

# 试论强化我国环境执法的十项对策

颜茂昆 钟志林 张克江 梁建强 谭超运

当前,环境污染已经成为严重的社会问题,威胁着群众的身体健康甚至生命安全。对于任何严重的社会问题如社会治安问题、腐败问题采取综合治理的措施,是我国社会治理的一条成功经验。对环境污染问题,同样需要综合治理。综合治理原则已经写进了《环境保护法》。所谓综合治理,就是综合运用行政、经济、技术、法治等多种手段。

法治是治理环境的重要方面和终极保障。法治的特点是规则治理,这是国家治理体系和治理能力现代化的一个重要方面,也是国际上环境治理的一条重要经验。法治思维是规则思维,在各种治理手段中,法治手段是终极保障,最大的特点在于它的强制性。通过法律强制污染者进行治理,实现谁污染谁治理;通过法律强制污染者缴纳罚款、罚金,由政府进行治理或第三方治理;通过法律强制污染者缴纳赔偿款,补偿受到污染的受害者;通过法律强制造成污染的责任人员受到刑罚处罚,实现特殊预防与一般预防的效果。

党中央高度重视生态文明建设和环境保护,习近平总书记提出“只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障”,突出了生态文明建设的法治保障问题。环境法治包括环境立法、环境执法、环境司法、环境守法。笔者认为,当前决定我国环境法治状况的关键不是立法,不是司法,而是执法。在一些地方,存在环境执法不作为、执法处罚轻、执法舞弊等问题,而造成这些问题的深层次原因包括立法偏软、法律规定不明确、地方保护主义干扰、执法队伍数量不足及装备落后、执法队伍素质有待提高等。为此,笔者提出强化我国环境法治的十项对策。

**一是增强环保立法的严厉性,促进执法严格。**软弱的立法不可能造就严格的执法。《环境保护法》从过去的“面条法”到现在的“骨头法”,成为“有牙齿”的法律,表现在按规定按日连续处罚、查封扣押造成污染物排放的设备设施、行政拘留、超标排污的停产停业、环境监管部门主要负责人引咎辞职等严厉处罚的措施上。《环境保护法》作为我国的环境基本法,其严厉处罚的精神必将成为未来修改各类环保单行立法的遵循。

在此,不得不提一下刑法关于污染环境罪的法定刑问题。污染环境罪大是故意犯罪,行为入明知故犯,偷排偷放,主观恶性大,社会危害性也大。但污染环境罪的法定刑最高刑只有7年有期徒刑。1997年《刑法》实施后,学术界普遍认为该罪法定刑无法起到有效抑制重大环境污染犯罪的作用,而将使更多的人去实施严重污染环境的行为。笔者认为,在生态文明建设的大背景下,应该对污染环境罪加大处罚力度,设置更高的法定刑。这是因为,污染环境犯罪影响地域广大、持续时间长,对环境往往产生不可逆转的危害,对人类的生命健康甚至子孙后代的生存发展都会构成威胁,后果严重。此外,污染环境者损人利己,损公肥私,主观恶性大,应该严惩。从国外的经验看,对污染环境的犯罪往往处以重刑,如美国对环境污染犯罪最高可以判处15年监禁。

**二是增强环保立法的可操作性,方便执法。**让新环保法长出“牙齿”,不仅要有严厉的处罚,而且必须细

**对环境质量恶化而工作滞后的地区,要加大督导,查找是否存在阻碍执法、干扰执法或不会执法、不愿执法的问题。还要创新执法形式,异地交叉执法检查有利于减少环境执法中地方保护、人情关系的干扰。**

化法律条文,法律条文越具体、越细致就越具有可操作性,法律的牙齿就越锋利,新环保法在这方面有了巨大的进步。新环保法实施后,环保部门还制定了4个实施办法,增强了法律的可操作性。日本环境法治很发达,其中一个重要特点就是环境立法非常具体明确,可操作性很强,这样有利于执行和检查监督。美国的环保法往往都有好几百页,能具体到何处,这是一个待解的难题。为了了解决人手不足的问题,每当开展集中行动时,就需要从各地抽调人员。如2017年4月,环境保护部从全国抽调5600名环境执法人员,对京津冀及周边传输通道“2+26”城市开展为期一年的大气污染防治强化督查,而在国外,环境执法人员的数量比较充足。如美国环保局有1.8万名全职雇员,各州都有自己的环保局,如加利福尼亚州就有3000多环境与资源执法人员。

