

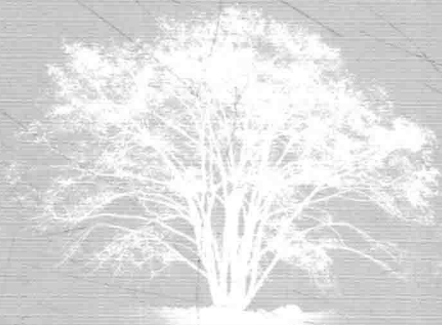
江西理工大学优秀博士论文文库

江西省高校人文社科重点研究基地《环境资源法学文库》主编 / 王世进

我国环境治理中的 政府环境责任研究

WOGUO HUANJING ZHILIZHONG DE
ZHENGFU HUANJING ZEREN YANJIU

朱国华 著



中国社会科学出版社

江西理工大学优秀博士论文文库

江西省高校人文社科重点研究基地《环境资源法学文库》主编 / 王世进

我国环境治理中的 政府环境责任研究

WOGUO HUANJING ZHILIZHONG DE
ZHENGFU HUANJING ZEREN YANJIU

朱国华 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国环境治理中的政府环境责任研究 / 朱国华著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 11

(江西理工大学优秀博士论文文库 江西省高校人文社科重点研究基地
《环境资源法学文库》)

ISBN 978 - 7 - 5203 - 1116 - 8

I. ①我… II. ①朱… III. ①国家行政机关 - 环境管理 - 法律责任 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 680. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 238487 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 梁剑琴
责任校对 季 静
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2017 年 11 月第 1 版
印 次 2017 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15
插 页 2
字 数 225 千字
定 价 65. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

内 容 摘 要

环境问题是困扰人类的大问题，我国也不例外。长期以来我国依靠“资金高投入、资源高消耗、环境高污染”换取“经济高增长”，虽迅速提升了我国的经济实力，成为世界第二大经济体，但却付出了巨大的环境代价。

为了解决环境问题，发展出政府管制模式，但出现政府失灵；为了克服政府失灵，发展出市场调控模式，继之出现政府与市场双失灵；环境多元治理模式是为克服政府与市场失灵，在公共治理理论上发展出的环境治理模式，但也存在失灵的风险。环境元治理与环境善治理论的出现，为解决治理失灵提供了理论工具。环境元治理与环境善治理论均要求将政府请回治理，并让政府承担治理责任，由此政府环境责任就成了保障环境元治理与环境善治实现，避免环境治理失灵的关键。

政府环境责任的理论基础主要有公共物品理论、委托代理理论、公共选择理论、环境权理论与责任政府理论。政府环境责任包括政府的第一性责任即政府环境职责，第二性责任即政府环境法律责任。

在服务型政府理念下理解政府环境职责，就能将不对应政府环境职权的职责包括在内。政府环境职责设计主要包括政府环境职责分配与政府环境职责分类两个方面。政府环境职责分配包括政府环境职责的第一次分配，解决政府、市场、社会之间的环境职责划分问题；政府环境职责的再分配是政府内部分配，解决政府纵向职责分配的“职责同构”与横向分配的“职能交叉”问题，以实现行政机关之间职责明晰。政府环境职责的分类包括政府环境质量保障、政府环境监督管理、政府保障环境信息公开、政府保障与促进公众参与、政府环境

纠纷解决五大基本职责。

政府环境法律责任的基本框架包括政府环境宪法责任、政府环境行政责任、政府环境民事责任、政府环境刑事责任。要顺利实现政府环境法律责任的追究,就必须完善政府环境责任问责机制。我国政府环境责任问责机制存在同体问责不力、异体问责薄弱、社会参与问责不足问题。要解决这一问题就应当通过问责信息公开与共享、问责案件对接、环境组织与公众对问责的参与等方面对行政机关问责、权力机关问责、司法机关问责进行重塑。社会参与问责嵌入行政机关问责、权力机关问责、司法机关问责,可形成行政机关、权力机关、司法机关问责的平衡,并能监督各问责主体积极开展问责,确保政府环境责任问责顺利实现。

