

环境法治：现状与任务

常纪文

我国实施依法治国方略已经十周年了。在这十年里，环境立法速度居各部门法之首。从1997年起，我国先后制定了《环境影响评价法》、《清洁生产促进法》、《放射性污染防治法》、《防沙治沙法》、《节约能源法》、《可再生能源法》、《风景名胜区条例》等立法，修订了《固体废物污染防治法》、《海洋环境保护法》、《水法》、《森林法》、《草原法》、《野生动物保护法》、《土地管理法》等立法，颁布了《国务院关于加快发展循环经济的若干意见》、《国务院办公厅关于开展资源节约活动的通知》、《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》、《节能减排综合性工作方案》、《中国应对气候变化国家方案》等政策性文件。这些立法、文件与我国1997年之前制定的《环境保护法》、《水污染防治法》、《噪声污染防治法》、《水土保持法》、《自然保护区条例》等立法一起，在人口总量继续保持增长态势和人民群众生活水平不断得到提升的背景下，为防治环境污染，保护生态安全，促进资源节约和合理开采、利用，构建了一道道法制防线。这能否说明，我国环境法治的架构初步形成了呢？

通过近两三年来的环境保护的实践，可以发现，虽然环境污染和生态破坏事件时有发生，但总的来说，通过环境事件的预防和治理，我国已经开始重视法律对环境保护的权威作用；环境执法的能力和力量正在不断加强，环境执法的效率正在不断提高，公众参与的作用不断得到重视，环境保护的监督制度正在不断完善；环境立法的合法性审查机制已基本形成，环境民事、行政和刑事司法的实体性规定和程序性规定正在完善。一些原则和制度，如无过错责任原则、因果关系间接反证原则，无论是基本理念，还是适用范围，在世界上都独树一帜。通过立法规制和刺激，良好的环境守法信用制度正在建设之中，地方保护主义和部门利益保护主义正得到有效的遏制。所有这些，从实效上说明，我国环境法治的架构已经初步形成，为依法保护环境走上良性循环的道路打下了坚实的基础。

我国环境法治的架构已经基本形成，并不等于说我国的环境法治已经相当完善。相反地，还有一些相当艰巨的法治任务等待我们去完成，主要是：

在立法方面，《环境保护法》、《水污染防治法》等重要环境立法急需修订，《生态安全法》、《基因安全法》、《化学品环境管理法》、《规划环境影响评价条例》等重要的立法急需制定。在执法方面，科学发展观在具体的贯彻落实时往往会遇到现实与长远利益的较量，遇到地方利益与全局利益的较量；行政首长负责制和环境保护的一票否决制的可操作性有待进一步增强；由于市以下的垂直管理体制具有“上级部门管帽子、同级财政管吃饭”的特点，不可避免地使县级环境保护部门处于执法难、不执法更难的境地，有待优化；部门利益保护主义势力强大，在执法中时有抬头，协调执法的体制和机制还需要进一步加强，宏观调控和具体监管相结合的环境保护监管机制需要进一步的探索。在司法方面，环境民事和公益诉讼制度没有建立，对于那些侵犯社会环境公益而政府不予监管的行为，公众还缺乏法律上的对抗手段；由于地方保护主义的庇护，一些企业长期违法排污而得不到法律的应有制裁。在公众参与方面，公众参与环境影响评价之外的环境决策和环境监督活动，还缺乏程序性和保障性的法律规定。在监督方面，人大和政协的环境监督缺乏经常性的机制，立法的合法性审查缺乏应然性的审查受理机制，上级部门的环境督查或者挂排督办活动往往会遇到地方保护主义势力强有力的阻挠。所有的问题，特别是环境司法审查和公众参与的机制问题，如得不到彻底的解决，我国的环境法治在今后相当长的一段时间内会继续呈现结构性的缺陷。为了克服这个缺陷，需要在党的领导下，通过统一的协调和部署来解决。