

# 我国环境监管中的问题与对策浅析

倪宗钰

(麒麟区环境保护局, 云南曲靖 655000)

**摘要:**通过我国环境监管体制、环境监管方式、环境监管法律体系的介绍, 阐述我国环境监管的现状, 研究环境监管中存在的问题, 分析造成项目审批忽视环保、“三同时”监管存在漏洞、行政管理效率低下、执法手段软弱无力、监管力量单一薄弱的原因, 并针对这些问题提出了相应的对策。

**关键词:**环境监管; 问题; 对策

中图分类号: X328 文献标识码: A

文章编号: 1006-8759(2014)01-0062-03

当前, 环境污染事件频频发生, 给我国各地的环境监管敲响了警钟。为什么监管不到位, 环境监管中存在什么问题? 本文从管理角度粗浅进行分析并提出相应的对策。

导, 各级政府对本辖区环境质量负总责<sup>[1]</sup>。

## 1 我国的环境监管现状

要了解我国的环境监管现状首先就要弄清楚我国的环境监管体制是什么? 有哪些部门对环境实施监管? 监管的方式有几种? 监管的法律依据有哪些?

### 1.2 我国对环境的监管方式

我国对环境的监管方式主要有三种: 一是环境监督检查; 二是环境行政许可; 三是环境行政处罚。

### 1.1 我国的环境监管体制

1989年《中华人民共和国环境保护法》的颁布实施, 确立了我国现行的环境监管体制是“国务院统一领导、环保部门统一监管、各部门分工负责、地方政府分级负责”的管理体制。横向上, 统管部门是环境保护行政主管部门; 分管部门有国家海洋行政主管部门、港务监督、渔政渔港监督、军队环境保护部门和各级公安、交通、铁道、民航管理部门负责对污染防治实施监督管理, 县级以上人民政府的土地、矿产、林业、农业、水利行政主管部门负责对自然资源的保护实施监督管理; 此外, 根据《水污染防治法》第八条的规定, 县级以上人民政府水行政、国土资源、卫生、建设、农业、渔业等部门以及重要江河、湖泊的流域水资源保护机构, 在各自的职责范围内, 对有关水污染防治实施监督管理。纵向上, 我国的环境行政组织由中央、省(自治区、直辖市)、市、县、乡镇政府的环境行政部门组成, 各级环境保护部门接受各级政府的领

### 1.3 我国环境监管的法律体系

我国环境监管的法律体系由以下各部分组成: 一是《中华人民共和国宪法》第26条第1款关于环境保护的规定: “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”; 二是环境保护基本法, 即1989年颁布实施的《中华人民共和国环境保护法》; 三是环境保护单行法和相关法, 数量有几十部; 四是环境保护行政法规, 数量有25个; 五是数百个环境保护部门规章; 六是700多个环境保护地方性法规及规章; 七是1300多项环境标准; 八是50多个我国加入或签署的环境保护国际公约<sup>[2]</sup>。上述部分构成了我国环境监管的法律体系。

## 2 我国环境监管中的问题

### 2.1 环保“第一审批权”未落实, 建设项目未严格执行环境影响评价制度

环境影响评价制度是我国贯彻“预防为主”方针, 控制新污染的一项主要制度, 它在保证建设项目选址的合理性上起了巨大的作用。然而, 以下三种情形导致环保“第一审批权”未落实, 造成老的污染还在治理, 新的污染源又产生的恶性循环。一是在经济增长仍然是衡量和考核各级政府和领导政绩的主要标准情况下, 容易导致一些地方政府看重短期利益, 片面追求GDP增长, 以牺牲环境换取经济增长, 在招商引资过程中降低环保准入

门槛,未经环保部门审批就开工建设,未配套污染防治设施就投入生产,甚至有的地方还出台一些有悖于环境保护的“土政策”;二是建设项目相关审批部门各自为政,忽视或淡化环保审批,只要申报本部门的资料齐全就给予通过,导致大量建设项目跳过环保部门取得了后期相关证照,直至污染问题发生环保部门才知晓,加大了监管的难度;三是一些违法企业不重视环保审批,有意绕开监管,“先上车、后补票、甚至不补票”的现象大量存在,给当地的环境造成了极大污染和破坏<sup>[3]</sup>。

