

环境法与 生态文明建设

HUANJIINGFA YU
SHENGTAI WENMING JIANSHE

张君明/著

 吉林大学出版社

河南省软科学研究计划项目《河南省生态补偿机制的法律保障研究》相关研究成果,项目编号 162400410130

环境法与生态文明建设

张君明 著

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

环境法与生态文明建设 / 张君明著. — 长春: 吉林大学出版社, 2017.5

ISBN 978 - 7 - 5692 - 0058 - 4

I. ①环… II. ①张… III. ①环境法学 - 研究 - 中国
②生态环境建设 - 研究 - 中国 IV. ①D922.684
②X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 155895 号

书 名 环境法与生态文明建设
HUANJINGFA YU SHENGTAI WENMING JIANSHE

作 者 张君明 著
策划编辑 朱 进
责任编辑 朱 进
责任校对 朱 进 何 静
装帧设计 美印图文
出版发行 吉林大学出版社
社 址 长春市朝阳区明德路 501 号
邮政编码 130021
发行电话 0431 - 89580028/29/21
网 址 <http://www.jlup.com.cn>
电子邮箱 jdebs@jlu.edu.cn
印 刷 北京市金星印务有限公司
开 本 787 × 1092 1/16
印 张 11.75
字 数 202 千字
版 次 2017 年 5 月第 1 版
印 次 2017 年 5 月第 1 次
书 号 ISBN 978 - 7 - 5692 - 0058 - 4
定 价 41.20 元



版权所有 翻印必究

目 录

第一章 环境法基础问题概述	(1)
第一节 环境与环境问题	(1)
一、环境	(1)
二、环境问题	(4)
第二节 环境法的基本原则	(5)
一、环境法的基本原则概述	(5)
二、环境与发展决策一体化原则	(7)
三、预防原则	(7)
四、受益者负担原则	(9)
五、公众参与原则	(10)
第三节 环境法律制度	(13)
一、环境基本法律制度	(13)
二、环境主要法律制度	(21)
第二章 完善生态文明法治建设 走低碳文明新道路	(25)
第一节 循环经济法	(25)
一、循环经济	(25)
二、循环经济法概述	(29)
三、国外循环经济法	(32)
第二节 生态补偿法	(34)
一、生态补偿	(34)
二、国外生态补偿(法)经验	(37)
三、我国的生态补偿制度	(41)
第三章 完善生态文明法治建设 加强环境法功能作用	(45)
第一节 社会变迁与环境法功能的检视	(45)
一、生态文明、风险社会背景与多元利益冲突	(45)

二、多元利益调整对环境法功能的需求	(47)
三、环境法的利益调整功能考量	(49)
四、环境法功能的进化路径	(53)
第二节 环境法功能进化之层次:彰显倾斜保护功能	(57)
一、对峙到和谐:环境法之倾斜保护功能的应然	(57)
二、失衡到矫正:环境法之倾斜保护功能的展开	(61)
第三节 环境法功能进化之层次:深化利益增进功能	(66)
一、在法律规则运行模式的演进中深化利益增进功能	(66)
二、在运行方式的修正中深化利益增进功能	(72)
三、在全过程控制的战略下深化利益增进功能	(74)
第四节 环境法功能进化之层次:拓展互助共赢功能	(75)
一、对峙到融合:市场与政府的“功能分立到功能互助”	(75)
二、统治到善治:国家与市民社会的“功能分立到功能互助”	(77)
第四章 完善生态文明法治建设 促进环境法律体系生态化	(82)
第一节 生态文明建设对法治建设的影响	(82)
一、生态文明对法治建设具有全面的、长期的影响	(82)
二、生态文明对法治建设具有改革性、渐进性影响	(83)
第二节 环境法律体系生态化	(84)
一、法律体系生态化的涵义	(85)
二、法律体系生态化的意义	(86)
第三节 环境法律体系生态化的必要性	(88)
一、将生态文明建设法律体系置于重要地位	(90)
二、将生态文明建设法律体系置于突出地位	(91)
第四节 环境法律体系生态化的迫切性	(92)
一、我国法律体系建设的成就,为法律生态化奠定了法规基础	(94)
二、我国法律体系内容上的某些缺失,说明了法律体系生态化的迫切性	(94)
第五章 加强生态文明法治建设 夯实生态文明建设基础	(96)
第一节 生态文明建设的实践探索	(96)
一、我国生态文明建设的重要规划与实践	(96)
二、我国生态文明建设的载体与实践	(98)
第二节 生态文明建设的主要成就	(100)

