

环境健康研究呈现碎片化?

区域分割、各自为政、难以形成整体性的问题需尽快解决

◆本报记者李军

新修订的《环境保护法》2015年1月1日即将实施,对环境与健康相关制度建设、科研领域等都做出了明确规定和要求。那么,如何利用环保法推动相关工作开展,实现保障公众健康的宗旨?对此,湖北经济学院教授、全国人大代表吕忠梅表示,环境与健康工作涉及多学科、多领域、多主体,新修订《环境保护法》覆盖了理念、法律责任等内容,这些都将有力支撑环境与健康工作的开展。

把环境与健康监测、调查和评估等技术手段法定化,并通过这些手段建立环境与健康管理制度

中国环境报:第三十九条对我国环境保护工作,尤其是环境与健康工作将起到怎样的作用?

吕忠梅:新修订的《环境保护法》一个亮点,就是要求建立环境与健康的基本制度。第三十九条是对我国环境与健康工作的原则性规定。我理解它包括两个方面的含义:前半句“国家建立、健全环境与健康监测、调查和风险评估制度”,就是把环境与健康监测、调查和评估这些技术手段法定化,通过这些手段建立环境与健康管理制度。

后半句“鼓励和组织开展环境质量对公众健康影响的研究,采取措施预防和控制与环境污染有关的疾病”,这是国家鼓励环境与健康科学研究的措施。这是为什么?环境与健康管理必须建立在科学研究的基础之上,目前,我国环境与健康监测、调查、风险评估的技术及其方法严重不足,已成为制约环境与健康管理工作快速全面展开的瓶颈。在现阶段,国家希望通过鼓励科学研究来突破。

中国环境报:新修订的《环境保护法》总则中已有国家鼓励科学研究的条款,增加后半句是否多余?

吕忠梅:如果单纯从立法技术上讲,“鼓励和组织开展环境质量对公众健康影响的研究”表述是多余的,因为总则已经有国家鼓励科学研究的条款。但从中国现实来讲,再对环境与健康科学研究进行鼓励,还是有必要的。

环境与健康是一个涉及多学科领域、多方面管理的问题,关系到经济社会发展、企业社会责任、社会中介服务、公民个人权益等多主体、多环节,是一个庞大的系统工程。因此,其科学研究本该鼓励多领域、多学科交叉研究或者融合性研究,运用系统的研究方法,加强顶层设计与具体路径的结合,寻找可行的解决问题方案。

我在做课题过程中发现,美国在制定环境保护规划、法律和政策以及实施时,大多是多学科参与,联邦和州环保局聘请大量的律师参与执法,环保局与疾控中心有密切合作,执法机构背后有各种实验室支撑。他们合作的方式也是多样化的,有政府采购、项目及资金支持、合作协议等,但无论何种方式,有一种最重要的方法,就是不同学科、不同领域、不同部门的人为解决环境问题联合开展工作。

而在中国,一是科学研究碎片化,虽然分工越来越细,但分工之后合不起来,这导致很多时候思维也是碎片化的,解决问题很难形成系统性的方案,并且浪费很大;二是执法部门、区



吕忠梅,湖北经济学院教授,作为3届全国人大代表,12年来多次领衔提出修订《环境保护法》议案,参与《环境保护法》修订的整个过程,并为第三十九条入法做了大量工作。

法律条文之间是有逻辑联系的,也是相互协调的,撇开这些,孤零零一个第三十九条,环境与健康工作是很难以开展的。

新修订的《环境保护法》第十条授予了环保部门代表国家对环境保护实施统一监督管理,这也意味着环保部门在环境与健康管理工作上取得了法律授权。

新修订的《环境保护法》为推进环境与健康工作提供了重大的发展机遇,关键在于各部门是否看到了机遇,并且能够抓住机遇。

域分割,各自为战、各自为政,不仅难以形成整体性的问题解决方案,而且导致选择性执法、错位执法、扭曲执法,造成法律的执行力很弱。

新修订《环境保护法》中关于环境与健康的内容不能仅仅理解为第三十九条本身,至少包括了理念、原则、具体内容和法律责任等4方面

中国环境报:仅凭第三十九条,对环境与健康工作支撑作用究竟能有多大呢?

