

从国外环境基本法 看我国环境保护立法

常纪文

环境基本法的作用主要表现为其既阐明国家环境保护的基本政策，又对其他环境法律法规的制定和实施具有一定的指导意义。作为通例，环境基本法除了要阐明该法的适用范围和目的之外，还要阐明国家对环境问题的基本认识，宣告和规定国家的环境保护基本政策。其中，国家环境保护基本政策的作用是非常重要的，它不仅对国家环境保护法制的建设指明方向，还为环境保护法基本原则的确立和主要环境保护制度的设计提供指导方针。因此，在我国正考虑把现行《环境保护法》提升为环境基本法的背景下，加强环境保护基本政策的研究是必要的。

一、国外环境基本法有关环境保护的基本政策

环境基本法的制定起始于第二次世界大战以后，如卢森堡在1965年制定了《自然环境和自然资源保护法》，日本于1967年通过了污染防治的基本法《公害对策基本法》，并于1972年通过了自然环境保护的基本法《自然环境保全法》。美国虽然不是最早制定环境基本法的国家，但它是世界上最早从现代科学意义的环境保护观念出发，全面、系统性地阐述国家环境保护基本政策的国家，该国1969年的《国家环境政策法》以其规定“国家的各项政策、法律以及公法解释与执行均应当与本法的规定一致”而成为该国的环境基本法律。在美国的影响下，一些国家开始制定或修改其环境基本法，并结合各自的国情阐述自己的环境保护基本政策。如罗马尼亚和丹麦1973年分别

制定了《环境保护法》，匈牙利1976年制定了《人类环境保护法》，菲律宾1977年颁布了《菲律宾环境法典》，波兰1980年颁布了《环境保护法》，并在1989年和1990年两度进行修订。英国1990年颁布《环境保护法》之后于1995年进行了修订。截止目前，据不完全统计，颁布环境基本法或起环境基本法作用的综合性环境保护法的国家已经达到近100个。

进入可持续发展时代后，一些国家的环境基本法对环境保护基本政策的宣告和阐述融入了时代的要求。以日本1993年的《环境基本法》为例，该法在总则的第3条至第12条分别规定了环境资源的继承和享受、构筑对环境负荷影响少的可持续发展社会、通过国际协调积极推进环境保护、国家的职责、地方公共团体的职责、企业的职责、国民的职责、环境日、法制上的措施、年度报告等国家的环境保护基本政策。1999年修订的加拿大《环境保护法》在第2条和第4条中也阐述了与日本《环境基本法》类似的国家环境保护基本政策。值得注意的是，2002年，俄罗斯广泛吸收发达国家的经验制定了《俄罗斯联邦环境保护法》，该法在引言部分宣告了国家环境保护政策的总体框架和基本目的，然后在各章中明确各方面的基本政策。

二、国外环境保护基本政策的建设经验

综合起来，以上国家的环境保护基本政策的宣告具有以下几个方面的特点：

一是国家的环境保护基本政策的阐述建立在其对环境问题的基本认识上。如美国《国家环境政策法》第11条在规定了“鉴于人类活动对于自然环境的一切构成部分的内在联系具有深远影响，尤其在人口增长、高度集中的都市化、工业发展、资源开发以及技术日益进步所带来的深远影响”之后，阐述了国家环境保护基本政策的总体框架及其目的。日本《环境基本法》第3条在指出“把环境作为得天独厚的资源维持在正常水平上，是人类健康的文化生活所不可缺少的。但是由于人类的活动增加了环境的负荷，从而使人类存续基础限度的生态平衡出现被破坏的危险。”之后，也阐述了其政策的总体框架和目的。

二是先规定政策的总体框架和目标，再宣告各方面的基本政策。如美国《国家环境政策法》第11条第1款规定了国家的环境政策目标，然后在其他条款中一一阐明国家的环境保护基本政策。《俄罗斯联邦环境保护法》在引言中申明了维护公民环境权、保证生态安全、促进环境法治等总体的环境保护政策框架及其目的，并在后面的各章节中阐述了国家环境监测、环境保护科学研究、生态文化建设、国际合作等基本政策。

