

浅析环境法中行政机关责任的实施路径

刘启德

青海师范大学, 中国·青海 西宁 810001

摘要: 论文深入探讨了环境法框架下行政机关所承担的责任体系, 从理论基础出发, 详细阐述了行政机关在环境保护、污染防治、生态修复及可持续发展等方面的具体职责。通过国内外相关法律法规的比较研究, 结合中国环境保护存在的问题, 分析了行政机关的立法责任、健全环境保护监督体系及责任追究机制, 旨在为推动构建更加完善的环境治理体系提供理论支撑与实践指导。

关键词: 环境法; 行政机关责任; 环境保护; 立法完善

Analysis of the Implementation Path of Administrative Responsibility in Environmental Law

Qide Liu

Qinghai Normal University, Xining, Qinghai, 810001, China

Abstract: This paper deeply discusses the responsibility system of administrative organs under the framework of environmental law, and elaborates the specific responsibilities of administrative organs in environmental protection, pollution prevention and control, ecological restoration and sustainable development from the theoretical basis. Through the comparative study of relevant laws and regulations at home and abroad, combined with the existing problems in China's environmental protection, this paper analyzes the legislative responsibility of administrative organs, improves the environmental protection supervision system and responsibility investigation mechanism, aiming at providing theoretical support and practical guidance for promoting the construction of a more perfect environmental governance system.

Keywords: environmental law; the responsibility of the administrative organ; environmental protection; legislative perfection

1 引言

随着工业化和城市化的加速推进, 全球环境问题日益严峻, 成为制约经济社会可持续发展的重大瓶颈。在这一背景下, 行政机关作为公共权力的代表和社会管理的主体, 其在环境治理中的角色与责任愈发凸显。环境法作为保护环境、促进可持续发展的重要法律工具, 明确界定了行政机关在环境保护方面的责任与义务。论文旨在全面梳理和分析环境法中行政机关责任的内容、实践及挑战, 为提升行政机关环境治理效能提供参考。

2 环境法中的行政机关责任理论基础

2.1 行政机关责任的概念界定

行政机关责任随着市场经济和全球化的深入, 在更广泛的领域逐渐突显其不可替代的作用, 进而成为现代社会治理最主要的价值追求, 行政机关的定位和价值功能决定了其责任领域的多元性, 在社会政治、经济、文化等各个领域发挥着重要的作用, 在环境领域也不例外。行政机关作为公共利益的维护者和社会管理者, 承担着保障公民环境权的责任。在环境法语境下, 行政机关责任是指行政机关依法应当履行的环境保护职责和因未履行或不当履行职责而应承担的法律后果。

2.2 理论基础支撑

2.2.1 公共信托管理

该理论认为, 环境资源是全体国民的共同财产, 行政机关作为受托人, 有责任为全体国民管理和保护这些财产。因此, 行政机关在环境治理中应承担起保护公共环境资源的责任。

2.2.2 责任行政机关理论

根据行政机关职责本位理论, 在行政机关的责任和权力关系中, 行政机关责任是第一性的, 是首要的, 权力来源于其本身的责任并保障责任的实际有效的履行。环境法语境下的行政机关, 根本上应是指行政机关责任, 以行政机关责任本位基础上研究行政机关承担的环境责任, 这样才有意义, 才能有效发挥行政机关的环境治理功能。

3 环境法中行政机关责任的具体内容

3.1 立法责任

①行政机关在环境立法方面承担着制定和完善环境保护法律法规的责任。这包括制定环境保护的基本原则、政策目标和具体措施。

②建立环境保护的法律体系。

③制定和实施环境保护标准、规划和计划等。同时, 行政机关还需对环境法律法规的执行情况进行监督和评估, 确保其得到有效实施。

3.2 行政管理责任

行政机关在环境行政管理方面承担着多项职责。第一, 行政机关需制定科学合理的环境保护规划和政策, 引导经济社会发展与环境保护相协调。第二, 行政机关需加大环境监管和执法力度, 对污染源进行有效控制和管理, 严厉打击环境违法行为。

3.3 财政与资源配置责任

行政机关在环境保护中需承担财政投入和资源配置的责任。行政机关应加大对环境保护的投入力度, 为环保项目提供必要的资金保障和技术支持。同时, 行政机关还需优化资源配置结构, 促进资源的高效利用和循环利用。在生态修复和环境保护方面, 行政机关应发挥主导作用, 推动相关项目的实施和落地。

