



中关村绿色国情与战略研究系列丛书

曹凤中
刘伟生 / 著
徐 云

RATIONAL THINKING ON
"ENVIRONMENTAL STORMS"

环保风暴的 理性回归

中国环境科学出版社



中关村绿色国情与战略研究系列丛书

环保风暴的理性回归

曹凤中 刘伟生 徐 云 著

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

环保风暴的理性回归/曹凤中, 刘伟生, 徐云著. —北京: 中国环境科学出版社, 2011.9

(中关村绿色国情与战略研究系列丛书)

ISBN 978-7-5111-0502-8

I. ①环… II. ①曹… ②刘… ③徐… III. ①环境影响评价法—研究 IV. ①D912.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 027704 号

责任编辑 高速进
责任校对 扣志红
封面设计 玄石至上 梁楚晗

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
联系电话: 010-67112765 (总编室)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2011 年 9 月第 1 版
印 次 2011 年 9 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 14.25
字 数 290 千字
定 价 48.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载, 侵权必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

前 言

从 2009 年末哥本哈根气候大会的博弈，到 2010 年底的坎昆会议虽坚持了《京都议定书》方向，但仍未能完成“巴厘路线图”的谈判，说明当今的环境问题与政治、经济等问题紧密地联系的复杂性。从国内形势分析，环境决策已不单纯是环境污染治理、生态保护，还直接涉及经济发展与政治改革。正是在这个大背景下，中关村绿色国情与战略研究小组应运而生，主要致力于研究我国经济、环境、社会的宏观战略。

解决中国环境问题的关键在于环境保护必须进入宏观决策程序，首先应以国家的发展战略为指导，开展战略环境影响评价，从经济发展的源头控制环境问题的产生；树立经济与环境融合的理念，建立经济与环境融合的协同决策程序，协同决策的结果使各个部门实现联动，使解决环境问题成为各个部门的共同目标，成为全国人民的共同行动。

“区域限批”实施的经济与环境捆绑式实施机制，是经济与环境协同决策的创新。

就环保风暴而言，可以在很短的时间内，集中了政府、人大、政协、公众的力量，形成巨大的浪潮，冲击违反环境评价法的相关事件，涤荡着单纯追求 GDP 的思想意识和行为，唤起保护“生存性环境权益与发展性环境权益”的爱国热情。在风暴过程中，冲破了部门利益与地方保护势力的羁绊，在地方政府的领导下，建立了以地方环境保

护局牵头，有关部门组成的联动机制，在一定限度内解决了违反环境保护法的行为，也在一定程度上解决了某些遗留的老大难环境污染问题。

环保风暴一方面与法制相悖，一方面运动式管理只能是短期行为，运动一来暴风骤雨，风暴一过去，不少现象又恢复原态，弊端依然存在。因此，完善法制建设，建立与其相适应的机制与体制等才是根本的选择。从现实来看，环境影响评价法的执行与否，关键在于地方政府的环境行为，所以对地方政府建立有效的问责制非常必要，这是建立长效机制的最佳选择，所以说环保风暴需要理性回归。

从我国目前的情况看，如何执行区域限批政策，尚需深入研究区域限批政策的体系、理论基础并进行政策试验，提出中国环境影响评价执法模式进一步改进的途径。

解决经济与环境矛盾的关键是把环境保护融合到经济发展之中，最佳切入点是环境影响评价。

环境影响评价工作，是环境与经济发展融合的结合点，因为环境影响评价是把环境保护的要求直接落实在经济发展上，因此，对环境影响评价进行制度设计，是解决机制与体制缺失的现实选择。

2010年3月11日，环境保护部副部长张力军就节能减排和应对气候变化问题答记者提问。有记者问：为什么我们见不到“环保风暴”了？还有一些意见认为最近几年来环保部报喜不报忧的情况又开始抬头，您如何看待？张力军回答：环境保护工作不是靠一两个“风暴”就能从根本上解决问题的^①。环境保护涉及经济、环境、政治、社会各个学术领域，涉及国民经济的各个部门，环境问题的解决，绝不是靠

① 人民日报，2010-03-11.

