

以“守法”理念完善环境监管和执法制度

专访环境保护部环境监察局副局长汪冬青

文 / 宋旭

今年是新《环境保护法》(以下简称《环保法》)的实施元年,而环境监管与环境执法工作是新法发挥“牙齿”作用的重要手段和方式,加强环保执法是做好环保工作的基石。李克强总理在今年“两会”记者会上表示,环境治理的要害就是严格执行新出台的《环保法》,《环保法》不是棉花棒而是杀手锏,陈吉宁部长也誓言要彻底改变环保执法“过松过软”的状况。今年可以说是环保执法年,社会各界都期盼着通过强有力的环境执法改变目前的环境管理现状,做美好环境的守护者。为此,本刊专访了环境保护部环境监察局副局长汪冬青,全面剖析新《环保法》下的环境监管与环境执法工作。

汪冬青对本刊指出,新《环保法》实施近半年来确实起到了“震慑”作用,开局很好,但要“落地”还需要搭好三架梯子,要尽快确立以“守法”为基础的环境监管和环境执法制度,形成以“督促守法、引导守法、鼓励守法、惩治违法”为一体的完整的执法理念和执法目的,这样才能从根本上解决目前执法中存在的被动、疲于奔命、效率不高、效果不大等问题。

“史上最严”《环保法》严在何处?

《中国环境管理》:今年1月1日开始实施的新《环保法》被称为“史上最严”环保法,您如何理解“史上最严”?

汪冬青:所谓“史上最严”,我认为主要体现在三个方面:

首先,新《环保法》提出了更高的要求,表现在对政府、对企业、对社会都提出了更高的要求。对政府而言,不仅仅要求其对环境质量负责,而且明确规定了怎么负责,怎么去履行责任,对于政府应该做的事,从规划、财政、政策等各个方面提出了明确要求。同时,也对政府所属的各个部门提出了更高要求,如对环保部门、对农业部门、对其他负有环境监管责任的部门提出了更高要求。对企业而言,以前法律只是一般性地规定企业要达标排放,要治理污染,现在还规定了要公布环境信息、履行环境责任,提出了一系列更高要求。还有一点大家不容易注意到的

是,它对社会也提出了更高要求。比如,公民要履行自己的环境义务;社会组织,除了享有环境知情权之外,还要积极参与,为此法律规定了环境公益诉讼等。

其次,新《环保法》明确了更大的责任。对政府,规定了何种情况下政府主要领导要引咎辞职,何种情况下监管不到位要实行行政追究。对企业,不但规定了有可能承担罚款等经济责任,还有可能承担拘留等刑事责任,这在以前是没有的。对公众、对社会而言,环保已不单单是政府、企业的事,而是全社会共同的事。新《环保法》专门设了“公众参与”,用一章的篇幅论述规定了社会责任。

最后,新《环保法》赋予了更强的手段。这也是体现“史上最严”最突出的一个方面,即最硬的执法手段。执法手段上大家关注比较多的,像按日计罚、查封扣押、责令停止排污、责令停产治理等。其实,最硬的执法手段表现在方方面面。举例来说,以前法律对于未批先建的处理,第一是责令停止建设,第二是责令限期补办环评手续,第三是限期没有补办手续的,可以处以罚款;但是按照新《环保法》,不但可以直接予以处罚,可以责令停止建设、责令限期补办环评手续,而且还有两个“杀手锏”,其一就是可以责令恢复原状,这对企业来说是一种致命打击,其二是可以追究主体责任,包括企业法人的责任和审批该项目的政府相关人员的主体责任。这里就体现出了“史上最严”。

《中国环境管理》:您认为新《环保法》最大的立法转变是什么?

汪冬青:除了以上三点体现了“史上最严”之外,该法最大的立法转变就是着力解决多年来困扰环保的大问题,即“违法成本低、守法成本高”的问题。也就是说要充分运用市场机制做环保,用市场经济下的利益驱动机制来促进各方守法,形成“违法成本高、守法成本低”的社会氛围。

《中国环境管理》:您能具体谈谈新《环保法》怎样体现“违法成本高、守法成本低”的原则,解决环保老大难问题吗?

