

第五章 從節能減排檢討中國 環保工作之問題

第一節 社會環境意識不足

建立環保社會離不開公民環境意識的提高，離不開對公民的教育。相對於歐美國家，中國的環境意識還停留在一個較低的層次上¹。在美國，無論是家庭教育還是學校教育都強調環境意識。在家庭教育方面，美國人在週末假日經常都舉辦「前院大拍賣」(yard sale)²，即在家門口空地上銷售五花八門、價格便宜的舊貨。他們的目的不在於一點錢，而是希望能夠物盡其用；在學校教育方面，中小學教材實行無償借用、循環使用制度：每學期開始，學校將教科書出借給學生，待學期結束，學生再歸還，這樣一本教科書就能連續多年被不同學生傳遞使用，使一本教科書的使用壽命為3~5年。垃圾分類制度將可再生資源和不可再生資源分開，便於資源的重複利用³。在德國，政府每年都會開展一次環保先進家庭評選活動，當選者除得到政府頒發的榮譽勳章外，全家還免費享受一次生態旅行，德國家庭以自覺保護環境為榮耀，獲得環境先進家庭的榮譽勳章的家庭更是倍受尊敬。他們上街購物時手提竹籃，從不用塑膠袋，寧願自己麻煩，也不污染環境。德國的垃圾分類也很細緻。每家門口有一個紙箱裝舊報紙，公寓大門外設有收舊衣服的箱子，瓶子容器可以拿到地下室的資源回收站。廢棄的食用油也被一點一

¹ 洪大用，《中國民間環保力量的成長》，北京：中國人民大學出版社，2007年，頁9~11。

² 為跳蚤市場的一種，利用週末將家中不用的東西，擺在自家前院或車庫中，以低價出售，往往吸引不少人來尋寶，這叫作「前院大拍賣」(yard sale)或是「車庫大拍賣」(garage sale)，也可算是具體而微並且是較低層的「跳蚤市場」。

³ 沈曉敏，〈世界各國教科書制度對我國的啟示〉，《全球教育展(北京)》，第9期，2001年9月，頁1~6。

滴的收集起來，等候專人上門收集，然後廢物利用製造洗衣皂。節約用水，一水多用的觀念也早已深入人心：家庭中沖廁所用的水，澆花用的都是平時積累下來的髒水。環保，節約的生活方式在德國家庭中蔚然成風⁴。歐美國家這種環境教育和公眾參與制度值得中國學習和借鑒。

反觀中國，以前，中國人還收牙膏皮、易開罐等，現在大家都不在乎這一點點小錢了，就隨意處置，製造了很多不必要的垃圾。據報導，在中國農村的溝渠、河道垃圾淤塞，路旁堆積「垃圾山」，塑膠袋、農膜四處亂飛……，而深入多個村鎮，發現目前除一些新農村建設試點進行了垃圾處理外，大部分村鎮垃圾還處於亂堆亂放狀態⁵。長期以來，由於中國農村垃圾一直呈現數量小、種類少、易分解的特點，採用堆肥、簡易填埋或自然腐爛等方式，基本可以維系垃圾總量與生態環境之間的平衡。但隨著農村經濟社會快速發展、農民現代生活方式逐漸確立，農村生活垃圾逐步向城鎮「看齊」，不僅數量猛增，且成份更為複雜，處理難度加大，成為新農村建設中一個不可回避的難題。

衛生部調查顯示，目前農村每天每人生活垃圾量為 0.86 公斤，全國農村每年的生活垃圾量接近 3 億噸。以江西省為例，在 2007 年，江西全省村鎮日產垃圾 2681 噸，每年垃圾量達 90 多萬噸，村鎮垃圾基本未收集和處理；在農業人口佔 60% 以上的湖北，每年僅農藥包裝袋就達約 2 億個，產生超過 1000 噸的農藥廢棄物，農膜使用量從 1990 年的 2.3 萬噸增加到 2006 年的 5.6 萬噸，約有 30% 殘留在土壤中，大部分村鎮垃圾無人處理。

江西省農業廳環境監測站站長劉婭菲說，農村垃圾已由過去易腐爛的菜葉瓜皮發展到塑料袋、廢電池、農膜、腐敗植物等的混合體，各種難於分解的垃圾越

⁴朱瑤，〈德國幼稚園的環保教育〉，《幼兒教育（北京）》，第 10 期，2003 年 10 月，頁 46-48。

⁵魏夢佳、郭遠明、羅宇凡：《農村成天然垃圾場“垃圾圍村”恐成蔓延之勢》，經濟參考報，2008 年 11 月電，http://news.xinhuanet.com/politics/2008-11/24/content_10403406.htm。

來越多。特別是由於塑料的大量使用，丟棄現象越來越普遍，導致垃圾中不可降解物所佔比例迅速增加，其中塑料制品就佔到 1/3，塑料袋飛到田裡又爛不掉，很難處理。

規模龐大的農村垃圾不僅佔用大量土地，其中一些有毒、有害物質也極易破壞地表植被，影響農作物生長，造成土壤、河流環境污染，並成為人們健康的「隱性殺手」。隨意焚燒垃圾造成空氣污染嚴重；長期暴露的垃圾堆容易滋生蚊蠅、老鼠等，成為各種疾病的傳染源⁶。

