

用地方立法推动治理诉求形成良性互动

——专访重庆大学法学院副教授杜辉

本报记者王玮

中办、国办近日联合印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》(以下简称《指导意见》)中提到,鼓励有条件的地方在环境治理领域先于国家立法。《指导意见》此处着墨用意何在?地方立法在推进国家环境治理体系和治理能力现代化方面起到了什么作用?本报就此专访了重庆大学法学院副教授杜辉。

立法权下沉赋予地方更多权力提供环境产品和服务

中国环境报:2015年《立法法》的修改赋予了“设区的市”在环境保护领域的立法权,这之后很多“设区的市”陆续制定了地方性环境法规,您能否整体做些介绍?

杜辉:总体上看,《立法法》修改后“设区的市”在行使环境立法权方面呈现出积极姿态,有条件、有需求的市很快就出台了相关的地方性环境法规。

从内容来看,各地方主要是结合国家环境保护相关法律法规的修改,围绕大气污染防治、水污染治理、饮用水保护、农村人居环境改善、湿地保护、流域治理、自然保护区等方面制定相关法规。

从类型来看,这些立法大部分属于实施性立法,引领地方改革、治理创新的创设性立法和国家尚无规范的先行性立法则相对较少。

从地域来看,广东、山东、江苏等经济发达省份的城市更注重环境保护立法权的应用。我认为这与地方产业转型升级客观上需要通过环境治理来提升竞争潜力有很大关系。

以非常重视的水环境保护为例,从2015年至2019年底,全国“设区的市”出台水环境保护立法共计238件。调查表明,毗邻河流、湖泊、海洋等水源丰富的地方在通过市级立法保护水环境方面更为积极。在立法进度上,在立法权下放后的最初两年内,水环境保护立法数量是43件,在随后的两年时间内立法数量成倍增长。

由此,可以对过去4年多的市级环境立法形成以下基本判断:一是市级立法权行使充分考虑到了国家立法的原则精神和地方的实际需求,力求因地制宜地确立立法事项;二是行使市级立法权的积极性与地方经济社会发展阶段和地方治理能力有密切关系;三是在立法议程、立法重点、立法目标、制度设定等方面,市级层面都有一个探索求真的过程。

中国环境报:您如何评价这些地方性环境法规在推动实现国家环境治理体系和治理能力现代化方面起到的作用?

杜辉:国家治理体系和治理能力现代化的关键在于提升治理效能,而治理效能提升的关键之匙则是通过制度化手段推进环境治理领域的权责与能力统一。

这里面包含着横向和纵向两个层次的总体要求。在横向上,《指导意见》提出要“构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系”,其实就是要建立在进一步强化政府主导性的基础上吸纳市场和社会力量的有效机制,通过主体扩容和机制吸纳提升治理效能。

这些新机制不可能都通过中央立法的形式固定下来,更需要依靠更便于获取信息、更接近治理过程的地方予以甄别筛选、消化吸收、先行先试,这给地方立法通过制



杜辉,法学博士,重庆大学法学院副教授、中国法学会环境资源法学研究会副秘书长,长期致力于环境法、治理与法治理论研究。

度创新提升环境治理效能提供了机遇和空间。

在纵向上,则是要构建上下一体的、贴近治理实践的规范体系,既能使国家立法的精神原则、生态文明建设的总体方案能转化为地方决策、执行和评价的基准,也能够激发地方的制度创新能力,降低地方政府随意决策的概率,更好地运用法治思维和法治方式开展地方环境治理。从这个角度来讲,地方立法在环境治理实践中实际上发挥着稳定器的功能,保证国家环境治理的总体任务在法治轨道上高效地分解。

由此不难发现,地方环境立法(尤其是市级环境立法)是补充生态文明法律体系底层单元的重要构件。立法权的下沉赋予了地方更多权力来提供环境产品和服务,充分发挥地方的主动性、积极性,使治理权力在中央和地方之间分配更清晰、稳定。

推动环境治理体系现代化需要强制与合作结合、守法与执法并进

中国环境报:您前面谈到目前地方环境立法大多属于实施性立法,引领地方改革、治理创新的创设性立法和国家尚无规范的先行性立法则相对较少。为什么会这样?

