

全国环境保护干部培训教材

环境监察

ENVIRONMENTAL INSPECTION

(第三版)

环境保护部环境监察局 编著



中国环境科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

环境监察/环境保护部环境监察局编. —3 版. —北京:
中国环境科学出版社, 2009.9
ISBN 978-7-5111-0074-0

I. 环… II. 环… III. 环境管理 IV. X3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 155267 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 北京市联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2002 年 10 月第 1 版 2009 年 6 月第 3 版
印 次 2009 年 6 月第 11 次印刷
印 数 36 001—44 000
开 本 787×1092 1/16
印 张 27.25
字 数 630 千字
定 价 50.00 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》(第三版) 编审委员会

主 任 陆新元

副主任 曹立平

编 委 (按姓氏拼音排序)

史庆敏	阎景军	杨子江	赵 柯	孙振世	丁卫健
许履中	韩宝福	何 晨	张军林	黄建树	冀常和
唐幸群	顾永瑞	韩宝福	孙学军	仲崇磊	郭汉毅
周文献	张军林	张明华	潘万军	张建宇	张攀俊
田 荻	刘义荣	张 波	张立明	孔令彬	白云辉
李义贤	孙大松	谢 立	吴开成	张 薇	张 诚

本书编写人员

主 编 陆新元

副 主 编 王世庆 曹立平 毛应淮

编写人员 (按姓氏笔画排序)

史庆敏 阎景军 孙振世 杨子江 王玉宏

张辉钊 刘 静 刘 伟 彭凯峰 秦 虎

高雷利 王 政 刘定慧 冯雨峰 杜 卫

楼 静 戴秋香 翟国辉 于 莉 韩小铮

董 佩 王仲旭 温 娟 张 莹

编者的话

党中央、国务院高度重视环境执法监督工作。2005 年，胡锦涛总书记提出“研究探索健全国家监察、地方监管、单位负责的环境监管体制”。2006 年，温家宝总理在第六次全国环保大会上又提出“建设完备的环境执法监督体系，坚决做到有法必依、执法必严、违法必究，严厉查处环境违法行为和案件”。周生贤部长多次强调，环境执法监督工作是环保部门的立足之本，环保部门的权威来自于执法监督，要加快建设完备的环境执法监督体系。

目前，我国已经建构了国家、省、市、县四级环境执法监督网络，现有 6.2 万人的环境执法队伍，环境执法队伍的管理正在逐步规范；并形成了以日常监督执法为基础，以环境监察执法稽查为保证，以集中执法检查活动为推动，以公众和舆论监督为支持的现场监督执法工作机制；各级环境监察机构认真履行职责，查处各种环境违法行为，连续开展环境执法专项行动，每年查处 2 万多起环境违法案件，发挥了不可替代的作用。但是，建设完备的环境执法监督体系还需先进的环境执法监督理念、完备的体制保障、充分的人才保证、现代化的能力依托和健全的机制等方面的支撑。环境监察局十分重视环境监察培训工作，认为环境监察人员通过岗位培训和学习，可以规范执法行为，总结和交流执法经验，深化环境执法监督理念，强化环境监察队伍建设，提高环境检查人员素质和能力，这是建设完备环境监督执法体系的有力保障。

环境保护部办公厅文件关于印发《全国环保系统 2008—2012 年大规模培训干部工作实施意见》（环办[2009]88 号）的通知要求：“紧紧围绕‘十一五’期间环保工作目标与重点和《2006—2010 年全国环保干部教育培训规划》的总体任务，以坚定理想信念、增强环境管理本领、提高环境保护促进科学发展的能力为目标，把提高干部教育培训质量和效益摆在更加突出的位置，积极推进干部教育培训改革创新，坚持干什么学什么、缺什么补什么的原则，实施全覆盖、多手段、高质量的培训，推动学习型部门、学习型机关建设，使干部教育培训工作更好地为科学发展服务、为环保事业服务、为干部健康成长服务。”

