

立体化环境监管模式的创建与运行

赵美珍¹, 邓禾²

(1. 江苏工业学院 法学与公共管理学院, 江苏 常州 213164; 2. 西南政法大学 经济法学院, 重庆 401120)

摘要:有效的监管是解决环境危机的良策,科学的监管模式是有效监管的前提。现行环境监管体制不顺、体系僵化、主体庞杂,应当建立“一体两翼”的环境监管体制模式和刚柔相济、内外结合的环境监管措施模式,即以行政区域监管为主体,以流域监管和局域监管为两翼的环境监管体制模式和集政府监管、协议监管、社会监管、自我监管的优长与互补,形成有机共生的环境监管措施模式。配合该模式的运行,应调整环境监管机构的设置,明确划分区域监管、流域监管、局域监管的职能权责;拓宽社会监管主体环境知情的途径,完善公众参与环境监管机制;通过协议监管、自我监管,激发企业环境责任意识 and 化解环境风险的自觉性,降低环境治理成本,提高监管效力,促进社会和谐发展。

关键词:环境监管;模式;公众参与;企业环境责任

中图分类号:DF46

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2010)01-0134-06

21世纪是经济和科学技术迅猛发展的世纪,人类的活动对环境的影响幅度更广、程度更深。在环境问题日益严峻并受到高度重视的今天,面对中国人口、资源、发展、城市化带来的环境污染,面对生态破坏巨大的压力和严峻的挑战,环境监管已越来越为人们所关注,环境监管模式的探索更加急迫。所谓环境监管模式(又称环保监管模式)即是指国家为保护环境所采取的一系列行之有效的监督管理环境的标准形式。有广义和狭义之分,广义的包括环保监管体制模式和环保监管措施模式^[1]。当前,中国各级政府已经意识到过去以专业部门为核心的环境管理模式已无力应对各种复杂化和国际化的环境问题,提出要理顺环境管理体制,明确管理职责,提高环境管理效率和效果,创建和发展多样化模式和手段进行环境监管。

一、现行环境监管模式的弊端

《中华人民共和国环境保护法》(1989)第7条对中国环境监督管理体制做了三个层次的规定:第1、2款规定了国务院和县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门的地位和职权,明确了管辖范围内环境保护工作实施统一监督管理;第3款规定了其他对环境污染防治行使监督管理权的部门依照有关法律的规定对其管辖范围内的环境污染防治实施监督管理。可见,环境法规体系从法律上明确了国家和地方、环境主管部门和主管部门在环境监督管理方面的关系,确定了各自的职责和权限。然而实践证明,这种监管体制立法以及相应的监管模式存在以下弊端。

收稿日期:2009-06-03

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“‘两型社会’建设与环保监管模式创新研究”(08JJD820167);江苏省高校哲学社会科学研究基金项目“环境法律制度的体系构建与执行机制研究”(09SJB820006);江苏工业学院文科发展基金项目“环境资源法律制度体系的重构与创新”(W200902)

作者简介:赵美珍(1964-),女,江西九江人,江苏工业学院法学与公共管理学院教授,主要从事环境与资源保护法研究。

欢迎访问重庆大学期刊社 <http://qks.cqu.edu.cn>

(一) 环境监管体制不顺, 监管缺乏效力

随着中国市场经济的不断发展, 现行环境管理体制中的问题和不足日益显现, 体现在三方面: (1) 地方各级环保部门受国家环保部与地方政府的双重领导, 而由于其财权和人事任免权主要取决于地方政府, 地方环保部门的工作往往受制于地方政府。(2) 政府的环境保护职能分散在环保、水利、交通、国土、公安等多个部门, 分管部门间关系不明确, 环保部门“统一监督管理”的职能在很大程度上被肢解和架空。如在环境监测方面, 环保部门建立了从上到下的四级环境监测网, 而其他部门, 如农业部门、水利部门等也建立了自己的环境监测网, 而且各部门对同一监测对象的监测数据往往相互矛盾^[2]。统管与分管部门关系不明确, 地方环保部门难以实施统一监督管理, 在一定程度上已影响了环境监督管理工作的功能、效率和效力。(3) 在现有的环境立法中, 对于统一监督管理的实现途径、分部门的职责内容、分管部门不履行职责时统管部门如何处置等相关立法却较少作出具体而明确的规定, 加之有些法律法规对分管部门的授权存在交叉和矛盾, 而有些授权又明显不合理, 这就导致实践中有时出现分管部门相互之间推诿责任或者重叠管理, 而作为“统管部门”的环境保护部门又无法真正统一管理的尴尬局面^[3]。例如在水污染管理方面, “九龙治污”的管理体制不但使环境保护部门无法对一些污染破坏水生态环境的行为进行有效的监督管理, 而且还造成了人力、财力和物力的巨大浪费。

