

# 环 境 监 察

Huanjing Jiancha

袁英贤 吴少杰 主编



中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

# 环 境 监 察

主 编 袁英贤 吴少杰

中国矿业大学出版社

## 内 容 提 要

本书对我国现行的环境监察工作组织、环境监察工作程序、环境监察依据的法律和环境法规进行了全面的阐述;对各类污染源的监察要点、建设项目的环境监察、生态环境监察进行了较为详细的介绍;根据最新的排污收费标准,通过实例介绍了按污染当量征收排污费的程序和计算方法;通过环境案例对环境污染事故与污染纠纷的调查处理进行分析;简要介绍了环境监察工作的信息化、环境监察档案管理等内容。

### 图书在版编目(CIP)数据

环境监察 / 袁英贤, 吴少杰主编. — 徐州: 中国矿业大学出版社, 2010. 2

ISBN 978 - 7 - 5646 - 0615 - 2

I. ①环… II. ①袁…②吴… III. ①环境管理  
IV. ①X3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 028714 号

书 名 环境监察

主 编 袁英贤 吴少杰

责任编辑 周 红 潘俊成

责任校对 何晓惠

出版发行 中国矿业大学出版社

(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)

营销热线 (0516)83885307 83884995

网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com

排 版 中国矿业大学出版社排版中心

印 刷 徐州中矿大印发科技有限公司

经 销 新华书店

开 本 787×1092 1/16 印张 16.75 字数 418 千字

版次印次 2010 年 2 月第 1 版 2010 年 2 月第 1 次印刷

定 价 27.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

## 前 言

环境保护是我国的一项基本国策,我国根据国情提出了环境保护的基本政策,即“预防为主,防治结合”,“谁污染,谁治理”,“强化环境管理”这三项政策,这三大政策的核心是“强化环境管理”。环境监察工作是国家环境管理体系中一项重要的基础工作,也是环境管理工作的保证。其主要任务是在各级人民政府环境保护部门的领导下,依据国家或地方有关环境保护的政策、法律、法规、规章,依法对辖区内一切污染源、海洋及生态破坏事件实施现场监督、检查并参与处理,从而控制新污染源的产生,加快老污染源的治理。简而言之,环境监察就是运用法律与经济手段保护和改善环境,它是环境现场监督、检查、督促与处理的总称。环境监察是一项具体、直接的环境现场执法活动,在强化现场监督管理,提高污染治理设施完好率、达标率、排污收费及纠纷调节处理等方面起到了十分重要的作用。

为了适应我国环境保护事业及高校环境科学教育教学的要求,我们组织编写了本书,主要对环境监察的基本概念,基本理论作了科学的阐述,全面地介绍了环境污染源的环境监察、建设项目的环境监察、海洋与生态环境监察、环境污染事故与污染纠纷的调查与处理、排污收费制度、环境现场执法、环境监察工作的信息化管理等内容。在编写过程中参考了大量的有关环境监察的书刊,力求更接近于环境管理工作的实际,也得到了国家环境保护部、河南省环境保护局、平顶山市环境保护局等单位的大力支持,在此深表感谢。

本书由河南城建学院袁英贤教授、吴少杰副教授主编,李连山教授主审。其中袁英贤编写了第一章,吴少杰编写了第九章,韦连喜编写了第三章,黑笑涵编写了第四、六章,陈寒玉编写了第五章,杨广健编写了第十章,李晓燕编写了第二章,王现丽编写了第七、八章,典平鸽编写了第十一章。

由于我们的水平所限,书中错误、不当之处在所难免,敬请读者不吝批评指教。

编 者

2009年6月

## 目 录

|                            |    |
|----------------------------|----|
| <b>第一章 绪论</b> .....        | 1  |
| 第一节 我国环境监察的产生与发展.....      | 1  |
| 第二节 环境监察的概念.....           | 6  |
| 第三节 环境监察的任务 .....          | 10 |
| 第四节 环境监察的类型 .....          | 11 |
| 第五节 环境监察的工作程序 .....        | 12 |
| 第六节 环境监察的机构和人员 .....       | 18 |
| 第七节 环境监察的目标和要求 .....       | 25 |
| 第八节 环境监测基础知识 .....         | 27 |
| <b>第二章 排污收费制度</b> .....    | 35 |
| 第一节 排污收费制度的起源和发展历史 .....   | 35 |
| 第二节 我国排污收费制度的主要作用 .....    | 40 |
| 第三节 现代排污收费的理论体系 .....      | 40 |
| 第四节 排污收费制度的基本执法程序 .....    | 42 |
| 第五节 我国排污收费制度的改革 .....      | 43 |
| <b>第三章 排污量的计算</b> .....    | 48 |
| 第一节 污染物排放量的基本计算方法 .....    | 48 |
| 第二节 废气污染物排放量的计算 .....      | 53 |
| 第三节 废水污染物排放量的计算 .....      | 64 |
| 第四节 固体废物排放量的计算 .....       | 66 |
| 第五节 环境噪声的计量 .....          | 73 |
| <b>第四章 排污费的征收</b> .....    | 76 |
| 第一节 《排污费征收使用管理条例》的说明 ..... | 76 |
| 第二节 排污申报登记与审核 .....        | 80 |
| 第三节 排污费的计算 .....           | 83 |
| 第四节 排污费的征收与缴纳 .....        | 93 |
| 第五节 环境保护专项资金的使用 .....      | 96 |

