

水体污染控制与治理科技重大专项“十一五”成果系列丛书

水污染控制战略与政策示范研究主题

环境信息公开与 环保公众参与实践

周国梅 周军 俞海 曾维华 蒋洪强 方莹萍 葛俊杰 / 著

PRACTICES OF ENVIRONMENTAL
INFORMATION DISCLOSURE AND
ENVIRONMENTAL PROTECTION
PUBLIC PARTICIPATION

中国环境出版社

与治理科技重大专项“十一五”成果系列丛书

环境信息公开与环保公众参与实践

PRACTICES OF ENVIRONMENTAL INFORMATION DISCLOSURE AND
ENVIRONMENTAL PROTECTION PUBLIC PARTICIPATION

周国梅 周军 俞海 曾维华 著
蒋洪强 方莹萍 葛俊杰

中国环境出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

环境信息公开与环保公众参与实践/周国梅等著. —北京:
中国环境出版社, 2016.12

ISBN 978-7-5111-2994-9

I. ①环… II. ①周… III. ①环境信息—公民—参与
管理—研究—中国 IV. ①X32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 297672 号

出 版 人 王新程
责任编辑 丁 枚
责任校对 尹 芳
封面设计 岳 帅

出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67112735 (第一分社)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中献拓方科技发展有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2016 年 12 月第 1 版
印 次 2016 年 12 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 15.25
字 数 400 千字
定 价 65.00 元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究。】
如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

前言

推动环境信息公开和公众依法有序参与环境保护，是党和国家的明确要求，也是加快转变经济社会发展方式和全面深化改革步伐的客观需求。党的十八大报告明确指出，“保障人民知情权、参与权、表达权、监督权，是权力正确运行的重要保证”。新修订的《环境保护法》在总则中明确规定了“公众参与”原则，并对“信息公开和公众参与”进行专章规定。环保部已相继颁布了《环境信息公开办法（试行）》、《企业事业单位环境信息公开办法》、《环境保护公众参与办法》等一系列文件，初步建立环境信息公开和公众参与的法规体系，地方也开展了开展了听证会、污染控制报告会等公众参与模式的实践，但总体上还存在环境信息公开不充分、缺乏监督机制、公众环境保护意识尤其是水环境保护参与程度低、法律体系中对于公众的环境参与权规定不明确和不充分等问题，在一定程度上阻碍了我国水污染防治信息公开和公众参与进程。

为进一步推动我国环境信息公开和公众参与工作，完善我国在相关领域的制度，建立水环境信息公开和公众参与平台，解决公众信息短缺和参与不足的结构性问题，水专项第六主题《水体污染控制与治理战略与政策研究》第三项目《水体污染控制政策创新与示范研究》项目下设了《水污染防治信息公开和公众参与制度及示范研究》课题，课题通过政策顶层设计、政府信息公开与企业环境管理的相关性研究、公众参与（包括非政府组织）水环境保护研究，具体在浙江、太湖流域进行了政府信息公开、企业信息公开、公众参与模式的案例试点，促使相关的政策研究落地；并在我国水环境信息公开与公众参与领域创新性的开展了综合平台建设。

本书（两册）为课题的主要成果，《环境信息公开与环保公众参与制度研究》从制度层面介绍了相关的研究和建议，包括课题概况、环境信息公开与公众参与的国际经验、我国环境信息公开制度框架、我国公众参与环境保护相关制度以及课题研究结论和政策建议等 5 章；《环境信息公开与环保公众参与实

践》则从试点和平台角度阐述了典型模式、地方实践和平台建设内容,包括自愿环境管理手段研究、上市公司环境绩效评估与信息公开制度、太湖流域环境信息公开与公众参与试点研究、环境信息公开与公众参与平台建设等4章。

在推进环境信息公开体系与机制发展方面,针对政府环境信息公开,通过建立指标体系并市级政府环境信息公开现状的评估,建议推行“政府环境信息官”试点;设置“环境信息公开评审小组”,实施政府环境信息公开管理机制;破除意识桎梏,将信息公开指标纳入地方干部考核体系;创新信息公开方式,加强地方信息公开能力建设。针对企业环境信息公开,建议强化企业环境监督员职责;协会引导建立诚信体系平台;建立将企业环保信息纳入企业征信系统的工作机制。针对自愿环境管理手段,建议其路线图为,提升自愿性清洁生产的企业数量,广泛推行环境标志,逐步建立和完善企业自愿实施的 ISO14001 环境管理体系,全面普及和推广自愿环境协议,广泛推行企业环境报告书制度,逐步实现我国以行政管理手段为主的管理模式向经济手段和自愿管理手段的过渡。针对上市公司的环境信息披露与绩效评估,建议进一步规范上市公司环境信息披露内容;健全环保与证券部门的合作机制;加强环境会计立法,出台《上市公司环境信息披露管理办法》;加强环境会计理论研究和加强环境审计的立法工作,建立并完善环境审计准则;建立完善上市公司环境信息系统和加强上市公司环境绩效评估结果应用。

