

美丽中国的环境法治保障

——以环境监管体制改革为视角

刁晓东¹, 张程²

(1. 温州大学法政学院, 浙江温州 325035; 2. 福州大学法学院, 福建福州 350100)

摘要:环境问题已成为制约经济和社会发展的最大障碍之一。而环境监管能力的提高和环境监管体制的进一步完善,是应对环境问题的重中之重。建设美丽中国,应侧重于运用法律手段来保障生态文明建设,通过完善环境监管立法、科学合理设置监管机构和明确划分监管职能等措施推进生态文明建设和美丽中国战略的实现。

关键词:美丽中国;环境监管;体制改革

中图分类号:D922.6

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2013)03-0017-06

环境监管体制改革是“生态文明与美丽中国”的重要内容。因此,我国环境监管体制也要根据“生态文明与美丽中国”的新型要求,重新进行内容整合与体系构建,以求积极承担时代赋予的重任,推进“生态文明与美丽中国”战略的实现。

一、美丽中国建设与我国当下的环境监管体制

美丽中国建设涉及诸多领域的革新与相应的体制机制保障。1989年12月,全国人大常委会通过并颁布了《中华人民共和国环境保护法》(以下简称“《环境保护法》”),由此开创了我国现行环境监管体制的基本模式。总体而言,环境监管体制难题是我国“当下及今生环境问题”解决的一个顽疾,环境监管体制若能得到有效优化,将为美丽中国建设提供强有力的支柱性支持。

(一)环境监管体制

环境监管体制是指国家环境保护监督管理机构的设置,以及这些机构之间环境保护监督管理权限的划分。^[1]我国环境监管体制的组织结构、职权结构及运行方式主要是依据现行的《环境保护法》。依据《环境保护法》第7条的规定,我国的环境监管体制是统一监督与分级、分部门监督管理相结合的体制。^[2]具体的权限划分如下:(1)国务院环境保护行政主管部门,对全国的环境保护工作实施统一监督管理;(2)县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门,对本辖区的环境保护工作实施统一监督管理;(3)县级以上地方人民政府的土地、林业、矿产、水利、农业等主管部门,依照相关法律的规定对资源的保护实施监督管理;(4)国家海洋行政主管部门、军队环境保护部门、渔政监督、港务监督以及公安、铁路、民航等部门,依照有关法律的规定对环境污染防治实施监督管理。^[3]

收稿日期:2013-06-21

基金项目:国家社会科学基金重点项目“民本视域下国家环境义务”(13AFX023);教育部新世纪优秀人才支持计划资助项目(NCET-12-1270);教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“新时期环境保护体制机制改革与环境法律制度变革”(11JJD820001)

作者简介:刁晓东(1972-),男,浙江缙云人,温州大学法政学院教授,教育部人文社会科学重点研究基地吉林大学理论法学研究中心博士后,澳大利亚 MACQUARIE 大学环境法中心博士后。

(二) 环境监管体制特点

依据《环境保护法》第 7 条,我国的环境监管体制是一种统一集中监督与分级、分部门监督管理相结合的体制。这种监管体制具有以下几个特点:

1. 统一集中监管与部门分工监管相结合

统一监督管理是指各级政府设立专门的部门对本辖区内的环保工作实行统一的监督管理。这个统管部门包括国务院的环境保护行政主管部门和县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门,主要是对环保工作进行规划、协调,并依法提出环境保护法律法规的草案和制定行政规章,监督管理环境保护法律法规的实施。部门分工监管是指由相关部门依照法定职责对与相关环境保护工作进行监督管理,这些分管部门包括国家海洋行政主管部门以及各级土地、林业、农业、矿产、水利等行政主管部门。

2. 统管部门与分管部门的执法地位平等

环境保护行政主管部门和本级相关主管部门在执法上地位平等,都具有环境保护行政执法权,它们在行政上没有隶属关系,因此不存在领导与被领导关系,只是分工不同。

3. 监管部门按行政区域划分设置

我国现行的环境监管机构,无论是统管部门还是分管部门均是按行政区划设置。中央设立环保部,省级政府设立环保厅。

4. 中央监管与地方监管相结合

我国在中央一级和县级以上各级人民政府中设立环境保护行政主管部门和土地、矿产、农业等资源管理部门。这一模式既有利于中央宏观调控,又有利于发挥地方政府的积极性。

(三) 美丽中国建设中的环境监管体制问题

我国的环境监管体制经历了一个从不健全到逐步健全的发展过程。现行的环境保护监督管理体制在多年的运行中对改善我国的环境保护工作发挥了巨大作用,但随着环境问题日趋严重,该监管体制暴露出的问题与美丽中国相悖。