## 2.2 建设项目分级管理,环保“三同时”监管存在漏洞

我国建设项目实行分级环境管理制度,国家、省、市、县四级环保部门按照权限的划分,分别负责对应行业和对应规模的建设项目环评审批、“三同时”监管和环保设施竣工验收。这种情形将造成“三同时”监管两方面的漏洞,一是有审批权的上级环保部门因地域原因对项目的实际不太清楚,提出的审批要求可能与实际不符,后期也不好对项目进行“三同时”跟踪监管;另一方面,项目当地基层环保部门由于缺乏项目信息,对项目的环保审批要求、建设工期、试生产情况不了解,无法跟踪进行“三同时”监管,导致一些企业长期打着“正在建设”“试生产”等旗号,长期建设、久试不验,游离于“三同时”监管之外,等到发现问题时,已错过了改正的有利时机。带来的后果就是大量建设项目达不到环评要求,使环境影响评价成为一种形式,未能发挥“防治污染”的指导作用,形成项目重审批、轻监管,审批数量高、而验收比例低的尴尬局面<sup>[4]</sup>。

## 2.3 环保部门与分管部门之间职能交叉、权责分散,致使行政管理效率低下

我国实行的是环保统管与其他部门分管相结合的监管体制,可环保部门如何统一监管,分管部门之间如何相互配合,法律并没有明确具体的规定,造成环境保护在一定范围内存在有利的事情抢着办、无利的事情推着办的现象。执法主体林立、管理职能交叉、权责分散,部门协调难、执法成本高成为推诿扯皮、行政效率低下的主要根源,环保部门的统管地位在实践中不过是一纸空文。一旦发生环境问题,首先想到交给环保部门处理,而其他分管部门能推就推、能拖就拖;而当环保部门解决环境问题需要其他分管部门配合时,其他分管部门可能因为管辖权益的原因有可能配合、也有可能不配合,因为大家的执法地位平等,环保部

门就只能与其他分管部门协商,而在协商过程中,极有可能延误了解决问题的有利时机。

## 2.4 法律可操作性不强,执法手段软弱无力

长期以来环保法律一直被称为豆腐法,其原因:一是法律可操作性不强,立法领域存在空白,有的方面无法可依、有的法律条文之间互相冲突、有的规定过于粗略,在实际工作中可操作性差,法律条款无法得到有效执行;二是法律规定“软”,要求或禁止的环境违法行为没有对应的法律责任条款支撑,致使环境监管部门面对违法行为时常束手无策;三是权力小,环保部门缺乏查封、冻结、扣押等行政强制手段,而申请法院强制执行往往不容易得到落实;四是违法处罚轻,对环境违法行为的处罚相对于环境受到的严重损害来说实在是微不足道,导致“违法成本低、守法成本高”,很难起到警示和遏制污染的作用;五是执行周期长、程序复杂,对屡查屡犯难以执行到位<sup>[5]</sup>。这些原因导致环境执法不到位、难到位,难以对环境违法行为形成有效的震慑。

## 2.5 单一薄弱的监管力量无法适应日益增长的环境管理需要

我国对环境的监管部门虽然有十多个,但对环境的真正监管主要还是依靠环保部门,环保部门对环境的监管则主要依靠环境监察机构现场监督检查。现场监督检查具有点多、面广、量大、任务重、要求高等工作特点,基层环保部门机构不完善、人员少、专业人才缺乏、经费难以保障等现实问题,造成监管能力明显不足,普遍存在“小马拉大车”的现象,几名环境监察人员就要负责一个县级行政区域成百上千家企业的现场监督检查,经常是疲于奔命、被动应付,工作常年处于超负荷状态,单一薄弱的环境监管力量与日益增长的环境管理需求之间的矛盾越来越突出。

# 3 对策建议

## 3.1 落实环保“第一审批权”的对策建议

一是扭转地方政府不顾资源、环境承载能力,盲目发展的观念,建立绿色GDP核算评价体系,改革传统的政绩考核制度,将考核政府和官员的环保责任作为其中一项重要内容,树立科学的发展观与正确的政绩观,促使政府职能从主抓经济转变为主抓公共事务,真正解决重经济、轻环保的本源问题;二是建立有效的问责机制,对不执行环保“第一审批权”的单位和相关责任人员,依法追

究其法律责任,使之得到应有的处罚;三是在项目审批中加强环保审查,将环保审批作为工商登记、税务登记和用地审批、采矿许可等的前置条件,凡是未经过环保审批的建设项目,一律不予办理任何审批手续<sup>[6]</sup>。