环监局为了规范和推进环境监察培训工作，在教育培训理念、培训方式、培训管理、培训制度和培训手段方面不断改革创新；使环境监察岗位培训与科学发展观要求相适应、与环境保护发展目标相适应、与自身的工作任务相联系，与建设完备的环境监督执法体系需要相适应、不断完善环境监察教育培训工作。

环监局在完善环境监察培训工作中，十分重视环境监察培训的教材建设。2008 年 5 月—2009 年 5 月环监局的主要领导和负责培训的负责人多次组织环监局各部门有关领导、地方环境监察负责人和担任环境监察培训教学的专家进行研讨，在 2008 年版《环境监察》（第二版）的基础上，经过认真修改，编写了《环境监察》（第三版）一书，对原《环境监察》（第二版）教材作了较大改动、精简和补充。本书可以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、三、九、十二章由王世庆、陆新元、曹立平编写，第二章由毛应淮、史庆敏、楼静编写，第四章由冯雨峰、王世庆编写，第五章由毛应淮、史庆敏、于莉编写，第六章由毛应淮、王玉宏编写，第七章由刘定慧、王政编写，第八章由毛应淮、孙振世编写，第十章由高雷利、扬子江编写，第十一章由杜卫、董佩编写，第十三章由秦虎编写，附录由毛应淮、戴秋香、曹立平整理，全书由毛应淮、王世庆统编。

目 录

第一章 环境监察总论	1
第一节 我国环境监察的起源与发展	1
第二节 目前环境监察存在的障碍与问题	14
第三节 环境监察的职责与任务	18
第四节 与环境监察密切相关的几项法律制度简介	24
第五节 建设完备的环境执法监督体系	32
第二章 污染源监察	39
第一节 污染源监察的内容与程序	39
第二节 水污染源现场监察要点	48
第三节 大气污染源现场监察要点	51
第四节 固体废物现场监察	60
第五节 环境噪声的监察	63
第六节 其他污染源的环境监察	67
第七节 污染防治设施运行管理与监察	74
第八节 环境监察与污染源监督性监测	85
第三章 建设项目环境监察	93
第一节 建设项目环境监察的概念	93
第二节 建设项目环境监察的要点	98
第三节 建设项目环境违法行为的查处	104
第四节 限期治理项目的环境监察	107
第四章 生态环境监察	113
第一节 生态环境监察概述	113
第二节 生态环境监察要点	117
第三节 海岸工程、海洋陆源污染的环境监察	128
第四节 生态环境监察试点	133

第五章 排污收费	139
第一节 排污收费制度的发展与改革	139
第二节 《排污费征收使用管理条例》	146
第三节 排污费的征收管理	151
第四节 排污费的计算	161
第六章 排污申报登记	175
第一节 排污申报登记制度	175
第二节 排污申报登记审核与核定方法	181
第七章 环境行政处罚	199
第一节 环境行政处罚概述	199
第二节 环境行政处罚自由裁量权	202
第三节 环境行政处罚程序	205
第四节 行政处罚应用过程中应关注的问题	216
第五节 环境行政复议与环境行政诉讼	224
第八章 企业环境监督员制度	235
第一节 健全企业环境管理体制	235
第二节 企业的现代化环境管理理念	239
第三节 企业的环境责任	244
第四节 日本企业公害防治管理员制度	246
第五节 我国的企业环境监督员制度	253
第九章 突发环境事件的应急处置	264
第一节 环境应急的法律制度	264
第二节 环境应急的管理体制	269
第三节 突发环境事件的报告制度	272
第四节 突发环境事件的应急响应	275
第五节 突发环境事件的预防	282
第十章 环境监测工作的信息化	284
第一节 污染源自动监控系统建设	284
第二节 环境保护举报工作信息化管理	289
第三节 排污费征收管理系统	293
第四节 环境监测办公自动化	295
第五节 环境监测执法信息化整合	298

