

「生态旅游与法律」丛书

李长荣

主编

环境行政管理学

● 欧祝平 肖建华 郭雄伟 著

中国林业出版社



第1版 (2004) 第1次印刷

“生态旅游与法律”丛书

李长荣 主编

环境行政管理学

欧祝平 肖建华 郭雄伟 著

李长荣 主编

肖建华 副主编

欧祝平 副主编

郭雄伟 副主编

李长荣 主编

肖建华 副主编

欧祝平 副主编

郭雄伟 副主编

李长荣 主编

肖建华

欧祝平

郭雄伟

李长荣

肖建华

欧祝平

郭雄伟

图书在版编目 (CIP) 数据

环境行政管理学/欧祝平 肖建华 郭雄伟 著. —北京:
中国林业出版社, 2004.9

(“生态旅游与法律”丛书/李长荣 主编)

ISBN 7-5038-3835-3

I. 环… II. ①欧… ②肖… ③郭… III. 环境管理: 行
政管理 IV. X32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 073190 号

◎ “生态旅游与法律”丛书编委会

主 编/ 李长荣
编 委/ 李长荣 周训芳 谢国保 欧祝平
蒋兰香 范志超 项文化 傅晓华
肖建华 杨光辉 郭雄伟 张 亮

环境行政管理学

出版: 中国林业出版社(100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

E-mail: cfphz@public.bta.net.cn 电话: 66184477-2053

发行: 新华书店北京发行所

印刷: 三河市富华印刷包装有限公司

版次: 2004 年 9 月第 1 版

印次: 2004 年 9 月第 1 次

开本: 787mm×960mm 1/16

印张: 20

字数: 380 千字

印数: 1~3000 册

定价: 31.00 元

李长荣教授主编的“生态旅游与法律”丛书，即将由中国林业出版社出版。这套丛书，既为我国的生态旅游学、环境资源保护法学理论研究增添了具有重要学术价值的理论成果，又对生态环境保护和林业建设实践具有重要的理论指导意义。

这套丛书第一批出版的著作，包括《生态旅游的可持续发展》、《林业法学》、《环境刑法》和《环境行政管理学》四本。著作者从生态旅游学、环境资源保护法学、行政管理学的角度，有针对性地撷取了对生态环境保护具有重大理论与现实意义的问题，大胆进行理论创新，其选题、取材、立意都让人有耳目一新之感。我的印象是，这套丛书将生态旅游学和环境资源保护法学两个学科领域的相关内容整合为一个板块，突出了人与自然和谐共处和可持续发展的时代主题。生态旅游是工业化、城市化过程中适应旅游业可持续发展的客观需要而发展起来的新兴旅游活动，它既满足了广大城市居民对旅游的新的审美需求，又极大地推动了边远山区、林区、自然保护区、城市郊区经济乃至整个国民经济的发展。另一方面，由于环境承载力的限制和旅游量的不断增长，生态旅游本身，又出现了新的可持续发展问题。如何解决生态旅游的可持续发展问题，正是著作者们编写本套丛书的逻辑起点。《生态旅游的可持续发展》一书，将生态旅游、可持续发展、生态环境的法律保护问题有机地结合在一起，并使这种结合形成成为整套丛书的亮点和特色。《林业法学》一书，又从森林法律制度、野生动植物保护法律制度、林业生态环境区域保护法律制度、林地法律制度等方面，重点阐述了维护良好生态旅游环境的法制条件，并力图使林业法从过去的“林业政策与法规”的概念和体系中走出来，导入现代林业的新理念，从而描绘出一条依法治林、振兴林业和实现经济、社会可持续发展的法治道路。在法律中，刑法应当是最终的和最严厉的保障手段。让刑法介入生态环境保护领域，可以大大加强生态环境保护的力度。因此，《环境刑法》一书，从环境刑法学的基本理论问题入手，探讨