一两个风暴就能解决的。

“环保风暴”是实施“区域限批”等环境影响评价政策措施之一，本来就是环境保护部门的正常执法行动，在初次实施时被媒体炒作为“环保风暴”。风暴过后，2009年6月11日，环境保护部对两大电力巨头——华能集团和华电集团，开出了历史上最严厉的环评罚单，暂停审批两家企业除新能源及污染防治项目之外的建设项目。一些地方政府也推行了区域限批政策，如唐山市政府决定，对2010年6月30日前完不成治理达标任务，私自继续违法生产、排污，未通过环保部门验收的单位，除采取高压措施断水断电，予以关停外，凡发现未按期整治到位而擅自恢复生产的企业，对其所在县（市）区实行环保目标考核“一票否决”，直至区域限批。这是环境保护部门正常的执法行动，可以说这是环保风暴的理性回归^①。

由于我国经济的快速发展，今后工程建设项目仍然会存在一些较为突出的环境保护问题：“未批先建”等违法行为屡禁不止，规划未依法进行环评就通过审批，个别地方监管措施软化。因此，采取区域限批等政策，还需要持续不断地进行，力度还需继续强化。

“区域限批”直接剑指钢铁、电力、冶金等违规建设的项目，“株连”受罚地区其他项目，产生的轰动效应令公众感到欢欣鼓舞，政府与公众都习惯了运动式管理的模式。从表面上看是环境保护与经济博弈，而从更深的层次剖析是局部与全局的博弈、政绩与民生的博弈、强势集团与政府监管部门之间的博弈。要深层次解决这些问题，不可能依靠一两次风暴就能解决，环境保护问题的根本解决必须从机制与体制上着手。

① 曹风中，限批风暴大见长效 环评需要长效机制[J]. 陕西环境，2008（4）：11.

2011年6月3日，环境保护部李干杰副部长在国务院召开的新闻发布会上指出，不断深化项目环评对不符合要求的59个项目不予受理、暂缓审批或退回报告书，涉及总投资904亿元，给低水平重复建设和产能过剩项目设置了不可逾越的“防火墙”。

世界将掀起新一轮的科技革命、产业革命，形成新能源、绿色经济等一系列竞争浪潮。长期持续的高速经济增长与资源能源、环境保护的矛盾日益突显。过去不平衡的经济结构和粗放的经济发展方式，将难以适应后危机时代的国际竞争和国内又好又快发展的需要。要改变这种局面，必须转变发展方式，必须降低经济发展的速度，提高经济发展的质量。环境保护工作面临新的挑战与机遇，环境影响评价工作在推进经济结构调整和优化升级，扶持战略型新兴产业发展方面，将会起着重要作用，为此，必须尽快提高环境影响评价工作的质量，才能适应新的形势。

作 者

2011年6月18日

目 录

第一章 环境问题与环保风暴	1
一、国家环境保护管理部门掀起了震撼全国的环保风暴.....	1
二、区域限批政策必然性分析.....	5
三、环保风暴运动式执法模式的弊端分析.....	7
四、环保风暴的理性回归.....	11
 第二章 国外环境保护发展历程说明建立环境保护长效机制的 必然性	 15
一、发达国家环境保护发展的历程.....	15
二、日本经济发展中处理经济与环境问题的启示.....	18
 第三章 建立长效机制，必须完善我国的环境保护法律体系	 23
一、中国环境保护法律体系的概念与特征.....	23
二、环境影响评价法.....	42
三、水污染防治法.....	50
四、大气污染防治法.....	58
五、固体废物污染环境防治法.....	65

六、清洁生产促进法.....	73
七、循环经济促进法.....	83
八、环境执法、环境权与环境责任.....	93
第四章 战略环评是中国经济发展的必然选择	109
一、经济的快速发展给环境保护工作带来了巨大的压力.....	109
二、环境问题产生的速度远大于环境问题解决的速度， 发生严重的环境危机的可能性在迅速增加.....	110
三、环境问题的本质是经济问题，解决环境问题必须从 经济发展的源头做起.....	113
四、实现钢铁工业的可持续发展.....	119
五、中国经济发展的“涌潮现象”，急需政府干预进行 战略环评	119
第五章 环境影响评价实施机制与体制缺失的深层分析	120
一、环境影响评价法执法失灵的初步分析.....	120
二、环境影响评价法执法失灵的经济学分析.....	123
三、环境影响评价制度实施机制“软化”的深层分析.....	135
四、环境影响评价法执法失灵的剖析——体制的障碍.....	137
第六章 环境影响评价制度发展趋势的经济与政治背景	145
一、后危机时代国际经济走势对“十二五”改革的影响.....	145
二、我国发展阶段变化对“十二五”改革的现实需求.....	146

