

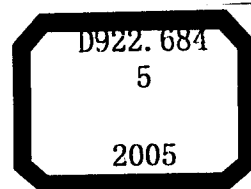
中国环境执法与生态环境保护丛书

# 环境执法 研究与探讨

国家环境保护总局环境监察局  
中国环境科学学会

编

中国环境科学出版社



中国环境执法与生态环境保护丛书

# 环境执法研究与探讨

国家环境保护总局环境监察局 编  
中国环境科学学会

中国环境科学出版社·北京

## 内容简介

为了加强环境立法、完善环境保护法、创新环境执法机制、建立环保公众参与制度等。本书收集了全国各地的法律专家、学者和从事环保工作人员撰写的 100 多篇优秀论文，从不同角度研究和探讨了中国环境立法、执法等问题与相关对策。内容翔实、分析透彻、观点鲜明、条理清晰。本书将为各级政府制定环境法规、政策等提供了科学依据，也可作为环境执法人员学习和参考材料。

### 图书在版编目 (CIP) 数据

环境执法研究与探讨 / 国家环境保护总局环境监察局, 中国环境科学学会编. —北京:

中国环境科学出版社, 2005. 7

(中国环境执法与生态环境保护丛书)

ISBN 7-80209-174-8

I. 环… II. 中… III. 环境保护法—中国—文集 IV. D922.684-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 075026 号

---

出版发行 中国环境科学出版社  
(100062 北京崇文区广渠门内大街 16 号)  
网 址: <http://www.cesp.cn>  
电子信箱: [zongbianshi@cesp.cn](mailto:zongbianshi@cesp.cn)

印 刷 北京联华印刷厂  
经 销 各地新华书店  
版 次 2005 年 7 月第一版 2005 年 7 月第一次印刷  
开 本 787×1092 1/16  
印 张 38 1/2  
字 数 900 千字  
定 价 120.00 元

---

【版权所有, 请勿翻印、转载, 违者必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

## 《环境执法研究与探讨》编委会

主 任 陆新元 任官平

副主任 熊跃辉 陈善荣 周志中 王灿发

主 编 朱琳瑛

委 员 （按姓氏笔画为序）

王国清 朱中军 闫景军

任彩霞 陆 军 姜艳萍

## 目 录

## 专题 1 环境执法理论与机制

论环境法律实施机制系统.....	王小钢	3
环境保护与执法理念之校正		
——由近年来我国两起重大环境污染事件引发的法律思考.....	王景斌 方 芳	9
科学发展观指导我国环境资源法律制度的完善、创新.....	梅 宏	15
环境公共危机的法律制度体系研究.....	李 丹	27
我国环境监督管理体制的现状及其问题研究.....	张 力	35
完善环境管理体制 提高环境执法水平		
——兼谈环境行政机关的内部执法机制问题.....	王小萍	39
我国环境管理体制对环境执法的影响与对策研究.....	赵美珍 孙绍伟	44
论我国环境行政执法违法责任制的构建.....	周 岚	49
环保行政法律适用的思维进程.....	胡延广	56
环境立法的综合化研究.....	万劲波	63
重新审视我国的环境执法.....	李 锴	69
论环境执法中的非强制性手段.....	王晓丽	73
中国与瑞典环境行政执法之比较研究.....	王晓辉	79
中日旅游资源环境保护的立法执法比较.....	廖柏明	85
对期待一杯“有社会责任的咖啡”的法律思考		
——浅析我国企业环境信息披露法律制度.....	赵园园	90
论建设项目环境影响听证程序		
——从圆明园事件谈起.....	张文婷	96
企业环境信息公开制度探析.....	潘书宏 黄明健	101
关于环境法制建设的若干思考.....	于 敬	108
市级垂直管理县级环保部门运行机制、特点和行政处罚存在的问题及对策... ..	高天让	115
试论环保法律法规不完善对基层执法过程中的影响.....	李城伟	120
提升环境执法人员素质之我见.....	曹国选	123
浅谈区域煤烟型污染治理与大气环保法规的完善.....	王 宏	127

## 专题 2 环境执法问题与对策

我国环境行政执法存在的问题与对策.....	程亚萍	135
环境执法难的原因分析及其对策.....	王世进 徐忠麟	143
浅谈我国环境执法运行机制中存在的问题及对策.....	李晓文	149
我国环境管理体制缺陷对环境执法的影响和对策.....	杜莉莉	155

