较严重,原因主要有以下几点:一是选址不当。规模以下养殖户多在自家宅基地、责任田或是房前屋后修建圈舍进行养殖,圈舍多无建设、

1 环境监管执法信息公开与评价能发挥什么作用?

从过去一年新《环境保护法》实施的情况来看,其中一个主要问题就是部分地方党委政府及部门对环境保护责任不落实,环保压力层层衰减,越到基层责任越不清楚。

加大地方环境监管执法信息公开力度,能够有效提高地方政府环境监管能力和水平。作为一项重要的环境管理制度,环境监管执法信息公开一方面可以让政府、企业及其他社会行为主体发布各自掌握的环境信息,使管理者、被管理对象以及公众共享环境信息,从而促进各

2 环境监管执法信息公开与评价现状如何?

自国务院《政府信息公开条例》和原国家环保总局《环境信息公开办法(试行)》(以下简称《办法》)实施以来,我国环境信息公开工作不断稳步向前推进。2013年,环境保护部印发《关于加强污染源环境监管信息公开工作的通知》,要求推进污染源环境监管信息公开工作。2014年,国务院办公厅印发《关于加强环境监管执法的通知》,要求进一步推进执法信息公开,强化地方政府领导责任,发挥社会监督作用,实现执法全过程公开。环境监管执法信息公开工作得到各级政府的高度重视,并取得了一定的进展。当前,环境保护部正加快推进《办法》修订工作,将进一步从制度建设等方面强化环境监管执法信息公开。

但是,我国地方环境监管执法信

息,一旦出现信息不全面、不准确、不及时或不规范等情况,将难以在评价中获得良好的表现,这就激励地方政府持续强化信息公开工作,切实做到环境监管执法信息不缺失、不遗漏、实事求是。与仅在行政系统内部进行常规考核相比,通过公开信息进行评价能够更为有效地避免数据信息弄虚作假等问题,提高数据的可靠性和评价的客观性。另一方面,也正是由于评价来源于公开的信息并且评价结果向社会公开,长期接受全社会的监督,反过来就会督促地方政府不断扎实改进监管执法工作,切实提高监管执法水平和成效。

进行环境监管执法信息评价,能够对提高监管执法水平和能力发挥促进作用。对地方环境监管执法进行评价并公开评价结果,能够对地方政府做好信息公开和监管执法两方面工作同时带来压力和激励。一方面,由于评价来源于公开的信

息公开工作仍存在诸多不足,在全面性、规范性、及时性等方面的问题比较突出,尤其是省级以下环境监管执法信息公开水平普遍较低,需进一步改进。首先,地方环境监管执法信息公开平台建设不完善,网站栏目空缺、信息杂乱,更新频率低,尤其是市县级和中西部边远地区与国家的要求仍存在较大差距。其次,污染源环境监管执法信息内容未严格按照《污染源环境监管信息公开目录(第一批)》(以下简称《目录》)进行有效公开,内容不全面、信息不完整、条目不清晰,简单罗列信息而未作归类汇总,不利于信息查找和分析。

我国环境监管执法评价工作目前仍处于研究、应用、探索阶段。由于环境监管执法信息涉及多个方面,且数

3 环境监管执法信息公开与评价工作如何推进?

推进地方环境监管执法信息公开与评价,笔者有如下几点建议:

加强地方环境监管执法信息公开平台建设。各省级环保部门应在各自的网站上建立和完善环境监管执法信息公开平台(或专栏),并将平台链接设置在首页更加突出的位置,以便点击查阅。应进一步完善平台交流反馈和举报等机制,使其更具用户友好性和互动性。省级环保部门应加强对下级环保部门的指导,规范环境监管执法信息公开平台建设、运行和维护。对信息化建设相对落后、暂时没有建设网站的县级环保部门,应督促其制定相应的工作方案,短时期内由其本级地方人民政府或上一级环保部门代为发布其辖区内的环境监管执法信息,而中长期来说应将环境监管执法信息公开平台建设纳入县级环保部门网站建设。

