

建设环境友好型社会中的 政府环境责任研究

环境治理与生态权益论丛

HUANJING ZHILI YU SHENGTAI QUANYI LUNCONG

许继芳 著

上海三联书店

014031944

D922.684
48

环境治理与生态权益论丛

建设环境友好型社会中的 政府环境责任研究

许继芳 著



D922.684
48



北航

C1719953



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

建设环境友好型社会中的政府环境责任研究/许继芳
著. —上海:上海三联书店,2014.1
ISBN 978-7-5426-4530-2

I. ①建… II. ①许… 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 015653 号

建设环境友好型社会中的政府环境责任研究

著 者 / 许继芳

责任编辑 / 杜 鹃

装帧设计 / 鲁继德

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(201199)中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

网 址 / www.sjpc1932.com

邮购电话 / 24175971

印 刷 / 上海惠顿实业公司印刷部

版 次 / 2014 年 1 月第 1 版

印 次 / 2014 年 1 月第 1 次印刷

开 本 / 710 × 1000 1/16

字 数 / 250 千字

印 张 / 15

书 号 / ISBN 978-7-5426-4530-2/C · 503

定 价 / 52.00 元

敬启读者,如发现本书有印装质量问题,请与印刷厂联系 021-56475597

目 录

导 论	1
一、研究的缘起	1
(一) 环境危机日益严重	2
(二) 建设环境友好型社会凸显政府的环境责任	7
(三) 维护公民利益需要强化政府环境责任	9
二、国内外研究现状述评	11
(一) 国外学者对政府环境责任问题的研究	11
(二) 国内学者对政府环境责任问题的研究	20
三、研究类型和研究方法	29
(一) 研究类型	29
(二) 研究方法	30
四、结构安排与可能的创新	32
(一) 结构安排	33
(二) 创新之处	34
第一章 政府环境责任的重要性	37
一、政府环境责任及其相关概念约定	37
(一) 责任之概念阐释	37
(二) 政府责任之概念解析	38
(三) 政府环境责任之概念界定	42
二、政府环境责任的理论依据	44

(一) 社会契约理论	44
(二) 环境权理论	45
(三) 公共信托理论	46
(四) 环境的世代间衡平论	47
三、强化政府环境责任的现实意义	49
(一) 强化政府环境责任是建设环境友好型社会的 重要途径	49
(二) 强化政府环境责任是维护公众环境利益的 内在要求	51
(三) 强化政府环境责任是驳斥“中国环境威胁论”的 有效举措	53
(四) 强化政府环境责任是构建责任政府的 题中应有之义	56
第二章 政府环境责任的构成	59
一、政府环境政治责任	59
(一) 政府环境政治责任:概念厘定	59
(二) 政府环境政治责任:类型划分	64
(三) 政府环境政治责任:保障机制	70
二、政府环境行政责任	72
(一) 政府环境行政责任:概念界定	73
(二) 政府环境行政责任:类型划分	74
(三) 政府环境行政责任:保障机制	76
三、政府环境法律责任	81
(一) 政府环境法律责任:概念界定	81
(二) 政府环境法律责任:类型划分	83
(三) 政府环境法律责任:保障机制	86
四、政府环境道德责任	90
(一) 政府环境道德责任:概念设定	90
(二) 政府环境道德责任:类型划分	92

(三) 政府环境道德责任:保障机制	93
第三章 当代中国政府环境责任的发生	97
一、当代政府环境责任发生的总体性情境	97
(一) 国内背景	97
(二) 国际经验	101
(三) 国际政治的绿化趋势与中国参与	103
二、当代中国政府环境责任的基本目标	106
(一) 价值目标:环境友好的公民社会	106
(二) 规范要求:健全的政府环境管理制度	108
(三) 外在表现:规范的环境管理行为	110
第四章 强化当代中国政府环境责任的动因	112
一、环境问题的经济学还原	112
(一) 作为人类经济活动产物的环境问题	113
(二) 环境问题产生的经济根源及其市场失灵	114
(三) 环境外部性问题应对中的政府失灵及其成因	116
二、中国语境下环境问题的政治解决:强化政府环境责任	121
(一) 环境友好型社会的内涵	122
(二) 环境友好型社会的政府特征	122
(三) 政府环境责任缺失的表现、后果及成因	124
第五章 强化当代中国政府环境责任的路径	138
一、政府能力建设:奠定政府环境责任的能力基础	138
(一) 科学决策能力	139
(二) 执行能力	142
(三) 利益协调能力	145
(四) 危机管理能力	148
二、责任嵌入:搭建政府环境责任的制度框架	151
(一) 政治领域的嵌入:重视事前行为指导	152

