

环保行政约谈制度的困境与出路

◇皮里阳 陈 晶

环保行政约谈制度是一项较为有效制约环境违法行为的制度,从过去的“监督执法,专管企业”转变为现在的“企政同管,优先督政”,同时实现了从区域限批、评估问责的对抗型模式转向环保行政约谈、落实整改的合作型模式,建立起既监管企业又监督政府的新型环境监管形式。环保行政约谈制度不但有效应对了政府权力失衡、企业过分逐利的现象,同时也对公私企业恶意污染环境、违法行贿等现象进行了有效控制,有利于地方环境资源的保护,为政府实现目标责任制提供了动力。

一、制度现状

我国首次将环保行政约谈法律化是在《中华人民共和国大气污染防治法》(以下简称《大气污染防治法》)和《中华人民共和国水污染防治法》(以下简称《水污染防治法》)中,规定了污染物排放总量超过规定限值、环境质量未达标的地区,省级生态环境部门可以约谈地方政府相关负责人。但其并没有规定明确具体的实施规则、形式和程序等。对环保行政约谈制度规定比较明确详细的是2014年5月由环境保护部发布的《环境保护部约谈暂行办法》,标志着我国环境保护工作从单一地监督企业转向对政府和企业的同步监督。按照暂行办法的规定,环境保护部(现为生态环境部)约谈未履行环境保护职责或履行职责不到位的地方政府及其相关部门有关负责人,依法进行告诫谈话、指出相关问题、提出整改要求并督促整改到位。

环保行政约谈制度通过上级政府或生态环境部门实现对下级地方政府及其相关部门和企业的环境保护工作的监督。由上级政府或生态环境部门指出下级政府及其相关部门和企业在环境保护方面存在的问题,明确其应遵守的环境法律法规,强调其可能承担的法律责任,并提出具体的整改意见。

二、环保行政约谈制度面临的困境

(一)环保行政约谈制度的法律依据不足

环保行政约谈制度虽然具有制度优势并发挥了积极的作用,但其主要缺陷是缺乏足够的法律依据指引和规范行政约谈行为,仅有《环境保护部约谈暂行办法》这样的部门规章。作为生态环境领域的基本法律,《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)中对环保行政约谈没有进行具体规定。《大气污染防治法》和《水污染防治法》中虽有提及,但也没有进一步的详细规定,缺乏可操作性。可以看出,我国现行法律体系中对环保行政约谈的基本定义尚未明确,更不用说对其具体程序的规定。这种情况容易导致出现约谈适用范围不当、约谈过度泛化、选择性约谈、追责机制不完善等问题,产生因裁量权过大从而影响约谈相对人合法权益的不利后果,进而也会增加道德风险和制度运行的风险,制约环保行政约谈制度的整体效能。如何保障约谈的合法性、正当性、规范化,特别是在“绿水青山”目标下,对环境的要求不断提高,环保行政约谈成为监督地方环境违法行为和地方政府环境监管不作为的重要手段,因而补足环保行政约谈的法律依据至关重要。

(二)环保行政约谈主体间的协商不充分

在实践中,环保行政约谈主体之间的协调和沟通有时未能收到理想效果。相较于对约谈对象的整改监督,约谈过程中对主体之间的协商是否到位、被约谈对象是否充分表达了意见看法、整改方案是否合理可行等问题没有充分重视。梳理分析当前国家级、省级、市级和县级环保行政约谈的规范性文件可知,环保行政约谈的作用机制主要表现为威慑型机制、监督型机制和责任型机制。这些机制更多体现的是约谈主体高于约谈对象的形式,强调行政权力、高压强制以及责任追究,展现的是强权执法的形象,

重追究而轻协商。协商不到位会导致实际问题难以解决,实际整改收不到理想效果、过程拖沓甚至产生逆反效果。另外,在环保行政约谈的监督环节,监管主体之间也存在协商不到位的情况,存在责任推诿以及监管不全面、不到位的问题。