除了人手问题,还需要改善环境执法物质装备。在这方面,中央体制改革方案有明确要求,就是将环境执法机构列入政府行政执法部门序列,配备调查取证、移动执法等装备,统一环境执法人员着装,保障一线环境执法用车。同时,各地积极利用互联网技术手段解决执法难题,如天津市用无人机、无人船、移动执法设备开展排查,搜集企业违法排污证据。江苏省加快移动执法系统建设,2017年将配备省市县三级环保部门移动执法终端,实现从机构全覆盖到人员全覆盖。

**四是加快推进环境保护管理体制**

改革,实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理。习近平总书记在对“十三五”规划建议进行说明时指出:“现行环境以块为主的方环保管理体制,使一些地方重发展轻环保、干预环保监测监察执法,环保责任难以落实,有法不依、执法不严、违法不究现象大量存在。现行环保体制存在4个突出问题:一是难以落实对地方政府及其相关部门的监督责任;二是难以解决地方保护主义对环境监测监察执法的干扰;三是难以适应统筹解决跨区域、跨流域环境问题的新要求;四是难以规范和加强地方环保机构队伍建设。”

基于上述原因,十八届五中全会决定实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理。2016年9月,中办、国办印发《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》。这项改革旨在建立健全条块结合、各司其职、权责明确、保障有力、权威高效的地方环境保护管理体制,切实落实对地方政

府及其相关部门的监督责任,增强环境监测监察执法的独立性、统一性、权威性和有效性,适应统筹解决跨区域、跨流域环境问题的新要求,规范和加强地方环保机构队伍建设,为建设天蓝、地绿、水净的美丽中国提供坚强体制保障。

**五是增加执法人员数量,改善执法装备。**

新环保法实施后,环境执法人员数量有所增加。但是,面对全国两千多万家企业、几十万家规模以上工业企业,8万名执法人员确实太少。但是目前,增加编制很困难。中办、国办《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》就明确,试点省份要在不突破部门现有机构限额和编制总额的前提下,统筹解决好体制改革涉及的环保机构编制和人员身份问题,保障环保部门履职需要。总之,这是一个待解的难题。为了解决人手不足的问题,每当开展集中行动时,就需要从各地抽调人员。如2017年4月,环境保护部从全国抽调5600名环境执法人员,对京津冀及周边传输通道“2+26”城市开展为期一年的大气污染防治强化督查,而在国外,环境执法人员的数量比较充足。如美国环保局有1.8万名全职雇员,各州都有自己的环保局,如加利福尼亚州就有3000多环境与资源执法人员。

实践中存在行政执法与刑事司法的衔接不畅问题,还有一个重要原因就是证据搜集难。移送案件必须有充分证据,而污染环境案件需要进行污染物鉴定,环保部门在自己没有能力鉴定的情况下往往委托司法鉴定机构来鉴定,鉴定费用高昂。如河北省公安厅侦办一起化工厂污染环境案,对两亩土地进行环境污染损害评估,费用高达50多万元。环保案件移送起诉率只有30%,不少犯罪嫌疑人因为缺乏证据逍遥法外。

