

# 新《环保法》对政府环境 责任规定的突破及落实建议\*

## Recommendation for Enforcement of Regulations of Government Environmental Responsibility in the New Environmental Protection Law

**摘要** 新《环保法》对地方政府课以史上最严罚则。然而,政府环境责任追究机制面临着多头执法的行政执法体制流弊、中央对地方法定问责制阙如、环保监管者的有效监督不足这三大制度障碍,致使立法者加重政府责任的初衷恐难以归位。只有通过实现宪法、行政法层面的政府职能优化整合与权力均衡配置,并通过推动环境综合监管体制变革、实施地方政府党政“一把手”环境责任追究机制、整合优化环保督查制度才能进一步推动政府环境责任落实。

**关键词** 政府环境责任 ; 环保法 ; 制度障碍 ; 责任追究机制

文/唐薇

### 对政府环境责任规定的突破与进展

2014年新修订的《环保法》(简称“新法”)以其深度变革和显著创新赢得了广泛赞誉,被称为“史上最严环保法”。新法最大的亮点之一是以规范和制约有关环境的政府行为为战略突破口,强化了政府环境责任并建立起严格的责任追究机制,力图治愈旧《环保法》(简称“旧法”)中“重企业管制、轻政府规制”的弊病,蕴含了经济新常态下国家决策层理性平衡经济发展与环境保护关系的决心和理念。

首先,较之旧法的简陋规定,新法有了长足的发展和进步。第一,新法一改旧法仅苛责于“环境保护监督管理人员”的片面规定,将责任主体明确拓展为“地方各级人民政府、环境保护主管部门和其他环保监管职责部门”。第二,较之旧法仅有第45条的行政和刑事责任的单薄规定,新法构建了内容丰富、监督全面、措施严厉的政府环境责任制度。

其次,新法形成了多主体、全方位的政府环境行为监督制约体系。新

法围绕“地方各级人民政府对本行政区域的环境质量负责”(第6条)的主线,明确地方政府作为环境保护第一责任人的根本要求,形成了四个层次的监督体系。第一,公众监督。主要体现在要求“政府环境信息公开”(第53条、第54条、第56条)并具有“环境参与权及监督举报权”(第53条、第56条、第57条),公益组织还拥有“提起环境公益诉讼”的权利(第58条);第二,人大监督。专门赋予人大听取政府环境报告的权力(第27条);第三,行政监督。主要体现在“环境保护目标责任制”(第26条)、“行政限批”(第44条)、“越级处罚”(第67条)、“行政处分及引咎辞职”(第68条)。第四,司法监督。延续了旧法环境刑事责任的规定(第69条)。

最后,新法中涌现出一系列具有创造性的条款。如备受社会关注的“行政限批”制度,是将地方政府的环境管理工作和项目建设相结合的连带式行政强制措施,迫使政府将环境保护纳入地方经济发展决策范畴,以

形成保护环境的内在激励;“越级处罚”作为“行政层级越权”的一种表现形态,具有首创性和震慑力,以应对地方“GDP至上发展观”下的环境执法体制之弊;“引咎辞职”是继教育行政领域、食品安全监督管理领域之后又一在法律层面上明确该规则的立法典范,彰显出立法者平衡环境治理权力与责任的坚定决心。

### 政府环境责任落实可能面临的障碍

#### 多头执法的行政执法体制流弊

“统一监督管理与分级、分部门监督管理相结合”、“区域管辖”与“事务管辖”并行的环境行政综合监管体制是综合治理基本原则的要义之一。然而,囿于多头执法的行政执法体制尚未完全理顺,新法中行政权力碎片化现象依旧明显,有效的环境综合执法体制尚未完全形成,影响政府环境责任的全面落实。

新法缺乏统一、协调的环境综合监管体制规则,将影响综合治理核心内涵的落实。首先,新法主要对环保主管部门的职权职责进行规制,其他

\*基金项目:四川省教育厅“环境与资源法学创新团队”阶段性成果;西南财经大学“中央高校基本科研业务费专项资金”资助项目(JBK130511)

相关监管部门的遵守和适用仅辅以概括性、原则性规范，其环境基本法的提挈作用有限，不利于进一步提高环境治理效能。其次，关于如何实现各政府部门的执法合作和协同义务的履行语焉不详。新法创新性地赋予了各环保监管部门较大的执法权限，但就各部门之间执法合作、协同义务的内外衔接，则是新法未曾回答也无力解决的问题。据此可推断，在新法实施过程中不可避免会出现各部门多头查封或多头扣押的情形。