环保领域的公众参与,目前迫切需要从整体管理框架体系、法律诉讼、社会组织参与、利益相关人全程参与等方面对相关公众参与模式进行补充。针对环境公益诉讼制度,建议在立法形式上单独设立该制度;原告资格标准应放宽,范围应扩大;设置行政程序先置,也可规定公民在履行告知义务的同时,向有关行政主管部门请求行政救济;违法者承担民事责任的形式可包括停止侵害、消除违法行为对环境资源的影响或罚金等。针对社会组织参与模式,应加强和完善环保非政府组织自身的组织建设;政府要积极引导非政府组织参与环境保护,与其建立合作伙伴关系,加快环保非政府组织的法制化进程;建立科学、合理的监督和评估机制;政府、企业 and 非政府组织建立合作联盟。针对以公众社区为基础的参与模式,应循序渐进,采取先易后难的步骤开展试点;促进在社区环境圆桌会议的实施中纳入更多的利益相关者;将社区环境圆桌会议

普及化,保证政策设计上的有效性和使其发挥务实作用。

国家层面的水环境信息公开和公众参与平台(<http://www.92cy.org>)于2010年正式上线,该平台利用 Arc GIS Server 平台实现了水环境质量、水环境污染控制绩效(行为)信息数据同空间信息数据相结合的 Web 发布;并采用微软推出的 Silverlight 技术,丰富了展现效果、提升了用户体验。通过政府、企业环境信息公开,促进政府、企业和公众的多向交流;同时,公众可将意见或建议通过该平台提交给政府,政府将相关信息反馈企业和公众。试点层面的浙江水污染防治信息公开和公众参与信息平台(<http://www.zjepb.gov.cn/shj>)可提供水污染防治信息方面的数据采集上报、发布、查询检索、下载,交流互动等服务,将目前分散在各部门的水污染防治信息按照规范标准进行处理、转换和入库,集全省所有水污染防治信息于一体,平台有效支撑了浙江省政府水污染防治信息公开与公众参与工作开展,试点成果已得到了浙江省环境保护厅实际应用。

本书构建了我国水环境信息公开和公众参与的政策框架,起草了重点公众参与制度的技术指南,并以自愿环境管理手段、上市公司环境信息披露和社区圆桌对话为重点开展研究;阐述了国家和浙江省水环境信息公开和公众参与信息平台设计方案,其主要建议为环保部相关文件的出台提供了支持,得到了有效应用。其中,《环境信息公开与环保公众参与制度研究》第1章由周国梅、李霞撰写,第2章由李霞、周军撰写,第3章由周军、李霞撰写,第4章由李霞撰写,第5章由周国梅、周军撰写;《环境信息公开与环保公众参与实践》第1章由俞海、周国梅撰写,第2章由蒋洪强、周军撰写,第3章由葛俊杰、周军撰写,第4章由曾维华、方莹萍、周国梅撰写。周国梅、周军进行了全书统稿。

本课题在研究过程中得到了水专项办公室、地方试点(浙江、太湖流域)环保部门、浙江省环境信息中心、南京大学、中国政法大学、中华环保联合会等相关机构和科研院所的指导和支持,在此一并感谢。由于作者水平有限,本书错漏缺点在所难免。希望读者提出宝贵意见。

目 录

第 1 章 自愿环境管理手段研究	1
1.1 自愿环境管理的概念与外延	1
1.2 国际自愿环境管理经验对中国的借鉴与启示	5
1.3 中国自愿环境管理的现状与问题	7
1.4 中国自愿环境管理手段的实施绩效：基于水环境领域的案例分析评价	14
1.5 水环境保护自愿管理手段的总体发展战略框架与路线图	31
第 2 章 上市公司环境绩效评估与信息公开制度	43
2.1 实施绿色证券政策的重要意义	43
2.2 国内外研究与实践进展	46
2.3 上市公司环境绩效评估	62
2.4 上市公司环境信息披露	81
第 3 章 太湖流域环境信息公开与公众参与试点研究	96
3.1 社区环境圆桌会议的理论基础	96
3.2 社区环境圆桌会议实施方法与实践	100
3.3 基于太湖流域水环境信息公开和公众参与的调查问卷分析	109
3.4 政策建议	119
第 4 章 环境信息公开与公众参与平台建设	121
4.1 国家水环境信息公开与公众参与信息平台建设目标和技术路线	121
4.2 国家水环境信息公开与公众参与信息平台系统需求分析	121
4.3 国家水环境保护信息公开平台系统设计与实现	143
4.4 国家水环境保护公众参与平台设计与实现	166
4.5 浙江省水环境信息公开平台建设	180
4.6 存在问题	212
附件 1 上市公司环境信息披露指南（研究建议稿）	214
附件 2 江苏省社区环境圆桌会议实施办法（试行）	220
参考文献	223

第1章 自愿环境管理手段研究

与主要发达国家相比,我国的自愿环境管理发展还处于初步阶段,这是由我国环境管理仍处于政府管制为主的阶段性特征决定的。普遍的观点仍然是“发展经济靠市场,保护环境靠政府”,现行的管制手段不仅耗费大量社会成本,而且在管理效率上也不尽如人意。政府同时处于经济发展与环境保护的主导地位,往往由于发展经济的优先需要,难以有效配置有限的环境资源,出现政府失灵情况。目前,国内环境管理中的许多问题,可以通过引入自愿环境管理手段来优化完善。因此,在当前的形势下,有必要针对自愿环境管理展开研究,通过借鉴国内外自愿环境管理的经验教训,研究和挖掘我国自愿环境管理的典型案例和成功经验,评估当前我国自愿环境管理手段的实施情况与实施效果,深入分析我国当前自愿环境管理存在的主要问题。在此基础上,制定并设计我国自愿环境管理发展的战略框架和路线图,并提出相关的政策建议,为推动我国自愿环境管理实践工作的开展提供理论和技术支持,为政府与社会找到更低成本的环境管理方式提供依据。

