

Ensuring Environmental Compliance

TRENDS AND GOOD PRACTICES

环境守法保障体系的 国别比较研究



中国环境科学出版社

环境守法保障体系的国别比较研究

(法) OECD 编
曹颖 曹国志 译
王金南 审校

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

环境守法保障体系的国别比较研究/经济合作与发展组织编;
曹颖, 曹国志译. —北京: 中国环境科学出版社, 2010

ISBN 978-7-5111-0333-8

I. ①环… II. ①经… ②曹… ③曹… III. ①环境保护法—
对比研究—世界 IV. ①D912.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 139909 号

版权登记号 图字: 01-2010-2962 号

Originally published by the OECD in English and in French under the titles:
Ensuring Environmental Compliance:Trends and Good Practices/Faire respecter les
normes environnementales: Tendances et bonnes pratiques

©OECD 2009

All rights reserved.

© 2009 Chinese Environmental Science Press for this Chinese edition

Published by arrangement with the OECD, Paris.

The quality of the Chinese translation and its coherence with the original text is the
responsibility of the Chinese Academy for Environmental Planning.

原书名: Ensuring Environmental Compliance: Trends and Good Practices/Faire respecter
les normes environnementales: Tendances et bonnes pratiques, ©经合组织 2009

版权所有不得翻印。

© 2009 中国环境科学出版社中文版

经经合组织安排出版。

中文简体版的质量与原文的一致性由中国环境规划院负责。

责任编辑 陈金华

责任校对 尹 芳

封面设计 玄石至上

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
联系电话: 010-67112765 (总编室)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷
经 销 各地新华书店
版 次 2010 年 11 月第 1 版
印 次 2010 年 11 月第 1 次印刷
开 本 889×1194 1/16
印 张 14.25
字 数 280 千字
定 价 45.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载, 侵权必究】
如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

序 言

“没有恰当的环境守法保障机制，任何环境政策工具就很难实现环境上有效果、经济上有效率”已经成为世界上越来越多国家的共识。加强环境法律法规实施，提高环境执法能力，已经成为世界各国环境法制建设的主要领域。基于此，2008年OECD环境局环境与全球化处启动并完成了“环境执法保障体系的国别比较研究”项目。这项研究对代表了不同法律、制度以及文化背景的8个国家（6个OECD成员国：芬兰、法国、日本、荷兰、英国、美国；2个非OECD成员国：中国、俄罗斯）的环境守法保证体系进行了比较分析，主要内容包括上述国家在环境守法保障方面存在的主要问题，环境执法保障工作面临的发展趋势以及环境执法保障工作的需要改进之处。这项研究旨在通过国家间的经验交流帮助各国政府在分析相关政策和分享国际经验的基础上，更加有效地实施环保政策，从而提高环境执法和环境守法的水平。

“世不患无法，而患无必行之法”，任何理想的环保政策及法律，如不能付诸实施，终究是一纸空文。环境执法就是贯彻落实党的环保方针政策、国家的环境法律法规和制度的重要手段，在促进经济健康发展、维护群众的环境权益中发挥着重要作用。加强我国的环境执法保障体系建设是加大环境执法力度的重要途径。我国已经具备了一套较为完整的环境执法保障工作体系，对有效的保障各项环境保护制度和法律的顺利实施发挥了巨大作用。但

也要清醒地看到，当前环境执法监督工作面临许多困难与问题，形势非常严峻。环境执法监督工作的现状与环境保护工作的新形势、新要求、新任务还不相适应，建立完备的环境执法保障体系的任务十分繁重。

当前，党中央、国务院对环境保护的要求越来越高；环境执法作为环境保护的中流砥柱，任重而道远。环境执法保障是否到位，事关党中央、国务院的环境保护方针政策能不能执行到位；事关人民群众的环境利益能否得到保障；事关生态文明建设能不能得到有力推进。OECD 这份报告将能够为我国在执法管理体制、部门联动、执法依据、执法能力、执法宣传等方面提供良好的国际经验借鉴，有助于我国全面提高环境执法保障水平。



2010年10月

前 言

本报告对代表了不同法律、制度以及文化背景的 8 个国家的环境守法保证体系进行了比较研究。其中，包括 OECD 成员国芬兰、法国、日本、荷兰、英国、美国 6 国，非 OECD 成员国中国和俄罗斯。

在分析相关政策和分享国际经验的基础上，本报告能够为政府如何有效地实施环保政策提供参考，从而有助于实现 OECD 环境政策委员会 2006 年所确定的战略目标。这与 OECD（2008）提出的有效率、有效果的环境政策框架是一致的：“没有恰当的环境守法保障机制，环境政策工具就很难实现‘环境上有效果、经济上有效率’”。

本研究就污染防控法规的守法保障项目（尤其是针对工业部门）的设计、管理及其主要元素等为政策制定者、环境管理者以及其他利益相关者提供了综合性的分析。研究的焦点是环境守法推进、环境守法监管以及环境违法应对 3 个方面。基于此，报告选取、比较了被考察国家的一些好做法，并衡量这些做法在不同管制文化中的应用，最终总结出未来的主要趋势。

2008 年 11 月 17—18 日在法国巴黎举行的《环境守法保证：趋势和最佳实践》国际会议上，来自 17 个国家的环保部门、产业界、学术界以及非政府组织的超过 50 位代表就本研究的结论进行了讨论。随后，2008 年 11 月 19—20 日进行的 OECD 国家环境政策工作组（WPNEP）第 14 次会议就结论部分又进行了进一步的商榷并最终确定。

报告得到了芬兰、法国、日本、荷兰、英国和美国政府的资助。

本报告由 OECD 秘书长签署出版，但并非一定代表 OECD 及其成员国的观点。

致 谢

本报告由 Brendan Gillespie 领导的 OECD 环境部环境与全球化处的同事共同完成，Eugene Mazur 是该报告的主要作者。

OECD 国家环境政策工作组（WPNEP）负责本报告的审议工作。国际环境守法和执法网络（INECE）执行规划委员会在相关概念和研究方法的设计方面提供了非常有益的支持。

特别感谢芬兰环境部，法国生态、能源、可持续发展和空间规划部，日本政府，荷兰房屋、空间规划和环境部，英国的环境部门及美国环境保护局，它们为本报告提供了经费支持和大量实质性帮助。

另外，还要感谢接受访谈的各国政府官员和相关人士的热心参与，感谢他们为本报告的出版所付出的宝贵时间和辛勤努力（受访人员名单见附件）。

目 录

缩写与中英文对照.....	9
摘要.....	13
概论.....	17
守法保障在环境管理中的作用.....	17
研究的目标.....	18
范围和方法.....	18
报告的结构.....	19

第一篇 环境守法保障体系研究

第 1 章 守法保障——管制体系的组成部分.....	23
1.1 守法保障体系的主要要素.....	24
1.2 守法保障体系的主要构成要素.....	25
1.3 设定要求.....	26
1.4 守法保障的组织机构框架.....	30
第 2 章 守法保障管理.....	35
2.1 财政资源.....	36
2.2 战略规划.....	37
2.3 执法机构的绩效评估.....	39
2.4 衡量和减少对监管对象的影响.....	43
第 3 章 守法促进.....	47
3.1 向监管对象进行信息宣传.....	48
3.2 促进良好的环境管理.....	52
3.3 财政激励.....	53
3.4 公众压力的作用.....	55

第 4 章 守法监测与评估.....	59
4.1 守法检查.....	60
4.2 守法监测工具的现代化.....	63
4.3 守法监测活动的目标定位.....	65
4.4 自我监测.....	69
第 5 章 违法应对措施.....	73
5.1 执法金字塔及应对措施的选择.....	74
5.2 行政执法.....	76
5.3 民事司法执法.....	83
5.4 刑事执法.....	85
5.5 罚金评定.....	88
5.6 公民执法.....	90
第 6 章 结论.....	93
6.1 环境守法保障的主要趋势.....	94
6.2 需要进一步分析的问题.....	96

第二篇 国别概况

第 7 章 芬兰.....	101
7.1 守法保障相关法律架构的主要特征.....	102
7.2 守法保障的组织架构.....	102
7.3 监管体制.....	104
7.4 守法促进.....	106
7.5 守法监测.....	107
7.6 违法行为的应对.....	109
7.7 守法保障的管理.....	111
第 8 章 法国.....	113
8.1 守法保障相关法律架构的主要特征.....	114
8.2 守法保障的组织架构.....	114
8.3 监管体制.....	116
8.4 守法促进.....	118

8.5 守法监测.....	119
8.6 违法行为的应对.....	120
8.7 守法保障的管理.....	123
第9章 日本.....	125
9.1 守法保障相关法律架构的主要特征.....	126
9.2 守法保障的组织架构.....	127
9.3 监管体制.....	128
9.4 守法促进.....	129
9.5 守法监测.....	130
9.6 违法行为的应对.....	131
9.7 守法保障的管理.....	132
第10章 荷兰.....	135
10.1 守法保障相关法律架构的主要特征.....	136
10.2 守法保障的组织架构.....	136
10.3 监管体制.....	138
10.4 守法促进.....	139
10.5 守法监测.....	140
10.6 违法行为的应对.....	141
10.7 守法保障的管理.....	144
第11章 英国.....	147
11.1 守法保障相关法律架构的主要特征.....	148
11.2 守法保障的组织架构.....	149
11.3 监管体制.....	150
11.4 守法促进.....	152
11.5 守法监测.....	153
11.6 违法行为的应对.....	155
11.7 守法保障的管理.....	157
第12章 美国.....	161
12.1 守法保障相关法律架构的主要特征.....	162

12.2 守法保障的组织架构.....	163
12.3 监管体制.....	165
12.4 守法促进.....	167
12.5 守法监测.....	169
12.6 违法行为的应对.....	171
12.7 守法保障的管理方面.....	174
第 13 章 中国.....	179
13.1 守法保障相关法律架构的主要特征.....	180
13.2 守法保障的组织架构.....	180
13.3 监管体制.....	182
13.4 守法促进.....	183
13.5 守法监测.....	186
13.6 违法行为的应对.....	187
13.7 守法保障的管理.....	190
第 14 章 俄罗斯.....	193
14.1 守法保障相关法律架构的主要特征.....	194
14.2 守法保障的组织架构.....	194
14.3 监管体制.....	195
14.4 守法促进.....	196
14.5 守法监测.....	197
14.6 违法行为的应对.....	198
14.7 守法保障的管理.....	201
参考文献.....	203
附录 各国受访问人员名单.....	217

缩写与中英文对照

缩写	英文全称	中文全称
ADR	Alternative Dispute Resolution	替代性纠纷解决
BAT	Best available techniques	最佳可用技术
BREF	EU Best Available Techniques Reference Document	欧盟最佳可用技术参考文档
EIA	Environmental impact assessment	环境影响评价
ELV	Emission limit value	排放限值
EMS	Environmental management system	环境管理体系
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme	生态管理与审核体系
EQS	Environmental quality standard	环境质量标准
FY	Fiscal year	财务年度
GBR	General binding rules	一般性约束规定
GIS	Geographical information system	地理信息系统
IPPC	Integrated pollution prevention and control	综合污染预防与控制
IT	Information technology	信息技术
NGO	Non-governmental organisation	非政府组织
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	经济合作与发展组织
SMEs	Small and medium-sized enterprises	中小企业
芬兰		
FEI	Finnish Environment Institute	芬兰环境研究院
MoE	Ministry of the Environment	芬兰环境部
REC	Regional Environment Centre	地区环境中心
VAHTI	Compliance monitoring data system	守法监测数据系统
法国		
ADEME	Environment and Energy Management Agency	环境和能源管理局
ARIA	Analysis, Research and Information on Accidents online database	事故分析、研究和相关信息 在线数据库
CEDRIC	Electronic database of documents related to 'classified' installations	分类设备文件数据库
CSIC	High Council for Classified Installations	分类设备最高委员会
CODERST	Departmental Council of Environment and Sanitary and Technological Risks	环境卫生和技术风险部门 委员会
DDSV	Departmental Veterinary Service Directorate	兽医事务部门委员会
DIREN	Regional Environment Directorate	区域环境委员会
DGPR	Directorate General of Risk Prevention	风险预防总局

DRIRE	Regional Directorate for Industry, Research and the Environment	地区工业、研究与环境局
GIDIC	Information Management Database on Classified Installations	分类设备信息管理数据库
INERIS	National Institute of Industrial Environment and Risks	国家工业环境和风险研究院
SIGAL	Geographical Information and Environmental Analysis System	地理信息和环境分析系统
STIIC	Technical Service for Inspection of Classified Industrial Installations	工业分类设备检查技术部门
日本		
LPCA	Local Pollution Control Agreement	地区污染控制协议
METI	Ministry of Economy, Trade and Industry	经济产业省
MoE	Ministry of the Environment	环境省
NERTI	National Environmental Research and Training Institute	国家环境研究与培训研究所
荷兰		
ACTAL	Dutch Advisory Body for Administrative Burdens	荷兰行政负担顾问委员会
DCMR	Rijnmond Environmental Protection Agency	Rijnmond 环境保护局
EMA	Environmental Management Act	
LOM	National Environmental Enforcement Cooperation Secretariat	国家环境执法合作秘书处
VROM	Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment	荷兰住房、空间与环境部
WABO	General Provisions for the Environment Act	环境法规总则
英国		
CAP	Compliance Assessment Plan	守法评估计划
CCS	Compliance Classification Scheme	守法等级机制
COMAH	Control of Major Accident Hazards	重大意外事故危害控制
Defra	Department for Environment, Food and Rural Affairs	环境、食品和农村事务部
DoE	Department of the Environment, Northern Ireland	北爱尔兰环境处
EPR	Environmental Permitting Regulations	环境许可条例
MAC	Methodology for Assessing Compliance	守法评估方法
MCERTS	Monitoring Certification Scheme	监督认证机制
NEIA	Northern Ireland Environment Agency	北爱尔兰环境局
OMA	Operator Monitoring Assessment	经营者监督评估
Opra	Operational Risk Appraisal	运行风险评估
REPAC	Regional Environment Protection Advisory Committee	地区环境保护顾问委员会
SEPA	Scottish Environment Protection Agency	苏格兰环境保护署
美国		
ALJ	Administrative law judge	行政法官
CAA	Clean Air Act	清洁空气法
CERCLA	Comprehensive Environmental Response,	

	Compensation and Liability Act	综合环境响应、补偿与责任法
CWA	Clean Water Act	清洁水法
DOJ	Department of Justice	司法部
EAB	Environmental Appeals Board	环境投诉委员会
ECHO	Enforcement and Compliance History Online database	执法与守法历史在线数据库
EPA	Environmental Protection Agency	环境保护局
EPCRA	Emergency Planning and Community Right-to-Know Act	紧急计划和社区知情权法
ERP	Environmental Results Program	环境效应计划
FBI	Federal Bureau of Investigations	联邦调查局
FIFRA	Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act	联邦杀虫剂、杀菌剂和 杀鼠剂法
NEPA	National Environmental Policy Act	国家环境政策法
NETI	National Enforcement Training Institute	国家执法培训学院
NPDES	National Pollutant Discharge Elimination System	国家污染物排放削减制度
OECA	Office of Enforcement and Compliance Assurance	执法与守法保障办公室
OIG	Office of Inspector General	检察长办公室
OPA	Oil Pollution Act	石油污染法
OTIS	Online Tracking Information System	在线跟踪信息系统
RCRA	Resource Conservation and Recovery Act	资源保护和恢复法
SDWA	Safe Drinking Water Act	安全饮用水法
SEP	Supplemental Environmental Project	补充性的环境项目
SIP	State Implementation Plan	州执行计划
TSCA	Toxic Substances Control Act	有毒物质控制法
TSD	Hazardous waste treatment, storage, and disposal(facility)	危险废物处理、储存与 销毁（设施）
中国		
BES	Bureau of Environmental Supervision	环境监督局
CIRC	China Insurance Regulatory Commission	中国保险监督管理委员会
DPS	Discharge permit system	排污许可体系
EPB	Environmental Protection Bureau	环境保护局
EPD	Environmental Protection Division	环境保护处
EPL	Environmental Protection Law	环境保护法
MEP	Ministry of Environmental Protection	环境保护部
俄罗斯		
Gosstandart	State Standardisation Agency	俄罗斯国家标准委员会
MNRE	Ministry of Natural Resources and Ecology	自然资源和生态部
RTN	Federal Service for Environmental, Technological, and Nuclear Supervision (Rostekhnadzor)	联邦环境、技术和原子 能监督局

摘要

虽然 OECD 国家在环境立法和环境政策制定方面取得了良好进展，但越来越多的证据显示，很多 OECD 国家并没有实现其主要的的环境目标。其中一个主要原因是政策目标和政策绩效之间存在着执行上的差距，而环境守法不足就是执行差距当中不可忽视的一部分。

由于以下多种原因，使得环境守法遇到了很大的挑战：

- 环境守法不彻底。
- 很难确定一个恰当的守法水平。
- 监督并阻止不守法行为的过程非常复杂，而且会耗费大量资源。
- 环境守法相关保证制度应充分独立，并要能抵御政治压力或政治腐败。

由于对企业环境守法的决定性因素以及替代性守法保障工具的效能的分析相对缺乏，阻碍了有效的守法保障机制的设计。事实上，相对于环境政策及其配套工具的设计，环境守法保障一直没有受到足够的重视，或许正是因此，才出现了政策制定者和政策执行者之间的制度性缺口。

尽管困难重重，面临着大量的不确定性，政府仍要进一步制定雄心勃勃的守法保障目标，并努力合理地配置稀缺的人力和财力资源去实现这些目标。法规改革方案强化了对政府的这些要求，同时也要求政府降低法规对企业的负担。环境政策从“末端治理”转变为“源头治理”，这让环境执法部门的行为方式也随之改变。有些国家的环境部门通过以不充分或不一致的执法方式使国内产业获得竞争优势，国际社会对这种做法表示忧虑。这种担忧使得环境守法保障项目成为关注的焦点，同时也要帮助发展中国家提高其在保证环境守法方面的能力。

本报告是一项系统研究的成果，对代表了不同法律、制度以及文化背景的 8 个国家的环境守法保证体系进行了比较分析，包含 6 个 OECD 成员国（芬兰、法国、日本、荷兰、英国、美国）及两个非 OECD 成员国（中国、俄罗斯）。这项研究（2007—2008 年）的目标在于，通过国家间的经验交流帮助各国政府提高环境执法和环境守法的水平。

本研究重点在于如何确保各部门，尤其是工业部门遵守污染预防与控制的相关法规。本研究主要涵盖了守法保证体系的3个方面——守法推进、守法监督以及违法应对（强制性）。同时，本研究也考察了制度框架和环境法规要求的主要特征，该特征决定了环境守法保障的程序及其管理方式。

经分析，报告认为行政传统和行政文化制约了国家保障环境守法的方式，这种方式上的重大差别在所研究的8个案例国家中也有所体现（如各国在对违法的非强制的反应以及反对罚款方面，强调的方面各不相同）。虽然如此，显然这些国家也都面临着很多相同的问题，同时他们也都在为提升其环境守法和执法体制的效率和效果方面做着辛勤的努力。本研究重点突出了部分已经形成或正在出现的趋势、创新方法和好的实践，以助于开展政策对话并对部分具体问题进行了深入分析。

要特别说明的是，本研究发现出现的以下趋势对提高环境守法保障水平有帮助：

- 越来越关注战略规划和环境绩效评估。很多国家（如芬兰、英国和美国）的环境部门已经开发出绩效评估指标，用于评估环境守法水平和环境危害降低状况。但是，由于各国设计守法和执法指标所用的方法和数据不同，这样的指标很难进行跨国比较或确定国际统一标准。
- 不同部门的各种环境许可和守法监管机制相结合。该趋势在欧盟国家最为明显，他们将对大企业的综合许可和守法监管以及对小企业的多部门的约束制度综合起来。但是，美国和日本则坚持其长期建立起来的单一的管制机制和监察程序。
- 越来越重视针对中小企业的守法推进。这个趋势在案例国家中都可以清晰看到。对于接受信息、援助和激励的企业，守法推进是一种有效的实现守法的方式，执法者也因此节约了执法成本。近年来，守法推进的重点已经从传统的不断强调具体的规定内容向鼓励企业引进环境管理体系和污染防治措施转变，并且往往不局限于守法。
- 对有潜在的巨大环境危险或绩效评估表明违法风险更高的机构进行针对性的守法监督。基于不同国家对各种装置和最低监控频率的风险等级的评定（如美国、芬兰和法国）和各种正式的评分系统（如英国和芬兰），所采用的针对性方法不尽相同。有证据显示，基于风险的针对性方法可以更准确地发现不守法行为，也因此成为更为有效的守法保障方法。

- 通过恰当的措施，将对企业的环境影响的监督由竞争对手向执法机构转移。同时，为降低企业和执法者的成本，8 个案例国家都强调要进一步现代化并简化内部监督和报告程序。
- 根据违法的程度予以相应的强制执行。一些国家（如美国、英国和芬兰）正在或计划用更多的行政而非刑事手段来应对越来越少的严重违法行为。同时，他们也更多地在考虑企业违法所带来的经济利益及对处罚金额的支付能力。然而，在法国和日本这样守法基础很好的国家里，惩罚（尤其是刑事性的惩罚）一般是非常少见的，往往一个警告就足以让企业重新守法。
- 提高执法透明度，加强利益相关者间的合作，以及信息公开化水平。大多数案例国家（尤其是荷兰）都在加强机构之间的合作。通过守法推进以及提高行政许可和执法程序的透明度，管理者与被管理者之间加强了对话和交流。同时，越来越多的国家开始公开披露守法监督信息，并向公众提供获取执法数据的公开渠道（如美国）。
- 把握信息技术所带来的机遇。信息技术为提高管制效率、降低管理成本负担提供了很多方法，如许可申请和自我监控报告的网上提交、各类复杂的数据库及网络交互工具等。
- 分析违法行为，进而完善环境政策的制定过程。为缩小政策制定和政策执行之间的差距，环境执法部门不断构建新的或者改进现有的政策和法规。例如，在荷兰作为政策执行和立法的过程之一，对违法的原因以及执法的效果都进行彻底的分析。

提高守法保障的效率是所有上述趋势的关键。为实现用更少的财政资源获得更好的环境质量，执法机构正在做出积极的响应，如改进现有的行动、采用全新的或改进现有的工具、针对被执法对象的高风险部分采取针对性措施等。

虽然一些国家近年来取得了重大的进展，但还有更多的事情要做，以便帮助环境执法机构提高其工作效率。尤其需要关注以下几方面：

- 政策工具选择和设计，或低效的守法保障所造成的执法上的差距。
- 如何对违法行为进行分析以改进政策设计。
- 设计可比较的指标用于国际标准统一衡量的守法保障的绩效评估。
- 对实现环境守法目标所需人力和财力的基本需求进行评估的方法（因此，设立产出最大化的限制）。

概 论

本报告阐述的是 OECD 秘书处于 2007—2008 年间对 6 个 OECD 国家和两个非 OECD 国家的环境守法保障体系进行比较研究的结果。OECD 环境政策委员会在 2006 年发布的“战略远景”中强调“在国家 and 国际层面加强环境治理，促进环境守法与环境执法”。本项研究对该目标的实现有一定的推动作用。

本部分主要阐述了环境政策实施过程中守法保障的重要性，明确了本项研究的目标、范围和方法，以及报告的框架。

守法保障在环境管理中的作用

当今社会要求制定有效的政策，确保在实现快速经济增长的同时对环境实施有效的保护，因此环境守法保障体系的规划与运行备受关注。尽管 OECD 国家在推行此类政策方面已有一些成绩，但距离实现其主要环境目标尚有差距^①。造成这种状况的原因之一就是“执行差距”，包括环境守法的不足。守法保障也是非 OECD 国家在环境政策实施中的薄弱环节。

造成守法不足有多种原因，包括：规范机制中缺乏足够的激励措施、重要守法保障工具缺失或设计不力，或执行机构不具备充分的组织能力与资源。在环境守法保障机制下，政府部门通常单独实施或联合其他利益方共同实施一系列措施来应对这些问题。然而，上述努力的成功与否取决于整个管理体系的质量与一致性，以及对各环境问题给予的政策优先性。

环境守法保障有助于建立良好的管理机制，并带来广泛的好处：

- 提高环境法规的可信度、公正性与威慑力。
- 增强公众对环境安全、环境保护和平等获取自然资源等方面的政策与相关政府部门的信任度。
- 有助于维护企业运作的公平环境，保证没有企业因不法行为受益。
- 降低包括管理成本和守法成本在内的社会成本。

^① 21 世纪第一个 10 年 OECD 环境战略的实施：2008 进展评估——为部长提供参考，ENV/EPOC 2008（9），OECD.

- 通过法制建立具有可预见性的投资环境，从而刺激经济发展与创新，扩大环境友好产品与服务的市场。

迄今为止，同优化环境政策与实施工具设计的努力相比，环境守法与执法在 OECD 国家中并未引起国家环境部门的足够关注。这通常会导致在制定环境政策工具和具体规范要求时，对守法可能性和所需执法能力考虑不足。尽管近来个别 OECD 国家已经采取措施建立有效的守法与执法机制，但是对环境部门针对不同情况采取的不同措施尚未进行过系统的分析。

研究的目标

本研究首次尝试以系统的方式对环境守法保障体系进行评价。芬兰、法国、日本、荷兰、英国和美国 6 个 OECD 国家以及中国、俄罗斯两个主要过渡性经济体的国家环境部门参加了此项研究。比较性分析主要包括守法与执法工具及其实施方式与成果。参与研究的 OECD 国家具有各自不同的法律、机构和文化背景。在研究中加入非 OECD 国家的内容是为了扩大经验领域、在全球范围内推进环境守法，并提高环境管理的国际透明度。

本研究的目标是：

- （1）通过政策相关性分析以及数据与实施经验的跨国交流，帮助 OECD 国家提高环境政策实施的效率与效果。
- （2）在环境守法保障领域增进 OECD 国家和主要非 OECD 国家之间的合作。

研究报告旨在使政策制定者、环境执法者和其他利益相关方：

- 增进对守法保障战略与工具的设计和实施影响因素的理解。
- 了解如何利用最少的环境执法资源实现环境效益最大化。
- 获取关于如何使管理对象降低守法保障工具成本的信息。
- 增强对改善执法机构的可信度，提高执法机构与管理对象和公众之间关系的透明度，以及加强政策制定的反馈等方面措施的认识。

范围和方法

本研究涵盖了守法保障体系的 3 个主要组成部分：守法促进、守法监测及针对违法行为的执法活动。此外，研究中还提到与守法保障相关的法律和组织框架的主要特点，以及守法保障活动的管理方式。本研究的重点是工业领域污染防控法规的守法情况。

本项研究的开展得到了 8 个参与国政府环境部门的支持：芬兰环境部，日本环境省，法国可持续发展部，荷兰住房、空间规划与环境部，英格兰和威尔士环境署，美国环境保护局，中国环境保护部及俄罗斯联邦环境、技术和原子能监督局。

在国别研究的初始阶段，每个参与机构都填写了关于守法保障各项问题的调查问卷。问卷调查的结果通过深度的文字说明与网络研究予以补充。OECD 秘书处对各国开展了现场调研，通过访问相关政府机构和其他非政府的利益相关方，进一步了解守法保障战略的制订与实施状况。这些信息是报告中对每个具体领域中最佳实施方案进行国别分析的基础。

本项研究还参照了 OECD 环境局同东欧国家、高加索与中亚地区以及东南亚国家开展合作的一些工作成果。此外，还借鉴了来自国际环境守法与执法网络（International Network on Environmental Enforcement and Compliance, INECE）和欧盟环境法律实施与执法网络（European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, IMPEL）的实施经验。OECD 几年来一直积极参与这两个组织的各项活动。

报告的结构

本报告第一篇中涉及守法保障体系的设计、管理方面以及主要的构成要素。报告的每个章节都在各国特定的法律背景下对其最佳实施方案进行界定、分析和比较，并指出主要的发展趋势，其中：

- 第 1 章主要回顾了影响守法保障体系设计的各类因素，包括管理对象的守法行为因素、针对不同管理对象的制度与体制框架。
- 第 2 章针对守法保障的管理方面：战略规划和绩效评估、对政策制定的影响、优化利用执法机构的资源、降低管理对象所负担的守法成本。
- 第 3 章的主题是守法促进，包括信息传播、财政激励措施、改善企业环境管理。
- 第 4 章主要对不同的守法监测工具进行比较，主要关注领域为现场检查、识别待检设施与自我监督。
- 第 5 章主要分析了各种违法响应工具（管理措施、民事责任和刑事责任）的应用，同时也关注了违法处罚措施的制定以及公众在执法行为中的作用。
- 第 6 章是对环境守法保障领域主要发展趋势的总结，并指出在未来的发展中需要面对的主要挑战。

第二篇“国别概况”是对各参与国的环境守法体系的概述。

第一篇

环境守法保障体系研究

第1章

守法保障——管制体系的组成部分

环境守法保障指通过现有一系列工具的实施，对管理对象的行为施加影响，使其符合法规的要求。其主要功能是促进自觉守法、发现并纠正违法行为，并适时对违法者进行处罚。

本章主要研究守法保障体系的主要要素以及影响体系设计的主要因素。

1.1 守法保障体系的主要要素

守法保障是环境管理这一循环体系的重要要素，是连接法规要求与政策实施评价与反馈，并对法律和政策工具进行完善的纽带。政策的成功实施取决于管理体系中的每个要素的有效性。环境守法保障涉及广泛的官方与非官方因素，且耗费大量的时间与资源，因此，设计制定一套行之有效的工具集以促进环境政策目标的实现已成为环境守法保障体系的一大挑战。

环境守法保障的三类主要工具包括：

- 守法促进——任何鼓励实现守法的活动，但不包括对违法行为的处罚，如信息传递、技术支持以及制度或财政上的激励措施。
- 守法监测——收集并分析关于守法状态的信息。守法监测包括：政府检查、审核、调查，周边环境质量监测，管理对象的自我监测与报告以及公众监督。
- 执法——政府或第三方机构针对违反环境法规的行为采取的一系列措施，迫使违法者恢复守法状态并对违法行为造成的后果进行补救，也包括对违法者的制裁。

有效的守法保障应该是上述促进、监督和执法三项工具的结合，三者互为支撑，缺一不可。例如，通过守法促进可以识别守法表现差的管理对象并对其进行监督（通过提高自愿守法管理对象的绩效），通过守法监测可以发现应受到执法处理的违法行为，而关于执法案例的信息传播也是很好的守法促进工具。

对上述工具的选择以及它们之间的相互作用，如守法保障体系的设计，受到下列因素的影响：

- 影响管理对象守法行为的一般因素与地方特殊因素。
- 针对不同管理对象的环境要求的界定方式。
- 国家支持政策实施的组织机构。

下面的章节通过调研对象国的大量实例分析对上述3个方面进行了深入研究。

1.2 守法保障体系的主要构成要素

在设计和实施守法保障工具时，充分了解各项要素对守法行为的影响至关重要。本节主要回顾了守法行为的理论及其对政策的影响。

根据传统环境经济学理论，管理对象能够理智地做出守法选择：他们通过预测并比较守法成本（如为满足环境要求而采取的技术改进或管理完善）与违法成本（如罚金的额度、民事责任等）决定是否做出守法行为。换言之，如果违法行为的成本更低，管理对象会选择违法行为。根据这一理论，监管机构必须提高违法行为被发现的可能性（通过加强守法监测），从而提高违法行为的成本；对违法行为做出快速、准确与公正的回应；并采取大大高于违法收益的处罚额度，提高执法行为意识。

在执法机构目前的监督和执法下，有时会出现守法行为超出预期水平的情况，在此对这一现象的成因也提出了一些建议^①：

- 企业有时会主观地过高估算预期处罚，而对监督水平和处罚的估算直接使得企业采取守法行为，因而在低处罚额度的条件下，仍然会出现守法行为。
- 管理对象害怕因为有违法记录而使得再出现违法行为时，会面临更为严厉的执法监督和处罚。
- 管理机构采取直接或间接的财税刺激手段，如税收减免或限制措施（如信用准入控制）实现守法促进（见3.3节）。
- 市场可以通过消费者、投资者、保险公司或股市市值评估等方面的潜在负面影响，使管理对象实现行为守法；这些信息也会影响相关企业的公众形象，或带来来自社区公众的压力。
- 自身意愿，如诚信或其他社会准则，会使管理对象采取环境友好行为并实现自愿守法。这一因素在合作文化（如日本和芬兰）的背景下会发挥更大的作用，由于具有广泛认同的社会价值，更多的人能够在非经济刺激的基础上避免违法行为的发生。

在荷兰，影响管理对象对法规要求所作出反应的因素被总结为“11项表”（见专栏1.1）。它是建立在守法行为的社会理论与刑事理论的相互结合，以及维持法律与秩序的实践经验基础上的。

^① 背景资料，“环境守法保障的经济视角”，OECD（2005）。

专栏 1.1 荷兰“11项表”：守法关键要素的界定

自愿守法范畴——自愿守法要素及其对守法促进的影响

1. 法规知识——管理对象对法规的熟悉程度及法规要求的明确程度
 2. 成本—效益考虑——守法行为在时间、资金和资源等方面的收益与损失
 3. 认可程度——管理对象对政策和法规一般情况下的接受程度
 4. 忠诚与服从——管理对象对遵守法律法规的自愿性
 5. 非正规监督（非政府部门发现违法行为并对其表示不认可的可能性 监督范畴）——守法监测的影响
 6. 非正式报告的可能性——由来自非政府人员对违法行为进行报告的可能性（揭发）
 7. 监督可能性——受到相关监管机构监督的可能性
 8. 被发现的可能性——违法行为被相关监管机构发现的可能性
 9. 可选性（根据风险评估的结果，确定需要实施监测的企业、个人和区域 处罚范畴）——执法的影响
 10. 被处罚的可能性——违法行为被发现时被处罚的可能性
 11. 处罚的严重程度——处罚的方式与严厉程度，以及与其相关的负面影响
- 资料来源：van der Schraaf（2005）。

对影响守法的要素的理解有助于政府部门制定更为有效的法律规范和守法保障制度。在理想的监管体系设计中，相关要求应易于实施，并且能够通过各种守法促进活动实现最大限度的自愿守法。如果对守法要素的分析表明自愿守法欠缺，则需要加强守法监测与执法或对监管体系重新规划，以确保达到一定的守法水平。

1.3 设定要求

在整个法规体系中，通过针对不同企业的许可和执法者所需要的法规标准将环境政策转化为可实施的要求。环境守法保障体系事关对这些要求的符合程度，因此这些要求的制订对整个体系的运行至关重要。如果制订方式合理、透明，这些要求能够鼓励管理对象用最为经济高效的方式保护环境，并能保证对公共利益和个人利益的同等尊重。守法促进、监测甚至是执法工具的设定都是与环境要求的设定相关的。

针对大小污染源的法规制度差异

通常根据对不同管理对象的界定与理解及其遵守环境要求的自愿程度设定法规体系。在制定要求时采取区别对待的方法，可以使主管机构在应用守法保障工具时做出选择：监督优先或是将重点放在守法促进与执法行为上。

在本项研究中，大部分国家根据污染源的规模和对环境的潜在影响建立了繁简不一的法规制度，然而划分不同制度的依据不尽相同。两个主要的制度是针对不同设施的特别许可制度（*facility-specific permitting*）和一般性约束规范制度（*general binding rules, GBRs*）。通用规范是法律文件中规定的适用于某类设施或活动的标准条件。特别许可的实施通常需要特定的复杂程序，而一般性约束规范的实施程序一般较为简单（如通告）。

环境部门通常不把对环境影响小的设施列入环境规范要求。然而这些设施应符合地方政府（如法国和芬兰）制定的一些地方要求（包括通告条款），或是必须符合关于应用最佳技术避免破坏环境的一般性法律要求（如英国的“管理责任”制度）。

在一些国家中，法规差异界定的非常清晰。例如在法国，主要有两类针对不同“分类”设备（受中央政府管理）的法律体系：需要许可的设施和必须符合适用一般性规范且在运行之前提交声明的设施。在法国，仅有 10% 的受控设施必须具备特别许可，在荷兰这类设施仅占全部受控设施的 11%。在英国，许可制度只涉及 2% 的注册企业。在其他国家（美国、芬兰和俄罗斯），针对不同设施的特别许可是主要的控制方式；而在日本则直接适用废气和废水排放标准（可被视为一般性约束规范），没有任何许可程序。

当对管理对象的一部分适用一般性约束规范时，应采用如下主要标准：

- 为确保法规制度的有效性，一般性约束规范的内容必须足以涵盖某一特定领域中的管理对象。
- 由于不能对一般性约束规范频繁地更新，该领域的技术与工艺不能变化得太快。
- 涉及的设施具有类似的，且个体具有较小的环境影响。

一些国家已经对许可制度的要求和程序进行了一些改变。芬兰计划将几乎覆盖全部管理对象的特别许可改为在加油站、小型发电厂和一些由地方政府管理的小型设备中实施一般性约束规范，并计划将 10%~15% 的特别许可设施改为实施一般性规范。法国的执法机构与监测机构认为目前针对不同类别设施的许可的多元化程度有所欠缺，可持续发展部制订了一项法律（在报告撰写时尚待议会审议），针对特定类别的设施（不属于欧盟要求涉及的领域）建立中间许可制度，该项制度应用简便，

以活动为基础设定要求，且不需大量的利益相关方与公众咨询。

用一般性约束规范替换特别许可既有益处也有局限。必须明确的是，任何变化都不能造成环境效益的降低，特别是敏感区域环境的环境效益，或是降低公众参与度。例如，由于强调该措施的优点，这一措施在荷兰有较高的支持率；而在芬兰，由于更关心许可过程中的公众参与，所以这一措施的支持率相对较低。

针对不同环境介质的许可与综合许可

在所有调研对象国中，只有包括两类针对不同企业的特别许可模式：美国、日本、俄罗斯、中国采用针对不同环境介质的许可（如大气排放、污水排放和废弃物管理），其他欧盟成员国国家采取跨介质许可。

针对单一介质的许可通常为了解决特定环境问题（大气、水体保护、废弃物管理）而制订环境法规。在这类许可中，通过限定设备的环境影响，确保在一定程度上保护受影响的特定环境介质。因此，工业设施的运行方可能需要从不同的主管部门获取不同的环境许可。综合许可意味着需要同时考虑向大气、水体(包括污水排放)和土壤中的污染物排放以及其他一些环境影响（能源、水和资源的使用），这同时也意味着执法机构必须确定综合的许可条件，以确保实现更高水平上的环境保护。

这两类国家法规制定方法的差别主要是历史原因造成的。欧盟于 1996 年开始实施综合污染预防与控制指令（Integrated Pollution Prevention and Control, IPPC）96/61/EC（最近修订为指令 2008/1/EC），该指令强制要求欧盟全体成员国建立综合许可体系，而所有参与本项研究的欧洲国家甚至在 1996 年前就已经至少在大型工业领域建立了这一制度。美国和日本在 20 世纪 70 年代和 80 年代就建立了针对不同环境介质的法规体系，且一直在不断地进行修订^①。俄罗斯和中国介于两类之间，两国均针对不同的环境介质分别建立了许可体系，但近年来正在考虑至少在程序上将这些不同的制度予以合并。

各欧盟成员国的跨介质许可体系涵盖不同的环境因素与管理对象。整合环境许可体系是包括荷兰、英国在内的许多欧盟国家近来的发展趋势。这些国家正在将不同的法规制度纳入同一个框架内，以实现易行、高效的目标（见专栏 1.2）。

从环境守法保障的角度看，单一介质许可和综合许可两种制度之间的差别对守法监测模式的影响很大（第 4 章将就此展开阐述）。

^① 在美国，国家环境保护局以及各州（如马塞诸塞和新泽西）已经开始采取越来越多的措施以使许可较少受惯例的影响，更加以绩效为基础，从而提高针对不同介质许可程序的一致性。

专栏 1.2 荷兰和英国对环境许可制度的整合

荷兰

历史上，由于负责水资源管理的主管机构——水委员会是独立的，在荷兰环境许可和水许可是两个独立的制度。企业必须同时申请环境、水以及建筑许可，如果不能获得其中的任何一个，也将无法获得其他两个许可。

即将于 2010 年 1 月 1 日生效的环境法总则中，对上述许可体系做了明确的改动。在新的体系中，将 25 类现有许可整合为“土地使用与发展许可”，范围涵盖环境许可和建筑许可。土地使用与发展许可可由省政府或市政府颁发。然而废水排放许可只是在许可程序上纳入而未完全整合（此项许可仍属水委员会权力范围）。

英国

环境、食品和农村事务部（Department for Environment, Food and Rural Affairs, Defra）、威尔士议会政府协同英格兰和威尔士环境署与其他利益方共同发起实施了环境许可革新措施。2008 年 4 月生效的环境许可法规中规定了涵盖大型工业设施和废弃物管理的单一环境许可制度（预计还将把废水排放许可和取水许可纳入）。这项措施是对许可程序的整合，而不是基于许可内容的合并（如废水排放许可的颁发依据仍然是水环境质量标准）。在苏格兰和北爱尔兰目前尚无此类整合措施。

法规工具——环境协议

荷兰和日本采用了一种补充性的法规工具——经过协商的环境协议，以确保管理对象能够实现既定环境目标。此类协议在荷兰是在国家政府层面签署的，而在日本则是在地方政府层面。签署协议是在主管机构之间达成共识的一种方式，也是这两个国家守法保障体系的重要特征。

在荷兰，这类协议被称作契约。自 1992 年，为降低污染排放，政府与全部工业行业之间签署了目标群体环境协议。此项协议的企业签署率非常高（在化工行业达到了 91%）。契约的内容包括由政府和各行业签署的意愿声明或政府与个体企业之间签署的协议。行业契约中设定的目标继而转化为单个企业必须满足的许可要求。由于绝大部分企业通过其所属的代表该工业领域的行业协会参与契约协商，因此这个体系的运行需要广泛的参与度。政府有可能对没有参与行业契约的企业采用更为严格的许可要求。行业契约中关于污染排放限制的内容现已基本被综合污染预防与控制指令中针对单个设施排放限制的要求取代。

日本的地方污染控制协议（Local Pollution Control Agreements, LPCAs）直接由地方政府同企业签署。协议内容包括根据不同案例设定污染限值、最佳技术方法、自我监测以及符合地方要求的报告制度。此类协议主要涉及问题多发的环境介质和污染物类别。自 20 世纪 70 年代起，有 40 000 多来自制造行业和服务行业的企业同州政府或市政府签署了此类协议。很多协议中还对应急响应计划和环境事故责任划分方式做出了规定。尽管此类协议并不具备法律强制力，但行业对协议的遵守程度相当高。通常地方政府会在有关通告和废弃物管理许可的决策过程中参考协议的签署情况。

通常此类协议被视为是自愿签署的。然而，只有做出签署与否这一决定属自愿行为，在荷兰，协议中的目标也是针对该行业具有法律约束力的目标，而在日本的文化背景下，这些则是具有道德约束力的目标；既然企业承诺努力实现这些具有挑战性但又是符合企业自身情况的环境目标，政府则承诺减少守法监测对企业运行的干扰，或给予企业适当的时间，期间，在未完成既定目标之前不设定新的要求。因此，这类协议不仅是规范工具，也可视为守法促进工具^①。

1.4 守法保障的组织机构框架

调研对象国中，支持环境守法保障制度的组织模式不尽相同，这是由其各自的历史、文化和政治原因所形成。环境执法机构是守法保障体系的中心，本节将就其权力的分散程度、与具备守法相关权力的利益相关方之间的关系、内部组织和主要职能以及主要活动的透明度进行探讨。本节并未对各国具体的机构设置进行阐述，关于这部分的内容参见第二篇“国别概况”。

责任的垂直分布与权力均衡

关于守法保障组织机构的一个基础性问题就是确定国家层面执法权力的集中以及向地方层面进行执法权力的下放程度。权力分散程度通常取决于现有的组织机构结构和传统，而进一步说，取决于宪法要求。

权力的集中与分散既有优点也有不足。国家层面上权力的集中目的在于确保实现最低环境标准与要求、国家范围内守法保障体系的一致性与公正性，并确保充足的资源支持保障守法的各种努力。地方权力机构与实际环境问题之间的距离最近，在迅速识别并解决环境问题具有地理优越性，因此其纳入国家守法保障体系

^① 有关经过协商的环境协议的进一步分析，请参见“环境政策的自愿方法”（OECD，2003）。

也很重要。管理对象的区域分散性是支持权力下放的有效论据之一。同时，虽然地方政府负有环境法规的执行职责，但也有可能会通过政治干预以促进地区经济发展而牺牲一定环境要求。

以下是各调研对象国垂直分布并逐级权力分散的组织机构模式：

- 法国的模式是国家执法机构是环境部的组成部分，通过其地方办公机构工作。地方执法人员受雇于中央政府，地方政府没有执法职责。
- 相对自治的国家执法部门下设完全直属的地区分支机构，但地方政府行使部分执法职能。这是英国及其地方政府（英格兰、威尔士、苏格兰和北爱尔兰）的机构模式，但并没有国家环境权力机构。
- 中央政府部门与地方政府部门依据国家要求和地方要求开展执法保障活动，但中央政府占据主导地位。这是联邦国家如美国和俄罗斯，以及中国（地方环保局同时接受中央环保部门和地方政府的领导）的组织模式。
- 主要的守法与执法职能由地方机构实施，环境部负责指导、协调与统一监管。荷兰（环境部在一些战略领域负有执法职责）、日本和芬兰属于这一模式。

权力分散意味着根据地区或地方法规将国家法规的实施与/或守法保障和执法职责进行分化。例如，在美国，州政府负责实施联邦法律和州法律，并负责 80% 的执法行动。美国许多联邦成文法中规定了联邦—州法规制度，即如果州政府能够符合联邦政府的最低要求^①，就有可能获得执行法律的权力。在荷兰，12 个省政府和 400 多个市政府负责执行除国家法律以外的其他法律，且权力范围界定清晰。此外，国家法律之下的守法保障职能分化应基于国家政策和方针的实施，地区或地方权力机构也可以制定自己的法律。荷兰、日本和芬兰采用了这一模式。

这里应该重点关注市政当局的作用。在英国、荷兰、芬兰、日本（仅较大的城市）、中国、俄罗斯（特定城市），地方政府负有重要的许可、守法监测和执法的职责。在美国，地方（郡或市）政府可以在州法院通过民事诉讼执行地方法律。

近 1/3 的荷兰市政府建立了 26 个共享服务中心，负责代表其实施许可和守法保障职能。这一措施极大改善了其环境活动的效率和效果^②。其中最著名的是荷兰省大鹿特丹港口地区的里吉蒙环境保护局（DCMR），这是欧洲规模最大的区域环境机构，共有员工 550 人，其中监测人员 95 人。

① 如果一个州在已授权的项目中没有能够采取行动，获得可接受的结果或者需要相应的协助时，联邦环保局就会介入。美国环保局也采取一些行动以提升国家层面的一致性或强调国家的优先权。

② 一些“服务中心”只是向市政当局提供信息支持，而不具备监管职能。

不同行政级别的权力机构之间存在执法的差异很常见。中央政府会认为州或省政府为保护地方污染企业而破坏国家政策目标的一致性。而地方政府或市政府会认为国家环境执法机构过于严厉与专制，不尊重地方的实际以及灵活性。

部分调研对象国已经建立了解决这些分歧的管理程序。例如，在日本，如果中央政府和地方政府之间的意见分歧无法通过管理程序解决，可以采用独立的争端解决程序。当中央政府和地方政府之间有争议时，中央和地方政府争端管理委员会负责提出意见，地方争端管理委员会用同样的方法处理地方政府间的争端。

责任的平行划分与利益相关方的合作

除环境机构以外，其他管理机构在影响环境政策实施或受其影响的领域也负有一定执法权力，包括：

- 负责食品安全、职业健康与安全、消费品、杀虫剂使用等的卫生健康部门。
- 负责水体、能源、矿山资源、森林的自然资源管理部门。
- 土地使用规划部门及负责管理农业、工业和商业的部门。
- 负责刑事调查和法律执行的部门。
- 消费者。

在调研对象国中，多利益相关方参与的典型案例是在荷兰，将近 500 个权力机构（包括特殊水委员会）拥有环境执法权力。环境部（VROM）、地方政府联合会、荷兰城市联合会和其他主要的利益方（如司法部、水、自然资源与土地管理部）联合设立了独立的机构——国家环境执法合作委员会，负责各个机构之间的协调工作。不同机构之间合作签署备忘录也是常用的合作方式。此外，在地方层面设有负责协调执法活动的联络人。

除此以外，还有其他与环境执法机构配套的机构设置：

- 法院是民事和刑事执法（参见 5.3/5.4）的关键，有时也承担一定的管理工作，同时在处罚评估中也负有重要的职责。
- 工业或行业协会是守法促进的重要推动方。其在作为传递有关法规要求、守法模式和守法活动信息的重要渠道方面发挥着主要的作用（参见 3.1）。
- 市民环境组织和公众利益机构也对环境执法的规划和实施发挥着重要作用。此类机构通过收集并公布关于环境质量和守法程度的信息影响执法优先领域的确定；并在法律允许的情况下，收集并公布关于环境部门执行不利的公民诉讼档案。

执法机构之间的责任划分

在环境执法机构内部进行职能划分有多种方式，包括总部与地方分支机构之间的责任划分和许可与执法监督之间的责任划分。

如果在国家中，主要的环境执法机构下设地方分支机构且负有守法保障职责（法国、荷兰、美国、英国与俄罗斯），总部一般负责制定更为详尽的政策与导则，地方机构一般负责具体实施工作。此类机构设置的挑战在于如何在总部和地方分支机构之间就守法保障达成共识。如何在同一个机构的不同部门之间保证执法行为的一致性也涉及类似问题（见 5.2）。

关于许可与检查职能的分离，调研对象国基本采用两类做法。主流观点认为，为避免利益冲突，参与标准制定的检查人员不能参加对同一个设施的合法性检查。在一些国家（美国、俄罗斯、英格兰和威尔士、荷兰以及中国一部分地方环保局），许可专家与检查人员的工作隶属不同的部门。在芬兰和苏格兰，负责许可和检查的人员隶属同一机构。同一工作人员可同时执行针对不同对象的许可和检查职能。在法国、日本和北爱尔兰，检查人员负责执行全部的监管职能，包括许可、检查和执法。然而为避免可能存在的“盲目下结论”和腐败现象的发生，检查人员的岗位要定期轮换（如法国规定至少每 6 年一次）。

守法保障活动的透明度

透明度与可信度是制订守法保障制度的战略与优先领域的重要推进力量，并为政治决策者提供关于政策实施的重要信息。所有调研对象国均有通过利益相关方的合作和向公众公开执法机构活动的信息提高透明度的趋势。这一不断深入的公开化进程涉及许可程序的透明度、公布守法监测和执法信息，以及执法机构自身行为的可信度。

各国均已在环境许可领域确立了公众参与的程序，在公布守法监测记录方面各国的做法有很大差别。美国环保局通过执法与守法历史在线数据库（Enforcement and Compliance History Online, ECHO）公布全部执法与守法记录，这一做法在守法促进方面起到了很大的作用（参见 3.4）。在英国，公众可以通过查询检查报告表或检索环境署的电子数据系统获取守法评价的结果。在法国、芬兰、荷兰和日本，在有要求时提供检查报告，而越来越多的地方执法机构将此类信息公布在互联网上。在中国（仅有少数例外）和俄罗斯，检查报告是保密的。

除美国外，通常不主动向公众公布关于执法活动的信息。例如，英国国家执法数据库中保存着大量关于官方执法活动的信息，但出于数据保护原因不向公众公开，仅依据环境信息法要求提供信息。其他国家也有类似关于信息获取自由的法律，但获取信息的时间可能会很长。

所有调研对象国的环境部门都发布年报并召开记者招待会，但公布内部绩效评估结果的机构为数不多。美国环保局是个例外：美国环保局公布由总检查办公室实施的对其自身制度特定方面的内部审核结果，包括守法保障领域。俄罗斯不定期在网上公布环境部门的内部审核结果报告。其他调研对象国均不公开此类报告。关于环境执法机构可信度和绩效评估的内容将在 2.3 节中予以详细阐述。

