

政府环境法律责任的反思与重构

姜 渊

摘 要:《环境保护法》与环境保护法学者往往将政府环境法律责任理解为“提升环境质量”的责任目标以及实现这一目标的具体责任。然而,《环境保护法》设置的监管责任与行为责任并不能确保责任目标的必然实现。这是因为监管责任要求政府为监管效果负责,行为责任要求政府为实施行为负责,只有要求政府为目标实现而负责的目标责任才可能与责任目标相契合。为了实现这一契合,《环境保护法》应当以环境质量标准的形式为政府设置基于环境保护需要考量的环境质量目标责任。在路径上,《环境保护法》应注重提升环境质量标准的法律地位,探寻与保证环境质量的科学性与系统性,并以环境质量目标的方式赋予政府目标责任,最终解决政府环境法律责任问题。

关键词: 环境法律责任; 监管责任; 行为责任; 环境质量目标责任

中图分类号: D902 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2020)02-0033-08

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2020.02.004

一、问题的提出

党的十九届四中全会明确提出“坚持和完善生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生”,并着重强调要“严明生态环境保护责任制度”。在生态环境保护责任制度中,政府于其中发挥主导作用既是新时代中国特色社会主义的应有之义^[1],也是中国环境法治“政党—国家—社会”关系中承上启下的关键一环^[2]。欲使政府主导作用得以充分发挥,不仅需要政府权力的科学行使,更离不开法律与环境保护双重维度下政府责任的充分践行^[3]。然而,政府环境法律责任的践行现状并不乐观,并引发环境行政效率低下与环境保护法律规制失灵^[4]的问题。因此,如何让政府切实承担起环境法律责任,成为世人关注的焦点,亦引发各界的广泛讨论。

围绕政府环境法律责任,法学界已然进行了多番深入的研究:在理论蕴涵这一层面,分析了政府环境法律责任独特的内涵特征与丰富的价值指涉^[5];在法律主体这一层面,提出了以环境保护部门为核心的单中心模式应当向政府各部门作为责任主体的多中心模式转变^[6];在责任问责这一层面,反思了有效监督机制缺位与依法问责机制缺失等问题^[7];在具体情景这一层面,描绘了生态保护红线中政府环境法律责任的实践样态^[8]。但无论层次与视角如何转变,这些以政府环境法律责任为主题的研究都建立于一个确定的逻辑前提:政府环境法律责任的概念定义。简言之,即什么是政

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目“环境质量达标视角下《大气污染防治法》的目标与路径研究”(18YJC820030)

作者简介: 姜渊,法学博士,浙江财经大学法学院讲师,106394078@qq.com(浙江 杭州 310018)

府的环境法律责任?^①

诸多研究对这一定义采用了不尽相同的阐述方式:一些研究并未具体描述何为政府环境法律责任,但可通过文义将其直白理解为“试图实现环境保护目标的政府法律责任”;一些研究则将之细化为环境政策规划、监管实施、促进公众参与等多方面责任^[9]。这两类阐述方式并未产生认知上的混乱与争辩,是因为这两类阐述方式其实是对政府环境法律责任这一概念“总”与“分”的解读。而这种解读来源于《中华人民共和国环境保护法》(2015)(以下简称《环境保护法》)的体例设置:《环境保护法》总则规定“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责”,就是要求政府承担其行政辖区的环境法律责任,责任目标是提升区域内的环境质量。后续章节分别规定了政府具体的法律责任,期望政府通过落实这些具体责任来实现“提升环境质量”的最终责任目标^[10]。政府的环境法律责任是行政责任在环境保护法律关系中的转化^[11],既然《环境保护法》将政府环境法律责任从责任目标与具体责任两个层面进行设置,那么其定义也可以同时涵盖或指代二者。

然而,当前《环境保护法》所设置的、多数研究所细化出的那些具体责任,例如监管责任,真的是“政府环境保护的法律责任”吗?如果以解释论的研究方法来探讨政府环境法律责任,《环境保护法》所设置的具体责任当然地属于其中。然而,这仅是一种实然解读后的回答,倘若要对其进行应然探讨,则必须思考另一问题:这些具体责任必然能实现“提升环境质量”的责任目标吗?

