



中国环境与发展国际合作委员会 研究报告

法治与生态文明建设研究

中国环境与发展国际合作委员会 2015 年年会

2015.11.9-11.11

课题组成员

中外组长*:

孙佑海	最高人民法院中国应用法学研究所原所长、 天津大学法学院院长、教授
Donna Campbell	澳大利亚南威尔士政府海洋履约小组组长

中外成员*:

常纪文	国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长，教授
王凤春	全国人大环境与资源保护委员会法案室副主任，教授
别涛	环境保护部政策法规司副司长，教授
韩德强	最高法院应用法学研究所环境司法研究中心主任，教授
Ulf Bjällås	Fröberg&Lundholm 公司法律顾问
Ludwig Krämer	“地球客户” (ClientEarth) 高级律师
Sabine Schlacke	德国明斯特大学教授
James K. Thornton	“地球客户” (ClientEarth) 创始人和首席执行官
Alex Wang	加利福尼亚大学法学院助理教授
杨婉华	联合国环境规划署环境法官

顾问专家:

汪劲	北京大学法学院教授
王毅	中国科学院科技政策与管理科学研究所所长，教授
王灿发	中国政法大学教授
周珂	中国人民大学法学院教授
周宏春	国务院发展研究中心社会发展研究部室主任，研究员
王学军	北京大学环境学院教授
王金南	环境保护部环境规划院副院长，教授

支持专家:

唐忠辉	水利部发展研究中心副研究员
李丹	环境保护部执法监察中心副研究员
丁敏	全国人大环境与资源保护委员会法案室副研究员
吴平	国务院发展研究中心资源与环境政策研究所研究室负责人
杨朝霞	北京林业大学副教授
蒋姮	商务部研究院研究员
代秋影	最高人民法院应用法学研究所副研究员

关 丽	最高人民法院环境资源审判庭审判员
司艳丽	最高人民法院研究室审判员
朱新林	最高人民法院应用法学研究所副研究员

协调员:

梁剑琴	中国社会科学院
朱炳成	中国政法大学

* 本课题组中外组长、成员以其个人身份参加研究工作。

主要研究结论

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，全面深入地阐述了生态文明法治建设对促进生态文明建设的意义和作用。根据中共中央两个决定的相关论述，针对我国进行生态文明建设面临的实际问题，“法治与生态文明建设研究”课题组在深入调研和反复研讨的基础上，针对立法和执法问题，得出主要研究结论如下：

一、生态文明法律制度和体系建设应根据紧迫程度，制定近期、中期、长期计划分步走

我国现行有关生态文明的法律和制度体系仍然存在一系列重大问题，亟待完善，具体包括：**（1）环境立法的“空白”问题。**生态文明建设的一些重要领域和管理制度还存在明显的立法空白，法律制度设计上尚有重大缺陷，重行政管制，轻市场调节、社会管理，重规划、评价和审批，轻过程和后果的管理监督，需要逐步制定相关法律加以弥补。**（2）相关立法对环境保护的“损害”问题。**在我国民法、经济法、行政法等相关法律中，尚未建立形成有利于生态文明建设和持续发展的理念、原则与机制，尚未建立形成完整的自然资源和环境资源产权法律制度体系和民事法律责任体系，生态文明的有关法律特别是环境保护方面的法律受其他领域立法的冲击，实际法律效力“严重减损”。**（3）环境法律制度之间的“内耗”问题。**有关生态文明的法律及其制度之间部门化和碎片化特点突出，交叉重叠非常普遍，法律法律制度之间“内耗”严重，法律冲突并不鲜见。

结合上述三个方面问题和中央决定、全国人大常委会立法规划落实要求，我们认为，生态文明法律制度和体系建设应根据紧迫程度，分近期（1-3年）、中期（3-5年）、长期（5-10年），进行以下几个方面的立法及相关改革：

（一）近期

1.改革危险化学品多部门分管体制，整合现有环保、安全、交通、公安等部门涉及危险化学品管理的行政监管职能，建立统一、独立、高效的危险化学品安全监管和环境风险防控体系，相应制定适用全部危险化学品的《危险化学品安全管理和环境风险应对法》。

2.修改完善现行《环境影响评价法》，进一步明确环境影响评价对各级政府政策、规划制定的约束力和对产业结构、产业布局的约束力，增强环境影响评价的独立性、科学性。

3.抓紧制定《土壤环境保护法》，构建科学完整的土壤环境标准体系，完善土壤及污染场地管理的法律法规体系；抓紧制定《环境责任法》，对生态损害赔偿、生态损害修复、因果关系推定、疫病学因果关系调查、环境损害鉴定评估、责任保险和基金制度以及纠纷处理等做出具体规定。

(二)中期

1.根据环境保护向环境质量管理转型的要求，完善环境标准制定程序，强化环境标准的法律效力，将一些重要的环境质量和排放标准指标直接纳入环境保护法律或者法规中；改革环境保护部门的内部管理体制，整合排污许可以及环境标准、环境监测、环境影响评价、“三同时”验收、排污申报、总量控制、环保设施监管、排污口设置管理等各相关环境管理制度，减少环境管理的重复交叉和内耗，有效发挥排污许可在环境标准实施和环境综合管理中的统领作用。同时，分别研究制定《环境标准法》和《排污许可法》。

2.根据中央生态文明制度建设提出的任务，研究制定有关自然保护区域的法律和有关自然资源资产管理的法律。

(三)长期

1.明确规定环境的公共资源或公众共用物属性，在宪法和法律中明确规定环境的法定内涵和外延，明确规定其公共资源或公众共用物属性；将推进生态文明建设以及环境不得恶化的原则纳入民法典编纂，将环境权作为公民权的一项重要内容，明确规定物权利用不得损害公共资源和公民环境权益，进一步完善环境侵权的责任，并建立环境侵权社会化救助机制。

2.在不断完善环境法律体系和整合现行法律制度的基础上，以环境保护法和各专项污染防治法为基础，深入开展环境法典的理论研究和体系结构的设计论证，动员各界力量广泛参与，为全面开展环境法典的编纂奠定深厚的理论和社会基础。

二、应开启环保立法新模式，为生态文明建设提供科学、有效、可操作的法律依据

开启环保立法新模式，应从以下方面着手：其一，建立党内法规和国家法律的衔接制定体制和机制；其二，建立健全超越部门利益的立法制定启动与起草体制和机制；其三，以一揽子解决方式改进环境立法工作；其四，继续加大信息公开力度，提高环境立法公众参与程度；其五，贯彻“多规合一”，促使各规划相互协调，优化污染防治和生态保护的空间结构。

三、提高环境执法实效，应从执法体制、执法态度、执法监督及执法能力和保障诸方面入手

我国环境执法存在诸多问题，使得法律实施效果不符合立法预期。具体包括：

(1) 执法依据问题。其一，《环境保护法》效力等级较低，有机协调作用不足；其二，法律间衔接性较低，制度相互配合差；其三，法律法规规定原则性强，有的超越实际，可实施性不强；其四，环境法律制度的设计理念存在问题，共治不足；其五，部分现行制度老旧或者缺乏，难以适应环境保护工作的需要，其六，规划协调性差，环境保护工作难以得到充分考量。**(2) 执法体制问题。**其一，环境管理体制存在障碍，监管的协调性和独立性之间有欠缺；其二，党委政府不同责，导致地方党委违法干预环境保护而无法追责的现象；其三，跨区域协调性不足，各区域的责任与利益配置不清晰，导致区域环境保护效果欠缺；其四，部门利益保护，适用法律时相互切割，协同执法的主动性缺乏。**(3) 执法态度问题。**其一，地方执法动力总体不足，不督不动，中央高压是地方推动执法的主要动力；其二，地方选择性执法和运动式执法情况比较普遍；其三，地方行政基于各种考虑对环境保护进行非正常干预屡见不鲜。**(4) 执法监督问题。**其一，社会监督立法保障不足，秩序混乱，人大监督不足；其二，信息公开和公众参与程度较低。**(5) 执法能力和保障问题。**其一，机构设置存在问题，导致机构上大下小，与实际需求不足；其二，人员专业素质参差不齐，法律实施能力总体不足；其三，资金和技术保障存在问题，导致执法能力不足。

提高环境执法实效，应从以下方面着手：

(一) 完善我国的环境监管体制，构建协调有序、高效运转的环境监管体制

具体包括：优化我国环境管理体制，形成监管统分结合，法律实施与监督相结合的局面；推行“党政同责、一岗双责和失职追责”的体制和机制，健全人大监督的体制机制，使各级政府和党委依法行使环境保护职责。

(二) 保证环境保护部门和其他依法行使监督管理职权的部门，依法独立行使环境行政执法监管权，防止地方政府的不当干扰

具体包括：强化政府尤其是地方政府的领导责任；建立健全权力和责任清单机制。

(三) 强化环境法律责任及其落实机制，发挥社会参与和监督作用，督促和警示各方认真履责

具体包括：建立健全责任终身追究制，保证依法、公正、科学行使环境监管和决策权；完善环境民事公益诉讼制度，建立环境行政公益诉讼制度，发挥社会的监督作用。

（四）加强执法基础和能力建设，使环境立法能够得到有效的实施

具体包括：建立执法准入门槛，强化执法人员培训；加强环境宣传教育；加强环境执法、监测装备配备的标准化工作；规范环保专项基金的使用。

主要政策建议

根据中共中央关于加快生态文明建设、生态文明体制改革和依法治国的总体要求，针对当前我国生态文明建设领域存在的突出问题，“法治与生态文明建设研究”课题组从立法和执法两方面提出如下政策建议。

一、立法方面

1.改革危险化学品多部门分管体制，整合现有环保、安全、交通、公安等部门涉及危险化学品管理的行政监管职能，建立统一、独立、高效的危险化学品安全监管和环境风险防控体系，相应制定适用于全部危险化学品的《危险化学品安全管理和环境风险应对法》。。

一是整合现有环保、安全、交通、公安等部门涉及有毒有害化学品管理的行政监管职能，建立由环境保护部门为主的统一监管体制；二是参照发达国家相关法律规定，建立统一的化学物质危害识别与风险评估制度；三是建立完善的新化学物质申报登记制度以及化学品“市场准入”制度；四是明确规定高风险化学品的限制、淘汰以及各类产品中有危险化学品含量限制等基本要求；五是明确规定危险化学品从研发、生产、使用、运输、储存、消费、进出口、废弃到最终处置的全生命周期过程的风险管控要求；六是建立完善事故应急和环境污染处置的管理制度体系；七是明确规定生产者、使用者和监管者各自的法律责任，建立、形成安全和环境保护一体化的管理和责任体系。

2.修改完善现行《环境影响评价法》，进一步明确环境影响评价对各级政府政策、规划制定的约束力和对产业结构、产业布局的约束力，增强环境影响评价的独立性、科学性。

一是扩大环境影响评价适用范围，将对环境有重要影响的重大经济、技术政策和综合经济规划纳入环境影响评价范围，强化环境影响评价的源头预防功能；二是完善环境影响评价的内容和程序，将国务院批准的主体功能区规划、土地利用总体规划等国土空间规划和相应的生态红线，作为规划环评和建设项目环评的重要依据。明确凡不符合主体功能区规划、国土空间规划和生态红线要求的专项规划和建设项目，不得批准；三是确立环境影响评价为综合性评价制度，将资源利用、生态保护、安全等方面的评价纳入到环境影响评价体系中，减少重复评价、多头监管等不合理行为；四是在完善环评专业技术审查的同时，进一步完善环境影响评价中征求和协调利益相关方意见的程序，强化环评制度在协调社会各方利

益诉求中的平衡功能；五是构建有关业主、环评单位和监管部门各负其责的责任体系，进一步加大对各类环评违法行为的法律责任追究力度。

3.以提高环境质量为核心，完善环境标准制定程序，强化环境标准的法律效应，将特别重要的环境质量和排放标准指标直接纳入环境保护法律中，并研究制定《环境标准法》。

整合排污许可与环评、“三同时”、排污申报、总量控制、环保设施监管、排污口设置管理等相关环境管理制度，减少管理中的重复交叉，充分发挥排污许可制度在环境管理中的核心作用，并研究制定《排污许可法》。

根据中央精神和实践需求，研究制定自然保护区管理的法律、自然资源与环境产权管理、环境投资、环境交易等方面的法律。

与此同时，抓紧制定《土壤环境保护法》和《环境责任法》。

二、执法方面

1.完善环境监管体制，构建协调有序、高效运转的环境监管机制，确保环境保护部门和其他依法行使监督管理职权的部门，依法独立行使环境执法监管权，防止地方政府的不当干扰。进一步落实十八届五中全会提出的深化行政执法体制改革，实行省以下环境保护机构监测监察执法垂直管理制度的要求。

2.抓紧起草落实“党政同责、一岗双责和失职追责”的实施办法，强化环境法律的督促落实机制。

3.充分发挥公众参与作用，完善环境公益诉讼制度。规范环保专项基金的使用。加强环境执法能力建设。

课题背景以及实施过程

一、课题背景

2014年10月，十八届四中全会审议通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），提出“建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”的重大命题。全面推进依法治国，是对十八大提出的全面建成小康社会的奋斗目标、十八届三中全会提出的全面深化改革的顶层设计而做出的重要法治保障，也是实现中国梦、推进生态文明建设的重大战略部署。

《决定》强调，要“用严格的法律制度保护生态环境，加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度，强化生产者环境保护的法律责任，大幅度提高违法成本。建立健全自然资源产权法律制度，完善国土空间开发保护方面的法律制度，制定完善生态补偿和土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等法律法规，促进生态文明建设”。

结合刚刚实施的《环境保护法》（修订版），中国环境与发展的法治化进程正在迎来重要的窗口机遇期，融合绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度必将为生态文明建设提供更加有力的法治保障，从而大力推动中国从环境污染临界状态走向环境质量全面改善的转折点。

中国环境与发展国际合作委员会（以下简称国合会）长期致力于推动中国环境与发展的绿色转型，紧承“绿色发展的管理制度创新”，国合会将2015年主题定为“绿色转型的国家治理能力”，力图在中国实现“第五个现代化”——治理能力与治理体系现代化的征程中，提出建设生态文明、促进绿色转型、具有战略性与前瞻性的政策举措。

法律是治国之重器，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托；良法是善治之前提，依法治国是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。国合会2014年“面向绿色转型的管理制度创新”课题组研究提出，国家治理体系与治理能力现代化，要求不断完善制度，理顺体制和机制，用制度保护生态环境，构建有利于环境质量改善的法律法规体系和经济体系，打造政府主导的“多元共治”环境治理模式。这些研究成果，为本课题组打下了坚实的理论基础。

围绕年会主题，经国合会主席团批准，特设立“法治与生态文明建设研究”课题组，于2015-2016年开展研究。课题组以国合会已完成及正在开展的研究为

基础，吸收借鉴国际经验教训，充分考量环保“新常态”面临的机遇与挑战，为2015-2030年的窗口机遇期提出符合生态文明法律制度要求、推动实现国家治理体系与治理能力现代化目标的法治保障。

二、实施过程

本课题的研究目标为：

根据全面推进依法治国的战略需求，针对环境与发展领域法治建设中存在的与实现国家治理体系和治理能力现代化目标不适应、不符合的问题，结合环境发展领域当前的重点、热点难题，重点讨论环境与发展法治如何科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，以便更好统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，使中国可以实现全面深化改革的目标，实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好，切实推动生态文明建设。

为达到上述目标，主要开展了以下四方面研究：

1.研究如何落实《决定》内容，构建生态文明法律制度，包括但不限于立法、执法、司法、守法等领域；明确这一制度的内涵、框架、目标、原则、手段等；研究如何在资源环境领域内推进综合执法，依法强化损害生态环境等重点问题治理。

2.在生态文明建设中，如何让法治与德治共同发挥作用，在发挥法治规范作用的同时，发挥道德的教化作用，强化道德对生态文明、环保文化的支撑作用；

3.针对环保新常态面临的挑战，以及土壤、水、大气等热点难点，制定污染防治法治化的路线图，加快其法治转型升级的进程，确保生态文明立法与改革决策相衔接；

4.以良法善治实现绿色、循环、低碳发展的国际经验研究；

5.以法治促进生态文明建设的对策建议。

自2015年3月课题开展以来，课题组先后召开了2次中外方组长会议，就课题实施方案、课题研究范围和预期成果等问题进行了细致而全面的讨论，为后续工作会议的召开奠定了基础。2015年6月3日，课题组召开了课题启动会暨第一次工作会议。期间确定了课题实施方案和下一步工作安排，进一步明确了课题组2015年第一期的研究重点集中于立法与生态文明建设和行政执法与生态文明建设两部分，2016年第二期研究重点集中于司法与生态文明建设和全民守法与

