

珠江三角洲流域环境污染联合防治机制研究

张英民, 李开明, 刘爱萍

(中华人民共和国环境保护部华南环境科学研究所, 广州 510655)

[摘要] 针对珠江三角洲流域河网众多, 城际间联系密切, 环境污染呈区域性分布的特征, 提出珠江三角洲流域污染联合防治机制。对于流域环境污染防治积极推行环境污染防治联合规划、推进环境污染防治联合整治、强化流域环境污染监督管理的联合执法力度, 使珠江三角洲地区的环境污染状况得到有效扼制。

[关键词] 珠江三角洲; 流域环境污染; 联合防治; 机制

[中图分类号] X522 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1009-1742(2010)06-0071-04

1 前言

珠江三角洲流域地处华南地区, 是我国重要的经济发展区, 流域内有西江、北江和东江汇入南海, 主要城市包括广州、深圳、佛山、珠海、东莞、中山、惠州、江门、肇庆。珠江三角洲流域面积不大, 流域内大小水道众多、密集交织成网状, 各城市之间通过密集水道与发达的交通网络紧密相连。

随着经济的迅猛发展, 珠江三角洲流域的环境污染呈逐年扩大趋势。亟需建立基于综合防治体系的流域环境污染防治机制, 这是有效扼制流域环境污染的措施之一。鉴于珠江三角洲流域独特的自然地理条件与经济优势, 文章提出了流域环境污染联合防治机制, 力求寻找一条防治珠江三角洲流域环境污染的新途径。

2 方法

2.1 调查研究法

通过抽样调查、实地调研、深度访谈等形式, 获得珠江三角洲流域调查对象的相关资讯, 并对此进行研究。

2.2 文献查资料法

利用各种渠道对珠江三角洲流域环境污染防治相关的文献和资料进行合理的搜集、整理与应用, 以获得间接理论和知识。

2.3 比较研究法

比较研究法是将对两个或两个以上的事物或对象加以对比, 以找出它们之间的相似性与差异性的一种分析方法。借助于比较研究法, 进行合理借鉴与吸收, 为珠江三角洲流域环境污染联合防治机制研究奠定基础。

3 结果

3.1 流域环境污染防治联合规划

3.1.1 调整环境污染防治规划编制组织形式

珠江三角洲流域环境污染防治规划是各级地方政府通过协商达成的可以推动区域环境协调统筹发展、共同发展的一种民主契约, 各级政府间本着相互平衡、互惠互利、共同解决环境污染问题的原则进行合作。不存在相互制约、相互压制的情况。

首先必须建立一个由各级地方政府相互交流、谈判对话、碰撞融合的平台。通过广东省级政府层面指导下的协商, 满足广东省各地市级政府利益需

[收稿日期] 2009-12-18

[基金项目] 国家水体污染控制与治理科技重大专项: 流域水污染源风险管理技术研究课题(2009ZX07528-001); 环境保护部事业经费专项: 珠江口及毗邻海域碧海行动计划(10230908)

[作者简介] 张英民(1976-), 男, 黑龙江富裕县人, 高级工程师, 研究方向为水环境污染控制与固体废物污染防治;

E-mail: zhangyingmin @ scies.org

求与环境保护要求,使流域环境规划真正成为各级政府共同纲领和行动指南,从而消除地方主义给流域环境规划实施带来的重重阻力。

其次,从长远的角度,仅由不同层级地方政府组成的利益协调平台是远远不够的,必须在此平台的基础上加上公众的力量和私有部门的力量^[1]。在正式的规划途径之外,开辟一条非官方的交流和协商渠道,通过制定公平准则,广泛吸收各种利益集团参与规划的全过程,以寻求解决区域发展中的各种利益冲突的方法和途径。提高珠江三角洲流域环境污染防治规划中的公众参与度,让公众成为规划决策的主体之一,从而制定出一个透明度高、可信度高、满足全社会愿望的区域环境规划。

