

地方环境监管部门不作为现象及其治理对策

谢中起, 李 妍

(燕山大学 文法学院, 河北 秦皇岛 066004)

摘要:地方环境监管部门负有监督企业的环境利用行为、制裁其环境违法行为、保证本区域环境质量的重要职责。环境监管不作为其实质在于行政主体消极行使行政权力, 是被动姿态上的滥用权力, 是另一种形式的行政腐败, 相比于环境事故的直接造成者, 实施不作为行为的环境监管部门责任甚至更重。文章研究了地方环境监管部门在环境政策的制定、执行、监督以及调整中的不作为现象, 分析其背后的原因, 给出了相应的治理对策。

关键词:环境治理; 地方环境监管部门; 监管不作为

中图分类号: D63-31 **文献标志码:** A **文章编号:** 1672-349X(2018)05-0092-07

DOI: 10.16160/j.cnki.tsxyxb.2018.05.014

Inaction in Local Environment Regulatory Authorities and Its Count-measures

XIE Zhong-qi, LI Yan

(School of Humanities and Law, Yanshan University, Qinhuangdao 066004, China)

Abstract: The local environmental regulatory authorities have the responsibility to supervise the environmental use of enterprises, to sanction their illegal action for environmental damage, and to protect the regional environment quality. The inaction of the regulators is in essence the negative renouncement of their administrative power, and it is the passive abuse of power and is another form of administrative corruption. Compared with the direct person liable for environmental accidents, the environmental regulatory authorities with inaction should take more responsibility. The authors study local environmental regulators in environmental policy making, implementation, supervision and adjustment, analyze its reasons and present the corresponding solutions.

Key Words: environment governance; local regulatory authorities; inaction in supervision

环境问题的外部性和我国政治体制下政府对工业发展的主导性共同决定了地方政府对于地方环境保护的重要作用^[1]。近年来, 我国环境状况不容乐观, 进入了雾霾、水污染等环境事件的高发期, 对人民的生活产生了极大的影响。

2011 到 2015 年的《全国环境统计公报》则进一步证实了环境问题的严重性, “十二五”期间全国废水排放总量分别为 659.2 亿吨、684.8 亿吨、695.4 亿吨、716.2 亿吨、735.3 亿吨, 呈现出逐年递增的趋势。废气和工业固体废物的排

基金项目: 2016 年度河北省社会科学基金项目(HB16GL082)

作者简介: 谢中起(1964—), 男, 河北衡水人, 教授, 博士, 主要从事环境治理研究。

放情况也不容乐观。事实上我国的环境保护法早在1979年就已经制定,至今环境立法体系日趋完善,环境保护的理念发展也与时俱进。然而,在环境立法缺失问题基本解决和环境政策逐渐完善的同时,却陷入了环保法律大量出台与环境污染持续恶化并存的局面,暴露出我国地方环境监管存在着重大缺陷,环境监管部门不作为成为我国环境行政执法中的一个突出问题。

一、环境监管不作为的特点和危害

环境监管行为属于行政行为的范畴,以是否作为为标准,分为作为行政行为和不作为行政行为。“环境监管不作为,是一种特殊的行政不作为,指环境行政主体对环境资源的保护和合理利用负有作为的法定义务,并且在有条件、有能力履行的情况下,不履行、未完全履行或者拖延履行其环境行政管理法定义务的状态”^[2],其实质是行政主体消极行使行政权力的一种违法行为,是被动姿态上的滥用权力,是另一种形式的行政腐败。

(一)环境监管不作为的特点

同样属于行政腐败行为,环境监管不作为与乱作为却相差甚大。不同于环境行政主体违反规定、滥用职权的乱作为,不作为行为具有以下几个特点:第一,正三角形分布形态。在环境监管行政系统中随着层级部门由上至下的分布,不作为现象呈现逐渐递增的趋势,越是低级的监管部门,不作为现象就越普遍越突出。第二,外部干扰严重。除了受限于地方保护主义,不得不被迫放弃某些行政权力外,还存在监管人员碍于人情或利益关系主动放弃行使监管权力的行为。第三,责任的间接性。环境监管主体对于其不作为行为产生的环境违法问题往往只负间接责任,在现实情况中,由于较难被追究刑事责任,而造成罚不当罪,导致由于监管疏漏造成的环境问题层出不穷。第四,监控困难。环境监管人员以不作为的方式怠于履行自己的职责,具有隐匿性,因此导致监控困难。企业作为受益方不会揭发,而普通民众作为环境权益受害者又不易发现,要经历较长时期,直至出现

