

# 我国环境垂直管理制度改革之美国特色借鉴

王 萌, 何伟波

**摘 要:**我国实施省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革(以下简称“环垂改”),在一定程度上打破了地方保护主义,有利于加强对环境执法的监督。管理从改革前的“以块为主”转变为“条块结合”面临诸多困难,尤其是如何实现“条”与“块”权责明晰、有章可循。我国环垂改已陷入市级环保监管能力不足、法律条文滞后和环境监管协调性与专业性的双重缺失等困局。美国纵向环境监管具有联邦、州层面政府与环保机构分权制衡的“合作伙伴”、监管权责分明、法律体系健全与行政执法突出、队伍专业化等特色,环境监管成效显著。化解国内环垂改困局可在立法、监管动力、环境数据和环保制度方面进行借鉴。

**关键词:**环垂改;条块结合;纵向环境监管;美国特色

**作者简介:**王萌,上海财经大学法学院博士研究生,加州大学伯克利分校法学院访问学者;何伟波,上海财经大学法学院博士研究生。

**基金项目:**教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“低碳社会发展环境法制保障研究”(13JJD820010);上海财经大学研究生创新基金资助项目“论风险预防原则在我国大气污染防治中的适用”(CXJJ-2017-281)。

**中图分类号:**D922.68 **文献标识码:**A **Doi:**10.3969/j.issn.2095-042X.2019.01.005

自2016年由中共中央办公厅、国务院办公厅正式印发《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》(以下简称《意见》)至今,云南、上海、河北、重庆、江苏、广东、河南、陕西、贵州等12个省(市)申请实行环保机构监测监察执法垂直管理的改革试点。在改革实践中取得显著成效,不仅解决地方保护主义对环境监测、监察执法的干预,也增强了环境执法统一、执法权威<sup>[1]</sup>。根据《生态环境部职能配置、内设机构和人员编制规定》的规定,地方省级环境保护厅新增环境监察职能,在该单位的内设机构里新增了省环境监察办公室和6个区域环境监察办公室<sup>①</sup>。不过环垂改也出现一些问题。典型问题主要有地方政府环境保护责任难以落实,权责不明晰,在一定范围内增加了地方环保部门的工作任务量;改革后人、财、物均归省、市管理,导致各级政府在环境污染治理上的投入减少,削弱了环境保护资金投入的积极性。这些突出问题亟待理论界和实务界深入探索,否则严重影响环垂改的全面推进和进程,本

<sup>①</sup>省环境监察办公室的主要职责是,拟订环境保护督察政策、制度并组织实施,制定环境监察工作制度规范、工作计划、实施方案并组织实施;制定并组织实施全省环境监察工作计划;指导区域环境监察办公室日常工作;对环境监察中发现的问题及相关党政领导干部应负责任提出处理建议,并向有关部门移送材料;对环境监察案件整改情况进行监督检查;承担省环境保护督察工作领导小组办公室具体工作。

文尝试性展开论述并结合美国相关实践特色,以期对问题的化解有所裨益。

## 一、目前我国环垂改的困局及其后果

### (一) 市级监管能力不足

此次环垂改,市级环境保护局依旧作为市级政府的组成部门,保留了双重管理模式。双重管理模式要求市级环境保护局一方面接受以省级环境保护厅为主的业务指导,另一方面还要受市党委和市政府的领导。市级环境保护局统一指挥调配各县执法力量,发挥其在属地与城市综合执法方面执行力的同时,也对市级环境保护局的综合管理、统筹协调能力提出了挑战。比如当省级环境保护厅与市党委和市政府之间出现意见分歧时,市级环境保护局如果没有足够的协调能力以及独立的判断力,往往导致事倍功半的效果。双重管理的弊端不会自然弱化或消失,即使是在环垂改的背景下,市级环境保护局保留了双重管理,对环境监管进行创新之余,也要预判并重视双重管理制度可能带来的问题。环保部门与地方政府之间的管理冲突,归根到底是环境保护与经济矛盾的矛盾。若本质矛盾无法解决,则容易导致治标不治本的问题,市级环境保护局在环境垂直管理大背景下实施双重管理模式不仅发挥不到作用,反而会弱化了环境监管能力和环境监管权威。

