

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2018.06.011

新环保法实施中环境报告制度的困境与突破

冷 罗 生

(北京师范大学 法学院, 北京 100875)

摘 要: 政府向人大及其常委会报告环保工作是一项法定义务。其落实与否,反映的是各级政府依法治理环境的决心和信心。实践证明,2016年其落实情况不容乐观,2017年落实呈现出“报告主体数量有了极大提升、报告内容更为规范、报告时间基本体现了年度限制”等特点,但其仍存在环境报告信息公开不充分、政府部门的环境报告工作欠主动、人大监督常态化机制和社会化参与监督机制缺乏、法律责任机制缺失等问题。今后,除及时公开环境报告信息、完善政府不依法履行职责的责任追究机制外,更应强化人大监督常态化机制建设,加强人大与政府的联系与沟通。

关 键 词: 环境报告制度; 人大监督; 环境保护目标; 环境状况

中图分类号: D 922.6

文献标志码: A

文章编号: 1008-3758(2018)06-0621-07

The Predicaments and Breakthroughs of Environmental Reporting System in the Implementation of New Environmental Protection Law

LENG Luo-sheng

(School of Law, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: It is a statutory obligation for governments at all levels to report environmental protection work to the People's Congress and its standing committee. Whether the environmental reporting system can be implemented or not reflects the determination and confidence of the governments at all levels to manage the environment according to the law. Practice has indicated that the implementation of the environmental reporting system in 2016 was not optimistic, but in 2017 it shows such characteristics as “the number of reporting entities has greatly increased, the content of the reports has become more standardized, and the reporting time has basically reflected the annual restrictions”, etc. However, it still has some problems such as insufficient disclosure of environmental report information, lack of active environmental reports by government departments, lack of normalized supervision mechanisms of the People's Congress along with supervision mechanisms of social participation, and also lack of legal liability mechanisms. In the future, in addition to disclosing the environmental reporting information timely and improving the government's accountability mechanism for not performing its duties according to law, it is necessary to strengthen the construction of the normalization mechanism of the People's Congress and the communication and connection between the People's Congress and the government.

Key words: environmental reporting system; the People's Congress supervision; environmental protection targets; environmental conditions

收稿日期: 2018-07-10

基金项目: 生态环境部2017年重大专项委托资助项目。

作者简介: 冷罗生(1966-),男,湖南南县人,北京师范大学教授,博士生导师,主要从事环境法、诉讼法研究。

为强化各级政府的行政职责及人大对政府落实环境保护的监督作用,2015年实施的环保法(以下称之为“新环保法”)第二十七条明确规定了“县级以上人民政府应当每年向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告环境状况和环境保护目标完成情况”,首次以法律条文的形式明确规定了政府应当每年向人大履行环境报告的义务。新环保法实施至今已逾三年,县级以上人民政府是否依法按年度向同级人大或其常委会报告本地区环境状况和环境保护目标完成情况(以下称之为“环境报告制度”)?本文试图从各级人大常委会、各级人民政府的官方传媒资料中收集、整理环境报告制度落实情况,发现一些普遍性的问题,提出一些合理化建议,以便相关部门采取措施加以克服,保障环境报告制度的有效运行。

一、环境报告制度落实的现状

新环保法自2015年1月1日开始实施,按照环境报告制度的相关要求,县级以上人民政府向同级人大及其人大常委会履行环境报告制度的次数应该有两次。

1. 2016年环境报告制度落实的现状

2016年4月,国务院总理李克强委托原环保部部长陈吉宁代表国务院向全国人大常委会作了2015年度的环境报告,全国人大常委会在2016年开展的环境保护法执法检查中对环境报告制度落实情况也作为一项重要内容进行了执法检查。

2015年11月,广西壮族自治区政府率先向区人大常委会作了环境报告。2016年1月,江西省政府向省十二届人大五次会议作了2015年度环境报告。宁夏回族自治区人大常委会对全区贯彻实施新环保法和自治区环境保护条例进行了执法检查,并开展了环境保护工作专题询问。湖南省政府向省人大常委会作了2015年度环境报告,省人大环资委还开展了环境保护工作的专题调研。截至2016年12月底,河北、辽宁、山西、江苏、吉林、江西、湖南、河南、湖北、广西、重庆、云南、甘肃、宁夏、山东、海南、贵州、西藏共18个省、自治区、直辖市人大常委会依法听取和审议了省级政府的环境报告。其中,湖北省政府向同级人大常委会作了书面环境报告。北京、天津、上海、黑龙江、陕西、福建、浙江、安徽、四川、青海、广东、内蒙古、新疆等13个省、自治区、直辖市政府,未按照

