业界评说

◆鞠昌华

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%。

随着经济发展和城镇化进程加 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 昼间监测的地级及以上城市中,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 的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,一般仅涉及项目外围数十 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 声污染瞬时性的矛盾。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。

Opinion

E-mail:hjbsplb@sina.com

三是环境行政管理人员不足与社 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

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 的噪声监测有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 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

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 等项工作。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

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

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

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 假日燃放鞭炮。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

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 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

环保法庭设立遵循什么原则?

◆李新亮

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些环 境污染严重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

所以,环保法庭的设立绝对不能 盲目,最高法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。这一方面有 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 后果等专业型、技术性较强的鉴定, 由中极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

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,但大都有助于 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,

◆罗国兵

根据住房和城乡建设部统计,全国 第一季度城镇累计建成污水处理厂 3622座,污水处理能力约1.53亿立方 米/日。然而,污泥作为污水处理后的 副产物,随着污水处理能力的逐年提升 而增长,如果不加妥善处置,势必造成 环境二次污染

当前,对污泥的处置方法主要分为 3种:填埋、焚烧和土地利用。由于我国 一直处于重污水、轻污泥的状态,许多 污水处理厂出水已经达到一级A排放 标准,而对于污泥,仍停留在简单地填

然而,受我国国情、资金投入及技 术转化与应用等因素的制约,污泥填埋 和焚烧在当前仍有一定的存在空间。

填埋处置方法简单,在国内比较普 及,但对垃圾填埋场的选址要求比较 高,并且需要确保一定比例的污泥含水 率,否则,容易造成垃圾填埋场渗滤液 增幅过大。此外,垃圾填埋场还会占用 较大的土地资源。

焚烧方法处置污泥成本较高,并且 随之产生的飞灰(含二恶英有害成分)、

污泥生物处置面临几多考验?

恶臭也会带来二次污染。《城镇污水处理厂 污泥处理处置技术指南(试行)》明确指 出,生物处置是优先推荐的主要方向 但是,污泥的生物处置面临诸多考验:

一是主流的厌氧消化技术难以推 广。按照《关于加强城镇污水处理厂污 泥污染防治工作的通知》要求,在对污 泥处置时,应遵循减量化、稳定化、无害 化的原则。厌氧消化作为污泥减量化 稳定化的重要手段之一,在欧美发达国 家得到广泛应用。我国虽然很多污水 厂都建有污泥厌氧消化处理设施,但受 资金投入、污泥可生化性差及设施安全等 因素制约,正常运行情况不尽如人意。

二是生物干化技术受污泥自身条 件制约。污泥生物干化技术作为新兴 的干化技术,利用微生物好氧发酵的原 理,通过强制通风引发微生物产热,从 而实现蒸发水分的目的。此方法不需 外加热源,具有节能环保的特点。污泥 堆肥作为污泥生物干化技术在污泥处 置中的应用手段,借助污泥富含大量的 营养源氮、磷、有机质等来实现污泥农 用,十分适合我国国情。但是,这一技 术也受到污泥中有机质含量及热值等 因素的影响,制约了技术推广。

除此之外,还有土地利用措施。污 水中大量的有毒有害物质如重金属,在 污水处理过程中逐渐沉降、渗透到污泥 中,造成其在污泥中含量较高。众所周 知,污泥农用利用的是其丰富的营养元 素,而重金属等则不需要。因此,污泥 中重金属污染是在污泥农用时需要关 注的重要问题。有关研究显示,虽然污 泥中含有一定量的有毒重金属,但除少 数重金属如镉、铜、锌等之外,其他指标 的含量超标率均远低于我国污泥农用 相关标准。随着时间的推移,污泥中重 金属含量会呈大幅下降趋势。因此,污 泥中重金属指标含量在污泥农用时可

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,在污泥农用 前,应重点关注这些指标的含量,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,要花大气力扭转, 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。

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。

实施工程招标的目的是防止暗 箱操作,防止腐败浪费。大气污染各 项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?原因有四点: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 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,在谋划大气治 理工程时,就必须要进入决策者的脑 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"工程起步于冬季诊病 寻医、春季上路操行、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。

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。

工作有序推进、步步深入,实现了从 满足公众环境知情权向让群众享有 参与权、监督权的拓展,有效推动了 全市环保工作蓬勃发展。 第一,加强环境教育,提高环境意

环境保护公众参与是我国环境

保护的基本制度。公众参与是新时

期环境保护工作的重要内容和体现,

也是环境保护工作开创新局面的重

要保障。近年来,河北省定州市环保

局通过不断畅通公众参与渠道、健全

公众参与机制,使环境保护公众参与

识,为公众参与环境保护奠定基础。

一是加强环境教育。将环境教 育纳入全市环保干部培训课程体系, 对全市环保系统干部、企业环保人员 实行一年一轮培训。充分发挥学校 作为接受环境教育的主阵地作用,在 中、小学开设环保课程,将环保知识渗 透到校园的每个角落。积极选派人员 参与国家、省、市组织的环境知识培训, 邀请省、市环保专家开展专题讲座,培 养治理环境污染、改善环境质量所需要 的专业人才。开展环保宣教进机关、进 学校、进企业、进社区、进农村的"五进"

活动,将环保知识推广到公众之中。 二是充分发挥新闻媒体的宣传 辐射作用。在定州市主要媒体开设 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,破解污染治理难 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 展丰富多彩的宣教活动。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、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站,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

制。在建设项目审批时,将公众参与 作为重要审查内容之一,并将建设项 目审批情况在网上进行公示,广泛接 受群众监督。特别是一些环境敏感、 群众关注的项目,在项目的立项、环 评和验收阶段都邀请群众代表参与, 听取群众意见,对不符合公众参与意

见要求的环评文件一律不予通过。 三是建立公众参与监督举报机 制。以环境保护工作网格化管理为平 台,聘任环境保护工作监督员,密切关 注本区域环境质量状况,积极检举环境 污染和破坏环境的违法行为。同时,设 立投诉举报信箱、局长信箱,设立24小 时12369环保投诉举报电话,畅通群众 举报投诉渠道,及时回应群众关切。



www.chinaever.com.cn

运用市场手段治污成效几何?

冬病夏治为何落实难?

◆梁江涛 王容娟

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 费改税作出了原则性规定。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。