

此文刊登在《经济研究参考》2015年第27期(总第2659期),2015年5月11日出版。

改革环境监管制度促进全国统一市场建设

中国社会科学院工业经济研究所 郭朝先

摘要:当前我国环境监管存在制度性的缺陷,使得环境监管呈现“软约束”状态,这种情形既不利于对破坏环境的行为进行必要约束,也不利于克服地方保护主义、促进全国统一市场建设。存在的主要问题是“属地监管”体制使地方政府对辖区污染企业大开方便之门;环评制度缺陷,未能有效制止污染项目的落地问题;社会监督机制缺失,使公众参与环境监管效果大打折扣。本文认为应改革环境监管制度,加强环境保护和推进统一市场建设,具体措施包括:改革环保“属地监管”体制,实行环保垂直监管体制;改革完善环评制度,切实杜绝“未评先建”问题发生;畅通公众参与环境监管渠道,发挥社会监督作用;改革完善环境诉讼制度,设立跨区域的环保法庭。

关键词:环境监管;环评制度;环境诉讼;统一市场建设

中图分类号: F205 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3151(2015)27-0003-04

作者简介:郭朝先,博士,中国社会科学院工业经济研究所副研究员、产业组织研究室副主任。主要研究方向为产业经济、资源环境与可持续发展。

通讯地址:北京市西城区月坛北小街2号(100836)

电子邮箱: Guochaoxian@163.com

当前,一些地方政府存在片面追求经济发展的倾向,无视国家环境政策,放松环境监管,在招商引资时对污染严重的企业“来者不拒”,对本地长期存在的企业排污问题“视而不见”、默许或纵容,成为“污染者乐园”,试图以低环境成本来增强本地企业市场竞争力,搞不正当竞争,破坏全国统一市场建设。改变这种状况,需要落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》精神,改革当前环境监管制度,强化环境监管,坚决制止地方政府在招商引资和发展生产时打“环境牌”行为,克服地方保护主义,推进全国统一市场建设。改革我国环境监管制度,切实加强环境监管,与本届政府简政放权执政理念是不矛盾的,而是相辅相成的,目的都是使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,有利于加强环境保护和推进统一市场建设。

一、当前环境监管制度缺陷与执行不力不利于全国统一市场建设

当前环境监管制度设计中的一些缺陷,既不利于对破坏环境的行为进行必要约束,也不利于全国统一市场建设。这些环境监管制度缺陷主要有:

1. “属地监管”体制使地方政府对辖区污染企业大开方便之门

现行我国环境保护实行“双重领导、地方为主”体制。在这种体制下,地方环保部门不可能实行独立监管,因为环保部门作为地方政府的一个部门,上级环保部门只负责管理业务“事权”,而地方政府负责管理其“人、财、物”,且被纳入同级纪检部门和人大监督。在现行的政绩考核和税收制度下,很多地方政府不但不会制止企业破坏环境的行为,反而有可能充当其保护伞,地方政府对破坏环境的企业限制越多,就意味着自身利益的减少,而地方环保部门对此却无能为力的。尽管新《环境保护法》严格了对地方政府和环境监管部门和人员违法问责机制,但对“不作为”却没有规定严格的问责机制,而“不作为”却可以给当地带

本文是国家自然科学基金项目“建设国内统一市场的重点领域、体制障碍与政府治理研究”(批准号:71441032)的阶段成果。

来巨大的利益,地方保护主义会驱使地方政府和环保部门对本地企业尤其是当地所谓纳税大户环境违法行为采取“不作为”态度而“网开一面”。

更有甚者,一些地方政府在环保执法上“以邻为壑”,为了自身利益,对于位于本行政区域但污染主要殃及其他行政区域的污染企业,采取放任甚至保护的措施,甚至瞒报、漏报跨区污染事故。当地法院在处理跨行政区域污染纠纷时,也往往难以公正执法。尽管环保部在全国范围内成立了6大区域环境督查中心,地方上有些省份也成立了地方环境督查中心,但在“属地监管”体制下,这些区域环境监管部门对地方污染企业在很多情况下是无能为力的。这些区域环境监管部门问题:一是职能不全、职责有限,多数只是事故发生后协调各地的功能,二是建制不足、能力有限,对于跨区域环境污染问题多数情况下是束手无策。

新颁布的《环境保护法》赋予环保部门更大的权力,如拥有监督管理、项目审批、行政处罚等权力,但并没有赋予环境保护部门限期治理、责令停业、责令关闭等权力,这些权力由相应级别的人民政府决定。这种情况将无法避免地方政府包庇当地污染企业的现象继续发生。

