

# 政府对环境质量负责的多维思考

李挚萍

(中山大学 法学院, 广东 广州 510275)

**摘要:** 政府对环境质量负责是法律的明确规定,但是鲜有人去探究其实质含义。本文从公共行政和法律视角对其应有之义进行解释,认为这一规定是在环境行政中确立全新的服务行政理念的法律基础,也是进一步确定政府环境法律职责和权利、义务的法律依据。

**关键词:** 环境质量; 政府环境法律责任; 公共行政; 公共产品; 环境质量责任追究制

**中图分类号:** D912.604   **文献标识码:** A

环境保护是政府的一项基本职能。1989年颁布的《中华人民共和国环境保护法》最引人注目的地方之一,就是规定了各级人民政府对所辖区的环境质量负责。这是我们国家的法律首次规定政府要对所辖区的环境质量负责,使得环境质量在总体上有了责任主体。但是在过去相当长的时期,这一规定只停留在纸面上,很少人去探究其实质含义,对这一条文缺乏运用并落实,使这一具有历史性意义的法律条文形同虚设。本文试图从政府的角色和责任来探讨政府对环境质量负责的含义。

## 1 环境质量的属性及其与政府的关系

### 1.1 环境质量是公共物品

环境质量如清洁的空气、干净的水、宁静舒适的环境空间、优美的环境景观、生物的多样性、平衡的生态系统等属于公共物品或者是准公共物品的范畴,这些公共物品虽然最初是大自然赋予的,但是现在它的供给却极大地依赖于人类的劳动,包括两大类劳动:一类是环境质量的维持。阳光、空气、环境的宁静、舒适和优美、环境容量等。这些环境资源由于其特殊的物理形态,使得其难以为特定的私人占有和收益,而是以“公共资源”或“共有资源”的形式存在,人人都可以享用而不需要支付相应的代价。因而,容易产生哈丁所形容的“公有地的悲剧”,使用者只顾收取个人的最大利益,却无人顾及资源的养护和再生。导致环境质量的恶化。所以环境质量的维护必不可少,但是这类活动纯属只有外部效应的活动,少有私人企业愿意提供;一类是环境质量的恢复和改善。当环境受到污染和破坏,环境质量已经恶化的情况下,只有经过治理和改造才能恢复环境质量状况,环境污染和破坏是外部性问题,使外部效应内部化的服务也是公共物品,虽然根据“污染者负担”原则,排污者应负起相应的提供此类公共物品的责任,但是在现实生活当中,由于法律、法规的不健全,责任主体确认的困难和企业负担能力的有限等原因,环境的治理和改善仍然很大一部分仍然转嫁到社会身上去了。

### 1.2 环境质量是一种共有环境资源

环境质量作为一种资源,它由所有环境资源的生态效用组成,其功能在于满足人们为了生存和发展所需要的生态性环境条件,环境质量的好坏只与环境的生态效用多寡及健全程度有关,生态效用越大的资源,其社会公共价值就越大,社会公益性越明显,因而由国家享有所有权更为必要及合理。各级政府作为国家环境资源所有者的代表,有义务为了保护广大人民的利益妥善行使所有者的职能。

### 1.3 环境质量是一种稀缺资源

影响环境质量的环境资源多属可再生资源，但是由于工业化、城市化的发展，人口的急剧膨胀，资源的消耗往往大于资源的再生，使原本充足的环境资源日益短缺。环境的生态效能在其经济效能的较量中往往以失败告退，环境质量逐渐恶化，成为稀缺资源。稀缺资源存在着合理分配的必要性，如环境不同功能使用的分配，环境质量资源在不同区域、不同人群之间的分配，当代人和后代人在享用环境资源上的分配。这种分配虽然不排除市场机制的作用，但主要依赖政府的作用。