(二) 环境监管体系僵化, 监管缺乏活力

立法确认的环境保护监督管理体制是统一监督管理与分级、分管部门监督管理相结合的管理体制。横向上实行各有关部门分工负责、环保部门统一监管的体制; 纵向上实行分级管理, 地方环保部门实行双重领导、以地方为主的管理体制。相应的监管体系是以政府为主导的, 对公民、媒体及社会组织等社会力量参与环境监督管理的规定非常有限。“政府主管、公众参与”的原则使环保工作长期处于“政府主导”的单一模式, 形成一个由政府垄断的、封闭的环境管理体系, 由此造成了政府环境监管成本过高, 以致监管低效甚至缺乏监管的问题。目前的监管体系呆板, 重视、强调行政监管, 忽视社会参与, 因而难以形成一种全社会参与的监督和制约机制, 监管缺乏活力。

(三) 环境监管主体庞杂, 监管缺乏合力

中国环境行政监督管理实行专门环境机关的统一管理和其他部门相协调的管理模式。按照《环境保护法》的规定, 与环境管理有关的部门有国务院环境保护行政主管部门、县级以上人民政府环境保护

行政主管部门、国家海洋行政主管部门、国家海事行政主管部门、港务监督行政主管部门、渔政渔港监督、军队环境保护部门、各级公安机关、各级交通管理部门的航政机关、铁道行政主管部门、民航管理部门、国土资源行政主管部门、矿产资源行政主管部门、林业行政主管部门、农业行政主管部门、水利行政主管部门、渔业行政主管部门以及《固体废物污染环境防治法》规定的建设、卫生、海关、工商、经济贸易等行政主管部门, 各个部门的权限多有重叠。如对海洋的污染防治, 海洋部门和环境部门均有管辖权。再如地下水和地表水的管理, 前者归国土部门, 后者归水利部门, 两者的不可分性和互补性使分割管理根本不能适应资源保护的要求。由于没有部门之间和地区之间的协调机构, 各部门和各地区基本上是各自为政, 无法共管和协调^{[2][5]}。现有的一些协调管理机构法律地位不明, 难以形成合力去有效地开展环境监管活动。

二、立体化环境监管模式构建

健全环境监管体制是加强环境监管、严格环境执法的前提和基础。分级负责的环境监管体制尽管对保护环境发挥了重要的作用, 但现行环境监管体制和监管措施不能适应新形势下加强环境保护工作的需求, 难以为强化环境监管提供有力的保障, 必须予以重构。

(一) 建立“一体两翼”的环境监管体制模式

2001 年世界银行出版了新世纪中国环境战备更新报告《中国: 空气、土地和水——新千年的环境优先领域》, 在报告中, 世界银行建议中国政府在实施可持续发展战略时, 优先考虑 3 个领域, 其中第一个就是改革和加强中国的环境保护管理体制。笔者认为, 根据中国国情, 结合环境保护工作现状, 应建立“一体两翼”的环境监管体制模式。所谓“一体两翼”的环境监管体制模式是指以行政区域监管为主体, 以流域监管和局域监管为两翼的模式(图 1)。

