

探索与思考

环境信访调处
要做到三心

◆江晓琼

当前,一些地方信访举报平台收到的环境问题投诉件逐步增多,尤其是“不满意”件增幅较为明显。通过仔细梳理后,笔者发现较多矛盾突出、化解难度大信访件,多数是人为因素占主导地位,通过后续跟进和采取有效措施,可以减少和消除环境影响。为此,笔者认为,一线执法人员在调处信访件时,要做到三心。

一是调查取证要用心。信访的调处工作不能浮于表面,必须真实、客观地反映事实,要仔细排查引发环境矛盾的症结所在。在锁定污染源后,调查取证要逐步深入,从细微之处着手,最大限度地掌握间接性证据证明生产经营单位某一时段的工况。例如,针对典型的夜间异味投诉问题,可通过翻看企业内部夜间用电、加班考勤记录等,证实此单位近期的实际作业情况,进而对产污环节再三核实分析,提高对信访件内容的真实性和企业实际污染程度的辨别度。

二是双向沟通要耐心。不仅要与投诉人进行多次沟通,而且要对污染源单位施以压力,督促其整改落实。笔者通过调研分析发现,绝大多数“不满意”件的产生缘于沟通不到位,公众不理解和信息不对称性导致了信访反馈结果不满意。对于投诉人,要换位思考理解其环境诉求,及时将调处结果反馈沟通,尽最大可能取得投诉人的理解。对于被投诉的生产经营单位,要帮助其厘清治污责任,多次、反复强化整改,同时进行有效的技术指导帮扶,确保污染物长期稳定达标排放。

三是回访工作要有恒心。坚持严惩与教育相结合,后续监管工作要杜绝一罚了之、以罚代管的敷衍态度,怕担责、怕问责的心态更是要不得。要强化履职尽责意识,勇于担当,持续巩固整改成效。加大力度协调投诉人与被投诉单位之间的矛盾,开展形式多样的信访调处模式,例如面对面沟通、集体协商座谈会等,调处解决到位。力争在回访工作过程中,取得双方的共同理解,妥善处理矛盾。

作者单位:上海市青浦区环境监察支队



吴青,第十二届全国人大代表,金杜律师事务所合伙人,主要执业领域为环境法律业务,拥有丰富的环境立法、环境诉讼以及环境项目法律服务经验。兼任生态环境部法律顾问、最高人民法院环境资源司法研究中心研究员、最高人民法院环境资源司法审判咨询专家等。



央企如何在环境治理中发挥引领示范作用?

◆本报记者宋杨

正在进行的第二轮第一批中央生态环境保护督察,首次入驻中国五矿集团有限公司、中国化工集团有限公司两家央企。当前,一些央企存在哪些环境问题亟待引起重视?在环境治理方面,央企如何发挥引领示范作用?为此,本报记者采访了第十二届全国人大代表、金杜律师事务所合伙人吴青。

中国环境报:作为全国人大代表,我们看到您近年来的议案或建议经常关注大型企业的环境污染问题。正在开展的第二

轮第一批中央生态环境保护督察,首次入驻中国五矿集团有限公司、中国化工集团有限公司两家央企。您认为,这传递出哪些信号?

吴青:首先,这表明中央生态环境保护督察向纵深发展。我看到中办、国办首次以党内法规的形式出台了《中央生态环境保护督察工作规定》,这是非常有力度度的。而且这次不光是对地方党委政府的督察,还包括对央企的督察,范围更广。

其次,这也突显了央企在落实生态环境保护主体责任中的重要地位。对央企来说,他们必须在环境治理方面起到示范带

头作用。央企体量大、规模大、员工多,很多央企涉及高耗能、高污染行业,污染物排放总量大,这对其他央企和中小企业来说,会起到辐射、带动作用,有助于推动所有企业审视自己的污染防治工作。

第三,更加说明中央生态环保督察始终以问题为导向。近几年,一些央企在污染防治方面暴露出不少问题,上一轮中央生态环保督察也发现过相关案例。这次把央企作为督察对象,体现了以问题为导向,而且也表明不管什么样的企业,只要违反了法律法规,都会受到惩处。

公司有关负责人有没有责任?

