

助于促进技术革新,全方位预防污染。

环境法律政策和管理的碎片化,降低了确定、预防和控制更为复杂的新生环境问题的可能性。虽然环境污染的新问题不断出现,但是如果我们重视环境的整体性,把环境看作一个整体,了解污染物如何流动和变化,将使我们能够有机会发现问题,有能力预防和控制问题。

传统的管理模式限制了同其他经济部门广泛的合作以预防和控制污染,阻碍了跨部门整合政策的出台。污染控制措施在不同的环境领域使用,但是人们很少考虑控制措施如何改革,才能既保护环境,又能使企业通过改进产品的生产加工方法改善竞争优势。如果我们从源头控制污染,这就要求环境政策部门以整合的方式与其他部门合作,如制造、能源、农业、交通、住房和消费等部门。

环境法律政策和管理的碎片化导致行政管理结构过于复杂和不协调。由于环境法律政策的碎片化,导致管理机构的碎片化,环境行政政策政出多门,环境行政机构繁多;导致法规政策冲突,行政许可繁杂,部门工作不协调;更为严重的问题是,这会导致行政成本提高,执法效率降低,行政资源浪费。基于环境本身特点(整体性)和污染源及其流动性,需要一个整体性的环境法律制度及整合型的行政机构框架。

环境法律政策的执行,通常需要由多个不同的机构共同负责。政府机构,包括中央政府部门、管理机构和一些准政府机构,负责环境法律政策的制定、履行和落实以及违法行为的处罚等。非政府环保组织通过游说或抗议等间接的形式影响环境法律政策的制定和执行,法院作为审判机构,也对法律的实施产生影响,并对行政机构的执法情况具有监督作用。如此多的部门都与环境法律政策的制定或执行有关,使得改善机构和制度安排对提升环境保护效果来说显得尤为重要,因为任何有效的环境管理体系都取决于行政机构和制度安排。也就是说,不论用来处理环境问题的具体法律如何,法律所产生的实际影响都取决于既有政府各部门和机构的实际行为,取决于环境机构的组织形式以及适用的法律和他们的运作方式。这些因素也要求环境法律政策及其机制安排必须整合,实现环境保护机制的一体化。

二、英国环境保护行政机制之部门整合

可持续发展理论关注逐渐增加的各种环境风险和环境问题的全球化,而且关注它们之间的结合,认为它们是一个整体。可持续发展是要求环境法规、环境管理趋于一体化的理论基础,对于环境行政法律政策的整合和环境管理模式的完善具有重要意义。自20世纪90年代开始,特别是1997年工党执政后,英国环境法律制度的完善遵循了可持续发展理论,英国政府的机构改革体现了以可持续发展为核心的部门整合。环境法律政策的一体化整合为环境管理的职能冲突和环境法律政策的碎片化问题提供了解决方法。部门整合包括外部和内部改革两层含义:一是外部整合,解决跨部门合作的问题,促进跨政策领域考虑环境问题,把环境问题的考量置于各部门工作的核心,综合考虑与权衡环境、经济和社会的全面可持续发展;二是内部整合,解决部门政策碎片化问题,促进环境管理职能的一体化。

(一)外部整合

在环境问题方面的主要政策和规则制定权属于中央政府,中央政府以各种方式参与环境事务。很多重要的环境职能,分布在多个部门管理。这种分散化的管理有其历史发展的背景,受政府改革和经济发展的影响,有些部门历史上经历了从分散到整合,再到分立的过程。但是,英国政府从20世纪70年代以来,一系列的政府改革都始终体现了对环境因素的关照,为推动环境政策的跨部门整合,改善环境政策的执行效果,采取了一系列的措施,提出了较好的执政理念。比如,专门委员会、特别委员会、专门部门等机构的设立,以及以可持续发展为核心的整合性政府的提出,都是值得借鉴的地方。

为使各相关部门能够在各自职责范围内考虑环境问题,将环境考量作为分管工作的内容之一,各部门工作以环境问题为纽带有机地联接起来,形成整合型政府,即达到所谓的“外部整合”的目标。外部整合的理念

