

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2014.02.015

环境监管行政责任设定缺失及其成因分析

刘志坚

(兰州大学法学院,甘肃兰州 730000)

摘要:中国现行环境保护法律法规存在比较突出的环境监管行政责任缺失问题。其主要表现为:环境监管行政责任设定主体较为混乱、环境监管行政责任规范与环境监管义务规范的设置缺乏合理对应与衔接;环境监管行政责任与行政相对人责任的设定严重失衡;环境监管行政责任条款普遍欠缺应有的规范性;环境监管行政责任形式设定单一;环境监管行政责任的追究者或者监督者责任设定空白。导致环境行政责任设定缺失的成因多元而复杂,其中最直接、最主要的原因是:以“官本位”为代表的传统思想观念的束缚、行政主导型立法模式的制肘、立法主体失控的“经济人”特性驱使、立法权及其行使约束乏力的助推以及不良环境监管执法环境要素的羁绊。

关键词:环境监管;行政责任;行政责任设定;缺失;成因

中图分类号:D912.6

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2014)02-0105-10

人类法制文明演化的历史经验告诉我们,法律责任既是法的国家强制性的基本表现,更是各项法律制度得以有效贯彻执行的根本保障,离开了法律责任的科学、合理设定及其有效实现,既设相关法律制度就不可能得到良好的贯彻执行。环境监管行政责任及其实现对于环境资源法制及生态文明建设具有同样重要的功能与价值。近年来之所以环境监管不作为、消极作为以及不严格依法办事等问题在中国生态环境保护领域表现得较为突出,其成因固然是多方面的,但与环境监管行政责任设定缺失,以及因其设定缺失所致环境监管行政责任在实践中不能得到有效实现有着深刻的内在关系。研究环境监管行政责任的设定与实现问题,无疑具有重要的现实意义与价值。有识于此,笔者拟就环境监管行政责任的设定缺失及其成因作初步的理论总结与分析,以期能够唤起学界对环境监管行政责任设定与实现问题的进一步关注与研究。

一、基础性概念的界定

概念是一事物区别于它事物的本质属性的反映,它既是人类思维的基本细胞、思维形式,更是思维运动的出发点。“一个概念就是科学某个方面的规范,用以决定某一特殊对象归属于哪一类。因此,对科学概念的正确理解有重要意义,许多科学概念都要在掌握了其所构成的一系列术语之后才能够被理解”^[1]。因本论题所涉及的环境监管、行政责任、行政责任的设定与缺失等基础性概念,学界或对其内涵与外延有不同理解,或尚无明确的定义解说,故对它们作必要的理论界定与阐释无疑是展开本文研究的逻辑起点。

(一)环境监管

对于环境监管概念,目前学界主要在以下三种意义上理解与使用:一是把环境监管视为环境管理与环境监督的集合概念,将包括行政机关在内的相关单位与个人对环境的管理与监督活动均视为环境监管。如有论著认为:“环境监管由环境监督和环境管理两部分组成,两者是相互贯通、相互依存、缺一不可的统一整

体。一方面,环境管理专指环境资源行政管理部门对各种影响环境资源的行为进行规划、调控的行政管理活动,即狭义上的环境行政管理。它是国家机关在环境行政活动中的一项重要而特有的职权,非一般社会主体所享有。另一方面,环境监督是指除国家机关的环境管理行为外,企事业单位、社会团体、公民可以制约环境管理的行为和检控破坏环境的行为。”^[2]有论著认为:“环境监管模式是指国家为保护环境所采取的一系列监督管理环境的有效模式,其包含环境监督和环境管理两个层面:环境监督来自国家政府、管理机关及民众监督;环境管理包含行政管理和社会成员自我管理。”^[3]二是将环境监管理解为有关国家机关对环境的监督与管理。如有论著认为:“环境监管不仅仅是行政部门的职责,而且也是立法部门和司法部门的职责……”^[4]有论著认为:“环境监督管理,又称环境保护监督管理,是环境监督和环境管理的合称。它是指为了保护和改善环境,有关国家机关对环境保护工作进行规划、协调、督促检查和指导等活动的总称。”^[5]从这种意义上所理解的环境监管实则包括了相关立法机关、行政机关、司法机关履行与环境保护或与环境保护相关职能的公权力活动。三是将环境监管理解为行政机关对环境的监督与管理,即所谓“单一政府环境监管”或者狭义上的环境行政管理。近年来环境法学者主张借鉴域外经验,重构中国环境监管模式,以实现“由从单一政府环境监管模式逐步向政府监管、第三方监管和自我监管的混合型监管模式的转变;从对强制监管手段的偏执逐步向发挥多种手段优势的综合性监管手段的转变”^[6]。但考虑到无论对环境监管的内涵外延作何种界定,行政机关无疑是最主要的环境监管主体,且在中国现行环境保护法律法规之中行政责任的缺失主要表现为环境监管行政主体及其公务员行政责任的缺失,故将本文所称环境监管限于政府及其相关行政部门对环境及影响环境的行为、事项等所实施的监督与管理活动,即狭义上的环境行政管理。

