

行政公产视野下的政府环境法律责任初论

吴志红

(河海大学 公用事业法研究所 江苏 南京 210098)

摘 要 随着我国经济的发展,环境问题日益突出,解决环境问题是一个全社会的系统工程,其中法律制度的保障,尤其是法律责任的落实不可或缺。从行政法学的角度看,环境属于行政公产,因此,政府对环境具有无法替代的首要监管职责,基于此,政府也应当承担监管不力和失误的法律责任,包括环境宪法责任、环境行政责任、环境民事责任、环境刑事责任。

关键词 行政公产 环境 法律责任

中图分类号:D912.6

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2008)03-0037-07

近年来,我国在保持经济高速增长的同时,环境事件频发,带来环境危机,造成我国环境危机的成因是多方面的,但其中政府监管的失灵是主要方面。本文拟从行政法的行政公产理论出发,论证政府在环境保护和治理中的主导地位,与该地位相对应的就是政府应承担起相应的法律责任。

一、行政公产理论与政府环境法律责任

1. 行政公产概念

行政公产是行政法领域的重要概念,发端于大陆法系国家,与行政主体、行政行为共同构成行政手段系统,其中行政主体和行政相对人构成人的手段,行政行为构成行为手段,而行政公产则构成物的手段,成为人和行为手段不可或缺的中介和连结点,并与行政主体实现公共利益的目的紧密相连。在不同国家行政公产的名称不尽相同,如行政公产是法国行政法所采用的名称,在德国则称为公物,但实质内容并无区别,只是认识角度有所差异,而且各国行政法中的行政公产的种类也有共同之处,达成共识的行政公产一般包括两种,即公用公产和共用公产,前者是由行政主体为执行公务之目的而支配和使用的行政财产,后者是直接供诸社会民众使用的公共财产。现代行政公产理论则与福利国家、给付行政紧密相连。

2. 环境的行政公产属性

(1) 将环境纳入行政公产范围是公民权利发展的需要

行政公产的范围是随着服务行政内容的变化而

不断发展的,而服务行政的内容又取决于公民权利内容的发展。在资本主义自由竞争阶段,公民基本权利的内容限于“天赋人权”学说所包括的自由权利,如人身权利、财产权利等,称为第一代人权;后来公民权利的内容由自由权利发展为平等享受福利给付的社会权利和福利权利,称为第二代人权;20世纪中期以来,随着经济和科技的发展,人类改造自然的程度日益加深,超过了自然的承受能力,引起了种种环境问题,威胁到了人类自身的生存,在此背景下,享受阳光、清洁空气、水等各种利益诉求迅速发展,形成了以环境权为代表的第三代人权理论。环境权是指“环境法律关系的主体享有适宜健康和良好生活环境,以及合理利用资源的基本权利”^[1]。作为新型权利,环境权的特点在于其享受主体是多元的,既包括全体社会公众,也包括作为社会公众个体的公民、社会组织,既包括当代人,也包括后代人。公民权利的发展促使服务行政的内容发生变化,从过去注重具体、微观的实物和设施的给付,向提供适宜人类生活的环境这种相对抽象和宏观的内容转变。

(2) 环境的特点决定了环境只能作为行政公产由政府提供

环境在不同学科中有不同含义,本文所指的环境是指环境保护法学和环境科学中所指的环境,是指“以人类为中心,围绕着人类的生产或生活产生直接或间接影响的物质的自然环境”^[2]。环境要素包括大气、水、海洋、土地、矿藏、树林、草原、野生动物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市

收稿日期:2008-08-10

基金项目:江苏省哲学社会科学基金项目(07ZZB010);江苏省教育厅高校哲学社会科学研究基金指导项目(07SJD820024)

