

管理体系认证实务丛书

ISO 14001:2004

区域环境管理体系的 建立与实施

李在卿 主编



 中国标准出版社

管理体系认证实务丛书

ISO14001:2004
**区域环境管理体系的
建立与实施**

李在卿
主编

中国标准出版社

图书在版编目(CIP)数据

ISO 14001:2004 区域环境管理体系的建立与实施/李在卿主编. —北京:中国标准出版社,2005
(管理体系认证实务丛书)

ISBN 7-5066-3980-7

I. I… II. 李… III. 区域环境-环境管理-国际标准, ISO 14001:2004-基本知识 IV. X32-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 159200 号

中国标准出版社出版发行
北京复兴门外三里河北街 16 号

邮政编码:100045

网址 www.bzchs.com

电话:68523946 68517548

中国标准出版社秦皇岛印刷厂印刷

各地新华书店经销

*

开本 787×1092 1/16 印张 14.5 字数 338 千字

2006 年 3 月第一版 2006 年 3 月第一次印刷

*

定价 30.00 元

如有印装差错 由本社发行中心调换

版权专有 侵权必究

举报电话:(010)68533533

编辑委员会

顾 问	陈燕平	陈尚芹	滕 静	周凤保
	张峰海	王爱民	寇德松	王志欣
	王大虎	张卫东	陈新建	刘惠忠
主 编	李在卿			
副 主 编	巨振海			
编 撰	李在卿	巨振海	纪玉琨	闫 涛
	张小丹	刘海燕	苑 林	佟 伟
	陈 俊	刘凤清		



前言

自 1996 年国际标准化组织(ISO)发布 ISO 14001 标准以来,我国已有两个中等城市、几个市属区、十多个市属县、几十个国家级开发区、几百个省以下开发区、几十个风景名胜区通过了环境管理体系认证。实践表明:建立和实施环境管理体系,不仅改善了区域的环境质量,提高了环境管理绩效,而且改善了投资环境,大大提升了区域的核心竞争力,促进了区域经济的快速发展。区域建立和实施环境管理体系是一项功在当代利在千秋的公益事业。

我国有 2 000 多个县、500 多个中小城市、近千个开发区和几百个风景名胜区,在这些区域建立和实施环境管理体系还有很长的路要走。据有关部门 2004 年专项调查,有 34% 的中小城市、26% 的市属区、76% 的国家和省级开发区和 83% 的风景区有建立区域环境管理体系的愿望。为了便于这些组织建立环境管理体系,我们根据已建立环境管理体系的相关单位的经验,结合从事环境管理体系认证的工作实践,编写了本书。

本书所指的区域可以是中小城市、城市所属区县、县、经济技术开发区、高新技术开发区、高科技园区、经济开发区、保税区、生态工业园、风景名胜区、自然保护区、生态示范园区。作为环境管理体系主体的组织可以是市政府、区政府、县政府、开发区管委会、保税区管委会、高科技园区管委会、高新技术开发总公司、风景名胜管理局/处、自然保护区管理局等。

本书是管理体系认证实务丛书之一,书中结合区域的特点,通过大量的实例详细介绍了 ISO 14001:2004 标准的内容要求,描述

了区域环境管理的基本要求,对区域环境因素的识别与评价、环境管理体系的策划、建立、运行和审核进行了详细的说明。书中还介绍了国家 ISO 14000 示范区的评选标准、要求和步骤,并附有部分已获国家 ISO 14000 示范区的单位的经验和做法。准备建立环境管理体系的区域可参照本书快速建立环境管理体系,已通过环境管理体系认证的区域可以参照本书的要求实施新版标准的转换。此外,本书对有意申请国家 ISO 14000 示范区的组织也会有一定的指导作用。

本书可供环境管理体系认证咨询人员、认证审核人员、地方政府环境管理人员、区域的环境管理人员和行政人员使用。

本书第一章由李在卿、闫涛编写;第二章由李在卿编写,第三章由李在卿、纪玉琨、巨振海编写,第四、五、六章由巨振海、纪玉琨、刘海燕、苑林、佟伟、李在卿、陈俊编写;第七章由李在卿、刘凤清编写;第八章由李在卿、张小丹编写,附录由相关区域提供、刘凤清整理,全书由李在卿策划并统稿。

本书在编写过程中得到了国家环境保护总局科技司、科技部火炬中心、国家 ISO 14000 示范区评审专家组、国家环保总局环境发展中心、中国环保产业协会、廊坊市人民政府以及部分经济技术开发区、高新技术开发区、风景名胜区的领导、专家和专职环境保护工作者的支持和帮助,在此一并表示感谢。

