

# 区域环保督察的功能定位及制度完善

竺效 邱涛韬<sup>1</sup>

**【摘要】**：跨区域环境治理需要地方政府间的密切协作，同时也离不开具有更高权威的主体的介入。作为我国的跨区域环境保护管理机构，环保督察局应当在跨区域环境治理中发挥积极的作用。然而，由于功能缺位，长期以来区域环保督察机构在跨区域环境治理方面所能发挥的作用非常有限。解决这一问题的关键在于明确我国区域环保督察机构在跨区域环境治理中的功能定位。基于我国的生态环境治理实践，通过对“污染影响跨区域”和“污染源跨区域”两大类我国目前主要的跨区域环境问题进行分析可知，区域环保督察机构应当担任“监督者”而非“管理者”的角色。充分借鉴中央环保督察的制度框架，区域环保督察机构应当通过构建跨区域环境问题的信息和线索收集机制、督促整改机制和问责启动机制实现对地方政府涉跨区域环境问题执法的有效监督，从而发挥区域环保督察机构的跨区域环境治理功能。

**【关键词】**：区域环保督察制度 跨区域环境治理 污染影响跨区域 污染源跨区域 中央环保督察

**【中图分类号】**：D630.9 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1007-9092(2022)01-0026-012

## 一、问题的提出

自2002年开始，为更好地解决跨区域环境问题、完善我国的生态环境监管体制，我国初步建立起了区域环境保护督查制度（以下简称“区域环保督查制度”）。<sup>1</sup>为构建“国家监察、地方监管、单位负责”的环境监管体制，<sup>2</sup>原国家环境保护总局先后共设了华北、华东、华南、西北、西南、东北六个环境保护督查中心（以下简称“环保督查中心”），对地方环境保护行政部门的环境执法进行监督，同时也承担跨省环境问题的调查、处理以及跨省环境纠纷的协调职能。2017年，六大环保督查中心由事业单位“升级”为原环境保护部区域派出行政机构性质的“督察局”（以下简称“环保督察局”）。

然而，我国的跨区域环境问题依然频频出现，环保区域督察（查）机构在跨区域环境治理方面所发挥的作用距离制度设计初衷仍存有差距。例如，2003年，山东薛新河污染致使江苏徐州市停水；<sup>3</sup>2006年，四川泸州电厂发生柴油泄露，部分柴油流入长江，影响了重庆市江津县境内沿江居民的用水；<sup>4</sup>2011年，上海金山区某化工厂发生氯甲苯泄露，污染物飘入浙江省境内，致使嘉兴市部分市民相继出现眼睛疼痛、恶心、呕吐等身体不适症状。<sup>5</sup>一些跨区域环境问题甚至演变为跨区域环境纠纷，严重影响了社会稳定。例如，2015年，上海市嘉定区垃圾填埋场污染问题引发苏州市近万名居民抗议；<sup>6</sup>2016年，地处天津蓟县和河北玉田县邻接地带的垃圾焚烧发电项目被指环评造假，遭到周边村民集体强烈反对。<sup>7</sup>

我国的区域环保督察制度难以有效发挥跨区域环境治理功能的一个重要原因在于，区域环保督察机构在跨区域环境治理方面没有清晰的功能定位。<sup>8</sup>事实上，为完善我国的区域环保督察制度，学者们就区域环保督察机构应当承担何种职能问题已经进行了诸多研究。部分学者将区域环保督察机构定位为跨区域环境治理的“监督者”，认为制度完善的关键在于确保区域环保督察机构对地方政府的环境治理进行有效的监督；<sup>9</sup>而部分学者则认为，区域环保督察机构应当成为区域环境治理的“管理者”，即应当有独立的执法权，面对地方政府难以解决的环境问题，区域环保督察机构可以“亲自上阵”进行执法。<sup>10</sup>上述理论成果为区域环保督察制度的完善提供了宝贵的参考。然而，现有研究成果侧重于区域环保督察机构在宏观区域环境治理方面的职能设定，而

<sup>1</sup>**作者简介**：竺效，法学博士，中国人民大学法学院教授、博士生导师，环境学院副院长；邱涛韬，中国人民大学法学院博士研究生。

**基金项目**：研究阐释党的十九届五中全会精神国家社会科学基金重大项目“完善中央生态环境保护督察制度研究”（编号：21ZDA088）

较少能从解决跨区域环境问题的视角对区域环保督察机构的功能定位进行探讨。

对区域环保督察机构跨区域环境治理职能的科学定位,应当基于跨区域环境治理实践的现实需求。本文拟以问题为导向,从跨区域环境治理实践面临的问题出发,明确区域环保督察机构在跨区域环境治理中应该扮演的角色,并据此提出完善我国区域环保督察制度的建议。具体而言,本文拟分以下三个步骤展开论证:首先,对实践中存在的跨区域环境问题进行分类识别,分析现行制度难以解决问题的原因,明确跨区域环境治理实践对区域环保督察制度的功能需求;其次,基于跨区域环境治理的现实需求,对区域环保督察机构的跨区域环境治理职能进行理论构造;最后,在区域环保督察机构职能定位的基础上,提出实现跨区域环保督察机构跨区域环境治理职能的具体路径。

## 二、跨区域环境治理的困境

就我国的实践而言,跨区域环境问题主要可以归纳为以下两种:第一,某地区的污染源对其他地区产生了不良影响,即“污染影响跨区域”。例如,上文所提到的“上海市金山区化工厂氯甲苯泄露导致嘉兴市市民身体不适案”及“上海市嘉定区垃圾填埋场大气污染扩散引发苏州市近万名居民抗议案”,均属于此类跨区域环境问题;第二,污染源地处两个地区的交界处,对其中某个地区或同时对两个地区产生不良影响,即“污染源跨区域”。除了上文提及的“天津蓟县与河北玉田县交界处垃圾焚烧发电项目污染案”外,属于此类跨区域环境问题的还有“深圳、惠州交界处数万居民遭受臭气围困案”<sup>11</sup>及“苏州市吴中区和吴江区交界处印染企业污染受居民投诉案”<sup>12</sup>等。<sup>13</sup>

### (一)“污染影响跨区域”问题及其治理困境

“污染影响跨区域”问题在一定程度上是由环境要素的物理性质决定的。由于水、大气等主要环境要素具有流动性,环境污染问题的出现往往不以行政区划为界限。在地理位置、气象条件等自然因素的作用下,上风向(上游)地区所排放的污染物往往会对下风向(下游)地区产生不良影响。例如,在“上海市嘉定区垃圾填埋场大气污染扩散引发苏州市近万名居民抗议案”中,苏州市居民所受到的大气污染即来自嘉定区垃圾填埋场。