了环境犯罪的分类、构成特征、刑事责任、产生原因和预防对策,深入分析和阐述了我国刑法规定的环境犯罪及其刑事责任问题,提出了完善环境刑事立法的设想,对环境刑法与可持续发展的关系作了深入思考,从刑法的角度提出了许多具有理论价值的观点,对生态环境保护 and 实施可持续发展战略具有重要的理论指导意义。而《环境行政管理学》,则从行政管理的角度,从宏观和微观两个方面更为深入细致地探讨了生态环境保护中存在的管理问题。这些著作,分开来看,属于不同的学科,似乎显得有些松散;但整体来看,却又恰好组合成为了一个具有逻辑关联的较严密的科学体系,共同服务于人与自然和谐共处和可持续发展的时代主题。它们既突出了各自的重点和特色,又立足于时代的需要,紧扣人与自然和谐共处和可持续发展的中心议题,很好地坚持了理论为实践服务的宗旨。难能可贵的是,这套丛书还坚持了人文科学和自然科学的结合、人文精神与科学精神的结合。

“生态旅游与法律”丛书适应了我国林业发展的大好形势和生态环境保护事业的客观需要,体现了编著者独特的学术眼光。20世纪90年代以来,党和政府高度重视生态环境保护工作。就林业建设而言,国家已经大规模地启动了六大林业重点工程建设,中共中央、国务院发布了《关于加快林业发展的决定》,党和国家将林业的发展摆在了十分突出的地位,林业建设在经济社会可持续发展战略的实施当中将起到十分关键的作用。我国林业面临着良好的发展机遇,迎来了历史上最好的发展时期。林业这个行业正在发生历史性的转变。人们对林业的经济力量和经济地位的评判标准,也将会发生历史性的改变。因此,我们开展对生态旅游学、林业法学、环境行政管理学的理论研究,比任何时候都显得更加迫切和更加重要。林区是开展生态旅游的最佳地区和主要地区,从某种意义上讲,生态旅游的主体部分就是森林旅游。在这种情况下,对于生态旅游而言,林业法将会起到越来越重要的保障作用。有理由相信,在生态旅游学、林业法学、环境行政管理学的结合点上进行多学科交叉的理论研究,将会产生对社会发展十分有益的理论成果。这种研究,有利于解决生态环境保护工作中面临的深层次问题,推动全社会树立保护生态环境的良好环境意识和法律意识,动员全社会的力量保护森林、保护野生动植物资源、保护生态旅游环境和整个生态环境,保证自然、环境与生态资源为人类可持续利用,保证经济、社会与环境的协调与平衡,以实现人类社会与自然环境的和谐共处和共同发展的可持续发展目标。

中南林学院党委书记 李红

2004年4月

目录

序

第一章 绪论	(1)
第一节 环境行政管理概述	(1)
一、环境行政管理的概念及特点	(1)
二、环境行政管理与相关管理的区别	(4)
三、环境行政管理的对象与内容	(5)
四、环境行政管理的职能	(7)
五、环境行政管理的类型与模式	(9)
六、环境行政管理的理论基础	(11)
第二节 环境行政管理学的研究对象和研究方法	(20)
一、环境行政管理学的研究对象	(20)
二、环境行政管理学的研究方法	(23)
三、环境行政管理学的研究意义	(27)
第二章 环境行政组织	(28)
第一节 国外环境行政组织及运行	(28)
一、全球环境行政管理的主要机构	(28)
二、外国环境行政组织及运行	(33)
第二节 我国的环境行政组织及运行	(42)
一、我国环境行政管理机构的形成和发展	(42)
二、我国的环境行政管理机构及职责	(45)
三、我国环境行政管理组织系统及运行	(51)
第三章 环境行政决策	(55)
第一节 环境政策议程	(55)
一、环境问题与环境政策问题	(55)
二、环境政策议程	(57)

第二节 环境政策决策	(66)
一、环境政策决策分类	(67)
二、环境政策决策的原则	(69)
三、环境政策决策的程序	(72)
第三节 环境政策	(75)
一、环境政策的概念	(75)
二、环境政策的主要特征	(76)
三、环境政策的分类与体系	(79)
四、我国主要环境政策简介	(82)
第四章 环境政策执行	(95)
第一节 环境政策执行过程	(95)
一、环境政策宣传	(95)
二、环境政策分解	(97)
三、环境政策资源配置	(101)
四、环境政策控制	(103)
第二节 环境政策执行手段	(105)
一、法律手段	(106)
二、经济手段	(107)
三、行政手段	(109)
四、技术手段	(110)
五、教育手段	(112)
第五章 环境政策评估	(115)
第一节 环境政策评估的涵义和作用	(115)
一、环境政策评估的涵义	(115)
二、环境政策评估的作用	(116)
第二节 环境政策评估的过程	(117)
一、环境政策评估的标准	(117)
二、环境政策评估的步骤	(121)
三、环境政策评估面临的困境及改进	(123)
第六章 环境政策终结	(129)
第一节 环境政策终结的涵义和作用	(129)
一、环境政策终结的涵义	(129)
二、环境政策终结的作用	(131)
第二节 环境政策终结的途径及障碍	(133)