作者简介:吴志红(1974—),女,江苏南京人,讲师,从事宪法与行政法学研究。

和乡村等,环境是这些要素所组成的整体综合系统,它是人类生存发展的基础,也是人类开发利用的对象。与法律上所保护的其他客体相比,环境具有开放性、非稀缺性,因此在很长一段时间里,环境被认为是共有的,人人可以加以利用和开发。环境保护是在人类社会发展到一定程度,随着科技的发展,人类改造利用自然的程度超过了自然的承受力,引起了一系列环境变化,威胁到人类自身生存的背景下才被提出来的,而环境保护必然涉及经济利益的矛盾,特别是向短期内可见的经济利益的让步。以往人类开发利用自然环境的一个最大特点,就是个体追求利益最大化而忽视整体社会利益,但是当环境保护被提上日程,必然涉及利益的权衡和舍弃,而无论从那种角度来讲,作为社会个体都不会主动放弃经济利益而选择保护环境。这符合经济学的观点,即在经济领域,支配人们行为的是市场价值规律,除非借助外部的强制力,否则人们不会在主观上考虑自己的行为对社会利益的影响。政治学领域的公共选择理论同样认为人主要是自私的动物,都想为自己牟利,不太关心是否会损害别人,即使损害他人和社会利益也在所不惜,只要这种行为不会导致他人、社会或国家的有效报复^{[3][4]}。

环境的特点决定了只有政府对人们开发和利用自然环境进行积极干预,才能有效地保护环境。只有将环境保护确认为政府的一项基本职责,将提供适宜人类生活的环境当作一项公共服务的内容,即将环境作为行政公产的共用公产来提供,才能最终保证和提升社会公众的生活质量,达到政府的行政目标。

(3) 环境符合行政公产的特征

行政公产一般需具备三个法律特征:第一,行政公产须为行政主体所有或管理;第二,行政公产须由行政主体提供公用;第三,行政公产必须供公用的目的;第四,行政公产须是独立的财产形态^[4]。环境无疑符合上述特征。

首先,从行政公产的公用目的属性来看和政府对其权能来看,上面已经论及,环境的特征决定了环境不可能由社会上的私人个体所有,作为人类生产和生活的基本物质条件,环境天生就具有公用目的性,必须由国家的行政主体所有或管理,并作为公共产品向社会公众提供。虽然学术界对于政府对行政公产所拥有的权能是公所有权还是私所有权曾经有过争论,但目前学界的倾向是放弃借用传统私法的角度来看待物权,转而从功能意义的角度来论述公产管理权或公物管理权,即行政主体为实现公物本来的功能而供于共用或者公用的目的,而对公物拥有的特殊的概括性的权能。因此,从政府对环境拥

有的权能来看,环境符合行政公产的特征。

其次,环境是以人类为主体的综合客观物质体系,是一种独立的财产形态。这里所指的财产是超越了民法范围的财产的概念的。传统民法学意义上的财产着重从所有权的角度来定义,而所有权必须以专有性、排他性为前提,而行政公产所指的“财产”则是在公私法划分的基础上,强调任何不可能为社会个体所有及有效管理,只能由作为公共利益代表人的政府提供给社会公众的物质,任何具备该特质的物质都可以成为行政公产。虽然对于组成环境的各要素,特别是一些自然要素是否属于行政公产还有争论,比如空气、未开发的山区等,对于这些要素人类还未能有效的掌控,但基于这些要素之上所形成的整体环境,是一种独立的公共产品形态,因此应属于行政公产。

3. 环境的行政公产属性决定了政府的环境法律责任不可或缺

环境的行政公产属性决定了政府应将环境管理作为基本职能,与此相对应的是政府也应为该项职能承担相应的法律责任,而且鉴于政府对环境管理方面的主导角色,政府也应该成为首先承担环境法律责任的主体,只有在法律责任的督促下形成政府有效监管的平台,才能谈得上追究其他主体的法律责任,整个环境保护的法律制度体系才是完整的。

将环境视为行政公产,就意味着政府对环境的管理是一个复杂的体系,正如政府对其它行政公产的管理一样。政府对行政公产的管理可以分为权力关系(支配关系)和管理关系。权力关系是指行政主体基于其优越地位行使行政职权所具有优越效力的关系。此种关系为本来的公法关系。法律承认行政主体在此种法律关系中的优越地位,一般以单方行政行为的方式使相对人服从,或者使法律关系产生、变更或消灭。行政公产中使用关系的探讨一般从此着眼,在环境管理中这种关系也是基础关系,如环境影响评价报告的审批、环保许可证的审核与颁发、各种自然资源开发的许可、对环境违法行为的查处等等。管理关系则是指为了达成行政目标而采取的不同于私法关系且固有法律特别规定的法律关系,也称传来的公法关系。管理关系的特点是它既有类似于私法关系的公企业的经营、行政公产的管理,同时又因其公共性质而受特别法律的规制。在环境管理中,政府采用一些非强制手段来引导、鼓励、扶助社会主体达到环境保护的目标就是此种关系的体现,如签署限期排污达标合同、清洁生产的表彰奖励制度、在政府监管下实行排污权交易等。