3.1.2 调整环境污染防治规划编制方法

针对当前各地纷纷推出环境规划且对于规划的管理“多管齐下”的现状,必须对传统的环境规划编制方法进行调整。珠江三角洲流域环境污染防治规划的编制应立足于部门规划、行业规划和下一层次的区域环境规划^[2],在充分吸纳各专项规划的成果基础上,进行修订完善、补充整合与系统提升,形成对关系区域环境整体发展的重大事项进行统筹安排的综合区域性环境污染防治联合规划,使珠江三角洲流域环境污染防治规划决策更趋向科学性和可操作性。

3.1.3 调整环境污染防治规划管理模式

规划管理与执行要能适应社会经济发展的要求。珠江三角洲流域经济发展迅速、生态环境演变面临着越来越多的不确定性。要打破传统规划方案审批后不能修订更改的思想,建立规划实施和编制间的适时反馈机制,每隔一段时间根据规划区域环境发展状况对规划进行评估、修订完善和再审批,使环境规划目标更可达、更切合区域环境发展实际。进而提高环境规划的实践可操作性,增强环境规划应对环境变化的适应性。

3.2 流域环境污染联合整治

在流域环境污染整治中,如何协调地方政府间的合作机制,通过建立相关政策、制度与组织体系,是解决流域环境污染的首要问题。目前学术界对流域(区域)性环境问题按行政权力的调整方式提出了两种解决措施:一是在行政区划之外成立区域性的环保机构,统一环境管理权;二是现行行政区划之间合作协同治理污染。其中,第一种设立跨行政区的环保机构,虽然已经有所尝试,但是现有行政体制

决定了跨行政区环保机构不具备解决区域环境污染的有效性。在短期内,以最小的制度成本取得最佳效果的选择便是第二种,即通过行政区之间协同努力来解决跨流域(区域)环境问题^[3]。针对第二种解决措施,结合目前合作机制存在的问题,建议从以下几方面进行创新和改进:

3.2.1 完善跨区域环境治理政府合作的法制体系与组织政策体系

首先,要从组织法和行政法的角度制定有关政府合作的法律法规。既要反对行政垄断和地方保护主义,又要以法律形式对地方政府的权限进行划分。同时司法救济上要针对地方政府合作过程中的纠纷处理进行创新,使合作中的民事、经济纠纷能够不受地方利益的牵制达成司法公平^[3]。

其次,完善区域环境污染治理的法律体系。以宪法、环境保护法为基础,建立跨区域的污染治理法律体系框架,并由此建立较为统一的区域政府间合作政策体系。这些政策包括地方政府职能分工政策、产业布局政策、环境公共投资政策、生态补偿政策等。避免行政区域间经常出现环境治理空白点,环境治理部门的错位、越位、缺位等现象的发生。

再次,在地方政府合作的法制体系框架下,要形成制度化、多层次的环境合作组织体系。当前,已有由内地省长、自治区主席和港澳行政首长签头的“9+2”泛珠三角区域环境保护合作联席会议以及挂靠于广东省环境保护局的珠江综合整治办公室^[4]。建议广东省相关地市级政府和环境保护局也成立相应的珠江流域污染管理委员会办公室,以法规方式明确其职能,委员会经费由参与合作的地方政府财政专项资金划拨。改变单一的垂直管理,形成流域、区域协调管理与垂直管理相结合的管理模式。

3.2.2 转变政府职能

地方政府实行环境合作的关键还在于转变政府职能,要将各级政府的经济指标与环境保护指标并重。如今,广东省的珠海、中山等市已建立和健全绩效考核制度,把环保指标纳入政府和官员的政绩考核和评价,为贯彻和落实科学发展观和正确政绩观提供了有力制度保证和组织保证。

将环保政绩纳入政府和官员的政绩考核范畴,需要建立科学的考核机制,使环境保护成为地方政府和官员不能推卸也不容含糊的职责。各级地方政府要在广东省政府和省级环保部门的协调下,合理

