

# 强硬环保法能否带来强势环保局

■常纪文 焦一多

新《环境保护法》授予了环境保护部门诸多“硬招”，但是，权力能否得到环保部门的有效使用？在使用的过程中又会存在哪些问题？

今年4月，全国人大常委会审议通过了《环境保护法》，并决定于2015年1月1日起施行。此次新《环境保护法》被冠以“史上最严《环境保护法》”称号，就表明该法授予了环境保护部门及其他负有相关职责的部门诸多“硬招”，为其执法提供了法律保障。

一部法律通过法定程序而颁布，便具有了法律效力。但是，其实效性取决于该法律是否能够在事实上得到有效实施，是否能够得到适用对象的遵守。那么新《环境保护法》能否得到环保部门有效使用？环保部门如何提高新法的执行力？

## 新法装配的“爪”与“牙”

当下，环境问题之所以如此严重，人们环保呼声如此之高，一个重要的原因是地方环保部门的监管不力。为此，此次新修订的《环境保护法》在关于环境行政执法的制度与机制方面，做出了诸多创新，为环境行政部门装配上了“爪”与“牙”，以期改变环境执法疲软的目的。

在新《环境保护法》中，强制措施设立方面的重大举措，无疑是关于查封、扣押权的规定，确保了执法机关有权可用。该法第25条规定，对违法排污，造成或可能造成严重污染的，环保部门可以查封、扣押相关设施、设备。

此项规定改变了以往，环保部门依据旧法只能责令停止生产、使用排污设

施、设备以及罚款的“软性”处罚方式，为以后的环保执法活动提供了强有力的武器，这对及时解决环境污染和生态破坏问题意义重大。该法还规定了区域限批的措施。用限制发展的措施，倒逼地方政府解决区域性的环境问题，倒逼相关企业解决企业内部问题。

当前环境污染呈现的特点，与制定1989年《环境保护法》时已大不相同。污染源多样化，污染跨区域化是当今我国环境污染问题的主要特点。所以，在加强区域间联防联控的同时，也要丰富监管手段，多管齐下解决环境问题。

如，新《环境保护法》在第54条第3

款中规定的环境信用制度，使得环保部门在对付屡罚不改、连续违法的企业时，有了多样化的监管手段。通过环境信用制度，将违法企业的违法记录记入社会诚信档案。譬如对环境污染企业，供水部门可停止供水，土地管理部门可禁止向其提供土地，银行则不得给予其授信，进出口管理部门不得给予其出口配额，证券监管部门可限制其上市，或已经上市的证券不得继续融资等一系列措施，对其进行限制、整改，使其违法的生产经营活动寸步难行。

过去，仅规定了环保部门罚款、限期治



东方

理、责令停业关闭等规定,但对于违法企业的法人代表和主要责任人,除了极少的民事责任和刑事责任外,几乎没有有什么有效的处罚或限制措施。

此次新《环境保护法》,在法律责任一章中做出了重大改变。对于那些责令改正、拒不改正的企业,从责令整改之日起开始按日计算罚款,并且鼓励各地按照地方实际设定罚款数额。这种严厉的制裁措施有利于提高企业的违法成本。

在第63条中对责令整改拒不执行等4种情况,直接负责的主管人员和其他责任人员规定了行政拘留。突破了旧法局限于财产罚的桎梏,扩展到了违法主要负责人的人身范围,这对有效打击环境违法行为,将起着极为重要的作用。

同时,设立引咎辞职制度。该制度的设立,针对的是执法活动中长久存在的缺位、越位、不到位的恶习。引咎辞职制度的设立,弥补了旧法中未对执法人员知法犯法现象处罚的缺陷,有力打击执法活动中的歪风邪气,从而确保新《环境保护法》得到有效的贯彻落实。

### 如何避免执行中“走调变样”

一部法律的实效性最终还是要看在适用过程中,能否实现其立法目的。此次新《环境保护法》,改变了环保部门以往面对违法行为无权可用的窘况。但是,权力能否得到环保部门的有效使用?在使用的过程中又会存在哪些问题?这值得我们深思。