一、生态文化氛围日益浓厚	(100)
二、生态文明制度建设不断推进	(102)
第三节 生态文明建设的基本经验	(105)
一、遵循生态经济协调发展规律	(105)
二、遵循产业生态链接规律	(108)
三、遵循生态需求递增规律	(109)
四、遵循生态价值增值规律	(111)
第四节 生态文明建设的问题分析	(113)
一、科学发展观的理论与实践的脱节	(113)
二、转变发展方式的目标与能力的脱节	(115)
三、生态文明建设的整体与局部的脱节	(117)
四、绿色技术创新的理念与现实的脱节	(118)
第六章 加强生态文明法治建设 走生态文明绿色发展之路(上) ...	(122)
第一节 协调生态文明与经济建设	(122)
一、生态文明与经济发展:严峻的现实矛盾	(122)
二、生态文明与科学发展观	(125)
三、生态文明与可持续发展战略	(127)
第二节 协调生态文明与政治建设	(130)
一、共产党人的生态为政观	(130)
二、生态政府行为	(131)
三、生态法制建设	(132)
第三节 协调生态文明与文化建设	(136)
一、生态文化建设的兴起与发展	(136)
二、生态文化的基本形态结构	(138)
三、生态文化建设的途径选择	(138)
第七章 加强生态文明法治建设 走生态文明绿色发展之路(下) ...	(142)
第一节 协调生态文明与产业建设	(142)
一、清洁生产与循环经济	(142)
二、促进人类健康与发展环保产业	(144)
第二节 协调生态文明与科技建设	(146)
一、科学技术与人类社会的文明演进	(146)
二、科学技术观念的生态转向	(147)

三、科学技术的生态化内容	(149)
四、我国的科技创新战略	(150)
第三节 协调生态文明与社会建设	(151)
一、实现人们生活方式的革命	(151)
二、优化社会生活环境	(152)
三、推行“人居”社区建设与管理的生态化	(153)
第四节 协调生态文明与环境建设	(155)
一、人类环境问题的发生与发展	(155)
二、生态破坏与环境污染的现状和趋势	(156)
三、我国环保的发展历程与现代使命	(158)
第八章 完善生态文明法治建设 创新发展生态文明建设新思路 ..	(161)
第一节 新观念:生态文明建设观念推陈出新	(161)
一、建立人与自然的和谐共生的生态平衡观念	(161)
二、改变传统生产方式和技术观念,树立生态价值观	(163)
第二节 新管理:生态文明建设管理上行下效	(163)
一、生态文明建设管理的指导思想和原则	(164)
二、生态文明建设的管理手段	(165)
三、生态文明建设的管理内容	(166)
第三节 新制度:生态文明建设制度独树一帜	(168)
一、建立与生态文明建设相适应的经济制度	(168)
二、建立与生态文明建设相适应的政治制度	(169)
三、建立与生态文明建设相适应的文化制度	(171)
四、形成科学规范的实施制度	(175)
第四节 新方法:生态文明建设方法吐故纳新	(177)
一、改进政府官员政绩考评指标,促进生态文明建设	(177)
二、创新生态文明建设的教育方法	(177)
三、探索社会公众参与生态文明建设的新途径	(178)
参考文献	(180)

第一章 环境法基础问题概述

第一节 环境与环境问题

一、环境

环境是环境法学的基本范畴,环境法律 and 政策的制定者关于环境的界定反映出对环境价值的不同认识,并折射出环境立法的不同宗旨,因而具有重要的意义。

(一)不同学科视阈中的环境

作为科学研究对象的“环境”,不同于一般意义上的“环境”,其涵义根据不同的学科类别而存在差异。环境法学以环境科学、环境经济学等相关环境学科的“环境”定义为基础对“环境”进行了界定。

1. 环境科学

环境科学研究人与环境之间的关系。环境科学的任务,在于探索自然环境演化的规律,揭示人类活动与自然生态之间的关系,以指导人类在利用和改造自然过程中的行为,使人类的活动服从于环境容量和生态平衡的要求,以保障环境有利于人类生存和发展。譬如探索废弃物的排放量与环境自净能力的平衡、再生资源与非再生资源的合理开发利用、探寻环境污染的防治措施和管理手段,寻求解决环境问题的合理布局与优化方案等都是环境科学的重要研究内容。

