

业界评说

◆常仲农 刘陶根

环评公众参与改革势在必行

环境保护部日前印发了《“十三五”环境影响评价改革实施方案》，方案为进一步完善环境影响评价公众参与工作做了专门安排，就提高建设项目环评公众参与的有效性提出了一系列的要求，也为下一步项目环评公众参与改革指明了方向。

2006年，原国家环境保护总局印发《环境影响评价公众参与暂行办法》(环发[2006]28号，以下简称现行公众参与办法)，首次对环境影响评价公众参与进行了全面的系统规定。现行公众参与办法施行以来，环评公众参与全面展开，在环评信息得到公开的同时，调动了公众保护环境的积极性和主动性，畅通了公众环保诉求表达渠道，维护了公众环境权益，得到了社会广泛认可。

但随着环境保护形势发展，国家出台了一系列新的法律法规和政策，现行的公众参与办法已不能适应新形势和新要求。

从公众参与的政策法规方面看，2009年颁布实施的《规划环境影响评价条例》对规划环评公众参与形式、审查要求在法规层面进行了规范。同时，规划环评和建设项目环评的公众参与在责任主体、参与方式、参与对象等方面存在差异，已经不宜通过一个文件来规定。2013年以来，行政体制改革，对包括项目环评在内的行政许可提出了效率要求。当前，项目环评公众参与为单一模式，不论建设项目行业、性

除当前已经实施的环境影响报告书编制过程和审批过程的信息公开外，还要进一步拓展建设项目环境信息公开，进一步实施全本公开和建设项目全过程信息公开，利用网络等，进一步扩大公众的知情权。

质、规模、环境影响等，均需要履行相同的程序，对于部分与周边公众环境联系不大的项目，其与效率的要求相矛盾。2015年实施的新《环境保护法》针对信息公开和公众参与设置专章，对建设项目环评公众参与的对象范围、形式、公开内容等方面进行了明确和提出新的要求，需要制定新的公众参与办法来落实新要求。

从参与的对象看，当前公众的环境意识不断觉醒，通过参与环评维护自身权益的主动性不断增加，当前公众参与机制已经不能满足公众参与环评的强烈需求。部分涉及PX、垃圾焚烧、化工石化等项目，公众通过环评参与表达各种担忧，邻避效应不断放大，甚至引发大规模群体性事件。有些公众将原不属于环评的拆迁、就业、土地、赔偿等利益诉求通过环评集中表达，相关的行政复议和行政诉讼的案件不断增多，一些项目环评公众参与甚至演变为公众反对项目建设的平台等，环评公众参与

与无力解决这些诉求，让公众对环评公众参与的有效性产生质疑。

从参与的实践看，其存在责任主体不明、公众意见反馈机制不健全、环评过程弄虚作假、违法成本低等导致公众环境权益得不到保障的问题，导致公众对环评各阶段公众参与的责任主体认识不清，矛盾往往转移至政府部门，公众对自身意见的采纳与不采纳，信息不对称往往导致对立情绪，违法成本低让建设单位屡屡铤而走险，弄虚作假行为屡禁不止，上述问题亟待解决。

环评公众参与改革已经拉开序幕，2016年4月，环境保护部就公众参与办法修订稿征求了相关单位和公众的意见，引起社会广泛关注，各级环保部门、相关环保组织以及部门专家，均提出了意见，为修订提供了有益参考。

首先，要优化顶层设计。作为环评公众参与与实践依据和指南的《环境影响评价公众参与暂行办法》，已经颁布实施

十年，其已经不适应当前的政策法规要求和公众对环评公众参与的需求，有必要进行修订，同时考虑将规划环评公众参与和项目环评公众参与与分开制定公众参与办法，并从主体、程序、范围等方面，完善顶层设计，适应新形势新要求。

第二，要满足公众不断增长的环境维权需求。当前，公众环境意识不断增强，需要进一步加大环评信息的公开力度，除当前已经实施的环境影响报告书编制过程和审批过程的信息公开外，还要进一步拓展建设项目环境信息公开，进一步实施全本公开和建设项目全过程信息公开，利用网络等多种公开形式，进一步扩大公众的知情权。进一步加强和创新环评宣传和舆论引导，强化与公众的互动和沟通，建立健全公众意见反馈机制，增强公众在环评公众参与中的获得感，改善公众对环评公众参与的印象。进一步拓展公