新环保法规定,向同级人大或其常委会作环境报告^[1]。

据不完全统计,只有武汉、贵阳和银川三个市级政府向同级人大或其常委会作了环境报告^[2]。县级政府向同级人大常委会作环境报告的微乎其微。

2. 2017年环境报告制度落实的现状

2017年,国务院及其部委共计三次向全国人大及其常委会报告了环保工作情况:李克强总理代表国务院所作的《政府工作报告》中含有2016年环境保护工作的简要概括和2017年环境保护工作的重点任务;原环境保护部部长受国务院委托向全国人大常委会作了环境报告;农业部部长受国务院委托向全国人大常委会作了草原生态环境保护工作情况的专项报告。真正意义上的环境报告应该是原环境保护部部长向全国人大常委会所作的报告,其汇报模式是在第二年度对前一年度环保工作情况进行的汇报。

全国31个省、自治区、直辖市政府(港澳台除外)都向同级人大常委会作了上年度或当年度的环境报告。福建、山东不仅作了2016年度环境报告,而且还作了2017年度环境报告。江西、湖北、湖南等17个省、自治区、直辖市也作了2016年度环境报告,贵州、上海、广西等6个省、自治区、直辖市作了2017年度环境报告。黑龙江、天津、四川、甘肃、青海等省、直辖市政府向同级人大常委会报告的信息不全,只收集到了陕西省政府相关职能部门接受人大常委会对全省2016年度环境报告进行专题询问的信息。

全国338个地市级政府中的259个政府向同级人大常委会作了环境报告。能够从网络媒体上查找到完整版环境报告的政府有黄山、沈阳、长春、大理、贵阳、漳平、杭州及延边朝鲜族自治州。此外,绍兴、常州、莆田等13个政府的环境报告能从官网媒体上查到,但报告时间不详。湖南、北京、内蒙古等25个省、自治区、直辖市中的238个市(州、盟)能从政府部门的报告、会议简报、官媒等处获悉环境报告的信息,但大多只是简单地提及。

全国2860个县级政府中,仅有湖南安化、嘉禾县,江西彭泽县,安徽泾县,甘肃肃南裕固族自治县,新疆墨玉、托克逊、吉木乃县,浙江杭州市余杭区、温州市洞头区,广西桂林市临桂区政府能在其官媒上查到2016年度完整版环境报告。总之,从上级环境保护部门的报告和其他资料中得知,

绝大多数的县市区政府向同级人大作了环境报告。

除了县市区政府外,有些地方乡镇政府也向同级人大主席团报告了环境保护工作情况,如福建泉州洛江区马甲镇、浙江省淳安县梓桐镇。

综上,可以得出如下结论:环境报告制度落实情况,中央政府做得较好,省级政府参差不齐,市县级政府虽逐年好转,但仍需加强。可喜的是,一些乡镇政府虽然没有报告的义务,但也向同级人大主席团报告了环境保护工作情况。

二、环境报告制度成效的评估

1. 报告主体数量逐年增加

从中央政府层面来看,2016年,仅环境保护部受国务院委托,向全国人大常委会作了环境报告;2017年,除环境保护部受托作环境报告外,农业部也受国务院委托,就草原生态环保工作情况向全国人大常委会进行了专项报告。从省级政府层面来看,2016年,全国有北京等13个省自治区直辖市未按照环保法要求履行环境报告;2017年,几乎所有的省自治区直辖市政府都按要求向同级人大常委会作了环境报告。从地级市和县级政府层面来看,2016年落实环境报告制度的信息很少;2017年落实环境报告制度的资料较多。如截至2016年5月,湖南省14个地级市政府中已有6个作了环境报告,7个列入计划,1个没有列入计划;在125个县市区(管理区委员会)政府中,2015年已有14个作了报告,2016年已有27个作了报告,46个列入计划,仍有52个没有列入计划^[3]。2017年湖南下辖的县市区以上政府大都向同级人大作了环境报告^[4]。