中國國務院於 2007 年十二月底，為進一步推進節能減排工作，保護生態環境，所發表的《關於限制生產銷售使用塑膠購物袋的通知》⁷，規定了禁止生產、銷售、使用超薄塑膠購物袋（使用厚度小於 0.025 毫米的塑膠購物袋）、實行塑膠購物袋有償使用制度、加強對限產限售限用塑膠購物袋的監督檢查、提高廢塑膠的回收利用水準、以及大力營造限產限售限用塑膠購物袋的良好氛圍，並定從 2008 年 6 月 1 日起，在全國正式施行。但實際上，由於價格較高的環保購物袋，有可能會讓中國消費者望而卻步，並對商家產生借機營利的懷疑。同時，雖然在試行期間，不少商家已開始進行購物袋推廣前期籌備工作，如中國之沃爾瑪，太原美特好、華聯等超市就有表示，目前已經開始策劃使用購物袋等新產品來代替普通塑膠袋。「現在我們已經開始進行購物袋推廣前期籌備工作，預計 2008 年 3 月底會先以免費贈送的方式，讓消費者接納購物袋，隨後再根據市場需求分析，向顧客收取成本費用，進行無紡布購物袋的大量推廣。⁸」，但一般消費者早已在習慣上已養成將蔬菜、食品、日化用品等商品分開裝的方式，同時，民眾出門也不習慣帶購物袋出門。

⁶ 同注 5。

⁷ 中華人民共和國國務院國辦發：《關於限制生產銷售使用塑膠購物袋的通知》，2007 年，http://www.mep.gov.cn/law/fg/gwyw/200801/t20080109_116059.htm。

⁸ 岳威、要維維：《限塑令下環保購物袋太原登台 消費者多不買賬》，人民網，2008 年 3 月 3 日電，<http://env.people.com.cn/GB/6950888.html>。

在傳統社會模式中，消費者傾向於選擇對個人而言較為物美價廉的產品；但在循環型社會中，消費者會將消費行為對環境的影響納入權衡的範圍。調查表明，89%的美國人對其購買的產品的環境影響十分關心，大約有 78% 的人願意為購買綠色產品多支付 5% 的費用。在加拿大，80% 的消費者願意多支付 10% 的價格來購買對環境危害較小的產品。歐共體在 1992 年對英國消費者的調查顯示，有 50% 以上的消費者在選購商品時充分考慮環境因素，並把環境因素作為最重要的選擇依據。在荷蘭，在約 76% 的人在購物時，會選擇有綠色標準的產品。在日本，大約有 91.6% 的消費者對綠色儀器感興趣⁹。由此可見中國建立環保社會必須提高公民環境意識，加強公眾參與。教育與公眾參與又是相輔相成的。環境教育能夠促進公眾參與，而公眾參與也給身邊的人尤其是孩子提供了榜樣，也促進了教育。這樣良性發展，最終達到環保社會所要求的全面、協調、可持續發展的目的。

事實上，由於長期以來的政府主導性特徵，還導致了中國的民眾在不論是環境行動或環境訊息等環境保護問題上，都擁有對政府的高依賴性¹⁰，因此，在受到侵害時，中國民眾也多息事寧人，缺乏自發地、自覺地參與解決的意識，或者是等待政府的投入與管理，被動性的依賴政府的招喚，而並不像歐美人士那樣運用法律武器來保障自身的權益，因此，也正是這種姑息最終使環境問題愈演愈烈，導致不可收拾。

第二節 社會法規制度不健全

⁹ 王玉慶，〈節約不是唯一 創新亦是關鍵〉，《WTO 經濟導刊（北京）》，第 4 期，2008 年 4 月，頁 53~53。

¹⁰ 同注 1，頁 8。

「十五」以來，中國環境政策法制工作取得了重要進展。全國人大常委會先後制定或修訂了《大氣污染防治法》、《清潔生產促進法》等 5 部環境法律；國務院制定了《排汙費徵收使用管理條例》等 10 多部行政法規和法規性檔；環保總局發佈了《環境影響評價公眾參與辦法》等 20 多個部門規章和規範性檔¹¹。

迄 2007 年止，中國已經制定了 9 部環境保護法律、15 部自然資源法律，制定頒佈了環境保護行政法規 50 餘項，部門規章和規範性檔近 200 件，軍隊環保法規和規章 10 餘件，國家環境標準 800 多項，批准和簽署多邊國際環境條約 51 項，各地方人大和政府制定的地方性環境法規和地方政府規章共 1600 餘項¹²。其中《中華人民共和國環境保護法》（以下簡稱《環境保護法》）在中國環境與資源保護法律體系中具有「綜合基本法」地位，該法是在《中華人民共和國環境保護法（試行）》（以下簡稱《環境保護法（試行）》）的基礎上由全國人大常委會修改、制定而成。這部頒行於 1989 年底的法律規定了若干環境法律基本制度，建立起了具有中國特色的環境監督管理體制，為推動中國環境保護事業全面法制化做出了重要貢獻，被學者稱為「中國有史以來第一部環境保護基本法」¹³。

