

中国环境执法的障碍与破解

黄锡生, 王 江

(重庆大学 法学院, 重庆 400044)

摘要:当前,中国环境执法面临新的背景,环境执法的障碍也有新的变化。环境立法缺失情况严重,环境执法依据不足;环境执法体制缺陷明显,执法效益低下;环境执法机制不科学;环境执法地方性差异明显;环境执法监督机制不完善等构成了中国环境执法的主要障碍。应采取制定基本法层面的环境恢复和再生立法;弥补专项污染防治立法的空白;提升环境立法质量,注重立法的可操作性;健全环境执法机构,提高环境执法能力;加强环境法律监督,充分发挥环境监督的作用;配套环境执法的外部制度,降低环境执法成本等措施,破解当前环境执法的障碍。

关键词:环境执法;环境法;障碍;破解

中图分类号:D912.6

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2009)01-0081-04

环境执法,是指国家行政机关、法律授权、委托的组织及其公职人员行使环境执法权的活动。全面建设小康社会需要环境法治的创新相配套,而环境执法一直是实现环境法治目标的难点。正因如此,“环境执法”也一直是学界研究的重点和热点。当前,中国环境执法障碍有了一些新的变化,破解环境执法障碍对于提升中国环境法实施的效益,促进环境法制的健全进程,切实保护环境、保障小康社会的实现具有重要意义。

一、当前中国环境执法所处的新背景

(一)环境法制逐步健全,环境执法成为新热点

通过近30年的努力,中国的环境法制建设取得了巨大的成绩,建立起了比较完备的环境法律体系。与此相对应,环境保护和资源开发工作也取得了长足的进步。但是,环境保护和资源开发、利用呈现出环境法制建设越来越健全,环境法实施效益依然低下,环境继续恶化、重大环境破坏和污染事故频发的局面。这种尴尬的局面已引起了学界和实践部门的反思。环境法研究的热点和重点开始由“立法为主”向“立法与实施并重”转变。而环境执法是环境法实施的重要保障,所以,环境执法也成为学界和实践部门关注的重点和热点。从已有的研究成果看,学者们一般从执法体制、执法机制两方面去分析环境执法中存在的问题,具体从执法能力、执法机构设置、执法手段、执法监督等方面对环境执法问题展开研究。与此相呼应,实践部门也积极进行了环境执法探索,近年来不断引起热议的“环境执法专项行动”、“环保风暴”、“环保问责”等就是典型代表。

(二)环境保护部的成立为环境执法体制改革提供了新契机

2008年3月国务院机构改革中将原来的国家环保总局升格为环境保护部。环境保护部的成立,提升了环境保护部门的行政级别,扩大了环境保护部门的权限,赋予了环境保护部门一定的决策权,使环境保护部门由原来单纯的执行部门向决策和执行部门转变。这次改革是实践部门破解环境执法障碍的重要举措,有利于进一步深化环境执法体制的改革,为地方各级环境保护行政体制改革提供了新的契机。

收稿日期:2008-11-12

基金项目:教育部人文社科重点研究基地重大项目“全面建设小康社会下的环境资源立法与实施研究”(05JJD820008)

作者简介:黄锡生(1964-),男,江西石城人,重庆大学法学院副院长,教授,法学博士,博士生导师,主要从事环境与资源保护法学研究。
欢迎访问重庆大学期刊网 <http://qks.cqu.edu.cn>

二、当前中国环境执法的主要障碍

(一) 环境立法缺失情况严重, 环境执法依据不足

1. 环境恢复和再生立法缺失

2001年11月,在日本专门召开了一次“21世纪环境恢复与再生世纪国际研讨会”,来自10多个国家和地区的代表对环境恢复与再生的一系列问题进行了交流和探讨,在这个认知背景下,国外开始更加注重环境恢复和再生方面的环境立法^[1]。加拿大、美国和日本等国家在环境恢复和再生方面的立法走在世界的前列:1999年的《加拿大环境保护法》规定,加拿大政府的第一项具体职责就是“采取预防和救济的措施,以保护、提高和恢复环境”;美国制定了以《资源保护和恢复法》、《露天采矿控制和复垦法》等为代表的一系列环境恢复和再生立法,对环境的恢复和再生作出了许多具体的规定;日本制定了《农业用地土壤污染防治法》,要求各级地方政府在土地利用规划中应包含采取具体措施以恢复被污染的农业用地土壤的内容^[2]。

