

The Research on the Capacity of the Local Government for the
Environmental Protection in Xiangxi Erea

by

YANG Bo

A thesis submitted in partial satisfaction of the

Requirements for the degree of

Master of Law

Supervisor

Professor ZHOU Xunfang and Professor Peng Chengdian

Central South University of Forestry and Technology

498 Shaoshan South Road, Tianxin District

Changsha Hunan 410004, P.R.CHINA

June, 2015



中南林业科技大学

学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的论文是本人在导师的指导下独立进行研究所取得的研究成果。除了文中特别加以标注引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写的成果作品，也不包含为获得中南林业科技大学或其他教育机构的学位或证书所使用过的材料。对本文的研究作出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式表明。本人完全意识到本声明的法律后果由本人承担。

作者签名：杨楠
2015年 6月3日

中南林业科技大学

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件或电子版，允许论文被查阅或借阅。本人授权中南林业科技大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

本学位论文属于：

- 1 保密□，在_____年解密后适用本授权书。
- 2 不保密□。

(请您在以上相应方框打“√”)

作者签名：杨楠
2015年 6月3日

导师签名：[Signature]
2015年 6月3日

摘 要

2015年1月1日正式实施的新《环境保护法》中明确规定保护环境是我国一项基本国策。保护环境之所以受到重视是由于目前中国的环境污染问题已经十分严峻，雾霾、沙尘暴、水污染、气温变化异常等资源环境问题给人们的日常生活居住带来了严重影响也引发了人们对于未来的担忧。保护环境活动需要政府、企业、个人在各自责任范围内作出共同努力和协作。其中，政府在环境保护过程中起主导作用，相关组织在环境保护过程中进行协调，个人积极参与。环境保护能力是实现环保目标所应当具备的物质及智力能力要素的总和^[1]。环境保护能力具体包括生态恢复与污染治理能力，环境执政能力和环境管理支撑能力。

对于地方政府环境保护能力培育的研究，在国内尚处于起步阶段，湘西地区地域广阔、资源丰富，地区经济发展的模式和道路选择与环境保护之间矛盾较为突出。因而，对湘西地区环境保护能力予以全面分析和研究，形成地方环境保护能力培养的通行模式对于湖南省其他具有环境和经济发展矛盾突出的地区乃至全国都有积极的理论和现实意义。而地方政府是进行环境保护活动最直接的主体，而地方政府环境保护能力特指地方政府在环境保护职责权限范围内体现出的环境保护所应达到的各项能力的总和形成的综合能力^[3]。本论文将研究视野集中在湘西地区政府环境保护能力培育上，将调查研究的地域范围锁定在湘西地区，将研究的主体锁定在湘西地方政府及政府各部门，力图从地方政府能力建设角度出发，通过对湘西地区环境保护能力予以全面调查客观分析评估，在对各项能力综合评定之后建立一个综合的环境保护能力培育体系来促使湘西地区政府的环境保护能力提升，包括采取强化管理提高生态恢复与污染治理的能力，建立起环境与发展的综合决策机制，提高环境综合决策能力，依法行政，提高环境执政能力，强化协调，提高环境管理协同能力等，最终实现培育和提高地方政府环境保护能力，实现湘西地区可持续发展的目的。

关键词：湘西地区. 环境保护能力调查. 环境保护能力评估. 环境保护能力培育

Abstract

On January 1, 2015 ,the formal implementation of the new "Environmental Protection Law" clearly states that environmental protection is a basic national policy. The reason why attention to protect the environment is due to the current environment has been very severe, haze, sand storms, pollution, temperature changes and abnormal resources and environmental issues to people's daily lives to live a serious impact. Protect the environment requires the government, enterprises and individuals to work together, in which the government plays a leading role in assisting the relevant organizations, individuals actively involved. Environmental protection capacity is the sum of the material and intellectual capacity to achieve environmental objectives elements should possess. Specifically including ecological restoration and pollution control capability, environmental governance and environmental management support capabilities.

Local government is the most direct conduct direct subject of environmental protection, and especially local government environmental protection capacity of local governments within the purview of environmental responsibility should reflect the environmental protection to achieve comprehensive ability. Government capacity to nurture the west of environmental protection, the geographical scope locked in Western region, from the perspective of Western Local Government, through the establishment of a comprehensive system to promote environmental protection capacity to cultivate Western regional government ability to enhance environmental protection, including the adoption of strengthened management improve the ecological restoration and pollution control capability, and establish a comprehensive environment and development decision-making mechanism, improve integrated environmental decision-making, administration, and improve environmental governance, strengthen coordination and collaboration to improve environmental management capacity, and ultimately foster and improve local government Environmental ability to achieve the purpose of sustainable development in Western Asia.

Keywords: Xiangxi area, environmental protection capacity to nurture , local governments, countermeasures

目 录

摘 要.....	I
Abstract.....	II
1. 绪论.....	1
1.1 研究背景与研究意义.....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究目的和意义.....	2
1.2 国内外研究现状述评.....	3
1.2.1 国内研究现状与水平.....	3
1.2.2 国外研究现状与水平.....	5
1.3 研究的主要内容、方案和不足之处.....	6
1.3.1 研究的主要内容.....	6
1.3.2 研究方案.....	6
1.3.3 本文创新与不足之处.....	7
2. 地方政府环境保护能力的理论框架.....	8
2.1 地方政府环境保护能力的概念界定.....	8
2.1.1 环境保护的范围.....	8
2.1.2 地方政府能力概念.....	9
2.1.3 环境保护能力的概念.....	9
2.1.4 地方政府环境保护能力概念.....	10
2.2 地方政府环境保护能力的构成要素.....	10
2.2.1 生态恢复与污染治理能力.....	10
2.2.2 环境保护执政能力.....	11
2.2.3 环境管理支撑能力.....	11
2.3 地方政府环境保护能力评价体系的原则.....	12
2.3.1 以现有的环境保护能力为基础.....	12
2.3.2 以有效运用国家权力为重点.....	12
2.3.3 以后续的资金与信息化水平为补充.....	12
2.4 构建地方政府环境保护能力评价体系的方法.....	12
2.4.1 使用正确的评估指标.....	13
2.4.2 明确评估主体.....	13

2.4.3 有效运用评估结果.....	13
2.5 地方政府环境保护能力评价的步骤.....	14
3.湘西地区政府环境保护能力的调查与评估.....	15
3.1 湘西地区政府环境保护能力的调查.....	15
3.1.1 湘西地区的总体情况.....	15
3.1.2 湘西地区经济情况.....	15
3.1.3 湘西地区的环境保护状况.....	15
3.2 湘西地区政府环境保护能力的评估.....	16
3.2.1 生态恢复与污染治理能力逐步提高.....	16
3.2.2 环境执政能力不断完善.....	16
3.2.3 环境管理支撑能力不断提升.....	16
4.湘西地区政府环境保护能力培育.....	17
4.1 湘西地区政府环境保护能力培育的问题.....	17
4.1.1 污染治理能力有待增强.....	17
4.1.2 环境执政能力有待提高.....	17
4.1.3 环境管理支撑能力不足.....	18
4.2.湘西地区政府环境保护能力培育的制约因素.....	18
4.2.1 经济目标为主导的压力型体制导致地方政府缺乏环保动力... 18	
4.2.2 现行分权的财政体制导致地方政府投入不足.....	18
4.2.3 现行环境组织架构导致地方政府环保监管能力不足.....	19
4.2.4 公众参与和责任追究机制的缺失导致地方政府缺乏环境治理 压力.....	19
4.3 湘西地区政府环境保护能力培育的对策建议.....	19
4.3.1 培育和增强生态恢复与污染治理能力.....	19
4.3.2 提高环境综合决策能力.....	21
4.3.3 提高环境行政执政能力.....	22
4.3.4 提高地方政府环境管理协同能力.....	24
4.3.5 增强环境危机应急能力.....	24
4.3.6 加强环境监测能力建设.....	24
4.3.7 提升湘西地区政府部门环境保护管理能力.....	25
结 语.....	27

参考文献.....	28
附录.....	32
作者攻读硕士学位期间发表的论文.....	32
致 谢.....	33

1. 绪论

1.1 研究背景与研究意义

随着各国各地区的环境污染与生态破坏案例频发，环境问题日益成为一个全球关注的焦点问题。当今世界，环境保护和经济发展成为困扰各国尤其是发展中国家的重大难题，环境的边界日益扩张，并逐渐渗透到人们日常生活的各个领域。从改革开放以来，我国在经济发展方面取得了较快发展，形成了震惊世界的中国速度。然而随着经济增长，经济生活水平提高，人们的生活条件得到改善的同时，我们赖以生存的环境却不断恶化。它以自己的方式抗议发展中国家先污染后治理的发展战略。2007年，我们注重全面落实科学发展观，着力于调整经济结构，转变经济增长方式，走可持续发展的道路。在环境问题处理上，中国应当怎样履行一个大国责任和义务，处理好环境与经济发展的关系，这是一个值得深思的问题。

我国的环境保护政策实施和监控的主体主要是中央政府和地方各级政府，职能部门主要是环保部门。鉴于环境保护本身范围广而内容复杂，而环境保护本身是一个投入大，生效慢，投资周期长的产业，因此目前国内外还没有对环境保护进行考量的理论体系。地方政府是进行环境保护的直接主体，也是发现污染与生态问题，采取紧急应对措施，进行善后处理的直接主体^[4]。因此，着重培育地方政府环境保护能力显得尤为重要。