众参与的方式和途径，真正方便公众参与。

第三，要积极化解环境社会风险。通过明确公众参与的责任主体、目的意义，进一步明确公众参与在环评中的地位和作用，让公众意见真正成为完善环评工作的有益参考。统筹考虑政府、建设单位和环评单位在公众参与中的作用和责任，要求各个方面各司其责又形成合力，并落实到具体的机制上，针对环境社会风险较大的建设项目，积极主动，化解邻避效应导致的各类问题，在保障公众环境权益的同时，促进环境保护与经济社会发展相协调。

第四，要切实解决环评实践的突出问题。针对环评实践中公众反应最突出的弄虚作假问题，通过明确主体责任、操作流程，进一步压缩弄虚作假的空间；并针对弄虚作假行为，将公众参与与篇章从报告书中独立出来，单独编制公众参与说明，与报告书一同公开，强化公众监督，鼓励针对弄虚作假行为进行举报；制定惩罚措施，考虑在审批、诚信机制等方面，予以惩罚，增加弄虚作假的违法成本，遏制弄虚作假行为高发多发的趋势。

下一步，要在充分采纳公众意见基础上，按照“十三五”环境影响评价改革实施方案确定的目标和要求，以维护公众的环境权益为出发点和落脚点，努力推进环评公众参与改革。

◆李春元

治霾之我见

以京津冀、长三角、珠三角为主战区的全国大气污染防治工作，自2013年起步至今，已经历了4年。笔者在一线参与治霾数载，调研足迹遍及3个战区，且深入京津冀主战场核心区之中，对防霾治污中的一些深层次问题有所思考。

笔者认为，当下大气污染防治工作需要处理好3个“大”与“小”的关系问题。

在区域联防联控上，要深度处理好大局与小局的关系。现今的联防联控从国家的法规要求上、具体工作部署上，从表面上看，均已形成氛围和声势。但是，从具体“联”、实际“治”的落实上看，有的地方是联防联控的口号声势大，真防真治的效益还不够明显。有的区域联防联控的措施多，但实际落实的还有很多水分。有的城市本身联防联控工作到位好，但城际间乡村联防联控还是短板。

在推进治理上，要深度处理好控大污与减小污的关系。大污好治，小污难控。攻坚数年，通过关停并转迁治，许多摆在明处的污染大户都得到了有效整治，但诸如车用油品升级提质、饭店油烟治理、散乱污无证小企业和集中小工业区污染等问题，还普遍存在。这些看似不起眼的小企业，因为涉及千家万户，关系复杂，易死易

要正确处理“大”和“小”关系

大污要治，小污更要防，否则小污染也会积累成大患。防霾治污，科学研判、科学预防至关重要，但防范的功夫更应下在平时，做到大污、小污一块依法严打严治。

生，很让地方政府头疼。

在持续攻坚上，要深度处理好大干与小干的关系。大气污染防治攻坚战打打，持久战难为。一些地方几年下来虽然取得了明显防治成果，但复杂的大气污染成因、交汇传输的大气污染特性和久治不愈且反复出现的大气污染特性，容易让人失去坚定的毅力、决心和拼搏进取的大干劲头。

如何才能真正处理好上述3个大与小的关系问题，笔者认为，应从国家、地方、企业与公众层面综合施策，全方位努力。

首先，从国家层面应进一步加大统一指挥、综合协调、指令治理的力度。防霾治污是国

之大计、民生大计，国家层面的权威性、指令性、法规性指导必不可少。笔者以已经全面展开的京津冀联合控煤治污行动为例。这个行动由环境保护部统一安排，定期调度，强化举措，特殊保障。通过气代煤、电代煤工程的有力实施，控制了燃煤污染，实现了区域联防联控的良好效果。反之，如果从国家层面只

是发文号召，各地各自为战，恐怕难于真正落实。从2016年底至今年初，在持续两个多月的十门峡的狭长地带射向渭河平原，又形成了另一条横贯五六百公里的雾霾高发带。同时，在北侧高山之间的空腔温效应，形成了一片覆盖更广的雾霾辐射带。

全球气候变化趋势在一定程度上无法逆转，区域地貌环境不可改变，我们与雾霾打持久战的定位和突破口只能聚焦如何合理规划以环渤海地区为核心的华北、东北的人类活动。希望国家战略层面以更高的视角对环渤海地区产业结构做出科学合理的调整。

案，最终取得了污染程度降级、爆表城市减少的成效。

其次，从地方层面应树立大局意识、全局意识、法规意识和服从意识。在解决大气污染防治问题上，要确保广大人民群众的身体健康利益，要有敢于担当、奉献、勇于牺牲的大局意识，个体利益服从于联防联控大局。就大气污染防治联防联控来说，联防是发文字号，各地各自为战，恐怕难于真正落实。从2016年底至今年初，在持续两个多月的十门峡的狭长地带射向渭河平原，又形成了另一条横贯五六百公里的雾霾高发带。同时，在北侧高山之间的空腔温效应，形成了一片覆盖更广的雾霾辐射带。

