

### 业界评说

◆王争亚 黄原

## 电磁类建设项目为何落地难?

近年来,随着经济社会快速发展,包括输电设施、通信站在内的电磁类建设项目的数量迅猛增加。公众在享受现代化、信息化成果带来便利的同时,也开始担忧电磁辐射是否会对人体健康和生活环境带来影响。一些电磁类建设项目迟迟不能落地的现象时有发生。如何破解这一困局,无疑是各级政府和相关各方需认真对待并着力解决的问题。

### 电磁类建设项目的落地困局

电磁环境管理已成为当前环境保护的焦点问题之一。在项目的前期建设和运营管理过程中,不同的部门、利益群体分别有不同的立场和诉求,相互交织的矛盾形成了“剪不断、理还乱”的复杂局面。

就公众而言,既有对生活用电、手机信号等的强烈需求和依赖,又有对电磁辐射影响的谈判和本能抵触。

公众对输电设施和移动基站这些公共服务设施的建设存在非常矛盾的心理。以移动通信信号为例,一方面,公众对其表现出了强烈的需求和愿望,若是某个居住小区因手机信号不良影响通话,业主们会有意见;另一方面,为保障公众需求,建设单位若将移动基站布局到居民区附近,业主们并不欢迎,甚至强烈反对。出现这一问题的根本原因在于部分公众对电磁辐射影响缺乏全面、正确的认识和了解,在项目到底能不能建设的问题上产生错误的判断,由此产生了这种既爱又恨、自相矛盾的心理。

就建设单位而言,既要实现项目尽快建成投运的要求,又无奈地面临项目选址越来越难的窘境。

近年来,为满足公众对基础设施的需要,各地不断提升输电设施的等级和容量,三大通信公司也在加速完善移动通信网络。这些必然带来电磁类建设项目新的项目布局和建设任务。然而,建设单位面临项目建设选址越来越难的现实。笔者所在省会城

市郑州,要修建一个220千伏变电站,但因选址问题拖延数年未能动工。

就审批部门而言,既要全力服务当地的项目建设,又要顾及项目审批后公众的质疑。

输变电工程和移动通信设施项目建设是国家鼓励建设发展的产业,也是关乎千家万户的民生工程。作为对电磁环境负有监管责任的环保部门,本着保障经济发展、服务项目建设的宗旨,在确保项目环境影响的各项指标能够满足国家控制限值的前提下,一般都会依法依规地尽快审批这类项目的环境影响评价文件。但顾及日后公众可能产生的质疑和投诉,有些审批部门在审批过程中瞻前顾后,犹豫不决、效率不高的办事作风,引来了建设单位对其不作为或慢作为的指责。而审批后因电磁项目的极度敏感性同样可能招来部分公众质疑其乱作为的声音。近年来,笔者不止一次地遇到虽经过认真、严格审批把关的项目,却依然遭到公众质疑和投诉的现象。为此,有关部门不得不花费大量的时间和精力进行投诉的调查和处理,有的甚至进入行政复议和法律诉讼程序,以致耗费了大量的行政资源。

就各级政府而言,既要保障民生加快基础设施建设,又要顺应民意保持社会大局稳定。电力和移动通信项目建设作为国民经济和保障民生的公共基础产业,各级政府无疑会将其纳入经济社会优先发展战略之中。不少地方政府与电力和各通信公司签署了战略合作协议,以期加快当地电力和通信事业的发展步伐。但面对部分公众对电磁类建设项目的本能抵触,在维护大局稳定的政治压力下,地方政府在一时难以做通部分群众思想工作的情况下,不得不放缓甚至放弃一些项目建设。然而这非但没有从根本上解决问题,反而为今后类似的项目建设带来了更大的困难和阻力。

### 项目落地难的根源

电磁类建设项目落地难的原因源于多个方面,不妨从以下两个方面作些分析。

一方面,公众对电磁类建设项目有顾虑情有可原。一是部分公众对电磁辐射知识知之甚少是抵触和反对此类项目建设的直接原因。电磁辐射知识具有很强的专业性,对公众来说非常陌生。一些人甚至将电磁辐射与核辐射等同起来,在投诉和上访的过程中打出了写有“反对核辐射”字样的条幅。二是少数媒体对电磁辐射影响的片面或不实宣传是造成公众产生恐惧心理的重要原因。在当今社会转型、思潮多元化的社会背景下,一些非正规的刊物社会责任感缺失,对电磁辐射危害的宣传片面失实,有的甚至不惜编造耸人听闻的谎言以吸引读者的眼球。这些披着“关心群众健康”马甲的伪科学,很容易对公众造成误导。

