

中国环境行政责任制度的创新、完善及其理论阐释

常纪文

(中国社会科学院,北京 100720)

摘要:随着市场经济的日益发展和政治、经济体制改革的不断深入,环境行政法律关系的构成要件及其赖以存在和发展的经济和社会基础发生了显著的变化,与之相适应的环境行政责任制度也得到了一定程度的创新和完善。本文从实体法和程序法规定两个方面对环境行政责任的创新和完善进行了归纳和理论上的阐述。

关键词:环境;行政责任;制度;阐释

中图分类号:DF 46 **文献标识码:**A

随着市场经济的日益发展和政治、经济体制改革的不断深入,环境法存在和发展的经济和社会基础发生了显著的变革,传统的环境行政法律关系在主体、客体、内容方面也产生了一些变化,以环境行政法律关系为基础的环境行政责任制度也随之得到了一定程度的创新和完善。环境行政责任制度的创新和完善主要体现在实体法制度和程序法制度的建设两个方面。

一、中国环境行政责任实体法制度的创新和完善及其理论阐释

(一) 责任适用范围的拓展

1. 适人范围的拓展

环境行政责任适人范围的拓展主要表现为地方行政首长正在成为环境行政责任制度规制的对象。中国传统的环境行政责任一般仅适用于具体环境违法行为的直接责任人和负有直接管理责任的人。但是随着市场经济的发展,市场经济所带来急功近利和自私自利的消极影响,如环境污染和生态破坏的跨代转移与跨区域转嫁现象已经非常普遍,点源执法在一些地方已经功利化和虚化,由此产生的后果是区域环境质量的整体下降和生物多样性的减少。作为上级

政府,对下级行政区域的点源进行个案化的环境行政监督必不可少,但是从效率和作用上看,宏观上的监督即对区域环境质量和生态多样性进行整体上的监督似乎更大。而在区域环境保护工作中起决定作用的是地方党政一把手。因此,在重视个人政治和经济利益的市场经济条件下,除了党性的约束之外,上级政府对下级行政区域进行宏观的环境行政监督,最好的办法莫过于把环境保护工作的成效和地方党政一把手的政治前途和经济利益挂钩,即实行环境保护的地方行政首长负责制。

地方行政首长对环境质量负责的制度起源于1985年在河南洛阳召开的城市环境保护会议,会议强调市长要对城市的环境质量负责。此后,国家和地方对该项制度的完善进行了不懈的努力。如1996年的《国务院关于环境保护若干问题的决定》从行政法规的层面上正式确立了环境保护的地方行政首长负责制。《决定》指出:“地方各级人民政府对本辖区环境质量负责,实行环境质量行政领导负责制。”1994年的《上海市环境保护条例》第8条规定:“市和区、县人民政府应当对本辖区的环境质量负责。每届政府应当根据环境保护规划制定环境保护任期目标和年度实施计划,实行环境保护行政首长负责制。”从而形成了层次丰富且相互衔接的环境保护地方行政首长负责制体系。地方行政首长的区域环境保护义务及相应的责任一般是由环境保护目标责任书(状)、生态保护责任书(状)、环境污染防治责任书(状)等形式来明确的。责任书(状)一般既约定不利的消极的政治和行政法律后果,如年度考核扣分、承担法律和纪律责

收稿日期:2002-10-10

作者简介:常纪文(1971-),男,湖北监利人,中国社会科学院法学研究所博士后研究人员,山东科技大学教授,硕士生导师,中国环境资源法学研究会理事,主要从事环境资源法学研究。

任等,有时也约定积极的有利的法律后果,如年度考核加分、晋级、奖金奖励、记功等。如2002年6月山东省滨州市人民政府与其所辖各县就污水处理厂的建设任务签订了责任书,责任书约定,如各县县长没有履行其承诺,就在其年度考核中扣去相应的分数。1999年以来,广西合浦县闸口镇连续发生3起毁坏红树林挖虾塘事件,砍伐红树林5万多株。北海市委、市政府、合浦县委分别做出决定,免去闸口镇党委书记的职务,并立案查处。

