

胥树凡 著

绿色

RECORD ON
GREEN CULTIVATION

耕耘录

中国环境科学出版社

胥树凡 著

绿色

RECORD ON
GREEN CULTIVATION

耕耘录

中国环境科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

绿色耕耘录 / 胥树凡著. —北京: 中国环境科学出版社, 2005.6
ISBN 7-80209-103-9

I. 绿… II. 胥… III. 环境管理—文集 IV. X32-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 046279 号

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京崇文区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.cn>
电子信箱: jhchen@126.com
电话 (传真): 010-67113412

印 刷 北京市联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2005 年 6 月第一版
印 次 2005 年 6 月第一次印刷
印 数 1—1 500
开 本 787×960 1/16
印 张 22.25
字 数 400 千字
定 价 48.00 元

【版权所有, 请勿翻印、转载, 违者必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

前 言

绿色，象征生命，演绎自然。我热爱生命，热爱自然。因此，我喜欢绿色。

绿色面临着危机。为了挽留和呵护绿色，与千百万绿色使者一样，我，辛勤而努力地耕耘着。

不经意间，回眸一顾，18个春秋匆匆已去，好在，我没有留恋凡尘诱惑，我没有蹉跎悠悠岁月，留下了一路耕耘的痕迹，虽不辉煌，亦令人难以忘怀，并自感欣慰。其间的辛酸和欢乐，已经掩映在历史的烟尘中，了然无影，留给我的只是生命的点点轨迹。一切，都记录在这部《绿色耕耘录》中。

《绿色耕耘录》记载着我的工作经历、我的思考与探索、还有我不屈的精神和自由的性格。她其中的部分章节突破了传统，超出了常规，存在争议，曾经受到过指责和非难，也受到过赞扬和认可。不过，无论是白是黑、是褒是贬、是对是错，我是决不会去在意的了，重要的是，她的每一个文字和标点符号，都毫无疑问地是出自我的思考和笔端，这就足够了。因为，创造就是一种价值，我的追求正在于此。

《绿色耕耘录》的诞生，依靠的不只是我的努力，还有许多诚挚的朋友真诚无私的帮助和鼓励。没有他（她）们的奉献和支持，也不会有《绿色耕耘录》的诞生。借此机会，谨向帮助过我的所有朋友们表示最衷心的感谢。《绿色耕耘录》本身镌刻着他（她）们的友谊、奉献和无私，也是我对他（她）们的回报。

我，将继续努力，不懈地耕耘，去播种身边和心中的绿色，去追寻理想中那绿色的梦。

作 者

2004年5月于北京

目 录

第一篇

环境保护机构建设——环境保护的组织保障

强化机构建设 为环境保护提供组织保障.....	3
保护环境必须强化环境执法监督机制.....	6
强化政府的环境管理职能.....	8
改革我国环境管理体制的必要性.....	10
加强机构立法 保障执法地位.....	12
划清部门职责 理顺横向关系.....	14
落实政府职能 强化监督管理.....	17
实行条块结合 形成上下呼应.....	19
健全环保机构 完善管理体系.....	21
提高人员素质 优化管理队伍.....	23
访韩漫记.....	25
访日随笔.....	32
建立环境与资源统一管理体制的探讨.....	42
把队伍建设放到重要位置.....	47
宏观与微观监督需双管齐下.....	49
树立全局观念理顺内部关系.....	51
努力探索有中国特色的环境保护道路.....	53

第二篇

环境保护产业化发展——环境保护的发展方向

环保政策要适应市场经济体制.....	63
自然生态保护与工业污染防治应同时并举.....	67
积极预防是保护环境的必然要求.....	69
必须加强环保产业市场管理.....	72