作 者

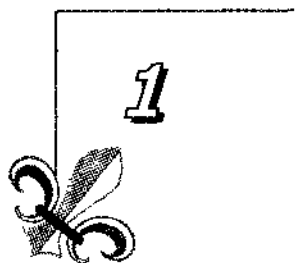
2005年10月1日



目 录

1 概 述	1
1.1 环境管理体系标准及环境管理体系认证简介	1
1.2 我国的中小城市、各类开发区和风景区概况	2
1.3 区域环境管理体系的特点	8
1.4 区域建立环境管理体系的好处	9
2 从区域角度理解 ISO 14001:2004 标准条款	10
2.1 标准条文理解及应用指南	10
2.2 标准要素之间的关系	61
3 区域环境因素的识别与评价	63
3.1 标准要求及环境因素识别与评价的重要性	63
3.2 环境因素识别与评价的准则、方法与步骤	63
3.3 区域环境因素与重要环境因素案例	66
4 区域环境管理体系的策划与建立	83
4.1 各部门环境管理职能确定	83
4.2 初始环境评审	97
4.3 体系文件策划	108
4.4 环境方针制定	110
4.5 环境管理目标指标和方案制定	112
4.6 区域环境管理体系文件框架及编制要求	123
4.7 区域环境管理体系文件实例	124
5 区域环境管理体系的运行	173
5.1 政府环境管理行为的控制	173
5.2 区域内相关方的控制	175
5.3 区域紧急状态的控制	175
5.4 区域环境基础设施建设	176

6	区域环境管理体系的监控	178
6.1	监测和测量	178
6.2	合规性评价	179
6.3	不符合、纠正措施和预防措施	180
6.4	内部审核	180
6.5	管理评审	182
7	区域环境管理体系认证审核	183
7.1	审核范围确定	183
7.2	审核策划	183
7.3	审核实施	185
8	国家 ISO 14000 示范区的评审	190
8.1	评审标准和条件	190
8.2	现状与主要经验	192
8.3	评审准备	198
8.4	验收流程	198
	附录：区域环境管理体系的成功经验介绍	202
	打造和谐廊坊(廊坊市人民政府)	202
	实施 ISO 14000 标准,贯彻落实环境管理制度(苏州高新区管理委员会)	206
	构建创建平台 共创美好家园(上海市漕河泾新兴技术开发区发展总公司)	213
	加强环境保护 建设生态名山(舟山市普陀山管理局)	217



概述

1.1 环境管理体系标准及环境管理体系认证简介

1.1.1 人类面临的环境问题与可持续发展

人类在创造物质文明和精神文明的同时,也给自身带来了生存的陷阱。水污染和水资源匮乏、水土流失和土地荒漠化、温室效应与气候变迁、臭氧层空洞、酸雨、生物多样性损失与生态危机、海洋污染及热带雨林的减少都成为制约人类生存和发展的重要因素。进入 21 世纪,人类将面临以下四大环境问题:

a) 人口的急剧增长是当前环境的首要问题。人口增长导致生产活动中的资源消耗增加,生活活动产生的废物增加,当超过了地球的环境承载力时,必将造成生态破坏和环境污染。

b) 资源的减少是人类面临的第二大问题。随着人口增长和经济的发展,对资源的需求不断增加,致使土地资源不断减少和退化、森林资源不断缩小、淡水资源严重不足、一些矿产资源濒临枯竭,人类正经受着资源短缺或耗尽的严重威胁。

c) 森林减少、土地退化、水土流失、沙漠化、物种消失,全球性的生态环境破坏严重。全世界现有水土流失面积 2 500 万 km^2 , 36 亿 km^2 干旱土地受到沙漠化的危害。

d) 温室气体过量排放造成气候变化、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,环境污染成为全球性的重要环境问题。

如何解决这四大环境问题是人类处理好环境与可持续发展关系的重大课题。美国海洋生物学家蕾切尔·卡逊的《寂静的春天》唤醒了人类的环境意识,成为世界性环境保护运动的起点。西方国家的议员和政治家纷纷提出了有关环境保护的口号和主张。为了实现社会、经济、人口、资源和环境的协调发展和人的全面发展,在世界各国许多有识之士对人类发展模式及环境保护不断探索的基础上,1987 年前挪威首相布伦特兰夫人领导的环境与发展委员会在《我们的未来》中正式提出了“可持续发展”的概念,1992 年联合国环境与发展大会将“可持续发展”正式定为当今世界的共同追求和指导人类社会发展的实施纲领。《里约环境与发展宣言》、《21 世纪议程》等文件成为国际社会环境与发展全球共识和政治承诺。

