

三十年中国环境法治的理论与实践*

常纪文

(中国社会科学院法学研究所, 北京 100720)

摘要: 以改革开放为主线, 以十一届三中全会、联合国环境与发展大会和加入 WTO 为分界点, 对中国环境法治发展的历程、热点、特点和实效进行了阶段性考察。

关键词: 环境法治; 改革开放; 科学发展观; 和谐社会; 生态文明

中图分类号: D922.601 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2009)05-0028-08

20世纪70年代, 环境保护已成为国际社会共同关切之事项。1972年联合国人类环境会议确立的共同责任、预防优先、谨慎发展等信念或者原则, 不仅使中国全面了解了全球环境恶化的趋势, 而且使中国充分了解了西方发达国家的先进环境保护理念。会后, 中国开始探寻环保工作的方针和思路, 但直到十一届三中全会后才开始全面启动。在改革开放的进程之中, 可持续发展理念的引进、市场经济体制的建立、全球市场的融入对中国环境法治的发展起到了里程碑式的促进作用。

一、改革开放初期中国环境法治的理论与实践

初建环境法治秩序, 大力推进环保体制改革, 促进经济发展, 是改革开放初期至联合国环境与发展大会召开和向市场经济体制转轨前中国环境法治的指导思想和中心任务。

(一) 环境法治发展之历程

改革开放前, 自然资源和生态保护的历史欠债很多, 环境法制建设也相当落后, 因此, 在中央酝酿改革开放重大决策的同时, 也开始考虑环境保护秩序的初步建立问题。1978年3月, 中国修订了宪法, 在其中规定“国家保护环境和自然资源, 防治污染和其他公害”, 奠定了国家环境保护的宪法基础。如何按照宪法的规定, 加强环境立法、执法、司法、守法等工作, 随即成了需要全社会共同解决的课题。由于当时中国没有一部环境法律, 在中央的支持下, 国务院环境保护领导小组决定在

1973年《关于保护和改善环境的若干规定(试行)》的基础上起草国家综合性《环境保护法》和《森林法》等相关法律。1979年9月13日, 全国人大常委会原则通过《环境保护法(试行)》。该法第一次确立了国家、单位和个人的基本环境权利和义务, 在法律的层次上确立了“全面规划, 合理布局, 综合利用, 化害为利, 依靠群众, 大家动手, 保护环境, 造福人民”的环境保护方针, 建立了环境保护行政管理体制, 构建了环保法制的基本框架, 明确了环境保护的原则和制度。该法的颁布, 标志中国环境保护法制化工作全面启动, 朝着开放化和体系化的方向发展。

本阶段是我国社会主义法制建设的快速发展时期。首先, 1982年12月修订的《宪法》把1978年《宪法》规定的环境保护对象扩大和明确了, 为其后二十多年中国全方位的环境立法提供了依据。其次, 《海洋环境保护法》等重要的环境法律、法规和规章如同雨后春笋般地被颁布、实施。再次, 《民法通则》等国家一些重要的民事、行政、诉讼等基本法律和有关企业立法中也规定了环境保护的内容。尤其值得注意的是, 国家在总结《环境保护法(试行)》实施经验和教训的基础上, 于1989年12月颁布并实施了《环境保护法》, 标志着我国环境法制的建设步入了正轨。与此同时, 中国加大了环境外交的力度, 参加了《濒危野生动植物国际贸易公约》、《保护世界文化和自然遗产公约》等重要国际环境公约和协定, 与日本等周边国

* 收稿日期: 2009-02-11

作者简介: 常纪文(1971—), 男, 湖北监利县人, 研究员, 法学博士, 研究方向: 环境与资源保护法。

家签署了《保护候鸟及其栖息环境协议》等双边环保协定。这些举措，有效地扭转资源开发、资源利用和环境保护无序的局面。

(二) 环境法治发展之理论与实践热点

1. 环境的概念和范围确定问题。《环境保护法(试行)》对“环境”的界定把环境和其中的资源等同，既没有体现两者的区别，也没有体现环境的系统性和动态性，很不科学。同时，单纯的列举式定义很繁杂，没有体现规律性。因此要求修改的呼声强烈。《环境保护法》第2条针对上述不足，采取概括和列举相结合的方法，规定：“本法所称环境，是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体，包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。”体现了定义和范围界定的相对科学性。

