

生态环境法律保护制度研究

（编辑人语）《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“用严格的法律制度保护生态环境，加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度，强化生产者环境保护的法律责任，大幅度提高违法成本。”2014年中央经济工作会议也指出，我国环境承载能力已达到或接近上限。因此，建立和完善促进绿色发展的生态环境法律保护制度成为近些年法学研究的热点。为推动生态环境法律保护制度的深入研究，本期专题研讨推出两篇文章：吴越教授等从环境保护法和宪法的双重视角，观察政府环境责任的规则变迁，分析了政府环境责任的制度“软肋”；李艳芳教授等通过评析西方发达国家特别是美国将二氧化碳等温室气体作为空气污染物通过《清洁空气法》进行排放监管的制度争议，提出我国二氧化碳排放规制的立法选择，并建议加快低碳发展立法进程。

政府环境责任的规则变迁及深层法律规制问题研究

——基于新《环境保护法》和宪法保护的双重视角

吴越 唐薇

（摘要）旧《环境保护法》在罚则编重“企业罚”而轻“政府罚”导致的环境执法监督不力，饱受学界诟病与指摘。新法不仅加大了生产经营主体的环境责任，更加大了地方政府环境责任，尤其以“区域限批”罚、“越级罚”和“引咎辞职”罚吸引公众眼球。然而，由于体制和机制等深层次的法律问题尚未完全解决，尤其是中央对地方政府依法问责机制缺失、政出多门和多头执法、对监管者的有效监督机制缺位，使得新法较之旧法虽在一定程度上加大了政府责任，但其实施效果仍有赖于基本法层面的深层法律问题的解决。

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

（作者简介）吴越，西南财经大学法学院教授，博士生导师；

唐薇，西南财经大学法学院博士研究生，四川 成都 611130。

一、问题的源起: 政府环境责任立法的避重就轻

1989年颁布并施行的《环境保护法》(以下简称“旧法”)作为计划经济时代的立法产物,其主要内容已不再符合社会主义市场经济体制之下环境治理的内在需求并暴露出许多缺陷和矛盾。环境法实施的有效性不足俨然已成为当下中国环境法制实践面临的最为棘手的问题,其根本症结在于立法中政府环境责任条款的薄弱规定。

在旧法浓重的管制色彩之下,居于权力主体地位的政府与处于义务主体地位的行政相对人呈现出鲜明的二元化问责形态,体现在旧法罚则编条文配置上,“治民”条款竟多达9条^①,而“治官”条款则仅设1条。^②“法律对政府和行政相对人的两种不同态度和双重标准,不仅使企业等行政相对人对环境法律的公平、争议性产生怀疑,也使政府官员滋长了不受环境法律约束的官本位思想,从而使现行环境法律的正当性和有效性大打折扣。”^③从当前情况来看,政府环境责任条款的简陋与粗疏规定,致使实践中政府宏观决策失当、环境治理滞后、环保监管不力等层出不穷的失范行为缺乏有效制约,进而使得我国环境质量呈现总体一般^④、并未得到良好改善的状况不容乐观。

历史的经验和教训告诉我们,要从根本上解决我国的环境问题,关键点和突破口在于强化政府责任,在于规范和约束政府行为。^⑤为此,2014年新修订的《环境保护法》(以下简称“新法”)补强了政府环境责任并建立起了严格的责任追究机制。本文在厘清新法中政府环境责任条款的规则变迁及规范构造的基础上,全面省察政府环境责任落实面临的制度软肋,指出新法的实施效果将有赖于深层次法律问题的解决,以为环境法治建设及系统完整的生态文明制度体系构建提供思

路参考。

二、政府环境责任“罚则”的规则变迁

(一) 规则变迁动因

当前我国面临资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势^⑥,沉重的环境代价催生了对环境保护立法理念及制度规范的深刻反思。规模庞大的环境法律体系未能如立法预期有效地实现“保护和改善环境、防治污染和其他公害”的目的^⑦,矛盾直指政府环境保护职能异化及相应政府环境责任规则缺位。因此,对地方政府环保职能回归常态的迫切期待、对失范的政府环境权力受到及时全面法律矫正的强烈需求,以及在生态文明理念中寓意的完善环保立法的政策思路,共同成为我国政府环境责任“罚则”变迁的动因。

首先,经济增长和财政收益优先主义下地方政府环保职能异化。按照社会契约理论,在环境保护和治理领域,政府和公民之间具有委托代理关系,作为代理人的政府需以受托人即公民享有环境公共利益为依归并切实肩负起实现和维护公众环境福祉的职责。然而,“实际行动中的政府并不总是像其应然的那样是一个只追求公益的‘公意化身’,必然忠实地依照法律或社会期待行事,而是有其自身的特殊利益和行动逻辑,同样追求自我利益的最大化。”^⑧在政治激励和财政约束的双重制约之下,促进经济增长和增加财政收益成为了地方政府的优先目标,最终导致了地方政府的选择性职能履行,形成了发展型政府。^⑨随着发展范式的转变,尽管环境保护被课以更多关注,但经济发展仍是要义之首^⑩,使得环境保护犹如“戴着镣铐跳舞”,难免沦为经济发展的垫脚石。实践中一些地方对环境保护监管不力,甚至存在地方保护主义^⑪,使得部分地方政府的环境保护职能最终发生异化,出现了“目前中国的

