

关于跨边界区域环境管理的若干问题^{*}

Problems of the Environmental Management in the Trans-Border Area

郭荣星¹ 郭立卿

(中国矿业大学,教授¹ 北京 100083)

随着 21 世纪的来临,环境保护问题越来越得到各国政府的重视。我国政府也已将环境保护确定为一项关系到未来可持续发展的基本国策。由于环境保护工作是一项涉及面广、运作机制复杂的系统工程,而跨边界区域又隶属于多个行政区,因此,这一特殊区域的环境保护工作涉及到若干个互不隶属的行政区域(或利益集团)之间的利益协调。长期以来,特别是在我国经济体制由传统的中央计划经济模式向社会主义市场经济模式转换的过渡时期,跨边界区域的环境保护问题一直没有得到很好解决。在未来的一段时间内,跨边界区域的环境保护问题不仅是中央政府而且也是地方环境保护目前所面临的重点和难点。本文旨在对跨边界区域环境管理的若干问题做一些初步探讨。

一、跨边界区域的环境现状及特点

随着我国社会主义市场经济模式的建立和完善,地方政府作为一个区域性的经济决策主体的地位开始形成并逐步加强。利益分配格局向多元化方向的发展,使追求地方利益最大化成为地方政府的主要行为准则,同时地方政府作为区域经济的组织者和调控者的地位也得到加强,地方政府的行为已成为影响国民经济运行的一个重要因素(冯建国,1997)。环境保护和一个地区的经济发展息息相关。没有经济的发展,环境保护就没有经费来源和技术支持。然而,以环境污染为代价而实现的高速经济增长并不能持久下去。资金不足以及环保设施落后一直是制约我国环保工作的关键因素;而跨边界区域因其远离中心城市以及地理条件和交通条件等方面因素的限制,经济水平一般低于其它区域。跨边界区域的生活水平低、经济发展滞后往往促使这一地区把主要精力放在摆脱贫困上,而不可能拿出更多资金来加强环境保护工作。政府的投资和其它的援助也只能用于发展经济、摆脱贫穷上。这种“饥不择食”式的发展模式势必会进一步加剧经济和环

境的恶性循环。

由于跨边界区域大都远离中心城市,基础设施条件较差,生态环境脆弱,可持续发展能力较低。特别是受边界贸易壁垒的影响,各省的贫困地区大多集中在跨边界区域。另外,跨边界区域一般涉及到两个或两个以上行政区的利益关系,所以地方保护主义问题成为影响跨边界区域环境保护工作的一个重要因素。跨边界区域多为山川、河流等自然屏障所分隔,交通不便,环境保护容易出现“三不管”现象。更重要的是,经济发展水平的差异很容易造成地方政府在跨边界区域发展问题上决策的不一致。跨边界区域相邻地区的经济发展水平不同,环境保护的意识也不同,就容易造成政府决策的冲突。比如,边界一方当经济发展到一定程度后想大力加强环保工作,而另一方可能因尚未摆脱贫困,而将环境保护工作放在次要位置,这样一来,双方很难达成关于跨边界环境保护方面的一致意见;而环境保护又是没有边界的,一个地区的环境保护工作是一个整体,相互影响,相互制约,这就造成了地方政府之间的争议和冲突。

二、解决跨边界环境问题的必由之路

在纯粹的市场经济条件下,环境资源的开发与利用存在着一定的外部不经济性,从而会产生各种各样的环境问题,这是包括从局部区域到全球环境问题的深层次经济根源。因此,单靠市场无法彻底解决这一问题。只有建立完善的法律体系,健全政府的宏观调控职能,才能解决市场失灵产生的环境问题(曲格平,1999)。许多市场经济较发达的国家和地区,由于政府的强有力的介入,环境污染得到了有效的控制,建立了比较成功的环境管理机制。“经济靠市场,环境靠政府”的经验值得中国借鉴。而对于跨边界区域的环境管理问题,由于其地域上的特殊性,还必须健全地方政府之间的协调机制。只有各个相关行政区联合起来,同心协力,才能彻底解

^{*}国家自然科学基金资助项目(编号 NSFC # 49701006)

决跨边界区域的环境问题。概括起来,跨边界区域联合环境管理具有以下经济和社会意义。

1. 有利于从整体出发,合理开发利用环境资源

自然资源的赋存是跨行政区的、无边界的。行政区域之间的分割导致跨边界区域自然资源开发重复布局、自成体系,造成极大的浪费(郭荣星,1995)。由于环境资源的形成机制在跨边界区域的复杂性,环境保护问题如果仅从局部利益考虑、各自为政,往往事倍功半。只有从整体出发,制订自然资源开发利用的整体规划,才能有效地实现跨边界区域自然资源的合理开发和综合利用,实现环境污染的总体治理,起到事半功倍的效果,并有助于彻底解决跨边界区域的环境保护问题。