2. 报告者多为环保部门的领导

政府向同级人大或人大常务委员会作环境报告,法律并未硬性规定必须由政府负责人报告。实践中,报告者既有政府负责人,也有接受委托的政府部门负责人。中央政府是委托环保部、农业部部长向全国人大常委会作环境报告,部分省级政府由分管环保工作的副省长作环境报告,多数省级政府则是委托环保厅长向人大常委会代行其职。2017年,河北、海南等8个省级政府的负责人向其人大常委会作了环境报告,湖南、北京等12个省自治区直辖市均委托环保厅长作了环境报告,上海则由市政府副秘书长向人大常委会作

了环境报告,江西省委托省发展与改革委员会主任向人大常委会作了环境报告,其他省自治区直辖市因所掌握的资料所限,无法确定报告的主体。市县级政府大多由环保厅局长向同级人大或其常委会作环境报告。

3. 报告内容逐渐规范

2016年,有些地方政府的环境报告未严格按照法律规定进行。如青海省政府委托环保厅厅长向省人大常委会环保法执法检查组汇报了相关情况^[5],北京市政府则向同级人大常委会提交了关于《大气污染防治条例》实施情况的书面报告^[5]等。这些报告虽然涵盖了环境状况和环保目标完成情况,或从各个方面反映了大气污染的相关问题,但这些并非新环保法规定的环境报告,只能算是专题性环境报告。另外,每年政府工作报告也包括以上两部分内容,但政府工作报告不能替代环境报告。2017年的环境报告基本上符合新环保法的要求,大多是从全方位来汇报环保工作的,还有一些报告纳入了环境保护工作的下一步安排等内容。特别值得一提的是,2017年8月,浙江省为规范环境报告内容,发布了《关于全面建立生态环境状况报告制度的意见》,该意见明确环境报告的内容为生态环境保护领域的重点工作和重大环境问题,确立了报告的内容和方式有三种,即:综合性报告、专项报告、重大环境问题报告^[6]。

4. 报告时间基本体现了年度的限制

新环保法第二十七条在确定“定期”报告还是“每年”报告时出现了争议,立法机关基于当前我国环境形势整体严峻,认为应该从严规定一个清晰、明确的时间段,能够让各方有一个稳定的预期,最终采纳了“每年”报告^{[7]96}。按照一般程序,人大常委会应将环境报告的听取列入议事议程。具体时间要与政府沟通。浙江省发布的《关于全面建立生态环境状况报告制度的意见》对环境报告的时间进行了规定,原则上每年必须报告一次,一般是当年一季度要报告上年度生态环境状况的情况^[8]。2017年的环境报告时间基本上是在本年度范围内进行的,报告的模式大多采取是在第二年度对前一年度环保工作进行汇报。但有些省在同一报告年度内不仅作了上年度环境报告,而且还作了本年度环境报告,如福建、山东省。贵州、上海、西藏、宁夏、广西等省自治区直辖市报告的时间接近年末。

三、落实环境报告制度存在的问题及其原因

作为依法治理环境的制度性安排,环境报告制度是我国环境法律制度体系中的一项重要创新。它不是一个可有可无的动作,而是一项法定义务。政府应向同级人大报告环保工作,人大应对同级政府环保工作进行监督。该制度落实与否,反映的是各级政府依法治理环境的决心和信心。近年来,面对这样一项全新的制度,尽管各级政府、人大及其常委会狠抓落实,取得了一定成效,但仍存在一些亟待解决的问题。

1. 存在的问题

目前,环境报告制度落实的情况整体很好,只有极少数的地市县级政府未严格落实该制度。已经落实的地方政府还或多或少地存在以下一些薄弱环节。另外,一些地方人大或常委会也未确立相应的程序规则来保障该制度的运行。