2. 环境保护法的体系建设问题。《环境保护法(试行)》对污染防治、生态保护及资源保护与节约的规定是并重的。但随着机构改革的进行，资源保护、资源节约和相关的生态保护职权逐渐向土地、林业、海洋等资源管理部门集中，因此，《环境保护法》在界定“环境”的定义和范围时虽然纳入了一些自然资源，但对《环境保护法(试行)》规定的水、土地、矿藏、森林、牧草、野生动物和野生植物资源的保护措施问题，则采取了消极的回避态度，仅以“开发利用自然资源，必须采取措施保护生态环境”这一原则性规定予以应付。可见，《环境保护法》偏重于环境污染和生态破坏的法律防治。基于此，一些学者称《环境保护法》实质为污染防治和生态保护法^[1]。这为日后环境保护法和资源保护法体系的相对独立性奠定了基础。

3. 环境法的部门法地位问题。《环境保护法(试行)》颁布不久，学界普遍认为，环境问题是经济活动的副产物，应归经济法调整。加上环境法研究当时主要是一种基于规范分析和法律制度的应用性研究，缺乏基础理论的建设，一些学者提出，环境法成为独立的部门法既无必要，也无基础。随着森林、水、草原等资源保护和大气、水等污染防治立法的快速发展，特别是《环境保护法》的颁布，一些学者在考察西方环境法的发展历程后提出，环境法不仅解决经济发展的问题，还解决人与环境之间的生态问题，其目的与经济法不同；环境法具有独特的原则、制度和技术性调整方法，与经济法有天壤之别，因此环境法应属于独立的部门

法^{[2](P581)}。1992年联合国可持续发展大会召开后，环境保护与经济发展立法的目的、制度和机制差别得到世界的公认，加上中国环境法体系的建设已初具规模，因此，环境法的独立部门法地位逐步得到中国法律界的承认。

4. 环境法基本原则的发展问题。《环境保护法(试行)》确立了32字基本方针和“谁污染谁治理”的基本原则，学界基于此把环境法基本原则归纳为全面规划与合理布局、综合利用与化害为利、依靠群众保护环境及谁污染谁治理等原则^{[3](P51-64)}。其后制定的专门环境与资源立法在各自的领域予以了具体化。1989年《环境保护法》虽然没有明确使用“原则”二字，但是它和其后制定的各专门环境与资源立法隐晦地规定或者体现了环保工作同经济建设和社会发展相协调、综合利用、公众参与和环境责任等贯穿环保工作全过程的基本准则，基本确立了环境法基本原则的体系。

5. 环境犯罪主体的扩展问题。《环境保护法(试行)》规定了企、事业单位的环境义务和相应的行政责任。但在刑事责任主体的资格方面，仍然同1979年《刑法》保持一致，仅规定对造成危害的单位的领导人员、直接责任人员或者其他公民追究刑事责任，并没有承认单位的犯罪主体资格。原因是一些人认为，单位的意思表示是单位中人的意思表示，单位的行为是通过单位中人的行为来表现的，因此，犯罪的实现者是人而不是一个由人组成的单位。由于这一理论无法解释单位为何能成行政违法主体的现象，因此，要求把单位确定为犯罪主体的呼声很高。1987年《海关法》第47条借鉴国际经验予以了突破，对犯走私罪的企业、事业单位、国家机关、社会团体规定了“判处有期徒刑，判处没收走私货物、物品、走私运输工具和违法所得”的刑事处罚。1988年《全国人民代表大会常务委员会关于惩治走私罪的补充规定》第5条对走私珍贵动物及其制品的单位及其直接负责的主管人员和其他直接责任人员均规定了刑事责任，从而认可了单位环境犯罪之主体资格。

(三) 环境法治发展之特点

一是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，中央就作出了制定《环境保护法(试行)》并建立环境立法体系的决策。结合我国环境形势严峻的现状，分别于1982年9月、1983年12月、1986年3月将“计划生育”、“环境保护”、“十分珍惜和合理利用每寸土

地, 切实保护耕地”确立为基本国策, 把环境保护和与之相关的“计划生育”等工作提到了前所未有的高度。

二是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比较明确。本阶段, 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, 获得了宪法和相关部门法的大力支持, 成为社会主义法律体系中新兴且发展迅速的重要组成部分。

三是吸收了协调发展、共同责任、污染预防等国际先进的环境法治理念, 制定了“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, 独创了“三同时”等基本制度; 采取了宏观调控、健全机构、发展环境科技、开展宣传教育, 加大环保投入、开展国际合作等法治措施, 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。

(四) 环境法治发展之实效

本阶段, 虽然环境法治建设有效地遏制了环境迅速恶化的势头, 但随着中国人口的增长、经济的发展和人民消费水平的不断提高, 工业化和城市化的进程使本来就短缺的资源和脆弱的环境面临着越来越大的压力。在环境污染方面, 水污染主要以工业污染为主, 大气污染主要以煤烟型污染为主。在生态保护方面, 以森林保护为例, 尽管1981年国家建立了植树造林的制度, 但森林资源紧缺的矛盾仍未缓解, 主要原因是森林所有制变革和权属调整时配套制度不完善、利益分配不均衡^[4]。

