

业界评说

◆张雪欢 姜栋栋

规范环评公众参与需关注哪些问题?

日前,在市民们的反对声中,山东省龙口市政府发布声明,停止裕龙石化产业基地的环境影响评价论证工作。这是继宁波、昆明、茂名等地之后又一个遭到公众反对面临下马的石化项目。近年来,突发性环境污染事件时有发生,公众环境利益频受侵害,人们在事件发生后首先审视的是环评审批是否合法,进而总是追问公众参与是否存在瑕疵。

公众参与是环评审批的法定前置环节,建设项目落地之前的各项准入审核中仅有环保审批确立了公众参与制度。这是公众向决策者表达意见、参与政府决策的唯一途径。遗憾的是,在实际工作中,公众参与往往流于形式,技术规范的缺失导致公众参与与乱象丛生,主要体现在信息披露不充分、征求意见不全面、交流沟通不顺畅、制约机制不到位等。最近江苏省吴江某变电站项目的环评审批文件被江苏省高院裁定程序违法,原因就是环评阶段公众参与存在明显缺陷。

失范的公众参与不仅使调查结论缺乏准确性、真实性、有效性,其衍生出来的邻避效应也不容小觑。众多复杂的社会矛盾和利益诉求通过公众参与渠道集中宣泄和爆发。表面上看,公众意见在政府决策上起了决定性作用,实际上“一闹就停”的现象不仅不符合科学决策理念,也使政府公信力受到极大损伤。规范环评公众参与,并合理用好公众参与结果,是环评制度改革的重要内容。

◆贺震

泰兴是一座以化工为主导产业的滨江城市,环境信访量曾经在全省居前,环保压力大。近年来市环保局紧紧抓住严格监管执法这个牛鼻子,积极创新机制和手段,加快环境执法管理科学化、科学化、法治化、精细化、信息化,较好地实现了经济持续发展、污染持续下降、环境持续改善。

国家有关部门近日发出通知,要求各地学习泰兴市环保局的执法经验,扎实推进环境执法工作。笔者以为,全国各地经济发展阶段、产业结构、污染物排放、自然地理状况不同,学习泰兴环境执法的经验做法,不应机械照搬照套泰兴某些具体套路,而是要学习领会,准确把握其环境执法经验精髓,结合本地实际抓好落实。

首先,把群众对环境改善的获得感和认同感作为衡量执法成效的根本标准。市环保局把群众满意度作为执法追求。如一家化工企业投产初期,废气排放虽然符合国家标准,但群众持续反映厂区周边有异味。市环保局为此责令企业整改,限期进行废气深度治理。2015年,先后邀请多名国内知名专家,深入开发区化工企业进行废气深度治理专项排查,对企业整改方案逐一过堂,督促企业限期整改到位。对整治成效,邀请群众代表、网民代表、行风监督员等参与验收,得到了群众肯定。开发区企业纷纷加大环保投入,加强环境管理,减少了异味现象发生,废气扰民问题基本得以解决,环境信访大幅下降。

第二,把工作职责内的事情做好,用严格监管促进企业自觉守法。积极运用谈心式约谈和诫勉式约谈。延伸监管触角,前移监管关口,对新入驻的企业、存在轻微环境违法行为的企业,组织企业负责人进行集体谈心,敲警



征稿启事

为加强对环保重点问题的探讨,本版“局长论坛”栏目将采取主题征文形式。征集题目将提前公布,敬请各地环保局长、副局长密切关注并积极投稿。
本期征集题目:
1. 紧紧围绕以改善环境质量为核心,地方有哪些创新举措?
2. 怎样推进地方党委政府切实履行环保责任?