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| <b>第五章 污染源监察</b> .....            | 99  |
| 第一节 污染源监察的概念 .....                | 99  |
| 第二节 污染源监察的依据 .....                | 103 |
| 第三节 污染源监察的一般内容 .....              | 106 |
| 第四节 污染源现场监督检查程序和方法 .....          | 111 |
| 第五节 水污染源监察要点 .....                | 116 |
| 第六节 大气污染源监察要点 .....               | 118 |
| 第七节 固体废物污染源监察要点 .....             | 120 |
| 第八节 其他污染源监察要点 .....               | 121 |
| 第九节 污染防治设施的环境监察 .....             | 128 |
| 第十节 污染物排放口的规范化设置 .....            | 136 |
| <b>第六章 建设项目和限期治理项目的环境监察</b> ..... | 142 |
| 第一节 建设项目的环境监察 .....               | 142 |
| 第二节 限期治理项目的环境监察 .....             | 147 |
| <b>第七章 生态环境监察</b> .....           | 150 |
| 第一节 概述 .....                      | 150 |
| 第二节 生态环境监察 .....                  | 155 |
| <b>第八章 海洋环境监察</b> .....           | 169 |
| 第一节 海洋环境和海洋污染 .....               | 169 |
| 第二节 海洋环境管理体系 .....                | 171 |
| 第三节 海洋环境监察的主要内容 .....             | 172 |
| <b>第九章 环境污染事故与污染纠纷的调查处理</b> ..... | 179 |
| 第一节 环境污染事故的调查处理 .....             | 179 |
| 第二节 环境污染纠纷的调查处理 .....             | 187 |
| 第三节 处理环境污染事故和污染纠纷应注意的事项 .....     | 196 |
| 第四节 环境信访制度和环境保护举报制度 .....         | 200 |
| 第五节 环境污染事故与污染纠纷处理案例 .....         | 205 |
| <b>第十章 环境现场执法</b> .....           | 210 |
| 第一节 概述 .....                      | 210 |
| 第二节 环境现场执法依据 .....                | 212 |
| 第三节 环境保护行政处罚 .....                | 217 |
| 第四节 环境保护行政复议与行政诉讼 .....           | 226 |
| 第五节 环境监察稽查 .....                  | 231 |
| 第六节 环境保护常用执法文书 .....              | 235 |

---

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 第十一章 环境监察工作信息化管理..... | 241 |
| 第一节 信息化与环境监察工作.....   | 241 |
| 第二节 污染源自动监控信息系统.....  | 243 |
| 第三节 环境保护举报管理信息系统..... | 248 |
| 第四节 排污费征收管理系统.....    | 253 |
| 第五节 环境监察办公自动化.....    | 255 |
| 第六节 环境监察综合指挥系统.....   | 256 |
| 参考文献.....             | 259 |

# 第一章 绪 论



## 内 容 提 要

本章较系统地介绍了环境监察的有关基本概念,我国环境监察工作的产生与发展,环境监察工作与环境管理中的主要作用;明确了目前我国环境监察工作的任务与工作类型,环境监察须遵守的工作程序与要求。对我国的环境监察从上至下各种机构的组成及有关的工作制度与要求作了介绍,同时提出了我国在今后发展过程中环境监察工作的目标。

## 第一节 我国环境监察的产生与发展

### 一、我国环境监察产生与发展的历史

我国环境保护工作已经走过了近 40 年的历程。多年来,环境保护工作中存在的主要问题不是无法可依,而是执法不力,执法不严。而造成这一问题的主要原因之一,就是因为我们没有一支从事环境现场日常监督检查的专职执法队伍。环境监察工作的开展和发展,壮大了环境保护执法力量,促进了宏观环境管理,强化了环境保护现场执法力度,推动了环保事业的发展,成为解决“执法队伍薄弱,环保执法不力”的一个重要途径。

环境监察工作是随着我国环境保护事业的发展及环境管理工作的深入而逐步展开的。在近 40 年的环境保护工作实践中,我国环境监察队伍从无到有,逐步发展壮大。环境监察工作的内涵也从最初的征收排污费扩大到环境保护日常现场监督执法的各个领域。环境监察工作的发展历程,大体分为三个阶段:

#### (一) 第一阶段:探索起步阶段(1986 年以前)

我国的环境保护工作,是从 1972 年我国政府派出一个大型代表团远赴斯德哥尔摩参加联合国在当年 6 月 5 日召开的人类环境会议开始的。会议后,经过准备,1973 年 8 月在北京召开了第一次全国环境保护会议。会后,国务院以国发(1973)158 号文件批转了国家计划委员会《关于全国环境保护会议情况的报告》及其附件《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》,确定了“全面规划,合理布局,综合利用,化害为利,依靠群众,大家动手,保护环境,造福人民”的环境保护 32 字方针,并对“三同时”等环境保护制度和环境保护机构设置也作出了规定。限于当时的历史条件,人们对环境保护的认识程度受到限制,环境管理力量薄弱,环境污染没有得到有效控制,环境质量不断恶化。为此,国务院环境保护领导小组第四次会议通过了《环境保护工作汇报要点》向党中央作了汇报。1978 年 12 月 31 日,中共中

