

中国环境管理制度

(环境保护干部培训试用教材)

《中国环境管理制度》编写组 编

中国环境科学出版社

1991

2000 年的总目标,环境保护工作者任重而道远。为此,全国各地都在根据第三次全国环境保护会议及 1990 年全国环境保护厅局长会议精神,加紧进行干部的培训工作,国家环境保护局组织有关同志编写这本教材,正是为了配合当前的这项工作。

《中国环境管理制度》编写组

1991 年 4 月

内 容 简 介

本书是根据第三次全国环境保护会议及 1990 年全国环境保护厅局长会议精神,为配合环境保护干部培训工作而编写的。全书共分 11 章,论述了中国环境管理制度的理论基础和体系框架,指出了各级环境保护部门在推行环境管理制度中的责任,并分章论述了新老八项环境管理制度。

本书适于从事环境保护管理、科研、监测等方面人员阅读,并是有关院校师生的一本良好的参考书。

中国环境管理制度

《中国环境管理制度》编写组 编

责任编辑 于亚平

*

中国环境科学出版社出版

北京崇文区北岗子街 8 号

冶金印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

*

1991 年 5 月 第 一 版 开本 787 × 1092 1/32

1991 年 5 月 第一次印刷 印张 7

印数 1—20 000 字数 16.5 千字

ISBN 7 80093 020 3 X · 528

定价:5.80 元

前 言

1989年召开的第三次全国环境保护会议上提出了推行环境保护目标责任制、城市环境综合整治定量考核、污染物排放许可证、污染集中控制、对污染源实行限期治理五项制度和措施。这是继环境影响评价制度、建设项目“三同时”制度和排污收费制度之后,我国在环境管理方面推出的新制度和措施。

国家环境保护局曲格平局长在这次会议报告中指出:“这些制度和措施,对深化管理、控制污染,推动环境保护工作上新台阶,有着重要作用,具有普遍意义,应在全国积极推行”。李鹏总理在这次会议的闭幕式讲话中也对这些制度和措施给予了充分肯定,他指出:“怎么建立环境保护工作新秩序呢?我认为,中心就是要加强制度建设,强化监督管理。这些制度应当在全国推行,并不断总结完善,使其程序化、法制化。”曲格平局长在1990年全国环境保护厅局长会议上再一次强调指出:“坚定不移地推行八项制度和措施,为实现‘八五’计划打下坚实基础。”这就为我们环境保护工作者明确了任务,指明了方向。

“局部有所控制,总体还在恶化,前景令人担忧”是当前我国环境的基本状况。要实现我国环境保护工作的“八五”计划和

目 录

第一章	中国环境管理制度的理论概述·····	(1)
第二章	中国环境管理制度的体系框架·····	(20)
第三章	“三同时”制度·····	(39)
第四章	环境影响评价制度·····	(47)
第五章	排污收费制度·····	(56)
第六章	环境保护目标责任制·····	(67)
第七章	城市环境综合整治定量考核·····	(85)
第八章	污染集中控制·····	(103)
第九章	排污申报登记与排污许可证制度·····	(112)
第十章	限期治理污染制度·····	(135)
第十一章	各级环境保护部门在推行 环境管理制度中的责任·····	(155)
附 录	·····	(165)
	山东省环境目标责任制·····	(165)
	吉林市城市环境综合整治·····	(172)
	天津市城市环境综合整治定量考核·····	(177)
	安阳市有害废物集中控制·····	(183)

上海市总量控制、排污许可证制度	(190)
山西省限期治理污染情况介绍	(196)
浙江省企业升级环境保护考核	(203)
吉林炭素厂实施环境管理制度建立	
企业环境管理新模式	(210)
后 记	(216)

第一章 中国环境管理制度 的理论概述

在我国建立和推行环境管理制度,不是就制度论制度,而是从探索管理整个中国环境的规律和方法出发,以实现环境战略总体谋划为目标,有计划地控制环境污染和生态破坏,有目的地改善城乡环境质量,达到经济效益、社会效益和环境效益的统一。这是在改革中的一大创举。尽管这些制度还没有达到完全成熟的程度,但在实践中已经取得了明显的成果,证明是可行的。