此外,关于环保部门监测数据能否作为证据使用的问题,

2013年“两高”司法解释第11条第2款规定:“县级以上环境保护部门及其所属监测机构出具的监测数据,经省级以上环境保护部门认可的,可以作为证据使用。”这个规定设置了一定条件,延长了执法周期,不利于案件移送。2016年“两高”新修订的司法解释第12条规定:“环境保护主管部门及其所属监测机构在行政执法过程中收集的监测数据,在刑事诉讼中可以作为证据使用。”也就是说,不再需要省级环保部门认可。此外,司法解释还规定,公安机关单独或者会同环境保护主管部门,提取污染物样品进行监测获取的数据,在刑事诉讼中可以作为证据使用。

**八是充分发挥检察机关法律监督职能,促进环境执法机关尽职尽责。**2015年7月,全国人大常委会作出《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》,授权最高人民检察院在北京、内蒙古、吉林、江苏等13个省、自治区、直辖市,就生态环境和资源保护等开展为期两年

的公益诉讼试点工作。根据试点工作方案,检察机关以公益诉讼人身份提起民事公益诉讼和行政公益诉讼。从两年来的试点情况看,检察机关作为国家的法律监督机关,在环境公益诉讼方面的重点不是公益民事诉讼,而是公益行政诉讼。行政公益诉讼的被告是生态环境和资源保护等领域违法行使职权、不作为的行政机关,在提起行政公益诉讼之前,检察机关应当先行向相关行政机关提出检察建议,督促其纠正违法行为或依法履行职责。行政机关应当在收到检察建议书后一个月内依法办理,并将办理情况及时回复检察机关。经过这个诉前程序,行政机关拒不纠正违法行为或者不履行法定职责,国家和社会公共利益仍处于受侵害状态的,检察机关可以提起行政公益诉讼。

**七是实现行政执法与刑事司法无缝衔接。**

过去,一些地方环境执法部门查处案件后,存在该移送司法不移送或者案件移送司法难的问题。前者是由于对违法行为是否构成污染环境罪当时缺乏明确标准,环境执法部门不知道是否该移送;后者则是由于环境执法中取得的证据难以符合司法的证据标准而难以移送。2013年最高人民法院、最高人民检察院发布《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》(以下简称“两高”司法解释),2016年又作了修订,明确了定罪量刑标准,规定了18种污染环境的情形,使刑法条文得到更有效的实施,也使行政执法过程中移送的案件数量大增。“两高”司法解释自2013年施行以来,各级检察机关依法查处环境污染犯罪,加大惩治力度,取得了良好效果。据统计,2013年7月至2016年10月,全国法院新收污染环境、非法处置进口的固体废物、环境监管失职等刑事案件4636件,生效判决人数6439人,年均收案1400余件,生效判决人数1900余人。

实践中存在行政执法与刑事司法的衔接不畅问题,还有一个重要原因就是证据搜集难。移送案件必须有充分证据,而污染环境案件需要进行污染物鉴定,环保部门在自己没有能力鉴定的情况下往往委托司法鉴定机构来鉴定,鉴定费用高昂。如河北省公安厅侦办一起化工厂污染环境案,对两亩土地进行环境污染损害评估,费用高达50多万元。环保案件移送起诉率只有30%,不少犯罪嫌疑人因为缺乏证据逍遥法外。

此外,关于环保部门监测数据能否作为证据使用的问题,2013年“两高”司法解释第11条第2款规定:“县级以上环境保护部门及其所属监测机构出具的监测数据,经省级以上环境保护部门认可的,可以作为证据使用。”这个规定设置了一定条件,延长了执法周期,不利于案件移送。2016年“两高”新修订的司法解释第12条规定:“环境保护主管部门及其所属监测机构在行政执法过程中收集的监测数据,在刑事诉讼中可以作为证据使用。”也就是说,不再需要省级环保部门认可。此外,司法解释还规定,公安机关单独或者会同环境保护主管部门,提取污染物样品进行监测获取的数据,在刑事诉讼中可以作为证据使用。