为解决“污染影响跨区域”问题,我国早在2002年就颁布了《环境影响评价法》,对产生跨区域不良环境影响的建设项目的环评审批程序进行了规范。2002年《环境影响评价法》第23条第3款规定,在建设项目存在跨行政区域不良环境影响、有关生态环境主管部门对环评结论有争议的情况下,共同上一级生态环境主管部门对该建设项目拥有环评审批权。然而,在实践中,由于地方政府间信息数据共享度低,<sup>14</sup>该条款难以得到有效实施。的确,实践中,对于存在跨行政区域不良环境影响的建设项目,由于可获取的信息有限,受影响的相邻地区生态环境主管部门往往难以在跨区域环境问题发生前对该项目的跨区域影响进行识别并据此对环评结果的合理性作出判断,更难以对环评结论提出异议。因而,存在跨行政区域不良环境影响的建设项目的环评审批权往往难以由地方生态环境主管部门转移到其上一级生态环境主管部门,这在一定程度上加大了该项目正式开工建设后引发跨区域环境问题的风险。由此也引发了一个奇怪的现象,即自该条款生效以来,“实践中却鲜有见到其实施的具体案例,反而跨行政区域的环境损害事件却频频发生”,说明该条款“防范跨行政区域环境损害的功能尚没有得到有效发挥”。<sup>15</sup>

例如,在“上海市嘉定区垃圾填埋场大气污染扩散引发苏州市近万名居民抗议案”中,上海嘉定垃圾填埋场与太仓市居民区仅一河之隔。2015年,垃圾填埋场运作产生的臭气严重影响了太仓市居民的生活,近万名居民对此发出抗议。原太仓市环保局在官方论坛“苏州市12345阳光便民网站”上回复网民,“针对市民关心的嘉定垃圾填埋场异味问题,10月19日上午由太仓市领导率相关部门负责人专门赴嘉定区政府就垃圾填埋场进行了进一步的沟通和交涉。嘉定区政府作出如下口头答复:一、立即停止嘉定垃圾填埋场二期扩建工程建设。二、加强该垃圾填埋场一期环境管理,做好技术处理。”<sup>16</sup>10月20日嘉定区政府作出书面承诺:第一,取消二期工程项目;第二,尽快关闭一期项目。<sup>17</sup>尽管在太仓市、嘉定区两地人民政府的沟通下,跨区域环境问题最终得以解决,但该案同时也反映出《环境影响评价法》第23条第3款在实践中并未得到有效适用。

除了事前的环评审批困境，针对“污染影响跨区域”问题的事中行政执法也存在诸多障碍。《环境行政处罚办法》对“污染影响跨区域”问题的行政管辖权作了明确规定，造成跨行政区域污染的行政处罚案件由污染行为发生地生态环境主管部门管辖。<sup>18</sup>然而，在实践中，污染行为发生地可能不是污染的主要受影响地，在这种情况下，污染的主要受影响地执法主体没有针对该污染行为的执法权，而污染行为发生地则可能因缺乏足够的动力而难以启动针对该污染的执法。<sup>19</sup>例如，在苏州北部与无锡相邻之处有一家从事垃圾焚烧业务的企业。该厂焚烧产生的异味非常难闻，严重影响了无锡居民的日常生活，有报道评论，“但是无锡执法部门却没有执法权，想执法还要找苏州协调，不仅效率低，而且基本无成效”。<sup>20</sup>

## （二）“污染源跨区域”问题及其治理困境

“污染源跨区域”问题产生的主要原因在于，地区交界处多有“地界不清，管辖不明”的地带，<sup>21</sup>在地方利益的驱使下，各相邻的地方政府均没有动力对交界处进行必要的生态环境监管，以至于交界区域容易成为污染重灾区。<sup>22</sup>

为解决跨区域环境问题，地方政府之间往往通过签署框架协议、举办联席会议、开展联合执法的形式推动跨区域环境协同治理。例如，2008年，杭州、湖州、嘉兴、绍兴四市设立了环境联合执法小组，对地区交界处的环境违法行为进行了查处。<sup>23</sup>再如，2018年10月，广东省佛山市禅城区和南海区的环保部门签订“禅城—南海跨界区域环境污染防治合作协议”，对两区交界处无牌无证污染企业进行重点打击。<sup>24</sup>

联合执法的开展在“污染源跨区域”问题的解决方面发挥了一定的积极作用。然而，“从性质上看，这些跨区域环境治理机制都属于松散的、临时性的合作模式”，<sup>25</sup>所能起到的作用十分有限，根据学者们的总结，主要有以下两个方面的原因：第一，从合作意愿的角度而言，不同地区的环境质量情况和经济发展情况不尽相同，致使各地方政府的环境治理需求和环境治理意愿也难以契合，<sup>26</sup>影响了协作的有效性；第二，从责任认定和落实的角度而言，一方面，随着参与治理的主体数量的增多，主体间的责任界限变得模糊，加大了责任认定的难度；<sup>27</sup>另一方面，“当一方的环境监管部门不依据合作协议配合对方工作或实施应有的环境执法活动时”，由于协作方多为没有上下级领导与被领导关系的同级人民政府或环保部门，“另一方无权对其加以纠正”。

<sup>28</sup>

有学者认为，一般而言，区域的协同发展，既需要各地区间的互惠互利，也离不开国家的宏观调控。<sup>29</sup>那么，跨区域环境治理除了需要相关地方政府积极协作之外，是否也离不开中央或上级政府的推动？答案是肯定的。如有学者主张，“通过中央政府成立跨行政区域的协调机构或者要求地方政府成立具有一定权力的区域治理机构，并给予地方政府在政策、资金、人才等方面一定的支持”，可能是一种有效的跨区域治理模式。<sup>30</sup>结合我国实践现状而言，生态环境部各区域督察局应是承担跨区域环境治理职能的潜在主体。

事实上，妥善解决我国跨区域环境治理制度供给问题，除依托上述区域督察局的机构职责外，中央生态环境保护督察的开展在一定程度上也有可能推动跨区域环境治理困境的解决。<sup>31</sup>然而，有实证研究指出，中央环保督察往往仅能在短期内对地方环境治理产生影响，存在“效果持续性较弱”<sup>32</sup>的缺陷。众所周知，跨区域环境问题一般较为复杂，问题的解决可能涉及多个行业领域、多个层级的行政主体，需要较长的处理周期。在这种情况下，一种更为常态化的跨区域环境治理机制则更加有利于跨区域环境问题的监管与解决。从这个角度而言，较之于中央环保督察组，我国的区域环保督察机构更能胜任履行常态化跨区域环境治理职能的角色。