环境科学领域的“环境”,以人类为“中心事物”,故而又称“人类环境”,是指围绕着人类的周围世界,主要包括直接或者间接地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环境要素。环境科学将环境分为天然环境(自然环境)和人工环境(人为环境)。天然环境指人类赖以生存和发

展的、由各种天然要素组成的统一体,诸如空气、水、土地、矿藏、森林、草原、野生动植物等。而人工环境是人类实践的产物,它指人类在天然环境的基础上改造、加工而形成的物质环境,譬如乡村、城市、自然保护区等。联合国人类环境会议于1972年6月5日通过的《人类环境宣言》,即采用这种分类方法,指出“人类环境的两个方面,即天然和人为的两个方面”。

人类活动逐渐深化了人类与天然环境之间的互动作用,纯粹的天然环境要素越来越少,与此相对应,人工环境因素日益增多,人类活动日渐成为环境问题的主要原因。1962年,美国学者蕾切尔·卡逊在《寂静的春天》一书中揭示了被称为“化学药品”的有毒化学物质所造成的环境污染问题,描述了DDT、BHC等农药和杀虫剂在遏制农作物病虫害扩散的同时,污染了河流、湖泊、土壤、森林以及“绿色地表”,这一污染通过动植物的“生物浓缩”链条引发了“中毒和死亡”的连锁反应,威胁到整个人类的生命与健康。《寂静的春天》“犹如旷野中的一声呐喊”,其“出版应该恰当地被看成是现代环境运动的肇始”,对当时的美国社会产生了巨大的冲击力。世界范围内环境问题的日益恶化催生了环境科学,环境科学为破解不断产生的各种环境问题而获得了发展。

近年来,环境科学已取得了巨大的进展,它不仅关注物质环境,而且不断向社会科学广泛渗透。环境科学的发展表明:环境问题可以通过生产结构的改变、人口分布的调整、清洁化工业的增加以及思想观念、生活习惯、文化价值的改变而得以缓解和改善。环境科学自身不断发展出许多分支学科,并与相关学科相结合产生许多交叉学科,如环境工程学、环境经济学、环境法学、环境管理学、工业环境学、农业环境学、太空环境学、海洋环境学、环境物理学、环境化学、环境心理学、区域环境学等,成为一个门类复杂的综合领域。

2. 环境经济学

环境经济学是环境与资源经济学的简称,是经济学与环境科学的交叉学科,起源于工业革命以来的企业环境污染。人类传统的工业化模式将空气、土地、水等自然环境要素看作是无偿资源和消纳生产废弃物的天然垃圾场。随着现代经济发展规模的空前增长,人们逐渐意识到这种状态在事实上的不可持续性。同时,为消除环境污染所采取的各种技术方案都需要考虑它在经济上的可行性,由此而产生出经济学和环境科学共同关心的研究

领域——环境经济问题。经济学家以其来源于经济学的一整套用于恢复和改善生态环境状况的经济方法体系,不仅为人类认识环境问题的原因提供坚实的经济学基础,同时,也为寻求解决环境问题的具体方法提供理论依据;环境与资源经济学由此而生。

伴随环境经济学的兴起与发展,世界各国的各级政府、环境组织以及国际组织开始将环境经济的原则和技术逐步地纳入到其保护生态环境的努力之中。保护和改善人类环境状况需要理解人类活动与环境的关系以及这种关系是如何影响经济和政治制度,又如何被经济和政治制度所影响的。环境经济学正是为了适应这一紧迫需求而产生和发展起来的交叉学科,它旨在利用经济学原理引导和调整人类的环境行为,以实现保护环境战略。在环境经济学领域,环境被当作一种可以提供多种服务的很特殊的综合资产。环境为经济发展提供原材料和能源,也为消费者直接提供环境服务,譬如衣、食、住、行以及各种愉悦的环境欣赏与享受。因而,环境经济学期望运用经济学的原理,避免“环境”这种资产价值的过度流失,以便它持续提供优美的环境和维持生命的多种多样的服务。由此,环境经济学领域的“环境”,是对环境所提供的各种服务进行经济估价的过程中,其环境资源价值能够被货币化的那部分天然或者人工环境要素。