鉴于此，全面落实政府环境责任将面临诸多障碍。首先，新法着重课责环保主管部门，而其他环境审批与执法部门的主要负责人能否同样受到“引咎辞职”等制度约束不得而知。其次，未理顺的环境综合监管体制反映在实践中会出现各监管主体权力交叉、重叠或空白的情形，既影响环境监管效力发挥，也会因权力界限模糊，难以基于权责一致的行政原则追究各监管部门负责人责任，使得政府环境责任落实有流于形式之虞。

中央对地方法定问责制阙如

新法第68条一改旧法“治民不治官”之弊，开启了环境行政问责的先河。然而，在我国缺乏对地方法定问责制的背景下，新法的政府环境责任追究将可能面临“错位”或“缺位”的尴尬境况。

首先，地方政府的环境宏观调控行为无法进行责任追究。尽管新法提升了“环境保护规划”的法律位阶，却缺乏对未坚守环保规划的政府责任追究机制，无法约束地方政府不执行或随意改变环保规划的现象，预期政府环境责任的落实效果有限。而政府宏观调控的制度性问责机制缺失是导致这一问题的根本原因。

其次，地方政府主要负责人较难

进行责任追究。尽管新法第68条规定了八种具体环境行政违法行为，但由于环保主管部门是地方政府的组成部门，对地方发展的话语权有限，环保部门的失语使他们背负了本应由地方政府实际决策部门承担的环境责任，最后受到问责的多为环保主管部门领导而非地方政府的主要负责人，易形成责任追究的“错位”。

最后，地方党委负责人的环境保护责任未在新法中规定。党委负责人的环境保护责任虚化问题向来受诟病，但新法因法律位阶和调整范围的局限，未能将地方党委负责人纳为调整对象，缺乏相关对地方各级党委的环境保护领导责任的问责规定。

环保监管者的有效监督不足

尽管新法形成了四位一体（公众、人大、行政、司法）的政府环境行为监督制约体系，然而从环境保护部门法的整体构造来看，新法实施中依然可能面临对环保监管者的有效监督不足的问题。

首先，公众和人大在监督环保监管者方面实效有限。公众可能更多以信息发现及报告形式行使其环境参与及监督权，较难单独成为监督环保监管者的中坚力量。同时，新法未明确公益组织是否可以对相关政府和环保监管部门提起环境公益诉讼，法律的留白使得公众的环境监督权落实程度有限，也体现了司法对政府监督的局限性。此外，人大监督制度长期具有监督实效不够明显的痼疾，在缺乏相应上位法及配套制度支持下，难以取得十分理想的实践效果。

其次，环境监察机构与环境保护督查中心的监督具有先天不足。虽然环境监察机构同时拥有对行政相对人及一定情形下对下级地方人民政府的监督权限，但因其始终是各级

环保主管部门内设机构，不可避免存在与环保主管部门的职权职能关系错综复杂、事权和财权由同级政府掌握等问题，难以发挥有效的监督作用。此外，环境保护督查中心是环保部派出的执法监督机构，虽然自建立以来取得了一系列成绩，却囿于缺乏高位阶、明晰化的法律基石这一根本缺陷，始终未摆脱执法身份、运作经费、权限范围、信息来源、职业危险、技术力量、监督对象、执法规范等一系列问题困扰，在履行对环保监管者的监督职责方面存在困难。

推进政府环境责任落实的制度建议

关注政府环境责任规则可能面临的制度障碍并寻求破解之道，是有益于新法实施的理性思路。从宏观视角而言，对地方政府行为的约束及问责，向来是关系依法治国、依法行政、依法行政等多个领域的重大问题，推进政府环境责任落实的宏观思路是在宪法层面理顺我国行政决策及监督体制及国家宏观调控体系，并以此为政府环境责任追究提供根本法依据，增强新法的转化力和实施力。在微观视角，有如下具体制度建议，以切实推进政府环境责任落实。

推动环境综合监管体制变革

首先，强化新法作为环境保护基本法的核心地位，推进其他单行法的修订。以新法的基本原则及具体规则为基础，修订增删单行法中与新法不相符的法律规范，既体现新法的纲领性作用，强化环保主管部门的权威，又能及时消除法律文本层面的冲突。

其次，细化政府各部门执法合作和协同义务履行的规则。以践行环境“综合治理”为宗旨，出台相应的政府部门环境执法协作工作规范，建立各部门稳定、持续的联动协作机制，

避免环境监管中的“权力打架”或“推诿扯皮”现象，并在不断实践中上升为国家法律法规。

最后，实施环保大部制改革。已成立的生态文明体制改革专项小组是加速我国生态文明建设进程的顶层组织保障。环保大部制改革是深化行政体制改革的趋势，也是解决我国环境监管体制不畅的根本策略。应厘清不同领域、不同部门、不同层次的环境监管力量，整合国土、海洋、林业、农业、水利等主管部门中有关环境保护的相关职能，建立权力内容丰富、范围明确、权责统一的环境保护监管体制，以提高环境决策和执法效率。