为了积极稳步地推行环境管理制度,有必要对它在中国的产生、确立和它的组成体系、基本功能、运行机制等方面,做些概貌性介绍,并从理论上加以阐述。

第一节 中国环境管理制度是环境保护 社会实践的产物

在全球范围内人们真正开始谋划环境管理制度,是本世纪中叶的事,在中国时间就更短。我国从 1973 年召开第一次全国环境保护会议到现在,已经过了 17 年。在这 17 年里,我国一直

在探索着用什么办法管理中国的环境，并在探索中逐渐找到了认识中国环境、保护和改善中国环境的一些带有本国特色的管理办法。下面分三个阶段回顾一下这 17 年的历史过程，从中可以了解中国环境管理制度的产生及其由来。

一、必须在实践中走出中国的路

1972 年 6 月 5 日，在瑞典的斯德哥尔摩召开了第一次《人类环境会议》。在已故周恩来总理的倡导下，我国也派出代表团参加了这次会议。在这次会议的启发下，1973 年 8 月我国召开了第一次全国环境保护会议。在中国开创环境保护事业的历史应当说是渊源流长。但是，把环境保护作为一项全民的伟大的事业，提到各级政府的议事日程，却是从 1973 年开始的。那时，我们中国人对它的性质、工作程序和方法，毕竟是生疏的，认识也不完整。而西方一些工业发达国家对环境都经历过先污染后治理的路，在治理污染时好多国家都用高投入、高技术的办法，有些国家每年拿出占国民生产总值中的 0.5% 或 1—2% 的资金，用来保护环境。中国能不能也用这种西方国家用过的办法？对此，曾经有许多人进行探讨。也设想在每年的国民生产总值中，划出百分之几的固定比例资金，用于保护环境。谋划了多年，却多年未能实现。显然，这条路在中国当时的条件下是走不通的。那么，解决中国环境问题的出路在哪？周恩来总理提出一个指导思想，就是中国人在环境保护上要走自己的路。他明确指出：中国新的经济建设和工业发展不能再走先污染后治理的路。如果不是这样认识问题和解决环境污染，那么，我们的子孙后代就会骂我们是一代蠢人。根据这一指导思想制定了我国的环境保护方针：“全面规划，合理布局，综合利用，化害为利，依靠群众，大家动手，保护环境，造福人民”。据此，1973 年国务院在《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,就是新建、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,这一规定,当时只是作为一种原则提出来,后来这“三同时”就成为中国第一项环境管理制度。在国家拿不出在国民生产总值中占有固定比例的巨额资金的情况下,提出今后不走先污染后治理的路,当时在国内外引起了很大反响和震惊。如何才能避免走先污染后治理的老路呢?从1973年到1981年,我们用了9年时间,探索这种管理办法。为此,在“三同时”制度之后,又相继建立和推行了环境影响评价制度和超标排污收费制度,这就是我们常说的老三项环境管理制度。这老三项制度在防治新污染和治理老污染方面起到了很大的作用。这就是中国环境管理的第一个探索阶段。

但当时什么叫环境管理,它的职能是什么?在这一阶段还说不清楚。因为,这在我国是个新课题,没有成熟的经验和理论可遵循。尽管在西方国家已经积累了不少环境管理经验,但是由于各国的情况不同,没有也不可能有一个统一模式可供照套、照办。因此,摆在中国人面前的出路,只能是通过自己的实践进行探索,在实践中总结自己的经验,建立起符合我国实际情况的环境管理制度和管理体制。

在这一阶段,积累了不少成功经验,也走过一段弯路。如把环境管理单纯地理解为主要抓环境污染治理,从管理程序到方法,摆脱不掉环境保护部门孤军奋战,就环境抓环境,就污染治理污染的状况。这样,虽然取得了一些成绩,但成效不大。这样做了之后的问题是治不胜治,防不胜防,也未能使污染环境部门或单位,很好地承担起治理污染的责任,相反地管理和监督污染的环境保护部门却成了治理污染的主要责任者。由于环境保护部门不掌握治理污染的大量资金,也没有权力可以组织、调动

各方面的治理资金,就必然地从原路上退下来。从这一进一退中找到了教训,于是开始分清治理污染的真正责任者。为此,在1979年颁布的《中华人民共和国环境保护法(试行)》中就确定了“谁污染谁治理”的原则,对颠倒的环境管理关系,作出了初步的改变。这是我国环境管理思想上的又一重大突破,为在中国建立什么样的环境管理制度提供了新的思路。

