

污染監督與環境管理

王揚祖 著

中國環境科學出版社

污染监督与环境管理

王扬祖 著

中国环境科学出版社

1993

(京)新登字 089 号

污染监督与环境管理

王扬祖 著

责任编辑 张维平

*

中国环境科学出版社出版

北京崇文区北岗子街 8 号

河北三河市宏达印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

*

1993 年 7 月第 一 版 开本 850×1168 1/32

1993 年 7 月第一次印刷 印张 7 插页 1

印数 1-1,000(精) 字数 166 千字
1-2,000(平)

ISBN 7-80093-428-4/X · 755(精)

ISBN 7-80093-422-5/X · 750(平)

定价 12.00 元(精)

定价 7.50 元(平)



作者近照

内 容 简 介

本书作者王扬祖同志自 1986 年担任国家环保局副局长以来,主要分管污染管理和开发监督工作。他经常深入第一线,开展调查研究,总结经验教训,探索适合我国国情的污染防治与监督管理之路。他注重理论与实践的结合,加强理论上的研究,先后提出了一系列加强我国污染监督管理的理论、观点,总结出一些行之有效的监督管理办法,丰富了我国环境保护工作的理论体系和实践经验。

本书是从作者自 1988 年以来撰写的许多文章及有关工作报告(讲话)中编辑一部分汇编而成。全书按内容分为环境保护方针与政策,城市环境保护与工业污染防治,“三废”污染治理,环境监测、排污收费与监理队伍以及全球环境保护等 5 部分,共收入文章 25 篇。总结了他多年从事环境监督与管理等方面工作的理论研究和实践经验。

本书对我国的环境保护工作,尤其是环境监督与管理工有重要的指导作用,对从事环境保护的管理人员和科技工作者有重要的阅读参考价值。

序 言

王扬祖同志自 1986 年担任国家环保局副局长工作以来,主要分管污染管理司和开发监督司,从事工业和城市污染防治的管理与监督工作。加强监督管理,防治“三废”污染一直是我国环境保护工作的中心环节。尽管环境保护已被列入我国的一项基本国策,但由于这项工作起步较晚,长期以来欠帐较多,加之国家底子薄,能够用于污染防治的财力、物力都很有限,我们在这项工作上还缺少经验,这些都增加了该项工作的难度。

王扬祖同志在工作中坚持实践的观点,重视深入环境保护工作的实际,深入基层,深入第一线,开展调查研究,总结经验,探索适合我国国情的污染防治与监督管理之路。同时注重理论与实践的结合,加强理论上的研究,先后提出了一系列加强我国污染监督管理的理论观点,总结出一些行之有效的监督管理办法,丰富了我国环境保护工作的理论体系与实践经验,并对指导这项工作的开拓与发展起到了推动作用。

本书汇编了王扬祖同志 1988 年以来所发表的 25 篇文章及有关工作报告(讲话),这里有他多年从事这项工作的理论研究和经验总结,其中不乏独特见解。推行排污许可证制度如何结合我国国情;水污染防治工作的“保、截、治、管、用、引、排”七字方针;现阶段我国环境保护工作上新台阶必须在思想观念上实行的四个转变;

以及我国环境保护工作四个领域的划分等等,都是他独到的见解。本书将为全国从事环境保护工作的管理及科研人员提供有益的启发、指导。同时,我们也希望广大环保工作者和理论工作者都能深入实践,认真思考,为强化我国的环境管理献计献策,为丰富我国的环境理论体系添砖添瓦。

金鉴明

1993年6月9日

目 录

环境保护方针与政策

要真正把环境保护当作基本国策	(3)
我国环境保护的方针、政策与管理制度	(7)
环境保护工作中的主要矛盾	(13)
环境监督管理要不失时机地实现四个转变	(20)
环境建设投资与市场调节机制	(24)
认真做好联合国“环境与发展大会”的后续工作	(26)

城市环境保护与工业污染防治

“七五”期间城市环境保护工作的历史性进展	(39)
城市环境综合整治是环境保护的一项战略任务	
——深刻领会《关于进一步加强城市环境综合整治	
工作的若干意见》精神	(45)
在社会主义市场经济的新形势下进一步做好工业污染	
防治工作	(49)

“三废”污染治理

我国水污染防治工作战略重点的构想	(59)
------------------------	------

开拓前进,为我国水污染防治工作上台阶而努力·····	(63)
我国水污染防治工作的基本经验·····	(76)
稳步推行排污许可证制度必须结合国情·····	(85)
总结经验,深入探索,积极稳妥地推行排污许可证制度·····	(88)
推行大气排污许可证制度的必要性与可行性·····	(103)
防治结合,齐抓共管,进一步做好环境噪声污染防治工作·····	
·····	(109)
健全机构,理顺关系,稳定队伍,强化放射环境管理·····	(118)

