

中央生态环保督察“回头看”典型案例

锦州凌海市肆意变通推动实施违法围填海项目

没有及时制止违法项目建设,反而给与鼓励和支持

本报讯 2018年11月20日,中央第一生态环境保护督察组在对辽宁省开展“回头看”并统筹实施渤海生态环境问题专项督察期间,发现锦州凌海市在主导推动“龙海馨港旅游有限公司海上湿地乐园”(以下简称海上湿地乐园)和“大凌河口至张卡公路”(以下简称大张公路)项目上违法违规围填海,搞变通、乱作为,性质恶劣。

在未办理用海手续的情况下开工建设

凌海市位于渤海辽东湾畔,域内拥有重要的大凌河口滨海湿地。2014年4月,凌海市政府与龙海馨港旅游有限公司签订协议书,确定在渤海大凌河口西侧海域开发建设海上湿地乐园项目,包括湿地观光、海洋牧场、海洋码头、温泉度假、旅游地产、海洋生物精深加工等6个部分,项目一期计划投资50亿元。凌海市政府承诺为其提供6万亩滩涂、浅海使用权,并负责办理海域使用权证。

2015年2月,龙海馨港旅游有限公司在未办理用海手续的情况下开工建设,2016年9月围填海工程基本完成。该项目由东西两个围堰组成,东围堰围海面积约305公顷,人工岛等填海面积约20公顷;西围堰围海面积约621公顷,人工岛等填海面积约39公顷。其中,东围堰区域占辽河口国家级自然保护区面积240公顷,其中缓冲区约123公顷、实验区约117公顷。

2016年,凌海市政府利用围堰作为路基,为海上湿地乐园项目配套建设大凌河口至张卡公路,全长26.4公里,路宽12米,包括310米的龙海1号桥和156米的龙海2号桥,计划总投资1.75亿元。目前,已经建成18.7公里公路和龙海2号桥。

另外,2015年9月,凌海市政府以海上湿地乐园项目为依托,申报国家农业科技园区,并于同年12月获批。2016年9月,凌海市政府申请设立大凌河口国家级海洋特别保护区(海洋公园),于同年12月获批。2018年9月,因海上湿地乐园项目侵占辽河口国家级自然保护区问题,生态环

假借发展围海养殖的名义进行用海审批

盲目决策,肆意变通。根据《辽宁省海洋功能区划(2011-2020年)》,海上湿地乐园项目所处区域为辽东湾农渔业区,禁止建设旅游开发项目。但督察发现,2014年4月以来,凌海市委、政府先后9次召开会议推动海上湿地乐园项目,市委常委会多次要求各部门对项目推进中的问题抓紧协调落实,确保项目早开工、早建成、早运营。2015年12月,凌海市将海上湿地乐园项目作为发展特色旅游的龙头项目列入《凌海市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》。

根据《中华人民共和国海域使用管理法》,海上湿地乐园项目用海面积大于100公顷,属于国家审批事项;《辽宁省海域使用管理办法》规定,围海30公顷以上60公顷以下的项目用海由地市级人民政府批准,报省人民政府备案;围海60公顷以上100公顷以下的项目用海,由省人民政府审批。为推进这一海上旅游开发项目实施,凌海市政府明知是旅游开发用海,明知围填海面积超过自身审批权限,但为推进项目建设,不惜弄虚作假,肆意变通,采取“化整为零、分散审批”的方式,并假借发展围海养殖的名义进行用海审批。2015年3月至2017年9月,先后审批登记海域使用权35宗,其中将西围堰围海海域拆分为29宗小于30公顷的项目,将东围堰围海海域拆分为5宗小于30公顷的围海养殖和1宗开放式养殖用海项目。为了掩人耳目,还将这35宗海域使用权分别登记给龙海馨港下属5家子公司及4名员工,为企业围填海行为保驾护航。