二、在实践中形成自己的环境管理思想

从1982年到1988年的7年间,是我国环境管理的第二个实践阶段,这一阶段是环境管理思想最活跃,新的管理制度逐渐出台、不断试验的阶段。这一阶段在环境管理思想上至少有了如下几方面的突出变化和发展:

(1)认识到在我国当时的经济条件下,控制和解决环境污染问题,不能依靠大量资金和高技术,而可靠的出路只能是强化环境管理,通过管理寻找资金和技术,促进污染的治理和控制。1979年在四川成都召开的全国环境保护工作会议就明确提出了以管促治的思想。

(2)明确提出我国的环境管理有4大领域,15项任务。4大领域是:管理由生产和生活活动引起的环境污染问题;管理由建设和开发活动引起的环境影响和破坏问题;管理由经济活动引起的海洋污染问题;管理有特殊价值的自然环境。15项任务是:组织制定环境保护计划和规划;组织拟定环境保护方针政策;组织草拟环境保护法规;组织制定环境标准;监督检查各地、各部门环境保护工作;审批并监督“三同时”的执行情况;组织推广先进管理经验和治理技术;组织环境监测调查和评价;组织规划自然保护区;组织海洋环境管理;监督管理有毒化学品;组织开展环境科学研究工作;组织开展环境教育工作;组织环境宣传活

动;指导和协调各地区、各部门、各单位的环境保护业务活动。这4大领域和15项任务的提出,标志着我国的环境管理思想已经发展到一个理性认识阶段。

(3)确立了环境保护是我国的一项基本国策。基本国策是属于政策范畴的,而政策是党和政府为实现自己的路线而制定的行为准则。国策也是为实现党和政府的总路线和总任务而制定的。国策与政策虽然同是一个属性,但国策的职能已大大超出了一般政策的范围。国策所涉及的范围,必然是制约全国,影响全民,统帅各方,钳制未来的。从这种意义上讲,国策的权威在所有政策中是最高的,国策是制定各项有关政策的前提和依据。因此列为国策的事业和工作,必须是在国家经济建设、社会发展和人民生活等各种复杂关系中,起着支配和决定作用的事项,必须是具有全局性和长远性影响和作用的事项。由此可以看出,国策就是立国之策,治国之方。我国把环境保护作为一项基本国策,体现了党和国家对这项事业的重视,将环境保护工作从全局上摆正了位置,从总体战略上指明了方向。基本国策思想的形成和确立,标志着我国已由一般的环境管理思想发展到具有战略思想的高度。

(4)确立了“同步发展”的战略方针,即经济建设、城乡建设和环境建设同步发展,经济效益、社会效益和环境效益相统一的方针。这个方针的确立,是我国环境与经济必须坚持协调持续发展的集中体现。

(5)形成了以强化管理为主体、预防为主及谁污染谁治理的三大政策体系。这是我国环境管理思想由开始形成到发展成政策体系的明显标志。

(6)分清了环境管理和环境建设两个不同的概念,划清了环境管理部门与其它部门的环境保护职责。这是环境管理理论的

重大突破,为解决政府各有关部门如何参与环境管理,找到了分清职责的基本原则和依据。

(7)确立了国家环境保护部门的地位和基本职责,明确了“管什么”的问题。这是我国环境管理思想和体制上的重大突破,为在我国建立什么样的环境管理体制奠定了基础,为在中国建立切实可行的集法律、行政、经济、教育和技术于一体的比较完整的环境管理制度打下了思想基础。

三、各项制度是环境管理总体战略的体现

第三阶段以 1989 年 5 月的第三次全国环境保护会议为起点。这次会议正式推出了“环境保护目标责任制、城市环境综合整治定量考核制、排放污染物许可证制、污染集中控制和限期治理”新的五项环境管理制度和措施。这新五项制度概括了几年来各地在环境管理实践中摸索、创造的成功经验。它是我国环境管理实践的必然产物,也是在前两个阶段相继形成的我国环境管理战略总体构想的体现和深化,适应了强化环境管理的新形势、新需要,进一步解决了按照基本国策的总要求“怎么管”环境的问题。例如,在第二次全国环境保护会议上提出来要使经济建设、城乡建设和环境建设同步发展,要使经济效益、社会效益和环境效益相统一,这是我国环境保护工作的指导思想和战略方针。对此,曾有些人认为是不可琢磨、难以实现的。其原因之一是当时还没有找到如何使这一指导思想付诸实施,逐步变成现实的途径。新的五项制度和原有的三项制度,综合配套,就体现了上述指导思想,并成为使上述指导思想能够进一步变成现实的手段。“谁污染谁治理”的思想是在 1979 年就提出来的,并且成为我国环境管理三大政策之一。但是,在实践中,这一政策只对企业 and 部门造成的污染较为容易兑现,而对区域环境的污染

