

中国企业环境管理

企业环境管理 与行政审批

梁凡杰 主编

中国环境科学出版社

中国企业环境管理

——企业环境管理与行政审批

梁凡杰 主编

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国企业环境管理:企业环境管理与行政审批 / 梁凡杰主编.
—北京:中国环境科学出版社,2005.9

ISBN 7-80209-185-3

I.中… II.梁… III.企业管理:环境管理—中国 IV.X322

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 078104 号

责任编辑 高速进 李玉琢

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:zongbianshi@cesp.cn

印 刷 北京市联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2005 年 9 月第一版 2005 年 9 月第一次印刷
开 本 850×1168 1/32
印 张 9.75
印 数 1—4000
字 数 262 千字
定 价 20.00 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

《中国企业环境管理》编委会名单

主 编 梁凡杰

编 审 王立英 王林溪

副主编	佟 才	邵学田	谢忠岩	田为勇	赵 勇
	蔡保锋	李伟华	黄志永	张学华	陆 军
	梁 宏	张卫江	龙振永	赵翰一	张丽华
	刘忠诚	韩凤舞	朱 丹	唐大为	刘克文
	马有利	王桂林	赵晶伟	李龙焕	张 伟

编 委	孙成喆	杨 辉	王 勇	庄雨适	郭相成
	王晓恒	张 岩	刘可为	李 兵	张光洁
	耿慧君	李素娟	于新刚	张 宇	徐伟明
	孙 伟	郭洪光	杨淑华	曹 孟	顾恩大
	娄 佳	程金灿	杜尚臣	王茂勇	李路明
	刘 钊	王启宏	李 刚	李 超	王学文
	肖复周	齐岳军	姜荣臣	夏荣军	陈铁楠
	秦文彬	温 娟	前 进	陆建勋	石 婧
	李 卫	金 军	张东华	郭淑敏	张立新
	梁明慧	郭 辉	陈晓琳	郑 博	初丽伟

前 言

环境保护问题在政府管制经济中,属于外部性宏观调控范畴。因此,社会的经济发展,需要政府进行宏观管理。而相对来说,环境管理随着人民的生产和生活水平的提高,越来越严格,《中华人民共和国行政诉讼法》的颁布和实施,使得政府的各项相关政策也越来越具体。因此,发展经济的同时,必须考虑到当地的环境管理问题。从投资取向开始,就要进行环境保护的政策分析。比如,引进外资项目,就要咨询环境行政管理部门,切勿将国外不允许生产的、严重污染环境生态发展和破坏的项目盲目地引进。环境管理伴随着企业生产的全过程。那么,如何了解和具体处理与解决各类环境问题呢?本书对需求者提出了中国企业环境管理的依据和管理执行过程的程序,减少企业解决环境问题所需的时间,准确地将具体的环境问题依法处理程序向社会公开,使企业操作方便,使环境管理与企业经济发展连接畅通。因此,本书旨在为中国企业提供环境行政审批、排污费征收、政务公开办理程序、企业内部环境管理部门的设置及运行等。《中国企业环境管理》是中国企业环境管理的必备用书,可使中国企业在实施生产和经营中,减少生产成本,增强企业竞争力,取得最大的投资效益、环境效益、社会效益。它也是我国第一本为企业管理者服务的环境保护工具书。

梁凡杰

2005年8月10日

目 录

第一章 企业环境管理及参考标准	(1)
第一节 企业环境管理	(1)
第二节 企业内部环境管理机制参考标准	(6)
第二章 企业环境审批依据与程序	(50)
第一节 企业环境行政审批依据	(50)
第二节 政府政务大厅审查与服务	(85)
第三章 建设项目环境管理程序	(93)
第一节 建设项目环境管理	(93)
第二节 相关建设项目法律及规章	(104)
第四章 环境信访与环境纠纷处理程序	(137)
第一节 企业环境信访办理程序	(137)
第二节 环境污染纠纷调查处理	(142)
第三节 相关法律法规依据	(155)
第五章 企业排污收费依据及计算排污收费	(165)
第一节 我国排污收费工作的简史	(165)
第二节 排污收费的概念、性质、目的和意义	(168)
第三节 排污收费的依据	(169)
第四节 排污收费的程序	(171)
第五节 排污费的管理和使用	(172)
第六节 排污费的作用	(174)

