

中国环境 法治

Environmental Law in China

2008年卷

中华环保联合会环境法律服务中心
中国社会科学院法学研究所



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

Environmental Law in China

2008年卷

中国环境



法治

主 编 李恒远 常纪文
副主编 张式军 马 勇
魏晓娟

中华环保联合会环境法律服务中心
中国社会科学院法学研究所



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国环境法治. 2008 年卷 / 李恒远, 常纪文主编. —北京: 法律出版社, 2009. 6

ISBN 978 - 7 - 5036 - 9458 - 5

I. 中… II. ①李…②常… III. 环境保护法—中国—文集 IV. D922. 68 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 052579 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李 群

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/880 × 1230 毫米 1/16

印张/28 字数/860 千

版本/2009 年 6 月第 1 版

印次/2009 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010 - 63939781/9782

西安分公司/029 - 85388843

重庆公司/023 - 65382816/2908

上海公司/021 - 62071010/1636

北京分公司/010 - 62534456

深圳公司/0755 - 83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5036 - 9458 - 5

定价: 48.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

编辑委员会组成

编辑委员会顾问:

宋 健 原国务委员、全国政协副主席、两院院士,现为中华环保联合会主席

编辑委员会主任委员:

曾晓东 中华环保联合会副主席兼秘书长

编辑委员会副主任委员:

杨朝飞 环境保护部政策法规司司长

李恒远 中华环保联合会副秘书长

编辑委员会委员(排名不分先后):

江 平 中国政法大学原校长,教授

孙佑海 最高人民法院研究室副主任,天津市高级人民法院副院长,国家环境咨询委员会委员

王振江 国务院法制办农林城建资源环保法制司司长

陆新元 环境保护部环境监察局局长

王凤理 环境保护部政策法规司副司长

别 涛 环境保护部政策法规司副司长

翟 勇 全国人大环境与资源保护委员会调研室副主任

宋寒松 最高人民检察院渎职侵权检察厅副厅长

马 东 最高人民法院副局级高级法官

李国刚 中国环境监测总站副站长

吕忠梅 湖北经济学院院长,教授,中国环境资源法研究会副会长,中国环境科学学会环境法专业委员会副主任

陈德敏 重庆大学副校长,教授

曹凤中 原国家环保总局政策研究中心原副主任,研究员

胡占山 司法部司法鉴定管理局副局长

朱苏力 北京大学法学院院长,教授

王利明 中国人民大学法学院院长,教授

井文涌 清华大学环境工程设计院原院长,教授

王 立 国家法官学院教授

蔡守秋 武汉大学环境法研究所原所长,教授,中国环境资源法研究会会长

马骧聪	中国社会科学院法学研究所研究员,中国环境资源法研究会学术委员会主任,国家环境咨询委员会委员
周珂	中国人民大学环境资源法研究所所长,教授,中国环境资源法研究会副会长,北京市环境资源法研究会会长
王灿发	中国政法大学环境资源法研究所所长,教授,中国环境资源法研究会副会长,中国环境科学学会环境法专业委员会主任
王曦	上海交通大学环境资源法研究所所长,教授,中国环境资源法研究会副会长
徐祥民	中国海洋大学法学院院长,教授,中国环境资源法研究会副会长
李启家	武汉大学环境法研究所副所长,教授,中国环境资源法研究会秘书长
汪劲	北京大学环境资源法研究中心秘书长,教授,中国环境科学学会环境法专业委员会副主任,中华全国律师协会环境与资源法专业委员会主任委员
曹明德	中国政法大学教授,《中国政法大学学报》常务副主编,中国环境科学学会环境法专业委员会副主任
肖乾刚	郑州大学法学院教授,中国环境资源法研究会顾问
戚道孟	南开大学法学院教授,中国法学会环境资源法研究会学术委员会副主任委员
文伯屏	中国社会科学院法学研究所研究员,中国环境资源法研究会顾问
张梓太	复旦大学法学院教授
那力	吉林大学法学院教授
周玉华	东北林业大学教授
于敏	中国社会科学院法学研究所研究员
钱水苗	浙江大学法学院教授
常纪文	中国社会科学院法学研究所社会法研究室主任,研究员,中国环境科学学会环境法专业委员会副主任,国家特邀国土资源监察专员
黄锡生	重庆大学法学院副院长,教授,中国环境科学学会环境法专业委员会副主任
王明远	清华大学环境资源能源法研究中心执行主任,中国环境科学学会环境法专业委员会副主任
王文革	上海政法学院经济法系副主任,教授
刘国涛	山东师范大学环境资源法研究所所长,教授
王霁红	中华全国律师协会环境与资源法专业委员会秘书长,万商天勤律师事务所律师
田凤常	隆安律师事务所律师

