

中日友好环境保护中心
2004年论文集

2004 Paper Collection of the Sino-Japan
Friendship Centre
for Environmental Protection

陈燕平 主编

Chief Editor: CHEN Yanping



环境与可持续发展

ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

(2004年卷—2004 Volume)

2004

气象出版社

X22-53
C614.1/2

环境与可持续发展

Environment and Sustainable Development

(2004 年卷—2004 Volume)

陈燕平 主编

Chief Editor: CHEN Yanping

气象出版社

China Meteorological Press

内 容 简 介

中日友好环境保护中心是国家环境保护总局直属的综合性环境研究、管理执行机构,是国家环境保护总局在环境科技、环境政策研究、环境信息、环境宣传教育以及 ISO14000 环境管理体系实施等方面的技术支持系统,同时也是实施和开展国际环境技术合作和交流的窗口。本文集汇集了 2004 年度中日友好环境保护中心在各个领域的研究和工作成果,反映了该中心在环境科学研究及应用、环境政策研究、环境技术支持和环境管理服务等方面所取得的成绩。

本文集可供国内外同行进行学术交流,也可供环保科技、管理人员以及大专院校师生参考。

图书在版编目(CIP)数据

环境与可持续发展. 2004 年卷/陈燕平主编. —北京:气象出版社,2005. 6

ISBN 7-5029-3958-X

I. 环… II. 陈… III. 环境保护-可持续发展-2004-文集 IV. X22-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 050089 号

气象出版社出版

(北京市海淀区中关村南大街 46 号 邮编:100081)

总编室:010-68407112 发行部:010-62175925

网址:<http://cmp.cma.gov.cn> E-mail:qxcbs@263.net

责任编辑:成秀虎 终审:黄润恒

封面设计:阳光图文工作室 版式设计:陈红 责任校对:孟秋华

*

地矿部工勘院胶印厂印刷

气象出版社发行

*

开本:880mm×1230mm 1/16 印张:25.5 字数:807.8 千字

2005 年 6 月第 1 版 2005 年 6 月第 1 次印刷

印数:1—800 定价:78.00 元

《环境与可持续发展》编委会

主 编:陈燕平

副主编:程子峰 李 雷

编 委:(以姓氏笔画为序)

王 桥	王占忠	任 勇	陈燕平
吴忠祥	李 雷	邱 琦	张太生
欧阳讷	夏 光	贾 峰	徐富春
黄业茹	程子峰	焦志延	

目 录

第一部分 环境政策

“新公共管理”的取相模式对深化环境影响评价工作中公众参与的思考·····	刘鸿亮等(3)
科学发展观的制度支撑——淮河污染治理的政策分析·····	夏光(6)
协同效应对中国的政策影响·····	胡涛等(11)
论循环经济作用机制·····	吴玉萍等(16)
中国的企业环境管理政策·····	夏光(20)
我国环境影响评价审查的专家回避制度探讨·····	牟全君等(24)
片面发展观下的干部考核体制·····	冯东方(31)
加强环境经济贡献率研究·····	吴玉萍等(34)
我国煤炭资源开采与转移的生态环境问题及对策·····	张彪等(36)

第二部分 环境科技

东亚水环境的环境监测与管理——2003 年中国区域 POPs 监测报告·····	黄业茹等(43)
催化氧化脱除垃圾焚烧烟气中二噁英类的研究·····	吴西宁等(55)
基于化学和同位素分析数据表征复合型大气铅污染过程·····	刘咸德等(60)
北京市大气颗粒物中生物质燃烧示踪化合物——左旋葡聚糖的测定·····	张煜等(66)
北京市春夏季大气气溶胶的单颗粒分析表征·····	肖锐等(75)
大气颗粒物中元素碳的直接测定·····	董树屏等(83)
内墙涂料中有害物质甲醛测定方法研究·····	李玉武等(88)
关于酸雨形成物质排放控制的研究(V)——利用生物材型煤灰改良酸性土壤·····	董旭辉等(102)
中国土壤中杀虫剂类持续性有机污染物的监测·····	黄业茹等(114)
高野豆腐、水溶性食物纤维对大白鼠的二噁英类的排泄和肝脏蓄积的影响·····	刘爱民等(117)
北京市某典型污水处理厂中内分泌干扰物的初步调查·····	杜兵等(128)
利用激光雷达观测和分析 2004 年 3 月北京的沙尘事件·····	赵素丽等(133)
垃圾填埋场渗滤液回流处理技术研究进展·····	黄启飞等(136)
渗滤液回流对垃圾填埋场加速稳定化的影响研究·····	王琪等(141)
垃圾填埋场渗滤液回流技术研究进展·····	杨玉飞等(149)
渗滤液回流对填埋场稳定的影响·····	王琪等(154)
填埋场地电模型的电学特性·····	能昌信等(161)
填埋场气体导气管的设置对于填埋场污染控制的作用和效果·····	王琪等(165)
生活垃圾接种堆肥两阶段反应动力学研究·····	席北斗等(172)
固体废物堆肥处理过程中生物过滤及其臭气处理技术·····	郭强等(182)
生活垃圾堆肥工艺条件及其反应动力学研究·····	席北斗等(188)
中国降解塑料薄膜总体降解性能研究·····	周炳炎(194)
北京地区室内环境污染现状调查与分析·····	董旭辉等(198)
区域洪水灾害易损性评价·····	高吉喜等(201)
AMTIS 大气订正算法——基于 MODTRAN4.1 与 BRDF 大气订正环·····	何立明等(208)
水中溴环境标准样品的研究与制备·····	邢书才等(218)

