

全国环境监理干部培训教材

环境监理

(試用)

陆新元 王世庆 主编

中国环境科学出版社

环 境 监 理

陆新元 王世庆 主编

中国环境科学出版社

·北 京·

图书在版编目(CIP)

环境监理/陆新元,王世庆主编. - 北京:中国环境科学出版社,1999.11

ISBN 7-80135-931-3

I. 环… II. ①陆… ②王… III. 环境监测-技术培训-教材 IV. X83

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 66562 号

中国环境科学出版社出版发行

(100036 北京海淀区普惠南里 14 号)

北京市联华印刷厂印刷

各地新华书店经售

*

1999 年 11 月第 一 版 开本 787 × 1092 1/16

1999 年 11 月第一次印刷 印张 19

印数 1—15000 字数 450 千字

定价:25.00 元

前 言

加强队伍培训,坚持持证上岗,是提高环境监理队伍整体素质,提高环境执法水平的重要手段之一。为使环境监理队伍培训工作不断适应新形势下环境执法工作的要求,国家环保总局组织编写了这本《环境监理》培训教材。教材力求简明扼要,通俗易懂,覆盖面广,针对性强,突出实用性和可操作性。教材对环境监理的概念、法律地位、形式、任务、机构、人员等都作了科学的理论阐述,对环境监理人员现场执法所应遵循的法律、法规、标准体系进行了系统的论述,对排污费的征收及各类污染源、建设项目、限期治理项目、污染事故和纠纷的环境监理等方面的工作要点作了较为广泛的介绍,对生态环境保护、海洋环境保护、核污染防治等方面的环境监理工作也进行了有益的探索。教材除作为全国各级环境监理人员培训的统一教材外,也可作为大专院校环境监理专业的适用教材和环境监理工作者的辅助工具。

这本教材是在总结全国环境监理工作经验的基础上,组织有关从事环境监理研究、教学的人员和全国各地有经验的环境监理工作者集体编写的。也是继《排污收费制度》后,国家环境保护总局组织编写的环境监理第二部培训系列教材。

环境监理工作仍处于不断发展的过程中,其所依据的环境保护法律、法规体系也在不断完善和健全的过程中。随着社会主义市场经济体制的逐步建立,环境监理工作也将不断呈现出新的特点。我们将根据形势发展的需要,对教材适时进行修订。同时,由于编写时间较紧,教材中难免疏漏和错误之处,敬请同志们批评指正,并将意见及时告我们。

《环境监理》教材编委会

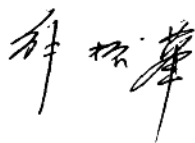
一九九九年十月

序

环境监理工作是环境保护工作的重要组成部分,各级环境监理机构是代表环境保护行政主管部门实施现场监督执法的主体,环境监理工作者的素质和水平决定着执法质量和效果,也体现环保系统的整体形象。只有提高环境监理工作者的综合素质,加强培训工作,才能完成 21 世纪环境保护的艰巨任务。

《环境监理》这本教材就是专门为培训全国的环境监理人员而编写的,参加编写的人员都是来自环境执法一线有实际工作经验的同志和讲授环境管理专业的教师。他们结合实际,综合分析,深入探讨,系统总结,使这本教材既有理论性,也有可操作性。