第七章 树立经济与环境的融合理念是解决战略环境影响

评价机制与体制缺失的内核	150
一、“以人为本”是科学发展观的核心	150
二、科学发展观是正确处理经济与环境问题的内核，在此 基础上才能解决战略环境影响评价机制与体制的缺失	151
三、经济与环境融合是经济发展的必然结果	152
四、解决经济与环境矛盾的关键是把环境保护融合到经济 发展之中，最佳切入点是环境影响评价	162
五、解放思想，改变传统思维模式，进行战略环境影响 评价的制度设计	163

第八章 建立具有中国特色的环境影响评价管理模式的思路

一、建设项目环境影响评价是经济与环境融合决策的切入 点	169
二、规划环境影响评价是经济与环境融合的结合点	171
三、战略（政策）环评是经济与环境融合的控制点	181
四、区域限批政策是具有中国特色的环境影响评价管理 模式	185

第九章 战略环境影响评价实施机制与体制的政策建议

一、战略环境影响评价机制与体制设计的基础	191
二、环境影响评价管理体制的设计思路	192
三、战略环境影响评价的运行机制设计思路	196

四、架构政府—市场—公众共同治理模式，推进战略环评.....200

五、后危机时代，环境保护问题在很大程度上还是机制与
体制上的问题.....202

六、环境保护工作应当适应新的形势，把创建舒适、
优美、健康的生存环境提到新的高度209

后 记.....216

第一章

环境问题与环保风暴

2005 年 1 月 18 日，在我国环境保护发展史上写上了新的一页，这一天国家环境保护总局掀起了震撼全国的环保风暴。时任国家环保总局局长解振华在 2005 年全国环境保护工作会议上说，国务院总理温家宝在讨论《政府工作报告》时说：“环保总局现在也动真格了，查处了一批违规上马的项目，非常好！”解振华还对专程来京参加会议的各地局长们说：“曾培炎副总理也很支持我们的这次行动。”^① 两会委员们认为，环保风暴刮得好，但如果各地将环保法规不折不扣地施行，并把环保问题变成每个单位、每个地方政府必须要考虑的因素，只要正确处理好环境保护和经济发展的关系，“鱼”和“熊掌”是可以兼得的^②。

一、国家环境保护管理部门掀起了震撼全国的环保风暴

（一）第一次环保风暴

2005 年 1 月 18 日，国家环境保护总局宣布停建金沙江溪洛渡水电站等 13 个省（市）的 30 个违法开工项目，并表示要严肃环保法律法规，严格环境准入，彻底遏制低水平重复建设和无序建设。掀起了第一场震动全国的“环保风暴”。

被国家环境保护总局亮“红牌”紧急叫停的 30 家违法违规环评项目名单，几乎全是投资额上亿元甚至数十亿元的电力大项目，有的甚至是经国务院或其他部委批准立项的。这是《中华人民共和国环境影响评价法》（以下简称《环境影响评价法》）实施后国家环境保护总局首次大规模对外公布违法开工项目。

这些项目包括装机容量仅次于三峡工程的国家发展战略性项目金沙江溪洛渡水电站，包括为三峡工程配套的延伸性投资项目，牵涉到 8 个省、三大电力公司以及与国家环保总局同属部属单位的长江三峡工程开发总公司，堪称史无前例。

掀起“环保风暴”，在中国环保史上是史无前例的，不仅让人感到耳目一新，

① 温总理肯定“环保风暴” 2007 年列入官员政绩考核。第一财经日报，2005-01-28。

② 代表委员谈“环保风暴”：鱼和熊掌可以兼得。人民日报海外版，2005-03-07。

而且更让民众感到振奋，受到鼓舞。这场风暴既提高了公众的环境意识，促进政府民主管理意识的增强，同时把环境理念、管理体制、机制、技术和方法中的薄弱环节暴露出来，使人们对生态、对建设、对工程、对科学带来不尽的启迪和反思。

