

深入推进江阴环境监管体制机制改革

黄春英

党的十九大强调，我国经济已由高速增长转向高质量发展。打赢打好污染防治攻坚战、改善环境质量，是开辟新时代高质量发展的重要抓手。近年来，江阴聚焦创新、全力改革，坚持“绿水青山就是金山银山”绿色发展理念，坚守“以人民为中心、以改善环境质量为核心”的工作思路，转变管理理念，落实主体责任，引进市场机制，深入推进环境监察体制机制改革，构建了覆盖水、大气、固废的“监测、管理、治理”一体化环保治理体系。环境治理能力提升，生态环境质量持续改善。

一、江阴环境监管体制机制改革主要实践

（一）转变一个管理理念，变“单一人防”为“技防为主、人防为辅”

1. 加强“人防”，健全环境监管网络化体系。一是完善网格建设。结合综合执法体制改革，进一步细化三级网格，推进环保执法机构各镇街园全覆盖。街道综合执法局、街道综合管理服务指挥中心强化日常监管、业务指导及督办考核，综合执法局下设中队着重日常巡查、信访处置、整改落实，村、社区三级网格深入一线开展日常巡查、突击、信访处置等常态化工作、“散乱污”整治、污染源普查等专项行动及矛盾化解工作。二是提升业务能力。按照独立办公室，有标识、有制度、有工作，网格组织机构图、网格工作职责图、网格巡查流程图、信访调处流程图、污染源点位分布图“一室、三有、五图”标准建设办公场所。为环保巡查员配备移动执法记录设备，实时定位、记录巡查信息，确保巡查信息的准确性和实效性。通过集中学习、带队学习、实地考察、座谈交流等方式，及时对网格巡查人员开展业务知识和能力提升培训，有效提升各级网格巡查员的综合素质。三是规范考核管理。明确考核标准，量化考核细则，改进考核体系，提高网格管理全员参与度。建立网格化管理领导小组微信群，明确部门职责，整合镇（街、园）资源，充分发挥村（社区）网格功效，形成“横向到边、纵向到底”的网格化管理体系。

2. 强化“技防”，推进环境监管智能化建设。一是建成水气一体“天网工程”。初步建成20个六参数标准站、250个PM2.5单参数的环境空气监测网络、70个水质自动站的地表水监测网络，实现“全市域”覆盖。充分体现技防优势，实行24小时连续采样，数据实时传输到市环保局监管平台，实现“全天候”监管。通过“天网工程”，日常数据作为全市环境质量“月通报”重要内容，年度数据作为各板块生态文明考核的重要依据，实现“全数据”考核。二是实施“环保管家”试点。聘请第三方专业环保服务公司作为“环保管家”，提供监测、监理、环保设施建设运营、污染治理等一体化环保服务。确定江阴市华丰污水处理有限公司作为环保管家首个试点企业，包括其接管的45家排污企业，现已完成污水厂在线监控系统及“环保管家”智慧管理平台系统建设。通过在线监测系统，实时监控污水排放污染因子及浓度情况，实现“源头控制超标关停”，促使企业达标。三是引入污染治理设施用电工况监控系统。采用云平台架构，对企业生产设备与环保治理设备用电数据、运行工况进行24小时不间断监测。通过企业生产设备与环保治理设备工况分析，及时发现设备未开启、异常关闭、空转等异常情况。系统通过历史数据分析，追溯企业生产运行状态，为环保监管提供数据支撑，有效提高了环保监察效率，解决了传统稽查的取证难题，提升了立案率，近阶段已查处两起偷排偷放案件。

（二）落实两个主体责任，变“被动管理”为“主动管理”

1. 全面落实属地管理主要责任，“管发展必须管环保”。一是创新建立“月考核通报”制度。以改善环境质量和解决突出环境问题为核心，每月定期通报环境质量、环保重点工作完成情况并排名公布，落实属地政府治污责任，补足考核问责短板。二是建立健全环境经济政策体系。实施各镇街园排污总量和财政挂钩政策，利用财政杠杆提高排污成本，实现环境经济调控。三是推行工业园区企业废水、水污染物排放总量双控制度。聚焦推进湖庄桥等未达标断面整治，确保国考、省考断面全面稳定达