为了实现可持续发展,世界各国开展了深刻变革和广泛的行为,工商业界从加强环境管理入手,建立污染预防的新观念,把环境管理融于企业全面管理中。一些工业企业或民



间组织纷纷根据可持续发展精神,制定相应的改革计划,越来越多的企业加入到绿色产品运动,越来越多的公众参与到绿色消费浪潮中,一些新的环境管理观念得到越来越广泛的应用。

正是在这种环境管理国际大趋势下,国际标准化组织(ISO)为响应联合国实施可持续发展的号召,于1993年6月成立了第207技术委员会(TC 207),专门负责制定环境管理标准,使环境管理工具标准化。这就产生了一个新的概念——ISO 14000 系列标准。

1.1.2 环境管理体系标准及其特点

ISO 14000 系列标准即环境管理体系标准是国际标准化组织颁布的有关环境管理体系方面的国际标准。广泛适用于不同历史文化背景和发展模式和阶段,适用于不同类型的组织。可用于建立组织的环境管理体系和改善组织的环境绩效。标准有如下特点:

a) 是自愿性的标准,没有强制性;组织可以根据自身的需要,按标准规定的要素来建立、实施和保持环境管理体系;可以申请第三方认证和注册;

b) 是管理标准,不是技术标准;体现了系统论、控制论和过程方法的思想;

c) 强调遵守法律法规要求、污染预防和持续改进;要求组织建立和完善评价和改进机制,定期对组织环境行为与法律法规的符合性进行评价,及时发现问题并实施改进;

d) 强调了生命周期思想的运用,要求识别出从产品设计到报废全过程的环境因素,并通过评价确定重要环境因素,然后有针对性的控制;

e) 没有设置绝对量的标准,没有对组织的环境绩效提出任何量的要求,强调达到组织确定的目标指标要求。

1.1.3 环境管理体系认证

组织建立环境管理体系后,在自愿情况下可通过第三方认证向社会展示其形象,并接受第三方的监督,是对政府环境管理的一种补充。我国于1996年实施环境管理体系认证注册制度,到2004年底已有8800多家组织通过了环境管理体系认证,河北的廊坊市、辽宁的本溪市、秦皇岛经济技术开发区、北京经济技术开发区、苏州工业园区、庐山风景名胜区、黄山风景名胜区、鼓浪屿等近百个区域通过了环境管理体系认证。

1.2 我国的中小城市、各类开发区和风景区概况

区域经济是经济发展中的空间单元,一国的国民经济正是由多种类型的区域经济耦合而成。区域经济按其形成的直接缘由可粗分为两类:一类是跨行政区域的经济区域,如长江三角洲、珠江三角洲和环渤海地区等等;另一类是“行政区域经济”,如省域、市域、县域,省、市、县即是行政管理层次,而其行政辖区内的经济活动,即构成省域经济、市域经济、县域经济。区域经济的发展必须与环境保护相结合,环境也是生产力,环境保护就是发展生产力,区域的环境保护要与区域的经济水平相适应。

1.2.1 我国的中小城市

21世纪是城市的世纪,中国作为世界上人口最多的发展中国家,未来20年中国城市化进程将对全球的发展产生深刻影响,许多国外学者把中国的城市化与美国的高科技并列列为影响21世纪人类发展进程的两大关键因素。

自改革开放以来,中国城市迅速发展,城市化进程的速度达到同期世界城市化进程速度的两倍。目前,全国内地 31 个省、直辖市、自治区中共设城市 660 个,其中,直辖市 4 个,副省级市 15 个,地级市 267 个,县级市 374 个。以人口规模看,100 万人口以上为特大城市,共 49 个;50 万~100 万人口为大城市,共 78 个;20 万~50 万人口为中等城市,共 213 个;20 万人口及其以下为小城市,共 320 个。