促进了跨政策领域考虑环境因素。英国为此启动了“绿化政府”运动(Greening Government Initiative, GGI)。这项 GGI 最初始于 1990 年,要求各政府部门在其政策制定和项目实施中考虑环境因素或对政策进行环境评估,^[4]把环境和可持续发展深入到政府政策制定的所有层面。后来,由于单纯“绿化”的概念不能很好地涵盖经济、社会等环境相关问题,英国于 2001 年将“绿化政府”更名为“为了可持续发展的政府”(Sustainable Development in Government)。政府开始不仅考虑环境问题,还把环境影响同经济、社会因素结合起来,以整合型政府的形式,追求环境治理一体化基础上的可持续发展。英国试图通过以可持续发展为目标的政府改革,把可持续发展置于政府工作的核心,要求政府各部门在其职责范围内不论任何事情都要考虑环境因素,权衡环境影响。

为推动整合政府的形成,英国政府采取了几种关键的机制,将环境置于政府工作的核心。成立了环境与可持续发展内阁委员会,以可持续发展为目标,负责审议和协调环境政策。还从中央政府各主要部门中指命一位大臣,组成绿色部长委员会,作为内阁小组委员会,审议政府政策对可持续发展的影响,改善政府行为以利于可持续发展,并在必要时向环境与可持续发展内阁委员会报告。2005 年 5 月内阁委员会改组,能源和环境内阁委员会取代了环境与可持续发展内阁委员会,该委员会专门提供一个高层次、跨部门的战略性论坛,用于讨论能源和环境政策,监测对可持续发展有影响的政策,并同时关注着气候变化问题,保障必要的能源供应。可持续发展部长级小组委员会作为能源和环境内阁委员会下属机构,也取代了绿色部长委员会,它具有双重职能,既要关注不同政府部门运作的环境影响,又要考虑跨部门的可持续发展问题。初期,还在当时的环境、交通和地区部(现在是环境、食品和乡村事务部)设立了可持续发展专家组,向绿色部长级委员会提供全方位的政府绿化问题的指导和建议。政府还提倡各部门把环境评价作为政府决策程序,涉及到能源利用、政府采购问题时,要求政府各部门必须设定目标,监测和报告环境影响及资源消耗情况。为增强各部门责任感,政府还设立了下议院环境审计委员会,作为监督机构,对中央政府和其主要部门的行动进行监督,以加强环境评估,该委员会负责审议政府行为对环境保护和可持续发展的影响,审计各部门设定目标的履行情况,并向下议院定期报告。^[5]其报告涵盖诸如年度审查、财政预算和气候变化项目等内容。

从以上政府机构的改革和执政理念的革新来看,“可持续发展的政府”对于环境法律政策的一体化整合起到了推动作用,使得环境问题进一步整合到更为广泛的政策领域中。

除了政府部门之间的合作之外,可持续发展作为贯穿各政策的目标之一,也要求政府同非政府部门的密切合作,^[6]实现以可持续发展为目标的环境政策全方位整合。社会、经济、环境都有其自身的运转体系、目标,运用政策整合及可持续发展评价机制,制定最符合环境目标要求的可持续的政策或决策,依赖于更为整体性和整合型的决策实现以可持续发展为核心的政府体制和政策体系。

(二) 内部整合

环境法律和政策在日常的实施和执行中交由各种管理机构负责。根据环境管理事项的性质,同类环境问题尽可能置于一个机构之下管理。英国环境局成立前,由很多不同的机构都参与环境管理,反映了当时环境法律政策执行的碎片化问题。英国环境局经历一个漫长而曲折的过程,最终于 1996 年 4 月终于设立环境污染控制的统一机构——环境局。环境局把当时许多管理机构的既有环境保护和污染控制职能集中归于一个机构之下行使,体现了其缔造者环境署一直提倡的“一体化整合”效果。^①1995 年《环境法》就原有机构向环境局移交权力和职能做出了明确规定,包括国家河流管理局^②、废物管理与处置局和女王陛下污染检察局

① The Department of the Environment's Consultation Paper, Improving Environmental Quality: the Government's Proposals for a New, Independent Environment Agency, October 1991, P 1, 指出:设立新的联合机构,反映跨领域的整体性以及环境的单一性。

