

· 监管新论 ·

doi: 10.3969/j.issn.1674-6732.2012.01.013

公众参与环境监测管理的难点与对策

朱德明¹, 范圣楠¹, 张颖²

(1. 江苏省环境保护厅, 江苏 南京 210036; 2. 江苏省环保宣教中心, 江苏 南京 210036)

摘要: 环境监测固有的技术性、保密性等特征, 决定了公众参与面临巨大困难, 需要采取综合措施, 让公众享有参与环境监测的知情权、表达权、议事权、监督权和参与权。

关键词: 环境监测; 公众参与; 环境权益; 对策

中图分类号: X32

文献标识码: C

文章编号: 1674-6732(2012)-01-0050-03

Difficulties and Countermeasures on Public Participation in Environmental Monitoring and Management

ZHU De-ming¹, FAN Sheng-nan¹, ZHANG Ying²

(1. Environmental Protection Department of Jiangsu Province, Nanjing, Jiangsu 210036, China; 2. Environmental Protection Education Center of Jiangsu Province, Nanjing, Jiangsu 210036, China)

ABSTRACT: Environmental monitoring is faced with great difficulties, due to its characteristics of technicality and confidentiality. Comprehensive measures should be adopted to make the public have the right to know, to express, to make speech, to supervise and to participate.

KEY WORDS: environmental monitoring; public participation; environmental rights; countermeasures

0 前言

公众参与环境监测是政府及有关环境监督管理部门依照相关的法规规定, 引导或依靠公众的智慧和力量, 参与制定环境监测政策、法规、标准和规划, 并监督有关政策的实施, 保护生态环境的一项制度。随着经济的不断增长和人民生活水平的逐步提高, 人们的环境意识不断增强, 对环境质量的需求也日益提高, 公众参与环境管理和环境决策的愿望愈加迫切。环境监测作为环境监督管理的科学手段和重要基石, 也需要全社会的广泛参与, 不仅为政府管理、科研教学提供数据服务, 也为公众参与提供了解环境状况的重要途径。目前, 公众对环境监测的认知程度低, 参与的形式单调、渠道单一, 真正了解环境监测的人更是少之又少, 因此亟需培育载体, 搭建平台, 让人民群众切实享有应有的环境权益^[1,2]。

1 公众参与环境监测的难点

1.1 环境监测的技术性和公众接受的科普性

环境监测是一项科技含量高的专业, 涉及各种专业术语和概念, 简称和缩写比较多, 如 COD、

VOC、POPs、CFC 等, 即使是长期在环境保护领域的管理人员也不一定都能全面理解, 更不用说社会公众了。而且大部分监测工作需要依靠高精尖设备, 在实验室按照操作规范程序进行。因此特有的专业性增加了公众参与的专业障碍, 一定程度上缩小了公众参与的渠道, 拉开了监测与公众的距离。

1.2 监测数据的保密性和重大政务的公开性

出于对公众负责和社会维稳的客观需要, 有些重大环境污染事故、行政交界断面水质、饮用水源地等重大环境“敏感”数据, 在尚没有追根溯源的情况下, 难以向社会公开所有的监测信息, 但按照政务公开的要求, 必须向社会公开, 让公众知道环境的真实情况, 这容易产生环境信息不对称, 导致群众不理解, 影响监测的公信力和社会威信^[3]。

1.3 群众的感知度和数据的可信度

按照环保法的要求, 环保部门通过新闻发布会、

收稿日期: 2011-01-27

基金项目: 2010年江苏省环境监测科研基金项目。

作者简介: 朱德明(1964—), 男, 博士, 从事环境监测与信息管理工作。

通气会等形式,在主要媒体公布重大环境监测权威信息,如经常发布的空气优良天数、断面水质、企业排污达标率等。但这些监测指标有时会偏离人民群众的切身感受,群众甚至是其他部门对这些监测数据并不认可,影响环保部门形象。其中主要原因在于评价的对象、指标的数量、选择的标准等不一致性。

1.4 区域流域环境的监测与舒适生活环境的监测

环保部门的监测范围,主要是大江、大河、大湖以及重点污染源,而社会公众更多地关注身体健康、生存环境等和自身利益密切相关的环境指标,想知道的是恶臭、噪声和油烟污染程度,想了解的是周边环境本底、现状和发展趋势。因此,监测部门提供给公众的信息可能十分笼统,面对社会公众真正关心和日益增长的环境需求,环境监测的触角难以实现全覆盖。

