



西南政法大学

统筹城乡法治研究丛书

刘俊 主编

4

Research on the Mechanism of Government Responsibility for
the Supply Security of Ecological Public Goods

生态公共产品供给保障的 政府责任机制研究

郭冬梅 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

司法部项目“生态公共产品供给保障的政府责任机制研究”
(项目编号: 13SFB5011) 最终成果



西南政法大学
统筹城乡法治研究丛书
刘俊 主编

4

Research on the Mechanism of Government Responsibility for
the Supply Security of Ecological Public Goods

生态公共产品供给保障的 政府责任机制研究

郭冬梅 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

生态公共产品供给保障的政府责任机制研究 / 郭冬梅著. -- 北京: 法律出版社, 2017
ISBN 978-7-5197-1489-5

I. ①生… II. ①郭… III. ①公共物品-供给制-研究-中国②社会保障-研究-中国 IV. ①F20②D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 253819 号

生态公共产品供给保障的政府责任机制研究
SHENGTAI GONGGONG CHANPIN GONGJI BAOZHANG
DE ZHENGFU ZEREN JIZHI YANJIU

郭冬梅 著

策划编辑 沈小英
责任编辑 陈妮
装帧设计 李瞻

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任校对 王晓萍
责任印制 吕亚莉

编辑统筹 财经出版分社
开本 720 毫米×960 毫米 1/16
印张 12.75
字数 220 千
版本 2017 年 12 月第 1 版
印次 2017 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号: ISBN 978-7-5197-1489-5

定价: 50.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

总 序

全面建成小康社会是我国民族伟大复兴的重大战略任务,而统筹城乡发展、健全城乡发展一体化体制机制则是实现这一宏伟目标的必由之路。城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍,因此,必须破除城乡二元结构,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

在全面深化改革与依法治国背景下,加快建立健全符合改革发展需要的法律治理体系,加快完善现代市场体系,使市场在资源配置中起决定性作用,是新时期中国改革发展的一项核心任务。在所有法律治理体系的建立健全中,统筹城乡发展法律治理体系更复杂。从大的方面来看,中国市场经济法律体系尽管已基本建立,但社会管理领域同时也存在市场经济体制机制不足与过度的问题,一些本来应由政府承担公共产品供给责任的领域,也常在市场化的呼声中推向了社会。因此,在我国公有制经济基础上建立市场经济模式,调整市场经济关系的法律制度及其理论,面临许多前所未有的新课题,理论与制度创新将更加重要。

2007年重庆市成为全国统筹城乡综合配套改革试验区,率先在全国探索大城市带动大农村的有效路径。为此,西南政法大学以重庆市法学会统筹城乡发展法制研究会为基础,依托西南政法大学经济法国家

重点学科和民商法市级重点学科,聚合理论与实务界相关领域的专家学者,成立统筹城乡发展制度创新研究中心(以下简称“中心”)。“中心”致力于统筹城乡发展及其制度创新的科学研究、人才培养、学术交流和咨询服务,并最终实现建成统筹城乡发展“国家智库”的发展目标。

“中心”以社会改革需求为导向,以体制机制改革为重点,通过理论和制度创新,推动重庆市统筹城乡发展综合改革社会实践。为此,“中心”将在“十三五”期间完成“五个一”具体任务:一个统筹城乡信息资源平台和数据库、一项统筹城乡发展评价指标体系、一套统筹城乡法治研究丛书、一个制度改革创新与实践基地、一个政策法律咨询平台。

“中心”目前正致力于“五个一”任务中一套统筹城乡法治研究丛书建设。本丛书的主要目的是以国家相关顶层设计为建设方向,通过丛书建设带动科学研究和人才培养,着力研究统筹城乡发展的若干理论与制度创新,为依法推进统筹城乡发展提供必要的理论支撑与制度保障。