全文结构安排如下:

第一章绪论部分从选题背景出发,介绍研究意义,对国内外研究进行综述,并对研究思路与主要内容、研究方法 with 主要创新点进行介绍。

第二章对世界环境问题与我国环境问题进行概括,由此分析解决环境问题的政府管制模式与政府失灵,市场调控模式与政府、市场双失灵,多元治理模式与治理失灵,并提出发展了的环境治理理论:环境元治理与环境善治。通过环境元治理与环境善治引出政府应当承担环境责任。

第三章对政府环境责任的概念进行界定,并分析了政府环境责任的理论基础,包括:公共物品理论、委托代理理论、公共选择理论、环境权理论与责任政府理论。

第四章对政府环境职责开展研究,根据服务型政府理论对政府环境职责进行界定,并对政府环境职责分配与政府环境职责分类进行深入细致的研究。其中政府环境职责分配包括政府环境职责在政府、市场、社会之间的第一次分配与政府内部纵向、横向再分配;政府环境职责分类包括政府环境质量保障职责、政府环境监督管理职责、政府保障环境信息公开职责、政府保障与促进公众参与职责、政府环境纠纷解决职责五大基本类型。

第五章对政府环境法律责任进行探讨,分析政府环境法律责任的概念与基本框架,并对政府环境宪法责任、政府环境行政责任、政府环境民事责任、政府环境刑事责任开展研究,发现不足并提出完善意见。

第六章对政府环境责任问责机制的概念与构成要素,我国政府环境问责不力的表现与原因,解决政府环境问责不力的具体措施开展研究,通过问责信息公开与共享、问责案件对接、环境组织与公众对问责的参与等方面对行政机关问责、权力机关问责、司法机关问责进行重塑。

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 研究意义	(6)
一 理论意义	(6)
二 实践意义	(6)
第三节 相关文献研究述评	(8)
一 环境治理理论	(8)
二 政府环境责任理论	(12)
第四节 研究思路和主要内容	(19)
一 研究思路	(19)
二 主要内容	(20)
第五节 研究方法和主要创新点	(21)
一 研究方法	(21)
二 主要创新点	(22)
第二章 环境治理理论的兴起与发展	(24)
第一节 环境治理理论的兴起	(24)
一 环境问题	(24)
二 环境管理中的政府管制模式与政府失灵	(29)
三 环境管理中的市场调控模式与市场失灵	(35)
四 环境治理理论的兴起	(38)
第二节 环境治理理论的应用与发展	(47)
一 环境治理理论的应用：环境多元治理模式	(47)
二 治理失灵：环境多元治理模式的困境	(59)

三 环境治理理论的发展：环境元治理与环境善治	(63)
第三节 政府环境责任：环境治理失灵的破解	(68)
一 政府环境责任可以有效保障环境元治理实现	(69)
二 政府环境责任可以有效保障环境善政实现	(70)
本章小结	(71)
第三章 政府环境责任理论基础	(73)
第一节 政府环境责任的概念界定	(73)
第二节 政府环境责任的理论依据	(75)
一 公共物品理论	(75)
二 委托代理理论	(77)
三 公共选择理论	(77)
四 环境权理论	(78)
五 责任政府理论	(79)
本章小结	(82)
第四章 我国政府环境职责	(84)
第一节 政府环境职责的概念	(84)
一 不同政府理念对政府职责的理解	(84)
二 政府环境职责的概念界定	(86)
第二节 我国政府环境职责的分配	(87)
一 政府环境职责分配的概念	(87)
二 政府环境职责分配存在的问题	(89)
三 政府环境职责分配的完善	(94)
第三节 我国政府环境职责的分类	(101)
一 政府环境职责分类的理论探讨	(101)
二 政府环境质量保障职责	(102)
三 政府环境监管职责	(110)
四 政府保障环境信息公开职责	(118)
五 政府保障与促进环境公众参与职责	(123)
六 政府环境纠纷解决职责	(133)
本章小结	(136)

