



中科院地理所陈述彭院士



北京林业大学尹伟伦院士



中科院生态环境研究中心冯宗炜院士



中国水利水电科学院王浩院士



中科院地理所李文华院士

# 两委会召开机构改革座谈会

为贯彻落实国务院机构改革方案，科学合理地设置新组建的环境保护部内部机构，2008年4月11日，环境保护部科技司、人事司专门组织国家环境咨询委和环境保护部科技委的部分委员在京召开机构改革座谈会，环境保护部副部长吴晓青参加会议。“两委”委员们以高度的责任感，针对组建环境保护部的特殊意义，以及环境保护部今后的机构设置、职能转变等议题畅所欲言，各抒己见。有关情况综述如下：

## 一、成立环境保护部是众望所归

今年的“两会”上，机构改革成为社会各界普遍关注的重大事件，而把原国家环保总局提升为环境保护部更是成为众望所归。“我国的环保工作任重道远，社会各界对组建环境保护部寄予了很大的期望。”中科院地理所陈述彭院士认为，成立环境保护部作为这次机构体制改革的重点，就是要从管理职能转变为服务职能，强调公共服务，强调关注民生。

“原国家环保总局提升为环境保护部是一件非常重要的事。”北京林业大学尹伟伦院士说，这说明国家从上到下对科学发展观有了更全面的认识，是人民生活质量提高的重要保证，也是在国际上树立大国形象的正确决策，“我希望它的工作职能越来越发挥实质性的作用”。

中科院生态环境研究中心冯宗炜院士认为，成立环境保护部后，过去一直得到重视的城市工业污染防治可以得到进一步加强，而在区域和农村环境保护的工作也可以得到拓展，“这也可以说是环保工作上的一种创新。”

中国水利水电科学院王浩院士提出，成立环境保护部是一个非常难得的机遇，要利用这个机会重新认识环保部门的职能，把环境

保护部门的职能确定得更完善、更全面、更系统。

在设定部门职能和组成的初期就请专家参与讨论，出谋划策，与会委员们对环境保护部的做法给予了充分肯定。中科院地理所李文华院士说：“成立环境保护部是大家期盼已久的事，在开始机构设置时就找各方面的专家征求意见，这种做法很好。”

## 二、前瞻谋划，综合协调

对于新组建的环境保护部应该如何筹划，与会委员们一致认为，在职能和机构设计之初就应该体现前瞻性。而对于环境保护部的职责，在宏观层面上进行综合协调，则成为委员们的共识。

国土资源部咨询研究中心张彦英研究员认为，组建环境保护部应该从国家进行机构改革的心理需求和核心职能出发实现本质的变化，而不能只是部门名称的变化。因此，在职能和机构设计的时候要适当超前。北京大学唐孝炎院士也提出，环境保护部机构设置要体现前瞻性，要和国家下一步的中心工作，甚至和下一个五年计划联系起来。“环境保护部要放眼区域性、全球性的新型环境问题，考虑如何提前立法，如何提前做好标准的设定。”中国环境科学研究院院长孟伟认为，传统的管理方法已经不能满足新职能的需要，要在方法上实现创新。

随着地位的提升，环境保护部被期待站在更加宏观的位置上发挥综合协调的作用。“新组建的环境保护部不能局限在原来总局的基础上思考问题，而一定要在部的高度上，有公共服务和长远服务的眼光。”中国钢铁研究总院殷瑞钰院士提出，环境保护部要突出综合协调的职能，在重大规划、政策的制定过程中参与决策。中国林科院副院长蔡登谷建议，环境保护部针对环境问题牵头建立部委的联席会议制度。南开大学朱坦教授认为，环境保护部在新的形势下要善于总结经验，在已有的基础上更加超脱和独立，让下属机构的工作更加积极和主动。要避免参与太多具体的工作，注意发挥专业队伍的作用，形成环保领域的统一战线。中国人民大学农业与农村发展学院院长温铁军提出，当前，节能减排任务不能实现的重要原因是经济过热，要在环境政策法规的制定上更多地协调其他领域的问题，通过一系列环境经济政策的出台，实现宏观调控。“生态保护和建设目前没有哪个部门能够实现综合管理，环境保护部在政策协调方面能够发挥作用。”中科院地理所李文华院士表示，生态功能区和生态省、市的建设具有中国特色，而且把环境和发展联系在一起，今后可以进一步加强。

要发挥综合协调的作用，在机构设置时，就应该加大在宏观调控上的话语权和决策能力，这是清华大学郝吉明院士的观点。北京林业大学尹伟伦院士同样认为，不仅环境保护部要既能够协调中央



国土资源部咨询研究中心张彦英



北京大学唐孝炎院士



中国环境科学研究院孟伟院士



中国钢铁研究总院殷瑞钰院士



中国林业院副院长蔡登谷





南开大学朱坦教授



中国人民大学农业与农村发展学院院长温铁军



国务院发展研究中心研究员李善同



清华大学中国工程院院士郝吉明



环境保护部环境规划研究院副院长王金南



国家环保部科技标准司原司长尹改

各个部门，也能在各个省之间进行协调，而且省内的环保部门也应该有协调的能力。“这个协调功能是整个系统工程，不光是环境保护部的设置，各省环保部门的设置也应该随机进行完善”。国务院发展研究中心研究员李善同特别建议，加强区域管理的部门设计。

委员们普遍认为，规划的制定是实现综合协调的有利抓手。郝吉明院士提出，环境保护部要站在国家宏观调控的角度上，把功能区划做好，更多涉及到国家发展、开发、保护等各个方面的不同利益。环境保护部环境规划研究院副院长王金南认为，环境保护部要加强环境保护基础性规划的作用。应该通过战略环境影响评价机制实行经济政策总量控制，以此实现与经济部门、产业部门之间的政策一体化。“以往只是把环境作为城市规划的一个小要素来考虑，但是今后，环境规划要先行，环境规划的地位要提高，要在环境规划的基础上制定城市规划。”唐孝炎院士说。

### 三、加强能力建设，破解固有难题

环境保护部不仅要制定法律法规，实现综合协调，还是一个具有监测、执法等职责的部门。讨论过程中，与会委员们普遍认为，环境保护部应进一步加强监测，加强执法，加大执行力，破解固有难题。

王浩院士认为，现在一手的环境监测基础数据太少，监测的密度、时间频度都远远不够，而且监测的是综合排放量，对一些污染大户的排污情况并不能准确掌握。环境保护部要加强环境监测能力，把一线决策放在科学、系统的数据基础上。国家环保总局科技标准司原司长尹改也提出，环保部门的监测能力要加强，监测范围要扩大。“现在掌握的数据多是大中型企业的，而很多违法排污的小企业排放的污染物加在一起比大企业还多。因此，一方面，监测数据无论从覆盖面还是准确度上来讲都要进行完善，另一方面，要加大监管力度”。

“我认为环保部门面临的最大问题之一是执法难。”朱坦教授说，环境执法人员常常不能正常发挥监督和管理作用，要做好这项工作，环境信息、监测和公众参与的能力都应该跟上，还必须解决好环保部门与地方政府的关系。

王金南副院长提出，环保部门要加强执行力，最主要的是在部门设置时加强环境建设和环境公共投资管理能力，特别要具备组织规划实施的能力。在监督力方面，要加强各级环境执法监察、环境监测、环境信息公开的能力，重点建设科学支持、决策支持和管理支持三大体系。

针对有专家呼吁的提高污染物排放标准的问题，尹改认为，提高污染物排放标准要逐步进行，首先要摸清现在的环境质量不好，是因为标准太宽，还是大部分企业都没有达标，然后再决定提升标准的尺度。



