

# 中央第六环境保护督察组向湖南省反馈督察情况

## 不作为、乱作为问题多见,洞庭湖区生态环境问题严峻 湖南已拘留174人,约谈1382人,问责1359人

本报记者霍桃长沙报道 为贯彻落实党中央、国务院关于环境保护督察的重要决策部署,2017年4月24日至5月24日,中央第六环境保护督察组对湖南省开展环境保护督察,并形成督察意见。经党中央、国务院批准,督察组于2017年7月31日向湖南省委、省政府进行反馈。反馈会由湖南省省长许达哲主持,督察组组长吴新雄通报督察意见,湖南省省委书记杜家毫作表态发言。督察组副组长、环境保护部副部长刘华,督察组有关人员,湖南省委、省政府领导班子成员及各有关部门主要负责同志等参加会议。

### 督察 认为

湖南省按照习近平总书记“推动绿色发展、循环发展、低碳发展”和长江经济带“共抓大保护,不搞大开发”等重要指示精神,积极推进“生态强省”战略,将环境治理与脱贫攻坚、转型升级并列列为“三大战役”。连续多年将湘江治理作为全省生态环境保护与治理“一号工程”,深入推进各项工作。加快生态文明体制改革,探索启动省级环境保护督察,不断压实环境保护责任。

扎实推进重点领域污染治理。统筹推进“一湖四水”协同治理,启动沟渠塘坝清淤增蓄、畜禽养殖污染治理、河湖围网养殖清理、河湖沿岸垃圾清理、重点工业污染源排查整治五大专项行动,取得积极进展。2013年以来,全省共实施大气污染重点治理项目2269个,建立长株潭地区大气污染防治特护期联防联控机制。启动土壤污染状况详查工作和21个土壤污染治理与修复试点项目。2013年以来,通过财政投入、银行贷款、争取国家专项资金、发行“湘江流域重金属污染治理专项债券”等方式,筹措近百亿元资金实施湘江流域重金属污染治理,共完成重点治理项目2000多个,湘江干流重金属浓度达标并持续好转,五大重金属污染防治重点区域治理工作取得进展。

注重生态保护和修复,积极推进植树造林和矿山地质环境恢复治理,生态功能基础得到加强。与2012年相比,2016年全省自然保护区由134处增加到163处,湿地保护率由50.1%增加到74.1%,森林覆盖率由57.34%增加到59.64%。另外,湖南省实施整县推进农村环境综合整治,并取得较好效果。

湖南省高度重视中央环境保护督察,严查严处群众投诉环境案件并向社会公开。截至6月底,督察组交办的4583件群众举报环境问题已基本办结,责令整改4024家,立案处罚1203起,罚款6351.1万元;立案侦查133起,拘留174人;约谈1382人,问责1359人。

督察指出,2013年以来,湖南省环境保护工作取得积极成效,但发展与保护的矛盾依然突出,一些领域和区域环境问题频发,形势依然严峻。

## 主要问题

### 1 环境保护推进落实不够有力

督察中不少领导同志反映,湖南省一些地区和部门抓环境保护工作紧一阵松一阵,抓一件算一件,既未形成自觉行动,也缺乏统筹谋划;一些领导愿意做有利于当前、看得见的事情,不愿做有利于长远、打基础的事情,抓环境治理不像抓产业发展和城市建设那样全力以赴。有的领导同志反映,湖南是“有色金属之乡”和“鱼米之乡”,但由于开发过度,保护不力,这两个“乡”恰恰成为环境问题的重点和难点,成为民心之痛。

保护为发展让路的情况时有发生。湖南省重金属污染问题突出,但全省有色金属产业“十三五”发展规划仍然侧重于产能扩张,对重金属污染防治没有提出严格要求。国务院明确2015年6月底前,地方各级人民政府要

全面清理、废除阻碍环境监管执法的“土政策”。但一些地方为追求一时经济增长,不愿清理“土政策”,甚至还出台新的“土政策”。2013年永州市委、市政府联合发文,要求实施涉企首违免罚制、涉企轻微违法行为为整改制、下限处罚制。2014年株洲荷塘区委、区政府制定重点企业挂牌保护制度,限制环保等部门执法检查,并要求“对检查中发现的问题,重在促进整改,原则上首次不予处罚”。

对大型企业环境问题不敢管、不愿管。湖南省有色金属采选、冶炼企业大部分为中国五矿集团下属企业。2013年以来,这些企业累计有数十起环境违法行为没有依法查处,使得企业“店大欺客”,对

自身环境问题不重视、不整改,长期违法违规。湖南有色衡东氟化学有限公司多次偷排工业废水,屡禁不止;湖南水口山有色金属集团有限公司多家冶炼企业清污分流不彻底、跑冒滴漏严重,废水外渗直排环境。