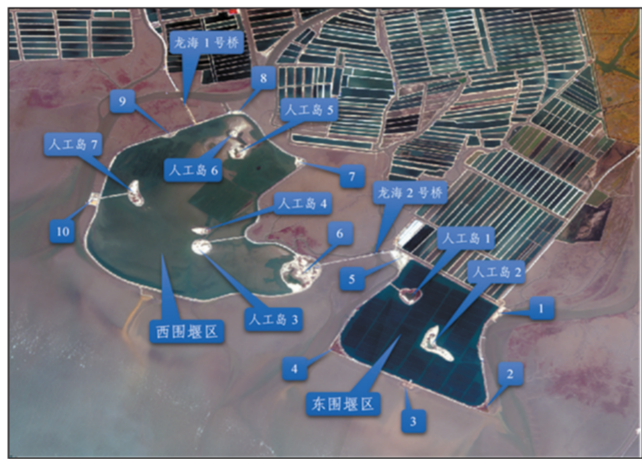
锦州市不仅没有及时制止违法项目建设,反而给与鼓励和支持。2014年5月,锦州市政府主要领导在《关于锦州市龙海馨港旅游产业有限公司海上湿地乐园项目进展情况的报告》上做出批示,要求支持项目建设。

监管不力,以罚代管。辽宁省及锦州

市两级海洋部门虽然发现了海上湿地乐园项目存在违法问题,但仅简单交办了事,没有及时进行跟踪督办,监管形同虚设。凌海市海洋部门对企业违法围填海行为始终未主动履行监管职责,以罚代管,导致违法项目边罚边干。2015年4月,辽宁省海洋部门检查发现海上湿地乐园项目存在违法围海问题后,移交给锦州市海洋部门办理,锦州市海洋部门又交给凌海市海洋部门查处,凌海市海洋部门虽于当年对企业罚款1076万元,但违法建设并未停止,直至2016年9月违法项目基本建成,监管部门再未采取任何措施制止违法行为。

2017年6月,辽宁省审计厅审计指出,海上湿地乐园项目存在未取得海域使用权违法建设问题,凌海市海洋部门虽再次对企业处罚75万元,但未要求企业整改。2018年4月,辽宁省及锦州市两级海洋部门在联合巡查中发现,海上湿地乐园项目存在违法填海问题,再次交由凌海市海洋部门查处,但违法行为至今仍未得到纠正。

违法审批,未批先建。2015年,锦州市交通部门和凌海市政府为支持海上湿地乐园项目,配套建设大张公路,并申请列入《辽宁省交通运输建设“十三五”规划》,获得省交通部门支持。2016年3月,锦州市发展改革委批复大张公路项目建议书。



违法填海项目示意图(1-5为与东围堰连接的填海工程,6-10为与西围堰连接的填海工程)。

2016年8月,凌海市发展改革委在大张公路项目未取得海洋、国土资源、环境保护等部门审批的情况下,批复项目可研报告。2016年8月,大张公路开工建设,截至2018年8月停建时,已建成道路18.7公里和龙海2号桥,完成投资约6000万元,其中4079万元为省交通部门资金。

多部门没有认真履行生态环境保护责任

锦州及凌海市两级党委、政府没有认真履行生态环境保护主体责任,重发展、轻保护,以牺牲生态环境为代价,片面追求经济增长。凌海市政府甚至在2017年中央生态环境保护督察明确指出的辽宁省违法围填海问题突出的情况下,仍然顶风推动项目持续建设。

辽宁省及锦州市两级海洋部门主动作为不够,未认真履行监管责任。凌海市海洋部门日常监管失职,对违法问题视而不见,致使违法项目边罚边干,造成严重生态破坏。

锦州及凌海市两级发展改革委和交通部门没有认真落实生态环境保护“一岗双责”要求,违规审批大张公路项目,为违法项目建设配套设施,造成国家资金浪费。辽宁省交通部门把关不严,安排资金支持违法项目建设,鼓励违法行为。

沈阳市祝家污泥问题整改化整为零 污染转移

分散转移至阜新、铁岭等地的污泥中约有13万吨尚未进行处置

本报讯 2018年11月22日,中央第一生态环境保护督察组对沈阳市开展下沉督察。督察发现,沈阳市污泥违规堆存整改工作滞后,将32万余吨污泥分散转移到抚顺、阜新、铁岭等多个地市,监管缺失、污染转移,环境风险突出。

没有按照整改方案扎实推进任务落实

第一轮中央环境保护督察向辽宁反馈指出,由于污泥无害化处置设施建设滞后,2007年至2013年,沈阳市将共计150多万吨污泥堆存在祝家地区9个坑塘内,其中大部分未作防渗处理,恶臭熏天,群众反映强烈。2017年12月,《辽宁省贯彻落实中央第三环境保护督察组督察反馈意见整改方案》提出,2017年6月向社会公开征集整改方案,经多轮专家评审,确定整改方案,9月底完成招标,力争2年内完成全部(约150万吨)堆存污泥无害化处置和场地修复,同时有效控制施工和处置过程中污染影响。