第五章 我国政府环境法律责任	(139)
第一节 政府环境法律责任的概念与基本框架	(139)
第二节 政府环境宪法责任	(141)
一 政府环境宪法责任的概念	(141)
二 政府承担环境宪法责任的前提	(143)
三 政府环境宪法责任的承担方式	(145)
第三节 政府环境行政责任	(147)
一 政府环境行政责任的概念	(147)
二 政府承担环境行政责任的依据及完善	(148)
三 政府环境行政责任的承担方式	(152)
第四节 政府环境民事责任	(153)
一 政府环境民事责任的概念	(153)
二 我国政府环境民事责任的立法缺陷与完善	(154)
三 我国政府环境民事责任的承担方式	(156)
第五节 政府环境刑事责任	(157)
一 政府环境刑事责任的概念	(157)
二 政府环境单位犯罪的探讨与建议	(158)
本章小结	(161)
第六章 我国政府环境责任的问责机制	(164)
第一节 政府环境责任问责机制的概念与构成要素	(164)
第二节 我国政府环境责任问责不力：表现与原因	(165)
一 我国政府环境责任问责不力的表现	(165)
二 我国政府环境责任问责不力的原因	(168)
第三节 解决政府环境责任问责不力的具体措施	(170)
一 解决政府环境责任问责不力的基本设想	(170)
二 行政机关问责	(172)
三 权力机关问责	(174)
四 司法机关问责	(176)
本章小结	(178)
参考文献	(180)

附录 已发表关于我国环境治理中的政府环境责任的论文·····	(193)
农村环境污染治理模式的选择与治理体系的构建·····	(193)
农村面源污染治理契约体系研究·····	(208)
农村环境污染第三方治理契约研究·····	(218)
后记·····	(229)

第一章

绪 论

第一节 问题的提出

改革开放以来,我国经济迅猛发展。2010年,我国成为世界第二大经济体。但我国过去经济的发展是、“三高换一高”:用“资金高投入、资源高消耗、环境高污染”换取“经济高增长”。“三高换一高”的经济粗放式发展带来的是巨大的环境损失。根据国家环保总局原副局长王玉庆估计,我国环境损失占GDP比重可能达到5%—6%。^①我国2014年GDP增速为7.3%,如果去除环境损失,实际GDP增长已所剩无几。

为了应对环境危机,我国自1989年起就通过环保立法建立起环境污染防治规划制度、环境影响评价制度、“三同时”制度、排污收费制度、排污许可制度、污染物排放总量控制制度、限期治理制度、清洁生产制度等。但上述制度并未得到有效执行,出现了严重的有法不依、执法不严、违法不究现象。根据《2014年中国环境状况公报》,“各地查处违法企业10万余家次,罚款达20多亿元。各地环保部门向公安机关移送涉嫌环境违法犯罪案件2180件,是过去10年总和的2倍”。2014年“浙江省移送案件1036件,约占全国总数的50%,广东、河北、福建移送案件均超过百件”^②。但20亿元的罚款

^① 中国日报网:《原环保局副局长:环境损失占GDP比重可能达6%》(http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2012-03-13/content_5397247.html)。

^② 人民网:《2014年全国环境违法案件处罚31.7亿元同比增长34.4%》, (<http://env.people.com.cn/n/2015/0414/c1010-26844195.html>)。

根本无法弥补每年3万多亿元的环境损失,^①这同时也说明我国存在大量的环境违法犯罪行为并未得到追究。即使在迎接新环保法实施的2014年,在查处环境违法与犯罪上也仅是广东、浙江、福建、河北等省比较积极,大部分地方政府仍未积极采取行动;《2014年中国环境状况公报》所述的移送涉嫌环境违法犯罪案件是过去10年总和的2倍,说明在过去的10年中,政府打击环境犯罪不力,存在严重的不作为现象。根据最高人民法院公报,我国环境案件总数从2012年的17201件上升到2014年的94157件;污染环境罪案件数量从2012年32件上升到2014年的988件;而环境监管失职罪案件数量仅从2012年的14件上升到2014年的23件。2014年环境案件总数量相当于2012年的近5.5倍,污染环境罪案件总数量相当于2012年的近31倍。但环境监管失职罪案件却不到2012年的2倍。这些数据说明,我国对政府环境刑事责任的追究不力。