制约环保产业发展的因素分析	74
规范市场是环保产业管理的重点	76
集约化经营 规模化发展	78
开辟资金市场 增强发展实力	80
立足国内市场 参与国际竞争	82
加强监督管理 规范市场运作	84
强化管理和投入 促进潜在市场转化	86
适应市场需要 完善服务体系	88
合理调整结构 促进全面发展	91
中国需要环保企业家群体	93
完善管理体系 加强宏观指导	95
转变污染治理机制 促进环保产业市场转化	97
污染防治设施运行管理 应社会化专业化市场化	100
重在形成机制 贵在自我发展	102
政府强化环保市场管理 推动环保产业快速发展	103
环保产业: 迎接新世纪朝阳	106
实现根本性转变 发展我国环保产业	109
环保产业——一个新的经济增长点	113
发展环保产业 拓展就业门路	118
环境保护也要靠市场	120
环境保护必须向产业化方向发展	125
环境保护产业市场互动格局何日形成	131
城市生活污水处理的根本出路	133
环境保护市场化、产业化发展若干问题的探讨	136
完善市场体系 促进环境保护产业化发展	146
环保产业市场现状及发展前景	150
城市污水处理厂建设应适度规模	155
城市垃圾处理必须产业化	158
大力发展环保设施运营服务业	163
当前发展环保产业需要重新认识的几个问题	166
建立环保社会化投融资机制 促进环保产业发展	173

环境监测应引入市场机制.....	178
环境保护存在的问题及对策.....	183
城市供水与污水处理的一体化企业经营.....	189
中国“入世”对环境保护的影响.....	191
绿色壁垒：何以应对？.....	194
环保产业发展现状及对策.....	197

第三篇

环境保护标准体系建设——环境保护的重要工具

努力提高对环境标准工作的认识.....	205
环境标准工作的现状及问题.....	208
环境标准工作的总体框架.....	211
环境标准应体现的基本原则.....	214
加强环境标准的实施与监督.....	217
加强环保标准的宣传培训工作.....	219
转换机制 加快环境标准体系的建立和完善.....	222
必须建立环境标准的修订机制.....	226
建立规范的环境标准管理运行机制.....	228
建立科学的环境质量标准体系框架.....	230
正确处理国家环境标准与地方环境标准的关系.....	233
建立一支完善的高素质的环境标准管理队伍.....	235
建立和完善保障环境标准实施的法律体系.....	237
建立和完善保障环境标准实施的管理体制.....	238
建立和完善保障环境标准实施的管理队伍.....	239
建立和完善保障环境标准实施的技术条件.....	240
建立和完善环境标准实施的标准体系.....	242
建立和完善保障环境标准实施的监督机制.....	244
建立和完善环境标准实施的激励机制.....	246
创造有利于环境标准实施的社会环境.....	247
正确理解与处理环境质量标准与污染物排放 标准的作用与关系.....	248
进一步建立和完善环境标准体系.....	252

有所为 有所不为.....	256
环境标准工作必须创新.....	258
中国环境保护标准发展战略探讨.....	264
中国环境保护标准体系的基本框架.....	267

第四篇

环境保护科技发展——环境保护的技术保障

环保科技体制改革的基本构想.....	273
引导和推进环保技术推广转化工作实现社会化.....	277
中国的环境保护技术政策.....	282

第五篇

清洁生产——环境保护的必由之路

中国清洁生产现状和发展思路.....	289
着力引导和推进清洁生产.....	295
关于清洁生产立法的思考.....	297
强化管理 促进清洁生产发展.....	300
建立与完善清洁生产环境标准体系.....	304
正确理解和实施清洁生产标准.....	308

第六篇

生态工业与循环经济——环境保护的战略选择

西部开发与生态经济.....	313
推进生态工业发展 建立循环经济模式.....	318
坚持可持续发展思想 促进循环经济发展.....	322
建立循环型社会的思考和构想.....	328
造纸行业的可持续发展之路.....	333
发展循环经济 促进废旧资源再生利用产业发展.....	338

第一篇

环境保护机构建设

——环境保护的组织保障

强化机构建设 为环境保护提供组织保障

1992年10月

我国的环境保护事业，已走过了20个年头。这20年来，在党和各级人民政府的领导下，我国的环境保护事业取得了举世公认的成就。但是，我国环境保护机构建设却经历了一个十分曲折的过程。进一步加强环保工作，全面地推进我国的社会主义现代化建设事业，国家很有必要进一步加强各级环保机构建设，完善环境监督管理体系，为环境保护这一基本国策的实施提供充分的组织保证。