首先,充分的信息公开是公众参与的前提条件。

多数公众缺乏相关知识背景,习惯于根据自身掌握的信息来主观判断项目环境影响的大小。如近年来PX项目被视为洪水猛兽,因很多公众认为石化项目均隐含巨大的环境风险;又如焚烧类项目在多地也不受待见,因不少公众担心二噁英致癌致畸。一方面,完全依据公众意见来评判项目是否应该实施,显然有悖科学性;另一方面,公众参与意见在某种程度上确实可能成为项目是否落地的决定因素。此次龙口事件中,市民在倡议书中写道“政府对于项目的公开信息力度不够,让我们无法对项目本身有更深入的了解”。

无论何种方式的调查,想要取得理想的效果,都应以充分的环境信息公开为前提条件。美国的环评实践中,政府信息公开包括公众范围公告、初步决定公告、环评报告书公告及决定记录公告,贯穿项目建设始终,每个环节的信息公开都有相关的法律规定。不断的信息公开确保了公众意见的质量,也充分保障了公众的知情权。相比之下,我国环评阶段公众参与的信息公开仅限于环评报告书,公众介入时间较晚,要求在短时间内作出判断难免出现偏颇。对于公众关注度、环境影响敏感度的建设项目,建设单位不妨提前谋划信息公开事宜,利用广播、电视、报纸等多种传媒宣传行业知识和目前治理水平。环境管理部门也应在平时多下功夫,普及环境法律法规,公开区域环境

质量、现有环境容量等信息。

其次,正确的目标导向是公众参与和重要原则。

环评阶段公众参与的出发点,应是收集与项目建设有关的环境问题,进而归纳总结、具体分析,并从技术及管理层而充分论证,提出切实有效的解决方案,及时反馈并公开信息。应鼓励公众提出因项目建设可能对其造成影响及对污染隐患的各种担忧和疑虑,建设单位应及时反馈意见并作出相应承诺。实践中,经常发现因不能解决就业问题、拆迁补偿不能满足公众心理预期等原因,建设项目遭遭公众强烈抵制。不仅调查结果一边倒地持否定意见,更有甚者,公众自发组织力量阻止项目开工建设。调查单位如不能科学甄别公众诉求,将此类调查意见纳入调查结论,必然带来行政效能低下、管理恶化的后果。

由此可见,正确的目标导向在环评公众参与中非常重要。调查单位应正确引导公众表达与建设项目环境影响相关的意见。当然,也有公众在调查过程中表达对环境的切身感受,如河水黑臭、雾霾频发、气味刺鼻等。诸如此类的问题,调查单位应如实反映给环保部门予以处理。尽管良好的环评公众参与是充分保障公众环境知情权、参与权和监督权的具体体现,也是政府推进政务公开、科学决策的有力手段,但仍不应作为项目是非评判、是否建设的唯一决定因素。

第三,完善的制度设计是公众参与

必要保障。

现行的公众参与办法缺乏可操作性,和指导意义,制度设计和执行标准缺失使得公众参与弊端凸显,趋利避害的关键在于制度设计。

一是规范调查样本。公众参与的对象是受建设项目直接或间接影响的公众,应与环境影响评价范围内公众范围一致,并且做到具体问题具体分析。如2013年江苏王子造纸厂排污群体性事件就是一个例子。其污染范围并不是周边居民,排海的污水对下游的渔民影响更大,那么在环评公众参与时,就应该将下游的渔民列入调查样本。

二是规范调查方式。公众参与调查方式应细化操作标准,如调查问卷的问题设置及语言表达,座谈会、论证会参会人员的选择标准等都应明确,从而使调查结论更具有说服力。对于环境影响隐蔽且显现缓慢的建设项目,应征求相关部门的意见。如路桥项目建设过程可能影响周边鸟类栖息,这类项目应征求林业部门意见。

三是规范反馈机制。公众提出的种种担忧和建议都期待建设单位以平等的姿态给予积极回应。公众意见得不到及时回馈会影响到公众参与的热情,并可能导致最后反对项目建设。如安徽省芜湖某水泥厂环评期间,公众因建设单位迟迟不回应防护距离划定依据而导致矛盾激化。后在环保部门协调下,共同划定防护距离并予以标识,问题最终得以解决。

向泰兴环境执法学什么?