地方政府是环境保护的主要力量,环境违法与犯罪的查处不力主要是地方政府片面追求经济增长,忽视环境保护造成的。在财政分权体制下,上下级以及同级政府间存在税收竞争。收入分权越大,政企关系越密切,政府为了获得更多的财政收入就会对污染企业容忍与保护;支出分权越大,政府越注重生产领域投入,环保投入越小。^②因此,虽然中央政府必须平衡经济发展与环境保护的关系,但地方政府则由于政府间的税收竞争,偏重经济发展而忽视环境保护。此外,我国目前主要是以GDP考核地方政府政绩,这就进一步加剧了地方政府的经济发展偏好。

为了改变地方政府对经济发展的片面追求,提高地方政府环境保护的积极性,我国于2004年启动了绿色GDP核算,2006年国家环保总局和国家统计局联合发布了《中国绿色国民经济核算研究报告

① 2014年我国GDP为636463亿元,如果按5%的环境损失计算,2014年的环境损失为3万多亿元。

② 陈宝东、邓晓兰:《财政分权体制下的城市环境污染问题研究——来自中国73个城市的经验数据》,《大连理工大学学报》(社会科学版)2015年第3期。

2004》,但这也是目前官方公布的唯一的绿色 GDP 核算报告,绿色 GDP 在地方政府的争议下未能推行。2013 年十八届三中全会明确提出“要纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向”,一些县市取消了 GDP 考核,2015 年环保部再度启动绿色 GDP 研究。但是,取消 GDP 考核并未受到地方政府的欢迎,截至 2014 年 8 月,全国 2000 多个县市中仅有 70 多个县市取消 GDP 考核,其中福建占了 34 个,接近全国的一半,全国大部分地方仍然“唯 GDP 论英雄”。^①此外,GDP 考核取消之后,尚未出现成熟的替代性政府绩效考核标准,绿色 GDP 考核尚处在研究与试点阶段,是否能够成功,还很难预知。

中央政府与地方政府的财政分权体制是多数国家普遍的做法,因此这一体制不可能得到实质改变,地方政府片面追求经济增长而忽视环境保护的原动力将会长期存在。地方政府政绩考核的改革只能从一定程度上缓解地方政府对经济增长的片面追求,在地方政府事权较多、财政压力较大的情况下,很难将经济发展与环境保护放在同等重要的位置。所以,要改变地方政府片面追求经济发展的观念,政绩考核只是一个方面,关键是要强化政府环境责任,并通过环境多元治理理念的引入,让多元治理主体之间相互监督,从而促成政府环境责任实现。2015 年正式实施的新环保法即体现了政府环境责任的设计与环境多元治理的设计。首先,新法改变了旧法偏重政府环境职权与企业环境责任的设计缺陷,重视政府环境职责与政府环境法律责任的设计。其次,新法“改变了以往环境保护主要依靠政府和部门单打独斗的方式,提出多元共治、社会参与的现代环境治理理念”^②。新环保法的实施促成了政府环保工作三个转变:“一是工作主体由过去单纯抓企业向既抓企业也要落实地方责任转变;二是目标上从抓总量到向突出质量转变;三是工作方式上从自上而下向自上而下与自下而上相

① 网易新闻:《中国超 70 个县市已取消 GDP 考核》(<http://news.163.com/14/0825/09/A4G1U6E100014JB6.html>)。

