

## 业界评说

◆ 魏昌华

## 生活噪声居委会来管行不行?

山西省太原市环保局前不久公布了今年8月全市环境污染举报案件的受理、查处情况。在各类环境污染举报中,噪声污染仍是市民投诉热点,占举报总数的24.66%。

随着我国经济和城镇化进程加快,在我国大部分城市,环境噪声污染已成为严重扰民的突出问题。根据《2013中国环境状况公报》,316个进行昼间监测的地级以上城市中,区域声环境质量为一级和二级的城市比例为76.9%;293个进行夜间监测的城市中,区域声环境质量为一级和二级的城市比例只有48.5%。如何应对日益增多的噪声污染事件及投诉,值得城市管理者认真思考。

## 社会生活噪声管理矛盾重重

分析当前城市噪声管理问题,凸显三大矛盾:

一是环境行政管理半径与噪声污染微区域性的矛盾。根据《环境噪声污染防治法》,县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门对本行政区域内环境噪声污染防治实施统一监督管理,各级公安、交通、铁道、民航管理部门和港务监督机构,根据各自的职责,对交通运输和社会生活噪声污染防治实施监督管理。由此可见,环境行政管理半径较大。但同时,噪声污染的影响范围又较小,一般仅涉及项目周围数十米至数百米,以噪声污染为主的工业企业卫生防护距离也只设置在50米~300米之间。因此,噪声污染具有明显的微区域性特点,噪声污染影响范围小、污染单元多,而由于环境行政管理半径大,对环境噪声污染事件的处理响应时间较长,管理难度相应加大。

二是环境行政管理响应时间与噪声污染瞬时的矛盾。噪声影响有瞬

时性特点,噪声污染事件多属于非稳态噪声,延续时间较短,尤其是一些社会生活噪声,延续时间极短,可能仅仅几分钟就结束了。但是,由于对环境噪声污染事件的处理响应时间较长,所以与噪声影响的瞬时性形成矛盾,难以及时取证并进行相应处罚。这样就无法对环境噪声污染事件进行有效处置,从而形成事实上的管理真空。

三是环境行政管理力量不足与社会生活噪声个体多发性的矛盾。社会生活噪声污染与水环境、大气环境污染影响不同,其污染源较多,有各类商业、企事业单位,甚至个人。因此,环境噪声污染事件具有多发性,给环境管理带来极大挑战。同时,目前各级环保部门面临繁重的环境管理任务,无法有效应对分散、多发的噪声污染事件。具有噪声管理职能的其他部门,如公安部门,因缺乏具有专业技能的人员等,无法进行有效管理。因此,普通社会生活噪声污染事件常被管理部门忽略。

## 噪声管理微区域化措施可行

针对社会生活噪声管理中存在的种种矛盾,笔者认为,可从社会生活噪声管理微区域化角度进行治理,即下放社会生活噪声管理权限,让微区域的城市居委会参与到社会生活噪声管理中,提高社会生活噪声管理的针对性。分析可见,这种管理方式具有一定的可行性和可操作性。

首先,噪声监测仪器价格可承受。环境噪声管理及处罚依赖于环境噪声的监测结果,快速有效的环境噪声监测结果可以对环境噪声污染事件进行科学准确的评价,并据此进行处理。准确的噪声治理依赖于可靠的噪声监测设备,因此,能否广泛配置噪声监测仪器是环境噪声管理的前提。目前,随着监

测技术及制造业能力的提高,噪声监测设备价格一般在1500元~5000元,有的甚至低于千元,属于微区域可承受消费范围,为环境噪声管理的微区域化提供了物质装备基础。

其次,噪声监测技术易掌握。可靠的监测设备还需要专业的监测技术人员操作使用,才能得到可靠的监测结果。环境噪声监测是一种简单的物理监测过程,过程简单,操作便利。普通工作人员在简短的技术培训后就可以快速掌握初级监测技术,为微区域内环境噪声监测提供了技术可行性。

