

# 中国环境法治的发展历程

■常纪文 / 中国社会科学院法学研究所

## 环境法治发展的特点

### 改革开放初期

中国环境法治工作于十一届三中全会后全面启动,至联合国环境与发展大会召开和向市场经济体制转轨前,初建环境法治秩序。大力推进环保体制改革,促进经济发展,是本阶段环境法治发展的指导思想和中心任务。

国家高度重视环境保护及其法制建设。在十一届三中全会召开后不久,中央作出制定《环境保护法(试行)》并建立环境立法体系的决策。

环境法制建设先后以《环境保护法(试行)》和《环境保护法》为指导,针对海洋、土地、水、大气、草原、野生动物的保护问题制定专门法律法规,环境法体系的目的框架较为明确。环境法制建设以宪法为依据,与刑法、诉讼法等部门法制建设同步,获得宪法和相关部门立法的有力支持,成为法律体系中新兴但发展迅速的重要组成部分。

吸收协调发展、共同责任、污染预防等国际先进的环境法治理念,制定“经济建设、城乡建设和环境建设同步规划、同步实施、同步发展,实现经济效益、社会效益、环境效益相统一”的指导方针;污染防治和生态保护的模式由治理为主转向预防为主、防治结合的模式,“预防为主,防治结合”、“谁污染,谁治理”和“强化环境管理”三大政策得到确立和强化;建立和发展了环境影响评价、环境保护计划、自然资源保护、污染预防与治理等原则和制度,独创“三同时”等基本制度;严格执法程序,加大了执法力度,使环境保护与各项建设事业向着统筹兼顾、协调共进的方向迈进。

### 可持续发展和市场经济转轨期

加强宏观管理,规范微观行为,巩固市场经济体制改革成果,促进经济、社会和环境保护的可持续发展,是本阶段环境法治的指导思想和中心任务,环境法律体系基本形成。

可持续发展作为目的价值指引中国环境法治向“可持续发展时期”的整合模式转变,即不仅注重环境破坏和防治环境污染

相结合,还注重环境保护和资源保护相结合;不仅注重环境资源的开发、利用、保护和改善相结合,还注重把环境保护纳入国民经济和社会发展的体系之中;不仅注重环境问题的全局控制,还注重淮河等局部问题的污染控制。通过综合性和专门性相结合的措施,保证经济增长、社会发展和环境保护相协调。

建设立法体系和法律制度,基于《21世纪议程》提出的“周密的社会、生态、经济和科学原则”,进入系统化和纵深化时期,不仅重视发展综合、有制裁力和有效的法律制度,还加强环境立法和法律制度的综合化与一体化;不仅把中国环境法制建设同气候控制、荒漠化防治等国际环境问题的防治结合起来,还按照国际环境法要求加强国际环境合作,使国内与国际环境法之间的协调日益增强。

法律调整方式更加多样化,环境民事、行政和刑事调整方式以及污染治理收费、排污收费等市场化的经济手段在环境法中的应用越来越广泛,环境标准和技术性规范的要求越来越严格,在大气、水、固体污染防治法律中设立落后设备、工艺的淘汰等市场准入制度,弥补了传统环境管制手段的不足。

### 贸易全球化与科学发展时期

巩固和发展贸易国际化和环保全球化的制度和机制,落实科学发展观要求、培育生态文明、建设环境友好型社会,是本阶段环境法治的指导思想和中心任务。

法制建设既考虑了国内民生需求,又考虑了环境条约和国际贸易规则要求。环境立法结合防治沙尘侵袭、“非典病毒”控制等需要,不断倾听民意,借鉴国际经验,扩展调整范围,挖掘调整深度,覆盖了环保产业等立法盲点问题,突出了环境影响评价、清洁生产、循环经济、水污染防治等群众和国际关心的新型和热点问题,立法体系不断健全。部门和地方环境立法发展迅速,为与WTO规则接轨、清理行政许可、废除地方土政策,共进行三次大规模的立法清理活动,维护了法制建设的统一性。

参考WTO规则,先后提出科学发展、资源节约、环境友好、人

与自然和谐等理念,使环境法治建设每隔一段时间上一个台阶。《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》“十一五”规划等文件为环境保护设立了中长期目标。在实现目标过程中,已形成在发展中解决环境问题、推进经济结构调整和经济增长方式的根本性转变、强化环境法治、完善监管体制、建立长效机制等环境法治思路。

