

# 完善我国环境会计报告 运行机制的研究

黄启国 著

重庆大学出版社

# 完善我国环境会计报告 运行机制的研究

黄启国 著

重庆大学出版社

## 内容提要

《国家环境保护“十二五”规划》规定我国近年环境保护的一个重要目标是使环境监管体系得到健全。目前我国环境保护的任务艰巨。全社会进行环境保护本质上是特殊的环境管理活动。实现各单位负责地报告环境情况,政府职能部门有效地检查环境情况、汇总环境情况,是提高环境保护效果的关键环节。

本书阐述了进行环境会计报告的理论基础和进行宏观环境管理的理论基础,阐述了发达国家环境会计报告的启示。调查了《企业环境报告书编制导则》实施前后广义环境会计报告等具体情况,分析了目前广义环境会计报告的现状。研究了内部环境成本与外部环境成本系统核算、按预算环境成本控制、进行环境责任核算等环境会计报告新思路,主张通过提高环境管理会计技术水平,完善环境审计监督,并通过新闻媒体、社会公众和网络会计方式广泛参与环境监督等因素完善企业等单位使用环境会计报告向政府职能部门报告的运行机制。

### 图书在版编目(CIP)数据

完善我国环境会计报告运行机制的研究/黄启国著.

—重庆:重庆大学出版社,2012.9

ISBN 978-7-5624-7012-0

I. ①完… II. ①黄… III. ①环境会计—会计报告—  
研究—中国 IV. ①X196

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 224484 号

## 完善我国环境会计报告运行机制的研究

黄启国 著

策划编辑:尚东亮

责任编辑:蒋昌奉 版式设计:尚东亮

责任校对:刘雯娜 责任印制:张 策

\*

重庆大学出版社出版发行

出版人:邓晓益

社址:重庆市沙坪坝区大学城西路 21 号

邮编:401331

电话:(023) 88617183 88617185(中小学)

传真:(023) 88617186 88617166

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn(营销中心)

全国新华书店经销

POD:重庆书源排校有限公司

\*

开本:720×1020 1/16 印张:11.5 字数:194 千

2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5624-7012-0 定价:25.00 元

---

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换

版权所有,请勿擅自翻印和用本书  
制作各类出版物及配套用书,违者必究

# 前言

Qianyan



全球性环境问题日益恶化使各国、各地区更加重视环境保护。早在 1930 年比利时的马斯河谷事件、1940 年美国洛杉矶的“光化学事件”、1952 年英国伦敦的“烟雾事件”等就唤起了公众的环境意识。随着经济飞速发展和环境污染急剧扩散,各国开始注重环境政策、产业政策、技术政策的协调,注重企业和公众的参与,争取经济发展和环境保护实现双赢。

防止环境污染和进行环境保护对政府而言是特殊的宏观环境管理活动。宏观环境管理活动既需要政府有效地向社会提供环境政策、环境制度、环境规划、环境治理和优化环境活动等公共品;当然,宏观环境管理活动要取得成效,也需要企业、单位在政府引导下积极参与环境保护活动。

最早将宏观环境管理联系到微观环境活动的基本手段是企业环境报告。发达国家也称之为企业环境信息披露。即把公司各种活动对环境产生影响的信息作为社会责任的一部分向外部社会、政府职能部门披露。20 世纪 80 年代中期,披露方式是体现在公司年度报告中的“管理分析与问题讨论”里面的;20 世纪 90 年代报告中纷纷增加了环境信息部分,最后发展到单独编制环境报告。在发达国家,1995 年跨国公司编制环境报告的占 77%,而当时全球最大的 100 家公司则全部编制环境报告。这表明以赢利为目标的企业已经开始将自我约束和社会责任感作为公司行为规则的组成部分,反映出宏观环境管理推动微观的环境保护和环境管理在政府的引导下逐步开展起来。2007 年 6 月日本内阁会议通过了《21 世纪环境立国战略》,进一步明确了日本经济社会可持续发展道路,大大推动了日本企业环境会计报告的发展。发达国家有越来越多的企业将环境报告书作为环境信息披露的手段,对环境问题导致的财务影响以及环境绩效进行了披露。披露内容主要集中在环境成本和环境负债信息,以及环境