我相信,这本教材的出版,对规范环境监理工作,提高环境监理人员的理论和执法水平,强化环境监督执法会起到更大的促进作用。



1999 年 10 月 29 日

目 录

绪 论	1
第一节 环境监理的概念	1
一、我国的环境管理	1
二、我国环境监理的产生与发展	4
三、环境监理的概念	8
四、环境监理的任务	12
五、环境监理的类型	13
六、环境监理现场检查的依据	14
第二节 环境监理机构和人员	16
一、环境监理机构	16
二、环境监理人员的基本素质	17
三、环境监理证件和标志	19
四、环境监理机构与其它部门的关系	19
第一章 环境现场执法	24
第一节 概 述	24
一、环境现场执法的概念	24
二、环境现场执法的意义	24
三、环境现场执法的特点	25
四、环境现场执法的内容	25
第二节 环境现场执法的法律依据	26
一、环境保护法律体系及其构成	26
二、环境保护法律规定的法律责任	28
三、环境行政责任同刑事责任、民事责任的区别	29
四、环境行政责任的具体法律规定	30
第三节 环境保护行政处罚	31
一、环境保护行政处罚机构及其权限	31
二、环境保护行政处罚的基本原则和制度	33
三、环境保护行政处罚的程序	37
四、不履行环境保护行政处罚的处理	40
第四节 环境保护行政复议与行政诉讼	41
一、环境保护行政复议	41
二、环境保护行政诉讼	43
第五节 环境监理稽查	46

一、环境监理稽查的概念	46
二、环境监理稽查人员与职责	47
三、稽查的组织与实施	49
四、环境监理稽查的处理	51
第六节 环境保护常用执法文书	52
一、环境保护执法文书的法律意义	52
二、环境监理常用文书的种类和用途	52
三、环境保护常用执法文书格式	56
第二章 污染源监理	78
第一节 污染源监理的概念	78
一、污染源监理的涵义	78
二、污染源监理的作用	80
三、污染源监理工作程序	81
第二节 污染源监理的依据	82
一、法规依据	82
二、环境标准依据	84
三、事实依据	85
第三节 污染源监理的一般内容	85
一、污染源所属单位环境管理情况检查	85
二、进行工况调查,查污染隐患	86
三、污染源守法检查	87
四、排污申报与排污许可证监理	88
五、服务性监理	89
第四节 污染源现场监督检查方法	90
一、制定现场监理计划	90
二、定期检查与巡查	91
三、不定期检查	92
四、特殊形式检查	93
第五节 各类污染源现场监理要点	94
一、水污染源现场监理	94
二、大气污染源现场监理	97
三、固体废物现场监理	101
四、噪声污染源现场监理	102
五、建筑施工现场环境监理	106
六、分散、小型工业企业环境监理	106
七、饮食、娱乐服务业环境监理	108
八、核安全与电磁辐射的环境监理	109
第六节 污染防治设施的环境监理	111
一、污染防治设施监理的概念	111

二、污染防治设施环境监理的程序和一般方法	112
三、污染防治设施管理情况检查	114
四、污染防治设施的运转情况检查	114
五、污染防治设施的变动检查	115
六、污染防治设施违法行为认定与查处	115
七、生产、安装污染防治设备和产品的检查	116
八、各类污染防治设施的监理要点	117
第七节 污染物排放口的环境监理	121
一、排污口规范化整治的目的	121
二、排污口规范化整治的特点	121
三、排污口规范化整治的原则	122
四、排污口规范化整治的步骤和内容	122
五、排污口规范化整治的方法和技术要求	122
六、污染物排放监理	124
七、环境监测基础知识	127
第三章 建设项目和限期治理项目的环境监理	134
第一节 概 念	134
一、建设项目环境监理的含义和特点	134
二、限期治理项目环境监理的含义和特点	135
三、建设项目和限期治理项目环境监理的意义和作用	135
第二节 建设项目的环境监理	136
一、基本建设工作程序	136
二、建设项目的环境管理	140
三、建设项目环境监理工作程序	141
四、建设项目环境监理工作要点	142
五、建设项目环境违法行为的查处	142
第三节 限期治理项目的环境监理	143
一、限期治理项目的决定与下达	143
二、限期治理项目监理工作程序	143
三、限期治理项目违法行为的查处	144
四、限期治理项目现场监理应注意的问题	144
第四章 海洋和生态环境监理	146
第一节 概 述	146
一、生态环境保护的概念	146
二、生态保护的目标	146
三、生态保护的重要意义	146
四、我国生态保护中存在的问题	147
第二节 生态环境监理	150
一、生态环境管理体系	150

