

生态环境法典对重点违法行为的规制

□ 赵燊

摘要：《中华人民共和国生态环境法典》通过系统化、精细化的制度设计，为生态环境严格执法提供了坚实法治保障。本文以法典中重点违法行为规制为研究对象，运用文本分析法，深入剖析了环评造假、监测数据造假、恶意排污三类高频违法行为的规制创新，以及基层执法权强化的制度安排。研究发现，法典通过构建“多元责任主体+梯度化处罚力度+协同化追责方式”的三维规制体系，实现了对违法行为的精准打击；在监测数据造假规制方面，建立了覆盖“源头预防-过程监管-输出控制”的全链条追责机制；针对恶意排污行为，形成了“加重财产罚+协同资格罚、行为罚、人身罚+按日计罚”的复合制裁模式；同时，通过赋予县级生态环境主管部门独立执法权、保障执法经费、建立多维度协同机制，有效破解了基层执法“最后一公里”难题。法典的制度创新不仅提升了违法成本、强化了执法效能，也为推进美丽中国建设提供了有力的法治支撑。

关键词：生态环境法典；严格执法；环评造假规制；监测数据造假；恶意排污行为；基层执法权

一、引言

《中华人民共和国生态环境法典》（以下简称法典）的通过，标志着我国生态环境法治建设迈入“法典化”新阶段。法典贯彻落实最严格的制度、最严密法治要求^[1]，对我国生态文明建设实践经验予以制度化总结，为生态环境领域深入推进严格执法提供有力法治保障。针对实践中高发、频发、危害突出的生态环境违法行为，法典通过强化处罚力度、扩张责任主体、优化执法权限等方式进一步加大规制力度。本文以重点违法行为规制为切入点，

从遏制生态环境影响评价造假、打击监测数据造假、惩治恶意排污、强化基层执法权四个方面深入剖析法典的制度创新，揭示法典赋能生态环境严格执法的内在机理，以期为生态环境执法实践提供参考。

二、源头防控： 强化环评造假行为规制

根据法典第八十二条，生态环境影响评价（以下简称环评）是指对规划和建设项目实施后可能造成的生态环境影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻

不良生态环境影响的对策和措施，进行跟踪监测的方法与制度。相较于《中华人民共和国环境影响评价法》第二条，法典将“环境影响评价”调整为“生态环境影响评价”，明确将温室气体排放的生态环境影响纳入评价范围。这表明，环评作为生态环境保护“第一道防线”的作用更加凸显。

在以往的执法实践中，环境影响评价造假问题较为突出并直接导致建设项目“带病落地”，引发后续一系列生态环境风险。如在山东省青岛市林某鑫等4人提供虚假证明文件案中，被告人

林某鑫等人违法出售“环境影响评价报告资质页”供他人编制环境影响评价文件共计 927 份,涉及 20 余个省市、上百个行业。经生态环境部门认定,有 25 份环境影响评价报告表(书)存在遗漏环境保护目标、隐瞒生态保护区等问题,所涉项目的环境影响评价文件批复被依法撤销,有关项目因此停产停业。^[2]

针对环评造假乱象,法典将规划编制机关、建设单位、技术单位及其关键人员、审批机构及其工作人员等均纳入责任主体范围。在此基础上,综合考量违法行为严重程度、违法行为人主观恶性等因素,梯度设置行政处罚规则,并通过民事制裁、信用惩戒等多元工具的协同运用实现对违法行为的全面追究。

(一) 责任主体的多元化

一是将规划编制机关、建设单位、技术单位作为核心责任主体。就规划环评而言,法典第一千零六十三条明确规划编制机关组织环评时弄虚作假,造成环评严重失实的,负有责任的领导人员和直接责任人员应当依法接受处分。就建设项目环评而言,法典第一百条规定建设单位应当对环评文件的内容和结论负责;接受委托编制环评文件的技术单位应当对其编制的环评文件负责。由是,法典第一千零九十六条、第一千零九十七条还分别就建设