政府在上述两种关系中都占据主导地位,因

此,在一国范围内,环境保护法律制度的设计首先应将政府作为首要主体纳入其中,而从法理出发,为了保障政府有效承担环境监管职责,法律责任的设计就不可或缺。

二、我国政府环境法律责任的实证分析

1.我国政府承担政府环境法律责任的法律依据
我国有关环境法律保护的法律规范已经形成了一个较完整的体系,从目前的立法情况来看,可以作为追究政府环境法律责任的法律依据至少包括以下这些法律规范^[5]:

(1)宪法有关环境保护的规定

《中华人民共和国宪法》以下简称《宪法》将环境保护作为一项国家职责和基本国策予以规定,同时规定了环境保护的基本原则和主要任务,为其他环境立法提供了立法依据,同时也构成了政府承担环境法律责任的宪法基础。《宪法》有关环境保护的具体规定有:

将环境保护定为国家基本职责的规定《宪法》第二十六条规定:“国家保护和改善生活环境,防止污染和其他公害”。

将环境要素规定为国家所有的规定《宪法》第九条第一款规定:“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有”。“由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外”《宪法》第十条第一、二款规定:“城市的土地归国家所有”。“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有……”。

强调对自然资源的保护与合理开发的规定《宪法》第九条第二款规定:“国家保护自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源”《宪法》第十条第五款规定:“一切使用土地的组织和个人必须合理利用土地”。

保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产的规定《宪法》第二十二条第二款规定:“国家保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产”。

有关对公民行使权利的限制的规定《宪法》第五十一条规定:“中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候,不得损害国家的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利”。这里国家和集体的利益当然也包括环境利益。

(2)环境保护基本法

我国于1979年颁布了《环境保护法(试行)》,于1989年1月修订并重新颁布,该法是我国关于环境

保护的一部综合性的基本法,对环境保护的各种重要问题进行了较全面的规定,其中也包括法律责任的规定。

(3)环境保护单行法规

环境保护单行法规是针对特定的保护对象而进行专门调整的法律规范,按照所调整的社会关系来分类,可以分为《土地利用规划法》《污染防治法》《自然资源保护法》《环境行政管理法等》。

(4)环境标准

到2004年为止,我国国家环境部门已经制定了360项环境标准,具体包括五类:①环境指令标准;②污染物排放标准;③环境方法标准;④环境标准样品标准;⑤环境基础标准。环境标准体系构成了我国环境保护法律体系的有机组成部分,同时也作为政府有关部门对环境的监管标准,对社会公众而言,这些标准也成为衡量政府监管是否到位,所提供的环境这种共用公产质量是否达标的标准。

(5)其他部门法中关于环境保护的法律规范

其他部门法的规范中也有不少关于环境保护的内容,这些规范同样是环境保护法律体系的有机组成部分,同时也为政府承担环境法律责任提供了依据。

如《民法通则》第九十八条规定:“公民享有生命健康权”,因此,由于污染环境而危害公民生命、健康的,应承担民事侵权责任,责任主体不仅限于污染者,对于重大污染事故,作为监管者的政府也应承担相应赔偿责任,笔者将在下文中详细论述。

《刑法》中有关渎职罪的规定同样适用于环境监管渎职行为,而且我国最高人民检察院已经就环境监管渎职制定了立案标准。

2.现行政府环境法律责任不明晰的分析

尽管我国环境保护法体系从总体上看较为完整,但是,我国环境日益恶化已是一个不争的事实,究其原因,在政府法律责任的立法和执行中都存在问题。

(1)在立法上,环境保护法律对于政府缺乏严格的法律责任规定

1)重授权,轻法律责任的规定。我国目前环境保护立法的一个重要特色就是管理思想浓厚,将环境和其他社会主体都作为政府监管的客体,这也是我国在行政管理立法方面的传统思维。在这种立法思维的指导下,法律规范重在对政府的授权,使政府拥有足够的权力来进行管理,重在对政府监管的保障,而并没有把监管者本身也作为同样要承担法律责任的主体,或者虽然认识到了政府作为监管主体,同样也要承担法律责任,但囿于在现行体制下对其追究法律责任的种种困难而刻意回避,因而,现行法

