

21世纪高等院校教材

环境管理学

郭廷忠 周艳梅 王琳 编著



科学出版社

www.sciencep.com

21 世纪高等院校教材

环境管理学

郭廷忠 周艳梅 王 琳 编著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书以作者长期环境管理实践和科研教学的成果积累为基础,同时借鉴他人研究成果,建立了环境管理学的结构体系和内容体系。全书共七章,首先详细地介绍了环境管理学的有关概念和知识,包括环境管理和环境管理学的概念、环境管理的目的与任务、主体与对象、性质与特点、基本内容、环境管理学的形成与发展等;在此基础上,阐述了环境管理学的理论基础,介绍了环境管理学的技术方法;接下来系统地分析介绍了中国的环境管理实践行动,最后对国外和联合国所采取的具体环境管理实践行动做了简要介绍。

本书可以作为高等院校环境科学、环境工程专业本科生教材,也可供相关专业工作人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

环境管理学 / 郭廷忠, 周艳梅, 王琳编著. —北京: 科学出版社, 2008
21 世纪高等院校教材
ISBN 978-7-03-023281-6

I. 环… II. ①郭…②周…③王… III. 环境管理学-高等学校-教材
IV. X3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 168844 号

责任编辑: 杨 红 王日臣/ 责任校对: 包志虹

责任印制: 张克忠/ 封面设计: 陈 敬

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京市文林印务有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2009 年 2 月第 一 版 开本: B5(720×1000)

2009 年 2 月第一次印刷 印张: 18 3/4

印数: 1—3 000 字数: 356 000

定价: 32.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换〈文林〉)

前 言

环境管理是伴随着人类活动而逐渐产生和发展起来的,它是一种人类管理人类自身行为的行为活动,它的实质是通过管理人类作用于环境的各种活动,达到保护环境和促进人类健康和谐发展的目的。长期的环境管理实践使人类逐渐积累了丰富的环境管理知识,通过对这些知识的归纳、总结和提炼,建立起了环境管理的理论和方法体系,然后再用于指导人们的环境管理活动,这就形成了一门新兴的交叉学科——环境管理学。环境管理学的产生和发展丰富了环境科学体系,同时也成为环境科学的一门重要分支学科。

我们知道,环境-社会-经济组成了一个复杂的巨系统,而这个系统的核心是人类。换句话说,环境-社会-经济系统能否实现良性循环,关键在于人类,而环境管理正是约束影响这一系统循环的人类行为活动的有效方法和手段。

从人类的发展历程来看,人类自诞生那一天起就从未停止过对自然环境的利用和改造,只不过在不同的发展时期,人类作用于环境的范围和程度不同罢了。在古代文明时期,人类活动的范围较小,程度也较轻,人类行为活动以樵采为主,依靠环境系统自身所具有的修复能力,在较短时间内可把人类行为活动对环境产生的不利影响消除掉,因此环境问题表现不明显;到了农业文明时期,人类的主要活动为农业生产活动,对环境的影响虽然较古代文明时期强烈,但仍未能引起环境系统的大范围、高强度破坏,而在该时期的后期,环境问题在农业生产较发达的地区开始出现,如因植被破坏引起的水土流失和旱涝灾害加剧等;到了工业文明时期,人类改造自然的方式和手段得到了极大的改进,因此,这一时期人类活动对环境影响的强度也加大了。人类活动对自然环境的破坏和废弃物排放对环境的污染,在很多地区尤其是经济较发达的地区突显出来。部分地区自然环境失衡,环境问题蔓延,人类的生存也受到威胁。环境管理活动也是在这个时期得到了快速发展,这是历史发展的必然结果。由于人类活动的多样性、人类思想的复杂性,环境问题也表现出复杂多样的特点,环境管理理论体系的建立和发展也因此遇到了很大的困难。这些问题也是环境管理学至今也没有形成自己完善的理论体系和方法体系的原因所在。

现有的多种《环境管理学》版本在其体系和内容方面均表现出不同,这使得读者无所适从,目前这种状况对于培养现代环境管理人才也极为不利。因此,编著和出版一本体系较为科学完善、内容较为全面、适用对象较为广泛的环境管理学就成为一项紧迫的任务。本书就是在这样的背景下立项和编著完成的。