## 2 公共行政视角下的政府对环境质量负责

环境保护是现代政府的重要职能，是政府干预的主要领域。公共行政已经走过了统治行政、正经过管理行政并走向服务行政的模式，统治行政和管理行政的中心是追求“秩序”，不同的是统治行政追求的是绝对的政治秩序，而管理行政追求的是社会秩序。<sup>[1]</sup>它们强调政府以管理和统治者的身份对公民和社会的管理和制约。而 20 世纪末 21 世纪初兴起的服务行政以提供公共服务为中心，以公共利益为中心，以公众的满意度作为追求的目标和评价标准。服务行政已成为新世纪政府行政管理的本质，服务精神是政府行政的灵魂，服务是政府的首要职能。<sup>[2]</sup>要求政府对环境质量负责正体现了以服务为导向。对环境质量负责就是对公众负责，对公共产品的质量负责，一改过去强调的对上级负责、对统治秩序负责的提法，以满足公众需求为最终追求，体现了一种全新的行政理念，是确定政府在环境保护领域的管理目标和职能的总体依据。

### 2.1 政府对环境质量负责是政府对公众的承诺

环境质量是一种公共产品，一种公共服务，公众是这种产品的受益者，政府对环境质量负责其实质是要求政府对公众负责，是政府就公共产品的品质向公众所作的承诺。而公众对这种服务的满意度又是评价这种服务的重要标准。由于环境质量的判断标准较为复杂，而且环境质量这种产品的获得受到许多因素的制约，需要与其他各种利益进行衡量中求取，所以它不可能尽善尽美，为此国家根据保护人体健康、社会财富和促进生态良性循环的需要，制定了一系列环境质量标准，以帮助公众判断环境质量的优劣。环境质量标准也是政府对公众做出的最低承诺。随着经济的发展和人民生活水平的提高，人们对环境质量的要求提高，政府对环境质量的承诺应相应提高。

### 2.2 政府对环境质量负责是政府环境行政的总体目标

任何一个行政组织都要有行政目标，行政目标是行政组织在一定时期内必须达到的行政管理目的和指标。其作用一是为行政管理指明方向，在行政管理活动中起着导向作用和激励作用；二是衡量行政管理效果的标准，对行政管理活动起着重要的控制作用。<sup>[3]</sup>现代的环境行政的目标已不是单纯地进行管理制约，而是提供符合公众需要的环境质量这种公共产品。政府对环境质量负责是政府环境行政的总体目标，它要求政府采取各种措施，保障环境质量的良好状况，满足公众日益提高的对环境质量的要求。为了实现这一目标，政府应围绕特定的环境质量目标建立环境行政目标体系，如环境建设目标、污染控制目标、污染治理目标等。确定不同时期和不同地区的环境目标，并将分解到各个管理部门和企业事业单位，实行目标管理。

### 2.3 政府对环境质量负责是政府环境职能配置的依据

政府职能是根据社会需求，政府在国家和社会管理中承担的职责和功能。<sup>[2]</sup>在服务行政时代，政府的首要职能是服务，表现为公共产品的输入-输出，或称为提供公共产品。政府的环境行政职能的配置是围绕着提供符合公众要求的环境质量进行的。环境保护是一个巨大的社会系统工程，环境管理是一个全方位的工作，仅依靠一两个行政部门是不行的，从政府的综合决策、行业管理到监督部门等都应有相应的环保职责，分别承担环境保护方面的计划、组织、指挥、协调、控制的职能。

### 3 法律视角下的政府对环境质量负责

政府对环境质量负责从法律角度上讲是产生政府环境法律责任和义务的依据。我国《环境保护法》第 16 条规定的：“地方各级人民政府，应当对所辖区的环境质量负责，采取措施改善环境质量。”在法律上首次规定了对环境质量负责的法律主体是政府，这里所指的政府是一个行政区域的最高行政机构，而不是泛指它的职能部门。作为这一责任相对方的权利主体首先应该是公众，然后是国家。法律责任分为第一性法律责任和第二性法律责任，前者指法律为特定主体的设定法律义务，就政府而言，主要体现为其法定职责；后者指特定主体未履行法律义务时，应承担的法律后果。下面就政府两方面的法律责任进行分析。

#### 3.1 政府对环境质量负责与政府的环保权利、义务

政府对环境质量负责首先体现为政府的职责。由于法律规定的直接责任主体--政府是一个行政区域的最高行政机构，而不是泛指它的职能部门，与政府的角色相适应，政府对环境质量负责是从总体上、宏观上负责，为此，它的环保职责主要体现在：

