·法学研究·

DOI:10.20004/j.cnki.ujn.2023.05.014

环境行政执法方式生态化研究

张 锋

(山东师范大学 法学院,山东 济南 250014)

[摘 要]生态经济强调生态环境与经济发展的协调共生,是我国发展模式转型的必然选择。环境行政执法作为环境治理体系的关键一环,不仅保障环境治理的发展成效,也是促进经济发展转型的重要手段。我国传统"命令—控制"型环境执法方式强制性色彩浓厚、缺乏良性互动机制,需对执法主体转变执法理念,进行环境执法的生态化革新。基于我国环境行政执法的困境,我们应扩大多元主体、转变执法理念、更新执法方式。要促进环境行政机构垂直改革,引入环境行政约谈,适用环境行政合同等柔性执法方式,兼以适用刚性的"党政同责"追责制度,刚柔并济推动环境行政执法方式的生态化发展。

[关键词]环境行政执法方式;生态化

[中图分类号]D922.1 [文献标识码]A [文章编号]1671-3842(2023)05-0141-15

一、引言

生态经济是一种全新的经济发展模式,强调在现有生态系统的承载力下实现经济健康发展。我国正处于社会转型关键时期,党的十九大提出在环境治理领域要构建政府、公民、社会组织等多方合作的治理体系,标志着政府在环境治理体系中"垄断"地位逐渐削弱,也意味着环境治理手段要从传统的"管理控制型"向"引导服务型"转变,将生态经济融入执法理念,引导环境行政执法生态化,促进人与生态的和谐发展。

环境执法相关问题是环境法学研究关注的重点、难点,环境行政执法的生态化也逐渐引起了学者们的关注,在操作层面和理论层面作出了相关讨论。国内外的研究成果主要集中于环境执法发展进程、执法理念、执法方式等方面,观点共同性在于认为环境执法方式的柔性化是环境执法的发展方向,对于环境执法生态化直接性、系统性的研究较少。学者们提出了包括重构惩罚措施与协商措施之间关系、正视非正式协调机制作用等构想,但仍存在着薄弱环节:第一,基于"出现问题-解决问题"的框架进行讨论。执法方式革新大多对实践中已经出现的实际问题提出具体方案,在执法效能出现下降时理论界将研究重点放置在结合非强制手段提升效能,执法能力不足时又主张建立新的执法机制等,属于应对性的构建,缺乏前瞻性构想。第二,立足"逐个问题—定制方案"的研究模式。将环境执法划分为方式、理念等不同的小模块进行专门研究。没有将执法生态化理念方式等当作一个整体系统研究和阐释,研究片段化、孤立化。本文立足"环境执法生态化"这一

[基金项目]本文系国家社会科学基金项目"自然保护地原住居民权益保障研究"(项目编号:22BFX203);山东省司法厅法治山东理论与实务重大课题研究项目"黄河流域系统治理的生态法治保障研究";山东省"黄河流域生态保护和教育高质量发展"教育教学专项课题研究项目"黄河环境污染系统治理法学教育研究"(项目编号:2022HHZX030)之阶段性研究成果。

[作者简介]张锋,山东师范大学法学院教授,博士生导师。

主线,以环境行政执法理念、执法方式、执法主体等内容的生态化串联为核心内容,从整体系统观、多元参与观等角度进行环境执法方式生态化的研究。

二、多元共治:环境行政执法生态化的核心内涵

2015年我国首次提出了绿色发展理念[①],绿色发展理念认为构建多元环境治理体系是我国环境治理工作的重要目标。环境行政执法作为我国环境治理体系的中心和支柱应贯彻"多元"这一主题,具体表现为要对传统一维执法体系进行改革:传统环境行政执法的排他主体、单一方式、唯一理念已经阻碍了环境执法的生态化进程。

环境执法生态化是生态学同环境法学交叉研究的产物,生态学的系统性、协调性在执法行为内涵上就具现为多元共治。但此处的"多元"不单指执法主体的多元性,还应当包括执法方式的多样性以及执法理念的全方位性,同生态系统一样,环境执法体系中主体、理念和方式也存在联系。所谓环境执法生态化指的是多元主体利用多样化方式贯彻全方位生态理念的过程。生态化与环境行政执法体制的关键交叉点在于共治,通过如下三个层面可以解释多元共治如何被理解为执法生态化内涵的。

(一)生态共治:环境行政执法主体的多元生态化

《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》的"基本原则"中包含坚持优化协同高效、坚持统筹协调推进的思维。生态环境和执法体系的共性就是整体性,为了维护环境行政执法的整体协调性,必须将多元主体纳入执法体系中。

1. 作为执法主体的政府。我国法律规定行政执法权由政府(即相关行政机关)独立行使。这源于我国长时间实践中形成的以政府为单一主体的社会事务管理范式,在环境执法体系中也是如此。该范式的特点是以国家公权力为后盾,以行政命令为手段通过单一主体行使环境管理职权。其逻辑基点是,国家这一抽象概念可以理解为是由环境+人构成的集合,而个体人无法也不能对环境进行管理。因此政府作为个体人权利让渡形成的代表,根据公共信托理论作为受托人承担管理身份所应负担的义务,并在违反环境义务时承受不利后果。基于此,政府确立了其作为环境执法主体的身份。环境执法生态化语境下,政府应转向服务型、生态型政府,同时将强化政府责任作为落实这一目标的最重要的手段[②]。但在环境执法体系中,除执法主体外,相对主体和监督主体也是不可或缺的因素。

2. 作为监督主体的公民。2014年环保法确立公民参与原则,这意味着我国的环境管理体制由政府一元模式向政府、公民等多主体参与的多元模式转变。公民是环境执法的最终受益人,且按照公共信托理论公民的权利让渡才是政府权力的根本来源。因此,我国在环保法中针对公民规定了知情权、参与权等权利。从权利外观上看,公民享有的权利属于监督权。因此在环境行政执法体系中应当确立公民的监督主体地位,我国环保法在规定公民参与时,在同一章规定了信息公开制度,要求在环境行政执法行为作出前应当积极对公众公开。通过该章的规定,环境行政执法作为管理体制中的重要构成部分,应确立公民这一主体参与环境行政执法。生态环境部出台的《关

①2015年下发的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》第五部分的主题为坚持绿色发展,着力改善生态环境。该部分中明确提出要加大环境治理力度,以提高环境质量为核心,实行最严格的环境保护制度,形成政府、企业、公民共治的环境治理体系。

②李爱年,刘翱:《环境执法生态化:生态文明建设的执法机制创新》,《湖南师范大学社会科学学报》,2016年第3期。

于优化生态环境保护执法方式提高执法效能的指导意见》中要求，“举报奖励机制和第三方辅助执法机制，充分发挥广大群众和第三方社会机构的力量，帮助执法部门发现和查处违法问题”[①]，从部门规章角度肯定了执法生态化多元共治的转型构想。但在此多元结构中，公民起到的仅有监督作用，将公民作为监督主体的意义更多是在于将行政机关“高高在上”的地位下沉，创造倾听多方意见、较为平等的沟通平台。

