

业界评说

公众参与要解决哪些认识误区?

◆杜少中

《环境保护公众参与办法》(以下简称《办法》)于2015年9月1日起正式施行。这一《办法》标志着环境保护公众参与正式登堂入室,成为环保事业中一项得到高度认可的重要工作。这是一个很有意义的开始,解决了公众行动有所遵循的问题,对政府和其它社会组织及公众个人如何组织和参与环保活动都有了要求。

《办法》是做好环保公众参与很重要的一步,但有很多认识问题,最终还是要统一思想。笔者认为,要推动解决当前5个认识误区。

第一个误区,即环保公众参与的对象,有说法认为是政府管理的相对人,也有的说是老百姓。从国内外环保的实践和环保事业发展的需要来看,显然不是。环保公众参与主体应该是社会全体成员,因为每一个人都是环境的参与者,既是环境污染的制造者,也是环境建设的参加者,没有人可以把自己置身于环境污染和环境保护之外。

第二个误区,即只要一说到公众参与,网络上的一些人就会说这是政府在推卸责任。事实上,政府作为社会运行的组织者,无论是机构还是公

务员个人,其环保责任都是法定职责所在,是推脱不掉的。每一个人都会以两种方式参与环境保护:一种方式是以自己的职业身份参加环保,也就是在他的职业角色中,体现他对环境的的态度。无论什么职业、什么职务都面临环境问题,都必须做出自己的选择。另一种方式是每一个人还要以一个普通公众的身份参与环境保护,居家外出、衣食住行都与环保息息相关。何况政府官员如果有推卸责任的企图,是要被追究的。这个问题只与参与的方式和程度有关。

第三个误区,即公众参与的合理性问题。或者称之为如何引导,抑或维权。维护公众环境权益,首先是公众的知情权和参与权等,我们从不同角度研究就有不同问题。当下的公众参与往往与建设项目联系在一起,令人纠结的是多少人参加算合法。当然,数字是有法定界限的,不是谁说多少就多少。但更重要的是要坚持两个靠谱:一是按质按量组织起靠谱的人来参加,二是参加者要依法依规靠谱的事。既不能偷偷摸摸自己“拼”出一些公众来,一有人反对又信誓旦旦地予以承诺;只要公众反对,我们就不建。也不能事不关己高高挂起,自己

在垃圾场周边买了房子,就主张把垃圾场迁到别人家门口。当然,现在邻居避现象的产生和解决不仅是个认识问题。以重庆某地为例,过去建厕所很难,但是自从建了一个五星级厕所以后就不难了,因为这一厕所不仅没味儿,而且带动周边的生意好做了。人民代表大会上曾有人提议在自己家旁边建厕所,这说明什么?如果一个建设项目与人、与环境友好,人们为什么会不欢迎?环保的公众参与一定是应运而生的,不能生造出一种参与,没有环境的社会需求,就不可能有环保的公众参与。环保的公众参与又是一定要恰当引导,引导中既要讲道理,也要解决实际问题的。

第四个误区,认为环保科普宣教是软指标。环保公众参与的一个重要特点是动员公众,要运用环境科学知识来动员。这个动员的过程不仅要政府组织,也要公众参与。但长期以来这项工作不“硬”,干这事儿的人也不“硬”,各级组织也不指着这事,公众对此有看法,多数人也都不大当回事。但这确实是环保公众参与的重要方面,关系到怎么让环境科学从专家科研成果变为公众共识,关系到少数人的业务行为成为大多数人的公众行为。

第五个误区,认为公众参与有多少算多少。政府和其它社会机构都有责任为公众搭建参与的平台。现在由政府机构提供的平台,如建设项目公众参与、环保热线电话12369等。除此之外,还要鼓励各类社会组织和企业组织开展内容丰富、重点突出、形式新颖、便于参与的活动。应该有计划、有目标地搭建公众参与的平台,公众可以有比较充分的选择。如开展少开一天车、千名环境友好使者、清洁空气我是专家、环保主题文化周、环保知识手机竞猜等活动。