央批准了这个“汇报要点”。1979年9月13日,五届全国人大常委会通过并颁布了《中华人民共和国环境保护法(试行)》,我国有了规范全国各行各业和全体人民的第一部环境保护法律,我们的环境保护工作不再局限于宣传和号召,而是有了法律保障。环境行政管理有了法律依据。

在《中华人民共和国环境保护法(试行)》中提出了以下几点:①对环境管理机构作了明确规定:国务院设立环境保护机构,各省、自治区、直辖市人民政府设立环境保护局,市、自治州、县、自治县人民政府根据需要设立环保机构,并规定了环境保护机构的主要职责。②提出了建设项目要作环境影响报告书,经环境保护部门审批后,方可进行设计。建设项目的污染防治设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产。③排放污染物必须达标。超标排放的要按照排污的数量和浓度收取排污费。

在《中华人民共和国环境保护法(试行)》指导下,国家陆续颁布了环境保护的法规和规章,初步做到有法可依。我国各级环境保护机构纷纷成立并开展工作,污染的防治也在法律的指导下进行,排污收费工作逐步展开。但是,在环境保护中执法不力、执法不严的现象大量存在。形成这种状况的原因之一,就是没有一支与所承担的执法职责相适应的专职执法队伍。因此,各地环境保护行政主管部门在建立现场执法队伍上开始了探索。第一种是排污收费监察。这支队伍建立在已有排污收费队伍基础上,以征收排污费为主。因为这支队伍经常深入到排污单位中去,一些地方环境保护行政主管部门赋予了这支队伍监督环保治理设施运行、污染事故纠纷处理等微观监督执法职能,对污染源实施日常现场监督、检查、处理。第二种是环境监察。为了加强环境执法,一些省、市的环境保护部门试行并建立环境监察队伍。这支队伍的人员主要从各级环境保护系统现有的工作人员中聘任,有些地区还聘任了企、事业单位及其主管部门从事环境保护工作的干部,颁发了“环境监察”证章和证件。由于没有专门的机构、编制和经费来源,这支队伍实际上成为一个松散的社会监督网络,并未达到建立专职环境监督执法队伍的目的。第三种是消烟除尘大队等针对某些单一环境要素的环境执法队伍。一些地方为加强对某些单一环境要素的监督管理,建立了“消烟除尘大队”、“汽车尾气监督管理大队”等形式的监督执法队伍,配合当地环境保护主管部门开展工作。第四种是在城市管理大队下设环境保护监察分队。这种形式受到体制上的一些约束,队伍的发展受到影响。由于各地环境执法队伍发展水平不一,形式多样,不利于环境执法队伍全面发展,而且在环保系统内出现了多支队伍、多头执法现象。尽管如此,各级环境保护部门在建立队伍、强化执法方面的有益探索,为我国的环境监察队伍的建立和环境监察工作的开展奠定了坚实的基础。

## (二) 第二阶段:环境监察试点阶段(1987—1992年)

从1987年到1992年,这是环境监察工作的试点阶段。建立环境保护的专职执法队伍,最主要的目的是加强环保日常现场监督执法。作为一支执法队伍,要有一定的执法手段,要有专门的机构和人员。鉴于在排污收费队伍基础上建立环境监察队伍为全国大部分地区所接受,排污收费队伍在执法手段、机构和人员方面又具备一定的条件,在此基础上组建环境执法队伍,可以收到事半功倍的效果;同时借鉴工商、税务等部门执法队伍的建设经验,国家环保局决定以现有排污收费专职机构为主,建立并规范环境监察队伍,促进环境执法工作的全面开展。1986年国家环保局先后在顺德、威海、马鞍山及秦皇岛进行了全国第一批环境监察试点工作,为全国的环境监察队伍建设提供了有益的经验。特别是马鞍山市环境监察

试点工作,取得了突破性进展,实现了从收费型向监察型方向转变,为在全国大范围开展环境监察试点工作提供了成功经验。在总结第一批全国环境监察试点工作的基础上,为规范并加强全国环境监察队伍建设,明确环境监察工作内容,统一职责、范围,完善环境监察机构,强化环境监督管理,根据1990年12月国务院《关于进一步加强环境保护工作的决定》中关于“加强基层环境监督执法队伍建设,增强执法力量”的规定精神,为解决长期以来环境保护工作中“执法队伍薄弱”问题,国家环保局在大量调查研究的基础上,总结了全国部分省、市进行的环境监察试点、加强基层执法队伍建设的经验,制定颁布了《环境监理工作暂行办法》,对环境监察的目的、任务、机构设置与职责以及环境监察执法人员的条件、权利和义务等均作出了相应的规定。1992年7月国家环保局以第九号令发布了《环境监理执法标志管理办法》,统一了全国环境监察执法标志;同年12月全国环保厅局长会上,国家环保局向30个省、自治区、直辖市环保局首批发放环境执法标志八千套。《环境监理工作暂行办法》和《环境监理执法标志管理办法》的发布,标志着我国环境监察工作进入了新的规范发展时期。