(二) 行政责任

责任是多学科交叉研究的重要对象。由于学科及研究、表达语境的不同,人们对责任本身的理解认识也有所不同。行政责任属于一种特定责任类型,是行政学与法学等学科领域广泛应用的复杂概念。在行政学领域,“在公共行政和私人部门行政的所有词汇中,责任一词是最为重要的”^[7],行政责任被学者们视为现代行政的一种基本价值取向及民主治理的重要基础并给予了高度关注,相关论著对行政责任概念从不同研究视角作了较多且不尽相同的定义阐释,但通常认为行政学意义上的行政责任是指行政机关及其公务员基于国家公职身份及其相应职责权限而应当承担的政治责任、法律责任、道义责任与狭义上的行政责任(行政职责)。在法学领域,法律责任通常有广义与狭义的理解,“广义的法律责任就是一般意义上的法律义务的同义词,狭义的法律责任则是由违法行为所引起的不利法律后果”^[8](学界还将广义上的法律责任称之为第一性义务、积极义务,将狭义上的法律责任称之为第二性义务、消极义务)^①。与对法律责任概念的理解相适应,在行政法学上对行政责任也相应有所广狭之分,“在广义上,行政责任是指行政法律规范为行政责任主体(或是国家行政主体,或为行政法律关系主体等)所规定的,在具体的行政法律关系应当履行和承担的义务,包括所谓的积极行政义务和消极行政义务。在狭义上,行政责任是指行政责任主体因行政违法或部分行政不当(或直接表述为行政违法)所引起的法律后果”^[9]。本文的行政责任概念从狭义而言,即环境行政法律关系主体因违反环境行政法律规范的规定而应承担的环境行政法意义上的否定性的、不利法律后果,主要是指作为环境监管主体的行政机关及其公务员的行政责任。

(三) 环境监管行政责任的设定与缺失

环境监管行政责任是法律责任的一种类型,环境监管行政责任的设定属于立法活动的范畴,通常是指享有立法权的国家机关借助相应的立法文件形式并依照规定的程序设置环境行政责任的活动,其核心是以特定的法律条文设定或规定违反环境监管法定义务的责任主体应承担相应行政责任的行为模式及其法律后果。环境监管行政责任的设定与实现两者之间有深刻的内在关系,环境监管行政责任的设定是环境监管行政责任实现的前提与基础,环境监管行政责任的实现则是环境行政责任设定的必然要求。“缺失”概念在语词学意义上泛指事物的缺陷与失误,所谓环境监管行政责任设定缺失,就是指现行立法对环境监管行政

^①如有著作将法律责任界定为一种特殊意义上的义务,并认为“所谓特殊意义上的义务是与一般意义上的义务相对而言的。一般意义上的义务又称第一性义务,即通常人们所说的法律义务,包括法定的作为或不作为义务以及合法约定的作为或不作为义务;特殊意义上的义务又称第二性义务,通常是指由于违反了法定义务或约定义务而引起的新的特定义务。例如,违反了法律规定的不得杀人的不作为义务,就可能引起接受刑罚处罚的义务;违反了合同规定的按期付款的义务,就可能引起赔偿对方损失的义务等等”(参见:张文显《法理学》北京:高等教育出版社、北京大学出版社1999年版第121页)。

责任设定所存在的缺陷、缺点与失误。

二、环境监管行政责任设定缺失的主要表现

进入 21 世纪以来,面对日益严峻的环境问题,为了遏制环境监管违法行为,提高环境监管质量与效能,从中央到地方先后制定颁布了一大批关于环境行政处分及环境保护行政问责等方面的行政规章及规范性文件^②。这些专门性文件,虽然在实践中发挥了一定的积极作用,但并未能从根本上改变中国环境监管行政责任设定缺失的现状。环境监管行政责任设定缺失仍然突出地表现在以下几个方面。

第一,环境监管行政责任设定主体较为混乱,已颁布的关于环境监管行政责任的专门性文件效力层级过低且问题丛生。行政责任涉及责任主体的切身利益,责任法定理应是设定行政责任必须遵循的基本原则之一。责任法定,不但要求包括环境监管行政责任在内的行政责任须通过立法途径并借助立法文件来设定,而且要求视拟设定行政责任对责任主体权益影响程度的不同而依法划分不同立法主体设定行政责任的权限,特别是对那些事关责任主体重要权益的行政责任的设定应严格实行法律保留、法规保留,限制行政规章的设定权,排除非立法性文件设定环境行政责任的可能性(非立法性文件只能对立法文件所设定的行政责任作相应的实施性或执行性规定)。因中国法律尚未对行政责任的设定主体及其设定权限做出明确划分,环境保护法律法规立法主体应有权更有责任设定较为具体的环境监管行政责任,但其对环境监管行政责任的设定明显稀缺、虚化,而行政规章制定主体尤其是不享有立法权的国家机关等又在大量设定或规定具体的环境监管行政责任。就此现状并不难洞见环境监管行政责任设定的悖理之处。如果主要依靠行政规章以及其他性质的规范性文件设定环境监管责任,不但难以避免设定主体混乱^③、统一性与科学性不足、责任设定与追究党政不分、责任设定越权、人治色彩浓厚、法治化程度不高等突出问题,而且也不可能有效而合法地创新环境监管行政责任及其制度,无法从根本上矫正环境监管行政责任设定的缺失。这是因为,规章及其以下的其他性质的规范性文件的失范问题历来就比较突出,加之其法律效力位阶过低,不但在法定的行政处分责任之外难以合法创设新的环境监管行政责任形式,而且不能合法设定对环境监管进行有效异体问责的制度与机制。