思考这一问题有着重要的意义,因为否定的回答可能对环境保护法律与环境保护法学产生较大影响。它可能意味着研究者在使用“政府环境法律责任”一词时,既指“提升环境质量”这一责任目标,也指监督管理等具体责任的表述,但后者可能是有问题的;也可能意味着学者对《环境保护法》充满信心的预言“新《环境保护法》所规定的有关规范和制约有关环境的政府行为的制度和措施必将有力地推动我国政府尤其是地方政府勤勉、积极履行环保职能,克服环保领域里的‘政府失灵’”是过于乐观的^[12];更可能意味着政府环境法律责任上的问题不仅源于诸多研究中提出的主体单一、问责不力,更源于《环境保护法》错误地设置了具体责任。

二、监管责任与行为责任

《环境保护法》为政府设置了哪些具体责任?

1989年版的《环境保护法》总则第六、七条规定,环境保护的直接义务承担者是个人和单位,政府的角色是义务承担者的管理者^②,其责任是根据法律规定监督和管理个人与单位切实履行环保义务。在后续的章节条款中,也基本围绕政府的监管责任进行法律设置。其中,有直接以政府为规制目标的(第九、十条等)条款,要求政府以制定排污标准、实施监督管理行为等方式承担监管责任;也有以个体为规制目标的(第二十四、二十五条等)条款,要求个体以法律设置的行为规范实施环境行为,实质是为政府监管设定了具体内容。2015年开始实施的新《环境保护法》将总则中“对本辖区的环境保护工作实施统一监督管理”的表述改变为“应当对本行政区域的环境质量负责”。但在后续的章节中,依然大量见到要求政府承担监管责任的条款(第十六条、第二十四条等),以及监管具体内容的条款(第四十一条、第四十二条等)。

不仅是《环境保护法》曾因为政府设置监管责任而被视为一部“监管者监管之法”^[13],《水污染防治法》《海洋环境保护法》《野生动物保护法》等一系列环境保护类法律法规,也都将政府监管

^① 一种对政府环境保护法律责任的广义解释是将其区分为政府应当承担的环境保护法律责任(第一性责任)与政府违反责任后应承担的法律后果(第二性责任),而本文中政府环境保护法律责任仅指狭义的第一性责任。

^② 这里将环保部门与地方政府统称政府,以区分于个人与单位。

责任作为法律设置的重点。《水污染防治法》第九条规定，“县级以上人民政府环境保护主管部门对水污染防治实施统一监督管理”，第三章规定了政府的监管责任并明确监管内容，第四、五、六章规定个人或单位的具体环保义务。《海洋环境保护法》第四条规定，一切单位与个人都有保护海洋的义务，第五条规定，不同层级的政府部门对全国海洋环境保护工作实施指导、协调和监督。《野生动物保护法》也规定，野生动物保护义务的承担者为个人和组织，政府机构承担相应的监管职责。所以，在包括《环境保护法》在内的我国环境保护法律中，监管责任都是法律赋予政府的一项具体责任。

2015年《环境保护法》大修，虽然保留了大量有关政府监管责任条款，但具体责任不再仅仅局限于监管责任。如第一章为政府设置了发展环保科技、加大环保投入、环保宣传教育等责任；第二、三章在监管责任之外增设了建立预警机制、限期达标、生态补偿等责任；第五章规定了政府构建环境信息公开与公众参与制度等责任。这些责任的内容不一而足，因而学者将之细化为风险防范、公众参与、协调分配等多类法律责任。但从责任的属性出发，大多数新增的具体责任可以被称为“行为责任”。因为无论这一些责任的内容如何有差，都是要求政府实施某项行为：公众参与责任要求政府公开环境信息、构建公众参与制度、设立公众参与平台；发展环境科技责任要求政府以资金或其他奖励方式推动环境科学技术的发展；环境教育责任要求政府在更广泛、更深入、更有效的层面上宣传环境知识、推行环保理念。所以，行为责任是《环境保护法》赋予政府的第二项具体责任。

