

|| 法学学科新发展丛书 ||
New Development of Legal Studies ||

环境法的新发展



常纪文 杨朝霞\著

New Development of Legal Studies

中国社会科学出版社

法学学科新发展丛书
New Development of Legal Studies

环境法的新发展



常纪文 杨朝霞\著

New Development of Legal Studies

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

环境法的新发展：比较法的视角/常纪文，杨朝霞著.
北京：中国社会科学出版社，2008.10
(法学学科新发展丛书)
ISBN 978-7-5004-7256-8

I. 环… II. ①常…②杨… III. 环境保护法—研究—
中国 IV. D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 151249 号

出版策划 任 明
特邀编辑 齐 继
责任校对 曲 宁
技术编辑 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2008 年 10 月第 1 版

印 次 2008 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710×980 1/16

印 张 27.75

插 页 2

字 数 480 千字

定 价 40.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

总 序

景山东麓，红楼旧址。五四精神，源远流长。

中国社会科学院法学研究所位于新文化运动发源地——北京大学地质馆旧址。在这所饱经沧桑的小院里，法学研究所迎来了她的五十华诞。

法学研究所成立于1958年，时属中国科学院哲学社会科学学部，1978年改属中国社会科学院。五十年来、尤其是进入改革开放新时期以来，法学研究所高度重视法学基础理论研究，倡导法学研究与中国民主法治建设实践紧密结合，积极参与国家的立法、执法、司法和法律监督等决策研究，服务国家政治经济社会发展大局。改革开放初期，法学研究所发起或参与探讨法律面前人人平等、法的阶级性与社会性、人治与法治、人权与公民权、无罪推定、法律体系协调发展等重要法学理论问题，为推动解放思想、拨乱反正发挥了重要作用。20世纪90年代以后，伴随改革开放与现代化建设的步伐，法学研究所率先开展人权理论与对策研究，积极参与国际人权斗争和人权对话，为中国人权事业的发展作出了重要贡献；积极参与我国社会主义市场经济法治建设，弘扬法治精神和依法治国的理念，为把依法治国正式确立为党领导人民治国理政的基本方略，作出了重要理论贡献。进入新世纪以来，法学研究所根据中国民主法治建设的新形势和新特点，按照中国社会科学院的新定位和新要求，愈加重视中国特色社会主义民主自由人权问题的基本理论研究，愈加重视全面落实依法治国基本方略、加快建设社会主义法治国家的战略研究，愈加重视在新的起点上推进社会主义法治全面协调科学发展的重大理论与实践问题研究，愈加重视对中国法治国情的实证调查和理论研究，愈加重视马克思主义法学和中国法学学科新发展的相关问题研究……

五十年弹指一挥间。在这不平凡的五十年里，法学所人秉持正直精邃理念，弘扬民主法治精神，推动法学创新发展，为新中国的法治建设和法学繁荣作出了应有贡献。

法学研究所的五十年，见证了中国法学研究事业的繁荣与发展；法学研究所的五十年，见证了中国特色社会主义民主法治建设的进步与完善；法学研究所的五十年，见证了中国改革开放与现代化建设事业的成就与辉煌。

今天的法学研究所，拥有多元互补的学术背景、宽容和谐的学术氛围、兼收并蓄的学术传统、正直精邃的学术追求、老中青梯次配备的学术队伍。在这里，老一辈学者老骥伏枥，桑榆非晚，把舵导航；中年一代学者中流砥柱，立足前沿，引领理论发展；青年一代学者后生可畏，崭露头角，蓄势待发。所有的这一切，为的是追求理论创新、学术繁荣，为的是推动法治发展、社会进步，为的是实现公平正义、人民福祉。

在新的历史起点上，我们解放思想，高扬改革开放的大旗，更要关注世界法学发展的新问题、新学说和新趋势，更要总结当代中国法学的新成就、新观点和新发展，更要深入研究具有全局性、前瞻性和战略性的法治课题，更要致力于构建中国特色社会主义法学理论创新体系。