我认为环境保护机构建设存在如下问题：

国家环保局是国务院的直属机构，作为国务院环境保护行政主管部门，负责全国环境保护工作的统一监督管理。但是，与环境保护作为基本国策的地位相比，与我国环境问题的严重性与环保工作的艰巨性相比，国家环保机构的设置还不能适应形势需要，最突出的问题是机构规格偏低，既影响直接参与国家的宏观决策，也难以进行环保工作的综合协调，对环保工作实施统一监督管理。在国际上也与我国作为环境大国的地位和在国际环境事务中应发挥的作用不相称，影响到国家间的环境联系与交往。

地方各级环保机构是地方各级人民政府主管环保工作的职能部门，负责对本辖区环保工作的统一监督管理。目前机构不健全，体制关系不顺。省级环保机构经过近几年的调整充实，绝大部分摆脱了城乡建设环境保护一体化的机构设置模式，理顺了环境监督与环境建设的关系，建立了列入政府序列的环保机构，只有极个别省还未理顺，仍保留了城乡建设环境保护局的机构模式，有待地方机构改革中加以解决。地市、县级环保机构，除一些经济发达的地区比较健全以外，部分地区仍是作为城建系统的一个内设机构，或只挂独立的环保机构的牌子，而难以起到作为同级政府环境管理职能部门的作用。

由于机构不健全，机构设置形式混乱，人员编制也得不到保障。相当一部分市县级环保机构占用事业编制，财政不给经费，靠收取排污费解决环保人员的工资，导致了环保人员的命运掌握在排污者手中，减少排污费，部分环保人员将面临经济来源危机，从而难以进行有效的管理，也影响了基层环保机构人员素质的提高。

环保部门与有关部门在统一监督管理和分工管理上的职责范围、管理权限不

够清楚,同时监督管理的手段不完善,加之受行政干预及城建环保一体化体制的束缚,导致监督、执法不力。尤其是一些地市县由于机构不健全,人员编制又很少,没有专职的环境监督执法队伍,因此,常常无力进行环境微观监督执法。

目前保护环境的呼声日益高涨,已成为一股国际潮流,席卷全世界。环境保护已成为各国政府最为重要的行政职能之一,受到高度重视,许多发达国家和发展中国家,都成立了高规格的环保机构,突出监督执法职能,加强其权威性,以保证环境管理这一政府职能的实施。

要保持国民经济的持续稳定协调发展,良好的生态环境是必不可少的重要条件。我国严峻的环境问题,在一定程度上已经制约了经济的发展,这种制约作用还有逐年加剧的趋势,据有关资料估计,我国“七五”期间环境污染和破坏带来的经济损失每年是950亿,按“八五”经济发展的规模预测,环境污染和破坏造成的经济损失每年将达到1350亿,整个“八五”期间的经济损失将是6750亿。如此巨大的经济损失,对我国今后经济的发展将产生极为严重的影响,因此,强化环保机构,加强环境监督管理,控制环境污染和损害,使经济与环境相协调,是保障国民经济发展有充足后劲,并实现经济持续稳定协调发展的必要措施。

4 环境保护管理具有综合协调性和监督执法性,同时又是一项重要的政府行政管理职能。环境保护机构的设置应该体现这些特性的要求,既能进行环境保护的综合协调,又能独立地行使环境监督执法权。按照这一要求,各级环境保护机构应该作为政府必设机构,列入政府组成序列。

在整个环境管理体系中,国家环境保护机构是以宏观管理为主的政府行政机关,主要是制订国家环境保护的方针政策,对环境保护进行宏观调控,在保证国家经济与环境的协调发展方面起着十分重要的作用,因此,从发展的角度看应有较高的规格,列入国务院的组成部门,直接参与国家的宏观决策,进行环保工作的综合协调。

在地方环境保护机构系列中,省级环境保护机构是地方环保机构中唯一以环境宏观监督管理为主的政府机关,因此,在机构设置上应同于国家环境保护机构,突出其综合协调职能,作为省政府必设的一级厅局,纳入省政府组成序列,独立设置。

市县级环境保护机构,处于环境监督执法的第一线,既有宏观管理职能,又有微观的直接监督管理职能,并以微观监督管理为主。按照政府机构改革的原则,应按小政府大服务的模式,合理地设置机构,在职能配置上要突出具体的监督执法职能。

