

◆马茜 和夏冰

近日,一则《华北地区发现17万平方米超级工业污水渗坑》消息披露,在河北省等地发现多处污水渗坑,对当地环境造成严重威胁。

率先曝光此渗坑污染问题的是重庆两江志愿服务发展中心。近年来,一些环保社会组织充分发挥了环境调查和环境监督的权利及能力,通过污染调查,曝光企业环境违法问题,监督环境保护,为地方环保部门环境执法提供支撑,为公众免受污染损害提供援助。

我国环保社会组织自1978年开始起步,截至2015年底,全国共有生态环境类社会团体与生态环境类民办非企业单位共7433个。作为公众参与环境保护的核心力量,环保社会组织不仅在环境调查和环境监督方面的表现日渐突出,在信息公开、公益诉讼、政府服务、环境社会风险预防和化解等方面也起到了重要作用,逐渐形成一个完整的系统体系。在多元共治中,成为推动我国环境保护发展的一支重要力量。

社会组织已成推动环保发展的重要力量

一是环保社会组织已成为环境信息公开的有力推手。无论是地方政府环保部门的环境质量、环境监管信息还是工业企业的污染排放、污染治理信息,做到信息公开透明是公众了解、监督和评价的重要基础。

2014年12月,由公众环境研究中心联合绿色江南、绿色潇湘环保社会组织发布的《上市公司雾霾风险》报告中,披露了逾1000家上市公司及其下属关联方的不良环境监管记录,指出一批频繁超标排放的重化工上市公司已成为雾霾风险源。2015年8月,公众环境研究中心、自然资源保护协会等环保社会组织在北京召开新闻发布会,公布了2014年~2015年我国120个城市污染源监管信息公开指数(PITI指数)的评价结果。

环保社会组织这种积极推动地方政府及企业主动公开环境信息,或披露污染现状倒逼地方政府及企业公开环境信息的做法,拓宽了信息公开的渠道,强化了信息公开的效应,使公众全面、有序地面对环境问题,参与环境决策,进一步推动了地方政... 企业和社... 会环境行为的改善。

二是环保社会组织已成为环境公益诉讼的主力军。环境公益诉讼是解决环境问题,维护国家、社会和公众环境权益的有效途径。尤其是《环境保护法》明确规定了符合条件的环保社会组织具备成为环境公益诉讼的原告资格后,环保社会组织参与环境公益诉讼在法制上拥有了坚实保障。

2015年12月,我国新《环境保护法》生效后的第一起环境公益诉讼案件——福建南平生态破坏案在福建省高级人民法院终审宣判,4名毁林的被告人被判赔偿127万元,并在指定期限内修复生态环境。这起诉讼就是由两家环保社会组织——自然之友和福建绿家园作为共同原告,在新《环境保护法》生效当日提起的。

第一案胜诉的意义不仅是惩治环境意识薄弱的企业、修复脆弱的生态环境,更是对环保社会组织行使环境保护知情权、参与权、表达权、监督权的鼓励和认可。

三是环保社会组织逐渐成为地方政府的重要合作伙伴。许多环保社会组织长期致力于生态环境保护,拥有丰富的社会资源和调查经验,在公众中具有一定影响力。一些地方政府已开始向环保社会组织购买环境治理服务。

2014年1月,江苏省环保厅委托省环境与社会关系协调研究中心,选出6条公众关注的河流,向6家环保社会组织购买服务。通过实地访问、民意调查、摄影摄像、公益宣传、环境教育等方式,对河道的环境综合整治工作进行全过程监督,最终取得明显的治理成效,获得河道周边民众的肯定。

地方政府和环保社会组织正在走向合作共治,社会组织的成果逐渐成为地方政府工作的有力补充,改变了地方政府部门单打独斗的局面,缓解了地方环保部门的压力。

四是环保社会组织逐渐成为环境社会风险预防和化解的协调者。地方政府、企业、公众三方出于考虑角度和利益出发点的不同,在项目决策过程中,容易产生经济与环境利益的分歧,引发邻避效应。环保社会组织是区别于地方政府、企业、

督查组被扣,哪些问题亟待解决?