环境监测、排污收费与监理队伍

面向环境管理,强化监督职能,进一步完善我国的环境

监测体系·····	(131)
完善监测网络是环境监测的基础性工作·····	(148)
完善排污收费制度 健全环境执法队伍·····	(152)
建立环境监理队伍势在必行·····	(166)

全球环境保护

全球环境问题及对策

——1990~1995 年联合国全系统中期环境方案简介···	(175)
保护臭氧层要有紧迫感·····	(198)
保护臭氧层的新进展·····	(204)
持续发展是实现环境与发展的基本原则	
——《里约宣言》剖析·····	(210)

环境保护方针与政策

要真正把环境保护当作基本国策^{*}

我国的环境保护事业，已经渡过了 15 个年头。在各级党组织和政府的领导下，经过全国人民的共同努力，做了许多工作，对在经济迅速发展延缓我国环境污染的增长速度，起到了积极作用。但是，从总体上来看，当前我国的环境污染与生态破坏还很严重，其中重要原因之一，就是在许多部门和地方还没有真正把环境保护当作一项基本国策。

早在 1983 年底，李鹏同志就在第二次全国环境保护会议上指出，“环境保护，是我国现代化建设中的一项战略任务，是一项重大国策。”在今年七届全国人大一次会议上他再次重申：加强环境保护是我国既立足现实，又面向未来的一项基本国策。“必须从我国国情出发，坚持经济建设、城乡建设和环境建设同步规划、同步实施和同步发展。”把环境保护工作列为本届政府今后 5 年里 10 项主要任务之一。党的第十三次全国代表大会的报告中也特别指出，“人口控制、环境保护和生态平衡是关系经济和社会发展全局的重要问题。”“在推动经济建设的同时，要大力保护和合理利用各种自然资源，努力开展环境污染的综合治理，加强生态环境的保护，把经济效益、社会效益和环境效益很好地结合起来。”这些讲话，已经明确了环境保护在我国国民经济与社会发展中的地

• 本文曾刊于《中国环境报》1988 年 8 月 6 日。

位与作用。

要想真正把环境保护当作我国的一项基本国策，我认为必须首先做到如下几点。

一、各级领导必须对管辖地区内的环境质量负责

环境保护既然是我国的一项基本国策，国家已高度重视，各省、市、县、乡、工矿企业更应认真贯彻落实。省长、市长、县长、乡长、厂长都应该把它也作为一项基本省策、市策、县策、乡策、厂策，在抓经济建设这个中心工作的同时，也必须同时抓环境保护这项关系到全局的工作，及时提出并认真实施本地区或单位的环境保护计划，并且要对管辖地区内的环境质量（这是作为衡量环境保护工作好坏的最终指标）全面负责，把地区或单位环境保护工作成绩作为考核各级领导政绩的主要标准之一。我们可以设想，在一个地方或单位，经济建设虽然发展了，环境保护工作却非常差，污烟瘴气，废水横流，噪声四起，垃圾成堆，污染事件频频发生，广大人民怨声载道，这种不抓基本国策的领导能算好领导吗？这种以牺牲长远的环境效益来满足暂时的经济发展能够持续吗？

二、各个部门应该承担各自保护环境的责任

环境保护既然是一项基本国策，那就不是环境保护部门一家的工作，国务院各个有关部门也应该承担起各自的责任。今年3月联合国环境规划署召开了特别会议，讨论并通过了“1990~1995年联合国全系统中期环境方案”，它把全球环境保护任务分解到43个联合国组织和非政府组织，其中包括世界卫生组织、联合国粮农组织、世界气象组织、联合国教科文组织、国际劳工组织、联合国开发计划署、世界银行、国际原子能机构、政府间海洋学委员会、国际海事组织、国际养护大自然与自然资源联合会等，而

联合国环境规划署主要在完成全球环境保护任务中发挥协调、催化作用。

我国新组建的国务院环境保护委员会，由 30 多个部、委、局及新闻单位组成，各成员单位不仅在一起要共商全国环境保护的一些重大事宜，而且也应承担各自保护环境的责任。具体来讲，工业、交通、能源、建设等部门，应承担起组织全国工业与城市的污染源控制与治理工作；农、林、水利、海洋、卫生等部门应在组织全国农田、林区、水资源、海洋的环境保护工作以及环境与人体健康等方面发挥积极作用；法制、计划、科技、教育、财政、外贸、新闻等部门，也应密切配合做好全国的环境保护的法规制定、计划、科研、教育、资金、对外经济合作以及宣传报道等方面的工作。国家环保局作为国务院环委会的办事机构，应当好参谋，做好全国环境保护的规划、协调、监督、服务工作。

