

引文格式: 阮丽娟, 吕鑫童. 论环境影响评价机构法律责任的承担与实现 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2020, 21 (4): 41-50.

论环境影响评价机构法律责任的承担与实现

阮丽娟, 吕鑫童

摘要: 环境影响评价机构依法评价直接影响到环境评价制度的有效实施, 而强化对环境影响评价机构违法行为的追责可倒逼其依法评价。由于立法上的缺失和执法上的局限性, 我国环境影响评价机构并未完全承担与其违法评价相匹配的法律责任。为此, 环境影响评价机构应突出其行政处罚信息公开、细化行政处罚的适用情形、精准高效监管与创新监管方式以落实其违法评价的行政追责; 应构建环境行政执法与刑事司法的有效衔接机制以改变以罚代刑的执法传统, 进而实现对环境影响评价机构违法评价的刑事追责; 应厘清侵权连带责任的性质、合理设置环境影响评价机构的组织形式以实现其违法评价的侵权责任。

关键词: 环境影响评价机构; 行政追责; 刑事制裁; 侵权连带责任

作者简介: 阮丽娟, 法学博士, 常州大学史良法学院副教授, 硕士研究生导师; 吕鑫童, 常州大学史良法学院硕士研究生。

基金项目: 湖南省社会科学基金一般项目“武陵山片区生态习惯法研究”(15YBX022); 常州大学人才引进基金项目“生态习惯法研究”(ZMF19020052)。

中图分类号: D912.6 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2020.04.005

在环境影响评价制度中, 环境影响评价机构(以下简称环评机构)接受建设单位的委托, 对建设项目的的环境影响进行分析、评估和预测, 提出合理预防、减轻不良环境影响的措施, 编制环境影响评价(以下简称环评)文件并报送生态环境主管部门^①。根据环评文件所反映的信息, 生态环境主管部门认可、否定或修正建设项目环评措施, 从而发挥环评制度防患于未然的预防功能, 因此环评机构所编制的环评文件成为建设项目能否通过行政审批的关键。倘若环评机构不负责任或者弄虚作假, 致使环评文件内容存在重大缺陷或者虚假, 出现环评结论不合理或者不正确等问题, 不仅加剧环境污染和生态破坏, 还会导致环评制度流于形式, 失去其应有的预防功能。近期深圳湾航道疏浚工程环评的抄袭造假案性质恶劣, 引发了公众对环评制度的质疑。由是观之, 环评机构依法环评直接影响环评制度的有效实施, 而促进环评机构依法环评必然要求对环评机构违法行为的法律责任予以追究。尽管我国《环境保护法》《环境影响评价法》《建设项目环境保护管理条例》、《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《环境污染刑事案件适用法律的解释》)等规定了环评机构实施违法环评所

^①参见《环境影响评价法》第十七条的规定。

应承担的法律责任,而环评机构法律责任的实际承担与法律规定仍存在较大的差距。基于此,研究如何有效促进环评机构法律责任的承担与实现无疑具有重要的现实意义。

一、环评机构违法环评行政追责的现实难题与化解

环评机构的行政责任是指环评机构违反环评的相关法律规定所应承担的行政方面的不利后果。行政责任对环评机构具有惩罚和警示的作用。《中华人民共和国环境影响评价法》(以下简称《环境影响评价法》)不仅要求建设单位对环评文件的内容和结论负责,也要求接受委托编制建设项目环评文件的技术单位对其所编制的环评文件承担相应责任。

(一) 行政处罚乏力:环评机构违法环评行政追责的现实难题

我国对环评机构违法环评的行政追责实行“双罚制”,即除环评机构自身需承担行政责任外,其所属人员(环评文件编制主持人和主要编制人员)也要承担行政责任。《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)规定了警告,罚款,没收违法所得,没收非法财物,责令停产停业、暂扣或者吊销许可证,暂扣或者吊销执照,行政拘留等行政处罚种类,并同时规定其他法律可以自行设置各种行政处罚方式。在行政机关实施行政处罚时,应当责令当事人限期整改^①。《环境影响评价法》(2018年修订)第三十二条规定,环评机构违反国家有关环境影响评价标准和技术规范等规定,致使其所编制的环评文件存在基础资料明显不实,内容重大缺陷、遗漏或者虚假,环境影响评价结论不合理或者不正确等严重质量问题的,将会受到所收费用3倍以上5倍以下罚款的行政处罚;情节严重的,将被禁止从事环评文件的编制工作;有违法所得的,将被没收违法所得。同时,编制主持人以及主要编制人员将在五年内甚至终身禁止从事环评文件的编制工作^②。另外,环评机构、编制主持人、主要编制人员的相关违法信息都要录入社会诚信档案,并且纳入全国信用信息共享平台和国家企业信用信息公示系统,依法向社会公示^③。从规范层面来看,环评机构承担的行政责任主要有警告、通报批评、责令限期整改、罚款、没收违法所得、禁止从业六种方式。