国家环境咨询委委员马骧聪委员

# 《中华人民共和国环境保护法》修订建议稿

两委秘书处

二〇〇八年三月

## 第一章 总则

### 【立法目的】

第一条 为保护和改善生活环境和生态环境，防治环境污染和其他公害，维护生态平衡，保障人体健康，促进经济社会全面协调可持续发展，建设生态文明，实现人与自然和谐，满足当代人和子孙后代的物质和文化需要，制定本法。

### 【环境的定义】

第二条 本法所称环境，是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体，包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、森林公园、国家公园、城市和乡村等。

### 【适用范围和调整对象】

第三条 本法适用于中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域，调整有关人与自然环境相互作用的各种社会关系，一切单位和个人的开发、利用和影响环境资源的活动和行为都必须遵守本法及根据本法制定的相关法律法规。

### 【环境保护基本国策】

第四条 生态环境和自然资源是人类和中华民族生存发展的基础，是国家经济社会可持续发展的根

本条件。保护环境、节约资源是国家的基本国策，目标是建设“资源节约型”、“环境友好型”生态文明社会，为全面建设小康社会提供保障。

### 【环保优先原则】

第五条 国家实行环境保护优先原则。发展经济社会事业，必须根据当地的自然生态条件、资源禀赋、环境容量及人口和经济社会发展状况，综合平衡，把保护生态环境、实现可持续发展的国家长远根本利益放在首位，一切开发建设项目必须限制在环境资源承受能力之内，实现经济、社会、环境效益的统一。

### 【环境与发展综合决策】

第六条 国家对经济社会发展和环境资源保护实行综合决策，统筹兼顾。国家和地方政权机构在对经济社会发展重大问题进行决策时必须全面考虑环境资源因素，起草法律、制定法规、编制规划和计划、决定生产力布局等，应当依法进行环境影响评价或环境影响论证，确保各级政权的重大决策有利于环境资源保护，促进人与自然和谐、建设生态文明。

### 【将环境保护融入经济社会发展规划】

第七条 国家制定经济社会发展规划和计划，把保护环境和节约资源作为基本指导思想和重要内容，将其融入经济社会发展的各个领域和环节，作出具

体规定，严格执行，确保环境保护与经济建设同步、协调发展。

### 【增加环保投入】

第八条 国家应当采取措施，建立政府、企业、个人多元化的环境保护投融资体制。

各级人民政府应当将环境保护资金纳入本级财政预算，并保证其增长幅度高于同期经济增长速度。

### 【绿色国民经济核算】

第九条 国家实行绿色国民经济核算，将经济社会发展中的资源消耗、环境损失和环境效益纳入经济发展的评价体系，科学评价环境资源在经济社会发展中的作用，全面正确反映经济社会发展状况。

### 【实施有利于环保的经济技术政策】

第十条 国家实施有利于环境保护的经济技术政策，构建节约能源资源和保护生态环境的产业结构，运用价格、税收、信贷、贸易、土地和政府采购等手段，促进环境保护与经济社会事业协调发展。

### 【实施有利于环保的外贸政策】

第十一条 国家实施有利于环境保护的对外贸易政策，限制珍稀资源的出口，遏制高耗能、高污染、资源型行业的无序发展，对进出口产品执行适当的环境标准，防止公害输出和输入。

### 【发展循环经济】

第十二条 国家大力发展循环经济，推动各行业、各地区和厂矿企业按照自然生态系统的模式组织经济活动，形成“资源—产品—再生资源”的物质反复循环利用，节约资源，减少污染。

### 【预防为主原则】

第十三条 保护环境实行预防为主和风险防范、防治结合、综合治理原则。一切国家机关、企事业单位和个人都应当积极预防环境污染和生态破坏；在存在严重环境风险或可能发生不可逆转的生态破坏时，不得以缺乏完全的科学确定性及任何其他理由，延迟采取措施预防环境退化；对于已经造成的污染和生态破坏应当采取综合措施进行治理。

### 【环境有偿使用原则】

第十四条 环境是属于国家即全体人民的宝贵公共资源。国家实行环境有偿使用原则。开发利用环境必须同时保护，破坏和污染环境必须恢复或付费，利用环境和环境效益必须付费或补偿，保护和建设环

境应当得到补偿。

### 【公众参与原则】

第十五条 保护环境是全民的事业。环境质量好坏关系到每个人的生存、健康、学习和工作，每个人都是环境的享用者、影响者和维护者。国家鼓励人人参与环境保护及其监督管理，形成全民族共同保护和建设美好家园的局面。

### 【可持续的消费方式】

第十六条 国家倡导环境友好的适度消费方式，反对浪费资源污染环境的不良行为。通过实行环境标识、环境认证、简化包装、废旧物资回收和政府绿色采购等制度，推动全社会走向健康的绿色消费，减少资源能源消耗和环境污染。

### 【奖励】

第十七条 各级人民政府应当建立环境保护奖励基金，对保护和改善环境、建设生态文明做出显著成绩的单位和个人给予奖励。

### 【乡规民约】

第十八条 国家认可和赞许各民族各地区长期流传的有利于保护环境的习俗和乡规民约，支持其继续发挥保护祖国秀美山川的独特传统作用。

### 【国际环境合作】

第十九条 保护环境是造福全人类的共同事业。中国积极参与环境保护领域的国际合作和交流，严格履行承担的国际义务，维护国家的环境与发展权益，同世界各国人民一起推进全人类环境保护事业的发展。

## 第二章 国家机关的环境保护职责

### 【环境保护是国家任务】

第二十条 保护和改善环境，防治环境污染和生态破坏，建设生态文明，维护国家生态安全，为人类环保事业做出贡献，是国家及所有国家机关和党派组织的一项重要任务。各国家机关必须坚定不移地执行环境保护基本国策，依照本法的规定和精神，在自己的职责范围内促进和保证环境保护法律规定及环境保护目标的实现。

### 【政府负责制】

第二十一条 国务院和地方各级人民政府对全国和本辖区的环境质量负责，对环境保护进行统一领



导、规划、协调和监督，组织和调动各有关部门，采取综合措施改善环境质量。

#### 【环境保护委员会】

第二十二条 国务院和县级以上地方人民政府设立环境保护委员会，由国务院领导人和地方各级人民政府主要负责人任主任，由各有关部门负责人任委员，协助政府统一领导、协调和监督环境保护工作。

#### 【向人大报告】

第二十三条 国务院和县级以上地方人民政府，应当每年向同级人民代表大会或其常委会报告环境保护工作和环境质量状况，接受监督。

#### 【环境保护目标责任制】

第二十四条 国家实行政府环境保护目标责任制，由上级政府与下级政府或各级政府与其各主管部门签订政府环境保护目标责任协议，对环境保护主要任务和指标实行年度和定期目标管理，并制定考核评价制度，将环境保护目标完成情况作为对各级政府和有关部门及其负责人的考核评价内容和选拔任用依据。考核不合格的负责人应当引咎辞职并承担相应责任，成绩一般的应当警告改进，优良的应当重用。

#### 【环保部门及相关部门的职责】

第二十五条 国务院环境保护主管部门，对全国环境保护工作实施统一监督管理。国家环境保护部门可以根据需要设立区域环境保护督查局，作为派出机构，行使督查权。

县级以上地方人民政府环境保护主管部门，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国土、林业、农业、水利主管部门，依照有关法律的规定对资源的保护实施监督管理。

#### 【部门配合】

第二十六条 国务院和地方各级人民政府的其他有关部门，应当依据各自职责做好环境保护工作。发展改革部门应当制定有利于环境保护的产业、价格、投资等政策，在宏观调控中加强环境保护工作。财税部门应当制订有利于环境保护的财税政策，逐步增