水质二硝基甲苯环境标准样品的研制	邢书才等(222)
中国城市空气颗粒物环境标准样品的研究初探	孙自杰等(226)
吹扫捕集—气相色谱联用测定城市河流中的挥发性硫化物	李宁等(229)
环境标准样品在实验室质量控制应用中应注意的问题	邢书才等(232)
液相色谱仪的日常维护和故障排除	封跃鹏等(235)
气相色谱分析中样品介质不同对分析结果的影响	封跃鹏等(238)
不当操作对分光光度法测定的影响	邢书才等(243)
环境信息数据仓库建设及其相关技术研究	厉青等(245)
基于 WebGIS 的西部生态环境信息服务系统建设	厉青等(250)
基于光谱信息的遥感图像空间域自适应滤波	吴传庆等(256)
水质遥感监测技术研究进展	杨一鹏等(260)
东北地区湿地资源动态分析	刘晓曼等(270)
景观生态学优势度原理在公路建设项目环境影响评价中的应用	贾生元(276)
景观生态学在河道整治工程环境影响评价中的应用	贾生元(280)
壳聚糖对地表水中污染物的净化作用	刘之杰等(285)
壳聚糖絮凝剂对聚合氯化铝的助凝作用研究	刘之杰等(291)

第三部分 全球环境

对《亚太地区环境战略白皮书 2004》的评论	夏光(299)
多边贸易体系和多边环境体系的对比	程路连(301)
环境保护区域合作的制度创新	夏光(306)
欧洲国家执行欧盟关于废旧电子电气指令的相关措施	吴玉萍等(309)
挪威执行欧盟《废旧电子电气设备指令》情况简介	吴玉萍等(313)
瑞典的环境保护与生产者责任延伸制度	夏光(318)
美国危险废物的管理与处理处置	黄启飞等(321)
企业环境管理——日本的经验和启示	冯东方(324)
关于国际河流水污染防治与生态环境保护规划的思考——以黑龙江流域为例	贾生元等(328)

第四部分 环境管理

环境优先:珠江三角洲的选择	夏光(335)
珠江三角洲环境管理问题综合评判与分析	曾维华等(342)
六省市排污许可证制度实施情况调研报告	夏光等(350)
中国环境信息系统的现状和展望	朱琦等(357)
中国国家生物安全信息交换所的设计和运行	李蔚等(362)
挑战与机遇——中国固体废物管理现状及对策研究	王琪等(367)
环境科技工作是推动国家环保事业发展的重要力量	邱琦等(377)
黑龙江的鲟鲤鱼及其保护对策与建议	贾生元(385)
中国环境保护产业走势分析	曹凤中等(389)
大力推进可持续商业发展	周国梅(395)

CONTENTS

Part 1 Environmental Policy

New Public Management and Public Participation in EIA	LIU Hongliang et al(3)
A Policy Analysis for Huaihe River Pollution through the Scientific Development Concept	XIA Guang(6)
Policy Implications of Co-benefits for China	HU Tao et al(11)
Study on Mechanism of Circular Economy	WU Yuping et al(16)
Policies to Promote Firm's Environmental Management in China	XIA Guang(20)
Discussion on China's Avoidance System of Expert for Inspection of EIA	MU Quanjun et al(24)
Official Performance Evaluation System of Unilateral Development Concept	FENG Dongfang(31)
To Strengthen the Study on Contribution Rate of Environment to Economic Growth	WU Yuping et al(34)
The Eco-Environment Problems and Countermeasures to be Taken for Coal Development and Transfer in China	ZHANG Biao et al(36)