我国环境保护管理体制立法的缺陷与完善刍议.....	胡 伟	163
试论我国环境行政执法存在的问题及其完善途径.....	谢裕坛	169
当前环境行政执法存在的问题及对策.....	卞兆双	173
环境执法难浅析.....	李雅萍	176
基层环保执法存在的问题探讨及对策.....	杜文超	180
论经济欠发达地区基层环保执法难的成因及对策.....	刘金明	183
论环境执法实践中存在的问题及建议.....	樊晓东	186
环境问题法律成因检析.....	邓海峰	192
浅谈我国环境行政执法的不足与对策.....	柯 坚 胡 俊	196
我国环境行政执法的成就、困境及对策.....	李祝才	202
浅议我国基层环境执法存在的问题及对策.....	王 芳	209
我国环境影响评价法的问题与对策.....	梅 宏	213
试论我国环境影响评价法律制度的不足与完善.....	孔祥舵	220
环境执法存在的问题及对策.....	陈战军	227
论基层环境执法的障碍及对策.....	曹文婷	232
解决环保执法中“违法成本低、守法成本高、执法成本高” 问题的探讨与对策.....	刘小胜	238
保定市环境监察标准化建设存在的问题及解决对策.....	齐丽艳	241
我国环境执法难的成因及对策.....	高 清	244

### 专题 3 环境执法实践与探讨

我国水污染环境行政执法的现状与改革.....	王京星	251
城市环境执法问题及对策思考.....	程 进	258
西部大开发中环境保护的博弈分析与法律制度创新 ——一种法律经济学观点.....	贾引狮	265
环保部门应如何依法对环境噪声污染进行监督管理.....	方平波	273
我国电子废弃物立法中的“延伸产品责任原则”.....	胡晓峰	277
关于完善基层环境行政执法的法律思考.....	许燕杰 陈秀宁	283
国外电子废弃物立法简介.....	胡晓峰	289
霍州市固体废物污染态势调查及对策研究.....	杨捷胜 李清云	295
小议我国医疗废物的监督管理.....	刘荣琼	302
国土资源执法监察机制创新研究.....	马 江 李 强	306
环境法规的滞后对文物保护单位环境执法的影响.....	王 祎	311
自然保护区的立法建议.....	刘 艳	315
我国环境执法现状分析及其对策.....	成 昀	321
重视和解决排污费征收差异性问题的.....	于 安	326
限期治理决定权的归属探析.....	田 琳	329
关于我国少数民族环境保护自治权的实证分析.....	袁翔珠	335

论环境保护内部行政合同与环境管理体制的完善 .....	赵建林	340
我国环境行政违法之成因及对策初探 .....	章 鸿 陈少平	345
论我国环境行政执法中土地征用的现存问题及其思考 .....	刘 岚	352
我国环境司法存在的问题对环境执法的影响 .....	王 祎	357
环境执法如何走出企业法律成本困境 .....	于文轩	362
电子废物越境转移的控制 .....	杨晓辉	369
全面熟悉企业生产情况 提高基层环境执法能力 .....	方 平	375
也谈环境影响评价机构的社会责任 .....	郭秋霖	378
浅谈环境执法的困惑、探索及期待		
——兼谈江苏环境监察工作的实践 .....	凌 静	382
绿色奥运的环境法律保障 .....	胡 静	389
论美国联邦环保局的执法手段及其启示 .....	曹 建	393
环境侵权诉讼中健康损害因果关系判断的研究 .....	彭良斌 陈建伟 周宜开	398
旅游资源开发中的生态环境保护研究		
——也谈环境执法中一个必须重视的问题 .....	任青萍	402