二、生态环境监理的主要内容	151
三、常见生态破坏的形式	152
四、强化现场监督执法,积极探索各种生态环境监理形式	156
第三节 海洋环境监理	157
一、海洋环境的特点和作用	157
二、海洋环境管理体系	159
三、海洋环境监理的主要内容	162
第五章 排污费的征收	169
第一节 排污收费标准	169
一、污染物排放标准	169
二、现行排污收费标准	173
第二节 排污费的征收程序	177
第三节 排污费的计算	181
一、污水排污费	181
二、超标污水排污费	181
三、超标大气污染物排污费	184
四、二氧化硫排污费	188
五、超标噪声排污费	189
六、超标废渣排污费	192
七、“四小块”的计算	193
第四节 总量收费	197
一、收费标准	197
二、总量收费的计算	204
第六章 环境污染事故与污染纠纷的调查处理	208
第一节 环境污染事故的调查处理	208
一、环境污染事故的基本概念	208
二、环境污染事故报告	210
三、环境污染事故的处理	211
四、环境污染事故调查与处理基本程序	213
第二节 环境污染纠纷的调查处理	215
一、环境污染纠纷的产生和影响	215
二、处理环境纠纷的法律规定	216
三、处理环境污染纠纷的基本原则	217
四、环境污染纠纷的解决途径	217
五、环境污染纠纷调查处理程序	219
第三节 处理环境污染事故和污染纠纷应注意的事项	220
一、处理环境污染事故应注意的事项	220
二、处理环境污染纠纷应注意的事项	220
三、其它注意事项	221

附录一 环境监理案例问答.....	226
附录二 常用名词索引.....	237
附录三 中华人民共和国国家标准.....	239
参考书目.....	290

绪 论

第一节 环境监理的概念

一、我国的环境管理

(一)环境管理的基本概念

环境是人类生存和发展的物质基础,人类自身的再生产、人类的社会经济活动都要从环境取得资源、能源,经过人类社会的“代谢活动”将废物排入环境。在一定的时间和地区,环境的承载能力和环境容量是有限的,过多的从环境获取资源、能源(过度开发利用),过多的排放废物,超过了环境的承载能力和环境容量,就会出现污染与破坏,造成人类社会经济发展与环境的关系失调。

环境管理就是综合运用经济、技术、法律、行政、教育等手段,调整人类与自然环境的关系,通过全面规划使 社会经济发展与环境相协调,达到既满足人类生存和发展的基本需要,又不超出环境的容许极限,最终实现可持续发展的目的。环境管理的核心是实施社会经济与环境的协调发展,它涉及人类社会经济和生活的方方面面,既关系到人民群众现实的生活质量和身体健康,又关系到人类长远的生存与发展,是一项“公益性”十分突出的事业,因此它早已成为各国政府的一项基本职能。

(二)环境管理的五个基本手段

1. 法律手段

法律手段是环境管理的一个最基本的手段,依法管理环境是防治污染,保障自然资源合理利用并维护生态平衡的重要措施。我国已形成了由国家宪法、环境保护法、与环境保护有关的相关法、环境保护单行法、环保法规、环境标准等组成的环境保护法律体系,成为管理环境的基本依据。

2. 经济手段

经济手段是指运用经济杠杆、经济规律和市场经济理论,促进和诱导人们的生产、生活活动遵循环境保护和生态建设的基本要求。例如国家实行的排污收费制度、综合利用利润提成、污染损失赔偿、生态资源补偿等就属于环境管理中的经济手段。

3. 技术手段

技术手段是指借助那些既能提高生产率,又能把对环境的污染和生态的破坏控制到最小限度的管理技术、生产技术及先进的污染治理技术等,达到保护环境的目的。例如国家推广的环境保护最佳实用技术和清洁生产技术等就属于环境管理中的技术手段。