注:国务院规定,10 万~20 万人为小城市,20 万~50 万人为中等城市,50 万~100 万人为大城市,100 万人以上为特大城市。

中国政府高度重视城市问题,制定了一系列政策措施,促进了城市的持续发展。近几年来,中国的城市发展进入了一个新阶段,城市建设取得巨大成就。主要表现在以下五个方面:

a) 城镇化战略深入实施,城镇体系初步形成。目前,中国城镇人口 5.24 亿人,城镇化水平为 40.53%。

b) 城市经济快速发展,在国民经济社会发展中发挥着主导作用。目前,中国工业增加值的 60%,第三产业增加值的 85%,国内生产总值的 70%,国家税收的 80%,都来自城市。同时,城市的发展又吸收了大量农村富余劳动力,带动了农民增收。

c) 城市建设投资力度加大,人居环境不断改善。

d) 城市规划对城市发展的调控作用日益明显,历史文化遗产和风景名胜资源得到了较好的保护。中国被列入世界自然文化遗产的风景名胜区和历史文化名城、名镇(村)达到 28 个。

e) 城市的科学、教育、文化、体育、卫生等各项社会事业有很大发展,城市人口素质不断提高。

但是,与世界发达国家相比,中国城市化程度仍然十分落后。根据世界银行统计,1995 年世界高收入国家城市化率为 75%,中等收入国家为 60%,低收入国家为 28%,而中国城市化率还不到 30%,与低收入国家相近,低于中等收入国家 30 个百分点,与高收入国家的水平相差更远。中国城市化发展水平严重滞后于经济社会发展水平与工业化发展水平这种局面,已经成为严重制约我国经济发展的“巨大瓶颈”,成为快速提高国家竞争力的“巨大瓶颈”,成为知识经济时代新一轮财富集聚的“巨大瓶颈”。未来 20 年是中国社会经济发展的战略机遇时期,大力推进中国的城市化,既是全面建设小康社会、实现现代化的历史重任,又是有效解除中国经济社会约束“瓶颈”,保障中国经济社会快速、持续和协调发展的重大战略举措。目前中国城市化已经成为推动我国区域经济增长的火车头,成为激发区域新一轮财富充分涌流的载体。

国务院副总理吴仪在世界城市发展论坛会议上指出:“在新的世纪里,中国城市发展战略充分体现科学发展观的要求,坚持从以下几个方面加以推进。一、坚持可持续发展,建设节约型城市。中国虽是一个大国,但是人均资源相对贫乏,土地、水、能源等重要资源的人均拥有量明显低于世界平均水平,生态环境脆弱。城市发展必须立足于基本国情,坚持可持续发展原则,建设节约型城镇和节约型社会。城市发展将综合考虑社会发展需求、资源承受能力和生态环境容量,与人口、资源、环境相协调,与经济发展水平和市场发展程



度相适应,科学合理确定城市布局、发展方向、建设规模。城市发展将最大限度地节约用地,保护基本农田,大力发展节能省地型住宅和公共建筑,切实通过节约资源、保护环境、建设循环经济,促进人与自然的和谐,推动城市走上生产发展、生活富裕、生态良好的发展道路。二、坚持中国特色的城镇化方针,形成大中小城市和小城镇协调发展。逐步形成大中小城市和小城镇协调发展的格局,是中国城市发展的重要战略目标。中国政府已经把引导城镇化健康发展,作为经济结构调整的重要内容。下一步将根据国家发展战略和区域经济社会布局要求,制定和实施全国城镇体系规划纲要,加强对东、中、西部地区城镇发展的分类指导,协调跨省级行政区域、城镇密集地区的发展。将进一步增强大城市的综合辐射带动能力,注重形成中小城市的比较优势和产业特色,引导小城镇和农村建设集约化发展。将进一步采取相关政策措施,使城镇化战略与科教兴国战略和可持续发展战略结合起来,与西部大开发、振兴东北等老工业基地、中部崛起等战略有机结合起来,合理把握城镇化进度,促进城镇化的有序推进。三、坚持城乡统筹,实现城乡协调发展。四、坚持以人为本,实现城市经济社会全面发展。中国政府提出,城市发展不仅要看经济指标,而且要看人文发展、资源利用、环境保护等指标,要坚持全面发展。在新的发展阶段,将进一步采取更加有效的政策措施促进城市发展,使城市基础设施和公共设施更加完善,综合竞争实力显著增强,辐射带动作用得到充分发挥;使城市应对各种突发事件的预警和应急机制比较健全,抵御各种灾害的能力进一步提高;使城镇居民住、行条件与小康生活水平相适应,生态环境质量明显改善。还要使历史文化遗产和风景名胜资源得到全面有效的保护,地方特色、民族特色得到充分展现。”吴仪副总理的讲话强调了资源节约、强调了环境保护、强调了经济和社会的协调发展,这也正是 ISO 14001 标准关注的重要内容。在城市建立环境管理体系将有利于实现国家对城市发展的要求。