#### 专题 4 环境执法与公众参与

环境执法中公众参与的探讨 .....	奚玉珍 黄 政	413
论环境保护中的公众参与 .....	向佐群	418
浅议公众参与环境执法 .....	成 昀	423
试论环境执法中构建公众参与机制的必要性 .....	潘世钦 石维斌	429
公众参与在环境执法中的地位和作用 .....	方 平	435
浅谈公众参与在环境执法工作中的作用 .....	梁文玥	439
公众参与环境保护之障碍分析 .....	张 兰 宋金华	442
试论公众参与环境执法的完善与建议 .....	涂晶晶	448
加强公众参与在环境执法中作用 .....	杨晓辉	454
试析公民水资源管理参与权的确立 .....	刘 毅	458
论环境影响评价中公众参与和环境行政执法协同互动模式之改进 .....	冯 嘉	463
公众参与模式与环境执法		
——以 NGO 为桥梁的公众参与模式对环境执法的推动作用为视角 .....	高 琳	471
公众参与在环境管理和执法中的地位和作用 .....	陈建平	478
完善我国环境保护公众参与机制的法制化探讨 .....	郑如苹 许燕杰	480
论环境执法的公众参与和舆论监督 .....	张甫凤	485
公众参与在环境执法中的地位和作用 .....	董瑞鸿 魏云建	488
论公众参与环境影响评价制度 .....	曹彩容	491
试析公民水资源管理参与权的确立 .....	刘 毅	497

## 专题 5 环境执法与纠纷处理

我国环境纠纷处理政策的现状分析与完善措施.....	邓 暘	505
发挥环境污染鉴定在环境污染纠纷及损害赔偿中的作用.....	尹常庆 曹 进	513
论环境监测在环境执法中的作用.....	区 晖 邱瑞桥 吴天龙	517
实行环境仲裁解决环境污染民事纠纷的思考.....	蔡玉斌	521
从一起环境行政诉讼看环境公益诉讼的影响和作用.....	王灿发	526
环境行政公益诉讼制度的理论与实践探析.....	赖 薇	530
略论环境诉讼原告资格扩大的必要性.....	廖柏明 闫周秦	537
论环境执法工作案件举证中环境监测资料的利用.....	刘震谷	541
论环境侵权因果关系行政鉴定制度.....	邹 雄	546
刑法中监督过失的比较研究与理论创新		
——结合二则环境监管失职罪案例的思考.....	赵 赤	552
西部开发中环境执法与环境刑事司法的协调.....	余 俊	559
环境侵权责任的社会化研究.....	毛瑞兆 程亚丽	564
刍议环境行政复议与行政诉讼的衔接.....	杨晓敏	572
论环境诉讼制度对环境执法的促进作用.....	黄昌熊	577
论我国环境污染公害救济与保险制度.....	张晓霞	585
环境纠纷的诉讼外解决机制研究.....	朱 茜	589
案例分析 释环境监测在环境执法中的作用.....	蓝文艺	597
浅谈环境纠纷的行政处理.....	梁晓燕 王 鲁 李德清	601



## 专题 1

---

# 环境执法理论与机制



# 论环境法律实施机制系统

王小钢 (吉林大学法学院 吉林长春 130012)

**摘要:** 环境法律实施机制系统可划分为行政机制和磋商机制两个子系统。行政机制子系统囊括行政管制、行政指导和经济刺激等机制;磋商机制子系统则囊括行政部门磋商、区域政府磋商和利益相关者磋商等手段。两子系统之间结构互补、功能配套,子系统内部各手段之间主体交叉、功能耦合。环境保护主要依靠行政机制,但要注意发挥磋商机制的重要作用。

**关键词:** 环境;执法;法律实施;行政机制;磋商机制

关于环境法律实施机制,环境法学界有如下看法:(1)市场机制和行政机制;(2)行政强制机制、行政指导机制、经济刺激机制和公众参与机制;(3)命令控制机制、自愿性机制和经济刺激机制。本文将环境法律实施机制系统划分为行政机制和磋商机制两个子系统。行政机制子系统囊括行政管制、行政指导和经济刺激等机制,磋商机制子系统则囊括行政部门磋商、区域政府磋商和利益相关者磋商等手段。

“环保靠政府,经济靠市场”似乎成为了一条铁律。对于政府和市场之间的缝隙,我们似乎还没找到灵丹妙药。环境保护主要依靠行政机制,但行政手段要注意吸收市场手段的优秀品格。磋商机制就是这种介于行政机制和市场手段之间的机制,它是指区域政府之间、行政部门之间以及它们与其他利益相关者之间进行平等的协商,各自表达和妥协自身权益,以达成某种机构和制度的安排。