生态文明建设等。2015 年 9 月 4 日，课题组召开了第二次工作会议，基于前期中外课题组的研究成果，双方就政策建议和第一期研究报告的细节进行了详尽的沟通，以保证在结合我国实际情况的前提下，充分吸收和借鉴外方在环境立法和环境执法上的经验和教训。此外，课题组召开了数次内部会议和电话会议，并通过邮件等方式充分融合中外方专家的意见和建议，以提高报告和政策建议的质量和实践意义。

相应地,课题组 2015 年 11 月向国合会提交报告的第一期研究成果,是以“完善环境立法,推进法律体系生态化”和“严格环境执法,努力实现立法预期”为主要内容的研究报告和相关政策建议。其他方面的研究,由于时间的关系,我们开展基础性的前期研究,并 2016 年的研究打下良好的基础。2016 年 11 月向国合会提交报告的第二期研究成果,主要包括“司法与生态文明建设”和“全民守法与生态文明建设”等。

目 录

课题组成员.....	I
主要研究结论.....	III
主要政策建议.....	VII
课题背景以及实施过程.....	IX
第一部分：完善环境立法 推进法律体系绿色化.....	1
一、现行生态文明建设的法律及其存在的主要问题.....	1
（一）环境立法的“空白”问题.....	2
（二）相关立法对环境保护的“损害”问题.....	4
（三）环境法律制度之间的“内耗”问题.....	6
二、关于完善生态文明建设立法的建议.....	9
（一）近期建议.....	10
（二）中期建议.....	11
（三）长期建议.....	13
三、关于改进立法体制机制的建议.....	20
（一）建立党内法规和国家法律的衔接制定体制和机制.....	20
（二）建立健全超越部门利益的立法制定启动与起草体制和机制.....	20
（三）以一揽子解决方式改进环境立法工作.....	21
（四）继续加大信息公开力度，提高环境立法公众参与程度.....	21
（五）贯彻“多规合一”，促使各规划相互协调，优化污染防治和生态 保护的空间结构.....	21
第二部分：严格环境执法 努力实现立法预期.....	23
一、我国环境执法及其存在的主要问题.....	23
（一）执法依据问题.....	26
（二）执法体制问题.....	32
（三）执法态度问题.....	34
（四）执法监督问题.....	36
（五）执法能力和保障问题.....	39
二、提高环境执法实效的建议.....	41
（一）完善我国的环境监管体制，构建协调有序、高效运转的环境监管 体制.....	41
（二）保证环境保护部门和其他依法行使监督管理职权的部门，依法独 立行使环境行政执法监管权，防止地方政府的不当干扰.....	42
（三）强化环境法律责任及其落实机制，发挥社会参与和监督作用，督 促和警示各方认真履责.....	43
（四）加强执法基础和能力建设，使环境立法能够得到有效的实施.....	44
致 谢.....	47

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，全面深入地阐述了生态文明法治建设对促进生态文明建设的意义和作用。根据中共中央两个决定的相关论述，针对我国进行生态文明建设面临的实际问题，“法治与生态文明建设研究”课题组在深入调研和反复研讨的基础上，提出了推进生态文明建设立法和加强环境执法共两个方面的专题报告。

第一部分：完善环境立法 推进法律体系绿色化

一、现行生态文明建设的法律及其存在的主要问题

改革开放 30 多年来，我国先后修改和制定了《宪法》、《民法通则》、《物权法》、《侵权责任法》、《刑法》等基本法律，在这些基本法律中构建了一系列有关资源利用和生态环境保护的法律规范。如《民法通则》和《物权法》对自然资源的所有权和各种用益物权作出了比较全面完整的规范，《侵权责任法》设专章对环境污染损害的侵权责任作出了规定，《刑法》以专章形式规定了“破坏环境资源保护罪”，为保障自然资源产权，保护生态环境，推进资源合理利用，制定了一系列的基本法律规范。

我国还先后制定了《清洁生产促进法》、《循环经济促进法》和《城乡规划法》3 部有关推进产业、能源绿色转型和国土空间规划的法律，为推进经济发展转型和国土空间合理规划奠定了一定的法律基础；先后制定了《土地管理法》、《矿产资源法》、《海域使用管理法》、《煤炭法》、《节能法》、《可再生能源法》、《森林法》、《水法》、《草原法》、《渔业法》10 部资源利用和管理方面的法律，奠定了资源利用与管理的法律框架体系；先后制定了《环境保护法》、《海洋环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《环境噪声污染防治法》、《放射性污染防治法》、《环境影响评价法》、《野生动物保护法》、《水土保持法》、《防沙治沙法》和《海岛保护法》12 部环境保护与污染防治方面的法律，形成了比较完整的环境保护法律和制度体系。

目前，我国已经初步形成了由上述绿色转型发展与国土空间规划、资源利用、环境保护领域的法律为核心，涉及宪法和宪法相关法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法 7 个法律部门，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律法规以及其中所规定的民事、行政、刑事以及经济、社会等方面的法律制度规范所构成的体系。

从制度分类的角度来看，已经形成了以行政管制制度为主，以资源财产权制度与经济激励制度以及社会参与制度为辅的法律制度体系框架；从物质循环的过程来看，已经在产业发展规划和政策、国土和自然资源规划、自然资源开发、自

然资源加工利用、废物回收利用、废物最终处置的各个环节，都基本上制定形成了一些相应的法律制度规范，其中绿色转型发展国土空间规划方面的法律制度侧重在发展规划、产业政策、国土空间规划等经济发展的源头预防污染和生态破坏，资源利用方面的法律制度侧重在自然资源规划和生产利用的过程预防污染和生态破坏，环境保护方面特别是污染防治的法律制度，侧重在生产利用过程与末端治理环节防治污染和生态破坏。

目前，我国现行的有关生态文明的法律和制度体系仍然存在一系列重大问题。总体来看，主要有三个方面的问题：

（一）环境立法的“空白”问题

生态文明建设的一些重要领域和管理制度还存在明显的立法空白，法律制度设计上尚有重大缺陷，重行政管制，轻市场调节、社会管理，重规划、评价和审批，轻过程和后果的管理监督，需要逐步制定相关法律加以弥补。其主要表现在以下几个方面：

一是在生态文明建设的重要领域，存在明显的法律空白。目前随着我国经济发展和生态环境问题的累积，土壤污染和危险化学品对人体健康和生态环境的损害问题逐步暴露出来，土壤污染和危险化学品相关领域基本情况不明，部门职责交叉重叠，缺乏有效的法律制度体系，缺乏严密的风险防控手段，缺乏独立的监管机制，其带来的环境和社会风险已经不容忽视，亟待通过土壤污染防治、危险化学品管理的立法加以明确规范和严格管控。核安全监管、生物多样性保护和自然保护区管理等领域虽然已经形成必要的行政法规和配套技术规范，但立法层级低、立法碎片化问题比较突出，需要制定专门的法律加以统一规范。

专栏 1 美国危险物品管制

美国关于危险物品或有毒物质存储和排放的管理规定强调规划、应急响应、透明度和公众监督。1984 年印度博帕尔的美国联合碳化物公司发生事故后，美国公民要求对危险物品实行更加严格的管理。

1986 年，国会通过了《应急计划与社区知情权法案》(EPCRA)。《应急计划与社区知情权法案》要求美国政府设立州应急响应委员会(SERCs)以及当地社区设立地方应急规划委员会(LEPCs)，地方应急规划委员会需要制定应急响应预案。各公司应当相应地向州应急响应委员会，地方应急规划委员会和当地消防部门提交关于现场危险化学品的名称、存放地点和数量的年度报告。

EPCRA 的最大创新是发明有毒物质排放清单(TRI)，要求某些机构对 600 种或更多的有毒化学品的排放向美国环保署提交年度报告。公众可以通过国家计算

机数据库获得 TRI 信息。美国国会设立 TRI 并相信通过公开有毒化学品的排放信息可以提高公众意识，并且向各公司施加压力以减少有毒化学品的使用和排放。根据一项研究报告显示，在 TRI 实施后的第一年，排放物减少 39%；在其后的每一年，排放物均出现减少。

随后实施的 EPA 风险管理项目要求排放机构提交风险管理计划，包括：

- 最近五年期间发生的事故性排放历史记录；
- 工厂预防意外泄漏项目报告；
- 现场之外的后果分析，即对假设的最严重事故现场和非传统事故现场对环境和公众造成的潜在影响的分析认定；
- 应急反应计划报告。

同时，国会授权美国化学安全与危害调查委员会作为一个独立委员会，对重大化学品事故进行调查。

专栏 2 欧盟化学品管理

在确保化学品自由营销和贸易的需求与保护人类健康和环境免遭化学品带来的各种风险影响的需求之间建立平衡，欧洲联盟（欧盟）曾经觉得这种要求为时尚早。

其中一个主要挑战就是如何克服大量化学品投入市场或在行业内使用后，人们对现存的在人类或环境风险方面的知识空白。为了解决这类问题，欧盟成立了欧洲化学品管理局（ECHA），员工约为 600 人，任务是负责管理化学品。

只有在欧洲化学品管理局登记的单独化学品、以制剂形式存在的化学品或以物品形式存在的化学品才可以在欧盟市场出售。化学品登记申请必须附上化学品具体信息，尤其是化学品安全评价后出具的安全报告。另外，也必须根据要销售的数量、化学品风险以及其他条件，编制检测方案。于是，经济经营者有责任提供化学物质数据。

欧洲化学品管理局必须评估各种物质。欧洲化学品管理局可能会要求提供更多信息以及进行更多检测。高度关注物质——具体就是那些有致癌、致畸及生殖毒性以及有持久累积毒性的物质——必须获得欧盟授权；另外，也需提供物质补充信息。

通常情况下，物质的某些利用需要获得授权。经过具体的科学和社会经济学方面的咨询后，可能会限制人类或环境关注物质的利用。

化学品注册、评估、许可和限制法规（REACH-法规或 1907/2006 法规）以及大量授权和实施法案均详细说明了这些规定。这些规定适用于整个欧盟，亦即适用于 5 亿左右的人。

微生物产品中利用的活性物质也需欧洲化学品管理局进行评价和评估，然后再由欧盟进行利用方面的授权。在获得授权并在欧盟境内利用前，农药中所含活

性物质以及转基因生物需由欧洲食品安全局（EFSA）进行详细科学核查。

欧盟成员国、生产厂家、进口商以及贸易商，如果对欧洲食品安全局或欧盟委员会的决定有异议，可以向法院提起诉讼。个人和环境保护组织仅享有有限权利要求法院限制或禁止某一化学品或物质的使用。

为了防止发生化学品造成的重大工业事故，欧盟制定了具有约束性的2012/18号指令，类似美国模式。

二是有关资源利用和环境保护的法律规定基本上滞后于社会主义市场经济改革过程，法律制度设计上尚有重大缺陷，政府和市场定位不清，行政管制的手段和措施应用多，市场调节、社会管理的手段和措施应用少，依靠项目行政审批、行政指标分配和行政指标考核来管理资源利用过程。以行政规划、行政许可、行政检查、行政强制等为主的行政管制制度和措施占有压倒性的地位和作用，各种财政、税费、价格、信贷、产业、贸易等方面的制度和措施还比较零散，对资源与生态环境利用行为的调节作用不大。有关资源与生态环境领域产权制度不健全，政府自然资源的公共管理职能同自然资源资产市场的运营机制尚未明确区分，各主要资源管理部门既作为资源资产的代理人参与市场运作，又作为行政管理者监管市场过程，仍然主要依靠计划经济体制的管理手段和措施来管理资源利用过程。有关公众环境权益方面的法律规定普遍缺乏可操作性，信息公开和公众参与等方面的实体和程序性规定还很少，参与管道不畅通，社会监督难以落实。

三是法律制度设计上重规划、评价和审批，轻过程和后果的管理监督，用规划、评价和审批替代监督管理，注重实体规定，轻程序规定，很多法律制度缺乏必要的实施程序，法律制度的严格性和可操作性受到很大损害。特别在有关资源利用和环境保护的标准、评价、许可等重要法律制度上，现行有关法律规定过于原则，对有关标准、评价、许可的内容和制定、实施程序缺乏必要的法律规范，一方面使得在有关法律制度执行上赋予行政管理部门过大的权限，另一方面也使得有关的法律制度缺乏必要的法律实施效力。

四是生态文明建设中新提出的制度措施，包括生态红线、生态补偿、自然资源产权和资产管理、自然资源行政监管、主体功能区规划、空间规划和用途管制、生态环境损害赔偿和责任追究等重大制度，虽然已经在《环境保护法》等法律中作出了一些原则性规定，尚缺乏必要的、可操作的法律规范和配套规定，难以发挥基本的实际法律效力。

（二）相关立法对环境保护的“损害”问题

在我国民法、经济法、行政法等相关法律中，尚未建立形成有利于生态文明建设和持续发展的理念、原则与机制，尚未建立形成完整的自然资源和环境资源产权法律制度体系和民事法律责任体系，生态文明的有关法律特别是环境保护

方面的法律受其他领域立法的冲击，实际法律效力“严重减损”。其中在民事立法中，主要存在以下一些具体问题：

一是环境保护的预防原则缺失。预防原则是指即使在科学不确定性的情况下，也应采取措施预防可能的风险。由于预防原则在我国民事立法中缺位，当事人很难在风险不确定的时候阻止合同的履行或者物权的行使，也难以实现对危险废物、有毒有害物质等危害的早期防控。

二是资源使用的可持续利用原则缺失。可持续利用原则是指开发利用土壤、水等自然资源时，应当考虑土壤资源、水资源的永续利用价值，不能竭泽而渔。民法基本原则中缺失可持续利用原则，客观上纵容了人类违背自然规律利用土壤资源、水资源等，对生态安全和人类生存安全构成日趋严重的威胁。

三是环境权（包括人身权和物权领域）方面的规定缺失，公众环境权益得不到民法完全保护。我国民事主体制度忽视了公众对干净的水、清新的空气、优美的环境等方面的物质和精神上的要求，对相关的环境权缺乏必要的保护措施。在国外，已经出现不少判例将侵犯环境权的行为视为侵犯人格权而加以救济，但在我国这样的诉讼还难以得到民法救济。同时，《物权法》对环境资源问题的特殊性缺乏统筹考虑，未明确环境物权的法律地位。由于环境具有公共性，环境不能被任何主体“直接支配和排他使用”，所以空气、水流、海洋以及作为环境要素的森林、草原等无法成为物权的客体，环境在《物权法》里很难得到保护。公民无权对他人所有的物（如水流、森林、草地等）主张维护环境质量的权，也无权对他人过度开发利用自然资源的行为进行干涉，所以人人享有的环境权益在《物权法》中无法得到保护。

四是未明确规定有关物权的权利人在行使占有、使用、收益、处分等各项权能时，必须遵守环境保护的义务，防止、减少环境污染和生态破坏，难以引导资源合理和有效利用。另外对用益物权的规定不全面。《物权法》第5条规定：“物权的种类和内容，由法律规定。”这一条款明确了我国实行物权法定原则。《物权法》第119条规定：“国家实行自然资源有偿使用制度。”第122条和第123条进一步明确了海域使用权、探矿权、采矿权、取水权和使用水域、滩涂从事养殖、捕捞的权利等用益物权类型。在《海域使用管理法》、《矿产资源法》、《水法》等环境保护领域专项法律中，对上述用益物权的行使作了进一步的具体规定。此外，《海岛保护法》等专项法律中，也建立了无居民海岛使用权等新型的用益物权。可见，《物权法》对用益物权的类型、权利行使等规定得还不够。

五是《侵权责任法》等法律规定的侵权责任法律制度依然存在不少问题，有关规定分散且不尽一致。环境侵权责任的规定，散见于《民法通则》、《侵权责任法》、《环境保护法》、《民事诉讼法》以及《大气污染防治法》、《水污染防治法》

等专项环境保护法律中，规定较为原则和分散，也存在矛盾和不一致的地方。比如，《民法通则》第124条规定：“违反国家保护环境防止污染的规定，污染环境造成他人损害的，应当依法承担民事责任。”《侵权责任法》第65条规定：“因污染环境造成损害的，污染者应当承担侵权责任。”《环境保护法》第64条规定：“因污染环境和破坏生态造成损害的，应当依照《中华人民共和国侵权责任法》的有关规定承担侵权责任。”

