

# “环保执法难”的问题与对策

卢小龙<sup>1,2</sup>, 张社华<sup>3</sup>, 吴志明<sup>3</sup>

(1 常州市广播电视大学, 江苏 常州 213001; 2 江苏城市职业学院, 江苏 常州 213001;  
3 常州市钟楼区环境保护局, 江苏 常州 213016)

**摘要:** 从环保执法体制, 环保执法法律, 环保执法能力等方面简述了环保执法难的原因。指出应理顺环保执法体制, 营造良好的执法制度环境。从环保执法的源头入手, 完善环保立法。提高执法人员素质, 加强执法技术装备, 提高环保执法能力。突破现有的环保执法模式, 按照可持续发展的现实需要, 构建起政府控制与多种形式相结合的开放式的有效环保执法体制, 从根本上改变基层环保执法难现状。

**关键词:** 环境保护执法; 环境保护立法; 环境监理

中图分类号: X197 文献标识码: A 文章编号: 1006-2009(2011)01-0004-04

## Problem s and Solution for D ifficulty of Enviromental Protection Law Enforcem ent

LU X iao-bng<sup>1,2</sup>, ZHANG She-hua<sup>3</sup>, WU Zhim ing<sup>3</sup>

(1 Changzhou Radio and Television University, Changzhou, Jiangsu 213001, China;

2 Jiangsu Vocational College, Changzhou, Jiangsu 213001, China;

3 Changzhou Zhong lou Distract Environmental Protection Bureau, Changzhou, Jiangsu 213016 China)

**Abstract** The d ifficu lty in environmental law enforcem ent was described from system, law enforcem ent and proficiency. It should straighten out environmental law enforcem ent system and create a ham on ious enforcem ent envirom ent. From source of the law implem entation, it was necessary to build up the complete system of envirom ental law in order to im prove it. Environmental enforcem ent capabilities enhanced by im proving the quality of the law-enforcem ent staff and increasing technical equipm ent. A ccording to practical needs of sustainab le de velopm ent, governm ent should break through existng envirom ental law enforcem ent mode to establish various form s of open system controlled by Environmental Protection Bureau. The difficult situation of environmental law enforcem ent would fundam entally be changed.

**Key words** Envirom ental protection law enforcem ent; Envirom ental protection lawm aking; Envirom ental supervision

随着工业化和城市化的高速发展, 城市规模的扩大和人口大量的聚集, 工业排污和生活污水及垃圾排放量的迅速增加, 环境状况也随之恶化。环境作为人的生活和人的活动的一部分<sup>[1]</sup> 如果继续恶化, 人们将陷于一无所有的境地<sup>[2]</sup>, 环境问题成为影响和制约社会经济可持续发展<sup>[3]</sup>的瓶颈。造成环境污染的因素是多方面的, 但环保执法不到位是一个重要的因素。在一定意义上法的执行更为关键, 根据《孟子·离娄上》“徒法不足以自行”;

“法律的生命在于它的实行。”<sup>[4]</sup> 另一方面, 根据《列宁全集》“如果没有一个能够迫使人们遵守法规的机关, 权利也就等于零”。法律需要具体的执法机关去执行才能得以实施, 只有将环保法规中抽象的权利义务变成环境法主体具体权利义务的贯

收稿日期: 2010-07-28 修订日期: 2010-11-05

基金项目: 江苏省常州市社科联社科基金资助项目

作者简介: 卢小龙 (1963-), 男, 陕西西安人, 副教授, 硕士, 主要研究方向为刑法学、法理学。

彻实施法律的环保执法活动<sup>[5]</sup>,才能将环保法律制度保护环境的固有风险外化作用于现实并满足其保护环境的目的性要求。而在市场机制里,作为公共物品的环境以其公产属性具有的公共风险<sup>[6]</sup>,使得代表政府职能的环保执法更为重要和突显。而且根据桓宽的《盐铁论》,“世不患无法,患无必行之法”。有了法律却得不到很好的执行,结果是再多的法律也等于没有法律,人们就会不信任甚至蔑视法律,使法律丧失应有的权威性。

环保执法难成为环保部门普遍面监的问题,各项环保法律制度设计并没有实现预期的制度目标,几乎每一部环境法律法规都未得到真正的实施<sup>[7]</sup>,基层的环保执法现状尤其令人担忧。现从环保执法现状的实际情况出发,以环境保护和法治的关系为维度,从环保执法相关的各个层面和角度对环保执法难的内外因进行解剖,提出解决问题的路径。以期引起法学界和实务部门对环保执法问题的关注。