较为明显的环境破坏或污染问题时才会受到人们关注,不作为的法律责任才得以追究。环境行政不作为的问题不能被及时曝光,这也增加了监控和追究该类行为法律责任的举证困难。

(二)环境监管不作为的危害

环境监管是阻止环境问题发生的最后一道防线,相比于环境事故的直接造成者,作为监管者的环保部门责任甚至更重,由于环境监管不作为导致的后果极具危害性。首先,危害公民的环境权。由于环境监管部门缺乏有力的监管而造成的环境问题,不仅影响人们的生产和生活,更是伴随着无视公民的环境状况知情权的情况,致使公民的环境权受到严重侵害。其次,破坏政府的公信力。环境监管不作为极易造成严重的环境问题,涉及到众多公民的利益,其引发的信访、上访等社会矛盾不仅影响社会和谐,更会大大降低人们对政府工作的满意度及信任度,破坏政府的公信力。再次,增加企业环境违法事件发生的概率。由于环境监管部门的懈怠行为,使产生环境违法行为的企业逍遥法外,这无疑起到了纵容违法的负作用,增加了侵权事件发生的概率。最后,严重破坏经济与社会、人与自然的和谐发展。由环境监管不作为行为引发的一系列环境问题不仅会增加行政案件、民事案件的发生几率从而损坏社会公共利益,而且对环境与资源也将造成严重的污染与破坏,对经济的可持续发展和社会的和谐进步产生极为不利的影响。

二、地方环境监管部门行政不作为的表现

我国每年都发生大量环境污染事件,而这些事件往往都与地方环境监管部门的行政不作为有关。由于环境污染的特殊性,污染源和污染者较难判定,对于监管人员是否履职的判定更是难上加难,只能以其在环境许可、环境监察中的表现,以及对待环境违法的态度等方面为线索来进行判断^[3]。下面我们就以公共政策过程为框架,分析地方环境监管部门在整个环境政策过程中的不作为表现。

（一）环境政策制定的不作为

政府为履行环境管理的义务,需要采取相应的措施,其中制定政策是非常重要的步骤,决定了该项政策的生命力和作用。然而,由于环境政策制定不作为导致的政策滞后,致使环境问题的解决缺乏依据,使相关环境问题变得“无法可依”。如国家为了实现污染防治和生态保护的目标,已经于 2015 年 1 月实行了新环境保护法,不仅完善了很多制度更是对政府的管理职责进行了明确规定。然而地方政府实施新环保法的情况并不乐观,环境政策制定的不作为导致许多地方的环境保护条例迟滞多年才出台,明显落后于国家政策的发展步伐,也无法适应环境问题的变化,严重影响了环境政策的执行效果和政策目标的实现。

（二）环境政策执行的不作为

政策执行是实现政策目标的基本途径。环境政策制定的再好,如果在执行环节出现问题,那么也将事倍功半。目前,我国环境政策执行的总体情况不容乐观,存在很多执行不作为现象,使政策目标的实现变成空谈。一方面环境政策执行主体过分注重政策宣传而忽视政策落实,不采取可操作性的政策执行措施,严重影响政策目标的实现。另一方面政策执行不作为还表现为环境政策执行过程中的失职。如缺乏环评程序就允许企业开始生产活动,放弃对可能造成的污染进行事前预防的机会,导致不达标的企业钻了空子,为环境问题留下重大隐患。另外,在行政许可阶段未尽合理注意义务也属于环境监管不作为的范畴,在我国发生的一些重金属环境污染案件中,环境监管部门注意义务的缺失成为重要因素。