律规范对政府环境法律责任的规定寥寥,与对政府的授权条款相比极其不对称。

以现行《环境保护法》为例,该法一共 47 条,分为 6 章,分别为总则、环境监督管理、保护和改善环境、防治环境污染和其他公害、法律责任、附则,该法第十六条明文规定:“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”,并在第六条第二~四款明确规定了各级各类行政机关在环境监管上的职责分工,并分条文授予相关行政机关制定国家环境质量标准、制定国家污染物排放标准等 19 项监管职权,而与此相对的是,在第五章的法律责任的规定中,从三十五条至四十五条一共 11 个条文,涉及政府环境法律责任的只有第四十三条、第四十四条和第四十五条,而且从法律规定来看,只有第四十五条是明确针对环境保护监督管理人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,第四十三条和第四十四条只是模糊规定了违反该法规定,造成重大环境污染事故或自然资源破坏的主体应承担的法律责任,至于是否包括监管的行政机关及其管理人员,还有争论。至于另一部环境保护方面的重要法律《清洁生产促进法》中,竟然没有一个条文是针对政府环境法律责任进行的规定。我国环境保护立法中这种重授权轻法律责任规定的现象严重违反了公法上的权责相统一原则,也是实践中政府的监管不力和失灵的重要原因。

2)已有的政府环境法律责任的形式单一。政府环境法律责任的形式单一首先表现为承担环境法律责任的主体单一,即一律是由环境保护监管人员或其他有关行政机关的工作人员来承担相关法律责任,而作为监管者的行政机关整体没有任何承担法律责任的方式。这无疑是不全面的,因为有时行政机关工作人员的行为往往并不是出于自己的私利,而是从整个机关的“大局”出发,甚至是为了该机关所在的行政区域的“公共利益”考虑,因此,只追究行政机关工作人员个人的法律责任有时不仅起不到防止环境保护监管不力的作用,而且反而会成为相关责任主体牺牲个别工作人员作为替罪羊,从而逃脱承担法律责任的有效方法。

其次,政府环境法律形式单一还表现在具体法律责任种类上。这也要归因于我国目前承担政府环境法律责任的主体种类的单一,正是因为承担环境法律责任主体种类仅限于行政机关的工作人员,即公务人员,因而其承担环境法律责任的种类就受到了极大的限制,因为环境监管职责属于国家行政管理职责的一种,因此作为行政机关的工作人员,其承担的监管法律责任无非就是两种,即按行为的社会

危害程度来分,一种是一般的监管失职行为,承担相应的行政责任,如行政处分;另一种就是渎职犯罪行为,承担刑事责任。前面已经论及,有时个别工作人员的失职或渎职并不是出于个人的原因,造成的损害是整个地区,甚至更大范围的环境利益,对于受到侵害的社会公众来说,仅追究个别行政机关工作人员的行政责任或是刑事责任当然远远不够,也无法对相应环境保护监管机关起到惩戒的作用,因此,有必要寻求新的环境法律责任形式以有效防止环境保护监管机关的监管失灵。

(2)在执行中,对政府法律责任的追究与行政体制内有关政策不协调

目前,行政体制内部与我国环境保护工作不协调的政策主要有两项,一项是现行的财政政策,一项是官员考核制度。

现行财政政策是实行在中央和地方之间实行财政包干制度和分税制,这种财政制度保证了中央财政有足够的收入,地方财政也有一定的收入和自主权,但是从地方所承担的大量经济和社会发展事业来看,显然地方财政的收入与地方的事权是不对等的,在有限的地方财政中,当然优先发展有利于地方经济发展的事业,而环境保护不仅需要投入大量资金,而且长期才能显效,地方对环境保护的投入自然就会不足。进而言之,地方财政收入很大一部分就来源于地方企业,地方企业是当地政府的衣食来源,包括环境监管机关,在这种地方政府把当地企业作为摇钱树的情况下,何谈对这些企业的环境监管。

