

## 业界评说

## 环境整治要注意控制社会成本

## ◆贺晨

在前不久江苏省政府举行的“金环对话会”(金融机构与政府环境监管职能部门对话会)上,江苏省生态环境厅厅长王天琦在谈到畜禽养殖污染治理时指出,一个养猪场还在养殖周期内,即使按照环保要求需要关停整治,我们也不立即关停,而要等养殖户把猪卖了再关。如此一来,就兼顾了环境整治和农民利益。

王天琦的此番话提出了一个必须面对的现实问题,即环境治理要注重控制社会成本,要力争成本最小化,尽可能避免因措施不当给企业合法利益造成损失。

近年来,我国生态环境监管力度日益加大,治污成效显著,环境质量持续改善。但在这一过程中,一些地方也出现了违背依法行政、科学治污的不和谐音,还存在“一刀切”和工作方式简单化的现象,这种行为使政府、企业和社会在环境治理中付出了不必要的社会成本。

透支了政府的公信力成本。一些地方党委、政府出台违反生态环保法规的“土政策”,导致企业利益受损。比如,招商引

必要的、不可避免的成本当然要付,但必须努力降低那些不必要的成本,努力把社会成本降到最低。只有统筹兼顾、兼顾社会成本的环境治理,才能得到群众的理解和支持,才能持久下去,并取得预期效果。

资时乱许愿、乱承诺,有的承诺甚至突破了法律法规政策的边界和现实可能性,致使项目落地后,相关手续办不了,结果造成企业违法生产受到处罚。这样的做法不仅使生态环境保护“党政同责”“一岗双责”落空,也给企业造成了投资上的损失,严重损害了地方政府的公信力。

付出了不必要的社会财富成本。一些地方不顾实际情况,对一些需要一定时间才能完成整改的环境问题企业操之过急。例如,对一些规模养殖项目,不近人情地要求在几天之内必须拆除完毕,致使养殖户主来不及变卖和处理当期的畜禽等资产,损失惨重。

付出了不必要的社会稳定成本。一些地方在执法时不讲政策策略、不讲方式方法,简单粗暴地实行“一刀切”,如不分青红皂白地把早点铺、小吃摊、洗澡堂等涉及民生的设施给关了,给群众日常生活造成很

多不便,甚至激化了政府与企业、群众的矛盾。

诚然,做任何事情都要付出一定的成本。治理环境污染,保护生态环境,无疑也要付出一定的成本。必要的、不可避免的成本当然要付,但必须努力降低那些不必要的成本,努力把社会成本降到最低。只有统筹兼顾、兼顾社会成本的环境治理,才能得到更多群众的理解和支持,才能持久下去,并取得预期效果。

从这些年的实践看,降低环境治理的社会成本要多管齐下,坚持依法依规监管、有力有效服务,尤其应注重以下几个方面:

注重依法监管。污染要强力治理,对环境违法行为当然要零容忍,但要在法治的框架下进行监管。要贯彻法治思维,坚持依法行政。执法首先要合法,铁腕治污、雷霆手段,要经得起法治推敲,不可无视法律法规的序理性规定“抄近路”。坚决反对

一阵风、一刀切、简单粗暴式的行政命令。坚持实事求是、过罚相当,坚决纠正一些地方“一律顶格处罚”的做法。要让环境执法更加尊重客观规律、更加遵守法律法规,始终运行在法治的轨道上。

切实合理行政。环境治理也要坚持情理法相融,从客观实际出发,合理行政。要切实纠正片面强调罚款、查封的执法方式;要终结“无猪镇”“无鸡镇”等极端化的目标追求;要制止不加区别地把馒头店、烧饼摊、豆腐坊等食品小作坊一律贴上“散乱污”标签一关了之的简单化做法。即使对责令停业关闭的企业,“两断三清”也要留有时间,应允许企业主售卖其生产设备以减少损失。即便是在禁养区,也必须拆除的畜禽养殖大棚,也要给予合理的时间期限,有一个相对合理的补偿,尽量减少农民的损失。