2. 有利于加强技术交流与合作,提高环境管理水平

环保设施落后是跨边界区域环境保护问题的重要因素。由于边界各方在经济、技术水平上的不平衡性,加强跨边界区域的环境的联合管理,可以促进各相关地区之间的技术交流与合作,共同完成环境管理工作;可以提高落后地区的环保技术水平和公众的环保意识,促进跨边界区域可持续发展工作的顺利进行。

3. 有利于调整利益冲突,创造均等发展机会

长期以来,跨边界区域一直是各种地区矛盾和冲突的重灾区。联合开发和保护自然和环境资源,通过整体规划解决环境问题,可以在一定程度上调整各行政区的利益冲突,创造均等的发展机会。明确“多投入、多收益;少投入、少收益;不投入、不收益”的原则,共同搞好跨边界区域的环境保护工作和经济发展,形成良性循环,这是解决跨边界区域环境保护问题的必由之路。

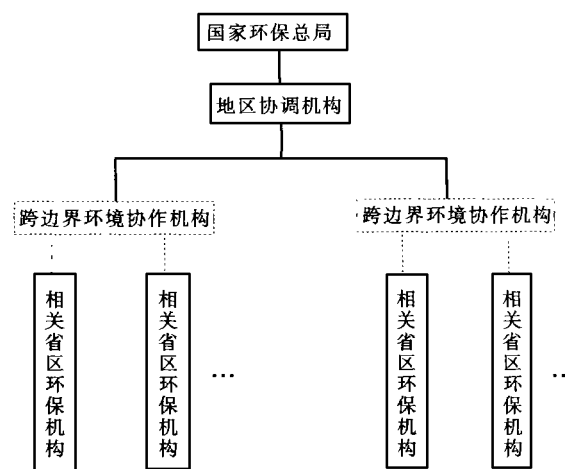
三、政策建议

1. 关于环保机构设置

国家环保总局直属于国务院,各地方政府环保局隶属于地方政府。虽然从体制上确立了国家环保局独立行使环保监督管理权的地位,但是由于机构规模较小,又不能直接行使强制执行程序,国家环保总局对地方环保局只有政策指导作用,并没有直接隶属关系,不能很好地行使环境管理和监督的职能。改革开放以来,我国已陆续成立了各种形式的跨边界区域经济协作区。跨边界区域在经济技术合作方面通过高层次领导的定期对话、省长(市长)联席会议制度等方式已取得许多实效(郭荣星,1993)。但是涉及到重大利益问题,如环境管理问题,由于这些经济联合体在制度上是松散的而且没有建立一系列的约束机制,不能很好地协调各方政府行为,有时还会出现相互扯皮和推诿的现象,故不

利于问题的解决。

打破地区封锁,协调地方政府之间的关系已成为推动国民经济可持续发展的关键问题之一。要解决这一问题,就要在全国范围内,由各地方政府出面建立跨边界区域环境保护规划协作机构,建立定期或不定期的联席会议制度,机构的成员可由地方政府委派环保官员参加。该机构的主要职能是制订跨边界的环保规范、明确各方责任、保障各方权益。国家环保总局也可设立地区协调机构,专门负责地区冲突的协调问题(如下图所示)。通过中央政府的协调作用,缓解由于争夺资源,特别是环保争议引起的利益冲突问题。



注:虚线表示没有直接隶属关系,虚框表示不是单独设立的机构

2. 关于跨边界环境保护规划

制定和实施环境保护规划是国民经济可持续发展战略部署中的一项主要职能。在市场经济条件下,环境保护规划的地位和作用发生了变化,更加突出其综合性和长期指导性,更加指向了国家环境保护的重点领域和区域,我国的环境保护规划和计划正逐步从计划经济时代的一种部门规划发展成为市场经济时代的更加具有综合性和指导性的规划,并同各项环境保护法律和政策更加密切地结合起来。制订跨边界区域环境保护工作的规划,分清环保责任,明确环保目标,应该作为我国政府今后的一项重要任务来抓。

从今后的发展趋势来看,首先应在法律中对环境保护规划作出更加明确的规定,在法律上明确规定有关规划的基本内容、编制和审批程序、实施程序以及相应的法律责任,使其具备相应的法律效力。应把国家和地方的环境保护规划同各级政府有关部门的任期目标结合起来,协调各个地方政府的政府行为,使之既符合国家的总体规划,又能激发地方政府的积极性。用于跨边界区域环境保护项目的经费来源和技术支持应是多渠道,主要可以从以

下 3 个方面考虑。(1) 规定各跨边界政府每年财政预算开支中用于环境保护的最低比例。(2) 将企业日常生产经营活动纳入环境保护工作, 注意向企业宣传 ISO1400 认证制度, 通报有关出口市场通行的环境标志等, 鼓励企业进行认证。这既有利于企业树立形象, 打开国际市场, 又能为边界环保工作提供一定的资金支持, 是一举两得的好事。(3) 设立环保基金, 用于资助各项环境保护活动。基金可以来自各边界行政区政府拨款和企业和社会各界人士赞助、环保罚款、环保福利彩票等各种形式, 主要用于鼓励环保活动, 奖励环保先进个人和企业, 惩罚落后, 以促进跨边界区域环境保护工作的顺利开展。

