

业界评说

“不处罚不审批”现象如何破解?

◆孙贵东

近日,笔者所在地区生态环境部门对一起涉嫌建设项目“未批先建”行为进行了调查处理。由于这一涉项目刚开始建设,未对环境造成污染后果,执法人员根据《行政处罚法》《关于进一步规范适用环境行政处罚自由裁量权的指导意见》等有关规定,对涉事企业做出了责令停止建设和不予处罚的决定。然而,负责审批环境影响评价文件的部门以“不罚款便不批准”为由,对涉事企业报送的环境影响评价文件不予审批。

事实上,据笔者了解,类似“不处罚不审批”等将环境管理与服务手段措施互为前置条件的现象带有一定的普遍性。比如,不管“未批先建”行为是否造成污染后果,如果当事人报送的环境影响评价文件想要获得批准,都要不加区分地先对其进行处罚。这种将环境行政处罚作为环境行政审批的一个硬性前置条件的做法,不仅使行政许可的便民原则打了折扣,同时也违背了行政处



要合理准确把握环境管理与服务的力度、边界。在把握处理二者的关系上,要坚持一条基本原则,那就是管理与服务不能偏执一端,无论是管理还是服务都要依法依规依权依责。

“纠正违法行为”“处罚与教育相结合”的立法目的与原则。另外,类似做法也与当前正在开展的“放管服”改革背道而驰。对此,笔者认为,“不处罚不审批”等现象反映出的问题亟待解决。

一要合理准确把握环境管理与服务的力度、边界。无论是行政处罚、行政强制还是行政审批、行政确认,都是政府及有关部门管理社会事务的手段,然而这些管理和服务的双重属性。如果不管“未批先建”行为是否造成污染后果,如果当事人报送的环境影响评价文件想要获得批准,都要不加区分地先对其进行处罚。这种将环境行政处罚作为环境行政审批的一个硬性前置条件的做法,不仅使行政许可的便民原则打了折扣,同时也违背了行政处

因此,笔者建议负有环保类业务审批职责的部门,要按照生

态环境“放管服”改革的有关精神及要求,全面系统梳理、解决有关行政权力事项运行中不好把握处理的矛盾问题。笔者认为,就生态环境保护领域而言,在把握处理二者的关系上,要坚持一条基本原则,那就是管理与服务不能偏执一端,无论是管理还是服务都要依法依规依权依责。

另外,依法从严管理也是对企业的表现,也具有服务性质,特别一些督促性指导性帮扶性的检查更具服务性。依规审批也是一种管理手段,特别是对不符合环保政策的污染行业不予审批,这无疑保护环境的源头性措施。有关部门要善于增强环境管理手段措施的服务性,同时也主动强化服务事项的管理功能,将二者有机地统一起来,实现管理

与服务综合效能、效益的最大化。二是要对现有的部门职责清单做进一步细化明确。之所以存在上述处罚和审批“打架”的问题,除了有关部门对一些政策规定理解把握有偏差外,一个重要原因是上级有关部门没有出台有法律约束作用的规定,没有对管理和服务事项之间有争议或易产生矛盾的突出问题做出明确具体的规定。

为有效防范环境执法风险,今年生态环境部出台了《关于进一步规范适用环境行政处罚自由裁量权的指导意见》,其中明确了一些从轻、减轻和不予处罚的情形。另外,在《意见》出台之前,一些地方结合环境执法实际也制定了环境行政处罚豁免事项清单。但在具体工作中,一些地方的审

批部门却没有很好地落实。总之,由于环境管理部门与审批部门在一些规定和要求上存在一些争议或者分歧,仅靠部门之间协商往往难以解决问题,有效的办法是共同的上一级部门制定有约束作用的规定。还是以上述处罚与审批“打架”问题为例,要对哪些情况下“不处罚也可以审批”“不审批也必须处罚”等进行细化明确。

三是生态环境部门与行政审批部门要加强沟通协调配合。在近期的机构改革中,各地都成立了行政审批部门,包括生态环境部门的一些审批事项都划到了行政审批部门。行政执法权与行政审批权的分离,出于多种原因,容易出现部门之间配合不畅的问题。

对此,建议有关部门要强化依法行政、为民服务的宗旨意识,加强部门间的沟通协调配合,在不违反有关法律法规及规定的基础上,解决有关行政处罚等执法监管事项中存在的与行政审批等有关事项中涉及行政处罚的“堵点性”问题。

基层者说

垂改来了,县级部门有哪些期盼?

