

新环保法能保障环境执法吗

■本报记者 王卉

核心阅读

对于环境监察部门而言,认真履职是其职责所在。在履职的过程中,可能出现利益协调的难题,对此,应该转变观念,积极寻求解决之道,而不是无所作为。

新环保法首次给予环境监察部门明确法律地位。这一“史上最严环保法”将大大增加环保处罚的权力和力度。



马中

梅凤乔

4月底,江苏省淮安市柴米河居民陈女士带着一瓶乌黑的河水走进江苏省市政风热线联动直播现场,跪求当地环保局治理柴米河污染问题的新闻引发网民热议。人们批评当地环保局不作为的“懒政”行径:“治污为何要等到民众跪求?”“唤醒环保责任不能跪求!”同时也有评论指出,由于执法能力受限,“环保局其实也有无奈”。

几乎同一时间,我国通过了新的环保法,该环保法被称为史上最严环保法。专家认为,新环保法将提升地方环境监察部门的权限。那么,新环保法能满足未来环境执法的需求吗?

环保局能有多大作为?

据报道,之前曾有记者辗转就柴米河污染问题去找肩负管理责任的当地清浦区环保局,工作人员答复说:“你们可以打投诉电话,打市长热线,只要你们加大投诉力度,这问题才能解决。像我们这样小小的环保局,能有多大作为?”

有评论认为,这番话道出了环保部门的窘境。国家环保部副部长潘岳曾说,“有些地方政府在挂牌保护污染大户”。在这种状况下,环保部门想要严格执法又谈何容易,治理污染有时就意味着和当地政府唱对台戏,难免就患上了“软骨病”。据说在环保部门内部甚至奉行着这样一个“三不查”准则:“老百姓不上访不查、媒体不揭露不查、高层领导不批示不查。”

去年,浙江温州瑞安企业家悬赏20万元请环保局长下河游泳的新闻也曾轰动一时,从那以后,“请官员下河游泳”成为民众呼吁请政府治污的代名词。当时就有人指出:找环保局长下河游泳有多大用?得找书记、市长也下河游泳。

“针对目前很多环境问题屡治不愈的现状,一方面,确实是很多地方政府成了这些污染大户的保护伞,另一个重要原因就是执法不力缺乏手段。”一位业内专家表示,在立法层面新环保法将纳入多项环境执法措施,实际上有望堵上环境违法最关键的“一道门”。

新旧环保法的异同

那么,地方环保局在治污方面到底有多大权限?

“法律寄予他们责任了!具体环保问题,高到国家级,小到县一级的环保部门,新旧环保法都是肯定他们有这个权力和责任。”中国人民大学环境学院院长马中在接受《中国科学报》记者采访时如是表示,他同时是环保部科技顾问委员会委员。

如果地方环保部门不作为,马中认为有两种可能:一种情况是上级主管部门,比如政府省长、市长、县长,干扰他们管理,另一种情况是环保部门自己不执行法律赋予的责任,把这个权力放弃了。

“实际上新环保法第67条还规定了,上级政府和上级政府的环保部门,对下级政府和下级政府的环保部门要实行监督,如果发现违法,就要向监察部门和任免机关提出处分建议。”马中补充说。

同时,新旧《环保法》都强调了地方政府对本

地行政区的环境质量负责。

马中解释,新旧《环保法》都明确规定:地方政府和地地方环保部门负责,负总责的是地方政府。旧《环保法》规定,地方环保部门负统一监督管理的责任,其他一些部门也负有责任,此次新法,不再提及其他部门的责任。

“马中评价,旧《环保法》的表述是有矛盾的,既说统一管理,又说其他部门也负责,会在管理上引发冲突。此次新《环保法》的规定是,环保部门统一管理,军队的环保部门和政府的有关部门,根据法律规定,对资源保护和污染防治等工作监督管理。”

“突出环保工作还是环保部门统一管理,这很重要。此次修订法是给环保部门充分权力的,这一点毋庸置疑。”马中对《中国科学报》记者表示,“如果本级政府干预环保部门的环保行为,或者妨碍它的执法,公民、法人和其他组织发现这种行为的,都有权举报或者监督。公益组织、社会组织可以根据要求提起公益诉讼,要求上级政府来监督。借此,实际上是要求本级政府有所作为。此次环保法一个很大进步就是社会监督加强了。”

马中补充,从环保部门自身的能力来说,处罚权包括环评等很多权利,实际上以前原则上都规定过,问题是环评没有严格执行。现在规定环评报告书需向公众公布并说明情况,公众不接受或者认为环评有问题,可以举报或提起诉讼。