受此影响,进入21世纪以来,中国环境立法理论研究层面也开始研究环境恢复和再生方面的立法。经过近10年的发展,环境恢复和再生立法方面的立法仍然缺失明显。具体表现在以下几个方面:其一,环境立法中关于环境恢复和再生方面的规定零乱,散见于一些单项的环境立法中。其二,环境恢复和再生规定还只停留在宣示性的层面上,可操作性不强。在恢复主体、恢复责任、再生能力培养、环境标准、恢复专项资金的监管等方面都没有可供操作的具体规定。其三,环境恢复和再生立法层级低下,现行环境恢复和再生方面的立法还停留在地方立法的层面,缺乏国家层面的环境恢复和再生立法,没有形成“高一低”搭配的环境恢复和再生立法体系。其四,环境恢复和再生方面的立法在进度上不协调。土壤污染和水污染的恢复以及矿区生态环境再生等方面的立法远远领先于大气、固体废弃物污染恢复以及其他区域生态环境再生方面的立法。环境恢复和再生方面立法的缺失导致环境恢复和再生实践处于“无法可依”的境地。

2. 单项污染防治立法缺失

除开《环境保护法》外,对水、海洋、大气、噪声等污染尽管已经制定了专门的单项立法,各级地方政府也基本上制定了与单项污染防治立法相配套的法规和规章,但是,在单项污染防治立法上仍然有缺失。以土壤污染立法为例,目前,中国土壤污染防治的法律规定主要体现在《环境保护法》、《环境影响评价法》、《清洁生产促进法》、《土地管理法》、《农业法》和《基本农田保护条例》等法律、法规中,并没有专项的土壤污染防治法。同样,电磁污染、震动污染、能量污染以及有毒有害物质污染等立法也基本处于缺失状态。虽然学术界对土壤污染防治、电磁污染、震动污染、能量污染以及有毒有害物质污染防治的立法已经展开了讨论,但是,制定相关的专项防治立法还需要一段时间。

3. 环境立法质量存在瑕疵,可操作性不强

环境立法质量,是指环境法律适应环境与资源

保护工作的实际需要与现实可能,并便于实施的情况。环境立法质量不高,导致大量环境法不具备良法的品格,既影响到社会主体的守法,也直接地影响着环境法实施。环境法立法质量不高,主要表现在以下几个方面:其一,缺乏基本法层面的环境立法。现行《环境保护法》规定的内容滞后于中国的法制发展进程,也无法指导环境保护和资源开发、利用实践。其二,环境立法回避重大问题。环境立法应关注社会实践,着眼于满足环境保护和资源开发、利用的实践需要。但是,现实中多部门立法的情况普遍存在,各个部门为了维护本部门的利益,在起草或者审议事关全局的重要环境法律时,一遇到争议,就采取回避矛盾的态度,使制定出来的环境法规往往因回避了重大问题而“无用”^[3]。其三,环境立法中污染标准立法不完备。例如,《环境噪声污染防治法》第2条规定:“……本法所称环境噪声污染,是指所产生的环境噪声超过国家规定的环境噪声排放标准,并干扰他人正常生活、工作和学习的现象。”《中华人民共和国城市区域环境噪声标准》和《中华人民共和国工业企业厂界噪声标准》中规定了在各区域范围内各个时间段噪声污染的标准。这些规定存在缺陷:其一,没有规定城市边沿区域和城镇区域的噪声污染标准。其二,将“超过国家规定的环境噪声排放标准”和“干扰他人正常生活、工作和学习”作为认定噪声污染的要件不合理。没有规定没有超出环境噪声排放标准,但又确实给他人的正常生活带来不利影响的声音是否属于噪声。

(二) 环境执法体制缺陷明显,执法效益低下

纵向的机构设置和横向的权力配置是环境执法体制的主要内容。而其中最为关键的是执法主体及其权力的配置和环境执法监督。中国的执法主体主要包括两类:一类是统一监督管理机关,如负责全国环保工作的国务院环境保护行政主管部门和负责本辖区环保工作的县级以上地方各级人民政府环保行政主管部门;另一类是部门监督管理机关,如土地、矿产、林业、农业、水利等行政主管部门。中国当前环境执法体制缺陷主要体现在环境执法机构的纵向设置及其职权的配置上。