1. 机构设置不合理

(1) 组织机构设置重复。美丽中国的今生要义是要环境监管机构统筹协调,我国的环境监管体制的实际是从各部门分工监管逐步发展为统一监督与分级、分部门监督管理相结合的体制,但在这种变化过程中只注重对新设机构的授权,忽略了撤销原有机构及其相关职能,由此产生环境监管机构重叠现象。例如在自然保护方面,国家林业局设置了野生动植物与自然保护区保护司,国家环保部设置了自然生态保护司。实质上,保护野生动植物仅是自然保护的一个方面。这样的组织机构设置必然造成职能部门职权的交叉和重叠。^{[4]54}

(2) 县级以下环境管理机构缺位,广大农村未建立专门的环境保护机构。美丽中国应当是全中国的美丽而不仅仅是在城市中展现。中国的环境保护工作一直是在城市展开,专门的环境保护机构也仅在县级以上设置,县级以下的广大农村地区缺乏专门的机构进行环境保护的领导工作。农村环保工作的薄弱已造成严重的环境负担,农村的环保工作已经迫在眉睫,环境监管机构的建立势在必行。

2. 职能配置重“生产”轻“生活”

合理的职能配置应当是赋予各个管理部门与其管理目标最符合的职能,尤其是不能让其承担的职能有直接矛盾或者冲突。

(1) 环境保护监管机构职能重叠。如在监测职能上,水利部的水资源司有监督管理水量、水质状况,组织审定江河湖库纳污能力的职能;而国家环保部污染物排放总量控制司和环境监测司等有组织实施环境质量监测、污染源监督性监测、环境应急和预警监测等职能。然而,水质监测就是整个环境质量监测的一个方面。在保护职能上,国家环保部被授权复杂自然保护区的统一管理,但实际上却是由国家林业局在负责,并且林

业局还设立了一批濒危动植物保护区。^{[4] 56}

(2)生态保护职能与资源开发利用职能冲突。我国现阶段的环境监管体制下,生态保护的职能往往赋予了很多资源开发利用的行政主管部门。很明显,在环境保护与资源开发利用之间存在着经济利益的冲突。这些资源开发利用的行政管理部门承担环境保护的职能明显与其环境保护的目标相违背,在经济利益的驱使下,这些部门往往只重视资源的开发利用而忽视环境保护的职能。

(3)生产职能与生活质量保障冲突。目前我们干部考核和财经体制仍有缺陷,存在“GDP中心主义”,片面追求GDP数值,不将“环境成本与生态效益”考虑在内,政府更重视“生产、生活、生态”中的生产发展,在经济决策中只考虑经济效益,却忘记了生产发展的本质是为了实现“生产、生活、生态”中的生活美好。在生产发展与环境保护冲突时,因急功近利而倾向于经济。有些干部为了政绩,走向“急功近利、忽视环境成本、片面追求GDP政绩工程”的错误轨道。地方政府为了招商引资,对企业降低标准,使得污染企业转移到治理要求相对宽松的地方,且在平时的监管中甚至会采取纵容的态度,从而加剧了当地的污染,严重影响了居民的生活质量。

3. 监管权限不明

从纵向监管上看,地方性监管机构中,环境保护综合监管部门和行业性部门都受本级人民政府和上级主管部门的双重领导。实践中由于短期利益的影响,往往难以实现国家的统一监管。地方政府在短期经济效益的驱动下会阻碍环境保护部门执法,避开环保部门进行项目决策,同时上一级的环保部门又不能对其进行有效制约,最终造成环境问题。因此,我们要充分发挥地方环保部门的强力作用,并保证上级政府对下级政府以及上级环保部门对下级环保部门能做到行之有效的监督,坚决避免短期利益对环境保护监管造成的影响。

地方环保监管机构的设置的区域性与环境保护的整体性相矛盾。地方环保监管机构是按行政区划进行分割管理。在各级政府中设立相应的环境监管部门,负责本辖区内的环境监管。而环境问题有地域整体性,不受行政区域的限制。将环境问题整体性人为地割裂开的划分,使得环境保护事倍功半。

