

中国环境 法治

Environmental Law in China

中华环保联合会



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

Environmental Law in China

2010年卷

中国环境 法治



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国环境法治. 2010 年卷 / 曾晓东, 周珂编. —北
京: 法律出版社, 2011. 4
ISBN 978 - 7 - 5118 - 2000 - 6

I. ①中… II. ①曾… ②周… III. ①环境保护法—
中国—文集 IV. ①D922. 684 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 051701 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李 群	装帧设计/汪奇峰
出版/法律出版社	编辑统筹/法规出版分社
总发行/中国法律图书有限公司	经销/新华书店
印刷/固安华明印刷厂	责任印制/吕亚莉
开本/880×1230 毫米 1/16	印张/7.5 字数/220 千
版本/2011 年 4 月第 1 版	印次/2011 年 4 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)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	销售热线/010-63939792/9779
网址/www.lawpress.com.cn	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、子公司电话:	
第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 上海公司/021-62071010/1636	
北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995 重庆公司/023-65382816/2908	
书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 2000 - 6	定价: 22.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

序 立足于治,着眼于防,以治促防,综合治理

对“十二五”环保规划的思考与建议

为了全面而准确,科学而现实地制定和实施“十二五”环保规划,辩证地把握经济发展与环境保护的关系,实行环境优化经济发展,推进历史性转变。作者对“十二五”环保规划的指导方针进行了思考,同时对我国建国六十年来的环境保护发展历程进行了回顾,对目前的环境现状进行了分析,对发达国家环境污染治理过程进行了了解,对正在全面建设的小康社会以及应对气候变化的国际环境目标和要求等做了初浅研究,认为我国“十二五”环境规划是承前启后、开创发展,从根本上转变我国经济发展方式、调整产业结构,改变中国环境现状的关键五年。是走出先污染后治理发展模式的五年;是走出中国环境低谷,实行跨越发展的五年;是追赶世界先进发达国家环境水平,实行生态环境保护与建设突飞猛进、创新发展的五年。要突破发展、创新发展和实现可持续发展,必须按照中央提出的资源节约型和环境友好型社会建设的目标和要求,对“十二五”环境规划的指导方针实行调整。

作者认为对“十二五”环境规划的指导方针实行调整,是贯彻落实科学发展观的必然,是完全符合中国生态环境国情和人民群众意愿的。调整不是否定,而是为了更好地发展。调整是在充分肯定“十一五”环境规划的成功经验与做法的基础上,更加准确地把握环境保护部门的工作定位,把握和实现环境保护的发展方针和目标任务,以环境污染治理为主战场和主要抓手,从国家战略发展层面和现实存在的突出环境问题入手,从实而着力解决发展中的环境污染问题,推进生态文明建设,人与自然和谐,惠及民生,真正实现又好又快的可持续发展,为中华民族和世界做出贡献!

第一,要环境污染防治中的防与治的位置进行调整。在传统的习惯与做法中统称为环境污染防治。作者建议:在“十二五”环境规划中把防与治的位置调换一下,改为环境污染治防。虽然是一个字的位置调换和调整,却表明在我们工作指导方针上发生重大变化和改变。这标明在“十二五”环境规划和环境保护工作中,是把治理环境摆在了首要位置而不是次要位置,摆在一位而不是摆在二位,治理环境污染是当务之急,是我们环境保护部门的主要工作任务和目标。一定要坚持治字当头、治字领先,辩证地摆正治与防的定位与关系。坚持以治理环境污染为主线,以治理突出环境问题为主要抓手,全面推进环境保护工作。这个调整就好比在社会主义建设中,把又快又好的发展调整为又好又快的发展一样,一定要坚持好字当头的发展方针和原则。

第二,立足于治,才能走出先污染后治理的发展模式,实行跨越式发展。我在环境保护部门工作十四个年头了,始终在如何走出先污染后治理的发展模式中困惑。总觉得发展是硬道理,要改善人民生活,不发展是没有出路的。在发展中企业上项目又没有钱治理污染,

只好走先污染后治理的道路。可是现在我们已走了十一个五年规划,经济发展已达到一定水准,企业已积累了大量资本,社会储蓄已超过4万亿元。不再是原始资本积累阶段了。因此说,立足于治才能走出先污染后治理的模式,不能再等待、再犹豫、再彷徨、再左顾右盼了,到了该下决心的时候了。否则,严重的环境污染到什么时候是个头啊!

第三,经济的快速发展已是必然趋势,如果我们不在发展的同时同步实行污染治理,我们的环境污染形势将越来越严重,再加上过去多年积累下来的污染问题,就更加积重难返了!因此,要立足于治、立足于新老污染源一起治,把治理环境、治理污染摆在首位,要积极主动地治,要打主动仗、打进攻仗,坚决把严重的环境污染、把影响人民群众身体健康的各类环境治理到位,达到规定的标准和要求。在治理的同时要着眼于防,不能只治不防。要防止污染卷土重来,防止偷排、漏排、暗排;要加强对违法违规排放污染的处罚、制裁和打击;要从源头上抓起,严格禁止新污染的企业上市出台,严把环境影响评价,实行“三同时”;要加强监测和在线监测,建立严密的管理机制;要实行企业环境污染信息公开制度,建立群众监督及监督举报有奖制度;加强环境执法检查力度,对环境目标责任制的实施和落实,要严格执行责任追究制度;对环境污染违法行为严格实行处罚和打击力度,扭转“执法成本高、违法成本低”的社会不公正风气,还保护环境一个公道;要加强环境公益诉讼,切实保护人民群众、社会和国家的环境权益。

第四,要实行治防结合,以治促防。治防是辩证统一的有机整体,缺一不可。只治不防,治理的成果得不到保障,仍可以丧失。只防不治,就会“病入膏肓”,毁掉一个企业,毁掉一条河流,毁掉一个地区。治防的关系就好比一个人的健康一样。一个人在没有得病前,要立足于防,当一个人得病之后,如果是重病,就要立足于治,消除病源、治掉病根。如果得了重病只防不治就可能使病情越来越严重,病情加重导致走向死亡。治理环境污染和一个人治病一样。目前中国环境的“病情”是严重的,所以要立足于治,先治重病,治愈重病。同时治防结合,以治促防。只有把病因、病根找到后,把病治好才能知道从何处防、如何去防,达到以治促防的目的和效果。