完善地方环境监管执法信息公开内容。地方各级环保部门要根据国务院和环境保护部相关文件的要求,不断完善地方环境监管执法信息公开的

内容。以污染源环境监管执法信息公开为重点,严格对照《目录》的要求,不断扩大信息公开范围。应将信息进行合理规范的综合整理,做到条目清晰、用户友好、内容完整。

提高地方环境监管执法信息公开的时效性。各级地方政府部门应及时更新环境监管执法信息,并有效保留历史信息,提高信息公开的及时性和有效性。地方各级政府部门应按照《目录》对不同类别信息公开时限要求的规定,积极统筹协调相关业务部门,提高对环境监管执法信息汇总、审核和发布的速度,保证信息的质量,切实提高信息公开的工作效率,逐步提升信息公开的准确性、及时性和有效性。

推动地方环境监管执法评价研究。地方环境监管执法评价是一项科学系统的工作,不仅需要相关理论指导,还需结合我国省、市、县三级地方政府环境监管执法的实际情况和环境监察执法垂直管理等最新政策、制度,对评价方法、评价指标构建和筛选、评价体系构建等方面

欠发达地区污染治理要抓重点

小企业污染治理之外,还要采取多种方式,积极推动大企业污染治理。

重视农村环境治理。随着环保工作的深入开展,很多地方工业企业污染治理工作已基本完成。但是对于欠发达地区来说,农村环境污染还比较严重,面源污染、养殖污染突出。特别是一些企业从城市转移到农村,造成农村工业污染愈加严重。在推进新农村建设中,要积极推进农村环境基础设施,加大环保资金投入,加强农村环境监管,千方百计推进农村工业污染、面源污染、养殖污染治理。比如,要严格环境准入,禁止污染特别严重的企业下乡。要建设污水处理设施,解决谁污染、谁治理的问题。要创

新畜禽养殖污染治理思路,解决规模化养殖和分散养殖业的污染问题。

加强基础设施建设。欠发达地区环境基础设施还比较薄弱,要进一步推进集中供热工程建设,减少二氧化碳的产生量与排放量。督促重点涉水企业采用生化处理工艺提高污水回用率,减少污水排放量和污染物排放量。加快城区污水处理设施建设,推进生活污染治理。

进一步提升环境管理水平。欠发达地区环境管理工作制度相对落后,水平亟待提升,要加强与发达地区环境管理经验交流和学习,加强自身能力建设。要对高耗能、高污染企业动态监测和管理,坚决遏制“两高一资”

用制度治理规模以下养殖业污染

环评审批手续,卫生防护距离不足,选址不当,造成污染。

二是环境意识不强。从事规模以下养殖业的群体多为农村致富门路窄、经济条件差的农民,环境意识相对较低,对污染危害认识不足。

三是治理能力弱。养殖业是高投入、低产出、高风险的行业,规模以下养殖户收益有限,而污染治理需大量投入,治理较难。

面对数量庞大的小型养殖场的污染问题,笔者建议应结合小型养殖场的特点,制订专门的行政法规或规章予以约

束。重点要遵循以下几个原则:利民便民。从事规模以下养殖的业主多为农民,相对来说理解能力有限。法规或规章条文要通俗易懂,办事程序要简单,体现利民、便民的特点。

源头控制。选址不当是规模以下养殖场最为突出的问题,行政法规或规章要将规模以下养殖场选址作为重要内容予以阐述,明确什么地方可以建,什么地方不能建。在保障卫生防护距离的前提下,兼顾农民便于饲养、管理的需求。

治理污染方法简单实用。要考虑

据量庞大,无论是决策者还是普通公众往往容易被淹没在海量的原始信息中,难以直接进行客观全面和科学有效的认知和判断,这就需要进行评价。推进地方环境监管执法评价,就是要通过构建核心指标体系,对环境监管执法的各类工作进行归类、整理、筛选、统计和分析,采用评分、评级和比较等方法,来综合评价各级地方政府环境监管执法的表现。只有这样才能够对地方环境监管执法工作表现和成效进行综合比较,起到表彰先进、激励后进的作用,进而全面提高地方环境监管执法能力和水平。不同于政府系统内部的常规检查督查或考核评估,通过公开信息进行地方政府环境监管执法评价是一个新的方向,工作仍处于初步阶段,需要长期的探索和推进。