### (二) 相关条文滞后

改革后实行省以下环保垂直管理,强化了地方政府对环境保护的责任。中共中央国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》提出,要“构建充分反映资源消耗、环境损害和生态效益的生态文明绩效评价考核和责任追究制度,着力解决发展绩效评价不全面、责任落实不到位、损害责任追究缺失等问题”。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》第2条规定:“本办法适用于县级以上地方各级党委和政府及其有关部门的领导成员。”中央作出的这些规定,主要目的在于督促地方政府(当然包括县级地方政府)履行环境保护的属地责任。但现行《环境保护法》中第27条、47条规定的相关内容已经具有明显的滞后性,尤其是对县级政府的责任规定,改革实施后,县级环境保护局作为市级环境保护局的分局后,其管理环境保护的职责和方式均发生很大的变化。法律条文的滞后导致地方政府难以发挥正常作用,甚至助长政府淡化环境保护监管的责任,严重制约环垂改的全面推进。

### (三) 环境监管协调性与专业性的双重缺失

对于环境监管体制的研究,还有部门间权力交叉、权责不清的问题,有效地实施环境监管,需要各部门间分工协调,而不是靠单一的某一个政府部门完成<sup>[2]</sup>,因此,环保管理体制也在环境监管中占有重要地位。正如马克思·韦伯所言,“与市场组织不同,现行的政府组织是建立在分工及专业化基础上的,依靠行政权威而非市场机制来维持运转的行政等级体系”<sup>[3]</sup>。我国环境监管制度在增强分工的专业化水平的同时,也带来一些弊端。比如,生态环境监测司有“组织开展生态环境监测、温室气体减排监测、应急监测,调查评估全国生态环境质量状况”的职能;生态环境执法局有“指导协调调查处理工作,协调解决有关跨区域环境污染纠纷,组织实施建设项目环境保护设施同时设计、同时施工、同时投产使用制度”的职能。若内设机构之间的信息不共享,沟通不及时,就会相互推卸责任,无法有效地实施环境治理与生态保护。

结合我国环境监管体制的现状与改革目标可知<sup>[4]</sup>,从“以块为主”到“条块结合”的监管模式,其最主要的问题在于如何划分权责明晰,我国的环境监管人员专业水平有待提升,不能有效

地对本辖区内的环境质量负责;大多数监管机构业务经费保障不足;环境监管标准、执法程序科学性较差;公众对环境信息信任度不高,监管行为和执法结果可信度不高;现行体制下地方政府失去了对环境保护部门的领导权,落实地方政府的环境质量责任反而加大,由此可知,我国环境监管的专业性、透明性、可问责性及可信性均有不同程度的缺失。

## 二、美国纵向环境监管的特色

针对我国环垂改的困局,下面分别从环境监管的机构设置、环境监管权责划分、环境监管的法律、执法与队伍建设和环境信息方面总结美国纵向环境监管的特色,以资借鉴。

### (一) 环境监管机构的分权制衡与“合作伙伴”特色

美国的环境监管体系由环保署、国会和司法机关共同组成,其中环保署主要履行环境监管职责。纵观美国环境监管体制,分为联邦、州和地方三级,依次为美国联邦环保署、联邦环保分局、州环保局、州环境派出机构、县市环保机构,每一级均有各自特点<sup>[5]</sup>。联邦环境保护署与各州之间相互独立,各司其职,但又密切合作。

