

全国环境保护干部培训教材

环境监察

ENVIRONMENTAL INSPECTION

(第二版)

陆新元 主编



中国环境科学出版社

全国环境保护干部培训教材

环境监察

(第二版)

陆新元 主编

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

环境监察 / 陆新元主编. —2 版. —北京: 中国环境科学出版社, 2008.5

全国环境保护干部培训教材

ISBN 978-7-80209-661-5

I. 环… II. 陆… III. 环境管理—干部—教育—教材 IV. X3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 177187 号

责任编辑 沈建 杨洁 刘大澍

责任校对 尹芳

封面设计 龙文视觉

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>
联系电话: 010-67112765 (总编室)
发行热线: 010-67125803

印 刷 北京联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2002 年 10 月第 1 版 2008 年 5 月第 2 版
印 次 2008 年 5 月第 9 次印刷
印 数 27 000—35 000
开 本 787×1092 1/16
印 张 39.25
字 数 900 千字
定 价 66.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载, 侵权必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

《环境监察》(第二版) 编审委员会

主 任 陆新元

副主任 田为勇 熊跃辉 陈善荣 张志敏 张 迅

编 委 (按姓氏拼音排序)

白云辉	曹立平	丁卫健	冯晓波	高建平	顾树新
顾永瑞	郭汉毅	韩宝福	韩宝福	冀常和	金传圣
金冬霞	孔令彬	李义贤	凌 静	刘义荣	孟宪忠
潘万军	齐燕红	任隆江	隋筱婵	孙大松	孙学军
唐幸群	唐振亚	田 获	吴国瑞	吴开成	谢 立
许履中	阎景军	杨子江	张 波	张 诚	张军林
张军林	张立明	张攀俊	赵 柯	仲崇磊	周文献

《环境监察》（第二版）编写人员

主 编 陆新元

副 主 编 王世庆

编写人员（按姓氏拼音排序）

毛应淮	王玉宏	王仲旭	史庆敏	刘 伟	刘定慧
刘 静	孙振世	张建宇	张辉钊	李鉴道	杜 卫
杨子江	林宣雄	秦 虎	曹立平	阎景军	彭凯峰
温 娟	董 佩	韩小铮	楼 静	翟国辉	

编者的话

2002 年 7 月 1 日以后，全国各级环境保护局所属的“环境监理”类机构统一更名为“环境监察”机构。国家环境保护总局成立了环境监察局，又组建了环境应急中心和多区域环境督察中心。2005 年 12 月，《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》提出了“建立健全国家监察、地方监管、单位负责的环境监管体制”，环境监察作为我国专职环境执法力量地位已经明确。

党的十七大以后，我们党提出树立科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要思想，提出“建设生态文明”，把建设资源节约型、环境友好型社会的奋斗目标写入《中国共产党章程（修正案）》。为了做好新形势下的环境保护工作，温家宝总理要求“建立完备的环境执法监督体系”。原国家环保总局也把建立完备的环境执法监督体系列为环境保护近期重点解决的两件大事之一。环境保护部成立之后，我国环境监察迎来了全新的发展机遇，同时又肩负着国务院和全国人民对环境监督的重托。进一步的改革和规范我国的环境监督管理，强化环境监察培训，提高环境监察人员的素质，按照国务院和环境保护部的要求，建立完备的环境执法监督体系是提高环境监察执法能力的重要保障。环监局为了规范环境监察培训工作，组织了环监局的有关负责人和担任环境监察培训教学的专家，在 2002 年版《环境监察》的基础上，编写了《环境监察》（第二版）一书。不仅增加了工业企业环境监察三章、排污收费一章、美国环境执法简介一章等内容，对原《环境监察》教材其他章节内容也作了较大改动。本书作为全国环境监察人员持证上岗培训、考试的教材；也可以作为大专院校环境监察专业的专业课教材和环境类专业的选修教材；还可以作为从事环境管理工作的参考用书。

本书中第一、二、三、八、九、十章由王世庆、陆新元、曹立平、阎景军编写，第四章由毛应淮、楼静编写，第五、六章由毛应淮、史庆敏、王玉宏编写，第七章由毛应淮、杜卫、韩小铮编写，第十一章由毛应淮、杨子江编写，第十二章由林宣雄、李鉴道、刘伟编写，第十三章由张建宇、秦虎编写，附录由毛应淮、刘定慧整理，全书由毛应淮、王世庆统编。