(二) 环境法学

环境法学,又称环境资源法、环境保护法、环境与资源保护法学。作为法律部门的现代环境法的产生和发展是与环境问题的严重化、普遍化这一进程紧密联系的。20世纪50年代以后世界各国逐渐产生出环境法这一新兴的法律部门,并在逐渐成熟的过程中获得迅速发展。环境法学视野中的“环境”,是“环境资源”的简称,包括环境与自然资源两个方面。法律中的环境、资源,均指自然因素而言。如有环境法学者将环境的概念界定为环境是指围绕着人群的空间,以及直接、间接影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造过的自然因素的综合体。有学者认为,自然资源就是自然界中一切能够为人类所利用的自然要素。

传统法律部门(典型如民法)长期以来延续传统法学方法论,将土地、水、森林、草原等环境资源视为“物”强调自然资源的经济价值,而忽略其无形的生态价值。从而成为现代环境问题的制度根源。与此相对应,为破解人类环境问题而产生的环境法则以环境科学的定义为基础对环境进行了界

定。正如关于人类与自然环境二者的关系经历了“敬畏自然”“支配自然”“与自然和谐共处”等不同的阶段,人类对于自身所赖以生存发展的环境的认知也经历了不同的发展历程。即使在20世纪50年代以后,世界范围内的环境问题日益突出的背景下,各国为保护环境所进行的环境立法以及各国环境法学者关于“环境”的认知仍然处于发展之中。

二、环境问题

(一) 环境问题的概念

环境问题有广义与狭义两种理解。狭义的环境问题指环境的结构与状态在人类社会经济活动的作用下所发生的不利于人类生存和发展的变化;广义的环境问题则涵盖了任何不利于人类生存和发展的环境结构和状态的变化,其产生的原因既包括人为方面的,也包括自然方面的。其中,由于火山、地震、洪水等自然灾害所引起的环境问题被称为原生环境问题或第一类环境问题。而由人类活动作用于自然界并反过来对人类自身造成有害影响和危害的环境问题,又称为次生环境问题或第二类环境问题。值得关注的是,就其产生根源而言,当前全球化的环境问题往往表现为原生环境问题与次生环境问题相互交织、互为原因。人类不合理的活动导致次生环境问题,并诱发原生环境问题;而原生环境问题则经常成为次生环境问题的诱因。

环境法学的环境问题主要指狭义上的环境问题,即次生环境问题。它可分为环境污染和生态破坏两大类,前者包括大气污染、水污染、土壤污染等,也包括由上述污染所衍生的环境效应,如温室效应、臭氧层破坏、酸雨等;后者主要是指各种自然资源正常的生态功能被破坏而衍生的生态退化等负面的生态效应,如植被减少、草场退化、耕地减少、水土流失以及生物多样性减少等。上述两大类环境问题常常交织在一起,相互影响,相互作用,使人类环境问题进一步加剧。

(二) 环境问题的发展趋势

就其实质而言,环境问题是由于不合理的人类活动的干扰所导致的环境承载容量相应的下降,从而引起的环境质量的恶化。环境问题是与人类文明相伴而生的。即使在以农业文明为主的奴隶社会和封建社会,毫无节制的乱采、乱捕以及不合理的开发利用行为经常导致人类聚居的局部地区的环境资源遭到破坏而发生退化。据说人类历史上最古老的美索布达米亚

文明,其衰退的原因之一就在于森林被破坏和引水灌溉带来土壤盐碱化。爱琴海文明、希腊文明等古代文明衰落之后,那里留下的是被破坏的森林。罗马时代炼铜时产生的亚硫酸气体以及酿酒时从锅里溶解出的铅所造成的铅污染问题在当时也很严重。