我们也衷心希望和诚挚地欢迎对本领域研究有兴趣的社会各界力量汇聚到我们的研究平台,共同破解我国统筹城乡发展制度难题。

刘俊*

2016年1月

* 西南政法大学党委副书记、教授、博士研究生导师,西南政法大学统筹城乡发展制度创新研究中心主任,法学博士。

导 论	1
第一章 生态公共产品有效供给的政府责任机制的必要性	14
第一节 生态公共产品的界定	15
一、生态产品和公共产品	16
二、生态公共产品	21
三、生态公共产品的分类	23
第二节 生态公共产品有效供给的政府责任机制法律调整的必要性	24
一、生态公共产品的供给	24
二、生态形势的演变及目前的新需求	31
三、发达国家的经验总结	34
四、可持续发展的需求	38
第二章 生态公共产品有效供给的政府责任机制构建的理论基础	44
第一节 国外机制构建的分类概述	44
一、国外生态公共产品供给机制所处法律语境概述	44
二、国外生态公共产品供给机制的实施主体	46
第二节 可持续发展思潮	47

一、可持续发展观提出的背景	47
二、可持续发展观的产生过程	50
三、可持续发展观的中国化	52
四、可持续发展观对生态公共产品政府责任机制构建的影响	53
第三节 法经济学	55
一、法经济学的发展历史	55
二、法经济学的基本理论	56
三、法经济学与生态公共产品政府责任机制构建的关系	59
第四节 公地悲剧	61
一、公地悲剧的提出	61
二、对公地悲剧的反思	63
三、公地悲剧理论与生态公共产品政府责任机制构建的关系	65
第五节 政府环境有效供给理论	67
一、政府环境责任有效供给理论概述	67
二、政府环境责任有效供给理论与生态公共产品政府责任机制构建的关系	69
第三章 国外生态公共产品有效供给的政府责任机制的比较	71
第一节 美国	71
一、法律法规	71
二、政府职能与职责	72
三、职权运作方式	74
第二节 欧盟	77
一、法律法规	77
二、政府职能与职责	79
三、职权运作方式	80
第三节 日本	82
一、法律法规	83
二、政府职能与职责	84
三、职权运作方式	85
第四节 澳大利亚	87
一、生态公共产品的制度背景	87

二、环境保护的主要措施·····	89
三、存在的问题·····	91
第四章 反思下的中国发展路径选择 ·····	97
第一节 我国相关制度变革机制的价值目标·····	97
一、构建服务型政府·····	97
二、体现公权性·····	100
三、两大价值目标在现行框架内的可行性·····	104
四、两大价值目标在现行框架内的合法性·····	107
第二节 生态危机背景下主要发达国家的针对性法律制度·····	110
一、生态危机与国外环境法制改革·····	110
二、制度变革对生态公共产品有效供给的导向性绩效·····	115
第三节 建立符合政治经济运行规律的政府责任机制·····	119
一、政治经济运行规律的界定与辨析·····	119
二、政府责任机制的界定与辨析·····	121
三、生态公共产品有效供给的政府责任机制·····	124
四、符合政治经济运行规律的政府责任机制特征与意义·····	128
第四节 生态公共产品有效供给的政府责任机制建构的优化路径·····	130
一、以保护公共利益为价值目标·····	130
二、坚持政府公权理论的指导·····	133
三、构建适合中国国情的法律责任体系·····	136
第五章 中国生态公共产品有效供给的政府责任机制设计 ·····	143
第一节 我国生态公共产品有效供给的政府责任机制的理念、原则 设计·····	144
一、生态公共产品理论·····	145
二、区别于行政性垄断·····	147
三、衔接低碳生态城市·····	150
四、加强政府调控·····	152
五、兼顾环境保护和经济发展平衡·····	156
六、加强政府监管·····	161
第二节 生态公共产品有效供给的政府责任法律保障机制·····	163

一、政府责任理论对政府责任法律保障机制的支撑作用	163
二、政府责任法律保障机制的构建	163
第三节 构建科学的生态公共产品有效供给的政府责任机制	165
一、成立高层议事协调机构	165
二、高层议事协调机构的任务	166
三、高层议事机构的自我管理	168
四、成立回收与修复检测机构	169
第四节 构建具体的生态公共产品有效供给的政府责任机制	171
一、环境保护和资源开采的所有权制度和许可制度	171
二、资源的战略储备制度	173
三、行政执法和领导责任问责制度	175
四、生态公共产品有效供给的法律追责机制	178
第六章 尾论	186
主要参考文献	188

导 论

环境问题关乎人类的基本生存和生活质量问题,已经从一个完全意义上的自然问题,转变成一个社会问题,从而与社会中的其他因素,如经济发展、生命健康、个人环境权等相互联系和作用,共同影响着个人乃至社会的发展。

