

我国生态环境保护综合行政执法问题研究 ——基于法律文本的量化分析

孔凡宏, 王琴*, 魏永峰

(上海海洋大学海洋文化与法律学院, 上海 201306)

【摘要】 生态环境执法是生态环境治理的核心内容, 随着我国综合行政执法的推进, 环境领域也步入综合执法改革阶段。生态环境综合执法改革仍处于改革的初期, 需要逐步调整和完善。本文以《生态环境保护综合行政执法事项指导目录(2020年版)》列出的相关法律文本为研究对象, 构建基于生态环境执法内容、执法阶段和执法方式的分析框架。通过对生态环境综合执法法律文本的编码和量化分析, 发现生态环境综合执法涉及的内容较为全面, 执法方式涵盖面广, 但是存在法律法规不健全、生态保护执法不足、全过程执法欠缺、执法方式较为单调等问题。后续需要完善相关法律条目, 增加生态保护领域的执法, 加强全过程管控阶段的执法, 丰富除罚款外的执法方式。

【关键词】 生态环境; 综合执法; 生态环境执法; 指导目录

【中图分类号】 X321; D922.68

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252(2022)02-0128-09

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2022.02.128

引言

2013年, 党中央提出要开展综合执法改革, 并在各领域逐步推进。2018年, 中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布了《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》(以下简称《指导意见》), 明确要在环境领域开展综合执法, 通过组建综合执法队伍、整合执法职能、统筹执法资源和执法力量, 来推进生态环境保护综合行政执法(以下简称“生态环境综合执法”)。随后, 为明确具体的执法依据, 严格执法规程, 生态环境部印发了《生态环境保护综合行政执法事项指导目录(2020年版)》(以下简称《指导目录》), 更好地辅助执法人员开展生态环境综合执法。

《指导意见》和《指导目录》的出台, 为生态环境综合执法搭建了框架, 针对生态环境综合执法的研究开始涌现。现有文献的研究题域集中在改革后我国生态环境综合执法存在的问题, 包括执法范围不明确^[1]、跨区域执法依据不统一^[2]、基层生态环境执法能力建设不足^[3]、执法机构与监管机构之间衔接不畅^[4], 以及行政执法与刑事司法之间衔接不顺^[5]等, 并提出相应的对策建议。这些研究以定性研究为主, 缺少对法律文献的定量研究, 也鲜有文章针对《指导

目录》进行研究。基于此, 本文通过对《指导目录》的整理、编码和量化分析, 运用内容分析和文献计量等量化研究, 试图发现其中的内在逻辑以及存在的问题, 以期为更好地促进生态环境综合执法提出改善建议, 实现我国生态环境的有效治理。

1 分析框架的构建

1.1 数据来源

本文选取的涉及生态环境综合执法问题的法律、规定、办法和条例均来自《指导目录》, 经整理统计, 共有70份法律文件(表1), 其中有15份法律、21份条例、4份规定、30份办法。

表1 《指导目录》中涉及的法律文件(部分)

序号	法律文件	文种
1	《中华人民共和国环境保护法》	法律
2	《排污许可管理办法(试行)》	办法
3	《中华人民共和国大气污染防治法》	法律
……	……	……
70	《放射性固体废物贮存和处置许可管理办法》	办法

1.2 分析方法

综合行政执法改革是法治政府建设的关键命题,

资助项目: 高水平地方高校试点建设——上海海洋大学项目“海洋渔业政策与法律研究与支撑平台能力提升”(A1-3201-20-3009)。

作者简介: 孔凡宏(1974—), 男, 教授, 博士生导师, 研究方向为环境保护、渔民组织等, E-mail: fhkong@shou.edu.cn。

*** 责任作者:** 王琴(1997—), 女, 硕士研究生, 研究方向为环境治理、政策分析等, E-mail: eureka770@163.com。

也是一个需要长期探索和深化的过程^[6]。作为综合执法改革的内容之一,生态环境综合执法有其特殊性。其涵盖的环境问题领域广泛,包括水、大气、海洋、土壤和噪声等,这些环境问题的领域涉及复杂的执法内容、多样的执法方式及多级执法阶段。本文从生态环境综合执法的内容、阶段和方式这三个维度进行分析,并探究这三个维度两两之间的联系,构建如图1所示的分析框架。通过三维结构的分析,探索我国生态环境综合执法“干什么”“如何干”及“干多少”等问题。

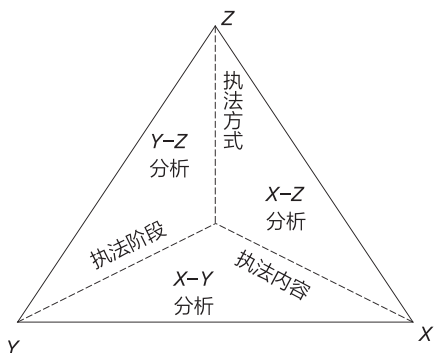


图1 生态环境综合执法分析模型

1.2.1 执法内容

《指导意见》明确指出,在整合和组建生态环境综合执法队伍后,对污染防治、生态保护、核与辐射安全三个方面开展行政执法。基于此,本文将《指导目录》所列法律文本的具体条款所涉及的执法内容分为“生态保护”“污染防治”“核与辐射安全”三个方面。在《指导意见》中对生态保护执法有明确规定,即生态保护执法是指“生态环境综合执法队伍依法查处破坏自然生态系统水源涵养、防风固沙和生物栖息等服务功能和损害生物多样性的行政行为”。中国大百科全书将环境定义为“围绕着人群的空间及其中可以直接、间接影响人类生活和发展的各种自然因素和社会因素的总体”,即“人类环境”。现代社会环境问题又常常被指称为污染问题,“环境保护”也在很大程度上成为“污染防治”的同义词^[7]。因此,本文认为污染防治执法是指执法队伍依法查处可能造成或者已经造成人类环境(大气、水、土壤等)质量损害的行政行为。核与辐射安全执法是指执法队伍依法查处造成核安全问题和放射性污染的行政行为。