② Environment Act 1995 s 2(1)(a)同时废除了国家河流管理局(s2(3))。

的污染控制职能,还包括国务大臣的部分职能^①。

环境局是一个“执行性非部门公共机构”,^②对环境、食品和乡村事务部大臣负责,致力于加强环境的整体性综合管理与保护。伴随环境局的建立,环境管理权重新集中化,诸如废物和空气质量的国家战略、土地污染和综合污染防治集中指导政策等都由环境局制定和实施。该机构以控制污染作为其主要职责,各类主要污染控制都集中于环境局管理,其行使的职责范围,根据综合污染控制制度,包括水污染、河流污染、空气污染、土地污染等。环境局承接了原有机构的污染控制权力,污染控制权力范围非常广泛,从最早期归属中央集中管理的权力职责(如《化学碱法案》所规定的职责)到最新的权力职责(如废物管理及综合污染控制制度)。显然,将环境污染控制的职能统一归于一个机构下行使,比起多个不同的机构分别就个别领域的污染行使控制职能,更符合逻辑,也更富有效率。其理由就在于环境媒介本身就是一个相互联系的整体,环境法律政策也就因此应该反映这一事实。虽然,环境局也负责许多与水相关的非污染控制管理职能,包括土地灌溉和洪水防御等,承担多种职责、受制于多种目标,但其主要职责仍是环境污染控制,且将污染控制置于其他目标的优先位置。总体来看,环境局的设立为环境法律政策的内部整合提供了一个很好的范例,避免了环境法律政策在适用上的碎片化问题。

三、英国环境法律政策整合之制度实践

以整合性污染控制方法为核心的环境行政整合,更多关注环境问题的输入,而不像碎片化管理体系更多关注问题的输出;要求产品的生产者对产品生产过程中的有害残留物质负有更多责任;促使管理者把污染源与污染受体(媒介)看作一个整体,给予生产源头在流程设计和运行方面更多的关注,同时跟踪污染物的流向;对既有的污染问题认识会更精确,并及早发现新的环境问题;使现有的与环境保护、污染控制相关的行政机构更富有效率,改变传统的那种复杂而不协调的状态。^[7]英国从1990年《环境保护法》开始,率先在欧盟实施整体污染控制制度。^③ 欧盟也颁布综合污染防治制度^④、整合性产品政策^⑤等以整合性污染控制理念为核心的法律政策。整体污染控制制度是由英国皇家污染委员会在第五报告中提出来的,标志着英国立法理念和模式发展的重大转折。“整体污染控制制度最重要的特点在于它用整体考察环境的方法取代了单一环境因素进行污染控制的方法”。^[8]1990年英国环境局通过整体污染控制制度,确立了英国未来污染控制和废物管理的战略。

(一)整体污染控制制度的历史沿革

早期的环境污染控制立法仅是在污染问题凸显时的一种被动回应,具有碎片化的特点。随着环境问题的出现,先是单行立法,随之设立相应监管机构。因此,根本不存在一个统一的环境保护概念。环境污染控

① Environment Act 1995 s2(1)(b)-(h)&(2)移交的职责权力包括废物管理许可、原1993《放射性物质法》所规制的放射性废物、以及与健康和安​​全相关的一些权力。

② 参见 <http://www.environment-agency.gov.uk/aboutus/default.aspx>。也有译成“执行性之非行政机关之公共体”,参见:“行政法人相关问题 Q&A”,<http://www.cpa.gov.tw/public/Data/811221925371.doc>, 2009年5月8日阅。

③ 英国在其1990年的《环境保护法》中规定了IPC制度并开始实施,至1996年欧盟颁布整体污染预防与控制(Integrated Pollution Prevention and Control, IPPC)指令后,继而经过英国《污染预防与控制法》(PPC)(SI 2000/1973)转化适用欧盟的IPPC指令。

④ 1996年9月24日生效,见 Directive 96/61/EC, Official Journal of the European Union L 257, 10. 10. 1996, p. 26-40, 2008年又发布了修订版,见 Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008. Official Journal of the European Union. L 24 of 29. 1. 2008.

