业界评说

依据宪法推进环境法治建设

◆朱源

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,提出了全面依法治国的国家战略,并指出要"用严格的法律制度保护生态环境,加快建立……生态文明法律制度"。宪法是法律制定和实施的依据,是依法治国的基础。在全面依法治国的国家战略下,我国应该依据宪法,积极推动我国的环境法治建设。

美国宪法是世界第一部成文宪法,虽然其全文及修正案文字不多,却奠定了美国环境法治的基础,并反映了美国环境法治的进展和面临的矛盾。美国宪法推动环境法治的经验和教训,对我国现阶段面临的环境法治建设任务具有借鉴意义。

一方面,美国宪法建构了环境法治的框架。美国宪法及其修正案确定的立法、行政和司法的三权分立,以及称之为"联邦主义"的联邦和州的关系,建构了美国环境法治的基本框架。这一基本框架包括立法、行政和司法三权相互制约和平衡,联邦、州和地方的自上而下和自下而上相结合的合作环境管理模式。

根据宪法的规定,环境立法由参议院和众议院两院多数投票通过后,再由总统签署通过。如果总统否决,则参、众两院还能以2/3的多数投票通过立法。这一立法的程序要求,需要民主和共和两党达成共识,且立法和行政两权统一,才能顺利完成立法。

行使司法权的美国联邦法院体系,可以审查环境法是否符合宪法,还能对联邦机构依据环境法制定的环境政策,进行司法审查。现在,几乎所有联邦机构制定的环境规则,都会被起诉到法院进行司法审查,这也保证了联邦环境管理的合法性和合理性。

美国宪法规定州具有主权国家的特征,因此现在联邦和州的环境管理主要是采取合作管理的模式,即联邦负责制定环境目标或标准,州在联邦的指导下负责具体的环境管理。联邦对州的环境管理保留监督和审查权,并对州提供资助和技术支持等。根据宪法的第10修正案,如果州的管理不符合要求,联邦不能命令州改正,但可以撤销州的管理权,直接进行管理。

美国宪法规定,联邦有权管理各州之间的贸易。这一商务条款极大地扩展了联邦的环境管理权。例如,《清洁水法》的管理对象为"航道水体"及与其联系的水体和湿地,就是源自商务条款。联邦对有害化学品、杀虫剂、有害废物、固体废物、濒危物种及其生境的管理权,也得到了宪法商务条款的支持。

另一方面,美国宪法推动了环境法治的发展。美国宪法条文中虽然没有"环境"一词,但联邦各级法院特别是联邦最高法院,通过细化、扩展和创造性解释宪法条文等方式,极大地推动了美国环境法治的发展,涉及到环境法治的主要宪法条文包括诉讼权规定、征用规定、平等条款、事后追溯规定等。

关于诉讼权规定,美国宪法确定了公民诉讼主体资格的三原则,即"原告团体至少有一个成员受到了实质损害、损害是由于被告的活动造成的、损害可以通过诉讼得到救济"。这三原则,降低了环境公民诉讼的主体资格要求,使得美国的环境公民诉讼成为推动环境法治和环境管理的重要补充。

关于征用规定,宪法第5修正案规定,"未经恰当的补偿,私产不能被征用为公共财产",第14修正案将此规定扩展到州的行政行为上。管制征用,是指政府的某些管理行为虽然没有实际占用私有土地,却限制了土地的使用,如规定耕地只能作为耕地,不能被用作工业、建筑等用途等。这种限制也属于征用,需要补偿。

管制征用对环境管理造成了一定的限制,即环境管理要在一定的程度内,如果超过必需的程度,政府就需要补偿土地所有者。但如何判定环境管理对私人土地的影响,是否超出了私人土地所有者应该承受的范围争议较大,一般要由政府和法院进行逐个案例的判定。

关于平等条款、事后追溯,美国宪法第14修正案的平等条款规定了公民及其财产之间的平等,宪法的司法事后追溯规定禁止追究立法之前的违法行为。虽然这两项条款至今适用,但美国却根据环境法治的具体要求,突破了这两项条款的限制。《综合环境响应、补偿和责任法》要求污染土地的责任方清理污染土地。这一法律因为要求污染方为立法前的污染承担责任,属于事后追溯,引发了反对方的违宪诉讼。但联邦法院认为污染土地如果不清理,可能造成现在或将来的环境损害,是环境管理的具体要求,支持了事后追溯,并逐渐平息了对其的违宪诉讼。