第六章 现代企业的绿色营销战略	(177)
第一节 绿色营销概述	(177)
第二节 实现绿色营销的有效途径	(179)
第三节 环境标志与《绿色之星》标识申报指南	(184)
附件 相关环境法律及规章	(194)
中华人民共和国环境保护法	(194)
中华人民共和国大气污染防治法	(201)
中华人民共和国水污染防治法	(213)
中华人民共和国水污染防治法实施细则	(224)
中华人民共和国环境噪声污染防治法	(233)
中华人民共和国固体废物污染环境防治法	(245)
中华人民共和国环境影响评价法	(262)
中华人民共和国清洁生产促进法	(269)
中华人民共和国安全生产法	(276)
中华人民共和国国务院令 第431号	(293)
信访条例	(293)

第一章 企业环境管理及参考标准

第一节 企业环境管理

企业(本书指生产性企业)的环境保护问题主要包括两个类别:一是生产性污染,二是自然资源的浪费。目前我国对企业的环境管理措施是:宏观上的,政策法规及政府行政管理措施管理。如政府制定或修订有关环境保护的法律法规及政策,对企业生产过程中产生的环境污染实行外部管制,施以行政处罚;微观上的,企业投资购置污染处理设备和建立污染处理设施,求得暂时达标;缴付少量排污费或罚(赔)款而将环境成本转嫁给社会。在我国,谈起环境管理,指政府管制环境多一些;而企业生产过程中的环境污染问题,并没有得到重视。因为企业本身是以追求利润最大化为目的,企业行为具有天然的投机性,企业的经济目标与政府的环保要求存在难以克服的矛盾,企业很难自觉采取积极的环境保护措施,相反可能夸大虚报防治污染的成本,或采取不正当的手段回避环保法规及政府的监管,由此导致环境污染治理的预期效果不明显。这就是目前我国企业环境管理的现状,政府的宏观控制与企业的微观管理没有有机地结合起来,强化企业内部的环境管理往往被双方忽视。因此,企业环境管理是本章讨论的重点问题。

一、企业成本与环境管理

企业在进行注册时就要进行环境行政审批,因此,企业就要产生环境行政成本;在生产过程中,环境保护行政主管部门要对企业进行环境现场监督检查,发现违规行为立即给予处罚,企业由此产生了环境处罚成本;企业向环境排放污染物,还要按照排放污染物

标准缴纳排污费,这些环境资金投入,直接增加到产品成本中去,因此,环境问题增加了企业的产品成本。

我国企业是多元经济体制共存的,管理者的经营理念和文化素质存在很大差异。面对同一市场竞争,对于刚刚起步的产业,其投资方向更多的是考虑企业生存和发展的既得利益。因此,企业总是设法回避和淡化环保问题,或仅将环保充当时尚的幌子,使企业污染防治与发展生产难以有效结合,因此,加大了资源的浪费,企业也因为环境问题的突出,受到政府强制管理而被动地增加环境投入,使生产成本增高,减少了市场竞争的活力。

企业在生产过程中产生的环境污染,是以浪费原材料,提高产品成本为代价的,因此,企业就是环境污染的最主要源头,应对社会承担治理污染的重要责任。而监督企业污染治理是政府进行环境管理的工作重点。用可持续发展的战略高度来重新审视企业的环境行为与环保活动,企业仅仅做到末端治理自身造成的污染应付政府的环境管制要求是不够的。为维护社会可持续发展的物质基础,必须从企业内部彻底解决环境问题,才能使企业有效追求经济合理性价值目标,只有这样,企业才能赢得产业竞争优势,改善企业自身形象,达到生存与发展的目的。所以,目前,新型企业家重视环境管理已成为一种共识,污染环境就是增加产品成本,而成本提高,就会危机到企业生存的问题。因此,企业环境管理被市场经济推向了新的高度,企业管理者重视内部的环境管理与环境投资。一个在工艺上达到零排放的企业产品价格,会真正地低于排放污染被处罚企业产品的价格的;一个标有绿色标志的产品,会真正地比一般的产品增加市场份额的;因为,现在的社会,接受的是健康、绿色产品。企业必须面对当前悄悄兴起的“环境革命”时代,重新认识环境问题的实质是经济问题。企业环境管理是企业生存与发展的重要因素。