Part 2 Environmental Science and Technology

Environmental Monitoring and Governance in the East Asian Hydrosphere —Monitoring of POPs in the East Asian Region 2003 Report, China	HUANG Yeru et al(43)
Decomposition of Dioxins in Flue Gas of MSW Incinerator through Catalytic Oxidation	WU Xining et al(55)
Characterization of Pollution Episode with Combined Lead and Biomass Burning Contributions Based on Chemical and Isotopic Data	LIU Xiande et al(60)
Determination of Levoglucosan, a Marker for Biomass Burning, in Urban Aerosols from Beijing, P. R. China	ZHANG Ting et al(66)
Characterization of Spring and Summer Aerosols in Beijing with Single Particle Analysis Method	XIAO Rui et al(75)
Direct Determination of Element Carbon in the Atmospheric Aerosols by CHN Elemental Analyzer	DONG Shuping et al(83)
Study on Determination of Harmful Substance Formaldehyde in Water Soluble Coatings	LI Yuwu et al(88)
Emission Control for Precursors Causing Acid Rain (V):Improvement of Acid Soil with the Bio-briquette Combustion Ash	DONG Xuhui et al(102)
Monitoring of Pesticidal POPs in Soils, China	HUANG Yeru et al(114)
こうや豆腐と水溶性食物繊維がラットのダイオキシン類の糞中排泄と肝臓蓄積に与える影響	劉愛民等(117)
Preliminary Investigation on Endocrine Disrupting Chemicals in A Sewage	

Treatment Plant of Beijing	DU Bing et al(128)
Observations and Analysis of Dust Events by the Continuously-Operated	
Polarization Lidar in Beijing in March 2004	ZHAO Shuli et al(133)
Recirculation Technology of Municipal Solid Waste Landfill Leachate	HUANG Qifei et al(136)
Research on Effect of Leachate Recirculation on Stabilizing of MSW Landfills	
.....	WANG Qi et al(141)
The Progress of Studies on the Leachate Recycling Technique of Waste Landfills	
.....	YANG Yufei et al(149)
Effect of Leachate Recirculation on Stabilizing of Landfills	WANG Qi et al(154)
The Electricity Characteristics of the Earth-electricity Model in Landfill	NAI Changxin et al(161)
The Function and Effect of the Gas Vent-pipe on Pollution Control of	
MSW Landfill Site	WANG Qi et al(165)
Two Stages Kinetics of Municipal Solid Waste Inoculation Composting	
Processes	XI Beidou et al(172)
Applications of Biofiltration and Other Techniques in Solid Waste Composting	
Odor Control	GUO Qiang et al(182)
Study on Municipal Solid Waste Composting Conditions and Kinetics	XI Beidou et al(188)
Study on General Degradable Characteristic of Plastics Films in China	ZHOU Bingyan(194)
Research of Indoor Air Quality in Beijing	DONG Xuhui et al(198)
Assessment on Regional Vulnerability to Flood	GAO Jixi et al(201)
Atmospheric Correction for AMTIS Based on BRDF Loop and MODTRAN4.1	
.....	HE Liming et al(208)
Research and Preparation of Bromide Reference Material Water	XING Shucaï et al(218)
Preparation of Water Dinitrotoluene Environment Standard Sample	XING Shucaï et al(222)
Scientific Prospect of a Certified Reference Material for Study on the Urban	
Dust in China	SUN Zijie et al(226)
Determination of Volatile Sulfur Contaminations in Canal and River Water by	
Purge-and-trap Gas Chromatography with Flame Photometric Detector	LI Ning et al(229)
The Problems in the Laboratory Quality Control Using Environment	
Reference Materials	XING Shucaï et al(232)
Daily Services and Eliminating Malfunction on LC	FENG Yuepeng et al(235)
Sample Medium's Effect to Detection Result in GC Analysis	FENG Yuepeng et al(238)
The Effect of Improper Operations on Spectrophotometric Method	XING Shucaï et al(243)
Data Warehouse Construction and Correlative Technology Research of	
Environment Information	LI Qing et al(245)
Information Service System Construction of Western Ecosystem Environment	
Based on WebGIS	LI Qing et al(250)
Remote Sensing Image Spatial Adaptive Filtrating Based on Spectral	
Information	WU Chuanq et al(256)
Application and Advances of Remote Sensing Techniques in Determining	
Water Quality	YANG Yipeng et al(260)
Dynamic Change of Wetland Resources in Northeast of China	LIU Xiaoman et al(270)
Applying of Dominance Pricpal of Landscap Ecology on Eco-environment Impact	
Assessment of Road Construction Project	JIA Shengyuan(276)