结合时代要求调整环境保护的基本原则。如2005年的《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》将环境法原有的“环境保护和经济、社会发展相协调”原则修改为“经济和社会发展与环境保护相协调”原则,标志着环境保护优先时代的到来。再如,谨慎原则、相称原则、公众参与原则并没有被1989年的《环境保护法》所体现或充分体现,但是1997年以来制定或修订的环境立法,却在各自领域予以借鉴和吸收。



2009年6月,全国人大代表和政协委员考察循环经济法规实施情况。

建立长效和应急相结合的环境保护机制,提倡环保投、融资多元化,完善综合性的环境经济政策。除围绕《国家突发公共事件总体应急预案》做好应急机制建设外,健全环境法规和标准体系、严格执行环境法律法规、完善环境管理体制、加强环境监管制度、完善环保投入机制、推行有利于环保的经济政策、运用市场机制推进污染治理、推动环境科技进步、健全社会监督机制、扩大国际环境合作与交流等长效机制也正在健全。环境立法要求各级政府将环保投入列入本级财政支出的重点内容,加大对污染防治、生态保护、环保试点示范和环保监管能力建设资金投入,引导社会资金参与城乡环保基础设施和有关工作的投入,完善政府、企业、社会多元化环保投融资机制。

区域限批、挂牌督办、媒体曝光、联合执法等措施的密集出台,树立了环境法治威信,切实缓解了饮水安全、重点流域

治理、城市环保、大气污染防治、农村环保、生态保护、核与辐射环境安全等突出的环境问题。刑法修正案、修订后的《水污染防治法》、渎职犯罪之检察解释及环境民事、行政和刑事诉讼方面的司法解释,或明确了举证责任倒置等诉讼机制,或明确了刑事责任追究标准,增强了法律的可操作性,有利于维护环境正义和公平。环境执法和司法得到加强。

《水污染防治法》、《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》、《环境影响评价法》、《环境信息公开暂行办法》等立法构建了环境质量公告、定期公布环保指标、及时发布污染事故信息等保障公民环境信息权的制度和机制,对涉及公众环境权益的发展规划和建设项目,还规定参加听证会、参加论证会、信访、行政复议等权利,有序地保障了公民环境民主权利的行使。环境法治的民主化程度越来越高。

### 环境法治发展的成就

截至目前,中国制定了18部资源节约和保护方面的法律;出台与环境和资源保护相关的行政法规50余件,军队环保法规和规章10余件,地方法规、部门规章和政府规章660余项,国家标准800多项,司法解释1件;缔结或参加了《联合国气候变化框架条约》等30多项国际环境与资源保护条约,先后与美国、加拿大、印度、韩国、日本、蒙古、俄罗斯等国家签订了20多项环境保护双边协定或谅解备忘录。这些立法或者条约基本覆盖了环境保护的主要领域,门类齐全、功能完备、内部协调统一,基本做到有法可依、有章可循。可以说,我国环境立法体系框架已经基本形成。

在体制安排方面,在横向上已经形成环保部门统一监督管理、有关部门分工负责的环境保护协调机制;在纵向上已经形成各级政府和各级部门分级负责的管理体制。为加强中央对地方工作监管力度,提高环保监管效率,国家环保部门于2006年设立了五大区域环境保护督查中心。为克服基层执法力量薄弱和执法难的现象,一些地方政府正在按照《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》要求,进行市级以下环保部门垂直管理试点。为克服部门和地方利益保护主义,正在强化责任制,如2006年国家环保部门和监察部出台《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》。为克服部门各自为政的现象,国家按照《海洋环境保护法》、《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》要求,建立了部际和区域内的污染防治领导或节能减排等协调机制。总的来说,体制创新与中国政治结构和环境保护实际需要基本相适应。

在制度构建方面,环境立法加强了创新和完善。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,将事前预防性机制由点扩展到面,通过行政规章完善环境影响评价制度和“三同时”实施程序,促进环境问题综合性防治及区域开发的合理性与科学性;按照《行政许可法》要求对环境行政许可进行了全面清查,促进行政审批规范化和程序化。近十年来,已经建立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,既促进了公权的合理和合法行使,也规范了私权的规范化运行。

