

# 探索环保领域公众参与新模式,助力京津冀环境改善

陈睿

(科学技术部创新发展司,北京 100862)

**摘要:** 实现京津冀地区生态修复和环境改善是一项涉及全社会的系统工程,需要广泛的公众参与。该文在对当前国内环保公众参与缺位和不足进行分析的基础上,从环境标准制定、排污总量控制、环境污染监控、环保新技术的应用、环保志愿服务和宣传、环保诚信建设和环保投融资等方面,提出了公众参与的模式和思路,并对政府如何更好引导环保公众参与提出了建议。

**关键词:** 京津冀;环境治理;公众参与

**中图分类号:** X-4    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1671-2404(2015)Z-0045-04

随着《京津冀协同发展规划纲要》的出台,生态环境改善列入京津冀协同发展近期着力推进的三大重点领域,京津冀区域的环境治理得到了前所未有的关注。为了彻底改善这一地区的环境污染状况,实现生态修复环境改善示范区的目标,需要从政策、市场、技术等维度进行全方位的协同创新,也需要政府、企业、公民和社会组织等各种社会力量的全方位参与。本文拟从公众参与的角度对京津冀地区的环境治理谈一点意见。

## 1 改善环保领域公众参与,京津冀应发挥表率作用

在当前推进社会治理、建设公民社会、公众社会参与意识不断觉醒、行动不断深入的整体背景下,环境质量因为关乎每个人的身心健康和切身利益,得到了越来越多的社会关注,全社会共同参与环境保护的呼声也不断高涨。然而伴随着这种强大呼声,国内真正有组织的、公民主导的推进环境质量整体改善的社会行动氛围却没有充分形成,公民在环保领域的行动更多的还是某地居民共同抵制建设垃圾焚烧场、抵制PX项目上马等等。其结果可能使得一些并不对环境造成较大危害,却能显著推动当地经济发展、造福民生的项目受到影响,甚至使本来用于改善整体环境质量的垃圾焚烧厂等工程因为少数人的抵制而中止,对环境质量造成不利影响,进而损害更多人的利益。与此同时,大量发生在公众身边

的影响严重的环境污染行为却依然我行我素,甚至愈演愈烈,无人关注和阻止。

分析以上现象存在的原因,一是公民的环境科学素养依然有限,对很多环境问题缺乏基本判断,一些严重的环境危害没有得到充分认识,一些本身对环境影响并不大的事件却被过分解读。二是公民环境参与的途径依然有限,对环境污染的关注不能通过正常途径予以表达,环保参与的愿望不能实现,其情绪只能转化为网络上的发泄甚至谩骂,乃至不正确言论的广泛传播。三是环保领域的社会组织依然力量不足。在西方国家,环保的公众参与的历史由来已久,1980年代以来发生了“全球化的结社革命”,很多国家的非营利组织更是都得到了快速的进步,环境保护也成为非营利组织发挥作用的重点领域。但是在国内,社会组织还远远不能作为一支独立的社会力量在环境保护中发挥作用。四是政府层面对环保公众参与的引导和支持还不足,没有形成环保公众参与的整体制度安排,一些可以从政府转移出去的环保职能未能有效转移,也未能充分调动全社会的力量实现环保的全民共治。

因此,在环保领域,更加理性、高效、全面的公民参与势在必行。京津冀地区作为“以首都为核心的世界级城市群、区域整体协同发展改革引领区、全国创新驱动经济增长新引擎、生态修复环境改善示范区”,具备在环保的公众参与方面先行先试、积极探索的各种条件。首先,京津冀地区当前严峻的环境形势,以及其实现经济社会可持续发展、建设生态修复环境改善示范区的目标必然要求在环保领域不断改革创新,包括更好实现环保公众参与。其次,京津

收稿日期:2015-12-10

作者简介:陈睿,北京市西城区科委副主任,现挂职科技部创新发展司区域与地方处副处长,主要从事科技创新管理工作。

冀地区 1 亿人口的整体文化素养较高,经济发达也使得大量社会资本聚集。智力资源和社会资本为环保公众参与提供了有效保障。再有,京津冀地区在国家战略和全面深化改革中的位置举足轻重,其先行先试探索出的经验和方法必将对整个国家的环保治理模式发展产生巨大而深远的影响。

