加快构建环境治理全民行动体系

郭红燕

生态文明和美丽中国建设离不开全社会共同参与,国家高度重视构建环境治理全民行动体系。党的十九大报告提出,要构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。2020年中办、国办发布的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》也明确提出要健全环境治理全民行动体系,并进一步提出了全民行动体系构建的方向和任务。党的十九届五中全会对“十四五”时期和2035年美丽中国建设和生态环境保护提出更加明确具体的目标任务,提出到2035年要广泛形成绿色生产生活方式,碳排放达峰后稳中有降,生态环境根本好转,美丽中国建设目标基本实现。这些都表明,加快构建环境治理全民行动体系、充分发挥全社会的力量开展生态环保工作,具有非常重要的意义,而且势在必行。

为系统推进公众践行绿色生活方式,有序参与生态环保工作,近年来生态环境部联合相关部门发布了一系列政策文件,包括《公民生态环境行为规范(试行)》《关于推进环境保护公众参与的指导意见》《关于加强对环保社会组织引导发展和规范管理的指导意见》等,为各类社会主体和公众个人提供了指南和规范。

当前,积极参与生态环保活动和践行绿色生活方式正逐渐成为社会时尚。以生态环境部环境与经济政策研究中心连续两年发布的《公民生态环境行为调查报告》来看,2020年公众生态环境意识和行为较2019年总体有所提升。认为呵护自然生态、关注生态环境信息、践行绿色消费等行为对于保护环境具有重要性的受访者人数占比较之前提高了10%-20%。特别是在践行绿色消费和分类投放垃圾方面,经常改造利用或交流捐赠闲置物品的受访者人数占比增加了一倍,垃圾分类践行较好的人数占比增加了两成以上。当然,这其中有政策驱动等因素的作用。

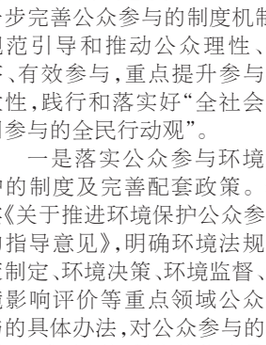
要构建一个系统有效的环境治理全民行动体系,仍有很多工作要做。环境治理全民行动体系运转的过程,就是各类社会主体在能够便捷获取环境信息的基础上,采用不同社会手段分别作用于政府、企业以及自身和其他社会主体等,进而促使其环境行为改善的过程。由此可见,一个系统有效、能够良性运作的全民行动体系,要同时满足公众信息可获取、公众参与表达机制健全、环境权益责任明确以及有相应的制度和文化保障等。

不断强化环境信息公开制度的完善和落实

信息公开是全民参与的基础。当前,国家层面陆续出台了一系列环境信息公开的相关制度和规范,但各地执行和落实情况存在较大差异,信息公开质量不一。未来要继续完善信息公开制度,更重要的是要解决信息公开制度执行落地问题,确保做到“公开常态化”。

具体而言,一是修改完善企业环境信息强制公开相关规定。将企业固体废物及危险废物的产生和处置情况、环境行政处罚情况、能源消耗及节能情况、水资源消耗及节水情况等与企业环境排污表现直接相关的信息都列入重点排污单位强制公开范围,为社会监督参与提供条件。推动企业强制性公开范围从一般污染物公开向特征污染物公开拓展,从重点监控企业信息公开向更多企业信息公开拓展,从固定污染源信息公开向移动污染源信息公开拓展。

二是建立环境信息公开的评价考核机制。包括:对省市县三级政府的环境信息公开工作进行评价,评估地方政府在环境信息公开方面的工作,并发布年度报告,对地方政府进行激励和约束,促进其改进地方环境信息公开工作;建议地方政府对企业



环境信息公开情况进行综合评价和公开,涵盖企业排污信息等,并将评价结果公开,通过反馈机制以评促改、促落实,监督落实环境信息公开制度;鼓励和支持第三方开展环境信息公开评价,有利于刺激政府、企业提高环境信息公开质量。

逐步规范引导公众理性有序有效监督参与

近年来,开展污染防治攻坚战的重要经验之一,就是坚持以人民为中心。群众的监督和举报作为发现生态环境问题线索的金矿,为精准实施环境监管执法发挥了积极作用,同时也极大提升了社会满意度。未来要进一步完善公众参与的制度机制,规范引导和推动公众理性、有序、有效参与,重点提升参与实效性,践行和落实好“全社会共同参与的全民行动观”。

