

业界评说

◆王珏 张笑儒 吴君民

切实解决冬季过度取暖问题

国家应细化取暖法律法规。做到对取暖时间、室内温度设定有一个明确、科学、合理的规定与引导。节假日期间在机关单位、学校等不需要取暖的场所可暂停采暖。对于天气预报日平均气温高于20℃的地区,供热企业可以分时段暂停供暖。

随着经济社会发展,人民生活水平的提高,温暖过冬已不再是北方人民独享的福利。但过度取暖问题也日益凸显。很多居民住户实际取暖效能都远超过国家规定集中供暖温度下限18℃,北方一些地方冬季中午室内温度如同夏天。据笔者随机抽样调查,上年11月~次年1月某地居民室内平均温度达26.75℃。甚至一些学校、商场等公共场所,在放假和夜间时段鲜有人在,取暖依旧进行且温度很高。笔者认为,过度取暖的问题不容忽视。一方面,过度取暖不利于身体健康。科学研究表明,室内最适合温度为18℃,相对湿度30%~40%时最为适宜。当供暖温度超过22℃,室内空气会显得干燥,并由此影响人体自身的体温调节功能,造成体温上升、血管扩张、心率加快、内分泌紊乱等。同时,温度过高也会加剧家具、地板、石材等装饰材料里面有毒有害气体的挥发排放,对身体会造成更大的危害。另一方面,过度取暖也会带来严重的环境问题。综合环境、建筑等各种因素,室温超过18℃以后,每增加1℃,能耗就会增加20%。事实上,冬季取暖室温国家

只规定了室内最低取暖温度,误导供热企业过度供热,误导居民过度取暖。供暖设备陈旧。一些地方的供热企业仍然承袭上世纪的燃煤方式、技术和设施。劣质的煤、不能燃烧国家推行的环保低卡煤的锅炉硬件普遍存在,严重影响取暖的环保性能。同时,低效能的管道传输以及缺乏每户供热计量设施自主调控室温等也加剧了终端住户的过度取暖。收费机制误导。在缺乏供热计量和波峰波谷差别定价的收费体制下,全额定额上缴取暖费的用户与少缴、未缴的住户享用相同的暖气,以致居民以过度取暖来缓解不公平感,误导并加剧过度取暖。住房和城乡建设部副部长仇保兴曾指出,“由于供热系统固定,并没有根据取暖期间本地区具体气温来调节供暖天数和供暖温度。一些地方甚至

规定了室内最低取暖温度,误导供热企业过度供热,误导居民过度取暖。供暖设备陈旧。一些地方的供热企业仍然承袭上世纪的燃煤方式、技术和设施。劣质的煤、不能燃烧国家推行的环保低卡煤的锅炉硬件普遍存在,严重影响取暖的环保性能。同时,低效能的管道传输以及缺乏每户供热计量设施自主调控室温等也加剧了终端住户的过度取暖。收费机制误导。在缺乏供热计量和波峰波谷差别定价的收费体制下,全额定额上缴取暖费的用户与少缴、未缴的住户享用相同的暖气,以致居民以过度取暖来缓解不公平感,误导并加剧过度取暖。住房和城乡建设部副部长仇保兴曾指出,“由于供热系统固定,并没有根据取暖期间本地区具体气温来调节供暖天数和供暖温度。一些地方甚至

设定应在16℃~20℃,部分天气恶劣地区最高上限为22℃。其次,监管部门应加强政策引导。健全取暖收费机制,利用经济杠杆鼓励居民适度取暖、清洁取暖。可模仿较为成熟的水费、电费等的收取模式,对各居民、各商户进行供热计量,分户计量,将以往“按面积收费”改为“按热流量收费”,并同时采取峰谷差别定价,公平用暖。能源局各级节能监察中心要加大对过度取暖的监督力度,确保适度取暖,做到清洁取暖、温暖过冬。第三,供热企业应加强技术改造。供热企业要积极改造低效燃煤锅炉,更新环保设备,大力推广燃气供暖、电供暖、生物质能供暖、地热供暖,升级供热管道并积极推广供热计量。在农牧业地区,大力推广风能、太阳能等清洁能源,从技术上全面控制过度取暖。第四,居民应该树立科学消费观。从自己做起,从身边做起,加强自身节约意识,践行科学消费观并遵守法律相关规定,营造一个全民科学消费、适度取暖、清洁取暖的社会大环境。作者单位:江苏科技大学

