

我国政府环境保护责任的发展与完善

闫胜利^{1 2}

(1.北京首创环境控股有限公司,北京 100010;2.辽宁大学 民生法治研究中心,辽宁 沈阳 110036)

摘要 政府环境保护责任是“责任政府”理念的体现与实践。我国政府环境保护责任的确立,经历了1979年《环境保护法(试行)》、1989年《环境保护法》和2014年《环境保护法》三个主要阶段,呈现不断发展完善的制度变迁过程。目前我国政府环境保护责任仍然存在诸多不足,包括政府环境保护责任的法律规定模糊、环境治理体系权责范围混乱、政府环境保护责任监管缺失、政府环保绩效考核机制不完备等。我国政府环境保护责任的进一步完善,需要完善政府环境保护责任规范体系、推进政府环境保护管理体制改革、强化政府环境保护责任履行监督、优化政府环境保护责任的配套制度。

关键词 政府环境保护责任 环境保护法 环境管理体制

中图分类号:D922.68

文献标识码:A

文章编号:1002-3240(2018)06-0105-07

一、政府环境保护责任的界定与基础

一般认为,政府责任是指政府能够积极地对社会民众的需求做出回应,并采取积极的措施,公正、有效率地实现公众的需求和利益。^[1]政府的环境保护责任,即政府在履行生态环境保护职责方面所应当承担的责任。政府环境保护责任可进一步区分为积极责任与消极责任。积极层面上的政府环境保护责任与政府在经济社会领域的定位直接相关,包括环境与发展相互协调、环境风险防范、促进公众环境参与、提供环境公共产品和服务等。而政府的消极环境保护责任,主要是指中央、地方政府不履行环境法律(包括《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》等)、环境法规及政策中对环境保护方面的义务而应该承担的不利的后果。目前我国政府承担的消极性环境保护责任主要体现为党政同责、行政问责等规则。

在我国,政府责任的内涵至少应该包括这样两个问题:一是政府环境治理权力的最初来源是公众的环境利益,公共权力的最终利益指向也是实现公众的环境利益;二是政府公共权力在运作过程中有可能偏离其预期目标。^[2]就政府环境保护责任而言,主要包括以下三个层面的内容:一是道德层面的责任。这种责任主要是一种内在的约束机制,是指政府在行使环境保护职责时所应承担的道德义务。比如树立道德楷模,引导公众爱护环境,倡导文明健康环保的生活生产方式,通过培训逐步提高人民的环保意识,树立道德对政府机构发展的重要性,特别是在完善政府的环境保护职责方面发挥其正面作用。二是政治层面的责任。这种责任主要是指中共中央和各级地方党委对于其管理的干部进行追究的一种政治责任。以《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》为例,该办法中规定的就是党政领导干部对生态环境保护的政治责任,而且实行党政同责原则,将负有领导责任的党委与政府相关人员纳入问责的范围,做到显性责任即时惩戒,隐性责任终身追究。三是法律层面的责任。蔡守秋教授分

收稿日期:2018-04-12

基金项目:国家社科基金项目《环境质量改善的国家义务及其法律制度体系研究》(16CFX052)

作者简介:闫胜利(1965-),河南省南阳市宛城区人,北京首创环境控股有限公司总法律顾问兼辽宁大学民生法治研究中心研究员,主要研究方向为环境治理及金融法治。

析了政府的第一性和第二性环境法律责任,他指出:“环境法律责任,就是指法律规定的政府在环境保护方面的义务和权力,此为政府第一性环境责任;政府因违反前述义务和权力的法律规定而承担的法律后果,此为政府第二性环境责任。”^[3]

