



来自北大的报告

主编 / 汪劲

副主编 / 王社坤 严厚福

环保法治三十年： 我们成功了吗

中国环保法治蓝皮书（1979—2010）



THIRTY YEARS OF ENVIRONMENTAL LAW IN CHINA : HAVE WE SUCCEEDED
BLUEBOOK ON ENVIRONMENTAL RULE OF LAW IN CHINA (1979-2010)



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



来自北大的报告

环保法治三十年： 我们成功了吗

中国环保法治蓝皮书（1979—2010）

THIRTY YEARS OF ENVIRONMENTAL LAW IN CHINA : HAVE WE SUCCEEDED
BLUEBOOK ON ENVIRONMENTAL RULE OF LAW IN CHINA (1979-2010)

主编 / 汪 劲 副主编 / 王社坤 严厚福



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

环保法治三十年:我们成功了吗——中国环保法治蓝皮书(1979~2010)/汪劲主编.
—北京:北京大学出版社,2011.8
ISBN 978-7-301-19381-5

I. ①环… II. ①汪… III. ①环境保护法-研究-中国-1979~2010 IV. ①D922.684

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第166118号

书 名: 环保法治三十年:我们成功了吗——中国环保法治蓝皮书(1979—2010)

著作责任者:主 编 汪 劲 副主编 王社坤 严厚福

责任编辑:郭瑞洁

标准书号:ISBN 978-7-301-19381-5/D·2909

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路205号 100871

网 址:<http://www.pup.cn> 电子邮箱:law@pup.pku.edu.cn

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

印 刷 者:北京飞达印刷有限责任公司

经 销 者:新华书店

787毫米×1092毫米 16开本 33.25印张 737千字

2011年8月第1版 2011年8月第1次印刷

印 数:0001—3000册

定 价:66.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn



来自北大的报告

中国法治与发展报告系列

北京大学法学院、北京大学法治与发展研究院

本报告由北京大学资源、能源与环境法研究中心提供

谨以本书献给
敬爱的金瑞林教授

鸣 谢

全国人大环境与资源保护委员会
全国人大法律委员会
国务院法制办公室
环境保护部政策法规司
环境保护部环境监察局
最高人民法院政治部
最高人民检察院政治部
四川省环境保护厅法规处
浙江省环境保护厅法规处
陕西省环境保护厅法规处
辽宁省环境保护厅法规处
广西壮族自治区桂林市环境保护局法制科
中华全国律协环境与资源法专业委员会
美国律师协会
美国自然资源保护委员会
美国环保协会

说明

本书的前稿,是国家社会科学基金“十一五”2006 年度资助的重点项目(批准号:06AFX005)《环保执法问题研究》的总报告。按照原课题设计要求,研究重点意在收集、整理我国环保执法存在的问题和分析问题的成因及其对策。在将已经验收结题的课题成果修改成为本书之际,按照原课题验收时匿名评审专家提出的修改意见和撰写本书的格式要求,我们对报告的内容和结构又进行了修改和调整,即在考察我国环保法治 30 年(1979—2010 年)的历程与经验的基础上,就环保法治存在的问题及影响环保法治运行的各种因素展开深入调查和实证分析,最后提出相应的对策建议。

自 2006 年 7 月至 2010 年 8 月,课题组总共动员北京大学法学院和环境学院的二十余名师生参加了国内调研工作,分别赴辽宁(含市县)、陕西(含市县)、四川(含市县)、浙江(含市县)、广西桂林等地环保部门进行实地考察并作环保执法问题问卷调查,还在北京大学和北京市海淀区分别对在校大学生、中关村街头的公众进行了环保意识和环保执法问题的问卷调查。

在最高人民法院政治部、最高人民检察院政治部和各省市法院、检察院的协助下,课题负责人于 2003 年 8 月组织对全国 30 个省(市、自治区)法院,检察院系统进行了万人环保法律实施问题问卷调查。该问卷调查报告作为课题的前期成果也已应用于本书之中。

2007 年以来,我们还邀请了从事环保立法、执法和司法工作的相关官员、法律专家和律师等为课题组专门作了环保法律实务的专题讲座并对本书各专题的研究提供了专门指导。他们是:孙佑海(最高人民法院研究室副主任、前全国人大环境与资源保护委员会法案室主任);别涛(环境保护部政策法规司副司长);吕忠梅(湖北经济学院院长、中南财经政法大学教授、前湖北省高级人民法院副院长);王灿发(中国政法大学教授、污染受害者帮助中心主任);魏汝久(中华全国律师协会环境资源委员会委员、北京盛廷律师事务所律师)。在此,谨向他们表示衷心的感谢!