2. 适事范围的拓展

(1) 环境行政合同义务的约定与环境行政责任

由于环境行政合同可以避免环境行政管理机关与行政管理相对人用僵硬和琐碎的法定义务套牢对方,减少单方的行政命令安排,创建行政执法主体与相对人之间的合作伙伴关系,^[1]克服法律的盲区,弥补环境立法的漏洞与其他不足,为企业提供丰富且宝贵的信息资源和行为取舍劝诫,为环境行政法律关系的主体提供一个相互展现诚意与沟通的机制,^[2]有利于提高行政管理的效率,转变政府的执法方式,^[3]建立一种和谐的政企关系。^[4]因而,在美国、日本、法国、德国、葡萄牙等市场经济国家的环境行政管理领域得到了广泛的应用,成为国家干预经济活动和市场结构的有效形式。^[5]以昭和62年10月至昭和63年9月底的一年时间为例,全日本由地方自治团体与产业者签订的公害防止协定就有2014份。^[6]在我国,环境行政合同管理的法治化已经得到一定的发展,如国有土地出让合同制度、国有企业的承包和租赁合同制度、农产品统购统销或定购合同制度、公用工程建设与运营承包合同制度等,这些法律制度可涉及环境保护的问题。但把环境行政合同确认为环境行政管理合法形式的国家专门环境立法则是2002年6月颁布的《清洁生产促进法》,该法第29条规定:“企业在污染物排放达到国家和地方规定的排放标准的基础上,可以自愿与有管辖权的经济贸易主管部门签订进一步节约资源、削减污染物排放量的协议……”。有合同必有违约,违约必产生责任。行政机关如不履行环境行政合同,在德国,《行政程序法》第62条规定可以补充适用《德国民法典》有关违约责任的规定。如企业不履行行政合同约定的义务,如拒绝、迟延、不完全履行、未经允许的代替等,在我国的台湾地区,企业应向地方政府或其环境保护行政部门缴纳行政罚款性质的违约金^[7]或接受行政处罚;在法国,行政机关可以给予相对人以包括违约金支付、损害赔偿、无偿解除合同、强制执行等在内的制裁。^[8]根据法理,这些违约责任完成可以在祖国大陆的环境行政责任立法中得到体现。在现实生活中,行政机关支付违约补偿或赔偿金、企业丧失政策优惠请求权、企业缴纳违约金或接受行政处罚已经成为我国一些地方环境行政合同违约责任的主要形式。

(2) 公法义务的扩大与环境行政责任

环境公法义务的扩大主要表现为农业面源污染的控制、含磷洗涤剂在特定地区的禁止生产、销售和使用、自然资源的节约与合理利用、强行回收包装物与报废的电子产品、淘汰落后的设备和工艺五个方面,行政管理相对人违反这些强制性的义务,必将招至强制性的行政法律责任。

农业面源尤其是农药、化肥的污染始终是中国海洋环境污染控制的重点和难点问题。《海洋环境保护法》第37条规定:“沿海农田、林场施用化学农药,必须执行国家农药安全使用的规定和标准。沿海农田、林场应当合理使用化肥和植物生长调节剂。”该项原则性的规定由于没有明确市场化的激励机制和强制性的行为禁止或限制机制,因而无法抑制农业面源对海洋环境污染损害的日益严重化。为此,一些地方进行了有益的探索,如大连市人民政府办公厅2002年《关于全面实施“蓝天碧海绿地”工程进一步开展城市环境综合整治工作的通知》规定:“减少化学农药化学肥料施用量,推广使用生物农药和有机肥料,甘井子区、金州区、旅顺口区在距海岸线2公里范围内,北三市在距海岸线5公里范围内,不准使用化学农药和化学肥料。”违者将予以行政处罚。对于禁止和限制施用化学农药、肥料的区域,该市规定了鼓励生态农业发展的措施。这种将有行政责任为后盾的强制性义务和市场化激励措施相结合的机制对推动水污染和海洋污染控制事业的发展必将起到示范性的作用。

在沿海禁磷地区,如深圳、辽宁、河北、山东等地,依据国家《渤海碧海行动计划》和其他国家规划,含磷洗涤用品的生产、销售和使用已经被地方法规和规章纳入环境行政责任制度的适事范围。如2000年修正的《深圳经济特区环境保护条例》第50条第3款规定:“违反本法第三十五条第三款的规定,销售含磷洗涤剂的,由工商行政管理部门或技术监督行政管理部门予以警告、责令停止销售,并可处一千元以上五千元以下罚款;机关团体、企事业单位使用含磷洗涤剂的,由环境保护部门予以警告、责令停止使用,并可处一千元以上五千元以下罚款。”