此次“回头看”发现,沈阳市政府及有关部门没有按照整改方案扎实推进任务落实,2018年5月才完成了最终招标,整改进展严重滞后,原本可以扎扎实实完成的治理工程,被拖成了以“分散转移”为主要措施的应急工程,并且由于过程监管不到位,大量污泥违规堆存甚至去向不明。

台账管理混乱,整改工作变成了“污染搬家”

整改工作一拖再拖,一年时间无进展。沈阳市政府作为整改工作的责任主体,对整改工作重视不够,紧迫感不足,导致整改一拖再拖,一年时间“打水漂”。2017年6月至12月,沈阳市在全国范围内征集了28套方案,经历论证、评审、招标、中标等过程,最终废标,没有方案符合要求,治理工作毫无进展。2018年7月,二次招标的中标方案通过专家评审,整改工作才重新启动,仅在处理约8万吨污泥后,又因季节原因停止运行。沈阳市政府在祝家污泥处置工作上看似谨慎,实则延误整改

时机。**草率决策,整改搞突击、乱作为。**因整改进度严重滞后,2018年4月沈阳市政府决定启动应急处置工程。为尽快形成处理规模,在处置单位未履行环境影响评价审批手续、不具备暂存条件的情况下,沈阳市将积存了十年的污泥不作处理直接装车外运,分送阜新、铁岭、抚顺等多个地市。在以最快速度紧急运走32万吨后,祝家污泥问题整改终于在表面“追赶上了时间”。在督察进驻时,沈阳市政府上报此项整改任务达到序时进度。督察组现场调查发现,分散转移至阜新、铁岭等地的污泥中约有13万吨尚未进行处置,而且临时堆存场地多无“三防”设施,环境风险隐患突出,整改工作变成了“污染搬家”。

转移过程监管缺失,群众反映强烈。祝家污泥本应参照危险废物进行管理,但在转移过程中,不仅未严格执行“出入厂”计量监控要求,甚至台账管理混乱,大量污泥去向不明。督察发现,运往阜新日丰物资工贸有限公司的约6.5万吨污泥,只有出厂称重记录,且不到20公里的运输距离,

有的运输车辆行驶了20多个小时,过程监管严重缺失。阜新市新邱区环境保护部门在收到群众关于阜新日丰物资工贸有限公司租用新露天煤矿场地储存污泥产生臭味的举报后,才了解到相关情况,随后对该公司未采取相应污染防治措施擅自堆放污泥的行为进行了立案处罚,下发责令改正违法行为决定书,责令立即停止违法行为,恢复原状。但直至2018年8月28日环境保护部门再次检查时,该企业仍未采取有效措施消除污染。另外,铁岭调兵山市环境保护部门于2018年6月13日了解到行政区域内开展祝家污泥应急处置时,铁岭市银邦工贸有限公司已在废弃研石山旁堆存2.1万吨污泥。

对祝家污泥处理问题重视不够,整改不力

沈阳市政府及有关部门对祝家污泥处理问题重视不够,整改不力,盲目开展的应急处置工作监管不到位,环境风险突出,存在慢作为、乱作为情况。

本报讯 2018年11月16日至18日,中央第一生态环境保护督察组到营口市开展下沉督察。督察发现,营口市生活垃圾污染问题整改工作统筹协调和协调落实不力,甚至敷衍推托、表面整改,全市垃圾无害化处置工作缺乏科学研究和系统规划,乱堆乱放问题依然突出,群众反映强烈。

垃圾无害化处置能力存在巨大缺口

营口市城镇人口约122万,每日产生城市生活垃圾约1550吨。目前建成大石桥垃圾处理场、盖州市生活垃圾处理场,合计填埋能力约765吨/日,同时依托营口同方能源技术有限公司“筛分—发酵”工艺,实际消纳能力约250吨/日,垃圾无害化处置能力存在巨大缺口。

2017年7月,第一轮中央环境保护督察向辽宁省反馈指出:“营口市长期未建成生活垃圾无害化处理设施,20年来大量生活垃圾简易填埋在辽河岸边湿地,总量超过137万立方米。全省现有非正规垃圾堆放点数量多,堆存量巨大”。为此,辽宁省整改方案明确:“营口市应进一步提高已建成的生活垃圾无害化处理水平;2019年底前完成永远角存量垃圾堆场治理工程,2020年底完成永远角生态恢复工程,并基本完成非正规垃圾堆放点集中整治工作。”

