



自愿式环境协议制度研究

刘武朝 胡云红 张俊桥 徐红新◎著

Ziyuanshi Huanjing Xieyi Zhidu Yanjiu

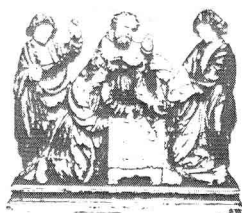


知识产权出版社

全国百佳图书出版单位



司法部法治建设与法学理论研究部级科研项目成果
(批准编号: 09SFB3038)



自愿式环境协议制度研究

刘武朝 胡云红 张俊桥 徐红新◎著

Ziyuanshi Huanjing Xieyi Zhidu Yanjiu



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

责任编辑：熊 莉

责任校对：董志英

文字编辑：刘晓彤

责任出版：卢运霞

图书在版编目 (CIP) 数据

自愿式环境协议制度研究 / 刘武朝等著. —北京：知识产权出版社，2013.5

ISBN 978 - 7 - 5130 - 0920 - 1

I. ①自… II. ①刘… III. ①环境保护 - 协议 - 研究
IV. ①X - 01

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 238173 号

自愿式环境协议制度研究

刘武朝 胡云红 张俊桥 徐红新 著

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京市海淀区马甸南村 1 号

邮 编：100088

网 址：<http://www.ipph.cn>

邮 箱：hjb@cnipr.com

发行电话：010 - 82000860 转 8101/8102

传 真：010 - 82005070/82000893

责编电话：010 - 82000860 转 8176

责编邮箱：xiongli@cnipr.com

印 刷：知识产权出版社电子制印中心

经 销：新华书店及相关销售网点

开 本：880mm × 1230mm 1/32

印 张：9.625

版 次：2013 年 5 月第 1 版

印 次：2013 年 5 月第 1 次印刷

字 数：246 千字

定 价：29.00 元

ISBN 978 - 7 - 5130 - 0920 - 1 / X · 015 (3844)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

目 录

第一章 自愿式环境协议概念与类型	(1)
第一节 自愿式环境协议界定	(1)
一、实施自愿式环境协议的作用和意义	(2)
二、自愿式环境协议的界定	(3)
第二节 自愿式环境协议的类型	(8)
一、根据有无法律上的授权进行分类	(9)
二、根据国家参与形式的不同进行分类	(9)
三、根据诱因不同进行分类	(10)
四、根据企业个体参加形式的不同进行分类	(10)
五、根据协议的机能进行分类	(11)
第三节 自愿式环境协议与其他环境政策的比较	(12)
一、直接规制手段	(12)
二、经济手段	(14)
三、自主管理方式	(17)
第二章 自愿式环境协议域外考察	(20)
第一节 欧盟及其成员国自愿式环境协议考察	(21)

一、欧盟自愿式环境协议概况	(21)
二、德国的自愿式环境协议	(26)
三、英国的环境政策与自愿式环境协议	(32)
四、丹麦的自愿式环境协议	(44)
五、荷兰的自愿式协议	(51)
六、法国	(56)
七、意大利	(60)
八、挪威	(66)
第二节 美国和加拿大自愿式环境协议考察	(72)
一、美国	(72)
二、加拿大	(80)
第三节 澳大利亚自愿式环境协议考察	(86)
一、澳大利亚环境政策概要	(86)
二、澳大利亚绿色照明 (GreenLight Australia) 制度	(87)
第四节 韩国和日本自愿式环境协议考察	(88)
一、韩国	(88)
二、日本	(89)
三、GPN	(98)
小结	(100)
第三章 自愿式环境协议本土实践	(104)
第一节 我国自愿式环境协议实施的历史回顾	(104)
一、我国自愿式环境协议实施的国际背景	(104)
二、我国自愿式环境协议实施的探索与实践	(105)
第二节 我国实施自愿式环境协议的主要特点和关键	(122)
一、我国实施自愿式环境协议的主要特点	(122)
二、我国实施自愿式环境协议的关键	(128)
第三节 我国自愿式环境协议实施中面临的主要问题及	

