

行政区域实施 ISO 14001 标准的研究

薛东辉 洪华生

刘与东 徐平东

(厦门大学环境科学研究中心, 厦门 361005) (鼓浪屿区实施 ISO 14000 标办公室, 厦门 361002)

摘要 以厦门市鼓浪屿区实施的 ISO 14001 标准为研究实例, 探讨了行政区域实施 ISO 14001 标准的意义、实施步骤和环境管理体系的构架模式, 可为其他类似区域建立环境管理体系所借鉴。

关键词 鼓浪屿 ISO 14001 标准 环境管理体系

On practice of ISO 14000 environmental management System in the administrative district Xue Donghui, Hong Huashen, et al. *Environmental Science Research Center, Xiamen University*, 361005

Abstract To implement ISO 14001 standards in Gulangyu District is presented. The significance, process and framework for a district to apply ISO 14001 standards are discussed. Parallel district can use this example for reference to establish the environmental management systems.

Keywords Gulangyu ISO 14001 Standards Environmental management system

1997年10月国家环保总局确定厦门市为环境管理体系认证国家试点城市(区), 市政府也提出厦门市要整体实施 ISO 14001 标准, 并将鼓浪屿区作为先行试点。1999年12月鼓浪屿日光岩景区成为全国第一家通过 ISO 14001 标准认证的旅游景点。实施环境管理体系之后, 景区的环境状况和环境意识得到显著提高和持续改进。在此基础上, 鼓浪屿区政府决定在全岛范围内实施 ISO 14001 标准, 建立符合可持续发展战略的环境管理体系, 创建生态旅游岛。2000年12月27日通过现场审核。

1 鼓浪屿概况

鼓浪屿四面环海, 呈椭圆形, 位于厦门岛西南隅, 与厦门市隔海相望, 面积 1.78 km^2 , 常驻人口 1.7 万, 为厦门市市辖区。岛上气候宜人, 四季如春, 无车马喧嚣, 有鸟语花香, 素有“海上花园”之美誉。由于历史原因, 中外风格各异的建筑物在此被完好地汇集、保留, 有“万国建筑博览”之称。小岛还是一块音乐的沃土, 人才辈出, 钢琴拥有密度居全国之冠, 又得美名“钢琴之岛”“音乐之乡”。鼓浪屿为国家级风景名胜区, 福建“十佳”风景区之首, 全国 35 个王牌景点之一, 目前正为进一步优化旅游环境, 创建生态旅游岛而努力。

2 鼓浪屿实施 ISO 14001 标准的意义

近几年通过产业调整, 旅游观光业已成为全区经济发展的支柱产业, 这是鼓浪屿区优美的自然环境所形成的区位优势。但作为全国最小的行政区又有其自身的不足, 地域狭小、资源匮乏, 旅游资源亟待保护开发。这一特点决定了鼓浪屿区在发展经济的同时必须做好环境保护工作, 如果两者的关系得不到妥善的处理, 就必定制约经济、社会的全面发展, 而实施 ISO 14001 标准无疑是一种最佳的选择。实施 ISO 14001 标准对鼓浪屿至少有五个有利于:

(1) 有利于提升鼓浪屿在国际、国内的知名度。以实施 ISO 14001 标准为契机, 以“形象工程”为载体, 以改善环境质量为根本, 进一步扩大鼓浪屿在国内、国际上的影响, 促进旅游业的发展。

(2) 有利于完善环境管理机制, 提高管理效率。通过引进环境管理体系, 不仅能完善现有的环境管理机制, 强化各部门的环境管理效能, 做到责任到位、目标到位、措施到位。同时, 对完善日常管理体系, 提高效率也大有益处, 因此两个体系是一体, 不应分别对待。

(3) 有利于提高依法治区的水平。由于 ISO 14001 标准要求组织承诺遵守法律、法规, 从而保证了环保法律、标准及管理制度的有效实行。

第一作者: 薛东辉, 男, 28岁, 厦门大学环境科学研究中心博士研究生。主要研究方向: 海岸带可持续发展, ISO 14001 环境管理体系等。

* 厦门市软科学计划项目 (No. 3502Z2000510)

(4) 有利于环境保护目标责任制的完成。ISO 14001标准要求组织根据环境方针,提出环境目标、指标,进而制定环境管理方案,将环境保护目标责任制的工作内容有机地融入环境管理体系当中,确保各项环保工作的顺利展开。

(5) 有利于提高全民的环境保护意识。通过实施 ISO 14001标准,将保护环境的意思用各种宣传途径进入到千家万户,使人人从我做起,从点滴做起,共同为保护和改善环境而努力。