第2章

守法保障管理

本章讨论了环境守法保障项目一系列跨部门管理方面的问题，包括资金、战略规划、绩效评估以及降低行政复杂程度和行政成本等。这些管理体现了守法保障体系的设计，并在很大程度上促进了守法促进、守法监测和执法各个工具的发展。

守法保障体系的管理要素之间也是紧密相连的。在守法和执法项目战略规划中，财政资源限制以及要实现更具体环境结果的政治压力和公众压力是主要的因素，同时，在绩效评估过程中，这些要素也越来越受到重视。以更少的资源获得更好的结果不仅意味着管制性干预要更有针对性并进行更好的组织，同时也意味着要减少对监管对象的“繁文缛节”（不必要的行政规定）。

2.1 财政资源

所有被考察国家的环境机构都面临着同一种情况：责任日益加重，而公共资金却在减少。和其他国家相比，该趋势在一些国家更加明显，“少花钱多办事”的压力让守法保障项目需要提高内部效率并降低行政成本。例如，英格兰和威尔士环境署有一个每年 2% 的效率节约目标（苏格兰环境署有一个类似的 3% 的目标）。环境署以资源使用来评价成本—效率情况，将其作为整体绩效评估的一部分，同时，环境署也从成本—效率的角度对一系列指标进行诠释。

环保执法机构的预算需求通常可以看做一个关于受管制设施数量的函数。这是荷兰在计算主管当局所必需人力资源水平时所遵循的基本原则。此外，法国的许可设施的数据与其他数据一起用于确定各地区工业、研究与环境局（DRIREs）的预算分配。

虽然在大部分的调研对象国中，总预算为环保机构提供了最大份额的资金，但一些环保部门不得不通过让设施的经营者负担一定费用的方式来收回部分运作成本^①。英国环境署收取所有许可和守法监测成本（但没有额外的收入）：从员工的工资直到支持性服务费用。

在美国的大多数州，许可证费是国家环境机构预算的最大组成部分（不包括联邦政府拨款的环保局）。例如，在伊利诺伊州，州环保局需要提高许可证费率来弥补州预算拨款的缺口。在芬兰，许可证处理费用约占国家环境守法保障活动总经费的 20%，可由许可办公室和地区环境中心谨慎地决定如何使用（如雇用更多的工作人员）。

^① 目前在俄罗斯和荷兰没有类似的收费，尽管荷兰正计划在将要实施的综合许可体系中计划重新引入一项许可手续费。

和英国相似，美国和芬兰（以及日本）的费用是根据监管机构不同种类受许可活动的人力成本（根据其规模和复杂性）来确定的。另一方面，法国没有根据管制成本来确定相应的费用（如对污染活动按普通税征收）。

针对具体任务的预算分配（如守法促进、执法等）只在少数国家实行，其中包括英国、美国和俄罗斯。这种分配方法提高了预算过程的透明度以及资源利用的效率，同时它也反映了机构的战略重点。

2.2 战略规划

守法保障的战略规划可按两种路径展开：

- 以问题为导向的战略，首先对一个环境问题进行分析，然后根据要实现的具体环境目标确定多种干预措施。
- 以任务为导向的战略，从需要强制执行的管制要求入手，根据违法比率和违法原因来确定适当的干预措施。

本报告所考察的大部分国家都采用了以问题为导向的战略规划方式，确定了国家级、区域甚至地方级的执法重点。例如，在荷兰，国家总体执法重点由国家环境执法合作秘书处（National Environmental Enforcement Cooperation Secretariat）来确定。省级的重点由省环境管理 4 年计划（four-year Provincial Environmental Management Plan）确定，该计划不仅反映了国家环境管理规划的重点，并根据省内违法的情况增加了一些具体的议题。有些城市也有具体的重点问题（如噪声或废物管理等）。

最近，任务导向战略已被一些环境机构视为一项重要的管理工具，并正在法国、荷兰、英国和美国得到积极的使用。增加守法保障的连贯性、效率和透明度以及更好地界定监管者的职责是法国环境监察机构“现代化计划”的主要目标，也是上述其他 3 个国家相似战略的主要构成内容。

采用类似商业规划的方法，英国环境署现在有一个公司 5 年战略，该战略的确立基于“更加绿色的商业世界”和“现代管制”理念。这两个理念都强调通过基于风险的目标设定（risk-based targeting）、良好的客户服务以及减少“繁文缛节”（后者是一个明确的政府目标）来实现环境管制的效率和效果。需要特别说明的是，现代环境管制被解释为：

- 取得最佳的环境效益。
- 利用风险评估，以确定并处理对环境最具有威胁的问题。
- 环境机构行动之间的良好的沟通协调。

- 保持不同时间点、不同商业部门的一致性^①。

荷兰的政府、省以及地方各级监察机构的活动所采用的“最低标准”中，质量管理体系的逻辑也是清晰可见的。从目标到战略，到实施，最后到评估，这4组内容体现了著名的“戴明循环”的计划—执行—检查—调整（Plan-Do-Check-Act）机制（见表2.1）。

表 2.1 荷兰环境执法过程的战略规划

目标和条件： —问题分析 —确定重点和可衡量的目标 —保障执行任务的人力和财政资源 —组织条件	策略和工作方法： —守法策略，包括：检查策略、惩罚策略、赦免策略 —内部和外部调整（合作） —协议和操作规程 —沟通、信息管理、控制和交换的协议
评估： —质量保证 —绩效监督 —对付出的努力、绩效以及结果进行问责 —基准化和审计	实施和运行： —检查和执法方案 —检查的力度和执法的能力 —检查和执法能力的水平 —配套执行的设施

资料来源：《荷兰环境监察部门最低质量标准》，VROM，2002年。

在美国环保局的5年战略规划（2006—2011年）目标5.1“通过提高守法实现环境保护”中，阐明要整合不同守法保障工具以解决国家层面的重点问题。根据各自的基准，美国环保局的5年规划为每一类工具都设定了具体的目标，例如：

- 守法援助：50%的直接接受援助的机构提高其环境管理水平。
- 守法激励：采用美国环保局激励政策的企业数量增加5%。
- 守法监测：发现不足之后，在美国环保局检查和评估过程中采取整改行动的企业数量增加5%。
- 执法：需要改进环境管理水平的执法行动的百分比增加5%。

守法保障项目的战略重点也在其具体的预算配置方面体现出来。通过对英国和俄罗斯等国家比较可以清楚地看到守法保障方法的差异。英国和威尔士环境署花费大约1/3的管制经费来确定对具体设备的要求（许可），16%的经费用于守法援助，41%的经费用于守法评估和违法应对（见图2.1）。与此相反，约80%的俄罗斯环境、技术和原子能监督联邦机构（RTN）的预算用于守法监测和执法行动，许可过程占不到5%，另外也没有资金用于守法援助。

^① “创造一个更好的地方”，2006—2011 环保局战略。

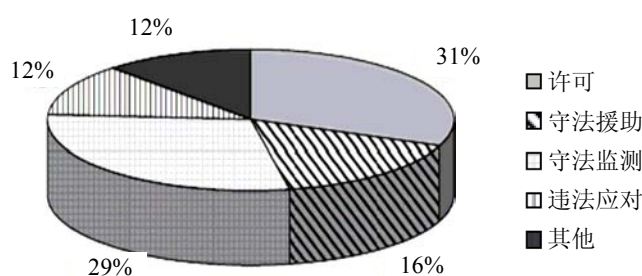


图 2.1 环境署（英格兰和威尔士）管制任务预算分配，2006 年

资料来源：环境署，2007 年

2.3 执法机构的绩效评估

根据项目活动和项目结果的数据，定期的项目评估可服务于多重目的：

- 评估进展：帮助项目管理人员确定他们实现守法的策略是否有效。评估的结果用于发现问题并进行改进以提高有效性。
- 建立威慑：定期评估及其对应用于监管对象的有效性能够有这样的威慑作用：违法行为很有可能被发现并受到相应的处理。
- 内部问责制：对绩效进行定期评估是建立检查人员对项目实施和效果负责制的基础。
- 外部问责制：项目评估为政策决策者、其他利益相关者和公众提供了透明度和问责的基础（见 1.4 节）。

对于绩效评估价值的认可已经让一些国家的环境执法部门采用了正式的质量管理体系。法国的许多 DRIRE 以及荷兰大多数的省和一些市都已通过了 ISO 9001 质量管理标准，该标准设定了详细的目标和绩效指标，并进行定期的自我审计。此外，荷兰的市政协会目前正在制定一个基准框架（自愿参与），比较各城市在环境守法保障方面的绩效。

通过参考一些类型的指标，可以评估环境执法部门的绩效：

1. 影响或结果：方案实施的最终环境结果。
2. 行为结果（或中间结果）：达标率或其他成果，例如，采用最佳实践和自觉的“高标准守法”（beyond compliance）活动。
3. 产出（机构的活动）：执法行动、检查（数量、性质、结果）、守法促进活动等。
4. 输入：机构资源的使用。

按惯例，管制机构的绩效和成本—效益主要参照其活动（产出）水平而不是所取得的成果进行管理和评估。例如，法国可持续发展部的风险预防总局借助很多绩效指标追踪了监察机构资源的利用效果情况，包括：

- 平均每个检查员现场考察的次数。
- 平均每个检查员制作出的行政命令的数量。
- 平均一次现场考察发出守法警告的数量。
- 一年内签发许可证的比例。
- 收到投诉后 15 天内进行书面通知的投诉比例。

虽然不完全，但大多数其他国家都使用类似的指标。然而，值得注意的是，为了体现政府机构与监管对象以及公众之间的互动的效率，许多活动（输出）指标已经发生了变化。在英格兰和威尔士环境署，这些指标被称为“服务标准”，涉及许可过程的时间、对投诉的响应、执法行动的及时性等。

近年来，执法机构已开始认识到，单单依靠投入和产出指标不能说明各种执法行动效果本质的不同。为了使决策者和公众看到其项目的实际效果，他们最近开发出结果性指标来表征环境条件的改善或监管对象的行为。该趋势是更为普遍的趋势的一部分，即将守法保障的重点放在环境结果上。

环境署出台了“计分卡”的方法，将标准分为 4 种类别：结果、过程、合作伙伴和资源。各部门有自己的“计分卡”，整个环境署有一个“共同”的计分卡，每季度向政府报告一次。根据每项措施所取得的进展，将其颜色标记为绿色、黄色或红色，环境署希望实现至少有 80% 的措施在任何报告期内都被评价为绿色。表 2.2 表示与守法保障相关的不同绩效考核的例子，表中列出了一系列环境署采用的常规指标。

美国环保局也有若干指标，其重点是项目活动的结果，其中包括：

- 执法行动和守法激励的结果是很多（磅）污染物的排放减少或处理掉^①。
- 受污染土壤的量和废水净化的量。
- 受保护湿地的面积。
- 污染控制项目执法行动所需要的美元值。
- 因现场守法检查和评估，受管制企业中采取了守法行动的企业百分比。
- 寻求守法援助的企业数量。

^① 有意思的是，我们注意到污染物的削减主要集中在很少的一部分执法行动中，例如，总检查办公室 2007 年评估的 2 632 个案例中的 23 个就占到清洁水法案执法行动所带来污染物削减量的 52%。

表 2.2 环境署的守法保障绩效报告指标

类别	指标	评估频率
结果	重要污染物的排放量在下降	每年一次
	河流的质量越来越好	每年一次
	恶性重大污染事件变少	每季度一次
	我们发现并减少非法的废物处理场	每季度一次
	我们减少全球变暖的潜在排放	每年一次
过程	我们的政策和过程适于考虑气候变化因素	半年一次
	我们的政策和程序符合质量标准	每季度一次
	越来越多的企业符合许可条件	每季度一次
合作伙伴	减少对企业的行政负担	每年一次
	减少高运行风险评估分数（Opra score）的企业数量	每年一次
	越来越多受监管的公司拥有环境管理体系	每年一次
	成功地对重要议题的主要受众施加影响	每年一次
	关键的利益相关者同意我们与他们一起很好地实现共同的目标	每年一次
	我们更快地发放许可证	每季度一次
资源、学习和改进	我们在采取行动打击环境破坏者方面是成功的	每季度一次
	我们减少对环境的影响	每季度一次
	我们实现资源的平衡	每月一次
	我们已获得必要的资金，以实现我们的目标	每月一次
	我们的开支与我们的计划是一致的	每月一次
	我们更加有效率	每季度一次

资料来源：环境署（英格兰和威尔士）企业计分卡（Corporate Scorecard），2006年12月。

- 接受环保机构的守法援助，并因为该援助减少或处理了污染，或改进了环境管理实践的受监管企业百分比。

为评估守法保障活动的绩效，按照投入—产出—结果框架，荷兰住房、空间和环境部（VROM）的监察机构已经开发出综合性守法指标监测系统（并已于2006年开始使用）（见表2.3）。

表 2.3 荷兰的守法保障活动指标

输入： —守法促进人员（决策者）数量 —守法执法人员数量 —培训投资 —计划进行守法促进和执法的天数	中间结果： —守法率 —风险率
输出： —守法促进宣传活动的数量 —检查次数 —提出监查的数量 —处罚的数量 —进行守法促进和执法的天数	最终结果： —空气和水污染物负荷（在污染排放和转移登记中报告） —环境影响（在环境状况和自然状况年度报告中报告）

资料来源：van der Schraaf（2005）。

从完全的产出型绩效评估到结果型绩效评估，这种转变在俄罗斯也可以观察到。RTN 最近已经设计了违法综合性指标（事故和违法数量与受监管实体数量的比率）和守法保障效果的综合性指标（守法监测强度和违法等级的比）。自2004年以来，俄罗斯的绩效指标已与战略目标、职责和职能说明一起成为每一个公共部门预算依据的一部分。

守法率似乎是描述守法保障活动影响的一个关键指标。然而，计算守法率的主管部门的做法各不相同。美国的一些州（如康涅狄格州、宾夕法尼亚州）将守法率定义为守法企业数量与所有受监管企业的比。荷兰 DCMR 用违反主要的许可条件的企业数量与所有监管企业数量的比来计算违法指数。

这一指标的可靠性取决于抽样方法的运用，以随机检查和/或自报数据的准确性为基础，设计出有代表性、统计学上有效的守法率。由于大多数检查不是随机进行的，而是有指向性的，以充分利用有限的政府资源，他们往往会发现更多的违法情况。这种较低的守法率可能意味着执法机构在发现违法行为方面做得很好，意味着该方法实行着较高的守法标准，和/或意味着监管要求是严格的。如果大部分重要的污染源继续违反规定或污染源不能保持守法，明显的高守法率就可能是有误导的。此外，在确定守法率时还面临很多问题：特定年度未受检查企业（违法而没被发现或守法而未受重视），通过对环境影响程度的不同来判断企业的守法情况，时间段的选择，等等。很多非常严重的违法是无法计算的，往往是不能确定这些违规的具体企业，或者是因为违规者蓄意隐瞒（如废物倾倒）。所有这些现实情况使守法率不能作为真正有意义的指标来使用。

守法率并不是唯一难以解释指标。尽管指标是足够的，但用于对所考察的国家进行比较是极其困难的。这主要是由于术语定义的差异（如 *installation* 在法国代表一个技术单位，但在英国却指代一个机构）以及具体守法和执法措施差异（如检查、守法警告、行政命令等）。此外，各个国家有截然不同的指标体系，这些指标是过去在管制项目中形成的，这使得比较进一步复杂化。

改进绩效数据的管理也是一些国家环境机构官员主要关心的问题之一。在美国，国家信息系统中的执法数据和守法数据有实质上的不同。原因包括美国环保局对不同数据系统使用指南的解释是不同的，美国环保局和各州对于行动的界定（如检查和执法行动所包括的内容）和确定具体指标的方法存在差异，等等。在英国，环境、食品和农村事务部（Defra）的《环境法规执法评估》（2006）的结论是，现有的执法和绩效监控数据不足以对执法行动或处罚的效率或效果进行全面的评估。事故数据和执法行动及处罚数据之间缺乏联系也是一个特殊的问题。

使用绩效评估信息为立法者和决策者提供反馈是另一个重要的问题。在所有国家中，执法机构都进行正式的年度报告；一些国家（芬兰、法国、荷兰和英国）在制定新的法规时，都需要向执法机构进行正式的咨询。但是，只有荷兰的 VROM 对违法的原因进行具体分析，通过研究受监管机构来评估执法的效果。这样的评估以专栏 1.1 中“11 项表”为基础（见 1.2 节）。住房、空间和环境部（VROM）向中央政府报告评估结果，并将结果运用于实际执行力的评估当中。所有政府颁布的

新法规都需要进行这种评估。

2.4 衡量和减少对监管对象的影响

为了提高法规的效率和效果并测量和调整其对监管对象的影响，“精简政府程序”（cutting red tape）、减少公司的“行政”或“监管”负担、“精简”或“简化”规定和“优化管理”是很多欧洲国家进行政策创新中的常用词汇^①。环保法规是这些创新的主要目标之一，这些目标是希望提高产业的竞争力并节约政府本身的稀缺资源。

更好的环境监管有望能通过改善监管要求本身及其管理和执行的方式来减少监管的负担，与此同时不影响环保目标。法规的改进涵盖了很多方面，包括消除多余的法规、将法规合并成更易于管理的形式（如通过整合许可机制）、解决法规内部或法规之间的重叠或不一致问题等。“更好的环境监管”的守法保障包括为法规决策设定时间限制、减少自报告的书面工作负担，以及为守法监测活动确定更好的目标，这样就让企业将较少的时间和资源放在应对政府检查方面（见第 4.3 节）。在信息技术和组织变革的支持下，新工具的应用是提高管制效率的手段。

英国目前正在进行一个特别激进的监管改革议程。政府采纳的汉普顿原则（Hampton Principles）^②（见专栏 2.1）概述了一种适用于 21 世纪实际情况（激烈的竞争、稀缺的资源和消息灵通的消费者）的监管制度，其中，风险评估将是所有执法项目的基础。环境局的战略文件《为了环境》（Delivering for the Environment）反映了这些现代环境监管的原则。

英国政府已经发布了监管的操作规程，迫使国家和地方的监管机构都按照汉普顿原则行事^③。监管机构的守法规程（Regulator's Compliance Code）2008 年 4 月生效。任何认为管制机构没有遵守该规程的企业或第三方将可以通过监管机构提供的投诉程序或者申请对监管机构的行为进行司法审核来寻求解决办法。尽管如此，该规程只适用于政策和监管程序，而不适用于检查人员做出的决定。

荷兰、英国和一些其他欧洲国家已经采用了一个衡量行政负担的共同框架——标准成本模型^④。例如，荷兰《环境管理法》构成了荷兰环境规定的主体，包括了执法规定，该法律估计每年要增加行政负担 10 亿英镑，这使之成为该国第四“重”法例。

① OECD 的调查“从繁文缛节（red tape）到行政简化（smart tape）”采用术语“行政简化”。

② 2005 年 3 月，英国政府的要求，Philip Hampton 博士发表了他的研究报告“减少行政负担：有效的检查与执行”，在该报告中，他阐述了基于风险的管制方法的观点。

③ 直到改进的问责得到关注以后（如环境法规），Hampton 过程才直接扩展到苏格兰和北爱尔兰。苏格兰正在主动地考虑对“优化监管”方法的引进。

④ 更多关于标准成本模型的资料请参考 www.compliancecosts.com。

专栏 2.1 从法规和执法上减少行政负担的汉普顿原则

- 监管机构以及整个监管制度应使用全面风险评估，将资源集中用于最需要这些资源的领域。
 - 监管机构在独立进行决策的同时，应对其行动的效率和效果承担责任。
 - 所有的法规应是书面的，使其易于理解、易于实现、易于执行，起草时应征求所有利益相关方的意见。
 - 没有理由时不应进行检查。
 - 企业不应该提供不必要的信息，也不能重复提供同一条信息。
 - 持续违反规定的少数企业应该迅速确定下来，对其进行相应的、有意义的处罚。
 - 监管机构应便捷地、低成本地提供权威的、可执行的建议。
 - 在制定新政策的过程中，应对如何利用现有体系和数据进行执法以尽量减少行政负担这一问题有明确的考虑。
 - 监管机构的规模和运营范围应该合适，如果现有机构能完成这项工作就不要成立新的监管机构。
 - 监管机构应该认识到，其活动的主要内容将是允许甚至鼓励经济发展，只有在明确需要保护的情况下才进行干预。
- 资料来源：《实施汉普顿：从执法到守法》，财政部，2006年11月。

此外，这些国家已经确定了减少行政负担的数量指标，并分配给各政府机构。在 2007 年年底，荷兰住房、空间和环境部（VROM）已达成了对企业的行政负担比 2002 年减少 30% 的总体目标（荷兰政府分别有减少 25% 的目标）。为了实现这一目标，VROM “优化监管” 的倡议包括 70 个项目，如简化废弃物法规、协调国家和省两级要求、建立一站式许可制度以及环境执法过程专业化等。检查机构之间更好的合作和协调是该方案一个很重要的组成部分，如通过第 4.2 节提到的前台办公室（Front office）来实现。同样，英国政府正努力以 2005 年为基准，到 2010 年在法规方面减少 25% 的行政负担，这也成为环境、食品和农村事务部和环境局的目标。

信息技术的使用已成为“优化监管”不可分割的一部分。环境机构越来越依赖于技术进步来取得、管理和传播守法信息。虽然信息技术工具本身并不是目的，但他们在守法保障中发挥重要的作用：它们可以被用来支持许可过程、守法监测过程，或为守法促进提供便利。

一些信息技术工具包括网站上提供的信息或实现电子通信（如许可证申请）。

这些做法已成为考察 OECD 国家的标准，并迅速在俄罗斯和中国建立了基础。基于网络的互动系统（如守法援助工具）更为复杂（如 3.1 节中所述的英国 NetRegs）。这些都需要时间和资源来发展，却可显著提高监管机构和企业的效率。

产业界普遍欢迎“优化监管”改革，并希望看到更切实的改进，但它也认识到，“优化监管”本质上是文化的变迁，而文化的变迁是不可能一蹴而就的。同时，一些非政府环保组织担心“优化监管”只是妥协环境标准的一个借口。在回应这种担心时，政府通常坚持，改革不是撤销监管，而是试图更高效地实现相同或更好的环境结果。

虽然英国“优化监管”的执行官签发的《影响评价指南》（*Impact Assessment Guidance*）要求，“监管方案的年度执法总成本”需要进行评估，然而，目前还没有标准的方法来估计要实现遵守环境法规进行污染预控所需要的成本。在编写报告时，英国政府正就引入监管预算制度来约束新法规（包括执法）的总经济成本的方案征求意见。

第3章

守法促进

守法促进包括援助、激励和其他旨在促进遵守环境要求的活动。援助包括教育、培训、宣传和其他协助监管对象理解并履行义务的活动。当经营者遵守或主动报告违法行为，激励为各经营者提供了具体的利益，包括市场机制在内的其他工具也可以用来鼓励守法。

守法促进在以下情况下特别有效：

- 监管对象包括许多小的污染源，守法监测和执法活动很难覆盖这些小污染源。
- 违法是由于监管对象缺乏知识或缺乏守法的能力造成的。
- 对执法有一种文化抗拒，如在引入新的管制要求时。

守法促进可以减少企业的守法成本，让他们尽可能有效地实现并保持守法，同时，守法促进通过提高守法监测和执法活动的效率和效果，也可以减少监管机构的守法保障成本。

本章的重点是守法促进工具，如向监管对象宣传相关的环境要求以及守法途径、鼓励企业开展良好的环境管理、财政激励以及以通过公众压力促进守法等。

3.1 向监管对象进行信息宣传

法规规定了企业的义务，这些义务或许是（或者被认为是）复杂的和不明确的。因此，企业可以从支持、理解并遵守这样的法规中获益。这种形式的守法援助有助于确保受监管企业明确其环境责任，也可以向受监管企业提供其建立守法能力所需要的信息。在美国，2007年守法援助涉及的受监管企业数量比2002年翻了一倍，从590 000个增加到1 228 000个^①，这一事实说明信息宣传这一工具日益重要。

检查人员和经营者之间的直接沟通是一种向企业提供守法信息的非正式方式，这种沟通通常是在检查过程中进行的。在芬兰，检查人员往往对现有和潜在的守法问题和可能的解决方案与经营者进行讨论。讨论的结果都记录在电子监控系统（VAHTI）中。小企业能够从检查人员的帮助中获得益处，为了使小企业能更好地遵守法规要求，检查人员帮助小企业进行内部环境管理规划。除了常规的守法援助，英格兰和威尔士环境署提供高达15小时的无偿援助，将其作为许可证申请过程的一部分。

直接援助的另一个例子：英国环境、食品和农村事务部（Defra）和工商业管制改革处联合支持的 Envirowise 服务以实地考察的形式向企业提供指导，帮助管理

^① 美国环保局守法与执法年度报告：数据一览，www.epa.gov。

人员发掘提高资源利用效率和预防污染的潜力。首次考察咨询是免费的，而以后的援助就要收取一定的费用。一般来说，大部分的直接守法援助都是针对中小企业而设的。

传统的信息宣传工具包括专题研讨会、设施考察以及与具体的监管要求相关（尤其是新规则）的电话热线等。然而，对产业界的主要信息宣传手段是特定行业的最佳实践指导，这些指导越来越多地通过专门的网站来提供。行业协会通常会积极地参与到指导性文件的设计当中，并在其成员企业中进行宣传。

在芬兰，环保部门与工业界联合资助工业环境管理的一些具体问题的研究。有时，行业协会要求环境部认可自己的研究，然后在该部的网站上公布。英国环境局更会与行业协会共同制定行业规划和指导。每个产业部门的规划提出了该产业的环境挑战，并提出未来5~15年如资源使用、废弃物、污染、供应链影响、环境管理体系等方面的重点环境问题、目标和业绩指标等。而美国环保局制定的33个部门的产业部门手册（包括地方政府）包括以下信息：典型的流程操作和污染物、适用的联邦法规、污染防控机会、行业最常见环境违法行为、自愿行动以及联合组织等。

环境绩效标杆越来越多地作为行业守法促进信息的一部分来使用。在英国，环境署公布的年度报告《聚焦企业环境绩效》，其中包含了跨部门和具体部门的环境绩效信息（如废物的产生、温室气体排放、废水排放、严重污染事件）以及正面和负面的案例研究。该报告不仅公开赞扬了绩效良好者，也“点名批评”了表现不佳者。

提供给行业的守法信息有时包括一些自我评估工具，经营者用这些工具可以评估它们自己的守法程度。例如，美国环保局制定的审计草案（Audit Protocols）通过给各企业提供方法和指导以帮助其进行自我审核并评估他们遵守联邦环境法规的情况。该项草案包括适用于产业部门的法律概述，也包含帮助实现自我评估的具有用户友好特性的清单，该清单易于用户使用。

近年来，特别是随着守法援助互动网站的发展，多种形式的产业指导急剧增加。在美国，1998年以网络为基础的16个具体部门的守法援助中心成立并联合起来，解释有关的环境要求和解决方案。成立于2001年的英国NetRegs是一种基于互联网的工具，向公司提供广泛而易于操作的法规信息，包括那些对其产生影响（尤其是对中小企业）的法规信息，同时，也包括企业该如何应对这些法规的信息（见专栏3.1）。

专栏 3.1 NetRegs——英国基于互联网的守法援助工具

NetRegs 是一个在英国环境监管机构（英格兰和威尔士，苏格兰和北爱尔兰）的合作过程中建立起来的基于 Web 的工具，为全国各地中小型企业提供免费的环境指导。NetRegs 包括：

- 按企业类型分类的农业、建筑、办公室等 112 个部门的指南。
- 38 个环境议题的指南。
- 现有的和即将实施的国家及欧盟立法的指南（用户还可以免费注册电子邮件提醒，了解环境法规的最新变化）。
- 行业协会和其他环境指导来源及商业支持的链接。

NetRegs 也进行开展调查，研究国内中小企业以及测试用户对环境的态度及其行为。例如，2007 年的调查发现，中小企业喜欢将本地权威而非环境监管机构作为其环境问题援助的主要来源。

NetRegs 目前正在进行一项强化方案，旨在提供更加个性化和简洁的信息。近期的持续改进包括：

- 一个在线的守法自我评估工具。
- 一个邮政编码驱动（postcode-driven）的“废物目录”，包括废物回收和处置的相关性矩阵（Matrix）。
- 一个基于网络的互动式培训工具，包括特定部门废弃物管理的各个方面。
- 未来几年进一步扩大培训工具的部门涵盖面。
- 对企业和地方当局废弃物进出口进行有规划的全面指导。

为了优化监管改革，英国政府计划到 2011 年将除了 100 个商业援助网站以外的所有援助网站整合到一个商业超级门户网站（businesslink.gov.uk）中，以方便用户查询不同类型的建议。

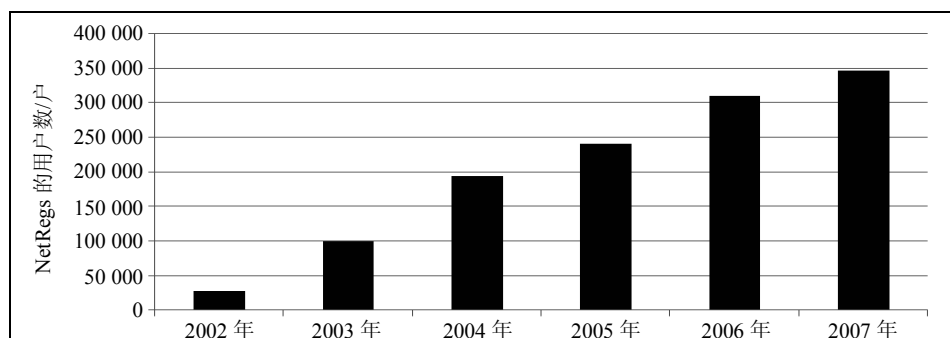
资料来源：www.netregs.gov.uk。

利用基于网络的守法援助资源在监管对象中正日益流行。仅 2007 年度，美国的守法援助中心就被访问了近 200 万次。每年有超过 30 万家企业使用 NetRegs（见图 3.1），到 2011 年该数字预计将增加至 60 万，相当于英国企业总数的 25%。根据 NetRegs 的一项调查，大约一半用户是中小企业，另一半是咨询者和行业协会。尽管如此，也有大型的、更复杂的行业也从基于互联网的援助中获益。

发展这种守法信息工具需要大量的资源，主要用于增加内容、市场营销和通信等方面。然而，美国和英国监管机构认为这是一个明智的投资。例如，据估计，NetRegs 前期投资 350 万英镑后，现在每年为企业节约行政成本约 1 000 万英镑^①。

^① 英格兰和威尔士环境保护署，2008。

有一个有趣的对比，俄罗斯的守法援助不是环境机构的责任，对于执法机构是否应参与这些活动也怀有疑虑。俄罗斯认为，产业界应在商业原则的基础上，向咨询公司请求守法援助。因此，监管对象的指导文件在俄罗斯是很少有的，制作出来也通常和捐助者的援助项目联系在一起。



数据来源: www.netregs.gov.uk.

图 3.1 基于网络的英国守法援助: NetRegs 的用户数

向监管对象进行守法援助信息的宣传可能最好通过与各种利益相关者合作来实现，在有些国家，行业协会外的其他伙伴也合作得很好。美国环保局建立了广泛的守法援助网络，覆盖了不同的州和工业部门。该机构通过与守法援助提供者进行合作来准备并提供诸如网站、守法指南、概况介绍以及培训材料等守法援助资源。环保局守法办公室与守法援助提供者进行合作，并向其提供技术和财政支持。这些守法援助提供者包括联邦和各州的监管机构^①、行业协会、大学、非营利组织和咨询公司（见专栏 3.2）。

专栏 3.2 第三方守法援助：伊利诺伊州废物管理与研究中心

伊利诺伊州废物管理和研究中心（WMRC）是一个非管制性服务组织，是伊利诺伊州自然资源局正式的一部分，并与伊利诺伊大学有合作。在联邦环保局以及其他机构的支持下，从 1985 年开始，它就开始为伊利诺伊州的企业提供援助。

WMRC 的工程师根据各种管制项目的要求，为顾客提供许可、守法要求以及应急预案等方面的帮助。此外，WMRC 的守法援助包括进行为期两天的一般性环境守法审计以及危险废弃物产生的守法审计。它也鼓励监管对象与各种联邦的、州的和地方的环境和卫生机构建立联系。

资料来源: www.wmrc.uiuc.edu.

^① 各州通常会获得联邦关于守法促进活动的批准，但他们一般会设定自己的优先级。一些州（如新泽西、加利福尼亚以及宾夕法尼亚）甚至还有单独的、更高级别的守法援助办公室。

虽然基于网络的工具解决了守法指南可获得性的问题，大部分被调研的 OECD 国家仍努力持续改进该工具的质量和易用性。英格兰和威尔士环境署甚至在寻求外界的认证——“水晶标志”（crystal marks）——要求监管指南以清晰、简明的书面形式出现（截至 2007 年 10 月，已获得 26 个这样的标签）。该机构希望根据监管对象的具体特征制定指南：例如，为农民设计的指南是以农民可以理解的方式编写的。

不幸的是，极少数国家试图在增加对环境要求的认识、改善环境管理实践或减少污染等方面衡量守法援助方案的作用。根据美国环保局 2007 财年的全年业绩报告，在收到来自美国环保局的守法援助的经营者中，91%的人称改善了环境管理实践，50%的人宣布减少了污染。然而，由于大多数创新的守法援助措施已经跨了几个财年，产生的长期影响不能由年度指标进行说明，因此守法援助的实际效果并不能根据这些年度指标来衡量。

3.2 促进良好的环境管理

近年来，许多 OECD 国家的守法援助重点已从传统的项目导向的监管方式转变为通过环境管理体系、污染预防、能源节约和减少温室气体排放来实现的鼓励创新和可持续发展的方式，后者的效果往往要超出守法水平。采用好的环境管理实践的激励因素可以是明确的正式政策，也可以是将企业现有的环境管理体系作为开展守法保障工作的因素之一。

美国环保局主张，将在各行业、各州和地方政府以及联邦机构实行环境管理体系作为其强制政策。如果环保局认为违法的根本原因是由于缺乏系统性的方法来识别、理解并管理受监管对象的守法造成的，其整改行动往往就要包括建立环境管理体系去关注守法问题。此外，根据审计政策，如果违法者通过实施环境管理体系，发现、迅速停止并纠正了违法行为，并通过实施环境管理体系，预防了违法行为的再次发生，这样的违法者就满足政策的“尽职”标准，可以免除一定的民事处罚。

采用 ISO 14001 环境管理体系或类似的欧盟生态管理与审计体系（EMAS）^① 标准会使经营者在许可过程中具有某些特权。在荷兰，环境管理体系经过认证的经营者可以申请指示性不太强也不太详细的许可证。在英格兰和威尔士，有效的环境管理体系会被整合到企业的操作风险评估评分中（见第 4 章），与没有环境管理体系的地方相比，这可以减少许可费用（此种效益在芬兰也可以看到）。美国有一个全国性的绩效跟踪项目，为了鼓励已经采用环境管理体系至少一年的公司以及已经

^① www.iso.org/iso/iso_catalogue/management_standards.htm

承诺减少能源使用的企业，该项目可以提供公众认可情况、加速许可过程并增加其他法规的灵活性。

检查的频率也与经营者是否有 EMS 以及其质量有间接关系，但 ISO 14001 认证不取决于守法情况，因此，ISO 14001 认证本身不是进行守法监管特殊处理的理由；关键是经营者的实际守法表现。此外，许多情况下，环保部门只专注于环境管理体系的关键部分，如高层管理者介入环境问题的情况、所有环境问题的确定情况、能源节约情况等，而忽略了 ISO 14001 标准的复杂记录保存的要求。

在 20 世纪 90 年代后期，很多被考察的 OECD 国家的环保机构都积极地通过研讨会或广告来推进环境管理体系，但由于国际市场实施该系统的压力是一个更为有力的因素，他们就觉得没必要为推行该体系做出特别的努力。此外，当大公司开始要求其供应商有良好的环保措施，大型企业所采用的环境管理体系常常有助于推动供应链的“绿化”。

企业环境管理日益被视为企业全球竞争战略的重要组成部分，在日本尤其如此。企业的责任需要通过公开声明具体的环境目标并定期报告取得的成绩获得提高，基于这个前提，日本经济团体联合会（Japan Business Federation）1997 年实施了环境自愿行动计划（Voluntary Action Plan for the Environment）^①。温室气体排放控制，废弃物的减少、再利用和再循环（3R），以及制造业危险化学品的减少使用，这些往往都有量化的目标和具体的实施时间表。根据该行动计划，41 个参与行业和 142 工业组织已经采取了不同的自愿行动。虽然日本没有鼓励公司获得环境管理体系认证或采取自愿行动的管制性激励措施，但日本企业将这样的自愿行动视为一种减少政府进一步监管的途径。

3.3 财政激励

在所调研的 OECD 国家中，很少有直接与环境守法相关的财政援助例子。作为原则问题，各国政府都不为符合环境要求的企业提供补贴。

同时，一些金融机制用于愿意进行环境创新技术投资的私人企业。在芬兰，国家的特殊融资公司 Finnvera 为中小企业的环保投资提供减息贷款，但贷款的条件是即将采取的措施要高于法规的要求，同时要使用最佳可用技术（该申请需经主管环境机构的认证）。日本政府为企业提供税款倾斜（如减少地方企业税）和低息贷款，对于更清洁和气候友好型技术有时直接给予拨款。

^① 日本的一些地区制定正式的法令以使企业制定改进计划并公开实施进展。

虽然法国的私人公司普遍从政府获得大量的财政支持，其与环境有关的财政援助也仅限于高于守法水平的技术创新项目。法国的环境与能源管理局（Environment and Energy Management Agency, ADEME）为企业和地方团体的大气污染减排、废弃物管理、土壤修复、可再生能源、能源效率和清洁交通等投资项目提供技术援助和财政补贴。法国的水务局（Water Agencies）对水污染防控和工业用水有类似的项目（见专栏 3.3）。

专栏 3.3 与水有关的法国工业财政援助

法国水务局为工业用水的再利用、源头水污染的最小化、意外污水排放的预防提供零利率贷款和小额拨款。这些援助涵盖了可行性研究、处理技术、用水效率和其他程序优化措施等方面。直接赠款只提供会大幅度减少水污染的措施。

例如，在 2006 年，塞纳-诺曼底水务局（Seine-Normandie Water Agency）以拨款形式向企业提供了 2 510 万欧元，以零利率贷款的形式向企业提供了 2 330 万欧元（只占总援助预算的 8%，大部分预算被用于当地社区），而农场收到了相当于 2 420 万欧元的拨款。

整个援助预算来自被监管对象支付的取水费用和废水排放费用。按照欧洲公共援助经济活动的规定，补贴要控制在项目费用的 30% 以内（中小企业是 40%）。补贴授予决定（特别是大型项目）要咨询相关环境检查机构（DRIRE）后作出，援助不提供给受到守法警告的运行设施。项目的实施要根据水务局的资金控制（有时是技术控制）情况进行，然而，没有研究对用于水污染减少的援助所产生的实际影响进行评估。

资料来源：塞纳河-诺曼底水务局（Seine-Normandie Water Agency）2006 年年度报告，www.eau-seine-normandie.fr。

除了直接的财政援助，还有其他环境投资财政激励的例子。例如，针对与工业废水处理、可再生能源和能源效率以及噪声防护相关的建筑和设备，法国政府提供加速折旧、减少资产和专业税（Professional taxes）。日本开发银行用环境检查来评估企业环境管理的水平，并将结果纳入其金融服务中。俄罗斯目前正在考虑重新引入 1998 年才出现的抵消计划（Offsets scheme），该计划可以为合格的环境工程扣除一定的污染收费支出（扣除比率也与遵守许可证中设定的排放限制情况有关）。

近年来，针对环境守法记录不良的公司，中国已先后推出了很多金融约束创新机制（见专栏 3.4）。但是，评判这些工具对中国的环境守法水平有怎样的影响还为时尚早。

专栏 3.4 中国以创新的经济手段来阻止环境违法行为

2007年，中国环保部和中国银行业监督管理委员会联合宣布“绿色信贷”项目（已在江苏进行了试点），根据此项目，银行必须考虑贷款申请人的环境绩效进行放贷。记录欠佳的贷款申请人必须缴付更高的利率，严重的违规者甚至应被拒绝贷款。环保部已建立了含有一个15 000个环境违法案件的数据库，并提供给商业银行来使用。一些外资银行也正筹划与环保部共同运行该项目。

同样在2007年，中国环保部和商务部宣布，有严重环境违法行为的公司将受到为期1~3年的出口禁令。这两个政府机构将建立一个数据库，收集环境守法记录恶劣的出口商的资料。

在2008年初，中国环保部发起了“绿色证券”计划，旨在使污染者更难筹集资金，并要求上市公司披露更多的环境信息。“绿色证券”计划的一部分已经实施：火电、钢铁、水泥和铝行业的企业需要环境保护部的批准才能向证券监管机构申请出售股票。

资料来源：www.sepa.gov.cn。

3.4 公众压力的作用

环境违规者对不利宣传的畏惧往往对环境违法行为形成强有力的威慑。因此，违法的公开披露是政府机构、非政府组织，有时甚至是法院为了实现环境守法所愿意使用的一种强大工具。

美国环保局和各州环境机构经常发布新闻公报和新闻报道，并举行执法行动和评估违法处罚的记者招待会。这些行动往往是联邦和州的执法机构（美国司法部和各州的检察机关）共同努力的结果。此外，美国环保局披露所有的执法和守法记录，这些行动也有重大的守法促进作用。执法与守法历史在线（ECHO）数据库包含许可证、守法检查、发现的违法行为以及采取的执法行动的公开信息。ECHO每月进行更新，并提供每一企业的守法记录。仅在2006财年，ECHO登记注册的就有865 000条公众查询。经验表明，某一个执法案件公布以后，有类似问题的其他公司可能会使用这些信息解决其违法问题，甚至联络美国环保局或州相关机构谈论相关事宜（同时，如果检测数据表明环境绩效有所改进，产业界通常会联合媒体将这样的消息宣传出去）。

公开披露的运用与公众环境信息（尤其是守法信息）的可获得性有密切关系。许多国家使用环境信息披露手段促使市场做出反应，并引发社会对违反者施加压

力。一个众所周知的例子是美国有毒物质排放清单 (Toxics Release Inventory, TRI)：根据应急规划和社区知情权法 (1986)，政府向公众提供制造业排放有毒化学品的信息。2000 年，欧盟建立了欧洲污染物排放登记册 (European Pollutant Emission Register)，这是第一个欧盟层面的大气、水工业排放登记册，目前正被一个更广泛的欧洲污染物排放和转移登记册所替代 (European Pollutant Release and Transfer Register, E-PRTR)，后者将在 2009 年全面实施，并涵盖向土地排放污染物、废弃物转移等。^①

此外，还有其他向公众宣传环境风险信息并与公众进行相关对话的手段。例如，在法国，地方信息和对话委员会 (Local Information and Dialogue Committee) 致力于向公众通报塞维索高风险工业企业 (根据欧盟所谓塞维索 II 号指令 96/82/EC 管制) 的风险和特性。在这种情况下，非政府环保组织也越来越积极地向政府机构施加压力，使之更好地公开环境信息。例如，为了更好地就工业环境监管和守法保障等热点问题对地方咨询机构进行宣传和培训，法国自然环境 (France Nature Environment) (一个约 3 000 个地方环境协会组成的联盟) 已经成立了一个成员网络，并向当地的咨询机构派出代表。

排污转移登记和类似的机制复杂而耗费资源，简单的信息工具非常适合不太复杂的守法保障体系，可以一定程度上弥补执法措施的薄弱环节。中国的环境保护部对环境绩效评级和信息披露非常感兴趣，并正将此作为补充传统守法保障措施的手段。受到其他亚洲国家污染披露制度迅速发展的影响，中国的监管机构通过与世界银行合作启动了一些试点项目 (见专栏 3.5)。

中国还运用“积极的”公共激励措施。环境保护部和一些地方环保机构评估工业企业的绩效，并将表现出色的企业确定为“环保”或“绿色”企业。2006 年，38 家企业被授予“全国环境保护先进企业”的称号。然而，除非政府积极地采取进一步的措施，使环境表现良好企业能够将其环境友好的行为转变为经济效益，否则，这种环境表彰形式的作用是有限的。

^① 在 OECD 委员会提出关于 PRTRs 的建议之后，OECD 做了很多促进 PRTRs 实施的工作，包括发布了 PRTR 指南手册。

专栏 3.5 中国的环境绩效评估和信息披露

自 1998 年年底，环境保护部一直与世界银行的专家一起努力推动实施“Green Watch”项目。“Green Watch”是借鉴印尼的 PROPER 而建立起来的一个工业污染公众披露项目。2003 年，环境保护部印发的《关于企业环境信息公开的公告》要求省级和市级环境保护局公布排放超标企业的名单。在 2005 年，环境保护部发布指导方针，推动全国范围的信息公开。

在 26 个省，环保局对监管对象的信息进行评估，以颜色代码来评估企业的环境绩效。这些代码从最好到最差依次为：绿色、蓝色、黄色、红色和黑色。颜色的评级结果在当地报纸和当地电视台及电台广播予以公布（在某些省份通过互联网来公布）。环保局使用这些信息更好地确定其检查目标，这样，有限的资源可以得到更有效的利用。

每个企业的色彩评级根据三种主要数据进行计算：13 种大气和水污染物排放、废弃物管理的自我监测数据，行政记录（包括检查、公众投诉和行政处罚），以及针对具体企业特点进行的特殊调查（例如企业是否有内部的环境管理制度）。企业的下列环境行为都会被考虑到：污染费的及时支付、国家污染物排放报告和登记制度的执行情况、标准化的废物管理措施及其他法规要求的执行情况、自我监测、人员培训和记录保存、能源和资源效率等。

该评估制度是自愿的，在向公众披露前可以为参加者提供与主管机构讨论结果的机会。然而，一些地方政府往往隐藏其管辖范围内大企业的不良环境绩效信息，因为它们是很重要的解决就业和纳税大户。

总体而言，证据表明，信息化手段可以提高检测违法行为的概率、发挥威慑作用、减少执法的行政成本。目前的挑战是：如何将该信息化手段与传统的执法工具协调起来，以及如何在特定经济、社会和环境条件下运用这些手段。

第4章

守法监测与评估

守法监测会对监管计划的实施产生多种支持作用。其中，最显著的一种便是违规行为的识别及快速纠正。此外，守法监测还为执法措施提供相关支持证据并以此威慑违法行为。广义上讲，通过守法评估，可以加强对被监管对象的了解，从而支持守法保障战略的实施，有利于对监管计划实施的效果加以评估。

本章介绍了各调研对象国在主要守法监测工具的使用方面的最佳实践及其主要发展趋势。此外，还分析了多种不同的、基于风险的守法监测活动目标确定的方法，描述了工业企业经营者自我监测和自我报告的不断增强的作用。

4.1 守法检查

由政府机构（或政府雇佣的第三方）开展的守法检查是所有守法保障制度的核心。现场检查的主要优势在于，此类检查能够识别仅靠排放监测数据所无法识别的运营和守法问题。

检查的宗旨是为了确认针对具体企业所提出的具体要求是否得到履行，检查的关键很大程度上取决于这些要求的设定方式。在实施综合许可制度的欧盟国家（如法国和芬兰），所有检查活动均为多方法检查。在英国和荷兰等采用不同许可制度的国家（见第 1.3 节），则同时采用了综合检查和水行业检查两种方法。相反，在日本，检查活动则仅仅根据监管计划开展基于介质的检查。

然而，在单一介质许可制度中也存在多介质（或至少是协同）检查。例如，在俄罗斯，联邦执法机构举行的检查大多数为多介质检查。在美国，检查一般是在单一介质监管计划下进行的，也有几种例外情形。在州一级，马萨诸塞州过去 15 年来便一直在进行多介质检查（涵盖大气、水、污水、有害和固体废物），主要是为了避免混合介质污染^①。该州多年来积累了丰富经验，企业检查员数量从 3~4 人削减至仅一人（针对中小企业而言）。联邦环保局也会开展多介质检查，但通常仅仅针对较大型企业，通常是在接到重大投诉后或对各类联邦企业进行检查时进行。目前，全国仍未显现出综合检查的趋势，部分原因是实施综合检查要求提前投入大量资金并进行检查员的二次培训（美国环保局在“上中西部的第 V 区”的所有检查中，只有 0.5% 为多介质检查）。

检查人员的专业化水平在很大程度上关系到监管制度属于综合型监管还是介质型监管。如果检查活动是在单一介质监管计划下单独进行（如在美国、日本和俄罗斯等国），检查员的专业化程度则偏高。在英格兰和威尔士，综合型检查和介质型

^① 该州需要向国家环保局提供按照总体报告要求所进行的、针对具体介质的检查活动的数量。

检查均由环保部门进行，每个地方办事处均设有多职能检查团队，团队中既有产业监管官员等多面型人才，也有环境保护官员等垃圾和供水领域的专家型人才。在法国，大多数检查员为复合型人才，可检查所有工业行业，但是，必要时，仍然需要求助于地区工业、研究与环境局（DRIRE）办事处的技术专家。

检查员通常并不是任何特定领域的正式专业人员（芬兰的纸浆和造纸业专家除外），但是，在实际工作中，检查员常常被分配到相关企业工作。在某些执法机构（如美国和荷兰），环境犯罪的刑事调查也有明确的专业化要求。此外，还有一种新近出现的做法，就是将一些主管机构的守法监测职能部门实行“外包”服务（如英国环境署会雇佣承包商执行大气排放达标取样工作）。

在调研对象国，现场检查方法大致有两大不同的方法。在某些国家（如英国、美国、日本、俄罗斯和中国），现场检查大多为不事先通知的突击型检查，以便能够观察到企业的日常运行情况。但是，也可能因具体的原因需要事先作出检查安排，以讨论具体的运行情况或查看以往发现问题的纠正情况。相反，在法国和荷兰，通常会事先向企业运营者发出检查通知，确保相关企业人员在现场配合检查。在后两个国家，突击型检查一般是在发生事故、接到投诉（即所谓的被动检查）或者需要提取污染样本时进行。

在许多调研对象国，充分响应投诉被视为一个具有政治优先性的问题。大多数环境执法机构设立了电话和网站热线，用于报告重大环境事故和其他环境危机状况。例如，在荷兰，中央政府的荷兰住宅、空间计划与环境部（VROM）的检查部门设有 VROM 报告处和 6 个区域多部门特别行动组，以处理公众投诉，而省级监察部门和某些城市也提供 24 h 环境信息服务点，每个服务点不仅可作为收集公众环境信息咨询和投诉的单一联络点，而且也可发布被监管设施的事故信息。

在处理公民投诉方面，中国近年来取得了长足进步。1999 年，中国在几个城市（大连等）率先开通了“12369”24 h 电话服务热线。如今，中国已开通环境热线 2 000 部，覆盖国土的 70% 以上。2003—2006 年，各级环境保护行政主管部门通过这些热线收到公众投诉 158 万条。

各调研对象国的检查数量的发展趋势各不相同（见图 4.1）。在法国，2001—2006 年间，现场检查数量增幅较大，检查人员数量也相应有所增长。美国和中国也呈相同的趋势。在日本，检查数量随着时间的推移相对保持稳定。而在英国、荷兰和俄罗斯，检查数量呈减少趋势，芬兰则比较稳定。

在法国和美国等国家，守法保障计划的目标通常与现场检查数量的增加有关。如图 4.2 所示，在法国，2002—2006 年间，虽然待检查的许可企业数量呈减少态势，而检查数量却呈增长趋势（某些类别的企业被从许可制度转至申报制度）。但是，

同期检出的违规案例的数量却有所下降。可能有人 would 认为，进行自我监测的经营者数量的增多（见第 4.4 节）或者因检查频率提高而受到威慑是导致违规案例数量有所下降的原因。但是，从该图似乎可以看出，检查数量的增多并不一定意味着可以更好地识别出违规行为。