（三）环境政策监督的不作为

政策监督是确保环境政策执行沿着既定的方向发展,实现政策目标的重要保障。日常环境监管中极易出现的各种行政不作为现象,将严重影响政策的实施效果。如湖南省浏阳市发生的长达三年之久的镉污染事件,对当地居民的生活产生了严重影响,但环保部门监督责任的缺失致使其并未及时发现并制止违法现象的

发生,导致危害结果非常严重,监管部门行为上的懈怠,属于典型的监督不作为行为。同时,处罚不力也属于监督不作为的范畴,例如 2011 年我国发生的紫金矿业污染事件给当地环境造成了非常恶劣的影响,给居民的生活带来了巨大的损害。当时紫金矿业的生 产存在大量的违法行为,但当地的环保机构并没有及时消除隐患,只是做了简单的处罚而已,最终导致了污染事故的发生。

（四）环境政策调整的不作为

环境政策具有前瞻性和灵活性的特点,可以随着政策环境的变化而做适当的调整,从而保持政策方案与政策环境之间良好的动态关系。然而现实生活中普遍存在环境政策调整的不作为,环境政策得不到及时调整,导致政策过时,致使不但不能正确规范和引导人们的行为,还会对环境造成非常恶劣的影响。例如,地方污染物排放标准的制定应充分考虑当地的现实情况,如果该地区污染较严重,则应适当调高排放标准,以利于环境的可持续发展,然而现实生活中由于监管部门政策调整的不作为导致的环境问题也不在少数,给环境造成了不可估量的损失。

三、地方环境监管部门行政不作为的成因

行政不作为的成因是多方面的,要深刻认识地方环境监管部门行政不作为的现象,就必须全面剖析其表象背后的真实本质及成因。

（一）传统文化因素的影响

封建统治中形成的官场文化对我国政治文化的发展产生了非常深远的影响,两千多年的封建专制文化使官本位思想深入社会的方方面面,行政人员缺乏正确的文化价值观念和职业操守,为行政不作为现象的出现孕育了温床。另外,与传统发展观相联系、相适应的政绩观的偏差也是环境监管不作为现象产生的文化因素之一。传统的发展观具有片面性,盲目追求经济的发展而忽视社会生活的全面进步,甚至以牺牲环境为代价,使资源和环境遭到严重破坏。

在传统发展观的影响下,官员的政绩观也出现了极大的偏差,出现了唯 GDP 是从的片面的政绩考察现象,地方保护主义有了堂而皇之的理论依据。由于隶属关系的缘故,地方环境监管部门形同虚设,不作为问题的出现自然就不可避免。

(二)官员个体因素的影响

思想决定人的行为,监管人员的思想因素在不作为的现象中起决定性作用。正如习近平主席所言:“对党员、干部来说,思想上的滑坡是最严重的病变,‘总开关’没拧紧,不能正确处理公私关系,缺乏正确的是非观、义利观、权力观、事业观,各种出轨越界、跑冒滴漏就在所难免了。”^[4]在现实中,有些环境监管人员官僚气息严重,只享受权利却不履行义务,把党的理想信念、根本宗旨、国计民生抛之脑后。另外,从经济人属性的角度分析,受自利动机左右,有意放弃自己的职责以谋取私利,弃国家与社会的公共利益于不顾。在全面从严治党形势下,他们虽不敢再“胡作为、乱作为”,但由于缺少利益驱动,也不愿再积极作为。

除此之外,能力不足也是不作为的重要因素。受限于体制方面的因素,环保部门缺乏系统的培训,致使很多环保行政人员缺乏较强的环保政策认知和执行能力,加之高校缺乏对相关人才的培养,导致人才供应不足。再加上受个人工作经历的影响,许多环保人员习惯不按规则办事,而是一味遵循潜规则从而获得私利,在从严治党的要求下显得方寸大乱,不知该如何行事。“本领恐慌”问题,也是其选择行政不作为的个人因素之一。

(三)环保监管体系不健全

一方面,环境行政体制不完善。“纵向分级,横向分散”是我国现有的环保行政体制表现出的结构特点,双重领导成为限制地方环保机构发展的重要原因。由于其人、财、物都由当地政府管辖,缺乏独立性,因此受到地方保护主义的严重影响。为获得短期经济增长,地方官员往往将弱化环境监管作为其“优势”条件,为其招商引资、发展本地经济服务,将具有明显外部