二、可持续发展和市场经济转轨期 中国环境法治的理论与实践

加强宏观管理, 规范微观行为, 巩固社会主义市场经济体制改革的成果, 保障改革开放^[5], 促进经济、社会和环境保护的可持续发展, 是联合国环

境与发展大会召开至加入WTO前中国环境法治的指导思想和中心任务。

(一) 环境法治发展之历程

1992年6月, 联合国环境与发展大会召开, 会议通过的《里约环境与发展宣言》、《21世纪行动计划》、《联合国气候变化框架公约》、《联合国防止荒漠化公约》、《关于森林的原则声明》等法律文件确认了可持续发展的法律地位。会后中国发布了《中国环境行动计划》(1991-2000年)、《中国21世纪议程》等行动方案, 提出要建立体现可持续发展的环境法体系, 并将环境立法列为新的优先项目计划。同年10月, 中共“十四大”明确提出“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”; 1993年3月修订的《宪法》明确宣布“国家实行社会主义市场经济”。1997年9月, 中共“十五大”报告正式提出了“依法治国”的基本方略。这一方略在1999年修订《宪法》时得到了采纳。自此, 市场经济、可持续发展、依法治国一起, 开始共同影响中国环境法治的发展模式和方式。

本阶段, 国家加大了环境立法、改、废的力度。在规划方面, 全国人大1996年3月审议通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》把实施可持续发展作为现代化建设的一项重大战略。为了使可持续发展战略在中国经济建设和社会发展过程中得以实施, 国务院于1996年8月和2000年2月分别通过了《国务院关于环境保护若干问题的决定》、《全国生态环境保护纲要》, 为中国的环境保护设立了不同阶段的目标, 作出了系统性的政策安排。在综合性立法方面, 先后颁布了《建设项目环境保护管理条例》和《海洋环境保护法》。在自然资源和生态保护方面, 先后颁布了《自然保护区条例》、《野生植物保护条例》、《海域使用管理法》, 修订了《矿产资源法》、《土地管理法》、《关于保护森林资源制止毁林开垦和乱占林地的通知》、《渔业法》。在环境污染防治方面, 先后颁布了《淮河流域水污染防治暂行条例》、《固体废物污染环境防治法》、《噪声污染防治法》, 修订了《大气污染防治法》、《水污染防治法》。其他法律也加强了与环境立法的衔接力度, 如1997年3月修订的《刑法》增加了“破坏环境和资源保护罪”, 实现了环境犯罪立法模式的重大突破。

本阶段, 中国多次参加《生物多样性公约》、《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》、《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》、《鹿特丹公

约》、《气候变化框架公约》的履约国际协调工作。截止2001年，已同美国、日本、加拿大等28个国家签订了35个双边环境合作文件和14个双边核安全合作文件。积极开展了环境保护领域的双边经济技术合作和引资，与APEC、ASEM、EU、OECD、世界银行、亚洲开发银行等开展了区域环境合作。

(二) 环境法治发展之理论与实践热点

1. 环境法的公益性问题。马克思主义经典观点认为：法是由统治阶级制定或者认可的，保护其整体意志和共同利益并镇压被统治阶级反抗的工具^{[6](P304)}。传统的中国法学观点以此为依据，提出法只具有阶级性而不具有公益性。难道法真的不为被统治阶级带来任何好处吗？环境法学者继法理学者之后对这一问题进行了深入的探讨。众所周知，大气、水、森林等环境因素具有开放性，生态退化对任何阶级的人身和财产都有害。反之，环境改善对任何阶级的人身与财产都有好处，因此环境的法律保护措施体现了一定的公益性^{[7](P403)}。一些学者还指出，环境法的公益性并没有否定其阶级性^{[8](P6)}。1992年《里约环境与发展宣言》宣布世界各国应为当代人和后代人的利益保护环境，要求各国创造公众参与的条件，肯定了国际和国内环境保护的公益性。而环境保护需要法治建设，随后，环境法的公益性逐步得到广泛承认。