**3.1.1 进行与环境保护相关的综合决策。**政府在制定国民经济和社会发展政策时，必须对经济、社会、环境因素全盘考虑、统筹兼顾。要改变过去单独地、分割地制定和实施经济、社会、环境政策的做法，将环境与发展问题作为一个整体来考虑，加强综合决策，根据经济、社会、环境发展的内在联系和要求，合理地制定方针、政策、规划、计划，环境的要求虽然不能被绝对强调，但必须要在各方面得到合理的反映，以保证环境与发展协调并进。

**3.1.2 组织城市环境建设维持和改善环境整体质量。**政府在进行财政预算时，必须保证留有符合国家要求的环境保护资金，用于城市环境建设；划定有特殊价值的环境保护区域，实施特殊的保护政策；组织各方面的力量进行城市环境综合整治，如交通污染整治、河流污染整治、大气污染整治等，控制辖区内环境污染和破坏的态势，改善环境的总体质量。

**3.1.3 进行环境保护方面的协调。**环境利益和经济利益、社会利益的关系是对立统一的关系，因而，在解决环境问题时不能孤立地考虑环境利益、制定环境政策、及组织环境保护工作。此外，环境保护工作也需要全社会的参与和共同努力。因此，在环境保护中协调工作显得特别重要，而且这个协调是多方位的，包括利益协调、政策协调、行动协调、区域协调、行业协调等。只有一个强有力的协调中心才能承担得起这个任务，而这个协调中心非政府莫属。

**3.1.4 提供环境保护方面的服务。**如提供有关信息、技术和政策鼓励企业进行清洁生产、发展环保产业；帮助企业修建防治污染设施；通过优惠政策鼓励企业回收利用废弃物等。

**3.1.5 分配公共环境资源。**通过确认公共环境资源的使用权，企业的排污权、公民的环境权等，分配公共环境资源。使资源的开发利用和保护相协调。

当然政府的环境保护职能，必须依靠各职能部门去具体落实，这些职能部门包括环保部门和其他部门。我国于七十年代开始建立环境保护行政主管部门，在机构改革中经过几次调整，其机构不断健全、职能不断改善。作为各级人民政府在环境保护方面的职能部门，其职责主要包括：贯彻并监督执行国家关于环境保护的方针、政策、和法律；会同有关部门制定环境保护的条例、规章、标准、规划、计划等并监督检查其执行；根据法律赋予的权力审批环境影响报告书（或表）、对建设项目的防治污染设施进行验收、审核和颁发排污许可证、征收排污费等；组织环境监测，掌握辖区内的环境状况和发展趋势；推广环境科学技术；查处环境违法行为等。

环境保护是全社会的共同责任，其他的行政部门同样有重要的责任：其中政府的计划发展、财政、经济贸易等部门，对将环境保护纳入国民经济和社会发展进程负有重要责任；建设、国土、规划、资源管理等部门对于合理使用土地等自然资源，防止环境破坏有重要责任；公安、交通、水利、航政、市政、卫生等部门，在协同环保部门进行环境监督管理，防止污染的发生等方面在

重要责任。

权利、义务的统一是法律的重要原则，政府对环境质量负责除了体现为政府的环保职责外，还体现为政府的一系列权力，如环境决策权、环境管理权、环境协调权、组织和指挥环境综合整治权等。与这一职责相对应的，还应包括政府在维护环境质量、保护国家环境资源方面的民事权利。作为对环境质量负责的法律主体，当公共环境资源受到污染损害时，代表国家和公众追索环境损失权是维护环境质量所必不可少的，虽然国家可以通过征收排污费等方式来征收环境损失补偿费，通过责成排污者治理污染等方式来清除环境污染后果，但是，排污费远不是对环境损失的等价补偿，而且现实中的排污者总是在千方百计地逃避治理污染的责任，当环境发生重大污染，危胁到公众的生命和财产安全，导致环境质量恶化，而排污者又怠于或无法承担治理污染的责任时，政府不能坐视不理，它必须采取措施排除危险及危害，但是政府采取措施后并不因此免除了特定企业治理污染的责任，而是于政府产生了对排污者的一种追索权，如果没有这项权利，企业就可以轻易逃脱了自己的环境保护义务，而政府的权利和义务也失衡。公共环境资源属于国家所有，由当地政府代表国家来行使对这些环境资源的所有者权益，当这些资源受到侵害时，政府作为所有者的代表主张民事救济，这不仅成为政府的一项权利，也是政府的一项义务，如果不允许政府以权利主体的身份提起民事救济，将会导致部份环境资源民事权利主体缺位，进而导致公众的环境权益无从保障。