第十一章 环境监察档案管理	306
第一节 环境监察档案概述	306
第二节 环境监察档案的管理	309
第三节 环境监察档案现代化管理	314
第十二章 环境监察队伍建设	317
第一节 完善环境监察机构	317
第二节 提高环境监察队伍的素质	318
第三节 强化环境监察执法能力	323
第四节 重视环境监察队伍的职业道德教育	324
第五节 环境监察队伍建设的长期构想	326
第十三章 世界环境执法概览	332
第一节 环境执法的法制、体制与机制	332
第二节 多种执法手段打造有效威慑力	346
第三节 环境执法思路创新与效能提升	354
附录	360
参考文献	425
后 记	426

第一章 环境监察总论

环境是人类生存和发展的基础，保护环境是人类不可或缺的责任之一。《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境保护法》）规定：地方各级人民政府应当对本辖区的环境质量负责。也就是说，保护环境是每一位公民的责任，对环境质量负责的是当地政府。政府为了负起保护环境的责任，除了搞好环境保护规划、执行有关法律法规之外，还要检查环保规划和所有法律法规的执行情况，组织队伍、派出人员进行及时的监督、检查、处理。这支队伍就是环境监察队伍。

第一节 我国环境监察的起源与发展

一、我国环境监察的起源与发展

我国环境监察的起源与发展大体经历了四个阶段。

（一）探索起步阶段（1986年前）

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。尽管中国当时还处于“文革”动乱之中，我国的高层决策者仍然认识到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保护标准——《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。

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：“国家保护和改善生活环境和生态环境，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基础。1979年颁布了《中华人民共和国环境保护法（试行）》，这是新中国的第一部环境保护基本法，标志着我国的环境保护进入了法制轨道。《中华人民共和国环境保护法（试行）》第十八条规定：“超过国家规定的标准排放污染物，要按照排放污染物的数量和浓度，根据规定收取排污费。”据此，1979—1981年，全国有27个省、市、自治区开展了排污收费的试点工作。1982年2月，国务院在总结这27个省、市、自治区试点经验的基础上，发布了《征收排污费暂行办法》，排污收费制度在全国普遍实行。与此同时，在各级环境

保护行政主管部门领导下的一支排污收费队伍自然形成。排污收费队伍由于工作的需要,对各级各类的污染源比较了解,当时的环境保护行政主管部门要了解环境保护法律法规在基层的执行情况就往往通过他们了解,一些环境保护管理措施也通过他们去贯彻执行。这就在单纯的排污收费任务之外,给他们增加了对污染源的监督和处理职责。

至此,部分地方政府出于环境执法监督需求,成立了专业环境执法队伍,主要从事排污费征收工作,兼顾特定行业污染源监督管理、污染纠纷调处等执法活动。这标志着我国专业环境执法监督队伍从无到有,环境监察工作开始起步,这项工作为贯彻落实国家环保法律法规和政策、促进环境保护法制建设发挥了积极作用。

(二) 试点阶段(1986—1995年年底)

党的十一届三中全会后,我国市场经济深入发展。一些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之一。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,国家环境保护局先后在顺德、威海、马鞍山及秦皇岛等地开展环境监理试点,在原有排污收费队伍的基础上,探索建设一支与环境法律法规相适应的专职执法队伍,即环境监察队伍的前身——“环境监理”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“三查二调一收费”。“三查”是:①对辖区内的单位和个人执行环保法律法规的情况进行监督检查;②对各项环境保护管理制度的执行情况进行监督检查;③对海洋环境和生态保护情况进行监督检查。“二调”是调查污染事故和污染纠纷并参与处理;调查海洋和生态环境破坏情况并参与处理。“一收费”就是全面实施排污收费制度。

国家环境保护局及时总结经验,于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年和1993年,国家环境保护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。至此,试点单位在队伍建设、经费来源、现场执法等方面进行了积极探索,积累了初步经验,为建立全国统一的环境监理队伍、全面开展环境执法监督工作打下了基础,我国的环境监察队伍初步成型。

(三) 发展阶段(1996—2001年)

1996年,第四次全国环境保护会议后,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。其职能相应地得到扩展。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。环境执法监督工作逐步走向规范化、制度化,体制建设取得了突

破性进展,初步形成了国家、省、市、县四级环境执法监督网络,环境执法监督逐渐成为环保部门的立足之本。

(四) 深化改革阶段(2002 年至今)

