企业环境信用评价黑名单制度的反思与重构

刘明明 庞洪州

摘 要: 企业环境信用评价黑名单制度具有约束制裁、价值引导和风险预防功能。依据企业环境信用评价黑名单制度实施的行政行为既可能是行政事实行为,也可能是行政法律行为。如仅公示环境失信企业名单,则其法律性质为行政事实行为;如进一步对列入黑名单的企业采取联合惩戒措施,则属于行政法律行为。实践中,企业环境信用评价黑名单制度的实施存在缺乏统一的适用规则、部分联合惩戒行为超过必要限度、移出黑名单的时限模糊、缺乏公众参与程序性规定等问题,建议从加强企业环境信用评价的统一立法、"一事不再罚"与比例原则的衡量适用、健全信用修复机制、保障公众参与权等方面加以完善。

关键词: 企业环境信用评价;联合惩戒;公众参与;行政行为
中图分类号:F276 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9142(2024)06-0108-08

2011 年,国务院《关于加强环境保护重点工作的意见》(国发〔2011〕35 号)提出要"建立企业环境行为信用评价制度"。经过多年的实践,我国企业环境守法状况逐渐变好,信用所能发挥的激励作用也愈发凸显,企业环境信用评价成为推动遵守环境保护法律法规的重要抓手。[①]2013 年,原环境保护部牵头国家发展改革委、中国人民银行和原银监会印发了《企业环境信用评价办法(试行)》(下文简称《办法》)。《办法》明确了"企业环境信用评价"的定义,确定了实施评价的部门、评价的对象、评价信息的来源以及基本的评价办法,此外还确定了守信激励以及失信惩戒的措施,让企业环境信用评价制度落地生根。本文将针对企业环境信用评价黑名单制度存在的适用规则尚未统一、部分联合惩戒超过必要限度、移出黑名单的时限模糊等问题,从该制度的功能和法律性质切入,以期为有效发挥信用机制在推进企业可持续发展中的作用提供合理建议。

作者简介:刘明明,中国农业大学人文与发展学院教授,法学博士,博士生导师;
庞洪州,成都市锦江区政府办公室干部。

基金项目:2021 年度法治建设与法学理论研究部级科研项目"融合与创新:实现碳达峰、碳中和目标的市场法律机制研究"(批准号:21SFB2029)的研究结果。

① 刘长秋:《论环境执法建设与环境法的信用》,《中国人口·资源与环境》2009 年第 3 期。

一、企业环境信用评价黑名单制度的内涵、功能及法律性质

（一）企业环境信用评价黑名单制度的内涵

厘清企业环境信用评价黑名单制度的内涵，需要明确企业环境信用评价与黑名单两者的逻辑关系。企业环境信用评价是黑名单公示结果的前置程序，被列入黑名单是政府对企业环境信用评价结果的进一步运用。有学者坚持法条的原教旨主义，认为企业环境信用评价的定义应该遵循《办法》第二条的规定，即指环保部门根据企业环境行为信息，按照规定的指标、方法和程序，对企业环境行为进行信用评价，确定信用等级，并向社会公开，供公众监督和有关部门、机构及组织应用的环境管理手段。① 有学者从该制度的经济功能视角分析，认为环境信用评价是环境保护相关行政主体对客体企业整个生产行为作出的环境信用评价，作为绿色金融评价体系的基础，能为绿色金融发展提供支持。② 还有的学者认为该制度是为了精确了解企业环境信用现状，在各部门之前形成信息流通，通过信息评级制度精确地帮助信用良好的企业在市场中获得行政审批与金融融资的支持，充分应用企业环境信用评价结果，排除信用等级较低企业进入市场。③ 部分学者从环境信用评价的运行逻辑阐释其内涵。例如，在定义中没有指明评价主体是谁，他认为企业环境信用制度是以企业环境行为为核心而创设和构建的一系列有关评价、评估、认证活动的制度、规范和措施的总和。④ 还有部分学者扩大了评价主体的范围。例如，谢刚认为企业环境信用评价制度是由政府与第三方都可以主导的评价体系，通过科学的评价体系，结合既定的评价指标得出结果，从而确定被评估企业的环境信用等级，并通过一定的形式将环境信用评价结果向政府、消费者、投资者、企业管理者及环保组织等利益相关者公开并得到不同利益者反馈的运作过程。⑤ 王莉认为企业环保信用评价是指具有资质的机构根据事前评价指标、方法和程序，对企业遵守环保法律法规、承担环保社会责任、履行环保合约等方面的环境行为信息进行全面评估，并确定可公开的环境信用等级，供有关部门、机构、组织、个人等引用的环境治理手段。⑥ 黑名单是把不良信用行为记录在案，多数学者将黑名单与违法犯罪等同。冯辉等认为黑名单针对特定领域的违法失信行为达到一定程度的企业或个人，予以认定、公开并实施信用惩戒；⑦武梦圆将黑名单与违法犯罪行为或者严重危害社会公共利益的行为联结，既通过公开的方式让不特定多数人知晓，同时在一定程度上约束企业的权利或者限制企业活动⑧。在中央和地方各级企业环境信用评价管理文件中，对黑名单的称谓尚未统一，如《办法》将环境信用评价较差的企业分为“环保警示企业”和“环保不良企业”，并对环保不良企业实施联合惩戒；再如《浙江省企业环境信用评价管理办法（试行）》规定了“严重失信名单”；等等。我们认为，企业环境信用评价黑名单制度是由政府、市场、公众多元主体参与，按照科学的程序制定各项指标，对企业的环境信用等级进行评价，将环境失信企业列入黑名单公示，并根据规定对严重失信企业给予不同程度联合惩戒的规范体系。