Applying of Landscape Ecology on Eco-environment Impact Assessment of River Control-Project	JIA Shengyuan(280)
Removal of Contaminants from Surface Water by Chitosan	LIU Zhijie et al(285)
Chitosan Flocculant Enhances the Flocculation of Surface Water by Polymeric Aluminum Chloride	LIU Zhijie et al(291)

Part 3 Global Environment

A Peer Review for the 2004 IGES White Paper on Environmental Strategies in Asia and the Pacific	XIA Guang(299)
The Comparison between Multilateral Trade System and Multilateral Environmental System	CHENG Lulian(301)
Institutional Innovation for Environmental Cooperation in Pan-Pearl-River Delta	XIA Guang(306)
Countermeasures on Implementation of the EU Directives Regarding WEEE and ROHS in European Countries	WU Yuping et al(309)
Introduction on Implementation of the EU Directives Regarding WEEE and ROHS into Norwegian Law	WU Yuping et al(313)
Environmental Protection and the Extended Responsibility of Producers	XIA Guang(318)
Management and Disposal of Hazardous Waste in USA	HUANG Qifei et al(321)
Enterprise Environmental Management—Japanese Experiences and Revelation	FENG Dongfang(324)
Thoughts on the Plan of Water Pollution Control and Eco-environmental Protection for International Rivers of China—a case of Heilongjiang river basin	JIA Shengyuan et al(328)

Part 4 Environmental Management

Environment First; Option for Pearl River Delta Region	XIA Guang(335)
Assessment and Analysis of Environmental Management Problems in Pearl River Delta	ZENG Weihua et al(342)
A Survey on Implementation of Emission Permit System in Six Provinces ...	XIA Guang et al(350)
Current Status and Prospect on the Environmental Information System in China	ZHU Qi et al(357)
The Design and Operation of Clearing-House Mechanism of Biosafety in China	LI Wei et al(362)
Challenge and Opportunity—The Current State and Prospective Future of Waste Management in China	WANG Qi et al(367)
Countermeasures Environmental Science and Technology—An Important Power of Promoting National Environmental Protection Development	QIU Qi et al(377)
The Countermeasures and Advice of Protecting for Sturgeon and Huso in HeiLong (Amur) River	JIA Shengyuan(385)
Analysis on Trend of Environmental Industry Development in China ...	CAO Fengzhong et al(389)
Promoting Sustainable Business; Practice and Policy	ZHOU Guomei(395)

第一部分 环境政策

Part 1 Environmental Policy

“新公共管理”的取相模式对深化环境影响评价工作中公众参与的思考*

刘鸿亮¹ 曹凤中² 周国梅²

(1 中国环境科学研究院; 2 国家环境保护总局环境与经济政策研究中心)

摘要:“新公共管理”理念的一个基本特点,即突出政治和社会力量之间的平衡。它强调发挥公众参与的力度,充分发挥各种民间社会机构、自愿者组织的作用。

本文论述了在环境影响评价工作中,政府与公众应建立伙伴关系;要强调与企业的对话与合作;企业要对环境保护建立“预防性”的措施。

关键词:新公共管理 环境影响评价 公众参与

New Public Management and Public Participation in EIA

LIU hongliang¹ CAO fengzhong² ZHOU guomei²

(1 China Research Academy of Environmental Sciences; 2 Policy Research Center for Environment and Economy, SEPA)

Abstract: New public management emphasizes counterweight between government and public. The role of government and publics for environmental protection should be strengthened. It is proposed that the government should establish partnership with the public. Preventive measures should be taken in EIA process.

Key words: New public management, Environmental impact assessment, public participation

我国目前正处于由计划经济向市场经济的转轨时期,市场经济的发展要求转变政府职能,建立一个灵活、高效、廉洁的政府。现阶段正在进行的行政体制改革目标也正在于此,强化公众参与是其中的重要环节。

1 “新公共管理”的取相模式要求加大公众参与的力度

当代西方政府改革的“新公共管理”的取相模式对于我国市场经济的发展和行政改革的深化,以及在环境影响评价工作中处理好政府与市场、企业和环境的关系,完善宏观调控机制,形成新的管理模式,提高政府行政效率具有一定的参考价值。

在政府的地位和作用这一根本问题上,“新公共管理”遵循“积极的政府”概念,即政府在其应该发挥作用的地方发挥作用。如英国首相布莱尔就强调政府的影响力不在其规模,在于其公共事务管理中的效率和责任意识,追求效率与公正的结合。