第二节 环境法的基本原则

一、环境法的基本原则概述

由于世界各国在不同的发展时期环境问题呈现出不同的特征,各国对于不同环境问题的法律应对也存在差异,因而,各国环境法关于基本原则的概括和解释亦有区别。譬如,德国环境政策和环境法主要有三项基本原则,即:预防原则、污染者负担原则、协作原则。奥地利环境法的原则主要有:预防和保护性开发原则、污染者付费原则、社会责任和民主决策原则。根据《欧洲联盟条约》等欧盟政策和法律的规定,欧盟环境法的基本原则主要包括:一体化原则、综合污染防治原则、源头原则、高水平保护原则、风险防范原则、预防原则、污染者付费原则、保护条款和协调原则等。加拿大1999年修订的《环境保护法》在前言中明确地将风险预防、污染者付费、污染预防、保护环境与人类健康并列规定为环境法的四项基本原则。

此外,根据不同的经济发展阶段所凸显的不同的环境问题和应对策略,各国在其不同的历史阶段对于环境法的基本原则的概括有所不同。譬如,协调发展原则在日本1967年的《公害对策基本法》中,被解释为环境保护必须与经济的健全发展相协调,意即当环境保护与经济发展出现矛盾时以经济发展优先。这一条款后来在1970年日本修订该法时被删除,到1993年日本在制定《环境基本法》时又将该原则解释为环境优先。可见,各国因其国情不同,而在确立环境法基本原则的过程中各有侧重或取舍。值得关注的是,由于现代环境问题的成因以及对策呈现出全球趋同化,因而各国环境法在基本原则和基本制度的确立方面都互有借鉴,渐趋一致。

关于环境法的基本原则,我国环境法学界不同的学者存在不同的观点。有学者认为,环境法基本原则是指为我国环境与资源保护法所确认的、体现环境保护工作基本方针、政策,并为国家环境管理所遵循的基本准则。基于

这一理念,将环境法的基本原则概括为五项:环境保护与经济建设、社会发展相协调的原则;预防为主、防治结合的原则;奖励综合利用的原则;开发者养护、污染者治理的原则;环境保护的民主原则。有学者认为,环境法的基本原则是指在环境法中规定或体现的环境保护法律调整的基本指导方针,是调整因保护和改善环境而产生的社会关系的基本准则。环境法的基本原则主要有四项:协调发展原则、预防为主原则、环境责任原则、公众参与原则。有学者认为,环境法的基本原则是指由环境法所确认并体现,贯穿于整个环境法体系,反映环境法的价值、基本特征及性质,对贯彻和实施环境法具有普遍指导作用的基本准则。环境法的基本原则概括为:可持续发展原则、生态安全原则、风险预防原则、公众参与原则等四项。

亦有学者将环境法的基本原则定义为:适应环境保护社会实践的客观需要,承载环境法根本价值或者揭示环境法基本原理,对环境法理论构建具有普遍性指导意义的高度抽象、高度概括的环境保护的法治理念,并将环境法的基本原则总结为四项:环境的可持续利用原则、环境利益与责任的公平原则、环境与发展决策的一体化原则、环境民主原则。尽管国内学者关于环境法基本原则的概念和内容存在不同的认识,但伴随环境法学的发展,学者们的概括与归纳已渐趋接近。关于环境法的基本原则,学者们的共同之处在于都认识到不仅要从环境法基本原则的作用范围予以界定,而且要充分体现出环境法基本原则所应体现的根本价值。应当指出的是,环境法的基本原则可能作为实定法的原则而在实定法中予以规定;也可能作为一种处于发展演变过程当中的理念,尚未进入实定法。

基于以上分析,本书认为,环境法的基本原则是指环境法在制定、实施过程中所必须遵循的根本准则。它体现环境法的根本价值,贯穿于环境与资源法律规范之中,在环境法中具有基础性、指导性、高度概括性以及普遍适用性等特点。确立环境法基本原则应当充分考量以下要素:首先,环境法基本原则应当具有体系性,即各项基本原则之间应当具有内在的逻辑关系,每项基本原则都应当是环境法一项或若干项基本制度的高度概括和凝练,基本原则体系则应当涵盖和概括环境法的主要法律制度。其次,环境法基本原则的内容应当体现环境法的根本价值。再次,环境法基本原则应当适应环境法理论和实践的紧迫需求,即应当充分考虑我国当前经济社会发展的基本国情和生态现实。此外,环境法基本原则应当体现其功能上的指导

性和补充性。所谓“指导性”是指环境法基本原则应当对人们的行为具有普遍性的、宏观的指导性作用。同时,环境法律规范在施行过程中出现的不可避免的“漏洞”或“空白”,基本原则应当能够起到填补的作用,此即法律原则的“补充性”。本书将环境法的基本原则概括为:环境与发展决策一体化原则、预防原则、受益者负担原则、公众参与原则。

