

专家视角

完善法律法规严惩干扰环境监测行为

常纪文

在修改相关法规规章时,建议把干扰环境监测采样行为纳入违法行为之中,和篡改、伪造环境质监测数据并列,以增强法律处罚的严谨性和可操作性。

近年来,通过喷淋干扰空气质量监测的事件屡有发生。尽管现有法律法规和政策对此类违法行为的处置都作出了规定,但在进行具体问责时仍存在一些问題。为杜绝类似事件的一再发生,笔者建议对相关法律法规进行修改,严格责任追究,并加大宣传力度,在全国范围内起到警示作用。

依法依规严查干扰空气质量监测数据行为

为确保环境质量监测数据真实、准确,我国出台了一系列与环境监测相关的文件,对相关法律进行了修改,加强了对空气质量监测工作的管理。对于干扰空气质量监测采样的案件,要依法进行责任追究时,笔者认为需明确以下问題。

一是认定当事人的主观过错。以宁夏石嘴山干扰空气质量监测采样案件为例,地方得出的原因是,大武口区城管局没有细化喷雾抑尘车作业要求,喷雾抑尘工作不规范,导致了监测设备采样口周围局部环境,干扰了空气质量监测活动正常进行。显然,地方认为环卫部门不是故意干扰空气质量监测数据的,只处大了大武口区环境卫生管理站站长毛峻峰和副站长蔡天明,分别给予警告处分,并公开通报。如果确实是故意的,这一处分与主观过错程度还是相适应的。如果类似事件是故意的,那么相关人员应承担比警告更重的处分,在行政上可以给予记过、记大过的处分,在党纪上可以给予记过、开除党籍等处分;如果性质恶劣,可以追究刑事责任。而授意之人,也应当按照上述规定,追究其党纪、政纪甚至刑事责任。

二是对当事人的责任认定与处理。处理当事人前需对案件进行定性。如果工作人员自己故意干扰监测数据,或者是

有关部门、有关领导授意其影响空气质量监测数据,那么就属于行政违法,需要依据当事人所属编制的性质追究纪律责任。如果当事人属事业单位编制,追究依据是2012年8月22日人力资源和社会保障部、监察部发布的《事业单位工作人员处分暂行规定》,处分为警告、记过、降低岗位等级或者撤职(撤职适用于行政机关任命的事业单位工作人员)、开除处分等几类形式。如果当事人在具有公共事务管理职能的事业单位中工作,属于经批准参照《公务员法》管理的工作人员,则参照《行政机关公务员处分条例》的有关规定,给予处分,处分为警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等几类形式。如果情节严重就是刑事违法了,需要严肃追究刑事责任。

如果追究行政责任,违法者属于排污单位的,则按照《环境保护法》第63条的规定处理。如违法者属于其他负有环境质量监测职责的部门,那么可以按照《环境保护法》第68条的规定,对于“篡改、伪造或者指使篡改、伪造监测数据的”,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依据编制的性质分别给予事业单位工作人员警告、记过、降低岗位等级处分、给予公务员或者参照公务员身份管理的人员以撤职、开除或者警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等处分。性质严重的,不构成犯罪的,单位主要负责人应当引咎辞职,或者予以开除。对于党委系统公职人员指使环保部门篡改、伪造监测数据的,应当按照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》第8条的规定,追究其党纪、政纪;如果构成刑事

犯罪,依照《刑法》追究刑事责任。如果情节严重,经过侦查确实属于故意,并且有人授意、情节严重的,应对标2016年西安市环境监测数据作假案的刑罚结果,追究刑事责任。

三是对授意或者包庇、纵容造假行为的领导以及对造假失职的领导的责任追究。2016年的西安市空气质量监测数据作假刑事案件,并未追究地方党委和政府的责任。如果追究,可以按照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》的规定,追究区委和区政府有关领导的党纪、政纪责任;如果指令造假的情节严重,还要依据《刑法》第九章“渎职罪”的相关规定追究其刑事责任。