一是落实公众参与环境保护的制度及完善配套政策。落实《关于推进环境保护公众参与的指导意见》,明确环境法规政策制定、环境决策、环境监督、环境影响评价等重点领域公众参与的具体办法,对公众参与的范围、方式、渠道、程序等作出具体详细的规定。应明确规定环境决策听证会、座谈会、研讨会的组织主体和形式,参会代表选取的范围、选取的原则程序和讨论事项、回避事项、公众意见采纳和反馈,推动公众的实质性参与和有效参与。

二是建立基于市场的公众参与机制。建立个人减排激励机制,例如,对乘坐公共交通、购买节能环保产品、绿色出行、回收可再生利用资源等行为给予激励和奖励。未来可考虑研究利用市场机制,建立公众个人减排档案和注册制度,将公众参与环保行为产生的减排额度,例如温室气体等,按照一定价格规则进行补偿,让市场和需求侧督促企业向绿色生产过程转型。

三是建立健全各类社会主体参与环保的机制和平台。不同社会主体特点和优势不同,如媒体在舆论监督上具有优势,专家在专业解读和分析上具有优势,社会组织在承担社会资源对接、具体零散的行动类环境治理工作及政府未覆盖到的社会工作等领域具有优势,企业在提供专业高效服务上具有优势,社区在政府与公众的衔接和上传下达方面具有优势,而工会、共青团、妇联等群团组织在积极动员广大职工、青年、妇女参与环境治理上具有优势。政府生态环境部门应积极创造条件和环境,包括加大政府购买社会和第三方服务力度、建立社会资源服务对接平台、健全公众监督参与和反馈机制等,让各类社会主体充分发挥作用,提高环境治理效率和效能。

推动公众积极践行绿色低碳生活方式

为引导公众向绿色低碳的生活方式和消费模式转变,应制定公众在不同场景下的个人行为规范,用制度约束公众的环境行为。

具体而言,公民家庭环保规范可包括:选择低碳生活方式,使用低碳节能环保产品,健康合理地消费,减少浪费;教育和规范孩子的环境行为,配合社区垃圾分类,参与社区的义务劳动等。

公共场所环境行为规范可包括:绿色出行,乘坐公共交通工具;选择绿色低碳环保型酒店;维护旅游区景点的环境卫生以及基础设施;关注动植物和生态栖息地保护。

公众应对环境和自然灾害的规范可包括:完善公众应对各类自然灾害的规范,包括预防洪水和地震等自然灾害应急的措施、防范灾难的准备、在灾害来临时保护自己和家人的生命和财产安全等。

公众消费行为规范可包括:杜绝过度消费和炫耀性消费的不良习惯和社会风气,杜绝生活方式和消费行为的攀比,崇尚简单、淳朴、自然、节俭的生活方式,促进生态文明价值观的养成。

增强社会主体参与环境治理的能力

一是加大对环保社会组织的制度支持力度。加大政府购买社会组织服务力度、建立社会资源服务对接平台、健全公众监督参与和反馈机制等,让社会组织充分发挥作用,提高环境治理效率和效能。通过提供税收优惠、行政表彰、授予合作伙伴资质等方式奖励环保社会组织活动。针对对环境有较大影响的政府决策、建设项目立项、环境污染事件处置、环保公益诉讼等公众关注的热点,探索发挥非政府环保组织在政府与公众,以及企业与公众之间起“缓冲层”的重要作用,形成积极互动、密切合作的局面,为理性解决各类环境问题和冲突、建立良好的社会秩序奠定基础。

二是增强社区在环境治理中的作用。出台相应政策和制度,鼓励社区环保志愿组织的建立和完善,引导和推动地方政府、社会组织、企业等与社区合作,探索建立政府、社会组织和企业依托社区开展环保实践活动的长效机制。将社区生态环境事务纳入各级生态环境部门职责范围。鼓励基层社区组织制定环境保护的社规民约,在广场娱乐噪声、鞭炮燃放、绿色消费、垃圾分类等方面开展探索,自发实施、共同监督。

加强环境社会互动机制建设

建立和完善环境社会互动机制和平台,预防和化解环境矛盾。

一是组织开展环境、社会、经济各界代表对话,增强环境发展战略共识。

二是建立政府、企业、环境专家、非政府机构等利益相关方参加的环境社会对话机制,加强沟通理解,增强合作。

三是与地方环保社会组织和媒体建立定期联系机制。地方环保社会组织和媒体对当地环境、经济和社会问题比较了解,无论是平时还是危机爆发时刻,都能较为敏锐地感知和了解相关问题。建立定期联系机制,有利于生态环境部门定期了解地方生态环保工作进展和问题,与全社会一起寻求科学合理的解决办法。

