

我国环境法治架构初步形成

——实施依法治国方略十周年之思考

中国社会科学院法学研究所 常纪文

我国实施依法治国方略已经 10 周年了，环境立法速度居各部门法之首，这些立法为防治环境污染、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。但这能否说明，我国环境法治的架构初步形成了呢？

环境法治的架构是否初步形成，可以从基本原则、基本方针、体制、制度和机制 5 个方面动态地、综合地考察环境立法、环境执法、环境司法、环境守法、环境公众参与和环境监督 6 个法治环节的状况。

一、我国环境法治架构的环节考察

(一)基本原则和方针之考察

近 10 年来，我国的立法做了较大的调整。2005 年的《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》提出了用“科学发展观统领环境保护工作”的发展要求，提出了“经济社会发展必须和环境保护相协调”的基本原则和“强化法治，综合治理”的原则。2007 年的《节能减排综合性工作方案》提出了“坚持节约发展、清洁发展、安全发展”、“实现经济又好又快发展”的方针。这些原则和方针，是对以往规定和经验、教训总结归纳的结果，是与我国环境形势日益严峻的需要相适应的。

(二)体制之考察

在体制方面，我国在横向上已经形成了环境保护部门统一监督管理、有关部门分工负责的环境保护协调机制；在纵向上已经形成了各级政府和各级部门分级负责的管理体制。针对近年来地方和部门保护主义盛行，国家正在采取 4 项措施：一是从 2006 年起，国家环保总局设立了五大区域环境保护督查中心；二是一些地方政府正在进行市级以下环境保护行政主管部门垂直管理的试点；三是 2006 年国家环境保护总局和监察部出台了《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》；四是在一些领域建立了部际和区域之间的污染防治领导、节能领导等协调机制。总体来说，这个模式体现了效率、可行的特点，与中国的政治结构和我国的环境保护实际需要基本相适应。

(三)制度之考察

在制度方面，我国的环境立法加强了综合性和专门性两个方面的制度建设。在综合性制度方面，《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》建立了根据环境容量确定开发方向和模式的制度；《环境影响评价法》扩展了环境影响评价制度的适用领域，把环境影响评价的事前预防性机制由点扩展到了面；对我国环境行政许可进行的全面清查，促进了环境行政审批的规范化、程序化和制度化；通过司法解释的方式，在环境污染无过错责任原则的基础上，对环境民事和行政诉讼的举证责任和因果关系证明规则进行了明确，确立了环境民事侵权因果关系间接反证的原则。在专门的法律制度方面，我国已建立了环境污染防治法律制度、生态保护法律制度和自然资源保护法律制度。

(四)机制之考察

在机制方面，环境保护措施的建立和完善要符合综合性和相关性的要求。基于此，我国政府近年来加强了以下几个方面的工作：一是形成了节能减排这个综合预防和控制性的系统性机制；二是初步建立了环境保护的长效机制，环境标准体系、权力监督、政协监督、政党监督、行政监督

和社会舆论监督的机制正在完善；三是国家正在采取措施，使“地根”、“水根”、“能根”、“污根”、“银根”和“税根”6个宏观调控手段与工商监管、安全监管等具体手段有机地衔接起来，促进了综合、协调行政监管机制的形成；四是正在形成政府引导、运用市场机制和依靠科技保护环境的机制；五是流域和区域生态补偿机制正在形成之中，区域和流域发展的公平性正在显现；六是事后补救的法律监管机制由点扩展到了面，流域限批、区域限批等新的环境监管措施在克服地方保护主义方面正在发挥重要的作用；七是在立法中逐步落实了公众参与环境保护的机制；八是与《立法法》规定相适应的合法性审查机制正在完善。九是强化了责任追究机制，针对环境监管的各环节、各流程全面系统地规定了法律责任和纪律责任。上述机制的创新和完善，基本是与我国环境问题的综合性及环境保护措施的相关性和协调性相适应的。

二、我国环境法治架构的整体考察

从环境保护法学研究的角度分析，我国环境法治近年来整体上呈现以下几个特点：一是环境法治的理念有了初步转变，从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护和经济发展同步，从重经济增长轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重，从单纯通过行政手段解决环境问题转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政手段解决环境问题。二是按照经济和社会发展的实际和环境保护的需要不断调整环境保护的基本原则和方针，体现了与时俱进性和指导性。三是注重监管体制的衔接性和实效性。四是既注重制度和机制体系建设的完整性，又突出了重要制度和机制的关键作用；既突出节能减排等综合性的制度和机制的建设，又注重专门性制度和机制的建设；既重视具体监管制度和机制的建设，更注重发挥规划环境影响评价、区域和流域限批、环境税费、污染物排放总量控制、资源和能源利用总量控制等制度和机制在国家 and 区域宏观调控中所发挥的作用。按照立法体系的完善程度和法律规定的实际作用两个法治标准来考察，这说明我国环境法治的架构已经初步形成。

从环境保护法律实践的角度分析，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。这些从实效上说明我国环境法治的架构已经初步形成。

三、完善我国环境法治架构亟待解决的问题

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

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订。

在执法方面，行政首长负责制、环境保护“一票否决”制的可操作性以及协调执法的体制和机制还需要进一步加强；市级以下的垂直管理体制有待优化。

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；促使行政管理相对人主动守法还缺乏一些必要的激励机制，缺乏系统的环境文化培育机制。

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相应的审查受理机制，上级部门的环境督察或者挂牌督办活动有时会遇到地方保护主义的阻挠。

这些问题，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。