另一方面,建设单位、相关部门有很多工作未做到位。首先,部分电磁类建设项目的公众意见调查不够广泛,存在一定的局限性,尤其是少数对项目环境影响极为关注的群众意见没有充分地收集上来,从而引起了项目所在地公众与建设方以及审批部门之间的不信任,增加了项目落地的难度。其次,部分项目未能很好地履行项目环保审批程序。少数建设单位以项目建设进度要求为由,漠视环评审批,出现了在项目环评还未获批的情况下即开工建设,项目建设的内容与环评审批的要求明显不符等问题。建设单位的违规行为看似加快了项目的进度,其实欲速则不达。尤其是当公众知道这些项目存在未能严格履行环评审批的“硬伤”之后,社会反对项目落地的呼声无疑会更高。第三,电磁辐射知识宣传普及及工作十分薄弱。当下环境保护的宣传工作中,存在重常规环保内容、轻核与辐射内容的问题。各级环保部门对水和大气环境保护的宣传比较重视,而对核与辐射方面的宣传则很不够,尤其是对电磁辐射这类专业知识的科普宣传更少,而一些媒体不负责任的渲染却又起到了推波助澜、误导公众的作用。

### 电磁类建设项目落地的对策建议

分析电磁类建设项目落地难所面临

的复杂矛盾,不难看出,政府、审批部门及建设单位与公众之间的矛盾是诸多矛盾中的主要矛盾。而处于强势地位的政府及相关部门、单位无疑又是矛盾的主要方面。为此,政府及相关部门、单位应当积极、主动地构建与公众之间的信任关系。只有营造出一种彼此信任的良好氛围,发展与保护的矛盾才能由对立走向统一。

一是注重公众参与的广泛性。建立公开透明的电磁环境建设管理制度,真正维护和落实公众的知情权、参与决策权、监督权。在项目的环评报告编制、环评审批、项目竣工验收等环节,要力求最大限度地让公众参与其中,相关部门、单位要认真听取公众的意见和建议,对合理的诉求要认真采纳,不能采纳的要耐心、细致地做好解释工作。处于主导地位的一方,只有把工作做到位,才能够赢得公众对政府、相关部门及单位的信任,增强公众对项目所采取的各项环保措施的信心。建立在和谐互信的基础之上,项目落地难的矛盾才会迎刃而解。

二是增强科普宣传的有效性。加大正面宣传力度,用科学数据说话,无疑是纠正公众在电磁辐射问题上的认识误区、消除恐慌心理的有效之举。因此,各级政府和相关部门要多充分利用广播、电视、网络、报刊等多种手段,广泛宣传国家电磁辐射污染防治的法律法规和措施,用通俗易懂的语言普及电磁辐射基本知识,使公众了解电磁辐射可防可控。

三是坚持环境监管的严肃性。公众对项目环境安全的信心还取决于政府的监管力度和企业的守法意识。因此,政府部门要切实加大环境监管的力度,把好建设项目的环评审批、竣工验收、日常运行等各个关口,促使企业牢固树立强烈的社会责任感和遵规守法意识。在严格监管的同时,还要综合运用经济、行政、法律的手段,严厉打击环境违法行为,使相关企业 and 单位不能违法、不敢违法,为人民群众创造一个安全、放心的电磁辐射环境。

作者单位:河南省环境保护厅

◆李学辉

### 环境时评

笔者近日在湖北一著名旅游中心集镇的公路两旁,看到了当地农民从山中挖出的各种奇形怪状的树根。步入集镇餐饮购物街,售卖根雕的门店更是随处可见。据计算,小镇街道不过3条,全长不过3公里,但是根雕的制作经营门店却多达二十几家。

众所周知,中国的根雕名扬海外,但是极少有人知道根雕是以破坏生态环境为代价换来的。根雕具有很高的审美价值。随着人们的物质生活日趋富足,用空闲时间把玩根雕、陶冶情操本无可厚非;而当地人适度、合法用树根制作根雕出卖,勤劳致富也无可指责。但笔者不赞同控树根制作根雕,对要根雕不要生态环境的行为更是深恶痛绝。

树根经过加工制成的根雕最高能卖到数千元,即使一般的根雕也能卖

到几百元。如若辗转进入武汉、广州等大城市,造型独特的精美根雕更能暴涨到几万元。据了解,此地制作根雕的材料大多取材于上世纪80年代前砍伐的大树,原材料一般是南方的黄杨木、香樟木、榉木、龙眼木等树木的树根,树根年龄越长,就越能体现根雕的艺术价值,而其制作的根雕价值不菲。但是,经过多年的挖掘,当地的树根已经被基本挖完了,现在有些人甚至将活的树木连根拔起,而挖树根与砍树一样,对生态环境