作者单位:生态环境部环境与经济政策研究中心

学习贯彻习近平生态文明思想 笔谈

中国环境报社·生态环境部环境与经济政策研究中心主办

为固定源排污监管执法提供有力保障

《排污许可管理条例》专家解读之二

◆王灿发

新颁布的《排污许可管理条例》(以下简称《条例》)除了规定排污许可证的“申请与审批”和“排污管理”两章外,还专设一章“监督检查”。这一章的内容主要是关于执法程序和执法手段的规定,解决了困扰生态环境执法机构多年的执法手段使用和执法证据认定问题,为今后固定源排污监管的环境执法提供了有力保障。

一是明确了排污许可执法检查的频次和检查方式由生态环境主管部门合理确定。环境监管执法的方式,除了现场检查外,还包括在线监控、函询、要求行政相对人提交或者上传报告或者资料、对有关环保的设施和设备抽检、对违法的设备与设施依法查封扣押等,但最主要的方式还是现场检查。对于一家排污单位,一年要例行现场检查多少次?进行非常规现场检查的条件是什么?怎样检查才是合理的?《条例》第25条第1款规定,生态环境主管部门应当加强排污许可的事中事后监管,将排污许可执法检查纳入生态环境执法年度计划,根据排污许可管理类别、排污单位信用记录和生态环境管理需要等因素,合理确定检查频次和检查方式。这一规定要求生态环境执法机构应当按照生态环境执法年度计划进行执法检查,避免生态环境执法检查的随意性和盲目性。对不同的企业,也不是不加区分地进行同样频次的执法检查,而是可以根据排污许可管理类别、排污单位社会诚信档案和生态环境管理需要等因素,确定检查的频次和检查方式。对排污许可重点管理单位、社会诚信较差单位、公众比较关注的排污单位,应当检查的频次多一些;对排污许可简化管理单位、社会诚信较好单位、生态和社会影响较小的排污单位,检查频次就可以少一些。对此,各地可以制定具体的生态环境执法年度计划和执法检查条件,环境执法人员要按照年度计划和执法检查条件对排污单位进行执法检查,再加上严格执行《条例》第25条第2款关于环境执法信息公开的规定,就可以确保环境执法的公平公正。

二是明确了排污单位配合环境监管执法的义务。环境监管执法(包括排污许可监管执法)的一大困难是排污单位封闭经营,掌握最原始的资料和信息,生态环境主管部门无论是进行现场执法还是通过平台监控执法,都需要排污单位提供信息资料。一旦排污单位不配合,或者故意阻挠执法,违法证据就难以取得。对此,《条例》第26条第1款规定,排污单位应当配合生态环境主管部门监督检查,如实反映情况,并按照要求提供排污许可证、环境管理台账记录、排污许可证执行报告、自行监测数据等相关材料。其中,要求排污单位提供环境管理台账记录是查清排污单位排污情况的一项重要措施。同时,《条例》第39条规定,如果排污单位拒不配合生态环境主管部门监督检查或者在接受监督检查时弄虚作假,将被处2万元以上20万元以下的罚款。《条例》上述规定,将对生态环境执法起到有力的促进作用。

三是明确了排污单位自行监测数据与生态环境主管部门现场执法的监测数据不一致时,以生态环境主管部门监测数据为执法依据。排污单位的自行监测数据与生态环境主管部门现场执法的监测数据不一致时,到底以谁的数据为准,容易产生争议。《条例》第29条第2款规定,排污单位自行监测数据与生态环境主管部门及其所属监测机构在行政执法过程中收集的监测数据不一致的,以生态环境主管部门及其所属监测机构收集的监测数据作为行政执法依据。这就以行政法规的形式确立了生态环境主管部门及其所属监测机构在行政执法过程中收集的监测数据的效力,有利于保障行政执法的顺利开展。

四是通过鼓励采用污染防治可行技术推动和保障排污单位符合排污许可要求。要使排污符合许可要求,污染治理技术的先进性是重要保障。《条例》第30条规定,国家鼓励排污单位采用污染防治可行技术。国务院生态环境主管部门制定并公布污染防治可行技术指南。排污单位未采用污染防治可行技术的,生态环境主管部门应当根据排污许可证、环境管理台账记录、排污许可证执行报告、自行监测数据等相关材料,以及生态环境主管部门及其所属监测机构在行政执法过程中收集的监测数据,综合判断排污单位采用的污染防治技术能否稳定达到排污许可证规定;对不能稳定达到排污许可证规定的,应当提出整改要求,并可以增加检查频次。《条例》的这一规定,实现了法律规范与技术要求的衔接,有利于增强排污许可制度的成效。