为保证建设项目环评的质量和实效,各级生态环境主管部门加大了对环评机构的监管。生态环境部分别对2016年、2017年的环评机构受到的行政处罚情况予以通报^④。根据生态环境部的通报情况,2016年生态环境主管部门处罚了132家环评机构,处罚次数共计201次;2017年处罚了143家环评机构,处罚次数达到255次(尤为重要的是,2017年处罚了256名环评工程师,处罚次数达266人次)。其中,2016年有36家环评机构受到两次以上的行政处罚且处罚次数累计达105次,2017年有51家环评机构受到两次以上的行政处罚且处罚次数累计达167次。从行政处罚的实施方式来看,生态环境主管部门对环评机构主要采取通报批评、责令限期整改两种追责方式。如在2016年,责令限期整改占77.1%,通报批评占21.9%,而罚款只占1%(仅1次)。2017年,责令限期整改约占60.2%,通报批评占39.8%。在行政执法实践中,通报批评、责令

^①参见《行政处罚法》第八条、第二十三条的规定。

^②参见《环境影响评价法》第三十二条的规定。

^③参见《环境影响评价法》第二十条的规定。

^④参见生态环境部《关于2016年度全国环评机构查处情况的通报》《关于2017年度全国环评机构和环评工程师查处情况的通报》。

限期整改的制裁强度以及由此引发对违法者的震慑力高于警告,而与罚款、禁止从业、没收违法所得相比,更偏向于实现教育和纠正功能,震慑力不及罚款、禁止从业、没收违法所得。尽管责令限期整改期间对于环评机构所做出的环评文件不得受理审批,事实上不会真正让环评机构“停”下来。因此在某种意义上,常见的通报批评、责令限期整改等行政追责方式的乏力助长、纵容了某些环评机构(包括环评工程师)屡罚屡犯。

环评机构的行政处罚乏力,除了受到执法环境因素(经济发展与生态环境保护的宏观认识障碍、环评机构和环保部门脱钩转型期的执法调适问题)和某种情感因素(环评机构和环保部门长期的隶属关系)的制约外^[1],各级生态环境主管部门对于环评文件进行考核可能仅止步于考核不合格或是认定环评文件质量较差阶段,并没有深究该环评机构服务的建设单位是否造成环境污染以及该环境污染是否与环评文件失实有关。发生污染事件,生态环境主管部门通常只对污染企业进行行政处罚,并没有再追究环评机构的行政责任。对环评机构的行政处罚只存在于考核过程中,割裂了环评机构与环境污染的间接联系,以至于对环评机构的行政处罚乏力。作为一种事前的强制评估机制,环评机构应是基于法律法规和专业知识,对建设项目或规划的环境影响做出合理评估并提供减少污染专业建议的中立机构。而能否对环评机构相关违法行为形成有效震慑,取决于行政机关是否进行严格监管并依法追究环评机构的行政责任。

(二) 强化行政处罚:环评机构违法环评行政追责的关键

为了响应“放管服”改革的热潮,环评领域也进行了一系列的制度改革。2018年5月国务院下发开展工程建设项目审批制度改革的通知,要求精简审批环节,优化营商环境。通知要求,将建设项目审批时间压缩至120个工作日内,并确定了16个改革试点城市。为缩减审批时间,对于不会造成环境影响的项目不再纳入环评管理,对于环境影响小、风险可控的项目简化相应环评内容与程序或者纳入环境影响登记表备案管理。建立区域评估制度,由政府对外投资项目审批过程之中涉及的有关评估事项进行统一评估,形成整体性、区域性的评估成果,由区域内投资项目共享共用,对于进入该区域、负面清单之外的投资项目,可不再进行单独项目评估或者简化相关环节和申请材料。这项创新性的制度,尽管没有正式法律法规文件的支持,已在浙江省、辽宁省大连市、广东佛山市、成都市的郫都区和高新区全面实施。为此辽宁省大连市还颁布了《大连市环保局区域评估工作细则》《全市已审查规划环评清单》《大连市环境影响评价共享资源清单》等文件,指导全市区域评估工作的开展。目前,在环评领域,2017年颁布的《建设项目环境保护管理条例》也明确取消了环境影响报告书(表)编制单位的资质管理。环评领域一切删繁就简。这些改革举措并不意味着一放了之,生态环境主管部门反而要“加码加担”,严格监管,在激发企业活力的同时督促企业严格守法。