汪冬青：首先是在对于未批先建的处理上，新法规定的违法代价是很高的，可以责令恢复原状。还有一个体现在按日计罚的原则上，法律规定的比较清楚，不但规定了罚什么，还规定了罚到哪。在考虑罚款数额时要综合考虑以下因素：第一，规定了要考虑其治理成本；第二，要考虑对环境的损害；第三，要考虑违法所得。有了这样三个原则，再实施按日计罚，其违法的成本就比守法的成本高得多。罚款不光是包括环境治理成本，还要把企业违法所得、环境损害都计算入罚款数额中。这样就能体现出违法成本高，形成市场经济条件下的利益驱动机制。

所以，我们说新《环保法》是“史上最严”并不是空洞的一个宣传口号，而是有实实在在依据的。很多同志只是在口头说“史上最严”，并没有真正理解严在哪，在哪里体现“史上最严”，如何运用“史上最严”《环保法》。我个人感觉，至少在如上三个方面和一个立法原则上，体现了“史上最严”。

新《环保法》“落地”亟需“搭梯子”

《中国环境管理》：您认为新《环保法》实施中最关键的问题是什么？

汪冬青：新《环保法》毕竟是国家层面的法律，不可能规定的那么具体，也做不到，所以新《环保法》实施的当务之急我认为就是“搭梯子”。要按照法律规定的原则、内容通过各种具体规定落到实处。具体来说有三个方面：

首先，国家层面需要“搭梯子”。目前，环保部为新《环保法》实施已经做了大量工作，出台了五个配套规定，即《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》、《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》、《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》、《企业事业单位环境信息公开办法》，以及与公安部等部门联合出台的《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》。但是仅有这五个配套文件依然不够、不完善，还要继续搭。

其次，各省、自治区、直辖市要“搭梯子”。新《环保法》中明确授权地方根据自身实际进行细化的地方，要通过地方性法规和规章予以配套和落地。典型的例如，按日计罚的其他种类，就需要由地方性立法来细化完善。

第三，各级都要“搭梯子”，一层一层搭到底。举例来说，《企业事业单位环境信息公开办法》中规定了重点排污企业的环境信息应该公开，那么哪些是重点排污企业呢？对于国家来说，有国控重点排污企业；对于省级来说，有省控重点排污企业；对于市级来说，有市控重点排污企业。如果作为一个市、一个县的政府，没有把“梯子”接下来，没有确定各自相应的重点排污企业名单，那么说企业环境信息公开就

是假的。哪些企业应该公开，哪些企业应该鼓励公开，各级省、市、县、镇相关部门，都要按照新《环保法》的基本原则、基本理念、基本内容在自己所辖区域内按照已有的地方法律和标准把“梯子”搭建落地。

现在很多地方在执行过程中都说新《环保法》规定得太笼统、太原则，不好执行，其实是从积极的一面去考虑和认识问题。如果各级政府部门不能积极主动地“搭梯子”，《环保法》就是写上100万字也不能囊括中国各地千差万别的所有情况。所以，对于新《环保法》的实施来说，一定要提高认识，各级都要发挥能动性把“梯子”搭好，真正使其“落地”。

新《环保法》开局，“震慑”显威力

《中国环境管理》：今年是新《环保法》的实施元年，开好局非常关键，您能谈谈目前开局的整体状况吗？

汪冬青：新《环保法》的实施需要国家、地方各级共同推动和促进。目前，从我在各地调研的角度来看，地方在主动推进新《环保法》实施方面，做了大量工作。可以说，集中体现在三个方面：

第一，学习、宣传和培训。这个各地普遍意义上都在做。学习是对环保队伍自身的，宣传是对社会各界的，培训既是自身的也是社会各界的。其中一个比较好的做法是，拿出之前的案例，按照新旧法对比进行宣传、培训。这样就比较形象地让大家理解，按照老法是怎么处理的，按照新法应该怎么处理，让企业知道违法后即将受到的处罚将严到哪、严多少，这种宣传是非常有意义的。

第二，抓住实施年，开展环境保护执法大检查。这个各地也是做得有声有色。新《环保法》是今年1月1日实施的，环境保护执法大检查的一个重要意义就是查清历史的违法行为，并及时予以处理；同时，严厉打击新发生的违法行为，按照新《环保法》的要求，依照“违法成本高、守法成本低”的原则进行处理。