在联邦层面上,环保署在环境法中扮演主要角色,环保署下有 14 个部门,如空气与辐射办公室、水办公室、固体废弃物办公室等,这些部门职责明确,是环保署的重要机构。除此之外,环保署还在全国各地设置 10 个地区办公室,每个地区办公室的机构组成都与联邦环保署的总体结构相仿,目的是为了能够更好地回应地方所关心的问题<sup>[6]</sup>。美国宪法规定联邦与州的环境监管权划分,联邦的环境监管权由宪法授予,其余宪法没有规定的权力可以由各州行使<sup>[7]</sup>。因环境保护的特殊性,联邦与州共同管辖的地区,州立法不能与联邦法相抵触,但是州可以制定更严格的法律法规以实现环境保护的目的。各州需要遵守联邦环保署出台的相关政策,并签订工作协议,将联邦与州的关系称之为联邦伙伴关系。联邦环保署下设的部门,即环保署的区域办公室是实施伙伴关系的重要纽带,因监管区域针对性强,作为联邦环保署的代表负责监督各州的环境保护工作。《清洁空气法》还赋予了联邦环保分局追究违法者责任的权力,有权寻求行政及民事救济。

在州层面上,每个州都设有相应的环境管理机构,即州环保派出机构。90%的监测数据由州收集,97%的监督工作由州开展,大多数环境许可由州颁发<sup>[8]</sup>。虽然在环境监管方面,州起到主力作用,依照州法律独立行使权力,履行职责,但州采取行动依旧受限。各州通常会制定自己的“州实施计划”(SIP)满足环境的要求,SIP 的制定同时也要保证公众参与。州执行计划的制定需要经过美国环保署的审核,如果审批不能通过,则由美国环保署自己执行。各州也会准确汇报各州监管情况,向环保署提交相关监管数据。按照《清洁空气法》的规定,在新建项目排污前必须有排污许可证,在运营期间必须符合排放标准以及联邦、州、地方提出的控制要求,联邦环保署对许可证拥有最终的监管权。如果州环保局违反相关规定,则失去颁发许可权的机会,也将无法得到联邦环保署的财政资助。根据既往案例,大多数环境污染案件,由联邦环保署委托经审查合格的州环保机构执行。州环保局及派出机构对本区域环境进行独立监管,不受地方利益影响,因此拥有强大的自治权。

在地方环保机构上,对于面积较大,人口较多的州采用地方环保机构建制。在州环保机构下设州环保机构的派出机构,在市县设地方环保机构。而对于较小的州,则地方环保机构不需设立,由州环保机构直接管理。因此,州与地方环保机构的关系比较简单。

## （二）环境监管权责分明特色

美国政府在环境监管层面上也取得突出成就,联邦政府与州政府密切合作,共同承担环境法规责任<sup>[9]</sup>。联邦环保署与州环保机构的职权划分明确,以《国家环境政策法》及《清洁空气法》为基础,各地方政府间以合作方式,找到利益均衡点,达到发展经济的效果。联邦环保署不仅与地方环保局之间分工明确,与其他具有环境管理职能的部门也有明确的职权划分,共同协调工作。州环保机构独立于联邦环保署。虽然联邦政府颁布了很多法律加强环境监管体制的运营,但也担心地方官员与地方势力太接近,容易对违法者网开一面,这需要美国政府机构与环保组织等多种力量积极配合,发挥其在环境监管中的重要作用。若在环境保护与环境污染监管方面地方政府没有履行相应职责,那么联邦政府或公民可以直接起诉,若政府人员有不作为,可以通过换届选举新的领导人。尽管环保署在实践中处于核心地位,但并不具备独立权限来提起诉讼。为了弥补这一缺憾,司法部就像是环保署的律师,代表环保署提起诉讼并出庭<sup>[10]</sup>。在州政府与州环保机构关系上,每个州的环保机构需要向州政府负责的同时还需要接收联邦环保局专门区域办公室的监督。因此,美国国会在制定环保法时需要考虑州政府的责任,各个州的环保机构人员由本州自己决定,负责人由州长提名,州议会审核通过生效。若州的环保机构在执行州政府制定的环境保护政策中出现冲突,则由地方法院裁决。此外,州环保机构和其他行政机构可以依据州的环境保护法律享有环境行政管理权,有权对违法者罚款,还可以进行现场检查等资料的搜索。