◆丘焱伦

随着环境监测监察执法垂直管理改革措施落地,县(区)级生态环境部门成为市级生态环境部门的派出机构。以县级生态环境部门为例,改革后,县级生态环境机构不再是县政府的组成部门,环境监管、监测机制和人事管理权限等随之变革。

市、县(区)生态环境部门如今成为“一家人”,但在运行机制方面,仍然存在上下级不够协调的问题,如下放审批权、监管权多,人力资源等方面支援有待加强;强调属地管理多、考核指标多,推进整体区域治理措施有待加强等。

为加强市、县(区)生态环境部门的工作协同,笔者建议市级生态环境部门要结合环保机构改革,出台接地气的举措,实现上下级工作融合。

一是加强市级层面的工作协调。生态环境保护工作涉及面广,履行责任的政府职能部门较多。垂管改革后,县级环保机构已经不再是县政府的组成部门,市级生态环境部门应强化市级层面的工作协调,将依照法律、法规规定,由住建、城管、公安、水务等部门负责的生态环境保护工作任务或资料填报,直接交给市相关部门牵头办理,由其组织落实,避免什么工作都往基

层放。例如:工地扬尘污染防治的监督管理工作,由市住房城乡建设主管部门牵头办理;道路扬尘控制工作,由市容环卫主管部门牵头办理。这样,职责更加明确,线条更加清晰,数据更加准确,有助于形成以条为主、条块结合的工作机制,有利于基层生态环境部门更好地开展工作。

二是加强基层队伍建设。按照“人随事转”的原则,配齐配强基层环境执法监管力量。加强市、区生态环境部门干部的交流 and 互动,建议市级生态环境部门的干部提拔,应不少于生态环境部门挂职锻炼不少于3个月,以丰富其基层工作经历。市级生态环境部门还可以通过从区县级生态环境部门公开选调干部,安排岗位供区县级生态环境部门干部跟班学习,实现上下级生态环境部门干部的流动。

三是打通环境监管大数据。加快整合现有信息系统,市、县(区)一盘棋,共用一个系统、一个数据库,打通数据孤岛,构建云平台,实现数据共享,避免各自为政。以“一源一档”为基础,高度集成环评审批、环保验收、排污申报登记、排污许可证、环保税、环境监测、环境执法、环境信访、突发环境事件应急预案、行政处罚、环境信用评价等业务工作。构

建环保大数据,让日常环境监管更加精准,决策更加科学,突发环境事件应急处置更加高效有序。

四是支持基层应急监测能力建设。保障环境安全是头等大事,发生突发环境事件,第一时间到达现场的往往是发生地的生态环境部门。处置环境污染事故讲究时效性,稍有迟缓,就有可能错过最佳的污染防治时机;没有准确及时的数据,不但无法为决策提供科学依据,也无法向公众提供准确的环境信息。建议市级生态环境部门根据不同区域的实际情况,支持基层应急监测能力建设,有针对性地配置仪器设备,加强基层人员的培训和应急演练。

五是加强面向基层的环境教育培训。定期举办面向基层生态环保工作人员的业务培训班。为扩大培训范围,建议市级生态环境部门成立由专家、学者组成“讲师团”,到各区生态环境部门开展巡回宣讲。建议市级生态环境部门及时汇编新颁布实施的法律、法规和规章,印发至基层生态环境部门,作为基层环保工作者的工具书。

相信通过以上几项举措,有助于形成上下级生态环境部门高效、协同的工作机制,助力打赢污染防治攻坚战。

建立港作机械排气定期检测制度

◆叱狼

《打赢蓝天保卫战三年行动计划》要求:推进排放不达标工程机械、港作机械清洁化改造和淘汰,重点区域港口、机场新增和更换的作业机械主要采用清洁能源或新能源。对此,各地加强了港作机械尾气排放情况调查,并已开始分批淘汰更新或改造国Ⅲ以下港内水平运输车辆和国Ⅰ及以下非道路运输工程机械。那么,当前港作机械尾气排放是什么样的情况?

