

环境执法是环境保护工作中最为重要的环节之一,我国目前的环境执法工作仍存在问题,需要从管理体制、部门联动、执法依据、执法能力、法制宣传等方面提供更加完善的保障,同时还应充分重视环境执法监督的作用。

## 保障与监督:改进环境执法工作的必经之途

■ 于文轩 / 清华大学法学院

沈晓悦 陈赛 / 国家环境保护总局环境与经济政策研究中心

经过30多年的不懈努力,我国环境执法工作取得了很大的成绩,对于落实国家环境保护战略、政策和目标,对于维护人民群众的环境权益,起到了非常重要的作用。同时,我国环境执法工作目前也面临一些困难和不足。在新形势下,加强对环境执法的保障与监督,不断改进环境执法工作,是进一步推进我国环境法治和社会主义生态文明建设,落实科学发展观的重要途径。

### 我国环境执法工作面临的主要困难

环境执法是环境保护工作中最为重要的环节之一。但由于种种原因,我国目前的环境执法工作并不尽如人意。在影响环境执法的诸多因素中,较为突出的主要体现为环境管理职能设置、环境管理部门行政隶属关系、环境执法依据和环境执法能力等方面。尽管这些方面难以全面概括我国环境执法工作面临的困难,但却具有相当大的典型意义。

环境管理部门职能设置不清或者不尽合理。在我国现有的环境立法中,“统管—分管”的管理体制被普遍采用,然而,对于统一监督管理的实现途径、分管部门的职责内容、分管部门不履行职

资时统管部门如何处置等,相关立法却较少作出具体而明确的规定。加之有些法律法规对分管部门的授权存在交叉和矛盾,有些授权又明显不合理,这就导致实践中有时出现分管部门相互之间推诿责任或者重叠管理,而作为“统管部门”的环境保护部门又无法真正统一管理的尴尬。此种情形在很大程度上降低了环境执法的效率。例如,在水污染管理方面,“九龙治污”的管理体制不仅使环境保护部门无法对一些污染破坏水生态环境的行为进行有效监督管理,而且还造成了人力、财力和物力的巨大浪费。又如,《环境噪声污染防治法》将防治生活环境污染的职能授予了公安部门,但公安部门在维护社会治安方面的工作任务本来已经非常繁重,很多情况下无暇顾及生活噪声问题。在这些情况下,环境执法的不力在相当大的程度上是由于职能设置不当造成的。

环境执法工作受到其他因素特别是地方政府的干扰。尽管环境保护日益受到全社会的关注,但当环境保护与地方经济利益发生冲突时,地方政府往往取经济发展舍环境保护。其原因也是众所周知的:经济发展见效较快,而环境保护则需要投入相当大的人力、财力和物力,并且其积极效果往往难以在短期内

显现出来。我国目前的政绩考核体系更多地关注已经实现的成绩,特别是经济业绩,加之一些地方政府工作人员未能充分认识环境保护工作的重要性,因而有时会出现地方政府干预环境执法的现象。同时,由于地方环境保护部门在人事、财政等方面受地方政府的直接领导,这种令地方环境保护部门无可奈何的干预在实践中对环境执法常常产生不同程度的负面影响。

执法依据无法为环境执法提供有力支持。例如,目前环境保护部门对违法行为能够采取的执法手段主要是罚款和责令改正,责令关闭、停业甚至限期治理等都要由人民政府来决定。人民政府在实践中往往更多地考虑产值、效益、职工收入、失业率、社会稳定等诸多环境保护之外的因素,一般不倾向于采取此类强制措施。又如,由于环境保护部门对行政处罚没有强制执行权,当事人如果不自觉履行,就需要申请人民法院强制执行;而在实践中,当事人有时会拖延甚至拒绝履行。由于环境执法部门人力、物力有限,又导致许多行政处罚无法得到及时而全面的执行,甚至根本无法执行,使环境执法缺少了应有的严肃性。再如,对于违反排污许可证制度的处罚措施,我国目前没有统一的规定,致使在环境执法

过程中困难重重。

**环境执法能力不足** 这主要体现为环境保护部门人员编制紧张、经费不足、设备落后等问题。在人员编制方面,以广西壮族自治区为例,目前该自治区的基层环境保护监测部门一般为5~6个人编制,远远无法满足正常的工作需要,工作人员有时需要几个星期连续加班工作。在经费方面,有些基层环境保护部门的公务用车燃油费都严重不足,环境执法效率受到较大的影响。在设备和设施方面,在我国一些地区,由于环境监测技术和设备较为落后,使得大量小型分散的污染源不能被及时发现;而对于一些固定的大型污染源,由于监测设备和技术不过关、检查频率低、监测数据不准确等原因,对于偷排行为也不能及时发现。以广西为例,目前市以下基本上没有监测设施,市级环境保护部门限于能力,每年只能对辖区单位进行一次监测。这种情况在很大程度上放纵了一些环境违法行为。