主编:

李恒远	中华环保联合会副秘书长
常纪文	中国社会科学院法学研究所社会法研究室主任、研究员,中国环境科学学会环境法专业委员会副主任,国家特邀国土资源监察专员

副主编:

张式军	法学博士,山东大学法学院副教授
魏晓娟	中华环保联合会环境法律服务中心综合部部长
马勇	中华环保联合会环境法律服务中心督查诉讼部部长

卷首语

在各方面的支持下,经过中华环保联合会环境法律服务中心和中国社会科学院法学研究所的共同努力,《中国环境法治》(2008年卷)出版了。

《中国环境法治》(2007年卷)取得了很大的成功,既得到了国内环境保护界和环境保护法学界的广泛认可,也得到了美国、日本等国家和地区学界部分学者的认可。为了把《中国环境法治》办成国内名刊和国际有影响的刊物,2009年1月10日,中华环保联合会和中国社会科学院法学研究所共同组织了《中国环境法治》编辑委员会会议,会议听取并讨论了《〈中国环境法治〉的编辑及出版情况》、《〈中国环境法治〉(2008年卷)筹稿工作情况》两个汇报。会议气氛热烈,与会的委员一致认为,《中国环境法治》年刊内容全面、形式新颖,是目前国内环境法学界的唯一一本权威年刊,对环境法学理论界和实务界意义重大、影响深远,应该继续推进做好。就如何推进发展,编辑委员会委员提出以下建议:

一是要进一步明确自身定位。要结合中华环保联合会和中国社会科学院的功能,发挥年刊的引导作用、桥梁作用、宣传作用、推动作用和繁荣作用。

二是形式要有所创新。改变以往单纯以案说法的模式,更广泛地与理论发展相结合,紧跟国家的环境法治政策和环境法领域的相关课题,有创新、有亮点、有热点。

三是要进一步科学设置栏目。增加名家辩论、热点争鸣、难点探究等栏目或者板块,同时保持几个栏目作为固定栏目,每年都根据不同的特点采取不同的栏目组合,科学设置,灵活变换。

四是要进一步提高入刊文章的质量,提高学术性,增加吸引力,争取做成核心期刊。一是增加数据,含有数据的文章引用率会增加,对读者的吸引力也较强;二是案例一定要具体,分析要有数据,具体的问题才有可考察性和可研究的价值;三是要有争议性的讨论;四是收录高水平有指导意义的文章。

五是要改良办刊形式和征稿模式。建议改为一年两刊或四刊,增加影响力和知名度,同时征稿模式可以不拘泥于约稿制,可以采取收录制与约稿制相结合。

六是要进一步扩大对年刊的宣传。不应仅仅宣传这本年刊,更要宣传年刊的定位和稿

件标准。

以上述意见为指导,体现办刊水平的与时俱进性,《中国环境法治》(2008年卷)在2007年卷体例的基础上作了较大的调整,调整后的体例分为年度综述与改革开放三十年回顾篇、前沿理论研究篇、环境法制发展篇、生态建设法治热点篇、循环经济法治热点篇、环境执法和公众参与篇、环境纠纷和司法篇、环境刑事法治专题篇、重点问题调查研究篇、地方工作和建议篇、国际借鉴和合作篇共十一篇。和2007年卷相比,2008年卷加强了改革开放三十年中国环境法治的总结、环境法治前沿问题、环境法治调研、生态建设、循环经济、刑事法治等热点的约稿工作,以力现刊物的资料价值和研究价值。

和以往一样,《中国环境法治》(2008年卷)编辑委员会既向国内著名的环境法学者、中青年学术骨干定向约稿,也公开向公众和环境保护实务界征求稿件。截止2009年2月,共征集稿件160多篇。经过编辑委员会反复审稿和讨论,录用了其中的60多篇稿件。特别指出的是,为了使环境法治后继有人,鼓励青年才俊走环境法治研究和实践之路,本刊特地录用了一些博士生撰写的优秀稿件。