## 一、行政机制与磋商机制

### (一)行政机制的必要性

#### 1. 环境保护的公共性

环境保护是一项公共事业,其受益者是公众。因此,应当由代表公众的政府为主导。依“受益者补偿”和“使用者付费”的原则,相应费用应以政府财政和资源使用者负担为主。资源收费或收税也要依靠行政主体进行。“经济靠市场,环保靠政府”,在一定程度上反映了我国的现实情况。从效率角度看,高效的政府往往可以利用行政力量,快速达成某种体制、技术和资金安排。从公平角度看,负责任的政府通常可以通过行政配置手段,公平地分配和再分配资源、收益,分担和补偿成本和费用。

#### 2. 市场失灵

对于属于公共产品的环境资源,由于外部性和不对称信息的存在,市场手段的神话已被打破。环境资源的外部性包括保护环境资源的正外部性和破坏环境资源的负外部性。环境保护的效益不仅为保护者所享有,而且为其他居民、社区、国家,甚至是全人类所享有。破坏和污染环境资源的成本往往由全社会来负担。为了降低交易成本,矫正环境资源的外部性,应当适当利用行政手段,进行适当的国家干预。即使自由主义者也认为,

为了维持国家安全、公共秩序，国家的适当干预是必要的。国家的适当干预应当限制在法律规定的限度内。

### 3. 环境资源权属的复杂性

以湿地为例，湖泊土地和水资源往往为国家所有，湖泊水面养殖使用权通常为渔场享有，渔场又通过合同将水面养殖使用权出租给渔场职工，周边滩涂常常为农村集体所有，周围湖汊长期由农村集体组织使用，集体所有和长期使用的滩涂和湖汊常常又承包给农户经营。这种复杂的环境资源权属界定既要尊重历史，又要遵循法律，在发生争议时还往往需要行政手段。错综复杂的资源权属流转也需要行政上适当的宏观调控。

### 4. 传统社会

自建国初期开始到 1952 年，新中国进行了社会主义改造。随着土地国有和集体所有的进程，法律开始以国家利益和集体利益为本位。国家利益和集体利益往往位于个人利益之上。我国经济建设和环境保护一直是主要通过行政手段推行的。通过行政管制、行政指导和经济刺激推行环境保护，是我国实施环境法律的主要机制。

## (二) 磋商机制的必要性

### 1. 社会结构多元性

事实上，建国以来已基本上没有民间成立的组织存在，有的只是国家经办的机构。同一化、行政化和依附性构成了传统社会结构的特征。主体一元化的社会结构，因社会的基本因子——个人和组织没有独立性而缺少活力，国家则因承担过多职能而过度膨胀<sup>[1]</sup>。20 世纪 70 年代初起，农村发生了翻天覆地的变化：乡镇企业异军突起，家庭联产承包责任制实行，农村社区组织更替，农民自主性增加。从实行单一计划经济体制过渡到发展有计划的商品经济，进而提出建设有中国特色社会主义市场经济体制，城市社会结构也呈现多元化的趋势。在传统社会时代，利用和保护环境资源的需求完全可以统一于单一主体国家。因此，行政手段足以满足这一需求。然而，随着社会结构的多元化，行政手段越来越不能表达、满足和妥协多元化需求。通过社会主体之间的磋商，彰显社会多元结构，满足利用和保护环境资源的多样性需求，可能也必定是现实之需。

### 2. 民间社会规范

有关环境保护的民间社会规范主要是民间的环境资源习惯利用规则和平等磋商约定的保护规则。在许多欠发达地区，惯例在地方自然资源的分配、保护和利用以及污染的控制方面仍然发挥着主要作用。惯例有时习惯表现为对特定行为的一种禁忌，这种禁忌或出于宗教信仰方面的原因，或仅仅是处于对自然资源保护的目<sup>[2]</sup>。为保持寨前一天然湖的生态，贵州省修文县高仓苗族习俗规定，不得使用炸药在湖内炸鱼。贵州省雷山县丹江镇虎羊村《议榔榔规》规定，任何人擅自进入封山育林区和水源区砍柴、割草、烧炭、砍占板、砍耙槽、猪槽等必须从重处罚<sup>[3]</sup>。禁止湖内炸鱼可能是一种习惯利用方式，处罚水源区内开发利用活动是一种约定规则。从费孝通先生笔下的差序格局、礼治秩序和长老统治，到当代城市社会的个人理性、社群意志和国家观念，以及乡村社会的统治权力、乡村权威与规范性知识，通过某种形式磋商达成的民间社会规范越来越受到当地社区的重视。《里约环境与发展宣言》原则 22 指出，“土著居民及其社区和其他地方社区由于他们的知识和传统习惯，在环境管理和发展方面具有重大作用。各国应承认和适当支持他们的特点、文化和利益，并使他们能有效地参加持久的发展。”