### 完善环境执法保障机制

**进一步理顺环境管理体制** 环境管理部门职能设置不当和环境执法受到地方政府干扰等问题,均与环境管理体制直接相关,并对环境执法产生直接的负面影响。为此,我们可以借鉴目前工商管理和质检管理的经验,逐步实行市级以下垂直领导的环境执法体制。在这一方面,陕西省的实践提供了有益的借鉴。2002年,陕西省进行了市以下环境保护机构管理体制的改革。改革之后,各县(区)环境保护局设置为市环境保护局的直属机构,市辖区环境保护机构作为市环境保护局的派出机构;在人员编制方面,机构编制管理权限上升到市级;在财务和资产管理方面,财务经费由市环境保护局按照收支两条线原则,实行统一管理。此种管理体制有助于解决地方政府干预环境执法的问题。当然,其他社会力量的有

效参与和监督,也是高效的环境执法的重要保障,而且从长期看,此种参与和监督将对环境执法起到越来越重要的作用。美国的环境联邦主义在这方面提供了很好的经验,我国在国土资源管理和环境监察等领域正在不同程度地借鉴这些经验。因而,在一定范围内建立垂直管理体制还应与加强对政府环境保护工作的监督相结合。当然,由于我国环境保护事业具有显著的中央推动特点,因此从理顺体制的角度看,垂直型环境管理体制的建立是当务之急,也是基于我国目前诸多方面现实情况的必然选择,应当给予更多的重视。

**加强环境执法的部门内部联动和部门间联动** 从纵向角度看,目前地方环境保护部门在环境执法方面的很多经验是自己在实践中逐渐摸索出来的。地方经验的及时总结和应用固然重要,但如果上级环境保护部门能够及时地了解、总结、指导和支持下级部门的环境执法实践,通过派员挂职锻炼、加强培训等形式,加强与下级部门的联动,无疑将有益于地方环境执法工作的不断改进。而从横向角度看,如果能够进一步整合环境执法资源,加强部门之间在环境执法方面的协调与配合,使环境保护真正成为全社会关注和参与的事业,则必将大大改善环境执法的效果。当然,要实现这一点,就首先应当从立法层面推动“统管”部门与“分管”部门职责的明晰化,从而为部门间的协调和配合提供明确的职责界限和联动框架。

**完善环境执法依据** 唯有不断地提高环境立法质量,才能为环境执法提供更加有力的法律依据。在这方面,随着单项环境立法的不断出台和修订,我国当前应着力推进《环境保护法》的修订工作。在这一过程中,应当对与环境执法密切相关的法律责任给予更多的关注。1989年《环境保护法》关于法律责任的规定不够具体,赋予环境保护部门的执法手段也过于单一,在实践中经常

造成法律责任难以执行到位。例如,根据《环境保护法》,环境执法的主要手段是警告和罚款,环境保护部门不享有查封、冻结、扣押、没收、强制划拨等强制执行权。即使对罚款已经作出规定,也存在罚款数额不明确且不适应现实情况需要、未体现对故意违法情节的从严处罚等问题。修订后的《环境保护法》如果能够解决这些问题,则必将对改进我国的环境执法起到重要的支持作用。

**加强环境执法能力建设** 环境保护部门人员编制紧张、经费不足、设备落后等问题,严重地影响了环境执法效果。因此,充实环境执法队伍,保障执法经费,是改进环境执法的必要条件。同时,还应重视地方环境保护部门特别是基层环境保护部门的能力建设:一方面,应力所能及地加大硬件投入力度,尤其是地方环境保护基础设施(如污染源在线自动监控网络等)的建设;另一方面,还应重视地方环境保护人员特别是基层执法人员的业务能力的提高,通过业务培训等手段,不断提高地方环境执法人员的业务素质。

**重视环境法制宣传工作** 有效的环境法制宣传有利于为环境执法创造有利的氛围和社会意识基础,并有助于环境执法工作的顺利开展。为此,一方面,应加大对环境保护和环境法制宣传教育的人力和资金投入。目前,一些地方环境保护部门的宣教机关人员编制不足,资金也无法保障,导致环境法制宣传教育工作无法满足实际需要。这一问题如果得不到及时的解决,环境法制宣传工作就无法得到很好的落实。另一方面,应充分发挥各类主体的积极作用。我国环境法制宣传以政府行动为主导,政府组织下的环境保护、环境法制宣传对于公民环境意识的提高起到非常大的作用。但如果能更加充分地利用其他主体(如科技工作者、专家学者、环境保护组织、新闻媒体等)在环境保护、环境法制宣传方面的优势,将其作为政府行动的补充,运用各种途径、方法和形式宣传环境保护政策、

环境保护知识和环境法律知识,必将在很大程度上促进公众环境意识的提高。

### 健全环境执法监督机制

有效的执法监督机制,是提高环境执法效率、杜绝环境执法人员滥用职权的重要途径。为了进一步改进环境执法工作,在完善环境执法保障机制的同时,还应充分重视环境执法监督的作用。在当前形势下,健全环境执法监督机制应从内部监督和外部监督两个方面入手。其中,“内部监督”亦即在行政系统内部对环境执法进行监督;“外部监督”亦即国家权力机关和公众对环境执法进行监督。