第五,综合治理是不可忽视的重要方针。生态环境涉及的面十分广泛,涉及各个领域、各个部门、各个行业,既涉及政治、经济、技术、法律,又涉及文化教育、行为道德、社会管理等。单靠哪一个部门、哪一个行业、单一手段,是难以把环境治好、管好、保护好的。因此,在我们的指导方针上必须考虑实行综合治理的思路和指导原则。实行分工负责、齐抓共管、公众参与、社会监督,各尽其职、各尽其责的综合管理。同时要实行行政、经济、技术、法律等综合手段治理,方能奏效。

因此,作者建议,把“十二五”环境规划的指导方针调整为:立足于治,着眼于防,治防结合,以治促防,综合治理。下面从六个方面论述调整的由来。

一、“十一五”环保规划实施的成功经验证明,只有立足于治,才能实现环境质量的有效改善

“十一五”是中国环保事业大有作为的五年,是在国内外复杂的经济形势和环境挑战下,取得重大发展的五年。作者认为,主要有六个方面的成功做法。

(一)把污染物减排作为国民经济和社会发展的约束性指标,放在首要位置死死抓住不放,并采取积极有效的治理措施,确保了“十一五”环保规划主要目标和任务的基本完成。在“十一五”期间经济增速和能源消耗总量均超过规划预期的情况下,二氧化硫减排目标提

前一年实现,化学需氧量减排目标提前半年实现。双双超额完成减排任务的同时,地表水国控断面劣Ⅴ类水质的比例比2005年减少5.5个百分点,七大水系国控断面好于Ⅲ类的比例比2005年提高6.1个百分点,重点城市空气质量好于Ⅱ级标准的天数超过292天,比2005年提高26.2个百分点。这些环境质量的提高和改善都是立足于治,着眼于防,防治结合的价值体现。

(二)狠抓三大减排措施,即结构减排、工程减排和管理减排,取得了治污减排超额完成的良好效果。在“十一五”期间治污减排的重大突破就是强化结构减排、工程减排和管理减排措施,严格考核问责,认真落实减排责任目标。

结构减排是当前和今后一段时期的重要目标和任务。60年来我国的工业发展任其自由,只要能获得GDP的增长不管污染不污染、节能不节能都可以大干快上,所以“两高一资”的企业比比皆是。“十一五”期间按照国家制定的20%的节能指标和10%的减排指标以及所制定的减排责任指标,强行实行结构调整,强行淘汰达不到国家规定和要求的落后产能企业。关停小火电机组7000多万千瓦,分别淘汰炼铁、炼钢、水泥、焦炭和造纸等落后产能1.1亿吨、6860万吨、3.3亿吨、9300万吨、720万吨。从而大大地改善了环境,同时节省了能源,又促进了经济增速,是一举多得的好措施。

主要污染物工程减排,主要包括城镇污水处理、工业水污染防治、畜禽养殖污染防治等水污染物减排工程;包括电力行业烟气脱硫脱硝、钢铁行业烧结烟气脱硫、其他非电重点行业脱硫、水力行业和工业锅炉脱硝等大气污染减排工程。除此还有改善民生环境保护工程、农村环保惠民工程、生态环境保护工程、核与辐射安全保障工程等。这些工程的建设有力地促进了水环境、大气环境、农村环境以及核与辐射环境的改善。

管理减排,主要是加强环境执法监督、执法检查,加强环境质量监督与监测,提高企业的实际治理污染能力和效果;对不按规定和标准治污增效的实行监督、对于违反规定的实行严厉处罚或服务。2006年以来,针对缓解国内严重污染和环境应急处理,实行环境常规执法检查 and 专项执法检查相结合,应急环境处理和环境服务相结合,加强执法检查和执法服务。全国共出动执法人员1065余万人次,检查企业446万家次,查处环境违法企业8万多家次,取缔关闭违法排污企业729万家,停产治理企业5981家,限期治理企业6432家,挂牌督办环保违法案件1.9万余件,严厉地打击了环境违法行为,维护了群众环境权益。“十一五”期间共处理突发环境事件912起,一批社会高度关注的特大环境事件得到了妥善处理。同时还加强环境应急监测工作,有效地防范了次生环境灾害。在环境执法过程还向企业在节能减排、污染防治中提供环境信息、环境科技、环境政策、环境信贷等服务工作,促进企业加快治理和保护环境。

(三)采取了治污减排倒逼机制,限期治理,强行淘汰企业落后产能,促进企业转型升级、转变发展方式。

减排倒逼机制是推动企业治理污染的积极有效措施。“十一五”期间从实践总结出“五种倒逼机制”,既项目倒逼、审批倒逼、监管倒逼、责任倒逼和信贷倒逼。

项目倒逼,就是把污染减排落实到具体减排项目上,实行跟踪、督办、限制治理实现减排的目标与要求。这种做法就是立足于治,把企业的污染治理放在第一位和首位。达不到减排不罢休!例如,山东省2010年一年完成项目减排727个,其中完成化学需氧量工程减排项目262个;完成二氧化碳工程减排项目101个;在结构减排方面完成364个,确保主要污

染物排放量持续下降和环境质量的持续改善。

审批倒逼,就是严格控制新建项目同步落实总量减排指标,凡是总量减排指标达不到规定要求的,新上项目一律限批和不批,直到总量减排指标达到规定要求,才能审批新项目,严格执行新上项目不留增量减排欠账。“十一五”期间严格执行区域限批、流域限批和项目限批等强制性治污减排措施,既不让新污染项目诞生又有力地推动了历史欠账的污染项目的治理。

监管倒逼,就是在项目减排、结构减排和工程减排等方面加强严格的执法监管和监测工作,按照规定的减排目标、时限、标准和要求实行倒逼减排,现场监管,对于限期达不到要求的实行关停并转。

责任倒逼,就是对治污减排确定目标管理责任,并实行层层分解,由省市区确定的目标逐项落实到地市县政府一把手,落实每个减排企业。实行定期不定期检查,限期整改、挂牌督办、当面约谈等责任措施,推动目标责任落实到位。对于责任目标不落实的追究其行政纪律责任,实行一票否决,对企业目标责任不落实的实行严厉惩罚措施。