资源浪费尤其是短缺资源的浪费已经成为阻碍国家经济发展的重要因素。以水资源为例,在北京、天津等一些缺水的城市,最大限度地强调节约与合理用水已经成为城市实现可持续发展的必要条件。因此把节约和合理利用自然资源纳入企业的强行性义务范围,并规定相应的行政责任是必需的。2002年修订的《水法》第71条规定:“建设项目的节水设施没有建成或者没有达到国家规定的要求,擅自投入使用的,由县级以上人民政府有关部门或者流域管理机构依据职权,责令停止使用,限期改正,处五万元以上十万元以下的罚款。”北京市2000年的《节约用水若干规定》规定,供水企业对超定额用水累计加收的水价最高可达到原水价标准的15倍;洗车业的用户未使用节水设备或节水措施不落实的,将被处以1万元以

下罚款;未安装循环用水设施的,将处以2万元以下的罚款,并停止供水。

强行回收包装物和报废的电子产品在欧、美、日等国家或地区已经成为企业的一项强制性义务。在我国,废弃的包装物和报废的电子产品,随着产品更新换代率的不断提高,其危害日益突出,其无害化处理的技术和设备要求越来越高,为此,2002年的《清洁生产促进法》第27条第1款规定:“生产、销售被列入强制回收目录的产品和包装物的企业,必须在产品报废和包装物使用后对该产品进行回收……”。第39条规定:“违反本法第27条第1款规定,不履行产品或者包装物回收义务的,由县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门责令限期改正;拒不改正的,处十万元以下罚款。”

淘汰落后的生产技术、工艺、设备和产品可以对环境污染和生态破坏的产生起预防作用,因而被西方发达国家和一些发展中国家的环境立法确认为实现清洁生产和控制污染所必须的措施。我国的环境立法顺应了世界潮流,在《噪声污染防治法》第18条、《清洁生产促进法》第12条和修订后的《水污染防治法》第22条、《大气污染防治法》第19条、《海洋环境保护法》第13条等立法中确认了该项措施的强制性。如《清洁生产促进法》第12条规定:“国家对浪费资源和严重污染环境的落后生产技术、工艺、设备和产品实行限期淘汰制度。国家经济贸易行政主管部门会同国务院有关行政主管部门制定并发布限期淘汰的生产技术、工艺、设备以及产品的名录。”违反该规定的,相应的单行立法均作出了处罚规定。

此外,加入WTO之后,中国政府必须从国内和国际的层面上履行与贸易有关的环境法律、法规、司法裁决、行政决策及其他措施的信息通报和咨询的义务。如果由于有关工作人员的故意、懈怠或疏忽,致使该项义务没有得到很好的履行,环境行政处分责任就会产生,有关的责任实现程序就可能启动。

(二) 责任形式的变化

1. 部分补救性的环境行政责任民事化

补救性的环境行政责任最早出现在1982年颁布的《海洋环境保护法》中,该法第41条规定:“凡违反本法,造成或可能造成海洋环境污染损害的,本法第5条规定的有关主管部门可以责令限期治理,缴纳排污费,支付消除污染费用,赔偿国家损失……。”该条还规定:“……当事人不服的,可以在收到决定书之日起十五日内,向人民法院起诉;期满不起诉又不履行的,由有关主管部门申请人民法院强制执行。”该规定从客观上起到了促进污染治理和海洋生态恢复的作用。但海洋环境保护部门很容易被卷入行政诉讼之中,产生诉累。为此2000年修订的《海洋环境保护法》在巩固和发展责令限期治理、责令限期改正、责令采取补救措施、责令停止施工或者生产、使用、责令限期拆除、责令非法运输危险废物的船舶退出中华人民共和

国管辖海域等补救性行政责任的基础上,把责令支付消除污染费用、赔偿国家损失等具有财产性内容的行政责任转化为民事责任的形式,比如该法第90条规定:“造成海洋环境污染损害的责任者,应当排除危害,并赔偿损失……。”1985年的《中华人民共和国森林法》第34条第1款、第37条都规定了“责令赔偿损失”的责任,但是该法在1998年修订时,“责令赔偿损失”在第39条和第44条中被改为“依法赔偿损失”。