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。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。

2002 年,国务院发布《排污费征收使用管理条例》(以下简称《条例》),进一步规范了排污费的征收、使用和管理。该《条例》从 2003 年 7 月 1 日起施行。在 2003 年内,国家发改委、财政部、国家环境保护总局、国家经贸委等部门陆续发布了《排污费征收标准管理办法》《关于排污费征收核定有关工作的通知》《排污费资金收缴使用管理办法》《关于减免及缓缴排污费有关问题的通知》《关于环保部门实行“收支两条线”管理后经费安排的实施办法》等配套文件,在排污费征收上实现四个转变(由超标收费向排污即收费转变、由单一浓度收费向浓度与总量相结合的收费转变、由单因子收费向多因子收费转变、由低收费标准向高于治理成本的收费转变)、明确了收费主体、理顺了征收体制、扩大了收费的对象;排污费的征收与相关环境保护法律相适应,明确了排污申报登记制度作为排污收费制度的依据、完善了征收程序;《条例》规定严格实行“收支两条线”、实行政务公开、强化征收手段、严格监督管理,加强部门监督;规定排污费按环境保护专项资金使用管理;明确缴纳排污费不免除其他法律责任的原则。

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。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 月国务院颁布的《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),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、河南、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。

2007 年，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有序开展。

2008 年 3 月，新一届中央政府成立，国家环境保护总局改设为中华人民共和国环境保护部，成为国务院的组成部门之一。至 2008 年年底，国家级的环境监察机构和任务已经基本明确，“国家监察”的架构已经形成。

二、我国环境监察工作的成效

环境监察队伍是我国环境保护领域内唯一的一支现场执法监督队伍。他担任着污染源现场检查、排污申报登记和征收排污费、建设项目环境监察、农业和生态环境监察、环境应急、环境信访和举报接待，以及执行环境保护行政主管部门的处理处罚决定等。在环境行政执法行为中起着直接的保证作用，是实现环境保护行政主管部门对环境保护实施统一监督管理的有力支撑。

由于环境监察机构的任务很多，所产生的工作成效也很多，不能一一列举。仅就以下几个方面简述一下。

（一）促进了环境保护法律法规的贯彻实施

制定了法律法规不等于就一定能保证实行。在市场经济条件下，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，在部分环境执法监督力量薄弱地区，污染防治设施的运转率和达标率不到 30%，建设项目环评执行率只有 30%~40%。很多项目的环保设施未建成或未经验收就投入生产和使用，有的以试运行为借口，长期违法排污。这些环境违法行为只有加强环境执法监督才能及时发现并予以解决。1996 年 6 月 30 日之前，沿淮 4 省（河南、安徽、江苏、山东）统一行动，关闭严重污染而又不值得治理的土法小造纸厂 1 100 多家；1996 年 9 月 30 日之前，全国取缔和关停 15 类严重污染的“土”“小”企业 48 000 家，达到应

取缔和关停企业数的 69%。截至 1997 年 1 月 31 日, 全国共取缔、关停 60 725 家, 达到了 85%。

2001 年 5—8 月, 国家环境保护总局会同国家经贸委、监察部、国家林业局进行严查执法专项行动。

2002 年 5—9 月, 国家环境保护总局进行环境执法检查专项行动。

2003 年 5—9 月, 国家环境保护总局联合六部门开展清理整顿不法排污企业保障群众健康专项行动。

2004 年 4—11 月, 国家环境保护总局联合六部门开展整治违法排污企业保障群众健康专项行动。

2005—2008 年, 六部门继续开展专项行动。并且把专项行动作为环境执法的一个品牌坚持下去。

在以上的环境专项行动中, 充分体现了多部门协调执法的效能, 有国务院的统一领导, 环保部门积极参与, 经济主管部门的强力配合, 保证这些专项行动取得明显成效。

几年的环境执法专项行动, 强化了环境保护现场执法, 促进了环境保护法律法规的贯彻实施, 环境执法力度逐年加大, 切实解决了一批群众关心的突出环境问题, 取得明显的效果, 得到了国务院领导的充分肯定。

