

# 论政府环境责任问责机制的健全

## ——加强社会公众问责

张建伟

(河南大学 现代法制研究所 河南 开封 475001)

**摘 要** 政府环境责任是政府为满足社会公众的环境公共需求而承担的环境义务,其实现的保障就是健全政府环境责任问责机制,这其中加强社会公众的问责是非常重要的。社会公众问责具有立法机关、司法机关和行政机关所不具备的优势,其理论依据是“人民主权”。社会公众对政府是否履行环境责任进行问责的最佳方式是诉讼,从社会公众对政府是否履行环境责任进行问责的现实需要来看,强化和完善环境行政审判是其要旨所在。

**关键词** 政府环境责任;问责机制;社会公众问责;环境行政审判

中图分类号:D922.6

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2008)01-0014-04

政府环境责任是政府为满足社会公众的环境公共需求而承担的环境义务。公众环境公共需求的增长是现代社会的必然,由此,政府需要承担的环境责任也在不断扩充,环境的公共性决定了政府环境责任的重要性。政府环境责任的实现是指政府所承担的环境义务的切实履行,政府环境责任能否实现直接关系到公众的环境公共需求能否满足,不能实现将会导致政府的环境领域公信力的丧失。

### 一、政府环境责任实现的保障

#### ——健全问责机制

政府环境责任实现的保障就是健全政府环境责任问责机制。长期以来,现行的环境立法主要关注于对行政相对人环境责任的监督和追究,环境管理体制是环境立法的重要内容,政府及其有关部门负责对行政相对人的环境义务是否履行进行监督,当其不履行时,有关部门可以对其进行行政处罚,追究其法律责任。如《中华人民共和国环境保护法》规定:“县级以上人民政府环境保护行政主管部门或者其他依照法律规定行使环境监督管理权的部门,有权对管辖范围内的排污单位进行现场检查。”(第十四条)如果拒绝环境保护行政主管部门或者其他依照法律规定行使环境监督管理权的部门现场检查或者在被检查时弄虚作假的,环境保护行政主管部门或者其他依照法律规定行使环境监督管理权的部门可以

根据不同情节,给予警告或者处以罚款。(第三十五条第一款)相反,对政府环境责任履行的监督和追究则缺乏问责。如《中华人民共和国环境保护法》规定:“地方各级人民政府,应当对本辖区的环境质量负责,采取措施改善环境质量。”(第十六条),但对由谁负责对地方各级人民政府如何采取措施改善环境质量进行监督,以及没有采取措施改善环境质量时如何追究其法律责任则无相应的规定,结果造成地区环境质量的严重恶化。由于政府是公权力的主体,对其环境责任是否履行进行问责是非常困难的,所以应从内部与外部、权力与非权力等多方面组成立体的问责机制,对政府是否履行环境责任进行监督和追究。政府环境责任问责机制应包括立法机关的问责、司法机关的问责、行政机关的问责和社会公众的问责。

### 二、加强社会公众问责的必要性

社会公众问责是以社会组织、公众为主体,以实现环境民主政治、保障公民环境权利为目的,以政府及其工作人员为对象,以批评、建议、检举、揭发、申诉、报道、复议、诉讼等权利的行使为手段,以具体的环境法律监督活动为内容,对政府是否履行环境责任所实施的监督和追究。随着政府问责制的逐渐确立,相关法律加强了对政府的权力性问责,如针对立法机关问责不到位的情况,2006年8月十届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过了《中

收稿日期:2007-09-10

基金项目:教育部人文社会科学研究基金项目“政府环境责任研究”(项目编号:07JC820018)

作者简介:张建伟(1968—),男,河南开封人,副教授,博士,从事环境资源法研究。

华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》明确规定：各级人民代表大会常务委员会对本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作实施监督，促进依法行政、公正司法。（第五条）但是，社会公众对政府是否履行环境责任如何进行问责，现行环境法律并没有做出明确的规定，如《中华人民共和国环境保护法》只是规定：“一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。”（第六条）由此，当政府没有履行其承担的环境责任时，社会公众的问责往往是缺失的，现实中一些地方政府片面追求经济的发展而忽视对环境的保护，而社会公众作为环境状况变化的最直接感受者，却难以开展对政府的有效问责。