## （三）环境监管法律体系健全与行政执法为主的特色

美国在环境监管立法上主要有《国家环境政策法》《清洁空气法》《清洁水法》《濒危物种保护法》等。美国复杂的环境监管体系引发了较为广泛的环境问题,这些问题不单是监管成本问题,如控制或减少污染物的排放;也不是遵守相关法律法规的负担,而是在环境监管体系中有关发放许可证和守法保护环境的不确定性。环保署开始积极寻找解决环境监管对产业界带来的不利影响,并意识到改变的必要性,努力使在环境监管中既能保护环境,又可以处理好工业与人们所关心的问题。为了实现保护环境目标,联邦环保署采用集中监管方式,要求州政府也参与一些环境项目和执行环境计划。一些项目需要在环保署授权后州政府才可实施,比如排污许可证的管理。州政府只有经联邦环保署授权并由联邦环保署根据排污控制规划批准后方可颁发许可证,而对尚未达到环保标准的地方由环保署直接颁发许可证、执法许可要求<sup>[11]</sup>。在此,法律规定了要减少400家左右大型化工厂的污染物排放量,这些条款是在“排放物平均标准”基础上的进一步创新。如果有其他控制污染的措施能抵消呈上升趋势的污染,那么就允许放弃以相关机构来控制工厂的部分排放物,这是为了减轻法令的负荷。环保署的环境引领计划是在现有的环境法规下,发展起来的具有创新性的环境监管体制,由环保署的执法保障办公室负责监督,使某一地区的环境管理计算机化,比如可以自动审核环境资源的监视监测数据和回收利用数据。

在过去35年里,美国用刑法来保护环境的思路得到进一步的发展。理查德·索伯思曾指出:“刑法是环境法扩大最为迅速的领域之一,运用刑事制裁是威慑故意违法行为的最有效办法。”但对今天的环境监管人员来说,承担刑事责任会加大环境管理者的个人严重后果,同时也会给企业带来财务上的损失。司法部曾向环保署施压,加快执行案件的进程,同时环保署督促他们的下属机构加大执行力度,最终成功地将426件刑事案件移交到司法部。这些致力于环境犯罪控告的联邦机构的庞大规模引发很多忧虑,司法部对全国各地由检察官提起的诉讼进行某种程度上的集中监督已变得越发重要,但这些检察官缺乏环境方面的专业知识,在环境违法案件中对归属责任的

划分常常束手无策。正如司法部环境和自然资源局助理总检察官罗杰·马尔祖拉指出:“美国环境署和司法部在评估环境强制执行项目上并不是基于环境是否有了实质性改变,而是基于定罪的数量和惩罚的规模作出的评价。”目前,美国环境监管主要依靠行政执法,美国环境诉讼的建制目的乃在弥补行政执法之不足,而非另立一平行的执法管道<sup>[12]</sup>。美国《联邦行政程序法》将“穷尽行政救济原则”作为一项重要的原则,广泛应用于行政执法<sup>[13]</sup>。只有当穷尽一切环境行政手段均无法保护环境时,才可以用法律手段来解决。

#### (四) 队伍建设专业化和环境监管信息精准的特色

在环境监测体系方面,美国分为国家监测网、州监测网和地区监测网。联邦环保署负责制定监测标准,同时监督州环保局的监测行为。美国环保署下设有专门的办公室负责对各领域的监管,各州下也设有具体的委员会,有利于提高环境监管的专业化水平。例如,对于大气污染情况,不能以行政区划为限,因此专门成立空气污染控制州际委员会管理并执行本区域的空气污染情况。美国联邦环保署下的专门负责大气污染防治工作人员约1400人左右,在加州,空气资源委员会下有35个地方设有专门空气质量管理局,地方从事空气污染治理的人员达到3000余人。联邦政府和州政府均设有专门的行政机构负责制定监管实施细则。州以下地方政府环保部门内部设有环境和资源管理部,专门负责环境执法<sup>[14]</sup>。美国对地方上报的污染数据审核严格,污染排放的数据要经过地方环保部门、中央数据交换网络以及联邦环保局的逐级审核才能最终进入国家排放源清单,建立国家污染源排放清单,实现污染数据管理的专业化和精细化。