4. 监管运行机制存在不完善

(1)欠缺高效协调机制。环境问题的综合性、复杂性决定了一个环境监管部门难以解决所有的环境问题,因此需要各部门相互配合。我国环境监管权力分散、部门之间权限不清、监管机构重叠,严重影响环境保护法律法规的执行。美丽中国的今生注重对于当下环境监管的统筹协调,因此需要设立一个环境监管协调机构,来协调各部门的关系,使得各个环保监管部门能步调一致地完成环保监管的目标。从目前的情况看,跨部门的协调机构建设有待完善。

(2)监督机制有待完善。只有确保各级地方政府对环境保护法律法规严格执行才能让环境保护监管体制发挥作用。然而,我国目前缺乏权威强势的环保监督机构。各级政府和环保部门虽然可以采取措施监督企业、单位遵守环保法律法规,但是当政府部门行政不作为时,现行监督机制苍白无力。权力的运行要有有效的制约。我国目前已经组建了五个区域环境保护督察中心,监督地方对国家环境政策、法规、标准执行情况;督查重点污染源和国家审批建设项目“三同时”执行情况;督查国家级自然保护区、国家重要生态功能保护区环境执法情况;^[5]但是这五个区域环境保护督察中心属于部属事业单位,是被委托的组织而非独立的行政主体。其承担了繁重的监督任务,而相应的人员和资金配备却与工作不相符。这极大地影响了环保执法的效率。因此,我国要建立一个合理的环保监管体制来提高我国环保工作的绩效。

二、发达国家环境监管体制运行的分析

一定意义上,西方发达国家以往的生态文明建设实践就是我们美丽中国建设工程的“今生”,其不管是成功经验还是失败教训,都对我们的具体实践有重要的借鉴意义。这在环境监管体制也是如此,西方发达(如

美国、德国等)国家的环境监管体制及其改革对我国环境保护监管体制改革具有很好的借鉴意义。

(一)美国的环境监管体制

美国较早地开展了环境保护工作。美国环保监管体制的目标是“保护人类健康,保护自然环境,如空气、水、土地这些生命赖以存在的东西。”^[6]自上世纪 70 年代开始,美国出台了一系列的环境保护法律,建立起完善的环境执法机构和有效的环境执法机制,取得了良好的效果。^[7]

1. 美联邦的横向职能配置

美国联邦政府设立了专门的环保机构,主要包括 1970 年成立的美国联邦环保局(简称“EPA”)和 1969 年成立的环境质量委员会(简称“CEQ”)负责对全国环境问题进行统一管理。

(1)国家环境质量委员会在 1969 年根据《环境政策法》设立,直属于总统,主要职责为:向总统报告所收集的环境现状和变化状况;提供环境政策咨询;提出改善环境建议等。(2)联邦环保局由一定数量的部门、实验室、区域办公室组成,代表联邦政府主管全国的环境管理,是环境法案的具体执行者。主要职责是:制定实施环境保护政策、国家标准;为公民个人、地方政府、州政府提供控制环境污染的帮助等。(3)联邦的其他部门。美国联邦法律承认联邦各部门兼有环境监管职权。联邦环保局与其他部门展开合作,制定跨部门执法方案,并与政府的其他组成部分以及州政府等共同处理环境违法案件。联邦环保局会以备忘录的形式与其他部门签署协议,明确各自的义务和责任。联邦环保局对其他部门的环保工作施加影响的主要方式是审查联邦其他部门的环境影响报告。^[8]

2. 联邦与州政府的纵向关系

联邦的每个州都有自己的环保局作为环保监管机构,与联邦环保局没有隶属关系,依照各州的法律履行职责,享有州的环保监管权,只有在联邦法律明确规定的情况下,州环保局才和联邦环保局进行合作。

州环保局独立于联邦环保局,但同时受联邦的制约。州环保局的环保标准需要同联邦环保标准和方法保持一致,联邦环保局对此有审批权,如果发现不一致,联邦环保局有权越过州政府行使职权。联邦环保局在全国设立了 10 个环保分局,负责协调联邦和各州之间的关系,以确保环境监管目标的实现。

因此,美国联邦政府与州政府在环保工作中是相辅相成的。联邦机构在环境监管上有优先权和主导权,同时也承认各州的权力,这样的法律制度能够很好地保证整个美国环境目标的实现。