对策	(133)
一、我国自愿式环境协议实施中面临的主要问题	(133)
二、解决我国自愿式环境协议实施中主要问题的 对策	(139)
第四章 自愿式环境协议的主体与内容	(144)
第一节 自愿式环境协议的主体	(144)
一、概述	(144)
二、自愿式环境协议的管理方——政府及环境资源 监督管理部门	(151)
三、自愿式环境协议的相对方——社会组织和居民	(153)
四、自愿式环境协议的第三方——环保中介组织	(167)
第二节 自愿式环境协议当事人的权利义务	(183)
一、自愿式环境协议权利义务配置的基本原则	(184)
二、环境行政主体的权利义务	(191)
三、环境协议相对人的权利义务	(195)
四、第三方组织的权利义务	(197)
五、自愿式环境协议的核心是激励政策	(199)
第五章 自愿式环境协议的订立与履行	(211)
第一节 自愿式环境协议的订立	(211)
一、自愿式环境协议订立的基本程序制度	(211)
二、自愿式环境协议的签订程序	(214)
三、环境协议的缔约过失责任制度	(220)
第二节 自愿式环境协议的效力	(222)
一、自愿式环境协议的有效要件	(222)
二、自愿式环境协议具有瑕疵的后果	(226)
第三节 自愿式环境协议的履行	(233)
一、自愿式环境协议的履行原则	(233)

二、自愿式环境协议的履行	(234)
三、自愿式环境协议实施中的沟通	(234)
四、自愿式环境协议实施中的监管	(236)
第四节 自愿式环境协议的变更和终止	(239)
一、环境协议的变更	(240)
二、环境协议的解除	(249)
第五节 自愿式环境协议的违约责任	(253)
一、相对人的违约责任	(253)
二、政府的违约责任	(256)
第六章 我国自愿式环境协议立法框架	(258)
第一节 我国自愿式环境协议的立法体系现状	(259)
一、我国《宪法》中缺乏发展自愿式环境协议的 相关理念	(259)
二、我国环境法律中自愿式环境协议的相关理念和 规定缺失	(260)
三、自愿式环境协议专门办法亟待出台	(262)
四、我国其他法律中没有与自愿式环境协议 相配套的规定	(263)
第二节 在宪法中明确“自愿式环境协议”的 相关理念	(264)
一、可持续发展的理念	(265)
二、转变经济发展方式的理念	(267)
第三节 在环境基本法中完善	(271)
一、在总则中明确自愿式环境协议的理念	(271)
二、增加采用自愿式环境协议的手段促进自然资源科学 利用、防治环境污染和公害的相关规定	(273)
三、在“法律责任”中也要作出相应的调整	(274)

第四节 在相关环境保护单行法中规定	(276)
一、在污染防治法中加入自愿式环境协议的理念和理念， 有步骤地推进自愿式环境协议的制度建设	(276)
二、在自然资源保护法中贯彻自愿式环境 协议的理念	(278)
三、在特殊区域环境法中也要贯彻自愿式 环境协议的理念	(279)
第五节 自愿式环境协议专门办法	(279)
一、出台专门办法的必要性	(279)
二、出台专门办法的可行性	(280)
三、出台专门办法应注意的事项	(282)
第六节 加强与其他相关法律的衔接	(287)
一、与民法的衔接	(288)
二、与刑法的衔接	(288)
三、与行政法的衔接	(289)
四、与经济法中计划法、预算法、金融法、税法等的 衔接	(289)
后记	(296)

第一章

自愿式环境协议概念与类型

第一节 自愿式环境协议界定

自愿式环境协议^①（Voluntary Environmental Agreements）起源于20世纪60年代的日本。于20世纪80年代在欧美等国得到迅速发展。据统计，1996年欧盟国家政府与工业团体签订的自愿式协议达300多项，而1999年日本公司与地方政府签订的自愿协议已达40 000多项^②。协议覆盖了多个领域，包括能源、工业、气候变化、废物管理和空气污染等。协议类型上至政府与工业团体之间签订的节能、排污等协议，下至各级地方政府与企业乃至社区签订日常生活垃圾处理及环境保护方面的协议。时至今日，自愿式环境协

① “自愿式环境协议”（Voluntary Environmental Agreements）为欧洲环境厅的称呼。在欧洲，这种协议也被称作“环境协议”（Environmental Agreements）、“交涉协议”（Negotiated Agreements）或“契约”（Covenants）等。

② Patrick ten Brink, *Voluntary Environmental Agreements*, Greenleaf Publishing Limited, 2002, p. 37.