3.4 信息公开与公众参与责任

行政机关在环境信息公开和公众参与方面承担着重要责任。行政机关应建立健全环境信息公开制度, 及时、准确地向公众发布环境信息, 保障公众的知情权、参与权和监督权。

4 国内外环境法中行政机关责任实践比较

4.1 国际视角

在国际上, 许多国家和地区都建立了较为完善的环境法律体系, 并明确了行政机关在环境保护中的责任。例如, 欧洲多国通过立法明确了行政机关在环境保护中的职责和权力边界; 美国则建立了严格的环境监管体系和责任追究机制; 日本则注重通过技术创新和公众参与来推动环境保护工作。这些国家和地区的实践经验为中国提供了有益的借鉴和启示。

4.2 中国实践

中国自改革开放以来高度重视环境保护工作, 并不断完善环境法律体系。近年来, 中国行政机关在环境保护方面取得了显著成效, 但仍存在一些问题和挑战。例如, 环境法律法规体系尚需进一步完善; 环境监管和执法力度有待加强; 公众参与机制尚不健全等。针对这些问题和挑战, 中国行政机关正在积极采取措施加以改进和完善。

5 环境法中行政机关责任面临的挑战

当前, 行政机关在履行环境责任过程中面临着多方面的挑战。一是经济发展与环境保护之间的矛盾依然突出, 主要表现为经济发展需要大量自然资源, 如能源、水、土地、矿产等。“由于行政机关垄断性的存在、环境要素的不确定性与信息的不完全、不对称等制约, 行政机关在提供公共产品的过程中其能力要么过剩要么不足, 看似强大但在解决实际问题上又非常脆弱。”随着中国经济总量的不断增长, 对资源的需求也在持续增加。这导致了对自然资源的过度开采和不合理利用, 进而加剧了资源枯竭的风险。导致该问题的原因主要体现在以下方面。

5.1 政策法规不健全

当前, “立法维度上的行政机关环境责任缺位, 主要是指中国环境法律缺乏对行政机关环境责任的全面而系统的规定, 从而导致行政机关承担环境责任的法律依据不充分。”中国现行的环境保护法律法规存在不健全, 执行力度低、可操作性较差的问题。同时, 对于一些违法企业的惩处力度不够, 犯罪成本较低。也由于环境保护部门缺乏法律上的强制执行权, 故严重影响了部门的行政执法效果。

5.2 监管力度不足

尽管中国环境基本法、环境单行法以及地方环境立法中都规定了行政机关环境质量责任, 但问题是, 这些规定大多还过于笼统, 难以操作, 且缺乏明确责任后果。在现行经济发展的过程中, 区域经济受到地方保护主义的影响, 使得环境执法受到诸多阻碍, 执法不严、违法不究、有法不依的情况比比皆是, 而且在一些个别地区还存在监管力度不足的现象。

5.3 执法监督实效性差

内部监督机制不够健全, 社会及舆论监督的落实也不到位, 导致环境监管的效力大打折扣。

5.4 部门间沟通不畅

环保部门与其他相关部门(如公安、综合执法等)之间的沟通、协作较少, 存在信息孤岛现象, 影响了环境监管的整体效果。

6 强化行政机关责任的实施路径

6.1 完善环境立法工作具有深远而重要的意义

它直接关系到环境保护的成效、生态平衡的维护、社会经济的可持续发展以及公众健康与安全的保障, “地方行政机关要对本行政区的环境质量负责, 必须解决如何保护在空间范围上超越本行政区的环境的问题”。完善环境立法工作主要体现于以下方面。

6.1.1 加强环境立法工作

在行政机关环境责任法律化的基础上, 要考虑已经制定的与环境有关的法律自身的完整性、有效性与正当性。加强环境立法工作是推动生态文明建设、实现经济社会可持续发展的重要保障。对现有的环境保护法律法规进行修订和完善, 确保其与新时代生态文明建设的要求相适应。

6.1.2 提高立法质量

科学立法, 在立法过程中, 要坚持科学立法、民主立法、依法立法, 广泛听取各方面的意见和建议, 确保环境立法符合客观实际和人民群众的根本利益。落实细化条款, 在设计环境法律法规中有较多层次规定导致适用模糊的条款, 要予以细化, 明确相关主体的责任和义务, 提高法律法规的可操作性和执行力。

6.1.3 强化环境法律法规的实施

强化环境法律法规的实施对于环境保护、促进环境可持续发展等方面具有深远的意义, 使得保护环境与生态平

衡、维护生态平衡、促进可持续发展、保障资源合理利用的各项措施并举。

6.1.4 推动环境立法创新，编纂法典

借鉴国际先进经验，稳步推进生态环境法典的编纂工作，这将有助于提升中国环境法律制度的系统性和协同性。同时，应进行创新制度，在立法过程中，要注重创新制度设计，探索建立符合中国国情的环境保护制度。例如，可以建立生态环境损害赔偿制度、排污许可制度等，以强化企业的环保责任和义务。