二、政府管制与企业环境管理

环境问题是政府管制的外部性问题,而主要是负外部性问题,

由于许多环境资源的产权不存在或不完全存在,不仅会使人们对环境资源的保护、管理的投资缺乏积极性(如空气、河流和海洋水体等都没有明晰的产权,私人或企业通常不会对合理使用这些资源认真考虑),而且,还会产生严重的负外部性问题,如企业生产过程中排放的烟尘、污水、废渣等,污染了大气、河流、水系等周边环境,对社会造成了危害;森林砍伐、植被的破坏等,导致了土壤沙化,水土流失,破坏了居住环境,有的甚至带来自然灾害的发生,等等。这些负外部性的经济后果造成企业成本与社会成本产生的很大偏差,没有治污装置的企业和个人为了降低成本而污染了环境,但他不会承担周围受害者在防治污染、医疗等方面的损害费用,其结果造成污染者的私人成本低于社会成本。而这些企业和个人实际上则是以损害社会利益为代价获得了低成本的竞争优势,反而使注重环境保护的企业处于高成本的竞争劣势,从而造成不平等竞争。由于这些环境的负外部性问题难以通过市场机制解决,这就需要政府对环境进行管制。

我国在环境管理的问题上,政府实施的依法行政的强制性管理,就是行政审批与现场检查等措施。环境行政审批是从企业的创办开始,在立项阶段就开始注重环境保护,在项目建设过程中执行“三同时”要求,试生产验收合格后,环境现场检查开始进行,产生的环境问题立即进行限期治理或其他处罚,对企业生产排放的污染物进行征收排污费等。这一系列的环境管理措施,尽可能地减少企业的负外部性问题。环境行政管理深入到企业管理中,形成一项完整的政府管制运行程序。更确切地说,是实施了对企业的过程监督。

在这个过程中,企业都是处在被动的监督管制之下。另一方面,政府与企业之间存在着信息不对称问题。企业在内部运行中很清楚污染物产生及排放的过程,这就是企业的环境管理需要解决的问题。

企业的环境管理是现代社会生产和生活方式变化在企业经营管理上的反映,它强调经济效益、社会效益和环境效益的统一,在

维持经济增长的同时,努力实现人类与自然的和谐发展。作为一种全新的管理理念和方式,绿色管理已成为现代企业管理的重要组成部分,是国家环境管理的主要内容与微观基础。现代企业绿色管理思想的具体内容被概括为“5R”原则:

一是研究(Research),即将环境保护纳入企业决策要素之中,重视研究本企业的环境对策;

二是减量(Reduce),即采用新技术、新工艺,在产品选材、设计、制造、包装上均要考虑环保因素,以减少或消除有害废弃物的排放;

三是再利用(Reuse),即使产品多次重复利用,以延长产品的生命周期,减少生产该产品消耗的能源和资源;

四是循环(Recycle),即对废旧产品进行回收处理,循环利用;

五是保护(Rescue),即积极引导消费者在使用商品过程中,尽量降低其对环境造成的不利影响,并参与社区内的环境整治活动,对员工和公众进行环保宣传,树立环保企业形象。