加环保投入和财政转移支付。金融机构应当推动金融资源配置向环境保护领域发展，促进污染防治和生态保护事业的发展。工商部门应当把保护环境作为市场准入和管理的重要内容和依据。

各级人民政府应当建立适当的部门联动机制，运用政府的综合力量和手段保证环境保护法律法规的执行。

#### 【公安与环保部门联合执法】

#### 【公安与环保部门联合执法】

第二十七条 为了保证环境保护法律法规的实施，县（区）级人民政府在同级环境保护部门设立环境保护派出所，省市级人民政府在同级环境保护部门设立环境保护公安分局，编制属公安系统，业务受公安和环保部门双重领导，进行联合执法。

#### 【环境领域的行政监察】

第二十八条 各级政府的监察部门应当依据《行政监察法》和环境保护法律法规，加强对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的企事业单位领导人环境资源违法违纪行为的监察，加强对环境保护部门及其公务员的监察，保证环境法律法规的实施。

#### 【加强环境司法】

第二十九条 各级人民法院、人民检察院应当加强环境司法和法律监督工作，通过审理各种环境案件，维护国家和公民的环境权益，惩治环境违法犯罪行为。

最高人民法院、最高人民检察院应当及时总结各地的环境司法实践经验和问题，研究环境案件的特点，适时作出司法解释和立法建议，健全环境司法规则和程序，充分发挥环境司法在保障环境保护法律实施、建设“资源节约型”、“环境友好型”生态文明社会中的强有力作用，维护环境公平正义。

#### 【立法机关的监督】

第三十条 各级人民代表大会及其常委会，应当加强环境资源立法和法律实施的监督，定期或适时听取政府、法院和检察院关于执行环境资源法律工作的报告，在审议法律法规、经济社会发展规划和计划、财政预决算及作出其他重大决策时，充分考虑对生态环境的影响和保护环境资源的国家利益，确保整个国家协力保护和改善环境、节约资源、建设生态文明与和谐社会。

设区市以上人民代表大会常委会，应当建立由多学科多领域专家组成的环境与发展综合决策咨询委员会，开展对法案及其他重大事项咨询论证。

### 第三章 公民的环境权利和义务

#### 【权利和义务】

第三十一条 每个公民都有在适宜生存的良好环境中生活的权利，同时有保护环境的义务。

公民的环境权利主要包括：享受良好环境权、环境知情权、环境保护及其管理参与权、环境问题表达权、环境管理监督权、环境权益损害救济权。

#### 【权利的体现】

第三十二条 为了实现公民的环境权利和义务，每个公民有权：

一、向各级人民代表大会及其常委会、各级人民政府及其有关主管部门、人民法院、人民检察院提出关于环境保护的建议；

二、从政府有关部门获取有关环境质量状况和环境保护措施的信息；

三、参与有关制定环境保护法律法规、政策、措施等的讨论并发表意见；

四、对各级政府及其有关部门的环境保护工作，对法院和检察院的环境司法工作，进行监督；

五、对企事业单位及个体工商户的污染环境和危害生态环境行为进行监督，提出检举、控告；

六、在因环境污染和破坏权益受到侵害时得到救济；

七、组织或参加环境保护团体。

#### 【义务的体现】

第三十三条 为了履行环境保护义务，每个公民应当：

一、遵守国家和地方的环境保护法律、法规和标准；

二、在日常生活和行动中善待自然，珍惜和节约资源能源，杜绝浪费，防止环境污染和生态破坏；

三、积极参加各级政府组织的环境保护活动；

四、对污染和破坏环境的行为和现象进行检举、揭发。

#### 【环保团体】

第三十四条 国家鼓励公民依法组织环境保护团

体。公民依法自愿组织的环境保护团体和其他非商业性群众团体，除享有第三十二条规定的权利外，还有权：

一、通过会议、培训等活动，进行环境保护宣传教育，开展环境调查研究；

二、协助政府进行环境监督管理；

三、对政府机构危害公共环境的不当行政行为和不为向法院提起公益诉讼；对公民、法人和其他组织危害公共环境的行为，向法院提起公益诉讼。

环境保护团体的各种活动必须遵守国家的法律法规。

#### 【一般群众组织的环保作用】

第三十五条 国家鼓励和支持工会、妇女、青少年组织，各行业学会和学术团体等群众组织，根据自己的章程，结合自己的工作，开展各种环境保护活动，建设生态文明。

#### 【公民环境权的保障】

第三十六条 各级人民代表大会及其常委会、各级人民政府及其有关部门，应当采取具体措施，组织、帮助和支持公民行使环境权利、履行环境义务和参与环境保护活动；对于公民和公民团体提出的环境保护建议、检举、控告、诉求，依法给予答复和办理。

各级政府环境保护部门应当制定和完善公众参与环境保护决策和监督管理的具体规则和程序，包括听证会、论证会、社会公示等办法。

各级政府及其环境保护部门应当依照有关规定及时公布环境信息，为公众了解政府的环境监督管理情况及企事业单位遵守环境保护法规的情况提供便利。

#### 【公众环保监督员和志愿者】

第三十七条 各级环境保护主管部门，可以根据需要聘请社会各界中的热心环保事业人士为环保协管员或环保监督员，协助政府进行环境监督管理。

政府支持和鼓励环保志愿者的环境保护活动。

### 第四章 环境监督管理

#### 【环境标准制度】

第三十八条 保护环境、评估环境质量状况，必须依据政府制定的环境质量标准。

国务院环境保护行政主管部门制定国家环境质量标准。

省、自治区、直辖市人民政府对国家环境质量标准中未作规定的项目，可以制定地方环境质量标准，并报国务院环境保护行政主管部门备案。

#### 【污染物排放标准】

第三十九条 为控制污染物排放，国务院环境保护行政主管部门根据国家环境质量标准和国家经济、技术条件，制定国家污染物排放标准。

省、自治区、直辖市人民政府对国家污染物排放标准中未作规定的项目，可以制定地方污染物排放标准；对国家污染物排放标准中已作规定的项目，可以制定严于国家污染物排放标准的地方污染物排放标准。地方污染物排放标准须报国务院环境保护主管部门备案。

向环境排放污染物，必须遵守国家污染物排放标准。向已有地方污染物排放标准的区域排放污染物，应当执行地方污染物排放标准。超过规定标准排放污染物即构成违法。

#### 【产品质量的环境指标】

第四十条 政府有关部门应当将环境保护指标纳入产品质量管理体系，采取措施加强产品环境安全监督管理。

#### 【环境监测制度】

第四十一条 国家建立环境监测制度。国务院环境保护行政主管部门制定环境监测规范，会同有关部门，组织环境监测网络，进行统一管理。

县级以上环境保护部门负责组织环境质量监测、污染源监督性监测、突发环境污染事件应急监测等监测活动，统一发布本行政区域的环境质量状况、环境污染事故等监测信息。排污者和其他有关单位及个人应当配合环境保护部门的监测工作。

县级以上环境保护部门所属环境监测机构依法取得的环境监测数据，是环境统计、排污申报核实、排污费征收、环境执法、环境纠纷处理和诉讼、目标责任考核等环境管理的依据。

#### 【环境统计制度】

第四十二条 国家建立环境保护统计制度。国务院统计部门应当会同国务院环境保护部门制定环境保护统计指标体系，对各级政府和重点企业的环境

保护工作进行统计，并定期公布。

#### 【环境调查制度】

第四十三条 国务院和地方各级人民政府，应当定期进行生态环境状况调查、污染源普查和污染源专项调查，及时准确掌握生产、生活和其他活动向环境排放污染物或对环境产生不良影响的发生源，建立污染源档案和污染源信息数据库及生态环境状况数据库。