### 3.2 政府对环境质量负责与政府的环保法律责任

政府对环境质量负责还应体现在，当所辖区的环境质量无法达标，或者出现环境质量严重恶化的情况下，政府及其有关负责人应承担一定的法律责任。这属于第二性的法律责任，是由于义务主体未履行相应的法律义务而应承担的法律后果。

“责任是权力的孪生物，是权力的当然结果和必要补充，凡是权力行使的地方，就有责任。”<sup>[4]</sup>我国过去立法往往热衷于权限的赋予，缺少责任的规定，这是立法失衡的一个地方。此外，我国历来缺乏责成政府或者有关领导对其领导和管辖范围内的行政违法现象承担法律责任的传统。一方面是由于法律上缺乏相应的规定，即使有规定，也由于没有落实执法机构及明确责任形式，使之流于形式。另一方面的原因是违法者的动机往往被认为是为公（或为小公）不为私，因而在追究责任时往往从轻，以党内处分代替法律责任。追究行政部门及其有关人员工作上的法律责任主要限于刑事责任中的渎职罪、玩忽职守罪、徇私舞弊和贪污受贿罪等，而就他们对国家法律、法规的执行消极抵抗、阳奉阴违、另搞一套等行为则没有相应的法律责任，起不到法律威慑作用。

尽管我国早已规定各级人民政府对所辖区的环境质量负责，但是由于没有建立环境质量责任追究制，对包庇、纵容、放任环境违法行为和决策错误导致辖区环境质量恶化的地方政府领导，对不履行环保职责的有关部门负责人，不作为、乱作为的环保执法人员如何追究责任，缺乏具体规定，很多地方并未真正履行自己的环境质量责任。因而非常有必要将政府对环境质量负责转化为法律责任，并将它实质化、具体化。所谓实质化是要求政府对环境质量承担实质性的法律责任，而不仅是形式上政治责任。所谓具体化，具体明确法律责任的形式并且将其落实到主管领导和责任人。

近年来，各级政府已明显意识到这方面的立法缺陷，并开始从地方立法进行补救，近期已产生了一系列针对性的地方立法。如北京市环保局和监察局于 2001 年 8 月颁布的《关于违反环境保护法规追究行政责任的暂行规定》，山东省人民政府于 2002 年 3 月通过的《山东省环境污染行政责任追究办法》，湖北省监察厅和环境保护局于 2002 年 2 月发布了《关于违反环境保护法律法规行政处分的暂行规定》，江苏省环保厅于 2002 年 8 月发布了《江苏省环境管理责任追究若干规定》，山西省监察委员会和环保局于 2002 年 7 月联合颁布了《违反环境保护法规行为行政处分办法》等。

上述立法有一个共同的特点，就是将法律责任加到了不履行或不当履行法定职责的环境决策者、管理者、执法者身上，建立起了环境质量责任追究制。这些法规所规定的法律责任主要为行政处分，适用对象为各级政府、政府的环保行政主管部门和其他有关部门及其国家公务员和国家行政机关任命的其他人员。当然直接承担责任的主体为直接负责的主管人员和其他直接责任人员。责任形式有警告、记过、记大过、降级、撤职和开除等。

其针对的情形主要包括政府的如下行为：（1）立法失误。擅自制定出台与国家环境法律法规相违背的地方性规定或文件。（2）决策失误。经济发展与环境保护综合决策失误，导致辖区或相邻地区环境质量下降，生态环境严重污染破坏。（3）执法不当。不执行国家的环境法律法规；支持、放任环境违法行为；违法审批立项；在行政执法和监督管理中玩忽职守、徇私舞弊、滥用职权；不及时解决环境纠纷或处理不力；发生重大环境污染事故不按规定及时报告或在报告时弄虚作假等行为。这些规定，不仅使政府的环保职责有了对应法律责任，而且使政府对环境质量负责从目标到责任有了完整的含义。