* 本文发表于《黑龙江环境通报》,2004年第4期。

“新公共管理”的思想,它反对把公共管理机构单纯理解为政府和国家,也反对把政府或者是市场作为社会领域的惟一合作方式。它强调国家、各种社会组织(公众)之间的一种伙伴关系,强调它们各自在社会秩序中的能动作用。认为在一个多元的社会里,必须寻求并保持社会秩序、民主和社会公正之间的平衡。

这种观念显示出“新公共管理”概念的一个基本特点,即突出政治和社会力量之间的平衡。一方面,它坚持政府在社会力量之间的组织和协调作用,强调政府致力于提高人们的“自觉”能力,并在国家和公众之间形成新的分工。另一方面,它强调发挥公众参与的力度,充分发挥各种民间社会机构、自愿者组织的作用。

2 在环境影响评价工作中,政府与公众应建立伙伴关系

“新公共管理”要求实行权力下放和建立权力伙伴关系。权力下放是为了改变传统的国家高度控制的政治模式,使权力的结构更合乎现代民主的要求,政府的改革不仅表现为权力由中央政府下放到地方政府,也表现为中央以及地方政府部门将权力下放到公共事务的具体执行部门。例如,环境影响评价的技术工作下放到环境评估部门。

权力伙伴强调的是,政府不是“权力”中的主宰者,它要通过与不同社会组织的伙伴关系来更有效地管理国家事务。在环境影响评价工作中,公众参与不但是必要的,而且政府要把“公众”作为“伙伴”,认真听取“伙伴”(公众)的意见,在这个观念下,建立公众参与的机制。

完善我国公众参与机制,是环保工作发展的客观要求。面对严峻的环境形势,我们必须积极探索管理制度的创新。公众参与是一种有效的环境保护手段,既可以让公众更多了解环境状况和工作情况,又可以把群众的呼声和意愿作为指导我们工作的第一信号,解决好群众关心的环境热点问题,还可以调动各方面力量来推动环保工作。

20 世纪 90 年代中后期,国家虽然在新颁布和修改的法律、法规如《水污染防治法》和《环境噪声污染防治法》中规定,“环境影响报告书中应当有建设项目所在地有关单位和居民的意见”,《环境影响评价法》也对公众参与专项规划和建设项目的环境影响评价作了明确规定。但是这些规定,都太过于原则,缺乏可操作性,如公众在环境影响评价的哪个阶段进行参与、参与的方式是什么、如何保障公众参与等一系列具体问题没有规定,再加上中国缺少公众参与的基础性条件——信息公开制度,使得中国的公众参与制度基本上还停留在“纸面上”。另外,政府官员对公众的参与在观念上存在的障碍,也使得公众参与没有得到认真地贯彻执行。有些地方举办了“环境影响评价听证会”,已经有些进步,但距离“伙伴”的要求还相距太远。

“公众”的组织就是环境保护社团,我国目前不过 2000 个左右,真正由民间人士发起成立的自下而上的民间组织寥寥无几。这与发达国家环境保护非政府组织数量之多、规模之大和资金之雄厚都有很大的差距。表现在公众中知名度、认同度不够,对政府的决策影响不大,对企业等对环境有较大影响的主体没有太多的制约,在维护公众环境权益上没有起到应起的作用。因此加大力度扶持民间组织就非常必要了。

国家环境保护总局副局长潘岳提出^①,要鼓励建立环保 NGO(民间组织)协作网。争取用两年时间,形成一个包容所有合法 NGO 组织和环保志愿者的、全国性的环保 NGO 协作网络;每年有针对性地、分期分批地对 NGO 和环保志愿者进行业务培训和专业指导。办好绿色中国论坛,精心打造“绿色中国”这一品牌,通过这个平台向全社会传播环保理念与环境文化。

3 在环境影响评价工作中,要强调对话与合作

强调对话与合作是“新公共管理”的重要内涵。政府鼓励公众追求自我利益而不是集体利益,并支

^① 潘岳,我国应加快建立健全公众参与环保机制,20003 年 12 月 9 日,中国环境报。
镇江治污工程验收邀请公众参与,项目过不过关群众说了算,中国环境报,2002 年 2 月 8 日。

持由公众独自面对市场风险。政府治理的方式比过去带有更多的咨询性和互动性,政府的许多政策改革都体现了这一特点。另外,在环境保护与社会保障等方面,建立了许多评估机构。这些机构的成员不仅来自政府、企业,还来自工会和一些社会团体。

为了更好地让广大群众充分享有环境权益,镇江市环保局在 2003 年建设项目审批实行先公示、后审批和审批时请群众代表“评头论足”的基础上,2004 年又对污染治理项目竣工验收办法进行了改革,积极引进了“政府组织、专家评议、公众参与”新机制,尤其是在验收和一些群众反映强烈的污染治理项目时,都充分听取群众意见,并以群众是否满意为主要标准。

