

## 《环境保护法》需修订完善

法学所 常纪文

我国现行《环境保护法》(1989年)制定颁行至今已暴露出不少问题,亟需修订、完善。

第一,立法地位。《环境保护法》是全国人大常委会通过的,《大气污染防治法》和《水污染防治法》等单行环境法律也是全国人大常委会通过的,它们的效力等级相同,加上后者并没有使用“根据《中华人民共和国环境保护法》制定本法”的表述,所以学者们所主张的“《环境保护法》是环境基本法”只是理论上的,而不具有实践意义。要确立《环境保护法》和其他单行环境法律的母子或上下位法关系,杜绝部门组织立法起草的利益偏向现象,修订该法时,建议明确该法由国务院法制办或全国人大环境与资源保护委员会起草并提请全国人大通过。

第二,立法目的。可持续发展和追求人与环境的和谐共处已成为世界各国环境立法普遍追求的价值目标。如2002年《俄罗斯联邦环境保护法》序言指出:“本联邦法确立环境保护领域国家政策的法律基础,以保证平衡地解决各项社会经济任务,保持良好的环境、生物多样性和自然资源,其目的是满足当代人和未来世世代代的需要、加强环境保护领域的法律秩序和保障生态安全。”我国现行《环境保护法》制定于1992年联合国环境与发展大会之前,因而对其修订时,立法目的不应局限于“保护和改善生活环境与生态环境,防治污染和其他公害,保障人体健康,促进社会主义现代化建设的发展”,应把可持续发展的总体价值目标分解为促进环境安全、保障环境权利和自由、维护环境管理和市场秩序、实现环境正义、提高经济、社会与环保效率等具体的价值目标。另外,为区别于其他单行或综合性环境法律,可借鉴日本《环境基本

法》第1条把“规定构成环境保护政策的根本事项”纳入立法目的之中。

第三,立法本位。《里约宣言》和世界许多国家的环境立法已经表明,义务本位和纯粹的权利本位应让位于符合社会公共利益的权利本位。我国现行《环境保护法》第6条首先强调的是环境义务而非环境权利;对于环境权利,也仅限于检举权和不明确的控告权。因此,在修订该法时,有必要借鉴1999年《加拿大环境保护法》、2002年《俄罗斯联邦环境保护法》、1969年美国《国家环境政策法》的经验,首先在总则中依据宪法对公民的基本环境权利和义务作出政策性的宣告;其次,在分则的具体章节中明确各有关法律关系主体的主要环境权利和义务。

第四,立法体例。环境基本法是关于环境与自然资源保护的基本法律,而环境和自然资源既相互联系,又相互制约,因此环境基本法不但应加强两者的综合法律调整,而且应全面和均衡地加强两者的专门法律调整。现行《环境保护法》忽视了区域环境的综合性法律调整,在专门法律调整方面,侧重于污染防治,在水、矿藏、草原、土地、森林、野生动植物等自然资源的保护方面缺乏基本的规定,对环境改善的立法规划重视不够。因此在修订该法时,应在总则中规定环境影响评价等既适用于环境保护又适用于自然资源保护的综合性调整机制;在分则的自然资源与生态的保护、环境污染和其他公害的防治、特殊环境的保护等章节分别规定完善的专门调整机制。坚持综合性与专门性、全面性与均衡性的统一。

第五,调整范围。由于现行《环境保护法》制定于经济、科技和环保事业欠发达的经济体

制转轨时期,受预测能力的局限,对于市场经济条件下出现的环境安全、基因安全、总量控制、环境产权、环保产业、环保市场、绿色壁垒、清洁生产、循环经济、环保标志与认证的推广等问题,对于民主改革而产生的综合决策、环境信息权保障、公众参与、生态文化与环境道德的建设等问题,对于国际新形势下出现的全球环保合作需要和与环保有关的贸易发展问题,以及由环境污染、生态破坏和滥用动植物导致的流行病和环境灾难等问题,难以提供准确的法律解决机制。因此在修订该法时,调整范围的确定可以借鉴俄罗斯、日本、韩国、加拿大等国环境基本法的经验,采用概括列举式的方法,即对于上述已经出现和将来必然出现的问题,采取列举式的立法规制方法;对于今后可能出现的其他环保问题,采取概括式的涵盖方法。

第六,管理体制。现行《环境保护法》第7条规定了环境保护行政主管部门统一监督管理和其他有关部门按照有关法律的规定监督管理的模式。而一些在其后制定或修订的单行环境法律却做出了与此矛盾的规定。如2002年修订的《水法》第12条规定了水行政主管部门的统一管理和监督权,但是如何区分水行政主管部门的“统一管理与监督”职权和《环境保护法》规定的“统一监督管理”职权?又如2000年修订的《海洋环境保护法》第5条规定,国务院环境保护行政主管部门有权对全国海洋环境保护工作实施指导、协调和监督,国家海洋行政主管部门负责海洋环境的监督管理。那么环境保护行政主管部门的“监督”职权和海洋行政主管部门的“监督管理”职权如何明晰?类似的立法冲突还表现在环境监测的组织、管理和环境公报的编制与发布方面。因此在修订《环境保护法》时,为了最大限度地协调该法与其他环保单行法在管理体制方面的矛盾规定,建议将环境保

护行政主管部门的“统一监督管理”职权修改为“统一指导、协调和监督”职权,将环境和自然资源状况公报的编制与发布权集中到国务院环境保护行政主管部门。

第七,基本原则。现行《环境保护法》明确和体现了协调发展,预防为主与防治结合,行为者和主管者负责等主要原则。但“协调发展”不是一个法律规则,难以发挥基本原则的作用;“预防为主与防治结合”难以涵盖环保的综合性、整体性和全过程原则;“行为者和主管者负责”不能涵盖环境单行法普遍规定的消费者最终承担、受益者负担和公众参与原则。因此在修订该法时,应创设环境公平、科学保护环境、环境责任和公众参与原则。此外,还可借鉴《俄罗斯联邦环境保护法》第3条和《加拿大环境保护法》前言的做法,把环境安全、风险预防、生物多样性保护、利益结合、国际合作等也纳入基本原则的范围之列。

第八,基本制度。现行《环境保护法》对市场失灵、政府失灵导致的环境问题,如野生动物的消费、外来物种的引进等,缺乏对策性的规定;对公众参与和环保社会团体的建立与发展问题,缺乏相应的鼓励和支持政策;对与环保有关的市场和经济发展问题,如环境产权的确认和环保产业的发展等,缺乏相应的确认、保障和促进机制。为了克服这些规范空白、规范不足、规范矛盾和规范不衔接的现象,修订该法时,可借鉴加拿大、日本、俄罗斯等国环境基本法制度建设的经验,遵循市场调节、宏观调控与行政管理相协调原则,权益平衡、协调与制约原则,环境有效与经济可行原则,实施可行与管理成本可接原则,外接内设原则,加强法律权利(力)、法律义务、法律调整机制、市场准入、市场规则与市场运行、环境后果与纠纷处理六个方面的制度化工作。