分工,明确在珠江三角洲流域污染环境的联合整治工作中各自的职能与分管范围,避免相互推诿情况出现。

3.2.3 完善区域环境联合整治配套工作机制

1)建立通报报告机制。地方政府间横向合作需要加强有效信息互动。信息上的沟通有助于区域内污染问题的预控,减少治理成本,同时也可作为项目立项审批、总量控制的重要依据。

2)建立跨区域突发环境事件应急协作联动机制。使各级政府可以针对突发环境事件迅速做出反应。

3)建立跟踪督办机制。在联合执法中,必须抓好问题的跟踪督办工作,防止查纠脱节。对发现的问题,必须明确问题归口管理部门,根据职责分工落实整治要求,适时进行验收,切实做到发现一个问题、解决一个问题。对一时难以解决的,要制定整治到位时间表,不解决不撒手。

4)建立区域生态补偿机制。生态补偿机制是保证区域内各地区之间保持长效合作的利益机制,根据不同经济社会发展状况及生态效益的受益和受损情况,按资源和环境容量有偿使用的原则逐步建立生态补偿机制。

5)完善地方政府间环境合作治理的监督和约束机制。政府间环境合作监督和约束机制的建立,无疑能够维系政府间合作的长久性和稳定性。这些规则的建立必须综合运用法律、体制、经济、社会等方式来实现。

6)建立公众监督机制。目前,我国已进入公众环境维权的觉醒期,必须引导好、利用好公众参与环保工作的积极性,提出合理化建议,监督各级政府间对于区域环境污染治理的整治情况。

3.3 流域环境污染监督管理联合执法

针对珠江三角洲流域经济逐渐一体化的趋势,对于环境执法工作也应将珠江三角洲地区作为一个整体来考虑。实行环境联合执法机制,提高执法实效性。

3.3.1 以流域(区域)为切入点进行环境执法整治

珠江三角洲地区经济发达,各城市相互之间距离不远,域内河流水系发达,城际间经济联系紧密。珠江三角洲地区环境监督执法的常设机构为环境保护部华南环境督察中心、广东省环保局环境监察分局以及各地市级环保局的监察部门。在各级监察部门进行环境执法时要以珠江三角洲地区、珠江流域

沿线为切入点,开展环境执法监察的联合整治工作。充分调动各地市环境监察机构与省部级机构密切合作,真正实现区域环境联合执法。

3.3.2 部门联动实现环境联合执法

环境保护需要全社会共同努力,要依靠各部门的力量来共同做好。由于环境法规分散性、环境问题复合性、环境执法综合性、环境效益普遍性的特点,也需要环境执法形成合力,共同营造整洁良好的自然环境与社会环境^[5]。

环境执法实现部门联动是当前行之有效的环境执法手段。环保部门要积极、主动地与有关部门沟通、协调,及时通报情况,取得各部门支持;发改部门要搞好落后工艺设备的淘汰和重污染行业的整治工作,协助环保部门做好项目立项环保审查、环评工作;住房建设部要抓好污水处理厂建设和垃圾填埋场的清理整顿,协助环保部门做好基础建设项目规划中的环境评估,建设项目的环保前置审批;纪检监察机关要做好环境行政责任追究;工商部门要依法取缔无照经营,吊销非法排污企业的营业执照,协助做好环保审批;司法机关要配合环保部门加大对环境违法行为的打击力度,开展环境法制宣传;安监部门要督促企业健全完善制度,避免因事故造成环境污染事件的发生;电监机构要检查供电企业对违法排污者实施停电、限电的情况。

