



大气监督帮扶制度发展历程及建设情况研究

王璇, 郝亮, 李一倬, 贾如, 郭红燕

Study on formulation and institutional development of intensified inspection on air pollution

WANG Xuan, HAO Liang, LI Yizhuo, JIA Ru, GUO Hongyan

在线阅读 View online: <https://doi.org/10.16803/j.cnki.issn.1004-6216.2021.06.002>

您可能感兴趣的其他文章

Articles you may be interested in



关注微信公众号, 获得更多资讯信息

大气监督帮扶制度发展历程及建设情况研究

王璇¹, 郝亮¹, 李一倬², 贾如¹, 郭红燕¹

(1. 生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029;

2. 沈阳环境科学研究院, 辽宁 沈阳 110167)

摘要: 大气监督帮扶为“十三五”打好污染防治攻坚战、打赢蓝天保卫战发挥了重要作用。文章通过回顾大气监督帮扶制度的发展历程, 重点从行动指南、目标任务、组织机构和工作程序等维度解析该制度的建设情况, 认为大气监督帮扶制度是一项创新性的坚持监督和帮扶相结合, 以发现问题为导向, 以闭环管理机制促进问题解决的有效环境管理模式。在识别问题的基础上, 提出 5 方面政策建议, 包括制定相关法律或规范, 提高制度权威性; 完善帮扶机制, 注重提升工作效能; 健全信息公开机制, 进一步推动社会主体参与; 建立效果评估机制, 以评促全方位提升; 完善激励和约束机制。

关键词: 大气监督帮扶; 发展历程; 环境管理

中图分类号: X32

文献标志码: A

DOI: 10.16803/j.cnki.issn.1004-6216.2021.06.002

Study on formulation and institutional development of intensified inspection on air pollution

WANG Xuan¹, HAO Liang¹, LI Yizhuo², JIA Ru¹, GUO Hongyan¹

(1. Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China;

2. Shenyang Academy of Environmental Sciences Shenyang 110167, China)

Abstract: During the 13th Five-Year Plan period, the intensified inspection on air pollution has played a vital role in the Air Pollution Action and the Blue Sky Protection Campaign. By studying the development of the intensified air pollution inspection system, and analyzing the construction of the system from the aspects of action guide, objectives and tasks, organizational structure and working procedures, the paper indicates that the inspection is an effective approach for the environmental management with the problem-based and close-loop management model. Furthermore, the paper categorizes key problems of the system and puts forward five policy recommendations, including formulating relevant laws or norms to strengthen the authority of the system, improving the assistance mechanism and focusing on improving the work efficiency, reforming the information disclosure mechanism to promote the participation of non-government entities, establishing effect evaluation mechanism to promote all-round improvement, improving the punishment or reward mechanism.

Keywords: intensified inspection on air pollution; institutional development; environmental management

CLC number: X32

“十三五”期间, 大气监督帮扶为打好污染防治攻坚战、打赢蓝天保卫战发挥了重要作用。作为生态环境保护工作领域的一项重要制度创新^[1-2], 大气监督帮扶在发展中融合了自上而下和自下而上的环境管理经验, 不断在实践中创新、突破和完善, 现已成为促进政府、企业和社会等共同参与大气污染防治的重要制度安排, 也是提升环境治理效能的重要机制。目前, 学术界关于大气监督帮扶制度及

运作机制的相关研究较少, 已有的研究多关注大气监督帮扶制度实施的成效, 如实证分析其与重点区域空气质量改善之间的相关性^[3-4], 再如用断点回归法定量分析其取得的环境与经济绩效^[5]等。本研究聚焦 2017~2020 年大气监督帮扶制度, 包括目标、机制、流程和程序等, 识别制约制度作用发挥的关键问题, 并提出完善制度的相关建议, 以期作为大气监督帮扶制度的持续实施提供参考。

收稿日期: 2021-05-08

基金项目: 生态环境部“2020 年度生态环境执法监察”项目(2111102)

作者简介: 王璇(1986-), 女, 硕士、高级工程师。研究方向: 环境管理制度与政策。E-mail: wang.xuan@prcee.org

通信作者: 郝亮(1987-), 男, 博士、助理研究员。研究方向: 环境管理制度与政策。E-mail: hao.liang@prcee.org

引用格式: 王璇, 郝亮, 李一倬, 等. 大气监督帮扶制度发展历程及建设情况研究[J]. 环境保护科学, 2021, 47(6): 6-10.