時至今日，隨著中國經濟體制，政治形勢等方面的重大變化及環境問題的演變，《環境保護法》制定時所依據的客觀情況發生了顯著變化；沿用了 20 年的《環境保護法》已明顯不符合中國新時期社會、經濟發展的需要和全球環境保護刑事的需要，難在環境保護實踐中發揮應有的功效，亟待修改與完善。

中國《環境保護法》自 1989 年頒佈實施，至今已達 20 年之久。近年來，《環

¹¹ 顧瑞珍、王麗：《我國環保政策法規仍存在四大“軟肋”》，中華人民共和國環境保護部網，http://big5.mep.gov.cn/gate/big5/www.cgpn.cn/hjyw/200612/t20061213_97292.htm

¹² 莫神星，《節能減排發率政策研究》，北京：中國時代經濟出版社，2008 年，頁 67。

¹³ 呂忠梅：《環境法學》，法律出版社，2007 年，頁 227。

境保護法》修改已引起社會越來越多的關注。自 2002 年以來，全國人大代表、全國政協委員關於《環境保護法》修改的建議和提案不斷增加，呼聲強烈。2004 年以來的 3 年中，「兩會」共接到關於修改《環境保護法》的建議和提案 35 件，占環保立法建議和提案總數的近一半；多達 400 餘名全國人大代表參與建議。盛世修法，正當其時¹⁴。《環境保護法》修改工作影響深遠、意義重大，需要進行深入研究和論證。現基於初步研究，就《環境保護法》修改提出以下思路。

《環境保護法》是中國環境保護事業進入法律化階段的重要標誌，在中國環境保護工作中發揮了重大作用。主要表現在：1、界定了「環境」的定義、範圍，明確了法律的調整物件，是環境法成為一個獨立的法律部門的重要標誌¹⁵；2、為中國環境和資源保護法律體系確立了基本框架，推動了中國環境和資源保護各單行法律法規的全面創建，為中國環境法律體系的完善奠定了基礎，標誌著中國環境保護事業已進入到法制化階段；3、把國家環境保護的方針、原則和基本制度以法律的形式確定下來，其中許多法律制度成為中國環境管理中行之有效的的重要手段；4、指導和推動了地方環境保護立法工作¹⁶；5、確立了「環境保護與經濟、社會發展相協調」的原則，正確地處理了環境保護與經濟社會發展之間的辯證關係¹⁷。

《環境保護法》頒佈實施以來，國內外經濟社會以及環境保護的形勢發生了巨大變化，中國社會主義市場經濟體制逐步完善，人民生活水準日漸提高，國民的環境意識和法律意識日益增強，現行《環境保護法》從理念到內容已顯露出諸多缺陷和不足，無法滿足時代變化的新要求。目前，社會各界關於《環境保護

¹⁴ 潘岳：《國家環保總局副局長潘岳答中國經濟時報記者問》，<http://www.hwcc.com.cn/newsdisplay/newsdisplay.asp?Id=167998>。

¹⁵ 《中華人民共和國環境保護法》第 2 條，http://www.zhb.gov.cn/law/law/198912/t19891226_75912.htm。

¹⁶ 同前注，第 7~15 條。

¹⁷ 同前注，第 4 條。

法》修改的關注程度不斷提高，對有關修改的爭論日益激烈。大致分成了以下屬種類：

一、持修改論者認為《環境保護法》的基本內容已遠遠落後於時代，許多規定早已過時，無法適應新時期環境保護工作的要求，應當進行修改。

二、持廢止論認為《環境保護法》的許多規定已在各單行法律中得到體現，其作用已基本被各單行法律架空，《環境保護法》中存在的問題完全可以通過修改單行法律來解決，《環境保護法》已失去存在的必要，可以廢止。

三、持擱置論者認為《環境保護法》應當進行修改，但由於目前人們對環境保護規律性的認識以及對重要法律關係調整的認識尚不夠成熟，擔心修改不好反而會加速這部法律的「死亡」，因此建議應當暫時擱置。

四、持改造論者認為目前政府有法不依是中國環境管理面臨的最突出、最棘手的問題之一，究其根源主要是中國環境法律法規中對規範政府環境保護行為存在嚴重缺陷，因此建議將《環境保護法》改造成一部重點調整和約束政府行為的法律。

《環境保護法》施行的十多年中，中國已對環境保護的單行法進行了大規模的修訂，有的單行法甚至已經多次修訂¹⁸。然而，這部環境基本法卻一成不變，其開放度與適應性又十分有限，這種狀況決定了《環境保護法》的歷史局限性。