吴青:这主要是看有没有履职尽责,我觉得这是一个基本的要求。责任可以分为两大类,一种是法律责任,就是法律法规规定的必须履行的职责;另一种责任是党内责任。从法律责任来讲,全部是针对排污主体的,集团公司如果没有实际的生产经营行为,即不涉及排污行为,他们是不需要承担法律责任的。因为下属企业也都是独立法人,如果有排污行为导致生态环境污染,追究的是单位、法定代表人或有关人员的责任,跟集团公司是无关的。

但是,从党内法规来讲,集团公司应该担负起管理的责任,中央生态环保督察相关规定就是党内法规。二级公司、三级公司要按照法定的义务生产经营,这是基本的要求。同时,相关政策也必须落实,比如污染防治攻坚战的相关要求,这是政治任务。如果下属公司落实得不好,甚至漠视生态环境保护,出现重大的生态环境问题,那就要看集团公司有没有做好顶层设计,有没有对下属公司提出明确的要求,有没有做好监督检查等。如果集团公司没有做好上述这些要求,我认为,他们是要负领导责任的,从党内法规来讲,可能会涉及不作为或者作为不够,集团公司的相关领导可能会被问责。



从集团公司到二级公司、三级公司,要建立一个环保责任清单,做好权属划分,这也是督察中见人见事见责任要求的体现。环保责任清单中,要明确哪些事情是属于法定义务必须做的,这些事情的责任人是谁,如果没做好,责任应该由谁来承担、承担什么样的责任。

中国环境报:央企历来是地方政府争相拉拢的香饽饽,但是近年来也出现过一些央企过于强势而导致央地关系紧张的案例。处理好央地关系,地方政府和央企该如何做?

吴青:从地方政府来讲,环境监管和企业管理都是属地责任,地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责,而且对本行政区域内的企业有管辖权,无论是不是央企。如果发生违法行为,必须依法进行处罚。如果因为是企业而不处罚或者处罚不符合要求,也涉及不作为或作为不当问题。

对于央企来讲,必须遵守国家法律法规,以及所处地方的法律法规要求,如果出现污染问题,必须承担相关的法律责任,不能游离于法律之外。央企还应该在自觉守法的基础上,发挥示范带头作用,成为企业守法的表率。

中国环境报:如何从法律角度,督促央企履行环境治理责任?

吴青:我觉得应该包括3个

层面。第一个层面,央企应该建立环保合规的管理体系。2018年11月国资委印发了《中央企业合规管理指引(试行)》,环保合规是其中很重要的组成部分,央企必须按照这个标准建立环保合规体系。而且这次中央生态环保督察也提到长效机制的建立,这就要求央企持续达标排放,持续执行好法律法规的要求。这需要一个体系来保障,这个体系就是环保合规的管理体系。目前像招商局集团、中广核等央企,都已建立了合规管理体系。

第二个层面,建议做合法性审查。就是要摸清企业的环境管理行为,是否全部符合法律法规要求,因为现在对于央企来讲,可能有一些集团公司根本不知道下属企业到底有没有履行好法律责任。这个可以由环保管家来做,另外律师事务所也可以协助他们摸查、梳理整个环境管理行为。

第三个层面,从集团公司到二级公司、三级公司,要建立一个环保责任清单,做好权属划分,这也是督察中见人见事见责任要求的体现。环保责任清单中,要明确哪些事情是属于法定义务必须做的,这些事

如果下属公司落实得不好,甚至漠视生态环境保护,出现重大的生态环境污染问题,集团公司要负领导责任,从党内法规来讲,可能会涉及不作为或者作为不够,集团公司的相关领导可能会被问责。

中国环境报:央企规模大、分支广、人员多,央企存在的环境问题多发生于他们的下属企业。对此,央企应该如何做好管理,推动整个集团切实履行社会责任?

