



生态环境法的理论与实践

张 钧/著



生态环境法的理论与实践

张 钧/著

责任编辑:贺 畅

图书在版编目(CIP)数据

积渐所至:生态环境法的理论与实践/张钧 著. —北京:人民出版社,2015.9
ISBN 978-7-01-014200-5

I. ①积… II. ①张… III. ①生态环境-环境保护法-研究-中国
IV. ①D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 270073 号

积渐所至:生态环境法的理论与实践

JIJIAN SUOZHI SHENGTAI HUANJINGFA DE LILUN YU SHIJIAN

张 钧 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市大兴县新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2015 年 9 月第 1 版 2015 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:19.5

字数:271 千字

ISBN 978-7-01-014200-5 定价:57.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序 言

理论研究离不开社会实践，后人乘凉必须有前人栽树。近些年，国内外经济社会发展过程中生态环境保护的法治实践不断积累、演进和变化，推动了生态环境法学理论研究的不断创新。生态环境法学的理论研究，是一个积渐所至的过程；生态环境法的社会实践，是另一个积渐所至的过程。所有这些，都是本书成型的基础。

一、生态环境法学理论研究的积渐所至

自 20 世纪六七十年代环境问题突显并引起人类反思时开始，环境保护就成为人类共同关注的一个新课题。无论是在自然科学领域还是在社会科学领域，也无论是抽象的哲学探讨还是具体的科学研究，“环境”都算得上是高频出现的关键词了。生态环境法及其相关的理论研究正是在这个大背景下应运而生的。从英国学者加勒特·哈丁的“公地悲剧”理论模型，到美国学者约瑟夫·萨克斯教授的“环境共有和公共信托”理论，再到《东京宣言》和日本律师提出的“环境权”概念，生态环境法的理论是在不断吸收和借鉴其他学科研究成果的基础上逐渐形成和发展起来的。

就目前在中国知网检索到的信息看，国内最早关注生态环境法的研究始于 20 世纪 70 年代后期，以文伯平、韩德培、金瑞林、蔡守秋等老一辈学者为代表。最初的研究多是围绕“国外生态环境法的介绍和比较”、“国内生态环境法独立地位探讨”、“生态环境法的基本概念和原则辨析”等选题进行的。根据中国知网的“指数统计”数据分析，从 1980

年至1997年的18年间，生态环境法学研究的文章发表数量始终稳定在每年10篇以下（1987年和1993年除外）；从1998年开始有了明显增加，到2004年的7年间，年平均发文30篇；从2005年开始至2013年，生态环境法研究的发文量上升到一个新的高度，较之前翻了一倍还多，年平均发文量达到了70余篇。在生态环境法论文数量不断攀升的同时，也涌现出一批又一批杰出的生态环境法研究学人，大家的选题也不再像当初那样集中，而是逐渐分散和细化，开始关注生态环境法理论的深层次问题，并不断将生态环境法学研究推向新的高度。

然而，我们也不得不承认，在生态环境法学理论研究不断推进的过程中，仍有相当数量的基础理论问题没有得到彻底的解决，甚至在学者之间都没能达成必要的共识。这些遗留问题已经开始成为生态环境法学理论研究再进步的障碍，必须要尽快得到解决。笔者尝试在本书中选取了部分学界有争议的选题进行探讨，以期引起大家的共鸣。

二、生态环境法治实践的积渐所至

就目前学者的共识而言，1972年斯德哥尔摩人类环境大会的召开是世界各国广泛开展生态环境相关法律实践的标志。无论是发达国家还是发展中国家、无论是国际组织还是区域联盟，全人类对于生态环境法治的追求都是相同的。中国政府派团参会后，国务院于翌年召开了新中国第一次全国环境保护会议，并通过了《关于保护和改善环境的若干规定（试行）》，提出了32字的“环保方针”。四十多年来，我们国家生态环境法的社会实践经历了萌芽、初创、发展和完善四个时期，在生态环境立法、执法、司法和守法方面不断取得进步，同时也积累了丰富的经验。

在国家立法层面，《中华人民共和国环境保护法》是在生态环境保护领域制定的基本法，从1979年的试行法到1989年正式立法，再到2014年的深度修订，其在生态环境法制体系中的基本法地位得到了明确和加强，也必将在未来的生态环境保护法治实践中发挥更核心的作用。从20世纪80年代起，我们制定了一系列环境要素保护和污染防治的单行法。