本书的编著和出版受到河南大学教改基金的支持,编著者在编写过程中也做

了大量的调研和资料查阅工作。本书的主要特点为：①体系较为科学合理、结构完整、内容全面、层次分明，突出了理论与实践的结合；②全书内容按照基础知识、基本理论和方法、环境管理的实践行动的顺序编写，符合环境管理学的学科特点，便于读者阅读学习；③结合了作者十多年的环境管理实践经验；④适用对象广。

本书共七章。第一、三章由王琳编写；第二、六、七章由周艳梅编写；第四、五章由郭廷忠编写。全书由郭廷忠统一修改定稿。

由于编著者水平有限，书中不足之处在所难免，敬请广大读者批评指正。

编著者

2009年1月

目 录

前言

第一章 绪论	1
第一节 环境管理概述	1
一、环境管理和环境管理学概念	1
二、环境管理的目的与任务	2
三、环境管理的主体与对象	4
四、环境管理的性质与特点	8
五、环境管理的内容	10
第二节 环境管理的类型与模式	12
一、环境管理的类型	12
二、环境管理的模式	14
第三节 环境管理的原则与手段	15
一、环境管理的基本原则	15
二、环境管理的基本手段	17
复习与思考	21
第二章 环境管理学的形成与发展	22
第一节 环境管理学的形成背景	22
一、环境问题及其危害	22
二、环境问题产生的原因	24
第二节 环境管理学的发展	27
一、环境管理思想的发展历程	27
二、环境管理学的发展	33
三、环境管理方法的发展	37
复习与思考	39
第三章 环境管理学的理论基础	40
第一节 可持续发展理论	40
一、基本概念	40
二、基本理论	43
三、可持续发展与环境管理	45
第二节 循环经济理论	47
一、基本概念	47

二、基本理论	51
三、循环经济与环境管理	53
第三节 管理学理论	55
一、基本概念	55
二、基本理论	58
三、管理学与环境管理	61
第四节 行为学理论	65
一、基本概念	65
二、基本理论	66
三、行为学与环境管理	71
第五节 生态经济学理论	72
一、基本概念	72
二、基本理论	75
三、生态经济学与环境管理	78
第六节 统计学理论	78
一、基本概念	78
二、基本理论	81
三、统计学与环境管理	83
复习与思考	84
第四章 环境管理的技术方法	86
第一节 环境信息获取方法	86
一、概述	86
二、常用的环境信息获取方法	87
第二节 环境统计分析方法	90
一、概述	90
二、常用的环境统计分析方法	93
第三节 环境预测与评价方法	93
一、概述	93
二、常用的环境预测方法	94
三、常用的环境评价方法	103
第四节 产品的环境管理方法	104
一、概述	104
二、产品的生命周期评价	104
三、环境标志	113
第五节 组织的环境管理方法	119
一、组织环境管理体系的认证	119

二、环境审计	127
三、清洁生产审核	135
复习与思考	139
第五章 中国环境管理的实践行动	141
第一节 中国环境管理发展概述	141
一、起步阶段	141
二、发展阶段	142
三、成熟阶段	143
四、深化阶段	145
第二节 中国的环境管理政策	145
一、环境保护基本国策	145
二、环境保护基本方针	146
三、环境保护基本政策	147
第三节 中国环境管理的法制建设	151
一、中国环境保护法制的建设进程	151
二、中国的环境保护法律体系	153
第四节 中国环境管理机构建设	159
一、中国环境管理机构的发展过程	159
二、中国环境管理机构的职能	160
三、中国环境管理机构的设置	161
第五节 中国的环境管理制度	165
一、“三同时”制度	165
二、环境影响评价制度	167
三、排污收费制度	171
四、环境目标责任制度	176
五、城市环境综合整治定量考核制度	178
六、排污申报登记与排污许可证制度	180
七、污染集中控制制度	185
八、污染限期治理制度	187
第六节 中国的专项环境管理	190
一、环境规划管理	190
二、区域环境管理	192
三、建设项目环境管理	207
四、组织环境管理	210
五、自然资源的保护与管理	214
复习与思考	232

