英国空气污染治理的“民主环保”

[邓文钱]

2012 年伦敦举办了号称“史上最绿色”的奥运会，以前雾霾沉沉的景象已经荡然无存，伦敦城市面貌焕然一新，成为世界闻名的“绿色花园城市”。英国空气污染治理的成功实践，得益于英国政府长期以来实施的“民主环保”政策，积极鼓励多元化主体参与空气污染治理，尊重社会公众对于环境治理的知情权、参与权和监督权，把民主参与和环境保护紧密结合起来，以“民主环保”理念带动城市空气污染治理，有效地提高了城市的环境质量。

一、充分利用和发挥多元化的环境治理主体

英国政府在长期的环境治理过程中，逐步认识到单靠政府力量整治空气污染，很难从根本扭转城市空气严重污染的局面。要彻底消除长期累积的环境“顽疾”，必须充分利用政府、企业、公众、科研机构等多方社会力量，以环境治理主体多元化来整合社会有效资源，增强生态环境治理的合力。

首先，扩大地方政府环境治理的自治权。从 1968 年英国就对《清洁空气法》进行修改和完善，赋予地方政府部部长更多的权限，包括出台新的锅炉颗粒和烟尘排放限值，地方政府具有设立新烟尘控制区的权力。1974 年，政府颁布了《污染控制法》，规定和限制了油品(用于机动车或壁炉)中硫的含量，这些措施有效地遏制了烟尘控制区的范围。到 1976 年烟尘控制区的范围

达到了90%，整个城市空气质量有了明显的改观，空气污染和黑烟的浓度大幅度下降,在不到10年时间降幅超过了80%。到了1975年,伦敦雾霾天气从以前每年几十天减少到15天,到1980年降到了5天。

其次,重视企业在环境治理过程中的示范作用。通过各种优惠措施激励企业参与再生能源的开发和利用，利用灵活的政策激励和严格的惩罚机制，促使企业自主地进行节能减排,如征收气候变化税、设立碳基金、建立碳排放交易制度等,这些措施充分调动了企业在环境保护和资源开发中的积极性。一些企业自觉承担起环境治理的社会责任,加大了改善空气环境的力度。如金融服务集团野村证券是伦敦金融区私营企业改善空气环境的典型代表，该集团积极参与了城市空气项目,合并了食品、办公设备的投递和垃圾的清运工作，大大地减少了垃圾车的运输次数。在建筑结构和能源利用方面,更是领先一步,2010年该集团新楼的屋顶全部被绿色植物所覆盖，以自然生态调节代替了空调能源消耗。办公室内部安装了环保的锅炉、节能的照明和发电系统,从而节约了能源消耗。该集团还鼓励公司员工骑自行车上下班，倡导绿色交通,文明出行。这些企业自发性的环境保护行为,为社会营造了保护环境的良好氛围。

再次,成立专门环境治理研究机构。为加强对大气环境污染治理，伦敦积极组织科研机构参与大气污染治理课题研究,充分发动全国高校、科研院所、工厂等部门广泛地参与环境治理保护的研究。例如,英国华伦泉实验室根据遍布全国1200多个监测站进行测定，对烟尘和二氧化碳在空气中的含量进行估算，得出不同地区大气污染的结论，进而提出解决环境污染的相应对策。此外,还在一些高等院校,例如阿斯顿大学、帝国理工学院、威尔士大学、谢菲尔德大学、利兹大学,对车辆尾气、空气污染物等因素给农作物和土壤造成的危害进行分析,结合工厂的烟囱设计安装、环保产品生产流程等进行比较深入研究。这些强大的科研力量和丰富的科研成果有力地支持英国环境治理工作，加快了伦敦城市生态环境治理的进程。

二、尊重社会民众对环境治理信息的知情权

保护公众知情权是顺利推进生态环境治理的必要前提。只有广大公众对环境治理信息获得比较全面的了解，才有可能参与到环境保护工作中。这些年英国在畅通环境信息渠道方面做了大量工作。

在空气质量检测方面,英国通过几十年的环境治理实践，形成了一套比较完备的环境检测管理系统，基本实现了从点到面的环境污染检测网络全覆盖，这套检测网络负责检测空气环境中各种污染物的含量，以及这些污染物在土壤和水中的各种沉淀情况。所有空气环境质量数据都会公布在官方网站上，供广大民众进行随时查询。

在环境检测通报方面,随着网络信息技术的发展,英国充分利用现代科技手段,加强公众对环境治理信息的了解。英国建立环境治理专业性的门户网站，扩大环保理念的宣传。不仅如此,为了方便公众了解空气质量最新情况，还开发了环境治理信息的专业系统软件,例如GoogleEarth系统软件是一款功能强大的地理信息软件，用户只要下载安装软件后，就可以很方便地浏览伦敦所有监测点各种污染物的污染指数

和趋势变化图。此外,伦敦空气环境质量网还在推特和脸谱等网站上申请了账号,开放了具有多功能的应用软件,为用户报告不同检测点污染物指数变化。2010年伦敦国王学院就通过多个手机操作平台,推出了“伦敦空气”手机软件,定期向每个用户免费发送伦敦空气质量状况,让城市居民对整个城市空气质量有进一步了解。这些数据获得是基于伦敦地区100多个观察站的数据,数据内容包括氮氧化物、臭氧、可吸入颗粒物(PM10)、可入肺颗粒物(PM2.5)、硫化物等不同物质成分。通过这些数据实时变化,城市居民可以很方便地了解空气质量信息变化情况,随时掌握每小时环境污染的浓度和一周曲线图。所以,作为伦敦居民可以很自豪地体会到“数据的起伏变化让人们享受到健康环保生活”,环境信息传递不再是短时间对空气重度污染的反应,而成了一种健康的生活方式。