美国宪法确定的立法程序,保证了环境立法要基于全社会的广泛共识,但也提高了立法的难度。1990年代以来,美国的环境立法缺乏进展,许多需要更新或重授权的环境法超期,其主要原因就包括宪法确定的立法程序。当然,立法程序也保证了环境法体系的稳定性,例如克林顿总统时期,共和党在掌握了参、众两院多数的情况下,试图全面弱化环境法的企图,也未成功。因此,宪法确定的立法程序,对于美国环境法治的发展,是一个有利有弊的两难选择。

1992年联合国环境与发展大会之后,美国在国际环境领域逐渐成为了"局外人",缺席了许多重要的国际环境条约。美国没有成为这些国际环境条约成员国的原因各异,但宪法的相关规定是一个重要的原因。

此外,由于环境立法的僵局,联邦最高法院逐渐成为了环境法治发展的主要平台。而由于联邦最高法院的法官之间支持发展和支持环保两派的力量相当,因此一些重要的环境议题持续争论,至今没有结论。

美国宪法与环境法治发展的经验和教训,值得借鉴和吸取。在全面依法治国的国家战略下,我国也应该依据宪法推动我国的环境法治建设。

一是研究基于宪法的环境法治框架。美国的经验表明,宪法决定了环境法治的基本框架。我国的宪法确定了我国的社会主义制度,而在这一基本制度框架下,需要尽快研究和建构我国的环境法治框架。这一环境法治框架的建构,要结合我国的人民代表大会制度、中央和地方政府管理模式,以及司法独立性逐渐提高、公有经济成分占重要地位、计划经济向市场经济转型、企业和社会的参与管理程度逐渐增强等特点。此外,这一环境法治框架的建构,既要考虑长远的目标,也要顾及转型期的具体需求。

二是探索宪法条文的实用性。美国宪法在没有"环境"一词的情况下,仍在环境管理中适用了具体的宪法条文,极大地推动了环境法治的发展。我国现行的宪法(2004年修正)包括了一些具体的生态环境保护条文,例如"国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害","国家组织和鼓励植树造林,保护林木","合理利用土地","国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物植物"等。这些条文既可以支持环境立法、环境政策制定和环境管理行为,还能阻止与之不相符合的行为。因此,探索宪法条文的具体适用,有助于环境法治的发展。

三是推动宪法条文的创造性解释。美国的经验表明,通过立法、判案和法律解释等过程,原则性的宪法条文能得到细化、深化、发展乃至创新性的解释,有力地丰富和发展了环境法治。在这个过程中,美国并不拘泥于此,而是根据环境法治和管理的具体需要,突破性地解释和应用了一些宪法原则。对于我国宪法而言,除了直接涉及到生态环境保护的条文之外,其他关于经济管理、社会管理、公众参与、权利平等、司法诉讼、科技教育等条文,都可能通过细化、深化、发展和创新性解释等方式,覆盖到环境治理,丰富和补充环境法治。

作者单位:环境保护部环境工程评估中心

仅仅收费还不够

◆吴学安

从3月1日起,北京市将对全市范围内的建设工程施工工地征收扬尘排污费,收费标准依据施工扬尘管理等级标准实施差别化收费政策,扬尘管理不达标的工地付费将比管理优秀的工地付费高3倍。施工扬尘排污费实行收支两条线管理,征收的施工扬尘排污费将统一纳入北京市财政排污费专项资金管理,并按照北京市排污费收缴使用管理相关规定的范围、程序和要求安排使用,主要支持重点扬尘污染源的治理、扬尘防治、扬尘污染源监管等方面。

征收扬尘排污费,符合环境治理原则。对扬尘排污的组织和个人征收排污费是运用经济手段要求污染者承担污染对社会损害的责任,把外部不经济性内在化,是环境综合治理的必要手段。此外,所收费用专款专用,用在环境治理上,也能一定程度上解决环境经费不足的问题。