方针政策、环境管理系统、原材料和能源的使用和循环使用、有毒物质和废弃物排放量的信息。

我国在宏观环境管理和微观环境保护和环境管理方面,无论理论与实践都落后于发达国家。尽管我国的宏观环境管理和微观环境保护与环境管理已经奋起直追。但是,怎样才能发挥后发优势,更加有效地解决环境问题,是一个需要系统研究的课题。

黄启国

2012 年 5 月

Mulu

# 目 录



|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 第一章 我国环境保护和环境管理的实践 .....        | 1  |
| 一、我国防止环境污染活动的兴起 .....           | 1  |
| 二、国家环境保护活动 .....                | 4  |
| 三、地方政府环境保护的努力 .....             | 8  |
| 四、加强环境保护任重道远 .....              | 11 |
| 五、本章小结 .....                    | 12 |
| 第二章 我国环境保护和环境管理理论基础 .....       | 14 |
| 一、环境经济学对环境保护的促进 .....           | 14 |
| 二、环境管理学对环境管理的促进 .....           | 20 |
| 三、我国环境管理需要广泛吸收经济学思想 .....       | 22 |
| 四、本章小结 .....                    | 26 |
| 第三章 微观的环境会计报告是宏观环境管理的组成部分 ..... | 28 |
| 一、环境会计信息需求 .....                | 28 |
| 二、环境导致的企业成本 .....               | 31 |
| 三、环境问题对业绩的影响 .....              | 35 |
| 四、环境会计报告 .....                  | 39 |
| 五、环境会计报告是满足宏观环境管理信息需求的载体 .....  | 48 |
| 六、本章小结 .....                    | 49 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 第四章 我国环境报告的地位 .....      | 51  |
| 一、国外环境报告的启示 .....        | 51  |
| 二、我国环境报告现状 .....         | 54  |
| 三、目前我国环境保护的需求 .....      | 58  |
| 四、本章小结 .....             | 64  |
| 第五章 社会责任会计报告的推动 .....    | 66  |
| 一、企业社会责任会计的产生原因 .....    | 66  |
| 二、企业社会责任会计国外研究现状 .....   | 68  |
| 三、企业社会责任会计国内研究现状 .....   | 70  |
| 四、我国实施企业社会责任会计的意义 .....  | 73  |
| 五、企业社会责任会计的理论基础 .....    | 78  |
| 六、企业社会责任会计的理论框架 .....    | 85  |
| 七、企业社会责任会计的核算 .....      | 98  |
| 八、企业社会责任会计的报告 .....      | 102 |
| 九、本章小结 .....             | 118 |
| 第六章 管理会计对环境会计的推动 .....   | 121 |
| 一、管理会计 .....             | 121 |
| 二、环境管理会计的地位 .....        | 125 |
| 三、环境成本的分类 .....          | 128 |
| 四、企业环境成本管理模式的进步 .....    | 132 |
| 五、环境成本分配 .....           | 133 |
| 六、考虑环境因素的投资项目评价 .....    | 134 |
| 七、采用实物计量的内部生态会计 .....    | 140 |
| 八、对环境责任中心的考核 .....       | 143 |
| 九、本章小结 .....             | 147 |
| 第七章 环境审计对环境会计报告的监督 ..... | 149 |
| 一、环境审计的意义 .....          | 149 |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 二、环境审计的标准·····             | 151 |
| 三、提高环境审计质量的方法·····         | 153 |
| 四、建设我国环境审计运行机制·····        | 156 |
| 五、本章小结·····                | 161 |
| 第八章 其他因素对环境会计报告机制的完善 ····· | 162 |
| 一、网络会计报告对环境会计报告的推动·····    | 162 |
| 二、媒体对环境会计报告的监督·····        | 165 |
| 三、社会公众对环境保护活动的监督·····      | 167 |
| 四、本章小节·····                | 168 |
| 结 论·····                   | 169 |
| 参考文献 ·····                 | 173 |



# 第一章 我国环境保护和环境管理的实践

环境是指各种天然的和经过人工改造的人类生存与发展需要的自然因素的总和。环境资源是一种稀缺资源,它为人类提供物资输入、生存条件、优美景色以及废弃物处理场所等。环境保护是政府、企业、个人等为避免环境被污染、破坏而开展的社会活动。如何加强我国的环境保护?笔者认为还需要结合环境管理一道研究,因为只有发挥管理具有的能动作用,形成环境保护全面、深入开展,形成自上而下的环境管理,推动防止污染、优化环境工作上台阶,形成持续的环境保护运行机制,才能够实现我国环境保护的奋斗目标。