湘西地区是湖南省一个环境保护与经济矛盾的矛盾尤为激烈的地区。鉴于湘西地区是湖南的贫困县密集地，人均GDP大幅低于湖南省的平均水平。而湘西地区本身具有十分丰富的资源资源和脆弱的生态环境，怎样平衡经济发展与环境保护之间的关系，通过什么样的方式来培育地方政府的环境保护能力，这也是困扰地方政府的一个难题。怎样建立一个合理的环境保护能力评估体系，对地方政府的环境保护能力进行有效评估，有目标，有方向地培育地方政府的环境保护能力这是一个值得深思的问题。

1.1.1 研究背景

湘西地区并非一个严格的地理学概念，湘西地区的地域范围包含了湘西自治州、怀化市、邵阳市6县，永州市江华瑶族自治县、张家界市等县市区。湘

西地区人数众多，山地多而耕地少。该地区共有人口 1788 万人，为全省人口的 26%，湘西地区土地面积为 7.87 万平方公里，占全省土地面积的 37.2%。

湘西地区经济发展总体低于湖南省平均水平。在经济总量上，湘西地区的国民生产总值为湖南省的 12%。在发展速度上，湘西地区的年均增长速度低于全省 1%，在产业结构上，湘西地区仍以第一产业为主，第二产业国民生产总值低于湖南省 11%。在经济效益上，湘西地区的财政收入是湖南省 7%，人均财政收入为全省的三分之一。湘西地区是我省贫困县密集区域，整个地区有 32 个市县，其中就有 21 个省定的、市定的贫困县。比例超过全省贫困县总数的二分之一。贫困人口接近 60 万。2008 年，湘西地区与长株潭地区国民生产总值比例为 1:2，到了 2014 年，这个比例扩大到 1:3.14，而这种贫困差异仍然有继续拉大的趋势。湘西地区目前突出的生态问题就是水土流失，树木砍伐严重，生物多样性减少。而污染问题则集中的水污染、土壤重金属污染和空气污染。鉴于湘西地区有种类丰富，总量客观的矿产资源，因而当地合法、非法重金属矿多而且散落，管理监控难度大，矿产企业不往往在矿石枯竭之后将尾矿废弃，造成有剧毒的重金属积累在土壤里并进入农作物和生态系统。

对于环境问题，国内外发达地区大都是采取先污染、后治理模式，这种失败的经验模式启示我们，湘西地区经济社会大发展的初期就应该重视环境的保护，不要等到环境被污染、被破坏了再来治理。湘西地区环境保护需要政府、企业、第三方组织和民众的共同努力，但政府在湘西地区经济社会发展过程中的环境保护责任更为重要^[5]。政府环境保护能力是指政府在经济社会发展过程中，投入环境保护的人、财、物的能力和构建环境保护的体制机制的能力^[6]。目前湘西地区地方政府在追求 GDP 过程中，投入环境保护的人力、财力、物力和制度建设都远远不能满足湘西地区环境保护的需要。深入探讨湘西地区地方政府环境保护能力的构成要素，剖析制约湘西地区地方政府环境保护能力提升的主要因素，求索培育湘西地区地方政府环境保护能力的对策措施，具有十分重要的现实意义和理论价值。

1.1.2 研究目的和意义

随着湘西地区开发项目不断向前推进，湘西地区的经济发展与环境保护孰轻孰重？是应当首先发展经济将经济水平搞上去，再回过头来治理环境走先污

染后治理的老路，还是发展前期就将环境保护与经济发展并重甚至是根据环境来制定经济发展政策，二者之间的矛盾如何调和显然已经成为国家湖南省政府，湘西地方政府在制定开发湘西地区战略的一个亟待解决的难题^[7]。为了避免盲目发展经济，造成环境恶化资源耗尽的环境问题，了解湘西地区的环境状况和现有的环境保护情况，对湘西地区政府的环境保护能力进行评估，针对评估结果，暴露出湘西地区环境保护能力的弱项和显现的问题，针对这些问题提出合理可行的解决方案。着重培育湘西地区政府环境保护能力，并根据其环境保护能力结合湘西地区的环境承载水平来制定合理的经济发展政策^[8]，显得十分必要。

同时，因为发展起步晚，湘西地区的环境问题相对于国内和省內其他经济发达地区而言，环境的破坏程度相对较低，其环境保护比环境治理的重要性更为迫切^[9]。因此，结合当代中国经济社会和谐发展和西部大开发战略构想，研究湘西地区环境保护能力的提升，根据各个地区差异来分配环保专项资金投入、环保创新技术和环境保护专业人才，这对于促进湘西地区的经济建设和社会进步，对与促进湖南省整体环境保护能力，顾名思义就是保护环境的能力，指的是一个主体本身所具备的达到保护环境目标所应当具备的能力^[10]。而环境保护能力是进行环境保护的必要前提和必备条件，因此，制定环境保护政策必须要以对该地区的环境保护能力做出正确评估为前提。而对于地方政府环境保护能力的研究能够对官员政绩考核提供一个重要标准，可以改变现行的官员为了获得升迁而采取以看不见的环境损耗换取看得见的 GDP 增长的不合理现象。毕竟 GDP 不应当成为官员政绩的唯一标准^[11]。

因此，对湘西地区政府环境保护能力的培育研究就具有重要的学术和社会意义。以湘西地区作为个案分析政府环境保护能力的提升，对地方政府如何处理好经济与生态的关系具有较大的应用前景，这也是本文的研究目的所在。

1.2 国内外研究现状述评

1.2.1 国内研究现状与水平

目前，地方政府环境保护能力培育研究对于我国学术界是一个比较新颖的话题，因而，对于地方政府环境保护能力培育方面的研究可供借鉴的文献资料也比较少，但我们仍能够从其他相关的文献中撷取几朵智慧的浪花。

我国国内对于环境保护方面的研究集中在对环境保护主体和责任承担的研究中。例如方世南在《环境友好型社会与政府环境治理中的作用》强调政府是环境治理的主导力量，对实现环境友好型社会有引导作用^[12]。高小平在《落实科学发展观加强政府生态管理》中强调政府环境保护中的职能作用^[13]。夏光在《环境保护的国家意志》一文中强调国家意志是我国解决环境问题的突破口，是实现环境保护的历史性转折的重要推力^[13]。学者于建嵘、李挚萍、张玉林等则通过分析在遇到重大环境事件时，出现地方政府应对与中央地方政府制度存在不一致的情况，因此得出地方政府在环境保护方面失灵，需要中央政府予以主导。而学者刘晓峰在《转轨时期政府在环境保护和生态建设》中强调要进一步市场的调解作用^[14]。而赵志平、贾秀兰在《环境保护的政府行为及反思》中的强调引入第三方专业组织的中立性和重要性^[15]。

另一些学者从地方政府与中央政府在环境保护职能的划分来研究环境保护问题。例如杨海生教授从环境政策的角度，对我国省份间的竞争和博弈来探讨地方政府在环境政策方面的竞争行为的问题^[16]。而学者如陈潭、杨新春等从区域公共管理角度出发，着眼于地方政府间跨区域协作和合作治理问题^[17]。蓝文艺和胡静就地方就地方环境责任进行区分，并强调了地区环境责任冲突的问题^[18]。

有一些学者提到了政府能力的研究，例如孔令锋、钟志强在强调政府环境治理能力市政府《论政府能力与可持续发展》中提出政府能力就是指政府的供给能力^[19]。而黄哲、藺学敏、何勇、周颜宏在《包头市环境保护能力建设存在问题及对策》中将包头市政府环境保护能力不足存在在机构不健全，编制不足，缺乏人才、身背短缺落后，资金匮乏，信息化滞后等问题，因此他从机构建设、人才培养、检测能力、信息公告能力、宣教能力、信息网络宣传建设等强调环境保护能力的建设^[20]。在《中国环境报》中刘彦才提出应当加强环保基础设施建设，加强污染源监控能力建设，加强机构建设，加强环境应急能力建设五个方面来提升环保能力^[21]。而贾莉在《池州环保能力建设存在的问题及对策探讨》中提出应当从信息中心建设、完善管理体制、健全监控网络和建立突发性污染事故应急处理系统来加强池州市环境保护能力建设^[22]。

综上所述可知，我国学术界对于地方政府环境保护能力建设已有触及。但是从一个综合区域考虑地方政府的环境保护体系，或者说建立一个环境保护能力评估体系的研究还是比较少，甚至接近于无。

1.2.2 国外研究现状与水平

政府能力建设一词源于西方，而对于地方政府能力建设在环境保护方面的研究也已经较为成熟。根据现有的资料可知国外在政府环境保护领域主要是关于政府提供环境管理和环境政策的研究。

有的国外学者主要从将环境保护的职责真正地方化管理，会有不俗的成效。例如田春秀在《全球环境管理的现状与展望》中提到，在玻利维亚和菲律宾等地区，采取将环境保护职责完全地方化，似的地方决策以民主方式做出，更易得到当地人支持。

有的学者从环境问题的原因出发，强调确立生态责任能够解决这方面的问题。例如美国学者丹尼尔·A·科尔曼在《生态政治：建设一个绿色社会》中提到建立一个由民众广泛参与的民主程序，讲究环境正义和社区行动，确立环境责任的承担等等，有利于解决环境问题的根源^[23]。有的学者如美国的罗伯特·阿格拉诺夫从地方政府的在整个权力机构中地位出发，认为地方政府是国家政治中的重要一环，与民众生活密切相关，与环境治理和生态恢复有更为密切的联系。有的学者如美国托马斯·思德纳在《环境与自然资源管理的政策工具》一书提到了环境资源管理问题^[24]。托马斯认为环境激励政策应当与现有的社会实际相结合。而西方对于环境保护的浪潮显然是先于我国的，美国学者雷切尔·卡尔森在《寂静的春天》一文对高效农药 DDT 的对于生态环境的毒害作用有效地推动了美国社会对于环境问题的广泛讨论。也激起了美国环境保护运动的新篇章。1972 年，联合国确定每年的 6 月 5 日为世界环境日。在这种情况下，许多地方相继建立环境管理机构和非政府组织的绿色政治运动。西方经济发展经历了环境污染与治理阶段，现在大部分西方发达国家实现了经济结构转变¹。20 世纪八十年代，德国诞生了第一个以生态环境为政治纲领和政治组织的党派。二十一世纪九十年代，西方相继提出绿色政府观点，此时，西方对于环境保护的理念意见已经非常成熟。