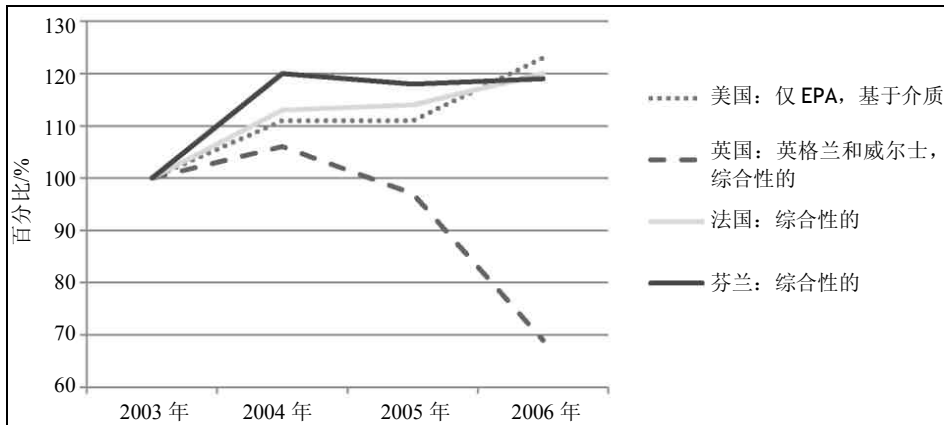


图 4.1 检查数量趋势各不相同（与 2003 年相比的变化百分比）

数据来源：美国环保局、英格兰和威尔士环境署、法国可持续发展部及芬兰环境部，2007—2008 年

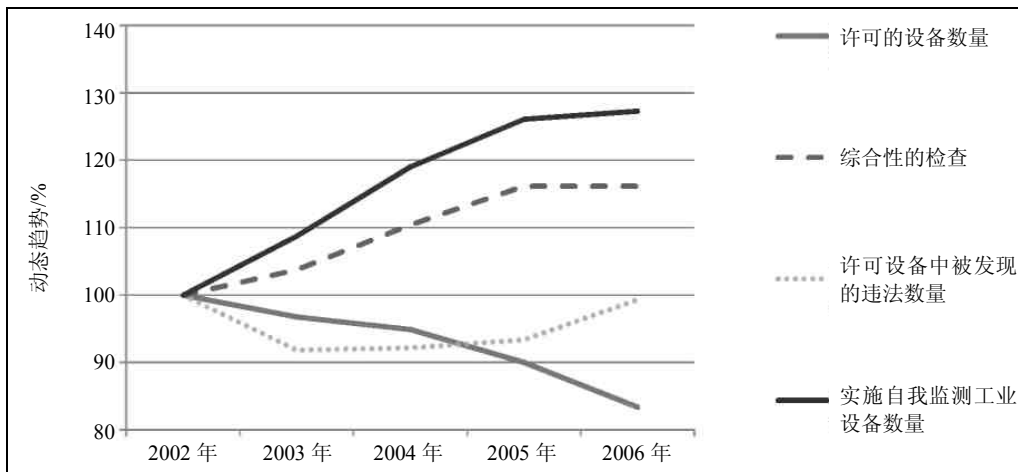


图 4.2 法国检查活动和发现违规行为的动态趋势（以 2002 年为基准年）

数据来源：法国可持续发展部污染与风险预防司，2007 年

此外，2002—2006 年间，英格兰和威尔士的多介质检查数量下降了 30%，特定介质检查的数量下降了 20%，违规行为检出量实际增长了 16%。在英国，这种现象无疑与检查目标的改进有关，但同时也与守法检测工具的多样化有关。

4.2 守法监测工具的现代化

守法监测工具的现代化可以在两大趋势中显现出来：工具本身的多样化及其质量的改善。这两个趋势均与守法监测活动总体目标定位的改进有关（见第4.3节）。

守法监测工具的多样化既包括开展更深层的守法评估或审计（如英国和荷兰），也包括通过非现场的守法报告审查和检查员和经营者之间定期会谈讨论存在的及潜在的守法问题来取代部分现场检查（如芬兰）。

审计的目的是识别违法的根本原因，尤其是较大型企业的环保不达标原因。此外，还可通过审计活动评估许可证是否仍然可达到适当的环保等级（即通过与最新最佳的实践活动进行基准比对）。审计活动常常是按计划进行的，会事先通知经营者，以便提供信息或安排某些人员参加。审计的频率远远低于检查频率，但一次可能需要一周时间才能结束。

英格兰和威尔士环境署遵循的总体政策方针是，以管理为重点的审计活动数量应多于检查活动：过去5年来，审计数量翻了4番。环境署发现，查找原因而非只看表面现象，有助于减少违规行为的重复出现。在过去6~7年，一些荷兰的环境机构（如DCMR）已经开始对具有更高风险的企业进行系统审计。在DCMR管辖的Rijnmond地区，审计占有守法监测活动的25%，10%~15%的审计人员经过了专业的培训。

调查，即检查或记录审查结果表明可能存在程度严重、范围广泛或持续性且通常具有犯罪性质的违规行为时进行的特别调查活动，是另外一类深层次的守法评估活动。调查也可在公民提出投诉或其他机构提议的情况下开展。犯罪调查一般需要较长时间，可由主管机构的犯罪调查员（如美国联邦一级的部门）、公诉机关下属特别调查服务机构（如在荷兰）或警方实施。

为了提高守法监测的有效性，欧盟委员会通过了“环境检查最低推荐标准”（RMCEI, 2001/331/EC），欧盟大多数成员国已经于2001年起开始不同程度地执行。某些国家（如荷兰）甚至已经将RMCEI的实质性内容纳入国家立法。

RMCEI的内容包括检查的规划、检查期间的工作方法及检查结果的报告等方面。按照该推荐标准，检查计划应至少包括以下部分：

- 检查所涵盖地区的确定。
- 检查时限的确定（如一年）。
- 检查计划修订的具体规定。
- 识别所涉及被监管设施的具体地点及类型。

- 常规检查计划，需考虑环境风险。
- 针对不达标的投诉、事故或事件的非常规环境检查及以许可为目的的程序。
- 不同检查机构间的相关协调程序。

在几个调研对象国中，检查活动的机构协调是一个重要的问题。在荷兰，需要进行安全和环境法规达标检查的机构约有 500 个，常常因此导致检查效率低下、结果不一致。荷兰化学工业联合会进行的一项研究表明，一家化工企业可能需要接受 22 个不同机构的检查。为了解决这些问题，几家监管机构（如水务委员会）已经实施了若干项联合检查试点计划。检查机构已经成立了所谓的“综合办公室”——国家和省级特定工业部门的协调单位。虽然各个机构仍然保留其所有正式职权，但适当时仍可将某些任务委派给其他政府机构。随着综合用地与开发许可证的实施，预期达标监测的跨行业整合水平将进一步提高（见第 1.3 节）。

检查员活动也存在明显的方法和工具的标准化趋势。在法国，环境部风险防范管理总局发布了《现场检查方法》，内容包括现场检查的筹备、检查期间的各种活动以及报告期，并且规定了关键的文件模板。为每位检查员发放了手册（也可从内部互联网获得），手册中包含所有必要的程序指南、文件模板和支持信息。除了中央政府的指导外，大多数地方检查部门还发布了自己的现场检查程序和应急响应程序。英格兰和威尔士的守法分级计划（见 4.3 节）是达标评估方法标准化的另一范例。

此外，信息技术在检查规划和报告中的应用水平不断提高。在芬兰，检查书面记录，包括所有违法参考资料和高定的纠正措施，被录入到 VAHTI 电子守法监测系统。VAHTI 是一种高效环境管理日常工作工具。与 VAHTI 相连的是一个涵盖所有被监管实体的数据库和包含环境机构生成和接收到的所有电子文档的文件管理系统。2005 年以来，国家环境机构的联合网站包含了特定年度每个 REC 的检查活动数量以及每次检查的原因及其主要结果。检查报告不能在线提供，但是公众可要求从相关检查员处获取检查报告，检查员去除机密数据后向公众公布。这些系统使检查机构的活动变得更加透明，也加强了检查机构对公众的责任感。此外，还有利于提高守法检查的质量。

守法监测的现代化对人员培训提出了更高的要求。所有被调研国家具有相关能力资质的机构均为其人员提供这样或那样的培训，以美国环保局以及英格兰和威尔士环境署的培训计划最为全面。美国环保局下属的国家执法培训学院自 1991 年以来，为联邦、州、地方和部落环境执法人员提供各种守法保障工具的免费课堂式和在线培训。环境署则设有专门的培训部门，负责管理 300 多门培训课程以及协调培训评估工作。

4.3 守法监测活动的目标定位

在过去 10 年里，尽管各个国家仍然在进行随机检查，但环境检查基于风险的目标定位作为一大趋势，在经合组织成员国迅速占有了一席之地。此外，这一趋势在中国和俄罗斯等许多非经合组织成员国也已出现。主要原因有：

- 由于环境法规要求的数量和种类不断增多，扩大了守法监测范围，增强了守法监测优先化的必要性。
- 由于环保机构资源不断减少，因此需要通过提高守法保障效率“少花钱多办事”。
- 由于法规框架更加复杂，削减被监管对象行政负担的压力不断增大，其中部分压力是守法监测规定所施加的^①。

基于风险的监管旨在重点加强那些对人类健康和环境带来更高风险的商业活动的守法保障。主管机构旨在以同等量的守法和执法力量获得更大的环境效益。风险取决于若干个不同的因素。风险也会随着活动类型而变化：涉及大量有害物质的的大型复杂设施所带来的风险要高于那些更为简单的、处理相对惰性的物质的工艺。此外，风险还会随着地点的不同而变化：一个设置在学校附近的活动就比一个工业开发项目具有更高风险。守法记录也是很重要的：一项活动若其经营者有环境违法记录，则该活动则被视为具有更大风险。但是，调研对象国采用了不同的方法来考虑这些因素，其复杂程度和形式均有所不同。

守法监测目标定位的第一种方法包括根据风险相关标准定义设施类别并且为每类设施设定最低检查频率。除此之外，主管机构趋向于对本地和经营者的具体风险要素进行非重点考虑以进一步对其检查活动进行排序。法国、芬兰、美国和日本均采用了这一方法。

在法国，对于已获许可的设施，目前的平均检查频率为每 4 年一次。“国家级”的企业（约有 2 000 家）每年至少检查一次。其中包括高风险塞韦索和优先 IPPC 设施、大型有害和城市固废处理设施和污泥农田施用设施。此外，还有约 8 000 家“高危”企业，设施清单每年更新一次（根据国家标准由各地区确定），每 3 年进行一次检查，其中包括所有那些须遵守欧洲立法的企业。所有其他许可企业（约有 44 000 家）均应每 7 年至少检查一次。

除国家检查规定外，国家检查规划指南还设定了基于风险的标准，以此为依据

^① 在欧盟，守法保障目标的定位是监管改善计划的一个不可分割的组成部分。

决定是否将特定检查在年度计划中设置更高优先级别、是否作为常规、深层次检查进行、是否伴随有补充检查（如取样或文件审查）。这些标准与设施的重要性（运行复杂性和周围环境敏感性）以及守法记录有关。守法记录按照前 4 年的违规行为发生情况以及报告的及时性进行测定。EMS 以及地方社区的投诉积极响应机制的存在均被视为缓解因素。

美国环保局建立了几套检查目标定位战略，其中既有以被监管对象或地区优先污染物为重点的，也有针对特定类型的行业或在特定法规规定下解决违法率居高不下问题的。环保局在针对不同法定计划制定的守法监测战略中推荐了主要污染源的最低检查/评估频率。国家环境优先性（见第 2.2 节）也是定义环保局守法监测工作的主要因素。目标定位因素可以通过国家计划管理者指南、立法战略、检查手册或向各州发布指南的方式进行传达。

环保局某些区域机构采用了创新方法定位检查目标：它们使用搜索引擎和数据库（谷歌、雅虎、证券交易委员会数据库），利用数据可间接指向潜在违规行为。环保局可对一家大型企业的一个或两个设施进行检查，如果发现一些潜在的典型违规行为，则会在多个州或甚至全国范围内对整个公司进行评估，使其所有其他类似设施均达标。与此同时，环保局还会进行相当比例的随机检查。

第二种更为复杂的方法是借助一个复杂的评分系统正式确定需要优先检查的被监管设施。这种方法在英国得到了使用，在荷兰也得到了一定程度的使用。

根据英格兰和威尔士环境署的估测，其半数以上的现场检查是依据风险评估法进行的，而且这一份额仍在不断增加。为了支持这种目标定位法，该局开发了 4 种工具（见专栏 4.1），组合起来构成了污染防治和废物管理制度中的守法评估程序：

- 运行风险评估（Opra）计划，用来进行风险评级。
- 守法评估计划，用来对监管工作和可用资源与 Opra 风险预测进行匹配。
- 守法评估方法，用来为达标评估人员提供指导。
- 守法分类计划，用来使不同监管制度在许可状况违法报告和所采取行动方面实现一致。

在荷兰，中央和省一级制订了各种不同的基于风险的目标定位方案^①。作为其守法战略的一部分，VROM 监察部门提出了一套简单的守法率四元矩阵组合（针对 16 项立法任务，大多依据专家判断提出）和风险因素，以确定各个设施适合的检查频率和类型^②。有的时候，各省采用自己特有的方法设定不同行业及每个行业

① 荷兰各城市采用更加简单的指南，依据其环境影响将设施划分为五类，推荐了相应的检查频率。

② VROM 检查处目前正在计划实施“做正确的事”（Do the Right Things）指南，这是在 IMPEL 网络的支持下开发的环境检查规划步骤指南。

专栏 4.1 英国守法评估基于风险的目标定位工具

环境署制订了*运行风险评估 (Operational Risk Appraisal, Opra)*计划,旨在制定一种通用的监管方法,确定哪些对环境具有最大风险的工业企业。Opra 计划目前涵盖环境许可法规(大型工业和废物管理设施)以及污水排放法规所规定的各种设施。Opra 是一种软件支持型工具,旨在依据被监管设施(多介质影响的复杂性、城市和环境敏感区的位置以及污染排放量和事故可能性)及其经营者的绩效(守法记录和环境管理实践)对经营者进行评级。此外,Opra 还可计算针对此类企业的行政收费。

*守法评估计划 (Compliance Appraisal Plan, CAP)*是针对下一年度的工作目标所提出的守法评估工作计划。CAP 用来确保在特定时期内针对所有许可要求和其他监管工具进行守法检查。环境署的运行团队可借助 CAP 依据风险、成果和当地需求将各种资源(在同一监管制度下)灵活地分配给优先检查目标。

Opra 评分决定了资源的初步分配、工业行业的 CAP 守法监测优先领域大纲,而现场/设施具体的 CAP 则考虑的是局部的问题和目标(如根据大型审核或利用当地法规知识)。制定现场/设施 CAP 计划,则意味着守法活动的工作量和类型比例可不同于行业 CAP 中的规定。守法评估活动的目标定位也越来越变得智能化。例如,环境署可在国家智能数据库的帮助下编辑非法垃圾倾倒场的信息,用来约束地方活动。

*守法评估方法 (Methodology for Assessing Compliance, MAC)*是对人员执行各类守法评估活动的指南。对环境署人员的守法评估指南共有几个类型:通用型、法规制度型、工业行业型。此外,还设置了守法标准,以便使违规行为的识别和评级实现一致。

*守法分类计划 (Compliance Classification Scheme, CCS)*根据许可状况对经营者的绩效进行评估,用来根据这些状况对环境的潜在影响进行违法分类,提供相关的支持信息,对违法现象作出一致且比例相称的应对措施。CCS 将潜在风险划分为 1(违规行为具有最高潜在风险)至 4(可能对环境无直接伤害)四个类别。用这些类别为环境署的执法活动提供信息,与执法和诉讼政策相关联。CCS 信息会影响设施的 Opra 评分,并且有利于对各行各业和企业公司进行全国性风险评级。

资料来源:环境署,2008年。

的优先检查对象。例如,Limburg 省采用了优先模型,依据 16 项不同的参数对设施给出评分,每年更新一次,这 16 项参数包括:安全、对周围环境的风险、守法、

投诉、事故率、许可证发放日期等。评分越高，则设施需要的检查数量越多。鹿特丹附近的 Rijnmond 地区 DCMR 依据各个设施的环境风险、环境影响和环境绩效制定了一项相当复杂的预防性“量身定制执法”方法（见专栏 4.2）。

专栏 4.2 Rijnmond 地区守法监测和执法目标的定位

Rijnmond 环境保护局（DCMR）制订了一套基于风险的执法方法，以提高现有工具的利用效率，激励经营者改善环境绩效。

为了提供这些量身定制的服务，DCMR 对“复杂”和“非复杂”设施进行了区分。复杂设施指含有一台以上生产设备、采用复杂（化学或物理）生产工艺、各种加工活动高度集成且对环境有实质性影响的设施。

此外，还将企业划分为“先进企业”、“中游企业”和“落后企业”等 3 个等级。各个行业的先进企业分类标准各不相同。一般来说，复杂设施要求具备经过认证的环境管理体系（或者正处于体系开发高级阶段）和良好的法规守法记录，显示出较高的环境保护意识，积极实施超出本企业范围外的环境改善工作（如通过供应商政策）。中游企业总体上能遵守法规要求，但是不具备结构性环境持续改善措施。落后企业则指那些在环境上处于被动地位、违规风险呈增大态势的企业。后一类中的“风险类企业”指那些可能因违规导致严重环境影响的企业。

为了将经营者划分为先进、中游和落后三类，已经设定了标准，以测定经营者的环境绩效。这些标准已经纳入到一个点数系统中，每次违规将从原始分配点数中扣除特定数量的点。该评分系统每年更新一次。

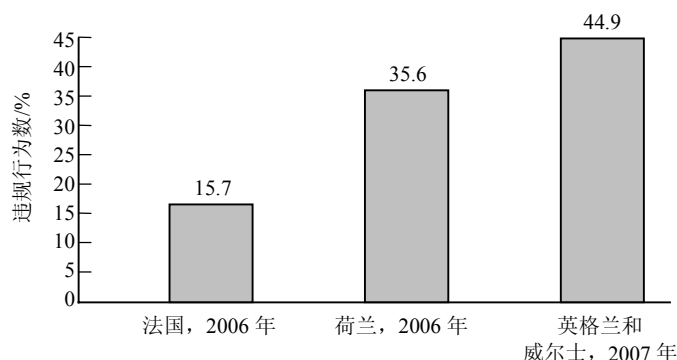
为了实施本守法监测战略，针对每个行业设定了一个检查小时数基数。该基数直接适用于中游企业，先进企业在此基础上减半，将此差额用来增加落后企业的检查小时数。

资料来源：DCMR，2008 年。

虽然英国和荷兰两国使用的正式的基于风险的计分法比稍欠正式的风险型方法更加透明，但是这种方法对经营者提出了更高的投入要求，提高了与被监管对象沟通交流的重要性。事实上，复杂计分系统已经通过与行业的积极沟通得到了成功采用，确保企业买账。由于某些经营者可能因此承受更大的监管负担，所以，这一点尤为重要。

对守法监测活动的目标进行定位，目的是为了高针对违法行为的检出效率，因此，了解目标定位在实践中对违规行为的发现有何影响，便变得十分有趣。图 4.3

对法国^①、荷兰、英格兰和威尔士每 100 次交叉介质检查所发现的违规行为数量进行了比较。英格兰和威尔士的违法检出率最高，因此，我们可以认为，目前，英国实行的检查目标定位方法在违法行为的识别率上高于其他两个国家。



数据来源：法国可持续发展部（2008年）；荷兰国家环境执法协调秘书处（2007年）；英格兰和威尔士环境署（2008年）。

图 4.3 每 100 次综合检查发现的违规行为数量

基于风险的守法监测目标定位法的使用在中国也呈上升趋势，在中国，依据企业规模及其潜在的负面环境影响来确定优先检查对象的趋势日渐明显。但是，俄罗斯的“国家监控期法人实体和独立企业家权益保护法”则禁止主管机构的检查频率超过每两年一次，并且强制要求需提前通知。而且目前正在讨论是否有可能完全禁止对不受公诉机关或法院制裁的小企业进行任何检查。俄罗斯之所以采取这种限制性做法，原因在于工业企业要求减少被监管所承受的行政负担以及政府官员的腐败，这种做法与基于风险的目标定位法是背道而驰的。

4.4 自我监测

监管机构进行守法监测由来已久，但是，要求经营者对自身的环境绩效进行跟踪记录的做法也正在越来越多地得到采用。重视自我监测和自我报告，被认为是一种通过将部分监测责任和成本转移到企业身上且不降低威慑作用，从而取代政府守法监测的手段。这就要求主管机构要降低检查频率，有时甚至缩短检查时间，提高效率（假定经营者报告的处理和验证成本不会超过相关成本的削减额）。另外，自我监测还赋予了企业更多的守法自主权。

某些被调研对象国（如芬兰和英国）提出了复杂程度不同的自我监测和报告要

^① 法国的检查服务机构对于未启动守法命令（mise en demeure）程序的轻微违规行为不予记录。另外，不同国家对违规行为的定义可能也存在差异。

求，基本上覆盖了所有由环境机构监管的企业。在其他国家，一些规模较小的企业，尤其是那些由一般性约束规定的企业，没有类似的要求，但是仍需在发生短期超限排放、设备故障、泄漏和其他事故时及时向主管机构报告，不得延误。在荷兰等国家，自我监测结果不得用于执法目的，检查员必须自己收集数据，识别违规行为。但是，在各个国家，减少检查机关的排放监测、提高自我监测水平的趋势日渐增强。

自我监测可由经营者自己完成，也可委托获得相关认可的第三方机构进行。排放监测的频率（通常在许可文件中定义）取决于取样方法以及个别参数的优先级别，有时需连续进行，有时每月进行，有时几年一次，多少不等。此外，使用排放系数进行间接监测的做法也较为普遍。主管机构为经营者发布指导文件，描述取样和分析方法，提供排放评估的参数和其他支持材料，解释恰当的数据管理和报告实践。

要求经营者进行自我监测，随之而来的问题是其监测结果的可靠性。由主管机构对结果进行验证，包括对经营者自我监测系统认证并对自我监测报告进行详细审查。

在芬兰，主管机构签发新的许可证时，需要对经营者自我监测系统进行检查或雇佣第三方审核员完成此项工作。此外，环境机关鼓励经营者在其质量和环境管理体系中纳入自我监测，从而接受第三方审核。

在英格兰和威尔士环境署在其监测认证计划（Monitoring Certification Scheme, MCERTS）中对要求进行自我监测的所有监管制度都设定了标准。环境署还制定了经营者监测评估方案，加强对经营者自我监测的审核。此类审核对经营者或其委托承包单位所进行的监测活动进行4个方面的评估：

- 人员管理、培训和能力。
- 监测方法的适用性。
- 监测设备的维护和校准。
- 监测质量保证，如 MCERTS 在设备和服务中的应用。

自我监测报告数据的验证一般在现场检查期间通过取样或通过文案审查的方式完成。在英国，机构监测平均覆盖了 5%~10% 的企业，而经营者守法记录差可能会导致监管取样频率的提高。主管机构通常会对未能提交适当的监测信息的经营者采取强制措施（包括严厉的经济处罚措施）。以美国为例，如果提交虚假或不准确的数据，则会受到非常严厉的处罚，甚至可能构成犯罪。

自我监测和报告可能会对企业和监管者产生巨大的成本。这些成本大多为经常性成本，当然，也可能产生巨额的启动成本。重要的是，各种规定和要求（监测参数以及报告方式和频率）必须充分反映经营者活动的性质以及监管者的需求。很多国家提出了取消不必要监测和报告的提议。2005 年，美国环保局对“有毒物质报

告清单”计划进行了制度变更，缩短了报告表格，不再要求对已经列明的物质进行报告。这一变更受到了一些社区团体的反对，预计可为企业节约 165 000 个工作小时数，当然环保局并未对此进行经济核算。

以电子文件方式提交自我监测报告已经越来越普遍。各种电子工具的开发，使经营者信息提交更加便利，促进了数据处理效率。此外，还有助于企业具体信息的管理，并将这些信息提供给其他利益相关方，其中包括社会公众。

第 5 章

违法应对措施

环境违法应对措施包括具备相关能力的政府机构单独或与其他机构联合针对违反环境法规要求的行为所采取的纠正或阻止措施。违法应对措施具备一项或多项功能，如：

- 纠正违规者的行为，促进其守法。
- 纠正公司内部可能（或已经）导致对环境产生负面影响的管理问题。
- 对违规者实施制裁措施并对其他违规者产生威慑作用。
- 取消违法行为所产生的经济收益。
- 修复环境损害。

违法应对措施通常可根据所对应的相关法律的不同（即责任类型）划分为：行政措施、民事措施和刑事措施。行政措施由政府行政机关实施，而民事和刑事措施分别由民事法院和刑事法院执行，有时也称为司法应对措施^①。行政执法的目的是为了恢复守法状态。民事执法措施一般是为了解决人员或财产所遭受的损失（见第5.3节所述，在美国，民事司法措施意在惩戒，并非追求对私人的赔偿）。刑事执法旨在对严重违法行为进行惩罚（可能涉及相关人员的监禁处罚）。

本章对这些不同类别的工具的分级情况及其选择进行了阐述，然后对调研对象国各个类别中特定工具的使用进行了分析。本章在特定章节专门对行政和司法性经济处罚措施评估的应用以及公众在环境执法中的作用进行了分析。

5.1 执法金字塔及应对措施的选择

尽管各个调研对象国有不同的执法传统，但是，在每个国家，违法应对均采用的是所谓的执法金字塔结构，包括行政和刑事措施，辅之以民事措施。发现违法行为后，首先采取的执法应对措施可能是发出非正式警告和纠正指令，随后发布行政通知和处罚，然后，随着后果严重程度的升级上升至诉讼措施。

违法应对措施的层级结构为实现威慑、说服和强制三者上的最佳组合提供了一个良好的途径。这种层级结构的有效应用的前提条件是执法机构愿意在温和的措施无法实现守法的情况下提高制裁级别，而且，执法金字塔顶部的惩罚措施足以严厉有效地威慑潜在违规者。根据图 5.1 所示，在荷兰，约 80% 的违规行为是在主管机构未采取任何正式惩罚措施的情况下得到纠正的，仅有极少部分案例采取了强制罚款措施。

^① 在美国，民事执法措施被认为包括民事行政措施和民事司法措施。为了避免混淆，本报告将这两类措施归为行政和民事司法执法措施。

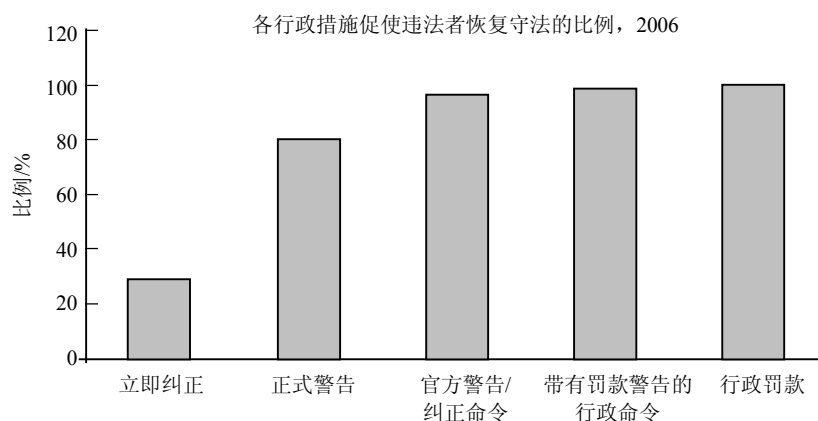


图 5.1 荷兰行政执法措施的升级应用

数据来源：荷兰国家环境执法协调秘书处，2006 年年报。

不同国家的执法机构有从非正式警告到刑事执法等不同的执法手段。在英国和日本，行政措施仅限于警告和通知，如果违规者不遵守这些通知，主管机构手中的唯一措施是提起诉讼。在其他国家，执法手段总体来讲更为灵活一些，主管机构有权实施强制行政制裁措施，只有对最严重的案件才诉诸刑事诉讼。

一般情况下，主管机构会制定执法政策或指南，描述如何处理违规行为以及应该采取哪些措施。例如，美国环保局针对每项相关立法制定的执法应对政策对严重违法者和二级违规者进行了区分。严重违法者指那些已经或可能导致危险污染物暴露、长期或顽固性违规或严重违背许可证条款或其他法规要求的违规者。严重违法行为必须采取行政或司法措施，从而达成可执行的协议或指令，采取强制制裁措施。二级违规行为大多数情况采取非正式执法应对措施予以解决，将违法现象通知违规者。如果违规者未能在规定时限内达标，则会采取强制措施。

行政执法几乎总是主管机构的首选应对措施。刑事执法措施一般留给那些除了需要纠正外还需采取惩罚措施的违规行为（如故意违规行为）。刑事执法措施还用来保证法规制度的完整性，防止企业无许可运行。除了这些因素之外，执法机构在选择执法工具时还须考虑以下因素：

- 成本：行政诉讼耗费的时间、金钱和人员等执法资源较少。
- 阻力：刑事案件会比行政案件在被监管对象中导致更强烈的阻力。
- 控制：执法机关对行政诉讼的控制力远远大于刑事诉讼。

尽管如此，在很多调研对象国（如荷兰、法国和芬兰），行政和刑事执法（有正当理由时）可谓并驾齐驱。这些国家的环境主管机关会将潜在的刑事案件提交警方或公诉机关，同时继续采取行政诉讼措施。如第 5.4 节所述，在这些情形下，对

于公诉机关是否决定对一个案件进行追究并提交刑事法庭，环境主管机构的控制力较弱。

与行政执法和刑事执法之间的平衡一样，执法与不执法之间的平衡同等重要。赦免（或宽恕）是主管机构宽恕一项已知违规行为的做法。虽然并非每个法律制度均允许采用这一措施，但赦免也可能成为一种针对违规行为的应对措施。主动赦免（特赦）指主管机构以书面方式向违规者明确表示对某项违法行为不采取强制措施。主动赦免只在严格的条件下方允许实施，通常会要求在某一时期内停止违法行为和/或采取规定措施。

在荷兰，宽恕只允许在发生不可抗力的情况下、在限定期限的过渡阶段（如一项即将出台的法规允许相关活动时）或者严格执法会导致严重损害环境的情形（如在许可证尚未提供时停止垃圾处理活动）下执行。在实践中，大部分可以快速合法化的违规行为会得到宽恕，通常会附带暂定条件。如果经营者不能满足这些条件，则会采取强制措施。在美国，如果经营者能够发现、立即报告并纠正违规行为，可按照审计政策在不宽恕违规行为的情况下对其进行处罚减免。

5.2 行政执法

近些年来，行政措施已经成为环境执法的首选手段。其中涉及多种不同的原因。行政执法比通过法庭解决速度更快、费用更低。在许多国家，行政执法比其他执法应对措施为政府提供了更广泛的处理违规行为的手段。

行政执法的受重视程度在不断加强，英国可为这方面的典范。2006年，英国政府在名为“管制的公正性：让制裁生效”的报告（也被称为 Macrory 报告）中提出，将把行政^①货币制裁措施作为诉讼的替代措施。《2008年监管执法和制裁法案》授权监管机构可以实行罚款处分并在一定程度上自行裁决处罚程度。此类制裁措施将在进一步立法中出台。由 Defra 牵头的环境法规执法审查报告（2006年）的结论是：灵活的行政罚款处分措施有利于较轻违规行为的非刑事化，与刑事诉讼手段的使用达成一种新的、更公平的平衡，从而提高执法效果。

此外，Macrory 报告还阐述了行政执法的若干条明确原则和特征（见专栏 5.1），这些原则和特征已经纳入英国监管机构守法行为守则中。

^① 在英国，监管者可实施罚款处分，这种处罚被视为“民事”措施。

专栏 5.1 英国政府签发的行政执法主要原则

监管者应该：

- 颁布执法政策。
- 评估执法后果，而非结果。
- 向利益相关方证明执法工具选择的合理性。
- 跟踪执法措施。
- 透明执法。
- 实施和确定行政处罚时做到公开透明。
- 避免那些可能会对制裁应对措施的选择产生影响的不正当动机。

一项制裁措施应当：

- 以改变违法者行为为宗旨。
- 以消除违法行为所产生的任何经济收益或效益为宗旨。
- 有针对性且考虑到特定违法者和监管问题的具体情况。
- 与违法行为和所造成的伤害的性质相一致。
- 以恢复违法行为所造成的损害为宗旨。
- 以威慑未来违法行为为宗旨。

资料来源：“管制的公正性：让制裁生效”，最终报告，2006年11月。

本节将依据这些原则，对调研对象国行政执法的各个方面进行分析，将阐述各国在针对违规行为的非强制性应对及各种制裁措施的使用方面的经验，特别关注行政机关在实施制裁和解决争端事件中的自行裁决权问题。

非强制性应对措施

非强制性应对措施旨在不采取制裁措施的情况下恢复守法，包括口头警告、建议和指导等非正式措施及依法通知和命令等正式措施。依法通知可根据主管机构的要求及其目的采用不同的名称（如达标、改进、禁止、变更通知等），但一项通知基本上会要求企业去做或不做某些事情。

在实行制裁之前，首先对环境违法行为采取非强制应对措施，这种措施的应用程度很大程度上与一个国家的守法文化呈函数关系。如果有自愿的守法氛围（如日本和芬兰），主管机构可能会给违法者足够的机会纠正其违法行为，然后才考虑采取更为严厉的措施。

在日本，行政措施的宗旨是指导和命令经营者遵守相关规定，而非施加处罚。

地方政府主管机构主要通过检查和根据检查结果发布行政指南意见督促企业遵守法规。大部分企业会切实采取措施遵守该指南意见：主管机关的干预已经被视为一种制裁措施，与其他国家相比，可能的声誉损失对日本企业产生的威慑作用更大。只有严重或重复超出排放/出水标准的情况才会采取更为严格执法措施。例如，在 2005 财年，对 17 984 家“烟尘排放企业”进行了现场检查，但对其中 405 家发布了行政指南，对一家发布了改进命令，没有实行任何强制处罚^①。

同样，在芬兰，发现违规行为后会允许经营者（有时是在自我检查期间）提交纠正措施计划，以重新恢复守法。如果经营者未能提交守法计划或者其提交措施被主管机构认为不充分，则主管机构会发布守法通知。在实践中，守法通知很少用到：2006 年，地区环境中心进行的所有检查中，16.8%的纠正措施在检查后最终得到了批准，仅有 3.3%的案例给出了守法通知^②。即便采取守法通知的手段，其本身便被视为一种制裁措施（因为会公布于众），很少实施处罚。

在重视执法的国家，非强制性应对措施也十分有效。在荷兰，发现违法行为后，主管机构通常会发布非正式口头警告。口头警告可由检查员在现场发布，也可从办公室通过电话发布。随后，违法者和主管机构之间会进一步进行非正式接触，然后才发布正式警告，规定纠正措施及违规行为的纠正期限。如果违规行为能够得到及时纠正且不属于故意行为或明显为一起独立事件、范围和影响有限或者违规经营者以往有良好的守法记录，则不予采取制裁措施。只有约 7%的案例中采取了制裁措施（见图 5.1）。在另一个范例中，英格兰和威尔士 70%以上的违规行为是通过劝说的方式解决的，只有不到 20%是通过行政执法通知的方式解决的（其余案例通过提起诉讼方式解决）^③。

而在另一极端，在俄罗斯，非正式或甚至是正式警告手段几乎从不使用，那里的主管机构对于所有发现的违规行为均采用制裁处罚措施解决。主要是由于存在违法氛围，制裁处罚措施自身威慑作用较低，使违法者对即将接受的处罚不予重视，违法者有机会为避免处罚而行贿执法官员。

行政处罚措施

行政处罚措施一般可分为：

- 经济处罚（罚款）。
- 补救措施产生的成本。

① 日本环境省，OECD 问卷调查结果，2007 年。

② 芬兰环境部，2007 年。

③ 英格兰和威尔士环境署，2007 年。

- 业务暂停、关闭或剥夺其他权利。

罚款是使用最广泛的行政处罚措施，因为这种措施灵活，通常可对违法行为作出充分且适当的应对。罚款可起到惩罚、强制和/或威慑的作用。罚款金额可定可变，可以按违法行为为单位或违法天数为单位处罚。可以对法人（企业）和自然人施以罚款，当然，对后者的罚款额一般低得多^①。

定额罚款通常是由主管机构以处罚通知书的方式直接针对低层次、影响小或数量大的违法行为处以小额定额处罚。例如，法国计划出台最高 1 500 欧元的行政处罚措施，有效地将轻微违法行为从刑事领域转至行政领域。

不定额罚款因灵活可变所以最常应用，其罚金额度由监管者根据处罚指南中规定的若干条款来决定（见第 4.5 节）。在调研对象国中，芬兰、荷兰、俄罗斯和中国等国有此类罚款，英国在 2008 年监管执法制裁法案出台后如今也可运用此类措施。

在大多数调研对象国中，罚款是以违规行为为单位评定的。日罚款每天在经营者违法时征收，主管机关最终按照违法的天数计算一个总额并予以征收。日罚款在美国最普遍，在荷兰也采用这种方式，在荷兰，经营者每超过违规行为纠正期限一天便被征收日罚款（而在美国则是按照违规天数来评定的）。日罚款可按定额或不定额日罚款额征收。

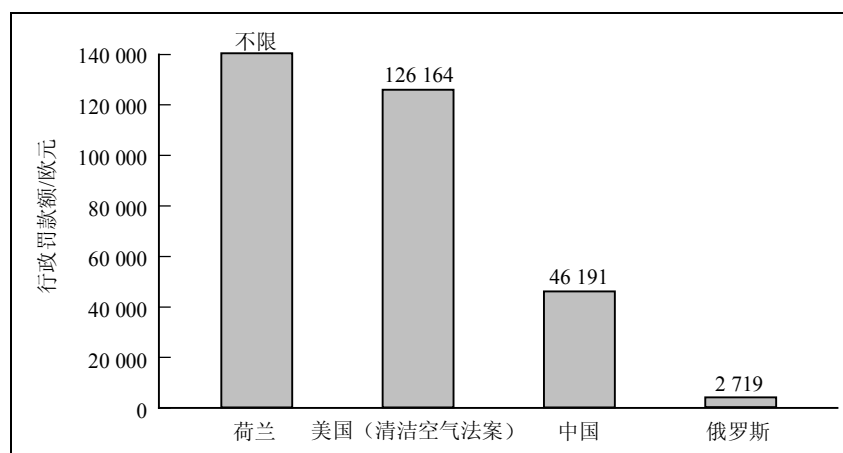


图 5.2 可能向法人征收的单位违规行为的最高行政罚款额

对于不定额罚款，立法中通常会规定上限，而规定下限的较少见。即便是日罚款，一般也是规定每次违规行为的最高罚款额。图 5.2 所示为几个国家的罚款限额情况。在荷兰，尽管没有规定行政处罚的法定限额，但是荷兰主管机构通常会发布指导文件，规定违规行为的类型、日罚款额度以及每次违规的最高罚款额（Groningen

^① 在俄罗斯，对自然人的行政罚款与针对法人实体官员的罚款有所区别，后者罚款额较高。

省的最高罚款额为 50 000 欧元)。有意思的是,在采取劝说型执法政策的荷兰,仍然用相对较高的罚款额作为威慑手段,而在偏重于制裁措施的俄罗斯,其低罚款额证明了这种违法应对措施在该国的有效性是低下的。

实际征收的行政罚款平均额度也很有说服力。美国环保局最终行政命令 2006 财年结算罚款额为 9 000 美元 (5 730 欧元),而中国 2004 年度的平均罚款额仅有 575 元人民币 (合 53 欧元)。这两个数字均远远低于法定上限,分别占美国和中国罚款上限的 4.5%和 10%。因此,我们很难肯定中国的行政罚款是否会对守法产生很大影响。

行政罚款也是有条件的,也就是说,违法行为要附带一个命令,规定纠正措施,使其不仅成为一项处罚,而且成为一个强制性处罚工具。这种方法在荷兰应用非常普遍。强制行政制裁措施在法国也很普遍,在法国,所有纠正措施命令均附带一个保证金缴纳命令(缴款单),要求到公共会计师事务所缴纳一笔保证金,以保证完成规定措施。预交保证金通常会在验证达标后分期返还,要么被国家没收(作为一种罚金)。

此外,主管机构可以强令违规者自负相关费用完成环境恢复工作,也可自行完成清理工作后以行政手段从责任方收回发生的全部成本(在美国,可通过联邦法院完成此项工作)。例如,发生水污染时(如有毒物质泄漏),英格兰和威尔士环境署有权直接向污染户开单并且在污染户不付款的情况下按民事负债执行。主管机构负责强制经营者纠正或直接采取纠正实施后向经营者收回成本,这是 2004 年欧盟环境责任指令(2004/35/EC)的核心。该指令适用于水资源、土地和栖息地及物种损失情况(但不包含“传统损失”,即经济损失、人员伤害和财产损失,相关内容见第 5.3 节)。欧盟所有成员国有望在不久的将来根据该指令出台更全面的计划^①。

剥夺权利的制裁可包括中止或关闭一个设施的污染活动、撤销许可证/执照、关闭整个设施等措施。企业也可能被禁止获得政府赠款或贷款或参与政府合同(在美国被称为“禁止处罚”)。这些制裁处罚措施既可为最终处罚,也可为临时处罚,既可为部分处罚,也可为全部处罚。这些制裁处罚措施很大程度上因其潜在的经济和社会影响而被视为最严厉的处罚制裁措施。在 OECD 成员国,这些制裁处罚措施仅仅适用于特殊情况(如极有可能造成大规模公共卫生或环境损害)和极其严重的违规行为。另一方面,在俄罗斯和中国,由于主管机构认为这种处罚制裁措施是唯一一种能对被监管对象产生强烈影响的措施,因此,被终止营业或关停的企业数量相当高。

^① 环境责任指令转化为国家立法的期限为 2007 年 4 月 30 日,2008 年 6 月,欧盟委员会决定在欧洲法庭对包括芬兰、法国和英国在内的 9 个成员国提起诉讼,原因是这些国家未能满足规定期限。

行政裁量权和争议解决

主管机构通常在行使执法权时具有相当大的自主权。发布守法通知书后，监管机构可与经营者协商确定在不采取任何其他制裁措施的情况下恢复守法状况的措施。这种协议可有多种形式。

例如，《荷兰民法》规定，公共（通常是省级）主管机构和违规者可以商定，在主管机构不采取（进一步）行政制裁措施的前提下，违规者承诺会在特定期限内恢复守法。此外，违规者还需要明确表示，不能在规定期限内纠正违规行为时行使其申诉权，对行政制裁措施提出申诉。该协议还规定由违规者缴纳一定的资金，该笔资金将在经营者不能及时纠正违规行为的情况下被罚没。

英格兰和威尔士环境署常使用正式“警告”作为诉讼的替代工具，要求违规者书面承认自己的违规行为。警告是一种独立制裁处罚措施，但仅仅可在能正确提起诉讼的情况下使用（违规者被控告继续发生违规行为后，会提起法院注意）。

作为 2008 年英国监管执法制裁法案中出台的行政制裁措施的一部分，执法承诺指违规者向监管者承诺将采取具体守法措施，以此替代诉讼。承诺提出后，将经过一段时间的磋商，经过磋商，主管部门或接受或拒绝接受违规者提出的措施。如果拒绝，主管部门可针对原违规行为选择采取任何可用的制裁处罚措施。如果接受，则意味着执法承诺得到主管部门的正式认可并被监督，企业将不再针对该违规行为接受任何制裁处罚，除非其不能遵守承诺。此外，也可采用自愿承诺的办法减轻不定额货币处罚的程度。例如，主管部门针对一项违法活动可施以经济处罚，其中包括没收非法经济所得。如果违规者主动承诺挽救违规行为所带来的损失，主管部门则可减轻罚款额度。

在美国，针对企业或个人不能遵守环境法律法规的行为所采取的大多数措施是通过和解协议的形式解决的，几乎总是会征收罚款。约有 75% 的行政案件和 90% 的民事司法案件^①是通过这种方式解决的。每项立法均针对常规和解规定了书面处罚政策。专栏 5.2 概要介绍了美国环保局在达成此类协议时所采取的减轻处罚政策。

绝大多数调研对象国的工业企业均对同一机构不同部门或地方主管机构所采取的执法措施的一致性表示担忧。对于主管机构可以或不可以决定采取措施的技术违规行为是否提起刑事诉讼和作出响应，也是反映较多的问题。根据英国行业联盟^②提供的信息，执法不一致会毁损环境法规在企业心中的价值并降低其影响力。为了解决这个问题，许多机构（如英国环境署）已经成立了内部工作组，对执法决策进

^① 美国的行政法和民事司法执法程序原则上相似，主要的差异在于后者涉及民事法院。

^② 感受效益：正确实施环境监管，CBI 环境简报，2006 年 6 月。

行审查。此外，在英格兰地方政府还建立了自愿联络机构制度，在守法保障中实现行业联网和同行评审及基准评估。

专栏 5.2 美国执法和解中的减轻处罚政策

补充环境项目 (SEP)。作为和解的一部分，违规者可能会主动同意针对其违规行为实施一项对环境有利的项目，以换取罚款的减轻（比例约为 SEP 每开支 3 美元，罚金减少 1 美元）。SEP 产生的环境或公共健康效益必须超出与相关违规行为相关的法律要求，至少必须对执法措施所依据的环境立法的其中一项目标产生推动作用，必须属于环保局所规定的其中一个 SEP 项目类别。实施 SEP 项目，有助于企业恢复其因违规而受损的公众形象。

审核政策，对于那些进行自我评估审核并将所发现违规行为及时公布（21 天内）和纠正（60 天内）的企业，可予以罚金减免。减少罚金一般仅涉及罚金中“非人力可控”的部分，因为环保局的总体政策是罚金不能少于由于违法行为所获得的经济效益额（见第 5.5 节）。但是，该项政策不适用于可能造成严重环境危害或对公共健康或环境造成巨大损失的违规行为。

小企业守法政策，对已经作出切实的守法努力并自愿发现和及时公布，而且在一定时限（其中污染控制措施为 180 天，污染预防措施为 360 天）纠正违规行为的小企业，通过减免其罚金中“非人力可控”的部分促进其实现环境守法。

地方小政府守法援助政策，设定环境违规行为的识别和纠正参数，各州在此参数范围内对正常的违法民事罚金进行减免，鼓励申请守法援助，以此促进地方政府实现环境守法。

资料来源：www.epa.gov。

为了解决行政执法中容易引起争议的问题，每个调研对象国均制定了行政和法庭申诉程序。一些国家已经制定了替代性纠纷解决（alternative dispute resolution, ADR）程序，以避免冗长的申诉或诉讼过程。例如，日本政府已经成立了环境争端协调委员会，通过帮助、仲裁或调解等方式解决争端。该委员会是一个独立的行政机构，在机构设置上独立于环境省，但仅拥有咨询权。

美国环保局从 1985 年开始在已经或可能陷入谈判僵局案件的执法和守法活动中使用 ADR，尤其是当 ADR 可能实现资源有效性时。ADR 法包括调解和第三方实地调查。一般而言，调解由行政法官进行，该法官是环保局局长任命的终身独立法官。1/3 的行政执法案件中，ADR 由各方选择，超过 2/3 的 ADR 案件因采用了 ADR 法而尽早得到了解决。环保局认为，采用 ADR 法可降低执法成本，获得更为

满意和长久的解决方案，更快发现和解决问题。

5.3 民事司法执法

传统的民事赔偿责任是对遭受人身伤害或财产损失的私人方给予补偿。由私人方提起的民事诉讼是一种极其重要的执法工具，在所有调研对象国均存在。美国属于特例，特在此单独描述。在美国，民事司法执法措施可以在发生违法行为和经营者不遵守行政命令时由政府提出。这些措施是代表美国的整体利益提出的，不寻求对具体私人方的补偿。

传统民事赔偿责任与保险

针对环境损失，许多所调研的 OECD 成员国都规定了严格的赔偿责任，并不要求提供过失证据或违反监管标准的证据。针对超过传统意义上的实际损失，芬兰的《环境损失保险法案》规定补充补偿方案，对损失预防或界定以及环境修复所产生的成本加以补偿。

和美国一样，受影响个人，有时候包括团体，常常可通过所谓的私人方“共同起诉”的方式通过民法实现私人追索。相反，按照日本的《民事诉讼法》，不允许进行共同起诉和第三方诉讼。民事赔偿索赔的使用在不同的国家也大不相同。在荷兰和日本等自愿守法氛围浓厚的国家，企业在向法院提起诉讼前会迫切地与潜在起诉方达成和解。

虽然民事赔偿一般通过法院执行，日本和芬兰还制定了非司法政府补偿方案。日本的《与污染相关的健康损害补偿和预防法》对因大气和水污染，包括因镉和汞造成的水污染（如众所周知的“痛痛病”和“水俣病”）而遭受的健康损害的补偿做出了规定。县政府一旦确定赔偿资格，受害者便可享受政府特别基金提供的医疗福利。芬兰也有一套针对可能因水污染而遭受损失的水体拥有者的赔偿制度。可能的情况下，赔偿额和被赔偿方在许可办理过程中就确定下来并在许可证上作出规定。

经营者通常可以针对损失赔偿索赔购买保险。目前，环境保险制度的发展水平高低不等，美国和芬兰发展水平很高，日本和俄罗斯则处于初级阶段。芬兰的补充环境损失保险方案可以保证，即便损失原因不明、未参加保险或不能支付赔偿款，所发生的任何经济损失仍可得到保险公司的赔偿。对于那些经营活动中需要获得环境许可证或者危险化学品处理执照的企业，购买保险是强制性的。为了该方案的运行，芬兰各保险公司成立了环境保险中心，负责处理所有相关赔偿索赔。

美国的民事司法执法

在美国，民事司法执法案件可由美国司法部代表美国环保局向联邦法院提起或由州首席检察官向州立法院提起。遇到以下情况时，通常按司法执法程序而非行政执法程序进行：

- 违法者拒不服从。
- 案件复杂可能导致诉讼。
- 预估罚金额预期会超出行政案件法定限额。
- 需要提供禁令救济（特别是紧急救济）。
- 政府希望建立一个法律判例典型。
- 行政执法措施本身违法。

和行政执法一样，民事司法案件也可通过和解解决。和解协议由环保局和违规者双方达成，并提交法官以当事人双方协议判决的形式予以确认。当事人双方协议判决中可能还包括有条件（“特别指明的”）处罚，在经营者未能遵守规定措施的情况下征收。专栏 5.3 所示为民事司法和解的突出范例。

专栏 5.3 民事司法案件和解范例：美国电力案

美国电力案是司法部历史上最大的一宗环境和解案例。在该案件中，美国电力公司同意安装价值 46 亿美元的设备，大幅度削减 5 个州燃煤电厂的排放水平。美国电力作为美国最大的电力生产企业之一，拥有俄亥俄河谷的多家燃煤发电厂。1999 年 11 月，司法部对电力公司提起了一系列具有划时代意义的诉讼，宣称这些电力公司违反《清洁空气法》，对许多电厂设备进行大规模改造，不安装烟雾、酸雨和烟尘污染控制设备。联邦公诉人和行业代表之间进行了长达 7 年的法律战和协商谈判。通过和解，要求美国电力公司向联邦政府缴纳 1 500 万美元的民事罚款并且斥资 6 000 万美元采取受损土地的清洁和修复措施以减轻污染。此外，还要求该公司在 9 年和 11 年内分别将氮氧化物和二氧化硫排放量削减 69% 和 70%。

资料来源：CNN，2007 年 10 月 9 日。

民事司法执法措施的结果通常是禁令救济（由违规者自行采取措施）和处罚（罚金）。在大多数情形下，环境法规中规定的日行政罚金和民事司法罚金的最大额度差异很小或无任何差异。但是，某些立法规定的行政执法案件的总罚金额是有限的

（如《清洁水法》），这意味着，按照这些法规，那些潜在罚金额较大的案件必须通过民事司法措施来解决。

美国环保局每年处理行政案件 1 700~2 000 起，民事司法案件 150~175 起，但是，司法案件却占据了环保局约 50%的执法资源。重要的是，由于行政措施的处理成本和罚金额较低、对企业形象损害程度更低，企业更倾向于行政执法措施。