排查流于形式,作风不严谨

督察发现,营口市对生活垃圾污染问题整改工作系统谋划不足,统筹推进不够,未能有效解决垃圾存量巨大、增量快等问题,导致垃圾污染问题日趋严重。甚至在永远角垃圾堆场停止接纳新增生活垃圾后,部分区县一度出现“垃圾围城”现象,严重影响群众正常生产生活。

病急乱投医。营口市没有在彻底解决生活垃圾无害化处置的“出口”上下功夫,规划已久的生活垃圾焚烧发电厂项目推进缓慢,已建成的两座垃圾焚烧厂处理能力不足,所依托的营口同方能源技术有限公司“筛分—发酵”设施长期无法正常运行。而永远角垃圾堆场已被禁止接收新增垃圾,全市生活垃圾无害化处理没有“出口”,只能“拆东墙补西墙”,到处选址建设临时垃圾堆场,生活垃圾“四处流转”,收集不完全,堆放不规范等问题层出不穷。此外,生活垃圾焚烧发电厂建成投运之前,全市生活垃圾产生量逐年递增与处置能力严重不足之间的矛盾愈加突出,生活垃圾处理问题十分严峻。

排查走过场。根据住房和城乡建设部要求,营口市住房和城乡建设部门进行排查后,上报全市仅有一处非正规垃圾堆放点。但督察组抽查发现,大石桥虎庄垃圾场内约26万立方米生活垃圾简易堆放,没有按照环境影响评价要求并入卫生填埋场内,防渗措施不完善;鲅鱼圈区垃圾打包厂内存存大量生活垃圾,小望海垃圾堆场点积存约10万立方米生活垃圾,无防渗和渗滤液收集设施,渗滤液横流。以上非正规垃圾堆放点均未纳入住房和城乡建设部门统计,排查流于形式,作风不严谨。

公告弄虚作假。营口市住房和城乡建设部门在排查上报非正规垃圾堆放点工作中,不仅瞒报实际点位,排查不严谨,甚至谎报数据,弄虚作假。2017年,营口市城乡建设统计年报中明确指出,城市生活垃圾无害化处置率为100%。但督察组现场调查发现,营口市不仅存量生活垃圾未实现无害化处置,大量新增生活垃圾也是送至临时堆场简易堆存,距离无害化处置要求相去甚远,企图以虚假公报数据掩盖生活垃圾管理乱象丛生的真实问题,重面子轻里子。

表面整改、敷衍整改,乱作为问题突出

营口市党委、政府对生活垃圾污染问题整改不力,甚至表面整改、敷衍整改;住房和城乡建设部门作为生活垃圾处理的行业主管部门,在排查上报非正规垃圾堆放点工作中,不仅监管不到位,排查不严谨,甚至瞒报点位,谎报数据,弄虚作假,严重失职失责,乱作为问题突出。

上接一版

抚顺市照搬照抄辽宁省整改方案,其所属东洲区、新抚区又照搬照抄抚顺市整改方案,导致东洲区、海新河和古城市河“一河一策”整治方案几乎完全相同,缺乏针对性和可操作性。2018年,浑河、海新河等浑河重点支流水质严重恶化,浑河抚顺市出境断面水质由2017年的Ⅳ类下降为Ⅴ类。

二是一些地方和部门整改责任没有压实。丹东和葫芦岛两市未将虹螺山、白石砬子自然保护区内采矿权退出任务纳入整改方案。省旅发委等14个部门和单位未按要求制订整改方案;省发改、林业等部门虽然制订了整改方案,但没有对整改任务进行分解,没有明确责任单位,缺乏针对性和可操作性。

省水利厅未按要求对省政府有关部门开展考核工作,对各市河长制办公室的考核也以验收代替,且验收工作流于形式。特别是2018年大部分断面水质不达标且同比恶化的沈阳、鞍山、铁岭等市,“河湖水质环境质量改善”指标均为满分。

原省环境保护厅推进建设项目“回头看”、燃煤锅炉环境保护设施改造工作不力,抚顺高新技术产业开发区107家企业中有27家、盘锦精细化工产业开发区72家企业中有28家没有环评审批手续;全省1295台20蒸吨/小时以上燃

煤锅炉中,有463台仍在用简易除尘设施,773台未建设脱硝设施,85台未安装在线监测设施。

营口市生活垃圾焚烧发电厂项目推进缓慢,已建成的两座生活垃圾填埋场处理能力不足,全市城镇生活垃圾无害化处理能力缺口超过500吨/日。2018年9月,鲅鱼圈区等多个城区一度出现“垃圾围城”现象。此外,营口市大量生活垃圾堆存在沙岗屯、小望海等临时堆场,无防渗措施和渗滤液收集处理设施,污染严重。