杜辉:我想这是多方面原因的合力造成这种“问题趋同、模式趋同、制度趋同”的立法困局。

首先,近年来国家环境立法快速发展,已基本建立了环境保护的基础性法律制度,在既有的制度空间内留给地方自主开辟的新领域已不多了。比如,国家立法中发挥管制功能的具体规范在立法更新中逐渐完善,留给地方裁量和扩容的空间越来越小。这是国家层面环境法律体系逐渐成熟的结果。

其次,地方立法必须坚守不违背上位法的红线,客观上为地方开展立法创新设置了边界。为了达到合法性要求,简单重复上位法一直是地方典型的立法困局。此外,由于生态环境问题相关立

法的立法本旨和制度工具本身并没有特殊性,也就易产生地方之间彼此借鉴、模仿抄袭等现象。

最后,一些市级立法机关的立法技术不成熟、经验不足,决定了部分立法与科学立法尚有较大差距。如何将具有地方特色的生态环境问题转化为法律命题并定型为法律制度,如何在立法过程中厘清职责权限、达成共识、排除干扰,如何设计法规规章的体例模式,如何吸收其他地方的经验,这些问题都需要逐一破解。

中国环境报:《意见》提到,鼓励有条件的地方在环境治理领域先于国家立法。怎么理解“有条件的地方”?“先于国家立法”不是意味着现在环境治理领域还有立法空白?

杜辉:笼统来看,“有条件”至少涵盖几个方面要求。

一是特定环境治理事项具有紧迫性,而国家法律又没能有效供给制度工具或仅有原则性规范,这就需要地方根据实际需求先行先试,在因时因地解决问题的基础上发掘将地方经验上升为国家立法的潜力。

二是要有较高的地方治理能力,能够捕捉到生态环境领域的关键问题,并能将传统上依靠规范性文件或领导意志开展治理的模式切换到法治化的频道之上。这意味着“有条件的地方”往往是地方立法建设成熟以及地方治理能力较强的区域。

三是市场机制和社会机制发育更成熟。在我们这种超大规模国家,市场配置资源的能力和社会力量参与治理的能力不可避免地存在区域差异,而要实现环境治理的多主体合作必须通过法律手段为市场主体和社会力量让权、赋权。没有这一基础,就很难通过地方立法进行相关的创新性立法。

这些条件其实某种程度上也反映了当前环境立法存在缺失或功能不足,尤其表现在市场化、服务型、说教式、体现社会治理能力的制度工具较少或者仅有原则性、倡导性规范。

环境治理体系的现代化需要强制与合作的结合、守法与执法并进,因此要在制度层面补齐短板,通过地方立法充分发挥市场主体环境绩效标准、可市场化的许可、价格引导、协商、声誉机制、建议、指导、警告等柔性规制工具的激励、诱导、服务和整合功能。这样,在整合多主体的多层次规范和多元化工具基础上,才能将环境治理体系现代化推向更深层次。

通过地方立法调整多元利益关系延长国家立法功能线

中国环境报:在生态环境领域,国家立法和地方立法之间如何良性互动?今后一些先于国家立法的地方立法存在,会不会影响法制统一?

杜辉:地方立法扩容是在发展、改革、创新和法治相互交织的背景下展开的,因此立法权的行使必须与这些社会转型问题紧密结合在一起,既要回应转型需求,更要防范转型中诱发的制度风险。法制的统一性是这种复杂治理情景的基础,构成了地方立法的实质性界限,是任何层级地方立法工作必须遵守的基本准则。

因此,鼓励有条件的地方在环境治理

领域先于国家立法并不是否弃相关的要求,而是在其划定的边界范围内进行创新。并且,随着国家与社会、政府与市场关系的结构性变化,地方能够更真切地观察到这种变化带来的治理情景变化,在法制统一的前提下鼓励有条件的地方先于国家立法,也是借助于地方立法的传导功能,使法律体系能对这些变化保持灵活性。

从规律上看,地方环境立法创新必然涉及国家和地方之间事权划分和治理绩效考核等复杂关系。地方环境立法除遵循“不抵触、有特色、可执行”的原则要求外,可以通过积极调整环境治理中复杂多元的利益关系来延长国家立法的功能线。通过主动立法、科学立法、创新立法塑造政府、社会、市场并驾齐驱的治理格局,拉伸国家立法制度功能的延长线。这样一来,自上而下和自下而上两个维度的治理诉求都可以在地方立法中实现良性互动。

中国环境报:有时听到一些基层执法人员提出国家环境法律规范较笼统,不易操作。地方立法是不是可以很好地解决这方面问题?