① 参见1989年《环境保护法》第35、36、37、38、39、40、41、43、44条的规定。

② 参见1989年《环境保护法》第45条规定。

③ 据2014年6月6日环境保护部发布的《2013中国环境状况公报》显示“2013年,全国环境质量总体一般:地表水总体为轻度污染,部分城市河段污染较重;海水环境状况总体较好,近岸海域水质一般;城市环境空气质量不容乐观;城市声环境质量总体较好;辐射环境质量总体良好;生态环境质量总体稳定。”

④ 参见《环境保护法》第1条。

大部分环境污染都是各级政府财政投资的企业导致的,也是各级政府所鼓励的”⁽⁸⁾、地方政府常常干预环保执法造成环保局长“坐得住的顶不住,顶得住的坐不住”、地方政府与排污企业“猫鼠一家把酒言欢”等一系列匪夷所思的现象。因此,对地方政府环保职能回归常态并使我国环境污染顽疾及时治愈的期待成为加快政府环境责任“罚则”变迁的外在动因。

其次,政府环境权力缺乏法律制约和矫正,加剧了环境形势的严峻性。旧法第五章法律责任历来备受学界诟病和指摘。尽管它详细规定了企业违反各类环境保护义务应承担的民事、行政和刑事方面的非难、谴责与否定性后果,却仅在法律文本最后以第45条粗陋规定了环境保护监督管理人员因渎职行为而应承担的行政处分和刑事责任,具有先天不足。一方面,由于没有其他关于政府环境治理法律责任条款予以辅助和呼应,第45条难以成为对政府不履行相关环境治理义务行为有效追责的法律依据,从而导致其他章规定的政府环境权力成为没有限制的权力,使得权力的滥用成为一种必然。⁽⁹⁾另一方面,环境保护监督管理人员并非唯一的环境权力行使者,第45条调整对象的局限性决定其无法对拥有广泛环保职权的地方政府及相关监管部门进行约束。政府不履行环境责任以及履行环境责任不到位,已成为制约我国环境保护事业发展的严重障碍⁽¹⁰⁾,而对失范的政府环境权力缺乏明确的法律制约和矫正机制,无疑使得我国环境治理和保护陷入二次困境。因此,弥补既有立法缺陷、补足政府环境权力制约机制是政府环境责任“罚则”变迁的内在动因。

最后,国家最高层的政策文件描绘了中国生态环境法治建设的宏伟蓝图。从“全面协调可持续发展的科学发展观”^①至“加快建设资源节约型、环境友好型社会”^②,再到“建设生态文明”理念的提出^③,彰显出国家最高层对经济发展与环境保护的基本矛盾及时回应及宏观指引的积极态度,且逐步形成了建设生态文明制度体系的总体目标。党的十八大报告首次单篇阐述生态文明建设,将中国特色社会主义事业的总体布局拓展为包括生

态文明建设在内的“五位一体”格局。十八届三中全会进一步提出了建立系统完整的生态文明制度体系,实行责任追究制度,用制度保护生态环境。十八届四中全会则明确了用严格的法律制度保护生态环境,要建立有效约束开发行为和促进绿色、循环、低碳发展的生态文明法律制度,大幅度提高违法成本。一系列政策文件为生态法治建设指明了方向,要求法治系统必须体现生态文明和生态伦理的价值诉求,形成良性运行的生态法治秩序。⁽¹¹⁾然而,旧法中政府环境责任的缺位无法确保政府环境权力的规范运行、提供环境保护所必需的公共服务和公共物品,有悖于生态理性的内在要求。因此,建设生态法治的政策蓝图成为政府环境责任“罚则”变迁的政策动因。

(二) 政府环境责任的规则变迁

为力图治愈旧法中规制政府责任与规制企业责任条款的倾斜安排和课责不公引发的环境法有效性不足的病症,新法在强化惩罚力度和广度的法政策导引之下,汲取环境善治理念、彻底摆脱了过往薄弱的政府问责条款在责任追究时显现出的徒劳与无力困境。在新法第六章法律责任部分,完善了政府环境责任的具体表现形式,建立起了细致精道的政府责任追究机制,是值得称道的修法进步。借此,新法改变了旧法中“惩罚企业有余、问责政府不足”的尴尬处境,同时也消解了政府环境责任条款和企业环境责任条款两者之间紧张的对峙趋势,更是修补了旧法中政府环境责任条款文本表达与规则实践之间的裂痕以解规则薄弱规定之弊。

具体而言,新法在承袭旧法第45条概括性规定环境保护监督管理人员责任条款旧制的基础上,全面扩充了政府环境责任条款的法条容量,以实现“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责”的呼应和衔接,将政府环境责任的具体规定分别落实于各个章节中,建立起了较为全面的法律规范群。其中具有创造性的条款包括:第28条第2款的“限期达标”制度作为修法新增内容^④,将以往环保工作中行之有效的措施、方法等升格至法律层面;第44条第2款为备受媒