4. 行政手段

行政手段是指国家通过各级行政管理机关,根据国家的有关环境保护方针、政策、法律、法规和标准实施的环境管理措施。例如对污染严重而又难以治理的“15 小”企业实行

的关、停、取缔,就属于环境管理中的行政手段。

5. 教育手段

教育手段是指通过基础的、专业的和社会的环境教育,不断提高环保人员的业务水平和社会公民的环境意识,以实现科学管理环境,提倡社会监督。例如各种专业环境教育,环保岗位培训,环境社会教育等就属于环境管理中的教育手段。

(三)我国的环境保护政策

环境保护是我国的一项基本国策,我们必须把社会、经济与环境作为一个整体来进行规划,实行环境与发展综合决策。

从我国国情出发,我国还制定了“预防为主”、“谁污染谁治理”、“强化环境管理”三大环境保护基本政策,这是我国环境保护工作的总纲和总则,是经过长期的探索与实践总结出来的。这三大政策的根本出发点和目的就是要谋求以当今环境问题的基本特点和解决环境问题的一般规律为基础,以我国的基本国情,尤其是多年来我国环境保护工作的经验和教训为条件,以强化环境管理为核心,以实现经济、社会与环境的协调发展为目的,形成了具有中国特色的环境保护道路。

1. “预防为主”的政策

“预防为主”政策的思想是:把消除污染、保护环境的措施在经济开发和建设过程之前或之中实施,从而消除环境问题产生的根源,大大减轻事后治理所要付出的代价。对中国这样生产体系和技术水平比较落后的国家来说,在提高经济发展质量上有很大潜力,因此采取预防为主的措施是明智的。“预防为主”政策的主要内容是:

(1)把环境保护纳入到国民经济与社会发展计划中去,进行综合平衡。这一工作是从“六五”开始的,在历年的计划中都把环境保护单列了一个篇章。计划中规定了防治工业污染、控制重点城市污染、保护江河水质、保护农村环境和生态环境的目标和措施。一些省市也按照国家计划要求,将环保列入当地的发展计划之中。

(2)实行城市环境综合整治。主要是把环境保护规划纳入城市总体发展规划,调整城市产业结构和工业布局,建立区域性“工业生态链”,实现资源的多次多级综合利用,改善城市能源结构,减少污染产生和排放总量。

(3)实行建设项目环境影响评价制度。

(4)实行污染防治设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产的“三同时”制度。

(5)建立环境与发展综合决策制度。做好对重大经济和技术政策、发展规划以及重大经济发展计划进行环境影响评价的工作。

2. “谁污染谁治理”的政策

“谁污染谁治理”政策的思想是:治理污染、保护环境是生产者不可推卸的责任和义务,由污染产生的损害以及治理污染所需要的费用,都必须由污染者承担和补偿,从而使“外部不经济性”内化到企业的生产中去。这项政策明确了环境责任,开辟了环境治理的资金来源。其主要内容包括:要求企业把污染防治与技术改造结合起来,技术改造资金要有适当比例用于环境保护措施。对工业污染实行限期治理。征收排污费。凡超过国家标准排放污染物的,都要依法缴纳排污费,用这笔费用建立污染治理基金,专门帮助企业解决污染问题,从而开辟了一条筹集环境保护资金的稳定渠道。征收环境资源补偿费和生

态破坏补偿费等。

3. 强化环境管理的政策

三大环境政策中,核心是强化环境管理。这一方面是因为通过改善和强化环境管理可以完成一些不需要花很多资金就能解决的环境污染问题;另一方面是因为强化环境管理可以为有限的环境保护资金创造良好的投资环境,提高投资效益。这项政策的主要内容是:

(1) 加强环境保护的立法和执法。迄今为止,我国已有以《环境保护法》为基本法,《水污染防治法》、《海洋环境保护法》等6个环保单行法,有以《森林法》、《水法》、《矿产资源法》等9部资源保护法为相关法的环保法律体系。有《征收排污费暂行办法》、《化学危险品安全管理条例》、《风景名胜区管理暂行条例》等28部环保行政法规和其他大量的环保行政规章。地方人民代表大会和人民政府结合本地的实际,也颁布了900多项环境保护地方性法规和规章。另外,与法规一起组成完整的环境法律体系的还有环境标准,包括环境质量标准、污染物排放标准、环境基础标准、环境样品标准和环境方法标准。这些标准已经颁布了360多项。这样一个环境保护法律、法规体系为强化环境管理提供了强大的依据。

