

第五章 能源行业—环境管理对策、制度与标准

[学习指南]

环境管理对策是环境保护十大对策的重要组成部分之一，它是从强化管理的角度拟定了环境管理实践应遵循的准则和一系列可以操作的具体实行办法。是关于污染防治对策和生态保护对策的管理思想和规范化指导。环境管理制度和标准属于环境管理对策与措施范畴，也是从强化管理的角度拟定了环境保护实践应遵循的准则和一系列可以操作的具体实行办法。是中国环境保护的重要内容，是贯彻环境管理的具体措施和方法。但是，环境管理制度和标准是一类程序性、规范性、可操作性、实践性很强的管理对策与措施，是体现国家环境保护的法律、法规、方针和政策，对人们环境保护行为的一种具体规定和规定。

[规定掌握]

1. 环境管理的对策措施；
2. 环境管理八项制度的含义、特性、合用范围及法律责任；
3. 环境标准的分类和作用，实行环境审计，开展清洁生产和环境标志的意义，了解ISO14000环境管理体系组织概况，掌握ISO14000系列标准的特点。

本章教学重点：中国环境管理的五项对策。着重介绍中国环境管理制度的产生与发展过程；ISO14000环境管理系列标准的构成、特点及推行该系列标准的意义和作用。

教学难点：“以新带老”和“以外促内”的管理对策和措施。环境管理制度存在的三个必要条件，现行管理制度的局限性及发展方向。清洁生产审核。

第一节 环境管理对策

环境管理对策是环境保护对策的重要组成部分，它是从强化管理的角度拟定了环境管理实践应遵循的准则和一系列可以操作的具体实行办法。环境管理对策重要涉及：加强宏观调控，促进微观管理；坚持“以新带老”，以项目管理促进污染治理；坚持以点带面，开展区域环境综合治理；坚持以外促内，强化公司内部自主管理；加强指导与服务、促进公司内部自主管理。

一 加强宏观调控，促进微观管理

中国环境问题的产生与发展在很大限度上是由于宏观决策失误导致的。例如，粗放型的发展战略、掠夺式的资源开发战略、不合理的产业结构和工业布局等是导致中国环境问题居高不下、久拖不决的主线因素。研究数据表白，2023年我们用全球26%的粗钢、47%的水泥、40%左右的原煤、32%的稻米、37%的棉花，发明了全球4%~5%的GDP。二氧化硫和化学需氧量的排放都出现明显反弹，环境污染居高不下，污染事故频发。

假如继续依靠这种重污染型工业带动增长的经济结构和粗放的经济增长方式，环境保护将雪上加霜，经济发展也会难以为继。为解决这此日益突出的严重的环境问题，必须从宏观调控入手，将环境与发展作为一个统一体纳入政府宏观经济决定之中，实行政策“源头”控制。以宏观管理为指导，宏观管理与微观管理相结合，这是做好环境保护工作的基本管理对策，是有效解决环境问题，实行可持续发展战略的先决条件。

为实行这一管理对策，可以采用以下的措施：

（一）实行环境与发展综合决策

建立环境保护综合决策机制，完善环保部门统一监督管理、有关部门分工负责的环境保护协调机制，充分发挥全国环境保护部际联席会议的作用。各级环境保护部门是环境保护的执法主体，要发挥环境综合管理职能，抓好环境规划、执法监督和信息发布工作。经济综合和有关主管部门要制定有助于环境保护的财政、税收、金融、价格、贸易、科技等政策。建设、国土、水利、农业、林业、海洋等有关部门要依法做好各自领域的环境保护和资源管理工作。宣传教育部门要积极开展环保宣传教育，普及环保知识。充分发挥人民解放军在环境保护方面的重要作用。

（二）制定有效的环境经济政策

坚持经济社会发展与环境保护互相协调、互相促进，优良的环境正在成为新的竞争优势，保护环境就是保护生产力，改善环境就是发展生产力。在社会发展中，要将环境容量作为经济建设的重要依据，将环境准入作为经济调节的重要手段，将环境管理作为经济增长方式转变的重要措施，将环境保护作为经济结构调整的重要任务，从主线上减轻经济社会发展对生态环境的压力。要做到这一点重要抓好以下几个方面。

1. 要制定区域开发和保护政策

国家“十一五”规划纲要已经明确提出，根据不同地区的资源环境承载能力，把国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和严禁开发四类主体功能区域。这是优化经济布局、促进区域协调发展的战略举措，也是保护生态环境的一项重要措施。加快制定相应的政策和评价指标，明确各类功能区的范围，规范国土空间开发秩序，把这项措施落到实处。

2. 加快经济结构调整，从源头上减少对环境的破坏

大力推动产业结构优化升级，加快发展先进制造业、高新技术产业和服务业，形成一个有助于资源节约和环境保护的产业体系。严格执行产业政策和环保标准，下决心淘汰那些高消耗、高排放、低效益的落后生产能力，严禁新上

那些浪费资源、污染环境的建设项目。

3. 大力发展循环经济，缓解资源供应局限性的矛盾，减少污染物的排放

各地区、各部门要把发展循环经济作为编制各项发展规划的重要指导原则，制订和实行循环经济推动计划，加快制定促进发展循环经济的政策、相关标准和评价体系，加强技术开发和创新体系建设。要按照“减量化、再运用、资源化”的原则，根据生态环境的规定，进行产品和工业区的设计与改造，促进循环经济的发展。在生产环节，要严格排放强度准入，鼓励节能降耗，实行清洁生产并依法强制审核；在废物产生环节，要强化污染防治和全过程控制，实行生产者责任延伸，合理延长产业链，强化对各类废物的循环运用；在消费环节，要大力提倡环境和谐的消费方式，实行环境标记、环境认证和政府绿色采购制度，完善再生资源回收运用体系。大力推行建筑节能，发展绿色建筑。推动污水再生运用和垃圾解决与资源化回收，建设节水型城市。推动生态省（市、县）、环境保护模范城市、环境和谐公司和绿色社区、绿色学校等创建活动。

4. 推行有助于环境保护的经济政策

建立健全有助于环境保护的价格、税收、信贷、贸易、土地和政府采购等政策体系。对可再生能源发电厂和垃圾焚烧发电厂实行有助于发展的电价政策，对可再生能源发电项目的上网电量实行全额收购政策。对不符合国家产业政策和环保标准的公司，不得审批用地，并停止信贷，不予办理工商登记或者依法取缔。对通过境内非营利社会团队、国家机关向环保事业的捐赠依法给予税收优惠。对污染解决设施建设运营的用地、用电、设备折旧等实行扶持政策，并给予税收优惠。按照“谁开发谁保护、谁破坏谁恢复、谁受益谁补偿、谁排污谁付费”的原则，完善生态补偿政策，建立生态补偿机制。

注重运用市场机制促进环境保护。发挥价格杠杆作用，建立可以反映污染治理成本的价格和收费机制，全面实行城乡污水解决和生活垃圾解决的收费政策。逐步提高工业公司排污收费标准，建立公司保护环境的激励机制和减少污染物排放的约束机制。鼓励社会资本和专业化公司参与或承担污水、垃圾解决等基础设施的建设和运营，提高环境投入的效率和效益。有条件的地区 and 单位可实行二氧化硫等排污交易。

5. 进一步增长环境保护投入

污染治理的钱迟早要花，早治理早积极，晚治理就被动。要把环境保护投入作为公共财政支出的重点，各级财政都要调整支出结构，加大对环境保护的支持，保证环保投入增长幅度高于经济增长速度。国家基本建设投资，要继续向环境保护倾斜。加强污染防治和生态保护项目、环境公共设施建设。实行一批国家环保重点工程。对有偿还能力的环境基础设施建设项目和污染治理项目，银行应给予贷款扶持。要拓宽环保投融资渠道，鼓励公司增长环保投入，积极引导外资和社会资金参与环保建设，形成多元化的环保投入格局。

6. 积极发展环保产业。

要加快环保产业的国产化、标准化、现代化产业体系建设。加强政策扶持和市场监管，按照市场经济规律，打破地方和行业保护，促进公平竞争，鼓励社会资本参与环保产业的发展。重点发展具有自主知识产权的重要环保技术装备和基础装备，在立足自主研发的基础上，通过引进消化吸收，努力掌握环保核心技术和关键技术。大力提高环保装备制造公司的自主创新能力，推动重大环保技术装备的自主制造。哺育一批拥有著名品牌、核心技术能力强、市场占有率高、可以提供较多就业机会的优势环保公司。加快发展环保服务业，推动环境征询市场化，充足发挥行业协会等中介组织的作用。