从目前收集到的，来自日本、德国、美国、联合国开发署各方面的文献资料和专著可知，中国环境保护政策和现状以及出现的问题得到过广泛深入的了解和研究，由伊丽莎白·伊科诺米论述的《中国环境保护实施情况》较为全面地反应了中国的环保事业的成就与缺陷^[25]。而关于环境保护能力方面的专著，围

于查找条件，笔者并未查到。但可以确定的是，关于系统研究中国环境保护能力的专著的确是很少的。

1.3 研究的主要内容、方案和不足之处

1.3.1 研究的主要内容

本文拟从湘西地区的概念以及政府环境保护能力概念的界定出发，再通过对影响湘西地区政府环境保护能力的一系列因素和数据的整理和归纳以及实地考察分析湘西地方政府环境保护能力的现状，再通过和发达国家和地区的政府环境保护的对比找出湘西地方政府环境保护能力不足的原因，从而对症下药，给出对于湘西地区政府环境保护能力培育的对策和建议。

具体而言有以下几部分研究内容：

第一部分：绪论。阐述论文的研究背景与研究意义、国内外研究现状、研究方法、创新与不足之处。

第二部分：地方政府环境保护能力的理论框架。包括地方政府的概念，地方政府环境保护能力的概念，以及地方政府环境保护能力的构成要素。

第三部分：湘西地区政府环境保护的现状、对湘西地区环境保护能力的评价、以及存在的问题。

第四部分：湘西地区政府环境保护能力培育的制约因素

第五部分：湘西地区政府环境保护能力培育的对策建议

1.3.2 研究方案

首先，定量分析和定性分析相结合。在深入分析政府环境保护能力的相关理论的同时，通过历史数据对湘西地区政府环境保护的特点、人力、财力、物力的投入以及科技投入水平进行统计分析，探析湘西地区政府环境保护能力培育存在的问题和原因。

其次，实证研究和规范研究相结合。通过对反映湘西地区政府环境保护能力的数据进行搜集整理，测度各种影响因素的贡献度，并建立初步的评价指标体系对湘西地区政府环境保护能力进行综合评价。同时结合湘西地区实际情况，提出政策建议。

再次，文献阅读、对比比较与调查研究相结合。对湘西地区政府环境保护能力进行系统的调查研究、结合搜集和阅读大量国内外相关研究文献的同时，

将湘西地区政府环境保护与发达国家和地区的环境保护横向对比以及湘西地区地方政府历年的环境保护纵向对比,构建符合湘西地区地方特色的环境保护能力培育机制。

1.3.3 本文创新与不足之处

本文的创新之处在于:建立起地方政府的环境保护能力评估体系,发现地方政府在环境保护能力方面的问题,提出相应的对策和建议。并立足于湘西地区的环境保护现状,将地方政府在环境保护方面的理论和实际相结合。得出较为合理的地方政府环境保护能力培育路径^[26]。在弥补我国在环境保护能力培育方面做出探索性研究。在选题和研究视角上,从地方政府能力角度出发,来进行深入研究,由于对政府环境能力培养是一个全新的概念.论文框架上,从环境保护能力定义着手,将地方政府能力的培养体系,并从湘西地区的具体实际出发来综合考虑湘西地区政府环境保护能力培养。从内容上,从地方政府的特殊作用出发,把地方政府的职能与能力体系建设来研究和分析,并提出了构建具有中国特色的地方政府环境规制机制的具体政策建议^[27]。

本论文在写作中遇到的难点在于:对地方政府在不同地区环境保护方面的职权范围,以及政府在环境保护方面的行政执行能力强弱,以及地方政府治理模式,以及将制度与实际的差异等文献材料存在困难。生态与地方政府职能关系的硕士论文环境保护中的地方政府能力研究相关文献较少,资料收集有一定困难。

2. 地方政府环境保护能力的理论框架

地方政府环境保护能力是对地方政府在环境保护方面所体现的各项综合能力的总和。随着雾霾、大气污染等各方面环境问题日益凸显，环境保护已经成为全人类共同关注的问题。政府因担任公共服务职能而在环境保护工作中起主要作用。中国进行环境保护工作是由中央政府为主导，地方政府为主体的环境治理模式。然而我国学术界对地方政府的环境保护能力并无一个标准的评估体系，而环境保护能力本身既包含生态恢复与环境污染治理能力，生态恢复能力、环境决策能力、环境执法能力、环境检测能力、处理紧急环境事件的能力、本地区的资金、专业人才和技术设备等方面的能力^[28]。这样一个综合能力是抽象的，需要通过各种科学指标的逐项评定，因此建立一个地方政府环境保护能力评价体系很有必要。

目前对地方政府评价标准往往是容易识别，可被测量的指标，例如经济发展和本地区的 GDP 指数。根据中国现有的经济发展模式，经济发展与环境保护尚未建立起相互促进相互增长的情况，反而地方政府一味追求看得见的 GDP 而不惜牺牲看不见的生态环境保护能力。因此，完善政绩考评机制建立经济发展与环境保护并重的评价标准，鼓励地方政府制定更适合本区域环境状况的经济发展模式同时鼓励公众参与和监督，最终实现社会与经济的可持续发展。

2.1 地方政府环境保护能力的概念界定

地方政府环境保护能力培育是本论文的重点与焦点，而这个概念本身是一个全新的概念。笔者在查阅的中外文献资料之后发现并无对这个概念解释，因此笔者拟从政府环境保护，地方政府能力、环境保护能力、地方政府环境保护能力，地方政府环境保护能力培育逐步推导层层揭示以期对本文的关键概念予以准确界定。

2.1.1 环境保护的范围

(1) 在理论层面，对已破坏的生态予以恢复，对已污染的环境予以治理，这需要政府对本地区的环境、资源、生态状况有较为详细的了解与规划，将地区的生态功能分布状况，规模大小等做出全面的记录和规划，对于已存在环境污染与生态破坏的情况，则需要政府及时处理，拿出治理方案等。

(2) 在法律层面, 通过制定规章、条例、办法等来规制企业和个人破坏生态, 污染环境的行为, 通过执法程序, 保证制定的环境政策得以遵守和执行。

(3) 在物质层面, 通过加大环保部门的资金投入, 提供技术创新, 加强人才队伍建设, 促进公众参与, 加强信息共享等方面来保护环境。

2.1.2 地方政府能力概念

地方政府能力, 从字面意思出发, 指的是地方政府为达到某种目标而具备的能力, 这种能力从主观上来说是由地方政府定位以及地方政府运用地方权力进行地方建设的能力^[29]。而客观上, 指的是地方政府所具备的资金、技术人员、技术设施等软实力。地方政府与中央政府。地方政府是位于中央政府之下, 行使国家权力分管地方事物的地域性政府组织^[30]。地方政府的特点在于, 其与中央政府有明确的隶属关系, 属于中央政府的分支机构, 由中央授予权力, 中央与地方有较为明确的权力划分范围。

我国地方政府划分为四级, 包括省级、市级、县级、乡级。其中自治区、直辖市、特别行政区在省一级范围内^[31]。自治州、地级市、直辖市的市辖区在市一级范围内, 县、自治县、县级市、地级市的市辖区在县一级范围内。民族乡和镇则是在乡一级范围内。由此可知, 地方政府是一个运用公权力, 履行行政管理职能, 通过合法手段推动社会运转与进步的地方行政体系^[32]。

2.1.3 环境保护能力的概念

环境保护能力, 顾名思义就是保护环境的能力, 指的是一个主体本身所具备的达到保护环境目标所应当具备的能力, 这种能力既包括硬件能力, 也包括软件能力^[33]。硬件上, 是做好环境保护的物质基础, 软件能力是提高人员素质。而环境保护能力具体来说, 包括以下三种能力:

(1) 生态恢复与环境污染治理能力, 生态恢复能力是通过重建、改建、改造、再植等方式将遭到破坏或者自然退化的生态系统改善的能力, 需要职能部门就生态系统的分布状况、规模、性质有全面的了解和规划^[34]。而环境污染包括大气污染、水污染、固体废弃物污染、噪声污染等, 这些类型的环境污染状况如果属于人为污染, 则一般是通过监测、报告、勘察、处罚、责令改正来解决, 如果属于自然污染, 则是通过监测、报告、勘察、规划、治理来解决。

(2) 环境执政能力也就是党和政府依照宪法或者法律的规定, 正确掌握和运用国家权力, 维护生态平衡, 防治环境污染, 促进经济和社会持续发展的能力^[37]。环境执政能力包含在环境立法, 环境执法, 环境监测, 以及处理突发性紧急环境事件的能力。这几种能力对于环境职权部门的人员素质有较高要求, 具有一定主观性。

(3) 环境管理支撑能力。主要包括对环境保护的资金投入水平, 环境监测技术创新, 环境保护专业人才素质与队伍, 以及普通公众积极参与环保事业, 和环保信息共享等^[38]。

