

可持续发展的环境政策思考

王 华¹ 苏春海²

(1.江苏省环境科学研究院,江苏 南京 210036;
2.中共江苏省委组织部,江苏 南京 210013)

摘 要:可持续发展理念的提出不仅唤起了越来越多的人对地球环境问题的关注,更为重要的是,它更新了人们对于发展的认识。构建可持续发展环境政策应注意八个方面:要建立一体化的环境法律,要建立合法的环境权,要形成长远的可持续发展目标,要分离发展职责和环境保护职责,要成立可持续发展评估机构,要引入“三底线”报告制度,要组织环境关注、环境态度和环境行为的阶段调查,要构建可持续发展的教育体系。

关键词:可持续发展 环境政策 思考

中图分类号:F4

文献标识码:A

文章编号:1007-905X(2008)01-0067-03

20世纪90年代以来,对人类社会进程和人类未来产生重大影响的事件是人类对可持续发展战略的理性选择。它促使人们以一种长远的、负责任的态度去审视人类以往业已习惯了的但却未必合理的生存方式,以防止当代人不合理的生产、生活消费模式危及下一代生存。科学发展观是党的十六大以来我们党从新世纪新阶段党和人民事业发展全局出发提出的重要战略思想,是立足社会主义初级阶段基本国情,总结我国发展实践,借鉴国外发展经验,适应新的发展要求提出来的。面对我国全面参与经济全球化的新机遇新挑战,面对工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新形势新任务,面对社会活力不断迸发、各项事业不断进步情况下发展不平衡现象有所扩大的新课题新矛盾,科学发展观既体现了对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想的承前启后,又体现了与时俱进和丰富发展,是我国经济社会发展的重要指导方针,是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重要战略思想。通过科学发展以造福于全体中国人民,是贯穿党的十七大报告的重要思想和鲜明特色,蕴涵着中国共产党人深刻的理论思考、治国经验、博大胸襟和远见卓识。走可持续发展之路,是中国21世纪发展的自身需要和必然选择,可持续发展的生态文明必将成为21世纪人类社会发展的主旋律。

一、可持续发展环境问题析

近代以来,随着科学技术的发展和工业化进程的加快,人类创造了前所未有的物质财富,加速推进了文明发展的进程。与此同时,人口剧增、资源耗竭、环境污染、生态破坏等一系列问题随之出现,且有加重的趋势。这些问题严重地阻碍着经济

的发展和人民生活质量的提高,继而威胁着全人类未来的生存和发展。人口问题、资源问题、环境问题和环境问题成了全球性的重大问题。从人类赖以生存的环境问题和中国发展的现状考虑,大气环境质量、生物多样性保护、固体废弃物管理、城市规划、水环境质量等,是当前可持续发展优先予以关注的现实问题。

(一)大气

温室气体排放导致全球气候变暖已成为全球共识,全球气候变化的幅度已经超出了地球本身自然变动的范围,对人类的生存和社会经济的发展构成了严重威胁。交通工具的大量使用正日益成为主要大气污染源,但目前实行的大气环境政策还未涉及这一点。如果车辆的使用继续增长,许多在工业、商业、居民生活方面已取得的大气治理成就将被抵消。目前,大气污染防治策略主要还是制订各类标准和目标,未考虑将来的大气环境问题和必要的管理行为。现时的大气环境政策没有突出关注温室气体(主要是二氧化碳、甲烷和氮氧化物)排放这一全球性的大气污染问题,大部分还是关注地区性的污染物。

(二)生物多样性

城市和交通快速发展导致动植物生存环境破坏、分裂和改变,是生物多样性存在的最大威胁。它导致了生物保护区在数量和分布上的普遍变化,以及实实在在的生态变化。日益加剧的土地和水污染也影响了生物多样性价值。这种间接影响有可能超过直接的生物栖息地遭到破坏所带来的影响。一些保护区的规模还不足以保护生态系统及其组成,如果在保护