我国 533 中小城市(含县级市),其国民生产总值之和超过全国的一半以上。随着城市化进程的加快,中小城市有广泛的发展前景。中小城市如何发挥自身的优势,处理好经济与社会协调发展的关系,在中国城市化进程中得到加速发展,建立区域环境管理体系,做好环境保护工作是当务之急。

1.2.2 我国的县及县级市

郡县制在我国历史悠久,萌芽于周、发育于春秋、发展于战国、定制于秦。县作为行政管理和行政区划的基层层次,处于安民、富民的第一线,“郡县治、天下安”这一古训至今仍然适用。如果说城市特别是大中城市经济是国家经济的支柱,那么县域经济则是国民经济的基石。

我国现有县和县级市 2 000 多个(改革开放后一部分县变成了县级市,目前实际县的数量不到 2 000 个),县域国土占全国国土总面积的 94%,县域人口占全国总人口的 73%,县和县级市人均 GDP 只相当于全国平均值的 70%左右,其中有 2/3 的县和县级市的人均 GDP 只相当于全国平均值的 1/3 或不足 1/3,以致县域人口占全国总人口七成多,而县域消费品零售总额仅占全国消费品零售总额的四成。在新世纪头 20 年要实现全面建设小康社会的战略目标,壮大县域经济,自然成为重要的一环。建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,重点和难点都在农村,可以说是举国上下的共识,而

除了正在快速城镇化的城市郊区农村以外,绝大部分的农村都在县域经济范围之内,要扭转城乡二元经济结构,缩小工农差别、城乡差别、把县域经济作为重要环节亦就理所当然、势所必然。

受自然地理、历史基础和社会人文诸多条件的影响,我国县域经济的发展很不平衡,既有大尺度的地带性差异(如东部沿海地带的江苏、浙江、山东、广东、福建 5 省多数县域经济的规模与水平远高于中、西部地区,在“第二届全国县域经济基本竞争力百强县”中,5 省占 74 个;而西部 12 个省市自治区仅占两个),亦有中、小尺度的中心-边缘差异,中心指大、中城市、交通枢纽、交通干线等,与中心距离近或有便捷联系的县域经济一般较发达,反之则欠发达。按人均 GDP 等人均指标比较,发达的和不发达的县域之间,差距在十几倍甚至几十倍。这表明县域之间不仅经济指标上有量的差异,亦表明他们的经济社会发展处于不同的发展阶段。各县域今后发展的目标是共同的(全面建设小康社会),而由于足下的始点不一,今后“千里之行”的谋划,自然有别。对于发达地区的县及县级市,如何解决好经济发展与环境保护的关系,创造良好的投资环境,提高本区域的综合竞争力,改善农村环境,是落实科学发展观,构建和谐社会面临的重要问题,而实施区域环境管理体系认证则为解决这一问题提供了科学的方法。

1.2.3 我国的开发区

1984 年初,为进一步扩大对外开放,中国政府决定运用经济特区成功经验建立沿海城市经济技术开发区。自 1984 年至 1988 年,国务院对 14 个沿海开放中的 12 个市先后批准举办了 14 个经济技术开发区,他们是:大连、秦皇岛、天津、烟台、青岛、连云港、南通,上海的闵行、虹桥、漕河泾,宁波、福州、广州、湛江经济技术开发区。

1992 年至 1993 年,为落实邓小平视察南方讲话,国务院第二批批准了营口、长春、沈阳、哈尔滨、威海、昆山、杭州、萧山、温州、福清融桥、东山、广州南沙、惠州大亚湾、芜湖、武汉、重庆、乌鲁木齐、北京 18 个经济技术开发区。并于 2000 年至 2002 年,第三批批准了合肥、郑州、西安、长沙、成都、昆明、贵阳、南昌、新疆石河子、西宁、呼和浩特、南宁、太原、银川、拉萨、南京、兰州 17 个经济技术开发区。

此外,国务院还先后批准了苏州工业园区、海南洋浦经济技术开发区、上海金桥出口加工区、宁波大榭经济开发区、厦门海沧投资区均实行国家经济技术开发区的政策。

中国的国家经济技术开发区是在沿海开放城市和其他开放城市中划定小块的区域,首先集中力量搞好投资硬环境建设和完善投资软环境,坚持以引进外资为主、兴办工业项目为主、产品加工出口为主,致力于发展高新技术产业的方针,努力探求自身的快速发展,对所在母城及周边地区经济技术的发展和体制改革起到积极推动作用。

