



ZHONGGUO HUANJING GUANLI DE  
LILUN YU SHIJIAN YANJIU

# 中国环境管理的 理论与实践研究

王丽萍 著

# 中国环境管理的 理论与实践研究

王丽萍 著



## 内 容 提 要

环境保护是可持续发展的基础,而环境管理是做好环境保护的核心。加强环境管理,走可持续发展道路,是当前我国发展的必然选择。本书系统的对环境管理的基本概念、理论基础、法律法规、管理技术进行了研究,对城市、农村与流域环境管理进行了论述,还对中国和全球的环境管理实践作了分析。环境管理的理论和实践是一个随着时代发展不断进行创新和深化的过程,出现了许多学者的新研究成果。本书论述严谨,条理清晰,内容丰富新颖,可读性强,是一本值得学习研究的著作。

### 图书在版编目(CIP)数据

中国环境管理的理论与实践研究 / 王丽萍著. — 北京: 中国纺织出版社, 2018.7  
ISBN 978-7-5180-4374-3  
I. ①中… II. ①王… III. ①环境管理—研究—中国  
IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 291062 号

---

责任编辑:姚 君

责任印制:储志伟

---

中国纺织出版社出版发行

地址:北京市朝阳区百子湾东里 A407 号楼 邮政编码:100124

销售电话:010-67004422 传真:010-87155801

<http://www.c-textilep.com>

E-mail:faxing@c-textilep.com

中国纺织出版社天猫旗舰店

官方微博 <http://www.weibo.com/2119887771>

北京虎彩文化传播有限公司 各地新华书店经销

2018 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

开本:710×1000 1/16 印张:25.5

字数:520 千字 定价:89.00 元

---

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社图书营销中心调换

# 前 言

在党的十八大报告中,习近平总书记提出并深刻阐述了实现中华民族伟大复兴的中国梦。中国梦承载着全体中国人民的追求和期盼,昭示着国家富强、民族振兴、人民幸福的美好前景,为坚持和发展中国特色社会主义注入了新的内涵和时代精神。生态文明建设在实现中国梦占有十分重要的地位,习近平总书记指出:“走向生态文明新时代,建设美丽中国,是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要内容。”把生态文明建设放在了前所未有的突出地位。

环境保护是可持续发展的基础,而环境管理是做好环境保护的核心。加强环境管理,走可持续发展道路,是当前我国发展的必然选择。我国人口基数大、人均资源少,当前的生态环境遭到了较为严重的破坏,要想实现可持续发展,就需要做好环境管理。

本书共七章。第一章为环境管理概述,主要内容有环境问题与环境管理、环境管理的模式、我国环境管理现状三个方面。第二章对环境管理的理论基础进行了研究,内容包括可持续发展理论、管理学理论、行为科学理论、环境经济学理论。第三章分析了我国环境管理的法律法规,内容有我国环境保护的法律体系、中华人民共和国环境保护法、环境保护单行法、环境标准、其他部门法中的有关环境的法律规范和环境管理机构等。第四章对环境管理的技术支持进行了探索,包括的内容有环境规划、环境统计、环境监测和环境管理信息系统四个方面,并以环境技术创新为研究对象,对其影响机制进行了理论与实证分析,提出了促进我国环境技术创新的激励性政策建议。第五章主要对城市、农村与流域环境管理三个方面进行了研究,并以河南省的资源环境承载力和中部地区承接污染产业转移的影响机制为研究对象进行了理论与实证研究。第六章是中国环境管理实践,分别从大气环境管理实践、水环境管理实践、固体废弃物环境管理实践和重金属环境管理实践等方面进行了研究,同时对消费者的绿色消费模式及其决策过程以及河南省的节能环保产业发展进行了实证研究,以更好地指导我国的环境管理实践。第七章研究了全球环境管理,从全球环境问题、发达国家的环境管理、发展中国家的环境管理和全球环境管理中的中国四个方面进行了研究论述。