执法能力将提升

新环保法的法律条文从原来的47条增加到70条,加入了“对拒不改正的排污企业实施按日计罚,罚款上不封顶”。“这实际就是强化了环保部门的责任。”马中说。

中国政法大学教授曹明德参与了环保法修订案的起草。曹明德认为,这次修订,大大增强了环保部门的执法权,如查封、扣押、拘留权,这些强制措施得到加强,这是前所未有的,使得环境保护不再只是原来那个相对弱势的行政领域,有了更强的执法权。

新环保法规定,“对严重的违法行为采取行政拘留”,以及“政府的主要负责人在面临政府的违法行为造成严重后果时要引咎辞职”等内容。

新环保法中增设“信息公开与公众参与”专章,其中,几经讨论,“公益诉讼主体”范围进一步扩大至在设区的市级以上人民政府民政部门登记的社会组织,也被认为是开先河之举。

新环保法规定,对伪造数据和偷排漏排等行为责任人进行拘留,并且赋予环保部门查封扣押等权力。建立“黑名单”制度,将环境违法信息记入社会诚信档案,并将向社会公布违法者名单。此外,新环保法也明确规定公民享有环境知情权、参与权和监督权,并要求各级政府、环保部门公开环境信息,及时发布环境违法企业名单,企业环境违法信息记入社会诚信档案,排污单位必须公开自身环境信息,鼓励和保障公民举报环境违法。

马中强调,除了社会监督,还有上级政府监督。长期研究环保法的北京大学教授汪劲说,新修订的环保法有利于打破目前环保执法不力的怪圈。

“总体而言,新环保法对于环保部门的作为提升力度大,更具体,更明确了,可以让地方环保部门更有作为。”马中对《中国科学报》记者说。

全国人大常委会法工委副主任信春鹰更是乐观,“环保法的修改是针对我国严峻环境现实的一记重拳,是一个重大的制度建设,它对我们未来的环保工作和我国整个环境质量的提升产生重要作用。”

新环保法向地方政府「施压」

■本报记者 王剑

保护一方水土,本应是地方政府的基本职责。但在许多地方,老百姓面对污染侵害却很是无奈。跪求治污,悬赏请环保局长下河游泳等等,凸显了地方政府对环保工作的懈怠。要改变这种状态,就必须通过立法强化地方政府的环保职责。不久前全国人大常委会通过了新修改的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称新环保法),为我们带来了新的期待。为此,《中国科学报》专访了环境法专家、北京大学环境科学与工程学院环境管理系主任、副教授梅凤乔。

《中国科学报》:您认为新环保法在哪些方面取得了进展?

梅凤乔:环保法修订从一开始就受到社会各界的广泛关注,中间也出现过一些波折,反映出环保法修订的复杂程度。与社会各界的期望相比,新环保法还没有达到人们的预期。特别是,与《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出的要求相比,还有明显的差距。但不可否认,新环保法获得通过,仍是可喜的进步。我认为,主要进步体现在以下四个方面:一是将“推进生态文明建设”作为本法的目的追求,为生态文明建设提供了法律依据;二是进一步强化了地方政府对本地区环境质量负责的要求,地方政府不能对环境退化采取漠然处之的态度;三是赋予了环保部门更大的执法权力,加大了对违法者处分的力度;四是强调公众参与,增加了环境公益诉讼等相关内容。

《中国科学报》:您提到新环保法强化了地方政府对本地区环境质量负责的要求,能否具体谈谈这些要求主要体现在哪些方面?

梅凤乔:地方政府对本地区环境质量负责,在修订前的环保法以及其他相关法律中早有规定,但缺乏明确、具体的要求。新环保法在这方面补充了相关的规定,主要包括:第二十八条第二款确定,“未达到国家环境质量标准的重点区域、流域的有关地方人民政府,应当制定限期达标规划,并采取措施按期达标”;第二十六条要求,“县级以上人民政府应当将环境保护目标完成情况纳入对本级人民政府负有环境保护监督管理职责的部门及其负责人和下级人民政府及其负责人的考核内容,作为对其考核评价的重要依据。考核结果应当向社会公开”。如果这些措施要求能够得到落实,特别是环保不力有可能影响到地方政府主要负责人的政绩乃至政治生命,那么,环保工作不受重视的局面就会有所改变。所以,新环保法强化了地方政府的环保责任,对提升环保工作的地位,使环保工作落到实处将会起到积极的推动作用。

《中国科学报》:环保工作“疲软”在很大程度上源于环保部门执法权力不足。新环保法是否赋予了环保部门更大的环境执法权力?