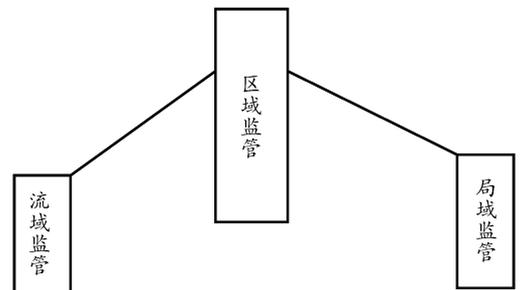


图 1 “一体两翼”的环境监管体制模式

区域监管即行政区域监管, 是以行政区划为特征, 以地方政府环保部门为监管主体, 以特定区域内的环境问题为监管对象, 以解决该区域内的环境问

题为主要内容的环境监管^{[1]36}。流域监管是指国家以流域为单元对水资源实行的统一管理,包括对水资源的开发、利用、治理、配置、节约、保护以及水土保持等活动的管理。目前,中国按水系相继成立了7大流域管理机构,即长委、黄委、淮委、海委、珠委、松辽委、太湖局。局域监管即跨区域监管,是指对省(自治区、直辖市)与省之间、市与市之间局部跨界地域因空气、土壤等除水之外的环境要素的污染所进行的监管。局域监管体制设置划分层级,设国家级和省级环境保护督查中心。国家级的有华东、华南、西北、西南、东北、华北6个环境保护督查中心,该中心督促检查突出的环境问题,强化了中央政府协调解决跨省界环境问题的能力;省级的如江苏省环保部门分别在无锡、泰州、淮安设立苏南、苏中、苏北3个区域(局域)环保督查中心,该中心具有超脱地方利益之外的独立性,可以在少受、不受地方干预的情况下,督促地方政府和环保部门履行其环保责任。

区域监管以行政区划为特征,以地方政府环保部门为管理主体,以特定区域的环境问题为管理对象,以解决该区域内的环境问题为管理内容,这种环境管理模式是世界各国最早普遍采用的政府环境管理模式^[4]。然而,空气、水、野生动物等环境要素却是流动的,各地区尤其是大江、大河、大湖流域内的地区往往构成一个相对完整的生态系统,具有很强的生态相关性^[5]。仅有行政区域监管,各地区只对本区域的环境质量负责,就会导致流域、跨区域环境问题无人问津,成为监管的空白地段。为了消灭监管死角,地区之间应该进行有效协调,通过加强流域监管和局域监管,弥补区域监管的不足。

“一体两翼”环境监管体制模式的建立,可以理顺监管关系,统辖整个环境区域,避免监管空白和死角,维护全社会的环境利益。

(二)建立刚柔相济、内外结合的环境监管措施模式

为了应对环境危机,各地在环境监管措施模式上进行了较多的探索,就单一的模式而言,作用有限,缺乏系统性和协调性。笔者认为应建立刚柔相济、内外结合的环境监管措施模式。所谓刚柔相济、内外结合的环境监管措施模式是指集政府监管、协议监管、社会监管、自我监管的优良与互补,形成有机共生的环境监管措施体系(图2)。

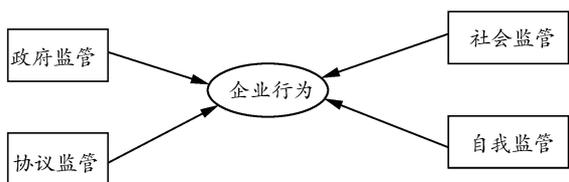


图2 刚柔相济、内外结合的环境监管措施模式

政府监管,学术界一般称之为政府规制或管制,是市场经济条件下政府为实现环境公共政策目标,对企业等经济主体进行的规范与制约。其监管职能应体现出两个层面:一是环境政策监管;二是环境质量技术监督^[6]。中国政府已将环境保护定为一项关系到未来可持续发展的基本国策,把加强政府环境监管作为有效解决环境问题的根本手段,即依靠国家政权的力量,通过设定环境质量指标、立法、行政等刚性手段对环境问题进行直接干预。社会监管,是指独立于政府与行政行为相对方之外的具有较强组织性、自愿性、专业性的非营利性的民间非政府组织对环境的监管。它在一定程度上代表了相关利益群体的公共利益,能更好地调整监管者与被监管者的利益冲突,实现两者利益的平衡,有利于环境政策、法律法规的执行。同时,由于第三方的介入,使环境监管更具有效率性、公正性、专业性、参与性和开放性,大大降低了环境监管的行政成本和社会成本。协议监管是指通过政府环境管理部门与企业之间就环境目标所达成的一种协议实现监管。这种协议由政府与企业自愿参与,共同制定,并利用合作协议来促使企业达到环境质量目标要求。这种新型的环境管理模式,在世界各国的环境管理中得到了广泛的应用。目前经合组织中已有12个国家提出了300多种环境“志愿协议”。实施志愿协议的直接目的是满足当事人双方的利益要求,在此基础上实现社会整体利益与个体益、物质利益与精神利益之间的综合平衡^[7]。自我监管是指企业对自身的环境行为进行自我约束和控制,自觉遵守环境法律法规,负责解决自身的环境问题,承担污染治理和生态恢复责任。这种模式对企业而言,有利于树立企业环境保护形象,提高企业产品的市场竞争力和市场占有率;对政府而言,有利于弥补强制性管制手段的不足,降低环境治理的成本等优点。