从我国目前的环境保护和环境管理的实践出发,系统地认识、分析、思考、探讨我国的环境保护问题、环境管理问题,可以科学地认识现状、分析问题、推动工作、促进效果。

## 一、我国防止环境污染活动的兴起

长期以来我国一直是发展中国家。经济社会发展一直处于奋起直追的落后地位,各项事业急需发展但是资源有限,国家受到发展不平衡的长期困扰,国家防止环境污染的工作起步较晚。

### (一) 改革开放前的基本状况

改革开放以前,我国的环境污染问题已经显现。新中国成立后由于特殊的国内外的政治、军事、经济形势的逼迫,因此国家发展经济的注意力不够。经济落后又导致没有财力防治环境污染,使环境保护问题没有受到足够的重视。我国从1972年参加联合国在斯德哥尔摩召开的“人类环境会议”以来,在环境保



护方面作出了更多的努力。但是地方政府每一次强力推动经济高速增长时都造成了环境危机,随后又出现一次又一次的暴风骤雨式的环境保护工作方面的整治,环境保护工作处于缺乏稳定的运行机制的状态。加之国外的政治、军事、经济形势的逼迫,国内思想上、政治上、经济上“左”的形式主义的干扰,使我国防止环境污染,进行环境保护的工作一直处于发展中国家的基本水平。整个国家的环境管理既缺乏资金,从而难以进行必要的环境保护,也缺乏进行全面的环境优化的意识,同时还存在较多的环境安全预警缺口。企业单位只管开足马力生产,不注意废渣、废水、废气随意排放造成的环境污染的巨大负面影响。即使受到政府职能部门的推动,企业单位也认为环境保护及环境保护发生的费用支出是一种负担,几乎没有保护环境的积极性。

## (二)改革开放后经济发展对环境污染的影响

改革开放后,经济的飞速发展使我国环境污染问题日益突出。世界各国的环境污染问题都主要由经济发展引起。我国经济发展后环境污染问题也开始突出,其表现是多方面的。

### 1. 环境污染地域面广,影响面大

由于全国性的生产发展和人民生活水平的提高,污染量大面广。污染源来自生产、生活的不同方面、不同领域。污染源的污染物种类繁多,性质各异,并通过复杂环境的转化、代谢、聚集等各种反应后,最后才表现出环境污染损害。

### 2. 环境污染具有持续性

环境中化学污染物相对浓度一般都很低,对环境污染损害在短时间内看不出危害,但是经过长年积累,积少成多,最终会酿成严重后果。生活环境中的污染物浓度常常比生产环境中的浓度低,但是如果人们长期生活在这种环境下,作用面广,体内积累量大,累积损伤大,最终就会形成低剂量、长时间的慢性中毒。

### 3. 污染物的种类繁多,作用机制复杂

多种环境污染同时存在、交叉进入,产生相互作用、联合作用,还有污染物之间协同叠加作用,使得污染作用机制复杂化。

### 4. 环境污染损害具有潜伏性

环境污染造成的损害具有很长的潜伏期。由于环境本身具有消化人类废物的机制,人类社会长期认同了这一机制,使自身基本处于高枕无忧的状态,但是环境的自净能力又是有限的。在某种污染物的排放超过自净能力后,超过环

境本身消化能力才逐步积累坐大。这种坐大是一个逐步的过程,形成后尚不为人所注意。一旦发现,此时这种污染就已经具有很高的积累量和很长的积累期了。

### (三)改革开放后体制转型时期环境保护面临的困难

我国的环境保护工作在环境保护法正式颁布后得到了较大推动。之所以我国能够从被动地防止环境污染发展到主动地进行环境保护,原因之一就是环境保护法的巨大促进。1989 年环境保护法正式颁布后,与其他污染防治和自然资源保护方面的法律,如《固体废弃物污染环境防治法》《水污染法》《大气污染防治法》《环境噪声污染防治法》《海洋环境保护法》《环境影响评价法》《节约能源法》《再生能源法》《循环经济促进法》等 20 多个单行法一道,形成环境保护法治化的基础,逐步使防止环境污染和保护环境的工作走上健康发展的轨道,使环境保护工作日益受到重视,环境保护活动主动性得到了提高。这可以从 1989 年前全国环境保护会议平均十年以上召开一次到 1989 年后发展到平均五年左右召开一次这一变化中得到证明。但是整个改革开放后的环境保护工作依然面临一些困难。

