

中国环境年鉴

CHINA ENVIRONMENT YEARBOOK

环境监察分册

ENVIRONMENTAL SUPERVISION FASCICLE

《中国环境年鉴·环境监察分册》编委会 编

2



海洋出版社

十月風山平

十月風山平

十月風山平

十月風山平



十月風山平

8-8

1-

200

2004

中国环境年鉴·环境监察分册

CHINA ENVIRONMENT YEARBOOK
ENVIRONMENTAL SUPERVISION FASCICLE

《中国环境年鉴·环境监察分册》编委会 编



海洋出版社

2005年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国环境年鉴·环境监察分册. 2004/《中国环境年鉴·
环境监察分册》编委会编.—北京: 海洋出版社, 2005.7
ISBN 7-5027-6371-6

I. 中… II. 中… III. ①环境保护—中国—年鉴 ②
环境监察—中国—年鉴 IV. X321.2
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 072458 号

责任编辑: 刘 勃

责任印制: 严国晋

2004 中国环境年鉴·环境监察分册
2004 ZHONGGUO HUANJING NIANJIAN · HUANJING JIANCHA FENCE

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

(100081 北京市海淀区大慧寺路 8 号)

北京外文印刷厂 印刷

2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm × 1092mm 1/16 印张: 19 (插页: 58 面)

字数: 700 千字 印数: 1~4000 册

定价: 118.00 元

海洋版图书印、装错误可随时退换



经国务院批准，2004年10月23~24日国家环保总局在安徽省蚌埠市召开了淮河流域水污染防治现场会，国务院副总理曾培炎参加了大会，国家环保总局局长解振华陪同曾培炎副总理考察蚌埠市环保工作。



国家环境保护总局副局长祝光耀于2004年10月在安徽参加淮河流域水污染防治现场会时考察当地污染防治情况。



2004年11月15日，北京市冬季供暖正式运行的第一天，国家环保总局副局长汪纪戎与有关部门的同志登上中央电视塔，查看采暖锅炉冒黑烟污染情况。



国家环保总局副局长潘岳在2003年8月13日召开的“清理整顿不法排污企业保障群众健康环保行动”第三次新闻发布会上，通报了十大环境违法案件查处情况，并现场回答了记者提出的群众关心的热点环境问题。



2003年全国环境监察工作会议在大连市召开，国家环保总局局长解振华、副局长汪纪戎参加了会议，并为优秀环境监察工作者颁奖。



环境监察局领导班子在一起研究工作。



国家环保总局根据国际社会反恐怖活动的需要，于2003年9月26日在河南省漯河市举办了我国首次反恐环境应急演习。演习得到了河南省政府、漯河市政府的大力支持和当地公安、水利、卫生部门及武警部队的密切配合。演习取得了圆满的成功，达到了指挥有效、处置迅速、行动协调、信息畅通的预期效果。



为全面提高环境执法队伍的应急反应能力,打造一支反应迅速、实战能力强的环境监察队伍,2003年9月26日国家环保总局在江苏省盛泽镇举行了环境污染事故应急演练。演习过程中,各部门相互协作、各司其职,准确完成污染事故的取样分析,迅速查找出事故的污染源并及时进行处理。通过演习,锻炼了环境监察队伍的快速反应能力,展示了环保系统各部门团结互助、协同作战的执法水平。





2004年国家环保总局与宁波市政府联合举行了环境应急演习。这次演习模拟了一次突发化学环境污染事故紧急处置的程序和方法。通过演习推进了环境应急队伍的规范化现代化建设,促进了环境监察队伍的应急反应能力,为今后处置突发性污染事件打下了基础。



切实加强环境监察保障小康目标实现

(代序)