从世界范围来看,环境问题较为普遍地受到人们的重视,是从第三次科技革命开始的。第三次科技革命,开始于20世纪四五十年代,涵盖了原子能技术、航天技术、电子计算机技术、人工合成材料、分子生物学、遗传工程等科学领域。其中,多为人熟知的成果有人造卫星、航天飞机、原子能技术的利用和发展、电子计算机技术的利用和发展等。这些发明创造,极大地促进了社会生产力的发展和科技的进步,但同时也带来了一系列环境污染问题,它们既包括科技革命中科技活动本身所带来的问题,也包括科技革命的成果在后续的广泛运用中所带来的环境污染问题。当时受到环境污染问题影响较严重的国家多是当时经济发展较迅速的资本主义国家,如英国、美国、加拿大等。如果在20世纪四五十年代,日益严重的环境问题普遍性地凸显为人们重视环境问题作了铺垫,那么1952年12月5日发生在英国伦敦的雾霾事件便是整个铺垫的高潮。1952年12月5日英国正值冬季,当时的伦敦依赖煤炭取暖,在市区设有多座火力发电厂,每天都会产生大量粉尘、二氧化硫、一氧化碳、二

氧化碳等气体和污染物,连续几天无风,加上云层堆积,使这些废气和污染物无法消散,继而引发了连续数日的雾霾天气。在那几天里,伦敦的交通由于路上能见度低而几乎陷入瘫痪,近 8000 人因为呼吸道疾病而失去生命。直到 12 月 9 日天气变化,大风进入伦敦市区,雾霾才渐渐消散。事后,英国人为避免类似伦敦雾霾的事件再次发生,纷纷开始反思环境污染问题,并在之后的十几年间,相继出台了多部保护环境、遏制环境污染的法律法规。不仅如此,全世界范围内的人们都开始重视环境问题,最具证明力的,便是当时破天荒出版的一些关于环境问题的文学作品,譬如《寂静的春天》等,而这些都是以前在文学领域内没有过的内容。《我们的共同未来》是工作在环境与发展委员会的布伦特莱著成的,1987 年这份与人类未来有关的报告被发表了,它正式将环境问题置于世界政治、经济、文化发展的谈判桌上,提醒着人们,在生产力不断进步的同时,必须要平衡好社会发展与环境保护之间的关系,否则将可能因为环境污染问题而减缓社会发展的速度,甚至使社会本身已有的发展成果受到破坏。

我们国家直到 21 世纪,才在真正意义上开始重视环境问题。一个国家是否重视环境问题,不能光以一部分人、一部分文学作品、一部分公益活动或者一部分政治措施和法律措施为考证依据,而要从宏观的角度去看这个国家在大政方针中有没有为生态环境留下利益空间,有没有为了环境保护在经济发展速度上让步。1995 年《中国 21 世纪议程》中第一次系统性地对中国在 21 世纪的环境问题进行了总结;直到 2006 年,才发布了《中国的环境保护》白皮书,并在文中提到环境污染问题已经给国内 GDP 带来了不可忽略的损失;2014 年,我国第一次将 20 世纪制定的《环境保护法》提上修改议程,并于 2015 年 1 月 1 日使这部更加重视环境利益的新环保法及时得以实施。从新中国成立起提出的“以经济发展为中心”的发展观念,转变为如今的“可持续发展观”,经历了很长的一段时间。在长期“以经济发展为中心”的思想影响下,我国的环境利益一直让位于经济利益,环境污染与生态资源破坏问题日益积累,它们在今日已成为社会持续发展绕不开的障碍,这些问题得不到解决,将会给人们的生命健康带来不可恢复的损害。所幸如今我国已经将环境保护问题纳入国家发展纲要,在“可持续发展观”的引导下,国家与社会中已有来自不同领域的环境保护力量,共同推动着我国环境保护事业的发展。