（三）建立高效的环境管理体制

建立健全国家监察、地方监管、单位负责的环境监管体制。国家加强对地方环保工作的指导、支持和监督，健全区域环境督察派出机构，协调跨省域环境保护，督促检查突出的环境问题。地方人民政府对本行政区域环境质量负责，监督下一级人民政府的环保工作和重点单位的环境行为，并建立相应的环保监管机制。法人和其他组织负责解决所辖范围及所管领域有关的环境问题。建立公司环境监督员制度，实行职业资格管理。县级以上地方人民政府要加强环保机构建设，贯彻职能、编制和经费。进一步总结和探索设区城市环保派出机构监管模式，完善地方环境管理体制。

二、坚持以新带老，以项目管理促进污染治理

污染防治，防止为主。做好污染防治工作要紧紧抓住建设项目管理这一关键环节，以新建项目管理带动老污染治理，即所谓的“以新带老”原则。在努力实现减少新污染产生的同时，加快老污染治理，这是环境管理的重要对策之一。《建设项目环境保护管理条例》明确规定：“凡改建、扩建和进行技术改造工程，都必须对与建设项目有关的原有污染，在经济合理的条件下同时进行治疗。”

改善区域环境质量是终要通过总量控制来实现，第一步是实行浓度控制，做到达标排放，这是污染控制的最基本规定。但达标排放不等于不排放，也不意味着环境中污染物总量的减少，所以最终还是要依靠总量控制来实现区域环境质量的改善。对于新建项目而言，排污权从哪里来？唯一的途径是从老污染治理中获得，就是说，在环境容量一定的条件下，新建项目排污权的取得与老污染治理是互相统一的整体。不管是规定做到增产不增污，还是规定实现增产减污的目的，都必须在污染物削减量不小于污染物排放量的前提下考虑新建设项目的管理问题，这就是“以新带老”原则的所有含义。

因此，在环境管理实践中，

环境保护部门要坚持这个对策，运用新建项目审批时机，“趁热打铁”提出污染限期治理的计划和规定。做到上一个新建项目、治理一个老污染、关一个老公司；上一批新建项目、治理一批老污染、关停一批老公司。将建设项目管理与污染防治有机结合，有助于提高管理效率，减少来自于政府其它部门的行政干预和部门阻力；有助于取得社会公众的支持；有助于贯彻“防止为主”

的环境政策，促进公司的污染防治，实现“一控双达标”的目的。例如云南玉溪银河化工有限公司自改制以来，按照“以新带老”的治污原则，努力贯彻“全面、协调、可连续发展”的科学发展观，全力推行“清洁生产”工艺技术，使环境状况得到改善，污染物进一步得到治理，取得了环境效益与经济效益的双赢。重要做好以下几个方面：

（一）加强行业建设项目环境管理

以国家的环境保护行业政策、技术政策为指导，根据国务院于1998年11月颁布的《建设项目环境保护条例》和国家环保总局于2023年正式公布的《建设项目环境保护分类管理名录》，运用有关的管理制度加强建设项目环境管理。限制淘汰生产技术落后、资源消耗大的污染工艺和设备，在公司中推广清洁生产，运用“生态工业链”实现污染的零排放。

（二）、有效行使“环保审批权”

在建设项目管理中，存在着项目立项预审、环境影响报告书（表）审批、建设项目环保设施竣工验收审批三个重要环节。所谓“环保审批权”就是指不通过环境预审的建设项目不得立项；不通过环境影响报告书审批的建设项目不得施工；不通过环保设施竣工验收的建设项目不得投产；行使环保审批权就是规定环境管理部门要认真执行国家的环境保护产业政策、行业政策、技术政策和规划布局规定，根据有关建设项目的管理条例和分类管理名录，按照建设项目审批程序，对新、改、扩建项目从立项审批、环境影响报告书审批和环保设施竣工验收三个环节进行认真审查、严格审批。凡是违反国家环境保护产业政策、行业政策、技术政策、规划布局规定，国家明令严禁建设和投资的项目、列入国家经贸委发布的《淘汰落后生产能力、工艺和产品的目录》和《工商领域严禁投资目录》中的建设项目一律实行否决权。严格遵守项目审批程序，杜绝一切“非法”项目施工、投产。

（三）、建立排污权交易制度

排污权交易是根据一定的污染物排放量，向各个排污厂商分派排污权，从而有效地满足一个地区特定的总量排放水平或满足一个拟定的环境标准，然后准许各个持有排污权的厂商进行交易。

通过环保审批的建设项目，其排污量和排污权的获得要以污染治理为前提，通过排污交易实现。这就需要建立排污交易制度，通过市场机制来规范公司的排污行为。这意味着符合国家环境保护产业政策、行业政策、技术政策和规划布局规定，通过环保审批准予立项的任何建设项目能否施工和投入运营，不仅取决于环评报告书的审批和环保设施竣工验收审批，还取决于建设项目能否从排污市场上取得排污权，只有取得相应的排污权，新建项目才有条件施工和投入生产。因此，要从立法角度建议排污许可证制度，把国家排放标准上升为国家法律，确立超标就是违法和排污总量收费的指导思想。这是强化新建项目管理，从源头控制新污染产生，有效促进老污染治理的主线性措施。

三 坚持以点带面，开展区域环境综合治理

环境问题错综复杂，已由过去的单一问题向多方面问题发展，污染由点源污染向面源污染转化，很多环境问题已由区域问题转化为全球性环境问题。从表现形式看，既有环境污染问题，又有生态破坏问题；从存在的领域看，既有生产领域的环境问题，又有消费领域的环境问题；从产生的时间看，既有历史遗留的环境问题，又有现实的环境问题。并且，环境问题产生的速度快于解决的速度，形成点上治理、面上破坏，一方治理、多方破坏的局面。所有这些环境问题从不同的方面对区域经济和社会发展产生了不同限度的影响，有些环境问题已经对国家环境安全以及社会稳定构成了威胁。以点带面就是要抓住重点环境问题，以重点带动一般开展区域环境综合治理。

（一）拟定重点环境问题

重点环境问题是指影响范围广、连续时间长、危害限度大的一类环境问题。我国地区宽广，地形、气候、经济水平复杂多样，由于区域和行业的差别，各地环境管理的重点问题也各不相同。对于城市而言，大气污染、水环境和固体废弃物是重点的环境问题；对农业地区而言，土壤污染、水源保护和耕地资源破坏等问题尤为突出；而水环境和生态破坏等是流域的重点问题；对行业而言，重点问题则千差万别。因此，在开展区域环境综合治理要根据各地实际情况出发，合理制定发展规划，结合国家的重点保护规划，着重解决污染严重、危害大，特别是群众关心和亟待解决的重点问题。

（二）拟定重点工程项目

针对重点环境问题和环境目的，应制定解决这些问题的重点工程项目，比如重点流域的水污染治理工程、城市集中供热工程、农业生态建设工程、退耕还湖还林工程、荒漠化治理工程、“白色污染”治理工程等。以重点治理工程为依托，制定具体措施和方案，达成污染防治的目的。同时，还可以提工作水平和效率。例如邯郸市依托重点工程保证减排，大力开展重点公司污染治理，推行清洁生产，以一批重点治理工程项目为依托，促进产业结构调整。对二氧化硫指标，全市共安排37个公司，治理工程54项；对化学需氧量指标，全市共安排44个公司，治理工程45项，污水解决厂16个；郑州市中心城区动中求变，改善环境，狠抓重点工程从而提高了城市品位。

（三）贯彻重点工程项目的环保资金

为了保证重点工程的顺利实行，必须要建立环保投入保障机制，加大政府环境保护投入，提高环保投入占同期国内生产总值的比重。畅通资金渠道，将环境保护资金贯彻到具体项目，并做到专款专用。在继续增长政府环保投入的同时，建立环保投入多元化机制。按照市场配置资源的方式，建立环境价格体系；坚持“污染者承担、治理者受益”，让排污者承担治理成本，治理者获得经济回报；鼓励工业公司“生产和治污”分离，实行专业化集中治污；提高城市污水、垃圾解决收费标准，鼓励社会资本参与污水、垃圾治理设施建设；总结推广二氧化硫排污权交易试点经验；积极推动环境科技、征询服务业等市场化进程。

（四）贯彻责任、分步实行、加强监督

在拟定了重点环境问题和重点工程项目之后，要实行环境保护目的管理，将责任贯彻到具体部门，认真执行地方政府环境保护目的责任制。此外，要加强分类指导和监督，规范考核程序并严格验收把关，真正做到一个重点工程项目解决一类环境问题。

中国环境管理采用以点带面这一基本对策最具代表性的是“33211”计划，该计划从流域环境综合治理入手，以限期治理为切入点，全面推动国家的水、大气污染防治和生态保护工作。

四 坚持以外促内，强化公司内部自主管理

为了加强环境管理，国家制定了一系列的环境行政法规和环境管理制度、措施。这些措施在污染防治的环境管理实践中发挥了重要的作用，但这些行政法规和管理制度都有一个共同点，它们都是依靠强制的行政和法律手段对公司等一切经济行为主体实行外部管理和控制，因而形成了管理者与被管理者之间的一种对立关系。在这种关系中，公司主往往是被动、悲观和盲目的。所以，强化管理不仅是环保部门对被管理者的管理活动，更重要的是通过宣传教育，