2. 环境法的调整对象问题。《环境保护法》第1条规定：“为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……，制定本法”。有的学者基于此提出，环境法除调整人与人的关系外，还调整人与环境的关系^{[9](P17)}。一些学者持反对态度，认为法律是人制定的社会关系调节器，只能反映人的意志，调整人的利益。由于环境无意思表示能力，人与环境之间不可能形成社会关系。环境属于人类，因此人与环境的关系在法律上还是人与人之间的社会关系^{[31](P26)}。而主张派反驳，被纳入法律调整范围的环境属于社会化的环境，它与人的关系实质上是一种社会化的关系。在法律关系中，人是主体、环境是客体，人与环境是主、客体的关系，这种关系也属于法律关系^[10]。折中派学者提出，马克思主义法学并没有断言法只调整社会关系，所以，没有必要去纠缠人与环境的关系是否属于社会关系。由于环境法调整人对人和人对环境的行为，为了避免争端，最好从行为的角度去研究环境法的规范对象^[11]。

3. 可持续发展法律制度体系的构建问题。1992年联合国环境与发展大会以来，可持续发展的理念深入人心。那么，在可持续发展时代，环境法制建设的独特指导原则是什么？环境法界普遍认为，可持续发展是国际和国内环境法的基本原则^{[12](P116)}。但一些主流法学者认为，环境法的基本原则应是一个相对明确和可操作的准则，具有一定的可适用性和可诉性，而可持续发展缺乏可适用性和可诉性，它不能成为一个基本原则。由于可持续发展具有全局性、抽象性和指导性的特点，因此它只能是环境法的目的价值。由于代内公平和代际公平是国际环境法确认的可持续发展是否实现的判断准则。因此，一些学者提出，应以代内公平和代际公平作为原则指导中国环境法律制度体系的构建^{[13](P143)}。

4. 环保市场化的法律调整问题。在市场经济社会，只有把环境保护的规律和市场机制结合起来，使环保专业化、产业化、市场化，才能激活各方面的环保积极性^[14]，部分地克服公用地的悲剧。环保市场化导致政府、环保企业和服务对象间权利(力)义务的再分配，内涵包括：其一，政府监管手段要进行市场化取向，剥离一些本质上属于市场调整范围的职权。其二，环保单位要进行全方位的市场服务，其收入来源于政府的补贴、服务对象的缴费和国家的经济政策优惠，运行遵循完全的市场规律。其三，居民和企业的负担不应明显增加，本应由政府承担和补贴的费用不得转嫁给居民和企业。投资主体、投资方向和环保模式的多元化是环保市场化的核心特征，为此要发展委托处理、联合处理以及二氧化硫、水污染物排放权交易等市场化模式，灵活地体现“污染者负担”原则的要求。

5. 区域环境保护的综合和长效机制探索问题。“零点”行动惨重的教训，迫使中国探讨综合考虑经济、社会和环保因素的长效政策设计问题^[15]。1998年全流域特大洪水之后，为了加强生态建设，中国立即在长江上游、黄河上中游、东北、内蒙古等地区启动退耕还林活动。为了保护农民退耕还林的长期积极性，国务院于1999年提出“退耕还林、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的综合措施，将农户直接享受退耕还林钱、粮补贴的期限初步确立为8年。

6. 环境民事纠纷的行政处理问题。1994年以前的大多数环境法律规定了“行政调处”的民事纠纷解决机制，有的认为“行政调处”是“环境行政

调查与处理”的简称^{[16](P192)}，有的认为是“环境行政调解处理”的简称^{[17](P205)}，从而引起法律适用的混乱。行政调解当事人不能提起行政诉讼，这是无异议的，但对不服行政处理能否提起行政诉讼的问题，环境法界有不同的看法。针对全国人大法工委于1992年给国家环保部门的答复，一些学者指出，全国人大法工委不能代表全国人大常委会，其解释不具有法律效力。为最终解决这一问题，1995年《固体废物污染环境防治法》及其后制定的环境法律均把“环境行政处理”改为“环境行政调解处理”。

(三) 环境法治发展之特点

本阶段，中国环境法律体系基本形成^[18]。以此为基础的法治具有如下发展特点：

一是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与防治环境污染相结合，还注重环境保护与资源保护相结合；不仅注重环境资源的开发、利用、保护与改善相结合，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。

二是立法体系和法律制度的建设，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；不仅把中国的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，还按照国际环境法的要求，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，提高环境法的实施能力和环境法治的效率。

三是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了落后设备、工艺的淘汰等市场准入制度，弥补了传统的环境管制手段的不足。

四是国际上流行的行为节制、科学利用、环境文化、环境道德等观念^{[19](P3)}对中国产生较大的影响，环境民主或公众参与日益成为环境法治的基本原则或制度，环境执法由劝导人们如何保护环境，逐步转向要求依法保护环境^[20]。本阶段的中国环

境立法不仅重视环境宣传和教育的作用，还注意发挥公众的参与作用。在中国政府的许可下，一些国际知名的NGO组织开始进入中国或者与中国合作，国内也产生了一些旨在保护环境的NGO组织。可以看出，这一时期，中国的环境保护开始全面融入世界潮流之中。