② 刘宇男:《新〈环保法〉:建立多元共治的环境治理新机制》,《四川日报》2014 年 12 月 31 日第 3 版。

结合转变。”^①但是,新环保法对政府环境责任的设计过于原则,可操作性不强,并且过于偏重政府环境职责,忽视政府环境法律责任;过于偏重政府环境行政责任,忽视其他法律责任;对政府环境法律责任的承担主体规定过于模糊,难以避免“替罪羊”现象。而在环境多元共治方面,新法规定也较为原则,并未形成健全的环境多元治理模式。所以,我国在环境多元治理方面主要依靠的是政策推动,政府对环境多元治理方面未尽到职责也很难追究法律责任。

2015年,与“长牙齿”的新环保法的硬手段相配合实施的是环境污染第三方治理。环境污染第三方治理于2013年党的十八届三中全会首次提出,2015年1月,国务院办公厅出台了《关于推行环境污染第三方治理的意见》,各省、直辖市也出台了配套的实施意见,政府开始在环境污染治理领域引入第三方治理机构治理环境污染。虽然新环保法未对环境污染第三方治理作出明确规定,但环境污染第三方治理在一定程度上体现了环境多元治理理念。同时,新环保法用“损害担责”原则代替了旧环保法“谁污染,谁治理”原则,为环境污染第三方治理扫清了法律障碍。环境污染第三方治理可以吸纳社会资本进入环境污染治理领域,能够解决我国政府环保欠账多、环保投入小的问题;能够通过第三方治理机构的治理服务提高治理效率;能够形成政府、排污者、第三方治理企业相互监督的局面。从理论上讲,政府可以从监管众多的排污者转变为监管少数的第三方治理机构,实现环境污染的良好治理,从而减少政府的执法成本。但由于我国立法缺乏对第三方治理企业法律责任方面的规定,第三方治理企业仅承担违约责任,法律责任仍然由排污者承担。所以政府既要监管排污企业,还要监管第三方治理企业,政府环境监管范围不仅没有减少,反而增加,政府的执法成本也并未降低。目前,我国开展的环境污染第三方治理存在第三方治理企业法律责任缺失的问题。在生活垃圾治理领域,我国第三方治理开展得比较成功;但在生产领域,即使

^① 陈芳:《2016全国环境保护工作会议召开十三五思路确定》(http://news.ifeng.com/a/20160111/47028482_0.shtml)。

将来为第三方治理企业匹配了法律责任,在财政分权体制下,地方政府也难免为了政绩,从环境污染治理政府管制模式下的政企勾结异化为环境污染第三方治理模式下的政、企、第三方之间的勾结。因为,环境污染第三方治理是市场为主导的环境多元治理,社会参与度相对较低,目前很难形成社会对政府与企业(包括排污企业与第三方治理企业)的有效监督。

党的十八届三中全会公报首次提出国家治理体系与治理能力现代化,标志着我国从管理向治理理念的转变;在对政府职责的表述方面,十八届三中全会在“宏观调控、市场监管、公共服务、社会管理”四大职责之外又增加了“环境保护”作为政府的第五大职责。因此,我们应当把握十八届三中全会精神,将多元治理、元治理、善治理念引入环境治理,从而实现从环境管理向环境治理的转变,并根据环境治理理念设计政府环境职责,匹配相应的环境法律责任,从而确保政府对环境治理模式的贯彻与执行,避免政府重新滑入政府管制模式的深渊。

党的十八届四中全会作出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)提出“法律是治国之重器,良法是善治之前提”,并提出“用严格的法律制度保护生态环境”。而善治的关键是法治,严格的环境法律制度的关键是政府环境责任的法治化,否则再严格的环境法律制度也难以执行。因此,《决定》中对政府责任的规定较多,包括宪法责任、执法责任、重大决策责任等,并提出强化对行政权力的制约和监督,包括党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督。此外,《决定》提出了系统治理、依法治理、综合治理、源头治理等治理理念,重视社会主体自我约束、自我管理,重视发挥社会规范在社会治理中的积极作用;重视公众的公共事务知情权、参与权与监督权。十八届四中全会的《决定》无论是在环境治理上还是在政府环境责任上均提供了充足的政策依据。因此,将环境治理的理念贯彻于政府环境责任的立法,最大限度地实现政府环境责任法治化,将有利于环境治理的顺利推行。