1.5 参与的热情高涨和诉求的渠道单一

目前,公众对环保的关注度越来越高涨,环境保护法也提出,一切单位和个人,都有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。虽然公众参与环境监督的权利在法律上得到肯定,但在“参与”的具体条件、具体方式、具体程序上还缺少明确细致的法律规定^[4]。公众一旦遇到具体的环境问题,不知道如何参与。如最近长三角、珠三角等地都在启动大气蓝天工程建设,但当前灰霾天气监测的情况到底如何,灰霾来源何在,这些都受到公众关注,但这种关注沟通渠道还大都停留在媒体定期发布信息等简单的层面上,老百姓看到的只是政府出台了几个文件,专家们开几个会进行会诊,被动地聆听有关监测信息。热心的公众找不到参与决策的渠道,最后只能选择激烈的诉求方式。

2 对策措施

公众参与程度,直接反映了一个国家文明发展的程度。在更多关注民生、民意和民情进程中,公众参与已成为环境管理最突出的难题之一,需要提供适当的制度安排,加紧制定具体、合理的工作规范,完善公众参与措施,实现民主和科学决策^[5]。

2.1 实行环境监测信息公开,让公众享有知情权

公开环境信息是维护人民群众知情权、提高公众环境意识的重要举措,使公众及时掌握环境保护有关信息,消除对环保工作的误解。全面公开环境质量,要借助自动监控系统向全社会公布城市和部分农村地区的大气质量状况,发布主要饮用水源地、重点流域、行政交界断面和出入湖河流的水质

状况。利用“六五”世界环境日等重大活动,定期召开新闻通报会,发布全省环境质量公报、环保工作进展及动态等环境信息;利用环保专项行动,公布环境违法案件、企业强制性清洁生产审核等情况。

2.2 实施环境监测听证,让公众享有议事权

出台有关环境监测法规、规范、政策前,可以召开各类听证会,给公众一个质询、辩论、协商和评议的机会,有利于找到政府、部门、企业和公众都能接受的最佳方案。听证会完全公开、透明,把环境监测置于群众和社会的监督之下,切实维护各方的合法权益。听证是一种宣传环境监测政策法规的有效渠道,也有利于政策的出台和今后的顺利实施。同时,试行各方对话制度,让社会各界在环境监测措施还没有出台的情况下提前介入,赢得主动,从而拓展公众参与的渠道、整合社会力量,促进环境问题的有效解决。通过实施听证和对话,让政府、企业和公众之间相互沟通及时化解矛盾,找到解决环境问题的新方法和新途径。

2.3 发挥公众舆论监督,让公众享有表达权

利用舆论的力量来监督环境监测行为和政府的执法行为,不仅增强群众的监督力度,最大限度地听取民意、吸纳民智,形成社会对污染的控制力量,而且也促进政府部门依法行政,提高政府的管理能力。在重大监测政策制定过程中,可以向公众发放意见调查表,特别是涉及企业、居民收费行为的,应征求社会居民的意见。

2.4 推行政务公开,让公众享有监督权

各地建立的环保网站、政务公开大厅和行政审批中心,要实行环境监测管理程序、监测收费等公示制和承诺制,做到规范上墙,主动接受群众和社会监督。“12369”举报系统要把环境应急监测等纳入其中,自动接受与处理群众反映的环境问题,倾听群众的意见和呼声,为群众解决环保问题开辟一条快捷的“绿色通道”。同时,环境监测的科学性、客观性也需要广大群众的监督,监测的结果也应当与公众的主体感受相趋同^[6]。

2.5 建立“公众参与日”,让公众享有参与权

引导公众关注环境问题,需要环境监测部门在与公众的信息沟通上更加人性化和大众化,开展更为广泛和更加贴近公众生活的宣传教育活动。借鉴信访领导接待日经验,设立监测公众参与日,每年可以安排2~3天,让公众、媒体走进监测实验室,或者跟随监察执法人员走进企业,参与全过程的环境监测。这既可使公众了解环境监测的基本

知识,也可调动了公众参与环境监督的积极性。可以招聘部分监测监督员,通过培训传授环保法律法规、排污情况观测技术等规范,使其成为环境监测工作的得力“耳目”。

2.6 发挥监测在污染纠纷和信访处理中的作用,让公众享有索赔权

在处理污染纠纷时,要及时赶赴现场,开展环境应急监测,并及时提供监测结果,作为污染事故纠纷处理和赔偿的重要依据,以便妥善解决环境纠纷,化解社会矛盾。发挥技术优势,进一步摸清污染物的迁移、转化、代谢和富集规律,为鉴定损害事实、明确危害责任、维持环境诉讼、有效保护公众的合法权益提供监测数据。在解决环境纠纷过程中,除耐心细致地做好思想工作外,还应当解释有关的技术规范和监测方法,主动与公众沟通,取得群众的理解和支持,防止矛盾激化。同时,对环境信访、