收稿日期:2007-10-28

作者简介:1.王华(1966—),女,安徽安庆人,江苏省环境科学研究院高级工程师,博士;2.苏春海(1966—),男,河南镇平人,中共江苏省委组织部干部,博士。

区周边范围不采取一些支持措施,那么保护区可能变成孤岛,违背了在生物栖息地建立保护区的本意。物种保护措施还没有特别考虑包括动植物生活环境被破坏和改变在内的一些危险进程,对生物多样性价值或“不在保护区内的”保护措施也不甚重视。

(三) 固体废弃物

固体废弃物的主要来源有工业、生活、建筑和商业部门等。固体废弃物的产生与经济活动水平相关,环境态度和资源消费模式又进一步加剧了问题的产生。通过价格机制(如税收)来鼓励人们减少废物产生和处置量,还用得不多。以家庭为单位的废物循环利用还没有有效的系统和必需的基础设施来支持。由于成本、技术或运销等原因,许多材料的循环利用因缺少终端市场而受到限制。

(四) 城市规划

城市规划问题包括:高人口密度、快速的城市化进程(以及引起的环境影响)、发展先后顺序的问题、对文化遗产建筑和地区的威胁。城市化的蔓延在规划策略中还未提及,实际上,基础设施(特别是公路)的建设在一定程度上加快了这种发展形态。社区很少参与规划过程,这涉及两个层次:首先是缺少参与规划过程、评论或反对开发提案的法律权利,其次是缺少参与甄别城市问题、构思未来的城市蓝图、设定发展优先次序的咨询权利。

(五) 水环境

水污染问题主要是指工业废水、生活废水和农业水源污染的问题。内河、湖泊富营养化问题普遍,并且在一些地区继续恶化。由于降雨和水资源的地理偏差、水源储存能力有限且大多遭受污染,可利用的水资源量有限,同时人均水资源利用率也很低。目前水环境管理的首要对象是湖泊和河流,这需要一个更广泛的流域管理系统。

我国在环境方面的压力,源于各种经济因素(如工业、农业、基础设施)和社会因素(如人口、城市化、开发活动),这些压力综合起来以惊人的速度改变了自然环境。目前和将来的环境退化在什么样的程度上会影响经济和社会条件还不清楚,但是应该意识到,环境问题不仅仅是环境方面的问题,也是经济和社会方面的问题,它应该成为政府今后研究和政策关注的重要问题。

二、可持续发展环境管理的缺失

环境管理是一种过程,它保证了站在公共利益角度作出好的决策的能力。环境管理包括策略地规划、有效地使用资源、开放式地运作的功能。环境管理需要由政府各部门来分担。环境管理的一个重要方面是信息管理和决策透明化。有关可持续发展问题和政府决策过程中的信息缺失,阻碍了高层次环境管理目标的实现。目前我们基本的环境管理体系虽然已落实到位,但实际存在的差距和不足影响了环境管理的有效实施。其主要表现在以下几个方面。

(一) 环境教育

环境教育是环境政策的关键领域。学校和政府的环境管理官员对环境教育给予了越来越多的关注,但还缺少用以支持一个广泛性的环境教育计划和带来环境行为普遍改变的资源。缺少专门训练的、有经验的环境教育者,也使得环境教育

体系的扩充很有限。另外,环境教育实际大部分还是信息的问题,这就要求增加环境信息,以影响个体的态度和鼓励行为的改变。为了解环境关注的水平和更好地制订教育计划所进行的社区环境态度研究,目前还未开展。