(1) 环境报告形式不明晰。新环保法实施之初,一些地方政府对环境报告的形式不甚明了,就连权威机关编纂的环境法学习读本中也认为“可以在政府工作报告中说明,也可以专门单作报告”^{[9]136}。2016年12月,全国人大环资委公布的关于依法落实环境报告制度有关情况的报告中,虽然明确了环境报告必须专门单作报告,但立法部门并没有理顺与之相关的法律。《各级人民代表大会常务委员会监督法》规定各级人大常委会“听取和审议人民政府、人民法院和人民检察院的专项工作报告”^{[9]136}。环境报告应该是立法动议时计划的与“政府工作报告、计划报告和预算报告”^[10]一样的报告,还是《各级人民代表大会常务委员会监督法》中所规定的“专项报告”呢?如果将环境报告定位为专项报告,但《全国人民代表大会组织法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》并未将其纳入人民代表大会的职权范围。

(2) 环境报告公开不充分。听取和审议环境报告向社会公布,是人大常委会实行公开监督原则的具体体现。目前,浙江、福建、贵州、湖南等24个省份公开了环境报告的内容,如浙江的环境报告还登载在《浙江人大》上^[11],福建、贵州等省登载在政府或人大的官网上。但仍有黑龙江、天津、青海、甘肃、四川、广东等省市的环境报告没有

公开,只是在某个会议简报上简单地提一句或在官报的文章中一笔带过^[12]。地级市、县市区层面公开环境报告的情况参差不齐。浙江杭州市等地级市、湖南安化县等县市区的环境报告原原本本公开在其官网上或登载在新闻媒体上,山西方山县政府的环境报告仅在官报上刊登一篇短小报道^[13],新疆石河子市政府等的环境报告内容以简报的形式出现在新疆维吾尔自治区环境保护厅的官网中。

(3) 政府工作的主动性仍有提升空间。环境报告制度创设的初衷是依据新的法律让政府的环境治理工作更加规范、有序和持久,否则,政府上一年度在环境保护工作方面上采取了什么措施,落实到了什么程度,哪些方面予以了改进,都无从知晓。而且,政府也可以通过环境报告的形式将落实环境保护措施的过程中遇到的各种困难呈现给人大代表或委员,可以与人大就更多的环境治理细节进行面对面地交流与沟通,这也有利于立法者和执法者之间的融通、配合^[14]。因此,各级政府更应该主动履行环境报告的职责,主动与人大沟通如何落实报告、采用何种形式报告、报告内容中的专业数据如何让委员们听懂理解等。报告完毕后,政府应针对委员、代表提出的审议意见进行研究处理,并将研究处理情况向人大或者常委会提出书面报告。人大或者常委会认为有必要对政府的环境报告作出决议时,将决议转交政府处理,在决议规定的期限内,政府应当将执行决议的情况向人大或者人大常委会报告^{[7]97}。

(4) 地方人大缺乏对政府的督办机制。人大常委会的监督,一般分为经常性监督、例行监督、在特定情况和条件下启动的监督^[15]。听取和审议环境报告作为一种经常性的监督形式,应当有计划地开展。人大常委会应当依照组织法、监督法等法律的规定,结合本地实践,细化环境报告的程序规则。从目前基层实际执行情况看,环境报告制度仍有一些落实不到位。部分市县级人大未抓人大监督常态化机制建设,也未及时督促同级政府积极履职,更不用说综合采取定期报告、执法检查、专题询问、代表视察、专项调研、重大事项决定等多种形式,及时发现同级政府及其生态环境部门工作中面临的困难和问题,深入推进各项工作扎实有效开展^[5]。值得推荐的是江苏省人大常委会,其在审议省政府2016年度环境报告时,建议省政府督促各县市区政府尽快实施这一法定

制度^[2]。

(5) 法律责任缺失。根据法律规定,人大常委会应将听取和审议政府环境报告列入议事议程,并与政府沟通报告的具体时间和具体内容。至于由谁来向人大或其常委会作报告,则由政府自己决定^[5]。政府要按照人大规范的报告内容做好报告准备。未依法作环境报告,政府需要负主体责任。但是,政府对于人大负责,宪法和法律都没有设定相应的法律责任,更没有设定追究法律责任的程序,人大对政府这种缺失法律责任的监督,客观地说发挥不了应有的威慑力量。2016年之所以有如此多的省自治区直辖市未作报告,有可能是对法条理解错误,有可能是因为疏忽,也有可能是因环境治理没有明显改善而不为。对于这些未作报告的省自治区直辖市,全国人大环资委相关部门也只进行了公布,至今并未区分情况追究这些政府领导的相应责任。