为纪念中国社会科学院法学研究所建所五十周年，纪念中国改革开放三十周年，我们汇全所之智、聚众人之力而成的这套法学学科新发展丛书，或选取部门法学基础理论视角，或切入法治热点难点问题，将我们对法学理论和法治建设的新观察、新分析和新思考，呈现给学界，呈现给世人，呈现给社会，并藉此体现法学所人的襟怀与器识，反映法学所人的抱负与宏愿。

五十风雨劲，法苑耕耘勤。正直精邃在，前景必胜今。

中国社会科学院法学研究所所长李林 谨识

二〇〇八年九月

目 录

上篇 基本问题

第一章 现状与走向:我国环境法治发展之考察	(3)
第一节 环境保护与环境法治	(3)
第二节 我国环境法治的现状及其评估	(7)
第三节 我国环境法治问题的根本成因与破解思路	(24)
第四节 我国环境法治发展之基本举措	(27)
第二章 拓展与协调:环境法体系发展之考察	(31)
第一节 《环境保护法》的修订问题	(31)
第二节 动物福利法的建设问题	(38)
第三节 有毒有害物质控制法的发展问题	(57)
第四节 突发环境事件应急立法的完善问题	(98)
第五节 环境法与主流法的沟通和协调问题	(110)
第三章 改革与探索:我国环境保护行政管理体制发展之考察	(125)
第一节 环境保护行政管理体制的内涵	(125)
第二节 我国环境保护行政管理体制存在的主要问题	(127)
第三节 我国环境保护行政管理体制之发展	(134)
第四章 继承与突破:我国环境法基本政策与原则发展之考察	(140)
第一节 我国环境法基本政策之发展	(140)
第二节 我国环境法基本原则之发展	(146)
第五章 创新与完善:我国环境法律制度发展之考察	(159)
第一节 我国环境法发展的基本任务与应解决的关键性问题	(159)
第二节 我国环境法律制度发展的原则与模式	(175)

第六章 相济与相称:我国环境法律责任发展之考察	(199)
第一节 环境民事责任发展之考察	(199)
第二节 环境行政责任发展之考察	(210)
第三节 环境刑事责任的发展	(215)
第七章 借鉴与参考:我国环境纠纷解决机制发展之考察	
——美国环境公民诉讼判例法的最新发展及对我国的 启示	(220)
第一节 美国环境公民诉讼判例法之考察意义	(220)
第二节 美国环境公民诉讼制度新近发展的判例法考察	(223)
第三节 美国环境公民诉讼判例法的新近发展特点	(253)
第四节 美国环境公民诉讼制度与我国环境公益诉讼理论模式的 关系	(255)
第五节 我国环境民事和行政公益诉讼立法的现状及不足	(257)
第六节 创新和完善我国环境民事和行政公益诉讼立法的对策 建议	(261)
下篇 热点问题	
第八章 我国环境影响评价制度发展之考察	(267)
第一节 我国环境影响评价制度存在的主要问题	(267)
第二节 国外可资借鉴的发展经验	(286)
第三节 我国环境影响评价制度之发展	(293)
第九章 我国“三同时”制度发展之考察	(319)
第一节 我国“三同时”制度存在的主要问题	(319)
第二节 我国“三同时”制度之发展	(328)
第十章 我国排污申报登记制度发展之考察	(337)
第一节 我国排污申报登记制度存在的主要问题	(337)
第二节 我国排污申报登记制度之发展	(340)
第十一章 我国排污许可证制度发展之考察	(347)
第一节 环境行政许可制度的基本原理	(347)