## 三、区域环保督察机构的功能定位选择

### （一）区域环保督察机构的功能定位模式

2002年，原国家环境保护总局为切实增强对华东、华南地区跨省界区域和流域重大环境问题的监督管理能力，国家环境保

护总局华东环境保护督查中心、华南环境保护督查中心正式挂牌，分别负责华东(华南)地区“跨省区域和流域重大环境事故应急响应及重大环境污染和生态破坏案件的调查、处理工作，参与华东(华南)地区跨省区域和流域重大环境纠纷的协调工作”。<sup>33</sup>

2006年，国家环境保护总局《总局环境保护督查中心组建方案》中明确，组建华东、华南、西北、西南、东北五大环境保护督查中心，“环境保护督查中心为总局派出的执法监督机构，是总局直属事业单位”。受原国家环境保护总局委托，督查中心在所辖区域内承担的职责任务包括“承办跨省区域和流域重大环境纠纷的协调处理工作”“负责跨省区域和流域环境污染与生态破坏案件的来访投诉受理和协调工作”。<sup>34</sup>2008年，组建华北环境保护督查中心。

2017年，中央编办批复“将环境保护部华北、华东、华南、西北、西南、东北环境保护督查中心由事业单位转为环境保护部派出行政机构，并分别更名为环境保护部华北、华东、华南、西北、西南、东北督察局”。<sup>35</sup>各督察局承担所辖区内的生态环境保护督察工作，<sup>36</sup>“承办跨省区域重大生态环境纠纷协调处置”。<sup>37</sup>

经比较分析后，我们惊奇地发现，从机构职能设立的角度而言，设立主体似乎并未对区域环保督察机构在跨区域环境治理方面所应发挥的功能进行明确的定位。例如，2002年《关于国家环境保护总局华东环境保护督查中心和华南环境保护督查中心挂牌有关事项的通知》提到了区域环保督查中心承担跨省环境污染、生态破坏案件的调查、处理工作。但如何理解“处理”？是将案件交由相应地方环保部门、由地方环保部门对违法者进行惩处，还是由区域环保督查中心亲自惩处？再如，2006年《关于印发〈总局环境保护督查中心组建方案〉的通知》提到，环保督查中心“负责跨省区域和流域环境污染与生态破坏案件的来访投诉受理和协调工作”，而到2017年环保督查中心“升级”为环保督察局时，在跨区域环境治理方面，督察局仅保留了其前身环保督查中心“承办跨省区域和流域重大环境纠纷的协调处理工作”的职能，其承担的其他跨区域环境治理职能被大大“淡化”（详见表1）。

表1 区域环保督察(查)机构跨区域环境治理职能的转变

年份	机构名称	跨区域环境执法监督职能
2002	华东、华南环境保护督查中心	负责地区跨省区域和流域重大环境事故应急响应及重大环境污染和生态破坏案件的调查、处理工作，参与地区跨省区域和流域重大环境纠纷的协调工作
2006	华东、华南、西北、西南、东北环境保护督查中心	承办跨省区域和流域重大环境纠纷的协调处理工作、负责跨省区域和流域环境污染与生态破坏案件的来访投诉受理和协调工作
2017	生态环境部华北、华东、华南、西北、西南、东北督察局	承办跨省区域重大生态环境纠纷协调处置

表格来源：笔者根据生态环境部官方网站的相关信息自行制作。

从理论研究的角度而言，就区域环保督察机构应当承担的职能问题，现有研究主要提出了以下两种功能定位模式：

第一，“监督者模式”。

即认为跨区域环境问题治理的主要责任主体是各地方政府，区域环保督察机构的主要职能是对地方政府跨区域环境执法进行监督，而并不需要授予区域环保督察机构独立的跨区域环境执法权。例如，在跨区域大气污染防治方面，王清军主张，区域环保督察机构应当承担执法监督的职能；而至于具体的环境执法工作，则应另行“成立专门组织管理机构，专司区域大气污染防治”。

治”。<sup>38</sup> 在该模式下，区域环保督察机构是一个有权威性的“监督者”，而非“执法者”。毛寿龙等认为，“区域督查中心与地方政府的关系模式可以按照职能界定实现跨区域环境治理中的‘权威性协调’，利用区域督查中心中央政府部门代理人的身份，实现跨区域环境问题的合作治理”。<sup>39</sup>

就我国其他领域的区域督察实践而言，我国的土地督察局的职能定位即采用了“监督者模式”。2006年，国务院办公厅发布《关于建立国家土地督察制度有关问题的通知》，规定在设立国家土地总督察及其办公室的同时，向地方派驻9个国家土地督察局(分别为北京局、沈阳局、上海局、南京局、济南局、广州局、武汉局、成都局和西安局)，各督察局分别负责相应区域的土地督察工作。各国家土地督察局的核心职能便是监督检查，监督检查的对象是省级以及计划单列市人民政府，监督检查的内容包括地方政府耕地保护责任目标落实情况、土地执法情况等。由此，各土地督察局“监督者”的定位得以明确。

第二，“管理者模式”。

即主张区域环保督察机构与地方政府一同对跨区域环境治理负责，区域环保督察机构在行使监督权的同时，也承担相应的跨区域环境执法职能。例如，韩兆坤认为，应当赋予区域环保督察机构“处理问题的各项权能”，“将执法权、裁决权、处置权、处罚权等真正落到实处，而不是仅仅只‘督’不‘办’，权力架空”。<sup>40</sup> 万薇等认为，应通过立法强化赋权，将区域环保督察机构转变为“具有实质政策执行力的部门”。<sup>41</sup> 在“管理者模式”下，区域环保督察机构的监督权与执法权之间是互为补充的关系。例如，当区域环保督察机构发现地方政府未能对跨区域环境问题依法查处时，区域环保督察机构理应有权直接对该环境问题进行处理，包括作出行政处罚决定、实施行政强制措施等。

美国联邦环保署区域办公室(EPA's Regional Offices)的职能设置即采用了“管理者模式”。不同于我国的区域环保督察机构，美国联邦环保署区域办公室全面承担了美国联邦环保部门的几乎所有职能(详见图1)，包括拥有独立的执法权。<sup>42</sup> 当州环保机构难以实施及时有效的举措时，区域办公室有权直接采取相应执法行动。<sup>43</sup>

