

环境管理的 原理与方法

陈海俊 主编
王俊 副主编



中国环境科学出版社

高等院校环境类系列教材

西北大学“双语课程建设计划”项目资助

环境管理的原理与方法

陈 海 主 编

王 俊 副主编

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

环境管理的原理与方法/陈海主编. —北京: 中国环境科学出版社, 2011.2

(高等院校环境类系列教材)

ISBN 978-7-5111-0328-4

I. ①环… II. ①陈… III. ①环境管理学—高等学校—教材 IV. ①X3

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第245639号

责任编辑 沈建
责任校对 尹芳
封面设计 玄石至上

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 北京市联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2011年2月第1版
印 次 2011年2月第1次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 14
字 数 260千字
定 价 23.00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

环境问题伴随着人类社会的发展而产生。人类在征服和改造自然的过程中创造了空前的物质文明与精神文明，但为此付出了日益巨大的生态环境代价，尤其是随着经济社会发展步伐的加快和经济全球化进程的不断推进，资源短缺、环境污染、生态破坏正成为世界各国必须共同面对和关注的重大问题，人类赖以生存的地球正面临着前所未有的挑战。在严峻的环境形势面前，人们不断反思自身的行为，并在应对环境问题不断加剧的挑战和实践过程中逐渐形成了一系列行之有效的方法，发展了环境管理思想和环境管理体系。因此，环境管理就担负着通过可持续发展思想的传播，改变人类的发展观、价值观等观念这一责任，并运用科学的管理手段，对人类作用于环境的各种行为加以管理，限制（或禁止）人们损害环境质量的活动，鼓励人们改善环境质量；通过全面规划、综合决策，使经济发展与环境保护相协调，达到既能发展经济满足人类的基本需求，又不超出环境的允许极限的目的。

环境管理的核心是遵循生态规律与经济规律，正确处理经济增长与环境保护的关系，实现可持续发展的目标。30 多年来，我国环境保护工作从小到大，从弱到强，取得了很大的进展；与此同时，全民环保意识也有了很大的提高，环境污染恶化的趋势得以基本控制，一些地区和城市的环境质量开始得到改善。然而，目前还依然存在着诸多的管理失效、经济落后地区的环境保护相对落后、同等经济发展水平

地区的环境保护工作成果不相同等问题。这些问题的存在,说明了环境管理的研究和环境管理工作的重要性,同时迫切需要环境管理理论的指导和环境管理技术的研究。

本教材内容,力求体现最新的环境管理工作状况,以实际案例引导学生深入学习环境管理知识,为今后的实际工作打下坚实的基础。本书首先对环境管理进行概括的介绍,包括环境管理基本概念、目的和内容以及环境管理的基础理论;然后从命令—控制型管制方法、经济型和激励型的政策方法、鼓励型和自愿型的政策方法 3 个方面对环境管理的有关政策方法进行了阐述;接下来从法律手段、经济手段、行政手段和技术手段 4 个方面对环境管理进行了详细的介绍,试图使读者对环境管理的各种手段有较深层次的掌握和理解。

本书由陈海(第一章、第四章)、薛小杰(第二章)、李团胜(第三章)、王俊(第三章、第六章)、蒋晓辉(第五章)撰写,全书由陈海主编并修改定稿。编写过程中还得到刘康、马俊杰老师的大力帮助,在此深表感谢。

在本教材的编写中,我们参考了相关论著、书籍和文献,吸收和借鉴了同行的最新研究成果,在此谨向这些作者表示真诚的谢意!由于编者的学术水平有限,实践经验不足,书中不妥之处在所难免,敬请广大读者批评指正。