实践证明,经济技术开发区在对外开放、吸引外资、改革实验、提高科技水平、促进区域经济结构和产业结构调整等方面,起到了窗口、辐射、示范、带动作用。经济技术开发区以其高速的经济增长、明显的科技进步、良好的效益和体制优势已经成为我国国民经济新的、重要的增长点、外贸出口的生力军和外商投资的热点地区。

在总结沿海经济技术开发区取得成效、有效促进当地经济健康发展经验的基础上,作为实施西部大开发战略的重要措施之一,1999 年国务院决定“允许中西部各省、自治区、

直辖市在其省会或首府城市选择一个符合条件并已建成的省级开发区申办国家级经济技术开发区”。

我国的开发区分为经济技术开发区、工业园区、高科技园区、高新技术产业园区、保税区等,经过 20 多年的发展,现有国家级各类开发区 150 多个(其中经济技术开发区近 100 个,国家高新技术产业开发区 53 个),省、市及以下级开发区几千个。不少国家级开发区如苏州工业开发区、杭州高新技术开发区、上海张江高科技园区等已经通过了环境管理体系认证。实践证明,实施开发区环境管理体系认证对改善区域环境质量、做好区域发展规划、提高开发区核心竞争力、增强吸引外资的能力、实现区域的经济社会协调和持续发展起到了重要作用。

1.2.4 我国的风景区

《风景名胜区管理暂行条例》规定,凡是有欣赏文化、科研价值、自然景观、人文景观比较集中,环境优美具有一定规模和范围,可供人们游览休闲,进行科学文化活动的地区应当划为风景名胜区。

国家风景名胜区(以下简称风景区),源于农耕文明时代的天下名山大川,相当于现代国际上的国家公园,其价值达到世界级的为世界自然或自然文化遗产,达到国家级的为国家自然或自然文化遗产。国家风景名胜区是以具有科学、美学价值的自然景观为基础,自然与文化融为一体,主要满足人对大自然精神文化与科教活动需求的地域空间综合体。

无论是农耕文明时代的天下名山,或是工业文明时代的国家公园和迈向生态文明时代的自然文化遗产,主要是满足人类在不同发展阶段对大自然精神文化和科教活动的需求,是人与自然精神往来的理想场所。如泰山,从天下名山、五岳之首到国家风景名胜区和世界自然文化遗产,经历了两千多年,泰山称谓的变化是反映人们对泰山价值认识的不断提高及其相应功能发展变化的结果。

1974 年,国际自然保护联盟(IUCN)制定了国家公园标准,成为国际共识:

- a) 面积不小于 10 km²;
- b) 具有优美景观、特殊生态或地形,具有国家代表性,未经人类开采、聚居或建设;
- c) 为长期保护自然原野景观、原生动植物群落、特殊生态系统设置的保护区;
- d) 应由国家最高权力机构采取措施,限制工商业及聚居开发,禁止伐木、采矿、设电厂、农耕、放牧及狩猎等行为,以有效地维护自然及生态平衡;
- e) 保持现有的自然状态,准许游人在一定条件下进入,可作现代及未来的科研、教育、游览与启智的场所。国家公园是工业文明时代人与自然精神文化和科教活动的天然博物馆,它的特点是建立在理性基础上的精神关系。

1982 年国务院批准公布了第一批国家重点风景名胜区——中国的国家公园,至今已有 177 处(见表 1-1),总面积不到国土面积的 1%。其中绝大部分是历史上的名山大川,已有 15 处列入世界自然和文化遗产。所以我们应继承名山的优秀传统,保护遗产,传承山水文明活动——游览、审美、创作体验,加强科研、教育功能,与国家公园接轨。