第二,环境监管行政责任规范与环境监管义务规范的设置缺乏合理对应与衔接。环境监管义务即所谓的“第一性义务”是指立法文件对环境监管者(包括环境监管主体及其公务员)在环境监管方面应当做什么(应为)和不得做什么(勿为)的规定,而环境监管行政责任即所谓的“第二性义务”则是环境监管者因未履行或者未按照法律规定的标准履行环境监管义务而必须承担的环境行政法上的不利法律后果。环境监管义务与环境监管行政责任两者之间有深刻的内在逻辑联系:环境监管义务是环境监管行政责任的前提与基础,无环境监管法定义务即无相应的行政责任以及其他法律责任;环境监管行政责任则是实现环境监管义务的保障,没有法律责任保障的法律义务易成具文。因此,环境监管行政责任的设定必须要与环境监管义务的设定科学、合理地对应与衔接。虽然我们并不完全赞同“为了保障法律义务被充分、妥善地履行,立法中就必须全面地规定法律责任,在法律责任与法律义务之间实现无缝衔接,做到有一个法律义务条款,就必须有一个法律责任条款与之对应”^[10]的观点,但在环境保护法律法规中对于那些事关环境监管效能、质量,以及国家、集体、公民重要权益实现与保障的事项,设定明确的法律义务条款,并相对应地设定违反该类义务性条款的具体行政责任,从而实现法定环境监管义务与环境监管行政责任的有机、合理衔接与契合则是十分必要的。但从中国环境保护法律法规对环境监管行政责任的设定实际看,环境监管义务与环境监管行政责任的设定存在明显的脱节或者不协调问题。其不但表现在环境保护法律法规对环境监管的义务性规

^②例如,在中央层面有《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》(监察部、国家环保总局,2006年)、《海域使用管理违法违纪行为处分规定》(中央纪委、监察部、国家海洋局,2008年)等部门规章;在地方层面代表性的文件有重庆市《关于违反环境保护法律法规行政处分的暂行规定》(省监察局、环保局,2000年)。湖北省《关于违反环境保护法律法规行政处分的暂行规定》(省监察厅、环保局,2002年)、新疆维吾尔自治区《关于违反环境保护规定行政处分暂行办法》(自治区环保局、监察厅,2002年)、安徽省《对违反环境保护法律法规及有关规定的行政处分规定》(省监察厅、环保局,2002年)、《山西省环境保护违法违纪行为处分暂行规定》(省监察委员会、环保局,2006年)、《哈尔滨市环境保护系统工作人员违法违纪行为处理暂行规定》(市监察局、环保局,2006年)、《贵州省环境保护局行政首长问责制暂行办法(试行)》(省环保局,2006年)、《青岛市环境保护局行政问责暂行办法》(青岛市环保局党组,2010年)、《广西壮族自治区党政领导干部环境保护过错问责暂行办法》(自治区党委、政府,2012年)等。

^③目前从省级人民政府到县乡一级环保机构都颁布了为数众多的环境行政处分或环境问责的规范性文件,且文件既有环境保护行政主体自行颁发的,更有监察机关与环保机关联发的,还有行政主体与党委联发的,甚至还有环境保护机构党组自行颁发的。

范(包括禁止性规范)设定相对稀缺,总量明显不足,更表现在即便设定了一些环境监管的义务性规范,往往也缺乏相对应的行政责任条款设置。以《大气污染防治法》的相关规定为例,该法第二章“大气污染防治的监督管理”虽有条文13条,但多属于对环境行政相对人在大气污染防治方面的义务性规定及对于环境监管主体的授权性规定,较典型的涉及环境监管的义务性规范规定实际只有第十七条第三款“未达到大气环境质量标准的大气污染防治重点城市,应当按照国务院或者国务院环境保护行政主管部门规定的期限,达到大气环境质量标准。该城市人民政府应当制定限期达标规划,并可以根据国务院的授权或者规定,采取更加严格的措施,按期实现达标规划”。第二十条第二款“在大气受到严重污染,危害人体健康和安全的紧急情况下,当地人民政府应当及时向当地居民公告,采取强制性应急措施,包括责令有关排污单位停止排放污染物”两款规定。该法既然设定了这两款重要的环境监管义务性规定,就理应对经限期治理仍未达到大气环境质量标准或者未依法采取有效强制性应急措施并产生不良后果的环境监管者设定明确的行政责任,但遗憾的是该法“法律责任”一章丝毫没有相对应的行政责任等法律责任的设定。

第三,环境监管者行政责任与环境行政相对人责任的设定严重失衡。环境监管行政责任的设定属于立法行为的范畴,其作为一种立法行为应当遵循行政主体与相对人权利义务合理均衡配置的原则,即应当在立法上着力避免环境监管法律关系的主体之间,出现一方享有的权利(力)过多、过强,而另一方所承担的义务责任过多、过重等的失衡现象^[11],核心是环境监管者行政权力与义务的配置应保持统一性、相适应性,不能只重视行政权力或者权益的设定、赋予,而轻视义务或责任的规定,应避免有权无责现象的发生;更不能在立法上出现有责无权、大权小责、小权大责等权责不相适应的问题。但现行环境保护法律法规对环境监管法律关系主体的行政责任设定严重失衡,通常对环境行政相对人行政责任的规定唯恐疏失、力求详备,但对环境监管者行政责任的规定则刻意追求简约,所设条款少之又少。具有代表性的环境保护法规在“法律责任”一章关于法律责任条款的分布情况详见表1。

表1 环境保护法律法规责任条款分布情况

法律法规名称	法律责任条款数量	相对人条款数量	监管者条款数量
《中华人民共和国水污染防治》	21条	20条	1条
《中华人民共和国大气污染防治法》	20条	18条	2条
《中华人民共和国森林法》	20条	18条	2条
《中华人民共和国水污染防治法实施细则》	11条	11条	0条
《中华人民共和国大气污染防治法实施细则》	6条	6条	0条
《中华人民共和国森林法实施条例》	9条	9条	0条
《北京市水污染防治条例》	18条	17条	1条
《北京市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》	10条	9条	1条
《北京市森林资源保护管理条例》	12条	11条	1条

从表1可见,不论是国家法律,行政法规,还是地方性法规,在法律责任条款的设置上均主要针对环境行政相对人,关于环境监管者的法律责任条款最多的只有两条,在三部行政法规中甚至没有规定。环境保护法律法规对环境监管者法律责任条款设定如此惜墨,其“重民轻官”的立法取向不言自明,当然也就难以想象在实践中能够切实保障环境监管者监管义务的有效履行。