2. 问题的成因

上述问题的形成,主要有如下原因。

(1) 立法调研不充分。2013年10月,全国人大常委会第三次审议环境保护法修订草案时,一些常委会委员认为应当进一步加强各级人大及其常委会对环保工作的监督,建议在政府工作报告、计划报告和预算报告之外,再增加一个环境保护报告^[10]。环境保护法修订草案第四次送审稿中增加了此内容。众所周知,此前的任何一项环境法律法规之中,均未有此类似规定,地方实践中也只有个别地方政府开展过此项工作的尝试^[16],全国绝大多数地方政府并无此项工作的制度实践。在这么短的时间内,草案起草小组不仅要增设一些全新的法律制度,还要修订该法的其他条文,很难对这些全新制度进行反复研究与论证。

(2) 部分领导环保法治意识淡薄。有些地方政府的领导干部环保法治意识淡薄,贯彻落实中央和省级环保决策部署不够坚决,对环境保护工作的认识深度、重视程度、工作力度存在偏差,仍认为经济发展是硬任务、环境保护是软指标,环保执行力不足的问题比较明显。还有的市直部门和县政府环保职责不清,尽责不力,存在慢作为、乱作为问题,落实“党政同责”“一岗双责”力度不够,责任落实不到位,导致环境保护责任落实不到位^[17]。既然法律已经明确规定各级政府定期向人大报告环保工作情况是一项法定义务,各级政府就应该严格依法办事,这是法治的硬规定,而不

是“效仿”的软要求。由此而言,一些地方政府对于环境报告,工作态度不端正,不向人大或人大常委会报告、说明、解释,这充分暴露了地方政府领导环保法治意识的淡薄。地方政府领导法治意识不够,人大监督功能不显现,这是造成部分地方政府违反新环保法的深层原因。

(3) 环境报告制度实施时间较短。2015年1月1日,新环保法才开始实施,到2016年底也只有两年,在这么短的时间内,有些地方对于新环保法规定的环境报告制度难免会出现一些认识偏差。浙江、新疆、广东等省自治区政府认为在每年人大会议的政府工作报告中对环境保护情况进行报告;安徽等省政府认为在向人大环保执法检查等汇报中已经包涵了环境保护状况的内容;内蒙古自治区政府结合环保督查的反馈意见认真整改,整改正在进行之中,故未向自治区人大作环境报告。殊不知,这些与新环保法要求的环境报告相距甚远。因此,环境报告制度的设计初衷与现实存在一定的距离,需要边实践,边摸索,使其日臻完善。

(4) 环境报告制度尚无程序规则。环境报告制度作为一项全新的制度安排,从全国人大到省市县级人大,都需要制定简便易行的程序规则。明确规定人大应对环境报告提出要求,确定环境报告的主体、结构框架、主要内容、报告形式与报告的时间等细节,并与政府进行沟通。还应将报告列入人大或常委会议程。若人大代表或常委会委员对同级政府环境报告不满意,可以直接在审议环境报告时提出意见,要求政府反馈意见,也可以通过人大议案的形式,要求生态环境部门按时履行法定职责。对于因当地环境治理没有明显改善或环境目标未能完成而不想报告、不敢报告的地方政府,人大应当加大执法检查力度,通过定期报告、执法检查、专题询问、专项调研、代表视察、重大事项决定等多种执法形式促进政府积极作为。这方面全国人大和部分省市直辖区已经做了很好的示范,也许对尚未落实此项制度的省市县级人大将起到一定的促进作用。

四、完善环境报告制度的建议

事实上,人大监督和政府依法履行环境报告是落实新环保法的“一体两面”,更是倒逼环境治理有效实现的法治举措,不能对法律规定视而不

见,更不能患上“拖延症”。建议采取下述措施,克服上述问题。

1. 构建政府对人大负责的法律责任体系

新环保法第二十七条规定的环境报告制度有着充分的宪法、法律依据。从理论上来看,现行宪法、组织法、监督法、环保法规定人大监督政府的方式较为全面,然而在实践中,环境报告形式不明,且各法律规定不一致,因此,有必要通过修订法律的形式加以明确,使上述法律条文之间有效衔接,避免法律适用上的混乱。另外,应从立法上完善环境报告制度的相关法律,构建政府对于人大负责的法律责任体系和追究程序,以改变人大监督“重形式、轻实质”的现状。建议加紧修订《各级人民代表大会常务委员会监督法》,增设“法律责任”一章,为各级人大常委会监督政府环境报告建立责任追究机制。