依据上述规定，《民法通则》明确的环境侵权责任要件是违法性+损害，而《侵权责任法》仅要求损害；《环境保护法》明确侵权类型为污染环境和破坏生态两种，而《侵权责任法》仅规定了污染环境。再比较分析《大气污染防治法》、《水污染防治法》等专项环境保护法律的有关规定，在环境侵权责任的构成要件、诉讼资格、举证责任分担、因果关系认定和承担责任方式等方面存在更多不一致，包括侵害排除责任方式规定不足，导致环境纠纷难以提前预防和遏制。

从目前的环境侵权案件来看，受害人提出的要求加害人“将其污染降至一定标准以下”、“严格按照环保部门的要求建设和运行环保设施”等请求，通常较为普遍。但由于我国立法对于预防性环境侵害排除的责任形式的实现途径、适用程序没有具体的规定，导致实践中加害人承担责任通常要等到环境侵害发生以后。社会化赔偿机制不足，致使影响大、后果严重的环境侵权事件反而获赔少、获赔难甚至不能获赔，受害人权益无法得到救济。另外，应对复杂的环境侵权案件的特别保障机制不健全，比如跨行政区环境侵权纠纷、长期渐进性环境侵权纠纷（血铅事件等）、原因不明或侵权人不能确定的环境侵权纠纷等，通常难以追究加害人的责任。

（三）环境法律制度之间的“内耗”问题

有关生态文明的法律及其制度之间部门化和碎片化特点突出，交叉重叠非常普遍，法律法律制度之间“内耗”严重，法律冲突并不鲜见。主要表现在以下几个方面：

一是具备生态环境整体性、系统性的法律制度被不同管理部门人为切割。如在水环境保护方面，把一系列实质上相同或相近的水资源保护制度和水污染防治制度人为划分开来，有水功能区，也有相近的水环境功能区；有流域综合规划和水资源保护规划，也有流域水污染防治规划；有水体纳污能力指标，也有水体水环境容量和总量指标。在自然生态保护方面，物种保护和栖息地保护分离，动物和植物分开，陆生和水生分割，使完整的自然生态系统管理被不同的管理部门和不同的法律法规切割分离。

二是部门内部管理制度人为分割和碎片化现象也比较突出，如在环境保护部

环境数据信息管理制度上，就有分属不同司局的环境监测、环境统计、排污申报及核定、污染物减排和污染源普查五套数据信息体系，各套数据信息的收集、处理、上报、审核和最终生成也分别在各司局系统内部进行，不同数据渠道之间存在明显的交叉且不相一致的现象。

三是从《环境保护法》法律文本和各单项污染防治法法律文本来看，主要法律制度重复规定问题十分严重，规划、标准、监测、评价、信息、许可、监督检查等方面法律制度部门化和碎片化特点更加突出。其中各部门相互“学习借鉴”，建立了一系列相同或相近、内容互有交叉的制度，特别是在规划、功能区划、项目管理等方面，相互重叠和交叉管理的情况比较突出，给有关部门和单位造成不必要的行政负担，如从建设项目的环境影响评价制度，衍生发展出建设项目的防洪评价、水土保持评价、节能评价、节水评价等一系列制度，迫使项目的业主重复进行一系列项目技术论证，反复接受各行政部门的审查审批，实际上它们完全可以纳入一个评价体系进行管理。

专栏 3 欧盟战略环境影响评价

对环境存在重大影响的项目要求进行环境影响评价(EIA)。同时，欧盟法律和德国法律均规定了计划和规划（比如，区域、景观、空间、地方规划或专项规划（如污染物排放规划））方面的战略环境影响评价(SEA)。

SEA 致力于在规划或项目的开启阶段即对其环境影响进行评价。关键因素与 EIA 的要素相同：规划的筛查和范围，规划机构/当局(EIS)提交的所有相关文件，包括其他相关公共部门、公众参与、决策过程和结果公布中关于环境影响、评价和原因的总结陈述。

例如，通常情况下，如果没有自然干预补偿或工业项目位置方面的替代方案，那么两步法（首先进行战略环境影响评价，其次进行环境影响评价）可在早期阶段评估替代行为/措施，这比对单纯进行项目环境影响评价效果更好。其次，在尚未作出具体决定的阶段，两步法也提供了公众参与的机会。最后，环境影响评价必须考虑战略环境评价的结果，从而可以避免出现双重环境评价。

专栏 4 许可和环境影响评价

世界各国，大型基础设施和工业规划进行前都需要都进行环境影响评价（EIA）。此外，项目开展前亦需要尽早地进行环境影响评价。只有环境影响评价通过相关部门的评估才可以启动项目的建设。

一般而言，环境影响评价的目的是为了确定和说明某一项目可能对人类、动物、植物、土地、水、大气、气候、景观和人文环境以及、能源、土地、水和物质环境等造成的各种直接和间接影响。

环境影响评价流程与许可流程存在紧密联系。许可证申请必须附上一份环境影响评价报告（EIS），该报告需全面陈述环境影响评价流程中出现的各种信息。

在颁发许可证和设定许可证条件之前，许可部门必须对此加以考虑。

环境影响报告中必须强调的各个事项举例如下：

- 项目实施的可行替代方案的分析，其中考虑了项目目的，包括不实施项目的各种后果；
- 详细说明可能受到影响的环境的各个方面；
- 全面说明为了减轻项目对环境造成的各种不利影响所采取的措施；以及按建议方式实施项目基础设施建设的各个原因，其中考虑到生物物理、经济和社会因素。

环境影响评价过程中，需要广泛的公众参与。例如，必须向公众公开环境影响报告全文，征求公众意见；在考虑是否颁发许可证时，必须考虑这些公众意见，并据此修改项目内容。

如果环境影响评价报告不完整，主管部门必须拒绝受理许可证申请。另外，可以以环境影响报告编制不完整为由，就许可决定向法院提起诉讼。

申请人可聘请公司编写环境影响报告。由于公众担心这类公司不具有独立性，从而采取了各种防护措施：首先，针对环境影响报告，要求许可部门工作人员必须具备评估环境影响报告合理性的能力；其次，环境影响报告也要进行全面公众咨询；最后，对环境影响报告是否符合法律要求实施司法监督。

专栏 5 综合环境许可证

采用最佳可行技术和最佳可行技术参考文件的标准

综合环境许可的目的是以透明和可预见方式，为固定排放源（工厂及其他大型场地排放源）确立具有法律约束力的各项环境要求，从而保护人类健康和保护环境安全。综合环境许可证致力于解决因生产活动而对环境造成负面影响的私人经济利益与保护环境的公共利益之间的冲突。

综合环境许可是一种解决这种冲突的方法，在瑞典和澳大利亚已长期利用这种方法，欧盟也在最近几年开始运用这种方法。州或市各个部门需要通过许可过程确立各项环境要求，在许可过程中，这些要求通常形成各种条件，用大气和水的最大允许污染排放量以及其他环境方面（如废弃物和噪音）的限制（排放限值，即 ELV）来表示。

综合环境许可方法的主要优势在于这种方法对项目进行各种影响的综合评价，与对各种影响单独评价（比如，单独签发大气、水、噪音和废物排放许可证）相比，这种方法的环境效果更好。另外，行业和社区也欢迎这种综合方法，因为这种方法犹如“一站式商店”，可以形成一整套清晰明了、前后一致的操作规则。

最佳可行技术（BAT）是条件确立的重要决策标准。其基本理念是在技术可能、环境适当和经济可行的最大范围内限制污染。

欧盟已为各个行业部门编制了具体的最佳可行技术识别文件（最佳可行技术参考文件，即 BREF）。在这些常常篇幅很大的文件中，在考虑当地状况的范围

内，最佳可行技术使用一些排放限值（ELV）加以说明。尽管如此，每种具体情况都没有适用最佳可行技术原则的简单经验法则。实施许可还需要许可部门的明智判断。

需要注意的是，任何因最佳可行技术参考文件造成的决策失误必须得到适当调整。

《瑞典法典》规定了一般考虑规则，在签发许可证和设定许可条件之前，许可部门必须考虑这些规则。

对于某些类型的企业，也必须满足预定的排放限值要求。

专栏 6 新南威尔士定期审查许可证制度

在新南威尔士，法律规定环保局（EPA）至少每 5 年审查一次许可证（称为环境保护执照）。另外，为了保护环境，必要时，可随时严格许可条件。

环保局关闭工厂的情况很少见。但是，如果旧工厂不能达到新工厂需要满足的环境绩效要求，则环保局将与旧工厂的环境保护执照持有人就实施降低污染项目展开协商，要求环境保护执照持有人在指定时间内，让其环境绩效满足新标准要求。

要满足环境绩效要求，可引进新技术或者采用改进型生产工艺。另外，环境保护执照中将按照要求附上降低污染项目中需要采取的各项措施内容，如果不遵循这些要求，将构成刑事犯罪。

二、关于完善生态文明建设立法的建议

2013 年十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出了 14 个领域的改革措施，对当前资源与生态环境保护领域存在的各种问题，特别是体制改革和重大制度建设方面，首先从深化改革的总体构架上，通过制度安排把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程；其次对生态文明建设本身，从体制和重大制度建设两个层面，从源头严防、过程严控、后果严惩各个环节，提出了一系列解决当前生态文明制度建设问题的改革措施。

根据十八届三中全会的决定，2014 年十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，在有关加强重点领域立法的任务中，明确提出：“用严格的法律制度保护生态环境，加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度，强化生产者环境保护的法律责任，大幅度提高违法成本。建立健全自然资源产权法律制度，完善国土空间开发保护方面的法律制度，制定完善生态补偿和土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等法律法规，促进生态文明建设。”

根据中央决定，十二届全国人大常委会新近修改了立法规划，在原有规划安

排的《土地管理法》（修改）、《环境保护法》（修改，已通过）、《水污染防治法》（修改）、《大气污染防治法》（修改，已通过）、《土壤污染防治法》、《野生动物保护法》（修改）、《森林法》（修改）、《海洋基本法》、《核安全法》、《矿产资源法》（修改）、《深海海底区域资源勘探开发法》等涉及资源利用和环境保护方面的立法项目之外，新增了《环境保护税法》、《资源税法》、《耕地占用税法》、《原子能法》、《能源法》、《循环经济促进法》（修改）、《草原法》（修改）等资源利用和环境保护的立法项目，提出了民法典编纂的任务。

结合上述三个方面问题和中央决定、全国人大常委会立法规划落实要求，我们分近期（1-3年）、中期（3-5年）、长期（5-10年），提出以下几个方面的立法及相关改革的建议：

（一）近期建议

1.改革危险化学品多部门分管体制，整合现有环保、安全、交通、公安等部门涉及危险化学品管理的行政监管职能，建立统一、独立、高效的危险化学品安全监管和环境风险防控体系，相应制定适用全部危险化学品的《危险化学品安全管理和环境风险应对法》。

一是整合现有环保、安全、交通、公安等部门涉及有毒有害化学品管理的行政监管职能，建立由环境保护部门为主的统一监管体制；

二是参照发达国家相关法律规定，建立统一的化学物质危害识别与风险评估制度；

三是建立完整的新化学物质申报登记制度以及化学品“市场准入”制度；

四是明确规定高风险化学品的限制、淘汰以及各类产品中危险化学品含量限制等基本要求；

五是明确规定危险化学品从研发、生产、使用、运输、储存、消费、进出口、废弃到最终处置的全生命周期过程的风险管控要求；

六是建立完整的事故应急和环境污染处置的管理制度体系；

七是明确规定生产者、使用者和监管者各自的法律责任，建立、形成安全和环境保护一体化的管理和责任体系。

2.修改完善现行《环境影响评价法》，进一步明确环境影响评价对各级政府

政策、规划制定的约束力和对产业结构、产业布局的约束力，增强环境影响评价的独立性、科学性。

一是扩大环境影响评价适用范围，将对环境有重要影响的重大经济、技术政策和综合经济规划纳入环境影响评价范围，强化环境影响评价的源头预防功能；

二是完善环境影响评价的内容和程序，将国务院批准的主体功能区规划、土地利用总体规划等国土空间规划和相应的生态红线，作为规划环评和建设项目环评的重要依据。明确凡不符合主体功能区规划、国土空间规划和生态红线要求的专项规划和建设项目，不得批准；

三是确立环境影响评价为综合性评价制度，将资源利用、生态保护、安全等方面的评价纳入到环境影响评价体系中，减少重复评价、多头监管等不合理行为；

四是在完善环评专业技术审查的同时，进一步完善环境影响评价中征求和协调利益相关方意见的程序，强化环评制度在协调社会各方利益诉求中的平衡功能；

五是构建有关业主、环评单位和监管部门各负其责的责任体系，进一步加大对各类环评违法行为的法律责任追究力度。

3.制定完善的土壤及污染场地管理的法律法规体系。尽快出台全面的、综合性的《土壤环境保护法》，制定污染场地管理的配套法律法规等，构建一个完整科学的土壤环境标准体系，逐步形成土壤污染管理的法律规范体系。制定《环境责任法》。对生态损害赔偿、生态损害修复、因果关系推定、疫病学因果关系调查、公益诉讼、环境损害鉴定评估、责任保险和基金制度，以及纠纷处理等做出具体规定。

（二）中期建议

1.根据环境保护向环境质量管理转型的要求，完善环境标准制定程序，强化环境标准的法律效力，将一些重要的环境质量和排放标准指标直接纳入环境保护法律或者法规中；改革环境保护部门的内部管理体制，整合排污许可以及环境标准、环境监测、环境影响评价、“三同时”验收、排污申报、总量控制、环保设施监管、排污口设置管理等各相关环境管理制度，减少环境管理的重复交叉和内耗，有效发挥排污许可在环境标准实施和环境综合管理中的统领作用。同时，分别研究制定《排污许可法》和《环境标准法》。

关于制定《排污许可法》：

一是按照通行的行政许可法律规定，强化排污许可的法律地位，明确没有许可不得排污；

二是实施综合性排污许可，一个排污单位根据排污情况，申请包括水、气体、固体等排放物的综合性许可证，其他法律规定的特别许可除外；

三是明确各级人民政府环境保护部门在排污许可和实施中的职责，建立国家督察、地方监督和实施的管理体系；

四是整合排污许可制度同环境标准、环境监测、环评、三同时验收、排污申报、总量控制、环保设施监管、排污口设置管理等制度的关系，把这些制度纳入排污许可管理范围；

五是建立排污许可申请、核发的程序和定期报告、现场检查的相关监督管理规定；

六是整合现行相关的法律责任规定，建立完整的法律责任体系。

关于制定《环境标准法》：

一是明确环境质量和排放标准属强制性法律规范的性质，并在程序上规定国家环境质量和排放标准由环境保护部门编制并报国务院批准，以确定其强制性标准的法律地位；

二是确立环境保护领域最佳可行技术同环境标准的关系，依据最佳可行技术来确定排放标准和总量控制要求；

三是改革现行标准制定的技术论证程序，参照立法程序扩展征求意见的范围，明确环境质量和排放标准由环境保护部门组织编制，由独立的专业技术机构进行评估和审查，全面征求各相关利益方的意见和建议；

四是建立由全国、区域和地方环境质量和排放标准构成的标准体系，特别要扩大排放标准范围，把总量指标纳入排放标准，建立跨行政管辖范围区域性排放标准；

五是规范标准和其他环境法律制度的关系，建立形成有效的标准实施体系。

2.根据中央生态文明制度建设提出的任务，研究制定有关自然保护区域的法律和有关自然资源资产管理的法律

一是整合自然保护区方面的管理体系，制定统一的自然保护区法。应在优先保护、严格管理和可持续利用的前提下，改革现行自然保护区、风景名胜区、地质公园和森林公园等各类保护区体系混杂、社会功能定位不清、管理机构交叉重叠的体制，按照保护的类别、严格程度和可持续性，研究建立统一的分类体系及相应的技术规范和标准体系，合理整合我国各种保护区，建立健全有效的管理体制。并在此基础上，整合自然保护区、风景名胜区等不同领域的法律和行政法规与技术规范，建立形成相对完整统一的自然保护区法律法规体系和技术规范体系。另外，按照《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出的建立国家公园体制的要求，中共中央和国务院有关方面正在制定方案，开展试点。从各种保护区域的总体情况来看，也可以在明确“国家公园”性质和分类体系的前提下，研究建立综合性的行政管理体系，研究制定统一规范各种保护区域的《国家公园法》。