### (三) 第三阶段:环境监察工作深化、完善和发展阶段(1993年至今)

在全国第一批环境监察试点工作推动下,各级环境保护部门按《环境监理工作暂行办法》和《环境监理执法标志管理办法》,加快了开展环境监察工作的步伐。1993年以后,根据各省、自治区、直辖市环境保护局的要求,为进一步深化和规范环境监察工作,国家环保局又先后批准在山东等22个省(自治区、直辖市),不同规模的57个城市进行全国第二批环境监察试点工作。1993年国家环保局又在全国选择了100个县作为国家的县级环境监察试点工作单位。江苏、吉林、山东等省也在全省全面推行环境监察试点工作。至此,环境监察试点工作在全国多层次全方位地展开。环境监察队伍逐步发展成为一支不可缺少、不可替代的环境执法力量。

1996年7月15日,第四次全国环境保护会议召开。会后,国务院颁发了《国务院关于环境保护若干问题的决定》,正式启动了污染物总量控制体制;要求到2000年全国的污染物排放总量要达到国家或地方规定的标准。国家建立了污染物总量控制指标体系,将排污总量指标分解到各省、直辖市、自治区加以落实,目的是控制环境恶化和生态破坏加剧的趋势。在这一主导目标下,提出了几项具体措施:①建立“二氧化硫控制区”和“酸雨控制区”。②取缔规模很小、污染严重、浪费资源和没有改造治理可能的15种污染源(15小)。③提出治理工作的重点是三河(辽河、海河、淮河),三湖(巢湖、太湖、滇池),两区(两控区),一市(北京市),一海(渤海)。④全国所有工业污染源排放主要污染物要达到国家或地方规定的标准。⑤直辖市、省会城市、经济特区城市、沿海开放城市和重点旅游城市的环境空气、地面水环境质量,按功能区分别达到国家规定的有关标准。

这一要求既高又具体,可操作性强,给环境保护行政主管部门提出了大量现场检查任务,使环境监察人员大有用武之地,在“一控双达标内”、“33211”和取缔“15小”中发挥了主力军的作用。2000年全国环境监察系统完成现场检查162万次,检查污染防治设施15万台/套,新建项目1.4万个,限期治理项目14万项,取缔“15小”企业73189家。

1999年初,国家环境保护总局发出了《关于开展排放口规范化整治工作的通知》。全国的排污单位开始对排污口进行规范化整治,其目的是使排污口达到便于采样,便于计量监测和便于日常现场监督检查的要求。这是实施污染物排放总量控制的基础性工作之一,有利于环境监察部门强化对污染物排放的监督。环境监察人员在这一工作中起了主要作用。至

2000 年底,全国完成排污口整治的单位 28 840 个,整治排污口 44 309 个,安装流量计 2 419 台,等比例采样器 19 台,建立了污染源自动监控系统。

与污染物总量控制相匹配,排污收费也进行了排污总量收费的试点。1998 年,国家环境保护总局、国家发展计划委员会、财政部发出了《关于在杭州等三城市实行总量排污收费试点的通知》。杭州、吉林、郑州等三城市开展了试点工作。三城市的人民政府加强领导,有关部门密切配合,环境监察人员具体承办,保证了试点的成功,为总量排污收费标准的平稳过渡、全面开展总量排污收费工作积累了经验。

《国务院关于环境保护若干问题的决定》中指出:“加强环境监理执法队伍建设,严格环保执法,规范执法行为,完善执法程序,提高执法水平”,明确指出了环境监察(理)队伍的执法性质。在本阶段,国家环境保护总局下发了《环境监察工作程序》,具体规定了 12 项环境监察的现场执法程序。国家环境保护总局又下发了《环境监察工作制度》(试行),也详细规定了 12 项环境监察执法工作的制度。这都为环境监察人员正确履行环境行政执法提供了依据。2002 年 7 月,国家环境保护总局发文将原环境监察机构的名称改为环境监察局。至此,中国的环境监察队伍进入了一个新的阶段。

## 二、环境监察事业的发展顺应了我国社会主义市场经济的发展

1973 年我国召开了第一次全国环境保护会议,标志着我国环境保护事业开始起步。但是,在 70 年代还没有产生环境现场监督执法的社会经济条件。最初提出的排污收费思路除了落实污染者负担的原则外,更主要的是筹措环境保护资金,尚不具备环境现场监督执法的性质。这固然与我国环境保护法制建设刚刚起步有关,但更主要的是因为当时的政治经济体制不具备环境现场监督执法的客观需要。

20 世纪 70 年代我国政治经济体制的最突出的特征是中央集权和计划经济,调控经济增长和配置资源(包括环境资源)靠的是国家统一制定的计划。在这种计划经济体制下,企业只是国家的产品代理加工者。由于不存在市场,企业不受市场影响,也没有自主经营决策权,企业的目标就是如何去实现或完成指定的生产指标或任务,而不必关心其经济效益和环境效益。由于企业没有投资决策权,不是真正意义上的法人,因此,一旦企业的生产造成了严重的环境污染,企业也不可能承担治理责任,该责任实际由政府承担。就是说,排污者实际是政府自己,治理污染是政府责无旁贷的职责。排污形式上的责任人既不承担治理责任也无权和无力承担责任,一切都由政府制定的计划控制。实际上,政府成了一个集“立法、执法和监督”于一身的大家长。在这种条件下,环境现场监督检查发现了违法行为,不可能责令具体行为人及时纠正,也不能处罚他,只能将情况反馈给政府,再由计划部门制定投资计划,然后由生产管理部门及企业落实投资,治理和消除污染。显然,在这样的计划经济体制下,不存在环境现场监督执法的对象,尽管公民个人也有污染破坏环境的行为,但计划经济时代,个人行为所能造成的污染后果一般较微弱,因此,这个时期不存在环境监察的实际需要。