**八是充分发挥检察机关法律监督职能,促进环境执法机关尽职尽责。**2015年7月,全国人大常委会作出《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》,授权最高人民检察院在北京、内蒙古、吉林、江苏等13个省、自治区、直辖市,就生态环境和资源保护等开展为期两年

的公益诉讼试点工作。根据试点工作方案,检察机关以公益诉讼人身份提起民事公益诉讼和行政公益诉讼。从两年来的试点情况看,检察机关作为国家的法律监督机关,在环境公益诉讼方面的重点不是公益民事诉讼,而是公益行政诉讼。行政公益诉讼的被告是生态环境和资源保护等领域违法行使职权、不作为的行政机关,在提起行政公益诉讼之前,检察机关应当先行向相关行政机关提出检察建议,督促其纠正违法行为或依法履行职责。行政机关应当在收到检察建议书后一个月内依法办理,并将办理情况及时回复检察机关。经过这个诉前程序,行政机关拒不纠正违法行为或者不履行法定职责,国家和社会公共利益仍处于受侵害状态的,检察机关可以提起行政公益诉讼。

提起行政公益诉讼,符合检察机关法律监督机关的性质,也是解决环境行政执法不作为问题的重要对策。从试点情况看,公益诉讼试点过程中,绝大多数案件通过诉前程序,保护了国家利益和社会公共利益,只有部分案件通过了诉讼程序。通过诉前程序,充分调动了有关主体在公共利益保护方面的积极性,75%以上的行政机关主动纠正了行政违法行为,充分发挥了诉前程序及时解决问题、有效节约司法资源的优势。2017年7月1日起,新修订的《民事诉讼法》和《行政诉讼法》开始实施,所有的检察机关均可提起公益诉讼。

**九是充分发挥环保公益组织作用,以公益诉讼推动执法部门依法履职。**

根据法律,能够提起环境民事公益诉讼的主体只有环保公益组织,条件是在设区的市以上政府部门登记,专门从事环境保护公益活动连续5年以上且无违法记录。个人是没有民事公益诉讼主体资格的,以防止滥诉问题的发生。

环保公益组织提起环境民事公益诉讼,有的是在环保部门已经调查以后,有的是在环保部门调查之前。对于前者,环保公益组织可能会请执法部门提供一些证据材料用于诉讼;对于后者,环保组织的公益诉讼会引起有关执法部门的重视,促使有关执法部门着手调查,有助于环境违法问题的解决。因此,从这个意义上说,环保公益组织提起公益诉讼,对推动执法机关依法履职可以起到一定的作用。

**十是充分依靠社会公众支持,严肃查处环境违法问题。**

新环保法设“信息公开与公众参与”专章。信息公开的目的是接受社会监督,倒逼相关部门严格执法,排污单位依法减排。而公众参与在环境执法方面,主要是参与举报。环境执法不是孤立的,要发现违法线索,必须充分调动广大群众的积极性。可以说,群众举报是执法部门的源头活水。为了鼓励群众举报,应采取若干奖励举报的措施。对于提供充分证据的,更应给予以重奖。

**本文系中共中央党校厅局级干部进修班(第68期)生态文明建设研究专题课题论文。作者颜茂昆系最高人民法院研究室主任,钟志林系黑龙江省大兴安岭地区政协工委主任,张克江系国家林业局森工处主任,梁建强系广西壮族自治区百色市政协主席,谭超运系人力资源和社会保障部法规司副司长。本文由颜茂昆执笔。**

## 探索与思考

### 完善舆情处置工作链条

◆杨庆

环保舆情引导与处置工作关系到群众对环保工作能否积极支持、环保工作能否顺利推进,因此越来越受到各地重视。笔者结合四川省相关工作实践,建议构建以舆情监测为基础,以舆情研判与分析为导向,以舆情处置与引导为着力点的环保舆情处置工作链条。

