

限期治理制度探析

杨 兴, 胡 烨

(湖南师范大学 法学院, 长沙 410081)

摘 要:限期治理制度在减轻或消除我国的污染源、改善我国的环境质量状况起到了积极地作用,然而该制度的不足与缺陷也凸显出来。各级政府应该协助环境保护部门行使限期治理权,并统一执法标准,强化治理法律责任,完善其行政救济制,加强执法力度。

关键词:限期治理;限期治理制度;环境保护

On the System of Undertaking Treatment within a Prescribed Limit of Time

YANG Xing, HU Ye

(Law School, Hunan normal university, Changsha Hunan 410081, China)

Abstract: The system of undertaking treatment within a prescribed limit of time has a positive effect on improving the quality of environment in China and relieving or eliminating the pollutant source; and the defect and the shortness can be seen clearly. This article first states the historic development of this system, then talks about the defect and the shortness in practice, and takes some advice on perfecting the system at last

Key words: undertake treatment within a prescribed limit of time; the system of undertaking treatment within a prescribed limit of time; environmental protection

制度既是社会系统各构成要素中的重要因素,更是社会系统构成要素的结构组合、协同程度、关联状态、配置方式和依存秩序,^[1]其对社会系统的良性运行起着至关重要的作用。同样,环境法的执行也离不开相关法律制度的配置。作为我国环境法八项基本原则之一的限期治理制度,^[2]一般是指对污染严重的项目、行业和区域,由有关国家机关依法限定其在一定期限内,完成治理任务,达到治理目标的规定的总称。^[3]限期治理对于减轻或消除我国现有污染源的污染,改善我国的环境质量状况起到了积极的作用,已经成为我国环境管理中所普遍采用的一项制度。

一 限期治理制度的具体内容

限期治理的概念,是在 1973 年第一次全国环境保护工作会议上提出的,^[4]在这次会议上,《关于全

国环境保护会议情况的报告》提出了“对污染严重的城镇、工矿企业、江河湖泊和海湾,要一个一个地提出具体措施,限期治好”的要求。1978 年中共中央批转的《环境保护工作汇报要点》的通知中指出:“要规定工矿企业和一切污染危害环境的单位的限期治理。”1979 年颁布的《环境保护法(试行)》第一次从法律上确定了限期治理制度。^[5]目前,《环境保护法》、《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《环境噪声污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《海洋环境保护法》等污染防治法律都明确规定了该制度。同时,国家通过对一系列污染源的限期治理,取得了一定的环境保护效果。

限期治理制度确立之后不久,国家将一批严重的环境污染源确定为限期治理的对象。如 1978 年,原国家计委、经委和国务院环境保护领导小组联合下达了冶金、石油等 7 个部门的 167 个企业共 277

收稿日期:2009-03-09

作者简介:杨 兴(1972-),男,湖南攸县人,湖南师范大学副教授,硕士生导师,武汉大学法学博士,研究方向为国际环境法与比较环境法;胡 烨(1976-),男,湖南攸县人,湖南师范大学硕士研究生,主要从事国际环境法与比较环境法研究。

个严重环境污染源为第一批限期治理项目的通知。到 1985 年,除少数撤消的项目外,大部分项目完成了限期治理任务。又如,在 1990 年,原国家计委和国家环保局下达了第二批限期治理项目共 140 项,其中污染源限期治理 100 项,行业性限期治理 6 项,区域性限期治理 34 项。1994 年,国务院又下达了限期治理淮河的通知,要求淮河流域的所有企业在 1997 年底实现达标排放,在 2000 年实现淮河水变清的目标。总之,国家通过对一系列污染源的限期治理,取得了一定的环境保护效果。

(一)限期治理的对象

综合有关环境保护法律、法规关于限期治理的具体规定,限期治理的对象主要包括:(1)严重污染环境的污染源;(2)在特定情形下超标排放污染物的污染源;(3)在生活饮用水地表水源一级保护区内已设置的排污口;(4)在规定的期限内未完成污染物排放削减任务的;(5)造成海洋环境严重污染损害的;(6)排放污染物超过国家或者地方规定标准,严重污染环境的。

