

中国环境法的定位转换与行政监管转型

张 璐

摘 要: 行政监管作为中国环境法实施最为倚重的路径依赖,其功能发挥与实际效果从根本上取决于环境法相对于经济体制需求的自身定位。中国环境法在形成初期,与经济体制改革的内生需求并不匹配,长期处于体制外挂的境遇,环境行政监管也难有实际作为。随着生态文明建设的全面部署,中国经济发展步入新常态,社会公众对环境问题认知水平整体提升,中国环境法从体制外挂向体制融入发展的基本条件已经具备。在中国环境法体制融入的发展进程中,环境行政监管也面临从从属向独立转型的机遇与挑战,需要着力解决长期以来环境行政监管职能碎片化的问题,对监管职能进行有效整合,并逐步推进环境行政监管从“政策驱动型”向“法律驱动型”转变,形成管理体制与执行机制相匹配的常态化监管机制。

关键词: 环境法; 经济体制; 环境行政监管

中图分类号: D922.601 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2021)02-0027-14

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2021.02.004

一、问题的提出

当前,新时代生态文明建设已经进入全面部署阶段。生态文明建设需要法治提供可靠保障,而环境法作为加强生态文明法治建设的基础,近年来在多个方面都有长足进展,并出现了一些新的发展趋势,其中,对传统环境行政监管的重新审视尤为引人关注。基于环境问题外部性的本质特征,行政监管从来都是环境法的传统主旋律,中国的环境立法也主要采取了“管理法”的模式^[1],以行政监管作为环境法制度构建的基础。但从环境法实践的角度考察,行政监管似乎并未形成稳定的制度理性。从 2005 年开始,“环保风暴”成为环境法实施的关键词,凸显了行政监管的突击性、阶段性等运动式特征。近年来,行政监管在中央环保督察的高压驱动下,在取得显著成效同时也随之出现广受诟病的“一刀切”问题^[2]。显然,被打上“运动式”及“一刀切”烙印的行政监管并不能传达环境法应有的制度理性,需要对其重新审视和再定位。而从另外一个角度来说,环境行政监管并非一个孤立的问题,作为环境法实施的基本方式,其执行过程必然受制于环境法自身的发展阶段以及与环境法相关的体制因素。在中国环境法 40 年的发展历程中,外在的体制因素发生了巨大的改变,环境法自身也随之不断进化发展,与环境法相关情势的变迁对环境行政监管的定位、功能和目标等都产生了根本性影响。本文尝试以中国环境法 40 年来变迁发展过程中自身定位的转换与发展路径选择为观察视角,对环境法中行政监管转型的前提条件、面临的主要问题以及转型发展趋势等方面进行梳理分析,以为新时代中国环境法的有效实施提供必要的理论支持。

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“整体系统观下生物多样性保护的法律规制研究”(19ZDA162)

作者简介: 张璐,法学博士,华东政法大学教授、博士生导师, zhanglu@ecupl.edu.cn (上海 200042)

二、中国经济体制变迁中的环境法定位转换

(一) 中国环境法形成初期体制外挂的“旁观者”定位

本文此部分所言体制,主要是指经济体制。经济发展是社会发展的核心主题,即便是在以政治活动作为社会主流活动的建国初期,实现经济的跨越式发展仍然是党和国家关注的重要问题。“新中国成立之后,经济建设虽然有马克思主义政治经济学的理论基础,但赶超西方仍然是举国上下最为强烈的主观动因构成。”^[3]在这一主题之下,虽然建国初期整个国家陷入到持续的政治运动的冲击之中,但是随着20世纪七八十年代改革开放的启动,经济体制改革的重要性很快就得到了凸显。经济体制改革经历了从计划经济到有计划的商品经济再到市场经济的过程,这一过程构成了中国改革开放发展变迁的主旋律,同时也是启动并推动中国法制建设持续进展最为直接的缘起因素。对此,有学者一语中的,“20世纪七八十年代之交的中国,迎来了社会主义建设道路的调整,改革开放开始成为主旋律,经济领域的改革开放,既为法学研究直接提供了论题,也打开了政治逐步接纳法治的空间”^[4]。整体而言,中国法律制度的变迁都是由经济体制牵引的,“每一阶段经济体制背景下的经济法制建设都呈现出独有的要点和特征。这些阶段性要点与特征既是经济体制本质的反映,也是经济法制建设规律性的反映”^[5]。在第一阶段,经济体制改革在中国的展开直接催生了法制建设,“1977年之后,随着改革开放的深入发展,法律的作用日益重要,法学因此有了重起和振兴的契机”^[6],法律体系构建也随之起步,“新时期法治建设开端最明显的标志是1979年的大规模立法”^{[7](P8)}。在第二阶段,1984年10月,中共中央发布《中共中央关于经济体制改革的决定》,明确指出要改革计划经济体制,建立公有制基础上有计划的商品经济,“从商品经济是法治的决定性因素这一思路出发,我们发现:以商品经济关系为内容的民法是法治真正的法律基础”^[8],民法至此迎来在中国前所未有的发展机遇,1986年《民法通则》出台,成为民法体系化发展的开端。在第三阶段,1992年,建立社会主义市场经济体制被确立为中国经济体制改革的目标,“市场经济的发展亟需商事立法的规范,自九十年代以来,商事立法驶入高速行驶的快车道”^[9],1993年起以《公司法》为代表的商事立法蓬勃发展即为其典型写照。除了以私权和意思自治为基础的私法在经济体制改革之下得以焕发新颜,以宏观调控和市场监管为基础的经济法也得以蓬勃发展。对此,有学者指出,“从推进改革与法治的历程看,中国的改革开放与经济法的产生和发展始终同步。其中,体制改革作为整体改革开放的突破口或核心路径,不仅带来了诸多领域的制度变革,还直接推动了经济法的制度生成;而不断生成的经济法制度,又为相关领域的进一步改革开放提供了重要保障”^[10]。民法、商法和经济法都是中国社会主义法律体系的重要组成部分,民法、商法和经济法在中国形成并不断发展壮大的过程,同时也是经济体制对法律制度牵引并推进的过程,换言之,与经济体制改革的需求相契合是特定法律领域形成并不断进化发展的重要前提。

而以同样视角对中国环境法的形成与发展进行观察则会发现,环境法与经济体制的关系不同于民法之于商品经济,也不同于商法之于市场经济,更不同于经济法之于经济体制改革。环境法最初在中国的出现并非经济体制牵引的结果,从后续发展的过程来看,环境法的变迁在相当长的一个时期内也疏离于中国经济体制改革的进程,环境法形成伊始就是一个典型的外挂于经济体制的法律领域。

具体而言,从趋势上看,中国从1978年启动的经济体制改革是以市场为导向的,计划经济向市场经济的转变是一个渐进的过程,市场经济在中国的早期形成与后续发展,对法律制度的内生需求不尽相同。发展商品经济是中国由计划经济迈向市场经济的第一步,作为建立市场经济的前期准备阶段,商品经济建立的基础是人格平等独立以及以此为前提的财产让渡自由,这使得民法成为与