三、保证必要的环境保护投资

环境保护既然是一项基本国策，就必须保证必要的投资，而且要列入国家和地方的国民经济和社会发展规划。

世界许多国家在环境保护方面的投资，一般都在国民生产总值的 0.5~3.0% 之间，在环保设施尚不完善阶段，投资比例较高，而且其中很大一部分是国家直接投资，如日本、美国在修建城市下水道及污水处理厂的投资中，国家投资占 85% 或 75%。

当前我国经济建设发展较快，但在环境保护方面欠帐较多。为了实现经济建设、城乡建设和环境建设同步规划、同步实施和同步发展，以取得经济效益、社会效益和环境效益很好地结合，根据测算，全国在环境保护方面的投资以占国民收入的 1.5% 左右为宜。但近年来，我国在环保方面投资最高年份仅占国民收入的 0.6% 左右，而且国家直接在城市污水治理方面的投资较少。这样下去，不仅老污染源得不到完全治理、而且新污染源还会不断增

加，这一情况值得引起计划与财政部门的注意。

四、提高全民的环境意识

环境保护既然作为一项基本国策，就必须进一步提高全民的环境意识，使每个公民都认识到保护环境是自己应尽的职责。在“联合国全系统中期环境方案”中指出，“只有当人们了解了环境及环境对其生活的意义，他们才能以对环境负责的方式行事，并对重要的环境方案给予必要的支持。”十几年来，我们在环境保护的宣传教育方面虽然做了许多工作，但离“公众参与”的要求还相差很远。乱开山毁林，乱捕杀珍稀濒危野生动物时有发生，任意排放“三废”，不讲文明卫生更是到处皆有。因此，今后在环境保护方面的宣传群众任务还相当繁重。

我国环境保护的方针、政策与管理制度

自1973年第一次全国环境保护会议以来,我国的环境保护工作已经有18年历史了。通过全国环境保护工作者的实践,已经总结出一套符合我国国情的环境保护方针、政策、法规与标准,它们是:

——保护环境是我国的一项基本国策;

——经济建设、城乡建设、环境建设要同步规划、同步实施、同步发展,实现经济效益、社会效益、环境效益统一的环境保护战略方针;

——“预防为主”、“谁污染,谁治理;谁开发,谁保护”、“强化管理,以管促治”的环境保护三项基本政策;

——《环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《海洋环境保护法》及其《实施细则》和有关《条例》,以及各部门颁布的环境保护行政规章;

——204项环境质量标准、污染物排放标准及分析方法标准等。

与此同时,我们还先后制定了环境保护目标责任制、城市环境综合整治定量考核、建设项目环境影响评价、建设项目“三同时”、排污收费、排污许可证、限期治理、污染集中控制等八项环

境保护管理制度与措施。环境保护方针、政策、法规、标准是制定八项管理制度的基础，认真执行这八项制度与措施，又是贯彻环境保护方针、政策、法规、标准的具体体现。现就两者关系再作进一步阐述。

一、环境保护目标责任制度

保护环境既然是我国的一项基本国策，它就应该成为每个地区、每个单位的一项基本政策，即应该成为每个省的基本省策，每个市的基本市策，每个县的基本县策，每个厂的基本厂策，成为各级领导的重要工作之一。而且在《环境保护法》中也明确规定：“地方各级人民政府，应当对本辖区的环境质量负责，采取措施改善环境质量。”“产生环境污染和其他公害的单位，必须把环境保护工作纳入计划，建立环境保护责任制度；采取有效措施，防治在生产建设或者其他活动中产生的废气、废水、废渣、粉尘、恶臭气体、放射性物质以及噪声、振动、电磁波辐射等对环境的污染和危害。”因此，各级地方政府采取与下一级政府或主要企事业单位签定目标责任制的方式，实践证明这是落实“基本国策”与对“本辖区的环境质量负责”的重要保证。这项制度是在1985年第一次全国城市环境保护工作会议之后，城市政府每年要在环境保护方面办几件实事的基础上发展起来的，目前已在全国许多省、市推广。

二、城市环境综合整治定量考核制度

城市由于工业集中、人口集中，以致污染也集中，是当前我国环境保护工作的重点。为了进一步在城市中落实基本国策，和使城市政府、市长对城市环境质量负责，自1989年实行这项制度。几年来，它对推动城市环境保护工作起了较大作用。城市环境综合整治定量考核是把反映城市环境质量、工业污染控制和城市基