此外,上述各部门还应完善定期协商、联合办案和环境违法案件移送制度,形成部门联动、齐抓共管的工作机制,合力出击,重拳打击环境违法行为。

3.3.3 做好执法机构内部建设工作

首先,提高执法队伍的思想素质和业务素质,建立一支过硬的执法队伍。坚持定期考评,杜绝因用人不当而影响执法质量的现象;要充实人才,择优培养选拔一批年轻、头脑活、能力强、肯吃苦、德才兼备的干部;吸引掌握高科技的专业技术人才,改善环保部门的人员结构,提高队伍的专业水平^[6,7];强化文明执法和规范执法,做到执法公正,执法廉洁;在为人民创造良好的生存环境的工作实践中,着力打造环保执法队伍的自身形象。

其次,创新执法方法,科学灵活执法。采取规模随时变化、不定期的执法方式有利于及时发现问题;集中精力抓好重点企业、污染事故易发地段、信访频繁是行之有效的办法,可以提高执法成效;始终明确罚不是目的,只是环境管理的一种手段,要转变观念,寓服务于管理之中,要科学执法、秉公执法。

再次,加强环境监测硬件投入。环境监测是环境执法的基础和依据,要加大购置先进分析仪器的资金投入,引进高技术分析人才,全面提高监测人员素质。加强现场采样的科学性,采集有代表性的样品。设置完善的监测指标,跟踪新技术、新方法。实施严格的全程序质量保证,坚持客观、公正、实事求是的态度,确保监测数据准确、可靠、及时。要逐步完善环境监测体系,扩大安装污染源在线监测设施范围,建立有效而实用的原位、在线、实时、高灵敏度、高选择性多元多参数的检测监视方法,掌握主要污染源的排放动态,使环境违法行为得到及时查处。

4 结语

文章提出的流域环境污染联合防治机制拓宽了联合防治的工作视野,进一步明晰了联合防治机制思路与方法,为珠江三角洲流域环境污染的综合整治开辟了一条新途径。

积极推行珠江三角洲流域环境污染防治联合规划、推进环境污染防治联合整治、强化流域环境污染监督管理的联合执法力度,是新时期珠江三角洲流

域环境污染综合整治的主要工作着眼点。

致谢:文章得到了环境保护部污染防治司海洋污染防治处以及广东省环境保护局珠江综合整治办公室的支持与帮助,在此一并表示感谢。

参考文献

- [1] 李广斌,王喜,王勇.我国区域规划存在问题及其调整思考[J].地域研究与开发,2006,25(5):10-13
- [2] 蔡瀛,朱国鸣.协调发展规划与联合规划的新探索——以《珠江三角洲城镇群协调发展规划》为例[J].现代乡镇,2005,(1):30-41
- [3] 杨妍,孙涛.跨区域环境治理与地方政府合作机制研究[J].中国行政管理,2009,(1):66-69
- [4] 周利梅,冷穆.区域经济合作中环境问题探析——由《泛珠三角区域环境保护合作协议》想到的[J].云南财贸学院学报,2007,22(1):81-82
- [5] 蒋燕敏.提高环境执法效能的对策和建议[J].贵州环保科技,2005,11(1):12-15
- [6] 张丽利.浅议我国目前的环境执法现状及对策[J].环境科学与技术,2006,29:99-101
- [7] 李华.我国环境执法的障碍与对策分析[J].新西部,2008,24:72-73

Study on mechanism of united prevention and treatment of environmental pollution in Pearl River Delta Basin

Zhang Yingmin, Li Kaiming, Liu Aiping

(South China Institute of Environmental Sciences, Ministry of Environmental Protection of the People's Republic of China, Guangzhou 510655, China)

[Abstract] In allusion to the many river nets, consanguineous relation between cities, characteristic of regional distributing of environmental pollution in Pearl River Delta basin, the mechanism of united prevention and treatment of environmental pollution in Pearl River Delta basin was brought forward. In order to hold back the situation of environmental pollution effectively in Pearl River Delta area, united treatment and united planning of the treatment of environmental pollution should be pushed zealously and environmental pollution surveillant management of river basin should be strengthened.

[Key words] Pearl River Delta; environmental pollution in basin; united prevention and treatment; mechanism