(四) 环境法治发展之实效

本阶段，由于经济规模不断扩大，资源消耗总量和污染物排放总量不断提高，加上环境管制和公众参与机制的建设跟不上形势发展的要求，地方保护主义现象开始抬头，环境污染和生态破坏向广度和深度两个维度快速发展。以水污染为例，1992年，除了主要城市河段污染较重外，全国大江大河的水质状况良好，七大水系和内陆河流中符合地面水环境质量标准1、2类标准的占评价总河长的11%；符合3类标准的占11%；符合1、5类标准的占18%。而到了2001年，七大江河水系均受到不同程度的污染，一半以上的监测断面属于Ⅲ类和劣Ⅴ类水质，城市及其附近河段污染严重；滇池、太湖和巢湖富营养化问题依然突出。一些地方出现了环境抗争的现象，危及社会的稳定^[22]。

三、贸易全球化与科学发展时期中国环境法治的理论与实践

巩固和发展贸易国际化和环保全球化的制度和机制，落实科学发展观的要求^[5]，培育生态文明，建设环境友好型社会，是加入WTO后至今中国环境法治的指导思想和中心任务。

(一) 环境法治发展之历程

2001年12月10日，中国正式加入WTO。为了履行WTO规则义务，国家环保部门、全国人大和国务院依职权清理了一些环境规章和立法。2003年10月中共十六届三中全会通过了《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出了建设国际化又具有中国特色市场经济的系列措施，标志着中国的改革与开放进入了以完善为主题的新阶段。与市场经济有着密切关系的环境法治建设也随之进入初步完善期。

2003年8月，全国人大常委会通过《行政许可法》。为了落实该法规定的行政许可要求，2004年3月国务院颁布了《全面推进依法行政实施纲要》，要求“减少行政许可项目，规范行政许可行为，改革行政许可方式”。全国环保行政系统对照要求于2004年和2006年进行了两次许可清理的专

项行动,《建设项目环境影响报告书预审》等行政许可被取消,《国家重点环保实用技术评审》等行政许可被调整。

21世纪初,环境资源已成制约我国乃至全球经济和社会进一步发展的瓶颈^{[21](P2-3)}。2003年10月,中共十六届三中全会审时度势,明确提出“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展。”2005年10月,中共十六届五中全会进一步提出了建设资源节约和环境友好型社会的目标。2005年底松花江重大污染事件发生后,国务院随即发布《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》,把建设环境友好型社会的任务落实到了具体制度建设的层次上,并要求“弘扬环境文化,倡导生态文明”。2006年3月国家发布的“十一五”规划设立了“建设资源节约型、环境友好型社会”专篇,提出了具体的建设目标和要求。2007年中共“十七大”一致同意将科学发展观写入党章。自此,科学发展、生态文明、资源节约和环境友好成为衡量我国经济和社会是否科学发展、发展是否和谐的重要判断标准。

本阶段,中国制定或实施了《环境影响评价法》等法律法规,修订了《固体废物污染防治法》、《水法》等法律法规,颁布了《国务院关于加快发展循环经济的若干意见》等文件。作为全球温室气体排放大国,中国于2007年6月颁布《节能减排综合性工作方案》和《中国应对气候变化国家方案》,得到在印尼巴厘岛召开的联合国全球气候变化大会的高度评价,有效地缓解了国际舆论压力^[22]。此外,2007年3月,全国人大还通过了包括保护环境资源物权内容在内的《物权法》。为了促进法制的统一性,克服地方保护主义势力对环境保护的干预,2005年国务院办公厅发布了《关于深入开展整治违法排污企业保障群众健康环保专项行动的通知》,要求对违反国家环保法律法规的错误做法和相关规范性文件进行了清理和纠正。为了巩固和扩大清理成果,监察部和国家环保部门于2007年联合出台了《关于进一步清理违反国家环保法律法规的错误做法和规范性文件的通知》,挂牌保护等土政策在清理中消失。

(二) 环境法治发展之理论与实践热点

1. WTO规则与中国环境法的接轨问题。WTO对中国环境法的变革要求集中于货物贸易与服务贸易方面,主要包括最惠国待遇与国民待遇、统一实施与透明度、自由贸易与公平竞争、行政救

济与司法审查等。由于当时的环境法明显地带有计划经济和转型期的烙印,因此,其创新与变革须满足如下特殊要求:建立以市场为导向的环境法律调控体系;按照承诺有步骤地开放环保市场;正确处理党的文件、党和政府的内部规定与环境法的透明关系;保持全国环境立法和环境执法的一致性,克服地方保护主义。