(二) 经济领域的嵌入:重视科学发展	156
(三) 文化领域的嵌入:重视生态文明	159
(四) 社会领域的嵌入:发扬环境民主,培育环境自治	162
三、多元问责:构建政府环境责任的问责机制	166
(一) 立法机关的政治问责机制	167
(二) 司法机关的法律问责机制	169
(三) 传媒与公众的社会问责机制	170
(四) 行政机关的行政问责机制	173
四、合作治理:形成政府环境治理的善治局面	176
(一) 环境善治与多元参与	177
(二) 跨区域环境合作治理	180
(三) 全球合作治理	186
第六章 当代中国政府环境责任的评价	188
一、政府环境责任评价及其相关概念厘定	188
(一) 评价	188
(二) 政府评价与政府环境责任评价	190
二、政府环境责任评价价值取向的理论基础	193
(一) 人地关系论	193
(二) 容忍区理论	194
(三) 环境经济学	195
三、政府环境责任评价价值取向的基本构成	196
(一) 政府环境责任评价的基本取向——可持续发展	196
(二) 政府环境责任评价的核心诉求——环境友好	197
(三) 政府环境责任评价的客观标准——代际公正	198
四、政府环境责任评价的指标体系	199
(一) 政府环境责任评价指标体系建立的原则	199
(二) 政府环境责任评价体系的理论模型	202
(三) 政府环境责任评价指标体系的构成指标	204

结 论	209
一、本书的基本观点	209
二、本书研究的局限	212
三、有待进一步研究的问题	213
主要参考文献	214
后 记	231

中国作为一个日益强盛的发展中国家,从1978年到今天都保持着经济的飞速发展并取得了让世界瞩目的成就。遗憾的是,这些成就的取得并非没有代价的,而是以资源的浪费和环境的破坏为前提的。在这种情况下,经济的增长与资源环境的危机形成了鲜明的对比和尖锐的矛盾。特别是随着人口的增长、资源能源消耗的持续增加和人民生活水平的不断提高,环境的绝对风险和相对风险变得越发相互交织和相互叠加,使得环境问题变得更加复杂,环境保护面临的压力更加沉重。这个压力也阻碍了社会的和谐发展。也是在这样的严峻形势下,中央政府提出了构建环境友好型社会的伟大构想。围绕着建设环境友好型社会这一战略目标,我们的政府需要对自身的职能定位问题加以重新审查,需要对自身在环境保护和生态治理中的责任履行问题加以重新审视,需要对责任机制建构问题加以重新思考。因此,对政府环境责任的概念、构成、现实背景、目标指向、责任缺失及其动因、强化路径以及责任评价等问题进行深入的理论探讨,不仅尤为重要,而且尤为迫切。

一、研究的缘起

生态环境问题不仅仅是环境、资源和自然界的问题,也不仅仅是经济、技术和专业性的问题,而主要是政治问题。生态危机主要由政

治问题引起。^① 面对全球日益复杂和严重的生态环境危机,人类必须承担起环境保护和生态治理的重任,正如施韦泽所言:“人类在自然共同体中所享有的举足轻重的特殊地位所赋予他的,不是掠夺的权利,而是保护的责任”^②。而由于政府具有强大的资源优势 and 动员能力,其在责任担当中扮演着最为重要的角色,因此,我们如何强调政府环境责任问题研究的重要性都不为过。择其要者而言之,本文研究的缘起至少可以概括为三个方面:一是环境危机日益严重要求政府应予以高度重视;二是建设环境友好型社会凸显政府的环境责任;三是维护公民利益需要强化政府环境责任。