1 发展历程回顾

“十三五”期间,大气监督帮扶制度经历了从无到有、从试点探索到全面铺开的过程,并在推进中逐步制度化和规范化。2017年4月,环境保护部正式启动大气污染防治强化督查工作,督查范围为京津冀及周边地区“2+26”城市;2018年更名为“蓝天保卫战重点区域强化监督”,督查范围扩大到“汾渭平原11城市”;2019年再次更名为“蓝天保卫战重点区域强化监督定点帮扶”,督查范围为《打赢蓝天保卫战三年行动计划》确定的京津冀及周边地区、汾渭平原重点区域39个城市;2020年,督查范围进一步扩大到长三角地区(包括上海市、江苏省、浙江省、安徽省)以及苏皖鲁豫交界等区域。经过工作机制和模式改革,进一步突出精准、科学、依法治污,2021年大气监督帮扶更名为“重点区域空气质量改善监督帮扶”,调整督查范围为京津冀及周边地区、汾渭平原、河北北部、山西中北部和内蒙古东南部等,并将明确按照“联防联控、适度连片”原则进行机动优化调整。

从内容来看,大气监督帮扶围绕大气污染防治攻坚战重点任务而设定,以秋冬季大气污染防治攻坚和夏季臭氧污染防治为主要抓手,突出重点区域、重点时段和重点领域的管控治理,并有计划的动态调整督查内容。2018~2019年,主要督查内容包括:“散乱污”企业综合整治情况、工业企业环境问题治理情况、清洁取暖及燃煤替代情况、燃煤锅炉综合整治情况、运输结构及方式调整情况、露天矿山综合整治情况、错峰生产落实情况、重污染天气应急措施落实情况和群众投诉的突出环境问题办理情况等13项。2020年夏季臭氧污染防治监督帮扶,则以石化、化工、工业涂装、包装印刷和油品储运销等5大行业为重点领域,以工业园区、企业集群和典型企业为重点管控对象,对VOCs无序排放及行业标准执行等情况进行监督帮扶。

从成效来看,通过压茬式、无缝隙式、全覆盖督查,大气监督帮扶有力地强化了区域联防联控、综合整治,在摸清地方环境管理真实情况、督促大气污染防治攻坚任务落地见效等方面发挥了重要作用,同时解决了许多长期想解决而没有解决的难题,办成了许多过去想办而没有办成的大事。“十三五”期间,大气监督帮扶累计检查企业(点位)

210万个,帮助地方发现问题27.2万个,推动完成6.2万家涉气“散乱污”企业清理整顿,有力推动重点区域环境空气质量改善。根据生态环境部公开数据,2020年秋冬季,京津冀及周边地区、汾渭平原PM_{2.5}浓度比2016年同期分别下降37.5%、35.1%,重污染天数分别下降70%、65%,长三角已经基本消除重污染天气。

2 制度建设情况

截至“十三五”末,大气监督帮扶已经形成了较为完整的制度体系和工作模式,建立了“五步法”工作程序,形成了以发现问题为主、以闭环管理机制促进问题解决的有效环境管理模式,打通了中央督促地方和企业高效、有序运转的环境监管路径。

2.1 具有统一的行动指南

《蓝天保卫战重点区域强化监督定点帮扶工作方案》《蓝天保卫战重点区域强化监督定点帮扶工作实施细则》《大气监督帮扶年度攻坚方案》等国家层面出台的规范政策文件,规定和细化了监督帮扶范围、监督帮扶过程、组织形式、纪律要求、技术支撑和宣传保障等内容,为大气监督帮扶工作提供了明确的行动指南。

2.2 具有明确的目标任务

大气监督帮扶坚持问题导向,聚焦大气污染防治攻坚战核心任务,紧盯环境空气质量改善,督促重点区域地方各级党委政府及有关部门落实大气污染防治责任,帮助地方发现并解决突出问题,推动中央大气污染防治决策部署落地见效。

2.3 具有权威的组织机构

由生态环境部牵头成立专项督查办公室(以下简称“专项办”),负责指挥、协调和管理大气监督帮扶工作,贯彻落实生态环境部党组有关决策部署,统筹提供工作平台和技术支撑,保障工作机制高效运转。大气司等相关司局按照职责分工要求,做好配合协调工作。其中,工作组成员皆来自全国生态环境系统,由部机关(派出机构)、直属单位和地方生态环境部门抽调人员组成。