第六章 外国环境管理实践行动	234
第一节 美国的环境管理行动	234
一、美国环境管理的体制与机构	234
二、美国环境管理的制度与基本策略	239
三、美国环境管理的主要特点	245
第二节 欧盟环境管理行动	246
一、欧盟环境管理的体制与机构	246
二、欧盟环境管理的政策目标和措施	247
三、欧盟环境管理的主要特点	250
第三节 日本环境管理行动	251
一、日本环境管理的体制	251
二、日本环境管理的制度与基本对策	252
三、日本环境管理的主要特点	258
第四节 印度的环境管理行动	259
一、印度环境管理的体制	259
二、印度的主要环境问题及对策	259
三、印度环境管理的主要特点	263
复习与思考	264
第七章 环境管理的国际实践行动	265
第一节 国际环境管理行动概述	265
一、国际环境管理的原因、对象和内容	265
二、国际环境管理应遵循的基本原则	266
三、国际环境管理的主要机构	269
第二节 国际环境管理的主要行动	275
一、加强国际环境合作	275
二、签订大量的环境保护公约	276
三、开展全球环境教育	282
四、国际环境管理行为效果的检查与监督	282
第三节 中国在国际环境管理行动中发挥的作用	283
一、中国参与国际环境管理的历程	283
二、中国参与国际环境管理的基本原则	285
三、中国参与的国际环境管理行动	287
复习与思考	289
主要参考文献	290

第一章 绪 论

第一节 环境管理概述

环境管理学是从环境保护实践中产生，又在环境保护的实践中发展起来的。它既是环境科学的一门分支学科，又是环境科学与管理科学交叉渗透的产物，同时也是一个工作领域，是环境保护实践的重要组成部分。

一、环境管理和环境管理学概念

(一) 环境管理的概念

环境管理从 20 世纪 70 年代初开始形成，并逐步发展成为一门新兴学科。国内外学者对环境管理的概念与内涵认识日益深化。“环境管理”概念 1974 年在墨西哥召开的“资源利用、环境与发展战略方针”专题研讨会上首次被正式提出，此次会议形成了三点共识：①全人类的一切基本需要应当得到满足；②要进行发展以满足基本需要，但不能超出生物圈的容许极限；③协调这两个目标的方法是环境管理。

1975 年休埃尔在其《环境管理》一书中对环境管理做了专门阐述，指出“环境管理是对损害人类自然环境质量的人为活动（特别是损害大气、水和陆地外貌质量的人为活动）施加影响”。他特别说明，所谓“施加影响”是指“多人协同的活动，以求创造一种美学上会令人愉快、经济上可以生存发展、身体上有益于健康的环境所作出的自觉的、系统的努力。”我国学者刘天齐主编的《环境技术与管理工程概论》一书中，对环境管理的含义作出了如下论述“通过全面规划，协调发展与环境的关系，运用经济、法律、技术、行政、教育等手段，限制人类损害环境质量的行为，达到既满足人类的基本需要，又不超出环境的容许极限的目的。”

根据国内外学者的阐述，环境管理的含义主要应涵盖以下四个方面。

(1) 协调发展与环境的关系。建立可持续发展的经济体系、社会体系和保持与之相适应的可持续利用的资源和环境基础，是环境管理的根本目标。

(2) 运用各种手段限制人类损害环境质量的行为。人在管理活动中扮演着管理者和被管理者的双重角色，具有决定性的作用，因此环境管理的核心是对人的管理。

(3) 环境管理是一个动态过程。它必须适应社会、经济、技术的发展，并及时调整政策措施，使人类的经济活动不超过环境的承载能力和自净能力。

(4) 环境保护作为国际社会共同关注的问题,环境管理需要超越文化和意识形态等方面的差异,采取协调合作的行动。

综上所述,可以认为,环境管理是指依据国家的环境政策、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、技术和教育五个手段,人类行为包括自然、经济、社会三种基本行为。