会造成严重的破坏。

山中的树根是当地生态环境的重要组成部分。树根被挖出后,不仅破坏自然景观,影响其他生物的生存,还会造成水土流失,甚至导致崩塌、滑坡和泥石流等地质灾害。这就意味着如将活的树木连根拔起,将对生态环境、景观环境和地质环境造成不可逆转的负面影响。

记得前几年一位名叫古月子的知名根雕艺术家,正当其事业兴旺发达之时,为了保护生态环境毅然“封刀”,淡出根

雕行业。现在我国越来越多的根雕艺术家也开始重视环境保护,据了解,中国根雕协会已经规定:由活树的树根雕刻成的作品,不可以参加任何评奖。

对此,笔者希望有关部门依据国家有关法律法规,出台相应规定,禁止控树根制作根雕,坚决打击连根拔起活活的树木等破坏生态环境的行为。此外,呼吁根雕从业者向古月子等艺术家学习,淡出经营、制作,把玩根雕的圈子,为保护生态家园贡献自己的一份力量。

◆贺震

第二届亚洲青年运动会正在南京举行。很多人注意到,这些日子南京的天变蓝了。南京市环保局网站公开发布的空气质量质量显示,自8月1日以来,南京市的空气质量均达到了二级标准。如此干净的天空,主要归功于南京市政府为举办亚运会而采取的强力措施。

为了使赛会期间南京有一个好的空气质量,从2012年开始,南京市有关方面就下了功夫:

加强环境保障的组织领导。在南京市政府成立“亚青会环境保障与应急指挥中心”的基础上,各有关部门成立相应的亚青会环境保障工作领导小组,全面负责环境质量保障临时管控工作的组织协调。编制《亚青会环境质量保障专项计划》,按照时间节点细化工作内容,排出运行计划表。工作落实到部门,责任落实到人头。

实施大气污染防治联控。以南京为中心,与相邻的扬州、镇江、马鞍山、滁州等周边苏皖7市开展跨省域大气联防联控,召开联席会议,制定赛会期间大气污染防治方案。苏皖8市约定,今年8月1日~31日期间,周边7市以南京为中心,建立区域大气环境信息共享平台,对区域大气污染状况进行预测,指导各市联防联控。8市分别编制了本市亚青会期间大气污染防治实施方案,同步开展联合行动,严控高架源排放,强化对钢铁、电力等行业大气污染源监管,协调机动车污染管控措施。

强化大气污染防治。南京市出台了36项大气污染防治措施。强力推进主城区燃煤锅炉的清洁能源改造,至亚青会开幕前,基本完成改造任务。完成全市加油站、油罐车和储油库的油气治理改造工程,对轻型柴油车、重型汽油车实施国IV准入,全面实施高污染车限行措施,出台黄标车淘汰补贴工作方案,加快推进黄标车淘汰。持续狠抓扬尘污染整治,对在建筑工地开展扬尘防控检查,配备安装专业洗轮机,租用吸尘车对干道及街巷道路除尘,创建了玄武区等5个扬尘示范控制区。2012年下半年,采取措施对162家“三高两低”企业进行了整治。

实施强力临时管控措施。为了减少二氧化硫、氨气、PM<sub>2.5</sub>等大气污染物排放,亚青会期间南京限产停产65家企业、化工和钢铁企业,减少燃烧标煤40万吨,大幅降低了赛会期间的工业粉尘排放。为了减少汽车尾气排放,将黄标车及无标车的限行时间延长至全天24小时,并将限行车型,将工程车、渣土车和燃油助力车列入限行范围。亚青会举办期间,在进入南京的9个主要入城路口设卡检测核查,限制外地高污染车辆进入主城。为了减少施工扬尘,亚青会期间多处工地被令停工,亚青会场附近的所有工地更是一律停工。南京市8个城区范围内桩基、土石方工程、渣土运输和拆除等作业停止施工。为了减少道路扬尘,市区主次干道、主要支路、场馆及住地周边1公里范围内的所有道路,每天清扫不少于4次、冲洗不少于3次,洒水不少于6次。

在政府的强有力领导下,南京人对赛会期间大气环境质量的承诺正一一兑现。然而,不少人担忧,亚青会8天会期一过,南京的天还会蓝吗?不可否认,在北京、广州等城市早已有先例,大型赛会结束后,污染又卷土重来。

笔者认为,不能指望大气环境质量在短期内得到根本改善,顺应公众对优良生态环境的期盼,环境治理既要抓当前,更要谋长远;既要治标,更要治本。要将好的环境保持下去,长远之道、治本之策在于完善相关机制,加强源头治理,提高城市管理水平。