第三，如何把对应的执法手段运用好，各地都在积极探索。比如，按日计罚、查封扣押、司法移送，全国都出现了一批案例，起到了震慑作用。这也是我认为新法实施近半年最大的成效，就是对于环境违法行为起到了“震慑”作用。但也应该看到探索的过程还是比较艰难的，也将是一个长期的过程。

确立以“守法”为基础的环境监管和环境执法制度

《中国环境管理》：社会各界都对新《环保法》寄予厚望，期待它能一改环保的弱势地位，成为治污真正的“杀手锏”。请您谈谈对于环保执法的理解。

汪冬青：我认为环保执法主要有三层意思：

首先，从1973年我国第一部环境保护的综合性法规——《关于保护和改善环境的若干规定（试行）》算起，我们已经有40多年的环境保护历史了，经验告诉我们，加强环保执法是做好环保工作的一个基石。如果环保执法工作没做好，想在中国推动环保事业的发展是不可能的。应该说这些年我们的环保执法工作取得了很大的成绩。

其次，总结多年的执法经验，我们的执法工作存在一个重大的缺陷和误区。这个缺陷在于我们的制度设计、建立的理念基础有偏差。我们现在无论是执法还是监管，都是建立在“违法”基础之上的，也就是说违法怎么管、违法怎么查、违法怎么处，其前提都是“违法”，这是缺陷和误区。它导致的一个现实是，所有发生的环境问题都可以说是监管不到位、执法不到位造成的，恰恰忽略了市场经济机制下许多重要的内在规律。我曾经有个很形象的比喻，把环保执法工作比喻成“猫捉老鼠”。按照这个思路工作，别说是现在7万人的执法队伍，就是70万人也照样看不过来。全国1000多万企业如何监管得过来？所以，亟须确立的是建立在“守法”理念上的监管制度和执法制度，这一点是非常重要的。

这就引出了第三个非常重要的概念。我们的环保执法是什么？很多人说环保执法就是查处环境违法行为，表面上看这种说法是对的，但其实只对了四分之一。我们的环保执法理念和执法目的，我归纳为四句话：督促守法、引导守法、鼓励守法、惩治违法。现在大家的注意力还仅仅停留在惩治违法这一点上，这也是缺陷、是误区、是观念上的不足。这种看法就把“守法”整个忽略掉了，无形中把“守法”放在了边缘和不重要的位置，必然导致目前执法上的被动、执法上的疲于奔命，执法效率不高、效果不大，这是非常要命的。因此，我们必须尽快确立以“守法”为基础的环境监管和环境执法制度，形成以“督促守法、引导守法、鼓励守法、惩治违法”为一体的完整的执法理念和执法目的。

《中国环境管理》：您提到要建立以“守法”为基础的环境监管和环境执法制度，能举例详细说明一下吗？

汪冬青：这样的例子很多，国外发达国家的环境执法制度设计基本都是以“守法”理念为基础的。就国内来说，也不是没有这样的样例。例如我们国内的税收制度，其设计理念就是以守法为基础，个人或企业所得税由个人或企业自行申报，法律设定每个法律主体都是守法的，都是如实申报税款的；税务部门每年进行1%的税务抽查，守法的增加主体诚信，违法的就要予以处罚，补缴税款，并追究其偷税漏税的责

任，这样税务执法始终就能够处于主动状态。如果某个人或是企业偷税漏税，难道就是税务部门监管不严吗？好像从来没有这个说法吧。而我们的环境问题呢？企业偷排漏排，不是首先考虑追究企业的责任，而是考虑环境监管部门的责任，考虑是监管不到位造成的环境损害。可以说，我们的制度对于执法已经规定得很多很细了，比如甚至细化到对于什么类型的企业需要多长时间执法检查一次，可为什么还是监管不到位呢？

除了目前我们的执法力量薄弱、能力薄弱的现实以外，执法中更为重要的一个原因是执法的科学性，导致执法效率、执法效果很不尽如人意。例如，我们到企业去执法，说实话，待半天就算是多了的，一到企业就到排污口取样看看有没有超标，看看治污设备是否正常运转，这就已经非常不错了。而发达国家的执法不是这样的，首先执法面没有这么宽，类似于我们的税收监管模式，执法面不大，但执法有深度，每到一个企业至少要一个星期甚至一个月，进行彻查，从原材料到产品，对企业生产的方方面面情况彻底查清。这就真正体现了执法的四个方面，即“督促守法、引导守法、鼓励守法、惩治违法”。而且，只要查出问题，就要追溯以往进行责任追究，一旦违法就有可能家破人亡。当然这也与发达国家社会诚信体系比较完备等其他方面相关。而我国目前的环保执法主要还是杜绝以后。