《中国环境法治》(2008年卷)的具体安排如下:

年度综述与改革开放三十年回顾篇包括两个部分:一是阐述2008年度我国的环保政策之发展,环保立法之发展、环境法实施之发展,总结存在的不足及应采取的完善。其中,《水污染防治法》的修订和《循环经济促进法》的出台是这部分的重点介绍对象。二是考虑到2008年是改革开放三十周年,因此该篇还专门约请学者对三十年内的重大环境法治事件进行评价或者总结。

前沿理论研究篇主要研究国家2008年环境保护大政方针制定和实施的经验及出现的前沿问题,如社会广泛关注的资源安全保障问题、流域生态补偿问题及为环境法学界广泛关注的方法论问题等。

环境法制发展篇主要研究2008年国家和社会提出的热点环境立法需求和问题。2008年,全国人大常委会修订了法律制度和法律责任有很大创新的《水污染防治法》,环境保护部出台了应对金融危机的系列环境对策,有关部门开始大力酝酿推动《环境保护法》的修改,一些学者还呼吁结合时代的要求调整环境法的体系,促进环境法的发展。这些问题均需要深入研究。基于此,本篇收纳了几篇较有见地的文章。

生态建设法治热点篇的设立,考虑了国家加强生态环境建设的要求和加大环境保护投资、扩大内需、缓解金融危机影响的需要,约请一些学者对湿地生态建设、林农权益保护、生物安全保障、长江渔业维护等方面存在的问题和相应的法治建设对策进行了研究。

循环经济法治热点篇的设立,因应了国家和社会循环经济发展的要求。全国人大常委会于2008年通过了《循环经济促进法》,该法于2009年1月1日实施。该法是一部把环境保护、资源节约纳入经济和社会发 展进程的框架法,要深入实施,需要对立法衔接和制度建设等 系列问题进行深入研究。基于此,我们约请了参加立法的一些官员和学者,对如何促进循环经济发展提出自己的学术建议。

环境执法和公众参与篇分为环保执法和公众参与两个部分。在第一个部分,学者们研究了环保法实施机制的“软化”问题,完善我国环境行政执法的对策问题,改革环境行政救济制度的问题。在第二个部分,学者们结合典型事件,对现实环境保护生活中存在的环境信息及环境民主和参与问题进行了深入分析,并结合国外的经验,对如何保障公众的实体性权利和程序性权利,提出了一些值得认真对待的建议。

环境纠纷和司法篇收纳了几篇有思想的文章。如有的学者对全国近年来发生的环境公益诉讼案件进行了充分的调研和总结,系统地提出了我国如何建立环境公益诉讼的建议;有的学者认为,环境司法存在的一个重大的问题是法官不忠于法律而屈服于地方保护主义,是不讲大政治的表现;有的学者要求制定《农业环境污染事故处理办法》,保护农民的利益;有的学者提出了如何科学理解《环境保护法》第6条,保障公民控告权的建议。

环境刑事法治专题篇收录了十篇文章,大部分文章是在中华环保联合会举办的“刑法与环境保护”论坛上主题发言的文章,作者们借鉴国外的立法和实践经验,立足中国国情,围绕完善我国环境刑事立法,提出了自己的看法。

重点问题调查研究篇收录了四篇调研报告,一个是关于环保执法难在何处和如何解决的调研报告,一个是有关节能和清洁能源发展的调研报告,另外两个是关于排污权有偿使用和交易的调研报告。这些调研报告思路清晰,方法科学,基础扎实,建了有据之言,提了务实之策,值得有关部门和环境保护法学界关注。

地方工作和建议篇主要是为了让读者了解中国的环境实际而设的。本篇从众多的地方环境保护机构及其工作人员的研究成果中选取了几篇具有代表性的文章,既反映地方的实际,体现他们的愿望和呼声,又为广大的环境法学者和读者进一步研究提供了素材。

国际借鉴和合作篇既宏观地阐述了国际环境法的热点问题,又具体研究了应对气候变化、防治海洋环境污染、预防多国河流水电资源开发的越境环境影响、环境标准和环境税等环境法基本机制的国际适用等具体的热点问题,还对墨西哥水资源管理立法和美国的环境影响评价制度进行了深入、周到的研究,探讨了对我国相关法律和制度发展和完善的借鉴建议。

