

2012年卷(下)

中国环境法治

The Environmental Rule of Law

中华环保联合会 主办

【特稿】

《在雾霾中觉醒，不在雾霾中沉怨》

【生态文明建设法律问题研究】

《生态文明建设基本概念剖析》

《推进生态文明建设的法治思维和法治方式研究》

《检察职能与生态文明建设》

《用生态文明理念指导〈环境保护法〉的修改》

【调查研究与案件判解】

《群体性环境事件的法律解决之道》

法律出版社
LAW PRESS·CHINA

2012年卷(下)

中国环境法治

The Environmental Rule of Law

中华环保联合会 主办

主 编	曾晓东	周 珂
副主编	吕克勤	曹明德
	谭柏平	魏晓娟
	马 勇	

法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国环境法治. 2012 年卷. 下 / 曾晓东, 周珂主编.

—北京: 法律出版社, 2013. 4

ISBN 978 - 7 - 5118 - 4783 - 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(2013)第 061426 号

中国环境法治. 2012 年卷. 下
主编 曾晓东 周 珂

编辑统筹 法律应用出版分社
策划编辑 李 群
责任编辑 李 群
装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

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 北京中科印刷有限公司
责任印制 陶 松

开本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16
印张 16.5
字数 285 千
版本 2013 年 4 月第 1 版
印次 2013 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

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

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

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 4783 - 6

定价: 32.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

《中国环境法治》是中华环保联合会主办、面向国内外公开发行的环境法学学术出版物,自 2006 年以来连续出版。自 2011 年起每年出版两期。本刊编辑部地址:北京市朝阳区青年沟东口华表大厦六层 611 室,邮编:100013,电话:010 - 51266665 - 513。

本刊宗旨在于及时传播环境法学领域的最新研究成果,全面反映国内外环境法治最新动态,为环境法学人和法律工作者之间沟通学术思想、探讨法治难题、评论法治建设搭建畅通的平台。热忱欢迎所有环境法学人、法律工作者及环保实务部门人士惠赐佳作。

本刊取舍稿件重在学术水平。对选题意义重大、内容富有创见、论证充分、语言规范及属于省部级以上基金项目的稿件优先刊用。在校研究生发稿需有高级职称教授推荐。文章字数一般在 6 千字以上 2 万字以下。

本刊已被北京万方数据股份有限公司、万方数据电子出版社、中国学术期刊网络出版总库及 CNKI 系列数据库收录,其作者文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。免费提供作者文章引用统计分析资料。如作者不同意文章被收录,请在来稿时向本刊声明,本刊将做适当处理。

本刊刊稿版权属于《中国环境法治》编辑部,任何形式、媒介的转载、摘登、翻译或结集出版均需事先征得本刊编辑部书面许可。刊稿仅反映作者个人观点,不代表本刊编辑部或主办单位的立场。

为了提高效率、节约资源,本刊只接受电子投稿,所有来稿请发送至编辑部电子邮箱:environmentallaw@sohu.com。凡投稿三个月内未收到编辑部用稿通知者,可将来稿改投他刊。

The Environmental Rule of Law is a semi - annual publication sponsored by All-China Environment Federation and edited by Editorial Office of the publication.

The Environmental Rule of Law's aim is the timely dissemination of the latest research results environmental law, to fully reflect the latest domestic and overseas updates of environmental law, and to build a smooth platform for the communication between environmental law scholars and environmental law practitioners.

We warmly welcome all environmental law academics and environmental law practitioners' excellent work.

All contributors are required to submit the electronic version of your manuscripts through Email: environmentallaw@sohu.com.

All rights reserved to the Editorial Office of the publication. Written permission is needed for reproductions in any forms and by any means.