（二）企业环境信用评价黑名单制度的功能定位

企业环境信用评价黑名单制度具有约束制裁、价值引导和风险预防功能。从约束制裁方面，即使企

---

① 王瑞雪：《作为治理工具创新的环境信用评级》，《兰州学刊》2015 年第 1 期。

② 夏慧慧：《我国环境信用评价制度的审视与完善》，《中国环境管理干部学院学报》2019 年第 4 期。

③ 田丹宇、徐婷：《论应对气候变化信息公开制度》，《中国政法大学学报》2020 年第 5 期。

④ 李一丁：《第三方治理二次环境污染责任的认定——企业环境信用评价法制化视角的分析》，《中国地质大学学报（社会科学版）》2019 年第 2 期。

⑤ 谢刚：《企业环境行为信用评价理论与实践研究》，中国环境出版社 2016 年版，第 11 页。

⑥ 王莉、王琳瑜：《企业环保信用评价制度写入环境法典的正当性》，《河南师范大学学报（哲学社会科学版）》2023 年第 2 期。

⑦ 冯辉、张艺：《我国行政执法“黑名单”制度实践中的问题与法治化进路》，《南京社会科学》2023 年第 2 期。

⑧ 武梦圆：《行政黑名单制度的法律规制——基于类型化研究与行政过程论视角》，《湖北经济学院学报（人文社会科学版）》2022 年第 1 期。

业认为公众对企业环境监督意识较为薄弱,不会因声誉的减损影响其市场地位,也会担心联合惩戒措施对其发展的影响。在价值引导功能方面,企业环境信用评价黑名单制度旨在改变企业以盈利为目的的传统价值导向,使其不应仅追求经济效率而忽略生态环境保护的价值,提倡企业应该在给社会创造经济价值的同时,兼顾保护环境、合理利用资源的社会责任。① 例如,腾讯、阿里、字节等知名企业积极参与环保、公益慈善等活动,通过遵守环境信用获得广泛认可和支持,这些头部知名企业的积极实践是企业环境道德和担当的体现,也是企业赢得信任和成功的因素。从风险预防功能方面来看,即便纳入黑名单的企业尚未对环境造成危害结果,但是存在违反环境法律法规的潜在风险,通过信用评级对企业或者公众起到提醒预警的作用。在材料的申请和使用上,也将受到行政机关的严格审查,从而进一步降低企业利用虚假材料获取不当利益的风险。

