

环

境法学专题研究书系

ZHENGFU HUANJING ZEREN

WENTI YANJIU

政府环境责任 问题研究

张雷 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

— 环 境 法 学 专 题 研 究 书 系 —

ZHENG FU HUANJING ZEREN

WENTI YANJIU

政府环境责任 问题研究

 知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

内容提要

人类的发展史包含人类与环境相抗争的历史,也包含人类利用环境、破坏环境并试图改变环境的历史。政府在人类社会发展进程中同时扮演着保护环境与破坏环境的双重角色,负有不可推卸的环境责任。政府承担环境责任,既有理论依据,更具现实意义。我国要借鉴各国政府尤其是发达国家政府在处理环境问题上的经验,汲取有关教训,以科学发展理念为指导,广泛参与国际环境合作,深刻反省环境责任履行问题和漏洞,积极寻找符合中国国情的解决办法,走出一条科学、务实、规范、高效的政府环境责任履行之路,推动实现人与自然的协调发展。

责任编辑:彭小华 熊 莉

责任校对:董志英

封面设计:Sun 工作室

责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

政府环境责任问题研究/张雷著. —北京:知识产权出版社, 2012. 1

ISBN 978 - 7 - 5130 - 0768 - 9

I. ①政… II. ①张… 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 (2011) 第 166545 号

政府环境责任问题研究

张 雷 著

出版发行:知识产权出版社

社 址:北京市海淀区马甸南村 1 号

邮 编:100088

网 址:<http://www.ipph.cn>

邮 箱:bjb@cnipr.com

发行电话:010 - 82000860 转 8101/8102

传 真:010 - 82005070/82000893

责编电话:010 - 82000860 转 8115

责编邮箱:pengxiaohua@cnipr.com

印 刷:北京富生印刷厂

经 销:新华书店及相关销售网点

开 本:880mm × 1230mm 1/32

印 张:6.5

版 次:2012 年 1 月第 1 版

印 次:2012 年 1 月第 1 次印刷

字 数:160 千字

定 价:25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5130 - 0768 - 9/D · 1291 (3665)

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

摘 要

政府的环境责任既是一个社会各界新近关注的责任，又是一个人人类社会久已存在的责任。关于政府在环境和资源保护方面所应发挥和实际发挥的作用，人类社会早在几千年前就已经意识到。这种责任的履行形式和目的与当代政府环境责任不尽相同。中国、美国、德国、日本等国家的政府早在几个世纪甚至十几个世纪前就有了保护环境的政令法规，直至近代逐步走向成熟。一部人类环境立法史就是一篇人类政府环境责任履行的历史。然而，人类政府的环保努力并没有实现预期的效果。相反，在环境保护与经济竞争的博弈下，经济发展占据主动并间接导致地球环境日趋恶化。政府环境责任履行中的诸多弊端和问题也因此开始显现。

政府环境责任主要包括政府、环境和环境责任三个基本要素。政府与环境、政府与责任、政府与环境责任之间的辩证关系成为政府履行环境责任的内在原因。政府环境责任的法律基础、理论基础和现实基础为政府在新的历史形势下更好地履行环境责任提供了强有力的支撑。当代政府环境责任体系主要由立法责任、司法责任、行政责任和国际合作责任四个方面组成。环境的公共物品特性，决定了政府环境立法、司法、行政包括国际合作等责任不仅仅是一国的对内责任，更是一国的国际责任和全球责任。

政府环境责任的履行需要科学的路径保障。第一，要有基本法的保障。环境基本法相当于环境法领域的“宪法”，它对环境

保护的一般事宜作出原则性规定，为一国环境法体系奠定基本框架。处于环境基本法地位的《中华人民共和国环境保护法》需要尽快得到修订完善，充分发挥其基本法的作用。第二，要有法律规制手段的保障。需要充分利用环境行政规制、环境经济规制和环境司法规制等手段，保证政府环境责任从应然向实然过渡，将责任落到实处。第三，要有问责手段的保障。对政府环境责任履行的好坏，最终应由公民来评判，并在此基础上，作出对政府及其公职人员不作为、乱作为等未履行好环境责任情形的问责追究，督促政府环境责任得到充分有效的履行。