信贷倒逼,就是严格执行《关于落实环保政策和污染减排措施防范信贷风险的实施办法》,对企业和建设项目实施绿色信贷。对于积极减污增效的企业和建设要实施积极的信贷政策,支持发展;对一些企业和建设项目不能积极减污增效的要限其信贷,断其财源和财路,逼迫关闭其污染企业。

(四)严格环境准入和限批制度,实行污染物总量控制和总量减排。

治理污染要实行宏观控制和微观减排结合。在宏观控制上实行总量和容量的结合,按照一个地区、一个城市的环境容量大小确定环境总量,在总量指导和控制下合理布局,以环境优化经济发展,在发展中推进环境保护的不断提升。首先是不断提升和抽紧环境标准,把环境标准作为企业调整经济结构、转变增长方式、优化升级、淘汰落后产能、实行达标排放以及企业准入的门槛;把严格执行标准,按标准规范和引领企业发展作为重要的抓手。“十一五”期间,国家环保标准的数量以每年100项的速度递增,填补了老环境质量标准的空白,完成了60余项重点行业污染排放标准的制修订,开展了1050项国家环保标准的制修订工作。现行国家环保标准达到1300项,比“十五”期间增加502项。这些标准在推动污染治理中发挥了积极有效的作用。推进企业进行相应高新技术发展,不断对企业实行技术改造,治理污染和节能减排,推动新型环保产业的发展,以及出台相应政策法规等保障体系,推动中国的环境实行跨越式发展。其次是严格实行限批政策规定。自2006年以来,凡是不符合准入政策规定的813个项目环评文件作出不予受理、不予审批或暂缓审批等规定,涉及投资219万多亿元,给“两高一资”低水平重复建设和产能过剩项目设置了不可逾越的“防火墙”。在工程建设领域中对突出环境问题实行了专项治理,对11.8万个建设项目组织排查,其中发现1.6万个项目有问题,已整改10400个。同时还采取了“区域限批、行业限批”等严厉措施,有效遏制一批污染项目的出台上市。

(五)把解决民生的突出环境问题作为重中之重,不断改善和提高环境质量,维护百姓的环境权益,同时也促进社会和谐。

环境保护工作的根本出发点和落脚点,就是保护国家和人民群众的合法环境权益。“十一五”期间坚持以人为本、民生为先五种治理措施,取得了明显成效。

一是治水和重点治理饮用水,保证人民群众能喝上干净的水。全国县级以上城市和乡

镇开展了饮用水水源地环境状况调查,组织评估环保重点城市 226 个集中式饮用水水源地环境状况,督促落实并达到环保要求。编制发布《全国城市饮用水水源地环境保护规划 2008—2020 年》,提出到 2015 年,水质达标的饮用水水源地比例不低于 90%,到 2020 年达到并稳定在 95% 以上。同时编制完成《地下水污染防治规划》。

二是治气,让人民群众呼吸上清新的空气。“十一五”期间,重点治理了大气中的颗粒污染和气态污染物。通过对企业、流动污染源的汽车、民间生活污染的治理与改造,大大降低了大气中的粉尘、烟、飞灰、黑烟、总悬浮颗粒物,以及二氧化碳、氮氧化物、碳氧化物等。尤其是氨氮、氮氧化物、二氧化硫排放总量是前所未有的下降,有效地改善空气质量,大大地提高了二级空气质量的比列。

三是治土。土壤和土地是最重要的生产资料,是农民的命根子。由于工业、农业和畜牧业的发展,对土壤造成不同程度的严重污染。土壤的严重污染带来一系列的环境健康问题,既有生态环境污染又有农作物及食品安全问题,又有地下水的污染带来的一系列问题;有些重金属污染直接带来各种疾病,直接危害人体健康。所以,治理和修复土壤污染不亚于治水、治气的重要和迫切。“十一五”提高了对治理和修复土壤重要性、紧迫性的认识,并采取了积极措施。首先,加强以重有色金属矿(含伴生矿)采选业、冶炼业、铅蓄电池制造业、皮革及其制品业、化学原料及化学制品制造五大行业为重点的治理和防控力度,积极推进淘汰落后产能,实行关停并转,严格禁止新建、改造、扩建增加重金属污染物排放项目,从而使重点防控区总金属污染物排放总量比 2007 年降低 15%;其次,推进重点地区污染场地和土地修复。建立城区污染场地优先修复清单,制订修复计划,形成城区污染场地修复机制。以大中城市周边重污染工矿企业、集中治污设施周边、饮用水地周边、废弃物堆存场地等典型污染场地和典型污水灌区农田为重点,开展场地土壤治理修复和风险控制试点工作。对责任主体灭失等历史遗留场地土壤污染问题,各地政府要加大投入,加强治理修复。对土壤污染严重,不适宜种植养殖的土地,依法调整土地用途,提高农产品安全。对土壤污染严重影响人体健康的区域,要实施居民搬迁,并防止污染扩散。

四是治噪声。随着工业、交通运输业、建筑业等行业的发展,各种噪声扰民越来越突出,影响生活质量的改善。“十一五”加强了以大中城市为重点的环境噪声监测体系建设,建立了环境噪声源数据库,绘制了大中城市、重点区域的噪声地图,加强了对建筑施工、道路交通噪声的监管、监测,建设宁静社区、宁静城市。

五是治“废”。治“废”包括固体废物、生活垃圾等。由于工业发展和人口的不断增长,每年有数万吨的固体废物和生活垃圾增加。在“十一五”期间首先是提高对固体废物和生活垃圾的认识及观念的转变,过去认为是废物的现在已是“宝贝”,变成可以利用的生产资料,变成了新型的原材料。国家出台了《循环经济法》,以减量化、再利用、资源化为原则,实行循环闭合式发展,既资源—产品—废物—资源—产品的发展模式,变粗放生产、线性发展为循环发展、可持续发展。其次是提高了生活垃圾的处理水平。近年来,不断加强城镇生活垃圾处理设施建设,配套完善生活垃圾收运处理设施,预计到 2015 年所有县城建成生活垃圾无害化处理设施,处理率不低于 80%。最后是加强对危险固体废物污染防治和处理的力度。全面落实危险废物全过程管理的有关制度,促进危险废物生产单位和经营单位规范化管理,从源头上防止危险废物非法转移。加强对危险废物利用和处理的专业化、生产化发展,控制危险废物的填埋量。推进铬渣无害化利用处置,加强医疗废物全过程管理及无害化