特别是要让民间环保组织在环保宣教中有用武之地。环境科普、公众参与、信息公开,以至于推动绿色生活、开展公众监督、与新老媒体合作,都应该充分运用民间环保组织的社会资源,动员、鼓励、引导他们参与,形成改善环境的社会正能量。

环保事业需要广泛的公众参与,在互联网条件下,还要依托互联网搭建公众参与的平台。了解更多的公众呼声,让环保事业充分体现民意,才能有效促进环境问题的解决,构建和谐社会。

作者系中国传媒大学健康与环境传播研究所所长,全国环境新媒体联盟主要发起人

热评

流域水环境保护要精细化

◆裴相城

环境保护部部长陈吉宁在长三角环境保护工作座谈会上指出,提高环境管理精细化水平。精细化的要义在于“点穴”要精准,措施针对性要强。环境保护工作要以环境质量的改善为核心,建立一套精细的环境质量目标体系,围绕这个目标,对区域内污染源采取精细的管理措施。

制定切实有效的流域水环境保护规划是保护和改善流域水质的一个重要途径。流域水环境保护规划是包括相关各方的参与和科技支持的管理行动。它通过一系列协作和循环步骤,描述流域水环境的现状、特征,识别和优先问题,确定管理目标,制定保护和修复战略措施,选择实施必要的行动。流域水环境保护规划应以环境质量的改善为核心,建立一套精细的环境质量目标体系,对区域内污染源采取精细的管理措施,并建立规划目标与流域(控制单元)管理措施之间的联系,形成可监测、可评价、可考核、可追责的精细化管理的目标指标体系。

建立流域水环境保护规划的精细化管理目标指标体系,并贯穿于流域规划制定和实施的全过程。

一是根据流域水环境现状评价及评价发现的主要问题,确定解决流域水环境问题规划的主要目标。流域水环境保护规划首先要确定提高水质的案件立案查处。环保部门应充分利用相关联合执法机制,通过重大案件会商和督办制度、重大案件判决结果联合执行制度、紧急案件联合调查制度,与公安部门和法院执行部门等司法机关联合执法。这既有利于提升环境执法效率,也可以有效保护环境执法人员。

二是将流域水环境规划的首要目标细化成管理措施指标,建立首要规划目标与流域(控制单元)的管理措施之间的联系。通过分析数据识别出可能的污染源原因和综合影响因素,筛选出要实施的管理措施,即控制哪些污染源(影响因素),以实现流域环境保护目标。在此基础上将流域环境保护目标细化成管理措施指标。管理措施指标是流域规划首要目标的具体体现,是特定的可以被管理的措施指标,如污染负荷

削减量、建设河滨植被覆盖缓冲区的公里数等。例如,某流域水体中的重金属锌和铜超标,规划目标定为水体要满足锌和铜水质标准。通过分析,确定影响因素为城市径流和工业排放,管理措施指标即为改善暴雨控制和削减重金属污染负荷。再如,某湖泊富营养化问题突出,且发生大面积蓝藻水华。湖泊流域规划目标为控制富营养化及防止藻类大面积暴发,通过分析确定主要原因为水体氮、磷浓度升高导致藻类生长增加,影响因素是农作物业的径流,管理措施指标即为减少来自农作物业的磷、氮负荷及其化肥施用量。管理措施指标反映管理措施的实施情况,可作为管理措施的考核和追责指标。

三是确定管理措施实施效果评价的环境目标和指标。一旦建立了特定的管理措施指标,就要不断地细化水环境质量目标和量化指标,建立管理措施指标和规划目标之间的联系,以评价管理措施实施效果。例如,改善暴雨控制和削减重金属污染负荷的管理措施环境效果的评价指标,应为水体中重金属基于水质标准的浓度值。再如,削减氮、磷负荷以限制藻类生长的管理措施环境效果的评价指标可定为藻类生长,具体目标为藻类增长面积减少10%。细化后的管理措施指标要有相应的、可以反映管理措施实施效果的水环境质量定量指标体系,用于评价管理措施的效果以及规划实施的绩效评估和考核。

总之,流域水环境保护规划应以环境质量的改善为核心,建立一套精细的环境质量目标体系,将精细化管理的规划目标与各种针对性的管理措施之间建立关系,形成可监测、可评价、可考核、可追责的精细化管理目标指标体系。并将其贯穿于流域水环境保护规划制定和实施的全过程,落实精细化管理措施。

作者单位:环境保护部污染防治司

污水处理厂超标该罚谁?