动员全社会力量共同参与和监督，实现被动的无条件服从到积极的自主选择的转变。实现这种转变，就必须采用“以外促内、内外结合”的管理对策。

“以外促内、内外结合”

的管理对策就是要依靠现行的环境法律、行政法规和管理制度从外部强化公司环境管理，以迫使被管理者转换角色自主选择既有助于环境保护又有助于自身发展的内部管理模式和策略，通过外部管理与内部管理的有机结合推动公司的环境保护工作。采用这一管理对策要贯彻以下措施 “

（一）推行ISO14000环境管理系列标准

ISO14000环境管理系列标准的实行为我国提供了与国际社会同步规范和深化环境管理的良机。实行ISO14000系列标准，可以促进我国的环境管理，使公司环境管理更为科学化和规范化，建立一套自我完善、自我约束的环境管理体系，从而促进我国环境管理法规、标准及各项环境管理制度的贯彻。

（二）推行清洁生产

清洁生产是指以节约能源、减少原材料消耗、减少污染物的排放量为目的，以科学管理、技术进步为手段，目的是提高污染防治效果，减少污染防治费用，消除或减少工业生产对人类健康和环境的影响。因此，清洁生产可以理解为工业发展的一种目的模式，即运用清洁能源、原材料，采用清洁生产的工艺技术，生产出清洁的产品。

公司推行清洁生产，对强化公司内部的环境管理具有重要的作用，通过对产品的全过程控制和防止，减轻对环境的压力，是有效贯彻“三同步、三统一”战略方针、充分调动公司环境保护积极性，变被动管理为积极管理，加快经济增长方式转变，实现经济连续增长的重要措施。

（三）实行环境标志制度

环境标志是张贴在产品表面上的一种图案。在国外有的称之为“生态标签”、“绿色标志”、“环境标签”、“环境的选择”等，后经国际标准化组织（ISO）确认，将其统称为“环境标志”

环境标志不同于一般的商品商标，是一种与环境保护相联系的产品标志，重要用来标明产品从生产到使用以及回收的整个过程都符合特定的环境保护规定，对生态环境无害或危害极小，有助于资源的回收和再运用。

自1978年德国（原西德）实行环境标志以来，目前世界上已有20多个国家和地区已实行或正积极准备实行环境标志计划，标志产品种类已达几百种，产品近万种。但各国由于国情不同，对产品环境问题认识的侧重点不同，实行环境标志的时间和限度不同，所以环境标志实行过程也各不相同。中国环境标志规定认证公司建立融ISO9000、ISO14000和产品认证为一体的保障体系。同时，对认证公司实行严格的年检制度，保证认证产品连续达标，保护消费者利益，维护环境标志认证的权威性和公正性。中国环境标志立足于整体推动ISO14000国际环境管理标准，把生命周期评价的理论和方法、环境管理的现代意识和清洁生产技术推广融入产品环境标志认证，推动环境和谐产品发展，坚持以人为本的现代理念，开拓生态工业和循环经济。

我国的环境标志产品重要分为四类：一是保护臭氧层，替代ODS物质类，涉及家用制冷器具、无氟气雾剂制品、发泡泡沫塑料、替代哈龙灭火器、ODS替代产品、无氟工商用制冷设备等产品；二是有助于解决区域环境问题类，涉及无铅汽油、无汞电池、无磷洗涤剂、降解塑料、一次性餐饮具、低排放燃油汽车、低污染摩托车等产品；三是有助于改善居室环境、保护人体健康类，涉及水性涂料、生态纺织品、防虫蛀毛纺织品、软饮料、黏合剂、儿童玩具、低噪声洗衣机、卫生杀虫剂、低铅陶瓷、家用微波炉、无石棉建筑制品、防虫蛀剂、低辐射彩电、人造木质板等产品；四是节能、资源再生运用类，涉及节能荧光灯、节能空调、节能低排放灶具、节能电脑、再生纸制品，磷石膏建材产品等产品。

中国环境标志诞生于1993年，是为了响应1992年召开的世界环境与发展大会提出的可连续发展倡议，在国际生态标签运动的大背景下产生的。1994年5月，国家环保局联合国家技术监督局、国家商检局及相关的技术专家成立了中国环境标志产品认证委员会，负责中国环境标志的实行和管理。公司要获得中国环境标志认证，必须符合依据ISO14020国际环境标志系列标准建立的认证制度。目前我国已有21000多种产品获得了中国环境标志认证，且中国环境产品正在与北欧白天鹅、欧洲欧盟之花、加拿大环境选择等环境标志机构交流探讨互认与合作事宜。

2023年，国家环保总局将环境认证资源进行整合，中国环境标志产品认证委员会秘书处与环境标志认证委员会、环境标志注册委员会、中国环科院环境管理体系认证中心共同组成中环联合认证中心（国家环保总局环境认证中心），形成以生命周期评价为基础，一手抓体系、一手抓产品的新的认证平台。国家环保总局领导规定环境认证要为国家环境管理服务，为消除贸易壁垒、保障国家环境安全服务，为建设小康社会、提高人民生活质量服务。

中国环境标志始终贯彻以人为本的原则，以严格的认证标准、完善的保障体系、严谨的认证检查程序，保证环境标志认证的权威性和公正性；大力开拓保障人体健康、促进对外贸易、保护环境质量的新产品认证种类，扩大影响，引导更多的公司参与环境标志、更多的消费者选择环境标志；以国际环境标志标准规范和提高中国环境标志，加快国际环境标志认证机构互认工作，打破绿色贸易壁垒，促进我国产品出口创汇。

中国环境标志历经九年，十环环境标志已成为公认的绿色产品权威认证标志，形成了600亿产值的环境标志产品群体，为提高人民环境意识、促进我国可连续消费做出了卓越奉献。我国加入WTO以后，绿色壁垒将成为我国对外贸易中的新问题，环境标志必将成为提高我国产品市场竞争力，打入国际市场的重要手段。中国环境标志与时俱进，发展无限，前景无限。

五加强指导与服务，促进环境执法监督

监督是环境管理中的基本职能。加强环境执法监督，指导与服务必须到位，这是新形势下对环境管理工作提出的新规定，是环境管理监督职能的延伸，对强化执法监督起着“软着陆”的作用。加强指导与服务，促进环境执法监督是新形势下应坚持的环境管理对策之一。

长期的环境管理实践证明，环保部门执法监督职能的发挥，离不开指导与服务。只有执法监督，没有指导与服务，容易在管理者与被管理者之间形成对立的关系，不能调动各方面环境保护的积极性，不利于发挥环保部门统一监督管理的职能。加强指导与服务，寓服务于执法之中，是环境保护为经济建设服务这一宗旨的集中体现，不仅有助于协调管理者与被管理者之间的对立统一关系，提高公司的环境保护积极性，并且有助于解决环境保护与经济建设的关系，提高地方政府及各行业主管部门的环境保护积极性，促进环境与经济的协调、连续发展。

坚持这一对策，要采用以下措施：

1. 加强分类指导，强化执法监督

依据国家的环境政策、环境法律、行政法规、环境标准和管理制度强化执法监督是环境管理的中心议题。由于管理对象和管理内容的不同，执法监督规定非常具体和有针对性地，要具有一定的前提条件。其中，加强环境保护的分类指导是执法监督的前提，不管是污染防治、还是生态保护，不管是流域污染治理、还是区域环境综合治理，指导工作要先行，要为执法监督发明条件。可以说，没有指导，就没有监督；没有有效的指导，就没有有效的监督。在环境管理工作中，加强分类指导是环保部门执法监督的前提。

分类指导涉及：一

是环境保护部门对地方政府和各行业环境保护上作的指导，例如对开展环境保护目的责任制、城市环境综合整治以及创建环保模范城市等上作的指导等。二是环境保护部门对公司开展污染防治工作的指导，如清洁生产审计上作指导、

排污口规范化整治上作指号、“一控双达标”

工作指导等。三是环保部门对生态保护工作的指导，如流域生态建设工作的指导、水土流失和荒漠化治理工作的指导、资源保护工作和生态农业建设上作的指导等。

在加强分类指导的基础上，执法监督才干到位、才有力度。分类指导与执法监督是一种引导和促进的关系，离开了指导的监督，是一种不负责任的监督，即使有了监督，也达不到应有的目的和效果；同样，离开了有效的监督，指导将失去作用。所以，要对的解决指导与监督的关系，做到两者结合、互相促进。

2. 发挥服务职能，促进执法监督

加强服务，是树立良好的环保形象，促进执法监督、缩短环保部门与公司距离的有效措施。从理论上讲，环境保护与经济建设是一致的，促就具体的问题而言，环境保护对人们的各种经济行为提出了许多不同的限制和规定。从这一点上讲，环境保护工作与经济建设往往发生冲突利矛盾，两者之间又似乎是对立的。