#### 【环境规划制度】

第四十四条 县级以上人民政府应当根据国民经济和社会发展规划及环境质量状况，制定环境保护规划，并严格执行，对环境保护全局进行统筹管理。

土地利用总体规划、城乡规划和环境保护规划，应当相互协调。

#### 【环境影响评价制度】

第四十五条 为了预防政府决策、规划和各种建设项目实施后对环境造成不良影响，国家实行决策、规划战略环境影响评价和建设项目环境影响评价制度，具体办法和程序由《环境影响评价法》规定。

未经环境保护主管部门批准的建设项目，发展与改革、国土资源、城市建设、工商管理等部门均不得办理相关手续，银行不得贷款。

#### 【区域限批制度】

第四十六条 国务院环境保护主管部门，省（自治区、直辖市）和设区市人民政府环境保护主管部门，对环境违法现象突出的地区，对超过总量控制指标、重点项目未达到目标责任要求的地区，对没有完成淘汰落后产能的地区，对生态破坏严重的地区，应当暂时停止除污染防治和循环经济类外所有建设项目的环境影响评价审批，限期整顿改正。

#### 【三同时制度】

第四十七条 国家实行建设项目环境保护设施与主体工程同时设计、同时施工、同时检查验收制度。一切可能对环境造成污染或生态破坏和不利影响的建设项目，必须建设污染防治设施或生态环境保护设施，并与其主体工程同时设计、同时施工、同时检查验收。

#### 【建设项目环境监理制度】

第四十八条 县级以上人民政府环境保护行政主管部门，应当推行建设项目环境监理制度。建设项目



开工前，建设单位必须委托当地环境保护部门认可的环境监理人员负责对项目的建设施工实行全过程环境监理，落实执行各项环境保护要求。

### 【生态补偿制度】

第四十九条 国家实行生态补偿制度，由国务院制定专门法规，规定生态环境的使用人和生态效益的受益人支付合理的费用，对提供生态环境和生态效益的个人、单位、地区给予经济补偿，体现公平、公正，保证生态保护事业的发展。

国务院和地方各级人民政府应当建立生态补偿基金，通过财政转移支付对生态保护予以补偿。

### 【排污总量控制和排污许可制度】

第五十条 国家逐步推行污染物排放总量控制制度和排污许可制度。地方各级人民政府环境保护主管部门，应当制定计划和方案，调查管辖区域和流域的环境纳污容量，确定污染物排放总量控制目标，报经同级人民政府批准后，通过发放排污许可证，将排污指标分配到各个污染物排放单位，并监督执行。排污单位必须严格按照排污许可证的规定排放污染物。

### 【现场检查制度】

第五十一条 县级以上人民政府环境保护主管部门或者其他依照法律规定行使环境监督管理权的部门，有权对管辖范围内的排污单位进行现场检查。被检查的单位应当如实反映情况，提供必要的资料。检查机关应当为被检查单位保守技术秘密和业务秘密。

### 【环保标志和绿色政府采购】

第五十二条 国家设立环保标志制度。符合特定环境保护要求的产品可以向政府认证主管部门申请环保标志。

各级人民政府应当在政府采购中优先购买具有环保标志的产品，并鼓励居民购买。

### 【环境信息】

第五十三条 县级以上人民政府的环境保护行政主管部门，应当定期发布环境状况公报和采取适当方式及时提供环境信息。

### 【环境行政合同】

第五十四条 各级人民政府及其环境保护主管部门，可以在自愿的基础上，与企事业单位签订环境保护合同，通过给予优惠和奖励的办法，激发企事

业单位更好地开展污染防治和生态保护工作。

### 【跨行政区环境管理】

第五十五条 跨行政区的环境污染和生态破坏的防治工作，由有关地方人民政府协商解决，或者由上级人民政府协调解决，作出决定。

## 第五章 保护和改善生态环境

### 【生态保护总要求】

第五十六条 国务院和地方各级人民政府应当加强自然生态环境保护，坚持生态保护与生态建设并举，统一规划，分类指导，采取综合措施，防止和控制人为破坏生态环境，保护和改善自然恢复能力，实现自然生态系统良性循环，维护国家生态环境安全。

### 【开发利用资源的生态保护】

第五十七条 开发利用自然资源，必须充分考虑环境资源的承载能力，采取措施保护生态环境，在保护中开发，在开发中保护，节约和合理利用资源，保证可更新资源能够自然恢复、增殖和永续利用。

对于江、河、湖、海水系流域和某些自然生态区域，国务院有关部门和有关地方政府应当协调配合，采取综合措施，进行统一的整体保护。

对已经遭到严重污染和破坏的水体环境和自然生态区域，应当采取果断措施，停止污染、破坏，让其休养生息，并促进其自我修复。

### 【划分主体功能区】

第五十八条 国家根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹考虑人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区，按照主体功能区定位实行不同的环境与发展政策及法律制度，因地制宜地开发利用环境资源，保证经济社会发展与环境协调、人与自然和谐。

### 【生态功能保护区】

第五十九条 国家实行生态功能区特殊保护制度，在涵养水源、保持水土、调蓄洪水、防风固沙、维系生物多样性等方面具有重要生态调节作用的区域内划出一定面积为生态功能保护区，予以重点保护，限制开发建设活动，减少对自然生态系统的干扰和破坏。

### 【特殊环境保护】

第六十条 各级人民政府对具有代表性的各种类

型的自然生态系统区域，珍稀、濒危的野生动植物自然分布区域，重要的水源涵养区域，具有重大科学文化价值的地质构造、著名溶洞和化石分布区、冰川、火山、温泉等自然遗迹，以及人文遗迹、古树名木，应当建立自然保护区或采取特别措施加以保护，严禁破坏。

#### 【生物多样性保护】

第六十一条 国家保护生物多样性和生态系统多样性，保护野生生物物种及其栖息环境，建立生物物种和遗传资源保护制度，以及生物物种及遗传资源的获取与惠益分享机制，防止遗传资源流失，保护国家对生物资源的主权权利，保护生物资源知识产权，促进遗传资源的合理开发利用。

#### 【生物安全管理】

第六十二条 国务院应当加强生物安全管理，建立转基因生物活体及其产品的进出口管理制度和风险评估制度。对引进外来物种必须进行风险评估，实行严格的国家许可制度，未经法律规定的主管政府部门批准，任何个人和单位不得引进、培育和利用非本地自然生态系统的植物、动物和其他生物体。

#### 【防止微生物有害影响】

第六十三条 从事有可能产生微生物不良环境影响的生产、科研、试验等有关活动的单位和个人，必须在各个环节采取严格的防护措施，防止和消除微生物对环境的有害影响。

#### 【农业环境保护】

第六十四条 各级人民政府应当加强对农业环境的保护，控制不合理的资源开发活动，优先保护耕地和天然植被，重视自然恢复，防治土壤污染、水土流失、水源枯竭、土地退化和草原沙化，合理使用化肥、农药及植物生长剂，推广植物病虫害的生物防治，保障农业生态环境的安全和改善。

#### 【城市生态保护】

第六十五条 城市规划和建设应当结合当地自然环境条件，合理安排各种功能区，保护天然植被、水域和自然景观，加强城市园林、绿地和风景名胜区的建设。

#### 【资源综合利用】

第六十六条 国务院和地方各级人民政府，应当制定优惠政策，采取有力措施，发展水、土地、矿产、

热能等各种资源的综合利用和废旧物资的回收利用。

对于某些废旧物品应当制定规定，实行强制回收和再利用，生产商、经销商、进口商和消费者必须按规定执行。

#### 【生态示范创建】

第六十七条 国家倡导区域生态示范创建活动，鼓励地方各级人民政府开展生态市（县）和生态省（区、市）的创建，支持在整个区域范围内以生态规律为指导，采取综合措施，统筹经济社会发展和生态保护，创建生态文明。

