



## 黎友焕看德国

编者按:11天,4国,5份声明,84场活动,在中国国家主席习近平的2014年访欧日记中,多了这样一组数字。关注习主席的这场“外交马拉松”,我们不仅目睹了荷兰、法国、德国、比利时在工业、金融、能源、文化等领域的发展成就,更是感受到了这些欧洲国家清新宜人的城市环境。去年曾应邀去德国考察的广东省社会科学综合研究开发中心主任、研究员、博士生导师黎友焕教授便对德国的城市环境赞不绝口:“从工矿到乡村,德国之行所到之处景色迷人,空气清新。连绵不断的森林,开阔的草地,无污染的风力发电大风车以及清澈流淌的河流,无不体现着由环境保护所带来的祥和与恬静。”除了感慨和赞美,黎友焕也对德国的城市环境治理经验进行了梳理,希望能给中国的城市环境保护工作者带来启示。

■ 黎友焕

在德国,无论你走到哪里,看到的都是旖旎变幻的美景,闻到的都是泥土花草的芬芳,感受的都是人与自然和谐相处的舒适感。很多到访过德国的中国人都对德国的城市环境印象深刻,而且也会不自觉地吧中德城市环境进行对比。

但是,回顾历史,在上世纪五六十年代,德国也曾发生过严重的环境污染问题。当时的德国急于改变战后落后面貌,积极发展经济,忽视了环境保护。莱茵河沿岸企业把工业废水直接排入河中,致使河流污染严重。有人夸张地称:把照片底板扔到莱茵河里都能显影。

到上世纪70年代初,环境污染终于酿成灾难。德国的二氧化碳排

放量大幅增加,水域中的生物急剧减少,垃圾堆放场周围的土壤和地下水受到污染,自然环境遭到破坏,民众深受其害。这促使联邦政府不得不耗费巨资治理环境。当时流行的一句话就是:我们为环境污染付出代价的时候到了。

可以看出,德国也经历了先污染后治理的曲折发展路径,所以,其城市环境保护的成功经验值得我们学习。环境保护作为一个国家职能目标,已经被列入德国宪法。以环保政策为核心来完善环境管理体系和提高民众环保意识的一系列措施更值得我们借鉴。当前,我国社会各界对雾霾天气引发的环境污染问题给予了前所未有的重视,探讨如何借鉴德国城市环境保护经验具有重要意义。

# 德国城市环境保护经验及启示

## 体制健全 分工明确

德国联邦政府、16个州和各个县政府都设有官方的环保机构,另外,德国还有很多跨地区的环保研究机构。德国政府重视环保并且为此做了大量的工作。

德国负责环保事务的机构是联邦环境部,联邦环境部下辖有德尚的联邦环保局、波恩的联邦自然保护局以及萨茨基特的联邦放射防护局。

德国的环保部门分为三个层级,即联邦、州和县,其职能包括:水与废物管理,土壤保护与受到污染的场地管理,环境与健康,污染控制,工厂安全,环境与交通,化学品安全,自然与生态保护,核设施安全、辐射防护、核材料的供给与处置,国际合作。

德国环保体制健全,分工明确,处理得当。联邦环境部是立法部门,主要任务是提供环境科技支持,特别是准备法规与管理制度的,但是没有立法权。州和地方环境部负责执行具体的环保管理和监督工作。

联邦环境局会将负责的环保项目委托给合作

机构,包括高校、研究机构和企业。联邦自然保护局和联邦放射防护局都是独立的专业环保管理机构。自然保护局是国家和国际自然保护和景观管理在联邦层次上的重要科学机构;放射防护局帮助联邦环境部行使后期的联邦监督权。