尽管征收扬尘排污费不是为了收费而收费,但在现实操作中,却极有可能异化成为交费保平安。如果只是收费不管理,那么收费就失去了它原本的意义。虽说多数市民表示赞成征收扬尘排污费以控制污染源,但是他们也对费用征收的依据和标准、如何征收、征收后如何使用、使用过程中如何监管表达了担忧。

鉴于此,笔者看来,首先,监管部门要加强对违法排污的管理,时时监测,定期检查,让企业深刻认识到即使交了扬尘排污费,也不能免除其扬尘治理责任。

其次,收取的扬尘排污费的使用与监管必须要公开透明,专款专用。要将这笔钱完全用于扬尘治理,最好是在能够让公众看得见摸得着的地方。同时,定期向公众公布使用情况,把排污费的使用情况始终纳入群众的监督之下。惟有如此,才能达到征费的最初目的。

第三,制定一些奖励办法,对控制扬尘有成效的企业给予鼓励,提高企业在控制扬尘方面的积极性。

局长论坛

环保工作如何顺应人们群众新期待?

◆四川省广元市环境保护局 冯治勤

新常态下,生态环境保护工作如何顺应人民群众对良好生态环境的新期待?四川省广元市以生态立市为统领,以踏石留印、抓铁有痕的工作劲头,深入实施环保七大工程,朝着蓝天净水的目标不断前进。

一是实施生态创建工程,城乡环境保护统筹优化。深入开展省级环保模范城市创建工作,规划的25项考核指标、38个创模重点工程项目,经过3年努力基本达到了创模考核要求,顺利通过考核验收,比原定规划时间提前1年;苍溪县通过省级环保模范县考核验收。全市实现了环保模范城市创建零突破。生态县(区)和生态细胞建设快速推进。

二是实施污染减排工程,生态环境持续改善。实施污染减排项目94个,列入省政府与市政府目标责任书要求建成投运的19个重点减排项目全部完成。淘汰落后产能项目51个,关闭企业47户,淘汰落后生产工艺、设备企业4户。加快推进城镇污水处理厂(站)及配套管网建设,全市已形成19万吨/日的城镇生活污水处理能力。实施工业涉水深度治理项目两个,规模化畜禽养殖场(小区)污染治理项目61个,水泥脱硝项目4个。完成32家企业污染源自动监控设施现场端安装。开展机动车排气检验,全面核发环保标志,实施黄标车及老旧汽车淘汰,有效控制机动车排放污染。

三是实施服务发展工程,环评审批廉洁高效。简政放权,深化环保行政审批制度改革。所有行政审批事项一律授权环保政务服务窗口首席代表负责审批。简化建设项目管理程序,一般建设项目试运行现场核查和环保设施竣工验收现场核查,按属地管理交由各县区环保局和市环境监察执法支队办理。强化环评中介考核管理,对考核末位的环评中介实行限批或禁批。扎实推进行政权力依法规范公开运行平台建设,依法公开权力清单和运行流程,所有行政权力全部上网运行。

四是实施污染整治工程,环境质量持续向好。出台了《广元市大气污染防治行动计划实施细则》及《广元市大气污染防治行动计划实施细则年度实施计划》,落实了各县区人民政府、市级有关部门的工作责任。推进燃煤小锅炉淘汰,开展建筑施工工地扬尘污染、餐饮油烟污染等联合执法专项检查。推进重点流域水污染防治项目实施,5个规划项目动工建设,完成投资3.43亿元。

五是实施民生环保工程,群众环境权益得到保障。深入推进集中式饮用水水源保护区规范化建设,县区城市集中式饮用水水源保护区隔离设施建设基本完成。市医废处置中心项目已通过省环保厅竣工环保验收,市城区和各县区城区基本实现了医疗废物集中处置。实施全过程环境监督管理,开展环境风险隐患排查。结合环境执法年活动、环境风险隐患排查、百日安全生产活动等专项检查,继续对辖区内环境风险单位开展排查。加强环境应急值守,规范突发环境事件信息报送机制。编制突发事件环境应急预案,成立突发事件环境应急专家库。