(三)实施黑名单制度行为的法律性质

企业环境信用评价黑名单制度不论是声誉惩罚还是联合惩戒,在事实上或法律上都会对企业造成一定影响,界定实施黑名单制度行为的法律性质决定了行政主体是否依法行政,也决定了企业是否能够通过行政诉讼的方式实现救济。学界一般认为行政法律行为与行政事实行为的区分主要是指行政主体是否运用行政权设定、变更、消灭或者确认特定或不特定相对人的权利义务。② 行政事实行为不会对特定的行政相对人创设新的权利义务,无论是细分为警示性行政黑名单、备案类行政黑名单,都是将行政相对人的事实行为进行客观的公示,而没有施加行政权力的限制,公众对于警示的结果也完全可以不接收或者不采取任何行动。③ 少数学者认为,即使黑名单制度不附加其他惩戒措施的声誉罚,增加了行政相对人修复声誉的阻碍,也应该属于行政法律行为(行政处罚)的范畴。④ 信用惩戒作为一项执行措施,主要是通过不良信用信息公开和记录,或者对失信者进行限制或者禁止,将修复声誉的阻碍理解成扩大了惩戒的内涵,“行政处罚说”难免以偏概全。我们认为,“黑名单+联合惩戒”的法律性质才是典型的行政法律行为。公开黑名单意味着失信信息将被公众知晓导致声誉受影响,声誉受影响是客观事实并不直接减损企业的各种权利,但“联合惩戒”意味着各部门信息共享,不同部门在接收到黑名单信息后根据自己的权力可以进一步产生行政作用,对其在市场活动中经营许可的取得、融资渠道的获得、税收优惠等约束制裁发挥作用,多个部门联合惩戒阻碍企业自由经营活动。

由此,依据企业环境信用评价黑名单制度实施的行政行为,既可能是行政事实行为,也可能是行政法律行为,需要分情况讨论。若仅公示被列入黑名单的企业信息,对企业的声誉造成影响,那么公示行为属于行政事实行为;如果进一步对列入黑名单的企业进行联合惩戒,则属于行政法律行为。

二、企业环境信用评价黑名单制度存在的问题及成因分析

(一)黑名单制度的适用规则尚未统一

企业环境信用评价黑名单制度呈现碎片化、非系统性实践特征,中央与地方、地方与地方之间在评价对象、评价程序等方面的规定尚不统一。首先,在评价对象的选取上,各地标准不统一。如《黑龙江省企业环境信用评价暂行办法》的评价对象为重点排污单位名录中的企业;《浙江省企业环境信用评价管理办法(试行)》的评价对象则更加多元,除了重点的排污企业,还包括列入重点环境风险源名录管理的排污单位、纳入生态环境主管部门“双随机”抽查监管的排污单位企业、事业单位和自愿申请参加环境信用评价的其他生产经营者。两者评价对象的范围不同,使纳入生态环境主管部门“双随机”抽查监管的排污单位的浙江企业可以选择在黑龙江注册公司逃避环境信用评价,这可能会造成信用较差的企

① 李树:《企业社会责任及其软法机制探究》,《中财法律评论》2013 第 5 期。
② 万尚庆、刘露:《论行政法视域下的药品安全黑名单制度》,《中国卫生事业管理》2016 年第 7 期。
③ 王丽娜:《行政黑名单移除制度的审视与完善》,《中州学刊》2020 年第 3 期。
④ 田林:《行政处罚与失信惩戒的立法方案探讨》,《中国法律评论》2020 年第 5 期。

业选择去信用评价更加宽松的地区注册公司。其次,评价程序也不统一。尽管各地会根据自身的特点因地制宜地制定企业环境信用评价规则,但是评价程序应该具有统一性。例如,《甘肃企业环保信用评价管理办法(试行)》规定,环保信用评价包括环保信用评价、信用修复以及评价结果的应用等三步评价程序;《湖南省企业环境信用评价管理办法》则规定了评价指标、评价标准、评价工作、监督管理四个步骤。这造成了企业在不同地区有不同的核心评价程序,企业难以准确掌握环境信用评价的流程,"各地为政"的核心程序直接影响了黑名单实现的统一性和权威性,也不利于国家统一管理企业的环境信用。