为了加强环保执法而设立环保警察可谓是德国的一大特色。环保警察隶属德国联邦内政部。每名环保警察都要经过一年半的专业训练才能上岗。他们的任务是:发现环境污染时,立即采取补救行动。从化学毒素外泄到不卫生食品的销售,他们都有权管辖。环保警察行动迅速,他们通过巡逻和使用遥测工具进行环境检查,一旦发现污染现象,立即采取有效手段,把污染控制在最小范围内。任何一条小溪泛起泡沫,环保警察都会前往取样。凡是已经立法的环保事项,警察在其辖区内一概严格执法,比如鱼类死亡、垃圾箱冒烟、废油渗漏或废气聚集成雾等,都在环保警察的监管范围内。

## 全民环保 意识渗透

上世纪70年代全球能源危机之后,环境保护成为西方国家共同关心的重要议题。由于社会各界环保意识不断增强,各种诉求以不同形式表现出来,最终推动了联邦德国政治体系的全面生态化,促进了各种环境保护措施的实施。一方面,环保被作为保证公民基本生存条件的国家职能予以明确,德国陆续出台了一系列旨在以环境保护、能源与物质循环利用为核心的法律、法规;另一方面,各行政主管部门根据这些法律、法规,出台了本部门内部的环保规章和实施细则,使生态与环保工作迅速被纳入到一个高度程序化的框架机制内,环保的概念逐渐渗透到所有社会工作中。

德国人的环保意识具有自发性和全民性的特点。无论职业和社会阶层,他们都普遍认同要保持良好的城市环境和可持续发展空间。在环保政策的制定和实施过程中,社会公众踊跃参与,发挥着不可忽视的作用。同时,为了提升全社会的环保意识,德国的环保法规要求每个公民都有通过自己的行为进行环保教育的义务,例如,家长必须对孩子进行环保教育。德国

已形成了由政府机构、民间环保组织和学校三方组成的庞大教育网络,向广大民众普及环保知识,向企业推广环保技术,向社会宣传新的环保立法及具体的政策措施。

德国民间环保组织众多且成熟完善,包括联邦自然保护协会、青年环保联合会等800多个全国和地方性的民间组织,积极推进社会环保工作建设。不少民间环保组织举办讲座或论坛,或者向民众免费发放环保知识小手册宣传环保理念,很多环保组织还组织志愿者深入民众宣传具体的环保知识,大部分的民间环保组织还通过各自的环保网站公布环保信息或进行环保知识的普及。

德国公众也可以从政策制定层面来参与环境保护工作。一方面,政府相关部门及时公开有关环境信息和政策信息,企业及时公开有关污染物排放信息,充分保证公众的环境知情权;另一方面,在有关环保政策的制定过程中,政府部门往往会通过听证会、说明会等形式,接受公众质询,广泛收集公众意见,集思广益,为民众参与环境保护工作提供机会。

## 奖罚得当 法规完备

德国政府从上世纪70年代开始着手进行环境立法工作,《垃圾处理法》是德国的第一部环境保护法。上世纪90年代初,德国议会将保护环境的内容写入修改后的《基本法》。在《基本法》20条A款中这样写道:“国家应该本着对后代负责的精神保护自然的生存基础条件。”这一条款对德国整个政治领域产生了很大影响。德国逐步形成了一整套环境保护系统,把环境保护法进一步扩大到经济和生活各个领域。目前,德国联邦和各州的环境法律、法规有8000部,除此之外,还实施欧盟的约400个相关法规。德国的各种法律规定具体详细,有效减少和避免了法律上的漏洞以及执行中的随意性。

德国的环保政策主要是围绕着“三角目标”来进行设计的,即生物、经济和社会三者之间的结合。德国总理默克尔曾经说,“一个持续性的环保政策是企业的生产力、生态环境、企业的社会责任和社会公正四者相结合的产物,没有一个经济体可以通过剥削自然界和在破坏环境的基础上获得持续发展。”

德国政府在落实环保政策中始终坚持四大原则,即防御原则、责任原则、团体原则、合作原则;采取两种方式,即非经济方式(如法律、教育等)和经济(如财政预算、补贴等)方式。