环境热评

考核指标应兼顾公众感受

◆朱德明

很多人会有这样的感觉,大气监测数据有时会与个人感受呈现“两张皮”。一方面,空气质量优良天数在增加,比例在上升。据《2015年中国环境状况》,2015年,全国城市空气质量总体趋好,首批实施新环境空气质量标准的74个城市细颗粒物(PM_{2.5})平均浓度比2014年下降14.1%;338个地级以上城市平均达标天数比例为76.7%。但另一方面,雾霾仍各级节能监察中心要加大对过度取暖的监督力度,确保适度取暖,做到清洁取暖、温暖过冬。第三,供热企业应加强技术改造。供热企业要积极改造低效燃煤锅炉,更新环保设备,大力推广燃气供暖、电供暖、生物质能供暖、地热供暖,升级供热管道并积极推广供热计量。在农牧业地区,大力推广风能、太阳能等清洁能源,从技术上全面控制过度取暖。第四,居民应该树立科学消费观。从自己做起,从身边做起,加强自身节约意识,践行科学消费观并遵守法律相关规定,营造一个全民科学消费、适度取暖、清洁取暖的社会大环境。作者单位:江苏科技大学

标,占78.4%;平均超标天数比例为23.3%。即使近80%的天气都晴空万里,对20%污染天气的恐慌和厌恶,也会让公众的获得感、幸福感荡然无存。即使监测数据真实准确,但与百姓的实际感受差距大,也极易影响政府公信力。因此,有必要调整现在的考核指标,使考核结果与人民群众的切身感受相一致。考核指标要扁平化。目前,大气环境质量总体呈现两头小、中间大的橄榄型结构。在优良天数中,优的天数少,良的天数多。因此,考核大气环境质量必须抓住两头,一方面是要考核优的天数比例,避免被良的天数冲淡;另一方面,考核重污染天气的天数下降比例,避免回避问题。监测信息要公开化。地方政府不得干预本行政区的大气监测结果,发现篡改、伪造或者指使篡改、伪造监测数据的,依据《环境保护法》和《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》的规定,追究其相应的法律责任。公众参与社会化。引导公众广泛参与,把公众感受作为评判的重要内容。要让百姓说了算,多倾听民意。只有充分考虑到民生的数据才具有生命力,只有让数据走向公众才能减少来自于公众的质疑。

基层者说

排污许可培训的几点建议

◆史春

环境保护部近日发布了《排污许可证管理暂行规定》。《排污许可证管理暂行规定》是全国排污许可管理的首个规范性文件,是依据《环境保护法》《水污染防治法》《大气污染防治法》《行政许可法》等法律,由国家层面统一排污许可管理的相关规定,是实现2020年排污许可证覆盖所有固定污染源的重要支撑。由于排污许可证制度是一项新的环境保护制度,它整合了环境影响评价、总量控制等环境管理制度,是一个统一的固定源环境管理平台,可以实现排污企业在建设、生产、关闭等生命周期不同阶段的全过程管理。排污许可证的填报,相对过去水、大气等环保报表来说,不但内容多,又相对复杂。为顺利推行排污许可证管理工作,目前全国各级环境保护部门正在组织开展《排污许可证管理暂行规定》等相关文件,不少地方也相继开展了相关培训工作。

由于排污许可制度比较新,基层普遍缺乏了解。为了让培训工作更有成效,笔者提出如下建议:

排污许可证培训时间可以稍长一些,比如三五天。因为排污许可证把水、大气和固体废物的排污许可证制度都综合在了一起,内容多且复杂。建议先组织人员学习政策,比如《排污许可证管理暂行规定》等,再学习如何填写。使学员不但知其然,还知其所以然,真正使学员掌握这项制度。