有些地方在处理群众环境举报时,不是想办法解决群众意见,而是想办法压制群众意见,导致一些小问题变成大问题,工作十分被动。衡阳市金龙矿业环境污染问题被群众举报长达17年,督察进驻期间收到相关举报十余次,但有关地方督察整改仍然避重就轻,没有解决群众反映强烈的尾矿库渗滤液污染问题。邵阳合山养殖场治污设施简陋,2014年投产以来群众投诉不断。邵阳县政府多次协调处理,并以县政府会议纪要明确整改要求,但只说不干,治污工作长期不予落实,最终激化矛盾,引发群体性事件。

### 2 不作为、乱作为问题多见

省水利厅组织编制的湖南省湘资沅澧干流及洞庭湖河道采砂规划(2012—2016年),未依法将自然保护区缓冲区和实验区纳入禁采区,并于2012年至2015年陆续组织审批岳阳市、常德市5个洞庭湖区砂石开采权出让方案,大大超出规划许可范围。

省国土资源厅2013年以来违规设置自然保护区内探矿权46宗,违规发放自然保护区内采矿权29宗。2012年11月颁布的湖南省长株潭城市群生态绿色地区保护条例明确要求省国土资源厅应组织对绿色地区设立的采矿权予以清理,但截至督察时清理工作没有取得实

质进展。

湘潭市环境问题较多,但党委政府很少部署环保工作。湘潭矿业公司是当地龙头企业,在线监测设备运行不正常,长期超标排放。为让企业通过环保备案,湘潭及湘乡两级政府于2016年12月分别出具备案申报材料,均写明“通过多年在线监测运行及各级环境保护监测站监督性监测表明,污染物能够实现达标排放”,弄虚作假。湖南新线缆公司未执行环保“三同时”制度,存在废气扰民等问题,市环保局2015年12月对其立案调查,但湘潭市高新区管委会建议免

除对该企业的处罚,市环保局违规予以同意。

长沙市综合枢纽工程应在蓄水前将岳麓污水处理厂每天30万吨的尾水排口移至坝址以下,并完成长沙铬盐厂污染土地修复工程。但长沙市直到2017年初蓄水近5年后,才动工建设尾水排口迁移工程。市政府承诺于2014年底前完成的长沙铬盐厂土地修复工程至今尚未立项,环境隐患突出。

郴州市政府2015年6月、8月两次以会议纪要形式要求市环保局对已立案案件不予处罚、暂缓执行或暂不移送公安机关处理,违规干预环境执法。郴州东江湖是重要饮用水水源地,但2014年一级保护区违规建成98栋木质别墅,当地政府及有关部门不仅不依法处置,反而为其违规补办手续。

### 3 洞庭湖区生态环境问题严峻

与2013年相比,2016年洞庭湖Ⅲ类水质断面比例从36.4%下降为0,出口断面总磷浓度升幅97.9%,形势不容乐观。

洞庭湖国家级自然保护区违规采砂问题突出。采砂作业不断蚕食侵占湿地滩涂,越冬雁类重要栖息地雁子洲已被挖除约4000亩。2016年8月至9月,岳阳市灤东砂石公司非法侵入东洞庭湖自然保护区核心区,侵占保护区核心区160亩。洞庭湖后湖是我国一级保护动

物野生麋鹿的繁殖基地,也是黑鹇、白鹇等5种国家一级保护鸟类的重要栖息地。2015年岳阳市君山公园水上开发中心将后湖大面积水域外包,部分水域用于干湖捕捞,造成生态严重破坏。采桑湖是东洞庭湖越冬候鸟重要栖息地,2013年被当地政府租赁给经营户种藕养蟹,候鸟越冬栖息地,生态环境至今仍未得到修复。

### 4 一些突出环境风险长期得不到解决

作为国家重金属污染防治重点区域,湖南省陆续获得国家大量资金支持。但一些治理项目效果不明显,部分项目进展滞后,没有达到预期效果。全省涉重金属的“散乱污”企业较多,工艺落

后,设备简陋,环境污染和风险不容忽视。郴州永兴县金银及稀贵金属产业整合升级进展缓慢,部分企业不符合产业政策,生产时污染严重。

自然保护管理不到位。湖南张家界大貌国家级自然保护区仍有非法采砂项目29个、水电项目67个,由于生态环境遭到破坏,大貌的天然出苗点保护区成立之初大幅减少。岳阳市黄盖湖省级自然保护区内网箱数量多达6800个,网箱养殖和非法捕捞问题突出。