(二)"一事不再罚"与"比例原则"的重新检视

根据《行政处罚法》第 29 条的规定,同一违法行为应该限用同种类处罚,也就是行政法学通说中"择一重处"原则。多个规范对同一违法行为规定不同的处罚种类,是基于实现不同行政目的,如罚款旨在经济制裁,公开警告追求声誉罚等,因此不同种类的处罚可以并处,并不违反"一事不再罚",同种类处罚则应择一重处断,例如,企业在已经被罚款后,再给予税收优惠取消、经济补贴丧失的联合惩戒措施就属于同种类二次处罚。此外,企业为其失信行为担责,也要彰显道德规范与法治精神相统一的价值,要考虑是否符合比例原则。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中提出要构建一套守信激励、失信惩戒的机制,意味着信用建设必须要在法治的轨道上,与依法治国原则相向而行。比例原则作为限制公权扩张侵害公民合法权利的一项重要原则,主要从适当性、必要性、均衡性三个角度看行政手段能否达到预设目的。企业环境信用评价黑名单制度的实施应当符合比例原则:首先企业纳入黑名单后能达到对失信企业惩戒、对守信企业激励的正向作用;其次,对环境失信的企业纳入黑名单不仅是必要的,而且所采用的手段也是对企业影响最小的;最后,黑名单对企业造成的负面影响与其所达到的目的不能失衡。

例如,江苏省某生态环境综合行政执法局发现某塑料加工厂生产过程中有熔融工段产生的熔融废气、清洗工段和沥水工段产生的废水等污染物排放,按照法律规定,企业应当申领简化类排污许可证,但是该企业没有依法申领,反而违法排污。2023 年三季度环保信用体系建设工作情况核查通报结果,该塑料加工厂是唯一一家被列入黑名单的企业,生态环境综合行政执法局对其进行了罚款的行政处罚。根据《江苏省企业环保信用评价及信用管理暂行办法》第 21 条、第 22 条的规定,评为黑色等级的企业会在行政处罚的基础上提高企业的用电价格、限制其获得资金贷款。被列入黑名单后,该塑料加工厂的用电价格将在现行电价标准基础上,每千瓦时加价 0. 10 元用电价,并且还实施了不能申报资金补贴、评奖评优、限制其融资贷款等联合惩戒,在已经受到罚款的情况下,通过将企业纳入黑名单增加用电价格、限制其获得资金贷款,相当于在一事不处罚上产生了实质性突破,实行了两次经济制裁。此外,对于该塑料加工厂的失信行为,行政机关选择的是多种联合惩戒措施共同运用,并未审慎考虑当联合惩戒的部分手段能达到治理效果的目的,再启动所有的联合惩戒措施,有违比例原则之嫌。

(三)移出黑名单时限的规定模糊

企业环境信用评价制度重视公开和查询期限,却对移出黑名单的时限没有明确规定。黑名单信息公示前有拟列入阶段。在生态环境主管部门拟将其列入黑名单时,生态环境主管部门履行告知义务阶段,根据《办法》第 23 条规定,企业应当在初评意见公示期满前向发布公示的环保部门提出异议,并提供相关资料或证据,若异议理由成立,将不会被纳入黑名单。在黑名单已经公布以后,为了保障失信主体的权利能够得到救济,给予其自身修复信用的操作空间。根据《办法》第 29 条的规定,在企业环境信用结果公开后,会给予失信企业一次及时整改的机会,企业在实施了有效整改后,可以向环保部门提交申请以及相关的证明材料。有关部门在接收材料后一个月内进行审核,并将审核后的信息上传到系统内进行二次公示,并在三个月内向社会公布。但《办法》仅规定了提交整改信息的审核与记录内容、异议材料的期限等,并未规定拟列入阶段没有异议成功的企业被列入黑名单后积极修复环境信用提前移出黑名单的情形。若没有规定明确的清除程序,企业将在黑名单中公示一年,企业在这一年内即使"改

过自新”后,仍将长期背负着黑名单的标签,被各类行政政策所排斥,也在经济市场活动中处于不利地位。①

(四)缺乏公众参与的程序性规定

企业环境信用评价制度本应是由企业、政府、第三方机构等多元主体参与的评价制度,当前第三方机构的企业环境信用评价体系尚未建立,也缺乏公众参与的程序性规定。

国际上应用比较广泛、影响力较大的环境绩效评价标准,包括全球报告倡议组织(GRI)的《可持续发展报告指南》、国际标准化组织(ISO)的 IS014031 标准,以及世界可持续发展企业委员会(WSCSD)的环境绩效评价标准。② 社会征信体系实行市场化运作,信用评价机构有自己的评级方法、标准和模型,对所评级的各方面都确定了不同的指数,评价结果由市场验证。因此,企业的信用评级主要是第三方信用评价机构完成,以第三方的身份出现的信用评价机构,可以站在客观的立场上,维护评级的公正性。信用评价的前提是信息准确透明,能够被第三方获取,由于目前我国尚未健全信用信息数据的开放环境,导致第三方机构很难对企业环境信用进行准确客观的评价,加之受传统思想的影响,国内公众目前更愿意相信由官方公布的环境信用结果,第三方参与评价很难在短时间内发展起来。

