

# 新环保政策下“全民环保”面临的问题及对策研究

——以湖南省X市为例

夏妮 谢海威<sup>#</sup> 周紫轩<sup>†</sup> 朱健 张银英

湘潭大学 湖南湘潭 411200

**摘要:** 营造“全民环保”新现象,既是贯彻落实领导人生态文明思想的重要举措,也是推动达成“双碳”目标、实现绿色发展的必由之路。本文以湖南省X市为例,探讨新环保政策下环保现状,剖析其中的原因并提出解决方法,以期以拓宽实现“全民环保”的方法路径,为环境保护研究提供经验参考,助力“全民环保”。

**关键词:** 群众参与; 环保; 积极性

## Research on the problems and countermeasures of “national environmental protection” under the new environmental protection policy

— Taking X City in Hunan Province as an example

Ni Xia, Haiwei Xie<sup>#</sup>, Zixuan Zhou<sup>†</sup>, Jian Zhu, Yinying Zhang

Xiangtan University, Hunan Xiangtan, 411200

**Abstract:** Creating a new phenomenon of “all-around environmental protection” is not only an important measure to implement the ecological civilization ideology of the leadership, but also an essential path to drive the achievement of the “dual-carbon” goals and realize green development. Taking X City in Hunan Province as an example, this paper explores the current environmental status under the new environmental protection policies, analyzes the underlying reasons, and proposes solutions. The aim is to broaden the approach to achieving “all-around environmental protection,” provide experiential references for environmental protection research, and contribute to the advancement of “all-around environmental protection.”

**Keywords:** mass participation; environment protection; enthusiasm

加强生态文明建设、推动实现“全民环保”,是领导人生态文明思想的重要论断。为深入打好环保攻坚战,助力实现“双碳”目标,我国新制定一系列法律法规及相关政策来稳步推进“全民环保”的实现,在更严格的排污标准与环保税费等压力下,环保与产业发展的矛盾日益突出。人民群众作为社会的中坚力量,是实现全民环保的核心推动力,群众环保意识也直接体现着社会整体的环保程度,但新环保政策下的“全民环保”仍暴露出许多问题。由此,本文以湖南省X市环保情况调查为例,分析新环保政策下该地区的环保现状并深入剖析其成因,提出相应的解决办法,以期环境保护研究提供经验参考。

### 一、环保现状

#### 1. 环境污染现状

#### (1) 大气污染现状

大气污染作为我国最为严峻的环境问题,在我国47个重点城市中,有70%以上的城市大气环境质量达不到国际规定的二级标准。根据X市人民政府门户网站报道,今年1-2月PM<sub>2.5</sub>浓度、空气质量综合指数改善率分别累计排名全省第2位、第3位;5项污染因子改善率排名靠前。但通过对群众的调研发现,依然有20.4%的被调查者认为该市的空气有受到较严重的污染,其中,爆竹燃放、秸秆焚烧及汽车尾气等一直严重影响和困扰着居民们的生活。为了显著提高居民生活环境质量,该市对大气环境的监管与保护应有更高的追求。

#### (2) 水环境污染现状

水环境污染是我国第二大污染问题,我国七大水

系中，有42%的水质超过3类标准，即不能被用作饮用水；全国有36%的城市河段为劣5类水质，丧失使用功能。而X市生态环境局于2022年对其地表水环境的监测报告指出，2022年该市整体地表水水质优良率较高，为93.3%；其中Ⅱ类13个，占86.7%；Ⅲ类1个，占6.7%；Ⅳ类1个，占6.7%；Ⅱ类水质占比较上年上升6.7%。水质类别比例如图1所示。

从数据中不难看出，该市地表水总体年度水质优良率与上年相比无明显增长，Ⅳ类等非人体直接接触用水占比相对略高。与此同时，调查显示有超过35%的居民认为身边水受到了污染，更为直观的是，实地调查过程中所经的河流干净程度均不乐观，这说明X市水质仍需进一步改善。