排污许可证培训只请专家上台讲,纸上谈兵不行,一定要给学员实践的机会,进行上机联动培训。建议培训单位提供条件,使学员边学边上机,老师讲一遍,学员在计算机上实习一遍,直到大家学会为止。

排污许可证培训要向基层延伸,向企业延伸。目前,排污许可证培训才刚开始,仅限于省级环保部门对市一级环保骨干的培训,还未培训到基层环保部门和企业的有关人员。而排污许可证是要基层和企业填报的,市一级环保部门并不能全部代办代替,建议要抓紧培训县区一级环保部门和重点企业。

此外,环境保护部发布的《关于开展火电、造纸行业和京津冀试点城市高炉源排污许可证管理工作的通知》要求各省级环保部门根据《控制污染物排放许可制实施方案》有关要求,立即启动当地火电、造纸等行业排污许可证管理工作。排污单位不但要其排污许可申报的主体,还要对申请材料真实性、合法性、完整性负责,因此必须学会如何填报。因此,当务之急要抓紧培训造纸、火电企业的技术人员。

◆胡恒平 潘海婷

《“十三五”环境影响评价改革实施方案》发布半年来,多地不断优化环评制度,进行环评改革试点。针对现行的《环境影响评价公众参与暂行办法》存在的公众参与责任主体界定不明确、公众参与数据评价模糊等问题,《实施办法》也提出了明确的改革方向,要求制定专门的参与办法,进一步提高公众参与的有效性。结合工作实际,笔者认为,建设项目环评公众参与制度设计可从以下方面着力。

首先,科学确定公众参与的对象范围。对某项具体的环评,哪些人或单位要被纳入参与范围要有明确规定。公众参与的针对性不强,不利于真实反映群众意愿。特别是对本就存在一些社会矛盾的地方,要严防被那些怀有其他目的的人员利用。确定合适的公众参与对象范围应遵循针对性、适度性和可操作性等原则,严格限定为受影响项目环境影响范围内的公众。

公众参与中被调查的应是直接当事人,并畅通其表达诉求的渠道。不能缩小范围,使调查不全面,也不要把无关人员吸收进来,使调查复杂化。为此,公众参与管理办法依据环评报告书划定框架。此外,要根据影响规模确定是全面调查,还是按照一定的比例范围开展抽样调查。既增强公众参与的代表性,同时保证广泛性。

◆熊孟清

在大数据时代,对数据的搜集和分析往往能够得到意想不到的结论。笔者日前以垃圾为关键词进行了搜索,发现公众对垃圾问题非常关注。百度“垃圾处理”、“垃圾管理”和“垃圾治理”的网页数目多达3106万余。

但令笔者有些失望的是,绝大部分网页都在争论烧与理、烧与分类话题,而并未全面深刻地触及垃圾治理和垃圾善治问题。关于“垃圾治理”的网页数目仅占3.8%。说明公众对垃圾问题的关注绝大部分停留在感性认识程度,有些甚至带有情绪化和偏见。

当前,垃圾治理的源头减量与分类排放、垃圾收运、物质回收利用、能量回收利用和填埋处置发展不均衡,过度包装、过度消费、垃圾围城、异地偷排等“垃圾病”触目惊心,垃圾不仅要处理,更要治理。

在不知何为垃圾善治的状态下,没有准则地谈论垃圾问题、责任、任务和方法,片面强调应该焚烧或应该分类,其科学性、系统性、可行性和说服力都大打折扣。这样往往造成,政府强势推动垃圾焚烧,轻视垃圾分类处理,导致邻避事件接二连三,延滞了包括焚烧处理设

绿色畅言

优化建设项目环评公众参与制度

其次,确定公众参与的责任主体。由于一直未对建设项目环境影响评价公众参与主体责任进行明确划分,因此很多企业存在认识上的误区。以为公众参与是环评单位的事,花了钱,环评单位就要想方设法完成公众参与。完全把公众参与与建设项目环评混为一谈,对环评的敲门砖,存在闯关现象。由于对公众参与的定义不准,造假者有之,敷衍者有之,导致公众参与的实际有效性大打折扣。实际上,公众参与是项目建设和得到周边群众认可的过程。任何建设项目都不可避免地会产生环境影响,需要得到有关群众的理解和支持。公众参与就是把潜在的环境风险真实地告诉受影响人群,保证其知情权,并承诺采取有效的防护措施。