这一执法行动给地方政府和大中型企业上了一堂生动的环保课，维护了法律的尊严。企业不能忽视法律的存在，否则将会受到惩罚。

“环保风暴”对以后的环保工作会带来深远的影响。这次执法行动是一块敲门砖，会启动随后的一系列公众听证、战略环评、环评的公正性等改革。在中国发展方向选择的关键时刻，通过公开的争论将把各种得失利弊展现在公众眼前，会帮助公众理解“科学发展观”的深刻含义，理解经济与环境融合的必要性，理解实施经济与环境捆绑式机制的必要性，并求得最大限度的社会共识。这次环保风暴，显示的不仅是政府坚决推进环境治理的决心，更重要的是让公众看到：环保部门的职责意识和使命意识不会因为各种压力而动摇，不少人还是第一次对环保法律重视起来。这一举措标志着环境影响评价制度和公众参与得不到落实、缺乏沟通渠道的局面开始发生变化。

（二）第二次环保风暴

2005 年 11 月 13 日，中国石油吉林石化公司双苯厂苯胺装置发生爆炸，爆炸事故区域排出的含有 100 吨左右苯、苯胺、硝基苯等的污水流入松花江水体，造成了松花江水体污染的重大环境事件。“11·13”爆炸事故导致的松花江污染案件成为刮起第二次“环保风暴”的直接起因。

自松花江事件之后仅仅 4 个月，全国又发生了 73 起与水相关的环境污染事故，环境形势非常严峻。一系列严重的突发环境事件，对公众健康、社会稳定、经济发展甚至外交局势均造成重大损失。为消除化工、石化行业环境风险隐患突出的问题，国务院要求国家环保总局对全国化工企业进行集中的拉网式排查。

2006 年 2 月 7 日，国家环保总局决定对 127 个分布在环境敏感区附近的化工类项目进行环境风险排查。排查结果显示，我国现有化工企业 2.1 万多家，其中沿长江、黄河分布的占 50% 以上，存在安全隐患的企业有 100 多家。一些工业园区和化工企业沿江河湖海建设，存在较大的环境安全风险；一些企业建在城市饮用水源上游，或紧邻居民区，对群众生产生活安全构成了威胁。

2006 年 4 月 5 日，国家环境保护总局通报了对 127 个化工项目进行的环境风险排查中期结果——由国家环保总局直接排查了总投资为 605.7 亿元的 20 项。排查结果显示，81% 布设在江河水域、人口密集区等环境敏感区域，由于相应的防范机制存在明显缺陷，有 45% 的化工石化项目被视为重大风险源。

以上事实及其预示，使企业的守法意识极大增强，建设项目的环评执行率明

显提高，社会各界对环评工作的意义有了充分的认识。一些化工大省根据本省实际情况出台了地方环保法规，江苏省制定了《全省化工生产企业专项整治方案》，浙江省出台了《浙江省突发环境污染事故应急预案编制导则（试行）》等。

国家环境保护总局和监察部联合发布《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》，把环境保护和治理当作考核各级政府官员的指标，作为干部选拔任用和奖惩的依据之一。

（三）第三次环保风暴

2007 年 1 月 10 日，国家环境保护总局发动了第三次环保风暴，通报了投资 1 123 亿元的 82 个严重违反环评和“三同时”制度的钢铁、电力、冶金等项目，并首次使用“区域限批”^①的办法，对唐山市、吕梁市、莱芜市、六盘水市 4 个城市及国电集团等 4 家电力企业处以“区域限批”的制裁，以遏制高污染产业盲目扩张。

消息传出后，很多人把注意力集中到 82 个项目和区域限批的问题上，却忽视了一个关键性的新闻点：2006 年，国务院年初提出的能耗降低 4%、污染物排放量降低 2% 的目标并没有实现。

这意味着“十一五”期间单位 GDP 能耗降低 20% 的目标必须在余下的 4 年内完成，每年要降低 5.4%，但这几乎难以实现。

由于经济增长方式没有根本转变，固定资产投资仍然过高，其中很大一部分又是高耗能、高污染行业。一些地方政府领导和企业负责人对加强环保“口惠而实不至”，虽然签订了目标责任书，但并没有切实履行污染削减承诺；虽然建了治污设施，但并不正常运行。

重大环境污染事件的原因，表面看似责任在企业，实则其根源在当地政府。地方保护主义浓厚，“政府不作为”是导致污染事件的根本原因，有关政府和部门负责人应负重要责任。

（四）第四次环保风暴

2007 年 7 月 3 日，针对国内当前严峻的水污染形势，国家环境保护总局即日起对长江、黄河、淮河、海河四大流域部分水污染严重、环境违法问题突出的 6 市 2 县 5 个工业园区实行“流域限批”；对流域内 32 家重污染企业及 6 家污水处理厂实行“挂牌督办”。