企业环境信用评价黑名单制度中有关“公众参与”的规定过于原则,缺少程序性保障。《环境保护法》作为环境保护的基本法,在第五条确立了“公众参与”原则,并专章就“信息公开和公众参与”进行了规定。在各地的企业环境信用评价办法中,仅少数省份的环境信用等级评价标准纳入了“公众参与”章节,方便公众参与环境监督,但是公众对企业环境信用的监督应该如何保障,并没有明确。例如,《广东省环境保护局重点污染源环境保护信用管理办法》在评价指标体系中包含环境污染信访投诉情况,但是在公众通过信访投诉后,有关部门应该多久回复、是否应该召开听证会等,都没有明确规定。再如,《四川省企业环境信用评价指标及计分方法》也纳入了群众投诉、媒体监督等指标,但都是原则性规定,更多表达的是立法态度,而不是保障公民行使权利的程序性措施,公众对于企业环境失信的态度无法直接作用于企业的发展,这也造成了企业对于纳入黑名单制度的结果有恃无恐。

(五)被列入黑名单企业的救济途径有限

根据矫正正义理论,充分保障权利受害方具有救济途径的目的是为了修补权利。若企业已经被列入黑名单并公示,在缺乏诉讼救济制度的情况下,这将成为悬于每个企业头上的“达摩克利斯之剑”。在现代法治语境下,救济主要是指包含复议、诉讼等在内的公力救济,具有兜底的作用。③ 根据《行政处罚法》第 9 条之规定,行政处罚的种类包括:(一)警告、通报批评;(二)罚款、没收违法所得、没收非法财物;(三)暂扣许可证件、降低资质等级、吊销许可证件;(四)限制开展生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业;(五)行政拘留;(六)法律、行政法规规定的其他行政处罚。公布黑名单和联合惩戒涉及多个环节,每个环节对其行为的可诉性、权威性,不同法院对其都持不同立场。④ 但多数情况下企业被纳入黑名单会被认定为内部行为、行政事实等,导致行政相对人无法通过行政诉讼的方式实现救济。即便是联合惩戒措施,也因在司法实践中对联合惩戒缺乏统一的法律定性,无法展开有效审查。据统计,截至 2024 年 5 月 30 日,在裁判文书网检索关键字,有关“失信惩戒”共 37 份、有关“联合惩戒”共 137 份、“失信黑名单”52 份、“信用黑名单”20 份、“信用惩戒”1130 份,共计 1376 份。其中非诉行政强制执行裁定书 83 份,剩下的有关判决书的案例中,仅有 15 份裁判真正以失信惩戒合法性为争议焦点,而与企业环境信用黑名单作为失信惩戒审查的判决书则一份也没有。若通过行政诉讼的方式对列入黑名单的企业进行救济,就必须要解决列入黑名单的行为属于何种法律性质,并将黑名单的声誉性处罚与联合惩戒的法律性质进行明确辨析。

① 黄锡生、王美娜:《环境不良信用信息清除制度探究 》,《重庆大学学报(社会科学版)》2018 年第 4 期。
② 刘翌、汤维祺、鲁政委:《“绿色企业”评价体系:国际经验与中国实践》,《金融发展评论》2017 年第 9 期。
③ 高志宏:《我国民航旅客黑名单的三元体系及其救济途径》,《法学杂志》2020 年第 4 期。
④ 廖吕有:《联合惩戒视角下行政“黑名单”制作程序的完善》,《西南政法大学学报》2022 年第 6 期。

三、完善企业环境信用评价黑名单制度的建议

(一)加强企业环境信用评价的统一立法

2022 年 3 月 25 日,中共中央、国务院联合印发的《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》第 7 项明确规定“健全统一的社会信用制度”。相对统一黑名单的适用情形,既是建立全国统一市场秩序、树立法治权威的客观需要,也是对行政权力滥用的依法规制和对市场主体正当权益的充分保障。① 全国各省陆续先行立法,并在实践过程中不断试错修正条文规定,现在应该总结地方立法经验实现中央层面法律位阶更高的统一立法,将地方的企业环境信用评价经验上升为国家意志。② 推动信用评价共享,实现全国的互联互通、共享共认,有助于改变各地评价对象和评价程序应用不一的情况,形成一套以企业环境信用评价为核心的生态环境治理制度。