① 参见2003年10月党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》。

② 参见2005年10月党的十六届五中全会通过的《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》。

③ 参见2007年10月党的十七大报告提出的全面建设小康社会奋斗目标的新要求。

④ 《环境保护法》第28条第2款规定:未达到国家环境质量标准的重点区域、流域的有关地方人民政府,应当制定限期达标规划,并采取措施按期达标。

体宣扬的“区域限批”制度^①，旨在对地方政府盲目发展经济而损害环境违法行为作出响亮回应；第 67 条第 2 款赋予上级环保主管部门为克服环保执法中地方保护主义而“越级”行使行政处罚的权力^②；第 68 条对环境执法中各类行政失职行为予以类型化、清晰化规定，并按行为违法程度而对负有环境监管责任的相关人员课以类别化的行政处分甚至行政问责^③；第 69 条从立法技术来看，旨在与刑法中规定的公职人员环境犯罪——如滥用职权罪、环境监管失职罪和玩忽职守罪等作出衔接性规定。^④

三、新法对政府环境责任的“罚则”创新

（一）“限期达标”与“区域限批”罚^⑤

“为了金山银山，牺牲绿水青山”。当前一些政府在片面发展地方经济“追赶效应”的驱动下，为攫取眼前的经济利益而置处于弱势地位的环境利益不顾。为了让地方政府切实担负起环境保护责任，新法特增设“限期达标”罚（第 28 条第 2 款），责令不符合国家环境质量标准的重点区域流域的相关地方政府制定限期达标规划并按期达标，以及“区域限批”罚（第 44 条第 2 款），创设了省级以上政府环保主管部门具有暂停审批相关未达标地区的新增重点污染物排放总量建设项目环境影响评价文件的权限，剑指地方政府在环境保护方面的失职行为，期待在实践中对地方政府的环境违法行为起到一定程度的震慑作用。有学者考察，“区域限批”极可能是我国之首创，在环境法治国家，几乎没有直接称为此或类似概念的环境影响评价制度。^⑥这种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^⑦，不失为一种巧妙的政府环保激

励机制。然而，对良苦用心的修法安排也不能盲目乐观。“限期达标”与“区域限批”能否直面地方政府片面发展本地经济的强烈冲动且得到严格执行，还有待观察。

（二）“越级罚”

新法中上级环保主管部门在下级部门怠于行使行政处罚权时可“越级罚”（第 67 条第 2 款）的创新规定是为当前环保执法体制弊端的应对策略，以加强上级对下级的环境执法监督，消除地方政府唯 GDP 至上的“新教条主义”对环境恶化的负面影响。当前环保执法体制是“条块结合，以块为主”，地方环保部门的人、财、物均由地方政府掌控，环保执法受制于外部因素，出现“不敢执法”或者“执法不到位”的情况。有些地方党政领导干预、阻碍环保执法的情况也不鲜见。^⑧从行政法视角以观，“越级罚”意指在下级行政部门“消极不作为”时，上级行政部门“暂停”或“上收”下级行政部门的行政职权。此时上级行政部门的行为可能因涉嫌“层级越权”而违法，有违上下级行政部门的法定职权分工，是对“任一公共当局都不得在其职权范围外行事”^⑨的越权无效原则^⑩的忤逆。然而，从实质正义理念出发，“层级越权”有可能在特定的情况下具有正当性。如在德国，依据下列理由上级行政机关可以行使下级行政机关的职权：（1）事实上或法律上之原因，致下级行政机关难以行使权限；（2）上级行政机关的指令无从到达时；（3）或因情况急迫有由上级行政机关介入的必要。^⑪越级罚也正是针对受地方保护主义掣肘的环境执法困境作出适应性回应，以与地方政府在片面发展经济过程中“重发展，轻保护”，重走“先污染、后治理”的恶习相抗衡。总体而言，

① 《环境保护法》第 44 条第 2 款规定：对超过国家重点污染物排放总量控制指标或者未完成国家确定的环境质量目标的地区，省级以上人民政府环境保护主管部门应当暂停审批其新增重点污染物排放总量的建设项目环境影响评价文件。

② 《环境保护法》第 67 条第 2 款规定：依法应当给予行政处罚，而有关环境保护主管部门不给予行政处罚的，上级人民政府环境保护主管部门可以直接作出行政处罚的决定。

③ 参见《环境保护法》第 68 条。

④ 《环境保护法》第 69 条规定：违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

⑤ 应当明确，“限期达标”与“区域限批”罚并非严格意义上的行政处罚，而是泛指对地方政府环境治理违法行为的约束机制，下述的“引咎辞职”罚与此相同。而“越级罚”虽意指上级环保主管部门可对相对人越级作出行政处罚，但其根本意图也在于建立上级环保主管部门对下级政府及环保部门的监督制约机制。

⑥ 应当明确，在英美法德等国家“越权无效原则”是其行政法中一项基本原则，但其“越权”与我国行政法上的“越权”有一定差异，前者范围大于后者，中国行政法上的“越权”是“行政违法”中的一个种类，而它们的“越权”接近于我国“行政违法”的概念，参见胡建森《行政法学》，法律出版社，2010 年，445 页。

即使“越级罚”具有价值正当性，却实属无奈之举。

（三）“引咎辞职”罚

新法第68条针对发生重大环境违法事件的地方政府分管领导及环境监管部门的主要负责人设立了“引咎辞职”罚，通过与其政治前途挂钩的做法促使其忠实地履行法律规定的职责。⁽¹⁷⁾对地方政府及各部门主要负责人具有一定程度的威慑力，是政府环境责任追究机制的重要组成部分。