编辑委员会组成

编辑委员会顾问：

宋 健 原国务委员、全国政协副主席、两院院士，现为中华环保联合会主席

编辑委员会主任委员：

曾晓东 中华环保联合会副主席兼秘书长

编辑委员会副主任委员：

李庆瑞 环境保护部政策法规司司长

编辑委员会委员(排名不分先后)：

江 平	中国政法大学原校长,教授
孙佑海	最高人民法院理论办主任,最高人民法院应用法学所所长
王振江	国务院法制办农林城建环保法制司司长
陆新元	中华环保联合会秘书长顾问,环境保护部环境监察局原局长
别 涛	环境保护部政策法规司副司长
翟 勇	全国人大环境与资源保护委员会法案室主任
宋寒松	最高人民检察院渎职侵权检察厅副厅长
马 东	最高人民法院副局级高级法官
李国刚	中国环境监测总站副站长
吕忠梅	湖北经济学院院长,教授,中国环境资源法研究会副会长
陈德敏	重庆大学副校长,教授
曹凤中	环境保护部政策研究中心原副主任,研究员
胡占山	司法部司法鉴定管理局副局长
朱苏力	北京大学法学院原院长,教授

王利明	中国人民大学副校长
井文涌	清华大学环境工程设计院原院长,教授
王立	国家法官学院教授
蔡守秋	武汉大学环境法研究所原所长,教授,中国环境资源法研究会会长
周珂	中国人民大学环境资源法研究所所长,教授,中国环境资源法研究会副会长,北京市环境资源法研究会会长
王灿发	中国政法大学环境资源法研究所所长,教授,中国环境科学学会环境法分会会长
王曦	上海交通大学环境资源法研究所所长,教授,中国环境资源法研究会副会长
徐祥民	中国海洋大学法政学院院长,教授,中国环境资源法研究会副会长
李启家	武汉大学环境法研究所副所长,教授,中国环境资源法研究会秘书长
黄锡生	重庆大学法学院副院长,教授,中国环境科学学会环境法专业委员会副主任
王霁红	中华全国律师协会环境与资源法专业委员会秘书长,万商天勤律师事务所律师
田凤常	隆安律师事务所律师
杨海坤	全国政协中国行政法学会副会长、江苏省行政法学会总干事,苏州大学东吴比较法研究所所长
朱景文	中国人民大学教授、博士研究生导师,中国人民大学法律与全球化研究中心主任
汪劲	北京大学环境资源法研究中心主任,教授,中国环境科学学会环境法专业委员会副主任,中华全国律师协会环境与资源法专业委员会主任委员
肖乾刚	郑州大学法学院教授,中国环境资源法研究会顾问
戚道孟	南开大学法学院教授,中国环境资源法研究会学术委员会副主任委员
张梓太	复旦大学法学院教授
那力	吉林大学法学院教授
周玉华	东北林业大学教授
于敏	中国社会科学院法学研究所研究员
钱水苗	浙江大学法学院教授
王文革	上海政法学院经济法系主任,教授
刘国涛	山东师范大学环境资源法研究所所长,教授
王明远	清华大学环境资源能源法研究中心执行主任,中国环境科学学会环境法专业委员会副主任

常纪文 中国社会科学院法学研究所社会法研究室主任,研究员,中国环境科学学会环境法专业委员会副主任,国家特邀国土资源监察专员

名誉主编:

马骧聪 中国社会科学院法学研究所研究员,中国环境资源法研究会学术委员会主任,国家环境咨询委员会委员

主编:

曾晓东 中华环保联合会副主席兼秘书长
周珂 中国人民大学环境资源法研究所所长,教授,中国环境资源法研究会副会长,北京市法学会副会长、环境资源法研究会会长

副主编:

吕克勤 中华环保联合会秘书长顾问
曹明德 《中国政法大学学报》常务副主编,教授,中国环境资源法研究会副会长,中国环境科学学会环境法专业委员会副主任
谭柏平 北京工业大学人文学院法学系教师
魏晓娟 中华环保联合会环境法律服务中心综合部部长
马勇 中华环保联合会环境法律服务中心督查诉讼部部长

主编助理:

