

—环

境法学专题研究书系—

ZHENGFU HUANJING ZEREN YANJIU

政府环境责任研究

邓可祝 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

本书系教育部人文社会科学研究一般项目
“节能减排背景下政府环境责任实现机制研究”
(编号:11YJA820012) 最终研究成果

— 环

境法学专题研究书系 —

ZHENG FU HUAN JING ZEREN YAN JIU

政府环境责任研究

邓可祝 著



知识产权出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府环境责任研究 / 邓可祝著. —北京: 知识产权出版社,
2014. 5

ISBN 978 - 7 - 5130 - 2042 - 8

I. ①政… II. ①邓… III. ①国家行政机关 - 环境管理 -
法律责任 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 684

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 089186 号

内容提要

政府责任的确定, 对于环境治理无疑是至关重要的。但政府的责任不仅仅只有节能减排制度中规定的行政责任, 还包括其他的责任形式, 如何确定政府的环境责任, 从而更好地实现环境治理, 对于我国的环境治理和环境保护具有重要的意义。本书在我国节能减排的背景下, 对于我国的政府环境责任问题进行研究, 从而为我国的法治化和环境保护提供有意义的探索。

责任编辑: 彭小华

特约编辑: 张萌

责任校对: 董志英

责任出版: 刘译文

政府环境责任研究

邓可祝 著

出版发行: 知识产权出版社 有限责任公司

社址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

责编电话: 010 - 82000860 转 8115

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

印刷: 北京富生印刷厂

开本: 880mm × 1230mm 1/32

版次: 2014 年 6 月第一版

字数: 311 千字

ISBN 978 - 7 - 5130 - 2042 - 8

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 编: 100088

责编邮箱: pengxiaohua@cnipr.com

发行传真: 010 - 82000893/82005070/82000270

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 13

印 次: 2014 年 6 月第一次印刷

定 价: 38.00 元

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

前言

我国在实现国民经济持续高速发展的同时，也出现了严重的环境问题。目前，我国的环境资源面临着前所未有的压力。主要表现为以下方面。

1. 环境污染压力

在发展经济的同时，我国忽视了环境保护工作，环境受到了严重的破坏。我国的环保部副部长潘岳曾经指出：我国的化学需氧量排放是全世界第一，二氧化硫排放量是全世界第一，碳排放量是全世界第二，十年以后将会是第一。我国的江河 70% 受到污染，40% 严重污染，流经城市的河段普遍受到污染，城市垃圾无害化处理率不足 20%，工业危险废物化学物质处理率不足 30%。三亿多农民喝不到干净的水，四亿多城市人口呼吸不到干净的空气，其中 1/3 的城市空气严重污染，1/3 的国土被酸雨覆盖，“逢水必污、逢河必干、逢雨必酸”。^① 环境污染对我国人民的生命健康构成了严重的威胁，也对企业的生产经营活动产生了严重的影响。

^① 潘岳：“中国环境问题的思考——潘岳副局长在第一次全国环境政策法制工作会议上的讲话”，http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/200910/t20091030_180621.htm。

2. 自然资源压力

在承受巨大的环境污染压力的同时,我国还面临着自然资源短缺的压力。我国人口众多,自然资源分布极不平衡,人均自然资源的数量相对贫乏。由于长期的过度使用,大量自然资源出现了短缺,只能通过进口弥补国内资源的不足。例如我国 2013 年进口的石油量已经接近 3 亿吨,石油对外依存度接近 60%,其他资源也大量进口,这给我国的资源安全问题提出了新的挑战。而作为重要的自然资源,土地资源的不足特别是耕地资源的不足也成为严重的社会问题。

3. 环境容量压力

经济社会的发展必须要依靠一定的资源,这种资源既包括传统的物,也包括环境容量。在现代社会,环境容量甚至可以说比实物资源更加宝贵。一方面,我国的实物资源已经不能满足高能耗的经济发展需要,另一方面,我国的环境容量也不能满足经济社会发展的需要。如“我国 COD 每年的环境容量是 700 万吨,现在排的是 1500 万吨;二氧化硫每年的环境容量是 1200 万吨,2005 年排了 2500 万吨,2010 年可能是 3200 万吨,2020 年 3500 万吨以上”。^①我国的环境容量远远不能满足经济社会发展的需要,将会造成严重的后果,即 2020 年我国国土面积 50% 将被酸雨覆盖,80% 的人口将处于严重的空气污染中。环境容量的不足,将成为制约我国经济和社会发展的的重要因素。

