

论完善环境执法的立法基础

翟勇

(宁波大学法学院/东海研究院, 宁波 315211)

【摘要】环境执法是环境法律实施的重要组成部分。环境执法以环境立法为前提。基于环境立法确立环境执法体制、执法范围和功能。环境执法随着环境立法的不断深入和拓展而不断完善,特别是执法范围和功能不断拓展。环境执法的范围和功能从以控制环境污染为开端,到逐步向管理资源开发利用、保护珍贵的动物和植物、保护生态环境等方面扩展。近年来,环境执法在进一步完善和提升污染防治水平的基础上,开始关注并不断强化提高资源利用效率、维护生态和生物安全,使其执法范围不断拓展,功能不断增强,参与的主体也不断增加。这些均基于环境立法的不断发展和完善,其结果使得环境执法在维护国家安全、促进经济社会高质量发展方面的重要作用越来越明显,在推进国家法治建设和完善法治体系中的重要作用更为突出,地位也不断提升。随着我国经济社会不断发展的不断深化,环境执法的地位会进一步提升,其重要性也将随之增强,将为推进国家治理体系和治理能力现代化,实施国家发展战略发挥更为重要的作用。

【关键词】环境执法;环境立法;执法体制;内涵;范围;功能

中图分类号: D922.68;X2 文献标识码:A 文章编号:1673-288X(2021)03-0075-05 DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202103013

立法和法律实施是法治建设的两个关键环节。法律实施包括行政执法、司法审判和法律遵守三方面内容。本文着重对环境执法及其立法基础进行研究,因此更多地讨论关于环境行政执法的内容。

1 对环境执法及其立法基础的基本认知

对环境执法及其立法基础的认知应当从基本概念入手,并进一步探究其深刻的内涵及其成因,诸如环境执法体制的构建及完善、环境执法的范围及功能,从而更深入地认识环境执法及其在行政执法体系中的定位,特别是在推进国家经济社会高质量发展中的重要作用。

对于环境执法的基本概念,环境法教材给出这样的定义:“环境行政执法是指环境行政机关执行法律的行为,既包括抽象行政行为,也包括具体行政行为。抽象行政行为是指行政机关制定和发布普遍性行为规范的行为。具体行政行为是指行政机关针对特定对象,并对其权利义务产生影

响的行为”^[1]。这个定义一是把环境执法认定为行政执法范畴,即表述为“环境行政执法”;二是把环境执法认定为环境行政机关执行法律的行为;三是把行政执法行为既认定为制定和发布普遍性行为规范的抽象行政行为,也认定为对特定对象及其权利义务产生影响的特定行政行为。环境执法的内涵是环境法研究的成果,以上所述的这三方面内容,是对前述环境法教材定义内涵作出的初步认识。进一步认识环境执法的内涵,还可以从环境执法及环境立法实践过程及其成果环境法律中去深入挖掘。

如前所述,在环境执法概念的基础上,通过对环境立法实践及其成果环境法律的研究,可以更深刻地认识环境执法的范围和功能。因为随着环境立法的不断深入,环境执法的范围也将随之扩展,其功能也会不断增强。这就使得以往从基本概念的角度去理解环境执法内涵的方法受到了较大的挑战,因为环境执法范围和功能随着环境立法而不断丰富和强化,也就自然使得环境执法的

作者简介:翟勇,现为宁波大学特聘教授,曾任全国人大环境与资源保护委员会法案室主任,主要参与环境立法研究及草拟环境法、环境法实施监督检查、应对气候变化和环境外交等工作,重点研究领域为生态、海洋、能源、资源战略和立法技术

概念和内涵不断丰富。

环境法律制定后,能否有效实施是环境法律能否发挥作用的关键,其中环境执法的质量起到十分重要的作用,因为环境法律以规范环境行政行为为主,环境行政管理行为又是关键的环境行政行为。但环境行政管理行为能否高质量地依法发挥作用、环境行政行为能否高质量地运行,决定于环境执法的水平和质量。所以,不断强化环境执法水平和质量是保障环境法律实施的关键,是环境法治建设的重要环节。而环境执法又是基于环境立法,环境执法以环境立法为前提,环境执法的效果也与环境立法的水平密切相关。所以,在强化完善环境执法的同时,也要考虑如何完善环境立法,最终保证使高水平制定的环境法律通过高质量的环境执法得以有效实施。本文题目涉及的范围较为广泛,难以面面俱到,在此仅就有关环境执法体制、执法范围及功能的立法基础谈一点认识。