第一,城市环境污染是我国环境污染的一大领域。水污染是城市环境污染的一个方面。总的来讲,环境水污染、垃圾污染、大气污染、噪声污染等都是

城市环境污染的表现形式。在城市水污染问题上,城市中的废水既包括人们生活产生的废水,也包括在商业、工业、交通业等领域中产生的废水。从应然上来讲,这些废水的排放量应当与城市水体自净能力相匹配,当城市水体自净能力跟不上城市废水排放量时,就应当加强城市水体自净能力建设或控制废水排放量(提高废水排放成本,加强生产环节科技投入,促进城市净水机构和设施建设等),否则,这些无法被城市水体自净系统处理的废水,就会被无限制地排放到城市环境圈中去,从而影响城市内用水以及与城市有较密切联系的自然生态圈中的水体,继而带来污染问题。我国重点城市中,有30%饮用水水源地水质达不到Ⅲ类标准。2016年7月,南方因台风发生洪涝,大部分城市的排水系统崩溃,城市淹没在“海里”的情形,使我们对于中国的排水系统可见一斑。

大气污染是城市污染的问题之一。城市中大量的交通尾气、工业废气的排放,使城市中的空气污染问题成为所有城市污染问题中最为突出的问题。《国家环境保护“十一五”规划》显示,许多中型和大型城市的雾霾已经相当严重;在全国所有的城市中,接近46%的城市空气质量低于空气质量二级标准。《2010年中国环境状况公报》也指出,在全国所有的城市中,有1.7%的城市空气质量低于空气质量三级标准,达到空气质量三级标准的城市占有所有城市的15.5%,同时,达到二级空气质量的的城市占79.2%,而只有3.6%的城市空气质量达到了空气质量一级标准。不仅是检测数据显示出了城市的空气污染问题,在城市中生活的人们也明显能够感觉到雾霾对自己生活的影响。近年来,尤其是在经济比较发达的城市,雾霾天气出现的频率越来越高,人们往往凭借视觉就能直观地观察到空气中存在大量黑色颗粒,或者在戴了一段时间的白色口罩上也能够发现堆积得厚厚的灰尘等。同时,越来越多的媒体也将镜头聚焦到城市中的雾霾问题,为人们提供出行上的引导,同时也促进形成了讨论雾霾问题、解决雾霾问题的舆论。因为雾霾不仅仅是天气问题,更多地关乎我们的健康问题。

垃圾污染是城市污染的问题之二。城市的垃圾处理问题一直困扰着人们,甚至还出现了“垃圾围城”的情况。由于城市中的生活、生产活动类型丰富且规模极大,因此,会产生大量的不可降解的垃圾。这些垃圾由于不能通过自然降解的方式得到消除,就只能采取深层掩埋、焚烧这两种方式的处理。但土地资源从总量上来看毕竟是有限的,有限的土地不可能容纳每天都会产生的源源不断的垃圾,因而就会出现大量垃圾浅层掩埋或者露天堆放的情况;火

力焚烧的方式会产生大量的有毒气体,这些有毒气体按目前的处理水平来看,只有极少一部分能得到妥善处理,因此,火力焚烧垃圾的方式虽然能大量地减少固体垃圾,但由于其焚烧过程中大量的有毒气体不能得到很好的处理,所以,实际上不能得到广泛使用。据一组数据显示,每年城市生活垃圾清运总量都在 15000 万吨至 16000 万吨,而截至 2013 年,我国所有城市的垃圾堆存量达到了 66 亿吨,接近 40 亿平方公里的土地被用来填埋这 66 亿吨的城市垃圾。在未来很长一段时间内,我国“城市围城”的情况会一直持续下去。

噪声污染是城市污染的问题之三。城市中最常见的噪声污染,是交通噪声污染。在“要致富,先修路”的思想引导下,完善的交通道路遍布于城市的各个角落,在其中川流不息的车辆也把噪声带到了城市的各个地方,尤其是出行的人们、在道路周边定居的人们、在道路周围的办公楼里办公的人们会比较明显地受到交通噪声的影响。此外,城市当中的施工工地、餐饮场所、歌舞娱乐场所,也会给周围的人们带来不小的困扰。由于噪声问题而引起的纷争,每天都有发生。从短时间来看,噪声会影响人们的工作、学习、休息,会影响人们的情绪;从长时间来看,噪声会对人们的性格、生活体验、身体健康产生不小的危害。因此,治理噪声问题,是治理城市污染问题中不可缺少的一环。很多城市最开始建造在一条铁路边,而随着城市的发展,铁路被包围在城市的中心区域,也不能轻易废弃,无论是住在铁道旁边的居民还是去中心地带购物的人们,都会受到很大影响。

