

# 环境执法原理

HUANJIING ZHIFA YUANLI

美国国家环境保护局编

王曦 王凤理  
李广兵 柯坚 译

1.226

民主与建设出版社

# 环境执法原理

美国国家环境保护局编

王 曦 王夙理 译  
李广兵 柯 坚

民主与建设出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

环境执法原理 / 美国国家环保局编;王曦等译, - 北京:  
民主与建设出版社, 1999. 11  
ISBN 7-80112-322-0

I. 环… II. ①美… ②王… III. ①环境管理:行政管理-  
行政法-美国 ②环境保护法-美国 IV. D971.226

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 66321 号

---

责任编辑	齐长虹
封面设计	孙 岩
出版发行	民主与建设出版社
电 话	(010)65275953
社 址	北京东城区东厂胡同 1 号
邮 编	100006
印 刷	世界知识印刷厂印刷
开 本	850×1168 1/32
印 张	6
字 数	129 千字
版 次	1999 年 11 月第 1 版 1999 年 11 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 7-80112-322-0/D·012
定 价	9.60 元

注:如有印、装质量问题,请与出版社联系。

第一篇

执法基础



# 第一章 导 论

目前,世界上许多国家都在采取行动,保护公众健康免受环境污染的危害,同时改善和保护本国的自然环境质量。它们制定了或者正在制定防治环境污染的管理战略,大多数环境管理战略都包含有一项重要的内容,即保护环境的法律规定。那些造成或者可能造成环境污染的单位和设施都必须遵守或者符合这些规定。制定法律是保护环境和公众健康必不可少的基础,但制定法律还仅仅是迈开了第一步。下一步也至关重要,那就是守法,即承担法律义务的人全面遵守并实施保护环境的法律规定。如果不守法,就不会实现预期的环境目标,因为法律公布后不会自动得以贯彻实施。

要使人们守法,通常需要两方面的努力,一是通过鼓励手段,促使行为人作为或者不作为;二是通过强制手段,迫使行为人作为或者不作为。

## 一、编写本书的目的

编写本书的目的在于为那些在不同的国家、区域和地方负责保护环境的人(individuals)提供帮助,使他们能够编制并实施守法战略和执法方案。执法方案是为实现保护环境的守法战略而服务的。本书是专门为发展和实施执法方案的组织和个人而编写的,包括政府官员、非政府组织的官员,企业和科研单位的领导以及公民个人。为了研究和叙述的方便,在本书以后的

章节中将这些人称为决策人(policymaker)。

本书向读者介绍以下内容：

1. 编制执法方案和守法战略的框架；
2. 成功的执法方案共有的一些基本原理；
3. 一项执法方案中不同措施的各种选择替代方案；
4. 制定一项执法方案时应考虑的问题；
5. 几个现行的执法方案范例；
6. 进一步了解详细信息的资料目录。

要想成功地实施环境法律规定,必须付出艰苦的努力和制定深谋远虑的计划。无论是对个人还是对整个社会而言,要让他们为保护环境而有所为、有所不为,一直都是很困难的事情。世间从来不存在一种万能的实现守法的模式,只有人类在特定背景下进行的实践,以及人类对这些实践经验作出的评价和总结。不过可喜的是,一个令人可信的为实现守法战略而制定执法方案的框架正在形成,这个框架是基于美国、荷兰、加拿大、挪威、瑞典以及其他一些国家的经验而构筑的。本书就是根据这些国家的经验编写而成,并且将广泛吸收其他国家以及国际间的经验,定期进行修订,以便尽量丰富本书的内容,不断完善本书所述观点和方法的可行性。

## 二、什么是守法

守法,就是全面履行、实施保护环境的规定。其目的在于,按照环境法律规定的要求去作为和不作为,实现法律规定要求的变化和结果,例如改变工艺或者原材料,改变义务人原来的行为方式使他们选择符合环境保护要求的行为方式;例如在合法的场所处置危险废物,在新产品或者化学品进入市场之前进行充