本章主要通过结合国内已有的工作,系统回顾和评估我国自愿环境管理手段实施的宏观绩效和存在的主要问题;评估自愿环境管理手段对企业水污染物减排的微观绩效,分析影响企业选择自愿环境管理手段的因素,提出我国自愿环境管理手段国家总体发展战略框架与路线图,为我国自愿环境管理手段的发展和实施提供参考和借鉴。

1.1 自愿环境管理的概念与外延

1.1.1 国际上对自愿环境管理的定义

自愿环境管理(Voluntary Environment Management,简称VEM手段),其最初的形式是工商界发起的、以保护环境和资源为目的、得到社会响应并由各类组织或个人自愿参与的自愿环境章程行动。广义上,所有由不止一家企业、行业发起的有目的的自愿行动计划,只要有相应的章程,有企业参与、社会认可,就属于自愿环境章程范畴。用来描述自愿环境章程和行动的术语有很多,其中包括:环境宪章、环境章程、环境指南、环境实践准则、环境道德准则和环境承诺等。在不同表述下,这些自愿性章程都具备以下特点:一是具备非法规要求的承诺,这些承诺一般高于法规要求;二是获得一个或多个个人和组织认可;三是它们是为影响、塑造、控制参与者行为并使行业标准化而设计;四是它们将被以一致的方式应用或取得一致的结果。自愿章程发展到自愿环境管理,可以追溯到1992年在里约召开的联合国环境与发展大会,以及会上多位国家首脑批准的《21世纪议程》。各国元首在发出可持续发展呼吁的同时,深切意识到单靠政府强制性手段不足以解决全球环境问

题,要靠工商界领袖的远见卓识来推动自愿环境管理,以及包括工商各界在内的社会各相关方共同参与。在此之后,自愿环境管理进入了快速发展阶段,逐步形成了一种管理形式和一系列的管理手段。

1.1.2 自愿环境管理的涵义与特征

从西方国家的自愿环境管理的发展历程来看,自愿环境管理可以被定义为:由各类国际组织(如 UNEP、ISO、国际商会)工业协会发起的、在法规要求之外,旨在推动排污方改进环境行为的各种自愿性环保宪章、环保行为准则、环境管理标准等。自愿环境管理起源于自愿环境章程,又比环境章程的范畴更广泛。除了基于保护地球资源环境的目的外,它也具有自愿章程的4个要素:高于法规的承诺、获得社会认可、标准化的约束机制、统一的行为模式。

自愿环境管理的管理主体不再仅仅局限在政府,而且还包括参与行动的企业、社会团体和个人,其主要具备以下几个特征。

(1) 遵循自愿性原则

自愿环境管理不是靠法律或者其他强制性手段所驱动的,而是工会组织及参与企业通过内部约定自发形成的,是一种社会对环境资源稀缺的价值观、爱护地球环境的意识形态、逐渐递增的环境支付意愿以及各种相关伦理道德等社会非正式规则的表现形式。企业可以根据自身特点,制定符合自己发展规律的环境管理方案,很好地解决管制性环境管理缺乏灵活性的弊端。而且,自愿环境管理能比较好地解决环境与生态保护中,超出法规要求之外、排污标准约束不了、但社会公众和政府又迫切希望企业能进一步改善的环境问题。

(2) 能够有效降低社会环境治理成本

自愿环境管理是企业自发采取的环境管理措施。作为经济主体,为了达到效益最大化,企业会从全局的角度出发,采取削减污染物的最小成本方案,例如引进新技术、改良生产工艺等,而不是简单地进行末端治理。污染者自愿的内部污控管理将比政府强制性的规制手段效率更高,而控制成本和交易成本更低。另外,基于双赢理念,这一制度形式通过引入政企之间的技术与信息共享、谈判协商机制等方式,使制度的制定与实施过程充分反映了政府与企业双方的诉求,部分解决了由于信息不对称而导致的决策低效问题,有利于减少政企博弈所导致的较高交易成本。

(3) 以利益相关方的协商合作为基础

自愿环境管理使污染者承担了主要的污染治理成本。在达到法规和政策要求之后,污染者甚至可能自发地付出更高费用以进一步改进环境行为。这既有社会、政府、公众的压力,也有企业实施自愿环境管理带来的经济与市场效益激励,它的有效运作将会满足各利益相关者的相关利益诉求。这一过程不是污染者单方面的自觉行动,而是各利益相关方共同协商、合作和作用的结果,是以政府、企业、公众与社会各界的合作伙伴关系和环境责任共同分担机制为基础的。

1.1.3 自愿环境管理手段的主要类型

与传统管理手段相反,自愿环境管理的主体由政府变换为工业协会和参加行动的排污企业。Khanna(2001)认为有四种环境自愿管理手段类型:①管理者和工业协议型;②由

管理者或第三方组织的公众项目,个人企业参与;③将收集或散布的参与者的环境行为进行公开揭露;④企业的单方面承诺。目前国际上对自愿环境管理手段的划分主要是基于广义上的范畴,即企业主动作出提高能源利用率和减少污染排放量的承诺。根据政府部门参与的程度不同,自愿手段可以划分为单方承诺、公共机构开展的自愿项目和自愿环境协议三类。