单位、技术单位因其造假行为而需承担的法律責任作出规定。

二是对建设项目环评文件编制主体实行“单位+个人”的双罚制。对于环评文件存在基础资料明显不实,内容存在重大缺陷、遗漏或者虚假的情形,若环评文件由建设单位自行编制,则根据法典第一千零九十六条,除对建设单位科以行政处罚外,还需要追究编制主持人和主要编制人员的法律责任;若环评文件由建设单位委托技术单位编制,根据法典第一千零九十七条,需要对技术单位以及环评文件主要编制人员均科以行政处罚。上述对关键个人直接追责的规定,推动形成了“单位+个人”的二元责任体系。

三是强化环评文件审批环节的主体责任。法典第九十九条第 3 款明确对技术单位实行备案管理,赋予生态环境主管部门监督管理技术单位的职责;第一百条第 2 款强调设区的市级以上人民政府生态环境主管部门应当加强对建设项目环评文件编制单位和人员的监督管理和质量考核。有权必有责。对于违规审批环评文件的行为,法典第一千零六十三条第 2 款规定了相应处分责任。

(二) 追责方式的协同化

法典规定了包括行政处罚在内的多种追责方式以协同规制环评造假行为。

一是设置多类行政处罚。针

对环评造假行为,法典第一千零九十六条、第一千零九十七条设置了罚款、没收违法所得、禁止从业、责令限制生产、责令停产整治、责令停业等行政处罚。在学理上,罚款、没收违法所得归属于财产罚;禁止从业宜归属于资格罚^[3];责令限制生产、责令停产整治、责令停业宜归属于行为罚^[4]。上述行政处罚的设置并非规制工具的简单叠加,而是基于环评造假行为特征与违法后果严重程度形成的有机组合。

二是嵌入信用惩戒。法典第五十四条第 1 款规定,国家构建生态环境信用监管体系;第一百条第 3 款明确环评文件审批机关应当依法对环评文件编制单位、编制主持人和主要编制人员的违法行为进行信用监管。将违法信息纳入信用平台,能够使违法行为人在环评市场竞争中处于劣势地位,倒逼环评文件编制主体合规守法。此外,法典第五十四条第 3 款还规定了信用修复制度,通过激励手段推动编制主体纠正其违法行为。

三是要求违法行为人承担民事责任。环评造假行为不仅扰乱行政管理秩序,还往往造成环境污染、生态破坏之后果。因此,在给予违法行为人以行政制裁同时,还应该要求其承担民事责任。法典第一千零六十五条规定了企业事业单位、其他生产经营者和

个人造成环境污染、生态破坏时应当承担的生态环境修复责任。此外,法典第一千零六十七条还规定了生态环境技术服务机构的连带责任。根据该条款,当技术单位造假行为导致环境污染、生态破坏时,其除应当依法接受行政处罚外,还需与建设单位承担连带责任。

(三) 处罚力度的梯度化

法典坚持过罚相当原则,综合考虑主体身份、危害结果与主观恶性等因素构建了分层次的梯度追责机制。如此,既可以防止处罚过度干扰市场正常运行秩序,也有效避免威慑不足导致违法行为屡禁不止。

一是基于主体身份设置责任梯度。在单位层面,鉴于建设单位应当对环评文件的内容和结论负责,因此对其科以的行政处罚高于技术单位。如在造假行为非情节严重情形下,根据法典第一千零九十六条和第一千零九十七条,应对建设单位处50万元至200万元罚款,对技术单位处10万元至50万元罚款,并没收违法所得。在个人层面,对于建设单位自行编制环评文件时造假之情形,除对编制主持人和主要编制人员处以禁止从业的行政处罚外,还需科以罚款;在技术单位有造假行为时,对主持编制环评文件的主要人员仅科以禁止从业的行政处罚。

二是依行为后果和主观恶性进行梯度裁量。法典第一千零

九十六条、第一千零九十七条将“情节严重”作为判断标准,对行政处罚力度作出梯度设置。对于建设单位和技术单位而言,在其造假行为情节严重情形下,对其科以的行政处罚将由财产罚升级为行为罚。对于环评文件编制人员而言,在其造假行为情节严重情形下,其从业禁止的时限将由5年延长至10年。

三、过程监管:

强化监测数据造假行为规制

生态环境监测是加强生态环境保护、实施生态环境管理的重要基础。党中央、国务院高度重视生态环境监测工作。习近平总书记指出,要加快建立现代化生态环境监测体系,健全天空地海一体化监测网络。^[5]法典第七十六条对建立健全生态环境监测制度作出明确规定。