杜辉:地方立法越是下沉就越能强调规范的可操作性。事实上,吸纳市场机制和社会机制的创新立法固然重要,但将国家法律转化为治理过程更需要地方立法的转译、解释和补强。在很多社会管理领域,执法规范常常由于笼统或冲突给执法人员形成困扰,既提高了执法成本,也消解了法律的权威性。

比如,在乡镇污水处理站的监管领域,很多基层政府并未明确监管职责,而上位法也未能清晰划分职责,形成了监管不足。再比如,在涉及行政裁量的环境执法领域,上位法可能仅仅提供了立法目的和授权条款,对于如何结合生态环境综合执法实践来明确执法条件、参酌因素、裁量基准和过程,都需要地方立法予以完善,最终与国家立法形成合力。

中国环境报:地方环境立法授权是一个什么信号?对今后准备开展这项工作的地方立法部门,您有什么建议?

杜辉:从制度功能上来看,地方环境立法权向市级延伸就是要推动环境治理决策结构转型,激发地方政府在生态环境保护中的适应性、主动性和创造性,拓展市场和社会的参与空间和空间,塑造地方环境治理体系以及更均衡的央地治理体系,最终推进依法治理与有效治理的有机统一。而要行使好地方环境立法权,必须坚持有序、科学、有效的工作原则。

所谓有序,一方面是要根据地方治理实践有的放矢,不盲目追求立法数量,注重结果控制;另一方面还要借助于一套效力于信息沟通、利益分配、形成共识、反思纠偏的程序机制来对其进行过程控制。

所谓科学,则是要明确权力边界,引入立法评估和社会沟通,加强重点领域立法,防范立法风险,紧紧围绕环境治理主体和客体的转型以及治理方式、程序、手段、标准的转型,全面推进执行性立法、配套性立法、创新性立法和协调性立法。

所谓有效,就是要以提升治理效能为准则,在兼顾国家法制统一和地方治理特殊性的基础上守正创新,扎根环境治理实践,既注重环境领域的秩序塑造、排除风险、权利保护,也要关照环境公共产品和服务的供给,使环境治理过程更灵活、更有效。

此举可作为一种政策性的行为以激励科研研发与技术创新。

首先,如果专利申请的收费高于专利申请人的负担能力,会大大降低专利申请积极性。其次是时间成本,如果能减少环保型专利技术的排队时间,提高申请效率,就能加快环保型技术的革新和发展。最后是较低的专利维持年费,可以减少专利申请人和研发人员的成本负担,大大激励技术研发。

这里要说明的是,当年费过低时,会导致某项专利长期滞留,无法更好地促进工作的推进和社会的发展。我国目前的专利维持年费逐年递增的方法很好地解决了这个问题。

总之,对非法排污行为的治理是一个系统工程,除了健全执法体制,强化监督机制,加强对环保型专利技术研发的专利保护外,最后就是培养企业等排污主体的环境法律意识,从而促进他们自觉守法,最终达到非法排污行为治理的最佳法律效果。

作者分别系首都经济贸易大学法学院教授、硕士研究生

C/E/N 法治动态

企业守法 百姓叫好 社会称道 鄂尔多斯“雷霆斩污”见成效

◆本报记者杨爱群

自全国启动污染防治攻坚战以来,内蒙古自治区鄂尔多斯市旋即在全市开展“雷霆斩污”执法专项行动。两年来,鄂尔多斯市坚持全年、全过程、全覆盖的检查方式,逐步实现监管长效化、执法常态化,一大批生态环境问题得到有效解决,全市生态环境质量明显改善,人民群众对生态环境的满意度不断提高。

执法覆盖8个方面60多个具体内容

“雷霆斩污”第一检查组,现发现某企业的工业厂场上露天堆存大量散煤,扬尘严重,请你们立刻赴现场复查取证。”