20 世纪 80 年代中国经济体制改革方向最为一致的法律领域。民法成长与商品经济发展互为需求、彼此支撑，最终促成了《民法通则》的制定。对与民法与商品经济之间的关系，有学者的总结十分全面，“商品经济社会里的商品生产和商品交换都需要完善的主体、物权、债权等民事制度。只有如此，才能提供符合商品经济发展要求的行为规则和裁判规则，解决商品生产和交易中不同主体之间的经济纠纷，维护商品生产和交易的秩序；同时，又通过纠纷的解决和秩序的维护，甚至是商品经济发展要求的贯彻，促进商品经济的发展”^[11]。在 20 世纪 90 年代初期，市场经济在中国初步确立，作为商品经济发展的高级阶段，市场经济发展建立在发达的商事规则基础之上，这对于该时期中国商事立法的兴起和快速发展起到了决定性作用。在 20 世纪 90 年代，大量的商事部门法颁布，商法在与民法、经济法的争论中获得了独立，商事立法进入了全面发展的快车道^[12]。在这个过程中，无论是发展商品经济，还是后来市场经济初步确立，环境法始终未曾被纳入经济体制改革对法律制度的内生需求。

事实上，如果仅从形式意义上来说，环境立法反而是中国 20 世纪 70 年代末最早出现的法律领域之一。1979 年全国人大恢复立法工作，当年共通过 7 部法律，其中就有 2 部环境立法（分别是《环境保护法（试行）》和《森林法（试行）》），环境立法在中国的起步不可谓不早，甚至在形式上表现出一定的领先趋势。出现这种局面最直接的原因是 20 世纪 70 年代环境问题在中国有所显现，并对决策层形成一定触动。1972 年发生了震惊全国的官厅水库污染事件，同年中国派代表团参加了联合国人类环境会议，在内因和外因的双重推动下，1973 年中国召开第一次全国环境保护工作会议，指出社会主义国家也存在环境污染问题。这些因素成为 20 世纪 70 年代末环境立法出台的认识基础。但是，这种形式意义上的领先并不表明环境法与经济体制改革之间存在着深层次的关联。相反，环境立法之所以能在 1979 年中国立法工作恢复伊始就崭露头角，更深层次的原因其实在于环境法立法超脱于该阶段经济体制改革进程而形成的“旁观者”定位。

经济体制改革的本质在于国家对资源配置方式的重新调整，因此，在任何一个阶段的经济体制改革进程中，对于受经济体制改革牵引的法律变革而言，只要是涉及资源配置方式的立法，其形成的过程一定充满激烈争议，最终也必然是由多方力量充分博弈而成，回顾 1986 年《民法通则》和 1992 年《公司法》的出台过程，都充分体现了这一点^①。而尽管从 1972 年开始，在北京官厅水库污染以及联合国人类环境会议等国内、国际因素的共同作用下，环境问题开始对中国决策层有所触动，也引发了前文所提及的体制上及政策上一定的反馈，但总体而言，环境问题并未成为 20 世纪 70 年代末启动的以市场为导向的经济体制改革的内生问题。在从计划经济向商品经济乃至市场经济的渐进变迁进程中，至少在体制转换初期以及市场经济发展的早期阶段，环境问题即便已经在一定范围和程度上在中国出现，但其也不可能被真正提上议事日程。与此相反，20 世纪 70 年代末，国家所面临的最为紧迫的问题是经济发展问题，整个国家的政治主题是如何消除十年动荡对经济社会发展所造成的负面影响，并缓和社会主义初级阶段基本矛盾，即人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾，因此，国家不可能在这一特殊的历史时期对环境保护给予特别的关注。在这样的背景中，1979 年《环境保护法（试行）》以及《森林法（试行）》等环境保护立法在全国人大恢复立法工作之后公布的第一批立法中率先出台，并非意味着环境立法的形成是基于经济体制改革对法律制度的内生需要，而是因为环境立法在宏观层面上政治正确，在技术层面上根本无涉经济体制改革最核心的“人、财、物”配置问题，对于这样一个“看起来很美”而实际上对各方

^① 例如《民法通则》在制定过程中，一直伴随着民法与经济法关系的理论之争，致使起草工作一波三折。这场争论开始于 1979 年，持续到 1986 年《民法通则》颁布，长达七年。参见《争论 7 年，彭真力推民法通则出台》，资料来源：http://www.njrd.gov.cn/rdsl/201607/t20160715_4029563.html，访问时间 2020 年 3 月 20 日。

都不会产生实际利益触动的法律领域,在立法推进的过程中不会面临来自体制上的争议及阻力,各方也都会乐见其成。由于缺乏“人、财、物”的支撑,20世纪80年代环境法“有法不依”成为普遍的社会现象,环保机关也缺乏足够的执法权力。当时的学者撰文批评这一现象时曾戏谑道:“环境保护部门虽然‘上管天、下管地、中间夹着管空气’,但其权力是‘地对空’,即使要追究什么责任,多数情况也还是要借助于其他部门的力量,一句话,它本身缺乏独立‘执法’的权威。”^[13]因此,环境法20世纪70年代末在中国的出现,并非经济体制改革内生的法律制度需求,而是作为体制外挂的一个“旁观者”的姿态存在,这就在很大程度上决定了环境法在中国很长的一段时期内存在的形式意义大于实质意义。

(二) 中国环境法从体制外挂到体制融入的定位转换

如果把20世纪70年代末作为中国法律体系构建及发展的起点,环境立法的出现与其他法律领域相比并不落后。但基于前文所述原因,中国环境法从产生之初即游离于经济体制之外,缺乏来自经济体制改革的内生制度需求,这使得环境法在中国的发展后继乏力。尽管在后续的发展中,环境立法在立法数量上也有较大增长,但终究因其在根本上与经济体制内生需求无法契合而难以在实际上有作为,中国从20世纪70年代末之后近40年的环境问题演变趋势至少可以在一定程度上说明这个问题。事实上,环境法在中国是否真正能够发挥实际作用,并不在于其立法出现是否领先,也无关立法数量多少,其根本上还是取决于是否能够与经济体制发展的内生诉求相契合,实现从体制外挂向体制融入的发展转换。环境法在中国何时具备体制融入的可能,取决于中国在以市场为取向的经济体制改革进程中,环境问题何时成为内生问题,这不仅与市场经济在中国的发展阶段有关,在很大程度上也决定于中国最高决策层以及广大民众对环境问题的认知程度与水平。