一般而言，在行政制度中，作为一种政治惯例，强调引咎辞职制是合适的，也是有效率的；这与行政机关的首长负责制以及行政中采取的严格科层制的制度逻辑是一致的。⁽¹⁸⁾具体至环境保护领域，一方面，旧法仅侧重政府环保主管部门行政执法人员的责任，而地方政府负责人的环境责任付之阙如，有关专门针对省长、市长、县长等地方行政首长环境问责的具体规定无章可循，这显然与《地方政府组织法》第62条确定的地方政府行政首长负责制的规定背道而驰。^①另一方面，在地方政府的决策部门中，环境保护主管机关在地方发展决策中并没有发言权，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。⁽¹⁹⁾实践中大量的环境违法行为，尤其是政府在发展本地经济和招商引资过程中出现的环境违法行为，往往是在政府的暗中帮助或默许下发生，此时仅仅追究部门负责人的责任而不追究政府负责人的责任，难以树立起政府带头严守环境法的权威性和公信力。新法强化了政府的环境责任，这是对当前只把环境问题推给环保部门，弱化环境保护力度，以及监管责任分割等导致出现一系列问题的纠偏。⁽²⁰⁾

同时，新法一改旧法中政府环境责任粗略规定的弊病而增设多类型、具体化的可予问责的八类环境行政违法行为^②，力求与地方政府及相关环境监管部门的环境治理权力一一配对，实现权力与责任的平衡，并辅以兜底条款与其他立法安排实现衔接，借此尽可能囊括多种形态的环境行政违法行为，尤其彰显出对某些地方政府及环境监管部门纵容、包庇企业环境违法行为严惩不贷的决心。

（四）小结

法律作为一种激励机制，通过责任的配置和惩罚规则的实施，诱导个人选择社会最优的行为。⁽²¹⁾新法通过罚则创新，建立了多重细化、可操作的政府环境责任规则，旨在整肃吏治、激励政府工作人员忠实、勤勉地履行环保职责，令环境治理权力的运行边界和运行程序在法律阐释和司法框定的范畴内得以明晰，以此提升环境保护法在实践层面的品质。然而，在颂扬新法规则亮点的同时，也应将目光投向可能影响新法实施效果的制度软肋，全面审视相关深层次法律障碍，作为对新法的理性注解。

四、新法关于政府环境责任的制度“软肋”

（一）中央对地方政府和地方首长的法定问责制的缺失

新法创设的“引咎辞职”罚旨在集中问责具有严重环境违法事件的地方政府及相关环境监管部门主要负责人，较之旧法的粗略规定有了明显超越和进步。然而，在缺乏中央对地方政府和地方首长法定问责制的背景下，新法的“引咎辞职”规则难以担当启动行政问责、全面落实政府环境责任之重任，成为新法实施的首要制度软肋。

首先，“引咎辞职”罚具有上位法缺位的核心障碍。在我国，维持自然资源与生态环境在事实上已经成为对国民经济进行宏观调控的重要标准之一。⁽²²⁾环境保护的国家意志不断强化，中央政府负责监督和推动地方政府贯彻环境保护职责，地方政府作为环境保护第一责任人的约束集中体现在“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责”的规则中。^③然而，在中央政府与地方政府就环境资源保护目标的优先性不同的背景下，在经济增长目标作为政府政绩考核体系的重心并因此经常被塑造成地方政府中心工作并影响整个政府体系运作的实践中⁽²³⁾，经济社会发展与环境保护的矛盾依然突出，地方政府的环保职能较难实现。

尽管新法第68条旨在规制多种政府环境违法行为，但实践中一系列政府环境治理与保护失范行为根本无法单纯由环境保护法加以制约和追责，折射出环境保护法调整范围的局限性。如尽管第

① 《地方政府组织法》第62条规定：地方各级人民政府分别实行省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长、乡长、镇长负责制。

② 参见《环境保护法》第68条规定。

③ 《环境保护法》第6条第2款规定：地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。

13条规定了“环境保护规划与主体功能区规划、土地利用总体规划和城乡发展规划等相衔接”^①，但由于缺乏严守规划的责任追究机制，实践中地方政府随意改变规划的现象恐难以经由新法得以遏制。就连我国国民经济与发展“五年规划”中提出的详细的针对节能减排的约束性指标^②，在实践中也未得到有效的责任落实。诸多问题和隐患反映出贯彻可持续发展和“宏观调控”中问责机制缺位下的尴尬局面，而这并非简单的政策或一般法律层面的问题，也不能归责于立法者的疏漏或过失，而是一个宪法制度安排问题。如果这一根本问题不得到解决，则新法的实施效果将大打折扣。

宏观调控要求中央与地方政府必须采取“一致行动”，而确保各级政府“一致行动”首先必须通过（宪法）制度的诉求渠道消除中央与地方的认识误差，协调彼此的利益冲突，达成共识，进而“问责”^③，这将依赖于宪法层面的可适用于宏观调控的地方政府问责的制度化、常态化安排，方能为环境保护法提供上位法依据，确保政府环境问责的“有法可依”和根本效力，使得“引咎辞职”罚发挥切实约束地方政府环境违法行为的良好作用。