1. 环评机构及从业人员的行政处罚信息公开与跨部门联合惩戒

在“阳光环评”的大趋势下,不仅应公开环评文件及环评审批信息,还应将环评机构和从业人员的行为置于阳光下,放到公众视野范围内,接受全社会监督^[2]。根据《建设项目环境保护管理条例》第二十条的规定,各级生态环境主管部门应当将与建设项目有关的环境违法信息记入社会诚信档案,并及时向社会公布违法者名单;应建立生态环境主管部门审批的环境影响报告书(表)的编制单位及其所属人员的诚信档案,记录环评机构及其环境影响评价工程师采取的通报批评、限期整改、行政处罚等情况,并向社会公开。通过有效的信息公开,将环评机构和环评工

工程师的违法行为曝光于公众视野之下,使公众可以有效监督。各级生态环境主管部门对信用评级不高的环评机构重点监督,建设单位也可择优选择环评机构,以逐步淘汰粗制滥造、不负责任的环评机构,规范、净化环评行业^[3]。此外,也可以对环评机构和环评工程师进行跨部门联合惩戒,对于一些严重失信的环评机构及环评工程师限制或者禁止其市场准入、行政许可或者融资行为,停止其享受的财政、税收方面的优惠政策。

2. 行政处罚适用情形的细化与强化衔接

针对环评机构的行政处罚类型多样、轻重有别,依据生态环境部通报的2016年、2017年环评机构受到的行政处罚情况,生态环境主管部门主要使用了通报批评、责令限期整改两种较轻的行政处罚方式,这些方式难以对环评机构及其从业人员形成有效威慑,造成屡罚屡犯的尴尬局面。生态环境主管部门为了克服环评机构和环保部门曾长期存在隶属关系而产生的某种熟人情感因素,避免其以较轻的行政处罚代替较重的行政处罚。一方面,需要参照《环境影响评价法》第三十二条关于对环评机构处以行政罚款具体情形的规定,修改《建设项目环境保护管理条例》相关规定,并明确警告、通报批评、责令限期整改、没收违法所得、禁止从业等行政处罚的具体适用情形,以避免生态环境主管部门存在寻租的可能而自由裁量;另一方面,需要从立法上加强行政处罚不同类型之间的衔接,可以考虑对多次通报批评、屡次责令限期整改仍不到位的环境机构处以行政罚款甚至禁止从业。

3. 精准高效监管与创新监管方式以落实行政处罚

在简政放权、转变政府职能的背景之下,环评制度朝着“精简审批加强监管”“宽进严管”的方向进行。实施精准、高效的环评事中事后监管,对于解决环境突出问题,充分发挥环评源头预防效能具有重要意义。生态环境部在《关于强化建设项目环境影响评价事中事后监管的实施意见》中明确提出,加强对环评机构是否依法依规开展作业的事中监督以及开展环评文件质量抽查复核等事后监管,以确保环评文件的数据资料真实、分析方法正确、结论科学可信。为此,生态环境部于2018年上半年对建设项目环评文件进行了技术复核,共涉及31个省(区、市)各级生态环境主管部门(审批局)审批的309个建设项目环境影响报告书(表)^①,并且要求地方各级生态环境主管部门应加强环评文件的质量抽查复核,并将质量抽查复核工作常态化,采取人工复核和智能校核相结合的方式,对环评文件的监测方法是否准确,引用数据是否真实,环保措施是否有效,环评结论是否真实可信等进行复核。

生态环境主管部门可以转变监管理念,创新监管方式以便根据不同情况有针对性地实施环评事中事后监管^[4]。采用“双随机一公开为主,重点监管为辅”的监管方式,在监管过程中随机抽选检查对象,随机指派监管人员,抽查结果和查处结果全部要向社会公开,但对于重污染企业与疫苗、药品等特种行业需要实行全覆盖严监管。完善审批与事中事后监管的衔接,审批部门将材料全部送至监管部门,为监管部门提供依据,监管部门及时并且要主动实施监管,严肃依法查处。采用“信用监管”方式,这是一项激励与惩戒并存的监管方式,事前以企业承诺为准入标准,事中主要以抽查为主,事后对于其守信给予激励,失信进行惩戒。采用“互联网+监管”方式。这种方式以构建信息共享平台为基础,利用先进的信息技术以提高监管能力,增强信息透明