法与违法之分,没有规模大小之别。对重点企业、纳税大户、上市公司,以及领导招商引资的项目,敢于亮剑、不搞例外。一家化工有限公司是市政府引进的重大项目,总投资达20多亿元。2014年这家公司未经审批擅自投入试生产,被环保部门责令停止试生产并依法处罚,至今仍未恢复生产。近5年来,全市先后依法淘汰31家较大规模企业生产设备700多台(套),取缔关闭污染严重的化工企业112家。

多部门合力动真碰硬。环境监管必须借助多方力量。市环保局积极提请市委、市政府出台文件,要求工商、供电、安监、城管、水务、税务、金融机构等部门承担各自的环保责任和任务,对主观故意环境违法或屡查屡犯、拒不改正的企业,综合运用断电、断水、停贷、吊销营业执照等法律、经济、行政手段,加大对违法排污的惩治力度。

行政、刑事双轮驱动。联合法院、检察院、公安局、法制办等部门建立环境执法联席会议制度、环境执法联络员制度、环境违法案件联动办理机制、规范办案协调和案件移送机制等。与公安局、法院、检察院等部门联合成立环保联动执法室,公、检、法派员常驻环保局办公,重大案件联合行动、联合查处。一旦发生环境违法案件或事件,公安、检察机关快速介入,协助环保部门调查取证;法院受理后,则依法及时审判、执行。2015年,市环保局向公安机关移送、联手查处案件4件,抓获犯罪嫌疑人10多名,并由检察院提起公诉;申

请法院强制执行9件。2013年以来,先后移送13起案件,刑事追究14人。通过大案、要案的查处,实现了案件线索发现、案件移交、侦查、批捕、起诉的无缝对接,有效震慑了环境违法犯罪行为。

第四,从严管理队伍,用制度保障执法人员能干事、干成事、不出事。

把住执法监管的关键环节。法律规定行政处罚具有一定的自由裁量权。为了保证自由裁量权的公正运用,市环保局注重增强行政处罚案件办理的公开性和透明度,提高案件办理的公正性与准确性。对查办的典型案件,邀请人大代表、政协委员、行风监督员及企业负责人旁听庭审、旁听代表对案件审理行使监督权和评议权。最后,由案审委员会在充分考虑各方意见基础上,依据相关法律法规形成一致审理意见,并将处罚结果第一时间对外公布,接受社会监督。

强化内部管理制度。开展经常性的廉政教育实践,发现问题苗头及时刹住、扯袖子,严肃教育和敲打。对现场执法人员定期轮岗。

强化社会监督。全面畅通举报渠道,在正常运行12369、12345等举报平台基础上,向全市零门槛招募33名义务监督员,开通泰兴环保QQ群、微博、微信公众账号,在本地较有影响的论坛开辟“生态家园”专栏,广泛接受群众监督、投诉和举报。邀请人大代表、政协委员、行风监督员、群众代表、义务监督员等参与环境执法尤其是夜查和专项执法检查,让环境执法走入群众视线,让阳光执法深入百姓心中。

持续创新驱动 突破执法瓶颈

◆河南省滑县环境保护局 陈建峰

三月一督查、三月一通报。下半年加密频次,实行一月一督查、一月一通报。根据工作开展情况,2014年召开4次县政府环委会环保工作推进会,召开污染减排、生态县建设、锅炉拆改、机动车尾气治理等9次专项工作推进会,及时协调解决工作中的困难和问题,确保各项工作有序推进。2015年在秸秆禁烧、国家和河南开展重大活动期间大气质量保障工作和8次环保专项打工作中,滑县环境执法模式发挥了积极效应,确保年终责任目标各项任务顺利完成。同时,在信访、宣传、廉政建设等工作中采取改革创新举措。