如何消除人们关于环境保护的偏见和错误结识，变对立为统一的关系，加强环境教育是必要的，加强环境保护工作的指导也是必不可少的。但仅有这些还不够，还要转变观念、强化服务意识，通过服务消除对立、转化矛盾，从而促进执法监督。环境保护为经济建设服务这一宗旨规定了环保部门为公司服务的义务，在这里，要明确以下两个问题：一是服务要有对象；二是服务要有前提。服务的对象是负有环境保护责任的所有经济行为主体，涉及资源开发单位和生产公司，服务的前提是服务的对象有这种客观需求。

服务的内容很多，重要涉及国家环境政策、法规、标准的征询服务，国家环保产业政策、行业政策、技术政策的征询服务，最佳环保实用技术征询服务，ISO14000环境管理体系标准认证征询服务，建设项目环境管理征询服务，污染治理征询服务和生态保护征询服务等多方面。

指导与服务同属于一

个范畴，但指导比服务规定负有更大的责任和义务。强化执法监督不是一句空话，包含了许多方面，既要完善的环境法律、法规和标准为保障，又要以指导与服务为前提，两者缺一不可。所以，通过加强指导与服务促进环境执法监督是新时期环境管理对策的重要组成部分。

教学规定：全面讲解中国环境管理的五项对策；重点介绍“以新带老”和“以外促内”的管理对策和措施。

课堂讨论：“以新带老”在微观管理中的作用。

第二节 环境管理制度

在我国目前经济条件下，解决环境问题，不能仅仅靠自筹大量的资金和技术，还要强化管理，通过对管理拓宽资金渠道并引进一些高新技术。通过几十年的摸索，逐步开成起来的环境管理八项制度，在这方面已经起到不可估量的作用，具有深远的历史意义，对世界环境管理也产生重要的影响。

一、环境管理制度存在的基本条件

作为一项管理制度，不管是经济管理制度、社会管理制度、技术管理制度，还是环境管理制度，都需要具有一定的条件——制度存在的基本条件，也叫做基本特性。制度存在的基本条件涉及：强制性、规范性和可操作性。

（一）强制性

强制性是制度最重要的特性。所谓强制性是指制度自身对行为主体，客体双方所具有的强制约束力，要示人们必须按照制度规定的内容和范围来履行自己的职责。由于管理制度的不同，制度的强制性也有区别。环境管理的强制性重要表现在国家法律和政策允许的范围内，为实现环境保护目的而采用强制性对策和措施。

对环境问题严重性的结识，环境保护意识的逐步形成与加强，促使了环境管理制度的设立。在制度设立的初期，“他律”——强制性是环境管理制度的基本特性。国家管理者为了保护人类生存的环境，为了实现环境保护目的，对被管理者采用了一系列强制性的措施，是被管理者必须遵守的制度，被管理者不管乐意与否，不管有无实行能力，都必须按照制度执行，因此，这些制度是管理者单方面的，具有单向性，由政府、立法和司法机构制定和实行具体的政策、法律。但在一般性情况下，制度不等同于法律、法规，一般性的管理制度其强制性小于法律、法规的强制性。

（二） 规范性

作为一项管理制度，除了具有强制性以外，必然存在着相应的管理程序和管理办法，因而具有规范性特性，也称作程序性特性，这是一切管理制度所具有的基本特性之一。

规范性是保证管理制度得以有效实行的基本条件，没有规范性，制度就无法操作和贯彻，人们就会在实践中无所遵循。

（三） 可操作性

作为一项管理制度，既规定了其实行的管理程序和管理办法，又同时规定了其具体的内容、规定和实行环节，使制度便于实行和运作，这就是制度的可操作性，也叫做实践性。制度的可操作性是将管理的目的、任务、规定和效果结合成为一个有机整体的程序化方法设计，也是管理理论与管理实践相统一的

桥梁。

强制性、规范性和可操作性是任何一项管理制度所必须具有的基本条件，是判别管理措施成为管理制度的标准。可以说，制度一方面是一种措施，只有同时具有上述三个基本条件的措施才干成为制度。同样，作为环境管理措施而言，也只有同时具有了上述三个基本条件或特性才干成为环境管理制度。

不难发现，我国的“八项环境管理制度”与上述意义的管理制度是有区别的。很显然，人们通常提到的污染集中控制实质上是一种可供选择的管理措施，其因素是污染集中控制不具有强制性，规范性和可操作性三个特性。在污染防治方面，国家没有明确规定实行污染集中控制要遵循哪些程序和环节，更没有明确规定不实行污染集中控制应当承担什么样的责任和应当受到什么样的经济、行政乃至法律的处罚。正由于缺少管理制度所具有的强制性、规范性和可操作性特性，污染集中控制在环境管理实践中发挥的作用是非常有限的，也早已失去了作为环境管理制度所具有的意义。

所以，我们要重新结识以往在环境保护实践中出现的各种管理制度，准确了解管理制度和措施之间的区别对我们此后的环境管理实践是大有好处的。

二、环境管理制度类型

环境管理制度的类型很多，一般按以下三种方法对其进行分类。

（一）按制度的性质划分

按照制度的性质划分，环境管理制度可以分为四种类型：

1. 政策法规型环境管理制度

这是一类以国家的有关政策、法规为基本依据和重要内容开展环境管理的制度。如中国地方性的建设项目环境预审和正在建立中的污染强制淘汰就是以国家的环境保护产业政策、行业政策和技术政策为基本依据和内容的管理制度；“三同时”制度也是以国家环境法律、法规为基本依据的管理制度。

2. 技术法规型环境管理制度

这是一类以国家的有关技术法规为基本依据和重要内容开展环境管理的制度。

如建设项目环境影响评价制度就是以国家有关环境法律、法规为依据，以环境预测技术、决策技术为基本内容的一类管理制度。

3. 经济法规型环境管理制度

这是一类以国家的有关经济法规为基本依据和重要内容开展环境管理的制度。

如排污收费制度就是以国家的环境经济法律、法规为依据，以征收排污费为基本内容的管理制度。

4. 行政法规型环境管理制度

这是一类以国家的有关行政法规和管理办法为依据，以行政管理为重要内容开展环境管理的制度。如中国的地方政府环境保护目的责任制、城市环境综合整治定量考核和污染限期治理等环境管理制度就是以行政法规为依据，以行政命令和行政手段为重要内容的管理制度。

（二）按制度的功能划分

按制度的功能划分，环境管理制度可分为三种类型：

1. 建设项目管理制度

这是一类以建设项目管理为重要内容开展环境保护的微观管理制度。如环境预审、环境影响评价、“三同时”等。这类制度是贯彻“防止为主”环境政策的环境管理制度。

2. 污染控制管理制度

这是一类以污染治理为重要内容开展环境保护的微观管理制度。如中国的排污收费、污染限期治理、污染强制淘汰和美国的排污交易制度等。这类制度是贯彻“谁污染、谁治理”环境政策的环境管理制度。

3. 区域行政管理制度

这是一类以区域行政管理为基本手段、以地方政府为执行主体开展环境保护的管理制度。如环境保护目的责任制、城市环境综合整治定量考核制度等。这类制度是体现地方政府对本辖区环境质量负责、贯彻强化管理这一环境政策、实现宏观管理与微观管理有机结合的管理制度，也可以认为是微观层次上的宏观管理制度。

（三）按制度的层次划分

按制度的层次划分，环境管理制度可分为两个类型：

1. 宏观管理制度

这是一类以强化宏观环境决策，促进经济增长方式转变为重要内容的管理制度。例如，环境保护目的责任制属于此类制度。这类制度从国家角度规定了强化宏观调控、加强环境与发展综合决策、促进经济增长方式转变、增长环境保护投入等方面的对策、措施和规定。国家和各级地方政府是宏观管理制度的执行主体。宏观管理制度正处在产生和发展之中，是环境管理制度研究的重点任务和内容。

2. 微观管理制度

这是一类用以指导环境管理实践，环境管理部门可以运作和实行的具有程序化、规范化特点的环境保护具体规定。如上所述的环境影响评价、“三同时”、排污收费、污染限期治理等都是微观管理制度，环境保护部门是这类制度的执行主体。到目前为止，微观管理制度基本趋于成熟，具有明显的强制性、规范性和可操作性特性，是中国环境管理制度的主体。

环境管理制度尚有其它的分类方法，但以上的划分足以使我们对环境管理制度有一个基本的结识和了解。

三 中国的环境管理制度

中国环境管理制度的产生、确立通过了一个长期而复杂的过程，并不是偶

尔的，这里有它们的客观依据和理论根据，概括起来重要有：

第一，各项制度的产生和拟定，都来自于中国环境管理的实践，又服务于中国环境管理实践。它出生在社会主义的中国，虽然还不完善，不完全成熟，但却具有很强的生命力。有些制度虽然吸取了国外的先进理论和经验，却在中国人民的实践中加以改造，使它扎根于中国大地上。

