

八方声音

# 上海垃圾倾倒太湖带来哪些反思?

## 编者按

苏州市公安局近日接到群众举报,有8艘船只停靠在吴中区金庭镇码头,欲向废弃的宕口堤岸倾倒垃圾。经立案侦查发现,自2016年6月15日起至案发,宕口堤岸已被倾倒垃圾约1.2万余吨。这些垃圾都来自上海。7月6日,犯罪嫌疑人孙某等12人因涉嫌污染环境罪被依法刑事拘留,仲某等6人被依法取保候审。目前此案还在进一步侦查中。

这些垃圾为何倾倒太湖?怎样遏制跨地区非法转移垃圾?本报为此特邀相关人士撰文,阐述观点,以飨读者。

## ◆徐海云

上海垃圾偷倒江苏事件,从公开报道看,这不是偶发事件,去年也有发生。另据新华网2016年1月报道,上千吨上海垃圾被运至无锡倾倒,事后处置费逾百万元。这是已经发现的,也许还有未发现的。针对此次事件,笔者认为,有以下几方面值得探讨。

首先,要建立严厉处罚制度,打击垃圾非法转移和偷倒一般垃圾的行为。目前,国家对危险废物非法倾倒有严厉处罚措施,但对一般废物如建筑垃圾、生活垃圾个人非法转移和偷倒行为还没有明确的处罚规定,或处罚较轻。

《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》强调,“非法排放、倾倒、处置危险废物三吨以上的”,即构成刑法第338条的严重污染环境罪。而根据《固体废物污染环境防治法》,对“随意倾倒、抛撒或者堆放生活垃圾的”,“在运输过程中沿途丢弃、遗撒生活垃圾的”,个人处二千元以下的罚款。但目前许多地方还没有对一般垃圾私自跨地区转移处理作为处罚规定,有些则刚开始规定。如2016年1月1日起施行的《广东省城乡生活垃圾处理条例》规定,



## 革除垃圾非法转移的动力

发生这样的垃圾转移如同走私一样,其动力是经济利益。要反思垃圾管理的制度设计,革除垃圾非法转移的动力,从根本上杜绝这类事件发生。

“不得擅自将境外和省外生活垃圾转移至本省处理”。违反本条例第十九条第六项规定,擅自收集、运输处理境外和省外垃圾的,由市、县(区)人民政府环境卫生主管部门处五万元以上十万元以下的罚款,情节严重的吊销经营许可证。

一般垃圾转移过程中流动性和隐蔽性强,监管难度大,除了重罚外,鼓励公众监督也是有效办法。例如韩国实行垃圾计量收费后,为打击个人偷倒垃圾,一方面重罚,另一方面鼓励民众举报,规定将罚款的80%奖励给举报者。

其次,要反思垃圾管理的制度设计,革除垃圾非法转移的动力,从根本上杜绝这类事件发生。发生这样的垃圾转移如同走私一样,其动力是经济利益。由于经济发展水平、环境保护要求的差异造成不同地区垃圾处理成本的差异,这种差异增大就会产生一般废物的转移动力。一些发达国家为了抑制垃圾地区间转移,采用非完全计量收费,如将一般垃圾收费分解成两部分,即固定部分和变动部分。固定部分并不与垃圾量直接挂钩,如生活垃圾收费根据住房面积,其它一般

废物根据生产规模等;而变动部分与垃圾量直接挂钩。这样操作之下,单位垃圾量收费显著降低,垃圾跨地区转移的经济动力也就消除了。

最后,应该正确认识垃圾减量的目标要求。曾几何时,上海市曾经将生活垃圾减量化工作作为上海市“十二五”规划中确定的一项重要内容,并明确生活垃圾源头减量目标,以2010年为基数,每年减少5%,至2015年确保人均生活垃圾处置量减少20%,到2020年力争减少50%。但是,包括生活垃圾在内的很多垃圾都是由人的消费产生的,如果人口增加,同时又千方百计扩大消费,在这样的背景下,制定垃圾减量目标是想当然的想法,也许这才是发生垃圾异地倾倒的重要原因。另外,有些地方并不切实际地提出垃圾减量化具体指标要求,还提出超量征收较高处理费的经济措施。这些措施也许初衷是好的,但实际结果可能助长垃圾跨地区非法转移发生。

## ◆刘奇

近日,上海市产生的垃圾偷倒至苏州市太湖西山岛的报道引起社会广泛关注。据了解,苏州市有关部门启动了调查机制,着力对倾倒的垃圾进行分类鉴别,对周边太湖水水质开展监测等。上海市有关部门也参与了调查,动用了大量的人力物力。