三、保障广大民众在环境治理方面的参与权

环境治理的主体是社会民众,只有广大社会民众参与到环境治理中,才能真正起到提高环境治理的效果。社会公众对环境治理的参与不仅指参加环境政策的讨论,而且还包括公众参与空气污染治理的自觉行动。

首先,英国充分利用环保组织、各大高校和科研机构等部门对环境政策进行深入讨论。通过广泛地讨论发生在公众身边的环境治理问题,让广大民众能够参与到环境保护政策制定过程中,充分地了解政策出台的前因后果,对环境政策变化带来不同的影响进行适当平衡,最终经过大家充分讨论,达成一致意见和结论,这样程序上的公开透明可以保证环境决策过程的科学性和民主性。凡是涉及重大环境保护政策出台,都要通过政府、民众、专业研究机构、环保组织等多方面的充分讨论。例如伦敦国王学院、伦敦盖伊医院与伦敦圣托马斯医院联合组织了健康保险基金会,就讨论过关于“如何减低空气污染对个人影响”等问题,这些问题往往引起城市居民对环境保护问题的关注,从而带动伦敦居民树立起环保意识。

其次,保障公众参与环境治理的权利。英国非常重视公众在参与环境治理方面的作用,从加入《奥胡斯公约》后,从环境信息公开、环境决策参与、环境纠纷法律诉讼等方面推动公众参与。在环境评价制度中,强制公众参与环境治理的评价,以便了解公众对政府环保工作的满意度。在环境治理中,规定地方政府要充分考虑到居民对环境治理的想法和意见,从而增强环境治理措施的科学性。公众参与机制有助于政府环境治理决策的公开性、规范性和有效性,从而增强整个社会环境治理的公平正义性,提高政府在民众中的公信力。通过环境决策过程的民主化,保障公众在重大环境决策项目中的权利和地位,有助于扩大环境诉讼主体的范围,将公众对环境权益的诉求纳入规范有序的管理之中。

再次,鼓励公众成为空气污染治理的践行者。英国在长期治理空气污染过程中认识到,要从根本上治理空气污染,必须从居民的生活观念和生产生活方式着手,只有从思想改变过去那种高耗能、高污染的生活方式,才能真正减少轿车的尾气排放,减少对环境的污染。从发展理念上,英国重视绿色环保低碳的发展理念,2003年,《英国能源白皮书——我们能源的未来:创建低

碳经济》就提出了低碳经济的环保理念,计划到2050年建成低碳社会。在英国社会从上层领导到平民百姓都融入了低碳生活理念,伦敦市长鲍里斯?约翰逊所倡导的环保理念对城市发展起着非常重要的推动作用,以骑自行车上下班的市长为伦敦市民所熟悉,现在他所推崇的伦敦自行车租赁项目为越来越多的伦敦人所认同。

最后,倡导绿色交通方式出行。英国鼓励公民利用公共交通、步行骑自行车等绿色交通方式,以减少对小汽车的依赖,从而达到降低机动车二氧化碳的排放。在道路规划方面,建立了公交专用车道,设立1000英里长的自行车线路图和林荫步道网,发展新型节能、无污染的公交车辆。为了减少汽车尾气对环境污染,英国1993年要求所有出售的新车加装催化器,减少对碳氧化物的排放。2003年伦敦通过收取交通堵塞费的手段限制私家车进入市区。到2008年,伦敦针对大排量汽车进城费已经上升到每天25英镑,这项措施有力地遏制了大量私车进城的势头,伦敦计划今后20年使伦敦私车流量减少9%。

四、鼓励社会公众对环境治理过程的监督

“民主环保”的顺利实施离不开广大民众对环保政策的监督,只有将空气污染治理过程置于新闻媒体和广大公众的监督之下,才能使空气污染行为得到有效的遏制。

首先,英国重视媒体对环保政策的揭露和批评,强化对污染现象监督的高压态势。英国社会媒体虽然需要政府的一定政策支持,但是这些媒体在民众之间却有深厚的自治传统和强大的社会根基,如果政府在环境治理方面不力,或者稍有疏失,主流媒体不会为政府粉饰遮掩,而是开展大胆的批评。2012年7月,《星期日泰晤士报》就引述了环保组织“清洁伦敦空气”的调查报告,质疑伦敦市政府在检测点大撒化学溶剂,借以美化空气污染指数。英国社会获取环保信息的渠道也很畅通,英国公民可以通过《自由信息法》,向相关政府环保机构索取相关数据,而政府不得以任何借口给予拒绝,这从法律和制度层面保障公民获得环境治理信息的知情权,也为公众监督政府不作为、乱作为提供了法律保障。英国政府开设了“英国空气质量档案”网站,民间组织与研究机构成立的“空气检测网络”,这些门户网站可以发布伦敦地区的空气质量数据,政府对此不能以任何理由指责民间检测的“非法”“违规”,而应该对这种正当行为给予保护。

其次,英国成立了规范的公众咨询制度。英国政府为了保障环保政策的科学性和合理性,建立了公众环境政策咨询制度。英国社会上下各阶层非常重视环保法案的立法。比如英国《气候变化法案》草案就是一个例子,为了保障这项法案能够顺利通过,时任首相布莱尔亲自撰写前言,主要包括建立气候变化委员会,为英国2050年的温室气体排放出谋划策,给政府在排污交易方面更大的权力,建立地方政府温室气体排放报告的透明机制,这些内容在实施之前必须接受社会公众的监督,尽管有时候还受到媒体和公众比较苛刻的批评,但是英国的公众咨询制度对政府环境治理进行有效的监督,保障公共环境治理政策的公开透明,从而增强环境治理政策的针对性和科学性。

(作者为中共中央党校博士)