1.2.2 执法阶段

生态环境执法有时需要具有超前性,或是前瞻性,也就是说生态环境执法并非都是在污染行为已

经产生后进行的,有的是在环境危害结果发生前进行的。通过威慑或者行政制裁可以防止危害结果的发生。因此,生态环境综合执法不应该仅仅停留在末端管理,还应该包括源头预防、过程控制。另外,在企业建设项目的运行中,我国构建出了建设项目全过程管理的框架^[8],对于生态环境综合执法具有借鉴价值。因此,本文将我国当今生态环境综合执法的阶段分为源头预防、过程控制、末端管理和全过程管控。

源头预防指对可能造成但还未造成环境污染的行为进行事前预防,其涉及的执法包括对“排污单位提交虚假材料申请”“不实施强制性清洁生产审核”等行为进行行政处罚。过程控制指对企业生产经营过程中的违规、违法行为进行管控,包括对“相关单位未按要求执行经营情况记录簿”“拒不接受检查或在检查时弄虚作假”等行为进行的行政处罚。末端管理指的是对已经造成污染、危害或者排污不达标的单位进行管控,具体涉及对“拒不改正违法排放污染物”“超标或超总量排放污染物”等行为的行政处罚或行政强制。源头、过程与末端涉及的是“点”的问题,而全过程管控所涉及的是“面”的问题,包括对“未按照规定进行自行监测”“违法从事收集、贮存、利用、处置危险废物经营活动”等行为的行政处罚或行政强制。“点”和“面”的执法各有其优势,“点”用于解决突出问题,“面”则覆盖面广,通过“点与面”的协调配合,实现执法互补。

1.2.3 执法方式

我国的生态环境执法方式以威慑性执法为主^[9],具体到生态环境综合执法中,也以这种威慑性的刚性执法为主。涉及的执法手段包括行政处罚和行政强制执行。根据《中华人民共和国行政处罚法》第九条,行政处罚主要有警告、罚款、暂扣或吊销许可证件、责令停产停业、行政拘留等处罚方式。依据《中华人民共和国行政强制法》第二条和第十二条,行政强制执行是在当事人不按期履行行政决定时强制其履行义务的行为,行政强制执行的方式主要有六类。在《指导目录》中涉及查处扣押设施、代履行和其他强制执行方式。其中代履行是指在当事人逾期不履行行政决定时,由行政机构或者委托第三方代履行,履行费用由当事人承担。

2 基于生态环境综合执法事项指导目录的量化分析

为了更好地量化统计,本文把《指导目录》按照法律文本进行重新排序,再整理出法律文本所对应的

事项名称和实施依据,按照“法律编号——事项名称序列号”,对70份涉及生态环境综合执法的法律文本内容进行编码,形成如表2所示的生态环境综合执法的法律文献内容分析编码表。

2.1 法律文本的总体分析

将70份法律文本在北大法宝数据库中进行查找,明确其发布或者是修改(修订、修正)时间和时效性。

2.1.1 发布(修改)时间分布

通过整理,70份法律文件的发布(修改)时间见图2。从图中可见,有5份法律文件是在2000年前发布(修改)的,其中3份法律文件涉及核与辐射安全问题,另外2份法律文件涉及海洋污染。且这5份法律文件中有4份都未进行修改,在社会复杂程度不断提升和环境问题不断升级的情况下,2000年前发布(修改)的法律文本需要结合当下社会的具体情况,进行适当的修改。值得注意的是,《近岸海域环境功能区管理办法》在中华人民共和国环境保护部令第16号(2010年)中已经进行了修改,将其第11条第3款中的“本办法发布前已经设置的排污口,依法限期治理”,修改为“本办法发布前已经设置的排污口,由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门依照《海洋环境保护法》第七十七条规定责令其关闭,并处二万元以上十万元以下的罚款”^[10]。但是该条款在2020年版本的《指导目录》中仍是按照原来的管理办法进行规定,并没有按照中华人民共和国环境保护部令第16号(2010年)的内容进行更正。因此需要对《指导目录》中的“实施依据”按照具体法律的修改进行更替,并出台2021年及后续版本。整体而言,有26份法律文件是没有修订的,且其中不乏制定年份久远的法律文件,如1990年的《中华人民共和国防治陆源污染物污染损害海洋环境管理条例》,在第二十四条第二项中,对“拒绝、阻挠环境保护行政主管部门现场检查,或者在被检查中弄虚