环境管理的理论和实践是一个随着时代发展不断进行创新和深化的过

程,出现了许多学者的新的研究成果。本书在写作过程中参考阅读了许多前人的文献资料,在此表示衷心的感谢。此外,由于作者的水平和时间所限,有些观点难免有偏颇之处,恳请广大读者批评指正。

王丽萍

河南理工大学财经学院

2017年11月

# 目 录

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 第一章 环境管理概述.....              | 1   |
| 第一节 环境问题与环境管理.....           | 1   |
| 第二节 环境管理的模式.....             | 9   |
| 第三节 我国环境管理现状 .....           | 17  |
| 本章小结 .....                   | 24  |
| 第二章 环境管理的理论基础 .....          | 25  |
| 第一节 可持续发展理论 .....            | 25  |
| 第二节 管理学理论 .....              | 33  |
| 第三节 行为科学理论 .....             | 40  |
| 第四节 环境经济学理论 .....            | 46  |
| 本章小结 .....                   | 53  |
| 第三章 我国环境管理的法律法规 .....        | 54  |
| 第一节 我国环境保护的法律体系 .....        | 54  |
| 第二节 中华人民共和国环境保护法 .....       | 59  |
| 第三节 环境保护单行法 .....            | 62  |
| 第四节 环境标准 .....               | 65  |
| 第五节 其他部门法中的有关环境的法律规范 .....   | 74  |
| 第六节 环境管理机构 .....             | 77  |
| 本章小结 .....                   | 80  |
| 第四章 环境管理的技术支持 .....          | 81  |
| 第一节 环境规划 .....               | 81  |
| 第二节 环境统计 .....               | 90  |
| 第三节 环境监测 .....               | 93  |
| 第四节 环境管理信息系统 .....           | 96  |
| 第五节 环境技术创新的影响机制和激励性政策研究..... | 104 |
| 本章小结.....                    | 142 |

|                               |            |
|-------------------------------|------------|
| <b>第五章 城市、农村与流域环境管理 .....</b> | <b>143</b> |
| 第一节 城市环境管理.....               | 143        |
| 第二节 农村环境管理.....               | 152        |
| 第三节 流域环境管理.....               | 158        |
| 第四节 河南省资源环境承载力研究.....         | 168        |
| 第五节 中部地区承接污染产业转移研究.....       | 212        |
| 本章小结.....                     | 250        |
| <b>第六章 中国环境管理实践.....</b>      | <b>251</b> |
| 第一节 大气环境管理实践.....             | 251        |
| 第二节 水环境管理实践.....              | 260        |
| 第三节 固体废弃物环境管理实践.....          | 266        |
| 第四节 重金属环境管理实践.....            | 272        |
| 第五节 消费者的绿色消费模式及其决策过程研究.....   | 278        |
| 第六节 河南省节能环保产业发展研究.....        | 318        |
| 本章小结.....                     | 354        |
| <b>第七章 全球环境管理.....</b>        | <b>355</b> |
| 第一节 全球环境问题.....               | 355        |
| 第二节 发达国家的环境管理.....            | 361        |
| 第三节 发展中国家的环境管理.....           | 368        |
| 第四节 全球环境管理中的中国.....           | 373        |
| 本章小结.....                     | 385        |
| <b>参考文献.....</b>              | <b>386</b> |

# 第一章 环境管理概述

中共十八大以来,生态文明建设确定了其在中国特色社会主义五位一体总体布局中的战略位置。习近平总书记指出,“绝不能以牺牲生态环境为代价换取经济的一时发展”,“既要金山银山,又要绿水青山”。而环境管理就是实现以上目标的重要途径,由此可见环境管理在当前这个发展阶段的重要性。

## 第一节 环境问题与环境管理

随着人类社会的不断发展,人口增加、生产力水平提高,错误的生产方式和发展理念造成了环境问题的出现。随着经济的高速发展,环境问题也越发凸显,并且已经对人类社会的生存和发展产生影响,这就要求人类社会进行科学合理的环境管理,促进人类社会与自然环境的和谐发展,实现人类社会的可持续发展。

