

# 跨界流域联防联控的信息公开与公众参与研究

□ 王依娜

(兰州理工大学法学院 甘肃 兰州 730000)

**摘要** 我国疆域广阔,流域网格纵横密布,长久以来跨行政区流域污染问题严重。从最初的属地模式行政管理到后来不同流域管理局的设立,我国跨行政区流域污染治理保持着碎片化的行政管理方式。受大气污染防治的启发,人们逐渐开始探索跨界流域联防联控的长效运行机制。联防联控离不开信息交流和公众参与,分析了信息公开和公众参与机制的基本内涵及主要意义,立足于我国现阶段的流域联防联控制度,探索这两个机制所面临的困境,提出了相应的对策。

**关键词** 流域联防联控;信息公开;公众参与

**文章编号** :1004-7026(2020)06-0088-02

**中国图书分类号** :D922.68

**文献标志码** :A

面对我国目前跨界水体污染的现状,应扩大信息公开范围,保障民众的知情权,支持公众参与到生态环境治理工作中,从而提高公众的生态文明意识。

## 1 跨界流域污染联防联控信息公开与公众参与的意义

在跨界流域污染联防联控的工作过程中,环境信息公开是公众行使知情权的有效途径,保障公众知情权是政府公开环境信息的主要目的。跨界流域污染往往会波及两个以上不同地域,若在此过程中相关机构没有及时公开有关信息,就会造成流域沿岸公众的环境信息不对称,从而引发恐慌甚至引发多地之间的纠纷,不利于联防联控工作的推进<sup>[1]</sup>。

环境信息公开和公众参与有助于提高跨行政区流域污染联防联控的行政效率。公众参与跨行政区流域污染联防联控的最大作用在于有效提高联防联控的行政效率。具体表现为以下几点。

(1)能够有效提升环境决策的科学性,降低环境决策失误概率。

(2)能够有效增强政府的监督管理能力。首先,能够利用地域便利及时监督流域沿岸的企业,有效弥补环境监管部门在企业监督方面的时间缺口和空间缺口,减少企业“流窜作案”可能性。其次,能够通过广泛的公众监督,加大对行政机关在流域活动的项目审批以及执法活动中自由裁量权的限制,有效排除行政机关滥用权力的可能性。再次,能够加大公众对跨行政区流域环境治理决策以及执法的认同感,提高行政机关公信力。

公众参与不仅是公众参与社会治理的渠道,也是国家对公众进行法律科普的最好时机,有助于公众遵守政策和法律<sup>[2]</sup>。

## 2 我国跨行政区流域污染联防联控中公众参与的困境

### 2.1 立法的局限性和原则性

无论是国家立法还是地方性法规,在具体法律中

都纳入了信息公开以及公众参与制度,《政府信息公开条例》《环境信息公开条例(试行)》更是充分对政府信息公开作了一定的立法要求。但是这些立法中有关环境信息公开与公众参与制度的规定相对原则化,并未针对这一问题作出一般性的法律规制。虽然后来的《环境保护公众参与办法》补充了对公众参与制度的具体规定,但是该办法作为部门规章,其法律地位较低,在实践中的效力不足,并且在相关程序的设置上也存在与现实脱节的现象。

### 2.2 企业环境信息公开不充分

现阶段,我国政府环境信息公开的工作已经取得了一定进展,但是环境信息公开不光是政府的义务,同时也是企业的义务。目前我国对于企业必须公开的环境信息范围划分有限,主要关注末端排污信息的公开情况,忽略了企业在生产活动过程中的环境信息,企业在生产活动中造成环境污染的可能性会更高,但是其生产经营决策过程中由于信息公开不充分,不能及时受到公众的监督。

### 2.3 公众主体认同度缺失

我国一元的流域治理模式决定了政府在流域环境治理中占据着主导地位,从而加大了公众对于政府的依赖性。从公众角度来说,流域沿岸的公众对于自己作为公众参与机制主体的认同感不强,主要因为政府占据着决策的绝对主动权,公众认为治理是政府的事情,参与的积极性不高。从政府层面来说,行政机关在环境审批、监管、执法中具有高度的自主权,政府会因为自己的主导作用,忽视了公众参与的必要性。

### 2.4 我国的环境公众参与范围较小

环境公众参与范围较小主要体现在参与过程范围较小。目前,公众参与只限于流域污染治理的末端环节。跨界流域这一问题也非常突出,由于跨界流域的固有特点,其治理并不是独立行政区的问题,应当着眼全流域的长远发展。在跨界流域治理过程中,政府通常披露事件的原因、

(下转第 90 页)

作者简介:王依娜(1992—),女,汉族,甘肃兰州人,在读硕士研究生,研究方向:环境法。

积在细胞内,也可以将其与胞外基质结合,或者进行络合,形成沉淀。有时为更彻底地清除重金属污染物,也会将微生物修复与其他修复方法结合运用<sup>[8]</sup>。