关键词：环境立法 政府环境责任 法律规制 路径

The Generation and Performance Study of Government's Environmental Responsibility Abstract

Government's environment responsibility has become a topic which concerned by the modern society. And has had already attracted peoples attention long time ago. Regarding the protection role of the environment and resources of government, human society for thousands of years ago has been realized and implemented although the fulfillment and purpose of this responsibility is different from the contemporary forms. It has had already existed as a kind of regulation to protect the environment in China, the United States, Germany, Japan and other governments. And these kind of regulation in modern times become mature gradually. A legislative history of the human environment is a history that human being protected the environmental from destroy by human being. However, the human government's environmental efforts have not achieved the desired effect. On the contrary, under the game between environmental protection and economic development, developing economy has taken the initiative and indirectly led to the deterioration of the global environment. At the same time, the shortcomings and problems of government environmental responsibility fulfillment has come to show.

There are three basic elements of government environment responsibility which is the government, the environment and the envi-

ronment responsibility. The dialectical relation between the government and the environment, the government and the responsibility, the government and the environmental responsibility become the underlying causes of the government environmental responsibility. The basis of legal, theoretical and practical elements of government environmental responsibility has provided a strong support for the implementation of government environmental responsibility in modern time. Contemporary government environmental liability system composed of four aspects which is included mainly the legislature, judicial responsibility, administrative responsibility and responsibility for international cooperation. Environment has a characteristics that is public goods. And this character means that the responsibility of environmental legislation, judicial, administrative responsibility, international cooperation is not only a country's domestic responsibilities, but also an international responsibility and global responsibility.

The fulfillment of government environmental responsibility needs a scientific path protection. First of all, it need a Basic Law. Environmental Basic Law is 'the Constitution' of environmental law. It provides the principle system for environmental protection and lay the basic framework for environmental law. As China's environment Basic Law, "People's republic of China Environmental Protection Law" requires revised and improved as soon as possible in order to fully play its role in the Basic Law. Secondly, there must be a means of legal regulation protection. The government environment responsibility need to take full advantage of environmental administrative regulation, environmental economics regulation and environmental judicial regulation to ensure that the environmental responsibility being imple-

mented. Thirdly, there must be accountability means of protection. The effect of environmental responsibility fulfillment should be judged by citizens ultimately, and on this basis, urge the Government to implement the environment responsibilities fully and effectively.

Keywords: Environmental Legislation, Government's Environmental Responsibility, Law Regulation, Path

前 言

急剧的人口膨胀、高速的 GDP 增长、大量的工业化城市涌现、肆虐的环境公害事件……成为近百年来人类发展史上的重要音符。人类文明的进步为人类彰显所谓“自由”的本性提供了助力。人们肆意地利用着各种最新的“文明”手段挥霍着有限的资源，毫无顾忌地污染着陆地、海洋与蓝天。日本的“四大公害事件”、英国的“雾都事件”等环境对人类行为的报复性事件相继出现。人类自身，从发达国家公民开始，意识到环境保护的紧迫性和责任感，并推动政府在保护环境、节约资源方面履职尽责。同时，发展中国家也开始注意汲取发达国家“先污染后治理”发展模式所带来的环境恶果教训，在发展经济的同时注意保护环境。尽管如此，人类对环境的破坏性行为并没有停止，为了发展经济而损耗资源、破坏环境的发展模式也并没有间断。作为社会化了的人类——公民，开始进行深度反思并将焦点聚集到了政府的身上。在经济全球化、环境全球化、文明全球化的大背景下，在各国竞争意识不断增强、发展势头不曾减弱、以牺牲环境为代价的发展模式不曾改变、国际环境合作形势不容乐观的具体情况下，人类的社会契约签订者——政府，是否履行了环境保护责任、为什么要履行环境保护责任、承担环境保护责任的依据是什么、怎么承担等问题，都成为人类保护环境、实现可持续发展的焦点。而在关注政府环境责任的同时，又不能不注意到政府管理的综合性和整体性。政府不仅是保护环境的政府，还是发展经济的政府、促进文明的政府、维护稳定的政府……一旦这些