第二节	排污许可证制度的基本构造	(360)
第三节	我国排污许可证制度存在的主要问题	(366)
第四节	国外可资借鉴的发展经验	(373)
第五节	我国排污许可证制度之发展	(382)
第十二章	我国限期治理制度发展之考察	(390)
第一节	限期治理制度的性质	(390)
第二节	我国限期治理制度存在的主要问题	(393)
第三节	我国限期治理制度之发展	(398)
第十三章	我国环境保护公众参与制度发展之考察	(406)
第一节	环境保护公众参与制度的理论基础	(406)
第二节	我国环境保护公众参与制度存在的主要问题	(411)
第三节	国外可资借鉴的发展经验	(416)
第四节	我国公众参与制度之发展	(421)
第十四章	我国环境税费制度发展之考察	(430)
第一节	国外环境税费制度的近期发展	(430)
第二节	我国环境税费制度的立法状况	(432)
第三节	我国环境税费制度的发展	(434)
后记		(436)

上篇 基本问题

第一章 现状与走向：我国环境 法治发展之考察

第一节 环境保护与环境法治

一、环境问题与环境保护

人类开发、利用自然环境及其中的自然资源，就必然产生环境问题。所谓环境问题，狭义的概念是指人类的活动对环境的结构和状态所产生的不利影响。广义的概念是指人类的活动和自然力对环境的结构和状态所产生的不利影响。其中，自然力造成的环境问题称为原生环境问题或第一环境问题，如地震、洪水、沙尘暴、森林自燃火灾等。人为活动引起的环境问题称为次生环境问题或第二环境问题。环境法所研究的环境问题一般是次生环境问题和有人力因素影响的原生环境问题。一般来说，次生环境问题包括环境污染、生态破坏、自然资源的浪费与破坏、特殊环境的破坏四大类。其中，环境污染和生态破坏密切相关，自然资源的浪费与破坏和生态破坏密切相关，环境污染和自然资源的破坏密切相关。

人类来源于自然，虽然劳动是人区别于其他动物的本质特征，赋予人以社会属性，但人仍然是自然环境的一个成员，从其诞生的第一天起就在影响其赖以存在和发展的自然环境。人类有区别于动物的物质和精神需求，为了满足这些需求，人类必须用劳动的方式改造特定区域的环境。改造会产生影响，影响可以是正面的、良性的，如城市绿化，也可以是反面的、恶性的，如焚烧森林。反面的影响达到一定的程度，就会使自然环境的物质循环、能量流动和信息传递的动态平衡发生变化，严重时可以使环境质量和生态系统的结构发生不可逆转的变化。人类要想在地球生态系统中得到可持续发展，就必须端正思想，克服这些反面的影响，即尊重自然规律，合理开发和利用环境，防止环境污染和生态破坏，善待自然。正如恩格斯所强调的：“我们必须时时记住：我们统治自然界，决不像征服者统治民族一样，决不像站在自然界以外的人一样，相反的，我们连同我们的肉、血和头脑都是属

于自然界,存在于自然界的;我们对自然界的整个统治,是在于我们比其他一切动物强,能够认识和正确运用自然规律。”^①

由于环境现状在区域和全球层面上的表现都不容乐观,因此,从20世纪70年代以来,环境保护成为国际社会共同关注的焦点问题。如1972年的《斯德哥尔摩人类环境宣言》指出,“保护和改善人类环境是关系到全世界各国人民的幸福和经济发展的重大问题;也是世界各国人民的迫切希望和各国政府的责任”;“现在已达到历史上这样一个时刻:我们在决定世界各地的行动的时候,必须更加审慎地考虑它们对环境产生的后果。……为这一代和将来的世世代代保护和改善人类环境,已经成为人类一个紧迫的目标”。

二、环境保护与环境法治

所谓环境保护,狭义的定义是指人类为了保护 and 改善赖以生存和发展的生活环境和生态环境,所采取的合理开发、利用、保护自然资源和生态,防治污染和其他公害的措施。广义的定义还包括环境改善措施。