6.2 加强环境保护监督

加强环境法律法规监督的意义在于确保环境法律法规得到有效执行，促进环境保护目标的实现，以及维护公共利益和社会可持续发展具有重要意义。具体来说，可以采取下列措施。

6.2.1 构建合理的监督体系

增加监督机构与人员，坚持内部监督与外部监督并举，国家有关部门应给予环境执法部门相应的支持，增加生态保护监督机构并赋予相应的管理能力，使得环境监督从组织机构上符合环境监督的客观需要，从监督力度上满足环境日益发展的需求，确保环境监督的全面性和有效性。因此，唯有建立一整套完善的法律体系，使企业生产受到法律的制约，以保证中国环境不受破坏，这是目前亟待解决的问题。

提升监督能力，组织环境监督的学习培训，提升环保监督工作的科学化、合理化水平。同时，抓住领导干部这个关键少数，对各级领导也要加强学习培训，领导环境监督工作的及时、有效展开。

6.2.2 加强环保实绩考核与责任落实

建立健全环境考核体系，对于资源消耗、环境破坏等与生态环境保护相关的指标纳入各有关部门及领导干部的政绩综合考核评价体系，各级组织认真落实生态环境保护监督责任，切实履行好环境监督义务。

6.2.3 多项监督形式并举

强化执法监督：加大对环境违法行为的查处力度，确保生态环境法律法规得到有效执行。建立健全生态环境执法与刑事司法衔接机制，形成打击环境犯罪的合力。

推进公益诉讼：检察机关应充分发挥公益诉讼职能，对破坏生态环境和资源保护的行为提起公益诉讼，维护国家利益和社会公共利益。

鼓励公众参与：拓宽公众参与渠道，建立健全公众参与机制。鼓励公众举报环境违法行为，参与环境监督活动，形成全社会共治的良好氛围。

6.3 提高环境执法监督的实效性

提高环境执法监督的实效性是确保环境保护法律法规得到有效执行、维护生态环境质量的关键，也是环境保护的关键所在。以下是一些建议，旨在增强环境执法监督的实效性。

6.3.1 加强执法队伍建设

提高环境执法人员的专业素质和业务能力，通过定期培训、考核等方式，确保他们熟悉法律法规，掌握先进的执法技术和方法。

强化执法队伍的纪律性和廉洁性建设，树立公正、严明、高效的执法形象。

6.3.2 优化执法机制

建立健全跨部门、跨区域的环境执法协作机制，形成合力，共同应对复杂环境问题。

实施网格化环境监管，将监管责任细化到具体网格、具体人员，实现环境监管全覆盖、无死角。加强监督与评估建立完善的环境执法监督评估体系，定期对执法工作进行评估，总结经验教训，及时改进工作，强化对环境执法人员的监督，防止权力滥用和腐败现象的发生。

6.4 加强各环保部门间的协作

环保部门是环境执法的主体，加强环保部门之间的协作是提升环境保护工作效率和效果的有力抓手，对于推进生态保护、清洁环境、资源环境的可持续发展具有十分重要的意义。

成立联合工作小组或领导小组，借鉴高位推动的经验，可以成立跨部门的生态文明建设领导小组或环境保护委员会，由地方党委行政机关的主要领导担任机构负责人，统筹协调各环保部门的行动。同时，强化各部门之间信息共享与交流，建立信息共享平台，依托地方行政机关政务局域网和环保部门的信息办公网，建立跨部门的信息交流平台，实现审批与执法信息、基础工作信息和数据库信息的共享。

7 结语

中国环境法治行政机关的建设在理想和现实之间存在着很大的距离，这种距离集中地体现为现今法律规制下的宏观环境和生态环境质量改善的目标仍未能达到理想的发展水平，很大程度上归因于“行政机关失灵”的状况，这种在环境治理中不履行环境责任以及履行责任不到位的行政机关失灵源于环境法律缺乏具体性、有效性以及执法的不到位。在法治轨道上推进国家治理能力与治理体系现代化，要做到以法律为切入点，健全、落实行政机关责任为重点，不断提高行政机关环境责任的可执行性，从而实现行政机关环境责任的体系化和法治化。

参考文献：

- [1] 朱艳丽.论环境治理中的行政机关责任[J].西安交通大学学报(社会科学版),2017,37(3):51-56.
- [2] 张东山.行政机关在污染转移中的环境责任研究[J].安徽农业科学,2009,37(22):10752-10755.
- [3] 吕霞.我国《环境保护法》中的行政机关环境质量责任及其强化[J].法学论坛,2020,35(5):38-45.
- [4] 朱艳丽.西部环境治理中行政机关责任的法律规制[J].甘肃社会科学,2017(6):155-159.