议作为环境行政强制管理的一种有效补充方式,已被越来越多的国家采用。我国虽然于20世纪80年代初就在环境管理领域开始实行环境保护责任制,但其本质上仍然是政府对环境保护管理的控制方式,强调各级政府在环境保护中的主导地位,企业参与环境保护的能动性和积极性没有得到充分发挥。^①2003年在国家发展改革委员会和美国能源基金会的支持下,山东省开展了节能自愿协议的试点工作。其后,南京等地政府先后与石化、钢铁等企业签订了自愿式环境协议,以调动企业的自觉性和积极性,履行环境责任,降低环境成本^②。但是中国环境友好企业与欧盟等国的自愿式环境协议管理仍存在明显的差异,对自愿式环境协议的界定也存在偏差。故本章将在探讨实施自愿式环境协议意义的基础上,对自愿式环境协议的界定及其类型加以分析,以期为将来我国自愿式环境协议的推广和普及提供参考。

一、实施自愿式环境协议的作用和意义

一般而言,国家对环境的管理可以分为直接规制型和间接规制型两种模式。直接规制型,是指国家以保障维持生命、健康等最低限度的环境标准为中心而进行的活动。这些活动通常包括根据直接规制的要求,发挥主要企业的技术革新能力及其潜在力,有效地推进环境技术的普及等。而间接规制,是指以企业自主创新活动为主,以环境行政主体的管理监督为辅,通过企业自身积极、主动地进行技术革新而降低污染元素的减排量,保护环境的活动。

因此,根据环境经济学的标准,将现代社会的环境政策方式分

① 罗晓萌:“节能自愿协议法律研究”,广西师范大学法学院硕士学位论文,第10页。

② 罗豪才、甘雯:“行政法的‘平衡’及‘平衡论’范畴”,载《中国法学》1996年4月,第48页。

为三类：（1）根据立法、司法、行政等法律法规制定环境标准，通过设定罚则等进行规制，或通过行政指导进行直接规制；（2）通过补助金、低利融资、优惠税率等辅助性政策，诱导企业降低环境污染，根据污染者负担原则分配救济及复原费用，推进污染减排的课征金制度等，促进环境目标的实现；（3）通过对企业进行环境教育，企业为推进“环境政策而进行的自主管理”^①。

从欧美等实施自愿式环境协议较早的国家的研究文献来看，企业实施自愿式环境协议具有如下作用和意义：

（1）因实施方式的扩大以及投资的平均化提高了达成环境目标的效率；

（2）降低行政监管成本；

（3）回避了导入环境规制所带来的政治、社会成本；

（4）通过主要企业的最大努力，提高了技术革新的可能性，同时促进了政策的实际应用。

可以说，自愿式环境协议是企业充分发挥自身的能动性，降低减排，保护环境的有效途径之一。因此，如何界定自愿式环境协议以及对其进行类型化分析是有效实施自愿式环境协议的前提。

二、自愿式环境协议的界定

关于自愿式环境协议的界定，各国没有一个统一的定义。德国和法国称之为环境协议，日本称之为自主环境协定，英美等普通法系国家称之为环境合同。而我国学者多采用“环境行政合同”这一用语。一般认为，自愿式环境协议是指政府与企业（主要是行业团体）之间以具体的合意为基础，使企业自主制定必要的对策以达成某种行政目的（即环境保护目的）的非法律强制性的政策

① [日] 佐和隆光、植田和弘：《环境经济理论》，东京岩波书店 2002 年版，第 35 页。

方式。

（一）欧洲对自愿式环境协议的定义

欧洲委员会将自愿式环境协议定义为：“工业企业与公共权力部门签订的有关环境保护目标方面的协议……该协议也可以工业企业单方的承诺为表现形式，但该承诺须经公共权力部门承认”（agreements between industry and public authorities on the achievement of environmental objectives. . . They can also take the form of unilateral commitments on the part of industry recognized by the public authorities. ）。欧洲环境厅将自愿式环境协议定义为：“企业或行业组织与政府或政府明确认可的公共权力部门通过谈判协商所作出的承诺”（those commitments undertaken by firms and sector associations, which are the result of negotiations with public authorities and/or explicitly recognized by the authorities. ）。即行业或行业组织与政府或其授权部门签订的协议，或企业或行业组织对政府所作出的单方面承诺都属于自愿式环境协议的范畴。

（二）德国学者的定义

对于环境协议的定义，德国存在诸多学说。1996年德国环境厅发布的环境指南中，将环境协议界定为：“经济领域（或经济领域的一部分）有约束力或没有约束力的约定，该约定以达到一定的环境目标为目的，旨在保护环境，中止或减少造成环境负担活动的措施。”

德国学者在界定自愿式环境协议时，分为非正式国家行为（或行政行为）说与自我设定义务说两种。非正式国家行为说认为自愿式环境协议是国家行政行为的一种方式。例如，学者 Song 在研究德国联邦排放禁止法的执行实务领域时，将国家行为的形式分为国家一方·公权的行政行动（行政行为·非正式行动）与协调性行政行动（行政法上的合同·合意），将环境协议中的合意定义

