

美国同等发展阶段有哪些环保经验值得借鉴?

李丽平 李媛媛 高颖楠

1 美国与中国同等发展阶段的环保经验

环境保护部部长陈吉宁在与美国前财政部长亨利·鲍尔森先生会见时表示,解决中国的环境问题,需要积极借鉴西方发达国家的经验教训,特别是历史上同等发展阶段的一些有效做法。

中国当前的经济发展阶段相当于早期的美国某个发展阶段。因此,研究借鉴美国的环境政策,不仅要研究现在的政策措施,更要研究美国在当时那个发展阶段上的环境保护政策措施。

由于全球发展的大背景和人类认识等发展阶段不同,很难定量确定中国目前的发展阶段相当于美国的哪个阶段。单单就同等的经济发展阶段而言,通过比较中国与美国以购买力平价(PPP)为基础的人均GDP,大致判断可得出,2014年中国中西部、东北、东部的经济发展水平分别相当于美国1978年、1982年和1987年水平。美国人均GDP在这3年的数据分别为10587美元、14439美元和20101美元。即中国中西部地区、东北部地区、东部地区分别与美国20世纪70年代后期、80年代初期和80年代后期发展水平相当。总体来看,中国当前的经济发展水平与美国20世纪七八十年代相当。

通过对比同等经济发展阶段中国和美国的环保政策,中国的环境政策与美国相比有超前的内容。比如,中国的环境保护国家意志强于美国,环境管理体制构建早于美国,部分环境法律早于同阶段的美国,部分环境标准严于同阶段的美国,履行国际环境责任强于美国等。

但总体而言,中国的环保措施在很多方面还落后于美国。例如,移动源控制等环境政策落后美国,多数环境政策不如美国具有可操作性,有些环境标准过高致使流于形式,未对环境政策进行经济分析,环境信息公开及公众参与与美国仍有差距等。

◆罗岳平 周慕扬

“谁污染,谁治理”是最基本的环保理念,同样也适用于广大农村。农村污染来自何处?农户排放所致,每家农户都是一个独立的污染源排放源。毫无疑问,只要每家每户都能建房前屋后干净整洁,并且不在农村公共空间抛撒垃圾,农村整洁必可得到维持。只要建造与居住规模相匹配的污水处理和垃圾收集池,农户是能做到庭院整洁的,这在技术方面已没有难度。当然,农户要先履行相应的治理或出资责任。

据估算,农户建房一般要投资30万元~40万元,而配套的环



◆罗岳平 周慕扬

保设施投入在5000元左右。从目前的社会现状看,农户不是拿不出整治周边生存环境的资金,而是缺乏正确的引导。以为有地方财政兜底,全社会都关注,自然会有人治理农村污染。事不关己,高高挂起,村民自治变为上级代治。如果农户不转变观念,财政就有可能背上沉重的包袱,现在取得的成效也难以长期巩固。

因此,农村环境综合整治最

美国在20世纪七八十年代面临着经济快速发展、能源消费不断增加、人口不断集中、汽车大量普及等问题。由于美国采取了积极和严格的环境保护措施及相关措施,虽然经济快速发展,但是污染物排放非升反降,而且降幅较大。

一是逐步强化和完善环境保护法律政策。美国在20世纪70年代后相继制定或修订了一系列环保法案,法律涵盖内容越来越广,所涉污染物种类越来越多,标准越来越严格。从法律形成上看,先后形成了《清洁水法》、《清洁空气法》和《超级基金法》,并历经了多次修订;从管理对象上看,管理范围逐渐扩大;从环境质量标准上看,标准日趋严格。以颗粒物污染控制为例,自1971年首次制定颗粒物环境空气质量标准后进行了4次修订。同时,注重借助司法力量强化环保执法。20世纪70年代~80年代美国开始使用司法手段确保环境法律和政策的执行。例如,

2 借鉴美国经验改进中国环保政策的建议

针对美国环保政策的经验和教训,我国既要创新也要借政策,既要瞻前也要顾后,建议从以下方面改进环保政策:

首先,全面推动经济发展等领域的绿色转型和产业升级。要在生产、消费、流通等各个方面实现绿色转型。在生产方面,结合“中国制造2025”战略实施,加快从制造大国转向制造强国,改造和“绿化”传统制造业。但总体而言,中国的环保措施在很多方面还落后于美国。例如,移动源控制等环境政策落后美国,多数环境政策不如美国具有可操作性,有些环境标准过高致使流于形式,未对环境政策进行经济分析,环境信息公开及公众参与与美国仍有差距等。

莫让村民自治变代治

保设施投入在5000元左右。从目前的社会现状看,农户不是拿不出整治周边生存环境的资金,而是缺乏正确的引导。以为有地方财政兜底,全社会都关注,自然会有人治理农村污染。事不关己,高高挂起,村民自治变为上级代治。如果农户不转变观念,财政就有可能背上沉重的包袱,现在取得的成效也难以长期巩固。

因此,农村环境综合整治最

监管全覆盖 查处整改快

◆江苏省新沂市环保局 周浩

高抽查比例。抽查对象包括重点排污单位、一般排污单位和特殊监管对象。重点排污单位主要是国控重点污染源以及当地重点企业的污染源;特殊监管对象主要是近年来环境违法问题和环境管理问题突出、群众反映强烈、上级督办和媒体曝光的污染源,即一般排污单位。失信企业、存在重大安全隐患企业、与群众日常生活息息相关等重点检查的特殊企业适当加大检查频次。

方案依据排污单位的潜在环境风险分类分级建库,既保证了重点,又兼顾了全面。“双随机”人员库中中层班子6名成员列入组长库,机关各科室负责人、技术人员为骨干库和工作人员库。依次随机抽取进行组合,使

为确保固定污染源废气排放标准有效执行,美国环保局有权向违反标准者发出终止令,并且把问题提交司法部进行起诉。

二是环境管理制度不断完善。通过《国家环境政策法》推动政策环评、《国家环境政策法》要求“对环境质量有重要影响的所有重大的联邦行动”都必须事先提交环境影响报告书。此法不但是美国环境政策的基本法,而且通过政策环评相关规定,对所有涉及环境保护的相关部门起到了约束性作用,直接从根源上解决了要求各部门特别是工业和开发部门开展环境保护的问题。使得这些相关部门根据法律要求主动解决环境问题而非被环保部门协调和约束。同时,逐渐形成排污许可等核心环境管理制度。20世纪七八十年代美国还制定了排污许可制度。以水为例,规定任何从污染源向水体排放污染物的行为,不论是否会对受纳水体产生污染,都必须获得排污许可证,并遵守许可证规定

的排放限制标准和污染排放时间表,否则即属违法。

三是调动地方政府和公众的力量参与环境保护工作。美国在里根执政时期实施环境联邦主义,将环境保护的责任转移到州和地方政府。以环境执法为例,州和地方对环境执法负有主要责任,大多数控制环境污染的联邦法规都授权联邦环保局把执法权委托给经审查合格的州环境执法机构。同时,社会组织 and 公众逐渐成为环境保护的重要力量。20世纪70年代~80年代,美国制定的环境法律中无一例外地将公众参与具体细化到每个环境政策制定之中,授权公民可以就公众参与提起司法审查或者公民诉讼。此外,美国的环境非政府组织获得了长足发展,十大环保组织的会员总数显著增长。从1965年的不到50万人,增加到1985年的330万人,1990年达720万人。

四是人员、资金、技术投入大大增加。自美国环保局成立,其规模和权利得到迅速扩大,环境保护投入也大大增加。环保局的活动预算、全职雇员、环境保护和自然资源项目的开支占联邦总预算的比例都大幅度上升。此外,美国充分吸收地方和社会资本,以确保充裕的环境保护资金。根据有关数据,到1980年为了履行联邦环境保护规章条例,美国每年要花费400多亿美元。同时,美国是较早将信息技术应用到环保领域的国家,20世纪80年代纽约市发起的“新一代的水资源管理计划”行动,就是大数据应用到环保领域的实例。