编 者

2010 年 10 月

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 环境及环境问题	1
第二节 环境管理概述	7
第三节 环境管理的基本理论	12
思考题	32
第二章 环境管理的政策方法	33
第一节 命令——控制型管制方法	33
第二节 经济型和激励型的政策方法	39
第三节 鼓励型和自愿型的政策方法	48
思考题	57
第三章 环境管理的法律手段	59
第一节 环境保护法的概念	59
第二节 中国环境保护法的基本原则与基本制度	70
第三节 中国环境保护法的法律责任制度	80
第四节 环境保护基本法	84
第五节 环境保护的单行法	85
附：中华人民共和国环境保护法	94
思考题	98
第四章 环境经济手段	99
第一节 环境经济手段概述	99
第二节 排污收费	106
第三节 排污权交易	125
思考题	141
第五章 环境管理的行政手段	142
第一节 环境影响评价制度	142

第二节 “三同时”制度.....	153
第三节 排污申报登记制度	159
第四节 环境保护目标责任制度.....	165
第五节 城市综合整治定量考核制度.....	169
思考题	177
第六章 环境管理的技术手段.....	178
第一节 环境监测	178
第二节 环境预测	188
第三节 环境标准	193
第四节 环境审计	202
思考题	211
参考文献	212

第一章

绪 论

第一节 环境及环境问题

随着人类社会的发展，全球环境问题日益凸显与加重，使得人类越来越重视通过管理的手段来改善环境。所以各个国家设立了环境保护相关部门，其目的就是运用行政、法律、经济、教育和科学技术手段，协调社会经济发展同环境保护之间的关系，处理国民经济各部门、各社会集团和个人有关环境问题的相互关系，使社会经济发展在满足人们物质和文化生活需要的同时，防治环境污染和维护生态平衡，这实际上就是环境管理的基本职能和核心。由于环境管理的内容涉及土壤、水、大气、生物等各种环境因素，环境管理的领域涉及经济、社会、政治、自然、科学技术等方面，环境管理的范围涉及国家的各个部门，所以环境管理具有高度的综合性。

向“管理”寻求出路，本质上就是改变人类的生存方式以及相应的基本观念。这也是环境管理千呼万唤始出来的原因。现代环境管理的发展越来越系统化和完善，不论是从环境计划管理、环境质量管理、还是环境技术管理上都有了长足的发展。在此基础上，再与环境管理制度相结合，使之制度化、法律化，那么环境管理的应用就会更加有时效性，在当代社会发挥重要作用。

要了解环境管理是什么，首先要了解环境管理的基本问题以及这些问题之间的基本关系是什么。所以这一部分我们首先主要介绍与环境管理有关的若干概念和基本问题。通过这一部分知识的学习，使人们对环境管理有一个最基本的了解。环境与环境问题是环境管理中两个基本和重要的概念，有什么样的环境管理概念和思想，对于建立什么样的环境管理理论和环境战略，深化环境管理实践，加深对环境问题的认识水平具有重要意义。

一、环境的定义与内涵

1. 环境的定义

许多专家学者从各自的角度对于环境的概念进行了不同的阐述。比较有代表

性的如把环境定义为“人们赖以生存的自然环境和社会环境的总体”，或“是人类进行生产和生活活动的场所，是人类生存和发展的物质基础”。到目前为止，有关环境的定义多达几十个，但还没有一个被公众普遍认可和接受的。本书中采用如下定义：

所谓环境是指组织运行活动的外部存在，即围绕人类生存的空间及其中可直接、间接影响人类生存和发展的各种外部条件和因素的总体以及它们之间的相互关系。这里的外部条件和因素既包括以空气、水、土壤、自然资源、植物、动物和人等资源为内容的物质因素，又包括以观念、制度、行为准则和空间等为内容的非物质因素。既包括自然因素和社会因素两大类，也包括生命体和非生命体两种形式。

2. 环境的内涵

环境的内涵主要包括以下4个方面：

(1) 环境是一个相对概念。谈到环境总是相对于某个主体而言的，它因主体的不同而不同，随主体的变化而变化。对于生态科学而言，环境概念是指以生物为主体的环境。对于环境科学而言，我们谈到的环境概念是以人为主体的环境，即人类环境。人是这个环境的主体，而构成这个环境的外部条件和因素既包括自然因素，也包括社会和经济因素。也就是说，离开了人类这个主体来谈人类环境是毫无意义的。