在社会经济发展不断给我们提出环境保护新课题的同时，我们也努力吸收和借鉴全球生态环境法治发展的新成果，不断完善国内的生态环境法律体系，包括与民法、刑法等相关部门法的协调和衔接。

在地方立法层面，国家立法授权并鼓励各地方开展与本地生态环境保护相适应的地方生态环境立法。以山西省为例，从2008年开始明显加大了制定和修改与生态环境保护相关的地方立法的力度。据不完全统计，在2008年至2014年6年多的时间里，山西省的生态环境相关立法就多达12部，年平均两部，基本占到省人大常委会年均立法任务的1/5以上。这个惊人的比率已经充分说明了山西省对于地方生态环境立法的高度重视。

在机构设置方面，环境行政监管体制机制的变化是显而易见的。1973年成立了“国务院环境保护领导小组办公室（简称国环办）”；1982年经过第一次机构改革，成立“环境保护局”，归属当时的城乡建设环境保护部（即建设部）；1984年更名“国家环保局”，但依旧在建设部管理范围内；1988年再更名为“国家环境保护局”，从城乡建设环境保护部中独立出来，成为国务院直属机构（副部级）；1998年升格为正部级；2008年机构改革成立了“国家环境保护部”，升格成为国务院的组成部门。四十年里六次升格，不能不说体现了国家和政府对于生态环境保护行政执法重要性的认可。

在司法改革方面，我国最高人民法院环境资源法庭于2014年7月4日正式成立。这是我国首次就某一司法领域设置专门法庭，是破解生态环境诉讼案件的“立案难”、“取证难”等新尝试，进一步加大了生态环境司法审判的力度，对于促进和保障生态环境法律的全面正确施行，统一生态环境司法裁判尺度，切实维护人民群众生态环境权益，遏制生态环境形势进一步恶化等方面必将产生积极而深远的影响，是中国生态环境司法历史上的一个里程碑。

三、积渐所至：生态环境法的理论与实践

本书以极富时代气息的环境立法案例分析作为开篇，探讨了全国人

大常委会刚刚修订颁布并于2015年1月1日正式实施的《中华人民共和国环境保护法》的进步与保守，以极大的学术批判的勇气深刻检讨了新法中一个值得商榷的新概念——“生态保护补偿”的得与失。之后，对中国环境法学近三十年的研究进行了回顾，论证了环境法在和谐社会构建中的地位与作用，并对生态补偿法和矿产资源法的研究前沿进行了梳理。

本书的中篇是理论篇，从生态补偿法律化的必要性及推进思路、生态补偿立法的伦理学困境与出路、环境强制保险制度、行业生态补偿基金制度四个角度对生态环境法的理论热点问题进行了细致入微的分析和研究。

本书的下篇是实践篇，从中部六省环境立法的比较，到山西省近十年环境立法地方经验的反思，再到国务院节能条例和渤海湾康菲溢油事件的环境法分析，均是对生态环境法立法与实践的案例进行的整理和审读。

在本书的最后，作者还从自己多年参与山西省地方环境立法所留存的珍贵历史档案中，精选出一些较有影响力和代表性的立法修改建议，作为附录原汁原味地展现给读者，配合本书的主要内容以还原生态环境法在社会实践中的原貌。

本书内容丰富、说理透彻；书中的观点既有时代气息，又有历史纵深；对观点的论证过程既有理论探讨，又不乏案例分析；书中内容既有对学科前沿的梳理，又有对社会热点的透视；既有宏观思考，又有微观分析；语言通俗易懂，学术规范严谨。整体读来，其布局谋篇的用心和行文风格的清新令人回味；仔细品味，其观点的犀利和研究方法的创新，也令人为之振奋，这些都是在年轻学者中不多见的。

本书的作者是学术团队的骨干成员之一，也是我曾经培养的优秀硕士研究生之一。我赞赏其专业的学术背景、丰富的工作经历、平衡的知识结构和拼搏的人生态度，再加上一点天生的学术灵气，毕竟高层次的科研创新是需要跨专业复合型人才。更令人欣慰的是，他没有迷失

在日常行政工作和社会事务的繁忙中，而能沉下心来认真积累，努力科研。从教育部课题到国家社科基金项目，他正逐渐找到自己的研究领域和进取方向，本书即可视为其科研转型的代表性成果之一。适逢作者相邀，欣然命笔，为之序。

