

监督与责任并举深化“区域限批”效果

常纪文

一、环保新形势需要制度、机制创新

2006年,国务院年初提出的能耗降低4%、污染物排放降低2%的目标没有实现,这说明我国的环境立法并没有得到很好遵守。一致的观点认为,原因可归结为地方保护主义和唯GDP主义。如国家发改委的负责人针对我国GDP连续多年保持高位增长的态势,近日表示,目前的产业发展结构仍然不合理,地方保护主义严重,传统经济增长模式的环境与资源代价过高。地方保护主义是典型的不讲大局和责任的本位主义,唯GDP主义是典型的不讲历史责任的非科学发展主义,两者的泛滥体现了“局部与全局利益的博弈、政绩与民生的博弈、大资本与政府监管部门的博弈”已呈白热化的局面。

作为国家最高的经济宏观调控部门,国家发改委关于环境问题的看法引起了国内外的广泛关注。这说明,地方保护主义和唯GDP主义到了非解决不可的时候了。

地方保护主义和唯GDP主义的解决必须依靠法治的手段。环境法治涉及立法与政策制定、法的实施(主要包括执法、司法、守法和公众参与)和法的监督(主要包括权力监督、权利监督、政协监督、政党监督、舆论监督和司法监督)3个环节。同时,环境保护还需要责任的理念、制度和机制来保障。因此,在新的环保形势下,我们必须进行制度和机制创新,对目前的环境问题,特别是地方保护主义和唯GDP主义进行全方位的破解。

二、“区域限批”:由项目执法转化为区域执法和产业执法

在这个理论背景下,国家环保总局近年来对环境执法和监管的理念和手段进行了创新性的探索。最引人瞩目的是,继2005年、2006年两次环保风暴之后,今年1月10日,国家环保总局发动了第三次环保风暴,通报了投资1123亿元的82个严重违反环评和“三同时”制度的钢铁、电力、冶金等项目,并首次依据《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》第13条和第21条之规定,使用“区域限批”的办法,对唐山市、吕梁市、莱芜市、六盘水市4个城市及国电集团等4家电力企业处以“区域限批”的制裁,并建议对有关责任人予以行政处分,以遏制高污染产业的盲目扩张。这说明,环境保护行政主管部门的执法从项目执法转化为区域执法和产业执法。

和项目执法相比,区域执法和产业执法离地方保护主义和唯GDP主义的底线要近得多,因而执法难度很大,但在媒体的广泛宣传和社会舆论的监督压力之下,一些地方政府和大型国有企业还是对国家发改委的发言和国家环保总局的处罚决定做出了积极的响应。这说明,这一环境监管模式发挥了一定的作用,初步看来是可行的。

不过,这种积极回应也不排除是一种暂时妥协的可能。为了克服这一现象,必须使环境责任规范化、制度化、程序化。也就是说,必须全面、深入地加强责任的制度和机制建设。

三、积极稳妥地推进以责任分配和追究为后盾的制度建设

要加强环境制度建设,首先,需在《宪法》中明确宣告公民的环境权,在环境基本法和其他环境法律、法规中明确公民环境权的范围、内容和行使程序,并设定环境侵权责任,尽早建立起公民的基本环境权利义务体系。只有把环境权上升为公民和社会的基本权利,全社会才能有效地利用环境权这个武器对环境违法行为进行坚决的斗争。

其次,要按照我国立法思路,加强重点制度的建设工作,把制度建设的重点放在以下4个方面:

一是加强公民的环境保护参与权、环境违法行为检举权、环境信访权、环境诉讼权、环境监督权、环境结社权建设。目前,大多数环境法律规定了公民的环境检举权、控告权,规定了公民对环境影响评价的参与权,但是这项规定所规定的公民参与权和监督权范围有限、程度也不深。为此,《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》第 27 条规定要“健全社会监督机制”,“及时发布污染事故信息,为公众参与创造条件”,“鼓励检举和揭发各种环境违法行为,推动环境公益诉讼。企业要公开环境信息。对涉及公众环境权益的发展规划和建设项目,通过听证会、论证会或社会公示等形式,听取公众意见,强化社会监督”。一些地方以《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》为基础,在全面和深入地保障公众参与和监督权方面进行了有益的探索,如沈阳市于 2006 年实施了《沈阳市公众参与环境保护办法》。

二是加强地方党委和政府决策的监督制度建设。为了促进地方决策的程序、依据和方法科学化,必须用监督和责任追究的机制对地方党委的议事规则和程序进行创新。如国家要采取有效的措施,使广大农村与城镇居民积极地参加地方立法和重大决策的意见征求工作,尽量使立法和决策最大可能地反映大多数人的环境利益和愿望。

三是配合《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》规定的“发挥社会团体的作用”,加强环境保护社会团体立法,使他们的环境参与权和监督权有序化、规范化、制度化和程序化。环境保护社会团体的存在,一方面是公众维护自己的合法环境权利的需要,另一方面也是帮助和配合政府开展环境保护工作、预防官僚主义与腐败现象发生的需要。

四是在中国共产党的领导下,进一步加强人大监督、政协监督、政党监督的立法建设,通过制度建设,进一步加强新闻媒体等社会舆论的监督作用。

四、努力完善环境责任追究机制

如果环保风暴无法让责任单位和部门感到持续的“疼”,他们就会依然我行我素,环境执法的权威性会大打折扣。因此,在加强环境公众参与和监督的基础上,必须采取得力的措施把环境责任的追究工作做实。

关于环境责任,《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》规定了地方政府主要领导人的责任,地方政府的目标责任,地方环保部门的监管责任,地方相关部门的项目审批、登记、规划、用地、设计、竣工验收责任,企业的责任,公众的责任。为了使这些责任能够得到落实,《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》规定要完善决策问责、环境公益诉讼、环境民事和行政公诉、污染受害者的法律援助、环境行政监察、上游省级人民政府的赔付补偿责任、地方人大监督、地方政协监督等环境责任追究机制。遗憾的是,这些机制目前还相当不完善,大部分还没有规范化、制度化和程序化。

为了克服这一点,2006 年监察部和国家环保总局联合颁布了《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》,但由于此规定仅涉及行政监察的责任,缺乏公民和社会团体的监督性规定,责任的司法机关追究和权力机关追究规定也不充分。

因此,亟需做好以下 4 个方面的工作:一是配合《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》,加强党的纪律检查部门对环境违法、违规行为的纪律检查工作;二是全国人大常委会在《宪法》的框架内,制定与《行政监察法》和《监督法》配套的《环境责任法》;三是建立环境公诉和环境公益诉讼制度,使环境违法行为和地方保护主义和唯 GDP 主义在司法制度上成为国家、社会和全体公民的公敌;四是建立以舆论曝光和社会信用记录为基础的环境违法行为公告制度,使环境违法行为特别是地方保护主义和唯 GDP 主义失去赖以存在和发展的经济和社会土壤。

(作者单位:中国社会科学院法学研究所)