目 录

第一章 我国环境监察概况	1
第一节 我国环境监察的起源与发展	1
第二节 我国环境监察的自身建设	11
第三节 目前环境监察存在的问题	19
第四节 环境监察工作的展望	21
习题一	29
第二章 环境监察的执法依据	30
第一节 环境监察的依据	30
第二节 我国的环境法律制度	34
第三节 法律规定排污者应遵循的行为规范	43
第四节 环境法律责任	46
习题二	49
第三章 环境现场执法	51
第一节 环境现场执法工作的概念	51
第二节 环境现场检查制度	53
第三节 环境保护行政处罚	55
第四节 突发环境事件的调查与处理	67
第五节 环境污染纠纷的调查与调解	80
第六节 环境信访和环境举报	89
第七节 环境监察报告和法律文书	95
习题三	99
第四章 污染源监察	100
第一节 污染源控制的目的	100
第二节 污染源监察的内容与程序	105
第三节 水污染源现场监察	116
第四节 大气污染源现场监察	128

第五节 固体废物现场监察	137
第六节 环境噪声的监察	145
第七节 其他污染源的环境监察	152
第八节 污染防治设施运行管理与监察	161
第九节 水污染防治设施的环境监察	167
第十节 大气污染及其他污染防治设施监察	195
第十一节 污染物排放口的规范化设置	200
第十二节 环境监测基础知识	206
习题四	218
第五章 工业企业环境监察（一）——电力、冶金、建材、采矿	220
第一节 工业行业的节能减排	220
第二节 工业锅炉及电力工业的环境监察	221
第三节 钢铁工业的环境监察	232
第四节 有色金属工业的环境监察	241
第五节 建材工业的环境监察	247
第六节 矿山工业和煤炭工业的环境监察	252
习题五	258
第六章 工业企业的环境监察（二）——轻工业和机械工业	260
第一节 造纸工业的环境监察	260
第二节 纺织印染工业的环境监察	264
第三节 制革工业的环境监察	270
第四节 酿造工业的环境监察	274
第五节 机械电子工业的环境监察	279
习题六	288
第七章 工业企业环境监察（三）——化工和石油化学工业	289
第一节 化学工业	289
第二节 无机化学工业的环境监察	291
第三节 石油及石化工业的环境监察	298
习题七	311
第八章 建设项目和限期治理项目的环境监察	313
第一节 建设项目环境监察的概念	313
第二节 建设项目环境影响评价制度简介	315
第三节 建设项目“三同时”制度简介	321
第四节 环境保护制度纳入建设程序管理	322
第五节 建设项目的环境监察	325

第六节 建设项目环境监察程序	331
第七节 建设项目环境违法行为的查处	332
第八节 限期治理项目的环境监察	334
习题八	337
第九章 生态环境监察	338
第一节 概述	338
第二节 我国生态环境保护战略	344
第三节 我国生态环境管理的现状	348
第四节 生态环境监察要点	355
第五节 海岸工程、海洋陆源的环境监察	367
习题九	374
第十章 环境执法工作的监督	376
第一节 环境监察稽查	376
第二节 环境保护违法违纪行为的处分	380
第三节 环境行政复议	384
第四节 环境行政诉讼	387
第五节 法律监督和法律救济	389
习题十	392
第十一章 排污收费	393
第一节 排污收费制度的发展与改革	393
第二节 《排污费征收使用管理条例》	400
第三节 排污费的征收管理	402
第四节 排污量的计算	420
第五节 排污费的计算	423
习题十一	435
第十二章 环境监察工作的信息化	436
第一节 污染源自动监控系统建设	436
第二节 环境保护举报工作信息化管理	449
第三节 排污费征收管理系统	459
第四节 环境监察办公自动化	463
第五节 环境监察综合指挥系统	467
习题十二	472
第十三章 环境监察档案管理	473
第一节 环境监察档案概述	473