4. 环境社会压力

由于我国环境污染严重,环境污染的受害人越来越多,而这

^① 潘岳:“中国环境问题的思考——潘岳副局长在第一次全国环境政策法制工作会议上的讲话”,http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/200910/t20091030_180621.htm。

些受害人必然要采取各种方式来维护自身的权利，这样就产生了大量的环境案件，这些案件在一些地方形成了群体事件。2007年，前国务院副总理曾培炎指出，我国因环境污染引发的群体性事件，以每年30%的增幅发生。^①环境污染问题往往会造成社会问题，从而对整个社会的稳定和发展形成威胁。

当然，我国面临的环境问题远远不止上面列举的几个方面，还包括生物多样性的问题、土壤污染问题等，为了行文的简洁，在此不再赘述。

二

在这样严峻的环境形势下，我国加强了环境治理工作。在环境治理的过程中，我国采取的方法是多种多样的，其中一个重要的方法就是加强政府环境责任。以节能减排为例，我国特别重视利用节能减排责任制来完成节能减排目标。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出，在“十一五”期间单位国内生产总值能耗降低20%左右，主要污染物排放总量减少10%的约束性指标，这一指标就是我国通称的“节能减排”，即降低单位国内生产总值的能耗与减少污染物的排放（污染物有两种，一是二氧化硫，二是化学需氧量，也称COD）。据“十一五”末统计，我国基本或超额完成“十一五”规划纲要确定的目标。这是一个了不起的成就，因为从我国以往的“国民经济和社会发展五年规划”的完成情况来看，环境指标从来没有完成过，甚至污染物的排放总量和单位能耗都有上升的趋势。而“十一五”期间，我国在实现经济

^① 姚奕：“污染引发群体性事件年增30%”，载《法制晚报》，2007年5月11日第26版。

快速增长的同时，也保证了单位能耗和总排污量的下降，这在我国的环境法治中是非常罕见的。

我国节能减排成功的经验就是在各级政府中实行节能减排责任制，明确各级政府的责任，对于各级政府完成节能减排的任务情况进行考核，并实行责任追究。这样自上而下的强制性责任制度，对于节能减排任务的完成，具有关键性的作用，通过“十一五”规划与以前规划效果的对比，这一点更加明显。政府责任的确定，对于环境治理无疑是至关重要的。但政府的责任不仅仅只有节能减排制度中规定的行政责任，还包括其他的责任形式，如何确定政府的环境责任，从而更好地实现环境善治，对于我国的环境治理和环境保护具有重要的意义。

本书将在我国节能减排的背景下，对于我国的政府环境责任问题进行研究，从而为我国的环境法治和环境保护提供有意义的探索。

三

本书包括八章，主要内容如下：

第一章是政府环境责任概述。本章首先对相关概念进行界定，认为政府责任具有不同的含义，在现代社会，政府不仅具有对自己的违法行为承担不利后果的消极责任，而且也具有履行公共职能的积极责任，这种积极责任对于政府在环境保护中发挥有效作用具有重要意义。如果从政府责任的追究主体进行分类，政府环境责任可以分为政府的环境政治责任、政府的环境法律责任和政府的环境行政责任等。完善这些责任形式，保证这些责任的实现，对于政府履行环境保护职责，促进环境保护，是非常重要的。