2019年4月16日,鄂尔多斯市环境网格化监管暨12369环境应急指挥中心通过可视化监管平台发现问题,立刻下发指令,30分钟后,现场检查组工作人员已在现场取证,同时放飞无人机查看企业周边环境,确保没有其他环境违法行为。

据介绍,“雷霆斩污”执法专项行动检查范围覆盖大气污染防治、水污染防治、土壤污染防治、督察反馈整改、自然保护区整改退出、工业园区管理、重点企业污染治理、重点环境问题办理等8个方面60多个具体内容。

行动检查采用“3+3+后督察”模式,即行动全年分3个阶段推进,每个阶段分为现场检查、问题反馈、督促整改3个步骤,年底再开展一次全面“后督察”,每个阶段完成后都会召开反馈问题专题会议,落实整改事宜。

针对煤炭突出、运输过程中扬尘污染问题突出和自然保护区、饮用水水源地的环境监管,鄂尔多斯成立“环境网格化监管暨12369应急指挥中心”,累计投入7300万元,在全市526个露天煤矿、洗煤厂、电厂和6个集中式饮用水水源地,4个自然保护区安装1033个高清视频监控,实现对矿区、自然保护区等重点区域和企业粉状物料堆场的实时无死角监控。

重点运用12369环境应急指挥中心的可视化监管平台,突出强化非现场执法与现场突击检查相结合的信息化监管方式,精准发力。同时广泛采用高分辨率的无人机、激光气溶胶雷达以及二

葫芦岛依法监管畜禽养殖污染

生猪存栏量10头以上不满100头为散养户

本报讯【葫芦岛市畜禽养殖污染防治条例】自2020年3月1日起施行,这是辽宁省葫芦岛市在拥有立法权后出台的一部重要的地方性法规,葫芦岛市委、市人大和市政府都高度重视。

这部条例紧扣国家和地方生态环境保护主题,着眼于地方畜禽养殖污染防治现状,强化科学立法、民主立法、依法立法。

一是明确监管职责。市人民政府生态环境主管部门负责本行政区域内畜禽养殖污染防治的统一监督管理。县(市)区生态环境管理机构在职责范围内,依法对本行政区域内畜禽养殖污染防治实施监督管理。农业农村主管部门及发展和改革、工业和信息化、自然资源、住房和城乡建设、财

政、公安、水利、科技、市场监督管理等部门在各自职责范围内,做好畜禽养殖污染防治相关工作。

二是加强行业自律。畜禽养殖协会应当加强行业自律和诚信建设,防止畜禽养殖污染行为。增加关于养殖协会的规定,以加强畜禽养殖污染防治的自律管理。

三是对规模以下畜禽养殖进行规范。界定了畜禽养殖规模以下养殖专业户、散养户的范围,特别是关于散养户的认定,国家和省没有明确规定,从调研中征求意见的情况看,多数意见认为以生猪存栏量10头以上不满100头的标准确定散养户比较符合葫芦岛市实际。生猪存栏量不满10头的,不在本条例调整范围内。

两年累计出动1.1万余人次,处罚金额1.2亿元

2018年至2019年,“雷霆斩污”结合鄂尔多斯市自然资源丰富,煤炭、天然气行业结构偏重的特点,将矿区环境综合整治作为全年行动的重中之重,严厉打击露天煤矿和非煤矿山生产、储存、运输过程中抑尘、降尘不到位等违法行为,将环境日常监管“双随机”及自治区和鄂尔多斯市部署的各类专项行动相结合,开展了“住宅式”墓地、违建别墅、高尔夫球场等多个专项检查行动,确保每个阶段都实现辖区企业全覆盖。

2020年,新冠肺炎疫情发生以来,专项行动组主动承接疫情防控任务,第一时间深入现场,对全市重点医院和城镇污水处理厂、医疗废物分类、收集和暂存情况,污水处理设施运转、排放达标情况,医疗废水处置产生的污泥去向情况和医疗废物收集记录情况等开展全覆盖检查。

目前,已累计出动执法检查人员1987人次,开展检查督查562次,检查医疗废弃物集中处置单位、定点医疗机构、垃圾填埋场和城镇生活污水厂660家次,累计出动应急监测人员271人次,开展定点医疗机构、疫情临时隔离场所、城镇生活污水厂监测76家次,有效地确保各定点医院污水污水处理设施正常运行,防止疫情扩散蔓延。