第四,环境保护法律法规设定的环境监管行政责任条款普遍欠缺应有的规范性。根据立法学的一般原理,法律责任规范的设置,除了符合行为模式-法律后果或者假定-处理的规范结构要求之外,还应当做到主体(究责主体与责任主体)、行为(违法行为及其情节)、后果(责任及其形式)等要素的完备,语言表达具有确定性,做到清晰、明确、具体。但审评现行环境保护法律法规关于环境监管行政责任的立法,不但环境监管行政责任的条文设置明显稀缺,而且已有行政责任规范也呈现较典型的责任“虚化”现象。其主要表现在以下两个方面:一是相当多的关于环境监管行政责任的法律条文属于高度概括性、原则性、准据性(援引性)规定,不但缺少与既定环境监管法律义务的有机衔接,而且对行为模式与法律后果(假定-处理)的语言表述过于原则、笼统,对应承担责任的监管违法行为甚少采用明确、具体的列举式规定;二是责任要素规定不明确、不清晰甚至存在空白。对此,我们仍然以上述9部环境保护法律法规关于环境监管者法律责任的规定为例作具体分析(表2)。

表2 环境保护法律法规对环境监管者法律责任的具体规定

法律文件名称	环境监管者法律责任的具体规定
《中华人民共和国水污染防治法》	第六十九条:环境保护主管部门或者其他依照本法规定行使监督管理权的部门,不依法作出行政许可或者办理批准文件的,发现违法行为或者接到对违法行为的举报后不予查处的,或者有其他未依照本法规定履行职责的行为的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。
《中华人民共和国大气污染防治法》	第六十四条:环境保护行政主管部门或者其他有关部门违反本法第十四条第三款的规定,将征收的排污费挪作他用的,由审计机关或者监察机关责令退回挪用款项或者采取其他措施予以追回,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。 第六十五条:环境保护监督管理人员滥用职权、玩忽职守的,给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。
《中华人民共和国森林法》	第四十一条:违反本法规定,超过批准的年采伐限额发放林木采伐许可证或者超越职权发放林木采伐许可证、木材运输证件、批准出口文件、允许进出口证明书的,由上一级人民政府林业主管部门责令纠正,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分;有关人民政府林业主管部门未予纠正的,国务院林业主管部门可以直接处理;构成犯罪的,依法追究刑事责任。 第四十六条:从事森林资源保护、林业监督管理工作的林业主管部门的工作人员和其他国家机关的有关工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,依法给予行政处分。
《中华人民共和国水污染防治法实施细则》	无规定。
《中华人民共和国大气污染防治法实施细则》	第二十九条第四款:罚款一律上交国库,任何单位和个人不得截留。
《中华人民共和国森林法实施条例》	无规定。
《北京市水污染防治条例》	第七十七条:市和区、县环境保护行政主管部门或者其他依照本条例规定行使监督管理权的部门有下列行为之一的,由任免机关或者监察机关依法对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任:(一)不依法作出行政许可或者办理批准文件的;(二)未按规定实施行政处罚或者违法采取行政措施的;(三)发现违法行为或者接到对违法行为的举报后不予查处的;(四)其他未依照本条例规定履行职责的行为。
《北京市实施〈中华人民共和国大气污染防治法〉办法》	第四十二条:环境保护监督管理人员滥用职权、玩忽职守的,给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。
《北京市森林资源保护管理条例》	第四十九条:从事森林资源保护、林业监督管理工作的林业主管部门的工作人员和其他国家机关的有关工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,依法给予行政处分。

从表2不难看出:(1)环境监管行政责任主体或者责任追究对象仅限于环境监管主体所属国家工作人员,并不包括环境监管主体,环境监管主体的行政责任设定空白;(2)除《北京市水污染防治条例》作出了对环境行政违法的国家工作人员由“任免机关或者监察机关”给予行政处分的规定之外,其他法律法规并没有对环境监管行政责任追究主体作出更加具体、明确的规定;(3)在行政责任法律规范的行为模式或者假定部分,除了《水污染防治法》第六十九条、《森林法》第四十一条、《北京市水污染防治条例》第七十七条作了很简单的列举式规定之外,其他法律法规关于环境监管行政责任的条文均采用了诸如“滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊”此类高度概括、涵义相当宽泛的格式化表达,甚少对特定环境监管中应当追究行政责任的环境监管违法行为作出明确、具体的列举式规定;(4)对于环境监管行政责任的形式,上述法律法规均采用了“依法给予行政处分”这样的高度概括的格式化规定,既没有对行政处分责任追究主体明确化、具体化,更没有具体规定对何种监管违法行为应当给予何种具体的行政处分。对存在如此突出的不规范问题的行政责任条款,很难想象在实践中能够得到切实的执行。

第五,环境保护法律法规对环境监管行政责任形式设定单一,且与相关国家立法关于行政责任的规定缺乏合理衔接。中国现行环境保护法律法规对环境行政相对人行行政责任形式的设定较为详备,既有行政处罚等多种制裁性行政责任形式,还有较多的补救性行政责任形式。但对环境监管者行政责任形式的设定却较为单一,不但甚少设定环境监管行政主体的行政责任及其形式,即便对环境监管主体所属公务员行政责