作假的”行为处以“三百元以上三千元以下的罚款”,就现在来看这个罚款金额不太合理,需要适当调高。

2.1.2 有效性分析

通过在北大法宝中查找,发现《指导目录》中有3份法律文件已经失效,见表3。涉及排污权交易管理、新化学物质管理和民用核设备的管理。其失效时间和《指导目录》的发布时间较近,因此可能出现疏忽,在后续工作中需要及时将修改过的法律条款在《指导目录》中进行替换,这也是执法人员进行科学合理执法的内在要求。我国涉及环境的法律文本数量大,近些年也随着社会的需求在不断地修改。因此,在《指导目录》中需要进行及时更替,防止运用失效法律进行执法,避免执法的不科学与不公正。

表2 《指导目录》中法律文本的具体实施依据编码表(示例)

序号	法律文本	事项名称	实施依据	编码
1	《中华人民共和国环境保护法》	对拒不改正违法排放污染物行为的行政处罚	《中华人民共和国环境保护法》第五十九条 企业事业单位和其他生产经营者违法排放污染物,受到罚款处罚,被责令改正,拒不改正的,依法作出处罚决定的行政机关可以自责令改正之日的次日起,按照原处罚数额按日连续处罚	【1-1】
		对超标或超总量排放大气污染物的行政处罚	《中华人民共和国环境保护法》第六十条 企业事业单位和其他生产经营者超过污染物排放标准或者超过重点污染物排放总量控制指标排放污染物的,县级以上人民政府环境保护主管部门可以责令其采取限制生产、停产整治等措施;情节严重的,报经有批准权的人民政府批准,责令停业、关闭	【1-2】
.....				

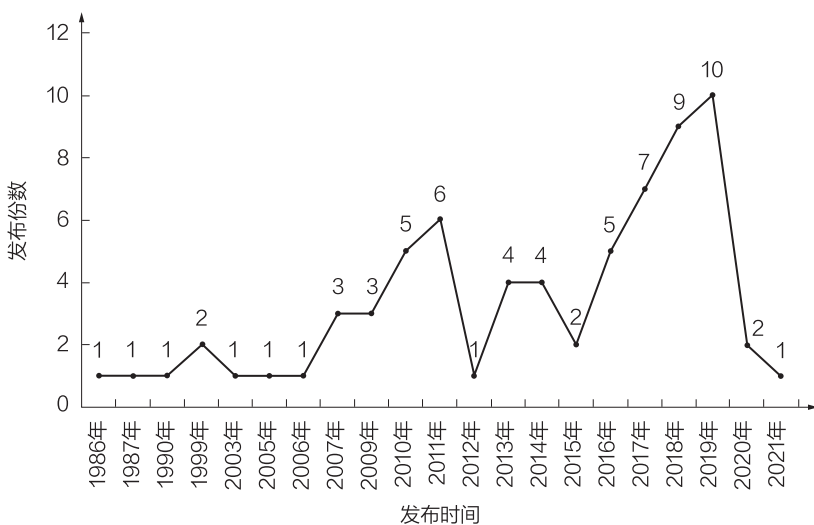


图2 法律文件的发布(修改)时间分布

表3 《指导目录》中的失效法律文件

法律文件	时效性	发布时间	失效依据
《碳排放权交易管理暂行办法》	已失效	2014 年	《中华人民共和国国家发展和改革委员会关于废止部分规章和行政规范性文件的决定》(国家发展和改革委员会令 第 42 号)(2020 年 3 月)
《新化学物质环境管理暂行办法》	已失效	2010 年	《新化学物质环境管理登记办法》已于 2020 年 2 月 17 日由生态环境部部务会议审议通过,现予公布,自 2021 年 1 月 1 日起施行。2010 年 1 月 19 日环境保护部发布的《新化学物质环境管理办法》(环境保护部令 第 7 号)同时废止
《民用核安全设备焊工焊接操作工资格管理规定》	已失效	2007 年	《民用核安全设备焊接人员资格管理规定》已于 2019 年 3 月 21 日由生态环境部部务会议审议通过,现予公布,自 2020 年 1 月 1 日起施行。2007 年 12 月 28 日国家环境保护总局发布的《民用核安全设备焊工焊接操作工资格管理规定》(国家环境保护总局令 第 45 号)同时废止

2.2 法律文本的单一维度分析

2.2.1 执法内容分析

通过对《指导目录》中的法律文本进行统计,得到生态环境综合执法的内容分布图(图3)。由图可见,在综合执法中,占主导地位的执法内容是污染防治,核与辐射安全次之,生态保护则最少。其中污染防治作为我国环境治理问题的重点,所占比例高达 57.57%。然而在“十三五”规划中多次提及要进行生态保护,包括“加强生态保护修复”“健全生态保护补偿机制”“创新跨区域生态保护与环境治理联动机制”等,但是生态保护所占的比例仅为 14.47%,政府在进行生态环境综合执法时,更加偏向于污染防治方面的执法,这与目前加强“生态保护”方面的治理需求有偏差,说明我国生态环境综合执法的执法内容设计与社会现实的治理需要之间存在着一定的结构性不对称。这种不对称会影响到基层生态环境综合执法的有效性。而随着社会进步,核技术从仅为军用保密技术逐渐向民用技术延伸^[11],核与辐射产生的放射性污染不仅会影响生态环境,还会严重危害人的生命健康,甚至具有致命性,需要对其进行严格的环境管制。核与辐射安全方面的执法内容所占比例为 27.96%,约占总体的三分之一,共有 85 项执法,说明政府对核与辐射安全问题执法的重视。