社会公众问责在整个政府环境责任问责机制中具有极为重要的意义，但从现实来看则是较为薄弱的，有待进一步加强。与立法机关、司法机关和行政机关的权力问责不同，社会公众的问责是一种非权力监督与追究，其对政府是否履行环境责任进行问责，虽然不具有国家权力的权能，没有国家监督的规范性和严格性，监督的法律后果也不具有强制性，无法强行使被监督者接受约束，但社会公众问责具有立法机关、司法机关和行政机关所不具备的优势，是政府环境责任问责机制中非常重要的一环，有着其他问责方式所不可替代的作用，如立法机关、司法机关和行政机关作为公共利益的维护者，虽然会对政府是否履行环境责任进行监督和追究，但政府是否履行环境责任以及环境责任履行的好坏，对上述国家机关并无直接影响，“事不关己”、“得过且过”在一定程度上难以避免。而对社会公众而言，环境能否得到有效保护事关自身的生存与发展，影响的是切身环境利益，所以对政府是否履行环境责任，社会公众比立法机关、司法机关和行政机关更具有监督和追究的自觉性。社会公众对政府是否履行环境责任所实施的问责还是环境民主的具体体现。环境民主是指自然和社会的相互作用，应该主要受行使权力去规定人的活动和获得公共利益的人民的影响。马克·E·凯恩在《美国的环境民主》一文中指出：“人民和权力机关应该联合起来共同做出那些影响公共生活的共有决定。人民应该一起参加鉴定那些规定公共利益的目标和价值的过程，用通过政治的和社会的组织行使他们集体的权力以保障公共利益。这种民主是一种思想，即人民在鉴定和争取公共利益方面应该有平等的自由和平等的影响力。”<sup>[1]</sup>

作为不直接掌握公共权力的社会公众之所以能对政府是否履行环境责任进行问责，“人民主权”是其理论依据。当代，“主权在民”已成为现代民主政

治的基本价值。政府的合法性来自于社会公众公共选择的结果，政府与社会公众的关系在本质上是一种委托——代理关系，社会公众是委托者，政府是社会公众的代理人，受社会公众委托，代表社会公众进行管理，与政治统治。由此，社会公众对政府受托所负责的事务即责任是否履行进行问责是理所当然的，这是社会公众作为委托人的当然权利，是公民的基本权利。《中华人民共和国宪法》第二章“公民的基本权利和义务”明确规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。”（第四十一条）所以，社会公众虽然不直接掌握公权力，但依据“人民主权”有权利对政府是否履行环境责任进行问责。

### 三、社会公众问责的方式选择

由于社会公众监督 and 追究的非权力性，所以要使政府环境责任真正得到落实，其还必须与权力性监督和追究结合起来。从对权力性问责的影响来看，社会公众问责的方式可以分为两种：一种是直接引发权力性问责的，如提出行政复议和行政诉讼；另一种是间接引发权力性问责的，如批评、建议、检举、揭发、申诉、报道等。从实效出发，社会公众问责的方式选择，应是能直接引发权力性问责的行政复议和行政诉讼，但行政复议有一定的局限性。根据《中华人民共和国行政复议法》：“公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益，向行政机关提出行政复议申请，行政机关受理行政复议申请、作出行政复议决定。”（第二条）社会公众只有当行政机关的具体行政行为侵犯了其合法权益时，才能向行政复议机关提出复议申请，行政复议引发的权力性监督和追究局限在行政机关内部且内容有限。与行政复议不同，行政诉讼则是公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯了其合法权益而向人民法院提起的诉讼。诉讼的提起是一种权利即诉权，而“诉权首先是一项基本人权，是现代法治国家中一项公民基本权利。”<sup>[2]</sup>社会公众根据诉权提起诉讼是其基本权利的行使，并且诉讼提出后是由作为司法机关的法院来进行审理，作为原告的社会公众与作为被告的政府在法律地位上是平等的。由此，社会公众对政府是否履行环境责任进行问责的最佳方式是诉讼，不过，这只是从一般意义上来讲，具体而言：

1. 社会公众问责主要通过环境行政公益诉讼  
诉讼有公益诉讼和私益诉讼之分，早在罗马法

时期就已存在。社会公众对政府是否履行环境责任进行监督和追究的诉讼,也有私益诉讼和公益诉讼之分,二者在性质上都属于行政诉讼。其中 私益诉讼是指私人基于个体利益受到损害而对政府没有履行环境责任提起的诉讼,原告是私人利益受到损害的特定个人;公益诉讼则是指私人为维护环境公共利益而对政府没有履行环境责任提起的诉讼,原告是任何人而不限于自身利益受到损害。政府环境责任作为一种公共责任,其是否履行影响的不仅仅是私人利益,在许多情况下影响的是环境公共利益,甚至在某些情况下影响的只是环境公共利益而无直接的私人利益,如政府决策开发某一原始森林地区。在这种情况下 私益诉讼难以充分发挥对政府是否履行环境责任的监督和追究,所以社会公众的问责主要通过环境行政公益诉讼。

