

# 污染物信息公开立法应借鉴哪些经验?

◆吴敏

刚刚实施的新《环保法》突出了信息公开和公众参与作为管理手段的重要地位。对于与公众健康密切相关的企业污染物排放信息,新《环保法》第五十五条规定“重点排污单位应当如实向社会公开其主要污染物的名称、排放方式、排放浓度和总量、超标排放情况,以及防治污染设施的建设和运行情况,接受社会监督”。企业公开污染物排放信息的要求首次在环境保护基本法中得以体现,强调了企业责任,对于不能满足上述要求所应承担的法律责任,也已经在新《环保法》中配套制定。

## 我国污染物信息公开立法现状及实施情况

自新《环保法》通过修订后,为帮助企业执行到位,方便公众行使获取信息、参与和监督环境保护的权利,各级环保部门正在紧锣密鼓地制定具体法规、办法。近期,环境保护部已经发布了《企业事业单位环境信息公开办法》,对企业在实施环境信息公开的主体和内容、方法和程序、监督和管理进行了细化。此前,环境保护部已于2013年印发并实行《国家重点监控企业自行监测与信息公开办法》,要求重点监控企业开展自行监测,并及时公开监测结果。社会反映强烈,被网民称为“中国历史上首个污染物信息公开管理办法”。办法通过近一年的试运行,且由于与地方环保部门总量减排考核挂钩,推进很快,极大地促进了地方环境信息平台建设以及企业环境监测信息公开制度的建立。截至目前,全国各地除西藏自治区外,均已经建立了污染物监测信息发布平台,对所辖辖区的国家重点监控企业进行监测信息发布,为新《环保法》相关条款的实施奠定了良好的基础。

分析过去已经实施的办法,会发现此前的信息公开存在3个问题:一是强调公开为目的,缺乏帮助公众使用污染物信息环节的设计;二是立法多以约束性的条款为主,强调企业必须实施公开,对于企业实施信息公开缺少引导;三是顶层设计不够,目前企业的信息公开环节普遍存在信息平台分散、信息格式不一致、信息形式单

一、缺乏统计功能等问题。

## 欧盟经验对我国污染物信息公开立法的启示

为此,结合欧盟污染物信息公开立法成功案例《污染物排放和转移登记管理议定书》(以下简称“PRTR议定书”),及欧盟作为议定书缔约方之一,具体执行的《欧盟污染物排放和转移登记办法》(以下简称“E-PRTR办法”)的启示,对进一步加强我国污染物信息公开立法提出以下建议。

首先,围绕服务公众的目标,细化立法原则和实施途径。

中国还处在信息公开立法初期阶段,如何最大化发挥信息的作用还处在摸索阶段。根据PRTR议定书规定,“最大化的服务公众、改善环境”是指导信息公开立法的首要原则。E-PRTR办法在明确“获取环境信息、参与决策和诉诸法律的权益”的立法目的上,细化实现目标的实施途径。例如,明确要求建立一个统一发布欧盟PRTR信息的平台、一个统一兼容的信息收集和传输系统、办法各利益相关方进行合作、立法机构提供信息技术帮助、给予公众获取信息和参与决策的法律保障,这些全部都体现在E-PRTR办法正式条款前的原则部分。正是在这些具体原则指导下,欧盟委员会系统考虑并设计欧盟污染物排放和转移登记管理立法工作,这些具体原则对于公众最终获得PRTR信息并参与环境政策制定起到了决定性作用。

因此,我国应在立法环节中,充分调研公众对于污染物信息内容及形式的需求、公众获取信息方式、公众获取信息的法律保障、公众获得信息后如何进行反馈,本着公众获得信息、使用信息、反馈信息和受益于信息的工作理念来进行立法研究。

其次,加强部门及区域合作,建立全国范围的信息公布平台。

污染物的扩散性导致了区域合作、共同防治的必要性。PRTR议定书面向全球开放,所有的国家均可参与。在这一议定书中,一些具体的合作建议已经被提出,例如相邻地区的信息共享、发达国家和不发达国家之间的技术支持与转让。这些具体规定的提出为提升经济欠发达地区的环境管理能力、计算区域的污染物排放量