3. 作为相对主体的企业。在环境行政执法中相对人大多为企业，在现行一元治理模式下，行政机关作为排他主体往往并不会过多听取企业的声音，进而导致政企关系紧张。例如2019年生态环境部共发出16.28万份处罚决定书，共做出118.8亿元的罚没金额[②]。从经济学角度讲，如果单纯将企业定义为逐利的经济人，那么在经营者和管理者之间会缺乏沟通而导致矛盾日益加深。为规避该现象出现，行政机关必须同企业交流沟通，将其纳入环境执法体系中作为相对主体，使企业参与行政执法，而不仅仅是作为行政相对人，构建行政机关—公民—企业三方配合的环境执法体系。

企业作为相对主体拥有其相应的权利义务，概括说就是责任承担的绝对性和方式的灵活性：其义务表现为承担的绝对性，作为行政执法相对人，在自身行为确已达到环境行政处罚标准且环境行政机关作出行政行为时，应积极主动承担应负的责任，有责必承担；权利则表现为承担的灵活性，即企业对处罚承担方式是可协商的。据上文数据，2019年罚没平均金额为7.3万元，部分中小企业在缴纳罚款和企业发展之间往往选择主观逃避而使行政机关执法效能低下。行政机关在处罚时以违法现实和法律规定为依据，但与企业沟通可以了解企业的现实困难，在行政机关同企业充分交流后可在责任承担方式上采用灵活手段，例如分期支付、替代履行等，使企业从主观上参与执法行为，形成一种生态化的互动沟通模式。

（二）协商互动：环境行政执法理念的全方位生态化

随着生态文明理念的发展，需要重新审视并更新传统的环境行政执法理念，树立全方位的生态行政执法理念。然而现在的环境执法理念在很大程度上已经偏离立法初衷，故应当确立生态优先的执法理念。生态优先是对经济优先理念的扬弃，要求整体性认识生态系统与人的关系[③]，即人类的经济行为存在生态边界，环境行政执法要转变传统的“经济发展唯一”的理念，不仅经济要发展，也要做到生态和谐、社会进步，从自然观、整体观、治理观三个层面实现经济—生态—社会的全方位考量。

1. “生态中心”的自然观

坚持“主客二分”的传统法哲学将法律关系分之为主体和客体两部分，主客体之间界限极其明确。法律关系是主体间的法律关系，在传统法哲学领域主体仅指“人”，而客体概括来讲指的是对主体有用之“物”，因此自然毫无疑问属于客体物。在环境保护领域，植根于人类中心主义的伦理理念，承继于传统人文主义的价值观念，将人类环境行为仅仅限制到资源使用节约而非生态利益保护，对环境的属性往往局限在资源价值。简言之，即以人为尺度，强调环境对人的利益，注重生态的“工具价值”。这种忽视自然内在价值的定位反映到环境行政执法，就是以人为绝对中心的起点和归宿，注重环境自身带来的经济利益，环境执法为经济发展让路，对严重破坏环境的企业不能

①《关于优化生态环境保护执法方式提高执法效能的指导意见》第三部分“完善执法机制，着力提升行政执法效能”。

②生态环境部：《2016-2019年全国生态环境统计公报》，2020年12月14日，第8页。

③李嵩誉：《生态优先理念下的环境法治体系完善》，《中州学刊》，2017年第4期。

罚、不敢罚。传统理念引导下执法缺位使经济与环境的关系失衡[①]。

环境执法生态化要求执法从“人类中心主义”转向“生态中心主义”。生态中心主义的平等原则强调人和环境拥有平等的内在价值。生态环境也有其自身固有的权利,将主体人和环境放置在同一个评价体系下,而非使人超越环境,承认环境的权利。环境执法在一定程度上就是为了维护环境的权利,当大气、水、土地等出现污染时,环境无法自证权利受到侵害,此时由行政机关通过行政执法行为调查并要求侵害人停止侵害行为及恢复原状,从而达到保护环境权利的作用。因此环境执法在执法过程中要立足于生态利益,确立全新的“生态中心”的执法理念,摒弃传统经济利益为绝对标准的理念,破坏生态环境的行为即使附带极高的经济利益也应予以处罚。

2.“共生协调”的整体观

生态系统是整体的系统,任何要素之间均存在联系。《生态文明体制改革总体方案》中也对此进行了强调[②],其法治意义在于要求环境行政执法中学会使用整体性的视角看待问题。传统的环境行政执法以孤立的视角看待环境:以具体环境要素分为海洋、草原等不同行政执法力量;以行政区划分为省、市等不同环境执法队伍。但自然生态不承认任何行政边界,传统孤立的执法理念不能整体性兼顾生态系统。以流域生态系统为例,其是跨越多行政区划,内含有多环境要素的复杂生态系统。依照只需管理“自己一亩三分地”的传统行政执法理念进行执法,会导致上下游之间、环境要素之间产生矛盾。

2018年国务院机构改革在生态资源领域进行了部门调整,执法机构整合到生态环境部和自然资源部,统筹开展环境执法活动。这场生态环境保护综合行政执法改革的内在机理就是整体性治理理论,旨在用整体性思维去弥合政府生态环境保护职能之缝隙[③],是生态环境治理整体联系观在环境保护执法场域的具体显现。环境行政执法整体观并不只是单纯的机构整合,而是认为包括人类在内的各环境要素是存在联系的,各要素共生协调构成完整的生态系统,一种环境要素的损害势必会引起另一种环境要素的损害,如大气被污染后形成酸雨污染水体,水体被污染后渗透到地下污染土地,被污染的水体经过蒸发进入大气形成酸雨。这要求不能机械执法,不能以孤立的技术思维代替生态系统思维[④],森林资源案件未必与土地、水等不同资源没有关联,不同行政区划内的环境案件未必不存在联系。环境行政机关在执法过程中要系统考虑到生态之间的关联性,由点到线、由线及面,以生态区域而非行政区划为执法范围。所谓生态区域指的是一定范围内多种环境要素共生的生态系统,例如流域生态区域涵盖流域水体、水生物、沿岸森林、植被等要素。

3.“两山”理论的治理观

《关于加快推进生态文明建设的意见》坚持“绿水青山就是金山银山”的论点,意味着我国在经济、生态关系理念上有了新的革新。“两山”理论的“两山”指的是绿水青山和金山银山,绿水青山隐喻生态环境,金山银山则隐喻经济发展。

这一对概念在我国经历了三个发展阶段:(1)要金山银山不要绿水青山;(2)既要金山银山又要绿水青山;(3)绿水青山就是金山银山。因此环境行政执法的理念同样划分为三个阶段:(1)唯经济发展执法理念;(2)以经济建设为中心执法理念;(3)兼顾生态、经济执法理念。前两种执法理念从其运行机制仍可以划分到传统执法理念范畴,执法的出发点依然是促进经济发展而非生态保

①根据国家统计局数据,1988年GDP增速达到了9.4%,但根据《1989年中国环境状况公报》,1989年,全国城市总悬浮微粒年均值的平均值为432微克/立方米,远远超过《环境空气质量标准》规定的二级浓度200微克/立方米。

②在《生态文明体制改革总体方案》中,要求树立山水林田湖是一个生命共同体的理念。

③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》,《吉首大学学报》(社会科学版),2019年第4期。

