

论环境资源保护的行政首长负责制

常纪文

(湖南师范大学法学院讲师、博士 长沙 410081)

行政首长负责制是世界上许多国家普遍采用的一项行政管理制度,一般来说,它是指各级行政首长在其任期内要对其所领导的行政区域的政治、经济、文化、社会等事务负总责的一项制度。环境资源保护的行政首长负责制是行政首长负责制中的一个方面,它是指各级人民政府的行政首长在其任期内要对本辖区的环境质量和资源的数量与质量负责。由于我国实行的党委领导下行政首长负责制,因此环境资源保护的行政首长负责制也应适用于各级党委的一把手。笔者现从以下几个方面对这项制度进行阐述:

一、我国实行环境资源保护的行政首长负责制的必要性

环境资源是一个行政区域乃至一个国家经济和社会发展的基础,环境资源保护工作做得好会促进经济的发展和社会的稳定,反之,经济的发展和社会的稳定也会为环境资源的保护提供经济、社会与智力方面的支持。如果一个方面的工作出了问题,另一方面的工作也会受到或大或小的影响。在过去的几十年,由于我国长期宣布地大物(即资源)博,加上工业化程度与水平比较低,经济生产的伴生物——环境和资源

问题——所诱导出来的经济和社会问题并不是很严重,因此我国政府对这个关系问题的体会也不是很深。体现在对各级行政首长的考核标准上,经济的发展、社会的稳定、就业率和财政税收状况占有相当大的比重,而环境资源保护工作的考核则是次要的或是无足轻重的。如果某行政首长要想在其一届任期内建立经济与环境资源的协调发展模式,那基本上是不可能的,因为这种发展模式的建立见效周期较长,其经济、社会与环境效益在短期内无法显示,加上这种模式的建立会在一段时间内降低就业率,减少地方政税收收入,人民或多或少地会有些怨言,这势必会影响他的政治前途。在我国目前的经济技术基础普遍比较差的情况下,各级行政首长要想在其任期内取得优良的政绩,想在经济的发展、社会的稳定、就业率的提高以及财政税收状况的改善方面有所作为,通过走环境资源与经济持续发展道路来实现这个目标是非常困难的。行政首长为了应付上级党委、人大与政府的考核,最方便的作法是在发展经济的同时牺牲环境与资源利益,走以环境与资源利益换取经济增长的道路,把环境与资源的外部不经济性以环境资源欠帐的方式给下一届政府和人民。既然行政首长不对人民与子孙后代的生存、发展所需的环境资源条件负责,那么处于其领导之下的地方环保与资源行政管理部门一般也

收稿日期 1999-09-16

只能看其脸色行事了,因此即使中央规定了这个限期、那个“倒计时”,但往往产生“上有政策下有对策”即执法不严、违法不究的现象。如果在经济工作领域实行地方行政首长负责制的同时,在法律、法规、规章或干部管理制度上明确环境考核对地方行政首长的要求,使考核成绩真正影响到政府的政绩,则不仅可以避免以上现象的发生,还会使那些既会抓经济工作又顾全大局、考虑子孙后代利益的地方行政首长脱颖而出,成为真正能为党和国家所利用的行政管理人才。

二、环境资源保护的行政首长负责制的提出与发展

环境资源保护的行政首长负责制是一定历史发展阶段的产物,它的提出应具备以下四个前提条件:

1. 环境资源问题的日趋严重。环境资源问题的日趋严重是环境法与环境政策产生和不断发展的前提条件,作为环境法与环境政策的一个重要制度的环境资源的行政首长负责制的产生与发展也不例外。

2. 各级政府和行政首长应对人民负责已基本成为社会各界的共识。我国是社会主义国家,人民是国家的主人,我国领域内的所有环境资源都是全体人民的共有或共享的财产。作为人民的代表和受托人,各级政府应本着对人民负责的精神对本行政区域人民委托给他们监管的环境资源负责。我国的各级政府实行的是一把手负责制,因此各级政府的行政首长也应对本行政区域的环境资源负责。

3. 国家与地方已初步形成环境资源保护法体系,能够为环境资源保护的行政首长负责制提供良好的法律实施环境。

4. 行政首长负责制在经济、社会秩序、文化等领域已取得较大的成功,有必要把它的成功经验扩展到环境资源保护领域。

1978年以后随着对内改革与对外开放政策的实施,我国的生产力得到了前所未有的解放,全国开发利用环境资源的能力大大增强。但由于经济发展模式基本上属于劳动密集性与资源密集性的粗放式经济发展模式,因此在经济迅