⑤ 为提倡绿色产品及永续消费的工作,1992年第五届欧洲环境行动方案提出以产品为导向的环境政策。欧盟正式认可了一份“整合性产品政策”(Integrated Product Policy, IPP)的绿皮书。生产者站在原是提供产品(或服务)的角色上,可以生命周期分析的架构,整合性地思考崭新的产品(或服务)的提供方式,达到真正资源永续利用的境界。有关该政策的更多资料见 <http://ec.europa.eu/environment/ipp/>, 2009年12月12日阅。

制立法就像是消防队,哪里失火哪里去,没有把环境作为一个整体看待,没有考虑对一种污染的控制可能会产生与之相关的另一种污染。比如严格污水排放标准,可能会促使行为人向其他环境介质中排放。大量设立相应的环境管理机构,还导致了行政效率低下、职能冲突、缺乏管理的责任心和透明度。英国环境法是在经历了上述立法和管理的覆辙之后,逐渐形成了环境整体污染控制的理念和方法,并通过立法付诸实施。

20世纪60年代,政府提出了环境问题需要宽泛和更为整体的解决方案的理念。从那时起,就开始有了各种整体解决污染问题的尝试。1976年,皇家环境污染委员会认识到,单独控制空气污染不可能对工业生产所造成的污染问题进行全面控制,达到最优的解决程度,因为这种单一的做法没有考虑到这样一个事实,即减少一种形式的污染很可能致使增加其他形式的污染。特别是,环境污染皇家委员会认为,必须使用“最佳可行环境选择”(Best Practical environmental Option, BPEO)方案取代“最佳可行方法”(Best Practical Means)标准,用于评估工业生产污染排放的总量,然后根据废物处置、废气排放和污水排放情况进行平衡。“最佳可行环境选择”方案的理念,是在继皇家环境污染委员会第十报告和第十一报告之后,在第十二报告中做出详细论述的。^①另外,皇家环境污染委员会还建议建立一个统一的管理机构以执行整体污染控制方案。1987年创建了皇家污染检察局,开始使用整体污染控制机制,把环境作为一个整体来评估污染的环境影响。1990年《环境保护法》第一部分规定了整体污染控制制度,采用两种控制系统,一个是负责所有环境媒介的污染排放,一个是采用同样的整体机制负责空气污染排放。直到1996年英国环境局建立,才真正实现了多种污染控制职能的一体化。

整体污染控制制度在英国实施的同时,欧盟也提出了对工业生产采取“整体许可”的建议。开始这项建议成为整体污染控制的一个指令,但它遭到了一些成员国的抵制,反对所有环境排放中运用一个单一的许可。随后,提案改变成了整体污染预防和控制指令,重点强调预防。总体来看,欧盟的综合污染防治制度指令反映了英国整体污染控制制度的核心内容。至少在欧洲,英国成为实施整体污染控制方案的先驱和领导者,欧盟关于综合污染防治制度指令的实施情况报告也提到,在《整体污染预防和控制指令》转化适用的4年内,只有英国完全遵守了该指令。^②

(二)整体污染控制制度的核心规则

根据整体污染控制制度的要求,经营者对生产过程必须提供一个强有力的详细说明。尤其是对新的或修改的建议,所有选择方法必须是合理的。经营者必须列举出在过程当中被应用或者来自于过程的可能引起损害的物质,必须识别用于预防、减少或使其变成无害的物质的技术,必须使排放的监测详细化,需要申请人去细化与生产过程有关的可行性条件以及生产行为和装置对环境的影响,需要督察去评估在尊重法定环境要求建议上的有效性及可行性。监督和管理机构^③必须认真审核经营者的许可申请,监督检查生产过程,负责向公众公开许可申请的报告内容和检查结果并接受公众的监督。整体污染控制制度对生产经营者的许可申请及生产过程进行严格审查和监督,重点包括以下几个规则,以体现对环境整体性的考虑。