要求,抓紧研究制定整改方案,在30个工作日内报送国务院。整改方案和整改落实情况要按照有关规定,及时向社会公开。

督察组还对发现的生态环境损害责任追究问题进行了梳理,已按有关规定移交湖南省委、省政府处理。

## 督察 要求

湖南省要牢固树立“四个意识”,坚决扛起生态文明建设的政治责任,切实把生态文明建设和环境保护各项任务落到实处,着力解决环保不作为、乱作为问题,深化重金属污染防治,高度重视群众身边的环境问题,全面推进洞庭湖生态环境综合整

治。要强化“党政同责”和“一岗双责”,依法依规严肃责任追究,对于督察中发现的问题,要责成有关部门进一步深入调查,厘清责任,并按有关规定严肃处理。

督察强调,湖南省应根据《环境保护督察方案(试行)》和督察反馈意见

## 强化督查 打好蓝天保卫战

### 环境保护部通报京津冀及周边地区大气污染防治强化督查情况 河北、河南部分企业未完成整治

本报记者杜宣逸北京报道 7月30日,6个督查组共检查74家企业(单位),发现21家涉气企业存在环境问题。存在问题的企业中,属于涉气“散乱污”问题的5家,超标排放的1家,未安装污染治理设施的3家,治污设施不正常运行的1家,挥发性有机物(VOCs)治理问题的11家。

7月30日,驻河北省的8个督查组下沉至10个区县,共对河北省《关于强力推进大气污染防治方案》(“1+18”专项方案)12项任务清单的268个具体任务点位完成情况进行了现场核实,发现30个具体点位存在进展缓

慢、未完成或虚报等问题。其中发现突出的问题有:河北省衡水市桃城区609家涉气“散乱污”企业整治仅完成整改43家,完成率仅为7%;其中需要整合搬迁135家均未完成,需整治改造的26家仅完成19.7%,需关停取缔的448家仅完成8.5%。督查组现场抽查衡水市河间街道办、路北街道办、邓庄镇、河沿镇、赵圈镇、何庄乡等6个乡(镇、办)上报称已完成整改的21家“散乱污”企业,其中4家应整治改造的“散乱污”企业中仍有两家尚未完成,16家称已完成取缔的仍有10家尚未达到“两断三清”取缔标准。

7月30日,驻河南省的7个督查组下沉至8个区县,对《河南省2017年大气污染防治攻坚战7个实施方案》(“三治本三治标”方案)中19项任务的107个具体任务点位完成情况进行了抽查,发现11个具体点位存在进展缓慢或未完成等问题。其中发现突出的问题有:河南省濮阳市应在5月底前新增施工工地扬尘监测监控设备186套,目前仍有14套未完成安装,33套已安装但至今仍未联网。开封市鼓楼区已上报的4家完成挥发性有机物(VOCs)综合治理任务的企业,经督查组现场核查均未完成治理。

## 探索与思考

# 探索矿产资源开发保护新模式

矿产资源的绿色开发是矿产业可持续发展的必由之路。为此,要严把准入关口。突出生态开发绿色发展理念,以生态环境承载力为矿产资源开发底线,严格矿产资源开发准入管理。

### ◆ 席冀军

国务院关于《全国矿产资源规划(2016—2020年)》的批复中明确提出,“以保障资源安全为目标,以提升矿业发展质量和效益为中心,强化资源保护和合理利用,正确处理政府与市场、当前与长远、局部与整体、资源与环境、国内与国际市场的关系,推进供给侧结构性改革,优化资源开发保护格局,加快矿业绿色转型升级”。然而,由于缺乏科学的矿产开发理念和急功近利的经济发展思想,有的矿区矿产资源开发处于无序状态,造成资源浪费、效益低下、生态破坏、水土流失、粉尘污染、道路损毁等一系列问题。因此,必须探索矿产资源开发与保护新办法,破解矿产资源无序开发的难题。

第一,完善产权制度,明确权属与责任。产权制度是自然资源管理的核心和基础,对资源配置效率与公平至关重要。因此,必须完善产权制度,改变矿山权属不清晰、产权进入和退出顺畅、破坏他人产权的非法开采行为。

要构建矿产资源规划体系。矿业地区应根据矿产开采实际情况,制定矿产资源总体规划。应建立健全矿企有序退出和进入机制,优化矿区的企业队伍结构。科学合理地设置禁采区、限采区和开采区,逐步实现禁采区关停、限采区收缩、开采区聚集,优化矿产开采活动的区域布局。