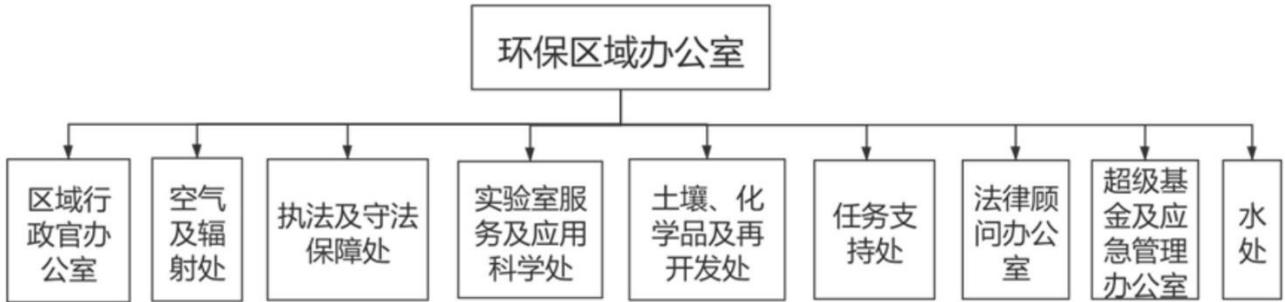


图1 美国联邦环保署区域办公室的组织结构

图片来源：笔者根据 EPA 网站的相关信息自行制作。

(二) 基于跨区域环境治理现实需求的区域环保督察机构功能定位

无论是“监督者模式”还是“管理者模式”，都有其存在的合理性。比较而言，“监督者模式”强调，区域环保督察机构发挥跨区域环境治理功能的主要依托在于中央的政治权威，<sup>44</sup> 采用此模式，则我国的区域环保督察制度有效发挥监督职能的关键也在于区域环保督察机构是否也拥有这样一种政治权威。与之不同的是，“管理者模式”则更强调区域环保督察机构需要对区域环境治理负责，即当地方政府不能很好解决环境问题，区域环保督察机构应当及时“补缺”。因此，“管理者模式”有效运作的关键在于区域环保督察机构是否拥有独立的执法权。基于我国的跨区域环境治理实践，区域环保督察机构应该承担“监督者”

的角色。

首先,就解决“污染影响跨区域”问题而言,无论是事前的环评审批,还是事中的环境行政处罚,均有相应的法定实施主体。在此情况下,区域环保督察机构应当扮演“监督者”的职能,对地方政府生态环境主管部门涉及跨区域环境问题的相关执法进行监督,而不应“越俎代庖”,成为“管理者”,替代原先的执法主体。<sup>45</sup>

其次,就解决“污染源跨区域”问题而言,在地界不清、管辖不明的情况下,可能暂时性地难以确定地区交界处环境违法行为的执法主体。笔者认为,存在两种可能的解决对策:其一,先通过地区间协作的方式确定执法主体,再由区域环保督察机构对执法主体的执法活动进行监督,即“监督者模式”;其二,由区域环保督察机构成为执法主体,即“管理者模式”。由于全国范围内已经出现了若干区际联合执法实践,故而“监督者模式”的实施存在一定的现实基础,在此模式下,区域环保督察机构应当对地方政府间的联合执法进行监督。而对于“管理者模式”,在我国当前的生态环境治理背景下该模式可行性较低,主要原因如下:第一,执法权困境。尽管区域环保督查中心已于2017年更名为“区域督察局”,机构性质也由事业单位转变为生态环境部的派出机构,然而,作为派出机构的环保督察局依然没有独立的执法权;第二,执法人财物困境。作为环保督察局前身的区域环保督查中心的人力配备而言,有学者借用了一对数据尝试进行了“供需”比较,“我国有6个区域环保督查中心,主要工作人员编制数额大概300人左右。而国家发改委所审批的省级经济开发区大概有1500个”,区域环保督查中心“以300名左右的督查中心工作人员监督着中国31省市自治区的各种环境工作”,显得极为困难和乏力。<sup>46</sup>此外,也有学者担忧,执法权的行使需要强大的财政支撑,就我国目前的环保支出能力而言,“管理者模式”也难以在短期内实现。<sup>47</sup>因此,笔者更倾向于基于跨区域环境治理的现实需求,将区域环保督察机构功能定位于“监督者”。

## 四、“监督者模式”的实现路径

### (一)环境执法监督的范式选择

如何让区域环保督察机构承担起“监督者”的角色、对地方政府涉跨区域环境问题执法进行有效的监督?事实上,我国的行政执法监督制度并不匮乏。<sup>48</sup>根据不同的监督主体,我国传统的行政执法监督范式可以分为权力机关的监督、行政机关内部的监督、司法机关的监督以及社会的监督等。<sup>49</sup>

然而,传统的行政执法监督范式面临着监督有效性不足的问题,具体体现为:第一,就权力机关的监督而言,由于法治化程度较低,权力机关的监督缺乏可操作性;<sup>50</sup>第二,就行政机关内部的监督而言,审计机关过分依附于被监督的行政机关,“监督机构往往受制于监督客体”,使得行政机关内部的监督“流于形式”;<sup>51</sup>第三,就司法机关的监督而言,长期以来,行政权对司法权的不当干预削弱了司法的独立性和公正性,加之“司法环境欠佳”及“行政诉讼立法不足”等,致使司法监督面临失灵的困境;<sup>52</sup>第四,就社会监督而言,一方面,由于“实践中群众监督难以受到重视”,另一方面,由于“社会组织的监督分散和乏力且监督渠道有限”,我国的社会监督力度不够。<sup>53</sup>对此,有学者提出,构建有效的执法监督体系应至少满足以下几个条件:其一,监督主体兼具独立性和权威性;其二,监督主体权责明确;其三,监督程序严格规范;其四,不同监督系统应协调运作。<sup>54</sup>

较之于传统的行政执法监督制度,我国近年来开展的中央生态环境保护督察(以下简称“中央环保督察”)在环境执法监督方面有其独特的优势:首先,就监督主体的独立性和权威性而言,中央环保督察所涉及的主体有中央生态环境保护督察工作领导小组(以下简称“领导小组”)、中央生态环境保护督察办公室(以下简称“办公室”)和中央生态环境保护督察组(以下简称“督察组”),其中,领导小组组长、副组长由党中央、国务院确定,组成部门包括中央办公厅、中央组织部、中央宣传部、国务院办公厅、司法部、生态环境部、审计署和最高人民检察院等,<sup>55</sup>这赋予了中央环保督察足够的组织权威;<sup>56</sup>此外,作为承担具体督察任务的主体,督察组成员选配遵循“任职回避、地域回避、公务回避”等规则,<sup>57</sup>一定程度上保证了监督主体的独立性。

其次,在监督主体的权责配置方面,《中央生态环境保护督察工作规定》对例行督察的对象、内容以及专项督察的事项即“权”

进行了明确，同时也对中央环保督察所应遵守的纪律以及违反相关纪律和规定所应承担的责任即“责”进行了规定，使得中央环保督察活动能在相对明晰的权责框架内开展。<sup>58</sup>