其次，“引咎辞职”罚面临内部规则障碍。引咎辞职作为“领导成员因工作严重失误、失职造成重大损失或者恶劣影响，或者对重大事故负有重要领导责任，不宜再担任现职，由本人主动提出辞去现任领导职务”的自律与他律结合的责任追究机制^④，兼具政治责任和道德责任双重属性。然而囿于上位法缺位的核心障碍，以“引咎辞职”罚形式对地方政府行政首长进行问责仍面临诸多困惑。当前新环保法无法回应的问题包括：68条规定的“严重后果”如何明晰追责标准？若责任人不引咎辞职该如何应对？责任人所在的单位保护责任人不让其引咎辞职又该如何处理？^⑤一系列盲点使得引咎辞职罚的启动难度可见一斑。此外，环境公益组织是否可以以相关政府和主管部门为被告提起环境公益行政诉讼未在新法中予

以明确，缺乏在政府官员不主动引咎辞职时的救济、反制措施，增加了引咎辞职罚顺畅实施的难度。

最后，“引咎辞职”罚具有外部运行障碍。新法中的“引咎辞职”罚作为对西方官员引咎辞职制的制度移植产物，尚未完全具备运行所需的外部条件，法律位阶较低、内容单薄的法律规范不足以支撑起建设责任政府的重任。一方面，责任政府是西方近代政治发展的产物，其根本要义在于公共权力的行使者必须对公共权力的最终所有者负责。^⑥引咎辞职作为西方比较成熟的不成文政治惯例和政治文化，是主权在民、责任政府原则的当然要求，成为兼具工具理性和价值理性的理念及实践，具有两个不可或缺的配套因素：一是政治透明度高、权力制约机制比较健全；二是发达的大众传媒和舆论监督。^⑦另一方面，我国的“引咎辞职”主要体现在党的政策规定中^⑧，《公务员法》中首次实现了引咎辞职的法制化，地方陆续出台的行政问责规范中也有涉及。自2003年非典危机爆发以来，全国掀起了一股“问责风暴”，在某种意义上彰显了政治文明的进步。^⑨然而，实践中的引咎辞职式问责更多是在发生重大公共事件、事故时以平息民愤的“遮羞布”，仍是典型的“权力问责”，具有明显的工具性、功利性、随意性特征。总体而言，在我国历史条件、政治体制的约束之下，民主、法治、责任政府的理念及制度确立时间不长，人大监督、舆论监督的乏力以及官员伦理道德素养水平不高，必要的宪法和法律环境尚不具备，使得“引咎辞职”罚较难实现制度初衷，常态化、透明化的“制度问责”的设立及运转仍有待时日。

综上所述，新法单薄的“引咎辞职”罚具有多种障碍，恐难以单独承担对地方政府及行政首长实施环境问责的重任。地方政府问责制的构建，是横跨国家宏观调控体系、行政监督体制改革的重大问题，涉及公权和私权的分野及均衡，应当在宪法层面进行相应的制度安排，才能确保环境保护领域地方政府责任追究机制全面落实，否则

① 《环境保护法》第13条第4款规定：环境保护规划的内容应当包括生态保护和污染防治的目标、任务、保障措施等，并与主体功能区规划、土地利用总体规划和城乡规划等相衔接。

② 参见《节能减排十二五规划》。

③ 参见《党政领导干部选拔任用工作条例》第59条。

④ 如2002年的《党政领导干部选拔任用工作条例》首次提出“引咎辞职”的概念；2004年的《党政领导干部辞职暂行规定》以专章规定了引咎辞职的适用事由及程序；2009年的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》实现对涵盖引咎辞职的问责的统一规定。

“引咎辞职”罚有可能流于形式，新法的实施效果也将大打折扣，“地方政府作为环境保护第一责任人”的根本要求终难以实现。

（二）政出多门、多头执法等体制问题困扰“综合治理”机制的形成

“综合治理”作为新法确立的环境保护基本原则之一，指利用系统论的方法来处理环境问题，是对环境法益的多元性和复杂性的直接回应。该原则包括四个层次的涵义：一是统筹考虑水、气、声、渣等环境要素的治理；二是综合运用政治、经济、技术等多种手段治理环境；三是形成环保部门统一监督管理，各部门分工负责、企业承担社会责任、公民提升环保意识，社会积极参与的齐抓共管的环境治理格局；四是加强跨行政区域的环境污染和生态破坏的防治，由点上的管理扩展到面上的联防联控。⁽²⁹⁾其中，最核心部分莫过于“统一监督管理与分级、分部门监督管理相结合”的环境行政综合监管体制，形成了纵向的以行政区划为界的“区域管辖”^①和横向的以统管和分管部门相结合的“事务管辖”^②模式，统领环境治理的各个方面，是应对成因复杂、周期较长的环境问题的核心策略。然而，尽管新法规定了综合治理的基本原则及环境行政综合监管机制的总体轮廓，由于政出多门、多头执法等体制弊端尚未解决，有效的环境综合执法和责任约束机制的全面形成仍然有待时日，这必然影响环境执法的效果和整个环保法的实施效果，也成为新法中政府环境责任落实的制度软肋。

首先，新法在行政综合监管体制的协调运行方面付之阙如，多主体、多元化监管以及权力配置的高度碎片化将无法避免秩序混乱、效率低下等诸多弊病。

一是新法就各监管部门如何实现职能衔接，以及军队的环保监管责任和政府的监管责任如何对接协调，并未作出进一步规定，表明环保监管体制不顺的局面仍有待厘清。如不区分协调统一监督管理和分工监督管理负责的关系、层次及其直接性与间接性，很多先进的环境法律制度、机制将难以在实践之中发挥有效作用。⁽³⁰⁾例如新法第24条、25条同时赋予了环保主管部门和其他