吴青:第二轮中央生态环保督察开始对央企督察,关于集团公司、二级公司、三级公司之间的责任怎么划分,很多企业也比较困惑。

我认为,首先,应该由集团公司做顶层设计。主要包括这几方面:一是如何学习贯彻习近平总书记关于生态文明建设和生态环境保护的重要指示精神;二是如何落实好党中央、国务院相关决策部署;三是如何达到污染防治攻坚战的相关要求。央企必须从集团层面做好顶层设计,再组织下面的二级公司、三级公司主要负责人学习。

其次,集团公司要对二级公司、三级公司提出要求。比如,如何执行环境法律法规;中央生态环保督察要求的见人见事见责任,在集团内部怎么落实,下

中国环境报:从法律的角度看,央企集团公司的管理部门和下属企业是什么关系?如果下属企业发生环境污染问题,集团

问:为什么要出台《指导意见》?
答:2018年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《农村人居环境整治三年行动方案》(以下简称《行动方案》)。根据《行动方案》中“以房前屋后河塘沟渠为重点实施清淤疏浚,采取综合措施恢复水生态,逐步消除农村黑臭水体”的具体要求,结合《农业农村污染治理攻坚战行动计划》主要任务,推进农村黑臭水体治理,解决农村突出水环境问题,改善农村人居环境。

当前,我国农村黑臭水体底数不清,分布面广,相对城市黑臭水体集中、连片分布,农村黑臭水体则比较分散;农村黑臭水体治理体制机制不完善,技术支撑力量薄弱。生态环境部在深入调研、广泛征求各方面意见的基础上,会同水利部、农业农村部印发《指导意见》,就是要推动农村地区启动黑臭水体治理工作,开展排查摸清底数,选择典型区域先行先试,按照“分类治理、分期推进”工作思路,充分调动农民群众积极性、主动性,补齐农村水生态环境保护突出短板,为全面建成小康社会打下坚实基础。

问:《指导意见》总体考虑是什么?
答:主要有以下四点:
一是落实农村人居环境整治相关工作要求。《指导意见》以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神,紧密结合《行动方案》《农业农村污染治理攻坚战行动计划》要求,将更好满足人民日益增长的美好生活需要作为出发点和落脚点,逐步消除农村地区房前屋后河塘沟渠和群众反映强烈的黑臭水体,进一步提升群众的获得感

和幸福感。
二是治理既要限期见效,也要久久为功。《指导意见》充分结合我国农村环境基础设施建设滞后、工作基础薄弱、人多地广的实际情况,提出农村黑臭水体治理从“查、治、管”三方面,按照“摸清底数一试点示范一全面完成”分阶段推进。今明两年主要是通过开展排查,摸清农村黑臭水体底数,开展典型区域试点示范,总结经验和模式,为全面开展农村黑臭水体治理奠定基础。
三是明确责任主体,动员各方力量,形成合力。生态环境部、水利部、农业农村部等部门积极落实涉及农村黑臭水体治理的相关职责。省级人民政府明确牵头责任部门,实施主体,提供组织和政策保障。市级人民政府做好上下衔接、域内协调和督促指导等工作。县级人民政府是农村黑臭水体治理责任主体,对实施效果负责。同时,发挥村民主体地位,调动广大农民积极性。
四是开展试点示范,以点带面,带动全局。2019-2020年,在全国范围内择优推荐试点示范区名单,根据各地农村自然条件、经济发展水平、污染成因、前期工作基础等方面,筛选农村黑臭水体治理试点示范县30-50个,深入推进农村黑臭水体治理。通过试点示范,总结治理经验,形成可复制、可推广的治理模式,以点带面,推进全国农村黑臭水体治理。

问:《指导意见》主要目标是如何确定的?

答:《指导意见》主要目标是如何确定的?