政府承担环境保护责任、履行环境管理和生态保护的职责,是践行“责任政府”的重要体现,这构成了我国政府环境责任的理论基础。“从实质意义上说,一个政府只有其在能够保障社会利益,促进实现社会意志所提出的目的,即真正履行其责任时才是合乎理性、道理的,才是合法的。”^[4]责任政府是负责任的政府,在生态文明建设的进程中,要建立法治政府、服务型政府,其负责任的表现即是积极履行法律法规等规定的环境保护职责,承担失职后造成环境污染和生态破坏的不利后果。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中,对政府的职能和作用的规定中,增加了“环境保护”的表述。这表明政府不仅要在环境保护方面享有权力,更要承担责任,责任政府的理念得到了进一步体现。新修改的《环境保护法》也突出强调政府的环境保护责任、环境监管责任,进一步体现了责任政府理念。

二、政府环境保护责任的发展历程

我国立法中对于政府环境保护责任的确立,经历了1979年《环境保护法(试行)》、1989年《环境保护法》和2014年修订后的《环境保护法》三个主要阶段。总体上,对于政府环境保护责任的规定经历了由无到有的发展历程,责任的范围逐渐扩大,规定的内容也逐渐明确。

(一)1979年《环境保护法(试行)》对政府环境保护责任的规定

我国最早的环境立法是1979年由全国人大常委会审查通过的《环境保护法(试行)》,其中对于政府的环境责任的规定仅有一条:“国务院和所属部门、地方各级人民政府必须切实做好环境保护工作”。这条简单的规定,在当时的背景下,是存在着积极意义的。它明确了政府的环境保护责任,政府不仅应当抓好四个现代化建设,还应当承担环境保护工作,履行环境保护责任。同时该条规定为当时建立建制的环保部门提供了法律依据,也为政府的环境保护执法提供了法律依据。但当时地方政府还没有普遍建立起环境保护部门,缺乏承担环境保护工作的组织机构和载体,因此在该法中仅有一条原则性的规定,并没有进一步作出相应配套的可操作性强的规定。在实施过程中,一些地方政府认为加强环境保护会削弱政府的发展速度,因此对环境管理也持消极的态度,阻碍了政府环境责任的实现。

(二)1989年《环境保护法》对政府环境保护责任的规定

1989年12月26日,由第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过的《环境保护法》增加了对政府环境保护责任的规定,具体规定在第七、第十六以及第二十条。与1979年《环境保护法(试行)》相比,本次修法细化了政府的环境保护责任,并在农业环境的保护方面提出了更多的要求。因为当时农业问题比较突出,土壤的环境污染现象和水土流失等生态失调现象严重,所以在规定政府的环境保护责任时,重点加入了对农业环境的规定。1989年《环境保护法》实施以来,我国的环境保护法体系已经初步建立。但这部法律制定的背景是当时实行的有计划的商品经济,与后来建立的社会主义市场经济体制有很多不配套和不协调的地方,且单项立法不足以确保政府在进行环境规划和宏观决策时统筹环境和发展的关系^[5],致使在落实过程中结果并不理想。

(三)2014年修订后《环境保护法》对政府环境保护责任的规定

由于前述政府环境责任的诸多缺陷,造成一直以来我国环境保护领域政府失灵、环境法律失灵,环境保护成效不显^[6]。正因为此,“落实并强化政府环境责任”成为2014年《环境保护法》修订中的主要议题和突出特点之一。^[7]总体上看,新《环境保护法》将旧法中“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责”的规定从第三章“保护和改善环境”中的第十六条,调整为第一章“总则”的第六条第二款。将“政府为环境质量负责”调整到新修订的《环境保护法》的总则部分,可以突出强调政府在环境保护方面的职责,进而作为指导思想,贯穿于本次修订

该法第七条第二款规定:“县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门,对本辖区的环境保护工作实施统一监督管理”,第十六条规定“地方各级人民政府,应当对本辖区的环境质量负责,采取措施改善环境质量”,第二十条规定:“各级人民政府应当加强对农业环境的保护,防治土壤污染、水土流失等生态失调现象的发生和发展”。

的《环境保护法》整体之中。此外,在涉及政府环境保护责任方面,新修订的《环境保护法》由旧法的 12 条增加到 27 条,涉及环境保护的各个方面。在微观上,新修订的《环境保护法》新增或修改的 20 个条款中,涉及到 16 个方面的政府环境责任。具体参见下表:

