

• 环境监理 •

浅谈“进入妨碍”

许颀欣

(南京市环境监察支队, 江苏 南京 210018)

摘要:介绍了“进入妨碍”的概念,阐述了污染企业应该承担的责任和义务。指出“进入妨碍”现象作为城市化进程达到一定阶段出现的产物,将在今后一段时间内继续存在。提出,对城市必须实施科学规划,合理布局,通过调整城市工业、生活布局,改善城市功能结构,合理利用资本投入,实现环境资源多次、多级有效配置,减少环境污染;引入受环境影响评价理念,更加合理地规范工业及人居环境结构,把经济活动对环境的影响和受到环境的制约降到最低限度;运用市场经济手段,规范房地产业开发,引入环境评价指数,强化环境因子对地产价格的调节作用。

关键词:进入妨碍;预防措施;功能区划;环境影响评价

中图分类号: X328

文献标识码: B

文章编号: 1006-2009(2003)05-0007-02

1 “进入妨碍”的概念

按照《中华人民共和国环境噪声污染防治法》第 2 条第 2 款关于环境噪声污染定义,构成环境噪声污染必须同时具备噪声“超标”和“扰民”2 个要件。同时还规定,产生环境噪声污染的单位必须承担相应的法律义务和责任。然而,在现实生活中却存在着这种现象:某企业厂界噪声值超标,由于原先企业周围全是空地,无受害者,就不存在扰民,也就不构成环境噪声污染,因此无需承担治理环境噪声污染的责任。但随着城市的发展,企业周围被开发成为住宅小区,从而就相应地产生了环境噪声污染。周围入住居民要求该企业停止污染,赔偿损失,并就此向环保部门投诉。环保部门根据监测结果要求该企业承担治理环境噪声污染和缴纳排污费的责任和义务。但企业认为后建的住宅楼是居民自己故意进入有噪声的区域,污染是由于住宅楼的建设造成的,企业不应承担污染治理责任,从而引发了争议。上述现象,在国外被称之为“进入妨碍”,对此通常都是由污染者承担责任。

2 污染者的责任

(1)从《中华人民共和国环境噪声污染防治法》的规定看,产生环境噪声污染的单位必须同时具备“超标”和“扰民”2 个要件才承担治理污染、缴纳排污费的义务。立法本意是出于对我国目前经济技术条件相对落后状况的考虑,允许那些噪声虽然超标但却不扰民的生产活动存在,以此可以降低经济发展的成本,但这并不意味着要“削足适履”,哪里有高噪声的企业,周围就不能再搞其他建设。而只能理解为,只要

其超标的噪声干扰他人,它就由原先不污染变成了污染,排污者理应承担污染治理责任。

(2)不对环境造成污染是每一个单位和公民的义务。通常不对环境造成污染的尺度就是其排放的污染物符合国家或地方的污染物排放标准。排放噪声的企业对他人生活、工作和学习造成了干扰,且存在噪声超标的前提,那么它就没有履行不污染环境的义务,当然要承担相应的法律责任。

(3)从民法的相邻关系来说,企业的生产活动,不应当对与其相毗邻的他人造成妨碍,不管这个邻居是原有的还是后来的,只要对于相毗邻的他人造成妨碍,就要承担排除妨碍的责任。

3 预防措施

3.1 城市的科学规划和合理布局

多年来,由于在经济建设过程中,忽视了一些城市的总体规划,使得城市的产业布局不合理,乱建现象严重,加之城市内工业和非工业比例失调,造成城市旧城区的功能区划分布杂乱,直接导致“进入妨碍”现象的滋生和蔓延。因此,对城市必须实施科学规划,合理布局。通过调整城市工业、生活布局,改善城市功能结构,合理利用资本投入,实现环境资源多次、多级有效配置,减少环境污染。

我国的城市区域环境噪声标准把城市划分为 5 类区域,但随着城市扩张和经济发展,现行的 1992 年

收稿日期:2003-03-27;修订日期:2003-08-07

作者简介:许颀欣(1970—),男,江苏南京人,工程师,大学,从事环境监察工作。

颁布实施的噪声功能区划,已远不能适应实际需要,许多原有的功能区域都发生了质的变化,如II类工业区中有大量住宅,是否还应执行原有标准?撤县并区后乡村居住环境是否还应参照I类区的标准?II类区居住、商业、工业混杂的比例应该是多少?这些问题都应通过合理调整来解决。