近日,笔者所在地区加强了对港作机械尾气排放情况的调查。笔者会同交通等部门调查后认为,对港作机械尤其是港内水平运输车辆仅更新改造还不够,亟待建立定期检测维护制度,确保尾气达标排放。

调查发现,为降低运行成

本,部分码头经营企业更新港内水平运输车辆时,并未新购排放标准较高的港内拖车、自卸车、牵引车、平板车等,且更新电力或LNG驱动的车辆占比也不高。他们通常从二手市场采购国Ⅲ、国Ⅳ排放标准较低的旧车,部分车辆车况较差,加上日常维护保养跟不上,导致尾气超标排放比例相对较高。抽检发现,有近1/5的车辆尾气不达标。

此外,也有的码头经营企业国Ⅲ排放标准以下水平运输车辆加装废气治理设施。但他们往往比选价格最低廉的设施,这就导致废气治理设施使用寿命短、治理效果难以保证。改造后,虽然短期内能够检测合格,但使用一段时间后,由于未能及时检测和保养,尾气排放达标不稳定现象屡见不鲜。

当前,港区部分特种设施已

纳入质检管理,定期开展检测抽查。然而,港作机械均在港区运行,并未纳入公安部门牌证管理和生态环境部门机动车排气管理范畴。因此,港内水平运输车辆及非道路运输工程机械的尾气排放均未落实监督管理措施。由于港作机械大多使用柴油燃料,尾气超标排放必然对大气环境造成影响。

为保证港作机械始终保持良好的工作状态,同时防范尾气超标污染大气环境,笔者建议,尽快出台港作机械排气定期检测制度。鉴于港作机械移动的限制性,可委托第三方检测机构定期上门实施检测。对于排放标准高的新车,可适当放宽检测频次。如检测发现超标排放的,应立即停用并实施维修,经复检尾气排放达标后,才能恢复使用。

◆王冠楠

当前,一些地区为统筹推进生态环境保护工作,建立了相应的议事协调机制,比如设立生态环境保护委员会或生态文明建设领导小组等机构,负责研究解决本地区生态环境保护重大问题,强化综合决策和领导。随着新一轮党政机构改革和推进,面对新时代、新形势、新要求,此类议事协调机构该如何顺应变化,顺势而为?

根据笔者日常工作来看,生态环境保护是一项长期性、综合性、全局性的工作,涉及方方面面,设置一个统筹协调机构很有必要。从这个角度来看,尚未建立生态环保统筹协调机构的地方应当尽快建立,已经建立的地方要结合实际情况进行完善。此外,从组织力上来说,以往一些临时性的领导小组,工作手段局限于开会、发文等,而且容易出现“热一阵、冷一阵”的现象,难以形成持久的工作氛围和效果。而设立生态环境保护委员会这样一个更具制度化、常态化的机构,能够更加有力地动员各方面力量协同推进生态环保工作。

具体来看,垂改后环委会的设置需重点解决三方面问题:

一是工作衔接的问题。当前,不少地方生态环境机构垂直管理改革基本落地。县级生态环境部门转变为市局的分局以后,不再是县级政府的组成部门。由此导致的一个突出问题就是两者之间如何进行工作衔接。既不能“事随人走”,把生态环保工作全部交给分局;也不能“事无人干”,县级政府没有了抓手。实际上,很多工作比如年度生态环保工作计划的制定以及组织实施,还是需要两者配合才能完成的。因此,可以通过环委会这样

◆刘四建

近期,为了适应新形势,做好《北京市生活垃圾管理条例》修订工作,北京市1.5万多名人大代表深入基层一线开展调研,听民声、察社情,寻求良方,全力破解垃圾分类难题。

笔者通过深入生活垃圾循环经济园调研、走访居民小区和咨询政府相关职能部门等形式,了解生活垃圾分类、运输和处置情况。垃圾分类一般采取“四分法”:可回收物、厨余垃圾、有害垃圾和其他垃圾。经过多年坚持不懈宣传教育和示范推广,特别是近年来立法工作的开展,垃圾分类已取得一定进展。但如何把垃圾分类目前已产生的效果转化为居民自觉自愿全社会参与的长期效应,激发居民垃圾分类的热情,