1978 年底十一届三中全会以后,我国实行了对外开放的政策,全面实行政治经济体制改革,逐步实行政企分开,允许多种经济成分有计划地发展。国有大中型企业开始有了一定的自主经营权力,小型国有企业被推向市场,国有企业开始具有了真正意义上的法人资格;而如雨后春笋般发展起来的个体企业、外资企业、联营企业等,从一开始就是独立的法人。在这种情况下,企业真正有了防治污染的直接责任,环境现场监督执法的对象与责任人得到

了统一,环境监察开始具有了实际意义。除此以外,社会主义市场经济的发展在经济运行机制上,也需要环境现场监督执法。这是因为企业经营者为了追求最大利润目标,要千方百计地降低成本。环境保护措施没有直接的经济效益,成本又高,逃避污染防治责任就成为了一些企业首先考虑的成本降低措施之一。不执行“三同时”制度,擅自停运污染防治设施,瞒报污染状况等现象屡见不鲜。这些违法行为只有通过现场监督执法才能及时发现并予以解决。市场经济是以需求为导向的。企业为适应市场,会随时改变产品和工艺,其污染物和排放规律都会经常发生变化。经常性的现场监督检查必不可少。在社会主义市场经济建立和发展的初期,法制建设重点在立法,而执法常常是个薄弱环节。到了一定阶段,强化执法的必要性和重要性越来越突出,环境保护专职现场执法队伍即环境监察队伍的产生也就成了必然结果。

1992年党的十四大把建立社会主义市场经济确定为我国经济体制改革的目标模式,我国经济体制改革的步子加大、速度加快,加强环境监察的必要性越来越突出。正是在这种形势下,1992年和1993年先后有57个城市和100个县按照标准化筹建环境监察机构。从此,我国环境监察事业顺应社会主义市场经济体制的深入发展而蓬勃发展起来,目前环境监察机构已达2500多个,专职环境监察人员达到3万多人,已占环境保护系统总人数的30%。环境监察队伍发挥着越来越重要的作用。

### 三、环境监察事业的发展是我国社会主义市场经济条件下政治体制改革的必然结果

当前和今后一段时间,我国政治体制改革的主要任务是进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家。社会主义市场经济实质是一种法制经济,依法治国的关键是要把各项社会事务的管理都纳入法制化管理的轨道,即依法管理国家事务。从现代行政管理学理论和我国政治体制改革中加强执法监管部门的原则来分析,大力发展环境监察事业是客观需要。

当代国家行政管理行为较多地表现为对社会公共事务进行管理的行为。政府不仅要被动地满足人民群众所提出的要求,更要能主动地提高为人民服务的品质,防止部分人以私利损害公益,全面提高人民的生活水平。在当代社会,许多重大的社会公共事务唯有通过国家行政管理行为才能得到解决。环境保护问题涉及社会与经济发展的方方面面,与社会发展和人民群众的生活息息相关。从长远看,对人类的生存与发展具有十分重大的影响。因此,环境保护是一项“公益性”十分突出的事业,环境保护工作的特点就决定了它必然是政府行政职能的一项基本内容。

随着社会经济的发展,政府的环境保护职能将越来越突出。在社会主义市场经济条件下,经济资源有可能在市场经济规律作用下得到较为合理的配置。为了追求最佳经济效益,经营者有可能主动采取加强管理、降低各种物耗等技术措施,这在一定程度上有利于保护环境与资源。但另一方面,治理污染会大大提高经营者的生产成本,会自然地受到企业的冷落。由于经济利益的驱动,经营者往往设法规避应承担的治理责任,从而出现了环境保护的“市场失灵”现象。这个问题将随着市场经济的发展而日趋突出,必须依靠政府强有力的环境监督管理手段才能对此加以遏制,也就是我们常说的“经济靠市场,环保靠政府”。

从我国的环境保护法律规范来看,各级政府对所辖地区的环境质量负责是政府的法定职责。治理和改善环境是政府行政管理上义不容辞的责任。环境保护行政主管部门统一监督管理,各有关部门分工负责是我国法定的环境行政管理体制的基本形式。统一监督管理

是政府环境保护行政主管部门代表政府行使的环境行政监督职责,具有全面的环境行政监督执法性质。统一监督的方法主要是通过制定方针政策、法规规章制度,运用多种行政手段,监督各部门各行业执行环保法规的情况,对环境污染和生态破坏的责任者依法做出行政处罚决定并参与执行。这其中环境现场监督执法是很重要的一项行政执法内容,是社会主义市场经济下搞好环境保护工作十分重要的环境行政职责和行政管理环节。有了好的法规政策没有相应的机构和人员去落实,去对实际执行情况进行监督管理,法规政策就形同虚设,就会出现“行政管理失灵”的现象。也就是说,如果缺乏环境现场监督执法这个有效的并能达到环境政策目标的机制,缺乏得力的措施和手段;如果不能及时发现、处罚和纠正环境违法行为,就难以树立经济活动中的环境行政管理权威。政府机构设置和组织管理中如果存在这样的问题,会导致政策、法规不能完全有效地实施,最终导致环境法规的权威性和严肃性严重下降。无视法律规定,肆意污染和破坏环境的行为将会泛滥。