再次，在监督程序方面，中央环保督察有明确的程序规则可以遵循。例如，《中央生态环境保护督察工作规定》第19条明确：“中央生态环境保护督察一般包括督察准备、督察进驻、督察报告、督察反馈、移交移送、整改落实和立卷归档等程序环节。”此外，该规定还用第四章一整章的篇幅对上述程序环节进行了详细规定，极大提高了执法监督的可操作性。

最后，在不同监督系统的协调方面，中央环保督察实现了与传统行政执法监督范式如行政机关内部监督、司法监督及社会监督的协同配合。在前期的问题线索收集阶段，除了组织开展必要的摸底排查，督察组还将受理人民群众的信访举报，并以之作为发现问题的重要手段，调动了公众参与的积极性，充分利用了社会监督的信息优势，同时弥补了传统社会监督不易受到重视、监督有效性低的缺陷。在督察组进驻结束、督察结果形成之后，对于督察发现需要提起公益诉讼的，督察组会将案卷材料移送给检察机关；而对于涉嫌犯罪的，督察组按照有关规定“移送监察机关或者司法机关依法处理”。<sup>59</sup>由此可见，督察组也与司法监督主体形成了联动，中央环保督察在对地方环境执法进行监督的过程中，也为各传统执法监督主体更为有效地发挥监督职能创造了条件。

从监督主体性质的角度而言，区域环保督察机构采取中央环保督察式执法监督的可行性更高。权力机关监督、行政机关内部监督和司法监督的运行以各特定监督主体（分别为各级人大及其常委会、审计机关、人民法院及人民检察院）所享有的权力为基础，区域环保督察机构难以成为其执法监督权的行使主体。而社会监督虽然没有特定主体，但其监督主体也被限定于国家机关以外的个人和组织，<sup>60</sup>显然社会监督的方式也不适用于区域环保督察机构。相反，就中央环保督察式的执法监督而言，生态环境部各区域督察局工作人员通常是督察组的主要成员，具备开展督察式监督所需的监督主体独立性和权威性。<sup>61</sup>因而，从监督主体性质的角度而言，督察式监督更加适用于区域环保督察机构。

## （二）区域环保督察制度的建构

要将中央环保督察的监督范式用于地方政府的跨区域执法，构建有效、可行的区域环保督察制度，需要在借鉴中央环保督察制度构造的基础上，充分考虑跨区域环境问题及其治理的特殊性，同时也应在制度设计过程中尽量克服中央环保督察效果持续性不足的缺陷。此外，在满足跨区域环境治理需求的基础上，还应考虑区域环保督察与中央环保督察之间的制度衔接。借鉴中央环保督察的制度框架，综合考虑上述因素，下文将主要从区域环保督察实施主体、督察对象和内容、督察程序和权限等方面尝试对区域环保督察制度进行建构。<sup>62</sup>

就区域环保督察的实施主体而言，生态环境部各区域督察局应成为对地方政府跨区域环境执法的主要监督主体。然而，考虑到执法监督主体的权威性，笔者建议，应当参照中央环保督察的相关做法，由中央环保督察领导小组负责组织协调推动区域环保督察工作，由中央环保督察办公室承担区域环保督察的具体组织实施工作，由生态环境部各区域督察局承担具体督察任务。同时，考虑到执法监督主体的独立性问题，为贯彻地域回避原则，在各区域环保督察机构对各自辖区内跨区域环境执法开展常态化监督的基础上，可以参考土地督察的经验，<sup>63</sup>不定期开展区域环保督察的交叉验收。例如，由生态环境部华南督察局对华北督察局的跨区域环境问题整改工作进行验收。

就区域环保督察的督察对象和内容而言，生态环境部各区域督察局的督察对象为其各自辖区内的省、自治区、直辖市党委、政府及其有关部门。而根据上文所分析的跨区域环境治理的现实需求，督察内容应当包括但不限于：产生跨省不良环境影响的污染源所在省级行政区的相应环境执法、根据相关省级人民政府达成的联合防治协议所开展的联合执法等。

就区域环保督察的程序和权限而言，参照中央环保督察的开展程序，区域环保督察应至少包括前期的问题调查、中期的督促整改以及后期的问责启动三个阶段。相应地，生态环境部各区域督察局也应具有对辖区内跨区域环境问题进行调查的权限、督促

相关地方政府进行整改的权限以及对相关担责人员的问责启动权限。具体而言：

首先，在前期的问题调查方面，应当构建“主动调查”“被动接收”“省际互通”相结合的跨区域环境问题的信息、线索收集机制。借鉴中央环保督察的经验，一方面，区域环保督察机构应当承担对跨区域环境问题的主动调查职能。由于地方政府只对其辖区内的环境质量负责，因而当出现跨行政区域的环境污染纠纷时，“经常出现当事双方或多方，大喊大叫，各说各的理，不能从根本上查明事实真相，不能准确界定相关责任，不能有效化解可能激化的矛盾”。<sup>64</sup>在这种情况下，就需要区域环保督察机构通过行使调查职能来查清案件事实。例如，原国家环境保护总局西南督查中心主任马宁便在接受采访时谈到，“2006年发生的泸州川南电厂柴油跨界污染事件，市、省两级环保部门报告上级的数据都是‘进入长江柴油 0.38 吨’，而且两次在电话中告诉我污染物很少，不用前往泸州。但我们现场核查的结果是 16.945 吨”。<sup>65</sup>

另一方面，区域环保督察机构应当承担受理跨区域环境问题来访投诉的职能。我国区域环保督察机构人力资源较为短缺，而公众信访举报提供的线索和信息，可以成为区域环保督察机构查清案件事实的重要支撑。据统计，仅在第一轮中央环保督察期间，督察组便受理群众信访举报 13.5 万余件，助力地方环保部门累计立案处罚 2.9 万家，罚款约 14.3 亿元。<sup>66</sup>事实上，在具体制度层面，我国的生态环境主管部门在 2006 年和 2010 年已颁布了《环境信访办法》《环保举报热线工作管理办法》等部门规章，分别对环境信访、环境举报的工作机构、工作人员、工作职能、工作程序以及法律责任等进行了规定。无论是环境信访工作，还是环保举报热线工作，均遵循“属地管理、分级负责”的原则。<sup>67</sup>区域环保督察机构在受理环境信访与环境举报时，对于不涉及跨区域环境问题的信访、举报，应当移送给相应的地方生态环境主管部门作进一步调查；对于涉及跨区域环境问题的信访、举报，在对公众提供的案件线索进行初步核实的基础上，区域环保督察机构应当与案涉的相关生态环境主管部门进行沟通，对案件事实进行核实。