2008年的《水污染防治法》,规定了环保部门对违法排放水污染物设备的强制拆除权,但是从目前披露的情况来看,执法成功的案例相当少。也就是说,法律予以授权,但该权没有得到很好的使用,原因又在哪里?很可能在于环保部门缺乏真正的强制权。

在环保部门内部,实行的是双重管理制度,地方环保部门不仅受上级环保部门的业务管理,还受地方政府的行政管理,这就意味着地方环保部门要想获得真正的强制权,就需要地方政府及党

委的支持。

此次新《环境保护法》的第26、27条,规定了环境保护目标责任制、考核评价制度及人大监督制度,将地方政府的环境保护工作与其主要领导的政治前途相挂钩,使其不得不重视环保工作。

但是,地方政府重视与环保部门获得真正的强制权是两码事,只有将地方环保部门的强制措施执行情况一并纳入上述三个制度中,才能使得地方环保部门获得真正意义上的强制权。否则,强制查封、扣押权在现实执法中,只会变成一张好看的“饼”。

在此次新《环境保护法》中,关于责令违规企业关闭的问题,与旧法相比没有太大改观。该法第60条仍将地方环境违法企业的关闭权限,收归于有批准权的县级以上人民政府,并且没有进一步规定,若发生地方政府庇护企业不采纳环境保护部门建议的情形时,如何处理没有具体措施。这就意味着,情节严重的违法企业很可能在地方保护主义的庇护下,在环境处罚的风头过去后,继续违法生产经营活动。

基于上述问题,地方政府可以适当地将诸如中小污染企业,特别是微型企业或是小作坊的关闭权限,通过法定程序授予地方环保部门。同时,地方环保部门可在作出责令关闭的处罚后,及时汇报地方政府,并接受其审查、备案。

《环境保护法》作为环境保护领域的基础性法律,其地位决定其规定不能过于详细,要为地方环境执法保留自由裁量的空间。因此,这就要求地方政府及环保部门要结合现实问题,制定地方性法规、规章、制度及机制,以避免“走了调,变了样”的现象再次发生。

同时,由于地方环保部门,尤其是区县、乡镇等处在环境执法第一线的基层环保部门,在处理环境违法问题时常会发生寻租式执法、疲软式执法、滞后式执法的现象。这就要求基层环保部门在充分学习新《环境保护法》的基础之上,在内部建立责任体系及考核制度,必要时

可以细化至个人。

### 公众参与破解地方保护主义

此次《环境保护法》的修订,专设“信息公开和公众参与”一章,规定了信息公开的要求、程序及条件,并对公众参与环境保护的渠道、方式和程序做了原则性的规定,体现了环境保护的民主性。

在该章最后一条中还规定了环境公益诉讼制度,符合法定条件的社会组织,可以对违法的企业提起环境公益诉讼。这一规定有利于发挥社会力量发现环境违法行为的积极性,同时健全了环境保护的力量架构,政府、企业、社会达成新的角色平衡,从而形成了新的法律秩序。

但是,环境公益诉讼常常会受到地方政府的干预,而且社会组织及公众对此没有进一步的反制措施。如前段时间的兰州水污染事件,其环境公益诉讼和私利诉讼均没有得到受理,这便是地方保护主义在作怪。

此外,对于地方政府的环境监管缺位、越位、不到位的行为,社会组织无法提起环境行政公益诉讼。这也意味着社会组织缺乏有效手段,通过法律途径来监督地方政府和环保部门的执法行为。

缺乏环境行政公益诉讼,不仅会影响社会组织监督作用的发挥,也会影响公众对于地方政府及其环保部门的信任,甚至还会影响其对法律的信念。

要解决此问题,一方面要加快相关法律、法规、规章、制度的制定与修订,解决环境行政公益诉讼缺乏法律依据的情况。如,最高人民法院应适时出台环境公益诉讼相关的司法解释,为环境公益诉讼提供制度保障。

另一方面,环保部门尤其是基层环保部门,要加大部门内部制度建设,贯彻信息公开的法律规定,推行透明执法,“打开大门”接受人民群众的监督,维护群众的信任。**文**

(常纪文 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长,焦一多,中国社会科学院法学研究所)