二是根据自然资源产权和资产管理体制改革的要求，修改现行各项法律中的有关规定，进一步健全有关自然资源所有权、使用权以及相关民事权利的规定，建立健全有关产权转让和交易的有关规定。在此基础上，根据国有自然资源资产改革的要求，研究制定有关国有经营性自然资源资产管理的法律及其配套规定，逐步形成比较完整的资产代理、资产监管和资产市场运营的管理和制度体系。同时，根据改革国有公益性自然资源资产管理体制和加强自然资源用途管制的要求，研究制定有关国有公益性自然资源资产管理的法律及其配套规定，逐步形成有关资产代理、资产监管以及资产核算、审计的管理和制度体系。

（三）长期建议

1.明确规定环境的公共资源或公众共用物属性，在宪法和法律中明确规定环境的法定内涵和外延，明确规定其公共资源或公众共用物属性；将推进生态文明建设以及环境不得恶化的原则纳入民法典编纂，将环境权作为公民权的一项重要内容，明确规定物权利用不得损害公共资源和公民环境权益，进一步完善环境侵权的责任，并建立环境侵权社会化救助机制。

为了解决其他经济和资源领域立法的冲击，使得环境法律的作用“严重减损”的问题，在相关法律中规定保护环境的内容十分必要；同时，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的总体要求中明确要把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，在法律上也需要在相关立法中体现生态文明以及环境保护的要求。因此，应当积极研究探索我国整体法律体系的生态化和绿色化，即把生态文明建设和可持续发展的理念、原则和规范纳入宪法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等诸多法律中，使得有利于环境保护的法律制度和措施在各个领域都持续不断地发挥应有的作用。民法典编纂已经列入新修改的十二届全国人大常委会立法规划，在

民法典编纂的过程中，应当特别注意把生态文明建设以及环境保护的理念、原则和重要规范纳入其中。

一是在宪法和法律中要明确规定环境的法律内涵和外延，明确规定其公共资源或者公共共用物属性。要依法明确规定环境包括自然资源和生态系统（包括由自然因素组成的天然环境和经过人力改造的人工环境），其属性为公共资源或者公众共用物（如公众共同享用的地面、地域、海域、空间、道路、街道、广场、自然人文遗迹、公园、景观等）。该公共资源或者公众共用物，是宪法和法律，特别是环境法律专门调整的范围和保护的对象。这也是环境保护法律成为独立的法律部门的根本原因。

二是把推进生态文明建设以及保护环境的原则纳入民法典编纂。如何有效地利用资源并防止生态环境的破坏，如何满足当代人日益增长的物质需求并不对未来人的利益造成影响，应当作为直接调整、规范财产关系和人身关系的民法典的重要使命之一。这就要求未来的民法典不能仅仅局限于传统民法对财产权的关注，更应当在基本原则、人身权、物权、侵权责任等各个方面广泛体现对人文和生态的关怀，实现“绿色化”。其中基本原则体现民法的核心价值，建议在民法典编纂过程中，在总则部分设立有关生态文明建设以及环境保护方面的原则：

其一，设立预防原则。在民法典总则中规定预防原则是与现行《环境保护法》相衔接的。2014年新《环境保护法》第4条明确了“经济社会发展与环境保护相协调”原则，民法典作为调整经济社会发展的基础性法律，必然涉及与环境保护领域有关法律法规衔接的问题，因此，民法典中应当对环境保护的预防原则作出回应。建议民法典总则中在现行《民法通则》基本原则的基础上增加一条，规定“民事活动应当保护环境，坚持预防为主原则”。

其二，设立可持续利用原则。自然资源的可持续利用原则体现在专项资源保护立法中。比如《森林法》第5条明确了“永续利用”原则，《草原法》第3条明确了“促进草原的可持续利用和生态、经济、社会的协调发展”原则，《矿产资源法》第3条也明确了“合理开发利用”原则，《水法》第1条明确了“可持续利用”原则。建议民法典总则与相关资源保护立法相衔接，在现行《民法通则》基本原则的基础上增加一条，规定“民事活动应当坚持可持续利用自然资源原则”。

三是将环境权作为人身权的一项重要内容。建议在民法典编纂过程中，对人身权制度的“绿化”作认真研究，把环境权纳入人身权的有关规定中。通常而言，人活的环境中，人的生命和健康等人格利益同环境质量的好坏息息相关。随着近代民法从以财产法为核心转向越来越重视人文关怀，随着生态文明制度在我国各项建设中的全方位推进，“望得见山，看得见水，记得住乡愁”的“生态人”应

当在民法典编纂中得到确认。另一方面，为了切实增强生态文明建设的责任感和使命感，应当同时明确公民的环境保护义务。建议在民法典中明确“公民享有环境权。公民的日照、清洁空气、清洁水等环境权益受法律保护，禁止故意用排放污染、破坏生态等方式损害公民的环境权。”

四是把环境物权纳入物权规范，进一步明确物权使用不应损害公共和私人环境权益。建议在民法典编纂过程中，对物权制度的“绿化”做认真研究。具体包括：

其一，明确环境属于公共物。环境要素本身通常也是自然资源，兼有经济属性和生态属性，不但可以提供具有经济价值的自然资源，而且还具有净化环境、保持水土、调节气候等生态服务功能，承载着社会公益。习近平总书记多次在讲话中指出：“良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉。”建议民法典创设环境物权，明确规定环境是公共物，对其造成损害和破坏要承担相应的责任，以此来加强对环境公益的法律保护。

其二，明确自然资源物权应当合理使用。我国是一个拥有13亿多人口的大国，能源资源相对不足，生态环境承载能力不强，这是我国的基本国情。以无节制消耗资源、破坏环境为代价换取经济发展，只会导致能源资源难以支撑，生态环境不堪重负，经济发展和权利保障都难以为继。只有下大力气改变不合理的产业结构、资源利用方式、能源结构、空间布局、生活方式，尊重自然、节约资源，才能探索走出一条经济社会发展与生态环境保护双赢的道路。《物权法》第7条规定：“物权的取得和行使，应当遵守法律，尊重社会公德，不得损害公共利益和他人合法权益。”建议在编纂民法典时，在上述规定的基础上进一步明确规定：“自然资源物权行使应当节约资源、保护环境，促进人与自然的和谐发展。”这不仅是生态文明建设在我国经济社会发展中重要地位的集中体现，更重要的是将对具体物权制度的设计产生很大影响。比如，在保护人们财产权利的同时，也将设置必要的维护环境、保护生态的义务，以实现代际正义，防止“吃祖宗饭、断子孙路”。

其三，明确规范用益物权的类型和权能。对生态环境造成破坏的很大原因是对资源的过度开发、粗放型使用。在我国资源严重紧缺、生态严重恶化的情况下，民法典编纂更应当重视资源的可持续利用。为此，有必要结合保护生态环境的具体需要，对用益物权、相邻关系等制度重新进行审视，明确各项权利的客体、权能、属性，强化物尽其用的义务，在保护民事主体财产权利的同时，也要结合我国实际情况，为不动产权利人设置必要的维护环境、保护生态的义务。

五是完善有关侵权责任的规定。现行《侵权责任法》和有关环境保护的法律中已经设立了“环境污染责任”等方面的侵权责任制度，下一步需要扩展完善有关规定：

其一，进一步完善环境污染侵权责任的规定。其中包括增加生态破坏作为环境侵权的一种类型，明确因开发自然资源引起水土流失、农业生产条件被永久性破坏以及生活条件遭到毁灭性破坏等也同样适用环境侵权责任；建立惩罚性赔偿制度，规定排污人故意排污造成第三者人身损害的，应当赔偿惩罚性赔偿金；进一步细化公益诉讼制度，对于没有造成个人明显损害，但造成环境污染或者生态破坏，准许进行公益诉讼，可以由检察院或者其他团体提出诉讼；对环境侵权规定特别的诉讼时效，以更好地保护受害人的权利。对于污染环境的加害人，应当特别增加恢复原状的义务，以恢复环境和生态。

其二，建立环境侵权社会化救助机制。其中包括扩大环境责任保险的范围，改变我国责任保险限于突发性污染事故的立法规定，把合法排污造成的环境侵权责任纳入责任保险的范围，也可以考虑突破保险范围，把企业正常的累积排污行为致害事件及排污致国家重点保护野生动植物、自然保护区损害等行为纳入理赔范围；建立公共补偿机制，建立企业、保险（行业）、国家三个层级的保障。企业承担环境侵权的绝对责任，保险或者行业自助承担第二层级责任，但对于特别巨大的侵权案件，比如核事故损害赔偿等，应当完善国家兜底赔偿的机制。

2.在不断完善环境法律体系和整合现行法律制度的基础上，以环境保护法和各专项污染防治法为基础，深入开展环境法典的理论研究和体系结构的设计论证，动员各界力量广泛参与，为全面开展环境法典的编纂奠定深厚的理论和社会基础。

采用法律编纂的总体立法框架，一是可以更好地协调各项法律的修改，形成系统的、完整的、逻辑严密的环境保护法律框架；二是在法律编纂的总体立法框架下，法律（或者法典）的总则、基本制度篇章融入了环境基本法、政策法的理念，实际具有环境基本法、政策法的功能作用；三是在法律编纂的总体设计下，由于法律的相对完整性和协调性，法律实际功能和效力将更易于实现，总体的立法成本和实施成本相对更低。四是通过法律编纂，可以有效达到制度之间的互相关联、互相融合、互相衔接、分工合理、运行流畅、实施有效。在当前，法典编纂是一项长期工作，需逐步开展以下一些工作：

一是明确《环境保护法》同其他污染防治法律的关系，减少其他污染防治法律中的重复性规定。明确《环境保护法》是环境保护领域的基本法，对《环境保护法》、《环境影响评价法》、《循环经济促进法》等法律已经规定的基本法律制度，在《水污染防治法》（修改）和《土壤环境保护法》等立法项目中，没有必要再重复规定，减少法律之间的重复交叉和矛盾冲突，减少制度设立和实施的社会成本。

二是在制定《排污许可法》的过程中，进一步加强各种环境保护制度的整合，

为编纂环境法典奠定基础。在制定《排污许可法》和修改制定其他环境法律的过程中，应合理整合现行法律制度，以污染防治许可制度为核心，把环境影响评价、环境保护设施验收、排污申报、达标排放监管、排污总量控制等制度有效整合到排污许可管理制度中，进一步明确排污许可核发、核查的法律程序，明确违反排污许可规定的法律责任，形成公正、公开、统一、高效的污染防治行政管理体系。

三是研究比较各种法典编纂思路，先以整合各项污染防治法律及其制度为主，研究编纂环境法典。部分专家建议参照有关国家环境保护法律编纂的模式，在现行单行环境保护法律的基础上进行编纂，形成系统完整的环境保护法或环境保护法典。具体的编纂思路，一种是在各种污染防治和资源保护法律基础上编纂综合性的环境保护法典，一种是在现行污染防治法律的基础上编纂以污染防治为主要内容的环境保护法典或者污染防治法典。

有学者认为，我国现行的环境立法缺乏统一的指导思想，在内容上落后于时代，存在结构性缺陷，立法体系不够完整，而我国已经具备编纂环境法典的一般条件。环境法典总则部分的主要内容应当以可持续发展为核心理念，将环境资源保护与经济社会发展紧密结合起来，从整体、全局和宏观的高度，对开发、利用、节约、管理、保护和改善环境资源的基本原则、基本制度作出规定；还应当对经济社会与环境资源的综合决策机制，各级政府机关、企事业单位、社会组织和公民个人在环境资源保护方面的权力、权利与义务，普遍适用的环境资源监督管理体制和管理制度等重要问题作出规定。分则应当由区域自然人文环境养护法、自然资源规划利用法、公害控制法、环境程序法四个部分组成。

一些部门和专家建议编纂以污染防治为主要内容的环境保护法典，建议在对各污染防治单项法律清理和评估的基础上，以污染控制为重点，通过适度法典化，研究制定符合中国特色、适应中国现阶段行政管理体制的环境法典。具体而言，可以考虑通过合理设置篇章结构（如总则篇、分则篇，再进一步设置章、节），吸纳并替代污染防治方面的单行法律。在制度设计上，科学合理地充实、加强并整合主要环境管理制度、措施和常见违法行为的处罚性规定。这样既可以大幅度减少重复性条款，又可创设更多具有针对性的法律制度和措施。

当前环境问题变化较大、环境保护法律相对变化也比较大，环境保护法律的变动性与法典模式的稳定性之间还存在比较突出的矛盾。克服法典编纂不足的一个途径是选择环境法律相对比较健全、法律之间又具有较高共性的领域，如污染防治的领域，先进行法律整合，编纂以污染防治为主要内容的环境保护法典，同时适当放松对法典模式“概念明确、内容完整、结构清晰、逻辑严密”的过多追求。法国和瑞典的环境法典基本是以污染防治内容为主的，形式上也没有达到民法典的完美性。

四是把环境保护法典编纂纳入全国人大常委会立法规划中需要研究论证的立法项目，尽早开展前期研究论证工作。

其一，研究以污染防治为主要内容的环境保护法典的编纂。根据环境保护与资源保护法律基本处于分立状态、从管理体制和法律制度上尚无条件整合的现状，并根据污染防治领域法律基本形成体系、相互关系密切、已经具备了法律整合条件的情况，建议全国人大常委会法工委会同有关方面着手研究编纂开展以污染防治为主要内容的环境保护法典，力争在污染防治领域形成“概念明确、内容完整、结构清晰、逻辑严密”的法律规范体系。

其二，分阶段加强编纂的研究论证工作。环境保护法典的编纂不仅有很强的实践性，要求具备广泛的环境保护立法实践基础，而且有很强的学术理论要求，需要深厚的环境保护法学理论研究基础。为此建议分阶段做好编纂的研究论证工作，其中包括环境保护法典编纂的法学理论研究、国外环境保护法典编纂的研究、环境保护法典理论框架、环境保护法律的基本原则和基本制度等前期研究论证工作。在编纂条文之前，应当研究论证清楚应当把哪些环境保护法律纳入编纂框架，其中哪些完全纳入，哪些部分纳入，现行行政法规、行政规章以及地方性法规中比较成熟的制度措施是否纳入及如何规定等。

其三，优先集中开展总则和基本制度部分的研究论证工作。环境保护法典中的总则部分和基本制度部分在法典中居于核心地位，只有总则部分和基本制度部分研究论证清楚了，才能确立好总则、基本制度部分同其他各篇的关系。为此建议分两个阶段开展起草的研究论证工作，第一阶段主要研究总则和基本制度篇，研究论证哪些环境保护法律规定可以作为原则规定或者基本法律制度，哪些环境保护法律中共同性的法律规定可以从各单项法中剥离出来，纳入法律总则和基本制度篇章；第二阶段在各单行法基础上研究编纂其他各编。

其四，发动多方力量参加环境保护法典的编纂工作。环境保护法典编纂不单纯是现行环境保护法律条文的整合，更大程度上还涉及现行环境保护法律规定的重大修改，涉及增补新的环境保护理念、原则和制度，特别是一些新的或者尚在探索的法律制度，包括公民环境权、信息公开和公众参与、环境税和生态补偿、污染损害赔偿、跨行政区域协作等是否在法律中规范、如何规范，均需要深入论证，需要行政管理部门、学术部门以及社会有关方面的广泛参与。为此建议借鉴我国民法和行政法立法中的经验，一方面委托或者组织专家开展研究论证，研究起草专家建议方案；一方面由全国人大法工委联合组织国务院有关部门和全国人大有关机构，共同开展研究起草工作。

专栏7 《瑞典环境法典》

《瑞典环境法典》的整个目的是促进可持续发展，从而确保为当前人类以及子孙后代提供一个健康安全的环境。《瑞典环境法典》取代了之前的16个法案，其制定花费了10年的时间。

《瑞典环境法典》1999年开始实施，以协调环境立法，确保其前后一致，避免出现立法空白和矛盾。

原则上，《瑞典环境法典》适用于可能会危害环境或人类健康的全部人类活动，其适用必须确保：

- 1.保护人类健康和环境不受污染物或其他影响因素的危害和损害；
- 2.保护和保存有价值的自然环境和人文环境；
- 3.保存生物多样性；
- 4.土地、水和物质环境的利用能够在生态、社会、文化和经济方面长期得到很好管理；
- 5.为了构建和维护好自然循环，鼓励物料、原材料和能源的再利用和再循环以及进行其他方面的良好管理。