性的环境政策变成被牺牲的一项公共服务^[5]。

另一方面,组织结构的复杂性也导致环境政策执行主体职责不明,横向协调无力。环保执法过程相对复杂,仅靠单个部门的努力是无法顺利完成的,需要多个部门密切合作。但由于相关事项没有明确界定,导致部门之间分工不明确,又缺乏相应的协调机制^[6]。凡是可以为本部门带来利益的事情,各部门都积极踊跃,反之则相互扯皮、推诿、不愿作为,导致环境执法效率低下,环境问题得不到有效解决。

(四)监督机制不完善

当前,在环境政策执行的过程中,主要是靠执行者的自觉性和纪律约束,公众监督严重缺位。虽然公众环保意识有所加强,但环保知识的匮乏以及参与机制的不完善仍然阻碍着公众实行参与和监督的权利。同时,为广人民环境利益发声的环保 NGO 也面临发展困境。环保 NGO 作为民间环保组织,在宣传环保知识、调动公众参与环保活动的积极性上都起到非常重要的作用,而且能针对环保活动为政府提供建设性意见^[7]。但目前我国地方环保 NGO 的发展受到很多限制,面临着官方介入程度过大、自主权利过小、资金短缺、环保人员专业素质有待提高等困境,这也在一定程度上限制了公民参与环境保护、实施监督的权利^[8]。

(五)环保行政问责制不规范

我国缺乏环保行政问责的系统法律,相关法律规定比较零散、薄弱,“虽然目前有较多规定涉及环保问责,但大多分散于各项政策文件中,未能形成系统的体系,导致执法困难”^[6]。我国的新环境保护法规定,“应加大责任追究力度,对渎职、失职的公职人员从严问责”,“领导干部虚报、谎报、瞒报污染情况将会引咎辞职”,然而,对谁来问责、问责标准、怎样负责并没有明确规定。当环保行政问题涉及到领导时,具体怎么追究,甚至有无追究都没有公众来监督,导致最终大事化小,小事化了,使环保问责丧失权威性,难以发挥其应有的作用^[9]。

四、治理环境监管不作为的措施和对策

基于上述分析,为进一步解决我国地方环

境监管部门行政不作为的问题,加强我国环境监管的法制建设,应着重采取以下几方面的对策和措施。

(一)对环境监管人员加强文化教育

一方面,加强行政伦理教育。通过强化行政意识、行政情感和行政态度等行政文化的诸多要素,使环境监管人员形成正确的行政价值观,摒弃官本位的不良思想,形成内在的约束机制。另一方面,树立科学的发展观和政绩观。党的十八大提出了建设“五位一体”的总体发展布局,要求把生态文明建设放在突出位置,十九大进一步提出“为把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国而奋斗”的战略目标。“美丽”一词的增加使“五位一体”总体布局与现代化建设目标有了更好的对接,突出了环境的基础地位和作用。在科学的发展观的引导下政绩观也应做相应改变。将环保考核纳入政绩考核体系,使之与官员的晋升挂钩,让地方政府在考虑经济发展的同时兼顾环境的保护,激励地方政府进行环境治理^[10]。

(二)提升环境监管人员的责任与能力

首先,提高环境监管人员责任行政意识。责任行政是现代法治政府应当恪守的基本理念。行政不作为问题正是由于监管人员责任意识的缺乏以及责任追究机制不健全而产生的后果。而应该通过教育与培训,提高监管人员责任行政的意识,使其正确认识职权与职责的统一性,形成对自己行为负责、对社会整体利益负责的责任感,防止无利不图的行政不作为现象。

其次,要根据从严治党的新要求,提高环保人员的能力与责任意识,发展其创新能力、为民办事的能力,克服本领恐慌。正如习近平总书记所言:“要加强对干部的教育培训,针对干部的知识空白、经验盲区、能力弱项,开展精准化的理论培训、政策培训、科技培训、管理培训、法规培训,突出针对性和实效性,从而增加兴奋点、消除困惑点,增强工作责任感和使命感,增强适应新形势新任务的信心和能力。”^[11]要重视环境监管人员岗前培训和在职培训,根据现实情况有针对性地确定培训内容,努力破解“不