2. 环境应急法制的建设问题。松花江特大污染事件的发生,使中国深切地体会到加强应急状态下环境法治研究与建设的重要性。在综合性法律层面,2007年的《突发事件应对法》规定了环境隐患排查、消除以及应急处置等基本制度。在专门性法律层面,《放射性污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《水污染防治法》对应急准备、应急处置和事后恢复均作出了具体规定。在行政法规的层面,2005年发布的《国家突发公共事件总体应急预案》明确地把生态环境破坏事件纳入国家突发公共事件之中。在行政规章的层面,2006年《国家突发环境事件应急预案》细化了环境污染事件的分类、分级、应急的工作原则、组织指挥与职责、预防和预警、应急响应、应急保障和后期处理等内容,内容明确,可操作性强。可以看出,我国的环境应急立法已成体系,层次明晰,内容明确,可操作性强^[23]。

3. 环境友好和资源节约型社会的法制保障问题。在法治时代,环境友好和资源节约型社会的建设,需要从生产方式、生活方式和消费方式的创新和完善入手。现行环境立法在体系、目的、本位、适用范围、具体内容和相互之间的衔接等方面与环境友好、资源节约的要求还存在一定的差距,因此,环境界和法律界认为,应从法体系和法律制度的创新和健全两个方面,解决环境文化的培养、环境信息权的充分保障、公众的民主监督与有序参与、环境产权制度的确立、市场准入与政策扶持制度的建立、综合决策与市场干预的科学性、技术支撑与技术转化的鼓励等关键性问题^[24]。

4. 生态文明的法制培育问题。公用地缺乏引导及私有化缺乏规范必然导致生态环境和区域文明的衰败,因此政府必须利用公权加强环境文化的建设^[25],培育环境友好和资源节约型的理念、思维方式及决策、生产、生活方式^[26]。2005年《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》首次把环境文化的建设提高到“倡导生态文明”的高度,并把它作为“强化环境法治”的前提条件。中

共“十七大”报告进一步提出要把生态文明由单纯的消费文明转化为有利于环境与资源保护的由生产、决策、消费机制来支撑的综合性文明,把生态文明的建设要求贯穿到了产业结构和增长方式领域,体现了先进文化对环境法治的指导性。

5. 环境与能源安全的法律保障机制问题。节能减排是一个集预防和过程控制于一体的综合性措施,为了落实节能减排的工作机制,国家本阶段在《能源法》、《清洁能源法》、《可再生能源法》、《循环经济促进法》、《清洁生产促进法》、《水污染防治法》等立法中加强了制度的构建工作,并于2007年出台《节能减排综合性工作方案》、《中国应对气候变化国家方案》,建立了协调和综合性的工作机制,把任务分解到各部门和各行业。

6. 区域限批的法律适用问题。2007年1月,国家环保部门通报了82个投资严重违反环评和“三同时”制度的钢铁、电力、冶金等项目,首次依据《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》第13条和第21条之规定,对唐山市等4个城市及国电集团等4家电力企业处以“区域限批”的制裁,有效地遏制了高污染产业的盲目扩张。同项目执法相比,区域和产业执法离地方保护主义的底线更近,执法难度更大。一些地方公开表示,“决定”第13条和第21条之规定缺乏可执行性,国家环保部门的处罚依据不足。在此背景下,2008年修订的《水污染防治法》把区域限批法定化了,规定:“对超过重点水污染物排放总量控制指标的地区,有关人民政府环境保护主管部门应当暂停审批新增重点水污染物排放总量的建设项目的环评影响评价文件。”

7. 环境损害赔偿的制度创新问题。环境损害赔偿问题因为制度不健全长期困扰司法界。《水污染防治法》在2008年修订时,除了继续坚持无过错责任原则外,在纠纷解决新机制方面,作出如下创新:一是损害赔偿诉讼,由排污方就法律规定的免责事由及其行为与损害结果之间不存在因果关系承担举证责任。二是若损害是由受害人故意造成的,排污方不承担责任;若损害由受害人重大过失造成的,可以减轻排污方的赔偿责任,加重了排污企业的监管义务和赔偿责任。三是第三人因故意或者过失导致损失时,排污方承担赔偿责任后,有权向第三人追偿。这三项创新是对传统民法和民事诉讼法的重大突破。