2. 部分环境行政要求责任化

从本质上讲,责令改正、责令限期改正、责令补办手续、责令重新安装使用、责令停止违法行为、责令采取补救措施属于行政要求,但是1995年后,《固体废物污染环境防治法》、《水污染防治法》、《噪声污染防治法》、《海洋环境保护法》等环境立法先后将它们纳入法律责任章节之中,如《固体废物污染环境防治法》第60条规定:“违反本法规定,生产、销售、进口或者使用淘汰的设备,或者采用淘汰的生产工艺的,由县级以上人民政府经济综合主管部门责令改正……。”从而使责令改正、责令限期改正、责令补办手续、责令重新安装使用、责令停止违法行为、责令采取补救措施等发展为独立的具有补救性质的环境行政责任。值得注意的是,限期治理是环境法的一项基本制度,本质上属于行政要求,但2000年的《大气污染防治法》第6章(法律责任)第48条规定:“违反本法规定,向大气排放污染物超过国家和地方规定排放标准的,……应当限期治理。限期治理的决定权限和违反限期治理要求的行政处罚由国务院规定。”从而使限期治理上升为大气污染防治法的一项行政责任。在地方一级的立法上,1999年的《深圳经济特区污染物排放许可证管理办法》第5章(法律责任)第30条规定:“持证单位违反本办法第二十条第(二)项规定的,由环境保护部门责令限期治理……。”该规定把限期治理上升为具有普遍适用意义的环境行政法律责任。虽然《水污染防治法》、《噪声污染防治法》、《固体废弃物污染环境防治法》和《海洋环境保护法》仍然把限期治理作为一项行政要求对待,但可以预测,责令限期治理最终成为具有普遍适用意义的行政法律责任形式是符合环境保护工作的时代发展需要和法理的。另外,从理论上讲,责令停止生产或使用既具有补救的效果,也具有惩罚的效果,因此1999年的《环境保护行政处罚办法》第2条把它们纳入行政处罚的范畴,是有理论基础的。

3. 没收环境违禁品进入环境行政责任领域

自《环境保护法(试行)》颁布以来的计划经济时代,由于所有制的单一和国家对国有企业管理的全面和直接性,立法授予环境行政机关和其他相关的行政部门以没收的行政处罚权的意义不是很大。随着多种所有制的并存和共同发展,随着国有企业投资权和所有权的分离,在一些情况下进一步强调行政处罚的严厉性,规定有关部门的没收权尤显必要。2000年的

《大气污染防治法》第 51 条规定:“违反本法第二十五条第二款或者第二十九条第一款的规定,在当地人民政府规定的期限届满后仍然继续燃用高污染燃料的,由所在地县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门责令拆除或者没收燃用高污染燃料的设施。”该法第 54 条还对生产、进口、销售含铅汽油及违法所得规定了没收的行政处罚措施。另外,在实施禁磷措施的辽宁、河北、山东沿海区域,违反规定生产、销售和使用的,工商、技术监督和环境保护行政主管部门依据地方法规的规定对含磷洗涤剂享有一定的没收权。

(三) 责任内容的发展

1. 限期治理的适用由点到面

根据我国现行的国家环境立法,限期治理的对象是点源。但是在地方保护主义盛行和地方环境行政执法功利化的今天,在实行环境保护的地方行政首长负责制的时代,有必要把限期治理的对象由点扩大到面,强调区域的限期治理责任,以促进地方严格点源环境行政执法工作。一些地方已经做了比较成功的尝试,如 1998 年的《广东省珠江三角洲水质保护条例》第 24 条第 2 款规定,边界断面水质超标的市、县在接到相关地区环境保护行政主管部门的报告后,必须在一个月内采取有效的防治措施,削减污染物的排放量。逾期不采取有效防治措施的,由其共同的上级人民政府责令限期治理。在责令限期治理已经行政责任化的大气污染防治领域,在责令限期治理行政责任已经成为具有普遍适用意义的行政责任地区,责令限期治理的适用对象由点到面是必然的。

2. 罚款处罚更加严厉

随着市场经济的发展,企业营利的能力在整体上得到显著的提高,因此为了增强罚款处罚的威慑力,有必要提高罚款的起点和幅度。以向海域排放禁止排放的污染物或者其他物质为例,按照 1990 年《中华人民共和国防治陆源污染物污染损害海洋环境管理条例》第 27 条的规定,“可并处一千元以上二万元以下的罚款,情节严重的,可处二万元以上十万元以下的罚款”;而按照 2000 年修订的《海洋环境保护法》第 73 条的规定,“处 3 万元以上 20 万元以下的罚款”。再如,将中华人民共和国境外废弃物运进中华人民共和国管辖海域倾倒的,2000 年修订的《海洋环境保护法》第 87 条规定,可处 10 万元以上 100 万元以下的罚款。

