



自2021年起,笔者在中央社会主义学院开设情景模拟式教学课程《基层协商民主》,以生活垃圾焚烧厂和大型化工项目为案例

环保设施向公众开放： 公众参与在环境治理中的生动实践

Open environmental protection facilities to the public: A vivid practice of public participation in environmental governance

■文 / 陆琼

建设美丽中国是全面建设社会主义现代化国家的重要目标,是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要内容。党的十九大报告指出,建设美丽中国,要“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”。

公众参与在这一体系中扮演着何种关键角色?公众可通过哪些途径参与其中?如何充分调动公众的积极性,汇聚全

民力量建设美丽中国?环保设施向公众开放给出了答案,它为政府、企业与公众搭建起了共同参与、共同受益的平台。环保设施向公众开放,正是公众参与在环境治理中的生动实践。

一、保障民主协商,破解“邻避”难题

绿色经济模式提倡从产品设计和生产之初就减少资源消耗和废弃物产生。但

是,由于生产力水平的限制,完全无浪费和污染的生产、消费模式离我们尚有距离。遵循减量化、再使用和再利用原则的循环经济是目前全球各国普遍提倡的生产模式。在这一模式下,对各种废弃物进行无害化处理和再生的各类环保设施逐渐成为地区发展的重要基础设施。然而,这些为大众提供环保服务的设施在规划选址、建设运行过程中,时常遭遇居民,尤其是设施所在区域群众的反对,从而引发“邻避效应”。

地方政府肩负着生态环境保护职责,面对此类问题,是放弃项目还是强制推进?多地实践经验表明,最佳方案是推动民主协商。习近平总书记指出:“有事好商量,众人的事情由众人商量,是人民民主的真谛。”经过协商,无论项目最终是实施或取消,都能最大程度地减少冲突,达成共识,从而推动区域社会经济的稳定发展。

环保设施的开放是民主协商解决邻避问题的一项基本保障,使群众能行使知情权,直观了解设施运行情况,获取足够信息参与公共项目决策。

邻避问题的产生有多方面原因,其中不可忽视的是群众对环保设施的“无知而生畏”。环保设施处理的是污染物或废弃物,它的存在是否有碍社区的整体观瞻?是否会导致环境污染,影响生活质量甚至健康?这些担忧合情合理。过去,由于技术、管理等原因,垃圾中转站、垃圾填埋场、污水处理厂等长期扰民的新闻时有报道。新设施是否会重蹈覆辙?千言万语,眼见为实。参观已建成的同类项目是消除疑虑、增进了解、改变态度的有效方式。这一点,已在多地的民主协商实践中得到证实。新项目建成运行后向公众开放,既是邻避项目协商中的常见诉求,也常常是一种可行的承诺。这能更好地消除群众的顾虑,让大家获得足够的安全感,从而支持相关项目的落地运行。

二、全民参与监督,提升治理效能

群众对环保设施的认可,在很大程度上取决于其监督权的实现。环保设施涉及大量污染物或废弃物的进出,存在一定的污染外溢风险。运营这些设施的企业往往有盈利的需求,如果缺乏充分、有效的监管,企业可能会为节约成本而疏于管理,从而导致环保设施本身成为污染源。这样的情况并不鲜见,因此进一步加深了部分群众对此类环保设施的疑虑和排斥。

环保设施向公众开放后,虽然不同行业、不同企

业开放的范围、区域略有差异,以及存在线上、线下开放的区别,但总体上已经越过了围墙的遮挡,让更多群众能够了解设施内部运行的丰富细节。常态化地开放环保设施,不仅保障了群众的监督权,也为全民参与环保治理提供了平台。

全民参与监管,对监管部门来说也是一种有力的支持。尽管现代化监测设备越来越普及,重点企业的运行和污染物排放数据都能通过传感器和互联网实时传输到监管平台,但政府监管部门面对众多的工业企业和环保设施,很难全面监管或实施预防性监管。开放的环保设施为有意愿参与监督的公众提供了空间。群众的眼睛是雪亮的,在更多眼睛的注视下,企业将更积极地规范运营,注意细节和实效,从而真正提升环保设施处理废弃物或治理污染物的效能。