3.1.1 城市功能区划的细化

原有的功能区划,由于划分范围过大,线条过粗,加之概念理解上的模糊,导致可操作性差。因此在制订功能区划时不应在全市范围内机械地划分,而是应针对各个区域的特征(可以是一个区、县,甚至可以是一个街道或社区),根据居民住宅、工业污染源的比例科学地加以划分,工业污染源和居民密集区要各自相对集中,且双方周边要留出适当的缓冲地域,进而改善现有区划分布杂乱的局面。

3.1.2 城市功能区划的纯化

城市功能区划的细化主要是根据实际情况进行的合理划分,但更重要的还应实现功能区划的纯化。在划定的居住密集区内不应建设有污染的工业项目,反之,在划定的工业区内也不应建设居民住宅项目。通过统一布局,逐步调整,实现居民密集区和工业区的“泾渭分明”。保证功能区划的纯化,是城市布局趋于合理的重要保障。

3.1.3 城市功能区划的优化

对城市功能区划的细化和纯化而作出的划分区域,不应是一成不变的,而应根据实际情况的变化,不断地进行动态调整。通过旧城改造、新区建设、污染搬迁等手段,提升和调节城市区域功能,改善城区的人居环境,以最终达到城市功能区划逐步优化的目的。

3.2 引入受环境影响评价理念

环境影响评价制度作为限制无序发展的一种必要手段,其目的在于取得环境保护与经济协调,防止不当开发和建设,也是贯彻“预防为主”方针的重要保障。但在实践中,环保部门由于认知上的偏差,往往陷入这样的误区,即过多地侧重于建设项目对环境所造成的影响及应该采取的措施,而忽视了外部环境对项目建成后人们即将从事的活动所可能产生的影响,以及对这种影响所造成的反馈作用而应该采取的防范措施,这也是造成“进入妨碍”现象的重要诱因之一。

从实质上讲,环境影响评价的过程,也是认识环境和经济活动相互制约、相互影响的过程,这种制约

和影响是双方面的,必须同时加以考虑。这就需要引入受环境影响评价的观念,尤其对非污染类项目更应加以注重。房地产开发等项目本身对环境产生的影响较小,但受到环境的影响的因素较多,对环境的要求普遍较高。在符合生态规律的基础上,做好受环境影响评价,不但能够更加合理地规范工业及人居环境结构,而且体现了“以人为本”的理念。要把经济活动对环境的影响和受到环境的制约降到最低限度,充分合理利用环境资源,以避免造成环境投入的重复和浪费。

3.3 运用市场经济手段,规范房地产业开发

目前房地产买卖中所采取的方式多为期房交易。人们在选择房产时,考虑较多的是价格、地段、学区等看得到的因素,而对将来的居住环境,仅仅是从平面图或模型上有所了解,无法直观感受。而签订的住房合同中又缺少这方面的承诺,口头承诺又常常与事实不符,入住后才发现受污染问题,进而成为“进入妨碍”现象的直接受害者。因此对房地产业开发的规范问题,应该正确引入环境评价指数,强化环境因子对地产价格的调节作用,以此来规范房地产业开发运作。

(1) 坚持公正透明的原则,公开环境影响评价的结果,尤其应当注重受环境影响评价结果,公布对立项阶段该项目所在地的基本环境状况,包括周边各个污染源状况、噪声本底值、电磁辐射状况等的数据和资料。

(2) 公开至少5年近景的规划。

(3) 正确地引入环境评价指数,利用市场经济杠杆,调节房产价格,促使开发商真正重视环境问题,进而采取相应的防范措施,加大对环境保护的投入。

(4) 在购房合同中应加入环境状况条款。一方面,使开发商们的承诺具有法律效力;另一方面,使居民在充分享有知情权的情况下,有目的地行使选择权,以此表明在某一价格下对周围地区环境的认同,以减少今后不必要的纠纷。

4 结语

“进入妨碍”现象作为城市化进程达到一定阶段出现的产物,将在今后一段时间内继续存在。环保部门的工作重点应该是把预防为主和污染源治理并重,在实践中大胆创新,不断摸索,逐步消除直至彻底杜绝此类现象的发生。