政府对企业实施环境监管的基本途径主要包括:一是直接控制。主要是通过环境法规的建立、实施、检查和各种行政措施相配合来实现对企业环境活动的控制。二是通过市场经济机制的手段,促进环境外部不经济性的内部化。提高环境成本在其市场行为中的调控作用,抑制其市场竞争力。另一种方法就是排污权交易制度。主要是指政府评估出一定区域内的环境纳污能力,在实行总量控制的前提下,确立合法的污染物排放权利并通过市场分配给企业,并由企业间相互交易进行污染排放的控制,其最大优点在于政府鼓励采用低污染生产工艺的企业。三是通过自愿性环境协议等非强制性措施督促企业进行自我约束,如自愿实施ISO14000环境管理标准体系,与其说是政府在发放环境许可证时将企业环境管理体系的质量高低作为判断标准的结果,还不如说是企业迫于绿色市场压力、回避环境风险而不带有政府直接强制性的自觉行为。

三、WTO机制下的企业环境管理

WTO是一个以贸易规则为基础的体制,其宗旨目标就是促进并保持市场开放,为企业营造一个自由、非歧视、可预见、公开竞争的市场经济环境。企业关注的多是产品在国际市场准入且畅销无阻,很少注意到另一方面,就是企业正遭遇来自国际社会环境保护的风险与挑战。随着环境问题全球化,WTO已将环境保护的观点适当地放进贸易规则体系中,例如:将可持续发展和环境保护确立为新的多边贸易体制的基本宗旨之一。一些专项条款对环保问题作出了明确的规定,政府可以对某些商品,包括对控制污染的支持性投资、为促进环境保护的生产设施而加重企业经济负担的项目给予适当补贴。最大限度节省资源,减少污染与消耗,是各国企业环境管理一贯思想,各种环保标准日趋严格,成为企业产品进入国际化市场的新门槛,进而成为形形色色新的贸易壁垒(绿色壁垒),正逐渐取代WTO贸易规则中传统的关税壁垒及非关税壁垒;绿色壁垒已广泛存在于国际贸易之中,是处于国际化市场激烈竞争的企业所面临的最大挑战,企业要设法突破绿色壁垒,增强环境竞争力。这就深刻影响到中国企业环境管理的根本,企业必须进行绿色创新,实施绿色营销策略,生产出符合国际市场环境保护标准的绿色产品,提高企业的利润收益。中国企业要追求的价值目标是“双优”“双绿”“双赢”。双优是指:企业产品质量和环境标准要达优秀;双绿是指:企业及产品要达到ISO14000环境管理标准体系与环境标志产品认证;双赢是指:经济效益和环境效益双赢。总之,WTO环保机制对企业来说,对利润的追求由最大化原则转化为合理性原则,在环保法律机制约束下使企业进行绿色创新,而只有实行绿色管理的企业才有竞争力,才能具备真正占有世界市场的能力。

因此,本书就是从为企业环境管理服务出发,以企业发生的环境问题为中心,为企业管理者 and 生产者在环境管理过程中可能发生的环境问题提供依据和知识,包括:法律依据、处理程序、企业内

部环境管理体系与设置、企业办理环境行政审批程序与依据、企业排污收费的计算与操作、企业产生环境信访与环境纠纷的处理依据与程序、企业产品绿色标志的申报和批准、企业所享有的环境听证权利、企业环境规范以及相关的环境保护法律、法规等,使企业遇到的环境问题有法可依、有章可循,使环境管理真正起到预防环境污染产生和使环境污染得到积极、主动治理的作用,从而减少社会矛盾,真正达成和谐、稳定的社会。

第二节 企业内部环境管理机制参考标准

企业环境管理具有两个方面的范畴,一是企业作为管理的主体对自身内部实施环境管理;二是企业作为被管理对象成为被政府管理主体。本节,主要就企业作为管理主体的内部机制建立及运行方式,为企业具体实施内部环境管理提供参考标准。