## 1 环保执法难的成因

环保执法难是诸多因素群共同作用的结果,需要从环保法规实施过程中的内在机理从阻碍环保法规实施的问题根源来分析。

### 1.1 环保执法体制层面的障碍

对于环境管理权的分配,在纵向隶属体制方面,我国环境保护法规定的是以地方政府为主的管理体制,环保部门实行双重领导,地方环保局归当地政府领导,地方政府对本地区的环保工作进行统筹与管理,这其中就包括对本地区环保执法部门的工作进行指导和调控<sup>[8]</sup>。鉴于地方政府的经济发展具有一定的功利性,地方政府不可避免地以自身利益最大化为目的选择策略。在有限的任期内和有限的地方财政中,环境保护往往成为经济发展的牺牲品。当经济利益与环境保护发生冲突时,地方政府必然会对环保执法进行种种干预。而且地方企业作为地方财政收入的主要来源,当出现企业发生污染环境的现象时,地方政府出于利益考虑会对污染企业进行保护。

环保执法主体归地方政府领导的管理体制使得环保执法不可避免地受到地方政府的干预,因而现有的环保管理体制就成为环保执法的最大障碍。人事权和财权等均隶属于地方政府边缘化了的环保执法部门,从自身生存需要考虑,往往屈从于地

方政府的压力,环保执法流于形式并被弱化,事实上使得环保部门形同虚设。特别是越到基层,干预程度越严重,环保执法就越困难。

在横向平行体制方面,我国环境保护法实行的是环保部门统管与多部门分管相结合的执法体制。有权行使环境管理权的机构众多,从而在同一客体上同时存在着多个执法主体。这种多元的执法体制使得执法主体林立<sup>[9]</sup>,造成执法混乱。在这种多头执法的机制下,导致部门之间经常是于己有利时则争着管,形成执法密集地带,于己无利时则互相推诿,出现执法真空地带,削弱了环保执法的实效。

### 1.2 环保执法法律层面的障碍

(1)环保法律法规立法缺陷。在“宜粗不宜细”的立法技术导向下,导致环保立法多原则性和倡导性条款,少具体可操作的条款,使立法目的和法规的固有风险难以外化和实现:环保立法体系不协调,环保法律法规存在效力层次上的冲突和混乱。如太湖流域在处罚企业环境违法时,就存在太湖条例和水污染防治法相互冲突的法律适用困惑。此外,随着经济社会发展带来的大量新情况、新问题,环保立法明显滞后,法律空白和法律漏洞较多,只注重经验性而忽视先导性的环保立法不能适应市场经济的环境管理需求,造成环保执法难以执行的尴尬局面。所以,虽然我国环保立法一直行驶在快车道上,但环保立法缺陷的大量存在,使环保法律制度仅仅停留在理性的层面上,难以贯彻实施。

(2)环保执法缺失行政强制权。现行环保法规未赋予环保执法部门即时强制和直接强制权。当污染企业不履行环保部门的处罚决定时,环保部门便无可奈何。如某环保局根据太湖条例封堵了污染企业排污口,竟被企业拆除并让警察干预,不仅环保执法人员被视为丢人执法,而且环保部门在社会上也丧失了权威性。现行环保法律法规虽然规定了环保部门有申请法院强制执行的“间接强制执行权”,但问题是相关程序执行时间过长,迟来的“正义”非正义,久拖之后的执行早已失去了执行的意义。而且过长的执行程序实际上也为污染企业拖延时间提供了便利,等到执行时,违法企业早已人去楼空也不乏实例。强制执行权不完整的环保执法部门也自认为位卑权弱,感叹“工商靠执照,税务靠发票,环保只能靠大喊大叫”。

(3)违法成本低,守法成本高,激励机制欠缺。

现行的环保法律制度,对环境违法行为的罚款额度定得过低,许多处罚都是象征性的,污染者的违法成本远远低于预期利润和违法收益。企业作为市场经济下的“经济人”,以追求利润最大化为企业的经营目标。基于环境问题公共性所产生的“公有物悲剧”定理<sup>[10]</sup>,使得企业在决定生产经营活动时,往往只从自己的利益最大化出发,将利用环境造成的损害后果转嫁给社会。当某人从事违法行为的预期效用超过将时间及另外的资源用于从事其他活动所带来的效用时,此人便会从事违法<sup>[11]</sup>。而违法成本低、法律环境,无异于变相鼓励环境违法行为。违法的低预期成本值,在一定程度上助长了不法行为者的污染行为。违法成本低的同时是激励机制的欠缺并由此造成守法成本高。由于环保法律制度没有为环境守法行为提供激励机制,高守法成本导致守法企业在市场上的竞争中利益受损,在低违法成本的诱惑下,往往促使守法企业动摇对环保的选择而采取损害环境的行为。