开展深入研究,从而开发出一套科学、有效、可行的评价体系。开展地方环境监管执法评价试点。在环境监管执法评价初期阶段,应在有条件的地方开展评价试点。可按行政层级优先考虑省级地方政府层面,或按地理区划优先考虑个别省份或区域省、市、县三级地方政府。在地方环境监管执法评价试点过程中,通过不断探索实践积累经验,并总结、探索在全国全面推进的适用性条件。加强配套责任追究体系建设。推行地方环境监管执法评价并公开,可以通过社会监督对地方政府监管执法工作的改进形成督促和约束。但要推动监管执法责任有效落实,还需要加强配套的责任追究体系建设。应建立完善的环境责任追究体系,对评价中发现的问题,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,全方位推动地方环境监管执法责任落实。

作者单位:环境保护部环境与经济政策研究中心

行业盲目扩张。要实行更加严格的市场准入标准,在源头预防污染。要增加现场监察频次,严肃查处违法违规在建项目。

积极推动循环经济发展。研究制定循环经济发展规划,合理布局循环经济项目,推行清洁生产审核暨工业企业标准化建设,推动“三废”综合利用。坚持资源化、无害化并重的治理思路,探索跨行业、区域性的循环经济发展模式。建立循环经济重点企业、项目库,促进关联企业、项目适度向专业园区集中,实现集群发展,使节能减排产业链条环环相扣、良性循环,并使企业开展项目合作的成本尽量降低。加快有色、建材、冶金等高耗能企业的技术改造,重点在化工、电力、家电、畜禽养殖等行业推进企业之间副工业废物的循环利用,通过行业之间副产品和废物的交换,提高废旧资源再利用率,提高环保技术水平。

作者单位:甘肃省临泽县环保局

养殖户的承受能力,倡导养殖场物综合利用和消纳,重点要对养殖场雨污分流、养殖废物贮存三防措施、禁止污染物直排或采用渗坑排放等方面进行规定。

禁养区关停搬迁。要明确禁养区划定的方法、标准、区域及禁养区违法建设养殖场关停搬迁的措施及执行部门。要明确在禁养区划定前已建成的规模以下养殖场如何管理,制定具体的关停方法、程序和赔付标准及方式。违法处罚从轻。对于一般的环境违法行为,可设定限期纠正程序,逾期不纠正的再予以处罚。以教育、警告、勒令整改为主,罚款为辅。在确保制度要求能够有效落实的基础上,最大限度地保护规模以下养殖户的利益。

作者单位:河南省西峡县环保局

禁养区关停搬迁。要明确禁养区划定的方法、标准、区域及禁养区违法建设养殖场关停搬迁的措施及执行部门。要明确在禁养区划定前已建成的规模以下养殖场如何管理,制定具体的关停方法、程序和赔付标准及方式。违法处罚从轻。对于一般的环境违法行为,可设定限期纠正程序,逾期不纠正的再予以处罚。以教育、警告、勒令整改为主,罚款为辅。在确保制度要求能够有效落实的基础上,最大限度地保护规模以下养殖户的利益。

禁养区关停搬迁。要明确禁养区划定的方法、标准、区域及禁养区违法建设养殖场关停搬迁的措施及执行部门。要明确在禁养区划定前已建成的规模以下养殖场如何管理,制定具体的关停方法、程序和赔付标准及方式。违法处罚从轻。对于一般的环境违法行为,可设定限期纠正程序,逾期不纠正的再予以处罚。以教育、警告、勒令整改为主,罚款为辅。在确保制度要求能够有效落实的基础上,最大限度地保护规模以下养殖户的利益。

禁养区关停搬迁。要明确禁养区划定的方法、标准、区域及禁养区违法建设养殖场关停搬迁的措施及执行部门。要明确在禁养区划定前已建成的规模以下养殖场如何管理,制定具体的关停方法、程序和赔付标准及方式。违法处罚从轻。对于一般的环境违法行为,可设定限期纠正程序,逾期不纠正的再予以处罚。以教育、警告、勒令整改为主,罚款为辅。在确保制度要求能够有效落实的基础上,最大限度地保护规模以下养殖户的利益。