难以找到合适的治理责任者。

总结 17 年来我国环境保护事业的创业史,有一条很重要的收获,就是在实践中初步形成了符合我国现阶段实际的,以基本国策为主体的环境管理战略总体构想,在它的指导下,创立了一整套中国式的环境保护具体方针政策、法规和标准,并为贯彻执行这些方针政策、法规和标准,找到了相应的配套运行机制。新老八项制度就是这种运行机制的有效模式。因此,可以说中国环境管理的创业史,既是创立和逐渐形成中国环境管理战略总体构想的历史,也是把这种思想逐步形成为中国环境保护各项方针政策、法规标准体系的历史,又是为贯彻战略总体思想,认真执行方针政策、法规、标准,而建立和推行各项环境管理制度和管理体系的历史。

第二节 中国环境管理制度适应我国国情

我国是一个大国,国情复杂多样,我们对国情的认识不能局限于诸如“地大物博”、“人口众多”等认识上,而应当进一步探讨其内在的、本质的和规律性的东西。我们不能仅仅满足于把环境保护列入了“基本国策”,而应在这一基础上进一步认识和研究我国国情的自然、社会、文化、思想(心态)等各个方面。我国国情是一个极其复杂的动态系统,它是由我国的生产方式、特殊的地理环境、人口因素和民族文化传统等组成的。因此,我国环境问题的产生、发展的原因,既有与国际间的相似之外,也有我国的特殊之处。要解决我国环境问题,必须抓住我国特点,找到适应我国国情的办法,即使是国外成功的经验,也要把它改造成适应我国国情的需要。中国环境管理制度的组成体系、基本功能和运行机制等都内含着我国社会主义制度的特征,无不打上自己出

生地“中国”的烙印。

一、体现了社会主义制度优越性

我国是一个发展中的处于社会主义初级阶段的国家,以公有制为基础多种经济并存,计划经济与市场调节相结合。这是我国的优势,解决我国环境问题必须适应和依靠这一优势,也就是说如何充分发挥社会主义制度的优越性的问题。中国环境管理制度的确立,恰恰是适应了这一国情。试想,如果没有社会主义制度下的公有制的计划经济,那么,怎能确立和推行类似环境保护目标责任制、城市环境综合整治定量考核制度呢?这是不可能的。所以,从这个意义上说,中国环境管理制度是坚持社会主义环境保护方向的一种体现。

前几年,在资产阶级自由化思潮的影响下,不大想和不大讲社会主义制度的优越性和社会主义方向。在推行各项制度的过程中,我们必须理直气壮地讲中国环境管理制度所体现和依靠的正是社会主义制度的优越性,今后也必须坚定不移地按照社会主义方向去完善和发展我国的环境管理制度。

二、适应了我国政府的管理职能

社会主义公有制和计划经济的推行,就需要强化政府的统一和综合管理的职能,依靠政府的这一职能管理环境,又是我国的一大优势。要解决中国的环境问题,就必须紧紧依靠政府的统一领导,完善计划经济中的环境保护计划管理机制,建立各级政府领导人的环境责任制度,以发挥政府的统一综合管理职能在环境上的管理。新五项制度和老三项制度,恰恰为各级政府统一管理环境,实施保护环境的计划管理,提供了较为系统的工作程序和方法,也为各级政府解决本地区的环境问题,找到了较完善

的总体作战方案。

在没推行新五项制度之前,有一个重大的环境责任问题长期没有解决,并对此存有很大的争议。这就是,作为一个区域,如一个省、一个市、一个县、一个乡的环境质量由谁来负责呢?经过多年的探索,这个责任者,应当是能够确定或改变一个地区的经济和社会发展的主要领导人,因为党和政府赋予他们有这种权利。另外从环境变化规律看也是如此。一个地区的环境质量好,除了自然因素之外,主要是由该地区的经济和社会发展综合因素决定的。从对人民负责的原则出发,在一个省来说环境质量的责任者,就是省长;在一个市来说,就是市长;在一个县来说,就是县长;在一个乡来说,就是乡长;在一个工厂来说,就是工厂的法人代表厂长。也只有他们这些握有全面指挥权的人才能对环境质量负责。实践一再证明,各级领导人对环境保护工作的重视与否,直接关系到一个地区环境工作的好坏。怎样才能使领导人重视呢?这就是要有制度的保证。所以说,环境保护目标责任制的出台,是环境管理工作深入发展的需要,也是我国环境管理制度建设的一大突破,具有重大的意义。