第二节 研究意义

一 理论意义

以环境治理的理念研究政府环境责任,可以将政府环境责任的研究从法学领域扩大到公共管理学领域,打破传统的、单一的法学视角,并通过公共管理学中的公共治理理论对政府环境责任理论进行丰富和完善。

第一,多学科交叉研究,有助于法学理论的丰富和发展。环境治理中的政府环境责任涉及公共治理理论、责任政府理论、环境责任理论、法律责任理论等。公共治理理论属公共管理学理论,责任政府理论属于行政法学理论,环境责任理论涉及环境法学理论,法律责任理论属于法理学范畴。公共管理学、行政法学、环境法学、法理学等多学科交叉,有助于学科间理论的相互渗透,打破单一学科的禁锢,形成各学科你中有我、我中有你的局面,从而通过多学科的运用,克服单一学科无法解决的理论问题,丰富和发展法学理论。

第二,有助于克服政府环境责任研究的偏颇,完善政府环境责任理论。虽然目前已经有不少关于政府环境责任的论述,但是一方面,多数学者仅从环境管理的理念出发,以环境污染政府管制模式为框架研究政府环境责任;另一方面,学界偏重于第一性政府环境责任与问责制的研究,对第二性政府环境责任(政府环境法律责任)的研究不充分,存在诸多研究盲点。环境治理中政府环境责任研究是从环境治理理念出发,以环境多元治理模式为框架研究政府环境责任,因此能够克服研究理念的偏颇。另外,对政府环境职责与政府环境法律责任以及问责机制开展全面的研究,能够克服研究内容的偏颇,使政府环境责任理论得到进一步的完善和发展。

二 实践意义

第一,有助于将环境治理理论应用于政府环境治理实践。要将

环境治理理论应用于政府环境治理实践，必须首先从政府环境责任入手。因为如果政府环境责任的设计仍秉承传统的环境管理理念，则政府无责任推行环境多元治理，同时政府也会出于对管制手段的路径依赖，难以摆脱管制的惯性力量，环境多元治理也就难以推行。而在环境治理理念下设计政府环境责任，则能够将政府推行环境治理的责任融入其中。政府只有承担了推行环境多元治理、元治理、善治的责任，才能真正实现从环境管理向环境治理的转变，环境治理理论才能在政府转变环境治理理念的前提下，在实践中得到具体落实与应用。

第二，有助于明晰政府环境职责，实现法定职责。2015年3月，李克强总理在十二届全国人大三次会议政府工作报告中提出：“公布省级政府权力清单、责任清单，切实做到法无授权不可为、法定职责必须为。”政府环境责任中的政府环境职责是政府第一性的环境责任。只有明晰了政府环境责任清单（第一性责任），才能明确政府及职能部门的职责范围，并划清政府与市场和社会、政府间、职能部门间的职责边界，既能使政府清晰明确地掌握其在环境治理中的必为职责，又能避免“踢皮球”现象发生。

第三，有助于政府环境问责，实现对政府环境法律责任的追究。我国政府环境问责以同体问责为主，异体问责为辅。目前我国政府环境责任同体问责存在严重的“官官相护”情况，同体问责不力；而异体问责受行政机关问责信息垄断以及政府在人、财、物上对异体问责主体的钳制，也相当薄弱，难以发挥其应有的作用。而通过引入环境治理理念，在政府环境问责机制中嵌入社会公众参与，则能补强权力机关问责与司法机关问责的能力，从而实现行政机关问责、权力机关问责、司法机关问责之间的平衡。只有社会参与的嵌入，才能有效监督各问责主体，实现问责的公正性、民主性与有效性，顺利实现对政府环境法律责任的追究。