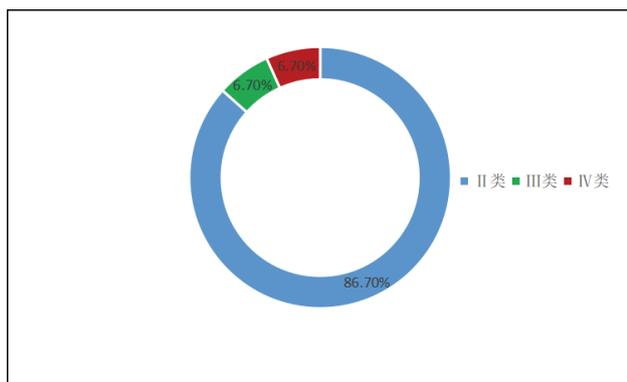


图1 2022年X市地表水断面水质类别比例

### (3) 固体废弃物污染现状

固体废弃物主要是指所常见的一些可见的固体、半固体废弃物，主要以工业垃圾、农业垃圾、生活垃圾的形式存在。根据X市环境局关于2021年度固体废物污染防治公告表明：工业垃圾方面，X市全年固体废物产生量约为457.78万吨，包括冶炼废渣、污泥等，其综合利用量为285.06万吨，而处置量仅仅为175.65万吨；农业垃圾方面，主要包括农作物秸秆、牲畜养殖产生的垃圾等，其处理方式包括堆肥、焚烧等措施；而在生活垃圾方面，全市产生生活垃圾高达61.32万吨。从数据可以看出，该市关于固体废物的整治情况仍有较大进步空间。群众在环保过程中应当积极响应社会要求，减少生活垃圾，落实好垃圾分类，与此同时，相关部门也应当不断探究更好的防治方案，减少固体废弃物的污染。

### 2. 群众环保意识现状

近年来，鉴于国内环境的恶化和国际形式的需要，我国对环境问题已经越来越重视。为进一步了解公民整体环保意识和环保意愿，通过采取实地勘探、问卷调查、走访等方法对X市部分居民展开相关调查研究，可

以发现：在对于“你觉得目前生态环境保护存在哪些问题”这一问题上，有85%的市民认为目前生态环境的保护存在群众意识薄弱的问题，仅有6%的人认为环境足够好，可见市民清楚自身对于生态环境保护重视度不够，也暴露出市民应加强生态环境保护意识的问题；有超过60%的市民认为目前生态环境的保护存在推广力度不够的问题。

同时，尽管大多数人明白环境污染的影响，但群众实际环保执行力较低。针对生活中常见的环保行为，走访人员进行了一系列调查。数据显示，被访者中表示不会使用一次性筷子的群众仅占3.5%，仅有7%的对象承诺总是会重复利用生活用水，愿意严格按照垃圾分类要求处理生活垃圾的群众也只有15%左右。这些数据更为直观地表明，该市群众爱护水源意识和环保积极性都较低，也从侧面反映该市市民难以将环境保护理念实践于生活，具体内容及结果见表1。

表1 群众环保意识调查结果

调查内容	选项	数量/人	总量/人	占比/%
生态环境保护存在问题	推广力度不够	134	200	67
	奖惩制度不完善	148		74
	人们意识薄弱	171		85
	宣传力度不够	117		58
周围存在哪些环境问题	浪费水电现象严重	136	200	68
	存在乱扔垃圾现象	150		75
	存在破坏花草树木现象	84		42
	存在水域或陆域垃圾堆积	114		57
	废水乱排乱放	102		51
	其他	10		5
具体环保行动	拒绝用一次性筷子	7	200	3.5
	重复使用生活用水	14		7
	按要求垃圾分类	30		15

### 3. 环保信息公开现状

为进一步研究X市环保信息公开现状，对群众了解环保相关信息情况进行调查与访问。由表2可知，在调查群众是否了解本地环境状况时，79%的居民表示基本不了解，11%认为没必要了解，仅有10%认为自己很了解；在是否清楚反馈环境问题平台的调查上，有91%的居民不清楚可以向相关部门反映环境问题的渠道和方法或找不到具体投诉方式，只有9%的居民知道相关投诉渠道的获取方法；而在政府关于环保宣传力度的问题上，有24%的群众认为政府已经宣传到位，56%认为宣传还不错，20%认为宣传有待加强。从数据来看，X市在深

入宣传环保知识、全面公开环保信息、积极完善和推广环境举报平台等问题上有所欠缺,反馈机制不健全、环境理念不流通将带来恶性循环。为进一步核实研究结果,对该城市官方公众号平台进行访问,调查发现,作为X市最有权威、影响力最广的信息门户之一,其每月发布的有关“环境”和“环保”的推文仅为5篇,占总体的6.66%;同时,有关环保的宣讲和海报在乡镇鲜有所闻,说明X市环保知识宣传力度小,环保平台的推广和环保理念的宣传亟需推进。