## 2. 环境行政公益诉讼应主要依托环保团体实施

环境行政公益诉讼利益可以由个人也可以由环保团体来实施,但从诉讼能力来看,应主要依托环保团体来实施。这里的诉讼能力不是一般诉讼法上所讲的诉讼能力<sup>[3]</sup>,而是进行环境行政公益诉讼的专业技术能力和资金能力。环境行政公益诉讼的被告是作为公权力主体的政府,其诉讼能力是十分强大的。因此,环境行政公益诉讼的原告也必须要拥有一定的诉讼能力,否则其诉讼往往难以进行下去。一方面,由于环境行政公益诉讼主要针对政府是否履行环境责任而展开,而政府环境责任是否履行往往需要专业的技术判断和法律分析,因此,环境领域的专业知识和较高的法律素养是必不可少的,而一般的个人很难具备这方面的专业技术知识和法律素养。另一方面,环境行政公益诉讼往往持续较长的时间,同时还有相当的花费如诉讼费用<sup>[4]</sup>,这也是一般的个人难以承受的。所以,环境公益诉讼主要只能依托环保团体来加以实施,这也是国外环境公益诉讼实践所证明的。

## 3. 环保团体的诉讼资格与诉讼范围

环保团体进行行政公益诉讼涉及两个重要的问题要解决,即诉讼资格和诉讼范围。

### (1) 诉讼资格

诉讼资格简单来讲就是什么人可以提起诉讼。美国联邦最高法院根据《宪法》第三条对原告获得起诉资格的解释是:“遭受到‘事实上的损害’,即指针对原告本人的具体的、真实的和紧迫的损害,它不是推测或者假设的,有因果关系,即损害在一定程度上可以追溯到被告的身上,具有可补救性,即法庭所做的决定有可能补救原告所声称的损害。”<sup>①</sup>在中国,

宪法对诉讼资格并未作出规定,在有关诉讼的法律中一般采取的都是较严格的规定,即要与案件有直接的利害关系,但“假设像古罗马共和时代一样,任何人都可作原告,今天,中国的行政诉讼仍然不会门庭若市,诉讼是要成本的,没事找事或以诉讼为乐的情况,极难出现。”<sup>[5]</sup>不过,现实这种规定排除了环保团体等提起行政公益诉讼的资格,从而导致环保团体等对政府是否履行环境责任很难通过诉讼进行监督和追究,如在中国具有标本意义的社会公众监督和追究——怒江大坝事件,社会公众的监督和追究只能通过批评、建议、检举、揭发、申诉、报道等进行,而不是直接向法院提起行政公益诉讼<sup>[6]</sup>。不过,从国外的实践来看,环保团体已获得诉讼资格,如美国自20世纪60年代以来,为了落实政府环境责任,国会在一系列的环境立法中规定了公民诉讼条款。其中,1970年的《清洁空气法》最早在美国的环境法中规定了公民诉讼条款,该法第三百零四条规定任何人都可以以自己的名义提起民事诉讼。《清洁水法》第五百零五条也做了类似的规定,稍有不同的是将“公民”的定义限定为“其利益正受到或可能受到不利影响的一个或多个人”。1980年颁布的《综合环境反应、赔偿和责任法》在其第三百壹拾条也规定了公民诉讼条款,该条(a)款规定除了本法所规定的例外,任何公民都可以以自己的名义提起民事诉讼<sup>[7]</sup>。

### (2) 诉讼范围

环保团体进行行政公益诉讼的诉讼范围应是政府不履行环境责任而导致的环境公共利益受损的行政行为。这里,有必要对于公共利益作出明确的界定。公共利益即指不特定多数人的利益,环境利益是典型的公共利益,因为受益人往往是不特定的,一般无法确知受益人的数量,且具体受益人及其数量对公益诉讼意义不大。公共利益具有“利益内容”的不确定和“受益对象”的不确定,所谓“利益内容”的不确定性主要是指由于受利益主体和当时社会客观事实的左右,对利益的形成和利益的价值认定无法固定成型;所谓“受益对象”的不确定性则是指享有公共利益者的范围很难确定。为此,对于公共利益可以作出以下概括<sup>[8]</sup>。第一,公共利益必须具有公共性。这种公共性表现为地域的广泛性、受益对象的广泛性。第二,公共利益必须具有利益的重要性。这种利益的重要性表现为明显大于私益和为一定区域的人们所共同认可。第三,公共利益必须具有现实性。所谓现实性即公共利益是可见的或者经过努力在一定时期内是可以实现的,而不是虚无缥缈或

① Lujan v1 Defenders of Wildlife, 504 U1S1 555, 560-61(1992).