要提供精准服务。在当前

的大形势下,已有相当多的企业主动认清了形势,愿意投入资金进行环保改造,但由于环境治理的专业性较强,加之企业缺少专门性人才、技术、信息等多种原因,使得企业环境违法行为确实存在。针对这种情况,环境监管不能一罚了之、以罚代管,而要把环境服务贯穿于环境监管执法的全过程,热心帮助企业查明原因、分析问题、告知如何整改。针对企业不同的环境治理需求,可以提供力所能及的技术、管理、信息、法律等方面的服务。通过提供环境服务,提升企业的自我治理意识和自我治理能力,帮助企业实现长效治理。

要纠正各种不计社会成本的偏差。要进一步提高环境治理的精准度,以“绣花”功夫治环境沉疴,实事求是推进环境问题治理与环境质量改善。要坚持辨症施治、分类整改,特别是对于有合法手续的企业,即便是对污染较重的企业,也应该给出合理的时间进行整改,并努力帮助企业整改。要畅通举报渠道,让政府行政接受社会监督。要严禁那些不计社会成本的“一刀切”做法,切实树立控制环境治理社会成本的方向。

作者单位:江苏省生态环境厅

## 学者视角

## 排污许可管理条例制定之我见

应秉持精益求精的态度,在现有基础上,力求将《排污许可管理条例》锻造造成环境治理的良法,进而实现生态文明的善治。

## ◆梁忠

排污许可制度是我国固定污染源环境管理的核心制度。为给排污许可制度改革提供强有力的法律保障,2018年11月,生态环境部完成了《排污许可管理条例(草案征求意见稿)》的起草工作,并面向社会公开征求意见。意见稿吸收了我国排污许可制度改革的实践经验,对排污许可制度做出了较为全面的规定,为最终制定《排污许可管理条例》提供了基础。

为进一步贯彻落实党的十九大报告所提出的“推进科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展、保障善治”的要求,笔者对完善《排污许可管理条例》提出建议。

## 遵守上位法规定

《环境保护法》第四十五条规定:“国家依照法律规定实行排污许可管理制度。”《大气污染防治法》第十九条、《水污染防治法》第二十一条先后对大气和水污染防治领域的排污许可做出原则性规定,并授权国务院制定排污许可的具体办法。《排污许可管理条例》属于国务院的行政法规,其制定必须严格遵循上位法的规定,依法立法。

根据《行政许可法》第十六条规定,“行政法规可以在法律设定的行政许可事项范围内,对实施该行政许可作出具体规定”,但是“对实施上位法设定的行政许可作出的具体规定,不得增设行政许可;对行政许可条件作出的具体规定,不得增设违反上位法的其他条件。”例如,不得违反《大气污染防治法》第十九条关于大气污染防治领域排污许可适用对象、推广绿色生产生活方式和乡村生态文明理念。四是融入村规民约。村规民约不仅是约束规范村民行为的规章制度,而且也是推进生态文明宣传教育、培育乡村生态文化的有效载体。例如,浙江安吉余村把生态文明理念融入村规民约,提出了“低碳行、循环用、保青山、护绿水、分垃圾、全纳管、重环保、严治污、禁农药、减施肥、控焚烧、禁燃放、停鞭炮、圈养狗”等具体规范,言简意赅,易于传播。

## 准确把握制度定位

对排污许可制度做出科学定位是完善排污许可制度的重要前提。长期以来,我国排污许可制度仅被视为实现污染物总量控制的一项措施,制度内容较为简单,制度功能也较为局限。为了充分发挥排污许可制度的功能,排污许可制度如今已被明确定位为我国固定污染源环境管理的核心制