2012年以来,前文所述各方面因素逐步形成,中国环境法迎来了体制融入的契机。国家统计局数据显示,2012年中国经济增长速度回落到7.9%^①,这具有重要的转折意义,“中国经济发展步入新常态,经济增速正从10%左右的高速增长转向7%左右的中高速增长”^[14]。中国经济发展新常态是一个宏大的命题,简单地说,就是中国市场经济发展的目标开始由总量增加转变为结构改善。中国经济发展结构的改善面临来自多方面的机遇与挑战,其中环境保护无疑是中国经济发展结构改善最首要的内生需求之一,这是中国环境法体制融入决定性的前提条件。除此之外,中国最高决策层的顶层设计也为中国环境法的体制融入提供了有力的支持。从政治部署上看,2012年11月中国共产党第十八次全国代表大会做出“大力推进生态文明建设”的战略决策^{[15](P45)},生态文明建设成为中国执政党顶层设计的重要组成部分。在中国共产党第十九次全国代表大会报告中,习近平总书记再次强调指出,“要加快生态文明体制改革,建设美丽中国”^{[16](P50)},进一步深入推进生态文明建设。为在法律层面对生态文明建设政治部署进行回应。2018年3月11日,第十三届全国人民代表大会第一次会议通过的宪法修正案,将宪法第八十九条“国务院行使下列职权”中第六项“(六)领导和管理经济工作和城乡建设”修改为“(六)领导和管理经济工作和城乡建设、生态文明建设”。生态文明建设具有丰富内涵,但其核心是环境保护,把生态文明建设的政治部署写入宪法,对于推进中国环境法从形式意义向实质意义转变的重大影响不言而喻,同时也为环境法从体制外挂向体制融入的变迁发展提供了强大的动力。对此,有学者评价道,“需要强调的是,围绕生态文明建设进行的宪法修改虽然是由政治决断所启动的,但政策理念一旦成为宪法条文,就成为指引国家宪法生活的最高规范,构成对国家公权力的宪法约束”^[17]。除了经济转型发展与政治法律环境,公众对于环境问题的认知以及对环境法的需求,也是推进环境法体制融入的重要因素。2013年底也

① 数据来源:国家统计局官网 <http://data.stats.gov.cn/ks.htm?cn=C01&zb=A0501>, 访问时间2020年4月15日。

许是中国公众对环境问题认知的重要转折点，当年大面积持续出现的雾霾为中国公众上了最生动和最深入人心的一节环保教育课，在中国形成了对环境问题前所未有的社会共识，中国的环境法也开始真正进入公众视野并面临前所未有的期望和压力，环境法发挥实际作用的公众认知基础基本形成。上述诸多因素的逐步成熟，促使中国环境法必须改变外挂于体制的“旁观者”姿态，并积极参与到社会治理进程中，成为与现阶段经济体制内生需求相契合的法律领域。

（三）中国环境法定位转换中的行政监管转型契机

选择何种行之有效的法律实施路径，是中国环境法体制融入进程中面临的首要问题。从 20 世纪 70 年代末开始，中国环境法在至今 40 年左右的发展历程中，法律实施的路径单一，行政监管几乎占据了环境法实施的全部空间。从环境法实施的实际效果来看，虽然近 40 年来，中国环境立法数量不断增加，但环境问题的形势却日益严峻，环境行政监管不力与环境法实施效果差强人意之间似乎形成了某种对应关系，在环境法体制融入的进程中，亟待寻找更为有效的法律实施途径。与此同时，2012 年以来，随着《民事诉讼法》《环境保护法》《行政诉讼法》的先后修改，中国于 2015 年正式确立了环境公益诉讼制度并在近些年形成迅猛的发展势头。在环境公益诉讼的带动下，司法因素在环境法实施的过程中的比重和影响迅速提升，专门化的环境司法正在成为一个新兴独立的司法领域，在某种程度上似乎有替代环境行政监管而成为环境法实施的优先选项的发展趋势。那么，究竟应该如何评价环境行政监管的功能与环境司法专门化的发展并为二者进行理性定位，成为环境法体制融入进程中法律实施路径选择无法回避的问题。

中国环境法在近 40 年的发展历程中，主要依赖行政监管进行法律实施，而且实际效果并不理想，虽不能否认行政监管自身存在一定的问题，但从根本上来说，导致环境法实施效果欠佳的决定性因素还是环境法长期以来外挂于体制的旁观者定位。因为环境法游离于经济体制之外，决定了基于环境法而展开的行政监管与经济体制内生的制度需求并不契合，甚至相悖离，环境行政监管相对于其他直接基于经济体制而形成的内生需求只能处于从属地位，一旦环境行政监管触及这种内生需求，影响到经济发展的进程，环境行政监管必然会受到体制性的排斥，监管要求难以落实，法律实施的效果可想而知。针对该问题，不妨以排污许可法律制度在中国的形成为例进行简单地回顾与考察。排污许可制度是国际通行的环境法基础性制度之一，也是最主要的环境行政监管方式，但该制度在中国却经历了非常艰难的发展历程。1989 年 12 月，全国人大法律委员会对《环境保护法（修改草案）》进行审议，对于草案第 31 条有关设立排污许可证的规定，各方意见存在很大分歧，反对的声音尤为明显，因此，中国 1989 年在对《环境保护法》的修改中对排污许可证并未做出规定。1996 年，全国人大讨论修改《水污染防治法》，原国家环境保护局提出在该法中明确排污许可证的法律地位，这一建议遭到了一些工业部门的反对，最终结果是回避使用排污许可的用语^[18](P198)。“2003 年 3 月，国务院发布新的《水污染防治法实施细则》，对于如何审核颁发排污许可证做出新的规定。由于种种原因，环保部门执行起来不那么理直气壮，尤其到了地方层面，执行阻力很大。”^[19]事实上，“执行起来不那么理直气壮”、“执行阻力很大”并非只是排污许可制度实施曾经的写照，类似情形在中国环境行政监管过程中相当长时期内都是非常普遍的存在。换言之，在近 40 年的发展过程中，中国环境法的实施效果一直欠佳，其根本原因并不在于行政监管自身，而是基于环境法形成的行政监管根本没有发挥实际作用的机会。环境法体制外挂的境遇决定了环境行政监管职能是从属性的，其究竟能在什么程度上发挥作用，则取决于形势的需要尤其是经济体制的兼容程度，这是中国环境行政监管之所以一度表现出突击性、阶段性等运动式特征的真正原因。而从环境法制较为发达国家的实践来看，通过建立完善的环境行政管理体制为组织依托，以行政监管作为推进环境法实施的主要方式，是各国较为通行的做法。因此，在中国环境法体制融入的进程中，在法律实施路径选择上，对行政监管而言，其实并不面临需要用司法或者其他方式取而代之的问

题，而是如何借环境法体制融入的契机，从根本上改变环境行政监管历来的从属性定位，通过推进环境行政监管的转型，契合现阶段经济体制发展的内生需求，让环境行政监管有实际发挥作用的机会与可能，从而优化环境法的实施效果。