(二)德国环境监管体制

二战后,德国经济迅速恢复,环境问题层出不穷,其在环境保护监管体制上有很多经验值得我国借鉴。德国的环境保护监管体制包括:机构设置、权责体系和运行机制。

1. 机构设置、权责体系

根据德国宪法及相关法律,德国环境保护监管体系分为联邦、州、地方三个等级,并设置相应的组织机构。

联邦政府环保部门具有制订环境政策、核能安全政策和实施跨界纠纷处理的职能。另外,联邦政府中的外交部、财政部、农业部和卫生部等也具有一定的环境保护监管职能。联邦政府还设立可持续发展部长委员会作为高级协调常设机构。州政府环境监管的职能是国家各项环境政策的执行,也包括该州的环境政策制定。地方对当地的环境问题拥有自治权,但是不得与上级法律法规冲突,同时地方须完成州政府安排的任务。

德国联邦、州和地方政府的环境监管职能具体表现为:(1)立法权责。德国联邦是环境监管立法的主体。宪法规定了联邦专有的立法权、联邦框架下的立法以及联邦和州共同享有的立法权。联邦法律优先于州的法律主要表现在:和平利用核能、噪声污染控制、大气污染物控制、固体废弃物处理等。州只能在水资源管理、自然保护区保护几个方面进行很小权限的立法。(2)执法权责。各州对环境法的具体实施负责,联邦负责主要的环境监测、环境保护意识提高、危险化学品转移等管理。地方参与的事务是本辖区内重要项目的环境

影响评价、水资源管理、固体废弃物监管等。(3)环境规划权责。德国只有具体的技术性的规划,而没有总体的环境规划。比如,联邦负责核设施的安全,州负责清洁大气计划,地方负责噪音消除计划等。

2. 运行机制

首先,决策机制。法律充分保障公众的参与权。《联邦污染控制法》第 51 条规定“授权批准颁布法律条款和一般管理条例,都要规定听取参与各方意见,包括科学界代表、经济界代表、交通界代表以及州里主管侵扰防护最高部门代表的意见”。这条明确指出决策中公众参与的广泛性。

其次,执行机制。联邦政府对全国环保工作宏观掌控,州与地方灵活实施。州依照自身的权责实施联邦的法律。比如联邦宏观控制危险化学品、废弃物转移等,州可以在核安全领域代表联邦执行法律,并受联邦监督。

再者,协调机制。为方便各部门之间的协调,更好地完成环保的目标,德国成立了以总理为委员会主席的可持续发展部长委员会,其成员主要来自环保部门和其他有环保监管权的部门。并在联邦和州以及州与州之间成立环境部长联席会进行协调。同时规定共同部级程序规则,使各个州的利益和要求能在环境监管草案中体现。

最后,监督机制和资金保障。联邦主要通过法律对各个州的环境政策法律实施情况进行监督。州对地方环境政策的落实靠审查进行,同时州还对企业直接监督。德国已建立公开透明的环境信息公开制度,由大众、媒体和 NGO 等对环境监管实行监督。^[9]德国各级环境监管的资金主要来自本级政府的税收财政支持以及通过向污染者征收排污费的方式筹集。由于各州在环境政策具体执行上负主要责任,所以各州负担环保投入的大部分。

三、美丽中国引领下的我国环境监管体制改革

历经三十多年的发展,我国环境监管体制已经发展成了环保工作中的中坚力量,虽然目前环境监管体制改革取得了初步的成效,随着工业化程度加深,我国环境问题不断加剧且复杂多变,需要我们进一步深化监管体制改革,以适应美丽中国对环境监管的需求。

(一) 依法完善环境监管立法

为完善我国的环境监管体制,需要靠立法推进其改革。我国目前的环境监管体制法规存在诸多问题,法律缺位及冲突使其弊病丛生。因此,完善环境监管体制应先从立法出发,清理现存法律体系,进而完善环境监管体制法律规定。要建立“统一监督管理与分级、分部门相结合”的环境管理体制,应对现有环境法律清理、整合、创新,制定一部专门的环境监管体制法,明确监管部门的地位、机构组成、各部门职责以及相互协调、配合和监督的程序等,使各自职能不逾越法定的界限,并修改与其不符的法律规定以避免法律的体系矛盾。^{[4]56}在综合性立法基础上,再由各监管机构、各地方环境保护机构将自己依法承担的职能具体化,保障环境监管职能的顺利执行;进而建立完整的环境管理体制的法律体系,对环境监管机构的设立、运行、变更等作出明确规定,以保持环境监管机构的稳定和工作的连续性。且在立法过程中要注重公众参与,以期制定出符合美丽中国的来生内涵的法律,即不侵害后代人生存机会和幸福权力。