奠定了良好的基础。例如德国设计了专用于PRTR的工作软件,并将软件的使用权和接口在欧洲互操作性平台上发布,没有任何软件版权费用,并欢迎有此需求的国家和组织使用,共同促进系统的不断完善。欧盟统一发布27个成员国的PRTR信息,为保证数据的一致性和可比性、准确性,欧盟委员会研发了数据传输和质控系统,能够审核、发布、统计、下载各种数据及信息。

我国作为最大的发展中国家,污染物排放量在世界上举足轻重。因此,建立全国范围的污染物信息发布平台将是向世人展示中国改善环境决心的重大举措。其中首要问题则是如何加强各省市、各部委间的协调合作。因此,效仿PRTR议定书,签署各部门之间关于污染物信息共享、协调合作的议定书,将成为重要基础工作。

第三,加强顶层设计,提升法律实施的可行性。

经研究,E-PRTR办法具有以下可行性特点:一是明确信息形式多样。根据议定书规定,可以在各缔约方PRTR平台找到多种污染相关信息,而不仅限于污染物排放或转移数据。例如在E-PRTR网站,还可以找到一个内容丰富的电子图书馆,包括污染防治领域的名词解释、PRTR涉及行业的典型污染物排放清单以及污染物特性,正是这些辅助资料帮助公众建立了污染物数据和健康风险防范之间的桥梁。

二是明确电子信息技术服务要求。PRTR议定书的条款对使用电子信息技术服务信息公开提出了具体要求。例如,议定书第五条第一款规定,“数据库应该可以按照以下要素进行搜索,例如企业名称、行业、污染物种类、排放或转移区域”。议定书还有相应的数据库升级完善的服务要求。第五条第三款规定,“电子平台(数据库)的设计需要考虑到将来的发展,并且需要具备储存近10年数据的能力”。

三是信息反馈环节设计。E-PRTR办法通过留下电子邮箱的设计,将公众的意见进行了反馈,完成了信息流闭环的统计,实现了信息作为社会管理润滑剂的作用。例如在德国接到邮箱举报个别企业信息缺失后,会立即核实,并要求注册。如果不执行,将进行罚款。同时,电子邮箱还承

担着接受公众对相关办法提出建设性意见的作用,对持续增强办法的实用性发挥着重要作用。

四是要求制定翔实的办法实施指南。PRTR议定书规定,“每个议定书缔约方应该增强公众关于污染物排放和转移的意识,提供辅助和指导工具,帮助完成注册并帮助公众获得信息”。E-PRTR办法第十四条第二款规定“在不迟于第一报告年开始前4个月,委员会应该尽快编制实施指南来支持办法的实施”。欧盟委员会在2006年5月31日编制并出版了一个非常翔实、总计139页的实施指南。这个实施指南按照信息公开的参与方企业、地方主管部门、欧盟委员会的职责编写,对整个项目数据质量管理体系进行了详细的阐述并提出要求,为保障办法顺利实施发挥着巨大作用。

五是信息获取中的法律救助。根据PRTR议定书第十四条规定,“在各缔约国的法律中,应该保障如果公众按照依法索取信息的需求被拒绝或者忽视,无论是全部或者是部分需求,有权在进入司法程序前进行行政复议”;E-PRTR办法第十三条明确,可以通过其他相关机构或独立机构督促责任部门履行职责,并且所有这些行为及程序均应是免费的或者合理收费。因此,根据这些条款,当公众遇到信息索取受阻时,将会在法律上得到有效救助。

可见,在欧盟的污染物信息公开法律中,政府管理部门充当了合作者和监督者的双重角色。信息公开不仅仅是企业一方的责任,立法环节的顶层设计完善与否,与保证公众便捷地获取信息和使用信息密切相关。

