

重污染行业

—— 最严格环境管理制度研究 ——

刘朝阳 著

ZHONG WU LAN HANG YE



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

重污染行业

——最严格环境管理制度研究——

刘朝阳 著

ZHONG WU RAN HANG YE



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

重污染行业最严格环境管理制度研究 / 刘朝阳著. —广州: 中山大学出版社, 2016.4

ISBN 978-7-306-05640-5

I. ①重… II. ①刘… III. ①污染防治—研究—中国 IV. ①X505

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 049608 号

重污染行业最严格环境管理制度研究

zhong wu ran hang ye zui yan ge huan jing guan li zhi du yan jiu

出版人: 徐 劲

策划编辑: 陈 露

责任编辑: 吕贤谷

封面设计: 汤 丽

责任校对: 秦 夏

责任技编: 汤 丽

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020-84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020-84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020-84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdebs@mail.sysu.edu.cn

印刷者: 虎彩印艺股份有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 14.25 印张 188 千字

版次印次: 2016 年 4 月第 1 版 2016 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 43.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

前言

党的十八大和十八届三中全会对加快建设生态文明制度，完善最严格的环境保护制度提出了明确要求。建立和完善最严格的环境保护制度是实现生态文明建设宏伟目标的重要保障与基础，是缓解资源环境约束与经济社会发展之间矛盾、推动国家经济绿色转型、顺应全球可持续发展潮流的内在要求，也是深化环境保护制度改革、推动环境保护顶层设计和战略转型的重要任务，具有重大的现实意义。

基于上述研究背景，笔者经过多年探索，在同行专家的不断指导与启发下，撰写本书并付梓，旨在分析我国重污染行业的整体概况，结合我国的城市发展定位及工业发展规划，剖析目前市域范围内的重污染行业的发展瓶颈及其带来的环境问题；综合国内外研究成果及实践经验，构建可持续完善的重污染行业环境管理制度顶层设计系统概念和框架；结合重污染行业的发展现状及规划，选择典型性行业，在重污染行业环境管理制度顶层设计系统框架的基础上，探讨建立该行业的最严格环境管理制度体系及配套管理办法，为环境管理相关研究者或从业人员提供参考。

本书的主要结构和思路为：

1. 提出问题，重污染行业最严格环境管理制度研究的紧迫性和意义。重点为第一章，分为最严格环境管理制度的产生与发展和重污染行业最严格环境管理制度的研究意义两节讲述。

2. 分析问题，重污染行业环境管理体系的现状、成因分析和发展趋势。重点为第二章和第三章，分重污染行业环境管理概述和环境管理体系的现状分析两部分，包括：环境与环境问题，环境管理的基本概念，重污染环境管理相关的概念综述，我国环境管理的组织机构概况，政策法规体系，国内外环境管理体制的比

较研究和我国重污染行业环境管理的现状和与趋势等重点内容。

3. 解决问题，重污染行业管理相关研究进展、制度实践和对策建议。重点为第四章和第五章，包括：我国重污染行业相关环境管理制度综述，新环保法对重污染行业环境管理的影响分析，重污染行业最严格环境管理制度的设计原则和重污染行业环境管理制度的构建等主要内容。

4. 实践探索，重污染行业最严格环境管理制度的实践与探索。重点为第六章，包括：国外重污染行业最严格环境管理制度的实践和我国最严格环境管理制度的探索案例分析。

笔者特别感谢一直以来提供大力支持和悉心指导的中南财经政法大学信息与安全工程学院院长张敬东教授；感谢武汉市环境保护科学研究院朱志超院长、魏琳博士对本研究的资助和帮助；感谢信息与安全工程学院同事们的大力协助；在成书过程中，感谢金大卫教授、杨俊老师、刘勘老师、冯瑞香老师、李飞老师、屈志光老师、卢小宇老师、余彩虹、伍紫贤和王秉等老师及同学的无私支持。