会查”“不敢查”的实际问题,充分发挥专家的作用,采取多种形式的教学方式,大力提高执法人员的专业素质和实际操作能力。

(三)优化环境监管部门内部结构

打破传统的环保体制是使地方环境监管部门有效发挥监管作用的重要前提。

首先,实行垂直管理,维护地方环保部门的独立性。2015年召开的十八届五中全会提出了实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理的环境管理体制体制改革方向,这不仅有利于提高管理效率,促进我国环境治理体系的优化,而且能够有效避免地方政府的干扰,使环保部门更好地履行保护环境的职能。目前已经有多省在进行垂直管理试点工作,我们应因地制宜地创新方式方法,并针对试点出现的问题不断改进,争取早日完成环保体制调整工作。2018年4月,生态环境部发文对河北、云南两省的环境执法工作给予了通报表扬,其中河北省为加大执法力度建立的省、市、县三级环境执法指挥管理体系非常值得借鉴。为了环保工作的顺利完成,河北省创新建立了以省环境综合执法局为龙头,市、县环境执法力量为基础的环境执法指挥体系,为打赢“蓝天保卫战”提供了有力的执法保障。

其次,强化部门协作,加强统一监督管理。建立起有效的环保部门统一监督管理与分部门监督管理相结合的机制,完善相关规定并努力实现信息共享,形成高效的联合执法体系。在“2016—2017 利剑斩污”专项行动中,河北省环保部门主动协调公、检、法部门,强化工作衔接和信息沟通,形成了极强的工作合力,有力打击了环境污染违法犯罪行为。

最后,全面深化生态环境监管体制改革。十九大报告提出了加强对生态文明建设的总体设计和组织领导、设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构、完善生态环境管理制度等方案,这一体制改革的部署不仅体现了生态系统的综合性和监管的综合性,而且可以克服多头监管和“碎片化”监管问题。目前,我国多地已经开展了试点工作,并已经取得了显著的

成效。不过,由于这是一种新型的、综合性监管机构,由于现阶段缺乏相应的理论指导和实践经验,面临的困难甚至阻力会非常多,需要不断探索,边改革边纠错,在清理各部门交叉职责的同时,最重要的是建立、健全有效的监管制度,这是监管体制的基础、支撑和法律保障。

(四)强化社会监督

首先,加强环境宣传教育,提高公众的环境知识水平。环保教育从孩子抓起,在中小学开设环保课程,让孩子从小学习环保知识,培养孩子的环保理念。广泛开展环保公益活动。例如,环保知识讲座进社区,制作并投放环保公益广告等,加大环保知识的宣传,提高公众的环境意识和知识水平,使其充分了解环境状况和自己的环境权利、义务,从自身做起遵守环保规定,并积极参与环境保护。

其次,完善环境信息公开制度。在环境信息公开的基础上将环保部门对行政主体的有关审批、许可、发证、处罚等行为,以及执法人员、行政程序等信息向公众公开,增加透明度,让公众对环境监管行为有更深刻的认识以便行使监督的权力。例如,河北省为完成《大气污染防治行动计划》,扩大宣传,开通了“河北环境执法发布”公众号,并设立了“大气环境问题曝光台”,邀请各媒体记者进行“伴随式”采访,在全面曝光环境违法案件的同时让环境执法走入公众视线,努力营造浓厚的执法氛围并鼓励公众监督。研究表明,较高的公众环保诉求会推动地方政府采取更多措施改善环境质量,因此,在重视政府网站、媒体和听证等多种形式扩大信息公开的基础上,应同时注重公众反馈意见的收集,畅通公众表达自身诉求的渠道,尊重公众表达诉求的权力,这对于环境行政不作为的防治具有重要意义^[12]。政府可以充分利用现代网络及大数据技术的优势,建立线上线下的沟通模式,通过建立网站、APP、微博、公众号等方式,实现与公众的信息双向流通。例如,由烟台广播电视台和烟台市社科联主办,胶东在线网站承办的“网上民声”平台,为公众参与公共事务的治理提供了新的渠道。截至目前,网上民声的参