一是建立舆情收集报告体系建设。对于不同时间段、不同类型的环保舆情,要分类整理,建立舆情监测、报送制度。通过舆情日报、周报、专报、参考等多样化舆情产品,形成敏感事件有日报、常规监测有周报、深入分析有专报、阶段性点评有参考的舆情收集报送机制。

二是健全舆情联席研判机制。可邀请省内外舆情处置专家、媒体记者、网络大V、大学教授等,就本季度的舆情热点进行分析,就近期的舆情处

置和引导工作提供意见和建议,就下一阶段的舆情态势进行判断,为宣传工作指明方向。如,四川省环境保护宣传教育服务中心2016年共召开环保舆情分析与研判会4次,邀请专家近40人,针对成都机场X射线、雾霾应对等多个热点问题进行分析研判,为做好舆情处置工作奠定了良好基础。

三是寻求相关部门技术支持。比如,可向舆情监测公司借力,利用其强大的舆情数据监测能力,形成高质量的舆情专报,为宣教部门开展舆情处置工作提供参考。

四是健全相关管理制度。在实践的基础上,不断完善环保舆情监测和研判报送制度,并考虑构建网络评论员队伍,强调环境宣传的重要性,提出环境宣传新要求,为提升舆情处置水平提供制度保障。

**作者单位:四川省环境保护宣传教育服务中心**

## 数据造假症结在人

◆王争亚

一段时间以来,环境监测数据造假问题成了社会热议的话题。尤其是监管部门自身造假的行为,更是引人关注。

笔者以为,数据造假问题的症结在人。具体来说,表现在3方面:

一是“红线”失守。法律红线犹如高压线,任何人都触碰不得。然而少数涉案人员头脑中法治观念淡薄,不惜铤而走险,以身试法,最终付出沉重代价。二是底线缺失。道德底线是每个人的立身之本。作为一种自律,职业道德既是相关从业人员在职业活动中的行为规范,又是这一行业向社会应该担负的道德责任和义务。然而,少数人置基本的职业道德规范于不顾,公然造假,逾越了国家公职人员应该恪守的道德底线。

三是界线偏差。数据造假也突出涉案单位某些人员是非界线模糊、政绩观和荣誉观

出现严重偏差,其为了骗取政绩或荣誉,不惜想方设法造假。从根本上讲,这种行为是少数涉案人员扭曲的世界观和人生观的集中反映。

当前,笔者认为,应提高环境监测队伍人员素质,切实改变“一手硬、一手软”的状况,真正在队伍思想建设、政治建设 and 作风建设上下足功夫。

加强环保队伍和从业人员的思想政治建设,根本上要从教育入手。要强化法制教育,不断筑牢干部职工思想上的法律防线,使其对法律产生敬畏感,让每一个人不能也不敢触碰红线。要加强职业道德素养教育,不断培育干部职工的职业道德准则与职业操守,在实践中真正担负起对社会的道德责任与义务。要强化正确的政绩观和荣誉观教育,让干部职工自觉端正思想作风,摒弃私心杂念,划清是非界线,把实现个人价值、追求职业理想建立在实实在在的政绩上。

**作者单位:河南省环境保护厅**

## 认清县域环境与发展问题

◆熊社教 向左军

解决环境问题,其本质就是如何处理好人与自然、人与经济、人与环境的关系。笔者所在的湖南省桑植县推动发展与保护协调共进,通过全县上下的努力,环境保护工作取得较好成绩。但同时,笔者发现一些人在认识上还存在不足,对发展与保护工作不利,亟须引起重视。

对发展与保护关系的认识存在不足。当前,存在两种认识误区。一是重发展轻保护。受到“无农不稳、无商不富、无工不强”等思想的影响,少数人片面强调发展工业的重要性,没有认识到保护环境的重要性。如桑植县是国家级重点生态功能区,但仍有个别人希望一些“三高一低”工业建设项目落户。二是重保护而轻发展。少数人盲目要求增大国家级自然保护区面积、高比例划定生态保护红线面积。