第一，《環境保護法》產生的時代背景帶給它的局限性。自 1989 年以來，全

¹⁸ 到目前為止，除了 2000 年以後頒佈的環境保護單行法沒有進行修訂以外，大多數法律都已經進行或正在進行修訂、或已列入修訂計畫。有的單行法如《水防治法》、《大氣污染防治法》等都進行過兩次修訂。

國人大已對《憲法》進行了3次重大的修正。這3次對《憲法》的修正不僅確立了中國實行社會主義市場經濟體制，而且強調了依法治國、建設社會主義法治國家的重要性，強調了國家宏觀調控的作用，明確了國家尊重和保障人權的責任，將環境保護列為基本國策，確立了「可持續發展戰略」。十多年來，在依法治國的憲法原則指導下，中國逐步建立起較為完善的社會主義法律體系，然而，《環境保護法》都未能與時俱進。在1992年聯合國環境與發展大會之後，中國制定了環境與發展應採取的十大對策，並在《中國21世紀議程》中明確提出「把可持續發展的原則納入經濟發展、人口、產業、社會保障等立法中」¹⁹，但是，現行《環境保護法》並沒有明確地將可持續發展作為環境資源保護與污染防治的指導思想。該法第1條與第4條體現出「經濟增長優先」、環境保護服務於「現代化建設」的傳統思想。由於1989年中國在修訂《環境保護法（試行）》時的社會、經濟條件所限，「可持續發展」理念還難以獲得普遍認同，更不用說用來指導立法了。因此，《環境保護法》並不能控制環境資源高消耗的發展方式和生活方式。

第二，《環境保護法》缺乏對環境資源的市場機制建構，其帶有計劃經濟體制烙印的部分規定，已不符合市場經濟體制的要求。《環境保護法》脫胎於1979年《環境保護法（試行）》，是在社會主義計劃經濟向有計劃的商品經濟轉變的過程中修訂完成的，立法重點在於設置國家環境管理制度，主要採用政府的行政控制手段來解決環境問題。該法倚重政府干預手段，忽視市場調節機制，建立了一套典型的以政府管制為中心的「命令—控制」型環境行政制度，對於以市場為導向的經濟激勵型措施運用不足。因此市場主體對於環境資源的不同利益需求及自主選擇、自主決定權未得到應有的尊重，市場主體環境保護的積極性與主動性也得不到引導與發揮²⁰。雖然在治理污染方面運用行政控制手段取得了較快改善環境質量的有益效果，但是行政手段存在缺乏效率、成本太高等諸多缺陷，政府

¹⁹ 參見《中國21世紀議程—中國21世紀人口環境與發展白皮書》第三章「與可持續發展有關的立法與實施」—「方案領域」部分—A，「與可持續發展有關的立法」—「目標」3.8(a)項下。

²⁰ 呂忠梅：〈中國需要環境保護法〉，《法商研究（北京）》，第6期，2004年11月，頁40~46。

的過多干預在很大程度上削弱了市場在資源配置中的基礎作用。也由於未能引入完善的市場機制和經濟手段，環境保護的動力為和壓力都比較微弱，導致環境領域普遍存在執法不力的現象。

在其他能源法規上，已有能源法主要為調整能源開發、利用等行為，對能源產品的銷售和服務缺少關注。能源公用事業存在許多問題需要通過立法形式予以確認。部分能源法律法規內容上與能源改革方向不相適應，與 WTO 規則體系中的能源規則不相適應。除新頒行的《可再生能源法》和已經修改的《節約能源法》外，其他幾部法律如《電力法》、《煤炭法》都已經不適應市場經濟體制的客觀需要，亟待修訂，而且現行法律法規還存在很多立法空白和法律漏洞。比如，《礦產資源法》和《煤炭法》對礦區生態保護和重建、環境污染和補償，都沒有明文規定。現行能源法律體系中已經頒布實施的配套法規、規章也亟須修訂²¹。

第三，《環境保護法》存在結構性缺陷，其內容偏重於污染防治法，對自然資源保護和生態保護重視不夠。《環境保護法》關於環境污染防治的內容比較多，但關於自然資源、生態環境利用和保護等方面就體現較少，僅在第 3 章有 8 條原則性的規定，且內容偏少，缺乏可操作性。這種立法不平衡遂表現在具體原則和制度以及法律責任的設計方面，《環境保護法》規定的基本制度和原則大多僅適用於環境污染防治，在規範內容上似乎是對各種污染防治法的綱領性規定，而自然資源保護、生態保護方面的規制未受到重視，且兩方面的規制相互獨立，缺乏聯系。

《環境保護法》的結構性缺陷造成不良後果：後來的自然資源立法均由各類資源管理部門分別組織進行。這種各類資源管理部門各自立法的現象導致了各部門為追求經濟發展，只重視如何開發利用自然資源、從中獲取一定的經濟價值，