《瑞典环境法典》中规定了一些至关重要的原则、政策和目标，在适用《瑞典环境法典》时，各个机构和法院都必须遵循这些原则、政策和目标。例如，在审查任何许可的申请材料及实施条件时，相关机构必须考虑以下原则、政策和目标：

- 污染者付费原则；
- 风险预防原则；
- 污染预防原则；
- 举证责任；
- 选择最佳可行技术；
- 选择适当地点；
- 再利用和再循环；
- 成本效益平衡。

《瑞典环境法典》的一般规定倡导可持续性发展原则。比如，这些一般规定涉及以下方面：

- 土地和水域管理；
- 自然保护；
- 动物和植物物种保护。

政府或政府各个机构在制定以《瑞典环境法典》为基础的各种规章制度时，必须适用《瑞典环境法典》第一节中的可持续发展原则。

《瑞典环境法典》也包括与具体活动相关的特别规定，包括：

- 危害环境的活动和健康保护；
- 造成环境损害的活动；
- 水事活动；

- 化学产品和生物技术产品；
 - 垃圾及其产生者的责任。
- 《瑞典环境法典》也包括大量程序性规则。

三、关于改进立法体制机制的建议

建议开启环保立法新模式，为环境保护提供科学、有效、可操作的法律依据。

（一）建立党内法规和国家法律的衔接制定体制和机制

解决环境立法问题，有必要建立党内法规与国家环境法律法规的衔接制定体制。这一建议不仅有利于解决我国当前环境管理的实际困难，即党政不同责问题，更符合十八届四中全会提出的国家治理体系现代化的战略要求。

可以借此次《水污染防治法》修订之机，进行试点。如在《水污染防治法》修订时，在总则中规定“各行政区域的水污染防治工作应定期向同级党委汇报”，同时启动党内环境保护法规的制定工作，按照国家环境保护法律和“水十条”的要求，由中共中央制定党内法规或者通知等规范性文件，规定各省级党委和政府的水污染防治责任，并进行定期考核，把对各行业、各部门和各区域的水污染防治考核结果报中组部，作为干部使用任命的依据或者参考。也可以由中共中央和国务院共同发布通知、意见等党政联合式的规范性文件。只有这样衔接党内法规和国家法律的制定工作，才能使水污染防治的党政同责变为制度可能，才能使《水污染防治法》的实施真正落地。这也符合中国政治运作的实际。

（二）建立健全超越部门利益的立法制定启动与起草体制和机制

部门利益是制约我国环境立法的重要问题，要想确保环境法律法规从上到下都得以有效贯彻落实，有必要按照十八届四中全会决定精神，在立法阶段建立超越部门利益的立法启动和起草体制和机制。

具体措施可以为：

一是对于法律制定或者修改的启动，可以由全国人大根据执法检查或者调研来决定启动，也可以由国务院提请全国人大或其常委会审议来启动。国务院在作出提请决定前，可以由各部委局提出意见。

二是全国人大或其常委会决定启动环境法律的制定或者修改的，只能由全国人大常委会会同有关专委会或者工作委员会负责草拟条文，不得委托国务院法制办甚至各部委局起草草案。这样可以保证环境法律草案的公正性和超越性。

三是全国人大常委会有关专委会或者工作委员会径行调研拿出草案后,可以召集国务院法制办和各部委局听取意见,但这些意见只能供全国人大参考。

在 2014 年《环境保护法》修改的工作中,全国人大常委会就发挥立法的主观能动性,主动变法律修正为修订,并响应社会各界的呼声,吸收发达国家普遍成功的经验,引进了权力监督、按日计罚、治安拘留、引咎辞职、公益诉讼等制度和机制,并就法律的章节设计和具体条文的变更,做出了很大的创新,得到社会各界的普遍赞誉。这一做法值得总结,并可推广运用到其他法律法规的制定、修改之中。超越现有的立法体制,有助于解决部门立法、监管存在盲点和相互推责等问题。同样地,国务院法制办决定制定或者修改环境行政法规时,也应亲自调研,充分听取关于各界意见,起草条文,并广泛征求社会意见,之后径行提交人大或其常委会审议。部门意见只能作为参考,立法不能被部门牵着鼻子走。¹

(三) 以一揽子解决方式改进环境立法工作

建立新的立法设计方式的目的在于解决环境法律法规操作性不足的问题。当前我国严峻的环境污染形势主要源于政府的权力过大和法律法规过于原则。如何解决法律法规操作性不足问题,同时限制政府权力,是这一建议提出的中心所在。

建立新的立法设计方式主要是为了避免法律的制定者希望把法律细化的任务推给法规,而法规细化的任务又推给部门规章的问题出现。过度原则的环境法律不利于执行,而较为详细的部门规章则带有浓厚的部门利益色彩。因此,要转变这种立法设计方式,在制定法律时就要在其中作出详细的一揽子规定,事先预计可能存在的问题并予以解决,如果同时规定不了的,可以规定配套规范和标准的制定期限。

(四) 继续加大信息公开力度, 提高环境立法公众参与程度

目前,信息公开和公众参与程度低的问题已经成为制约社会力量成为环境管理体系第三极的主要阻碍。因此,在下一阶段环境法律法规的修改或制定中,应当提高信息公开和公众参与在这些法规中的覆盖度,并不断细化信息公开和公众参与的实施程序,提高社会力量参与环境管理的能力。可以考虑在环境保护部《环境保护公众参与办法》、《企业事业单位环境信息公开办法》、《环境影响评价公众参与办法》的基础上,制定《环境保护信息公开和公众参与条例》。

(五) 贯彻“多规合一”, 促使各规划相互协调, 优化污染防治和生态保护的空间结构

¹ 常纪文:《治国理念与模式的新飞跃》,《检察风云》2014 年第 22 期。

应当贯彻落实“多规合一”，作出符合我国实际、满足我国国家治理战略要求的规划。采取“多规合一”，解决协调发展的问题，即处理好环境规划与其他规划和相关法律的关系，使环境立法更具针对性。环境规划应当与经济社会发展规划、城乡建设规划、土地利用总体规划等合成一张蓝图，使环境保护成为真正意义上的约束性因素。如地方要建经济开发区（要做经济社会发展规划），开发区的建立既需要土地（要做城乡建设规划），又要考虑环境保护和其他各个方面的要求（要做环保规划），因而不可避免地要与城乡建设部门和环保部门进行协调（“多规合一”）。这就说明，“多规合一”既符合我国环境管理的需要，也是减少重复建设、资源浪费、环境污染的重要手段，应当坚决予以贯彻执行。目前，国家开展市县一级的“多规合一”工作，海南省作为省一级的试点地区启动试点，2016年，国家应当总结经验，开展相关推广的工作。

此外，为保障环保规划的作用得以真正发挥而不是沦为不停改动的“鬼划”，应当向欧盟学习，重构环境政策和法规体系，提高环境规划、标准在环境法律体系中的地位。如可以效仿欧盟，通过规划确定目标体系，再依据实现目标的需求和当前环境状况的实际，制定环境标准和环境法律法规，从而保证规划目标最终得以实现。

第二部分：严格环境执法 努力实现立法预期

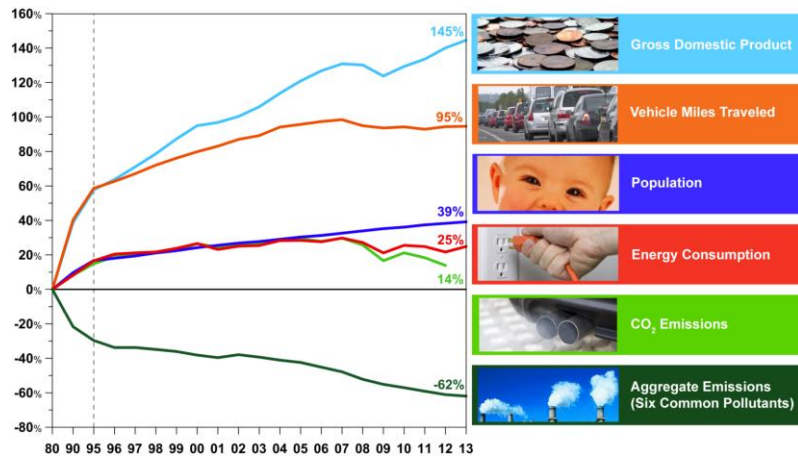
一、我国环境执法及其存在的主要问题

新《环境保护法》的实施，标志着中国的环境保护工作步入了新纪元。贯彻新《环境保护法》，环境污染防治工作方面取得了诸多新成就，如城市空气质量明显提升，环境处罚案件数量快速增长等。但是，环境执法的一些顽疾依然存在，绝不是一朝一夕就能够根治的。环境问题尤其是空气、水污染等问题，演变到今天举国上下都要面对的严重问题，说明环境法的实施没有符合立法预期。原因除了发展阶段的局限性和数十年粗放式经济发展的环境污染、生态破坏积累外，执法不严也是一个重要的原因。为此，应对环境执法进行客观评估，并结合实际提出具有实效性的建议。

专栏 8 环境保护与经济增长协调发展的可行性

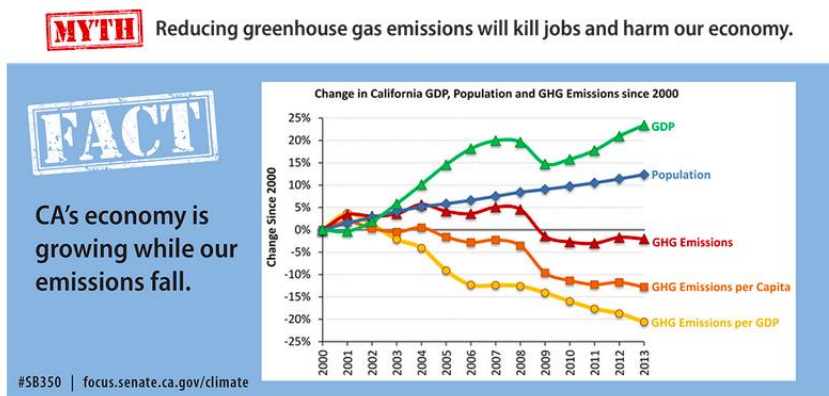
在中国，有关环境监管的争论经常发生，人们认为环境保护与经济发展并不相容。本表格使用美国的案例说明环境立法并非与公众经济发展不相容，反而能够有力促进经济增长。美国监管机构（联邦和州政府）经常强调关于经济增长、健康和其他方面的环境监管的纯收益。例如，美国 EPA 经常强调即便在 GDP 增长 145%、里程数已翻番、人口数量和能源消耗增加的情况下（详见表 1），大气污染物（二氧化硫、二氧化氮、臭氧、一氧化碳、颗粒物、铅）排放量仍大幅减少（减少 62%）。

美国空气质量改进 (1980-2013)



<http://www.epa.gov/airtrends/aqtrends.html>

加利福尼亚 EPA 采用类似统计说明温室气体排放量管制与经济增长相容。



<http://focus.senate.ca.gov/climate/sb350-facts>

加利福尼亚已创建在线地图强调与气候变化管制相关的大量投资。目的在于提醒公众环境管制可以促进经济增长。

California Climate Investments

Summarize instead by:
Assembly | Senate

Current view:
Statewide Summary

Address or city search

You are now viewing the California Climate Investments from a statewide perspective.
Click on "Assembly" or "Senate" links above to see this information summarized by legislative district.

Map

About

Coming Soon

Contact Us

FAQ

Version: 2015.09.09.18

+

-

Summary | Agriculture | Clean Energy | Clean Transportation | Natural Resources | Sustainable Communities | Waste & Recycling | Cap-an

Summary of Climate Investments
Statewide Report

Agriculture

Water Efficiency
State Water Efficiency and Enhancement Program (SWEEP)(2014)

- Number of projects: 129
- Total amount: \$6,646,023.00

Clean Energy

Renewable Energy
California Solar Initiative (CSI) (2006-2015)

- Number of rebates: 144,199
- Total amount: \$1,832,110,865.32

New Solar Homes Partnership (NSHP) (2015)

- Number of rebates: 19,333
- Total amount: \$132,577,328.00

Energy Efficiency
Proposition 39 Energy Efficiency and Solar Generation (2013-2015)

- Number of sites: 1,848
- Total funding: \$369,496,417.00

Investor-Owned Utilities Energy Efficiency Programs (2010-2012)

- Total expenditures: \$1,855,196,650.04

Clean Transportation

Clean Vehicles
Clean Vehicle Rebate Project (CVRP) (2010-2015)

- Number of rebates: 104,240
- Total amount: \$220,162,573.88

Hybrid & Zero-Emission Truck & Bus Voucher Incentive Project (H-VIP) (2009-2015)

- Number of vouchers: 1,849
- Total amount: \$55,681,776.12

Clean Fuels
Alternative & Renewable Fuel & Vehicle Technology Program (ARFVTP) (2008-2015)

- Number of projects: 742
- Total amount: \$554,503,065.00

Low-Carbon Transit

Natural Resources

Forests
Urban and Community Forestry and Forest Legacy Programs (CalFire) (2014-15)

- Total Amount: \$19,635,554
- Number of projects: 33

Wetlands
Wetlands Restoration for GHG Reduction Grants (CDFW) (2015)

- Acres restored: 2,516.30
- Total amount: \$21,318,473.00

Waste & Recycling

Waste Reduction
GHG Reduction Grant and Loan Program (CalRecycle) (2014-2015)

- Number of grants: 7
- Total amount: \$18,521,000.00

Sustainable Communities

Sustainable Communities
Affordable Housing and Sustainable Communities (AH-SC) Program (2014-2015)

- Number of projects: 28
- Total amount: \$121,955,480.00

<http://www.climateinvestmentmap.ca.gov/> 环境保护与经济增长协调发展的可行性

目前，中国政府发布了相似信息。绿色发展和经济转型是中国迈向更加清洁、健康和繁荣的未来的关键。在中国，政府官员、环境监管部门、非政府组织和相关公民应当提高对环境监管利益的认知能力，以应对目前社会上普遍存在的经济增长与环境保护不相容的观点。

新《环境保护法》的实施，标志着中国的环境保护工作步入了新纪元。贯彻新《环境保护法》，环境污染防治工作方面取得了诸多新成就，如城市空气质量明显提升，环境处罚案件数量快速增长等。但是，环境执法的一些顽疾依然存在，绝不是一朝一夕就能够根治的。环境问题尤其是空气、水污染等问题，演变到今天举国上下都要面对的严重问题，说明环境法的实施没有符合立法预期。原因除了发展阶段的局限性和数十年粗放式经济发展的环境污染、生态破坏积累外，执法不严也是一个重要的原因。为此，应对环境执法进行客观评估，并结合实际提出具有实效性的建议。

目前，我国环境执法工作仍然存在一系列重大问题。总体来看，主要以下几个方面的问题：

25

（一）执法依据问题

1.《环境保护法》效力等级较低，有机协调作用不足

众所周知，基本法具有较高的效力等级。在我国，一部法律成为基本法的必要条件之一，即为该法必须是由全国人大通过。而此次新《环境保护法》修订案却仍然是由全国人大常委会审议通过，因此，新《环境保护法》仍然不是我国的环境基本法。新《环境保护法》虽然希望通过“面面俱到”的方式确保其在环境保护领域中的权威性，譬如规定生态红线制度、加强自然生态区域保护、加强生态修复、保护生态安全、开展生态补偿、重视农业生态保护等制度，²但这些制度的确立，实际上只能起到一个指导补充的作用，其根本原因在于，《环境保护法》的法律效力等级并不高于《农业法》、《林业法》、《草原法》、《水法》等专项法律。因此，其权威性亦不可能超越这些专项法律。

实事求是地说，修订后的《环境保护法》，仍然只是环境保护综合法、环境保护基础法、环境保护基干法。此外，由于缺乏对生态保护领域的综合协调作用，因此，新修订的《环境保护法》在生态保护方面将还会遇到与以前一样权威性不够的问题，以致在新《环境保护法》的实施过程中，农业、林业、海洋、国土资源等部门，会以已有专项法为由而冠冕堂皇地拒绝适用《环境保护法》的相关规定。若是这个问题不能得到妥善解决，新《环境保护法》中关于生态保护的规定将会被架空，形同虚设。

