

论环境资源行政合同违约责任

常纪文 裴晓桃

(湖南师范大学法学院,长沙,410081)

摘要 本文从合同当事人的权利和义务、违约责任的主体、承责方式和承责条件四个方面对这两类合同的违约责任问题进行了全面的探讨。

关键词 环境资源;行政合同;违约;法律责任

我国传统的环境法学观点认为,环境资源法律责任产生的原因只有环境资源侵权和民事合同违约两类。但是随着我国市场经济体制改革的进一步深入,在环境资源保护管理领域需要借鉴和吸收国外市场经济国家的一些先进经验。环境资源管理行政合同作为行政合同的重要表现形式,在美国、日本等市场经济国家的环境资源行政管理领域得到了广泛的应用。它是西方行政管理制度和合同制度相互融合的一个产物,既具有行政管理手段的强制性、原则性特点,又具有合同法上的选择性与灵活性特点。环境资源管理行政合同制度目前在我国的一些地方已经得到一些尝试。有合同必有违约,有违约必产生违约责任。那么环境资源管理行政合同违约的构成要件是什么?违约的合同当事人又应当承担什么法律责任?这两个问题,我国法律没有明确的规定。而在实际的环境资源管理活动中已经出现了许多违反行政合同的例子。因此有必要从理论上对环境资源行政合同的违约责任问题进行全面的研究。

1 环境资源管理行政合同的种类与实质

1.1 环境资源管理行政合同的种类

按合同主体的不同,可以把环境资源管理行政合同分为内部行政合同与外部行政合同。内部行政合同包括上下级环境资源管理行政机关(包括受委托进行环境资源管理的其他单位和个人,下同)之间签订的环境资源保护目标责任书(状)、排污总量指标分配协议书等,其主体分别是上下级环境资源管理行政机关。外部行政合同包括开发、利用与养护自然资源行政合同、污染治理目标合同、排污许可协议书、环境资源保护设施的建设与营运合同等,其主体一方是环境资源管理行政机关,另一方为个人、企业等行政管理相对人。

1.2 环境资源管理行政合同的实质

内部行政合同的实质是上下级环境资源行政管理机关之间的责、权、利的内部调整。在内部行政合同中,上级环境资源

行政管理部门制定的区域环境资源保护要求会被下级部门分块或分量完成;如果实绩较好,下级环境资源行政管理部门则可从上级部门的行政自由裁量权中获得了某些行政和利益支持(如通令嘉奖、记功、政绩和业务考核加分等),反之,则可受到上级部门的通报批评、政绩和业务考核扣分或限期整改。

外部行政合同的实质是环境资源行政管理部门为了完成内部行政合同,在法律规定的权限范围内和环境资源法律精神的指导下,按照区域环境资源保护的现状和内部行政合同的要求,灵活地与行政管理相对人约定相互的行政法律权利(力)与义务。在外部行政合同中,行政管理相对人从环境资源行政管理部门的行政自由裁量权和有关的法律中获得了一定的利益承诺(如物质和精神奖励、税收优惠等),环境资源行政管理部门也达到了更加严格要求行政管理相对人以完成内部行政合同的目的。

2 内部环境资源管理行政合同违约责任

2.1 合同当事人的权利(力)和义务

内部环境资源管理行政合同中,上级环境资源行政管理部门的权利(力)和义务为:行政与业务指导权、行政奖励与处分权、监督与调查权、现场检查权、合同变更与解除权;奖励兑现的义务、行政与业务指导的义务、行政帮助的义务等。上级环境资源行政管理部门享受的权利(力)和履行的行政义务分别是下级部门所应履行的行政义务和应享有的部分行政权利(力)。除此之外,下级环境资源行政管理部门的行政权利(力)和义务还有:在法律规定和行政合同约定的范围内行使行政自由裁量权、按质保量地完成行政合同的义务等。

2.2 违约责任的形式及其产生条件

内部环境资源管理行政合同的当事人违反上述义务可能导致行政处分、行政补偿甚至刑事责任的产生。

行政处分的责任主体为因故意或过失致使环境资源保护责任书(状)载定的事项执行不了或难以执行进而导致环境资源保护目标实现不了或难以实现的直接责任人员。法律有规定时,其主管人员也是责任人。行政处分责任的产生条件是:责任人员有工作懈怠、玩忽职守、徇私舞弊、行贿受贿等违法行使职权的行为;该行为尚未构成犯罪;该失职行为致使行政合同完成不了或难以会成。

行政补偿的责任主体为违约的一方行政机关,行政补偿责

收稿日期:2001-04-16

作者简介:常纪文,副教授,武汉大学环境法研究所在职博士生,研究方向为环境资源政策和法律,发表论文30余篇。

任的产生情况有:上级机关确有必要变更或解除原合同;上级机关单方面变更或解除了原合同;上级机关或下级机关因过错给对方履行合同带来了一定的损失。行政补偿包括利益与政策上的补偿或行政支持。