度,其制度功能和制度内容都进行了大幅度地拓展。为了实现制度定位的转变,《排污许可管理条例》需要在制度设计上进行相应的回应。

具体而言,条例的制度设计应该满足两方面的要求:一是制度的内部整合要求,即在排污许可证上明确规定排污单位的各项权利和义务,最终将排污单位排放水、大气污染物的法律要求全部在排污许可证上予以明确,从而使排污许可证的遵守与否成为排污单位是否依法排污的判断标准;二是制度的外部衔接要求,即排污许可制度应与环境影响评价、总量控制、环境监测、排污权交易、环保税等其他环境管理制度进行有效衔接,并体现与支撑其他各项环境管理制度,确保形成体系完整、运行顺畅、权威高效的环境管理制度体系。

## 合理确定制度容量

完整的排污许可制度体系是由法律、行政法规、地方性法规、政府规章等各级各类规范共同构成的有机体。其中,法律奠定整个体系的基础,《排污许可管理条例》负责构筑主体框架,其他各类规范进行有效补充。《排污许可管理条例》应着重确立排污许可制度的四梁八柱,不需要也不可能事无巨细地对排污许可各项事宜做出全面规定。因此,要合理确定条例的制度容量。

对于适用对象、许可条件、实施主体、许可事项、许可性质与排污权交易等直接涉及排污单位权利义务、政府部门职责配置的事项以及法律责任等问题,应作为条例重点关注的内容。对于实施排污许可所涉及的标准、名录、技术规范等技术性问题,条例可以授权生态环境部门进行规定。对于技术性内容如排污许可证申请表、排污许可证内容较多的规定,笔者认为可进行适当的精简,避免条例过于臃肿庞杂。对于排污许可涉及的非普遍性问题,则可交由地方性法规、规章进行规定。

作为我国固定污染源环境管理的核心制度,排污许可制度寄托了我国环境治理的希望,关系着我们能否取得污染防治攻坚战的最佳胜利。而《排污许可管理条例》肩负打造我国排污许可制度四梁八柱的任务,直接决定了排污许可制度乃至整个环境治理体系的实效。因此,应秉持精益求精的态度,在现有基础上,力求将《排污许可管理条例》锻造造成环境治理的良法,进而实现生态文明的善治。

作者单位:北京大学法学院

## 基层者说

## 给夜间执法人员系上“安全带”

## ◆刘贤春

当前,随着污染防治攻坚的深入推进,基层生态环境部门开展夜间监督执法活动已成为常态。与白天相比,夜间光线差,生态环境执法人员开展夜间执法时,难免发生摔伤碰伤的情况。为避免类似情况发生,笔者认为,应给夜间环境执法人员系上“安全带”。

基层生态环境部门应强化保护夜间执法人员的安全意识。应从人文关怀、调动和保护环境执法人员工作积极性,对执法人员人身安全和身体健康负责的层面,切实增强夜间执法人员的安全意识。应切实保护执法人员的安全放在心,加强夜间执法人员的安全知识教育;分析夜间执法可能发生的危险因素,采取有针对性的措施,化解不安全隐患。作为个人,也要增强安全意识,采取必要的自保措施,确保自身安全。

采取保护措施保护夜间执法人员安全。有针对性地制定夜间执法安全规定,实行夜间执法领导带队、伤情事故报告与及时处置制度。根据重点工作需要安排夜间执法活动,增强夜间执法工作的计划性,避免随意性。能白天处理的问题尽量不要安排夜间行动,能以点开展的尽量不要面上撒网,尽可能缩短夜间执法时段。要预先对夜间执法对象所处位置、交通线路、检查区域范围以及存在的不安全因素等情况了解清楚,做到心中有数。应加强夜间执法人员必要的安全设施配备,特别要做好突发情况应对,建立夜间突发伤情联系畅通、救治及时的“绿色通道”。对于经常担任夜间执法任务的人员,应保证其休息时间;身体健康状况欠佳的,一般不硬性安排从事夜间执法工作,施以人文关怀。