(二) 环境影响评价

目前环境影响评价存在的主要问题是对于开发活动的假定批准。在这种背景下,大部分环评是对项目原始计划的修正,而非对开发活动必要性的批判评价。这是因为环评法包含的只是对评价程序上的规定,它没有设定实质性的标准以决定批准还是拒绝开发提案。环评目标应该是保证开发活动对环境、经济和社会起到正面作用,而不只是减小环境影响,它的目标实际上应该是致力于环境修复。这是因为多个开发活动的累积效应有可能影响区域自然资源的数量和质量。环评也没有充分体现社会和经济影响。环境影响被解释为对自然环境的影响,而不是对经济和社会环境的影响。某一个开发活动的影响可能极小,但成百上千个这样的开发就会影响区域的可持续发展。环评的重点工作需要从单一开发活动转移到区域性的问题和环境容量上来。

(三) 财政机制

目前,税收体制和补贴还没有促使人们进行可持续的资源消费。可持续发展没有完全融入商业管理。从资源利用和污染控制方面来说,要实施全新的财政机制并以此作为解决环境问题的一种手段,还有相当的差距。

(四) 公众参与

在环境管理中的公众参与工作还做得不够。在问题的识别、政策的制订、优先因素的设定和实施过程中,都只有很小一部分的公众参与。这影响了环境政策的有效性,因为许多问题可能被忽略了,政策反映可能是不全面的。

三、可持续发展环境政策的影响因素

可持续发展环境政策的影响因素很多,如国民素质、教育程度、观念理念等,从政府制订政策的角度考虑,笔者认为目前我国存在的主要问题表现在以下方面。

(一) 对可持续发展概念的误解

对这个概念以及它对政府制订政策的意义,缺乏共同的理解。事实上,目前人们对于可持续发展大多只是表象上的承诺,可持续发展政策也主要是将环境活动强加于经济发展活动之中,而对于实现总体经济目标的可持续发展似乎是没有质询的。

(二) 环境态度和环境伦理水平较低

人们对于环境的认知态度尽管在逐步提高,但与发达国家相比有很大差距,社会的环境伦理水平也较低。可持续发展政策,不管它是否有法律法规作后盾,如果不提高人们的环境态度和伦理水平,就不可能成功。

(三) 体制限制了环境管理的一体化

政府由各部门组成,这促使了制度上“真空”地带的形成。严格的体制分界线阻碍了部门间在可持续发展方面必要的对话交流和可持续发展规划的协调。机构内部的政策遵循纵向的发展过程,很少有跨机构的横向发展过程。

(四) 循环经济有局限性

这个概念的潜在前提是,经济发展若能提高资源利用效

率、实行清洁生产,就能保持稳定增长。但在现实经济发展过程中,往往在提高效率的同时,却忽略了总体资源消耗的问题。

(五)专家管理方式的欠适应性

专家管理的特点是过分强调职业专长和新技术。这种组织管理严密的方法,往往会按照惯例或具体功能,将问题分成各自独立的几部分(如水环境管理、大气质量管理),而不是将它们作为整体(如环境毒理学、人类生态学)来考虑。

四、可持续发展的环境政策思考

可持续发展环境政策构建的目标是实现环境可持续发展。环境可持续发展与一系列其他方面的目标、利益都是可以兼容的,它必须明确纳入社会经济的发展目标中,否则,环境退化还将继续。基于上述分析,笔者提出以下可持续发展环境政策建议。

(一)构建一体化的环境法律

环境法律应该整合成一个整体。目前,环境政策和法规出现了脱节现象,主要因为法律是以部门为基础制订的,水、大气、土地利用、废物管理、生物多样性等都有单独的立法。所有的环境法律都应该包含共同的可持续发展目标,这意味着可持续发展原则应该在法律条文中列举出来,这种改革是朝着可持续发展迈出的第一步。共同的可持续发展目标也必须有一套可持续发展指标、规程、财政管理措施和报告制度来支持。

(二)建立合法的环境权

公民应该得到更多实实在在的环境权,这将产生三个即时效应:第一,也是最明显的,它将改善个人在环境福利方面的保护意识;第二,它将提高个人和社区在解决环境问题方面的积极性;第三,由于审查更加严格,它将改善政府部门和民营企业的环境行为。环境合法权的重要变革是引入第三方权利,即在环境问题上对自身有利害关系的个人或团体应该享有合法的环境权。