2.法律间衔接性较低，制度相互配合差

新《环境保护法》并未改变环境保护法律体系中污染防治法律与自然资源法律之间联系性不足的缺点。特别是在一些存在专门立法的自然资源领域，因法律间联系性不足而导致部分制度的使用存在相互重合或冲突的情况，如在环境监测方面，尽管新《环境保护法》对此作出了统一性的规定，但是其与自然资源法律间的冲突依然存在，新《环境保护法》第 17 条规定：“国家建立、健全环境监测制度。国务院环境保护主管部门制定监测规范，会同有关部门组织监测网络，统一规划国家环境质量监测站（点）的设置，建立监测数据共享机制，加强对环境监测的管理。”而《水法》第 32 条最后 1 款则规定：“县级以上地方人民政府水行政主管部门和流域管理机构应当对水功能区的水质状况进行监测，发现重点污染物排放总量超过控制指标的，或者水功能区的水质未达到水域使用功能区对水质要求的，应当及时报告有关人民政府采取治理措施，并向环境保护行政主管部门通报。”上述两条在环境监测方面存在明显的重合部分，尤其是当发生突发性水质污染环境事故时，环境保护部门很可能会因为法条之间的重合，无法及时获

² 常纪文：《新〈环境保护法〉：史上最严但实施艰难》，《环境保护》2014 年第 10 期。

取必要信息而无法采取有效的应对措施,从而使得污染范围扩大、受众人群增多。

法律间衔接性低必然会导致法律制度之间的实施效果打折,进而使得相关部门间存在监管矛盾或空隙,极易导致环境事故的发生。以近日发生的天津危险品爆炸事故为例,在此次事故发生之前,安监部门与环保部门的事权不清,使得两个部门对港区的日常监管存在严重的漏洞。尽管在7月20日港区刚刚举行过安全生产的应急演练,但对后来发生的爆炸事故并未起到预警应急的作用。在事故发生之后,环保部门、安监部门以及消防部门之间的信息沟通不畅,使得事后应急措施不科学,氰化物等危险物信息不准确,严重危及当地居民的人身健康与安全。

3.法律法规规定原则性强,有的超越实际,可实施性不强

在实务工作中,环境法律法规常因其可操作性低以及缺乏配套的具体法律法规而深受诟病,无法得到有效实施的环保法,只是一张挂在墙上的“饼”,只能看不能吃。

此次新《环境保护法》的修改,作出了诸多有利于环境行政执法的修改,确立了诸多法律制度,如考核评价制度、生态红线制度、生态补偿制度、公益诉讼制度等,还确立了诸多严厉的处罚措施,如行政拘留、按日计罚、引咎辞职等。环境保护部也于2015年迅速出台了《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》、《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》、《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》、《企业事业单位环境信息公开办法》等配套法规。但是,这些配套法规主要集中在环境行政主管部门对行政相对人行为的规制上,并未对包括引咎辞职、责任连带、目标考核等内容做出具体规定,并未对有关部门和地方政府依照法律的要求制定标准、条例、规章、政策、规划等,作出时限要求。

纵观2015年8月29日通过的《大气污染防治法》全文,可以看出环境法律可操作性低、实施性不足的缺陷并未做出较大的改善。从条文的具体内容来看,宣示性的规定仍然较多,对于各级政府和环境行政主管部门规定了诸多“软义务”,并未规定相应的处罚和制约措施,社会力量也无相应的法律制约手段。最终,该法还是一部管行政相对人的法,而非既管“相对人”也管“政府”的法。从法律制度上来看,该法响应新《环境保护法》也规定了诸如按日计罚、引咎辞职、环境民事公益诉讼等法律制度。但是,这些规定大体都规定了环保部门“如何做”的问题,对“谁去监督、如何监督”的问题却少有涉及。

此外,我国缺乏法律实施效果评价机制和指标体系,如采取问卷、实地调查、问题反映等方式获得信息,给立法的实施效果打分,通过对总分高低、失分领域、

失分原因等方面进行分析，使全国人大知晓立法问题所在，采取针对性措施，提高全国人大的立法质量。通过对地方的法律实施打分，督促地方政府和有关部门严格执法。

专栏 9 守法和执法的绩效评估

20 世纪 90 年代初以来，许多经合组织国家已开发和利用绩效测定指标来测定环境执法部门的绩效。经合组织 2010 年报告分析了 10 个经合组织国家在量化指标设计和实施方面的经验，表明这些年来广泛使用的指标有四种：

- 投入指标，如投入的时间、人员、资金、材料、设备和其他资源；
- 产出指标，如检查次数、守法促进活动次数以及执法行动次数；
- 关注被监管团体的守法知识和行为变化的中间成果指标，如已改善的环境管理和已减少的环境影响；

- 最终成果指标，如已改善的水或大气质量、已降低的土壤污染等。

传统上，对监管机构的绩效进行管理和评估多数是通过参考他们的活动水平，关注他们的投入和产出指标而不是他们获得的成果进行的。最近几年，许多环境执法部门意识到，单独依赖于投入和产出指标不足以说明各种执法活动的效力。因此，他们不断在开发更多有意义的基于成果的措施，这些措施强调被监管团体的环境条件或行为的改善。另外，这些措施也增加了环境评价机构（EEA）的责任。上述经合组织报告考虑了六种类型的直接和最终成果绩效措施，包括：

- 守法率；
- 累犯措施及不守法时长；
- 污染释放指标；
- 改善环境管理实践和降低风险的指标；
- 单个守法保证法律文件效力措施；以及
- 环境质量（最终成果）指标。

另外，守法和执法成果指标的设计也有三种方法：

- 在监管和环境问题方面关注守法保证法律文件效力的绩效评估。历史上，美国环保署曾使用这种方法，它要求有关部门测定被监管团体的改善行为、检查和执法情况，同时也评估因此实现的污染减少成果。

- 关注环境问题，体现主管部门战略优先性的绩效评估。这种方法主要在英国、丹麦和爱尔兰使用，主要用来监测高风险行业事故、主要污染物排放等。

- 低层次关注监管行为、高层次关注整个项目效力的多级绩效评估。该方法主要是加拿大环境部门使用，首先为了实现守法目标而注重单个受监管污染物的减少数量，然后将这些成果整合成综合性措施，这类措施以污染物下降数量造成的环境影响为特征。

在这些指标的范围內，根据全世界各个国家环境执法和守法项目经验，也可将这些指标分成 4 类：

- 评估国家环境部门守法和执法项目的整体效力并进行管理改善的综合性

国家指标。例如美国环保署的国家级 ECE 指标。要了解更多信息，详见 <http://www.epa.gov/compliance/planning/reuslts/index.html>。

- 评估国家环境部门的地区或行政区代表处、州或省级机构或地方市级机构的守法和执法项目的整体效力并进行管理改善的综合性次国家级指标。

- 目标明确的国家级指标，这类指标评估目标明确的国家级方案的效力并改善其管理，这类国家级方案主要解决具体的非守法模式或环境风险问题。例如，加拿大环境部使用的国家级 ECE 指标。要了解更多信息，详见 <http://www.ec.gc.ca>。

- 目标明确的次国家级指标，这类指标评估目标明确的方案的效力并改善其管理，这类方案主要采用目标明确的次国家级指标解决地区、省/州或地方/市级部门具体的非守法模式或环境风险问题。

然而，经合组织对现有成果指标的评论表明，守法成果指标的开发和利用存在各种挑战，包括数据收集和处理的资源限制、确定范围的复杂性、设计统计上有效的指标存在困难、将产出和成果联系在一起存在不确定性、指标可比性低等。

经合组织的评论也认为，要找到“最佳实践”方法或一整套“无瑕疵”的指标，是件不可能的事情。各个成果措施的功能最终取决于它们的目标以及执法部门资源（投入）和活动（产出）指标适合性的联合分析。

参考文件：

（1）经合组织第 18 号工作文件（作者 Eugene Mazur），《环境守法保证成果绩效措施（2010 年）》，可在以下网址上查阅：
http://www.oecd-ilibrary.org/environment/outcome-performance-measures-of-environmental-compliance-assurance_5kmd9j75cf44-en。

（2）国际环境守法与执法网络，《守法和执法从业者绩效测定指南》（第二版）（2008 年），可在以下网址上查阅：<http://inece.org/indicators/guidance.pdf>。

4.环境法律制度的设计理念存在问题，共治不足

在当前的环境法律制度体系中，以环境管控制度作为环境法律制度的主要内容，相应地，以市场手段、经济手段为主要内容的环境法律制度仅占极少的一部分，公众参与也主要集中在污染防治的法律法规中，其他环境法律法规对其少有涉及。如总量控制、“三同时”、排污许可、环境标准等管控制度在诸如《水污染防治法》、《清洁生产促进法》、《建设项目环境保护管理条例》中均有规定。但是，基于市场手段、经济手段而建立的环境法律制度仅在“四大污染防治法（水、大气、固体废物、噪声）”中作了规定，在其他环境法律法规中少有提及。这就表明，我国环境法律制度的设计理念主要侧重于发挥国家强制实施力的“执法”，而非侧重单位、企业、个人的“守法”和共治。

环境法律法规的立法目的在于保护环境，保护公民的身体健康，从而实现可持续发展。但在公民环境意识不断提高的今天，环境法律制度的设计理念应当有所转变，不再侧重于如何规制、惩处单位、企业、个人的环境违法行为，而应转到侧重于如何通过环境法律制度的设计，正确引导单位、企业、个人主动守法上来。

专栏 10 守法和执法最佳监管途径

现代监管机构的角色就是在必要时执行法律，同时，也需负责告知和教育、提供支持、监督法律遵守以及鼓励实现更高绩效。

守法的工具范围

国际经验表明，实现法律遵守目标的最高性价比方法是教育和支持，辅以强有力的执法。

不遵守法律存在诸多驱动因素，包括对规则缺乏认识 and 了解、规则不清楚或相互矛盾、违法行为被发现的可能性低、被处罚的可能性低以及处罚力度太小不足以形成威慑。

通过有关守法的各种正面激发和激励组合拳（教育和支持、清晰明了和前后一致的规则、遵纪守法者得到公众认可），以及通过对违法者施加各种有效威慑（一套逐步变严的处罚），上述不遵守法律的驱动因素将得以消除。

英国关于有效法规的汉普顿评论（2005年3月汉普顿报告，要了解详细信息，请登录www.hm-treasury.gov.uk/media/AAF/00/bud05hampton_641.pdf）建议，制定政策和法律法规时，应与利益相关方充分磋商，这样政策与法律便于理解、容易实施和执行。

另外，也应该明确考虑如何利用现有制度和数据来执行法律法规，从而将行政负担降到最低。现代监管机构也需要提供这方面的教育和支持。

自由裁量权的行使——责任制

监管部门在守法和执法时行使自由裁量权是理所当然的事情——无论是资源配置的管理还是选择如何回应均是如此。可是，这经常得不到认可和理解。

现代监管机构会向受监管团体解释其将如何确定监管关注点和确定自己资源的配置方向。另外，现代监管机构也会在同受监管方打交道的过程中解释自己将会运用到的战略，所以现代监管机构的行为和响应可以预见，并前后一致。每年，现代监管机构会向其受监管团体报告其绩效和成果。

基于风险的方法及绩效测定

在确定优先顺序的过程中，现代监管机构采用基于风险的方法，这种方法将资源投放到可能实现最大收益以及管理最大风险的领域。

英国环境署被视为基于风险监管实践的典范，该机构以透明方式通过经营者污染和风险评估系统（OPRA）（详见英国环境署网站www.environment-agency.gov.uk）披露其基于风险的目标、授权和检查方法。

经过广泛的最佳监管实践审查后，维多利亚环保局最近也在澳大利亚采用了

类似基于风险的方法（详见网站：<http://www.epa.vic.gov.au/our-work/compliance-and-enforcement/ce-review>）。

为了实施汉普顿评论提出的各项建议，现代监管机构颁布了一项新的守法和执法政策，解释其确保守法以及利用守法和执法权力的方法和优先顺序。该方法如今成为监管部门的标准惯例。

现代监管机构也颁布年度守法计划，告知环保局所辖区域的社区接下来一年的计划和预计守法活动情况。这些活动分为战略守法活动、守法维持活动以及污染响应活动。每种活动需要不同的风险评估、资源配置和问题解决方法。

现代监管机构每年向公众发表报告，告知公众其实现守法计划目标的绩效情况。公众也可通过社交媒体和环保局的网站了解到环保局的守法和执法活动结果。

5.部分现行制度老旧或者缺乏，难以适应环境保护工作的需要

部分现行制度设计不合理，执行不到位，难以适应当前环境管理和监管的需求，亟须围绕环境管理转型进行调整。³例如，我国环境法律法规中所规定的排污收费制度，其收费标准过低且未能体现区域差异；排污许可证制度长期未得到有效实施，部分污染物排放标准时效性不足，并缺少环境质量和公众健康指标，行业和区域污染物排放标准也较少。特别是在极力提倡环境保护公众参与的今天，作为环境污染预防主要手段的环境影响评价制度，并未将环境决策、政策纳入到规制范围内。错误的环境决策、政策，必然导致严重的环境后果，其危害性更甚于一般的环境污染行为和环境事故。

此外，环境法律制度应当根据我国的环境污染的形势进行调整。以前，我国的环境法律制度主要侧重于针对点源的污染防治。但是，我国的环境问题已经不是集中于行政区域内的点源问题，而是跨区域、流域，影响数个省市的面源环境问题。因此，有必要针对此种情况，对我国环境现行的环境法律制度进行清理，使其更适合我国环境管理要求。

6.规划协调性差，环境保护工作难以得到充分考量

环境规划应当与经济社会发展规划、城乡建设规划、土地利用总体规划等合成一张蓝图，即“多规合一”，使环境保护成为真正意义上的约束性因素。如在进行城乡建设时既要考虑土地、又要考虑环境保护和其他各个方面的要求，避免在工程建设完成后，才发现与当地环境保护和承载力不协调，造成不必要的浪费。但是，当前我国诸多地方政府所作出的环境规划，未与经济社会发展规划、城乡

³ 俞海等：《建立完善最严格环境保护制度》，《中国环境报》2014年10月23日。

建设规划、土地利用规划等合并在一起。而是，各自为战，规划也因部门利益或是地方主义，落实争权夺利的牺牲品。

没有科学、合理的规划的指导，使得我国环境立法特别是地方立法的指向性、针对性不足，便更加影响到环境行政主管部门在日常执法中的执法行为，使得执法缺位、越位、不到位的现象层出不穷。

（二）执法体制问题

1.环境管理体制存在障碍，监管的协调性和独立性之间有欠缺

在经济和社会快速发展的进程中，我国现行的环境管理体制在防治环境污染、遏制生态破坏、保障生态安全方面发挥了重要的作用，但在现实中也发现了一些统筹不足的问题。什么是统一监督管理？统一管理和分工负责有什么区别？统一监督是否包括环境保护行政主管部门对其他部门职责履行情况的监督？法律没有进一步的界定。这也就使得我国区域管理和纵向管理两大模式冲突不断，且成为制约环境保护事业开展的重要因素。

自然资源之间是存在相互影响性的，生态环境和处于其中的自然资源也同样具有相互影响性，当有关部门因环境污染、生态破坏、资源开发利用发生交互性的职权纠纷和矛盾时，基于环境保护行政主管部门与水利、国土资源、农业、林业、海洋等部门为互不隶属的行政部门的现实，使得环境保护行政主管部门即使想发挥统一指导、协调和监督作用，也不一定能得到其他部门的认同。这不仅影响环境保护行政统筹监管的效率，还阻碍了环境和自然资源保护全局工作的开展，损害政府的公信力，⁴如环境保护、海洋、水利、国土、林业等部门每年各自发布的公告上具有交叉内容，且个别数据和措施经常不一致。对于这一现象，环境保护行政主管部门往往无力协调解决。同样地，对于自然资源开发利用和监管不力引发的生态环境问题以及不同部门间政策和法律执行不协调带来的交互性生态问题，环境保护行政主管部门也无力纠正或者协调。这说明，我国当前的环境管理体制无法有效实现我国环境法律法规的立法目的。

另外，根据现行体制，地方环保机构的人事权和财政权都在地方政府手中，在环境监管中的角色自然会受到当地政府的制约。按照《环境保护法》的规定，地方人民政府对环境保护负责，也就是说，环境质量的好坏，地方人民政府是责任的主体。但相关法律除了规定考核机制以外，并没有明确规定政府部门应如何履行其责任，怎么保证其履行责任，更没有明确规定若不履行相应职责应承担什