一、环境政策终结的途径	(133)
二、环境政策终结的障碍及策略	(137)
第七章 环境行政监督	(142)
第一节 环境行政监督概述	(142)
一、环境行政监督的涵义	(142)
二、环境行政监督的分类	(144)
三、环境行政监督管理体制	(146)
四、环境行政监督管理机构及职责	(148)
五、环境行政监督权的行使	(150)
第二节 环境行政监督管理实施	(152)
一、环境标准管理	(152)
二、环境规划管理	(158)
三、环境监测管理	(161)
四、建设项目环境管理	(166)
五、排污环境管理	(173)
第八章 环境行政责任	(188)
第一节 环境行政责任概述	(188)
一、环境行政责任的概念和特征	(188)
二、环境行政责任的构成要件	(189)
三、环境行政责任的种类	(191)
第二节 环境行政处分	(193)
一、环境行政处分的概念和特征	(193)
二、环境行政处分的种类	(193)
三、环境行政处分和环境行政处罚的关系	(194)
四、环境行政处分的决定	(195)
五、环境行政处分的法律后果及其救济	(195)
六、环境行政处分的解除	(195)
第三节 环境行政处罚	(196)
一、环境行政处罚概述	(196)
二、环境行政处罚的种类	(200)
三、环境行政处罚的程序	(203)
第九章 环境行政救济	(212)
第一节 环境行政救济概述	(212)
一、行政救济一般原理	(212)

二、环境行政救济概述	(216)
第二节 环境行政复议	(219)
一、环境行政复议概述	(219)
二、环境行政复议的范围	(224)
三、环境行政复议管辖	(226)
四、环境行政复议机构和复议参加人	(228)
五、环境行政复议的程序	(232)
第三节 环境行政诉讼	(238)
一、环境行政诉讼概述	(238)
二、环境行政诉讼案件的受案范围	(243)
三、环境行政诉讼案件的管辖	(244)
四、环境行政诉讼的举证责任	(247)
五、环境行政诉讼的程序	(249)
第四节 环境行政赔偿	(253)
一、环境行政赔偿概述	(253)
二、环境行政赔偿范围、方式及标准	(256)
三、环境行政赔偿的程序	(258)
第十章 环境行政发展	(261)
第一节 环境时代与公共行政的发展	(261)
一、从公害控制到环境行政的勃兴	(261)
二、西方国家环境行政发展	(264)
第二节 中国环境政策的创新	(267)
一、中国环境政策的基本特征	(267)
二、中国环境政策创新的方向	(270)
三、社会制衡型环境政策的构建	(272)
第三节 中国环境政策执行有效性的提高	(290)
一、加强环境教育	(291)
二、政府管制、市场机制与公民社会有机一体执行环境政策	(294)
三、增加环境保护投入, 提供必不可少的政策资源	(300)
四、完善环境管理体制	(301)
五、提高环境执法地位	(305)
参考文献	(307)
后记	(310)

第一章

绪论

环境行政管理是随着人类实践的发展和现代科学技术的进步而出现的一项管理实践活动,是国家管理的重要组成部分,是体现国家意志的政府行为。其目的是要解决环境污染和环境破坏所造成的各种环境问题,协调经济、社会发展和环境保护之间的关系,维护社会的环境秩序和环境安全,实现区域社会的可持续发展。我国已经明确地把环境保护作为一项基本国策,从战略高度把环境安全置于非常重要的位置。因此,在进一步加强环境保护的同时,把环境行政管理纳入法制化、民主化和科学化的轨道,对促进经济、社会 and 环境保护的协调发展和良性互动,不仅十分必要而且具有重要的理论和实践意义。

第一节 环境行政管理概述

一、环境行政管理的概念及特点

(一) 环境行政管理的概念

研究环境行政管理学,首先应明确其研究的对象,明确“环境行政”一词的内涵、外延。对环境行政的误解或不确切的界定,不仅会导致研究上的混乱,也将给需要其理论指导的环境行政实践带来不良的后果。

环境行政管理,笔者认为有狭义和广义的界定:

第一,狭义的“环境行政”观。环境行政是国家环境行政机关行使国家权力,管理国家环境事务及自身事务的活动。简言之是指国家环境行政机关的活动。

第二,广义的“环境行政”观。环境行政不应只局限于国家环境行政部门的狭义的环境行政概念,而应将行使国家权力从事国家环境管理的活动,称为环境行政。环境行政活动不仅包括环境行政机关的独自活动,而且

包括与环境行政机关相联系的一部分立法活动、司法活动。依据上述表述,环境行政活动作为一种国家管理活动,只存在于国家机关,但不限于环境行政机关。我们将其称为广义的环境行政观。

环境行政管理也不是一个凝固的概念,随着环境问题的演变和国家对环境管理的深化,环境行政管理的内涵也不断丰富。现代意义上的环境行政管理最初主要是指污染控制,或称之为公害控制,即20世纪70年代以前英、美、日等发达工业国家对大气污染、水污染、土壤污染以及噪声污染等公害的控制。后来随着环境污染所导致的生态破坏逐渐引起人们的注意,各国环境行政管理逐渐将污染防治与自然保护、环境保全相结合,管理范围也扩展到对自然资源、文物古迹、风景名胜、自然保护区和野生动植物的保护。近年来,伴随着可持续发展理念所引发的社会变革,不少国家已将协调环境保护与经济发展、土地利用规划、生产力布局、水土保持、森林植被管理、自然资源养护等内容统统纳入了环境行政管理的范畴。

(二) 环境行政管理的特点

从环境行政管理的概念出发,我们可以得出环境行政管理的特点:

(1) 环境行政管理是针对次生环境问题而言的一种管理活动,主要解决由于人类活动所造成的各类环境问题。

(2) 环境行政管理的核心是对人的管理。长期以来,环境行政管理中的一个误区就是把污染源作为管理对象,环保部门围绕着各种污染源开展环境行政管理,工作长期处于被动局面。原因是人们只关心环境问题产生的地理特征和时空分布,这种环境行政管理,实质上是一种物化管理——对污染源和污染设施的管理,而忽视了对人的管理。人是各种行为的实施主体,是产生各种环境问题的根源。只有解决人的问题,从人的三种基本行为入手开展环境行政管理,环境问题才能得到有效解决。

(3) 环境行政管理是国家管理的重要组成部分。环境行政管理的目的是解决环境污染和生态破坏所造成的各种环境问题,保证区域的环境安全,实现区域社会的可持续发展。环境行政管理涉及到包括社会领域、经济领域和资源领域在内的所有领域。环境行政管理的内容非常广泛和复杂,与国家的其他管理工作紧密联系、相互影响和制约,成为国家管理系统的重要组成部分。因此,环境行政管理与国家管理的系统关系是一种要素与整体的关系,是下位子系统与上位子系统的关系。这就决定了有什么样的国家发展战略就有什么样的环境战略,有什么样的国家管理体制和模式就有什么样的环境行政管理体制和模式。

由于环境行政管理是国家管理的重要组成部分,因此就决定了环境行政

管理的性质是国家意志的体现,是政府行为。作为各级地方政府的组成机构,各级环境保护行政主管部门应当在同级人民政府的领导下,依据国家的环境法律、法规、政策和标准,代表国家行使政府职能,对人们的自然行为、经济行为、社会行为进行综合管理,以维护区域正常的环境秩序。因此,环境行政管理具有行政管理的权威性和强制性。环境行政管理的权威性表现为环境行政主管部门代表国家和政府开展环境行政管理工作,行使环境保护的权力和职能,政府其他部门要在环境保护部门的统一监督管理下履行国家法律所赋予的环境保护责任和义务。环境行政管理的强制性表现为在国家法律和政策允许的范围内为实现环境保护目标所采取的强制性对策和措施。

(4) 环境行政管理既具有一般行政管理的共同属性,同时还具有区别于一般行政管理的区域性、综合性、社会性和决策的非程序化特点。

环境行政管理的区域性。作为一个工作领域,环境行政管理存在很强的区域性特点。这个特点是由环境问题的区域性、经济发展的区域性、资源配置的区域性、科技发展的区域性和产业结构的区域性等特点所决定的。中国地域广阔,各地情况差异很大,从地理位置上看是“西高东低”,但从经济发展水平和人们的环境意识上看却是“东高西低”。环境行政管理的区域性特点告诉我们,开展环境行政管理要从国情、省情、地情出发,既要强调全国的统一化管理,又要考虑区域发展的不平衡性,防止简单化,不搞“一刀切”。我们既不能盲目照搬国外先进的管理经验,又不能盲目推广国内个别地区的管理方法;既不能按照东部沿海地区的发展模式来发展中、西部地区的经济,又不能完全按照东部沿海地区环境保护的标准和要求来推进中、西部地区的环境保护工作。