3 探索适合于鼓浪屿的环境管理体系模式

环境管理体系的建立一定要从自身实际出发,符合组织的特点,这样才能保障体系的有效运行与保持。鼓浪屿面积 1 78 km²,常住人口 1 7万,每年还要接待游客 200余万,并且市政设施不完善,雨污合流,污水近岸排放,自然环境已经承受相当大的负荷。因此,鼓浪屿的发展不应求量,而要求质,不应铺摊子,而要集约化。鼓浪屿区提出“创建生态型旅游岛屿”,那么“生态型岛屿”的内涵是什么?应如何建设?这虽然不好界定,但有两个方面是可以把握的。

一是要保护好自然资源及人文资源,这些资源是鼓浪屿旅游业的根本,是经济发展的命脉,一旦破坏不仅无法恢复,还将引起一系列的链式反应。二是在发展中遵循生态规律,生态系统中越高等的生物群落,结构越复杂,越有序,利用资源、能源的效率也就越高。发展的有序化,首先需要管理的有序化,ISO 14001标准的特点就是系统化、程序化和文件化的管理,它不是一个硬性的、确定性的标准,而是一个规范性的标准。通过体系的规划、实施和运行、检查和纠正措施、管理评审、持续改进,达到体系结构的有序化,环境绩效的不断提高。

3.1 鼓浪屿区建立环境管理体系的步骤

鼓浪屿区政府是实施环境管理体系的主体。根据这一类组织的特点,在环境管理体系的建立过程中改变常规程序,同步开展两条路线:一条是识别环境因素、确定重要环境因素;另一条是评审现有的环境组织机构、职责划分以及现行环境制度的有效性,初步确定环境管理体系中组织机构与职责。然后合二为一,确定组织的环境方针、目标和指标,制定环境管理方案,进一步明确组织机构与职责并编写环境管理体系文件。

3.2 鼓浪屿区环境管理体系的基本框架

3.2.1 体系的范围 作为一级政府,鼓浪屿区政府既有自身的日常活动,又有行政管理活动;既有自己的办公活动范围,又有行政管辖范围。如果把体系的

范围仅仅局限在政府大院内、市政公用单位内,那么岛内的大部分地区就得不到体系的控制,因此体系建立的地理范围确定为鼓浪屿全岛。另外,从活动内容来讲,行政管理活动对区域环境的好坏起关键作用;同时,非行政管理活动,如学校教育、绿化、市政建设、项目开发、社区服务等,对区域环境也有很大影响。因此,区政府及其所属职能部门的行政管理活动和非行政管理活动都被确定为受体系的直接控制,通过控制行政管理活动来间接控制整个区域,通过控制非行政管理活动来改善自身的环境绩效,树立政府形象。

3.2.2 环境因素的识别和评价 此项工作分为两步:第一步调查识别环境因素,第二步评价确定重要环境因素。

3.2.2.1 环境因素的识别

体系内部与相关方环境因素的识别采取不同的方式,先由区政府各职能部门自行识别出本部门活动或服务中已经或可能对环境产生任何有益或有害影响的环境因素,并上报区实施 ISO 14000标准办公室(以下简称“区 ISO 办”)。主要相关方环境因素的识别由区 ISO 办和环保分局共同进行,通过查阅排污申报登记表和走访调查,实地识别环境因素。区 ISO 办的环境因素评审小组对各部门识别出来的环境因素和相关方环境因素进行汇总、讨论、分析和补充,填入《鼓浪屿区环境因素识别表》,共识别出环境因素 168条。

同时为了了解游客和居民的要求,一方面查阅了环境投诉记录,另一方面进行了“鼓浪屿旅游资源和旅游环境问卷调查”和“鼓浪屿环境保护与管理问卷调查”,共发出 1500份问卷,收回 1226份。

3.2.2.2 环境因素的评价 首先确定重要环境因素的 7项评分准则(发生频率、受影响人群、区域范围、可恢复性、累积效应、社会敏感度和危害性)及分级尺度,并采用层次分析的方法为每项评分准则赋予不同的权重值;其次环境因素评审小组根据评分准则和分级尺度,应用加权求和的方法分别计算 168项环境因素的分值;然后综合考虑环境因素的法律法规符合性、评价分值、城区景观破坏度及对旅游业竞争力的影响等几个方面,拟定出重要环境因素清单。

3.2.3 环境方针 环境方针明确了鼓浪屿区在环境保护方面的宗旨和方向,是鼓浪屿区政府承担环境责任和义务的公开声明,也是制定环境目标与指标的依据和出发点。环境方针制定的依据为鼓浪屿区环境质量及管理现状、重要环境因素、总体规划(包括社会发展规划、园林绿化、市政设施规划等)。