(二) 参与宏观经济调控, 促进了产业结构调整 and 升级

20 世纪 90 年代初, 中国工业污染防治开始实行“三个转变”(从“末端治理”向全过程控制转变; 从单纯浓度控制向浓度与总量控制相结合转变; 从分散治理向分散与集中治理相结合转变), 限制资源消耗大、污染重、技术落后产业的发展, 并利用世界银行贷款开始了清洁生产的试点。从 1997 年起, 国家经贸委等部门开始发布《淘汰落后生产能力、工艺和产品的目录》。在 1999 年发布的目录中, 涉及煤炭、冶金、建材等 10 个行业的生产总量控制限值, 并限期淘汰 114 项落后生产能力、工艺和产品, 这标志着经济发展速度已经不再作为中国经济发展的唯一确保指标。环境监察在贯彻落实国家宏观经济调控措施, 遏制重点行业盲目建设势头和高能耗行业的无序扩张态势方面发挥了积极作用, 也在控制高能耗、高污染产品出口, 防止发达国家污染转移等方面发挥了重要作用。

“九五”期间(1996—2000 年), 围绕经济结构的调整, 取缔、关停了 8 万多家 15 种污染严重的小型企业。工业部门在压缩过剩生产能力中, 关闭小煤矿 4.3 万处、小水泥窑 3 069 座、小玻璃生产线 187 条、小炼油 111 家、小火电机组近 800 台、小钢厂 103 家。全国 23.8 万家污染企业中, 90% 以上实现了达标排放。这些都从源头上减少了经济增长对资源的破坏和对环境的污染。

“十五”期间(2001—2005 年), 各级环境执法人员按照国家宏观调控的统一部署, 对违反国家产业政策、资源消耗大、环境污染重、盲目发展的企业进行集中整顿。其中, 2004 年取缔关闭钢铁、水泥、电解铝、铁合金、电石、炼焦、皂素、铬盐等行业企业 3 058 家, 对 9 216 个新建项目进行了清理整顿, 对 2 783 个违规项目进行了严肃处理, 遏制了重污染行业盲目建设的势头; 2005 年再次关停污染严重、不符合产业政策的钢铁、水泥、铁合金、炼焦、造纸、纺织印染等企业 2 609 家, 有效地促进了这些行业的结构调整和产业升级。

在以上这些宏观经济调控和产业结构调整升级工作中，各级环境监察机构和人员身处第一线，日夜奋战，做出了不可磨灭的贡献。

（三）解决了一批突出的环境污染问题

“十五”期间，各级环境监察机构按照国务院的统一部署，联合有关部门持续开展了专项行动，分别针对群众反映突出的工业污染反弹、城市污水处理厂超标排放、垃圾处理厂和农村畜禽养殖场污染严重、重污染行业盲目发展，以及建设项目违规上马等问题，组织开展了大规模的检查。5年中，全国共出动执法人员700余万人次，检查企业300多万家次，查处环境违法企业12余万家次，取缔关闭违法排污企业2万多家，严厉打击了环境违法行为，遏制了环境违法行为高发的态势。在被查处的违法企业中，严重污染和破坏生态环境的“十五小”企业，所占比重从2003年的56.6%下降到2006年的9.9%。

（四）维护了公众环境权益

截至2005年年底，全国有4个直辖市、312个地级市、374个县级市、677个县开通了环保举报投诉热线电话，覆盖了全国69.4%的县级以上行政区。2003年以来，全国各级环保部门通过环保热线共受理环境污染投诉114.8万件，结案率在97%左右，主要城市环境投诉满意率在80%左右。随着公众环境意识和对环境质量的要求不断提高，反映环境权益被侵害的来信来访数量逐年增加。2001—2005年，各级环境监察部门共受理群众来信253万余封，群众来访43万余批次、59.7万余人次，受理全国人大代表建议673件，全国政协委员提案521件。