国家环保总局局长 解振华

党的“十六大”结束后,总局机关各部门和直属单位集中一段时间开展了环保工作创新大讨论。通过创新大讨论,明确了新一届政府环境保护工作的思路 and 任务,完成了《国家环境安全战略报告》。分管环境保护工作的曾培炎副总理专门听取了总局领导班子的汇报。培炎副总理非常重视环境保护工作,他提出在中国经济快速增长、人民生活水平普遍提高、全面建设小康社会的发展阶段,环保工作应该得到各方面的重视。环保工作非常重要,一定要在新的世纪、新的阶段把环保工作做好。他对环保工作的重点、任务、应注意的问题提出了非常明确的意见,我们要把培炎副总理的要求贯彻在下一步工作计划中。纪戎副局长代表总局对环境监察工作进行总结,对今后工作进行安排和部署,希望大家认真学习讨论,研究环境监察工作如何配合环保中心工作并发挥重要作用,认清形势、确定目标、明确任务、提出措施,回去后把工作做好。

一、对全国环境监察工作的总体评价

全国环境监察队伍有 4.4 万人,是一支很能战斗的队伍。每年现场检查近 200 万人次,每个人都有一半以上的时间在进行明察暗访,十分辛苦,也十分敬业。不少同志累倒、病倒,甚至牺牲在工作岗位上,涌现了一批非常优秀的同志。陕西省兴平市环境监理站副站长肖定虎同志在体内严重缺钾、需立即住院治疗的情况下,仍坚持在执法第一线。2002 年 6 月 1 日他召开完秸秆禁烧动员大会,下午立即组织开展执法检查,在工作岗位上病情突然加重,救治无效,殉职于工作岗位,年仅 45 岁。

全国环境监察战线的同志们紧紧围绕环境保护重点工作,兢兢业业,勇于进取,为完成环境保护的各项任务做出了重要贡献,特别是在严查环境违法行为专项行动中发挥了重要作用,受到国务院领导的高度赞誉。仅 2002 年严查行动期间全国就立案查处环境违法问题 23 056 件,依法处理责任人 610 人。通过连续两年的严查行动,环境污染反弹率由前年的 14% 下降到 2002 年的 6%,反弹性质由“十五小”死灰复燃转到了排污企业不稳定达标方面。在“33211”环保重点流域、区域污染治理、“一控双达标”等重点工作中,环境监察队伍也都发挥了重要作用。环保工作所取得的进展,与我们有这样一支能战斗、能吃苦的环境监察队伍

是分不开的。这里,我代表环保总局向在座的各位,并通过你们向全国环境监察系统的同志们表示亲切的慰问。

在肯定成绩的同时,也应当看到环境执法工作还留下不少遗憾,还没有扭转执法不严、违法难究的现象,特别是一些污染严重、关系人民群众切身利益的环境问题,在日常执法工作中没有及时得到解决。执法不严有主观上的原因,也有一些地方存在行政干预,给环境执法带来很大困难,影响了一些地方依法行政。这些问题得到了党中央、国务院领导同志的重视,温总理 2002 年对污染反弹、违法排污问题有一个重要批示,批评了一些工矿企业仍在恣意排放有毒有害物质,而地方政府却视而不见,甚至包庇纵容,引起群众的不满,处理不当,极易形成社会不稳定因素。在这种情况下,这次会议要很好地研究一下我们应该怎么办,怎样加强环境执法工作。

在审议一些区域规划、重大项目和研究有关问题时,国务院领导有时批评我们环保部门执法不严,对那些没有严格执行环境保护法律法规的单位和个人没能及时依法查处。一些规划和重大项目的资金、技术等方面问题都比较容易落实,较难落实的是环境保护要求。环保部门的重要职能是对环境保护实行统一监管,环境监察的基本定位是现场监督执法。因此,环境监察部门一定要依法行政,严格执法,这是基本要求,也是环境监察的首要任务。当前,发展是我党的第一要务,全国上上下下都在以经济建设为中心加快发展进程,在这样一种形势下,有的地方政府由于环境意识还跟不上,对环境就是资源的认识程度还很低,片面追求眼前的、局部的发展,使得我们在开展环境执法过程中受到少数地方政府的干预,使执法存在一定困难。在这种情况下,基层环保部门执法确实有困难、有难度,难怪有人称我们环保系统的干部是站得住的顶不住,顶得住的站不住。但是,我想只要真正从这个地区的长远发展出发,按照“十六大”精神来要求,环保局的工作是会受到重视的。对于地方环保部门在执法过程中受到的委屈,遇到的困难,一定要及时反映给总局,总局一定会为你们撑腰的。2003 年 1 月,朱镕基同志批示解决湖南某流域一河段的污染问题,总局调查中心和省环保局联合检查,结果属实,而且当地环保局曾两次向地方有关部门提出处理意见,都没有得到很好解决。镕基同志看到我们的调查报告后批示,要求抓紧解决并处理有关责任人。地方政府只处理了 5 位环保局的人。国务院将处理结果转给环保总局和监察部,我们商量了一下,认为这么处理是不公平的,监察部正在进行干预。有一个城市的环保局在执法时,企业领导暴力抗法,把环保局局长打了,总局和监察部干预此事,现在正在处理中。执法中有我们自身执法不严的问题,但也确实有些地方存在地方保护、违法难究的现象,但只要我们能够顶住和克服各种困难,我们国家的环保工作、国家的可持续发展就没有问题,希望大家树立信心,把工作做好。