此外,需要特别说明的是,产业国际转移及能源结构调整也是美国国内环境质量改善的重要原因,尽管其本身不是环保政策。当然,在美国环保政策的实施过程中,也暴露了一些问题,引发了激烈的社会讨论,例如,受利益集团驱动摇摆环境政策、在经济压力下放松环保政策、不重视国际环境公约签署及履约等。

考虑生态红线,保护自然保护区和草原、湿地、森林等生态系统的可持续发展。时间上有所区别,东部地区可以先实行某项政策,待西部地区经济发展上去了再缓期实施,时间差距可以有5年~10年。制定详细的实施指南及导则,避免“一刀切”,保障差异性环保政策的落实。同时,逐步将大数据等新型科技成果引入到环境保护中,提高环境保护能力。可先在有条件的地方,逐步将大数据等新型科技成果引入到环境保护中,提高环境保护能力。可先在有条件的地方,逐步将大数据等新型科技成果引入到环境保护中,提高环境保护能力。

得每次抽查可由一个行政能力和技术力量完美搭配的团队实施。计算机随机产生待查单位,再随机产生检查人员。待查单位无法与检查人员建立固定的联系,在一定程度上遏制了人情执法,让执法不再随意。“双随机”避免地毯式选择执法检查。“双随机”监管面对的是不同形式、不同类型的检查,对排污单位的现场监察,监督性监测,各种专项检查,包括环保工程、综合整治等的检查验收等,被检查对象非常广泛。新沂市环保局为进一步规范“双随机”机制,制定了5项工作机制,即统一现场监察记录、统一录入上报制度、统一汇总调阅制度、统一信息公开制度和统一考核制度,较好地保障了随机抽查作业标准的管理质量。

“双随机”监管大大提高了

中央和地方环保事权的重要原则。例如,跨区域空气污染问题由中央环保部门重点协调,而固废处置等由中央制定相关政策,待西部地区经济发展上去了再缓期实施,时间差距可以有5年~10年。制定详细的实施指南及导则,避免“一刀切”,保障差异性环保政策的落实。同时,逐步将大数据等新型科技成果引入到环境保护中,提高环境保护能力。可先在有条件的地方,逐步将大数据等新型科技成果引入到环境保护中,提高环境保护能力。

考虑生态红线,保护自然保护区和草原、湿地、森林等生态系统的可持续发展。时间上有所区别,东部地区可以先实行某项政策,待西部地区经济发展上去了再缓期实施,时间差距可以有5年~10年。制定详细的实施指南及导则,避免“一刀切”,保障差异性环保政策的落实。同时,逐步将大数据等新型科技成果引入到环境保护中,提高环境保护能力。可先在有条件的地方,逐步将大数据等新型科技成果引入到环境保护中,提高环境保护能力。

考虑生态红线,保护自然保护区和草原、湿地、森林等生态系统的可持续发展。时间上有所区别,东部地区可以先实行某项政策,待西部地区经济发展上去了再缓期实施,时间差距可以有5年~10年。制定详细的实施指南及导则,避免“一刀切”,保障差异性环保政策的落实。同时,逐步将大数据等新型科技成果引入到环境保护中,提高环境保护能力。可先在有条件的地方,逐步将大数据等新型科技成果引入到环境保护中,提高环境保护能力。

考虑生态红线,保护自然保护区和草原、湿地、森林等生态系统的可持续发展。时间上有所区别,东部地区可以先实行某项政策,待西部地区经济发展上去了再缓期实施,时间差距可以有5年~10年。制定详细的实施指南及导则,避免“一刀切”,保障差异性环保政策的落实。同时,逐步将大数据等新型科技成果引入到环境保护中,提高环境保护能力。可先在有条件的地方,逐步将大数据等新型科技成果引入到环境保护中,提高环境保护能力。