为适应市县级环境保护机构环境微观监督执法任务较重的需要,应建立一支统一的环境监督执法队伍,统一执法监督规范和程序,统一证件标志和服装,明确相应的职责权限,在环境行政机构的领导下,进行环境现场监督执法活动。

随着改革的深入发展和政府职能转变的深化，各级环保机构必将得到进一步加强，一个强有力的、完善的环境监督管理体系一定会建立起来，我国环境保护事业一定会更加蓬勃兴旺地向前发展。

保护环境必须强化环境执法监督机制

1993年7月

我国环境保护事业经过20年来的发展,在环境保护的法律法规和管理制度建设方面已取得了相当大的成绩,形成了比较完整的环境保护的法律法规体系,对我国环境的改善和保护起到了重要的作用。但是由于环境执法监督队伍不健全,对众多法律法规的执行缺乏有力的监督,影响了环境保护有关法律法规的全面贯彻执行,因而使得一些违反环境保护法律法规的行为因缺乏有力的监督得不到及时而有效的纠正或制止。环境执法监督机制薄弱,已成为进一步深化环境监督管理的一个重要制约因素。建立专职环境执法队伍,强化环境监督机制是深化环境管理的一项十分紧迫的任务。

我国环境执法监督机制弱,主要原因在于存在以下几方面的问题:(1)1989年颁布的《中华人民共和国环境保护法》明确规定,国务院环境保护行政主管部门对全国的环境保护工作实施统一监督管理。县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门对本辖区环境保护工作实施统一监督管理。但是由于环境保护部门与有关的资源管理部门在管理职能上有重叠交叉,特别是环境保护行政主管部门统一监督管理的内涵是什么?怎样从具体的管理职能配置上体现对环境保护工作的统一监督管理?统一监督管理部门与各分工负责部门的关系是什么?这一系列问题未能从法律法规上明确,在实际运行中,就出现了监督管理上的不协调,统管不到位,分管管不了,使环境的统一监督管理与分部门的管理都受到影响,导致环境执法监督机制不强。(2)法律虽然规定了县级以上人民政府环境行政主管部门实施对环境保护工作的统一监督管理,但是统一监督管理应具有什么权利?以及行使其权利时应遵从的法律程序没有相应配套的法律来规范,即原则性的法律法规比较完备,而程序性的法律法规却相对缺乏,使得统一监督管理环境保护工作的原则法律规定,无法变成为具体的直接的环境执法监督行为。因而导致了各地在环境执法监督中行为不规范,各行其是,有的执法行为法律依据不充分,影响了环境执法监督的严肃性和正确性。(3)在环境管理的领导体制上,国家环保部门对地方以及地方各级环保部门之间,只是一种单纯松散的业务指导关系,缺少必要的制约力和权威性,因此,环境保护部门在环境执法监督中有时力不从心,束

手无策，以至在处理一些较大的环境污染事故或纠纷时，一些单位竟可以置环境保护部门的处理意见于不顾，使问题一拖数年而得不到解决。(4) 在机构设置上，一些地方环境管理机构不健全，人员编制少，力量十分薄弱，无力进行环境执法监督，有的机构设置不当，现仍然在建设系统内，无法独立行使环境执法监督权。

(5) 环境保护系统缺乏强有力的监督力量，特别是处于环境管理第一线的市、县级环境保护机构，没有专门的环境执法监督队伍，而对大量的监督对象无力进行现场监督。

要保护环境，就必须加强环境执法监督工作，应该建立一支专职的环境执法监督队伍，尤其是市县级环境保护机构，处于环境监督管理的第一线，有较繁重的环境执法监督任务，但是作为政府的行政职能部门，又不可能深入到众多的污染场点进行现场监督，因而在市县级环境管理机构下应当设立专职的环境执法监督队伍。主要职能是代表同级环境保护机构进行现场监督，检查各行业、单位、个人执行环境保护有关法律法规的情况，依法查处违法者和制止污染破坏环境的行为。国家应尽快建立环境执法监督方面的法律法规，对环境执法监督队伍的地位、性质、任务、权力以及环境执法监督的程序和范围等作出规定，使环境执法监督行为有充分的法律依据和依法执法，避免行为不规范、五花八门的弊端，保证环境执法监督的权威性和有效性。