投诉案件中提出的环境监测要求,要认真处理,认真核实,限期答复,妥善处置,维护公众的环境权益和参与环境监测监督的积极性^[7]。

[参考文献]

- [1] 潘岳. 环境保护与公众参与[J]. 理论前沿, 2004(13).
- [2] 赵素兰. NGO: 环境保护运动中一支不可或缺的积极力量[J]. 社科纵横, 2007(7).
- [3] 李艳芳, 论公众参与环境影响评价中的信息公开制度[J]. 江海学刊, 2004(1).
- [4] 邓庭辉. 论我国环境保护公众参与的法律制度[J]. 环境科学动态, 2004(2).
- [5] 姚慧娥, 吴琼. 论环境保护的公众参与[J]. 上海环境科学, 2003, 22(4).
- [6] 王春艳. 目前我国环境保护中的公众参与[J]. 黑龙江环境通报, 2004(28).
- [7] 陈叶兰. 论环境保护的公众参与[J]. 湖南农业大学学报: 社会科学版, 2006(3).

(上接第45页)

元分析法与聚类分析法优选出的结果可以看出:第7、8、13、14号点是一致的独立点,第2、4号点,第3、9号点,第11、12号点,是3组可以优化合并的点,这3组点分别在地理上也是邻近的点位,其他点位2种分类法有着不同的区分,如第10、14号点,第1、6号点,这2组点在地理上是隔开的,因为水质监测的结果相似而归化为一类,不能作为点位优化的依据。

综合考虑物元分析法和聚类分析法的优化结果,得到最优化的水质监测断面。将整个竺山湾点位优化为11个点位,即雅浦港、竺山湖中、田鸡山、大桩头、竺山湖南、旧渎东、田鸡山西、沙塘港、殷村港、百渎港、百渎港南,既可以反映湖区的水环境质量状况,又可以提高监测数据的有效性和代表性,并避免了重复设置带来的经济投入,减少了相应的工作量和经费。

3 结语

根据物元分析法和聚类分析法分析的结果可以看出,物元分析法使用简便,可直接编制程序上机运行,评价结果直观、准确、可靠,其结果与聚类分析法分析的结果近似,可用于水质监测优化布点。但两种方法都有一定的局限性,即两种方法都以计算结果为分类依据(物元分析法以综合关联

函数为依据,聚类分析法以欧式距离为依据),不能反映点位的空间关系与实际情况,在优化点位时还需要根据实际情况具体分析,综合考虑之后最终确定点位的优化方案。

[参考文献]

- [1] 蔡文. 物元分析[M]. 广州: 广东高等教育出版社, 1987.
- [2] 蔡文. 物元模型及其应用[M]. 北京: 科学技术文献出版社, 1994.
- [3] 孙中党, 毕雪玲, 康莉萍, 等. 物元分析法在郑州市大气监测优化布点中的应用[J]. 河南科学, 1999, 11(2): 194-199.
- [4] 弓晓峰, 陈春丽, 赵晋, 等. 鄱阳湖乐安河流域水质监测优化布点[J]. 湖泊科学, 2006, 18(5): 545-549.
- [5] 高明惠. 用物元分析进行水质环境监测优化布点的研究[J]. 环境科学进展, 1997, 5(3): 77-81.
- [6] 朱慧君, 于永斌. 物元分析法在大气监测优化布点中的应用[J]. 云南环境科学, 1998, 17(4): 51-53.
- [7] 高明惠. 物元分析在水质营养化评价中的应用[J]. 环境科学进展, 1995, 3(5): 43-49.
- [8] 翁建中, 李继影, 梁柱, 等. 太湖蓝藻水华时空分布与预警监测响应的分析[J]. 环境监控与预警, 2010, 2(3): 1-4.
- [9] 国家环境保护局. HJ 494—2009 水质采样技术指导[S].
- [10] 国家环境保护局. GB 3838—2002 地表水环境质量标准[S].
- [11] 米红, 张文璋. 实用现代统计分析方法及SPSS应用[M]. 北京: 当代中国出版社, 2004.

(本栏目编辑 陆敏)