#### 1. 改革开放后我国现代化进程的加快更加剧了我国环境治理的困难

改革开放之初,国有企业从旧体制的束缚下解放出来,努力发展生产,争取集体利益,忽略环境保护的情况很普遍。当时逐步进入工业生产领域的乡镇企业、社队作坊、家庭作坊、城市中小企业技术落后、管理落后,造成环境污染普遍,环境保护问题严重。虽然改革开放解放出来的生产力极大地推动了我国的经济的发展,但是带来的环境污染和环境保护不力的问题却加剧了我国环境治理的困难。我国的城市化进程中原有街道的社区管理体系在旧城改造冲击下七零八落,基层环境管理出现缺口。新近城市化的部分,其新增社区管理功能的滞后,加大了城市环境保护的困难。

#### 2. 思想上、理论上拨乱反正的长期性带来了环境保护的巨大困难

在经济飞速发展的情况下,如何引导企业等环境污染影响很大的单位加强环境保护,避免一味讲求经济效益而忽视社会效益的局面,曾经一度是理论误区。如何引导企业从只关心开足马力生产到既关心生产经营活动又注意防止生产经营活动产生负面影响,本来就是改革开放之初思想转轨下的难题。增加环境成本费用则经济效益下滑,控制开支则经济效益上升的现实引起的思想混

乱进一步加剧了环境保护的困难,而且一度造成恶性循环。思想上、理论上的误区的影响力极大地影响了企业文化的方向,也影响了各方面、各层次对环境保护的重视程度。如何推进全面的、系统的、有效的防治环境污染,进行环境保护,创建优美环境,已经成为我国目前的重大任务。

### 3. 改革开放后我国经济处于转型时期使环境管理面临的问题突出

我国转型时期在环境保护方面较多地依靠市场,但是市场在环境保护方面显著失灵,企业在市场中追逐利润而非追求社会责任,使环境保护的努力极大地受挫,政府的环境管理地位更加尴尬。政府的宏观调控由于认识上的原因、转型过程漫长等,使政府调控措施滞后于需要,导致环境管理效率低下的问题长期得不到彻底解决。引导企业自觉地既追求经济效益,又履行企业社会责任的努力,没有达到预期效果。

### 4. 防治环境污染,进行环境保护,创建优美环境系统工程具有艰巨性

环境保护工作总的看是与经济发展紧密联系的,需要系统研究与实施。为此笔者认为加强环境保护需要做好六个转变:①从重经济增长轻环境保护,转变为保护环境与经济增长并重。②从重环境保护的市场调节轻企业单位主动接受检查,转变为环境保护中加强宏观管理与市场调节并重。③从环境保护滞后于经济发展,转变为环境保护和经济发展同步。④从主要使用政府规划、号召等软手段,转变为综合运用法律手段、技术手段、经济手段和宏观调控等硬手段。⑤从发生问题后被动应对,转变为主动获取信息积极进行防控。⑥从风暴频刮的阵风式突击,转变为完善运行机制的长期治理。全国上下要做好上述六个方面的转变确实具有艰巨性。

从我国现代化进程基础薄弱的困难,思想上拨乱反正具有长期性的困难,转型时期各项管理衔接的困难,需要做好多个转变的困难看,政府职能部门在环境保护方面的规划、组织、指挥、协调、控制的主导作用,对引导全社会加强环境保护具有特别重要的意义。