◆高航 辜迅

新环保法实施以来,行政拘留、查封扣押、按日计罚等一系列新规对遏制污染态势、打击违法排污、震慑违法分子起到了积极而有效的作用。但是在具体的工作实践中,在对城镇污水处理厂这类单位的超标处罚上,环境执法人员还存在困惑。

笔者要讨论的几种情况并不鲜见,主要体现在3方面:第一种情况是随着社会活动和经济运行的规模不断扩大,污水量和污染物负荷不断增加,污水处理厂的运行工艺和流程已无法满足处理达标的要求,导致超标排放的隐患逐渐增大;第二种情况是签订运维合同时,对污水处理厂运维达标的指标要求,没有按照国家《城镇污水处理厂污染物排放标准》(GB18918-2002)去设定全面污染物指标,而是仅设定几种主要污染物指标,导致运维单位在日常运行中“减标降级”;第三种情况是在污水处理厂运行一段时间后,当处理设施、设备出现故障、老化,有可能对处理效果造成影响时,业主单位和运维单位衔接不到位,对设施设备的更新改造技术方案和投资不能及时明确和落实,导致超标排放的风险加大。

在新环保法及配套的《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》(以下简称《办法》)实施后,一旦由于上述原因导致城镇污水处理厂超标排放,除了对超标行为本身的处罚罚款外,还有可能按日连续处罚,会涉及较大金额的罚款。而且,当超标源于某一环节的处理工艺缺失或者失效时,亦或由建设单位对存在故障、老化的设施设备不及时开展维修更换时,往往短期内无法整改完成,而《办法》上规定,环保部门是在下达责令改正文书的次日起30日内进行复核检查,而且对超标排放是采取监测的方法。虽然配套办法释义中提出这个责令改正立即,没有期限,但在实际上造成了污水处理厂仅有不足30天的整改期。如此短暂的时间,不但完成整改不具有现实的可行性,而且连《办法》所规定的污水处理厂制订和上报整改方案的时间都远远不够,落实整改更是成为不可能完成的任务。

环保部门责令改正后在30日内的

复核检查,对污水处理厂来说,不啻是提供了一个看上去有机会却不合乎情理,无法使用的整改机会。这时的复核监测,往往会继续超标的情况。依照《办法》的规定,属于仍旧违法排放污染物,即拒不改正。环保部门可以依照《办法》的规定,对污水处理厂的运维单位实施按日连续处罚,处罚的金额会呈数十倍的上涨。

环保部门根据超标情况启动按日计罚固然不错,但从现实来讲,城镇污水处理厂的运维单位不见得心服口服,甚至会由此产生对抗情绪。一旦连续按日处罚金额较大时,有可能迫使运维单位的对抗情绪发生转变,出现“走为上策”的情况。当下,部分运维单位也正是吃准了环保部门这种投鼠忌器的心理,面对超标问题反而心安理得。环保部门,尤其是基层从事日常执法与巡查的监察执法部门面临尴尬和无奈,这值得法律法规起草部门和立法机关深思,值得各级政府深思。

毋庸讳言,城镇污水处理厂这类污染物集中收集、处理和排放的单位,正是因为它具有社会公益服务属性,其责任主体理应由当地政府来承担,而不能视其为普通排污者,不能简单地将污水处理的运维单位作为责任主体。社会化、市场化的运作机制,决定了运维单位与政府是合作共赢的关系。如果简单地把污水处理厂的运维单位作为责任主体,恐怕会有一些运维单位没有胆量承接污水处理厂这么大的业务,即便接手运行,考虑到面临的风险、承担的责任,也难以做到心无旁骛。