鉴于此,建议我国在污染物信息公开立法环节需要注重以下几点:明确电子信息技术的服务要求;提供包括污染物数据、行业排放特点、污染物特性在内的多种形式污染物信息;提供辅助法规、办法实施的具体操作指南;建立信息质量保障系统;考虑信息流闭环及流动中各利益相关方的需求,例如保密、法律救助等。

毫无疑问,如果这些措施能够在立法环节被系统考虑,我国的污染物信息公开办法将在环境保护管理工作中发挥重大作用。

作者单位:环境保护部环境监测司

## 探索与思考

# 以环境信息公开创新环境监管手段

◆李剑

根据当前环保工作的需要和公众的需求,刚刚实施的新《环保法》单独设置专章明确了环保部门、企业在环境信息公开、公众参与方面的责任与义务。把环境信息公开制度以立法的形式作了具体的规定,从部门规章上升到法律制度,是新《环保法》的一大亮点。

## 为什么要公开环境信息?

近年来的实践表明,环境纠纷和环境矛盾成为影响社会稳定的重要因素之一,其原因就是群众与政府、企业之间存在着环境信息壁垒。由于政府、企业没有及时公开环境信息,群众无法获得与自己利益密切相关的环境信息,利益诉求得不到表达,利益维护得不到保障,由此引发了各种环境纠纷事件。

建立环境信息公开制度,其目的就是要加强公众与政府、企业之间沟通,使各方在知情、参与的互动过程中形成共识,以消除误解,增进理解,形成合力。因此,信息公开的重大意义在于:第一,推进环境信息公开,是环境保护主动适应经济社会发展新常态的客观需要,是环保部门创新工作机制和环境监管手段的具体体现;第二,推进环境信息公开,是回应社会公众、媒体舆论关切环境保护的重大举措,为社会各界了解环境保护工作动态、环境信息打通了渠道,是公众参与环境保护、推行环境公益诉讼的突破口,是凝聚社会力量共同参与“向污染宣战”的切入点;第三,施行环境信息公开制度,是推进民主管理、企业诚信守法建设,积极实施依法治国、建设和谐社会的内在要求,标志着中国政治文明在稳步推进。

面对生态文明建设的新要求,面对经济社会发展的新常态,面对新《环保法》的新规定,摆在各级环保部门面前不容回避的一个难题,就是被长期包裹的突出环境问题该怎么办?笔者认为,最简单、最直接办法:一是放下“包袱”,二是打开“包袱”。所谓“放下包袱”,就是审时度势,消除顾虑,排除干扰,转换角色,转变习惯性的思维方式和传统的监管模式,调整解决问题的思路和办法,创新环境保护监管机制和手段,用新办法解决老问题;所谓“打开包袱”,就是以贯彻执行环境信息公开法律制度为契机,通过公开环境信息的手段,敢于解开长期包裹着环境问题这个大包袱,应用政务公开平台,把环境问题付诸于众,接受社会公众的监督和媒体监督,形成解决环境问题的更好氛围、更多力量、更大支持。其作用和成效表现为:

一是公开环境信息,是回应社会公众关心环境保护的重大举措,满足了社会公众获取环境信息的权利。这样做的好处在于,把环境问题传递给社会公众,既能使排污者的恶行暴露无遗,让排污者遭受巨大的舆论谴责,又能促进社会公众环境意识的不断提升,形成保护环境是全社会共同责任的氛围;既符合党中央提出的“人民群众对美好生活的向往,就是我们努力工作的方向”总体要求,又符合公众参与环境保护监督管理的基本诉求。

二是公开企业环境信息,会使企业感受到前所未有的压力。倒逼企业增强治理污染的紧迫感和责任感,促进企业加大治理污染设施设备投入和技术改造力度,实现达标排放。用好这一手段,会对上市企业造成更大影响,不仅会影响融资的收益,也会影响股民的投资信心,甚至会使违法排污的上市企业受到重大打击。实践证明,只有把治理污染的压力传导给排放污染的企业,才能体现谁污染谁治理、谁损害谁担责、谁破坏谁恢复的环境保护基本准则,才能界定污染者、损害者、破坏者的主体责任。