目前我国行政体制内对官员的考核制度是一套复杂的指标,这套指标是在我国改革开放以来,以经济建设为中心的指导思想下建立起来的,受当时历史的局限性,过分注重地区的 GDP 的增长和经济短期内的发展,虽然在这套指标中也有关于环境保护方面的指标,但比起经济增长、扩大就业等硬指标、短期目标来,这些都是软指标和长期目标,地方官员在有限的任期内当然会优先考虑硬指标,通过实现短期目标来为自己的仕途铺路,但是牺牲的是该地方的长期环境利益,这与我国现在提出的可持续发展,建设和谐社会的国策严重相悖。

三、我国政府环境法律责任的基本架构

环境的行政公产属性决定了政府是对其进行管理和维护的唯一主体,向社会公众提供适于生存的,符合一定质量要求的环境,是现代社会中政府的一项职责,而该职责在法律中除了应表现为授权性的规定之外,更应该有系统完善的法律责任的规定,这是法律的必然逻辑。笔者试图描绘出一个我国政府

环境法律责任的基本架构,并就其中的一些细节问题进行探讨。

1. 政府的环境宪法责任

(1) 政府环境宪法责任就是政府的环境政治责任

在提到政府责任时,以往学者常将政府的政治责任与法律责任并列,实际上,在宪政国家里,政治责任就是宪法责任,因为宪政就是指“政治运作法律化的理念或理想状态,它要求政府所有权力的行使都被纳入宪法的轨道并受宪法的制约”^[3]。而从以宪法为代表的公法与政治的关系来看,因为公法所调整的法律关系具有根本的政治性,因而“公法只是一种复杂的政治话语形态;公法领域的争论只是政治争论的延伸”^[6],在法治状态下,政治责任应属法律责任,是法律责任中的宪法责任。政治责任也即宪法责任是指“拥有政治权力的组织或个人因其职务所应承担的职责,与违反职责所必需承担的否定性政治后果。前者可以称为职责责任,后者可以称为政治渎职责任”^[7],这里所讲的政治责任专指后一种政治渎职责任,相应的,政府环境宪法责任就是指政府或政府首长因违反保护环境的法定职责而必须承担的否定性政治后果。政府环境宪法责任是政府宪法责任的重要内容,在我国所提出的科学发展观的指导下,以及建立和谐社会的大的时代背景下应该得到日益的重视和强化。

(2) 政府环境宪法责任的追究手段与责任形式

在代议制国家里,因为权力机关议会是代表人民的权力机关,因此,政府的政治责任主要表现为政府对议会负责,由宪法规定议会对政府的监督方式。从外国的宪法规定来看,议会保证政府政治责任实现的主要手段有:对涉及广泛公共利益的重要问题进行质询,对政府的重大问题行使调查权,对涉及人事任命、立法提案、公务执行及行政官员行为的问题举行听证会,对政府高级官员犯罪或严重失职进行弹劾或制裁,议会在不同意政府的政策和施政方针时提出不信任案。而宪法责任的承担形式则主要体现在行政首长身上,如议会通过不信任案,政府必须总辞职,政府及其行政首脑在出现重大违法、失职、滥用职权等情形时,必须被罢免、引咎辞职或责令辞职。

我国实行的是人民代表大会制度,各级人大及其常委会是权力机关,对作为行政机关的各级政府进行监督,因此我国各级政府的宪法责任也主要体现在对同级权力机关负责,由同级权力机关对政府进行监督。根据我国宪法、组织法以及《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》的规定,追究各级政府环境宪法责任的手段有:听取工作报

告,对有关法律、法规实施情况组织的执法检查,对相应法律规范的备案、审查和撤销,县级以上地方各级人大常委会审查、撤销下一级人大及其常委会作出的不适当的决议、决定和本级政府发布的不适当的决定、命令,询问、质询,特定问题调查。我国政府环境宪法责任的承担形式主要有罢免和撤职。