#### 【绿色社区】

第六十八条 各级政府应当积极推动环境保护模范城市和村镇、环境友好企业和绿色社区、绿色学校、绿色家庭等创建活动，把生态建设推至社会生活的各个层面。

#### 【防治自然灾害】

第六十九条 国务院和地方各级人民政府应当制定规划，采取综合措施，防止人为因素诱发自然灾害的发生，减轻自然灾害对生态环境的破坏。

## 第六章 防治环境污染和其他公害

#### 【企业的环保责任】

第七十条 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生产经营管理中，制定计划，建立环境保护责任制度，采取有效措施，防治在生产建设或者其他活动中产生的废气、废水、固体废物、粉尘、恶臭、放射性物质以及噪声、振动、光、热、电磁波辐射等对环境的污染和危害。

企事业单位的产品和服务必须符合环境保护要求，严重污染和破坏环境的产品应当召回。

企业上市必须经过环境保护主管部门进行环境保护核查。

企业重组、转让、破产、解散，必须对环境保护作出妥善处理，并报所在地环境保护主管部门审核备案，防止产生环境危害和无人负责局面。

向环境排放污染物的企事业单位，必须定期向社会公布环境信息，接受社会公众的监督。

违反环境保护法规，环境保护工作不合格的企事业单位及其负责人，不得担任人民代表、政协委员，不得被评为先进、模范。

### 【清洁生产】

第七十一条 企事业单位应当进行清洁生产，采用清洁的能源和原料及资源利用率高、污染物排放少的设备和工艺、经济合理的废弃物综合利用技术和污染物处理技术，从生产源头控制和减少污染。

### 【淘汰落后生产工艺和设备】

第七十二条 国家对严重污染环境的落后生产工艺和设备实行强制淘汰制度。

国务院经济综合主管部门会同国务院有关部门公布限期禁止采用的严重污染环境的工艺名录和限期禁止生产、禁止销售、禁止进口、禁止使用的严重污染环境的设备名录。

生产者、销售者、进口者或者使用者必须在国务院经济综合主管部门会同国务院有关部门规定的期限内分别停止生产、销售、进口或者使用列入前款规定名录中的设备。生产工艺的采用者必须在国务院经济综合主管部门会同国务院有关主管部门规定的期限内停止采用列入前款规定名录中的工艺。

### 【排污申报和许可】

第七十三条 排放污染物的单位，必须依照国家有关规定向所在地的环境保护主管部门申报登记，申请领取排污许可证，按照排污许可证的规定排放污染物。

### 【排污权交易制度】

第七十四条 国家逐步推行排污权交易制度。在有条件的地区，县级以上人民政府可以在确定污染物排放总量控制指标并确保环境质量的前提下，公平地向辖区内的排污单位分配初始排污权指标；经过治理，有结余排污指标的排污单位，可以在政府规定的市场交易条件下，将多余的排污指标有偿转让给符合规定条件的需要排污指标的单位。

开展排污权交易的地区人民政府，必须制定符合国家法律的具体规则。

### 【保持防污设施正常运行】

第七十五条 排污单位的污染防治设施必须经常保持良好状态和正常运行，不得擅自拆除或者闲置，确有必要拆除或者闲置的，必须征得所在地环境保护主管部门同意，并采取补救措施确保污染物排放符合规定要求。

### 【企业自我监测】

第七十六条 排污单位必须按照县级以上人民政府环境保护主管部门的要求和国家环境检测技术规范，对排污状况进行自我监测，或者委托有资质的环境监测机构进行监测，并向所在地环境保护主管部门如实报告监测数据。

### 【排污收费】

第七十七条 直接向环境排放污染物的排污者，应当按照国家的有关规定缴纳排污费。

征收的排污费必须上缴财政并通过财政专项预算全部用于环境污染防治，不得挪作他用。具体办法由国务院规定。

城镇居民排放生活垃圾和污水，应当按照当地政府的规定缴纳排污费。

### 【限期治理】

第七十八条 对排放污染物不能稳定达到国家和地方规定的污染物排放标准或者总量控制指标的企事业单位，由县级以上人民政府环境保护主管部门按照国务院规定的权限决定限期治理，责令其在限定的期限内，采取相关的治理措施和管理方法，完成限定的治理目标，实现达标排放。

逾期未完成治理任务的，由做出限期治理决定的环境保护主管部门报同级人民政府决定停业或者关闭。

### 【污染事故应急处理】

第七十九条 因发生事故或者其他突然性事件，造成或者可能造成环境污染事故的单位，必须立即采取措施处理，及时通报可能受到污染危害的单位和居民，并向当地环境保护主管部门和有关部门报告，接受调查处理。

可能发生重大环境污染事故的企事业单位，应当采取措施，加强防范。

### 【加强重点排污单位管理】

第八十条 各级人民政府及其环境保护主管部门必须加强对重点排污单位的监督管理，实行强制性清洁生产审核和自动联网监控。

重点排污单位必须每月向主管环保部门报告排污情况，定期向社会公布污染情况。

重点排污单位名录由县级以上人民政府环境保护主管部门会同有关部门确定和公布。

### 【自动监控】



第八十一条 县级以上人民政府环境保护主管部门，应当建立统一的重点工业污染源自动监控系统，与重点污染源单位的污染自动监测设施联网，进行不间断的在线监测，对违法排污单位通过监控系统直接采取监控措施。

重点污染源单位必须在政府规定的期限内安装污染源自动监测设施，并与省级政府统一的污染源自动监控系统联网，接受监控。

#### 【企业环境监督员】

第八十二条 县级以上地方人民政府环境保护主管部门，应当与企事业单位协商建立环境监督员制度，由企事业单位选拔素质较高的人员，经环境保护部门系统培训后，担任本单位的环境监督员，负责日常环境保护监管工作，并定期向环保部门报告工作。

#### 【防治土壤污染】

第八十三条 各级人民政府应当严格控制污水灌溉，加强对农药、化肥、除草剂等农用化学品的环境管理，强化农用土壤环境监管与综合治理，防治土壤污染，改善土壤环境质量，保障农产品质量安全。

城市人民政府应当加强城市建设用地和遗弃污染场地环境监管，建立城市建设用地土壤环境准入制度和新增建设用地土壤环境状况调查制度，降低城市土地利用对人体健康影响的风险。

#### 【加强农村环保】

第八十四条 各级人民政府应当结合社会主义新农村建设，做好农村环境保护，对生活垃圾、污水、畜禽养殖污染等进行综合治理，控制农村面源污染，改善农村环境，创建环境优美乡镇村。

#### 【防止化学污染和放射性污染】

第八十五条 生产、储存、运输、销售、使用有毒化学物品和含放射性物质物品，必须遵守国家有关规定，防止污染环境。

#### 【禁止污染转移】

第八十六条 任何单位和个人不得将被淘汰的产生严重污染的生产设备转移给其他单位和地区使用。

#### 【禁止引进污染】

第八十七条 严禁引进不符合我国环境保护规定要求的技术和设备。

#### 【应急处理】

第八十八条 县级以上地方人民政府环境保护主

管部门，在环境受到严重污染和破坏，威胁居民生命财产安全时，必须立即向当地人民政府报告并赴现场进行调查。

县级以上人民政府应当建立突发环境事件应急处理机制，及时向上级政府以及社会公众报告及发布有关环境突发事件的信息，并采取应急处理措施消除或者减轻事件造成的危害后果。

## 第七章 环境科学技术和环境文化教育

#### 【发展环保科技】

第八十九条 国家积极推动环境保护科学技术的发展和创新。各级人民政府及其有关部门应当有计划地组织对污染防治、生态保护、循环经济、环境与健康、环境管理等科技问题进行开发研究，把重大项目优先列入国家科技发展规划，加快高新技术在环境保护领域的应用。