二、环境与发展决策一体化原则

(一)含义

环境与发展决策一体化原则是指将环境保护的目标纳入经济、社会发展的决策之中,即在制定和执行发展经济和社会的政策时,必须将环境保护的要求纳入其中,充分评估经济和社会政策中存在的环境影响,使得经济和社会发展的政策符合环境保护的要求,达到环境效益、经济效益、社会效益相统一,实现环境、经济、社会的可持续发展。

(二)环境与发展决策一体化原则的具体要求

1. 环境保护必须成为经济、社会发展的组成部分

环境与发展决策一体化原则要求无论是理念还是实践,都应当将环境保护视为发展的应有内涵,即环境保护是经济、社会发展的组成部分,实现“环境”与“发展”一体化。

2. 经济、社会发展政策的制定和执行必须符合环境保护的要求

环境与发展决策一体化原则要求在进行经济、社会发展决策时,必须充分考虑发展决策对于环境的影响,并将环境保护的目标纳入经济、社会政策的决策目标之中予以综合考虑,使得经济、社会发展政策的制定和执行必须符合环境保护的要求。需要根据我国的现实国情,制定与国民经济总体规划相协调的、全面反映环境保护目标的环境保护规划;其次,应当将环境保护规划纳入经济、社会发展的总体规划之中;再次,应当将环境保护的目标纳入部门和企业的决策管理之中。通过宏观规划与微观管理的充分结合以及相互补充来实现环境与发展决策一体化原则。

三、预防原则

(一)含义

预防原则是“预防为主、防治结合、综合治理原则”的简称,指采取各种预防措施,对环境问题防患于未然,对已产生的污染积极进行治理;在治理

环境问题时,要正确处理防与治、单项治理与区域治理的关系,综合运用各种防治手段治理污染、保护和改善环境。

(二) 预防原则的具体要求

1. 科学合理地规划环境与自然资源的开发利用

环境法的预防原则要求对于环境资源问题引发的损害应当防患于未然,这就决定了生态环境的开发利用应当遵循生态规律,在生态价值内寻求可持续发展。根据国家或各地区的环境资源状况,制定和实施符合环境、经济、社会可持续发展需要的环境资源规划制度,对环境、资源的开发、利用、保护、恢复以及管理做出宏观的总体安排。如我国的国土利用规划、自然资源规划、环境污染防治规划、生态环境保护规划、生态环境建设规划等,都旨在通过对环境资源进行长期(十年以上的战略性规划)、中期(五年规划)和短期(具体落实长期、中期规划的年度计划)科学合理的规划和布局,防止由于过度开发利用环境资源而引发生态环境的损害。

2. 严格执行环境法有关直接体现预防原则的基本制度

环境影响评价制度、环境标准制度、“三同时”制度与排污许可证制度,共同成为贯彻预防原则的法律制度体系。环境影响评价制度无疑是适用预防为主原则最直接的体现,它要求对于可能造成环境影响的决策、规划和建设项目等,引导公众广泛深入地参与其环境影响的分析与评估,从而有效预防环境决策可能发生的环境损害。环境标准制度能够将污染物的种类、数量和浓度控制在一定地域(水域)的环境容量以内,通过控制和减少生产经营活动中污染物的排放,预防环境污染损害的发生。同时,环境标准制度也能够为治理已经造成的污染损害提供法律依据。作为我国独创的环境资源法律制度,“三同时”制度能够有效贯彻预防为主的原则,防止新污染和生态损害的产生。排污许可证制度将影响环境资源的开发、建设、经营、排污等活动纳入国家统一管理的轨道,同样能够发挥预防环境资源损害的制度功能。预防原则还要求体现预防为主原则的基本制度与环境监测、清洁生产等强调环境治理的基本制度密切结合,对于目前已经造成的生态环境问题应当科学论证、积极治理,从而全方位实现预防为主、防治结合、综合治理。