梅凤乔:在现实生活中,违法排污企业的确总有办法应对环保部门的监督管理。特别是一些利税大户,依仗自身的经济实力,根本不把环保部门

的监督管放在眼里。造成这种局面的一个重要原因是,法律赋予环保部门的执法权力“乏力”。针对这种情况,新环保法采取了一些对策措施。比如,第四十四条规定了“区域限批”,以遏止地方政府及其相关部门对环境违法企业的庇护;与此同时,加大了对环境违法行为的处罚力度,其中,第五十九条规定了“按日计罚”,不能让违法行为为获利的要求;第二十五条赋予环保部门和其他相关部门“查封、扣押造成污染物排放的设施、设备”的权力;第六十条规定,对超标或超总量排污企业,环保部门可以“责令其采取限制生产、停产整治等措施;情节严重的,报经有批准权的人民政府批准,责令停业、关闭”;第六十三条规定,对不履行环境影响评价法定义务的主体,环保部门可以将案件移送公安机关,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员实施行政拘留。由此可见,新环保法确实赋予了环保部门更大的环境执法权力。现在的问题是,地方政府及其环保部门有无足够的勇气和法律意识,将这些法律赋予的权力真正执行下去,对违法排污者起到震慑作用。

《中国科学报》:新环保法赋予环保部门更大的权限,是否也意味着环保部门将负有更多更大的责任?

梅凤乔:其实,对地方政府和环保部门来说,法律在赋予其权力的同时,也要要求其承担相应的责任。比如,刚才提到新环保法授权环保部门对造成污染的设施、设备进行查封、扣押,这是一种权力;如果环保部门没有很好地运用这些权力,遏止污染破坏环境的行为,那就是失职。所以,在每一项权力的背后,对应着相应的责任和义务。权力越多越大,意味着责任也会越多越大。只看重权力而不履行法定义务,是一种严重渎职行为,应该采取必要措施予以制止。否则,老百姓每天受到污染侵害,而环保局居然不知情,这样荒唐的事情还会继续发生。新环保法第二十六条要求落实环保目标责任制和考核评价制度,由各级政府对其环保部门和下一级政府主要负责人完成环保目标责任的情况进行考评并将结果向社会公布,这是一个非常重要的进步。如果一名县长、市长或环保局长没有完成环保任务,相关部门要对其进行提拔重用,总得作出合理的解释吧!所以,新环保法虽然没有明确规定“环保一票否决制”,但突出了相关



考评的重要性,这对加强政府首脑和环保部门主要负责人的环保责任心仍有很大的好处。依据新环保法的上述规定,相关部门可以制定更加具体的规章制度,比如,在辖区内出现造成严重社会影响的污染事故,可以要求当地政府及其相关部门主要负责人引咎辞职或依法对其作出撤职处理,相信老百姓是会举双手赞成的。

《中国科学报》:有时候环保部门受制于地方政府,束缚了环保部门的“手脚”。有人建议对环保部门实行“垂直管理”,对此您有何看法?

梅凤乔:体制方面的问题确实已经非常突出。环保部门要推翻或改变上级政府及其他相关部门不符合环保要求的决定,在现行体制下几乎不可能。所以,才会出现“红豆”局长这样令人无语的怪事。“红豆”局长被免职后,有人为其“叫屈”,将矛头直指现行体制。这在一定程度上是有道理的。要改变这种情况,就必须全面深化改革,而不是仅仅关注机构设置问题。世界上本来就不存在任何一个“完美的”体制。“垂直管理”不仅无法解决所有问题,还会带来新的难题。比如,环境与经济“两张皮”现象会更加突出,地方政府的精力更集中经济发展,环保工作不“推”不“动”。毕竟现在的环保部门不只是监督管理,还负有建言献策、落实执行的职能。所以,环保行政体制改革,必须从正反两方面进行充分的研讨和论证,尤其要与其他方面的改革配套进行。新环保法没有触及机构设置问题,但在制度建设方面还是有所考虑的。如果用制度突出环境与经济同步发展的“主旋律”,重用那些具有环境与经济综合决策素质和能力的创新型人才,环保工作才会激发出更大的活力。

思想者

霍尔姆斯·罗尔斯顿

(Holmes Rolston)

国籍:美国 出生日期:1932年11月 代表作:《环境伦理学》

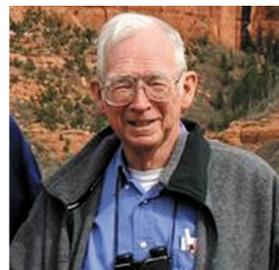
在西方环境伦理思想史中,罗尔斯顿继承了利奥波德的大地伦理思想,他把关于自然的思想发展成为一种完整的理论体系。罗尔斯顿的生态哲学思想是在生态整体主义的基础上建立起来的,是一种生态整体论的环境伦理思想。