三、中国环境行政监管的转型发展

（一）中国环境行政监管转型发展的目标与面临的主要问题

中国环境法中的行政监管转型，是一个在指向上有一定不确定性的问题，从不同的角度和层次可以进行不同的解读，但其核心命题无非涉及以下两个方面：其一，转型的目标是什么；其二，转型面临的主要问题有哪些。前者决定向哪里转的问题，后者决定了怎么转的问题，下文分述之。

转型目标的确定涉及两个基本问题，即对环境行政监管既有状态的基本判断以及基于体制需要而对环境行政监管未来功能定位的预期。从根本上来说，环境行政监管究竟能不能发挥作用以及发挥多大作用，最终取决于特定阶段环境法被体制兼容的程度。前文提及，中国环境法在从 20 世纪 70 年代末开始之后的三十几年的发展过程中，一直游离于体制之外，环境问题在该阶段也并未基于体制需要而形成内生问题，这决定了通过行政监管对环境法的实施在整个法律实施的过程中不能成为独立的部分。环境行政监管作为体制外的存在只能迎合或者服从经济发展的目标，其自身无法形成独立的监管逻辑并实际发挥作用，完全处于从属的地位。环境行政监管以此为基础进行转型，未来的功能定位同样取决于近年来中国经济转型发展对环境法的内生需要。2012 年以来，中国经济进入中高速增长的新常态，从总量增加阶段进入结构调整时期，为解决资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化等问题，进一步落实国家生态文明建设的整体部署，环境法作为解决环境问题最基本的法律对策体系必须有所作为，这是来自现阶段经济体制的内生需求。对于环境行政监管而言，摆脱既往从属性地位的影响，不再受制于其他制度因素，形成独立发挥作用的环境法实施过程不仅可能而且必须。简而言之，中国环境行政监管的转型目标应确定为从从属到独立的定位转变。

中国环境行政监管从从属到独立转型面临的主要问题有两个：行政监管职权配置的碎片化和行政监管的非常态化，环境行政监管长期的从属性定位是这两方面问题形成的决定性因素。

职权配置的碎片化是各国环境监管中所面临的普遍问题。环境要素之间往往相互关联，且一个活动可能导致不同的环境要素的损害，但是在实践中，出于专业区分和资源配置的考虑，整体环境往往会被分割为不同要素，由不同部门分别监管，这导致了职权配置的碎片化。例如，有美国学者指出，“尽管存在着上述呼声，但是我们的环境监管体系总体上被划分为不同部分，很多（尽管不是全部）主要的联邦环境立法关注单一的污染或者保护单一的环境要素。《清洁空气法》、《清洁水法》以及《濒危物种保护法》就是典型的例子。土地利用监管则不仅仅涉及不同的立法，还涉及不同层级的政府。因此，环境监管高度碎片化，不同的机构只能运用不同的法律去应对由同样的行为导致的不同的环境后果”^[20]。在我国，职权配置的碎片化在环境行政监管领域的表现也非常明显。上海市环境保护局曾于 2018 年委托有关机构成立课题组，就《执法监督——相关部门执法职责梳理》问题进行了专项研究，根据该课题研究报告显示，环境行政监管的执法职责约有近 200 项由环境保护行政主管部门之外的相关政府职能部门负责，涉及海洋、规划与国土、住建、交通运输、水务、海事、农业、绿化市容、城管执法、公安、质量技监、工商、出入境检疫等 14 个部门。环境行政监管职能的分散有其一定的客观原因：既有政府职能部门的划分，要么着眼于特定社会领域的管理需要，要么基于行业管理的需求，而环境问题的形成与表现并不局限于特定领域和行业，因此环境行政监管的职能配置难以与既有政府职能部门形成平行关系。但从上述研究报告结果来看，环

境行政监管职能配置用分散已经不足以准确形容，其呈现出的是明显的碎片化分布，这种局面的形成实际上是中国的环境行政监管长期从属性定位的必然结果。从属意味着无法形成独立的话语权和影响力，那么在体制上如何维持这种局面而且并不否认环境行政监管在形式上的存在，可能最有效的做法就是使环境行政监管的职责尽可能的分散，甚至碎片化，如此可以在两个方面对环境行政监管进行有效的限制：其一，使环境行政监管成为其他社会领域管理或者行业管理的附带部分，使其缺乏形成独立判断的基础；其二，职能越分散，碎片化趋势越明显，越难以形成一致的监管主张，实际效果也无从谈起。总而言之，职权配置的碎片化，最终导致执法理念的碎片化，使得行政执法价值理念浮在空中，无法落实^[21]。因此，对于中国环境行政监管的转型发展而言，监管职能的碎片化是必须首先着力解决的问题。

与职权配置的碎片化相比，环境行政监管的非常态化则更加具有中国特色。在革命战争年代，政治动员与运动式治理相结合，获得了良好的实践效果。在建国之后，这种传统的影响力仍然十分强大，并延续至今。“在行政执法中，以‘集中整治’、‘专项治理’、‘突击执法’、‘专项行动’、‘专项行动’等为代表的运动式执法方式非但没有随着法治建设的推进而销声匿迹，反而已经成为一种执法常态。”^[22]在环境行政监管领域，以运动式执法为表征的非常态化问题一直以来也是制约环境行政监管从从属到独立的关键性问题。环境行政监管的非常态化在中国环境法的不同发展阶段有着不同的表现方式。中国的环境立法在 20 世纪 70 年代末起步，环境行政管理体制也从 1982 年初步确立，环境行政监管的立法及体制基础基本已经具备，也大致确立了以环境影响评价制度为主要抓手的环境行政监管机制。但在之后的相当长一段时期之内，环境影响评价制度并未在环境法的实施中真正得以落实^①，环境行政监管基本形同虚设，中国的环境问题平稳地渡过了缓发期和积累期。2005 年开始，中国的环境问题开始表现出突发性特征，在不同领域持续显现，环境法不得不仓促回应，被外界称为“环评风暴”的运动式环境行政监管拉开序幕：2005 年第一次“环评风暴”启动，主要针对违规水电项目；2006 年 2 月第二次，主要针对沿江沿河化工企业；2007 年 1 月第三次，主要针对固定资产投资；2007 年第四次，主要指向流域水污染问题。在这一阶段，其实国家并未出台新的环境影响评价立法或者相关制度，前后几轮运动式的集中监管行动只不过是对过往某领域普遍存在的环评违法行为的纠正，只是因为之前环境行政监管的不作为，一旦环境行政监管开始有所作为，就会产生“风暴”的错觉。要么放任自流，要么暴风骤雨，环境行政监管历来没有形成稳定的长效机制，这种局面一直到最近几年也没有得到有效的扭转。2015 年年底开始，在中央环保督察组的高压态势下，一些地方以落实环境行政监管要求的名义，出现了简单粗暴的“一律关停”等“一刀切”现象，对社会正常生活和生产秩序造成极大影响，一段时间内引发对环境行政监管极大的争议和诟病。对此，2018 年 5 月，生态环境部专门研究制定《禁止环保“一刀切”工作意见》，要求坚决反对“一刀切”，并进行严厉追责问责。无论是曾经的“环评风暴”，还是近年来围绕“一刀切”的争议和纠错，其实都说明了一个问题，中国的环境监管是非常态化的，总在无所作为与矫枉过正的怪圈之中循环往复，如果是在环境行政监管处于从属性定位的阶段，这种局面还有其存在的体制性基础和一定的必然性，但随着环境法的体制融入以及随之而来环境行政监管从从属到独立的转型，形成环境行政监管的长效机制势在必行，环境行政监管的非常态化需要在根本上进行转变。