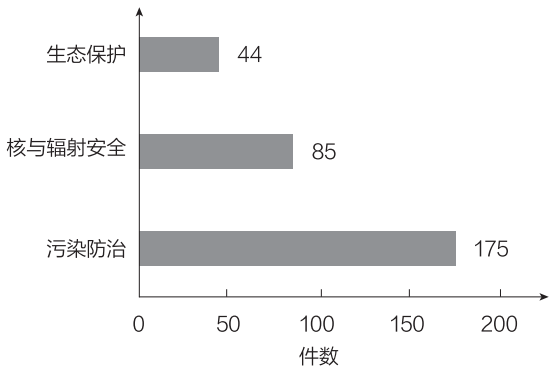


图3 生态环境综合执法的法律文本内容分布

2.2.2 执法阶段分析

对执法阶段进行统计后发现,末端管理所占比例高达 40.46%。过程控制占 29.61%,源头预防占 21.71%,全过程管控占 8.22%(图4)。从全过程管控到源头预防、再到过程控制、再到末端管理,其使用频率逐渐增长,呈现出生态环境综合执法中的一种政府选择模式,即执法选择偏好上的差序格局。说明在生态环境综合执法过程中,执法偏向于运用末端管理的模式,对环境污染者进行处罚和制裁。末端管理虽然具有威慑能力,能够在一定程度上减少生态环境损害行为的发生。但有时生态环境被破坏后,无法完全恢复,具有不可逆性,从生态环境可持续发展的角度来看,其效果往往不如源头预防和全过程管控。所以,政府在执法阶段选择上的差序格局,需要适当进行调整,以符合生态环境可持续发展的规律。

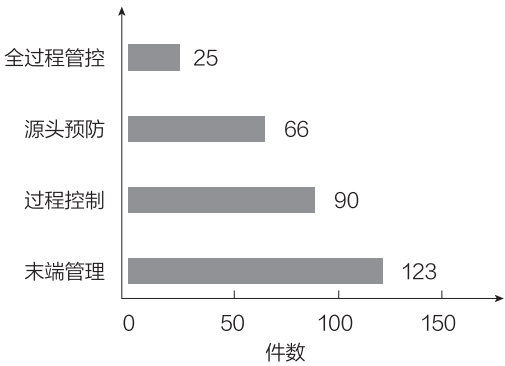


图4 生态环境综合执法阶段分布

2.2.3 执法方式分析

根据图5可知,针对生态环境综合执法,以行政处罚为主导,占到 93.09%,而行政强制执行占 6.91%。一般而言,大部分公民、法人或其他组织都会履行行政决定,但当行政相对人不履行行政处罚时,就需要采取行政强制执行。

具体而言,生态环境行政处罚主要采取罚款的方

式, 所占比例高于 50%, 体现了一定的选择偏好, 罚款是行政主体为了维护公共管理秩序, 在行政相对人违反行政义务而又不构成犯罪时, 依法给予的一种经济上的制裁^[12]。罚款作为法律责任的一种形式, 在惩治危害社会公共利益行为、维护法律尊严、实现社会正义等方面具有重要作用^[13]。但是环境罚款制度本身也存在一些问题, 如无法实现对生态环境损害的救济^[14]、罚款额度所引发企业违法成本高于守法成本^[15]、罚款中的裁量权过大^[16]等, 常常受到学者和社会诟病。相比而言, 警告、责令停产停业和暂扣或者吊销许可证这三类执法方式单独使用的频率很小, 都低于 2%。而混合的处罚方式所占比例接近 50%, 这里的混合处罚可能包括两种或者两种以上的处罚方式, 呈现出不同执法方式的组合。在行政强制执行中, 以单一的代履行和查封扣押设施为主, 混合的行政强制执行还涉及“强制拆除”“责令停产整治”“罚款”等, 与代履行和查封扣押设施组合运用。

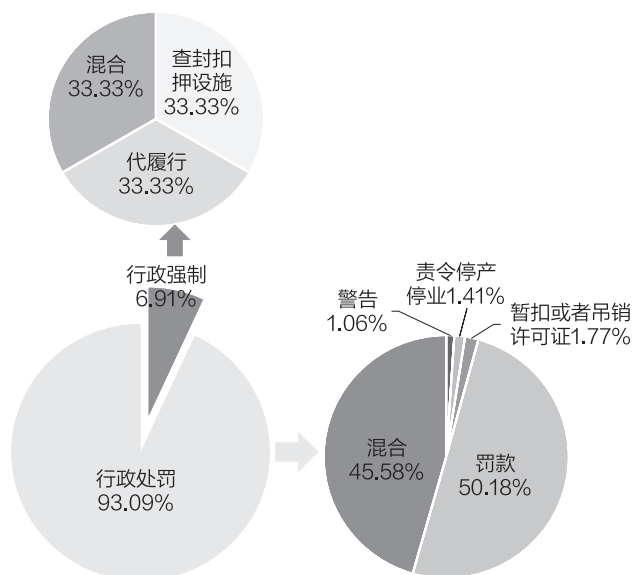


图5 职权类型及执法方式分布

2.3 法律文本的维度交叉分析

2.3.1 X—Y 维度分析

本文运用 SPSS22 对生态环境综合执法阶段和执法内容进行相关性分析 (表 4)。Cohen 指出当相关性系数运用于社会科学时, 可以将 $0 \sim \pm 0.09$ 视为无相关性, $\pm 0.1 \sim \pm 0.3$ 视为弱相关性, $\pm 0.3 \sim \pm 0.5$ 视为中相关性, $\pm 0.5 \sim \pm 1$ 视为强相关性^[17]。本文采用该学者对相关性的划分标准。