3. 发展循环经济

贯彻预防为主的原则要求实现经济模式的根本转变,即从传统经济模式(“资源—产品—污染排放”的单向线性开放式经济过程)以及“生产过程

末端治理”模式(沿循“先污染、后治理”的末端治理模式),到循环经济模式的转变。作为一种全过程控制的经济发展模式,循环经济要求在生产全过程中遵循“预防为主原则”,是“资源—产品—再生资源”的反馈式循环生产过程。通过发展循环经济贯彻预防为主的原则,要求重视源头控制和清洁生产,强化资源综合利用、循环利用。

4. 强化对于“风险预防”的认知

在环境资源领域,“损害的风险性”的预防比“损害”的预防更为重要。因而,适用风险预防原则强调充分认识到科学技术的局限性,强化公民尤其是决策者的环境风险防范意识,谨慎对待环境资源领域广泛存在的风险。在大型建设项目、开发项目中始终坚持生态优先、公众利益优先的理念,对将来可能存在的生态环境风险予以充分考虑、严谨评估而后谨慎决策,谨防单纯谋求经济增长而可能带来的生态环境损害风险。对于可能带来生态环境损害的科学不确定性应当予以认真评估,不得以缺乏充分的科学证据为由延迟采取预防性的、符合成本效益的保护措施。

四、受益者负担原则

(一) 含义

受益者负担原则是指开发利用环境和资源或者排放污染物,对环境造成不利影响和危害者,应当支付由其活动所造成的环境损害费用,并承担治理其造成的环境污染与破坏的责任。

(二) 受益者负担原则的具体要求

1. 完善环境资源税费制度

适用受益者付费原则以解决生态环境领域“外部不经济性”问题最直接的制度体现是环境资源税费制度。该制度旨在通过征收环境资源税和环境资源费等经济刺激措施保护环境和促进资源的合理开发、综合利用。比较当前世界各国实施受益者负担原则的两种主要责任形式,即征税和收费,其中收费制度具有较大的随意性。费用征收过程中常存在权力“寻租”现象,从而造成即使在同一地区,收费实质存在差异;而不同地区之间因之产生的收费差异则更大。不利于国家借此抑制生态环境污染、将“外部不经济性内部化”的立法宗旨。税收杠杆具有强制性、无偿性、固定性等特点,可以减少政府的执法成本和权力寻租现象。如欧盟为了解决环境问题,已经建立比

较完善的“绿化税制”。随着我国环境管理模式从传统的重行政手段向充分运用财政、税收等宏观调控手段不断过渡,环境资源税费制度也逐渐得以完善。健全环境资源税费制度,应当区分不同的环境资源领域而实行收费或税收,同时配合其他经济刺激手段或市场类措施,方能更好地实现治理污染、改善环境的宗旨。

2. 完善生态效益补偿机制

贯彻受益者负担原则以解决生态保护领域广泛存在的“外部经济性”问题,关键在于尽快完善符合我国生态环境现实的生态效益补偿机制。我国生态环境领域存在结构性的政策缺位,特别是有关生态建设的经济政策严重短缺。这种状况使得生态效益以及相关的经济效益在生态保护者与受益者之间的不公平分配;导致了受益者无偿占有生态效益,保护者得不到应有的经济激励。这种生态保护与经济利益关系的扭曲,不仅阻碍生态保护与建设事业,而且影响利益相关者之间、地区之间的协调发展。尽管建立并完善生态补偿机制已然成为社会各界的热点问题,然而,由于当前尚缺乏对于生态资源价值科学的评估标准和方法,构建符合我国生态现实的生态补偿机制仍然需要深入的研究和实践。

五、公众参与原则

(一)含义

公众参与原则是明确广大公众参与环境保护管理的权利并保障公众行使这种权利的基本原则。环境质量的好坏,直接关系到每个人的生活质量和追求幸福生活的权利。保持清洁、舒适、优美的环境,既是人们的愿望,也符合公众的利益。人们享有在良好的环境中生活的权利,依法参与环境管理的权利,对污染和破坏环境的行为进行监督的权利,同时也有保护和改善环境的义务。

《环境保护法》规定,一切单位和个人都有保护环境的义务。公民应当增强环境保护意识,采取低碳、节俭的生活方式,自觉履行环境保护义务。公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。各级人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门,应当依法公开环境信息、完善公众参与程序,为公民、法人和其他组织参与和监督环境保护提供便利。国务院环境保护主管部门统一发布国家环境质量、重点污染源监测信息及其他重大环境信息。省级以上人民政府环境保护