^①经复核,21个建设项目环境影响报告书(表)多处存在主要环境保护目标遗漏,主要环保措施缺失,引用的现状监测数据、评价工作等级或者评价标准适用错误等问题。

度,及时发现及时惩处,利用多方监督,形成监管合力,提高监管的及时性、有效性。同时,生态环境主管部门对事中事后监管中发现的环评机构违法行为应及时追究其行政责任。造成环境污染或生态破坏等严重后果的,生态环境主管部门不仅应处罚污染企业,还应考虑环评机构在编制环评文件时是否存在违法行为,是否需要追究行政责任。

二、环评机构违法环评刑事追责的现实障碍与实现

由于环境问题的严峻性,以刑法保护环境已获共识。当环评机构违反环境保护法,侵犯刑法所保护的环境要素的时候,就需要承担刑事责任,而追究严重环境违法行为的刑事责任也正是司法机关今后努力的方向。

(一)“以罚代刑”的执法传统:环评机构违法环评刑事追责之现实障碍

从现有规范体系来看,我国《刑法》及有关司法解释已规定了环评机构或者环评工程师故意提供虚假环评文件,情节严重的,将以提供虚假证明文件罪追究刑事责任;由于严重不负责任,致使环评文件重大失实,造成严重后果的,将以出具证明文件重大失实罪追究刑事责任^①。触犯提供虚假证明文件罪的,将对环评机构处以罚金,对编制主持人和主要编制人员判处5年以下有期徒刑或者拘役,并处罚金。触犯出具证明文件重大失实罪的,将对环评机构判处罚金,对编制主持人和主要编制人员,判处3年以下有期徒刑或者拘役,并处或者单处罚金^②。但笔者在中国裁判文书网以环评机构作为关键词进行搜索,涉及环评机构的案件一共有259件,其中刑事案由19件,民事案由170件,行政案由70件。在19件关涉环评刑事案件中,17件是由于国家工作人员非法收受贿赂为建设单位推荐环评机构或者在环评文件审核过程中提供帮助而构成受贿罪的。

就70件涉及环评机构的行政案由而言,95%是因利害关系人认为建设项目违反环境影响评价公众参与制度,导致其知情权、听证权被非法剥夺。环评文件中项目选址未考虑与居民生活地的距离,环评文件不真实,环评结论不正确,以致建设项目导致其利益受损等原因,而不服生态环境主管部门的行政许可、行政批复、行政审批、行政批准或行政复议等行政决定,向法院提起诉讼、上诉,但是判决结果无一例外均是“维持原判,驳回起诉”。比如,在周良文诉生态环境部一案中,周良文认为北京中科尚环境科技有限公司(以下简称中科尚公司)存在提供虚假证明文件的行为,并认为该行为会影响自己的合法权益,于是将生态环境部起诉至法院,并提出请求生态环境部纠正环评报告失实问题,依照相关法律进行行政处罚,移送相关司法机关的诉求。而法院认为这一行为属于要求被告履行监管职责,并不直接影响周良文的权益,所以最终以周良文不具备提起诉讼的原告资格为由不予受理。早在2016年,中科尚公司就受到过6次责令限期整改的行政处理,可想而知其编制环评文件存在“粗制滥造”现象。虽然法院不予起诉,但是由此引发的问题是,无论是关涉环评机构的刑事案件还是行政诉讼案件,环评机构所编制的环评文件质量可能存有某些重大瑕疵,而提供虚假证明文件或者出具证明文件重大失实的环评机构仅受到