笔者认为,这起垃圾偷倒事件暴露出要积极探索建立生活垃圾处置联防联控和应急处置机制。一旦出现需转移至外地处置的情况时,应加强商榷并经接受地同意后,方可转移,确保垃圾有效处置。

当前,垃圾处置管理比较薄弱的原因大都在以下两方面:一方面,处置单位为了降低处置成本,在收到生活垃圾后将垃圾外包,交由没有处置资质或处置成本低的单位处置,从而赚取差价;另一方面,个别环卫部门负责人为了谋取私利,擅自将垃圾直接交由他人处置,以谋取私利。

要杜绝此类问题再次发生,一定要抓住责任落实这个牛鼻子。以生活垃圾处理为例,我国法律明确规定,地方政府对行政区域环境质量负责,具

## ◆王欣

近日,有人欲将来自上海的垃圾在太湖违法倾倒,被及时抓获。而之前,垃圾异地偷倒在长三角、珠三角地区已“屡闻不鲜”。如何才能彻底解决久治不愈的垃圾跨界倾倒问题,笔者提出3个建议。

首先,加大垃圾自我消纳能力。曾有专家指出,垃圾处置难是当前大中城市普遍面临的顽疾,暴露出城市垃圾处置能力的严重匮乏。上海作为国际大都市,寸土寸金,垃圾处理场地受限,垃圾自我消纳能力不足。面对垃圾处置的困境,笔者认为,要增强垃圾自我消纳能力,坚持“两条腿”走路:一方面,要以“我”为主,想方设法在辖区内增强垃圾处置能力,力争让垃圾产生量与处置量相匹配,否则异地偷倒垃圾在所难免;另一方面,应当拓展思维,创新思路,在本地的垃圾处置能力饱和的状态下,不妨参照排污权交易方式,与仍有垃圾处置余量的地区协商,由垃圾产生方出资将垃圾转运异地并科学处置。对垃圾处置全过程,双方要共同监督,严防垃圾异地处置成为变相的污染转移。

要积极探索建立垃圾处置联防联控和应急处置机制。同时,环保部门要发挥统一监督管理的职责,尤其要加强垃圾填埋场、焚烧厂等处置单位的监管。

级以上地方人民政府环境卫生行政主管部门负责生活垃圾清扫、收集、贮存、运输和处置的监督管理工作。目前,生活垃圾处置一般模式为:垃圾由环卫部门或环卫部门招标的单位清扫、收集后,统一交本地的生活垃圾填埋场进行卫生填埋,或交由属地的垃圾焚烧厂、资源分类利用厂家处置,环卫部门和处置单位形成稳定的契约关系,处理费用由环卫部门支付。可

见,抓住地方政府及环卫部门和处置单位的责任落实,也就抓住了问题的关键。

地方政府应将垃圾污染防治纳入国民经济和社会发展规划,加大投入,进一步完善城乡环保基础设施,确保垃圾处置能力与城镇化、城乡一体化带来的剧增垃圾量相匹配;加大对相关部门的督查力度,加强垃圾处置全过程管理,梳理存在的薄弱环节;加强

## 杜绝垃圾跨界倾倒应三管齐下

在提升垃圾处置能力的同时,消除垃圾处理黑色利益链的关键是要落实垃圾产生者主体责任,实现全过程监督管理。

其次,加强垃圾处置过程监管。这次垃圾异地偷倒事件,缘于垃圾产生者付了处理费就不管不问所致。在提升垃圾处置能力的同时,消除垃圾处理黑色利益链的关键是要落实垃圾产生者主体责任,实现全过程监督管理。例如,日本实行的垃圾传票制度,类似于我国现行的危险废物转移七联单制度,它贯穿了垃圾收集转运到完成处理整个过程,每个过程都有相应

的传票,都需要责任方签字。规定时间内,垃圾产生者必须将每个环节的传票都收回,才算确认垃圾已处理到位。如有缺漏,必须立即向相关管理部门报告,否则将受到严惩。管理部门只要抽查核对最初的垃圾产生情况和最终的处置情况两张传票,就可以实现垃圾处置全过程管控。

第三,加快推进垃圾分类管理。当前,推进垃圾分类管理已显得尤为

信息调度,建立可追踪、可查询的运输、处置台账,确保每一车船的垃圾得到安全处置。要抓住经济利益这条主线,让守法者受益,让违法者受罚,让政府付费和环境效益相匹配。

笔者认为,对于已经出现的问题,垃圾产生地政府要开展调查,对环卫部门、处置单位及运输单位等开展调查,查明原因、明确责任,依法依规严肃处理相关责任人,并配合妥善处置倾倒的垃圾,切实形成强大的威慑力量。