④杨小敏:《论我国流域环境行政执法模式的理念、功能与制度特色》,《浙江学刊》,2018年第2期。

护。执法理念向第三阶段转变的核心问题就是要理顺经济和环境的辩证关系：就传统的治理观念看来，经济无疑拥有高顺位，而“两山论”却认为生态保护具有优先顺位。绿水青山就是生产力，生态也是经济的助推器。环境执法时要形成新的执法理念：生态与经济是划等号的，保护生态就是促进经济发展。

“两山论”治理观要求环境执法思维从技术理性转变成为生态理性。主流技术理性认为，人类能够通过技术改造自然、控制自然和征服自然[①]。而生态理性尊重自然的客观价值。传统行政执法观念中侧重于经济发展的执法观就是技术理性的体现。而生态理性要求以生态环境为行为指向，对破坏生态的行为零容忍。从主体功能方面，我国划分为禁止、重点、限制与优化四类开发区，这四类功能区的保护力度由强到弱，但即使在优化开发区，行政执法的首要目的依然是保护生态，“两山论”指引下的生态理性执法观念要求执法主体在执法过程中以预防为原则，通过审批许可等行政行为将生态未来可预知的风险降到最低，同时要求执法相对人法律责任承担应体现“生态修复”的内容。

（三）刚柔并济：环境行政执法方式的多样生态化

传统一元治理模式下的环境行政执法以行政处罚、行政强制等“刚性”手段为主，更多表现为自上而下而非互相配合的管理模式。在实践中具体表现分为中央及地方两阶：

1. 中央阶层表现为由中央派出督导小组采用下沉式手段进行监督治理，比如各地时常刮起的“督察风暴”“环保风暴”。这类治理范式最大的特点就是自上而下通过行政权威并期待在短时间内取得显著成效，这正是被学术界称为“运动型治理”的政府运作模式，即暂时叫停常规机制，代之以政治动员的方式集中各方资源来完成特定任务。这种运作模式的出发点是高级别行政机关督促地方进行环境治理工作，但往往演变成地方行政机关为了完成上级任务实行“一刀切”政策即关停所有涉事企业。

2. 地方阶层表现为由行政机关单方面做出生态不利行政后果，行政机关往往考虑的是行政政绩的考核指标而非行政机关的生态保护职能。仅考虑行为合法，忽视行为生态合理。同时行政机关占据绝对主导地位，缺乏同其他社会主体协商沟通，作出的行政行为往往是“一罚了之”，而不会过多考虑行为相对人的生态处境。行政机关在环境执法中会出现执法过度或不足的现象。一方面，基于经济发展的考虑，采取消极不作为的态度。另一方面，以高压、强制的手段来“一刀切”达到行政目的，缺乏以信任和理解为基础的良性互动关系，导致行政效率降低，行政成本增加。

传统的行政执法这种“刚性”手段，针对突发性环境事件的应急处置、事后处理方面发挥了积极作用，但随着生态文明进程的推进，传统单一的刚性执法手段已经不能满足现实需要，例如环保法增加“按日计罚”制度作为惩罚性手段的典型代表，其适用却并未达到立法预期，环保部门2016年办理了21738件案件中按日计罚只有不到5%的使用率[②]。单向的威慑动因强化而执法力量配备不能与之匹配会出现威慑失灵或者威慑过度，应在保留现有立法提供的威慑的基础上，剩余的执法力量转向柔性执法[③]。合作型执法和威慑型执法单独运用都无法促进守法，必须综合运用两种方式才能使守法效果最大化[④]。现实情况呼唤刚柔并济的新型环境行政执法方式，以合意替代压制，尊重环境相对人的合法权益与合理诉求。

---

①王丽敏：《“两山论”的理论渊源及其实践路径》，《理论月刊》，2020年第11期。

②《新〈环境保护法〉四个配套办法2016年度实施与适用评估报告发布》，https://www.h2o-china.com/news/256910.html，2021.08.19.

③胡苑：《论威慑型环境规制中的执法可实现性》，《法学》，2019年第11期。

④Clifford Rechtschaffen. Competing Visions: EPA and the States Battle for the Future of Environmental Enforcement，http://www.elr.info/articles/vol30/30.10803.cfm，2016.12.09.

所谓刚柔并济的多样化方式,是指在经过命令控制型经验积累后,社会守法的动因发生变化。由传统的惩罚性倒逼守法转向自觉性守法,即环境法运行不仅仅单纯依赖法律的威慑后果。环境行政执法方式转向沟通交流型,政府—企业—个人三方面逐渐趋向于合作型执法,而刚性执法在特定情况下承担起补充作用。在无明显刺激手段的情况下,企业是不会主动守法的。若想实现执法目标,环境行政执法必须要坚持合作的理念①。刚柔并济的环境执法方式在我国也逐渐有了实际效果。以广东省贵屿镇为例:该地每年拆解处理废旧电子电器和塑料达155万吨,电子元器件5万吨,产生的工业废水、重金属严重污染了当地生态环境②。2002年起当地政府多次管制该地区电子废物拆解业,但陷入了"污染—整治"的恶性循环。于是,当地政府采用"疏堵结合"的方式:"堵"就是对电子垃圾非法来源及拆解行为予以坚决打击,2012—2015年共取缔2469家电子废物拆解户,抓获刑事犯罪嫌疑人22名、行政拘留22人,查扣违法货物624吨③。"疏"就是采用帮助型执法,2015年建立贵屿循环产业园,制定了电子废物拆解行业要求,帮助当地拆散户组成企业,进入园区进行正规化经营。该地区的实践,体现了由"威慑"向"合作"的转变。

三、症结所在:环境行政执法方式生态化的困境分析

尽管作为环境行政执法追求的目标,执法方式的生态化已在理论和实践中初露端倪,但对环境执法方式生态化全方位的理解和实现,仍面临着种种困境,对其现实困境溯源探究,才有可能找到完善之举,为环境行政执法的生态化转变扫清障碍,将习近平生态文明思想贯彻到环境行政执法的全过程。

(一)传统环境行政执法的自身困境

环境行政执法生态化困境从其源头探究可以分为自身困境和实现困境,自身困境强调困境的内部性,即环境执法生态化进程中自身固有的局限性,主要集中在执法方式、执法队伍结构和执法权责三个层面。

1. 执法方式刚柔不均衡

行政主体作为国家的公权力机关,在执法方式上仍以威慑式执法为主,较少与相对人平等对话,甚至存在钓鱼执法、暴力执法或是消极执法等权力的极端运用,双方往往难以在平等信任前提下达成共识。行政执法方式中的"刚"与"柔"处于严重失衡的状态,新兴的行政合同、行政约谈等兼具私法自治内涵的柔性执法方式,也因公权力控制下的强制色彩而难以发挥其应有作用。

由此,行政相对人的自由及合法权利被过分限制,行政相对人的主观能动性被极大破坏。执法者未能从相对人的角度出发进行考量,而行政相对人能够看到的仅有自身利益的损害,因而致使行政相对人对执法过程及其结果产生不满和抵触情绪,这一方面会导致行政主体与相对人之间的对立与冲突加剧,从而引发更大的冲突,阻碍了经济与生态关系的修复;另一方面行政相对人进一步的行政复议、投诉甚至行政诉讼,既导致了行政与司法资源的浪费,又增加了行政机关执法的社会风险。甚至,在行政相对人的合理诉求通过法律所规定的合法途径不能得以实现的情况下,

① Walter E. Mugdan, Federal Environmental Enforcement in EPA Region 2, *Albany Law Environmental Outlook*, (January2000), pp. 9-13.