第二章是政府环境责任的理论基础。政府承担环境责任的理

论基础是什么，这一问题关系到政府环境责任的性质，也关系到政府对这一责任的认知和执行。本章认为，我国政府的环境责任理论基础主要有以下几点：一是政府合法性，环境是公共物品，政府有义务向社会公众提供良好的公共物品，面对原有的良好环境，政府应避免对其的破坏，面对被破坏的环境，政府应治理和恢复，如果政府不能做到这些，将失去政治上的合法性，其存在的价值就会受到质疑；二是政府的环境责任也是一种宪法义务，随着环境问题越来越受重视，在许多国家，保护好环境已经成为政府的宪法义务；三是行政法治理论，根据行政法治理论，政府的行为必须守法，否则应承担对其不利的法律后果，我国的环境法律中，存在着大量的对行政机关不履行法定职责的问题，这违反了依法行政的要求；四是环境权理论，享有良好、健康的环境是公民的基本权利，世界上的许多国家都规定了公民的环境权，而公民环境权需要政府积极履行环境责任，以有效地满足公民对环境权益的需求。

第三章是政府环境责任的内容。这一章解决的是政府应承担什么样的环境责任问题，对于政府环境责任的确定是政府承担环境责任的前提。本章从以下几个方面来进行探讨：一是政府具有对必要的环境质量的保证义务，在符合一定质量的环境下生活，是公民的一种基本权利，政府需要保证其辖区内环境质量，使其符合国家环境质量标准；二是政府具有保证公众环境参与的责任，在现代环境法治中，公众参与是一个永恒的话题，而公众参与也需要政府积极地履行职责，因为没有政府采取相应的行为，公众参与就无法进行，因此政府应采取积极措施保证有效的公众参与；三是政府遵守环境法律和政策，在我国，产生环境问题的一个重要原因是政府不遵守环境法律，因此，强调政府守法是我国环境法治的一个重要内容，政府守法要求政府严格地按环境法

律的规定来履行保护和修复环境的职责；四是采取积极的调控手段来为可持续发展创造条件，环境治理是一项非常复杂的系统工程，政府需要采取积极的措施，利用各种管制工具来保护环境并促进经济的增长和社会的发展，这也是现代政府面临的艰巨任务和严峻考验。

第四章是环境政治责任问题。环境政治责任是政府向人民代表大会承担的责任形式，我国实行人民代表大会制度，政府由人大产生，对人大负责。在环境法领域，当政府没有履行其环境职责时，就应向人大承担政治责任。通过人大的责任追究，可以增加政府领导人的责任意识，发挥人大的监督作用。在我国，目前人大制度的作用尚没有得到有效地发挥，人大对政府的监督还较少，没有发挥出应有的监督职能。在对政府环境政治责任的追究方面，还必须完善人民代表大会的监督职能，加强对政府环境职责的确定和监督，特别是利用质询、罢免权和财政权，促进政府的环境保护工作，并制裁其环境保护不力的行为。

第五章是环境行政责任问题。在我国的节能减排制度中，比较较多地关注了行政责任问题，如前所述，通过对环境责任的明确和环境责任的追究，对各级政府的领导人产生了强大的压力，抓住了中国法治建设中最重要的一环。本章探讨了环境治理上的“政府失灵”和原因。认为我国环境治理的“政府失灵”主要体现在政府没有足够的压力和动力机制来保护环境，当然也存在着能力不足的问题。因此，要实现我国环境的良好治理，就必须克服“政府失灵”，例如通过行政首长负责制来加强环境治理，促进各级政府行政领导人的环境保护的行为，同时，也对我目前实行的环境问责制度进行了分析。

第六章是政府环境法律责任问题。政府的环境法律责任，是通过法院来实施环境法律的制度。在国际上，通过司法来实施环

境法律是一个重要的经验。本书侧重于研究政府在履行环境保护职责方面的法律责任。一是研究政府环境质量责任的诉讼问题，政府具有保证本地环境质量的责任，但对这一责任的司法裁判，是一个非常复杂的问题，值得认真探索；二是环境标准诉讼问题，我国目前还不能对环境标准的制定提起诉讼，但这是今后的一个发展方向，本章将对这一问题展开讨论；三是对于政府没有履行环境保护职责造成环境污染的国家赔偿责任问题的研究，在这类国家赔偿中，是国家行政机关与污染者的共同侵权，此时，如何对此进行处理与一般的国家赔偿存在着较大的区别。