责任之间出现相互矛盾甚至排斥的情况，政府的行为必然出现顾此失彼的现象，政府责任的履行程度也会进入此消彼长的状态。实际上，政府的每一种责任的履行都是一种路径的选择和体系的构建，政府环境责任的履行也不外如此。长期以来，正是由于政府对环境责任的履行没有设定专门的科学的路径，才导致了目前的所谓环境法有效性不足等问题。

一、选题依据与背景

自 1978 年中国实行改革开放政策以来，国民经济水平不断提升，在 30 多年的时间里取得了举世瞩目的发展成就。然而，与此相伴的是环境恶果的不断滋生。从 20 世纪 90 年代开始，中国进入环境污染事件高发期。湘江镉污染事件、松花江污染事件、广东北江污染事件、紫金矿业事件、湖南浏阳镉污染事件、太湖蓝藻事件等等一系列污染事件层出不穷，且愈演愈烈。这些污染事件的发生虽非政府行为直接导致，却也与政府行为有着直接或者间接的关系。人们开始对政府的环境责任进行拷问。事实上，日本、美国等发达国家在其经济发展的过程中也曾面临同样的问题和困境，它们通过不懈的努力逐步克服了这一困境，同时带动国际社会加深了对环境保护重要性的认识，并以法律文件的形式进一步明确了各国政府的环境责任。然而，受经济发展水平和各国政府环境保护意识程度不同的影响，世界范围内保护环境的步调并未达成一致，所谓的政府失灵或者政府环境行为失范的情况依然存在。如何进一步明确政府环境责任、强化政府环境意识、提升政府环境行为有效性，进而防止人类环境的不断恶化，成为现代市民和各国政府共同关注的问题。

二、理论意义与实践价值

(1) 政府环境责任研究使关心环境、爱护环境并为环境保护所焦虑着的人们找到一个破除环境保护困境的突破口或者说路径。只有从理论上明确政府应参与环境保护并对环境保护负重要责任,将政府置于环境保护体系中的重要一环,才能基本构建起环境责任保护的基本框架,也才能为公民参与环境保护提供更加明确的路径选择。对政府环境责任的研究是论证政府的应然性环境保护责任的前提,也是实现政府的实然性环境保护责任的基础,可以帮助或者推动人们重新定位、审视新的人类生存环境、生存条件下人与政府、政府与环境、人与环境之间的关系,为强化政府环境职能、实现人与环境的和谐奠定理论基础。

(2) 通过对政府环境责任体系的研究,梳理政府自古至今在环境保护方面所采取的立法措施,为学界清醒客观地把握政府环境责任履行的规律以及更好地推动履行环境保护责任提供了线索。进一步探讨了政府环境责任履行的基础性问题,从法律基础、理论基础和现实基础三个方面论证了政府履行环境责任的可能性,为政府更好地履行环境责任找到了更加全面的依据。全面系统地阐述了政府环境责任履行的路径和保障,从立法、司法、经济、行政等多个层面、多种领域提出了政府履行环境责任的路线图,并客观剖析了立法、司法、经济和行政路径之间的关系。

三、研究现状综述

关于政府环境责任的认识,还要追溯到人类对环境责任的研究。20世纪70年代,国外学者开始对环境责任问题进行专门的研究。澳大利亚的帕斯莫尔在《人对自然的责任》(1974)一书中,就提出了人类保护环境的责任,并要求人类肩负起这种保护

自然的责任。德裔美国哲学家汉斯·约纳斯在《责任原理——对科学技术文明的一种伦理学尝试》（1979）一书中，提出了考虑现代人与后代人之间的关系的新的伦理观，这也为后来的指导政府履行环境责任的科学发展观理论的出现奠定了基础。