标。全面完成镇街园黑臭河道普查和整治，2018 年消灭全市域黑臭河道总数的 50%。全面实施主要河道 24 小时自动监测，每月量化考核，兑现奖惩。坚决杜绝清淤不见泥、治水不治污、整治完成不达标的怪象。工业废水、生活污水一起抓。四是推进污水“零直排区”建设。在各镇街园推进“零直排区”建设，督促各镇街园工业集中区污水管网等基础环保设施建设到位，街区、工业集中区、村庄整治完成区都要全面建成污水“零直排区”。五是建立问责管理机制。制订出台生态环境保护责任规定，对生态文明工作落实不力、存在重大过错的单位实行“一票否决”，对重大污染事件和环境质量恶化强化追责问责，对生态文明工作连续 3 个月排名落后、环境质量不达标的板块予以问责、约谈，实施有条件限批。通过将环保责任“帽子”、排名“位子”、考核“票子”压实压紧，切实落实属地政府管污责任。

2. 全面落实辖区企业主体责任，严守“产污者必须治污”。一是推进环保税落地。积极部署、多方协调，有序推进环境保护税费改税平稳过渡，确保环保税制度发挥实效。二是全面实行工业污染源达标整治。落实有合法的排污资格和管理制度、有规范的污染防治设施、有完善及时的信息公开、无查实的重复重点信访、无严重环境违法行为和无信息瞒报、虚报、不报行为“三有三无”达标建设。三是落实刚性信用评价改革。按照环境信息评价等级推进差别化水价、电价的实施，对红黑企业实施差别化水价、电价，收取费用全部用于地方污染防治。四是推进排污证“一证式”改革。强制企业信息公开，落实企业自证守法、自主管理，实现“一证一网一报”的审计式管理，严抓虚报瞒报。五是建立预警黑名单制度。制定预警黑名单实施办法，探索印染、化工等“9+1”重点污染行业 100 家企业黑名单制度，完善动态信息，强化刚性管理，对黑名单企业实行最严格的环保监管。六是全面推进固废管理“三专机制”。深化污水厂污泥管理“四清四严”要求，完善日报月报制度，建立“专车专账专频”制度，建立污水接管企业、污水处理厂、污泥处置企业全过程监控、全数据监测、全天候监督管理。

（三）引进三项市场机制，变“政府自己做”为“政府主导、市场投入”

1. 实施“政府主导+社会投入+政府购买”模式，实现预防监测“源头全覆盖”。水气一体“天网工程”是 2017 年为民办实事工程，是一项惠民大工程。该项工程覆盖面广、投入大、技术要求高，迫切要求政府转变环境服务供给方式。一是政府主导。市环保局经过前期调查研究，编制建设项目可行性研究报告，明确建设原则、建设内容、费用概算、预期效果和项目实施进度安排。政府采购中心对大气和地表水的项目进行公开招标，明确招标程序和招标内容。在项目建设过程中，积极与镇街园、城管、交通、水利、园林、桥梁、供电、供水等相关部门进行沟通、协调，按照时间节点对工程项目进行验收。二是社会投入。经过政府采购程序，大气自动监测站项目由北京赛克玛环保仪器有限公司中标并负责建设，PM2.5 简易站项目由江苏晔辰环保科技有限公司中标并负责建设，江阴市考核断面水质自动监测数据服务采购项目由北京尚阳东方环境科技有限公司中标。由社会力量投入建设环境项目，提供相应环保数据服务。三是政府购买。“天网工程”项目建成之后，政府向上述环保公司支付相关费用购买环保数据，数据经由软件系统实时传输到市环保局监管平台，实现预防监测“全市域”覆盖、“全天候”监管、“全数据”考核。

2. 实施“政府主导+企业投入+服务商运维”模式，实现日常管理“24 小时全天候”。目前企业废气设施是否正常投运问题突出、群众反映大、信访多，环境监察亟需一套信息化系统，引入污染治理设施用电工况监控系统，帮助环境监察部门第一时间发现治理异常，提前介入式执法，真正实现从“结果监测”到“过程监测”。一是政府主导。市环保局经过多方调研、评审论证，对污染治理设施用电工况监控系统进行可行性研究，并下发《关于开展江阴市污染治理设施用电工况监测试点工作通知》的文件（澄环发〔2018〕15 号），对辖区内的 15 户重点废气信访企业进行试点安装。该监控系统上线运行进行现场实勘后，在全市范围分批推广，第一批范围包括 211 家中央、省督查信访交办企业、重点重复信访企业和重点废气排放企业。二是企业投入。对企业而言，污染治理设施用电工况监控系统具有提高管理水平、提升管理效率、降低管理成本、提供自查自纠证据等系统价值。在项目推广过程中，环保局和服务商通过政策宣传、沟通交流，督促企业积极履行排污主体责任，向服务商支付现场端费用和运营费用。大部分企业表示接受，按照文件技术规范要求加装环保设施并介入环保局平台。三是服务商运维。通过商业模式创新，平台及现场数据采集由第三方服务商负责建设及运维。通过技术创新，实现系统建设免停电、免布线、免调试、大幅降低建设成本“三免一降”，帮助政府和企业降低环保监测建设和维护成本。