法律规定:各级政府的环境保护行政主管部门对本辖区的环境保护工作实施统一的监督管理。在全国形成了全国人民代表大会立法监督,各级政府负责实施,环境保护行政主管部门统一监督管理,各有关部门依照法律规定实施环境监督管理的体制。即立法重要,执法更重要。执法由各级人民政府和各有关部门实施,各级政府、各行各业的主管部门都应按环保法规办事,按分工监督管理,环境保护部门对整个环境执法工作实施统一的监督管理,即环境执法监督。

(2) 建立全国环境保护管理网络。除各级政府中设有环境保护行政主管部门外,军队和各行业均有环保管理机构 and 人员,各大、中企业也有相应的机构和人员,目前全国的环保工作人员已近30万人。

(3) 建立、改革并不断完善各项环境管理制度。经过20多年的探索和总结,我国已建立了八项环境管理制度,即:《建设项目环境影响评价制度》、《建设项目“三同时”制度》、《排污收费制度》、《城市环境综合整治定量考核制度》、党政负责人“亲自抓,负总责”的《环境保护目标责任制度》、《排污申报登记与排污许可证制度》、《污染集中控制制度》和《污染限期治理和危险废物行政代处置制度》。这些制度的建立与执行对规范我国的环境管理,避免和减缓环境的破坏发挥了很大作用。

随着国民经济的发展和市场经济体制的建立,原有的八项环境管理制度必须不断强化和改革。如新污染源的预防要靠强化“三同时”和环境影响评价制度;促进污染源的治理和适应市场经济体制要改革排污收费制度,深化目标责任制度等。根据党中央环境保护座谈会的精神,还有待建立与完善的制度有:

为了更好的协调环境与经济发展的关系,需要建立环境与经济发展综合决策制度,对重大经济和技术政策、发展规划及重大经济开发计划进行总体环境影响评价,在此基础上使决策层的综合决策达到规范化和制度化。

为保证环境保护所需资金,需要建立环境投入制度,引导和规定排污者和开发者的环境资金投入;有关部门和地方对污染防治设施和城市基础设施的投入;中央政府稳定增加

的环境建设投资;社会资金对环境的投入等。

建立公众参与和环保部门统一监督管理的制度。完善齐抓共管的机制,引导公民参与、举报、听证及环境影响评价活动,政府和民众共同管理环境。

确定管理目标,制定管理措施,在普遍加强管理力度的基础上突出重点。1998—2002年期间全国环境保护工作的目标是:建立和完善适应社会主义市场经济体制的环境政策、法律、标准和管理制度体系;实现“九五”环境保护目标(力争使环境污染和生态破坏加剧的趋势得到基本控制,部分城市和地区的环境质量有所改善,建成一批环境保护模范城市,力争使人为破坏生态环境的趋势有所减缓,生物多样性保护得到加强,建成一批重点生态示范区和自然保护区)。

具体要求是:到2000年各省、自治区、直辖市要使本辖区主要污染物排放总量控制在国家规定的排放总量指标内;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,按功能区分达到国家规定的有关标准(简称“一控”、“双达标”);淮河、太湖要实现水体变清,海河、辽河、滇池、巢湖的地面水水质应有明显改善。到2002年,巩固“一控”、“双达标”成果,重点流域、区域、海域和重点城市的环境质量得到进一步改善;生态环境保护管理体制基本形成,重要江河源头的生态环境和农村环境保护得到加强,部分地区的生态环境进入良性循环。

环境保护工作的重点是三河(淮河、海河、辽河)、三湖(太湖、巢湖、滇池)、两区(二氧化硫控制区、酸雨控制区)、一市(北京市)、一海(渤海)。简称“33211工程”。