要探索矿权出让新模式。按照矿山布局合理、矿山数量减少、矿权设置科学、安全生产改

善、矿山环境优化的目标和原则,强化政府引导,引入市场竞争机制,选择开采条件好、矿产资源好、综合利用率高、对周边环境影响小的矿山,采取公开挂牌方式进行扩区增储。矿业权出让前妥善解决矿业权与土地使用权、林地使用权、道路使用权等其他权利之间的关系,让竞得人不再受土地、地面附着物及固定资产等权益制约。按照“存量资源效益不变,增量资源效益共享”模式,在新矿权成交后还原矿业权人资产评估价值。

要打击非法采矿行为。应组织精兵强将,打造矿山执法队伍。创新矿产资源执法监管方式,构建执法平台信息系统,无人机等新型监控设备,对矿企的矿权接线、采矿面作业实施在线监控,建立天上看、地上查、网上管的新兴立体网络管理模式。

第二,突出多规合一,严守生态红线。矿产资源的绿色开发是矿产业可持续发展的必由之路。为此,要严把准入关口。突出生态开发绿色发展理念,以生态环境承载力为矿产资源开发底线,严格矿产资源开发准入管理,建立按部门职能职责联合探勘、联合审查、依法审批的矿业权设置保护要求的,实行“一票否决制”。在矿业权出让时,加强矿产资源保护等相关规划的衔接,坚守基本农田保护红线和生态保护红线。

要发展绿色矿山。对矿山要从矿石开采、安全评价、环评、水土保持、矿山用地、林地等方面进行检查整改,对验收不合格的矿企不允许开工生

产。大力推进废弃矿山复垦复绿工程,严格执行矿山地质环境保护与恢复治理和土地复垦管理工作制度,坚持“预防为主、防治结合”和“谁开发谁保护、谁破坏谁治理、谁投资谁受益、谁损毁谁复垦”的原则,矿山企业承担矿山地质环境保护与恢复治理和土地复垦的主体责任。

要完善矿企运输。针对矿企运输车辆运行中的违法行为可能带来的安全隐患及环境问题,应探索实行“五限一禁”全方位管理体系,即限行、限载、限量、限速、限行、严禁洒落。对所有矿山运输车辆统一安装GPS定位装置,实时监控车速,在重点路段设置治超站点,并组织治超队伍,流动执法,遏制超速、超载、超时。此外,要投资建设矿山物料运输专线,解决原有运输能力不足、运输成本高昂、道路损毁严重、交通压力大、粉尘污染等问题,推进矿山开采的绿色化发展。

第三,突出创新引领,提高产业竞争力。矿产资源开发利用技术创新是资源节约集约利用的重要支撑,是矿产业的核心竞争力。因此,要大力推动矿产资源开发利用技术创新,有效路径是构建技术集群创新体系,整合社会创新资源,形成创新合力。政府可以进行牵线搭桥,大学培养相关专业人才,研究机构提供技术研发,金融机构提供贷款,企业可以进入专业需求和成果运用。这样形成创新合力,可以极大地推动矿产资源开发利用和技术创新,从而提高整个产业的机械化、信息化、智能化、生态化水平。

作者单位:中共江西省委党校

# 提高基层环境执法能力和水平

### ◆ 谭铁安

近年来,各级环保行政执法部门加大生态环境违法案件的行政执法力度,有效遏制了环境违法行为。

但一些基层环保行政执法部门还不同程度存在执法不规范以及“重结果、轻程序”等问题,这与基层环境执法专业技术人员缺乏、执法监管任务繁重、执法能力有限等有很大关系。

针对这些问题,笔者认为应该认真研究,采取有效措施,切实加以解决。

一是加强基层环保行政执法队伍培训。当前基层环境执法点多面广战线长,而且直接面对

执法相对人,任务十分繁重。但基层行政执法队伍力量却明显不足,压力大、要求高成为基层执法人员的工作生态。乡镇作为一级政府,在环境执法监管等方面也存在一定职责,但乡镇环保监测站点建设却非常薄弱,基本上处于有名无实的状态。因此,要加强基层环境执法队伍建设,强化保障,切实解决基层环保行政执法的队伍建设问题。

二是强化基层环保行政执法业务培训。环境行政执法是一项专业性较强且非常细致的工作,但是,基层的环保行政执法人员在人数严重不足的情况下,还存在专业技术人员缺失、在职不在岗或在岗不在职等情

况。因此,要加强基层执法监管能力建设,加大专业培训力度,全面提高专业素质。

三是增强基层环保行政执法法治观念。环保行政执法的法治要求非常高,社会层面的关注度也非常高,可能引发和产生的法律后果也很严重。但基层环保行政执法机关在很大程度上习惯于传统的行政监管模式,习惯于从政策规章中寻找优势,存在着一定的部门权力思维。因此,要强化环保行政执法人员的法律法规学习,强化环保行政执法的过程和程序要求,确保行政执法的合法性。

作者单位:湖南省长沙市望城区人大农工委