从环境执法机构的纵向设置看,环境执法体制缺陷主要体现在以下两个方面:其一,国家层面的环境保护部具有“决策权”,地方各级环保部门并没有“决策权”,在地方宏观发展规划和政策制定中缺乏话语权。其二,乡、镇一级的基层环保机构缺失,广大农村地区的环境保护工作处于空白状态。

从环境执法权的横向配置看,中国在环境保护领域实行的是统管与分管相结合的多部门、分层次的执法体制。在众多的环境执法主体中,环保部门的环境执法在整个环境执法中居于主导性地位,各业务部门的环境执法和社会组织的环境执法居于次要地位。在实际的环境执法工作中,多头执法的弊端非常突出:由于权、责不清,政出多头,环境重复执法、执法“盲区”、互相推委等不良现象层出不穷,严重地制约了环境执法效益的提升,阻碍了环境法实施^[4]。就具体的执法权力而言,环保部门既要行使审批权、验收权、许可权、收费权、检查权、处罚权等环保执法权,还要对土地、林业、海洋等其他业务部门的环境执法进行协调、监督。而各个部门在行政级别上是平级关系,导致环保部门对其他业务部门

的协调、监督难以实现。

(三) 环境执法机制不科学

环境执法是行政执法机关行使执法权,干预环境保护的行政活动。环境执法活动中经济利益和环境利益,环保部门利益与其他政府部门利益,区域之间利益,上下级政府之间的利益存在冲突。只有科学的环境执法机制,才能协调好各种利益之间的冲突。只有有效地协调好各种利益,才能促使环境执法取得理想的效果。而当前中国环境执法机制不科学,执法不能的情况相当普遍。

当前,中国环境执法停留在单纯的“行政干预”阶段。这种执法理念背离了法治理念,脱离了中国的环境保护实践和市场经济发展的实践。环境执法“过度”、“过细”的情况普遍存在。环境执法涉及到社会生活的各个方面,环境执法不仅是行政执法问题,也是国家进行宏观经济调控的重要活动。环境执法理念应紧跟社会经济发展的实践。与此相适应,环境执法应由单纯的“行政干预”向“法制干预”转变,在宏观、中观和微观三个层面协调进行。

从执法手段看,现行环境执法手段以行政审批、行政许可、行政处罚为主。虽然手段多样,但都属于行政手段。而且,环保部门的强制执行权限极其有限,且均属于间接强制。从环境执法效果看,单纯采用环境行政手段进行环境执法也确实取得了巨大的成绩。但是,环境执法手段的单一也限制了环境执法效益的提升。应引入“经济刺激”机制和“社会评价”机制,采用包括:税收减免、税收抵扣、融资便利、环保保证金提取与奖励、出口补贴、环境信用评估等手段,进行环境综合执法。另外,环境执法人员整体素质不高,环境执法能力不足也促成了环境执法不能。环境执法人员中有相当一部分人缺乏环境法律专业知识或者不具备环保专业技术知识,缺乏环境管理实践经验,因而在履行法定职责时,由于知识业务水平所限,执法不当、执法有误、执法不到位的情况时有发生^[5]。

(四) 环境执法的地方性差异比较明显

经济的发展和环境的保护是一对矛盾。各个地方经济发展水平的差异、产业结构的差异、地方政府环保意识的差异、具体环境样态的差别都会对地方的环境法执法带来执法偏差。中国允许一定层级的地方政府根据地方的实际情况制定灵活的地方性环保标准、排污标准等环境法律、法规和地方性法规。这种做法从短期来看是有利的,但是,从法治的角度、从发展的角度、从环境法实施的角度来看是不利的^[6]。近年来,一些地方政府或所属部门为追求地方局部经济利益,违背国家的法律、法规,利用行政权力采取多种手段或明或暗地降低环保门槛,对企业实行特殊保护,以“企业安静日”、“挂牌保护”等方式限制环境执法,地方保护主义严重。地方环保行政主管部门在执法的过程中,也常常受制于地方行政领导的干涉,往往为了经济利益而忽视了环境利益,致使一些重污染项目得以顺利上马,环境违法企业得不到查处,环境违法行为得不到及时纠正。环境执法的地方性差异阻碍了地方环境执法效益的提升,从而成为环境执法的障碍。