人类环境与生物环境之间既存在着联系又存在着区别：联系表现为两种环境之间存在着从属的关系，人类环境包含生物环境。区别在于两种环境的主体不同，前者是以人类为主体的环境，后者是以生物为主体的环境。环境不仅局限于一个组织的周边事物，因为环境问题不能被简单地认为是某一组织的问题，诸如大气污染、海洋污染、臭氧层破坏之类的问题，都是全球关注的问题。从这个意义上讲，“外部存在”可以从组织内部延伸到全球系统。所以，在考虑环境问题时，不仅包括组织内部和组织外部的周边事物，还应把思路向更大范围扩展到全省、全国、全人类，这就是“地球村”的深刻含义。

(2) 环境是一个不断变化与发展的概念。首先，环境是一个不断变化的概念。环境随着主体的变化而变化，相对于不同的主体，环境的内容和形式是不一样的。其次，环境是一个不断发展的概念。人类环境不是从来就有的，它的形成经历了与人类社会同样漫长的发展过程。在时间上，环境随着人类社会的发展而发展；在空间上，环境随着人类活动领域的扩张而扩张。在地球的原始地理环境刚刚形成的时候，地球上没有生物，当然更没有人类，只有原子、分子的化学及物理运动。在距今200万~300万年前出现了古人类，人类的诞生使地表环境的发展进入了一个高级的、在人类的参与和干扰下发展的新阶段。人类用自己的劳动来利用和改造环境，把自然环境转变为新的生存环境，而新的生存环境又反作用于人

类……在这一反复曲折的过程中，人类在改造宏观世界的同时，也改造了人类自己。人类在创造社会财富的同时，也创造了自身的生存环境。

(3) 环境本身是一个系统。环境的概念是抽象的，但环境的形态和内涵又是具体的。任何一个具体的环境都是一个复杂的系统，而不是要素的简单综合。因此，任何环境都具有一定的结构并表现出一定的功能，其演进和运动都遵循一定的规律，并表现出系统特有的目的性、层次性、动态性和整体性等特征。

(4) 环境与人类的关系是一个对立统一的关系。环境造就了人类，人类改造了环境，人类与其生存环境构成了人类—环境系统。在这个系统内，人类与环境之间相互联系、相互影响、相互依赖、相互制约。其中，人类在这个系统中处于较高的层次和主动的地位，对环境所施加的影响是“主动的”、“居高临下的”。而环境对人类的影响往往是“被动和滞后的”。但这种“被动和滞后”的影响又是持续的、不可抗拒的，对人类—环境系统的再输入又产生“主动的”和“居高临下的”影响。

环境是人类赖以生存的基础。然而，人类不是消极地依赖于环境，而是积极地利用并改造环境。随着人类社会的发展，其利用和改造的程度和范围在不断扩大。但由于缺乏对人类—环境系统发展规律的深刻认识，人类在利用和改造环境的同时也使环境遭到了破坏，有时甚至是毁灭性的破坏——结构性破坏。环境的破坏反过来又影响和制约着人类的生存和发展。

3. 环境因素与环境质量

环境因素又称环境要素，是指构成人类环境整体的各个独立的、性质不同并且与环境整体发生相互作用的基本成分，包括自然环境因素和社会环境因素两大类。自然环境因素通常指水、大气、生物、土壤、自然资源、动物、植物等。社会环境因素通常指综合生产力、科学技术、社会制度、宗教信仰、观念等。

环境质量是环境管理中经常应用的基本概念之一，是指环境总体或各要素对人类生存繁衍及社会经济发展影响的优劣程度或适宜程度，是反映人群的具体要求而形成对特定环境评定的一种概念。环境质量优劣的标志就是指环境对人类所产生的影响大小。从定性的角度看，环境质量好说明环境适应于人类的生存与发展，环境质量差说明环境不适宜于人类的生存与发展。