②《环保风暴、海关利剑下蝶变的"垃圾镇"——广东贵屿》, https://www. sohu. com/a/281711823_803793, 2021. 08. 19.

③生态环境部:《疏堵结合"电子垃圾之都"转型跨越——广东汕头市贵屿镇"散乱污"综合整治实践》,《资源再生》,2019年第9期。

行政机关公信力也会下降，从而增加不稳定因素。行政机关为维护社会安定及其公信力，会采取更加“刚性”的措施，使行政执法陷入恶性循环。

这样的环境行政执法方式没有考虑到生态环境本身的特点，不仅不利于生态环境本身的修复，更严重增加了执法的成本，更有甚者，由于不当执法还产生了一定的负外部性。绿色发展理念要求实现政府、企业和公众共治的环境治理体系，然而在执法方式的“刚”与“柔”严重失衡的情况下，执法者与相对人在环境执法问题上各执一词，并无实现多元共治的可能。

2. 执法队伍结构不合理

虽然环境执法队伍相比过去有所壮大，环境执法能力也得到相对的加强，但仍无法适应环境执法的效果与效率要求。究其原因，环境执法队伍结构的不合理是关键因素。

第一，执法队伍力量严重不足。这一情况在基层十分明显。环境污染最为严重的情况通常发生在基层，基层环境执法队伍在数量需求尤为迫切。目前我国共有环境行政执法人员约 8 万人，大多数县级城市的环境行政执法人员不足 5 人[①]，根本无法满足其基本的履职需要。

第二，执法队伍水平参差不齐。各地生态环境保护机构的规模和能力受到当地经济状况发展的制约，发展极不平衡，财政状况的强弱不均，使得部分地区行政机关执法力量薄弱，缺乏专业性人才和设备，执法素养、资质不够，许多执法人员甚至没有环境保护教育背景，缺乏生态环境保护最基本的理念和知识，难以满足环保行政执法工作的基本需要。

第三，执法队伍编制尚未统一。目前，我国生态环境执法队伍的组成包括事业编制人员、参公管理人员、公务员以及行政工勤编制人员，人员构成较为复杂，加之我国目前缺乏针对不同编制人员进行划分的明确标准和依据，导致不同执法人员由于身份不同，待遇有所不同，执法权限也不尽相同，使得不同身份的执法人员心理上不平衡，权限上不规范，责任上不明确。

作为环境行政执法的基层执法力量，若执法队伍无法满足环境行政执法的需要，即便有良好的制度设计，也不过是一纸空文，无法实现环境行政执法的目标。那么，最终遭受损害的则是生态环境自身。生态环境遭受的损害大多不可逆，即便有修复的可能性，也会由于缺乏优秀的执法队伍而无法正确引导修复活动，生态环境的损害仍将持续。

3. 执法权责不独立

“条块结合，以块为主”的行政执法体制，加之“环保部门统一监管，有关部门分工配合”的环境监管体制，使得我国环境执法权责的独立性得不到保障，严重影响执法效率。

从纵向来看，破坏行为发生地或结果发生地的省、市及区县的生态环境主管部门均有权进行监管处理，同时生态环境部门作为地方政府的组成部门，常会出现地方政府干预本地区环境监测执法工作的情形，易导致多层执法、重复执法和执法不严，地方环保部门执法力度往往关乎当地经济发展，当地经济发展又与地方政府考核挂钩。执法过严则对企业造成沉重打击，致使税收和经济增长降低；执法过于宽松则会导致企业肆意对环境造成破坏，也不利于经济发展和社会稳定。加之地方政府控制着当地的人、财、物，环保行政执法部门工作的独立性更加难以保证。

横向上，生态环境部门与其他职能部门之间同样存在职能重叠的现象。我国《环境保护法》第十条规定，对地方环保工作进行监督管理的主体除了当地的环保部门外，还包括其他相关部门以及军队的环保部门。这意味着对同一环境要素除了环保部门以外，其他与该自然资源相关的部门也有权对其进行监管。据生态环境部统计，全国各省份涉及环境保护工作的职能部门数量多达20到50余个[②]，彼此之间存在着职能交叉，难以合力执法，环境执法权的独立性无从确保。

---

①《生态环境保护综合执法队伍的组建和管理》，http://env. people. com. cn/n1/2019/0315/c1010-30978819. html，2021. 08. 24.

②生态环境部行政体制与人事司：《生态环境保护综合执法的职责调整》，《中国环境报》2019年3月14日第3版。

当执法权的独立性遭到严重破坏时,一方面容易造成多层、多头执法的局面,导致行政资源的严重浪费,执法的成本与效能比重失衡,成本日益升高而效率却呈下降趋势。同时,生态环境是一个各要素之间相互联结、密不可分的整体,这就要求环境行政执法应当具有整体性,当前过于分散的环境行政执法模式将生态环境分割开来,无疑不利于生态环境的保护与修复。另一方面,执法权不独立,在一定程度上还会影响执法的公正性,执法主体公信力和权威性遭受质疑,从而增加执法难度。

2016年中办、国办的垂直改革指导意见[①]中明确提出要调整地方环保管理体制,其相关措施一定程度上改善了执法权不独立的问题,有效遏制了地方政府对环保行政执法工作的干预。然而,这些措施在增强环境执法权独立性的同时,也不同程度产生了地方政府责任意识减弱、对环保行政部门在财政等方面的支持力度下降等问题。因此垂直管理改革不仅应当强调环境执法部门执法权独立性,同时也应强调地方政府对自身职责的认识,使其正确处理好经济发展与环境保护之间的矛盾,在法定权限范围内正确履行环境保护职责。

(二)环境行政执法生态化的实现困境

除自身困境外,实现困境也在一定程度上阻碍了环境执法生态化进程。实现困境即外部性困境,具体表现为通过环境执法以外的制度、标准等对执法生态化施加不利影响,问责制度、考核标准、经济模式是实现困境中的三个典型要素。

1. 问责制度尚不完善,加剧滥权

我国《环保法》在问责制度上,将问责对象界定为"地方各级政府、县级以上环保主管部门和其他负有环保监管职责的部门",仅将责任局限于法律责任,而忽略了政治责任这一重要的责任类型以及党委这一重要的责任主体。地方各级党委既对当地的经济发展负全局责任,同时也承担政治责任。因此,各级党委领导人员也同样应当作为环境责任的承担主体。同时,中国共产党发挥领导核心作用,意味着地方各级党委通常享有更大的发言权和决策权,但在环境行政执法的责任制度上,却并未规定与其权力大小相匹配的责任,呈现出"权责不统一"现象。