有效的环境保护必须具备完备和可操作的机制,完备和可操作的机制包括教育、管理、法律、行政、技术、宣传等方面。这些机制的性质可以是人治的,也可以是法治的。实践证明,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,国家和国际层面上的环境保护管理工作也是如此。在国内的层面上,环境立法、环境行政管理、环境宏观调控、环境法律责任的追究等环境保护工作都必须遵循有法可依、有法必依、执法必严、违法必究的法治原则。事实上,我国的国家领导人在很多场合中就多次谈到依法治理环境即实现环境法治的目标问题。

需要指出的是,环境保护的法治是一个多样化、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,环境法治的两项特征是不变的,一是环境民主,二是通过权力、权利和利益的相互制衡来实现环境保护的目的。当然,也有一些立法或者司法裁决不利于环境的保护,但在严重的环境问题面前,在日益变化的政治结构面前,这些暂时的法治失衡一般迟早会得到一定程度的纠正。^② 1972年的联合国人类环境会

^① 《马克思恩格斯全集》第20卷,人民出版社1976年版,第519页。

^② 如本人2007年4月访问美国的环境保护民间组织——NRDC时,对美国的司法判决的先例作用请教研讨会的一些律师。所有的知名环境律师一致指出,美国的联邦法院和联邦上诉法院既作出了一些有利于环保的判决,在审理一些涉及重大环保利益的案件时也作出了具有“坏典范”作用的判决。他们认为,这可能与法官的政治立场有关。

议以来,环境保护因其具有强烈的公益性,逐渐成为了民主制国家的一项基本职能,并逐渐演变成法治国家中国国家机关之间、国家机关与利益团体之间相互制衡的工具。下面列举四个典型的例子:

案例一:2005 年的秘鲁《环境总法》制定事件。秘鲁于 1990 年制定了《环境与自然资源法典》,2004 年,该国议会通过《环境总法》法案,以替代 1990 年的《环境与自然资源法典》,但由于新法规定了非常严格的环境标准和要求,在递交总统批准时被否决。总统认为,该法案的要求太严格,足以把很多投资者吓走。总统在把法案退回时提出了 20 项修改意见,要求议会考虑经济发展的现实。但是议会仅认可了总统的 5 项意见,否决了剩下的 15 项意见。该修改案在议会以 73 票赞成、5 票弃权的结果得以顺利通过。根据该国的宪法,总统不再享有否决权,即使总统表示出了强烈的愤慨,但该修改案根据宪法还是自动生效了。^①

案例二:2005 年的巴西生物燃料厂建设事件。2005 年,巴西 MATOGROSSO 州政府向州议会提交一个法案,要求议会批准一个在与 PANTANAL 州接壤的河流领域附近建设制糖和以糖为原料制造酒精的工厂的提议。议会认为,制造生物燃料可以保护环境,但是该厂在生产过程中也产生一些营养物质,由于河流的水流动缓慢,因此,河流会陷入严重污染的境地。基于此,州议会于 2005 年 11 月 30 日否决了州政府支持的提案。^②正在全世界热议生物燃料的好处时,联合国于 2007 年 5 月 8 日公布的一份报告——《可持续能源:决策者框架》指出,生物能源的广泛利用能丰富能源供应,有助于减少对原油等传统能源的依赖,促使油价降低。不过,尽管生物燃料的使用也许可以缓解全球气候变暖,为贫穷国家提供就业机会,但它对环境的危害及可能引发的一些社会问题,如破坏生物多样性,会使食物价格上涨,生产过程会污染环境等不容忽视。^③

案例三:2005 年的德国推迟对欧盟 REACH 条例的表决事件。2005

① See the Bureau of National Affairs, *International Environment Reporter* (Vol. 28, No. 21), the Bureau of National Affairs, Inc., 2005, p. 739.

② Ibid., p. 909.

③ 参见《联合国给生物燃料“热潮”泼冷水》, <http://www.cfej.net/Environment/ShowArticle.asp?ArticleID=4077>.