#### 加强行政系统内部监督环境执法

国家环保总局和监察部于2006年联合制定了《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》,为环境保护行政系统内部的执法监督提供了明确的法律依据。根据该《暂行规定》,环境行政处分的实施机构包括任免机关和监察机关。其中,任免机关既包括国家权力机关,也包括人民政府,还包括人民政府所属的行政部门;监察机关则包括国家监察部和各地方的各级监察局。这两类机构在环境处分的实施方面既有分工又相互配合。对于不履行法律或者纪律规定义务、违法许可、越权执法、渎职等行为,如果属于《行政监察法》规定的事项,即由监察机关管辖;否则应由任免机关管辖。这些规定为加强环境行政系统内部监督提供了一个明确的法律框架。

在今后的环境执法监督工作中,一方面应更加重视环境保护部门的内部监督。监督职能由环境保护部门内的法制工作部门行使有其合理性和便利性,但受到法制工作部门的主要职能所限,监督职能无法得到充分有效的发挥。因此,有必要将监督职能与执法职能分离,在市级环境保护部门设立专门的监督机构,在区县级环境保护部门设立专

职执法监督人员,以更好地实现内部监督的目标。与之相呼应的是,目前需要建立一套科学合理的监督和评估标准。该标准可考虑检查频率、被检查者守法情况、被检查者的违法恶性、违法后重新守法的情况、执法的准确性与公正性等指标。当然,监督不仅要与法律责任相结合,还要与奖励相结合。将“监督”等同于对违法、滥用职权的监督以及责任追究,这是狭义的监督。广义的监督,还应包括对环境执法人员执法工作的评估:对违法者追究责任,对表现出色者给予奖励。唯有如此,才能充分调动执法人员的积极性和主动性。另一方面,应充分发挥监察部门的监督职能,与《暂行规定》相衔接。目前可以考虑制定更加具体的措施,对监察部门执法监督的内容进行细化,从而最大限度地发挥监察机关的执法监督职能。

#### 重视权力机关监督

在对环境执法的各种监督手段中,权力机关的监督具有至关重要的作用。在环境保护领域中,环境执法检查是权力机关行使监督权的最有效的途径。在这一方面,我国地方层面的实践有待改进。在此过程中,一些地方经验可供借鉴。例如,自1996年起,海南省人大每年开展一次环境执法检查活动。海南省从自身实际出发,针对当年存在的重点和热点环境问题,来确定当年的环境执法主题和检查重点。在检查过程中,海南省采取省、市县人大上下联动的方式,不仅发挥了市县人大的积极性,同时也为做好省级检查奠定了良好的基础。在检查程序上,海南省改变了一般的先听汇报再实地检查的做法,检查时直接走访当地群众,发现问题当场分析研究并提出整改意见。海南省生态环境保护和环境执法工作效果较好,与人大机关有效的环境执法监督密不可分。这些较为成熟和成功的经验和做法值得其他地方借鉴,从而使地方权力机关对环境执法工作

的监督逐步常规化、正规化。

#### 鼓励公众监督

从一定意义上讲,公众对环境执法的监督对于健全环境执法监督机制具有更为重要的意义。一方面,环境执法的重要对象之一是作为行政相对人的公众。一些环境执法形式,如环境行政处罚、环境行政强制措施,将对公众的环境权益和人身、财产权益造成相当大的影响。为了确保环境执法的公正性,就有必要通过环境信息公开、环境听证等形式,确保公众的知情权、申辩权。另一方面,为了防止环境执法权的滥用,也有必要引入公众监督机制,从而对环境执法机关形成制约,同时还有利于提高环境执法效率。

在我国,行政机关在环境管理中往往占有主导地位,而公众则在大多数情况下以行政相对人的身份出现。这一方面造成国家环境管理资源紧张,另一方面也在很大程度上影响了公众的环境意识和参与环境保护的积极性。因此,环境执法机关应树立公众参与意识,严格执行公众参与环境保护的法律规定,同时加大违法监督力度。为此,首先应在立法层面扩大和增加公众参与环境保护的范围和形式,明确规定环境信息公开和获取的内容及程序。在此前提下,环境行政执法机关应在理念上对于公众参与给予足够的重视,特别是要转变“公众参与会影响执法效率”的观点,认识到公众参与对于确保行政的公正性和推动环境决策民主化的重要作用,积极推动公众参与机制在执法实践中的落实。其次,环境行政执法机关应当根据具体情况,选择能够最为真实而有效地反映公众意见的途径和方式,严格履行公众参与的法定程序,并依法在环境行政决策中充分考虑公众的意见。再次,对于违反环境保护公众参与机制的环境执法机关和执法人员,应依法追究法律责任。唯有如此,才能更加充分地发挥公众参与机制对于改进环境执法工作的监督和支持作用。①