第二,农村污染问题是我国污染问题的另一领域。乡镇企业不规范排污是农村环境污染问题的一个源头。自 20 世纪实行改革开放、推动集体经济发展政策以来,我国的乡镇企业得到了相当迅速的发展,但同时,乡镇企业为环境带来的污染问题也日益凸显。在乡镇地方,贫困问题是第一性的问题,因此,政府会选择把经济发展放在绝对性的、首要的位置,继而推动地方教育、基础设施建设、社会保障等其他方面的发展,政府本身对于经济和环境的平衡性问题就不重视,在经济发展与环境保护之间,明显地偏向于经济发展;乡镇企业虽然能够带动地方经济的发展、提高人们的生活水平,但其自身存在的生产技术落后、生产设备落后、生产意义落后、工厂布局极度混乱、资源消耗高、企业布局没有规划等问题,在放任的情况下越发严重,乡镇企业自身营利是企业的直接目的和根本目的,在回报社会、造福人民的思想普遍传播以前,企业家很难会主动舍弃部分经济利益而追求其他方面的发展。因而,乡镇企业的不规范生产、不规范资源消耗和不规范排污问题,由于经济因素、政治因素、社会

因素的纠结,成为了农村环境问题中的一大顽疾。

化肥、农药等农用化学品污染是农村污染的问题之一。由于我国是一个人口大国,对资源的需求量巨大,因此,土地所要承受的压力相比起其他国家来说,也要大很多,这就要求我国的农业土地的单位生产效率必须要达到相当高的水平,而要提高单位面积农用土地的生产效率,农药和化肥等农用化学品自然就成为了提高农作物产量的不二选择。农民们能够在一段时间内和一定程度上通过农药、化肥的使用,提高农作物产量,继而提高自己的经济收入,自然就很乐意使用农药和化肥。与此同时,在很长一段时间内,我国的农药、化肥等农用化学品的制造没有得到有力的监督,这使大量的农药、化肥等农用化学品尽管在短时间内能够在农作物产量的提升上达到立竿见影的效果,但经过一段时间的沉淀后,其对于土地和作物的危害便会逐渐显现出来。同时,农民自身往往也不能很好地掌握化肥、农药等农用化学品的使用,在实践中往往出现不规范使用或过量使用甚至随意丢弃农用化学品。以上种种原因结合起来,导致化肥、农药等农用化学品污染成为农村污染中的一大问题。而农用化学品污染的特点在于,其对土地质量的破坏往往具有不可恢复性,或者至少在很长一段时间内,受到污染的土地都没有办法恢复到不影响人们身体健康或者适宜耕种农作物的程度。

养殖业污染是农村环境污染的问题之二。在农村经济发展以前,实行的是家庭联产承包责任制,每户都是自主经营、自负盈亏,农村的牲畜养殖大多都是分散的。但在政策重视农村经济发展以后,许多人回到农村开展规模化的牲畜养殖。这些规模化的牲畜养殖,虽然经过实践的积累,逐渐在保证牲畜存活率和养殖收益率上得到了提高,但是在环境保护方面却几乎没有进步。牲畜养殖之所以会产生环境污染问题,是因为在牲畜养殖过程中的牲畜粪便、污水等没有得到合理的处理,养殖户在缺乏监管和环保意识的情况下,往往随意倾倒牲畜养殖过程中的垃圾,而这些垃圾一旦超过了环境自净能力,便会造成环境污染,从而对周围的空气、水质造成极大污染,甚至还会带来具有地域传播性和跨种族传播性的疾病。

城市企业污染物向农村地区转移是农村环境污染问题中的问题之三。对企业所有者而言,最重要的是对经济利益的追求,如果全部使用规范化的设备进行工业生产,或者使用城市中的废物净化机构所提供的净化服务,那么生产的成本会急剧上升,很长一段时间内,这种工业上的环境投资都将得不到回报,继而影响企业的发展和经济效率。因此,许多企业便会将一部分生产中产