^①参见《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》(法释〔2016〕29号)第九条的规定。

^②参见《中华人民共和国刑法》第二百二十九条、二百三十一条的规定。

行政处罚,却免于刑事追责。这反映了“以罚代刑”的执法传统在环评执法领域中大量存在。

环评执法领域中的“以罚代刑”是指环评机构出具重大失实的环评文件,造成重大环境污染,本应进入刑事司法领域,受到指控、审判和刑罚,却由于生态环境主管部门“一罚了之”,出现了极为明显的“刑罚鲜有发生现象”^[5]。若对于环评机构的环评违法犯罪行为仅实施行政处罚,而不移送司法机关追究刑事责任,不仅削弱了行政执法的威力,纵容环评机构严重的环评违法行为,直接影响环评制度的实效性,还会使得在应对环评违法行为时,行政权一家独大,不利于解决环评质量在客观性与认可性方面的问题,同时还容易滋生权力腐败。在生态环境执法实践中,关涉环评的“以罚代刑”现象普遍。这既有可能源于生态环境执法人员出于(政绩)理性考量,过多地关心环评中的执法成效,也有可能源自生态环境执法人员对环评违法行为到底属于环境行政违法行为还是环境犯罪难以准确定性,更为重要的原因是生态环境行政执法和刑事司法衔接机制不通畅以及生态环境行政执法监督机制的缺位^[6]。所以,让刑法入驻环评领域,坚持罪刑法定原则,加大对污染环境、破坏生态犯罪行为的惩治力度,充分发挥环境资源刑事审判的威慑和教育功能显得尤为重要。

(二) 有效衔接行政处罚和刑事制裁:环评机构违法环评刑事追责的实现

为深入贯彻党的十八届四中全会“深入推进依法执政,加快建设法治政府”的精神,坚决克服有案难移,有案不移,以罚代刑现象,应健全生态环境主管部门与公安部门、检察机关的衔接配合工作,严惩环境污染违法犯罪行为。

1. 进一步明确相关立法

就环境污染案件而言,生态环境执法部门和刑事司法部门都具有管辖权,只是两者启动依据和适用法律有所不同,对于违法者的处理也存在着差异^[7]。在具体认定一个违法行为到底是由行政机关管辖还是由刑事司法机关管辖时,仍有一定的困难,因为区分一个案件是刑事违法还是行政违法只是“量”的问题。在司法实践中,生态环境执法机构常常由于难以判断导致有案不移的现象^[8]。如《环境污染刑事案件适用法律的解释》,虽然将“情节严重”“重大失实”“造成严重后果”作为环评机构及其工作人员提供虚假证明文件罪和出具证明文件重大失实罪的量刑情节。由于环评机构的违法行为与普通的环境犯罪存在较大差异,当然不宜套用其他环境犯罪“情节严重”的规定。此外,《关于环境保护行政主管部门移送涉嫌环境犯罪案件的若干规定》《关于加强环境保护与公安部门执法衔接配合工作的意见》《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》也未涉及有关环评机构“量”的问题,甚至根本没有将环评机构作为环境犯罪的移送主体。因此,我国应具体、细化相关法律规定,便于生态环境执法人员把握侵害程度,以便案件移送。值得注意的是,各地可以参照深圳市的具体做法,由公安机关和检察院联合编制《查办涉嫌环境污染犯罪案件操作指引》,对典型类别案件制定细致、详实的操作手册,细化办案职责分工,统一证据材料和立案标准,同时细化工作机制,全面追查涉嫌犯罪企业的实际控制人和高层管理人员的刑事责任,增强惩戒和震慑力度。

2. 提升生态环境执法人员对环境犯罪的综合把握能力

立法的完善并不必然意味着以罚代刑现象的有效遏制,后者还要求生态环境行政执法人员法治意识的提高。生态环境执法土壤的形成需要精心培育:在联合培训、典型案例剖析、跨部门交流学习等多种形式下,让生态环境执法人员全面系统地学习行政执法和刑事办案涉及的法律、法规和标准;针对环评机构违法案件来说,除了对具体的环境犯罪事实的掌握,还要对出具证明文

件重大失实罪、提供虚假证明文件罪,对环评机构调查取证、移送办理及有关法律适用具体把握;此外,还要积极倡导生态环境执法人员摆脱“行政本位主义”理念,在履行好自己的行政职责的同时,积极关注环境犯罪案件,让“两法衔接”意识植根于执法人员的灵魂。

3. 完善信息共享平台

在这个科技高速发展的时代,要充分利用大数据的优势实现“两法衔接”。我国湖北、四川、甘肃、广东等多省都已逐步构建起信息共享平台,而甘肃等省反应信息共享平台并没有发挥预期作用。平台作用失常,究其原因,一方面是缺乏统一的录入标准,另一方面是缺乏专人负责,以致录入随意化。因此,生态环境行政执法部门应当建立专人负责信息平台制度,明确录入案件的范围、内容、移送程序、监督、问责机制等,将已经移送的和重点案件及时录入,然后逐步建立起经常性、实时性的信息共享平台。生态环境执法部门在该平台上及时更新行政处罚、案件移送信息,公安机关及时录入案件移送受理信息,检察机关对于案件移送定期监督检查^[9]。各机构各司其职,相互配合,提高办案效率的同时有效解决有案难移的现象。