分的试验等等。当这些目的得以实现的时候,守法也就实现了。

如何制定好保护环境的法律规定,关系到一项环境管理规划的成败。如果立法完善,所拟法律规定科学、合理、严密,通过履行这些规定即守法,就会达到预期的环境目标;反之,立法不完善,会使守法变得困难,或者守法虽易但难以实现预期的环境目标;更有甚者,会使守法和实现环境目标都变成困难的事情。

### 三、什么是执法

执法,指政府或者其他组织为了在其管辖区域内促使义务人守法,改变或者终止危害环境或者公众健康的事情而采取措施的行动。

由政府机构实施的执法行动通常包括以下几类:

1. 视察(Inspections)。进行视察,是为了确定管辖区域内义务人守法的情况并查明是否有违法现象存在。

2. 谈判(Negotiations)。进行谈判,是为了与那些未遵守法律规定的义务人或者设施管理者进行协商,以便制定一项双方均同意的旨在认真履行法律义务的日程表和方法。

3. 提起法律诉讼(Legal action)。只有在必要的时候才提起法律诉讼,目的在于采取强制措施迫使义务人遵守法律规定,并强迫违法行为人或者那些给公众健康或环境质量造成危险的行为人承担某种后果。

广义地讲,执法的范畴还可以包括带有促进意义的守法活动。

4. 促进守法(Compliance promotion)。指鼓励人们自愿地遵守法律规定。例如,通过实施教育、技术援助、资金补助等措施,鼓励人们自觉自愿地守法。



非政府组织也可能通过各项活动参与执法,例如,参加检查不法行为的活动;与违法者进行谈判;评论政府的执法行为并提出建议;根据法律赋予的诉权对违法者提起诉讼或者对不执行法律规定的政府提起诉讼,等等。

另外,某些行业的企业,如银行和保险行业的企业,也可间接地参与执法。例如,在给一个企业发放贷款或者保险单之前,要求该企业以遵守环境法律规定为保证条件,否则,不予贷款或者保险。

在一些国家,要求自觉守法的社会规范一直是促使人们遵守各种法律规定的强大力量。但是,一个依赖社会规范的束缚力来促使人们守法的体制,不可能在每一个历史发展阶段或在每一种情况下都是有效的。随着历史的发展,当社会规范的束缚力失灵的时候,这种执法体制就可能瓦解,失去作用。这种可能性促使许多国家开始进行新的探索——在政府内部和非政府组织内部制定执法方案以促使人们守法。

#### **四、为什么守法和执法很重要**

一个有效的守法战略和执法方案会给社会带来很多益处(见表1-1)。

首先,即最大的益处是,当人们的行为符合环境保护的要求时,环境质量得以改善,公众健康水平得以提高。第二,符合环境保护要求的行为可以提高改善环境质量的各种努力及相关法律制度的可信度。第三,有效的执法方案有助于保证那些自觉的守法者免受不公平竞争的损失。最后一个益处是,守法可以为企业和社会带来经济效益。

表 1-1 为什么环境执法方案很重要

### 改善环境质量和保障公众健康

守法对于实现环境法规定的保护公众健康和环境质量目标至关重要。只有在环境法规定被人们遵守的时候,公众健康和环境才能受到保护。执法方案是保证人们遵守环境法规定的重要措施。

### 建立并提高环境法的可信度

这里所谓可信度,是指社会对环境法及其实施机构是否有权威且有效的信赖程度。要建立环境法的可信度,必须认真地制定好环境法律,并认真地建立实施这些法律的政府机构。执法方案对于建立环境法及其实施机构的可信度至关重要。可信度建立起来后,还需继续加强执法以维护这种可信度。如果环境法及其实施机构被人们认为软弱无力,企业就不太可能遵守环境法的规定。建立环境法的可信度,有助于鼓励企业守法。法律的可信度越大,守法的可能性就越大。政府保护环境的措施被认真采纳落实的可能性也就越大。