近年来,我国生态环境监测工作取得显著成效,在支撑生态文明和美丽中国建设、服务经济社会高质量发展方面发挥了重要作用。与此同时,当前生态环境监测领域仍面临监测数据质量保障亟待强化等突出问题,并呈现隐蔽化、专业化、链条化特征。监测数据造假行为会直接导致生态环境监管失准,并可能引发公众对生态环境治理的信任危机。法典针对生态环境监测数据造假行为,系统构建了覆盖多元主体和行为的规制手段,并针对不同违法形态设置了差异化的处罚方

式。

(一) 拓展责任主体实现全链条追责

法典将监测设施和设备供应主体、生产经营主体、生态环境服务机构等均纳入规制范畴,构建了基于监测数据生成流程的闭环监督体系,实现了对监测数据造假行为的全链条追责。

一是从源头预防监测数据造假,打击设施和设备供应端违法行为。法典第七十七条第3款明确禁止生产、进口和销售或者使用不符合法律、行政法规规定和国家标准的监测设施、设备。该条款将行政监管范围延展至监测数据生成的物质基础——监测设施和设备制造商、进口商和供应商。对于违反第七十七条第3款的行为,法典第一千零九十二条设置了严厉的行政处罚。这种刚性约束意在从源头阻止违规设施、设备流入市场,并避免由此导致的监测数据失真。

二是强化监测数据生产端的监管,对有关生产经营主体和生态环境监测机构依法开展监测的义务作出体系性规定,并设置相应法律责任。法典第七十八条明确生态环境监测机构、实行排污许可管理和其他负有法定监测义务的企业事业单位应当依法建立健全监测数据质量管理制度,强调生态环境监测机构、企业事业单位及其负责人应当对监测数据的真实性、准确性和完整性负责。法典第八十条第1款明确禁

止通过干扰采样等方式对生态环境监测数据弄虚作假或指使对生态环境监测数据弄虚作假。法典第一百八十四条、第一百八十五条对实行排污许可重点管理的企业事业单位和其他生产经营者依法开展监测的具体义务作出规定,具体包括如下五类义务:第一,依法安装、使用、维护污染物排放自动监测设备;第二,与生态环境主管部门监控设备联网;第三,保存原始监测记录;第四,将监测设备数据传输异常情况报告生态环境主管部门;第五,依法向社会公开监测数据。对于不履行以上义务的行为,法典第一千零八十六条至第一千零九十一条设置了相应法律责任。

三是强化监测数据输出端的监管。法典第八十条第2款对不特定主体干扰、破坏生态环境监测设备、设施或指使干扰、破坏生态环境监测设备、设施的行为作出禁止性规定,并在第一千零九十三条设置了相应法律责任。

(二) 界分违法行为实现类型化追责

为解决当前执法实践中监测数据造假行为愈发隐蔽化、专业化的难题,法典通过违法行为的精细化识别系统构建规制框架,着重打击三类监测数据造假行为。

一是打击物理干预型造假行为。此类行为直接作用于生态环境监测站点及其支撑设施、设备,导致其物理性状发生改变,直接破坏了真实生态环境监测数据生

成的基础条件。根据法典第八十条,物理干预型造假行为包括两种类型:第一,通过侵占、损毁或者擅自移动、改变等方式干扰、破坏生态环境监测设施、设备,破坏采样位置;第二,通过干扰采样、调换样品、改变监测条件等方式弄虚作假。

二是打击数据算法型造假行为。此类行为直接作用于生态环境监测数据本身,表现为对数据的篡改。在生态环境监测技术手段日益智能化的当下,此类违法行为也往往借助技术手段强化其隐蔽性。如通过对自动监测设备内部软件程序的非授权修改,改变数据计算、汇总或传输的逻辑规则等。^[6]对于篡改监测数据的违法行为,法典第一千一百零八条等规定了相应法律责任。

三是打击间接诱发型造假行为。此类违法行为并非直接改变生态环境监测数据,但却是数据失真的直接诱因。根据法典第七十七条、第七十九条、第六百一十一条,此类违法行为可以归纳为三类:第一,监测设备、设施缺失或不符合法律、行政法规规定和国家标准;第二,技术人员、技术能力缺失,缺乏法定监测资质;第三,管理能力缺失。对于以上行为,法典第一千零八十六条、第一千零八十七条、第一千零八十九条、第一千零九十条等规定了相应法律责任。