### 一、环境问题及其产生原因

#### (一)环境问题

严格来说,一切对人类和其他生物生存和发展的环境造成不良影响,引起环境结构或状态变化的,都应该称为环境问题。然而按照环境科学的定义来说,环境问题并不包括由自然因素引起的环境变化,是指狭义上的环境问题。环境问题随着人类社会的发展一直存在,不同时期,环境问题会有不同的表现形式,对人类和其他生物产生不同的影响,这就导致人们对环境问题的认识程度有所区别。

在远古时代,还没有出现农业文明,人类维持生存的主要方式是渔猎和采集,人口数量少,生产力水平低,人类几乎不会对自然环境造成干预,在这个时期几乎没有环境问题。

农业文明形成后,人类开始学会使用一定的劳动工具,生产力水平有所提升,人口数量也有所增加,人类开始对自然环境进行开发利用。这就导致

局部地区由于人类干扰出现了水土流失和土地荒漠化的现象,这些问题是这一时期的主要环境问题。这些环境问题导致人类经常迁移、转换栖息地,严重的会直接导致这个族群的覆灭。恩格斯在其著作《自然辩证法》中提出,“美索不达米亚、希腊、小亚细亚以及其他各地区的居民,为了得到耕地,把森林砍完了;但是他们做梦都想不到,这些地方竟因此成了荒芜不毛之地。因为他们使这些地方失去了森林,因而失去了积聚和贮存水分的中心……他们更没料到,这样做竟使山泉在一年中的大部分时间内枯竭了;而在雨季,又使凶猛的洪水倾泻至平原上。”由此可见农业文明时期面临的环境问题。但是从农业文明整体历史来看,当时的环境问题只是局部的、零散的,并没有直接对人类社会的生存和发展造成严重影响。

随着人类社会的不断发展,工业文明时代来临,人口数量激增,科学技术水平和经济水平显著提高。这个阶段,人们急于追求经济增长,使他们开始大规模地开发和利用自然环境资源,这就导致在取得经济进步的同时,也引发了严重的环境问题。该阶段的环境问题不再是局部的、零散的,而是会直接从根本上影响人类社会生存和发展的重大问题。

随着历史推进,人类社会进入 20 世纪,此时资源过度开发、环境污染和生态破坏已经达到了一个十分严重的程度。如区域环境质量严重下降、全球气候变暖引起海平面升高,南极、北极上空臭氧层遭到破坏,各种自然资源大量消耗甚至耗竭,全球生物多样性遭到破坏,有害物质排放造成环境污染等,这都是当前人类社会面临的严重环境问题,直接影响了人类社会的生存发展,是阻碍人类社会实现持续发展的一个最重要的因素。

环境问题是当前人类社会面临的一个重要问题,为了保证人类的生存和发展,实现人类社会的可持续发展,就必须充分重视环境问题,而首先就需要全面了解和认识环境问题。

第一,人们应该认识到环境问题可以分为多种类型。按照环境问题的性质进行划分,可以分为环境污染问题,如大气污染、生物污染、水体污染等;二次污染问题,如酸雨、全球变暖、臭氧层破坏等;生态破坏问题,如水土流失、土地荒漠化等;资源衰竭问题,如煤炭资源衰竭、石油资源衰竭等。按照环境问题的介质进行划分,可以分为大气环境问题、水体环境问题、土壤环境问题等。按照环境问题的产生原因进行划分,可以分为农业环境问题、工业环境问题和生活环境问题等。除此以外,还有其他分类方式。

第二,环境问题并不是相互独立的,各种环境问题之间存在一定因果联系,它们是相互交叉、相互强化的。也就是说,环境问题是由于人类对环境的过度干预造成的系统性病变的表现。环境问题的产生与不断恶化,导致人们失去了清洁的空气、水源和土壤,破坏了自然环境固有的结构和状态,