(二) 环境管理学的概念

环境管理所要解决的不是单纯的技术问题,也不是单纯的经济问题,而是人类社会的发展同自然环境相协调的问题,因而环境管理学是一门社会发展与环境保护相结合的综合科学。从更宽泛的意义上来说,环境管理学也可以认为是人类行为的组织学。因为环境管理面对的是整个社会经济-自然环境系统,它承担着将自然规律和社会规律相匹配和耦合的责任。从这个意义上讲,环境管理学是一门任何其他学科都不能取代的科学。

环境管理学的形成是长期以来人类探索保护环境、解决环境问题的结果,是人类了解自身运动与环境变化之间协调的规律性以及如何调控自身的行为,达到与环境协调发展的必然结果,因而也是人类生存与发展需要的结果。在这个探索的过程中人们认识到,环境管理具有独特的规律。对它的研究,不是单纯的管理学、经济学或环境学所能胜任的,在走出了综合自然科学和社会科学的第一步之后,环境管理学逐渐拥有了自己独特的研究领域和研究方法,而只有在找到了自身的灵魂,即协调人类社会经济发展与自然环境之间的矛盾之后,环境管理学才逐渐形成。

总之,环境管理学是以环境管理的实践为基础,以可持续发展的思想为指导,以研究环境管理的一般规律、特点和方法学为基本内容的科学。它着重研究管理人类作用于环境的社会行为的理论和方法,为环境管理提供理论和方法上的指导。

简言之,环境管理学是一门为环境管理提供理论依据、方法依据以及技术依据的科学。

二、环境管理的目的与任务

(一) 环境管理的目的

环境问题的产生并且日益严重的根源在于人们自然观上的错误,以及在此基础上形成的基本思想观念上的扭曲,进而导致人类社会行为的失当,最终使自然

环境受到干扰和破坏。也就是说，环境问题的产生有两个层次上的原因：一是思想观念层次上的；二是社会行为层次上的。基于这种思考，人们终于认识到必须改变自身一系列的基本思想观念，必须从宏观到微观对人类自身的行为进行管理，以尽可能快的速度逐步恢复被损害了的环境，并减少甚至消除新的发展活动对环境的结构、状态、功能造成新的损害，保证人类与环境能够持久地、和谐地协同发展下去。这就是环境管理的根本目的。具体来说，环境管理的目的是通过对可持续发展思想的传播，使人类社会的组织形式、运行机制以及管理部门和生产部门的决策、计划和个人的日常生活等各种活动，符合人与自然和谐相处的要求，并以法律法规、规章制度、社会体制和思想观念的形式体现出来。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，来保护和改善环境。

（二）环境管理的任务

环境管理的基本任务是：转变人类社会的一系列基本观念和调整人类社会的行为。

观念的转变是根本。观念的转变包括消费观、伦理观、价值观、科技观和发展观直到整个世界观的转变。这种观念的转变将是根本的、深刻的，它将带动整个人类文明的转变。当然，要从根本上扭转人类既成的基本思想观念，显然不能单纯通过环境管理就能达到目的，但是环境管理却可以通过建设一种环境文化来为整个人类文明的转变服务。环境文化是以人与自然和谐为核心和信念的文化，环境管理的任务之一就是要指导和培育这样一种文化，以取代工业文明时代形成的以人为中心、以人的需要为中心、以自然环境为征服对象的文化，并将这种环境文化渗透到人们的思想意识中去，使人们在日常的生活和工作中能够自觉地调整自身的行为，以达到与自然环境和谐的境界。

文化决定着人类的行为，只有转变了过去那种视环境为征服对象的文化，才能从根本上去解决环境问题。所以，从这个意义上讲，环境文化建设是环境管理的一项长期的根本任务。

相对于思想观念的转变而言，行为的调整是较低层次上的调整，然而却是更具体、更直接的调整。人类的社会行为可以分为行为主体、行为对象和行为本身三大部分。从行为主体来说，还可以分为政府行为、市场行为和公众行为三种。政府行为是总的国家的管理行为，诸如制定政策、法律、法规、发展计划并组织实施等。市场行为是指各种市场主体包括企业和生产者个人在市场规律的支配下，进行商品生产和交换的行为。公众行为则是指公众在日常生活中诸如消费、居家休闲、旅游等方面的行为。这三种行为都可能会对环境产生不同程度的影响。