2.1.4 地方政府环境保护能力概念

地方政府环境保护能力是指地方各级政府以运用中央政府及上级政府赋予的公共权力, 履行环境保护的社会职能为手段, 以实现保护环境为目的, 所应当具备的各种适应环境需要^[39]。

地方政府在原理指导、原则确立、制度设计、体系构建、政策实施等方面发挥政府在其法定权限范围内对环境保护方面采取的能力, 地方政府环境保护的模式从较多采用政府强制机制的“命令-控制”式的直接型管理模式向市场经济参与进来的多元混合型模式转变, 因而对于地方政府的能力有更高的要求^[40]。

2.2 地方政府环境保护能力的构成要素

2.2.1 生态恢复与污染治理能力

生态恢复能力与污染治理能力是衡量一个地区环境保护能力的重大基础和第一要素^[41]。因为生态恢复能力与与污染治理能力直接显示了一个地区在维护地区生态和谐, 保持地区生态平衡以及治理污染方面的水平与能力。

从构成要素上来看, 生态恢复能力可体现在以下方面:

(1) 对本地区的环境资源状况的认知能力。地方政府对于本地区的资源环境状况的掌握是发现和解决生态、环境问题的基础^[42]。本地区的资源环境分布位置, 规模大小, 是否具有周期性, 这些是作为地方政府在主观上必须掌握的能力。

(2) 本地区恢复生态及治理污染方面的设施设备, 技术条件和运营能力。针对本地区发生的环境污染状况, 地方政府能够作出哪些方面, 哪种程度上的

处理和恢复，这是直接关系到地方政府污染治理能力和生态恢复能力的客观上必须掌握的能力。

2.2.2 环境保护执政能力

政府的环境保护执政能力具体是指党和政府依照宪法、法律规定运用国家权力合理配置政府硬件及软件设施，协调各部门的高效运转，维持地区生态平衡防治环境污染促进社会经济可持续发展^[43]。环境执政能力从构成要素上看，主要由以下几方面构成：

（1）环境综合决策能力，主要体现在政府对经济和社会发展中涉及环境保护方面重大问题进行科学民主决策的能力。^[44]

（2）环境行政执行能力，体现在政府已经建立起了健全的环境法律法规体系，营造了既严肃又活泼的环境保护执法氛围，组织建设起完整，执行力强的环境执法队伍^[45]。

（3）环境管理能力，体现在政府在环境保护方面的管理模式、管理制度以及政府在环境保护方面的协调能力上。

（4）环境监测能力，主要体现在政府对水体、空气、声音、核辐射、土壤等环境要素的质量监测、污染源监测以及其他特定目的监测和研究性监测等方面。

（5）环境危机应急能力，体现在政府对本地区突发性环境污染和生态破坏事件的处置方面，包括环境应急组织体系的建立，环境应急预案规划和环境应急处置设施等方面。

2.2.3 环境管理支撑能力

环境管理支撑能力是从客观的角度来反映某一地区的环境保护能力的发展水平^[46]。环境管理支撑能力所包含的内容包括下列几项：（1）上级部门及本级政府对于环境保护能力培育的资金投入水平。（2）地方政府环境保护技术创新能力，包括技术设备配置。（3）地方政府人才素质与队伍建设能力。（4）地方政府信息获取能力。（5）地方政府促进公众参与和宣传教育能力。

2.3 地方政府环境保护能力评价体系的原则

2.3.1 以现有的环境保护能力为基础

评估一个地方政府环境保护能力需要立足于该地方政府现有的环境保护能力，包括其在生态恢复方面与污染治理方面的能力^[47]。具体来说就是地方政府所现有的保护和恢复生态平衡，控制一个地区环境和谐的能力，判断一个地区政府生态恢复方面的能力一方面要看地方政府本身的权限范围，另一方面，要判断本地区生态保护区域的分布，该生态保护区域的大小和性质，以及地方政府可以用来恢复遭到破坏的生态环境的设施和现有的技术，这是一个地方政府在除去一切外在条件后面对生态破坏所能够即刻做到的事情。而污染控制与治理能力，则包括污染处理设施位置，分布区域，设施的投入和花费，现有的技术状况以及该设施设备的运营状况^[48]。

2.3.2 以有效运用国家权力为重点

地方政府部门本身是通过正确运用国家和人民赋予的权力，调动各个下级职能部门，维护生态平衡防治环境污染并且促进社会经济可持续发展的能力。这种能力包括搭建民主决策平台实现民主决策、依照现行法律法规来的标准来严格执法（这需要一个健全的环境法律法规体系，一个浓厚的环境法律氛围以及一支严格的执法队伍。）实行环境管理（环境管理则包含管理模式，管理制度与协调能力）以及应急处理等方面^[49]。

2.3.3 以后续的资金与信息化水平为补充

地方政府部门实现环境保护能力培育需要保持资金投入，环境保护方面的专业人才，以及先进设备和技术创新。以及公众参与程度和获取信息的途径等等。这些投入不是环境保护能力培育的基础，缺失一个地方政府环境保护能力建设水平发展的重要条件。

2.4 构建地方政府环境保护能力评价体系的方法

构建一个有效的地方政府环境保护能力评估体系是一个重大但又十分复杂的难题。建立地方政府环境保护能力评价体系的一个重要方面就是选取评估指标，并根据评估指标予以评估^[50]。地方政府评价保护能力评价体系的基础在于重视地方政府环境保护能力的重要性。

2.4.1 使用正确的评估指标

使用正确的评估体系是为了清晰明确地表明评估的客体。对地方政府环境保护能力的评估只有运用科学合理的评估指标才能够对该地方政府的环境保护能力进行客观的评定^[51]。正确的评估指标必须涉及到地方政府的角色定位。首先要明确地方政府的政府职能，地方政府必须在合理的职权范围内予评估，不可越界。其次，应当符合主客观相一致的原则。反应地方政府的主观能动性与客观条件。再次，应当兼顾地方政府特色和经济可持续发展。最后，评估指标应当具有前瞻性和可操作性^[52]。

2.4.2 明确评估主体

一个多元化的评估主体使得评估结果更加客观。地方政府是环境保护的重要领头人，而上级主体和企业以及广大群众也是环境保护的重要主体，因此，应当广泛地通过上级政府、企业、广大群众和社会组织的评估作用。必要时可以通过专业的评估机构进行评估。来保障评估结果的客观性和公正性。

2.4.3 有效运用评估结果

对地方政府环境保护能力体系进行评价是为了正确地对地方政府的环境保护能力进行评估^[54]。从而暴露地方政府的环保方面的缺陷和长处，使得地方政府在环境保护能力培育方面取长补短。并将这个评估结果有效运用到地方政府能力培养方面，防止评估流于形式。

2.5 地方政府环境保护能力评价的步骤

地方政府环境保护能力培育研究体系	1	生态恢复能力	生态功能区的分布	
			生态功能区的规模	
			生态功能区的性质	
			生态恢复设施	
			生态恢复设施技术状况	
		污染处理能力	污染处理设施的分布	
			污染处理设施的投入规模	
			污染处理设施的技术条件	
	污染处理设施的运营状况			
	2	环境综合决策能力	具备民主决策机构	
			具备民主决策机制	
		环境行政执行能力	环境法律法规体系健全	
			环境执法氛围	
			环境执法队伍建设能力	
		环境管理能力	具备环境管理模式	
			具备环境管理制度	
			环境协调能力	
		环境监测能力	水污染监测能力	
			大气污染监测能力	
			固体废弃物污染监测能力	
土壤污染监测能力				
核安全与辐射环境监测能力				
环境危机应急能力		建立环境应急组织体系能力		
	环境应急预案规划能力			
	环境应急处置装备			
3	环境管理支撑能力	资金投入水平		
		技术创新能力		
		人才素质和队伍		
		促进公众参与能力		
		信息获取能力		

3.湘西地区政府环境保护能力的调查与评估

3.1 湘西地区政府环境保护能力的调查

3.1.1 湘西地区的总体情况

湘西地区并非一个严格的地理学概念，湘西地区的地域范围包含了湘西自治州、怀化市、邵阳市 6 县，永州市江华瑶族自治县、张家界市等县市区。湘西地区人数众多，山地多而耕地少。该地区共有人口 1788 万人，为全省人口的 26%，湘西地区土地面积为 7.87 万平方公里，占全省土地面积的 37.2%^[55]。

3.1.2 湘西地区经济情况

湘西地区经济发展总体低于湖南省平均水平。在经济总量上，湘西地区的国民生产总值为湖南省的 12%。在发展速度上，湘西地区的年均增长速度低于全省 1%，在产业结构上，湘西地区仍以第一产业为主，第二产业国民生产总值低于湖南省 11%。在经济效益上，湘西地区的财政收入是湖南省 7%，人均财政收入为全省的三分之一^[56]。湘西地区是我省贫困县密集区域，整个地区有 32 个市县，其中就有 21 个是省定的、市定的贫困县。比例超过全省贫困县总数的二分之一。贫困人口接近 60 万。2008 年，湘西地区与长株潭地区国民生产总值比例为 1:2，到了 2014 年，这个比例扩大到 1: 3.14，而这种贫困差异仍然有继续拉大的趋势。

3.1.3 湘西地区的环境保护状况

湘西地区目前突出的生态问题就是水土流失，树木砍伐严重，生物多样性减少。而污染问题则集中的水污染、土壤重金属污染和空气污染。根据 2014 年省人大、省环资委、环保局的调查走访可知，湘西地区已开发的 32 个县市重有 29 个县市出现了比较严重的矿物污染问题。仅在湘西自治州发展了 29 家钒厂，其中仅有三分之一的厂矿办理了相关的行政许可手续钒厂，余下的或多或少都存在手续不足的问题。由于湘西地区大部分矿区是地表矿物，在开采的时候极易破坏地表植被，在没有采取有效的生态保护措施的情况下，对于环境的损害是相当大的。