二、中国环境行政责任程序法制度的创新和完善及其理论阐释

(一) 下放部分严厉的行政责任决定权

《环境保护法》和各单行环境法律法规均规定责令限期治理、停业治理、关闭的权限在县级以上地方人民政府。1996 年的《国务院关于环境保护若干问题的决定》指出:“自本决定发布之日起,现有排污单位

超标排放污染物的,由县级以上人民政府或其委托的环境保护行政主管部门依法责令限期治理。”《国务院办公厅关于对外经济开放地区限期治理环境污染决定权限问题的复函》也作了同样的规定。可以看出,国家对责令限期治理权限的下放是认可的。在一些沿海经济发达的地区,小型企业的数量特别大,责令部分小型企业限期治理、停业治理、停业或关闭,对地方财政税收收入和经济、社会发展的影响不大,且能够满足人民群众不断增长的环境权益需求,加上地方政府的精力有限,因此地方环境保护行政主管部门往往被授予一定的责令限期治理、停业治理和关闭权。如 1999 年的《深圳经济特区污染物排放许可证管理办法》第 5 章(法律责任)第 30 条规定:“持证单位违反本办法第二十条第(二)项规定的,由环境保护部门责令限期治理……。”2001 年修订的《山东省环境保护条例》第 44 条规定:“排污者或者污染治理运营单位超标或者超总量排放污染物的,由县级以上人民政府或者其委托的环境保护行政主管部门依法责令限期治理。”1998 年的《广东省珠江三角洲水质保护条例》第 13 条第 2 款规定:“小型污染源的限期治理,由县级以上人民政府委托同级环境保护行政主管部门决定。”2000 年修正的《深圳经济特区环境保护条例》第 48 条第 1 款规定:“违反本条例第十三条的规定,未取得污染排放许可证和临时污染排放许可证排放污染物的,由环境保护行政主管部门责令停产或停业,并处二万元以上十万元以下罚款。”对于责令停业对全市人民生活或者社会、经济发展有重大影响的”,依据第 49 条的规定,“应报市政府批准”。此外,珠海市和其他地区也有类似的规定。

(二) 取消了环境行政机关的终局裁决权

行政终局裁决权的含义是,如果法律规定由行政机关最终裁决的事情,可以不进入司法程序。但是按照 WTO 司法审查规则的要求,任何机关的具体行政行为不能享有游离于司法审查之外的特权。基于此,加入 WTO 前后,我国对一些与环境保护有关的行政法律、法规和规章对照 WTO 的规则和我国的承诺进行了清理,如与环境保护有关的专利终局裁决权被修订后的专利法取消。1999 年《行政复议法》第 14 条规定“对国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府的具体行政行为不服的,向作出该具体行政行为的国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府申请复议。对行政复议决定不服的,可以向人民法院提起行政诉讼;也可以向国务院申请裁决,国务院依照本法的规定作出最终裁决。”然而,该规定在法律清理时没有被修正,以之为依据的 1999 年《环境保护行政处罚办法》第 1 条规定:“……依据《中华人民共和国行政处罚法》和有关法律、法规,制定本办法。”因此,这种或申请国务院作出终局裁决或提起环境行政诉讼的作法是与 WTO 司法审查规则相违背的,有必要作出修改。

(三) 增设了环境行政处罚的听证程序

西方发达国家和地区的环境行政执法经验表明,听证是保证行政处罚公正和透明的必需措施,是促进环境行政执法民主化的有效措施。我国于1996年在《行政处罚法》第5章第3节中引进了听证程序。1999年的《环境保护行政处罚办法》依据《行政处罚法》在第3章第3节对环境行政处罚听证程序的起始条件、听证的申请与受理、听证参加人的范围、听证的开展程序、听证结果的报告进行了周密的规定。