特别感谢中南财经政法大学信息与安全工程学院为本书出版提供资助，感谢工程学院学术委员会各位专家委员在本书撰写和付梓中提出的宝贵意见与帮助提携！

由于笔者水平和时间所限，书中难免存在疏漏或不足，敬请读者批评指正。

中南财经政法大学

刘朝阳

2015年12月26日

目 录

第一章 重污染行业最严格环境管理制度研究的背景及意义·····	1
第一节 最严格环境管理制度的产生与发展 ·····	1
一、中国环境管理制度的发展历程 ·····	1
二、最严格环境管理制度的产生 ·····	6
三、最严格环境管理制度的探索发展 ·····	7
第二节 重污染行业最严格环境管理制度的研究意义 ·····	13
一、重污染行业最严格环境管理制度的理论意义 ·····	13
二、重污染行业最严格环境管理制度的现实意义 ·····	17
三、最严格环境管理制度的研究内容、目的以及思路 ·····	18
第二章 重污染行业环境管理概述·····	22
第一节 环境与环境问题 ·····	22
一、环境的概念 ·····	22
二、环境的功能 ·····	23
三、环境的价值 ·····	24
四、环境的特点 ·····	25
五、环境问题的产生 ·····	27
六、典型的重大环境问题 ·····	28

第二节 环境管理的基本概念	33
一、环境管理概念的提出及界定	33
二、环境管理的内容	35
三、环境管理的特点	36
四、环境管理的理论基础与基本方法	37
五、我国加强环境管理的紧迫性	44
第三节 重污染行业环境管理相关概念综述	47
一、重污染行业的界定	47
二、重污染行业环境问题的一般表现	49
三、重污染行业环境问题的特点	51
四、重污染行业环境管理的概念	53
五、重污染行业环境管理的对象及任务	54
六、重污染行业环境管理的目的	55

第三章 重污染行业环境管理体系的现状分析.....56

第一节 我国环境管理的组织机构概况	56
一、行政机构的设置及职能	56
二、立法机构的设置和职能	60
第二节 我国环境管理的政策和法规体系	61
一、基本方针	61
二、基本政策	64
三、环境管理的相关政策	70
四、环境法规体系	75
第三节 国内外环境管理体制的比较研究	80
一、国外环境管理体制的分析	80
二、国外环境保护管理体制的发展经验总结	90

三、中国环境管理体制的分析	93
第四节 中国重污染行业环境管理的现状和趋势	96
一、中国重污染行业环境管理的现状	96
二、中国重污染行业环境管理存在的问题	118
三、中国重污染行业环境管理的趋势	128
第五节 重污染行业最严格环境管理制度制定的紧迫性	130
一、重污染行业占经济及污染比重大	130
二、重污染行业对环境污染严重	131
三、重污染行业环境管理制度有所欠缺	133
第四章 重污染行业环境管理相关制度实践及研究进展	139
第一节 我国重污染行业相关环境管理制度综述	139
一、中国环境管理制度概述	139
二、“老三项”环境管理制度	141
三、“新五项”环境管理制度	147
四、其他环境管理制度	153
第二节 新环保法对重污染行业环境管理的影响分析	169
第五章 重污染行业最严格环境管理制度制定对策和建议	173
第一节 重污染行业最严格环境管理制度的设计原则	173
第二节 重污染行业最严格环境管理制度逻辑框架图	174
第三节 重污染行业环境管理制度构架的构建	174
一、政府管理制度改进对策分析	174
二、行业自我管理制度	183
三、公众参与管理制度	187
四、环保投资保障制度改进对策分析	190

五、污染物排放总量控制改进对策分析 191

六、排污权交易制度改进对策分析 194

第六章 重污染行业最严格环境管理制度的实践与探索..... 198

 第一节 国外重污染行业最严格环境管理制度的实践案例 198

 一、澳大利亚矿山环境管理制度 198

 二、美国制药行业环境管理制度 200

 第二节 我国重污染行业最严格环境管理制度的探索案例 206

 一、《清洁生产标准 电镀行业》 209

 二、《电镀污染物排放标准》 211

参考文献.....214

第一章 重污染行业最严格环境管理制度研究的背景及意义

第一节 最严格环境管理制度的产生与发展

一、中国环境管理制度发展历程

中国的环境保护管理体制自 1971 年原国家计划委员会成立“三废”利用领导小组开始，不断地发展、改革、完善，至今已经有四十多年的历程了，总括来看，大致可以分为四个阶段：萌芽阶段、形成阶段、建设阶段、创新阶段。

（一）萌芽阶段（1973—1987）

这段时期，中国从没有设立任何的环境保护管理机构到颁布成立了初步的环境保护文件及管理小组，并随着党和国家的工作重点的转移，环境保护越来越被重视，1983 年环境保护被确立为一项基本国策。