2 环境执法体制的立法基础

就我国现行环境类法律来看,大多设有环境执法体制的内容。这种执法体制有一些重要的内涵,需要对其开展深入讨论。

(1)关于统一监督管理与分部门管理相结合的问题。在我们的行政管理类法律中,包括那些被称为经济法、社会法的法律中,大多都有这样的表述(即规定)。其中以环境类的法律最为典型,这类法律有的被划分在行政法范围,有的被划分在经济法范围,有的被划分在社会法范围。无论在哪个范围,大多都确立“统一监督管理与分部门管理相结合”的管理体制即行政执法体制。这种行政执法体制的好处,是按照“一件事由一个部门专门、全面负责”的要求,试图保证每一个环境领域的执法均有一个部门负责全面工作,其他部门予以必要的补充,以求使得每一个领域的每一件事务都有具体负责部门的执法保障,不至于出现某一个领域、某一件事务无专职负责、无执法保障的问题。但这种执法体制也可能会出现问

题,其主要原因是我国的行政执法部门根据业务职责划分各司其职,彼此地位平等。至少迄今为止,任何一部环境法律均未明确“统一监督管理部门”与其他管理部门之间存在从属和被从属的关系,或者监督与被监督的关系。这往往会导致一个较为严重的问题,就是统一监督管理做空,各部门管理职责做实,最终可能导致政出多门、各自为政的现象。因此对于一些重要的领域或者区域,这样的管理体制或者执法体制是比较有问题的,其问题主要是一旦在这些领域或者区域统一监督管理做空,分部门管理做实,那就会导致很大的无序问题。因此,党的十八大,特别是党的十九大以来,党中央高度关注这些领域和区域的执法管理体制设置问题。诸如在刚刚通过不久的《生物安全法》、《长江保护法》中,就生物安全和长江流域这两个重要领域和区域(即流域)的立法,均明确设置了“统筹协调机制”,建立了统筹协调机制下的分部门、分地方管理体制。这是与传统的“统一监督管理与分部门管理相结合”的体制有所不同的一种新的执法体制,以确保在这样的领域和区域不出现因政出多门、各自为政而导致无序的问题。这说明,我国的行政执法体制是在变化中发展的,而不是一成不变的^[2-3]。

(2)关于行政监管部门与其他行政执法部门的关系问题。近年来,我国行政管理类法律在对行政执法部门作出规定的基础上,又明确作出了关于“行政监管部门”的规定。这一规定,使许多人认为是要设立专门的行政事务监督部门。但从这一规定的文字内容看,一是没有使用“行政监督部门”,而是使用了“行政监管部门”的表述,从这一表述的字面含义看,这样的部门应当是既监督又管理,或者是监督性质的管理;二是没有明确说明行政监管部门与其他行政执法部门的关系,二者是否为监督与被监督的关系。但从有关各部门的“三定方案”看,二者仍然都是各司其职的行政执法部门,只是在说法上有所不同。由此说来,行政法律实施中的监管部门仍然不同于司法工作中的法律监督部门。司法审判工作中的法律监督部门具有法律监督的权威性,保障司法审判机关严格按照法律的规定开展审判工作。而行政监管

部门则很难通过他们的监督工作,保证其他行政执法机关严格按照法律规定开展行政执法工作,包括环境行政执法工作。就目前的情况看,我国行政执法序列中没有确立这样的制度,行政法律实施的监督部门也就与司法审判工作的监督部门在监督职能上有所区别。如果要使二者的职能相同,就需要对行政执法体制作出调整,将管理部门与监督部门分开,并弄清这种调整的意义和效果。这也需要在法理上进一步深入研究。