## 二、国家环境保护活动

### (一)我国环境保护活动的进步

从1972年联合国召开“人类环境会议”以来,我国环境保护活动便逐步深入。1989年环境保护法正式颁布后,防治环境污染,进行环境保护的工作也更

加扎实有效地展开。

1992 年联合国环境与发展大会通过了《21 世纪议程》。中国政府于 1994 年作出庄严承诺,发布了《中国 21 世纪议程》。其主要内容分为四大部分。第一部分,可持续发展总体战略与政策:提出中国可持续发展战略的背景和必要性;提出了中国可持续发展的战略目标、战略重点和重大行动,可持续发展的立法和实施,制定促进可持续发展的经济政策,参与国际环境与发展领域合作的原则立场和主要行动领域。第二部分,社会可持续发展:包括人口、居民消费与社会服务,消除贫困,卫生与健康、人类住区和防灾减灾等。其中最重要的是实行计划生育、控制人口数量和提高人口素质。第三部分,经济可持续发展:《议程》把促进经济快速增长作为消除贫困、提高人民生活水平、增强综合国力的必要条件。第四部分,资源的合理利用与环境保护:包括水、土等自然资源保护与可持续利用,还包括生物多样性保护;防治土地荒漠化,防灾减灾等。

1999 年,中央人口资源环境工作座谈会提出:“要建立和完善公众参与制度,鼓励群众参与和保护环境,并加强社会舆论监督。”进入新世纪以后,我国政府进一步加大了进行环境保护的力度。2000 年以后,环境保护作为我国的一项基本国策,正在得到大力的推动。通过多年的努力,我国各行业许多企业积极通过了 ISO 14001 环境管理体系认证。各行业已经有一些企业按照环境保护部颁布的《中国企业社会责任报告编制指南》,国务院国资委发布的《关于中央企业履行社会责任的指导意见》,以及《上海证券交易所上市公司环境信息披露指引》,或参照全球报告倡议组织(Global Reporting Initiative, GRI)《可持续发展报告指南》编制了企业社会责任报告或可持续发展报告。

2003 年,环境保护总局发布《关于对申请上市的企业和申请再融资的上市企业进行环境保护核查的通知》,对要求上市的公司和部分上市公司进行专门环境保护检查,对企业开展环境保护活动是一个较大的推动。这体现出国家职能部门对环境保护和环境管理方面的推动措施正在逐步完善。

2005 年国务院做出《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》。在该《决定》中提出“建立企业环境监督员制度,实行职业资格管理”。为了实施这一制度,当时的国家环保总局在重庆市、江苏省的镇江市、贵州省的贵阳市等 5 个城市开展试点工作,推动实施企业环境监督员制度。实践中也产生了企业环境监督员是对企业负责还是对当地环保行政主管部门负责,企业环境监督员的法律地位如何考核等种种机制性的问题,这些问题给推动环境保护工作的效率、效果带来挑战。

2007年,环境保护总局发布环境保护总局令,宣布《环境信息公开办法(试行)》自下一年5月1日起实行,使环境保护信息公开有了切实可行的依据。2007年国资委发布《关于中央企业履行社会责任的指导意见》,专门要求国有企业履行社会责任。2008年国家环境保护总局发布《关于加强上市公司环境保护监督管理工作的指导意见》,就进一步在上市公司推进环境保护作出部署。2008年上海证券交易所下发《上海证券交易所上市公司环境信息披露指引》,对在上海证券交易所上市的公司作出具体要求。2010年国务院发布《关于加强地沟油整治和餐厨废弃物管理的意见》,对突出环境保护问题进行专门指导。

2011年环境保护部发布《企业环境报告书编制导则》,对企业环境保护的报告进行引导。企业环境报告书编制导则对编制环境报告的内容、报告时限、指标确定等作出了原则说明。导则要求企业就环境管理现状、环境保护目标、降低环境负荷的措施及绩效,结合企业的行业特点和利益相关者关注的焦点,适当确定内容。导则规定了系列环境报告指标,包括:单位工业增加值水耗、单位工业增加值原材料消耗量、单位工业增加值能耗、单位工业增加值废水产生量、单位工业增加值化学需氧量排放量、单位工业增加值氨氮排放量、单位工业增加值二氧化硫排放量、单位工业增加值二氧化碳排放量、单位工业增加值氮氧化物排放量、单位工业增加值固体废弃物产生量、行业特征污染物排放达标率、水重复利用率、固体废弃物综合利用率、二氧化碳当量的计算,等等。

2011年12月国务院印发《国家环境保护“十二五”规划》,明确规定我国到2015年的环境保护目标是:主要污染物排放总量显著减少;城乡饮用水水源地环境安全得到有效保障,水质大幅提高;重金属污染得到有效控制,持久性有机污染物、危险化学品、危险废弃物等污染防治成效明显;城镇环境基础设施建设和运行水平得到提升;生态环境恶化趋势得到扭转;核与辐射安全监管能力明显增强,核与辐射安全水平进一步提高;环境监管体系得到健全。