为：“政府与企业之间就非正式行政行动达成的非正式合意。”学者 Scherer 也认为，自愿式环境协议是一种非正式的行政行为，系国家与企业或行业之间达成的多种多样的合意，即“国家与经济团体或个别企业之间以合意为基础的行为一致”。

自我设定义务说认为自愿式环境协议是企业或经济团体在国家诱导下对自身设定的一种义务。如学者 Baudenbacher 将自愿式环境协议定义为一种“在国家诱导之下民间企业或经济团体同国家之间签订的、以限制企业一定活动为内容的协议”，该协议为企业自身设定的义务，具有代替规范的性质，即国家不发布法令，而与经济团体或个体企业签订具有法定服从性质的，具有国家的公权力、政策压力和交涉与交换要素的协定。学者 Rosenkotter 将自愿式协议定义为：“企业或行业通过设定自身责任，为达成一定的（环境保护）目标的国家与企业或行业之间的行动调整。”Becker 认为，自愿式协议是协调原则的表现形式之一，是行政机关不依据法律规定的手续与决定形式，而以非正式的形式采取的行动，是代替规制形式的协议^①。

（三）其他学者的界定

英国有学者将自愿式环境协议定义为“自愿式解决方式”（voluntary approaches），即“污染企业为了改进其环境治理而作出的承诺”（commitments from polluting firms in improving their environmental performances）^②。也有学者将自愿式环境协议定义为“污染企业为改进其环境治理所作出的非法律要求的承诺”（firms make commitments to improve their environmental performance beyond legal

① [日] 松村弓彦：《环境协议研究》，成文堂 2007 年版，第 147～148 页。

② Carlo Carraro, Francois Leveque, *Voluntary Approaches in Environmental Policy*, London: Kluwer Academic Publishers. 1999, p. 1.

requirements)。①

日本学者将自愿式环境协议称为“环境保全协定”，即“超越于法令规制之上的，为了促进企业自主保护环境，在大企业集中地域，根据当地市、镇等之要求，由省、市、镇及主要企业之间所缔结的协议”。在协议中，企业为了减少因企业活动造成的大气污染、水质污染等环境负担而制订应当实施的对策，在保护环境的同时，企业进行自主、率先的环境保护活动，以对地球环境的保护作出贡献^②。也有学者将其定义为：“环境保全协议，是以推进为实现共同生活和循环的环境适合性社会对策的基本理念为基础，以创造地域舒适环境和保护地球环境为目的，企业制订的应当实施的对策。其内容是在遵守既定环境法规的基础上，进一步减少环境负担，自主、率先地实施保护环境活动，并积极公开与环境相关的信息等。”^③也有日本学者对环境协议作了全面的定义：“是以设定环境保护的政策目标及履行以及降低减排等其他环境保护措施为目的的国家机关、企业或行业等之间形成自愿合意，国家方的政策压力作用于该协议的缔结及其内容，且在多数情况下，国家通过保留包括约束方式在内的导入或废止一定的反向给付规制方式、经济方式等，预先制定不履行协议的情况下的制裁措施的协议。”^④因此，环境协议具有形成合意、自愿性、政策压力和互换性等特征。

（四）我国学者的界定

在我国，实务界很少使用自愿式环境协议的概念，一般以环境

① Peter Brokey, Matthieu Glachant, Francois Leveque, *Voluntary Approaches for Environmental Policy in OECD Countries: An Assessment*, p. 4. CERNA, Centre d'économie industrielle Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris.

② <http://www.pref.hyogo.jp/JPN/apr/keikaku/kyotei/kankyohozenkyotei.htm>.

③ <http://www.city.kakogawa.hyogo.jp/index.cfm/6,11089,23,712,html>.