### 1.3 环保执法能力层面的障碍

环保执法部门由于经费得不到保障,自身能力的建设普遍受到影响。从环保执法人员的素质方面来看,环保执法的高素质和高度专业化要求与现有环保执法人员的素质偏低和非专业化现实之间的矛盾很突出,尤其在基层环保部门。许多基层环保执法人员大多还沿用经验式的执法方法,环保执法尚未步入应然的法治轨道。从环保部门的执法装备来看,多数基层环保部门执法装备配置不完善。环保执法人员和执法装备的现状,与量多面广日益繁重和复杂的环保执法任务不相适应,难以确保环保法规的有效实施。

## 2 提高环保执法效能的对策

### 2.1 理顺环保执法体制,营造良好的执法制度环境

科学合理的制度设计可以将执法主体的生存诉求与职责功能发挥融合在一起。科学的执法体制是环保执法得以顺利进行的关键。从实体法和程序法上重构以环保部门为主体的执法体制,使环保执法部门真正成为一个能够独立统一行使环境保护职能的部门,才能从根本上解决基层环保执法难的问题。

(1)完善环保执法机构设置,实行自上而下的垂直管理体制。改变现有的环保执法部门双重领

导为环保部门自上而下的垂直管理体制,环保部门的人、财、物由上级环保部门任命和拨付,确保环保执法部门的独立性,杜绝地方保护主义对环保执法的干预。

(2)理顺环境管理权,构建执法权集中统一的环保执法体系。改革现行环保执法条块分割、多头执法的体制,将分散于各职能部门的环保执法权集中划归环保执法部门统一行使,同时实行责权统一,结束现行环保执法权责不清的混乱局面。

### 2.2 从环保执法的源头入手,完善环保立法

立法是执法的基础,必须提高立法质量,为环保执法提供强有力的法律依据。

(1)完善环保立法的可操作性。法律内容具有可操作性,是法律由应然向实然转变,将法的内在抽象功能转化为外在现实具体作用的必要条件。因此要修正现行环保法律过于笼统之弊,最大可能地使环保法规具体化,增强其可操作性。尤其要按照法律规范的基本要素,在环保法规的义务性条款中设置相应的不可或缺的法律责任和处罚条款,使环保法律更具权威性。

(2)完善环保立法的协调性。法规不一致和相互冲突,会危害法治的统一从而动摇整个法治大厦。针对环保法规涉及领域广、内容复杂、技术性强容易形成法规之间的不协调现象,要在立法上消除相互冲突和矛盾,从根本上改变环保立法的不协调性。

(3)以“其他规范性文件”弥补环保立法的滞后性。由环境危害对人类生存影响的极大危险性和解决环境问题必须预防在先的原则决定的科学不确定性<sup>[12]</sup>,使环境法具有易滞后于社会经济发展的脚步的问题。但作为“法”,一旦制定出来,就需要保持一定的稳定性,不能被频繁地修改。针对这一矛盾,对于不断出现的新的环保法律问题,可以采用制定“其他规范性文件”(如“决定”“决议”等等)的方式予以解决。该方式因其内容的灵活性和制定程序的简便性有助于环保法规适应社会经济不断发展变化的需要。

(4)赋予环保执法部门强制执行权。法律的实现虽然不必都是强制的,但是没有强制作后盾,法律的实现也是难以想象的<sup>[13]</sup>。如果法缺少了强制力,就如“一把不燃烧的火,一缕不发亮的光”<sup>[14]</sup>,环保执法只有以强制为后盾,环保法规的功能才能得以实现,环保立法应当赋予环保执法部

门查封、扣押、冻结、没收、责令停产、强制执行处罚决定等必要的即时强制和直接强制执行权,甚至可以设立环保警察,以强化执法力度。

(5)在加大环保违法成本的同时,引入激励机制,为环境主体的主动守法提供动力,任何法律上的冲突和纠纷的背后涉及的都是权利及蕴藏于权利背后的利益分配<sup>[15]</sup>。“由于犯罪对他的预期收益超过其预期的成本,所以某人才实施犯罪”<sup>[16]</sup>。因此,应通过提高对污染者的处罚力度,加大污染者的违法成本,使污染者感到环境违法无利可图,从而迫使其守法。“违法重罚”原则在环保立法中应当作为理性选择。