对财政生态转移支付必要性认识不足。目前,一些地方财政生态转移支付数额与国家生态转移支付执行“贵权利”相一致的政策和县域保护生态环境的贡献值不对称,影响了各方保护环境的积极性。例如,作为国家级重点生态功能区,桑植县自然保护区面积占国土总面积的20%。为了下游的水质安全,桑植县加强沿河环境治理,确保桑植县境内河段常年稳定在Ⅱ类水质标准。严控建设项目审批,拒绝“三高一低”建设项目。从源头上严把关,拒绝“三高一低”项目落户。但是,上级财政给的生态转移支

付资金仅为0.95亿元。

对环境宣传主体认识不足。有人认为,环境宣传是地方环保部门的事,影响了环境宣传工作的效果。《环境保护法》第九条规定,各级人民政府应当加强环境保护宣传和普及工作,鼓励基层群众性自治组织、社会组织、环境保护志愿者开展环境保护法律法规和环境保护知识的宣传,营造保护环境的良好风气。由此可见,地方政府担负着环境保护宣传的责任。只有政府加强引导,全社会行动起来,才能形成环境宣传的合力。

对环境监督责任认识不足。一些人只要提到环境污染问题,就认为是环保部门没有尽到监管责任。实际上,担负环境保护监督责任的单位不仅在当地环保部门,还包括公安、城建、国土、农业、水利等部门。

对自然保护区设置认识不足。一些地方在设置自然保护区时没有充分考虑发展与保护的关系,对周边群众的利益考虑不足。桑植县1986年设立了湖南八大公山国家森林公园,1996年成立了张家界大鲵国家级自然保护区,后来又设立了21个县级自然保护区。在经济发展过程中,一些问题也涌现出来。如,八大公山在划定国家级自然保护区时舍大求全,把周边八大公山、五道水、龙潭坪等乡镇群众的责任山林划了进去,群众投资的树木不能采伐,又没有得到相应补偿。

**作者单位:湖南省桑植县环保局**

《“十三五”生态环境保护规划》(以下简称“十三五”规划)是落实统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重大举措,是以“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念指导生态环保领域的战略安排,是实现生态文明建设领域改革、补齐全面小康环境短板的有效途径。

为全面贯彻落实好“十三五”规划,中国环境报从即日起向社会广泛征集贯彻落实“十三五”规划相关文章、问题分析和对策建议。具体内容包括:各地推进规划计划实施的有关做法,如规划计划编制、研究、

## “十三五”规划实施大家谈有奖征文启事

实施、调度、预警、通报、评估、考核机制建设情况,部门间和层级间规划计划任务协调衔接情况,国家规划目标任务特别是约束性指标、任务、重大工程的分解落实、压力传导情况;以规划计划研究编制实施推动生态环保工作的经验、典型案例

与成效;规划计划实施遇到的突出困难和问题;推进规划计划实施下一阶段安排和基本考虑;强化规划实施的对策建议;补齐生态环境短板、实现全面建成小康社会的建议等。

**一、征文活动时间:**从即日起至2017年10月31日。

**二、来稿要求:**见解独到,富有新意,言之有物。字数:1000字~3000字。请在稿件中注明作者真实姓名、地址和电话等联系方式。

**三、注意事项:**征文不得为已在各种报刊上公开发表的文章和相关文章活动的投稿。

**四、奖项设置:**  
一等奖3名,奖品为IPAD;  
二等奖5名,奖品为电子书;  
三等奖10名,奖品为行李箱;  
优秀奖30名,奖品为背包。  
欢迎广大环保系统工作人员、科研院所研究人员、关注参与“十三五”规划的热心读者积极投稿。

**五、投稿邮箱:**  
hjbsplb@sina.com(请注明有奖征文)  
电话:010-67118620

**本报编辑部**  
2017年8月10日