

关于破解小微企业环保困境的思考

周纪福

小微企业是小型企业、微型企业、家庭作坊式企业、个体工商户的统称,根据划分标准,从业人员20人及以上小于300人,且营业收入300万元及以上小于2000万元的为小型企业;从业人员20人以下或营业收入300万元以下的为微型企业。近年来,小微企业成为推动我县经济社会发展的重要力量,在解决就业和促进经济发展中发挥着重要的作用。但调研发现,这些小微企业却多数面临着“生存”与“环保”的两难困局。

一、小微企业的环保现状

(一)环保理念先天不足。小微企业一般都规模较小、工艺简单、管理粗放,在日常生产经营中大多以经济价值为重而忽视环保治理。近年来,特别是2015年新《环保法》实施以来,国家对企业的环保要求“层层升级”、小微企业在环保方面的先天“不足”也日益暴露,如无环评审批验收手续、无污染治理设施、无环保管理人员,由于对环保意识的淡薄和环保“历史欠账”太多,不少企业一直到“被执法”才知道自己“犯了法”。

(二)环保管理长期缺位。小微企业一般都资金规模小、经济效益低、成本控制严格,认为环保所需的资金支出与收益不成正比,即使知道当前环保处于严管高压态势也不愿意耗费资金进行环保投入,导致很多小微企业污染物不能很好地处理综合利用,更谈不上配备专业的环保管理人员。

(三)环保责任风险空前。自2015年“史上最严”新《环保法》实施以来,新《环评法》、新《水污染防治法》、新《建设项目环境保护管理

条例》、新“两高司法解释”等环保法律法规规范相继修订实施,环保管理要求越来越高,环境违法打击力度空前,罚款额度上不封顶,查封、扣押、行政拘留、刑事打击等手段导致部分小微企业面临着越来越大的环保压力,甚至面临取缔关闭的危险,企业责任人又面临着行政拘留、刑事犯罪的风险。

二、当前小微企业面临的环保困境

近几年来,企业逐渐从原先的对环保“无意识”骤变为对环保的“惊觉”,意识的转变很大程度来源于当前的环保“高额罚款”和近年来的“环保督察”。经分析,当前企业面临的环保实际困难主要有三方面:

(一)承受的环保处罚压力非常大。新《环保法》实施后,环保处罚力度呈火箭式增长。调研中发现,罚款额度增加最为明显、最为普遍的是企业的建设环境违法行为,由于历史原因,原先粗放的经济发展模式遗留下来的大量“散乱污”企业,这些组成了小微企业的“大多数”,它们基本无环评审批手续、无环保验收手续。根据新《建设项目环境保护管理条例》第二十三条规定“需要配套建设的环境保护设施未建成、未经验收或者验收不合格,建设项目即投入生产或者使用,处20万元以上100万元以下的罚款;逾期不改正的,处100万元以上200万元以下的罚款”。在执法实践中,该条款是根据建设项目环境分类管理名录来进行罚款裁量的,而根据我县产业特点,多数为机械、轴承或其他加工类小微企业,都列入环境影响报告表类,

无论企业规模大小、无论经济效益好差、无论污染程度轻重,有的甚至仅有生活污水排放,均需罚款20万元以上。

(二)环评审批和环境准入要求非常高。我县“八山半水分半田”的特殊地理和资源要素对工业企业的发展存在很大制约,地域面积小且存狭长型地带,土地指标、空间环境等都存在一定制约。据《新昌县环境功能区划》,我县生态保护红线区占了县域面积的22.48%,适宜相应工业项目特别是二类、三类工业发展的县域土地十分有限,工业项目结构性调整或搬迁指标落实难度大,县域内钦寸水库、长诏水库等饮用水源保护地的环境质量要求高。同时,许多企业还不太了解环评审批和环保验收相关手续,不清楚环保自主验收相关程序,并存在环评编制费用高、编制报告质量差等情况也亟待解决。