表1 2014年修订后《环境保护法》中涉及的政府环境保护责任

序号	新增或修改条款	涉及的政府环境保护责任
1	第八条	加大财政投入,提高财政资金的使用效益
2	第九条第一款	加强环境保护宣传和普及工作
3	第十三条第一款	将环境保护工作纳入国民经济规划
4	第十三条第三款	批准并公布实施环保规划
5	第十八条	建立环境资源承载能力监测预警机制
6	第二十三条	支持环境污染企业的转产、搬迁、关闭
7	第二十六条	将环保目标完成情况纳入考核内容
8	第二十七条	接受人大监督
9	第二十八条第二款	环境质量未达标区域或流域的限期达标
10	第三十一条第二款	落实及合理使用生态保护补偿资金
11	第三十三条	农业与农村环境保护与污染防治
12	第三十七条	组织对生活废弃物的分类处置及回收利用
13	第四十条第二款	推广清洁能源的生产和使用
14	第四十四条第一款	重点污染物排放总量控制指标的下达与分解落实
15	第四十七条	突发环境事件的应对
16	第四十九条	农业与农村环境保护与污染防治
17	第五十条	农业与农村环境保护与污染防治
18	第五十一条	农业与农村环境保护与污染防治
19	第六十条	批准环保主管部门对严重超标或超总量排放单位的责令停业或关闭申请
20	第六十七条	对下级政府及其有关部门环保工作的监督

(四)其他相关环境立法对政府环境保护责任的规定

除了以上的环境保护法,在其他环境相关的单行法中也有对政府环境保护责任的规定,以大气领域和水领域为例,2015年修订的《大气污染防治法》对于地方政府环境保护的职责规定主要有:加大财政支出,将大气污染防治工作纳入社会发展规划,对本行政区域内的大气污染质量负责,制定相关规划控制污染物排放。此外,在2017年最新修订的《水污染防治法》中,增加了关于地方政府在治理水污染方面的“河长制”规定,并规定了地方政府在水污染方面的环境质量目标责任制、政府的水质量报告制度以及公开制度。“河长制”进一步强化了地方政府在水环境保护上的职责,明确了政府负责人作为“河长”要对本行政区域内的水环境质量负总责,是单行环境立法对政府环境保护责任的新突破。

三、政府环境保护责任的问题

从我国环境保护法的相关立法实践中可以看到,对于政府环境保护责任的规定从无到有,从原则性概括到详细规定,经历了一个逐渐明确的过程。但根据对我国的实施现状考察,政府在履行环境保护职责时还是存在着

该法第五条规定:“省、市、县、乡建立河长制,分级分段组织领导本行政区域内江河、湖泊的水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等工作”。

不尽人意之处。针对其中存在的问题进行如下的梳理与分析。

(一)政府环境保护责任的规定模糊

在我国现行《环境保护法》中,对于环境保护责任的主体多定义为环境保护主管部门,对于政府的责任也只是原则性的规定为“地方各级人民政府对本行政区域内的环境质量负责”,这一规定虽然是强调了政府的环境责任,但作为具有部门行政法性的立法的原则性规定,不足以创设由政府承担的不利后果责任,从而也就没有解决一些深层次的问题,即提供要求政府承担不利后果责任的尺度、程序等。^[8]在相关配套制度上,也没有明晰地方各级政府环境保护责任的主要内容。因此在关于地方政府责任的规定方面,过于原则性和简略性,操作性也不是很强,无法明晰政府的环境法律责任。目前,在我国污染治理和生态维护责任的相关制度中,关于责任主体和职责的构建主要是以各种政策作为基础,不具有法律的权威性,缺乏明确的立法作支撑。政策的实时性和灵活性可以保障政府环境保护责任制度能很快在国内施行,但其具有的不稳定性和非强制性会在一定程度上影响政策的充分发挥,使其得不到最严格的执行。法律规定的模糊性,将在很大程度上阻碍政府环境保护职能的充分发挥,而导致环境治理出现无主管理、一拖再拖、久治不愈的情况。