王灿发,中国政法大学教授、博士生导师,中国政法大学民商经济法学院环境资源法研究所所长。兼任中国环境科学学会常务理事,中国法学会环境资源法研究会常务理事、副会长。

对话人:中国政法大学教授王灿发
采访人:本报记者原二军

4月16日,环境保护部第十五督查组在山东绿杰环保节能科技有限公司执法检查时被扣,引发社会广泛关注。督查组被扣,反映出当前环保工作中存在哪些深层次问题?应该从哪些方面着手,增强基层企业的法律意识?如何从建立长效机制入手,让地方党委和政府真正重视起来?

要加大对企业环境违法行为的打击力度。如果执法不严,或者环境违法者受到的处罚较轻,难以对其他违法者形成震慑。对造成人身伤害的,要追究伤人者的刑事责任,对违法者形成震慑作用。还应该在全国普遍建立环境警察制度,让环保部门和环境警察相互配合,制裁环境违法行为。

督查组被扣,反映当前环保工作中存在哪些深层次问题?

中国环境报:类似山东发生的这起阻挠环境执法事件,过去也曾发生过。但在新《环境保护法》实施后,还出现这样的情况,值得思考。在您看来,督查组被扣,反映出当前环保工作中存在哪些深层次问题?

王灿发:督查组在进行环境执法时被扣,反映出两方

面问题。一是这家企业环境法律意识淡薄。企业如果有基本的法律常识,就应该知道阻碍执法就是妨碍公务,严重时甚至构成犯罪。在这起事件中,企业有关负责人对督查组进行了扣留,应该是没意识到自己的行为是犯罪行为。究其原因,可能是这次督查组是

突然检查,因此企业不适应。也有可能是企业正在违法生产,为掩盖违法行为,挡住了督查组。二是可能当地政府害怕严格执法影响地方的经济发展。对于这种情况需要具体分析,具体调查。

中国环境报:企业扣留环

境执法人员,说明基层企业的环境法律意识淡薄。应该从哪些方面着手,增强基层企业的法律意识?
王灿发:增强企业的法律意识,一方面要靠宣传教育。要让企业学习环境保护相关法律法规,让企业负责人认识到,不合法的生产经营、阻碍环境

执法检查等行为都是违法的,一定会受到处罚。如果严重妨碍公务,还有可能构成刑事犯罪。另一方面,要加大环境违法行为的处罚力度。对企业的违法行为不能放纵,如果这次企业阻碍执法检查的行为没有受到惩处以后难免会更加肆无忌惮。

如何破解地方环保部门执法力量偏弱困境?

中国环境报:公安机关到场才教出了环境执法人员,说明当前一些地区环保部门的执法力量仍然偏弱,环境执法缺乏应有的权威性。如何破解这种尴尬?

王灿发:环境执法缺乏权威性是一个长期以来存在的问题,因为环保部门不像公安部门一样可以采取拘留等强制措施。多年来,环保部门一直要求有统一的执法服装,但并未得到解决,这导致环境执法人员从外表上看就没有权威性。我认为应尽快加以解决,执法者有专门的执法服装是最基本的要求,可以在一定程度上增强检查对象的重视程度。

此外,当环保部门在开展环境执法受到阻碍或围攻后,公安机关的协助非常重要,这就需要环保部门和公安部门加强配合。目前,许多地方尝试设立了环境警察,这是一个好办法。比如,云南省昆明市在市公安局下面建立了环境保护分局,河北省成立了环境安全保卫总队,北京市建立了食品药品安全环境警察等。这些专业环境警察队伍的建立,对环境执法有很好的促进和保障作用,建议这种做法在全国推广。
中国环境报:这起事件也反映出了基层环境执法的难题。在您看来,我们应采取哪些措施,整体提升环境执法监

管效能?
王灿发:我认为首先要对企业开展环境守法教育。部分企业没有环境守法的意识,除了与企业负责人自己不学法有关外,还与相关部门针对企业开展的环境法律宣传教育不足有关。比如《环境保护法》的内容与原来相比有很大变化,有些法治意识比较强的企业认识到了这种变化,会专门请律师做环境法律顾问。但也有一些企业,根本不去了解法律的修订,甚至都没有看过新《环境保护法》,我们要对这些企业开展普法教育。其次,要加大对企业环境违法行为的打击力度。如果执法不严,或者环境违法者受到的处罚较轻,难以对其他违法