在相关干扰空气质量监测采样案件中,如果查出是当地环保部门领导直接授意的,那么,应当追究其刑事责任。如果是地方政府领导授意,也应当追究地方政府领导的刑事责任。追究的依据是《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》第8条规定的“党政领导干部利用职务影响,有下列情形之一的,应当追究其责任:……(四)指使篡改、伪造生态环境和资源方面调查和监测数据的”。如果地方政府领导不知情或者包庇、纵容,分管环境保护和环卫的相关政府领导,要按照该办法第6条规定的“有下列情形之一的,应当追究相关地方党委和政府有关领导成员的责任:……(二)对分管部门违反生态环境和资源方面政策、法律法规行为监管失察、制止不力甚至包庇纵容的”,追究党纪、政纪责任。

四是追究刑事责任的法律依据和司法解释依据。追究国

家工作人员的环境监测数据造假的刑事责任,目前《刑法》缺乏明文规定,其第397条规定“国家机关工作人员滥用职权或者玩忽职守,致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的,处三年以下有期徒刑或者拘役;情节特别严重的,处三年以上七年以下有期徒刑。本法另有规定的,依照规定”,可以靠得上。不过,依据2016年《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》的规定,如果影响数据的不是重点排污单位,而是负有环境保护监督管理职责的部门,不适用第1条第7项的规定。如果环境监测数据严重失真,那么就属于第10条第2项规定的“违反国家规定,针对环境质量监测系统实施下列行为,或者强令、指使、授意他人实施下列行为的,应当依照刑法第二百八十六条的规定,以破坏计算机信息系统重罪论处:……(二)干扰采样,致使监测数据严重失真的”情形,应当追究刑事责任。2016年西安环境监测数据作假案件,相关人员就是按照这个罪名定罪量刑的。由于目前《刑法》中缺乏国家公职人员指令他人作假的明确罪名,也缺乏国家公职人员直接参与环境质量监测数据作假的明确罪名,因此《刑法》修改时应当在“渎职罪”中予以增补。

采取对策防止干扰环境监测采样事件一再发生

3月29日,生态环境部举行3月例行新闻发布会,有关负责人对2017年12月以来发生的9起国控空气质量监测站点受到喷淋干扰案件进行了通报。如何防

止类似干扰空气质量监测采样事件一再发生,笔者有以下建议。

首先,在修改相关法律或者制定保障环境监测数据质量的法规规章时,建议把干扰环境监测采样的行为纳入违法行为之中,和篡改、伪造环境质量监测数据并列。这样,可以增强法律处罚的严谨性和可操作性。

其次,把最高人民法院和最高人民检察院于2016年发布的《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》予以法律化,即修改《刑法》,在“渎职罪”内针对国家工作人员和国家机关聘用人员、国家机关务合约单位明确设立监测数据作假罪,把干扰环境监测篡改环境监测数据、伪造环境监测数据、指令干扰监测数据、指令篡改环境监测数据、指令伪造环境监测数据等行为纳入此类罪名。对施工人员和养护人员设立环境监测数据作假罪,把干扰环境监测采样明确纳入犯罪,解决刑法罪名的不贴切问题。建议将中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于深化环境监测体制改革提高环境监测数据质量的意见》的追責要求法制化,成为可以直接依据的追責办法。

再次,建议中央环保督察组在开展督察“回头看”时,对类似的数据造假行为予以严惩。对于构成犯罪故意造假行为,对于指令、唆使造假的官员,予以严惩,并向全国通报,形成威慑态势,以儆效尤。建议各省至少追責几个典型的违法案例,以点带面加强整改,让各级党委和政府及其有关部门不敢造假或者不敢唆使造假。相关部门也要采取以案说法的形式加强职业道德教育、纪律教育和法制教育,对各级党委和政府有关人员开展警示教育。

作者单位:国务院发展研究中心资源与环境政策研究所

探索与思考

在扶贫工作中践行“严真细实快”

◆潘寻

2018年是全面贯彻落党的十九大精神的第一年,是打好脱贫攻坚战的关键一年。作风建设关系到脱贫攻坚战的成败。作为生态环保人,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持“严真细实快”的工作作风,认真贯彻落实党中央关于打好精准脱贫攻坚战的决策部署,确保脱贫攻坚目标如期实现。河北省围场县是生态环境部的定点扶贫县,如何在扶贫工作中践行“严真细实快”,笔者有以下建议。