者可望而不可即的。第四,公共利益必须通过正当程序而实现。据此,环保团体进行行政公益诉讼应循此环境公共利益的范围内来进行。

#### 四、环境行政审判的强化和完善

从社会公众对政府是否履行环境责任进行问责的现实需要来看,强化和完善环境行政审判是其要旨所在。具体而言,应注意以下内容。

##### 1. 扩大受案范围

行政诉讼受案范围,就是法院可以审理行政诉讼案件的范围,在该范围内法院应社会公众的请求而对行政行为进行司法审查。就行政诉讼的受案范围《中华人民共和国行政诉讼法》以下简称《行政诉讼法》)第二章专门作了规定,其包括三方面的内容:一是第十一条第一款规定的人民法院受理的针对八类具体行政行为而提起的诉讼案件;二是第十一条第二款规定的第一款所列的八类行政案件外,人民法院受理法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件;三是第十二条规定的行政诉讼受案范围的四项排除事项。2000年3月开始施行的最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》对行政诉讼受案范围的规定作了补充:一是将受案范围总体上表述为“公民、法人或者其他组织对具有国家行政职权的机关和组织及其工作人员的行政行为不服,依法提起诉讼的,属于人民法院行政诉讼的受案范围。”二是在《行政诉讼法》第十二条规定的不可诉行政行为之外,又增加了5种不可诉行政行为,对不得提起诉讼的范围做出了从严的解释。上述解释事实上在一定程度扩大了行政诉讼的受案范围,但从落实社会公众对政府是否履行环境责任的问责来看,现行行政诉讼的受案范围还是不够的,如抽象行政行为完全被排除在司法审查范围之外,行政机关的内部行为一律不受司法审查等<sup>[9]</sup>。而现实中政府环境责任的履行除了通过具体行政行为外,抽象行政行为也是必不可少的,如有关国民经济和社会发展规划、环境保护规划等,所以应扩大行政诉讼的受案范围,以实现社会公众对政府是否履行环境责任的问责。

##### 2. 增设诉讼类型

行政诉讼的类型又称为行政诉讼的种类,即公民、法人和其他组织可以行政诉讼请求救济且法院仅在法定的裁判方法范围内裁判的诉讼形态。“习惯上仍循一定之方式、形式或类型(Forms; Formen),原告始得就其所受侵害,请求行政法院提供救济,而行政法院亦仅能就法定之诉讼种类所相应得以救济之方法为裁判。此种诉讼方式或型态之格式化,谓之‘行政诉讼之种类’(Klaarten des Verwaltungsprozesses)。”<sup>[10]</sup>目前《行政

诉讼法》只对判决的形式进行了规定,而未规定诉讼的种类。根据《行政诉讼法》第五十四条的规定,我国行政诉讼的判决分为维持判决、撤销判决、履行判决和变更判决。最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》又增加了确认判决和驳回诉讼请求两种判决形式。据此,根据行政诉讼的判决形式,同时结合《行政诉讼法》第十一条的受案范围即当事人的诉讼请求,可以将我国行政诉讼的种类划分为撤销之诉、确认之诉、变更之诉、赔偿之诉、履行之诉等。上述诉讼类型,对于社会公众监督和追究政府是否履行环境责任来讲是不充分的,典型的是缺乏行政公益诉讼,因此需要加以增设。

基于“诉讼利益”理论,传统的行政诉讼只限于与行政活动有关的利害关系人诉讼即私益诉讼。据此《行政诉讼法》规定:“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益,有权依照本法向人民法院提起诉讼。”(第二条)但是,仅仅依靠利害关系人起诉来落实政府环境责任是不充分的,特别在环境公共利益遭受侵害的情况下,行政行为的直接相对人往往是受益者,不会提起诉讼,而与某一特定环境问题直接有利害关系的人,并不一定代表全社会的利益,所以为了保障环境公共利益,落实政府环境责任,应允许与自己权利无直接法律利害关系的人提起行政诉讼,即行政公益诉讼。行政公益诉讼是针对国家公权机关的作为或不作为提起的诉讼,社会公众由此可以加强对政府是否履行环境责任的问责。

##### 参考文献:

- [1] 转引自蔡守秋.环境公平与环境民主:二论环境资源法学的基本理念[J].河海大学学报·哲学社会科学版,2005(2):1-5.
- [2] 赵正群.行政之诉与诉权[J].法学研究,1995(6):79.
- [3] 杨解君.行政诉讼法学[M].北京:法律出版社,2000:130.
- [4] 张文玲.浅谈公益诉讼的诉讼费用[J].西南政法大学学报·社会科学版,2004(6):120.
- [5] 刘善春.行政诉讼原理及名案解析[M].北京:中国法制出版社,2001:483.
- [6] 曹海东,张明.怒江大坝突然搁置后的民间力量[J].经济,2004(5):3-8.
- [7] 李挚萍.美国环境法上公民的原告资格[J].环球法律评论,2006(1):94.
- [8] 黄学贤.行政公益诉讼若干热点问题探讨[J].法学,2005(10):52.
- [9] 喜子.反思与重构:完善行政诉讼受案范围的诉权视角[J].中国法学,2004(1):53.
- [10] 蔡志方.行政救济法新论[M].台北:台湾元照出版公司,2000:169-170.