### 3. 环境资源的跨区域性和跨部门性

集水区和河流流域往往跨越两个或多个行政区域。仅仅依靠单个区域的单独行动,往往不能实现流域环境保护目标。世界上,无论在哪个国家环境保护都不是单个部门的事务,而是通过多个部门的协调合作实现环境保护目标。区域控制、部门控制、跨部门磋商和跨区域磋商是环境法律的重要实施机制。区域政府间和行政部门间的磋商机制安排,是实现环境保护目标所不可缺少的途径。

### 4. 公众参与

公众参与包括当地居民参与、社区参与和非政府组织参与。然而,官僚主义、等级观念和官本位思想阻碍了公众参与的实现。非政府组织通过资金、技术和知识优势,发动宣传优势和运用舆论压力,在参与特定环境保护事项方面获得了一定成功。社区参与方面,也不缺乏通过村长、村委书记、居委会主任和自治组织负责人的个人魅力施展的成功例子。当代中国环境保护,当地居民参与的途径似乎主要限于自然保护区内及周围的居民参与。纵观我国自环境单行法,公众参与规定并不多,仅有的一些或不具有可操作性,或重视程度不够。《中国 21 世纪议程》第 20 章指出:“有必要为团体及公众参与可持续发展制定全面系统的目标、政策和行动方案……团体及公众参与可持续发展,需要新的参与机制和方式。团体及公众既需要参与有关环境与发展的决策过程,特别是参与那些可能影响到他们生活和工作的社区决策,也需要参与对决策执行的监督。”环境执法应当考虑当地居民和社区对其所使用土地的权利和对环境资源的自我管理的自由,甚至吸收其参与可能对其产生影响的环境资源开发利用项目的决策和相关的环境执法活动。

### (三) 子系统之间的关系

行政机制子系统与磋商机制子系统之间结构互补、功能配套,子系统内部各手段之间主体交叉、功能耦合。行政机制基于行政权力和行政权威,磋商机制基于地位平等和利益驱动。行政机制作用的领域主要是公共行政领域,磋商机制作用的领域主要是市民社会领域。行政机制的优点是行政服从、上行下效和基于行政权威的经济刺激。磋商机制的优点是平等协商、妥协合作和利益驱动。行政机制与磋商机制的主体都包括中央政府、当地政府、行政部门、当地居民和非政府组织。同一主体在不同的场合下担当不同的角色。行政机制结构因子一般是双方,一方为行政主体,另一方为行政相对人,双方地位并不平等。磋商机制结构因子是双方或多方。他们包括行政机关、其他组织或公民。行政机制一般比较正式,法律不仅规定行政措施的程序,还有规定行政措施的内容。而磋商机制比较灵活,法律一般只规定磋商措施的程序,磋商的内容由磋商的双方或多方决定。除了行政机制和磋商机制构成的实施机制系统,我们还有必要关注新的手段和方法,如风险管理方法。只有不断将这些新方法和手段注入系统内部,才能保证环境法律实施系统健全和高效地运转。

## 二、行政机制子系统

行政机制是指行政主体(包括人民政府、行政部门和被法律授权的组织)运用行政力量、技术能力和公共财政,依靠行政法律、行政体制和传统行政习惯,实现公共行政目标。行政机制子系统涵盖行政管制、行政指导和经济刺激等行政手段。在效率上行政指导弱于行政管制,经济刺激在特定的范围也显得特别有效。在正义和公平上,行政指

导较多考虑公共环境利益和社会利益、个体利益的综合衡平。行政管制以权威为基础，以效率和公平为目标，较少或很少考虑社会主体（公众）和市场主体（企业）的需要。行政管制运用命令和控制手段，强制公民和企业为或者不为一定行为。行政指导运用行政主体技术、人员和资金优势，建议、劝告和指导公民和企业在进行自己的活动时考虑环境保护因素。经济刺激综合运用行政权威和经济手段，诱引公民和企业向对环境友好的方向变迁。