吕忠梅:如果把新修订环保法中的环境与健康保护制度仅仅理解为第三十九条本身,是有问题的,我们不能把它变成一个孤立的条款。

我认为,其中和环境与健康相关的内容包括4个方面。第一是关于理念和原则方面的,即第一条和第五条;第二是直接涉及环境与健康内容的,即第三十九条和第四十七条;第三是和环境与健康密切相关,或者说是将环境与健康保护理念贯穿其中的多项管理制度;第四是法律责任,即违法后果及责任追究。

所以,理解新修订环保法中关于环境与健康制度的规定,不能简单地去看第三十九条本身。中国环境报:能举例详细说明一下吗?吕忠梅:比如说,第一条和第五条,就为环境与健康制度建设提供了立法理念及原则的支撑。如果说,环境与健康立法必须建立在“风险预防”的理念上,那么第一条把原来的“保障人体健康”改为“保障公众健康”,就是出于这样的考虑。此外,第五条把原来的“环境保护与经济社



由环境保护部宣教中心和四川省环保厅主办的新修订《环境保护法》暨可持续发展宣传日活动近日在成都启动。图为小朋友在活动现场参加有奖问答。

会发展想协调”修改为“经济社会发展与环境保护相协调”,就是在经济发展和环境保护发生冲突时,要坚持保护优先的原则,也体现了预防为主的理念。这些都为第三十九条提供了立法理念与原则的支撑。

中国环境报:在法律上,理念和原则意味着什么?

吕忠梅:法律理念的基本功能是引导法律活动的实践,表现为价值观念和行为的引导,也是整个法律制度建立的基点,对这部法律的贯彻实施具有根本性指引作用。法律原则是法律制度的价值判断标准,也被称为“帝王条款”,当法律实施无法用具体条文来判断当事人的行为时,法律原则可以成为最后的判断准则。

中国环境报:您在前面说新修订的《环境保护法》中还有一些条款和环境与健康相关,具体还有哪些?

吕忠梅:其实,任何一个法律制度都不是由一个单独的条文构成的,对于这个制度的理解,既要把握制度建立的前提,即前面已经讲过的立法理念与原则,又要注意制度实施的相关条件。法律条文之间是有逻辑联系的,也是相互协调的,撇开这些,孤零零的一个第三十九条,环境与健康工作是很难以开展的。

首先要回答环境与健康工作由谁来做的,法律规定是“国家”,谁代表国家?这就要通过法律来授权。新修订的《环境保护法》第十条授予了环保部门代表国家对环境保护实施统一监督管理,这就意味着环保部门在环境与健康管理工作上取得了法律授权。

第十三条是环境保护规划制度,新修订的《环境保护法》对环境保护规划的内容进行了比较系统的规定,环境与健康当然应该纳入规划。第十五条和第十六条规定由环境保护部负责制定环境标准,因此建立以保障公众健康为核心的环境标准体系也是环境保护部义不容辞的责任。第十七条规定由环境保护部牵头建立全国环境监测网,这对开展环境与健康管理监测工作非常有利,通过建立监测网络这一具体手段可以保证环境保护部主导、统一管理环境与健康工作的落实。

第五十三条是关于公众参与的规定,公众有哪些权利,这里说的非常清楚。第五十四条是环保部门发布信息的义务,第五十五条是企业发布信息的义务,这些关于信息公开的规定对环境与健康

调查、风险评估意义重大。

过去,我们在做研究的时候,经常会碰到这种事,由于信息不公开,网上找不到想要的信息,找企业要不到,偷偷去现场调查,企业还会赶你。现在法律明确了企业环境信息公开的义务,如果不公开,可以通过行政或司法程序提出请求。

此外,第五十六条明确要求环评时要公开征求公众的意见,法律责任里面规定了先建后评、评价过程中不征求公众意见的后果。第五十七条讲到了公民的监督权和举报权。第五十八条是环境公益诉讼,把公民的公益诉讼加进来了。这些条款都是对开展环境与健康工作非常有利的法律支撑。

不进行或者不配合环境与健康调查等,要承担相应的法律责任;排污造成公众健康损害的,必须承担赔偿责任

中国环境报:新修订的《环境保护法》第六章是关于法律责任的规定,这些规定中哪些是更有利于环境与健康工作的?

吕忠梅:新修订的《环境保护法》强化了法律责任,整体上提高了违法成本,增加了行政拘留措施,增加了“按日计罚”,提高了违反禁止性行为的处罚力度等。比如,“按日计罚”,不仅对违法行为可每24小时作出一次处罚,进行连续处罚,并且还授权地方性法规可以增加连续计罚的环境违法行为种类。

这些规定,对于保障环境与健康制度的实施,都有非常重大的作用。比如,不进行环境与健康调查或者不配合环境与健康调查、逃避环境与健康监测等,都要承担相应的法律责任;如果排放污染物造成了对人体健康损害,必须承担赔偿责任。

中国环境报:有了法律依据,是否意味着环境与健康工作迎来了发展的重大机遇?