第二节 环境监察档案的形成与积累	477
第三节 环境监察档案的整理与归档	479
第四节 环境监察档案的管理	484
第五节 环境监察档案现代化管理	487
第六节 环境监察档案的范围	489
习题十三	494
第十四章 美国环境执法简述	495
第一节 美国环境立法与法律	495
第二节 美国环境管理与环境执法体制	503
第三节 执法战略与环境执法处罚	512
习题十四	522
附录一：环境监察法律目录汇编	523
附录二：国家节能减排法规与政策目录	534
附录三：2007—2008 年节能减排文件	536
附录四：30 多年来我国环境保护的重大决策与行动	536
附录五：环境标准目录汇编	540
附录六：国务院关于印发 2008 年工作要点的通知	562
附录七：国务院关于印发节能减排综合性工作方案的通知	564
附录八：国务院关于成立国家应对气候变化及节能减排工作领导小组的通知	574
附录九：国务院批转节能减排统计监测及考核实施方案和办法的通知	576
附录十：国务院关于印发国家环境保护“十一五”规划的通知	594
参考文献	614
后 记	616

第一章 我国环境监察概况

第一节 我国环境监察的起源与发展

环境监察是我国环境保护事业的重要组成部分。建国 50 多年来,特别是党的十一届三中全会以来的 30 年,在党和国家的高度重视下,我国环境保护工作取得了重大进展。伴随我国环境保护事业的发展,我国初步建立了具有中国特色的环境监察执法体系,并在环境管理和社会、经济发展中发挥了重要作用。

一、我国环境监察的起源

1949 年新中国成立初期,人口相对较少,生产规模不大,所产生的环境问题大多是局部性的生态破坏和环境污染。经济建设与环境保护之间的矛盾尚不突出,因而环境立法不可能提到立法议程。20 世纪 50~60 年代的“大跃进”时期,全民大炼钢铁和国家大办重工业,造成了极其严重的环境污染和生态破坏。1966 年以后的“文革”动乱时期,环境污染和生态破坏明显加剧。在此期间,一些城市盲目发展,一些新建项目布局不合理,加剧了城市污染;一些地区片面强调“以粮为纲”,毁林毁草、围湖、围海造田等问题突出。尽管已经出现了环境问题,但由于国家处于“动乱”之中,法制尚且遭到破坏,立法保护环境更无从谈起。

1972 年 6 月,联合国在瑞典首都斯德哥尔摩召开的第一次“人类环境会议”推动了中国当代环境保护的起步。尽管中国还处于“文革”动乱之中,但我国高层决策者开始认识到了我国也同样存在着严重的环境问题,需要认真对待。1973 年 8 月,国务院召开第一次全国环境保护会议,审议通过了“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”的环境保护工作 32 字方针和我国第一个环境保护文件——《关于保护和改善环境的若干规定》。11 月,国家计委、国家建委、卫生部联合批准颁布了我国第一个环境标准——《工业“三废”排放试行标准》。从此,我国环境保护事业开始起步,逐步开展了以“三废”治理和综合利用为主要内容的污染防治工作,开始实行“三同时”、污染源限期治理等管理制度。20 世纪 60 年代提出的“三废”处理和综合利用的概念,渐被“环境保护”的概念所代替。

从第一次全国环保会议至 1978 年年底党的十一届三中全会这一时期,我国实行计划经济,企业没有自主经营决策权,一切都由政府制定的计划控制,企业的排污行为实际上是政府的责任,而个人行为所能造成的环境污染后果一般较微弱,环境问题主要用行政管理方式处理。

1978 年 3 月,全国五届人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法》规定:“国家保

护环境和自然资源，防治污染和其他公害。”这是新中国历史上第一次在宪法中对环境保护作出明确规定，为我国环境法制建设和环境保护事业的开展奠定了坚实的基础。全国人大及其常委会开始把立法工作摆到重要议事日程，制定了新宪法，五届、六届和七届人大及其常委会先后制定了 138 部法律，对 10 部法进行了修改，包括一系列有关国家机构的法律、民法通则和一系列单行民事法律、刑法、三大诉讼法（刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼）以及一批经济方面的、保障公民权利的、涉外方面的、行政管理方面的重要法律，其中包括新中国的第一部环境保护基本法——《中华人民共和国环境保护法（试行）》。

我国的环境监察始于排污费征收工作。1982 年 7 月，国务院颁布了《征收排污费暂行办法》。据此办法，全国环保部门开展了排污费征收工作，并成为我国早期环境执法的主要形式。

党的十一届三中全会后，我国实行政治经济体制改革，逐步由计划经济向市场经济过渡，各种经济成分自主经营，经济迅速发展，环境问题日益突出。这一时期，我国环保工作实现了重要转变，制定了环境保护的大政方针，制定并颁布、实施了一批法规、行政规章和规范性文件，为环保执法工作提供了有力武器。