二、当前环境保护的形势和任务

(一)环境保护工作的主要进展

中国的环保工作在党中央、国务院的领导下,通过各级党委、政府的努力取得了很大的进

展,正在实现五个转变:

一是环保工作由污染防治为主向污染防治与生态保护并重转变。“九五”期间,我们提出了污染防治与生态保护并重的方针,从过去的单纯治理污染转向大生态、大环保。现在生态环境保护和生态建设受到了各级政府的高度重视,如海南省、吉林省等都提出了建设生态省的目标,这是一个很大的转变。

二是污染防治工作由浓度控制向浓度和总量控制相结合转变。过去只要求浓度达标,现在不仅要求浓度达标,而且要进行总量控制,将污染物的排放控制在环境容量的范围内,不超过其自净能力。这就要求我们在管理的手段、制度上有相应的转变。总局正在按照浓度和总量控制相结合的原则,在全国实行排污许可证制度,按分类指导原则,对东、中、西部提出不同的要求,三年内在全国全面推开。

三是污染治理开始从点源治理向流域、区域综合整治转变。从点源治理发展到三河、三湖、两区、一市、一海的综合整治,环保工作的力度、广度、深度都在进一步发展。

四是污染源治理由末端治理向源头和生产的全过程控制和清洁生产转变。不仅要对企业实行清洁生产,还要在一个企业集团、一个城市、一个地区推动循环经济,走新型工业化道路,用循环经济的理念解决环境问题,实现经济、社会、资源、环境的可持续发展。

五是生态保护工作开始由片面强调人的力量、人为的建设向更多地尊重自然、尊重客观规律,促进人与自然的和谐发展转变。胡锦涛总书记在2003年的中央人口资源环境工作座谈会上强调生态保护与建设工作一定要尊重客观规律、自然规律,要促进人和自然的和谐。这是我们通过多年的生态建设、生态保护实践之后得出的基本经验。

环保工作五个方面的转变,虽然还不平衡,但已成为总体发展趋势。通过全社会的努力,中国环境保护工作取得显著成效,环境污染加剧的趋势得到基本控制,部分城市和地区环境质量有所改善,生态环境保护力度不断加大,核设施安全运行,放射性污染问题基本在我们的控制之下。这些进展是在中国经济快速发展情况下取得的,中国的环境状况没有随着经济的快速增长发生急剧的变化,这一点很不容易,在国际上也受到普遍赞誉。

(二)环境保护工作面临的严峻形势

中国的环境保护工作虽然取得不小的进展,但环境问题还不少,环境形势依然严峻,前景令人担忧:一是有些地方环境污染还相当严重,甚至还在发展,老百姓不满意,政府不满意,我们自己也不满意,污染严重的重要标志是排污总量大大超过环境自净能力。二是生态保护方面,虽然加大了生态保护和建设的力度,但生态破坏的趋势还没有得到有效遏制。三是核安全虽然在控制之内,但也存在潜在的威胁。在核技术应用方面出现放射源丢失,容易引发局部地区社会不稳定问题。这些都需要我们保持清醒的头脑,充分认识环境形势的严峻性。

到2020年实现经济总量再翻两番的目标,生态环境发展趋势有两种可能:第一种可能是,如果我们的认识程度、工作力度、投入水平、科技水平、管理水平没有根本变化,环境压力