由于地方各级党委的领导人员往往掌握着较大的公共权力,因此政治责任的缺失通常会导致其利用权力来干扰甚至是逃避法律责任。地方各级政府工作由党委领导,但当出现环境问题时,各级政府以及环保主管部门往往成为责任的主要承担者,地方党委的领导人员却置身事外。即使出现重大或者特大事故,也只是作深刻检查,难以涉及记过等党纪和政纪处分。这就导致地方各级政府以及环保主管部门往往面临着服从领导和承担责任的双重压力,工作积极性遭受严重打击,最终导致环境问题加剧。"督政"虽然取得了一定成效,但"督政"所针对的对象只是地方政府而没有涉及地方党委,未对地方各级党委领导人员产生实质威慑,并且,"督政"属于运动型治理,其制度化、法治化程度尚显不足。在环境生态执法中由各级党委负责领导,党政责任的缺失意味着在环境行政执法问题上,缺少了对党委的制约,容易导致不作为、乱作为的情况发生。遭受损害的生态环境很有可能由于某些地方党委的错误决策,呈现进一步恶化的趋势,然而在这一过程中,执法仍在进行,也就意味着执法成本的消耗换来的却起到了反作用,不论是从治理效果还是从治理投入成本来分析,都是不理智的结果。环境治理过程中,需要地方党委正确发挥领导作用,将地方政府、企业和公众联结在一起,形成多元共治的环境治理体系。

2. 考核标准单一片面,掣肘执法

财政体制的自负盈亏为地方政府提供了逐利的动机。很长一段时间以来,GDP是中央政府对地方政府进行考核的最主要指标,同时GDP的增长也可以为地方政府带来财政收入。在这一考核

①中共中央办公厅,国务院办公厅:《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》,中办发〔2016〕第63号,2016年9月14日。

标准之下，地方政府通常会毫不犹豫地参与到有利于推进经济发展、增加地方财政的活动之中。地方政府过于追求GDP增长时，一方面，可以带来优秀的政绩考核成绩，从而为地方党政领导干部提供个人仕途进步的垫脚石；另一方面，地方政府可以获得高额的财政增量分成，缓解由于分税制而面临的财政压力。

但是，唯GDP论的考核标准使部分地方领导在工作中为了达到经济发展的目的而随意支配公共资源。即便环境保护也是中央政府所下达的多项指令之一，但其强调程度远不如经济发展，同时也缺乏相应的激励措施，加之财政分权的体制和唯GDP论的政绩考核标准的影响，在经济发展与环境保护难以两全时，地方政府通常会选择经济发展而忽略环境保护，甚至不惜牺牲环境来谋求经济增长。

由于各执法人员、领导的切身利益受制于传统经济模式下的考核标准，其行为模式往往指向经济发展这一目标，而忽略生态环境保护。片面的考核标准制约了政府的转型升级，环保行政部门即便存有维护生态文明的理性和优先保护生态环境的合理措施，也会由于其受制于政府而没有办法得到落实，环境执法陷入为经济发展而服务的不良局面，其生态化难以真正实现。

3. 经济模式转型缓慢，牵制革新

环境行政执法的生态化以经济的生态化为基础。当前我国正处于经济发展模式的转型期，相比以往追求快速增长型的传统产业来说，生态产业有所发展，但区域经济发展失衡、陆域与海域经济产业发展不协调、生态技术研发进程缓慢等问题也长期束缚着我国经济模式的生态化转变。

我国传统粗放型经济模式，以高消耗、高污染、高排放为特征，过度牺牲生态环境来换取完全不等价的经济利益，对自然资源的过度开发激化了经济发展与环境保护之间的矛盾。本应当以维护生态文明为主要目的的环境行政执法在传统经济模式的大环境下，被迫向经济发展作出让步，对过度开发自然资源的行为只能进行一定程度的控制，治标不治本，生态环境的损害仍将持续甚至扩大，环境行政执法不再是为生态环境而执法，而是转向为经济发展服务。

我国正由追求高速发展的传统经济向追求高质量发展的生态经济转变。生态经济摒弃了过去片面追求经济发展而忽略环境保护的发展模式，要求在生态系统的承载范围内发展一些经济发达、生态高效的产业。生态经济将环境保护和经济发展放在同等重要的位置上，形成了生态上和经济上的良性循环，缓和了经济发展与环境保护之间的矛盾，避免了环境行政执法过程中为促进经济发展而不得不让步的局面。

因此，实现环境执法的生态化必须加快我国传统经济发展转型，生态经济的实现不仅需要产业生态化的促进，更需要生态产业化的反哺，生态经济的关键在于产业让生态与产业深度结合，走生态产业化与产业生态化协同发展道路。唯有二者共同协调发展，实现经济的生态化才能使得环境保护与经济发展的根本矛盾有转化的空间和基础，进而推动环境行政执法生态化发展。

四、制度创新：环境行政执法的生态化路径

困境中求生存，困境中求发展。我国环境行政执法实践发展已经显现出生态化的趋势：执法理念由经济发展优先逐步转变为生态文明法治观；执法模式由单一管制走向多元治理；执法职能由条块分割到纵横统一；执法监督由“督企”向“督企”与“督政”并重，执法责任由虚变实，等等[①]。环境行政执法的生态化是环境执法体制机制的改革和深化，生态化内涵中的刚柔并济要求传统执法方式的手段革新、多元参与要求原有追责体系的要素重构、协调互动要求环境执法权力的规范运行，这是环境行政执法生态化的必由路径。

①刘明明：《改革开放40年中国环境执法的发展》，《江淮论坛》，2018年第6期。

(一)创新执法方式与完善制度构建并举

环境行政执法的生态化呼吁执法理念从“人类中心主义”走向“生态中心主义”,“生态中心主义”的理念要求人类变单方面向环境攫取资源价值为尊重自然客观规律的开发利用,反映在行政执法层面,行政机关要实现从“命令—控制型”政府向“服务引导型”政府转型,真正协调好生态环境保护和经济社会发展之间的关系。这需要变革传统的对抗式执法范式,在坚持柔性管理思维和对话思维的基础上创新为符合生态化执法要求的协商式执法范式,环境行政约谈体现了我国执法方式从行政管制向行政服务转变①,推行环境行政合同也是推动执法生态化的创新之举。

1. 优化环境行政约谈制度

基于环境行政执法生态化的要求,政府要从“干预行政”向“服务行政”转变。环境行政约谈作为一种新型政策工具,其作用在于提供了政府环境法律执行的新手段,其实质乃是上级政府从干预下级政府环境治理转变为督促下级政府回应民众对环境公益的需求,实现传统环境政策实施方式的优化,环境行政约谈实践在程序运行和立法供给等方面仍需稳步前行。

第一,环境行政约谈主体多元化。多元共治是生态化环境行政执法的核心内涵之一,环境约谈制度需要引入多元主体的参与:全方位生态保护的时代要求建立起环境司法与行政执法的协作机制,整合各机关的立体多维保护功能②,在环境行政约谈中可将与地方政府同级的检察院纳入到参与主体中来,从而一定程度上解决约谈参与性失衡的问题,具体表现为在上级环境主管部门约谈下级地方政府主要领导和负责人、地方政府相关执法部门约谈企事业单位时,检察院的现场监督可在掌握约谈主体与约谈对象所达成协议内容的基础上,有效监管地方政府和企业整改行为,在政府有关部门、被约谈企业不履行决议内容时,视环境违法行为推进环境公益诉讼,倒逼地方政府和企业在面临“不整改就吃官司”的劣势情境下,积极落实协议所达成的整改意见和整改要求;同时,我国的环境治理体系应当转向多元共治,使社会力量参与环境治理,建立起政府行政的补充形态③。譬如环境事件与环境危机涉及很多环境科学上的认定标准和判断方法,具有很强的信息门槛、专业壁垒和信息成本④,因此需要增加环保社会组织、环境第三方机构、环境专家在约谈过程中的参与,以提升环境整改方案的科学性、合理性、可执行性和治理的有效性,有力弥补检察院作为司法机关在应对环境问题上专业不对口、技术不对等的缺漏;此外,执法手段、权力授权、公众和环保组织参与以及环境审计等方面是一个有机的整体,是环境执法体系中必不可少的一部分⑤,所以还应将群众代表和大众媒体纳入参与主体,在增强社会监督的基础上提高决议决策的民主性和科学性,最终实现环境行政约谈主体多元、契约平等、全程参与的良好运行。

