

开放环保设施，推进多元善治

Open environmental protection facilities to the public and promote pluralistic good governance

■ 文 / 马军 阮清鸳 祝莉



2024年4月22日，洛阳市第十二高级中学学生参观北郊（洛阳）新区污水处理厂现场构筑物和设备

2017年，环境保护部（现生态环境部）、住房城乡建设部联合印发指导意见，要求环保设施和城市污水垃圾处理设施向公众开放。回顾七年来的实践，我们看到这一举措有力提升了公众对环保设施的认识，强化了环保企业的责任意识，增进了利益方之间的信任，并有效化解了一度十分突出的“邻避”矛盾。希望通过总结与盘点，将这一良好实践进一步引向深入，凝聚更多的社会共识，推进美丽中国全民行动。

环保设施遭遇“邻避”难题

谈到环保设施向社会公众开放，便不能不提及当年此起彼伏的邻避事件。在经济社会快速发展的过程中，曾几何时，相当多的企业缺乏基本的环境责任意识，部分企业甚至不能做到遵守环境法规，其中不乏城市垃圾、污水和工业危废处置企业。粗放的环境管理、松懈的污染防控，给当地社区带来了困扰和影响。

与此同时，随着生活水平的提高，公众越来越重视自己和

家人的健康；由于对垃圾焚烧设施了解甚少，对焚烧技术缺乏信心，公众担心二噁英等有害物质污染空气和水源，也担心后续监管不到位；而权利意识的提升，使越来越多的公众开始要求环境知情，甚至参与监督。

顺应时代变化，从2008年的政府信息公开条例到2014年以来的新环保法、新的大气和水污染防治法，环境信息公开的法规要求不断完善和细化；从环境质量数据到污染源监管和排放信息，环保部门不断扩展信息公开

开发环保设施

范围，以满足公众的知情权、参与权和监督权。

然而，很多环保企业未能清醒认识外部社会环境的深刻变化，习惯于在四围高墙之内进行生产经营，与当地社区老死不相往来；在建设项目规划决策中就缺乏公众参与，运行阶段出现污染问题，也常常一味回避矛盾；发展到群体性事件时，则希望躲在地方政府身后……如此做法，导致企业和社区之间的信任严重缺失，缺乏基本的沟通互动，邻避现象愈演愈烈，对城乡建设带来影响，也给行业发展带来阻碍。

“邻避”问题如何破解？借鉴国内外经验，除政府强化监管、企业守法减排、各界加强科普宣传外，企业树立责任形象、构建与当地社区和公众的信任尤为关键。面对邻避效应，临时抱佛脚效果甚微，而是需要通过长期努力来构建信任。而敞开大门，让社区了解设施的运行和污染控制状况，便是一个好的开始。

2000 多家设施向市民敞开大门

2017 年，环境保护部（现生态环境部）、住房城乡建设部联合印发《关于推进环保设施和城市污水垃圾处理设施向公众开放的指导意见》，之后就紧锣密鼓地开启了推进工作。2018 年 11 月，在光大国际率先“扒开围墙”开放参观的启动仪式上，生态环境部领导呼吁全国更多的环保设施和城市污水垃圾处理设施向公众开放，以增进公众的理解和支持，降低治理成本。

在那之后，环保设施开放工作快速推进。在生态环境部的推动下，不但形成了名单，还设计了专门的标志。根据已经公开的第四批《全国环保设施和城市污水垃圾处理设施向公众开放单位名单》，我们看到，除去 13 家撤销开放和 1 家暂停开放，当前有 2094 家环保设施向公众开放，涵盖环境监测、垃圾处理、危险废物或电子废弃物处理以及城市污水处理等设施。

为方便公众预约参观，2022 年 3 月，生态环境部推出“环保设施向公众开放”小程序，全国环保设施单位进驻，公众可一键预约免费参观，了解这些环保设施的基本情况，并可实地打卡，形成自己的环保设施打卡足迹。

为协助此项工作，2018 年 11 月，在生态环境部的指导下，公众环境研究中心的蔚蓝地图 APP 和网站将所有向公众开放的环保设施标注于电子地图中，点击可以查看企业联系人和电话。