事实上，监管责任也属于行为责任的一种，因为监管责任也是要求政府实施某种监管行为。但由于两类行为（监管、非监管）主体地位和行为对象不同，并鉴于监管责任的权重与传统，以及后续分析与讨论的便利，将其区分为监管责任与行为责任。

三、监管责任、行为责任与责任目标的偏离

监管责任与行为责任必然能实现“提升环境质量”的责任目标吗？

监管责任要求政府为监督与管理个人和单位而负责，监管的直接目的是保证每个个人和单位都按照法律设置的规则去行为，监管的手段是对所有违反规则的个人和单位进行惩罚^①。个体承担义务，政府负责监管，通过个体的“不犯”来达到特定的法律目标，这是法律设立政府监管责任的初衷。政府作为法律规则的实际执行者与公众的实际控制者，处于承上启下的关键位置。理想状态是政府负责任地监管，督促义务承担者全面履行义务，产生较好的管理效果，从而达成或接近法律预设的目标结果。这是绝大多数部门法的运行逻辑，也是《环境保护法》与多数环境保护法学者预想的运行逻辑。然而在环境法领域，看似合理的法律运行逻辑却未必能如预期实现。

有两种评价方法判定政府是否负责任地监管：一是根据违法个体的惩罚概率来进行评价。这是当前较为普遍的对政府执法的评价方法，它的逻辑在于高概率的惩罚能给违法者带来足够的心理威慑，从而减少其违法的可能。个体在考量违法成本时，一般是将惩罚成本（例如罚金与刑期）乘以惩罚概率（违法被惩罚的可能性）^[14]。政府确保绝大多数的违法行为都受到惩罚，即违法必究，能有效地实现控制个体违法率的目的。在许多情况下，以惩罚率来考核政府是否负责是科学的。然而在环境行为监管中，给予违法者的惩罚成本往往不及违法带来的收益，即使提高惩罚概率到百分之百，个体依然会倾向于选择环境违法。并且，原本用以规范环境行政处罚权、防止权力滥用的“一

^① 环境保护法的某些条款也规定了在一些情况下对个人和单位进行奖励，可以将之视为对个人和单位很好地遵守了环境保护法规后被给予的“负惩罚”。

事不再罚原则”，也可能对惩罚延续性的环境违法造成了一定的阻碍。但对政府而言，考核指标是违法个体的受罚率，只需要保证绝大多数的违法个体受到惩罚即属于负责。最终结果往往是政府的负责程度越来越高，环境违法越罚越多，环境质量越来越差。

第二种评价方法是根据违法数量多少来进行考核。它的优势在于避免了上述政府与个体的恶性循环，要求政府为控制区域内的违法数量负责。然而这样的评价方法仍难以实现环境保护效果，环境质量的好坏并不直接取决于个体是否遵守了环境行为规则。以大气污染防治为例，《大气污染防治法》规定机动车必须按标排放尾气，超标即违法。假设西藏与上海根据同样的排放标准进行大气环境监管，两地政府都能做到对所有机动车按标排放的“负责”，两地的大气质量结果却会截然不同。原因是两地机动车数量有天壤之别，导致尾气排放的大气污染物总量悬殊。可见，无论何种考核方法都无法确保在政府负责任监管的情况下必然获得环境质量良好的结果。也就是说，《环境保护法》规定的政府环境监管责任，只能使政府对“实施监管”负责，而无法保障其对“环境质量”负责，监管行为与“提升环境质量”这一责任目标之间缺乏必然的因果联系。

如果说监管责任与“提升环境质量”的责任目标之间出现了偏差，那么《环境保护法》为政府增设的行为责任能否纠正这一偏差呢？相较于监管责任，行为责任最大的改变在于政府角色与定位的改变。政府原本只是作为执法者，监督、管理承担具体环保行为义务的单位和个人是否按照法律的要求实施环境行为。而在行为责任中，政府也同单位和个人一样，需要以具体的行为来承担环保责任，成为法律调控环境行为的直接对象。行为责任的内容是精准的——要求政府实施某种具体行为，衡量责任履行与否的标准是政府是否从事了法律规定的行为，衡量责任履行好坏的标准是政府是否按要求全面完成这项行为。因此，设置行为责任应该会对政府承担环境责任产生积极的作用。但是，产生积极作用并不意味着政府实施行为必然能提升环境质量，这是因为任何一项政府环保行为并不必然产生良好的环境结果。