会越来越大,环境问题会越来越突出。第二种可能是,用发展的办法解决环境问题,切实转变增长方式,实现可持续发展。我们要努力争取第二种可能,避免第一种可能。

(三)环境保护的目标

“十六大”提出的全面建设小康社会,不仅有经济发展、社会进步的目标,也包括了环境保护、可持续发展的目标。就是要实现可持续发展能力不断增强,生态环境得到改善,资源利用效率显著提高,促进人与自然和谐,推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。胡锦涛总书记在中央人口资源环境工作座谈会上要求:在全面建设小康社会过程中,环保工作要着眼于让人民群众喝上干净水,呼吸清洁的空气,吃上放心的食物,在良好的生态环境中生产、生活,这就是到2020年的环境保护工作目标。污染防治方面就是要在确保经济总量翻两番的前提下,围绕削减总量,改善环境质量;生态保护主要是遏制人为造成的生态破坏;核安全方面就是加强监管,确保万无一失。这是各级环保部门的任务,也是各级环境监察队伍的任务。

(四)实现环境保护目标需要克服的薄弱环节

实现以上环境保护目标,首先要分析存在的薄弱环节。

第一,环境污染主要是发展不当造成的,环境问题的产生与发展模式分不开,发展不当就会危害环境安全,因此要从发展方式上来加以解决。可持续发展要求发展方式应当是可持续的,而我们目前的发展方式仍是粗放型的,能耗、物耗高,技术、装备落后,资源、能源利用效率低,最终带来排放强度大,单位GDP产生污染物多。以下数据就能充分说明这一点:中国1999年万元工业增加值耗水量330立方米,是日本的18倍,是美国的22倍。产生1美元价值能耗,日本为1,意大利是1.33,法国是1.50,德国是1.50,英国是2.17,美国是2.67,加拿大是3.50,中国是11.50。火力发电效率中国是28.5%,发达国家是36%~38%;工业锅炉效率中国是55%~65%,发达国家是80%~85%;工业窑炉效率中国是5%~37.5%,发达国家是40%~60%。每1000美元GDP二氧化硫排放量以公斤计算,美国2.3,加拿大3.7,日本0.3,澳大利亚4.7,法国0.8,德国0.7,整个OECD国家平均2.1,中国是18.5;氮氧化物排放强度,美国2.7,加拿大2.9,日本0.6,澳大利亚5.5,法国1.4,德国1.0,OECD国家平均2.1,中国16.6。到2020年经济总量翻两番,在这么大的总量基础下,如果不在发展中解决好环境问题,中国有限的资源将难以为继,脆弱的生态环境将不堪重负。因此,要解决环境问题,根本的一条还是要从发展方式上解决,在可持续生产、可持续消费方面做文章。美国、德国能源利用效率高,排放强度低,是因为他们在搞循环经济。因此,要推进中国的循环经济,在发展中解决环境问题。

第二,要解决有些地方对环境保护、可持续发展认识不高的问题。有些地方的领导片面追求眼前利益和局部利益,追求政绩工程,屡屡造成决策失误,走以牺牲环境求发展的老路。

第三,要解决环保投入不足的问题。虽然上届政府对环保投入有了大幅度增加,达到历

史最高,5年环境投入相当于过去47年总和的1.6~1.7倍,占GDP的1.29%。但按照中国和其他一些国家的经验,环保投入指数要达到1.5%,环境问题才能得到控制,超过1.5%环境质量才能得到改善。中国东部有的地区最高已达到4%,这些地区环境质量确实得到了明显改善,证明环保需要一定的投入。但这个投入与过去的概念有很大区别,在没有开展清洁生产之前,污染治理主要靠末端治理。现在大家有了清醒的认识,就是要在生产全过程控制污染,这个投入就有经济效益,在整个区域搞循环经济,这个投入既解决了环境问题,又有经济效益和社会效益。因此,各地既要强调投入指数要达到1.5%,还要强调投入的质量。西部地区可能存在一定困难,可分类指导,共同努力。