至 2010 年底,课题组成员共在国内法学类与环境科学类核心刊物、论文集以及国内外有关环境法学术研讨会上发表与课题研究相关的论文(中、英、日文)三十余篇,并组织翻译英文原著一部。此外,还为中央和地方国家机关有关环保立法、行政和司法等工作提供了阶段性研究成果。

参与本书各章撰稿的人员为:第 1 章:汪劲、刘丹、赵东晴;第 2、3 章:潘磊、黄嘉珍、赵一静、舒旻、汪瑜、裴敬伟、张晏、严厚福、王社坤、汪劲;第 4 章:王社坤、汪劲;第 5 章:严

厚福、张晏、汪劲;第6章:裴敬伟、潘磊、汪劲;附录一:汪劲;附录二:汪劲、张晏、王社坤、严厚福、赵一静、黄嘉珍、裴敬伟、潘磊;附录三:汪浩源;附录四:许静颐、蒋蕙匡;附录五:刘丹等。

本书最后由汪劲、王社坤和严厚福统稿,并修改定稿。

由于参与本书撰写的人员众多,水平有限,错误或者疏漏之处在所难免,敬请各位读者不吝批评指正。

《环保法治三十年:我们成功了吗》

暨《环保执法问题研究》课题组

2011年元月8日

总目录

正文目录	3
专栏目录	7
案例目录	11
表目录	13
图目录	15
问卷调查目录	17

正文目录

第1章 历程与经验:中国环保法治三十年	1
1.1 中国环保法治三十年回顾	2
1.1.1 “五五”计划及其前期(1972—1980):萌芽状态的环保法治	2
1.1.2 “六五”至“七五”计划时期(1981—1990):逐渐完善的环保法治	7
1.1.3 “八五”至“九五”计划时期(1991—2000):备受制约的环保法治	14
1.1.4 “十五”至“十一五”规划时期(2001—2010):不断强化的环保法治	24
1.2 依法行政:环保法治的运行和保障机制	36
1.2.1 执政党的领导与执政方式及其对环保法治的影响	36
1.2.2 不断规范的党政关系与不断提高的执政能力	54
1.3 本章小结	62
第2章 道高一尺,魔高一丈:环保法律制度执行中存在的问题	64
2.1 环境保护计划制度	65
2.1.1 制度概要	65
2.1.2 制度沿革	66
2.1.3 制度执行中存在的问题	67
2.2 环境标准制度	73
2.2.1 制度概要	73
2.2.2 制度沿革	75
2.2.3 制度执行中存在的问题	76
2.3 环境影响评价与“三同时”制度	79
2.3.1 制度概要	79
2.3.2 制度沿革	80
2.3.3 制度执行中存在的问题	81
2.4 排污许可与总量控制制度	89
2.4.1 制度概要	89
2.4.2 制度沿革	90
2.4.3 制度执行中存在的问题	92
2.5 征收排污费制度	95
2.5.1 制度概要	95
2.5.2 制度沿革	96
2.5.3 制度执行中存在的问题	101