## 2 积极探索新模式,强化重点领域环保公众参与

### 2.1 在环境标准制定方面,更好发挥学会等组织作用

中国已经形成了包括国家环境标准、环保行业标准和地方环境标准构成的环境标准体系,但是也要看到,环境污染的情况在不断变化,环境污染治理技术也在不断推陈出新,与此同时,各行业的节能减排的新技术也在发展变化。国家和行业标准因为覆盖面广、具有强制力等原因,其在修订的过程中必然存在滞后性。为了及时将新的技术突破进行标准化,进而指导全行业的技术进步,有必要鼓励业内更积极制定相应的技术标准。在这方面,学会等组织具有天然的优势,首先是专家人才队伍聚集,再有其制定标准时的站位相比企业也会更加超脱。同时,根据国家深化科技体制改革的部署,以中国科协所属学会为代表的学会类组织要承接政府转移职能,其中很重要的内容就是技术标准的制订,所以,学会等组织更全面参与环境标准制订也是其需要强化的重点职能所在。

### 2.2 在排污总量控制方面,依靠行业组织有效自治

从宏观上,为了实现京津冀环境质量的整体改善,首先应当实施区域总量控制制度,统筹考虑整个京津冀地区环境容量,进行三地资源使用和排污指标的分配。在具体微观操作层面,以往对个体企业的排污量实施核定都由环保部门进行,环保部门难以对企业的经营状况,动态需求实施完全监控,同时在核定时也可能存在寻租的空间。尝试让行业协会、商会等行业组织也参与到排污量的核定中,赋予其一定的话语权。环保部门对一定地域内的行业企业给出排污总量,由企业之间根据自身的经营情况,在环保部门核定标准基础上协商确定一个排污量方案。对于超标排放的行为不但处罚企业,还对行业协会实施处罚。这样一方面可以对排污量进行更加灵活的动态管控,也便于借助行业协会的力量,使企

业之间互相监督,共同实现节能减排的目标。

### 2.3 在环境污染监控方面,实现全社会共同监督

从 2008 年开始,环保部在全国 31 个省、自治区、直辖市,6 个督查中心和 333 个地级市部署了国控污染源在线监控系统,很多省、市也建立了自己的污染源在线监控系统。但是目前的监控系统还存在一些薄弱环节:一是对于动态的污染源,如尾气超标排放的汽车等不能实时的监测。二是对没有纳入监控范围的污染源和潜在污染源也缺乏监控。例如对于汽车等移动污染源,由于环保部门安置的监测设备布点有限,超标排放的车辆在了解其分布位置后,往往可以通过提前熄火、滑行通过的方式规避检查,如果鼓励社会停车场等地安装尾气监测设备,将数据向环保系统数据库上传,将使超标排放车辆无所遁形。再有在河流湖泊等地,可以鼓励社会船只安装实时水质监控设备,形成对水环境更全面的监控。

对公众生活和健康已经造成危害的环境污染事件,政府一方面要完善相关的法律法规,另一方面建立专业协助的机制,帮助居民个人或者社会组织作为公众代表提起环境公益诉讼,维护公众的利益,使环境污染者在受到行政处罚外,承担更高的违法成本。

### 2.4 在环保新技术的应用方面,鼓励公民和企业参与

考虑在若干便于个人和企业参与的节能环保技术的应用领域,通过公众参与以加快新技术的推广。如鼓励企业和个人利用新建筑的屋顶和玻璃铺埋太阳能发电材料,结合分布式光伏并网等系统,使得建筑在一定程度上实现能源的自给,同时向电网供电,一定程度上降低地区燃煤电厂等集中发电设施的压力,缓解集中发电设施造成的环境污染。