最佳可得且无需过多费用技术(Best Available Technology Not Entailing Excessive Costs, BATNEEC)原则。英国《环境保护法》(EPA 1990)规定,给予女王陛下污染检察局总督察一项特殊的职责:“利用科技的发展,防止或减少生产过程物质释放造成的环境污染。”为了履行这一职责,环境部给女王陛下污染检察局一笔数量可观的预算经费,进行必要的研究,了解英国国内外正在使用的可获得技术,并评估它们的优缺点。他们认为整体污染控制制度就是要创造一种使用新技术的动力,为生产者创造或满足他们改造设备和整个

① 皇家污染委员会第十报告,即“处理污染——经验与展望”(Cmnd 9149,1988);第十一报告,即“管理废物——注意义务”(Cmnd 9675,1985);第十二报告,即“最佳可行环境选择”(Cmn 310,1988)。

② 参见欧洲委员会报告,COM(2003),Brussels, 24.10.2003。

③ 在英国的英格兰和威尔士由环境局和地方当局分别负责;苏格兰和北爱尔兰分别由苏格兰环境局和北爱尔兰环境与遗产局独立负责。

生产工序的需求,其目标就是要达到工业成本(更新工序和改造设备)和环境成本(生产排放对环境的损害)的平衡。《环境保护法》(EPA 1990)所有整体污染控制程序都是通过 BATNEEC 来实现控制。而这项技术原则,曾经作为欧共体的法律适用,首次规定于 1984 年的控制工业空气污染的指令 84/360/EEC 中,“一项许可只有在官方认为防止空气污染的合理措施被实施后才会批准,这些措施包括最佳可用技术的应用,当然这个应用不能超过必要的花费。”^[9]成本效益是确定 BATNEEC 方法的主要经济标准,在综合考虑经济成本和环境成本的基础上实施整体性环境污染控制。BATNEEC 原则的考量因素包括:“Best”指最有效的预防、减少或者无害化技术;必须有多种技术配套以取得具有比较优势的效率。“Available”意即任何操作员可得到;也就是说,这种技术应该在英国以及其他国家很容易得到(但不一定必须使用)。这并不意味着来源的多样化,但所有的经营者可以购买,该技术将被认为是“可得的”。“Techniques”包含工序的应用方法和应用该工序的工厂,涉及技术的构成及技术整体配合的方式。还包括员工的资格和数量、工作方法、培训和监督管理和建筑的设计、修建、布局和维护。“Not entailing excessive cost”,即技术应用于新工序或现有工序“无需过多费用”。在考虑费用的基础上最佳现有技术会得到修正,使最佳现有技术的花费不会过分超过工业利润 and 环境保护所能承受的程度。

最佳可行环境选择(Best Practical Environmental Option, BPEO)。《环境保护法》要求 BATNEEC 要达到最佳可行环境选择(BPEO)。BPEO 的概念最早于 1988 年由皇家环境污染委员会提出,是“一个系统的咨询和决策程序所追求的结果,以求得实现对土地、空气和水的重点保护。通过 BPEO 决策程序确定最佳方案,在可接受的成本范围内,以实现对整体环境长期或短期的收益最大或损害最小的目标。”^[10]可见,“最佳可行环境选择”,是对向环境所做的各种污染排放进行平衡的一个过程。如果一种污染物的排放渠道可能包括向土地排放、向河流排放、向大气排放等形式,那么就要通过评估选择一种对整体环境最好的形式。比如,虽然排入大气中的污染物可能会大于用单一环境要素控制方法所限定的大气污染物排放量,但大气排放物中的小量增加与水污染物排放量的大量减少相比是值得的。^[8]批准整体污染控制程序要与 BPEO(和 BATNEEC)的目标相一致。必须从操作程序、最终排放量对各方案进行比较,确保对一种环境要素的保护不会损害其他环境要素,从而达到对环境的最小损害。BPEO 方案从整体上考虑环境要素,体现了环境保护整体化的行政理念。