### （一）行政管制

对于环境退化极其严重的地区和阶段，行政管制显得尤为有效。行政管制以行政权威为信条，甚至运用警察力量予以强制。对公共环境利益和公共健康利益危害极大的行为，环境行政主体应采取行政管制阻却这种行为的发生。行政管制手段往往是通过环境质量标准、污染物排放标准、规定必须为特定的行为和禁止为特定的行为来实现的。现有环境法律制度主要是行政管制手段。执法中的行政管制分为决策阶段和执行阶段。决策的目标应逐渐朝着发挥包括环境效益、社会效益和经济效益在内的整体效益的方向发展，决策的程序应向民主的、透明的和公平的方式变迁。执行的主体应当明确且单一，执行手段应当高效且民主，不执行的责任应当予以追究。

### （二）经济刺激

经济刺激包括收费、税收刺激、污染税、对守法企业的补贴、对企业及其工作人员的奖金和对国有企业经理的升迁<sup>[4]</sup>。政府对精养鱼池、网箱养鱼、伐木放牧和机械化农业的补贴和低息贷款，刺激了大规模的环境资源开发活动，诱发了对环境资源和生物多样性的不良影响。对有利于环境保护的活动的低息贷款、奖助金和补贴，将环境保护绩效纳入对国有渔场、林场和农场经理升迁考核标准，免除和减少资源税、特产税和农业税，都在某种程度上有利于环境保护。为发挥经济刺激的作用，环境执法应当促进对环境保护技术发明者和推广者的奖励，以及对有机农业、无公害农业和绿色农业的补贴。

### （三）行政指导

行政执行权力与政府自身的经济利益和政治利益直接相连，政府利益的最大化往往通过追求权力的最大化来实现的<sup>[5]</sup>。环境行政部门也往往通过运用自身的权力和扩大自身权力来追求自身利益和其所代表部门利益的最大化。因此，实行以行政指导为代表的服务型环境行政既是割裂行政权力与自身利益关系的因应之策，也是促进行政权力 and 其所代表部门利益互动的刺激性要素。环境行政指导就是运用行政指导方式进行环境行政，它是指环境行政主体依据法律的规定或在自己的职权范围内为维持和增进环境公益并保护个体利益，要求行政相对人为一定行为（包括作为和不作为）的指导、劝告、建议等行政活动。行政指导追求的是更为广泛的环境公共利益的维护和增进，把环境公平作为自身追求的第一目标，而不仅仅是追求行政效率。从实际的意义说，人与人之间的相似性比人与人之间的差别来得更基本、更重要，但是不能由此得出否认个性和忽视个人自发性活动的结论<sup>[6]</sup>。行政指导更多地考虑人们之间、企业之间和地区之间的差别。就一般的污染防治、资源保护和生态保护来说，行政指导允许相对人有较大的行为自由和思想空间，允许人们较多的自主权和参与环境管理的机会。环境执法不仅应当运用促进行政相对人顺利应用某种环境无害化技术、设施的助成性环境行政指导，还应当实施消除和限制造成环境污染的技术、设施运用或建议放弃某种资源开发行为的规制性环境行政指

导, 以及关于调整和改善环境纠纷当事人关系的调整性环境行政指导。

### 三、磋商机制子系统

面对公共卫生危机、安全事故、自然灾害和环境事故, 我国政府表现了积极的态度, 发挥了前所未有的作用和效能。许多部门和区域之间快速协调和合作, 进行沟通和磋商, 建立应急机构和机制, 公开公共信息。然而, 在危机、灾害和事故中, 一些行政部门和区域政府乘机争权夺利。权力和利益从一个区域政府转移到另一区域政府, 从某些部门转移到另一些部门。这种现象出现的一个关键原因就是区域政府之间和行政部门之间缺乏有效的磋商。