### 保证公平

如果没有执法,那些不遵守环境法规定的企业较之那些自觉遵守环境法规定的企业将获得更多的利益。一项连贯的有效的执法方案,有助于保证那些遵守环境法规定的企业受到公平的保护。如果企业认为他们不会因为守法而在经济上蒙受损失,则他们会更自觉地遵守法律规定。

### 减少费用和责任

虽然,守法通常在短期内是要花费很大代价的,但是,守法无论对整个社会还是对守法企业本身,都会带来巨大的、长期的经济效益。因守法而创造的优美环境会减少公众健康费用与医疗费用,还可减少社会为清除环境污染而长期支付的费用。守法使工业减少长期清除污染的费用,也减少因污染环境而承担的法律费用。如果通过守法能够回收有价值的材料或者提高生产效率,则工业企业还会实现直接的经济效益。一项合理的有力度的执法方案,可以鼓励企业选择防止污染和减少废物产生的方法来符合环境保护的要求,而不是通过安装昂贵的污染治理设施及监测仪器的方法来达到环境保护的要求。

## 五、一项成功的执法方案应有哪些内容

一项有效的执法方案通常包括下列几方面的内容：

1. 确定必须履行的环境法律义务；
2. 明确履行环境法律义务的主体并确立执法方案的重点；
3. 规定在法律适用范围内促使义务人守法的措施；
4. 对守法活动进行监测；
5. 对违法活动的反应；
6. 明确划分各机构(组织)的任务及职责；
7. 评价执法方案的得失,并分析执法人员对之应负的责任。

上述七个方面的内容构成了一个框架,该框架考虑到了与各种执法方案有关的问题。无论执法方案发展到哪一个阶段,相关的问题全涵盖在这个框架之中。不同的国家、同一国家内不同的地区,以及不同时期的执法方案,对这个框架中七个方面的具体内容可能有不同的理解和反应。但必须认识到,无论编制哪一种执法方案,要想取得成功,就必须涉猎这七个方面。因为,框架中的每一个部分,都是相互联系的,缺少其中任何一部分,都会影响到整个执法方案的成功。

## 六、在不同的国家、不同的文化制度背景下,如何制定执法方案

任何一个专门从事执法方案编制工作的人员都会面临四个问题:第一,如何下手制定一项执法方案? 第二,执法方案中最重要的内容有哪些? 第三,如何用有限的资源去最大限度地完成执法方案所制定的任务? 第四,随技术和经济的发展,如何找

出新的解决问题的办法？对这四个问题，可以说，没有标准的答案。制定每一项执法方案，都必须根据实施该项方案所依赖的资源条件和文化背景回答上述四个问题。本书对执法方案框架中不同的组成部分进行了分析并提出了多种可能性。制定执法方案的决策人可以从这些可能性中作出选择以便确定和修订执法方案，使执法方案充分利用有限的资源去实现既定的环境目标。

资源常常限制选择。例如，合格的视察人员(inspectors)应当在视察活动开始之前接受良好的专业培训。但是，由于受到有限的资源的限制，许多执法方案项目如果未被列为重点，则视察人员只能依靠日常的在职培训，而得不到专业的培训。因此，每一项执法方案都面临着一个挑战，即如何能够最充分地利用有限的资源。本书在这方面提出了许多观点，对如何充分利用执法方案可获得的有限资源以获取最大的效益，进行了有益的探讨。

最后，一项环境执法方案的成功与否，还部分地取决于改善环境质量的优先程度，具体讲，取决于是把改善环境质量作为全国的优先重点还是作为一个地区或者一个地方的优先重点。认真地执行环境法的规定，有时需要作出艰难的经济上的选择。公众和政府对环境质量问题的关注，也是实施环境执法方案的一个重要基础。

## 第二章 守法与执法基础

### 导 言

环境执法的一个主要目标是改变人类行为以使环境法的规定得到遵守\*。实现这个目标要求促进管理对象守法,消除妨碍守法的障碍,并克服现实社会中因不守法而获利的各种因素。