第二,环境行政约谈方式协商化。一方面,要改变过去被约谈方只能被动服从和接受约谈方提出整改方案的现象,提高约谈过程协商化程度和所达成协议的合意性,被约谈的政府相关部门积极主动地提供有关地方环境监测数据、产业发展结构等信息,被约谈的企事业单位应当对企业的运营方式、采用的技术手段进行说明,约谈方要尊重被约谈对象在约谈过程中陈述和申辩的权利,给予其守法技术和方法上的指导,在平等协商的基础上对各种整改方案分别探讨分析,达成内容上权责利对等的约谈协议。另一方面,建立约谈方与被约谈方之间的双向约束机制,约谈方不

①邓禾等:《环境行政约谈的实践考察及制度完善》,《重庆大学学报》(社会科学版),2018年第4期。

②王雅琪,张忠民:《现代环境治理体系中环境司法与行政执法协作机制的构建》,《中国矿业大学学报》(社会科学版),2021年第3期。

③秦天宝,段帷帷:《我国环境治理体系的新发展——从单维治理到多元共治》,《中国生态文明》,2015年第4期。

④张锋:《环保约谈:一种新型环境法实施制度》,《上海财经大学学报》,2018年第4期。

⑤Sevine Ercmann. Enforcement of Environmental Law in United States and European Law: Realities and Expectations, *Environmental Law*, Vol. 26, No. 12, pp. 1213-1240.

得在被约谈方落实约谈协议的过程中随意干预或加码，约谈方违反协议内容导致环境治理效果不佳不能处罚被约谈方。相较于传统的命令思维，对话思维强调多元主体间平等协商和互动，若约谈方单方运用命令控制手段，被约谈的地方政府往往会采取过激强制措施以换取短期治理效果。囿于过去“运动型治理”的执法模式，同时企业容易产生相应的侥幸心理从而表现为一定的投机行为，行政约谈无法获得长期治理的环境收益，因地制宜地运用政策工具才能激励政府有关部门和企业的治理意愿和整改行为，约谈效果的常态保持和环境质量的持续稳定才是执法方式生态化的现实追求。

第三，环境行政约谈适用法治化。当前，环境行政约谈直接上升到推动《环境保护法》修改的条件并不成熟，以制定专门条例的方式从而对约谈事由、启动主体、约谈程序等进行规范更为现实可行，强调约谈适用中以服务、指导、激励为主的执法价值取向，同时设计约谈结束的回访和检查机制以保证约谈所达成方案的长期落实，对于达成合意但未履行的应当予以督促和提醒，仍不履行导致环境损害的应推动有关主体提起公益诉讼；对于约谈未形成合意的直接采取警告或者启动相关追责程序，实现约谈与传统环境行政执法的良好衔接。另外，各地根据当地的产业结构和规模、约谈的实践需要再进一步细化约谈的适用范围，不加限制地扩大环境行政约谈的范围和对象容易浪费行政执法资源，环境行政约谈的高频率适用同样使得政府环境职能履行的畸形化、错位化。环境行政约谈的职能在于告诫和督促，重心在于预防和管控风险，方向在于纠正存在环境危害隐患的环境行为。应当与已经发生环境事件的责任追究严格区分开来，约谈的结果也不能偏离非强制性的轨道。

2. 推行环境行政合同

非强制行政不应该取代强制行政，但是与此同时也应特别注意，非强制行政这种带有柔性色彩的执法方式建立起了合意基础，应当通过调解、合同等手段促进非强制行政的实现[①]。环境行政合同契合执法生态化进行柔性执法的要求，它是环境行政机关为实现特定的环境行政管理职能和达成特定的环境治理目标，与相对人在协商合作基础上订立的相关权利义务关系安排的一种自愿环境协议。通过引入私法主体参与环境治理实现当前环境规制主体结构的拓展，突破了传统环境行政执法的实施范式，从而推动行政执法向生态化方向发展，现如今环境行政合同规范尤以合同订立、救济程序、激励机制为要。

第一，规范合同订立。环境行政合同的双方给付内容在比例关系上应满足平等性要求，既要避免地方政府为了经济利益而出卖生态利益，让企业藉此确立不合理的市场优势，也不能利用行政职权逼迫当事人订立环境行政合同。因此，需要加强订立过程中的社会监督，通过信息披露制度、利益相关者参与制度等程序性制度的构建，强化环境行政合同信息公开并提升环境行政合同的公平性、实效性和科学性。合同内容中除去商业秘密和专利技术部分，其他合同内容应当视情况向社会公布；吸纳行业协会组织、环保社会组织、第三方认证机构参与环境行政合同，在制衡和监督政府的同时在治理结构上实现政府机关、企事业单位、行业协会组织、环保社会组织等公法主体和私法主体之间的有效互动。在订立合同过程中，行政主体缔约不得超出法定权力运行的范围，且要体现合同当事人双方真实的意思表示。合同所含条款目的在于实现行政主体改善环境治理效果的公共意志与相对人提升生产营收的私人意愿之间的统一。

第二，限制变更解除。环境行政合同在履行中因为环境保护的新安排和治理目标的新要求，当事人之间权利义务关系随之需要变化，但环境行政主体具有行政优益权，所以环境行政合同的变更与解除需要避免行使上的肆意性。除不可抗力和情势变更外，环境行政机关单方面变更和解除行政合同必须是出于维护公共利益的考虑，在相关救济程序的设计上，应当设置协商前置程序，

①刘福元：《非强制行政的问题与出路——寻求政府柔性执法的实践合理性》，《中国行政管理》，2015年第1期。

变更或者解除的书面通知也应详尽写明理由,必要时可以启动听证程序,相对人也可以通过行政复议和提起诉讼等法定程序进行救济;在变更和解除具备正当性时,补偿合同相对人因此受到的全部损失。

第三,设立激励机制。通过财政补贴、减轻税负、融资信贷、社会宣传等政策设计,鼓励企业实现高于现有立法标准的节能减排,增强对最新环保技术成果的应用和再创新。视情况调动部分环保专项、技术改造专项、节能减排专项资金以及利用环境基金等支持环境行政合同项目[①],鼓励地方财政设立环境行政合同专项预算支出;企业达标或者超标履行环境行政合同的,以退税或者排污收费返还等形式给予奖励,授予企业荣誉称号并予以挂牌;在合同条款中利用税收政策工具在提高免抵税额、降低税率、再投资退税等方面给予优惠,譬如对引进清洁生产的环保设备免征增值税,对符合条件的企业实行低于现行税法规定的企业所得税率等;在融资方面加强银行和环保机构之间的沟通合作,编制绿色信贷清单,通过财政贴息或简化信贷手续等方面给予融资优惠,支持银行等金融机构发行相关金融产品和金融服务,强化金融工具对环境行政合同的支撑和配套。