仅仅从以上片段就可以看出,我国政府在实施环境保护,加强环境管理方面做了大量工作。同时,其他配套工作也按部就班地全面展开。

## (二) 重视环境保护方面的科研和国际交流

由中国工程院环境委员会主办,中国环境监测总站承办的“环境污染与健康国际研讨会”于2005年11月8日至10日在北京召开。会议强调环境与健康问题是目前全球普遍关注的热点问题,讨论了国际国内环境污染与健康研究

领域的发展现状和进展情况;认为中国依然存在传统环境卫生问题,经济持续高速发展、快速城市化、工业化、日益增长的能源消耗又带来了大量现代环境卫生问题;认为特别是环境污染对健康影响的研究和行政管理工作远远不能适应我国经济社会发展、人民群众生活水平提高、生活质量提高的要求;建议政府主管的科技部门、业务部门、地方政府针对各地存在的环境污染与健康的紧迫问题,提供必要的资金支持,组织科研人员联合攻关,开展国际合作研究。

2011年,中日环境政策研讨会召开。在这一年,由环境保护部、日本国际协力机构主办,环境保护部环境规划院承办的中日环境政策研讨会吸引了双方官员、学者,会议围绕中国“十二五”时期的环境保护工作重点,分别从中国现状和日本经验等方面进行了深入探讨。

2011年,《国家环境保护“十二五”科技发展规划》环发〔2011〕63号(201169)发布,为提升环境科技创新能力,探索中国环境保护新道路构建强大坚实的科技支撑体系进行战略部署。

### (三)积极推动企业进行环境报告

2011年6月24日环境保护部发布《企业环境报告书编制导则》,于2011年10月1日起实施,为推动防治环境污染,进行环境保护,创建优美环境走出了坚实的一步。

中国会计界最早从事环境问题研究的是葛家澍教授。他于1992年在《会计研究》中发表的《九十年代西方理论的一个新思潮——环境会计理论》是中国环境会计研究的里程碑。在国家环境保护活动日益重要,地方政府环境保护的努力更加突显的形势下,如何根据环境经济学的原理和环境管理学的理论推动环境管理更加有效地进行是一重大课题。会计活动是一项经济管理活动。会计工作产生会计报告是日常经济管理中最正规、最系统、最可靠、最定时的报告制度。进行环境保护等活动将发生成本费用,影响单位业绩,这些都是会计报告反映的具体内容,已经发展到以会计报表和报表附注为核心,加上其他财务报告和其他报告为报告体系的现代会计,可以发挥环境会计报告在检查、汇总、推动环境保护活动方面的重要作用。

虽然我国期待已久的环境管理报告制度雏形随着《企业环境报告书编制导则》的发布已经形成,但是我国《企业环境报告书编制导则》的实施还需要结合国情补充、发展。笔者认为,从确立一个强有力的环境保护管理运行机制的立场看,需要补充、发展的地方是多方面的:一是规范对象应当扩大。规范对象

集中在企业,因为原来的范围没有将非营利组织纳入规范对象,其作用范围有局限。如医院就是废弃物产生较多的事业单位,它产生的废弃物并不比一般企业产生的废弃物少,它产生的废弃物对环境的危害并不比一般企业产生的废弃物对环境的危害小。所以,在规范对象上应当注重全民参与环境保护活动,这是值得研究的一个大问题。二是采取非强制性的引导方式值得探讨。国际上仅仅局限于大公司编制环境报告,而且仅仅一定比例的大公司自愿报告环境信息的方式已经显现出疲软的一面,不能及时从根本上解决环境保护问题的弊端是我们必须避免的。三是加强环境保护措施应当符合我国国情。在我国目前经济社会改革深化阶段,各种矛盾交织,各种利益交错,既需要强力措施推动环境保护,更需要针对性收集环境保护和环境管理信息作为强力措施的信息基础。四是整合我国环境管理运行机制应及时进行。环境保护法与其他污染防治与自然资源保护的单行法处于同一立法层次,形成了分部门多头管理的局面。例如,按照现行生态环境法律、法规的划定,我国环境资源管理体制上划分为:土地、农牧、林业、水利等众多产业部门和行政区划,它们的第一职能并不是保护环境资源,而是通过开发利用自然资源创造经济效益,因此必然与环境保护部门发生权力冲突。所以在确立强有力的环境保护和环境管理运行机制上,进一步针对国情进行系统研究很有必要。