(三) 区分违法形态设置梯度化责任

法典兼顾法律威慑与教育预防,构建了过罚相当的法律责任体系,具体包括四个层次的规制框架。

一是区分主观恶意分别设置处罚力度。根据法典第一千零八十七条、第一千零八十八条、第一千零九十条、第一千零九十一条,生态环境监测机构监测数据造假行为可以分为非主观故意和主观故意两种形态。就前者而言,主要表现为生态环境监测机构、企业事业单位和其他生产经营者使用不符合法律、行政法规规定和国家标准的监测设施、设备,或者未遵守监测规范,进而造成监测数据失真。就后者而言,主要表现为企业事业单位和其他生产经营者通过物理干预或篡改数据等方式弄虚作假,或者指使生态环境监测机构弄虚作假,以及生态环境监测机构对监测数据弄虚作假。在此种情形下,行为人具有明确、强烈的主观故意,故相较于非主观故意情形,法典对主观故意情形的处罚力度明显较大。具体来看,在行为人主观故意情形下,除罚款额度较高外,法典第一千零八十八条、第一千零九十一条还规定了“单位+个人”的双罚制。

二是明确危害结果升级后处罚力度提升。对于生态环境监测数据造假行为,法典规定了普通违法和情节严重两种情节。根据法典第一千零八十七条、第一千零八十八条、第一千零九十条、

第一千零九十一条，在“情节严重”的判断过程中，可以将违法行为人是否改正违法行为、数据失真的时长与规模、造成或可能造成的生态环境损害后果等作为考量因素。在情节严重情形下，对生态环境监测机构、企业事业单位和其他生产经营者处以的行政处罚将由财产罚升级为行为罚，对生态环境监测机构主管人员和其他直接人员处以的从业禁止处罚将由5年时限延长为10年。

三是实施资格剥夺的市场禁入机制。与其他行政处罚相比，市场禁入具有相当高的严厉性。^[7]市场禁入直接剥夺了生态环境监测机构及其工作人员在市场中承接监测业务的能力，能够从源头上限制、制止其开展违法行为。根据法典第一千零九十一条，生态环境监测机构对监测数据弄虚作假，应当依法吊销许可证、禁止其从事监测业务，且需要禁止直接负责主管人员和其他直接人员从事监测业务。

四是通过信用监管建立约束机制。法典第五十四条对生态环境信用监管作出明确规定。据此，执法机关可以依法将生态环境监测机构、企业事业单位和其他生产经营者对监测数据弄虚作假并依法接受行政处罚的违法信息记入信用记录。如此，可以直接影响违法行为人的声誉，进而限制其融资能力、招投标能力，使得其处于监测数据造假后处处受限的长效高压场域。同时，法典第

五十四条第3款明确企业纠正违法行为、消除不良影响的，可以依法申请信用修复。如此，既强化失信约束，又贯彻惩罚与教育相结合原则。

此外，根据法典第一千零六十七条，生态环境监测机构作为技术服务机构，还应当与造成环境污染、生态破坏的违法行为人承担连带责任。

四、事后追责： 强化恶意排污行为规制

恶意排污是生态环境领域性质较为恶劣的违法行为。此类行为不仅造成生态环境破坏、公众健康损害，更挑战法律底线、漠视公共利益，是生态环境治理领域事后追责的重点规制对象。法典第一千零五十六条第1款规定，实施污染环境、破坏生态等违法行为，有恶意损害生态环境、拒不改正违法行为、造成严重危害后果、多次实施违法行为被处罚等法定情形的，依法从重处罚。

（一）恶意排污行为的界定

通过系统分析法典中的禁止性条款和法律责任条款，在执法实践中可以综合考虑以下因素界定恶意排污行为。

一是排污方式具有主观恶性，具体可以表现为行为人通过物理隐蔽方式刻意规避监管或者向生态环境脆弱、敏感等区域排放污染物。如根据法典第一百六十四条第1款，通过暗管、渗井、渗坑、灌注、裂隙、溶洞、非紧急