作者系中国政法大学教授

为高质量发展厚植生态环境新优势

◆江苏省泰州市泰兴生态环境局 郑逸新

局长论坛

2021年是“十四五”开局之年,江苏省泰州市泰兴生态环境局将认真贯彻全国生态环境保护工作会议精神,牢固树立“决战决胜之势,必达必成之志”,紧紧围绕重点区域、重点行业和重点问题,综合施策、精准治理、全力攻坚,将生态环境保护各项工作落到实处,为完成2021年乃至“十四五”工作目标奠定深厚基础,努力为泰兴高质量发展厚植生态环境新优势。

一是紧盯环境质量达标加力。全面加强工业企业VOCs无组织排放管理,推进“清洁城市”行动,严控道路、工地扬尘。细化城区重点范围内餐饮、汽修、机动车、加油站治理清单,压实工作责任,扎实抓好整治。完善长效治气机制,建立健全监测研判、乡镇排名、执法监管、督办整改于一体的闭环工作机制,利用“天空地一体”科技监管手段,精准排查污染源头,“靶向”治理大气污染。落实一断面一清单机制,巩固现有国省考断面水质,对新增省考断面编制水质保障任务清单,持续开展控源截污、河道整治、水系连通、生态修复,确保水质达标。深入实施“健康长江泰州行动”,全面开展入江支流及排口整治,保障入江支流水质达到地表水Ⅲ类标准,打造沿江“最严生态环境管控区”。

二是聚焦生态环境安全发力。持续推进危险废物安全专项整治三年行动、危废处置企业危化品安全专项整治,加大对危险废物、污染防治设施领域安全问题的督办整改,坚决做到问题整改不留死角,隐患消除不留盲区。探索危险废物分级分类管理,以重点园区、重点行业为切入点,建设小微产废企业集中暂存库。全力做好各类突出环境问题整改,对已经办结的开展“回头看”,防止死灰复燃,对尚未办结的强化督查推进,力争突出环境问题全面“清零”。

三是着眼生态绿色发展用力。统筹常态化疫情防控、经济社会发展和生态环境保护等工作。加快推进“绿岛”项目建设,持续放大经济开发区环境政策集成改革试点成果,对试点范围内的项目进一步简化审批流程。为重大产业项目开辟绿色通道,引导企业做好排污权交易,破解总量约束瓶颈。以生态环境教育体验中心为依托,积极开展各类环境宣教活动,努力构建“共治共享”大环保格局。加大生态文明建设示范市创建力度,挖掘打造生态建设示范工程,确保2021年创成两个省级生态文明建设示范乡镇、3个省级生态文明建设示范村,全力争取国家生态文明建设示范市创建名额。

加强生物多样性保护助力碳达峰

◆吴建国 罗建武 李俊生 肖能文 杜加强 马俊勇

地球上主要碳库包括陆地和海洋生态系统,以及大气和化石燃料。陆地生态系统中碳约为2.1万亿-2.9万亿吨、海洋中碳约为38万亿吨、大气中碳约为0.76万亿吨,化石燃料中碳约为5万亿吨。不同库中碳转换直接影响着碳达峰与碳中和过程。陆地生态系统碳贮量是大气中的3-4倍,海洋碳贮量是大气中的50倍以上。生态系统既可能成为碳源,也可能成为碳汇,源/汇强度直接影响着二氧化碳排放与碳中和过程。

在受到极端干旱、高温等事件及火灾等影响下,生态系统中的碳将被大幅释放到大气中。在干旱、洪涝、火灾和病虫害等影响下,稳定性低的生态系统抗干扰能力弱,容易发生水土流失、荒漠化及石漠化等,碳汇功能下降,甚至将会成为碳源。

因此,实现碳达峰与碳中和目标,除了要减少能源使用以及工业、交通、建筑、农林业等部门温室气体排放外,还要增加生态系统碳汇来抵消人类活动造成的二氧化碳排放。这就要充分考虑生态系统碳汇/源功能,加强对生态系统及生物多样性的保护。

一是加强碳达峰、碳中和行动与保护生态系统及生物多样性工作的制度统筹。我国生态脆弱区范围广,提升生态系统质量和稳定性潜力大。同时,我国太阳能、风能及生物质能源等丰富,实施碳达峰及碳中和行动基础扎实。生态环境部2021年1月发布的《关于统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作的指导意见》指出,要协同推动适应气候变化与生态保护修复等。为实现碳达峰与碳中和目标,需要建立碳达峰及碳中和行动与生态系统及生物多样性保护协同推进的资金机制、激励政策、部门协调机制、考核制度及产业发展政策等。在制定碳达峰行动与碳中和行动方案,以及制定实现应对气候变化自主贡献行动方案中,都需要把保护生态系统及生物多样性作为重要内容。在保护生态系统及生物多样性工程中,也要把实现碳达峰与碳中和目标作为重要内容。与基于自然的解决方案结合,科学设计和实施各类碳减排工程,增加生态系统碳汇。