三是不仅考虑当代人的环境利益，还考虑后代人的环境需求；有时不仅考虑本国环境的保护，还考虑人类环境的保护。如美国《国家环境政策法》第11条规定：“……创造和保持人类与自然得以共处与和谐中生存的各种条件，实现当代国民及其子孙后代对于社会、经济以及其他方面的要求。”日本《环境基本法》第3条规定：“……必须采取措施实施环境保护，使当代人和后代人能在世代地正常享受得天独厚的环境资源的同时，把作为人类存续基础限度的环境维持到永远的将来。”《俄罗斯联邦环境保护法》的引言指出“本联邦法……目的是满足当代人和未来世代代的需要……”再如，根据匈牙利1976年《人类环境保护法》的标题，就可以看出其环境利益和需求的考虑范围。

四是通过国家的保护和公民的参与来维护公民的环境权。美国《国家环境政策法》第11条第2款和第14条、第15条规定了以保护和促进国民福利为宗旨的国家环境保护基本职责，并在第11条第3款明确宣告公民的环境权，即“国会认为，每

个人都可以享受健康的环境，同时每个人也有责任参与对环境的改善和保护。”《俄罗斯联邦环境保护法》在引言指出“根据俄罗斯联邦宪法，每个人都有享受良好环境的权利，每个人都必须爱护自然和环境，珍惜自然财富。”之后，在第3条开宗明义地指出俄罗斯各环境法主体必须以“遵守每个人都有享受良好环境的权利”的原则进行活动。

五是强调国际合作。如美国《国家环境政策法》在第12条规定了国际和国内的环境保护合作；日本的《环境基本法》则进了一步，强调积极主动的国际合作，如该法第5条阐述环境问题的相关性和环境保护的全球性认识之后，承诺日本有能力按照本国在国际社会所处的地位，在国际的协调下，积极推进全球环境保护。《俄罗斯联邦环境保护法》在第3条和第5条中规定国家在环境保护国际合作方面的原则和职权之后，于第15章（环境保护领域的国际合作）专门全面阐述了国际合作的基本政策。

此外，在可持续发展时代制定或修订的环境基本法还具有如下特点：一是以可持续发展为指导，提出了国家经济和社会的发展模式，如日本《环境基本法》第4条提出“在把得天独厚的环境维持在正常水平的同时，一方面要力求发展对环境负荷小的健康经济，另一方面要构筑一个可持续发展的社会，并要在科学知识充实的基础上，预防环境污染。”《俄罗斯联邦环境保护法》和《加拿大环境保护法》也有类似的规定。二是在明确区分环境保护职责和义务的基础上强调环境保护的自主性和积极性。如日本《环境基本法》第4条规定：“在一切人公平负担的基础上，自主而经济地实施环境保护的措施”。之后，在第6条至第9条分别明确宣告了国家、地方公共团体、企业和国民的职责。三是强调生物多样性与生态安全的保护及环境法制的维护。如《俄罗斯联邦环境保护法》在引言中指出：“本联邦法……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，……加强环境保护领域的法律秩序和保障生态安全。”日本《环境基本法》第12条要求议会加强对政府环境保护工作的监督。此外，一些国家的环境基本法还强调国民环境文化的培养，如日本《环境基本法》第10