三是公开出来的环境问题会引起属地党委、政府和有关部门的高度重视,也会给基层执政者形成很大的压力。但是压力也是动力,会促进属地党委、政府转变经济发展观念,主动适应经济发展的新常态,加大宏观调控的力度,加快转方式、调结构的进程,加强对环境保护的领导和支持,把环境污染监管的压力传导给各级政府和各相关部门,形成治理污染、打击环境违法行为人人负责、齐抓共管的局面。

四是公开了环境问题才能更好地解决环境问题,可以有效缓解环保部门的监管压力,也能避免常常遭到不作为的舆论谴责,转变长期以来处于尴尬的境遇和挨骂的角色。只有公开了大家共同关注的环境信息,才能为解决环境问题赢得社会各方面的理解和支持,才能得到上级领导的高度重视和有力指导,进而使环保部门阳光执法的效能。这是变被动挨骂为主动出击,变被动应付为主动作为的工作思路创新,工作方法创新,表明了环保部门面对严峻的环境形势既敢大胆担当,又有解决环境问题的智慧和勇气,还可凝聚理解和支持环保部门严格执法的社会力

# 秸秆焚烧之困怎解?

◆丁兆林

环境问题是关系到人民群众生活质量和身体健康的一件大事。2014年11月,亚太经合组织第二十二次领导人非正式会议在北京召开,为了保障会议期间的空气质量,北京周边省份全部加入到空气保卫战中。事实上,由于前些年以牺牲环境为代价的高速发展,旷日持久的雾霾天气席卷全国多个城市,现在环境治理成了各级政府的一项重要任务,有些省市已把环境质量考核作为领导班子考核评价的重要内容,并实行“一票否决”,严惩环境违法行为已成为全社会的共识。为此,笔者对一些乡镇进行了走访调查,并就秸秆焚烧治理和利用提出建议。

## 需要政府调控与市场运作相协调

秸秆焚烧治理是一个系统工程。针对秸秆焚烧问题,各地都采取了许多措施,下大力气进行整治。然而每到粮食收割时节,到处依旧烟雾缭绕。为什么秸秆焚烧屡禁不止,这说明秸秆焚烧问题的背后,是一个涉及多环节的系列问题,绝不是靠环保部门或乡镇一级政府蹲守、抓堵就能解决的问题,也不是一纸文件、一个禁令就能解决的问题,而是需要顶层设计和具体治理共同协作才能完成的系统工程。

秸秆焚烧治理需要打组合拳。建议秸秆焚烧治理的总体思路如下:一是以价格为杠杆,把秸秆回收当做农民增收点。借鉴粮食收购最低保护价制度来激励秸秆回收,防止经营公司压价,挫伤农民积极性。二是政府应加强规划,合理布局。可在粮食收购站附近建立秸秆回收站,把粮食收购和秸秆回收结合起来。三是采取政府奖补的形式,直接奖补低茬收割

或粉碎还田的农户,从源头上解决秸秆焚烧问题。四是建立秸秆垛储集散地,由政府组织清运队,组织秸秆清运车辆运输,解决家庭收集储运困难问题,为工业化综合利用提供条件。五是解决涉农政策碎片化问题。对现有涉农和环境保护方面的财政资金进行整合归并,调整投入方式,使秸秆焚烧治理和农民增收之间形成直接关联关系,制定激励性政策。

秸秆焚烧治理需要借助市场手段来完成。秸秆作为一种可以广泛利用的资源被焚烧并形成祸患、久治不愈,这种现象说明,秸秆焚烧治理绝不能仅靠行政手段,更要借助市场手段来完成。目前我国农业保持持续稳产高产,农业废弃物增加与综合利用滞后的矛盾日渐凸显。从经济角度而言,秸秆是否焚烧的关键取决于农民处置秸秆带来的收益和秸秆综合利用企业的生产成本。市场经济环境下的经济主体都是理性人,当农业废弃物可以变成农民增收和企业增收途径时,相信秸秆就不会被付之一炬。所以要用市场经济的手段,通过价值取向来引导农民,用疏导的方式把农民的秸秆负担转化为农民的秸秆效益。政府部门要着力研究和科学运用行业补助政策,妥善解决秸秆利用企业的生产成本问题,使其健康发展,最终走向市场化道路。