第三,微区域内声环境功能区单一。由于居委会管理半径一般仅有数百平方公里,微区域内声环境功能区划较为单一,环境管理要求相对单一,便于进行管理。

第四,噪声污染不具有累积性环境风险。噪声污染的危害是一种能量危害,不具有累积性,其危害与大气、水环境污染及土壤污染的危害不同,可以及时得到纠正。因此,社会生活噪声管理权的下放即使因管理不善带来危害,也不会造成未来难以恢复的后果,社会生活噪声管理微区域化的环境风险较小。

第五,居委会具备自治条件。根据《城市居民委员会组织法》,居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。居民委员会的任务中规定,办理本居住地区居民的公共事务,协助人民政府或者它的派出机关做好与居民利益有关的公共卫生等工作。因此,居委会可以部分承担治理居民生活噪声的公共事务管理职能。

## 噪声管理微区域化亟待推广

为进一步做好环境噪声管理工作,降低噪声污染投诉率,笔者认为,应进

一步完善和推广社会生活噪声微区域化工作。

第一,将社会生活噪声部分管理权限下放到居委会。推行社会生活噪声微区域化,就是将社会生活噪声的部分管理权限下放到直接面对居民的居委会,并配置必要的噪声监测设备。由于居委会大多位于居民集中居住的小区附近,可以快速到达噪声污染现场,对环境噪声污染事件及时作出响应,有利于化解因环境噪声污染而引起的矛盾。

第二,建立社会生活噪声污染简易申报制,便于单位和居民申报,从而使社会生活噪声处于有效管控状态。例如,在我国,由于传统文化和习俗的影响,人们习惯于在开业、婚嫁及传统节日燃放鞭炮。但是,由于缺乏必要的管理,常常有人在凌晨或夜间居民休息时间燃放,造成极大矛盾,也引起较多的投诉事件。通过燃放单位及个人的简易申报程序,有利于及时了解居民的燃放需求,通过适当的时间管理,进行必要的约束。同时,还可以及时向可能影响的周边小区居民进行告示提醒,居民可做出应对措施。这也可以促进邻里相互谅解,减少彼此信息沟通不畅带来的矛盾。

第三,设立社区环境圆桌会议。社区环境圆桌会议是一种环境保护的创新手段,是对政府管制、市场调节之外的社会补充机制。2006年以来,世界银行与原国家环保总局合作,在我国部分地区进行了社区环境圆桌会议试点,取得良好的成效。设立社区环境圆桌会议,有利于在社会生活噪声管理中促进公众参与、协调社区利益诉求,在社会生活噪声的简易申报,噪声污染补偿制度创建等方面具有积极意义。

作者单位:环境保护部南京环境科学研究所

不作为首要考虑因素。不过,污泥中有机污染物、微生物及病原菌等指标却需要引起重视,这些指标的致病能力较强,有些甚至致癌。因此,在污泥农前,应重点关注这些指标的含,并采取严格的措施加以控制。

针对上述问题,笔者提出如下建议:首先,转变观念,治水也要治泥。对当前我国建设、环境行业普遍存在的重污水、轻污泥观念,要花大力气扭转,可通过学习、借鉴欧美国家污泥处置的先进做法,加强从业人员队伍的培训,从根本上摒弃当前污泥处置中的不恰当做法,将污泥的无公害处置真正落到实处。此外,污水处理厂的监管、主管部门及从业人员要提高认识,分清职责,提升对污泥科学管理的水平。

其次,结合实际,走有中国特色的污泥处置道路。各级政府、环境主管部门除了在加大资金投入、加强监管力度的情况下,还应结合我国国情,根据各污水处理厂处理工艺的不同,按照其产生污泥量、污泥理化特性,因地制宜采取适合实际的污泥处置方法。走出一条既适合中国国情,又能实现污泥处置减量化、稳定化、无害化、资源化道路。