我国环境保护行政主管部门的职责,主要包括规划、协调、监督、指导和服务等,环境管理的手段有法律、经济、技术、行政、教育等五大手段。所有这些职责中,现场监督执法,即监督检查环境管理相对人执行环境保护法规的情况是非常重要的环境行政管理环节。如果不能把这个职能独立划分出来统一于一个执法部门,就容易出现多头执法、重复检查现象,既浪费人力物力,又会给管理相对人增加过多的负担。环境监察事业的产生与发展是对环境行政主管部门职能的进一步科学划分和重组。它把大量现场监督执法职能划分出来,交由所属的环境监察机构统一承担,由环境监察执法队伍对污染源实施经常性的现场监督检查、排污收费、调查取证、向环境保护行政主管部门报告情况、提出行政处罚的建议并执行环境行政主管部门做出的处罚决定等。这使得环境行政主管部门既强化了现场监督执法,又腾出了更多的精力加强政府部门的宏观规划、协调、指导和调控职能。这种科学的职能划分和机构设置,体现了精简、统一、高效的机构改革原则。在加强了环境执法监督部门职能的同时,环境保护行政部门的其他工作也得到了加强,办事效率也得到了提高。

综上所述,环境监察事业是环境保护事业的重要组成部分,在强化法定的环境行政主管部门统一监督管理职能方面,环境监察起到了重要的不可替代的作用。它的产生和发展符合我国社会主义初级阶段的特征和规律。大力发展环境监察事业符合我国社会主义市场经济条件下政治体制改革的原则和要求,是建设有中国特色社会主义事业的客观需要。

## 第二节 环境监察的概念

### 一、环境监察的含义

从文字解释来看,“监”是自上临下或从旁察看的意思,“察”在这里是仔细观看、调查、考核、对事物进行分析研究的意思。因此,“监察”从字面上理解就是站在一定的高度,通过对人物、事物、现象的直接观察和客观分析,加以审核、判断,并依法进行处置、处理的行为和活动。各级环境保护行政主管部门设立的环境监察机构就是在各级环境保护行政主管部门的领导下,依法对辖区内一切单位和个人履行环保法律法规,执行环境保护各项政策、制度和标准的情况进行现场监督、检查、处理的专职机构。

环境监察要突出“现场”和“处理”这两个概念,即环境监察是在环境现场进行的执法活动。环境监察不是“环境管理”而是“日常、现场、监督、处理”。环境监察是一种具体的、直接

的、“微观”的环境保护执法行为,是环境保护行政部门实施统一监督、强化执法的主要途径之一,是我国社会主义市场经济条件下实施环境监督管理的重要举措。

## 二、环境监察在环境监督管理中的地位

依照法律规定,各级环境行政主管部门对辖区环境保护工作实施统一监督管理,因此环境保护行政主管部门就是环境监督管理主体部门。环境监督管理职能分三个层次组成:第一层次是环境行政主管部门代表政府对辖区污染防治和生态保护实施统一监督管理,各有关部门各司其职,共同对环境保护工作负责;第二层次是对区域、流域的污染防治和生态保护进行统一的监督管理,主要表现在将环境规划纳入本地区、本流域的社会发展规划中,并实施监督,例如实行环境保护目标责任制,实行城市环境综合整治定量考核等;第三个层次是环境保护部门对污染源进行的直接和间接的监督管理,例如限期治理、“三同时”、排污收费和排污申报登记及排污许可证制度的实施等。这是环境监督管理的重要组成部分。

从理论上分析,以上三个层次的环境监督管理都含有现场监督检查的内容,因为只有深入现场,才能真正搞清有关环境法律、规章、制度的实际执行情况,了解管理相对人的实际环境行为。环境监察将现场监督检查工作统一起来,开展强有力的、高效的现场执法活动,有力地保证了环境监督管理职责的实现。因此环境监察是环境监督管理中的重要组成部分。

## 三、环境监察的法律地位

现行的环境保护法律条文中,没有直接写明环境保护部门的监察机构的法律地位。但是,以下所列举的几个方面都清楚地表明了环境监察的法律地位。

### 1. 行政法规

1990年12月5日,《国务院关于加强环境保护工作的决定》中,明确要求“加强基层环境监督执法队伍建设,增强执法力量”。1996年8月3日,《国务院关于环境保护若干问题的决定》中特别指出“加强环境监理执法队伍建设,严格环保执法,规范执法行为,完善执法程序,提高执法水平”,进一步说明了环境监察是执法队伍,而且还明确了环境监察队伍建设的方向和要求。