以政府生态补偿责任为例，内容是要求政府对因为环境保护而付出了发展机会成本的群体进行补偿，政府实施了资金转移支付给补偿对象的行为就代表政府履行了生态补偿责任。如果支付的资金是及时的，就可以评价政府责任履行程度为优秀。但优秀的履行，只能说明为环境保护而付出发展机会成本的群体及时地获得了经济补助，并不代表预想中的环保激励肯定良好地发生了。一方面，受补偿方损失的机会成本是难以计算的，资金补偿是否科学直接决定了受补偿方是否会继续放弃发展机会而选择环境保护；另一方面，补偿方往往也是环境利益既得方，可能会因为支付了补偿金而受到可随意挥霍环境资源的激励。但最终被支付方与支付方是否真正履行环境保护义务并不影响政府生态补偿责任的执行评价^[15]。可见，虽然《环境保护法》为政府增设了不少行为责任，也许能促使政府在环境保护领域做得更多，但它依然不能必然实现“提升环境质量”这一责任目标。环境行为责任，只能让政府为“行为与否”负责，而不能保证政府为“环境质量”负责。

四、可能契合责任目标的目标责任

除了监管责任与行为责任之外，《环境保护法》还设置了另一项截然不同的具体责任。其责任内容并未强制政府采取何种行为，而是要求政府实现某种目标，因而这一类责任可被称之为目标责任。例如第二十八条的“限期达标”责任；第二十九条的“生态红线”责任。

如果监管责任与行为责任都未能与“提升环境质量”责任目标保持一致，那么“限期达标”等目标责任呢？

从责任属性上看，目标责任与责任目标是一致的。目标责任是完全不同于监管责任、行为责任的责任机制，具有唯结果论与唯行为论的区别。负有目标责任，意味着无论政府在具体实践中付出了多

少努力，评价政府是否负责的唯一标准只能是结果是否实现。目标责任不着眼于政府是否实施或如何实施保护环境的具体行为，只要最终目标达成了，就判定政府负起了法律赋予的责任。如果法律设置目标责任内容完全基于环境保护的考量，那么目标责任与责任目标就具有了必然的因果联系。

然而，现有的政府目标责任中的内容，并不是纯粹建立在环境保护考量之上，往往需要同时考虑经济发展、社会发展等多方面因素。《环境保护法》中政府的“限期达标”、“生态红线”责任，虽然表现形式为环境质量目标，但它们并不是完全按环境整体利益设定的目标^{[16](P116-135)}。以重点海域限期达标责任为例，《环境保护法》要求“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”，《海洋环境保护法》对“重点海域”的设置，是为了解决海洋环境保护优先次序的制度，起因是某些海域的污染实在到了忍无可忍的地步。然而实际操作中，首先考虑的是重点海域的经济重要性，即重点海域一般都是经济、社会发展具有重要作用的海域，其次才是污染严重需要重点治理的海域^①。以此思路确定的海洋环境治理“重点海域”，很可能不是污染最急需治理的海域，即使政府实现重点海域限期达标的目标责任，并不能必然确保海域环境质量的提升。再以土地生态红线责任为例，生态红线的划定被要求纳入土地利用总体规划中，但土地利用总体规划的首要依据是“国民经济和社会发展规划”，其次才是“国土整治和资源环境保护的要求、土地供给能力”，最后还需要考虑“各项建设对土地的需求”^②。土地利用总体规划中的生态红线，不是完全依据资源供给能力和土地环境保护的需要而划定的红线，在此基础上确定的政府的土地生态红线责任，并不能必然确保土地环境质量的提升。