除借鉴中央环保督察的相关经验外，基于跨区域环境问题的特殊性，还应当参考京津冀跨区域环境治理的实践，由区域环保督察机构推动各个地方生态环境主管部门共同构建“吹哨报到”机制。京津冀地区的“吹哨报到”机制主要指“对于交界处发现的重大环境违法行为，一地发现(后)启动‘吹哨’制度，另外两地相关方及时‘报到’协同开展查处工作”。<sup>68</sup>就我国的区域环保督察制度而言，生态环境部六大督察局不仅应当推动其所管辖六大区域内各个地方生态环境主管部门建立起“吹哨报到”机制，还应当成为这项互动机制中的一员，在通过这项机制及时获取跨区域环境问题相关信息的基础上，同步追踪、监督各个地方生态环境主管部门对跨区域环境问题的后续处理。

其次，构建中期的督促整改机制。对于“污染影响跨区域”问题，区域环保督察机构应当督促污染发生地人民政府及其相关部门进行整改。而对于“污染源跨区域”问题，其整改可能需要多个地方政府及其相关部门的协作。因此，区域环保督察机构应当牵头指引、督促各地方政府制定协同整改方案。整改方案应包括整改目标、整改措施、整改分工、责任领导、责任单位以及完成时限等内容。整改方案应充分考虑不同地区间在财政支撑力度、环境执法能力等方面的差异，在跨区域环境问题的整改中尽量实现地方利益的衡平。

就我国目前中央环保督察过程中各地方政府的表现而言，督察反馈意见整改方案的制定与落实发挥了极为重要的作用。然而，督促地方政府积极整改仅仅是在环境问题产生以后的应对之策，解决环境问题的关键仍然在于前端政府环境责任的落实。因此，区域环保督察机构在督促地方政府进行整改的同时，也应积极推动地方政府将跨区域环境治理绩效纳入环境保护考核评价指标体系，提升地方政府应对跨区域环境问题的积极性，实现区域环保督察制度与环境保护目标责任制和考核评价制的衔接。

最后，构建后期的问责启动机制。就区域环保督察机构在问责程序中的功能定位而言，生态环境部六大督察局是问责的“启动者”而非“实施者”，监察机关才是实施问责的法定主体。<sup>69</sup>以第一轮第一批中央环保督察为例，2016 年 7-8 月，8 个中央环保督察组对内蒙古、黑龙江、江苏、江西、河南、广西、云南、宁夏等 8 省(区)开展环保督察，并于 2016 年 11 月完成督察反馈，同步向各地方移交了共计 100 个生态环境损害责任追究问题。对此，“8 省(区)党委、政府均责成纪检监察部门牵头，对移交的责任追究问题全面开展核查，严格立案审查，依法依规审理，查清事实，厘清责任，扎实开展问责工作，并报经省(区)党委、

政府研究批准，最终形成问责意见”。<sup>70</sup>就问责对象而言，接受问责的应当包括地方党委和政府主要领导，遵循“党政同责”的问责原则。在对党政领导干部造成生态环境损害的追责方面，2015年中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》即已确立了“党政同责”的问责原则。中央环保督察也同样遵循了这一原则。在规范层面，《中央生态环境保护督察工作规定》第28条规定：“加强督察问责工作。对不履行或者不正确履行职责而造成生态环境损害的地方和单位党政领导干部，应当依纪依法严肃、精准、有效问责；对该问责而不问责的，应当追究相关人员责任。”在实践层面，以第一轮第一批中央环保督察为例，8省(区)被问责人员中，地方党委共46人，地方政府共299人。<sup>71</sup>就责任归属而言，应当在明确跨区域环境治理义务主体的基础上对责任的分配作出判断。正如有学者所归纳的，“科学的环境问责必须是从义务到责任的归咎程序”，<sup>72</sup>区域环保督察问责程序也应当在明确各地方政府环境义务的基础上运行。对于“污染影响跨区域”问题，其跨区域环境治理主体相对而言较为明确，即为污染源所在地人民政府。当地方政府因不履行或不正确履行职责(包括发现跨区域环境问题、积极落实解决问题的措施等)而造成生态环境损害时，原则上责任应当归属于污染源所在地人民政府。

对于“污染源跨区域”问题，应当遵循“责任共担与分别担责相结合”的问责原则。具体而言，在区域环保督察机构进行引导、推动的情况下，若相应地方政府之间仍然未建立起跨区域环境问题发现与治理的协同机制，且由此造成了生态环境损害，则应当由相应地方政府共同承担责任；在各地方政府已经建立跨区域环境治理协作机制的情况下，则应当根据地方政府所约定的义务划分内容，对未能履行相应义务造成生态环境损害的地方政府进行问责。

长期以来，我国的区域环保督察(查)机构在跨区域环境治理方面一直存在着功能定位模糊的问题，致使其跨区域环境治理功能在一定程度上处于“悬置”状态，跨区域环境问题得不到有效解决。鉴于我国跨区域环境治理的严峻形势，笔者建议，在国家层面应尽快研究制定《区域环保督察工作规定》，明确生态环境部六大区域督察局的跨区域环境治理职能，发挥其跨区域环境执法监督功能，同时也为各省级行政区进一步明确其省内区域环保督察机构的职能定位提供参考。

#### 注释：

1 2002年，华东、华南环境保护督查中心挂牌。参见《关于国家环境保护总局华东环境保护督查中心和华南环境保护督查中心挂牌有关事项的通知》，生态环境部官方网站，2002年6月11日，[http://www.mee.gov.cn/gkml/zj/wj/200910/t20091022\\_172104.htm?keywords=%E7%9D%A3%E6%9F%A5%E4%B8%AD%E5%BF%83](http://www.mee.gov.cn/gkml/zj/wj/200910/t20091022_172104.htm?keywords=%E7%9D%A3%E6%9F%A5%E4%B8%AD%E5%BF%83)。

2 毛寿龙、骆苗：《国家主义抑或区域主义：区域环保督查中心的职能定位与改革方向》，《天津行政学院学报》，2014年第2期。

3(1) 李成思、童克难、邢飞龙：《跨界水污染纠纷为何多年难解？》，《中国环境报》，2015年3月11日第8版。

4(2) 《重大环境污染泸州电厂油泄漏事件始末》，四川新闻网，2006年12月26日，<http://scnews.newssc.org/system/2006/12/26/010225240.shtml>。

5(3) 《浙江嘉兴臭气袭城原因查明系因上海化工厂事故造成》，中央网络电视台官方网站，2011年2月26日，<http://news.cntv.cn/china/20110226/113025.shtml>。

6(4) 《嘉定垃圾填埋场扩建，太仓怎么办》，苏州市12345阳光便民网站，2015年10月16日，<https://www.12345.suzhou.com.cn/bbs/forum.php?mod=viewthread&tid=450989&page=1>。