(3)关于环境行政执法体制中“监督管理”的含义,确切地说,应当是“监督”与“管理”的关系问题。这需要首先弄清楚“监督权”的含义。现行有关法律在表述上,有时会把两个词同时使用,即“监督管理”,而“监督”和“管理”两个词的含义是不同的,对于不同部门的监督、管理职能来说,也应当是不同的。大多数情况下行政机关的职能表现为管理,有些情况下可能表现为监督,在不同情况下要作出不同的表述和解释。如果从宪法关于“监督”的含义看,那么“监督”的含义主要是指对权力的监督。宪法只在极为个别的情形下作出过“监督和管理”的表述,大多数情形下是单独表述监督的。概括来说,其关于“监督”内容的表述,主要包括如下几种情况:首先是各级人大受人民的监督;二是各级国家行政、监察、审判、检察机关受人民监督;三是一切国家机关和国家工作人员受人民监督;四是全国人大及其常委会监督宪法的实施;五是全国人大常委会监督国务院、中央军事委员会、国家监察委员会、最高人民法院和最高人民检察院的工作,县级以上地方各级人大常委会监督本级人民政府、监察委员会、人民法院和人民检察院的工作;六是人民代表大会代表受原选举单位和选民的监督;七是国务院审计机关对国务院各部门和地方各级人民政府财政收支及国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支进行审计监督,地方各级审计机关依照法律规定独立行使审计监督权;八是最高人民法院监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作,上级人民法院监督下级人民法院的审判工作;九是检察院是国家的法律监督机关,依据行政诉讼法

的规定,可以监督行政机关的工作,根据刑事诉讼法的规定,有权监督司法机关和行政机关公职人员的职务行为。由以上可以看出,宪法规定的这些监督内容,均为对权力的监督。仅有一项监督内容与上述不同,即宪法第十一条规定,国家“对非公有制经济依法实行监督和管理”。根据宪法的上述规定,除第十一条规定的情形外,在其他情形下,行政机关应该是不能对行政相对人和人民群众进行监督的。因此,如何表述行政机关的监督职权,需要进行深入研究。对于行政相对人包括自然人、法人和非法人组织,行政机关行使的应当主要是管理权,而不应当是监督权,但是否是带有监督性质的管理权,这个还需要进一步探讨。所以,对于行政机关行使“监督管理”职权的表述,在更多情况下是否准确是值得进一步探讨的。但这一表述不是绝对不正确的,这就是要首先弄清行政机关之间是否有监督和被监督关系的问题。从宪法规定看,至少审计机关对其他行政执法机关是可以行使监督职权的。这也就意味着,行政机关之间是可以设定监督职权的,是有监督与被监督关系的。但问题的关键是除审计机关行使监督权外,对于其他情形,宪法并没有列出来,各类组织法也未予以进一步规定。对于这个问题,从“加快实现国家治理体系和治理能力现代化”要求的角度出发,是应当进行深入研究的,并在研究的基础上提出可行的方案。

3 环境执法范围随环境立法进程不断拓展

如前所述,环境执法是行政执法的重要内容之一,也就是法律实施的重要组成部分和主要内容之一。随着环境问题的日益突出和环境立法工作的不断强化,有关环境执法的任务越来越多、越来越艰巨,也就越来越重要。同时,环境执法的范围也在不断拓展,内容更加丰富,并由以往突出的污染防治执法和对资源开发利用的审批管理任务,向保护生态、合理利用资源方面不断延伸。环境执法任务不断增多、执法内容不断拓展的原因,还与环境立法的日益完善、日益丰富及其导致的环境法律功能的不断扩展和增强有紧密关系。

(1)有关污染防治方面的环境执法不断完善。以往人们谈到环境保护问题,更多关注诸如大气污染、固体废物污染、水污染、海洋污染等问题,接着又不断向放射性污染、土壤污染等方面拓展。近年来,有关光污染、化学品污染、电磁辐射污染、核废料污染、臭气污染、室内装修污染等问题,开始被社会公众所关注,相关的立法在研究制定中,未来的环境执法任务也会增加,并得以不断完善。

(2)有关资源利用的环境执法不断完善。一方面,在源头控制污染物方面,环境执法在不断拓展。源头控制污染是污染防治的根本问题和关键症结所在,其核心问题是如何保证提高资源的利用效率,以减少污染物的产生量。这个问题也日益受到社会公众和立法、行政及司法机关的重视,相关法律正在研究制定之中,配套的法规、司法解释等也在不断补充和完善。随着固体废物污染环境防治法的修改,以污染物治理为主的环境执法在向促进固体废物综合利用执法方面扩展,实际上是向提高资源利用效率、减少污染物产生量方面扩展,环境执法任务在内容上有所增加,其重要性也有所提升。随着未来资源综合利用基础法和各项二次资源回收利用专门法的制定,从资源利用的全生命周期考虑资源的无害化、清洁化利用问题,必将使环境行政执法向更为重要、更为高效、更为科学、内容更为丰富的方面发展。另一方面,我国早期制定的大量有关资源管理的法律,以规范资源开发利用为主要内容。如何保证在充分利用资源促进经济社会发展的过程中保护生态系统、提高资源利用效率、减少污染物的产生量,是未来有关环境行政执法的重点任务,相关的环境执法部门及其职责也会不断增加。资源综合利用法及其法律体系建设,将为我国全面提高以资源利用效率为基础的经济社会发展质量奠定重要基础,并提供重要的法治保障。相关环境行政执法也会不断加强,并不断展示其重要的作用和地位。