环境行政管理的综合性。环境行政管理的综合性是由环境问题的综合性、管理手段的综合性、管理领域的综合性和应用知识的综合性等特点所决定的。因此说,开展环境行政管理必须从环境与发展综合决策入手,建立地方政府负总责、环保部门统一监督管理、各部门分工负责的管理体制,走区域环境综合治理的道路。环境行政管理的综合性是区别于一般行政管理的主要特点之一。在实际环境行政管理工作中,既要充分发挥环境保护部门的职能和作用,又要动员全社会的力量,极大地调动社会各方面和政府各部门的环境保护积极性,实施分工合作、综合协调、综合管理。

环境行政管理的社会性。一方面,保护环境就是保护人的环境权和生存权,环境保护是全社会的责任与义务,涉及到每个人的切身利益,开展环境行政管理除了专业力量和专门机构外,还需要社会公众的广泛参与。另一方

面,培养公众具有较强的环境意识和参与能力是做好环境保护工作的社会基础。离开了这个社会基础,环境保护事业将一事无成。有了这个社会基础,才能更好地发挥环境保护部门执法监督的职能。与此同时,环境行政管理离不开强有力的监督,而来自于社会公众的这种“自下而上”的监督远大于来自于政府的“自上而下”的监督。为做到这一点,提高社会公众的环境意识及建立健全环境保护的社会公众参与和监督机制是非常重要的,也是推进国家环境保护事业的一项紧迫任务。

环境决策的非程序化特点。决策可分为程序化决策和非程序化决策两种,它是针对组织活动所存在的例行和非例行两种活动而分类的。程序化决策是针对诸如材料管理、财务管理、工商税务管理、交通管理等一类例行活动而言的。这类决策呈现出重复和例行状态,可以程序化到制定出一套处理这些决策的固定程序。非程序化决策是指那种从未出现过的,或者其确切的性质和结构还不很清楚或者相当复杂的决策,诸如新产品的研究和开发、企业的多样化经营、新工厂的扩建、环境执法监督等一类非例行状态的决策,这类决策可以非程序化到使它们表现为新颖、无结构、具有不寻常影响的程度。环境行政管理中的决策大多数表现为新颖、无结构、具有非寻常状态、非重复的例行状态和不寻常的影响。这是因为每一环境问题的产生具有非例行、非寻常状态,每一环境问题的处理和解决的程序与方案无法预先设定。因此,环境决策具有明显的非程序化特点,这是环境行政管理与一般行政管理的一个重要区别。

二、环境行政管理与相关管理的区别

(一) 环境行政管理与环境管理的区别

环境管理与环境问题相伴而生,而环境问题一直伴随着人类的社会活动(主要是经济活动)存在和发展,因此环境管理可谓源远流长。

环境行政管理与环境管理的不同主要表现在以下几个方面:

(1) 从时间上看,是先有环境管理,然后从中分离出环境行政管理。环境管理与环境问题相伴而生并贯彻始终,而严格意义上的环境行政管理产生于近代工业革命之后。

(2) 从概念上看,环境管理主体和客体的外延更宽,范围更广,如果把环境管理视为一个大系统的话,环境行政管理只是这个大系统里的一个子系统。

(3) 从性质上看,环境管理的共性是其自然属性,从其产生开始表现出

的是非政治性，而环境行政管理则恰恰相反，国家产生后，有些环境管理活动直接代表了统治阶级的意志，存在鲜明的政治性，环境行政管理由此产生。

（二）环境行政管理与行政管理的区别

行政管理是根据管理学和政治学的一般原理，从整体上研究国家行政事务管理的原理和方法，研究国家对经济、科技、教育等部门进行管理的原则和方法，研究国家机关改革的方案设计、途径和方法以及提高行政效率的具体措施等。行政管理具有两重性，既包括管理社会的各种公共事务的一般职能，又包括维护统治阶级利益的各种特殊的职能。