### 2. 部门规章

1991年8月29日,国家环境保护总局发布了《环境监理工作暂行办法》指出:“环境监察的主要任务,是在各级人民政府环境保护部门领导下,依法对辖区内污染源排放污染物情况和对海洋及生态破坏事件实施现场监督、检查,并参与处理”,规定了环境监察的任务,在全国范围内委托了环境监察的现场监督检查职能。

《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)颁布施行后,国家环保局于1996年9月6日发出了《关于贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》(环法[1996]731号),指出环境监察部门实施行政处罚的原则是:第一,凡地方环保法规授权环境监察机构实施行政处罚的,按地方法规的授权规定执行;第二,地方各级环境保护行政主管部门根据国务院有关规定和国家环境保护局的有关规章的规定,可以在其法定的权限内委托环境监察机构实施行政处罚。

1999年2月6日,国家环境保护总局颁布了《环境保护行政处罚办法》(国家环境保护总局[1999]第七号),再次明确规定:环境保护行政主管部门可以在其法定职权范围内委托环境监理机构实施行政处罚。受委托的环境监理机构在委托范围内,以委托其处罚的环境保护行政主管部门名义实施行政处罚。委托处罚的环境保护行政主管部门,负责监督受委

托的环境监察机构实施行政处罚的行为,并对该行为的后果承担法律责任。

### 3. 地方法规

依据国家有关规定可以立法的地方人民代表大会及其常务委员会,可以颁布地方环境保护法规。迄今为止已有十几个省(市、自治区)的地方环境保护法规中明确了环境监察机构的执法地位与权限。

## 四、环境监察的特点

### 1. 委托性

委托性是指环境监察机构在环境保护行政主管部门领导下,受其委托在本辖区实施环境监察工作。环境监察工作是整个环境保护行政主管部门实施统一监督管理的一个组成部分,是宏观环境管理的延续。首先,它必须受环境保护行政主管部门的领导,才能使环境监察受宏观管理的引导。其次,环保法律规定的执法主体是环境保护行政主管部门,环境监察机构是受委托,代表环境保护行政主管部门实施现场监督,是主体的代表,因此它在执法中必须通过委托的形式才使其合法化。具体委托的形式是,由环境保护行政主管部门向接受委托的环境监察机构出具书面委托书,对委托的职权范围和时限加以说明。

### 2. 直接性

环境监察承担现场监督执法活动,大量的工作是对管理对象宣传环保政策、法规,现场检查记录、取证,讯问被检查人,现场处置。这些工作都直接面对被监察对象,取得的信息资料都是第一手的。这与宏观管理有很大的不同。因此直接性是环境监察的另一个特点。

由于直接性的要求,环境监察工作也直接反映环境保护部门的工作水平及业务素质。这就要求环境监察人员必须态度认真,业务熟悉,能解决实际问题,具有较高的执法水平。

### 3. 强制性

环境监察是直接的执法行为,体现了国家保护环境的意志,是执法主体的代表。为保证环境监察工作的顺利开展,充分体现执法工作的严肃性和强制性,环境监察员在执行任务时被赋予以下权限:

(1) 对排放污染物现场进行调查、采样并查阅有关资料。

(2) 约见排污单位和破坏海洋、自然生态环境的单位负责人及其有关人员。

(3) 制止违法排放污染物和破坏海洋、自然生态环境的行为。

《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)第十四条规定:“县级以上人民政府环境保护行政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”。该法第三十五条还提到:“拒绝环境保护行政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现场检查或者在被检查时弄虚作假的”、“拒报或者谎报国务院环境保护行政主管部门规定的有关污染物排放申报事项的”,“可以根据不同情节,给予警告或者处以罚款”。这些规定使环境监察工作具有了权威性、强制性。

### 4. 及时性

环境监察工作的核心是加强排污现场的监督、检查、处理,运用征收排污费、罚款等经济手段强化对污染源的监督处理,这种属性决定了环境监察必须及时、准确、快速、高效。其次,随着环境监察队伍的发展、壮大,各种技术资料日臻完善,环境监察手段日益现代化,使环境监察工作的及时性特征进一步突出。就一个城市的环境监察而言,应具有“污染源排放

口分布示意图”等主要技术资料 and 完整数据,使环境监察人员对各种污染物的排放浓度、排放时间、变化规律了如指掌。一旦出现违法行为,能够反应敏锐,并能及时有效地处理。再次,污染日趋加重的环境形势决定了必须加强环境监察机构的现代化装备,如监察用车、对讲机、摄像机、放像机、录音机、照相机、声级计、林格曼黑度计、微机等,做到赶赴现场快,原因分析快,事故处理快,使环境监察人员充分发挥“环境警察”的作用。

#### 5. 公正性

环境监察机构代表国家监督环保法规的执行情况,其视角广且居高临下,不是站在局部利益或小团体利益的地位对待问题,而是从维护大多数人的长远利益出发,公正的依法处理。环境监察还有“从旁审视”的意义,不允许监察机构与监察人员直接参与企业的生产经营活动,也不允许监察人员与监察的相对人有直接的利害关系。监察人员的工资福利依照公务员制度进行管理。这些都保障了监察工作的公正性。

### 五、环境监察的作用

环境监察的发展在我国社会主义市场经济发展过程中正发挥着重要作用。这种作用不仅体现在促进和强化了环境行政监督管理职能,而且也促进了经济结构和资源配置的合理化,促进了“两个根本性转变”的实现。