在制定统一的立法上,应该对评价对象、核心程序有具体统一且明确的规定,包括企业环境信用评价的对象、目标、评价指标和等级、评价程序(包括公示清除程序)、评价结果公开和共享、公众参与机制、守信激励和失信惩戒等方面。为了在立法上能够消除各地在制定规范和执法上的差异,统筹兼顾各地的企业环境信用评价标准,并通过潘德克顿模式提取公因式实现立法上的逻辑自洽。除此之外,黑名单联合失信制度的认定、公布、修复和救济等程序也应该有具体规定,企业对于评价结果有异议的,应该明确规定黑名单制度的标准和流程,以及黑名单的清除制度,实现对新《环保法》规定的环境信息公开、完善公众参与程序,为公民、法人和其他组织参与和监督环境保护提供便利。

(二)“一事不再罚”与比例原则的衡量适用

“一事不再罚”是在惩罚的程度上有所限制;比例原则是在惩戒的范围上应该遵循由弱到强的依次累积,而不是一次性就采用各种联合惩戒措施。联合惩戒作为违法行为的强化,需要确保惩戒的适宜性、合法性与合理性。严格限制黑名单的处罚范围并不是全盘否定联合惩戒的有效作用,而是应该根据企业主体前期的惩罚形式与力度在程度与范围上有所限制③,从“一事不再罚”的角度,对已经进行罚款等经济制裁的企业,失信联合惩戒不应该在经济上再有所限制;从比例原则的角度,对于已经受到行政处罚与刑罚的企业,应该实施宽严相济的联合惩罚措施,可以通过将列入黑名单的信息通报给其他行政机关进行税收优惠取消、补贴取消等联合惩戒;或者通过加强行政监管预防违法企业再次违法,增加有关企业的检查频率,加大监管力度。④ 或者将面向公众公开不良信息,通过增加失信企业违法犯罪的曝光率发挥警示提醒作用。在有以上多种手段可供选择的情况下,没必要对企业实施上所有的联合惩戒手段,应该选择对失信企业基本权利侵害最小的措施,不超过本身的危害性。

山东省济宁市在处理纳入黑名单的企业上就采取了更加审慎的方式,既能够达到对失信企业的惩罚,又能够符合“一事不再罚”与比例原则。济宁市环保局执法人员检查发现,微山某食品有限公司“1.6 万吨熟食制品加工项目”未落实废水不外排的环境影响评价文件要求,生产废水未经处理直排入微山县经济开发区污水管网,济宁市环保局作出的行政处罚决定书中要求被执行人微山某食品有限公司缴纳罚款十万元的行政处罚决定,在行政处罚后被纳入企业环境信用评价信息管理系统失信名单。根据《山东省企业环境信用评价办法》的规定,济宁市环保局的联合惩戒具体措施是通报相关部门采取更高频率的检查,这些联合惩戒措施既能够对失信者加强审查,也能够提高行政监管效率。从经济制裁的角度,济宁市环保局在已经罚款十万元的情况下,在联合惩戒手段中未再采取限制资金贷款、资金补贴等经济制裁,故对其一次违法行为只有一次处罚,不违反“一事不再罚”;按照比例原则检视也并没有

① 吕长城、贺妍玉:《行政黑名单的法治化规制路径探析》,《法治现代化研究》2023 年第 5 期。
② 王文婷:《地方信用立法的守成与创新》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2022 年第 6 期。
③ 范伟:《行政黑名单制度的法律属性及其控制——基于行政过程论视角的分析》,《政治与法律》2018 年第 9 期。
④ 吕长城、贺妍玉:《行政黑名单的法治化规制路径探析》,《法治现代化研究》2023 年第 5 期。

超过联合惩戒行为的必要限度,从济宁市环保局的做法可以看出,其有多种联合惩戒的手段可供选择,通过黑名单企业所处的环境和改正状态进行判断和基准衡量,增加检查的频率远小于限制行业准入、限制融资贷款等方式。实践中济宁市环保局根据企业环境失信的状态由最弱的加强失信企业审查替代使用各种联合惩戒的手段,在单个部门的行为就已经能给发挥效果,无需启动联合惩戒,考虑到比例原则的衡量适用。