人类生存的环境质量按其属性可分为自然环境质量和社会环境质量。其中，自然环境质量按环境要素又可分为水环境质量、大气环境质量、土壤环境质量、生物环境质量和声环境质量等。社会环境质量又可分为政治环境质量、经济环境质量、文化环境质量、卫生环境质量和环境服务环境质量等。环境质量是指以人为主体的环境质量。因此，环境质量也是一个相对的、不断变化、发展的概念。

环境质量具有可度量性、区域性和反馈性 3 大特征。

(1) 环境质量的可度量性。环境质量是由组成环境要素的种类、数量和性质

决定的，而任何一种环境要素的种类、数量和性质都是可以通过定性和定量的科学方法进行描述和判定的，所以环境质量具有可度量性。对环境质量的度量和评价是通过具体的环境指标来进行的。

(2) 环境质量的区域性。不同的地域环境，所表现出的环境功能属性和特征存在着很大的差异。也就是说，环境系统的组成和结构不同，其环境系统的物质能量交换强度和循环规律不同，环境系统的抗干扰能力和稳定性也不一样，其环境质量也截然不同。环境质量表现出明显的区域性特征。

(3) 环境质量的反馈性。环境质量作为环境功能的一种外在表现形式，一方面取决于人类活动的影响程度和方式，处于一种被动的、从属的地位；另一方面也反作用于人类自身，这种反作用具有持续的后效性，其反作用力的大小与人类对其影响的程度成正比关系。当受到较小的人类影响时，环境质量对人类的反作用就小；当来自于人类活动的影响导致环境系统的结构性破坏时，环境质量将很难恢复和改善，环境质量对人类的反作用力就大。此时，必将对人类的生存与发展产生巨大的影响和制约，使发展难以持续。

二、环境问题的产生与发展

环境问题是伴随着人类社会的发展而产生的，是人与环境对立统一关系的产物。在人类社会发展的不同时期，产生了不同的环境问题，与此同时，人们对环境问题有了不同的理解和认识。

环境问题是指在人类活动或自然因素的干扰下引起环境质量下降或环境系统的结构损毁，从而对人类及其它生物的生存与发展造成影响和破坏的问题。环境问题按照产生的原因分为原生环境问题和次生环境问题两类。其中，由于自然因素引起的环境问题称为原生环境问题，也称第一类环境问题，如火山喷发造成的大气污染，地震造成的地质破坏和水体污染等。由于人类活动引起的环境问题称为次生环境问题，也称第二类环境问题或人为环境问题。次生环境问题又分为环境污染和生态破坏两大类。

在人类社会初期发展的古代文明阶段，由于人口数量极少，生产力水平低下，人们还没有能力去创造人工环境。采集和狩猎是人类的基本生存方式，此时人们的生活资料完全来自于自然环境，人类的活动对环境的影响微弱，不存在人为的环境问题。随着社会生产力的逐步发展，人类改造自然的能力日益增强，人类社会逐步进入到以养殖和种植业为主要特征的农业文明阶段。此时人们的生活资料均为原始加工，人类的生存环境不断得到改善。但与此同时在一些局部范围内，也开始出现了人为的环境问题——生态破坏。这类环境问题最早是在一些文明古国的农业中发生的。主要是由于人类大量开垦荒地和砍伐森林，造成了局部地区严重的水土流失和荒漠化，旱涝灾害经常发生。可以肯定地说，农业生态破坏是

