

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

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。

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 周柔扬

“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好前屋后干净整洁,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

1 美国与中国同等发展阶段的环保经验

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有效执行。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,逐步合理降低高污染高耗能产业在经济和产业结构中的比重,促进节能减排,培育低污染低能耗的新型产业。在消费方面,要倡导绿色消费,加强绿色交通、绿色建筑等,企业要推广绿色生态设计、完善包装回收等,消费者要提升绿色消费意识。在流通方面,实施绿色运输车辆及货箱的绿色认证制度。要推动产业结构

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,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。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。

莫让村民自治变代治

根本的是唤醒农户的意识,使她们了解农村环境变好了,直接受益的是自己。防治农村污染是为了自己生活得安全、舒适,是提高自己生活质量的根本途径,而不是做给别人看的,或是当作政府工程而被动配合。只有认识到农村环境综合整治是为了自身利益,农户才有可能发自内心地支持这项工作。相反,如果政府部门不重视思想教育,以拯

救的心态居高临下开展工作,不合理利用群众的资金和力量,仅凭借有限的财政投入,不可能长期维持村容整洁。

江浙等发达地区的经验值得借鉴。农户建房都有规范,要求从指定方案中选择户型,否则不予批准,这样能够更好地保证农户住宅的整齐度和舒适性。同时,按工业“三同时”的理念抓农户环境综合整治。要求相配

中央和地方环保事权的重要原则。例如,跨行政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和标准,主要由各地管理。

第四,重视和学习美国20世纪90年代的环境保护政策。随着经济的快速发展,中国不仅要学习美国同等发展阶段的环保政策,同时也要超前看,学习美国20世纪90年代的环境保护政策。具体包括:重视环境正义和环境公正,设立中央层面跨部门环境公正工作组;重视环境政策的规范化和效率化,重视环境标准落实的最佳范例,制定详细的环境政策技术指南,开展经济政策的分析等;重视环境安全,逐步将环境安全纳入外交和防务政策体系。

作者单位:湖南省环境监测与环境政策研究中心

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。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。

五是增加农村环保资金投入。增加对农村环境综合整治的资金投入,加大对区域生态环境基础设施建设的投入力度,设立农村环境保护专项资金,统筹规划用于修建农村环保基础设施建设,保证全辽河保护区周边农村综合整治过程中的各项建设资金能够及时、足额到位。

作者单位:中共辽宁省委党校

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,从解决辽河区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。尊重区域生态环境自身的生长特性,科学合理地调节土地利用开发的顺序、强度和节奏,合理建制,优化空间。转变经济发展方式和土地开发利用方式,促进区域内土地有序、适度、高效、均衡发展。逐步推进田、水、林、村综合治理,恢复和提升区域内土地生态服务功能,把资源节约和土地开发利用有机结合起来,使之相互促进。

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,建设围网、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

建立定期的保护区周边农村环境质量监测制度,确保每年至少开展一次集中式饮用水源地水质情况监测。对空气和地表水环境质量开展常态化的监测,在固定区域建设环境空气自动监测站。

五是增加农村环保资金投入。增加对农村环境综合整治的资金投入,加大对区域生态环境基础设施建设的投入力度,设立农村环境保护专项资金,统筹规划用于修建农村环保基础设施建设,保证全辽河保护区周边农村综合整治过程中的各项建设资金能够及时、足额到位。

作者单位:中共辽宁省委党校

构建共建共享公众参与体系

◆朱智翔

环境的公共性、环境污染的公共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团组织体系,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1万多环保志愿者的基础上,广泛吸收了一大批社会影响力大、组织活动能力强、热心环保事业的人大代表、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,成立了市民环保检查团、环保专家服务队、生态文明宣教团、环保志愿者服务队、环保真情服务队、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。从过去的末端参与到预防全社会的自觉意识,缺乏持续性。

三要创新活动载体,拓展丰富公众参与形式。在实践中接受环境教育,亲眼目睹生态环境保护与清洁生产的全过程,零距离感受生态建设和环境保护带来的益处,能够提升公众生态认知和行为规范,共1万多环保志愿者的基础上,广泛吸收了一大批社会影响力大、组织活动能力强、热心环保事业的人大代表、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,成立了市民环保检查团、环保专家服务队、生态文明宣教团、环保志愿者服务队、环保真情服务队、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。从过去的末端参与到预防全社会的自觉意识,缺乏持续性。

三要创新活动载体,拓展丰富公众参与形式。在实践中接受环境教育,亲眼目睹生态环境保护与清洁生产的全过程,零距离感受生态建设和环境保护带来的益处,能够提升公众生态认知和行为规范,共1万多环保志愿者的基础上,广泛吸收了一大批社会影响力大、组织活动能力强、热心环保事业的人大代表、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,成立了市民环保检查团、环保专家服务队、生态文明宣教团、环保志愿者服务队、环保真情服务队、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。从过去的末端参与到预防全社会的自觉意识,缺乏持续性。

三要创新活动载体,拓展丰富公众参与形式。在实践中接受环境教育,亲眼目睹生态环境保护与清洁生产的全过程,零距离感受生态建设和环境保护带来的益处,能够提升公众生态认知和行为规范,共1万多环保志愿者的基础上,广泛吸收了一大批社会影响力大、组织活动能力强、热心环保事业的人大代表、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



局长论坛

一般的执法检查流程往往按既定习惯,被检查企业可以提前做好充足的迎检准备,采取积极的应对措施。这样的检查尽管检查二连三,但问题却依然频发。为了应对这一执法尴尬,江苏省新沂市环保局配齐配全一线监管力量,完善日常巡查、问题查处和沟通反馈机制,制定配套考核办法,真正让“双随机”运转起来,实现了监管全覆盖、问题发现早、查处整改快。

“双随机”方案根据监察人员数量、行政区面积、污染源数量、污染源守法状态、环境质量和群众投诉情况确定抽查比例,对存在投诉举报多、有严重违法违规记录、环境风险等级高的化工园区、重点污染源集中的区域,加大随机抽查力度,提

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;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

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”避免地毯式选择性执法。“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项工作制度,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段的管理质量。

在双随机抽查中发现企业的问题,定期跟踪检查,看其是否落实要求,督促企业整改到位。有的问题企业虽然短时间内解决了问题,但一段时间后又出现反复。监察人员对此类企业至少开展3次“回头看”,明确法律规定和整改的期限。不怕麻烦,力求取得实效,提升群众对环保工作的满意度。对季节性生产的企业,在季节性停产后期,要查看企业污染治理设施是否正常运转,做到企业生产有季节性,监管没有季节性,防止出现监管盲区。对化工和涉重金属的企业,要反复检查企业是否按规定处置和存放危险废物、处置危险废物时是否完善报批手续,做到台账相符,防止危险废物丢失被盗。

“双随机”监管大大提高了

三本栏目由三

聚光科技

特约刊登