给夜间执法人员上“保险”。夜间执法存在很多不确定风险因素,这种安全风险有的可以防范,有的却无法预料,一旦发生,对其个人和家庭会带来精神、身体、经济等多方面的负担。要解决这种后顾之忧,除提高执法人员政治素质外,基层生态环境部门可考虑给夜间执法人员购买一份人身意外伤害保险,这样夜间执法人员就可以丢掉思想包袱。同时,用市场化手段给予受到意外伤害人员合理赔偿,也可以减轻单位因此造成的补偿压力,为加强生态环境执法、打好污染防治攻坚战助一臂之力。

## 环境热评

## 培育乡村生态文化要抓好宣传教育

## ◆刘志博

习近平总书记在庆祝改革开放40周年大会上指出:“我们要加强生态文明建设,牢固树立绿水青山就是金山银山的理念,形成绿色发展方式和生活方式,把我们伟大祖国建设得更加美丽,让人民生活在天更蓝、山更绿、水更清的优美环境之中。”在生态文明建设新时代,加强乡村生态文明建设,持续推进乡村振兴,建设宜居宜业美丽乡村,需进一步加强对乡村生态文明建设宣传教育,积极培育乡村生态文化。

当前,广大乡村也面临着环境污染、生态破坏、垃圾围村等制约生态文明建设的生态环境问题,虽然也进行了一定的治理,但依然存在短板。为避免陷入“污染—治理—再污染—再治理”的怪圈,不仅需要引入技术帮扶,加强制度建设,更需要加强乡村生态文明宣传教育,从根本上培育人与自然和谐共生的乡村生态文化。

加强乡村生态文明宣传教

培育乡村生态文化,加强乡村生态文明宣传教育是关键。在这一过程中,需要把生态文明宣传教育融入组织生活、融入群众生活、融入学生课堂、融入村规民约。

育、培育乡村生态文化,既可以提高农民群众的生态环境保护意识,培育绿色生产生活方式,又可以发挥乡村生态文化的资源价值,发展乡村生态文化新业态,通过面向市场提供绿色农副产品、生态农业观光体验等生态产品,丰富农民群众的增收渠道。

持续推进乡村生态文明建设,培育乡村生态文化,加强乡村生态文明宣传教育是关键。在这一过程中,需要把生态文明宣传教育融入组织生活、融入群众生活、融入学生课堂、融入村规民约。

一是融入组织生活。在村委会建立生态文明宣教室,定期组织党员干部、群众代表集

中学习生态文明理论知识与实践经验。同时,调动村民代表参与乡村生态文化宣传教育的积极性,发挥“村民选我当代表,我当代表为村民”的群众基础优势,为探索符合村庄发展实际的生态文明宣传教育模式积极建言献策。

二是融入群众生活。通过将生态文明宣传教育与“送文化下乡”“乡村大舞台”等活动相结合,搭建多元融合的文化服务平台,以群众喜闻乐见的形式,在寓教于乐中帮助农民群众增强对生态文明建设的认识与了解,从而营造“家家参与、户户关心、人人受益”的乡村生态文明宣传教育良好氛围。

三是融入学生课堂。充分

## “环境与发展一个都不能少”

了监管和服务的科学性、有效性。

## 急企业所急 助企业规避风险

“以往,厂里等待危废收集处理是件费力又吃亏的事儿,因终端回收处置单位迟迟不按时到企业及时转运危废,导致企业危废超量贮存于企业内的暂存场所的情况时有发生。终端回收处置单位在收取费用时,危废产生量小的企业,不足3吨量却被按照3吨的价格收取;对企业提前支付的预付款,却是‘多不退少要补’的‘霸王’规矩。”两江新区的一家中小企业透露,与终端处置单位约定了回收时间,却时常是不按约定时间来收运。甚至,有的终端回收处置单位直接对危废产生量小的企业,拒绝签订处置协议。

两江新区按照“管理更规范、转移更及时、服务更周到、价格更合理”的目标,实施了两江新区危险废物物集中收集暂存运维试点,为几十家企业化解了“危废产生量少处置难”的困境,帮助企业降低了危废管理和处置成本,为企业生产经营稳定运行提供了有力支撑。同时,通过两江新区危险废物集中