●环境伦理学是一种恰当地遵循大自然的伦理,因为自然最有智慧。

评价

对于这一领域的同行来说,罗尔斯顿在《环境伦理学》中不懈地追求环境哲学核心的理论问题:非人类自然实体和整体自然的内在价值。

——美国环境哲学家 J.B.科利考特



问道

赋予权力 唤醒责任

■韩天琪

面对环境污染,政府官员和环保部门常常是要么“不清楚”,要么抱怨权力“小”。这种推诿责任,将“不作为”归结于执法权限的做法反映出各级地方政府忽视环境的执政观念。治理环境污染,如果总是以民众邀请官员下河游泳,或民众给官员下跪这样的方式来引起重视,只能说明官员还不具备足够的责任心。

“不知情”缘于官员醉心于提升GDP的政绩观,对环保问题根本不重视。不重视自然就会“不清楚”,缺乏环保意识自然会导致对当地生态环境破坏的视而不见。

“不作为”往往是出于对地方发展要靠企业经营创造经济产值和增加财政收入考虑,为了当地的经济,许多官员甚至会有意无意地“忽略”或“放任”企业生产带来的环境破坏问题。

一个是无意的“不知情”,一个是刻意的“不作为”,其实质都是政府部门环保意识不强、重视程度不够的表现。

4月底,十二届全国人大常委会第八次会议表决通过了修订后的《中华人民共和国环境保护法》,法律将自2015年1月1日起施行。时隔25年,历经四次审议,修订后的“史上最严环保法”终于“出笼”。

我国涉及环境保护的法律约有30部、行政法规约有90个,还有大量的环保标准。但在这些法律约束下,不少地方的生态环境依然亮起红灯,除因部分标准的制定落后于发展现实外,归根结底还在于不少环保规定缺乏可操作性,责任主体不明,执法力度不强,以致违法者有机可乘。

此次新环保法,有六大亮点格外引人注目。一是首次明确保护优先的原则,二是按日计罚加大违法成本,三是划定红线保护敏感区,四是建立跨行政区域的联防联控机制,五是扩大环境公益诉讼的主体,六是监管手段有硬招。

所谓“最严”,体现在一系列强制性惩罚措施上,包括允许对部分违法行为采取行政拘留措施,对于责令改正而不改的行为采取“按日计罚”制裁,对于履职不到位和履职不到位的官员要求引咎辞职等。

针对环保部门时常抱怨的“权力小”的问题,此次新环保法赋予了环保部门更大的权力,包括查封、扣押相关设备,行政拘留,罚款上不封顶,区域限批等等,如果执法到位,无疑可以大大加强环保执法的力度。

要做好环保这件事,关键在于政府的环保部门。一方面,环保监察部门必须要有实实在在的执法权,只有这样才能震慑那些环境污染的制造者。另一方面,环保监察部门要有责任心,急民生之所急,如果没有责任心,对污染问题坐视不理,再大的执法权也没有用。

而这部“史上最严环保法”的出台则初步架构了一个以责任为主导的、环境可持续发展的全新体系。

环保法应重点明确环保的责任归属,而不是权利归属。过去的环保法偏重于分配权利,而新修订的环保法则更注重分配责任。在具体的环境保护工作中,存在中央政府、地方政府、排污企业、治污企业、公众和公益组织等多种责任主体,责任关系相对复杂。新环保法的亮点之一正是对这些责任主体的责任范围进行了明确的划分。

其中,各级地方政府是新环保法下的最重要责任主体。新环保法明确规定“地方各级人民政府应当对本行政区域内的环境质量负责”,要求各级政府把确保生态环境安全和基本环境质量作为重要公共服务职责,并对地方政府及其主管部门,增加了目标责任制和考核评估制度。

中央政府则要协调建立联防联控机制,治理跨区域流域的环境问题,并通过财产转移支付的方式,加大对生态保护区的生态补偿。

新环保法一方面授予各级政府、环保部门许多新的监管权力,另一方面,它也规定了环保部门自身的严厉行政问责措施,如“政府的主要负责人在面临政府的违法行为造成严重后果时要引咎辞职”等。

总之,新环保法构建了一个以责任为主导的可持续发展体系,责任主体更为多样,责任类型更为完善,责任落实更为有力。

国家已经通过了“史上最严环保法”,我国的环境污染问题是否可以得到有效解决,还要看各级政府和环保部门能否以最坚决、最铁腕的执行。“徒法不足以自行”,权力已赋,各级政府是时候唤醒自己的责任了。