(3) 我国政府环境宪法责任的完善

1) 强化政府环境宪法责任的追究手段与责任形式之间的联系。虽然从立法上看,我国对于政府宪法责任的规定在追究手段和承担形式上都没有太大问题,但从实施效果看,我国政府的宪法责任却长期没有落实,很少有政府首长因为被质询、调查而被罢免或撤职的,究其原因,在于立法上长期将追究宪法责任的手段与责任形式人为分割。手段与责任的承担本应是因果关系,在追究时发现了问题达到一定严重程度的就应该追究相关行政首长的宪法责任,但是我国的相关立法却将这两个问题分开规定,使得单纯从立法上看不出两者之间的因果联系。具体到政府环境宪法责任而言,应该在强化对各级政府履行环境保护职责的基础上,强化宪法责任追究手段与行政首长承担宪法责任形式之间的因果关系,这样才能从根本上唤醒各级政府对环境保护工作的重视,体现环境保护职责的重要性。

2) 建立行政首长的引咎辞职制度。相关领导人因为某个事件而引咎辞职在国外是屡见不鲜的事情,而在我国则很少发生,这主要是由于我国干部任用选拔适用的是一套相对秘密的,自上而下的操作制度,这导致各级行政首长对上负责而不是对老百姓负责的官本位思想。我国应该引入行政首长的引咎辞职制度,在环境保护领域更应该如此。因为环境作为公产,政府是主要监管者,掌握着绝对的信息和技术优势,因此几乎每一个重大的环境事件都与政府监管失职有密切联系,同时给社会公众造成的危害又是巨大的和长期的,在这种情况下,相关行政首长主动引咎辞职不仅是法治的要求,也是作为人民公仆应该具有的最起码的道德良知的要求。其实《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第二十七条已经有了关于辞职的规定,现在需要做的是对该规定进行补充,进一步规定辞职的情形以及发生相应情形不主动辞职的处理办法,如可以责令其辞职,拒不屈职的,可以罢免或撤职。

3) 强化地方权力机关对规范性文件的监督。目前,我国地方各级权力机关是落实政府环境宪法责任的唯一机关,目前在对各级政府的环境保护工作进行监督时,有一个倾向就是偏重于对基层、污染企

业各种环保事项的具体业务的检查,而对本级政府及各部门履行职责的总体监督不够,在对政府环保职责监督当中,又偏向于注重具体决策和行为,而忽略了对地方各层级法律规范和一般行政规定的监督。然而,我国很多地方政府,甚至包括地方权力机关为了招商引资,发展地方经济,往往会制定一些与国家环境保护法律规范相冲突的规范,正是这些规范为地方政府的环境监管失灵披上了合法的外衣,而对规范性文件的监督是各级权力机关的重要职能,要从源头上防止地方政府的环境监管失职,就必须强化对地方规范性文件的合法性监督。

2. 政府的环境行政责任

政府的环境行政责任是指环境保护监管机关及其公务员因违反环境法律规范所赋予的环境保护监管职责而由相关国家机关所给予的行政处分和其他不利的处理,这是政府承担环境法律责任的最主要形式。政府环境行政责任的承担主体既包括环境监管机关,也包括环境监管机关的公务员。目前,我国追究环境监管机关的环境行政责任的主要途径有:通过权力机关的执法监督、人民法院行政诉讼以及上级行政机关的行政复议等,行政机关作为单位整体承担环境行政法律责任的形式有行政行为被撤销、变更、被确认违法等。在追究环境监管机关的环境法律责任的同时,其主管领导和直接责任人员一般也会被追究行政责任,最典型的表现就是行政处分。笔者认为,除此之外,政府的环境行政责任还应该增加以下内容:

(1)对环境监管机关增加“暂停某项监管职权”的法律责任规定

目前,我国许多地方环境监管失灵是由于当地监管机关与地方政府对地方经济利益的追求所致,在地方监管机关的利益与地方利益不可分割的情况下,该地方环境监管机关不可能有效实施自己的监管职能,所以消除该现象最彻底的办法是改变现有的环境监管机构的行政体制和中央与地方的财政分配体制,而这两项工作都不可能在短期内完成,那么就必须法律制度上寻找一个替代方案。这方面国外有经验可供借鉴,就是暂停地方监管机关的某项职权而由中央级的管理机关取而代之,我国在《环境保护法》修改时,也可以加入该处罚措施,规定一旦地方环境质量不达标或者环境监管部门没有实际履行自己的职责时,可以暂停该环境监管部门的某项职权,直到实现环保目标为止。