相关监管部门以“现场检查权”和“查封、扣押权”，却均未明确多个执法主体共同行使行政权力的对接和协调方式。在实践中，公安部门、环保部门、国土部门都有可能在其职权范围内对同一行政相对人的违法设施、设备行使查封、扣押权，“权力打架”的问题难以在新法中觅得解决路径。

二是新法对其他相关监管部门如何在自身的行政审批和（或）行政执法中严格遵守、落实环保法很少规定，这无疑是新法的一大软肋。综观新法的规则构造，显现出环境保护基本法在环境保护领域有限的延伸能力，立法仍大体遵循部门职能界限划分的潜在标准，浓墨重彩地规定了环保主管部门的职权职责，对其他相关监管部门如何遵守、落实环保法多为原则性规定，缺乏相关监管部门可遵守、援引的规则供给。其他相关监管部门依旧各自为政，以各自所属特别法及法规、规章等规范性文件为决策依据，使得建立环境综合监管体制缺乏明晰、协调的制度指引，新法的约束力具有明显局限性。

三是政出多门、多头执法的体制困扰下综合治理机制的先天不足容易造成政府环境责任落实不畅。一方面，新法第68条虽然规定了政府下属环境主管部门和相关监管部门的主要负责人的“引咎辞职”罚，但由于相关的环境审批与环境执法部门众多，在将环保部门作为第一责任主体的立法理念之下，新法对其他相关监管部门主要负责人实行引咎辞职的责任追究机制难度较大；另一方面，缺乏统一指导原则、措施、手段的综合监管机制在实践中不可避免地存在各主体职责不明或权力冲突的情形，造成了环境监管出现或“缺位”、或“越位”、或“错位”等现实困境，既有可能对环境监管有效性产生负面影响，也将无法对各监管部门依据“权责相当”的基本原则以追究各自的相关责任，使得政府环境责任追究的“板子”仅重点打在环保主管部门之上，而对其他相关监管部门置若罔闻，不利于完整、平衡的政府环境责任追究机制建立，使得新法中政府环境责任的追究与立法旨意相去甚远。

其次，政出多门、多头执法对环境综合监管

① 在纵向的区域管辖层面，环境保护部作为国家环境保护行政主管部门负责全国范围内环境保护工作的统筹监管，各级人民政府设立的相应环保主管部门负责所辖区域的统一环境监管

② 在横向的事务管辖层面，除“统管”的环保主管部门外，还包括依法“分管”的发改、工信、国土、海洋、城建、交通、矿产、林业、农业、工商、税务甚至城管等多个部门，此外新法中还首次提及军队环保部门的环境监管责任。

机制形成的困扰并非归责于环保法的“软弱性”，而是涉及宪法和行政法层面的体制障碍，单由环境保护法无力解决，需仰赖于深化行政体制改革背景下深层次变革方能破解。

一是尽管环境保护法及部门单行法呈现逐渐修订完善的变革趋势，但其根本无法触动我国行政体制的弊端。中国的行政体制“碎片化”源于即使是同一种类的权力也往往趋于高度分散化，使得行政执法往往表现为一种“分段监管”的“流水作业”形式。⁽³¹⁾环境监管执法中的各部门职权职责的交叉及各自为政的困境无疑是我国行政体制弊端的局部体现，无法单独经由环境保护部门法予以改变。我国当前深化行政体制改革的重要举措之一为大部制改革，旨在解决我国政府管理中长期存在的行政职能条块分割、碎片化问题，⁽³²⁾既是在宪法关于国家机关权力分配规定框架内调整国家行政机关权力配置的可行途径之一，也将在相当程度上影响环境监管体制的顶层设计。

二是部门利益驱使下公共权力的行使异化。部门利益主要表现为政府权力部门化、部门权力利益化、部门利益法律化，不仅降低行政效率，背离法治精神，还成为了行政体制改革进程中的器质性障碍。具体到环境保护领域，“生态环境”涵盖的包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、动植物等广泛要素均各自归属于不同的政府部门支配或管理，而没有任何单一项目为直接由环境主管部门监管，较之其他部门的行政职能均指向具体的环境要素，环保主管部门指向的是层次繁多、结构复杂的抽象化且难以被部门化的公共利益。这就容易造成两方面结果：第一，指向具体环境要素的分管部门在行政审批和执法中，往往倾向于从部门利益出发，对本部门有利可图的，互相争夺审批、发证、收费、处罚、解释等权力，而无利可图的则可能出现互相扯皮、责任推诿的局面。第二，定位于综合性、抽象性环境监管的环保主管部门很大程度上不具有专属自己的部门利益，也较难在现行的行政体制下就环境资源监管形成有效的合作、协助或监督。

综上所述，环境“综合治理”受制于政出多门、多头执法的体制弊端的困扰，是新法实施中难以回避的制度软肋，也是影响政府环境责任落实的重要因素。只有将变革提升至行政法乃至宪法层面，实现政府权力的宏观配置及整合，方能

改变政府部门职能交叉重叠的混乱现象，彻底清除新法规则及实施中的体制障碍。

(三) 环保执法的外部监督机制的缺位

行政权力的天然膨胀性决定了行政权力及其行使者应当受到相当的监督制约，这一理念不仅具有深厚的西方政治哲学的理论渊源，也逐步演变成我国政策决定及法律规范的指导思想。然而，长期以来，“谁来监管监管者”一直是困扰我国行政执法的一大问题，具体至环境资源保护领域，环保执法外部监督机制缺位是当前环保执法中难以消除的隐疾，并成为制约地方政府及相关监管部门环境责任落实的致命软肋。