### 3.2 完善“三同时”监管漏洞的对策建议

一是建立建设项目环评、“三同时”监管与验收全过程、上下联动的管理机制,一方面,具有项目审批权的上级环保部门在环评审查时应征求基层环保部门的管理意见,而基层环保部门应就项目所在环境提出切实可行的污染防治措施;另一方面,建设项目试生产和验收申请时,审批该项目的上级环保部门应听取基层环保部门对建设项目执行“三同时”全过程监管情况的反馈,而基层环保部门应积极加强与上级环保部门的沟通联系和信息共享;二是建立建设项目动态管理台账,加强对建设项目“三同时”执行情况的全过程监管,定期清理建设周期长、长期以试生产名义违法生产的企业;三是加大项目验收,改变长期以来“重审批、轻验收”的现象,对未按要求执行“三同时”制度的项目,依法进行严肃查处。

### 3.3 杜绝部门之间推诿扯皮的对策建议

一是提高环保部门在环境保护中的主导地位,赋予环保部门对于分管部门涉及环境保护工作法定的监督管理权,真正使环保部门在环境保护监管中发挥主导和牵头的的作用;二是从有利于环境管理的角度,将各分管部门分散的环保职权集中给环保行政主管部门,从而提高环境管理的效率;三是完善环保部门与分管部门之间的协调管理机制,理顺关系,解决各部门之间的不协调问题<sup>[7]</sup>。

### 3.4 解决环保执法软弱无力的对策建议

一是从立法角度尽快修订和完善环保法律法规,填补法律空白,提高对环境违法行为的处罚标准,从根本上解决“违法成本低、守法成本高”的倒置现象,要罚得违法者感到“切肤之痛”,罚得买不起单,才能对环境违法行为有震慑力;二是要赋予环保部门查封、冻结、扣押等必要的强制执行权力,只有构建起强而有力的环境执法机构,才能担当确保祖国河清海晏的重任<sup>[8]</sup>;三是通过行政与司法的联合惩处环境违法行为,司法部门要加大对环境违法者的法律责任追究,使之成为违法者头上的一道弦,时刻警钟长鸣。

### 3.5 弥补监管力量单一薄弱的对策建议

一是加大环境监管能力的基础保障与人才队伍建设,改善环境监管的基础设施和装备,打造一支规模相当、素质优良、结构合理的环保人才队伍;二是推进污染源自动监控系统的应用,实时监控企业的污染物排放量和排污行为,通过科技手段提高监管效率;三是建立部门联合执法的长效机制,加强部门间的执法协作,解决执法手段单一和执法力度不足的问题;四是建立和完善行业自律管理体制,发挥协会在行业自律管理和服务等方面的优势,促进企业进一步增强环保意识;五是强化信息披露,营造环保氛围,动员全民参与到环境监管中来,从而构建一个政府主导、环保牵头、部门配合、企业自律、公众参与的多层次、多元化监管网络<sup>[9]</sup>。

## 4 结语

我国环境监管中暴露出来的问题其本质是环境保护与经济发展的不协调、不一致,其根本是法律制度的不健全、监管体制的不完善、执法机制的不顺畅所造成。因此,健全法律制度、完善监管体制、改革执法机制是做好环境保护各项工作的根本,这是一个长期、艰难的转型过程,需要全社会的积极参与和探索,必须有计划、有步骤的不断推进,才能确保我国环境监管工作扎实、有序的全面提升。

## 参考文献

- [1]游鑫.环境管理体制若干问题探讨[J].科技管理研究,2007(10):58-59.
- [2]杨朝飞.我国环境法律制度和环境保护若干问题(十一届全国人大常委会专题讲座第二十九讲讲稿)[DB/CD].中国人大网,2012-11-23.
- [3]杨传智.如何落实环保“第一审批权”?[N].中国环境报,2012-06-05(2).
- [4]马小雨,林慧颖,张莹.对“三同时”管理制度的认识[J].环境科学,2011(0811):25-29.
- [5]环境保护部环境监察局.环境监察[M].北京:中国环境科学出版社,2009(3):14.
- [6]杨做多.《李利君委员建议改革现行环境执法体制 建立环保前置审批机制》[N].法制日报,2007-03-14.
- [7]陈恩惠.明确环保部门统一监管方式[N].中国环境报,2012-10-18(3).
- [8]董保国,孟擎宇.当前环保执法存在的主要问题及对策浅析.中国环境科学学会学术年会论文集(2009):A集[C].北京:北京航空航天大学出版社,2009.6:629-632.
- [9]周生贤.深入推进环保体制改革创新 积极探索中国环保新道路[J].中国机构改革与管理,2011(3):14-16.