(二)环境治理体系权责范围混乱

目前我国很多与环境相关的单行立法中都规定了环境保护责任的主体和范围,但存在着治理权力和治理责任范围混乱的现象,有一种典型的表现即为职责同构。有学者指出,中国政府在纵向上的职责划分很不明确,其基本特征是“职责同构”,也即在政府间关系中,不同层级的政府在纵向职责和机构设置上高度统一。^[9]环境法领域之中,在政府环保职能的设置上,环境保护责任的分配严重失衡。地方政府环境保护责任体系中各主体权责配置不科学不协调,致使地方政府的环境治理能力下降。以市级环境保护主管部门为例,市环保局的主要职责是:作为市政府综合管理环境保护的职能部门,依照有关法律、法规、政策,对全市环境保护工作实施统一监督管理。而依据我国现行《环境保护法》中对于政府环境保护责任的规定:“地方各级人民政府应当对本行政区域内的环境质量负责”、“县级以上地方人民政府有关部门,对资源保护和污染防治等环境保护工作实施监督管理”,真正实施监督管理权力的是政府有关部门还是政府本身,就出现了环境治理体系权责范围混乱的问题。

(三)政府环境保护责任监管缺失

有效的监管是保障责任得以履行的重要手段。由谁来监督政府的环境保护责任,在我国当前的法律规范层面一直处于缺失地位。有权必有责,用权受监督。在我国相关的环境立法中,大多规定的是政府来监管企业、政府监管环境保护主管部门。环境保护法规定县级以上人民政府对环境保护工作实施监督规定,却并未规定政府不履职或者环境失职的情况出现后,应当如何承担其不利后果,由哪个部门来进行监管,以及这种监管体系如何建立。这将会导致地方政府的监管出现缺失,地方政府滥用环境监管权力,或者不充分的尽到环境保护责任的现象。监管体系缺失的直接后果就是政府的环境保护责任无人监督,落实不力。在实践中很多政府对于环境保护工作也时常流于形式,有些基层政府甚至还存在环保懒政、惰政的情况。因此加强对政府环境保护工作的监管,是目前落实地方环境政府环境保护责任较为突出的一个方面。

(四)政府环保绩效考核机制不完备

当前我国大部分地区已经将政府生态环境保护和环境治理纳入到政府的绩效考核制度之内,但不可否认的是,目前我国很多地方依然是将GDP作为政绩考核的一个重要目标,政绩考核机制依然是以经济发展总量作为一个主要任务和导向。在我国2014年修改的《环境保护法》中,对于考核评价制度的规定进一步明确,县级以上人民政府应当将环境保护目标完成情况纳入考核内容,作为对其考核评价的重要依据。但立法者在制定该条款时专门提出,该项制度在当前仍具有比较强的政策性,与干部考核等人事制度密切相关,其实际运行效果有赖于各级党委政府的决心、力度,有赖于目标、措施、考核评价指标的科学性。^[10]针对此条概括性、原则性的规定,我们应当思考的是:关于地方政府环保绩效考核机制,应当如何展开?又或者是该考核机制应当如何落实?从实践中看,作为一项能够积极促进政府环境保护责任的激励机制,目前政府环保目标责任制与考核评价制度的实施较多的受到了外在的社会压力和体制内政治因素的影响,在信息公开上也存在较大不足。概言之,环境保护绩效考核机制

例如:国务院《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》、《关于实行最严格水资源管理制度的意见》、《大气污染防治行动计划》等。

有待于进一步完善, 落实力度也有待于进一步加强。

四、我国政府环境保护责任的完善

鉴于目前《环境保护法》等立法规定中对于政府环境保护责任存在的权责不明、规定模糊等问题, 在今后的立法中亟待得到确认和完善。对于政府环境保护责任的绩效考核机制不完备以及监管缺失, 则应当强化政府环境保护责任履行的监督。同时, 要完善政府的环境保护责任, 还要从优化政府履行责任的配套制度以及推进政府环境保护管理体制变革等方面来进行。