(五) 环境执法监督体制不完善

孟德斯鸠曾说“一切有权力的人都容易滥用权力,因而必须设定防范的途径,来遏止权力可能会对

人民所造成的危害”。当前,中国的环境执法监督机制不完善的情况仍然比较严重。环境执法监督,是指国家机关、组织和人民群众对环境执法活动的合法性所进行的监察与督促。环境执法监督体系可以分为国家监督和社会监督两大体系,国家监督如国家权力机关、行政机关、司法机关等的监督;社会监督如政党、社会团体、新闻舆论、公众等的监督。中国的环境执法监督没有发挥应有的作用:一方面,环境执法监管机关的职能没有得到充分地发挥,导致“主体在位而职权失位”的奇特现象。另一方面,没有充分调动社会监督的积极性,没有形成全社会共同监督,公众参与,形成合力的机制。

三、当前环境执法障碍的破解

(一) 弥补环境立法缺失,消解立法层面障碍

1. 制定基本法层面的环境恢复和再生立法

笔者认为,制定基本法层面的环境恢复和再生立法有三种模式可供选择。一是在即将修订的《环境保护法》中设专章,将环境恢复和再生的内容纳入其中。二是制定单独的《环境恢复基本法》和《环境再生促进法》,并在这两个基本法指导下,制定一系列的环境恢复和再生方面的具体法律、法规和规章。三是在《环境保护法》中仅对“环境恢复”和“环境再生”做宣示性的规定,再制定具体的专门性法律、法规和规章。从保持环境保护法体系健全和完整、节省操作成本、促进环境恢复和再生等方面考虑,笔者认为第三种路径是最佳选择。

2. 弥补专项污染防治立法的空白

对于绝大多数的环境污染都有专门的污染防治立法,一些缺失的立法也已经提上起草日程。但是,污染防治立法仍有缺失。具体而言,电磁污染防治、震动污染防治、能量污染防治等立法还处于空白。在《环境保护法》修订方案中,有些草案已经专门对这些问题进行了探讨。笔者建议随着人们对环境质量要求的逐步提高,应尽快填补中国在电磁污染、震动污染、能量污染等防治方面的空白,制定《电磁污染防治法》、《震动污染防治法》和《能量污染防治法》等专项污染防治立法。

3. 提升环境立法质量,注重立法的可操作性

环境立法质量的提高,能为环境执法提供具备良法品格的法律,减少环境执法的成本。中国环境立法数量急剧增长,但立法质量却不容乐观^[7]。笔者认为,应从以下三个方面着手,提升环境立法的质量:首先,尽快完成《环境保护法》的修订,将其定位为环境保护基本法,在环境法体系中居于核心地位,统帅所有的环境法。其次,在新的环境立法活动中,尽量采用“专家立法”的方式,打破“部门立法”的束缚。既有利于摆脱部门利益之争,又有利于环境立法能直面社会现实、满足社会需求,从而制定出务实、严谨的环境法。最后,修订现行环境污染防治立法中落后的内容。例如,现行许多的污染防治立法中,对于“污染”的认定标准已不能满足环境执法的要求,应予尽快更新。笔者建议有必要制定《环境污染标准法》,规制环境污染界定、污染危害认定等行为,从而为环境执法提供精确的依据。

(二) 健全环境执法机构,提高环境执法能力

环境执法机构应保持相对的独立性,避免在环境执法中受外部因素的影响。保持环境执法机构的相对独立性需要几个必要的条件:其一,省级环境执

法机构以下都实行垂直领导,确保环境执法不受地方政府,甚至地方环保部门的影响。其二,地方环境执法部门在人事和财政上要独立于同级政府。其三,对跨省的环境执法应有专门机制予以协调。

另外,要提高执法人员的业务素质 and 职业道德水准,对环境执法者实行严格的考核制度,要加强执法人员业务培训,并定期进行复核,对不合格者予以强化培训,确保建立一支精干高效、业务能力强、思想好、素质高的执法队伍。同时,给环境执法机构配备一定的设施装备。因为环境法要利用科学去预测和调整非凡的自然界中人类行为的后果,并且还要在科学的不确定性规范内预测和评价风险^[8]。所以,配备适当的先进设备、资金和专业人员是必需的。