实施地方政府党政“一把手”环境责任追究机制

地方政府环境监管失职行为大多与地方政府领导密切相关。只有将环境责任真正落实到地方政府主要负责人，方有可能为地方政府异化发展观纠偏，从根本上改善生态环境。

首先，强化地方政府主要负责人问责机制。第一，明晰地方政府正副职领导干部的环境责任。一是“一把手”决策失误的责任，这是行政机关首长负责制的直接体现；二是主管领导的违法、失职责任；三是直接责任人的环境责任。第二，细化环境保护目标责任制，将环境保护状况和目标纳入地方政府年度考核中，明确具体量化指标、责任内容、实施方案，对不合格者严格实行问责制及“一票否决”制，作为传统官员政绩考核观的修正与补充，遏制地方政府以牺牲环境换取经济增长的行为。

其次，建立党政同责、齐抓共管的责任框架。强化地方各级党委的环境保护领导责任是破除我国环境保护及监管体制迷局的重要思路。第一，落实党政领导干部环境问责的规

范性文件，细化环境问责适用情形和标准，促进“政策问责”向“制度问责”转变。第二，建立多部门联动的责任追究制度。推动建设纪检监察、组织部门、检察机关等多部门联动机制，并与中央巡视机构建立工作协作机制，坚持施行“党政同责”，使环境问责“直面党委和政府”，以“党政同责”消除环境违法的制度性根源。第三，在中国特色社会主义制度之下加强立法创新，将地方党委纳入法制的框架之下予以规范，让地方党委变成责任党委。

最后，建立法治的宏观调控问责机制。这是涉及宪法层面的制度变革，各种宏观调控主体的宏观调控决策和执行行为都应当纳入法律责任体系中，使相应的行政机关和责任人承担行政责任乃至刑事责任、宪政责任。只有落实宏观调控的可诉性及可问责性，才能破除新法无力约束地方政府环境宏观调控违法行为的根本障碍，实现政府环境责任的立法初衷。

#### 整合优化环保督查制度

秉持“努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系，增强监督合力和实效”的基本理念，整合优化当前环保督查制度，以完善我国环境执法权监督体系、提升对环保监管者的监督效力。以现行“环保督查中心”为基础，在新《环保法》的基础上进一步深化环保监管体制改革。

首先，出台高位阶的规范性法律文件，作为环保督查机构设置和运行的法律依据。重点应在明确环保督查机构的法律地位、职权职责、运行程序以及责任追究制度等方面。

其次，整合明晰督查职权，塑造更为专业、权威的环保督查机构。一是理顺与环保部、地方环保主管部门、环境监察机构、地方政府等的相

互关系。确立环保督查机构作为中央（环保部）对地方环境政策执行“监督协调者”的专业身份，保障中央的环保法律、政策在地方的全面落实。二是整合赋予环保督查机构相应职权。剥离现行“承办案件查办工作”等行政执法职责，实现与环境监察机构的政府监管职权的整合，并赋予与环保督查职责相匹配的其他职权，如纠正权、问责建议权、案件移送权、采取强制措施权等，以充分行使对各辖区地方政府环境行为的监管职能。三是在深化改革进程中，可尝试将督查机构由现在的“督查中心”模式过渡为“分局”模式，以提高其权威性并保障更好地履行职责。

#### 结语

新《环保法》对政府环境违法行为严惩不贷的立法设计，是落实“建立系统完整的生态文明制度体系”的重要基础。在新法实施中，多头执法的行政执法体制流弊、中央对地方法定问责制阙如以及环保监管者有效监督不足将影响政府环境责任的全面落实。只有宏观上解决上位法中积郁已久的深层次法律障碍，并通过推动环境综合监管体制变革、实施地方政府党政一把手的环境责任追究机制、整合优化环保督查制度，才能回应民众对新法实施效果及建设中国特色社会主义法治体系的期许。<sup>①B</sup>

#### 主要参考文献

- [1] 瞿同祖. 中国法律与中国社会[M]. 北京: 商务印书馆, 2010.
- [2] 常纪文. 新《环境保护法》: 史上最严但实施最难[J]. 环境保护, 2014(10): 28.
- [3] 罗重谱. 我国大部制改革的政策演进、实践探索与走向判断[J]. 改革, 2013(3): 6.

(作者单位: 西南财经大学法学院)