为了促进环保产业发展,德国政府对环保企业和环保项目给予现金补贴、国家担保贷款和税收优惠等政策支持。获得政府的支持要满足3个条件,即:对环境污染具有预防意义、可以推动环保领域的革新和改造、企业依靠自己的力量不能实现环保目标。

数据显示,德国联邦政府每年的环保贷款达到近百亿欧元,企业每年的环保投资在30亿欧元至40亿欧元之间,德国因此已形成一个有近百万人就业的环保产业,环保产品每年的出口额居世界前列。

据联邦环境部公布的民意调查显示,85%的人把环保问题视为仅次于就业的国内第二大问题,75%的人希望德国应该在环境政策方面继续维持在欧盟的领先地位。

## 循环经济 变废为宝

凭借城市的循环经济即“垃圾经济”,德国成为全球范围内城市保护的典范。作为欧洲国家中循环经济发展水平较高的国家之一,德国循环经济系统已经相当成熟。

德国推行循环经济的核心原则与环保政策执行原则类似,有三个,即预防原则、责任原则和参与原则。

根据德国《循环经济和废物清除法》规定,所有单位必须有分离垃圾的装置,废纸、玻璃、塑料以及金属等垃圾要清晰分类,以保证废物最大程度地被再利用。

垃圾分类最能体现德国人的环保意识。一些有条件的人甚至会在自家小院建立生物循环系统,自己处理垃圾,把生物垃圾制成肥料种花,用太阳能发电,用沼气作燃料。

在德国,再生纸的使用比较普及,从学生用的练习本到商店售货员用的收据纸,从信

封、邮票到各种报纸杂志,从餐馆的餐巾纸到厕所里的卫生纸,随处可见再生纸。这些纸没有经过漂白处理,因为造纸行业对环境的污染有相当部分来自漂白过程。同时,再生纸还有不少好处,它不含任何致敏、致癌物质或色彩原料等。

除此之外,德国联邦政府制定了各个行业废物再利用的法律、法规,使饮料包装、废铁、矿渣、废汽车、废旧电子商品等都能变废为宝。

为了有效监督企业发展循环经济和垃圾处理的情况,德国还设立了专门的监督机构,生产企业必须具备足够的回收废旧产品的能力,才被允许进行生产和销售活动。此外,会产生2000吨以上具有较大危害性垃圾的生产企业要在生产活动之前就预先提交清晰的垃圾处理方案,并报相关部门备案或公开,以便职能部门和社会各界进行监督。

### 写在后面

正是因为有了几十年的依法治理,以及全民实践共同参与,德国才逐渐走出城市“阴霾”,有了今天美丽的景色。

在中国不断遭遇十面“霾”伏的当下,德国的城市环境治理和保护经验对中国来说大有裨益。在中国大力推进城镇化的进程中,建立与自然和谐共处的城市应该成为题中之义。但是,困难是显而易见的。从目前我国城市环境保护的现状来看,形势严峻,任务艰巨,过去先发展后治理的粗放型发展模式已经难以为继。德国城市环境保护工作成绩斐然,相关做法也很前沿,如何学习德国的环境保护先进经验,积极拓展中德节能环保产业合作空间,是值得深刻思考的问题。

第一,要正确处理环境保护、城镇化和经济发展之间的平衡关系。把环境保护工作始终贯穿于城镇化建设工作之中,并以环境保护为前提谋求经济有质量的发展。

第二,环境保护管理机构要职责清晰,体制健全;完善环境保护政策的制定和执行,奖罚制衡。对我国当前的环保法律、法规有必要进行全面梳理和完善,及时修改不合理的过时规定,根据现实情况及时补充有效的法规。

第三,强化公民的环保意识和环境参与意识,从源头上杜绝环境污染的可能性,发掘全民环境保护的积极性。多渠道、多方式创造条件鼓励全体公民参与各种环境保护工作。

第四,推进城市垃圾处理、水质控制、空气治理等工程建设。比德国的循环经济系统,完善相关法律法规,以法制化的方式保护环境。