第二，各项制度的组成体系符合中国国情，坚持了社会主义环境保护方向，是我国现行环境保护方针、政策和法规的具体体现。适应于我国底子薄、人口众多等特点的情况。

第三，各项制度的基本功能是把定性管理和定量管理、工作目的与环境质量目的、点源单项治理与区域综合整治、宣传教育与法制约束、工作协调关系与环境管理责任等多方面的环境制约关系，通过经济的、行政的、法律的、技术的和教育的综合手段加以科学地划分和组合，它符合环境科学和生态学基本规律。它是环境的普遍规律与中国环境管理实践相结合的具体体现。它也符合控制论等科学理论，是现代管理科学理论在环境管理工作上的运用。

第四，各项制度的运营机制，是按照行政管理职能，实行统一领导、分级负责的环境管理程序。它符合我国现行经济与政治管理体制，是防止经济工作和环境保护工作互相脱节、防止只顾眼前利益等短期行为的有效形式，是强化与完善我国各级政府对环境保护进行综合管理的重要手段。

（一）70年代的“老三项”制度

所谓老三项中国环境管理制度，是指的环境影响评价制度、“三同时”制度和排污收费制度。这三项制度产生于我国环境保护工作的开创时期，于1979年9月13日第五届全国人民代表大会常务委员会原则通过的《中华人民共和国环境保护法（试行）》中确立。

1. 环境影响评价制度

（1）环境影响评价制度的产生

环境影响评价的概念最早是在1964年加拿大召开的一次国际环境质量评价学术会议上提出来的。而环境影响评价作为一项正式的法律制度则首创于美国。我国于1978年制定的《关于加强基本建设项目的前期工作内容》中提出了进行环境影响评价的问题，成为基本建设项目可行性研究报告中的一重要篇章。《中华人民共和国环境保护法（试行）》将这一制度法律化。该法第六条明文规定：“一切公司、事业单位的选址、设计、建设和生产，都必须充足充足注意防止环境的行染和破坏。在进行新建、改建和扩建工程时，必须提出对环境影响的报告书，经环境保护部门和其他有关部门审查批准后才干进行设计。”第七条还规定：“在老城市改造和新城市建设中，应当根据气象、地理、水文、生态等条件，对工业区、居民区、公用设施、绿化地带等做出环境影响评价。”1989年颁布的《中华人民共和国环境保护法》明确规定：“建设污染环境的项目，必须遵守国家有关建设项目环境保护管理的规定。建设项目的环境影响报告书，必须遵守国家有关建设项目环境保护管理的规定。建设项目规定防治措施，经项目主管部门预审并依照规定的程序报环境保护行政主管部门批准。环境影响报告书经批准后，计划部门主可批准建设项目设计任务书。”2023年10月28日，第九届全国人大常委会通过《中华人民共和国环境影响评价法》，从2023年9月1日起正式实行。用法律把我国的环境影响评价从项目环境影响评价拓展到规划环境影响评价，该法的颁布是我国环境影响评价史的重要里程碑，我国环境影响评价制度自此跃上新台阶，发展到一个新阶段。现在，我国的《海洋环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《环境噪声污染防治法》、《固体废物污染防治法》、《放射性污染防治法》、《清洁生产促进法》等法律中，都有关于环境影响评价的规定。

（2）环境影响评价的概念和特点

环境影响评价又叫环境质量预断评价，是指在一定区域进行开发建设活动，事先对拟建项目也许对周边环境导致的影响进行调查、预测和评估，并提出防治对策和措施，为项目决策提供科学依据。环境影响评价具有预测性、客观性、综合性、法定性等基本特点。

（3）推行环境影响评价制度的意义

环境影响评价制度的推行，收到了明显效果。第一，环境影响评价制度和“三同时”制度，是我国贯彻“预防为主”的方针，控制新污染的两项重要制度。环境影响评价制度特别在保证建设项目选址的合理性上起了突出作用。由于，评价结果证明虽然投资效果好，但由于布局不合理，严重污染环境，破坏生态平衡，而影响长远发展的项目，就不能批准建设，必须另选地址。环境影响评价制度还可以对开发建设项目提出防治污染的措施，控制新污染。第二，实行环境影响评价制度的环节和程序都贯穿在基本建设各个阶段，使计划管理、经济管理、建设管理都包含环境保护的内容，从而把建设项目环境管理纳入国民经济计划轨道，在发展经济的同时保护好环境，促进经济建设和环境保护的协调发展。第三，进行环境影响评价可以调动社会各方面环境保护的积极性，集思广益，群策群力。如，科研院所和高等院校，由于具有较齐全的实验测试条件，容易保证评价的科学性；工程设计单位由于熟悉国内外该类工程项目的发展水平相发展趋势，能有针对性地提出综合治理对策，做到技术、经济上的可行、合理；而管理单位则熟思各种法规，就便于组织协调和监督。

（4）环境影响评价的形式

根据建设项目所作环境影响评价深度的不同，立法上把环境影响评价分为两种形式，一是环境影响报告书，二是环境影响报告表。

环境影响报告书是由开发建设单位依法向保护行政主管部门提交的关于开发建设项目环境影响预断评价的书面文献。环境影响报告书的合用对象是大中型基本建设项目和限额以上技术改造项目，县级或县级以上环境保护部门认为对环境有较大影响的小型基本建设项目和限额以下技术改造项目。报告书的编制目的是：在项目的可行性研究阶段就对项目也许对环境导致的近期和远期影响、拟采用的防治措施进行评价，论证和选择技术上可行，经济、布局上合理，对环境的有害影响较小的最佳方案，为领导部门决策提供科学依据。环境影响报告书的内容重要涉及总论、建设项目概况、建设项目周边地区的环境状况调查、建设项目对周边地区和环境近期及远期影响的分析和预测、环境监测制度建议、环境影响经济损益简要分析、结论、存在的问题与建议等8个方面。其中的结论，应当涉及建设项目对环境质量的影响，建设规模、性质、选址是否合理，是否符合环境保护规定，所采用的防治措施在技术上是否可行，经济上是否合理，是否需要再作进一步的评价等内容。环境影响报告书的编制单位必须是受建设单位委托的持有环境影响评价证书的单位。建设单位只有委托持有评价证书的单位编写环境影响报告书，其环境影响评价才是有效的。

环境影响报告表是由建设单位向环境保护行政主管部门填报的关于建设项目概况及其环境影响的表格。环境影响报告表的合用对象是小型建设项目和限额以下技术改造项目，以及经省环境保护行政主管部门确认为对环境影响较小的大中型基本建设项目和限额以上技术改造项目；填报该表的目的是为了弄清建设项目的基本情况及其环境影响情况，以便有针对性地采用环境保护措施。报告表的重要内容涉及：项目名称，建设性质、地点、依据、占地面积、投资规模，重要产品产量，重要原材料用量，有毒原料用量，给排水情况，年能耗情况，生产工艺流程或资源开发、运用方式简要说明；污染源及治理情况分析，涉及产生污染的工艺装置或设备名称，产生的污染物名称、总量、出口浓度，治理措施、回收运用方案或其他处置措施和解决效果；建设过程中和项目建

成后对环境影响的分析及需要说明的问题。环境影响报告表的填写单位也必须是受建设单位委托的持有环境影响评价证书的单位。

（5）环境影响评价的审批程序

一方面，由建设单位负责或主管部门采用招标的方式签订协议委托评价单位进行调查和评价工作。另一方面，评价单位通过调查和评价，编制《环境影响报告书（表）》。评价工作要在项目的可行性研究阶段完毕和报批。铁路、交通等建设项目经主管环保部门批准后，可以在初步设计完毕前报批。再次，建设项目的主管部门负责对建设项目的环境影响报告书（表）进行预审。最后，报告书经由有审批权的环保部门审查批准后，提交设计和施工。

有下列情形的报国家环保总局审批：①、跨省、自治区、直辖市界区的项目；②、特殊性质的建设项目，如核设施、绝密工程；③、国务院审批的或国务院授权有关部门审批的建设项目。

对环境问题有争议的项目，其报告书(表)提交上一级环保部门审批。

凡是从事对环境有不利影响的开发建设活动的单位，都必须执行环境影响评价制度。违反这一制度的规定，就要承担相应的法律后果。对未经批准的环境影响报告书（表）建设项目，计划部门不办理设计任务书的审批手续，土地管理部门不办理征地手续，银行不预贷款。

