

《环境保护法》修订应关注若干问题

中国社会科学院法学研究所 常纪文

目前,《环境保护法》在立法目的的确立、适用范围的确定、立法体例的安排、管理体制的设置、基本原则的创设、基本制度的构建、法律责任的构成和实现等方面,已经出现适用缺位和不到位的问题。《环境保护法》的修订涉及若干重大理论和实践问题,本文从以下方面予以探讨。

一、明确立法地位:应由全国人民代表大会通过

当前,环境单行法制定或修订的频率趋缓,环境立法之间在管理体制、制度和机制等方面的协调工作日趋完善,国外可供借鉴和参考的规律性成熟经验也比较多。因此,目前重新修订环境基本法的条件已经成熟了。

我国目前施行的《环境保护法》是由第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议于1989年12月26日通过的。环境基本法属于国家的基本法律,在我国应由全国人民代表大会通过。如果《环境保护法》改由全国人民代表大会通过,那么它就应依据《立法法》的规定,指导和协调其他环境法律、法规和规章的制定与实施。这种基本法加专门环境立法的模式在日本、俄罗斯、匈牙利等国取得了成功,也与我国刑法、民法和诉讼法等主流部门法的立法模式基本一致。

作为全国人大通过的立法,它应以《宪法》为依据,在总则部分明确指出我国环境保护的基本价值理念和目标,宣告国际、国内环境保护与国际合作的政策,赋予有关国家机关环境保护职责,确立公民的基本环境权利和义务,充分肯定和发挥公众参与的作用。在分则部分,即各专门环境立法的编纂之中,应对市场经济条件下的环境保护问题做出全面的规定。

如果修改后的《环境保护法》仍由全国人大常委会通过,那么修改后的《环境保护法》应建立区别于各单行环境法律专门调整机制的综合性调整机制。它的角色应定位为以下4个方面:一是确立科学发展观的法律地位和实现途径;二是采取综合调整的方法,如综合决策和区域化、整体化、全面化的调整机制;三是协调各单行环境法律的制定、修订和实施,解决它们之间的冲突;四是弥补各单行环境法律、法规和规章在光污染与振动污染的控制、环境规划、许可证、环境调查、综合决策、环境市场准入与运行、环境信息、风险预防、环境应急、污染纠纷处理等方面的适用空白问题。

二、立法体例的设计

参考我国基本法律和国外环境基本法律的立法体例,修订后的《环境保护法》的立法体例可以安排为:

第一章总则,表明立法目的,设定适时、适地、适人和适事范围,明确我国环境保护的基本理念和中长期目标,宣告环境保护的基本方针和政策,规定调整对象和基本原则。第二章规定环境保护职责、权利和义务。第三章规定环境保护的综合法律调整,包括综合性制度和机制两个方面。第四章规定自然资源和生态保护的专门法律调整,包括生态补偿、森林及国家森林公园保护、水土流失治理和防沙治沙、淡水生态和海洋生态保护、野生动物保护、草原保护、农田保护、自然保护区保护、自然遗迹和历史遗迹保护、风景名胜区保护、基因风险控制等。第五章规定环境污染防治的专门法律调整,包括淡水和海洋污染的防治,大气、土壤、噪声、振动、固体废物、有毒有害物质和能量的污染防治及放射性污染、电磁辐射污染防治等。第六章规定突发环境事件的应急处理,包括突发生态保护事件和环境污染事件的应急处理等。第七章规定环境教育、环境科技的发展和环境文化的培育。第八章规定环境保护的国内协作与国际合作。第九章规定环境纠纷及其法律解决,包括环境纠纷的种类和解决原则,调解、仲裁、民事诉讼、公益诉讼、刑事诉

讼、环境信访、社会团体和律师的援助救济。第十章规定法律责任。第十一章为附则。

三、适用范围和基本原则的界定

修订后的《环境保护法》在适用事项方面，应包括国内和涉外的生态破坏防治、生态环境建设、生态安全维护、污染防治、资源利用与回收、特殊环境保护等事项。在适用地域方面，应包括我国的领土和管辖的其他区域。

根据我国和其他一些国家环境法学的研究成果，环境法可以归纳出以下几个相互联系、相互制约的基本原则：经济、社会发展与环境保护相协调的原则；损害预防和风险预防为主，防治结合，全面、整体和全过程地解决环境问题的原则；环境保护知情原则；在政府主导下发挥市场机制和公众参与的作用，开发者养护、利用者补偿、污染者治理、破坏者恢复、消费者最终承担、受益者负担、主管者负责原则和相称原则。此外，环境安全、国际合作等也纳入基本原则的范围之列。

四、重要法律制度的构建和完善

我国《环境保护法》在修订时应当建立综合性和专门性调整两个方面的制度体系。综合性法律调整制度应当包括规划制度，综合决策制度，环境影响评价制度，“三同时”制度，许可证制度，落后设备、技术和工艺的淘汰制度，环境标准制度，环境监测制度，公众参与和环境信息公开制度，限期治理制度，现场检查制度，环境权属制度，环境税费、信贷、价格制度，通过土地、能源、材料供应、污染总量控制等调控措施保护环境制度，环境市场准入和环境市场运行制度，循环经济、清洁生产制度，应急制度，奖励制度等。专门性制度的建设，则需从生态保护和污染防治两个方面去挖掘。

制度的建设应体现如下特点：一是以实施可持续发展战略为指导思想；二是以环境民主、环境权利和环境公益的保障为环境法的本位；三是认真总结，广泛参考，发展和借鉴适合我国国情的先进环境保护机制；四是促进环境法律制度的体系化和综合化，并注重与国际条约、国内其他部门法律制度的衔接。

五、环境纠纷处理和法律责任追究的机制安排

修订《环境保护法》，在责任形式方面，要综合民法、行政法特别是现行环境单行法律、法规和规章的规定，予以丰富和发展。应按照主体的不同，把环境法律责任分成自然人、国家和单位的环境法律责任；按照法律责任性质和创设目的的不同，把环境法律责任分成环境违宪、行政、民事和刑事责任。修订后的《环境保护法》法律责任部分还应规定以下内容：第一，落实行政首长的责任；第二，在环境行政处罚方面，设置“区域限批”的措施；第三，对行为的处罚可以按照违反次数和天数计算罚款，对危害结果的处罚可以按照损害后果的一定百分比计算罚款；第四，设置环境公平责任、环境侵权和环境合同违约责任。第五，规定共同法律责任。

在权利救济方面，要结合有关的司法解释，明确污染损害与部分生态破坏的无过错民事责任制度、因果关系推定或反证制度和举证责任倒置制度，设立环境责任保险、环境损害赔偿基金、社会团体和律师的援助救济等制度。如果有可能，可以针对部分环境抽象行政行为建立行政诉讼制度。