者形成震慑。采用暴力行为阻碍环境执法的企业或个人,实际上就是阻碍了国家机关工作人员依法执行公务,必须严厉打击。对造成人身伤害的,要追究伤人者的刑事责任,对违法者形成震慑作用。此外,还应该在全国普遍建立环境警察制度,让环保部门和环境警察相互配合,制裁这种环境违法行为。
中国环境报:对地方政府来说,应该从这件事情中吸取哪些教训?
王灿发:类似的违法企业最近也暴露出来一些,比如河北、天津发生的大面积废水渗坑污染事件,就说明当地政府的发展理念和发展方式不正

确。在这种情况下,地方政府首先应该转变发展观念。破解环境的发展,实际上是一种危害后代生存的发展,地方政府必须转变发展方式,积极探索与生态文明建设相适应的发展模式。对于环境问题严重的地方,必须严厉追究当地党政领导干部的责任。“党政同责”是环保工作的一个重要抓手,环境污染不仅是企业的问题,也说明当地政府部门的发展理念存在偏差,要加大对党政领导干部环保考核的力度,增加环保考核的权重,这样才能破解环境执法困局。此外,环境执法不能“一阵风”,要持之以恒地抓下去,不能让违法企业存在侥幸心理,死灰复燃。

废铅酸蓄电池要抓源头管控

除环保部门外,废铅酸蓄电池的监管还涉及交通运输、市场监管、商务等部门,这些部门对废铅酸蓄电池的监管重视程度不一,监管能力参差不齐。回收环节缺乏有效的监管手段,势必会给部分利欲熏心的经销商和生产企业带来可乘之机。

◆孔维泽

废铅酸蓄电池被纳入《国家危险废物名录》,属于危险废物,对它的贮存、收集和处置,国家制定了明确的技术规范。但近年来,废铅酸蓄电池非法处置、污染环境的案件屡见不鲜。

为何监管难度大?

废铅酸蓄电池监管难度大,笔者认为,主要有以下几方面原因。

一是废铅酸蓄电池的产生点多面广,处置行为不易控制。不同于其他危险废物,废铅酸蓄电池的产生点分布非常分散,涉及行业众多。

据了解,一个地级市废铅酸蓄电池的产生点源可达数千家,主要包括汽车4S店、二手车市场、电动自行车销售点、铅酸蓄电池生产企业等。涉及群体包括个体消费者、普通店商和私人企业主。

一些个体消费者和普通店商对废铅酸蓄电池的管理缺乏相关专业知识,对其正规处置流程和非法处置造成的环境危害认识不足,很容易将收集到的废铅酸蓄电池随意贩卖给小商贩。而铅酸蓄电池生产企业难免受利益驱使,将生产或销售过程中产生的废电池低价销售给商贩。因此,要将这些分散的群体监管到位,存在较大难度。

二是废铅酸蓄电池的收集门槛较高,收集体系尚未健全。根据《危险废物收集、贮

存、运输技术规范》,危险废物必须交由持有危险废物经营许可证的企业进行收集处置,这对于量小点散的废铅酸蓄电池收集无疑存在诸多困难。目前大部分省市在废铅酸蓄电池规范收集上仍缺少有力的监管手段。受到合法渠道和非法渠道之间价格差等影响,产废点(维修店、摊贩等)一收集小贩一贸易商一非法地下冶炼企业这条灰色产业链依然存在于市场中。据统计,流通到正规企业处置的废铅酸蓄电池约占产生总量的80%。大量废铅酸蓄电池被不法商家随意拆解处置,酸液随意倾倒,存在较大安全隐患。三是废铅酸蓄电池的监管机制尚未理顺。除环保部门外,废铅酸蓄电池的监管还涉及交通运输、市场监管、商务等部门,这些部门对废铅酸蓄电池的监管重视程度不一,监管能力参差

不齐。有的地市对废铅酸蓄电池的处置监管尚处于空白,有的地市则将废铅酸蓄电池的监管全部交由环保部门。而环保部门对废铅酸蓄电池产生点源的基础信息掌握不全,回收环节缺乏有效的监管手段,势必会给部分利欲熏心的经销商和生产企业带来可乘之机。
如何合法合规处置?
那么,如何让废铅酸蓄电池合法合规处置?笔者认为,必须狠抓源头管控,主要可以从以下几个方面开展。一是将分散的废铅酸蓄电池集中收集。针对废铅酸蓄电池产生点源分散的特点,可由地方政府先行规划指定暂存站和收集点,落实责任人专门负责废铅酸蓄电池收集工作。暂存站主要为废铅酸蓄电池提供规范的贮存场所,其建设应符合危险废物贮存场所建设