情况下开启应急排放通道、不正常运行污染防治设施等方式排放污染物，可以认定为恶意排污。根据第一百六十四条第2款、第四百二十二条等规定，在江河湖泊、运河、渠道、水库及其最高水位线以下的滩地和岸坡倾倒、堆放、贮存固体废物和其他污染物，以及向耕地、林地、草地等农用地排放重金属或者其他有毒有害物质含量超标的污水、污泥，属于主观故意规避监管、易造成严重生态损害的行为，执法实践中可认定为恶意排污。

二是具有持续对抗监管的主观恶性。经初步统计，法典规定了55处“拒不改正”，并规定了相应的行政处罚。行为人从事违法排污行为后，执法机关可以依法责令其改正违法行为。责令改正的行政命令实际是给了违法行政相对人改过自新的机会。此时，如果行政相对人仍拒不改正违法行为，可以认定其具有持续对抗监管的主观恶性，应当依法予以加重处罚。执法实践中，拒不改正中的“拒”可以表现为违法行政相对人在收到《责令改正通知书》后继续实施违法排污行为，即消极不改正；也可以表现为违法行政相对人拒绝、阻挠执法人员复查，公然积极对抗执法。对于“改正”的判断，执法机关则需要考察改正的实质性和持续性等，对于形式改正、临时改正之情形，不宜认定为改正。^[8]

三是具有危害后果的严重

性。恶意排污往往导致生态环境的不可逆损害或招致生态环境系统性风险。根据法典，危害后果的严重性可以表现为以下形式：

第一，污染物的大范围扩散。如违法行为人向耕地排放重金属或其他有毒有害物质含量超标的污水、污泥，可能导致污染物通过食物链向人体传导，对公众健康造成严重威胁。第二，污染物的长期累积。如在居民住宅楼、未配套设立专用烟道的商住综合楼等密闭空间建设产生油烟、异味、废气的餐饮服务项目，可能造成人体长期暴露在受污染空间内，威胁人体健康。第三，生态环境损害具有不可逆性。从时间尺度来看，此类损害往往产生代际影响；从空间尺度来看，此类损害会导致特定生态系统的崩溃，并产生连锁反应。从生物多样性来看，对特定物种种群的破坏，可能导致其功能性灭绝。

（二）恶意排污行为的多举措规制

法典通过综合运用多种行政手段，强化对恶意排污行为的规制。

一是加重恶意排污行为的财产罚。法典对恶意排污行为设置了较为严厉的区间式罚款，实践中执法机关可以根据恶意排污行为的恶劣程度选择对违法行为人科以不同程度的行政处罚。如根据法典第一千一百六十条，如果违法行为人向农用地排放重金属或者其他有毒有害物质含量超标

的污水、污泥情节严重的，可以依法给予其200万元罚款的顶格处罚。

二是协同适用资格罚、行为罚、人身罚等打击恶意排污行为。

资格罚、行为罚、人身罚的适用能够从源头制止恶意排污行为。

第一，此类行政处罚能够直接作用于恶意排污行为所依存的物理空间，如法典第一千一百三十二条等规定的责令关闭行政处罚。

第二，此类行政处罚能够直接作用于生产过程，使得开展恶意排污行为缺乏必要的设施、设备。

如法典第五百六十二条规定，排放噪声造成严重污染，被责令改正拒不改正的，执法机关可以依法查封、扣押排放噪声的设施、设备、工具、物品；第一千一百二十九条规定，运输煤炭、垃圾、渣土、砂石、土方、灰浆等散装、流体物料的车辆和船舶，未采取密闭或者其他措施防止物料遗撒且拒不改正的，车辆不得上道路行驶。第三，此类行政处罚能够剥夺违法行为人开展生产经营活动的资格，使得其没有再犯能力。如法典第一千一百零三条规定，未按照排污许可证载明的污染物排放种类，或者超过载明的许可排放浓度、许可排放量、许可排放限值排放污染物情节严重的，执法机关可以依法吊销违法行政相对人排污许可证。