²¹ 同注 12，頁 68。

而忽視自然資源生態價值，造成「重開發利用，輕資源保護；重經濟效益，輕環境效益」。同時，「由自然資源部門立法也會導致其利用立法權擴張各自的權力，使立法成為維護各自部門利益的工具，從而造成自然資源的開發利用效率低下，以及自然資源的浪費和破壞。由各部門各自立法還會導致各自為政，不能使自然資源保護立法形成一個有機聯系的整體，產生立法的重疊與矛盾，不利於社會主義法制的統一，也容易存在立法漏洞。這種立法模式也可能導致立法與管理的脫節，因為自然資源開發利用、保護管理是一項系統工程，保護須貫穿於自然資源開發、利用、管理、處置的全過程²²。」

第四，《環境保護法》在規範設計上過於粗疏，其制度建設顯得薄弱，已無法應對當今日益嚴重的環境污染和生態破壞形勢。受 20 世紀 80 年代末「宜粗不宜細」的立法原則影響，《環境保護法》的規定過於原則、抽象，可操作性較差，又缺乏預見性，已經難以適應今天的環境保護工作的需要。例如，第 19 條「開發利用自然資源，必須採取措施保護生態環境」的規定，十分空泛，既沒有規定措施，也沒有相應的罰則約束。類似的情況也存在於該法第 16 條、第 24~25 條、第 30~32 條中。這些條款不是缺乏相應的罰則，就是對所規制的事項語焉不詳。該法規定的強制措施和執行手段也缺乏足移的效力。在第 5 章《法律責任》中，除了對管理相對人的行政責任規定較為明確外²³，行政主體的行政責任表述為模糊的行政處分²⁴，有關民事責任和刑事責任的規定十分簡單²⁵，程序性規定也不清楚²⁶。

²²陳維春：《(中華人民共和國環境保護法)之歷史功績與歷史局限性淺析》，北京：科學出版社，2005 年，頁 159。

²³ 同注 15，第 35~39 條。

²⁴ 《環境保護法》第 45 條：「環境保護監督管理人員濫用職權、玩忽職守、徇私舞弊的，由其所任單位或者上級主管機關給予行政處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。」

http://www.zhb.gov.cn/law/law/198912/t19891226_75912.htm。

²⁵ 同注 15，第 41 條、第 43 條、第 45 條。

²⁶ 同注 15，第 40~42 條。

《環境保護法》雖然以基本法的形式規定了排汙收費、限期治理、環境影響評價等一系列環境資源基本法律制度，但這些制度本身的規定都不夠完善，缺乏必要的支持實施系統，並且有濃厚的末端控制色彩，未體現當代環境立法強調首端治理、源頭治理和生產控制的全過程式控制思想。此外，一些在發達國家被證明行之有效的環境資源法律制度，如排汙許可證制度、生態補償制度、生態稅收制度等，亦亟須在修改、完善《環境保護法》時予以增設。事實上，《環境保護法》中規定的主要制度已被其後制定（或修改制定）的相關單項環境與資源保護法律所修改或完善，例如，中國 2002 年頒布、2003 年起施行的《環境影響評價法》豐富了環境影響評價制度這一制度的內容，該法規定不僅對建設項目進行環境影響評價，而且對規劃也要求進行環境影響評價。單行法擴大評價範圍，有利於環境影響評價制度更充分地發揮其預防環境風險的作用，使環境資源法的損害預防原則和風險預防原則在實踐中得以落實。再如，《環境保護法》缺乏清潔生產制度的規定，而清潔生產是源頭削減、無廢和少廢工藝等污染預防戰略的集中體現和實質要求，基於清潔生產制度的重要性及其為中國環境保護和經濟發展協調的需要，中國於 2002 年頒布了《清潔生產促進法》。

配套上的缺陷在其他能源法上也甚為明顯，像一些法律明確規定要制定的行政法規，長期不能出臺。比如《電力法》頒行 10 年了，裏面明確規定要制定的電力供應與使用辦法、電價管理辦法等 8 個法規，到現在還有 4 個沒有出臺；《水法》頒行了 18 年，關於水資源費的徵收管理辦法直到 2006 年 2 月才正式頒布；又比如《關於積極發展環保產業的若干意見》中提出，國務院環境保護委員會下設環境保護產業發展協調組，負責制定環境保護產業總體發展規劃和方針政策，並委託發改委先期發佈環境保護產業產品優先發展目錄，協調指導各有關部門的工作，這是由於環保產業跨越多個行業部門，既涉及環保領域，又涉及經濟領域，單靠環保部門來協調發展環境保護產業是不夠的，需要有一個能協調各綜合經濟部門，像計畫、經營、財政、金融、稅收、物價、市場等等部門的組織，國務院

環境保護委員會下設一個協調組是比較合適的，但是該協調組又沒有設立，而各部門的分工又不明確，致使環保產業的發展受到影響²⁷。

配套性缺陷的原因有各種各樣，或是因為無人組織起草；或是因為跨部門協調比較困難；或是因為主要負責的部門結構被撤併。說到底，法律缺乏權威，政府的法制觀念有待加強²⁸。