考虑生态红线,保护自然保护区和草原、湿地、森林等生态系统的可持续发展。时间上有所区别,东部地区可以先实行某项政策,待西部地区经济发展上去了再缓期实施,时间差距可以有5年~10年。制定详细的实施指南及导则,避免“一刀切”,保障差异性环保政策的落实。同时,逐步将大数据等新型科技成果引入到环境保护中,提高环境保护能力。可先在有条件的地方,逐步将大数据等新型科技成果引入到环境保护中,提高环境保护能力。

考虑生态红线,保护自然保护区和草原、湿地、森林等生态系统的可持续发展。时间上有所区别,东部地区可以先实行某项政策,待西部地区经济发展上去了再缓期实施,时间差距可以有5年~10年。制定详细的实施指南及导则,避免“一刀切”,保障差异性环保政策的落实。同时,逐步将大数据等新型科技成果引入到环境保护中,提高环境保护能力。可先在有条件的地方,逐步将大数据等新型科技成果引入到环境保护中,提高环境保护能力。

考虑生态红线,保护自然保护区和草原、湿地、森林等生态系统的可持续发展。时间上有所区别,东部地区可以先实行某项政策,待西部地区经济发展上去了再缓期实施,时间差距可以有5年~10年。制定详细的实施指南及导则,避免“一刀切”,保障差异性环保政策的落实。同时,逐步将大数据等新型科技成果引入到环境保护中,提高环境保护能力。可先在有条件的地方,逐步将大数据等新型科技成果引入到环境保护中,提高环境保护能力。

探索与思考

强化辽河流域农村环境整治

◆左佳

辽河流域随着干流生态治理的深入,工业污水源基本得到有效控制。但占辽河总长度85%以上的沿河乡村段,干流农田和村屯垃圾、污水等面源污染已成为辽河主要污染源。近年来,部分农村的脏、乱、差问题虽然得到了改善,但由于绝大多数村庄在建设中没有整体规划,缺乏配套的环境基础设施,农村生产及生活垃圾污染、污水污染等问题比较突出。因此,亟须对辽河流域农村水污染进行治理,这样有助于改善辽河水质,保障农村的饮用水安全,提高村民身体健康和生活质量,促进社会经济和生态环境协调发展。

一是坚持生态优先、以人为本、科学布局的基本原则。坚持生态优先,促进绿色发展。应充分认识到农村生态建设和环境保护的重要地位,发展经济的同时,要把生态环境容量、资源承载力作为首要依据,积极推进生态产业,实现生态建设和经济发展的协调统一。坚持以人为本,促进和谐发展。以满足农村居民的生存利益为根本目的,从解决辽河流域建制规划问题着手,通过优化开发格局、促进协调发展、构建良好人居环境、完善公共服务设施体系,让农村居民可以享受环境保护和生态文明建设的好处,促进社会整体和谐。

二是维护水源地生态安全。完善对农村饮用水水源地的各项保护措施,修建基础设施,建设围栏、显著标识等,防止饮用水源地内的污染。目前,在辽河保护区周边,随着畜禽养殖小区的不断

常工作体系,成立了市民环保督查团、环保专家服务队、生态文明宣教团、环保志愿者服务队、环保舆情服务队、环境工程技术评估咨询中心和环境维权法律服务中心等“三团二队二中心”的日常活动团队。在调动公众参与方面,发挥了重要作用。

二是要健全制度机制,引导规范公众参与行为。建立和完善一系列切实可行、操作性强的配套机制,对环境保护公众参与的途径、方式和程序做进一步扩展,鼓励公众多层次参与环保。改变目前单一靠检举和揭发各类环境违法行为的事后监督局面,充分发挥群众的聪明才智,加强事前预测。从过去的末端参与向全过程、过程参与和和行为参与,从事后监督的参与向事前事中参与,从环境个案的参与到环境决策参与,使公众参与的方式多样化,使组织是凝聚全社会力量支持和参与生态文明建设的重要载体,是联结政府和社会的重要桥梁和纽带,对动员各方面社会力量投身环境保护和生态文明建设起着至关重要的作用。为此,要创造条件,整合力量,逐步建立具有法人地位和相对自主和协作的环保社会团体组织体系,实行既有分工自治又有集中指挥、统一协作的管理模式。