2.6	现场检查与环境监察制度	110
2.6.1	制度概要	110
2.6.2	制度沿革	110
2.6.3	制度执行中存在的问题	112
2.7	限期治理制度	115
2.7.1	制度概要	115
2.7.2	制度沿革	115
2.7.3	制度执行中存在的问题	116
2.8	突发环境事件报告与处理制度	118
2.8.1	制度概要	118
2.8.2	制度沿革	120
2.8.3	制度执行中存在的问题	122
2.9	自然保护制度	125
2.9.1	制度概要	125
2.9.2	制度沿革	126
2.9.3	制度执行中存在的问题	128
2.10	本章小结	132
第3章	没有大错，也无大用：影响环保法治运行的立法因素	133
3.1	纸上谈兵的环境保护计划制度	134
3.1.1	计划编制的程序和方法缺乏统一规范	134
3.1.2	计划执行保障措施不力	136
3.2	失枝脱节的环境标准制度	137
3.2.1	环境标准的法律性质不明确	137
3.2.2	环境标准编制程序的正当性不足	138
3.2.3	环境标准体系不科学	142
3.3	自相矛盾的环境影响评价制度	147
3.3.1	有关规划环评的规定不健全	147
3.3.2	有关项目环评的规定不完善	149
3.3.3	有关环评公众参与的规定不具体	150
3.3.4	违反环评制度的法律后果过轻	152
3.3.5	“三同时”制度的立法理念错位	154
3.4	名不副实的排污许可制度	155
3.4.1	制度设计的指导思想模糊	155
3.4.2	公众监督机制没有保障	158
3.5	鼓励超标的排污收费制度	159
3.5.1	背离法律原则且严重偏低的收费标准	159
3.5.2	关于排污费使用的规定不合理	161
3.5.3	排污费的会计制度不健全	161

3.5.4 与污水处理费相矛盾	162
3.6 软弱无力的现场检查与环境监察制度	162
3.6.1 环境监察机构的法律地位不明确	162
3.6.2 现行法律提供的执法手段不完善	163
3.7 遥遥无期的限期治理制度	165
3.7.1 限期治理制度功能定位不清	165
3.7.2 限期治理决定权的分配不合理	166
3.7.3 违反限期治理行为的处罚威慑力不足	168
3.7.4 制度操作性不强	170
3.8 有名无实的自然保护制度	172
3.8.1 自然保护立法的指导思想存在偏差	172
3.8.2 自然保护立法存在空白	172
3.8.3 现有自然保护制度不合理	175
3.9 千疮百孔的环保法律责任制度	178
3.9.1 违法成本低的环保行政责任制度	178
3.9.2 救济无力的环保民事责任制度	191
3.9.3 威慑不足的环保刑事责任制度	204
3.10 本章小结	208
第4章 左右为难,夹缝执法:影响环保法治运行的行政因素	210
4.1 源于环保部门自身的制约因素	211
4.1.1 环保部门执法能力不足	211
4.1.2 环保部门不作为	227
4.1.3 环保部门执法不规范	231
4.2 源于政府及其他相关部门的制约因素	237
4.2.1 环保行政管理体制设置不合理	237
4.2.2 环保执法的外在阻力	245
4.3 对影响环保法治运行的行政因素的分析	260
4.3.1 制度文化的缺陷	260
4.3.2 难以扩张的环境行政权:小气候与大背景的悖逆	261
4.3.3 对地方官员的激励不足	262
4.3.4 中央—地方财政分配体制对地方政府激励不足	264
4.4 本章小结	265
第5章 非不能为,实不欲为:影响环保法治运行的司法因素	266
5.1 影响环保法治运行的司法因素的主要表现	267
5.1.1 环保部门申请法院强制执行:靠不住的法院	267
5.1.2 环境行政诉讼:环保部门胜不足喜,败令人忧	279
5.1.3 环境污染侵害民事诉讼:告状无门	281

5.1.4 污染与抗污的刑事责任:冰火两重天	290
5.2 对影响环保法治运行的司法因素的分析	308
5.2.1 体制因素	308
5.2.2 制度因素	313
5.2.3 知识因素	315
5.2.4 道德因素	316
5.3 本章小结	317
第6章 企业违法,公众无奈:影响环保法治运行的关联主体因素	319
6.1 自律与他律的缺失:企业环境违法行为及其分析	320
6.1.1 企业环境违法现状	320
6.1.2 企业内部环境管理失衡	322
6.1.3 企业环境行为外部导向失误	327
6.1.4 企业环境社会责任缺失	329
6.2 参与能力与机制的不足:环保法治中的社会监督因素及其分析	336
6.2.1 环保法治中的社会监督	336
6.2.2 环保执法中的公众参与	339
6.3 本章小结	349
第7章 结论与建议	351
7.1 总体评价	352
7.2 影响环保法治运行的执政因素	353
7.3 影响环保法治运行的立法因素	354
7.4 影响环保法治运行的行政因素	354
7.5 影响环保法治运行的司法因素	355
7.6 影响环保法治运行的关联主体因素	355
附件	356
附件一 国家司法机关工作人员对环保法律实施面临问题的看法问卷调查	356
附件二 环保部门工作人员对环保执法问题与对策的看法问卷调查	372
附件三 北京中关村地区公众视野中的环境问题与公众的环境意识问卷 调查	435
附件四 北京大学学生环保法律认识的状况问卷调查	448
附件五 1979—2010 年中国环保法治大事记	470
主要参考文献	493