从既有法律规范及广义的行政执法监督的内涵界定来看，对我国环保执法拥有一定监督权限的主体既包括环境监察机构、区域环保督查中心，也包括各级人大及人大常委会、政党、公民及社会团体组织，然而均不足以形成独立、权威、高效的外部监督机制。

首先，无论是环境监察机构抑或区域环保督查中心，均不具有独立于环保主管部门的法律地位，同时存在授权层次低（内部授权）、相互间职权职能关系未理顺、受制于同级地方政府的人事和财政双重制约等诸多“短板”问题，既无法对环保主管部门自身的违法问题进行有效监督，也无法对地方政府的环境违法行为形成足够威慑，不足以形成环保执法的外部监督机制。具体而言，一方面，环境监察机构作为各级环保主管部门的内设机构，集环境执法工作开展及执法监督职能为一体，兼具“裁判员”与“运动员”的双重身份，主要作用对象为行政相对人，在一定情形下拥有约谈下级地方人民政府负责人，要求其履行职责、落实整改等权力^①，充分显现出执法监督权力的有限性；此外，依托2012年出台的《环境监察办法》获以明确法律地位和身份职权的环境监察机构的执法力量相对薄弱，在受制于地方政府的影响下，环保执法监督效能有待提升。另一方面，区域环保督查中心是环保部派出的执法监督机构，受环保部的委托开展工作，包含华东、华南、西北、西南、东北、华北六大督查中心，设立旨在建立健全国家监察、地方监管、单位负责的环境监管体制，加强中央对地方环保工作的指导、支持和监督，协调跨省域环境保护，督促检查突出的环境问题。^②然而，在缺乏高位阶法律

① 参见《环境监察办法》第25条2款规定。

② 参见《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》。

依据的背景下，区域环保督查中心面临执法身份不明、监督对象模糊、监督权限不足等多重困境，尤其是在具体事项上受制于环境监察机构的业务指导，一定程度上成为环境监察机构职能延伸的产物，对环保执法的监督职能有限。

其次，尽管新法中确认了各级人大及人大常委会、政党、公民及社会团体组织作为环保执法的外部监督主体的身份，然而从环境保护法的规范体系来看，更为突出的意义在于纲领性、概括性地明示人大的监督权力、公民的环境监督权等宪法性权利，尚不足以形成独立、有效的外部监督方式，更无法支撑政府环境违法行为的查处以及政府环境责任的及时追究、落实。

综上所述，当前我国环境资源保护领域的外部监督机制实则付之阙如，这直接导致要求事前预防、事中监管与事后问责的全程监管的政府环境责任体系缺乏独立、权威、高效的启动和实施主体，使得政府及其相关职能部门在公共权力行使时更容易有意或无意逾越法律的界限，其环境违法行为也无法及时预防、制止或责任追究，严苛的纸面之法落实为制度实践步履维艰。

应当明确，环保执法外部监督机制的缺位是超出环保法的立法目的和调整范围的问题，折射出我国行政机构内部运转不协调、行政权力分布和配置失衡、行政权力监督制约制度的匮乏等诸多弊病，是我国进一步深化行政体制改革需攻克的重大难题，是涉及到我国政府职能转变、政府机构职权优化和整合的宪法及行政法领域问题。

此外，通过对环境保护与国土资源管理领域的横向比较，当前环保领域正面临与国土领域曾经类似的困境。组建相对较早、执法力量相对雄厚的国土部门执法监察大队，在受制于地方政府的影响下，在应对地方政府的土地违法行为方面，也难以进行有效监督。为实现中央政府对地方政府土地管理、利用行为的监督，国务院发文成立了国家土地督察局。国家土地督察局与国土资源部保持相对独立的身份界限，并打破了现有的按行政区划进行设置的惯例，实行“大区制”督察，明确以各级地方政府为督察对象，通过例行督察、专项督察、审核督察、调查研究等主要工作方式，对约束地方政府的土地违法行为起到了较为明显的效果。当前，国家土地督察机构已逐步成长为 18 亿亩耕地红线的坚强守护者，国家土

地调控政策的忠实护航者，土地管理改革和土地法律法规、政策完善的积极推进者。⁽³³⁾

因此，基于对当前我国环保执法监督机构多重弊病的剖析及国家土地督察制度的经验借鉴，在整合、完善既有多种监督模块的基础上，效仿国家土地督察制度以建立国家环境督察制度有可能是克服新法政府环境责任制度软肋的重要思路。同时，在条件成熟的时候，可以整合所有的督察机构，统一设为“国家督察局”，专司行政监督职能，在级别上与国务院所属各部同级，并内设土地督察、环保督察、税务督察等职能部门，作为深化行政体制改革的重要步骤，全面落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中“优化政府组织结构，完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制”的政策指引。