与部门和单位数量为208个,政府部门会就相关问题发布公告,公民也可以就任何一个部门或单位提出咨询、建议、反馈和投诉,相关部门的回复状态及内容会在平台显示,同时也有回复率及满意度的测评。平台的运用,让不少利益相关者的意见与问题得到了回复与解决,也切实地将公众力量引入到了公共事务的治理之中,实现了政府与公众的交流与互动。

最后,积极促进环保NGO的发展,让我国的环保NGO更具独力性,能够实现自主发展,优化其登记注册程序及准入标准,使其在环保领域发挥更大的作用。另外,政府应多创造激励条件鼓励环保NGO的发展,例如提供政策支持及资金支持等,使不断强化的环保组织成为公民参与环境保护的有效途径。

(五)建立、健全环境监管不作为问责模式

一方面,完善环境行政法制,明确法律责任。其一,完备环境行政法律、法规,使其更加系统化,不仅要明确环境行政主体的法律地位和环境行政权利,而且还要在此基础上扩大环保行政不作为的收案范围,做到真正的有法可依。其二,可以通过实施网格化环境监管模式使环境行政主体的责任更加明确,使环保人员各司其职,有效避免推诿扯皮现象的出现,同时还能够提高环境执法效率。

另一方面,建立、健全环境监管不作为的责任追究机制。其一,实现行政问责的制度化。将行政违法关进制度的牢笼,制定系统的问责法规,将环境监管人员的日常行为纳入问责的范围,实现行政问责的制度化转变。其二,提高问责系统的开放性。由于问责系统内部的封闭性,导致外部监督困难,公众监督的空间非常小,因此提高问责系统的开放性很有必要。其三,实行环保“终身追责”制。环保领域内的失职渎职都具有长期性、隐蔽性,因此有必要实行终身问责制,使环保责任得以追究。早在2015年我国已提出了环保“终身追责”制,十九大也提出完成划定生态红线工作,也为追责制的完善提供了基础,使终身问责制有据可依。另外,

明确责任追究的主体及追究责任的具体情形将更便于操作,避免环保“终身追责”制流于形式。

参考文献:

- [1] 张凌云,齐晔. 地方环境监管困境解释——政治激励与财政约束假说[J]. 中国行政管理,2010(3):93-97.
- [2] 邓可祝. 论环境监管不作为的国家赔偿责任[J]. 上海政法学院学报(法治论丛),2013,28(6):84-91.
- [3] 阮李全,胡耘通. 论环境行政不作为的控制机制[J]. 社会科学家,2009(5):80-83.
- [4] 习近平. 在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话[N]. 人民日报,2014-10-09(1).
- [5] 张征宇,朱平芳. 地方环境支出的实证研究[J]. 经济研究,2010,45(5):82-94.
- [6] 毛晖,余爽. 地方政府环境治理的激励机制及其优化路径[J]. 新视野,2017(5):35-41.
- [7] OZOLA A. Limiting environmentally harmful economic activities; the role of environmental ngos and activist groups[J]. Journal for Labour & Social Affairs in Eastern Europe Quarterly of the European Trade Union Inst, 2011(14):131-142.
- [8] 叶大风,李林颖. 地方政府环境政策执行偏差及其矫正[J]. 管理观察,2017(14):188-190.
- [9] 周适. 环境监管的他国镜鉴与对策选择[J]. 改革,2015(4):58-68.
- [10] 孙伟增,罗党论,郑思齐,等. 环保考核、地方官员晋升与环境治理——基于 2004-2009 年中国 86 个重点城市的经验证据[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版),2014,29(4):49-62.
- [11] 习近平. 在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话[N]. 人民日报,2016-05-10(1).
- [12] 郑思齐,万广华,孙伟增,等. 公众诉求与城市环境治理[J]. 管理世界,2013(6):72-84.

(责任编辑:夏玉玲)