专栏目录

专栏 1-1	对中国环保事业产生重大影响的两次联合国环境会议	3
专栏 1-2	历次全国环境保护会议与议题	4
专栏 1-3	“五五”计划及其实施	5
专栏 1-4	1978 年与 1982 年《宪法》关于环境保护的规定	5
专栏 1-5	“六五”计划及其实施	8
专栏 1-6	“七五”计划及其实施	9
专栏 1-7	1989 年《环境保护法》	11
专栏 1-8	“八五”计划及其实施	14
专栏 1-9	“九五”计划及其实施	16
专栏 1-10	环保执法检查和中华环保世纪行	17
专栏 1-11	2000 年修改《大气污染防治法》的背景	19
专栏 1-12	我国 20 世纪 90 年代以来出现的“癌症村”现象	23
专栏 1-13	“十五”计划及其实施	24
专栏 1-14	“十一五”规划及其实施	26
专栏 1-15	当前治污形势依然严峻	35
专栏 1-16	执政与执法的比较	38
专栏 1-17	中国共产党的领导方式与执政方式	38
专栏 1-18	中国的多党合作制度	41
专栏 1-19	1998 年《党政领导干部考核工作暂行规定》(节选)	45
专栏 1-20	2007 年以前中国领导干部考评制度的特点与问题	46
专栏 1-21	中国财政预算管理体制的发展	47
专栏 1-22	地方政府为什么热衷于抓经济而轻环保	47
专栏 1-23	中国共产党不断提高的执政能力	54
专栏 1-24	中国政治体制改革的方向	55
专栏 1-25	西方国家解决社会矛盾的办法	56
专栏 1-26	2002 年以来中共省委书记担任省人大主任现象	56
专栏 1-27	浙江省试行新的干部综合考核评价指标体系(2006 年)	57
专栏 1-28	2006 年《地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》(节选)	58
专栏 1-29	中国干部考核评价制度的沿革	58
专栏 1-30	为完成“十一五”节能减排指标地方政府“拉闸限电”	59
专栏 1-31	民主党派成员和无党派人士担任国家和政府领导职务现象	60

专栏 2-1	环保“十五”计划指标未完成的原因分析	70
专栏 2-2	我国环保投入问题分析	72
专栏 2-3	“三同时”制度的具体内容	80
专栏 2-4	德国总量控制制度概述	90
专栏 2-5	美国环境法上的“泡泡”政策	91
专栏 2-6	排污权交易的数字纠结	93
专栏 2-7	我国排污收费制度的创建	97
专栏 2-8	形形色色的地方保护方法	104
专栏 2-9	环境监察机构的职责	110
专栏 2-10	国家环保总局环境保护督查中心组建方案(2006)	111
专栏 2-11	汶川地震后环保部启动《国家突发环境事件应急预案》	122
专栏 2-12	国家环保局《关于认真执行重大环境污染事故报告制度的通知》 (1993 年)	123
专栏 2-13	自然保护区的分区管理	125
专栏 2-14	我国的野生动物保护措施	126
专栏 2-15	我国的野生动植物物种	128
专栏 3-1	《宪法》关于国民经济和社会发展规划的规定	134
专栏 3-2	国家环境保护计划与地方环境保护计划的关系	135
专栏 3-3	PM _{2.5} 为何难入《环境空气质量指数(AQI)日报技术规定》	140
专栏 3-4	德国、美国和日本的环境标准编制程序	141
专栏 3-5	美国和日本制定环境标准的目标	146
专栏 3-6	各地推行排污许可制度	156
专栏 3-7	我国环保立法关于责令污染企业停业、关闭权限的规定	165
专栏 3-8	外来物种入侵致我国年损失 2000 亿	174
专栏 3-9	“不正常使用”污染物处理设施的主要表现	184
专栏 3-10	我国民事、环保立法中有关环境损害民事责任的规定	193
专栏 3-11	我国《物权法》有关相邻关系规定的含义	201
专栏 3-12	中、日、德、奥四国危害环境犯罪立法比较	207
专栏 4-1	环保执法人员不足的例证	216
专栏 4-2	“十一五”国家投资 150 亿强化环境监测网	219
专栏 4-3	地方各级环保部门的资金来源分布	221
专栏 4-4	法律权威与外在形式	222
专栏 4-5	对违反《水污染防治法》处置危险物质的行为适用治安管理处罚的移送 程序	224
专栏 4-6	武汉首创全国环保在线监控社会化	225
专栏 4-7	给污染企业点“颜色”看看	226
专栏 4-8	长沙市环保局要求污染企业向市民公开道歉	226
专栏 4-9	我国环保执法人员失职、渎职行为的主要情形	229