(三)形成长远的可持续发展目标

环境保护措施如果没有长远的可持续发展目标,就会处于面临失败的危险境地。长远的可持续发展目标将帮助政府、商业、社区这些不同的利益体来共同关注、理解“设定的目标是什么”和“目标需要针对什么”的问题。在选择、制订和评估政策时,对最终目标有一个清晰的概念很重要。

(四)分离发展职责和环境保护职责

环境保护职责和发展利益应该是分开的,政府部门在环境评价和推动发展的过程中不应该承担双重职责。任何有环境评价或批准权利的政府部门或官员,应该独立地行使其职责,不给经济发展部门优先权。如果一个政府部门既参与了环境评价又承担了推动发展的职责,就会发生内在利益的冲突,而且这种利益冲突有可能表面化。

(五)成立可持续发展评估机构

应该成立一个可持续发展评估机构。这个评估机构应该充分利用教育、商业和工业部门的经验,开发可持续发展评价方法作为决策工具,评估已有技术的优缺点。其角色应该是讨

论、共享、开发可持续发展技术,重点要放在环境、社会、经济决策一体化上。

(六)引入“三底线”报告制度

“三底线”报告制度是指企业年度报告不仅要包括财务方面,还要包括它的社会和环境行为。它的重点不只是企业增加的经济价值,还有企业增加或破坏的环境和社会价值。

(七)组织环境关注、环境态度和环境行为的阶段调查

政府应组织开展环境关注、环境态度和环境行为的阶段调查,公众的关注和参与首先依赖于公众获取信息的渠道。环境信息包括环境状况信息,如大气、水、土壤、土地、植物和动物,另外还包括排污信息,如噪声、能源、辐射、废弃物等。人类健康和状况、食物链的污染、文化场所和建筑由于可能受环境因素影响,也应被看做环境信息。调查内容应该涵盖三个基本方面:人们在环境条件和环境问题方面的知识及理解水平,人们对环境问题的评价和看法,人们在环境问题上采取(或选择不采取)的行动。调查应采用问答形式了解公众对环境问题严重性、环境问题起因和政府政策的关注程度,以了解人们对不同环境问题重要性、环境保护对经济发展、政府行动的支持水平方面所持的态度。同时调查个人消费和购买习惯、环境活动的参与、个人履行环保义务的方式等内容。

(八)构建可持续发展的教育体系

21世纪是可持续发展的社会,它要求21世纪的社会成员具备可持续发展的观念和能力。可持续发展问题的关键是一个教育问题。因此,从我国的基本国情出发,构建可持续发展的教育体系,走一条立足教育发展、教育功能充分发挥的道路,以教育的发展来推动人们生活价值观的改变,使每一个社会成员都能形成全新的世界观和科学的发展观,确立环境与社会经济的和谐发展新理念,由此把文化的享受、文明的追求、优美的环境自觉视为生活质量的重要内容,自觉地追求新的文明的生活方式等,对实现环境优化的可持续发展、构建社会主义和谐社会具有十分重要的意义。

注释:

参见卡普拉等:《绿色政治——全球的希望》,石音译,东方出版社,1988年版,第57页。

参见国家环境保护总局:《中国环境质量年报》(2002、2003、2004、2005、2006)。

参见中国科学院可持续发展研究组:《2006中国可持续发展战略报告》,科学出版社,2006年版。

参见虞淦:《中国环境影响评价制度发展的法律探析》,《兰州学刊》2003年第4期,第120—121页。

参见宋国君、黎思亮:《论中国环境影响评价中公众参与的一般模式》,载于《环境污染与防治》2006年第4期,第283—287页。

责任编辑 韩成军

(E-mail:hcj2020@126.com)