以浙江省金华市为例,金华市在整合了现有20多个环保民间团体,共1万多环保志愿者基础上,广泛吸收了一大批社会影响力大、组织活动能力强、热心环保事业的人士代表、政协委员、党代表、退休干部、重点企业负责人、媒体记者、大学生等社会优秀分子,组建了金华市环保联合会,并通过政府购买服务的形式落实了6万元开办资金,安排了100多平方米的办公场所,招聘了4名专职工作人员,形成了综合宣传部、公益项目部(志愿者工作部)、咨询服务部等3个职责部门的日

常工作体系,成立了市民环保督查团、环保专家服务队、生态文明宣教团、环保志愿者服务队、环保舆情服务队、环境工程技术评估咨询中心和环境维权法律服务中心等“三团二队二中心”的日常活动团队。在调动公众参与方面,发挥了重要作用。

常工作体系,成立了市民环保督查团、环保专家服务队、生态文明宣教团、环保志愿者服务队、环保舆情服务队、环境工程技术评估咨询中心和环境维权法律服务中心等“三团二队二中心”的日常活动团队。在调动公众参与方面,发挥了重要作用。

常工作体系,成立了市民环保督查团、环保专家服务队、生态文明宣教团、环保志愿者服务队、环保舆情服务队、环境工程技术评估咨询中心和环境维权法律服务中心等“三团二队二中心”的日常活动团队。在调动公众参与方面,发挥了重要作用。

常工作体系,成立了市民环保督查团、环保专家服务队、生态文明宣教团、环保志愿者服务队、环保舆情服务队、环境工程技术评估咨询中心和环境维权法律服务中心等“三团二队二中心”的日常活动团队。在调动公众参与方面,发挥了重要作用。

构建共建共享公众参与体系

◆朱智翔

环境的公共性、环境污染的公害性和环保工作的公益性,决定了公众参与环保的必然性。但是,当前公众参与环境保护工作仍存在诸多不足。一些地方对公众参与重视不够,尚未将此项工作纳入本地发展规划,公众参与的政策缺失。现有各类环保民间组织,由于多数成员属于志愿性参与,人员流动大,组织稳定性低,组织结构不坚固。公众参与与活动主要停留在通过宣传教育唤醒公众环保意识,参加有限的环境保护公益劳动,对自我行为进行约束等阶段。大多数为形式上的环保行动,没有形成全社会的自觉意识,缺乏持续性。

如何动员公众参与环境保护?一要构建组织机构,凝聚整合公众参与力量。群众性环保组织是凝聚全社会力量支持和参与生态文明建设的重要载体,是联结政府和社会的重要桥梁和纽带,对动员各方面社会力量投身环境保护和生态文明建设起着至关重要的作用。为此,要创造条件,整合力量,逐步建立具有法人地位和相对自主和协作的环保社会团体组织体系,实行既有分工自治又有集中指挥、统一协作的管理模式。

以浙江省金华市为例,金华市在整合了现有20多个环保民间团体,共1万多环保志愿者基础上,广泛吸收了一大批社会影响力大、组织活动能力强、热心环保事业的人士代表、政协委员、党代表、退休干部、重点企业负责人、媒体记者、大学生等社会优秀分子,组建了金华市环保联合会,并通过政府购买服务的形式落实了6万元开办资金,安排了100多平方米的办公场所,招聘了4名专职工作人员,形成了综合宣传部、公益项目部(志愿者工作部)、咨询服务部等3个职责部门的日

三 本栏目由 三

聚光科技

特约刊登