大胆创新破难题。污染问题多、环境投诉多、违法抗法多等现象,给环境执法带来了许多困难。突出表现在违法行为制止难、违法案件取证难和违法查处执行难。只有建立完善环保公安联动执法机制,才能从机制上解决环境执法难题。县环保局及时向县政府提出申请。2013年1月,滑县环境警

察大队在环保局正式挂牌成立。大队由4名公安干警和4名环境监察人员组成,在环境执法工作中统一部署、统一行动,优势互补,为严厉打击震慑各类环境违法抗法行为提供了强有力的组织保障,发挥了重要作用。

严格执法显威力。连续两年全县环境投诉信访按时结案率达到100%、群众满意率达到100%,实现了滑县信访投诉案件百件无重访,全县环境信访投诉案件同比下降35%。对一些反复出现环境问题、故意拖延不整改、故意拖延不缴费、故意超标排放、故意逃避检查或抗法抗法的重点企业严格执法,严厉打击。在河南省环保厅组织的地下水污染专项检查、饮用水水源地专项检查、环境安全风险隐患排查、整治违法排污企业保障群众健康环保专项行动、涉水企业环境安全大检查等活动中重拳出击,一些村庄的环境质量有了明显改观。重点严厉打击暴力抗法行为,通过有力执法使违法企业不敢违法、不愿违法、不能违法。

我为改善环境质量献一策

细化投保强制责任险范围

◆窦秀冬

随着经济快速发展,我国环境污染风险日益凸显。一旦发生重大环境污染事故,事故企业即便赔得破了产,受害者也往往得不到及时补偿,最终只能由政府与社会埋单。而企业如果投保环境污染责任险,第三方保险公司及时介入,就有利于企业提高环境风险管理水平,减少污染事故发生,促进当地环境质量改善。

新《环境保护法》明确规定“国家鼓励投保环境污染责任保险”。目前,推行环境污染责任保险的省、市、自治区近30个,但是,环境污染责任保险目前主要靠政府手段推行,企业投保意愿不高,部分试点地区投保率甚至逐年下降。并且,参保企业以中小企业为主,风险分散度小,理赔率较高,难以实现“大数法则”,保险公司的推动热情也不高。而我国处于环境污染事件高发期,如果单以社会化、市场化途径,运用保险工具来解决环境污染损害问题,是不现实的。尽快扩大业务覆盖面,使风险有效分散,细化强制责任险范围可能是解决问题的方法之一。

设立事故排放(超标排放)险种,同时对事故排放(超标排放)等违法行为规定高额处罚和赔偿。目前,管理部门着眼点主要是突发性污染事故,对累积性污染事故重视不够。但污染物累积到一定程度,同样会对第三方造成人身或财产损失,且后者出现的频率要比前者大得多。对那些虽然不属于高风险的企业,但污染物排放量大的企业排污口应列为强制投保责任险范围(范围应覆盖排污总量的80%),可以投保事故排放(超标排放)险。只要被监管部门发现超标排放,而且合乎投保条款,都可以由保险公司承担罚金。

划定重点管理区域。在环境敏



有奖征文

感区周边一定距离内划定一定范围作为环境风险管理敏感区,在其范围内的所有排污口,必须强制投保,可投保事故排放(超标排放)险;环境敏感区可以参照《建设项目环境影响评价分类管理名录》的划定办法,或由当地管理部门根据实际情况划定。进入环境风险管理敏感区的运输车辆船隻,除危险品、危废以外,干散货(船运煤、砂石等)、其他制造业运输原材料及产品(液态、粉态、气态),如涉及基础化工、制药等行业物料,也必须提交“进入敏感区保险”投保证明(此投保证明应该分级别),否则不得进入。

设立人身环境污染损害保险险种,低费率、高赔率。应强制高风险企业给周边一定距离范围居民购买环境污染损害保险,附近居民也可以自己投保这种险,或者任何公民觉得自己在环境污染损害风险时,都可以投保。

设立建设期环境破坏险种。对那些虽然不属于高风险企业,但其建设过程中可能对土壤地表、河流水环境造成较大破坏影响,如公路、铁路、桥梁、管线及土方量较大的站址项目,在建设期应纳入强制投保范围。