2. 给政府领导戴上法律责任的“紧箍”

长期以来,部分地方政府的领导环保法治意识淡薄。把重污染企业视为“金主”,动用财政资金代其缴纳罚款,这种行为是对国家法律的一种曲解和误读。让人们觉得法律就是用金钱换来的保护伞。环保督察中发现有些领导对待环保督察认真真、接受环保监督诚诚恳恳,整改落实则马马虎虎甚至推三阻四。对待这些“以罚代法”“以拖代法”的地方政府领导,如果不能在法律执行上、执行监督上给其戴上“紧箍”,环境治理的法治化就会沦为摆设^[18]。从这个意义上说,政府向人大报告环境状况不能因为当地环境治理未明显改善或未能完成目标而不想报告、不敢报告。当然,政府向人大报告,不是简单地“走一遭”形式,而是应经得起人大代表的质询,有助于环境治理,是把人大监督转化为环境治理的内生动力。因此,从根本上来说,政府向人大报告环境工作不在乎“形式”,更在乎“行动”。基于此,建议在环保法修订或在制订环保法实施细则时,增加与环保法第二十七条内容相对应的法律责任,根据未履行环境报告制度所致的影响与损害程度,对直接负责的政府领导设定相应的行政、刑事责任。

3. 落实“大环保”相关部门的责任

环境报告并非生态环境保护主管部门的年度工作总结,也不单纯是政府生态环境保护主管部门一家的事,而应该是开展了环保工作的政府多个部门的年度工作总结。从这个意义上说,环境报告是与政府工作报告相类似的综合性的“大环

保”报告。因此,各级政府的相关领导应该高度重视,指挥与“大环保”相关的多个部门,共同采取行动,统一治理环境,努力改善生态环境状况,及时达成生态环境保护目标,之后,共同草拟环境报告。众所周知,环境报告中所涉环境数据较多,制作报告的时候,一定要认真考虑如何让每一位人大常委会委员,尤其是公众能够看得懂,听得明白。政府环境报告中要特别注意一些环境质量状况的表述,尽量使其与公众切身的环境感受相一致。政府主管领导要身先士卒,积极主动向同级人大或人大常委会作环境报告。能亲自主持报告的,就不要委托给其属下的职能部门的领导来作报告。即使政府主管领导抽不开身,委托给生态环境行政主管部门等领导代表政府作环境报告,自然资源、水利、农业、住建等与“大环保”相关的部门也应派人列席会议或各小组讨论会。

4. 强化人大监督常态化机制建设

环境报告属于综合性的“大环保”工作报告的范畴。从人大监督的程序来说,主导作用在人大,主体责任在政府。人大应积极履职,将政府环境报告列入常委会议程,进一步统筹抓好监督常态化机制建设,不断强化人大监督责任落实和政府主动接受监督意识,把环境报告规定制度化,如会前将各方面对环保工作的意见汇总,交由政府部门处理,明确报告中要有这些意见的处理情况等,防止有些地方报喜不报忧,最好由全国人大常委会出台指导性文件,地方根据实际情况参照执行。各地大多是政府代表汇报,常委会委员们听听、评评,多数不表决,没有表决程序,报告的约束力不强,政府部门就不会认真来做,报告就会流于形式。另外,既然审议同级政府环境报告是人大的一项监督工作,除了严格按照新环保法的规定执行外,还必须遵守监督法的相关规定,至少还要有一个处理审议意见情况的反馈报告。此外,人大常委会还应综合采取定期报告、专题询问、执法检查、专项调研、代表视察、重大事项决定等多种形式,及时发现基层环保工作面临的困难和问题,深入推进各项工作扎实有效开展^[2]。

5. 完善环境报告信息发布机制

各级人大及其常委会监督同级政府环境报告工作的情况,应该一律向社会公开,包括公开会议举行的日期,允许公众旁听和新闻媒体报道,并对外公布监督结果等。将环境报告、审议意见、审议意见处理情况报告或执行环境报告决议的情况向