(三)环保行政约谈的公众参与不足

每一项制度的执行与适用都是多元主体参与的复杂过程,环保行政约谈制度同样需要公众参与。但是,目前我国环保行政约谈制度的参与性和有效性还存在一些不足之处。首先,环保行政约谈参与主体较为单一。环保行政约谈制度并没有吸纳环保社会组织、专家、学者等具有重要影响作用的主体。而这些主体的参与能够更好地促进决策的专业性和有效性。他们能够从专业的角度出发,发表有针对性的看法和建议,提供分析问题和解决问题的不同视角。缺乏环保专业机构和专业知识人才的参与,容易造成环境法实施主体之间信息的不对称,进而产生决策错误。其次,环保行政约谈未能实现全过程参与。目前我国法律只笼统规定了相关主体可以参与,但对参与的前后阶段并没有完善的制度加以保障,哪些主体可以参与、参与的形式、信息获取渠道、在参与过程中可以行使哪些权利等问题,法律都没有明确规定。缺乏程序性规范,笼统的法律规定往往成为操作难、执行难的僵尸条款,难以发挥其应有的作用。

(四)环保行政约谈的救济手段存在缺失

部分学者主张,环保行政约谈不存在行政司法救济上的缺失问题。但在实践中,行政主体以约谈的名义滥用职权、超越职权约谈、违反法律规定程序的约谈等现象确实存在,威胁甚至损害到约谈对象的合法权益。虽然环保行政约谈以“非强制性”的特征示人,但是忽视了在多数情况下,约谈对象因政府治理的客观原因无法拒绝行政约谈的现实。例如,少数执法机关没有法律法规依据,对当事人不配合或者拒绝参加约谈的行为采取计入诚信档案、列入“黑名单”、限制资质等惩罚措施。更为重要的是,非强制性的定位在一定程度上遏制了行政约谈司法救济手段的衍生。当行政主体在环保行政约谈过程中侵害相对人权益时,法律无法提供有效的救济途径,

环保行政约谈并不在行政救济的范围内。救济手段的缺失导致行政相对人丧失自我保护的权利,诉求无处表达,不利于环保行政约谈制度的良性发展。所以,环保行政约谈制度亟需完善救济手段,保护约谈对象在环保行政约谈争议中的合法权益。

三、环保行政约谈制度的前进方向

(一)细化完善环保行政约谈的法律依据

如前所述,目前我国环保行政约谈制度在法律层面的规定过于抽象,在法规、规章等下位法层面也不够具体、明确。地方性法规、部门规章等在约谈的性质、约谈的对象、约谈的程序以及约谈监督管理体制等方面并没有统一标准可供遵循。首先,在相关法律中增加环保行政约谈的专门规定或者出台专项法规。根据《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国立法法》《环境保护法》以及《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)规定的相关内容,结合环保行政约谈制度中存在的问题,予以专门规定。明确环保行政约谈的属性,明晰环保行政约谈的对象范围,加强对环保行政约谈监督的相关规定,提升环保行政约谈制度的科学性和可操作性。通过国家法律的专门规定,有效解决地方法律规范之间无统一标准甚至相互冲突的窘境,增强实践操作性。其次,完善地方性法规、规章中有关环保行政约谈的具体规定。可以通过地方政府规章、部门规章、其他规范性文件等对该制度规范进行统一规定,结合地区特色创造上位法中未规定的、符合地方现实条件的、具有针对性的规章制度,以解决实践中的具体问题。并在立法条件具备时,提高立法位阶,以法律的形式予以全面完善。最后,采用试点立法的形式,保证法律与实践的协调性。根据社会经济的发展速度和方向,制定科学合理的试点规则,不断探索环保行政约谈制度的最佳模式。在一些实践经验比较丰富的地区进行试点,结合地方性法规总结分析试点成效,不断丰富和完善环保行政约谈制度,避免法律与实践发展不适应的情况。