一、中国石油天然气股份有限公司企业标准

环境保护管理规定

(一)范围

本标准规定了环境保护管理总则、管理内容与要求、奖励与处罚等。本标准适用于公司环境保护工作的管理。

(二)总则

1. 保护环境是我国的一项基本国策。保护和改善环境是公司的基本任务之一。公司环境保护的任务是:认真贯彻执行国家、中油公司和地方政府的环境保护方针政策及法规标准,使本公司各单位在生产和建设中,充分利用各种资源,防治“三废”污染和其他公害,使所排废弃物符合排放标准,保护和改善本公司的工作和生活环境,促进本公司生产经营发展。

2. 公司环境保护工作遵循的原则是:实行发展生产同环境保

护并举，做到生产建设和环境保护统一规划、同步实施和协调发展，实现经济效益、社会效益和环境效益统一提高。

公司所属单位都要贯彻执行谁污染谁治理、污染集中控制、污染限期治理、建设项目环境影响报告书、环境保护设施与主体工程“三同时”以及排污收费、排污许可证、污染物总量控制和环境保护目标责任制等国家推行的环境管理制度。

3. “保护环境人人有责”，公司所有单位和全体职工都有保护环境的责任和义务。公司各单位都必须把环境保护作为重要任务列入自己的工作计划，实行各个部门齐抓共管与主管部门统筹专管相结合、各级行政首长负责制与各级人员环境保护目标责任制相结合的环境保护管理体制。

4. 公司和各单位对保护和改善环境有功的单位和个人给予奖励，对污染和破坏环境的单位和个人进行处罚。

(三) 管理内容与要求

1. 环境保护管理机构及职责

(1) 公司及所属各厂成立环境保护委员会。环境保护委员会由本单位有关部门负责人组成，并由主管环境保护工作的负责人担任主任委员。

各级环境保护委员会的主要任务是决定环境保护的重大问题；审议通过环境保护的发展规划、年度实施计划（或工作要点）、工作总结和规章制度等重要文件；协调各部门的工作。

(2) 公司及各厂成立环境保护管理机构，并配备足够的适应工作需要的技术管理人员，在主管经理和厂长领导下负责公司和各厂的环境保护专业管理工作。

(3) 公司和各厂环境保护管理机构的主要职责：

① 贯彻执行国家、各级政府和中油公司关于环境保护的方针政策和法规、标准、并监督检查执行情况。

② 制定和修订环境保护规章制度，建立健全环境保护管理、工作和技术标准。

③协同规划计划部门制定环境保护发展规划和年度计划,并促进其实施。

④协同科研和规划发展部门制定环境保护科研发展规划和年度计划,并促进其实施。参与组织环境保护科技成果鉴定和推广应用。组织开展环境保护科技活动和内外技术交流。

⑤制定内部污染物排放指标,监督检查排污和环境保护设施运行情况。

⑥监督检查建设项目环境保护“三同时”执行情况,参与建设项目环境影响报告书(表)、可行性研究报告、初步设计的审查和竣工验收。

⑦组织领导环境监测工作。

⑧参与处理环境污染纠纷,参与调查处理污染事故。

⑨协同宣传教育部门对职工进行环境保护知识宣传教育,对基层环境保护人员进行专业培训,组织好环保检查,组织评选环保先进集体和先进个人。

⑩组织推行清洁生产活动,建立质量健康安全环境(OSHE)管理体系。

⑪做好环境保护的基础工作和统计工作。

⑫负责办理环境保护方面的日常管理业务。

(4)各有关部门和人员的职责:

各单位有关部门和人员,都要按照《环境保护分工责任制规定》的要求,尽职尽责做好环境保护工作。

2. 排废管理

(1)公司所有单位和一切排废装置都要按照国家、地方政府和公司规定的排放标准(或排放指标)排放废弃物。超过排放标准的,要积极采取处理措施,限期达到排放标准。

(2)公司环境保护主管部门可以根据国家和地方政府规定的废弃物排放标准和公司情况,制定适合于本公司内部管理的废弃物排放控制指标。各二级单位可以根据上级规定的排放标准(或指标)和本单位的实际情况,制定适合于本单位内部管理的废物排放控制指