在不纯粹依照环境保护考量设置的目标责任中，环境保护考量因素面对其他考量因素时往往处于天然的弱势。环境污染与治理具有广域性和区域性特点，在区域内的环保付出未必能得到立竿见影的环保效果，在政绩考核上不具有效率优势。包含其他考量的责任往往是以经济发展为主要内容的综合责任，在GDP被视为政绩考核的一项基本标准的当下，地方政府并不愿意倾注太多精力在极易拖累经济发展的环境保护上，甚至可能为了眼前利益，变相保护环境污染产业，从而以环境代价换取经济政绩。在现有的政府责任设计下，放任企业的污染行为，然后再对其实施惩罚，能同时满足政府与企业的需要。企业以支付罚金等方式换取高额收益，政府以大量罚款和赋税收入获得良好的环境政绩与经济政绩。地方政府在环境行为中出现的“权力寻租”，真正的推动者并不是地方政府或污染企业，而是这些包含着多种考量的责任设计本身。

环境保护法律为政府设置的目标责任，能否必然实现“提升环境质量”责任目标，取决于内容是否完全依据环境保护的需要考量。现有《环境保护法》及相关法律设定的政府目标责任并未将环境保护需求作为首要考量因素，导致目标责任与责任目标仍然存在偏差。然而，相较于监管责任与行为责任，目标责任模式为寻找真正与“提升环境质量”这一责任目标完全契合的具体责任提供了正确的路径。

五、契合责任目标的环境质量目标责任与实现路径

如何依据环境保护的需要考量，从而使目标责任这一具体责任必然能实现“提升环境质量”的责任目标呢？

^① 例如《广东省海洋功能区划文本》第二十二条规定了广东省重点海域划分的依据：“（一）自然地理单位较为完整，在全省自然资源中优势突出，占有主导地位 and 核心地位的海域。（二）海域开发利用联系紧密，在全省海洋经济中发挥核心作用的海域。（三）海域开发价值大，在全省海域综合开发中有示范作用的海域。”

^② 参见《中华人民共和国土地管理法》第17条。

“提升环境质量”意味着需要对环境质量进行评价。在评价环境质量时,需要根据环境因子本身的自然属性,参照人类对活动对象的不同需求,将抽象的环境需求以具体的质量指标进行表述,制定一系列的环境质量标准。然后就特定的环境因子对照相应的环境质量标准,判定其质量优劣。早期的环境质量指标以评价本不该出现在环境中的污染物水平为内容,例如英国皇家污水处理委员会于1912年制定的河水环境质量标准,规定了BOD₅、悬浮物等污染物浓度限值。后来发展为主要评价环境中对人体有害物质的指标,这些有害物质是人类在生产生活中不可避免要产生的污染物,是现有科学技术条件下寻求的人类发展需求与环境承载能力的平衡点。以指标形式表示的环境质量标准是一种客观标准,它既不是对环境因子自然属性的简单归纳,也不是排除一切价值判断的纯技术性产物,而是人类根据自身生存发展需要针对特定环境因子内在特征确立的价值判断标准。它既是衡量环境质量优劣的标准,也是人类环境保护需求的技术基础。所以,“环境保护的需要”与“提升环境质量”这两种表述统一于环境质量标准这一载体之上。必然能实现“提升环境质量”责任目标的具体责任应当是以环境质量标准形式表现出来的目标责任。国家需要从协调社会经济、文化活动与环保的关系,促进人类社会与生态环境和谐稳定的大局出发,用法律的形式将科学的环境质量标准确立为政府必须实现的目标,进而要求政府为达成环境质量目标负责,即环境质量目标责任。环境质量目标责任是政府真正应当承担的环境法律责任,可以最终解决《环境保护法》设置的具体责任与“提升环境质量”责任目标不一致的问题。

但是,在我国现有的环境保护法律体系中,环境质量标准仅仅发挥了其评价环境质量状况的技术功能,更为重要的目标责任功能却在一定程度上被忽视了。有些学者认为,环境质量标准的“法律性质和众多的行政计划一样,至多只不过是表示行政努力目标的一个指标,并不具有作为直接规定国民具体权利义务的法规性质”^[17]。这其实是将环境质量标准视为一种技术性文件和行政部门环境执法的工具。行政部门参考环境质量标准,为个体制定行为标准,并将之作为政府监管、处罚个人和单位的依据。如此的法律定位使环境质量标准在实践中沦为个体行为判别标准,而不是真正意义上的环境质量标准。