(四) 环境行政处理效力的调解处理化

从法理上讲,环境行政处理属于环境公力救济,不同于行政调解,当事人可以对处理决定提起行政诉讼,如土地权属纠纷的行政处理。但1991年6月30日国家环境保护局在《关于环保部门能否就污染赔偿处理决定申请人民法院强制执行问题的复函》中规定:“如果当事人一方或者双方对环保部门所作的处理决定不服,既不履行又不向人民法院起诉,环保部门不能向人民法院强制执行,而应明确告知当事人就原污染赔偿纠纷向人民法院提起诉讼。”全国人大法工委在1992年1月31日给国家环境保护局关于正确理解和执行《环境保护法》第41第2款的答复中进一步指出:“根据当事人的请求,对因环境污染损害引起的赔偿责任和赔偿金额的纠纷所作的处理,当事人不服的,可以向人民法院提起民事诉讼,但这是民事纠纷双方当事人之间的民事纠纷,不能以做出处理决定的环境保护行政主管部门为被告提起行政诉讼。”可以看出,在我国环境污染的行政处理不属于可以提起行政诉讼的事项。这是与法理相违背的。基于此,20世纪90年代中期以后颁布或修订的环境立法一般都把“环境行政处理”改为“环境行政调解处理”,《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第71条第2款的规定就是如此。有的环境单行法律和行政规章为了避免产生歧义,干脆就采用“行政调解”或“调解”的措辞,如2002年修订的《水法》规定:“……当事人不愿协商或者协商不成的,可以申请县级以上地方人民政府或者其授权的部门调解……。”

(五) 完善了环境行政处罚的配套执行制度

1. 代履行法律制度的完善

代履行法律制度的产生起始于1995年颁布的《固体废物污染环境防治法》,该法第46条规定:“产生危险废物的单位,……必须按照国家有关规定处置,不处置的,由所在地县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门责令限期改正;逾期不处置或者处置不符合国家有关规定的,由所在地县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门指定单位按照国家有关规定代为处置,处置费用由产生危险废物的单位承担。”1998年修订的《森林法》第39条第1和第2款规定,对于盗伐和滥伐林木的,由林业主管部门责令补种树木。第3款规定:“拒不补种树木或者补种不符合国家有关规定的,由林业主管部门代为补种,所需费用由违法者支付。”代履行制度的实质是用财产责

任来保证行为责任的实现,因而对于促进企业履行环境保护行为义务,积极承担环境行为责任有着积极的意义。

2. 责令停业或关闭责任配套制度的实施

一些国家的法律授权中央政府和地方政府在必要时,为保护和改善环境质量,使环境法律责任得以实现,可以采取包括以书面形式向任何个人、官员或机构发出有约束性的指令在内的所有相关措施。比如印度《环境保护法》规定这些指令包括供电、供水或其他生产资料和服务的停运或管制。该法还对对违反指令的行为规定了处罚措施。韩国1995年修订的《水环境保护法》第21条第2款规定,环境部长可根据总理令的规定请求各相关部门首长接到根据前款的禁止使用或关闭的命令而不履行的商业场所中止建设或水电供应,除特殊情况外,各有关部门应予以执行。我国的一些地方法规和行政规章也对此作了类似的规定。^[9]比如为确保按期实现国家确立的“一控双达标”目标,山西省人民政府发出《关于批转省环保局“一控双达标”攻坚行动反攻方案的通知》,该通知要求各级电力部门对政府或政府有关部门决定关停的企业,切断生产电源,不予供电,不发生生产许可证;对政府或各级环保部门决定关停、淘汰的企业,各级工商部门要吊销其营业执照。^[10]2000年6月28日上午,山西省闻喜县供电公司召开会议,宣布了《关于对主干分支线的油开关、隔离刀闸的管理规定》,当天下午,一农电站站长违反该规定,私自为已被政府关停并采取了停电措施的一金属镁厂恢复供电。闻喜县供电公司经过调查,做出了撤消其站长职务并予以除名的决定。^[11]可以看出,配套制度的实施,其目的是为了从多个方面来辅助环境行政机关追究违法企业应承担的环境行政责任。此外,对于限产治理的企业,也可以实施限制供应水、电和其他生产资料及服务的配套制度。