运用市场手段是此次环保风暴区别于以前三次的最大不同。环保总局和中国银监会出台绿色信贷政策，未执行环评审批和验收的项目、未按环保审批要求落

^① 所谓“区域限批”，是指如果一家企业或一个地区出现严重环保违规的事件，环保部门有权暂停这一企业或这一地区所有新建项目的审批，直至该企业或该地区完成整改。

实环保措施而被环保部门查处的企业将不能得到各金融机构的信贷支持。以此为开端，环保总局将联合更多部门在近年内研究出台绿色保险、绿色证券、绿色财税等一系列新政策，最终建立全新的环境经济政策体系，结合行政与市场的力量来遏制污染恶化趋势。

在日益受到重视的环境保护问题上，证监会监管部门的审核包括冶金、化工、石化、煤炭、火电、建材、造纸、酿造、制药、发酵、纺织、制革和采矿业等重污染行业；上市公司再融资必须符合三年内未受到环保部门处罚的硬性条件。此外，本次募集资金投资于重污染行业的，需取得环保部门出具的符合国家环保政策的确认文件或环境评价报告的批复。

2007 年 7 月 1 日起，《财政部、国家税务总局关于调低部分商品出口退税率的通知》开始实施。针对 2 831 项商品的出口退税政策开始实施的新标准，进一步取消了 553 项“高耗能、高污染、资源性”产品的出口退税，降低了 2 268 项容易引发贸易摩擦的商品的出口退税率；并将 10 项商品的出口退税改为出口免税政策。这次调整涉及 2 831 项商品，约占海关税则中全部商品总数的 37%。

通过上述政策调整的趋势不难发现，国家环保总局、央行、银监会、证监会、保监会、财政部、税务总局、海关总署等部委的通力携手，对于构建绿色环境政策体系不可或缺。而通过相关政策的尽快出台及实施，从市场要素配置层面实现“节能减排”和产业结构、经济增长模式的转变，已成为国务院宏观调控的共识。

环保风暴对于触动地方各级政府、提高社会的环境意识和觉悟都有重要作用。但要想真正改变经济发展对环境损耗的多年积弊，还需要一个长期的过程。2007 年 1 月 10 日，国家环境保护总局通报了全国 82 个环境违法项目，并宣布启动“区域限批”的行政惩罚手段，来遏制高污染高耗能产业的迅速扩张趋势。国家环保总局将对 4 个电力集团、4 个行政区域所有建设项目实行停批、限批。这是环保部门成立近 30 年来首次启用这一行政惩罚手段。

环保总局指出，环境违法的背后，是一些地方和行业受到了地方利益和部门利益的驱动。国家督察组在湖北的抽查结果直接印证了这一判断：一些地方政府不仅不支持环保执法，还出台了很多干扰和限制环保执法的“土政策”，成为环保执法的一大绊脚石。

（五）2009 年的区域限批行动

2009 年 11 月，国家环境保护总局升格为环境保护部后决定，暂停审批金沙江中游水电开发项目、华能集团和华电集团（除新能源及污染防治项目外）建设项目、山东省钢铁行业建设项目环境影响评价，以遏制违法建设及“两高一资”重复建设项目。环保部还叫停了上述地区和企业涉及的 5 个项目，这些项目的主要工程均被责令停止建设，部分项目被要求对环境影响进行补充论证并进一步完善。

环境保护部这些“叫停”处理的执行和实际效果值得关注。此前，环保部暂停审批或责令整改的项目存在执行不力或简单整改后迅速恢复上马的现象。

这是环保部升级为部委以来，在国际金融危机中要“保增长、上水平、调结构”的大背景下采取的保证国家目标实现的重要措施。这不是突然行动，而是环保部常态的业务，今后应形成制度向社会公布。虽然对某个具体的投资者暂停审批，没有给太多的“限期整改”空间，但这是经过反复论证作出的成熟决定，体现了政府的决心。