人类社会发展过程中最早出现的环境问题。

工业发展造成的环境问题，主要是从产业革命开始的。人类社会进入 18 世纪后，由于科学技术的快速发展，建立在个人才能、技术和经验之上的小生产被建立在科学技术成果之上的大生产所代替，社会生产力有了大幅度提高，人类利用和改造环境的能力大为增强。人类的经济活动大规模地改变了环境的组成和结构，从而也改变了环境中的物质循环和能量流动方式。以牛顿力学和技术革命为先遣军的工业文明，一方面创造了比人类有史以来生产力之和还要大得多的生产力和“空前的物质繁荣”；另一方面也带来了新的环境问题，大量的工业废弃物排放到自然环境中，产生了严重的环境污染。由于社会生产力的高速发展和科学技术的突飞猛进，人类开发、利用和改造自然的能力空前增强，从自然环境中获取的资源日益增多，排放的工业废弃物迅速增加。由此产生的环境问题更加突出，震惊世界的环境公害事件接连不断发生，第一次给人类敲响了警钟。

到了 20 世纪 70 年代以后，人类的环境问题变得更加严峻和复杂。已由过去单一的环境污染问题发展成为包括生态破坏和环境污染在内的综合性环境问题。一方面，由于人口过快增长和不可持续的消费方式使人们从自然环境中获取的资源大大超过其补给和再生增殖能力，从而造成了资源的严重枯竭和生态环境的严重退化。另一方面，由于排入自然环境的工业和生活废弃物远远超出了自然环境的自净能力，尤其是其中有害物质的增加，干扰和破坏了自然界物质系统的正常循环和变换方式，甚至影响到全球气候的变化。这两个方面的环境问题相互影响，形成复合效应，不仅对一个地区、一个国家造成危害，而且形成国与国之间的问题，有的还发展成为全球性环境问题。

由于各个国家的发展情况不同，环境问题的类型也不一样。发展中国家环境问题常常是由于极端贫困和发展不足造成的，表现为环境污染和生态破坏的双重结果；发达国家所产生的环境问题则主要是由于缺乏全面规划和发展过剩造成的，主要表现为环境污染问题。环境问题产生的原因和表现形式不同决定了人类对环境问题有不同的认识过程。

三、当前主要的环境问题

今天，人类在创造了空前的物质文明和精神文明的同时，也将人类自己带向了生存的边缘。温室效应与全球气候变暖、臭氧层破坏、酸雨、生物多样性减少与生态危机、全球性水资源危机、水土流失与荒漠化、海洋污染以及热带雨林的减少等，都成为制约人类生存与发展的主要因素，也是当前人类社会共同关注的焦点问题。概括起来，当前的环境问题主要可归纳为有着相互关联和影响的 4 个方面：

1. 人口问题

人口的急剧增长可以认为是当前首要的环境问题。近百年来,世界人口的增长速度达到了人类历史上的最高峰,1999年10月,全球人口已达60亿!人既是生产者又是消费者。从生产的角度来说,任何生产都需要大量的自然资源投入,如农业生产需要耕地,工业生产需要能源、各类矿产资源、各类生物资源等。人口急剧增加对土地资源、森林资源、矿产资源、草地资源、水资源、能源和环境资源及环境要素产生巨大压力。从消费的角度讲,随着人口的增加,生活水平的提高,对土地的占用、对各类资源和能源的需求与消耗在不断扩大,排出的生活废弃物在不断增多。因此,人口增加的另一后果是环境污染加剧。众所周知,地球上的资源是有限的,即便是可恢复使用的水资源、可再生利用的生物资源,其可恢复和可再生的速度是有限的。尤其是土地资源不仅总面积有限,人类难以改变,而且是不可迁移和不可重叠利用的。地球上有限的空间和有限的各类资源将限定地球上的人口也是必然的。如果人口急剧增加,超过了环境的合理承载力,则必然造成非常严重甚至是不可逆转的生态破坏和环境污染。所以,从保护环境和合理、持续利用资源的角度看,根据人类各个阶段的科学技术水平,计划和控制相应的人口数量,是保护环境实现人类社会持续发展的主要措施。

2. 资源问题

资源问题是当今世界上人类所面临的另一个主要问题。随着全球人口的增长和经济的发展,对资源的需求与日俱增,人类正经受着资源短缺或耗竭的严重挑战。全球资源匮乏和危机主要表现在:土地资源在不断减少和退化,森林资源在不断缩小,淡水资源出现严重不足,某些矿产资源濒临枯竭等。