六是实施能力提升工程,基层基础不断夯实。全面推进全市环境监察执法系统标准化建设,市环境监察执法支队高分通过二级标准化建设达标验收,各县区除利州区外均通过三级标准化建设达标验收。针对新修订的《环境保护法》实施,分对象、分县区、分时段广泛开展执法业务培训,执法水平得到快速提升。大力加强环保专业人才队伍建设,推荐年轻干部递进培养人才,填补了环保人才空白。拿出1/3的岗位选拔使用了研究生任职,填补了中层干部高级人才空白。

七是实施机关党建工程,党建龙头作用充分发挥。围绕为民务实清廉主题,按照照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病的总要求,聚焦四风突出问题,紧密联系环保工作实际,扎扎实实完成了学习教育、听取意见,查摆问题、开展批评,整改落实、建章立制3个环节的工作任务。落实班子整改措施53条,建立完善规章制度16项。

■本期提示

在经济新常态背景下,四川省广元市以生态立市为统领,深入实施生态创建、污染减排、服务发展、污染整治、民生环保、能力提升、机关党建等七大工程,不断改善环境质量,满足人民的新要求,新期待。

热 评

大气治理需要精细化

◆刘传义

去年以来,雾霾多次光顾。虽然雾霾天气的暴发与少见的不利气候条件有密切关系,例如,大气环流异常导致静稳天气多、大气气溶胶浓度高等。但问题的核心仍旧是污染物排放量超出了大气的容量。

不可否认,《大气十条》发布以来,各级政府、环保部门和其他有关部门对于雾霾问题,在认识上、对策上都提高到了前所未有的层级,采取了诸多有针对性的举措,取得了一定的成效。数据显示,74个城市2014年$PM_{2.5}$的年均浓度平均下降11.1%。其中三大重点区域,京津冀下降了12.3%,长三角下降了10.4%,珠三角下降了10.6%;北京市2014年主要大气污染物$PM_{2.5}$年均浓度为85.9微克/立方米,同比下降4.0%。从数据上看,大气质量已有所改善。但是,正所谓病来如山倒,病去如抽丝。如此严重的大气污染,不是一年两年形成的,而是几十年的积累所致。因此,要解决如此严重的大气污染,也绝非一日之功,必须全社会合力应对。各部门要通力合作,做好打持久战的准备。必须在已有成绩的基础上,继续发力,向精细化管理下功夫、要成绩。

首先,政策制定落实精细化。在国家出台指导性文件之后,各地方纷纷结合本区域实际情况制定了相应的政策,采取了有针对性的对策,也取得了一定的成效。但是,目前各地方采取的相关措施仍存在具体措施粗放、污染底数不清、对策模糊等问题,甚至有的地方有应付国家考核的嫌疑。

以各地制定的减煤方案为例,方案不实或者难以落地的现象较为普遍。有些城市将本区域削减煤炭的任务全部分解为淘汰小锅炉。仅仅根据小锅炉的理论燃烧效率计算出全年耗煤量,再乘以区域内锅炉数量,就得出总的耗煤量,也就是削减量,而根本没有考虑锅炉是否能达到设定燃烧效率、是否全年运行。还有的重工业城市将部分钢铁厂列入削减煤炭的范围,而列入的部分钢铁厂有的在几年前便已停产。以这种减煤方式应付考核,加之未考虑经济发展和人口增加带来的新增量,煤炭消耗又怎能减得下来?

其次,环境监管精细化。目前,环保部门的执法监管力度空前,各地方的环保部门已经竭尽全力强化监管。但是,由于法规缺失、能力不足和外环境不利所限,环境监管仍略显粗放,很多监管细节仍未纳入有效的监管范围。

以钢铁行业的污染监管为例,目前,环保部门更多关注的是有组织排放,主要通过在线监测设备加以管控。但是,对钢铁行业的无组织排放的监管比有组织排放的监管更为艰难。无论是烧结机机头机尾环节、高炉上料环节还是高炉除铁环节、转炉兑铁环节,其无组织排放量都十分巨大。但这些环节仍未纳入有效监管范畴。由此可见,环境监管必须往精细化发展,从细节入手,严控污染物排放。