清洁技术。清洁技术的目标是减少生产过程中物质排放对环境的影响,其背后的指导理念是预防、而不是废物的处理。生产工序的每一个方面都需要进行优化,以尽量减少任何形式的废物排放。实现这种理念的基本方案相对较少,根据选择的优先度,顺序为:(1)源头减少——防止物质进入环境的最有效方法是停止使用或者制造;(2)产品转换——如果产品不能用清洁方法生产,就应该改变生产工序,使用合适的替代材料减少环境影响;(3)过程改变——设计或改变过程,不产生污染物或者不需要分离污染物,尽量降低释放的可能性;(4)重新利用——材料的再利用是阻止向环境中释放的一种替代方法;(5)现场回收——用一个生产工序中的副产品作为另一个处理工序的原材料,不产生环境影响;(6)非现场回收——将生产的副产品运送到其他地方使用,取得类似现场回收的效果。使用清洁技术的优势在于它既是经济的又是环保的。减少废物排放的工序设计,通常能够提高产出。因此,整体污染控制制度将清洁技术作为其重要的一个规则要求,就是要实现经济和环境一体化的指导理念,通过整体化的管理达到经济和环境双方的可持续发展的目的。

(三)整体污染控制制度的主要特征

整体污染控制制度是英国工业污染规制体系中最重要、也是最符合现代环境法治理念的一种模式。环境整体性是整体污染控制制度设计的基础,整合行政是该制度的核心理念。将环境视为一个整体来设计制度规范,确保环境整体质量的提升,而不是顾此失彼,实现污染控制各项规则的相互配合、协调运转,实现污染的一体化控制和管理。在环境法律政策和管理整合方面,体现为以下几点:

整体污染控制制度为评判一个整体工序^①对环境整体的影响提供了一种机制和法律基础。该制度采用一种整体的方法确保那些不可避免要排放到环境中的物质,对环境的损害降低到最小程度。该制度体现了预防好于治理的风险预防原则(precautionary principle,也有称“谨慎原则”),遵循“预防——减量化——无害化”的污染防治理念。

整体污染控制制度改变了传统的分部门、分领域和集中于末端排放控制的缺点。该制度的核心是,工业装置的环境影响应整体考虑,而不是以污染物排放到的环境媒介为标准分别予以控制。因此,针对工业生产过程中向空气、水和土地排放的废气、废水(污水)和废弃物进行一体化控制,同时也包括其他环境的管理。所有这些排放和环境影响都放在一个许可程序内予以考虑,工业装置设计必须考虑将环境作为一个整体实现高水平的环境保护,才能授予许可证。

整体污染控制制度鼓励技术创新,平衡经济成本和环境收益。该制度要求工业生产的工序标准必须遵循“最佳可得技术”原则(Best Available Techniques, BAT),^②对预防或减少环境影响所付出的成本与环境收益进行权衡,使用“最佳可得且无需过多费用技术”来预防或者减少规定的物质向媒介排放,以至让那些规定的排放物或者没有规定但可能引起环境损害的物质不产生危害。整体污染控制制度鼓励通过技术创新来解决环境问题,既鼓励使用新的减排技术控制环境污染,但同时也可以通过改进原材料或提高能源使用效率以及采用废物减量化措施来减少污染排放。当一个工序有可能包含向一种以上的媒介排放污染物时,就要考虑“最佳可行环境选择”,采用“最佳可得且无需过多费用技术”来控制生产过程中的物质排放,从而对环境整体产生最小的影响。

整体污染控制制度综合使用各种环境标准,特别是排放量标准、工序标准和环境质量标准,来控制污染排放量和环境影响。工序标准的目的是通过“最佳可得技术”的预防功能保证将污染排放量和环境影响降到最低,并要求使用“最佳可得技术”时取得技术成本和环境收益的平衡。该制度避免了多种环境标准执行上的不协调或碎片化和污染控制顾此失彼的问题。并且,在关注环境污染控制的同时,综合考虑经济效益,进行经济效益和环境收益的整体平衡,避免了经济管理和环境管理的冲突问题。

整体污染控制制度综合考虑包括污染排放在内的各种环境影响。该制度除适用于环境的污染排放之外,还适用于更宽范围的环境影响,包括能源效率、废物减量化、噪声污染、事故预防等。整体污染控制制度综合考虑了影响环境的尽可能多的因素,将之归于一个制度下进行一揽子规制,避免了按环境介质和影响因素实施部门控制的管理碎片化问题。