(二)落实党政同责与严格责任追究齐抓

我国《宪法》和《环境保护法》明确规定了政府改善生态环境的法定职责和政府的环境法律责任[②],相对于私主体参与环境治理,政府作为公权力主体参与环境治理在治理手段、组织能力等各方面更具优势,但部门主义思维、经济优先理念也影响了政府环境治理的实效,环境行政执法的生态化从权力来源的层面需要党发挥领导核心作用,统筹生态环境治理的大局,故党和政府应同为推动生态环境保护的核心力量和第一责任人,实施党政同责制度。党政同责的实施从追责主体上明确了各级党委和政府需要共同承担责任,其核心在于主体地位的同阶性、责任类型的同构性、责任效果的同苛性[③],通过发挥其对地方领导干部的事前警示作用和事中监督职能,提升党政机关环境治理意愿和能力,以实现环境行政执法的全方位生态化。

1. 统一适用依据,强化立法监督。当前党政同责缺乏核心法律支撑,《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》法律层级不高,且自颁布以来,省、市甚至县均制定了不同的实施细则,滋生执行走样和形式主义问题。同时,党内法规和国家法律的协同性和衔接性存在脱节。对此,应当推动环保责任追究的国家层面的统一立法,将党政同责作为核心制度设计,在内容上对问责主体及其职权予以明晰,加强多元问责程序之间的协调与衔接,变过往行政机关单向移送党委机关为首先发现的机关均有权向问责机构检举,在环境法律责任追究机制的设计上将权力机关、司法机关、社会组织和公众规定为启动主体,并且在立法中解决党政问责程序与司法程序之间证据的同质性效力问题,厘清党政同责责任追究的规范技术问题以防止问责机关自由裁量过大,通过强化立法审查监督对地方出台的相关文件集中修改清理,将环境追责相关文件的制定和发布限缩在地市层级,防止立法碎片化割裂制度的整体权威性。同时,人大应当探索建立专门的常设机构和可操作性强的监督机制,将宪法赋予人大的监督权、决定权、任免权运用到监督政府环保责任当中,以质询、罢免、撤销等强制性手段加强监督问责。

2. 构建责任体系,强化司法监督。首先,推行党政部门的环保责任清单制度,从主体、性质、情形方面细化清单,表现为明确党委的统筹领导环保工作的总体责任、政府落实和执行环保政策及决议的政治责任、环保部门作为统一监管主体的监管责任;分类制定行政责任、党纪责任、法律责任清单,实行规范统一的追责标准,在责任触发情形和相关主体以何种方式担责之间建立起可操

①董战峰等:《环境自愿协议机制建设中的激励政策创新》,《中国人口·资源与环境》,2010年第6期。

②《宪法》第二十六条第一款规定"国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害",《环境保护法》第六条第二款规定"地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责"。

③肖峰:《生态文明建设中党政同责措施的科学实施》,《生态文明建设》,2016年第4期。

作性强的对应关系，清单的“凭证化”才能确保归责和追责的“科学化”。其次，不断补充深化责任体系的内容，各地根据辖区内环境和资源保护的工作重点、治理需要、执行关键等配套充实环境责任体系，并详细列举符合党政同责追究条件的具体情形、追究形式和启动程序，比如将党委政府环境领域组织人事安排的用人失察、生态环保政策的宣传与引领缺位、应急生态环境问题的处理失误、生态环保目标任务的完成不力等归入责任内容体系，保证党政同责内容规定全覆盖的同时为问责实践提供基础和支撑。再次，通过加强党政内部纵向行政监督和推进自然资源资产离任审计形成环保行为的强大内驱力，形成常态化的行政层级间自上而下的指导和监管制度；将环境合规审计、环境绩效审计确定为审计重点，针对党政领导干部的权力运行状况，从时间、空间、质量三个维度建立科学的评价指标体系。最后，协同衔接司法机关的审判问责，在通常的行政问责方式外强化司法问责，对职务犯罪严肃刑事责任追究以突出对党政干部的威慑作用，构建监察委与法院、检察院之间的双向联动追责机制，以互动通报、证据共享等方式推动国家监察权在生态保护中的良性介入，继而发挥司法监督在生态责任追究的独特优势。

3. 落实环保督察，建立长效机制。环保督察巡视是党政同责的顶层制度设计，要推动实现环保督察巡视制度的运行常态化和设计规范化，督察工作既要做到同时督党、督政，又要“督得深”“察得猛”“追得实”。中办、国办于2019年6月以党内法规的形式印发实施了《中央生态环境保护督察工作规定》，对督察对象和内容、程序与权限、组织与人员等进行了规定，我国现有环保督察体系包括中央环保督察和生态环境部系统内督察，在坚持生态环境系统内的常规性督察外，中央级和省级两级督察要落实此规定中的三种重点督察方式（例行督察、专项督察和“回头看”），特别是通过坚持“回头看”对此前采取“一刀切”做法的地方党委和政府进行制止，对整改不力或者未予整改的情况严肃查处，运用督察制度倒逼地方党委和政府推动新旧动能转换、促进绿色产业的引进和发展，从而进一步优化地方产业布局和调整产业结构。增加中央对有关环保部门的督察，通过制度建设、队伍建设等方面的整改措施提升其对地方和产业开展环境保护指导、协调和监管的能力，形成多方共建生态文明、共促绿色发展的局面。同时，还需依托独立的第三方机构建立环境绩效评估制度，制定可量化的评估指标、绩效等级，为环保督察巡视提供横向对比和技术支持。

（三）整合执法权力与环境协调保护共进

环境行政执法的生态化要求行政机关应当从生态系统的整体性出发，统筹生态环境之间的各要素进行环境治理，坚持“山水林田湖草沙统筹治理”的整体系统观。生态化语境下的环境行政执法既需要要素优化，也需要整体协同。我国各级生态环境保护部门的用人权、财权、事权长期受到地方政府的制约，履行环境治理的法定职责时存在科层制下的障碍，需要通过垂直管理制度的改革提升环境执法权的独立性，强化环境要素的执法效能；另外，分部门治理的碎片化环境治理有着管制类型单一、覆盖范围过小、忽视生态联系的弊病，在应对环境违法和环境危机时，基于环保部门与资源部门在监管源上的同一性，需整合执法权力，推行跨部门综合行政执法。环境事件发生时往往伴有跨行政区域的特点，加强跨区域、跨流域环境治理同样迫在眉睫，因此执法生态化需要垂直管理体制改革和跨部门跨区域环保协调机制作为强大的制度后盾。

1. 贯彻落实环保机构监测监察执法垂直管理制度

长期块状为主的分级管理体制在全面履行政府职能方面发挥了积极作用，但也同时表现出环境执法资源配置不科学、不平衡的缺陷。在地方环保主义作祟的情况下，环保部门的环境行政执法行为时常遭遇是否要为经济利益让路的难题，而环保垂改会带来环保部门法定主管部门、职能内容、履责方式等方面的改变，更符合经济学、层级管理学理论要求[①]。权力回归中央在绿色转型