因此,可以通过商讨对《办法》进行及时修订。而对于像城镇污水处理厂超标排放污水这类情况,或许应该考虑将建设单位作为责任主体和处罚对象,并督促其承担相应的责任。从我们了解的情况看,通常政府或政府部门才是实际的建设方,污水处理厂的整改工作本身也涉及较大的资金、技术和监管投入,只有政府才有这个能力去谋划、实施和完成整改,才能在短期内消除因超标排放带来的环境隐患。不仅如此,还应针对这类单位运行维护的特点进行具体分析,为污水处理厂的整改设定具体而合理的期限,整改到期后再进行复核。

环境执法需要有有力的制度保障

◆鞠昌华

随着社会经济的高速发展,我国近年来已经进入环境案件高发期。与此同时,新环保法加大了环境治理力度,强化了对环境违法犯罪的惩治,标志着我国环境执法进入密集期。自新环保法实施以来,各级环保部门普遍加大了执法频次和力度,积极开展环境执法专项行动,严惩了一批违法行为。然而,在极大震慑环境违法犯罪者的同时,当前基层环保部门的执法环境不容乐观,暴力抗法、阻挠执法事件时有发生。不久前的济南环保督查人员执法遭围攻事件就引发了各方广泛关注。

因此,我们有必要正视济南环保督查人员遭围攻事件,以此为契机,优化环境执法的制度设计,营造良好执法环境。为环境执法提供制度保障,在打击环境违法的同时,切实保护环保执法人员的人身安全。

一是加强环境法制宣传,从源头减少环境违法和暴力抗法。加强环境法制宣传,提高各类企事业单位的法律意识,是避免和减少环境暴力抗法的治本之策。各级环保机

关应积极采取各种方式加强法制宣传工作,尤其是加强专项整治和执法行动前的宣传教育,加大对暴力抗法、阻挠执法行为法律责任的宣传。通过不断增强监管对象的法制观念,从源头上消除暴力抗法,减少侵权行为的发生。

二是优化环境执法程序设计。通过环境执法程序的规范设计,可以提升环境执法水平,更好地保护环境,还可以规避执法风险,有效保护环境执法人员人身安全。严格执行各项法律法规。遵守程序规定也就是保护执法人员自己,通过程序公正,减少监管对象的抵触情绪。加强事前防范。在日常监管执法的过程中,要加强对敏感地区、对象的排查,加强对重点企业的了解,对法制意识不强、可能发生暴力抗法的人和事要事先做好预防。建立紧急状况防范措施。在查处一些严重环境违法犯罪嫌疑人或敏感对象时,要充分认识到暴力抗法的可能性,要有预先防范的措施和手段。一线执法人员要随时与机关人员保持畅通的联系,遇到紧急情况能够立即反映。

三是提高环境执法队伍执法水平和能力。通过加强对环境执法人

员的综合素质培训,增强统筹规划和应变决策能力,以减少不必要的侵害行为发生。提升法律素质。全面学习和理解环境法律法规,提高环境监察执法水平和能力。在查处违法生产经营行为时,坚持文明执法,遵守办案法律程序,对当事人讲清违法事实依据,宣讲相关的法律条款。提升执法技巧,注意避免方法简单粗暴、执法态度生硬,防止激化矛盾,引发事端;在面临复杂状况时,要灵活、果断,机动处置,同时及时汇报、反映、联系、请示、协同、合作,讲究配合协作,以集体的智慧避免执法风险。

四是构建环境执法人员的安全保障体系。配备执法安全设备。执法人员在执法中要配备有助于收集证据的硬件设备,如微型摄像机、照相机、录音笔、望远镜等;要配备必要的安全防护装备。制定执法权益保护制度。为环境执法过程中被侵害的执法人员提供医疗保障、补贴、抚恤等,从制度上提供保障。

五是加强联合执法。环境保护部与公安部于2013年联合发布《关于加强环境保护与公安部门执法衔接配合工作的意见》,建立了环保和

公安联合执法的衔接机制,明确环保部门发现、查处、移送涉嫌犯罪的行为,公安机关则对违反治安管理规定的行为立案查处,对涉嫌环境犯罪的案件立案侦查。环保部门应充分利用相关联合执法机制,通过重大案件会商和督办制度、重大案件判决结果联合执行制度、紧急案件联合调查制度,与公安部门和法院执行部门等司法机关联合执法。这既有利于提升环境执法效率,也可以有效保护环境执法人员。