(一) 环境危机日益严重

环境危机通常是指人类生产生活所依赖的自然生态环境因为人们的不合理利用所引发的生态遭遇破坏和环境不断恶化方面的危机。就中国现实而言,虽然说科学发展观已经逐步为人们所接受,但不少地方政府出于地方经济利益的考虑,时常会以牺牲资源环境为代价来求发展,发展模式简单粗放,政府管理能力相对不高,导致生态环境遭到严重破坏,环境污染日益严重。2006年《中国环境状况公报》的相关资料表明,我国主要污染物排放总量大,环境污染严重,大大超过环境承载能力。2005年,全国二氧化硫排放量2549万吨,比2000年增长27%;化学需氧量排放量1414万吨,比2000年减少了2%。均未完成“十五”规划中提出的总量消减10%的控制目标,全国废水排放总量为537.0亿吨,比上年增长2.4%;与2005年相比,我国城市空气的质量在总体上有所改善,但在某些城市,空气污染仍然比较严重。2006年,有关部门对559个城市的空气质量进行了监测,基本情况是:24个城市达到一级标准、325个城市为二级标准、159个城市为三级标准、51个城市劣于三级标准。可以这么说,我国生态与环境问题无论在类型、规模、结构、性质以及影响程度上都发生了深刻变化,从总体上看,全国处于严重的环境危机中。

^① 方世南:《环境友好型社会呼唤绿色政治文明》,载《江苏行政学院学报》2006年第4期,第75页。

^② [美]罗德里克·弗雷泽·纳什:《大自然的权利》,青岛:青岛出版社2005年版,第71页。

在水污染方面,虽然水污染防治工作取得了一定进展,但水环境形势依然十分严峻,老的问题没有解决,新的问题又接连出现。全国有近三亿农村人口存在饮用水不安全问题。不少地区符合标准的饮用水水源地呈缩减趋势。有的大城市没有备用水源。而且水污染问题和相关事故频繁发生。如2005年11月13日,吉林石化双苯厂发生爆炸,排出的污水主要通过吉化公司东10号线进入松花江。据专家测算,约有100吨左右的苯类污染物进入了松花江水体。这个长度约80公里的污水团,一路循江而下。当日11时30分,松花江污染带已经开始进入哈尔滨市江段,造成了严重的松花江污染事件。造成松花江沿岸,哈尔滨市、吉林省的松原市、肇东市、大庆采油十厂、依兰县的达连河镇等地区居民饮水困难。又如太湖“蓝藻”事件,沉默无言了数年的蓝藻的全面爆发,使“太湖水美”的歌谣一去不返,无锡城中家家水臭,人人自危。在无锡市城市饮用水取水口区域,水面漂浮着厚厚一层蓝藻,腥臭味随风迎面扑来。远远望去太湖湖面呈碧绿色,让人联想到浓稠的绿色油漆,蓝藻中还不时伴有死鱼的尸体。打开水龙头,水里散发着呛人的蓝藻味道。^①在2007年,贵阳的红枫湖首次出现了严重的蓝藻现象,武汉市内湖面上有不少鱼类的尸体,它们就是因蓝藻过多而死亡的。

十几年来,我国虽然在治理“三河三湖”流域水污染问题上投入了大量的人力、物力和财力,但相较于生态破坏的速度而言,整个治理的速度显得远远落后,而那些因治理而获得改善的河流往往又被重新污染了。这些现象充分说明,我国采取的传统工业化增长方式早已导致资源突破了所能承受的底线。这些都对我国政府的综合协调能力和可持续发展构成了前所未有的严峻挑战。

在“沙尘暴”问题上,我国沙尘暴近年来时有发生,甚至到了肆无忌惮的地步,使人民的生命财产蒙受了空前严重的损失。1993年5月爆发的一场极为罕见的沙尘暴袭击了新疆、甘肃、宁夏和内蒙古部分地区。沙尘暴经过时,最高风速达到了34米/秒,最大风力达到了12级,最低能见度达到了零。那场沙尘暴导致85人死亡、31人失

^① 周生贤:《机遇与抉择》,北京:新华出版社2007年版,第32页。

踪、264人受伤、12万头(只)牲畜死亡或丢失、73万头(只)牲畜受伤、37万公顷农作物受灾、4330间房屋倒塌。总共造成的直接经济损失达到了7.25亿人民币。在随后的几年中,沙尘暴不断地袭击着我国西北部和内蒙一带,并且时常向我国东部和南方地区逼近。^①