《中国环境管理》：追溯以往与杜绝以后究竟有多大区别呢？

汪冬青：所谓追溯以往，就是说查到企业违法排污了，就认为其从上次检查合法之日起都是违法的，除非企业能够自证清白；而杜绝以后，则是说查到企业违法排污了，要求企业今后不能再违法排污了。这是一种执法理念上的不同，在这方面新《环保法》也存在不足。比如对于按日计罚，新《环保法》规定，对于违法排污企业要责令限期改正，如不改正，从改正之日起按日计罚，罚到改正之日为止。如果按照追溯以往的立法理念则应该是从上一次环保检查之日起计算，认为违法企业自上次检查到此次查到违法的时间区间内都是违法的。企业若想抗辩，必须自证清白，承担举证责任；而不是让政府来帮助企业证明合法还是违法。这样才能真正体现完整的执法理念，体现违法成本高的立法原则。我们现在的制度设计还没有形成以“守法”为理念基础的体系架构，比如我们的排污收费制度，要求企业申报排污数据，但申报的数据不作数，还需要政府核定，再按核定后的数据进行征收。其制度前提都是违法，设定企业都是不能够如实申报数据的，这样就加重了政府的监管责任和监管难度，不能充分发挥和调动社会各界的力量。

环境监察工作如何履职尽责?

《中国环境管理》:新《环保法》不但在执行上体现了史上最严,而且还是史上最严的责任追究法,规定了一系列对于监管不到位的追责制度,这就要求环保部门必须履职尽责,请您谈谈对此问题的看法?

汪冬青:确实如此,新《环保法》也是一部责任追究法,不但要追究违法企业及其主要成员的法律責任,而且规定了对于负有环境监管责任的政府相关部门的法律責任,如果不能履职尽责就有可能被追责。对于环保部门履职尽责问题,我想主要有以下几点需要注意:

首先,理念上要更新。从我们的执法理念、制度设计理念,都要与新《环保法》相衔接、相一致,切实树立以督促守法、引导守法、鼓励守法、惩治违法为一体的执法理念和制度设计,建立以守法为基础的环境管理制度。

其次,要切实履职尽责。要不断规范环境执法行为,完善环境执法制度,提高环境执法和监管效果与效能,真正做到规范执法、计划执法、科学执法和留痕执法。要充分运用和发挥环境技术、信息技术、监管技术等手段和优势,增强环境执法部门履职尽责的能力。

最后,要准确定位。环保部门,以及其他负有环保监管责任的部门,都要准确定位。只有把自己的位置定准才能尽职履責。

《中国环境管理》:您能再详细说一下准确定位的问题吗?

汪冬青:举例来说吧,发生了环境突发事件,环保部门的定位在哪?很多地方都误解了,认为突发事件的应急处理是环保部门的责任,这就大错特错了,这就是定位不准,会不可避免地被追究责任。定位应该在哪?我认为最主要的是两个方面:

一是说清情况。组织、邀请相关的环境部门和专家做好调查,提供相应环境数据和环境分析,为进一步控制事态、减少损害、科学决策提供依据和支撑。

二是当好参谋。通过对事实的分析和翔实的数据,从部门职能角度提出处理建议,即采用什么方法能够最大限度、最小成本地减轻环境损害,并把相应的分析报告和决策建议报给负有应急事件处理主体责任的部门。

至于其他方面的事情就不是环保部门的职责了,也承担不了。环境管理制度不能够太过理想,追求尽善尽美、包罗万象,这是误区,最后的结果只能是把环保置于被动和弱势的位置上。

《中国环境管理》:关于环境执法的履职尽责有没有什么标准或规范呢?

汪冬青:我们现在正在做这方面的工作,计划今年下半年出台一个部令,《环境监察工作履职尽责规定》。规范环境监察和执法工作,推动执法标准化建设,详细规定环境监察工作应该怎样履职尽责,并在系统内建立一套不履职尽责的责任追究制度,比如调离、吊销执法证书等。通过制度建设加强与完善环保系统内的责任追究,切实推动各级环保部门履行法律赋予的責任和义务。

(责任编辑:徐昊)