4. 完善生态环境执法与刑事司法衔接的监督保障机制

生态环境执法部门对于移送案件具有相当大的主动权,若不对其加以监督,恐怕会因内部利益牵涉等原因,导致应被追诉而未被追诉的案件屡见不鲜^[10]。在我国,对生态环境执法部门案件移送的监督既有来自上级行政机关的内部监督,也有来自检察机关、监察机关的外部监督。就行政机关的内部监督而言,为了有效发挥其作用,需要积极构建环评领域的权力清单制度,确立依法移送的行使主体及其职权、运行程序、对应责任等。生态环境执法与刑事司法的有效衔接除了内部监督外,也需外部监督协同发力。此种外部监督主要体现为检察机关的法律监督和监察机关的政务监督。前者主要体现为检察机关对于不予移送的案件进行监督调查时,若认为有必要移送的,检察机关以其本有的指令性和强制效力的案件移送权,向生态环境行政执法部门发出《涉嫌犯罪案件移送通知书》,生态环境行政执法部门在接到通知后,应立即将涉嫌犯罪的案件移送司法机关^[11]。在环评领域,国家监察委员会作为国家政治机关,对生态环境执法人员工作进行监督、检查和纠正,对于涉及贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送的职务违法犯罪进行调查。对违法的人员依法作出政务处分决定,对于涉嫌职务犯罪的,将调查结果移送检察机关,检察机关依法调查、提起公诉,以达成环评机构违法环评刑事责任的追究。

三、环评机构违法环评侵权连带责任的承担

环评机构违法环评不仅要受到行政处罚和刑事制裁,而且也需承担环境侵权连带责任。从制度实践来看,环评机构侵权连带责任的性质之厘清以及环评机构组织形式的合理设置应该是环评机构承担违法环评侵权连带责任的有效途径。

(一) 连带责任性质的厘清:环评机构违法环评的侵权担责之前提

《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)第六十五条明确规定了环评机构弄虚作假编制环评文件,对造成环境污染和生态破坏负有责任的,应当与责任者承担连带责任^①。

^①参见《环境保护法》第六十五条的规定。

将环评机构作为民事责任的承担者,意味着受害方的损失补偿增加了一条救济途径,这对受害方的合法权益保护无疑具有重要意义。但此种环评机构与其他责任者间的连带责任性质之厘清是追究环评机构侵权责任的重要前提。

在侵权法理论与实践,侵权连带责任主要体现为不真正连带责任、补充责任、普通连带责任三种形态。不真正连带责任是指多数行为人违反法定义务,对同一受害人实施加害行为,或者不同行为人基于不同的行为致使同一受害人的民事权益受到损害,各行为人就产生的同一内容的侵权责任各负全部赔偿责任,并因行为人之一的责任履行使全体责任人的责任归于消灭^[12]。补充责任是一种替代赔偿责任,本质上属于不真正连带责任,只是其具有履行顺序之分,没有后续的内部责任追偿。而普通侵权连带责任是指受害人向一个责任人或者多个责任人请求承担全部赔偿责任时,任何一方都不得拒绝,在一方承担全部赔偿责任后,可按照内部归责原则,向其他责任者追偿。

从《环境保护法》第六十五条的规定来看,环评机构之所以承担侵权连带责任,主要源于环评机构编制环评文件时弄虚作假、有污染发生的事实、弄虚作假行为与污染后果有因果关系且存在其他责任者。若将不真正连带责任置于环评领域,因不真正连带责任的终局责任人只有且只有一个,那么环评机构抑或作为委托单位的污染企业谁为终局责任人呢?由于污染行为毕竟是由委托单位实施的,若将环评机构认定为终局责任人,委托单位根本不需为自己的行为负责,那么让环评机构背负重担,是极其不公平的。若认定为委托单位,那么环评机构也并不全然是无辜者,不对其弄虚作假行为进行惩治,无疑会导致环评作假丛生,因而让环评机构承担不真正连带责任并不可行。若将补充责任置于环评领域,受害人只有在请求委托单位赔偿无果时,才可以选择向环评机构寻求救济。而且环评机构并不需承担全部赔偿责任,只在其过错范围内承担部分责任,受害人请求救济时,只能获得少量赔偿,因此补充责任并不能实现规定环评机构连带责任之初衷。不同于不真正连带责任,普通连带责任的追偿具有双向性,由于环评机构和委托单位的污染行为具有关联性、整体性,该连带责任的承担,体现出环评机构和委托单位均对整体共同行为负责的优势^[13],因此环评机构与委托单位之间,就违法环评导致的环境侵权连带责任的性质应该是一种普通连带责任。