另一方面，未经批准擅自施工的，除责令停止施工、补办审批手续外，对建设单位及其有关单位负责人处以罚款。

最后，还要特别强调两点。一是建设项目是否对环境有影响。不能凭主观理解或表面现象来拟定，其他行政管理部门更不能越权拟定。二是环境影响评价工作必须由持有相应等级《评价证书》的评价单位承担。评价证书分为甲级评价证书和乙级评价证书。甲级评价证书由国家环境保护局负责核发，持有甲级评价证书的单位可承接全国范围内各种规模的基本建设项目和技术改造项目以及区域开发建设项目的环评工作；乙级评价证书由省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门负责核发，持有乙级评价证书的单位可承接所在省、自治区、直辖市各级人民政府环境保护主管部门负责审批的基本建设项目、技术改造项目和省级人民政府拟定的区域开发建设项目环评工作。对转让“评价证书”者，发证机关有权中止或吊销其“评价证书”，对其违法行为，也可依法予以惩办。

2. “三同时”制度

(1) “三同时”制度的概念

“三同时”是指规定一切公司、事业单位在进行新建、改建和扩建工程时，对其中防治污染和其他公害的设施，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产的环境保护法律制度。它与环境影响评价制度相辅相成，是防止新污染和破坏的两在“法宝”，是我国防止为主方针具体化、制度化。

“三同时”制度是我国出台最早的一项环境管理制度。它是中国的独创，是我国社会主义制度和建设经验的基础上提出来的，是具有中国特色并行之有效的环境管理制度。

(2) “三同时”制度的确立

“三同时”制度早在1973年第一次全国环境保护会议审查通过的《关于保护和改善环境的若干规定》中就提出来了。这是从我国政体和建设经验的基础上提出来的符合中国国情并具有中国

特色的行之有效的环境管理制度，1973—

1979年间，由于实行不久，配套法规制度还不健全，大中型项目的“三同时”执行率低于44%。自1979年以法律形式确立下来后，又颁布《基本建设项目环境保护管理办法》，把这项制度具体化，并纳入基本建设程序。到1984年大中型建设项目“三同时”执行率上升到了79%。第二次全国环境保护会议以后，又颁布了《建设项目环境设计规定》，进一步强化了这一制度的功能。至1988年大中型建设项目“三同时”执行率已接近100%，全国小型建设项目也近80%，重点污染的乡镇公司也试行了这一制度，

（3）“三同时”制度的内容

合用范围：“三同时”制度开始只合用于新建、改建和扩建的项目，后来其合用的范围不断扩大。目前“三同时”制度可合用于以下几个方面的开发建设项目：

①、新建、扩建、改建项目。新建项目，是指本来没有任何基础，而从无到有开始建设的项目。扩建项目，是指为扩大产品生产能力或提高经济效益，在原有建设的基础上又建设的项目。改建项目，是指在原有设施的基础上，为了改变生产工艺、产品种类或者为了提高产品产量、质量，在不断扩大原有建设规模的情况下而建设的项目。

②、技术改造项目。技术改造项目是指运用更新改造资金进行挖潜、革新、改造的建设项目。

③、一切也许对环境导致污染和破坏的工程建设项目。这方面的项目涉及的范围特别广，几乎不分建设项目的大小、类别，也不管是新建、扩建或改建，只要也许对环境导致污染和破坏，就要执行“三同时”。*（4）确有经济效益的综合运用项目。1985年国家经委在《关于开展资源综合运用若干问题的暂行规定》中规定：“对于确有经济效益的综合运用项目，应当同治理环境污染同样，与主体工程同时设计、同时施工、同时投产。”这是对原有“三同时”规定的一大发展。

不同阶段规定：

①、同时设计。规定建设项目配套的环保设施与主体工程同时设计，这是“三同时”的第一阶段。其中，环保设施的设计标准是浓度控制标准（达标排放）或总量控制标准，设计能力要有发展余地，设计的依据是建设项目环境影响报告书或者环境影响报告书的意见和建议。

②、同时施工。规定完毕同时设计的环保设施与主体工程同时施工，这是“三同时”

的第二阶段，其目的是保证同时投产。环保设施施工方案要以设计方案为依据，按照设计方案规定进行施工。达不到设计规定或者不按规定设计进行施工，其结果将无法实现浓度控制或总量控制的目的。

③、同时投产。规定完毕同时施工的环保设施与建设项目主体工程同时投入运营。其中，同时投产的前提是环保设施与主体工程同时进行竣工验收，分期建设、分期投入生产或使用的建设项目，其相应的环境保护设施应当分期验收，环境保护设施经验收合格，该建设项目方可正式投入生产或者使用。

（4）违反“三同时”制度的法律后果

初步设计环境保护篇章未经环境保护行政主管部门审查批准，擅自施工的，除责令停止施工，补办审批手续外，还可以对建设单位及其负责人处以罚款；建设项目的环境保护设施没有建成或者没有达成国家规定的规定，投入生产或使用的，由批准该建设项目环境影响报告书的环境保护行政主管部门责令停止生产或者使用，或以并处罚款。

因违反“三同时”制度而导致环境污染破坏和其他公害的，除承担补偿责任外，环境保护行政主管部门还可以对其给予行政处罚。

（5）“三同时”制度的作用

“三同时”制度在我国确立和推行，起到了如下重大作用：一是“三同时”制度的实行—环境影响评价制度结合起来，成为贯彻“预防为主”方针的完整的环境管理制度；二是通过纳入基本建设程序，建设项目主体工程与污染防治设施同时设计、同时施工、同时投产，实现了经济与环境保护协调发展。

3. 排污收费制度

（1）排污收费制度的概念

排污收费制度就是关于全国范围内，对污水、废气、固废、噪声、放射性等各类污染物的各种污染因子，按照一定标准收取一定数额的费用，以用有关排污费可以计入生产成本，排污费专款专用，以及重要用于补贴重点污染与治

理等基本原则规定的总称。

（2）排污收费制度的产生和发展

20世纪70年代，在世界经济合作与发展组织提出“污染者承担”的原则指导下，世界上的一些国家和地区相继实行了污染征税或排污收费制度。1970年代末期，按照“污染者承担”的原则，我国提出了“谁污染谁治理”的环境政策，在这个政策的指导下，产生了排污收费制度，这是我国环境管理中最早提出并普遍实行的管理制度之一。该制度的产生大体经历了四个阶段：

第一阶段，1978—

1981年，为排污收费制度的提出和试行阶段。1978年12月，原国务院环境保护领导小组《环境保护工作报告要点》初次提出在我国实行“排放污染物收费制度”

的设想；1979年9月颁布的《环境保护法(试行)》第18条规定：“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”，从法律上确立了我国的排污收费制度。自1979年苏州市率先进行排污收费试点开始至1981年终，我国有27个省、自治区、直辖市逐步开展了排污收费的试点工作。

第二阶段，1982—

1987年，为排污收费制度的建立和实行阶段。1982年2月，国务院办公厅在总结27个省、自治区、直辖市开展排污收费工作试点经验的基础上，发布了《征收排污费暂行办法》，对实行排污收费的目的、排污费的征收、管理和使用做出了统一规定，标志着我国排污收费制度的正式建立。自此，排污收费制度普遍实行。到1987年我国年排污收费额已达14.3亿元，比排污收费制度试行初期增长近10倍。在此期间，召开了第一次全国排污收费工作会议，制定了排污收费的工作方针，提出了排污费“拨改贷”设想，为排污收费制度的改革打下了基础。

第三阶段，1988—2023年，为排污收费制度的改革和发展阶段。1988年7

月国务院颁布了《污染源治理专项基金有偿使用暂行办法》，在全国实现了排污费的有偿使用，由此拉开了我国排污收费制度改革的序幕。根据《水污染防治法》的规定，部分省、市开始在征收超标排污费的同时，开征污水排污费。1991年对污水超标收费标准进行了调整，颁布了噪声超标收费标准。1993年开始在一些省市实行二氧化硫收费试点。

第四阶段，2023年至今，为排污收费制度逐步完善的阶段。随着市场经济的进一步发展和我国加入WTO后与国际市场管理制度的接轨，一些环境污染防治单行法对排污收费制度进行了修改，2023年国务院颁布了《排污费征收使用管理条例》，以行政法规的形式确立了市场经济条件下的排污收费制度，同时国家计委会同财政部、国家环保总局、国家经贸委制定了《排污费征收标准的管理办法》，使排污收费制度进一步规范、完善。

（3）排污收费制度的基本理论

我国排污收费制度是运用价值规律的理论，运用体现经济效益的机制、促进排污单位防治污染的一

项独特的制度。一般认为、它的定论基础是，部分社会成员（涉及个人或公司单位）假如在其生产环节、产品流通环节和消费环节上，污染了属于全体社会成员共有的环境，就会把进行治理的承担转嫁给全社会，导致外部的不经济性，为了再将这种外部不经济件内部化，国家就可以将公司原本应当支付而尚未支付的污染防治费用，通过排污按的形式加以收缴。

通过排污收费其目的是为了促进企、事业单位加强经营管理，节约和综合运用资源，治理污染，改善环境。收费自身并不是目的，只是防治污染、改善环境的一个经济手段和经济措施。也就是说，运用价值规律，通过征收排污费，给排污单位以外在的经济压力，促进污染治理，并由此带动公司内部的经营管理，节约和综合运用资源，减少或消除污染物的排放，实现保护和改善环境的目的，以保障社会经济连续、稳定、健康地发展。