系统梳理前期帮扶经验。随着对围场帮扶力度不断加大,在扶贫战略制定、方案规划、项目设计层面也积累了丰富的经验。因此,可适时开展扶贫帮扶措施“回头看”,对重点帮扶项目实施进程及效果产出进行客观、科学、公正的评估,将生态扶贫、绿色扶贫、环保扶贫领域的零散经验综合为系统经验,为未来决策和管理提供借鉴,也为其他同类型的地区提供借鉴。

统筹协调各帮扶小组工作。各帮扶小组帮扶措施、优势资源不尽相同,如何做到扶贫工作整体推进,一是需要通过制定全面、长远的扶贫工作规划,做到目标同向、部署同步、工作同力,解决“干什么”的问题。二是对近年来各帮扶小组的扶贫举措、效果进行分析,解决“能干成什么”的问题。三是深挖成功帮扶项目的运行机理,分享经验,解决“为什么能干成”的问题。通过统筹协调,真正形成精准扶贫的强大合力。

统筹扶贫和环保进程。生态环境保护、减贫与发展是实现全面建成小康社会目标的两个突出短板。环保与扶贫工作具有高度关联性,贫困是导致环境退化的诱因之一,环境退化不但是摆脱贫困的巨大障碍,还使脱贫成果难以巩固。因此,要在增进对环境与贫困相关性认识的基础上,统筹好当前与未来、短期与长远、保护与发展的关系,实施环境友好型扶贫战略,实现生态环保与扶贫之间的良性互助,探索出一条边发展边保护的协调共赢之路。

将围场生态优势转化为发展优势。帮扶目标不能局限于2020年脱贫摘帽,而是顺应我国发展方式转变和生态文明理念,帮助围场探寻一条可持续发展的路子。核心是紧紧围绕“转变发展路径”这一指导思想,立足围场得天独厚这

生态资源、文化资源和社会资源,将围场的生态优势转化为产业优势和扶贫优势,不断提高其绿色生产力和绿色竞争力,推进脱贫从数字化到质量提升的转变。

将扶贫与扶志有机结合。扶贫不仅仅是对弱势群体的物质救助,还包括对被救助者尊严的维护。将扶贫与扶志相结合,就是要激发贫困群众内生动力,变“扶我脱贫”为“我要脱贫”。通过加强政策、教育、典型引导,充分调动贫困群众的积极性、主动性和创造性,让贫困群众自信自爱、想干会干,这是脱贫工作实现可持续的根本。要深刻认识到,“扶”既不是“推”,更不是“背”,而是要确保贫困群众在脱贫的路上“走正”“走稳”“走远”,靠自己的努力改变命运。

通过扶贫实现互利共赢。能否与帮扶对象建立起更长久、更牢固的伙伴关系,关键是双方能否实现互利共赢。因此,不要把扶贫看作简单的输出,而是深入思考帮扶单位在扶贫进程中能收获什么,可以给自身文化建设注入什么动力。比如,可将围场县作为深入一线开展“大调研”基地,推进“两学一做”学习教育基地,改进工作作风实践基地,推动党建工作深入开展。通过扶贫创新工作思路,就能始终保持扶贫工作的动力和热情,并实现自身不断壮大,和围场一起健康发展,成为真正的“命运共同体”。

基于实践完善“两山”理论。基于自身基层工作案例,可以对“两山”理论进行全方位透视,系统梳理包括生态农业、生态补偿、生态旅游、生态人居环境在内的多种“两山”实践路径,探索“两山”机制,完善“两山”理论,从理论和实践结合上系统回答新时代中国特色社会主义为什么要坚持和发展“两山”理论、如何坚持和发展“两山”理论等问题。

构建全社会大扶贫格局。扶贫资金总是有限的,因此,需要进一步发挥自身联系广泛、智力密集的优势,广泛动员和凝聚社会力量,让更多的社会资源转化为扶贫资源并引入围场,构建大扶贫格局,践行习近平总书记“坚持全社会动员,构建多元主体社会扶贫体系”的战略部署。