从全过程人民民主的角度看,现有四类环保设施的开放,能有效保障人民群众在公共项目规划、建设、运营过程中的知情明政、参与决策和全面监督,这不仅为我国生态文明建设提供了重要支撑,也为政治文明的建设作出了贡献。

三、立体展示宣传,促进环保教育

毫无疑问,开放工作增加了环保设施运营单位的压力和人力物力消耗,但如果充分利用这一契机,这些单位同样可以从中受益。

首先,开放工作可以揭开环保设施的“神秘”面纱,真实展现项目面貌。通过展示先进技术、合格设备、规范管理以及整洁优美的厂区环境,可以充分展示经营方的实力和能力,消除一些行业或企业被妖魔化的误解。

其次,经过精心设计的开放线路、展示内容和讲解宣传,不仅能够让观众了解项目本身采用的技术路线和运营情况,还有助于大家了解环境保护、污染治理、资源回收等行业的总体发展,有助于公众认可相关项目参与社会经济系统运行的必要性和重要性,从根本上纠正一些片面和错误的认识。对参观者实现不分年龄、不分职业的全覆盖,有利于从整体上长远影响社会化环保宣教的氛围,持续实现潜移默化的教育传播效果,最终提升公众参与环境治理的兴趣和科学参与的能力。

从这个角度来看,环保设施向公众开放,不仅有利于某个特定项目的落地,同时还有助于全面提升相

关行业在社会上的总体形象,有助于促进行业整体的长期可持续发展。

自2017年以来,全国2000多家环境监测设施、城市污水处理设施、城市生活垃圾处理设施、危险废物和废弃电器电子产品处理设施陆续向公众开放,截至2023年底,累计接待线上线下参访公众超过2.1亿人次。可以说,环保设施开放已经走上了高速而平稳的发展轨道。

对于环保设施开放的未来,我们依然抱有以下期待。第一,期待更多行业和企业加入向公众开放行列。钢铁、冶金、化工、火电等行业,污染物排放总量大,相关企业通常都是重点监控对象。由于安全管理等方面的原因,过去这些企业的生产设施和环保设施往往“闲人莫入”,更为这些庞然大物蒙上了一丝神秘的色彩,让人望而生畏。如果向公众开放特定的生产环节和污染处理设施,不仅有助于进一步提升相关行业的整体形象,也有利于具体企业的社群关系维护。事实上,一些核电企业已经在走在了前列,能够为其他大型工业企业提供有益的经验。随着国家产业升级和人民生活水平的提高,报废机动车、废旧光伏板、动力电池拆解回收的设施产能必然将不断增加。相信这些处理设施的开放必将有助于加强监管、普及绿色消费教育。

第二,期待工业旅游、社区共建元素与环保设施

开放相融合。无论是生产企业还是环保设施,都是现代工业发展的象征。方兴未艾的工业旅游能够帮助参观者领略现代工业之美,培养科技思维,提升企业社会形象。这与仅展现环境保护效果的开放目标是一致的。当企业以旅游景点的形象出现时,其原先的污染形象便得以消解。加强社区共建也是同理,如果企业成为所在社区的公共活动空间甚至公共客厅,其与居民生活的异质性就不再凸显,“邻避”问题也将随之消失。

第三,期待设施开放更多地纳入项目规划设计。观察不同设施可以发现,一些早期建成、设计中未考虑展示功能的项目,在开放时需要重新改造,既需要额外的投入,又影响展示效果。在相关政策、指南指导下,纳入政策范围的行业企业以及有潜在开放需求的项目,应将开放工作前移至项目最初的规划设计环节,结合工业旅游、企业宣传、科技教育、社区共建等目标充分酝酿,实现集生产、展示、教育等功能于一体的整体建设。在这个过程中,应广泛征求当地社会组织和公众的意见建议,确保在不损害企业运行秩序和经营利益的前提下,最大程度地满足公众的期待与需求,真正实现公众的全过程参与。

作者介绍:中央社会主义学院讲师,人口、资源与环境经济学博士



2024年4月17日,宁夏理工大学学生参观石嘴山市生态环境监测站分析实验室