当然,本书也存在一些缺陷,希望读者予以批评和指正。对于读者的批准和指正意见,我们在今后的编辑工作中会给予足够的重视。

从2009年起,《中国环境法治》每年将出版两卷,希望能继续得到社会各界的帮助和支持。

《中国环境法治》编辑委员会
2009年2月

序 一

2008 年是中国改革开放 30 周年。30 年来,中国改革开放取得了举世瞩目的伟大成就,生产发展,国力增强,人民富裕。与此同时,中国的环保事业以“服务经济、治理污染、保护环境、造福人民”为宗旨,努力推动环境保护的历史性转变,将环境保护纳入法治化的轨道,“法者,天下之程式也,万事之仪表也”,积极探索出了一条具有中国特色的环境保护道路。环境法治建设取得了长足的进步。

第一,环境立法逐步完善,实现有法可依。1979 年《环境保护法(试行)》的颁布拉开了我国环境保护立法的序幕,标志着我国的环境保护事业步入法治化轨道。环境法律也由单纯的污染治理法律,发展到现在由综合法、污染防治法、资源和生态保护法、防震减灾法、循环经济法等法律构成的环境保护法律,成为我国立法中最为活跃的部分之一。立法指导思想由“先污染后治理”逐步转到“可持续发展”,通过立、改、废等技术途径对我国的环境立法进行整合与创新,不断提高立法的质量。同时,不断完善法律的配套法规、规章建设,提高法律的可操作性。环境立法已经成为中国环境保护和可持续发展最为重要的基础和支柱,成为中国社会主义法律体系中新兴的、发展最为迅速的重要组成部分。

第二,环境执法不断强化,实现执法必严。我国已经建立起国家、省、地、县四级环境执法体系,环境执法工作形成了以集中式执法检查活动为推动,以日常监督执法为基础,以环境监察执法稽查为保证,以公众和舆论监督为支持的法律实施监督工作体系。通过加强监管能力建设,环境执法的硬件和软件建设得到加强,以环境监测预警和完备的环境执法监督制度为依托,环境执法监督能力获得提升。尤其是近几年来,我国各级环境执法部门严格执法,加大了生态环境违法案件的行政执法力度和经济处罚力度,有效地遏制了环境的持续恶化。

第三,环境司法取得进展,成为保证法律实施的利器。环境司法开始逐步探索,并有了较大发展。刑法设置了破坏环境资源保护罪并列为专门的一节;相关的惩治环境刑事、民事违法的司法解释不断出台,为环境司法提供依据。同时,专门的环境法庭的设立对于环境司法的开展起到了极大的推动作用。环境司法有利于打击环境违法行为,有利于保护公共环

境利益,有利于强化环境监管。

同时,加大环境保护宣传教育,积极引入公众参与制度。通过法律框架的设计,从立法、执法、司法的过程中向公众公开,并且依法保障公众参与,促使公众关心环境问题,形成全社会齐抓共管,创造出良好的法治环境。

环境法治是一个综合性的工作,需要各方面的参与。环境法治研究也需要从多方面入手,对此,《中国环境法治》进行了积极有效的探索。《中国环境法治》记录了我国环境法治建设的进程,关注热点,总结经验,对推动中国环境法治建设发挥了独特的作用。我衷心地祝愿,这本书越办越有特色,越办越有影响,越办越有效果。