### 三、地方政府环境保护的努力

江苏省是我国经济发达地区之一,也是环境保护工作开展较好的地区。江苏省在江苏大学建立有能源发展与环境保护战略研究中心。该研究中心是江苏省教育厅批准成立的首批江苏高校哲学社会科学重点研究基地之一。江苏大学能源发展与环境保护战略研究中心成立于1982年,是我国大学较早对环境保护进行研究的学术机构,体现了江苏省全面推进环境保护的决心和行动。江苏省的南京市环境保护局从2001年以来,对重点环境保护企业实行绿、蓝、黄、红、黑区别公示制度。绿色代表最优,红色代表差,黑色代表最差。2008年南京市环境保护局的公示显示,1123家纳入专门考核的企业,仅有15家企业达到绿色公示要求,其中有104家企业上了红黑榜,上了黑名单的有23家企业。

天津市是我国四个直辖市之一,天津市的环境保护工作有其特色。天津市环境保护局的主要职能部门有:总量控制处、水环境保护处、大气环境保护处、固体废物及物理污染管理处、自然生态保护处、开发管理处、科技标准处、法制



处、国际合作处、排污权交易办公室、研究室、生态城市建设办公室。天津市环境保护局下属部门设置与国家环境保护部基本衔接,有关部门职能类似。如总量控制处的主要职责:组织贯彻有关主要污染物排放总量控制和环境统计的法律法规和规章,负责落实污染减排目标责任,建立和实施总量减排责任考核制度,拟定本市主要污染物总量控制计划和年度减排方案并监督实施,负责污染减排项目工程落实、推动和监督,承担环境保护统计工作等。水环境保护处的主要职责:组织贯彻有关水污染防治、水和海洋环境保护方面的法律法规和规章,组织拟定本市水污染防治和水环境保护的政策、法规、规章、标准及水环境与近岸海域功能区划并监督实施,组织拟定水污染防治和水环境保护规划、计划并监督实施,负责指导、协调和监督全市海洋环境保护工作,组织拟定水排污许可证制度并监督实施,负责对排污单位水污染防治工作的监督管理,组织开展水环境形势分析。天津市目前正在制定“环境教育条例”并征求公众意见。天津市环保局设置有直属事业单位天津市环境影响评价中心。天津市环境影响评价中心成立于1983年,是我国最早开展环境评价的单位之一。根据行业侧重,中心下设环评一所、二所、三所三个专业环评所,以及能评所和设计所。天津市环境影响评价中心开展的评价内容包括:建设项目环境影响评价、规划环境影响评价、合理用能评估、竣工环保验收调查、环境治理工程设计及相关领域技术开发和咨询等。

重庆市是我国四个直辖市之一,是长江上游最大的城市,其环境保护占有重要地位。重庆市环境保护局的主要职责分布在以下方面:①贯彻执行环境保护法律、法规、规章、标准和方针政策,起草环境保护地方性法规、规章、标准,拟定有关法规实施细则等。②牵头开展环境保护政策研究,拟定并组织实施环境保护规划,重点区域、重点流域污染防治规划,环境保护专项规划,组织拟定环境功能区划和生态功能区划。③牵头协调重大环境、生态事件调查处理,建立健全突发环境事件的应急预警机制,组织开展环境保护执法检查,负责环境保护行政稽查。④承担从源头上预防、控制环境污染的责任,对经济和技术政策、发展规划、经济开发计划进行环境影响评价,组织审查开发建设规划环境影响评价,监督管理对环境有影响的建设项目执行环境影响评价制度和三同时制度,审批建设项目环境影响评价文件。⑤负责对大气、水体、噪声、固体废物、土壤和光、恶臭等污染防治和生态环境保护实施统一监督管理,组织实施化学品环境管理,组织拟定主要污染物排放总量控制实施办法,督查、督办、核查各区县减排任务完成情况,依法开展强制性清洁生产审核,组织排污权交易(试点)