5.4 刑事执法

刑事执法通常是仅仅针对非常严重的案件或者行政法律不足以保证守法的情况下采取的最后一种措施。在前一种情况，刑事处罚的主要特征是故意或过失违法，而在后一种情况，不遵守行政执法措施被视为一种犯罪^①。刑事犯罪行为一般涉及对人类健康或环境的严重损害或威胁，但是也可能是“技术性”的，如无证经营^②。例如，按照荷兰国家刑事制裁战略，在以下情况下，可对法人或自然人采取刑事环境执法措施：

- 违反“核心”许可证条件。
- 重复或故意违法。
- 环境污染危及公众健康。
- 故意在无环境许可证的情况下经营。
- 阻挠主管机构的检查活动。

环境犯罪行为的调查中经常会揭露其他罪行，如对政府撒谎、欺诈或共谋等，从而导致更多的处罚。但是，在芬兰和日本等自觉守法氛围浓厚的国家，刑事环境违法案件很罕见，诉讼案件极其稀少，在大多数辖区一年不到一次。

刑事执法措施的执行对象可以是企业和/或其官员，对于后者，仅仅是在有证据表明违法行为是经过其允许或由于其疏忽而引起的情况下才执行。在日本和美国，可以对企业和个人（既可以是经理，也可以是雇员）的刑事赔偿责任进行累计。刑事制裁不仅是惩罚，也是威慑，因为会对受控方的声誉造成重大影响。同时，刑事案件的证据量“超过合理质疑量”——远远重于其他执法类型的证据量。

采取环境执法措施通常由主管机构或警方向公诉人提出。在英格兰和威尔士（但不包括苏格兰和北爱尔兰），环境署或地方政府机构可直接起诉刑事案件。如上所述，刑事诉讼经常与行政措施并行提出。一些环境主管机构（如法国的某些 DRIRE）

^① 在美国不遵守行政命令一般不视为犯罪。

^② 2008 年“关于通过刑事法律保护环境的”欧盟指令规定了所有欧盟成员国必须作为刑事犯罪对待的最少环境违法行为清单。此外，该指令还规定法人须对相应的刑事环境违法行为负责。

出台了政策，规定每个发布守法通知书的违法案件均需发布刑事违法声明，而其他机构则仅仅将最重要的案件报告公诉人办公室。

公诉人办公室一般决定是否将案件提交法院。在某些国家（如荷兰），公诉人可向违法者签发警告函，然后再决定提起刑事诉讼，甚至可以向违法者提议和解，条件是支付大额罚金。证据的确凿性和案件成功的可能性是其他影响公诉人是否决定提起诉讼的典型因素。在美国，如果刑事诉讼缺少充分证据，常常会导致一项刑事案件的终止，并可能转为民事案件。在法国，仅要求公诉人在案件涉及针对私人方的民事责任时方可追究，估计所提交的控告书只有 15% 会转为实际诉讼^①。同样，2006 年，在荷兰，只有 1/4 提起诉讼的案件走上法庭，61% 的案件是在法庭外通过罚金的形式提前解决的，其他案件公诉人办公室并没有采取进一步的措施^②。

环境主管机构和公诉人之间的合作是许多调研对象国所提出的一个核心问题。很多环保机构认为，与公诉人保持密切联系非常重要，可确保执法措施得以切实落实。然而，似乎同一国家的不同地区间的情况也会大相径庭。在法国，一些 DRIRE 与公诉人办公室保持着良好的工作关系，会定期了解到诉讼跟踪信息，而其他地区的 DRIRE 则对公诉人的决定无任何影响力，甚至不掌握任何信息。荷兰的某些省市主管机构也表示，得不到公诉人的反馈信息令人沮丧，但是同时，鹿特丹 Rijnmond 地区的 DCMR 却与地区警方和公诉人办公室就环境犯罪案件的后续跟踪达成了协议。因此，在环境违法行为的刑事诉讼方面，辖区与辖区之间普遍存在一致性较低的情况。此外，很少有调研对象国针对刑事执法措施的结果跟踪制订了相关制度（美国联邦层面确有此类制度，但各州没有）。

刑事处罚措施包括罚款和剥夺权利（与行政处罚措施类似），也包括监禁，但只有刑事法庭方可施行监禁措施。图 5.3 和图 5.4 所示为大多数调研对象国的最高货币刑事罚金和最长监禁期。

根据图 5.3 所示，英国、法国和美国与日本和荷兰两方之间的单次违法刑事罚金最大可能金额差距悬殊（在俄罗斯，行政和刑事处罚额都很低）。但是，在英格兰，对于形式罚金在法律上是无限额的，2002 年以来所裁定的最高罚金为 240 000 英镑（约 300 000 欧元），而平均刑事罚金仅有 8 190 英镑（约 10 300 欧元）。相比之下，美国 2007 财年的平均刑事罚金为 279 000 美元（178 000 欧元）。而在荷兰，约有 20% 的环境违法案件采用了刑事罚金的措施（但罚金额很低），在日本，这种处罚措施几乎从未使用过。

^① IMPEL 评审计划：法国，2002 年。

^② 荷兰国家环境执法协调秘书处，2006 年度报告。

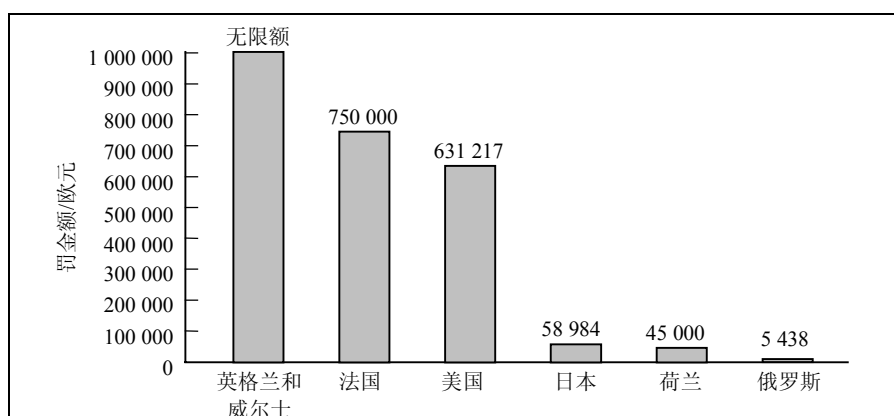


图 5.3 法人单次违法最高可能处罚的刑事罚金额

同样，监禁手段在行使环境执法中的实际使用情况也能比法定最长监禁期（见图 5.4）更好地让我们对这一手段有所了解。虽然一个国家可能采用严厉的制裁措施处理环境犯罪可以证实该国使用刑事执法作为犯罪威慑手段的意愿，但是，有关该手段的应用却很少提及。例如，在英格兰和威尔士，不到 1% 的诉讼案件最终被判以监禁。其他所有国家也是类似情况，只有美国除外，在美国，2005 财年和 2006 财年，在联邦法院起诉的环境犯罪案件中，所判决的监禁年数分别为 186 年和 154 年。

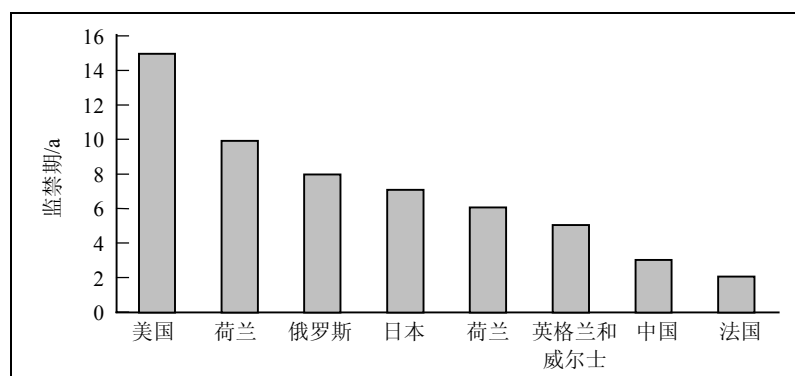


图 5.4 单次违法案件最长可能监禁期

我们可以注意到，刑事执法的总体趋势是，起诉手段正在从针对特定形式的欺诈行为（无证经营或编制虚假报告）的简单执法措施向针对重复违法者的更为复杂的执法措施发展。但是，在不同的国家，刑事执法的有效性也相差悬殊。在美国，刑事执法对于环保局而言享有极高的优先性，联邦刑事案件的判决率近乎绝对值——全国的判决率约 98%，一些地区甚至接近 100%。英格兰和威尔士也高达 99%。而在法国，虽然针对环境违法的刑事处罚严厉程度近年来有所提高，起

诉书提交数量也在不断增长，但刑事处罚却很少实际施行。后者主要是因为经常缺乏准确完整的数据支持刑事执法以及环境案件在起诉人那里的优先程度偏低造成的。另外，几个国家还将许可条件编制质量较差划归起诉不成功的原因。

5.5 罚金评定

不定额行政罚金（在美国称为民事罚金）或刑事罚金的评定主要有两种方法。在一些国家的立法制度中，会规定一系列主管机构或法院在评定罚金额时需要考虑的要素。而在其他国家，政府已经制订了详细的罚金实施指南。

作为前一种方法的典型代表：在俄罗斯，行政货币处罚的确切额度由主管机构按照《行政法典》中对每类违法行为规定的限额确定。而美国法律则将犯罪行为是否是“人力可控的”作为刑事犯罪及其惩罚程度的评级标准之一。按照《清洁水法》，“过失”违法最高可处以每天 25 000 美元的罚款（目前因通货膨胀已经调整）和/或一年监禁。“故意”违法最高可处以每天 50 000 美元的罚款和/或 3 年监禁。犯“故意危害”公共安全或环境罪，个人最高可处以 250 000 美元的罚款和 15 年监禁，企业可处以 1 000 000 美元罚款。重犯判决时，相关最高罚款和监禁期加重一倍。

而在英格兰和威尔士，法律仅规定了低级地方法院的刑事罚金最高额度，高级皇家法院的罚金额不限。对于法官如何判决环境违法案件，出台了判决指南。该指南并非指令性文件，只是提出了判决时应考虑的因素，包括：

- 赔偿责任相关标准（违法者的惩罚）。
- 违法行为可能带来的潜在风险。
- 违法者的支付能力（应尽可能避免关闭设施）。
- 判决的总体威慑效应（对企业的罚金额已足以对利益相关方同样产生影响）。
- 违法者的合作态度。
- 起诉成本。

英格兰和威尔士环境署偶尔会在现场有证据可查时尝试评估违法的经济收益并作为证据提交法庭，而在美国，经济效益的评定是行政和民事司法罚金计算的基础。（在荷兰，一个违法者持续违法所获得的经济效益可能会在确定罚金额时考虑进去）。专栏 5.4 阐述了美国环保局在计算行政和民事司法罚金时会如何考虑这一因素和其他因素，如违法行为是否是“人力可控的”。

经济因素有时也会在美国的刑事执法中使用。按照《选择性罚款法案》，美国执法机构可不采用环境立法和一般刑事法所规定的最高法定限额，转而向违法企业征收最高两倍于其违法行为所实现利润或给受害方造成的损失以下的罚款。

专栏 5.4 美国行政和民事司法罚金的评定

美国环保局在其执法响应政策中规定了罚金评估的目标：具有威慑作用，公正公平地对待被监管对象，快速解决环境问题。罚金额的确定分两个步骤。第一，计算“初步威慑值”，由经济效益部分（不遵守法律所产生的效益的评定）和“非人力可控”部分（反映违法行为的严重性的附加罚金额）组成。

环保局在评定民事罚金时有若干种办法计算违法效益，包括延迟和/或规避守法成本所产生的效益以及非法竞争优势所产生的效益（如销售违禁产品）。

在（用货币计量）计算严重程度部分时，环保局会考虑：

- 实际或可能损害（污染物的量和毒性，环境的敏感度以及违法行为的持续时间）。
- 不考虑环境危害的前提下，违法行为对监管制度的重要性。
- 违法者的规模（按资本净值或流动资产净额）。

第二步是采用故意或过失程度、以往违法记录、支付医院、与主管机构的合作程度等若干因素以及其他违规者或案件特有的因素对初步威慑值进行调整。

可利用几个执法经济模型对执法措施进行财务方面的分析。目前可用的有 5 个模型：

- BEN 模型——用于计算违法者从延迟或规避污染控制开支所节约的经济成本。
- PROJECT 模型——用于计算拟建补充环境项目被告人的实际成本（以及相关罚金削减额，见第 5.2 节）。
- ABEL 模型——用于评估一个企业承担守法成本、清理成本或罚金的能力。
- INDIPAY——用于评估个人承担守法成本、清理成本或罚金的能力。
- MUNIPAY——用于评估一个市政当局承担守法成本、清理成本或罚金的能力。

在行政和民事司法案件中，政府均会寻求较高或最高罚金额，而在和解协商时设定内部较低的目标罚金额作为底线目标。如果达成和解，罚金额通常会取中间值，可对“可选支付额”（如召回违法案件中的产品）和违规者的纠正措施作出调整。但是，如果提起诉讼，政府会选择较高或最高罚金额。

资料来源：www.epa.gov/compliance/civil。

在美国和英国，确定制裁措施时均会考虑违法者的支付能力。但是，出具无力支付证据的义务通常由公司承担。在美国，如果违法者不能提供充分的证据证明其无力支付，在调整罚金额时将不考虑这一因素。相比之下，在英国的执法方法中，假如一个公司不提供账目，则法院会假定，不论法院确定的罚金额为多少，该公司均有能力支付。

总之，除美国外，在每个调研对象国，很多政府官员和非政府专家均认为，虽然罚金常常会有效地阻止违法行为，但是，如果罚金额低于违法或延迟守法所创造的经济效益，则不会成为主要的威慑手段。正因为如此，至少在 OECD 成员国，目前的趋势是，货币罚金的比例在进一步提高，使之与违法者从违法行为中获得的经济效益更紧密地联系起来。

5.6 公民执法

公民执法通常指公民以投诉的方式或在法庭上向政府机构施压以执行法规要求，不包含公民个人或团体为污染直接受害者的民事赔偿案件。

在某些国家（如芬兰、中国和俄罗斯），只有是直接受害者时，公民才可以直接通过法院解决。在其他情况下，他们必须向环境主管机构投诉。而在美国，大多数主要的环境立法均规定允许公民个人起诉来执行联邦环境法律。

例如，美国《清洁水法》允许任何“利益受到或可能受到负面影响”的人员针对任何违反排水标准、规定或命令的人员提起民事诉讼。这一公民起诉规定经常被公民团体利用，尤其是用来对违反污水排放许可证规定的排放户提起诉讼（尽管筹集资金支付律师代理费方面困难重重限制了公民诉讼的数量）。这些公民诉讼规定对政府诉讼起到了补充的作用。公民诉讼要求原告向被告和相关环境机构发出通知，如果主管机构在法律规定期限（60 天或 90 天）内采取行动，则可提起诉讼。环保局或州主管机构可以是诉讼的一方或仅仅向法院提交情况简报。

在荷兰，公众干预环境执法的可能性更大。如果主管机构不充分执行环境要求，公民及代表公民的非政府组织可采取措施。首先，他们可向主管机构请愿，如果仍然不够，可向行政法庭对该机构提起诉讼。主管机构的“宽恕”（不强制执行）决定（见第 5.1 节）也可以被提起诉讼。自然环境组织（Natuur en Milieu）等荷兰全国性非政府组织也可通过直接发送邮件的方式向主管机构施压，促进它们做好执法工作。此外，对于刑事执法，公民可与警方取得联系，也可由非政府组织直接向公诉机关申诉。如果公诉机关决定不追究案件，可向刑事法庭对违法者提起诉讼。在某些情形下，非政府组织可同时通过行政和刑事渠道进行申诉。而民事诉讼因费用

高昂且费时费力，所以较少用到。在过去，荷兰环境部常会负担所谓的“社会律师事务所”雇佣的公民和地方非政府组织的法律环境顾问费。今天，无力承担环境问题法律援助费用的公民可向法律援助委员会提出经济支持申请。最近还成立了环境法律援助基金会，可向公民推荐合适的律师。

给公众提供参与环境执法的机会，会产生众多效益。首先，直接受到违法行为影响的当地公民常常能够更好地发现和评价违法行为对环境及其社区产生的影响。公民执法还可以节省执法机构的资源，加强政府针对违法者的地位，甚至是强大的政治影响力。

第 6 章

结 论

本章总结了对 8 个调研对象国环境守法保障框架中的具体问题进行分析时所识别的主要发展趋势，指出了未来对这领域需要进一步研究的问题。

6.1 环境守法保障的主要趋势

通过对所选守法保障体系进行比较分析，揭示了在大多数国家均存在的若干重要的发展趋势。

- 更加注重战略规划及环境成果的绩效评估。这一趋势是环境执法机关责任不断增强以及守法保障方法从产出型向后果型转移过程的一部分。在荷兰、英国和美国，环境主管机构已经制定了绩效指标，体现污染排放降低程度及环境质量改善情况，以补充机构资源和活动水平的传统评估水平。几个国家在确定守法率的定义方面作出了努力，尽管在守法率的解释方面还面临挑战。
- 环境许可和守法监测制度的交叉介质整合。这种趋势在欧盟成员国最为明显，在那些国家，大企业综合许可（及守法监测）与综合污染防治指令的实施已经实现制度化。荷兰和英国甚至追求更大范围许可制度的整合，采用综合措施尽可能降低污染水平，提高监管效率，减轻对企业的行政负担。由于多介质监察的效率原因，俄罗斯和中国仍然实行针对特定介质许可制度。但是，在单一介质监管制度历史悠久的美国和日本，仍然保留了分项监管。
- 守法促进的重要性日益显现，对中小企业尤为如此。这一趋势在所有国家均十分明显，主要是因为守法促进是一种对接受援助和激励的企业以及试图节约执法资源的监管机构而言均较为有效的措施。向被监管对象宣传守法援助信息，变得越来越复杂，网络型工具越来越受到重视，如美国的守法援助中心和英国的 NetRegs。扩大守法相关信息和一般环境信息的公开，正在使公众压力成为激励企业守法的重要手段。中国处于萌芽阶段的环境绩效评价方案表明，基于信息的方法会在环境机构无力提供更多资源的守法辅助工具时发挥作用。
- 基于风险确定守法监测的目标。将参与对环境有潜在较高影响的活动或拥有不良守法记录的设施确定为检查目标，可以使主管机构提高守法保障效率，降低对其他被监管企业带来的不必要的行政负担。这一趋势在几乎所有调研对象国均存在，但是目标方法有所不同，既有基于风险确定设施类别和相应的最低检查频率的（如美国、芬兰和法国），也有采用正式的评

分系统的（如英国和荷兰）。后者采用的复杂的检查目标定位方案，使英国和荷兰的主管机构能够减少现场检查的总数量（同时增加高风险设施的深入守法审核的数量）。检查目标定位越精确，则违法检出率越高，守法保障计划就越有效，这种现象恰恰证明了这一点（见第4.3节）。

- 不断增强被监管对象的自我监测作用。将行业的环境影响实际监测责任从监管机构向经营者自身过渡，给企业提供了更多守法自主权，提高了守法监测的效率。重要的是，这种日渐普遍的趋势经过简化企业的自我报告要求（取消不必要的报告项，采用电子报告机制等）和加强对自我监测报告的审查力度等措施的实施已经在大多数国家得到了平衡发展。
- 使执法与违法两者间比例更加相称。几个国家通过注重行政与刑事违法应对措施的关系（如英国和法国），实现了轻微违法行为的非刑事化，使执法更加快捷高效。这一趋势的另一个方面是考虑违法者从违法中获得的经济收益。使用经济手段计算并通过货币处罚扣除所获得的经济收益的方法在美国得到了应用，在英国和荷兰的应用程度也在提高。
- 加强利益相关方的合作，提高透明度和公众知情度。守法保障中的利益相关方合作包括机构间协作以及与被监管对象和公众的外部对话。机构间协作更加广泛，与环境许可制度和守法监测制度整合程度的提高有密切关系，在机构间协作中，环境监管机构必须在守法监测和执法活动中咨询其他机构的意见并与之保持协作。与被监管对象的对话正在通过守法促进以及许可和执法程序透明程度的提高而不断扩大。越来越多的国家开始公开守法监测信息，有些国家甚至允许查阅执法数据。
- 动用信息技术，支持守法保障计划的实施。信息技术在许可证办理、守法援助、监测与报告等领域的应用范围不断扩大。从许可证申请和自我监测报告以电子方式提交到复杂程度各不相同的数据库乃至互动网络工具，信息技术不仅是提高环境执法机构工作效率的关键工具，也是各种旨在降低被监管对象行政负担的计划的必要组成部分。
- 通过分析违法现象及环境要求不改进政策设计。在许多调研对象国，环境执法机关参与新政策和法规的制定和现有政策和法规的改进工作，缩短了政策制定与实施两者间的距离。确保可能影响守法效果的各个层面均能在政策设计中得到充分考虑和关注，荷兰的“11项表”法（见第1.2和第1.3节）是这一最佳实践的典范。

值得说明的是，提高守法保障效率，这是上述大多数趋势的核心所在。这一主题或许突出了现代环境守法保障体系的宗旨，即如何在财力减少的情况下获得更好

的环境效果，“少花钱多办事”。为了应对这种挑战，执法机构一般采取的措施有：简化主要活动（如通过守法监测的跨介质整合）、采取新的手段或改进现有手段（如守法促进或自我监测）、将最有意义的活动瞄准被监管对象风险较高的部分。

6.2 需要进一步分析的问题

此次比较研究对所选国家的一系列守法保障工具进行了最佳实践的识别和分析。同时，还提出了一系列有助于进一步改善守法和执法行动的问题，其中包括：

- 实施差距是否说明政策失败或守法保障无效？政策实施不善的原因可能是政府不能执行规定，也可能是规定本身设计存在问题。只有那些在经济上和技术上可行的规定才能够长久执行。这一问题突出说明了监管影响评估作为一种用来确定法规现实可行性的主要工具的重要性以及执法机构参与政策工具选择和设计的价值所在。
- 如何能够加强立法和政策设计的互动？此次调研发现，虽然大多数环境执法机关向政府和/或立法机关提交工作报告（使用绩效指标），但是只有少数会向政策制定者反馈违法原因，这些原因在修订政策法律或起草新的政策法律时是可以被考虑进去的。执法机构需要掌握守法评估工具并参与法规制定，这样，法律法规才能拥有明确的规定，实现自发守法水平的最大化。
- 哪些指标对环境守法保障行动的绩效测量最有用？如上所述，调研对象国使用了不同的绩效评估指标。加上所用工具和术语的不同，使跨国比较成为一件实质上不可能的事情，更不用说基准考察。考虑到进一步比较研究和基准研究的潜在价值，制定一套可用于比较分析的特定绩效指标是有意义的。INECE 和 IMPEL 等国际守法和执法网络可能有益于解决这一问题。
- “少花钱多办事”的界限在哪里？提高成本效益是环境守法保障系统现代化的主要动力，因此，这一问题需要特别注意。环境立法的发展和被监管对象的多样化的价值将最终超过守法保障计划设计效果的改善所产生的节约效益。这一现象对于执法机构人力和财力资源更为有限的发展中国家尤为突出。可指定资源评估方法，对实现某些守法目标所需资源进行评估。对守法保障计划和/或工具的效率和有效性进行进一步详细分析，可能有助于这一问题的解决。

本研究涵盖了守法保障体系的全部要素和几个国家的主要发展趋势。其中某些要素和趋势可能需要借鉴更多国家的全国性和地方性（非中央系统）经验以进行

更深入的分析。此外，此次分析还有意识地对法制、机构和文化背景方面有较大差异的国家进行了分析，如果对拥有类似法制和/或机构框架的国家进行比较，可能也能从中得出有用的结论。IMPEL 网络为欧盟成员国进行的工作便是后一种方法的范例，可以将这种方法进一步拓展到其他经合组织成员国和非成员国。

第二篇

国别概况

第7章

芬 兰

7.1 守法保障相关法律架构的主要特征

自 1995 年加入欧盟以来，芬兰的国家立法与欧盟的立法广泛地融合，尤其在自然环境保护等相关领域。20 世纪 90 年代，芬兰就污染物、大气保护和水资源保护的相关立法也重新做了修订，环境影响评价和环境损害赔偿等相关的立法也已开始生效。芬兰用于管制工业污染的主要环境法律如下：

- 《环境保护法案》（Environmental Protection Act）（2000）是一部关于污染防治的一般性法律，适用于任何介质、任何已引发或可能引发环境危害的活动。此法律执行欧盟 IPPC 指令的要求。按照该指令，所有欧盟成员国都要对工业污染排放进行综合控制。
- 《废弃物法》（Waste Act）（1993）主要参照欧盟的立法制定，但在有些情况下，其标准和限制比欧盟的总体水平要更严格一些。
- 如果某项活动和环境损害之间能确立可能的因果关系（如有严格的责任关系），《环境损害赔偿法》（Act on Compensation for Environmental Damage）（1994）可为环境损害提供赔偿。
- 如果无法确认谁是有赔偿义务者，或者当有赔偿义务者面临破产时，《环境损害保险法》（1998）可以确保环境损害得到完全赔偿。
- 《环境影响评价程序法》（Act on Environmental Impact Assessment Procedure）（1994）适用于可能会对环境有相当大的负面影响的项目。

到 1995 年，关于环境违法的最重要的处罚条款都已经包含在芬兰的约 40 部不同的法律和规定当中。但是条款的众多和偶然的非相关性有时会给法律解释带来困难。1995 年 9 月制定的《刑法》涵盖了所有关于犯罪的相关条款，其中有一整章是关于环境违法的。目前，除《刑法》外的其他法律只涉及轻微违法的情形，往往只是通过罚款的方式予以处罚。

7.2 守法保障的组织架构

中央层面

环境部（Ministry of the Environment）负责环境保护、自然保护、土地使用和建筑物以及住宅等。环境部约有 250 名工作人员，他们不仅要解释环境政策、制定国家级的战略规划，还要确定环境保护目标、起草环境法律法规等。环境保护局约

有 100 名工作人员，他们处理环境政策的相关问题，而自然保护、土地使用、住宅、国际合作等事宜则由其他各局处理。

芬兰环境研究院（Finnish Environment Institute, FEI）既是一个研究机构，也是一个环境咨询中心。研究院为行政官员、地方政府、行业、公司等其他组织提供关于各种环境问题的专家咨询服务，同时，它也参与环境立法的起草工作。另外，研究院也为废弃物的国际装运、特定化学药品的使用以及濒危物种进出口等签发许可证。而且，该研究院也是芬兰的国家级环境数据中心。

技术安全局（Technological Safety Authority）负责控制高风险的赛韦索（Seveso）设备，而核安全局（Nuclear Safety Authority）处理核电站的安全和辐射保护等其他问题。地区海关收取环境税。警察协助环境检查员调查环境违法事件。

次国家层面

芬兰西部、东部和北部等各地区的环境许可办公室是芬兰环境部下属的、单独运作的机构，专门处理约 2 000 个大型工厂（包括大部分的 IPPC 设备）的许可问题。该类机构虽不参与环境守法监测工作，但对于从其机构获得许可证的设备有执法权力。他们总共约有 90 名工作人员。

芬兰的 13 个地区环境中心（Regional Environment Centres, RECs）负责实施环境保护措施，并确保各相关领域的环境法律法规都得到遵守。他们的主要职责包括环境保护（如为约 4 000 个中型企业签发环境许可证并进行守法监测）、水资源管理（由农业与林业部监管）、土地使用和自然保护。地区环境中心是独立运作的，约有 420 名负责签发许可证和进行守法监测的工作人员（作为政府缩小总体规模的一部分，该机构人数会逐渐减少）。

负责许可和检查的工作人员往往在同一个部门。有时候，一个人要同时负责签发许可证和实施检查，但每人的这两项职责却几乎从来没有运用于同一个企业。除了一些选定区域的冶金业和水产业专家以及几乎每个地区环境中心都有的纸浆和造纸工业专家，检查人员一般不专职于某一个行业。

虽然环境许可办公室和地区环境中心是独立运作的，但均由环境部为他们提供指导。2006 年颁布的环境管理准则（Environmental Administration Guidelines）系列，包括了环境部门的规定、指令和建议等。

市政府（超过 400 个）负责推进和监督地方范围内的环境保护，包括空气质量监测等。同时，他们也为小型设备签发环境许可证，并为环境许可办公室和地区环境中心准备的许可证提供意见。与芬兰 6 个主要城市不同，小城市经常缺少环境工作人员，除了应对投诉外，也很少对设备进行检查。在 Oulu 地区，10 个市已经建

立了一个环境联合委员会，并为其整合了资源，希望能大幅度提高其环境活动的效率和效果。环境联合委员会担负着许可和守法监测两项职能。

7.3 监管体制

监管对象

芬兰的国家环境主管部门为 6 300 多个设备签发了许可证，其中有 IPPC 设备 880 个（或 687 个经过许可的 IPPC 设施^①），市政府负责监管的 17 000 多个小型设施。在 20 世纪 90 年代初，为了管理所有许可设备的相关信息，芬兰曾经开发了一个综合的信息系统。

守法监测数据系统（Compliance Monitoring Data System, VAHTI）是一种环境信息管理工具，包括所有许可文件的链接（许可证以及与经营者沟通）、检查报告以及原材料的使用数据、每台设备的生产数据和排污数据等。守法监测数据系统主要是为芬兰的地区环境中心设计的，但其大部分内容也可供环境部和许可部门使用。不远的将来，市政管制的设备也有望被完全整合到守法监测数据系统中。守法监测数据系统与所有被管制单位的 ARTTU 数据是相连的，同时与包含了环境机构所产生和接收的所有电子文档的 AHJO 文件管理系统也是相连的。守法监测数据系统不对公众开放，但部分输出数据会上传到国家环境部门的联合网站上。

许可

《环境保护法令》（2000）对许可的要求和程序作了明确的说明。该法令对综合许可证相关具体事项的要求是非常广泛的，甚至连很小的设备都囊括其中，使得这个系统综合性很强，但略显烦琐。

许可工作由环境许可办公室、地区环境中心和市政府来完成。原则上，虽然大型设备的经营者必须提交更为详细的申请资料，所有需要许可证的设备都遵循相同的程序，但申请的过程并没有表格可用，经营者需要采用芬兰环境研究院与环境部、许可机构和行业联合编制的许可申请指南作为指导。所有设备的综合许可条件是以最佳可用技术为基础设定的，尽管如此，这些设备是否符合环境质量标准也总是要经过检测的。

审批许可证部门要求相关的地区环境中心、市政府以及其他相关的政府部门提

^① 在其他的许多欧洲国家，设备被定义为一个技术单位，在一个设施中可能有许多个设备。

供意见。地区环境中心作为守法监测机构，经常会积极地参与到许可办公室的许可证签发的准备过程中。最起码，他们需要提供一份关于申请者守法记录的说明和一份关于设备对于未来发展的环境影响评价的意见（地区环境中心负责环境影响评价，但市政部门负责的设备不需要满足环境影响评价的要求）。经营者在地方报纸上发布申请公告的一个月以后，无论设备的规格大小，公众都可以查阅相关申请。在整个许可决定过程中，关于许可申请的意见或建议都可以给相关部门提出来。除涉及商业机密的信息外，许可办公室和地区环境中心签发的许可证信息都可以在其网站上查询到，但市政部门签发的许可证例外。

任何利益相关机构或个人都可以就一项许可决定和（或）许可条件向瓦萨行政法院（Administrative Court of Vaasa）进行申诉，继而再向最高法院申诉。如果许可已经授予一位经营者，但遭到投诉，这时，只要该经营者在银行存入“吊销”保证金，经营者还可以继续其活动。投诉一般需要花费超过一年的时间。有时候，法官（行政法院中经过专门培训审判环境案件的法官）会到设备现场进行问题查看，但很少进行上诉案件的聆讯。

许可证明确了经营者需要重新提交申请的时间，一般是10年以内，但对于那些短期内环境影响不明显的新设备，这个需要重新提交申请的时间就会短一些。虽然如此，许可证的有效性并不受限，所以，在许可部门受理新申请期间，设备可按原有许可证继续运行。

芬兰正在准备一项《环境保护法》的修改草案，该草案将简化市政府签发一些小型设备许可证的程序：通过以政府一般性约束规定取代针对特定用户的许可证，简化许可程序，取消许可申请以及向最高法院申诉的公众听证。可以预见，这项修改案通过一般性约束规定就将覆盖10%~15%的许可设备（那些环境影响小、数量大且技术稳定的设备）。

芬兰环境部正在为地区环境中心和市政府提高各区之间许可要求的一致性制定详细的指南。另外，环境部目前正采取三项创新措施简化环境许可系统：

- 减少需要签发的环境许可证的总体数量。
- 改善许可体系的机构设置（可能的情况下，建立一个平等合作的许可办公室网络）。
- 加大信息技术在许可过程中的应用（如电子许可申请等）。

通告（Notification）

对于会造成噪声和震动的暂时性活动、短期的试验性活动以及污染土地的恢复等，《环境保护法》允许用通告来代替许可。在通告程序中，市府部门也可以发布

规定和指导，在一些情况下，甚至可以勒令停止一些活动的进行。通告的运用日益广泛。

7.4 守法促进

对监管对象进行宣传

在芬兰的许可和守法监测系统中，守法援助是其中不可或缺的一部分。检查人员经常与经营者就现存和潜在的守法问题及可能的解决方案进行讨论。讨论的结果都会在 VAHTI 守法监测数据系统中留下记录。有时候，这种讨论也会是国家层面的协商，整个工业部门的代表都会参加讨论。中小企业（SMEs）会从直接的技术援助中获益（如检查人员会帮助经营者制定环境管理计划，进而更好地符合规定的要求）。

最佳实践指南的宣传已经成为芬兰守法促进的主要趋势。环境部门联合资助行业协会进行工业环境管理具体问题的研究。同时，环境部也已进行了一系列实况报道去描述芬兰企业所进行的生态创新活动，并将其发布在网站上。

芬兰工业联合会和部门行业协会分别用他们自己的方式（如网站或新闻邮件）进行规定和技术指导的宣传。一些行业协会也为其会员组织守法促进的研讨会。

为了强化最佳可用技术在许可中的作用，芬兰采取了很多实质性的支持性措施。为了符合芬兰的实际情况，根据 EU BREF 的主要分类，芬兰成立了国家工业行业群体，形成了一个由芬兰环境研究院负责协调的“最佳可用技术网络”。50%的群组成员是许可和执法部门的代表，而另外 50%是行业专家。国家最佳可用技术研究的成本由公共财政和工业企业各承担一半。

促进好的环境管理

在芬兰，商业界多年来一直都在致力于环境管理方法的研究。2007 年年初，芬兰有 991 家企业通过了 ISO 14001 认证。几年前，环境部通过广告和研讨会积极推进 EMAS（虽然 EMAS 远不如 ISO 14001 那样家喻户晓，但芬兰环境研究院一直关注着经营者 EMAS 的认证）。现在，环境部认为已经没必要花太多的力气去在工业部门中推进 EMSs 了，因为国际市场采用这套体系的所产生的促进作用更为强大。尽管如此，对于有 EMSs 认证的经营者，其许可证费经常都会有一个小折扣。

另外，2003 年，环境部制定了一项公共采购的绿色战略，并为公共采购商发

布了一份有关产品和服务在环保方面的指南。2004年，原贸易与工业部（现为就业与经济部）采用了一项促进企业社会责任的新政策，其中就包括更好的环境管理的内容。

作为原则性问题，芬兰政府不向企业对如何环境守法提供财政支持。但同时，有一些金融机制可供愿意根据自身情况进行创新性环境技术投资的私人企业使用。

7.5 守法监测

守法监测工具

芬兰主管当局将常规和特别检查区分开来。如果发生意外事故或投诉情况，作为新设备许可程序的一个环节，就要进行特别检查，目的是要控制经营者的自我监测工作。公民个人或 NGO 都可以提出投诉，而地区环境中心或市政部门（关键看被投诉设备的裁判权在谁那里）就必须将公共投诉登记下来，留好通讯地址，再通知原告处理结果。如果某部门没有全面地记录某一项投诉，这个机构就会被告上行政法庭。

实际上，所有的检查（包括特别检查）都会提前通知经营者，确保相关的企业职工能到达现场。由于所有的操作事故都需要经营者来报告，因此，除了控制中小企业（SMEs）的废弃物管理外，地区环境中心没有理由开展突击检查。大型的设备要 2~3 名检查人员一起检查。检查人员也可根据情况邀请市环境部门参与到检查过程中来。检查人员借助一份与地区环境中心共同制作的具体部门的检查清单（约有 15 个部门）开展检查工作。每次检查一般不超过一个工作日。

一般在一周以内，检查人员要完成一份检查的书面记录，包括违法和商定的纠正措施的所有依据等，记录完成后将其输入到守法监测数据系统中（记录也会传送给市政部门）。如果检查后商定进行重大的整改措施，经营者会被要求就检查结果在检查报告上签字，确认其同意进行整改。检查报告网上查阅不到，但公众可以向相关的地区环境中心检查员要求了解相关内容。

2005 年以来，国家环境部门的联合网站为每一个地区环境中心都提供了一份包括所有许可设备、控制等级和责任检查人员姓名的清单，同时也包括某年的检查次数、每次检查的原因以及主要的检查结果等。信息是以检查报告为基础，每天晚上进行更新。这套系统使得地区环境中心的行为变得透明且向公众负责，而且，它也促进了守法监测质量的大幅度提高。

实地检查的次数将来可能会下降。检查者和经营者的会议次数在逐渐增加，但

增加的次数中并不包括实地检查。这样的会议一年要召开几次，包括操作过程中要实施的一些变化、最近发生或可能发生的事故以及特定许可条件的执行，等等。这样有规律的讨论被认为对保持守法至关重要。

守法监测活动的指向性

每个地区环境中心都制定了自己的年度守法监测计划，包括检查、与经营者协商、自我监察报告评估等。2005年，环境部向地区环境中心发放了守法监测指南，对四类设备设定了风险标准，同时也确定了每一个等级设备的最低检查频率。等级一的设备（大部分的 IPPC 设备以及守法记录好的设备）每年检查一次，等级二的设备两年检查一次，等级三的设备四年检查一次，等级四的设备只在办理许可手续时检查一次。所有地区环境中心所检查的设备中，4%是等级一的设备，15.5%是等级二的设备，31%是等级三的设备^①。每一个地区环境中心都为其管辖的每一类设备编制了目录。实际上，所进行检查的次数比相应等级所规定的最低检查次数要多（等级一的设备尤其如此）。较大城市的政府有他们自己的检查规划。

自我监测

自我监测要求一般是许可条件的一部分。涉及技术细节的独立的自我监测计划可能需要地区环境中心的批准。当许可证开始生效，主管当局要对经营者的自我监测系统进行检查，或邀请第三方审核人员进行检查。

未来的趋势是，将越来越依赖于大气排放、废水排放和工艺过程主要参数（如原材料和能源消耗）的自我监测和报告。另外，将来也会要求监测设备对周围环境的影响，而这通常由第三方来完成。

常规的自我监测报告是要提交电子版的（市政府许可的最小规模的设备不需要提高自我监测常规报告，但必须保留相关的记录供检查时使用）。地区环境中心确认并通过了相关的报告之后，这些数据就保存在守法监测数据系统中。环境行政部门有一个网站，并正开发一个更先进的网站。在这个网站里，经营者和政府部门可以发现排放的相关因素和其他排放评估所需的材料。环境部门鼓励经营者将自我监测融入其质量和环境管理体系中，继而接受第三方的审核。对于设施的短期排放超标、损坏、泄漏或其他事故，设施的经营者也必须立即以电子版的方式向政府部门报告。

^① 芬兰环境部，2007（2006年数据）。

7.6 违法行为的应对

行政执法

在芬兰的守法文化中，一旦一项许可获得通过，经营者一般会运用其环境管理体系（EMSs）非常努力地去遵守相关的要求。如果发现了违法的情况，经营者可以（有时是在检查期间）提交一个能重新守法的整改方案。也有可能的是，检查报告会“建议”经营者在特定时间内完成整改行动。继而，在整改行动实施之后，经营者要提交整改完成报告。尽管如此，如果经营者没有提交守法计划或者经营者的整改行为被主管部门认定为不充分，那么主管部门就会签发一个守法警告，同时，案件可能会转给警察部门提起刑事起诉。事实上，守法警告很少使用：2006年，地区环境中心所有检查16.8%的设备的整改行动获得了通过，3.3%被签发了守法警告^①。即使签发了守法警告，它也只是个内部制裁（不对公众公布），很少对其进行处罚。

即使警察机构已经实施刑事犯罪调查程序，主管部门也可以继续进一步按照行政程序进行调查，并且如果必要的话，可以采取行政处罚。主管部门可以处以有条件的罚款，但当有条件的处罚还不足以让违法者重新守法时，也可以按实际的情况处以行政罚款（没有确定的上限）。在操作层面，罚款主要用于废弃物管理的违法。罚款比例一般按照设备的规格和支付能力的综合情况来确定。罚款（除了有条件的罚款）可以向行政法庭请求。当出现违法对公众的健康或环境造成威胁这种极端情况时，有时在警察的协助下，地区环境中心可以暂时收回许可证，让设备完全关闭。

如果许可证已经由许可办公室签发了，地区环境中心正式要求许可办公室实行行政制裁。市政当局在健康保护法的框架下，还可以有额外的行政制裁。

2004年，芬兰环境研究院发布了一份关于芬兰环境违法的行政执法方面的最佳实践报告，但环境部并没有这方面的指南。

刑事执法

在芬兰，刑事执法由警察来完成，警方有专职人员负责处理环境问题。警察在审判前进行调查，如果犯罪行为很严重，警察会把案件转给国家调查局。在审判前调查中，环境犯罪调查几乎都要求有起诉人的参与。

^① 芬兰环境部，2007。

审判前调查结束后，案件会转给地方起诉人（或者专门从事环境犯罪的起诉人），由其考虑要指控的相关事宜。起诉人继而决定是否有充足的理由和法律基础提起诉讼。如果对案件提起诉讼，案件会在地方区域法院审理，可向上诉法院提出上诉，如不成，可再向最高法院进一步提出上诉。

犯罪的处罚从罚款（要与违法所得成比例）到最高 6 年的监禁不等，这取决于事实的严重程度。如果环境违法涉及公众的健康，可对其处以最高 10 年的监禁。罚款所得进入财政总预算。

芬兰的环境犯罪是很少见的，起诉的案件更是少之又少，最多的时候一年也不足一起。只有约 1/10 的调查报告会引起一宗起诉案件，起诉案件中只有少部分案件会以制裁告终。由于案件非常得少，关于案件的数量在增加还是减少很难去下一个清晰的结论，但看起来，法律案件的数量还是相当的稳定。为了提高效果，芬兰正努力将罚款和违法所得更好地联系起来。

民事责任

企业需要承担污染地区的改造成本。污染地区一旦被确定，同时，未来的复原成本能合理地估计出来，此责任就要在企业年度账目、财务报告、自愿性环境报告中体现出来。这种责任是非常严格的：经营者不需要证明违法行为造成了危害。经营者可以自愿用传统保险补偿方式应对常规的损害赔偿请求。

索赔者对于环境损害的赔偿请求应首先直接指向责任公司或组织。如果这种方式就赔偿总额不能达成一致，索赔者可以在损害发生后的 10 年内随时向法院起诉（事实上，尝试通过法院解决损害赔偿的案件并不是很多）。一些情况下，赔偿可能会由间接当事人提出。只有当市民是直接受害人时才能直接向法院提出诉求；否则，市民需要向环境主管部门提出投诉。

对于水污染可能会给水体的私人所有者造成危害，进而对其进行赔偿的事宜，芬兰也有特别的制度安排。许可办公室将此类事件作为许可程序的一部分来处理（这是 2000 年以前存在水务法院时沿袭下来的）。如果适用的话，赔偿数额和需要赔偿的对象在许可证当中都有明确说明。这一般都是有争议的问题，容易引起很多针对相关许可证的上诉（见 7.4 部分）。

《环境损害保险法》（Environmental Damage Insurance Act）为环境损害建立了一个补充赔偿机制。该法不仅保证了对受环境危害受害人的赔偿，而且包括了预防/限制损害发生和恢复环境到原状态的措施成本。在这种意义上来说，此法和《环境责任法》（Environmental Liability Act）的范畴是很相似的，《环境责任法》规范的是环境损害相关的主要责任。尽管如此，《环境损害保险法》没有追溯力，也

不包括石油泄漏造成的损害赔偿（石油污染赔偿基金负责此方面的赔偿）。

将补充的环境损失保险单独列出来是为了确保产生的任何经济损失都可以得到保险公司的赔偿，即使我们不知道损害者是谁，即使损害者没有参加保险或者他根本没有能力偿付赔偿。如果操作过程有环境损害物质风险，或者，操作过程会对总体环境产生损害，这样的私人企业都必须支付保险费。那些需要环境许可证或需要技术安全部门签发处置危险化学品的许可证的企业都要支付保险费。

补充的保险机制由保险公司运营。他们已经建立了环境保险中心来处理该机制调节范围内所有相关的赔偿请求。

7.7 守法保障的管理

守法保障活动的资金

整个国家环境行政系统由环境部提供资金，环境部将资源分配给许可办公室和地区环境中心。2006年，国家环境行政系统守法保障活动的总体预算资金达2140万英镑。尽管较2002年的1460万英镑，该预算已经有大幅度的增加，但实际上，扣除了物价因素，预算增长其实是非常有限的。环境行政系统正面临大幅人员流失。

预算资源显示，大约80%的总资金用于国家行政的环境守法保障活动（比例从2002年的84%降到2006年的78%）。差额由许可办公室和地区环境中心在签发许可证时所收缴的许可申请费来平衡。根据环境部针对不同类别许可活动的规定中所定义的监管者人工成本，每项许可的费用在每个设备300英镑至30000英镑之间不等（一个许可证可能会包括多项许可）。收费所得的收入可以由许可办公室和地区环境中心根据情况使用（例如，聘请额外的工作人员）。根据相同的原则，市政部门也可以收缴许可费。

战略规划

芬兰环境部不给守法保障设定国家层面的优先级别（national priority），4种等级设备的相应守法监测机制系统体现了指向性战略。在地方层面，缺乏正式的成果性目标的情况一样存在。

次国家层面的环境部之间以及各市政部门之间的咨询和反馈机制得到了更好的完善。环境部和地区环境中心每年都会召开联合研讨会，就守法保障问题进行讨论。一个大城市地区的各市政区每季度也召开类似的会议，交流彼此的经验，另外，6个最大的市政区（赫尔辛基、坦佩雷、土尔库、奥卢、埃斯波和凡塔）每年也组织

最佳实践研讨会。

绩效评估

芬兰环境部门的绩效评估指标体系尚只处于初步开发阶段。该体系广泛涵盖的数据只包括：签发许可证的数量、实施检查的次数、处理投诉的数量（也包括处理的及时性）以及所采取行政措施的类型等。最近，环境部引入了关于检查行动及时性的指标（如对投诉的响应）。

绩效评估先从各工作人员的管理情况开始。每个地区环境中心的负责人每年都要评估根据目标进行守法监测的有效性，并将结果发布到网络上。每年，环境部都会对所有地区环境中心举行绩效评估和目标规划的会议。环境部最近已在一个地区环境中心启动了一项试验项目，开发一个许可和守法监测的质量保障体系，并将之与现有的电子数据管理系统整合起来。

员工培训

每位检查人员每年都要接受一些培训（到目前为止，大部分培训都是由芬兰环境研究院组织实施的）。例如，2006年，提供给环境检查人员的有32个不同的培训课程。检查人员的个人年度目标要由工作人员本人和他/她的管理者共同讨论确定下来。平均来看，检查人员每年要花6~7天的时间在培训上面。市政部门很少开展他们自己的培训活动，但派他们的检查人员到芬兰环境研究院或地区环境中心开展的培训专题中参加培训。

2008年，地区环境中心开展了一项新的培训计划。尽管如此，由于市政部门已经组织了特别的培训活动，这项计划没有包括市政部门的检查人员。该项新的培训计划主要包括以下3方面的内容：

- 监管要求和守法监测工具。
- 守法监测活动的优先级和计划。
- 执法方法和工具。

对涉及监测污水排放的工作人员，芬兰还有一项特别的培训和认证程序。另外，警官每年也要参加与环境违法相关的培训，主要是关于犯罪调查方面的。

第 8 章

法 国

8.1 守法保障相关法律架构的主要特征

法国的环境法律被统一整合在 2000 年颁布的《环境法典》中。法典由立法和监管两个部分组成，分别包括法律和政府法令。第 V 部分解决的是污染防控和工业风险问题，包括对于违法情况的处罚。

国家污染控制的关键法律是《分类设备^①法》（1976 年，通过政府 77-1133 号政令开始实施），该法确定了大气、水、噪声、废弃物和土地污染以及设备技术风险预防的综合治理模式。该法自最初采纳至今，已被修订了不下 15 次。“分类”设备依据其对环境的影响程度接受许可或申报的管制。图卢兹 AZF 化学工厂爆炸事件之后采纳的《技术或自然风险预防与损害赔偿法》（2003）加强了风险预防，并强化了环境检查。

8.2 守法保障的组织架构

可持续发展部负责欧盟环境法律与法国国家法规发展之间的转换。该部的风险预防总局（Directorate General of Risk Prevention, DGPR）承担工业污染控制的领导责任，同时，该局需要提供技术、方法及管制方面的指导，并进行守法保障方面的监测。需要特别说明的是，技术风险机构（Technological Risk Service）和该机构领导下的监管、检查、控制指导和质量局（Bureau of Regulation, Inspection and Control Guidance and Quality）共同处理守法监测的相关事宜。

分类设备最高委员会（High Council for Classified Installations, CSIC）包括 30~35 个来自政府部门、工业部门、贸易部门和 NGO 的委员。他们每月召开一次会议，对于“分类”设备的法规草案发表具有建设性的意见，并审核新管制政策的方案。

根据可持续发展部的职权规定，大部分的决定都由相关领域部门的行政长官来做（法国有 100 个这样的部门），他们代表了中央政府。因此，所有的许可、守法监测和行政执法都按照行政长官的决策来执行。行政长官或其代表主持环境卫生和技术风险部门委员会（Departmental Council of Environment and Sanitary and Technological Risks, CODERST）的工作。该委员会是一个利益相关者委员会，由政府部门、地方选举的官员、NGO 及专家组成。他们每月开一次会，致力于地方环境政策的完善和执行，并对各环境许可证草稿和行政处罚意见发表看法（一般行

^① 设施分类（Installations classes）一词由法国可持续发展部正式翻译为分类设备（classified installations），但更相当于列出的或被管制的设备（listed or regulated installations）。

政长官都会同意该委员会的意见)。

行政长官得到以下委派检查机构的支持, 虽然这些机构在检查活动方面归可持续发展部管理, 但这些机构其实隶属于其他部委系统:

- 法国本土 22 个大区和两个海外的地区工业、研究及环境局 (Regional Directorates for Industry, Research and the Environment, DRIRE) 负责大多数工业设备的守法保障活动。除了地区办公室外, 约有 120 个地方 DRIRE 办公室, 覆盖了所有的部门。
- 兽医局 (Departmental Veterinary Service Directorates, DDSV) 负责农业场地、屠宰场和一些食品产业的环境要求的执行工作。
- 分类工业设备检查技术部门 (The Technical Service for Inspection of Classified Industrial Installations, STIIC) 是巴黎警署的一个下属机构, 负责巴黎和它周边部门的相关事务。

在 DRIRE、DDSV 和 STIIC, 检查人员大约有 1 500 名 (约 1 200 名全职人员), 所有人都是国家公务员。检查人员的数量在增加, 尤其在地区委员会层面。在 1998 年到 2007 年之间, DRIRE 的工作人员差不多翻了一倍。区域层级的工作人员为部门级的办公室提供支持并监督其操作情况。大部分检查人员的工作地点就集中在部门级的办公室。