生的污染物偷运至郊区或者农村进行倾倒,在监管懒散的情况下,甚至会出现区域内的企业集团式地向郊区或者农村倾倒生产垃圾的情况。这种集中式倾倒的生产垃圾,根本不可能被环境所吸收,会直接造成当地环境的恶化,甚至激起尖锐的社会矛盾,带来不可挽回的悲剧。有数据显示,已有大约 550 万公顷的农用地受到了城市企业废弃物的污染,其中的废弃物是以固定废弃物为主的污水和废气。除此之外,我国处于季风区,城市的废气污染会通过季风或城乡之间的对流空气传播到农村,从而加剧农村的污染。

我国环境保护事业的发展,应该说,是受到了“自下而上”的力量的推动。也就是说,在环境污染问题上,最先意识到环境污染问题并站出来实际地实施环境保护行为的,并不是政府,而是社会。在社会的作为示范以及舆论压力下,政府才逐渐意识到环境污染问题的严重性,并开始正视环境污染问题。提到环境的社会保护,便不得不提中国环境 NGO 组织的作为。可以说,中国环境 NGO 组织,是中国环境保护事业的先锋军。

NGO 即在志愿精神的引导下由民间团体组成的非政府组织,英文全称为 Non-Governmental Organization,具有以下几个特征:一是非政府性,即 NGO 不是政府机关或者政府部门,它独立于政府,这使 NGO 的行动带有民主的色彩,从这个角度来讲,推动 NGO 组织的发展,也是推动社会民主的发展;二是公益性,即 NGO 所追求的价值目标往往是公共利益或者说是社会利益,它并非为了政府利益或者个人利益而存在,对公共利益或者社会利益的追求,是 NGO 最主要的内部凝聚力,同时,NGO 的这种公益性也与其非政府性是分不开的;三是志愿性,NGO 的志愿性是指它的成员的精神凝聚力主要来自于志愿精神,其所组织的活动往往也都是带有非营利的志愿特征的,但对 NGO 的志愿性又不能作绝对的理解,即一个组织尽管是在志愿精神下追求公共利益而集中起来的,但它的存续绝不可能仅仅依靠志愿性;四是组织性,NGO 要想作为一个组织健康地存续下去,其在内部,就必须制定相关的规章制度来指导和规范组织成员的行为,使其能够以一个组织的名义顺利开展活动。

总体而言,环保 NGO 组织能在以下几个方面体现出自身的社会作用:一是传播环保思想。环保 NGO 本身就是为了保护环境而建立的,其内部的文化之一便是环境保护;环保 NGO 为了壮大自身的队伍,在自我宣传的同时,也必然会有对于环境保护思想的宣传;由于环保 NGO 是非营利性的,因此,从资金来源的角度来讲,该组织在没有健全的体制保障的情况下,不可能有庞大的专职人员,那么环保 NGO 组织在开展活动的时候,往往是发动非专职人

员志愿者的积极性,以非专职人员的志愿者作为活动的绝大部分主体,而环境保护的思想也得以在这些志愿者中传播;不仅作为活动参与主体的志愿者会受到环境保护思想的熏陶,活动的对象人群也会由于各种原因受到活动的影响,继而受到其中环境保护思想的影响。二是能够形成监督企业的社会力量。企业是社会中参与经济活动最活跃的主体,也是污染物的主要排放者之一、资源的主要消耗者之一。由于市场中企业以营利为第一目的,因此,企业的污染问题是环境保护中一个非常重要但又难以解决的问题。要监督企业的污染物排放行为,不仅需要企业的内部监督,更需要法律的监督、政府的监督和社会的监督,而环保 NGO 的监督就是社会监督中非常重要的一个方面。在实践中,环保 NGO 在自身环境保护宗旨的指导下,会自发地对社会中的企业进行有关环境保护的调查,并对其中违反法律规定或者破坏环境的行为进行取证,最终将调查取证的结果向司法部门或者相关的行政部门展示,从而推动污染企业能够停止污染行为,并对已经造成的损害进行环境价值赔偿。三是能够形成监督政府部门的社会力量。一方面,环保 NGO 通过自己的调查取证行为取得污染行为的证据,并将调查取证结果面向公众公开形成舆论压力,以此反过来督促环境保护主管部门更加积极地履行自己的职责;另一方面,环保 NGO 所监督的对象不仅仅局限于政府环境保护主管部门,也包括了所有涉及环境保护的其他政府部门,只要这些政府部门依职权所做出的行政行为危及环境。对于政府的监督不仅仅存在于政府作出行政行为之后,也可能存在于政府决策阶段。近几年,部分环保 NGO 在不懈努力下,参与到政府政策制定的决策环节,如“26 度空调节能行动”。四是在有条件的情况下,能够主动对造成环境污染的主体提起环境公益诉讼。目前,环境保护法以及民事诉讼法已经明确了环保 NGO 作为环境公益诉讼主体的合法地位,这意味着环保 NGO 在认为有必要、情况紧急或者环境保护主管部门不积极作为的情况下,可以更为直接地参与到遏制环境污染行为中来。但并非所有的环保 NGO 都具有诉讼主体资格,根据环境保护法的规定,只有非营利的、专门从事环境保护工作 5 年以上且没有违法记录的环保 NGO 才是适格主体,而根据这一规定,全国范围内具有环境公益诉讼主体资格的环保 NGO 组织不超过 60 家。