4 在环境影响评价工作中,建立“预防性”和“问题解决式”管理体制

“新公共管理”主张建立预防性和“问题解决式”管理体制。其目的在于使政府的活动更多集中在预防问题的发生,而不是在问题发生后的解决上。如在处理环境保护污染事故时,过去政府的活动大多集中在处理已发生的问题上,在人们受到伤害后再采取干预行动。现在要改变观念,使政府的活动更多集中在预防性活动上,防患于未然,环境影响评价就是最重要的举措,再如,对环境保护问题,政府把重点由环境污染末端治理转向源头控制,全力推行清洁生产和循环经济。

从环境影响评价公众参与的过程来看,主要侧重于事后的监督,事前的参与不够。《中华人民共和国环境保护法》第 6 条规定:“一切单位和个人都有保护环境的义务,并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。”1996 年《国务院关于环境保护若干问题的决定》也强调:“建立公众参与机制,发挥社会团体的作用,鼓励公众参与环境保护工作,检举和揭发各种违反环境保护法律法规的行为。”从这些规定可以看出,我们从立法上就将公众参与的重点集中锁定在对环境违法行为的事后监督,而缺乏对事前参与的重视。在实践中,公众也主要是针对污染、破坏环境行为,特别是当这些行为危害到自身利益的时候才会向有关部门讨个说法。事后的监督固然重要,但鉴于环境危害后果的严重性,事前的预防更加重要,如果在事前能够充分发挥公众的聪明才智和公众对环境事务关心的热情,将会取得更好的效果。

2003 年 9 月 1 日开始实施的《环境影响评价法》意义十分深远,它规定政府机关要对可能造成不良影响并直接涉及公众环境权益的专项规划,应当在该规划审批前,通过举行论证会、听证会等形式,征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书的意见。中国公民的“环境权益”首次写入国家法律,它意味着群众有权知道、了解、监督那些关系自身环境的公共决策;它意味着谁不让群众参与公共决策就是违法。存在的问题是,虽然公众参与环境监督的权利在法律上得到肯定,但在“参与”的具体条件、具体方式、具体程序上还缺少明确细致的法律规定。就是说,公众一旦遇到具体的环境问题,不知道如何参与。例如,最近一些计划启动的水坝项目(例如怒江项目)受到公众关注,但这种关注更多只表现在网上发发文章,专家们开几个会。热心的公众找不到参与决策的渠道。因此,为公众参与影响环境的重大项目决策而制定明晰的程序与权利,是我们急待解决的问题。

“新公共管理”是在承认政府能够而且应该在现代社会发挥基础性作用的前提下,寻求以一种“积极的政府”的管理方式。在环境影响评价工作中,积极探索公众参与的机制是非常必要的。

科学发展观的制度支撑 ——淮河污染治理的政策分析*

夏 光

(国家环境保护总局环境与经济政策研究中心)

摘 要: 本文认为科学发展观是一种执政理念,是执政党治理国家的理念、原则、方向等根本性思路,过去我们针对发展方式和手段进行了很多批评,但实际改起来非常难,原因就在国家的发展观没有变。以科学发展观分析淮河污染问题,主要是要调整中央和地方的责任,重建政府信用。

关键词: 科学发展观 淮河 污染

A Policy Analysis for Huaihe River Pollution through the Scientific Development Concept

XIA Guang

(Policy Research Center for Environment and Economy, SEPA)

Abstract: The scientific development principle is the baseline adopted by China. To deal with the Huaihe River pollution needs to re-build the governance in line with the concept.

Key words: scientific development concept, Huaihe River Basin, pollution

1 科学发展观的特性

第一,科学发展观是一种执政理念,是执政党治理国家的理念、原则、方向等根本性思路。统治者(或执政党)治理国家,都要分为“政道”和“治道”两个层面。我国近代哲学家牟宗三先生将“政道”定义为政权体制的基本原理,把“治道”定义为政府基本职能之运作。因此,“政道”是关于社会国家生活的基本原理法则,是如中国古儒所说的天、道、理;“治道”则是关于管理社会国家生活的基本方法手段,是如中国古儒所说的法、术、势。政道是治道之本根、灵魂,治道是政道的具象与实施。^①