如表 2-1 和下面将要论述的,有很多因素影响守法。在一个特定场合中哪些因素起作用,将依管理对象的经济情况、作为整体的该社会和国家的文化准则、以及在有些情况下管理对象中领导者的个性和价值观而有很大的差别。

以下论述的若干因素将在任一环境场合影响管理对象的行为。因此,如果环境执法方案包括改变人类行为的一系列方法,则它们一般地将是最有效的。这里所说的方法分为两类:(1)通过教育和激励促进守法;(2)查证并对违法者采取行动以迫使其守法。在有的社会文化中,这两类方法被称之为“胡萝卜”和“大棒”。依不同文化和特定管理对象,不同的执法方案对这两类方法予以不同的重视。但执法经验的确表明,有些形式的执法对于实现广泛的守法可能是必不可少的。

---

\* 执法的另一个主要目标是,消除污染所引起的对社会公众健康和环境的紧迫和严重的威胁(例如,污染饮用水源的化学品泄漏;在一个对公众开放的地区发现有毒或爆炸性化学废物等)。

表 2-1 影响守法的因素

促进守法的因素	守法的障碍和不利守法的因素
	经济的
<ul style="list-style-type: none"> <li>·希望避免制裁的愿望</li> <li>·希望避免将来的责任的愿望</li> <li>·通过运用成本效益更好和对环境无害的技术而节约资金的愿望</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·缺乏资金</li> <li>·贪婪/取得竞争优势的愿望</li> <li>·资源需求的竞争</li> </ul>
	社会的/伦理的
<ul style="list-style-type: none"> <li>·关于环境质量的伦理的和社会的价值</li> <li>·社会对法的尊重</li> <li>·政府执行环境法的明确意愿</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·社会对法缺乏尊重</li> <li>·公众缺乏对环境的关注</li> <li>·政府缺乏执法的意愿</li> </ul>
	个人的
<ul style="list-style-type: none"> <li>·执法方案人员与企业主管之间积极的个人关系</li> <li>·企业经营者避免法律诉讼的愿望</li> <li>·避免监禁、遭受处罚和负面曝光的愿望</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·惧怕变革</li> <li>·惰性</li> <li>·缺乏对法律规定的了解</li> <li>·不知如何遵守法律规定</li> </ul>
	管理的
<ul style="list-style-type: none"> <li>·促进守法的就业和培训</li> <li>·工资、奖金与环境守法状况挂钩</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·缺乏对守法的内部可审查性</li> <li>·缺乏关于守法的管理制度</li> <li>·人员缺乏守法技术的训练</li> </ul>
	技术的
<ul style="list-style-type: none"> <li>·经济可行的技术</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·由于缺乏适当技术不能达到法规要求</li> <li>·不可靠的和难于操作的技术</li> </ul>

## 一、影响守法的因素

### 1. 威慑

任何一个法规,都会存在这样的几种情况:有的人自愿遵守,有的人不遵守,有的人只是在看到其他人因不守法而遭到制

裁时\*才遵守。这后一种现象——人们为避免制裁而改变其行为——称为“威慑”。执法威慑违法者以防止其再度犯法,它还通过对其他的潜在违法者传递他们可能因不守法而招致不利后果的信息而威慑他们。执法的这种倍加的或杠杆的效应使其成为实现广泛守法的有力工具。

对执法经验的研究表明,下列四个因素对于威慑的形成至关重要:

- 发现违法的可能性高
- 对违法的反应迅速而可预见
- 反应包括适当的制裁
- 被管理方对上述三个因素的感知

这些因素是互相联系的。例如,为建立一个适当的威慑水平,对于不太可能发现的违法也许需要规定更为严厉的制裁。相反,对于较易发现的因而执法应可能相对迅速的违法,较轻的制裁也许就足够了。

由于感知对于威慑的建立如此重要,如何采取执法行动就同它们将被采取这一事实一样重要。历史上有很多弱小部队通过传递它们是令人生畏的战斗力量的印象而成功地打败大部队的故事。同样地,执法行动如果运用得当并且得到很好的宣传,其效果远较迫使单个违法者守法好。