吕忠梅:可以这么说。如果我们仅仅只看第三十九条的规定,可以说是无事可做。但是,如果真正理解了《环境保护法》立法理念和相关制度,环境保护主管部门以及相关部门在环境与健康工作中是大有作为的。因此,新修订的《环境保护法》为推进环境与健康工作提供了重大的发展机遇,关键在于各部门是否看到了机遇,并且抓住机遇。



劣质产品铅、砷超标易引起饮用水污染

全国开展净水器专项整治

本报记者李军北京报道 国家质量监督检验检疫总局近日启动净水器产品质量执法打假集中行动,在全国范围开展净水器专项整治。

净水器的质量直接关系到公众饮水安全。近年来,净水器行业发展迅速,与此同时净化水质效果,也引起社会广泛关注。今年7~11月,国家质检总局组织上海、江苏、浙江、广东、福建等地的质监部门对33家净水器生产企业开展了执法检查,发现浙江长兴美德沃净水设备有限公司等13家企业,部分产品不符合相关标准规定的技术要求。

当前,净水器行业产品质量问题不容忽视,部分劣质产品不仅起不到净化水质的作用,反而会造成饮用水污染,个别产品铅、砷等重金属超标,长期使用可能造成人体神经

性损伤等严重后果。鉴于此,为保障公众饮水健康,国家质检总局开展的净水器产品质量执法打假“质检利剑”集中行动,将持续到明年3月底结束。

此次执法检查重点查产品内在质量,查企业向社会公开声明标准的执行情况。同时,组织净水器生产企业向社会公开承诺,声明采用的产品符合标准。18家净水器生产企业代表在活动中共同向社会做出质量安全承诺,产品设计、制造标准达到或者高于有关国家和行业标准要求,并明示对铅、砷、四氯化碳、三氯甲烷等有害物质的净化效率。

据了解,执法行动结束后,国家质检总局将公布统一的网址,供消费者查询承诺企业名单及执法检查结果。

3分钟定性 12分钟定量

稻米重金属实现快速检测

据新华社电 用X射线给大米打一“枪”,3分钟就可以查出被“体检”大米是否重金属超标。据了解,这种高精密度稻米中重金属快速检测仪目前已长沙部分试验田基地投入使用。

这种检测仪外形像一台小型微波炉,是由湖南省食品安全生产工程技术研究中心联合一家检测技术公司研发,是世界上首款运用多晶X射线衍射技术开发的重金属快速检测仪,已获国家专利。

对于这种检测仪的检测原理,湖南省食品安全生产工程技术研究中心主任彭新凯说,通过X射线,可直接激发稻谷的重金属原子核,导致M、K、L等壳层能量级的跃迁。仪器对跃迁产生的荧光光谱进行对应分

析,从而判断被检大米含有何种重金属,测试结果符合相关标准和规定的要求。

据了解,以往稻谷检测需要送样到市级及以上检测中心,检测人员需要进行8个小时以上的浸泡处理,再进行相关检测,整个流程需要两天时间。而这种检测仪是无损检测,只要3分钟定性,12分钟定量,还能在田间地头使用。在今年的收粮工作中,长沙市望城区新康乡的万亩试验田基地和长株潭的试验田基地都用了这种检测仪。

据彭新凯介绍,国家粮食局标准质量中心今年已在多地进行了测试验证,认为这种方式可以满足稻米中镉含量的快速检测需要,今后将推广使用。 李丹

国外动态

空气污染带来公共健康危机

据新华社电 英国议会环境审计委员会最新发布的报告称,英国空气污染问题对儿童、住院病人等易感人群造成健康损害,正带来一场公共健康危机。报告建议,政府采取限制柴油车、建立更多低排放区等措施加以应对。

报告说,车辆尾气排放是目前英国空气质量问题的重要原因,城市空气中含有42%的一氧化碳、46%的氮氧化物和占26%的颗粒物来自车辆尾气排放。然而,英国超过1000所学校距离主要道路不超过150米。报告建议,今后新建学校、医院和护理中心等公共设施应远离主路,并为现有此类场所安装空气过滤设备,减少污染对儿童和病人的不利影响。

报告认为,由于柴油车的二氧化碳排放较少,过去几年中,政府

为减少温室气体排放而鼓励使用柴油车。而柴油车的使用会造成氮氧化物和颗粒物等污染物的大量排放,这在一定程度上又加重了空气污染。报告建议,由政府提供补贴升级柴油车发动机,以减少污染物排放,或启动报废计划逐步淘汰高污染车辆。