统计结果显示, 具有强相关性的有污染防治和源

头预防、污染防治和末端管理, 而污染防治本身应当是“预防+治理”, 说明在污染防治领域基本实现了预防和治理这两个方面的平衡。但是污染防治与全过程管控的相关性却仅为 0.229, 为弱相关性, 说明在污染防治方面, 政府对于全过程管控的投入力度还不够, 有待加强。另一个强相关性是核与辐射安全和过程控制。核与辐射安全与四个层面的执法阶段的相关性基本保持在中相关性上下, 中相关性表明在核与辐射安全问题上, 四个执法阶段都有所涉及, 且运用量较为合理, 能够较好地实现核与辐射问题在“点”和“面”方面的监管。根据生态环境部和自然资源部的“三定”方案, 与自然资源部“对自然资源的登记、使用和开发利用”的管理权^[18]不同, 生态环境部明确的是对“环境污染防治”“核与辐射安全”“生态保护修复”“重大生态环境问题”^[19]等方面的监督管理。但两者之间也存在一些监管的交叉, 如生态环境的修复、国土空间规划, 以及资源的开发利用过程中涉及的环境问题等。以海洋矿产资源的开发为例, 在开发过程中往往会涉及生态保护与污染防治的问题, 而此时自然资源部需要对在资源开发利用过程中涉及的生态环境问题进行考量, 配合并协助生态环境部门的生态环境综合执法 (执法权已划归生态环境部所有)。对于生态环境部的污染防治和核与辐射安全两个方面的监督管理, 与各执法阶段的相关性基本都处于中强相关性, 但是生态保护与过程控制和全过程管控的相关性却很低, 都小于 0.1, 说明政府对生态保护的重视力度不够, 规划的合理性有待提升, 需要进一步加强生态保护执法在执法阶段上规划的全面性和系统性。

2.3.2 X—Z 维度分析

为了更好地统计分析, 本文将罚款以外的其他单一生态环境执法方式归为其他类, 形成“罚款”“混合”“其他”3 种执法方式。经过统计分析, 得到生态环境综合执法内容和执法方式的相关性状况 (表 5)。总体而言, 污染防治、核与辐射安全和 3 种执法方式的相关性都处于中、强相关性, 而生态保护仅与混合执法方式为中相关性, 与罚款和其他执法方式的相关性极低。

具体而言, 生态保护与罚款的相关性仅为 0.091, 与其他执法方式的相关性更低, 为 0.037。说明政府在生态保护领域并没有合理配置罚款与其他执法方式, 这与生态保护本身在综合执法中所占的比例较少有关。这里生态保护中涉及混合执法的方式包括“罚款+

表4 X—Y维度在数量上的相关性

相关性检验		源头预防	过程控制	末端管理	全过程管控
生态保护	皮尔逊 (Pearson)	0.358**	0.029	0.318**	-0.072
	显著性 (双侧)	0.002	0.809	0.007	0.551
	N	70	70	70	70
污染防治	皮尔逊 (Pearson)	0.551**	0.445**	0.693**	0.229
	显著性 (双侧)	0	0	0	0.056
	N	70	70	70	70
核与辐射安全	皮尔逊 (Pearson)	0.292*	0.563**	0.329**	0.488**
	显著性 (双侧)	0.014	0	0.005	0
	N	70	70	70	70

注: **表示在 0.01 水平 (双侧) 上显著相关; *表示在 0.05 水平 (双侧) 上显著相关; 下同

表5 X—Z维度在数量上的相关性

相关性检验		罚款	混合	其他
生态保护	皮尔逊 (Pearson)	0.091	0.321**	0.037
	显著性 (双侧)	0.456	0.007	0.759
	N	70	70	70
污染防治	皮尔逊 (Pearson)	0.451**	0.654**	0.328**
	显著性 (双侧)	0	0	0.006
	N	70	70	70
核与辐射安全	皮尔逊 (Pearson)	0.497**	0.317**	0.435**
	显著性 (双侧)	0	0.008	0
	N	70	70	70

责令停业关闭”和“罚款+责令停业关闭+警告”。而在污染防治与执法方式的相关性数据中,可以发现仅污染防治与混合执法是强相关性,说明在污染防治方面运用较多的是混合执法方式。核与辐射安全和 3 种执法方式的相关性都处于 0.3~0.5,说明针对核与辐射安全执法,政府采用的执法方式较为多元化。

2.3.3 Y—Z 维度分析

对生态环境综合执法阶段和执法方式的相关性进行统计,得到如表 6 所示的相关性状况,过程控制与其他执法方式之间,全过程管控与罚款之间存在弱相关性;而源头预防与其他执法方式之间,全过程管控与混合执法方式之间存在中相关性,其他的都是强相关性。说明在整体上,执法的 4 个阶段与 3 种执法方式的相关性都较高。相关性最高的是末端管理和混合执法方式,达到 0.779。说明在末端