④ [日] 松村弓彦：《环境协议研究》，成文堂 2007 年版，第 225 页。

行政合同取而代之。它的产生与责任制思想的出现和向环境行政管理领域的渗透及管理方式的变化有关。20 世纪 80 年代初,我国就在环境管理领域开始实行环境保护责任制,并广泛适用于排污单位的污染治理、建设项目的环境保护、能源开发、资源开采,以及环保部门关于排污费的征收、使用以及环境污染引起的纠纷处理等。这实际上是借助合同方式进行管理,并且出现了我国最早的一批环境行政合同形式。如污染源限期治理合同,建设项目的“三同时”承包合同,关于使用排污费合同,污染损失赔偿合同和环境纠纷调解协议书等。因此,我国学者认为,环境行政合同是“环境保护部门和排污企业、企业主管部门或该地区行政首长就控制环境污染、保证环境质量达成的协议”^①。但是在实践中,我国的环境行政合同与自愿式环境协议的内涵又不尽相同,它通常是以单方面的行政命令或者虽然是以环境行政合同的方式实施公务,但并不遵循行政合同的规则。也有学者认为,环境行政合同是环境行政主体为实现特定的环境管理目标,行使环境行政职能,而与行政相对人之间设立、变更或终止与环境管理直接相关的权利、义务的协议^②。还有学者认为,环境行政合同属于法律行为中的双方行为,它是指行政机关与行政相对人在行政法律关系的基础上,为了实现彼此间在防治环境污染和生态破坏方面的相对应的目的,相互意思表示达成的协议^③。

通过上述定义可以看出,我国学者对环境行政合同所下的定义与欧盟以及德国等其他国家的内涵和外延基本相同,都是指国家的

① 胡宝林、湛中乐:《环境行政法》,中国人事出版社 1993 年版。

② 钱水苗、巩固:“论环境行政合同”,载《法学评论》2004 年 5 月,第 95 页。

③ 陈泉生:“论环境行政合同”,载《福建论坛(经济社会版)》1997 年 6 月,第 51 页。

环境行政主体与排污企业或者行业组织所签订的为了达到一定的环境保护目标而设立、变更、终止权利义务关系的协议。

但是在实践中,我国的环境行政合同与自愿式环境协议的内涵又不尽相同,它通常是以单方面的行政命令或者虽然是以环境行政合同的方式实施公务,但并不遵循行政合同的规则。

从上述不同国家学者对环境协议的定义可以看出,我国学者对环境行政合同界定的内涵与日本、德国等国学者所界定的内涵略有不同。就环境协议的主体而言,都是企业或者行业协会与行政主体之间签订的协议。但我国的环境行政合同重在强调行政主体的职能作用,即它是行政主体实现环境行政职能的一种方式。且行政主体与企业之间签订合同的目的,一般是实现行政主体设定的环境管理目标。至于这个环境管理目标是法律法规中规定的,还是行政主体根据特定区域的环境保护现状而制定的标准,则不得而知。但不可否认的是,可以理解为行政主体占主导地位,且该标准一般由行政主体划定,而企业通常是在行政主体的命令或者引导下签订合同,企业一般处于被动接受管理的地位。

而欧美和日本的自愿式环境协议着重强调的是企业自主、率先地发挥自身的能动作用,在超出法律法规所限定的减排标准的基础上,通过积极地制定减排对策,为达到更高的环境保护标准而同行政主体之间签订的协议。

第二节 自愿式环境协议的类型

根据不同的标准,可以将自愿式环境协议划分为以下不同的类型^①。

① [日] 松村弓彦:《环境协议研究》,成文堂2007年版,第227页。

一、根据有无法律上的授权进行分类

有的国家在环境法律中明文规定了缔结环境协议的权限，有的国家则没有。故国家以法律的形式明确规定缔结权限的环境协议是法定授权的环境协议，反之，则是无法定授权的环境协议。一般认为，只要法律未明文禁止或限制，且在其内容和程序并未违反基本法律法规的情况下，国家行政机关无论是否有法定授权，都可以在各自权限范围内缔结协议。

法定授权的形式又可以分为形成合意型授权和选择政策方式型授权。前者是指国家行政管理部门为了实现环境管理目标，根据法定授权以达成合意的形式与企业签订协议。在这种类型的协议中，国家行政管理部门必须事先制定环境政策目标，通过与个别企业或某个行业签订构筑自主回收体系协议的方式，确保环境政策目标的实现。该种协议一般适用于对从事循环性经济、废弃物回收利用等企业或行业进行环境管理。后者则是指根据规制方式的不同为个别企业设定环境保护义务，授权企业为了履行义务，自主进行环境管理达到或超过国家环境政策目标的协议。当企业不履行环境协议时，要承担法律责任。该协议不仅使义务具有法律意义，还具有防止其他企业“搭便车”的功能。该协议一般适用于整个行业进行体系性的环境管理。通过企业选择形成合意的方式和参加对环境的管理，提高企业的自主性。

二、根据国家参与形式的不同进行分类

环境法在政策上形成国家与企业之间的合意，通常是以国家诱导为主，企业为自己设定一定的义务。因此，根据国家参与形式的不同，可以将自愿式环境协议分为企业一方承诺式协议和国家参与式协议。前者是指企业以向国家提交记载自己进行环境管理的文件