鉴于湘西地区有种类丰富，总量客观的矿产资源，因而当地合法、非法重金属矿多而且散落，管理监控难度大，矿产企业不往往在矿石枯竭之后将尾矿

废弃，造成有剧毒的重金属积累在土壤里并进入农作物和生态系统^[57]。同时，由于森林资源丰富，湘西地区的造纸厂规模小而数量巨大，造纸厂排出的污水直接影响了水质。

3.2 湘西地区政府环境保护能力的评估

3.2.1 生态恢复与污染治理能力逐步提高

在生态恢复方面，湘西地区政府建立了一个以凤凰国家地质公园、张家界地质公园、崑山国家级地质公园、古丈红石林国家级地质公园、德夯地质公园为主体的生态保护区。建立母溪、鹰嘴、康龙、雪峰山、五溪湖、排牙山等自然保护区。建立起雪峰山、魏源湖等省级森林公园^[58]。建立起对于湘西地区的水杉、红豆杉、娃娃鱼金钱豹等珍稀野生动植物保护体系。截止 2015 年，湘西地区政府实现了退耕还林 508.1 万亩，生态移民 1.05 万人，治理水土流失 2964.3 平方公里。

在污染治理方面，湘西地区政府对资、澧、沅、舞、沱江等流域沿岸的造纸厂、采矿场的污水排放和土壤污染予以严格控制。对于递交新建的高耗能高排放高污染企业环境评估申请进行严格审核^[59]。对于河流两侧城市生活垃圾和污水排放进行严格检查，定期抽查。湘西地区的生态恢复能力和污染治理能力在逐步提高。

3.2.2 环境执政能力不断完善

湘西地方政府的环境监测网络体系进一步完善。以湘西自治州环保局为例，自 2008 年建成全州重点污染源在线监控平台，目前全州共计 80 家企业已经安装现场端在线监控设施。截止 2014 年建成并运行了湘西自治州八县市 11 个空气自动站^[60]，建成并运行三个地表水自动站，由此可知，湘西地区的环境执政能力在不断完善。

3.2.3 环境管理支撑能力不断提升

湘西地区政府环保投入规模不断加大，科技信息能力增强，信息披露也去了重要进展。以湘西自治州政府为例，“环境信息及统计能力建设项目”即环保专网，于 2014 年验收完成，实现了国家-省-市州-县区四级联网，并建立了视频会议系统，实现了环保部-省-市州三级视频会议，目前线路已经部署到县区环保局，2015 年，视频会议将拓展至县区一级，实现国家的四级视频会议^[61]。

4.湘西地区政府环境保护能力培育

4.1 湘西地区政府环境保护能力培育的问题

4.1.1 污染治理能力有待增强

我国现行环境保护管理机构为中央-省-市-县四级，乡镇并无专门的环境保护机构，而湘西地区贫困面积广大，随着农村养殖业污染，工业污染和生活污水乱排乱放，导致湘西地区生态环境日益遭到破坏^[62]。湘西地区政府环境污染治理任务重，但是由于管理水平低，市场运作程度低，环境污染治理难度大，成本高，导致湘西地区政府环境治理的效果不佳，外在体现就是湘西地区政府环境治理能力和生态恢复能力有待增强。

4.1.2 环境执政能力有待提高

4.1.2.1 环境法律、法规体系不健全

随着 2015 年 1 月 1 日，新《环境保护法》正式实施《环保法》有诸多创新机制例如环境公益诉讼，但有并没有出现相配套的实施细则，导致公益诉讼在实施上还是存在问题，湘西自治州环保局及时修定了《湘西自治州环境保护局行政处罚裁量权基准》，但并未能解决上述问题，环保工作中存在着地方法规出台过程的部门化色彩浓厚、机构设置与职能划分高度交叉、环保主管部门无法实现其统一协调职能等问题，这些问题都直接影响了整个环境管理的效率和效能。

4.1.2.2 执法队伍能力不足

总体来说，我国环保部门本身是一种上大下小的倒金字塔形状，中央和省级环境行政力量大，专业性强，而市县一级环保部门的力量则非常薄弱，地方环境行政执法能力不足。主要体现在人员不足、经费短缺、执法装备落后等。特别是乡镇等执法一线，有的环保部门仅能够保障日常执法工作。

4.1.2.3 公众参与程度不高

一方面新环保法对于以环境公益诉讼的方式试图保障公民的知情权和参与权，然而由于法律对于公民的知情权和参与权并没有明确规定，公众参与的具体条件、方式、程序上缺少明确细致的法律规定，使得公众想要参与环境保护没有途径，另一方面，地方政府环保部门的宣教活动少，公民缺乏了解机会和

参与途径。

4.1.3 环境管理支撑能力不足

湘西地区的环境保护能力不足体现在环保资金投入不足，以湘西自治州环保局2014年为例，环保局2014年上级财政拨款为737万，税收收入为117万，而本年度支出达到854.88万，其中151万用于行政部门维持运转，199.6万为三公经费支出，113.7万用于社保和离退休职工福利^[63]，地方环保局能够用于引进环保专业技术人才、环保专业技术等方面的资金就十分有限了，那么自然也就面临着相应的环保专业技术能力有限，而专业人才缺乏的问题。

4.2.湘西地区政府环境保护能力培育的制约因素

4.2.1 经济目标为主导的压力型体制导致地方政府缺乏环保动力

湘西是一个山区面积广阔，资源丰富，潜力巨大但经济欠发达地区。近年来，湘西地区的经济发展与省内其他地区的经济发展距离有进一步拉大的趋势。虽然全国和湖南省都将环境保护工作列入重要议事日程，对于环境保护下了很大功夫来制定相关的法律法规，湘西地区对于生态恢复和污染治理也作出不少努力，但是在湘西地区经济发展过程中，环保往往还是让位于短期经济发展。目前，湘西地区的工业发展以黑色金属冶炼、有色金属冶炼、建材、造纸厂等劳动力密集型和资源密集型企业为主，新兴企业少，产业链短，第三产业发展滞后^[64]。金融、信息传输、计算机服务和软件业等新兴服务业不够发达，创造的增加值占第三产业比重仅为3.5%，一定程度上严重制约了湘西地区的经济结构调整。经济发展压力大，而官员的选拔与升迁仍然取决于地区GDP增长，使得地方政府官员无暇注重环境保护。

4.2.2 现行分权的财政体制导致地方政府投入不足

如果说根据一个地方政府自筹收入占主要财政支出的比重来确定一个地方政府财政是否独立的话，湘西地方政府由于本身经济水平低，税收收入少而使得政府本身的财政收入无法平衡^[65]，此时，政府只能削减和减少次要支出来满足主要支出，以湘西自治州政府为例，2014年1月—12月湘西自治州全州财政总收入为64.6亿元人民币，全州公共财政支出为204.92亿元人民币，而2014

年湘西自治州环保局上级财政拨款 737 万元，本地区税收收入为 117 万元，收入累计 854.88 万元^[66]。因此能够用于地方环境保护的经费十分有限。

4.2.3 现行环境组织架构导致地方政府环保监管能力不足

我国地方政府环境保护部门既受上下级垂直领导，也受同级政府领导。而地方政府环境保护部门本身只负责企业环境评估，通常部门队伍人手不足，经费短缺。湘西地区环境组织架构以湘西土家族苗族自治州为例，全州环保局共有工作人员 15 名，有 7 个科室，分为规划财务科，人事科，法宣科，污染源管理科，自然生态保护科，环评科、科技监测科。吉首市环保局工作人员 7 人，每个工作人员一般兼任一到两个股室职务。这样的行政配置显然无法实际起到监管作用。

4.2.4 公众参与和责任追究机制的缺失导致地方政府缺乏环境治理压力

湘西地方政府环境保护部门宣传经费不足，以湘西土家族苗族自治州为例，全州环保局全年环境保护宣传经费为 10 万元人民币，占全部经费支出的 1.11%。而州环保局的宣传规划中公示的对外环境保护宣传计划中几乎没有对外部环境保护的宣传活动，而是集中在环保局内部工作人员集中学习。那么公众接触到环境保护信息，参与环境保护管理的途径就很有限了，没有外部监督，使得地方政府缺乏环境治理方面的压力。

4.3 湘西地区政府环境保护能力培育的对策建议

4.3.1 培育和增强生态恢复与污染治理能力

4.3.1.1 重点关注生态脆弱区域和环境污染行业

在生态保护方面，湘西地区有林地面积 389.30 万公顷，同时有金钱豹、娃娃鱼等国家保护动物，珙桐、红豆杉等珍稀树种，矿产资源近百种，黄金、磷矿、重晶石、大理石等储量均居全省首位^[67]。地方政府应当在重大的江河源头、湿地、水源涵养区、以及重要的具有生态功能区域建立生态功能保护区，逐步增加森林、河流、湿地生态系统及野生动植物、自然遗迹等类型自然保护区，规范自然保护区建设管理。加强资源开发中的生态保护和恢复，加大水土流失治理和退役矿山的生态修复工程的建设力度，合理利用和调配水资源。

在污染治理方面,对于由于建造造纸厂、开垦矿山丢弃固体废弃物导致的环境污染,地方政府应当定期抽查监测,对于排污超标的企业采取取缔、罚款、责令恢复原状等方式予以解决,同时加大对重点污染企业的监察和防治^[68]。