“激励”,作为人类活动的一种内心状态<sup>[17]</sup>,能为积极的行为提供动力。故在加大环保违法成本的同时应当确立激励机制,通过利益诱导机制,弥补环境主体因守法产生的利益损失,促使环境主体主动采取利于环境保护的守法行为。激励机制所需的资金,主要应当来源于对违法者的处罚。因为,根据损害环境者付费的基本原则,环境污染者应当支付由其活动所形成的环境损害费用或者其造成的环境污染与破坏治理费用<sup>[18]</sup>。运用这种倒逼机制,既可以解决激励机制所需要的经费问题,又能解决违法成本低、守法成本高的倒置现象,增强守法者的市场竞争力,间接保护守法者激励机制还应面对社会大众。污染环境会损害每一个社会成员的利益,事关社会公众的生存利益,公众参与环境保护有着维护自身权益的需要和天然的积极性。基于公共信托理论<sup>[19]</sup>,设立环境举报奖励制度,利用利益驱动机制,引导公众最大限度的参与到环保执法体制中。既可弥补环保部门执法能力的不足,又能降低执法成本。

### 2.3 提高执法人员素质,加强执法技术装备,提高环保执法能力

执法水平的高低直接取决于执法者的素质。应设立环保执法人员全国专业资格考试制度,取得执业资格后,方能持证上岗,以确保环保执法人员的专业化和高素质。配备必要的执法技术设备,实现执法方式的科学化和现代化,以达到最佳的执法效能。

我国现行的环保执法体制存在着种种不足,严重影响着环保法规的实施效果。因而完善现行的

环保执法制度,是环境保护的必然需求。突破现有的环保执法模式,按照可持续发展的现实需要,构建起政府控制与多种形式相结合的开放式的有效环保执法体制,从根本上改变基层环保执法难的现状,是当务之急。

#### [参考文献]

- [1] 马克思. 1844年经济学——哲学手稿[M]. 北京:人民出版社, 1979: 48-49.
- [2] 迈克尔·D·贝勒斯. 法律的原则——一个规范的分析[M]. 张文显,译. 北京:中国大百科全书出版社, 1996: 90.
- [3] 周毅. 21世纪人口与资源环境可持续发展的概念和理论[J]. 环境监测管理与技术, 1998, 10(3): 10-14.
- [4] 庞德. 法理学[M]. 邓正来,译. 北京:中国政法大学出版社, 2004: 353.
- [5] 张文显. 法理学[M]. 北京:北京大学出版社, 2002: 295.
- [6] 罗杰·W·芬德利. 环境法概要[M]. 杨广俊,译. 北京:中国社会科学出版社, 1997: 202.
- [7] 吕忠梅. 环境法新视野[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2000: 2.
- [8] 王灿发. 环境法学教程[M]. 北京:中国政法大学出版社, 1997: 79.
- [9] 王智莉. 浅析环境执法现状及对策[J]. 环境监测管理与技术, 2005, 17(1): 6-8.
- [10] 刘作翔. 法律的理想与法制理论[M]. 西安:西北政法学院出版社, 1998: 25.
- [11] 加里·S·贝克尔. 人类行为的经济分析[M]. 王业宇,译. 上海:三联书店出版社, 1995: 63-64.
- [12] 王灿发. 环境法学教程[M]. 北京:中国政法大学出版社, 1997: 25.
- [13] 谢鹏程. 基本法律价值[M]. 济南:山东人民出版社, 2000: 146.
- [14] 博登海默. 法理学——法哲学及其方法[M]. 北京:华夏出版社, 1987: 105.
- [15] 罗伯特·考特. 法和经济学[M]. 张军,译. 上海:上海三联书店出版社, 1994: 22.
- [16] 理查德·A·波斯纳. 法律的经济分析[M]. 蒋兆康,译. 北京:中国大百科全书出版社, 1997: 292.
- [17] 小詹姆斯. 管理学基础[M]. 李柱流,译. 北京:中国人民大学出版社, 1982: 195.
- [18] 林光洙. 环境法与环境执法[M]. 北京:中国环境科学出版社, 2002: 167.
- [19] 汪劲. 环境法律的理念与价值追求[M]. 北京:法律出版社, 2000: 240.

本栏目责任编辑 陈宝琳 李文峻