(2)修正现有的政绩考核评价体系

政绩考核体系以往常被认为只是政策,而非法律责任的组成部分,实际上,政绩考核评价体系虽然

没有体现为正式的法律规范,但是它却是对国家机关的公务员的人事等一系列实际待遇进行安排和调整的直接依据,而根据我国《公务员法》的规定,公务员的人事职位的升降、调动、工资级别的调整等都属于内部行政行为,公务员对其不服可以寻求相应的救济,因此,政绩考评体系应该被看做追究公务员环境行政责任的重要法律依据。

我国目前的政绩考核体系仍以GDP为核心,因此导致了地方政府尤其是其行政首长忽略长期潜在的环境利益,而追求短期的明显的经济利益,现有评价体系对于享有环境权益的广大社会公众来说是封闭的,只有政府部门的自我评价,而缺少社会评价的因素。近年来,随着科学发展观的提出,执政者已经认识到了现有政绩评价体系的这些缺点,已经不再唯GDP。符合科学发展观的政绩评价体系必定是一个以绿色GDP为核心的评级体系,并且也是一个以政府部门自我评价与社会评价相结合的评价体系。

(3)建立环境保护目标管理责任制和完善环境保护问责制

环境保护目标管理责任制是将环境保护职责具体化为纵向到底、横向到边的各地区、各部门、各岗位的环保目标,将主要领导作为第一责任人、分管领导作为第二责任人,所有组成公务员作为连带责任人的自上而下签订环保目标责任书的制度。环境保护问责制就是对环境保护享有职权承担职责的各级政府、各级政府所属机构及公务员的环境管理违法失职行为和未完成环保目标的行为追究行政责任的制度。环境保护问责制最初出现在松花江污染事件中,后来在2006年4月由国家环保总局和监察部联合发布的《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》中予以体现,该规定具体规定了环境行政处分的对象、处分种类和处分程序,大大弥补了一直以来政府环境责任没有追究程序和具体情节的缺陷。环境目标管理责任制度应当成为环境保护问责制的重要依据之一,而环境保护问责制也应当根据环境保护目标管理责任制的要求,对责任主体和责任形式进行改进,最终成为政府承担环境行政责任的重要机制。

3. 政府环境民事责任

我国现有环境立法对于政府的环境民事责任的规定是缺位的,因为我国立法秉承的是“谁污染谁治理”的传统环境管理思路,因而“谁污染谁赔偿”就是自然得出的结论。但是实践证明,由污染者独自承担环境破坏的民事赔偿责任,无论是对于受害人权益的保护还是对于预防环境破坏和恢复环境质量来说都是远远不够的。首先对于受害人的权益保护来说,由于环境侵权具有一定的隐蔽性和侵害后果的

滞后性,所以往往难以确定侵害人,加之侵害后果的严重性和长期性,侵害人本身难以承担巨大的赔偿金额,这样就导致越是重大的环境侵权,受害人的权益越是难以保障。另外,从预防环境破坏和恢复环境质量来看,因为环境侵权来自侵权人对自身经济利益的追求,因此在动机上就缺少保护环境的主观能动性,加上环境侵权具有隐蔽性,侵害后果的滞后性,逃避制裁和赔偿的可能性非常大,即使没能逃避制裁,制裁的幅度和赔偿的金额也以企业的资本为限,大不了破产重起炉灶,更何况有些企业作为当地的经济支柱型企业,当地政府是不会允许出现这种情况的。在这种侵权人和当地政府以“经济建设为中心”的大氛围里,环境质量和公众的环境权益只能成为牺牲品。