以上立法虽然有了较大的突破，但是笔者认为“政府对所辖区环境质量负责”还应有更深的含义。除了政府对国家承担着行政法律责任外，也应该对所辖区的居民承担着相应的民事法律责任，以及代表着本辖区对其他行政区域的人民承担特定的法律责任。由于法律规定政府对环境质量负责，意味着政府就环境质量对公民做出了有约束力的承诺，在法律上与公民形成了一种准契约关系，政府提供的公共产品不合格，如同企业生产的产品质量不合格，应对消费者承担产品质量责任一样，政府对公民也应承担一定的法律责任，包括赔偿责任。公民享有良好环境权对应的义务主体首先是政府。当公民的环境权益因为环境质量恶化而受到损害时，不应排除其向国家提出赔偿或补偿请求的权利。<sup>[5]</sup> 部分的环境损害的发生，是特定地区众多排污者共同排污并长期累积的结果，受害者难以找到直接负责的排污者，要求对环境质量负责的主体进行赔偿和补偿应该是一种替代的救济途径，因为在这种状况下政府的行政失职也是明显的。直接由于政府决策失误或不当的行政行为导致环境污染和破坏发生或加剧时，政府应该与排污者或破坏者一起对受害者承担连带赔偿责任。由于本辖区的环境质量不达标而造成邻近地区的居民遭受损失的，当地政府环境质量责任主体，更应该首先对受害者承担赔偿责任。

但是我国现行的《国家赔偿法》将国家赔偿的范围仅限定在国家机关和国家机关工作人员违法行使职权侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成的损害。而行政行为所生之损害也仅限于行政行为直接导致的人身和财产损害，因行政机关违法审批、发证而导致的第三人损害，由于属于间接损害而难以提出国家赔偿的请求。此外，赔偿范围未包括公共设施、公共产品有缺陷导致的损害。因此，目前循国家赔偿途径请求政府承担上述赔偿责任存在制度障碍。为此，有必要修改《国家赔偿法》，将国家赔偿的范围扩大到由于公共设施（含道路、机场、河流、下水道等）造成的损害（包括污染损害），将赔偿对象扩大到受行政违法行为和公共设施不良影响的受害人。在国家赔偿制度之外，还应尽快建立国家环境补偿制度，以改善政府的环境质量责任。

#### 参考文献

- [1] 张康之，李传军，张璋. 公共行政学[M]. 经济科学出版社，2002. 28.
- [2] 李文良等. 中国政府职能转变问题报告[R]. 中国发展出版社，2003. 3, 2.
- [3] 夏书章 主编. 行政管理学[M]. 广州：中山大学出版社，1991. 159-160.
- [4] [法]H. 法约尔. 工业管理和一般管理(国外经济管理名著丛书)[M]. 中国社会科学出版社，1982. 24.
- [5] 赵红梅，李修棋. 对环境民事侵权适用无过错责任原则的再思考—兼论民法的边界与社会法的起点[A]. 2002年中国环境资源法学研讨会论文集[C]. 武汉：中国法学会环境资源法学研究会，2002. 719-733.

## The Government to Hold Responsible for Environmental Quality

LI Zhiping

(Zhongshan University, Guangzhou 510275, China)

**Abstract:** The legislation asks government to hold responsible for environmental quality. The article tries to explain it's meaning from the angles of public administration and law, holds that this provision provide the legal basis to establish a total new service administrative conception, and further define the government's duties, obligations and rights in environmental protection filed.

**Key Words:** Environmental Quality; Government's Environmental Legal Liability; Public Administration; Public Product; Accountability System of Environmental Quality

**收稿日期:** 2003-5-20;

**基金项目:** 广州市法学会委托的研究项目《广州市污染物总量控制和排污交易制度研究》

**作者简介:** 李挚萍，女，中山大学法学院副教授，法学硕士，中山大学行政管理专业在职博士生。