作者单位:环境保护对外合作中心

饮用水水源地水质安全直接关系到广大人民群众身体健康和经济社会可持续发展。党中央、国务院高度重视饮用水安全保障工作。国务院2015年印发《水污染防治行动计划》,将防范环境风险、保障饮用水安全纳入工作目标,要求“稳妥处置突发水环境污染事件。地方各级政府要制定和完善水污染事故应急处置预案,落实主体责任,明确预警预报与响应程序、应急处置及保障措施等内容,依法及时公布预警信息”。

事实上,有些地方在饮用水突发环境事件管理方面仍存在不足。2008年~2017年,原环境保护部调度处置突发环境事件1222起,其中涉水源地事件125起,约占总数10%。涉水源地事件中,有1起特别重大、19起重大、46起较大事件。江苏盐城自来水厂出水异味造成部分城区停水事件、甘肃陇星铝业公司选矿厂尾矿库溢流并破裂致尾砂泄漏事件等涉水源地事件,处置难度大、持续时间长、影响范围广、社会关注度高,动辄影响数方甚至数十万群众供水,严重影响社会和谐稳定。截至2016年底,全国共有1个省(辽宁)、320个地级市和568个县(市)编制了与饮用水水源地突发环境事件相关的专项应急预案。其中,多数预案借鉴甚至照搬国家或省级突发环境事件应急预案编制的一般模式,没有针对水源地的特点进行专门研究,普遍缺乏对水源地环境基础现状的深入调查和最大环境风险的充分考虑,未完全认识到水源地突发环境事件的重要性 and 特殊性,所编制的预案无论从科学性、针对性、实用性还是可操作性上均无法满足应对水源地突发环境事件的实际需要,各地急需水源地预案编制等方面的指导。

为此,原环境保护部组织制定了《集中式地表水饮用水水源地突发环境事件应急预案编制指南(试行)》(生态环境部公告2018年第01号,以下简称《指南》),供地方各级人民政府参考借鉴,进一步提高水源地突发环

规范编制饮用水水源地专项应急预案 进一步提高水源地突发环境事件应急准备能力

——《集中式地表水饮用水水源地突发环境事件应急预案编制指南(试行)》解读

境事件应急预案的科学性、针对性、实用性和可操作性,进一步提高水源地突发环境事件应急管理能

力。《指南》包括三个章节和五个附件。

第一章为总则,包括编制目的、适用范围、原则、编制依据和专业术语等内容。

第二章是水源地应急预案编制准备。包括预案编制主体、编制机构、工作路线、预案情景划分、环境状况调查与风险评估、完善应急防控体系、预案编制审查和发布实施等内容及具体要求。

第三章是水源地应急预案的主要内容。包括6个部分,分别是:1.预案总则,即预案编制的目的、依据、适用范围、预案衔接和工作原则等要求;2.应急组织指挥体系,即应急组织指挥机构、现场应急处置指挥部、现场应急工作组部门与职责要求;3.应急响应,规定了信息收集和研判、预警、信息报告与通报、应急处置、物资调集与应急处置启用、舆情监测与信息发布和响应终止的步骤;4.后期工作,规定了后期防控工作调查、损害评估和善后处置等要求;5.应急保障,规定了通信与信息、应急队伍、应急资源、经费等保障内容;6.附则部分,明确了预案文本涉及的解释权属、定期修订、演练和实施日期等。

五个附件分别是:1.水源地基础状况调查和风险评估主要内容与要求,规定了预案编制前应该开展的基础性工作;2.水源地应急防控体系建设的主要内容与要求,规定了提高水源地应急能力的工程建设要求;3.水源

地突发环境事件应急预案编制提纲,提出了预案文本的统一格式;4.应急组织指挥机构和职责示例;5.应急工作组职责示例。

关于《指南》的定位

集中式饮用水水源地按照取水水域的不同,可分为地表水和地下水两种类型。其中,地表水水源地包括河流型和湖泊水库型两种类型,因河流和湖泊水库的水体开放性较强、流动性较快,极易受到突发环境事件影响,短时间内即可造成水体污染,进而影响供水单位取水,直接威胁该地区供水安全。地下水水源地由于含水层的渗透和过滤作用,突发环境事件导致地下水污染的时间较慢、影响相对滞后。因此,《指南》中指导集中式地表水饮用水水源地编制突发环境事件应急预案。