^① 原国家环保总局局长解振华曾经透露，过去环保总局发布消息说，我国的环评执行率达到 90% 以上，但实际上如果以必须做环评的建设项目为基数来计算，环评的执行率只有 40% 到 50%。参见《“环评风暴”后环保总局何去何从》，资料来源：中国网 <http://www.china.com.cn/chinese/huanjing/879866.htm>，访问时间 2020 年 5 月 10 日。

(二) 中国环境行政监管职能的整合发展

1. 对于中国环境行政监管职能整合发展的理性认知。针对职能配置的碎片化问题,中国环境行政监管转型的大方向是明确的,即对监管职能进行有效整合。从趋势上来看,中国环境法的体制融入是一个环境法实施与体制内生需求逐步紧密结合的渐进过程,环境行政监管职能从碎片化到整合发展也必然是一个逐步推进的过程,这个过程的有效推进应该建立在对环境行政监管职能整合发展理性认知的基础上。

首先,要对“职能整合”的概念进行理性认知。职能整合是建立在对“碎片化”职能进行梳理和分类的基础上,对于环境监管职能的重新组合和优化配置,职能整合并不等于“大一统”,片面求“大”、求“统一”的矫枉过正思路只能走向问题的另一个极端,不符合环境行政职能整合的发展规律。环境行政监管职能的整合必须以对环境问题的有效回应为导向,从环境问题的形成原因和发展的一般过程来看,其作为特定阶段社会发展与进步的“副产品”,广泛存在于社会生产与生活的各个领域,环境行政监管职能“碎片化”的形成在一定程度上和这种情况有关,但实践证明“碎片化”的监管并不能有效解决分布分散的环境问题,需要对监管职能进行整合。因此,对环境行政监管职能的整合应以环境问题的形成机理以及分布规律为基础,并归纳和总结类型化的环境问题监管需求,以此为参照对环境行政监管职能进行组合并优化,不能将类似“大”或者“统一”这种形式上的描述作为环境行政监管职能整合发展的目标。

其次,要充分考虑职能整合发展的阶段性。发达工业化国家环境行政监管大致在20世纪60年代末起步,从其半个世纪的发展历程来看,经历了职能逐步从分散到集中以及在此基础上从薄弱到强化的转型升级过程,发展的阶段性是这个过程的重要特征。例如,日本政府在1970年在内阁府首次设立了公害对策本部,翌年在内阁府又组建了环境厅,从而改变了由各省厅分散治理公害的行政管理状况,实现了全面统管环境保护问题的一体化行政管理体制,2001年在中央省厅机构改革过程中又成立了作为最高环境管理行政机构的环境省^[23]。因此,对于中国环境行政监管的职能整合发展而言,同样也要考虑阶段性问题。管理职能的“碎片化”在相当长一段时期内常态存在,其背后是不同政府职能部门之间的职权划分以及由此决定的利益格局,从“碎片化”到整合的发展,实际上意味着对原有政府职能部门既有权限划分以及利益格局的冲击,这种调整不可能一蹴而就,而必须充分考虑原有体制机制的缓冲限度,先在重点问题上着手,逐步带动整体上的转变。在2018年3月的国务院政府机构改革中,有关环境行政监管职能的整合是本轮改革的重点之一,在很大程度上就体现了阶段性的要求,本文将在下文中对该问题进行详述。

2. 中国环境行政监管职能整合发展已经具备的支持性因素。近年来,中国的生态文明建设持续深入推进,在很多方面都取得了实质性进展。在这些已经取得的进展中,生态环境行政管理体制的改革以及生态环境保护综合行政执法机制的改革,是当前环境行政监管职能整合发展在体制上和机制上重要的支持性因素。

在2018年3月新一轮的国务院机构改革中,有关生态环境的行政管理体制改革取得了重大进展,新组建的生态环境部和国家林业和草原局为环境行政监管职能的整合发展提供了不可或缺的体制支持。生态环境部在原环境保护部的基础上组建,最大限度地整合了污染防治的职责,实现了环境行政监管的“五个打通”,即打通了地上和地下、打通了岸上和水里、打通了陆地和海洋、打通了城市和农村、打通了一氧化碳和二氧化碳^[24],将之前分散在六个部委的和污染排放监管相关的职责进行了有效整合,由生态环境部统一行使各类污染排放的行政监管职责。在现代意义上环境法形成发展的过程中,以污染防治为中心的认知模式占据了主导性影响,中国的环境法也不例外^[25]。因此,对污染排放的监管,历来是环境行政监管的核心组成部分,对污染排放监管职责的整合,是从整体上推进环境行政监管职能整合具有决定性意义的一步。除污染排放之外,生态保护也是环境

行政监管的主要组成部分，在本次的国务院机构改革中，生态保护的职责也受到充分重视，为此新组建了国家林业和草原局。国家林业和草原局把之前分散在各部委的自然保护区、风景名胜区、自然遗产、地质公园等管理职责进行整合，统一对森林、草原、湿地、荒漠和陆生野生动植物资源开发利用和保护进行监管，并负责组织生态保护和修复。从以往的做法来看，生态保护主要从属于资源管理，缺乏独立性而且职能分散，历来是中国环境行政监管的薄弱环节，以国家林业和草原局的组建为契机，中国的生态保护职能得到了很大程度上的整合，为整体上环境行政监管职能的整合发展提供了不可或缺的结构支持。

除了上述体制层面的因素之外，在生态环境执法机制层面的改革也为环境行政监管职能的整合发展提供了有力的支持。2018年12月中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深化生态环境综合行政执法改革的指导意见》（下文简称《指导意见》），对中国生态环境行政执法工作改革进行了专门部署。生态环境部对此进行了积极回应，“深化生态环境保护综合行政执法改革，就是要整合污染防治和生态保护执法职责和队伍，统一实行生态环境保护执法，合理配置执法力量，消除体制机制弊端”^[26]。从中不难看出，此次生态环境行政执法改革的关键词是“职责整合”，《指导意见》明确指出，要根据中央改革精神和现行法律法规，整合环境保护和国土、农业、水利、海洋等部门相关污染防治和生态保护执法职责。此次改革的最重要制度创新在于，《指导意见》将生态环境综合行政执法改革的重点置于对污染防治和生态保护执法两方面的执法职责整合，使长期以来污染防治执法和生态保护执法结构性隔离问题的有效解决成为可能，为环境行政监管职能实质意义上的整合发展提供了重要的机制保障。