## 需要国家补助政策的合理运用

秸秆综合利用是一个系统工程,它的社会效益、环境效益远大于经济效益,所以秸秆的综合利用不能单纯依靠市场手段来推动,必须依靠政府的引导和扶持政策的强力推动才能完成。

首先,要加快推进财政补助政策的完善。

政府补助有利于扶持优势产业,催生行业兴起。目前各行业的专项资金项目都很多,但使用零散、各行其是,不能形成合力,在支持方向上也存在一定问题,很多专项资金投向竞争领域,不利于市场机制发挥作用。

巨额的政府补贴以往还存在重分配、轻绩效管理的问题。自2004年我国免征农业税并推行种粮补贴政策以来,历经10年,我国农业补贴急剧增长高达千亿元,进入大补贴时代。大量真金白银投向“三农”,在促进粮食增产农民增收的同时,也带来许多问题。中经委近期公布,2014年全国查处各种涉农补贴问题6000余起,涉及资金20多亿元。为何支农惠农资金屡出问题,缘自补贴资金管理缺失,项目散、乱、不透明,缺少操作性,缺乏针对性。

目前各级政府都在探索、研究财政支农惠农思维方式的转变和制度创新,整合已有的涉农政策,废止一些重复和低效的补助形式。2014年,财政部已出台专项补助新政,合并和废除部分项目,将专项补助资金项目数量进行压缩。整合将让补助政策更加科学规范,更有针对性、可操作性,更加凸显社会发展新要求。

其次,要科学界定政策的支持范围。治理秸秆焚烧,首先要从政策层面上研究制定秸秆焚烧治理体系的支持范围。一是从技术层面上,扶持农机具的研发,鼓励厂家生产便于操作、有利于秸秆回收利用的低成本低在收割机、青储打捆机、秸秆粉碎、压块机等农机设备。二是从农机具使用上给予补助。结合现有农机购置政策,归并涉农培训类补贴,取消消费类补助政策纳入农机具销售环节,促进机械化的推广普及。三是政府加大对农业田间道路整修的投入,保障机械作业能够到达田间地头,提升机械化操作空间。四是从土地、税收、

财政、金融等方面大力扶持秸秆综合利用生产加工企业的建设和发展,为秸秆回收利用打开口。

第三,要以农民利益和秸秆利用企业利益为基点设立补助项目。

要破解秸秆焚烧之困,首先要寻找农民积极参与的支点,找准农民利益和国家政策的最佳对接。让农民充分感觉到,他们既是实施者,又是受益者,最大限度地激发农民参与环境建设的积极性和主动性。

目前政府涉农补助主要体现在农业增收上。在农业废弃物利用方面,虽然也有沼气项目和秸秆能源化利用补助项目,但从项目和资金数量上占比都很少,政策层面对生态农业和环境投入甚微。有些省份自己制定政策,对秸秆机械化还田每亩按照8元~12元不等的标准给予补贴。目前农村劳动力缺乏,用人成本远远高于补贴,如果做到秸秆的机械化还田,农民还要拿出数倍高于补贴的钱才能完成。这种补贴的结果是政府掏了腰包,农民还不满意,效果还没达到。

目前,各地对企业的财政补助资金对接项目主要流向当地较有影响的成熟企业。对于那些投资大、周期长、见效慢的秸秆深加工利用企业,仅凭社会力量投资兴办很难做到,必须有政府推动,在土地、税收、财政、金融等方面给予政策支持,才能实现秸秆综合利用可持续发展。

综上所述,破解秸秆焚烧之困,有赖于工业和农业现代化的互动发展,有赖于依法治国和政府扶持政策相结合,有赖于社会各界的投入和农民环境意识的增强。

作者系山东省政协委员、山东省政府研究室特约研究员

## 维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话

010-67112039