DRIRE 和其他检查机构没有自己的实验室, 需要依赖可持续发展部认可的外部的实验室就经营者的成本进行抽样和分析。目前, DRIRE 可能还没有为其常规活动雇佣承包商, 但对外包一些守法监测功能的选择问题正在研究中。

大部分现场检查员知识领域非常全面, 可以涉及所有工业部门。检查员可以向区域 DRIRE 办公室的技术专家请求额外的支持。尽管如此, 检查员的技术专业化以及对他们进行更好的培训已越来越成为一种趋势。各检查员负责执行所有的管制职能, 包括污染控制和风险预防相关的许可、检查和执法等。为了避免利益冲突, 一个检查员不能负责同一优先级的设备超过 6 年, 也不能混淆管制职能和咨询职能。一些 DRIRE (如在上诺曼底) 已经设立了特别的许可职能, 将之与检查职能分离, 并让工作人员在两类职能间进行调岗。

除了污染和风险的预防控制, 可持续发展部也负责自然保护和环境政策制定与执行的诸多其他方面。地区环境局 (Regional Environment Directorate, DIREN) 是可持续发展部的委托机构, 在地区行政长官的领导下工作, 保护自然资源是其首要职责。

一些地区已经尝试加强 DRIRE 和 DIREN 之间的合作。例如, 在上诺曼底, 这两个部门的行政长官由一人担任, 按照地区环境和可持续发展的创新理念去协调两

个部门的活动，甚至联合发布年度报告。2009 年到 2011 年之间，所有的 DRIRE 和 DIREN 有望并入地区环境、土地开发和住房局（Regional Directorates for Environment, Territorial Development and Housing）中。

法国 6 个流域的水务机构并没有监管职能。他们将收取的取水费和废水处理费收入分给地方社区、工厂和农民作为补贴，让他们去进行水污染防控和水资源管理。

8.3 监管体制

监管对象

在法国，“设备”（Installation）一词的用法与其他国家不同，例如，和英国就不一样。“设备”（Installation）的意思是一个设施（facility, établissement）的技术单位，尽管几个技术单位可作为一个实体（对应于英国的设备）获得许可。许可和守法保障活动的统计也是按设施的数量来统计的。

每个 DRIRE 依据许可证和相关检查活动，都有一个分类设备的数据库（Information Management Database on Classified Installations, GIDIC）（SIGAL 是 DDSV 拥有的一个类似的信息系统）。这些数据库每周向相关的国家数据库汇总一次。另外，CEDRIC 是一个内部的文件数据库，包括行政长官的命令和检查报告等。小型设备的申报记录由行政长官保留。该信息可用于确定各 DRIRE 的预算。

对于“分类”的设备有两种主要的监管机制：所有设备需获得行政长官签发的许可证；设备在投入使用前需向行政长官提交一个申报。没有分类的设备（那些还不需要进行申报的设备），其环境事宜不由可持续发展部来监管。这些设备需要遵守各市政府所制定的地方规章。面源污染由可持续发展部按环境介质来管制，可持续发展部的一个独立的管理局负责交通事务的相关问题。

2008 年 8 月，法国约有 50 万“分类”设备，其中大约 45 万是已进行申报的设备，5.1 万个是包含了至少一个需要许可设备的设施。5.1 万需要许可的设施中，包含 7 000 个 IPPC 设施（含 3 300 个畜牧场，980 个金属加工厂，890 个废弃物管理设备以及 590 个化工厂），14 310 个非 IPPC 农场和 4 700 个采石场。另外，法国约有 1 200 个塞韦索管制（Seveso-regulated）的高风险工业设备。

设备许可

在法国，自从 1976 年《分类设备法》被采纳并随之开始实施后，不同环境介质的许可已经得到了整合。许可证由行政长官根据检测机构的建议以命令的形式签

发，签发后许可证没有有效期的限制（除了采石场和垃圾填埋场）。尽管如此，许可证每 10 年需要审核一次。如果操作上有任何重大变化，经营者必须通知行政长官，并可能需要提交新的许可申请。

在征求了法定的利益相关者、公众和 NGO 的意见后（通过公众质询或公众听证会），检查人员来准备许可证。法定的利益相关者包括：

- 地区环境局（负责自然资源保护）。
- 农业和林业局（负责水、森林以及部分自然保护）。
- 装备局（负责建筑物的许可）。
- 卫生和社会事务局（负责卫生标准和公害行为监管）。
- 劳工局（负责工作地点的安全）。
- 地方政府。

特定类型的“分类”设备（需要场地限制许可证的高风险设施、废弃物管理设备以及采石场）要求提供银行或保险担保书，为常规操作、可能发生的事故以及设备报废和现场修复等进行担保。根据经营者的估计，担保数额要写到许可证上（与部级的统计说明要一致），连同许可申请一起提交。该内容要定期进行复审。

许可证签发之后，其许可条件可以被提起上诉。公司在许可证签发后的两个月内可以提起上诉。含 NGO 在内的其他利益相关者可以在 4 年内就许可条件提出上诉，如果许可证是签发给公共实体部门的，利益相关者可在 1 年内提出上诉。上诉首先要向检查机构提出，然后（至少是理论上）向可持续发展部提出。如果上诉被驳回，公司或利益相关者还可以再向行政特别法庭、行政投诉法院以及参议院提出上诉。

法国要根据许可证向设备征收一项污染活动常规税（农场除外）。征收方式有两种：在许可证首次发行、办理延期、更新以及变更经营者（在一些情况下）时收取的许可费；或每年收取的运营费。

2005 年，可持续发展部的环境监察总长准备了一份报告，提议为一些类型的“分类”设备简化许可机制（不按照 IPPC 或塞韦索的要求）。一种中间的许可机制将使许可申请缩短、细节减少。按照该程序，利益相关者和公众的讨论也会减少。这样可以使检查机构花费少一些的时间去审查许可申请，将更多的精力放在守法监测上。执行该系统的法律草案已由该部准备，并正在等待国会通过。

设备申报（Declared Installations）

申报的设备要符合标准化的部级指令中所明确的一般性约束规定。这些要求附于行政首长签发给经营者的正式申报回执中。在一些情况下，为了反映地方上的要

求，行政长官命令提出的要求可能会更加严格。尽管如此，检查机构一般没有机会审核申报，也没有机会提出反对意见。

根据 2006 年的一项规定，部分类型的申报设备需要请求并经过由可持续发展部认可的第三方组织进行定期的守法检查（5 年一次，或者，如果设备有认可的环境管理体系，则 10 年一次）。另外，法国也在考虑让检查机构来审核申报声明并对环境敏感地区的设备增加一些具体的条件。

8.4 守法促进

对监管对象进行宣传

DPGR 没有正式的守法援助项目，但鼓励检查机构通过不同的会议形式定期向监管对象提供即将发布的要求和即将进行的检查活动信息。为了与行业协会合作，DPGR 专门制定了行业指南，该指南涉及工业部门最佳可用技术、最佳实践以及适用的规定。

国家工业环境和风险研究院（National Institute of Industrial Environment and Risks, INERIS）是由可持续发展部资助的独立机构，是监管机构和监管对象获取相关指导、培训以及其他参考的主要来源。INERIS 定期进行顾客满意度调查，该结果可以间接测量守法促进活动的有效性。

在许可证预申请阶段，一般会给经营者提出直接的建议。尽管如此，2001 年的行政通告只给了预申请活动（与经营者的一次会面）非常有限的时间，对提供许可申请所需内容方面的建议也进行了限制。

财政激励

环境与能源管理局（Environment and Energy Management Agency, ADEME）协调并资助能源和环境领域的研究和技术创新，为针对企业和地方社区的投资项目提供技术援助（如为可行性研究提供审计、支持等）和补贴。另外，欧洲结构基金（European structural funds）可以在环境管理体系开发的过程中提供地方性帮助，尤其是向中小企业提供帮助。

法国政府为环境保护和能源效率投资提供的财政援助包括直接项目补贴、贷款以及财政刺激。

以下是直接财政援助的主要来源：

- ADEME——为空气污染减排、废弃物管理、土壤修复、可再生能源、能

源效率以及清洁交通工具等广泛相关的投资项目提供资助（只提供高于守法标准的项目）。

- 水务局——水污染预防控制和工业用水（对已收到守法警告但尚在运行的设备不提供帮助）。
- 区域议会——与区域的具体政策一致，经常与 ADEME 联合提供资金。
- 欧洲结构基金——在区域环境局和 DRIRE 的指导下按辖区进行管理。

8.5 守法监测

守法监测工具

检查机构将目标性的、一般的、快速的、例行的、深层的以及计划好的检查与投诉/事故引发的检查区分开来。尽管在一些 DRIRE，检查人员经常由区域办公室的一名专家陪同，检查实际一般都由经验丰富的实地检查员开展。

除了实地检查，守法监测活动还包括审核自我监测报告以及经营者和第三方开展的环境和技术研究。投诉调查是调查部门的职责之一，但一直都没被放到最高的优先级上。尽管如此，按目前的战略检查规划的要求，检查机构要了解每个投诉的情况并在两周内给予书面反馈。

检查活动的方法和工具有明显的半标准化的趋势。DGPR 公布了一个访问检查方法，涵盖了访问期间现场的准备、访问期间的活动和汇报阶段，而且，该方法还提供了关键的文件模板。每个检查员都会发一个手册（袖珍的，在 DGPR 网站上也能看到），包括所有重要的程序指南、文件模板和支持信息。另外，大部分检查机构都有自己的检查访问和事故响应的程序。

守法监测活动的指向性

检查机制涵盖了所有的许可设备。已申报的设备没有包括在检查计划中，除非发生事故或有人投诉，已申报的设备不会被检查。尽管如此，如果可持续发展部发起指向性检查行动，已申报的设备可能会受到影响。突击检查占许可设备年度检查总量的 10%，主要是为了抽样核实自我检查数据的准确性。

许可设施的平均检查频率目前差不多是 4 年一次。“国家级”的设施（约有 2 000 个）要 1 年查一次。这些设施包括：

- “高门槛”的塞韦索设备。
- 危险废弃物容量超过 20 000 t/a 以及市政固体垃圾容量超过 40 000 t/a 的废

弃物储放、处理和处置装置。

- 重要污染物排放的设备（大部分是 IPPC 设备）。
- 将废弃物或流体物质（如污泥）散布在农田上的设备。

对每 3 年检查一次的 8 000 个“强相关”（或区域优先）设备，法国每年都会有一个更新名单，其中包括了那些要遵守欧盟立法、尤其是 IPPC 设施但又不在国家级名单中的设备。“强相关”设施由地区根据国家标准来确定。所有其他许可的设备都应该至少每 7 年检查一次。

除了国家有要求的检查外，还有一套风险标准来判定是否应该将特定的检查放在年度计划的较高优先级上，这些检查应该是常规性的还是深度的，是预先通告的还是突击性的，是否要配套一些补充检查（如抽样、文件审核），等等。那些标准与设备的重要性（操作的复杂性以及周围环境的敏感度）和设备的守法记录紧密相关。过去 4 年的违法发生状况（公布的违法情况和/或守法的秩序）以及报告的及时性可以衡量守法记录的情况。有环境管理体系、主动回应地方团体的投诉，这些被认为是使检查弱化的因素，而在过去的 4 年里若发生重大事故就是使检查强化的因素。国家的检查计划指导为如何使用这些标准提供了具体的建议。

每一个检查机构都有自己的多年检查规划和年度检查计划，这些计划提交给 DGPR 审批。年度计划再进一步分解为每一个检查人员的工作计划。近年来，实地检查的数量大幅度增加，这与检查人员的增加是相应的。

自我监测

所有塞韦索设备和大部分 IPPC 设备（除了农场）都需要进行污染排放和废弃物的自我监测，并将结果报给检查机构。一些 DRIRE 已经为经营者制定了自我监测的指导性文件，描述了抽样和分析方法以及恰当的数据管理和汇报实践情况。设备的自我监测安排由可持续发展部认证的实验室定期进行检查。

继 2006 年由认证的第三方组织对 38 类已申报设备（大概有 3 000 个设备）进行定期守法检查的规定之后，法国正在制定一种新的机制。此类守法检查的范围会在 2008 年进一步的实施规定中确定下来，并在 2009 年开始运作。

8.6 违法行为的应对

当检查人员发现了违规行为，他/她会发表一个违规的声明，并将声明报告给行政长官。在紧急情况下，检查人员要关闭或暂停问题设备必须得到行政长官的授权（通过一种快速程序）。

DGPR 已经制定了违法应对行动指南，应对行动由相关的检查机构来发起。发起违法应对行动是常规培训方案的一部分。检查人员可以根据经营者的守法记录采取相应的违法应对措施。例如，一贯守法的经营者可能会得到根据其财政能力制定出来的守法建议，其许可证的条件也会进行调整；如果经营者的历史记录有些瑕疵，例如，经营者有过轻微违规行为记录，那么他就会面临行政处罚；而顽劣的违规者可能会被勒令暂时停止运营并面临刑事指控。

行政执法

行政长官所采取的行政行为与检察官任何可能的刑事执法行为是相互独立的。开始的时候，根据检查机构的建议，行政长官会给违规者一个守法警告，要求其在规定时间内采取措施。守法警告不算是制裁，但它却是下一步执法行动的法律基础。在一些地区，行政长官倾向于选择性地使用守法警告，经常在未采取任何正式的行政行为的情况下给违规者发出不正式的信函，劝说经营者纠正其行为。但近年来，正式的行政行为有逐渐增多的趋势。

是否符合正式警告的要求可由一家检查机构来进行核实。如果经营者不在守法警告规定的时间内回到守法状况，行政长官会同时采取或相继采取以下强制措施：

- 命令其准备一定的保证金并由一家公共会计事务作担保，作为完成规定的整改行为的保证。存款的数额相当于或稍微超过进行整改所需要的成本（如何估计该成本没有特别的指南）。如果确定经营者已经重新守法，或者在有些特殊情况下，整改的成本由国家承担，保证金会归还经营者（经常是分阶段完成）。即使使用保证金的程序是非常漫长而复杂的，保证金的方式在行政处罚中仍是用得最为普遍的。
- 给政府下达整改命令，要求其采取检查机构所规定的具体措施，相应费用由经营者负担。由于政府不愿意承担整改的责任，因此该类行为使用得非常少。只有在经营者不按照保证金的程序行事时，此类方式才会启用。
- 发布暂时关闭设备或吊销许可证的命令，并在许可证吊销期间，采取措施防止环境的进一步退化。

行政长官可以下令让没有许可证或没有申报单的设备，或者许可申请被驳回的设备永久关闭。出于公共安全的考虑，或者，如果经营者拒绝按照规定的要求进行整改，许可证也可以被废除。如果经营者拒绝执行暂时或永久关闭设备的命令，行政长官可以命令将设备查封。

立法草案（撰写时尚在等待议会的通过）希望引入行政罚款和每日罚金制度，让行政长官来执行。这样，轻微违规行为就会受到行政执法更多的制约，受刑事执

法的影响相对较少。

行政长官在运用强制力时有相当大的自主性。发出了守法警告后，他/她可以和经营者协商，就回到守法状态所需要采取的措施达成一致。采取措施后，经营者就可以免除进一步的制裁。在不同区域，采取此种协商的频率（一般与采取严厉的社会或经济制裁的可能性有关）有巨大差异。为了解决此问题，一项关于环境执法协调的法律草案目前正在起草过程中。经营者或公众可以按照与许可条件相同的程序，就行政制裁向行政特别法院提起上诉。

国家重点设施的守法文件可以在网络上查找到。另外，事故分析、研究和相关信息在线（Analysis, Research and Information on Accidents, ARIA）数据库包括 30 000 多条工业事故的相关信息。

刑事执法

在发生刑事执法的情况时，检查机构要在发现问题的 5 天内直接向公诉人提交一份违法声明，同时将违法声明抄送给行政长官。关于什么时间开始起诉，法国有国家级的指南；关于如何对犯罪行为进行调查，每个检查机构也都制定了地方性的操作指南。违法声明也可以由警务机构书写和提交。

起诉人决定是否向法庭提交诉状。如果案件涉及民事责任和私营机构，起诉人就只需要追究案件本身。2005 年，司法部向检察官和法庭提供了“环境事务处罚政策说明”（Directions of Penalty Policies in Environmental Matters）。呼吁检察官和主管部门一级机关定期进行协商。

轻微违法，如没有遵守可持续发展部或行政长官的命令、没有向行政长官报告操作上的重大变化或没有提交申报等，由能就单项违法处以罚款或课以每日罚金的违警法院（tribunaux de police）来处理。违法行为可以被处以更高的罚金或监禁的处罚。法官也可以暂时（最高 5 年）或永久禁止设备运行。在法国的环境法规中，没有哪项违法会被认为是重罪。在草拟的立法中，法院将能够对经营者或政府部门用经营者的钱在规定的时间内进行环境破坏修复活动发布禁止令。对于所有低一级法院的决定，都可以向上诉法庭提出上诉。

尽管刑事处罚越发严厉，起诉数量也在增加，但实际上，刑事处罚很少得到应用。这主要是因为环境案件对于公诉人的重要性比较低。

民事责任

私人当事人可以向民事法官提出诉求，民事法官不仅可以要求损害赔偿，还可以要求采取缓解措施。此外，民事法官还可以要求偿还政府为应对违法问题（例如，

为了应对事故)所付出的成本,但不能要求设备关闭或者评估许可条件(这可以在行政特别法庭上讨论)。私人当事人也可以提起刑事起诉。

8.7 守法保障的管理

守法保障活动的资金

守法保障活动全部由国家财政预算提供资金。向工业设备收取的环境费用,以前归入检查活动经费中,但现在归入国库。法国政府并不指望环境收费所得能和环境治理成本相抵消,也没有针对具体任务进行预算分配。尽管近年来检查机构的资金大幅度增加,工业界和 NGO 都还在推动政府进一步扩大环境方面的财政预算。

可持续发展部每年都会讨论国家的总资金需求。各地的资源分配要根据当地的工业化水平来进行。需求总额是根据一系列标准计算出来的,其中也包括了根据优先等级加权后的设备数量(如塞韦索、IPPC 等)。

DGPR 借助很多绩效指标来了解检查机构使用资源的效果。这些绩效指标包括:每个检查人员执行行政长官命令的平均次数、每次实地访问发出守法警告的数量、一年内签发许可证的平均数量,等等。

战略规划

DGPR 准备一个年度国家行动计划。该计划在主题上有优先次序,优先次序通过咨询检查机构和其他利益相关者(包括工业界)以后确定下来。以年度国家行动计划为基础,每一个检查机构都会设计一个地区执行战略,该战略不考虑地方的优先次序。

2008 年,为实现以下目标,可持续发展部采用了“2008—2012 年分类设备检查战略规划”:

- 加强检查机构行动的透明度(特别是通过使用互联网)。
- 提高全国许可决策的质量和及时性。
- 通过更好地设定优先次序和规划,提高检查行动的效率。

绩效评估

绩效评估的国家框架包括以下几类指标:

- 执行国家重点行动的进展。
- 检查行动。

- 行政和刑事处罚。
- 许可决策的及时性。
- 国家优先设备采取的守法保障行动。
- 投诉处理。

汇报的数据由每个 DRIRE 交给相关的行政长官和 DGPR。国家的、各 DRIRE 的以及其他管制机构的守法保障行动的结果都在 DGPR 年度活动总结中依照绩效指标公布出来。更为详细的地区报告也被公布出来。

许多 DRIRE 已得到 ISO 9001 质量管理体系标准的认证。他们有一套比 DGPR 更完备的目标和绩效指标体系，尤其在许可和检查方面。

作为绩效审核过程的一部分，DGPR 主管要每年与 DRIRE 和 DDSV 的主管以及环境监察的负责人会面一次。可持续发展部也请独立专家对各 DRIRE 的特别行动进行常规性的审核（一般是每 5 年一次）。每 4~5 年，环境监察总局（可持续发展部的内部审计机构）要进行地区级检查效果的审核，会计法庭也进行定期的审核。

员工培训

大部分培训主要由可持续发展部向所有相关机构的环境检查人员提供。检查人员的认证培训包括一个两周左右的新员工基础培训课程和一个基本培训项目，该项目涉及从工业风险到突发事件的管理、到信息再到沟通等 9 个主要领域。此外，DRIRE 决定对各检查人员及其管理者在年度绩效表彰会上进行进一步必要的培训。每个检查人员在其职业生涯中都有其参加的正式培训的记录。另外，还有经验丰富的职工对新进人员进行辅导之类的岗上培训。

衡量并调整对监管对象的影响

预算和公共会计部的国家现代化总局（Directorate General for the Modernisation of the State）对立法草案的管制影响进行评价。这是法国政府更大“优化监管”创新的一部分，期望能在不远的将来实行行动计划以减少行政负担。用于评估某项规定的行政负担的工具包括标准成本模型（很多其他欧洲国家也在用）和两套法国自己的方法：政府部门的行政成本、政府的决策对企业的财务影响。尽管如此，目前，关于评估环境规定对监管对象影响的研究，包括了对企业竞争力影响的研究寥寥无几，即使有也非常少。

第9章

日 本

9.1 守法保障相关法律架构的主要特征

在日本，除《基本环境法》（Basic Environment Law）（1993年，2006年最后一次修订）和其他平行的法外，法律要么单独存在，要么与配套条例相结合，形成了执行环境保护法规的框架体系。针对具体介质的主要法律是《大气污染控制法》（Air Pollution Control Law）（1968年，2006年最后一次修订）、《水污染控制法》（Water Pollution Control Law）（1970年，2006年最后一次修订）、《废弃物管理和公共清洁法》（Waste Management and Public Cleansing Law）（1970年，2006年最后一次修订）。与环境守法保障特别相关的其他法律包括：

- 《人身健康相关的环境犯罪处罚法》（Law on Punishment of Environmental Crimes Relating to Human Health）（1970）。
- 《污染相关的健康损害赔偿和预防法》（Law on Compensation and Prevention of Pollution-Related Health Damage）（1987年，2006年最后一次修订）。
- 《环境污染纠纷处理法》（Law on Settlement of Environmental Pollution Disputes）（1970年，2001年最后一次修订）。
- 《企业家承担公共污染控制成本法》（Law Concerning Entrepreneurs' Bearing of the Cost of Public Pollution Control Works）（1970年，2003年最后一次修订）。

日本国家污染控制体系的两个关键组成部分是二级法律中确立下来的环境质量标准、稳定的排放物/排放标准。排放物和排放标准是统一的，不分别针对不同的工业部门。例如，排放标准包括15个常规参数（“现存的环境项目”）和27种有毒污染物。另外，对大气污染问题严重地区的大气污染物、海湾和内海地区的水污染物也设定了总污染负荷量。

大部分环境法律都包括针对违法行为的处罚性条款。另外，对人身构成威胁的行为就会受到《刑法》和《人身健康相关的环境犯罪处罚法》的管制。

地方政府可以制定地方自己的法令，规范国家污染控制法所没有管制到的其他污染物和/或其他设施。在环境质量标准一直都比较高的地方，大多数地方政府都已经通过地方法令制定了更为严格的排放物和排放标准（如在东京湾地区）。

9.2 守法保障的组织架构

中央层面

环境省（Ministry of Environment, MoE）对大气、水和土壤的污染管制、环境监测、废弃物预防和管理、生物多样性保护等负有主要责任。同时，环境省也负责环境政策、环境规划、环境指南以及环境标准的制定和执行。环境省识别要管制的物质、确定环境的标准并制定管制的区域范围。

环境省没有独立的部门处理守法和执法事务。尽管如此，如果出现重大事故或者其他紧急事件（如自然灾害），7个地区环境办公室的人员可以进行实地检查。如必要，地区办公室也协调各地方政府开展日本有害物流流动控制以及其输出输入工作。

其他负有环境管理责任的部门包括：

- 农业、森林和渔业省（Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries）：天然森林的管理、渔业资源的保护、可持续农业的推广以及农业化学品的管制。
- 经济、贸易和工业省（Ministry of Economy, Trade and Industry）：能源保护的推进、工业污染防控技术的开发以及工业废弃物的循环使用（一个跨多个工业部门的环保单位来处理此问题）。
- 土地、基础设施和交通省（Ministry of Land, Infrastructure and Transport）：道路汽车的污染控制、污水收集基础设施的开发、河流的修复以及海岸区污染防治。

另外，专家委员会为环境决策提供有益的支持。在环境省的资助下，共有几个委员会存在。中央环境委员会是环境省的最高咨询平台，其他各省也有将环境问题纳入研究范围内的委员会。

环境修复和保护局（Environmental Restoration and Conservation Agency）是一个独立的行政机构，为环境损害赔偿筹集基金，实施污染损害培训，并为地方政府的污染防治工作提供资金支持。

次国家层面

国家环境法律的实施和执法职责主要靠日本的47个县政府来履行。有几个国家指定的大城市市政府（一般人口超过500 000人），他们的环境职责和上述的县是对等的。县和市政府的环保部门根据具体介质组织架构，一些县也有自己的环境办公室。其他的市政府没有进行环境管制的责任（只有对废弃物实施管理的职能）。

对于特定污染物或区域，县和指定的大城市市政府可以设定高于国家的地方排放标准。根据环境省的命令，他们也可以设立地区污染控制项目，针对严重受影响的地区制定特殊的管制措施或管制要求。县政府从被管制设施那里接收环境通告，为废弃物管理设备签发许可证、收集自我监测报告并进行实地检查。检查人员是县政部门的正式成员。许可和检查的职能在制度上或人员上并没有加以区分。

在执行管制的执法功能时，县政府经常与县警务部门、相关的税务部门以及其他部门进行合作（如联合开展废物处理设施的实地检查工作）。当国家和地方政府的意见相互冲突时，或者通过行政程序问题没有办法解决时，日本可以通过独立的争议解决程序来处理。不同的机构（如中央和地方政府争议管理委员会）了解事件并根据参与各方的情况提出解决建议。

9.3 监管体制

监管对象

对于大多数监管机制而言，监管的适用范围由国家政府通过内阁命令和部长条例确定。通常情况下，被监管实体的定义、适用的监管条款、针对中小企业的特别机制以及监管转型时期都要在利益相关委员会（如中央环境委员会）上讨论确定。地方政府确定哪些设施是需要被监管的。

监管对象的规模根据不同的监管机制分别确定。例如，超过 290 000 个设施由《水污染控制法》管制；在《大气污染控制法》管制下，92 000 个设施是“烟尘（soot and smoke）排放设施”，10 000 个是“一般颗粒物排放设施”。

通告和执照

《大气污染控制法》和《水污染控制法》管制下，新的受管制设施需要提前 60 天向县长（或法定城市的市长）提交一份通告。如果设施已经提交了通告，但没能达到排放标准，或者，没符合总污染负荷，县长可以命令经营者修改设施的设计或技术流程，或命令经营者放弃整个开发项目。通告过程中并没有要求给经营者设定其他的正式条件（自我监测、报告要求均在具体条例中设定）。通告一般没有有效期的设定。尽管如此，如果设施有部分修改，就需要发布一个新的通告。

废物处理设施受《废物管理和公共清洁法》管制，这些设施需要从县长（或指定市的市长）处申请执照。市政当局自己运营的市政废弃物管理设施不需要执照。如果申请不符合设计或不符合操作标准，县长将拒绝签发执照。经营者或任何直接

相关的当事人根据《行政投诉法》可就执照的签发决定和签发条件向环境部或向法院提出申诉。执照5年内有效。废弃物从产生到处理前的存储和运输都通过工业废弃物运货单做了全程跟踪（类似美国的做法），该过程由主管县或市政部门操控。

协商协议

在工业界、县市政部门之间达成共识是日本守法保障的一个很重要的特征。尽管通常不是法定要求，但为了实现环境目标，县市政府与经营者之间达成《地方污染控制协议》（Local Pollution Control Agreements, LPCA）的情况非常普遍。LPCA经常直接由地方政府方和各污染设施方协商达成，允许逐个确定排放限制和自我监测及报告安排。为了适合地方的具体情况，LPCA将环境监管规定地方化。LPCA将重点放在具体问题的环境介质和/或污染物质群组上。到目前为止，已有超过40 000个设备加入了LPCA。

公众很少参加协商，而且大部分协议不接受公众监督。尽管如此，商业界遵守协商好的协议的比例是非常高的。地方政府通常在审议通告和许可时将此类协议的签署情况作为一项重要的正面参考。环境省并不监测LPCA的执行。

自愿行动

另外，日本产业的所有主要部门，从生产到销售、运输和建设，都已经采取了自愿行动计划。它们包括定量指标和时间表，如温室气体排放控制，废弃物的减少、再利用和再循环（3R）以及减少生产中危险化学品的使用等。商家将自愿行动作为减少政府未来管制的途径。

日本商业联盟（Japan Business Federation）通过了《企业行为章程》（Charter of Corporate Behaviour），该章程包括1991年以来所有重要的环境原则。它将企业环境管理作为日本商业全球竞争战略的重要部分。《日本商业联盟环境自愿行动计划》（1997）为所有层次的日本产业建立了实施环境措施的框架，宣布了明确的目标并每年进行跟踪调查。

9.4 守法促进

对监管对象进行宣传

环境省没有促进商业环境守法的永久性规划。尽管如此，当新的法规出台后，环境省经常和经济、贸易和工业省合作，准备一些文件、手册和一般性资料作为各

行业的信息和教育资料。这些资料通过地方政府、行业协会等发放给各企业。环境省也通过自己的和相关组织的网站提供相关信息。

地方政府将其地方性法规信息提供给商业组织，做解释性的介绍，对企业环境部门负责人进行培训，并发放通俗易懂的资料，等等。为进行信息宣传，地方主管部门也派代表参加地方行业协会的章程会议。

促进好的环境管理

环境省鼓励企业采用环境管理体系，包括 ISO 14001、绿色行动 21 和环境会计标准。日本开发银行已经建立了一套帮助企业促进改善环境管理的体系。该体系用环境筛选评价企业环境管理的水平，并将结果反映在银行提供的融资条件中。尽管如此，对于获得环境管理体系认证，日本并没有给企业管制性的激励措施。

财政激励

针对更为清洁的、气候友好的技术，日本政府为企业提供了税收优惠（如降低地方企业税）和低息贷款，有时甚至提供直接拨款。合格标准由中央政府设定。政府的财务机构提供直接的财政支持：日本开发银行（对大企业）、日本环境公司（对小中型企业）。

9.5 守法监测

守法监测工具

负责环境执法的地方政府开展实地检查。检查只是基于介质的，主要采取突击方式。环境部并没有要求检查的频率，决定权留给主管的地方政府。一些县和指定市的政府针对检查已经设定了优先等级的标准。这些标准一般包括污染排放总量、有害污染物质的排放以及守法记录等。开展检查的次数一直保持相当的稳定。

很多检查要进行排放监测以检验企业自我监测数据的准确性。地方政府可以自行采取措施测量设施污染物的排放情况，可以请得到认可的实验室进行样本分析，或者将其中的一部分抽取出来交给专业的私营组织进行分析。一些地方政府试图制定生产过程超越守法的排放标准，但是，还没有实现检查的跨介质整合。

地方政府所遵循的正式的检查程序各有不同。尽管环境省给地方政府发放了制作实地检查手册的指南，但县、市政府并不总是按照指南行事。对于一些项目，有些地方政府有自己的手册，而对于其他一些项目，有简单地核对清单，一些地方政

府不给检查人员任何正式的指南。根据要求，检查报告及政府和经营者之间的正式交流都可以对公众公开。

自我监测

《大气污染防治法》和《水污染控制法》强制要求被管制设备采取持续的或周期性的排放措施，记录采取措施的效果，并将记录保存一段时间。自我监测一般由认可的实验室来完成。除二噁英外，法律不要求定期报告自我监测结果。

9.6 违法行为的应对

行政执法

日本的行政行动的目的是要引导或命令经营者遵守相关要求，并不是为了施加处罚。主管的地方政府主要通过开展检查并根据检查结果进行行政引导来推动企业遵守管制规定。大部分企业确实逐步地按照引导来行事：政府的干预已被认为是一种处罚，日本企业声誉的潜在损失似乎是一个比处罚更严重的威胁。

如果行政引导不够充分，主管的地方政府可以发布命令要求改善业务运营或实施纠正行动，或者直接暂时停止运营。如果企业严重超标或反复超过排放限值，或者需要进行大的整改（这种情况很少有），政府就会对其施以上述的行政处罚。另外，地方政府可以要求违规者采取清理行动（恢复命令）。2000年，废弃物管理规定得到了加强，这样，恢复命令不仅可以针对“严重危害”情况下达，还可以对“任何发生危害”的情况下达，这使得针对工业废弃物管理违法行为的行政处罚在数量上增加了。实际上，施以了行政命令的违法案件在日本是不存在的。

地方政府进行环境执法决定的细节（受处罚的企业名称、处罚的原因和详细信息等）并不对公众公开。尽管如此，根据《日本信息公开法》（1999），公众可以要求政府部门公开各个处罚的相关信息。

为了对行政处罚进行上诉，经营者或任何直接受影响的当事者可以根据《行政投诉法》要求环境省进行检查，也可以直接向法院提起诉讼。但同时，处罚决定（不像执照的签发决定）在日本很少被起诉。

刑事执法

刑事执法在日本非常罕见，大部分执法行动都与废弃物管理的违规有关。是否起诉由主管的地方政府根据环境影响的程度和经营者的意图（如蓄意的非法排放污

染物或伪造记录)来决定。考虑到案件的性质、严重性以及经营者犯错后的表现,公诉人如果认为没有必要,他/她可以不对案件提出起诉。

案件首先会在简易法院(Summary Court)(针对轻微刑事罪)或地区法院(每个县都有一个,针对重案)进行判罚。上诉由高级法院受理。对公司的刑事处罚总是与判定为违法负责的雇员联系在一起。尽管法律处罚自然人和处罚法人其上限是一样的,但对公司的罚金一般要比对个人的罚金高很多。

民事责任

如果有违反环境法的情况出现,违规者应为造成的损害承担责任。日本的环境法规规定了严格的赔偿责任,不需要证明责任事故或违反了管制标准。日本有正式的赔偿机制,在此机制下,公共机构可以通过简便的、非司法程序(包括合格的标准)识别污染相关的损害并快速向受害者提供赔偿。

污染受害人如果没有得到政府特定赔偿机制的赔偿,他们可以到法庭起诉污染者。每一起控诉中,损害的程度都会被逐一进行评估。也有一些案子中,受害者也向中央政府提出赔偿要求,如由于政府没能成功地执行规定。尽管如此,在《日本民事程序法》(Japanese Civil Procedure Code)中,不允许共同起诉和第三方起诉。

9.7 守法保障的管理

守法保障活动的资金

环境省用于守法保障的资金没有在总预算中清晰地标记出来。地方政府分配给执行环境法规的资源数量本质上由地方政府来决定。近年来,地方政府、中央政府的财政预算和用于守法保障的资源都已在缩减。

除了总预算资金,守法保障资金还有工业废弃物管理执照的行政费。此费的最高比率在国家立法中已经明确,而实际上的比率由地方政府确定,往往以签发执照的人工成本为基础。该行政收入进入许可主管机构的总预算,但专门用于废弃物管理活动。

战略规划

2007年3月,环境省和经济、贸易和工业省发布了《污染预防环境管理方式》(Modalities of Environmental Management for "Pollution Prevention")和《工业污染预防的环境管理指南》(Environmental Management Guidelines for Pollution

Prevention in Industry)。这些报告强调了“企业全面遵守环境要求”的必要性，并推荐企业可以采取一些具体的措施实现守法：现场的环境管理、企业的环境管理、企业全面的环境管理、雇员培训以及利益相关者沟通。

“指南”推荐了一些主管的地方政府应该采用的具体方法，包括审核通告和自我监测报告、检查、与企业的沟通以及开展环境意识提升活动，等等。尽管如此，他们并没有规定开展上述活动时哪个监管对象优先。

地方环境问题的重点有时是由省或市级政府来确定的。同时，日本的总目标是实现 100%遵守现有的法律和法规，并鼓励企业能超越守法水平。

绩效评估

环境省不对环境守法保障工作成功与否进行直接评估。尽管如此，环境省却公布监管任务的年度统计数据（如实地检查次数、行政处罚次数，等等）。在很多情况下，反映环境质量标准达标情况的数据可用于评价环境政策是否成功，而在一些情况下，表现污染负担减少的数据（如二噁英、VOC 总排放量等）可作为补充性指标。在废弃物管理规定中，绩效指标得到更好的开发，包括非法倾倒废弃物案件的数量、工业或市政废弃物循环使用的比例，以及废弃物相关投诉的数量等。

日本政府的各个部委需要按照《政府政策评估法》(Government Policy Evaluation Act) 进行政策评估。环境省每年也进行内部评估，在外部专家组成的政策评估委员会进行的评估结束后，环境省将结果公布于众。同时，地方政府也进行年度评估并发布评估报告，他们所使用的产量指标和成果指标有时比国家标准还要高。然而，并没有证据显示，评估报告在年度规划过程中发挥了重要的作用。

员工培训

环境省一直努力通过 1973 年成立的 国家环境研究和培训协会 (National Environmental Research and Training Institute, NERTI) 来开展培训，加强地方政府环境执法能力。2006 年，NERTI 开设了 47 个培训课程，这些课程主要为地方政府人员提供培训。大部分的课程持续一两周。县一级也为市政府官员组织培训。例如，在千叶县由政府资助的环境研究中心来完成培训工作。

另外，日本也有地方检查人员进行经验交流的机制。例如，东京地区有一个地方当局组成的“联络委员会”以及一些由大气、水及废弃物检查人员组成的沟通网络。环境部省也就一些具体问题组织一些国家会议，其中包括环境守法问题。

衡量并调整对监管对象的影响

当引入新的法律或规定，环境省就对其进行影响分析并将分析结果对外发布。这样的管制影响评价是作为部里的内部研究开展的。在可能的情况下，研究对新立法的预期收益和可能成本进行定量分析，并将之与其他替代措施进行比较，等等。

在新的环境法律和规定引入之前，像中央环境委员会这样的咨询单位要就新法规的内容和必要性进行讨论。委员会的成员包括产业界的代表，因此，协商往往包括关于企业竞争能力的讨论。经过此类建立共识的过程，法规一旦生效，执法过程一般就不考虑法规对企业竞争能力的影响了。

在日本，目前还不知道有关于不同守法保障工具对竞争力的影响的研究。总体上，好的环境绩效被日本企业认为是提高竞争力的重要因素。

第 10 章

荷 兰

10.1 守法保障相关法律架构的主要特征

荷兰的立法包括议会法案、法令和部级条例。

- 《环境管理法》（Environment Management Act）（EMA，1993年修订）负责调整荷兰的环境规划框架，包括环境部门、综合许可、守法监测活动和与其他环境法律的协调等。《设施和许可证申请法》（The Facilities and Licensing Decree）（1993年修订）明确了EMA框架下，国家、省以及市环境部门的角色和责任。EMA是一个框架性法，并由一般性行政命令、省市法规进行补充。
- 《地表水污染法》（Pollution of Surface Waters Act）（1969）建立了一套由区域水利管理机构和国家水务监察机构组成的系统。与其他的水的相关立法（如关于地下水的法律）一起，将在2009年被新的《水法》代替。新的《水法》执行欧盟水框架指令（EU Water Framework Directive）。

《执法权力改进法》（Enforcement Powers Improvement Act）（2001）规定了各主管当局（中央政府、各省以及各市）的权力范围。该责任划分在不同行政层级的指南中进一步明晰下来。

EMA和其执行法令本身不直接规定对违法行为的处罚。环境侵权由《经济犯罪法》（Economic Offences Act）管制，该法引用了环境相关法规中的相关条款，并针对违反了这些条款的行为确定了行政处罚和刑事处罚。刑事犯罪在《刑法》以及一些特殊的法律或法令中也有规定。

10.2 守法保障的组织架构

中央层面

住房、空间规划与环境部（Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, VROM）协调和监督国家的环境政策。VROM的监察局负责直接监督废物装运、核与军事装备以及国家重点问题的环境守法事宜，总体检查报告直接提交给VROM部长。同时，VROM的监察局也监管省、市规定的执行情况。该监察部门雇佣了约650名工作人员，大部分都在5个地区办公室工作。其情报和调查机构在公诉机关的指示下，负责调查VROM司法管辖内的复杂的刑事违法行为。

交通、市政工程与水管理部负责水质量的管理。在该部内，水务局制定水的相

关政策，而国家水利理事会是负责国家主要水体（海洋和大部分重要的地表水体）的管理部门。国家水利理事会有 10 个地区办公室，负责管辖地区内的许可、守法监测和执法等。交通和水管理监察局监督国家和地区水利管理机构的水务立法执行和执法情况（详见下文）。

在其他国家机构中，农业、自然与食品质量部（Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality）负责自然保护，经济事务部（Ministry of Economic Affairs）管理开采设备。

次国家层面

在荷兰共有 12 个省和大约 440 个市。省局机构负责大部分（非农场的）IPPC 设备的许可签发、检查和执法，核和军事设备由国家层的机构来管制，一小部分 IPPC 设备由市局机构来规范。在主管当局内部，许可和检查的职能是明确分离的。为防止舞弊和利益冲突，质量保障程序要求负责各设备的检查人员必须至少每 4 年轮换一次。

在省一级，省行政机关的一个或几个部门负责许可、检查和执法等工作。在市级，市行政机关负责上述这些职能。荷兰共有 26 个地区水利管理机构，每一个机构都包含了几个市。该机构一直是独立的实体，负责非国有水体的管理：洪水控制、水的开采、水质检测和城市废水处理等。该机构也负责签发废水排放许可证，并实施守法监测和执法。另外，26 个警署的地区环境队和 6 个跨地区的联队与 VROM 及其他主管部门合作，开展环境犯罪的调查工作。通过信息共享、建立共同的执法优先次序，公诉部门与主管的行政机构进行合作（尽管信息交换的过程常常是非常麻烦的）。

国家环境执法合作秘书处（National Environmental Enforcement Cooperation Secretariat, LOM）（VROM 成立的一个小型独立实体）、省级相关机构协会、市级相关机构协会、水利理事会协会以及其他利益相关者共同促进荷兰环境执法工作中约 500 个主管机构的相互合作。各省正式负责管辖区内环境执法活动的跨机构协调。

很多市政当局已经成立了共享服务中心，代表各市政当局履行其许可和守法保障的职责或为市政府提供信息支持。全国有 26 个这样的中心，涵盖了荷兰 150 个市。这种合作最突出的例子是位于南荷兰省大鹿特丹地区的 Rijnmond 环保局（DCMR）。DCMR 由 18 个市（包括鹿特丹）和省政府在 1972 年组建，约有 550 名工作人员，是欧洲最大的地区性环境机构。

VROM 与重要的利益相关者合作，已建立了 InfoMil 辅助各省市执行环境政策。

InfoMil 是一个专业知识中心，管理并利用最佳可用技术、环境技术等领域的相关信息。它也为主管的省、市部门提供信息，就主要的执行问题向主管部门提供咨询。

10.3 监管体制

监管对象

在荷兰约有 400 000 个环境监管的设备，其中 11%需要许可证，其余的通过一般性约束规定来规范。监管对象的管辖划分由 EMA 的《设施和许可法令》(Facilities and Licensing Decree) 来确定。该划分比欧盟的 IPPC 指令更早生效，因此，荷兰 2 542 个 IPPC 设施中的 1 976 个 (85%是农场) 由市一级管辖。省一级监管 523 个工业 IPPC 设备和 43 个大农场。关于如何根据所监管设备的数量来计算主管机构需要多少必要的人力资源，荷兰有一个国家级的指南作为参考。

许可证 (执照)

EMA 规定了一个环境、水以及建筑行业申请许可证的协调机制。由于该体系同时解决三种许可事宜，不同法律要求的冲突问题就可以避免。经营者必须同时申请三种许可证，如果水或建筑许可证没有通过，环境许可证也会被否决。

环境许可是综合性的，以 BAT 为基础，根据 EU BREF 和国家 BAT 指南对 36 个工业部门的指导，荷兰设定了排放限制。许可主管部门同时也有责任确保设施符合合适的环境质量标准。守法记录不好的设备一般需要额外的许可条件，尤其在监督和报告方面。考虑到 BAT 的发展以及政策和规定的进一步发展，省主管部门至少每 5~7 年审核一次许可证。

《环境法总则》(General Provisions for the Environment Act, WABO) 有望在 2010 年 1 月 1 日生效，这会给许可体系带来重大变化。该总则会综合 25 个现有许可证和执照，包括环境执照和建筑许可证以及省市执照等，之后，总则将建立一个“土地使用和开发”许可证。在有些活动中，环境影响评价是必要的，且将成为许可程序的一部分。土地使用和开发许可证将由省或市政府颁发。尽管如此，水体排放许可证 (虽然同样被视为综合的许可证) 将仍由水利管理机构主管，不会整合到新的体系当中。

一般性约束规定

大约有 355 000 个小型设备不需要获得环境许可证，其中由各省规范的设备为

800 个。取而代之，政府已经按工业部门的要求明确了一般性约束规定（GBR）。设备可以有简单地以 GBR 为基础的许可证（有 10% 的案例，主管市政部门对其有额外要求），也可以有遵守 GBR 的简单通告。各市（和适用的其他地区）负责一般性约束规定的强制执行。

根据最近颁布的《一般活动法》（General Activities Act）（2008），具体部门的 GBR 被复杂的、跨部门的、以活动为基础的 GBR 所代替。农业是一个例外：农场由单独的《环境农业法令》（Environmental Agriculture Decree）来监管，该法令将来会被整合进《一般活动法》中。新的 GBR 将环境条件和水相关条件整合进来，其实施非常依赖自我监测。大部分企业很快将可以在线申请 GBR 许可证。

协商协议

荷兰的环境协议经常被称为契约，这让企业为实现预先设定的目标承担责任。严格地讲，这些协议不是自愿协议，只是加入协议的这个决定是企业自愿的。协议好的目标对整个产业来说是有约束性的，这些目标在各设备许可证的条件中体现出来。因为企业自愿去努力实现具有挑战性的环境目标，所以，政府同意在企业用“合适的时间”证明其获得“合理”的进步前，不会引入新的条件和目标。如果某公司没有达到协议中规定的行业水平，政府可以让环境许可证的条件更加严格些。

从 1992 年开始，所有主要的企（行）业都已经达成了环境协议，企业的参与度非常高（如化工行业有 91% 的企业参加）。该体系能够有效的运作，是因为绝大多数企业都归属于行业协会。尽管如此，随着 IPPC 指令开始设定各设备的排放限值，协议对荷兰的工业已经变得没那么有吸引力了。

10.4 守法促进

VROM 在其网站上发布监管信息，并就不同的守法问题制作手册、传单和情况说明书。VROM 也与行业协会以及主管部门合作，努力促进守法。在大部分情况下，VROM 都会采取一些具体的守法和执法创新措施。另外，产业促进组织（Facilitation Organization for Industry, FO-Industrie）是由 VROM 资助的服务性组织，为企业提供监管信息并协助企业实施协议。

水利理事会已成立了“水利服务”知识中心，为管制对象提供与水相关的问题的技术支持。特别是省市主管部门通过现场考察中的直接接触参与到守法促进的活动中来，提供监管要求和最佳实践的相关信息，但不提供技术支持。尽管在省市层面往往没有专门的促进守法规划，但为了满足监管对象一些特定的需求，一些市经

常和 VROM 合作，以项目为基础促进守法。

行业协会也宣传与其会员有关的监管信息。行业协会经常向 InfoMil 帮助平台请教问题，虽然该帮助平台并无义务提供守法援助，但它通常也会对监管对象提出的问题给予中肯的回答。

有合格的环境管理体系的经营者可以申请并获得不那么详细和规范的许可证。检查的频率可能与经营者是否有环境管理体系以及该体系的质量有间接关系，但 ISO 14001 认证本身并不是特殊待遇的理由，关键要看企业实际的守法表现。

10.5 守法监测

守法监测工具

检查由 VROM 的监察局（针对核、军事设备以及危险废物的运输活动）、矿业监察局（针对采矿设备）、国家和地区的水利理事会、省市政府来实施。由于归市政府管辖的监管对象的数量巨大，因此，大部分的检查由市级的部门来实施。现场的安全检查由劳动部门以及消防队进行，这些机构也经常和环境部门合作行动。

为减少对监管对象造成的检查负担，一些监管机构（如水利理事会）已经实施了一些联合检查的试点活动。检查机构已经成立叫做“前台办公室”的部门，作为国家层面和省级层面具体行业部门的协调机构。例如，针对化学行业及废弃物，VROM 就有一个“前台办公室”。虽然各部门保留其所有的职责和权力，但在适当的时候，他们还是会将特定的任务委托给其他政府部门完成。尽管如此，守法监测中跨部门的合作仍处于初级阶段。希望随着综合土地利用和开发许可证的实行，守法监测能实现更多的跨部门整合。

为了迅速响应事故和投诉，VROM 监察局保留着一个“报告点”——一条报告严重的环境事故和其他归 VROM 管辖的危机状况的热线。VROM “报告点”将报告的问题转给相关部门。省级的监察机构和一些市实行近 24 小时的“环境信息点”服务。

荷兰是首先实行欧盟“环境检测最低标准建议”（Recommendation on Minimum Criteria for Environmental Inspection）（2001）的国家之一。该建议的主要部分已经整合进荷兰的《环境管理法》（EMA）。2002—2005 年，所有国家层面、省级层面和地方层面的环境监察机构都执行了一个国家规划，确保这些机构环境执法过程的专业性。

守法监测活动的指向性

在确定适合于各设备的检查频率和检查方式时，各省可以将 VROM 开发的守法和风险等级体系作为守法战略的一部分，有时，各省使用他们自己的确定检查重点的方法。基于各设备的环境风险、环境影响以及环境绩效，DCMR 已经开发了一种相当先进的预防性“定制执法”方法。关于守法监测，法国也有 LOM 指南，主要在市级层面应用，该指南将设备按环境影响分为 5 个等级，并对应地给予检查频率建议。

自我监测

所有大型工业设备（几乎都是 IPPC 的设备）按 EMA 的要求都需要提交年度环境报告。设备提供的数据（经常是电子版的）要经主管部门审核，有时，也需要提供一些额外的信息。中小型企业一般没有自我监测和报告的要求。

由于自我监测的结果不能用于执法，如果需要的话，执法机构自己来收集数据。排放和噪声监测可在常规检查的过程中完成，也可以在投诉检查过程中完成。尽管如此，减少监察机构的排放检查总量而更多地依靠自我监测是未来的重要趋势。对于受一般性约束规定所管制的设备来说，监测只是在发生事故和投诉时才会进行。水利管理机构进行废水的排放监测，主要是去评估向水体排放废水的设备应缴纳的税额。

10.6 违法行为的应对

行政执法

国家、省、市机构以及水利理事会可用的行政执法工具都是一样的。这些工具包括罚款、暂时吊销执照或收回执照（在长期或高频率违法的极端例子中会出现）以及主管部门的补救干预（主管部门随后会从经营者那里获得所花费的成本）等。如果经营者在规定的时间内没有进行整改，每拖延一天，就对经营者实行一天罚款。根据主管部门的规定，罚款所得可进入国家、省或市的财政预算。对于行政处罚，经营者可以首先向主管部门提出上诉，若不成功，可再向行政法院提出上诉。按荷兰信息自由的立法，如果公众正式向主管部门提出要求，执法的信息要向公众公开。

根据违法侦查，大部分情况下，主管部门将发出一个非正式的口头警告。在正式警告发出前，违法者和主管部门间还会进行多次非正式的接触。一般的趋势看，

很多省市目前都希望修订执法程序，取消非正式警告，根据违法侦查直接给予正式的警告。

官方的警告（“建议性的通知”）说明了违法情形、规定了整改措施并给违法整改限定了时间。如果超过截止时间，第二次检查（突击性的）会核实违反行为是否已经终止。如果没有，政府可能会发出第二封警告信，信上明确一个新的守法时间表，并附带说明可能实施的处罚。如果违法行为正在或可能给环境、健康、安全或公众秩序造成恶劣的影响，政府会不提前警告，直接实施处罚。