禁养区关停搬迁。要明确禁养区划定的方法、标准、区域及禁养区违法建设养殖场关停搬迁的措施及执行部门。要明确在禁养区划定前已建成的规模以下养殖场如何管理,制定具体的关停方法、程序和赔付标准及方式。违法处罚从轻。对于一般的环境违法行为,可设定限期纠正程序,逾期不纠正的再予以处罚。以教育、警告、勒令整改为主,罚款为辅。在确保制度要求能够有效落实的基础上,最大限度地保护规模以下养殖户的利益。

作者单位:河南省西峡县环保局

探索与思考

易地扶贫搬迁要加强环境保护

◆李学辉 方爱琼 鲁德福

《“十三五”时期易地扶贫搬迁工作方案》提出,用5年时间对“一方水土养不起一方人”地方的建档立卡贫困人口实施易地扶贫搬迁,力争“十三五”期间完成1000万人口搬迁任务,与全国人民一道同步进入全面小康社会。

易地扶贫搬迁是指将生活在缺乏生存条件地区的贫困人口搬迁安置到其他地区,并通过改善安置区的生产生活条件、调整经济结构和拓展增收渠道,帮助搬迁人口逐步脱贫致富。近年来,各级政府组织实施了易地扶贫搬迁试点工程,取得了显著成效。笔者建议,在推进易地扶贫搬迁试点工作中要重视环境保护工作,避免出现生态环境问题,影响贫困人口生活质量。

当前,少数地方易地扶贫搬迁工作存在一些问题:一是少数地方政府缺乏全面整体的科学规划,导致易地扶贫搬迁项目无序开展,造成一定程度的资源浪费和环境损害。二是一些地方在整地、修路、建房等易地扶贫搬迁工程中缺失生态环境保护措施,破坏植被、扰动土壤、乱排弃渣等现象时有发生。三是一些地方移民集中安置区没有建设环境基础设施,移民生产和生活产生的污(废)水和生活垃圾不能得到及时有效的无害化处理。四是一些地方未对移民迁出地进行环境影响评估,没有制定详细的生态恢复规划和实质性保护计划。

笔者建议,当前应按照《“十三五”时期易地扶贫搬迁工作方案》要求,切实加强易地扶贫搬迁项目的环境保护工作,实现迁出地和迁入地经济、环境和社会效益的多赢。具体有以下几点建议:

地方政府应根据各地资源禀赋和环境容量科学编制易地扶贫搬迁规划。要注重各种规划的协调性,易地扶贫搬迁规划要与城乡建设总体规划、生态环境保护规划、土地保护利用规划等

相互协调。要明确易地扶贫搬迁项目选址要求,避开自然生态保护区、风景名胜保护区、集中式饮用水水源保护区等环境敏感目标。要依据环境法律法规要求,对易地扶贫搬迁规划和项目进行环境影响评价,实现规划和项目环境影响评价联动。

相关部门应加强项目环境管理。要按照已获批的环评文件要求,对易地扶贫搬迁项目中整地、修路、建房等工程活动采取环境管理措施。要将工程活动严格限制在规定的范围内,避免过度破坏当地自然植被,造成植被生物量减少和生物多样性损失。要合理设置取土场和弃渣场,并对场址进行工程维护,以防止水土流失。要采取环保措施,防止施工过程中产生的废水、废气、噪声等污染环境。易地扶贫搬迁项目工程建设完成后,要对临时占地进行清理和整治,选择适合当地环境的植被,加强绿化建设。要加强易地扶贫搬迁项目环境监管,督促环保设施与主体工程“同时设计、同时建设、同时投入使用”。要保证环保工程建设质量,并按要求对配套环保工程项目进行竣工验收,以确保移民迁入后产生的生活污水和生活垃圾等污染物能得到有效处理。同时,当地乡镇也要加强环境管理,保证已建环保设施稳定运行,长期发挥作用。