全球气候变化趋势在一定程度上无法逆转，区域地貌环境不可改变，我们与雾霾打持久战的定位和突破口只能聚焦如何合理规划以环渤海地区为核心的华北、东北的人类活动。希望国家战略层面以更高的视角对环渤海地区产业结构做出科学合理的调整。

第三，从防霾治污方式方

法上，要不断总结经验，牢固树立依法治污、精准防霾的科学理念。几年的治理实践告诉我们，大污要治，小污更要防，否则小污染也会积累成大患。近年来，京津冀地区强力联防联控，许多燃煤大锅炉被取缔或提标改造，许多重污染企业被关停并转。但在频频发生的重雾霾天气过程中，为什么仍有多地发生重污染甚至持续爆表？究其原因，在于很多小污染源仍存在于城市内和城市周边，一些“散乱污”小企业还没有得到有效治理。这些“散乱污”小企业在静稳天气下，大肆违法排污，污染物难于扩散，最终出现持续积累的小污吞掉大污治理成果的现象。防霾治污、科学研判、科学预防至关重要，但防范的功夫更应下在平时，做到大污、小污一块依法严打严治。

第四，从治霾决心上，必须引导全民树立持久攻坚和坚定必胜信心。特别是面对新一轮紧接一轮的重污染天气，有人会担心霾能否治好、蓝天白云能否常驻。在这种形势下，各级政府 and 专家学者，首先要坚定信心、树立信心，及时发出正能量声音，引导公众科学认识大气污染防治危害，正确了解防治雾霾的方式办法，通过宣传各地治霾的积极成效，进而带领群众，持续、精准地向污染宣战，不断增添政府与公众合力治霾的坚定决心。

最后，是鼓励企业改造符合排放标准的企业和官员实施惩罚。《环境保护法》、“大气十条”、“水十条”和“土十条”都有相应规定，在不违背这些国家法律法规的前提下，鼓励地方出台更为严厉的惩罚措施和制度，同时配套完善相应的法律法规惩罚制度。

最后是鼓励企业改造符合排放标准的设备设施，积极参与环境污染第三方治理。当前，环境污染防治工作还有待突破，除了地方政府强力推行意识不足，更为重要的是企业缺乏动力。这种动力，说白了就是没有让他们看到经济利益。比如，积极踊跃参与改进和更新排放标准设备设施，并且排放符合规定的企业，环保部门与税务部门协商可以对其在一定时间段内免征一定的税收，比如借鉴“五险一金”政策。对不及时改造更新排放设备设施，并且违反排放规定的企业则根据相应法律法规予以严惩。

绿色畅言

企业不应把环保投入当负担

◆罗岳平 樊璠

环保督察在各省产生了巨大影响，一批失职渎职或不善作为的管理人员被追责，有些企业被责令停产整顿，更多的企业被补办手续或加强技术改造，进一步减少污染物的排放。从各地反馈的情况看，环保历史欠账比较严重。笔者认为，局部环境质量之所以持续恶化，与对各个排污口在管理方面的失守密切相关。

曾经有一段时期，地方招商引资和项目建设是头等大事，甚至不提环保要求。实际上，环保工作贯穿于企业的整个生产周期。只要企业在生产，就会给周边环境带来不良影响。在企业的发展历程中，环保工作是通史，而不能写成断代史。在新形势下，企业过去节省了环保投入，现在应予以追加，从而改变环保长期缺位的状况，为企业的转型发展奠定基础。

企业的发展不能建立在牺牲他人或公共环境利益的基础上，更没有只享受经济权利而不承担环保义务的道理。过去，在政府支持下，企业强势，有的在不该建的地方落了址，有的没有实施环保“三同时”也投了产，长此以往，原本良好的环境也不可逆地被摧毁了。

当前，仍有一些企业没有认识到环保是企业必需承担的基本职责，是从投资开始就要扛在肩上的义务。地方政府过去的经济政策是有失误的，好像让企业丢下了治理环境的包袱就能快速前进，产生更多的GDP。这些历史上丢下的包袱现在都要捡起来，并在付出更大的代价后才能化解掉。