(一) 完善政府环境保护责任规范体系

我国《环境保护法》以及相关单行法对政府环境保护责任的规定过于原则。因此要完善环境立法规定, 细化环境法律责任, 并从制度上加大对环境违法行为的惩处力度, 改变法律处罚偏软的状况。具体而言:

1. 完善现有责任立法规定。现行 2014 年《环境保护法》与 1989 年《环境保护法》相比, 其对政府的环境行为作出了很多修改和补充, 前文已经有详细的论述, 在此不再赘述。但是, 在对新修订的《环境保护法》进行肯定的同时, 还要认识到其依然存在一些问题。首先, 新修订的《环境保护法》所作出的规定还尚未深入人心, 在落实上依然存在不足。其次, 目前环境违法的成本依然比较低, 造成违法者宁愿接受处罚也要违法的情况, 无法从根本上落实政府的环境保护责任。因此针对这种情况, 在完善《环境保护法》中处罚规定时, 应当加大对环境违法行为的处罚力度, 提高污染者环境违法的成本。政府及其工作部门在对环境污染行为进行处罚时, 应当严格执法, 做到发现一起处理一起, 让违法者不敢违法。

在强化新《环境保护法》作为环境保护基本法的前提下, 也要推进其他环境单行法的修订, 以适应社会中出现的新情况。在强化政府以及环保主管部门权威的同时, 又要对其他相关的单行立法及时作出调整和完善, 以消除法律文本层面的冲突。《水污染防治法》《大气污染防治法》等相关的单行立法需要加大修改力度, 针对现实情况及时做出更新修改。

2. 加强环境保护地方立法。在完善国家立法同时, 需要发挥地方环境立法的积极作用, 推动形成政府环境保护责任的合力。国外环境立法的经验表明, 针对区域性生态破坏和小范围内的环境污染问题, 可通过地方性立法来发挥作用。^[11]我国在 2015 年 3 月已经修改了《立法法》, 地方立法权扩大到所有设区的市, 因此可充分发挥设区的市以上地方立法的优势, 根据本区域情况和实际需要, 因地制宜, 在环境保护领域进行立法, 更科学的规定政府的环境保护责任, 以督促地方政府及时解决出现的地方局部生态问题。加强在环境保护领域的地方立法, 进一步强化政府地方政府的的环境保护职责, 要发挥政府在环境治理中的主导作用, 合理划分中央和地方环境保护事权和支出责任。将生态文明体制改革中的“环保督察”“一岗双责”“党政同责”等对政府责任的要求上升为法律规则。在对地方性法律进行规定时, 可通过设置惩罚性措施来提高对政府履职的激励和约束, 在政府环境监管失职, 导致环境质量下降时, 应该承担怎样的责任, 以及如何进行追责, 都可尝试通过地方立法的规定, 来加强政府环境保护责任履行的力度。

(二) 推进政府环境保护管理体制变革

在当前生态文明体制改革的大背景下, 环境法也需要进行相应的调整, 适应我国生态文明建设的最新趋势^[12], 推进政府环境保护责任的实现。一方面, 需要通过制度创新, 将环境保护责任落实到地方政府主要领导人之上。我国水污染防治法目前已经确立“河长制”, 建立省市县乡四级河长制, 未达到水环境质量改善目标的地方制定限期达标规划, 向社会进行公开。该制度通过确立政府负责人的水环境保护责任制度, 推动了区域内的水污染治理, 提供了一个有益的经验。另一方面, 要更加准确界定政府环境保护职责。政府环境保护责任涉及的主体较多, 除各级地方政府对本区域内的环境负总责, 环保部门发挥主导作用外, 与其他部门还存在一定的责任重合。因此有必要终结责任主体模棱两可的情况, 对环境保护责任的主体加以明确。根据对我国环境现状的分析, 以及对国外的环境治理的对比研究, 都将环境责任的主要主体指向政府。要把政府作为环境保护的第一责任人, 确立中央与地方的环境分级管理, 严格界定中央和地方政府环境保护责任的范围。