#### 1. 环境监察事业的产生与发展提高了环境行政统一监督管理能力

第一,环境监察的发展提高了执法力度,树立了环境保护部门的执法权威,环境法规执行程度得到提高。57个环境监察试点城市通过加强环境监察队伍建设,强化了对污染源现场监督检查,污染源现场监督检查的频率呈现出逐年增长的势头,比试点前平均提高了150%。由于日常现场监督检查频率加大,一些以前难以发现或无力监督的环境违法行为得以及时查处,各项环境管理制度得以真正贯彻落实,排污收费征收面及征收额得到了明显的提高。近年来排污收费额的年增长率都在10%左右,树立了环境保护执法权威。

第二,环境保护行政主管部门的业务划分更加科学。宏观管理部门能够更加专注于参与社会经济宏观决策,环境规划、协调和统一监管职能得以全面发展。很多地方还把海洋环境保护和其他有关的生态保护工作纳入正常工作内容。第三产业和乡镇企业的环境管理也得到了加强。

第三,促进了区域环境质量的改善。环境监察的实施提高了污染治理设施完好率、运转率和达标率,大大减少了污染物的排放,及时查处和纠正了违法排污行为。通过加强排污收费促进了环保资金的积累。

第四,对防范污染的发生起了一定作用。在执行建设项目“三同时”制度时,有些建设单位在项目建设过程中资金紧张,首先把应该建设的环保设施压缩掉。环境监察机构通过定期巡查,可及时发现这类问题,督促企业及时改正。特别在广大农村,环境意识相对较差,缺乏有关防治污染和生态破坏的知识,继续新上国家三令五申禁止建设的“15小”企业。通过环境监察,可及时制止这些盲目行为,防患于未然。因此,环境监察好比在环境管理工作中安装了一道“安全阀”。

#### 2. 环境监察队伍在我国重大环境问题的解决中起到了重要的作用

第一,在落实《国务院关于环境保护若干问题的决定》中,特别是在关闭“15小”的全国行动中,环境监察部门在第一线监督、检查、落实执行关闭的任务,取得显著效果。

第二,在“三河”、“三湖”、“两区”的污染防治中,特别是在淮河流域水污染防治过程中,环境监察保证了有关条例的落实,广大环境监察人员发扬无私奉献精神,昼夜奋战,开展了淮河“零点行动”、“聚焦太湖”、滇池“零点行动”和巢湖“零点行动”等声势浩大的执法行动。有时为了取得查处证据连续工作数十小时,确保了重点工作的顺利进行。

第三,环境监察部门通过现场检查披露了许多多年遗留下的或正在发生的重大环境污染问题,引起了全国人民的注意,得到了妥善的解决。

3. 环境监察的发展有利于经济结构和资源配置的合理化

我国的工业企业目前普遍存在设备陈旧、工艺落后和管理不善的问题,导致过多排放污染物,这是破坏环境、污染环境的主要原因之一。环境监察利用征收排污费这一经济杠杆的调节作用,给企业施加一定经济压力,以刺激其采取措施,减轻污染;刺激排污单位通过加强管理,改革工艺,更换先进设备等方法尽量减少污染物的排放量,从而减轻环境污染的程度。

4. 环境监察的开展为减少因环境问题而引发的社会不安定因素做出了贡献

在过去,许多地区由于没有足够的执法力量,许多扰民害民的环境污染行为得不到及时查处,最终酿成集体上访等社会纠纷。监察队伍的发展壮大,一方面能够及时发现和解决污染纠纷问题,另一方面还可以协调企业和群众之间的关系,使有关方面能够互相谅解,避免了矛盾的激化。许多地方的环境监察部门还组织社会环境监察网络,建立环保“110”,发挥人民群众和社会各界的积极性和力量,参与环境执法监督,这样做既可弥补专职监察人员的不足,又可使广大人民群众正确认识和面对环境问题,通过正常渠道反映和解决环境问题,使污染问题引起的不稳定因素得以平息。

### 第三节 环境监察的任务

#### 一、基本任务

1991年8月29日,国家环保局颁布了《环境监理工作暂行办法》,其中规定:“环境监理的主要任务,是在各级人民政府环境保护部门领导下,依法对辖区内污染源排放污染物情况和对海洋及生态破坏事件实施现场监督、检查,并参与处理”。

这里把环境监察定位在现场,其核心就是日常现场监督执法。环境监察受环境保护行政主管部门的领导,与一般意义上的独立执法不同。此外,环境监察是在环境行政主管部门所管辖的区域内进行,通常情况下同级之间不能直接越区执法。

#### 二、职责

《环境监理工作暂行办法》明确了环境监察机构的具体职责,共有9条:

- (1) 贯彻国家和地方环境保护的有关法律、法规、政策和规章。
- (2) 依据主管环境保护部门的委托依法对辖区内单位或个人执行环境保护法规的情况进行现场监督、检查,并按规定进行处理。
- (3) 负责污水、废气、固体废物、噪声、放射性物质等超标排污费和排污水费的征收工作。
- (4) 负责排污费财务管理和排污费年度收支预、决算的编制以及排污费财务、统计报表的编报会审工作。