(二)限期治理的目标

限期治理的目标是指限期治理所要达到的法律效果。制定限期治理的目标,一般应充分考虑以下几方面的因素:(1)治理项目的类型和污染程度;(2)治理单位筹措资金的能力;(3)治理技术、方案的选择及其可行性等。^[6]此外,限期治理的目标应将浓度目标和总量控制目标有机地结合起来,并适当注意与其他环境法制度的衔接、配合和协同作用,互相促进,共同实施,最终实现限期治理的目标。

(三)限期治理期限

限期治理的期限即国家机关为治理者所设定的完成限期治理任务的时间。关于限期治理的期限,现行的环境保护法律尚无具体的规定。1996 年 8 月《国务院关于环境保护若干问题的决定》对限期治理的期限只提出了原则性要求,该决定强调指出:限期治理的期限可视不同情况定为 1~3 年。然而,在实践中,确定限期治理的期限,应从实际出发,应充分考虑限期治理项目的类型、规模、环境污染的程度,被限期治理者的资金和技术实力等综合因素。

(四)限期治理决定权

限期治理决定权的行使方式主要表现为以下几个方面:(1)同级人民政府决定权原则。即 1989 年《环境保护法》所规定的,限期治理由同级人民政府作出决定的原则。(2)同级人民政府授权原则。即同级人民政府将限期治理决定权授权给同级环境保护行政主管部门行使。如前所述,《环境噪声污染

防治法》规定,县级以上地方人民政府在国务院规定的权限内可以授权其环境保护行政主管部门对造成严重环境噪声污染的小型企业事业单位作出限期治理的决定。(3)地方人大授权的原则。即地方人大通过颁布地方性法规,授权地方人民政府的环境保护行政主管部门行使限期治理决定权。

二 限期治理制度存在的主要问题

(一)限期治理决定权由人民政府行使的做法给环境保护工作带来诸多不利影响

(1)限期治理由政府决定的做法,不利于该制度的全面和有效的实施。实际操作中,政府往往偏重于企业的经济效益,而非环境效益,因而政府往往担心影响国计民生而迟迟不作出限期治理的决定,这就无形中使一些严重污染环境的的企业难以得到及时和有效治理,从而危害社会。(2)限期治理不分项目大小,一律由同级政府决定的做法,影响了限期治理的效率。因为这既使得一些大单位的小设施的限期治理,如炉灶、茶炉、冷却塔、空调设备、工业锅炉等的治理变得复杂化、困难化,又无端增加了办事的程序和行政成本。(3)同级政府决定限期治理的做法容易产生地方保护主义,影响环保部门治理污染的积极性。众所周知,各地的经济和社会发展情况不均衡,各级领导对环境保护工作的重视程度也千差万别。例如,一些经济发展比较落后的地区的领导的环保意识不够,在确定限期治理者时,往往避重就轻,对环境保护部门所提出的一些严重污染环境但效益好、上缴利税多、关系铁、“门路”硬的企业限期治理意见不予批准,导致对这类企业无法实施限期治理,这实则是给了污染者继续污染的机会。这是一些地方政府在限期治理决定权的行使过程中所产生的一种比较典型的地方保护主义。而这种地方保护主义客观上影响了提出限期治理意见的有关环保部门治理污染的积极性,这是造成限期治理制度在一些地方流于形式并加重环境污染的重要原因。(4)限期治理分级管理的做法,容易造成污染治理上的条块分割,从而不利于流域性、区域性和行业性污染源的治理。

(二)限期治理的执行程序不具体,操作性不强

详细和具体的执行程序是限期治理制度得到充分和有效实施的重要保证。然而,目前,相关法律法规关于限期治理的执行程序还很不具体,这主要表现为:(1)限期治理制度中的“期限”无相关法律作出原则性的规定,不利于提高执法效率。虽然 1996