所有违法行动中大约有 80%不需主管部门采取任何正式行动就进行整改，只有非常少比例的案件遭到了罚款。在下列情形下，不对违法行为征收罚款：违法行为及时得到了纠正而没有蓄意拖延；该行为明显是一个孤立事件；违法程度和造成的影响都有限；其他守法记录均良好的经营者已经作出整改承诺。在那些很少施加惩罚的案件中，处罚的力度视不同案子而定，同时与经营者继续违法能获得的经济收益、整改的成本以及其环境损害程度等有关。违法者的守法记录在决定罚款数额的过程中也要考虑进来。

行政处罚没有法律上的限制，但主管部门一般都有指导性的文件帮助确定违法的类型、整改的时间表（一天到 3 个月不等）、每天处罚的比率及每项违法的最高处罚额度等。省级的罚款一般比市级的罚款额度要高。

VROM 给其他机构发放其主管范围内具体问题的执法工具指南。其他机构提供“容忍”指南，也就是说，即使发现违法，主管机构也不采取措施阻止违法者。

“容忍”只在下述情况下能够接受：不可抗力的情况下，有限时间的转型阶段，或者，严格的执法会对环境带来危害等。实际上，“容忍”的情形大部分是可以快速治理的违法事件，经常有附带的临时条件。如果经营者不符合条件，就会对其采取执法措施。

《荷兰民法》规定，公共机构（通常是省级的）和违法者可以为了解决或避免纠纷达成一致：主管机构不采取（进一步的）行政处罚，而违法者承诺在一定的时间内重新守法。另外，违法者要明确同意，在其没能在规定时间内纠正违法行为的情况下，他不再行使其就行政处罚进行投诉的权利。该协议也包括违法者可以交纳一定金额的保证金，如果经营者没能及时纠正违法行为，该保证金就被没收。尽管如此，这种条款在实际中很少使用。

刑事执法

一般来讲，环境犯罪由《荷兰刑法》来规范。根据此法典，空气、地表水、饮用水或土壤的污染致使人的生命受到危害，就被定义为环境犯罪。主要的处罚方式

包括罚款、义务劳动以及监禁，同时剥夺特定权利以及没收财产。荷兰体系的特殊在于环境犯罪被看成是经济犯罪，可以按《经济犯罪法》予以起诉。该法律所赋予的广泛权利让起诉环境犯罪非常便利。

在荷兰，刑法适用于已发生的危险，也适用于潜在的危险。任何违反环境法律甚至不遵守环境许可证的违法者都会被起诉，但实际上，当发生了严重的环境损害时，才进行刑事起诉。

刑事执法从一份起诉报告开始，该报告由主管行政机构的犯罪执法特别官员或警务人员来起草并递交给公诉人。公诉人可以给违法者发一封警告信，并根据警告信的效果来决定是否追究此案。诉讼人（和一些案子中的警察）可以向违法者提出让违法者支付大额罚金作为解决方案。即使刑事起诉状已经发出，这也不意味着接下来一定会予以起诉。在此决策过程中，公诉部门要考虑证据的问题以及案子的成功概率。刑事案件首先在地区法院审理，申诉可以到申诉法庭以及最高法院。

民事责任

1999 年的一项规定要求企业要对环境损害承担责任。损害一般根据违法带来的非法所得增加来评估。私人部门可以根据《荷兰民法》的“不法行为”条款要求赔偿。法院可以命令违法者偿还或补救现有的损害，或者通过禁止令防止发生进一步危害。通过民法，受影响的个人和保护环境利益的 NGO 拥有追索权。尽管如此，NGO 只能要求法院确认经营者的相应责任并下达命令，而不可以提出损害赔偿（除非事件本身就是偿还 NGO 本身采取的清理行动）。荷兰并没有民事责任主张的文化，因此，企业更倾向于在被告上法庭前，与潜在的原告达成一致。

公民执法

如果主管部门没有充分地执行相关的环境要求，公民和 NGO 可以代表自己采取行动。首先，他们可以向政府部门请愿，如果不够，他们也可以向行政法庭控告主管部门。主管部门的“容忍”（不执法）决定也可以被告上行政法庭。

类似地，对于刑事执法，公民可以联系警察，或者，NGO 可以直接找公诉人。如果公诉人决定不追究案件，控告违法者的诉讼可以提交到刑事法庭。在有些时候，NGO 同时按行政和刑事路线行事。另一方面，民间的行动往往很少，因为这个过程既费钱又费时间。

10.7 守法保障的管理

守法保障活动的资金

VROM 监察局以及省市守法保障行动的资金由各自的政府来确定，均出自总预算。

所有环境许可证收费在 20 世纪 90 年代中期被废止。检查机构进行的监测和取样也都不收取费用。尽管如此，荷兰目前正讨论，《环境法总则》提出的新的“土地利用和开发”许可证是否可以再收取相关的手续费用（目前，建筑许可证是收费的）。

战略规划

总的国家执法重点是由 LOM 确定的。在省级层面，省环境管理的 4 年规划确定省的执法重点，该规划反映了国家环境管理规划以及与水管理、空间规划相关的对应项目。另外，根据各省的违法问题，一些具体的优先事项有时需要添加到规划当中。一些市也有具体的优先事项。

“VROM 守法战略”（2003）围绕两个途径展开：

- 任务导向的途径从需要强化的监管要求开始，以违法率和违法原因为基础确定了合适的干预措施（如所谓的“11 项表”所总结的）。
- 问题导向的途径从环境问题和环境风险分析开始，以要实现的具体的环境目标为基础，确定了干预组合。

为了支持守法战略，一个估计守法率和风险率的体系已得到发展，为检查活动确定优先事项。

绩效评估

大部分省和一些市有内部的质量管理体系，该体系得到 ISO 9001 标准的认证。该体系的绩效通过使用内部和外部审计进行评估。各市的联合会目前正在开发一种标杆机制（各市自愿参与）来比较各市在环境守法保障中的表现。

省市监察局最近已经接受 VROM 监察局的绩效审计。审计的结果是一系列建议，大部分与守法保障活动的内部管理有关，这些建议应成为相关主管机构制定改进规划的基础。针对各市已经进行了两轮这样的综合审计，对各省也进行了一轮。从现在开始，VROM 监察局正计划有选择地、有目标地对有已知管理问题的主管

机构进行绩效审计。

基于 OECD 评估守法保障活动绩效的投入—产出—成果模型，一个综合的守法指标监测系统已经开发出来。VROM 监察局 2006 年首次使用守法指标。到目前为止，省市层面很少测量成果性的指标。创建一个有意义的指标所面临的挑战使得守法率的使用非常有限。有一个积极的例子，以很多受监测的设备和很多违反了核心许可条件的违法行为为基础，DCMR 已在从事违法指数的统计工作。希望在接下来的几年里，该指数能够得到进一步完善。

员工培训

VROM 监察局有一个监察研究院，它是员工部的一部分。在该监察机构中，每个监察员每年都有一定配额的经费（1 100 欧元）和时间（10 个工作日）要用于能力建设。其中约 70% 的资金流向监察研究院，由其开发培训项目（2006 年有 80 个这样的项目在运行）、检查流程以及检查人员手册。大部分培训工作都进行了外包。

大多数省市政府都有一个培训规划，该规划有时被作为总体质量管理体系的一部分。培训通常由外部机构组织开展，包括大学、专门的培训机构和承包商等。在组织和开展检查人员培训活动的过程中，InfoMil 发挥着重要的作用。培训的成功与否被作为团队成员年度绩效考核的一部分进行评估。

衡量并调整对监管对象的影响

减少企业需要投入到政府检查及其他“管制负担”方面的时间和资源是当前荷兰“政府现代化”规划项目的一个重要方面。每个政府部门都衡量其管制活动对商家所造成的行政负担。检查主体之间更好地合作和协调，如通过前面提到的“前台办公室”就是该规划中一个重要的方面。现代技术的应用，如电子报告，也是新方式中的一部分。

VROM 已经取得了到 2007 年底比 2002 年降低商家 30% 行政负担的总体目标（整个政府目标是降低 25%）。启动于 2002 年更好的 VROM 监管创新措施包含了 70 个项目，包括简化废弃物的监管、协调国家和省级的要求、建立一站式许可系统以及提高环境执法的效率和效果。通过多个委员会及研讨会，VROM 向企业征求意见，如何让不同的监管机制获得更加有效的建议。

VROM 新立法也广泛地使用了监管影响评价：任何立法建议必须涉及行政成本，任何新增的负担必须被现有监管减少的负担所抵消。荷兰行政负担顾问委员会（ACTAL）对潜在的行政负担进行评估。

第 11 章

英 国

11.1 守法保障相关法律架构的主要特征

在英国，环境监管的权力分别为“委托”给英格兰、威尔士、苏格兰以及北爱尔兰^①的相关行政部门。不同行政部门的法律架构很相似，但不同法律法规及命令的权力是各有不同的。环境、食品和农村事务部（Defra）和其他相关部门负责将欧盟的环境指令转换到国家法律中来。

英格兰、威尔士和苏格兰监管工业污染、废弃物管理和水排放的主要环境法律和规定如下：

- 《污染防控法》（Pollution Prevention and Control Act）（1999）和所有政府的相关规定共同执行欧盟的 IPPC 指令。最近，英格兰和威尔士（不包括苏格兰或北爱尔兰）的《环境许可条例》（Environmental Permitting Regulations EPR，2007 年）将综合许可扩展到了废弃物设施和特定工业设备的大气排放方面。目前，该规定已包括了 11 项欧盟指令的要求。
- 《环境保护法》（Environmental Protection Act）（1990 年颁布，1995 年修订为《环境法》）对特定工业过程中的大气排放进行监管，并为废弃物管理建立了许可制度（EPR 所管制的除外）。
- 英格兰和威尔士的《水资源法》（Water Resources Act）（1991）以及苏格兰 2005 年的《水体环境（受控活动）规定》（Water Environment Regulations）要求，废水排放到水体需要经过许可。
- 英格兰和威尔士的《水工业法》（Water Industry Act）（1991）以及苏格兰的《下水道法》（Sewerage Act）（1968）要求，向下水道排放需要经过许可。
- 《水法》（Water Act）（2003）和《水环境和水供应设施（苏格兰）法》（Water Environment and Water Services（Scotland） Act）（2003）对水的开采进行了管制。

在法律关于违法的章节中，一般都有关于违法的处罚上限的相关规定。《强制执行与制裁法案》（2008）规定，根据进一步的辅助立法，监管机构有权对违法者施以经济处罚，并酌情确定处罚的金额。

^① 除非有特别说明，该部分主要指英格兰和威尔士的守法保障体系。

11.2 守法保障的组织架构

英格兰和威尔士

环境、食品和农村事务部（Defra）与威尔士议会政府负责解释所有的环境政策，并建立法律框架（也包括自然资源管理的法律框架）。而英格兰和威尔士环境署（1996 年成立）是主要的环境监管部门。该部门是独立的公共机构，负责主要工业、放射性物质、废水排放许可和废弃物管理的申请和受污染土地的监管，同时，它还有广泛的水务管理职能（包括防洪）。位于布里斯托的环境署总部负责制定更为详细的政策和指南，而 8 个区域办事处和 22 个地区办公室（主要根据水流经分界线划分）负责实际的执行。环境署有约 12 000 名工作人员，其中约 1 000 人在总部工作。按惯例，环境署对于同一地点的许可和守法评估要由同一个人来完成。最近，环境署已采用了一套新的体系，在新的体系中，4 个区域办事处集中组成一个许可团队，而检查工作由地方的工作人员来执行。

环境署和健康安全执行局联合组成了重大事故危害控制（Control of Major Accident Hazards, COMAH）的主管机构，根据特定工业设备（欧盟赛韦索 II 指令管制下的设备）的情况进行事故预防。同时，环境署也已与警长联合会（Association of Chief Police Officers）签署了协议，确保能在环境事故处理过程中进行有效的合作。另外，环境署也被要求建立地区环境保护咨询委员会（Regional Environment Protection Advisory Committees, REPAC），并向该委员会进行咨询。该委员会成员包括主要的利益相关者，如工业界、地方政府及 NGO 等。

地方政府（通常有一个环境健康部门）履行以下环境保护管理职能：

- 一些 IPPC 设备以及非 IPPC 设备的许可批准、检查及执法，其中非 IPPC 设备只考虑那些涉及大气排放的设备；
- 管理地方空气质量，包括可移动源的大气排放；
- 处理土地利用规划及土地污染等问题；
- 对“法定的公害”（如噪声、恶臭和烟雾等）进行执法。地方议会官员可以发送一份治理噪声通知书，要求被通知者停止制造滋扰，如果通知不被执行，噪声制造者就会面临起诉。

1997，环境署和地方政府联合会签署了一份《谅解备忘录》，包括环境保护的那些双方都有些责任的方面（如空气质量、受污染土地等）。尽管如此，当环境署和地方政府在同一地方监管不同的活动，这时可能会发生双方的纠纷；而万一这些

监管者无法解决这些问题，就要提交给国家英国环境、食品和农村事务部部长来处理。

苏格兰

在政策层面，苏格兰的官员负责制定环境政策并进行环境立法。在操作层面，苏格兰环境保护署（SEPA）是省级的环境管制部门，和环境署一样有独立的地位。SEPA 的总部位于斯特林，另有 3 个区域办事处以及 21 个地方办公室负责日常的工作。SEPA 的职责与环境署的职责很接近，只有一些主要的不同。SEPA 和非地方性部门，与在英格兰一样，负责监管非 IPPC 的固定空气污染源。另外，SEPA 不负责防洪方面的事宜。SEPA 约有 1 200 名员工。与英格兰相似，苏格兰自然遗产署（Scottish Natural Heritage）是苏格兰负责自然保护的机构。苏格兰的地方机构只监管移动污染源。

在苏格兰，许可批准和守法评估之间没有制度上的划分：实地检查人员也签发许可证。尽管如此，为避免潜在的利益冲突，检查人员会在负责的现场之间进行定期轮换。

北爱尔兰

北爱尔兰的环境部门（Department of the Environment of Northern Ireland, DoE）负责环境政策和环境立法的发展。和环境署及 SEPA 不同，北爱尔兰环境局（Northern Ireland Environment Agency, NIEA）是监管部门，是政府的一部分，而非独立的实体。NIEA 以单一的贝尔法斯特办公室为活动场所，约有 700 名员工。该机构监管的对象包括：主要的工业、放射性物质、对水体的污染物排放、一些企业排放的气体和废弃物管理。在地方层面，区委员会负责管制微小污染源的大气污染以及损害问题。许可和检查职能由相同的人员来履行。

11.3 监管体制

监管对象

在英格兰和威尔士，约有 4 000 个 IPPC 设备，其中包括约 1 000 个农场，10 000 个认定的排放设施及 250 000 个产生危险废弃物的设备。约 2/3 的 IPPC 设备来自于中小企业（符合国家中小企业的定义），但英格兰和威尔士并没有针对它们的监管机制。在苏格兰，约有 800 个 IPPC 设备；在北爱尔兰，约有 300 个 IPPC 设备。

当新的法律颁布之后，主管机构会与行业协会合作，共同对新的要求进行信息宣传，并确定监管对象的范围。有时候，主管机构的工作会面临一定的困难，以农民的情况为例，环境署没有渠道获取各农场位置的信息（农场普查数据在法律上是保密的），而农民也并不意味着主动站出来。

许可证和执照

许可框架只包含了英国约 2% 的注册企业，尽管如此，所有商家都被一般性法律要求涵盖到了。例如，企业需要履行其在废弃物管理方面的“勤勉义务”，要防止水污染，要利用最好的实践方式预防法定的危害（如果出现问题，就要采取强制措施）。

在英格兰和威尔士，2008 年 4 月，环境许可证代替了“污染防控”许可证及废弃物管理执照，新的执照被纳入到《环境许可条例》（EPR）的管辖范围内。环境许可证目前涵盖了 IPPC 指令、大气排放及危险和固体废弃物管理等领域。

环境署和地方政府非常重视环境许可证的申请工作。环境署为 A（1）部分的设备签发环境许可证，A（2）部分的设备由地方政府来负责。从程序的角度上讲，B 部分的机制（属于地方政府的管辖范围）和 A 部分很相似，但 B 部分的关注点只是大气排放控制。对于废弃物管理而言，中低环境风险设备操作（约有 20% 的设备）的许可证有“标准的规定”；而高风险设备的许可证是定制的。对于影响小的废弃物管理活动（约占总数的 10%），可以免除许可证的要求（对于相应的设备，环境署仍然可以强制执行）。

环境许可证没有有效期的要求，但要定期审核。对于 A 部分的设备，借助评估方法，最佳可行技术（BAT）可将经济因素考虑进来，并以电子表格的形式提供给经营者。目前，主管部门和经营者都在使用《英国的技术指南》（由环境署、SEPA 和 NIEA 咨询工业界后共同制定的）和欧盟的 BREF。

在苏格兰，A 部分和 B 部分设备的许可证都由 SEPA 签发。在北爱尔兰，NIEA 许可的 B 部分的大型大气排放源和地方政府监管的 C 部分的小型排放源之间有明显的区别。废弃物管理设备仍分别由苏格兰和北爱尔兰进行许可批准。

对于直接排放到地表水或地下水中的废水，排放同意书由环境署（连同 SEPA）签发。地表水排放同意书以遵守水质标准为基础（反过来该标准由水体的利用等级来决定），同时，该同意书无有效期限限制（地下水许可有效期为 4 年）。最近，约 50 000 个低风险设备的排放同意书已被注册所取代。在苏格兰，SPEA 运用“分级”体系来规范废水排放，并计划将来将其扩展到其他机制中。监管的程度根据设备的风险和复杂度来决定，从一般性约束规定（不需要任何具体地点的许可）到注

册，到简单许可证再到综合许可证，管制的程度有层次地逐渐提高。

每天从地表水或地下水开采超过 20 m³ 水的设备必须要有开采执照。2003 年的《水法》让 2 300 个环境风险很小的小型取水设备免去了许可要求，这样做为企业每年降低行政成本约 100 万英镑。

环境许可机制将不同的监管要求统一到同一个框架中，使环境目标更一致、更加经济有效。环境许可机制简化了许可程序，因此，大大地降低了企业和环境局的行政负担。可以预见，水排放同意书、取水执照和一些其他监管机制（如放射性物质的监管）将来将被整合进简化了的环境许可体系中。这样的整合将不会影响现有机制下许可的根本基础（如仍将对废水排放以周围的水质量标准为基础进行监管）。

11.4 守法促进

对监管对象进行宣传

环境署通过与企业直接联系，提供了很多“传播式”的守法援助。检查人员将为经营者提供建议作为其常规活动的一部分。另外，作为许可申请过程的一部分，环保署提供 15 h 的免费援助。同时，环境署的地方办公室也定期组织论坛，听取监管对象的意见。

2001 年，英国的 3 个环境监管部门联合建立了 NetRegs（一个向全国中小型企业提供免费的环境指南的网络平台），内容包括：

- 按企业类型制定的 112 个行业指南（农业、餐饮业、建筑业，等等）。
- 按环境问题制定的指南（目前共 38 个环境问题）。
- 关于现有立法和即将立法的指南。
- 与行业协会、其他环境指南及商业支持的链接。

每年利用 NetRegs 的企业超过了 300 000 家（约 2/3 是中小企业的，其他 1/3 是咨询者和行业协会），这个数字预计到 2011 年会增加到 600 000 家企业，占英国所有企业的 25%。据估计，目前，NetRegs 每年节约企业行政成本约 1 000 万英镑。

通过环境署的网站，企业可以得到很多类型的指南。环境署正与行业协会联合开发行业规划和指导，重点关注各产业部门的具体问题。每个产业规划都提出了环境的重点问题、环境目标和环境绩效考核指标等，涉及未来 5~15 年内的资源利用、废弃物、污染、生物多样性、供应链的影响、利益相关者参与以及环境管理体系等各个领域。除了网站以外，环境署利用手册、新闻稿、研讨会以及研修班等多种形

式进行宣传。

环境署也发布年度报告《聚焦企业的环境绩效》，对良好的环境监管和环境绩效所带来的机遇进行宣传。该报告包括跨行业和各行业自己的环境绩效信息，也包括正面和负面的案例研究。“聚焦”不仅公开表扬好的表现者，也“批评”了那些绩效不好的企业。

Defra 和商业企业与管制改革部（Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform）所联合支持的 Envirowise 是一个向企业（大部分是中型企业）提供指导的机构，主要通过实地访问的形式帮助管理者发现提高资源利用效率、防治污染的机会。该机构第一次实地访问是免费的，但后面的任何帮助都要收取费用。

促进好的环境管理

通常，企业并不需要将采用环境管理体系作为其申请许可证的必要条件，然而，主管机构对环境管理体系是非常支持的，并鼓励企业使用有效的管理体系（如通过减免 5%~10%行政费的方式来鼓励）。环境署最近已经开始推动叫做“农场的环境管理体系”的一个体系，要求农民们进行环境风险自我评估，并报告评估结果。如果农场这样做，环境署对农场的检查次数就会减少。英国还有一个国家环境管理标准-BS8555，该标准针对中小企业的环境管理体系，中小企业可以独立运转各自的模块系统，而不必运行整个系统。环境署希望英国国家认证机构能将额外的模块引入标准当中，这样可以让环境部门获得更多的信息，以确保经营者确实在监督他们自己的环境绩效。尽管如此，由于巨大的行政负担，企业界对让环境管理体系成为许可条件持强烈的反对态度。

11.5 守法监测^①

守法监测工具

环境署执行一系列守法评估活动，包括抽样、评估报告、数据和程序，以及实地检查和审计（即深度评估）等。实地检查倾向于采取突击式的方式，这样就可以观察到设备日常的运行情况。在一些具体的情况下，企业也会进行有准备的检查，如讨论具体的设备运行，检查新装置的设备，或者检查以前所发现问题的整改情况等。实地访问一般由检查人员来完成，可以持续几个小时，也可以持续一整天时间。

^① 在英国，守法监测指“守法评估”。

审计为了发现违法的根本原因，也经常审核经营者管理系统的实际效果。另外，审计也可以用于评估许可证的条件是否还能保持合适的环保水平，如以目前的最佳实践作为标杆来比较现有的情况。审计总是提前规划好的，要通知经营者提供信息或安排特定人员到场。审计的频率在一年2次至每6年一次之间，主要视设备的环境绩效状况而定。每次审计可能会占用一周左右的时间。

在环境署内，以管理为重点的审计工作（不是检查工作）是未来的一般趋势，并发现，关注原因比关注现象更能使累犯行为大幅度减少。从2005年开始，检查废物管理的次数已经从80 000次减少到60 000次，在其他领域也额外减少了10 000次检查。相反，在过去5年内，审计的次数却增加了4倍。

对于守法评估中发现的问题，都会和现场操作人员进行沟通，通过查看报告或登录电子数据系统，公众一般都可以获得相关信息。尽管如此，环境署必须明确确立关于信息公开、公共注册、商业保密以及国家安全的相关规定。

守法监测活动的指向性

英国有一个明显趋势，就是环境署的守法评估活动是具有基于风险的指向性的。对于环境许可规定所规范的设备，有4种工具结合在一起来规划守法评估过程：

- 运行风险评估（Operational Risk Appraisal, Opra）工具提供了风险等级。Opra 让环境署采用通用的监管方法，并将目标锁定在那些对环境有巨大风险的企业身上。Opra 可以根据环境风险和经营者的绩效给经营者记分。环境风险的记分需要考虑设备的复杂性、设备的地点及设备排放等；而经营者的绩效记分以是否实行了有效的环境管理体系以及是否遵守了以许可条件为基础（在守法等级机制所提供的信息的基础上）。在确定许可收费标准、为守法提供间接的经济激励时，需要考虑 Opra 的记分结果。
- 守法评估计划（Compliance Assessment Plans, CAPs）用于将守法评估工作和未来几年可用的资源与 Opra 风险预测相匹配起来。在考虑风险、成果和地方需求等因素的基础上，CAPs 让环境署的操作团队可以灵活地根据优先次序配置资源（在相同的监管机制下）。CAPs 也是一种帮助平衡付出和成本与向许可证持证人收取运营费用的一种方法。Opra 记分决定了资源的初始配置，部门的 CAPs 描述了产业部门的守法评估优先次序，而现场的 CAPs 则要考虑当地的具体情况。
- 守法评估方法（The Methodology for Assessing Compliance, MAC）是员工进行各类守法评估活动的指南。环境署的人员有以下几种守法评估指南可供使用：通用的、按监管机制分类的、按工业部门划分的。另外，该指

南也有实施准则，以保证违法识别和违法记录的一致性。

- 守法等级机制（Compliance Classification Scheme, CCS）用于：根据对环境的潜在影响来划分不遵守许可条件的等级；为实现统一而相适应的违法应对机制提供参考。在报告不遵守许可条件和所采取的行动等方面，CCS 协调了不同管制机制的一致性。另外，CCS 信息对活动的 Opra 记分很有帮助。

自我监测

更多地依赖自我监测，有利于环境署减少检查的次数并提高其工作效率。企业所属的工业部门、企业规模、环境介质对企业活动的敏感性及当地的历史，这些方面都可以反映在企业所必需的自我监测程度上。在苏格兰和北爱尔兰，由于没有关于自我监测相关要求的指南，企业自我监测的要求要由检查人员逐一确定。在此过程中，检查人员要考虑一些与环境署指南中设定的因素相似的要素。

经营者自我监测的可靠性由环境署根据监测认证机制所确定的自我监测标准来保障。受环境许可规定管制的设备需要达到 MCERTS 要求（如果有这样的要求的话），但自我监测标准也适用于其他实行自我监测的管制制度（如废水处理厂）。环境署也有一个经营者监测评估机制，以强化经营者自我监测的审核工作。按惯例，报告数据的要求比现场保存数据的要求要少一些。

环境署通过一定次数的监测检查工作（规范的抽样）来确认自我监测的结果。环境署将大气监测检查外包给第三方，但 EPR 设备的水的规范抽样仍由环境署自己来操作。对于废水排放同意书，环境署仍抽取所有的官方样本。虽然监测检查目前涵盖了 5%~10% 的设备，但该水平是在降低的。

11.6 违法行为的应对

行政执法

按传统，环境署所拥有的行政执法权力包括执法通知、工作/改进通知（用于违法可以预防或需要补救的情况）、禁止通知（用于有严重环境危害紧急风险的情况）、许可终止或吊销、许可条件变更。地方政府对其处理的问题有相似的行政执法工具。法院也可以发出终止某项活动的指令，但往往不会指明整改的措施。行政行动由检查人员发起，可以与刑事处罚一同使用。根据环境署的数据，超过 70% 的违法通过劝告的方式来纠正，不足 20% 的违法通过执法通知的方式来处理，而

不到 7%的违法要通过法律诉讼来解决。

在 2006 年引人注目的《管制司法：让制裁有效》报告中，Richard Macrory 教授提出，政府要引入经济处罚以及创新的违法应对手段作为刑事指控的替代方式。

《管制的执法和处罚法》（Regulatory Enforcement and Sanctions Act）（2008）介绍了如下的行政处罚方式，包括：

- 对低层级、轻微或数量大的违法案件处以固定额度的罚款处罚。
- 可变的货币处罚（所有货币处罚应该缴入国库）^①。
- 守法、恢复以及停止通知。
- 执法承诺（违法者向主管部门作出的承诺，将对相关过错采取具体措施）。

这些处罚将在进一步的辅助立法中有详细的介绍。新的工具不能代替现有的工具，但将丰富环境署的工具类型，并将为其执法行动增加灵活性。让主管部门以调查为基础决定是用刑事起诉还是行政处罚会让不太严重的违法行为非犯罪化；而让行政处罚远离刑事审判有望提高处罚体系的整体影响力。

大部分（不是全部）行政处罚都可以进行上诉。大部分的上诉要正式上诉到国家 Defra 部长那里，但他/她再将其委托给部门的规划监察机构所运作的行政法庭来处理。另外，如果有人认为环境署没有按照正确的程序行事，或者如果行政投诉被驳回，那么相关机构是可以进行司法审查的。

目前，环境署可以命令违法者采取补救措施。如果环境署自己已经开展了补救工作，它可以从责任方获得所花全部费用的补偿。严格的责任是英国环境法的准则。关于水污染的问题，环境署有权直接向污染者开罚单，如果没有得到偿付，可以强制要求民事债务清偿。若出现其他（很少）情况，成本可以通过民事法院行动得到赔付。

出于对数据保护的考虑，国家执法数据库包含了正式的执法行动细节，因此不对公众公开，但根据《环境信息条例》（Environmental Information Regulations），如果有人查询，环境信息应该提供。

刑事执法

对于更为严重的违法（主管当局的执法和起诉政策对此概念进行了定义），主管当局就要考虑起诉了。在英格兰和威尔士，环境署或地方部门可以直接进行起诉。在苏格兰，SEPA 不能亲自提起诉讼，而必须向公诉人（检察官）提出起诉建议，然后由检察官做决定并启动起诉程序。在北爱尔兰，起诉案件由 NIEA 向公诉机关

^① 一种确定可变货币处罚的具体金额的方法，该方法有望能取消违法的经济所得，并将得到监管机构的进一步发展。

提起，公民个人也可以提起诉讼。

环境署与警务机构以及税务机构合作，调查那些与其他犯罪行为有些交叉的环境犯罪。在北爱尔兰，NIEA 有一个特别的环境犯罪小组，专门关注非法的废弃物相关活动。

刑事执法活动可以针对企业或官员进行，只有在证明违法是因官员的同意或其忽视而引起的情况下，才能针对官员开展执法活动。在获悉有犯罪活动之后，两级法院根据犯罪的严重程度对其施以处罚（处以罚款和/或监禁）：英国的地方法院（级别低一些的）和刑事法庭（级别高一些的），苏格兰的地区法院和郡法院。关于环境违法的裁决，法官有处罚准则。如果有证据，环境署有时会试着估计违法者违法的经济所得，并将该结果递交法院，然而，法院的处罚水平往往太低，没有办法冲抵违法者的经济所得。

环境署经常使用正式的“警告”作为起诉的一种替代方式。“警告”是一种独立的处罚方式，但它只可用于可以够得上提出诉讼的情形（如果违法者被定为再次违法，它就会引起法院的注意）。

11.7 守法保障的管理

守法保障活动的资金

环境署约有 50% 的基金来源于行政收费所得，但由于大部分 Defra 资金用于防洪工程，在环境项目中，收费所得在环境项目中占的份额更高（苏格兰环境守法保障的预算资金要明显更高一些：收费的比重约占 SEPA 预算的 45%，专门用来开展环境活动）。环境署必须承担所有与许可、守法评估以及执法活动（从员工聘用到配套服务等）相关的成本（但没有额外的收入）。

针对不同的监管体制，环境署的收费机制包含许可证申请费、设备运营费（已包括了检查成本）、守法监测和执法费、变更费（需要许可证变更申请）。作为不同许可机制整合的一部分，目前，一个统一的收费架构正在开发当中。

苏格兰和北爱尔兰的收费机制很相似，但其收费水平比英格兰和威尔士低很多。虽然比率低很多，地方部门对许可以及守法和执法活动也收费。尽管如此，地方政府通过来自中央政府的收入支持性拨款得到了大部分环境项目经费。

资源使用成本效率评估是英国监管机构整体环境评估的一部分。环境署已设立了每年 2% 的效率节约目标，而 SEPA 要节约 3%。政府优化监管创新主要集中在如何降低企业的行政负担而非管制者的成本上，但有广泛的共识认为，这些改革将

降低管制双方的负担。

战略规划

2005年, Philip Hampton 博士在其向政府提交的报告《减少行政负担:有效的检查和执法》中提出了基于风险的方法进行监管的想法。21世纪竞争激烈、资源稀缺、消费者见多识广,该报告认为应建立适用于21世纪现实情况的监管体系。该体系中,风险评估将成为所有执法项目的基础。环境署的战略性文件《为了环境》反映了环境监管的相关原则^①。

环境署2006—2011年的总体战略《建立一个更好的地方》提出了现代管制的理念,通过运用风险评估实现最好的环境,让不同的商业部门在不同的时间内都保持一致。该战略有环境改进、风险评估、好的顾客服务以及帮助政府降低25%的赤字的5年目标。守法保障项目的目标每年设定一次。这一表述体现了不同监管机制下员工所希望达成的目标。

在苏格兰,SEPA采用了环境质量改进计划,锁定了具体的环境问题,并围绕守法保障工作重点展开。

在地方层面,英国也设有优先事项。罗杰斯评论(the Rogers Review)(由Peter Rogers 2007年3月撰写的报告《地方政府监管机构的国家执法优先次序》)将空气质量监管作为6大国家执法重点之一。

绩效评估

在中央政府的年度报告中,环境署运用了“平衡计分卡”的方法(用一套指标来评估绩效)。环境署每个部门都有自己的计分卡,而环境署作为整体也有一个总的计分卡。指标分为四类:成果、过程、合作者以及资源,各措施评估的频率可以是每月、每季、半年或一年一次。同时,计分卡也用很多内部指标来表现环境署的部门如何兑现他们的承诺。一些指标指的是“服务的标准”,为环境署与监管对象以及公众的互动过程设立标杆(包括许可过程所需的时间、对投诉的回应等)。

尽管指标很丰富,但Defra 2006年的《环境监管的执法回顾》总结认为,现有的可用的执法和绩效监测数据不足以综合评价执法行动的效率或效果,如罚款数据对评价货币处罚的充分性或类似的效果就不是非常有用。

^① 一种确定可变货币处罚的具体金额的方法,该方法有望能去除违法的经济所得,并将得到管制机构的进一步开发。

员工培训

环境署为员工提供了约 300 个培训课程，每个课程持续时间 1 天到 1 周不等。另外，在光盘上或在环境署的专用网站上都有一些自学以及岗上培训材料等供直接使用。培训效果的考核由各级机构根据员工个人的情况进行管理，根据所反馈的管理情况，环境署培训部来整体检查培训的总体效果。

衡量并调整对监管对象的影响

在荷兰设定降低企业所负担的行政成本目标以及以非管制措施配合新规定的方法之后，在 2005 年的《管制——少即是多：减少负担，提高成果》报告中，英国政府进行了很多的政策创新，其中包括：

- 设定降低行政成本的目标。
- 找出可以简化、撤销、改革和/或合并的规定。
- 要求将考虑赔偿简化措施作为监管影响评价过程的一部分。
- 开发一套计算监管提议的累计总成本的方法。

根据用标准成本模型进行的一项有关所有管制的总行政成本的研究，英国政府已经承诺，在监管方面到 2010 年比 2005 年降低行政负担 25%。这也成为 Defra 和环境署的目标，但由于环境问题是委托给 SEPA 和 NIEA 管理的，该目标不直接适用于 SEPA 和 NIEA。英格兰和威尔士的环境官员强调，简化并不意味着解除监管或者破坏环境标准，而是说“优化监管”以取得希望的成果。

英国企业日益提高的竞争力是优化管理改革背后的主要动力。英国的优化管理局（Better Regulation Executive）发布的影响评价指南要求对政策建议的总成本进行评估（包括执法）。英国政府目前在就一些提案进行咨询，以引入一个限制新规定的总成本的管制预算体系。

第 12 章

美 国

12.1 守法保障相关法律架构的主要特征

以下是美国联邦主要的环境法律：

- 《清洁空气法》（Clean Air Act, CAA）（1970年）：监管面源、固定源和移动源的气体排放。
- 《清洁水法》（Clean Water Act, CWA）（1972年）：监管水体的污染物排放。
- 《综合环境响应、补偿与责任法》（Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act, CERCLA）（1980年）：提供联邦“超级基金”（superfund），清理被废弃的危险废物场所和其他污染物排放。
- 《紧急计划与社区知情权法》（Emergency Planning and Community Right-to-Know Act, EPCRA）（1986年）：协助地方社区保护公众健康、安全和环境，免受危险化学物质的侵害。
- 《联邦杀虫剂、杀菌剂、杀鼠剂法》（Federal Insecticide, Fungicide and Redenticide Act, FIFRA）（1972年）：进行杀虫剂发放、销售和使用的联邦控制。
- 《国家环境政策法》（National Environmental Policy Act, NEPA）（1969年）：确保任何重大联邦行动之前进行环境影响评价。
- 《石油污染法案》（Oil Pollution Act, OPA）（1990年）：强调预防并应对灾难性的石油溢出。
- 《资源保护和恢复法》（Resource Conservation and Recovery Act, RCRA）（1976年）：管制危险废弃物的产生、运输、处理、储存和销毁，并建立非危险废弃物管理的框架。
- 《安全饮用水法》（Safe Drinking Water Act, SDWA）（1974年）：保护饮用水的质量。
- 《有毒物质控制法》（Toxic Substances Control Act, TSCA）（1976年）：追踪在美国生产的或进入美国的工业化学品。

所有这些法律都有美国环保局（EPA）制定和发布的执行规定的支持。违法的处罚上限在相关法律中有所规定。

联邦和各州政府有权为了保护人身健康和环境对一些活动进行管制。在实施联邦环境法令的过程中，EPA 会设定所有州都必须达到的最低标准。被 EPA 授权执行具体的联邦环境项目的州通常让自己州的法律模仿联邦法令，或将联邦法律作为

参考。各州可以执行联邦规定的标准，可以设定他们自己更严格的标准，也可以对现有联邦法律进行更为严格的司法解释。另外，各州也可以制定能补充但又不与联邦环境标准相冲突的法律，或者制定涵盖了联邦层面没有管制到的领域的法律。由于这样的结构，联邦环境法律授权的州法律和规定在守法项目的影响范围和导向方面都是非常重要的。通过联邦法律对与国家法律相冲突的州的规定进行限制或先行设定，或通过 EPA 监督联邦环境法律在各州的执行来实现基本的国家一致性。

12.2 守法保障的组织架构

联邦层面

EPA 负责联邦守法和执法规划。规划的各项内容分别由 EPA 总部和 10 个 EPA 地区办事处来完成。总部主要负责制定国家守法政策、调查和追究所有刑事案件、制定并执行国家重点、处理对国家有重大影响的民事案件、检查地区执法规划、监督各州的活动并提供法律和技术支持和指导等。EPA 地区办事处一般对以下问题负主要责任：实施检查、提供守法援助、发布行政命令、准备民事诉讼、监督行政和司法命令的守法情况并与各州的机构进行合作等。

根据联邦法律，EPA 总部和各地区办事处坚持广泛的、基本的（核心的）执法方案。另外，通过国家执法和守法重点或其他执法创新，EPA 将更多的注意力放在识别和处理具体的健康或环境风险上。EPA 的守法保障职能与其监管职能和许可职能是分开的，守法保障职能由法令导向的规划和相关办公室来完成。

执法和守法保障办公室（OECA）与 EPA 的地区和其他项目办公室、其他的联邦机构以及州和部落政府进行合作。OECA 约有 3 400 名员工（EPA 总共约有 17 000 名员工），这些员工提供守法援助、开展检查和调查工作、制定并处理执法案件、管理国家守法数据系统。OECA 的分部机构有守法办公室（负责战略规划并制定目标、守法援助、守法监测并处理与地区、州、市、公众团体和企业的关系等）、民事执法办公室以及刑事执法、取证和培训办公室。

EPA 的监管涵盖了大部分污染控制问题。自然资源管理和工作地点的健康以及安全问题由其他联邦机构负责，如内政部门的美国渔业和野生动物局、劳工部的职业安全和健康管理局。

司法部（Department of Justice, DOJ）在联邦层面的环境执法中扮演了重要的角色，该部门和 EPA 合作，负责 EPA 提交过来的被调查案件。DOJ 有两个部门负责向联邦法庭要求使用环境强制行动：民事诉讼的环境执法部门、刑事诉讼的环境

犯罪部门。其他联邦机构，包括 FBI 和海岸警卫队，可以辅助进行联邦环境违法的调查工作。

联邦与州的关系

很多联邦环境法令，如《清洁空气法》或《清洁水法》，建立了联邦—州监管体系。各州向 EPA 申请授权（并往往得到 EPA 的授权），通过不低于联邦最低标准的州法律来执行联邦法律。尽管各州执行了约 90% 的执法行动，但大部分更大型的或更复杂的案子仍由 EPA 来处理。对于非常大或非常重要的案件，各州和 EPA 经常联合采取执法行动。在执行联邦环境法令的过程中，各州只可以采取民事司法的执法行动；然而，EPA 不仅可以采取民事司法行动，也可以采取行政和刑事行动（见 VI 部分）。在各州执行自己独立的州环境法律时，也可以采取行政、民事以及刑事行动。

各州的环境体系有各种不同的组织设置，很多州的环境机构也有地区办事处。各州的总检察长和区检察官在各州的法院上进行执法行动。

以各州和部落辅助拨款的形式，EPA 为各州提供资金，帮助各州执行联邦的环境规划。各州也为这些规划提供资金，往往金额比联邦资金高很多倍。联邦的资金对各州是很重要的，因为这些资金专为具体的项目而设，帮助各州满足联邦在许可、执法、监测和守法援助等方面的要求。EPA 和很多州选择将一些或所有的拨款整合到一个总的绩效-合作协议（Performance-Partnership Agreement）中，该协议明确了在执行各州规划的过程中所有的国家预期和灵活性，也包括执法。

如果在一个授权的规划中，某州没有采取执法措施，没有取得满意的结果，提出需要帮助，或者，如果 EPA 认为需要进行国家一致性的协调或需要解决国家的重点事项，EPA 可以参与到规划实施中来并且采取直接行动执行国家法律。万一某个州没能执行国家规划，EPA 可扣留其拨款资金作为处罚，甚至收回对州的项目的授权。尽管如此，一般情况下，美国强调要给予各州建设性的支持，帮助改进各州的规划实施。

联邦政府和州政府对执法存在不同意见并不稀奇。一方面，中央政府可以认为各州在保护其有利的地方污染企业而破坏了国家的一致性目标。另一方面，州可以认为国家 EPA 太严厉、太强权，不尊重地方简洁和灵活应对的目标。由于缺乏正式的行政纠纷处理机制，在这种情况下，EPA 和各州要进行协商来解决他们的分歧。

12.3 监管体制

监管对象

识别监管对象的工具包括 EPA 和其他机构的数据库、GIS 地图、许可和注册信息、信息要求和检查等。各法令对监管对象进行了单独的定义。EPA 在其守法和执法数据库中保留了 160 万条设施记录，这些记录的大部分实体都是受 EPA 直接监管的。据 2007 年的估计，根据《清洁空气法》，约有 139 000 个“来源”（包括 16 000 个主要来源），根据《清洁水法》，有 50 000 个许可设施，根据《资源保护和恢复法案》，有 2 000 个处置、储存及处理设施和 195 000 个产生危险废物的装置。

主要的环境许可证

大部分的环境许可证由 EPA 授权的州政府来签发（根据一些法律的要求，EPA 有权对州签发的许可证提出意见）。不能或尚未授权给各州的许可项目直接由 EPA 来运作，正好像一些法令的产品注册要求一样，如《联邦杀虫剂、杀菌剂、杀鼠剂法》的杀虫剂管理等。如果 EPA 直接签发许可证，该工作就由区域办事处来完成，办事处经常与受影响的州机构进行密切的协商。目前，美国还没有统一的国家环境许可证数据库来收集所有的许可证数据。

大气、水和危险废弃物许可证分别按照《清洁空气法》《清洁水法》和《资源保护和恢复法案》的要求来签发：

- 大气许可证。1990 年《清洁空气法》（修正案）的第 V 部分要求每个州都要为大气污染的主要的固定污染源制定并执行综合的运营许可规划。许可规划由各州管理，但 EPA 保留检查和改进整个许可规划和各州所签发的许可证的权力。州实施计划（SIP）针对具体污染源设定了要求，强调要遵守适用的大气质量标准。许可证通常包括了各设施的排放单位、一个不超过 5 年的固定有效期（设置了“总量”限制的情况除外）。有很多规划确定了以技术为基础的要求，形成了大气许可证的基础。

对于小型的、技术过程相似但又不值得签发单独的许可证的固定源，可以发放一般许可证，强调排放标准和最佳管理实践。各设施需要简要地向相关机关报告设施符合相应许可证的要求（相似的一般性许可证在水的规划项目中也有，密西西比州还签发多种介质的一般性许可证）。

- 水许可证。国家污染物排放削减制度（National Pollutant Discharge Elimination System, NPDES）许可证项目执行《清洁水法》的禁令，不允许未授权的点源向地表水进行排放。许可证由 EPA 或授权的各州来签发，一般有效期是 5 年。大部分授权州签发的许可证要接受 EPA 的审核。如果 EPA 反对各州签发的许可证，而州也没有对许可证进行相应的调整使之瞄准 EPA 所关心的问题，EPA 可以给设施签发 EPA 自己的许可证。NPDES 许可证的主要目的是设定设备的排放限值，但它也包括要执行最佳管理实践的要求。所有的排放者都需要达到废水处置的要求水平，该水平考虑了以下两个更为迫切的问题：第一个是 EPA 对处置方法能力的评估，在排放者特定的行业内，这种处置方法在技术上和经济上要切实可行；第二是许可机构对处置水平的评估，处置水平必须达到州的水质量标准。
- 危险废物许可证。《资源保护和恢复法案》要求危险废弃物处理、储存或处置（TSD）设施的所有者和经营者从授权的州或 EPA 获得许可证。许可证的内容包括特定场地的设计、建设和操作标准，这些标准是由 EPA 针对每一种 TSD 设施（包括容器、水槽、表面蓄水、垃圾场、焚烧炉等）所发布的。《资源保护和恢复法案》许可证的有效期是固定的，一般不超过 10 年。除了 TSD 许可证，《资源保护和恢复法案》还对产生和运输危险废物的装置进行了规定，以确保废弃物不会堆积，能安全的运输，并只进入许可的 TSD 设施中。

公众可以很大程度上参与到上述三种许可过程中。例如，按照《清洁水法》，许可机构必须在当地报纸发布签发了许可证草稿的通知，并且必须在至少 30 天评论期内听取来自公众的意见。如果许可证关系到巨大的公众利益，EPA 或州的机构需要召开公众听证会。

许可的方法创新

一些州制定的环境效应计划（Environmental Results Program, ERP）得到了 EPA 在工具开发和评估方面的支持。ERP 改进了各种商业部门或其他有大量小型设施的组织的绩效。自 1997 年马塞诸塞州开始进行项目试点至今，目前已有 16 个州的 10 个经济部门在执行 ERP 项目。ERP 将一些守法援助措施进行了整合，包括促进污染防治、设施的自我审计和自我认证，以及为了估量设施和行业的绩效，主管机构采取的随机而针对性的检查等。一直以来，小的实体不被管制，它们数量众多而分散，很难对其进行守法监测，而 ERP 表现出能让这些小设备经济有效地实现目标的巨大潜力。

许可规则和许可政策的重大变化都是事先经过测试的，在一些情况下，这些改变还要经过试点。EPA 和各州实施了一系列“灵活的大气许可”试点项目，在不降低环境标准的情况下，让快速发展的行业（计算机、医药）可以有程序上的变化。这些许可证为整个设施提供了上限，可以在许可证上写上一些许可条件，设施可以偶尔不经过许可变更程序就进行一些操作上的变化。

在联邦法令结构框架下，多介质许可是非常困难的。一些州，如新泽西州在 20 世纪 90 年代就试验过多介质许可证。尽管该许可证是具体介质许可证的汇编，但它并不只关注具体许可证的污染源，许可程序也需要污染防治规划和原材料核算，设定具体介质的程序要求。在其他州（如马塞诸塞州），具体介质的许可证的签发是需要协调的，避免污染的跨介质转移。还有些其他州，工业部门将许可证书写者们组织起来，为单个设施准备所有具体介质的许可证。EPA 最近发布了一份报告，鼓励各州尝试将许可证和综合的多介质环境管理体系联系起来。

12.4 守法促进

对监管对象进行宣传

增加了守法援助，尤其是对小企业而言，已经成为美国过去 15 年来守法保障项目的主要趋势之一。EPA 利用与守法援助提供者的合作，筹备并提供守法援助资源，如网站、守法指南、情况说明书和培训资料等。守法援助提供者包括联邦和各州的主管部门、地方和部落政府、行业协会、大学、非营利组织和咨询公司等。

大部分的守法援助可以按工业部门组织或按法令进行组织。EPA 项目办公室制作援助资料、开展研讨会和设施考察、设置与具体介质要求相关的热线等，为新规定做了特别的准备（为此，EPA 经常与行业协会合作）。OECA 的守法援助关注那些在守法上已经出现些问题的规定。选择直接的守法援助工具是以执法重点、效果以及成本为基础的。总体上，大部分的直接守法援助是针对小型设施的，守法援助指南（Compliance Assistance Guides）则是针对大型的、更复杂的工业部门的。当大型企业开始要求从其供应商获得好的环境实践时，守法援助指南经常对“绿色供应链”的形成很有帮助。

大部分州都积极地给监管对象提供守法援助，但部分州在这方面做得很少。美国 8 个州（包括夏威夷、新泽西、康涅狄格、加利福尼亚、宾夕法尼亚、得克萨斯、犹他和密歇根）有独立的、高层次的守法援助办公室。各州经常获得联邦政府的守法活动拨款，而各州可以按照自己的优先次序使用这些经费。EPA 有时也向部落、

郡、市提供守法援助拨款，用这些拨款各级政府可以自己参与到守法活动中来。

检查人员是实地守法援助的最主要来源。在守法评估和检查期间，检查人员提供一般性以及具体场域的守法援助，包括发放指导手册、污染防治和环境管理实践的相关文献，以及去哪里可以获得监管和守法援助信息的一般解释。检查人员按惯例提供一些明显的守法问题的信息（如不当标签、通道空间等），使设施能采取快速行动补救那些易处理的问题。尽管如此，由于在正式的执法行动中，违法行为需要更多技术的、复杂的解决方案来谈判，EPA 检查人员不允许在检查期间提供具体场域的技术或法律信息。

除了提供直接的守法援助外，EPA 还运用大量基于网络的工具宣传好的守法实践信息。16 家具体行业的守法援助网络中心联合起来，对相关的环境要求和解决途径进行了解释。仅 2007 年，中心的访问量就将近 200 万次。另外，OECA 网站包含了具体行业的指南和工业部门手册系列内容。针对 33 个部门（包括地方政府），手册包含了以下方面的信息：典型的流程操作、污染物、适用的联邦规定、污染防治机会、行业内最常见的环境违法、自愿的创新和联合组织等。

促进好的环境管理

有一个很重要的发展趋势，就是 EPA 在产业界、联邦和地方政府以及各种类型和规模的联邦设施中推行环境管理体系，不论这些设施是遵守还是违反环境要求。近年来，通过建立环境管理体系、污染防治、能源节约、温室气体减排和总体高于守法水平等方式，改进守法的焦点已经从传统的法令方式转变为鼓励创新和可持续发展的方式，至少在一些 EPA 地区办事处是有这样的变化的。推动企业环境管理的整体分析有望最终减少 EPA 对关注产业的介入，并能更有效地利用主管部门的资源。

当 EPA 认为违法的一个根本原因是缺乏系统性方法去识别、理解和管理监管对象的守法状况时，强制性的整改行动可能包括一个关注守法的环境管理体系。环境管理体系也可以是小企业补充性环境项目的一部分，或者是国家或地方政府的一部分。另外，EPA 的审计政策（名为《自我管制的动机：违法的发现、披露、纠正以及预防》）鼓励违法者通过实施环境管理体系去发现（要比 EPA 发现得早）、完全的披露、纠正并预防违法情况的再次发生。这令审计政策“尽职调查”的标准达到了预期效果，而其经济激励是 EPA 将“非人力可控”的部分从民事处罚中去掉。

公众压力的作用

在美国，公众舆论往往对不遵守环境要求的企业有强大的杀伤力。违法的公众

披露被法律制定者、法院、政府部门和 NGO 当做工具巧妙地运用于促进守法当中。EPA 的国家和地区办事处按惯例发布新闻公报和新闻故事，讲述对违法者的执法行动和违法处罚。EPA 运用了大众传媒并尝试接触商业贸易媒体、环境刊物和其他行业的出版物等。州环保机构也是如此。另一方面，当监测和数据显示污染水平已取得改善或污染已明显减少，美国产业界也会按惯例联系媒体将信息发布出去。