(二)构建良好的沟通协商机制

加强环保行政约谈主体之间的协调和沟通,更有利于保障约谈的顺利进行。为了使环保行政约谈制度发挥其应有的作用,就要改变目前实施主体

单一化的不平衡局面,建立良好的沟通协商机制。首先,保障约谈对象对约谈事由、整改方案的意见表达权,给予其充分的权利对所涉事项进行解释说明和沟通。避免出现环保行政约谈双方主体话语权不平等的现象。当然,在明确协商的重要性之余,如何保障协调性也非常重要。其次,对协商的整个环节即适用的规则、协商的形式、流程等进行具体规定,保障环保行政约谈程序的规范性。良好制度的构建离不开程序的加持,实现主体间协商合作要通过协商程序来加以保障。通过程序的规定对协商过程加以引导,提高协商效率。最后,强化后期整改过程中协调沟通的重要作用,在整改的执行主体与监督主体之间构建良好的沟通渠道。例如,通过信息网络平台随时对整改进度以及整改中遇到的困难进行信息更新与交流。环境问题本身具有涉及范围广、影响程度深、周期长等特点,应当在充分发挥预防机制的同时加强沟通,促进环境监管主体之间的相互协调与合作,努力构建良好的沟通协商机制。

(三)拓展环保行政约谈的参与范围

环境问题本身的科学性和专业技术性决定了环保行政约谈制度的良性运行离不开专业人员的参与。首先,扩大参与主体的范围,考虑纳入专业人员。环保行政约谈参与主体的构成要保持多样性,增加环境专业领域的专家和学者、环保社会组织、新闻媒体等主体参与到环保行政约谈中来,发挥其作为不同领域、不同背景的主体对环保行政约谈事项的具体看法和意见,表达自身诉求,对环境破坏行为和违法行为作出不同视角的评议。这样既有利于提高政府机关的公信力,激发社会主体参与的积极性,也有利于实现科学民主决策,增加环保行政约谈制度的科学性和有效性。其次,拓宽参与的途径,加强信息公开。例如,以开辟网上直播约谈现场的形式,让社会公众更便利地了解环保行政约谈的开展情况。开展“阳光行动”,提高约谈工作的透明度,增加监督群体,避免约谈过程中出现约谈过度化、约谈强

制化等问题。过度集中的权力和不当削弱的民主是导致环境危机的罪魁祸首,基层参与式民主是解决问题的根本途径,尤其在环境问题上更要注重民主参与。最后,为保证约谈后的实际整改效果,应让公众和媒体更多地参与到后续监督之中。开设公开邮箱接受社会公众的举报、揭发,引导后期整改过程中的执行规范化,及时有效地制止环境污染和资源破坏行为的发生和扩大。

(四)明确环保行政约谈中的行政救济手段

虽然环保行政约谈是一种非强制性的行政行为,但在约谈过程中也可能会出现争议,会产生利益失衡、权益遭受侵犯的情况。当前的《行政诉讼法》和《中华人民共和国行政复议法》中缺乏对环保行政约谈制度救济手段的明确规定,导致被约谈者寻求救济时存在障碍。当务之急是要明确环保行政约谈的救济手段,丰富救济手段的宽度和广度,让相对人充分了解自己的救济权利,更有利于权利人采取救济手段。从内在部分来看,通过行政处分制度来实现内部纠错,解决约谈主体内部存在的问题。实现内部纠错不仅能高效、快捷地解决问题,而且能节省司法资源。从外在部分来看,扩大行政法的容量,将环保行政约谈制度纳入行政法的救济范围,通过行政诉讼、行政复议等多种途径解决环保行政约谈过程中存在的问题,实现对行政相对人的权利救济。环保行政约谈行政救济手段的确立,能够通过事后审查和责任倒逼规范环保行政约谈过程,促使环保行政约谈依法有序进行。另外,在法律条文中具体明确环保行政约谈过程中不同情况对应何种救济方式,以便更好地追究责任。内外救济双管齐下,不仅契合当前社会的发展形势,而且对于环保行政约谈制度的实践发展也会起到推动作用。

作者简介:皮里阳,河南大学法学院副教授、法学博士。

(摘自《洛阳理工学院学报(社会科学版)》2020年第3期)