年8月的《国务院关于环境保护若干问题酌定》强调指出:限期治理的期限可视不同情况定为1至3年。但是该决定只是一份行政法规级别的规范性文件,效力层次很低。(2)环保法关于同级人民政府对批准环保部门所提出的限期治理意见的期限也未明确规定。例如,《水污染防治法》赋予了县级以上地方人民政府环境保护部门有提出限期治理的意见的权力。但是《水污染防治法》对同级人民政府在多长的期限内就环保部门的意见作出决定并无明确的法律要求,其他环境保护法律法规也没有明确规定。这就有可能为有些地方人民政府怠于履行职责,办事拖沓开了方便之门,从而影响了执法的效率,限期治理制度的严肃性和权威性也打上了折扣。

(三)限期治理的法律责任还有待强化

“法律责任作为法律运行的保障机制,是法治不可缺少的环节”。^[7]限期治理制度的贯彻与实施也离不开法律责任的保障。但是,目前限期治理制度的法律责任还不够强化,还不足以充分保障限期治理制度的贯彻与实施。如果被限期治理者不履行该法律义务,环境保护部门只能无可奈何,无法追求被限期治理者的责任,这就难以保证限期治理制度的充分实施。

(四)限期治理的行政救济手段还不十分完善

1989年《环境保护法》虽然确立了限期治理制度,并赋予限期治理以强制性,但是,现行的环境保护法律对限期治理决定侵犯企事业单位合法权益所派生的行政救济手段却无明确的规定。例如,1989年《环境保护法》对于企事业单位是否可以对限期治理决定提起行政复议并无明确规定。而目前已经颁布的《行政处罚法》第九条明确规定:“公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益的,可以自知道该具体行政行为之日起六十日内提出行政复议申请”。限期治理决定是政府所作出的一种典型的具体行政行为,也应当适用该规定。许多地方人民政府作出限期治理决定时,并未相应地告知被限期治理者有提出行政复议的权利,这就有可能损害这些企事业单位的合法权益。

三 完善限期治理制度的若干建议

(一)扩大限期治理的对象,将限期治理决定权完全交由环境保护行政主管部门行使

环境保护部门行使限期治理决定权,是十分必要和可行的。具体理由为:其一,可以大大提高执法的效率,保证环境保护部门随时将严重的排污单位

列为限期治理的对象,从而及时治理污染。其二,环境保护部门是环境管理的专业部门,具有行使限期治理决定权的能力。其三,赋予环境保护部门限期治理决定权是我国环境保护工作的发展趋势使然。其四,从我国民主和法制的发展来看,我国民主和法制建设力度加强,成效显著,法制的健全及保障,完全可以让环保主管部门行使限期治理的决定权。其五,赋予环保主管部门限期治理的决定权,更有利于上级环保部门在限期治理领域加强对下级环保部门的监督和指导,从而也有利于减少同级政府的干扰和阻力。

在确定限期治理决定权的行使机构时,应考虑到企业或者限期治理项目的大小以及环境污染的程度等因素。因此,笔者建议将1989年《环境保护法》第29条修改为:“对造成环境严重污染的企事业单位,限期治理。大型企业的限期治理,由省、自治区、直辖市人民政府的环境保护行政主管部门决定。中型企业和小型企业的限期治理,由市、县人民政府的环境保护行政主管部门决定。造成跨省环境污染企业的限期治理,由国家环境保护总局决定;造成跨市环境污染企业的限期治理,由省级人民政府环境保护行政主管部门;造成跨县、区环境污染企业的限期治理,由市人民政府环境保护行政主管部门决定。”