7(5) 《天津蓟县垃圾焚烧发电项目被指环评造假》，中国新闻网，2016年8月23日，<http://www.chinanews.com/sh/2016/08-23/7982045.shtml>。

---

8(6)毛寿龙、骆苗:《国家主义抑或区域主义:区域环保督查中心的职能定位与改革方向》,《天津行政学院学报》,2014年第2期。

9(7)王清军:《区域大气污染治理体制:变革与发展》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版),2016年第1期;毛寿龙、骆苗:《国家主义抑或区域主义:区域环保督查中心的职能定位与改革方向》,《天津行政学院学报》,2014年第2期;王超锋:《我国区域环境执法的模式探究》,《甘肃政法学院学报》,2017年第6期。

10(8)韩兆坤:《我国区域环保督查制度体系、困境及解决路径》,《江西社会科学》,2016年第5期;万薇、张世秋、邹文博:《中国区域环境管理机制探讨》,《北京大学学报》(自然科学版),2010年第3期。

11(9)《深圳惠州交界处环保工程成害民工程居民身陷恶臭》,中国新闻网,2014年7月22日,<http://www.chinanews.com/gn/2014/07-22/6412262.shtml>。

12(10)《吴江吴中交界处的污染问题》,苏州市12345阳光便民网站,2019年11月1日,<https://www.12345.suzhou.com.cn/bbs/forum.php?mod=viewthread&tid=1520947>。

13(11)本文对于跨区域环境问题的“二分法”逻辑,在一定程度上得到了《环境影响评价法》(2018年修正)第23条的印证。《环境影响评价法》(2018年修正)第23条第1款第(二)项所提到的“跨省、自治区、直辖市行政区域的建设项目”与第3款所提到的“建设项目可能造成跨行政区域的不良环境影响”分别对应地理位置上跨区域的建设项目、不良环境影响跨区域的建设项目,其分类逻辑与本文是一致的。

14(12)方卫华、李瑞:《生态环境监管碎片化困境及整体性治理》,《甘肃社会科学》,2018年第5期。

15(13)王超锋:《跨行政区域不良环境影响建设项目的环评审批探究——以〈环评法〉第23条第3款的有效实施为目的》,《大连理工大学学报》(社会科学版),2019年第1期。

16(14)《嘉定垃圾填埋场扩建,太仓怎么办》,苏州市12345阳光便民网站,2015年10月16日,<https://www.12345.suzhou.com.cn/bbs/forum.php?mod=viewthread&tid=450989&page=1>。

17(15)《嘉定垃圾堆场恶臭何时休》,苏州市12345阳光便民网站,2015年10月17日,<https://www.12345.suzhou.com.cn/bbs/forum.php?mod=viewthread&tid=451667>。

18(16)《环境行政处罚办法》(2010修订)第17条第2款。

19(17)郭渐强、杨露:《跨区域治理模式视角下地方政府环境政策执行困境与出路》,《吉首大学学报》(社会科学版),2019年第4期。

20(18)金宏源:《区域交界处污染问题谁来管?》,《人民政协报》,2021年6月21日第6版。

21(19)钱水苗、潘竟贵:《跨行政区域环境联合执法机制的探索与思考》,《2009年全国环境资源法学研讨会论文集》。

22(20)王玉明:《地方环境治理中政府合作的实践探索》,《广东行政学院学报》,2010年第3期。

- 
- 23(21) 钱水苗、潘竞贵:《跨行政区域环境联合执法机制的探索与思考》,《2009年全国环境资源法学研讨会论文集》。
- 24(22)《禅城、南海首次跨区域联合环保执法!打击环境污染马力全开》,禅城区人民政府官方网站,2018年10月16日,[http://www.chancheng.gov.cn/zwgk/zdly/hjbhxxgk/gpdbhzzfxx/content/post\\_864861.html](http://www.chancheng.gov.cn/zwgk/zdly/hjbhxxgk/gpdbhzzfxx/content/post_864861.html)。
- 25(23) 冯汝:《跨区域环境治理中纵向环境监管体制的改革及实现——以京津冀区域为样本的分析》,《中共福建省委党校学报》,2018年第8期。
- 26(24) 潘晓滨:《跨区域大气污染防治的法律路径——基于美国 RGGI 模式的思考》,《法学论坛》,2018年第4期。
- 27(25) 张成福、李昊城、边晓慧:《跨域治理:模式、机制与困境》,《中国行政管理》,2012年第3期。
- 28(26) 胡中华:《关于完善环境区域协同治理制度的思考》,《法学论坛》,2020年第5期。
- 29(27) 宋月红:《行政区划与当代中国行政区域、区域行政类型分析》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),1999年第4期。
- 30(28) 张成福、李昊城、边晓慧:《跨域治理:模式、机制与困境》,《中国行政管理》,2012年第3期。
- 31(29) 有实证研究显示,被督察城市所作的治污努力会影响其周边城市的空气质量。参见刘张立、吴建南:《中央环保督察改善空气质量了吗?——基于双重差分模型的实证研究》,《公共行政评论》,2019年第1期。
- 32(30) 周晓博、马天明:《基于国家治理视角的中央环保督察有效性研究》,《当代财经》,2020年第2期。
- 33(31)《关于国家环境保护总局华东环境保护督查中心和华南环境保护督查中心挂牌有关事项的通知》,生态环境部官方网站,2002年6月11日,[http://www.mee.gov.cn/gkml/zj/wj/200910/t20091022\\_172104.htm?keywords=%E7%9D%A3%E6%9F%A5%E4%B8%AD%E5%BF%83](http://www.mee.gov.cn/gkml/zj/wj/200910/t20091022_172104.htm?keywords=%E7%9D%A3%E6%9F%A5%E4%B8%AD%E5%BF%83)。
- 34(32)《关于印发〈总局环境保护督查中心组建方案〉的通知》,生态环境部官方网站,2006年7月8日,[http://www.mee.gov.cn/gkml/zj/bgt/200910/t20091022\\_173965.htm?keywords=%E7%9D%A3%E6%9F%A5%E4%B8%AD%E5%BF%83](http://www.mee.gov.cn/gkml/zj/bgt/200910/t20091022_173965.htm?keywords=%E7%9D%A3%E6%9F%A5%E4%B8%AD%E5%BF%83)。
- 35(33)《环保部通报近期重点工作和规划财务工作情况》,生态环境部官方网站,2017年11月24日,[http://www.mee.gov.cn/ywdt/hjywnews/201711/t20171124\\_426879.shtml](http://www.mee.gov.cn/ywdt/hjywnews/201711/t20171124_426879.shtml)。
- 36(34)《生态环境部职能配置、内设机构和人员编制规定》,生态环境部官方网站,2018年9月11日,[http://www.mee.gov.cn/zcwj/zyywj/201912/t20191225\\_751565.shtml](http://www.mee.gov.cn/zcwj/zyywj/201912/t20191225_751565.shtml)。
- 37(35) 生态环境部华北督察局官方网站,<https://hbdc.mee.gov.cn/zxgk/jgsz/>。
- 38(36) 王清军:《区域大气污染防治体制:变革与发展》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版),2016年第1期。
- 39(37) 毛寿龙、骆苗:《国家主义抑或区域主义:区域环保督查中心的职能定位与改革方向》,《天津行政学院学报》,2014年第2期。