联邦环保署与另一个美国总统直属办公室,即管理和预算办公室(OMB)共同制定法规,具体是与其下属的信息和规范事物办公室(OIRA)直接合作。该部门审核所有影响经济的重要规范行为,能够影响其他联邦机构的行动,也提出相关法律或政策问题,提高环境信息收集的准确性。

### 三、化解环垂改困局的美国特色借鉴

通过以上对美国纵向环境监管特色的分析,结合我国目前环垂改进程,通过明确环境监管职责、提高监管专业化水平、加强监管动力、提高环保部门收集和传递信息的有效性和真实性以及完善环境制度、综合环境监管手段方面,美国纵向环境监管特色为我们化解改革困局进行借鉴。

#### (一) 通过立法明确各级部门责任

目前我国实施环境垂改是依据相关政策、行政命令,很少通过法律形式落实。正如有学者认为,“概观现有的垂直管理改革,可以发现其绝大部分规范依据是中央政府及其职能部门的政策性文件,上升到法律和行政法规层次的还非常少见”<sup>[15]</sup>。在相关法律法规中明确监管机构的法律地位和职权范围,通过职权法定提高监管机构的法律权威;从人、财、物三方面加强监管机构能力建设,提高监管机构专业监管的能力;制定规章的过程公开,实施监管的过程和监管结果公开,提高监管透明度;通过在一定层次实施监管机构的垂直管理,提高监管功能的独立性;加大内部监督监察力度,强化纵向问责;鼓励公众和媒体参与,强化横向问责。使问责制度法制化、规范化和程序化;通过切实履行监管职责、专业实施监管、及时公布监管结果,提高监管可信度。

#### (二) 增强监管动力

《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》指出,市县环

环境保护局的环境监察与环境质量监测职能上收,一方面在一定的程度上减少了市级环境保护局的监察职能,容易出现“责任上交”现象,我国目前地方监察执法人员超过7万人,其中河南、河北、山西三省约占50%,仅河南就超过了1万人<sup>[16]</sup>。不利于环境执法责任的落实,省级环境保护厅也难以应对复杂的行政处罚、行政复议等大量工作。另一方面,市级环境保护局也要遵从市党委和市政府的领导,从严格意义上讲,市政府对环境保护的责任起到关键作用,但是由于缺乏相应的激励机制安排,使得市级环境保护局的压力增加,不能将提供良好的生态环境等公共物品作为重要的职能,从而减少了环境监管的动力。环境监管动力不足其实也反应了财政能力不足。尽管我国财政收入不断增长,但环境治理投入方面依然偏低。治理环境的财政支出能力不足,引起环境监管能力下降,从而会造成一种重经济、轻环境的反向激励局面。

### (三) 提高环境监管数据精准度

为促进垂直管理改革试点的有效推行还必须建立健全议事协调机制,建立健全信息共享机制。在当今互联网快速发展的时代,政府信息公开化、数据信息共享成为发展趋势,在此背景下,环保部通过了《生态环境大数据建设总体方案》以及《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》中明确规定将生态文明建设与互联网创新成果相结合,集中管理数据资源,并将数据开放共享,形成互联网+绿色生态。完善污染物监测及信息发布系统,加强资源环境动态监测,完善废旧资源回收利用体系,建立废弃物在线交易系统<sup>[17]</sup>。公开透明的环境监测数据有利于公众参与,同时也可以减少政府执法过程中的机会主义行为。大数据突出表现在对数量巨大、来源分散、形式多样的数据进行采集分析,以速度快、信息量大、应用价值高为主要特征,环境监管中出现的监测数据等符合大数据的要求,从环境监测数据中,我们可以具体分析出新的规律,以有利于我们做进一步改进,发现新知识、创造新价值将成为未来监管的主要模式。