3. 环境行政监管职能整合的进一步发展。除了上文提及的已经取得的进展，环境行政监管职能的整合发展依然还存在一些制约因素，其中最主要的问题在于当下中国生态环境的行政管理体制与生态环境的行政执法机制的改革趋势并不匹配。虽然在理论研究中一般认为，“生态环保体制的主要职能就是污染防治和生态保护，两者形成有机整体”^[27]，但在一个国家特定阶段的生态环境行政管理体制的构架上，污染防治职能和生态保护职能的结合程度取决于很多现实因素，往往与理论设想并不完全重合。2018年3月的国务院机构改革，确定了目前中国生态环境行政管理体制的基本格局。生态环境部的组建，整合了之前分散在相关部委的污染监管职能，实现污染的统一监管。对此，多位环境学者曾表示，“生态环境部”虽有“生态”二字，但基本上以环境污染治理职能为主，尚未见其涵盖生态保护职能^[28]。生态保护的职能是由新组建的国家林业和草原局承担，该局为新组建的自然资源部管理的国家局，就职能定位上来说，根据机构改革方案说明，“实现山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理”是自然资源部职能的重要组成部分^[29]。因此，此次国务院机构改革在生态环境的行政管理体制上取得的重大进展主要在于对污染防治监管职能的有效整合，着力解决之前污染防治监管主体林立、权责分散、部门协调难、执法成本高、效能低下的突出问题，而对于污染防治监管职能和生态保护监管职能的整合问题，在此次机构改革中并未过多涉及，就现阶段的实际情况来看，这两方面的职能在体制上相对是分离的。而在前文提及的《指导意见》中，对现阶段生态环境行政执法工作改革的主要目标则定位于整合相关部门污染防治和生态保护执法职责。随之而来的问题是，污染防治和生态保护这两方面职能在体制上是相对分离的，而在执法机制上要整合，体制和机制该如何匹配，是环境行政监管职能进一步整合发展必须解决的问题。

对于该问题的解决，首先需要对污染防治和生态保护各自的本质表现以及二者之间的关系进行探讨。污染从本质上来说是负外部性的典型表现，因此，解决负外部性问题，是生态环境部职能定位的基本内在逻辑。而生态保护的表现形式则较为复杂，一方面涉及负外部性问题，比如对滥垦导致水土流失、滥牧导致荒漠化等行为的查处，另一方面也涉及正外部性问题，比如对以国家公园为

主的自然保护地体系的保护,虽然这两个方面存在一定的内在关联,但显然各自有不同侧重。如果从上述理解出发,也许可以探索在一定程度上解决前文所提出的管理体制和执法机制的匹配问题。解决方案的整体设想是,以外部性的不同类型为基础,确定污染防治和生态保护执法职责的整合限度。具体而言,目前污染防治和生态保护执法职责的整合职能首先在一定限度上实现,即先实现污染防治执法职责与生态保护中涉及负外部性的那部分执法职责的整合。按照《指导意见》的整体设计,生态环境部门是现阶段整合行政执法职责的主体部门,上述思路可以保证生态环境部门既有的污染防治执法职责与整合进来的执法职责在内在逻辑上保持一致,同时也不至于因为整合过度超过体制接纳限度而导致僵局,从目前管理体制与执法机制的格局来看,这种解决问题的方案也许有一定的可行性。当然,这种解决问题的思路也只能是阶段性的,随着中国生态环境的行政管理体制的优化发展,污染防治和生态保护职能在体制上的结合程度也会进一步提高。在这一过程中,管理体制和执法机制不匹配的问题会逐步得到解决,实现环境行政监管职能整合的最终目标。

(三) 中国环境行政监管长效机制的构建

中国环境行政监管长效机制的构建,有两个方面的问题必须着力予以解决,一方面是环境行政监管从“政策驱动型”向“法律驱动型”的转变,另一方面则是“法律驱动型”环境行政监管的执行定位问题。这两方面问题存在一定的递进关系,下文分述之。

1. 中国环境行政监管从“政策驱动型”向“法律驱动型”转变。从应然层面来说,环境行政监管作为各国通行最主要的环境治理方式,应该主要靠法律驱动,但是在中国特殊的背景之下,政策一直在社会治理之中扮演着重要角色,甚至在一定程度上替代法律发挥作用。有学者曾经指出,“政策与策略在我国享有历史性的威望。80年代中期以前,我国行政管理基本上以人治为主,活跃于政治、经济、文化、教育、日常生活各领域中的,一直是党的政策和政府政策。行政机关及其工作人员主要依靠政策办事,人民群众也不断期盼着一些新的‘政策’出台。全社会笼罩着浓重的政策氛围。虽然有一些法律,却被作为政治生活的点缀,时而使用,时而不用,成了空中的花环,看得见,摸不着,形同虚设”^[30]。这种以政策为导向的社会治理方式对于环境行政监管也产生了显著影响,出现了所谓的“法律空洞化”的特点,即法律宏观、粗犷,具体执行时依赖于政策^①。长久以来,中国的环境行政监管主要靠政策驱动。诸如污染物排放总量控制、排污许可等这些重要的环境行政监管措施,在形成以及后续的发展演变过程中,历来都是以相关政策作为主要依据的^②。而对于大气污染、水污染、土壤污染这些主要的污染治理领域,在环境行政监管的推进过程中,各种政策性措施也明显发挥出主导性优势^③。近年来,中央环保督察的推进令人关注,而环保督察在根本上并非法律驱动产物,其“某种程度上仍然具有通过红头文件开展‘运动型治理’的传统行为特征,更多体现出领导个人意志而不是现代国家组织中“非人格化”的任务目标”^[31],体现的是对政策效应的倚重和依赖。

这种局面的形成并非偶然,主要与长期以来中国环境法体制外挂的境遇有关。体制外挂的境遇

① “法律空洞化”是指立法风格简略、粗犷,法律的完整性、周延性、精确性和普适性不足,没有实质内容,可操作性差,从而导致法律的控制力不足,法律仅剩一个空壳甚至连外壳都没有的现象。参见邢会强:《政策增长与法律空洞化——以经济法为例的观察》,载《法制与社会发展》2012年第3期。

② 有关该问题可参见赵绘宇、赵晶晶:《污染物总量控制的法律演进及趋势》,载《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》,2009年第1期;孙佑海:《实现排污许可全覆盖:〈控制污染物排放许可制实施方案〉的思考》,载《环境保护》2016年第23期。

③ 诸如2013年国务院出台《大气污染防治行动计划》(简称“大气十条”)、2015年国务院出台《水污染防治行动计划》(简称“水十条”)、2016年国务院出台《土壤污染防治行动计划》(简称“土十条”)等一系列“十条”,这些“十条”作为政策措施曾为一个时期环境行政监管的主导性驱动因素。