(三)健全信用修复机制

《国务院办公厅关于进一步完善失信约束制度 构建诚信建设长效机制的指导意见》强调要建立有利于自我纠错、主动自新的信用修复机制,符合修复条件的,按照有关规定及时将其移出严重失信主体名单,终止共享公开相关失信信息,以实现信用制度符合比例原则。理论上讲,只要达到预定的惩戒效果,行政主体就可以提前将行政相对人从黑名单中移出①,达到"惩前毖后、治病救人"的效果。行政相对人的行为违法性及危害性应与其承受的行政处罚即行政责任的严重程度相适应,以体现法律谦抑、公平之精神。② 因此,所有的环境不良信用记录都应当有合适的效力期间,一旦现实条件改变,无论是评价对象的有效整改,还是时空转化,都应该要求环境不良信用信息能够及时清除。③ 当前,《办法》规定的公示时间仍然是一年,且缺乏赋予相对人信用修复和申请提前退出黑名单的权利,这就让失信企业彻底丧失了积极整改、主动履职的动力。通常来讲,上一年度的企业环境信用评价,只能够反映上一年的企业环境信用状态,企业在一年的生产运营过程中完全受制于去年的评价结果,将评价结果作用于下一个整年,信息结果具有极强的滞后性,不能够准确地呈现当时的企业信用状态,一旦失信企业的名单长期向社会公众公布,而不及时更新向公众说明,对企业会产生极其负面的影响。从实证角度分析,部分地区已经发现了黑名单公示期过长的问题。各地在制定新的企业环境信用评价办法时,也开始重视对失信企业名单的及时更新,以河北、浙江和成都三地为例。2021 年,河北省修订了《河北省企业环境信用管理办法(试行)》,其对于企业环境信用评价更新时间进行了重新规定,修改了《办法》规定的一年一更,而是两个月内对现有重点排污单位生态环境信用级别进行调整;《浙江省企业环境信用评价管理办法(试行)》虽然规定了一旦列为严重失信时限是一年,但又同时规定了哪些情形下信用指标扣分可以予以解除,能够较为实时地反映浙江省企业环境信用的现状。2023 年 1 月 1 日起《成都市环保信用评价管理办法(试行)》建立动态评价体系。与之前相比,纳入信用评价的企业在 30 日内进入环保信用评价管理平台,作出环保信用承诺并如实填报基础项和加分项有关资料,动态计分开始后,环保信用信息发生变更,在 3 个工作日内及时更新。

目前来看,各地最新的企业环境信用评价制度都在逐渐缩短黑名单制度的更新时长,增加企业环境信用的修复程序,及时向公众发布企业环境信用现状,最大程度减少对企业声誉的破坏。

(四)保障公众参与权

公众环境公民意识的崛起,完成了环境治理从政府一元治理向政府、企业、社会公众三方多元互动治理模式的转变。④ 映射在法律制度结构上,是政府管制型、市场激励型和公众参与型三元共存的架构模式。⑤ 然而,公民作为多元共治的重要一环,尚未在《办法》中得以确认。随着生态环境保护政策和法律不断完善和落实,公民对于企业环境信息的敏感度也逐渐增加,从而降低政企合谋的可能性。故应该通过专门的章节立法,确认公民参与环境治理的各项权利,提高公民参与监督企业的热情。

针对企业环境信用评价公众参与程序性规定,可以借鉴其他环境法的立法,例如,2002 年出台的《环境影响评价法》首次在法律层面规定了"公众参与"的条款,建设单位在报批建设项目环境影响报告

① 王丽娜:《行政黑名单移除制度的审视与完善》,《中州学刊》2020 年第 3 期。
② 冯辉、张艺:《我国行政执法"黑名单"制度实践中的问题与法治化进路》,《南京社会科学》2023 年第 2 期。
③ 黄锡生、王美娜:《环境不良信用信息清除制度探究》,《重庆大学学报(社会科学版)》2018 年第 4 期。
④ 丁霖:《论生态环境治理体系现代化与环境行政互动式执法,《政治与法律》2020 年第 5 期。
⑤ 王莉:《健全我国企业环保信用评价法律制度的正当性面向》,《商业经济与管理》2019 年第 9 期。