2. 环评制度缺陷,未能有效制止污染项目的落地问题

环评工作既是第一道环保“关口”,也是不欠新账的重要关口,其重要性不言而喻。目前我国已形成以《环境影响评价法》为核心的环评制度,全国建设项目环评通过率常年高达95%以上,但这与同期水、空气以及土壤环境问题集中显现形成强烈反差。我国环评制度在实践中存在着“执行率高但法律实效差”问题,环评的公信力及其发挥的作用与预期目标存在较大差距。

近年来,一些地方环评制度执行很不到位,擅自降低环评门槛,在承接产业转移中承接了一些重污染项目。一些地方环评市场封闭,环评机构独立性差,一味迎合地方政府和投资者的需求,“拿人钱财,替人消灾”,只重利益不重质量,丧失客观、公正、科学立场,环评报告质量不高。更有甚者,对于没有取得任何审批手续的违规项目,即使环保部门明令禁止开工或新建,地方政府也往往采取“未评先批”、“未批先建”手段予以放任和包庇,造成“既成事实”,事后逐步将违法项目通过“补办”环评手续而合法化。“补办”环评手续从根本上丧失了环评“事先预防”的功能。对于未经环评审批已经开工建设的项目,若环保部门在审批补办的环评时不予通过、要求恢复原状、变更设计或者建议另行选择兴建,则会面临来自企业和地方政府的压力,甚至可能被称为“浪费”社会资源。在这种情况下,环保部门通常的做法是批准,最多在批准项目时建议对建设项目做一些修改或提出某些无关痛痒的环保要求。

当前政府简政放权的一个重要方面是减少和下放项目行政审批,一些原本需要国家层面审批的项目,在省一级即可获得批准(或核准),地方政府和企业投资会变得相对容易,各地的项目投资特别是政府支持的项目,有可能产生“井喷”。根据《建设项目环境影响评价文件分级审批规定》,取消和下放的行政审批项目的环境影响评价审批主要在省级(及以下)环境保护部门。在这种情况下,“未评先批”、“未批先建”问题将更加严峻,引发新的环境污染、生态破坏问题。

3. 社会监督机制缺失,公众参与环境监管效果大打折扣

长期以来,我国保障公众参与环境保护的信息公开、环境公益诉讼等社会监督机制严重缺失。为改变这种状况,新《环境保护法》设立“信息公开和公众参与”专章。新环境保护法实施,将使公众参与情况大为改观,但目前仍存在一些重大制度缺陷。

尽管新《环境保护法》确定了环境公益诉讼制度,但仅限于符合条件的相关组织才能提起公益诉讼。再次,我国公众对于环境保护与监督的参与多属于末端参与,即环境污染事件发生后的参与。这种参与只能起到亡羊补牢的作用,无法对环境污染事件防患于未然。最后,我国公众参与环境保护与监督多数在政府的组织和倡导下进行。在这种情况下的公众参与,

往往是与政府的政策相结合的，一旦失去政府政策的支持，这种公众参与也失去了意义。比如，在允许“补办”环评的情况下，公众参与的效果会大打折扣：一方面“补办”环评使公众失去在事前参与环评的权利；另一方面，对未批先建的项目公众仅能对其提出意见，对已经发生的环境损害却无能为力。

二、改革环境监管制度，加强环境保护和推进统一市场建设

1. 改革环保“属地监管”体制，实行环保垂直监管体制

在社会性监管最重要的三个领域：安全生产、环境保护和食品安全，可以发现近年来我国安全生产状况好转是最明显的，而环境保护和食品安全状况依然非常严峻，其中的一个重要原因就是国家安监总局下面的国家煤监局实行垂直管理（安监局仍然属于属地管理）。要使我国环境状况有根本的改观，避免地方政府用“污染者乐园”的方式来发展地方经济和吸引外来资金，促进全国统一市场建设，实行环保垂直监管十分必要。

垂直监管是强化环保监管最重要的措施。比如，在法国和意大利，环境部通过设立区域派出机构监督地方政府环保工作。美国虽然是一个联邦制国家，但其环保监管却是垂直管理为主的体制，联邦政府设有环境保护署，并在全美设了10个直属分局，负责区域内各州环保问题的协调，审批和监督联邦政府所管辖的项目。尽管大多数联邦法规都授权联邦环保局把实施和执行法律的权力委托给经审查合格的州环保机构，但联邦环保局仍有权力对环境保护执行不力或对环保计划不配合的州实施处罚。联邦环保署的环保执法权可以超越地方政府的干扰，并且可以地方执行不力为由收归联邦执行。由联邦执行地方环境管理权的后果是州将失去获得高速公路基金或建设新排放源的权利。这种处罚机制对州经济的潜在影响非常大。通过这些方式，联邦政府对地方政府形成了强有力的约束，保证了全国环境政策的一致性。