任的形式也仅限于行政处分形式,非行政处分责任形式几属空白^④。虽然在有的行政规章以及其他性质的规范性文件之中,设置了一些非行政处分的行政责任形式^⑤,但或多或少有悖责任法定原则,其合法性、合理性值得商榷。我们认为,在环境保护法律法规中之所以习惯用“依法给予行政处分”之类的格式化语言设定行政责任,可能也是在立法时考虑到对公务员行政处分责任《国家公务员法》、《行政监察法》、《行政机关公务员处分条例》等法律法规已经有较明确的规定,似无必要在行业或者部门行政管理的法律法规中对其作具体规定。毫无疑问,追究环境监管者的行政处分责任当然要首先严格遵守和执行行政处分的专门性法律法规的实体性与程序性规范的规定。但《国家公务员法》等对行政处分责任的规定具有基础性、概括性、一般性与示向性,既不可能对各个行政管理领域内特有的或者特殊的公务员之违法行为等作出更加具体明确的规定,更不可能设定对各类行政主体及其公务员的非行政处分责任形式。这就需要行业或者部门行政管理的法律法规不但应以《国家公务员法》、《行政监察法》等对公务员行政处分责任的规定为据,对本行业、本部门行政管理过程中所存在的比较突出或者典型的公务员违法行为作出富有针对性的、更加具体明确的、具有实际可操作性的规定,而且应当根据行业或部门行政管理的实际需要设定行政主体责任及对公务员的非行政处分责任形式,以实现行业或部门行政管理法律法规对行政责任的设定与国家行政责任的专门性立法之间的有机分工、配合与衔接,而不应简单作“依法给予行政处分”之类的规定(这与有了《行政处罚法》,就不可能在行业或者部门行政管理的法律、法规中对行政相对人的行政处罚责任不作更加具体、明确的规定,只作“依法给予行政处罚”的格式化表达同理)。以对环境监管行政不作为现象的法律规制为例,《国家公务员法》等并不可能对环境监管领域不同环境监管工作中的行政不作为的行为表现作出具体规定,客观上需要在特定的环境保护法律法规中对严重影响监管效能、质量的行政不作为行为设定行政处分与非行政处分等具体责任形式,只有这样才能有助于有效落实《国家公务员法》等法律关于公务员行政处分责任的相关规定,也才能切实督促环境监管者依法忠实履行环境监管职责。在这里还有必要指出的问题是,即便是对“行政处分”责任的规定,在有的环境保护法律法规之中也存在不够合理、严谨的问题。例如,《环境影响评价法》第三十一条对建设单位未依法报批建设项目环境影响评价文件或者建设项目环境影响评价文件未经批准而擅自开工建设等违法行为,规定“对建设单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予行政处分”就不够合理。根据该法第三条之规定,建设对环境有影响的项目均应进行环境影响评价,如果建设单位是国家机关甚至国有企事业单位的,根据国家关于行政处分的法律、法规及该条规定对其直接负责的主管人员和其他责任人员“依法给予行政处分”是可行的,但对于国家机关及国有企事业单位以外的其他建设单位(如“三资企业”、民营企业等)的工作人员就无法也不应当依据该条规定给予行政处分,因为行政机关并无对国家机关及国有企事业单位以外的其他建设单位工作人员作出行政处分的法定权力。再如,《环境噪声污染防治法》第五十七条第三款规定对铁路机车不按照规定使用声响装置的,“由铁路主管部门对有关责任人员给予行政处分”也不合理。因为铁路机车不按照规定使用声响装置的责任人员很多情况下可能是作为工人的机车驾驶员,根据现行相关法律法规的规定,作为行政主体的铁路主管部门也无权对工人作出行政处分的决定,即便是铁路主管部门依法有权给予责任人员以行政处分,其毕竟不是专门性环境监管行政主体,如果它不去实际给予责任人员以相应的行政处分,设定此类环境保护责任的目标也就有可能因此而落空。

第六,环境监管行政责任的追究者或者监督者责任设定空白。环境监管行政责任的有效实现,既有赖于环境监管者的自觉行动(环境监管者能够自觉自愿地严格依法办事,切实履行环境监管职责,从而避免即设行政责任后果的发生,是环境监管行政责任实现的最佳状态),更有赖于富有实效的内外部监督。而对环境监管者行政责任的追究就是最为有力有效的监督路径与方式。如果环境监管者不依法忠实履行环境监管责任,而环境监管行政责任追究主体又不认真履行法定监督职责,不依法追究监管者的行政责任以及其

^④以《固体废物污染环境防治法》第五章“法律责任”的规定为例,其对行政相对人设定的行政责任形式就包括了罚款、责令停止生产或使用、决定停业或者关闭、责令停止违法行为、责令退运固体废物、责令退运危险物品、责令消除污染、吊销许可证、没收违法所得、限期改正、限期治理、限期缴纳、代为承担处置费用、排除危害、恢复环境原状、赔偿损失等10多种,但对于环境监管者责任只在两个条文涉及到“……依法给予行政处分”的原则性规定。

^⑤如《贵州省环境保护局行政首长问责制暂行办法(试行)》第十一条规定局长可以通过限期整改;通报批评;取消当年评优、评先资格;责令在局务会议上作出书面检查;通过省级主要新闻媒体向社会公开道歉;停职检查;劝其引咎辞职;提出罢免建议等方式追究局机关部门行政首长的责任。

他法律责任,即便设定了再完善的环境监管行政责任都有可能无济于事。因此,构建完善的责任制度监管监管者与监管监督者具有同样重要的意义。从中国环境监管的实际情况看,之所以不少环境监管主体对行政相对人的环境违法行为视而不见、听之任之,甚至给予庇护,与有关监督机关疏于监督、不及时依法追究监管者法律责任不无关系。这就需要在设定环境监管者行政责任等法律责任的同时,也要设定责任追究者或者监督者的相应法律责任,以督促其忠实履行监督职责。但遗憾的是,中国现行的环境保护法律、法规、规章对监督机关不及时依法追究环境监管者的行政责任或者其他法律责任应当承担何种具体法律责任鲜有具体而明确的规定。