表2 环保信息公开情况调查结果

调查内容	选项	数量/人	总量/人	占比/%
是否了解本地环境状况问题	很了解	20	200	10
	没必要了解	22		11
	基本不了解	158		79
是否清楚反馈环境问题的平台	清楚	18	200	9
	不清楚	182		91
政府关于环保宣传力度是否足够	宣传到位	48	200	24
	还不错	112		56
	有待加强	40		20

## 二、环保问题的成因剖析

### 1. 群众环保意识弱, 出现“虚假积极性”

现如今, 社会群众整体的环保意识淡薄较为淡薄, 极少有人能真正将环保意识外化于行。因此随着更严格的排污标准与环保税费压力提高, 社会上出现“虚假积极性”的现象, 如部分群众表面上配合政府环保工作, 实际上仍习惯于乱扔垃圾, 无视景区的环境保护标语等。2021年10月1日起《农村生活垃圾收运和处理技术标准》开始实施, 其中明确规定“农村生活垃圾严禁堆放和露天焚烧, 严禁向河、湖、池塘等水域倾倒垃圾”<sup>[1]</sup>。于是X市许多地区开始建立统一垃圾站, 每家每户清理门前的垃圾, 但是据了解, 一段时间后不少居民觉得麻烦便继续乱堆乱扔。由此可见群众的“虚假积极性”不仅使环保工作流于表面, 更不利于“全民环保”的实现。

### 2. 政策针对性弱, 法律效力层级低

《环境保护法》在立法之初本是为了统领环保相关法律、政策的制度, 但它并没有与其他专项法律密切联系, 所以在法律效力层级上不能满足当前甚至今后环保工作发展需要。同时由于环境污染本身具有长期性、间接性和反复性等特征, 环境损害行为和污染结果之间的因果关系更加难以建立。反观我国各部门现在的规章制度, 可以发现我国环保法针对性较弱, 具有很大的主观性与不确定性, 对于许多破坏环境的行为定责较轻, 这显然不利于群众环保意识的形成和环境执法有效施行。例如

在污染主体确定上, 当污染主体多元化或污染主体负担能力不足时, 环保法对污染者定责的标准效力低, 导致污染方和责任人难以确定。以上种种情况都表明环保政策在污染方和责任人如何确定方面的完善迫在眉睫。

### 3. 管理机制失衡, 约束力不强

目前, 我国环境管理实施分地区负责, 各地区仅对本行政地区环境质量负责, 主要存在以下问题: 一方面是缺乏权威性的管理机构对所有地区的整体环境质量进行监管。2020年, X市部分黑臭水体整治情况被湖南省第二生态环境保护督察组作为典型案例进行通报, 究其原因在于治污设备疏于管理、数据造假和管理漏洞等情况。由此可见, X市住建局对污染治理的重视程度不够, 存在“应付过关”思想, 更重要的是在评估考核初步通过后疏于管理, 导致黑臭水体大范围反弹。由此看来环保政策在对下层的管理机制上仍有所欠缺。另一方面, 虽然国家设置多个环保行政机关, 但部分机构却没有实权或行使权力时缺乏权威性, 约束力过于疲软, 造成行政执法部门执法困难、相关企业“钻空子”的现象。

### 4. 环保组织发展尚不成熟, 公众参与环保方式单一

1978年我国第一个民间环保组织成立, 2000年后我国环保组织才如雨后春笋般产生, 由此可见, 我国环保组织起步较晚, 发展尚未成熟, 与政府还未建立起紧密配合、高效协作的关系, 缺乏信息共享机制, 使普通民众参与环保反馈上大多采取非制度化和非合法的方式解决问题。此外环保组织在区域分布上发展不平衡, 大部分知名组织都集中在四个直辖市、东部沿海省份和四川、云南等资源大省, 其他区域数量很少。同时, 环保组织发挥的作用有限, 活动形式单一。因此, 我国环境保护方面的规章制度在环保社会组织的管理应进一步健全, 拓宽群众参与环保的方式并充分发挥其在环境保护和环境治理中的作用, 营造环保社会组织蓬勃发展的新局面。