以山东为例：山东省是我国钢产量大省和环境问题突出的地区之一，暂停审批钢铁行业建设项目，目的是推动山东省深入贯彻国务院关于钢铁产业调整和振兴规划，调整钢铁行业产业结构，加快淘汰落后产能，转变发展模式，加大建设项目环境违法行为整治力度。环境保护部要求，各地方必须依法审批建设项目环评，不得以简化审批、缩短审批时间为借口，降低环境保护要求，特别要严格控制“两高一资”、产能过剩等项目环评的审批，严厉查处违法建设破坏环境行为。环保部的通告称，日照钢铁的违规项目不符合《钢铁产业发展政策》，在没有经过环评审批的情况下，于2006年开始建设，烧结机、球团生产线、高炉、转炉等主要设施，并在2006年底陆续建成投运，目前除2150 mm热轧带钢生产线基本建成未投产外，其余主体设备均已建成投产。山东省政府决定暂停新建项目审批，并追究有关责任人的责任。

从2009年开始，区域限批已被纳入环境保护管理部门的正常执法渠道。

二、区域限批政策必然性分析

（一）环境污染严重，我国已经进入环境污染事故高发期

中国环境保护虽然取得明显进展，但环境形势依然严峻。“十五”环境保护计划指标没有全部实现，二氧化硫排放量比2000年增加了27.8%，化学需氧量仅减少2.1%，未完成削减10%的控制目标。淮河、海河、辽河、太湖、巢湖、滇池（以下简称“三河三湖”）等重点流域和区域的治理任务只完成计划目标的60%左右。主要污染物排放量远远超过环境容量，环境污染严重。全国26%的地表水国控（国家重点监控）断面劣于水环境V类标准，62%的断面达不到Ⅲ类标准；流经城市90%的河段受到不同程度污染，75%的湖泊出现富营养化；30%的重点城市饮用水源地水质达不到Ⅲ类标准；近岸海域环境质量不容乐观；46%的设区城市空气质量达不到二级标准，一些大中城市阴霾天数有所增加，酸雨污染程度没有减轻。

全国水力侵蚀面积161万 km²，沙化土地174万 km²，90%以上的天然草原

退化；许多河流的水生态功能严重失调；生物多样性减少，外来物种入侵造成的经济损失严重；一些重要的生态功能区生态功能退化。农村环境问题突出，土壤污染日趋严重。危险废物、汽车尾气、持久性有机污染物等污染持续增加。应对气候变化形势严峻，任务艰巨。发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题，在中国已经集中显现。中国已进入污染事故多发期和矛盾凸显期。

2005年11月13日松花江水污染事件发生后，又发生了广东北江镉污染事件、辽宁浑河抚顺段水质酚浓度超标事件、广西红水河天峨段水质污染事件、湖南湘江株洲和长沙段镉污染事件、河南巩义二电厂柴油泄漏污染黄河事件和江西赣江水域油轮起火事故污染事件。以上多起环境事件进一步说明，由于布局性的环境隐患和结构性的环境风险，我国在今后一段时期内，突发性环境事件的高发态势仍将继续存在，加强环境监管，强化环保执法势在必行。

“十一五”主要污染物减排目标提前实现，2006—2009年，全国化学需氧量和二氧化硫排放量分别下降9.66%和13.14%。部分环境质量指标持续好转，与2005年相比，2009年环保重点城市空气二氧化硫平均浓度下降24.6%；七大水系国控断面Ⅰ～Ⅲ类水质比例提高16.1个百分点。

在2011年6月3日国务院新闻发布会上，环境保护部李干杰副部长说：2010年我国部分环境质量指标好转。但是，环境总体形势依然十分严峻，面临许多困难和挑战。

（二）我国环境影响评价法的立法力度软化

《环评法》很多条文的规定过于原则，在实际操作中不易执行，在一定程度上导致规划环评在当时仍停留在试点阶段，难以在法律规定的范围内全面展开。例如，如何保证“将环境影响报告书结论以及审查意见作为决策的重要依据”，我们难以在现有的法律、法规中找到明确的答案。缺乏切实可行的、可操作的措施和规定，既影响到规划环评的执行到位，也容易使规划环评成为“走过场”的一种形式。违反规划环评的罚则过于简单，难以体现罚过相当的法律原则，未能形成足够的威慑力。

（三）我国环境影响评价法执法力度软化

导致制度失败的原因有很多。环境制度失败的思想根源在于狭隘的经济增长主义。我们的一些地方政府官员将经济建设与环境保护对立起来，以单纯追求GDP为荣，而没有认识到环境与经济发展是息息相关、相辅相成的，正像世界银行在中国发展战略报告中提到的：倘若没有蓝天碧水，雄心勃勃的奋斗目标也是空洞的胜利。

近年来，我国环境立法体系逐步完善，主要环境保护领域都有法可依，但制