三、环境监管行政责任设定缺失的主要成因

环境监管行政责任的设定,涉及重要的利益博弈以及权利义务配置关系,深具复杂性。因而导致环境行政责任设定缺失的成因也必然多元而复杂。既有立法主体及其参与者的思想意识、情感偏好、价值取向、水平与能力等诸多方面的主观原因,又有经济社会发展模式与水平、传统文化、环境监管体制机制、立法体制机制、环境监管执法环境等诸多方面的客观原因。但我们认为,其中最直接、最主要的原因有以下几个方面。

第一,以“官本位”为代表的传统思想观念的束缚。“官本位”思想是中国几千年封建社会政治文化的代表。对于“官本位”的内涵相关论著有大同小异的解说。如有论著认为:“‘官本位’不仅体现在为官者一切以官为本,更体现在局外人——平民百姓也以官为本,把‘官’作为自己的奋斗目标。‘官本位’是官员利益至上,以官员的利益为出发点和归宿。在政治上,官员就是权力的化身,公共权力高度集中在少数官员手里,官员的行为不受民众的监督 and 制约,权力至上,权大于法……”^[12]还有论著认为:“‘官本位’至少包括四重内涵:权力的运行以‘官’的利益和意志为最根本的出发点和落脚点;严格的上下层级制度,下级对上级唯命是从,上级对下级拥有绝对的权力;以是否为官、官职大小、官阶高低为标尺,或参照官阶级别来衡量人们的社会地位和人生价值;在上述基础上形成的敬官、畏官、仇官等社会心理。人们把做官看作人生最高价值追求,并把它作为评判人生价值大小和社会地位高低的标准。”^[13]由于中国社会发展水平、历史文化遗产、社会体制机制等因素的制约或影响,带有封建思想残余的“官本位”思想,在转型期中国依然根深蒂固,与现代行政思想及制度文明建设背道而驰。其作为一种思想观念、价值取向及社会现象,“给中国政府完成从人治到法治的转变,实现依法治国造成巨大的观念障碍,特别是会给公务员依法行政带来极大的消极影响”^[14]。“官本位”思想观念作用于现实的国家行政管理领域,当然会表现出从立法到法律的执行偏好人治而轻视、抵触法治;重权力运用而轻权利保障;重权力的取得与有效配置而轻权力制约;重监管而轻服务;重对行政相对人监管与制裁,而轻视对行政主体及其公务员的责任设定与追究。在“官本位”思想观念作用下,在政策选择与立法决策中偏好将权力(权利)向官员倾斜、集中,各种义务(责任)向平民倾斜、集中,习惯于用法律责任等手段“治民”,而不善于甚至也不太愿意用法律责任等手段“治吏”。尤其是拥有立法权的行政主体一般更不会自觉自愿地借助自己所制定的法律文件将权力关进“笼子”里,自缚手脚。“官本位”思想观念作用于现实行政管理领域,势必导致法治行政、责任行政、阳光行政、民主行政、服务行政等现代行政理念发育不良,政府行政职能演化与转变迟缓,公务员行政伦理失范,并因此反过来影响或制约对行政主体及其公务员法律责任科学、合理、有效的设定与实现。因此,“官本位”思想观念的束缚,是导致包括环境监管行政责任在内的行政主体及其公务员法律责任设定缺失的直接而主要的原因之一。

第二,行政主导型立法模式的制肘。虽然近年来中国在民主立法方面有了较为明显的进展,但以行政为主导的立法模式并未因此得到根本性的改变。所谓行政主导立法或者行政主导立法模式,有论著认为:“是指行政机关或行政权主导了立法过程的立法模式,即行政机关或行政权的意志成为主要的并且引导立法向有利于他们利益方向发展的立法模式。”^[15]还有论著认为:“就是由行政主管系统作为起草与制定法律的主导力量。”^[16]我们认为行政主导型立法,就是指政府行政机关直接或者间接启动、引领、主导立法走向的立法模式,其不但表现于行政机关享有法案提请权、立法规划编制或编报权、立法草案拟定权、对立法内容的强势话语权甚至立法事项的最终决策权,更突出表现于最终形成的立法文本内容往往较充分体现或者满足了行政机关的利益诉求与主观意愿。以法律的制定为例,在法案的提出方面,“法案的提出主要是由全国人大和国务院两个系统完成的,而国务院及其各部委通过行使法案提案权提出的法案远远超出了全国人大提出的法案”^{[15]P23};在法案的起草方面,“惯常做法是属于哪个领域的事项,就交给主管该领域事务的政府部

门承担起草工作,由有关政府主管部门起草法案,然后交由同级人大进行审议。虽然人大是立法机关,但其通常做法是授权行政机关立法或授权行政部门起草法律案^[17],据统计,“目前3/4以上的法律草案都是由政府部门起草的”^[18]。当然,在中国一元多层级立法体制下,行政法规、行政规章由拥有相应立法权的行政机关制定,肯定离不开行政主导,行政机关参与法律、地方性法规的起草、论证也并不是一无是处。但行政主导型的立法模式不论有多少优点或者好处,都不可避免为行政机关凭借立法主导权或者优势地位在立法中谋取“私利”提供了可能。如果这种可能性在行政机关、立法主体的主客观因素的作用下转化为了现实的存在,那么诸如环境监管行政责任的缺失等不良立法问题自然就会凸显出来。