随着市场经济的深入发展，企业经营者为了追求最大利润目标，逃避污染防治责任成为市场竞争的主要手段。“有法不依、无力执法”的状况已经不能适应环境保护工作形势，强化环境执法的必要性和重要性日益显现，建立环境执法专职队伍，形成环境执法体系的社会条件基本成熟。1986—1992 年，国家环保局先后在顺德、威海、马鞍山及秦皇岛等地开展环境监理试点，探索建设一支与环境法律法规相适应的专职执法队伍。环境执法工作范围也由过去单一的征收排污费扩展为“三查两调一收费”。

1993 年 3 月 12 日，国务院发出了《关于开展加强环境保护执法检查严厉打击违法活动的通知》，明确当前和今后几年，“环境保护工作的重点是充分运用法律武器和宣传舆论工具，强化环境执法监督。采取切实有力措施，大张旗鼓地进行宣传和检查环境保护法律、法规的贯彻执行，严厉打击那些造成严重污染和破坏生态环境、影响极坏的违法行为。”在第八届全国人民代表大会上新成立的全国人大环境保护委员会把开展环境执法检查列为其成立后的第一件重要工作，连续 4 年组织国务院环委会和省、自治区的人大，在全国范围内开展环保执法检查，查处了一批环境违法案件，严厉打击了违法行为，有力促进了全国环境执法工作向广泛和纵深发展。

从党的十一届三中全会到党的十五大（1978—1997 年）这一时期，我国由计划经济向市场经济过渡，企业自主经营，自负盈亏，利用环境外部不经济性追求利润最大化成为企业提高竞争力的主要手段，非法排污行为日益增多，由此而引发的污染纠纷层出不穷。以征收排污费为手段，促进查处企业环境违法行为、调解污染纠纷，是这一时期环境监察的主要任务。

二、我国环境监察机构的建立与环境监察工作的发展

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 30 多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。我国环境监察机构建设和环境监察工作的发展历程，大体分为四个阶段：

第一阶段 探索起步阶段（1986 年前）

1973 年，第一次全国环境保护会议后，原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》。1978 年 12 月，中共中央批准了这个《汇报要点》。1979 年 9 月，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）》，我国环境管理工作以环境立法开始。在《中华人民共和国环境保护法（试行）》中，对环境管理机构作了明确规定；明确了建设项目环评制度；明确提出了排放污染物必须达标。超标准排放污染物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，初步做到了有法可依。我国各级环保机构纷纷成立并开展工作。排污收费工作逐步展开，但是执法不力、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现场执法队伍。各地环保部门在建立现场执法队伍上开始了探索。主要有以下几种形式：第一种是以征收排污费为主的排污收费监理，一些地方环保部门赋予了这支队伍监督污染源管理、污染治理设施运行、污染事故处理等微观监督执法职能；第二种是以环保部门工作人员和外聘企、事业单位环保人员组成临时环境监察机构，组成了一个松散的社会监督网络，这支队伍没有专门的机构、编制和经费来源，实际上并未达到建立专职环境监督执法队伍的目的。第三种是针对某些单一环境要素的环境执法队伍，如建立了“消烟除尘大队”“汽车尾气监察管理大队”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；第四种是在城建监察大队下设环境保护监察分队。由于各地环境执法队伍形式多样，发展水平不一，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、强化执法方面进行了有益探索。

在探索起步阶段，尽管环境执法工作领域比较窄、工作水平比较低甚至出现多头执法等问题，但却开创了我国环境监察的新纪元，使环境监察第一次走进了环境保护的历史舞台，为贯彻落实国家环保法律法规和政策打下了基础。同时统一了认识，我国环境执法监督需要有一支专职的环境执法队伍。

第二阶段 试点阶段（1986—1996 年）

环境监察进入试点阶段的标志是：1986 年 5 月，国家环境保护局确定广东省顺德县、山东省威海市、安徽省马鞍山市和河北省秦皇岛市为环境监理试点单位。

到 1986 年为止，国家的环境保护法律法规已经初具规模，环境保护有法可依，但违法不究、执法不严的现象大量存在。建立一支环境保护执法队伍的呼声日益高涨。国家环保局根据这一情况，决定以现有的排污收费队伍为主，组建一支环境监理队伍。1986 年 5 月，国家环保局先后发文，确定一些环境监理试点地区，这些地区对试点工作很重视，在组织机构、人员管理、经费来源、现场执法等方面都做了有益的探索。马鞍山环境保护局精心组织，稳步推进试点工作，取得了突破性进展。在指导思想上，突出现场微观执法；在理论上，明确了环境监理即为环境的监督处理，是对污染源执行法规的情况进行监督，对违法行为实施现场调查与处理处置，进行环境行政执法的一种具体的直接的行为。国家环保局认为马鞍山市环境监理的试点工作取得了突破性的进展，环境监理应当由收费型向环境监理型转变。