(1) 单方承诺

单方承诺即由企业自己主动设计和实施环境保护的目标和措施,并通报各相关利益人,可以由企业联盟共同作出,也可以由单个企业作出,政府对于企业的单方承诺也应给予政策上的支持和优惠。在欧盟国家,以单个企业作出承诺的形式较为常见,许多大的企业开始制订和实施公司环境计划。工业行业集体性的环境承诺多采取制定行为准则、环境规章或指导方针的形式。日本的凯单仁计划即属于完全单方面的承诺,没有任何公共机构的参与。

(2) 政府开展的自愿项目

中央或地方政府有关部门设定好一定的加入条件和行为标准(包括对企业个体的资格审查、企业须遵守的标准、监督审计和效果评估),予以公告,由企业来选择是否参与。政府部门可以提供一些激励措施如补贴、技术支持、宣传或颁发环境标志等来鼓励企业参与和更好地执行该项目。丹麦政府通过能源司与工业部门签订了许多约束性协议来抵消环境税收。一旦达成协议,公司就可以减少税费,如果协议没有执行,企业就要补交曾减少的税费。

(3) 自愿环境协议

除了上述手段之外,自愿管理还有一种特殊形式,即自愿环境协议(Voluntary Environment Program,简称VEP),也被称为VEA(Voluntary Environment Agreement)。VEA式环境管理是指通过自愿协议的方式建立政府与企业、企业与企业间、企业与其他组织间的相互制约关系,旨在促进企业或行业改进其环境管理行为,改善环境质量或提高资源的利用效率的方法或政策工具。普遍认为,通常所使用的“自愿”这个词语并不能够反映出许多协议的真实性质,它涵盖了不同种类的协议,从自愿“行为准则”到法律约束协议。目前使用广泛的定义为企业、政府和(或)非盈利组织之间的一种非法定协议,它旨在改善环境质量或提高自然资源的有效利用。按照欧盟环境部的定义,环境协议是指“由多数业者或业者协会与政府机关协商并受其认可之承诺”。而《气候变化框架公约》专家委员会则将环境协议定义为“为促进社会期待的目标,在政府鼓励之下企业为自身利益自愿与政府签订的环境协议”。

本研究认为,自愿环境协议是由政府(中央或地方政府)有关部门与工业行业或企业经过协商,旨在达到节能减排和保护环境目的而签署的企业自愿减排协议。与前两项自愿手段不同的是,协商性协议的内容不是由工业企业或者政府机构单方制定的,而是经过双方反复磋商达成的,体现了双方协商之后共同的意志。在自愿手段的三种类型中,协商性协议是欧盟国家应用最多最广的一种。日本的自愿方法,除了凯单仁计划是单方承诺外,其他基本上都是协商性协议,即企业与地方政府之间的污染控制协议,目前日本这类协议已经有3万多份。在美国,很大数量的VEA是针对全球气候变化的。和传统的命令式的政策工具相比,VEA具有诸多优势,如能减少交易成本、加速环境目标的实现。和税收以

及总量控制、排污交易政策等手段类似, VEA 能给工业界提供更高的灵活性, 且对各种不同的具体情况有更好的适应性。参与企业能从技术支持、信息获取以及公众认知等方面获益。VEA 参与企业有责任实现约定的环境目标, 但不会因不作为而受到处罚。甚至对于行业单方面发起的 VEP 来说, 不履责可以成为企业为维护自身利益的手段, 因此企业具有更高的参与积极性。

上述三种自愿环境管理手段为广义上类型划分, 从狭义上来看, 自愿环境管理手段又可以以具体的制度、政策或工具来划分。主要包括 ISO 14001 环境管理体系标准; 清洁生产; 环境标志; 欧盟的 EMAS; 化工行业的“责任关爱行动”; 石化行业的“职业健康安全与环境管理体系”(HSE) 等。其中 ISO 14001 认证是近年来发展最快, 也是规范最清晰, 以 ISO 国际标准方式发布的自愿环境管理标准。由于 ISO 14001 环境管理体系标准的广泛适应性, 不仅有效兼容了以往各种自愿环境管理手段内容, 而且对于强制手段、经济手段、教育手段还具有强化作用, 已经成为各国发展最快的自愿环境管理手段。

1.1.4 中国对自愿环境管理的定义

20 世纪 90 年代以来, 在西方工业国家大量出现的环境自愿章程(行动)种类繁多, 欧洲、美国、日本等工业发达地区和国家都在联合国环境署和世界银行等国际组织推动下, 在环保组织、工业协会以及公众参与下, 发起了一项项工业自愿章程, 仅加拿大一国就有 90 多项正在实施的自愿性环境章程。借鉴国外经验, 结合自身国情, 我国早在 20 世纪 90 年代开始便运用自愿手段进行环境管理的研究和尝试, 以弥补现有环境管理手段的单一性。

目前我国主要从狭义的角度对自愿管理手段进行划分。主要包括已经得到长期推行的 ISO 14001 环境管理体系、清洁生产、环境标志认证等, 并将节能减污自愿协议、环境友好型企业认证等也纳入了自愿管理手段的范畴。这些活动的目的都是实现节能减污, 保护环境, 主体都是企业, 方式都是基于自愿(按规定须进行强制清洁生产审核的除外)。它们可以互为手段, 相辅相成, 自愿协议的目标可以通过清洁生产来实现, 环境标志和环境友好型企业的授予可以作为对企业完成协议目标的认可和奖励。