第三,立法主体失控的“经济人”特性驱使。立法是正当配置法律关系主体权利义务内容、事关社会公平正义的本源性工程。因此,好的立法应能最大限度地体现社会成员的共同意愿及社会公共利益,并排斥立法主体以及立法参与者“私益”或本位利益的表达。但包括行政机关在内的国家机关的“经济人”特性决定,立法的公益性表达与立法主体的“经济人”自利性需求永远是一对深刻矛盾,要阻断立法主体的自利性对立法的影响绝非易事。公共选择学派将“经济人”假设运用到政治学、管理学领域,提出了政府自利性假设,认为政府作为“经济人”具有“公益人”(理想人)与“经济人”双重特性。政府作为“公益人”应当以社会公众为本,做任何事都要首先从公众的角度考虑,以求公共利益的最大化,而不是以追求自身利益的最大化为出发点,但其“经济人”特性决定,趋利避害、最大化地追求自身的本位利益也是政府的基本属性,“任何人的完全大公无私和自私自利与任何政府组织的完全大公无私和自私自利都是荒谬的”^[19]。根据“经济人”自利性假设,趋利避害也是立法主体尤其是作为行政立法主体的行政机关的人性特征,如果立法体制机制不健全、监督与约束乏力、立法环境不良,加之“官本位”思想观念等的束缚或影响,借助行政主导型立法模式所提供的现实机会,立法本位主义往往就会大行其道。相关研究成果所指出的中国立法中特别是行政立法、地方性立法中存在的较为突出的官本位、部门本位、地方本位以及本位利益法制化等问题就是对立法主体“经济人”自利性假设的现实验证。如有论著将地方立法中的部门利益界定为“有关的地方国家权力机关和行政机关利用自己所掌握的立法权力,在国家、地方权力机关和政府制定法规、规章草案时,加入维护本部门权力和利益的条款,企图通过立法来维护、加强和扩大本部门的权力,减少和减弱本部门应承担的责任和义务”,并依据较多立法实例论证了不适当强化部门权力、不适当增设行政机构、为本部门和行政相对人设定不对等的权利和义务等地方立法中谋求部门利益最大化的表现形式^[20]。又如,有论著将部门本位主义在行政立法中的现实表现概括为以立法形式强化或扩大本部门的权力范围;通过立法设立各种能够产生“收益”和“实惠”的管辖权、审批权、许可权等,为本部门谋取经济利益;通过立法简化或推卸作为行政部门的责任和义务^[21]。因此,包括环境监管行政责任在内的行政责任的缺失恰恰是立法主体的自利性“经济人”特性因缺乏有效法律管控、约束而得到非理性张扬的必然之果——在缺乏有效法律管控、约束的“经济人”自利性人性驱使下,就难免会有一些立法主体不是以“公益人”的角色积极将立法活动引向公平正义、科学规范、充分表达人民意愿的正确轨道,而是将立法沦为了其借法扩权、用法争利、摆脱或者减轻责任、谋求本位利益最大化的活动,从而使立法失却应有的正当性、公正性与科学性,诸如环境监管行政责任缺失此类问题的存在就不可避免。

第四,立法权及其行使约束乏力的助推。孟德斯鸠曾指出:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直遇到有界限的地方才休止。从事物的性质来看,要防止滥用权力,就必须以权力制约权力。”^[22]立法是调节社会利益关系、配置社会成员权利义务的源头工程,如果立法权不能得到正当行使甚至被滥用,立法就有可能沦为立法者追逐自身利益最大化的工具,并因此严重损害国家和人民利益,破坏社会公平正义。因此,对立法权及其行使的约束较之于对具体执法行为的约束更具重要性。虽然进入21世纪以来,《立法法》、《行政法规制定程序条例》等众多关于立法活动的专门性立法文件的颁布实施,对规范立法行为,保障立法质量发挥了积极作用,但相关立法对立法权及其行使的约束仍然存在明显的制度性缺失,对立法活动监督与制约乏力的问题依然突出。其不但表现在现行关于立法活动的专门性立法文件偏重于立法程序制度的构建,对立法质量控制标准、权利(力)义务配置规则、法律条文设置的规范要求等重要的实体性内容鲜有具体明确的规定,而且突出表现在立法及其监督体制机制的不完善、立法责任设定缺失等方面。以立法责任的设定为例,迄今为止中国尚无一部法律、法规对立法责任及其实现机制作出规定。虽然《立法法》对包括行政法规、行政规章在内的立法原则、权限划分、立法程序以及备

案审查监督等作出了规定,在第八十七条还明确规定:法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章有下列情形之一的,由有关机关依照本法第八十八条规定的权限予以改变或者撤销:(1)超越权限的;(2)下位法违反上位法规定的;(3)规章之间对同一事项的规定不一致,经裁决应当改变或者撤销一方的规定的;(4)规章的规定被认为不适当,应当予以改变或者撤销的;(5)违背法定程序的。但该法以及其他相关法律、法规甚至规章对包括各类立法主体及其公务员在立法方面存在的包括诸如滥用立法权、立法不作为、违法立法等情形在内的法律责任并无具体规定。正是由于国家对立法权及其行使的监督约束乏力,立法责任及其制度缺失,立法者一般不会为其违法或者不当立法行为负实际责任,这就为以行政为主导的立法过度张扬立法者的自利性,追逐立法者的本位利益,弱化、虚化其行政责任等法律责任提供了可乘之机,环境监管行政责任的缺失此类问题的存在也就不足为怪了。