序 二

2008 年是全党深入学习实践科学发展观之年。科学发展观,是我们党立足社会主义初级阶段基本国情,总结我国发展实践,借鉴国外发展经验,适应新的发展要求提出来的,是对党的三代领导集体关于发展的重要思想的继承和发展,是马克思主义关于发展的世界观和方法论的集中体现,是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。科学发展观的基本要求是全面协调可持续。这就要求我们坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,努力建设资源节约型、环境友好型社会。节约资源、保护环境,制度是基石,体制机制是保障。因此,需要我们全面推进环境法治建设,努力完善有利于节约资源、保护环境的法律法规和政策措施,加快形成可持续发展的体制机制。理论是行动的先导,推进环境法治建设,必然要求不断加强环境法治研究,努力形成大量可以有效指导实践的理论成果。这是摆在当代环境法学工作者和从事环境法治实际工作的同志们面前的一项重要使命和艰巨任务。可喜的是,中华环保联合会环境法律服务中心和中国社会科学院法学研究所在这方面进行了有益的尝试。自 2006 年起,他们坚持每年联合编纂《中国环境法治》一书,组织国内部分著名的环境法学家、中青年环境法学者以及一些从事环境法治的实际工作者,采用理论与实践相结合的方法,对环境立法、环境执法、环境司法、环境法律监督等环境法治建设的基础领域进行了广泛、深入的研究,形成了较为丰硕的理论成果,极大地丰富了我国的环境法治理论,促进了环境法学研究,为我国环境法治建设奠定了坚实的理论基础。

中华环保联合会环境法律服务中心作为全国专职环境维权服务的民间组织,在维护公众和社会的环境权益方面做了大量卓有成效的工作,取得了良好的社会效果。中国社会科学院法学研究所是我国最早开展环境法学研究的机构之一,在国内外有着广泛的学术影响。由这两个机构共同组织编写《中国环境法治》,是环境保护实践工作者和理论工作者的一次成功合作,顺应了环境法治建设的发展趋势。

《中国环境法治》(2008 年卷)现在出版了,与前几卷相比,本书在体例设计和撰写方法上有很多进步。一是从作者的结构上看,具有很强的互补性,既有专业知识方面的互补,又有研究梯队上的互补。二是体例完备,包括年度综述与改革开放三十年回顾篇、前沿理论研

究篇、环境法制发展篇、生态建设法治热点篇、循环经济法治热点篇、环境执法和公众参与篇、环境纠纷和司法篇、环境刑事法治专题篇、重点问题调查研究篇、地方工作和建议篇、国际借鉴和合作篇,基本涵盖了环境法治建设的各个领域。三是注重理论与实践相结合,一些文章除了研究金融危机与环境保护等基本的热点和难点理论问题外,还采取了案例分析的方法,分析国内有影响的案例和国外对中国有影响或者借鉴、参考意义的案例;一些文章采取了数据分析和事例说明相结合的方法;还有一些研究,是专门针对流域和区域生态补偿问题展开的。四是研究方法的综合性。环境法治研究是一个综合性的系统工程,涉及历史学、经济学、环境科学、环境管理学、法学等多个领域的专业知识,需要各方面的共同参与。本书所选取的文章在研究方法上充分地体现了这一特点。五是资料翔实,既引用和介绍了最新的国内外案例,又参考了国内外许多权威的学者著作,体现了环境法治学术研究资料翔实和时效性的要求。上述这些特色,对于保证本书的质量是很有帮助的。

我相信,《中国环境法治》(2008年卷)的出版必将对全面推进我国的环境法治建设,进而推动资源节约型、环境友好型社会建设,建设生态文明,起到积极的促进作用。最后,衷心地希望在社会各界和广大读者的支持、帮助下,这本书能够越办越好!



二〇〇九年四月十七日

目 录

一、年度综述与改革开放三十年回顾篇

2008 年中国环境法治发展综述	李恒远 常纪文 / 1
改革开放三十年中国环境法治的理论与实践	常纪文 / 5
《土地管理法》1998 年修订之回顾	孙佑海 / 21

二、前沿理论研究篇

动与静的和谐	
——中国资源安全法律保障与关联法律协调宏观研究	陈德敏 王华兵 / 30
跨界流域协调机构实施有效协调的基本问题	刘国才 / 36
排污权交易制度探析	曹明德 / 40
水权交易制度简论	王晨光 赵 明 / 47
设定“环境容量使用权”的法律思考	张金智 刘 健 / 53
多学科视野中的环境正义研究及其进展	王书明 张 彦 / 55
论环境法学研究中的生态学方法	李爱年 / 63

三、环境法制发展篇

以环境保护应对金融危机	
——我国环境法制建设的挑战与机遇	周 珂 梁文婷 / 71
论当前我国环境法制建设亟需解决的三大问题	王 曦 / 76
论自然资源法与传统环境法的分离	李光禄 郑 璇 / 82
对房地产建设项目环境保护设施竣工验收制度的探析	
——由杭州临江花园案引发的思考	钱水苗 郭蔚冉 / 87
环境污染限期治理立法的若干重要问题	冯 嘉 / 91