此外,社会各界在本阶段还很关注区域生态补

偿、环境公益诉讼、动物福利保护等热点问题,但由于理论不成熟,立法也不发达,争论很多,在此不作评论。

(三) 环境法治发展之特点

一是法制建设既考虑了国内的民生需求,又考虑了环境条约和国际贸易规则的要求,体现了统一性、体系性、深入性、民意性和国际性的特点。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,覆盖了动物福利、环保产业、防沙治沙等立法盲点问题,突出了环境影响评价、清洁生产、循环经济、能源安全、土地管理、水污染防治等人民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,为了与WTO规则接轨、清理行政许可、废除地方土政策,中国共进行三次大规模的环境立法清理活动,有效地维护了法制建设的统一性。

二是指导思想先进,目标明确,思路清晰。本阶段,中国参考WTO规则和2002年《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》的要求,先后提出了科学发展、资源节约、环境友好、人与自然和谐等先进理念或要求,使环境法治建设工作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”规划等文件考虑了我国的实际,为环境保护设立了中长期目标。在实现目标的过程中,已形成在发展中解决环境问题、积极推进经济结构调整和经济增长方式的根本性转变、发展循环经济和清洁生产、倡导生态文明、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^①。

三是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》把环境法原有的“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》所体现或者充分体现,但是1997年以来制定或者修订的环境立法,却在各自的领域予以了借鉴和吸收。

四是建立长效和应急相结合的环境保护机制,提倡环保投融资的多元化,完善综合性的环境经济政策。目前,除了应急机制建设外,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、加强环保队伍和能力建设、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。环境立法要求各级人民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的资金投入，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。此外，国家把环保整合到了经济和社会发展的进程之中，正在健全价格、税收、信贷、融资、保险、贸易、土地和政府采购等综合性政策体系^[27]。

五是环境执法和司法工作得到加强。区域限批、挂牌督办、媒体曝光、联合执法等措施的密集出台，树立了环境法治的威信，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^[28]。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、行政和刑事司法方面的司法解释，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。

六是环境法治的民主化程度越来越高^[29]。《水污染防治法》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，还规定了参加听证会、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。2005年至2007年的三次环保风暴，让国家环保部门感受到了新闻曝光和社会舆论监督对环境执法的促进作用。

(四) 环境法治发展之实效

本阶段，虽然发生了2005年的松花江污染和2007年的太湖蓝藻危机等重大环境事件，但总的来说，绿色创建与试点成为落实科学发展观、构建环境友好型社会的具体实践。以环境质量为例，环境恶化的现状有所改观，如2002年，在七大水系中，Ⅰ类、Ⅱ类、Ⅲ类、Ⅳ类、Ⅴ类水质断面比例分别为29.1%、30.0%和40.9%^[30]。而到2006年，这一数据比例分别为40%、32%和28%^[31]。到2007年，全国化学需氧量排放量比上年下降3.14%，二氧化硫排放量比上年下降4.66%，主要污染物排放量首次实现双下降。但从2007年公报中仍能看到许多问题，如在七大水系中，松花江为轻度污染，黄河、

淮河为中度污染，辽河、海河为重度污染。另外，局部海域污染加剧，广大农村面临着环境污染和生态破坏的双重威胁^[32]。这说明我国的环境法治工作任重道远。

本文得到中国社会科学院法学研究所“三十年中国环境法治的理论和实践”课题的资助，特此致谢！

参考文献：

- [1] 曹明德. 关于修改我国《环境保护法》的若干思考[J]. 中国人民大学学报, 2005, (1).
- [2] 蔡守秋. 环境法是一个独立的法律部门[A]. 环境保护法规与论文选编[C]. 武汉: 武汉大学出版社, 1987.
- [3] 韩德培. 环境保护法教程(第二版)[M]. 北京: 法律出版社, 1990.
- [4] 彭珂珊. 中国森林资源退化问题分析[J]. 科学新闻, 2007, (20).
- [5] 李林. 改革开放30年中国立法的主要经验[N]. 学习时报, 2008-08-11(5).
- [6] 列宁. 列宁全集(第13卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1986.
- [7] Larsson, M. *The Law of Environmental Damage, Liability and Reparation*[M]. Stockholm: Kluwer Law International, 1999.
- [8] 蔡守秋. 环境资源法论[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1996.
- [9] 蔡守秋. 环境法教程[M]. 北京: 法律出版社, 1995.
- [10] 郭红欣. 环境保护法能够调整人与自然的的关系——兼与李爱年教授商榷[J]. 法学评论, 2002, (6).
- [11] 常纪文. 再论环境法的调整对象[J]. 云南法学, 2002, (4).
- [12] 王曦. 国际环境法[M]. 北京: 法律出版社, 1998.
- [13] 常纪文. 环境法原论[M]. 北京: 人民出版社, 2003.
- [14] 赵关良. 要坚持走可持续发展之路[N]. 中国环境报, 2002-05-11(1).
- [15] 李艳. 太湖治污16年功败垂成 关停排污企业收效甚微[N]. 新京报, 2007-06-11(3).
- [16] 金瑞林. 环境法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 1994.
- [17] 蔡守秋. 环境行政执法与环境行政诉讼[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1992.
- [18] 孙佑海. 改革开放以来我国环境立法的基本经验和存在的问题[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2008, (4).
- [19] Coyle, S., K. Morrow. *The Philosophical Foundations of Environmental Law: Property, Rights and Nature*[M]. Portland: Hart Publishing, 2004.
- [20] 解振华. 环境问题和对策[N]. 学习时报, 2002-10-15(6).
- [21] Hunter, D., J. Salzman, D. Zaelke. *International Environmental Law and Policy (Third Edition)*[M]. New York: Foundation Press, 2007.
- [22] 周生贤. 深入贯彻落实党的十七大精神 全力推进环境保护历史性转变[N]. 中国环境报, 2008-01-28(1).
- [23] 常纪文. 抗震救灾与我国的环境应急法制建设[J]. 环球法律评论, 2008, (3).
- [24] 马凯. 发展循环经济 建设资源节约型和环境友好型社会[J]. 求是, 2005, (16).
- [25] 顾连宏. 从环境危机到民族危机[J]. 植物生态学报, 2007, (3).