专栏 4-10	环保政策竟成西部引资“王牌”	232
专栏 4-11	对污染转移现象的分析	234
专栏 4-12	环保执法不应该有“时间盲区”	234
专栏 4-13	奥运会不是环境污染的“暂停键”	234
专栏 4-14	体制困境造成环境与人心的双重污染	238
专栏 4-15	“局”升“部”后的期待	242
专栏 4-16	到底听谁的——机动车尾气排放的部委分歧	243
专栏 4-17	治水:为何“九龙”都不能解决	244
专栏 4-18	农村环境与农业环境的概念辨析	244
专栏 4-19	万亿 GDP 中有多少绿色?	245
专栏 4-20	各地“老大”的环保宣言	246
专栏 4-21	我国第一部针对工业园区环保管理的地方性立法出台	247
专栏 4-22	形形色色的重点保护企业	248
专栏 4-23	环保部的“三把火”是给谁的下马威	250
专栏 4-24	环保部门不作为:猫不抓耗子谁之过	251
专栏 4-25	环保执法如何变硬	254
专栏 4-26	环保垂直管理还很远	257
专栏 4-27	2008 年环保部发布处理跨省界水污染纠纷指导意见	259
专栏 4-28	破解“上游排污、下游遭殃”之困境:下游对上游建设项目拥有发言权	260
专栏 4-29	淮河治污“军令状”兑现岂能儿戏	262
专栏 4-30	2008 年吉林将保护松花江水环境纳入政府主要负责人任期考核	263
专栏 4-31	2008 年河南实行节能减排目标问责制和“一票否决”制	264
专栏 5-1	本该是个笑话:120 万买断全年违法处罚	268
专栏 5-2	最高人民法院《关于加强和改进行政审判工作的意见》(2007 年)摘要	274
专栏 5-3	最高人民法院《关于妥善处理群体性行政案件的通知》(2006 年)摘要	280
专栏 5-4	部分高级人民法院限制受理案件的规定	285
专栏 5-5	2002—2008 年全国特大、重大环境污染事件统计	293
专栏 5-6	《关于审理环境污染刑事案件具体应用法律若干问题的解释》(节选)	300
专栏 5-7	2011 年《刑法修正案(八)》有关危害环境犯罪的修改	301
专栏 5-8	2005 年浙江东阳 4·10 案件辩护律师的辩护词	308
专栏 5-9	我国“环保法庭”史	310
专栏 5-10	近年来环保法庭受理的环境公益诉讼案件	312
专栏 5-11	有关环境侵权是否适用无过错责任原则的争论	316
专栏 6-1	我国第一个水污染公益数据库“水污染地图”	325
专栏 6-2	污染源监管信息公开指数(PITI)暨 2009—2010 年度 113 个城市评价 结果	326
专栏 6-3	我国最早的民间环保 NGO——自然之友	333
专栏 6-4	遵守宣传纪律确保安全生产	339