对存在污染物排放的上市公司企业的排污口,必须强制投保。这也是体现上市公司承担社会责任的一种方式。

作者单位:环境保护部华南环境科学研究所

必须严格保护自然保护区

◆史春

据媒体近日报道,由于周边工厂大肆排污,湖北省长江天鹅洲豚类国家级自然保护区面积从7万亩萎缩至3万多亩。天鹅洲保护区的境遇并非个案,是我国一些自然保护区境遇的一个缩影。不少自然保护区也面临相同或相似的境遇。

自然保护区,是指对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹等保护对象所在的陆地、陆地水体或者海域,依法划出一定面积予以特殊保护和管理的区域。近年来,国家对自然保护区的管理和保护做出了很多规定。如《自然保护区条例》第七条规定,一切单位和个人都有保护自然保护区内自然环境和自然资源的义务,并有权对破坏、侵占自然保护区的单位和个人进行检举、控告。第十五条规定,自然保护区的撤销及其性质、范围、界线的调整或者改变,应当经原批准建立自然保护区的人民政府批准。

据了解,自然保护区内有核心区、缓冲区和实验区之分。自然保护区内保存完好的、天然状态的生态系统以及珍稀、濒危动植物的集中分布区,应当划为核心区,禁止任何单位和个人进入;除经特殊批准外,不允

许进入从事科学研究活动。核心区外围可以划定一定面积的缓冲区,只准进入从事科学研究观测活动。缓冲区外围划为实验区,可以进入从事科学试验、教学实习、参观考察、旅游以及驯化、繁殖珍稀濒危野生动植物等活动。原批准建立自然保护区的人民政府认为必要时,可以在自然保护区的外围划定一定面积的外围保护地带。

由此可知,擅自自然保护区核心区、缓冲区搞其他经济建设或经营活动都是违法的。尤其是在核心区开展生产经营活动,属于严重违法。因此,对天鹅洲保护区面临的问题,有关部门和单位要予以高度重视,尽快加以解决。对诸多的自然保护区,一定要依法保护,做到有法可依、执法必严、违法必究。

更重要的是,地方各级人民政府要牢固树立绿色发展和绿水青山就是金山银山的理念,绝不能把自然保护区的设立与发展地方经济对立起来。要纠正设立自然保护区不但没有给地方经济发展做贡献,反而限制了工业项目落地、房地产项目建设等错误思想,严禁在自然保护区砍伐、开垦、烧荒、开矿、采石和挖沙等。各级政府要坚决打击破坏自然保护区的各种违法行为,依法支持自然保护区的保护和建设。

“我为改善环境质量献一策”征文启事

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段,环境保护处于既大有作为又负重前行的关键期,也是实现环境质量总体改善的攻坚期。环境质量改善是坚持以人为本、增进人民福祉的重要体现,是生态环境保护的根本目标,也是评判一切工作的最终标尺。改善环境质量、补齐环保短板,需要凝心聚力、开拓前行、共同作为,需要问需于民、问政于民、问计于民。

为此,本报特开展“我为改善环境质量献一策”征文活动,面向环保系统和社会各界广大读者征集可以复制和推广的改善环境质量的好思路、好方法、好措施、好经验。内容可涉及深化污染治理、强化预防措施、严格

执法检查、推进改革创新等方面,可以是具体的案例实践,也可以是可操作性强的对策建议。欢迎广大读者积极投稿至 gshjzlw@163.com。

征文要求:见解独到,富有新意,言之有物,文字简练,篇幅原则上控制在1000字以内。请在稿件中注明作者真实姓名、地址和电话等联系方式。

奖励方式:活动结束后本报将对刊登稿件进行评选,设一等奖三名、二等奖五名、三等奖十名,并颁发奖品和证书。

征文时间:即日起至9月30日

本报编辑部
2016年2月3日