环保不欠新账，多还老账，就是要按查漏补缺的原则，逐步使每个企事业单位都按排污

许可的要求建设和运行好污染治理设施，补上环保一课。环保和安全生产一样，都是产品价格形成因素，应列入固定成本开支中。在恶性竞争时代，企业不计环保投入，导致产品价格整体偏低。而环保工作步入正轨后，行业应重新定价，使环保投入体现在价格中。

总体来看，在环保方面使用的资金，无论是在企业投资建设阶段，还是投产运行时期，绝不是企业负担不起，而是企业的社会责任意识不强。应在管理部门和企业的监督下，将环保投入列入企业信息公开的基本内容之一。污染治理到位，首先要资金足额到位。

污染治理产业是国民经济体系的有机组成部分，其发展程度与企业污染治理水平密切相关。如果工业企业的环保投入，促进污染治理技术研发，形成规模效应，进而降低治理成本。

在国民经济体系内，上下游企业是互联共生、协调发展的。就污染治理而言，上游企业的投入就是下游企业的生产驱动，而下游企业的服务又为上游企业的正常运行提供了保障。排放污染物的企事业单位必须克服等、靠、懒的思想，自觉向污染宣战，自主研发或购买优质的第三方治理服务，确保所在地区的环境质量稳步改善。

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话 010-67112039

完善医疗废物处置责任链条

◆梁小紅

近日，南京栖霞公安分局历时3个多月成功侦破南京市首起医疗废物污染环境案件，抓获犯罪嫌疑人3人，其中1人被逮捕、2人被取保候审。让人震惊的是，嫌疑人倒卖的这些医疗废弃物经过层层转手、加工后，竟然成为了餐桌上的餐具、仿冒知名品牌的塑料玩具等，直接暴露医疗废物监管方面的漏洞。

医疗废物是在医疗、预防、保健等相关医疗活动中产生的具有直接或者间接感染性、毒性以及其他危害性的废物。与一般的生活垃圾不同，医疗废物中含有大量的细菌性病毒，如果不加以管理、随意丢弃，任其混入生活垃圾、流散到人们的生活环境中，就会污染大气、水源、土地，造成疾病传播，危害人的身心健康。

仔细分析医疗废物非法流入市场、落入百姓之手的过程不难发现，其中既有医院的责任，又有经营企业个体的责任，甚至还有监管部门的责任。在责任防线层层失守的情况下，给那些突破法律底线的人群有机可乘，并形成了带血的灰色利益链条。

为此，笔者呼吁，应多管齐下，建立完整的医疗废物监管处置责任清单，构建产生、收集、处置处理全过程溯源机制，防止医疗废物危害百姓。

科学构建医疗废物处理处置监管失责追责清单。一方面，医疗废物本由卫生医疗单位产生，理所当然要负主体责任，对在医疗废物离开单位之前的收集、暂贮、转运具有不可推卸的责任。要切实按照《医疗废物管理条例》上规定的相关要求，设定卫生医疗单位每一环节的责任。另一方面，要把医废处置中心的收贮、专用车辆管理、人员个体的相关责任予以细化。要对卫生、环保等监管部门的责任按照《医疗废物管理条例》予以厘清，确保从产生收集到运输至处置中心之间的责任环环相扣，权与责对等。

追责清单要以各自职责为依据，贯穿转移联单，落实联单签字终

身责任追究制，强化卫生医疗机构负责人首要责任制。不应该出事后只处理医废收购站经营者和相关中间环节责任人，还应该严厉追究卫生医疗单位负责人、职能监管部门负责人的第一责任。

实施信息公开融入诚信体系。应要求医疗卫生机构对合法依规处理医疗废物的情况综合转移联单内容后，向社会予以公开，接受社会、第三方、职能机构有效监督。同时，公开第一负责人、相关负责人名单，全方位接受社会监督，医废处置中心也要把接辖区各医疗卫生机构的医疗废物处置类别、处置具体时间、专用车辆运输情况、运输路线等予以公开发布。卫生、环保等职能部门每年要把综合行业检查情况予以公布，其结果要纳入卫生医疗机构行业评级、环境信用等级评价等重要依据。一旦发现有卫生医疗机构私自向外出卖医疗废物的行为，除依法依规追究以外，将报请上级行业主管部门对行业信用等级予以降级。对环境信用等级予以降级，要实施医疗废物排污许可证制度，发现违法排污的人群有机可乘，并形成了带血的灰色利益链条。

试行医废责任保险。环保、卫生等部门可以参与监管、保险企业设计开发一款针对医疗废物危害公共社会安全的绿色保险产品。根据卫生医疗机构每年的产量和可能流入社会的危害程度，设计一款专属保险产品，主要作用是作为对环境、个体产生危害时的赔付，对召回相关产品所需资金的兜底与赔偿保障。