此外,报告还建议,英国气象局加强空气污染预报;在全国范围内推广伦敦“低排放区”政策,在特定区域限制污染车辆;调整燃油税,推广低排放汽车;完善公共设施,鼓励步行和自行车出行。

英国环境审计委员会专家表示,因空气污染每年造成近3万名英国人死亡,这一数字与吸烟造成的死亡人数相当,政府应该采取更有力措施,尽早控制这一无形的健康杀手。 刘石磊

图片新闻



随着公众对雾霾的关注度增加,越来越多的人做出积极回应,雾霾的危害正在成为刺激创造力的因素。北京银河SOHO日前举办首届中国雾霾主题公益海报展,300幅国内优秀设计师创作的雾霾公益海报集中展出,呼吁公众行动起来,共同应对空气污染,保护人体健康。图为熊猫主题的雾霾公益广告,吸引参观者拍照留念。

中国日报图片网供图

理想的环境与健康法律制度应该是怎样的?

吕忠梅:环境与健康制度至少应包括以下5方面的内容:

一是在立法中树立保障公众健康的法律理念,比如过去的环境标准都是只到环境,就是没有这种理念的表现,现在的标准必须到人。

二是要建立以风险管理为核心的环境保护体制机制,这个体制机制需要围绕健康风险评估来协调监管主体、排污主体、受害主体、参与主体、服务主体之间的关系,形成从“环境监管”到“多元共治”的转变,建立环境与健康法律制度体系。

三是完成技术规范的法定化,建立以人为本的环境标准体系。标准一经法定,就成为可执行的法律,而不仅仅是技术规范本身。

四是明确执法手段。环境保护的执法手段需要强调两个问题:如何运用现代信息技术;如何确保稳定的资金投入,要进行污染治理和生态修复,没有钱解决不了问题。

五是建立完善的责任追究和损害赔偿机制。

专家建言

环境与健康该怎样依法推进?

1 环境与健康有哪些工作需要重点推进?

吕忠梅:新修订的《环境保护法》要求建立环境与健康保护制度,是一个好的开始。但必须认识到,我国环境与健康工作基础薄弱、时间紧、任务重、群众期望值高。

现在的环境与健康监管体制难以运行。在国家层面,虽然国务院规定20多个部门参与、环境保护部和原卫生部双牵头,但实际上是有牵头无统筹。环境

保护部专门成立了环境与健康管理处,但其他部委都有各自工作重点,很难真正参与并负责。而在省级及以下政府部门,环境与健康工作处于无机构、无人员、无管理的“三无”状态。因此,需要统筹谋划,稳步推进。

国务院层面,应该完善基础设施建设,为专门立法创造条件。第一,结合政府职能转变,建立整合式的环境与健康管理体系。现

行的监管理念与管理手段不能适应环境与健康保护的需要,对未来几十年可能发生的环境与健康风险缺乏识别、预防和控制措施。为此,我们写了专门的建议书报国务院,希望在机构改革中能够考虑并采纳。第二,结合创新国家建设,为解决环境与健康问题提供强大的智力支持,建立多学科、多领域合作的智库。第三,加大财政对环境与健康风险评估及管理工作的投入。第四,建立地方政府负责人环境与健康风险管理考核与责任追究机制。

有了《环境保护法》这个武器,环保部门更应该考虑顶层设计,制定计划和工作方案,逐步把环境与健康工作推向纵深,既为专门立法积累经验,也为推动这项工作起到牵头的的作用。作为环境法研究者,我非常愿意为推进这项工作鼓与呼,也非常期待中国的《环境与健康法》能够早日出台。

2 环保部门有哪些工作可优先开展?

吕忠梅:确定优先领域,出台相关政策。比如,根据新修订的《环境保护法》第三十九条的规定,开展环境与健康调查工作。根据第十七条、第三十九条的规定,在国家环境监测体系建设中建立环境与健康综合监测与信息共享平台。

根据第三十九条、十四条的规定,将环境与健康风险评估纳入环境影响

评价的范围。根据第四十七条的规定,建立环境与健康事件公共响应与应急预警机制。根据第九条的规定,加强环境与健康风险管理的宣传教育和培训等工作。根据《环境保护法》关于环境信息公开与公众参与制度的规定,推进政府、企业的环境与健康信息公开,完善公众参与制度;根据关于法律责任制度