管理,即在环境损害污发生后,对行政相对人的处罚往往涉及多种处罚方式,以此实现罚责相当。相关性最低的是过程控制与其他执法方式,为 0.221,过程控制往往是污染危害还没完全发生,这一阶段对环境污染的遏制具有良好的效益,而单一的罚款往往无法实现最佳效果,需要同时增加其他种类的执法方式,形成执法模式的组合,发挥各执法方式的效益,以此实现生态环境综合执法的有效性。

3 结论与讨论

3.1 研究结论

基于对《指导目录》中法律文本的量化分析,可以发现生态环境综合执法在法律层面的现状如下:

第一,《指导目录》所列法律文本能够为综合执法提供基本的架构和规范,但需要关注《指导目录》设计的全面性以及具体法律法规的健全性问题。生态环境综合执法是一项复杂的、综合性的执法,其目的是增强执法的统一性、权威性和有效性。现行的《指导目录》所列法律文件也具有一定的综合性,涵盖了污染防治、生态保护和核与辐射安全三大类执法内容,

同时执法阶段包含源头到末端以及全过程管控,也涉及单一和混合的执法方式。总体而言,《指导目录》中的法律文本内容全面、阶段全覆盖、方式多样,基

表6 Y—Z维度在数量上的相关性

相关性检验		罚款	混合	其他
源头预防	皮尔逊 (Pearson)	0.641**	0.555**	0.380**
	显著性 (双侧)	0	0	0.001
	N	70	70	70
过程控制	皮尔逊 (Pearson)	0.694**	0.613**	0.221
	显著性 (双侧)	0	0	0.066
	N	70	70	70
末端管理	皮尔逊 (Pearson)	0.574**	0.779**	0.586**
	显著性 (双侧)	0	0	0
	N	70	70	70
全过程管控	皮尔逊 (Pearson)	0.279*	0.444**	0.657**
	显著性 (双侧)	0.019	0	0
	N	70	70	70

本满足生态环境综合执法的需要。但是,《指导目录》也存在设计不全面和所依据的法律法规不健全的问题。设计不全面体现在未关注法律文件的时效性,且《指导目录》中的条款未按照2010年修改的《近岸海域环境功能区管理办法》中的条款进行修改。依据的法律法规不健全体现在未对《指导目录》建立动态管理机制,且部分法律条款的处罚已经不适用于当今的社会现实,需要进行适当的调整。

第二,执法内容中生态保护领域的执法不足。虽然早在1996年,第四次全国环境保护会议明确提出“坚持污染防治和生态保护并举”的环境保护思路^[20]。但是,从生态环境综合执法的法律文本的量化分析来看,污染防治领域的执法数量远大于其他两类。生态环境综合执法改革的目标是实现生态改善和环境保护,不管是法律文本的运用,还是具体行政执法的过程,都应该围绕这个目标来进行。除此之外,在生态保护方面缺少过程控制和全过程管制执法,且生态保护与3种执法方式的相关性都较低,需要加强执法管控。

第三,执法阶段中全过程管控的执法较少。全过程管控执法能够实现环境问题的全程监管,对企业、个人和地方政府进行全面的管控,一旦某一流程或阶段出现问题就可以及时进行管制,以实现执法的前瞻性和动态性,并不仅仅是对已经造成污染的行为进行处罚。同时,全过程管控的执法手段也符合生态环境综合执法的“综合性”理念。通过全方位、多维度的管控与执法,以实现我国生态文明建设。而现存的全过程管控仅对核与辐射安全进行了有力的监管,针对生态保护与污染防治这两方面并没有实现其全程的管控。

第四,单一执法方式以罚款为主,较为单调。罚款作为生态环境综合执法的主导执法方式,具有一定的合法性。行政处罚的基本功能是惩罚性和预防性^[21]。但是如果行政处罚固守惩戒来维护环境质量的思路,将罚款的设定聚焦于违法行为本身,如从行为的严重程度和直接损失等角度,而不考虑环境危害行为对公共利益的危害,从而未能将罚款数额与特定的公共利益损失对应起来,那么就可能无法解决“违法成本低”等环境管制中现存的问题^[22]。也就是罚款无法实现公共利益的补偿。此外,我国法律文本中规定的行政执法基本都是刚性执法,并未涉及柔性执法。柔性环境执法是一种非正式的生态环境执法方式,不以强制监管行政相对人服从、接受处罚或命令为目的^[23],包括行政指导、行政

调解等。这种非强制的生态环境执法能够提高企业的守法能力,降低执法成本。因此,需要将柔性执法融合到刚性中去,实现刚柔并济、优势互补。

3.2 建议

第一,完善《指导目录》中的法律条目。一方面,需要将已经失效的法律文本进行删除或者替换,同时将《指导目录》中涉及《近岸海域环境功能区管理办法》的条款按照2010年的修订版本进行修改。另一方面,由于《指导目录》是2020年出台的,而新的法律文件的制定、旧的法律文件的废止、法律文本的修订,可能是在《指导目录》颁布后,这就会导致《指导目录》中所列法律文本与现实存在不一致性和不对称性的问题。因此,需要及时梳理、更新《指导目录》中的法律文本,建立动态调整和长效管理的机制,确保其有效性。除此之外,《指导目录》中的部分法律文件发布年份较早,且未修订过,部分内容可能与现实需求不符,需要进行适当的修订,如前文提及的《中华人民共和国防治陆源污染物污染损害海洋环境管理条例》中第二十四条的罚款较轻的问题,可以按照《中华人民共和国海洋环境保护法》第七十五条的规定,“处二万元以下的罚款”。