科学发展观属于“政道”层面,是关于我国发展的基本观念和原则等。由此,科学发展观将起到基础性和决定性的作用。在我们的生活中,还有大量发展方式、发展手段等是不符合科学发展观要求的,因为这些方式和手段本身就是在传统的、不科学的发展观指导下建立起来的,所以发展观变了,这些方式和手段都应该进行调整。过去我们针对发展方式和手段进行了很多批评,但实际改起来非常难,原因就在国家的发展观没有变。

* 本文是作者 2004 年 7 月在“中日友好环境保护中心纪念建党八十三周年大会及专题报告会”上的报告稿。

① 转引自高兆明著:《制度公正论——变革时期道德失范研究》,上海文艺出版社,2001 年,第 250 页。

第二,科学发展观强调执政者(或曰决策者)的作用,是对各级决策者的要求。这里,决策者首先是指党的领导者和领导集体。科学发展观是由党的决议来提出的,其意义很深。党是我国的领导力量,其作用超过政府和人大。其次,人大也是科学发展观的主要实践者,因为立法如果不体现科学发展观,政府自然无法实行科学发展观,因此首先必须把科学发展观转化为人大的立法理念。接下来,为了使政府切实按照科学发展观的要求进行社会管理,同时必须授予政府以足够的权威和权力。

可见,科学发展观要求建立公共权威,建设法治社会。一个缺少权威、有法不依的社会,人心涣散、各自为政,显然无法进行有效的协调和平衡,当然也就谈不上科学发展。而公共权威(一般由政府来代表)除了来自法律的授权外,必须依靠信用的建立。人大和政府等权力系统必须重视和建立自己的信用,言必行,行必果,这是使社会接受协调和平衡管理所需要的基础条件。试想,如果人大通过的规划、政府提出的计划等,到期总是不能实现,或实现得很不好,人民如何相信人大和政府?公信力如何建立?没有公信力又如何协调整个社会?

第三,科学发展观强调人的权利和责任,要求社会积极参与实践科学发展观。胡锦涛总书记指出:只有全体人民和社会方方面面都了解科学发展观、掌握科学发展观、实践科学发展观,科学发展观才能成为全社会的自觉行动,才能真正贯彻到经济社会发展和社会生活的各个领域。^①这个特点表明,科学发展观不是少数人的事业,而是全社会的事业。社会参与的基点是人的权利和责任,即人人都有发展的权利,也有按照科学发展观来行动的责任。这是与前面所强调的决策者所发挥的作用相辅相成的。公共权威与个人权利,构成了科学发展观的稳定结构。

第四,科学发展观要求采取实事求是、尊重规律的科学态度。与实事求是、尊重规律相对立的态度是长官意志、为所欲为,这与科学发展观毫无共同之处。实事求是总的来讲不难做到,但在与成绩、荣誉、面子等因素相关联的时候,要做到实事求是就需要更大的勇气。有时候,做了大量工作但效果不佳,若承认现实,就难免使面子受损,此时就容易不顾事实,夸大自己。科学发展观要求客观、冷静地面对存在的缺陷,承认失败,改弦易辙,而不是勉强辩护。

第五,科学发展观要求制度支撑和制度创新。科学发展观作为一种理念(“政道”),需要各种具体的制度和政策(“治道”)来支撑和实行。而科学发展观相对于过去的发展观而言是一种进步和创新,因此,用来支撑科学发展观的制度和政策也应该有所创新。在这里,创新首先要求批判,对原有的政策体系进行分析,如果是政策本身的问题,就要有勇气予以否定,特别是自我否定。同时,创新也要求继承,不割断历史,不全盘否定,而是在务实的基础上创新。由于政策是作用于人的,而人是社会和历史的人,所以政策的承继性十分明显,这是制度创新的一个特征。因此,否定与继承,才是科学的态度,是科学发展观的内在要求。

2 淮河污染治理的政策分析

2.1 客观评价淮河污染状况

近几个月来,新华社、中央电视台、《南方周末》等国内有影响的新闻单位和媒体,以及淮河流域各地方的媒体,比较多地报道了淮河污染现状,这些报道又被网络媒体大量转载,在国内外引起了广泛关注。中央领导同志在有关资料上多次批示,要求有关部门采取措施。2004 年是国家宣布大规模治理淮河流域污染十周年,因此,上述报道因为这个特殊的时期而引起更大的关注。淮河污染问题成为一个“凝重的话题”。

我们说上述报道是一个“凝重的话题”,除这些报道给出了令人沉重的信息外,还因为以下两点:一是上述报道都是新闻报道,主要诉诸记者的感性和直接认识,没有一篇政策性分析报告来对淮河污染治理进行深入系统的研究。二是针对上述报道,政府有关部门的反应与这些报道所得出的总体结论并不一致,甚至有很大不同,这样就使淮河污染及其治理的话题变得有些复杂。