1. 历史背景

在新中国成立初期，由于追求经济的快速增长而忽略了环境保护问题，导致生态环境迅速恶化，进行环境保护刻不容缓。在 1978 年，中共十一届三中全会做出将党和国家的工作重点转移到社会主义现代化建设上来的重大决策。从此，在中国逐渐地就以现代化战略代替了重工业优先发展战略，并且以市场化为导向的经济改革也开始逐步推行。随着发展战略和经济体制的转型，环境保护投资强度明显增强，环境保护开始受到重视。



2. 环保管理体制的主要内容

1973 年第一次全国环境保护会议即明确提出,把环境保护与制订发展国民经济计划和发展生产统一起来,统筹兼顾、全面安排^[1]。

1979 年 9 月,颁布《环境保护法(试行)》,是中国环境保护的基本法。该法明确规定在国务院设立环境保护机构。

1982 年,全国人大常委会做出决议,撤销了国务院环境保护领导小组,成立了城乡建设环境保护部,其下设的环保局为全国环境保护的主管机构。对应于这种变化,各地政府也开始将环保机构与城乡建设管理机构合并,形成了“城乡建设与环境保护一体化”的管理模式。

1984 年 12 月,城乡建设环境保护部下属的环保局改名为国家环保局,享有相对独立性,该局也是国务院环境保护委员会的办事机构。

(二) 形成阶段(1988—1997)

1. 历史背景

在现代化战略的基础上,中国逐步形成强调环境与经济同步、协调、持续的可持续发展战略,经济体制也逐渐进入社会主义市场经济建设阶段。尽管中国已经实施了一些环境保护政策,但仍未能有效遏制环境恶化的趋势。总体上到 1989 年末,中国的环境状况与发达国家环境污染最严重的时候相仿,环境恶化造成巨大的经济损失。

2. 环境保护管理体制的主要内容^[2]

1988 年,国家环保局从原城乡建设环境保护部中独立出来,成为国务院直属机构,负责环境污染防治的监督管理等 12 项基本职能。这次改革,从体制上确立了国家环境保护局独立行使环境监督管理权的地位。对应于

[1] 张连辉、赵凌云:《1953—2003 年间中国环境保护政策的历史演变》,载《中国经济史研究》2007 年第 4 期。

[2] 戴双玉:《中国环境保护行政管理体制改革研究》<http://cdmd.cnki.com.cn/Article/CDMD-10532-1011264534.htm>

这种变化,各级地方政府把环保机构从城乡建设系统分离出来,设置了独立的环境管理职能机构。此时,独立、统一的监督管理与资源行业管理相结合的环境行政管理体系已经基本形成。

1989年,全国人大常委会颁布《环境保护法》,第七条规定:国务院环境保护行政主管部门,对全国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,对本辖区的环境保护工作实施统一监督管理。国家海洋行政主管部门、港务监督、渔政渔港监督、军队环境保护部门和各级公安、交通、铁道、民航管理部门,依照有关法律的规定对环境污染防治实施监督管理,县级以上人民政府的土地、矿产、林业、农业、水利行政主管部门,依照有关法律的规定对资源的保护实施监督管理。

1992年,中国参加了在里约热内卢召开的联合国环境与发展会议,之后,成立了中国环境与发展国际合作委员会,是由中外环发领域高层人士与专家组成的、非营利的国际性高级咨询机构。

1993年,国务院机构改革时保留国家环境保护局,为国务院直属机构(副部级)。同年地方进行机构改革后,各省(自治区、直辖市)均设置了省一级的政府环境保护局。

1997年,新《刑法》颁布,专门设立“破坏环境资源保护罪”,从管理手段上进一步增强了对环境违法行为的震慑力。

(三) 建设阶段(1998—2008)

此阶段中国实施可持续发展战略,国家高度重视环保工作,环境保护的手段增多与完善。随着中国环境问题的日益严重,我们对环保问题越来越重视,执行环保工作的有关部门的地位也变得越来越重要。

1. 历史背景

2003年,中共十六届三中全会提出了“五个统筹”和坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观。此阶段,社会主义市场经济体制也在



不断建设完善。2005年党的十六届五中全会提出了“公共服务均等化”这一命题，党的十七大则将建设基本公共服务体系确定为中国社会发展战略的核心内容之一。

2. 环保管理体制的主要内容

1998年4月，国务院进行机构改革，撤销了十多个工业管理部门，原为副部级的国家环境保护局升格为正部级的国家环境保护总局，撤销国务院环保委员会，有关职能转由国家环保总局承担。将国家核安全管理职能与国家辐射环境管理职能合并，并将原国家科委下属的国家核安全局建制划归国家环保总局，并新增加6项职能^[1]。之后，国家环保总局以环境执法监督为基本职能，加强了环境污染防治和自然生态保护两大管理领域的职能。