从监管的强制性看,政府监管是刚性的,协议监管是柔性的;从监管的主动性看,自我监管是内部的、自觉的,社会监管是外部的、被动的。环境问题的外部性属性决定了其不可能依靠市场解决,必须进行适当的政府干预。政府监管,对环境污染治理这一公共领域,政府作为社会公共利益的主要代表者,政府公权力是必须涉入的,运用政府公权力对环境污染进行监管,具有天然的成本优势。企业因缺乏外部约束,在经济利益驱动下未必能自觉采取环境保护行动,因此,政府实施环境监管十分必要。在此基础上,通过协议监管这种柔性措施,充分满足和保障企业的利益。协议监管的好处在于政府不需要了解企业的污染控制技术和成本,也不需要了解企业的污染控制技术和成本,也不需要了解企业的污染控制技术和成本,也不需要了解企业的污染控制技术和成本,也不需要了解企业的污染控制技术和成本。

率或收费标准进行调整,政府的主要责任限于建立规范的市场体制并维持其正常运行。企业的趋利性决定了社会主体对其排污行为予以监管的必要性。投资者、消费者等,都是环境监管的社会主体,尤其是社会监管中的第三部门所具有的特质使其对环境监管时更有效率性、公正性、可接受性,降低了环境污染监管的成本。在此基础上,发挥企业的自觉性和主动性,结合企业的自我监管,做到防患于未然。

在环境管理中,企业生产行为(也包括部分个人不正当的消费行为)对环境造成的不同程度的污染和破坏,实质上是个人利益的外部不经济性,而且企业一般决不会主动以牺牲部分个人利益为代价将外部不经济性内部化,减少环境污染和破坏。建立以政府强制监管为主、以协议监为辅和社会监管为主、自我监管为辅的监管模式,才能促使企业采取各种措施减少或消除各种外部不经济性,并承担消除环境污染和破坏不良影响的所有费用,牺牲部分个人利益,维护公共利益,以实现社会的公平。这种刚柔相济、内外结合的环境监管措施模式,可以降低监管成本,提高监管效力。

三、立体化环境监管模式的运行

立体化环境监管模式要发挥效用,必须建立在运行可能的基础上。为此,围绕着体制模式和措施模式的运行,至少要做到以下几点。

(一)深化改革,调整环境监管机构的设置

管理体制本身的科学性直接影响到管理的效率,加强环保机构的组织法建设,是真正实现环保机构设置、职责权限配置的规范化和法制化的不可或缺的措施和手段;同时,也是衡量一个国家环保机构的设置是否科学、环保执法的职责与权限配置是否合理、环保执法的运行机制是否高效的基本标志。在“一体两翼”环境监管体制模式的构想中,环保机构的隶属及其职能划分矛盾更为突出,情况更为复杂,尤其要理顺关系,明确职责。

1. 优化环境监管机构的隶属关系

从区域监管来看,中国的环境管理机构隶属当地政府,地方环保局负责人的“位子”、“票子”都由地方政府任命、发放,往往造成“站得住的顶不住,顶得住的站不住”,无法对“应对环境质量负责”的地方人民政府进行监督,极大地影响了环境监管的效率与效果。作为监督者,环保部门应当和地方“脱离”关系,实行垂直管理,只有这样,环境监管才有组织保障,才能避免地方保护主义的影响和干扰。从目前情况来看,全面实行垂直管理是不现实的,可以率先推行地市以下环保部门垂直管理。