另外，在这三种行为中，政府的决策和规划行为，特别是涉及资源开发利用

和经济发展规划的行为，往往会对环境产生深刻而长远的影响，其负面影响一般很难或无法纠正。市场行为的主体一般是企业，而企业的生产活动一直是环境污染和生态破坏的直接制造者。公众行为对环境的影响在过去并不是很明显，但随着人口的增长尤其是消费水平的增长，公众行为对环境的影响在环境问题中所占的比重将会越来越大。由于消费方式的原因，大量的产品在未得到充分利用或仍可以作为资源回收再利用的情况下，就被公众当成了废物丢弃，这不仅加剧了固体废物对环境的污染，而且也资源的可持续利用造成影响。

由以上的分析可见，环境管理的两项任务是相互补充、互为一体的。其中，环境文化的建设是根本性的，但是文化的建设是一项长期的任务，短期内对环境问题的解决效用不是很明显，而行为的调整则可以比较快地见效。同时，行为的调整也可以促进文化的建设。所以对于环境管理来讲，这两项任务不可偏废。

三、环境管理的主体与对象

（一）环境管理的主体

环境管理的主体是指“谁来管理”和“管理谁”的问题。其广义的理解，是指环境管理活动中的参与者或相关方，而不一定是狭义的所谓的“管理者”。

在现实生活中，人类社会的行为主体可以分为政府、企业和公众三大类。在环境管理中，政府、企业和公众都是环境管理的主体。

1. 政府

政府作为社会公共事务的管理主体，包括中央和地方各级的行政机关。在理论上它应该还包括立法、司法等机关。政府依法对整个社会进行公共管理，而环境管理则是政府公共管理中的一个分支。在三大行为主体中，政府是整个社会行为的领导者和组织者，同时它还是各地政府间冲突、协调的处理者和发言人。政府能否妥善处理政府、企业和公众之间的利益关系，促进保护环境的行动，对环境管理起着决定性的作用。所以，政府是环境管理中的主导性力量。

政府作为环境管理主体的具体工作包括：制定适当的环境发展战略，设置必要的专门环境保护机构，制定环境管理的法律法规和标准，制定具体的环境目标、环境规划、环境政策制度，提供公共环境信息和服务，开展环境教育等。

另外，在全球性环境问题管理方面，政府作为环境管理主体的管理内容是对以国家为基本单位的国际社会作用于地球环境的行为进行管理，如国际合作、全球环境条约协议的签署和执行等。

2. 企业

企业在社会经济活动中是以追求利润为中心的独立的经济单位。企业是各种产品的主要生产者和供应者，是各种自然资源的主要消耗者，同时也是社会物质财富积累的主要贡献者。因此，企业作为环境管理的主体，其行为对一个区域、

一个国家乃至全人类的环境保护和管理有着重大的影响。

企业对自身的环境管理的内容包括：企业制订自身的环境目标、规划，开展清洁生产和循环经济，通过和执行 ISO14000 环境管理体系标准，实行绿色营销、发展企业绿色安全与健康文化等。另外，企业作为人类社会产业活动的主体，其环境管理行为对政府和公众的环境保护行为有很大影响。只有企业设计和生产出绿色产品，公众才能使用；只有大量的企业不断开发绿色环保的先进技术和经营方式，才能推动政府在完善环保法律、严格环保标准等方面加强环境管理，从而推动整个社会的进步。从这个意义上讲，企业环境管理既与政府、公众的环境管理行为互动，又发挥着重要和实质性的推动作用。

3. 公众和非政府组织

公众包括个人与各种社会群体。他们是环境管理的最终推动者和直接受益者。公众在人类社会生活的各个领域和方面发挥着最终的决定作用。公众能否有效地约束自己的行为，推动和监督政府和企业的行为，是公众主体作用体现与否的关键。