3. 生态破坏

全球性生态破坏主要包括:森林锐减、土地退化、水土流失、荒漠化和生物多样性消失等。

土地退化是当代最为严重的生态问题之一,它正在削弱人类赖以生存和发展的基础。土地退化的根本原因在于环境污染、农业生产规模扩大和强度增加、过度放牧以及人为破坏植被所导致的水土流失、沙漠化、土地贫瘠和土地盐碱化。水土流失是当今世界上一个普遍存在的生态环境问题。据最新估计,全世界现有水土流失面积为2500万 hm^2 ,占全球陆地面积的16.8%,每年流失的土壤高达250多亿吨。

土地沙漠化是指非沙漠地区出现的风沙现象、以沙丘起伏为主要标志的沙漠景观的环境退化过亿公顷干旱土地受到沙漠化的直接危害,沙漠化的扩展使可利用的土地面积缩小,土地产出减少,降低了养育人口的能力,成为影响全球生态环境的重大问题。

4. 环境污染

环境污染作为全球性的重要环境问题，主要指的是温室气体的过量排放造成的全球气候变暖、广泛的大气污染和酸沉降、臭氧层破坏、有毒有害化学物质的污染危害及其越境转移、海洋污染等。

第二节 环境管理概述

一、环境管理的基本概念

1. 环境管理的发展

伴随着人们对环境问题的认识过程，环境管理的概念也有一个不断发展的过程。早在 20 世纪 70~80 年代，人们把环境管理狭义地理解为环境保护部门采取各种有效措施和手段控制污染的行为。例如：通过制定国家环境法律、法规和标准，运用经济、技术、行政等手段来控制各种污染物的排放。这种狭义的理解仅停留在环境管理的微观层次上，把环境保护部门视为环境管理的主体，把污染源作为环境管理的对象。并没有从人的管理入手，没有从环境与发展的决策高度，从国家经济、社会发展战略的高度来思考。因此，狭义的环境管理并不能从根本上解决环境问题。

到了 20 世纪 90 年代，随着环境问题的不断发展以及人们对环境问题认识的不断提高，人们发现，基于对环境管理的传统理解已越来越突出地限制了环境管理理论与实践的发展。人们普遍认识到，要想从根本上解决环境问题，必须站在经济、社会发展的战略高度采取对策和控制措施，从区域发展的综合决策入手来解决环境问题。因此，有必要扩展环境管理的范围，并且通过确立一个科学的概念来表达环境管理的本质。

2. 环境管理的概念与内涵

(1) 环境管理的概念。所谓环境管理是指依据国家的环境政策、环境法律、法规和标准，坚持宏观综合决策与微观执法监督相结合，从环境与发展综合决策入手，运用各种有效管理手段，调控人类的各种行为，协调经济、社会发展同环境保护之间的关系，限制人类损害环境质量的的活动以维护区域正常的环境秩序和环境安全，实现区域社会可持续发展的行为总体。其中，管理手段包括法律、经济、行政、技术和教育 5 个手段，人类行为包括自然、经济、社会 3 种基本行为。

环境管理的这一概念将环境管理的理论与实践很好地衔接为一个整体，它既反映了环境管理思想的转变过程，又概括了环境管理的实践内容。同时，透过这

一概念的变化反映出了人类对环境保护规律认识的深化程度。

从这一概念出发,可以认为:环境管理是针对次生环境问题而言的一种管理活动,主要解决由于人类活动所造成的各类环境问题。环境管理的核心是对人的管理。长期以来,环境管理中的一个误区就是把污染源作为管理对象,环保部门围绕着各种污染源开展环境管理,工作长期处于被动局面。只有解决人的问题,从人的3种基本行为入手开展环境管理,环境问题才能得到有效解决。环境管理是国家管理的重要组成部分。环境管理的目的是解决环境污染和生态破坏所造成的各类环境问题,保证区域的环境安全,实现区域社会的可持续发展。环境管理涉及包括社会领域、经济领域和资源领域在内的所有领域。