### 2.3 动物修复法

土壤中的动物能起到降低土壤中重金属含量的作用。例如在考虑蚯蚓耐受性的基础上使其摄食土壤中的重金属,之后便可以通过各种方法清除土壤中的此类蚯蚓,达到清除土壤重金属的目的。蚯蚓的代谢过程也会使重金属发生钝化,降低毒性<sup>[9]</sup>。动物修复技术方便简单,节约资金,但治理效率低,仅适用于污染较轻的土壤<sup>[10]</sup>。

#### 参考文献:

[1]郑喜坤,鲁安怀,高翔,等.土壤中重金属污染现状与防治方法[J].土壤与环境,2002,11(1):79-84.  
 [2]Tan Hua. Environ. Sci [J]. Technol, 1994, 28(13): 2402-2406.  
 [3]苗昱霖. 铬渣堆放场内土壤中重金属铬的去除[D]. 长春: 吉林大学, 2012.  
 [4]胡鹏杰,李柱,吴龙华. 我国农田土壤重金属污染修复技术、问题及对策议[J]. 农业现代化研究, 2018, 39(4): 535-542.  
 [5]Heaton ACP, Rugh CL, Wang N, et al. Phytoremediation of mercury- and methylmercury- polluted soils using genetically engineered plants [J]. Soil Contam, 1998, 7(4): 497-509.  
 [6]孙小峰,吴龙华,骆永明. EDDS对海州香薷修复重金属复合污染土壤的田间效应[J]. 土壤, 2006(5): 609-613.  
 [7]崔德杰,张玉龙. 土壤重金属污染现状与修复技术研究进展[J]. 土壤通报, 2004(3): 366-370.  
 [8]章森,肖洪文,胡伟,等. 蚯蚓对土壤重金属富集机制研究进展[J]. 科技创新导报, 2018, 15(34): 64-65.  
 [9]龙新宪,杨肖娥,倪吾钟. 重金属污染土壤修复技术研究的现状与展望[J]. 应用生态学报, 2002(6): 757-762.  
 [10]罗阳. 浅谈土壤重金属污染治理修复技术[J]. 世界有色金属, 2018(21): 269-271. (编辑 郭 颖)

(上接第 88 页)

经过以及造成的不良后果,而公众则对事件的调查进展以及后续治理进行监督。

### 3 完善我国跨界流域污染联防联控信息公开与公众参与的方法

#### 3.1 完善跨界流域污染联防联控信息公开与公众参与与立法系统

目前,我国针对环境信息公开以及公众参与以政策指引为主,相关立法多为原则性立法。为了保障政策落地,应该通过立法对环境公开以及公众参与制度进行进一步细化。扩大企业必须公开的环境信息范围,明确具体指标。

针对公众参与制度的长效运行,必须要实现有法可依,公众的参与渠道、参与程序、反馈机制、救济机制等都必须要在立法中作出明确规定。以指导性原则为基础,通过细化原则确定公众参与的范围、内容、具体程序等,以立法创新公众的参与方式,拓宽公众参与的范围。

#### 3.2 健全跨界流域污染联防联控信息公开制度

由于我国跨流域治理存在机构众多、分工复杂的问题,多龙治水的现象普遍,因此掌握流域环境信息的部门非常多,相互之间的信息流通非常不便。在互

### 3 结束语

越来越严重的重金属污染威胁着社会的可持续发展。虽然目前的修复技术已经广泛应用于各种土壤环境,但是各种技术依然存在着不同的局限,所以大力开发更加高效廉价的新型土壤重金属污染修复技术依然十分必要。

除此之外,政府应制定更加严格的管控条例,严查工业排放,督促企业工厂升级设备,控制化学农药使用量,加大土壤保护宣传力度,提高人们保护土壤的意识。

联网科技不断发展的今天,有必要以大数据平台为依托,设立专门的流域信息管理平台,为流域管理行政机构以及流域沿岸企业提供信息流通的便利条件。公众可以通过平台获得来自政府和企业两方面的环境信息,保障公众的知情权,从而提高公众参与度,促进流域长治久安。

#### 3.3 提高公众参与主体认同度

针对我国公众认同度不高的问题,可以从以下几方面入手。

从政府层面来看,要求政府以管理理念的转变促进管理方式的转变,即积极从管理型转变为服务型政府,树立有限政府的理念。因跨界流域的固有特性,流域治理对人力财力的支持要求更严格,政府在具体的治理过程中需要精细化到每一个河段、每一个支流。虽然我国也在积极探索发展河长制、湖长制等相关制度,但政府作用的有限性无法避免,如果政府不能树立有限政府的理念,会浪费流域治理资源。从公众角度来看,可以通过法律科普教育唤醒公众的参与意识,通过行政机关的积极引导和鼓励,促进公众参与。拓宽公众参与范围不仅有助于提升政府的公信力,还能使公众成为管理公共事务的参与者,真正实现全民参与治理,共建美丽中国。

#### 参考文献:

[1]王俊燕,刘永功,卫东山. 我国流域管理公众参与机制初探[J]. 人民黄河, 2016(12): 66-73.  
 [2]周芸,张林辉,华怀玉. 公众参与环境保护的有效路径[J]. 环境与发展, 2018(1): 16-17. (编辑 郭 颖)