## 热评

◆ 李新栋

最高人民法院7月3日正式宣布成立专门的环境资源审判庭。这不仅体现了最高司法机关践行国家生态文明建设战略的决心和信心,也标志着我国环境资源审判工作在走向专业化、类型化道路上迈出了重要一步。

那么,环保法庭的设立是否有必要和传统的民事、刑事审判庭一样,在全国各地的各级法院全面铺开、统一设立?笔者认为,此项制度应该充分考虑环境案件的特殊性,以及我国当前的司法国情,循序渐进、量力而行。

首先,就审级对接来说,在全国四级法院设立环保法庭极为必要。我国当前的环保法庭主要在一级环境法院或者环境保护重点地区设立,且主要集中在基层法院,较少考虑上下级法院之间的业务衔接问题。比如,基层法院在审理环境案件中实现了“三审合一”,而一旦当事人提起上诉,相关案件在没有设立环保法庭的中级法院却不得不被人为拆分到不同庭室分别审理,不仅不利于上级法院对下级法院进行业务监督和指导,而且不利于形成统一的司法裁判标准。因此,环保法庭必须按照不同的管辖标准在全国四级法院均有设立,才能实现环境案件的集中审理和归口管理,这是环境法治和环境司法的根本要求。

其次,就设立数量来说,在当前《人民法院组织法》对一审环保案件的管辖法院和职权责任没有明确规定的前提下,设立环保法庭在许多地方难免成为应景之作,甚至成为某些法院和地方领导变相宣扬政绩的工具。目前,我国环境案件数量不多,据统计,2013年全国各级法院仅受理环境案件4093件。试想,如果超出审判实际需要过多设立环保法庭,必将长期面临无案可审的尴尬局面,导致人员闲置、机构臃肿,这与当前司法改革的精神严重不符。因此,在每个行政辖区均设立环保法庭不符

合我国的司法国情。

所以,环保法庭的设立绝对不能盲目,最高法院环境资源审判庭成立以后,其作为全国环境案件的最高业务指导机构,除了做好环境审判和司法解释等工作外,还必须对全国环保法庭的整体运行状况进行充分把握,不仅要设立环保法庭的准入标准,还要在审批程序上严格把关,对当地生态环境状况、经济发展需求等进行充分的前期调研和专题论证,看其有无必要性和可行性。

总体来说,笔者认为,我国环保法庭的设立应遵循相对集中管辖的总体原则,包含以下3层含义:

第一,对于新设立的环保法庭,最好限定在中级法院。一方面有助于集中审理,另一方面也充分符合环境案件的特殊性,因为环境案件数量少、标的额大、审理周期长,往往涉及人数众多,不仅有公民之间的私益纠纷,还有涉及国家利益的公益诉讼,大多数案件涉及因果关系、损害后果等专业性、技术性较强的鉴定,由中级法院作为一审法院更合适。

第二,有条件赋予基层法院案件管辖权。目前,现实中运行较好的环保法庭主要集中在基层法院,如果“一刀切”将此类案件的审理权收归中级法院,无疑也是一种司法资源浪费。因此,对于审判实践经验丰富、污染比较集中的基层法院,上级法院可以视情况对其进行指定管辖,将附近几个辖区的环保案件指定其进行集中审理,发挥司法资源的整合优势。

第三,环保法庭集中行使审判权还可以有效摆脱行政干预。多数环保案件的涉诉企业或单位虽然对当地环境造成严重破坏,但都有助于当地经济发展,甚至是支柱产业、纳税大户,一旦诉至法院,相关案件难免遭受相关企业甚至政府部门的人为干预,而传统的地域管辖很难摆脱这一弊端,这恰恰为环保案件集中管辖提供了现实思路。