决定中国的环境法在相当长的一段时期内主要以一种形式的意义存在，其制度设计也必然脱节于环境问题对立法的实际需求，换言之，就环境立法自身而言长期面临“中看不中用”的尴尬境地。因此，当形成环境行政监管的制度需求时，各种政策措施即挟其自身固有的“短平快”优势成为环境行政监管展开的主要制度支持。“回首中国环境法的成长进程，无论是环境法的基本原则还是基本制度，在其形成和发展的过程中，政策的影响都无处不在”^[32]，而当政策成为环境行政监管的主要驱动因素，必然导致非常态化的问题。从根本上来说，“法律和政策是两种不同性质的工具，……法律表现为一种常态管理，政策表现为因应管理”^[33]。基于政策的因应性，主要由政策驱动的环境行政监管也必然以突击、应急的方式呈现出来，这是导致长期以来中国环境行政监管非常态化的决定性因素。因此，逐步形成法律对环境行政监管的主导性影响，在认识上和实践中推动环境行政监管从“政策驱动型”向“法律驱动型”转变，是构建中国环境行政监管长效机制的第一步。

从目前的情况来看，中国的环境行政监管从“政策驱动型”向“法律驱动型”转变所需要的条件已经基本具备。首先，环境治理顶层设计的支持。在2018年5月召开的全国生态环境保护大会上，习近平总书记指出，要用最严格制度最严密法治保护生态环境。这无疑体现了中国环境治理方面的顶层设计，在顶层设计层面对法治的强调，使得现阶段推进环境行政监管从“政策驱动型”向“法律驱动型”的转变不仅可能而且必须。其次，就近年来中国环境立法自身的发展而言，也为构建“法律驱动型”的环境行政监管提供了必要的法律资源支持。顾名思义，所谓“法律驱动型”环境行政监管，必须以完善的立法为依托，立法的不完善是政策趁虚而入并成为环境行政监管主要驱动因素的重要原因。这种局面近年来正在发生明显的扭转，2014年以来中国环境立法的完善发展明显进入了快车道。一方面，一些重要的环境综合性立法和单行立法进行了重大修改，比如《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《海洋环境保护法》《环境影响评价法》等；另一方面，新的环境立法相继出台，比如《环境保护税法》《土壤污染防治法》。随着相关立法的修改和新立法的出台，中国的环境立法在填补立法空白、细化法律责任、增强可操作性以及提高环境管理手段的法定性要求等方面，都取得了明显的进展。立法不断的完善，是环境行政监管从“政策驱动型”向“法律驱动型”转变在技术层面的重要保障。

2. “法律驱动型”环境行政监管的执行定位。构建“法律驱动型”环境行政监管的条件已经具备，接下来面临的的就是落实和执行的问题。从整体趋势来看，中国的环境行政监管日趋严格，这种发展趋势符合国家对生态环境领域监管的整体部署要求。从顶层设计来看，2018年习近平总书记在全国生态环境保护大会上指出，“要用最严格制度最严密法治保护生态环境”；从监管机构的回应来看，2019年生态环境部部长李干杰在全国生态环境保护工作会议上的讲话中要求“严格生态环境保护执法”；从法律基础来看，《环境保护法》作为中国现行的综合性环境立法，被称为“史上最严格的环保法”。因此，如何贯彻和体现“严格”，成为决定“法律驱动型”环境行政监管执行定位的核心要求，有必要对该问题展开进一步探讨。

首先，严格的环境行政监管是在中国现行制度环境下的常态存在，而并非矫枉过正的权宜之计。从整体上提高对环境行政监管严格程度的要求，是中国现阶段推进生态文明建设的重要组成部分，也是中国经济发展升级转型对环境法治的内在需求，从整体的制度环境来看，严格的环境行政监管在今后将成为常态的存在。此外，从中国环境行政监管主要驱动因素的转变来看，环境行政监管主要以法律驱动为主，相较于政策而言，法律更具稳定，与“最严格的环保法”相匹配，严格的环境行政监管将形成稳定的长效机制。因此，对环境行政监管的严格要求不是针对以往放松监管要求甚至不作为矫枉过正的权宜之计。从这个角度来说，“一刀切”情况的出现绝非落实环境行政监管严格要求的正常情况，在某种意义上，“一刀切”体现的是以往环境行政监管非常态化的惯性产物，“是典型的环境保护乱作为，也是生态环境领域形式主义、官僚主义的重要表现形式”^[34]，会

对环境行政监管的权威乃至社会整体上对环境法治的信心产生严重损害，常态化的严格的环境行政监管必须摒弃类似“一刀切”这种运动式、非理性的做法。

其次，“法律驱动型”环境行政监管的严格执行应调动监管机构的能动性。“法律驱动型”的环境行政监管无疑应该以环境立法的授权为基础，满足法的规范性和正当性标准。以往“政策驱动型”环境行政监管的最大问题，就在于过于关注环境治理效果和社会反响，因此没有办法形成稳定的监管框架，从而也无法形成稳定的监管秩序。因此，要推动环境行政监管从“政策驱动型”向“法律驱动型”转变，必须建立起符合“法律的美德”要求的环境法体系，即一个满足法的一般性、法的清晰性、法的稳定性和连续性、法的一致性和协调性的体系^[35]。但是需要注意的是，不论环境法体系如何完备，具体规范都不可避免地会出现空白、漏洞或者在迅速变化发展之中变得不合时宜，此外，从环境问题的特点来看，其往往表现出多重差异性，包括地区差异性、发展阶段差异性以及社会关注程度的差异性等，这两方面导致从纸面上的法律规范到实际的监管活动之间存在较大的不确定空间，“换言之，在监管活动中，行政机关实际上是在一种复杂的、变化的、规范与事实相互影响的情景中行动”^[36]，因此，在实际的环境行政监管过程中，环境行政监管机构往往会进行回应性的监管，通过综合检视产业机构、被监管者动机、自我监管能力等方面的差异性来决定监管的时机和手段，而不是僵化的执行法律^[37]。因此，在现实中，“环境规制者在执行和实施环境法时常常偏离法律强制规定的立法目的和具体条文，这一点的表现方式极其多样”^{[38](P27)}。上述情形中的“偏离”在各国环境行政监管中实际上是一种普遍的现象，与法律自身的规范性和稳定性并不矛盾。环境行政监管执行与法律规范之间的偏离空间，客观上需要监管机构发挥自身的能动性，针对对象的多样性和复杂性对法律规范的执行进行系统调整，使之更符合环境立法实质上的目标和宗旨。基于环境行政监管的专业性、灵活性和效率要求，这种建立在监管机构自身能动性基础上的法律规范执行偏离，应承认其必然性和正当性，在“法律驱动型”的环境行政监管中也必然是一种常态的存在。当然，基于监管机构能动性发挥而导致的法律规范执行偏离也存在相当的风险，容易形成与环境立法实质要求和目标相悖的环境行政监管过程和结果，必须有相应的监督机制和纠错机制。在这个问题上，一方面可以从环境行政监管体系内着手，通过内部监督机制避免规范执行偏离过度；另一方面，也可以考虑从司法的角度着手，通过司法机关的纠错机制避免实体和程序违法。其中后一方面可能在结构上更具合理性，而且也是现阶段中国环境司法专门化功能展开的重要领域之一。