^① 胡锦涛 2004 年 6 月 2 日在中国科学院、中国工程院院士大会上的讲话。

科学发展观的首要要求就是实事求是地反映事实真相。如何准确评价淮河污染状况:淮河污染是久治不愈还是旧病复发?目前,各方对这个问题的看法并不统一。

——淮河水利委员会水文局总工程师认为,“淮河污染反弹”的说法并不准确,淮河实际上从未达到过“2000年底变清”的水质标准。^①有的学者引用三年多以前(2000年)地方环保部门发布的环境公报,说明淮河在2000年的时候就没有实现变清的目标。他指出,2000年3月安徽省环保局在环境公报中说:“淮河流域支流有机污染严重,有75%的目标断面水质为五类或劣五类(这类水只有航运功能,早已丧失了饮用、旅游观光和养殖农灌功能)”。而在一个月后(即2000年4月),这一数字上升到了85%,已经超过了1999年1月1日“零点行动”前淮河流域五类水面约80%的比例。这一严重的排污反弹现象表明,2000年年底水体基本变清的淮河流域水污染防治规划的目标已无法实现。^②

——河南省环保局一位副局长认为,河南治理淮河10年成效是显著的。1996—2003年,河南省淮河流域GDP由2046亿元增长至3849亿元,增长88%,人口由5500万增至5700万,城市化率由18.4%提高到27.2%,生活污水排放量由3.2亿吨增加到7.8亿吨,而全流域主要污染物COD排放量却由1996年的77.8万吨降至2003年的18.47万吨,削减率76.2%,主要河流COD平均浓度由955mg/L下降为48mg/L,降幅达95%。可以说河南基本实现了社会经济快速发展和水环境质量明显改善的“双赢”。^③

——参加2004年5月中旬国家环保总局政研中心召开的“淮河污染治理政策分析座谈会”的国家环保总局环境监察局、中国环境监测总站、中国人民大学等单位的专家表示,中央电视台等媒体报道的情况是基本属实的,但新闻媒体的特点是追踪热点焦点问题,不一定进行全面分析。

——国家环保总局有关负责人表示,淮河的治理是最先起步的污染严重地区的流域综合治理,力度之大,社会参与之广,难度之大,都是前所未有的。它所取得的成效也是相当脆弱的。淮河的现状虽不尽如人意,但是如果没有这10年不懈的努力,就很难想象淮河现在是什么样子。^④

从这些报道中看到,要对淮河污染状况进行科学和客观的评价是不容易的,有必要综合各方面的信息。比较客观的评价是,淮河污染治理取得了一定的成效,在工业产值大幅度增加的情况下,污染加剧的程度受到一定控制,有些地方有所改善,污染事故发生率下降。但淮河污染反弹和加剧的情况是明显的,许多地方污染非常严重,地下水也受到严重污染,总体上淮河污染处在历史上最高峰,民怨很重,媒体评价也很低。

为什么有的政府部门的判断与媒体等得出的结论很不相同呢?这可能与双方所依据的指标不同有关。政府部门往往集中在几个主要污染物指标上,例如用COD等来代表污染的程度,而公众和媒体更多地从黑色、恶臭等直观的感觉上来判断。在这两者中,谁更能反映真实的环境状况?应该说都有其合理性,但直观的感觉所包含的信息更全面一些。我们治理污染的目的是为了老百姓有一个良好的环境,如果群众直观上不能接受,那么少数几个指标是好的,仍没有足够的说明力。

2.2 淮河污染表明“市场失效”和“政府失效”同时存在

淮河污染是一个现实情况,我们应该如何看待和分析它?这是科学发展观所要求的科学态度的具体实践。

我们应该客观地看到,淮河污染是经济发展付出的代价。淮河对污染物的容纳和净化能力是一种资源。把这种资源用于经济发展,也是科学发展观的要求,因为加快发展是科学发展观的首要内容。从这个角度讲,淮河流域各地方政府和企业在发展经济上的努力是应该肯定的。有时候我们把污染归罪于发展,埋怨发展,这就走到了另一端。

但是,淮河流域的经济发展在环境上存在两个重大的问题:一是从总量上讲,经济发展过度地使用

① 刘效仁,淮河治污十年难见成效,运动式治理的败笔,中国青年报2004年6月3日。

② 余晖,寻找“自然之友”,中国经济时报,2000年6月23日。

③ 邵丽华,面对淮河治理如实说,中国环境报2004年6月16日。

④ 2004年6月3日在国务院新闻办召开的记者招待会上的讲话。