构建智能监控体系。要把医疗废物从卫生医疗单位产生地到上车和车辆运输途中及落地处置中心的实时情况，纳入数字环保或智慧环保一并网络监控，配齐相关视频监控探头联网运行。要融入环境监控数据库，与监管平台统一高效运行监控，辅以前进的预警预报体现。有条件的城市要与智慧城市联网运行，并充分挖掘医疗废物大数据加以利用，为城市环境管理带来新的生产力。

造成雾霾高发有哪些因素？

◆杨永尚 鹿国友

近年来，以华北、东北和华东沿海地区为主的雾霾天气出现越来越频繁，对人体健康和工作秩序造成了极大影响。笔者经过反复调查与研究认为，环渤海雾霾有三大成因。

人类活动是雾霾产生的根本因素。全球气候变暖已成不争的事实，作为其最直接的后果之一，就是赤道与两极之间温差缩小，大洋环流动力减弱，而近年来出现的雨量分配不均、地震、海啸、森林大火、超级厄尔尼诺等异常现象都有全球气候变暖的贡献在起作用。此外，化学农业通过近几十年的发展，不仅土壤环境受破坏，地力循环被阻隔，而且农业用化学品的水体迁移和氨氮态释放也对雾霾的形成有一定程度的影响，有关专家正在深入研究其机理和贡献率。

气象条件为环渤海地区雾霾高发起到了推波助澜作用。我国位于北半球，每年冬季从西伯利亚袭来的寒潮会席卷我国北方地区。受全球气候变化影响，不利气象条件频繁出现。最突出的就是冬季北风减弱弱南

增强，同时气温偏高，这势必削弱环渤海地区的气象优势，造成大气污染物扩散减慢。以北京为例，近年来北京冬季气温呈明显上升趋势，超过4级的北风天气明显减少，而历史上冬季极少出现的南风天气在2016年12月就出现了7天，而每次南风天气出现的当天或随后一两天内都会伴随有雾霾出现。

区域地貌对雾霾转移和分布的影响更是雪上加霜。环渤海的大陆就像一张弯弓，弓与箭的触点正好是京津冀地区，而雾霾之箭沿着秦岭和太行山之间从洛阳到三门峡的狭长地带射向渭河平原，又形成了另一条横贯五六百公里的雾霾高发带。同时，在北侧高山之间的空腔温效应，形成了一片覆盖更广的雾霾辐射带。

全球气候变化趋势在一定程度上无法逆转，区域地貌环境不可改变，我们与雾霾打持久战的定位和突破口只能聚焦如何合理规划以环渤海地区为核心的华北、东北的人类活动。希望国家战略层面以更高的视角对环渤海地区产业结构做出科学合理的调整。

要充分调动企业积极性

◆肖隆平

在2017年第一轮重污染过程中，很多城市实施了不同级别的预警应急响应，但督察发现，一些企业依然没有执行停产限产要求，以致污染物浓度居高不下。

笔者认为，在当前形势下，真正让企业重视环境保护，需要真正触动企业利益，真正减少污染物排放，应考虑从以下3方面着手。

首先，鼓励公众举报，并形成重赏制度。举个例子，华北某地一塑料厂边角料的处理，是分发给工厂周边村民烧饭取暖用，导致该地一到夜间就无法出行。表面上看，当地村民获得了一定利益，但毕竟是蝇头小利，如果当地村民举报这家塑料厂，可以得到一笔巨额回报，重赏之下，这样的污染企业就会被暴露出来。

其次是重罚。有赏就得有罚，被罚的自然是违法违规排放的企业，也包括包庇企业的官员。如果举报属

实，环保部门及相关执法机构就要对违规排放的企业和官员实施惩罚。《环境保护法》、“大气十条”、“水十条”和“土十条”都有相应规定，在不违背这些国家法律法规的前提下，鼓励地方出台更为严厉的惩罚措施和制度，同时配套完善相应的法律法规惩罚制度。

最后是鼓励企业改造符合排放标准的设备设施，积极参与环境污染第三方治理。当前，环境污染防治工作还有待突破，除了地方政府强力推行意识不足，更为重要的是企业缺乏动力。这种动力，说白了就是没有让他们看到经济利益。比如，积极踊跃参与改进和更新排放标准设备设施，并且排放符合规定的企业，环保部门与税务部门协商可以对其在一定时间段内免征一定的税收，比如借鉴“五险一金”政策。对不及时改造更新排放设备设施，并且违反排放规定的企业则根据相应法律法规予以严惩。