第二,适当增加生态保护领域的执法。随着我国社会主要矛盾的转化,人民对生活质量也有了更高的追求,与生活质量息息相关的就是环境问题。要实现生态环境问题的改善,不能单靠污染防治,不能实质以“末端管理”为主导,需要转变思维方式,传统的以管制为核心的污染防治制度已经不能很好地实现生态环境的治理。应当将生态环境综合执法由污染防治为主逐步转向污染防治、生态保护、核与辐射安全三者并行,以此推进生态环境综合执法改革。除此之外,需要扩展生态保护方面的过程控制与全过程管控执法,通过全方位的管控而非两端管理,来实现生态环境的可持续发展;另外,需要适当增加生态保护方面的执法种类,运用多元执法方式来实现生态的有效保护、促进生物多样性保护与发展。

第三,加强全过程管控的执法方式,健全全过程无漏洞的环境监管机制。一方面,生态环境综合执法对各部门相关污染防治、生态保护以及核与辐射安全的执法职能进行整合^①,这是在内容上的整合。另一

① 生态环境综合执法具体整合的范围包括:生态环境部门污染防治、生态保护、核与辐射安全等方面的执法权;海洋部门海洋、海岛污染防治和生态保护等方面的执法权;自然资源部门地下水污染防治执法权,对因开发土地、矿藏等造成生态破坏的执法权;农业农村部门农业面源污染防治执法权;水利部门流域水生态环境保护执法权;林业和草原部门对自然保护区内进行非法开矿、修路、筑坝、建设造成生态破坏的执法权。

方面,生态环境综合执法要实现执法阶段的整体性,即全过程的管控,要求执法需要有动态性和追踪性,而非仅仅停留在某一个“点”的执法,还需要“面”的执法。具体而言,应当涉及某一产品的前端规划、采购、许可和批准等,以及过程中的生产制造、合规存储、运输和

使用等,并且还需要涉及末端的处置以及处置后相关设施的检测、评价等(图6)。通过这种全方位、多层次、动态性的执法来实现生态环境的监管,减少环境污染。因此,需要完善全程的监管机制,加强环保督查,对相关违法事项进行管控,予以适当处罚,并在后期开展“回头看”,查处其整改情况。同时,“三同时”制度作为我国独创的制度,要求防污设备与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用,能够较好地实现全过程的监管,需要进一步加强。由此,通过各个阶段“点”的执法优势结合“面”的执法的保障,形成“点与面”执法的互补与协作,共同实现环境保护。此外,有关非生态环境综合执法范畴工作,还可以借助部门会商、统筹协调、跨区域跨部门联合执法等方式更好的协助实现生态环境综合执法。

第四,丰富除罚款外的执法方式。在行政处罚中,罚款手段较为普遍。罚款在执法中较为简单、便于操作,且相比其他执法方式,罚款的行政成本较低。从公共选择理论角度分析,政府作为理性经济人,也会有追求经济收益的倾向^[25],表现在生态环境综合执法中,即政府更偏向于选择罚款这一行政处罚。也就是说,政府在生态环境综合执法中会有选择偏好,但是偏好不一定意味着需要保持不变。政府需要丰富生态环境综合执法的方式,打破依赖罚款这一单一的行政处罚模式。一方面,需要增加警告、责令停产、吊销许可证等行政执法方式的运用。并且需要在实践中逐渐完善罚款标准,实现环境行政处罚对公共利益损失的补偿。另一方面,可以适当结合柔性执法,通过行政指导、行政调解等方式来缓解政府与行政相对人之间的矛盾,共同改善环境问题。同时还可以将生态环境综合执法适当向社会组织和公民个人开放,在严格依法行政的前提下,运用委托执法,将部分执法任务委托给社会力量,发挥社会组织和公民个