处置,以及二噁英污染治理和防控措施。加大有毒有害化学品淘汰与管理的力度,并实行严格登记和使用许可证制度,完善其储存和运输过程中环境安全管理制度及应急措施。

(六)开展全国污染源普查,全面摸清污染源的真实情况,对于如何有针对性地实行污染防治做到心中有数。

污染源普查是一项重要的战略性基础工作,对于了解中国的污染现状,认识中国的污染现实,采取积极而科学的治污措施与对策,改变中国的环境污染是具有十分重要的现实意义的。这次污染普查历经3年时间,做了大量的基础性工作和扎实的细致工作。共调查工业源、农业源、生活源和集中式污染治理设施四大类,普查对象592.56万个,获得各类污染源填报数据11亿个。查实了全国主要污染源和排放总量,摸清了污染源的流域、区域和行业特征以及治理情况,掌握了农业源和污染物排放情况,了解并掌握了环境保护基础工作情况,建立了污染源信息库。这次普查起到了“环境雷达”的效应,为各地的环境治理瞄准了目标,扫清了道路。这次普查为国家在治理污染、保护环境的重大决策提供了依据,为“十一五”规划的制定打下了坚实的社会基础,为环境保护部门全面准确认识中国环境污染的现状和环境形势的严峻性,提高治理污染的主动性、方向性、目标性、责任性,克服盲目性、被动性打下了坚实的基础,对今后的环境保护工作具有重要的指导作用。

除了上述六个方面外,还有增加环境投入、加强环境基础设施建设、加强自身能力建设等方面的经验与做法。除了在全国宏观方面的经验做法外,还有北京奥运会、上海世博会、广州亚运会以及各省市在立足于治理污染、保护环境等方面的成功经验与做法。这些经验与做法都是十分宝贵的,应在“十二五”环境规划中得以充分发扬光大。

二、从我国经济发展的形势来看,只有立足于治,实行经济与环境的同步与并重发展,才能彻底走出“先污染、后治理”的发展模式

发展是硬道理。中国正在实行现代化建设和全面实行小康社会建设。我国每年经济增长正在以9%~10%的速度发展,到2020年我国的国内生产总值要比2000年翻两番。目前,我国GDP总量位居世界第二位,但人均GDP还是偏低。我国还有一些地区和一定数量的人群正在脱贫致富。所以,发展经济是我国的大局,是不可怠慢的大事,是振兴中华民族的头等大事,是任何历史潮流不可阻挡的。在“十二五”发展中如何处理环境与经济的发展关系是十分重要的。是继续坚持走先污染后治理的道路,或者走边污染边治理的发展道路;还是坚持走环境与经济并重发展、同步发展或以环境优化经济发展之路?作者认为,我国经济发展在20世纪以前,要解决温饱问题,以牺牲环境为代价换来了一些经济发展,解决了人民群众有饭吃和温饱问题;到了21世纪我国的经济的发展上了一个新的台阶,一些企业实行了原始资本积累,国家也有很强的经济实力,人民群众也有了一定积蓄,作为企业在治理污染和保护生态环境的能力有了很大提高,已经有能力和实力治理污染了!在这种经济发展的形势下,如何处理和摆正环境与经济发展的关系是十分重要的,如何选择一条正确的发展之路,如何准确而科学地把握“十二五”环境发展的方针和原则是极其关键的。

作者认为,“十二五”环境保护若不立足于治、着眼于防,以环境优化经济发展,由于经济过快发展,环境污染的总量不断增加,再加上原来的老污染欠下来的债(一些经济增长若把环境污染治理的成本计算在内,其GDP的增长就是一个负增长),新老污染叠加在一起,我国的环境形势就是雪上加霜、倍加严重、积重难返。今后再治理环境污染就要付出几倍甚至是几十倍的经济代价,这种代价的实质是吞噬了经济发展的成果,我国就很难走出先污染

后治理发达国家走过的老路。若“十二五”不定决心立足于治,在还清老账的同时不欠新账,就能实行环境与经济的“双赢”发展,走出先污染后治理的老路,走出环境发展的低谷。

三、从严峻的环境形势来看,只有立足于治,才能有效地改善环境质量,满足人民群众的愿望

“十一五”环境保护工作取得显著成效,但由于我国环境污染欠账太多,总体环境形势依然严峻,存在不可忽视的环境问题,有的也是社会关注的重点、热点和社会发展的稳定问题。下面,从几个方面简述存在的突出环境问题。

(一)土地荒漠化严重。据调查统计我国荒漠化土地面积267.4万多平方公里,占国土总面积的27.9%,而且每年仍在增加1万多平方公里。我国18个省的471个县,近十亿人口的耕地和家园正受到不同程度的荒漠化威胁。土地环境的恶化将严重影响农业发展和农民收入的提高。只有立足于积极地治理,才能有效地防止土地的继续荒漠化。

(二)我国废水排放,超过环境容量的82%,水环境的治理已是当务之急。据前几年统计,我国废水排放总量为439.5亿吨,大大超过环境容量,污水处理率偏低,再加企业偷排漏排,对江河湖海和地下水污染比较普遍。我国七大江河水系,劣五类水质约占40%,75%的湖泊出现不同程度的富营养化;我国600多座城市中有400多座供水不足,其中100多个城市严重缺水。水资源匮乏和水污染已成为制约我国经济社会可持续发展的“瓶颈”。黄河、海河、淮河水资源开发利用率都超过50%,其中海河更是高达90%,严重挤占生态用水;还有沿渤海湾水污染严重影响水生动植物的发展;华北平原出现世界最大的地下水位下降漏斗,还有我国饮用水源地的水环境污染也比较普遍,有的也十分突出,近3亿农村人口饮用不合格的水,要保证人民群众喝上干净的水,吃上放心的食品,只有立足于治水,大力治理废水,才能有效地改善水环境、水生态和食品安全。

(三)大气环境的治理不能松懈,仍需要一鼓作气。这几年在大气治理方面有较大进展,一些城市的空气质量有所改善,但多数城市改善不显著,二氧化硫、氮氧化物、二氧化碳、各类可吸入颗粒物、建筑扬尘、粉尘、有机物质等污染排放还比较突出,严重影响环境及健康。全国三分之一国土面积受到酸雨影响;全国40%的城市空气质量劣于国家二级标准;全国烟尘排放量和工业粉尘排放量不仅没有完成“十一五”计划削减指数,反而还有所增加;全国汽车尾气排放只增不减,严重影响大中城市市民健康。据世界银行研究报告表明,我国一些主要城市大气污染浓度远远超过国际标准,在世界主要城市中名列前茅,位于世界污染最严重的城市之列。