猛增长的同时,也出现了较为严重的环境资源问题。日益严重的环境资源问题也和经济、社会问题一样,也逐渐成为各级政府与人民共同关注的热点性问题,为了解决这些热点性的问题,我国陆续颁布了许多环境法律、法规、规章和政策,其中1979年颁布实施的《中华人民共和国环境保护法(试行)》标志着我国已初步形成了以之为中心的环境资源保护法体系。另外,由于改革开放政策的实施,人们的观念和思考问题的方法已发生很大的变化,各级政府和行政首长应对人民负责(包括对本行政区域的环境资源负责)已基本成为社会各界的共识。在这种情况下把行政首长负责制在经济、社会、文化等领域取得的成功经验移植到环境资源保护领域。从我国的实际状况来看,以上四个条件同时具备的时间大致是在十一届三中全会召开后的几年,也就是说,环境资源保护的行政首长负责制在本世纪80年代才得以提出和发展。

最早在我国明确规定行政首长负责制的法律是1982年12月4日颁布实施的《中华人民共和国宪法》,该法第81条第2款规定:“国务院实行总理负责制”,第105条第2款规定:“地方各级人民政府实行省长、市长、县长、区长、乡长、镇长负责制”。最早明确提出环境资源保护的行政首长负责制的是1985年在洛阳召开的城市环境保护会议,会议强调市长要对城市环境质量负责,这次会议的召开标志着环境资源保护的行政首长负责制在我国的确立。1988年9月国务院环委会作出《关于开展城市环境综合整治定量考核的决定》,该《决定》指出:环境综合整治是城市政府的一项重要职责,市长对城市的环境质量负责,把这项工作列入市长的任期目标,并作为考核政绩的重要内容。1988年《河北省森林资源管理条例》第23条规定:“各级人民政府应组织有关部门建立护林组织,负责护林工作,并实行行政首长区域负责制”。1989年的《中华人民共和国环境保护法》第16条规定:“地方各级人民政府,应当对本辖区的环境质量负责,采取措施改善环境质量”。1990年的《国务院关于进一步加强环境保护工作的决定》要求地方各级人民政府依照《中华人民共和国环境保护法》的规定,“切实对本辖区的环

境质量负起责任”。

1993年党的十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》后,全国又一次掀起了发展经济的高潮,但由于市场主体的利润趋动性,一些地区急功近利,片面追求经济增长而忽视环境资源的培育与保护,加上各级行政首长对本行政区域的环境资源负责还未形成系统的制度,缺乏可执行性,因此在本位主义的庇护下,各地方的环境污染、生态恶化和资源短缺问题日益严重。针对这种状况,中央与地方两级对此均作了相应的反应:

在中央一级,1996年的《国务院关于环境保护若干问题的决定》明确规定:“地方各级人民政府对本辖区环境质量负责,实行环境质量行政领导负责制”、“地方各级人民政府及其主要领导人要依法履行环境保护的职责”。在1997年3月8日中共中央召开的计划生育和环境保护工作座谈会上,江泽民总书记提出:“对计划生育和环境保护都要实行党政一把手亲自抓、负总责,把这两项工作摆上党委和政府的重要议事日程”。在1999年3月13日召开的全国人大环境与资源保护座谈会上,江泽民总书记强调:各级行政首长要对本地区的环境质量负责,实行行政首长负责制,环境资源保护工作做得不好,我们就拿一把手是问,他进一步指出,只要环境与资源保护工作出了问题,不管这位地方行政首长在哪儿工作,都要追究责任。

在地方一级,1995年《上海环境保护条例》第8条第1款规定:“市和区、县人民政府应当对本辖区环境质量负责。每届政府应当根据环境保护规划制定环境保护任期目标和年度实施计划,实行环境保护行政首长负责制”。1994年《厦门市环境保护条例》第3条规定:“厦门市各级人民政府对辖区内的环境质量负责,实行行政首长负环境保护责任制和区域环境综合整治定量考核制度”。此外,湖北、江西、重庆、西藏等省、市、自治区的环境保护条例也作了类似的规定。

由此可见,各级行政首长要对本地区的环境负责目前已基本形成制度化。

三、完善环境资源保护的行政首长负责制的途径和方法

环境资源保护的行政首长负责制目前仍处于发展的阶段,以下几个方面有待完善:

1. 明确规定行政首长负责制的环境法规规范仍停在行政法规、地方法规和行政规章的水平上,效力等级不高。

2. 虽然中央领导经常在重要场合强调环境资源保护的行政首长负责制,1996年的《国务院关于环境保护若干问题的决定》对此也有所规定,但过于原则,不具体,可执行性不强。

3. 缺乏责任的追究机制,即对环境资源保护工作的领导失误或错误的,应追究什么责任,由谁来追究责任以及怎样追究责任等未作规定,产生了长期以来各级政府和行政首长对环境资源保护工作负责而实际上谁也不负责的现象,从而使环境与资源保护行政首长负责制流于形式。

4. 缺乏科学的考核方法。环境资源问题的解决应同经济的发展结合起来,虽然有关省、市、自治区的环境保护条例中规定了环境保护目标责任制和区域、城市环境综合整治定量考核制度,但这两种考核方法与经济发展的联系不紧密,因此不科学。

环境资源保护的行政首长负责制的完善必须从以上四个方面入手,笔者现提出完善建议,以供参考:

1. 在国家环境基本法和其他综合性与单项环境资源法律中明确规定环境资源保护的行政首长负责制。在他们和各地方的环保条例的实施细则中明文规定行政首长负责制的责任追究条件、责任追究机关、怎样追究责任、追究什么责任等内容,尽量使环境资源保护的行政首长负责制具有较强的可操作性和执行性。另外建立奖励机制也是必要的。

2. 把环保目标责任制、区域环境综合整治定量考核制度和经济增长的目标责任制结合起来,建立环境资源——经济系统的综合目标责任制和定量考核制度。主要方法是:将各级行政首长辖区内的开发与生产经营活动对该辖区内以及辖区外的其他行政区域的环境与资源所产

生的外部不经济性折算为货币(设为A),把它和国民生产总值(设为B)一起纳入国民经济核算体系,把B减A的值的的大小作为衡量各行政区域乃至整个国家的经济是否真正发展的标志,并把它作为国家和地方考核各级行政首长政绩的一个最重要的标准。如果B减A的值小于零,这就意味着该行政首长在环境与资源的开发利用中存在“透支”行为,意味着他对本行政区域和受损的其他行政区域造成了“亏空”,给这些区域的经济、社会 and 环境保护的可持续发展埋下隐患,同时也给下一任行政首长和受损行政区域的行政首长开展经济、社会与环保方面的工作添加了额外的负担。

要实施环境资源——经济系统的综合目标责任制和定量考核制度,就要解决如何把开发与生产经营活动对环境与资源所产生的外部不经济性折算为货币的问题。随着世界人口的剧增与人类消费质量的不断提高,环境资源,不论是可再生的还是不可再生的环境资源,它们对于整个人类不断增长的生活消费需求和生态功能需求来说都是稀缺的,我国也不例外。长期以来,我国实行的是“商品高价、原料低价、环境和资源无价”的价格体系,造成价格严重扭曲的现象,因此很难推动环境资源的节约与合理利用,不利于我国环境资源的可持续利用,不利于我国社会和经济的可持续发展。为了合理分配、利用环境与资源这两种稀缺资源,使之得到最佳的生态、经济和社会效益,必须向国际市场价格靠拢,树立环境与资源有价的观点,建立与完善我国的环境与资源的价格体系,让市场来充分参与环境与资源的合理配置。笔者下面来探讨环境与资源的价值计算方法:

(1)环境的价值计算方法。世界各国对开发与生产经营活动对环境所产生的外部不经济性的价值计算方法有多种,较为被人们所普遍接受的是“恢复计费法”,即如果把已被污染和破坏了的环境恢复到被污染或破坏前的状态,则要支付一定的货币量,而这个货币量就是该环境所丧失的价值。而这个价值丧失的是生产开发者排放污染物或破坏生态造成的,按照各国通行的“污染与破坏者付费”的原则,环境污染和破坏者有义务补偿这笔费用。

(2)资源的价值计算方法。资源不仅有经济价值(如木材多少钱一吨),它往往还具有生态价值,比如砍伐了一颗树,则树木本身具有的一些生态功能,如防风固沙、涵养水土、吸收温室气体、清洁空气等则丧失了,而要恢复这些生态功能是要花费代价的,有人作过科学的计算,一颗50年的大树,其木材价值只占全部价值的九分之一。因此在对资源定价时,也要适当考虑它的生态功能的恢复代价。

一些国家的不成功的实践表明:环境与资源的定价会使其他产业的成本上涨,造成轮番涨价,最后价格又可能反弹回来,使环境与资源价格的调整陷入困境。为了防止重蹈覆辙,我们一方面要掌握适当的时机定价,另一方面还是要大力发展经济,提高产品和劳务的科技含量,使产品和劳务的科技附加值大大超过环境与资源的价值,真正做到经济不仅增长而且还要发展。

3. 规范行政首长的决策行为,建立与完善国家与地方重大事务的综合决策机制,把重大决策对环境资源的影响纳入政策上其他重大事务的决策之中。要做到这一点,必须要建立国家与地方重大事务的环境影响论证制度。一项重大决策的执行所带来的经济效益经过科学的测算如果大于其给环境资源带来的负效益,则可以考虑实施,反之,则不能实施。

笔者认为,经济不上去,什么都谈不上,环境与资源的保护更是如此,因此要想真正落实环境资源保护的行政首长负责制,各级行政首长领导本辖区的人民努力发展经济是必不可少的。只有把环境资源的保护、培育作为发展过程中的一个必不可少的部分,在对传统的经济发展模式进行扬弃的基础上努力发展知识经济,提高知识经济在我国国民经济中所占的比重,才能实现国家与地方经济、环境与资源保护的可持续发展。

(责编 凤明)

参考文献

1. 蔡守秋著:《中国环境政策概论》,武汉大学出版社,1988年12月第1版。
2. 王军著:《可持续发展》,中国发展出版社,1997年7月第1版。