1.1.5 自愿性管理手段的优势与不足

自愿环境管理的优势是自愿性, 污染控制从“要我做”变成“我要做”, 从而大大降低因政府与排污方信息不对称造成的“道德风险”, 降低政府在推动污染控制计划、监测和不断修订统一标准的交易费用和监督执法的制度成本, 促进了企业防治污染、生态保护工作的落实。采用自愿形式的环境管理对企业深化环境与资源管理、对保护社会公众和消费者环境权益有显著的社会效益。

首先, 自愿环境管理能比较好地解决环境与生态保护工作中, 超出法规要求之外、排污标准约束不了、但社会公众和政府又迫切希望企业能进一步改善的环境问题。其次, 对促进公众更加了解情况, 加强自愿管理参与者与公众的相互交流, 达到保护公众利益和促进公众对章程参与者的信任, 具有显著的效果。最后, 自愿环境管理在激励公众参与环境与生态资源保护、强化社会监督、促进环境立法、维护公众环境权益上, 具有十分明显的调动积极性的作用。

对于公司和组织而言,参与有效的自愿环境管理,将给自己带来多重收益。首先,提升公司原有的环境管理模式:由末端治理向过程控制转变。其次,自愿性章程鼓励组织采用有效的操作,减少企业生产过程、服务以及产品中对社会、经济、环境的负面影响。这一方面直接促进企业节能降耗,从源头减污,提高资源材料的使用效率,从而直接增加公司的边际收益;另一方面也使公司或组织更受公众、消费者、政府及其他的相关方欢迎,并可能在减少新法规造成的压力方面有更多的益处。此外,自愿环境管理可以帮助维持或增加市场份额。大部分工业自愿性章程的目的之一都与提高参与者市场地位有关。因此,自愿章程的设计通常都以市场为归依,迎合消费者的偏好,符合社会主流价值观。另外,自愿环境管理能提高参与企业对社会负责任的公众形象,从而建立起与各相关方的良好联系,帮助吸引或保持高素质的员工队伍,激发他们的凝聚力和生产经营积极性,对提高企业环境文化和整体管理水平都有积极功能。

对于政府来说,自愿环境管理的益处也十分明显。首先,自愿环境管理可以通过非法规的手段来深化公共政策的目标,解决政府法规贯彻不到的问题。对所有政府涉及环境管理的行政活动进行规范化管理,使政府在经济发展决策中融入对环境、资源、生态保护的考虑,实施战略环境影响评价,从而很好地深化了政府公共政策的环境保护目标。其次,自愿环境管理可以补充或扩展传统法规的领域。自愿环境管理与政府管制手段相比灵活度高,可以比法律法规更迅速地设立和调整标准,并且费用更低;可以协助建立对于某项公共管理合适的法律标准;还可以超越法律规定的最低标准,克服管制制度造成的鼓励末端治理的短期效应。再次,自愿环境管理鼓励企业实施自我管理和与政府分担责任,有利于形成相关方广泛参与的环境管理社会制衡机制。能有效缓解政府在监管过程中信息不对称、人力财力紧张的状况。政府环境行政主管部门可以集中有限资源做好重点污染源监控和区域生态环境的规划。

虽然自愿环境管理有诸多有利之处,但在制定和实施中也存在着一定的局限性。首先,不能处罚那些一贯忽视自愿环境管理或者表现很差的参与者。对于一个工业协会来说,强迫它的会员们遵守自愿环境管理是一件比较困难的事情。更多的情况是,参与企业往往关注的是认证证书而忽略自愿环境管理的承诺和实施,从而使自愿环境管理在实践中出现泡沫。其次,自愿环境管理可能是反竞争的,或被用来从事共谋的行动。根据发达国家通常的竞争法案要求,自愿环境管理或其他安排不能造成对竞争实际上的削弱,阻碍不参加自愿环境管理的公司进入市场,以显著提高价格、减少服务、限制产品选择等方法对消费者实施负面影响。虽然,造成某种程度的差别竞争是自愿环境管理社会评价的后果,是对“搭便车”行为的否定,但是差别在于形成这些差异不应是自愿环境管理的目标。最后,不能确保全球的一致应用以及统一层面上的评估协调。自愿行为准则的执行,需要与地方文化、社会经济和环境氛围相协调,这就意味着,不同地方对某项准则的应用是不尽相同的。这种情况为自愿章程在国际间的互认造成很多障碍。例如环境标志的国际互认上,各国对产品环境性能标准存在着文化和技术的巨大差异。

1.2 国际自愿环境管理经验对中国的借鉴与启示

关于自愿环境管理在发展中国家是否适用的问题,一直存在争议。支持者认为,自愿

环境管理手段能规避传统的强制手段在环境管理中的阻碍，同时也能增强监管方和企业双方的环境管理能力。而反对者认为，自愿环境管理手段需要有强有力的强制性管理体制的支持，因此在强制性管理较弱的发展中国家，自愿环境管理手段就可能失效。环境管理作为企业管理不可分割的一个组成部分，在西方主要工业国家早已形成，只是以不同的方式存在。自愿环境管理作为系统化规范化的自愿章程形式，逐渐替代单个企业的管理模式成为供社会相关方统一评价的方式，是工业环境管理发展到成熟阶段的产物，并成为发达国家政府环境管理的基础，这是我国下一步要努力的方向。对于在我国刚处于萌芽状态的自愿环境管理，要取得发展需要在政企相互信任的互动中逐渐深入。国际上的经验对我们有以下几点启示。