理顺机制,将大气污染防治常态化。PM<sub>2.5</sub>等大气污染物具有明显的传输性,没有区域联防联控,改善大气环境质量只能是一句空话。南京地处苏皖两省交界,周边地区发展程度不一、利益诉求不同,加之受制于行政区划限制,组织跨省联防联控有一定难度。应借鉴南京作为这一地区的中心城市,敢于牵头,把在组织亚青会环境保障中建立的区域联防联控机制坚持下去。

推进发展转型,调整产业结构。南京工业占工业经济的80%,火力发电占能耗的95%,工业经济太重”。南京GDP不及沈阳,但煤耗却是沈阳的1.66倍。所以,南京一方面要淘汰落后产

能,整治、关停部分“两高一资”企业,培植新兴产业;另一方面,要推进用能结构调整,提高能耗控制门槛。

严格环境执法,强化环境监管。南京央企多、外企多,监管难度大。但不管企业来头有多大,都应一个标准管到底,达不到环保要求的,一律限期治理。逾期治理不好,一律关闭,决不留讨价还价的余地,决不降格迁就,决不搞环境法律、标准的“特区”。

发展公共交通,减少尾气排放。目前,南京机动车已达165万辆,预计到2015年将达200万辆,汽车尾气排放污染较为严重。所以,要大力发展地铁、公交等公共交通,提高公共交通分担率,出台拼车办法,为公众低碳出行、绿色出行创造条件。同时,要加快淘汰黄标车,加快实施燃油升级,从而有效减少汽车尾气污染。

强化施工监管,控制扬尘污染。南京市今年投资750亿元搞城建,2700多个在建工地在全市遍地开花,整个南京几乎就是一个大工地,施工扬尘污染最为严重。因此,要建立严格的扬尘管控地方法规、制度和标准,以法治的手段治理城市管理这一顽疾。一方面,要严格控制城市施工工地数量,城市建设要科学规划,严格遵守城市建筑要保质量、慎建慎拆。另一方面,要把扬尘整治纳入城建项目目标成本,加强施工现场监管,对粗放施工的单位给予重罚,对屡教不改的打入招标黑名单。对施工场地和道路周边积尘要及时清扫。要改进城市道路清扫方式,加大道路洒水降尘频率。

### 基层者说

## 区分举证责任 落实损害赔偿

◆周长军

在实际工作中,环保部门经常遇到因污染损害要求赔偿的环境信访,且大多数信访人只愿意接受行政调解,不愿意通过司法诉讼解决损害赔偿纠纷。

笔者认为要调处好此类信访,要做好以下几方面:

一是检查被信访人是否存在环境污染行为。环保部门接到索赔环境信访后,要在最短时间开展环境监察与监测,调查被信访人是否存在环境污染行为。对发现存在环境违法行为的,应立即制止不法排污,停止其侵害,避免群众的环境利益继续受损,并对违法行为给予立案处罚。

二是检查信访人的举报损害情况是否属实。对信访人反映的污染损害情况,要及时调查取证,确定其是否存在污染损害。对存在污染损害的,要形成文字、照片等材料,以备后查。

三是邀请相关部门参与鉴定。如涉及农作物污染损害的,要邀请农林部门对农作物损害原因作初步鉴定,对农作物损害程度、数量作初步鉴定与评估。

四是调解要建立在双方当事人平等、自愿的基础之上。环保部门

在信访案件的调解过程中,要平等对待双方当事人,即投诉方与被投诉方的地位平等,不得歧视任何一方。调解过程中,如一方不同意调解的,环保部门应终止调解,不得强行调解。

五是正确区分举证责任。受害方的举证责任包括人身、财产遭受侵害的原因,人身、财产遭受侵害的程度,财产受损的具体金额等。排污方或侵害方如否认侵害行为的,承担侵害行为与结果之间不存在因果关系的举证责任。环保部门在处理信访中,在做好自身调查取证工作的同时,应充分征求共同参与的相关部门意见。另外,对一些影响范围大、人数多的信访件,一方当事人提出听证的,环保部门应当组织听证。环保部门认为信访案件复杂、重大的,也可以自行组织相关人员进行听证。

六是及时制作调解协议,作出调处决定书。双方当事人同意调解的,环保部门应及时调解,并制作调解协议书;如不同意调解的或达成调解协议又反悔的,环保部门应根据具体情况,作出调处决定书。

七是提供证据、支持诉讼。受污染损害而进行投诉、举报者大多是老百姓,他们可能缺乏相应的法律法规知识,在事实上与排污方存在不平等。为此,环保部门应积极提供证据、支持诉讼。