(下转第42页)

- [9] 王建华,王方华. 中国工业行业利润率变动模式研究[J]. 统计研究, 2002, (5).
 [10] 吕广丰,张新安. 国外与矿业活动有关的税费情况综述[J]. 中国

- 地质矿产经济, 1997, (4).
 [11] 陈丽萍. 对我国煤炭矿产资源补偿费计价基数的思考[J]. 国土资源情报, 2007, (6).

User Cost of the Exploitation of Coal and Oil & Natural Gas Resource and Value Compensation in China

LI Guo-pin, YANG Yang

(College of Economics and Finance, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710061, China)

Abstract: The user cost approach is used to evaluate the user cost of the exploitation of coal and oil & natural gas resource from 1994 to 2007 in China at different discount rates respectively. The comparison of the resource tax and resource fee of coal and oil & natural gas shows that the resource tax and fee of coal can compensate the user cost of coal resource from the exploitation at 5 - 10 % discount rate while the resource tax and fee of oil & natural gas can compensate the user cost of oil & natural resource from the exploitation at 10 % discount rate.

Key words: coal; oil & natural gas; user cost; value compensation

(责任编辑: 朱 蓓)

(上接第 35 页)

- [26] 潘岳. 社会主义生态文明 [N]. 学习时报, 2006-09-27 (6).
 [27] 国家环保总局政策法规司. 建立绿色信贷制度 构建绿色资本市场 [N]. 中国环境报, 2007-07-31 (3).
 [28] 陈湘静. 环保总局监察部再出重拳 挂牌督办八起环境违法案件 [N]. 中国环境报, 2007-07-13 (1).
 [29] 步雪琳. 环境法制建设取得新突破 [N]. 中国环境报, 2007-12-28 (3).

注释:

- 参见 1972 年的《人类环境宣言》。
 参见 1996 年 6 月国务院新闻办公室发布的《中国的环境保护 (1996 - 2005)》白皮书。
 参见 1990 年《中国环境状况公报》。
 参见 2001 年《中国环境状况公报》。

如梁治平等著的《新波斯人信札》(贵州人民出版社 1988 年版)和张文显著的《法哲学范畴研究》(中国政法大学出版社 1992 年版), 就有相关的论述。

如公众参与的作用得到环境影响评价立法的初步重视。

参见 1992 年《中国环境状况公报》。

参见 2001 年《中国环境状况公报》。

如《水污染防治法》、《循环经济促进法》等多部立法在起草或者修订时就广泛地征求了社会各界的意见。

① 参见 2005 年《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》。

② 参见 2002 年《中国环境状况公报》。

③ 参见 2006 年《中国环境状况公报》。

④ 参见 2007 年《中国环境状况公报》。

Theory and Practice on China's Rule of Environmental Law in Recent Thirty Years

CHANG Ji-wen

(Institute of Law, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720, China)

Abstract: Taking the development of reform and open policy as the main clue, this paper takes the Third Session of the Eleventh Central Committee of the Party, UN Conference on Environment and Development and the entrance into WTO as three dividing points of the developing course of the rule of environmental law. The paper reviews the process, hot problems, characters, and practical effects of China's rule of environmental law in every phase.

Key words: rule of environmental law; reform and opening to the outside world; Scientific View of Development; harmonious society; ecological civilization

(责任编辑: 周振新)