（1）开展自愿环境管理需要建立政府和企业的良性互动关系

在欧美、日本和荷兰，企业与政府之间的关系从开始的被动消极抵触到现在的基于信任基础的管理，变化的根本原因在于企业自愿实施了有效的环境管理体系，建立了替代政府的内部约束机制，从而为双方的信任关系提供了基础。从这个意义上说，工业行业的自愿环境管理只是开始，只是企业单方面的行动，它需要政府这一方在条件成熟时适时互动作出调整，改变传统的命令控制模式，才能过渡到基于相互信任的政府与企业的关系，建立全新的环境管理制度。而我国由于企业管理层次差别大，有针对性地实行差别政策，在一些行业或区域率先实施基于 ISO 14001 的企业环境管理和以协商为主的管理模式，可以为整体管理制度的演进提供切实可行的示范，成为政府与企业之间信任关系的基础。

（2）开展自愿环境管理需要建立适合国情的企业环境管理标准和体系

从各国对待环境管理标准的不同政策可以看出，政府和企业的决策是以该国该企业的“国情”决定的，重要的是自愿环境管理的内容而不是它的形式或认证。以石油化工行业为例，存在着 HSE 行业标准（职业健康，安全，环境）责任关注计划（Responsible Care）以及 ISO 14001 国际标准等行业自愿性标准。大部分石化行业的企业选择了 HSE 行业标准，因为它更适合石化行业企业的实际。但在不同国家，有些石化企业参与了两项甚至三项标准。美国公司因为较少受到贸易保护主义的困扰，因此往往选择建立自愿环境管理体系但却不进行认证，这也是美国获得认证企业低于欧洲和亚洲的一个原因。相反，亚洲包括出口依存度很高的日本，为取得“通行证”则往往重认证而轻自愿管理的真正落实。欧洲国家企业即使没有 ISO 14001 标准，也都建立实施各自的管理标准。因此，在我国推行自愿环境管理时，更应注重实效，重在建立有效的管理体系，而不是只看通过认证的数量。

（3）自愿环境管理在推进初期需要政府的试点推动

自愿环境管理是一种不同于政府管制的服务行为，发达国家的政府组织的积极介入，说明自愿管理标准对政府与企业的环境管理以及贸易竞争环境有重要影响，我国应从战略高度重视，通过在重点地区试点示范，推动自愿环境管理手段的发展。

（4）开展自愿环境管理需要企业在环境保护中承担主要责任

开展自愿环境管理，需要企业不断提高环境责任和环境道德意识，只有企业对环境保护和资源管理的态度从根本上产生变化，才能实现企业环境管理从被迫到自愿的转变。荷兰政府与企业协商合作的模式，为中国未来环境管理指明了方向。另一方面也应看到，荷兰的环境管理从命令控制走到今天的合作模式，经历了很多的困难，在模式转变中对原有的法规框架进行大量修改，这耗费了很多的精力和时间，现在有些障碍也还未全部克服。

对现在还处于以命令控制手段为主要管理手段的国家，最重要的挑战是要尽可能地缩短从命令控制手段到经济手段，再到自愿手段过渡的这段时间。这就要求现在就开始在命令控制为主的框架下尝试新的管理方式，鼓励在自愿环境管理基础上试行各项自愿环境管理制度。

1.3 中国自愿环境管理的现状与问题

1.3.1 中国自愿环境管理手段的实践进展

作为发展中国家，我国政府遵循实事求是、逐渐引入的原则，对自愿环境管理也给予了高度的重视。多年来，自愿环境管理在我国取得了一定的进展，对我国环境管理的发展起到了一定的推动作用。目前，对我国较有影响且开展较早的自愿环境管理手段主要有产品的生命周期环境影响分析、清洁生产、环境标志、环境管理体系，以及近年来开展的自愿环境协议等（表 1-1）。

表 1-1 主要自愿环境管理手段在我国的实施情况

自愿环境管理手段	实施时间	实施进展	主要问题
环境标志	1993 年开始	已经发展到 97 大类，已有 2 000 多家企业生产的 40 000 多规格型号产品获得中国环境标志认证	参与认证的企业、列入标志的产品类别较少，国际互认存在障碍，三型环境标志目前无法接受认证
生态管理审核体系	尚未实施	尚未实施	尚未实施
清洁生产	1993 年开始，2003 年进入加速发展阶段	2003—2009 年全国共有 12 650 家工业企业开展清洁生产审核	依赖国家资助的政府行为，企业的主动性较差，自愿清洁生产比例低
企业环境报告书	2005 年开始	2006 年以来取得重大进展，发布环境报告的数量突飞猛进，并在 2007 年度达到最多的 36 家	公布的企业数量太少、提供的企业环境信息少、缺乏环境保护目标的定量描述、可信性和可比较性低
ISO 14001 环境管理体系标准	1997 年开始	截至 2010 年，全国 ISO 14001 认证证书已逾 5 万张	过度注重认证形式而忽略了体系的持续改进
自愿环境协议	1999 年开始	已在多地展开试点，相关研究和实践探索正在积极推进	认识不充分、实施范围有限、实施形式单一、实施保障不够

在环境管理体系和生态标志产品上，我国于 1993 年开始实施环境标志计划，1994—2005 年期间，中国产品环境标志认证委员会对 800 家企业进行了评估，1.2 万种产品被授予各种环境标志。我国在 1997 年开始全面探索环境管理体系国家认证制度，截至 2010 年，全球已发出 ISO 14001 认证证书近 20 万张，中国 ISO 14001 认证证书已逾 5 万张。在清洁生产方面，我国在 2003 年开始执行《清洁生产促进法》，由 40 家清洁生产中心提供支持，全国公布的应当实施清洁生产审核的重点企业数量从 2004 年的 117 家增加到 2008 年的 2 789 家，开展清洁生产审核的重点企业数量从 77 家增加到 2 027 家。自愿清洁生产审核逐步开展。据不完全统计，2003—2009 年全国共有 12 650 家工业企业开展清洁生产审核。