尽管环保 NGO 在设计上能够在环境保护领域发挥不可忽视的作用,但在当下,环保 NGO 的生存和发展还是面临着许多困难。

环保 NGO 活动资金筹集困难。如前所述,NGO 的含义是非政府组织,在我国,NGO 还被加入了非营利性的特征,例如,我国《民办非企业单位登记管

暂行条例》《社会团体登记管理条例》皆规定,环保 NGO 组织不得从事营利性的活动。在无政府背景又非营利的情况下,如何筹集 NGO 自身活动所需要的资金是环保 NGO 所面临的最根本性的问题。如果不能解决资金问题,那么环保 NGO 中专职人员的个人生存与发展便得不到保障,环保 NGO 开展活动就缺少了物质准备,进而环保 NGO 设立的宗旨难以实现,其作用也无法发挥出来。当前实践中的环保 NGO 组织主要有以下 3 种资金来源:(1)政府资助;(2)企业捐赠;(3)会员会费。政府资助或企业捐赠都是政府或者企业的任意性行为,具有不稳定性,而且资助或者捐赠的金额都是比较少的。由于环保 NGO 组织的成员都是出于志愿精神而加入进来,并不是以环保 NGO 为终生事业,所以环保 NGO 会员的数量本身就比较少,更不用说会员能够捐赠出来的会费了。

环保 NGO 的人力资源严重缺乏。正如上文所述,受到 NGO 非营利性特征的约束,环保 NGO 对于绝大多数人来说,都不可能成为一项终生投入的事业,因为当前的环保 NGO 无法为参与者提供其生存与发展的物质资料,这也就决定了环保 NGO 参与人员的流动性非常大。同时,由于环保 NGO 开展活动的时间和地点又是各异的,因而环保 NGO 的参与人员还有临时性这一特点,即参与人员的更换往往以活动为单位,一个活动吸引一批有时间且有地域便利的人员,到下一个活动时,由于时间的冲突或者地域便利的消失,上一批参与人员便不再参与这次活动,而是由另外一批人员参与进来。相反的是,环保 NGO 不仅需要环境保护活动的参与者,也需要为环保 NGO 这个组织生存和发展谋篇布局的工作者,这些工作者应当不论对于环保 NGO 还是环境保护活动都有着比较专业的认识。环保 NGO 参与人员的流动性和临时性,明显地与此种需要相悖。(当然,这里不是说这种流动性或者临时性是不好的。流动性和临时性正是环保志愿活动广泛参与的象征,只不过以上两种特点对环保 NGO 自身的生存和发展没有多大的意义。)2008 年发表的《中国环保民间组织发展报告》指出,据统计数据显示,我国环保 NGO 没有专职人员的,占总数的 28.9%,我国环保 NGO 专职人员在 1~5 人的,占总数的 46.5%。人力资源是一个组织的活力,一个缺乏人力资源的组织,其作用和影响必定相当有限。

环保 NGO 环境公益诉讼保障机制不足。尽管我国的环保法和民事诉讼法已经确定了环保 NGO 环境公益诉讼的主体资格,但是缺少支持其进行公益诉讼的制度:一是缺乏调查取证制度。为诉讼准备的调查取证是必要的,然