使生态系统中各要素之间的内在联系遭到了破坏。当前的环境问题对人类社会的产生和发展造成了严重影响,使人们面临着空前严峻的挑战。

当前的环境问题之所以会如此严重,根本上是人类社会的生存方式和发展方式的不当造成的。因此,解决环境问题需要人们意识到环境问题的严峻性,要反思自己的行为,从思想上引起重视。

## (二)环境问题产生的原因

当前的环境问题异常严峻,人们意识到了这一点并一直在思考环境问题产生的原因。人们最初是因为局地工业污染开始认识到环境污染问题的,因此在很长一段时期里,人们都认为是技术问题引起了环境污染,所以人们将环境污染治理作为解决环境问题的主要方式。在这个阶段,发达国家用于环境治理的费用占 GNP 的 1%~2%,发展中国家占 GNP 的 0.5%~1%。虽然在污染治理上消耗了大量的人力、物力和财力,人们意识到环境问题并没有从根本上消除。

面对这种情况,人们对环境问题开展进一步探讨,通过研究发现是因为一些单个的生产厂商将环境成本转嫁给社会,才造成了环境问题,这也就是“环境外部性”理论。该理论认为,人们将环境资源当作可以自由索取利用的公共物品,所以生产厂商在使用自然环境资源时并没有支付费用,即产品成本中并没有包含相应的环境成本,这部分成本直接转嫁给社会了,从而厂商实现了环境成本的外部化。基于该理论,在该发展阶段,社会尤其是政府对生产者采取了许多经济手段,希望以此实现控制环境污染的目的。不可否认的是,这一做法的确对解决环境问题起到了一定积极作用,也促进了环境经济学的迅速发展,但是,这一做法并没有从根本上解决环境问题,环境问题仍在继续恶化。

1972 年,罗马俱乐部发表了《增长的极限》,该书对全球经济增长模型进行了计算分析,以此为基础指出,如果按照人类社会当前的经济增长速度发展,地球系统的支撑能力将无法维持。该书提出的观点是第一次将环境问题与经济增长问题联系在一起,以此为基础来探寻环境问题产生的根本原因。1987 年,联合国世界环境与发展委员会发表了《我们共同的未来》,将环境问题与社会发展问题联系在一起,该文件指出,人类的发展方向、发展道路和发展方式是导致环境问题产生的根本原因。因此,人类社会实现可持续发展的根本就在于发展方式的转变。由此看出,此时的人们已经开始意识到当前发展道路和发展方式的问题,必须选一条新的“可持续发展”的发展道路。但是选择发展道路和发展方式是由人类的发展观决定的。发展观与世界观、价值观、道德观等基本观念具有十分紧密的联系,各种观念

相互影响,最终决定人类社会发展方向和发展方式。

人类选择了不可持续的发展方式导致了环境问题的产生,因此为了探寻环境问题的产生根源,就需要对支配人类行为的基本观念进行反思,对人类发展历程进行反思。

由以上论述可以看出,人们认为自己是世界的中心,按照自身的意志随意地对自然界中的所有事物进行操纵,而这种理念导致了自然环境的严重破坏,生态系统的不断退化。而严重的环境问题反过来开始对人类社会造成影响,导致人们面临资源能源的短缺、枯竭,生态环境严重破坏等危机。这就是环境问题产生并不断恶化的根源。

人类社会与自然环境之间会产生相互作用,而最基本的表现就是物质流动,所以上面提到的问题会通过物质流动特征表现出来。从物质流动的角度来看,人类社会发展可以分为三个阶段,如图 1-1 所示。