## 三、推动形成“全民环保”的对策思考

### 1. 重视环保教育工作, 提高青少年环保意识

环保意识提高和环境保护教育有助于青少年扣好人生的第一粒扣子, 对提高青少年环保意识具有现实意义, 有利于助推青少年成为“全民环保”的主力军。家庭是第一课堂, 良好的家风建设在提高青少年环保意识上发挥着润物无声、潜移默化的独特作用。学校应充分利用课堂对学生进行环保宣传教育, 开展科普宣传环保活动, 让每个学生都广泛参与到主题宣传活动中, 不断提高学生的环保自觉性。生态文明教育更大的课堂, 是在家庭和校园之外的社会大课堂, 尤其是环保部门、博物馆、

图书馆以及影视剧行业等,都可以利用自身拥有的教育资源,在生态文明教育中发挥独特作用<sup>[2]</sup>,提高人们的环保意识与环保自觉性。

## 2.完善环保监督机制,织密群众监督网

基于自然资源的特性以及制度与激励的作用机制,政府应加强与市场、社会合作<sup>[3]</sup>。对于环保监督机制的完善,应积极探索有效的垂直管理方式,根据环保“统一监管,分工负责”的原则,实现监督管理的纵向权力相对分散,横向权力相对集中。垂直管理方面可以完善相关部门和群众的协调机制,例如设立环保监督管理部门,针对性划分各部门的监督权,督促各部门积极履行职能;完善服务政策监督机制并健全环保应急工作机制。横向管理方面,群众监督是外部监督的重要形式。要加大法律宣传力度,扩大法律影响力,将法律层级效力向群众宣传到位并设立群众反馈平台,织密群众监督网,使环保监督机制更加民主化和规范化。

## 3.积极发展环保组织,拓宽公众参与环保途径

环保组织是我国生态文明建设和绿色发展的重要力量,它不仅是联系政府与公众的纽带,也是监督政府环保决策与执法的重要力量<sup>[4]</sup>。积极发展环保组织,拓宽公众参与环保的途径,对形成人人皆可环保的意识形态有重要作用。社会组织参与决策是民主决策的需要,环保组织可多元化组织代表公民参与决策过程<sup>[5]</sup>。环保组织发展的实现有三大驱动力,一是建立环保志愿者组织网络,优化资源配置加强服务能力,规范环保志愿服务;二是加大政策扶持力度,大力引导民间志愿环保组织的培养,优化环保组织的外部环境;三是提供资金支持,加强环保志愿者的能力培养,积极探索符合人民群众感情的新方法新途径,促进民间环保组织的壮大。

## 4.提高信息公开程度,加大环保宣传力度

提高环保知识宣传、信息公开程度,是强化公民环保意识的重要途径。政府部门要完善信息公开制度并积极开展环保宣传工作,增强公众环保意识,相关负责人应周期性勘察政策落实情况,并提交政策实施结果调研

报告,掌握政策落实情况和执行力度并实时调整更新。环保宣传工作应切合实际,结合当前环保现状开展宣传工作,唤起公众增强环保意识的决心,让公众切实地感受到环保是与我们的生活密切相关的。

## 四、结束语

环境保护是我国的基本国策,国家应加大环境保护力度、做好环境保护的具体工作,才能达到环境保护的目的、实现人与自然的和谐统一<sup>[6]</sup>。但对我国环境保护现状进行反思,发现实现“全民环保”的道路上仍存在问题。文章提出了重视环保教育工作、完善环保监督机制、拓宽公众参与环保途径、提高信息公开程度等优化对策。环境保护问题区别于其他社会问题的是前者必须实现公众参与。只有人人参与进来才能可持续地解决环境问题。做到健全环境保护机制,夯实群众有序有效参与环境保护的理论制度基础,充分调动广大群众的积极性、主动性、创造性,才能达到公众期待,实现“全民环保”。

## 参考文献:

- [1] GB/T51435-2021, 农村生活垃圾运收和处理技术标准[S].
- [2] 钟焦平.把生态文明教育融入与人全过程,中国教育报[J], 2019
- [3] Elinor Ostrom. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*[M]. Cambridge University Press, 1990.
- [4] 朱兵强,白家亮.影响公众参与环保实效性的制约因素及建议[J],环境保护,2021(11):25-27
- [5] Gill N N., Kweit M G., Kweit R W. Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society: A Contingency Approach[J]. *The American Political Science Review*, 1983, 77(1):209.
- [6] 卫明明,赵清.浅谈我国环境保护中存在的问题及对策分析.决策论坛——科学制定有效决策理论学术研讨会论文集[C], 2015: 89.