表 1-1 我国的国家级风景名胜区一览表

一、第一批国家重点风景名胜区名单(国务院 1982 年 11 月 8 日公布)				
1. 八达岭-十三陵	10. 南京钟山	19. 庐山	28. 衡山	37. 黄果树
2. 避暑山庄-外八庙	11. 杭州西湖	20. 井冈山	29. 肇庆星湖	38. 云南石林
3. 秦皇岛北戴河	12. 富春江-新安江	21. 泰山	30. 桂林漓江	39. 大理
4. 五台山	13. 雁荡山	22. 青岛崂山	31. 峨眉山	40. 西双版纳
5. 恒山	14. 普陀山	23. 鸡公山	32. 长江三峡	41. 华山
6. 鞍山千山	15. 黄山	24. 洛阳龙门	33. 黄龙寺-九寨沟	42. 临潼骊山
7. 镜泊湖	16. 九华山	25. 嵩山	34. 重庆缙云山	43. 麦积山
8. 五大连池	17. 天柱山	26. 武汉东湖	35. 青城山-都江堰	44. 天山天池
9. 太湖	18. 武夷山	27. 武当山	36. 剑门蜀道	
二、第二批国家重点风景名胜区名单(国务院 1988 年 8 月 1 日公布)				
1. 野三坡	9. 八大处-净月潭	17. 鼓浪屿-万石山	25. 西樵山	33. 沅阳河
2. 苍岩山	10. 云台山	18. 太姥山	26. 丹霞山	34. 红枫湖
3. 黄河壶口瀑布	11. 蜀岗瘦西湖	19. 三清山	27. 桂平西山	35. 龙宫
4. 鸭绿江	12. 天台山	20. 龙虎山	28. 花山	36. 三江井流
5. 金石滩	13. 嵯峨列岛	21. 胶东半岛海滨	29. 贡嘎山	37. 滇池
6. 兴城海滨	14. 楠溪江	22. 大洪山	30. 金佛山	38. 玉龙雪山
7. 大连海滨-旅顺口	15. 琅琊山	23. 武陵源	31. 蜀南竹海	39. 雅砻河
8. 松花湖	16. 清源山	24. 岳阳楼洞庭湖	32. 织金洞	40. 西夏王陵
三、第三批国家重点风景名胜区名单(国务院 1994 年 1 月 10 日公布)				
1. 盘山	8. 雪窦山	15. 海坛	22. 西岭雪山	29. 瑞丽江-大盈江
2. 嶂石岩	9. 双龙	16. 冠豸山	23. 四面山	30. 九乡
3. 北武当山	10. 仙都	17. 王屋山-云台山	24. 四姑娘山	31. 建水
4. 五老峰	11. 齐云山	18. 隆中	25. 荔波樟江	32. 宝鸡天台山
5. 凤凰山	12. 桃源洞-鳞隐石林	19. 九宫山	26. 赤水	33. 崆峒山
6. 本溪水洞	13. 金湖	20. 韶山	27. 马岭河峡谷	34. 鸣沙山-月牙泉
7. 莫干山	14. 鸳鸯溪	21. 三亚热带海滨	28. 腾冲地热火山	35. 青海湖
四、第四批国家重点风景名胜区名单(国务院 2002 年 5 月 17 日公布)				
1. 石花洞	8. 防川	15. 鼓山	22. 陆水	29. 邛海-螺髻山
2. 西柏坡-天桂山	9. 江郎山	16. 玉华洞	23. 岳麓山	30. 黄帝陵
3. 崆山	10. 仙居	17. 仙女湖	24. 良山	31. 库木塔格沙漠
4. 扎兰屯	11. 浣江-五泄	18. 三百山	25. 白云山	32. 博斯腾湖
5. 青山沟	12. 采石	19. 博山	26. 惠州西湖	
6. 医巫闾山	13. 巢湖	20. 青州	27. 芙蓉江	
7. 仙景台	14. 花山谜窟-浙江	21. 石人山	28. 石海洞	
五、第五批国家重点风景名胜区名单(国务院 2004 年 1 月 13 日公布)				
1. 三山	7. 梅岭-滕云阁	13. 湖光岩	19. 都匀斗篷山-剑江	25. 合阳洽川
2. 方岩	8. 龟峰	14. 天坑地缝	20. 九洞天	26. 赛里木湖
3. 百丈漈-飞云湖	9. 林虑山	15. 白龙湖	21. 九龙洞	
4. 太极洞	10. 猛洞河	16. 光雾山-诺水河	22. 黎平侗乡	
5. 十三重溪	11. 桃花源	17. 天台山	23. 普者黑	
6. 青云山	12. 罗浮山	18. 龙门山	24. 阿庐	



国家风景名胜区的建立,是名山风景发展史上具有里程碑意义的事件。它标志着农耕文明时代人与自然精神关系中的感性关系阶段已进人工业文明时代人与自然精神关系的理性阶段。强调保护原生自然本底,强调科研、科普和爱国主义教育功能,使国家公园成为种质资源库、自然博物馆、生态实验室和环境教育课堂,限制游人及其服务设施的数量,使人与自然的精神关系,建立在理性的科学基础上。