三是一些地方和部门敷衍整改问题突出。省住建、生态环境等部门和相关地市对辽河流域水污染防治工作推进不力,11项涉及辽河流域水污染防治整改任务有8项未按时完成或未达到序时进度。2018年,全省辽河流域劣Ⅴ类水质断面比例达17%,较2017年上升10个百分点;氨氮、总磷平均浓度同比分别上升34%和10%。

沈阳市水污染治理工作滞后,应于2018年10月底前完成的仙女河污水处理厂提标改造任务,截至“回头看”时仍未完工;应于2018年底前完成改造的满堂河污水处理厂,直至2018年7月才开工建设;沈水湾、北部、西部(一期)等3座污水处理厂完工完成提标改造,但不能达到一级A排放标准。另外,2018年沈阳市蒲河入浑河断面水质为劣Ⅴ类,主要污染物化学需氧量浓度同比上升50%;沈阳浑河出境断面水质为劣Ⅴ类,氨氮、化学需氧量浓度同比分别上升186%和59%。

全省仍有525台10蒸吨/小时及以下燃煤锅

炉没有按要求淘汰到位。鞍山、辽阳、阜新、朝阳等4市仍未完成重污染天气应急预案修编工作,其中阜新市重污染天气应急预案启动条件存在严重漏洞。营口市99家位于禁养区的养殖场未纳入关闭搬迁范围。

四是一些地方和部门存在表面整改、假整改问题。本溪市为推动饮用水水源地环境问题整改,实施“引观入本”工程。但督察发现,城市饮用水水源虽由老官砬子水库变更为观音阁水库,但未对观音阁水库违法违规问题进行清理整治,一级保护区水面有各类船只28艘;二级保护区有21家工矿、餐饮或养殖场企业,位于二级保护区的本溪县交通局地方海事处抢险救助站,实为交通部门内部接待站,建有客房、餐厅等设施。

针对亮子河、马仲河水质严重恶化问题,铁岭市虽采取一些整改措施,但工作浮于表面。按照整改方案,需将畜禽散养户污水集中收集到原赢德肉禽有限公司等大型屠宰企业处理,但该企业排水氨氮、总磷浓度分别超标2.2倍、15.4倍。2018年,亮子河、马仲河水质持续恶化,主要污染物化学需氧量、总磷浓度不降反升。

绥中县政府、东戴河新区管委会阳奉阴违,一面编造文件,上报市政府谎称佳兆业、宏跃酒店等违法围填海项目已停止建设;一面顶风作案,召开会议加快推进违法项目建设。截至2018年7月,宏跃酒店会议中心1至8号楼项目主体建筑已封顶,佳兆业商业街项目已具备营

业条件。

专项督察发现,辽宁省对打好渤海综合治理攻坚战认识不到位,措施不够有力。

违法围填海。2015年12月,凌海市政府明知用海面积大于100公顷需报请国家审批,2015年3月至2017年9月采取“化整为零、分散审批”方式,先后为龙海馨港旅游有限公司违法建设海上湿地乐园项目审批登记海域使用权35宗。2014年5月时任锦州市政府主要领导专门作出批示,要求支持项目建设。2016年,凌海市政府申请省级财政资金,为该违法项目配套建设大凌河口至张卡公路,得到省交通厅支持,并拨付资金4079万元。

2012年6月,盖州市国土资源局违法将47公顷滨海滩涂作为土地进行招拍挂,供给营口力港置业有限公司用于房地产开发。第一轮督察后,营口市政府及各级海洋部门没有对该违法项目进行纠正,导致违法行为持续至督察“回头看”时。

侵占滨海自然保护区。2009年瓦房店市三台乡政府在大连斑海豹国家级自然保护区核心区组织实施填海工程,原瓦房店市海洋与渔业局违法发放海域使用权证。2013年大连宏润金港房地产开发有限公司取得该区域土地使用权,并用于开发金港海岸项目,瓦房店市发改、建设、国土、环保等部门违法审批,导致该项目于2014年至2015年陆续建成住宅800余套,实际占用保护区达65亩。

营口市生活垃圾污染问题整改不力 浮于表面

全市垃圾无害化处置工作缺乏科学研究和系统规划