在明确政府作为环境保护的责任主体外, 还应当对责任主体的职责予以明晰。各级政府及主要负责人的

具体职责的进一步划分,环境行政权力的界限,环境义务的执行,这些责任范围也必须得到明确。对此,建议各级地方政府研究制定符合本区域实际情况的环境保护“权力清单”和“责任清单”,以明晰各级地方政府的环境保护职责。另外要在发挥政府环保部门主导作用的基础上,处理好与其他相关环境责任主体之间的关系,并建立跨区域、跨流域的环境保护机制,落实跨区域、跨流域政府环境保护职责。

(三)强化政府环境保护责任履行监督

要强化政府的环境责任,离不开对责任履行的有效监督与问责。在生态文明体制改革背景下,更强调对环境权力进行监督。具体而言:

1.建立健全国家环境执法督察制度。环境督察制度是为了实现对环境保护领域“党政同责”的监督。环保部传统上所设立的督查中心仅为事业单位并不是正式机构,和地方政府也没有直接行政隶属关系,也没有独立的执法权限,制约了监督职能的发挥。为健全国家环境执法督察制度,需要予以一定的组织改革,改变环保督查中心“一事一委托”的局限,赋予其相应的监督检查权力,包括检查权、调查权、协调处置权、信息共享权、整改建议权、问责建议权等。

2.健全政府环境责任的问责追责。有权必有责,有责必追究。现阶段我国的环境问责制主体单一,大多为行政机关。在很多情况下,问责也是流于形式,只能治标不能治本。要解决这一问题,就必须健全当前我国的环境问责机制,成立专门的环境问责机构。目前我国对政府的环保督查还是由中央环境保护督察组来进行,问责也是由督察组发现问题后移交本区域的省政府来进行通报和处理。建议在本行政区域内设立专门的问责机构,实现与中央环保督察组的交接,发现问题后直接交由专门问责机构处理。另外要规范政府的环境问责程序,严格执行问责。此外,要实行多元化的问责机制。新闻媒体对于环境事件的跟踪报道,产生的社会效应和舆论压力可以敦促政府等环境机关履行环保职责。公众也可通过环境知情权和环境参与权的行使,对政府的环境履职情况进行问责。

3.完善政府环境履职信息公开。公开是对权力最好的监督。因此,要对政府的环境权力进行规范,公开就是对其最好的监督方式。要完善政府信息公开的相关规定,从环境信息公开的范围和方式来进一步加强对政府环境履职的监督,建议补充规定,政府应当及时主动公开环境保护方面的履职信息,供大众查阅,媒体监督。公开的环境信息包括两方面的内容,一方面,政府要积极主动地公开与环境有关的信息并给予解释说明,另一方面,公众要发挥参与环境保护的积极性和主动性,对政府公开的环境信息进行跟踪。在现代技术条件下,还应当不断完善政府环境信息公开的方式,实现环境信息共享。除了政府环境公报和新闻媒体公开,还可以增加公开方式的多样性,如政府门户网站的资讯公开、微信公众号推送等,也可通过手机APP查询政府环境保护履职信息等。

4.推进政府环境行政公益诉讼。司法监督是解决政府环境责任追究机制不力的重要途径。在我国现行的司法体制背景下,要完善环境行政公益诉讼制度。我国现有行政公益诉讼制度规定在2017年最新修订的《行政诉讼法》之中。环境行政公益诉讼是外部救济的一种方式,可以对政府及其部门管理环境的工作进行有效的监督。环境行政公益诉讼制度目前我国已经初步建立,检察院也被授予提起行政公益诉讼的权力。如果政府不履行或不完全履行其环境保护职责,检察机关可以先向政府提出检察意见,来督促其履行,政府仍不履行时,可向法院提起环境行政公益诉讼。该制度在前期的试点过程中,已经起到了良好的社会效应,对于行政机关特别是政府及其环境主管部门维护生态环境和资源保护方面发挥了重要的作用。但该制度目前还不成熟,且供给不足,还存在着与其他法律相衔接的问题。因此,要完善环境行政公益诉讼制度,强化政府环境保护责任的司法监督。就对政府的环境保护履职情况审查标准来看,应当扩大审查标准。就诉前提出检察建议来说,应当完善建议内容,载明公共利益受损害的状况,同时要做好诉前程序与诉中程序的衔接^[13]。为了保障环境公共利益,落实政府相应的环境环境保护责任,应当充分发挥环境公益诉讼的审判监督职能,完善环