①熊超：《环保垂改对生态环境部门职责履行的变革与挑战》，《学术论坛》，2019年第1期。

阶段是有利的,但在依靠中央的同时也需密切注意各级政府的政策、能力和利益[①]。所以,深化环保机构监测监察执法垂直管理制度改革势在必行,环境执法权独立才能使执法生态化有现实保证。

环保机构监测监察执法垂直管理制度的实行意味着机构间关系调整,原本隶属于县级市、地级市政府的环保部门改为隶属于上一级环保部门,由上级环保部门直接管理下级环保部门,从原本地方政府管理体制中分离出来,但是垂直管理体制的实行不代表着全部事务的脱离,而是将环保行政管理体制调整为条块结合、打破原有科层制管理模式以强化权力运行的执行和监督效能的新型环境治理体制。但上级环保部门对下级的垂直管理并不代表地方环保责任的上收,《垂改意见》(以下简称《意见》)[②]开门见山地提到地方党委和政府对本地区生态环境负总责,但是怎么负责、对什么负责需要进一步的细化。对此,首先应当完善绿色GDP、环保目标在现有政绩考核制度的相关配套,通过探索我国环境与资源的数量与价值的计量方法、标准与模式建立起科学的绿色GDP核算机制,将绿色GDP纳入政绩考核并与职务升迁、人事任免挂钩;同时依据资源耗减上限、环境质量底线和环境退化红线分别对碳排放、大气质量、流域污染等考核项目的要求量化指标,突出环保目标在考核中的重要性,弱化经济增速增量对政府的"吸引力",倒逼地方政府提高对生态环境的重视程度,催生环境保护的内在动力,引导领导干部形成生态化执法的施政导向,真正把环保责任落实在"块"上。此外还可以结合前文所述的环保约谈制度,上级环保部门与市、县政府直接对话,通过"条块"之间的联系机制落实地方政府的环保责任。其次,垂直管理的"条"上同时需要加强调控能力,根据《意见》,分别把原来普通的公共管理事业编制和行政执法类编制变为技术类的环境监测事业编制和环境监察行政编制,将整个环境机构队伍专业化、对口化,防止混编混岗、执法效能低下的现象出现。通过统一调配环境执法力量,优化执法资源配置,在业务指导、环保决策等方面体现出"条"上的高效率和优越性。再次,垂直管理机构与地方政府之间的关系问题也应重视,应先按照《意见》对相关环保职能的整合捋顺"条"上的职责关系,形成县级部门加强现场执法、市级部门落实政策执行、省级部门统筹权责监督的局面,再进一步明确省级以下环保部门与地方政府之间的事权划分,除环境监测监察相关业务职能直接垂直外,可将其余相关的行政管理职能仍然归于地方政府,赋予地方政府对环保事项一定的管理权力,保证地方政府积极性的同时减少职责重叠。唯有重构发展与保护的条块责任体系和结构关系,才能将中央环保政策的执行落在实处,实现权责一致的良性架构。

2. 探索实行跨部门跨区域环保协调机制

环境行政执法的生态化要求以生态系统整体性观念指导执法实践,从而克服当前环境行政执法在执法目标、信息、对象、程序和评价标准,以及地域管辖范围等方面存在的碎片化弊端[③]。由于环境要素的流动性,环境危机和环境公害呈现跨区域性的特点,但是跨区域环保协调机制目前尚未完全建立,当环境危害事件发生时,应对环境问题的主体仍以各地方政府为主,致使各地政府及其相关部门在对跨行政区划的环境危机的应对处理上难以形成执法合力。基于此,整合不同部门的执法权力、避免执法碎片化,推进跨部门环保综合行政执法,建立跨区域环境保护协调机制就显得尤为重要。

其一,推行跨部门环保综合行政执法。跨部门环保综合行政执法是将环保、资源、水利等部门

①GeniaKostka, Jonas Nahm. Central-Local Relations: Recentralization and Environmental Governance in China, *The China quarterly*, Vol. 231, No. 8, pp. 567-582.

②中共中央办公厅,国务院办公厅:《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》,中办发〔2016〕第63号,2016年9月14日。

③杨小敏:《论我国流域环境行政执法模式的理念、功能与制度特色》,《浙江学刊》,2018年第2期。

对于同一监管对象或者在执法范围内交叉重合部分整合起来，交由一个机构集中行使各领域执法权力以增强执法合力的执法形式。但是整合后需要明确主管部门，以环保部门和资源部门为例，应由环境部门直接牵头，若新设议事协调机构会造成机构冗杂，应在推进过程中视改革现实情况择一选择主管部门，在部门纵向的关系上如果进行统一也是现实难题。资源利用问题的重点应该回归到环境问题上，故应确立环境保护部门在环保综合行政执法中的主管部门地位，对于不同部门对彼此业务不熟的缺点，应当选拔环境部门领导能力过硬、大局意识强的干部进行统筹，同时保证资源部门在决策和执行中的话语权，其关键在于在原本明确而又不同分工的职能定位上进行执法配合，促进环境部门与其他执法部门业务上的融合性，以更好实现整合分散执法权实现强力执法效能的改革初衷。另外，环保综合行政执法的推行应采取自上而下的改革模式，先以省级机构的管理职能归并为突破口和改革核心，在实现多部门综合决策和执行的基础上探索构建规范化的协调机制，从协作程序机制的经验积累出发再继续延伸至市县级部门，以更好把控向下改革的推进过程和随时检验改革效果。

其二，建立跨区域环保协调机制。跨区域环保协调分为省内和省际的跨区域协同治理，但无论是哪一种跨区域治理都避免不了环保联合执法机构和队伍的建制问题，相较于新设跨区域环境执法机构对所辖区域内环境执法负总责、实现跨区域执法常态化的整合模式，保留原有行政区划内的环境执法机构、组建临时性或者常设性的执法队伍的横向合作模式，更适合当前的环境执法实践需求。采取整合模式需要新设跨越行政区划的统一环境执法机构，抛开新设机构与属地原有环境执法机构的关系厘清问题，还需要对跨区域执法机构主体地位进行定位，对执法权限、执法范围进行再设计，更需通过不同级别的政府审批、人大备案的法定程序，改革成本较高、阻力较大。相较之下，横向合作模式区别于整合模式的实质在于不需要具备独立的执法主体资格，不存在改变人员编制的问题，执法队伍和成员拥有决策和执行权，但执法行为名义上仍由原属地环境执法机构作出。在联合执法队伍职责的明确上，按照执法对象的实际需要将环保、资源、水利等的部门部分职能划入整合。相关地方政府和有关部门应在协商一致的情况下，以联名发布正式文件的形式设立跨区域联合执法队伍，在跨界联合调查、信息公开共享、队伍互督互学、统一排放或污染物标准方面通力合作；同时在全面设点的基础上探索建立统一的生态环境监测网络，横向实现区域各部门生态环境监测信息集成共享，纵向实现行政各层级生态环境监测数据互通联动，设立科学的跨区域风险防范和预警机制，以期最终达到协调性、系统性的执法效果，突破原有各自为政、信息不畅的藩篱。

综上，执法生态化需要强化和整合环境执法权。一方面，通过环保垂改，以保证执法权的独立性，同时在垂改过程中进行省内的跨区域协同治理，为省际跨区域环保协调机制积累经验；另一方面，将跨区域环保协调机制的构建建立在各地综合执法部门之间对接的基础上才更有现实意义。

[责任编辑：郑　毅]