执法实践中，对于恶意排污行为，在对违法行为人处以财产

罚的同时，还可以一并对其实处以相应资格罚、行为罚及人身罚，或直接适用上述行政处罚，抑或在恶意排污行为情节加重情况下将给予违法行为人的行政处罚由财产罚升级为行为罚等。如法典第一千一百零八条规定，通过暗管、渗井、渗坑、灌注、裂隙、溶洞、非紧急情况下开启应急排放通道、不正常运行污染防治设施等逃避监管的方式排放污染物的，除由生态环境主管部门处以罚款外，还应当责令限制生产、停产整治，并由公安机关对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处5日以上10日以下拘留；情节严重的，吊销排污许可证，报经有批准权的地方人民政府批准，责令停业、关闭，并由公安机关对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处10日以上15日以下拘留。又如法典第一千一百七十九条规定，对于擅自倾倒、堆放、丢弃、抛撒、遗撒、焚烧固体废物并造成严重后果的行为，由公安机关依法对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以拘留的行政处罚。

（三）对恶意排污行为进行按日计罚

法典第一千零六十条规定，对于企业事业单位和其他生产经营者违法排放、倾倒、处置污染物、废弃物或者其他物质，经罚款处罚并责令改正后仍继续实施、拒不改正，或者拒绝、阻挠复查

的行为,可自责令改正之日的次日起,按照原罚款数额按日连续处罚。上述规定表明,对于恶意排污行为,除可以对违法行政相对人处以顶格财产罚外,还可以依法采取按日计罚措施。按日计罚通过引入违法成本递增机制,将罚款从一次性违法成本转化为持续增长、上不封顶的惩戒^[9],对于恶意持续违法行为具有强大威慑力。

依据法典第一千零六十条,按日计罚的使用需要考量恶意排污行为是否具有持续性。当违法行为人因其恶意排污行为已经受到罚款的行政处罚,并被责令改正时,按日计罚方有适用可能性。此时还需要通过行政复查确认违法行政相对人是否持续实施原违法行为、是否是无正当理由拒不改正,以及是否存在拒绝或阻挠执法复查情形。如果存在以上违法行为,可以自责令改正之日的次日起按照原罚款数额按日连续处罚。

五、执法保障: 强化基层执法权

基层生态环境执法是法典落地的“最后一公里”,是生态环境领域推进严格执法的重要力量。过往市级生态环境主管部门设立的派出机构缺乏独立执法主体资格,难以适应快速处置、精准打击生态环境违法行为的执法需求。法典第五十三条明确赋予基层执

法部门独立执法权,深刻回应了过往生态环境治理中基层执法主体性阙如、执法能力薄弱、协同机制断裂等“执法末端疲软”困境。对法典予以体系审视,可以发现其依托独立执法权配置、执法能力保障与多维度协作机制建构,有效强化了生态环境领域的基层执法权。

(一) 实现执法权的体系化配置

根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《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》,县级环保局被调整为市级环保局的派出分局。^[10]根据2018年国务院机构改革方案,环境保护部不再保留,组建生态环境部。地方各级环境保护局也相应调整为生态环境局。县级生态环境主管部门也依照原有垂改方案,被作为市级生态环境主管部门的派出机构。因此,县级生态环境主管部门难以以自身名义开展执法,导致地方生态环境监管中面临“看得见,管不了”困境。为此,法典第五十三条以法律授权方式赋予县级生态环境主管部门以自身名义依法实施现场检查、查封、扣押、代履行和行政处罚的权力。

具体来看,县级生态环境主管部门具有如下独立执法权:一是现场检查权。根据法典第五十一条、第五十三条,县级生态环境主管部门有权依法对污染

环境、破坏生态等的企业事业单位和其他生产经营者以及生态环境技术服务机构等进行现场检查,而被检查者应当如实反映情况并提供必要资料。同时,县级生态环境主管部门及其工作人员应当为被检查者保守商业秘密、个人隐私和个人信息。二是行政强制权。根据《中华人民共和国行政强制法》第九条、第十二条,查封、扣押属于行政强制措施,代履行属于行政强制执行方式。法典第五十三条使得县级生态环境主管部门有能力及时制止污染环境、破坏生态行为,并固定相应证据。三是行政处罚权。根据法典第五十三条,县级生态环境主管部门可独立作出警告、罚款、责令停产整治等行政处罚决定,有效强化了基层执法的权威性。