标。各二级单位的内部控制指标要报公司环境保护主管部门备案。

(3)实行排放废弃物申报登记制度。凡有废弃物排放的单位,都要对排放废弃物的种类、数量(包括浓度)、方式和去向等情况进行调查登记,建立污染源档案,并按上级有关规定进行申报登记。

(4)实行排放废弃物定量管理制度。凡有废弃物排放的单位,都要按照规定要求制定废弃物排放定额指标(包括浓度和总量)。并把排废定额作为生产定额的一个重要组成部分纳入工厂和车间的生产计划和工艺技术管理,建立排废记录和台账,并按照规定定期考核。

(5)实行排放废弃物收费制度。排污收费是国家规定的一项重要环境管理政策,除地方主管部门照章收取排污费外,凡排入公司下水管道和污水处理厂的废水和送入公司废渣堆埋场处置的废渣,按公司有关规定收取下水管道有偿使用费和废水废渣处理费。

(6)加强生产和设备大检修排废管理。杜绝在生产和贮运过程中物料的跑冒滴漏,避免在设备大检修时集中超标排废造成对污水处理系统的危害冲击和环境污染事故。

(7)各单位都要按照规定的废弃物排放方式和去向排放废弃物。禁止乱排乱放废弃物。废水排放实行清污分流,分别处理;废渣排放实行分类集中,分别处理。

(8)凡是本单位不能利用和处理而以出售、转让、支援等方式转移给外单位回收利用处理的废弃物,必须由本单位的环境保护主管部门参与统一管理,防止发生污染转移。未经厂和公司环境保护主管部门批准,不得将本单位的废弃物转移给任何单位处理。

3. 现有污染治理

(1)各单位凡是在生产和其他活动中产生的废气、废水、废渣、粉尘、恶臭气体、放射性物质及噪声、振动、电磁波等,不符合废弃物排放标准或环境保护要求的,都要对超标的污染和公害源制定治理计划,限期解决。

(2)凡是依托现有生产装置进行扩建、改建的项目,如现有装置有污染问题,要以新带老把新老污染问题一并解决。凡是可通过设备大检修消除或减少的污染问题,要在设备大检修中加以解决。

(3)凡是污染问题严重又没有治理办法和条件的生产装置,不准扩大生产能力,并要根据情况有计划地进行停产或转产。

(4)现有污染源治理,首先应考虑采取回收利用、循环套用等综合利用措施,不能综合利用的污染物,则采用达标处理措施。建设污染治理设施,要贯彻技术可行、经济合理的原则,要尽量采用节能少耗的先进技术和设备。

(5)对生产中排出的废气、粉尘、恶臭气体的处理,原则上由各单位根据污染源和污染物的具体情况,因地制宜地分别或集中建立处理设施,使处理后的排放物达到排放标准。

(6)对生产中排出废水的处理,实行因地制宜,综合治理的原则。实行小分散大集中,集中处理和分散处理相结合的区域综合处理。即不能生化降解的废水由各单位单独处理,能够生化降解的废水全区集中生化处理;预处理一般由各单位分别进行,综合生化处理由公司污水处理厂进行。经过处理后的排出水水质,必须达到公司或者地方政府规定的排放标准。

(7)对不能综合利用的废渣,要分别情况采取有效的处理措施:

①生活垃圾和建筑施工废弃物,按地方城管部门的规定送到指定的垃圾场处置。

②含有一般污染物的生产废渣,按公司规定送到公司废渣堆埋场处置。

③含有特殊有害物、剧毒物和放射性废物,按国家或公司规定特殊处理。

不论在何种场所、采取何种处理办法,都不能产生二次污染。

(8)运行管理好已建成的各种环境保护设施,充分发挥其治理污染保护环境的功能。各种环境保护设施都是企业生产设施不可分割的组成部分。要把已建成的各种环境保护设施及时纳入工厂、车间的生产计划、调度、工艺技术、设备、安全等管理系统进行统一管理和考核。各种环境保护设施都要按照设计规定的能力和参数操作运行,保持长期稳定的良好状态,并不断提高处理水平。