4.3.1.2 加强水污染防治

湘西地区的水污染主要体现在河流地表水污染和地下水污染。根据湘西地区在2014年的水污染调查中可知,在重金属矿区包括吉首市、凤凰市、花垣市等地区,因电解铝产生锰污染、镉污染等;古丈县的问题集中在锰矿污染,造成吉首万溶江流域、峒河流域沿线的水源造成严重污染。湘西地区有丰富的水资源,因此对于水资源的保护显得尤为重要。湘西地方政府应当依法科学划定和调整水源保护,对于排污超标可能性较大的企业聚集地予以重点监察控制,对于污染严重河段加大整改和治理的力度,对偷排企业、常年超标排放企业重点整治^[69]。对于城镇生活污水,要加快建立污水处理设施,确保经过处理达到排放标准之后才能予以排放,确保可饮用水的水质达标。

4.3.1.3. 加强大气污染防治

加强大气污染防治需要对排放污染气体的企业要加强整治,同时大力推行优化能源结构,发展清洁能源,推行清洁生产和低碳生活,直接对大气污染源予以处理。在城市地区对机动车尾气排放进行严格控制,鼓励发展城市绿色城际公交和低碳出行。在农村地区,禁止大量焚烧秸秆,加强对高排量柴油农机管理,对于进驻农村的重污染大排放企业进行严格监控。

4.3.1.4. 加强固体废物污染防治

根据全省危险废物规范化管理培训会议精神,为贯彻落实《湖南省环境保护厅关于进一步规范我省固体(危险)废物转移管理的通知》(湘环发[2014]22号)、《湖南省环境保护厅关于加强涉危险废物单位规范化管理工作的通知》(湘环发[2014]533号)文件精神,为搞好我州2014年度危险废物规范化管理工作总结,迎接环保部华南督查中心考核,建立我州危险废物规范化管理的长效机制和考核标准,湘西州环保局于2月3日分别在保靖县和吉首市召开危险废物规范化管理座谈会。与会的38家涉危险废物的单位代表和吉首、泸溪、古丈、花垣、保靖等县市环保局的同志,座谈了危险废物规范化管理新指标体系的认识,汇报了本单位、本辖区2014年危险废物规范化管理的工作情况、存在问题和下步工作措施,提出了如何做好危险废物规范化管理的许多建

议。湘西州环保局总工沈扬同志为座谈会作了总结。对于日常生产生活中的固体废弃物，湘西地区政府应当建设生活垃圾的收集和处理系统，鼓励垃圾分类，和有害物质的集中处理，应禁止填埋有害固体废弃物，避免给土壤和河流造成污染。同时，对于有毒有危险的工业固体废弃物电子废物、医疗废物应当建立集中处理，并修建集中处理的基础设施，建立固体废弃物集中处理制度。

4.3.1.5 加强土壤污染防治

为了解决土壤重金属超标的问题，湖南正式颁布了《湘江流域重金属污染治理实施方案》和《湖南省重金属污染综合防治“十二五”规划》，湘西地区在开展有色金属和重金属综合整治方面，以及减少环境综合整治方面基本以这两个法律文件为标准。湘西地区矿产资源丰富，以湘西自治州为例，湘西凤凰县、保靖县、龙山县、花垣县等地盛产重金属矿。其中有色金属矿约36家，铅锌矿约33家，除了已经登记在册的合法开采的矿以外，还有不少非法开采的锰矿和铅锌矿，这些矿被废弃之后的尾矿和废弃物含有大量重金属污染物，它们迁移性差并且在土地中无法降解，常年累积在土地中就会进入生态系统，使土壤也含有剧毒。这些土壤污染会给植物生长和土壤本身的循环利用造成严重损害，湘西地区政府应当及时建立土壤监测制度，构建土壤质量监测标准和管理体系，对于私自将重金属超标的污染源排往地下的企业和私自开矿的企业予以严肃清查和整治。同时，地方政府应当积极开展对重金属和有机物超标的土壤污染情况的修复和治理。

4.3.2 提高环境综合决策能力

4.3.2.1 成立综合性的决策机构

以湘西自治州为例，湘西自治州环保局设立了规划财务科，人事科，污染源管理科，自然生态保护科，法规宣传科，环境影响评价科，以及核与辐射管理科7个科室。但并未设立一个综合性决策机构，而是各个部门各自为政。各级政府环保部门在执行处罚方面往往底气不足，原因在于环保部门与其他部门职能划分不清晰，有利益的案件大家争着关，无利益的案件谁都不管，而根据2015年1月1日起开始实施的新《环境保护法》赋予了环保部门查封权、扣押权和行政拘留等执法权，但是鉴于环保部门受双重领导，并且经费是由地方政府拨付，使得环保部门本身就缺乏独立自主性。环保部门的强制执行对象必然是

针对有地方政府支持，污染超标的纳税大户，那么在实际执法过程中，环保部门仍将面临不敢执法或者执法难的问题^[70]。为解决这个方案，最好的办法就是将环保部门独立出来，成立一个独立的有执法权的综合性决策机构，赋予其配备执法人员，有权执行强制措施的权力，这样环保问题才能真正得以改善。

4.3.2.2 以法律和财政保障综合决策机构的地位和能力

以法律保证这个综合决策机构的地位，使其从具有综合的环境执法能力，并能够对严重违法的、严重超标的不符合环保法规定的公司重大项目予以否決的权利。从行政设置上来说，这个综合决策机构名义上不再听命于地方政府，而是直接隶属于全国人民代表大会^[61]。而通过财政保障，使得这个综合决策机构实际上也独立于地方政府，不再受其牵制。这样一个独立的综合决策机构才使得新《环境保护法》这只纸老虎装上钢牙。

4.3.2.3 建立综合决策机构的运作机制建议

建立一个综合决策机构必须注意的地方是避免这个决策机构成为另一个利益主体。解决办法就是成员比例遵循“三三制”原则，三分之一来自本机构人员，三分之来自外来的专业人员，三分之一来自上级政府等监督主体。决策程序必须充分通过民主决策民主程序和民主表决、任期年限以三年为限，可连选连任。法律责任实行手掌负责制，欢迎社会监督和听证会等群众监督方式，并可以适当引入专业律师^[62]。

4.3.3 提高环境行政执政能力

4.3.3.1 完善地方环境保护法律法规及规章体系

目前，湘西地区遵循的湖南地区的环境保护法律法规《湖南省建设项目环境保护管理办法》、《湖南省湘江保护条例》等等。随着新《环境保护法》出台正式实施，地方政府的规章也应当适时制定相应的配套设施。例如，《环境保护法》中规定的培养环保意识，这一条应当在《教育法》和《教育条例》中予以规定。而对于支持企业投保环境污染责任险这一说，自然要在《保险法》中加上配套的事实细则。而对于应环境问题造成企业转产、搬迁、关闭的，《税法》中自然要规定主体不变，而经营地址改变的，如何缴税的问题^[63]。而公益诉讼中就社会组织就企业污染环境可以提起公益诉讼，而环保部门行政违

法，故意拖延的行为应当在行政法中加一案由。地方环境保护法律往往不完善，就需要对现有的漏洞予以完善。

4.3.3.2 改革环境保护机构的双重管理体制

根据湘西地区现有环保机构的设置，以湘西自治州环保局为例，湘西自治州环保局上级湘西自治州政府和湖南省环保局，而湘西自治州环保局有 7 个不同类别的科室，下有 4 个直属单位：州环境监察支队、州辐射环境监督站、州环境保护监测站、州环境保护科学研究所等。由上可知，湘西地区环境保护机构的设置仍然停留在不独立的双重管理状态。

环保机构现有的管理体制是既受上级环保部门管理又受同级人民政府管理。但有由于地方政府天然有倾向于以发展经济为主要目标，增加地方收入，赢取政治筹码的可能性。这与环保部门以环境保护为重点，要求增加环保支出的请求是相互矛盾的，而环保部门本身依靠地方政府的财政拨款，这样一来，环保部门就完全成了没牙的老虎，因此只有实行环境保护机构的垂直管理，加强县级环境机构建设，才能解决执行难的问题^[72]。

4.3.3.3 为公益诉讼及公民参与提供有效路径和条件

根据查阅湘西地区各个环境保护部门现有的法律法规文件可知，大型环境污染事件的公益诉讼目前尚未建立起来，对于有公益诉讼需求的当事人，湘西地区各政府部门也尚未建立起一个有效的公益诉讼途径。以往在出现重大环境污染事件中，处理主体往往就是政府及其环保部门，政府考虑税收的原因，往往板子打得响却打不到痛处。真正受害的是处在污染区域的公民，2012年以前，没有法律保障他们的诉讼权益，个人面对强大的企业和政府来维权，从精力、财力，专业能力方面都是处于劣势的。2012年新民事诉讼法第55条规定对于污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。这给污染区域的人民一个诉讼的权利，但是具体是由什么机关来起诉，由什么组织来起诉，法律规定是指的哪一部法律，《新民事诉讼法》中对此并没有明确，2015年，民事诉讼法再次修改，新《环境保护法》出台，对此仍然没有明确规定。因此，地方政府需要公民参与环境保护建设的前提是保障公民的基本权益。