第五,不良环境监管执法环境要素的羁绊。实践充分证明,环境监管执法环境的优劣不但直接影响执法的质量与效能,而且会在很大程度上影响环境监管执法制度的正当、合理建构。虽然中国环境监管的执法环境在不断得到优化,但困扰环境监管工作的不良执法环境要素依然众多。其不但表现在社会法律信仰与法治精神的缺失、生态环境保护意识的薄弱、环境行政伦理的失范、以“GDP”为核心的不良政绩观及其绩效考核制度的负面作用等方面,还突出表现在环境监管体制不健全、环境监管职能交叉与权责不清、环境监管手段与能力不足等多个方面。它们对环境监管行政责任的设定及其制度建构均有不同程度的负面影响。例如,权责明确、权责统一、权责对等是设定环境监管行政责任的基本前提,如果环境保护部门之间、环境保护部门与资源管理等相关管理部门之间、政府与环境保护相关部门之间权力交叉、职能重叠、管理职责不清,就失去了科学、合理设定环境监管行政责任的基础,就无法针对特定环境监管者设定明确的行政责任,即便设定了具体、明确的行政责任,也会因出现推诿塞责、难以确定责任主体等问题致使既设行政责任实现不能。再如,盲目追求GDP和财政收入的增长,并将其作为评价与考核官员政绩的最重要指标,就会导致立法主体为了实现本地区、本行业、本部门的利益最大化,并进而谋取官员个人政绩,而轻视生态环境保护工作,不但有可能置环境保护法律、法规的强制性规定于不顾,对本地主要纳税企业、税费主要来源项目或产业所存在的环境违法行为采取放任态度,甚至沦为环境违法者的“保护伞”,而且还有可能非法干预环境监管部门的正当执法行为,或者对环境监管主体及其公务员的环境行政不作为、滥作为等行政违法行为视而不见,不积极主动依法追究监管者责任,更不可能在立法中积极主动设定严格、具体、明确的环境监管行政责任,构建环境监管行政责任有效实现的法律机制。因此,片面的、不符合经济社会可持续发展原则的错误政绩观及相应的政绩考核制度,无疑也是阻却、妨害环境监管行政责任设定与有效实现的重要因素之一。

参考文献:

- [1]黄瑗. 谈谈科学概念的认识价值[J]. 华南师范大学学报:社会科学版,1989,2(2):25-28.
- [2]肖俊. 环境监管法律关系理论解析与立法完善[J]. 中国环境管理干部学院学报,2010,20(1):11-14,18.
- [3]王莉,徐本鑫,陶世祥. 环境监管模式的困境与对策[J]. 环境保护,2010(10):37-38.
- [4]魏淑静,王炜亮,郭笃发. 中国环境监管的需求分析及对策建议[J]. 环境科学与管理,2011,36(9):18.
- [5]李冬月. 论我国环境资源监督管理法律机制的完善[J]. 商品与质量,2012(8):95.
- [6]黄锡生,曹飞. 中国环境监管模式的反思与重构[J]. 环境保护,2009(4):36-38.
- [7]库伯. 行政伦理学:实现行政责任的途径[M]. 第四版. 北京:中国人民大学出版社,2001:62.
- [7]张文显. 法理学[M]. 第二版. 北京:高等教育出版社,2003:14.
- [8]刘志坚,程雁雷. 行政法与行政诉讼法学[M]. 北京:人民法院出版社,2007:293.
- [9]杜春,马培培. 法律责任的设定原则及其应用——以2007年修订后的《律师法》为例[J]. 中国司法,2010(2):68.
- [10]刘志坚,宋晓玲. 行政立法原则新论[J]. 兰州大学学报:社会科学版,2011,39(1):109-115.
- [11]李新福. 试析我国“官本位”的表现、危害及其纠正[J]. 成都理工大学学报:社会科学版,2013(1):46-51,55.
- [12]于洪生. 现阶段我国“官本位”现象的调查与分析[J]. 领导科学,2013(5):11-15.
- [13]宿玥. 论“官本位”思想对公务员实现依法行政的影响及纠正[J]. 中共济南市委党校学报,2010(1):113-115.
- [14]董莹. 走出行政主导型立法之困境——以行政主导立法机关之立法为切入[D]. 长沙:湖南师范大学,2011:8.
- [15]曹林. 别把行政主导的平衡当成立法博弈困[N]. 市场报,2006-06-23(04).

- [16]张静静. 论法案起草方式[D]. 北京:北方工业大学,2012:8.
- [17]立法三十年:3/4以上法律草案由政府部门起草[EB/OL]. [2013-05-15]. <http://news.sina.com.cn/c/sd/2011-03-11/110322094628.shtml>.
- [18]王志强. 政府自利性假说与现实研究:从“经济人”假设出发[J]. 云南行政学院学报,2010(2):60-61.
- [19]徐天也. 地方立法中的部门利益问题研究[D]. 长春:长春理工大学,2011:8-13.
- [20]封丽霞. 解析行政立法中的部门本位主义[J]. 中国党政干部论坛,2005(8):31-32.
- [21]孟德斯鸠. 论法的精神(上)[M]. 张雁深,译. 北京:商务印书馆,1961:164.

Lack of Administrative Responsibility' Set on Environmental Regulation and its Causes

LIU Zhijian

(School of Law, Lanzhou University, Lanzhou 73000, P. R. China)

Abstract: There exist more prominent problems on the lack of administrative responsibility on environmental regulation in current environmental laws and regulations in China. The setting body of administrative responsibility for environmental regulation is more confusing, setting up of the norms between administrative responsibility and obligations for environmental regulation is lack of reasonable correspondence and cohesion, the setting of administrative responsibility on environmental regulation is serious imbalance in terms of the responsibility of administrative counterpart, the clause of the administrative responsibility on environmental regulation generally lacks of normative, the setting form of administrative responsibility on environmental regulation is single and the responsibility setting of enquirers or supervisors of the administrative responsibility on environmental regulation is rare. These are all the main manifestations represented the lack of administrative responsibility on environmental regulation. The causes that result in the lack of environmental administrative responsibility' set are diverse and complex. Most direct and important reasons are as follows: the bondage of traditional ideas, such as “officialdom standard”, which is the most representative, the constraints of the executive - led legislature mode, the characteristics driven of ‘economic man’ of legislative body out of control, the boost of legislative and execute weak restraint and the fetters of the enforcement environment elements of poor environmental regulation.

Key words: environmental regulation; administrative responsibility; administrative responsibility' set; lack; cause

(责任编辑 胡志平)