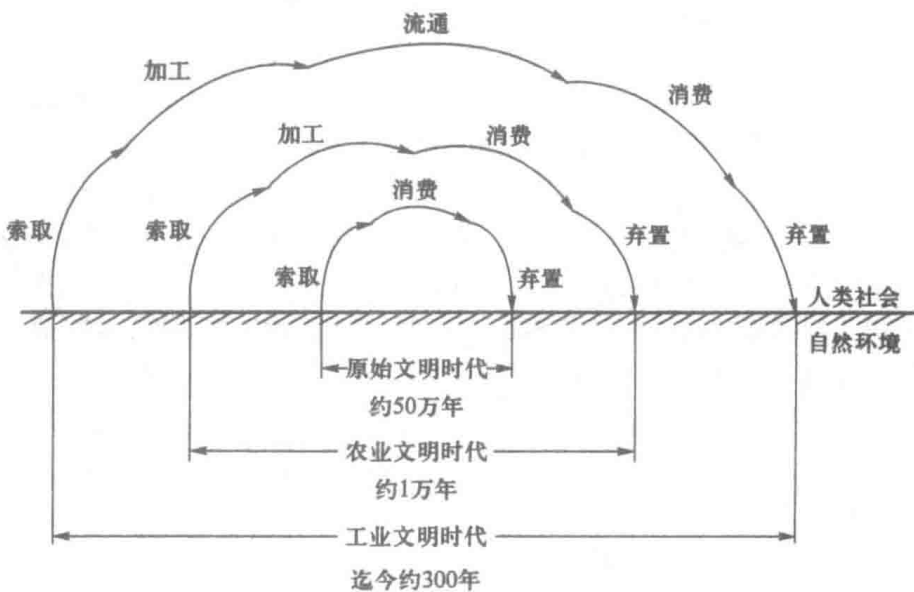


图 1-1 物质流动示意图

从图 1-1 中可以看出,人类社会的生存和发展以物质生产活动为基础,也就是说这是建立在自然环境基础之上的。人们从自然环境中获取需要的资源,之后对资源进行加工、流通、消费、弃置等一系列活动,最终人类活动产生的废弃物又排放到自然环境中去。正是这一链条式的物质流动过程构成了人类所有活动和文明的物质基础。

人类社会处于原始文明和农业文明阶段,物质流总量相对比较少,自然环境有能力为人类社会提供足够的资源,也有能力消纳人类社会产生的废弃物。因此,人们认为自然资源是“取之不尽、用之不竭”的。但是随着人类

社会的发展,工业文明逐渐形成,人们对自然资源进行索取、加工、流通、消费、弃置等一系列环节中产生了巨大的物质总量,这个阶段人们创造了前所未有的物质财富。但相对的,人类在这个阶段索取自然资源的总量,以及向自然环境中排放的废弃物总量,也是前所未有的。

人类社会不断发展,其占用的物质流量也在不停增长,人口激增,生产力水平大幅提高,人类需求和消费极度膨胀。在这样的条件下,人类无休止的索取与有限的自然资源之间,人类弃置的大量废弃物与有限的环境容纳能力之间产生了不可调和的矛盾。人类社会和自然环境的矛盾是人类社会发展的基本矛盾,随着社会发展这一矛盾也不断激化,最终形成了严重的环境问题。

二、环境管理的任务

由以上论述可以看出,人们因为错误的自然观和发展观而产生了错误的社会行为,这种行为直接导致了环境问题的产生并且日益严重。因此,可以从三个层次来认识环境问题的产生原因,分别为思想观念层次;社会行为层次;人类社会与自然环境系统的物质流动层次。

以此为基础,可以将环境管理的基本任务理解为:使人们对自然环境的基本观念发生转变,调整人类社会对自然环境的社会行为,有效控制人类社会与环境系统之间的物质流动,从而形成一种全新的、和谐的人与自然的关系,促进人类社会与自然环境的和谐共存。

(一)转变人类社会关于自然环境的基本观念

环境管理的根本在于转变观念。人们需要转变一切与环境相关的观念,如发展观、道德观、价值观、科学观、消费观等都应该相应地转变。观念的转变可以从根本上带动整个人类文明的转变。环境观念的转变如表 1-1 所示。

表 1-1 环境观念的转变

| 观念  | 传统观念                | 可持续发展观念                                       |
|-----|---------------------|-----------------------------------------------|
| 发展观 | 强调追求经济增长,一切为 GDP 服务 | 认识并理解自然环境是人类社会存在的基础,追求人的全面发展,追求人类社会与自然环境的和谐发展 |
| 道德观 | 只关注人与人之间的伦理关系       | 不仅关注人与人之间伦理关系,同时关注人与自然的伦理关系                   |