一些环保设施地处城郊，且受新冠疫情影响，实地参观不便。为此，一些地区和企业积极探索，利用虚拟现实技术（VR）、云平台等开展环保设施开放。部分地区还在六五环境日通过视频直播向公众介绍环保设施。

2023 年，蔚蓝地图在全国 120 个城市进行“环保设施向公众开放”调查，结果显示，73% 的城市以线上“云参观”形式向社会开放全部或部分环保设施。我们也将收集到的 VR 参观设施集成到了蔚蓝地图 APP 上，方便网友访问。

截至 2023 年 6 月底，据生态环境部宣传教育中心组织编写的《环保设施向公众开放优秀案例集》，全国各类开放单位累计接待线上线下来访公众超过 1.93 亿人次。众多设施开门接待市民参观，意味着企业必须清洁生产，以经得住检验。长期以来形成的环保处理设施臭气熏天、垃圾乱堆、污水横流的刻板印象，终于随着设施开放而得到显著改观。

“装、树、联”倒逼企业担起主体责任

厂容厂貌的改善，是污染治理的“面子”，而对于环保设施来说，很多市民更关心其“里”，即排放能否有效控制。早在 2017 年年初，环境保护部（现生态环境部）就要求当时投入运行的 278 座垃圾焚烧发电厂全部完成“装、树、联”，也就是先安装自动监控设备（“装”），再在厂区门口树立一个大家都能看得见的电子显示屏（“树”），还要把实时监控数据与各级环保部门联网（“联”）。同时，在建、新建的垃圾焚烧厂在试生产时就要完成“装、树、联”。

“装、树、联”，旨在全面推进环境信息公开透明。这是当时企业环境管理的关键环节，牵住了这个“牛鼻子”，可以充分发挥政府、部门和社会各界的监督作用，有利于落实企业环境治理主体责任，增进公众的信任感。随着“装、树、联”的落实，我们在当地环保设施调研时，在大门口首先映入眼帘的，往往是刊登着自动监测数据的电子大屏。



2019年11月，生态环境部发布《生活垃圾焚烧发电厂自动监测数据应用管理规定》，明确自动监测数据可作为超标排放等违法行为认定和处罚的依据。这一规定填补了自动监测数据直接用于行政处罚的空白，其在垃圾焚烧行业的率先应用，堪称历史性突破。

2019年12月，生态环境部组织垃圾焚烧厂占全国半数以上的13家垃圾焚烧企业会聚杭州。当时13位企业的负责人依次登台，向社会大声作出“我是环境守法者，欢迎任何人员、任何时候对我进行监督”的郑重承诺，至今回想起来仍历历在目。

在承诺仪式后的座谈中，生态环境部领导指出，让企业公开作出承诺，对企业而言是一种自我约束，也标志着环境监管由单一的政府监管转向政府监管与

社会监督并重。他还特别提示在场的企业负责人要做好排放控制，因为企业的自动监测数据公众也可以在蔚蓝地图手机APP上查到。

蔚蓝地图APP早在2014年上线之初，就已纳入企业在线监测数据。随着越来越多的垃圾处理企业落实“装、树、联”，蔚蓝地图收录的垃圾焚烧设施的自动监测数据也逐步增加，累计达到1000余家垃圾焚烧设施。这些数据得到蔚蓝地图网友及绿色江南、芜湖生态中心、青岛清源等环保组织的关注，2020年以来，共有127家企业就其在线监测数据超标问题回应社会质疑，或主动作出公开说明。

与此同时，蔚蓝地图通过公开渠道获取到643家污水处理、危险废物或电子废弃物处理以及垃圾处理设施的2572条环

境监管记录，其中部分企业积极回应，确认相关问题得到解决，同时公开承诺后续如出现问题将及时向社会公开说明。一些领先企业能够做到在计划启停机等可能造成工况异常时，主动向社会作出预告。

回顾七年来的环保设施向社会开放工作，我们看到这项工作已成为化解邻避矛盾、防范社会风险的有效工具，推动各方在开放中相互理解，在理解中促进共治，在共治基础上实现共享。建议通过总结盘点，进一步推动这项工作的常态化、规范化，保障公众开放活动取得更大效果，促进企业进一步提升环境表现，引导关心垃圾议题的利益方形成社会共识，共同加入美丽中国全民行动。