因此,环境管理与国家管理的关系是一种要素与整体的关系,是下位子系统与上位子系统的关系。这就决定了有什么样的国家发展战略就有什么样的环境战略,有什么样的国家管理体制和模式就有什么样的环境管理体制和模式。

(2) 环境管理含义。关于环境管理的含义现在尚无一致的看法,一般可概括为:运用经济、法律、技术、行政及教育等手段,限制(或禁止)人们损害环境质量的活动,鼓励人们改善环境质量;通过全面规划、综合决策,使经济发展与环境保护相协调,达到既能发展经济满足人类的基本需求,又不超出环境容量的允许极限的目的。环境管理的核心是遵循生态规律与经济规律,正确处理经济增长与环境保护的关系。在进行综合决策时,使经济目标与环境目标相协调。环境是经济增长的物质基础,又是经济增长的制约条件,经济增长有可能给环境带来污染与破坏,但也只有在经济、技术不断发展的基础上才可能不断改善环境质量。关键在于通过全面规划和合理开发利用自然资源,使经济、技术、社会相结合,发展与环境相协调。在“人类环境”系统中,人是主导的一方,在发展与环境的关系中,人类的经济活动是主要方面。所以,环境管理的实质是影响人的行为,促使人类转变经济发展模式,实现生态可承受的经济发展,达到在经济持续快速发展的同时,仍能保持生态环境质量良好。

3. 环境管理的特点

环境管理是国家管理的重要组成部分,是国家意志的体现,其性质主要表现在权威性和强制性两个方面。权威性表现为环境保护行政主管部门代表国家和政府开展环境管理工作,行使环境保护的权力和职能,政府其它部门要在环保部门的统一监督管理之下履行国家法律所赋予的环境保护责任和义务。强制性表现为在国家法律和政策允许的范围内,为实现环境保护目标所采取的强制性,在国家法律和政策允许的范围内为实现环境保护目标所采取的强制性对策和措施。

环境管理特点主要表现在区域性、综合性、社会性和决策的非程序化上。

(1) 环境管理的区域性。作为一个工作领域,环境管理存在很强的区域性特点。这个特点是由环境问题的区域性、经济发展的区域性、资源配置的区域性、科技发展的区域性和产业结构的区域性等特点所决定的。

例如,我国从地理位置上看是“西高东低”,但从经济发展水平和人们的环境意识上看却是“东高西低”。环境管理的区域性特点告诉我们,开展环境管理要从国情、省情、地情出发,既要强调全国的统一化管理,又要考虑区域发展的不平衡性,防止简单化,不搞“一刀切”。既不能盲目照搬国外先进的管理经验,又不能盲目推广国内个别地区的管理做法。既不能按照东部沿海地区的发展模式来发展中、西部地区经济,又不能完全按照东部沿海地区环境保护的标准和要求来推进中、西部地区的环境保护工作。开展环境管理工作,要从实际情况出发,制定有针对性的环境保护目标和环境管理的对策与措施。

(2) 环境管理的综合性。环境管理的综合性是由环境问题的综合性、管理手段的综合性、管理领域的综合性和应用知识的综合性等特点所决定的。因此,开展环境管理必须从环境与发展的综合决策入手,建立地方政府负总责、环保部门统一监督管理、各部门分工负责的管理体制,走区域环境综合治理的道路。

环境管理的综合性是区别于一般行政管理的主要特点之一。在实际环境管理工作中,既要充分发挥环境保护部门的职能和作用,又要动员全社会的力量,极大地调动社会各阶层及政府各部门的环境保护积极性,实施分工合作、综合协调、综合管理。