公众环境管理是公众参与的环境管理，实际上，公众作为环境管理的主体作用并不是以一个整体的形式出现在环境事务中，而主要是以散布在社会各行各业、各种岗位上的公众个体以及以某个具体目标组织起来的社会群体的行为来体现的。在某些情况下，一些在环境保护领域做出突出成绩的公众个体，通过自己的行为可以起到监督企业行为和政府行为的作用，促进企业和政府环境管理的效果。但在更多的情况下，公众通过自愿组建各种社会团体和非政府组织来参与环境管理工作。参与，是公众作为环境管理主体的主要“管理”形式。公众环境管理的机构可以是非政府组织（如各种民间环保组织）、非营利性机构（如环境教育、科研部门），其具体内容很多，根据这些组织和机构的目的而定。

（二）环境管理的对象

环境管理的对象是指“管理什么”的问题。环境管理是人类社会管理人类作用于环境的行为，环境管理本身也是一种人类的社会行为。人类社会行为的主体可分为政府、企业和公众，因此他们都是环境管理中的管理者，而管理对象具体可分为政府行为、企业行为和公众行为。

1. 政府行为

政府行为是人类社会最重要的行为之一，根据其性质，可以分三大类：一是各级政府之间以及政府与其职能部门之间的“内部”行为，主要是政府内部权力职能分工协作的问题；二是相对于其他行为主体（如企业、公众、社会团体等）的国内行为，政府整体作为一个主体的行为，包括各项法律法规和政策的制定、发布、实施和监督以及社会活动的组织和管理；三是政府作为国家和社会意志的

代表,与其他政府之间的行为,诸如国际政治、经济、军事和科技文化交流等各方面的行为。

政府行为的主要内容有:作为投资者为社会提供公共消费品和服务,如政府控制军队、警察等国家机器,提供供水、供电、铁路、邮政、教育、文化等公共事业服务;作为投资者为社会提供一般的商品和服务,以国有企业的形式控制国家经济命脉;掌握国有资产和自然资源的所有权及相应的经营和管理权;政府对国民经济实行宏观调控和对市场进行政策干预。

由上可见,政府行为的内容和方式包容极广。无论是提供公共事业和服务,在重要行业实行国家垄断,还是对市场进行调控,政府行为对环境所产生的影响具有极大的特殊性,它涉及面广、影响深远又不易察觉,既有直接的一面,又有间接的一面,既可以有重大的正面影响,又可能有巨大的难以估计的负面影响。

要防止和减轻政府行为造成和引发环境问题,应以科学观为指导,主要应考虑以下几个方面:

(1) 政府决策的科学化。要建立科学的决策方法和决策程序,中国提出的科学发展观是一个很好的开端。

(2) 政府决策的民主化。公众(包括各种非政府组织或社会团体)能否通过各种途径对政府的决策和操作进行有效的监督,是最根本和最具有决定性意义的方法。

(3) 政府施政的法制化。特别是要遵守有关环境保护法规的要求,如按照《中华人民共和国环境影响评价法》的要求,有关政府部门在编制工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游、自然资源开发的有关专项规划时,应当进行环境影响评价。

2. 企业行为

企业是人类社会经济活动的主体,是创造物质财富的基本单位,因此企业行为是环境管理重点关注的对象。

企业和企业行为多种多样,但总起来说,企业行为可以概括为:从事生产、交换、分配、投资、包括再生产和扩大再生产的生产经营等活动;通过向社会提供物质性产品或服务获得利润的活动;以追求利润为中心,对外部变化作出自主反应的活动。

企业行为对资源环境问题有非常重要的影响,主要表现在:企业是资源、能源的主要消耗者;企业特别是工业企业是污染物的主要产生者、排放者,也是主要的治理者;企业是经济活动的主体,因此也是保护环境工作的具体承担者,绝大多数的环境保护行动都需要企业的参与才能落实。因此,要防止企业行为造成和引发环境问题,主要应考虑以下几个方面:

(1) 从企业调控自身行为的角度出发,应当通过各种途径加强环境保护工作,推行清洁生产,使用清洁的原材料和能源,尽可能地使用由废弃物转化出的

资源,提供绿色产品和服务等。

(2) 从政府对企业行为调控的角度出发,第一,形成有利于企业加强环境保护的市场竞争环境,在宏观上加强对企业环境保护工作的引导和监督;第二,严格执行环境法律法规,制定恰当的环境标准,实行各种有利于提高企业环境保护积极性的政策,创造有利于企业环境保护的法治环境;第三,加强对有优异环境表现的企业的嘉奖,与企业携手共创环境友好型的社会。

(3) 从公众对企业行为调控的角度出发,第一,站在消费者的角度积极购买和消费绿色产品和服务;第二,公众作为个体或通过社会团体对企业破坏环境的行为进行监督;第三,公众个体作为政府的公务员或企业的员工,通过自身的工作促进企业环境保护。

3. 公众行为

通常理解,公众是大量离散的个人,而公众行为则是与政府行为、企业行为相并列的重要行为。这体现在以下几个方面:

(1) 公众和公众行为是社会的基石,是政府行为和企业行为的对象。公众是政府的服务对象,政府希望能得到公众的拥护和支持,希望公众能够在政府法律、政策的框架下选择和安排自己的行为;公众是企业的服务和产品的消费者,企业希望自己的产品和服务能被公众所接受和喜爱,从而获得利润,还希望公众能成为为企业工作的劳动者(发明人、设计人、生产加工者和销售者等)。

(2) 公众和公众行为涵盖和渗透了社会生活的各个方面,远远不能被政府行为和企业行为所替代或包含,比如公众的社会心理活动,公众的个人兴趣追求、感情抒发及公众风俗习惯等,这些公众行为所反映的是社会文化。在很大程度上,这种文化对社会发展具有更深层次的影响。

公众行为对资源环境问题有非常重要的影响,主要表现在:公众中的每个个体为了满足自身生存发展,需要消费物品和服务,这是造成资源消耗和废弃物产生的根源;公众的生活方式对环境问题的影响重大。例如,农民和城市居民的生活和消费方式所产生的废弃物就有很大区别,造成的环境问题也大不相同;公众通过各种途径影响政府和企业行为,对环境保护产生间接的影响,由于认识和看法的差异,这种间接的影响虽非常难以把握,但往往具有决定性。

要解决公众行为可能造成和引发的环境问题,主要应考虑以下几个方面:

(1) 从公众调控自身行为的角度,公众应提高环境意识,购买和消费绿色环境产品和服务,养成保护环境的习惯,如垃圾分类、废物利用等,积极参与有利于环境保护的活动,如成为环保志愿者、参加环保社团等。

(2) 从政府对公众行为调控的角度,应当加强对公众环境意识的教育和培养;通过制定法律法规规范公众的生活和消费行为,以利于环境保护;规范和引导非政府公众组织的环境保护工作。

(3) 从企业对公众行为调控的角度,应当提供绿色的时尚环保产品引导公众

的消费潮流，尽可能满足公众对绿色消费的需求；对企业员工不利于环境的行为进行约束和控制；通过支持公众环保组织影响和引导公众行为。

四、环境管理的性质与特点

（一）环境管理的性质

由于环境管理是国家管理的重要组成部分，这就决定了环境管理的性质是国家意志的体现，是政府行为。作为各级地方政府的组成机构，各级环境保护行政主管部门应当在同级人民政府的领导下，依据国家的环境政策、法律、法规和标准，代表国家行使政府职能，对人们的自然行为、经济行为、社会行为进行综合管理，以维护区域正常的环境秩序。

（二）环境管理的特点

环境管理的性质决定了环境管理具有行政管理的权威性和强制性特征，除此之外还具有区别于一般行政管理的区域性、综合性、社会性和决策的非程序化特点。

1. 权威性

环境管理的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，政府其他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。

2. 强制性

环境管理的强制性表现为在国家法律和政策允许的范围为实现环境保护目标所采取的强制性对策和措施。例如，关闭“十五小”、污染限期治理等，就是根据国家的环保产业政策、环保行业政策、环保技术政策，为实现经济增长方式转变所采取的强制性措施。

3. 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。

中国的地域广阔，各地情况差异很大。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”。我们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、西部地区的经济，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