做好迁出地环境修复工作。在实施易地扶贫搬迁项目时,不仅要着眼于迁入地环境保护工作,还要做好迁出地环境修复工作。要制定生态环境整治工作计划,拟定生态修复措施。对于拆除移民迁出地的各类建筑物,要进行有效清理,特别是对污染物进行无害化处理。要根据当地自然环境状况,整治原有占用土地,对能够恢复耕种的土地,可以适度整治后恢复耕作;对能够恢复植被的土地,可以选择适宜当地环境生长的植物进行乔、灌、草相结合的绿化建设。

作者单位:湖北省巴东县环境监测站

创新执法理念 优化发展环境

◆山东省蓬莱市环境保护局 国庆伟



山东省蓬莱市环保局牢固树立“在服务中执法,在执法中服务”的理念,全力打造环保和谐执法氛围,为全市经济发展提供优质环境。

今年以来,山东省蓬莱市环保局牢固树立“在服务中执法,在执法中服务”的理念,全力打造环保和谐执法氛围,为全市经济发展提供优质环境。

树立环境守法意识。加大环境宣传力度,创新宣传方式方法,从政府、企业和社会公众多层面入手,全方位开展环境宣传。

在政府层面,向市领导和镇街主要负责人发送《致领导的一封信》,分析当前环保工作面临的形势,介绍政府环保职责和蓬莱环保工作情况。在企业层面,组织环保人员到企业宣讲环境法律法规,赠送法律知识手册,引导企业增强守法意识、履行环保义务,全面落实环境保护各项规定。在公众层面,充分利用广播、电视、报刊等媒体,广泛宣传环境法律法规,提升宣传效果,营造人人关注、人人监督的法治环境。

全面推行和谐执法。制定《蓬莱市环境保护约谈暂行办法》,建立约谈机制,树立和谐执法理念,推进依法行政进程。对未履行环境保护职责或履行职责不到位的镇(街道)政府(办事处)和相关部门主要负责人,报请市委、市政府约谈,指出其存在的问题,提出整改要求并督促整改到位;对未履行环保工作或履行环保工作不到位的企业主要负责人或分管环保负责人,由环保局主要领导或分管领导约谈,要求其对环境问题解释说明,提出整改意见,督促其整改到位;对违反环境法律法规和整改落实不到位的,严格按照相关规定进行处罚。

规范行政执法行为。加强行政执法规范化建设,制定《环境行政执法程序及责任追究规定》,明确科室职责,抓好行政执法工作落

实。严格执行环境行政处罚证据取证、案卷评查等规定,进一步完善调查询问笔录文书模板,规范执法文书使用。在日常梳理排污企业,指导100余家企业建立健全《监察手册》,进一步完善手册内容,规范日常监察工作。

推动环境执法联动。加强与公安部门、检察院的深度衔接,探索开展重点领域执法联动。主动邀请公安部门、检察院参与到环保大检查和专项行动中,合力打击环境违法犯罪行为,严厉打击企业违法排污大、群众反映强烈的环境违法案件。

实行网格化监管。将全市划分为12个网格,各网格由环保、住建、公安等17个职能部门分别派驻工作人员,按照职能要求落实环境监管责任和任务,实现环境监管执法全覆盖和无缝对接。建立政府组织实施、相关部门各负其责、上下联动综合监管的工作机制,确保全市区域生态环境安全。

维护社会和谐稳定。制定《蓬莱市环保领域信访问题法定途径清单》,将环保部门受理的有关信访问题及解决途径分成环保业务、复议诉讼、信访、非环保部门职能四大类。全面厘清环保部门及其他负有环境保护监督管理职责部门的职能,确保依照法定途径分类处理信访投诉。对于非环保部门职能类信访案件,在说明缘由的基础上,引导并帮助群众向其职能部门反映。严格落实领导下访接访和“AB角”制度,畅通群众利益诉求表达渠道,对每个信访案件进行满意度调查,对案件处理情况进行回访,有效化解社会矛盾,维护群众环境权益。