3. 建立完善的法律体系

改革开放以来, 我国的环境保护法从无到有, 并已几经补充修改, 其它相关法律中也有不少关于环境保护的条款。但是和许多发达国家相比, 我国的环保法在许多方面仍存在不少缺陷, 而且没有明确的可操作的事务解决程序, 致使环保事件的解决过程中加入很多人治因素, 不能体现法律的公正性和规范性。只有建立完善、具体的法律体系, 才能为边界环境保护问题的解决创造良好的条件。

跨边界区域环境保护工作的最大难题在于解决各行政区之间的冲突和争议。正确合理地处理环境冲突与争议是解决跨边界区域环境保护问题的一个突破口。环境冲突涉及到经济利益问题, 而各行政区大都以自身的利益为主, 并且容易忽视对方利益, 这就需要有一个上级部门来协调。环境保护只是规定“跨行政区的环境污染和环境破坏的防治工作, 由有关地方人民政府协商解决, 或由上级人民政府协调解决, 作出决定”(见第二章第十五条), 而没有给出具体的解决程序, 如果各地方政府都以自己利益为主, 就很难达成一致意见。另外, 这里所说的上级部门, 环保法中没有明确界定。对于跨省级边界区域的环保冲突, 所指的上级部门应该是中央政府; 但国家环保总局与地方环保局之间又没有直接隶属关系, 所以就导致了问题的拖延搁置, 或者尽管得到一时解决, 过后仍然争议不断。

在设立跨边界区域环保机构的情况下, 处理边界环保争议问题可以按照以下程序: (1) 出现环境争议后, 由区域环保机构派专人前往, 在专职人员的组织下, 各边界行政区环保部门协商解决; (2) 如果协商不能解决问题, 可向省际环境协调机构提出仲裁申请, 并报国家环保总局备案; (3) 如冲突一方对仲裁结果不服, 可在一定期限内向法院提出上诉, 经法律程序解决冲突。

4. 加强宣传, 提高公众环保意识

公众作为生产者和消费者, 他们的行为直接影响到环境。如果公众认识到环境保护的重要性, 并自觉地采取有利于环境保护的行动, 就可大大减轻环境保护的压力。另一方面, 公众环境保护和法律意识增强, 会使企业面临环境损害赔偿的巨大风险, 并最终不得不在预防污染上下大工夫。因此应努力提高公众的环境保护意识, 鼓励公众参与环境监督与环境管理, 使环境管理工作走向规范化、正规化、法律化。只有加强对公众的环境教育, 使公众真正参加到环保管理中来, 才能争取在将来彻底解决跨边界区域环境保护问题。应更加重视利用市场经济手段引导企业和公众的生产和消费行为, 更加注意并发挥社会公众参与环保管理的巨大作用, 以尽快形成适应可持续发展的环境政策体系; 而解决好跨边界区域的环境管理问题, 将为国家环境保护工作的顺利开展以及可持续发展的环境政策体系的形成创造良好的条件。

参考文献

- [1] 曲格平. 论社会主义市场经济条件下的环境管理. 中国人口资源与环境, 1999(7): 1~7
- [2] 冯建国. 区域经济中的政府行为. 区域经济研究, 1997(4): 17~19
- [3] 郭荣星. 我国省级边界区域自然资源开发的政策建议. 科技导报, 1995(2): 52~54
- [4] 郭荣星. 中国省级边界地区经济发展研究. 北京: 海洋出版社, 1993
- [5] 《中华人民共和国环境保护法》第二章第十五条
(责任编辑 王宏章)

科技动态

美国科学家开发新型海洋能

据英《新科学家》周刊 2000 年 2 月 5 日报道: 美国俄勒冈州立大学的克莱尔·赖默斯和哥伦比亚特区华盛顿海洋研究实验室的伦纳德·坦德最近利用美国国防部提供的资金研制出一种特殊的燃料电池。电池和海底的沉积物相连接。

原来, 在海水中或在海底沉积物的上层, 生活着一些微生物, 这些微生物利用氧分解有机物质, 吸收其中营养并释放能量; 而生活在更下层的沉积物中的微生物则缺乏氧气, 它们必须依靠其它化合物(例如硝酸盐和硫酸盐等)

来生存。于是, 在这两种环境下生存的微生物的不同生化反应就产生了一个电势差, 就像蓄电池的两个正负电极之间电压存在一样。

赖默斯和他们的科研小组在实验室研制出的这种海底燃料电池的实验原型机, 即是将负电极埋在约 10 厘米深处的海底沉积物中, 而在海水中则放一个正电极, 当两个电极相连时, 每平方米的电极可产生 0.03 瓦的功率, 足以为小型发光二极管提供所需电能, 并且可以永无止境地
(下转第 62 页)