由此可见，排污费既不是解决国家财政收入的一个来源，也不是排污者应当支付的治理污染的运转费，更不是对排污者的一种经济罚款。排污费的本质属性是国家法律规定排污者为其排污行为必须承担环境影响的经济责任，以缴纳排污费的形式来补偿对环境的损害。

根据我国目前的经济发展水平，国家规定排污者所缴纳的排污费事实上大大低于其污染环境导致的经济损失，即所谓欠量的环境补偿形式。可以设想，随着国家经济的发展和人民生活水平的提高，人民对环境质量的规定也越来越高，排污费的欠量补偿形式，将逐步被等量环境补偿形式，甚至是超量环境补偿形式所代替。

（4）排污收费制度的基本政策

我国现行的排污收费制度的基本政策重要涉及缴费不免去治理责任的原则；排污费强制征收原则；累进制收费的原则；新污染源收费从严的原则；排污费与超标排污费同时征收的原则；排污费可计入生产成本的原则；排污费专款专用原则；排污费的补贴原则和排污费有偿使用原则。

（5）排污收费制度的作用

①、促使排污单位加强经营管理

征收排污费促使公司、事业单位从经济上分析比较治理与不治理的利害得失，促使排污单位加强经营管理，建立规章制度，严格管理，减少“跑、冒、滴、漏”，提高设备完好率。

②、促进了老污染源治理

在全国开征排污费以前，防治工业污染的进展非常缓慢。当时公司治理污染重要是向国家伸手要钱、要物，缺少防治污染的自觉性和积极性。近些年来，通过开展环境保护宣传教育，特别是运用经济杠杆和法律手段进行环境监督，进一步开展征收排污费工作，促进“谁污染谁治理”政策的贯彻，提高了公

司防治污染的自觉性。

③、推动了综合运用，提高了资源、能源的运用率

工业“三废”排放量越大，原材料运用率越低，资源能源的消耗量越多，生产成本也就越高，很多可以综合运用、回收的资源、能源白白浪费掉了。征收排污费大大促进公司节约和综合运用资源。

④、有力地控制了新污染源

对不执行“三同时”或有治理设施不运转，排放污染物又超过排放标准的单位实行加倍收费。

⑤、为防治污染提供了大量专项资金

从1979年9月排污收费制度在各地试行到1992年终，全国累计征收排污费154.7亿元，从中拨出重点污染源和综合性治理措施补贴资金达78.26亿元，截至2023年终，我国共向70多万个单位征收排污费463亿元，其中277亿元用于污染治理，为防治污染开辟了一条可靠的资金渠道。

⑥、加强了环境保护部门自身建设，促进了环境保护工作

在1988年到1992年间，全国累计为环境保护事业的自身建设和发展提供环境保护资金28.6亿元，其中补贴监测仪器设备购置和业务活动经费11.2亿元，用于环境宣传教育、人才培养2.2亿元，增长各类环境保护工作人员1.8万人，加强了环境监督管理工作。目前我国已有国家、省、市、县四级环境监测站1808个，环境监测人员2.57万人，初步形成了以大、中城市为中心的大气监测网络和以水系、海域为中心的水质监测网络。与此同时，在征收排污费工作实践中，形成一支1.6万人的排污收费监理执法队伍。

综上所述，排污收费在环境管理中的地位和作用日益显示出来，随着这些制度的健全和完善，必将发挥其越来越大的作用。

环境影响评价、“三同时”

及排污收费这三项制度虽然还在自我完善中，但已比较成熟和配套。三项制度的建立为有效地治理一些危害大、扰民严重的污染源，控制新建项目也许带来的环境损害，推动公司开展环境管理和治理工作，形成一套行政监督管理机制，建立了以污染源为控制对象，以单项治理为主体，以控制污染源排放浓度和防止污染事故为目的的直接行政控制体系。实践证明，三项制度已发挥了巨大作用，被称为中国环境管理“三大法宝”

同时，我们也应看到，这些在中国环境保护初期建立的三项制度，还存在着一定的局限性和局限性之处。一是强调了防止新污染源，而强调控制老污染源不够；二是强调了浓度标准，而强调控制排放总量不够；三是强调了单项、点源、分散控制，而强调综合、区域、集中控制不够；四是强调了定性管理，而强调定量管理不够；五是强调了全国一个标准，而强调因排污及环境实际情况制宜不够；六是强调了环境保护部门的积极性，而强调各个部门的积极性不够，特别是强调各级政府首长的环境保护职责不够。

（二）“新五项”制度

新五项制度的确立和出台，的确立和推行，标志着我国的环境总体战略进入了一个新的发展阶段。较前三项制度相比，有6个方面的明显变化：第一是由点源治理向区域综合整治发展；第二是内定性管理间定量管理转移；第三是出点源的浓度控制向区域性总量控制转变；第四是由分散控制引向集中控制；第五是由经验管理向科学管理转化，第六是内单纯依靠行政管理转向依靠法律、行政、经济、科学的综合管理。这种变化是我国环境管理战略的新发展，环境管理工作的一大奔腾。它标志着我国的环境管理已进入一个新水平，上了一个新台阶。

1. 环境保护目的责任制

（1）环境保护目的责任制的概念

环境保护目的责任制是一种具体贯彻地方各级人民政府和有污染的单位对环境质量负责的行政管理制度。这项制度拟定了一个区域、一个部门乃至一个单位环境保护的重要责任者和责任范围，运用目的化、定量化、制度化的管理方法，把贯彻执行环境保护这一基本国策作为各级领导的行为规范，推动环境保护工作的全面、进一步发展。

环境保护目的责任制的出台是我国环境管理思想发展到一定阶段的产物。我国环境管理思想的演变，大体经历了由单纯治理为主到以管促治，由点源单项治理到区域综合防治、由定性为主的浓度控制到以定量为主的总量控制发展的过程。其实质就是变微观操作为宏观调控。逐步地使污染物从无组织排放变为有组织排放，进而减少排放。而转变环境管理机构的职能，分清职责，明确责任主体和实行目的管理，则是实现上述转变的关键条件，也是实行环境目的责任制的先决条件。

（2）环境保护目的责任制的重要内容

环境保护目的责任制是以社会主义初级阶段的基本国情为基础，以现行法律为依据，以责任制为核心，以行政制约为机制，把责任、权力、利益有机地结合在一起，明确了地方行政首长 in 改善环境质量上的权力、责任。在现有的环境质量和所制订的环境目的之间铺设了一座桥梁，使人们通过努力，可以逐步改善环境质量，达成既定的环境目的。它具有以下四方面内容。

第一，以社会它义初级阶段的基本国情为基础。一方面，从环境状况看，我国的环境污染和生态破坏都相称严重，人民群众对改善和保护环境的规定日益迫切，对政府强化管理，搞好环境保护工作坚决拥护。这是推行环境保护目的责任制的广泛的群众基础。另一方面，从社会制度看，我国经济运营体制是社会主义市场经济，国家依靠行政手段强化政府职能。各级政府行政首长具有很大的权威，使得运用行政权威控制污染蔓延成为现实可行的手段。再次，从经济实力上看，我国还不也许拿出许多钱来治理污染。我国的环境污染在很大限度上是管理不善导致的，在现阶段环境保护工作就是要向管理要质量，而强化管理必须依靠行政力量，环境保护目的责任制则是一项有效的行政管理制度。

第二，以现行法律为依据

《环境保护法》第16条规定：“地方各级人民政府，应当对本辖区的环境质量负责，采取措施改善环境质量。”第14条规定：“产生环境污染和其他公害的单位，必须把环境保护工作纳入计划，建立环境保护责任制度，采用有效措施，防治在生产建设或其他活动中产生的废气、废水、废这、粉尘、恶臭气体、放射性物质以及噪声、振动、电磁波辐射等对环境的污染和危害。”这就是推行环境目的责任制的法律依据。从国家基本法上解决了谁对环境质量负责的问题，明确了责任者应尽的义务。

第三，以责任制为核心

在过去相称长的时间里，资源的运用和保护环境方面没有明确的责任，呈现一种责任界定模糊状态。在治理污染、保护资源和环境方面又互相推诿。资源运用和培植不合理，必然会导致低效、高费和对环境的严重污染。而环境保护目的责任制诱发了内在动因，启动了责任机制，有效地解决了资源培植方面环境保护责任不明的弊端。

第四，以行政制约为机制

环境保护目的责任制的责任者重要是政府的行政首长。因而行政制约有很强的力量。通过层层签订责任书，层层分解环境责任，逐级负责，这就使各个层次的领导都有了责任压力，加之以广泛的社会舆论监督和必要的奖罚手段，会进一步强化行政制约机制的作用。