在大气污染方面,我国大气污染状况十分严重,主要呈现为煤烟型污染特征。据有关资料显示,在已经公布的世界前10个大气污染最严重的城市当中,我国占7个;在前50个当中,我国就占了30个。据参加全球大气监测的北京、沈阳、西安、上海、广州5个城市的监测资料表明,总悬浮颗粒物年均浓度分别在200~550 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 范围内,超过世界卫生组织(WHO)卫生标准60~90 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 约3~9倍,这5个城市全被列入世界污染最严重的10个城市之中。据全国88个城市统计,约有80%以上的城市大气中总悬浮颗粒物浓度超过国家二级大气环境质量标准,北方城市超标率高于南方城市,达到95%。二氧化硫超标城市占统计城市的58%。^②在土壤污染问题上,我国中央政府对该问题的严重性已经有了充分的认识。例如,环境保护部在2008年颁布的《关于加强土壤污染防治工作的意见》(环发〔2008〕48号)中就明确指出:我国的土壤环境面临严峻形势。目前,我国土壤污染的总体形势不容乐观,部分地区土壤污染严重,在重污染企业或工业密集区、工矿开采区及周边地区、城市和城郊地区出现了土壤重污染区和高风险区;土壤污染类型多样,呈现出新老污染物并存、无机有机复合污染的局面;土壤污染途径多,原因复杂,控制难度大;土壤环境监督管理体系不健全,土壤污染防治投入不足,全社会土壤污染防治的意识不强;由土壤污染引发的农产品质量和群体性事件逐年增多,成为影响群众身体健康和社会稳定的重要因素。有关研究表明,在我国,酸雨、土壤荒漠化、水土流失等土壤污染问题相当严重。我国城市,特别是工业城市, SO_2 排放量较大,例如我国有24座城市 SO_2 年均浓度超过了0.1毫克/立方米,其

^① 陈潭、张晓亮:《环境治理与生态政治——绿色中国的政策议程及其行动框架》,载《甘肃行政学院学报》2008年第1期,第27页。

^② 同上书,第28页。

中有 10 座城市在长江以南,这些市皆处于酸雨区中;但是长江以南广大农村地区,SO₂年均浓度约为 0.01 毫克/立方米,甚至低于此值,也属于酸雨区。这是因为所测得的 SO₂ 浓度是地面浓度,而决定酸雨的是高空雨云酸化的程度,并且这种酸化了的雨云可以长距离传输;决不能因为农村没有酸物质排放而忽视了酸雨的存在与危害。全国的沙漠、沙漠化土地总面积为 262 万平方公里,超过了全国耕地面积的总和。青海 960 万公顷的草场退化萎缩,21 万公顷耕地受其危害,343 个村镇的人们吃尽了它的苦头。荒漠化严重地破坏了自然生态环境,自然灾害接连不断,荒漠化,正在江河源头肆无忌惮,青海省的荒漠化领地每年以 200 万亩的速度扩大。长江上游重点水土流失区“四大片”的水土流失面积为 18.9 万 km²,年均土壤侵蚀量为 8.8 亿 t。“四大片”的坡耕地近 550 万 hm²,仅占其总面积的 15.6%,而年均侵蚀量高达 3.8 亿 t,占全区平均侵蚀量的 43.5%。其中三峡库区 19 个县(市)土地面积共 21667 km²,水土流失面积占 15947 km²,而强度流失面积达 30%以上。^① 因为土地质量差、容量低、人口密度大、毁林开荒等原因造成大量坡耕地的现象日趋明显和严重。

古希腊著名哲学家亚里士多德曾深刻地指出:“凡是属于最多数人的公共事务常常是最少受人照顾的事务,人们关怀着自己的所有,而忽视公共的事务;对于公共的一切,他至多只留心到其中对他个人多少有些相关的事务”。^② 与亚里士多德的观点类似,英国科学家哈丁于 1968 年在《科学》杂志上发表了《公用地的悲剧》(The Tragedy of the Commons)一文。在该文中,哈丁通过公用地放牧的经典案例,论证了这样一个观点:个体追求自身利益最大化的行为虽然从表面上看是符合个人理性的,但其往往会导致集体的非理性,进而致使公共利益遭受严重损害。立足产品属性维度看,环境资源具有受益的非排它性和消费的非竞争性,应当被看成是较典型的公共产品,正

^① 《酸雨专题——酸雨的危害》,2006 年 11 月 16 日, <http://www.jsjyyz.com/dl/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=49>。

^② [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,北京:商务印书馆 1996 年版,第 48 页。

是由于环境资源具有公共产品的基本属性,所以某些企业才有机会从追求本企业经济利益最大化的角度考虑,将诸如废水、废渣、废气等各种有害化学物质或放射性污染物排放到自然环境中,严重破坏了生态系统的平衡,引发了一幕又一幕的“公地悲剧”,并直接或间接地危害了和正在危害着人体健康和人类安全。除了企业以外,我国的其他社会组织和个人也有类似行为,加剧了公用地的悲剧。