第四,要解决体制不顺的问题。执法难的一个重要因素是体制问题,现在看来,经济发展的各个阶段是不能逾越的,执法难是一个比较普遍的阶段性的问题。但如果在管理体制上加以改革,解决执法难的问题还是有可能的。最近总局领导班子向培炎副总理汇报工作时,专门提出了这个问题,他非常赞同在管理体制上进行改革,要求我们认真进行研究。

第五,要解决环保部门、环境监察系统监管不力的问题。监管不力的原因有二:一是立法中有缺陷、有空白,对环保部门授权有限。有的同志说,环保部门法挺多,但哪个法都不硬,执法时手段很弱,环保局的职权就是罚款,停产、限期治理还要由政府决定。税务、工商部门可以对法人个人进行处罚,对他的行动进行限制,执法力度就大了。因此,在修改环保法的时候,要认真研究,加强一些实实在在的手段。二是我们这支队伍执法不到位,朱镕基同志在上届政府最后一次国务院常务会议上批评我们,他说给你们批示的问题,你们都是十分重视的,认真去查处,认真解决,没批示的问题,你们怎么就解决不了呢?地方环保局干什么去了?有些同志讲,现在执法有困难,我认为执法难有客观上原因,但主观上的原因更突出。我历来主张,有作为才能有地位,很多地方过去执法有困难,换了领导就不一样了。重庆市环境监察总队换了领导,执法力度就上去了。监管能力不强也是一个重要原因,想干,但要啥没啥。东、西部地区的环境监管能力差距很大,西部有些地区环保局除了发工资外,一年一人几百元的工作经费,车辆等执法能力差距更大。

(五)坚持走有中国特色的环境保护道路

中国在开创有中国特色的环境保护道路上,针对中国实际,借鉴发达国家的经验,进行了积极摸索,树立了一些典型、示范。西方发达国家对环境保护、可持续发展的认识是逐步的,他们的环境问题得到解决大体是在人均8000~10000美元这样的发展阶段,环境质量才开始改善,出现了拐点。中国东部地区如江苏省人均GDP到2000多美元就已开始出现拐点,这就是中国特色。同样都要发展,但我们对环境问题认识相对较早,有后发优势,又注重在发展中解决环境问题,追求“双赢”,因此不一定到人均8000~10000美元才出现拐点。“十六大”提出,要走一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,这就是中国特色的可持续发展道路。只要坚持按这条道路走下去,我们完全可以在今后20年实现经济翻两番,社会进

步、环境质量得到改善的目标。

(六)当前环境保护工作的重点和措施

培炎副总理指出,环保工作涉及方方面面,要突出重点。环境保护工作要突出污染防治、生态保护、核安全三大重点领域。就污染防治而言,第一是水污染防治、水环境保护,重点是饮用水源地保护、“三河”、“三湖”、南水北调、三峡库区,各地也要确定一批水污染防治工作重点。第二是大气污染防治,重点是酸雨问题、113个重点城市。中央的重点是抓好北京市的大气污染防治工作。第三是固体废弃物污染防治,重点是危险废物的处理、处置、管理。第四是噪声污染扰民问题。生态保护方面要抓好“三区”建设,预防人为造成新的破坏。核安全方面要加强核设施的直接监管,解决核技术应用中放射源的管理问题。总局有总局的重点,各地都要抓各自的重点,2003年全国要重点解决水污染方面的问题。

完成以上任务,一是要在促进发展方式的转变上下功夫。环保部门要在这方面有所作为,通过强化执法监督,促进发展方式的改变。

二是要做好总量控制工作。要在促进发展的大前提下削减污染物排放总量,实行排污许可证制度,推动排污权交易,利用市场机制,用最小的代价解决更多的环境问题。

三是要加强规划环评和新建项目审批关。除了对老污染源加强监督外,对新建项目执法一定要严,加强在建项目的检查,对未批先建项目要坚决查处。总的来说,对新建项目开始要看批没批,投产后看有没有排污许可证,最后要看排放是否符合要求。

四是要做好生态调查、区划、规划。这是生态保护和新建项目规划审批的至关重要的基础性工作。把全国生态本底搞清楚,哪个地方好,哪个地方坏,哪个地方脆弱,哪个地方需要保护,根据功能区标准,制定发展规划,这些地方怎么发展,怎么保护,就都有依据了。这是环境保护参与决策的最佳形式,一定要把这项工作做好。