李晴 中华环保联合会环境法律服务中心综合部

【特稿】

在雾霾中觉醒,不在雾霾中沉怨 曾晓东 / 1

【生态文明建设法律问题研究】

生态文明建设基本概念剖析 翟 勇 / 10

推进生态文明建设的法治思维和法治方式研究 孙佑海 / 29

检察职能与生态文明建设 宋寒松 / 38

用生态文明理念指导《环境保护法》的修改 罗 丽 / 46

【调查研究与案件判解】

群体性环境事件的法律解决之道

——比亚迪锂电池污染案思考 陈旭绯 / 52

北京水源地调查及法律保护 谭柏平 许迪媛 / 63

涉林纠纷解决的新路径

——论能动司法与大调解语境下的诉前调解机制 陈 凤 杨春野 / 76

【环境法前沿问题研究】

红绿环境运动在中国的发展:一种初步考察 邰庆治 / 89

水资源、水环境和水体

——建立统一的水法核心概念体系 沈百鑫 / 99

环境公益诉讼的初步经济分析 叶良芳 / 124

【域外环境法撷英】

共同但有区别责任原则及国家、全球层面社会生态运动中

存在的问题 帕特里克·斯可罗德 / 133

【环境法律实务探析】

重金属污染风险防范与应急法律机制研究 中国人民大学法学院课题组 / 143

环境犯罪若干问题研究 王吉春 / 194

对环境污染侵权责任的 two 条司法解释的建议 龚扬帆 林燕梅 / 206

“责令停止生产”与“责令停产”的辨析和适用 杨朝霞 / 215

【环境法五色土】

论环境法学教育中伦理元素的融入 屈振辉 李爱年 / 223

美国 2012 ~ 2013 年度十大环境法事例 刘晓牧 崔妍妍 编译 / 231

中国环境法治引证体例 / 256

在雾霾中觉醒,不在雾霾中沉怨

曾晓东 *

2013年1月以来,我国中东部地区连续发生了四次中度、重度、极重度的雾霾天气。雾霾天气的时间之长(持续11天),面积之大(143万平方公里、13个省市),浓度之重(最高达1000mg),受众人群之多(全国近6亿人口),健康受损之大,影响之广(国内外高度关注),是中国环境史上之最。雾霾天气是积淀型爆发污染。我们不能重蹈英国“伦敦烟雾事件”之悲惨局面,要深刻反思、深度总结雾霾产生的原因、形成的机理,提出科学而实际的对策措施。

一、雾霾产生的原因

雾霾污染物的成分及形成机理是复杂而综合的。我没有通过科学方法进行监测和物理化学分析,其污染物的主要来源有六个方面:

1. 工业(包括重化工)污染。除了没有治理彻底的中大型企业造成大气污染和颗粒物污染外,大量污染来源是中小企业、民营企业和私营企业。这些企业在我国的中东部地区量大而面广,不仅公开排放污染,还偷排、漏排和暗排,形成了大量的污染物的积沉。

2. 交通运输污染。一是我国各类机动车保有量达2.4亿辆,汽车保有量1.2亿辆,18个大中城市汽车保有量超过百万。相当部分汽车排放没有达到国家规定的排

* 作者简介:曾晓东,中华环保联合会副主席兼秘书长。

放标准。国家规定要淘汰的黄标车基本没有淘汰,均在路上运行。北京市最近宣布淘汰 18 万辆黄标车。全国应该淘汰的黄标车超过百万辆。二是我国机动车使用的油料种类复杂、标准不一,很多油料达不到国家标准,造成污染。三是我国有些公路建设达不到运输要求,尤其是在乡镇、农村的非等级公路,其交通运输扬尘十分严重而量大,像一条“黑泥鳅”。四是全国加油站都是开放自由式输油和加油,大量油料物质散发和挥发在空气中。五是修公路修铁路开山劈岭、打眼放炮的扬尘污染。

3. 建筑行业污染。我国正在发展,正在加速城镇化建设,全国大中小城市几乎是一片建筑工地,日夜兼程地施工。我国对建筑扬尘的管理虽采取了一些措施,都是比较粗放的。有些小城市是放开式排放,毫无顾忌,几乎都是灰蒙蒙的。还有建筑采石场、石料加工厂都是裸露开放式,随便排放。

4. 生活污染。一是中国是人口众多的国家,尤其是到了冬天,都要取暖过冬。我国是一个富煤国家,烧煤取暖是传统惯例。再加上环保锅炉研发使用不普遍,煤改油、煤改气以及新能源的研发使用正在进展。因此,深冬季节煤烟污染既普遍又严重。二是餐饮锅台上的油烟污染。我国城镇家庭以及餐饮饭店,在做饭烧水时多数使用煤炭。再加炒菜使用大量的动植物油料,通过抽油烟机排放大气中,其排放总量是非常可观。这种持续性有机污染物长期积累不堪负重。三是中国传统风俗习惯过年过节婚庆等红白喜事都要放鞭炮,这种污染也是不容忽视的。四是中国有五亿烟民,要排放大量的有毒有害的烟雾。五是街前烧烤所产生的有毒有害烟雾。