年,施罗德政府下台之后,默克尔政府上台。由于德国的政治结构发生改变,该国于是向欧盟提出,要对条例的 1035 项修订内容进行重新辩论和表决。该迟延导致 REACH 在 2006 年 12 月 18 日才在欧盟层次被通过。^①

案例四:2005 年的加拿大最高法院支持严格的杀虫剂要求事件。2005 年初,加拿大的 TORONTO 通过了一项杀虫剂条例,规定了严格的限制使用条件。2005 年 5 月,加拿大 CROPLIFE 工业集团和加拿大城市害虫管理理事会不服,认为侵犯了纳税人的权益,向 ONTARIO 上诉法院提起诉讼,诉讼请求被驳回之后,原告向加拿大最高法院上诉。最高法院也以环保为由支持上诉法院的裁决,驳回了利益集团的上诉。^②

从以上四个案例可以看出,环境立法和法律实施的过程在民主国家是一个政治博弈的过程。政治博弈的过程决定于国家的政治传统、政治结构和政治势力的现状。博弈的结果多多少少地会体现在环境保护的法治模式和过程上。

三、环境法治与环境法

环境法治的基础是国家和地方制定完善的符合民意和环境保护特点的环境保护法律、法规和行政规章,形成体系发展、层次丰富、内容完备且协调一致的环境保护法体系。以我国为例,国家应该在宪法中作出环境保护的基本规定,在环境基本法中作出环境保护的全面性原则规定,在环境单行实体法和程序法中,在中央政府及其职能部门制定的规范性文件中,在地方法规和其他地方性规范性文件中,应该对环境保护作出完善、周密和可操作的规定。

中国现代环境法的快速发展起步于 1972 年的斯德哥尔摩人类环境会议。1972 年 6 月由周恩来带领的中国政府代表团参加了该会,这次会议使中国人第一次真正地了解环境问题的全球化,了解到西方发达国家的进步环境保护理念。在人类环境会议的影响下,国务院于 1973 年 8 月召开了新中国第

^① See the Bureau of National Affairs, *International Environment Reporter* (Vol. 28, No. 23), the Bureau of National Affairs, Inc., 2005, p. 813.

^② Ibid., p. 862.

一次全国环境保护会议,会议通过了《关于保护和改善环境的若干规定(试行)》,提出了保护环境的32字方针。自1973年至今的近三十年时间里,中国环境法经历了初创期和发展期,现已进入完善期。截止于2003年3月初,我国已经制定了环境保护综合性法律(即《环境保护法》,一些学者倾向于称之为环境基本法)1项,污染防治法律6项,自然资源法律14项,相关法律6项;环境保护行政法规47项;环境保护部门规章和规范性文件163项,军队环境保护法规和规章10余项;国家环境标准471项;批准和签署双边条约10多项,多边国际环境条约48项。^①概括起来,中国环境法的发展与完善目前主要具有以下特点:其一,实施可持续发展战略成为环境法的指导思想;其二,环境民主与环境权利正成为环境法的本位;其三,用先进的环境保护机制指导环境法具体制度的建设;环境法律、法规和规章的体系化、综合化建设正进一步加强;其四,注重国际条约和国内环境法制建设的衔接等。

第二节 我国环境法治的现状及其评估

1978年改革开放以来,我国在各个方面都取得了巨大的成就。我国的环境法治即环境立法、环境执法、环境司法、环境守法、环境参与和环境法律监督等方面的工作也是如此。

一、环境立法体系之建设现状

(一) 三十年来我国环境立法的成就

改革开放政策一实施,中央就非常重视环境立法工作,成立了《环境保护法(试行)》起草领导小组和工作小组。1979年,该法正式实施。《环境保护法(试行)》的颁布,标志着中国的环境保护开始走向规范化。此后,国家制定了《水法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《海洋环境保护法》、《森林法》、《草原法》、《野生动物保护法》等重要的环境资源法律,制定并及时修订了《土地管理法》等环境资源法律。

1989年12月26日,国家在总结《环境保护法(试行)》实施的经验和教训的基础上,颁布并实施了《环境保护法》。《环境保护法》的颁布意味着我国环境资源法律体系的构建开始朝着体系化的方向前进。此后,国家制