（五）推进了排污收费制度改革

实行排污收费制度是“谁污染、谁治理”和“污染者付费”原则的具体化，是用经济手段加强环境保护的一项行之有效的措施。自1982年开征排污费以来，长期采用污染物单因子浓度超标收费，收费标准偏低，不利于实行总量控制和其他污染因子治理，不利于调动企业治理污染的积极性。为了更好地发挥排污收费在环境执法中的作用，弥补行政、法律手段的一些不足，环境监察部门认真开展排污收费制度改革的研究，积极向环境立法部门提供对策建议，为排污收费制度改革做出了积极贡献。2003年国务院颁布了《排污费征收使用管理条例》，国家环境保护总局协调有关部委出台了有关配套管理办法。实现了由浓度收费向总量收费的转变和单因子收费向多因子收费的转变，实行了“部门开票、银行代收、财政统管”的征管方式，基本执行了“收支两条线”。“十五”期间累计收缴排污费415亿元，其中2005年开征70多万户，收缴122亿元，比2000年增加了110%。排污收费为污染防治、环境保护科技开发和集中加强执法能力建设发挥了一定作用。

（六）促进了生态环境保护

生态环境执法监督是环境保护行政主管部门落实“污染防治与生态保护并重”方针，实施统一监督的主要途径。我国实行的“环保部门统一监管，有关部门分工负责”管理体制，造成生态环境保护方面各自为政、职责交叉、多头管理、重复管理等问题十分突

出。“十五”期间,依据国务院《生态环境保护纲要》提出的生态环境保护目标,按照“立足监督、各负其责、依法‘借’权、联合执法”的指导思想,国家环境保护总局在 107 个地区进行了生态环境监察试点,并开展生态环境执法 62 617 人次,查处生态环境破坏案件 5 682 起,取缔、关闭违法企业 3 148 家,摸索了生态保护执法的经验,初步建立了生态保护协调工作机制,促进部分地区生态环境质量得以好转。“十一五”以来,环境保护部环境监察局又进行了第二次生态环境监察试点,继续探索农业和自然生态环境保护的路子。组织对自然保护区、风景名胜区和旅游风景区等开展了全面的生态环境执法监督检查,对矿山和自然保护区开展了专项执法检查,有效地促进了生态环境保护。

2005 年胡锦涛总书记提出“研究探索健全国家监察、地方监管、单位负责的环境监管体制”。2006 年第六次全国环保大会上,温家宝总理强调“建设完备的环境执法监督体系,坚决做到有法必依、执法必严、违法必究,严厉查处环境违法行为和案件”。环保部周生贤部长多次强调,环境执法监督工作是环保部门的立足之本,环保部门的权威主要来自于执法监督,要加快建设完备的环境执法监督体系。这就是我们环境监察队伍的发展方向。

三、国内建设完备的环境监督执法体系的探索

近几年,我们国内各省、市、自治区政府和环境保护部门,都在为建设完备的环境监督执法体系进行探索。在完善法制、理顺体制、创新机制、强化能力和提高环境监察人员素质方面取得了有益的经验。

(一) 积极推进地方立法

各地十分重视环境立法工作,近几年,在明确政府和相关部门的环保责任、解决“违法成本低、守法成本高”等问题上,结合当地的工作实际,制定了许多富有地方特色的法律规定,其中不少条款还是国内首创,这对于加大环境执法力度、严厉打击环境违法行为具有十分重要的意义。

1. 明确政府环境保护责任,有力推进地方环保工作

为确保环境保护目标的实现,近几年,各地陆续修改了地方环境保护条例,如《上海市环境保护条例》(2006 年)、《重庆市环境保护条例》(2007 年)、《海南省环境保护条例》(2007 年)、《黑龙江省环境保护条例》(1994 年)、《湖北省环境保护条例》(1997 年)、《山西省重点工业污染监督条例》(2007 年)等。这些地方环境保护条例均不同程度地加大了政府责任特别是行政首长责任,确定了环保工作的年度考核制度,要求各级人民政府应当每年向同级人民代表大会或者其常务委员会报告环境保护工作以及任期内的环境保护目标实现情况,有的还将考核结果与政府主要责任人政绩挂钩。如 2007 年 11 月 1 日起施行的《山西省重点工业污染监督条例》规定:“县级以上人民政府应当加强对重点工业污染监督工作的领导,制定任期内重点工业污染防治目标和年度实施计划,保证资金投入,采取有效措施,确保防治目标的实现和年度计划的完成。各级人民政府对本行政区域的环境质量负责,其行政首长是重点工业污染监督工作的第一责任人。对重点工业污染防治工作各项指标完成情况进行定期考核,具体考核办法由省人民政府制定。”