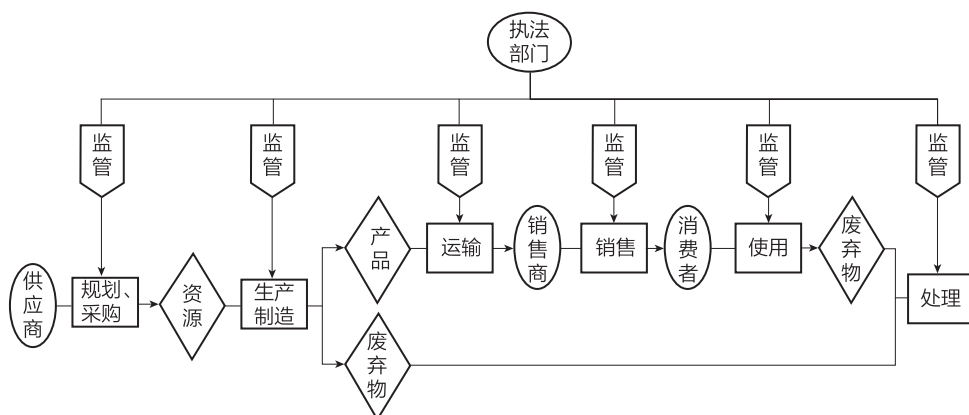


图6 全过程管控模型

人的主观能动性,构建我国生态文明建设的协同合作机制。

参考文献

- [1] 李爱年,陈樱曼.生态环境保护综合行政执法的现实困境与完善路径[J].吉首大学学报(社会科学版),2019,40(4):95-103.
- [2] 张健,张舒.长三角区域环境联合执法机制完善研究[J].中国环境管理,2021,13(2):119-126.
- [3] 张忠利.改革开放40年来生态环境监管执法的回顾与展望[J].中国环境管理,2018,10(6):29-35.
- [4] 夏云娇,黄珊.国家公园资源环境综合执法研究[J].安全与环境工程,2018,25(4):16-21.
- [5] 周兆进.环境行政执法与刑事司法衔接的法律省思[J].法学论坛,2020,35(1):135-142.
- [6] 丁煌,李雪松.整体性治理视角下综合行政执法改革的深化之道[J].南京社会科学,2020(12):70-78,98-98.
- [7] 巩固.“生态环境”宪法概念解析[J].吉首大学学报(社会科学版),2019,40(5):70-80.
- [8] 朱源.加拿大建设项目全过程环境管理的经验与借鉴[J].环境保护,2019,47(16):66-71.
- [9] 何香柏.我国威慑型环境执法困境的破解——基于观念和机制的分析[J].法商研究,2016,33(4):24-34.
- [10] 中华人民共和国生态环境部.中华人民共和国环境保护部令 第16号关于废止、修改部分环保部门规章和规范性文件的规定[EB/OL].(2010-12-23)[2021-07-10].http://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_1852412.htm.
- [11] 袁枫.辐射环境监察机构改革中的人员配备研究——以江西省为例[D].南昌:南昌大学,2020:9-10.
- [12] 陈太清.行政处罚与环境损害救济——基于环境法律保障乏力的反思[J].行政法学研究,2012(3):54-60.
- [13] 韩志红,刘妍.中美罚款制度若干问题比较研究[J].天津师范大学学报(社会科学版),2009(3):23-27.
- [14] 竺效.反思松花江污水污染事故行政处罚的法律尴尬——以生态损害填补责任制为视角[J].法学,2007(3):6-15.
- [15] 胡德胜.论我国环境违法行为责任追究机制的完善——基于涉水违法行为“违法成本>守法成本”的考察[J].甘肃政法学院学报,2016(2):62-73.

- [16] 桂洋, 李媛辉. 我国环境行政执法中罚款制度的问题及其对策 [J]. 环境保护, 2015, 43(16): 57-60.
- [17] COHEN J. Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences[M]. Pittsburgh: Academic Press, 1977: 77-81.
- [18] 中国机构编制网. 自然资源部职能配置、内设机构和人员编制规定 [EB/OL]. (2018-09-11)[2021-10-16]. http://www.scopssr.gov.cn/zlzx/bbwj/201811/t20181120_326754.html.
- [19] 中国机构编制网. 生态环境部职能配置、内设机构和人员编制规定 [EB/OL]. (2018-09-11)[2021-10-16]. http://www.scopssr.gov.cn/jgbzdt/gg/201811/t20181119_325749.html.
- [20] 中华人民共和国生态环境部. 第四次全国环境保护会议 [EB/OL]. (2018-07-13)[2021-07-19]. http://www.mee.gov.cn/zjhb/lshj/lshj_zhyh/201807/t20180713_446640.shtml.
- [21] 张红. 行政罚款设定方式研究 [J]. 中国法学, 2020(5): 84-105.
- [22] 刘长兴. 论行政罚款的补偿性——基于环境违法事件的视角 [J]. 行政法学研究, 2020(2): 97-108.
- [23] 张福德. 美国“柔性”环境执法及其对我国的启示 [J]. 环境保护, 2016, 44(14): 57-62.
- [24] 吴利华, 陈瑜. 全过程视角下企业环境管理绩效评价 [J]. 中国人口·资源与环境, 2014, 24(S1): 46-50.
- [25] 周建国, 靳亮亮. 基于公共选择理论视野的政府自利性研究 [J]. 江海学刊, 2007(4): 95-100.

Research on Comprehensive Administrative Law Enforcement of China's Ecological Environment—A Quantitative Analysis Based on Legal Text

KONG Fanhong, WANG Qin*, WEI Yongfeng

(College of Marine Culture and Law, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China)

Abstract: Eco-environmental law enforcement is the core content of eco-environmental governance. With the promotion of China's comprehensive administrative law enforcement, the environmental field has entered the reform stage of comprehensive law enforcement. The comprehensive law enforcement reform of ecological environment is still in the initial stage of reform and needs to be gradually adjusted and improved. In this paper, the relevant legal texts listed in the "Guidance Catalogue of Comprehensive Administrative Law Enforcement Matters of Ecological Environmental Protection (2020)" are taken as the research objects, and the analytical framework based on the content, stage and method of law enforcement of ecological environmental protection is constructed. Through the coding and quantitative analysis of the legal texts of ecological environment comprehensive law enforcement, it is found that the contents of ecological environment comprehensive law enforcement are relatively comprehensive, and the law enforcement methods cover a wide range of areas. However, there are some problems such as incomplete laws and regulations, insufficient law enforcement of ecological protection, lack of law enforcement throughout the entire process, and monotonous law enforcement methods. It is necessary to improve relevant legal items, increase the law enforcement in the field of ecological protection, strengthen the law enforcement in the whole process control stage, and enrich the law enforcement methods other than fines.

Keywords: ecological environment; comprehensive law enforcement; ecological and environmental law enforcement; guidance directory