2003年，国务院机构改革，国家环境保护总局保留，并增加生物遗传资源管理、放射源安全统一管理等职能。

2006年4月，根据第六次全国环境保护大会会议精神，原国家环保总局设立华东、华南、西北、西南、东北督查中心共5个环境保护督查中心，和上海、广东、四川、北方、东北、西北核与辐射安全监督站共6个核与辐射安全监督站，作为国家环保总局的执法监督机构，是总局直属事业单位，承担所辖区域内的相关职责。

2006年7月，中组部印发文件，将环境保护列为地方党政领导班子和干部的考核要点。

2008年3月，十一届全国人大一次会议决定，组建环境保护部，其主要职责为拟定并组织实施环境保护规划、政策和标准，组织编制环境功能区划，监督管理环境污染防治，协调解决重大环境问题等。同年7月，国务院办公厅首批印发了《环境保护部主要职责内设机构和人员编制规定》，

[1] 戴双玉：《中国环境保护行政管理体制改革研究》<http://cdmd.cnki.com.cn/Article/CDMD-10532-1011264534.htm>

强化职能配置,重点转变职能,取消和下放了有关的行政审批事项,减少了技术性、事务性工作,进一步理顺了部门职责分工,强化了统筹协调、宏观调控、监督执法和公共服务职能;新增了部总工程师、核安全总工程师和污染物排放总量控制司、环境监测司、宣传教育司等内设机构,增加人员编制 50 名,进一步加强行政能力。

这一阶段,中国环保行政管理体制的改革主要体现在国家环境管理政策的重视和理念的提升、环境管理机构地位的提高和职责的强化、环境管理制度的推行及管理方式的转变等,是环保行政管理体制不断建设发展的过程。

(四) 创新阶段(2009—至今)

1. 历史背景

可持续发展战略、基本公共服务均等化战略的实施以及国际社会环境外交的兴起共同构成了当前中国环境保护事业所面临的重要议题。

“十二五”时期,中国环境形势依然严峻,环保工作进入攻坚克难的关键时期,且主要是体制结构问题。中共十八届三中全会提出,要加快生态文明制度建设。而当前中国环保执法的难度不断加大,主要表现为:“大环保”的理念尚未形成;环保执法合力难以形成;基层环保执法力量薄弱;环保执法力度偏软、手段偏少。

2. 环保管理体制改革主要内容

2009 年,环保部增设了华北督察中心,截至目前,环保部已组建了 6 个督察中心和 6 个核与辐射安全监督站共 12 个派出执法监督机构,形成了辐射全国的派出机构网络。另外,地方各级人民政府和相关部门也在大力进行环境保护行政管理体制改革。

2013 年,中共十八届三中全会全体会议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。该决定从两个层面强调了地方政府环境保护体制机制改革的紧迫性与重要性。一是要进一步“加快转变政府职能”,



要“深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府”。在简政放权的同时，加强各类公共服务的提供，其中就包括“加强地方政府环境保护职责”。二是要“加快生态文明制度建设，改革生态环境保护管理体制”。

这一阶段是中国社会发展的一个新阶段，中央和地方各级环境保护行政管理体制在不断探索完善，是一个改革创新以适应新形势发展的阶段。

二、最严格环境管理制度的产生

新中国成立以来，随着环境问题的显现和恶化，中国环境管理制度经历了从无到有、从笼统简单到严格不断完善的历史过程，并最终提出最严格的环境管理制度。

第一，起步阶段。1972年6月5日，中国派代表参加了在瑞典的斯德哥尔摩召开的第一次《人类环境会议》。在此会议的启发下，1973年8月中国成立了国务院环境保护领导小组及其办公室，并召开了第一次全国环境保护会议，在全国推动“三废”（废水、废气、废渣）的治理与公众的环境教育。1973年，国务院在《在关于保护和改善环境的若干规定》中提出了一个避免先污染后治理的原则，要求新建、改建、扩建项目的防治污染的措施必须同主体工程同时设计、同时施工、同时投产。在这一阶段，人们逐步认识到环境污染问题不再是单纯的“三废”问题，而是一个影响和制约经济、社会发展的大问题。