过去两年,通过“雷霆斩污”行动,各现场检查组共计检查企业2577家次,发现环境问题4028个,累计出动检查人员11000余人次,处罚金额1.2亿元。截至2019年12月底,已有90%的环境问题整改完成。

同时,2019年鄂尔多斯市空气优良天数323天,优良比例88.5%,细颗粒物PM_{2.5}平均浓度22微克/立方米。国家考核的7个流域断面水质全部达标,优良率为85.7%,集中式饮用水水源地水质达标率为100%。2018年杭锦旗库布其沙漠亿利生态示范区获评“两山”理论实践创新基地,2019年康巴什区被授予国家生态文明建设示范市县称号。

◆翟业虎 司晓旭

近年来,国家重点推进工业发展,仅以石油行业为例,据统计2015年我国钻井数据约为1.71万口,产生废水10亿-12亿立方米。如此庞大的废水量如果不能进行有效监控,对环境造成的损害是不可估量的。笔者建议通过以下措施进一步完善我国对非法排污行为治理。

健全环境执法体制

2015年起施行的新环保法虽然对于非法排放污染物的处罚力度有所加大,但因为法律制度设计上还存在一些不足,使得执行效果打了折扣。比如由于环境行政执法权分散在各职能部门,可能会产生相互“踢皮球”现象的发生。再有,解决一些历史遗留的环境问题,需要各部门通力配合,但现实中很多时候却是生态环境部门在“单打独斗”。

解决污染物非法排放问题要求各部门必须同心协力,各地区政府联合行动,从全局整体出发,才能有效地从源头、运输、倾倒、监管等各流程对非法排放污染物严防严控。因此建议今后进一步强化各部门的联合执法和部门间的联动。

这方面我们可以借鉴一下英国环境管理的体制。英国将英格兰地区分为66个水体区域,每个地区由政府、企业、社区共同治理。这种方法充分发挥了社区的作用,在一个部门执法不能更好地完成任务,其他政府部门也无法更好地协

助时,社区能起到辅助解决问题和推动宣传提高环境法律意识的作用。在相关部门无法及时深入全面了解各区的污染状况时,各社区就能担负起从细微之处管控非法排污问题的重任。

强化执法监督机制

新环保法通过增加按日计罚制度、加大处罚力度等方式提高了企业的违法成本,但对企业来说,一些看不见的损失更有威慑力。

例如通过建立网上申报制度,可以全程跟踪监管企业。将非法排污行为纳入企业环境信用评级,建立全国环保信息网络同步化数据库,这还可以在一定程度解决各部门之间的协调合作联动问题。这样一来,企业在有非法排污行为的企业合作时就会慎之又慎,同时生态环境部门可以根据数据库,对有非法排污历史的企业重点排查,提高工作效率。

此举国外早已有之。德国在工业化进程中造成了大量的土壤污染,萨克森州就建立了污染场地数据库,所有政府部门

和建筑公司都可以使用数据库对土壤保护工作进行动态监管。

在完善监督机制方面,可以借鉴日本。在日本,许多城市都在水源到居民用水管道各环节设置水质监测点,一旦居民发现自家周围水质出现了问题,就可以致电水道局或登门查询,水道局必须在规定时间内给予答复。一旦发现一处有问题,水道局就可以据此查询这一地区附近企业的排污情况,这样极大提高了工作效率。群众的监督是更动态更及时的,让人民群众参与监督工作,在完善监督体系的同时,也能让监督体系发挥最大合力。

鼓励污染治理技术创新

要想解决企业在运营过程中处理污染物的成本问题,提升企业污染治理设施的配置率,最重要的就是加强污染治理技术创新研究。要加强法律对创新型人才的专利研究成果的保护,在良好的制度环境下激励污染物处理技术创新研究。

从申请专利成本的角度,建议完善专利收费制度从而降低专利申请人的成本,



针对疫情特殊时期,山东省济南市生态环境局历下分局推行“人工日常巡查+无人机空中巡查”相结合模式,加强环境执法监管,大大降低了面对面检查、人员聚集带来的传染风险。

季英德 赵晓弟