五、结语

近年来，涉及环境与资源保护的行政人员违法案件呈上升趋势。对政府及其有关部门滥用行政权力和不作为的监督缺乏法律规定是现行相关法律的共性问题。^①政府环境责任条款的薄弱规定引发的环境保护法实施有效性不足饱受学界的诟病，成为了影响环境治理的主要桎梏。令人可喜的是，新法强化政府环境责任的规则设计无论从法条容量还是规则编排较旧法都有了长足进步，尤以“限期达标”罚、“区域限批”罚、“越级罚”、“引咎辞职”罚入法而备受理论界和实务界的颂扬，力图将政府环境权力纳入法制化轨道的制度安排体现了立法者的良苦用心。至此，政府环境责任的适用不再是“纸上谈兵”，而是具有落到实处的制度基础，政府及相关部门负责人倘若越“雷池”一步，即将承担不利法律后果。可以预期，新法就政府环境违法行为将起到一定的震慑作用。

然而，由于体制和机制等深层次的法律问题未完全解决，尤其是中央对地方政府和地方首长法定问责制的缺失、政出多门及多头执法困扰“综合治理”机制的形成、环保执法的外部监督机制的缺位等问题将直接影响新法中政府环境责任规则的落实进程，是新环保法实施中容易被忽略但不可回避的制度软肋。因此，期待政府环境责任的全面践行，将不仅取决于精道的环保法规

^① 2012 年 8 月 27 日全国人大环境与资源保护委员会汪光焘在第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上所作的《关于〈中华人民共和国环境保护法修正案（草案）〉的说明》。

则的出台,更有待深层次法律障碍的清除和相关“不治本”的尴尬处境及政府环境责任沦为严格立法、“顶层设计”的安排,以避免新法实施中“治标法、宽松执法、选择性惩罚的又一注脚。

(参考文献)

- (1) [10] 蔡守秋. 论政府环境责任的缺陷与健全 [J]. 河北法学, 2008 (3): 20.
- (2) 杨朝飞. 《环境保护法》修改思路 [J]. 环境保护, 2007 (2): 21.
- (3) 江必新. 生态法治元论 [J]. 现代法学, 2013 (3): 4.
- (4) 巩固. 政府激励视角下的《环境保护法》修改 [J]. 法学, 2013 (1): 56-57.
- (5) 郁建兴, 高翔. 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础 [J]. 中国社会科学, 2012 (5): 97-98.
- (6) Stephen Tsang, Ans Kolk. The Evolution of Chinese Policies and Governance Structures on Environment, Energy and Climate. *Environmental Policy and Governance*, 2010 (20): 180-196.
- (7) 李俊斌, 刘恒科. 地方政府环境责任论纲 [J]. 社会科学研究, 2011 (2): 74.
- (8) 毛寿龙, 李梅. 有限政府的经济分析 [M]. 上海: 上海三联书店, 2000: 218.
- (9) 易波, 张莉莉. 论地方环境治理的政府失灵及其矫正: 环境公平的视角 [J]. 法学杂志, 2011 (9): 122.
- (11) 吕忠梅. 中国生态法治建设的路线图 [J]. 中国社会科学, 2008 (3): 19; 河北法学, 2013 (5): 17-19.
- (12) 竺效. 论新《环境保护法》中的环评区域限批制度 [J]. 法学, 2014 (6): 27.
- (13) [25] 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).
- (14) 袁杰. 中华人民共和国《环境保护法》解读 [M]. 北京: 中国法制出版社, 2014: 234.
- (15) William Wade, Christopher Forsyth, *Administrative Law* [M]. Oxford University Press, 2000: 35.
- (16) 杨解君. 行政违法形态论 [J]. 南京大学法律评论, 1999 (春季号): 147-148.
- (17) [30] 常纪文. 满足各界期待的成功修订——解读《环境保护法》修订的亮点和难点 [N]. 中国环境报, 2014-04-29 (02).
- (18) 苏力. 中国司法改革逻辑的研究——评最高法院《引咎辞职规定》 [J]. 战略与管理, 2002 (1): 33.
- (19) 阳东辰. 公共性控制: 政府环境责任的省察与实现路径 [J]. 现代法学, 2011 (2): 77.
- (20) 王玮. 怎样做到尽责而不越界? [N]. 中国环境报, 2014-05-07 (06).
- (21) 张维迎. 信息、信任与法律 [M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2006: 77.
- (22) 吴越. 宏观调控: 宜政策化抑或制度化 [J]. 中国法学, 2008 (1): 88.
- (23) 何艳玲. 中国土地执法摇摆现象及其解释 [J]. 法学研究, 2013 (6): 67.
- (24) 吴越. 土地财政三问与制度变迁 [J]. 政法论坛, 2011 (4): 27.
- (26) 陈国权, 徐露辉. 责任政府: 思想渊源与政制发展 [J]. 政法论坛, 2008 (2): 31.
- (27) 金太军, 金乐. 引咎辞职的双重效应分析 [J]. 学术研究, 2003 (1): 68.
- (28) 刘永彪. 行政问责常态化: 推进服务型政府建设的制度创新 [J]. 党政干部论坛, 2009 (8): 48.
- (29) 袁杰. 中华人民共和国《环境保护法》解读 [M]. 北京: 中国法制出版社, 2014: 8.
- (31) 胡宝岭. 中国行政执法的被动性与功利性——行政执法信任危机根源及化解 [J]. 行政法学研究, 2014 (2): 95.
- (32) 改革杂志社专题研究部. 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.
- (33) 甘藏春. 在学习重要讲话精神规范创新土地督察座谈会上的讲话 [R]. 国土资源部内部情况通报, 2011 (89): 10.