国家环境保护局及时总结经验，1991 年制定颁布了《环境监理工作暂行办法》和《环

境监理执法标志管理办法》。此后，在 1992 和 1993 年，国家环保局又组织了两批试点，规模扩大到 22 个省的 57 个城市和 100 个县。在进一步总结经验的基础上，到 1995 年，国家环境保护局颁布了《环境监理人员行为规范》。同时，人事部批复同意国家环境保护系统环境监理人员依照国家公务员制度进行管理。

在试点阶段，试点单位在队伍建设、经费来源、现场执法等方面进行积极探索，积累了初步经验，为建立全国环境监理队伍、全面开展环境监理工作打下了基础。

第三阶段 发展阶段（1996—2001 年）

环境监察进入发展阶段的标志是：1996 年，国家环境保护局颁发了《环境监理工作制度（试行）》和《环境监理工作程序（试行）》，环境监理队伍正式建立，并走向规范化、制度化发展的道路。

1996 年，第四次全国环境保护会议后，国务院颁发了《关于环境保护若干问题的决定》，开始实施污染物总量控制制度。要求到 2000 年全国的污染物排放总量控制在 1995 年底的水平，不能增加。国家建立了总量控制指标体系，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，提出了一些具体措施：建立“二氧化硫控制区”和“酸雨控制区”；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 种污染源的小型企业（15 小）；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（二氧化硫排放控制区、酸雨控制区），一市（北京市），一海（渤海）；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；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标准。“九五”环境规划目标给环保部门提出了大量现场检查要求，大大提高了环境监理的执法地位，各级环境监理在“一控双达标”“33211”和取缔“15 小”中发挥了主力军的作用。2000 年全年，全国环境监理系统完成现场检查 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”73 189 家。

在这一阶段，新一届中央政府更加重视环境保护工作，国家环境保护局升格为正部级的国家环境保护总局，作为国务院直属机构。其职能相应的得到扩展。农村环境保护，生态保护和核污染防治等职责划归了国家环境保护总局，并明确提出污染防治与生态保护并重。国家发布了《全国生态环境建设规划》《全国生态环境保护纲要》《农业转基因生物安全管理条例》《国务院关于禁止采集和销售发菜，制止滥挖甘草和麻黄草有关问题的通知》等有关保护生态安全，加强农村环境保护的法规及规范性文件。国家环境保护总局也先后出台了《关于加强农村生态环境保护工作的若干意见》《秸秆禁烧和综合利用管理办法》和《关于加强对自然生态保护进行环境监理的通知》。这些规范性文件拓展了环境监察部门对自然保护、生态环境、农村环境的监督检查职责。

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。同时开始建立污染源自动监控系统。

与污染物总量控制制度相匹配,排污收费也开始了按排污总量收费的试点。1998年,经过课题研究,国家环境保护总局、国家计委、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。三城市的环境监察机构成功地完成了试点工作,为全面开展总量排污收费工作积累了经验。

1999年6月17日,国家环境保护总局发出《进一步加强环境监理工作若干意见的通知》(环发[1999]141号),对环境监理队伍的性质、机构、职能、队伍管理、规范执法行为和标准化建设作了具体规定。这个文件是环境监理机构建设多年来的总结,对全国环境监理队伍的建设和发展起着重大的作用。

在发展阶段,环境监察体制建设取得了突破性进展,形成了国家、省、市、县四级环境监察机构网络,初步形成了以环境监察队伍为主体的环境执法监督体系。环境监察机制,环境监察能力也得到较大提升,环境监察机构逐渐成为环保部门的立足之本。

第四阶段 改革与发展阶段(2002年至今)