(三)小微企业固废危废出路非常难。在调研走访过程中发现,许多小微企业普遍反映厂里危险废物收集、贮存和处置是一个老大难问题。因为我县工业企业行业特征,如机械、轴承类制造加工企业,生产过程中必然会产生危险废物,但因生产规模不大,危险废物产生的量也较小,但根据危险废物管理规定,危废不允许自行处置,必须当年委托有资质的单位进行收集处理,而县内又非常缺少这样有资质的收集处置单位,并且因为每家企业产生的危废量很小,外地有资质的处置单位不愿意来新昌单独收集处置。这些小微企业常常因危险废物数量小、处置成本高

等原因,被处置单位拒之门外,而且危险废物贮存在厂区内部难以管理,导致危险废物在厂区内部随意堆积,环境隐患问题较为突出。

三、破解小微企业环保困局的对策和措施

(一)立足实际,形成执法处罚规范意见,真正为小微企业“减负”。地方生态环境部门相继制定了规范自由裁量权的专门规定。然而,随着生态环境保护法律法规日益完善,特别是环境保护法修订以来,大气污染防治法、环境影响评价法、水污染防治法、土壤污染防治法、建设项目环境保护管理条例等多部法律法规相继修订或制定出台,生态环境执法手段更加丰富,环境行政处罚种类增多,罚款处罚数额大幅提高,行政处罚自由裁量权随之扩大。针对小微企业面临的环保罚款额度非常高的问题,我县结合实际研究适用减轻处罚的有关意见,并主动与县法院、县检察院进行对接,分析合法性和可行性,极大程度避免了处罚的随意性和不规范性,取得了良好的实施效果。

(二)发挥优势,成立环保审批专家团队,真正为小微企业“跑腿”。今年以来,绍兴市生态环境局新昌分局以深化“三服务”活动为抓手,提出了“绿色管家”服务品牌,开展治水服务、生态服务、执法服务、监测服务、审批服务、宣传服务等六大服务。其中,针对小微企业环保审批难、环保管理知识缺乏的实际问题,精心选取环保工作经验丰富的管理人员、技术人员和环保咨询单位的环保技术人员、大专院校资深老师等组建起“环保专

家服务团队”,专门为企业提供在环评审批、环保验收、污染治理设施运行管理等方面的咨询服务,大大方便了企业。首先专家服务团队人员理论知识丰富,接受过许多专业的培训,其次专家服务团队人员实践经验丰富,许多都是20年甚至30多年的工作经历,对环评审批、环保验收、治污设施建设等方面都相当熟悉。每个小微企业除普遍性问题外,更有自身的特殊情况,通过环保专家服务组面对面的交流,就可以针对企业存在的实际情况提出应对性的意见,提供项目环境准入、环保审批服务,精简办事环节,提高审批效率等。

(三)积极探索,推动危废转存运一体化管理,真正解决危废“出路”。针对我县小微企业危废产生点多、面广、量小、处置难、管理风险高等问题,推动出台了《新昌县小微企业危险废物统一收集试点工作方 案》,明确在今年年底前将建成我县首个专门针对小微产废企业的试点单位,专门从事新昌县域范围内小微企业危险废物的收集、贮存和转运等相关经营活动,切实解决我县危废产生点多、面广、量小、处置难、管理风险高等问题。目前,该试点单位已通过选址,正处于环评审批和厂房建设阶段,预计将在今年年底前建成投运,危险废物收集经营规模将达到1万吨/年,届时将能实现危险废物“转存运”一体化管理,进一步解决我县小微企业危废产生点多、面广、量小、处置难这一困境。

(作者系绍兴市生态环境局新昌分局党组书记、局长)