又如鼓励有关单位在办公楼宇、学校、医院等人员特别是空气污染易感人群密集场所的屋顶等地安装喷淋降解 PM<sub>2.5</sub> 等空气污染物的装置,利用喷嘴形成的微小液滴形成凝结核,使得 PM<sub>2.5</sub> 等在其表面吸附、聚集进而发生沉降,改善降低小范围的空气质量,积小成多,对核心城区的空气污染起到一定的治理作用。

再有鼓励在新建建筑中的内外墙使用具有光催化作用的墙体涂料,通过光催化技术降低空气中污染物的涂料,对空气中挥发性有机物、甲醛等污染物进行降解。

## 2.5 在环保志愿服务和宣传方面,培育专业社会组织

目前中国的环保志愿服务发展较为缓慢,志愿服务没有形成规模和体系,其中一个很重要的原因是缺乏专门的环保社会组织的引领和带动。以共青团等群团组织和社区草根社会组织发起的环保志愿活动,因为缺乏专业人才运行不够规范等原因,难以指导志愿者在一个较长时间内持续进行相关的志愿服务。在当前社会组织不断发展壮大的背景下,可以通过政府购买服务的方式扶持专业环保社会组织,不断推进环保志愿服务。同时支持建立一些社会组织的孵化机构,帮助环保社会组织实现规范运作,实现良性发展。

对于一些可能会引起公众比较大关注的工程,如化工厂、储油设施、变电站、垃圾焚烧厂等,一方面需要在日常的科学普及活动中向公众介绍这些设施的安全设计要求、运行时对环境的影响以及风险预警措施等,消除公众的误解和对立情绪。另一方面在出现环境应急事故时,也需要将其真实的影响程度告知公众,避免过分的社会恐慌。由于政府在工程项目推进中的组织者角色,由政府主导进行宣传教育往往难以取得公众的完全信任,个别专家学者也可能被打上御用专家的标签。此时由环保领域比较具有公信力的社会组织出面,可能在社会接受程度和影响方面取得更好的效果。环保科普教育也是需要社会组织大力作为的领域。

## 2.6 在环保诚信体系建设方面,全社会共惩失信行为

目前环境污染屡禁不止的一个突出原因是环境违法成本过低,对于危害社会公共利益的环境违法行为,理应受到全社会的惩戒。结合正在进行的社会诚信体系建设,可以明确立法,将企业超出排污许可的污染排放界定为环保失信的行为,通过社会力量对其进行持续惩戒。譬如银行等金融机构向其提供信贷支持时将环保失信因素加以考虑,要求大的商业流通企业在一定时间内不得销售其生产的产品,形成一朝污染、长期追责的态势。还要在社会上进行宣传引导,使得公众像抵制有毒有害产品一样抵制环保失信企业生产的产品。

此外,还可以利用行业协会、商会等对环保失信行为进行惩治,在协会的章程中可以有明确的要求,对于环保失信的企业处以不得享受会员政策、不向

其采购产品、取消会员资格等处罚措施。

## 2.7 在环保投融资方面,探索 PPP 公私合作等新模式

PPP 是一种公私合作的融资和管理模式,吸纳私有资本参与提供公共产品和服务,其模式是在于保障私有资本一定利润的同时,避免其获得高额收益,抬高公众产品的价格,同时能够利用私有资本所提供的管理和技术能力改善公共产品和服务。环保设施建设所需要的固定资产投资额度大,同时在设施的运行过程中对于管理和技术能力的要求较高,较为适宜采用 PPP 公私合作方式。在京津大量产业向河北疏解的情况下,河北的环保设施建设必然面临新一轮的爆发式增长期,仅依靠当地政府资金投入会面临较大压力,京津两地的社会资本和专业人才大量聚集,实施 PPP 模式具有良好的契机。

随着金融的不断创新发展和互联网金融的兴起,一些新的融资模式,如网络众筹为环保领域的融资提供了新的渠道。环保设施的社会关注和影响大,受益群体多,通过网络直接发起资金的募集活动会得到比较多的响应和关注,也能使公众更好分享环境保护和资源化的成果,可考虑探索利用这种模式更好募集社会资本,加大环保设施建设力度。