2.4 创新性建立“五步法”工作程序

开创性建立了“五步法”工作程序,即“排查、交办、核查、约谈、专项督察”,强化责任落实,紧扣问题形成闭环,体现了大气监督帮扶制度的整体性、程序性和有效性,是集中力量解决重点问题的

一种攻坚作战方式。其中,排查是全部工作的前提;交办是国家和地方衔接的桥梁;核查是问题导向制度落实的核心;约谈是交办的再次强化和督促;专项督察是威慑和补充,也是最后的“杀手锏”。如,督查组发现的环境问题,经专项办统一标准筛选后,以督办函形式印发至相关县(市、区),对突出问题进行督办,将压力和责任层层传导到位,调动地方党委和政府及相关部门主观能动性,力促问题整改见效。

2.5 逐步建立监督和帮扶相结合的机制

从功能定位来看,大气监督帮扶工作坚持既监督又帮扶,不断完善“帮扶”内涵和机制,重在帮助解决问题。从帮扶对象来看,既有地方政府,也有企业。实践中,工作组遵循“不替代、不干预、不打扰”的“三不”原则,重在查找问题、推动问题整改,督促地方政府及其有关部门、企业等落实环境保护责任。从帮扶内容来看,主要包括 3 方面:1)加强宏观指导。组织大气污染防治联合攻关小组开展大气监督帮扶工作,完善“一市一策”治理方案,定期对攻坚任务进展和目标完成情况进行分析研判,对存在困难的城市及时预警并报告;2)严查违法行为。针对督查发现的问题,既督促有关企业切实履行环保责任,并注重精细化管理,如现场提出对策建议,帮助企业解决污染治理问题。对违法情节及后果严重、屡查屡犯的,移交地方严肃处理,并曝光典型案例;3)帮助地方解决实际问题。建立“三位一体”包保机制,即由生态环境部部机关(派出机构)、直属单位和省级生态环境部门共同帮扶重点区域的 1 个城市,充分发挥体制优势,形成上下合力。通过定点帮扶机制的建立,促使包保单位与被帮扶地区建立长期联系,进而通过深入一线基层和企业开展调查研究,发挥生态环境部门人才、政策和技术优势,针对区域性、共性问题 and 突出问题提出工作建议。

2.6 确立信息公开和社会参与机制

建立监督帮扶信息公开机制。信息公开的渠道主要包括生态环境部官方网站和微信公众号,生态环境部例行新闻发布会以及中国环境报等,公开的内容包括工作进展情况、督办问题清单、经验做法以及环境违法典型案例等。同时,要求地方公开督办问题清单及整改落实情况。

鼓励和引导社会监督参与。重视群众监督举

报线索,对举报或群众信访涉及到大气污染防治的重大案件,通过监督帮扶工作组进行核实核查,督促地方做好调查处理,提升公众满意度和获得感。

2.7 建立激励保障机制

坚持党建引领。通过印发《生态环境部污染防治攻坚战强化监督帮扶工作组临时党支部工作规范(试行)》等配套制度,规范临时党支部和党小组建立,并形成“行前警示教育、事中严格监督、事后自查报告”制度。对违纪违规行为坚持“零容忍”,发现一起、查处一起、通报一起,并约谈派员单位主要负责同志。

建立考评机制。以被监督帮扶城市攻坚任务完成情况、监督和帮扶成效以及党建工作和队伍管理情况为主要依据,由生态环境执法局和牵头负责单位分别组织对各包保单位的组织工作及派出人员表现进行考评。

对比来看,相较于传统环境管理手段,大气监督帮扶制度创新有以下 5 方面:1)紧扣问题形成闭环。过去检查工作重心往往到督查阶段,而大气监督帮扶则是以解决问题为目标导向,通过“五步法”工作程序,对发现的问题继续延伸、紧盯不放,对问题的整改落实情况进行再督查,推动问题销号,确保工作实之又实;2)紧盯责任落实不放松。通过“一竿子插到底”,层层压实责任,把治理任务的落实与各级党委、政府责任紧紧捆绑,有效调动起各级党委和政府积极性;3)聚焦重点歼灭出清。根据蓝天保卫战内容,建立动态调整机制,将重点任务以清单制、台账式的方式,落脚到具体点位和具体问题,通过聚焦、攻坚等方式集中优势力量推动重点问题的解决;4)坚持监督和帮扶相结合。重视企业的合理诉求,在帮助发现问题的同时,更重视帮扶指导地方和企业,包括为企业答疑解惑、鼓励企业自行整改或立行立改等,有利于地方和企业提升环境管理能力和水平;5)撬动多方力量形成合力。坚持以人民为中心,畅通监督举报渠道等,引导媒体、公众等社会力量参与,对政府监管形成有效补充,实现群策群力、群防群治。