⁴ 常纪文：《何处巧借他山石？》，《中国环境报》2012年11月9日。

么责任。⁵相反地，如果监管不力，环境保护部门却成了被人诟病的对象。

2. 党委政府不同责，导致地方党委违法干预环境保护而无法追责的现象

反思频发的环境污染事件和区域雾霾污染，企业首先应承担主体责任。但由于政府有监管企业的职责，政府也要承担监管失察的责任。由于党委领导政府开展工作，从理论上讲，党委也要承担环境保护的领导责任和失职的党纪、政纪和法律责任。但是，以前我国没有明确的制度化规定明确党委在环境保护方面做什么，不做什么，因此，党委的环境保护领导责任就虚化了。在这个背景下，一旦出了环境保护事故，受到处罚的往往是政府系统的监管人员，而党委系统的领导特别是市委常委，往往不涉及具体事情的监管，因此难以受到责任追究，即使因为重特大事故受到牵累，也只是作出深刻检查，难以涉及警告、记过、记大过等党纪和政纪处分，更不会被追究刑事责任。

纵观以前处理的很多环境事件和事故，受处理的绝大多数是政府系统的人，如省市县长、分管副省市县长、正副厅（局）长，很少能够处理到省市县委书记的。由于以前提拔的主要依据是 GDP，即使部门和地区的环境保护形势好了，也很少有人因为辛苦的环境保护工作做得好而得到提拔。因此，政府口的副职行政首长特别是排名靠前的副职行政首长往往不愿意分管环境保护。从全国范围来看，很少看到市委常委分管环境保护的现象。这些副省市县乡（镇）长上任一两年之后，最希望的是进入常委班子，卸掉分管的环境保护工作。由于分管环境保护的副省市县乡（镇）长地位不高，他们提出的人、财、物等加强环境保护工作的具体请求难以得到本级党委常委会和政府常务会的足够重视。于是环境保护就被推到“看起来重要、干起来次要、忙起来不要”的尴尬境地。

3. 跨区域协调性不足，各区域的责任与利益配置不清晰，导致区域环境保护效果欠缺

我国主要存在大气、流域、土壤三大环境污染问题，而这三大问题往往因其生态属性和传播特性，使得环境污染不以行政区域划分的意志为转移，而是遵循自然规律，不断地扩散。

以我国的流域污染防治为例。流域水体流动具有跨区域甚至跨国性的特点，但流域水污染防治则以流域沿岸的行政区域划分。若缺乏统一的权利义务、均衡的责任机制和交互的配合体制，忽视统筹水体的流域性和管理的区域性，就会出现上游排污、下游遭殃和上游造福、下游享福等权利义务不均衡和结果不公

⁵ 沈晓悦：《变“环保风暴”为长效机制——环境管理体制要适应历史性转变》，《环境经济》2007年第8期。

平的现象，危及流域社会的稳定。

2008 年修订的《水污染防治法》对流域水污染联合防治的体制、制度和机制做了原则性规定，如第 8 条规定了水环境包括流域水环境的监管体制；第 12 条规定了省界水环境质量标准的制定；第 15 条规定了流域和行政区域的水污染防治规划；第 26 条规定了流域水环境监测的体制和机制；第 28 条规定了跨行政区域的水污染纠纷解决体制和机制等。2002 年修订的《水法》也在其第 12 条中规定：“国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制。国务院水行政主管部门负责全国水资源的统一管理和监督工作。国务院水行政主管部门在国家确定的重要江河、湖泊设立的流域管理机构(以下简称流域管理机构)，在所管辖的范围内行使法律、行政法规规定的和国务院水行政主管部门授予的水资源管理和监督职责。县级以上地方人民政府水行政主管部门按照规定的权限，负责本行政区域内水资源的统一管理和监督工作。”从上述两部法律中可以看出，我国当前的流域污染防治监管体制，除了设立重要江河、湖泊的流域管理机构外，并未为流域污染防治联防联控机构提供法律依据。这就使得我国诸多饱受流域污染影响的地区，常因没有协调机构而使得流域污染防治工作一拖再拖，从而最终影响流域沿岸居民的利益。

4.部门利益保护，适用法律时相互切割，协同执法的主动性缺乏

环境问题的复杂性与特殊性使得环境行政执法也与一般的行政执法行为有所不同。在日常工作中，环保部门在做好自己本职工作的同时，与其他部门或是其他区域的协作也是十分必要的。实践证明，在地方单靠环保部门或是一个地方政府的“单打独斗”是解决不了环境问题的，并且常常使得地方环境保护主管部门陷入执法困境。

但是，这种执法困境的产生，在很大程度上是因为部门间的利益冲突而造成的。环保、林业、水利、农业、安监等部门往往存在职权交叉和间隙，这种状况已经成为环境法律法规贯彻落实的最大阻碍。各部门为了自身的利益，在适用法律的过程中，不可避免地将法律进行“切割适用”，通过宣示性或是模糊性的规定，来为自己谋取利益、推脱责任。

与此同时，在应对区域、流域环境问题上，相关政府及部门之间的协同执法更是其不得已而为之的选择。往往只有当环境问题极其严重之时，相关政府及部门才会主动通过协同执法来予以解决。但是，在实际操作之中，协同执法甚至会成为各地方政府及部门逃避责任的重要路径。

（三）执法态度问题

1.地方执法动力总体不足，不督不动，中央高压是地方推动执法的主要动力

新《环境保护法》实施至今已有 8 个多月，环境监管执法也确实更严、更实，地方政府责任意识、污染企业的底线意识、环保部门的创新意识、社会公众的参与意识都有了不同程度的提升。2015 年上半年，在中央的高压之下，全国共检查企业 62 万余家次，责令停产 15839 家，关停取缔 9325 家，“按日计罚”逾 2.3 亿元，⁶查封扣押案件 1814 件，移送行政拘留 782 起，移送涉嫌污染犯罪案件 740 起；环境保护部对减排存在突出问题的 5 个城市实行环评限批，对 37 家企业实行挂牌督办，对脱硫设施运行不正常的火电企业扣减脱硫电价款 5.1 亿元。

从最近几个月新《环境保护法》的实施情况来看，可以将各个省市分为三个层次：第一层，环境质量好，地方政府自主执法，主动贯彻落实环境法律法规；第二层，环境质量一般，地方政府按照法律规定履行其职权，可以说是“不主动，也不被动”；第三层，环境质量差，中央政府不断对其进行督查、监管。当前，第三层所在的地区不仅是我国经济水平相对发达的地区，也是环境法律法规贯彻落实最难的地区。这一地区贯彻落实环境法律法规的动力主要来自上级政府及中央政府的压力。如 2015 年 2-6 月，环保部门先后约谈了包括沧州、无锡、临沂等市的主要领导，就环境质量、环境执法、居民生活、经济发展等问题进行谈话。由此可见，目前我国的环境执法尚未达到主动执法、自主执法、依法执法的水平，还在很大的程度上需要中央政府的重视与督促。特别是 6 月份以来，经济下行压力增大，保就业保增长成了主流。各地方环境保护部门普遍反映，地方政府环境保护执法监管的意愿明显下降。

2.地方选择性执法和运动式执法情况比较普遍

环境行政主管部门及相关部门作为环境法律法规的实施人，依照法律法规规定的权限，行使其职权，履行其义务，是其得以设立的重要因素。为了提高环保部门及相关部门的行政效率，我国环境法律法规普遍在其条文中赋予了环保部门一定的行政自由裁量权。但是，由于环境利益具有公益性的特点以及环境法律法规中的相关程序性的规定，环保部门在实际执法中往往会采取在执法体系中限制性较少且易于执行的执法方式，对环境违法行为进行处罚。此外，环保部门进行统一监管时，也往往因执法难度、地理位置、上级重视程度等因素而进行选择执法。

当前，在实际污染防治工作中，仍免不了通过开展“集中整治”、“专项治理”等运动式执法来实现打击环境违法行为，快速改善区域环境质量的目的。所

⁶ 《环保部：今年上半年环保“按日计罚”涉罚金逾 2.3 亿元》，新华网（http://news.xinhuanet.com/politics/2015-08/05/c_1116158186.htm），2015 年 8 月 20 日检索。

谓的运动式执法，主要是指环保部门集中人力、物力，开展有组织性、有针对性的大型执法或是联动执法的行为。但是，运动式执法往往因其临时性的特点，使得环境问题仅在短期内得以遏制，其后便陷入“违法-查处-再违法-再查处”的怪圈中。

3.地方行政基于各种考虑对环境保护进行非正常干预屡见不鲜

在现实工作中，环保部门往往不能也不敢严格执法，之所以如此，主要原因在于地方政府和地方党委时常进行干预。比如，新《环境保护法》的通过及有效实施，不仅对地方环保部门执法工作提出了严峻挑战，还使得环保部门受“夹板气”的现象也越来越明显，如果不严格执法，公众将对环境污染问题不满意，而如果严格执法，则很多地方政府和地方党委将不满意。究其原因在于，严格执法将会影响当地就业和财政收入的增长，进而影响官员的业绩考核和政治前途。虽然环保部门在执法之中具有一定的独立性，但是其人事任命仍然处在地方党委和政府的掌控之下。因此，面对此种情况，环保部门很可能还是因迫于地方党委和政府的压力而不敢严格执法。

（四）执法监督问题

1.社会监督立法保障不足，秩序混乱，人大监督不足

新《环境保护法》的实施，为社会力量参与、监督环境执法提供了法律依据。但是，社会监督作用的发挥，仅仅依靠宣示性或增加政府“软性义务”的条款是完全不够的。只有在法律上真正地赋予“权利”，才能实现“权利”与“权力”的平衡，实现立法目的。

新《环境保护法》为环保部门提供了诸如行政拘留、引咎辞职等强而有力的措施，令人为之振奋。但是，自新《环境保护法》实施以来，被处以行政拘留的环境违法行为人屈指可数，更无一人因违反新《环境保护法》第 68 条而引咎辞职。是因为新《环境保护法》实施以来我国的环境质量得到很大改善，企业奉公守法，官员认真负责？其实不然。真正的原因在于，以往执法不严、违法不究的陋习仍然存在于日常环境执法之中，在于我国的人大监督和社会监督的有效性不足。目前，人大监督往往以听取报告为主，很少以质询、问责等方式进行。

当前，环境形势依然严峻，社会公众对区域和流域环境污染问题几乎毫无办法，社会监督孱弱无力。深感无力的社会群体，只有通过诸如微博、微信等网络平台来发泄自己不满，极易引发社会冲突。此外，部分营利性媒体和“意见领袖”为了自身的利益诉求，为了吸引点击量、关注度，经常伪造、篡改环境信息，用极度夸张的言辞形容环境问题进而“绑架民意”，造成群众恐慌，酿成大型群体

性事件，并影响到正常环境执法活动的有序进行。

2.信息公开和公众参与程度较低

公众参与历来是环境执法的重要问题，环境执法中公众参与程度低也深受诟病。可以说，新《环境保护法》单设一章用来规定公众参与这一做法，使得公众参与在环境执法的地位大大提高，公众参与似乎也成了上至政策决策下至基层执法必不可少的要件。但是，从新《环境保护法》的条文以及《河北省环境保护公众参与条例》来看，公众参与还是以信息接受这种被动式为主，主动参与主要集中于对环境违法行为、执法行为的举报与监督，司法救济途径也主要侧重于环境民事公益诉讼。这也就说明，公众在环境立法、执法、司法、守法中的参与还处于较低层次，其并未深入到政府的环境决策、执法之中，更没有成为环境决策、执法的重要组成部分。

以 2015 年天津危险品爆炸事故为例。根据《危险化学品安全管理条例》，危险化学品仓库与周边建筑的安全距离为 1000 米，但此次爆炸点 1000 米范围内却有超过 5600 户住户。爆炸点附近的房地产开发商声称，其在这里开发房地产时从未接到附近普通物流仓库区改建为危化品仓库的通知，也从未对附近的住户进行意见征询。可以说，该地区危化品仓库的建立没有履行相关法律法规中信息公开和环境影响评价的义务。

专栏 11 信息公开、公众参与与诉诸法律

成功实施和执行环境法律是公共部门的一项职责。欧盟，尤其是德国，已经编制了有关查阅信息、参与和司法审查方面的法律文件，从而构建公众和政府对环境法律有效实施和执行方面的信心。

基于 2001 年《奥胡斯公约》（关于环境事件的获取信息、作出决策时的公众参与和诉诸法律的公约）的实施，欧盟和其成员国采取了一系列法律行为，包括：

- 1.要求政府当局向个人提供环境信息，且无权声称侵犯其利益或权利(被动信息)；
- 2.要求政府当局及其管理的其他公共机构、国际组织公布关于环境影响的文件(主动信息)；
- 3.允许民间团体（个人）参与存在环境影响的重大项目的批准程序；
- 4.为权益受到侵犯的个人和非政府组织提供公正待遇以控制大型项目的批准。

允许自由获取所有相关准确数据以及主动公布此类数据已经使得民间团体可监督政府当局和它们的执法实践。已有的透明度已经提高了决策水准，并且使得人们对政府当局行为的信任度及其决策的认可度均有所提高。

已提供有效的法律救济的原因是，如没有相应的法律救济，公约的第一支柱（获取信息）和第二支柱（参与）将存在逐渐失去效力的风险，其他环境要求将得不到监督执行。

非政府组织

为避免获取信息、公众参与和诉诸法律的权利被不正当使用，德国法律要求非政府组织在行使其权利之时需获得政府许可。德国环境诉讼法列明了一系列要求，一个团体获得许可的条件是：

- 依据法律规定，致力于实现环境保护目标；
- 有相应的行为能力；
- 最少存续三年以上；
- 保证正确履行其职责；
- 追求公众受益的目的；
- 允许支持该目标的任何人能够成为该组织的完全权利成员。

由联邦自然保护部颁发许可。

上游监督机构

在德国，并非仅仅由个人或非政府机构对政府部门的守法和执法行为进行监督。地区级或州级公共部门也对其他地方公共部门实施监督（上游监督）。

结论

欧盟和德国得到的实践经验是：如果政府当局的决策和执行没有透明度、参与和司法审查，将无法得到有效实施、认可和信任。上游监督也同样重要。

3.欠缺强力责任追究方式和程序

尽管新《环境保护法》在关于追究行政主体的责任方面做出了诸多创新，如规定了环境保护目标责任制度、考核评价制度、引咎辞职制度等，但是其能否真正触动 GDP 政绩观，触动地方利益，让人心存疑虑。就引咎辞职制度而言，新《环境保护法》中对应当予以引咎辞职的情况作出了具体规定，但其中并未涉及追究违法决策的责任。而且，依据我国《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法》的规定，引咎辞职的党政领导干部，在综合考虑其一贯表现、资历、特长等因素后，合理安排工作岗位或者相应工作任务，并同时确定相应的职级待遇，从而使得诸多违纪不违法的官员有恃无恐。按照《环境保护法》的规定，如果地方政府不依法对有关人员追责，不实施按日计罚、拘留等严厉的行政处罚措施，社会公众缺乏法律上的对抗手段。

4.环境公益诉讼适用范围狭窄

环境公益诉讼被誉为此次新《环境保护法》修订案中最重要的措施，它不仅

是公众参与的有效形式，也是社会力量发挥监督作用的有效手段，更是被侵权人维护自身环境权益追究环境法律责任的有效途径。2015年7月1日，全国人大常委会授权最高人民检察院在生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让、食品药品安全等领域开展提起民事和行政公益诉讼试点工作。试点地区确定为北京、内蒙古、吉林、江苏、安徽、福建、山东、湖北、广东、贵州、云南、陕西、甘肃13个省、自治区和直辖市。⁷但是，新《环境保护法》第58条中仅对环境民事公益诉讼作出了规定，并未涉及环境行政公益诉讼。而环境行政公益诉讼，即监督政府依法保护公益，是健全我国法治工作的重要环节。这就意味着，当被侵权人因基于环境污染等问题存在因果关系复杂、举证难等诸多困难，而无法或不易提起关于环境问题尤其是环境污染问题的诉讼时，其无法有效维护自身的合法权益，更无法追究违法主体尤其是违法的行政主体的责任。

（五）执法能力和保障问题

1. 机构设置存在问题，导致机构上大下小，与实际需求不足

环保部门机构设置存在问题，新《环境保护法》的实施难以“下基层”。总体来看，环保部门在中央和省级力量较为强大，且专业化色彩比较突出，高级研究人才较多，而市、县一级环保部门的力量却较为单薄。从目前的执法力量分配情况来看，环保部门的执法力量呈现倒金字塔结构，中央和省级力量雄厚，而到市、县、乡（镇）这一层级，其力量则越来越薄弱，甚至有的县级环保局能够保障日常执法的工作人员只有一至两人，有的乡镇则根本没有任何执法力量。而在基层，区县、乡镇及街道一级的环境执法力量是对广大企业进行环境执法和环境指导的主力军，却由于区县、乡镇、街道环境执法力量的缺乏，导致了《环境保护法》的实施出现虚化、缺位和不到位的现象。