其实,从环境的行政公产本质属性来看,当公产特别是共用公产的质量出现了问题,并造成侵权时,政府作为公产的管理者和提供者,应该承担赔偿责任,这是行政公产理论的重要组成部分,因此,政府应该对环境破坏造成的环境侵权损害承担赔偿责任。根据行政公产理论,政府的公产损害赔偿应该区分为不同的情况,即因政府管理缺陷造成的损害和因第三人的致害行为造成的损害,前者由政府承担完全赔偿责任,后者政府只承担补充赔偿责任。在环境侵权中,政府承担环境破坏赔偿责任也应如此,当环境破坏是因监管机关的决策失误、监管失职且难以确定侵权人时,由环境监管机关承担完全赔偿责任;如果环境侵权能够确定侵权人,则由侵权人承担首要的赔偿责任,由环境监管机关承担补充赔偿责任。

也许有人会对政府承担环境侵权赔偿责任的性质产生质疑,即政府环境民事责任究竟是民事责任还是行政责任,因为由行政机关因行使行政职权承担赔偿责任在我国属于国家赔偿,那么就应该归于行政责任。其实,政府因公产致害承担赔偿责任在国外也归入国家赔偿的范围,因此由环境监管机关承担环境侵权赔偿的性质实际属于行政法上的责任。但是国家赔偿与民事赔偿不是绝对对立的,国家赔偿是在民主国家民主进程的发展中逐渐抛弃国家豁免理论,借鉴民事赔偿而产生的,来源于民事赔偿构成要件的元素:如要求有侵权行为、过错、因果关系、实际损害等都与民事赔偿相同,只不过由于涉及国家权力,因而具体要素的要求上有所不同,因而国家赔偿可以被看作是民事赔偿的一种特殊形式,从对被侵权人的补救这个本质上来看,将国家赔偿看作是由国家对被侵权人承担的民事责任未尝不可。

4. 政府的环境刑事责任

政府的环境刑事责任主要体现为对环境监管机关主要领导及直接责任人的环境监管渎职罪或环境监管机关公务员的贪污受贿罪的追究。我国刑法在1997年修改后,新增加了环境监管失职罪,作为渎职犯罪的一种形式,即根据我国《刑法》第四百零八条规定:负有环境保护监管职责的国家机关工作人员严重不负责任,导致发生重大环境污染事故,致使公私财产遭受重大损失或者人身伤亡的严重后果的,处3年以下有期徒刑或者拘役。至于其他的导致环境监管犯罪的行为在刑法立法上并没有规定单独的罪名,而是作为贪污受贿罪一并予以规定。在刑事政策上,随着我国环境的恶化,司法机关对环境监管犯罪日益重视,不仅制定了特别的立案标准,同时也加大对环境监管犯罪的查处力度,如2006年7月21日,最高人民法院发布了《关于审理环境污染刑事案件具体应用法律若干问题的解释》,从审判的角度明确了罪与非罪的追诉界限。紧接着2006年7月26日最高人民检察院发布了《最高人民检察院关于渎职侵权犯罪案件立案标准的规定》,2008年4月最高人民检察院又开展了深入查办危害能源资源和生态环境渎职犯罪专项工作,重点查办国家机关工作人员非法批准征用、占用土地犯罪案件等六大类案件。近年来,也出现了环境监管机关的领导人因为环境监管失职而被追究刑事责任的案例。

从总体来看,目前我国因环境监管而被追究刑事责任的政府公务员还不多,刑法的规定与相关刑事政策还需要进一步落实。而且两高各自出台的司法解释中关于环境监管渎职罪的追诉标准,包括公私财产遭受重大损失的标准和人身伤亡后果的标准规定都不尽一致,致使在实践中,对公务员环境刑事责任的追究产生矛盾和冲突。

参考文献:

- [1] 陈泉生,张梓太.宪法与行政法的生态化[M].北京:法律出版社,2001:113.
- [2] 张梓太.环境与资源保护法学[M].北京:北京大学出版社,2007:2.
- [3] 张千帆.宪法学导论:原理与应用[M].北京:法律出版社,2004.
- [4] 梁凤云.行政公产法导论[C]/罗豪才.行政法学论丛:第六卷.北京:法律出版社,2003:182.
- [5] 金瑞林.环境法学[M].北京:北京大学出版社,2007:40-49.
- [6] 马丁·洛克林.公法与政治理论[M].郑戈,译.上海:商务印书馆,2002:8.
- [7] 卓泽渊.法政治学[M].北京:法律出版社,2005:101.