5. 农业污染。农业污染主要来源农民秋收后对秸秆焚烧及烧荒开地产生的烟气污染。我国有 9 亿多吨的各类农作物秸秆,除部分被回收再利用外,相当多的秸秆被农民焚烧当作农业肥料使用。去年 12 月 4 日,我从黑龙江双鸭山到哈尔滨市的沿路,农民烧秸秆火光冲天,烟雾腾腾,十分壮观。还有农民顺便把路边、田边的野草一起烧掉。在全国类似此种现象十分普遍。

6. 光化学与低湿度雾气复合污染。光化学反应又称光化作用,是物质在可见光或紫外线的照射下而产生的化学反应,是由物质的分子吸收光子后所引发的反应。

光化学反应在环境中主要是受阳光的照射,污染物吸收光子而使该物质分子处于某个电子激发态,从而引起与其他物质发生的化学反应。如光化学烟雾形成的起始反应是二氧化氮(NO_2)在阳光照射下,吸收紫外线(波长 2900 ~ 4300Å)而分解为一氧化氮(NO)和原子态氧(O ,三重态)的光化学反应,由此开始了链反应,导致了臭氧及其他有机烃化合物的一系列反应而最终生成光化学烟雾的有毒产物,如过氧乙

酰硝酸酯(PAN)等。

光化学烟雾主要发生在阳光强烈的夏、秋季节,如湿度低、气温在 $24^{\circ}\text{C} \sim 32^{\circ}\text{C}$ 的夏季晴天的中午或午后。光化学烟雾主要伤害人和动物眼睛与呼吸系统等,导致植物叶片褪色,还能造成橡胶制品的老化、染料褪色,纺织纤维和塑料制品变脆等。

令人忧虑的是我国雾霾天气日益增多,并有向光化学烟雾转化的趋势。2013年2月17日,中国科学院公布了该院“大气灰霾成因与控制”专项组的最新研究结果,研究发现,京津冀雾霾检出大量危险含氮有机颗粒物,这在中科院大气物理所研究员王跃思看来是“最危险的信号”,因为这就是“洛杉矶上世纪光化学烟雾的主要成分之一”。

二、雾霾形成的机理

雾霾天气的形成,既不是偶然的,也不是突然的。它是大气污染物及细小颗粒物的长期积淀和叠加而成,积重难返,一旦气候条件因素形成就会爆发。有些城市和地区的雾霾形成有地形、地势、地貌的原因,不利于污染物的扩散;有的也有气候原因。由于湿度大、气压低、流速慢、风速风向使污染物滞留而成。但其根本原因,还是新老污染物叠加,构成结构型、复合型和压缩型的特点,再加上气候因素,形成积淀型爆发污染。

三、对策措施

如何解决中国现实的环境污染问题,这不仅是十八大报告最关心的问题,也是全国人民关心的问题。还有八年时间中国全面实现小康社会,环境是重要内容和指标。党中央国务院对环境保护一直很重视,采取一系列措施,环境质量有所改善,但总体的形势依然严峻。如何突破中国经济要发展、环境要改善的瓶颈,必须实行改革创新。

(一) 尽快转变经济发展模式

必须尽快走出重经济发展、轻环境保护的发展模式,实行在“保护中发展,在发展中保护”的方针,经济才能由粗放式的发展转向绿色发展、低碳发展和循环发展,环境

保护才能走出“先污染、后治理”的困境,才能走上环境发展新道路和生态文明发展之路。

发展是硬道理。要发展不要贫困,要发展不要污染。我们国家要走向富裕之路,又要走向绿色发展之路,两者都是基本国策,都是关系国家民生、国家强大和可持续发展的战略问题,因此必须摆正经济发展与环境保护的关系。