## 冬病夏治为何落实难?

◆ 望元

今年“三伏”之时,华北某地区围绕大气污染防治工作谋划了一揽子“冬病夏治”工程。工程着眼于冬季燃煤带来的高污染问题,以供热供暖锅炉煤改气、煤改电和统一推广使用低硫煤为重点,提出了具体的控煤、减煤、提质的治理工作目标。但是,从开始谋划到现在,很多工程都没有得到如期落实。通过查找原因发现,大部分工程都是在工程招标上出了问题。

工程招标的目的是防止暗箱操作,防止腐败浪费。大气污染防治工程的实施本不该与之形成矛盾。可是,为什么有些地方却把大气污染防治工程被延误的账单挂到了招标上?原因有四:一是工程谋划从起步时就已经晚了,缺乏预见和计划;二是招标过程中工作拖拉,有些环节不够作为;三是对国家相关的政策法规不够了解,心里没数,事到临头想特事特办,结果碰了钉子;四是对大气污染防治工作的特性缺少客观认知,缺少整体规划。大气污染防治作为民生工程,至关重要。围绕

大气污染防治,全国许多地区都采取了一系列积极有效的措施,甚至是开了政策绿灯。但从华北某地区“冬病夏治”工程没能如期落实的经验教训分析,其根源主要在于对工程缺乏事先规划,缺少科学安排。

各地要在探因解析基础上,把整个大气污染防治工程作一个长久性整体规划,并分步实施,要通过科学安排,避免打乱仗、打无把握之仗,防止冷一阵、热一阵,更要防止拍脑门工程既误事又伤财的情况,确保阶段性工程得到落实。

科学谋划是开展大气污染防治工作的重要环节,不仅体现政府科学运筹的能力,也体现了政府的法纪意识,更体现了政府的担当与责任。不招标就不能实施工程、不验收就不能拨付全额资金、不配套就不符合国家的政策,这些硬性条件,在谋划大气污染防治工程时,就必须进入决策者的脑子里,落实到整体安排上。

试想,华北某地的决策者,如果将“冬病夏治”工程起步于冬季治病寻医、春季上路探行、夏季治病吃药,即使招标时间再长,恐怕也不会出现无法落实的后果。

## 运用市场手段治污成效几何?

◆ 梁江涛 王睿娟

国家发展和改革委员会、财政部和环境保护部前不久联合发出通知,要求到2015年6月底前,我国各省(区、市)调整污水、废气主要污染物排污费征收标准。其中,污水类和废气类污染物排污费征收标准分别由每污染当量0.7元和0.6元,调整为不低于1.4元和1.2元,翻了一番。

国家调整排污费标准,就是要加大企业排污成本,倒逼其治理污染。作为一项重要的环境经济政策,排污费上调之后,将强化污染者的环保理念,督促排污企业守法生产经营,承担对社会污染损害的责任,加大治理污染的投入。笔者对此项政策的实施成效充满期待。

运用好市场手段,可以达到事半功倍的效果。除了提高排污费标准之外,新修订的《环境保护法》对排污费征收作出了原则性规定。费改税是环境经济政策改革的趋势。全面

实行环境税,有利于提升环境执法的权威性,也有利于国家对统筹资金进行更合理的配置,提高其运用效率。

除此之外,推行排污权有偿使用和交易,也是运用市场手段加强环境保护的一项重要举措。当前,要细化相关法律法规条款,确立排污权交易的市场规则和监管办法,为排污权交易市场化提供科学合理、公平有序的运作规则。

在发挥好环境经济手段作用的同时,有关部门不能弱化环境监管,环境监管反而要加码。对于排污超标应依法处罚,这就需要相关部门加大执法力度,严厉打击环境犯罪。对此,各级环保部门需要着力破解监管难题,加大现代化监察能力建设。环境监管还要从粗放型、单一化向精细化、专业化转变,同时,加强与其他负有环境保护职责的职能部门的配合,尤其是建立与司法部门的联动机制,重拳打击环境污染犯罪,让违法企业付出沉痛代价。