当前,要积极探索建立垃圾处置联防联控和应急处置机制。同时,环保部门要发挥统一监督管理的职责,尤其要加强垃圾填埋场、垃圾焚烧厂等处置单位的监管,确保处置单位符合环保规范,做到正常运行、达标排污。

紧要,这样不仅可以实现垃圾资源化,也能够实现源头减量化。垃圾分类管理已推行多年,但始终难以明显成效,原因自然是多方面的,但对于上海等特大城市来说,理应在全国前列。毕竟,特大城市有自身优势条件,比如市民文明素养相对较高、城市基础设施建设较为完善、在立法方面具有一定自主权等。因此,相对于中小城市,一线城市虽然面临垃圾困局,但只要用足用好优势资源,同样可以在垃圾分类管理上做出好文章。

垃圾异地偷倒,导致社会舆论哗然,对城市形象难免带来负面影响。发现问题并能够有效地解决问题才能推动社会进步。这次异地偷倒垃圾事件如果能够变成解决垃圾困局的助推器,将垃圾出路问题解决了,也可能是一件好事。

# 要重视解决工业园区污染问题

## ◆刘瀚斌

在我国很多地方,工业园区是承接城市产业转移、招商引资的重要平台,也是当地经济发展水平的名片与窗口。根据工信部统计,截至2014年底,经国家公示的省级以上开发区达到近2000家,还有市级、县级等各类功能区、集聚区、产业集中区数千家。在繁荣当地区域经济的的同时,部分工业园区也逐渐沦为污染重灾区,不仅给当地的生态环境造成严重伤害,还对上下游流域及周边区域的环境带来重大影响。因此,要实现环境质量的总体改善,工业园区带来的环境污染问题急需解决。

根据调研,目前工业园区环境问题主要集中在以下3方面:

园区间的污染转移。发达地区通过产业结构调整,将淘汰产业转移至欠发达地区。例如江浙地区的部分重化工基地经淘汰后被招商到西南沿海地区,一度造成海洋环境质量下降。

园区具有潜在的环境风险。为了便于原辅料和产品运输,大部分园区往往沿江或临海分布,仅长江经济带就分布了108个国家级工业园区,甚至有些工业园区还位于饮用水水源地附近。爆炸、泄漏和偷排污水事件屡有发生,对上下游水源安全造成较大威胁。

园区环境执法监管失效。由于一些入驻园区的企业是当地政府招商引资而来,再加上各类园区的管理也无明确法律规定,自主弹性较大,因此在环境监管方面既当裁判员又当运动员,环境执法缺乏刚性,造成与周围城中村居民环境纠纷频发,甚至造成环境污染事件升级。

针对以上工业园区环境问题,笔者认为,工业园区应在环境治理领域先行先试,调整结构,探索经济与环境相互融合的绿色发展之路。可以从以下方面着手。

建立工业园区的绿色集聚模式。园区产业集聚的目的,既要着眼发展区域经济增长,增加当地财税收入,同时也不能忽视对环境的影响。否则吃子孙饭,

## 环境热评

# 让公众意愿与公共政策同频共振

## ◆杨明生

在强烈的“反建”声中,湖北省仙桃市日前叫停了垃圾焚烧发电项目。公共政策遭到公众质疑、排斥的现象近年时有发生,让决策公信力屡屡遭受挑战。有的决策尽管合乎法规,但在执行过程中却遭遇公众反对与抵制,最后只能夭折。虽然相关部门通过“政策补丁”对公众关切的问题进行了回应,在一定程度上减轻了公众疑虑,但这同时也给政府带来了警示:一项关系到公众切身利益的公共政策出台,如果缺乏科学性和民主性,政策的执行力将大打折扣,特殊情况下会产生比较严重的后果。

公众意愿与公共政策未能同频共振,凸显了现今社会治理中广泛存在的公众参与决策机制和公共政策沟通机制缺失的问题。其原因有诸多方面。

从政府角度来看,习惯于领导意志管理模式,往往采取强权推动,既不在事前充分征求群众意见,也不是在事中与老百姓有效沟通,往往只是拿出一个既成事实来让大家接受。而对这项政策可能影响哪些群体切身利益、是否会引发焦虑等,事先并未做充分评估和应对预案。