从20世纪90年代开始，政府的环境责任、企业的环境责任等问题开始进入国内学界的研究视野。徐祥民教授提出了环境义务本位的观点，认为环境责任的法律实现方式是由个人、企业、政府乃至国际组织承担环境义务；陈泉生教授对环境法的环境责任原则作了进一步明确等。这些观点和理论也为政府环境责任的研究提供了新的视角。从这一时期开始，更多的学者开始关注政府环境责任问题。蔡守秋教授在《论政府环境责任的缺陷与健全》一文中，从“重政府经济责任，轻政府环境责任”、“重企业环境义务和追究企业环境责任，轻政府环境义务和追究政府环境责任”、“重政府环境权力，轻政府环境义务”等八个方面对当前中国政府环境责任履行中存在的问题、缺陷与不足进行了比较系统的论述，并提出了建立健全政府环境责任的体系和制度的建议。王曦教授在《论新时期我国环境法制建设亟待解决的三大问题》一文中，从立法角度对“政府失灵”问题进行了论述，并指出应当以环境立法来推动科学发展观在政府得到落实。张建伟博士在其博士论文《政府环境责任论》中，从环境法有效性不足、政府环境责任的基础、设立政府环境责任的指导思想和要求、完善政府环境责任的关键以及健全政府环境责任的问责保障机制等方面，对政府环境责任进行了比较系统的论述。另外，钱水苗、沈玮、巩固等学者也都对政府环境责任问题进行了论述。

以上学者的研究成果集中体现在，对政府环境责任履行所存在的问题、缺陷和不足以及政府环境责任的基础论证等方面，对政府环境责任产生的原因、履行的体系以及政府环境责任的国际

化等问题都还未涉猎。基于环境的人类公共物品特性，亟须以国际化为视野，立足本国，综合考量政府环境责任的履行问题。

四、关键性概念、主要内容及创新之处

（一）关键概念

（1）政府环境责任中的政府应该是广义上的，是国家的代表者，伴随着国家的产生而出现，是国家机构的组合，包括立法、司法、行政、军事等所有能够通过自身行为影响环境的作为国家统治机器的机构，代表国家公权力。

（2）政府环境责任中的“环境”包括人类环境和生态环境。确切地说，这种环境，既包含影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体，也包含地球的组成成分，包括：大气、土地和水；所有大气层；所有的有机物质、无机物质和生物体；互相影响的自然系统，以及其他影响地球生态的环境要素。

（3）环境责任主要是指人类“关于环境的责任”。从人类的角度看，环境责任既是个体责任，又是集体责任，而且，环境责任的“跨国性”，使其正演变为一种全球责任。从政府的角度看，环境责任既是一种事前责任，也是一种事后责任。因为它既包含政府保护环境的第一性义务，又包含因不能适当履行义务所应接受的惩罚性后果。但对作为无道德评判力和内心精神自控力的政府而言，环境责任不是一种道德责任，而是一种法律责任。因为只有通过法律的明确规定，借助法律的平台，才能将政府所应承担的环境责任量化，并借此加以问责，推进政府积极履行环境保护义务和责任。

（二）主要内容

（1）第一章“政府环境责任——问题的提出”。首先对当前

全球环境问题以及人类采取的环境保护措施进行简单描述。在此基础上,将视角伸向几千年以前的人类古代环境立法行为,对中国和西欧、美国、日本一些国家的环境立法历史进行回顾,总结出政府环境责任的原初形式和起源。同时,对当代各国环境立法史进行梳理,从中推出人类政府环境责任的历史渊源。

(2) 第二章“政府环境责任概述”。将政府环境责任分为政府、环境、环境责任三大要素,并对其进行基础性的要素分析。在此基础上,辩证分析以上三大要素之间的关系,得出政府承担环境责任的必要性。而后,从法律基础、理论基础和现实基础三个层面分析政府承担环境责任的可能性。并对政府环境责任的基本概念作进一步定义。