王继军

2014年国庆，于山西大学蕴华庄

目 录

上篇：从新修订的《中华人民共和国环境保护法》说起

第一章 进步与保守：开启中国环保法治的新篇章	3
一、见证历史：曾经的修法建议	3
二、辉煌今朝：新法的进步与平衡	16
三、留待明日：新法中提出“生态保护补偿”这个全新概念 值得商榷	21
第二章 回顾与展望：对中国环境法学研究的反思	25
一、对中国环境法学的整体情况的判断	26
二、环境法学的阶级性、幼稚性和局限性分析	28
三、中国环境法学研究展望	34
第三章 地位与作用：环境法在我国和谐社会构建中的角色	36
一、实现经济与环境的协调发展是和谐社会构建的必由之路 和终极目标之一	36
二、环境法是“中部崛起”战略成功实施的充要条件	38

三、环境法在我国和谐社会构建中发挥着不可替代的重要作用	42
四、我国和谐社会的构建应当充分发挥环境法的作用	43
第四章 前沿与热点:生态补偿与资源能源法的新时代	45
一、生态补偿法律制度的理论考察	45
二、矿产资源法研究前沿问题综述	57

中篇:生态环境法理论与热点问题微探讨

第五章 生态补偿法律化的必要性及推进思路	75
一、生态补偿法律概念的重塑	75
二、生态补偿法律关系的厘清	84
三、生态补偿法律模式的甄别	95
四、生态补偿基本原则的确立	100
五、生态补偿法治化的路径选择	108
第六章 生态补偿立法的伦理学困境与出路	125
一、法理与伦理的冲突:	
确立人与自然之间法律关系的理论障碍	126
二、人类中心主义与非人类中心主义:	
确立人与自然之间法律关系的选择困难	129
三、权利同源:	
系统论语境下人与自然之间法律关系的价值基础	133
四、辩证统一:生态补偿立法的伦理考量	135
第七章 “中部崛起”战略中环境强制保险法律问题研究	139
一、中部地区率先设立环境强制保险的必要性	139
二、中部地区环境强制保险法律制度现状	142
三、国外环境强制责任保险制度及启示	145

四、中部六省环境强制保险的构建	150
第八章 我国的行业生态补偿基金问题研究	157
一、行业生态补偿基金的内涵	157
二、山西省行业生态补偿基金的实践及存在的问题	159
三、推进和完善我国行业生态补偿基金的设想	164

下篇：生态环境法立法与实践案例再反思

第九章 区域治理比较——中部地区环境立法现状与对策建议	171
一、中部地区的环境与资源问题分析	171
二、中部地区环境立法现状分析	176
三、中部地区环境立法的缺陷	179
四、中部地区环境立法的对策建议	182
第十章 地方经验反思——山西省环境立法的历史考察与分析	184
一、山西省环境立法十年回顾	184
二、山西省能源条例修订案例	197
三、环境立法在山西地方治理中的实践与反思	206
第十一章 社会热点透视——环境立法的主动与被动	211
一、国务院两部节能条例的重大意义	211
二、关于废旧节能灯处理难的思考	213
三、渤海湾康菲溢油事件的环境法分析	218
附录：2009—2014 年山西省地方环境立法案例论证意见精选	222
附录 1：《山西省气象灾害防御条例》修改建议	222
附录 2：《山西省减少污染物排放条例（草案）》修改建议	225

附录 3:《山西省排放污染物许可证管理办法》(修订草案)	
专家论证意见	248
附录 4:《山西省主要水污染物初始排污权分配指导意见》	
修改建议	252
附录 5:《山西省气候资源条例》修改建议	257
附录 6:《山西省节约用水条例》修改建议	268
附录 7:《山西省森林公园条例》修改建议	272
附录 8:《山西省土地整治条例(草案)》修改建议	275
附录 9:《山西省矿产资源开发生态环境补偿办法(草案)》	
修改建议	279
附录 10:山西省人大推动转型综改区建设立法调研座谈会——	
煤炭领域立法建议	284
参考文献	288
后 记	296

上篇：

从新修订的

《中华人民共和国环境保护法》说起

第一章 进步与保守：开启中国 环保法治的新篇章

“环境保护法的修改是针对目前我国严峻环境现实的一记重拳，是在环境保护领域内的重大制度建设，对于环保工作以及整个环境质量的提升都将产生重要的作用。”