作者单位:江苏省射阳县环境监察局

## 赛后蓝天如何保持?

### 局长论坛

## 为县域经济筑牢绿色屏障

◆湖北省阳新县环境保护局 阮长涛

### ■本期提示

湖北省阳新县以严格监管执法为第一责任,服务经济发展为第一要务,树立长远意识,转变发展方式;树立赶超意识,服务经济发展;树立民生意识,解决突出问题,以扎实推进生态文明建设,为县域经济筑牢绿色屏障。

作为国家级贫困县,湖北省阳新县环境形势严峻,环境保护仍然是经济社会发展中的一个薄弱环节。在此背景下,阳新县既要走工业强县的道路,又要加强生态文明建设,以严格监管执法为第一责任,服务经济发展为第一要务,扎实推进生态文明建设,为县域经济筑牢绿色屏障。

### 树立长远意识,转变发展方式

前些年,阳新县在招商引资发展经济方面有教训。比如,曾经作为招商引资独特风景线的竹林塘珍珠养殖,由于污染水体,不得不忍痛拆除。由此得到的教训是:招商引资发展经济不能饥不择食,不能不择地“拣到篮里便是菜”。发展是硬道理,但破坏环境的发展就是不讲道理。我们必须坚持科学发展观,防止急功近利、竭泽而渔的做法。

生态环境是最宝贵的资源,是最可

靠的资产,是潜在的发展优势和潜力。保护环境就是保护生产力,改善环境就是发展生产力。阳新县工业发展较为滞后,基础设施较为薄弱,产业特色也不够明显,最大的优势就是保护较好的自然环境。拥有好的环境,就意味着投资创业有更大的优势,聚集优秀人才,吸纳先进生产要素,发展现代产业有更大空间。要严格执行建设项目环评、“三同时”制度,限制“两高一资”项目落户,引导社会和企业大力发展循环经济、低碳经济、绿色经济,从粗放型增长模式向可持续发展模式转变。

### 树立赶超意识,服务经济发展

阳新县作为国家级贫困县,发展不够、发展不快是当前和今后一段时期最大的县情。为了进一步服务地方经济发展,笔者认为,在重点项目服务方面应加大4个“力度”。

一是加大主动服务的力度。主动与各镇区以及县招商、发改等部门加强横向联系,提前了解项目洽谈情况,对国家产业政策鼓励和支持发展的项目,积极帮助其完善资料,推进项目落户。对国家产业政策限制或禁止发展的项目,摸清实情,及时提出建议,为领导决策提供参考,避免投资方蒙受损失。

二是加大上门服务力度。深入项目建设现场,在国家产业政策以及项目规划、选址、环境可行性等方面给予必要的指导和咨询,降低企业环境政策风险,避免企业带病启动和走弯路,以确保重点项目快审批、早开工、速见效。三是加大创新服务的力度。通过积极探索,建立健全总量调控制度,在保持全县主要污染物年度排放总量控制指标基本平衡的前提下,通过加大污染源治理和主要污染物减排工作力度,为经济发展腾出更多的环境容量。四是加大高效服务的力度。创新工作机制,在提高服务效能上下功夫。对上争取资金和企业向银行贷款融资的项目,合乎规定的坚持特事特办、急事急办、随到随办;对报批材料齐全、符合报批要求的重点项目,环境影响报告表和登记表的审批时限分别由原来的30

日、15日缩短为7日、3日。

### 树立民生意识,解决突出问题

环境问题不仅仅是发展问题、经济问题,更是社会问题、民生问题。环境质量是一种公共产品,是政府必须履行的公共服务。

阳新县当前正处于环境诉求的高涨期和高风险隐患的高危期。特别是2012年以来,长江沿线采石、畜禽养殖等污染问题比较突出,引起的投诉占总数一半以上,这些问题已引起省市领导高度重视。改善和保障民生始终是环保工作的出发点和落脚点。因此,环保部门要充分利用“两高”司法解释这一利器,加大环境执法力度,坚决做到执法必严、违法必究,切实解决“违法成本低、守法成本高”的问题。定期开展环境污染隐患全面排查,不断提高环境监察、监测和应对突发事件的处置能力。建立和完善社会力量参与环境保护的工作机制,鼓励、支持和引导公众关心环境、珍惜环境、保护环境。要以“零容忍”的态度对各种污染事件中懒政执法、失职渎职的监管责任人予以严肃问责。特别是开展专项整治行动,必须注重实效,对群众反映强烈以及挂牌交办的案件要查处到位、整改到位。