第三節 政策執行不力

環境保護是中國的一項基本國策。近幾年來，為促進環保事業的發展，中國的環境立法取得了很大進展，但環境行政執法仍然是一個薄弱環節。環境保護法制機構和執法隊伍建設滯後，環境行政執法內部制約和監督機制不夠健全，環境行政執法不夠堅決有力以及執法所需的裝備和技術手段也有待加強等問題嚴重影響、制約了環境行政執法工作的開展。現有環境法律、法規的許多規定並未得到很好施行，直接影響了環境保護工作的進展和環境質量的改善。隨著環境保護事業的不斷發展，對環境保護行政執法的要求也愈來愈高。為了保證各項環境法律、法規、規章和標準的貫徹實施，實現環境保護目標，促進環境保護事業與經濟建設和社會進步協調發展，必須把環境保護執法工作納入制度化、法制化的軌道，同時加大執法力度，嚴格執法程式。

環境法的實施包括司法機關適用和環境行政機關執法兩大方面。從環境保

²⁷ 同注 1，頁 168~169。

²⁸ 同注 12，頁 68。

護實踐看，80%以上的環境法律是由環境行政機關執行，80%以上的環境糾紛也是由環境行政機關處理的，因此，環境行政執行法是環境法實施的一個重要方面²⁹。加強環境行政執法，對於維護環境法制的尊嚴，全面落實環境保護基本國策，實現中國社會、經濟和環境的可持續發展，都具有重要的意義。

應當說，自 1979 年《環境保護法（執行）》頒布以來，隨著中國環境法制和環境管理行政機構建設的不斷健全和完善，通過環境資源保護行政執法，《環境保護法》及各項環境管理制度在總體上得到了有效的貫徹執行，一定程度上控制了污染企業向環境排放的污染物總量，改善了局部地區的環境質量狀況，開創了環境保護建設的新局面³⁰。「改革開放以來，中國國民生產總值以年均 9.4% 左右的速度持續增長，而環境質量基本避免了相應的惡化局面³¹。」近幾年來，中國不斷加大環境執法的力度，有力推動了環境行政執法工作。據不完全統計，僅 2003 年全國環境監察系統就完成了 2.29 萬次現場檢查，其中對 41 萬台（套）污染防治設施檢查 101.5 萬多次，對 5.2 萬項限期治理項目現場檢查 11.8 萬次，對新建和在建項目現場檢查 19.7 萬次，對排污許可證檢查 15.8 萬次。2001 年和 2002 年連續兩年開展了「嚴查環境違法行為遏制污染反彈」專項行動。2003 年，開展了部門聯合執法「清理整頓不法排污企業保障群眾健康環保行動」，查處了一批大案要案，解決了一批突出環境問題，震攝了環境違法行為，同時也促進了局部地區環境質量改善。此外，2003 年還處理了各類環境污染事故 801 起、污染糾紛 6.2 萬起、信訪 42.6 萬件³²。

²⁹ 齊樹潔，〈論我國環境糾紛訴訟制度的完善〉，《福建法學(福建)》，第 85 卷第 1 期，2006 年 1 月，15~17。

³⁰ 1997~2000 年「一控雙達標」期間，全國取締關了 7 萬多家「十五小」企業，2000 年 12 種主要污染物排放總量在 1995 年基礎上削減了 10%，排放污染物的工業企業 90% 以上完成了達標排放任務；46 個環境保護重點城市中，33 個城市地面水環境質量和 22 個城市空氣環境質量實現了功能區達標「33211」重點區域環境整治取得重要進展。

³¹ 參見溫家寶：《中國的和平發展與東亞的機遇》，中央政府門戶網站，2005 年 12 月 12 日，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2005-12/12/content_124398.htm。

³² 國家環保總局環境監察局：《環境執法難題須從多方破解》，中國環境網 2004 年 4 月 22 日電，<http://www.eedu.org.cn/Article/es/envir/em/200405/1302.html>。

但不能迴避的是，中國目前的環境問題依然很嚴重，環境污染問題並沒有從根本上得到改變。就中國環境行政執法的總體而言，仍然存在相當多的問題。有法不依、有法難依、執法不嚴、以言代法、以權代法、以罰代刑等現象還很嚴重，各地普遍存在環境行政執法難、執法軟弱、執法無力等問題。這些問題的存在直接影響可持續發展戰略的貫徹與實施，阻礙著中國環境法制的發展進程。歸納起來，主要存在以下幾個方面³³：

一，由於立法方面的問題，導致環境執法有法難依、無法可依。從立法的角度看，環境保護立法是環境保護行政執法的依據，直接影響到環境執法的執行工作，因此環境保護立法上的缺陷與不足是環境行政執法存在問題的重要根源之一。

中國基本上建立了環境法規體系，但這個體系還算不上完善，還有許多與環境保護以及市場運行機制不相適應的地方。比如，立法指導思想滯後、立法之間缺乏協調、立法上存在空白等，都在一定程度上影響和制約著中國環境保護行政執法的實效。其中，對環境保護行政執法影響比較直接的因素主要包括：