基于此种认识,环评机构与委托单位连带责任的分配落实应遵循如下步骤:首先确定环境侵权损害后果的整体责任;其次确定环评机构和委托单位的责任份额,也即自己承担的最终责任,有约从约,无约则按责任大小划分份额,不能确定责任大小的,责任平摊;再次是环评机构和委托单位对外承担连带责任,双方均负履行全部赔偿责任的义务,且不得拒绝履行;最后是环评机构与委托单位之间的内部追偿,当环评机构或者委托单位对受害人承担全部赔偿责任后,若其一方承担的责任超出自己的份额,则有权向其他连带责任人追偿。

(二) 组织形式的变革:环评机构违法环评的侵权连带责任实现之关键

从官方所公布的相关文件来看,2016年度受到生态环境部两次以上行政处理的36家环评机构中,32家为有限责任公司,4家为事业单位;2017年度的51家环评机构中,1家为事业单位,3家为股份有限公司,其余47家均为有限责任公司^①。由此可见,当前环评机构大多采用的是公司制的组织形式。公司制的组织形式能有效避免环评权力集中所导致的腐败,并极大地提升环评

^①参见生态环境部《关于2016年度全国环评机构查处情况的通报》《关于2017年度全国环评机构和环评工程师查处情况的通报》。

机构承担侵权连带责任的能力,但公司制形式的环评机构在实践中存在以下重大弊端:

首先,环评机构在性质上属于一种专门出具环评文件,连接企业与生态环境主管部门的中介机构。但与一般的中介机构相比,环评机构是预防环境污染的一个关卡,具有很强的社会公益性,担负着为社会公共利益服务的责任^[14]。而让一个具有公益性质的机构,采用基于股东利益最大化与风险最小化的公司制组织形式^[15],明显不妥。其次,环评机构依靠其专业性知识生存,与律师、会计等以提供知识、技能为主的行业类似,具有很强“人合性”特征。环评机构作为一个刚脱钩出来的新兴企业,相对公司制的组织形式,合伙制组织形式更能体现其价值^①。最后,公司制形式会导致环评机构承担侵权连带责任所欲达到的惩罚、预防和补偿目的无从实现。因为环评机构以其全部资产对外承担责任,公司股东以出资额为限对外承担有限责任。若是机构无法清偿债务,则会导致其连带责任无法追究,显然不利于受害人的索赔。况且环境污染具有长期性、潜伏性的特征,不可能及时展现出来,若是公司制的环评机构在污染后果出现之前已经破产清算,也就无法再让其承担侵权连带责任。

为了更好地保障环境损害发生后被侵权人的利益,落实环评机构连带责任,提高环评机构效率及自律,促进环境影响评价制度高效施行,生态环境主管部门应积极推动环评机构的组织形式从公司制向合伙制变革。组织形式的变革模式大致如下:一是采用特殊普通合伙制形式。我国法律规定以专门知识和技能为客户提供有偿服务的专业服务机构可设立为特殊的普通合伙企业。区别于普通合伙制,其并不需要所有合伙人都对企业的连带债务承担无限责任。在执业过程中,一个合伙人或数个合伙人因重大故意或过失而造成债务的,需要对外承担无限责任,其他合伙人则以出资额为限对外承担有限责任;若合伙人不是因重大故意或者过失产生债务的,所有合伙人均应对外承担无限责任。环评机构若采用此种组织形式,不仅有利于合伙人之间互相监督,及时使违法环评者悬崖勒马,也有利于受害人权利的救济。二是采用有限合伙制组织形式。此组织形式是在一人以上普通合伙人承担无限责任的基础上,允许其他投资人以出资额为限对外承担有限责任。环评机构若采用此组织形式,那么就需要对普通合伙人进行限定,即要求普通合伙人为环评工程师,只以劳务和技能进行出资,其他有限合伙人以货币或者其他资本出资。有限合伙制不仅具备特殊普通合伙制的所有优点,还能有效提高环评机构注册资本,减少环评工程师的经济负担,增强环评机构担责能力与信用度。由此可见,环评机构的组织形式由公司制向特殊普通合伙制和有限合伙制组织形式转型,可有效破解环评机构侵权连带责任难以落实的窘境。