各级环境保护机构应加强对环境执法监督队伍的管理，要建立严格的规章制度，抓好执法监督队伍的自身建设，对其成员的自身行为准则、岗位职责规范应有明确的规定，以形成自我约束和监督机制，保证环境执法监督工作的公正性和自身的廉洁性，防止滥用权力或越权行为。对这支队伍的成员必须严格选择、考核、奖惩分明，加强学习，提高其政治素质和业务水平。为便于执法监督工作的开展，实现执法监督的正规化和规范化，这支队伍有必要统一证件及其他标识。

此外，还应建立群众性的环境监督队伍，形成专职的和兼职的环境监督网络，使环境污染点源和其他违反环境法的行为始终处于专职监督与群众监督的网络之中，保证环境保护法规的全面贯彻执行，使环境得到有效的保护。

强化政府的环境管理职能

1993年9月

保护环境是我国的一项基本国策，也是政府的一项基本职能。在1988年的国务院各部门机构改革中，强化了政府环境管理的职能，加强了国家级环境管理机构，把国家环境保护局从原城乡建设环境保护部划分出来，成为国务院的直属局，直接归国务院领导，由国家环境保护局主管全国环境保护工作，对全国的环境保护实行统一监督管理。政府环境管理职能的加强，使我国的环境保护工作走向了又一个新的开端。

但是，由于环境管理体制横向纵向关系不顺，再加之对环境管理作为政府职能的认识不深，怎样强化这一职能的认识也不一致，这样，各级地方政府环境管理职能的发挥受到了一定程度的影响，因此，在今后将要进行的地方机构改革中，应进一步强化地方各级政府环境管理的职能。

为什么要把环境管理作为政府的一项基本职能，并要在改革中进一步强化呢？这是因为：

一、我国是一个发展中的社会主义国家，单纯依靠投入大量财力、物力和人力，发展污染治理技术来实现我国的环境保护目标，在相当一段时间内是行不通的。在我国，环境的污染和破坏在很大程度上是由于人们对环境的认识不足和环境管理不善造成的，因此，在现阶段保护和改善我国环境，比较切实可行，适合我国国情的办法就是强化政府的环境管理职能。

二、保护环境是我国的一项基本国策，各级政府只有把环境保护作为自己的一项重要职能，才能体现出环境保护作为基本国策的地位。只有强化政府环境管理的职能，才能有效地保护环境，任何单位和个人都难以替代政府的这种管理职能。

三、就目前我国法制建设的现状看，法制尚不完备，存在着有法不依、执法不严的现象，在这种情况下，保护环境还必须要依靠必要的行政手段来实现。

四、环境保护是涉及社会各方面的工作，同各资源管理和产业管理部门有着十分密切的关系，需要政府进行高层次的协调，其他组织或单位不具有这种协调功能。

在目前的环境管理中,政府管理环境的职能还存在着一系列问题,有待于在将来的地方政府机构改革中加以解决。

(一) 环境管理体制不顺

我国环境管理确定了统一管理与分部门、分级管理相结合的原则,但是,环境的统一管理部门与各部门、各级的分部门之间,分级管理的职责权限关系不清。在纵向关系上,由于环境管理是以块为主,上下之间是业务指导关系,因此纵向的管理缺乏必要的制约力和权威性。在横向关系上,各部门间职责交叉,相互扯皮时有发生,矛盾难以协调。

(二) 环境管理机构设置不当

全国除有 12 个省级环境管理机构是省政府独立行使环境监督管理权的一级局以外,其余的都是归口在建设部门内的二级或三级机构;绝大多数市县级环境管理机构也是如此。这样,影响了地方各级政府管理环境的职能。

(三) 环境管理的监督机制不强

由于环境保护的法规不配套,特别是有关法规的实施细则不完备,环境的监督执法程序不清,此外,由于受人员编制的限制,环境监督队伍力量薄弱,难以进行有效的监督。

要完善我国的环境管理体系,强化各级政府环境管理职能,就需要在地方机构改革中,从体制上解决横竖关系不顺的问题,明确统一管理与分部门管理的关系,中央部门同地方政府的关系,要采取措施使各级地方政府在进行决策时,把环境保护作为一个必要的因素,同时,应对环境管理机构进行必要的调整,使之真正成为行使政府环境管理职责的职能机构。