### (四) 发挥环保制度作用

垂直监管的有效落实需要以一个合理的制度安排作为基础和保障,不管是现在还是未来,环境监测的核心前提是健康,安全的环境监管方法能够激励优秀的环境管理,乔治·霍金斯指出了支持联邦环境署相关环保计划的重要性:支持环保署制定环保绩效基准来取代传统环保执行目标的不间断努力很重要。讨论不同类型环境监管行为的有效性很难,因为衡量这些监管行为的环境指标不容易,除非能够完全理解这些环境监管措施,否则就会过于简单地通过计算采取环境执法的数量来评价联邦环保署,而很难对旨在消除环境损害源头的其他解决办法做出正确评价<sup>[18]</sup>。威斯康星州的自然资源部门指出,只有20%的环境污染问题适用环境管理制度,剩下的80%是用环境监管之外的方法来解决。“尽管在减少从庞大和明显的污染来源中排放废弃物,环境监管经常是有效的;但是它们并不允许联邦环保署和州管理者弹性的减少来自于污染大户即大量小污染源的排放。”现在对环保实绩的衡量大多通过逻辑推理方式,对此,环保法协会的约翰·彭德格拉斯提出这样的疑问:环境监管机构的负责人对环境或至少是与环境相关的某些方面在其任期内是否负有责任?大气质量和水质有提高吗?更少的污染排放到空气、水、土壤和地下水了吗?也可以从被污染的土地,被含有化学物质的饮用水或是污染的空气伤害到的人类,以及一些地区是否符合空气质量标准或是水体是否符合水质标准等其他相似的方面提出问题。因此,在我国环境垂改实施后,更应建立相配套的制度来保障监管的有效实施,比如建立综合协调执法机制、多元联合机制等。

## 四、结语

在美国的政治文化传统中,强调的是地方自治,对于涉及区域事务的问题,多数情况只建立管理体制,不建立政府体制<sup>[19]</sup>。美国通常强化环境保护机构的权力,建立集中的环境保护管理、执法机制,密切机构间的执法协作关系。联邦环保署为此与具有环境职能部门签订谅解备忘录,利于达成协调管理和执法的共同协议,并共同跟踪调查,测量效果,通过加强守法援助服务为减轻执法压力铺平了道路,利用信息技术自动化记录信息,简化报告要求。因此,在互联网迅速发展的时代,环境监管作为保护环境的重要手段,也应提升现代化治理能力与治理模式。在美国,环境战略管理中包含了四个方面的竞争利益,即边际改善(通过更加有效地使用劳动力、能源和原材料寻求在产品生产线上的每一个环节节约成本)、快速循环时间(通过在设计早期考虑把环境问题作为“并行工程”过程的一部分来缩短市场时间)、市场准入(研发环保型的全球性产品并满足环保标准)以及产品差异(引进有特色的环境效益)<sup>[20]</sup>,这些举措符合了现代化环境管理发展模式,大数据时代下的环境监管信息储蓄分析,是我国省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革的发展方向,也是我国环境监管升级的必经之路。学习美国的纵向环境监管经验有利于更好地认识我国环垂改中的不足,并结合我国现状,帮助找出解决问题的最佳方法。