二、我国环境监理的产生与发展

(一)我国环境监理产生与发展的历史

我国环境保护工作已经走过了二十几年的历程,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,就是因为我们没有一支从事日常监督检查的专职执法队伍。环境监理工作的开展和发展,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。

环境监理工作是随着我国环境保护事业的发展及征收排污费工作的深入而逐步展开的。在二十几年的环境保护工作实践中,我国环境监理队伍从无到有,逐步发展壮大。环境监理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。环境监理工作的发展历程,大体分为三个阶段:

第一个阶段,1986年以前,这是环境监理工作的探索阶段。自1979年9月《中华人民共和国环境保护法(试行)》颁布以来,国家陆续制定颁布了一系列环境保护法律、法规,环境保护工作无法可依的问题初步得到了解决,而执法不力、执法不严成为我国环境保护工作中的一个新的突出问题,尽管其原因是多方面的,但我国尚未建立一支与其承担任务相适应的统一的环保专职执法队伍,是造成“执法不力、执法不严”的主要原因之一。各地环保部门开始逐渐认识到有必要建立环保执法队伍,加强环境保护执法。全国各级环保部门在这方面开展了不少工作,进行了许多有益的探索和尝试。主要有以下几种类型:第一种是排污收费监理。这支队伍是建立在已有排污收费队伍基础上,以征收排污费

为主,因为要经常深入到排污单位中去,一些地方环保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。第四种是在城市监察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,为我国的环境监理队伍的建立和环境监理工作的开展奠定了坚实的基础。

第二个阶段,从1986年到1992年,这是环境监理工作的试点阶段。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。做为一支执法队伍,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理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,在此基础上建立环境执法队伍,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,建立并规范环境监理队伍,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、马鞍山及秦皇岛市进行了全国第一批环境监理试点工作,为全国的环境监理队伍建设提供了有益的经验。特别是马鞍山市环境监理试点工作,取得了突破性进展,实现了从收费型向监理型方向转变,为在全国大范围开展环境监理试点工作提供了成功经验。在总结第一批全国环境监理试点工作的基础上,为规范并加强全国环境监理队伍建设,明确环境监理工作内容,统一职责、范围,完善环境监理机构,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》(国发[1990]50号)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、市进行的环境监理试点、加强基层执法队伍建设的经验,制订颁布了《环境监理工作暂行办法》,对环境监理的目的、任务、机构设置与职责以及环境监理执法人员的条件、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》,统一了全国环境监理执法标志;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8000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,标志着我国环境监理工作进入了全面发展时期。

第三个阶段,从1992年至今,这是环境监理工作深化、建立完善和发展的阶段。在全国第一批环境监理试点工作推动下,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》,加快了开展环境监理工作的步伐。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理工作,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理试点工作。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理试点。江苏、吉林、山东等省在全省全面推行环境监理试点工作。至此,环境监理试点工作在全国多层次全方位地展开。环境监理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。

(二)环境监理事业的发展顺应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,对环境保护问题有了客观的认识,开始探索有中国特色的环境保护道路。到 70 年代末,全国人大原则通过了《中华人民共和国环境保护法(试行)》,使环境保护工作初步走向法制轨道。在 70 年代,环境现场监督执法还处于萌芽阶段,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。

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。在这种僵化的计划体制下,国营企业只是国家的产品代理加工者。由于不存在自由市场,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,而不重视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,企业治理责任实际是在政府身上。环境现场监督检查发现了违法行为,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。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,这个时期环境监理的实际需要不十分强烈。

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,允许多种经济成份有计划地发展,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,环境监理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,环境保护措施有些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。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理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,加强环境监理的客观要求和必要性越来越突出,正是在这种形势下,1992 年和 1993 年先后有 57 个城市和 100 个县进行了环境监理试点,取得了经验。从此,我国环境监理事业顺应社会主义市场经济体制的深入发展而蓬