要求,并在明显位置设置危险废物标识。收集点主要是方便个人和家庭等社会源的废铅酸蓄电池收集,可以是街道办或者地方政府指定的商铺、维修店,也可以是所在街道、小区内自行设置的收集点。二是科学建立回收体系。经收集点集中收集后的废铅酸蓄电池,由专人负责将其运至暂存处,运输过程需做好污染防治工作,交接过程做好台账记录。暂存站中的废铅酸蓄电池应定期转移至有资质的危险废物持证单位进行规范处置,交接过程中必须执行危险废物转移联单制度。三是建立多部门协同监管机制。形成管行业必须管环保的工作理念,明确各方职责,形成齐抓共管的工作局面。将废铅酸蓄电池的监管纳入各部门对相关企业的考核内容中,并在日常检查中作为重点内容进行检查。建立各部门之间信息共

享机制,通过共享信息,明确产生点源数量、产生总量和处置去向。定期开展联合执法,充分运用行政处罚、行政拘留和刑事打击等手段,打击无证无照、非法收集、转移废铅酸蓄电池的违法行为。例如浙江省绍兴市,建立了由市环保局牵头,市中级人民法院、市检察院、市公安局、市交通运输局、市商务局、市市场监督管理局等7家单位组成的废铅酸蓄电池专项整治督查工作小组,并针对废铅酸蓄电池收集单位、机动车维修点、拆解点、汽配销售服务重点集中区域,开展了为期3个月的联合执法行动,将非法收集、处置线索移交公安部门和相关职能部门侦查、处理。四是做好宣传引导。通过报刊文章或公益广告等形式,多管齐下,向公众普及废铅酸蓄电池的危害,引导公众规范收集。2016年10月,绍兴市环保局会同市中级人民法院、市检察院、市公安局等7家单位联合印发《关于开展废铅酸蓄电池相关工作,通过各相关行业主管部门和各街道办事处至各相关企业、销售点和居民手中,并通过当地报纸、各地环保微信公众号向社会发布。同时,绍兴市还充分利用汽车维修、电瓶车行业协会的桥梁和纽带作用,加强行业自律管理及环保宣传,夯实废铅酸蓄电池的规范化管理基础,推动全市废铅酸蓄电池的规范化收集处置。
作者单位:浙江省绍兴市环保局

公众这3个主体之外的非利益相关者,具有搭建平台,组织地方政府、企业、公众对话协商的天然优势。2015年,河南郑州电子垃圾回收项目消息一出,公众反应强烈,在邻避运动即将引发之际,环保社会组织河南绿色中原通过科学理性解读项目对环保的益处,帮助公众了解地方政府决策背景,在一定程度上避免了冲突的发生。公众缺乏协商平台,尤其是遇到法律渠道不通畅等情况时,环保社会组织的理性、专业性和公益热情,是预防和化解社会风险的一剂良药。

推动社会组织发挥更多作用需各方共同努力

环境问题是一个公共利益问题,需要共同参与,唯有共治才能共享。虽然环保社会组织在某种程度上已成为公众力量最成熟的代表,具有一定的推动效力,但仍存在许多问题亟待改善。实现多元共治,发挥社会制衡作用,环保社会组织不仅需要增强内生动力,也需要环保部门和公众的信任、支持和合作。

环保社会组织要发挥其公益性、志愿性、民间性等特点,不断提高专业化水平,加强学习,增强机构间协作。力所能及地开展环境调研与监督,发现和收集环境违法行为和现象,及时发现环保部门监管的盲点,向环保部门反映情况,加强与地方政府的交流互动,成为环保部门可靠的搭档。同时,环保社会组织要积极动员和组织公众参与环境保护相关活动,增强公众参与的效果,灵活运用新媒体平台曝光环境信息,倒逼环境质量改善,推动各方环境行为的改善。

地方环保部门要做好信息发布工作,及时向社会公开监测及治理信息。信息公开不到位,易造成监督盲区,从而错失环境问题监管、环境污染治理的最佳时机。同时,要支持环保社会组织健康有序地参加环境保护工作,畅通环保社会组织监督渠道,规范程序,对环保社会组织反映的问题做出积极回应。加强互动,完善处理机制,为环保社会组织提供参与环保的平台,最大限度形成污染治理和保护环境的合力。

作者单位:环境保护部环境与经济政策研究中心