并且,我国现行的环境质量标准,是在环境基准^①基础上,结合社会所需、所能,综合评估判断的结果,是客观性与主观性的叠加。环境质量标准作为体现国家和权威机构意志的技术指标,在统一权衡各种因素基础上做出决策,具有一定的主观性本无可厚非,然而这种主观性不应当超越环境基准的客观性。环境质量标准应当以环境基准为“底线”,其限值应严于基准,而不能宽于基准,突破“底线”。标准离“底线”越远,环境保护强度就越大,环境安全系数就越高。因此,环境质量标准的主观性应当表现为环境质量标准与“底线”之间的安全距离,国家经济越发达、社会发展程度越高,其环境质量标准应越严格。作为发展中国家,我国的环境质量标准离环境基准的安全距离比较小是可以理解的。然而有些环境质量标准却因某些外在原因,突破了环境基准,或因缺乏系统的环境基准研究数据,仅根据人为意志或经验来设立环境质量标准,这样的环境质量标准就不具备完整的科学性^[18]。因此,我国现有的环境质量标准还不能为《环境保护法》设置环境质量目标责任提供充足的支持。

为了解决上述两大问题,《环境保护法》应当从两方面着手进行环境质量目标责任的设置。

一方面,当前应当切实贯彻可持续发展理念,对以《环境保护法》为首的环境保护法律体系进行全面改造,提升环境质量标准的法律地位,以科学的环境质量标准为基础,为政府设置具体的环境质量目标责任。《环境保护法》必须明确,环境质量标准不仅是评价环境质量的技术性文件和政

^① 环境基准是指某种有害物质或有害因素对环境保护对象不产生不良影响的最大剂量或最大浓度,它量化地揭示了污染物对受体的影响程度,即剂量—效应关系,可将之理解为纯粹的环境科学标准。

府的环境行政工具，更是法律为政府设定的具有强制执行力的环境责任表。政府承担环境质量目标责任，其角色由执法监管主体转变为环境义务主体，这就迫使政府为在规定时间内达成辖区内的环境质量目标而负责。法律还需规定，作为责任、义务承担者，政府可以就完成环境质量目标责任，享有在辖区内独立行使法律允许范围的环境行政权力，可以设置严于国家法规定的环境质量标准或个体环境行为标准，可以根据辖区内客观环境与社会状况有条件地选择适应自身的环境执法手段或环境保护措施。《环境保护法》不直接干预政府的具体行政行为，只为政府的环境执法或环境保护活动提供原则指导和考核制度。简单地说，国家对地方政府在法律允许范围的环境活动是“只认结果不论行为”，以确保环境质量目标责任的权威性和高效率。但如果政府没有实现某一环境质量目标，就属于失职，必须受到法律的惩处。

另一方面，作为设置环境质量目标责任的核心内容，环境科学标准的科学性是其有效性和权威性的基础条件。除了自身的科技含量之外，法律在整个标准体系建设、运行过程中提供程序规范和制度支撑是保证其科学性的重要手段。没有法律的规范，环境质量标准体系建设和运行极易受各种主观和客观因素干扰，导致其丧失科学性。将不具科学性的环境质量标准作为政府环境质量目标责任，在法律实践中就会偏离环境保护目标。《环境保护法》应在贯彻环境质量目标责任思路的同时，在遵循客观环境质量状况及其变化规律的原则下，综合考虑保护生态环境和人类生存发展需要，探索科学的环境质量标准构建路径。不仅要逐步完善空气、土壤、水体等一系列急需的环境质量标准，也要重视资源保护、生态保护、环境退化防治等领域的环境质量标准研究、建设。一旦条件具备，就将这些标准固化成具有强制执行力的政府环境质量目标责任。环境行政管理部门应当根据法律实践的需要，提供完善的环境质量评价方法，加快环境监测标准、环境监测技术规范、环境监测设备标准等的制定工作，加强对环境监测实践的指导、监督和规范，使环境质量评价结果符合客观实际，以完善的环境质量评价方法助推政府履行环境质量目标责任。