四、结语

环评机构的任务是依据其专业知识和技能对于建设、规划项目分析评估,编制环评文件,提出合理预防和减轻环境污染的措施和建议,这对于保护环境、防止生态破坏有着重要意义。环评机构要真正发挥这一作用,避免出现诸如弄虚作假编制环评文件等削减污染防治成效的恶意违法违规行为,必须真正落实其违反环评法律责任的承担问题。只有这样才能真正对其进行规范和约束,提高其专业性和公信力,以实现打赢污染防治攻坚战的时代要求和建设美丽中国的重大任务。

^①国内大型且较为成熟的律师事务所(如大成律师事务所、重庆合纵律师事务所、上海市雄风律师事务所)和会计师事务所(如瑞华会计师事务所、天健会计师事务所、信永中和会计师事务所等)都采用合伙制组织模式。

参考文献:

- [1] 周柯,汪小娟.环评脱钩:我国环境影响评价制度的改革路向[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2015,32(6):62-67.
- [2] 寇江泽.治污攻坚战 须把住环评关[N].人民日报,2018-04-21(9).
- [3] 李冰强,武文娟,邓宇冠.环境影响评价机构独立性问题探析[J].晋阳学刊,2018(2):117-123.
- [4] 李挚萍,李新科.以环评文件质量管理为核心的环评监管法律机制的思考[J].环境保护,2017,45(19):15-19.
- [5] 颜九红.论环境污染行为之刑事责任阙如[J].北京政法职业学院学报,2009(4):33-39.
- [6] 孙杰.环境执法中的“以罚代刑”现象及其规制[J].山东社会科学,2017(3):177-184.
- [7] 白云鹏.环境执法中的“以罚代刑”现象当休矣[J].人民论坛,2017(15):100-101.
- [8] 王圆圆.行政犯罪既不能“以罚代刑”,也不能“以刑代罚”[J].人民论坛,2016(25):125-127.
- [9] 李楠,李耀清.以罚代刑的解决机制研究:由最高人民检察院指导性案例第7号引出[J].黑龙江省政法管理干部学院学报,2016(1):22-24.
- [10] 张锋学.行政执法和刑事司法衔接机制研究[J].山东社会科学,2019(1):121-126.
- [11] 王泽群.完善法律监督机制解决以罚代刑问题[J].人民检察,2010(11):77-78.
- [12] 杨立新.论不真正连带责任类型体系及规则[J].当代法学,2012,26(3):57-64.
- [13] 蒋煦涵,谢盛纹.特殊普通合伙制会计师事务所民事责任的配置[J].企业经济,2016,35(2):75-79.
- [14] 周柯,史一舒.论环境影响评价机构的独立性[J].法治研究,2015(6):135-141.
- [15] 吴满昌,辛欣.论环评机构的组织形式与连带侵权责任的承担[J].环境保护,2017,45(5):37-41.

On the Undertaking and Realization of the Legal Responsibilities of Environmental Impact Assessment Institutions

Ruan lijuan, Lyu Xintong

Abstract: Effective implementation of EIA depends on whether the EIA agencies abide by laws, thus strengthening the accountability for EIA agencies' violations is conducive to their legal evaluations. Due to the lack of legislation and the limitation of law enforcement, the Chinese EIA agencies have not really assumed the legal responsibilities that match the illegal activities of EIA. Therefore, the disclosure of their administrative penalty information should be highlighted, applicable situations of administrative penalty should be refined, efficient supervision should be precise and supervision methods should be innovated in order to implement the administrative accountability for EIA agencies' illegal evaluations. Effective linking mechanism between environmental administrative law enforcement and criminal justice should be constructed to avoid the tradition of replacing criminal penalty with punishment so as to realize the criminal accountability for EIA agencies' illegal evaluations. It is necessary to clarify the nature of joint liability for tort and rationally set up the organizational form of EIA agencies to realize the tort liability of their illegal evaluations.

Keywords: environmental impact assessment agencies; administrative accountability; criminal penalty; joint liability for tort

(收稿日期:2020-04-25;责任编辑:晏小敏)