公众参与本质上是通过科学的宣传使受影响群众接纳建设项目的,因此,完成公众参与的责任主体是建设单位,其应采取多种措施展示环境安全性,并得到受影响群众的认可。至于公众参与的形式,既可由建设单位自行开展,也可委托第

三方机构实现。但不管是自行还是委托,都应保证信息公开和公众参与的真实性,最终由建设单位对公众参与评价结果的真实性负责。有效的公众参与需要建设单位与受影响人群良性互动,增进了解,特别是倾听群众意见,合理回应,做好充分的解释与沟通。而对于在公众参与中弄虚作假的建设单位,应采取不予项目审批、罚款、纳入诚信黑名单等惩戒措施。第三,分类分级组织公众参与。建设项目的规模、行业、性质等不同,对环境影响的程度和范围也迥异,不应搞千篇一律、一刀切式的公众参与。要建立分类管理模式,根据行业类别、规模等特征,采取有差别的公众参与方式和流程。例如,对编制环评报告书且较为敏感,可能对环境造成影响或潜在影响的行业和项目,应充分征求公众的意见。而对环境安全性高的一般项目,可以简化公众参与的程序和要求。第四,客观评价公众参与结果并建立有效的反馈机制。

公众参与结果应成为建设项目评估或审批的重要参考,但不能是唯一的决定因素。应参考其他行业,建立表决机制,支持比例达到一定程度就认为项目可行,不能要求100%的满意度。当前,群众的诉求比较复杂,完全统一认识是不现实的,不能因为少数人的错误坚持而耽误了项目建设。优化公众参与与内容设计,重要的否決性的条款与一般性条款要区分开,防止无原则纷争。分类回应的意见,要充分吸收和落实;不合理的可不予采纳,但要及时向有关人群反馈相关信息和不予采纳的理由。有的项目能够充分满足环境标准要求但公众强烈反对,反映了沟通不畅,建设单位应改进交流方式,正确引导舆论,积极争取支持。建设项目环境影响评价公众参与是维护公众环境权益、畅通公众环保诉求的重要渠道。随着社会实践的发展和形势的变化,特别是群众环境意识的提高,要尽快优化建设项目公众参与制度设计,使其真正发挥应有作用。

垃圾治理需强化基础研究

施在內的垃圾分类处理设施的建设,阻碍了垃圾治理进程。

在笔者看来,要解决垃圾病,需尽快普及垃圾善治理念。坚持“去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里”16字方针。要完善垃圾治理基础数据,提炼垃圾治理准则,全面分析垃圾治理维度和指标,切实加强垃圾治理研究,切忌有病乱投医和病急乱抓药。

一要完善垃圾治理基础数据,为制定垃圾治理对策提供依据。垃圾治理基础数据包括垃圾产量、产地、时间、成分、性质、处理量等基础数据。目前,垃圾治理基础数据不全且不准确。如垃圾产量、存量、增量,以及垃圾种类等基础数据缺乏,很难提出合理的垃圾治理对策。以城市生活垃圾为例,目前缺少混合垃圾的产量、筛分特性等数据,缺少分类垃圾产量、回收利用率等数据。尤其缺少餐厨垃圾的产量、含水率、生化特性等数据。给源头控制和分类处理设施建设造成困

扰。为此,要尽快完善基础数据,为制定垃圾治理对策提供依据。

二要提炼垃圾治理准则,为制定和评价垃圾治理对策提供标准。提炼垃圾治理准则就是建立垃圾治理的约束条件或标准。如要求垃圾治理无害化、资源化、减量化、节约土地、节约资金和公众满意。无害化准则约束垃圾治理的污染性,资源化和减量化约束垃圾治理的资源性,节约资金和土地约束垃圾治理的效益性,公众满意约束垃圾治理的社会性。制定和评价垃圾治理对策时应综合考虑这6个准则,不可以偏概全。如垃圾焚烧虽然引发邻避事件和需要较高投资,但因节约土地,对土地供应紧张地区也不失为一种较好的选择。