从公民角度来看,参与公共事务管理的主体意识大多数比较薄弱,参与公共政策制定的意愿也不强。

从相关制度建设来看,公众参与制度化的渠道不够通畅,普通公民虽能通过听证会表达意见,但现今很多听证会大多有名无实,象征意义大于实际意义,且公众多以个体的方式参与其中,对决策影响力有限。现有法规制度对建立公共政策沟通机制并无明确规定。正是因为这样,一些公共政策很难反映公众利益,往往是决策者叫好、业内人士叫好、专家学者叫好,却难以让市民文明素养相对较高、城市基础设施建设较为完善、在立法方面具有一定自主权等。因此,相对于中小城市,一线城市虽然面临垃圾困局,但只要用足用好优势资源,同样可以在垃圾分类管理上做出好文章。

垃圾异地偷倒,导致社会舆论哗然,对城市形象难免带来负面影响。发现问题并能够有效地解决问题才能推动社会进步。这次异地偷倒垃圾事件如果能够变成解决垃圾困局的助推器,将垃圾出路问题解决了,也可能是一件好事。



断子孙路,虽然短期内获益,但从长远看得不偿失。因此要解决园区污染问题,关键是更新发展理念,转变现有的产业发展模式。同时,要推动规划环评,在区域层面进行环境管控,从源头帮助产业绿色转型。

强化工业园区的绿色溢出效应。

在当前城市工业化和城镇化不断发展的阶段,城市环境质量改善在很大程度上需要依靠更加合理的空间布局。当前由城市中心向外围建设的工业园区主要有市区型、边缘型、卫星城型和乡镇型等4种类型。加工制造类产业通常分布在城市外围。推动工业园区绿色发展,促进产城绿色融合,不仅能满足当前群众对良好环境的期盼,又具有极强的示范效应,从而带动周围环境质量的改善,带来区域板块环境质量改善的联动。并且,良好的环境又能吸引更多优质的人力资源、技术资源汇聚,形成溢出效应。

设计工业园区的绿色管理制度。经过多年发展,工业园区已逐渐形成政府主导型、企业主导型和政企混合型的管理体制。但由于缺乏法律规定,工业园区管委会的管理权限弹性较大,容易造成环境管理错位甚至缺位的现象,使得园区环境治理沦为“两不管”境地,造成环境监察缺乏威力,环境执法职能失效。因此,当前应强化园区的环境管理。此外,财税体系、绩效考核等一系列的制度设计也要配套并行,以形成绿色导向性、系统综合性的园区管理制度。

作者单位:复旦大学环境科学与工程学院

突,最终达成共识、形成共同意志;有利于政府通过科学程序、方法进行决策,增强公共决策的正当性,防止公权力滥用,实现公共利益的最大化。

要做到公众意愿与公共政策真正同频共振,笔者认为,应努力做好以下几方面工作。

加强制度建设。在充分尊重公民权利的基础上,明确公众参与政策制定的身份和角色,增加公众参与的稳定性与安全感。合理界定公众参与政策制定的原则、内容、方式、程序和范围,保证公民参与权利和政策制定效率间的有机平衡。健全决策回应和公示制度,有利于在权力部门与公民之间形成良性互动关系。

严格遵循程序。长官意志大于正当程序似乎已成为一些人的工作惯性。以权大压法的方式来推进公共政策,或许能起到打破坚冰的作用,但在法治环境日益完善、公民权利意识日益提高的今天,却可能引起公众情绪的较大反弹。公共政策的合理并不能证明手段的合理,越是涉及重大利益调整,越需要在程序上做到公开、合理、合法,以此取信于民。只要讲道理、讲规矩,还是能够获得大多数民众的理解与支持。

拓宽参与渠道。完善现有听证会制度,适时、逐步扩大听证会的适用范围,保证听证会成为政策制定过程中的常态流程。优化听证程序及规则,实现听证的公开和透明化运作;完善听证会代表的遴选机制,保证参与者的广泛代表性和实质性参与。在完善既有公众参与平台的同时,适时尝试采用民意调查、政策研讨等方式,优化公众利益表达渠道,引导公众在政策制定过程中发挥更有效作用。

营造良好氛围。及时监测并收集公众对政策问题的利益诉求,保证公众集中关注的、利益影响广泛的、社会持续发展的政策能够快速进入政府议事日程,促进有关政策问题的及时发现和解决。重视对公众民主意识、法治精神的教育,逐步提升公众的参与意愿和参与能力,提升公众参与的主动性;完善政策责任倒逼制度,以严格监督和问责方式倒逼公民参与权、知情权的有效落实。显而易见,相关部门在扩大公众意愿与公共政策之间的交集方面要做更多工作。否则,在尚未形成社会共识条件下匆忙制定政策,容易陷入进退维谷的境地。