3. 实施“政府主导+企业投入+环保管家一体化服务”模式，实现污染治理“综合全手段”。为有效监管污水处理厂上下游每个环节，做到全过程、全数据、全天候、无盲区管理，促进企业稳定达标排放，江阴引入“环保管家”项目，推动了环保工作向纵深发展。一是政府主导。市环保局依据《关于实施工业污染源全面达标排放计划的通知》（环环监〔2016〕172号）文件，着手推进以技防代替人防的监管方式，聘请第三方专业环保服务公司作为环保管家，确定了江阴市华丰污水处理有限公司作为“环保管家”项目首个试点企业，包括其接管的45家排污企业。二是企业投入。在项目推进过程中，市环保局加强宣传工作、沟通说服工作，让接管企业说明污水厂不达标的主要原因、明确要求“环保管家”要实现“全过程、全数据、全天候”监管。目前，江阴市华丰污水处理有限公司接管的45家企业已基本完成了在线设备的安装，安装了33套在线分析设备，31套PH流量留样仪，共投入资金800万元。三是环保管家一体化服务。经前期调研、多方比较，聘请聚光科技（杭州）股份有限公司第三方专业环保服务公司作为“环保管家”，提供检测、监理、环保设施建设运行、污染治理等一体化服务。“环保管家”针对江阴市华丰污水处理厂污水监管要求，提出分阶段、分步骤的服务路线，包括现场调研评估、全过程监管、工艺诊断、提标改造、污水处理厂智慧化运行的综合解决思路，实现从发现问题、管理评估问题到治理解决问题的闭环管理理念。

二、江阴环境监管体制机制改革经验启示

（一）坚持绿色发展、高质量发展是推进改革的重要基石

绿色发展是生态文明建设的必然要求，是最大财富、最大优势、最大品牌。高质量发展是党中央对新时代新特征的重大判断，生态文明体制改革是开辟江阴新时代高质量发展的必然要求。江阴坚持绿色发展理念，高位部署、高位推动，全力推进生态环境高质量发展，积极推进环境监管体制机制改革。以保障生态安全、改善环境质量、提高治理能力、构建覆盖水、大气、固废“监测、管理、治理”一体化环保治理体系为目标，以解决体制机制难点、提高环境监管效能为导向，深入推进“263”专项行动，压实传导主体责任，持续改善生态环境。

（二）坚持问题导向、靶向治理是提升生态获得感的有效路径

补齐生态环境短板是推进高质量发展、提升群众对美好环境质量获得感的迫切需要和内在要求。江阴在改革中始终瞄准提升百姓福祉，提供优质环境，始终聚焦环境突出问题，直面现实问题，找准着力点、干在关键处，从企业和群众最关心的问题中寻找突破，找准“靶子”，对症下药。比如，针对污水处理厂排放不达标、接管企业管理不到位、监管不到位等问题，推进以技防代替人防的监管方式，聘请第三方专业环保服务公司作为“环保管家”，提供监测、监理、环保设施建设运营、污染治理等一体化环保服务。提高了污水处理厂出水达标率和运营水平，促进区域环保管理专业化、精细化，提升了政府管理效率和监管水平。

（三）坚持激励约束、双管齐下是落实生态责任的必然要求

生态文明建设是关系人民福祉、关乎民族未来的大计，必须担负起生态文明建设的政治责任，大力度推进生态文明建设，解决生态环境问题。江阴注重运用经济杠杆强化属地政府、企业和公众的环境保护责任，体现结果导向、压力传导。在政府层面，将环保责任“帽子”、排名“位子”、考核“票子”压实压紧，实施各镇街园排污总量和财政挂钩政策，建立“月考核通报”制度、“一票否决制”、有条件限批，切实落实属地政府管污责任。在企业层面，落实刚性信用评价改革，按照环境信息评价等级推进差别化水价、电价实施；建立预警黑名单制度，对黑名单企业实行最严格的环保监管。在公众层面，建立环境有奖举报制度，激发普通社会公众参与环境监管的积极性，让公众参与成为环境执法的重要助力。

（作者单位：中共江阴市委党校）