关于预案的编制主体

根据水污染防治法第七十九条,“市、县级人民政府应当组织编制饮用水水安全突发事件应急预案”。目前水源地归属情况较为复杂,《指南》规定,一是位于本市(或县)级行政区域内的地市(或县)级水源地应急预案,由相应的地市(或县)级人民政府负责编制。二是跨县级行政区域的水源地应急预案,由其共同的上一级人民政府负责编制,有关县级人民政府参与。三是跨省(或市)级行政区域的水源地应急预案,可由有关地市级人民政府协商后共同编制,或各自编制本市所辖行政区域的水源地应急预案,并与相邻地市级人民政府建立水源地突发环境事件应急联动机制。四是水源地所属行政区域与供水区

域分属不同行政区域的水源地应急预案,由水源地所属行政区域人民政府商供水区域人民政府共同编制。采用这样的模式,既突出地方县级及以上人民政府对本行政区饮用水水源地的管理义务,又体现了对水源地服务对象的主体责任。

关于预案适用的地域范围

启动水源地应急预案的地域范围,该范围既不可向水源保护区上游和周边区域无限延伸,也不可仅限于水源保护区。不同水源地自然条件和管理情况的差异较大,各地可根据水源保护区及其连接水体的流速、流量,可能发生的突发环境事件情景,以及所属行政区域人民政府及有关主管部门指导集中式地表水饮用水水源地编制突发环境事件应急预案。

关于水质超标的含义

一是指水源地水质超过《地表水环境质量标准》规定的Ⅲ类水质标准或标准限值的要求。二是《地表水环境质量标准》未包括的项目,可根据物质本身的危害特性和有关供水单位的净化能力,参考国外有关标准规定的浓度值,由地方县级以上人民政府组织有关部门会商或依据应急专家组意见确定。

关于水源地突发环境事件情景设置

在预案中设置可能发生的突发环境事件情景,是提高预案针对性的必然要求。从突发环境事件的污染源来源看,固定源、流动源和非点源突发环境事件数量约占全部突发环境事件的80%。考虑富营养化导致的湖泊水库型水源地突发水华事件(江苏太湖蓝藻事件、吉林新立城水库水华事件等),严重影响水源地水质和供水安全。因此,《指南》设置了固

关于地表水饮用水水源地风险物质

是指可能对水源地水质造成影响的风险物质。《指南》将其定义为风险物质。由于目前没有专门的地表水饮用水水源地水质标准,一般按照《地表水环境质量标准》(GB 3838)进行评价。该标准规定了109项指标,但可能影响饮用水水源地水质的风险物质远不止于此。《指南》规定地表水饮用水水源地风险物质包括《地表水环境质量标准》中表1、表2和表3包含的物质,以及其他可能影响人体健康的物质。

关于水质超标的含义

一是指水源地水质超过《地表水环境质量标准》规定的Ⅲ类水质标准或标准限值的要求。二是《地表水环境质量标准》未包括的项目,可根据物质本身的危害特性和有关供水单位的净化能力,参考国外有关标准规定的浓度值,由地方县级以上人民政府组织有关部门会商或依据应急专家组意见确定。

关于水源地突发环境事件情景设置

在预案中设置可能发生的突发环境事件情景,是提高预案针对性的必然要求。从突发环境事件的污染源来源看,固定源、流动源和非点源突发环境事件数量约占全部突发环境事件的80%。考虑富营养化导致的湖泊水库型水源地突发水华事件(江苏太湖蓝藻事件、吉林新立城水库水华事件等),严重影响水源地水质和供水安全。因此,《指南》设置了固

定源、非点源、流动源和水华事件等4种水源地突发环境事件情景。地方在组织编制水源地应急预案时,应当按照上述4种类型,在开展区域风险评估的基础上,充分考虑本辖区可能发生的水源地突发环境事件。