续表

| 观念  | 传统观念             | 可持续发展观念             |
|-----|------------------|---------------------|
| 价值观 | 环境没有价值           | 环境具有十分重要的价值         |
| 科学观 | 对外部世界呈现出一种割裂式的认知 | 扩展到对包括人在内的、综合的整体的认知 |
| 消费观 | 过度消费、铺张消费        | 追求节约、环保的绿色消费        |

人类的各种观念已经处于一定的固化状态,所以仅凭环境管理及其教育很难从根本上使人们转变观念,但是通过环境管理可以营造一种健康的环境文化,从而促进人类文明的转变。环境文化的核心是人与自然的和谐发展,开展环境管理的一项重要任务就是要指导和培育这样的文化,通过这种倡导和谐发展的文化取代以人类为中心的不正确的文化。环境管理不仅要培育这样的环境文化,还要采取相应的措施让这种文化内化为人们的思想意识,并指导人们的社会行为,从而促进人类社会与自然环境的和谐共处。

文化在人类的发展进程中具有重要的作用。想要从根本上解决环境问题,就必须建立和谐的环境文化代替将环境作为征服对象的文化。因此,环境管理的一项长期的根本性的任务就是指导和培养和谐的环境文化。

(二)调整人类社会的环境行为

环境行为相对于思想观念转变来说是属于较低层次的,但是行为相较于思想观念更具体、更直接。

人类的社会行为可以分为三大类,即政府行为、企业行为和公众行为。政府行为是指国家政府整体上采取的管理行为,包括制定并组织实施各项政策、法律、发展规划等;企业行为是指各种市场主体进行的商品生产和商品交换的行为,市场主体包括企业和生产者个人;公众行为是指社会公众在其日常生活中采取的一系列行为,如学习、消费、娱乐等方面的行为。三种行为相互制约、相互促进,社会行为的转变会对环境产生不同程度的影响。

政府行为、企业行为和公众行为相辅相成,它们会对环境产生不同影响。政府行为对环境管理起主导作用,政府可以通过制定并发布法令、规章等对市场行为和公众行为进行一定程度的约束和引导。表 1-2 是典型的环境行为转变过程。

表 1-2 不良环境行为的转变

|      | 不良行为                                                     | 可持续发展行为                                                            |
|------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| 政府行为 | 在环境保护方面投入过少<br>过分轻视环境公共责任<br>不重视环境与可持续发展的战略地位            | 在环境管理方面投入大量资金<br>重视政府的环境公共责任<br>制定并推行环境保护和可持续发展战略                  |
| 企业行为 | 随意排污<br>污染环境<br>采取高消耗式的生产方式<br>只重视自身经济利益、忽视自然<br>环境和社会责任 | 坚持清洁生产、降低排放<br>通过 ISO 14000 认证<br>重视循环经济<br>承担企业的环境责任<br>重视企业的环境形象 |
| 公众行为 | 随意丢弃生活垃圾<br>浪费水、电等自然资源<br>不重视环境保护                        | 生活垃圾分类收集<br>注意节约能源、资源<br>积极参与各种环境保护活动                              |

在这三种社会行为中,政府的决策和规划行为,尤其是涉及资源开发利用或经济发展规划的行为,会对环境产生十分深刻而长远的影响,在这方面产生的负面影响通常是很难或无法弥补和纠正的。市场的主要主体是企业,而企业在其生产经营的过程中采取的不当行为会直接造成环境污染和生态破坏,这就决定了企业在很长一段时间内都会是环境管理的重点。在人口数量少,生产力水平低下的时期,公众行为对环境的影响十分有限,但是随着人口激增、消费水平提高,公众行为对环境的影响越来越大,成为一个值得关注的问题。如全球的生活垃圾产生量远远超过工业固废的量。由于当前的消费方式,使大量的产品没有得到循环利用,这就导致大量固体废弃物的出现从而加剧了环境污染,并且浪费资源本身也是对自然环境的伤害。因此,政府应该重视废弃物再利用,将其作为一个适应当前社会的全新的产业部门来发展。此外,政府应该通过实施行政、法律和宣传等手段,直接作用于公众促使他们转变消费方式,进而促进生产方式的转变。