## 局长论坛

## 畅通公众参与渠道 健全公众参与机制

◆ 河北省定州市环境保护局 邸占欣

## ■ 本期提示

河北省定州市环保局近年来通过不断畅通公众参与渠道,健全公众参与机制,多措并举加强环境教育,丰富宣教形式,构建了全社会共同参与的大环保工作格局。

环保专题栏目,广泛宣传环保重点工作进展与成效、环境法律法规、生态建设情况等,力求让公众对环保工作有更直观和客观的了解,从而真正了解环保、理解环保,在公众参与环保工作中发挥积极作用。

三是建设一支高素质的环境宣教队伍。加强环境宣教力量,设立宣教科,成立宣教队伍,定期组织教育培训活动,对宣教工作常抓不懈。同时,加强与高等院校和科研院所的合作,研发建设智慧环保平台,破解环保治理难题,提升环境管理和治理水平。

第二,丰富宣教形式,激发环保热情,最大限度调动公众参与环境保护的积极性。

环境宣教活动是吸引公众参与环境保护的重要途径。为此,定州市环保局不断开拓思路、创新方式,开展丰富多样的宣教活动。以“6·5”世

界环境日、“4·22”世界地球日等为契机,开展了环保宣传月活动,结合宣传主题,按照贴近环保实际、贴近群众生活的要求,在大型广场、社区、乡镇(村),进行悬挂标语横幅、发放环保知识手册、接受环保咨询和投诉等宣传活动。此外,还举办了环保晚会、中小学环保书画比赛等一系列立意新颖、影响大、群众喜闻乐见的宣教活动,最大限度激发公众参与热情,扩大宣教活动覆盖面和连锁效应。

第三,畅通参与渠道,完善参与机制,努力构建全民参与环境保护行动体系。

一是建立环境信息公开机制。完善环境保护信息网,推行环保政务公开,定期发布环境质量、政策法规、项目审批和案件处理等环境信息,确保公众的知情权。

二是建立公众参与环境决策机

## 污水处理领军企业

中环万代  
特约刊登

www.chinaever.com.cn

## 局长论坛

## 畅通公众参与渠道 健全公众参与机制

◆ 河北省定州市环境保护局 邸占欣

## ■ 本期提示

河北省定州市环保局近年来通过不断畅通公众参与渠道,健全公众参与机制,多措并举加强环境教育,丰富宣教形式,构建了全社会共同参与的大环保工作格局。

环保专题栏目,广泛宣传环保重点工作进展与成效、环境法律法规、生态建设情况等,力求让公众对环保工作有更直观和客观的了解,从而真正了解环保、理解环保,在公众参与环保工作中发挥积极作用。

三是建设一支高素质的环境宣教队伍。加强环境宣教力量,设立宣教科,成立宣教队伍,定期组织教育培训活动,对宣教工作常抓不懈。同时,加强与高等院校和科研院所的合作,研发建设智慧环保平台,破解环保治理难题,提升环境管理和治理水平。

第二,丰富宣教形式,激发环保热情,最大限度调动公众参与环境保护的积极性。

环境宣教活动是吸引公众参与环境保护的重要途径。为此,定州市环保局不断开拓思路、创新方式,开展丰富多样的宣教活动。以“6·5”世

界环境日、“4·22”世界地球日等为契机,开展了环保宣传月活动,结合宣传主题,按照贴近环保实际、贴近群众生活的要求,在大型广场、社区、乡镇(村),进行悬挂标语横幅、发放环保知识手册、接受环保咨询和投诉等宣传活动。此外,还举办了环保晚会、中小学环保书画比赛等一系列立意新颖、影响大、群众喜闻乐见的宣教活动,最大限度激发公众参与热情,扩大宣教活动覆盖面和连锁效应。

第三,畅通参与渠道,完善参与机制,努力构建全民参与环境保护行动体系。

一是建立环境信息公开机制。完善环境保护信息网,推行环保政务公开,定期发布环境质量、政策法规、项目审批和案件处理等环境信息,确保公众的知情权。

二是建立公众参与环境决策机