二是加强统筹碳达峰与碳中和与保护生态系统及生物多样性行动的研究。我国在应对气候变化、保护生态系统及生物多样性方面都开展了大量相关研究,但在大规模发展光伏发电、风能等对生态系统及生物多样性影响,以及保护生态系统及生物多样性对碳达峰及碳中和影响的研究都还比较有限,对相关工作的科技支撑还较弱。为全面协调碳达峰及碳中和与保护生态系统及生物多样性,需要加强碳达峰及碳中和对生态系统及生物多样性风险及对策研究,评估保护生态系统及生物多样性对实现碳达峰及碳中和目标的效益,构建对生态系统及生物多样性友好的碳达峰及碳中和技术清单等。

三是完善碳达峰与碳中和相关措施对生态系统及生物多样性影响评估技术规范。我国建立了资源开发和工程建设对生态环境影响评价的制度和技术规范,如《中华人民共和国环境影响评价法》《光伏发电站环境影响评价技术规范》等,但相关内容对生态系统及生物多样性影响评价的内容还不完善。应基于全生命周期角度,建立碳达峰及碳中和活动对生态系统及生物多样性影响评价的技术规范。

四是加强碳达峰与碳中和相关措施对生态系统及生物多样性影响的监管。我国可再生能源开发利用取得很大成就,在“十四五”期间,还将加快清洁能源开发利用,到2030年非化石能源消费比重达到25%,风能、太阳能要达到12亿千瓦以上。为科学协调碳达峰及碳中和行动与保护生态系统及生物多样性工作,应系统开展光伏发电等碳减排工程措施对生态系统及生物多样性影响评估,以及保护生态系统及生物多样性对碳达峰及碳中和效益的评估。基于生态系统及生物多样性保护,科学规划布局未来碳减排的措施。开展碳减排工程对自然保护地、生态保护红线和国家主体生态功能区等影响评估与监管等。

作者单位:中国环境科学研究院生态研究所

探索与思考

重点推进城镇污水资源化利用

◆高彦

当前,我国部分地区面临水资源短缺、水生态脆弱、水污染突出等问题,《重点流域水生态环境保护“十四五”规划编制技术大纲》明确提出要统筹水资源、水生态、水环境“三水”治理,增好水、治差水,推进美丽河湖建设。笔者认为,推进城镇污水资源化利用能够有效推动“三水”共治。

目前,县城及以上城市污水处理能力基本能够满足当地需要,大部分地区还实现了提标升级。城镇污水处理厂排放的污水具有水量可观、水质可控、排放稳定、就近可用、成本低廉等特点,如果作为再生水资源加以利用,可有效缓解当地水资源短缺的矛盾,减少一次用水,节约水资源,降低水污染,改善水生态。据了解,目前我国城镇污水排放量约750亿立方米,再生水利用量不足城镇污水排放量的15%,亟待加快推进。

一是做好顶层设计。把城镇污水资源化利用纳入各地“十四五”生态环境保护规划,加快技术研发,指导利用途径,明确目标要求,将污水资源化利用率作为地方水环境管理的重要内容,把城镇污水纳入水资源统一配置,全面系统推进污水资源化利用工作。

二是加强统筹协调。强化属地负责、部门联动,市县政府担起主体责任,发改、住建、水利、生态环境等部门分工负责,密切配合,加强水资源利用、水污染防治、水生态保护、污水资源化利用等相关基础设施建设的统筹,并将污水资源化利用纳入综合考核。

三是开展试点示范。可以通过财政奖补的办法,选择一些地区开展先行先试。试点城市以现有污水处理厂为基础,系统分析当地生产、生活和生态用水需求,按照景观配水、生态补水、工业用水、市政杂用等不同用途,强化以需定供、分质用水、加强管控,合理建设再生水利用基础设施,确保污水安全有效利用。在试点的基础上总结经验,探索形成可复制、可推广的污水资源化利用模式。

四是可结合环境日、节水宣传周等主题活动,利用微博、微信等新媒体,组织群众现场参观污水资源化利用设施等,加强科普教育,增强公众的水环境保护意识,提高对污水资源化利用的认知度,消除思想顾虑,增强使用意愿,营造全社会参与污水资源化利用的良好氛围。

作者单位:安徽省亳州市生态环境局