批部门却没有很好地落实。总之,由于环境管理部门与审批部门在一些规定和要求上存在一些争议或者分歧,仅靠部门之间协商往往难以解决问题,有效的办法是共同的上一级部门制定有约束作用的规定。还是以上述处罚与审批“打架”问题为例,要对哪些情况下“不处罚也可以审批”“不审批也必须处罚”等进行细化明确。

三是生态环境部门与行政审批部门要加强沟通协调配合。在近期的机构改革中,各地都成立了行政审批部门,包括生态环境部门的一些审批事项都划到了行政审批部门。行政执法权与行政审批权的分离,出于多种原因,容易出现部门之间配合不畅的问题。

对此,建议有关部门要强化依法行政、为民服务的宗旨意识,加强部门间的沟通协调配合,在不违反有关法律法规及规定的基础上,解决有关行政处罚等执法监管事项中存在的与行政审批等有关事项中涉及行政处罚的“堵点性”问题。

垂改后环委会如何顺势而为?

一个平台来理顺工作机制。县级设立环委会以后,办公室设在县生态环境部门,承担日常工作。如此一来,县生态环境部门就能够以环委办的身份开展相关工作。当然,这只是解决了初步的身份问题,对于在具体工作中出现的具体问题,还要进一步结合实际完善解决方法。

二是“党政同责”的问题。中央反复强调要加强党对生态环境保护工作的领导。由于生态环境部门属于政府序列,过去有的地方党委负责人就把生态环境保护工作认定为应当由政府部门负责的事,平时疏于过问,谋划研究不多。现在,越来越多的地方党委部门介入、参与到生态环保中来,比如山东、河南等地党委部门约谈大气污染防治不力的地市。

为提升党委部门担当生态环保责任的制度化、常态化水平,建议环委会实行“双主任”制,党政“一把手”均任环委会主任,同时环委会成员中也要包括党委相关部门以及下一级党委政府“一把手”,从而把“党政同责”落实到位。

三是“一岗双责”的问题。环委会、环委办并不是简单地给生态环境部门换个“马甲”,应当有所创新。从中央生态环保督察通报来看,一些部门对自身生态环保责任认识不到位,认为是替生态环境部门“扛活”的表现,出现生态环境部门孤军奋战的情况。

对此,建议环委会在明确成员单位的同时,根据污染防治实际设立一些专业委员会和办公室,避免环委办“一套班子包打天下”。比如设立水、气、土、城市、农村污染防治专委会,明确各参与部门,办公室设在牵头部门,不仅整合了过去的大气办、水办、土办等临时机构,还能够压实各部门责任。

绿色畅言

实现垃圾分类要久久为功

关键在于后续垃圾处理设施是否到位。只有对分类出来的垃圾进行资源化和无害化处理,让居民和社会真正感受到垃圾分类的作用和意义,从而产生垃圾分类的动力,才能更好地带动垃圾分类全面推广。

一是垃圾清运资源配置要从长计议,着力解决“先分后混”问题,严格实行分类运输。垃圾分类工作虽已启动,但是真正实现垃圾分类的还是少数,垃圾在运输时“先分后混”的问题也长期存在,影响了居民垃圾分类的积极

◆刘瀚斌

前不久,国务院印发了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,专章提出要“高水平建设长三角生态绿色一体化发展示范区”,明确探索将生态优势转化为经济社会发展优势、从项目协同走向区域一体化的制度创新,为整个长三角生态绿色一体化发展提供探索路径和示范。

当前,长三角地区要实现一体化发展,核心是解决行政壁垒、地理阻隔、政策各异等问题,实现共商共建共管共享。而要实现生态绿色一体化发展,就需要围绕“破解环境与发展如何协调共进难题”做文章,将生态保护与社会发展有机融合、相得益彰。长三角地区涉及三省一市,利益主体、行政部门繁多,各种诉求众多。要实现生态绿色一体化发展,就需要寻求各地利益的最大公约数,在目标交集中进行制度创新,实现效益共享。

聚焦生态绿色领域一体化,则需要从生态绿色的双重性出发来考虑,即生态环境向好发展则能够提供民众普惠的公共产品,向坏发展则会演变为影响人群健康、危害社会经济稳定的因素。正由于生态绿色的感知群体是全体公众,具有强烈的普惠特征,因此,在推动区域生态绿色一体化的过程中,所涉及的产业结构调整、人口密度控制、基础设施建设、重大项目布局等,便转化为发展风险共担与生态利益得失的匹配问题。