回顾我国从1949年建国以来,高度重视经济建设,发展钢铁、有色、石油、化工等重工业建设,同时带动其他经济发展;1970年以后,我国实行改革开放,大力发展经济,国有经济、集体经济、民营经济、私营经济一起上,经济发展很快,GDP以平均每年8%~9%的速度增长。在进出口贸易上实行“两头在外”的发展,进出口贸易上去了,环境污染留下了!到了21世纪我国经济发展速度仍然不减,现在GDP已居世界第2位,成为经济发展世界强国。在重经济、轻环保发展的背后留下的隐患是环境污染、生态破坏、资源锐减、人民健康受损,社会难以承载。

回顾环境保护走过的历程。我国建国初期到20世纪70年代,基本上是只污染不治理。到了1973年随着国际社会对环境保护的重视,中国提出环境保护的32字方针。1983年12月31日,国务院召开了第二次全国环境保护会议,提出“预防为主、防治结合”,“谁污染谁治理”的方针政策。1989年全国第三次环保大会提出向污染宣战。中国的环境保护进入了“先污染后治理”和“边污染边治理”的阶段。到了2006年第六次环保大会提出经济与环境要实行同步发展、并重发展。到了2011年12月20日第七次环保大会提出“在发展中保护,在保护中发展”的方针。这一系列的发展方针基本上还是重经济发展轻环境保护,环境保护要为经济发展让路的发展思路。

通过这次严重雾霾,我们应该觉悟,应该深刻反思,已经到时候了!这样发展的结果是什么?是可持续发展吗?环境保护为经济发展让路发展的后果不是“双赢”而是“双损”,经济发展仍然是粗放型的,环境保护仍然是污染型的。

因此,要转变观念,升华认识。调整环境保护与经济发展的辩证和科学关系。将“在发展中保护,在保护中发展”调整为“在保护中发展,在发展中保护”。虽然只是把“保护”与“发展”的位置做了调整,但发展的指导思想和方针、内容和内涵、措施和做法等都发生了重大调整和改变,其意义和作用是大不一样的。在“发展中保护”,发展是一位,保护是二位,发展是主,保护是从。可以是同步和并重发展,也可以在发展中的中期和后期保护,甚至是发展了再保护。这种发展对经济没有约束力和制约性,

没有强制性条件和要求,仍可以沿袭传统粗放式的模式随意发展。所以,对于调整经济结构,转变发展方式没有强制性和约束力,没有可遵循的环境标准,没有转型发展的约束力和推动力,对企业的发展是极其不利的。因此说,在“发展中保护”产生的GDP是灰色的、黑色的,不是绿色的,或者说绿色含量不高!

如果我们的发展方针调整为“在保护中发展,在发展中保护”,以环境优化经济发展,这种发展才是真正意义上的“双赢”发展。在保护中发展必须以环境质量和环境标准、环境总量和容量、生态保护和百姓环境健康等为前提、为条件、为依据才能确定发展项目的定位、内容及规模等,才能约束、逼迫和推动各类企业实行转型发展,由粗放式发展转化为集约式发展,以科学技术为支撑调整结构、转变发展方式,实行驱动创新发展。这种发展才能称为绿色发展、低碳发展和循环发展,产生的GDP才是绿色的,是真实的经济效益和环境效益。环境保护才能还清老账,不欠新账,实行代价小、效益好、排放低、可持续的环保新道路,才能走出先污染后治理的发展低谷,才能避免雾霾天气的发生和蔓延,才能建设生态文明和美丽中国。

(二) 尽快调整环境保护工作方针

我国从1973年以来,环境保护工作摆到国家建设的重要议事日程,建立和健全了国家层面的管理机构,制定了工作方针,对环境与生态保护采取相应的措施。1983年12月31日,国务院召开第二次全国环境保护会议,提出“预防为主、防治结合”,“谁污染、谁治理”和“强化环境管理”三大方针政策。从1983年至2013年整整29个年头,我国发生了翻天覆地的变化,尤其在生态环境保护方面发生了巨大变化。天不再蓝、地不再绿、水不再碧,呼不上清新的空气,喝不上干净的水,吃不上放心的食品,人民群众的环境健康受到挑战,社会公众为环境污染担惊受怕,一些地区因环境问题不稳定等。产生这些问题的原因诸多,其中一个根本原因是环境保护工作的方针没有随经济社会的发展而调整,始终如一的执行“预防为主、防治结合,全防全控、群防群控”的方针。有些环境污染已经“病入膏肓”,预防是难以奏效和解决真实问题的。比如今年1月的雾霾天气,光靠预防是解决不了问题的。又如对“三河三湖”治理的辽河,在20世纪前污染最严重,水质为劣五类。这几年通过各种治理措施,现在的水质上升到四类。这说明“治”污是积极有效的措施,“防污”是消极被动的。因此,要从实际出发,实事求是地转变观念,统一认识,调整环境保护工作方针,把“预防为主、防治结合”调整为“立足于治、着眼于防、防治结合、综合治理”的方针。虽然只是将