——全国人大常委会法工委副主任信春鹰

2014年4月24日，十二届全国人大常委会第八次会议审议通过了新修订的《中华人民共和国环境保护法》。这是环境保护法从1989年公布实施25年以来的第一次修改。各主流媒体进行了广泛报道，一致认为——新修订的环境保护法在环境保护基本理念、公众参与、法律责任等方面都做出了重要修改；为环境保护提供更有力的法律依据；公众参与、公众监督成为修法亮点；被专家称为“史上最严”的环境保护法等等。

客观地讲，新修订的环境保护法的确是开启了中国环境保护法治的新篇章，取得了跨越式的进步，但同时也有很多保守之处，留有不少需要进一步完善的空间。当然，媒体报道作为积极地正面宣传是必不可少的，但如果单纯从学术研究的视角来看，则需要对新环境法进行更深入地分析，为日后的完善做好准备。

一、见证历史：曾经的修法建议

我国第一部正式颁行的环保法是1989年12月26日由第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过的。2011年，环保法的修订被

列入十一届全国人大的立法计划，2012年8月、2013年6月、2013年10月、2014年4月，全国人大常委会对环保法修正、修订草案进行了四次审议。在环保法修订的四年时间里，全国人大还广泛征求了社会各界的意见和建议。

2013年3月26日，全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会（以下简称“全国人大法工委”）与中华人民共和国环境保护部（简称“环保部”）政策法规司一同赴山西省进行修法的调研工作，笔者有幸受邀参加了当时的座谈会，并进行了主题发言，简要提出了立法修改建议。为还原历史，现将当时的发言提纲原文摘录如下：

《中华人民共和国环境保护法修正案（草案）》修改建议

山西大学法学院 张钧

2013年3月26日

一、修改的重大意义

重大意义^①只强调一点：即基本法地位

《环境保护法》长期处于有名无实的状态，这与当年的立法背景（迎合世界环境立法大趋势的应景之作）、之后的社会发展需求（生产力提高而非环境质量好）、国家政策导向（经济建设为中心）、公民意识（经济增长癖和过度增长癖）等均有不同程度的关系。

这次修订任务的重中之重就是真正赋予该法应有的“基本法”地位^②，从立法程序上予以确认。否则，再怎么修订也只能是隔靴搔痒，不会有质的改变。

① 不言而喻——各种的不适应、各种的已过时、各种的有欠缺、各种的不完备……否则，修正之事也不会提上全国人大的议事日程，还有今天的专题调研。

② 理由有二，一是《环境保护法》本身的内容具有基本法属性；二是环境问题已经成为我们打造中国经济升级版需要解决的核心问题，当前切实需要将该法升级为基本法，来协调发展中矛盾突出的环境关系。

二、修改重点——即本次修订应当解决的核心问题

（一）立法依据

首先应当明确《中华人民共和国宪法》（以下简称“宪法”）是依据，理直气壮地写入第一条，为自己争取基本法的地位；其次，坚持党的领导，依据十八大报告确立的主旨和内容进行创新性立法^①；第三，充分运用《中华人民共和国立法法》（以下简称“立法法”）的授权^②，在环境保护领域做革命性的利益调整。

（二）基本原则

原来的《环境保护法》以及修正草案中均没有明确我国环境保护相关活动的基本原则，因而需要在总则中加一条：“环境保护应当遵循谨慎预防、环境公平和公众参与的基本原则”^③。

（三）环境诉讼

确立自己的程序法，才是使环境保护法长期独立存在并发挥重要作用的唯一切实之举。

在此法中，只需要强调公民个人和单位组织的环境诉讼主体资格即可，具体的程序规定可以另立单行法进行专门规定。

（四）公民环境权

主要是明确和落实公民环境权的概念，内容不一定具体，但概念一定要写入。

这是环境保护法的基本原则之一，也是独立于其他部门法的核心要素。公众参与的实质推进能促进环境保护法的实施、降低环境执法成本、提高环境执法效率，最终实现环境保护目的。

（五）环境责任

有独立于其他部门法的法律责任，才是使各类环境权益得到有效救

① 《立法法》第三条“立法应当遵循宪法的基本原则，以经济建设为中心，坚持社会主义道路、坚持人民民主专政、坚持中国共产党的领导、坚持马克思列宁主义毛泽东思想邓小平理论，坚持改革开放。”

② 第八条只能制定法律的事项：第六项“对非国有财产的征收”，第九项“诉讼和仲裁制度”。

③ 这三条基本原则是根据我国环境法学界诸多学者多年来的研究成果凝练而来的。