从流域监管看,流域管理中心隶属于国家水资源行政主管部门,是其派出机构,在国家行政序列上,不是一个行政机构,而是具有行政职能的事业单位。应借鉴国外经验,建立综合性的流域水资源委员会,该委员会属于法定型的行政主体,由国家法律法规明确其职责、权限和隶属关系^[8]。

从局域监管看,国家级的督查中心隶属于国家环境保护部;省级的督查中心隶属于省环境保护部门。由于环境保护需要政府的水利、建设、国土资源等多个部门都直接或者间接参与,这种监管隶属关系,难以从体制上保证监管到位,也应建立相应的综合监管机构。

2. 明确环境监管机构职能划分

无论是区域监管、流域监管,还是局域监管,都离不开环保机构的职能划分。从内部看,环保部门内部机构的设置仍仅从工作性质上进行块状划分。由于体制和制度的不完善,各内部机构之间往往不能相互制约、相互监督。在市、县基层环保部门中,环境监测、监察、法制、管理等内部设置机构不能相互牵制,职责划分不科学、不严谨,容易造成一个部门说了算或推诿扯皮的局面。因此,必须改革环境管理内部机构设置,将环境管理工作的处理职能与管理职能剥离,内部监管、处理、稽查三者之间相对独立、相互制约,同时又保持三者之间的联系,这样才能增强环境监管的透明度^[9],提高监管工作的效益和社会信誉。从外部看,对环境负有职责的部门涉及10多个。因此,环保部门与其他部门之间要明确统分关系、划清权责,各地环保部门与其他部门应建立起各尽其责、齐抓共管环保工作的协作配合关系,当地政府应设立专门的协调机构,负责解决环境监管中的“扯皮”现象,避免有些环境违法行为处于监管的真空地带或出现监管不力状态。

(二)加大宣传,完善公众参与监管的机制

良好的运行机制是环境监管模式得以落实并能最大限度地发挥效应的保障。目前应当在借鉴国外经验和总结本国实践的基础上,努力探索出一整套环境监管运行机制,其中公众参与机制是重中之重。环境监管措施模式的构建中,社会监管离不开公众参与。有效的公众参与是实施战略环境管理的关键,它是任何机构环境管理系统中最有价值的组成部分之一。公众参与环境治理改变了传统的只有政府和企业的“二元”污染控制结构,形成了政府、企业和社会公众的“三元”污染控制结构。在这种结构中,公众处于既监督企业又监督政府的位置,而且也能通过市场消费行为直接影响企业的环境行为^[10]。为使公众能有效参与环境保护,我们应借鉴发达国

家经验,重视公众在解决环境问题过程中的重要作用,强化公众参与环境保护意识。主要应从以下方面入手:一是公开环境信息,保障公众环境知情权,这是公众参与环境保护的重要前提;二是建立健全公众参与环境保护的渠道和相应的制度措施。通过听证会、说明会等形式,接受公众质询,征求意见和建议;三是加强环保教育,提高全民环境意识,形成全社会都关心和参与环境保护的良好社会风气。

(三)增强激励,挖掘企业主动监管的潜能

解决环境问题,既要靠政府治理政策,也要运用市场机制,让目前环境问题的主要制造者——企业自觉自愿地采取环保手段,承担环境责任。毋庸置疑,开办企业的目的就是为盈利,而保护环境必然影响经济效益。在市场经济条件下,企业是自主经营、自负盈亏和自我发展的独立法人,企业总是希望以最小的投入获得最大的收益。在经济利益驱动下,企业往往不顾环境污染,不愿对环保进行投入或减少对环保的投入。原国家环保总局环境监察局与美国环保协会2007年联合发布了《中国环境监察执法现状、问题与对策研究报告》,报告指出,目前企业因环境保护实际获得的收益(表彰或被授予荣誉称号)与企业期望的利益存在出入。95.8%的企业希望环境保护能给企业带来经济利益。这说明只要激励机制得当,就能发挥企业主动进行环境监管的潜能。