第二，立法阶段。在这一阶段，人们认识到解决环境问题仅仅依靠行政、教育手段是不行的，必须综合运用法律、经济等多种管理手段和措施，建立环境保护的法规、标准，走依法保护环境道路。1979年，《中华人民共和国环境保护法（试行）》颁布实施，该法正式规定了在新建、改建、扩建工程时，必须提出环境影响报告书。该法还规定：“超过国家规定的标准排放污染物，要按照排放污染物的数量和浓度，根据规定收取排污费。”这从法律上确立了排污收费制度。同时，根据中国国情，坚持预防为主，

避免走先污染后治理的道路，将“三同时”原则上升为一项环境管理制度。

第三，基本国策阶段。20世纪90年代，随着经济和社会的不断发展，中国经济发展和环境保护之间的矛盾日益突出。由于经济基础差，技术水平低，资源消耗量大，污染严重，生态基础薄弱，如果不把生态环境纳入经济发展之中统筹考虑，经济增长就难以持续，也难以以为后代创造可持续发展的条件。在这种形势下，走可持续发展之路成为中国发展的自身需要和必然选择。由此，各地在总结自己环境管理经验的基础上，大胆借鉴吸收国外先进管理制度，结合可持续发展的战略思想，在新老八项制度以外，又推出了新的环境管理制度。

最终，2013年5月在大力推进生态文明建设的第六次集中学习会上，习近平总书记提出要实行最严格的制度、最严密的法治，为生态文明建设提供可靠保障。随着地区经济社会发展、环境质量变化以及环境管理需求的不断调整，最严格的环境保护管理制度也需应时而调。而同年8月在党的十八大报告中有明确提出，加强生态文明制度建设，要“完善最严格的耕地保护制度、水资源管理制度、环境保护制度”。近年来，中国在环境污染治理方面采取了一系列措施，取得了明显成效，但由于中国现阶段仍处于工业化、城镇化进程中，环境污染总体形势仍不容乐观。因此，建立和完善最严格的环境保护管理制度，是中国生态文明制度建设的必然要求，是中国建设生态文明社会的最新政策命题之一。至此，最严格的环境管理制度开始明确提出，并直接进入中国民众的视野中。

三、最严格环境管理制度的探索发展

最严格环境管理制度在正式提出前，在2011年，就有南京市政府对最严格环境管理制度的实施性探索，在2013年，湖北政府也宣布将会执行最严格环境保护制度，在被党的十八大明确要求提出后，如深圳、温州等各地政府纷纷响应，在最严格考核制度、最严格水环境保护制度等方面努力，尝试落实最严格环境管理制度。



（一）国务院出台最严格环境考核制度

2013年9月，国务院办公厅印发《大气污染防治行动计划实施情况考核办法（试行）》，标志中国最严格大气环境管理责任与考核制度正式确立。

1. 终期考核实施质量改善绩效一票否决

2013年9月，国务院发布了《关于印发大气污染防治行动计划的通知》（以下简称《大气十条》），提出“将重点区域的PM_{2.5}指标、非重点地区的PM₁₀指标作为约束性指标，构建以环境质量改善为核心的目标责任考核体系；由国务院制定考核办法，开展年度考核、中期评估和终期考核”。据此，环境保护部会同发改、工信、财政、住建、能源等部门制定了考核办法。

相对于环保领域既有的考核制度，考核办法有一些新亮点：在考核指标设置上，考核办法首次提出空气质量改善目标完成情况考核指标；大气污染防治重点任务完成情况考核指标覆盖面广，涉及大气污染防治源头、过程和末端的方方面面。在考核方式选择上，考核办法在传统综合打分的基础上，切实强化空气质量改善的刚性约束作用，终期考核实施质量改善绩效“一票否决”。在考核手段运用上，由重突击检查、轻日常监管，向强化日常监管、突击检查与日常监管相结合转变，将日常综合督查结果作为考核的重要依据。

此外，考核工作充分体现分区指导原则。对大气污染严重的京津冀及周边、长三角、珠三角区域实施空气质量改善目标完成情况、大气污染防治重点任务完成情况双考核；对其他地区实施空气质量改善目标完成情况单一考核，对大气污染防治重点任务完成情况进行评估。

2. 结果交中组部，作为考核干部的重要依据

考核办法对考核主体、考核对象和考核内容做出了具体规定。翟青说，考核办法明确指出，各省、自治区、直辖市人民政府是实行《大气十条》的责任主体，政府主要负责人对本行政区域大气污染防治工作负总责；环