(二) 实现财政资金的制度化保障

根据法典第一百二十八条,国务院和县级以上地方人民政府应当按照事权和支出责任划分原则,将生态环境保护工作所需经费纳入本级政府预算。该条款从两方面保障基层生态环境执法:一是明确了地方政府的法定支出义务,要求加大财政投入并优化资源配置,防止随意压缩预算;二是强调资金效能,要求确保投入规模同建设任务相匹配,并提高资金使用效益。预算法定化为基层执法提供了常态化资金供给,在实践中可用于执法人员培训、

更新监测设备及配置执法装备等。

（三）实现治理主体的多维度整合

生态系统具有连通性，因此生态环境治理过程呈现跨部门、跨区域特征。法典在强化基层生态环境主管部门执法权的同时，从横向和纵向两个治理层级实现治理主体的深度整合，解决“九龙治水”的困境。

一是在横向治理层级上打通不同部门之间的壁垒。根据法典第二十条，县级人民政府可以根据实际需要建立生态环境保护工作协调联动机制，加强部门间协同配合，推进本行政区域生态环境保护工作。根据法典第三十三条，县级生态环境主管部门应当与监察机关、审判机关和检察机关加强协同配合，建立健全案件移送、信息共享等机制。

二是在纵向治理层级上推动建立协同执法机制。法典第五十条明确重点区域、流域、海域有关省级人民政府可以组织有关部门开展联合执法，跨行政区域、流域、海域执法，交叉执法，进而县级生态环境主管部门可以依托该机制开展协同执法。

六、结语

法典通过强化重点违法行为规制，有效赋能生态环境严格执法。针对环评造假行为，法典设置了多元责任主体、协同化的追

责方式和梯度化的处罚力度。针对监测数据造假行为，法典通过拓展责任主体实现全链条追责、界分违法行为实现类型化追责，并区分违法形态设置梯度化责任。针对恶意排污行为，法典通过设置禁止性规定等方式予以呈现，并规定应当依法从重处罚，还设计了多种行政处罚形式，明确执法机关可以依法采取按日计罚措施。此外，法典还赋予基层执法机关独立执法权，打通了执法的“最后一公里”，推动严格执法落地见效。2026年8月15日，法典将全面施行。相信后法典时代，我国生态环境严格执法将迈入制度化、规范化、常态化新阶段，为全面推进美丽中国建设、实现人与自然和谐共生的现代化提供更加坚实的法治保障。

参考文献

- [1] 沈春耀. 编纂生态环境法典 在法治轨道上以美丽中国建设全面推进人与自然和谐共生的现代化 [N/OL]. 2026-03-20[2026-04-20]. https://www.npc.gov.cn/c2/kgfb/202603/t20260320_453349.html.
- [2] 最高人民法院. 检察机关依法惩治第三方环保服务机构弄虚作假犯罪典型案例 [EB/OL]. 2024-06-06[2026-04-20]. https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202406/t20240606_656604.shtml#2.
- [3] 宋华琳. 禁入的法律性质及

设定之道 [J]. 华东政法大学学报, 2020(4):44-56.

[4] 黄海华. 行政处罚的重新定义与分类配置 [J]. 华东政法大学学报, 2020(4):31-43.

[5] 习近平. 在全国生态环境保护大会上的讲话 [J]. 奋斗, 2025(15):4-15.

[6] 姜瀛. 论外部干扰环境质量监测系统行为的刑法规制 [J]. 东方法学, 2025(1):159-170.

[7] 黄辉, 李海龙. 强化监管背景下的中国证券市场禁入制度研究: 基于实证与比较的视角 [J]. 比较法研究, 2018(1):76-106.

[8] 杨宁, 冷家伟. 义务犯视野下“经责令而拒不改正”要件新解 [J]. 山东社会科学, 2025(2):176-183.

[9] 竺效, 李政, 邱涛韬. 生态环境法典中的加强行政执法措施——以按日计罚、查封扣押、限产停产、移送行政拘留为对象 [J]. 法学研究, 2026(2):53-74.

[10] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 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 [Z]. 中华人民共和国国务院公报, 2016(28):5-9.

[赵桑, 全国人大常委会生态环境法典编纂工作专班成员, 天津大学法学院讲师。本文为国家社会科学基金重大项目“新时代预防型环境法治问题研究”（编号：23&ZD163）的阶段性成果]