监管顾名思义既包括监督又包括管理,管理有教育、引导、服务的功能。一直以来我们注重的是监督、查处,虽然它也有教育的功能,但缺乏引导、服务的功能。对企业而言,协议监管可以从政府部门得到有价值的信息,使企业节省收集信息的成本,并可利用这些信息做出正确的环保选择。同时,企业可借助政府提供的信息及相关的政策优势,加大环保力度,提高产品质量,增强市场竞争力。协议监管正是通过双方合意,充分利用市场激励,使企业在利益对比中自愿进行环境治理。为此,政府对企业应加强引导和服务,定期对企业环境行为进行评级,并将评级结果运用于绿色信贷诚信系统。倡导企业通过

自觉行动来保护环境,是发达国家保护环境的一条重要经验,自20世纪90年代开始,就成为发达国家环境管理中的一种新兴的趋势。自我监管强调的是企业的环境责任,政府应大力表彰环境责任强、自我监管好的企业,为这些企业在财政、税收,信用担保、政府采购、科研支持等方面提供更多的优惠和便利,充分发挥企业污染控制的主观能动性,激励企业不断提高防治污染的技术,在生产过程中,最大限度地减少甚至避免污染。

综上所述,有效的监管是解决环境危机的良策,科学的监管模式是有效监管的前提。克服环境监管的弊端有待于中央和地方的共同努力以及理论与实践部门的不断探索。

参考文献:

- [1]黄锡生,曹飞. 中国环境监管模式的反思与重构[J]. 环境保护,2009(2B):36-38.
- [2]王灿发. 论我国环境管理体制立法存在的问题及其完善途径[J]. 政法论坛,2003(4):50-58.
- [3]于文轩,沈晓悦,陈赛. 保障与监督:改进环境执法工作的必经之途[J]. 环境保护,2008(2A):39-41.
- [4]胡双发. 政府环境管理模式的优长与存疑[J]. 求索,2007(4):61-63.
- [5]杜万平. 环境行政管理:集中抑或分散[J]. 中国人口·资源与环境,2002(1):24-26.
- [6]论政府监管的作用[EB/OL]. (2009-10-18). <http://www.bbs1.people.com.cn/postDetail.do?boardId=1&treeView=1&view=2&id=93231169>.
- [7]王琪,张德贤. 志愿协议:一种新型的环境管理模式探析[J]. 中国人口·资源与环境,2001(11):142-143.
- [8]刘振胜,周刚炎. 试论流域与区域相结合的水资源管理体制[J]. 人民长江,2005(8):9-11.
- [9]新形势下环境管理体制亟待创新[EB/OL]. (2009-10-20). <http://www.old.sgepb.gov.cn/text.asp?ID=655>.
- [10]姜爱林,钟惊涛,张志辉. 发达国家城市环境治理的若干经验[J]. 青岛科技大学学报(社会科学版),2008(2):7-10.

The Establishment and Operation of Stereoscopic Environmental Supervision Model

ZHAO Mei-zhen¹, DENG He²

(1. School of Law and Politics, Jiangsu Polytechnic University, Changzhou 213164, P. R. China;

2. School of Economic Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, P. R. China)

Abstract: The establishment of a scientific supervision model is essential to make the environment supervised

efficiently, which should also be a wise measure to eliminate environmental crisis. In China, there are many problems in the environmental supervision system, such as disorder in administrative structure, inactive in administrative system and managing body usually absent from the emergency of environmental accident, so it becomes urgent on how to establish an efficient environmental supervision model. This paper proposes a new suggestion with the above issue. It argues the efficient model for environmental supervision should be consisted in system-model named as "One Body Two Wings" and measure-model with the characteristic of adaptability and flexibility. For system-model, the local supervision should become the main body of the environmental supervision, and the valley regulation and regional regulation should be considered as the two wings cooperated with the main body; while measure-model, it should be combined with all kinds of supervision measure, including administrative supervision, agreement supervision, social supervision and self-regulation, to promote the appearance of an utmost goal with a multi-functional and coordinated measure-model. This paper has also paid more attention on the following issues: distribution on function among local supervision, valley supervision and regional supervision; the relationship between social supervision and public participation; the relationship between agreement supervision/self-regulation and corporation/enterprise environmental responsibility, the aim of which is to make the environmental supervision more efficient and realize the society with the harmonious development.

Keywords: environmental supervision; model; public participation; corporate environmental responsibility

(责任编辑 胡志平)