第七章是我国实现政府环境责任存在的问题及发展方向。应该说，我国的环境问题已经非常严重，环境问题对我国的经济和社会发展已经产生了严重的威胁，政府未能认真履行环境责任是产生这些问题的重要原因。本章首先研究我国的环境现状与政府环境责任的关系，然后主要从环境执法的角度提出实现政府环境责任的发展问题，包括：增强我国环境执法能力；促进环境监察中行政相对人的协助；重视公众参与，扩展环境法的私人实施。

第八章是对全书的总结。我国虽然在节能减排方面取得了一系列的成就，但我国环境问题积弊已久，需要更全面审视环境问题。本章认为要强化政府的环境责任，需要在一系列方面来加强相关制度的建设，即树立生态文明观念，改变政府政绩评定指标；明确政府的环境责任；保证政府环境责任的实施。

目 录

第一章 政府环境责任概述	(1)
第一节 相关概念的界定	(2)
一、政府	(2)
二、政府责任	(4)
第二节 政府环境责任的种类	(6)
第三节 政府环境责任与环境保护的关系	(15)
一、环境法的产生	(15)
二、我国存在的环境问题及存在原因	(20)
三、政府环境责任与环境保护的关系	(25)
第二章 政府环境责任的理论基础	(28)
第一节 政府环境责任理论基础概述	(28)
一、政府环境责任理论基础的现有观点	(28)
二、本书的观点	(29)
第二节 政治合法性	(31)
一、政治合法性概述	(31)
二、政府环境责任的合法性	(34)
三、我国政府在环境保护方面存在合法性问题	(37)
四、提高政府环境治理的合法性	(40)
第三节 宪法义务	(42)
一、宪法义务的概念	(42)
二、政府环境宪法义务的前提——环境国家的 形成	(44)

三、宪法中的政府环境义务	(49)
四、宪法中的环境义务对政府责任的影响	(52)
第四节 行政法治理论	(56)
一、依法行政的概念与要求	(57)
二、行政法治的意义	(58)
三、行政法治理论与责任行政的关系	(61)
四、行政法治原则在政府环境责任中的体现和 要求	(62)
第五节 环境权理论	(69)
一、环境权的不同界定	(70)
二、公民环境权的构成	(74)
三、环境权特征	(80)
四、环境权对于政府履行环境责任的要求	(84)
第三章 政府环境责任的内容	(86)
第一节 保证必要环境质量	(86)
一、保证环境质量的意義	(87)
二、保证必要环境质量的背景	(88)
三、政府保证环境质量的法律依据	(92)
四、政府环境质量责任特性及发展	(94)
五、政府环境质量责任的要求	(100)
六、政府环境质量责任实现方式	(104)
第二节 促进公众环境参与	(109)
一、公众参与环境治理的发展	(111)
二、环境公众参与的理论基础	(113)
三、环境公众参与的作用与意义	(122)
四、我国的环境公众参与存在的问题	(125)
五、政府在促进环境公众参与中的作用	(129)

第三节 政府遵守环境法律和政策	(132)
一、政府遵守环境法律的意义	(133)
二、政府守法的要求	(134)
三、促进政府遵守环境法律 and 政策的制度	(141)
第四节 政府严格执行环境法律	(143)
一、政府环境执法原理	(144)
二、环境执法的意义	(146)
三、环境执法职能	(149)
四、环境执法方式	(153)
五、完善我国的环境执法	(155)
第四章 政府环境政治责任	(158)
第一节 政治责任概述	(158)
一、政治责任的概念	(158)
二、政治责任的特征	(159)
三、政治责任的意义	(163)
四、政治责任的主体	(164)
五、政治责任的方式	(165)
第二节 环境政治责任的优势	(166)
一、与行政责任的区别	(166)
二、与法律责任相比的优势	(168)
第三节 我国环境政治责任的现状及原因	(169)
一、国外环境政治责任的事例	(170)
二、我国环境政治责任的体现	(172)
三、我国人大政治责任过少的原因	(173)
第四节 完善我国的政府环境政治责任的构想	(176)
第五章 政府环境行政责任	(181)
第一节 我国环境治理政府失灵及对策	(181)