环境行政管理与行政管理的区别如下：

（1）管理主体不同。行政管理的主体是政府，环境行政管理的主体是政府以及政府机关中的环保部门。政府具有决策职能，环保部门主要行使具体的执行性行为和监督性行为。

（2）管理的范围不同。行政管理是由政府承担的国家行政事务和社会公共事务的管理，环境行政管理是由政府以及政府机关中的环保部门承担的环保公共事务的管理。所以行政管理的范围比环境行政管理的范围大一些，行政管理与环境行政管理的关系，一般可以认为是包含与被包含的关系。

三、环境行政管理的对象与内容

（一）环境行政管理的对象

环境行政管理的实质是对人类的经济活动进行引导并加以约束，使人类经济活动与环境承载力相适应，从而促进经济与环境协调发展的综合活动。所以，环境行政管理的对象就是人类经济活动的主体，它包括个人、企业和政府。

1. 个人

个人作为社会经济活动的主体，为了满足自身生存和发展的需要，总是要消费一定数量的物品。其中消费品既可以通过生产劳动直接从环境中获得，也可以通过市场购买来获得。不管采用何种方式，人类在消费这些物品的过程中或在消费以后，都会产生各种各样的废物，并以不同的方式回归环境，从而对环境产生各种负面影响。

在市场经济条件下，可以运用经济手段和法律手段引导和规范消费者的行为，建立合理的消费模式，唤醒公众的环境意识，采用各种技术和管理措施来减少人类消费对环境的破坏，达到环境行政管理的目的。

2. 企业

企业作为社会经济活动的主体,其主要目标通常是通过向社会提供物质产品和服务来获得利润。由于企业的主要活动目标是利润最大化,生产什么产品以及生产多少主要取决于它从市场中得到利润的多少。但是,在生产的过程中,必须要向自然界索取自然资源,同时排放出一定数量的污染物。这些污染物对环境系统的结构、状态和功能都有较大的负作用。可见,企业行为也是环境行政管理的重要对象。

要控制企业对环境的不良影响,首先要从企业文化包括道德的教育入手,从内部减少或消除造成环境压力的因素,同时要从外部形成一个使其难以用破坏环境的办法来获利的社会运行机制和氛围。

3. 政府

作为社会经济主体之一的政府,不论是进行提供商品和服务的活动,还是对市场进行宏观调控,政府的行为同样会对环境产生各种各样的影响。政府行为对环境的影响是复杂而深刻的,既有直接的一面,又有间接的一面,特别是宏观调控,它对环境的影响具有牵涉面广、影响深远又不易觉察的特点。要解决政府行为所引起的环境问题,关键在于促进宏观决策的科学化。

(二) 环境行政管理的内容

环境行政管理应当包括宏观决策管理和微观监督管理两部分。所谓宏观决策管理是国家和地方政府以国家的发展战略为指导,从环境与发展综合决策入手,制定一系列具有指导性的环境战略、政策、标准、对策和措施的行为总体。主要包括加强国家环境法制建设,加快环保机构改革,实施环境与发展综合决策,制定国家的环境保护方针、政策,制定国家的环保产业政策、行业政策和技术政策,通过产业结构调整实现经济增长方式的转变。

所谓微观监督管理是指在宏观决策管理指导下,以改善区域环境质量为目的、以污染防治和生态保护为内容、以执法监督为基础的环保部门经常性的管理工作。主要包括环境标准管理、环境监测管理、环境规划管理、建设项目环境管理、排污环境管理等内容。

宏观决策管理与微观监督管理之间存在着相互补充的系统关系,其中,宏观决策管理高度统一,微观监督管理非常具体;微观监督管理以宏观决策管理为指导,是宏观决策管理的分解和落实;离开宏观决策管理的指导,微观监督管理将无法实施;离开微观监督管理,宏观决策管理的目标将无法实现。

四、环境行政管理的职能

所谓环境行政管理的职能,是指环境行政管理活动应有的职责和功能,它是行政主体对环境保护活动施加的影响。这种职责与功能贯穿于环境行政管理工作的全过程。环境行政管理是一种兼具科学性、艺术性的社会活动,其活动形式表现为通过决策、组织、协调、控制而达到既定目标的过程。因此,环境行政管理可分为四个基本职能:决策职能、组织职能、协调职能和监督职能。