如果违约责任方因其故意或重大过失造成了严重的后果或相当坏的社会影响,则应依刑法的有关规定追究直接责任人的刑事责任。法律有规定时也应追究其违约单位及其主管人员的刑事责任。

3 外部环境资源管理行政合同违约责任

3.1 合同当事人的权利(力)和义务

外部环境资源行政合同中,行政主体的权利(力)和义务为:行政与业务指导权、监督与调查权、现场检查权、合同变更与解除权、行政奖励与行政处罚权、行政处分建议权、移交司法机关处理权;承诺兑现的义务、行政与业务指导的义务、保守商业秘密的义务、提供行政保护与帮助的义务。行政主体享受的行政权利(力)和应履行的行政义务分别是行政管理相对人所应履行的行政义务和应享有的部分权利(力)。除此之外,行政管理相对人的权利和义务还有:变更与解除合同权、采取措施的自主权、按质保质地完成外部行政合同的义务等。

3.2 环境资源行政管理部门及其工作人员承担违约责任的方式及其承担责任条件

环境资源行政管理部门及其工作人员可以因违反上述义务而导致行政处分责任、行政补偿责任、行政赔偿责任与刑事责任的产生。

行政处分的责任主体为环境资源行政管理部门的直接违约责任人,在法律有规定时,其主管人员也是责任主体。行政处分责任的产生条件是:责任主体在执行行政合同时违法行使职权的行为;该失职行为是尚未构成犯罪的违法行为;该行为侵害了行政管理相对人或国家的合法环境资源权益,致使行政合同完成不了或难以会成。

行政补偿的责任主体为环境资源行政管理部门,行政补偿责任的产生条件是:环境资源行政管理部门及其工作人员的行为合法;该行为侵害了行政管理相对人或国家的合法环境资源权益。行政补偿的责任形式主要为排除妨害、恢复原状和损失补偿。

行政赔偿的责任主体为环境资源行政管理部门,行政赔偿

责任的产生条件是:环境资源行政管理部门及其工作人员在执行行政合同时违法行使了职权;该职权行为侵害了行政管理相对人或国家的合法环境资源权益。行政赔偿的责任形式主要为恢复原状和赔偿损失,行政管理部门赔偿损失后,应当责令有故意或重大过失的工作人员或者受委托的组织或者个人承担部分或者全部赔偿费用。

如果环境资源行政管理人员在执行行政合同时违法行使了职权,情节恶劣或造成了严重的后果,则应依刑法的有关规定追究其刑事责任,法律有规定时也要追究其主管人员的刑事责任。

3.3 环境资源行政管理相对人承担违约责任的方式及其承担责任条件

环境资源行政管理相对人可以因违反行政合同中的上述义务而承担行政责任和刑事责任。

行政责任的产生条件为:行政管理相对人的违约行为侵犯了国家的环境资源管理秩序或造成了污染事故;该行为一般要有过错,少数情况例外。行政责任分为行政处罚与行政处分。行政处罚由环境资源行政管理部门做出。行政处分由责任单位或上级主管部门做出,但环境资源行政管理部门有权做出行政处分建议。

如果行政管理相对人的违约行为严重地破坏了国家正常的环境资源行政管理秩序,或造成了严重的环境资源污染或资源与生态破坏事故,则应负刑事责任。如果行政管理相对人为企业,法律有规定时,还应追究其负责人和直接责任人的刑事责任。大多数国家要求相对人要有过错才能负刑事责任,英、美等少数国家规定,法律有规定时无过错也要承担刑事责任。

(编辑:于杰)

参 考 文 献

- [1] 蔡守秋. 环境行政执法与环境行政诉讼. 武汉:武汉大学出版社, 1992
- [2] 王曦. 美国环境法. 武汉:武汉大学出版社, 1992
- [3] 汪进. 日本环境法. 武汉:武汉大学出版社, 1994
- [4] 王利明. 违约责任论. 北京:中国政法大学出版社, 1996
- [5] 王曦, 王夙理, 李广兵等译. 美国国家环境保护局编. 环境执法原理. 北京:民主与建设出版社, 1999
- [6] 王清云, 迟玉收. 行政法律行为. 北京:群众出版社, 1992
- [7] 任志宽. 行政法律责任概论. 北京:人民出版社, 1999
- [8] 陈仁, 朴光洙主编. 环境执法基础. 北京:法律出版社, 1997

ON LEGAL LIABILITY FOR BREAKING AN ADMINISTRATIVE CONTRACT OF MANAGING ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES

Chang Jiwen Pei Xiaotao
(Law School, Hunan Normal University, Changsha, 410081)

Abstract In this article, the authors make a full-scale discussion on the liability of the breach of faith from the aspects of rights and obligations of parties of administrative contract, people of bearing liability for breach of faith, manner and condition of bearing administrative, civil and criminal liability for breach of faith.

Key Words environment and resources; administrative contract; breach of faith; legal liability