环保目标责任书, 国家和地方有关的环境法律、法规, 标准和其他要求, 相关方的意见和要求等。

3 2 4 环境目标、指标及管理方案 为了将环境管理体系融入到日常管理之中, 在选取目标指标时尽量选取在规划、年度计划和部门工作计划中将要实施的, 并与环境相关的内容加以量化、细化。同时, 把目前已有的一些考核指标 (如创建环保模范城市、卫生城市、园林城市、优秀旅游城市、城市综合整治定量考核制等) 进行相应的转化。

鼓浪屿区环境目标、指标并不是简单的一一对应关系, 而是构成了体系, 可概括为“三种类型、五个方面、分级选取、具体落实”。从规划、预警和计划三方面考虑将目标分为三种类型, 即持续改进、巩固提高、年度计划。每一类目标又包含五个方面, 即改善环境质量、控制环境污染、提高环境建设水平、加强环境管理和资源利用集约化。再从这五个方面选取分级目标, 并对每个分级目标提出具体的指标。

环境管理方案是实现目标、指标的行动方案, 它们的制定和执行是环境管理体系成功的关键。环境目标和指标的责任部门制定相应的环境管理方案, 区 ISO 办在此基础上进行协调。环境管理方案应明确所实现的环境目标和指标、责任部门或责任人、具体的技术措施或实施步骤、所需的资源要求、完成时间和进度表。

3 2 5 组织机构与职责 为确保在环境因素的管理过程及体系运行中的职责分明, 资源充分 (包括人力资源、技术资源和财力资源), 需要有结构化的机构设置。鼓浪屿区环境管理体系的组织结构分为 4 级, 即最高管理者、环境管理者代表、22 个部门、36 个基层单位。

3 2 5 1 体系主体的特殊性 鼓浪屿区政府及其所属职能部门是环境管理体系的实施主体。由于没有街道办事处, 因此实施主体分为两个层次, 第一个层次为区政府及其下属的各局 (办), 第二个层次为直接面向居民社区的 11 个居委会和环卫站、绿化队、市政工程队等非行政管理部门。工商分局、公安分局和环保分局行政上不直属于区政府, 但这三个部门对实施 ISO 14001 标准具有特殊的重要性, 因此他们作为体系的特殊相关方。

3 2 5 2 职责 在确定环境管理体系各层次和各部门的职责时, 首先分析了现有的职责和活动 (服务) 中所产生的环境因素, 初步确定了各部门的职责; 然后从体系上来分析各部门的职责, 分析职责是否有重叠, 是否能控制所识别出的环境因素。最后, 经各责任单位确认, 作为环境管理体系中各部门规

范自身环境行为, 明确环保责任的依据。

4 ISO 14001 标准顺利建立和有效运转的保障

建立一个符合组织自身特点的环境管理体系, 首先必须根据组织所存在的环境因素及环境管理现状。此外, 还应切实做好以下几点:

(1) 领导保障 “一把手”要亲自挂帅, 建立强有力的领导小组, 制定环境方针, 调动本组织的人力、物力、财力资源, 实现可持续改进。

(2) 组织保障 成立专职环境管理推进机构, 保证体系长久运行。以责任制形式与各有关部门签订责任书, 并将环境目标和指标等的完成情况作为人事部门考核各部门领导能力的一项重要内容。

(3) 技术保障 一方面广泛收集资料, 聘请顾问和咨询公司, 另一方面根据体系内不同层次的需求, 做好培训工作。组织骨干人员参加环境管理体系内审员或国家注册审核员的培训, 建立一支较强的技术支撑梯队。

(4) 物资保障 环境管理体系的建立与实施, 必定从方方面面为组织带来了显著的经济效益, 否则它是没有生命力的。然而, 体系本身的建立、运行和保持也需要一定设备和资金的投入, 这样才能形成良性循环。

(5) 宣传保障 通过新闻媒体、学习、竞赛等多种形式, 不但要使体系内人人都参与 ISO 14001 工作, 营造出实施 ISO 14001 标准的大氛围, 而且要影响相关方, 使其也自愿实施 ISO 14001 标准, 达到链式辐射的目的。

5 结 语

自 1997 年, 国家技术监督局将 ISO 14001、ISO 14004 等五项国际标准作为国家标准正式发布以来, 国内已有不少企业、公司成功地建立了环境管理体系, 并取得了明显的环境绩效, 同时积累了一定的经验。但非生产性和非经营性组织实施 ISO 14001 标准的并不多见, 区域性环境管理体系的建立更是凤毛麟角, 相信将这方面的实例进行研究和总结, 对 ISO 14001 标准在我国的发展是有益的。

参考文献

- 1 夏青, 于洁. 环境管理体系 ISO 14001 国际环境管理标准. 北京: 中国环境科学出版社, 1999

(收到修改稿日期: 2000-05-01)