EPA 为公众获得大量的执法和守法信息提供了便利的渠道，包括以违法者命名的已立案和结案的执法案件，以违法者的名字命名案件本身也有很好的促进守法的效果。执法与守法历史在线（Enforcement and Compliance History Online, ECHO）数据库包括许可证和采取的执法行动（支付的罚金、采取的改进守法行动、环境效益等）的公开信息。有毒物排放清单为公众提供了生产设备合法排放的有毒化学品信息（通过另一个网站）。另外，为应对数以千计的来自公众的需求，EPA 按《联邦信息自由法》（*Freedom of Information Act*）公布了与各公司相关的信息。大部分州也按照各州类似的法令公布相关信息。

12.5 守法监测

守法监测工具

守法监测建立在环境法规允许 EPA 获得的信息基础上的。EPA（地区的）每年进行约 20 000 次检查，州进行检查的次数是这个数字的 5~10 倍。各州可以以他们自己的名义进行检查，可以以 EPA 某州项目的名义进行检查，也可以以 EPA 机构自己的名义来检查。民事的检查人员进行检查和评估。另外，EPA 和很多州有环境犯罪调查人员，他们是法律执法人员，在调查的过程中可以全权履行警察的权力。

检查和评估常常在单一介质的项目中实施，但也可以是多介质的。例如，马塞诸塞州 15 年来一直在实施多介质检查（包括大气、水、废水、危险废物和固体废物）。EPA 进行的多介质检查很少（只对巨大型设施、联邦设施或所引起的严重投诉进行），并且认为按多个法令进行检查很复杂，且无法保证深入进行。

不同的法令需要不同程度的现场活动。由于公司提供的自我监测数据很少，一些法令，如《资源保护和恢复法案》，要包括实施检查、抽样和审核等各个主要环节。按照其他法令，如《清洁空气法》和《清洁水法》，守法监测则更多地依靠自我监测。在必要的时候，检查人员提取样本验证自我监测报告数据的质量。

EPA 的地区办事处与各州讨论后，制定年度检查计划（往往通过法令规划）。

检查频率在法令或特定的机构政策中确定下来，最终在国家项目管理者指南（National Program Managers Guidance）中进行汇总。除非需要特定的设施人员在现场，大部分检查（和所有犯罪调查）是不提前通知的，但是否有提前通知这种特殊需要主要看检查的主题。没有提前规划的检查一般是为了追踪一些小问题金额投诉，或者是为了应对自然灾害。

当检查或记录审核结果认为设施有发生严重的、范围广的或持续的民事或刑事犯罪的可能，调查就需要对被监管实体的守法状态进行详细的评估。调查也可以因公民投诉、其他机构的提醒或 EPA 为甄别潜在守法问题所进行的研究而起。民事调查和刑事调查比一般的守法检查明显需要更多的时间（至少需要几周时间）。

守法和执法数据在网上是可查得到的。在线跟踪信息系统（Online Tracking Information System, OTIS）是一套基于网络的内部调查和报告工具，包括超过 800 000 个设施的守法状态、检查和执法情况的记录。这些设施涉及大气、水和危险废弃物项目，包括基本的许可数据、州和 EPA 检查的数据，以及按类型和污染物分类的违法信息。OTIS 只对 EPA、联邦政府和州政府用户开放。

守法监测活动的指向性

守法监测活动的指向性因素包括：

- 公众的关注热点和公众投诉，包括受雇员工的和竞争企业的。
- 新闻媒体的信息。
- 设施和企业违法的历史，或者产业部门内存在的大范围违法的信息，或针对具体的规定出现的大范围违法的信息。
- 新的要求，尤其是针对监管对象的新增部分。
- 环境问题或环境事件。
- 环境司法问题（在环境要求的执行和执法方面，未能坚持平等和公平）。
- 公众健康问题。

国家的环境执法重点和指向性战略是使 EPA 关注环境监测的主要影响因素。这些在环境项目管理者指南、具体法令的战略、检查手册或各州的拨款指南等中都有所体现。EPA 倾向于委托各州为“核心计划”进行守法监测，而 EPA 自己集中于国家的优先领域。在检查的覆盖面方面，EPA 与各州的合作逐渐紧密，但部分州的守法监测方案没有得到充分资助，这样，EPA 就要对这些项目进行额外的监测。

自我监测

很多环境法令要求设施进行自我监测和报告。通过设置的场外记录审核，可以

判断设施守法与否，以评估设施的强制性报告情况。主管机构对那些没有提供恰当的监测信息的设施采取行动（严厉的货币处罚），并采取系列步骤（包括突然审核）以确认提交的信息哪些是准确的。对于提交虚假或不准确数据的行为，处罚是非常严厉的，甚至会遭到刑事检控。

12.6 违法行为的应对

尽管所有联邦法规都规定 EPA 有执法的权力，但各州执行执法方案的权力已让 EPA 可以将更多的注意力放在国家的重点问题和案件上。这些案件有明显的特征，即进行环境执法会对环境大有好处，或者案件本身是最适合联邦政府进行追踪的。EPA 所发现的违法如果不符合上述任何一个标准，该违法事宜将会转给州政府来处理。同时，如果州政府认为 EPA 更适合处理某个特殊的违法者，州政府会将案子移交给区域 EPA 办事处来处理。经常发生的情况是，州政府以 EPA 将会介入作为威胁，鼓励违法者在州的层面解决问题。

EPA 有执法应对政策，该政策描述了机构将如何处理违法行为以及其所应该采取的行动（各州也有其自己的执法指导方针）。这些都是根据每一个法令或其针对特殊方案的条款开发出来的。执法应对政策将“重要的”违法者和“次要的”违法者进行了区分。前者一般是指已经造成或很可能造成危险污染物泄漏的违法者，也可以是指长期违法的或者顽固抵抗的违法者；还可以是行为严重偏离了许可证、命令和协议的规定或法规要求的违法者。

行政或民事司法执法

EPA 的民事执法可以按行政或司法程序来处理。这些程序在原则上是非常相似的，由于行政程序比较简单些，所以行政诉讼一般也比较短一些。EPA 按照很多标准选择行政司法或民事司法执法。在一些复杂的案件中，当出现下列情形，顽固的违法者一般要采用司法程序来处理：处罚的额度可能会超过行政案件的法律限制；需要申请禁止令；EPA 希望能建立一个法律判例；或者，简单来讲，按行政执法程序处理，案子会拖延的时间很长而迟迟没有结果。

在行政程序中，第一步是要试着找到一个预先的和解方案，这样将能达成同意协议和终审裁定。终审裁定是一份法律文书，一般包括了违法说明、民事处罚的评价和守法的时间表。这样的裁定就好像监管设施和监管机构之间的一份合约，当设施需要有一个协商好的计划回到守法状态，这样的裁定就会频繁用到。

对没能遵守环境法规的企业或个人，大部分的联邦行动要通过和解协议来解决

（如约 75%的行政案件和 90%的司法案件都和解了）。作为和解的一部分，所谓的违法者可以自愿承担与违法相关、对环境有益的项目（补充性的环境项目，或者 SEP）换取从轻处罚。此外，承担 SEP 也可以帮助企业修复其因违法而破坏了的公众形象。

如果在行政程序中没有达成和解，下一步行动就是单方的行政守法命令（Administrative Compliance Order）。这样的命令要求被监管实体要在规定时间内采取一定的措施，否则将面临政府进一步的升级行动。如果公众健康或环境已经或可能面临巨大危险，EPA 或各州也可以根据不同的法令发布紧急命令。在司法程序中，机构可以向法院申请临时的法院制止令或强制令。

若要处以行政处罚，EPA 地区办事处（有时是总部）要向 EPA 行政法官办公室（ALJ，EPA 管理者办公室的一个独立部门）提出“控诉”。ALJ 进行听证后，按照行政程序在 EPA 和监管对象之间思考决定。ALJ 来决定提议的处罚措施根据违法的证据是否是合理的、是否和相关法律是一致的。ALJ 做出的决定要经过 EPA 的环境投诉委员会（EAB）审核，该委员会由委派的公务员组成。如果企业不同意 EAB 的决定，企业可以向联邦法院投诉。很多州有相似的行政判决机制，或使用 ALJ，或使用“听证官员”，但他们的权力可能并不完全一样。

民事司法案件由美国司法部门代表 EPA 递交给联邦法院，由州首席检察官（State Attorneys General）递交给州法院。民事司法活动一般的结果是禁止令（违法者要采取必要的措施回到守法状态）和处罚。根据和解协议或法院命令，如果设施没能守法，就要对设施施以有条件的处罚。如果证明违法者没有遵守法院的命令，违法者会被再次告上法庭接受因藐视法庭所带来的惩罚。EPA 和各州经常在民事裁决强制行动中进行合作。

在美国，行政和民事司法处罚可针对个人、商业和企业以及州和地方政府进行价值评估。尽管如此，除非执法者认为必要，很少有处罚针对个人评估。正式的民事执法反应通常包括处罚评估，要将违法的经济所得以及一些额外地体现了违法严重性的金额都包括进去。

主要的联邦环境法令，包括《资源保护和恢复法》《清洁水法》和《清洁空气法》，为行政和民事司法处罚提供了每天最高 32 500 美元的处罚额（处罚限额定期随通胀进行调整）。尽管如此，由于《清洁水法》和《清洁空气法》都有单个行政执法案件处罚总值的限定，根据这些法案，可能涉及大额处罚的案件要通过民事司法诉讼来解决。行政和民事司法处罚额度按照各州的法令一般比按照联邦法令的要低。

EPA 政策不会将民事处罚金额设定得比违法的经济所得收益还低。尽管如此，在极少数情况下，违法者支付处罚金的能力有限，按经济所得支付处罚金会导致工

厂关闭或破产，如若不然，EPA 就要冒可能无法通过诉讼获得罚金的风险。这时，EPA 就会确定一个小额度的处罚金。

按照 EPA 发布的政策，一些违法者会因为采取了负责任的行动而获得违法处罚金的减免。审计政策为进行自我评估审计并完全揭露和纠正其违法行为的设施提供了减免机会，最高可达 100% 的民事处罚减免。只要小型企业自觉发现违法、完全的披露违法并在合适的时间内纠正违法，诚心诚意地努力去遵守环境要求，小型企业守法政策减免相应比重的民事处罚金，鼓励小型企业环境守法。小地方的政府守法援助政策鼓励永久居民少于 100 000 人的地方政府对在地方政府守法状态综合检查过程中所发现的所有违法行为进行整改（或承诺在规定的时间内进行整改）。开发和实施环境管理体系的小地方政府也可以有类似的处罚减免。州政府也可有类似的政策。

通过让那些危险废物地点的负责人自己清理或补偿 EPA 为清理活动所花费的“超级基金”，EPA 的清理执法方案保护了人身健康和环境。根据 CERCLA 和《石油污染法案》（Oil Pollution Act），EPA 用其权力追讨清理成本，并努力让法院发布裁决令让可能的责任主体履行清理责任。此外，联邦政府可以补偿将遭破坏的自然资源恢复到基本水平所花费的成本，也可以补偿有待恢复的损坏资源的临时损失以及合理的损害评估成本。损害赔偿诉讼通常由联邦法院处理。损害赔偿所收回的经费只能用于恢复或替换被破坏了的自然资源，或去弥补公众的资源临时损失。

替代的争议解决方法

从 1985 年开始，EPA 已将 ADR 广泛使用在一系列执法和守法活动中，应用于谈判已经陷入僵局或可能陷入僵局的案件中，特别要应用于 ADR 可能会为机构实现资源的有效利用的情况。最常用的 ADR 方法包括调解和促进。在 EPA 的行政执法案件中，调解通常由行政法官进行。ADR 是 1/3 行政执法案件中的当事人选定的，使用 ADR 让超过 2/3 的此类案件提前和解。EPA 认为，使用 ADR 可以降低执法成本，找到更令人满意和更持久的解决方案，更快地发现并解决问题。

刑事执法

在美国司法部有责任起诉违反联邦环境法规的犯罪行为。这些联邦犯罪一般由美国 EPA 的刑事调查科进行调查。大多数州在其州环境法律中都有刑事处罚条款，大部分州的总检察长可对全州范围内的违反法律的犯罪行为予以起诉。

刑事执法通常只针对最严重的违法行为，指那些有计划的、蓄意的或明知故犯的犯罪。在民事案件中，举证责任占据证据的优势，而在刑事案件中，它是“无可置疑的”。根据联邦法规，各州不能采取刑事诉讼，但由于方案可以委托给各州来

执行，因此，在各州的相应法律中必须有刑事条款。然而，因为有些州没有这种能力，美国 EPA 仍经常要自己进行刑事诉讼。

刑事执法的案件遵循两个普遍标准：明显的（实际的或潜在的）环境危害，以及不当行为过失。过失通过以下几个方面来体现，包括：

- 重复违法的历史。
- 造成了违法的蓄意不当行为。
- 隐瞒不当行为或伪造必要的记录。
- 破坏监测或控制设备。
- 在没有许可证或其他必要文件的情况下，开展污染活动。

通常情况下，环境犯罪的调查会发现其他的罪行，如对政府说谎、欺诈或密谋等。

大部分主要的联邦环境法规都有一系列犯罪行为 and 相应刑事处罚的条款。从“疏忽”违法到“知道”违法到“知道危及”公众健康或环境，处罚（罚款和监禁）的力度也不断增加。只要有可能，执法人员将根据更多的通用刑事法律尽可能地收取费用，将费用所得补充到环境法令的收费所得当中。

民事执法

大部分主要的环境法规都包括允许公民个人提起诉讼要求执行联邦环境法规的条款。这些公民诉讼条款的作用是为政府行动作补充。EPA 或各州的机构都可以参与诉讼，或者只是向法院提供资料。

当带有组合处理措施的协议被提供的情况下，大多数公民诉讼都和解了，这些组合中包括向政府缴纳的民事处罚金、支付的律师费并赔偿原告的损失、让违法者回到守法的进度表，以及如果违法者没有按进度表实现守法，按“规定”缴纳罚金和/或支持原告选定的环境活动经费。美国 EPA 有权审查和反对公民诉讼中的任何协议。根据这些规定，原告可能无法补偿个人的损失。

除了执行联邦法律的公民诉讼外，同时也区别于这种公民诉讼，遭到环境破坏行为伤害的私人公民可以提起私人诉讼，包括有毒物质侵权诉讼、滋扰诉讼和旨在获得具体伤害的经济赔偿的类似诉讼行动。

12.7 守法保障的管理方面

守法保障活动的资金

EPA 活动经费要通过一个标准的国会拨款程序，100%的拨款来自联邦预算。

在 EPA 年度总预算的约 70 亿美元之中，用于守法保障的有 5.21 亿美元。预算体系的重点是工具（援助、守法监测等），构成了预算起草过程中的各个部分。

行政收费只在州一级的许可过程中才有，收费所得归各州的财政部门。许可证费用通常要涵盖所有或部分州环保部门审查许可证申请并签发许可证的成本，也可以包括州守法保障活动的费用。对于大多数州，这种资金来源是预算的最大组成部分。大多数州在其空气、水和废弃物项目中收取许可证费用，这些费用不仅在各州之间不一样，在不同项目中收费也不同。费用一般随着设施的规模或设施环境影响的不同而变化。市政设施和企业设施的收费一般也不同。一些州选择对一些项目不收取许可费。

无论是在联邦层面，还是在州的层面，环境机构的总资源和专门用于环境守法的资源在过去 7 年中一直都在下降。联邦划拨给各州的经费在减少（联邦拨款可占各州机构预算的 20%~60%），各州自己的预算出现赤字，而且由于工业基础降低了，许可证费用也降低了。

战略规划

EPA 的守法保障活动分为由 OECA 确定的核心方案和国家重点方案。EPA 的 2006—2011 年战略计划，其目标 5.1 “通过改进环境守法实现环境保护”为守法援助、守法激励实施（如审计政策和小企业守法政策）以及守法监测和执法确定了具体目标。

通过更好地利用数据，确定优先事项和目标对 EPA 和各州的守法和执行项目越来越至关重要，因为在联邦和各州政府的预算约束正使得资源水平停滞不前甚至下降的时候，监管项目的范围和复杂性却都已经增加了。逐渐地，为实现特定的环保目标，EPA 地区办事处和各州开发出了综合性的战略。这些战略让 EPA 和各州集中关注更大的问题和更大的执法案件。

绩效评估

美国 EPA 有几个针对守法保障项目的绩效审核机制。检察长办公室（Office of Inspector General, OIG）对每一个项目的具体内容都进行内部审计，包括守法保障方面。自 1995 年以来，OECA 已每年出版执法和守法保障成果年度报告，该报告根据一套指标对绩效进行了评定。OECA 还分析了国家执法和守法保障项目各个部门的绩效，另外，OECA 也肯定了（主要是通过 EPA 地区办事处）向各州、部落和非营利性组织所提供的很多援助协定，这些协定在绩效管理方面开展了各种各样的活动。

OECA 与 EPA 地区办事处、国家环境委员会、国家环境媒体协会以及其他各州的代表紧密合作，共同推动了名为《州级评估框架》的各州执法审核项目的进程。该框架于 2004 年建立，是一个用于建立执法和守法绩效的对话并进而改进项目管理和环境结果的管理工具。审核的范围包括守法监测、民事执法和数据管理等 12 个基本部分，而守法援助、自我披露的倡议和创新项目等作为选择性要项。《州级评估框架》有助于提高各州执法活动的一致性。

OECA 有很多关注联邦项目活动成果的指标，如环境状况的改善或监管对象的行为表现等，其中，这些指标还包括：

- 执法行动和守法激励方案所减少或处理的污染物质量（磅）。
- 清理受污染土壤和废水的体积。
- 受保护湿地的面积。
- 执法行动要求的污染控制项目的货币价值。
- 现场守法检查和评估使得被监管实体采取了守法行动的比例。
- 寻求守法援助的实体数量。
- 接受了环保局的守法援助，并因为接受援助减少了污染或处理了污染或改进了环境管理实践的受管制实体比例。

此外，还有几个关键性的产出指标如下，这些指标和成果测试一起使用：

- 开展检查和调查的次数。
- 民事和刑事执法行动的数量。
- 参与自愿披露方案的设施数量。
- 通过守法援助项目联系到的设施数量。
- 提供给各州、部落或地方项目的培训课程和其他能力建设工作的数量。

尽管如此，对任何一个重要领域的守法保障结果进行测量都依然是 EPA 总部和地区办事处所面临的最重要挑战之一。客观上，测量如污染减少这样的环境结果、量化未来的环境结果以及建立环境结果与特定环境保障活动之间的因果关系都是非常困难和昂贵的。

员工培训

EPA 运营了一个提供培训的国家执法培训学院（National Enforcement Training Institute, NETI）。培训涵盖了守法保障工具的所有方面，包括守法监测、守法援助、守法激励以及民事和刑事执法。自 1990 年以来，NETI 开始为联邦、州、地方和部落的环境执法相关人员提供免费的培训，包括律师、检查员、技术人员和调查员等。培训可以在课堂进行，也可以网络在线进行，另外，NETI 还有一个网上资源中心。

衡量和调整对监管对象的影响

联邦机构必须就提议的条例对监管对象的影响进行详细的分析。此外，国际贸易机构的制造和服务部门（美国商务部）作为法规制定过程的一部分，与美国环保局一起就法规对美国企业竞争力的影响进行分析。行业协会也就部门规章对行业内企业竞争力的影响进行分析。

第 13 章

中 国

13.1 守法保障相关法律架构的主要特征

目前，中国的环境法律架构包括 22 个法令、40 多部规章、大约 500 个标准和超过 600 多个解决污染控制、自然资源保护以及消费品环境管理（“产品管理”）问题的其他规范性法律文件。

《环境保护法》（Environmental Protection Law, EPL）经过 10 年的试行后，1989 年开始正式生效。它是中国环境管理的主要法律依据。其中，该法将环境管理职能在国家与地方环境管理部门之间进行了划分，两级环境管理部门都有权执行环境要求。

《环境保护法》规定了对违法行为进行制裁的情况，但没有确定处罚的具体金额。

《大气污染防治法》（Air Pollution Prevention and Control Law）（1987 年，最近一次修订为 2000 年）和《水污染防治法》（1984 年，最近一次修订为 2008 年）明确了主要违法类别的罚款范围。刑事处罚在《刑法》（Criminal Law）（1997 年修订）中进行了规定。

尽管中国的法律框架是非常全面的，但一些问题尚未有明确规定，如土壤污染防治、化学物质的可持续管理、全面的废弃物减少和管理、环境许可、损害赔偿、过往污染的责任追究等。许多环境法律缺少适当的实施细则。

考虑到经济的快速发展和正在起草的新的部门法律，为了调整环境法律框架，中国目前正在对《环境保护法》进行修订。该修订案将对规定进行更大力度的多介质整合（特别通过许可程序来实现）并增加对环境违法行为的惩罚比率。

为体现地方环境的领先，次国家层面的法规制定正逐渐地超出国家法律的一些限定。省和地方政府可以制定国家标准中尚未规定的污染物周边环境标准及其排放标准，也可以设定比国家标准更为严格的污染物阈值。国家级的主管部门普遍赞成地方进行这种独立的立法尝试，尤其是当他们认为这些法律法规在全国推广还为时尚早的时候。

13.2 守法保障的组织架构

中央层面

环境保护部（Ministry of Environmental Protection, MEP）^①是国家级行政机构，

^① 国家环境保护总局（SEPA）于 2008 年初升格为国家部级单位。

负责环境管理工作。环境保护部的职能包括制定和实施水和空气质量、固体废物管理、自然保护以及核/辐射安全相关的国家政策、法规和条例。环保部还负责制定国家级的环境质量和污染物排放标准，组织环境质量监测，并与地方环保部门共同开展执法活动等。

自然资源管理不在环境保护部的职责范围内，而是由国土资源部（土地使用规划、矿产和海洋资源管理、土地修复）、水利部（流域管理、地下水监管）和国家林业局（森林管理和自然保护）来负责。

环境保护部的环境监察局（Bureau of Environmental Supervision, BES）负责环境守法保障工作。它的职责包括：制定环境守法和执法的政策法规、回应公众对环境问题的投诉、组织并进行全国环境执法行动、指导全国的下级执法单位进行制度建设。虽然很少，但还仍有一些国有企业，尤其是大型燃煤电厂仍直接由环境监察局进行监管。另外，环境监察局也给地方的执法人员提供调查违法行为、采取执法行动的指导。

为了调查重大的污染案件，帮助解决跨区域的环境纠纷并进行执法监督，2003—2006 年，国家环保部成立了 5 个环境守法和地区执法中心。通过地区执法中心，环境监察局总体协调调查严重的污染事件，解决跨地区的环境纠纷，并监督省级环保部门的执法情况。地区执法中心的经费由中央政府提供。

在中央层面，除了环境保护部外，还有其他一些政府机构参与到环保守法和执法中，其中包括国家发展和改革委员会、监察部、司法部、国家工商行政管理总局、国家海事局、渔业监督管理部门、国家安全生产监督管理总局、国家电力监管委员会和中国银行业监督管理委员会。这些部门与环境保护部合作，执行环境法律和法规。

次国家层面

守法保障的责任主要在地方一级。2006 年，中国的省、市、区/县、乡镇等行政层级有超过 3 060 个环境保护局、约 53 000 名工作人员。工作人员中包括 800 多名省级检查人员、7 450 名市级检查人员和近 38 000 名县/区级检查人员。

环境保护部和监察部 2006 年发布的规定中规定守法保障责任归地方。每个地方环保局都有一个部门负责环境守法和执法工作。监察局调查污染情况、进行常规的突击检查、回应市民投诉，并对没有达到环境标准的企业采取法律行动。在一些地方环保部门，许可和监测职能在制度上是分开的。环境检查人员在调查环境犯罪过程中能与警方合作。

地方政府的其他行政部门也参与到环境政策执行的过程中：

- 地方政府的环境保护委员会协调环保局与其他政府部门的合作。

- 涉及工业发展和环境保护的大型投资项目，市长办公室做主要的决策。同时，他们还解决当地环保部门和企业之间的纠纷。
- 很多工业局都有环保处（environmental protection divisions, EPDs），这些部门在污染控制技术方面协助与工业局有关的企业。环保处通常与其下属企业有更多的接触，比环保局更了解这些企业的污染问题。然而，在目前的政府改革中，工业局正面临重组，其部分职能将被转移给行业协会。

环保局接受国家环境保护部的指导，但制度上和财政上，他们都受制于省政府和地方政府。由于地方政府倾向于偏爱经济发展而非环境考虑，因此，地方环保局的行动更多地受地方政府指挥，而不是国家环境保护部。为了避免这种情况，一些省份和直辖市已经成立了独立于环保局的监察机构。2000年，所有的省级环保局获得了独立机构的地位。此外，环境保护部现在参与地方环保局负责人的任命。

中央政府将更多的责任委托给地方政府，让他们去解决地方问题，并希望地方政府能提供地方资金去解决这些问题。一些城市，如大连、上海和厦门，通常将相当比例的地方收入用于环境保护，并配备了相对较好的工作人员和相对充足的资金。然而，人们普遍承认，一般来说，当地环保部门的财政资源、人力资源以及技术装备都是不够的。

13.3 监管体制

监管对象

环保部估计，2006年约有557 000个企业受中国环保部门的监管，其中约112 000个受环境许可证的约束。

根据国家污染物排放申报登记规划（National Pollutant Discharge Reporting and Registration Programme），每个工业企业需要汇报其原料的使用、污染的排放和环境管理工作。根据自报的数据，当地环保部门应该建立自己的污染清单并提交给环境保护部去编制全国污染登记名册。但在现实中，由于缺乏数据管理，很少有环境机构有其监管对象的准确信息。

2008年，全国各地的公司都必须为污染源普查（Pollution Source Census）提供详细的污染物排放信息，该普查结果将于2010年发布，对不实报告将给予制裁。

“三同时”

“三同时”体系是《环境保护法》中提到的，要求新工业企业的设计、施工、

运营（或现有工厂扩大或改变其业务）要与恰当的（末端）污染处理设施的设计、施工和运营同步进行。此外，经济发展主管部门在签发建设许可证之前，设施必须有环境影响评价报告。

一旦一个项目的建设已经完成，在经营许可证签发之前，项目需要通过环境管理部门的检查并获得批准（对于大型项目或地方上的纠纷案件，批准需要国家级的主管部门进行确认）。如果项目经营未经地方环保局批准，项目所有者会被处罚。但是，在很多情况下，“三同时”程序并不被严格遵守，地方主管部门很少以不遵守“三同时”程序为由实施处罚。

为了解决程序执行的问题，一些省份为建设项目的“三同时”引入了保证金退还机制。保证金以该项目的总投资成本为基础，该项目的“三同时”要求得到批准后，保证金就可以返还给投资者。然而，保证金机制尚没有充分的法律依据，也没有评估和返还保证金的明确标准。

排污许可证制度

根据排污许可证制度，地方环保局签发许可证，限制设施废水排放和大气排放的数量和污染物浓度。一般来说，环保局负责在其管辖区内的企业许可。但是，有一定行政地位的国有企业需要由一定级别的环保局或环境保护部进行许可。

目前，当地环保部门在制定自己的环境许可制度方面是有灵活性的。空气污染物许可证的有效期通常为一年，水污染物许可证有效期一般不超过 5 年。一些环保局（如西安市）给管辖区内的设施签发单个（综合）环境许可证，却逐个确定是选择比国家的松一些还是比地方的更严格一些的标准作为设施的排放限值。然而，其他一些环保部门却根本不签发许可证，并要求企业直接遵守地方的排放标准。环境保护部正计划推出一个国家指导方针，该指导方针是为单个环境许可证提供的，该许可证的签发要和“三同时”程序结合起来。

13.4 守法促进

对监管对象进行宣传

在通知产业界有关环境法规和标准的一些新发展方面，环境保护部不是很主动。它已经出版了若干工业部门的指导性文件，但这些文件太宽泛，不适合技术有巨大差异的中小型企业。近年来，环境保护部一直尝试通过组织学术会议来推动产业界的环境管理。然而，这些会议只能触及一小群已经进行环境保护并希望做得更好的企业。

对于广大经常不符合环保要求的企业，如果它们想改善它们的守法状况，中国目前通常没有可供它们寻求帮助的守法援助中心或专家名录。一些环保部门已经意识到促进守法的重要性，并设立了服务热线和网站，通过热线和网站，行业可获得关于守法的相关信息。不过，中国的守法援助活动目前通常没有资金的支持。

大多数中国的行业协会还不够成熟，不能为其成员企业提供守法援助。然而，有几个主要的协会，如中国纺织工业协会和中国煤炭加工利用协会，它们从部委转为行业协会（代表主要的大型行业）。这些协会有自己的环境办公室，为其成员举办环保研讨会，并通过自己的报纸、期刊、网站和电子邮件传播信息。

促进好的环境管理

越来越多的中国企业进入国际市场刺激了这些企业引进基于 ISO 14000 标准的环境管理体系。1997 年，国家质量技术监督局将 ISO 14000 系列标准转化成相应的国家标准，引入了一个批准 ISO 14001 的认证机制以及一个由国家鉴定机构和国家审核员注册机构组成的认证考核系统。

中国政府主要以补贴（如减少税收和管理费，降低水的价格）来鼓励企业获得环境管理体系（EMS）认证，从而达到经济刺激的目的。环境保护部环境认证中心 2003 年成立，有 40 名审核人员，是一个处理 ISO 14001 认证申请的自治团体。另外，还有 100 多家其他的认证实体，大部分靠政府支持。认证主要由快速成长的中小型中国企业获得。

环境保护部和一些地方环保局已建立了环境识别方案，评价其管辖范围内的行业表现，并将一些表现杰出的企业命名为“环境友好”或“绿色”企业。中国有国家、地方和部门层面的企业评价体系，包括国家环境友好企业、全国节能先进单位、化工清洁文明工厂、北京和上海的花园式企业、沈阳等地的十大最差环境企业和十大最佳环境企业等。获得环境管理体系认证通常是获得这些认可的必要条件之一。这些机制有助于促进行业守法，但政府很少进一步使环境表现突出的企业利用其环境友好行为获得更大的收益。因此，这些方案的效果是有限的。

财政激励

中国使用了很多创新机制向环境违规者施加经济压力：

- 最近的“绿色信贷”倡议将环境绩效作为银行贷款决策的一个考虑因素。记录欠佳的贷款申请人须支付较高的利率，严重的违法者应不能获得银行的贷款。环境保护部和中国人民银行已经将 15 000 条违反环境法规的详细资料输入到一个数据库中，该数据库已经对商业银行开放。

- 环境保护部和商务部 2007 年 10 月宣布，严重环境违法的公司将受到 1~3 年的出口禁令。基于同一目的，环境守法记录不良的出口商数据库也正在建设之中。此外，在香港股票交易所挂牌的而环境声誉恶劣的上市公司可能会有百万美元的利润损失。
- “绿色证券”机制在 2008 年由环境保护部引进，该机制要求交易所上市公司披露环境绩效信息，限制顽固的环境违法者获得资本。几个关键行业的公司（例如，火电、钢铁、水泥）在申请证券监管机构批准上市或再融资之前已首先需要环境保护部的批准。

另一方面，政府往往会直接向企业提供资助（主要为国有企业和中小企业），用于安装污染控制设备或建设公用的污水处理厂。

公众压力的作用

公开披露作为补充传统守法保障工具的一种手段，环境保护部对其很有兴趣。2003 年，环境保护总局针对工业污染者推出了“Green Watch”公众披露项目。它要求省、市环保局公布污染排放超标的污染企业名单。2005 年，为促进披露方案在全国范围的推广，环境保护总局发布了指导方针。

26 个省的环保局整理了企业环境绩效信息，并用颜色代码予以评价。每个企业的色彩等级是根据其污染的自我监测数据、行政记录（包括检查、市民投诉和行政处罚等）和具体企业的特点调查（如是否有环境管理体系等）综合计算得出的。颜色等级的结果在当地报纸、当地电视台和广播电台进行发布（某些省份在互联网上发布）。该评级机制是自愿性的，在将结果对公众发布前，参与者可以与相关部门就结果进行讨论。然而，一些地方政府不愿意将地方上重要企业的不良环境绩效信息对外公布。

2008 年 5 月 1 日生效的《环境信息公开办法》（试行）要求环保部公布 17 种不同类型的环境信息，包括违反排放标准的企业名单、造成重大污染事故的企业名单和拒绝服从守法命令的企业名单。此外，该办法规定企业有在地方媒体上披露违反排放限值的义务。不遵守披露要求的污染企业要遭到巨额罚款。除了要求“名单”上的污染企业披露信息外，还鼓励其他企业主动与公众分享污染数据。

13.5 守法监测

守法监测工具

企业在污染标准和污染许可证方面的守法水平以及污染排放收费的支付情况由环保局通过环境检查进行核对。私人企业由管辖权所在地的环保局来检查。有特殊行政地位的国有企业由相对高级别的环保局来检查。

虽然回应事故或投诉的检查一般都是针对具体介质的，大约有一半的检查都是综合性的，相同的检查人员要管所有介质的问题。在实地考察过程中，检查人员可以使用移动监测设备或现场抽取样品，然后把它们交给监测站来分析（除了环保局的检查，当地环保局的监测站每月也对大型企业设施进行现场监测）。

常规的检查一般每年进行一次，环境保护部根据环境影响和守法记录列出的重要污染源最多要每年检查4次。环保局通常只针对污染大户，由于能力有限，对大多数中小企业，特别是那些在农村地区的中小企业，环保局根本不检查，即使它们的污染量合计可能是非常大的。为解决没有能力系统性地涵盖主要污染源的问题，许多地方环保局已经根据公民投诉的污染事件采取针对性的检查。

许多地方环保局有“投诉部门”听取公众意见。许多地方设有24小时“12369”热线电话，市民可通过它举报环境问题（省环保局和环境保护部有自己的接受投诉的电话号码）。自2002年以来，全国共设立了约有2000个环境热线电话，覆盖了中国超过70%的领土。

通常的情况是，公民首先向出了问题的工厂投诉，只在经营者没有回应时才再向环保部门或媒体反映。环保部门收到匿名电话告发环境违法事件，这并不奇怪。有时，原告会由于提供了违法信息而得到经济上的奖励。由于市民通常不具备评估环境风险的技术知识，根据投诉进行检查的方式有些是偏颇的，然而，监管资源倾向于分配给那些更为明显的问题。

为了跟进重大的工业事故，或为了解决诸如小企业的过度污染、采矿活动的污染、工业园区和城市污水处理厂等具体的环境问题，环境保护部几乎每年都联合当地环保部门进行全国范围内的检查和执法行动（如2005年11月的松花江事故）。2003—2006年，类似行动中检查的设施数量从20.1万件增至72万件^①。这些执法行动通常要关闭不符合要求的企业，也要地方政府下决定采取严厉措施等。仅2006

^① 中国环境统计年鉴，2007年。

年一年，执法行动的结果是：全国有 92 400 宗检控案件，超过 10 000 个设施最后被关闭，差不多 20 600 个设施要求在规定时间内回到守法状态。

多年来，环境执法行动的影响发生了变化。在 20 世纪 90 年代，环境执法行动往往是部门级的，完全是行政制裁和对污染控制进行大量投资。环境执法行动现在已经逐渐变成跨部门（有几个其他政府部门参与）行动了，并将监管措施和社会措施结合起来。这种方法的主要优势是其广泛动员的能力和为解决某一个关键问题来自社会的深入支持。地方环保局将环境执法运动看作加强它们对环境污染者的公信力并向上级官员展示成绩的机会。

但是，这种方法也有其弱点。很多被关闭的污染工厂在地方政府的支持下，等执法行动结束后又重新运营。许多符合排放标准的企业之所以能符合标准是通过将污水排往别处或暂时放缓生产速度实现的。此外，执法行动不自觉地倾向于采用“容易”的解决方案，如关闭设施或综合的支出机制等，而不去寻找最经济实用的方法去实现目标。目前，中国还没有进行过检查行动的环境和经济效果综合评估。

自我监测

企业必须向环境保护部和地方环保局提供污染物排放信息。报告的频率通常是每年一次，但对于重点设施，当地环保局可以将报告频率增加到半年一次或每季度一次。例如，在江苏省，在大企业内都安装了连续监测的设施。其监测设备每年由官方监测站鉴定一次，确保它的正常运作。

大多数企业没有自己的监测设备，它们与国有或私营的监测服务供应商签订合同进行测量，然后将数据报给当地环保局。为保证质量，正式监测站的人员进行定期的、突击性的检查。此外，执法人员对污染排放进行现场监测，审核自我报告的污染排放数据的准确性。

13.6 违法行为的应对

行政执法

2001 年的“行政处罚条例”为国家和地方的执法人员确立和调查违法行为、对违反国家和地方环境法规的行为采取执法行动制定了指导方针。当违法行为被确认，检查人员经常先发警告信，如果还是违法，然后就对公司或其管理人员进行罚款，或撤销部分或全部设施的许可证。执法人员在实地考察过程中可以对污染源实施制裁，但这样的决定通常由环保局的法律部门来做。对违法行为直接负责的个人还可

能面临纪律处分。程序规定，处罚的严厉程度可根据违法的程度、反复情况以及经营者的整改行动来适当调整。尽管如此，程序可以由地方环保官员加以解释。

罚款是使用最频繁的措施（每项违法），占违法行为应对的 60%以上。2004 年，环保部门对全国的 80 000 个环境违法案件实行了处罚，罚款达 4.6 亿元人民币（4 300 万欧元）。如何确定具体案件的罚款数额，目前中国还没有明确的指导方针。罚款额通常太低，很难产生有效的威慑作用，使违法者不再违法。罚款收入所得进入地方预算。

守法时间表（所谓的“在规定期限内的污染控制”）也经常使用：执法人员要求企业在具体日期前将污染排放减少到可接受的水平。近年来，该系统被拓展了，技术创新、逐步淘汰过时的技术和产品、促进更清洁的生产，这些都可以进行谈判，向执法者换取更长的截止时间。对于在规定时间内没能恢复守法的企业，设定最后期限的当局（通常是当地政府）可以决定暂停或关闭企业的运营。

然而，地方环保局有权实施的处罚和其实际的执法行动之间存在差距。环保局在很多方面经常要依赖与管制企业的关系（社会关系）：建立相互之间的理解，提供技术和财政援助，并协商合理的守法期限。这种方法在中国已有一些成功的事例，但环保局工作人员为了保持与企业的良好关系，对违法问题往往避免施以严厉的处罚。除刑事执法案件外，环保局通常不公开披露它们的执法决定。

关于发展和环境保护的平衡，地方政府的意见往往与环保部门不同，如果有意见冲突，往往以地方政府的政策为准。因此，环保局往往对那些为政府财政增收或为当地创造就业机会的污染企业、那些地方政府所有的污染企业、所有者或管理者有政治影响力的污染企业都很仁慈。一些地方政府设置了“保护伞”，禁止环保部门对那些污染虽然严重但对地方经济很重要的污染企业进行检查和实施罚款。这个问题在市级层面比在省级层面更为尖锐，尤其是贫困地区。此外，外国企业往往获得优惠待遇，很少对其采取执法行动。

认为行政处罚不合理的经营者或公众可以向决策机构的上一级政府机关进行投诉。如果行政决定仍不能令上诉人满意，案件可以提交法庭。在许多行政诉讼中，执法部门由于没有令人信服的证据（如监测数据）提交给法院而败诉。同时，在中国，发生争议的各方往往更喜欢通过非正式的协商促成妥协、达成一致，最终解决他们的分歧。

排污收费

为了补充行政处罚，从 1982 年开始，中国有了排污收费综合系统。排污收费将污染减少的经济刺激与违法情况下的处罚联系起来。2006 年，排污收费总计额

达 143 亿元人民币^①。

按国家规定的污染物排放收费标准，65 种水污染物和 44 种大气污染物都要进行收费。2003 年之前，只有超出排放标准的排放额度需要收费。目前，收费模式将浓度和总量合并起来：根据污染物的总负荷和每种污染物浓度超标程度来计算具体污染物的排放量。按计算出的潜在收费的前三项而不是按计算出的所有收费累计总额来对污染者收费。该收费比率是中央政府设定的。随着违法持续的时间越来越长，收费额度也将增加。交费超过两年后，对污染者的收费比率会每年增加 5%。

实际上，收费金额通常是通过谈判而不是按规定中详细的公式计算出来的。经过适当的检查以后，地方环保局有权决定减少，甚至取消收费。尽管这种减少或豁免是法律所不允许的，如果污染者没有能力支付，付款也是可以推迟的。

尽管排污收费率最近有所增加，但收费仍然太低，很难真正刺激企业减少污染。此外，费用的收取率很低，估计平均不足总收费的 50%（在西部省份的 10% 以及沿海地区的 80% 之间），这进一步降低了收费的激励效应。最近以来，收费所得不再归入环境机构的运营开支，而是通过地方财政专门用于环境保护措施、购买监测设备和新技术等（其中 10% 转给中央政府）。

刑事执法

涉及重大经济损失、公共健康损害或死亡的污染事故，其直接责任方会面临刑事指控。1997 年的《刑法》修订案首次规定，环境违法者要受到起诉。根据该法律，刑事违法包括那些造成严重污染事故的行为（法律对于潜在的危险活动不追求责任）和政府官员的“违反环境监控职责”的行为。警方和检控部门共同负责调查环境犯罪。环境部门可以接受咨询，配合调查并提供资料。

刑事处罚包括最多 3 年时间的监禁（对最严重的犯罪行为，最高可达 7 年监禁）、没收非法所得或设备、污染影响的强制处理或补救、定额罚款、非法所得或处理成本一定比例的罚款。

迄今为止，很多引人注目的环境犯罪案件已在法院立案，但一般来说，由于污染和危害之间难以建立因果关系、法律责任的不确定以及漫长的司法程序等原因，这种方法并不被经常使用。因此，许多环境刑事犯罪只是受到行政上的惩罚。目前，不到 20 宗案件依据《刑法》提起诉讼。

^① 陆新元，环境保护部环境监察局局长，亚洲环境守法与执法网络（AECEN）论坛报告，北京，2007 年 12 月。

民事责任

中国的绝大多数环境诉讼案件被称为“污染赔偿案件”，原告要求赔偿污染造成的财产或健康损失。

涉及从工厂非法排出污染物的案件可以尝试根据民法来解决，目的是停止排放并获得损害赔偿。民法或环境保护法中并没有明确评估非法污染排放的货币补偿金额的方法。对个人健康和福利的损害以及环境恢复所需要的费用要由专家逐个进行评估。污染责任看起来是非常严格的（至少在理论上，是不需要证明违法行为的），但实际上，如果不存在故意或疏忽的情况，赔偿责任是很难确立的。

《民法》还包括集体诉讼的条款，在民事环境诉讼中为受害者提供法律保护方面，这些条款已被证明是很有效的。然而，2006年，中国最高法院不允许在基层以上法院有集体诉讼案件，这将使在法庭上维护公民权利变得更加困难。只有公诉人（不是公民个人）可以代表公共利益向法院提起诉讼，而环境主管机构不能参与民事诉讼。

虽然有些地方已在探索环境补偿的机制，但目前国家还没有关于此问题的明确政策。2008年初，环保部与中国保险监督管理委员会（CIRC）提出了一个联合提案，建议对高风险企业进行强制性环境责任险的试点。到2015年，涉及环境灾害并确保重大污染事件的受害者能得到应有赔偿的保险制度，会覆盖所有的污染事故高风险企业。在试点阶段，环境保护部和保监会将要求处理高风险化工产品的企业、石油化工公司和那些涉及危险废弃物处理的企业都加入保险计划。

在大多数情况下，污染受害人无法通过法院获得损失赔偿。地方政府经常支持污染企业。即使当法院宣布原告胜诉，要停止违法行为或获得赔偿也会是困难的事情。有时，被告在初级法院获胜（并保存了声誉），但为防止上诉和进一步的宣扬，之后就与原告谈判得出一个合意的方案。

13.7 守法保障的管理

守法保障活动的资金

2003年之前，环保部门一直都依赖排污费所得为其活动提供资金。在改革之前，80%排污费收入的用途是指定的，要将其返还给付费的企业；其余部分由收费的环境机构来保存。2003年，虽然地方环保局的守法和执法部门仍负责收排污费，但排污费收入的拨款控制已从环保局转到了地方政府的财政局。环保局需要申请使

用财政局所管的经费，这导致一些地方的资金短缺，也导致随之而来的人员流失。

环保局评定许可检查、监测、采样的行政收费。省级物价局咨询省环保局来决定支付的水平。付给地方环保局的行政费费率是没有国家标准或指导来参考的，但根据《行政程序法》，所有的定价信息应该透明和公开。行政收费所得归入地方财政局。

战略规划

为使监管对象更好地守法，环境保护部采取的总体战略是根据预先了解的情况，锁定对社会有重大环境和健康风险的具体企业和污染源。根据“十一五”规划（其中，该规划引入了对地方政府发展目标和环境目标的评估），环境保护部的重点是能源消耗大户和大型污染企业。

“令非法排放企业守法及保护公众健康的环境计划”是全国性的执法战略，在此战略之下，各级环保局可以开发各自的执法计划，包括确定年度执法目标等。然而，环境保护部仍缺乏一个始终如一的战略，让监管对象更好地遵守环境法规。

绩效评估

中国的国家领导人和普通公民逐渐有一种评估执法行动效果的紧迫感。虽然省环保部门每年都向环保部提交年度报告，省环保部门每年也都能收到下级地方环保局提交的类似报告，但是，守法保障项目绩效评估的发展很不充分，在实际当中也很少运用。现有的守法和执法指标关注投入和产出的测量：执法人员数量、检查或执法活动的次数、违法行动的次数（如暂时关闭）以及罚款和排污收费的数额。这些指标还包括主要法规的守法比率，例如，“三同时”、环境影响评价以及排污费收缴比率。

这些指标是在《中国环境保护白皮书》（1996—2005 年）中提出的，2006 年 6 月由国务院新闻办公室公布。该文件对“九五”“十五”环保规划的实施情况进行了回顾，包括中国在守法保障努力方面取得的进展。然而，所有的汇报机制都没有包含执法项目的结果指标。在 2007 年，环境保护部启动了一个定量（计分）评估省级环保局绩效的体系，但这个体系并不包括监管对象遵守了环境标准的比率这一内容。

对地方政府环保要求执行情况的评价，与每个官员的年度环境绩效目标的实现情况是联系在一起的。该目标是官员在“环保合同”中签订的，代表了人事管理中的环境考核维度。地方环保部门负责执行“合同”并向市长或省长汇报进展情况。结果记录在案，并作为官员晋升或奖励的参考。高层管理者评估其下属的表现，但

评估结果只供政府官员使用，而不对外公开。一般来说，尽管如此，环境目标对地方政府官员的激励只局限在不要因为表现不好被领导责骂而丢面子的程度。

员工培训

为了确保实现“十一五”规划的环境目标，环境保护部制定了国家环境监管能力建设“十一五”规划，这是中国环境保护史上第一个自我发展的规划。该计划得到了国家发改委和财政部的批准和支持，计划总投资近 150 亿元人民币，其中 78 亿元人民币来自中央政府。该计划规定的任务包括，加强对污染源的守法监测能力，促进统一发展，改善环境执法机构的基础设施和工作条件等。

在中央一级，环境保护部一直与环境保护基金（Environmental Defence Fund，总部设在美国的环保非政府组织）合作，制定并实施培训方案。主要目标是让执法人员适应快速变化的体制环境，使他们掌握与监管对象沟通和交涉并促进守法的必要技能。大学教授开设的环境经济学和规制经济学作为选修课程也提供给工作人员选修。

环境保护部为中央和省级新入职的检查员开设了课程，省环保局周期性的（尽管不定期）开展培训以提高较低层级环境机构的能力。环保部估计，每个检查人员每年平均受到相当于 7 天的培训。不过，据一些环保局官员称，工作人员的任职资格仍然是一个问题，因为许多检查员都非常年轻，缺乏工作经验。

第 14 章

俄罗斯

14.1 守法保障相关法律架构的主要特征

俄罗斯的法律架构中，有管制环境保护和自然资源利用的法律。这些法律设定了跨部门的要求，形成了环境管理的整体框架。其中，关键的法案是 2002 年的《环境保护联邦法》（*Federal Law On Environmental Protection*），该法案取代了 1991 年就已经生效的一部与之类似的法律。2002 年的法案明确了一系列环境政策工具，并引入了新的概念。该法律需要采用很多实施条例，但其中很多条例尚未到位。

2001 年的《行政处罚法》（*Code of Administrative Offences*）大大扩展了环境违法的构成要素列表。根据该法律，一些机构获得了在其管辖范围内实施行政处罚的授权，另外，该法也扩大了行政责任的主体范围：除了个人和官员，法人实体现在也要承担责任。对于法人实体的处罚力度要大大高于对其他类别违法者的处罚。

《行政法典》（*Administrative Code*）有整整一章是关于环境和自然资源违法的。类似地，1997 年的《刑法》（*Criminal Code*）也首次包含了一个专门关于环境犯罪的独立章节。

2000 年初以来，考虑到环境、工业、农业和其他的地区特性，许多次国家层面的主管机构已经采用了地方法规，这些法律或与联邦层面的法律并不雷同，或只是联邦法律的细化。例如，莫斯科市通过了一项关于环境守法保障的特别法律。

14.2 守法保障的组织架构

联邦层面

负责制订和执行俄罗斯联邦环境政策和法律的主要机关是自然资源和生态部（Ministry of Natural Resources and Ecology, MNRE）。联邦环境、技术和原子能监督局（Federal Service for Environmental, Technological, and Nuclear Supervision, Rostekhnadzor or RTN）和联邦自然资源利用监督局（Federal Service for Supervision over Use of Natural Resources, Rosprirodnadzor）都隶属于 MNRE^①，分别负责监督工业的影响和自然资源的使用。同时，守法保障责任委托给俄罗斯联邦的各组成实体。

在国家层面以下，俄罗斯有 8 个跨区域的技术和环境监督的地区部门（分别位

^① 在 2008 年 5 月归属重组的 MNRE 之前，RTN 直接向总理报告。

于 7 个联邦行政区和莫斯科)、8 个跨区域的技术和环境监督部门(各负责联邦的若干事项)和 60 个联邦各组成实体的技术和环境监督部门。在 RTN 的地方办公室,检查人员和许可专家在不同的部门工作,但检查部门始终可以获得许可证及执照的相关信息。

还有很多其他的官方参与者参与到守法保障当中来,包括各个政府部委,例如,那些涉及公众健康、工业、经济发展、农业和运输的部委。有时,这会导致职能上的重叠,但不同部门的协调已逐步得到改善。2007 年,RTN 和检控部门以及警务部门所签署的合作协定在联邦和次国家层面开始实施。

次国家层面

最近,俄罗斯的环境执法已经在向更大程度上的分权演变:到 2006 年,地方行政机构(包括市级)获得了管理和检查工业特定领域的权力。以下的被监管实体仍在联邦政府的管辖范围内,由 RTN 的地区单位负责监管:

- 联邦领土范围内的核电厂、军事单位和设施。
- 对世界文化遗产和世界自然遗产有不利影响的设施,以及造成跨境环境污染的设施。
- 每年储存或处理超过 10 000 t 第一类或第二类危险废物的设施;排放超过 1 500 万 m³ 污水的设施;排放超过 500 t 大气污染物的设施。

预计,关于联邦机构和联邦各问题的执行机构的职责分工的联邦法第 199-FZ 号(2005 年)将在 2007—2009 年全面实施有关环境守法保障的各项规定。

地区层面和市级层面的机构能力差别很大。一些政府机构已经建立了强有力的环境委员会承担守法保障的职能。在其他地区,行政机构倾向将能源、市政服务、环境管理委托给一个部门完成,其中环境问题的优先次序是排在最后的。在大多数情况下,市一级是没有环保专业人士的,即使有,他/她不仅要负责环境事务还要肩负其他的控制职能。

14.3 监管体制

监管对象

大多数情况下,通过许可申请,监管对象相对很好确定。2007 年,一个联邦资助的项目开始启动,此项目是开发一个监管对象进行实体登记并能让所有 RTN 办公室进行网页访问的系统。