2. 确立环境监察执法机构的地位,明确环境执法监督对象

一些地方通过立法,确立环境监察执法机构的地位,明确执法监督对象,为执法监

督机构的执法提供了法规依据，这些规定也在一定程度上弥补了国家层面上没有相应法律法规的缺陷。

如 2007 年 9 月 1 日正式实施的《重庆市环境保护条例》在总则里明确规定：“市环境保护行政主管部门行使的行政处罚权，可以由市环境监察机构依照本条例规定实施。”《江苏省环境保护条例》规定：“县级以上环境保护行政主管部门应当加强和充实环境监理机构。环境监理机构必须依法对本行政区域内的单位或者个人执行环境保护法律、法规的情况进行现场监督检查。乡镇企业发达的地区，有条件的乡镇可以根据实际情况设立环境监理站（所）。”

2007 年 1 月修正的《海南省环境保护条例》和 2002 年 3 月修正的《湖南省环境保护条例》在规定了环保部门对本辖区的环境保护工作统一监督管理的同时，还规定环保部门可对其他相关部门和单位执行生态环保方针、政策和法律、法规进行监督检查。

3. 赋予行政强制执行权，加大处罚额度，提高违法成本

由于以前的环保法律规定中普遍存在缺少行政强制手段、处罚额度低等问题，使得环境执法机构面对某些环境违法事实“束手无策”，而违法者却能继续“逍遥法外”。对此，一些地方在重新修订地方环境保护法规时特别注意吸收国外和其他部门的立法经验，在法规中明确赋予环保部门行政强制执行权，加大处罚力度，从而提高违法成本，有效遏制环境违法行为。

在赋予行政强制权方面，《重庆市环境保护条例》和《上海市环境保护条例》规定：“在非法转移或者处置放射性同位素、放射性废物以及危险废物，造成或者可能造成严重环境污染和不当场查封、暂扣可能使违法行为证据灭失或者被转移的情况下，环境保护行政主管部门可以对有关设施、物品予以暂扣或者封存。”

在加大处罚力度方面，《重庆市环境保护条例》首创性地提出了加倍处罚、按日计罚、处罚责任人的理念，规定：“对违法排污行为和破坏生态环境的行为造成严重环境污染或危害后果的，可加收二倍以上五倍以下的排污费。违法排污拒不改正的，环境保护行政主管部门可按本条例规定的罚款额度按日累加处罚。有前两款规定情形之一的，对主要负责人处以一万元以上十万元以下罚款。”按照规定，企业如不停止违法排污可按日进行罚款，即如果此企业一个月没有改掉违法行为，按上限每天处 10 万元罚款处罚 30 天，一个月就处罚款 300 万元，这样就大大加大了违法成本，有利于促使企业自觉治污。该条例还把建筑施工噪声污染的处罚额度提高到了 5 万元，同时规定，夜间施工的企业未按规定张贴排污临时许可证，同样可以进行行政处罚。这为解决城市突出的夜间工地施工噪声扰民提供了有力的法律手段。

（二）借助司法手段强化环境执法

为了对企业环境违法行为产生震慑作用，增强企业守法意识，许多地方环保部门积极与公安和法院等司法部门合作，加强信息沟通，共同研究对策，建立起多种多样的运用司法手段打击违法排污行为和参与环境保护的长效机制，以破解环境执法难、执行难的问题。在这一过程中，人民群众获得了有力的法律支援，环保部门提高了行政执法依法行政的能力和水平，树立起行政执法的权威，同时也树立了司法机关的司法权威。