以江苏省为例,开展自愿清洁生产审核的企业达到 4 530 家,占全省规模以上工业企业的 9.4%。自愿环境协议方面,2003 年 4 月,山东省政府和济南钢铁集团总公司、莱芜钢铁集团有限公司签署节能自愿协议,标志着我国已正式开始实施自愿协议试点。同年 11 月份,青岛市的 15 家企业与当地政府签订了节能自愿协议,截至 2007 年,山东省已有 51 家企业签署节能自愿协议。

1.3.2 环境标志

中国“环境标志”图形(即“十环”标志)由原国家环保局在 1993 年发布。经过近 20 年的发展,中国环境标志认证从无到有,从小到大,从弱到强,已形成了完整的认证体系、严格的标准要求、完善的认证流程,取得了巨大成就。特别是 1999 年,ISO 先后颁布关于环境标志的 ISO 14020 系列标准,我国在 2001 年相继同等转化了该系列标准,包括 ISO 14021(自我环境声明标准)、ISO 14024(环境标志标准)等,建立了与国际接轨的环境标志产品认证体系,为我国环境标志工作的开展确立了基本原则,奠定了思想基础。目前,中国环境标志已经围绕环境履约、可再生回收利用、改善区域环境质量、改善居室环境质量、保护人体健康和节约资源、能源六大类产品开展了认证工作,到目前为止,中国环境标志已经发展到 97 大类,涉及汽车、建材、纺织品、电子产品、日化产品、家具、包装制品等行业,已有 2 000 多家企业生产的 40 000 多规格型号产品获得中国环境标志认证,形成了 1 000 多亿元年产值的环境标志产品群体,成为中国社会选择绿色产品的重要依据。中国环境标志产品已经成为广大企业和消费者优先采购的产品,成为引领中国绿色产品消费的风向标。

环境标志管理中目前存在的问题主要为:一是由于国内绿色消费市场还未成熟,企业参与环境标志的市场收益不明显,导致参与认证的企业较少;二是能够列入标志的产品类别还是太少,只有 97 类,同类产品的环境性能与发达国家环境标志标准存在距离,因此,在国际互认上还存在较多的障碍;三是国家主管部门一直未启动第三型环境标志,刚刚启动二型环境标志,使得有强大市场需求的二、三型环境标志缺乏相应的实施指南,目前仍无法接受认证。

1.3.3 清洁生产

作为一项自愿环境管理活动,清洁生产得到了政府高度的重视,因为它的理念是源头治理、改进工艺和在原料、过程、产品上达到“清洁”。政府在推动清洁生产中的作用分为四个方面:企业示范;培训;机构建设;法制建设。

自 1993 年年初我国开始清洁生产试点示范和相关研究以来,各地进行了不断的探索和努力,取得了一定成绩。但是,企业推行清洁生产的积极性并不高,清洁生产审计成果的持续性也较差,本来是自愿性的工业行为却变成依赖国家资助的政府行为,成为政府资金推动下的工业减污行为。究其原因有:一是清洁生产本来是一项自愿性的环境管理活动,是联合国环境署发起响应可持续发展的工业行动,本身并没有严格的实施指南和统一的评价标准。当中国政府响应这一倡议并在国内推广时,政府就成为清洁生产的实际参与者和实施者,承担由此出现的各项投入和效果,而企业则成为被动的参与组织。因此,这类政府主导的自愿环境管理活动在开始时就改变了倡导者的初衷,扭曲了自愿性章程的本来性

质。二是清洁生产是相对的概念,没有绝对的“清洁”标准。因此,很难被纳入到国家经济结构调整、结构性污染治理及区域性环境整治中,缺乏深入推进清洁生产的激励政策。三是缺乏市场驱动机制。目前清洁生产的发展以供给驱动替代了需求驱动,未能营造出良好的清洁生产市场,企业的主动性较差,一旦政府投入减少,清洁生产项目就陷入停顿和半停顿状态。

1.3.4 ISO 14001 环境管理体系标准

ISO 14000 是一个系列的环境管理标准,该系列标准共分 7 个系列,其编号为 ISO 14001—14100。ISO 14000 系列标准,标准号分配如下:环境管理体系(EMS)14001—14009;环境审核(EA)14010—14019;环境标志(EL)14020—14029;环境行为评价(EPE)14030—14039;生命周期评估(LCA)14040—14049;术语和定义(T&D)14050—14059;产品标准中的环境指标 14060;备用 14061—14100。

在 ISO 14000 系列标准中,以 ISO 14001 环境管理体系标准最为重要,因为 ISO 14001 是企业建立环境管理体系以及审核认证的最根本的准则,是一系列随后标准的基础。环境管理体系是全面管理体系的组成部分,它要求组织在其内部建立并保持一个符合标准的环境管理体系,体系由环境方针、规划、实施与运行、检查和纠正、管理评审 5 个部分的 17 个要素构成,通过这些要素的有机结合和有效运行,使组织的环境行为得到持续的改进。目前,国际、国内所进行的 ISO 14000 认证是指对企业环境管理体系的认证,企业取得的是 ISO 14001 认证证书。