第三,舆论宣传精细化。目前,环保系统的舆论宣传与环保工作的重要程度不匹配,导致环保系统官方话语权缺失,社会认可度降低,环保工作被媒体牵着鼻子走,主动权严重不足。鉴于此,环保部门应主动出击,将舆论宣传精细化,掌握话语权。要做好信息主动、及时、全面公开,让社会公众和媒体能够全面了解环保信息,让事实说话,可以考虑利用微博和微信的方式进行信息公开。宣传要生动、通俗,要照顾到各个阶层,既要阳春白雪,又要下里巴人。活动要丰富,可以与共青团等组织紧密配合,开展环保进社区、进校园、进工地、进工厂,让社会公众了解环保采取的各种举措,让环保意识深入人心。

第四,问责处分精细化。出了问题就要有人负责任,这毫无争议。但是,不问问题的来龙去脉和客观实际,一味应付上级要求或者社会舆论,以各打五十大板的思路问责环保干部的做法并不可取。这种做法既让其他部门有了推脱的借鉴,又严重挫伤了环保干部的积极性,对于工作的推进没有益处。为此,笔者建议,问责处分应该精细化,一定要厘清责任后再问责。是渎职失职的,依照法律法规严肃惩处;属客观不可控的,则应从事实出发,充分理解地方环保部门的难处,从推动工作开展的角度予以处理。另外,结合目前环保大形势,环保部门应主动与纪检监察部门探讨并推动尽职无责相关规定尽快出台,以切实保护环保干部,不能让环保干部既流汗又流泪。

作者单位:环境保护部华北环境保护督查中心

让环保警察成为执法轻骑兵

◆屈正州

如何治理空气污染?如何严格执法?全国政协委员、中华全国律师协会副会长朱征夫日前建议,要像森林公安一样,赋予环保部门执法权、侦查权,让环保执法者的权力更大一些,设立环保警察,让他们手上有"枪"。

新的一年,环保部门首要的一项工作就是落实新《环保法》。如何让守法成为涉污企业的一种习惯?无数环保事件早已说明,徒法不足以自行。新《环保法》即使是被称为"史上最严"的环保法,若缺乏强有力的执法力量将其落到实处,也不足以对污染企业的违法行为进行有效遏制。而一些地方环保部门的执法困境在于,虽有调查权却没有强制权,一些涉污企业对环保执法或敷衍应付,或置若罔闻,这样的执法格局不扭转,既有损法律和政府部门的公信力,又会给公共利益造成更大的祸患。

环保警察理念的提出,是对环保部门职权空白的有效弥补,可谓恰逢其时。环保警察可以在职权范围内对环境违法行为进行参与、调查,对屡教不改的违法者适当采用强制手段。众所周知,由于警察机关在组织体制方面的特点和优势,其执法强制力和社会公信力,是其他部门无法比拟的。设立环保警察,无疑会在提高执法力度、减少执法阻力等方面有实质性的突破,环境执法效率的提升,无疑会让当下一些地方有法不行、执法不力的疲沓状态有一个根本性的改观。此外,环保警察队伍的出现,也有利于环境行政执法与刑事司法的无缝对接。

环保警察在俄、德、法等发达国家的环保执法领域存在已久,主要负责打击环境污染行为。如俄罗斯的生态警察,其主要职责之一就是预防生态犯罪和行政违法。在我国,环保警察其实也并非新鲜事,近年来先后有15个省市都成立了专司环保执法的环保警察。但在一些地方建立环保警察队伍的同时,另一些地方的环保警察队伍又被撤销。环保警察的存废之争,主要体现在设立这一执法力量的法律依据、职责划分和现实可行性等方面。

要打消目前对环保警察设立的疑虑,一方面,要完善相关法律,明确环保警察设立的法律依据与正当性。另一方面,要鼓励有条件的地方积极探索。在实践过程中,对其职责、定位进行明确,例如甄别环境安全事故或隐患是否达到刑事犯罪的立案标准、预防和侦办破坏环境资源犯罪行为等。

在环保执法形势严峻的现实面前,环保警察的设立,是有效遏制环境恶化风险、维护民众环境权益的需要。只要定位精准,履职有力,环保警察就一定能发挥出环保执法轻骑兵的重要作用。对于这一新生事物,更应看到它在增强环保执法力量上的作用,进行深入的探索和推广。

维护新闻传播公信力
严防虚假新闻报道
虚假失实报道举报电话
010-67112039