### 参考文献:

- [1] 谢佳沂. 环保垂管改革有了纲领性文件 [N]. 中国环境报, 2016-07-26 (1).
- [2] 李瑞昌. 理顺我国环境治理网络的府际关系 [J]. 广东行政学院学报, 2008, 20 (6): 28-32.
- [3] 黄万华, 刘渝. 环境治理中政府机制有效性的制度分析 [J]. 当代经济管理, 2013, 35 (11): 41-44.
- [4] 陈健鹏, 高世楫, 李佐军. “十三五”时期中国环境监管体制改革的形势、目标与若干建议 [J]. 中国人口·资源与环境, 2016, 26 (11): 1-9.
- [5] 沈文辉. 三位一体——美国环境管理体系的构建及启示 [J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2010, 12 (4): 78-83.
- [6] GADE A M, FAUR A C. The United States environmental system: an evolution in federal vs. local control [J]. Research of environmental sciences, 2006 (19): 126-132.
- [7] KULXISEK N K, SILVERMAN G S. Environmental law [M]. Beijing: Tsinghua University Press, 1983: 56.
- [8] BROWN R S. In search of budget parity: states carry on in the face of big budget shifts [J]. Environmental counsel of states, 2005 (3): 7-18.
- [9] GADE M. When the states come marching in, natural resources and the environment [M]. Chicago: American Bar Association, 1996: 112.
- [10] 詹姆斯·萨尔兹曼, 巴顿·汤普森. 美国环境法 [M]. 徐卓然, 胡慕云, 译. 4版. 北京: 北京大学出版社, 2016: 66.
- [11] FERRY S. Environmental law: examples and explanations [M]. New York: Aspen Publisher, 2003: 4.
- [12] 叶俊荣. 环境政策与法律 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2003: 224.
- [13] 邢鸿飞. 论美国穷尽行政救济原则的适用例外及对我国的启示 [J]. 法学论坛, 2014, 29 (2): 142-148.
- [14] EPA. Regulatory information by environmental topic [EB/OL]. (2010-01-28) [2010-05-25]. <http://www.epa.gov/law-sregs/>.
- [15] 朱丘祥. 从行政分权到法律分权——转型时期调整垂直管理机构与地方政府关系的法治对策研究 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2013: 21.
- [16] 秦昌波, 敖平富. 环境监察和环境执法职能分置探究 [J]. 环境保护, 2016 (22): 28-30.
- [17] 赵恒心. 论新常态下环境执法工作的转变 [J]. 监察论坛, 2016 (4): 34-37.

- [18] GEORGE S H. Compliance and enforcement changes in congress and EPA11 nat [J]. Resource & environment, 1997: 42.
- [19] 汪小勇, 万玉秋, 姜文, 等. 美国跨界大气环境监管经验对中国的借鉴 [J]. 中国人口·资源与环境, 2012, 22 (3): 118-123.
- [20] 弗兰克·B. 弗里德曼. 环境管理实践指南 [M]. 萧凯, 译. 上海: 上海人民出版社, 2012: 91.

## Reference of American Characteristics for the Reform of Environmental Vertical Management System in China

Wang Meng, He Weibo

**Abstract:** China's implementation of the reform of the vertical management system of monitoring, supervision and law enforcement by environmental protection agencies below the provincial level has broken local protectionism to a certain extent and is conducive to strengthening the supervision of environmental law enforcement. There are many difficulties in the transformation of management from the former "block-based" to "combination of block and strip", especially how to achieve the clear power and responsibility definition of "strip" and "block" and have rules to follow. Vertical environmental reform in China has fallen into the dilemma of insufficient capacity of environmental protection supervision at the municipal level, lagging behind of legal provisions and lack of coordination and professionalism of environmental supervision. Vertical environmental regulation in the United States has a "partnership" relationship of decentralization and balance among federal, state and environmental protection agencies with clear powers and responsibilities of supervision, perfect legal system and prominent administrative law enforcement, team specialization and other characteristics, and environmental supervision has achieved remarkable results, which can be reference for China in the aspects of legislation, regulatory power, environmental data and environmental protection system to resolve the dilemma of vertical environmental reform.

**Keywords:** vertical environmental reform; combination of block and strip; vertical environmental supervision; American characteristics

(收稿日期: 2018-07-27; 责任编辑: 晏小敏)