推进农村黑臭水体治理 改善农村人居环境

——生态环境部土壤生态环境司负责同志就《关于推进农村黑臭水体治理工作的指导意见》有关问题答记者问

问:《指导意见》包括哪些主要任务?
答:主要任务有以下四个方面:
一是组织开展农村黑臭水体排查识别。一方面制定标准规范。根据治理工作需要,在排查识别、制定方案、组织实施、监测评估、长效管理等方面,建立健全标准规范体系,制定《农村黑臭水体治理工作指南》。另一方面积极推进排查。以县级行政区为基本单元,开展农村黑臭水体排查,明确黑臭水体名称、地理位置、污染成因和治理范围等,建立名册台账。
二是推进农村黑臭水体综合治理。在实地调查和环境监测基础上,确定污染源和污染状况,综合分析黑臭水体的污染成因,采取控源截污、清淤疏浚、水体净化等措施进行综合治理。控源截污方面,根据实际情况,统筹推进农村黑臭水体治理与农村生活污水、畜禽粪污、水产养殖污染、种植业面源污染、改厕等治理工作,强化治理措施衔接整合,从源头控制水体黑臭。清淤疏浚方面,综合评估农村黑臭水体水质和底泥状况,合理制定清淤疏浚方案。加强淤泥清理、排

放、运输、处置的全过程管理,避免产生二次污染。水体净化方面,依照村庄规划,对拟搬迁撤并空心村和过于分散、条件恶劣、生态脆弱的村庄,鼓励通过生态净化消除农村黑臭水体。通过推进退耕还林还草还湿、退田还河还湖和水源涵养林建设,采用生态净化手段,促进农村水生态系统健康良性发展。因地制宜推进水体水系连通,增强渠道、河道、池塘等水体流动性及自净能力。
三是开展农村黑臭水体治理试点示范。各地择优推荐试点示范区名单(以县为单元),并提交治理实施方案。2019-2020年,根据各地农村自然条件、经济发展水平、污染成因、前期工作基础等方面,筛选农村黑臭水体治理试点示范县30-50个。生态环境部会同水利部、农业农村部组织确定试点示范区名单,并定期调度农村黑臭水体治理工作进展。开展试点示范督促指导,适时组织实施试点示范评估。
四是建立农村黑臭水体治理长效机制。推动河湖长制体系向村级延伸。明确农村黑臭水体河长、湖长,健全河湖长制常态化管理体系。构建农村黑臭水体治理监管体系,建立健全监测机制。生态环境部门在有基础、有条件的地区开展水质监测工作。建立村民参与机制,发挥村民主体地位,将农村黑臭水体治理要求纳入村规民约,调动乡贤能人参与黑臭水体治理工作积极性。强化运维管理机制,健全农村黑臭水体治理设施第三方运维机制,鼓励专业化、市场化治

理和运行管护。
问:我国各地情况差异较大,如何做到因地制宜,既尽力而为,又量力而行?
答:《指导意见》明确要求,开展农村黑臭水体治理要坚持因地制宜,各地要充分考虑农村类型、自然环境及经济发展水平、水体汇水情况等因素,综合分析黑臭水体的特征与成因,分区分类开展治理。统筹考虑当地经济发展水平、污水规模和农民需求等,合理选择适用的农村黑臭水体治理技术和设施设备,注重实效,不搞一刀切,不搞形式主义。

问:如何确保《指导意见》提出的目标任务得到有效落实?
答:为确保完成农村黑臭水体治理的目标任务,《指导意见》明确了四项保障措施:
一是加强组织领导。完善中央统筹、省负总责、市县落实的工作推进机制。二是加大资金投入。建立地方为主、中央适当补助的政府投入体系,并向贫困落后地区适当倾斜。三是提升科技支撑。开展科技下乡。鼓励农村黑臭水体治理专家对治理的全过程、各环节提供技术支持,推荐实用技术目录,推广先进技术应用。四是强化监督考核。生态环境部会同水利部、农业农村部组织对农村黑臭水体治理进展及成效进行评估,并将农村黑臭水体治理纳入中央生态环保督察范畴。