“防和治”的位置调换了下,实行“治防结合”,这是符合中国国情和生态环境保护真实情况的,也是完全符合2011年10月17日国务院办公厅发布的《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》(以下简称《意见》),这是对“十二五”环境保护工作做出的重大部署。整个《意见》分三部分共16条,约5000字,是对环境保护工作指导性极强的纲领性文件,把“环境保护部门的职能定位、环境保护工作方针和环境保护机制体制改革创新”,讲得清清楚楚、明明白白。尤其是把环境保护工作要立足于治、着眼于防、治防结合、全面实行污染治理,讲得透彻而具体,符合国情民意。《意见》提出的三个问题16条中,共讲了30个“治”字,把治理污染、保护环境贯通《意见》的始末。在30个“治”字中讲了20个治理和10个防治。在治与防的关系上强调了“治”字。尤其是在《意见》的第二个问题即解决影响科学发展和损害群众健康的突出环境问题中,讲了20个“治”字,其中讲了15个治理(或整治),讲了5个防治。在第8条深化重点领域污染综合治理中讲了8个“治”字,其中讲了5个治理和3个防治。在第10条加快推进农村环境保护中,讲了5个治理和1个防治,明确提出农村环境要以“治理”为主实行治防结合的方针。

环境污染“治理”和环境污染“防治”在整个《意见》中占有重要的分量和比重,对突出的环境问题直接提出“治理”和“防治”。明确提出我国“十二五”环境保护工作要立足于治、着眼于防、治防结合、综合治理。预防为主、全防全控、联防联控和群防群控的方针要做调整。国务院的文件完全符合中国现阶段的环境国情、实情,符合民众心愿和诉求。中国的环境若再不立足于“治”,将会继续严重恶化下去,付出的环境代价和健康代价是不可估量的!代价小、效益好、排放低、可持续的环境保护新道路是不可能实现的!

(三) 加快环境保护体制改革,实行垂直管理

《意见》第三部分讲改革创新环境保护管理体制机制。《意见》特别强调必须建立健全全面高效的污染防治体系。因此,我国从环境保护总局到环境保护部近15年时间,环境保护管理体制机制有进步、有发展、有成效。但是进步不大、发展不快、成效不显著,达不到国家和人民群众的期望。其原因是多方面的,主要原因是管理体制和队伍素质。现行管理体制除了省市环保厅局一把手实行以地方政府为主的双重管理体制外,其余全部实行地方政府管理。各级地方环保局长的管理关系全部在地方,一切行动听地方党政领导。从环保队伍组织机构的性质而言,应该履行环境保护

行政执法监督管理的职权和职责。由于在目前重经济发展轻环境保护的认识关系尚未妥善理顺之前,当经济与环境发生矛盾和冲突时,环境保护往往还是为经济发展让路。因此,一些企业为提升 GDP 指标,对各类环境污染不实行有效治理。环境执法监管苍白无力,环境执法监督疲软。由于环保体制是属地管理,地方环保干部和领导还要帮助地方政府为发展经济落实“三跑任务”。即为政府跑环评项目,获得批准;跑环境总量,得到增加;跑关系,得到疏通。为了保证解决环保工作费用,还有“一收”任务,就是收取排污费。目前,有相当一部分环保工作人员从事这项工作,主要精力并没有放在对环境污染执法监管方面。因此,《意见》重点指出两个问题:一是改革创新环境保护体制机制;二是必须建立健全全面高效的污染防治体系。《意见》直接指出了问题所在。我建议:环保系统的管理体制必须改革,由地方政府管理调整为环境保护部直属管理。环境保护部垂直管理到省市环保厅局;省市环保厅局垂直管理到地市级环保局;县区级环保局由地市环保局派出机构,三至五年轮换,这样能有效地防止地方保护主义,又能全面有效地加大环保执法监管力度,推进企业全面有效地治理污染,改善和提高环境质量。只有实行垂直管理才能对环境污染实行有效执法监管,防止各种保护主义对企业污染的包庇袒护,防止各类消极腐败的滋生和蔓延;才能有效地坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,从源头扭转生态环境恶化趋势,为人民创造良好生产生活环境,为全球生态安全做出贡献。

