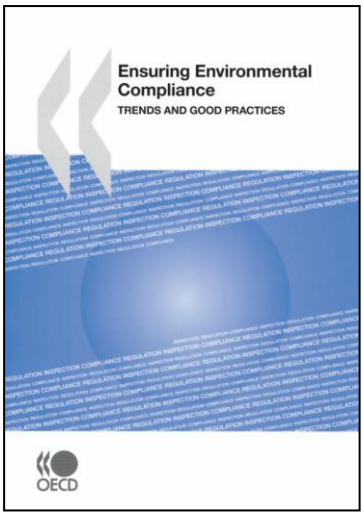
OECD MULTILINGUAL SUMMARIES



Ensuring Environmental Compliance: Trends and Good Practices

Summary in Chinese

环境守法保证体系：国别比较研究

摘要

虽然OECD[1]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，确保环境守法成为一项很大的挑战：

- 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，政府仍要进一步制定宏伟的守法保障目标，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企业获得竞争优势，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

[1] 经济合作与发展组织

OECD

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八个国家的环境守法保证体系进行了比较分析，包含六个OECD成员国（芬兰、法国、日本、荷兰、英国、美国）以及两个非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三个方面——守法推进、守法监督以及违法应对（强制性）。同时，本研究也考查了制度框架和环境法规的主要特征，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八个案例国家中也有所体现（例如，各国在对违法的非强制的反应以及反对罚款方面，强调得方面各不相同）。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。

- *对有潜在的环境巨大危险或绩效评估表明违法风险更高的机构进行针对性地守法监督。*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（比如美国、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的发现违法行为，也因此成为更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。

- *根据违法的程度进行相应的强制执行。*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，他们也更多的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、降低管理成本提供了很多方法，比如，申请许可和自监控报告的网上提交、各类复杂的数据库以及网络交互工具等等。
- *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。比如，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以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）。

For more information on the project please contact the OECD Secretariat

Mr. Eugene MAZUR
Project Manager
Environmental Performance and Information Division
Environment Directorate
Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
2, rue Andre Pascal
75775 Paris Cedex 16
FRANCE
E-mail: eugene.mazur@oecd.org
Tel.: (33 1) 45 24 76 92
Fax: (33 1) 44 30 61 83
www.oecd.org/env

本概要并非经合组织的正式译文。

在提及经合组织版权以及原著标题的前提下允许复印本概要。

多语种概要出版物系经合组织英法双语出版原著的摘要译文。

由经合组织在线书店 www.oecd.org/bookshop/ 免费提供。

如需更多信息，请与经合组织出版事务及通信总司版权及翻译处联系
rights@oecd.org 或传真：+33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

请访问我们的网址 www.oecd.org/rights/