(一) 决策职能

决策职能是环境行政管理过程、序列中首要的职能。决策理论的创始人赫伯特·西蒙认为,所谓管理决策,就是根据一定的目标,研究各种达成目标所遇问题的解决方案,由决策者运用其智能、见识、经验以及判断力,权衡环境因素及相关条件,选择一种最佳的行动方案。简言之,决策就是在两种或两种以上可能采取的行动或不行动方案中作出选择的行为。

环境行政决策职能,是指为达到一定的环境行政管理目标,对环境行政管理方案进行规划和安排。也就是在开展环境行政管理工作或行动之前,预先拟定出具体内容和步骤,它包括确立短期和长期的管理目标,以及选定实现管理目标的对策和措施。主要内容包括:一是分析和预测环境行政管理对象未来的情况变化;二是制定环境行政管理目标,包括确定任务、对策、措施等;三是拟定实现计划目标的方案,对各种方案进行可行性研究,选出可靠的满意方案;四是编制环境保护的综合规划、环境保护的年度计划和各项活动的具体计划;五是制定环境保护的法规和政策。

如何提高决策质量和决策效率,保证良好的政策效果和执行效果,是各级环境行政组织和决策者应当关注的重要问题。因此,如何从实际出发,综合运用现代科学技术手段,切实把握环境决策对象的本质、规律和条件,为实现确定的目标,从各种备选方案中作出最佳抉择,以获得最佳或满意的效果,是环境行政管理优化的先决条件。

(二) 组织职能

组织是实现环境行政管理目标和管理效能的另一项基本职能。所谓环境行政管理的组织职能是指建立一种包括组织机构设置、组织控制体系、组织内部职权划分、人员和资源配备等内容的有效的环境行政组织体制,并进行有效的指挥、沟通和协调。为了实现环境行政管理目标和计划,必须要有组织保证,必须对管理活动中的各种要素和人们在管理活动中的相互关系进行

合理的组织。因此，环境行政管理的组织职能包括两大方面：一是环境行政管理的内部组织职能，二是环境行政管理的外部组织职能。

1. 环境行政管理的内部组织职能

环境行政管理的内部组织职能也是环境保护部门内部组织职能。主要有以下几方面：一是按照环境行政管理目标的要求建立合理的组织机构；二是按照业务性质进行分工，确定各部门的职责范围；三是给予各部门和管理人员相应的权力；四是明确上下级之间、部门之间、个人之间的领导与协作关系，建立环境行政管理信息沟通的渠道；五是配备、使用 and 培训环境行政管理工作人员；六是建立考核和奖惩制度，对人员进行激励。所有这些，要按照一般管理学中的动态组织设计原则——即按照职权和知识相结合的原则、集权与分权相平衡的原则、弹性结构原则来优化管理系统的组织职能。

2. 环境行政管理的外部组织职能

环境行政管理的外部组织职能也称为环境保护部门的外部组织职能。主要有以下几方面：一是按照国家和上级环保部门的要求，在地方政府的领导下组织本地区的城市环境保护工作；二是按照国家和上级环保部门的要求，在地方政府的领导下组织本地区的乡镇和农业生态环境保护工作；三是根据国家资源和生态保护政策，组织本地区以资源开发活动为中心的生态环境保护工作；四是协调、组织本地区重大环境问题的执法监督管理工作。

在环境行政管理的组织职能中，外部组织职能是第一位的，内部组织职能是第二位的。如何有效发挥环境行政管理的外部组织职能，一般管理学无法提供现成的答案。这是环境行政管理学所面对的理论 and 实践两大问题，需要通过环境行政管理体制改革加以解决。

（三）协调职能

环境行政管理的协调职能是指消除环境保护过程中的不和谐现象，以便形成一种合力，实现某一目标的管理活动。环境行政管理协调的作用，主要是使各地区、各部门的政策、法规、规定、科研等方面，减少或消除不和谐，建立起密切的分工协作关系，从而有利于完成共同的环境保护任务。可见，组织协调是环境管理的一项重要职能，特别是对解决一些跨地区、跨部门的环境问题，做好协调就更为重要。例如，为加强对汽车尾气管理，需要环境保护部门、能源部门、交通部门和环境科研部门的共同配合与协作才能完成，而其中任何一个部门都无法单独实现管理目标。同样，开展建设项目环境行政管理和污染治理也离不开综合协调。但是，要真正把环境规划付诸实施，组织协调只是一个方面，更为重要的是实行切实有效的监督。