关于我县工业企业生产安全预防工作的思考

孙洪

安全生产历来是我们党和政府高度重视、全社会广泛关注以及与广大人民群众紧密相关的一个重大民生课题。近年来,我县始终坚持“安全第一、预防为主、综合治理”的工作方针,深入贯彻落实中央、省、市各级关于安全生产工作有关指示部署,强化安全发展、以人为本的理念,坚持源头管理,加强隐患治理,夯实安全基础,多措并举综合施策,切实抓好安全生产各项工作,全县工业企业安全生产形势基本稳定。但随着社会的快速发展,工业企业技术和产品不断升级改造,安全生产预防领域仍然存在一些不容忽视的问题,需要我们长期努力解决。

一、我县工业企业安全生产概况

我县工业企业以医药制造、汽车配件、机械纺织等为龙头行业,虽然经过多年产业调整和布局,高新园区和经济开发区两大工业园区发展规模初成,但小微企业众多,分布比较零散,点多面广,有的仍分散在居民区内,生产安全预防管理工作任重道远。近年来我县的生产安全事故中机械伤害、高处坠落、物体打击等类型占比多,究其根底还是“人的不安全行为、物的不安全状态、管理上的缺陷”这三要素。比如,使用新材料或研发的新设备等带来未知风险,有些设备设施在设计、制造、安装时就存在缺陷,或在运行过程中出现故障老化等问题;风险性较高的关键岗位人员知识、能力、意识的培养不足,员工缺乏安全知识和安全意识,易形成不安全习惯。诸如此类风险在企业生产过程中常常能够遇到,如果不采取措施进行有效管控,消除安全隐患,极易发生生产安全事故。

二、企业生产安全预防过程中存在的问题

通过近年来开展的一系列安全生产大检查及各行业领域安全生产专项整治,全县企业安全生产整体水平得到了一定的提高,但在预防管理过程中仍然显现出了一些问题。

(一)责任落实不到位,体制机制还需完善。安全生产法律法规和规范标准得不到全面落实。安全生产责任体系不够明确具体,现有的安全生产考核体系重形式、重结果而轻过程的情况仍然存在。企业主体责任未落到实处,表现为重效益、轻安全,机构设置、人员配置、规章制度等存在于台账资料中,未发挥出实际作用,生产作业现场管理不规范不专业。

(二)安全意识淡薄,违规违章操作现象仍然存在。从操作人员到企业部分管理人员,仍然存在安全意识不足、警惕性不强、思想麻痹、工作要求失之于宽的问题,为图省力、省时、省事而违规违章操作,因此引发事故的情况时有发生。安全生产宣传教育培训实效性不强,缺乏安全行为习惯培养,一线管理人员及操作人员安全自律的氛围不强,企业的安全生产管理水平仍然不足。

(三)执法队伍力量薄弱,安全监管覆盖力度不强。专业的执法人员配置不足,人员专业结构不合理,特别是乡镇(街道)安监站人员数量少、身兼数职、流动性大、业务水平低、未持有执法证的问题比较突出,不能满足执法强度需求。此外,执法装备欠缺,执法检查用车、执法记录仪以及现场执法使用的手提电脑、便携式打印机等安全监管投入和配备不足。

三、企业安全监管的思考与

建议

近年来,党中央和国务院对安全生产工作提出了更高的要求,按照“依法行政、关口前移、转变观念、开拓思路、立足防范、强化监管、综合治理”的总体思路,在抓体系、依科技、控风险、除隐患、严执法、强宣教等方面下足功夫,建立安全生产长效机制,夯实企业安全管理基础,提高全民安全意识,促进全县经济健康安全有序发展。

(一)三位一体,健全完善安全生产责任体系。一是强化安全生产红线意识和底线思维。坚持“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”,坚持“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”的总要求,努力形成齐头并进、全员尽责的良好局面。二是确保企业主体责任落实到位。采用经济政策引导、典型企业示范、隐患排查督促、许可执法把关、指导服务推动等多种举措,提高企业安全生产重视程度,以检查、执法动真格,促使企业负起安全生产主体责任。落实企业全员安全生产责任制,加大安全生产投入,强化安全技术保障,完善安全防护设施,淘汰落后工艺和设施设备,鼓励开发和使用本质安全水平高的新技术、新工艺、新产品,逐步提升安全生产条件。三是确保政府属地监管和部门行业监管责任落实到位。既要抓好行业监管的“点”,也要抓好综合监管的“线”,还要抓好属地监管的“面”,点线面结合,责任到边,逐条分解落实安全生产责任。通过“因地制宜”,打造“个性化”安全生产责任书,使安全监管目标更贴合辖区或行业实际状况,使监管更具有实效性。