### (三)控制人类社会与自然环境系统中的物质流

从另一个角度来看,可以将人的行为分为两类,即人与人之间的行为和人与自然环境之间的行为。更为准确地说,是人类社会作用于个体人的行为,以及人类社会作用于自然环境的行为。因为个体人之间的行为可能并

不会在“环境—社会系统”中的物质流上有所表现,如个体人之间的关心、友爱行为,个体人开展的各种精神文化的创造与交流等。但一般情况下,人类社会作用于个体人和自然环境的的行为通常会通过物质流体现,也会表现在基于物质流的能量流和信息流上。

人与人之间的相互作用分为物质和情感两种,由于人的天性,使得人与人之间的情感交流更为重要。人与自然环境之间的相互作用更多的是物质交流。因此,在开展环境管理工作时,应该重视这些行为在物质流动过程中的反映。

从理论角度理解,物质流是一个比较抽象的概念,难以把握。但是在实践过程中,物质流表现为一个十分显著的事实。例如,对于丢弃一次性餐盒的问题,环境管理的对象涉及餐盒的丢弃行为、分拣行为、收集行为、运输行为、处理处置行为,这些行为都是以一次性餐盒作为物质基础的,这些行为实际上就是餐盒的物质流,而相应的管理便是对废餐盒物质流的管理。在环境管理的过程中,对行为的管理与对作为行为载体和实质内容的物质流的管理具有紧密联系。

从物质流角度看,随着工业文明的产生与发展,这个时期的一个重要特点就是由于人类的物质行为导致一些物质退出了它在“环境—社会系统”中固有的循环,成为对环境有害的污染物。概括而言,就是将破坏物质循环作为代价和手段来换取人类社会的物质财富。人们发展环境管理学,就是为了探索得出可以保证自然固有的物质循环不被破坏的前提下,实现人类社会创造财富、持续发展的正确道路。

### (四)促进人与自然的和谐共处

可以看出,环境管理的三项任务是相互联系、互为补充的。环境管理努力达成这三项任务的目标,就是实现人与自然的和谐发展,具体来说就是使人们的观念、人类的社会行为、“环境—社会系统”中的物质流动可以符合人与自然和谐发展的要求。在此基础上,通过制定并推行规章制度、法律法规、社会体制,转变和巩固人们的思想观念,创建一种新的生产方式、消费方式与社会组织方式,最终使人类社会形成一种人与自然和谐发展的生存方式。

通过转变环境观念、调整人类行为、控制环境物质流形成的新的人类社会生存方式,是新时代背景下产生的人类新文明。人类将充分发挥自己的才能和智慧,通过对环境问题的不停反思与探索,创造这种全新的生存方式,而这正是环境管理的最终目的。

## 第二节 环境管理的模式

环境问题在很早以前便已经出现,但人类对环境的系统管理却只有几十年的历史。世界各国在环境治理中选择和设计相应的政策、制度、措施的过程中,会明显地受到当时的社会条件、经济水平、科学文化等很多因素的影响和制约,这就导致环境管理模式带有明显的时代特色,并且会随着社会进步不断改进。以我国为例,我国的环境管理模式由以行政管理手段为主的基于末端控制的传统环境管理模式逐渐转向了以多种管理方式综合运用为主的基于污染预防的环境管理模式。

### 一、末端控制为基础的传统环境管理模式

#### (一)传统环境管理模式的建立

##### 1.末端控制的含义

末端控制又可以称作末端治理或末端处理,是指在生产过程的终端或者是在废弃物排放到自然环境之前,采取一定措施对这些物质进行有效的处理,从而减少排放到环境中的废物总量。