- 
- 40(38) 韩兆坤:《我国区域环保督查制度体系、困境及解决路径》,《江西社会科学》,2016年第5期。
- 41(39) 万薇、张世秋、邹文博:《中国区域环境管理机制探讨》,《北京大学学报》(自然科学版),2010年第3期。
- 42(40) EPA 共设立了 10 个区域办公室,每个办公室的组织架构、职能设定均与 EPA 大体一致。参见 EPA 官方网站,2021年7月2日发布(或更新),<https://www.epa.gov/aboutepa/epa-organization-chart>。
- 43(41) EPA 官方网站,2020年12月6日,<https://www.epa.gov/enforcement/other-regulators-response-environmental-compliance-violations-federal-facilities>。
- 44(42) 毛寿龙、骆苗:《国家主义抑或区域主义:区域环保督查中心的职能定位与改革方向》,《天津行政学院学报》,2014年第2期。
- 45(43) 方印:《我国区域环保督查中心论》,《甘肃政法学院学报》,2016年第3期。
- 46(44) 方印:《我国区域环保督查中心论》,《甘肃政法学院学报》,2016年第3期。
- 47(45) 蔡亚林:《区域环保督查制度的今天与明天访国家环保总局西南督查中心主任马宁》,《经济》,2007年第6期。
- 48(46) 罗文燕:《监督行政的基点、机制及其实现》,《政法论坛》,2003年第3期。
- 49(47) 张仁松、周学勤:《谈谈行政执法监督》,《现代法学》,1993年第5期。
- 50(48) 张阳:《依法治国背景下完善我国行政执法监督制度探析》,《广西社会科学》,2015年第4期。
- 51(49) 张阳:《依法治国背景下完善我国行政执法监督制度探析》,《广西社会科学》,2015年第4期。原文中,作者将“行政监察机关”与“审计机关”一并视为行政机关内部监督的监督主体。然而,2018年《监察法》颁布后,学术界对监察机关的性质尚存在较大争议,参见洪浩:《刑事诉讼视域下的国家监察机关:定位、性质及其权力配置》,《法学论坛》,2019年第1期。因此,本文此处未将监察机关列为行政机关内部的监督主体,下文也暂未将监察机关的监督作为可供区域环保督察机构参考的监督方式予以讨论。
- 52(50) 李晓果:《行政执法检察监督热的再思考》,《学术论坛》,2015年第2期。
- 53(51) 莫于川:《行政执法监督制度论要》,《法学评论》,2000年第1期。
- 54(52) 梁津明:《关于强化我国行政执法监督制度的思考》,《行政法学研究》,1999年第3期。
- 55(53) 中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《中央生态环境保护督察工作规定》第7条。
- 56(54) 有学者认为这种组织权威来源于党中央。参见戚建刚、余海洋:《论作为运动型治理机制之“中央环保督察制度”——兼与陈海嵩教授商榷》,《理论探讨》,2018年第2期。
- 57(55) 中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《中央生态环境保护督察工作规定》第13条。

---

58(56) 中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《中央生态环境保护督察工作规定》第三、五章。

59(57) 中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《中央生态环境保护督察工作规定》第 24 条。

60(58) 姜明安：《行政法与行政诉讼》，中国卓越出版公司 1990 年版，第 367 页。

61(59) 中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《中央生态环境保护督察工作规定》第 11 条。

62(60) 除督察实施主体、督察对象和内容、督察程序和权限外，《中央生态环境保护督察工作规定》也对督察纪律和责任进行了规定。笔者认为，在督察纪律方面，区域环保督察与中央环保督察应保持一致，故文中未再进行赘述。

63(61) 《国家土地督察北京局在萍乡市开展例行督察交叉验收工作》，江西省人民政府官方网站，2016 年 4 月 25 日，[http://www.jiangxi.gov.cn/art/2011/11/16/art\\_5127\\_267589.html](http://www.jiangxi.gov.cn/art/2011/11/16/art_5127_267589.html)。

64(62) 蔡亚林：《区域环保督查制度的今天与明天访国家环保总局西南督查中心主任马宁》，《经济》，2007 年第 6 期。

65(63) 蔡亚林：《区域环保督查制度的今天与明天访国家环保总局西南督查中心主任马宁》，《经济》，2007 年第 6 期。

66(64) 邓琦：《第一轮中央环保督察问责 1.8 万人处级及以上 875 人》，新京报官方网站，2017 年 12 月 28 日，<https://www.bjnews.com.cn/detail/155152528014421.html>。

67(65) 《环境信访办法》第 4 条第(一)项：“环境信访工作应当遵循下列原则：(一)属地管理、分级负责，谁主管、谁负责，依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合”；另参见《环保举报热线工作管理办法》第 3 条第(一)项：“环保举报热线工作应当遵循下列原则：(一)属地管理、分级负责，谁主管、谁负责”。

68(66) 骆倩雯：《京津冀“吹哨报到”共治交界环境违法》，《北京日报》，2021 年 6 月 11 日第 10 版。

69(67) 《监察法》第 45 条第(三)项：“监察机关根据监督、调查结果，依法作出如下处置：(三)对不履行或者不正确履行职责负有责任的领导人员，按照管理权限对其直接作出问责决定，或者向有权作出问责决定的机关提出问责建议。”

70(68) 《第一批中央环保督察 8 省(区)公开移交案件问责情况》，生态环境部官方网站，2017 年 11 月 16 日，[http://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/qt/201711/t20171116\\_426324.htm](http://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/qt/201711/t20171116_426324.htm)。

71(69) 《第一批中央环保督察 8 省(区)公开移交案件问责情况》，生态环境部官方网站，2017 年 11 月 16 日，[http://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/qt/201711/t20171116\\_426324.htm](http://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/qt/201711/t20171116_426324.htm)。

72(70) 田亦尧：《环境问责归责原则的理论基础与制度思考》，《河南大学学报》(社会科学版)，2020 年第 1 期。