收集暂存运维试点,拓展协同处置等终端处置利用方式,拓宽跨省转移处置通道,采用第三方运行维护等方式,有效帮助辖区企业实现危险废物精细化管理更上台阶,有力解决了非企业主观原因造成的超期、超量暂存危废,导致企业危废暂存爆仓,危废堆放不规范,露天堆放不能满足“防扬撒、防流失、防渗漏”的“三防”要求等问题,避免可能带来的环境安全风险隐患和环境违法行为发生。为此,11月,北大医药重庆大新药业股份有限公司向分局赠送了“心系企业、排忧解难、高效快捷、服务热情”的锦旗。

“我们还积极帮助企业化解与群众之间的矛盾。”两江分局宣教法制科科长杨君为记者讲述了“一个利用公众参与为企业解决大问题的案例。”

“那个烟囱很大,排出来的都是灰黢黢的烟。”去年12月,两江环保分局连续接到南山花园小区及周边居民对美尔森石墨公司的投诉。环境执法人员迅速调查,现场监测,发现这家公司在生产过程中会产生大量水蒸气,并通过烟道排放。水蒸气在光线折射和角度的影响下,有时会呈现出灰黑色,特别

是在春冬季节温度较低、温差较大的条件下,这种情况尤为明显。

两江环保分局主动建议,在环保公众开放日带市民参观企业,让投诉人近距离了解真相。在两江环保分局统一组织下,投诉人代表、周边居民进入厂区,亲身听取企业介绍生产和污染治理工艺,参观污染治理设施,实地查看与环保部门在线联网的自动监测数据,同时就各自的疑问进行询问和沟通。

参观市民纷纷表示:“有些事情还是眼见为实,这下我们安心了。”通过两江环保牵线搭桥,市民消除了对我们的误会,拉近了彼此之间的距离,这个桥梁搭得好。”美尔森石墨公司环保专员说。这种方式让企业和市民一致点赞,也让其他企业心领神会。近日,康师傅(重庆)方便食品有限公司给两江环保分局打来电话,邀请今年环保公众开放周,让市民到他“家”去参观,因为方便的生产过程中也有水蒸气的排放。

## 德治与法治兼具 促企业高质量发展

为积极服务企业,两江环保分局积

极开展宣传工作。针对企业在督查专项行动中被发现的普遍性环境违法问题,两江环保分局积极开展针对性培训;企业没有时间做宣传,两江环保分局就收集典型案例,设计成展板,在各企业巡回展出;企业环保人员不知道环保手续程序等,两江环保分局就制作宣传小手册,从审批、管理、法律法规等方面告之企业,并留下各项事务的具体对接方式和联系人。此外,每月印发一期简报,把环境重要信息及告知企业。

“既依法行政,又实事求是,我们的坚持让企业心服口服。”王勤介绍,近3年来,两江环保分局作出438件行政处罚,处罚金额共计4662万元,无一例因处罚不当被行政复议或行政诉讼撤销。两江新区经济社会高质量发展,过去7年,全域GDP从1002亿元增长到2533亿元,年均增长16.7%。同时,新区环境质量稳步改善:御临河国控断面水质主要指标基本达到Ⅱ类水质要求,盘溪河、肖家河、跳墩河3条黑臭水体基本消除黑臭,新区水环境安全保持稳定;截至12月18日,两江新区空气质量优良天数达295天,同比增加17天,PM<sub>10</sub>同比下降6.3%,PM<sub>2.5</sub>同比下降7.7%,NO<sub>2</sub>同比下降8.3%,SO<sub>2</sub>同比下降30%,O<sub>3</sub>同比下降6.4%;土壤、声环境质量保持稳定。两江新区牢记习近平总书记的嘱托,朝着建设山清水秀美丽之地的目标阔步前行。