(四)重金属的污染若不抓紧治理,将是积重难返、举步维艰、造成社会公害。20世纪70年代改革开放促进了我国工业大发展,全民办企业,经济发展呈现一片大干快上的新局面。一是“十五小企业”遍地开花,虽促进了各地的经济发展,但造成的生态环境污染与破坏也是十分狼藉的。老“十五小”被整治后,新“十五小”也就应运而生,它们留下的重金属污染至今犹存,后患无穷;二是掠夺式、破坏性的开采,小煤矿、小金矿、小锰矿、有色金属矿等比比皆是,不仅破坏生态环境,同时留下地下水的污染和各种重金属如汞、铅、砷、镉、锰、铬等污染;三是粗放式的就地冶炼,尤其是金银矿的提炼造成当地有毒有害物质的污染十分严重;四是一些民营企业肆无忌惮地排放,不仅造成地下水污染,同时造成土壤和农田的严重污染。诸如此类的污染有的正在治理,大多数的还存在严重隐患,有些污染仍在蔓延扩大,污染地下水及江河湖海及大片土地,危及人民群众的身体健康。

(五)生物多样性破坏及锐减突出,还有噪声扰民、核与电磁辐射、危险固体废物污染、食品安全等诸多环境问题,其严峻程度也是不能低估的。

四、从全面建设小康社会的需要来看,只有立足于治,才能实现小康社会的环境目标

全面建设小康社会是我们国家发展战略目标,必须实现。除了实现政治、经济、文化、社会目标外,还有环境目标。环境目标就是让人民喝上干净的水,呼吸上清新的空气,吃上放心的食品,保证环境健康。这些目标既是高标准的,也是现实的,更是必须的。距实现小康社会的目标整整还有10年,既“十二五”、“十三五”。虽然时间还长,但是我们与环境目标的要求差距很大,任务十分艰巨,绝不能吊以轻心。在“十二五”期间,必须立足于治,完成阶段性目标,到“十三五”才能实现小康社会的环境目标。否则,环境目标不能实现就会拖小康社会目标实现的后腿,就要愧对全国人民。作者认为,实现小康社会的环境目标既是对国家、对人民负责,也是对自己、对子孙后代负责。要从环境现实出发,切实制定立足于治的阶段目标和总体目标,下定决心、排除万难、奋斗拼搏,实现目标,不能愧对国家与人民。

五、从应对气候变化的现实和对国家环境减排目标的要求来看,只有立足于治,才能实现温室气体减排目标

2009年11月,国务院召开常务会议,研究部署应对气候变化工作。会议决定,到2020年中国单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%~45%。这些行动目标是不附加任何条件的,既是中国政府为保护全球气候变化做出的重大贡献,也是中国发展绿色经济、实现可持续发展的内在要求。尽管面临巨大的压力和特殊困难,中国政府将下大决心、尽最大努力,实现已提出的各项行动目标。我国面临着发展经济、改善民生、应对气候变化、保护环境的多重挑战。在“十二五”和“十三五”期间,只有立足于治理污染,减少能源资源消耗,控制温室气体排放,才能促使中国切实转变发展方式,实现发展经济和应对气候的共赢,中国绝不能重复发达国家传统的发展道路,也不会靠无约束地排放温室气体发展经济,积极有效地治理环境污染才是唯一正确的出路。

六、回顾和学习历届环保大会的方针政策,立足于治,防治结合是六届环保大会“三个历史”性转变的继续延伸和发展

回顾和学习历届全国环保大会的情况和方针政策,使作者头脑更加清醒地认识到,“立足于治、着眼于防、防治结合、以治促防、综合治理”的建议方针,是符合时代发展的必然。1973年8月,第一次全国环境保护会议在北京召开,揭开了中国环境保护事业的序幕。会议通过了《关于保护和改善环境的若干规定》,确定了“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”的环境保护工作方针;1983年12月31日,国务院召开第二次全国环境保护会议,将环境保护确定为基本国策。制定经济建设、城市建设和环境建设同步规划、同步实施、同步发展,实现经济效益、社会效益、环境效益相统一的指导方针,实行“预防为主,防治结合”、“谁污染,谁治理”和“强化环境管理”三大政策;1989年5月,国务院召开第三次全国环境保护会议,提出加强制度建设,深化环境监管,向环境污染宣战,促进环境与经济协调发展;1996年7月,国务院召开第四次全国环境保护会议,提出保护环境是实施可持续发展战略的关键,保护环境就是保护生产力;2002年1月8日,国务院召开第五次全国环境保护会议,提出环境保护是政府的一项重要职能,要按照社会主义市场经济的要求,动员全社会的力量做好这项工作;2006年4月17日、18日,国务院第六次全国环境保护大会在北京召开。中共中央政治局常委、国务院总理温家宝出席会议并发表

重要讲话。他强调,保护环境关系到我国现代化建设的全局和长远发展,是造福当代、惠及子孙的事业。我们要充分认识我国环境形势的严峻性和复杂性,充分认识加强环境保护工作的重要性和紧迫性,把保护环境摆在更加重要的战略位置,以对国家、对民族、对子孙后代高度负责的精神,切实做好环境保护工作,推动经济社会全面协调可持续发展。提出了“三个转变”的方针:一是从重经济增长轻环境保护转变为环境保护与经济增长并重,在保护环境中求发展;二是从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护与经济发展同步,努力做到不欠新账、多还旧账,改变先污染后治理、边治理边破坏的状况;三是从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题,自觉遵循经济规律和自然规律,提高环境保护的水平。“三个转变”的深度内涵就是要立足于治,积极地治、主动地治、新老污染源一起治,只防不治是没有出路的!

作者通过重新学习历届环保大会的方针深深认识到:党中央、国务院非常重视环境保护工作,把环境保护列为基本国策、可持续发展战略。从三届环保大会提出向环境污染宣战,到六届环保大会温家宝总理提出“三个转变”,都充分说明:保护环境与发展经济同等重要,在经济发展中必须立足于治理污染,向污染宣战,在保护环境中要优化和促进经济发展,做到保护环境与经济发展相协调、相融合,实现“双赢”。因此,作者建议在即将召开的第七届全国环境保护大会,研究制定一个正确而科学又符合环境与经济发展现状的方针,推动中国环境保护工作真正走出环境保护发展的低谷,走出先污染后治理的传统发展模式,实行跨越式发展,打开环境保护工作发展的新局面,为中国和世界做出新贡献!