## 2. 经济因素

经济上的考虑也能促进守法。在执法官员能够显示守法可节省资金(例如,通过守法,可以循环使用有价值的材料而非将其排入环境,由此可带来净利润),或者当政府能够为守法者提供某种形式的补贴时,管理对象可能更为愿意守法。相反地,守

---

\* 在本文中,制裁指的是对违法者施加的任何不利的后果。

法的代价越高,管理对象对守法的抵触越大。如果那些本欲守法的设施经营者感到守法的经济成本太高,他们可能不去守法。例如,在荷兰,处理来自内陆水道船舶的废油曾有一个相对较高的守法程度。但是,一旦政府对这种服务收费,守法程度就下降了。

为消除因不守法而获得利益,对违法的经济制裁最好至少等同于企业不守法可以获得的利益。这样可打破通过不守法而获利的如意算盘,并有助于建立守法者与不守法者之间的公平竞争。

### 3. 机构的可信度

各个国家都有自己的关于守法的社会规范。这些规范很大程度上来自法律和负责实施法律的机构的可信度。例如,在有的国家,法律或者由于其本身难以执行,或者由于负责执法的机构缺乏执法的政治意愿或资源而一贯没有得到执行,因而其社会准则可能是不守法。还有一些国家,由于新建的政权制定违反人民意愿的法律,也会形成抵制法律的社会风气。在这些国家中,需要更长的时间才能建立执法方案可信度。

建立可信度的战略是多样的,在有的国家,积极进取的执法将建立可信度。在另一些国家,重要的是先用一段时间的促进和鼓励措施以便建立合作精神,然后在广泛宣传的情况下转向更为积极进取的执法,以便向社会表明:不守法就要受到制裁。在另外一些国家,在开始时采用混合的方法可能是最成功的。

政府执行环境法的意愿——即,正面促进自愿守法和查明不守法者并对其课加法律制裁——表明并影响社会价值观。不执行法律将表示守法不是重要的价值观。相反,政府方面迫使管理对象的大多数守法,将向社会发出关于守法之重要的信息,并有助于建立守法的社会准则。



#### 4. 社会因素

个人和社会的关系也影响行为。伦理的和社会的价值观可能鼓励或妨碍守法。例如,在有的情况下,企业可能出于真正的改善环境质量的愿望自觉遵守有关规定。它们还可能出于做一个“好公民”和维护它们在社区或客户中信誉的愿望而守法。设施经营者还可能担心由于不守法的情况被公开而损害其声望。相反,在那些对于违法和/或者损害环境的行为,存在很小甚至不存在否定性社会评价的国家里,守法程度可能很低。

执法方案官员与被管理企业的经理之间良好关系也可能鼓励守法。在另一方面,执法人员的避免冲突的愿望可能妨碍其为确保法律得到遵守而采取所有的执法行动。另外,如果一执法官员对被管理企业的人员和业务过于熟悉,他或她的客观性可能要打折扣。独立执法官员的监督检查能够监督并防止这种潜在问题的发生。通过对被管理团体提供技术支持和提高守法项目人员的人际关系技巧的方法,可以将这种关系因素与守法战略结合起来。促进守法的社会因素可以通过以下两个途径得到改善,即找到同意树立为守法榜样的企业界领袖人物和坚定、可见地执行环境法律规定(尤其是其初始重点在于纠正对环境和/或公众健康带来重大、明显威胁的不守法状态)。

#### 5. 心理因素

人类所共有的若干心理因素可能影响守法状况。其中之一是害怕变革——即认为熟悉的运行方法是安全的,新的方法是具有风险的。与此密切相关的是惰性。由于变革需要努力,很多人自然地倾向于抵制改变。宣传守法的好处和对不守法的后果的认知对克服惰性起重要作用。

#### 6. 知识和技术可行性

除了被动守法以外,管理对象必须具有守法能力。这指的