五是要加强“三区”建设。对重要生态功能保护区实施抢救性保护;对重点资源开发区实施强制性保护;对生态良好地区实施积极性保护。生态脆弱地区要建生态功能区,生态良好地区要建保护区,资源开发力度大的要加强环评工作,切实加强生态环境监督管理。

在以上这些工作中,环境现场监督、现场执法是保证各项措施落到实处的关键一环。因此,各级环境监察机构都要认清形势,明确目标和任务,充分发挥保障作用,为全面实现小康社会相适应的环境保护目标做出贡献。

三、关于加强环境监察工作

(一)环境监察的主要职责

环境监察工作非常重要,环保系统落实“统一监督管理”的职责,很大程度上需要通过环境现场执法来保障。环境监察队伍是在各级环境保护局领导下的一支专门从事现场执法的队伍,定位在现场执法。中国有多少项环境保护方面的法律、法规、制度的要求,环境监察队伍就应当履行多少项这些方面的现场执法职责。现在又增加了环境应急与防恐的内容。总

局建立了环境应急与事故调查中心,负责污染事故的应急处置。总局是中央反恐领导小组成员单位,具体到现场的任务交给了调查中心,各地环境监察队伍也有相应的任务。有责任就得有手段、有装备,各地要有所准备,按照有关规定配备必要的装备。

国家、省一级的环境监察机构要开展环境稽查。要通过稽查工作抓典型、严处理、立示范、促执法。环境稽查工作是克服地方保护主义的重要手段,也是支持地方环保部门认真执法、为他们撑腰的重要措施。地方环保部门处理不了的问题,由国家、省一级的环保部门来进行调查,查清情况,交给地方人民政府去处理,我们来督办。地方政府自然要通过环保部门去处理,支持环保部门去认真执法。我们就是要通过这样的稽查工作树立权威,松松垮垮只会让企业笑话,丧失权威。

(二)环境监察工作要努力实现四个转变

新时期的环境监察工作任务相当艰巨,我们一定要对环境监察工作的长期性、艰巨性、复杂性、紧迫性有足够的认识。坚持用发展的办法解决环境执法工作中存在的问题,在加强环境执法的基础上,实行四个转变,实现环境监察内容的全面化、体系的多元化、形式的多样化、装备的现代化,逐步扭转执法环境不好、执法不到位的局面。

第一是环境监察的内容要从工业污染监察向全方位的环境监察转变。环境执法不仅要管工业污染,还要不断扩展,对生态保护要认真研究环境监察的办法,环保工作的三大领域,环境监察队伍都有任务。

第二是环境监察体系要从一元执法向多元执法监督体系转变。环境监督不能只靠执法机关独家作战,还要靠企业的自律,依靠公众的监督、媒体的监督。要增加环境监督执法的透明度,动员全社会的力量来进行环境监督执法。

第三是环境监察的形式要从单一的环保行政处罚向多样化的执法形式转变。环境执法不能只靠罚款,要综合运用各种手段,行政手段、经济手段、法制手段多管齐下。在创新讨论中,大家赞同利用司法手段来加强环境执法,有些问题可以通过打官司、起诉来解决,打几场官司,全社会的环境法制观念就增强了。要充分利用刑法关于破坏环境保护资源罪的法律规定,依法追究违法企业法人的刑事责任。要与其他部门协调配合,与纪律检查部门协调搞好党纪追究,与监察部门协调搞好政纪追究,与司法部门协调搞好行政强制,几种手段一起上。同时要新闻媒体密切配合,与群众密切配合,增加透明度,在阳光下进行执法。

第四是环境监察的装备要向现代化的方向转变。环境执法要改变小米加步枪的局面,充分利用信息社会、知识经济的有利条件,实现执法装备的现代化,总局会对中西部地区在资金和设备上给予支持。这次排污收费制度改革后,财政部、国家环保总局下发了《关于环保部门实行收支两条线管理后经费安排的实施办法》,给环境执法能力建设留了一个口子,允许将结存的排污费用于环保部门自身建设,我们要抓住机遇,抓紧时间把执法装备、执法能力提高到一个新水平。