整体污染控制制度还要求工业装置在运行的整个生命周期都要履行检测、复审和改进手续,并在装置报废之后,再根据整体污染防治体系对装置运行所导致的污染进行清理,恢复如初。

整体污染控制制度还灵活地协调了上下位阶的法律制度。该制度规定排放行为不能违反国家环境管理部门执行欧盟或与环保有关的国际义务的指令,不能违法法定的环境质量标准或目标,不能违反其他法定约束条件。但如果最佳可得且无需过多费用技术的标准更加严格,那么最佳可得且无需过多费用技术优先适用,反之亦然。

英国政府的机构改革体现了以可持续发展为核心的部门整合,环境法律政策也在 20 世纪 90 年代《环境保护法》制定后,致力于制度的一体化发展,其中整体污染控制制度即是环境政策整合的体现。环境政策的整合和环境管理的一体化,是环境保护克服传统环境规制碎片化的发展趋势。环境法传统的分领域立法,往往顾此失彼,不利于环境整体性的保护。随之而来的是行政部门的整合,环境由于其特性渗透到经济、社会

① 这里的“工序”(process)是指在英国境内,或者在地产上或者在工厂中实施的能够对环境造成污染的任何活动。参见英国 EPA1990,另见,陆伟强:《英国的综合环境污染控制制度简介》,载《中国信息报》2001 年 8 月 27 日第 8 版。

② BAT 是一种灵活性的工序标准,它充分考虑当地环境状况,并对实施成本和环境收益进行平衡。工业装置的污染排放标准也需要遵照 BAT 原则。

的方方面面,环境管理也不是单纯环境部门的事情,所有有关部门都需要考虑环境因素。中国环境法制建设30多年,已初步形成体系,但以可持续发展为核心的环境法律政策整合,应是我国未来环境法改革的方向,英国的做法值得借鉴。

参考文献:

- [1]CALDWELL K L. Environment: a new focus for public policy? [J]. *Public Administration Review*,1963,23(3):138.
- [2]黄安年. 美国社会的资源和环境保障[M]. 北京: 中国社会科学出版社,1998:392-409.
- [3]HAIGH N,IRWIN F. Integrated pollution control in Europe and North America[M]. Washington D. C. :The Conservation Foundation and the Institute for European Environmental Policy,1990:3-10.
- [4]HM Government. This common inheritance,Cm 1200[R]. London:Her Majesty's Stationery Office,1990.
- [5]Environmental Audit Committee[EB/OL]. [2009-12-02]. <http://www.parliament.uk/eacom/>.
- [6]Performance and Innovation Unit. Wiring it up:Whitehall's management of cross-cutting policies and services[R]. London: Cabinet Office,2000.
- [7]GURUSWAMY H L. Integrating thoughtways:re-opening of the environmental mind? [J]. *An Integrated Framework for Preventing Pollution and Protecting the Environment*, 1989(3):472-476.
- [8]杨钦. 英国的综合环境污染控制制度[N]. *中国环境报*,2001-05-26(3).
- [9]Council directive 84/360/EEC of 28 June 1984 on the combating of air pollution from industrial plants[EB/OL]. [1984-07-16]. http://www.climate-policy-map.econsense.de/legalbasis_download/eu/Dir_84_360_industrial_plants.pdf.
- [10]Her Majesty's Stationery Office. Twelfth report by the Royal Commission on environmental pollution[R]. London:HM-SO,1988.

Mechanism and Practice of Environment Law and Policies Integration in UK

SUN Fabo

(College of Humanities and Law, Shandong University of Science and Technology, Qingdao, Shandong 266590, China)

Abstract: Environmental integrity and the complexity of environmental issues call for legal and managerial integration; otherwise, the cost of environmental protection rises and efficiency goes down as a result of the fragmentation of environment law and policies and administration. In UK, an integration of environment law and policies is realized as a result of institutional reform and the initiation of IPC in view of sustainable development, which is in accordance with the trend of environment law in the future.

Key words: UK; environment law; legal integration

(责任编辑:董兴佩)