在机制设计方面,制定了《节能减排综合性工作方案》、《中国应对气候变化国家方案》形成了体现综合预防和综合控制特点的节能减排新机制,使环境保护进入宏观决策体系的主战场。为初步建立政府引导、市场配合、公众参与和依靠科技创新相结合的长效机制,国家正在采取措施,促进综合、协调监管机制的形成,如正在完善权力监督、政协监督、政党监督、行政监督和社会舆论监督的机制,把“地根”、“水根”、“能根”、“材根”、“污根”、“银根”、“税根”及价格、采购、奖励等宏观调控手段和工商监管、安全监管等具体的手段有机地衔接起来,完善流域限批、区域限批等区域性监管机制等,以克服地方保护主义。为体现区域和流域发展的公平性,国家正在建立流域和区域生态补偿机制,建立政府引导、市场配合、公众参与和依靠科技创新相结合的环保新机制。为调动群众参与环境管理的积极性,制定了《环境影响评价法》、《公众参与环境影响评价暂行办法》、《环境信息公开办法(试行)》等法规条例。为强化责任追究机制,《水污染防治法》、《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》针对环境监管的各环节、各流程系统地规定了法律和纪律责任,对违法现象产生了震慑作用。

从理论上观察,中国环境法治架构已经基本形成。从实践上看,发达国家一两百年才能达到的工业文明发展成果,新中国仅用六十年特别是最近三十年的时间就基本实现了。虽然环境问题时有发生,但总体上看,为经济增长和社会进步提供了生态容量,环境法治建设是基本成功的,为环境友好型和资源节约性社会的建立打下坚实基础。

## 环境法治发展的经验

在理念方面,环境保护应以法治和可持续发展为指导。实践证明,依法办事即法治是现代文明国家管理国家和社会事务最有效和最公平的措施,国家层面上的环境保护管理也是如此。最近三十年,中国的环境法治建设就是要把环境保护市场、环境行政管理、环境宏观调控、环境法律监督和环境责任追究等工作纳入法治框架,依靠法治手段,遵循法律规定的程序,贯彻落实科学发展观、生态文明观、和谐自然观要求,最终实现可持续发展。

在思路方面,以市场化改革和民主化促进环境法治的发展。

单一的行政命令加控制手段具有成本高、效率低和灵活性不足的缺点。随着市场经济体制的建立和依法治国方略的确立,中国环境法越来越多地采用排污收费、生态补偿、绿色贷款、绿色保险等市场化的法治措施,缓解了产权不明晰、经营主体不落实、经营机制不灵活、利益分配不合理等问题,缓解了政府投入效率低下和政府干预灵活性不足等问题。目前,环境民主正在成为环境法治建设的基本原则,环境法中的环境监督管理制度日趋民主化,公众参与、专家论证和政府决策相结合的决策机制正在落实。对涉及新设行政许可的、涉及公众环境权益的以及社会关心的热点、焦点问题,立法机关大多拓宽了公众参与的范围和渠道,通过召开立法听证会、专家论证会等形式,广泛听取社会各界意见。

在模式方面,坚持同步、并重和综合发展。经过松花江污染、国外绿色壁垒的阻拦等一系列环境保护事件的催生和社会各界的深刻反思,目前,环保工作已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。这三个转变是方向性、战略性、历史性的转变,标志着环保工作进入以保护环境优化经济增长的新阶段。

在环节方面,统筹兼顾环境法治的发展。环境法治是多元化、多层次和不断发展的事业,其模式和过程可能会因国而异,因时期而异,但无论怎样变化,环境立法、执法、司法、法律监督、守法的关系应得到统筹兼顾。立法已成为环境法治的基础,执法已成为法律实施的手段,监督已成为公正执法的保障,普法和积极守法已成为营造良好法治环境的关键。有权必有责,用权受监督,侵权须赔偿,违法要追究的原则已经得到环境法治实践的印证。目前,环境立法、执法、司法和法律监督体系建设已基本满足环境保护需要,正朝着符合科学发展观要求的方向前进。

在措施方面,体制、制度、机制的建设和健全注意全局性、稳定性、实效性、长效性、综合性、衔接性和借鉴性。在体制方面,目前的环境监管,已经由原来的由环保部门一家单打独斗的监管体制转变为宏观调控、商务、税务、海关、国土、银行、证券、保险等监管部门齐抓共管的协调监管体制,使环境保护融入其他工作,真正成为各部门日常管理的组成部分。在制度和机制方面,既注重与国际贸易规则和环境条约的接轨性,又注意与民事、行政和刑事立法的衔接性;既注重制度和机制体系建设的完整性,又突出重要制度和机制的关键作用;既突出节能减排等综合性制度和机制建设,又注重专门性制度和机制建设;既重视具体监管制度和机制建设,又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宏观调控机制作用。