4.3.4 提高地方政府环境管理协同能力

大湘西地区包括湘西自治州、怀化市、邵阳6县、永州市江华瑶族自治县、张家界市等县市区，地理面积十分广阔。鉴于环境保护本身的地域性，地方政府部门在环境保护的政策和实践中更为注重本地方本区域的环境问题，而忽视相邻地区的环境保护状况。而事实上，河流、湖泊、林地、湿地等常常突破一县、一市甚至一省的边界^[73]。而这些交叉区域一旦出现污染和生态问题，责任由谁担，善后措施由谁做都将成为现实问题。因此地方政府应当加强交流与协作，就各自管辖的区域以及交叉区域问题、难点进行定期沟通与探讨，找出解决之道。

4.3.5 增强环境危机应急能力

从环境污染与保护和湘西地区经济发展模式来看，湘西地区很有可能进入一个环境危机高发的阶段。为了在环境危机爆发时，地方政府能够将局面有效控制住，就需要地方政府从现有的生态环境状况和企业分布状况予以分析，建立起一个从危机预防，正面应对，善后处理等方面的能力培养方面家里一个环境危机应对机制，建立起一个有统一指挥，省市县部门企业基层上下直接待命，公安医疗交通消防相互联动的环境危机应急体系^[74]。储备一批有经验，有能力的环境危机应急队伍，并就环境危机应对机制配备相应的技术设备。

4.3.6 加强环境监测能力建设

4.3.6.1 完善环境监测体系

我国地方政府现有的环境监测水平和条件还有待提高，湘西地方政府可以成立专门的环境监测部门，该监测站对大气质量，地表水水质、城市空气污染和土壤监测，并对监测结果予以记录保存。而该环境监测站的人员构成可以与地方高校合作，直接选取专业型人才。同时可以制定相应的环境监测制度，工作准则等等。将监测人员与评判处罚人员相分离，专业监测人员只做专业的事，而具体的行政决定则交由决策人员根据现有的监测报告作出^[75]。

4.3.6.2 培育地方政府环境监测能力和技术水平

湘西地区地方政府环境保护部门的环境质量监测技术能力培育，提高监测环境质量状况的技术水平加强地方政府环境保护部门对污染物和污染源的的监测能力，以及对可能发生紧急环境事件状况的预测和预警能力，提升遥测技术

能力培育，提升环境监测信息和数据的分析能力等等^[76]。

4.3.6.3 培育处理突发事件能力，加快环境预警系统建设

面对突发紧急重大环境污染和生态破坏事件，地方应当如何处理，这是每一个地方政府及环保部门应当思考的问题。而建立起一个实用的环境预警系统，全方位地监测环境质量变化状况和变化趋势，及时反应地方重点污染企业和区域，提前预测可能出现的各类环境突发事件，追踪污染源的变化情况，将水资源、大气环境、生态环境、土壤状况和固体废弃物、化学品等污染事故进行监控，建立一个预警机制。并将相应的技术设备提前预备^[77]。同时，需要对地方政府部门相应职能人员加强突发事件处理课程培训和演练，才能够真实有效地培育地方各级政府处理突发性环境事件的能力。

4.3.7 提升湘西地区政府部门环境保护管理能力

4.3.7.1 加大资金投入，建立资金使用监管

湘西地区政府部门应当要求地方政府应当要求财政部门将环境保护能力培育作为一项重要的工作项目，加大环境保护方面的资金投入，使得各环境保护部门工作正常运转和积极开展，同时，环境保护能力培育随之增长。除了上级部门的财政拨款以外，地方政府可以通过合法合理的方式以稍高于银行部门同期贷款利率的方式吸引社会闲散资金，鼓励多元化主体做好环境保护项目，也可以在达到环境保护标准作为招商引资的重要条件，鼓励无污染型企业进驻本区域。

资金的合理使用与监管是另一个十分重要的问题。各级地方政府部门应当将本地区的专项环境保护资金的取得与流动进行信息公示，对环境保护资金进行监管，对于擅自挪用、侵吞、改变资金用途的，要严格追究有关人员的法律责任。

4.3.7.2 加强环保机构建设和人员队伍建设

湘西地区政府环境保护部门普遍存在的问题就是环境保护机构人员不足，职能不清晰，因此，应当要加强地区政府部门的组织机构建设和队伍建设。将部门职能界定清晰，建立起省、市、县三级环境保护监管部门的有效对接。

同时，湘西地区政府应当积极引进环保专业人才，加强管理，合理安排，加强训练，有针对性地处理本区域内存在或者可能存在的环境难题。

4.3.7.3 构建环境保护科技体系

随着各地区的环境问题日益尖锐和突出，如何解决这些重大难题对于湘西地区地方政府是一个重大考验，需要政府积极探索新技术、新方法来解决。因此，积极建立环境保护研究机构场所和研究设施，鼓励本部门、企业和高校环境保护技术创新和技术推广，建立起一个环境保护科技体系来解决环境难题显得十分必要。

4.3.7.4 加强环境信息获取与分享能力建设

湘西地方的县级政府可以在将本地区的生态环境、资源分布、生态现状、保护规划以及环保重大在建工程和已完成待维护的环境工程等信息进行汇总，在县级政府形成一个本地区的基础信息数据库，然后通过该数据库建立环境业务管理系统，逐渐在本区域内建设市县级的环境信息网站，将此类信息公布在网上，便于利害关系群众查询，也便于上级环境保护部门进行信息调取和分享^[78]。

4.3.7.5 提高环境保护宣传教育能力，鼓励公众参与

湘西地方政府可以建立一个以本区域环保部门为牵头人，以文化部门、科技部门、出版部门、新闻部门、宣传部门和教育部门为协办单位，各社会团体、辖区内的各企业和居民、村民广泛参加的网络环境教育宣传^[79]。同时，地方政府应当主动提高本地区宣传部门的宣教能力，调整本部门的人才结构和学历水平。在宣传方式上，广泛地利用各类媒体包括网络、政务微博微信、广播电台、电视和报纸来循环推送各类环境保护信息。开展环境保护信息进校园、进社区、进村的宣传教育活动，以组织世界环境日，环保知识竞赛、新环境保护法学习比赛等方式来普及环境保护知识和环境保护的重要性与迫切性。

结 语

由于中国法学界对于地方政府能力，以及地方政府在环境保护方面的能力的评估与培育的研究现在还处于初步阶段，而将地方政府环境保护能力培育研究限定在省级政府以下的湘西地区地方各级政府，则是一个全新的课题^[70]。当前社会环境污染问题日益凸显，现实问题和人民都亟需政府能在在环境保护方面有所作为。这对于政府环境保护能力是一个比较重大的要求和考验。本文从地方政府能力出发，研究了地方政府能力以及地方政府在环境保护方面的能力，初步建立了一个评价地方政府环境保护能力的模型，并将该模型适用于湘西地区，对湘西地区政府环境保护能力作出评估，得出结论，并对湘西地区环境保护能力培育给出适当建议和对策^[80]。

地方政府环境保护能力评价模型和地方政府环境保护能力培育方法是对地方政府环境保护能力情况作出客观评价和改善的全新尝试^[72]。这种尝试如果能够得到肯定，就可以适用于中国大多数地区的政府环境保护能力评估和改善，避免现在各省市对于政府环境保护能力的盲目投资与建设，使得投资与花费更加有针对性，有效性。同时，这样一个评估模型和培育方法将地方政府环境保护能力具体量化，因为环境能力太抽象，而经济收入更具直观性，使得中国政坛一直以地方 GDP 增长为政绩，现在对于地方政府环境保护能力能够具体考量了，那么将政府环境保护方面的贡献作为政绩考量指标也开始具备一定可能性了。

当然，囿于作者的研究水平和有限的资料提供，笔者关于地方政府环境保护能力评价模型和培育方法还显得比较稚嫩，实操性不强。但是天下之事，必做于细，只有能够为学术界对地方政府环境保护能力培育提供一点我的想法和思路，那也就是笔者以及这篇拙作的一点点价值了。

参考文献

- [1]曾磊,杨太保,王艺霖.兰州市环境保护自身能力建设问题与对策分析[J].环境科学与管理,2011,(05):13-15.
- [2]郝桂玉.环境保护中的道德行为[J].安徽农业大学学报,2007,(16):35-37.
- [3]赵细康,石宝雅.广东省环境保护能力建设的现状与对策研究[J].珠江经济,2007,(12):23-26.
- [4]齐志端.新农村建设中的生态环境问题研究[J].昆明理工大学学报,2010,(8):12-15.
- [5]李奇伟,王超.湖南城镇化进程中农村生态环境问题探析[J].安徽农业大学学报(社会科学版),2012,(02):15-16.
- [6]郑彩云,王小慈,龙和.加大生态环境保护力度推进和谐新农村建设[J].中国经贸导刊,2010,(6):11-13.
- [7]赵学谦.农村生态建设与环境保护[M](2012).重庆:西南交通大学出版社,2005.45-46.
- [8]代丽丽.我国欠发达地区农村生态环境治理研究[D]内蒙古:内蒙古大学2011.1-10.
- [9]陈冬梅.论生态环境治理的政府力量[J].福建师范大学学报,2011,(4):21-22.
- [10]张斯良.农村环保能源建设[Z].上杭县年鉴.2000.34-35
- [11]叶全胜,霍尚涛,李希昆.新农村建设中农村污染防治机制研究[A].中国环境科学学会2006年学术年会优秀论文集(中卷)[C].2006(6)32-33
- [12]方世南.环境友好型社会与政府在环境治理中的作用.[J].韶关学院学报,2007,(4):43-44.
- [13]郎友兴.走向共赢的格局:中国环境治理与地方政府跨区域合作[J].中共宁波市委党校学报,2007,(2):34-35.
- [14]刘晓峰. 转轨时期政府在环境保护和生态建设. [Z].2009,(2):43-44.
- [15]赵志平、贾秀兰在, 环境保护的政府行为及反思. [J].中国海洋大学学报, 2009,(8):65-66.
- [16]杨海生.论地方政府环境保护能力[D]中国海洋大学,2011:1-10.
- [17]陈潭. 地方区域环境保护研究. [J]湖南大学学报,2010,(6):43-44.