一、政府失灵的基本理论	(182)
二、政府失灵在我国环境治理中的表现	(183)
三、环境治理政府失灵的原因	(186)
四、环境治理政府失灵的对策	(192)
第二节 环境治理中的首长负责制	(196)
一、我国节能减排实行首长负责制的做法	(197)
二、我国节能减排实行首长负责制的特点	(198)
三、节能减排首长负责制的成功原因	(200)
四、在今后的环境治理中完善行政首长负责制	(204)
第三节 环境问责制度研究	(208)
一、行政问责制的概念	(208)
二、行政问责制形式	(215)
三、我国行政问责制的完善问题	(221)
四、我国环境问责制相关问题	(226)
第六章 政府环境法律责任	(238)
第一节 政府环境法律责任概述	(238)
一、政府环境法律责任的类型	(238)
二、环境法律责任与环境司法的发展趋势	(241)
第二节 环境质量责任诉讼	(242)
一、环境质量责任可诉性原理	(242)
二、政府积极环境质量责任可诉性理论的发展	(246)
三、国外的相关案例	(246)
四、我国未来环境质量责任诉讼的要素	(251)
第三节 环境标准诉讼	(254)
一、美国环境质量标准制定的要求	(256)
二、美国环境质量标准诉讼的类型	(259)
三、美国环境质量标准诉讼的特点	(263)

四、美国环境质量标准诉讼对我国的启示	(268)
第四节 环境国家赔偿诉讼	(273)
一、环境国家赔偿概述	(273)
二、行政不作为的研究现状	(279)
三、环境监管不作为的分类	(283)
四、环境监管不作为的国家赔偿	(288)
第七章 我国现实政府环境责任存在的问题及发展	
方向	(305)
第一节 我国的环境现状与政府环境责任的关系	(305)
一、存在的问题	(305)
二、存在问题的主观方面和客观方面原因	(308)
三、制度层面存在问题的原因	(311)
第二节 增强我国环境执法能力	(320)
一、我国环境执法的研究现状	(322)
二、我国执法存在问题的原因分析	(328)
三、完善我国环境执法的路径	(331)
第三节 促进环境监察中相对人的协助	(334)
一、相对人协助义务的法理	(334)
二、相对人协助义务的内容	(337)
三、相对人不履行协助义务的现象及原因	(340)
四、促进相对人履行协助义务的途径	(343)
五、相对人协助义务的限度	(347)
第四节 扩展环境法的私人实施	(349)
一、环境法私人实施的理论基础	(350)
二、国外环境法的私人实施方式	(354)
三、私人实施环境法的优势和弊端	(359)
四、加强我国环境法的私人实施	(364)

第八章 强化政府环境责任，促进环境治理——	
代结论	(369)
第一节 严峻的环境形势要求强化政府环境责任	(369)
第二节 强化政府的环境责任的要求	(372)
参考文献	(377)
后记	(396)

第一章 政府环境责任概述

目前,我国环境问题非常严重,一些地方的环境已经达到了不适宜人类居住的程度,特别是在农村地区,环境问题也大量出现。据统计:“1991至2000年,我国农村居民的死亡率上升了11.03%。其中,尤以肺癌和肝癌的上升最为迅速,分别上升了47.73%和17.12%,都远远高于城市上升的比例,以致很多村庄都被冠以癌症村之名。”^①因环境问题而引发的群体性事件也在急剧增加。

中国环境问题的大量产生与政府没有尽到环境保护的责任也是分不开的。目前,在我国的经济与社会发展过程中,存在着盲目追求经济发展的倾向,在这一思想的指导下,我国政府整体上并不重视环境保护,在环境保护与经济发展发生冲突的情况下,更是如此。虽然在经历一系列沉痛的环境事件后,中央和一些地方政府已经开始重视环境问题,但由于历史的惯性和现实的考虑,我国环境问题的严峻性还是不容低估的。

在严峻的形势下,要解决环境问题,提高环境质量,保护人民群众的环境权益,就需要加强政府的作用,促进其发挥环境保护的核心作用。而要发挥政府的作用,除了正面的引导、教育机制外,还要强调政府的环境责任,政府环境责任的确立,对于环境问题的解决无疑具有重要意义。

^① 汪劲:《环保法治三十年,我们成功了吗?》,北京大学出版社2011年版,第23页。