社会公布,是增强监督行为的公开透明度的重要体现。因此,各级政府和人大常委会应严格依照《政府信息公开条例》和《环境信息公开办法(试行)》的规定,通过公报、报刊、官网等载体,以“公开是常态,不公开是例外”为原则,推进环境报告信息的公开^[19]。建立完善环境报告、审查评议信息发布机制,健全环境报告信息内容更新及反馈报告追踪的保障机制,提高发布时效,进一步完善公众意见收集、处理、反馈机制,及时回应社会各界的关切,结合公众使用习惯,不断改进和创新服务功能,提高政府和人大官网、官媒的服务水平,强化应急处置,落实安全保护责任,确保官网、官媒安全可靠运行。

五、结 语

环境报告制度作为人大监督政府依法治理环境的一项制度性安排,考验着地方政府严格治理环境的决心。地方政府决不能懈怠环境报告的义务,更不能因为当地环境状况没有明显改善或环境治理尚未达标而不想报告、不敢报告。环境报告制度落实与否,不是一个可有可无的动作,而是一项法定义务。现在,中央政府和省级政府及大多数地方政府已经向其同级的人大或常委会报告环保工作,这是很好的示范,那些还没有作环境报告或者没有认真作环境报告的地方政府领导应该有一种紧迫感。今后,除了及时公开环境报告信息、完善政府不依法履行职责的责任追究机制和公众参与途径之外,更应该进一步强化人大监督常态化机制建设,明确环境报告的结构框架、主要内容与报告形式等细节,加强人大与政府的联系与沟通,确保环境报告制度有效贯彻落实。

参考文献:

[1] 殷泓. 说好的年度环境报告,为何“爽约”[N]. 光明日报, 2016-12-08(5).

- [2] 程思炜,王秀中,常蕾. 新环保法实施两年政府履行职责堪忧:13省份未作环境报告[N]. 南方都市报, 2016-12-08(1).
- [3] 程思炜,娜迪娅. 地方环境报告的“爽约”危机[J]. 浙江人大, 2017(1):37.
- [4] 湖南省 2016 年环境保护工作年度报告[N]. 湖南日报, 2017-01-20(14).
- [5] 娜迪娅,王秀中. 为何有政府不依法向人大作环境报告? [N]. 南方都市报, 2016-12-08(7).
- [6] 朱智翔,晏利杨,江帆. 我省全面推行生态环境状况报告制度[J]. 浙江人大, 2017(9):72.
- [7] 全国人大常委会法制工作委员会行政法室. 中华人民共和国环境保护法解读[M]. 北京:中国法制出版社, 2014.
- [8] 魏一骏. 浙江建立生态环境状况报告制度[N]. 经济参考报, 2017-08-28(3).
- [9] 全国人大法制工作委员会行政法室,环境保护部政策法规司. 中华人民共和国环境保护法学习读本[M]. 北京:中国民主法制出版社, 2014.
- [10] 陈丽平. 全国人大常委会委员建议人大加强对环保工作的监督——人大应每年听取环保工作报告[N]. 法制日报, 2013-11-12(3).
- [11] 方敏. 关于 2016 年全省环境状况 and 环境保护目标完成情况的报告[J]. 浙江人大, 2017(2):39.
- [12] 刘佳. 主动作为助推推治蜀兴川再上新台阶——省十二届人大常委会五年工作回眸[N]. 四川日报, 2018-01-24(1).
- [13] 李静. 县人大常委会就 2016 年度全县环境状况 and 环境保护目标完成情况进行调研[N]. 今日方山, 2017-08-07(1).
- [14] 政府向人大报告环境工作没有理由拖延敷衍[N]. 南方都市报, 2016-12-08(2).
- [15] 李飞. 中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法释义[M]. 北京:法律出版社, 2006:32.
- [16] 全金平. 张家界:人大监督环保工作有劲道[J]. 人民之友, 2016(5):20.
- [17] 陈静涛. 生态环境保护存 3 大问题 6 个月内报告整改落实情况[N]. 华商报, 2018-01-05(Y1).
- [18] 李洪兴. 环保法治须亮出执行利剑[N]. 法制日报, 2016-12-13(7).
- [19] 彭波. 让政务运行更加透明[N]. 人民日报, 2017-04-12(17).

(责任编辑:王 薇)