四、结 语

对中国环境行政监管的考察应将其置于更开阔的视角，长期以来环境行政监管的效果差强人意，最主要的原因并不在于其自身，而在于中国环境法长期体制外挂的境遇。近年来，中国经济发展步入新常态，生态文明建设持续深入推进，社会公众对环境问题的认知水平不断提升，中国的环境法迎来了从体制外挂向体制融合发展的历史契机。在中国环境法体制融入的发展进程中，虽然环境司法专门化发展势头迅猛，但环境行政监管依然是环境法最基本和常态的实施方式。环境法的体制融合发展意味着环境法已经成为体制内生的法律制度需求，环境行政监管也需要随之从从属向独立进行转型，不仅要着力解决环境行政监管职能“碎片化”的问题，还要逐步形成长效的环境行政监管机制。

参考文献

- [1] 吕忠梅. 环境法回归 路在何方? ——关于环境法与传统部门法关系的再思考[J]. 清华法学, 2018(5).

- [2] 邓尤福. 环保治污“一刀切”是懒政思维作祟[EB/OL]. <http://media.china.com.cn/cms/2017-08-23/1120078.html>, 2020-06-29.
- [3] 张力. 国家所有权遁入私法: 路径与实质[J]. 法学研究, 2016(4).
- [4] 谢海定. 中国法治经济建设的逻辑[J]. 法学研究, 2017(6).
- [5] 陈甦. 改革开放 40 年来我国经济体制与经济法制的互动发展[J]. 中州学刊, 2018(11).
- [6] 王利明, 常鹏翱. 从学科分立到知识融合——我国法学学科 30 年之回顾与展望[J]. 法学, 2008(12).
- [7] 李林. 中国法治建设 60 年[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2010.
- [8] 张文显. 中国步入法治社会的必由之路[J]. 中国社会科学, 1989(2).
- [9] 赵旭东. 改革开放与中国商法的发展[J]. 法学, 2018(8).
- [10] 张守文. 体制改革与经济法的关联性考察[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2018(5).
- [11] 赵中孚, 刘运宏. 《民法通则》的制定及其对现今民法典编纂的启示——纪念《民法通则》颁布 20 周年[J]. 法学杂志, 2006(6).
- [12] 范健. 中国商法四十年(1978-2018)回顾与思考——中国市场经济主体与行为制度的形成与发展历程[J]. 学术论坛, 2018(2).
- [13] 邵伯定. 为什么有法不依[J]. 环境管理, 1984(1).
- [14] 牛犁. 如何看待当前中国经济形势[N]. 人民日报, 2015-09-24(10).
- [15] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2012.
- [16] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2017.
- [17] 张翔. 环境宪法的新发展及其规范阐释[J]. 法学家, 2018(3).
- [18] 朱谦. 环境法基本原理[M]. 北京: 知识产权出版社, 2009.
- [19] 孙佑海. 排污许可制度: 立法回顾、问题分析与方案建议[J]. 环境影响评价, 2016(2).
- [20] Owen, D. Mapping, modeling, and the fragmentation of environmental law[J]. *Utah Law Review*, 2013(1).
- [21] 王余生, 陈越. 碎片化与整体性: 综合行政执法改革路径创新研究[J]. 天津行政学院学报, 2016(6).
- [22] 程琥. 运动式执法的司法规制与政府有效治理[J]. 行政法学研究, 2015(1).
- [23] 伊藤昭男, 苏林. 中日环境行政机构改革比较[J]. 国际经济评论, 2010(4).
- [24] 新华社. 环保部就“打好污染防治攻坚战”相关问题答问[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/video/2018-03/17/c_129831399.htm, 2020-06-30.
- [25] 张璐. 论我国环境立法涉农观念的缺失[J]. 华东政法大学学报, 2009(4).
- [26] 李干杰. 深入推进生态环境保护综合行政执法改革 为打好污染防治攻坚战保驾护航[N]. 人民日报, 2019-03-30(14).
- [27] 王金南, 等. 生态环境保护行政管理体制改革方案研究[J]. 中国环境管理, 2015(5).
- [28] 刘思维, 等. 污染治理将实现统一监管, 生态保护尚留遗憾[EB/OL]. <https://www.163.com/dy/article/DCS3D9T70519DDOA.html>, 2020-07-14.
- [29] 国务院. 关于国务院机构改革方案的说明[EB/OL] http://www.gov.cn/home/2018-03/14/content_5273880.htm, 2019-07-21.
- [30] 郭润生, 刘东生. 论行政执法中法律与政策的关系[J]. 法商研究(中南政法学院学报), 1999(2).
- [31] 陈海嵩. 环保督察制度法治化: 定位、困境及其出路[J]. 法学评论, 2017(3).
- [32] 张璐. 环境法学的法学消减与增进[J]. 法学评论, 2019(1).
- [33] 郑敬高, 田野. 从“国家意志”到“行政法治”——在法律与政策关系上的泛法律观[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2007(5).
- [34] 生态环境部. 生态环境部明确禁止环保“一刀切”行为[EB/OL]. <http://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/>

qt/201805/t20180528_441554.htm,2020-07-20

- [35]曹伟. 论环境法法典化的方法论自觉[J]. 中国人民大学学报,2019(2).
[36]曹伟. 环境监管中的“规范执行偏离效应”研究[J]. 中国法学,2018(6).
[37]刘鹏,王力. 回应性监管理论及其本土适用性分析[J]. 中国人民大学学报,2016(1).
[38]王慧. 美国环境法的改革——规制效率与有效执行[M]. 北京:法律出版社,2016.

Orientation Change of Environmental Law and Transformation of Administrative Supervision in China

ZHANG Lu

Abstract: China's environmental law in the early stage does not match with the endogenous demand of economic system reform. It is in the situation of system plug-in for a long time, and it is difficult for environmental administrative supervision to take practical actions. With the comprehensive deployment of ecological civilization construction, China's economic development has stepped into the new normal, and the public's awareness of environmental issues has been improved as a whole. The basic conditions for China's environmental law's integration into the development from the external system to the system have been achieved. In the process of the development, environment administrative supervision is facing both opportunities and challenges in the transformation from dependence to independence, asking for the solution of fragmentation of the environmental administrative regulatory functions, effective integration of regulatory functions, and gradual promotion of the environmental administrative supervision from the "policy driven" to "legal driven", thus forming the normalized supervision mechanism with the integration of management system and execution mechanism.

Key words: environmental law; economic system; environmental administrative supervision

(责任编辑 周振新)