就中国目前环境危机的现实来看,正呈现出以下三个方面的显著特征:

一是就全国范围来看,主要污染物的排放已大大超过了环境的承载力。在我国,环境污染与生态破坏已经不再局限于陆地,而是蔓延到了近海;已经不再停留于地表,而是延伸到了地下;已经不再体现为单一污染,而是演变为复合污染。就工业结构性污染而言,其所呈现的梯度性变化和转移主要有:其一,从常规的点源污染转变为面源与点源相结合的复合污染;其二,从单纯的工业污染过渡为工业和生活污染并存;其三,从传统污染物的控制不力转变为传统污染物尚未有效控制而新的污染物又不断出现;其四,从以地域性的短距离污染为主向跨界的长距离污染日趋严重转变;其五,从发达地区的污染为主向发达地区的污染源迅速转移到落后地区转变。

二是生态治理和环境污染问题变得越来越复杂,所面临的风险越来越严重。^①我国目前所遇到的一系列重大的生态环境问题,这些问题比如包括:湖泊与近岸海域水体的富营养化、外来物种入侵和遗传资源流失、生物多样性减少、土壤与面源污染、有毒有害污染物排放、区域酸沉降与城市大气复合污染、突发的重大环境污染事件、区域(流域)生态系统退化等等。生态环境问题也正对社会稳定和生态环境造成越来越明显和严重的危害。

三是解决能源结构优化和能源环境问题的任务相当艰巨。我国对煤炭资源的依赖度过高,对其他石化燃料的需求增长速度过快,这些都引起了诸如区域空气污染、局部烟雾以及气候变化等新的环境

^① 柳卸林等:《创新与环境友好型社会:挑战与机遇》,北京:科学出版社2009年版,第5页。

问题。

(二) 建设环境友好型社会凸显政府的环境责任

前文对我国环境问题的典型事例之分析与对我国目前的环境危机之特征的阐释均表明,对于诸如我国这样的发展中国家而言,必须注意发展的全面、协调与可持续性,要坚持经济社会的全面进步。仅仅注重经济发展的速度而忽视了经济发展的质量是非常不可取的,仅仅有经济的进步而没有社会尤其是生态环境的进步是不具有正当性的。只有当某一方面的进步对其他方面的全面进步具有促进而非阻滞作用时,这种单一方面的进步才具有了正当性。关于进步的平衡性问题实际上在经济学中的边际效用递减规律和管理学的木桶理论那里都可以找寻到有力的学术支持。以边际效用递减规律为依据,假使某一领域单兵突进(主要体现为过于注重经济发展)的现象过于明显,那么在该领域再前进一步所获得的边际效用都会呈现出递减状态。正因为如此,所以有必要把资源更多地放置于其他相对落后的方面以便推动这些方面的进步。只有这样,才能在总体上获得更高的边际效用。根据木桶理论的基本原理,木桶所能装的水的数量由最短的那条边所决定。由此可同理推断,一个社会的进步最终将受制于最落后的那一领域。在整个社会的发展中,如果这种发展具有不平衡性,那么即使某一个领域能相对超前地发展,但由于其他相对滞后的领域对其产生了制约作用,必然容易导致这种超前难以持续和长久。正是因为没有处理好单兵突进和全面平衡的关系,所以人与自然、经济发展与生态平衡之间的矛盾日益突出和尖锐。针对这一客观现实,党中央做出了一系列战略部署。2005年,胡锦涛总书记在中央人口资源环境工作座谈会上首次提出要建设环境友好型社会。2005年10月,党的十六届五中全会进一步明确提出“建设资源节约型、环境友好型社会”,并首次把建设资源节约型和环境友好型社会确定为我国国民经济与社会发展中长期规划的一项战略任务。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》,也将“建设资源节约型、环境友好型社会”作为我国的一项重要目标。2007年党的十七大更为明确和坚定地强调了要将节约资源和保护环境作为基本国策坚持下来,并认为这一国策关系到人