(3) 第三章“政府环境责任体系的基本架构”。从政府的环境立法责任、司法责任、行政责任和国际合作责任四个方面论述政府环境责任包含的基本内容,并对每一项责任内容从目的、原则、正当性、主要障碍等方面作进一步的论证和阐述。同时,以中国政府为例提出政府环境责任体系构架的基本发展方向和目标。本章单独对政府的国际合作责任进行论述,以强调政府环境保护方面的国际合作责任及其重要性。

(4) 第四章“我国政府环境责任问题分析”。客观分析当前我国政府环境责任履行的现状。对当前我国政府环境保护的机构设置及相关权限进行较为系统的研究,并明确指出其中的缺陷和不足。对在中国强化政府环境责任的动因进行深入分析,指出政府环境责任履行的重要性和必要性。同时,对当前中国政府环境责任履行过程中存在的问题进行剖析,为有针对性地解决政府环境责任问题指明方向。

(5) 第五章“政府环境责任的实现路径”。整体上从政府环境责任履行的基本法制定、法律规制手段保障和事后监督机制保

障三个维度论证政府环境责任履行的路径。其中，第一节强调环境基本法对政府履行环境责任的重要性，并就中国环境基本法制定和完善提出了建议；第二节论述政府环境责任履行的三种基本法律规制手段。第三节将问责制的建立作为政府环境责任履行的事后保障机制，从公民问责的角度进行阐述。

（三）创新之处

（1）从环境立法史的角度探讨政府环境责任履行的过去、现在和未来，为更好地推动政府环境责任履行提供新的视角。

（2）将立法、司法、行政三个方面的责任履行作为政府环境责任的实现路径和主要内容，同时将立法、司法和行政三个方面纳入公民环境问责的范畴内，为政府环境责任履行提供更加全面的建议。

（3）以国际法为视野对当前政府环境责任履行存在的问题进行简单分析，并提出政府承担国际环境责任的基本形式。

五、研究方法

（1）系统论方法。本书对该方法的采用体现在两个方面：一是把政府环境责任问题作为一个全球性问题进行论证和阐述；二是从政府环境责任的起源、问题所在、基本概念、存在基础、履行路径、法律保障等多个方面、多个层次对政府环境责任体系进行研究和构建。

（2）实证分析法。本书将通过与政府环境责任有关的案例的实证分析，挖掘政府环境责任履行实践过程中存在的问题，借以验证政府环境责任理论与实践中的不同，寻找应然与实然责任间相辅相成的契合点，为纠正理论偏见或者错误奠定实际基础。

（3）比较研究法。由于欧美等国家和地区经济上的先发性，

使其在环境保护方面也较早地具备了先觉性，并产生了很多具有重要学习和参考价值的理论、经验和做法。通过对这些研究成果的学习和研究，对比分析当前阶段中国面临的形势和存在的问题，可以帮助我们更加科学地构建政府环境责任体系。

目 录

第一章 政府环境责任——问题的提出	(1)
第一节 环境危机简述	(1)
一、环境危机——一个全球性的挑战	(2)
二、环境保护——一个刻不容缓的责任	(8)
第二节 从政府环境立法史看政府环境责任的起源	(10)
一、中国古代环境立法简况	(10)
二、西方古代环境立法简况	(12)
三、政府环境责任起源分析	(13)
第三节 从近现代政府环境污染防治立法看政府环境责任的演变	(15)
一、欧美国家环境立法演进	(15)
二、日本政府环境立法演进	(16)
三、国际环境法的形成	(18)
第二章 政府环境责任概述	(22)
第一节 政府环境责任要素分析	(22)
一、政府环境责任第一要素——政府	(23)
二、政府环境责任第二要素——环境	(27)
三、政府环境责任第三要素——环境责任	(31)
第二节 政府成为环境责任主体的原因分析	(34)
一、政府与环境——因特性而相连	(34)
二、政府与责任——因民主而相系	(37)
三、政府环境责任——义务与责任的孪生关联	