环境监察进入改革与发展阶段的标志是:落实建立“国家监察、地方监管、单位负责”环境监管体制的要求,建设完备的环境执法监督体系。2002年3月,国家环境保护总局发文,组建国家环境保护总局环境应急与事故调查中心(简称环境应急中心)。属环保总局司级单位。对外称环境监察办公室。总局环境监察办公室的成立,表明环境监察由隶属于某一职能司提升为直属总局的一支环境执法队伍。同年6月,国家环境保护总局为增强对华东、华南地区跨省界区域和流域重大环境问题的监督管理能力,在环保总局南京环境科学研究所和华南环境科学研究所的基础上组建华东环境保护督查中心和华南环境保护督查中心开展有关环境保护督查工作。

2002年7月1日,国家环境保护总局发文要求全国各级环境保护局所属的“环境监理”类机构统一更名为“环境监察”机构。更名后,环境监察机构名称更能体现行政执法的性质,树立执法权威。

2003年3月30日,国家环境保护总局为促进生态保护与污染防治并重,发文要求各地各级环境保护局的环境监察队伍开展生态环境监察试点工作。

2003年10月,中央机构编制委员会办公室批复同意国家环境保护总局成立环境监察局。环境监察局的主要职责是:拟定和组织实施环境监察、排污收费等政策、法规和规章;指导和协调解决各地方、各部门以及跨地区、跨流域的重大环境问题;组织建立重大环境污染事故和生态破坏事件的应急预案,并负责调查处理工作;负责突发性事件的有关环境应急处理工作;负责环境保护行政稽查工作;受理环境事件公众举报;组织开展全国环境保护执法检查活动;指导全国环境监察队伍建设。国家环境保护总局环境监察局的建立,标志着国家环境执法监管体制的进一步发展,表明了强化环境执法、坚决查处重大环境违法案件的重要性。

2005年12月颁布的《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》(国发[2005]39号)规定:“建立健全国家监察、地方监管、单位负责的环境监管体制”,“完善环境监察制度,强化现场执法检查”,“加强环保队伍和能力建设。健全环境监察、监测和应急体系”,不但从国家规章上明确了环境监察的地位,而且提出了“建立健全国家监察、地方监管、单位负责的环境监管体制”。提出“国家加强对地方环保工作的指导、支持和监督,健全区域环境督查派出机构,协调跨省域环境保护,督促检查突出的环境问

题。地方人民政府对本行政区域环境质量负责，监督下一级人民政府的环保工作和重点单位的环境行为，并建立相应的环保监管机制。法人和其他组织负责解决所辖范围有关的环境问题”。

2006年7月8日，国家环境保护总局印发了《总局环境保护督查中心组建方案》（环办[2006]81号），组建华东、华南、西北、西南和东北五个区域环境保护督查中心（以下简称“督查中心”），2007年又组建了华北督察中心，并开展了建设完备的环境执法监督体系研究。形成了以环境监察局为龙头，应急中心和督查中心组成的“国家监察”体系。督查中心受总局委托，在所辖区域内履行如下职责：监督地方执行国家环境法规、政策、标准的情况；承办重大环境污染与生态破坏案件的查办；承办跨省区域和流域重大环境纠纷的协调处理；参与重、特大突发环境事件应急响应与处理的督查；承办或参与环境执法稽查；督查重点污染源和国家审批建设项目“三同时”执行情况；开展主要污染物减排的核查；督查重点流域区域环境保护规划的执行情况；督查国家级自然保护区（风景名胜区、森林公园）、国家重要生态功能保护区环境执法情况；负责跨省区域和流域环境污染与生态破坏案件的来访投诉受理和协调；承担总局交办的其他工作等。

督查中心为总局派出的执法监督机构，是总局直属事业单位。各督查中心的监管区域如下：

华北督查中心——北京、天津、河北、山西、内蒙古

华东督查中心——上海、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东

华南督查中心——湖北、湖南、广东、广西、海南

西北督查中心——陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆

西南督查中心——重庆、四川、贵州、云南、西藏

东北督查中心——辽宁、吉林、黑龙江

环境保护督查中心的督查工作受国家环境保护总局领导，由总局环境监察局归口联系和业务指导。督查中心履行环境保护督查职责不改变、不取代地方人民政府及其环境保护行政主管部门的环境保护管理职责，也不指导地方环保部门业务工作。督查中心的突发环境事件信息报告属总局内部情况报告，不履行或代替地方人民政府和环保部门的信息报告职责。