条（环境日）、《俄罗斯联邦环境保护法》第13章（建立生态文化的基础）针对本国的国情作了不同的规定。

三、我国《环境保护法》有关环境保护的基本政策及存在的主要问题

我国1989年制定现行《环境保护法》时，环境单行立法的数量相当有限，因此，它的指导和协调作用不容忽视。但在环境单行立法众多的今天，从《立法法》的角度审视，现行《环境保护法》由全国人大常委会通过，它与同样由全国人大常委会通过的各单行环境保护立法在效力方面是平等的，互不隶属。在实际的立法中，也出现了环境单行法的许多规定与《环境保护法》规定不一致的情况。基于此，现行《环境保护法》所做的政策阐述，无论是从其效力等级还是国际环境基本法的发展趋势来考察，其作用的发挥均是有限的。如该法虽然在第4至第8条规定了环境保护规划、国家职责、环境保护措施的综合性和合理性、环境保护科教发展、环境权利和义务等环境保护政策，但和国外环境基本法中成熟的环境保护基本政策相比，它存在以下几个方面的问题：一是没有阐述国家对环境问题的基本认识；二是没有明确政策的总体框架和目标，基本政策的规定也是零碎的，不系统；三是没有树立法治政府的理念，政府的职责既不明确，也没有受到有效的监督；四是没有突出可持续发展的基本国策和战略，既没有考虑代内公平的问题，也没有考虑后代人的环境需求；五是没有重视市场对环境资源的基础性配置作用；六是仍然以公民的环境义务为本位，没有突出公民环境权利与社会公益的保护，没有调动公众参与环境保护的主动性和积极性；七是没有涉及生物多样性的保护、生态安全政策，没有重视环境文化的培养；八是环境问题的相关性和环保协作的区域性和全球性没有得到重视，缺乏国际合作的政策；九是没有确定环境法与民法、刑法、行政法等其他基本法的关系。

四、国外环境保护基本政策建设的经验对我国环境基本法制订的启示

对于国外环境基本法所宣告和阐述的环境保护基本政策，只要不涉及意识形态的问题，或虽涉及

意识形态的问题，但其合理成分可供我国借鉴的，我们也可以结合我国的基本国情和立法传统予以定向地借鉴和发展。针对我国现行《环境保护法》所存在的上述问题，在制定环境基本法时，可以在序言或引言中先阐述我国对国内和国际环境问题的基本认识和加强环境保护的必要性，然后明确我国的环境保护基本政策的总体框架和目标。在此基础上，可以在总则中集中地阐述我国的环境保护基本政策。如果立法体例不协调，有关的基本政策也可以在分则的有关章节加以阐述。

对于环境保护基本政策的总体框架和目标，在设置时应注意以下几点，一是明确将实施可持续发展战略作为环境基本法的立法宗旨，确立科学发展观的法律地位；二是以依法治国的思想为指导，明确国家职责在环境保护中的作用，强调环境保护措施的科学性、有效性和经济性；三是以公民环境权的保护、社会福利的增加和促进人与自然的和谐为目的，既要考虑当代人的环境福利，也要考虑后代人的环境需求；既要考虑国民环境福利的满足，又要考虑人类环境保护的需要。

对于环境保护基本政策的设置，除了要求全面和系统之外，还要注意以下几点：一是建立环境规划和各因素统筹考虑的环境保护模式；二是按照法治政府的精神，合理界定国家环境管理权力的职责范围，重视市场对环境资源的基础性配置作用，体现有权就有责、用权受监督、侵权要赔偿的原则；三是有机结合生态环境保护的规律和行政管理的现实特点，合理划分和衔接国家环境管理的体制，重申环境保护的行政首长负责制；四是确立公民环境权，建立以环境私权和社会公益的保护为本位的权利（力）和义务体系；五是吸收国际环境立法所确立的风险预防、全过程控制、公众参与等符合可持续发展要求的环境保护基本政策，保护生物的多样性，维护生态安全；六是重视环境科学技术的发展，重视环境教育和宣传；培养和提高与时俱进的中华环境文化；七是宣布我国的国际环境保护立场和促进国际合作的基本政策；八是明确环境法的作用，理顺该法与民法、刑法、行政法等其他基本法的适用关系。

（作者单位：中国社会科学院法学研究所）