书前应当听取公众意见。企业环境信用评价黑名单制度也可以做类似规定,被列入黑名单的企业,有关部门应该向公众解释说明;[①]2006 年出台的《环境影响评价公众参与暂行办法》,以部门规章的形式规范了公众参与环评的规则,包括在环境影响报告书中将公众参与内容记录在册,及时公开环境评价的信息供公众查阅,同时也充分保障公众参与行使建议权。这些具体的程序性规定都能作为企业环境信用评价黑名单制度中"公众参与"程序性规定的参考。

综合其他"公众参与"的立法经验,我们认为"公众参与"并不仅仅是一项基本原则,而是通过立法确认公众参与环境监督等各项权利和程序,使公众自由畅通地获取企业信用信息,与政府等共同监督企业的失信行为,疏通公众环保参与渠道,形成政府与公众共同监督的合力,促使企业迫于多重的监督压力遵守环境信用,加大环保的投资力度。

(五)完善司法救济

行政诉讼是失信企业在被黑名单制度联合制裁后的有效救济途径。一方面,行政权在企业环境信用评级中扮演着主导作用,并且因为缺乏相关法律制度的制约,其权力本身存在着穿透性和扩张性。[②] 另一方面,企业环境信用黑名单制度的多数联合惩戒具有明显的惩罚性,不当行使会对当事人权益产生实质影响,从权利救济可得性的角度,亦应承认其可诉。司法救济程序的艰难主要存在于企业环境信用黑名单制度的法律定性争议以及引用法源的缺失。法官在审理黑名单企业失信类案件时,应该具有明确的法律指引,避免在缺乏法律依据的情况下判决黑名单企业败诉。

我国宪法既不能作为司法裁判的依据,也没有宪法法院对于法律条文进行违宪审查。但法院可以对依据企业环境信用评价黑名单制度实施的行政行为进行合理性审查,使违法的行政黑名单列入行为不能获得法律效力或者丧失法律效力,为行政相对人提供救济的同时纠正行政违法行为。此种合理性审查的法律依据是我国《行政诉讼法》第 77 条,该条合理性审查的前提必须是将联合惩戒的法律性质认定为行政处罚,其中合理性审查的内容主要包括行政相对人被限权的领域是否适当、黑名单的期限是否合理,以及黑名单的影响程度与其预期惩戒目标是否一致,当法院认定行政黑名单列入行为明显失当时,可以判决变更行政黑名单的期限、公布范围等。[③] 此外,在对联合惩戒是否属于行政处罚还存在争议的情况下,可以援引《行政诉讼法》第 12 条第 1 款之规定,回避对企业环境信用黑名单法律性质的界定。由此,即使法官认为企业环境信用评价黑名单制度的实施为行政事实行为,行政相对人对将其列入行政黑名单以及不予准许其移出黑名单的行为不服时,也可直接提起行政诉讼,法官应该受理而不是以非行政处罚为由驳回起诉。[④]

结　语

环境信用评价与黑名单制度的结合是一次创新性突破,但是从实践上看,企业环境信用黑名单制度仍不能避免"新瓶装旧酒"。政策文件指导性意见让企业环境信用制度和机制建设呈现碎片化趋势。抑制黑名单制度的滥用,维护市场主体的合法权益,需要秉承法治理念,对这一制度的创设和实施予以规制,将企业环境信用争端回归到法治轨道解决。未来企业环境信用评价黑名单制度将通过立法、司法确认、巩固和发展政策体系,形成新的法律原则、体系、制度和机制,使其发挥对未来工作的引导、示范、预测和评价作用。[⑤]

(责任编辑:新中)

① 2002 年出台的《环境影响评价法》第 5 条、第 11 条、第 21 条提到了环境影响评价中的公众参与。

② 门中敬:《控制行政权的范式转换:从分散控制到相对抑制》,《政治与法律》2021 年第 8 期。

③ 王丽娜:《行政黑名单救济机制的困境与破解》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2019 年第 2 期。

④ 张鲁萍:《行政黑名单的法律性质及规制研究》,《河南财经政法大学学报》2020 年第 2 期。

⑤ 常纪文:《生态文明的前沿政策和法律问题——一个改革参与者的亲历与思索》,中国政法大学出版社 2016 年版,第 37 页。