(二) 科学合理设置监管机构

1. 提高环境监管机构地位

随着我国市场经济体制不断发展和完善,国家的环境监管职能必将更为突出,加强环境监管机构建设势在必行。依据美国的经验,环境监管机构的权威性和法律地位的稳固性是有效开展环境监管的可靠保证。

我国现阶段最重要的监管机构是环境保护部。在工业化程度提高的今天,应该赋予环保部更多的职能,使其在环保工作中能够发挥更大的作用,以期适应美丽中国的要求。如负责环境资源总量的控制与管理,跨

行政区域和水流域的环境监管以及对国有大型企业的进行环境监管等。

2. 建立健全环境监管协调机制

环境监管过程中要明确各环境监管机构的权限与职责,明确各机构行使职权的法定程序和范围,协调各机构在环境监管中的关系。如统管机构和分管机构均应有各自明确的地位和职责范围,二者不可互相替代,更不可为部门利益互相倾轧、各自为政。实践证明,协调机制是减少部门冲突,提高环境监管效率的必要手段。

我国环保工作的部际协调机制是全国环境保护部际联席会议制度,但该机制缺乏行使职能的法定途径,在促进综合决策、加强环保协调方面作用十分有限。笔者认为可以授权国家环境保护部作为中央主管部门协调其他分管部门的工作。环境保护部与其他部级单位在法律地位上平级,可以由其统一协调其他环境监管部门如国土资源部、水利部、林业局等部门在环境监管方面的工作。当涉及多个部门共同管理的事项,环境保护部应当作为领导部门;其他分管部门行使环境保护职能产生冲突时,可以由环境保护部提出意见,报国务院决定。此外,可以借鉴美国的做法,健全原有部际联席会议制度,负责为国家的整体环境规划、重大环境决策提供咨询,加强各环境监管部门之间的配合与协调,制定统一完善和协调配套的环境资源政策,提高决策和执法效率。或者参照德国的国家可持续发展部长委员会,由国务院常务副总理担任委员会主席,定期开会,协调环保部与其他监管部门的工作。

(三)明确划分环境监管职能

1. 明确划分统管部门与分管部门权限

环境监管体制改革就是环境监管职能的重新分配。首先应该在法律规定的框架下对统管部门和分管部门的职责权限进行合理划分,这样才能科学合理地理解环境保护监管职能。环境监管的统管部门和分管部门应当配合彼此的工作,这样才能促进环境监管效率的提高。应该以法律的形式把各个部门的职责明确,区分统管部门和分管部门在环境保护监管上的特征,力求做到分工合理、职责明确,以实现执法的高效。

2. 理顺环境监管纵向结构

我国环境监管存在另一个严重问题就是环境监管体制中纵向关系不顺。我国现阶段的环境监管主要是以行政区划监管为主,这样的设置有利于充分发挥地方人民政府的积极性,但缺点是不利于国家的宏观调控和对下级的监督。在我国环境监管体制改革中要注重科学性,有学者认为^[10],环境监管的机构设置要从各地方的实际出发,不需要把环境监管机构与各地方的行政机构一一对应,可以从生态系统管理上建立区域性的环境监管机构。而这个区域性的环境监管机构的职权、地位等要在法律上明确规定,可以参照海关、国税等机构实现垂直管理,其可作为国家环保部的派出机构,直接受环保部领导,对部长负责,且不受各级地方政府的制约。在划分区域性环境管理机构的范围时,要充分考虑各个地区的现状,包括该地区的经济状况和环境质量,根据污染的严重程度设立区域性环境管理机构的数量。既然是垂直管理,那人事经费等都要由中央财政保障,这样才能不受地方保护主义的困扰,真正实现环保目标。

加强环境监管是建设美丽中国的重要保障,完善环境监管体制是加强环境监管的基础和关键。新的国际国内形势对我国的环境监管体制提出了新的要求,要求我们既要学习西方发达国际在环境监管上的经验,更要立足于我国现阶段的国情,站在美丽中国的战略高度,结合我国政治经济等现状,按照党的十八大对生态文明美丽中国建设要求,从科学合理设置监管机构、明确划分环境监管职能等方面入手,全面系统地改革我国现行环境监管体制,夯实环境监管的基础。建设美丽中国离不开环境法治的保障,因此应通过立法将环境监管体制改革成果固定下来。“徒法不足以自行”,在完善环境监管体制立法的基础上,我们应加强环境监管的执法和司法工作,切实为美丽中国建设提供强有力的环境法治保障。