六是尝试探讨专门生态环境警察制度的建设。在德国、法国、奥地利、澳大利亚、俄罗斯等国,均设置有生态(环保)警察。生态环境警察可以携带武器,以利于履行生态环境执法职责,对破坏生态环境的违法犯罪活动予以打击。我国云南省迪庆州也于2009年率先在森林公安局的基础上组建了生态安全警察局。专门生态环境警察队伍的组建可以有效处理环境执法过程中发生的抗拒执法情况,为环境保护机关及工作人员的正常活动和安全提供保障,还可以加强对各类生态红线保护区的监督,切实保护生态红线的生态环境功能。因此,应以此为契机,探讨专门生态环境警察制度建设的可行性。在此之前,也可以在人员的专门培养、设备配置、执法程序等方面先行开展试点。我们需要以法律保障生态文明,也需要以制度保障环境执法。

作者单位:环境保护部南京环境科学研究所

局长论坛

严把准入关口 强化管理创新

◆河北省秦皇岛市环境保护局 曹海波

■本期提示

河北省秦皇岛市环保局通过严守生态红线、打好污染防治三大战役、强化管理创新,在京津冀协同发展大格局下认真做好环保工作,持续改善了环境质量。

境质量。一是狠抓大气污染防治。按照抓大不放小的原则,以燃煤管控、工业污染防治、机动车尾气治理、面源污染防治为重点,实现大气污染防治质量不断改善。在大气污染防治科研、治理等方面,与首都进行对接,积极争取清洁能源供给,真正做到大气污染防治联防联控。二是深入开展水污染防治。按照点面结合、统筹推进的原则,深入贯彻落实“水十条”,以饮马河、人造河、戴河为主,带动秦皇岛市入海河流和城市内河的污染治理,突出造纸、淀粉、畜禽养殖等重点行业废水治理;不断健全水污染防治工作机制,着力构建辖区政府负责、部门协调联动的良性机制。三是做好土壤污染防治。以改善土壤环境质量为目标,开展土壤污染情况

调查,组织土壤修复与综合防治,着力提升土壤污染防治科技支撑能力,分步骤、分区域、分类别做好土壤防治工作。

强化管理创新,不断完善长效机制。一是健全责任体系。借鉴外地经验,研究制定秦皇岛市《环境保护监督管理暂行规定》,进一步落实环保工作党政同责、一岗双责,不断强化党委、政府及各相关部门监管责任,构建权责分明、齐抓共管的工作格局。二是完善生态补偿和奖惩机制。继续探索河流跨界断面生态补偿机制,完善生态补偿金使用办法,积极拓宽生态补偿金使用范围,提高县、区党委、政府治污防污的积极性。研究出台《环境空气质量奖惩办法》,每季度对各县区空气质量情况进行考核。三是深化污

染治理机制。建立排污企业阶梯电价制度,对违法排污和未按时完成限期治理任务的企业加收差别电价。深入推进排污权有偿使用和交易工作,建立环境成本合理负担机制和污染减排激励约束机制。开展环境污染第三方治理试点,同时以第三方治理为媒介,以污染治理和京津冀协同发展为契机,全力打造环京津冀环保产业群。四是进一步创新综合执法机制。拓展综合执法范围,在打击环境违法犯罪的同时,建立健全部门联合执法机制,开展环境污染第三方治理试点,同时以第三方治理为媒介,以污染治理和京津冀协同发展为契机,全力打造环京津冀环保产业群。四是进一步创新综合执法机制。拓展综合执法范围,在打击环境违法犯罪的同时,建立健全部门联合执法机制,开展环境污染第三方治理试点,同时以第三方治理为媒介,以污染治理和京津冀协同发展为契机,全力打造环京津冀环保产业群。

本栏目由
聚光科技
特约刊登