磋商机制子系统则涵盖行政部门磋商、区域政府磋商和利益相关者磋商。这三种磋商手段中, 磋商主体表达的主要是环境权益, 妥协的主要是经济利益。环境保护是一项长期渐进的公共事业。在这个渐进过程中, 行政部门磋商、区域政府磋商和公民、非政府组织参与磋商应是同步进行的, 最后发展成为所有利益相关者参加的磋商机制。行政部门磋商方面, 发展方向是从政府领导协调下的部门沟通, 到各部门不定期磋商, 再跃迁到各部门协调合作的长期法律安排。区域政府磋商方面, 发展趋势是上级政府协调下的区域政府协商和合作管理机构的成立。公民和非政府组织参与方面, 在区域政府和行政部门公开环境信息的基础上, 公民代表和非政府组织有权参与与环境保护有关的重要决策和执法活动。

#### (一) 行政部门磋商

行政部门磋商可以是多种形式的, 跨部门机构的法律安排可能是一条最有效的磋商形式。如果这种安排是从国家、省级, 一直到市级、县级, 那将是官僚臃肿的机构安排。本文强调国家、省级和自然保护区三个层面环境保护磋商机构的必要性。其中, 国家层面机构安排可以促进确立环境保护的国家政策框架, 安排环境保护资金、技术和人员, 进行全国环境调查、预测和评价, 推进环境保护国际合作。自然保护区的机构安排是基层的行政权力安排, 可以表达、妥协和表达各利益相关者的利益。自然保护区管理机构和管理委员会的安排, 已是一个较好的例证<sup>[7]</sup>。行政部门组织起草法律法规时, 应充分考虑法律法规对其他所有部门的目标产生的影响, 并承担相应的责任。行政部门组织起草立法仅仅考虑本部门利益的情况必须予以改变。学界应探讨多种形式立法程序, 以综合考虑多部门利益。各行政部门应以共同政策目标为基础制定各自的政策目标和行动计划。

#### (二) 区域政府磋商

人们过去习惯于将落后地区、落后经济、贫困人口和地位卑劣、素质低下、参与意识缺乏联系在一起, 而不从人格平等、代内公平和发展权利的角度看待这个问题。幸运的是, 越来越多的新型知识分子开始讨论环境正义和生态效益补偿问题。贫困地区已经在经济上为发达地区承担了较大的成本, 并牺牲发展的机会, 在环境方面还能维持这种不公平的状态吗? 区域之间的资源分布差异性和经济发展不同步性, 很可能导致贫困地区为富裕地区承担环境保护成本和费用, 或牺牲发展的机会。官厅水库为了供应北京市区的水源, 既承担了治理成本, 又丧失了发展的自由。然而, 区域政府往往站在自己的立场上与其他区域政府进行对抗性的竞争。因此, 有必要建立多层次的利益驱动和磋商

机制。区域政府磋商是实现区域间公平的手段。浙江东阳和义乌间的水资源权利转让合同,使人们看到区域政府磋商在自然资源利用和保护方面的巨大作用。互利互补是区域磋商程序的前提基础,法律强制是区域磋商机制的有力保障。区域生态补偿制度建立的条件是:(1)具备量化环境污染与破坏的社会成本和环境保护的溢出利益的技术和方法;(2)市场经济体制比较完善,民主政治体制比较健全,区域政府磋商条件比较成熟。

### (三) 利益相关方磋商

在某些国家,如澳大利亚和加拿大,农民开始制订他们自己的保护计划。实现这一点的一种方法是任命或要求农民选出一位农民领头人作为执行机构的主席,该执行机构甚至可以主要由农民成员构成。政府人员看上去越来越像是专业合作者,而不是土地保护计划的权威性的“强加者”<sup>[8]</sup>。除了当地居民外,自治组织和非政府组织在磋商中的作用也不可忽视。自治组织(村民委员会、农业协会和个体劳动者协会)可能更关注自身的经济利益。但通过行政指导和磋商,在其自治目标中加入环境保护因素是可能的也是可行的。环境非政府组织往往代表公共环境利益,然而缺乏应有的法律地位。然而,中国的公民和非政府组织,还未形成真正的环境运动,还没有法定的磋商程序、选举制度或者其他手段予以凭借来推进环境保护。目前公民和非政府组织往往只是通过特定的项目在特定的地点从事了一些具体环境保护事项。从长远看,政治民主化和磋商程序法制化有助于推动环境保护事业。