借鉴发达国家的环保垂直监管做法和我国一些部门垂直监管成功经验，我国环保部门应改变属地监管体制，实行垂直监管体制，至少应实行在省级以下垂直管理体制，摆脱地方政府对环保监管方面的制约。在环保部门从属地管理转向垂直管理过程中，环保部要对区域环境督查中心充分授权，提高其行政级别和执法的权威性，强化其制度建设、能力建设，通过巡视、检查来督察国家环保政策在地方切实执行，确保国家环境政策政令畅通。

2. 改革完善环评制度，切实杜绝“未评先建”问题发生

进一步推进环评审批中的科学决策、民主决策，实行环评的受理、审查、审批“三分离”和审批的条件、过程、结果“三公开”。改革环评程序，使环评审批独立于项目的其他审批程序，提升环评的独立性和效力。整合环评行政许可职能，建立由环保部门会同有关部门会审制度。加强对评审过程的监管，建立“可追溯”的环境影响评价评审责任的问责机制。打破地方保护主义，开放环评市场，严禁地方各级环境保护行政主管部门以备案等方式设置准入条件，限制外埠环评机构在本地承接环评业务，鼓励项目通过公开招投标选择环评机构，建设健康有序的环评市场。实行环评机构对环评结论负责制，建立诚信制度，推行“黑名单”制，坚决淘汰弄虚作假环评质量差的环评机构。完善污染追责制度，建立环评制度对污染追责制度的依赖关系。加大对环评违法行为的制裁力度，废止补办环评程序，依法追究建设项目“未评先批”、“未批先建”有关单位和个人的责任，对违法行为人加大处罚力度以及对连续违法单位采取按日计罚措施。

3. 畅通公众参与环境监管渠道，发挥社会监督作用

借鉴发达国家的经验和教训，允许和鼓励社会大众、媒体和环保公益组织参与到环境治理监督上来。建立公众参与环境监管的事前预防机制，提高公众参与环境保护的主动意识，形成政府、企业、公众三方共同监管的机制，实现从环境监管到环境治理的转变。进一步明确规定社会公众在环境影响评价、环境监测评估中的参与程序，充分彰显社会公众在其中的影响力。扩大公众参与环评的范围、时间和力度，使公众在项目立项时就能介入而不仅仅是在项目报批审批环节。搭建政府（及其环境监管机构）、公众、企业间环境信息沟通平台，

提高公众环境参与的效率。鼓励公众加入环保公益组织，通过环保公益组织有序参与环境维权监管中来。改变公众单向参与模式，建立公众意见的反馈回应机制。设置“公告--评论”程序，项目建设单位应对公众的意见进行必要回应。

4. 改革完善环境诉讼制度，设立跨区域的环保法庭

尽管新《环境保护法》确立了环境公益诉讼制度，但主体仅限于“在设区市以上的民政部门登记、专门从事环保公益活动连续五年以上且无违法记录的社会组织”，这一规定是一进步，但相对于发达国家在大气污染等方面任何人都可以提起诉讼的做法仍有差距。应进一步改革完善环境诉讼制度，建立集体诉讼制度，使得在污染事件中受害的当事人都能够通过有效的法律途径维护自身的权益，切实监督环境违法行为。

十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出，“最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域重大行政和民商事案件。探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，办理跨地区案件。”结合法院体制改革，建议在跨区人民法院设立环保法庭或在巡回法庭内设环保法庭，受理和审理跨区域环境纠纷案件，避免地方政府对环境案件的不当干预，确保环境纠纷案件公正司法，推进统一市场建设。

参考文献：

[1]汪劲、王社坤、严厚福：《环保法治三十年：我们成功了吗？——中国环保法治蓝皮书（1979-2010）》，北京大学出版社，2011年8月。

[2]潘复生：《建议加快推进环境影响评价制度改革》，中国民族广播网（<http://www.cnrmz.cn/>），2015年3月5日。

[3]高世楫、李佐军、陈健鹏：《从“多管”走向“严管”——简政放权背景下环境监管政策建议》，《环境保护》2013年第41卷第17期。

[4]齐晔：《环境保护从监管到治理的转变》，《环境保护》2014年第42卷第13期。

[5]汪小勇、万玉秋、姜文、缪旭波、朱晓东：《美国跨界大气环境监管经验对中国的借鉴》，《中国人口·资源与环境》2012年第22卷第3期。