国家环境咨询委员会委员
中华环保联合会副主席兼秘书长
曾晓东
二〇一一年二月二十五日

目 录

我国环境法治建设路径的动态维度思考	马 波 / 1
环境权的价值定位	王 彦 / 8
生态文明需要环境伦理与法制保障	屈振辉 / 13
关于《侵权责任法》环境污染责任司法实务疑难解析	殷清利 / 17
从生态安全的角度评析《中华人民共和国海岛保护法》	黄国恩 / 22
对构建我国环境公益诉讼的思考	陈 翎 / 28
环境公益诉讼主体行政化评析	张善秀 / 32
刍议检察机关支持起诉程序在环境公益民事诉讼中的适用	马 芸 / 38
浅谈检察机关在生态文明建设中的法律监督职能	赵 刚 / 43
野生动物意外致害的国家补偿责任探析	庄 超 / 47
合同能源管理中的项目风险分析及防范	
——基于节能服务公司的视角	栾政明 / 53
应对气候变化的理性思考	翟 勇 / 56
后京都时代国际气候政策走势分析及法律应对	蒋小翼 / 65

附录

2010 年中国环境法治大事记

宋 婧 整理 / 77

我国环境法治建设路径的动态维度思考

马 波*

【摘要】环境法治建设是我国依法治国的重要组成部分之一,而环境法治的重点就是要综合运用各种法律手段,调控、协调人与人以及人与自然的关系。环境法治建设的基本路径不应只局限于环境立法、环境执法与守法的互动协调,更应从环境法的“善治”路径、环境法治的“控—约”路径、环境法治的软(法)硬(法)兼施路径、环境行政权三分路径、环境实质法治路径等方面展开。

【关键词】环境法治 路径选择 环境治理 动态维度

2006年10月11日,党的第十六届中央委员会通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》。会议认为,我们所要建设的社会主义和谐社会,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。南京大学社会学系的朱力教授认为:“和谐社会是一种整体性思考问题的观点,要求我们在把工作视野拓展到政治、经济、社会、文化等各个方面,运用政策、法律、经济、行政等多种手段,统筹各种社会资源,综合解决社会协调发展问题。”笔者认为,和谐社会首先是法治社会,必须把依法治国落到实处,努力实现社会生活各个环节的井然有序。同时,和谐社会也是一个人与自然协调发展的社会,它强调人与自然的和谐共处。

一、环境法治理论观点述评

(一) 我国环境法治现状

于文轩撰写的《简论我国环境法治的现状及其

完善》认为:在环境立法方面,我国已经初步形成了一个较为系统和全面的环境资源法律体系。在环境司法和执法方面,随着公众环境法律意识的不断提高,环境诉讼开始成为解决环境纠纷的重要途径之一。王世进、赖章盛撰写的《环境法治现状及环境法的伦理支撑》认为:在环境立法方面,我国已经初步形成了较为系统和全面的环境资源法律体系,在环境司法、执法和守法方面,环境诉讼开始成为解决环境纠纷的重要途径之一。环境执法机关的执法能力不断加强,公民环境法律意识明显增强。但我国目前无论是环境立法、执法和公民环境意识也面临着突出问题,不能忽视。常纪文撰写的《环境法治:现状与任务》认为:通过环境事件的预防和治理,我国已经开始重视法律对环境保护的权威作用;环境执法的能力和力量正在不断加强,环境执法的效率正在不断提高,公众参与的作用不断得到重视,环境保护的监督制度正在不断完善;环境立法的合法性审查机制已基本形成,环境民事、行政和刑事司法的实体性规定和程序性规定正在完善。从实效上看,我国环境法治的架构已经基本形成。上述观点共同之处在于,都认可我国环境法治的框架已经基本成形,但亦认为我国的环境法治建设还有待加强。

(二) 环境法治建设的路径

赵美珍撰写的《论生态文明与环境法治》认为,环境法治运行涵盖环境立法、环境执法、环境司法、环境守法和环境法律监督各环节,环境法治建设应按照上述途径展开。黎满云、屈建平撰写的《生态文明背景下的环境法治建设》认为,环境法治建设的途径为:完善生态立法,健全环保法律体系,加强执法、司法环节的生态保护。董燕撰写的《完善治理模式,

* 作者简介:马波,茂名学院法律系讲师,研究方向:环境法治与资源利用法。

推进我国环境法治》认为,环境法治建设的路径为由环境统治向环境治理转变。管琼撰写的《论环境行政程序在环境法治中的作用》认为,环境法治的要害在于保持环境法律对环境行政的控制,而这一目标只有借助环境行政程序的作用才能实现。

综上,环境法治建设的基本路径应为环境立法、执法、守法以及监督的互动协调。但笔者认为,我国的环境法治建设并不是一个孤立自足的过程,而应密切关注社会现实,顺应当代法治发展的趋势,并运用其他学科的研究方法与手段探析我国环境法治建设的基本路径。新制度经济学的制度变迁理论、规制理论、公共选择理论、治理理论、新公共管理理论以及新公共服务理论,都可以为我国环境法治建设路径选择提供新的理论支撑。环境法治建设的基本路径不应紧紧局限于环境立法、环境执法与守法的互动协调,而应从环境法的“善治”路径、环境法治的“控—约”路径、环境法治的软(法)硬(法)结合路径、环境行政权三分路径、环境实质法治路径等方面动态、多维度展开。

二、我国环境法治建设路径的动态维度解析

“环境法治,是一国环境法律制度及其运行的有机统一,即将环境保护活动纳入法治轨道,是法治理念在环境保护领域中的具体体现和贯彻。它既包括一国静态的环境法律制度,也包括环境法律制度在社会生活中的动态运行和实现状态,其内容包括环境法治理念、环境立法、环境司法、环境执法、环境守法和环境法律监督等方面。”按此观点,环境法治实质上包括两种状态,即静态的环境法律制度与动态的环境法律运行。事实上环境法治有着多种含义,在运作层面上,环境法治主要是一种环境法律秩序和环境法律实现的过程与状态;在制度层面上,环境法治主要是指一种在环境法律基础上建立或形成的以可持续发展原则为指导的环境法律制度、程序和规范体系;在理念层面上,环境法治主要是指一种体现环境正义、环境安全等核心价值理念的思想、观念。下文将重点从动态的环境法律运行视角分析我国环境法治建设的基本路径。