3 存在问题

大气监督帮扶是大气污染防治严峻形势倒逼创造的新做法和新方式,有效破解了生态保护领域“政府失灵”、涉污企业不守法现象普遍存在的复杂

形势,同时,经过了实践检验^[6],是贯彻落实习近平生态文明思想、适应当前生态环境保护形势及经济社会发展新常态的重要举措。但是,从实施情况来看,仍存在部分短板和问题。

3.1 法律基础薄弱,不利于长远应用

目前,大气监督帮扶已是“常态化”模式,具有相对固定的组织机构、完整的工作细则和行动方案等。但是,尚未能从法律层面对大气监督帮扶制度进行确认,包括督查内容、程序、边界范畴,督查人员和督查权限,相关部门的职责及责任追究等作出规定,使之固定化、法治化,不利于该项制度的长远发展和应用。

3.2 帮扶机制不健全,精准性有待提升

帮扶机制作用未得到充分发挥。部分包保单位之间,包保单位和被监督帮扶城市之间,尚未建立高效的沟通机制,工作上没有做到协同共进、优势互补,导致出现各自为战、帮扶内容与地方需求不相匹配的现象。有的地方反映存在“以帮扶之名行督查之实”“帮扶感不强”等问题,以查找和交办问题为重点,帮扶体现少。

对企业的帮扶力度不够。在已有大气监督帮扶机制要求下,监督帮扶人员只在检查企业时与企业接触,因此对企业政策宣贯、治理技术方面的帮扶时间和效果相对有限。

3.3 社会参与机制尚不完善

信息公开不够系统全面,不利于社会监督。部级层面已经公开了大气监督帮扶的相关方案、安排部署和发现问题清单等,但是,缺乏对地方落实大气监督帮扶整改情况的信息公开,而对于地方已经公开落实整改的情况也未能以链接或清单形式反映出来,不利于公众、社会组织等获取关键信息及后续监督参与。

缺乏相应的督导机制。对地方信息公开仅是原则性要求,在“抽查”或“回头看”等环节未能将信息公开纳入督查范围,不利于地方严格落实信息公开的相关要求,其结果是各地信息公开的载体、内容和实效性各有不同,个别地方相关信息公开良莠不齐、简单粗暴等。

监督参与的反馈机制较为薄弱。由于缺乏有效的监督参与反馈机制,地方政府或有关部门办结完相关事项后未能及时反馈,公众并不掌握投诉或举报及时处理、办结情况,甚至会认为“投诉举报了

也不会得到反馈或处理”,进而对监督举报产生消极态度。

3.4 缺乏效果评估机制

缺乏制度效果评估标准。在整个制度体系中,暂未涉及监督帮扶效果评估内容。同时,每一轮次更注重解决问题的数量、销号情况等技术指标,对于大气监督帮扶取得的效果缺乏评价标准。

缺乏效果评估环节。目前大气监督帮扶工作只有现场问题的记录和工作总结,缺乏系统的量化评估来综合分析制度实施的影响和效果等,不利于快速准确掌握制度实施情况。

3.5 激励约束机制不完善

对于工作组的激励机制有待完善。各工作组混合编组而成,人员来自不同单位,一定程度上促进了工作交流和相互监督,但也造成集体荣誉感不强,配合不够默契,存在“搭便车”“大锅饭”问题,工作组积极性仍有发掘的空间。

对基层环保部门带来负面影响未能彻底消除。虽然大气监督帮扶机制已经取消了量化问责的规定,但部分地方政府私底下对环境部门施压,挫伤了基层环境部门同志工作的积极性。

4 完善大气监督帮扶制度的相关建议

“十三五”期间,大气监督帮扶为打赢蓝天保卫战、推动京津冀及周边地区等重点区域空气质量的改善提供了有力支持。进入“十四五”时期,碳中和、碳达峰的目标给大气污染防治提出更高的要求,“减污降碳协同增效”任务艰巨^[7],而大气环境质量持续改善难度持续加大,空气质量与人民群众的期待仍有较大差距。在这样的情况下,建议进一步有针对性完善大气监督帮扶制度,强化发现问题、解决问题的闭环管理系统,推动其在深入打好污染防治攻坚战中发挥更大作用。