(三)加强环境法律监督,充分发挥环境监督的作用

环境法律监督是影响环境资源法律实施的重要因素,离开了环境法律监督,环境法律法规就得不到很好的执行和实施。环境法律监督是对全社会成员的环境法律行为进行监督,以保障社会成员在实际生活中的环境行为符合环境资源法律规范所设定的行为模式,正确地享用环境权利,积极地履行环境义务,严格地遵守环境法律法规,依法办事。

环境法律的监督包括社会监督、公众监督、舆论监督、政府相关机构监督等。综合运用各种监督机制和方式,有助于对涉及环境资源的问题实现全面的监督,只有这样,环境资源法律才会产生实际的社会效果,所以,环境监督具有确保环境资源法律有效实施的功能,确保各种行为不对环境资源产生任何危害和不利影响。在环境保护行政主管部门内部建立强有力的执法监督约束机制,是确保依法行政的最直接举措。在环境保护行政主管部门内部全面推行执法责任制,将具体执法单位、部门的职责、执法任务和权限结合起来,并明确执法尺度和运作程序,以签订责任书的形式,使各项规章和考核制度得到落实。行政复议是行政机关上下级之间的一种执法监督与制约。收到复议申请的环境保护行政主管部门应当认真履行职能,依相对人的申请,依法对引起争议的环境行政处罚或其他具体行政行为进行复查,并作出相应裁决。环境行政诉讼是监督和促

进环境行政机关严格执行环境法律法规的重要手段,通过司法审查,环境保护行政主管部门违法或不适当的行政行为就会被撤销或变更,行政失职或不作为也要承担相应责任^[9]。这样,可以加强环境保护行政主管部门的责任心,促使其严格执行环境法律、法规;同时,即使发生违法行政行为,也可以通过司法途径使公众得到及时救济。

(四)配套环境执法的外部制度,降低环境执法成本

环境执法需要和外部制度相结合才能减少执法成本,提升执法效益。在社会主体的守法意识没有达到自觉遵守、维护环境法的情况下,尤其需要采用激励机制,利用利益诱导机制来促使他们积极遵守和维护环境法,以减少环境执法的阻碍,降低环境执法成本^[10]。同时,配套完善公众参与监督制度、环境违法监督制度,建立环境守法奖励制度、环境信息披露制度,健全环境影响评价制度等外部制度,从而促进环境执法效益的提升。

参考文献:

- [1] 王灿发. 环境恢复与再生时代需要新型的环境立法[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2002(2): 15-16.
- [2] 盘志凤, 潘伟斌. 论构建我国环境修复法规体系的必要性与原则[J]. 环境保护科学, 2007(6): 60.
- [3] 孙佑海. 提高环境立法质量对策研究[J]. 法制与管理, 2004(8): 3-5.
- [4] 蔡文灿, 王少杰. 试论我国环境执法的困境与对策[J]. 云南行政学院学报, 2007(2): 144.
- [5] 张丽利. 浅议我国目前的环境执法现状及对策[J]. 环境科学与技术, 2006(8): 100-102.
- [6] 李祝才. 加强和改善我国环境行政执法监督初探[EB/OL]. [2008-07-20]. <http://www.riel.whu.edu.cn/show.asp?ID=3561>, 2008-07-20.
- [7] 孙佑海. 提高环境立法质量对策研究[J]. 法制与管理, 2004(8): 5.
- [8] 孙佑海. 影响环境资源法实施的障碍研究[J]. 现代法学, 2007(2): 34.
- [9] 张梓太. 公众参与与环境保护法[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2002(2): 13-14.
- [10] 黄锡生, 何雪梅. 中国环境资源法律实施的障碍及对策[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2007(5): 92-93.

Research on Current Obstacle and Countermeasures of Environmental Enforcement in China

HUANG Xi-sheng, WANG Jiang

(College of law, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: The environmental enforcement is confronted with new background. The obstacle of environmental enforcement has also changed. There are some problems in environment legislation. The environmental legislation in China is inadequate. The mechanisms of environmental enforcement are unscientific. There exist regional differences in environmental enforcement. We should take the following measures to resolve the obstacle: working out environment recovering and regenerate law, making up the gap of environmental pollution legislation, enhancing legislation and improving its quality, focus on practical applicability, establishing and improving environment protection organizations, raising the intensity of law enforcement, enhancing the surveillance of the environment law, building up the exterior system of the environmental enforcement for reducing cost.

Key words: environmental enforcement; environment law; obstacle; countermeasures

(责任编辑 胡志平)