- (一)、立法技術缺陷導致環境法律缺乏可操作性；
- (二)、立法之間缺乏協調導致環境執法矛盾與衝突；
- (三)、缺少執法程序上的統一規定。中國現行的環境法主要是以實體法為主，程序性法律規範幾乎都分散在各個實體法中；
- (四)、環境標準不夠完善。有的環境標準尚未制定，有的已經過時。

此外，地方環境立法缺乏創新，缺乏針對地方環境問題的特色。環境法規體系的上述缺陷，都給環境行政執法帶來難題，是環境行政執法不夠規範、缺乏力

³³ 徐祥民、陳書全，《中國環境資源法的產生與發展》，北京：科學出版社，2006年，頁242~247。

度、缺乏針對性的主要根源。

二，環境行政管理體制方面的原因。根據中國《環境保護法》第7條的規定，中國在環境保護領域實施的是統一監管與分工負責相結合、多部門、多層次的環境管理執法體制。從現實的實施情況來看，這種環境行政管理體制存在諸多問題，如環境保護機構不健全、管理機構設置的重複、職權交叉重合，環境管理職能分工配置不當，管理部門之間的關係不明晰等等。在這種體制下，執法主體林立，執法權力和執法責任分散，不利於集中執法、統一執法，容易造成執法混亂，給執法相對人履行環境義務也造成極大不便。例如，環境行政主管部門與其他相關環境行政執法部門之間、其他相關環境保護執法部門相互之間的執法權限和責任不分明，在實際執法中造成環境行政執法部門互相扯皮、爭奪權力、推卸責任的現象，嚴重影響環境行政執法的效率。

三，執法手段落後，執法人員素質不高。環境保護部門在具體執法時缺乏有效的手段，在法律實踐中，出現違法不究、執法不嚴的現象，原因之一就是由於執法手段落後，給環境違法者以可乘之機。環境污染具有流動性、潛在性、交叉性和複雜性等特點，這就給取證手段的現代化、科學化提出較高的要求。而一些地方環境保護部門，尤其是貧困地區的環境保護部門，在執法經費、交通工具、通訊工具、儀器設備等方面，遠不能適應環境行政執法的需要，特別是對瞬間發生的環境違法活動根本就取不到確切證據，結果是該處罰的不敢處罰。另外，環境保護部門在執法中，無沒收設備的權力，因而在實踐中常會碰到難題。如某市環境保護部門接到舉報，有外置喇叭在高考期間造成噪音污染，由於該項處理權在公安部門，但公安部門因無檢測設備不能行使其權力，也未與環境保護部門聯合行動，使得環境保護部門只能越權剪掉電線、沒收喇叭。還有，對污染企業限期治理的決定權也歸屬政府，由於政府工作日理萬機，十分繁忙，使得環境保護決策流於形式或遲遲不決，而環境保護部門又無權決策，難以及時治理環

境污染現象。

環境執法人員素質不高也是導致環境行政執法不嚴的重要因素。從環境行政執法隊伍來看，中國環境執法隊伍的整體素質亟待提高。有相當一部分人員缺乏環境法律專業知識或者不熟悉環境專業知識，缺乏環境行政管理實際經驗，加上一些地方對環境執法人員只注重使用而忽視培訓提高，因而導致一些執法人員在履行法定職責中，不能正確使用行政執法權，執法不當或執法有誤，有的甚至自身違法³⁴。

四，行政干預和地方保護主義。中國在由計劃經濟向市場經濟轉變的過程中，要求政企分開，企業成為自主經營、自負盈虧、具有法人資格的獨立經濟實體。然而，政府辦企業的指導思想在一些地方尚未完全轉變，企業仍未擺脫政府的歸屬關係，政府因為擔心影響國計民生、勞動就業、社會穩定等往往不能支持環保部門依法進行行政執法。一些政府的主要領導過於注重抓本地區的經濟建設，積極引進項目而不考慮該項目是否對本地區環境造成污染，從而形成項目上馬之日就是周圍群眾上訪之時。甚至有的地方政府根據企業的請求，勒令環保執法機關收回已經下達的處罰決定，使環保執法決定成為一紙空文³⁵。正因為如此，

一些未進行環境影響評估就上馬或僅對環境影響評估草率了事的「條子工程」現象屢見不鮮；一些環保部門在各種壓力下，對某些違反環境影響評估制度的建設項目給予立項的行政部門卻束手無策，而只能給予批准的現象也並不鮮見。在其他環境執法中，只要其違法行政行為不構成犯罪，一般都不會遭到追究而平安無事。同時，由於地方環保不嚴的領導由當地政府任命，一旦出現嚴格執法，違背政府主要領導人的意圖時，就會受到撤職或調整處理，從而造成環保行政執法軟

³⁴ 張承中，《環境管理的原理和方法》，北京：中國環境科學出版社，1997年，頁89~92。

³⁵ 孫國華、朱景文，《法理學》，北京：中國人民大學出版社，2002年，頁282。

弱。此外，一些企業家在各級人大、政協中兼任職務，形成新的執法阻力，這些企業家擁有雙重名分，他們很容易以上級的身份對環保行政執法進行干涉。這些問題的存在，使環保法律、法規在執行過程中打了折扣。