要实现区域生态绿色一体化发展,有必要紧紧把握住生态环境作为一种公共产品的属性特征,避免良好生态环境成为部分群体的独享品。要实现这一目标,就要建立起环境治理“成本共担、效益共享、合作共治”机制,政策设计或法规标准的制定也要从这个原则出发。

此外,在环境信息获得的基础上,要完善环境公益诉讼机制,对违反法规标准的主体进行公众监督,让企业的排污行为切实“在阳光下进行”,最大程度降低政府管理的成本。对于一些争议性很大的项目,要让公众参与进来,确保信息真正做到公开。

例如,沪苏浙三地处于太湖流域的河网地区,水系交错、河湖错落。区域内横穿的干支流存在上下游水体功能定位不同问题,常常导致上游来水水质无法满足下游饮用水的水质标准。这种典型的跨行政区的环境问题是一体化过程中无法回避的难题。要从根本上解决问题,除了可借鉴传统的下游补偿上游的方法外,还可建立成本共担的合作机制。

此外,还可拓展建立双向补偿标准和市场化运作的流域基金。双向补偿标准即“当补偿断面水质劣于水质目标时,由上游地区补偿下游地区;当补偿断面水质达到水质目标时,由下游地区补偿上游地区”。而流域基金的设置则是为了更好地形成稳定治理流域的资金保障,其来源不仅包括三地政府的公共财政,还包括环境公益诉讼索赔的资金。这些资金可以反哺上游地区工业污染、农业面源污染的治理,提高上游地区的排水标准,甚至设置满足下游饮用水水质标准的上游来水水质标准。这也是成本共担的一种表现。

在一体化发展过程中,为了达到发展均等化的效果,更重要的是探索建立效益共享的发展模式。只有经济效益、产业创新的溢出做到效益共享,才能真正调动一体化区域的积极性,在打破地理限制的情况下下劲儿大打出手。

建立效益共享的发展模式,需要呼唤市场化机制的形成,引入更多市场化的政策组合。如完善反映绿色要素价值的经济金融政策,构建绿色市场、带动绿色消费和构建绿色生活体系,形成绿色价格信号、

引导绿色金融资金投入、强化利于绿色生产的财税政策等,使得造成污染的主体付出的成本能够覆盖社会生态环境的损失。而对于符合节能、节水、资源综合利用的项目或产品,设计优惠的税收制度;对落地示范区的项目、产品生产过程中的资源利用、环境友好工艺、模式等,作为所在行业的“领跑者”示范。在产品标识上,可将环保节能节水低碳等产品整合为绿色产品,发布示范区内绿色产品的标识等,都可以作为调节手段。多元主体的互相匹配,将使得生产者、消费者等进一步形成对绿色生产、绿色生活的共识。

此外,对绿色技术创新所带来的项目、企业、技术等要在一体化区域内合理布局,而不是集中在单一地区。对于服务模式创新、技术工艺创新,应在一体化区域内的不同地点进行推广,以此鼓励各地创新示范的积极性。创造绿色技术的相互分享,特别是要完善绿色技术的转化机制和分享机制,通过绿色技术的转化和分享,引导产业在一体化区域内得到均衡合理布局。搭建绿色技术的分享平台,一体化示范区作为领先技术的集散地,快速及时将绿色技术进行分享,打开绿色市场大门,真正形成效益共享的局面。

二是要着力解决终端处置问题,严格实行分类处理。目前生活垃圾进入循环经济园后主要采用滚筒筛选、磁力分选、风力分选三种分选工艺,最后对剩余垃圾进行填埋。显然这种方式与资源化、无害化处理原则是有差距的。因此需要补齐短板,加大对终端处置设施设备的投入,严格实行分类处理。从经济角度来看,这种投入效益是可观的。据统计,2015年北京生活垃圾处理成本为42.2亿元,如果实现源头清运资源配置时就要从长计议,主动适应生态环境保护和社区发展需要,不管产生量多少,都必须严格落实分类运输。只有如此,才能让居民真切切看到自己劳动成果得到尊重,也才能更好地促进垃圾分类宣传教育和示范推广工作的开展。

环境热评

实现长三角生态绿色一体化要抓住哪些关键点?