^① 参见《环境工作通讯》2003年第2期,第9页。

定了《水土保持法》、《环境噪声污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《农业法》等环境资源法律，修订了《水污染防治法》等环境资源法律。

1997年9月，党的十五大报告正式提出：“进一步扩大社会主义民主，发展社会主义法制，依法治国，建设社会主义法治国家。”从而正式提出“依法治国”的方略。1999年修订的《宪法》在第5条中明确认可了这一方略，提出“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”。依法治国方略的实施，至今已经十周年了。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《国务院关于加强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年之前制定的与环境有关的立法一起，共同组成了有中国特色的社会环境法律体系。

一个国家采取什么样的环境法体系框架，一般是与该国的法律传统、环境问题的特点、现状和环境法的立法沿革密切相关的。经过最近30年的发展，我国环境法律体系的建设成就显著，主要如下：

1. 与环境有关的法律

在法律的层次上，国家的根本大法——《宪法》第9条第1款至第2款、第10条第1款、第22条第2款和第26条第1款对环境保护作出了基本规定。在《宪法》的指导之下，我国已经制定了9部环境保护法律、15部自然资源法律。其他有关立法也对环境保护作出了相应的规定。

在环境保护法律方面，综合性环境法律主要是《环境保护法》；专门性环境法律主要包括《环境影响评价法》、《海洋环境保护法》、《清洁生产促进法》等；污染防治方面的单行法律主要包括《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《环境噪声污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《放射性污染防治法》等；自然资源和生态保护法主要包括《土地管理法》、《矿产资源法》、《煤炭法》、《水法》、《水土保持法》、《防沙治沙法》、《野生动物保护法》、《森林法》、《草原法》、《农业法》、《节约能源法》、《可再生能

源法》等;防震减灾法包括《防洪法》、《防震减灾法》、《气象法》等;特殊环境保护法主要有《文物保护法》等。目前,正在制定的环境法律还有《循环经济法》和《能源法》,正在修订的法律有《节约能源法》等。

其他的一些法律也有与环境保护有关的规定。在民法方面,《民法通则》第80条、第81条、第83条、第98条、第119条、第123条、第124条有环境物权、生命健康权、采光权、损害救济权等方面的规定,《物权法》设置了有关自然资源的权属和权利行使的环境保护规定。在刑法方面,1997年《刑法》在第六章“妨害社会管理秩序罪”的第六节规定了“破坏环境资源保护罪”,取消类推、增加罪名、明确罪状,加强了司法可操作性,是对环境进行刑事法律保护的重大改进。在行政法方面,《行政许可法》设置了行政许可的通行规定和环境行政许可的专门规定;《治安管理处罚法》对尚不构成犯罪的环境违法行为,如生产、储存、运输、使用危险物品,破坏草坪、花卉、树木等也提供了一些行政处罚的依据;海关、进出口商品检验检疫等方面的行政法律也有众多的条款涉及环境保护。在诉讼法方面,环境民事诉讼、环境行政诉讼和环境刑事诉讼适用传统的三大诉讼法是基本原则。

2. 环境行政法规、规章和标准

(1) 环境行政法规和规章的建设

目前,我国制定并颁布了环境保护行政法规50余项,部门规章和规范性文件近200件,军队环保法规和规章10余件,国家环境标准800多项。^①

在环境保护的政策方面,国务院自2004年起通过了《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。这些文件,和国家的“十一五”规划一起,对如何建设环境友好型和资源节约型的生态文明社会作出了相互衔接的规划和安排。

在环境行政管理方面,主要污染控制立法有《军队环境保护条例》、《建设项目环境保护管理条例》、《排放污染物申报登记管理规定》、《防治陆源污染物污染损害海洋管理条例》、《防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》、《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》、

^① 参见《我国环境保护环保政策法规仍存在四大“软肋”》, http://news.xinhuanet.com/environment/2006-12/13/content_5478736.htm。