和其他自愿章程在中国受到冷落相比,ISO 14001 从一开始就受到中国企业的关注。促使企业积极寻求认证的动力,一是对出口可能遭遇绿色壁垒的顾虑;二是跨国公司总部的要求。中国政府在推动这项自愿标准方面主要做了以下几个方面的工作:

(1) 参与标准的制定和转化

从 1993 年 ISO/TC 207 成立起,中国作为主要成员国每年都派团参与 ISO 14000 系列标准的制定工作,改变了过去国际标准都由发达国家制定我国被动执行的局面,并在标准颁布后迅速等同转换为国标。

(2) 设立机构宣传推动试点

在全国范围内开展了环境管理体系认证试点工作。试点企业涉及机械、轻工、石化、冶金、建材、煤炭、电子等多种行业及各种经济类型。原国家环保总局还在全国 13 个试点城市开展了 ISO 14000 标准的试点工作,探索在城市和经济技术开发区建立环境管理体系以及推进区域实施 ISO 14000 系列标准的政策和管理制度。

(3) 成立国家认证认可管理机构,对第三方认证进行行业规范

1997 年 4 月,国家技术监督局将 ISO 14000 系列标准中已颁布的前 5 项标准等同转化为我国国家标准,标准文号为 GB/T 24000—ISO 14000。具体内容分别为:GB/T 24001—ISO 14001《环境管理体系—规范及使用指南》;GB/T 24004—ISO 14004《环境管理体系—原则体系和支持技术通用指南》;GB/T 24010—ISO 14010《环境审核指南—通用原则》;GB/T 24011—ISO 14011《环境审核指南—审核程序—环境管理体系审核》;GB/T 24012—ISO 14012《环境审核指南—环境审核员资格要求》。1997 年 5 月国务院办公厅批准成立了中国环境管理体系认证指导委员会,负责指导并统一管理 ISO 14000 系列标准在我国的实

施工作。同时,积极参与国际同行 IAF 国际认可论坛和 PAC 亚太认可协会活动,尽快实现国际互认。

应该说,中国政府在推动 ISO 14001 所采取的措施是得力的,并取得了国际认可。全国获证企业数量近年来出现了迅速增长的情况。与清洁生产相比,ISO 14001 环境管理体系的实施取得比较明显的成功。一是它不用国家投资而完全靠市场的推动,保持了自愿环境管理的本质。二是从参与实施企业的体系运行记录看,大部分获证企业都在环境绩效上取得了成果,并制定出持续改进的目标。三是大大提高了企业作为环境管理主体的意识,推动企业开始认真从产品生命周期来规划企业的环境资源战略。四是参与 ISO 14001 认证的企业其环境问题的透明度逐渐增加,减少了监管中的信息失真,改善了同监管部门的关系。

ISO 14001 环境管理体系标准在具体的推广过程中存在的问题主要表现在过度注重认证形式而忽略了体系的持续改进。应该说,市场竞争和压力既是 ISO 14001 在中国成功推动的动力,也是上述存在问题的根源。如果没有国际社会对我国企业的出口准入的市场要求,ISO 14001 的发展将不是今天的状况。另一方面,受到国际贸易保护主义威胁的我国企业,又很需要一张“绿色通行证”,这使得目前这项自愿环境管理活动中开始出现“泡沫”。

1.3.5 自愿环境协议

自愿环境协议目前广泛使用的定义是指通过自愿协议方式建立政府与企业、企业与企业、企业与其他组织间的相互制约关系,旨在促进企业或行业改进其环境管理行为,改善环境质量或提高自愿利用效率的方法或政策工具。

自 1999 年 10 月开始,中国开展了节能自愿协议项目,该项目是中国可持续能源项目“建立中国节能法规基础体系项目”的子项目,得到了美国能源基金会的资助和美国劳伦斯伯克利实验室的技术支持,由原国家经贸委与美国帕克德基金会和能源基金会共同实施,由中国节能协会具体组织项目实施,2002 年,中国节能协会以及中外专家一起调研和分析了中国的钢铁、有色金属、建材、化工、石化等重点耗能行业,并对山东、上海、江苏、辽宁、河北等省市进行对比分析,最终选择在山东省的钢铁行业开展自愿协议政策试点。2003 年 4 月在山东济南市,山东省经贸委与济南钢铁厂和莱芜钢铁厂签订了首个节能环境协议,标志着我国已正式开始实施自愿协议试点。

2005 年,欧盟委员会亚洲环境支持项目“自愿协议式方法在中国工业环境管理中应用的可行性研究”在南京选取了 29 家企业作为自愿协议试点,进行自愿协议试点意愿调查,分析在中国实施自愿协议的基础,探索在中国开展自愿协议式环境管理的可行性。

2005 年,由国家发展和改革委员会、联合国开发计划署、全球环境基金共同发起的中国终端能效项目旨在克服中国在主要能耗部门(工业和建筑)能源利用效率的障碍,促进能效水平的提高,支持中国建立一个可持续的、基于市场的、提高能效的机制,完善综合有效的节能政策法规体系,加强中国在市场经济体制下推动节能的能力。该项目为一个 12 年规划性项目,分四期执行,目前执行第一期,项目包括工业、建筑、跨行业、监督与评估四大部分。在工业部分中,自愿协议是比较重要的一项内容。自愿协议的近期项目目标是在中国的钢铁、水泥、化工三个行业,每个行业选择至少两家企业签订自愿协议。目前,与自愿协议有关的子合同招标已经完成。