六、结 语

监管责任与行为责任都不必然与“提升环境质量”的责任目标保持一致，只有从环境保护需要出发的目标责任（将环境质量的达成确定为政府责任），即环境质量目标责任，才能与之必然契合。并且，政府作为环境质量目标责任的义务主体，失去了执法过程中可能存在的规避空间和“权力寻租”空间，能更加有效地确保监管责任与行为责任的履行。毫无疑问，环境质量目标责任的最终实现离不开政府监管责任与行为责任的配合，但只有法律建立了有强制约束力的、以环境质量目标责任为核心的、科学完整的政府环境法律责任体系，才能使促使政府自主、高效地实施监管和其他行政行为，并最终推动环境保护目标的实现。

参考文献

- [1] 张红杰,徐祥民,凌欣.政府环境责任论纲[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2017(5).
- [2] 陈海嵩.中国环境法治中的政党、国家与社会[J].法学研究,2018(3).
- [3] 蔡守秋.论政府环境责任的缺陷与健全[J].河北法学,2008(3).
- [4] 陈海嵩.新《环境保护法》中政府环境责任的实施路径——以环保目标责任制与考核评价制度为中心的考察[J].社会科学家,2017(8).
- [5] 朱艳丽.论环境治理中的政府责任[J].西安交通大学学报(社会科学版),2017(5).
- [6] 唐璐.生态文明视阈下政府环境责任主体的细分与重构[J].江西社会科学,2018(7).
- [7] 吴越,唐薇.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[J]. 社会科学研究, 2015(2).
- [8] 莫张勤. 生态保护红线法律责任的实践样态与未来走向[J]. 中国人口·资源与环境, 2018(11).
- [9] 缪仲妮. 关于政府环境保护的法律责任[J]. 山东社会科学, 2009(11).
- [10] 唐薇. 新《环境保护法》对政府环境责任规定的突破及落实建议[J]. 环境保护, 2015(1).
- [11] 常纪文. 中国环境行政责任制度的创新、完善及其理论阐释[J]. 现代法学, 2002(6).
- [12] 王曦. 新《环境保护法》的制度创新: 规范和制约有关环境的政府行为[J]. 环境保护, 2014(10).
- [13] 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).
- [14] 桑本谦. 法理学主题的经济重述[J]. 法商研究, 2011(2).
- [15] 姜渊. 论生态补偿的理性定位[J]. 理论与改革, 2015(4).
- [16] 徐祥民. 环境质量目标主义: 关于环境法直接规制目标的思考[J]. 中国法学, 2015(6).
- [17] [日]原田尚彦. 环境保护法[M]. 于敏, 译. 北京: 法律出版社, 1999.
- [18] 王光焱. 关于我国环境质量标准及其应用的有关问题探讨[J]. 江苏环境科技, 2008(3).

Rethink and Reconstruction on the Responsibility of Government Environmental Legal Responsibility

JIANG Yuan

Abstract: Environmental Law and its researchers often interpret the environmental legal responsibility of the government as the responsibility objective of “improving environmental quality” and the specific legal responsibility of achieving this objective. However, the regulatory responsibility and behavioral responsibility set by Environmental Law cannot guarantee the realization of the responsibility objective because the regulatory responsibility requires the government to be responsible for the regulatory effect, while the behavioral responsibility requires the government to be responsible for the implementation of the behavior. Only when the government is required to be responsible for the realization of the objective can the goal responsibility be consistent with the responsibility objective. In order to achieve this correspondence, Environmental Law should set the responsibility of environmental quality objective based on environmental protection considerations for the government in the form of environmental quality standards. As for the methods, Environmental Law should pay attention to improving the legal status of environmental quality standards, exploring and ensuring the scientific and systematic nature of the quality, and endowing the government with the responsibility of the goals in the form of the quality objectives, so as to solve the problem of the government’s environmental legal responsibility.

Key words: environmental legal responsibility; regulatory responsibility; behavioral responsibility; environmental quality objective

(责任编辑 周振新)