(二)科技兴安,推进安全生产信息化建设。一是要结合本地实

际,认真制定本地安全生产信息化建设方案或规划,明确安全生产信息化建设目标和重点任务,并积极争取项目建设、资金等方面的支持,确保建设工作的落实。二是加强信息化技术人员队伍建设。采用引进和培育相结合的方法,培养出一批既熟悉安全生产业务、又精通信息技术的复合型人才,对各级安全生产监管人员进行不同类型和不同层次的信息技术培训。三是深入开展横向协调沟通。充分发挥安委会办公室综合协调职能的优势,与各成员单位间形成良好的信息化合作机制,充实各类信息数据成果,做到各类业务系统能实现与安委会成员部门之间的横向数据交换共享,为政府安全监管和应急救援决策提供准确、及时的信息数据支撑。

(三)双重预防,强化安全生产治理能力。一是加强安全风险分级管控。督促企业按照有关制度和规范,制定科学的安全风险辨识程序,全面开展安全风险辨识,组织专家进行安全风险评估,得出评估结论,确定风险等级,并向企业员工公告。针对不同等级风险,通过采取技术手段、隔离危险源、实施个体防护、设置监控设施等措施,达到回避、降低和监测风险的目的。二是深化隐患排查治理。加强企业对生产全过程的管理,实行班组、车间在班前、班中、班后安全检查制度,建立岗位日排查、车间周检查、作业区域月巡查等方式的常态化隐患排查制度,对风险等级较大的场所和岗位要加大检查频次,确保能及时发 现隐患,并做好隐患整改闭环管理。三是融合推进标准化和社会化。规范企业安全生产标准化创建,完善标准化评审和达标企业运行质量抽查制度,重视达标企业的

持续运行,严格实施退出机制,倒逼企业持续改进,以标准化来提升企业本质安全水平。

(四)多管齐下,保持监管执法高压态势。一要推进执法重心下移,强化基层执法。要加强乡镇(街道)执法力量,对乡镇(街道)开展现场执法监察指导,提升基层执法能力。要强化委托执法,扩大行政执法的覆盖面,提高乡镇(街道)安监站安全监管的权威性。二要重点推进“双随机”抽查监管及“一体化”执法。明确监管执法工作的标准、执法范围、重点执法检查事项、执法检查时间安排、执法工作要求,确保执法的各个环节全部纳入规范化、信息化管理。三是加大安全生产违法违规行为的惩治力度。加强对“打非治违”工作的监督检查,督促落实停产整顿、关闭取缔、依法处罚和严肃追责等措施。

(五)宣教培训,提升全民安全素质。广泛开展安全生产知识宣传,加强法律法规培训和案例警示教育,建立完善企业安全生产“三级”教育、班前教育、岗前教育、事故警示教育机制,逐步提升全民安全意识和应急能力。加强对企业董事长、总经理、投资人和分管生产负责人的安全生产知识培训,使其具备与本单位所从事的生产经营活动相适应的安全生产知识和管理能力。注重班组安全文化建设,最大限度地发挥班组、班组长等在安全生产工作中的重要作用,提高班组职工自觉抵制“三违”行为,提升企业现场安全管理水平。要抓好一线安全管理队伍的建设,发挥企业员工自我监督、自我服务、自我教育的功能,动员全社会力量支持和参与安全生产工作,形成推动社会安全发展的强大动力。(作者系县应急管理局副局长)