(二)确保限期治理制度执法标准的统一性,增强限期治理制度的操作性

(1)有关环境保护法律的实施细则亟待出台,以改变限期治理实际操作困难的状况。例如,新《大气污染防治法》第48条最后规定:“限期治理的决定权限和违反限期治理要求的行政处罚由国务院规定。而国务院迟迟未就此作出规定,造成限期治理在大气污染防治领域面临着无所适从的现实困境。限期治理的决定权原则赋予了各级人民政府,环保主管部门只有很少范围的限期治理建议权和较低层次的限期治理的决定权。(2)建议国务院制定《限期治理制度实施条例》,对限期治理制度作出全面和具体的规定。限期治理的执行程序、法律责任和救济手段等内容都可在该条例中予以明确规定。

(三)强化限期治理的法律责任

法律责任是一种掌握在国家手中的纠恶或纠错机制。限期治理制度的贯彻和实施也不能离开这种纠错机制。进而言之,相关的环境保护法律法规不能只确立被限期治理者的法律义务,而不规定违反义务者所应承担的法律责任。因此,《水污染防治

法实施细则》应当对被限期治理者“提交治理计划和报告治理进度”的法律义务,设定相应的法律责任。建议在该细则中增加一条:“被责令限期治理的排污单位,未按照环境保护部门要求提交治理计划和定期报告治理进度的,由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令限期改正;限期未改正的,由县级以上地方人民政府环境保护主管部门处以1万元以下的罚款。”

(四)完善限期治理制度的行政救济机制

鉴于限期治理制度中的行政救济机制还不够完善,建议从以下几方面予以强化:(1)将来修改《环境保护法》时,规定被限期治理者可以对限期治理决定提出行政复议申请。被限期治理者对于违法的限期治理决定,可以提出国家赔偿。(2)在限期治理制度中引进行政听证程序。(3)建立限期治理制度的公示程序,即国家机关对有关企事业单位作出正式限期治理决定前,应当进行公示。

(五)与其他环境管理制度密切配合

限期治理制度与排污收费、排污申报登记及排污许可证制度密切相关,例如被限期治理者的治理任务完成情况的汇报就在很大程度上要通过排污申报登记和排污许可证等法律手段体现出来,而且有关国家机关监督被限期治理者完成任务的进度,也基本上是围绕上述法律措施而展开的。因此,执行限期治理制度应与这三项制度有机地结合,这样才能从根本上督促污染者进行污染治理,提高限期治理的效率。

(六)加强限期治理的执法力度

使限期治理制度真正发挥效用,需考虑以下几个方面的内容:首先,地方政府能否依法停产、关闭逾期未完成限期治理任务的单位是检验限期治理制度执行情况的试金石。地方政府应向社会公布限期

治理单位名单,实行挂牌督办,责任到人,增加透明度,接受社会监督。其次,被限期治理的单位应积极执行政府和环保部门做出的限期治理决定,采取有效措施,建设或改造污染处理设施,按期完成治理任务。第三,环保部门必须加强队伍作风建设,不断提高政治业务素质。对限期治理单位既要严格执法,又要热情服务。统筹掌握辖区环境污染情况,做好调查研究,及时向政府提出限期治理建议,主动帮助企业优化选择治理方案和治理设施,提供必要的治污资金支持,定期检查治理工程进展,协调有关部门督促企业完成治理工作。对完成治理的,实事求是地组织达标验收和公示,并加强达标后的日常监督;对逾期未完成的单位依法做出处罚决定或申请政府予以停业、关闭。

参考文献:

- [1] 杨魁孚,等.人口、资源、环境可持续发展[M].杭州:浙江人民出版社,2001:291.
- [2] 曲格平.环境保护知识读本[M].北京:红旗出版社,1998:263.
- [3] 韩德培.环境保护法教程[M].北京:法律出版社,1998:97.
- [4] 王灿发.环境法教程[M].北京:中国政法大学出版社,1997:96.
- [5] 韩德培.环境保护法教程[M].北京:法律出版社,1998:99.
- [6] 陈汉光,等.环境法基础[M].北京:中国环境科学出版社,1994:97.
- [7] 张文显.法哲学范畴研究[M].北京:中国政法大学出版社,2001:116.

责任编辑:骆晓会