民群众的切身利益和中华民族的生存发展;必须把建设资源节约型、环境友好型社会放在工业化、现代化发展战略的突出位置,落实到每个单位、每个家庭。由是观之,作为公共权力机构和公众利益代表者的政府责无旁贷地成为生态环境的主要责任主体,并需要担当起环境公共产品主要供给者的职责。只有将政府的生态责任加以明确化并寻求相应的约束和保障机制,才能对政府的行为形成有效规约,亦才能为政府环境保护和生态治理职能的履行提供外在动力。

自确立了以经济建设为中心这一方针以来,在错误的政绩观(主要体现在“经济指标”至上)的引导下,地方政府往往对那些见效快、短期利益高的项目和企业情有独钟和不遗余力地去发展,而对其所产生的资源和环境方面的危害则通常视而不见。更为严重的情况是,某些政府官员出于追求政绩的考虑,不惜加速消耗资源和牺牲生态环境,尽最大努力在短时间内将这些资源转化为 GDP 的数值,至于生态承载力和生态债务问题则毫不考虑,因为那是后任官员的事。在我国,“招商引资”已是一种相当典型和较为普遍的现象。不少地方政府为了吸引到某些企业来本地投资,把低环境成本作为本地的“比较优势”来吸引污染密集型企业。地方政府所采取的低环境成本政策各有不同。有的采用低排污费率甚至免收排污费的办法,有的则故意在环境管理中执法不严,甚至帮助企业规避上级政府环保部门的检查。针对这些问题,时任国家环保总局局长的周生贤在 2006 年国务院 7 部门联合举办的环保专项行动启动会议上颇具见地指出:“一些地方的领导干部环境法制意识淡薄,不惜以牺牲环境为代价,盲目追求经济增长,将工业园作为环境执法的‘飞地’,实行特殊保护,‘针插不进、水泼不进’,工业园成了新的污染源、社会矛盾的‘集中点’。”^①

由此可见,生态环境保护与治理中的政府环境责任缺失是客观存在和毋庸置疑的。导致其存在的原因主要有发展理念的偏颇、政府的垄断地位、信息不对称问题和部门利益化等原因。不过,探讨政

^① 刘世昕:《7 部委:环保专项行动直指工业园区》,载《今日国土》2006 年第 6 期,第 12 页。

府责任缺失的目的并不是要将政府在资源和环境治理中的作用彻底否定掉,而只是为了使政府与市场行为的边界更为明晰,并以此为基础来科学地厘定政府环境责任。尽管我国的《环境保护法》以及相关的单项环境资源法也原则上规定了政府的环境监管责任,但这些法律多以公民、法人以及其他组织作为调整对象,而规范和约束政府行为的法律规定非常有限,或规定过于宏观和笼统,这也是某些地方政府可以置公共生态环境责任于不顾的重要客观原因。尽快走出生态环境责任被虚置的困境,为社会各主体和各阶层提供放心的水、洁净的空气、优美的生活环境等良好的生存空间,这是任何现代国家公共服务的基本职能,能否高效、高质量地提供这种服务,常常是衡量一个政府效能和业绩的重要标志。随着市场经济的发展和政府职能的转变,各级地方政府必须明确自己的职能定位,承担起相应的环境责任。

(三) 维护公民利益需要强化政府环境责任

一般来说,现代民主政府是公民利益的维护者,其义不容辞地必须将公民福祉作为自身的公共责任,这自然就会将政府环境责任包含在内。政府环境责任之所以会产生,主要有双重原因。第一重原因是,人类对生态环境的各种各样的不合理利用对公民环境利益造成了巨大威胁和严重危害,亟需政府千方百计地去维护公民的环境利益。从这一意义上说,我们可以认为,政府环境责任的出现首先缘于社会维护公民环境利益的客观需要。但是,对政府环境责任问题产生的原因之解析并不能仅仅停留于此。我们之所以能做出这样的论断,是因为政府环境责任问题的产生还有更深层次的原因有待挖掘,那就是公民环境责任的存在。它构成了政府环境责任产生的第二重原因。毋庸置疑,政府是环境保护和生态治理的主要责任主体,但因为我们每一个人又都时常或多或少地成为环境问题的制造者,所以仅靠政府的力量并不足以有效地实现构建环境友好型社会的目标。环境保护和生态治理是一个需要每个人都参与才会早日成功的艰苦的事业,每个公民都应当自觉担当起环境保护的重任。此时,政府还需要发挥另一种功能,那就是积极鼓励和促成公民参与环境保护和生态治理的愿望和需求,并尽最大努力地体现公民的这种需求,