对于环境行政诉讼制度领域出现的一些新发展,限于篇幅和研究目的,本文不做评价和总结。

三、评价、总结与展望

从以上的分析可以看出,我国环境行政责任的发展呈现以下几个特点:其一,我国环境行政责任的创新和完善是与我国的经济水平相适应的,如责令限期治理决定权限的原则性与灵活性,禁磷措施的适时适地采取等。其二,国家与地方行政责任制度立法均有突破和发展,但从总体上看,无论是法律责任制度的创新,还是配套法律制度的建设,地方立法均走在国家立法的前面。如农业面源污染行政责任制度,禁磷责任制度,环境违禁品罚没制度进入环境行政责任领域,限期治理的适用由点到面,责令限期治理、停产治理、停业、关闭的权限下放等程序性立法的发展等。这是由地方立法的相对灵活性和国家立法的原

则性和相对稳定性决定的。其三,补救性的环境行政责任创设得到快速的发展,在1995年以后出现或修正的立法中,责令改正、责令限期改正、责令补办手续、责令重新安装使用、责令停止违法行为、责令采取补救措施等措施被广泛使用。这些行为责任的创设是与环境问题解决方法多样性相适应的。其四,环境行政处罚的严厉性得到加强,这主要表现在一些地方责令限期治理、停产治理、停业、关闭的权限下放、罚款起点和幅度的提高等方面。以罚款为例,虽然我国罚款的起点与幅度均小于法国和其他欧洲国家,如法国对自然人的处罚最高可达1500万欧元,对法人的最高处罚最高可以数以亿计,但是中国的经济发展水平现状不允许设立过高的罚款标准。从现实的角度看,我国现行环境责任立法的严厉程度既符合中国经济发展的国情,又与环境违法行为预防与治理的策略规律相一致。其五,环境公法法定义务合同化及由此产生的法定责任合同化的力度不够,主要表现在环境民事和行政合同责任立法的薄弱。这是由我国市场经济体制的不完善和行政执法方式未完全转变决定的。其六,环境行政责任的适事范围有待弥补和完善,如海洋生态行政管理体制及与之相关的行政法律责任追究机关问题,《海洋环境保护法》没有明确;属于海岸工程的浅海石油开发建设项目建成后污染损害海洋环境的行政责任问题,《海洋环境保护法》缺乏规定;对于没有履行环境影响评价手续擅自建成的建设项目,《建设项目环境管理条例》第25条没有规定相应的行政责任等。

总结有利于进一步的创新和完善,虽然我国环境行政责任制度的建设存在上述不足之处,但是只要我们找到这些不足赖以存在的经济、社会和法律原因,我们就可以对症下药,从根本上加以克服和逾越。从历史发展的角度看,法律制度的建设总是与时俱进的。因此,随着我国经济的发展和市场经济体制改革的不断深入,整合到经济发展进程中的环境保护法律责任制度建设将会得到不断的完善和创新。

参考文献:

- (1) 于安. 外商投资特许权项目协议(BOT)与行政合同法[M]. 北京:法律出版社,1998. 111 - 112.
- (2) 台湾研究基金会. 环境保护与产业政策[M]. 台北:前卫出版社,1994. 618.
- (3) 于安. 外商投资特许权项目协议(BOT)与行政合同法[M]. 北京:法律出版社,1998. 112.
- (4) 王保树. 经济法[C]. 北京:社会科学文献出版社,1999. 124 - 126.
- (5) 王保树. 经济法[C]. 北京:社会科学文献出版社,1999. 129.
- (6) 台湾研究基金会. 环境保护与产业政策[M]. 台北:前卫出版社,1994. 600.
- (7) 台湾研究基金会. 环境保护与产业政策[M]. 台北:前卫出版社,1994. 625 - 626.
- (8) 于安. 外商投资特许权项目协议(BOT)与行政合同法[M]. 北京:法律出版社,1998. 156.
- (9) 蔡守秋. 环境法教程[C]. 北京:法律出版社,199. 198.
- (10) 常纪文. 环境法律责任原理研究[M]. 长沙:湖南人民出版社,2001. 297
- (11) 常纪文. 环境法律责任原理研究[M]. 长沙:湖南人民出版社,2001. 297

On Innovation and Perfection of China's Environmental Administrative Liability System and Its Academic Commentary

CHANG Ji - wen

(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720)

Abstract: Along with increasing development of market economy and reformation of political and economical system, the important constituting factors of environmental administrative legal relation and its economic and social foundation have been distinctively changed. Environmental administrative liability system has been also innovated and perfected. In this article, the innovation and perfection of environmental administrative liability system have been concluded and commented on from the aspects of substantive legal provision and procedural legal provision.

Key words: environment; administrative liability; system; commentary

本文责任编辑:李郁平