#### 【发展环保产业】

第九十条 国家积极发展环保产业，促进环境保护科学技术成果的转化和推广应用，通过先进的技术装备推进环境污染防治和生态保护与建设。

各级人民政府及其环境保护部门、科学技术部门，应当采取措施，鼓励企事业单位加大先进的环境保护实用技术的开发、研究和应用。

#### 【防止新科技的不良环境影响】

第九十一条 各级人民政府及其科学技术部门和有关研究单位，在开发、研究和推广应用新的科学技术时，应当采取措施，防止其对环境的不利影响。

#### 【发展生态文化教育】

第九十二条 国家倡导和积极发展生态文化和环境宣传教育。各级人民政府和军队、各党派和社会团体、企事业单位，都应当加强生态文明、环境保护和环境法制宣传教育，树立环境保护观念和道德，促进人人养成善待自然、保护生态环境、节约资源能源的生活方式。

#### 【学校的环境教育】

第九十三条 教育主管部门应当将环境教育纳入国家的基础教育、专业教育和高等教育的体系之中，加强对学校环境教育的组织、指导、监督和考核。

小学、中学应当根据不同教学阶段的特点将环境教育的内容纳入有关课程，将课堂教育与课外活

动相结合,对学生进行珍惜资源的教育,培养学生良好的环境意识和对环境友好的行为习惯。

高等学校、职业技术学校应当结合专业教育对学生进行环境教育,设置相关的环境专业,发展环境专业教育,培养各类多层次环境保护专门人才。

### 【干部的环境教育】

第九十四条 各级人民代表大会及其常委会、政府、法院、检察院等国家机关,应当制定计划,对国家公务员、法官、检察官进行环境保护知识专业培训,特别应当加强对各级国家机关领导干部和企事业单位负责人的环境保护及环境法制培训。

各级党校和行政学院及其他干部培训学校,应当将环境保护理论知识和政策法规纳入教学内容之中。

### 【群众的环境教育】

第九十五条 企事业单位应当将环境教育列入职工教育计划,结合法制教育、业务培训等活动,对职工进行环境保护教育。

城市居民委员会、农村村民委员会应当将环境教育纳入社区、农村社会主义精神文明建设的内容,结合日常具体工作,对居民、村民进行环境教育,普及环境科学知识,倡导绿色消费和环境友好的生活方式。

### 【媒体的环境宣传】

第九十六条 文化、新闻、出版、广播、电影、电视等单位,应当根据建设生态文明、落实环境保护基本国策的要求,采取多种形式进行全面的环境保护宣传教育,营造节约资源、保护生态环境、促进人与自然和谐的舆论氛围。

### 【自然保护机构的教育作用】

第九十七条 风景名胜区、自然保护区、城市公园、森林公园及其他具有环境教育功能的博物馆、科技馆、青少年宫等场所,应当采取措施积极开展环境教育,普及生态保护知识。

### 【发展生态文学艺术】

第九十八条 国家积极发展生态文学艺术。各级人民政府和有关机构,应当采取措施,鼓励弘扬生态文明、反映保护环境资源、促进人与自然和谐的小说、戏剧、电影、电视、绘画等生态文学艺术作品的创作。

### 【环境日】

第九十九条 每年的4月22日为地球日、6月5日为环境日。各级人民政府、各社会团体组织,应当在地球日、环境日组织开展广泛的群众性环境保护活动。

## 第八章 法律责任

在正式的法律草案中,法律责任是对前边的行为规范逐条规定的。由于本建议稿仅是学术咨询性建议,不宜逐条规定,这里仅对完善和强化法律责任制度提出一些考虑和建议。

### 一、强化和完善行政责任

1、对单位行政违法实行双罚制,即在环保执法部门处罚违法单位的同时,对违法单位的法定代表人(负责人)和直接当事人处以罚款、警告、严重警告并在媒体上曝光。

2、对于未经环评审批擅自开工建设、闲置环保设施、超标排污、长期偷排污水、被责令限期治理而拒不治理等持续性违法行为,应当效仿国外和我国台湾、香港地区的通用做法,实行“按日计罚”,或者按危害后果的一定比例计罚。

3、对私设排污管道、稀释排放废水、拒绝现场检查、销毁违法证据、谎报排污情况等恶意违法行为,应当借鉴国外的经验,给予重罚,包括处以拘留。

4、加强环境保护部门的执法权力,授权环境保护部门可以责令违法单位限期治理、限产、停产、停建等。

5、对于停止建设、停产、限期治理等不停止违法活动将会对环境继续造成严重危害的行政处罚,应当实行在复议、起诉期内先予执行。

6、对于违法情节轻微或具有违法倾向的单位,可以发出《守法通知书》(或警诫函),指出问题,提出要求,警告违法的后果,督促改正,执法前移,防患于未然。

### 二、健全和完善民事责任

1、修订后的《环境保护法》应当作出明确规定,建立生态损害赔偿制度。现行《环境保护法》第四十一条规定:“造成环境污染危害的,有责任排除危害,对直接受到损害的单位或者个人赔偿损失。”这里虽然规定了应当排除对环境的污染危害,但由于没有

明确规定对生态损害的赔偿，实践中人们往往只注意对因污染环境而受到损害的单位 and 个人的损害赔偿，即公私财产和人身伤害的赔偿，很少注意对生态环境本身损害的赔偿。但是，治理、恢复被污染破坏的生态环境，即对生态环境损害本身给予补救赔偿，是环境保护和环境保护法的根本要求。因为只有治理恢复被污染破坏的生态环境，才能恢复和维持生态平衡。所以，必须十分重视对污染损害生态环境本身的损害赔偿，建立相应的法律机制。

1999年修订的《海洋环境保护法》第九十条规定：“对破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区，给国家造成重大损失的，由依照本法行使海洋环境监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求。”环境是属于国家即全体人民的公共资源，应当由人民政府代表国家行使环境的所有权和管理权。因此，我们建议坚持和推行上述模式，在新《环境保护法》中明确规定，由国务院环境保护主管部门和其他依法行使环境监督管理权的国家行政部门（还可包括一定级别的地方政府环境保护主管部门）代表国家，对污染破坏国家生态环境的责任者向法院提起生态损害赔偿诉讼，使污染破坏生态环境者承担治理、恢复生态环境的责任。同时，应当由国务院作出具体规定，形成可操作的生态损害赔偿制度，切实加强生态环境保护。

2、明确规定赔偿责任的范围，强调应当全部赔偿损失。凡污染破坏环境给生态环境造成的损害、给单位或个人造成的公私财产损失和人身伤害，应当全部赔偿直接损失和间接损失。直接损失是因污染损害而导致的法律所保护的现有财产的减少或丧失的实际价值，间接损失是在正常条件下可以得到、但因环境污染破坏而未能得到的利益。

3、关注和积极参与《侵权法》的制定，争取早日修正《民法通则》第一百二十四条的规定，坚持和全面推行环境侵害的无过错责任原则。

4、建立环境损害责任保险制度，以保证环境损害赔偿的实现和减轻受害人的赔偿压力。

### 三、尽快建立环境公益诉讼制度

### 四、加强和完善刑事责任

为了保护环境，必须切实加强对环境犯罪的刑事制裁。

1、严格执行现行《刑法》的有关规定。法院、检察院、公安机关和环境保护部门应当加强对环境刑事法律保护的重视，密切配合，共同行动，严格按照《刑法》的规定追究环境违法犯罪的刑事责任，改变“以罚代刑”和不究不问的不正常状况。