国家风景区是祖国壮丽河山的象征,国家文明的标志,是国家和人类最珍贵的自然和自然文化遗产,是具有保护性、公益性、展示性和传世性的人类瑰宝。然而,有的决策者,片面错误的定位于“旅游资源”、“旅游经济开发区”、“吃喝玩乐综合体”,把保护性变成开发性,公益性变成公司私有性,展示性变成经营性,甚至变相出让风景资源及其土地,毁景牟利,把传世性的遗产毁于一旦。结果是风景区人工化、商业化、城市化,导致风景区自然度、美感和灵感度下降,严重破坏了风景原作,损害了自然文化遗产的价值。因此,必须纠正这种错误的定位、定性,应还遗产的壮丽河山缩影,国家文明象征的崇高地位。

我国风景名胜区,一般都具有自然科学、自然美学和历史文化三重价值,只是有些新发现的风景区文化遗产较少,但自然科学、自然美学价值都十分突出。

我国的风景区多为城市或地区的一个相对独立的行政区域,有的位于城市区域,有的位于城市边缘,有的位于农村地区。景区内除自然景观和文物外,还有居民和生活设施,有的还有工厂,有的就是一座城市。建设部部长汪光焘在全国风景名胜区保护工作会议上指出风景名胜区的规划和管理要做到:“第一,依据资源条件、环境条件、历史情况、现状特点以及社会发展趋势,统筹兼顾,统筹安排。第二,严格保护自然和文化遗产,保护原有的景观特点和地方特色,保护生物多样性和生态系统,防止污染及其他公害,充实科学教育、审美特点,强调植被景观的培育。第三,充分发挥风景名胜区综合服务功能,提供与风景相衬的必要服务设施,改善风景名胜区运行管理机制。防止人工化、城市化、商业化现象,使风景名胜区有度、有序、有节奏地发展。第四,权衡风景名胜区环境、社会、经济三个方面的效益关系,权衡风景名胜区自身发展与社会需求的关系,协调发展。第五,风景名胜区规划应当与区域规划、城市规划、土地利用规划以及相关的规划相协调,必须统一起来。”汪部长强调了风景区的生态保护和环境保护,这为我国风景名胜区管理提出了具体原则。我国的黄山、庐山、鼓浪屿、都江堰等部分风景名胜区通过了环境管理体系认证,实践证明:实施风景名胜区环境管理体系认证是落实科学的发展观,实现风景区可持续发展的重要措施。

1.3 区域环境管理体系的特点

本书所指的区域可以是中小城市、城市所属区县、县、经济技术开发区、高新技术开发区、高科技园区、经济开发区、保税区、生态工业园、风景名胜区、自然保护区、生态示范园区。作为环境管理体系主体的组织可以是市政府、区政府、县政府、开发区管委会、保税区管委会、高科技园区管委会、高新技术开发总公司、风景名胜管理局/处、自然保护区管理局等。

与其他组织建立环境管理体系相比,区域环境管理体系有如下特点:

a) 体系的覆盖范围大;比其他组织(企业)建立环境管理体系涉及的范围大得多;

b) 环境因素多,既涉及区域政府及各部门的行政决策和日常管理活动,又涉及区内所有相关方(企事业单位和居民)的环境行为;

c) 适用的法律法规和其他要求多,几乎包括国家所有环境保护方面的法律法规、标准和制度,体系运行的相对难度大;

d) 对环境保护基础设施要求高,需要区域具备自身的处理功能;

e) 目标指标多,涉及区域的环境质量、污染物排放、基础设施建设、生态保护、循环经济、能耗和用水量、环境保护教育等多方面;

f) 对相关方的关注程度远比其他组织要高。

1.4 区域建立环境管理体系的好处

区域建立环境管理体系的好处有:

a) 可以实现区域内的污染预防,促进区域统筹规划环保基础设施建设,保护区域生态环境,提高区域的环境质量;

b) 可以促进节约能源,降低消耗,构建节约型社会;

c) 可以改善区域投资环境,促进招商引资,提高区域经济的综合竞争力;

d) 可以提高区内企业和公民的守法意识,促进区内企业加强环境管理和污染预防;

e) 可以促进区内企业实施清洁生产、建设生态园区,发展循环经济;

f) 可以补充现行环境管理制度的不足,构建政府环境管理的平台,建立政府与企业环境管理方面的沟通渠道;

g) 可以为区域参与国际竞争创造条件,促进区域经济和社会的全面发展。