1. 国家环境管理模式向环境治理模式转变的路径

20世纪70年代以来,在公共领域发生的一个

最为重要的变化就是新兴的公共治理模式正在取代传统的国家管理模式。与之相对应,环境法治建设的路径也应由环境管理模式向环境治理模式转变。“这一过程体现了政府、市场和社会三者力量的消长与回应。我国环境法治的完善,关键在于尽快实现模式的转变,综合、协调运用行政、市场和社会三种调整机制,实现环境法的善治。”全球治理委员会于1995年在《我们的全球伙伴关系》的研究报告中对治理做出了这样的界定:治理是各种公共的或私人的机构管理其公共事务的诸多方式的总和。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人民同意或以为符合其利益的非正式制度安排。不可否认,环境作为一种纯公共产品,政府在相当长的时期内还是主要的提供者。但政府传统的以命令—控制为主的管制手段,不足以实现复杂的环境管理和可持续发展的目标,而必须结合市场与自愿的手段。1995年美国政府提出了《重塑环境管制》(Reinventing Environmental Regulation)报告,倡导更多地采用市场型、合作性和自愿性的环保措施。

笔者认为,环境治理模式不同于传统环境管理模式存在于以下两个方面:一方面,环境治理主体的多中心化,它包括国家、公共组织、私人机构以及社会个人。而环境管理的唯一合法主体是国家,通过各类、各级环境保护机构进行环境事务管理,并形成了一个以国家为中心的单中心、全封闭的管理模式。另一方面,环境治理是一个上下互动的管理过程,它强调动态的参与和交流,它主要通过以合作、协商、伙伴关系所确立的自愿平等的合作方式对环境实施管理,其权力向度是多元的、相互的。而环境管理则强调自上而下、由内而外的单向度命令——服从模式,通过发号施令、制定环境政策和实施政策对环境事务实行单向度强制性管理。在传统的“国家—臣民”或“国家—公民”的二元化社会里,公权力通常由国家垄断,行政权一般只能由国家机关行使。但在现代社会,在国家和公民之间,生长出大量的非政府、非盈利组织,社会形成三元化、多元化结构,公权力越来越多地向社会转移。我国的环境法治建设路径必须积极回应这种环境治理的多中心与开放的诉求,以适应因环境治理而致的公共关系的多元化与互动性。

(1)环境法治建设以人为本的内在诉求。在环境治理模式下,我国的环境法治建设路径应按照科学发展观以人为本的要求,实现从环境管理模式向

环境治理模式的转变。环境治理模式强调所有权力主体与权利主体都是平等的治理主体,依法参与环境治理过程,兼顾公益与私益、自由与秩序、公平与效率,采取谈判协商治理方式,只在必要时选择单方性、强制性管理方式。胡锦涛同志明确指出:“坚持以人为本,就是要以实现人的全面发展为目标”。人之所以是人,是区别于一般“物”与“动物”的特性。不能仅仅把人当成“物”或者“动物”来加以管理,而是还其本来面目,首先把人当成人,依照人性来管理。奥特弗利德·赫费认为:“法和国家理论主要是由哲学写成的”该观点在某种意义上说是值得认同的。江山教授同样指出:“从今而后,人之所以为人,就是要摆脱存在的局限,但这还不是目的,而只是过程的附带结果,我们的终极价值是经过过程的锤炼、炼化、历练、互助、自足而与体同一不二,这亦是为人的自在、自为、自知、自主、自觉地呈现。把握了人的终极价值,也就理解了法的终极价值:体变相演用显、同构互助自足、和谐同化趋真。”

(2) 公众参与的外在需求。环境问题的社会性、复杂性需要广泛的公众参与和社会合作。一般来说,公众参与包含三个方面的内容:首先是环境信息公开,即每个公民对行政机关所持有的环境信息拥有适当的获得利用权,或者称之为环境知情权,环境知情权是公众参与的前提和基础;其次是环境决策参与权,即保证给予每个公民参加环境政策决策的机会;最后是当环境或公民的环境权益受到侵害时,应让人人都能有效地使用司法和行政程序,包括补偿和补救程序。罗豪才教授认为:“公共治理,就是公众广泛参与公共管理的过程,是由公共管理元素与公众参与元素整合而成,公共治理=公共管理+公众参与”。杨建顺教授认为:“在现代法治国家,行政机关及其组织在行使国家行政权,从事国家事务和社会公共事务管理的过程中,必须广泛吸收私人参与行政决策、行政计划、行政立法、行政决定、行政执行等过程,充分尊重私人的自主性、自立性和创造性,承认私人在行政管理中一定程度的主体性,明确私人参与行政的权利和行政机关的责任和义务,共同创造互动、协调、协商和对话行政的程序与制度,亦谓之参与型行政”。因此,我国环境法治建设必须以公民环境权为导向重塑政府的环境管理权。正如李挚萍教授所言:“我国政府及其环境监督管理部门存在行政低效的现象,这与政府承担过多具体环境事务有关。所以,政府的环境管理职权应进行重新

配置:一部分职权应该强化,如政府在环境保护方面的宏观调控、综合管理、协调职能等;部分职能应当弱化或者分化,将其交还企业或者社区处理。应逐步建立完善公众参与机制,使公众能够参与到环境管理和决策之中,分担政府在环境决策和管理中的困难。环境管理权的实施应以维护公民环境权为首要价值取向。”《全面推进依法行政实施纲要》从制度层面确立了我国“政府推进与公众参与相结合”的法治道路,对公民在行政决策、行政立法、行政执法、行政权监督等环节的参与做出了明确规定。我国的环境法治建设也必须因应环境保护由政府推进与公众参与相结合的道路。公众通过参与到环境立法、环境影响评价、环境监督管理活动以及环境公益诉讼等来表达自身的利益诉求,实现政府环境管理权与公民环境权和环境社会自治权的结构性均衡。所谓结构性均衡,即环境权力主体与公民、环境社会自治组织之间法律地位实现总体平等,公共权力与公民权利、公共权力相互之间实现总体平衡,最终实现环境管理的“善治”。