##### 2.传统环境管理模式的建立背景

20 世纪 50 年代以来,环境污染成了世界性的严重问题,在欧美发达国家尤其明显,这就使人们必须重视并及时处理环境问题。为了治理污染、保护环境,世界各国相继制定了以污染控制为主的法规,并提出要求让工矿企业在规定的时间内达到政府制定的环境标准。美国将这种模式称为“命令—控制”模式,也可以将这种模式称为“管道末端”治理或“末端技术”。

在早期,环境问题通常都是以个案纠纷的形式出现,对于这些案件法院通常都是将传统刑法相关的法律原则和制度作为依据进行处理。到 20 世纪 60 年代,环境问题进一步恶化,人们受到了环境污染的直接影响,社会开始谴责污染,呼吁政府干预。在这样的背景下,大多数国家开始采取设立专职机构、制定环境标准、设立禁止性规范、要求行为义务等方式,对大规模出现的环境问题进行一定调整。对于当时的各国政府而言,这种基于末端控制的传统管理模式是它们调整环境冲突的主要手段。

(二)我国末端控制传统环境管理模式的实践

通过观察我国的环境管理发展历程的前两个阶段,可以看出基于末端控制思想的传统环境管理模式在我国的建立和实践过程。我国环境管理的第一个阶段实现了思想观念的转变,在此期间我国颁布了《环境保护法(试行)》,意识到需要通过法律法规进行环境保护,并开始在一些重点污染源上投入资金与人力;我国环境管理的第二个阶段确定了环境保护在我国整体规划中的重要地位,将其确定为我国的一项基本国策,并提出了“三同步、三统一”的环境管理方针,确立了以强化环境管理为主的“三大政策”,并形成了以环境影响评价、“三同时”、排污许可证、城市环境综合整治定量考核、污染集中控制等制度为基本内容的环境管理体系。将环境污染防治的重点放在生产、生活活动与环境的“接口”处,也就是强调对污染物进行有效的达标控制,将人力、物力、财力集中在环境保护的“末端处理”上。

环境法规定,企事业单位等需要按照排污收费制度严格执行落实,国务院颁布了《征收排污费暂行办法》,在全国范围内对排放废水、废气、废渣、放射性污染物等有害物质的行为人实行收费,通过这种方式对排污者施加一定的经济压力,以实现防治污染的目标。但是由于没有健全的企业利益约束机制,费率也比较低等因素,这些措施并没有在实践中取得很好的刺激作用。

此外,污染物排放标准的制定和执行普遍将“末端处理”行为作为主要目标。虽然我国已经制定并推行了排污许可证制度,对排污总量进行规定,对各污染源的排放指标进行规定,但是重点却还是污染物的“末端处理”。由此可见,我国在环境污染防治方面的行政控制手段可以概括如下。在经济计划方面,法律要求要在宏观决策的层次上重视环境保护,将其纳入国民经济和社会发展规划,并且根据实际情况制定环境保护规则并执行落实;在微观技术层次上,要让环境保护成为企业管理的一个重要部分;在中观管理层次上,要采取相应的行政管理制度和措施,各个层次相互联系、互为补充,构成了我国环境污染防治的行为控制体系,如图 1-2 所示。

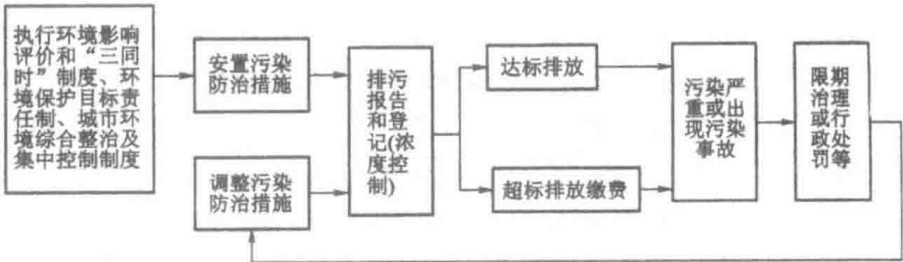


图 1-2 我国环境污染防治的行为控制手段