2017年修改后《行政诉讼法》第25条第4款明确规定:“人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的,应当向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的,人民检察院依法向人民法院提起诉讼。”

境行政公益诉讼制度。

(四)优化政府环境保护责任的配套制度

1.改革政府的环保绩效考核制度。针对绩效考核重经济轻环保的问题,可在考核过程中降低GDP在政府绩效考核中的比重。绩效考核是检验政府治理能力的重要方式,在生态文明体制改革背景下,不能仅仅抓住经济发展这一指标,将其作为地方政府政治合法性主要来源,还应加入生态指标,将环境生态保护作为同等重要的事项列入绩效考核。因此要求政府在制定经济发展规划时,不仅仅要考虑到生态资源的保护,还要确保将环境保护优先作为基本原则。在进行政绩考核时,加大环境治理的决心,将保护环境措施得力的领导优先考核。例如,南宁市政府制定的《领导干部环境保护工作实绩考核暂行办法》中明确规定:实行环境保护工作实绩考核实行年度考核,把履行环保法律职责情况作为领导干部任用考核和年度干部述职的重要内容。

2.建立科学的环保资金运行机制。政府环境保护责任能否得到有效履行,还有一个重要的制约因素是资金保障。这也为2014年《环境保护法》修改之后的实施情况加以佐证。^[14]从治理环境污染的资金方面来说,在我国因为环境是作为“公共物品”存在的,这意味着地方大量的污染治理需要由当地政府来“买单”。目前我国在环保方面的治理资金大多也是来源于地方政府财政拨款,这就造成环保部门对地方政府的依附性很强,也是地方保护问题产生的重要原因。因此要建立科学的环保资金运行机制。从来源上说,国家要继续加大环保投入,要保证地方环境治理有稳定的资金来源,设立财政税收中有专门的环境保护的专项资金。从支出上说,要构建有效的环境保护支出机制,设定合理科学的环保预算支出规模,维持环保预算支出结构的平衡。政府要对环保资金的运行起到监管的作用,并对需要跨区域治理环境污染的情况合理调配资金。

参考文献

- [1] (美)格罗弗·斯塔林,陈宪.公共部门管理[M].上海译文出版社,2003.145.
- [2] 阳东辰.公共性控制:政府环境保护责任的省察与实现路径[J].现代法学,2011(2):73.
- [3] 蔡守秋.论政府责任的缺陷和健全[J].河北法学,2008(3):19.
- [4] 张成福.责任政府论[J].中国人民大学学报,2000(2):75.
- [5] 汪劲.环保法治三十年,我们成功了吗[M].北京大学出版社,2011.11.
- [6] 吕忠梅.监管环境监管者:立法缺失及制度构建[J].法商研究,2009(5):139-145.
- [7] 陈海嵩.新《环境保护法》中政府环境责任的实施路径[J].社会科学家,2017(8):14.
- [8] 张红杰,徐祥民,凌欣.政府环境保护责任论纲[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2017(3):25.
- [9] 朱光磊.要有清晰的“政府职责配置表”[N].北京日报,2015-01-26(18).
- [10] 信春鹰.中华人民共和国环境保护法释义[M].法律出版社,2014.93.
- [11] 李挚萍.地方环境立法发展走向分析[J].地方立法研究,2017(2):8.
- [12] 陈海嵩.生态文明体制改革的环境法思考[J].中国地质大学学报(社会科学版),2018(2):65.
- [13] 王万华.完善检察机关提起行政公益诉讼制度的若干问题[J].法学杂志,2018(1):106-107.
- [14] 王灿发.新《环境保护法》实施情况评估报告[M].中国政法大学出版社,2016.2.

[责任编辑:周玉林]