(1)制定相关法律或规范,提高大气监督帮扶制度的权威性。建议制定大气监督帮扶相关法律法规,以部门规章形式固定下来,对大气监督帮扶的主体、对象、内容、程序、方式及追责等做出明确系统规定,全面促进大气监督帮扶的制度化、法治化、常态化和长效化,进一步推动大气监督帮扶工作纵深发展,为生态环境治理体系和治理能力现代化发挥重要作用。

(2)继续完善帮扶机制,注重提升工作效能。

1)加强对地方的帮扶。建立定期会商机制,每年召开 1~2 次会议,共同总结商讨大气污染防治工作重点难点、进度和计划,统一目标和任务,必要时引入相关专家和技术人员;2)加强对企业的帮扶。针对中小企业环保能力弱、整改难等问题,短期帮扶可采取督查面对面指导、集中培训等方式,以接地气的方式帮助企业了解相关政策、违法的后果及处罚措施等,尤其要结合企业特点给出提标改造、污染治理等方面的指导意见;长期帮扶需请地方政府介入,建议地方把握好政策执行的力度、时序和节奏,为企业污染治理、涉及到民生的中小企业发展等方面提供必要的财税或政策支持,服务企业促发展。

(3)健全信息公开机制,进一步推动社会主体参与。1)完善信息公开机制。部级层面应增加地方公开监督帮扶信息的网址链接、地方落实整改情况的相关信息,公开要注重“典型性、代表性、导向性”,便于社会公众更加直观了解;2)督促地方规范开展大气监督帮扶信息公开。在大气监督帮扶方案中,进一步明确地方环境信息公开的原则、要求、形式及时限等。建立信息公开抽查机制,将地方监督帮扶信息公开情况,包括是否公开、公开时效性及完整性等,纳入回头看范围;3)加大对违法企业的信息公开。建议结合大数据、5G 等新技术,搭建大气监督帮扶数据库或数据平台,实现动态展示、呈现和查询等功能。鼓励有条件的地方通过可视化图表等展示企业名称、位置坐标、问题等,让群众看得见、看得懂、能监督。

(4)建立效果评估机制,以评促全方位提升。建立“轮次小评估、年度大评估”的评估机制,设定

约束性指标,对监督帮扶任务完成情况、工作组表现、问题城市环境空气质量改善情况、帮扶效果等开展定性和定量分析。建立外部评估机制,组织技术单位走访调查监督帮扶人员、企业和社会公众的意见建议,进一步完善监督帮扶机制。

(5)完善激励和约束机制。建议增加对表现突出的工作组进行表扬或奖励的规定,并与日常评优挂钩,以调动工作组整体积极性。定期公开环境质量排名靠后和靠前城市及包保单位信息,激励各方更加重视及更积极参与到帮扶工作。研究弱化因大气监督帮扶造成的无谓问责,改变目前地方政府的对大气监督帮扶组的戒备态度、对基层环保部门的施压做法,实现激励相容。

参考文献

- [1] 杨峰,张承舟,傅敏哲等.完善蓝天保卫战重点区域强化监督定点帮扶工作的思考[J].环境保护,2019,47(14):23-26.
- [2] 葛察忠,冀云卿,李晓亮.生态环境统筹强化监督:国家环保执法的新机制[J].环境保护,2019,47(18):8-12.
- [3] 肖翠翠,郭培坤,常杪,等.大气污染防治督查结果特征分析与政策效果评估——以京津冀及周边地区大气污染传输通道城市为例[J].干旱区资源与环境,2019,33(11):42-48.
- [4] WANG M, WANG Y, FENG X Z, et al. The effects of Intensive Supervision Mechanism on air quality improvement in China[J]. Journal of the Air & Waste Management Association, 2021, 71(9): 1102-1113.
- [5] 王宇,王勇,俞海,等.蓝天保卫战重点区域强化监督的环境与经济绩效评估[J].环境与可持续发展,2020,45(2):60-64.
- [6] 赵海珍,曹家颖,田蕴.欧盟企业环境守法理念对我国大气强化监督帮扶工作的启示与建议[J].环境影响评价,2021,43(4):38-41.
- [7] 王斯一,吕连宏,罗宏.“十四五”及未来我国应对气候变化目标指向及战略路径研究[J].环境保护,2020,48(20):51-55.