三要全面分析垃圾治理维度和指标,量化垃圾治理的效果。垃圾治理维度是垃圾治理的属性特征。简言之,是垃圾治理所包含的方向,如设施建设、公共环境、公共资源、公

共秩序、公共服务等维度。垃圾治理指标是对垃圾治理维度的衡量,如衡量设施建设可用焚烧处理率、填埋处理率等指标;衡量公共环境可用无害化处理率、烟气净化达标率等指标;衡量公共资源可用人均垃圾产量(或万元GDP的垃圾产量)、垃圾回收利用率等指标;衡量公共秩序可用年度邻避事件发生次数、年度公共环境突发事件发生次数等指标;衡量公共服务可用垃圾处理满意度、垃圾处理设施配置离散度等指标。目前,关于垃圾治理维度和指标的分析较少且极不全面,现有的指标之间可能还存在矛盾和不统一等问题。如定义无害化处理率和回收利用率的基础(分母)时常不统一,诸多问题急需进一步研究。只有全面分析清楚垃圾治理维度和指标,才能系统测量和量化垃圾治理,才能利用垃圾治理准则衡量垃圾治理是否达到善治,也才能让垃圾治理成为一门科学。

◆张智全

为依法有效惩治环境犯罪,推进生态文明建设,最高人民检察院日前与环境保护部、公安部联合出台了《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》(以下简称《办法》),要求三部门加强在环境保护工作中的协作配合,统一法律适用,完善案件移送和信息共享等衔接机制,形成打击环境犯罪的强大合力。

尽管《环境保护法》和《刑法》对环境犯罪设计了完善的法律规范,但当前环境犯罪的多发势头仍未得到有效遏制,有案不移、有案不立、有案难移、久侦不决等问题始终未得到有效解决,以致法律的规定成了“纸老虎”。在此背景下,三部门联合出台《办法》,着力构建环境执法协作配合长效机制,这给环境犯罪套牢“紧箍”,显然意义重大。

打击环境犯罪在执法办案中存在的上述问题,主要源于环境行政执法与刑事司法的衔接不畅。与一般刑事犯罪相比,环境犯罪具有明显的隐蔽性,对其依法打击客观存在线索发现难、证据收集固定要求高、专业性强的实务问题,不可能仅凭某个部门的单打独斗,需要环境行政执法与刑事司法之间无缝隙地衔接和相互协作配合。

三部门联合出台的《办法》,突出强化协作配合的基本原则,对解

决执法办案中存在的普遍性问题作出了细化规定。如案件移送、法律监督、线索通报、联合办案、联合挂牌、联席会议、案件双向咨询、信息共享机制等,都十分具体,具有很强的针对性、操作性和指向性,从根本上弥补了过去打击环境犯罪各自为政的机制缺陷,必将有助于及时、快速打击环境犯罪行为。《办法》根据环境犯罪案件的特征,按照协作配合的基本原则,就环保部门在执法办案过程中各类证据的收集、制作和固定作了细化规定,并由环境保护部发布了《环境行政处罚办法》和《环境行政处罚证据指南》等规范性文件,不仅解决了证据提取、收集和固定难等掣肘问题,而且也有助于打击环境犯罪执法办案的规范化。

此外,《办法》还细化了检察机关法律监督的具体内容和方式,并积极推进环境犯罪案件的网上移送、网上受理、网上监督,这些都为依法规范和及时打击环境犯罪奠定了坚实基础。

打击环境犯罪,依法守住生态环境底线,是一项系统工程,需要相关职能部门的通力合作。三部门联合出台的《办法》解决了过去执法办案中协作配合不了的诸多实务问题,无疑为依法及时打击环境犯罪提供了机制保障。期待相关职能部门不折不扣地将其落地生根,从而让执法办案的协作配合机制真正成为遏制环境犯罪的“紧箍”。

野葵藜