2. 人员专业素质参差不齐，法律实施能力总体不足

我国的立法往往是高层次人才参与制定的，实施法律也需要一定素质的人才。执法是一项复杂的工作，是将行政执法依据适用于具体事件的复杂过程，行政执法依据是一般性的、抽象的，而具体事件则是纷繁复杂的，行政执法人员必须能够准确地理解法律，并能根据具体事件准确地选用有关的行政执法依据。⁸在环境行政执法活动中更是如此，而且随着我国环保立法的专业性越来越强，对于环保部门专业化的要求也随之提高，特别是对于基层环境执法的工作人员来讲，专业性更为重要。但是，在实际工作之中，一方面不少正式环境执法人员缺乏相关环境法律法规知识及相关培训，常在日常执法中错误适用法律法规；另一方面

⁷ 《全国人大授权最高检在13省区市开展公益诉讼试点》，《法制日报》2015年7月2日。

⁸ 王青斌：《论执法保障与行政执法能力的提高》，《行政法学研究》2012年第1期。

由于基层环境执法人员不足，很多区县的环境执法工作根本没有任何专业的环保人员参与，而是普遍采取聘用合同工、临时工的方式解决人员缺口，这些人员往往文化水平较低，不具备一般执法人员的基本素质。正是由于区县、乡镇基层环保部门专业化的缺陷，才使得环境法的实施大打折扣。

专栏 12 其他国家的环境机构、预算、人员调配及培训

美国环保署

美国环保署是一个全国性机构，拥有 18000 名在编员工，美国国会拨付给环保署的年度预算达 80 亿美元。美国环保署为生活在跟中国差不多大小国土上的 3 亿 2000 万美国人提供环保服务。

美国环保署一半以上的全职工作人员都经过专业培训——比如，工程师、科学家、环境保护及教育专家。其他还涉及法律、公共事务人员以及财务和信息技术人员。

美国环保署负责监管全国范围内 800000 家工厂的经营活动。

美国环保署七大关键主题之一就是“让美国环保署成为一个高效组织”。聘用员工、培训员工以及支持员工的目的都是为了在各个领域提高他们的绩效表现，包括守法和执法方面。

新南威士环保局

新南威尔士环保局是澳大利亚一个州级环保机构，拥有 450 名在编员工，当前，州政府每年为其提供的年度预算为 1 亿 5800 万澳元。该机构为生活在占澳大利亚国土面积 10% 的 750 万澳大利亚人提供环保服务。

新南威尔士环保局直接监管新南威尔士州全境 2000 多家工厂。

新南威尔士环保局的专业资格跟美国环保署的员工的专业资格类似。新南威尔士环保局为员工提供对其核心能力的持续培训，其中包括事故处理、证据收集和调查、政策制定、领导力建设和管理。

澳大利亚环境执法和监管网络（AELERT）将澳大利亚和新西兰各级政府监管机构聚集在一起。它为环境监管机构提供一个工作联系和合作平台，仿照国际环境执法和守法网络（INECE）的工作模式。

作为会员的官员通过澳大利亚环境执法和监管网络进行环境监管实践方面的资源、知识和经验交流，相互合作推动“监管技术”的持续改善和新方法的发展。

例如，澳大利亚环境执法和监管网络提供职业发展和培训项目，协调和提供一整套认证和非认证课程，这些课程向环境监管从业者开放。

按照澳大利亚技能质量署（ASQA）制定的标准，由经过注册的各家培训组织提供认证课程。澳大利亚技能质量署是根据 2011 年《国家职业教育和培训监管法》成立的。设计这些课程是为了评估学习领域内有关技能和知识掌握情况。澳大利亚环境执法和监管网络也提供政府和环境监管、环境审计以及环境调查方面的课程。

3.资金和技术保障存在问题，导致执法能力不足

环境问题成因的复杂性和环境保护法律法规的专业性越来越强，使得环境行政执法对于资金、技术、信息的需求越来越高。“兵马未动，粮草先行”，环境行政执法的有效实施必须需要远远高于一般行政执法的资金投入，没有足够的资金支持，环境行政执法机制无法实现有效运转。当前，我国财政预算中对环境保护的投入相对于其他领域来说还比较少，与环境保护的重要性不相符合。而且，较少的资金支持使得环保部门尤其是基层环保部门不可避免地走上“逐利性执法”的道路。环境行政执法与一般行政执法活动不同，它需要大量的技术支持，无论是环境监测还是日常的环境检查活动均需要通过技术手段才能得以实现，特别是在现场检查的执法活动中，通过技术手段可以确定排放污染物是否达标、确定污染物成分有无变化。但是在实际的日常环境执法检查活动中，执法人员常面临因无技术手段而无法及时发现环境违法行为的窘况。

二、提高环境执法实效的建议

为确保修订后《环境保护法》等有关法律真正落实，切实提高环境保护法律的实效，特提出以下建议：

（一）完善我国的环境监管体制，构建协调有序、高效运转的环境监管体制

1.优化我国环境管理体制，形成监管统分结合，法律实施与监督相结合的局面

一是将我国环境管理体制改革纳入法治的轨道上来。具体做法为，制定统一的《环境行政组织条例》，对环境行政主管部门及其他相关部门的权责进行明确区分，并明确解释《环境保护法》中统一监管与分工负责的区别。同时可以在法律中确定环保部门在环境管理上的综合协调、统一管理职权，避免因职责不清而出现相互扯皮的现象。如果可能，按照大部制改革的思路，建立统一行使指导、协调、监督职责的环境保护部门。

二是优化中央与地方环境监管体制分工。有必要按照国家监察与地方监管、上级考核与属地负责的模式，重新评估简政放权的效果，开展新一轮环境保护事权改革，下放行政许可和监管事权，赋予中介组织技术服务权。同时，上收监察权和考核权，按照党政同责的原则对违法违规开展追责，最终既维护好地方的积极性，也发挥地方属地负责的监管责任。这项工作，可以在“十三五”初期开展。

三是针对现实问题建立高规格的环境管理协调机构。特别是对于流域污染问题、跨区域污染问题，设立规格较高的环境管理协调机构，对流域、跨区域污染进行统一协调、管理。如在中央层面可以设立国家环境保护委员会，环境保护委员会办公室设在环境保护部，在各流域设立流域环境保护的协调结构，在各大气污染重点防治区域设立协调机构等。这项工作，可以在“十三五”初期开展。

2.推行“党政同责、一岗双责和失职追责”的体制和机制，健全人大监督的体制机制，使各级政府和党委依法行使环境保护职责

就党政同责而言，之所以在环境保护领域适用的原因在于：其一，环境保护需要地方党委和地方政府共同努力、携手共进才能取得好的效果；其二，在我国地方环境决策、执法等环境管理活动中，常常存在地方政府为环境污染或环境事故担责而地方党委却置身事外的情况。尤其是在行政决策方面，一般而言，我国地方主要通过召开常委会或政府办公会的形式作出本区域的重大决策，这就意味着在地方环境决策中地方党委是参与决策的，因此地方党委也应对其行为担责。

就一岗双责机制而言，其在环境保护领域适用的原因在于，防治环境污染、改善生态环境不是环境保护部门的一家之事，而需要其他部门与环保部门通力合作才能取得良好效果。如招商部门在招商引资时，仅重视其引进的企业给地方带来的经济利益，而忽视该企业有可能给地方带来的环境损害，无论该地环保部门如何严格执法，该地的环境状况都无法得到改善。

为了实施“党政同责、一岗双责和失职追责”，从2015年9月起，应当按照2015年中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》，由环境保护部商请中央组织部、中央纪委（监察部），制定约谈、追责、整改的程序性规定。如约谈和追责地方党委书记，由谁来启动，谁来配合，谁来调查取证，谁来处分等，需要明确。

此外，全国人大及其常务委员会作为权力机关，应当开展相关的改革工作，制定《各级人大及其常务委员会环境保护工作监督与问责办法》，发挥人大对环境保护的监督和问责作用。

（二）保证环境保护部门和其他依法行使监督管理职权的部门，依法独立行使环境行政执法监管权，防止地方政府的不当干扰

保证环保部门依法独立行使其职权，历来是改善环境管理体制，强化环境执法能力的重点。在着重解决环保部门越权、滥权的当下，如何解决环保部门“缺位”、“畏权”的问题也应得到足够的重视。如2008年颁布的《水污染防治法》，便针对违法设置排污口规定了拆除权，但是，时至今日，环保部门行使该权的情

况少有发生，并未实现该条款的立法初衷。如何解决这一问题？应加强环保部门独立性建设，以保障环保部门独立行使环境行政执法监管职权。具体建议如下：

一是强化政府尤其是地方政府的领导责任。应当根据《国务院办公厅关于加强环境监管执法通知》，落实“县级以上地方各级人民政府对本行政区域环境监管执法工作负领导责任”这一要求。通过这一要求，来为环保部门提供“靠山”，解决其在环境执法中所面临的窘况。

二是建立健全权力和责任清单机制。权力与责任清单机制历来是明晰权责的主要手段。在环境实务工作中，应当遵照党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的要求，建立健全权力和责任清单机制，明确环保部门及相关部门的职责权限，做到“法无授权不可为”、“法定授权必须为”，从而保障环保部门独立地行使行政执法监管权。这项工作，可以在2015年年底之前启动。

（三）强化环境法律责任及其落实机制，发挥社会参与和监督作用，督促和警示各方认真履责

1.建立健全责任终身追究制，保证依法、公正、科学行使环境监管和决策权

健全环境法律责任追究制是实现环境行政执法有权有责、违责必究的重要手段，在刚公布不久的《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》中，第10项就对责任追究作出了具体规定，提出了强化监管责任追究的要求，并提出实施生态环境损害责任终身追究制度。根据《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》的有关规定以及前文所述的问题与原因，我们提出建立健全责任终身追究制的建议。

建立这一制度目的在于，改变以往环保部门的负责人及工作人员因调动工作、离职、退休而不担责的情况。此外，行政责任追究机制还包括对环境违法行为主体的责任追究机制。完善对环境违法行为主体的责任追究机制，主要侧重于环保部门行政处罚手段的完善。新《环境保护法》在其法律责任一章中对环境违法行为主体规定了诸如按日处罚、行政拘留等责任追究手段，为环保部门的行政执法配上了强有力的“爪”与“牙”。所以，行政责任追究机制的完善，还应加强上述责任追究手段的实施力度与频率。

2.完善环境民事公益诉讼制度，建立环境行政公益诉讼制度，发挥社会的监督作用

目前，我国开展了诸多环境公益诉讼制度的探索活动，结合当前的实际以及

探索成果,我们提出以下建议:

一是完善检察机关提起公益诉讼的制度。虽然检察机关被授权提起环境行政公益诉讼还处在试点阶段,但基于检察院法律监督机关的特殊性,检察机关提起公益诉讼是大势所趋。此外,应当注意其与社会组织提起公益诉讼在程序上的区别。另外,为了提高效率,有必要对检察机关提起环境行政公益诉讼设立两个前置性程序,一是对于行政机关的涉嫌违法行为,由检察机关下达检察建议,要求限期改正违法行为。如果行政机关认为自己没有错误或者不改正的,即自动进入第二个前置程序,即由中央政法委会同中共中央组织部制定党内法规,要求检察机关在提起环境行政公益诉讼之前,检察机关党组应当将案件的情况以及有关起诉准备工作提交地方同级党委常委会讨论。地方党委常委会协调成功,行政机关及时改正错误的,不予起诉;协调不成功的,则予以起诉。这样可以实现环境保护党内法规和国家立法的有机衔接和协调,减少政治风险。

二是放松社会组织提起公益诉讼的限制。由于有意愿、有能力提起环境公益诉讼的社会组织太少,不能达到制度设计的初衷,在《水污染防治法》等专项环境法律修订之中,应进一步放宽社会组织参与环境民事公益诉讼的资格,降低环保组织提起诉讼的门槛。如减少专门从事环境保护公益活动的年限要求和降低登记的要求,建议只要在全国范围依法登记即可。

三是在经济和社会的转型期完成后,大约在 2025-2030 年,开始建立社会组织和个人提起环境行政公益诉讼制度。这是一个中期的目标。

(四) 加强执法基础和能力建设,使环境立法能够得到有效的实施

环境行政执法活动离不开人、财、物、社会公众的支持,因此,需要通过人才队伍建设、专项资金使用、社会宣传教育、先进技术引进与研发等方面,为环境行政执法提供保障。

1.建立执法准入门槛,强化执法人员培训

环境行政执法最终还是要落实到“人”,即环境行政执法人员尤其是基层执法人员。因此,环境行政执法人员素质如何直接决定了环境法律、法规的实施情况。依据《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》的规定,可以从以下几个角度完善执法人员的进入门槛和培训机制:

一是应当建立环境执法监管人员在专业、学历、资历方面的准入门槛,为建立一支高素质的环境执法监管队伍,奠定基础。

二是执法监管人员培训应当注重落实于基层。原因在于，基层执法才是环境行政执法的第一线，只有基层执法人员素质提高了，才能从根本上提高我国环境行政执法实效。

三是对现有的全部环境执法监管人员进行培训，并须经过考试，合格后才可上岗。

2.加强环境宣传教育

加强环境宣传教育的重要性不言而喻，宣传教育是引导公众参与环境执法，树立环境法律、法规权威，提高公众环境保护意识，环保部门获取公众支持的重要手段。在党的十八届四中全会的有关决定中，就明确提出要“健全普法宣传教育机制”，要“把法治教育纳入精神文明创建内容，开展群众性法治文化活动，健全媒体公益普法制度，加强新媒体新技术在普法中的运用，提高普法实效”。因此，在完善我国环境行政执法制度时，应当继续加强环境宣传教育，并且还应将其与公众参与结合起来，作为引导公众参与的重要手段。

3.加强环境执法、监测装备配备的标准化工作

监测装备的标准化，使利用有限的人力监管数量众多的企业成为可能。在《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》中就监测装备标准化作出了具体的规定，如“推进环境监察机构标准化建设，配备调查取证等监管执法装备，保障基层环境监察执法用车。2017 年底前，80% 以上的环境监察机构要配备使用便携式手持移动执法终端，规范执法行为。强化自动监控、卫星遥感、无人机等技术监控手段运用。健全环境监管执法经费保障机制，将环境监管执法经费纳入同级财政全额保障范围”。该规定为先进监控技术在环境监察机构中的普及确立了具体的时间表，可见我国已经加大推进先进监控技术的使用力度。

可以结合我国地方的有益探索，逐步推进监测装备配备标准化工作。如推广“绍兴经验”，绍兴市自 2007 年便开始筹建污染源自动监控系统，截至 2011 年共投入 7000 万元进行环境监测能力建设。该系统已经覆盖绍兴市 80% 的水污染排放企业，有效地监控了全市的污水排放情况，并通过对比不同季节、时段、企业的排污情况，掌握了污染源排污规律，从而为合理使用执法资源提供了重要依据。⁹

4.规范环保专项基金的使用

⁹ 《绍兴市环境保护“十一五”规划》，
http://www.sxepb.gov.cn/art/2012/10/15/art_4678_324336.html，2015 年 8 月 7 日检索。

随着环境保护越来越重要，其所需要的资金投入也越多，健全环保专项基金使用机制势在必行。环保专项基金可以说是我国环保事业和财政事业的一项重大举措，对确保资金落到实处，提高使用绩效具有重要意义。健全环保专项基金使用机制需从以下几个角度出发：

一是须完善监督问责。做到建管分离，不能让一个部门既是“棋手”又是“规则制定者”。

二是须引入环境资金使用绩效审计。将资金的使用情况纳入环保部门及其工作人员的评议考核制度中。

三是应当为资金的使用设置详细的程序，为其使用提供程序性保障与监督。

致 谢

感谢中国环境与发展国际合作委员会(国合会) 设立并支持“法治与生态文明建设”课题组,为中外专家提供了一个充分讨论和交流的平台。特别感谢国合会外方首席顾问汉森博士和支持专家组成员科纳特博士在课题实施过程中提供的咨询指导,以及国合会秘书处和国际支持办公室为本课题提供的组织和协调等方面的支持。

国合会“法治与生态文明建设”课题组在开展课题研究的过程中,得到了中国政法大学、人民大学、北京大学等高校环境法学专家的支持和协助,在此由衷表示感谢。