2. “控权”向“控—导”相结合机制转变的路径

(1) “控—导”机制的合理性。我国当前正处于社会转型与体制变革时期。社会转型是一个价值更替、秩序重构和文明再生的过程。“我国的社会转型,主要是指经济体制从计划经济向市场经济的转轨,所有制结构由单一的公有制向以公有制为主体的多种所有制转变,治国方略从人治向法治的转变,社会环境由封闭型逐步向开放型发展,以及国家社会高度统一的一元结构向国家和社会二元结构过渡。”传统的“命令—服从”型和单纯“控权”型单项制约机制,面对市场经济大潮的冲击已经表现的力不从心,必须实现由简单的“控权”机制向既制约又激励的“控—导”机制的转变。环境法治的“控—导”机制在制度设计上力求体现两大理念,即控制理念和指导理念的巧妙结合。环境法治建设的核心就是有效运行和控制环境管理权,为了使环境管理主体合法、合理行使权力,要通过各种手段严格控制环境管理权的设置与行使,保证权力运行不偏离维护环境公共管理秩序和维护公众利益这条主线。同时,引入协商机制、竞争机制和利润动机,使公众和被管理人参与环境管理中去,最终实现两者的互动平衡。

(2) 制约与激励相容机制。现代环境法治既要求权力制约与监督,也要求激励。“在现代社会,行

政法治如果不同时确立制约与激励双重机制,就不可能建设高效政府和廉洁政府,滥权、腐败、官僚主义和效率低下就不可避免。”同样,环境法治建设也必须以人为本,全面激发人的潜能,构建一套制约与激励相容的机制。值得注意的是,20世纪60年代以来,以布坎南为代表的公共选择学派,将经济学的分析方法和工具应用于研究集体的或非市场的政治决策过程。其核心要素有三:“经济人”假设、交易政治学和方法论的个人主义。“公共选择理论的‘经济人’假说为我国的法治政府建设提供了重要的启示,它在一定程度上颠覆了我国传统的对政府官员的人性定位。其为我国的制度设计,依法规定政府权限提供了理论的依据。”张维迎教授认为“解决个人理性与集体理性之间的冲突的办法不是否认个人理性,而是设计一种机制,在满足个人理性的前提下达到集体理性”。因此,我国的环境法治建设,不仅要强调对权力滥用与权利滥用的制约,而且还要关注对环境管理主体的激励。对权力主体的制约、激励与对权利主体的制约、激励之间应当是协调一致,相辅相成的。现代环境法治建设离不开一套内含着制约机制与激励机制并行的环境法律制度体系。“通过在环境管理中引入竞争机制,可以激发环境管理主体的内在潜能,同时,其滥用权力与设租寻租的现象也将得到有效遏制。”

“控—导”机制与制约与激励相容机制为我国环境法治的实现提供了另外一种路径选择的可能性。我们应正视环境管理主体的私利,将其作为一个“经济人”而不仅仅是“道德人”,既要设计严格的权力制约制度,以限制其过分追求私利而损害公益;又要构建有效的利益激励制度,以调动其主观能动性,实现私利与公益的“双赢”。

3. 硬(法)调控向软(法)硬(法)兼施转变的路径

软法(soft law)概念出自西方国际法学,在国际法学著述中,软法有多种表述形式,诸如“自我规制”、“志愿规制”、“合作规制”、“准规制”等。罗豪才教授认为:“‘硬法’是指那些需要依赖国家强制力保障实施的法律规范,而‘软法’则是指那些效力结构未必完整、无需依靠国家强制保障实施,但能够产生社会实效的法律规范。”软法主要被用做“硬法(hard-law)”概念的对称。在软/硬二分的法律语境下,硬法接近于传统的法律范畴,或者说,传统的法律范畴主要是指硬法。至于政法惯例、公共政策、专

业标准、自律规范等软法规范,显然与传统的法律定义距离遥远。“软法体现的也是公共意志,也可以反复适用,依靠社会自治、官僚体制或者社会压力的保障也能得到普遍实施,也能够对特定社会关系产生规范和调整作用,所以它既区别于硬法,又区别于伦理道德,更区别于具体行政行为。”在软法研究者看来,现代法律越来越成为“混合法”,其主要由硬法与软法两类法律规范构成。“这种法律构造因为接纳了软法元素故而比传统法律更加开放、更加包容、更贴近实践、也更加有效。”软法规范与硬法规范虽然共同构成了混合模式,但两者的作用在不同的情形下并不是完全等同的。存在诸如:硬法为主、软法为辅,软法主导、硬法辅助以及软(法)硬(法)兼施三种不同的应用情形。

笔者认为,我国的环境法治建设一直以来过于强调硬法调控机制,即注重采用刚性的、依靠国家强制力的保障手段而忽视了借助利益诱导、开放协商机制(Open Method of Coordination)和激励机制等软性手段来实现环境法治。这直接导致环境管理主体与被管理人之间的对抗与矛盾,公共权利与公民权利的失衡。在经济全球化、政治民主化、市场经济化的背景下,由开放的环境管理与广泛的公众参与整合而成的环境治理模式日益成为环境法治的主导性模式,环境法治建设必须全面回应环境治理兴起提出的法律规范多元化需求,重视软法在环境法治中的重要作用,采用“软硬兼施”的治理模式。

4. 环境行政执行的单一机制向环境行政三分机制转变的路径

(1)环境行政执行单一机制的内在缺陷。长期以来,我国执行权与决策权、监督权之间划分不够清晰,同一级政府或者环保部门既是环境行政决策的制定者,又是环境行政决策的执行人,还是环境行政决策的监督者。“自己决策、自己执行、自己监督”模式使得环境行政决策形成一种封闭式的内循环,造成与环境行政执行的脱节,出现执行的缺位或无效的执行,使得环境行政执行的监督流于形式。同时,我国环境行政执行中存在执行公共性的缺失,地方利益以及环保部门利益超越公共利益。“行政执行的起点和核心在于其为之服务的公民,倘若行政人员在执行政策时不以公共利益为依归,而是以部门利益或私利为主,行政执行力不足问题也是顺理成章的事情。”笔者认为,实施公共治理和提供公共服务,是现代政府的两项基本职能。环境行政执行