（3）环境保护目的责任制的特点

环境保护目的责任制产生至现在，通过不断充实和发展，逐步形成了下列特点：

- 有明确的时间和空间界线，一般以一

届政府的任期为时间界线，以行政单位所辖地区为空间界线；

- 有明确的环境质量目标、定量规定和可分解的质量指标；
- 有明确的年度工作指标；
- 有配套的措施、支持保证系统和考核奖惩办法
- 有量化的监测和控制手段。

这些特点归结起来，说明这项制度具有明显的可操作性，便于发挥功能，可以起到改善环境质量的重大作用。

（4）环境保护目的责任制的运营程序

实行环境保护目的责任制，是一项复杂的系统工程，涉及面广，政策性和技术性强，任务十分繁重。其工作程序大体要通过4个阶段，即责任书的制定、责任书的下达、责任书的实行、责任书的考核。在责任书制定阶段，各级政府组织有关部门和地区，通赤广泛调查研究，充足协商，拟定实行责任制的基本原则，建立指标体系，制定责任书的具体内容。下达阶段，责任书制定后，以签订“责任状”的形式，把责任目的正式下达，将各项指标逐级分解，层层建立责任制，使任务贯彻，责任贯彻。在实行阶段，在各级政府的统一指导下，责任单位按积压自承担的任务，分头组织实行，政府和有关部门对责任书的执行情况定期调度检查，采用有效措施，以保证责任目的完毕。考核阶段，责任书期满，先逐级自查，然后由政府组织力量，对完毕情况进行考核。根据考核结果，给予奖励或处罚。

（5）环境保护目的责任制的重要作用

- 环保目的责任制的作用重要表现在以下几个方向：
- 加强了各级政府对环境保护的重视和领导，使环保真正列入各级政府的议事日程，使环境保护这一国策得以具体贯彻。
- 有助于把环境保护纳入国民经济和社会发展计划及年度工作计划，疏通环保资金渠道，使环保工作得以真正贯彻。

- 有助于协调环保部门和政府有关部门齐抓共管环保工作，调动各部门的积极性，大家动手，改变过去环保部门一家孤军作战的局面。
- 有助于由单项治理、分散治理转向区域综合防治，实现整体环境的改善。
- 有助于把环保工作从软任务变成硬指标，实现由一般化管理向科学化、定量化、指标化管理的转变。
- 促进了环保机构的建设，强化了环保部门的统一监督管理职能。
- 增长了环保工作的透明度，有助于动员全社会对环境保护参与和监督。

总之，这项制度是环境管理制度的“龙头”，它既可以将上述老三项制度纳入责任状，也可将其他四项制度纳入责任状，所以，从环保角度讲，这项制度具有全局性。它已成为各级环境保护部门全方位推动环保管理工作的载体，是协调环境与发展的有效手段。

2. 城市环境综合整治定量考核制度

（1）城市环境综合整治定量考核制度概念

城市环境综合整治定量考核制度，是指通过实行定量考核，对城市政府在推行城市环境综合整治中的活动予以管理和调整的一项环境监督管理制度。城市环境综合整治自1984年起在我国得到广泛推行。

（2）城市环境综合整治定量考核制度的产生与发展

作为环境保护发展到一定阶段产生的环境保护思想和技术手段，城市环境综合整治自1984年起在我国得到广泛推行。1984年10月中共中央在《关于经济体制改革的决定》中明确指出城市政府应当“进行环境的综合整治”。1985年在河南洛阳召开的第一次全国城市环境保护工作会议上，拟定了我国城市环境保护工作的发展方向——

综合整治的方向。该思想和措施在全国推行后，在城市环境管理中取得了较好的成效，为了巩固成效和进一步推广，必须把城市环境综合整治纳入法制管理轨道，由此产生了我国环境管理中的“城市环境管理综合整治定量考核度”。

1988年9月，国务院环委会第13次会议决定对城市环境综合整治实行定量考核。1989年，第3次全国环境保护会议拟定“城市环境综合整治定量考核制度”作为八项环境管理制度之一。1995年以前的考核指标共三个方面21项：环境质量6项、污染控制9项，基础设施建设6项。近几年来，这项制度得到了城市政府的极大关注，取得了实效。随着环境管理的不断深化，“九五”开始，进一步调整了城市环境综合整治定量考核指标，除原有三个方面以外，又增长了环保机构建设、环境保护投入、排污收费状况、重点污染物总量削减率等指标，进一步反映城市污染控制的综合性规定。考核对象重要是城市政府，从实行考核的主体看，考核级别分国家级考核和省级考核两种。国家级考核由国家直接对部分重点城市的环境综合整治工作进行考核。目前，国家直接考核的城市共有47个，涉及中央直辖市、省会和自治区首府城市、部分风景旅游城市和计划单列市；省、自治区考核本辖区内县级以上城市，具体名单由各省、自治区人民政府自行拟定。

（3）城市环境综合整治定量考核制度的内容

根据市长应对城市的环境质量负责这一原则，城市环境综合整治定量考核的重要对象是城市政府。因此，考核的范围和内容都是把城市作为一个总体来考虑的。

①、考核对象

考核分为两级。

国家级考核：是国家直接对部分城市政府在开展城市环境综合整治方面的工作情况进行的考核。

省(自治区、直辖市)级考核：各省、自治区、直辖市考核的城市由省、自治区、直辖市人民政府自行拟定。

②、考核指标体系

城市环境综合整治定量考核制度在“十五”期间，具体分为城市环境质量指标（36%）7项、污染控制指标（23%）5项、环境建设指标（29%）5项和环境管理指标（12%）3项，共计20项具体指标对城市环境进行综合考核，分值的多少，不仅代表城市考核成绩，并且标志着城市环境保护的综合实力。

其中，考核城市环境质量的指标有7项，涉及：可吸入颗粒物浓度年平均值、二氧化硫年平均值、二氧化氮年平均值、集中式饮用水水源水质达标率、城市水域功能区水质达标率、区域环境噪声平均值和交通干线噪声平均值。

考核城市污染控制能力的指标有5项，涉及：烟尘控制区覆盖率及清洁能源使用率、汽车尾气达标率、工业固体废物处置运用率、危险废物集中处置率、工业公司排放达标率。

考核城市环境建设的指标有5项，涉及：城市生活污水集中解决及回用率、生活垃圾无害化解决率、建成区绿化覆盖率、生态建设、自然保护区覆盖率。

考核城市环境管理的指标有3项，涉及：环境保护投资指数、污染防治设施及污染物排放自动监控率、环境保护机构建设。

“十一五”城考指标由“十五”期间的20项调整为16项。考核指标针对城市环境的重要问题，以城市环境质量、城市环境基础设施、污染防治和环境管理等4类指标为重点，力求简朴、易懂、易于操作，与国家环境记录一致。重点增长了“公众对城市环境保护的满意率”

和“万元GDP重要工业污染物排放强度”两项指标，使“城考”指标与老百姓的平常生活更加贴近，更好地体现建设环境和谐型社会的规定。

（4）城市环境综合整治定量考核制度的作用

实行城市环境综合整治定量考核制度的作用在于：一方面，使城市环境保护工作逐步由定性管理转向定量管理，有助于污染物排放总量控制制度和排污许可证制度的实行；另一方面，该制度明确了城市政府在城市环境综合整治中的职责，使城市环境保护工作目的明晰化，对各级领导既是动力也有压力。通过考核评选，能大体衡量城市环境综合整治的状况和水平，找出差距和问题，促进这项工作的进一步开展；第三，可以增长透明度，接受社会 and 群众的监督，发动广大群众共同关心和参与环境保护工作。

定量考核是城市环境目的管理的重要手段，也是推动城市环境综合整治的有效措施。它以规划为依据，以改善和提高环境质量为目的，通过科学的定量考核的指标体系，把城市的各行各业、方方面面组织调动起来，推动城市环境综合整治进一步开展，完毕环境保护任务。

1. 排污许可证制度

（1）排污许可证制度的概念

排污许可证制度是全国第三次环境保护工作会议新提出的五项制度和措施之一，是一项在污染物排放浓度控制管理的基础上，走向总量控制管理的制度。排污许可证制度是指凡是需要向环境排放各种污染物的单位或个人，都必须事先向环境保护部门办理申领排污许可证手续，经环境保护部门批准后获得排污许可证后方能向环境排放污染物的制度。

环境保护许可证，从其作用看，可分为三大类。一是防止环境污染许可证，如排污许可证，海洋倾废许可证，危险废弃物收集、贮存、处置许可证，放射性同位素与放射性装置的生产、使用、销售许可证，废物进口许可证等。二是防止环境破坏许可证，如林木采伐许可证等。从表现形式看，有的叫许可证，有的称为许可证明书、批准书、注册证书、批件等。

（2）排污许可证制度的工作环节

排污许可证制度重要涉及排污申报登记、分派排污量、发放许可证、发证

后的监督管理四步工作。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。
。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/888121004126006077>