## 3 改善政府管理模式,更好支持鼓励环保公众参与

加大环保治理的公众参与,绝不是要减轻政府在环保领域所承担的责任。相反,政府在继续做好环保行政管理工作的同时,还应改变既有管理模式,创新方式方法,更好鼓励和促进环保领域的公众参与,具体可以考虑从以下几方面着手努力推进。

首先是从法律和制度层面强化顶层设计,使公民参与有法可依,有据可循。今年环境保护部以环保部令的形式颁布了《环境保护公众参与办法》,于 2015 年 9 月 1 日起正式实施,其内容涉及到可能影响环境重大事项的听证、环保公众监督、公益诉讼、购买环保服务等方面,但规定仍然不够具体细致。此外河北省出台了《河北省公众参与环境保护条例》并于 2015 年 1 月 1 日实施,通过地方性法规的形式保障和鼓励公众对环境保护的参与。但北京、天津两地尚无类似的法规制度。建议从国家层面以人大立法或者行政法规的形式保障公众的环保参与权。同时北京、天津与河北对接,共同编制形成并出

台相关的法规文件,在京津冀地区实现统一的法规体系。在社会诚信体系建设等其它制度的设计上,也注意将对企业环保诚信行为的考量纳入其中,形成全方位的环保公众参与的制度体系。

政府还可以出台相关政策和具体的指导意见,引导和规范公民个人和社会组织等在环保领域的参与行为,通过孵化培育社会组织、扩大政府采购服务、有序转移政府职能的形式,帮助社会组织成长壮大,不断增强专业服务能力。与此同时也要加强对社会组织的监管,防止其被一些利益集团所左右,充当代言人,打着环保的旗号行危害环境之实。

在产业政策上,更好鼓励社会资本进入环保领域,采取 PPP 公私合作等多种形式吸纳社会资本参与环保领域公共事业发展。对个人和企业采购使用新型节能环保设施 and 新材料等给予一定的支持和补助政策,更好推动节能环保新技术在全社会的普及应用。

在平台支撑上,政府可以建立更广泛的环保大

数据和信息平台,从信息采集源上更广泛吸纳社会公众提供的数据。在信息发布上向社会公开更多环境信息,鼓励社会监督。同时通过信息平台加大环保知识的宣传,使公众更多知晓环保知识,关注环境信息,更积极有效参与环保事业发展。

#### 参考文献

- [1] Hansmann, Henry. The Role of Nonprofit Enterprises[J]. Yale law Journal, 1980, 89(5):835-901.
- [2] 王彬彬. 我国环境保护标准化的新思维[J]. 质量技术监督研究, 2009(3):17-21.
- [3] 侯晓梅. 我国总量控制政策的现状与适应性变革[J]. 长江论坛, 2003(1):39-42.
- [4] 国洋, 刘善培. 国控重点污染源自动监测系统及其数据有效性审核的调查与思考[J]. 绿色科技, 2015(8):245-246.
- [5] 郭朝先, 刘艳红, 杨晓琰, 王宏霞. 中国环保产业投融资问题与机制创新[J]. 中国人口·资源与环境, 2015, 25(8):92-99.

## Explore the New Model of Public Participation in Environmental Protection to Promote Environmental Improvement in Beijing-Tianjin-Hebei

CHEN Rui

(Department of Development Planning, Ministry of Science and Technology, Beijing100862, China)

**Abstract:** The ecological restoration and environmental improvement of the Beijing-Tianjin-Hebei region is a systematic task that needs extensive public participation. The article analyzes the deficiency of public participation in Chinese environmental protection, and puts forward the mode and method of public participation in environmental protection from kinds of aspects such as the environmental standards, pollution total amount control, environmental monitoring, application of new technology, environmental volunteer service and environmental investment and financing. The article also gives advises on the role of government to direct the public participation in environmental protection and realize the environmental governance.

**Key words:** Beijing-Tianjin-Hebei; environmental governance; public participation