三、适应我国底子薄、人口多的特点

我国的国情既有优势,又有劣势。我国社会主义制度的优越性,发挥政府统一的综合管理职能等,是我国的长处;而底子薄,人口多,即人均自然资源少、缺少治理污染和生态破坏的资金和技术等,又是我国的短处。管理环境不但要发挥我国的长处,还要适应我国的短处。要想适应上述长处和短处,就必须走强化管理之路,在各级政府的统一领导下,动员组织社会各方面的力量,有计划、有步骤地控制、治理污染,有目标地改善环境质量。实践证明,各项制度的基本功能,就是强化环境管理,而强化环

境管理就可以取得较大的环境效益。另一方面,综合运用各项制度的总体功能,还可以把分散的人、财、物集中起来,积少成多,摆脱缺少资金和技术等困境。目前我国每年用于环境保护的资金达 102 亿多元。在年人均收入只有 300 多美元的中国,能够拿出上百亿元用于环境保护,在外国人看来是个奇迹。那么,这种奇迹是怎样创造出来的呢?这恰恰是通过推行各项环境管理制度,运用国家大、潜力分散等特点,千方百计地挖掘方方面面的社会资金潜力,把一笔笔零星的资金汇集成为社会性的环境保护的大资金。如果不是这样,而是单纯地依靠国家投资,不是依靠社会集资,那么,我们就将一事无成。可见,运用管理的手段确实作用很大。通过各项制度的推行证明,可以找到解决资金困境的办法,可以通过管理开拓科学技术的领域,动员组织和挖掘科学技术的潜能,解决缺少科学技术的难题。从这种意义上讲,推行各项制度不仅可闯出多渠道的解决资金之路,还将会开辟“管理加技术”的广阔前景。随着科学技术在环境保护上的广泛运用,管理作为一门科学,非但不能削弱,而且更需要加强,这样,才能更好地发挥科学技术的作用。

第三节 推行环境管理制度的总体战略目标

关于推行各项制度的目标,在本章的开头已经说到了。那就是从探索管理整个中国环境的规律和方法出发,以实现环境总体战略为目标。这里所说的环境总体战略,就是指从整体上解决中国环境问题的全局性的和长远性的指导原则的谋划。

一、推行各项制度的总体战略目标

推行各项制度不是目的,只是一种手段,通过推行各项制

度,是想达到控制环境的污染和生态的破坏,有目的地改善环境质量。按照《中华人民共和国环境保护法》的规定,我们要保护的环境是指:影响人类生存和发展的各种天然和经过人工改造的自然因素的总体,包括 14 个主要方面,即大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。

为了有计划、有步骤、有重点地实施以法保护环境的总目的和总任务,国务院在本届政府的任期内要达到的环境保护的总目标是:努力控制环境污染的发展,力争使一些重点城市和地区的环境状况有所改善,努力制止自然生态环境恶化的趋势,争取局部地区有所好转,为逐步实现环境质量的全面改善和生态系统的良性循环打下基础。

国务院还要求,各级地方政府要根据国家环境保护的总目标,结合当地的实际情况,制定出本地区的环境保护目标,并在年度计划中予以落实。

上述的总原则和总目标,都是推行各项制度需要完成的基本任务。但是,根据我国幅员辽阔,自然地理条件差异很大,经济发展不平衡的特点,各地在推行各项制度时要达到的具体目标和任务,不应是千篇一律的。各地都必须从本地环境保护的实际情况出发,制定出具体的通过推行各项制度所要达到的环境战略总体设想。总结各地的经验,在制定地方具体目标时,特别要考虑如下 6 个方面的内容:①控制环境污染和生态破坏的发展趋势,有目的、有步骤地改善城乡环境质量;②促进点源污染治理;③推进区域性的环境综合整治;④发挥国体优势,挖掘国力潜能,开拓环境保护资金和技术渠道;⑤协调经济、社会、环境同步发展,实现经济、社会、环境三个效益的统一;⑥创建有中国特色的环境保护道路及其管理模式。