### 参考文献

- [1] 张树义. 中国社会结构变迁的法学透视——行政法学背景分析[M]. 中国政法大学出版社, 2002, 22-40
- [2] 联合国环境规划署. 环境法教程[M]. 王曦主编译. 法律出版社, 2002, 381
- [3] 徐晓光. 百年来苗族习惯法的遗存、传承与时代性变化——贵州苗族习惯法的调查报告[J]. 载谢晖, 陈金钊. 民间法(第一卷)[M]. 山东人民出版社
- [4] [美]美国国家环境保护局. 环境执法原理[M]. 王曦等译. 民主与建设出版社, 1999
- [5] 蔡立辉. 政府法制论——转轨时期中国政府法制建设研究法律[M]. 2002, 248
- [6] [美]罗·庞德. 通过法律的社会控制法律的任务[M]. 沈宗灵, 董世忠译. 商务印书馆, 1984, 85
- [7] 自然保护区除了管理机构协调安排外, 管理机构的上级行政主管部门协调安排也是一个重要的问题。参见王小钢. 论跨部门管理的自然保护区建立和变更规则设计[J]. 林业资源管理. 2003, (5) 和王小钢. 跨部门管理的湿地自然保护区法律问题研究[J]. 林业调查与规划. 2003, (4)
- [8] 经济合作与发展组织. 农业与环境政策一体化[M]. 高朗, 陈菁华等译. 中国环境科学出版社, 1996, 26



## 环境保护与执法理念之校正

### ——由近年来我国两起重大环境污染事件引发的法律思考

王景斌 方 芳 (东北师范大学政法学院 吉林长春 130117)

**摘要:** 环境行政主体的执法理念是引导环境执法行为的理性的思想和观念,其在行政主体履行环境保护职权与职责的过程中起着引导性和决定性的作用。笔者由我国近年来两起重大环境污染事件,引出对环境执法现状中存在问题的思考,试图校正传统环境执法理念之弊,代之以适应环境保护需求的现代执法理念,并期望能对我国环境执法建设及环境保护事业有所裨益。

**关键词:** 环境保护; 执法理念; 校正

现代科技和经济的迅猛发展给人类物质生活带来空前繁荣的同时,也给人类带来前所未有的灾害,人口的激增、大规模的工业化导致自然资源过度使用,不仅破坏着人们的生活环境和生态环境,甚至还危及人类的生存与发展。环境问题的产生使得环境保护作为一项决定人类社会、经济能否持续发展的重要工作而受到人们的广泛关注。所谓环境保护是指“为了协调人与自然的关系,促进人与自然的和谐共处,保证自然资源的合理开发利用,防止环境污染和生态环境破坏,保障社会经济的可持续发展而采取的行政、经济、法律、科学技术以及宣传教育等诸多措施和行动的总称”<sup>[1]</sup>。环境保护不仅涉及到人类生产活动的变革,也涉及到人类生活方式的变革,它不只是某一个国家或地方的局部问题,而是关系到全人类和世界发展的全球性问题。所以,环境保护作为一个重要而特殊的领域,它必须综合运用多种方式和手段加以强化和管理,这其中将环境保护纳入法治化轨道显得尤为重要。

在我国,由于人口众多,人均资源占有量低,环境污染和生态破坏严重,而环境保护工作起步又较晚,这就使得我国所面临的环境保护任务十分艰巨。针对此种情况,我国从1989年颁布《中华人民共和国环境保护法》开始,逐步建立起以宪法和环境保护法为依据,各种环境与资源保护单行法规为主要内容的环境法体系,为我国环境保护的法治化奠定了基础。但良好的立法只是法治建设的前提,法的实施和执行才是问题的关键。以行政权为基础的环境执法作为环境保护的重要手段,在维护公民环境权益,实现经济效益、社会效益与环境效益的和谐发展方面承担着重要职能。然而,与环境立法相比,我国的环境执法明显滞后。从全国情况看,环境行政执法存在着重重阻力,有法不依、执法不严、违法不究、执法软弱等现象还十分严重。面对我国环境执法的现状,人们往往从环境执法水平、执法人员素质、执法能力等行为方面寻找原因,当然,笔者也并不反对这一做法,但同时笔者认为我们在探讨执法行为存在问题的同时是否忽略了对执法理念的校正,而理念作为行为的先导往往起着引导行为的作用。基于此,笔者想结合近年来我国两起重大环境污染事件,从执法理念这一角度对环境执法问题作以分析,希望