2、修订《刑法》，在环境犯罪领域规定过失危险犯。我国现行《刑法》在分则第六章“妨害社会管理秩序罪”的第六节中规定了九条“破坏环境资源保护罪”。通过分析这九条条文，我们不难发现：《刑法》规定的环境犯罪除了第339条“非法处置进口固体废物罪”外，在犯罪形态上均属于“结果犯”。也就是说，各种犯罪均以发生实际损害结果为成立犯罪既遂的必要条件。这些实际损害结果包括：“致使公私财产遭受重大损失或人身伤亡的严重后果的”；“破坏野生动物资源，情节严重的”；“数量较大，造成耕地大量毁坏的”；“造成矿产资源破坏的”；“毁坏珍贵树木的”等等。这些规定表明，污染或破坏生态环境，只要不发生重大的实际损害后果，责任人是不必承担刑事责任的。另一方面，这些条款也都没有对行为人的主观罪过做特殊规定，根据《刑法》第15条第2款规定的“过失犯罪，法律有规定的才负刑事责任”这一原则，可以认为这九条条文都排除了过失犯罪。这是不符合环境保护以预防为主的要求的。因为在许多情况下只要污染和破坏环境，就会造成严重的甚至是不可逆转的生态灾难后果，不一定有公私财产损失和人员伤亡。如果非要讲后果不可，那环境污染和生态破坏本身就是后果。所以许多国家和我国的香港、台湾都在环境犯罪领域规定了危险犯。如日本《水污染防治法》第31条规定，只要企业排放不符合排放标准的外排水，就要处以6个月以下徒刑或者50万元以下罚金。我国台湾地区《水污染防治法》规定，对排污申报不实、无证排放有害物质等违法行为，均可处以有期徒刑或者拘役。所以，我们建议修订《刑法》，在环境犯罪领域规定过失危险犯，即只要违反有关的环境保护规定，可能造成严重环境污染和生态破坏的，即构成犯罪，予以刑事处罚。

3、在对污染破坏环境的犯罪人和单位判处刑罚时，应当尽可能地附带民事责任，即判处赔偿生态环境损害和公私财产损失及人身伤害。





环境保护部科技委、中国农业科学研究院副院长章力建

环境保护部科技委、中国农业科学研究院副院长章力建提交农村污染防治机制与政策体系研究

# 农村污染防治机制与政策体系研究

(摘要)

我国政府高度重视农村环境保护工作，把防治农村环境污染、改善农村环境作为环境保护的重要工作，有关部门和广大干部、群众、科技人员作了大量工作，取得了很大的成绩。但目前农村“脏、乱、差”的现象仍然存在，多种污染与生态问题交织在一起，不仅影响了农村居民的生活，威胁到他们的健康，而且最终通过水、大气污染和食品污染等渠道影响到环境总体。因此，我们迫切需要建立和完善农村污染防治机制，实施相关政策措施，加大农村污染防治力度。

## 第一部分 农村污染防治面临的主要问题

虽然我国农村环境污染问题已经引起各方面的重视，但是由于种种原因，农村环境保护欠帐太多，各项工作严重滞后，农村污染防治体系远未建立。总体来看，目前农村污染防治面临的主要问题可归纳为：

一是污染底数不清。主要由于农村环境污染监

测及科研力量薄弱，数据更新慢；农村环境污染调查不足，相关数据定期公报制度不完善。

二是县乡环保监管乏力。主要由于县乡政府绩效考核缺乏环境治理目标的约束；事权、财权不一致，地方政府与有关部门治理农村污染的积极性不高；基层环保部门运行机制不顺，环境保护已经成为农村经济社会发展中的一个薄弱环节。

三是公共财政支出不足。和农村教育和社会保障一样，农村污染防治也是一种公共品。由于农村公共品供给总量不足、分配结构不合理，缺乏统筹安排，导致农村环保公共品没有得到应有的公共财政支出。

四是管理系统不科学。首先，农村环境管理体制有待进一步理顺；其次，农村环境管理手段有待更新；第三，农村环境管理法规不够完善；第四，缺乏政府——公众联动机制。

五是缺乏激励机制的研究和应用。对农村污染防治中的经济激励和政策激励机制缺乏研究和应用，以致未能形成适合农村特点的污染防治长效

机制。例如，在农民的需求和参与方面考虑得还不到位，部分地区不但不能使农民受益，反而侵害了农民的利益，加重了农民的负担。

六是污染呈现立体化严峻趋势。农村地区环境污染的立体化是由不合理的生产方式与人类活动引起，由农业及农村生态及社会系统内部引发和外部导入，造成水体—土壤—生物—大气各层面直接、复合交叉和循环式的立体污染，影响农业及农村环境及其生态系统质量受损的过程。

## 第二部分 农村环境污染防治机制与政策的理论依据

建立有效的农村环境污染防治机制，制定合理的农村环境污染防治政策，必须依据扎实的理论，这一部分从7个方面进行了具体的理论分析：成本——收益分析、基于环境库兹涅茨曲线的麦格纳尼分析、外部性理论分析、环境价值理论分析、公共物品理论分析、卡尔多—希克斯改进分析、生态补偿理论分析。这里不是简单再现这些环境经济理论，而是将这些理论拿来分析具体的农村环境污染问题。

## 第三部分 农村环境污染防治案例分析

课题组选择对北京水源地影响较大的密云水库上游的周边山区村庄，进行了农村环境污染及其防治方面的农户调查和分析研究，以便为进一步提高密云水库周边村庄的环境质量，加大北京水源地的保护力度提供决策参考。

案例分析采用描述性统计分析与经济计量模型分析相结合。主要从农村的环境卫生建设、生活污水的处理、生活垃圾处理、人畜粪便处理和秸秆利用等五个方面进行了描述性统计分析；在经济计量模型分析方面，构建了三类通过检验的模型：饮用水污染分析模型、空气污染分析模型和蚊蝇老鼠状况分析模型。

## 第四部分 农村环境污染防治机制研究

### 一、政府投入机制

各地政府要应该根据具体情况具体分析，因地

制宜地建立有效的投入机制，适应农村环境污染的有效防治。要分清农村环境污染防治中各类公共品的属性，对不同的公共品，政府承担不同的责任；外溢性强的公共品由中央政府或省级政府投入，不产生外溢效应的由基层政府提供，或同时由农村社区内居民分摊一部分。

### 二、生态补偿机制

生态补偿是用计划、立法、市场等手段对生态保护所获得的环境利益背后的相关利益者的经济利益分配进行调整，以保护生态环境、维护生态服务功能。构建农村环境污染防治中的生态补偿机制，要明确补偿标准、补偿资金渠道、被补偿对象、补偿方式等问题。

### 三、物业化管理机制

建立农村环境物业化管理机制，有几个方面值得考虑：农村居民的收入水平和支付意愿；业主的定义；物业管理机构的性质；业主与物业管理机构的关系；物业服务的性质；物业服务与政府的公共服务的关系；物业化管理与社区化管理的区别；物业管理的成本收益分析；政府或其他社会组织提供相应管理的成本效益分析，等等。

### 四、引导性政策机制

我国农村存在大量分散的生产与生活行为，政府管制性环境政策向引导性环境政策转变是农村环境保护的必由之路。要用市场经济等手段引导村民自觉采用有利于环境的行为。

### 五、部门作用整合机制

一是地方政府和中央政府有关部门的作用整合。要明确地方政府和中央政府有关部门在农村环境污染防治中的职能，尤其是财权和事权要一致；中央政府有关部门要完善制度，提供良好的制度环境，提供政策指导和应用手段，然后由地方政府具体执行。二是农村环境污染防治中的部门协作机制的构建，尤其是农业部门和环保部门的作用整合和工作协调。