- [18]蓝文艺.地方政府环境保护责任划分[A].环境保护法制建设理论研讨会优秀论文集(下)[C].2007(4).44-46.
- [19]孔令锋、钟志强.《论政府能力与可持续发展》[A].《生态文明建设——环保·园区·教育》专家论坛(浙江杭州)论文选编[C].2013(3).55-56.
- [20]黄哲、蔺学敏、何勇、周颜宏.《包头市环境保护能力建设存在问题及对策》鲜经纬原任主编.生态环境保护与建设[Z].年鉴.1998-2001.67-68.
- [21]刘彦才.地方环境保护能力研究[J].2002,(7): 76-78.
- [22]贾莉.池州环保能力建设存在的问题及对策探讨.[D].北京林业大学,2010.
- [23][美]丹尼尔·A·科尔曼主编:生态政治:建设一个绿色社会.北京:社科出版社,2006.56-57.
- [24][美]托马斯·思德纳.环境与自然资源管理的政策工具.[M]北京:社科出版社,2012.378-397.
- [25][英]伊丽莎白-伊科诺米论述.中国环境保护实施情况.[J].2010.(08).
- [26]吴红蕾.谢忠岩.舒尔茨人力资本理论对我国环境保护能力建设的启示[J].环境保护.2006.(24):76-78.
- [27]李云生.杨金田.张惠远.解读《国家环境保护“十一五”规划》之“十一五”国家环境保护的重点领域和任务[J].环境保护.2007(23):78-79.
- [28]梁丹丹.景东县环境应急能力建设存在的问题与思考[J].环境科学导刊,2010(2),34-36.
- [29]王佩香.关于加强环境监察能力建设的几点思考[J].绿色视野,2010(11):65-67.
- [30]程晋庚,丁贤忠.关于加强三级站环境监测能力建设的思考[A].加入WTO和中国科技与可持续发展——挑战与机遇、责任和对策(上册)[C].2002,78-79.
- [31]王新红.加快环境保护基础能力建设[N].阿克苏日报.2008(2):76-78.
- [32]重庆市潼南县环保局潘文良.加强环保能力建设软硬件两手齐抓[N].中国环境报.2008(5):65-68.
- [33]李明环.政府环境保护职责[D]山东:山东大学.2012.1-10.
- [34]马向军.我国环境保护政策效果评价[D].河海大学.2007.12-13.
- [35]史玉成.论我国环境保护公众参与法律制度[D]湖北:华东政法学院.2007.1-10.

- [36]王泽华,李怀祖,林宣雄,陆新元,田为勇.国家环境监理信息系统的研制[J].环境科学学报.2001,(3):45-47.
- [41]刘新华.环境保护能力研究[D].衡阳:南华大学研究生处.2013.1-10.
- [42][43]吴意跃.环境监测信息系统开发和应用的研[D]浙江:浙江大学.2001.1-10.
- [44]邬洁.河南省城市生态系统健康评价[D]郑州.河南农业大学.2006.1-10.
- [45]吴萱.生态环境影响评价中生态满意度指标分析[A].2007 中国环境科学学会学术年会优秀论文集(下卷)[C].2007.78-79.
- [46]刘林山.论环境法公众参与制度及其完善[D]甘肃:西北民族大学.2007.1-10.
- [47]王楠.浅谈我国环境影响评价制度存在的问题及对策[J].中国校外教育,2009(2):65-67.
- [48]李健斌,陈鑫.世界可持续发展指标体系探究与借鉴[J].理论界,2010(1):76-78.
- [49]李马笔.湘西地区环境保护.[J].湘潭大学学报,2010(1):94-98.
- [50]黄思光.区域环境治理评价的理论与方法研究[D].西北农林科技大学.2005.(8):65-67.
- [51]李丽梅.地方政府环境可持续发展评价研究[D]重庆:重庆大学,2008.1-10.
- [52]郭芙梅.区域生态环境可持续发展评价研究[D]重庆:西南大学.2009.1-10.
- [53]张新端.环境友好型城市建设环境指标体系研究[D].重庆大学.2007,(8):21-25.
- [54]毛汉英.山东省可持续发展指标体系初步研究[J].地理研究,1996(4):43-45.
- [55]李浩.湘西地区 2014 年度财政收入列表.<http://hbj.xx.gov.cn/>.2014.2.12
- [56]文林.湘西地区 2014 年组织机构安排..<http://czj.xx.gov.cn/2013.6.17>.
- [57]李涵.地方政府环境可持续研究[J].环境保护,2013(9):12-14.
- [58]张坤民,杜斌.环境可持续性指数:尝试评价国家或地区环境可持续能力的指标[J].环境保护.2002,(8):12-14.
- [59]黄亚.湘西环境治理评价的理论与方法研究[D]湖南:湖南科技大学.2014,1-10.
- [61]魏虹.五大牧区草畜业结构优化与可持续发展能力建设[D]北京:中国农业科学院.2005.1-10.

- [62]王永清.国有林区可持续发展能力建设研究[D].黑龙江:东北林业大学.2012,1-10.
- [63]曹长军.乐山市城市生态环境可持续发展能力评价分析[D].重庆:西南大学.2007,1-10.
- [64]王超.清镇市生态环境可持续发展评价研究[D].贵州:贵州大学.2007.1-3.
- [65]杜方.湘西地方环境行政权研究[D].湖北:武汉大学.2013.1-10.
- [66]马中南.湘西地区环境保护管理体制的改革完善研究[D].安徽大学.2012,(4):45-47.
- [67]刘洋惠.地方环境保护管理体制研究[D].北京:北京大学.2008.1-10.
- [68]刘源.区域政府环境保护管理[D].西北大学.2008,(4):45-49.
- [69]张文思.中国地方政府管理体制的改革完善研究[D].甘肃:西北大学.2008,1-10.
- [70]肖健.环境监测站资源优化配置的设想[J].环境监测管理与技术,2004,(6):56-58.
- [71]杜斌,张坤民,彭立颖.国家环境可持续能力的评价研究:环境可持续性指数[J]2006,(1):45-46.
- [72]孙铁珩,孙丽娜.城市生态可持续发展能力分析[J].苏州科技学院学报(社会科学版),2003,(1):76-78.
- [73]杜万平.环境行政权的监督机制研究[D].湖北:武汉大学.2005,1-10.
- [74]徐昕.城市生态环境遥感监测与质量评价——以上海市为例[A].中国地理学会2007年学术年会论文摘要集[C].2007,(4):56-58.
- [75]马军惠.中国政府环境保护管理体制的改革完善研究[D],甘肃:西北大学.2008,1-10.
- [76]刘超.地方政府环境保护研究[D].四川大学.2008,(4):45-56.
- [77]叶振国.扬州生态市建设指标体系的研究[D].南京:南京农业大学.2005,1-10.
- [78]赵传松.山东半岛城市群生态环境评价与可持续发展能力建设[D].山东:山东师范大学,2006,1-10.
- [79]张勤.鄂尔多斯市可持续发展能力研究[D].内蒙古:内蒙古大学.2007.1-10.
- [80]周宇锋.大连港口经济发展与环境保护之间关系的定量分析[J].环境保护与循环经济.2011,(6):12-14.

附录

作者攻读硕士学位期间发表的论文

[1]杨博. 地方政府环境保护能力培育研究. 商, 2015, (8):63

致 谢

校园里的西府海棠才刚凋落，七里香正在盛开，而火红的石榴花也在孕育着一场华丽的绽放。而这个时候，我们却要毕业，离开校园了。

在此，我要首先感谢我的导师周训芳教授和彭程甸教授。导师在开学之初就给我们开出了密密的书单，鼓励我们培养法学功底。在这三年中，导师也给予我们温暖的关心和帮助。尤其是在我的毕业论文写作过程中，导师耐心细致地提出了很多宝贵意见和建议，并且对我的论文进行审查和指导，经过导师的耐心催促和反复修改，论文最终才得以完成。导师是师长，同时也是令我们敬重的朋友。

感谢法学院各位给我们上课的教授，你们坦白诚恳地将自己的理论知识和实务经验耐心细致地教给每一个学生，我们接收的不仅仅是法学知识，也包括老师沉甸甸的目光和深切的期望。

感谢班上的每一位同学，与你们坐在同一间教室，相互学习和玩笑。与你们一同辩论，为一个案件争论得面红耳赤，与你们一同挥汗如雨备战司考，这样的画面在我的脑海中如同黑白老胶片电影一帧帧展现，我在这里收获了知识，也收获了朋友，收获了感动。

感谢我的舍友们和我的好朋友们，你们给予我太多宽容，关心和无微不至的照顾，因为有你们，我度过了快乐而又充实的三年研究生时光，也学会了去关心，照顾他人的感受，你们帮助了我的成长。

感谢我的父母，因为有你们一直以来在物质上和精神上的鼓励和支持，我才能够专注于自己的学业，才能够心无旁骛地勇敢追求自己的梦想，。

在中南林科大三年学习生涯即将结束，我深切地感受到了自己内心深处不舍和眷恋。曾经上过课的法学院教室，曾经耐心教授我们法学知识的老师，曾经安静自习过的图书馆，和四季分明美丽幽静的校园仿佛都在述说着我在这里收获的点点滴滴。告别学生生活，正式走向社会，我的人生也从此走进了一个新的阶段。愿我们都有一个光明的前程。