(四)提升环保法治力度,走依法保护生态环境的道路

环境保护单靠环保行政执法的力度是不够的。只有靠司法的参与和介入,才能有效地处理和解决重大环境污染问题,更有效地打击环境污染行为,惩治环境违法犯罪,促使生态环境保护依法运行在法制轨道,为绿色发展、循环发展、低碳发展和生态文明建设保驾护航。

我国的《刑法》、《民法通则》、《侵权责任法》、《环境保护法》等法律对“污染环境罪”、“破坏环境资源保护罪”、“环境监管失职罪”及相关民事赔偿责任等都作出了明确的规定。但是,在重经济发展轻环境保护的情况下,一些严重的环境污染犯罪和环境违法行为得不到法律的追究和应有的法律处罚,从而助长了一些企业不依法依规治理环境污染和保护生态,违法排污、偷排漏排各种污染物。“违法成本低、守法成本

高”的不公正的社会问题长期得不到解决,从而助长了一些企业不愿意实行技术升级、高新技术发展和发展方式的转变。企业生产没有推动力和内在潜力,由粗放式发展转向集约式发展;有些企业通过排污处罚,由非法排污变成了合法排污。所以,治理污染、节能降耗、提高效益成了口号。

因此,我建议我国最高人民法院、最高人民检察院以及司法机关和部门应该积极参与环境污染的各类违法犯罪案件的调查和处理,对于危害国家安全、损害人民利益的各类环境犯罪实行有效的打击和制裁,维护社会稳定。同时总结昆明、贵阳、无锡等地方法院建立环保法庭、环保审判庭、环保合议庭等组织机构,在开展生态保护司法实践的成功经验做法;总结应用司法手段处理和解决重大环境问题以及环境的重点、热点、难点和焦点问题,保护民生环境权益和维护社会稳定的经验做法;总结开展环境公益诉讼,维护国家和民众环境公共利益的经验做法。通过总结宣传提升环保司法在解决重大环境问题和维护人民群众合法权益方面的重要性和紧迫性,推动我国环保法制建设,完善环境法制的诉讼制度、审判制度和执行制度。实行依法环保的基本方略、基本国策,使环境保护运行在法制(治)轨道上,做到有法可依、有法必依、违法必究、执法必严,严惩环境违法犯罪,保驾护航,实行环境与经济发展双赢。

(五) 严格实行环保目标责任考核制度

解决中国环境保护问题,推动生态文明建设,建设美丽中国的关键在各级领导干部。政治路线确定后干部就是决定的因素。因此,要着力解决“三个问题”:一是从国家层面提升各级干部尤其是领导干部对环境保护重要性和紧迫性的认识,摆正发展经济与保护环境的关系,实行“在保护中发展,在发展中保护”的发展方略和基本国策。把生态环境保护、生态文明建设提升到关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计,关系到全面建设小康社会和中国实行现代化建设的重大政治高度来认识,并落实到各项工作中。二是建立科学合理既能把当地经济发展起来,又能使生态环境得到保护和提升,实行经济与环境双赢的目标责任制,即实行 GDP 增长、环境总量、环境质量及民生环境健康“四位一体”的经济环境目标责任制。三是严格考核,不留情面,一票否决。在环境保护和污染治理方面是不能讲情面的。环境是关系到美丽中国建设,中华民族发展和人民群众健康的重大问题,讲情面就是不讲政治。

(六) 发挥环保社团组织的作用,实行社会监督

环境保护是国家的大事,也是民众自身的事。环境是公共资源,也是公共财富,