虽然监管对象的结构在过去 10 年中已经发生了变化，但大型工业企业仍然是点源污染的大户。自 20 世纪 90 年代中期以来，俄罗斯小企业的数目并没有真正增加，现存的 90 万中小企业创造的产值仅占 GDP 的 12% 左右。俄罗斯的特殊在于它基本没有专门从事技术密集型活动的中小型企业。俄罗斯的绝大多数中小企业都是很小的公司，个别的企业家往往从事贸易、建筑或服务等行业。

许可证

对于联邦管辖内的设备，大气排放、废水和废物处置许可证以及废物处理执照都由 RTN 地区部门来签发。在许可过程中要征求其他机构的意见，如隶属于 MNRE 的联邦水资源局（其主要履行规划和服务功能）和联邦自然资源利用监督局，地区政府和市政府。

环境污染许可仍是针对具体介质的，主要侧重于末端治理的方法。许可证规定的排放限值来自于用模拟软件得出的环境质量标准。由于环境质量标准相当严格，在某些情况下，排放限值在技术上是不可行的。为了克服排放限值经常缺乏技术和经济可行性的问题，俄罗斯已使用“临时协商同意的排放限值”这样的工具。假设许可证的要求将逐步得到实现，那么就可以设定临时的限制。然而，这样就使坚持守法时间表就变得很困难了。

尽管俄罗斯专家积极讨论基于最佳可行技术实行综合环境许可的可行性，但短期内实现综合许可是不太可能的。相反，俄罗斯计划将签发废水排放许可证的职能转移给了联邦水资源局。

许可证的有效期通常为 1~3 年，有时长达 5 年。经营者可以就许可决定提出行政投诉（如向 RTN 的中央办公室）以及向法院起诉。许可证不向公众提供。

14.4 守法促进

对监管对象进行宣传

在俄罗斯，守法援助不是环境执法部门的职责，对于执法机构是否应该参与此类活动也存在疑虑。他们认为企业应依循商业规则向咨询公司请求守法援助。因此，在俄罗斯，针对监管对象的指导性文件是很少见的，而且往往只在捐助援助项目中才有。同时，提供法律的在线获取入口以及定期发布新闻已成为 RTN 和联邦自然资源利用监督局相当常规的活动。

促进好的环境管理

环境管理体系在俄罗斯越来越普遍。根据 ISO 14000 标准促进环境管理体系认证、培训公司管理和工作人员，以及制定指南等由一系列利益相关者共同完成，他们包括咨询公司、研究机构、大学以及非政府组织。值得注意的是，国家标准化机构（Gosstandart）已经认可了几个根据 GOST R ISO 14001—98 形成的自愿性环境管理体系，这些体系实际上是将 ISO 14000 系列标准转换成了俄罗斯的国内版本。主管机构认证这些体系所面临的其中一个挑战是他们所签发的证书在国际上是否被认可的问题。在俄罗斯，企业管理人员普遍认为 ISO 14000 系列标准是强制性的，这主要是由于环保部门对环境管理体系还缺乏明确的定位。

近年来，在俄罗斯，越来越频繁地采用针对个别公司的环境评级。目前，俄罗斯有几个评级机构，他们使用不同的评价方法。例如，贸易和工业商会每年评“环境政策执行最佳企业”奖。尽管如此，这些机构所用的评级标准并不总是清晰和透明的，造成很难去评估评级给监管对象的绩效所产生的影响。

财政奖励

“对不良的环境影响进行收费”的法律草案（很多年来一直在起草中）主张，1998 年制定的抵消机制应该恢复，该机制为企业提供了机会，企业可以从污染收费支出中减掉适当的环境项目花费（见第 VI 节）。在过去，抵消的机会经常给予那些没有支付费用的企业，这违背了该机制的激励目的，对整个排污收费制度也是个打击。

14.5 守法监测

守法监测工具

俄罗斯采用了多种的检查方式。多介质的检查占据了 RTN 次国家层机构实施检查的很大部分。当发现了违法的情况并建议采取整改措施时，跟进的检查通常已列好了计划。计划外的现场调查在出现事故、人类健康和环境受到威胁、财产遭到损害或有投诉时才进行。每次实地考察必须记录检查发现的违法情况、所违反的法律要求、违法的原因以及建议采取的整改措施等。检查报告不向公众披露。

年度检查计划通常在主管部门的网站上公布。检查的优先程序根据企业规模和可能产生的不利环境影响来确定。这种信息可从内部负责签发许可证的官员那里获

得，也可从联邦统计机构获得。然而，确定优先次序并没有得到违法因素分析的系统性支持。

联邦关于“国家控制/监管期间，法人实体和单个公司的权利保护”的法律（2001年）规定，计划内的检查频率不能超过每两年一次。此外，它要求所有的检查要进行通告。这种限制性的做法主要是因为要减少对行业的行政负担，并减少政府官员的腐败机会。目前，俄罗斯正在考虑是否可能让检查后的小企业完全不受检察官或法院的处罚。环境机构提供的数据不足以准确界定计划内检查的频率或每年检查的监管对象比例。总体上，自1999年开始，记录显示检查的次数已大幅减少。

自我监测

根据俄罗斯的环境立法，所有工业设备都有责任保证实施环境自我监测和报告。自我监测方案是许可文件的一部分。原则上，这些文件的有效期是5年，抽样的安排每年更新一次。受控污染物监测可在污染源直接监测，或通过确定它们在环境中的浓度进行监测（在所谓的“卫生防护区”内）。使用排放因子或其他手段进行间接监测也是可以的。

经营者承担实施自我监测方案的全部经济责任，还需要提供必要的专业知识、设备和分析设施。有时，自我监测服务外包给获得认可的工业实验室。RTN的次国家机构可以要求对比测量（当内部的校验结果不能令人满意时，对工业实验室的委托就会被撤销了）。经营者必须提交环境绩效的年度工作报告，包括空气、水、废弃物、被污染的土壤和污染收费的表格等。

14.6 违法行为的应对

关于俄罗斯的守法程度的统计不是很精确，然而，其守法程度却被判定为是比较低的。现有数据显示，发现的违规数量与检查的次数大致相等^①。同时，这可能是由于只有一小部分的监管对象（通常是指造成大部分守法问题的大型设施）每年都受到检查。

行政执法

俄罗斯传统的执法策略是以制裁来应对所有发现的违法行为。RTN可以发警告信，但这种方式在实践中很少使用。可能的行政制裁措施包括整改命令、罚款、

^① 环境状况报告（2005年）。

活动停牌、暂时吊销或撤销许可证（这会导致工厂关闭）。

虽然工具的种类很多，但在实践中，罚款是最常见的惩罚措施。在《行政法》规定的范围内，主管部门确定确切的处罚金额（处罚所得归入总预算）。在 2007 年之前，《行政法》规定以最低月工资的倍数为最低和最高罚款额。目前，罚款限额以货币方式来表述。有趣的是，最严重的行政处分之一是针对未支付污染收费设定的（见下文）。

活动停牌或工厂关闭的数量也很高，正如许多检查人员所认为的那样，这是唯一能对监管对象产生强烈冲击的制裁方式。行政处罚可以向上级主管机关或法院上诉。制裁决定一般不向公众披露。

虽然联邦检查人员可以使用很多行政执法手段，但俄罗斯联邦组成实体的检查人员都没有这种权利。他们只能向应该采取进一步行动的 RTN 地方机构或有关执法机关提交违法的报告。有时，由于经济或社会原因，执法机构由于面临外部压力而不能采取制裁措施。

排污收费

俄罗斯的污染收费是向所有受环境许可证约束的经营者征收的。收费是针对 214 种大气污染物、197 种水污染物以及 4 类危险废物和两类无毒固体废物的储存和处置（基于毒性）收取的。

排污收费制度的一个核心特色是，在规定的排放限度内，具体污染物有基本的收费比率，而如果超过排放限度，收费比率要高得多。超过排放限值但在临时限值范围内的排放量，其污染收费比率是基本收费比率的 5 倍。超过临时排放限值的排放（或无许可证），适用收费比率是基本比率的 25 倍。这些数据代表了排污收费的“违法的成分”，使之成为有效的执法工具。然而，相对边际减排成本来说，这样的收费比率是很低的，以至于这样的收费体系只能给降低污染水平带来很小的激励。此外，以上百种污染物为基础的收费系统并不能反映任何的政策目标或污染问题重点。

联邦税务机关负责收缴排污费。收入主要分为联邦总预算（19%）和地区预算（通常借助于一个专用税预算线）。由于对不交费现象的执法不严，该系统的作用被大大削弱了：收缴率不超过 80%。

刑事执法

2001—2006 年，俄罗斯记载的环境犯罪数量翻了一番：在此期间，环境犯罪占罪案总数的比例从 0.5% 上升至 0.9%。有组织犯罪的形式越来越多，特别是在自

然资源领域。案件的解决率非常低：2003年是4.9%，2004年是27.3%，2005年是10.2%^①。“绿色”犯罪仍占主导，部分原因是他们更容易被发现，同时也因为主管当局对其高度重视。与污染和浪费相联系的犯罪更难以发现或证明，这使得相关的犯罪水平看起来似乎比较低。环境污染犯罪往往只记录与重大工业事故相关的部分。

环境执法的复杂性以及环境犯罪调查所需要的具体知识已催生了一个环境起诉办公室网络的建立。目前，在联邦组成实体内有35间联网的环境起诉办公室和1个跨区域的伏尔加环境起诉办公室（该办公室有州级权力）。跨区域的伏尔加环境起诉办公室以伏尔加河边的城市为基础，包括了15间联网的起诉办公室。不过，俄罗斯的刑事调查和执法行动还不是特别的有效。未解决的案件数量2005年达到近50%。

刑事案件移交给起诉办公室，由它来决定是否提出刑事起诉。如果其违法行为尚不构成犯罪，检察官会作出决定此案件不算刑事案件，而要启动行政执法程序。当开始进行刑事起诉，定罪的概率很大程度上取决于俄罗斯刑法具体条款解释的方式。记录违反环境有害物质和废物装运规定的犯罪数量很大，而根据设定的污染犯罪责任的其他条款，上述的犯罪数量比较少，二者之间有很大的差距，这反映出证明环境损害的刑事责任是很困难的。造成这种情况的原因部分是由于法院审理环境案件的能力低下。对被定为环境犯罪的人的处罚大部分简化为罚款或缓刑。因此，刑事制裁的威慑作用很低。

民事责任

整个民事赔偿责任的手段以及环境违法的民事赔偿责任手段是俄罗斯立法和法律原则中最发达的一个。俄罗斯的法律宣布了企业、组织、机构或个人因为环境污染、环境恶化、破坏、损害和自然资源的管理不善、破坏自然环境系统或其他环境违法行为等造成的环境危害所要承担的责任。

民事责任受近年法规改革的影响最轻。虽然新的《民法》和《劳动法》于1995年和2002年分别生效，民事环境责任的基础、原则、程序和其他特征实际上并未改变。他们依靠在20世纪90年代初环境立法中发展的方法行事。损害赔偿可自愿进行，也可以根据正式批准的赔偿率和损失评估方法进行，或者在没有赔偿率和评估方法的情况下，根据私人机构修复造成环境和损失（包括机会成本的损失）的实际成本，由法庭来判定。法院可以判令被告自费进行环境恢复，而不要求其进行货

^① 俄罗斯联邦环境状况报告（1997—2005年），www.mnr.gov.ru.

币损害赔偿。

环境损害评估的现行制度在方法上和法律上有重大空白。损害评估的方法不完善，在全国范围内也不一致（一些地方当局关于此问题已颁布了自己的监管指南），许多类型损害的标准费率很低，实施损害赔偿征收的程序在立法上尚未界定。

因此，在俄罗斯，很少有损害赔偿的诉讼案件。然而，有限的实践表明，法院更倾向于根据估计的修复成本而不根据非市场的标准费率和公式来评估损害。所谓的“科学”的方法通常不允许原告在法庭上承担举证责任，这使原告变得很被动，因为企业有资源聘请技术专家和经验丰富的辩护律师。

个人或非政府组织很少主动对违法者采取法律行动。由于原告缺乏法律知识，万一输掉官司原告要承担的高额诉讼费、法律服务的高昂费用等，因此公民执法是很有限的。一般情况下，许多公民仍和苏联时期一样，设法通过向行政机构投诉来纠正违法行为，而不是通过法律诉讼来解决问题。

“关于危险工业设施安全”（1997 年）的联邦法规定，产生或处理危险物质或废物的工业设备要有针对意外事故的环境保险。只有财政部批准的保险公司有资格担保环境风险。该法案规定了自然人和法人的责任范围以及其发生污染排放意外时的状态。

虽然环境保险机制在联邦各组成实体都进行过实验，但尚没有全国统一的保险机制。造成这种情况的主要原因是缺乏损害赔偿诉求，赔偿诉求将引发保险范围的真正需要。目前，俄罗斯保险公司没有预期他们将为环境破坏承担责任，而将保费视为收入。

14.7 守法保障的管理

守法保障活动的资金

RTN 的资金完全来自联邦预算（没有许可和检查的行政收费）。它的预算相对稳定：约 80%用于守法监测和执法活动，10%用于环境影响评估，而许可过程花费不到 5%。没有资金用于守法促进。

战略规划

一些文件指导着俄罗斯环境执法机关的活动，但没有文件用于确定具体的目的和守法目标，并确定最优的实现战略目标所需要的最佳守法保障工具的组合。

2004 年，俄罗斯引入了绩效导向的预算规划，从此，政府规划需要包括可衡

量的目标和监测目标实现情况的支持性指标。“RTN 活动的成果和主要用法的报告”（2007—2009 年）包括一个很长的定量指标列表，包括如下综合指数：

- 与监管实体的数量有关的危险工业设施的违法情况（事故和违法）。
- 各类被监管设备的守法监测强度。
- 守法保障效果（守法监测强度系数和违法的比率）。
- 被监管设施的负面影响水平（污染排放体积与生产量的比率）。

尽管如此，RTN 没有衡量自己资源利用的效率。

绩效评估

俄罗斯的环境执法机构监测 30 多个参数，它们表征了这些机构的制度性绩效。这些环境守法和执法的指标构成了主要活动计数，这些指标在环境状况年度报告或环境执法机构年度活动报告中正式公布出来。内部的报告还包括各种“投入”和“产出”以及综合指数指标。按惯例，守法和执法指标的数据在结构化的框架内，以明确的程序、规定的格式以及标准的信息技术进行收集。定期向内部和外部受众进行报告，确保了业务监测和责任保持一定的水平。

收集数据的范围是全面的：无论是在联邦层面还是在各联邦组成实体内，指标涵盖了环境法律的整个部分，并根据具体介质方案的领域进行了分解。数据可以根据行业和地理区域进行检索，违法的模式可根据行政法和刑法的具体条款进行分析，产出的记录相对较好，具体行业部门的犯罪情况很容易就可以识别出来。

对于建立内部问责保障机制，俄罗斯已经给予了特别的重视。这些机制包括各联邦组成实体进行半年或年度报告、管理人员的执行监督、跨地区分析结果、所有联邦组成实体的环保机构年度代表大会、联邦级别的官员对地区的使命等。此外，内部审计可以发现那些管理不善或行为不检的案件，这些情况常常通过该部网站向公众公开。

但总体而言，由于指标的广泛性，守法和执行指标的作用比预期的要低。现有的指标仍体现了守法保障的传统做法，即以侦查违法行为和违法者并对其处罚为基础。执法当局测量检查的强度和执法工具应用的程度，但并不尝试证明这些活动和预期环境变化之间的关系。

员工培训

RTN 有较为完善的培训方案（包括在线培训），有内部和外部培训讲师。例如，在 2006 年，432 名 RTN 人员接受了联邦政府资助的守法监测、环境影响评价和能源审计等方面的培训。

参考文献

General

- BEST (2006), "Streamlining and Simplification of Environment Related Regulatory Requirements for Companies," Final Report of the BEST Project Expert Group. Business Environment Simplification Task Force (BEST), Brussels.
- Bruch, Carl and R. Czebiniak (2002), "Regional Mandates and National Experiences Promoting Public Involvement in Environmental Compliance and Enforcement," paper presented at the Sixth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, San Jose, Costa Rica.
- Defra (2006), "Exploring the Relationship between Environmental Regulation and Competitiveness: A Literature Review," Research Report by SQW Ltd. Department for Environment Food and Rural Affairs, London.
- EEA (2005), "Environmental Policy Integration in Europe: Administrative Culture and Practices," Technical Report No. 5/2005, European Environment Agency, Copenhagen.
- EU (2001), "Recommendation of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States." European Commission, Brussels.
- Farmer, Andrew M. (2008), "Better Regulation in the Context of Environmental Enforcement," paper presented at the Eighth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, Cape Town, South Africa.
- IMPEL (2007), "Doing the Right Things II – Step-by-step Guidance Book for Planning of Environmental Inspection." European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, Brussels.
- IMPEL (2007), "IMPEL Project on Review of Compliance Promotion, Inspection Practices and Enforcement for IPPC Installations," Final Report. European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, Brussels.
- INECE (2005), "Making Law Work: Environmental Compliance and Sustainable Development," edited by Zaelke, Durwood et al., International Network for Environmental Compliance and Enforcement, Cameron May, London.
- INECE (2008), "Principles of Environmental Compliance and Enforcement, 2nd Edition,"

- Reviewer's Draft, April 6, 2008, Eighth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, Cape Town, South Africa.
- OECD (2001), "Innovative Approaches to Improve Regulatory Compliance in the Field of Environmental Protection," paper presented at the Meeting of the Regulatory Management and Reform Working Party, Public Management Committee, PUMA/REG(2001)5. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2003), "Voluntary Approaches for Environmental Policy: Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes," Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2005), "Economic Aspects of Environmental Compliance Assurance," Proceedings from the OECD Global Forum on Sustainable Development, 2-3 December 2004. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, <http://www.oecd.org/dataoecd/15/16/37719119.pdf>.
- OECD (2005), "Funding Environmental Compliance Assurance: Lessons Learned from International Experience." Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2006), "Roundtable on Environmental Regulation and Competition," background paper by the Secretariat, Competition Committee, DAF/COMP(2006)15. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2007), "Environmental Policy and Corporate Behaviour," edited by Nick Johnstone. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
- OECD (2008), "An OECD Framework for Effective and Efficient Environmental Policies," ENV/EPOC(2008)7/Final. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2008), "Implementation of the OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century: 2008 Review of Progress for Ministers," ENV/EPOC(2008)9, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
- OECD (2008), "Environmental Non-compliance: What Response in OECD Countries?" Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Finland

- EK (2006), "Corporate Responsibility – Practices in Finnish Business." Confederation of Finnish Industries, Helsinki. www.ek.fi/julkaisut
- Finnish National Monitoring Group for the Monitoring of Environmental Offences (2003), "Environmental Offences in Finland in 2002 – the Annual Report Following the Interpol Resolution AGN/65/RES/25A."

- Hietamaki, Markku (2002), “Self-Monitoring (of Air Emissions, Discharges to Water and Waste) in Finland,” paper presented at the Sixth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, San Jose, Costa Rica.
- Hiltunen, Marjukka (2004), “Economic Environmental Policy Instruments in Finland.” Finnish Environment Institute, Helsinki.
- IMPEL (2002), “The Finnish Comparison Programme II.” European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, Brussels.
- Kivimaa, P., Mickwitz, P. (2003), “Driving Forces for Environmentally Sounder Innovations: The Case of Finnish Pulp and Paper Industry,” paper presented at the 2003 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, Berlin, Germany.
- Simila, Jukka (2007), “Regulating Industrial Pollution: The Case of Finland.” Forum Iuris, Helsinki.

France

- ADEME, « Agence de l’Environnement et de la Maîtrise de l’Énergie. » <http://www.ademe.fr> (accédé le 17 octobre 2007).
- Agence de l’eau Seine Normandie, « Les aides de l’agence à l’industrie ». <http://www.eau-seinenormandie.fr/> (accédé le 17 octobre 2007).
- DRIRE Auvergne (2006), « L’environnement et l’industrie en Auvergne. » Ministère de l’écologie et du développement durable, Direction Régionale de l’Industrie, de la Recherche et de l’Environnement Auvergne, www.auvergne.drire.gouv.fr
- DRIRE Auvergne (2006), « Les risques industriels en Auvergne: Edition 2006 ». Ministère de l’écologie et du développement durable, Direction Régionale de l’Industrie, de la Recherche et de l’Environnement Auvergne, www.auvergne.drire.gouv.fr
- DRIRE Haute-Normandie (2006), « Bilan 2005 / Objectifs 2006 ». Direction Régionale de l’Industrie, de la Recherche et de l’Environnement Haute-Normandie, Rouen.
- DRIRE Haute-Normandie (2006), « Rapport d’activité 2006 ». Direction Régionale de l’Industrie, de la Recherche et de l’Environnement Haute-Normandie, Rouen.
- DRIRE Haute-Normandie (2007), « Vade-mecum de l’autosurveillance eau – guide à l’attention des exploitants ». Direction Régionale de l’Industrie, de la Recherche et de l’Environnement Haute-Normandie, Rouen.
- IMPEL (2002), IMPEL Review Initiative: Fourth Review, France. European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, Brussels.

- INERIS (1998), « Circulaire n° 98-72 du 18 juin 1998 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement : mise en demeure prévue par l'article 23 de la loi du 19 juillet 1976 ». Institut National de l'Environnement Industriel et de Risques, <http://aida.ineris.fr> (accédé le 23 octobre 2007).
- INERIS (2007), « Un expert national au service de la sécurité environnementale. » Institut National de l'Environnement Industriel et de Risques. MEDAD, « Contrôles périodiques des installations classées soumises à déclaration.» Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, <http://www.ecologie.gouv.fr/Controles-periodiques-des.html> (accédé le 1 août 2007).
- MEDAD, « Inspection des installations classées.» Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, <http://installationsclassées.ecologie.gouv.fr/> (accédé le 30 juillet 2007).
- MEDAD, « L'étude des dangers – un outil efficace de maîtrise des risques technologiques ». Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, www.ecologie.gouv.fr (accédé le 30 juillet 2007).
- MEDAD (2007), « Projet d'ordonnance relative à des mesures de simplification en matière pénale », version du 24 mai 2007. Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, Paris.
- MEDEF (2003), « Développement durable et PME ». Mouvement des Entreprises de France, Paris.
- MEDEF (2007), « Prévention et réduction intégrées de la pollution : le bon usage des 'bref' ». Mouvement des Entreprises de France, Paris.
- MEDD (2004), « Programme de modernisation et de renforcement de l'inspection des installations classées en DRIRE 2004-2007 ». Ministère de l'écologie et du développement durable, Paris.
- MEDD (2005), « Inspection des installations classées – Bilan d'activité 2005 ». Ministère de l'écologie et du développement durable, Paris.
- MEDD (2005), « Inspection des installations classées – une mission de police environnementale auprès des établissements industriels et agricoles ». Ministère de l'écologie et du développement durable, Paris.
- MEDD (2006), « Actions nationales 2006 ». Ministère de l'écologie et du développement durable, Paris.
- MEDD (2006), « Inspection des installations classées – Bilan des actions nationales 2005 ». Ministère de l'écologie et du développement durable, Paris.
- MEDD (2006), « Le plan de prévention des risques technologiques (PPRT) – guide à destination

- des élus locaux. » Ministère de l'écologie et du développement durable, Paris.
- MEDD (2006), « Prévention des pollutions et des risques – la charte de l'inspection des installations classées ». Ministère de l'écologie et du développement durable, Paris.
- MEDD (2006), « Programme triennal de modernisation de l'inspection des installations classées en DDSV ». Ministère de l'écologie et du développement durable, Paris.
- MEDD (2006), « Rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées », Ministère de l'écologie et du développement durable, Paris.
- MEDD (2006), « Réglementation des installations classées industrielles et agricoles: 30 ans après la loi du 19 juillet 1976, quelles perspectives ? » Ministère de l'écologie et du développement durable, Paris.
- MEDD (2007), « Actions nationales 2007 ». Ministère de l'écologie et du développement durable, Paris.
- MEDD (2007), « Inspection des installations classées – Bilan des actions nationales 2006 ». Ministère de l'écologie et du développement durable, Paris.
- Ministère de la défense (2004), « Décrets, arrêtés, circulaires : textes généraux. Décret n 2004-612 du 24 juin 2004 portant création d'un Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique » Ministère de la défense, Paris.
- Ministère de la justice (2005), « Orientations de politique pénale en matière d'environnement ». Ministère de la justice, Direction des affaires criminelles et des grâces, circulaire du 23 Mai 2005.
- OECD (2005), "OECD Environmental Performance Review – France." Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
- SPPI Basse-Seine (2004), « Charte pour la gestion du risque industriel en Haute-Normandie ». DRIRE Haute-Normandie, Rouen.

Japan

- OECD (2002), "OECD Environmental Performance Review – Japan." Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
- World Bank (2005), "Local Approaches to Environmental Compliance: Japanese Case Studies and Lessons for Developing Countries," edited by Bianchi A. et al., World Bank Institute, Washington, D.C.

Netherlands

- Ministry of Justice (2006), "The 'Table of Eleven': A Versatile Tool." Ministry of Justice,

- Expertise Centre for the Administration of Justice and Law Enforcement, the Hague, the Netherlands.
- IMPEL (2002), IMPEL Review Initiative: Fifth Review, the Netherlands. European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, Brussels.
- Klein, Wout (2005), “Minimum Criteria for a Professional Environmental Enforcement Process,” paper presented at the Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, Marrakech, Morocco.
- Kok, Fred (2005), “National Strategy for Environmental Legislation Enforcement,” paper presented at the Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, April, Marrakech, Morocco.
- Kroes, A., Ruessink, H. (2005), “Cooperation Pays: Integrated Inspections Reduce Burden on Private Sector,” paper presented at the Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, Marrakech, Morocco.
- LOM (2007), Jaarrapportage 2006 Handhavingpartners milieuwetgeving (2006 Annual Report), National Environmental Enforcement Cooperation Secretariat (LOM), the Hague, the Netherlands.
- Ministry of Finance, “Administrative Burdens: the Dutch Approach.”
http://www.compliancecosts.com/compliancecosts_nl/ (accessed June 2, 2008).
- OECD (2003), “OECD Environmental Performance Review – The Netherlands.” Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Provincie Limburg (2002), “Province of Limburg – Inspections and Enforcement Strategy.” Provincie Limburg, Maastricht, the Netherlands.
- Van Der Schraaf, Angeliq A.A. (2005), “The Compliance Strategy in the Netherlands,” paper presented at the Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, Marrakech, Morocco.
- Van Dijk, J. (1996), “Development and Implementation of Information Exchange by Enforcement of Environmental Legislation,” paper presented at the Fourth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, Chiang Mai, Thailand.
- VROM (2002), “Minimum Quality Standards for Environmental Inspectorates in the Netherlands.”
- Ministry of Housing, Special Planning and the Environment, the Hague, the Netherlands.
- VROM (2003), “VROM Inspectorate: Decisiveness in Enforcement.” Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, the Hague, the Netherlands.

VROM (2004), “VROM Inspectorate: Compliance Strategy of the Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment.” Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, the Hague, the Netherlands.

VROM (2005), “VROM Inspectorate: 2005 Annual Report – A Perspective on Enforcement.” Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, the Hague, the Netherlands.

VROM (2007), “VROM Inspectorate: 2006 Annual Report – Cooperating, Improving Enforcement.” Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, The Hague, the Netherlands.

United Kingdom

BRE, “Impact Assessment Guidance.” Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, London. <http://www.berr.gov.uk/files/file44544.pdf> (accessed July 23, 2008).

BRE (2006), “Implementing Hampton: from Enforcement to Compliance.” HM Treasury, London.

BRE (2007), “A Code of Practice for Regulators – A Consultation on the Regulators’ Compliance Code and the scope of the Code and the Principles of Good Regulation.” Better Regulation Executive, London.

BRE (2007), “Consultation on the Draft Regulatory Enforcement and Sanctions Bill.” Better Regulation Executive, London.

BRE (2007), “Hampton Implementation Reviews.” Better Regulation Executive, London.

BRTF (2005), “Regulation – Less Is More: Reducing Burdens, Improving Outcomes, A BRTF Report to the Prime Minister.” Better Regulation Task Force, London.

CBI (2006), “Feeling the Benefit: Getting Environmental Regulation Right,” CBI Environment Brief. Confederation of British Industry, London.

CBI (2006), “The UK as a Place to do Business – Environmental Regulation.” Confederation of British Industry, London.

Defra, “Environmental Protection – Environmental Liability.” Department for Environment, Food and Rural Affairs, London. <http://www.Defra.gov.uk/environment/liability/index.htm> (accessed July 15, 2007).

Defra (2004), “Performance Review 2003-2004 of Local Authority Implementation of LAPC, LAPPC and LA-IPPC Regimes.” Department for Environment, Food and Rural Affairs, London.

Defra (2006), “Review of Enforcement in Environmental Regulation – Report of Conclusions.” Department for Environment, Food and Rural Affairs, London. Environment Agency, “A Guide to

- Modern Regulation: Getting Better Results.” www.environmentagency.gov.uk
- Environment Agency, “Delivering for the Environment: a 21st Century Approach to Regulation”.
www.environment-agency.gov.uk
- Environment Agency (2002), “Spotlight on Business Environmental Performance 2002.”
Environment Agency, Bristol, UK.
- Environment Agency (2003), “Greener Business is Good Business: Spotlight on Business –
Environmental performance in 2003.” Environment Agency, Bristol, UK.
- Environment Agency (2005), “Fact Sheet: Compliance Assessment for the 21st Century.”
Environment Agency. www.environment-agency.gov.uk
- Environment Agency (2005), “Fact Sheet: Sector Plans.” Environment Agency. www.environmentagency.gov.uk
- Environment Agency (2005), “Improving Environmental Performance – Sector Plan for the
Chemical Industry.” Environment Agency, Bristol, UK.
- Environment Agency (2005), “The Environment: What’s in It for You? Spotlight on Business:
Environmental Performance in 2005.” Environment Agency, Bristol, UK.
- Environment Agency (2005), “Work Instruction – Generic Methodology for Assessing
Compliance.” Environment Agency, Bristol, UK.
- Environment Agency (2006), “Environmental Protection Operator and Pollution Risk Appraisal
(EOPRA).” Version 3.1, Environment Agency, Bristol, UK.
- Environment Agency (2007), “How to Produce Compliance Assessment Plans (CAPs) for the
Pollution Prevention and Control (PPC) and Waste Management Licence (WML) Regimes.”
Hampton, Philip (2005). “Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and
Enforcement.” HM Treasury, London. www.hm-treasury.gov.uk/hampton
- Hilder, Paul (2005), “Work Instruction: Common Incident Classification Scheme (CICS) Incident
Classification Methodology.” Environment Agency, Bristol, UK.
- IMPEL (2001), “Project on Environmental Enforcement Practices – PEEP: Country Report on the
UK, Final Report to IMPEL, European Union Network for the Implementation and
Enforcement of Environmental Law, Brussels.
- LACORS (2007), “Environmental Protection Services For Sustainable Communities.” Local
Authorities Coordinators of Regulatory Services, London, UK.
- Leinster, P., Gray, J., Howes, C., Clark, R. (2005), “Compliance Promotion in the United
Kingdom,” paper presented at the Seventh International Conference on Environmental
Compliance and Enforcement, Marrakech, Morocco.

- Macrory, Richard B. (2006), “Regulatory Justice: Making Sanctions Effective, Final Report.” Macrory Review, Better Regulation Executive, London, UK.
- McGillivray, Peter (2007), “Guidance Compliance Classification Scheme Generic Guidance.” Environment Agency, Bristol, UK.
- NetRegs (2005), “SME-nvironment 2005: UK – A Review of Changing Environmental Attitudes and Behaviors among Small and Medium-Sized Businesses in the UK. http://www.netregs.gov.uk/commondata/acrobat/2005_uk_summary_1197319.pdf#page=8
- NSCA (2006), “Pollution Handbook 2006.” National Society for Clean Air and Environmental Protection, Brighton, UK.
- Talbot, Neil (2007), “Background Briefing on Local Government Issues for Meeting on OECD Project on Environmental Compliance Assessment.” LACORS, London.
- Winlow, Claire (2007), “Guidance for the Enforcement and Prosecution Policy.” Environment Agency, Bristol, UK.

United States

- Barnes, A. J., (1986) “Revised Policy Framework for State/EPA Enforcement Agreements.” US EPA, Washington D.C.
- Berman, Joanne, Back, Tracy, (1998) “Understanding Compliance through Root Cause Analysis”, paper presented at the Fifth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, Monterey, California, USA.
- Duffy, Richard F. (1996), “Measuring the Success of Compliance and Enforcement Programs”, paper presented at the Fourth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, Chiang Mai, Thailand.
- ECOS (2001), “State Environmental Agency Contributions to Enforcement and Compliance – Report to Congress.” The Environmental Council of the States, Washington D.C.
- ECOS (2006), “State Environmental Agency Contributions to Enforcement and Compliance: 2000-2003.” The Environmental Council of the States, Washington D.C.
- ECOS (2007), “The Environmental Council of the States (ECOS) Testimony before the House Energy and Commerce Committee – On the 2008 US Environmental Protection Agency Budget”; presented by Robert W. King, Jr., President Environmental Council of the States, Washington D.C.
- Emory, Richard W. (2001), “Environmental Federalism and Enforcement in the United States,” paper presented at the 3rd NISECEN meeting, St. Petersburg, Russia.

- Keough, Paul G. (1994), "Changing Environmental Behavior in the United States through the Use of Public Disclosure Information," paper presented at the Third International Conference on Environmental Enforcement, Oaxaca, Mexico.
- OECD (2006), "OECD Environmental Performance Review – The United States." Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, France.
- Pahr, S, Linda, A., (1998), "Local Enforcement: A Fundamental Component of Environmental Compliance", paper presented at the Fifth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, Monterey, California, USA.
- Sparrow, Malcolm K. (2000), "The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance." Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Stahl, Michael M. (2002), "Performance Indicators for Environmental Compliance and Enforcement Programs: the US EPA Experience", paper presented at the Sixth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, San Jose, Costa Rica.
- Stanley, E.G., Teplitzky, A.L. (1998), "Public Access to Compliance Monitoring and Enforcement Data: A Look at the Sector Facility Indexing Project and Other Agency Initiatives," paper presented at the Fifth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, Monterey, California, USA.
- US EPA, "Civil Enforcement." <http://www.epa.gov/compliance/civil/index.html> (accessed February 20, 2007).
- US EPA, "Compliance Assistance." <http://www.epa.gov/compliance/assistance> (accessed March 30, 2007).
- US EPA, "Compliance and Enforcement: Basic Information – Major Environmental Laws." <http://www.epa.gov/compliance/basics/laws.html> (accessed February 15, 2007).
- US EPA, "Compliance and Enforcement – US EPA's Office of Enforcement and Compliance Assurance". <http://epa.gov/compliance/about/index.html> (accessed March 29, 2007). US EPA, "Compliance Monitoring." <http://www.epa.gov/compliance/monitoring/inspections/index.html> (accessed March 30, 2007).
- US EPA, "Data Planning and Results: Compliance and Enforcement Annual Results." <http://www.epa.gov/compliance/data/results/annual/fy2006.html> (accessed March 30, 2007).
- US EPA, "Innovative Environmental Permitting: What Is ERP?" <http://www.epa.gov/permits/erp> (accessed May 18, 2007).
- US EPA, "Natural Resource Damages: A Primer." <http://www.epa.gov/superfund/programs/nrd> (accessed August 9, 2007).

- US EPA, “What is an Environmental Crime?” <http://www.epa.gov/compliance/criminal> (accessed March 30, 2007).
- US EPA (1984), “Guidance for Calculating the Economic Benefit of Noncompliance for a Civil Penalty Assessment.” US Environmental Protection Agency, Washington D.C.
- US EPA (1984), “Policy on Civil Penalties: A Framework for Statute-Specific Approaches to Penalty Assessments - Implementing EPA’s Policy on Civil Penalties.” US Environmental Protection Agency, Washington D.C.
- US EPA (1987), “Guidance on the Use of Alternative Dispute Resolution in EPA Enforcement Cases.” US Environmental Protection Agency, Washington, D.C.
- US EPA (1999), “Action Plan for Achieving the Next Generation in Environmental Permitting.” US Environmental Protection Agency, Washington D.C.
- US EPA (2001), “Office of Inspector General Audit Report: Enforcement – Compliance with Enforcement Instruments.” Report No. 2001-P-00006, US Environmental Protection Agency, Washington D.C.
- US EPA (2003), “Final National Policy: Role of the EPA Inspector in Providing Compliance Assistance During Inspections.” US Environmental Protection Agency, Washington, D.C.
- US EPA (2004), “Environmental Protection Agency Office of Enforcement and Compliance Assurance Small Local Governments Compliance Assistance Policy.” US Environmental Protection Agency, Washington, D.C.
- US EPA (2004), “EPA’s Strategy for Determining the Role of Environmental Management Systems in Regulatory Programs.” <http://www.epa.gov/permits/ems/emsstrategy.pdf>.
- US EPA (2005), “Office of Inspector General Evaluation Report: Limited Knowledge of the Universe of Regulated Entities Impedes EPA’s Ability to Demonstrate Changes in Regulatory Compliance;” Report No. 2005-P-00024, US Environmental Protection Agency, Washington D.C.
- US EPA (2005), “Office of Inspector General Evaluation Report: EPA Performance Measures Do Not Effectively Track Compliance Outcomes.” Report No. 2006-P-00006, US Environmental Protection Agency, Washington D.C.
- US EPA (2006), “Final FY07 Update to Office of Enforcement Compliance Assurance National Program Mangers’ Guidance.” <http://epa.gov/compliance/resources/policies/data/planning/npmguidance2007.pdf>.
- US EPA (2007), National Enforcement Training Institute. 2007 Edition. US Environmental Protection Agency, Washington D.C.

- AECEN (2006), "Survey on Status Quo and Problems of Environmental Compliance and Enforcement in China: Case Study of Chongqing." Asian Environmental Compliance and Enforcement Network, http://www.aecen.org/download/CN_Assessment.pdf. China Environmental Statistics, Annual Reports, 2002-2007, Beijing.
- Ge, Chazhong et al. (2004), "Environmental Enforcement and Compliance Indicators in China," Measuring What Matters: Proceedings from the INECE-OECD Workshop on Environmental Compliance and Enforcement Indicators 3-4 November 2003, Paris.
- Lu, Xinyuan et al. (2006), "China Environmental Governance Analysis from the Perspective of Capacity of Administrative Enforcement in China." China Council of International Cooperation and Environmental Development, Beijing.
- Lu, Xinyuan (2007), "Challenges and Successes of Environmental Compliance and Enforcement in China," presentation at the AECEN Forum, Beijing, China.
- OECD (2005), "Governance in China." Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2006), "Environmental Compliance and Enforcement in China: An Assessment of Current Practices and Ways Forward." Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/5/37867511.pdf>.
- OECD (2007), "OECD Environmental Performance Review – China." Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Van Rooij, Benjamin (2002), "The Enforceability of Chinese Water Pollution Regulations: What Room for Improvement?" China Perspectives, No. 43, pp. 40-52, September-October 2002.
- Wang, Alex (2007), "The Role of Law in Environmental Protection in China: Recent Developments." Vermont Journal of Environmental Law, Vol. 8, Issue 2, spring 2007, pp. 195-223, Vermont Law School.
- Wang, Canfa (2007), "Chinese Environmental Law Enforcement: Current Deficiencies and Suggested Reforms." Vermont Journal of Environmental Law, Vol. 8, Issue 2, spring 2007, pp. 159-193, Vermont Law School.

Russia

- Dubovik, Olga L. (2006), "Environmental Law," Handbook, 2nd Edition, "Prospect," Moscow, Russia (in Russian).
- MNR (1997-2005), State of the Environment Reports of the Russian Federation. Ministry of Natural Resources, Moscow, Russia (in Russian).

- OECD (2006), “Environmental Policy and Regulation in Russia: The Implementation Challenge.” Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Rostekhnadzor (2007), The 2006 Report of the Federal Environmental, Industrial and Nuclear Supervision Service. Moscow, Russia.
- Schwartz, Vladimir (2004), “Analysis of System of Environmental Enforcement and Compliance Indicators in the Russian Federation,” Measuring What Matters: Proceedings from the INECE-OECD Workshop on Environmental Compliance and Enforcement Indicators 3-4 November 2003, Paris.

附 录

各国受访问人员名单

Finland

- Mr. Antero Honkasalo, Ministry of the Environment, Helsinki, 14 January 2008
- Mr. Markku Hietamaki, Ministry of the Environment, Helsinki, 14 January 2008
- Mr. Juha Lahtela, Environment Centre, City of Helsinki, 14 January 2008
- Mr. Eero Yrjo-Koskinen, Finnish Association for Nature Conservation, Helsinki, 14 January 2008
- Mr. Tapani Veistola, Finnish Association for Nature Conservation, Helsinki, 14 January 2008
- Mr. Jukka Noponen, Sitra – Finnish Innovation Fund, Helsinki, 15 January 2008
- Mr. Martti Korkiakoski, Tekes – Funding Agency for Technology & Innovation, Helsinki, 15 Jan. 2008
- Mr. Jukka Suokas, Finnvera, Helsinki, 15 January 2008
- Ms. Meeri Palosaari, Confederation of Finnish Industries, Helsinki, 16 January 2008
- Mr. Benny Hasenson, Confederation of Finnish Industries, Helsinki, 16 January 2008
- Mr. Juhani Kaakinen, North Ostrobothnia Regional Environment Centre, Oulu, 17 January 2008
- Mr. Sami Koivula, Northern Finland Environmental Permit Authority, Oulu, 18 January 2008

France

- Ms. Patricia Blanc, Ministry of Sustainable Development, Paris, 21 September 2007
- Ms. Annick Bonneville, Ministry of Sustainable Development, Paris, 21 September 2007
- Ms. Hélène Brunet-Lecomte, Ministry of Sustainable Development, Paris, 21 September 2007
- Mr. Hervé Vanlaer, DRIRE Auvergne, Clermont-Ferrand, 23 October 2007
- Mr. Gilles Cerisier, DRIRE Auvergne, Clermont-Ferrand, 23 October 2007
- Mr. Rémi Chabrilat, ADEME, Clermont-Ferrand, 23 October 2007
- Mr. François Noisette, DIREN Auvergne, Clermont-Ferrand, 23 October 2007
- Ms. Christine Gilloire, France Nature Environnement, Paris, 25 Octobre 2007
- Mr. Philippe Ducrocq, DRIRE Haute Normandie, Rouen, 6 November 2007
- Mr. Claude Morel, Prefecture of Haute Normandie, Rouen, 6 November 2007
- Mr. Martine Ramel, INERIS, Paris, 8 November 2007
- Ms. Sophie Liger-Tessier, MEDEF, Paris, 9 November 2007
- Ms. Laurence Rouger de Grivel, MEDEF, Paris, 9 November 2007
- Mr. Philippe Lucas, Seine-Normandie Water Agency, Nanterre, 9 November 2007

Japan

Mr. Kazumi Yoshikawa, Ministry of the Environment, Tokyo, 3 December 2007
 Mr. Masanori Kida, Ministry of the Environment, Tokyo, 3 December 2007
 Mr. Kazuo Suzuki, Chiba Prefectural Government, Chiba, 3 December 2007
 Mr. Michio Kimura, Chiba Prefectural Government, Chiba, 3 December 2007
 Mr. Shuichi Takanashi, Chiba Prefectural Government, Chiba, 3 December 2007
 Mr. Hiroshi Tsujihara, Ministry of the Environment, Tokyo, 4 December 2007
 Mr. Yoshihiro Mizutani, Ministry of the Environment, Tokyo, 4 December 2007
 Mr. Hiroaki Takiguchi, Ministry of the Environment, Tokyo, 4 December 2007
 Mr. Hisao Hayashi, Kawasaki City Government, Kawasaki, 5 December 2007
 Mr. Hiroshi Nomura, Kawasaki City Government, Kawasaki, 5 December 2007
 Mr. Hiroshi Urushibata, Kawasaki City Government, Kawasaki, 5 December 2007
 Mr. Yoshihito Iwama, Keidanren – Japan Business Federation, Tokyo, 6 December 2007
 Mr. Hidefumi Imura, Nagoya University, Tokyo, 7 December 2007
 Mr. Hideyuki Mori, Institute for Global Environmental Strategies, Tokyo, 7 December 2007
 Mr. Kiyoto Furuta, Canon Corporation, Tokyo, 7 December 2007
 Mr. Yoshinobu Kuriyama, Canon Corporation, Tokyo, 7 December 2007
 Mr. Saburo Kato, Research Institute for Environment and Society, Tokyo, 7 December 2007

Netherlands

Mr. Henk Ruessink, VROM Inspectorate, The Hague, 18 February 2008
 Ms. Tineke Cnossen-Voswijk, Water Inspectorate, Lelystad, 18 February 2008
 Mr. Fred Kok, National Enforcement Cooperation Secretariat, The Hague, 19 February 2008
 Mr. Marcel Stigter, DCMR Environmental Protection Agency, Schiedam, 19 February 2008
 Mr. Jan Smittenberg, Groningen Provincial Government, Groningen, 20 February 2008
 Ms. Kitty De Bruin, Association of Municipalities, The Hague, 21 February 2008
 Mr. Jan van den Broek, Confederation of Dutch Industry and Employers, The Hague, 22
 Feb. 2008
 Ms. Jos Roosen, Association of the Dutch Chemical Industry, The Hague, 22 February 2008
 Ms. Marga Robesin, Netherlands Society for Nature & Environment, Utrecht, 23
 February 2008
 Mr. Chris Zoutendijk, Municipality of Deventer, 23 February 2008

United Kingdom

- Ms. Sue Nowak, Department for Environment, Food and Rural Affairs, London, 16 July 2007
- Mr. Matthew Farrow, Confederation of British Industry, London, 16 July 2007
- Mr. Aram Wood, Better Regulation Executive, London, 16 July 2007
- Mr. Alan D'Arcy, Environment Agency of England and Wales, London, 16 July 2007
- Mr. David Pugh, Environment Agency of England and Wales, Bristol, 17 July 2007
- Mr. Keith Stonell, Environment Agency of England and Wales, Bristol, 17 July 2007
- Mr. Stephen White, Environment Agency of England and Wales, Bristol, 17 July 2007
- Mr. Alan Barnden, Environment Agency of England and Wales, Bristol, 17 July 2007
- Mr. Richard Martin, Environment Agency of England and Wales, Bristol, 19 July 2007
- Mr. Neil Talbot, Local Authorities Coordinators of Regulatory Services, London, 19 July 2007
- Mr. Keir McAndrew, Scottish Environmental Protection Agency, by phone, 20 July 2007
- Mr. David Bell, Northern Ireland Environment and Heritage Service, by phone, 24 July 2007

United States

- Mr. Robert Heiss, US Environmental Protection Agency, Washington, D.C., 20 February 2007
- Mr. Richard Emory, US Environmental Protection Agency, Washington, D.C., 20 February 2007
- Mr. James Edward, US Environmental Protection Agency, Washington, D.C., 20 February 2007
- Ms. Kristina Heinemann, US Environmental Protection Agency, Washington, D.C., 4 June 2007
- Mr. Michael Walker, US Environmental Protection Agency, Washington, D.C., 4 June 2007
- Mr. Peter Lehner, Natural Resource Defense Council, by phone, 4 June 2007
- Ms. Betsy Smidinger, US Environmental Protection Agency, Washington, D.C., 5 June 2007
- Ms. Karin Koslow, US Environmental Protection Agency, Washington, D.C., 5 June 2007
- Ms. Catherine McCabe, US Environmental Protection Agency, Washington, D.C., 5 June 2007
- Mr. Michael Stahl, US Environmental Protection Agency, Washington, D.C., 5 June 2007
- Mr. Nick Franco, US Environmental Protection Agency, Washington, D.C., 5 June 2007

- Mr. David Swack, US Environmental Protection Agency, Washington, D.C., 5 June 2007
- Mr. Michael Alushin, US Environmental Protection Agency, Washington, D.C., 5 June 2007
- Ms. Phyllis Flaherty, US Environmental Protection Agency, Washington, D.C., 5 June 2007
- Mr. Michael Fisher, US Environmental Protection Agency, Washington, D.C., 6 June 2007
- Mr. Randolph Hill, US Environmental Protection Agency, Washington, D.C., 6 June 2007
- Ms. Melissa Marshall, US Environmental Protection Agency, Washington, D.C., 6 June 2007
- Mr. Lee Braem, American Chemistry Council, Arlington, Virginia, 7 June 2007
- Mr. Robert King, Environmental Council of the States, by phone, 7 June 2007
- Mr. Steven Hellem, Corporate Environmental Enforcement Council, Washington, D.C.,
8 June 2007
- Mr. Eric Schaeffer, Environmental Integrity Project, Washington, D.C., 8 June 2007
- Mr. Ira Leighton, US Environmental Protection Agency, Region I, Boston, MA, 11 June
2007
- Ms. Susan Studlien, US Environmental Protection Agency, Region I, Boston, MA, 11
June 2007
- Mr. Thomas D'Avanzo, US Environmental Protection Agency, Region I, Boston, MA,
11 June 2007
- Ms. Anne Leiby, US Environmental Protection Agency, Region I, Boston, MA, 11 June
2007
- Ms. Deborah Brown, US Environmental Protection Agency, Region I, Boston, MA, 11
June 2007
- Ms. Anna Phillips, US Environmental Protection Agency, Region I, Boston, MA, 12
June 2007
- Mr. Kenneth Rota, US Environmental Protection Agency, Region I, Boston, MA, 12
June 2007
- Mr. Steven DeGabriele, Massachusetts Department of Environmental Protection, Boston,
12 June 2007
- Mr. Edward Kunce, Massachusetts Department of Environmental Protection, Boston, 12
June 2007
- Ms. Pamela Talbot, Massachusetts Department of Environmental Protection, Boston, 12
June 2007
- Mr. Philip Weinberg, Massachusetts Department of Environmental Protection, Boston,
12 June 2007

Mr. Bharat Mathur, US Environmental Protection Agency, Region V, Chicago, IL, 13
June 2007

Mr. Robert Kaplan, US Environmental Protection Agency, Region V, Chicago, IL, 13
June 2007

Mr. Eric Cohen, US Environmental Protection Agency, Region V, Chicago, IL, 13 June
2007

Mr. Robert Tolpa, US Environmental Protection Agency, Region V, Chicago, IL, 13
June 2007

Mr. Robert A. Messina, Illinois Environmental Protection Agency, Springfield, IL, 14
June 2007

Mr. George Czerniak, US Environmental Protection Agency, Region V, Chicago, IL, 15
June 2007

Ms. Tinka Hyde, US Environmental Protection Agency, Region V, Chicago, IL, 15 June 2007

China

Mr. Cao Dong, Chinese Academy for Environmental Planning, Beijing, 9 December 2007

Mr. Wang Chang-Fu, Beijing Environmental Protection Bureau, Beijing, 10 December 2007

Mr. Lu Xinyuan, State Environmental Protection Administration, Beijing, 10 December 2007

Mr. Yan Jingjun, State Environmental Protection Administration, Beijing, 10 December 2007

Mr. Chang Jiwen, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 11 December 2007

Mr. Huang Chengping, China National Textile Industry Council, Beijing, 12 December 2007

Mr. Zhang Yunzhang, Environmental Protection Office of Coal Industry, Beijing, 12
December 2007

Mr. Wang Canfa, Centre for Legal Assistance to Pollution Victims, Beijing, 12
December 2007

Ms. Zhang Jingjing, Centre for Legal Assistance to Pollution Victims, Beijing, 12
December 2007

Mr. Wang Yiou, Northwest Environmental Protection Supervision Centre, Xian, 17
December 2007

Russia

Mr. Yevgeny Shlykov, Rostekhnadzor for the Northwest Federal District, St. Petersburg,
31 March 2008

Mr. Sergey Tveritinov, Rostekhnadzor, Moscow, 2 April 2008

Mr. Andrei Peshkov, Rostekhnadzor, Moscow, 2 April 2008

Mr. Vsevolod Sapronov, Rostekhnadzor, Moscow, 2 April 2008

Mr. Andrei Pechkurov, Rostekhnadzor, Moscow, 2 April 2008

Ms. Oksana Tsitser, Rostekhnadzor, Moscow, 2 April 2008