(3)在维护生态及生物安全方面的环境执法不断加强。随着生态问题越来越突出、形势越来越严峻,相关法律不断制定和修改完善。随着

《生物安全法》的制定,有关对因生物因子(如野生动物、病原微生物等生物资源)导致重大新发突发传染病和动植物疫情、因外来物种入侵对生态的破坏、因生物技术研发导致对人类和环境的污染、因生物实验室活动导致人体和环境污染、因保护生物资源及其遗传资源包括人类遗传资源、因生物恐怖袭击和生物武器威胁给人类带来灾难,以及因药品特别是抗生素乱用等引发问题的防范,均增加了相关环境执法的内容,使环境执法有了较大拓展,甚至执法主体上也不断丰富和完善。未来随着在生物多样性方面立法工作的不断推进,在有关生物多样性保护方面也会增加新的执法内容,也会有新的执法队伍,或者给已有的执法队伍增加新的执法内容。

4 环境执法功能随环境立法进展而不断增强

环境问题对国家安全的影响甚至威胁越来越明显,也就越来越引起社会有关方面的关注。习近平生态文明思想及习近平总书记关于总体国家安全观的提出和不断完善,为从环境的视角关注国家安全问题提出了重要的理论基础并指引了方向,使得环境立法不断从环境保护向维护国家安全方面拓展。从环境安全、生态安全、资源安全及由环境问题引发的人身安全等传统安全,向核安全、生物安全、海洋安全等新安全领域不断扩展,不断有新的相关法律制定出来。在此基础上,相应的环境执法也不断丰富和发展,环境执法维护国家安全的功能越来越明显、越来越强化。环境执法在保障国家资源安全、环境安全、生态安全进而保障和维护经济安全、人民群众生活安全方面不断发挥着日益重要的作用。

参考文献:

- [1] 罗丽,胡静,邓海峰.环境法教程.北京:中国法制出版社,2014.
- [2] 翟勇.我国生态环境法治能力建设进程[J].环境与可持续发展,2020,45(01):80-87.
- [3] 翟勇.我国生态环境立法重要进展[J].环境与可持续发展,2020,45(06):20-21.

On the legislative basis of improving environmental law enforcement

ZHAI Yong

(School of Law/Donghai Institute, Ningbo University, Ningbo 315211, China)

Abstract: Environmental law enforcement is an important part of the implementation of environmental law. Environmental law enforcement is based on the premise of environmental legislation. The establishment of environmental law enforcement system, law enforcement scope and function is based on environmental legislation. With the deepening and expansion of environmental legislation, environmental law enforcement is constantly improved. Especially, the scope and function of law enforcement are constantly expanded. The scope and function of environmental law enforcement have expanded from the control of environmental pollution to the management of resource development and utilization, the protection of precious animals and plants, and the protection of the ecology and environment. In recent years, on the basis of further improving and enhancing the level of pollution prevention and control, environmental law enforcement has begun to pay attention to and continuously strengthen the improvement of resource utilization efficiency and the maintenance of ecological and biological safety. So the scope of law enforcement has been expanded, the functions have been enhanced, and the number of participants has also been increased. All these are based on the continuous development and improvement of environmental legislation. As a result, environmental law enforcement is playing an increasingly important role in safeguarding national security and promoting high-quality economic and social development. It is also playing a more prominent role in promoting the construction of national rule of law and improving the rule of law system, and its status is constantly rising. With the deepening of China's economic and social development, the status and importance of environmental law enforcement will be further enhanced, and it will play a more important role in the modernization of national governance system and governance capacity and the implementation of national development strategies.

Keywords: environmental law enforcement; environmental legislation; law enforcement system; connotation; scope; function