(3) 环境管理的社会性。保护环境就是保护人的环境权和生存权。所以,环境保护是全社会的责任与义务,涉及每个人的切身利益,开展环境管理除了专业力量和专门机构外,还需要社会公众的广泛参与。这意味着一方面要加强环境保护的宣传教育,提高公众的环境意识和参与能力;另一方面要建立健全环境保护的社会公众参与和监督机制,这是强化环境管理的两个重要条件。

培养公众具有较强的环境意识和参与能力是做好环境保护工作的社会基础。离开了这个社会基础,环境保护事业将一事无成。有了这个社会基础,才能更好地发挥环境保护部门执法监督的职能。

实践证明,环境管理离不开强有力的监督。而来自于社会公众的这种“自下而上”的监督远大于来自于政府的“自上而下”的监督。为做到这一点,提高社会公众的环境意识及建立健全环境保护的社会公众参与和监督机制是非常重要的,也是推进国家环境保护事业的一项紧迫任务。

(4) 环境决策的非程序化特点。决策可分为程序化决策和非程序化决策两种,它是针对组织活动所存在的例行和非例行两种活动而分类的。程序化决策是针对诸如材料管理、财务管理、工商税务管理、交通管理等一类例行活动而言的。这类决策可以程序化到呈现出重复和例行状态,可以程序化到制定出一套处理这些

决策的固定程序，以致每当它出现时，不需要再重复处理它们。非程序化决策是指那种从未出现过的，或者其确切的性质和结构还不很清楚或者相当复杂的决策。诸如新产品的研究和开发、企业的多样化经营、新工厂的扩建、环境执法监督等一类非例行状态的决策。这类决策可以非程序化到使它们表现为新颖、无结构、具有不寻常影响的程度。一般行政管理具有决策的程序化特点，对于重复出现的问题可采用固定的程序来决策、来解决。而环境管理中的决策大多数表现为新颖、无结构、具有非寻常的、非重复的例行状态和不寻常的影响。这是因为每一环境问题的产生具有非例行、非寻常状态，每一环境问题的处理和解决的程序与方案无法预先设定。因此，环境决策具有明显的非程序化特点，这是环境管理与一般行政管理的另一个重要区别。

二、环境管理的目的

环境管理的目的是解决环境污染造成的各种环境问题，保证区域的环境安全，实现区域社会的可持续发展。具体来说，就是创建一种新的生产方式、新的消费方式、新的社会行为规则和新的发展方式。依据这一目的，环境管理的基本任务就是：转变人类社会的一系列基本观念和调整人类社会的行为，促进整个人类社会的可持续发展。

环境管理总的任务是：协调发展和环境的关系，达到调节、控制、保护和改善环境质量和生活质量的目的。为人民提供清洁的、美好的、符合生态健全发展的环境。具体来说，环境管理的任务是：

(1) 保证环境法律、规定、标准、规范的贯彻执行。

(2) 把环境保护的总目标和要求、土地资源的合理利用、生产力的配置等，纳入全国和各地区的国民经济计划中去。把防治污染和综合利用的指标纳入各生产单位的生产计划中去。

(3) 组织开展环境管理监测和环境质量评价工作。

(4) 抓好自然资源的综合利用。对于生物资源（或可再生资源）来说，环境管理则要设法保持并提高其再生能力。对于非再生资源来说，环境管理则要设法尽量降低其消耗速度，并尽量减少向环境中的排放，以免污染环境。

(5) 抓好环境污染的综合防治工作，包括：生产力的布局、土地利用规划，新建工程的“三同时”的规定，生产过程的环境管理、工艺流程改革、综合利用的奖惩办法及环境治理的技术经济分析等。

(6) 促进企业的环境管理。为了促进企业的环境管理，就必须核定企业原材料、原料的单耗指标，考核环境设施、设备的利用率、完好率，要求加强企业经营管理，杜绝跑、冒、滴、漏和事故排放，逐步确定企业“三废”排放总量及相应的污染防治措施在技术计划中的比例、内容和进度要求等。