五，環保意識與法制觀念淡薄造成公眾參與程度不夠。首先，一些地方部門領導的環境意識、法治觀念非常淡漠。雖然可持續發展戰略已經成為中國必須長期堅持的發展戰略，但是往往在一些領導的思想深處還沒有對可持續發展形成高度的認識，他們的思想深處把環境法律看作是「軟法」，在進行建設項目評估、決策和管理的時候，注重的是對傳統意義上的技術可行性、經濟的可行性考慮，很少在考察建設項目的時候考慮到可持續發展的因素。有些地方政府在環境執法時採取雙重標準，對那些納稅多的污染企業，採取較寬鬆的執法標準；對那些納稅少的污染企業，採取較嚴格的執法標準。這種以保護地方經濟利益為主而忽視環境保護的思想和做法，嚴重損害了環境法在人們心中的形象，同時損害了環境行政執法的公正性³⁶。同樣由於政府領導的不重視，一些地區的環境保護部門往往被「邊緣化」，甚至掛靠在其他機構中，自己沒有獨立的環境行政執法權，很難真正發揮懲罰和教育環境違法者的職能，造成了環境問題的不受重視和環境行政執法難以順利進行。

其次，公眾環境意識的淡漠。公民認為環境保護與己無關，只是國家環境保護部門的責任，公眾缺乏相應的參與意識，致使發生污染的時候不願或者是不敢拿起法律武器保護自己的合法權益，使環境行政執法缺乏相應的群眾基礎，給執法帶來了很大的困難，削弱了執法的效果³⁷。另外，由於公眾環境意識和環境法制觀念的淡薄，造成了環境行政執法中公眾參與程度不夠，使環境行政執法在執法實踐中缺乏透明度，這樣會給實現環境執法公正帶來難度，給環境執法形象大

³⁶ 同注 1，頁 167~168。。

³⁷ 同注 1，頁 5~9。

打折扣，更加不利於監督環境執法活動。例如，在中國《行政處罰法》中規定的聽證程序運用到環境行政執法中的範圍非常狹窄。《行政處罰法》規定在環境保護法適用的聽證程序，僅限於責令停止生產、吊銷許可證、較大數額的罰款等少數行政處罰的種類³⁸。在排污許可證的核發以及排污費的徵收、環境建設項目的審批都缺乏相應的聽證程序。儘管在《環境影響評價法》中規定了規劃和建設項目的環境影響報告書在審批前，應舉行聽證會，徵求有關單位、專家和公眾對環境影響報告書草案的意見。但是，該法對於聽證會舉行的程序並沒有做出明確而具體、可操作性的規定。這樣必然導致環境聽證流於形式³⁹。另外，由於缺乏相應的鼓勵民眾參與環保執法的機制，造成了公眾參與環境保護執法的積極性和自覺性不高，在很大程度上限制了民主程序在環境保護執法領域的運用。

六，環境行政執法監督機制尚待完善。目前，中國環境行政執法監督方面存在以下問題：

- (一)、重視執法檢查輕視日常的監督管理，甚至出現以執法檢查替代日常管理的傾向；
- (二)、把環境行政執法檢查當作一個階段性工作，檢查一過便不再過問；
- (三)、認為執法檢查就是處罰環境破壞者，忽視表彰先進、宣傳守法、弘揚正氣的功能；
- (四)、把環境行政執法看作是環境行政主管部門獨家執法，與相關的部門協調不夠、配合不力；
- (五)、認為執法檢查就是查已經出現或發生的環境問題，而對環境隱患重視不夠或予以忽視。

在環境法制工作機構方面，不重視環保部門內部設置的法制工作機構在環境

³⁸ 《行政處罰法》第 8 條，http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=307。

³⁹ 《環境影響評價法》第 7~15 條，

<http://www.people.com.cn/GB/shehui/212/3572/3574/20021029/853043.html>。

行政執法工作中的職責與作用，機構尚難健全。目前，除省、市一級環保部門設置法制工作機構和環境法制專業工作人才外，絕大多數縣級的環保部門沒有設置專門的法制工作機構或專業人才，這就難以正常開展對日常環境行政執法活動的指導與監督。在環境行政復議、環境行政訴訟方面，對有爭議的環境具體行政行為，除少量被申請復議或被提起行政訴訟的案件由復議機關進行復核做出復議決定或由人民法院進行審理做出判決之外，那些大量未被申請復議或未被提起訴訟的環境行政爭議案件，卻無人去復核審查，不受任何監督或制約，致使那些不當或錯誤的環境行政執法行為難以得到糾正。另外，除少數地方環保部門在處理環境違法案件中實行「查處分離」，「罰繳分離」制度外，例如在 2006 年底出台《南京市環境保護行政處罰自由裁量權應用原則暫行規定》即有實行，多數地方環保部門沒有實行這項制度⁴⁰。



⁴⁰ 蔡守秋，《可持續發展與環境資源法制建設》，北京：中國法制出版社，2003 年，頁 214~216。