2006年11月，国家环境保护总局环境监察局对环境监察标准建设标准及有关验收管理规定进行了修订，重新印发了《全国环境监察标准化建设标准》和《环境监察标准化建设达标验收暂行办法》，要求加快推进环境监察标准化建设，提高环境执法能力与水平。

2006—2007年，国家环境保护总局联合国家发展和改革委员会、国家安全生产监督管理总局等几部门针对饮用水源保护区、重点行业的突出污染问题持续开展了环保专项行动。全国共出动环境执法人员600多万人次，查处违法案件5.9万件，关闭企业6000多家。通过区域流域限批、重点案件督办和工业园区整治，在湘黔渝交界地区整治了40多家电解锰企业，使锰污染问题基本得到解决，流经该地区的清水江水质已由劣五类恢复到三类。对6市2县5区进行了流域限批，全国共挂牌督办环境违法案件11231件，解决了一批群众关心的热点、难点问题，改善了区域环境质量。

环境执法的综合手段进一步加强。国家环境保护总局与人民银行、银监会联合推出了“绿色信贷”政策，向人民银行提供环境违法企业的信息，使一批环境违法企业受到

了贷款限制；与商务部联合加强了对“两高一资”出口企业或产品的环境监管；与证监会联手开展了对公司上市、再融资的环保核查和信息披露。强化排污费征收工作，刺激和促进了企业污染治理。2007 年征收排污费 175 亿元，比上年增长 21%。这些综合手段的应用，放大了处罚效果，促进了企业污染成本内部化，迫使企业由被动治污变为主动治污，使防治污染成为企业的自觉行动。

污染源自动监控工作取得了很大进展。国家环境保护总局发布了《国家重点监控企业名单》（环办函[2007]193 号），并确定每年调整一次，污染源自动监控工作也将国家重点监控企业作为实施的重点，中央财政对国控重点污染源现场核查、数据采集传输、监控中心建设予以了补助，国控重点污染源自动监控能力建设项目正在有序开展。到 2008 年年底，全部国控重点污染源要安装自动监控设备，并与环保部门的污染源监控中心联网，实现实时监控、数据采集、异常报警和信息传输，形成统一的监控网络，提供实时准确的主要污染物排放量信息，为环境现场执法，建立主要污染物减排的统计、监测与考核体系奠定基础。环境执法监督能力得到大幅提升。各级政府都将环境执法作为污染减排的一项重要措施，将环境执法能力纳入污染减排“三大体系”建设。2007 年，中央财政对环境执法能力建设投入了 13 亿元，带动地方配套近 30 多亿元，极大地提升了环境执法能力。

党的十七大把环境保护列入党和国家的重要议事日程。国务院提出环境保护要实现历史性转变，温家宝总理要求“建立完备的环境执法监督体系”。周生贤局长把建立完备的环境执法监督体系列为总局重点解决的两件大事之一。可见，建立和完善完备的环境执法监督体系将是环境监察今后的重要工作。环境监督执法的改革创新是推进环境保护工作历史性转变的重要举措，历史性转变的过程也将是环境执法体系不断完善、执法力度不断加大、执法效果不断增强的过程。

在提高阶段，环境监察体制逐步理顺，机制逐步健全，能力与任务逐步匹配。环境执法手段向综合化发展，环境执法领域向全方位迈进，环境监察队伍作为环保工作中流砥柱的作用更为显著。随着环境保护部的成立，环境监察将跨入了一个新的历史时期，取得更大的发展，发挥更大的作用。

三、我国环境监察工作的主要成效

环境行政执法是环境保护行政主管部门对辖区环境保护工作实施统一监督管理的基本职能。作为环境行政执法的重要组成部分，各级环境监察机构认真履行职责，不断加大执法力度，切实贯彻执行各项环境保护法律、法规，对于打击环境违法行为，捍卫环境法律尊严，保障国家环境安全，改善生态环境，提高资源利用效率，增强我国可持续发展能力，维护公众合法环境权益，促进人与自然的和谐，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，发挥了不可替代的作用，取得显著成效。

（一）促进了环境保护法律法规的贯彻实施

环境执法是环境立法实现的途径和保障，是防治污染，保障自然资源合理利用并维护生态平衡的重要措施。市场经济条件下，追求经济利益最大化，是企业经营活动的主要目的。在经济利益的驱动下，部分企业无视国家法律，不执行“三同时”制度，擅自停运污染防治设施，违法排污，以求降低生产成本，获取更多利益。据调查，在部分环