### 六、综合防控机制

建立农村污染的综合防控机制，就是控制整个污染的立体循环链，打断污染的往复循环和互为因果的各个环节，即采用源头阻控、过程阻断和末端治理的综合治理路线，从根本上解决污染问题。

### 七、循环经济机制

循环经济运作机制可概括为三个方面：在输入端合理控制并减少物质流和能量流的进入，在生产过程中最大限度重复利用进入系统的物质和能量，在输出端把完成使用功能后的物品再生成资源。可以看出，循环经济的显著特征就是在减少一次性、紧缺性资源消耗的同时，将废弃物资源化，既降低了污染，又增加了人类资源可利用量；既带来了生态效益，又扩大了社会效益和经济效益。

## 第五部分 农村环境污染防治政策建议

综合以上各方面的理论研究与案例分析，我国农村环境污染防治相关政策的制定应从以下7个方面去具体落实。

一、将农村环境污染防治工作作为社会主义新农村建设的突破口

建设社会主义新农村已经成为我国农村工作的重点。新农村建设是一个系统工程，时间跨度长，涉及到方方面面，不可能齐头并进。针对我国农村环境污染问题日益严重的现实，现阶段将其作为突破口推进新农村建设，具有非常积极的影响和作用，有利于建设环境友好型、资源节约型的农村社会，促进农村经济良性发展，在保障农民增收的同时，又提高了生活环境质量。

二、建立农村环境污染防治协调机制

一是深化机构改革，理顺关系，提高行政效能。要明确各级政府部门、行业和企业、社区和农村居民的环境保护职责，建立由政府统一领导、各部门分工负责、公众自主参与的环境管理机制和运行机制。二是理顺中央政府有关部门和地方政府的关系，明确中央政府和地方政府尤其是省和县两级政府在农村环境问题上的事权、财权和责任。三是引导县乡基层政府职能的转变。一方面，引导县乡政府退出对乡镇企业经营的过度介入，以便对乡镇企业的污染实施有效监管；另一方面，弱化单纯以经济发展指标为主的政绩考核体系，建立包括环境质量和污染治理指标在内的、体现可持续发展目标的新的考核体系和激励机制。

三、将农村环境污染防治落实到各项规划之中

一是将农村环境保护理念体现在科学规划中，做到规划在先，保护为重，强化监管，有序开发，避免为地区、部门利益而争资金上项目的无序开发和盲目竞争，杜绝高污染、高消耗、低效率的项目开工建设，消除不符合农村环保政策和规划、任意破坏农村环境的各种开发建设行为；二是针对我国农村环境中存在的特殊问题，制定实施农村环境污染防治专项规划。

四、大幅度增加政府用于农村环境污染防治的支出

农村环境质量提高和防污治污的结果是整个国家和社会受益，具有典型的强外部性和公共物品特性，需要政府的资金投入。政府资金可以是包括公共财政、污染税、国债等多渠道的资金来源。要建立有效的监督、管理和评估机制，保证政府资金充分发挥作用。

五、发挥社会力量在农村环境污染防治中的作用

一是建立多种投融资机制，制定相关税收优惠和财政补贴等激励政策，鼓励和吸引社会资金投入农村环境保护和污染治理领域，同时，在该领域积极培育有利可图的产业。二是调动农业生产企业和农户的积极性，借鉴发达国家经验，积极发展生态农业、农业循环经济等。三是充分发挥农村社区自治功能，恢复并光大环境友好型村规民约，引导村民自主开展形式多样、有效的环境保护活动。

六、盘活县、乡基层防污治污存量

健全县乡两级的农技推广体系，完善农业环境监测网络，在现有基础上对其进行整合、协调，大力修缮，必将有助于农村环境建设和防污治污效率的提升。

七、加强宣传培训力度，增强农民环境保护意识

充分利用宣传、教育阵地，运用电视、报纸以及广电网络平台等一切可以利用的形式，大力宣传农村环境保护的方针、政策、法规，有效开展环保宣传教育和环境友好型农业科技的推广。不仅要强化农村基层干部的环保意识，还要对广大农民进行宣传，加强对中小学生的环保教育。要利用地球日、世界环境日等纪念日开展多层次的环境宣传教育活动，使环境保护在农村地区深入人心。





环境保护部科技委委员王汉臣

环境保护部科技委委员王汉臣提出关于《当前SO<sub>2</sub>减排成效、问题及对策建议》

## 当前SO<sub>2</sub>减排成效、问题及对策建议

“十一五”头两年淘汰小机组和增加脱硫机组容量均超额完成了预期年度目标，SO<sub>2</sub>减排成绩显著。但是，由于非电行业经济发展过热，减排SO<sub>2</sub>措施滞后，成为行业SO<sub>2</sub>减排的主力，全国SO<sub>2</sub>排放量首次出现由增到减。在国家节能减排政策的引导和推动下，燃煤电厂脱硫工作成效显著；

二、钢铁、建材等高耗能高排放的非电行业SO<sub>2</sub>排放量有增无减，给全国整体实现SO<sub>2</sub>减排10%的目标增加了难度

### 三、非电行业SO<sub>2</sub>减排对策建议

应当从我国能源构成以煤为主的实际出发，把控制燃煤污染与节约能源相结合，按照预防为主的原则，实行全过程控制，争取环境效益与经济效益双赢。

1、追求的目标，应以提高环境空气质量为基本出发点，以排放源为对象，把控制污染物总量与改善环境空气质量相结合。

2、控制的对象，应按照突出重点与整体推进的原则，把控制燃煤电厂减排与非电行业减排相结合，并以燃煤锅炉减排为重点，兼顾钢铁、水泥等行业减排。

3、控制的措施。应按照污染预防为主的原则，把末端治理与能源结构调整和煤清洁利用相结合，多途径减少污染，提高能源利用效率。

(1) 燃煤锅炉减排与节能，通过调整供热方式和能源替代、积极推进清洁煤技术、积极发展动力煤(燃料煤)洗选、努力发展固硫、开展必要的末端治

理。(2) 钢铁行业排放SO<sub>2</sub>的主要污染源有燃煤锅炉、炼焦和烧结工序，首先应充分回收利用生产工艺可燃气体和余热生产蒸汽，替代燃煤锅炉；降低铁矿石硫分，减少SO<sub>2</sub>产生量；加快烧结工序烟气脱硫步伐；(3) 建材行业排放SO<sub>2</sub>的主要污染源有熟料窑和砖瓦燃煤产生的SO<sub>2</sub>。可采取调整工艺结构和产品结构减少SO<sub>2</sub>产生量。积极发展新型墙体材料(不耗煤)替代粘土砖，控制SO<sub>2</sub>排放。

四、在环境管理措施上，把行政办法与法律法规、标准、经济和技术手段相结合，形成政府引导，企业为主与公众参与的环境管理格局，推动燃煤锅炉减排节能。

实施清洁煤利用的参与者，既有企业，又有政府，还有社会。如何使它们相互之间形成良性互动，政府起有重要作用。

1、采取鼓励和限制性经济政策，推动工业锅炉节能减排；

2、调整现行大气污染防治法律、标准，严格执行环境管理制度；

3、按照环境有效和经济合理的原则，依靠技术进步，尽快开发燃煤锅炉先进适用脱硫和脱NO<sub>x</sub>的技术；

4、公布工业锅炉污染信息，接受社会监督。鉴于燃煤锅炉量大面广的特点，地方环保局应定期或不定期向社会公布锅炉污染源信息，加强燃煤锅炉面源污染的群众监督。