

多方博弈之下 內地修訂環保法

企業管治

李元莎、何順文

經歷了四次審議的「環境保護法」修訂草案，4月份終於在全國立法機關表決通過。這是內地「環保法」自1989年施行以來的首次修訂，其背景則是20多年來環境污染不斷惡化。不過官方、民間、學界多重利益博弈之下，這次修法自始即困難重重，2012年第一次草案幾乎招致各方一致反對。

此番通過的法案中，環保政府部門的主張多數得以落實，環境公益訴訟制度爭議重重之中雖有重大突破，但仍留遺憾。未來法律實施效果如何，無疑將關乎內地環境保護的成敗。

一定意義上，國家環保部是內地環境保護重要性提高的直接受益者。簡單而言，中央政府的環保部門在過去20年裏，自部委內部環保主管部門起步，逐步提升為副部級的國家環保局、正部級的國家環保總局，直到目前的中央政府正式組成部門的國家環保部。這一機構與權力的擴張之路，很大程度上與內地政府公共權力的收縮逆向而動。在肯定這一政府機構擴權的合理性的同時，也應當看到與其相伴隨的是內地環境污染的急劇惡化、生態危機常態化。而即使在其權力地位不斷攀升的背景中，國家環保部在「環保法」的修訂中也似乎力不從心。

環保部發公開函官場罕見

其標誌性事件，即其在其官方網站上公開了一封函反對「環保法」修訂草案一

審稿。這一封長達3500字的公開函，在全國人大環境資源委員會主導的草案，在一句話的肯定之後，提出了四大問題，34條補充和修改、完善建議。這在內地的高層政治運作中，是極其罕見的。環保部作為主管環保的中央政府部門，具有正常的管道反映自身意見，訴諸公開管道一定是不得已而為之。

環保部的公開函主要提出，該草案沒有吸收現實的環保工作經驗，例如可持續發展、市場手段、排污許可、戰略環評、公眾參與、環境權益、公益訴訟等，而草案提出的一系列排污收費、限期治理、現場檢查等有關內容，與各個單項環保法律的規定和實際環保管理工作不一致。全國人大環資委對此說明是，現行法中沒有涉及這些內容，並且國務院相關業務主管部門之間意見分歧較大，建議未來通過適時修改有關法律或者建立和完善行政法規來解決。

環保部公開的意見和建議函，引起了相當大的輿論關注。環保領域的學者、社會組織，也在不斷發聲，幾乎一致性地批

評一審稿。在環保部、學者和社會組織的一致努力下，此後的修訂案加入了環保部在公開函中的大部分意見，如跨區域和流域的環境污染和生態破壞聯防機制、政策制訂過程的環境影響論證、生態補償機制等，以及環境資訊公開和公眾參與制度。

所謂環境公益訴訟，一般是指生態環境受到或可能受到污染或破壞的情形下，各類社會主體，如公民、企事業單位或者社會團體等為了保護社會公共利益，而非自身直接利益，以自己的名義的法律訴訟。近年來，社會組織作為原告在公益訴訟領域屢屢取得突破的，尤其是具有半官方背景的中華環保聯合會。2010年到2012年，其先後在無錫、貴陽等地提起公益訴訟得以立案，有的還獲得勝訴。

環保組織應獲公益訴訟權利

但是真正的體制外的草根環保公益組織，面臨的則是現實的法律障礙和司法排斥。數以千計的各類環保組織，迄今為止只有零星訴訟得以立案，更多的是被拒絕受理。在2012年8月，「民事訴訟法」修



■內地日漸注重環保，尤其水鄉治理漸見成效。
(新華社圖片)

訂案正式確立了公益訴訟之後，如何在環保法修訂中明確環保公益訴訟，成為各類民間環保組織和環保法律人士的主要訴求。因為，大眾的公益訴訟才是環境保護得以落實的基本司法制度，是保護公眾利益的根本。

幾經波折，最終修訂案將公益訴訟主體確定為：依法在設區的市級以上人民政府民政部門登記，專門從事環境保護公益活動連續五年以上，且無違法記錄的社會組織。這一規定不無進步，但仍被環保人士認為過於嚴格。因為環境問題首先影響的是地方公眾，因此，應該充分賦予基層環保組織公益訴訟的權利。而且，目前國內民間環保組織註冊登記困難，已經註冊

的環保組織，相當一部分在區縣一級的民政部門登記，甚至只能在工商部門登記。

總體而言，此次內地環保法修訂效果尚待觀察，內地環境污染已經近乎社會危機的背景下，無論是環保部門的權力擴張還是環保組織的訴訟資格確立，都恐怕只能在有限層面上遏制生態危機的進一步惡化，畢竟內地權力部門更多的時候是問題的製造者而非解決者。內地司法系統也從來不是一個獨立的社會制衡機制。但是，此次法律修訂畢竟是向正確方向邁出了一大步，能在一定程度上有利於環境保護，即善莫大焉。

李元莎 Yuansha_li@ucl.edu

何順文 simonhoshunman@gmail.com