关于预警分级

水源地重要且敏感,水源地突发环境事件事态发展变化较快。各地可根据水源地的重要性、污染物的危害性、事态的紧急程度、采取的响应措施以及对取水可能造成的影响等实际情况,简化水源地应急预案的预警级别。实践中,可将水源地应急预案简化为橙色和红色两级预警。

一是进入水源保护区陆域范围的污染物已成功拦截或导流至水源保护区外,未向水域扩散时。二是进入水源保护区水域范围的污染团已成功拦截或导流至水源保护区外,没有向取水口扩散的风险,且水质监测结果稳定达标。三是水质监测结果尚未稳定达标,但根据应急专家组建议可恢复正常取水时。

关于预案衔接

水源地应急预案既可以作为政府的专项应急预案独立编制,也可以作为政府突发(水)环境事件应急预案的子预案专篇进行编制。《指南》要求,水源地应急预案编制过程中应充分收集整理本级人民政府及有关部门的应急预案,并与这些预案中的有关要求相互衔接。鉴于水源地的重要性和敏感性,若上述预案中存在要求不一致的情况,水源地应急预案应坚持从严原则进行要求,避免出现组织指挥不协调、信息报告不及时、应对措施不得力等情况。一是与政府和部门预案在组织指挥体系、适用的地域范围、预警分级、信息报告、应急保障等方面做好衔接,确保突发环境事件的应急指挥方式协调一致。二是与有关单位的应急预案的最终目标是确保水源地水质尚未受到污染,或是污染物已进入水源保护区上游连接水体,但应急专家组研判认为对水源地水质影响可能较小时,为橙色预警;当污染物已进入(或出现在)水源保护区或其上游连接水体,且经应急专家组研判,认为对水源地水质影响可能较大时,为红色预警。

关于预警启动条件

水源地发生突发环境事件时,可能造成水厂停止取水,居民生产生活用水中断,编制应急预案的最终目标是确保水源地水质和水厂取水安全。因此,编制应急预案既要充分考虑水源地突发环境事件与一般性突发水污染事

件的区別,又要考虑水源地突发环境事件影响后果的特殊性。因此,《指南》要求各地根据信息获取方式,综合考虑突发事件类型、发生地点、污染物质种类和数量等情况,制定不同级别预警的启动条件。《指南》以红色预警为例,列出6种启动条件供参考。

关于响应终止

当应急处置取得较好成效,突发环境事件没有对水源地水质造成影响,或造成影响,但水源地水质已经达标或基本达标,不影响供水时,可以终止响应。因此,《指南》规定了3种可以终止应急响应的情形,作为现场应急指挥部判断是否终止应急响应的基本条件。一是进入水源保护区陆域范围的污染物已成功拦截或导流至水源保护区外,未向水域扩散时。二是进入水源保护区水域范围的污染团已成功拦截或导流至水源保护区外,没有向取水口扩散的风险,且水质监测结果稳定达标。三是水质监测结果尚未稳定达标,但根据应急专家组建议可恢复正常取水时。

关于预案衔接

水源地应急预案既可以作为政府的专项应急预案独立编制,也可以作为政府突发(水)环境事件应急预案的子预案专篇进行编制。《指南》要求,水源地应急预案编制过程中应充分收集整理本级人民政府及有关部门的应急预案,并与这些预案中的有关要求相互衔接。鉴于水源地的重要性和敏感性,若上述预案中存在要求不一致的情况,水源地应急预案应坚持从严原则进行要求,避免出现组织指挥不协调、信息报告不及时、应对措施不得力等情况。一是与政府和部门预案在组织指挥体系、适用的地域范围、预警分级、信息报告、应急保障等方面做好衔接,确保突发环境事件的应急指挥方式协调一致。二是与有关单位的应急预案的最终目标是确保水源地水质尚未受到污染,或是污染物已进入水源保护区上游连接水体,但应急专家组研判认为对水源地水质影响可能较小时,为橙色预警;当污染物已进入(或出现在)水源保护区或其上游连接水体,且经应急专家组研判,认为对水源地水质影响可能较大时,为红色预警。