四、生态建设法治热点篇

从湿地生态系统服务功能看我国湿地保护立法	周训芳 / 99
“资本上山”对林农权益冲击的法律问题研究	包 晶 刘国涛 / 104
生物安全法的秩序价值探析	于文轩 / 109
长江渔业滥捕肆行与立法完善	聂武钢 / 118

五、循环经济法治热点篇

强化和完善法律保障机制 推进循环经济进一步发展	孙佑海 李 丹 杨朝霞 / 123
应务实回答好推进循环经济的基本问题	刘国才 / 132
论循环经济中的节水法律制度	马 燕 / 137
论循环经济下生态利益托管的权利配置	王 蓉 贾小翠 / 143

六、环境执法和公众参与篇

不应当回避环保法实施机制的“软化”问题	曹凤中 吴 迪 / 150
从云阳宗海水体砷污染案件谈完善我国环境行政执法的对策	张树兴 / 154
2008 年环境法治之公众参与备忘录	谢 伟 / 157
厦门 PX 事件	
——环境民主和公众参与的力量	蔡守秋 / 166
论我国企业环境信息披露的法律规制	鄢 斌 / 172

七、环境纠纷和司法篇

环境公益诉讼破壳而出	
——环境公益诉讼进展概述	别 涛 别 智 / 182
论法官的职责与环境法治	王灿发 / 189
我国环境行政救济制度之改革	周玉华 孙 艳 / 191
制定《农业环境污染事故处理办法》的立法思考	王 伟 戚道孟 / 197
论我国《环境保护法》第六条之真意	
——基于法律解释论的立场	胡中华 / 203
环保 NGO 参与环境纠纷协调解决机制的探讨	
——以 815 户居民与铁鹰钢铁有限公司环境污染纠纷案为例	朱 娟 / 210
关于设立环保法庭及建立环境公益诉讼制度的思考	张 杰 / 214

八、环境刑事法治专题篇

环境犯罪刑法立法完善研究	赵秉志 / 217
环境污染犯罪立法的边界与尺度	
——基于立法实务的考量	王振江 阮晏子 / 228
略论环境污染犯罪立法及司法解释若干问题	陈国庆 吴峤滨 / 241
当前环境保护和监管领域渎职犯罪特点、成因及对策	
——从检察机关法律监督的视角看	宋寒松 / 246
环境犯罪的伦理特征与控制研究	陈德敏 / 250
论我国环境犯罪刑事惩处机制之完善	冯卫国 / 255
重大环境污染事故罪主观罪过与严格责任	周洪波 / 262
环境刑法的立法模式探讨	王明远 赵 明 / 265
刑事法律应成为保护环境的利器	
——对我国环境刑事法律的一些思考	马 勇 / 270

环境犯罪若干问题研究

宋 婧 / 274

九、重点问题调查研究篇

环保执法难:难在何处?

——对我国环保部门工作人员的问卷调查报告

汪 劲 张 晏 严厚福 / 281

我国风电产业发展面临的问题及其政策与立法完善

——对中节能风力发电(张北)有限公司的调研报告
企业视角下的排污交易制度

李艳芳 刘向宁 秦建芝 / 311

——广州市建立排污交易制度的前期调查研究

李 攀 萍 / 318

关于排污权有偿使用和交易的调研报告

——以嘉兴市、南京市、深圳市为例

张京凯 / 324

十、地方工作和建议篇

地方环境立法中的专家角色初探

——以《珠海市环境保护条例》修订为例

吕忠梅 / 338

环境管理体制和制度创新之若干建议

河南省焦作市环境保护局 / 349

夯实基础依法行政,全面提升环境法制工作水平

吴俊生 金秀法 王 洁 / 353

安阳市矿山企业生态环境问题及对策研究

贾洪伟 关 忆 元 森 王永霞 / 357

珠海市香洲区环境行政执法困境与解决思路

林常青 袁 伟 / 361

对城市区域畜禽连片散养污染防治立法研究

——以福建省三明市为例

熊敏楨 / 365

十一、国际借鉴和合作篇

应对全球气候变化的理性法治思考

翟 勇 / 369

国际环境法热点问题探析

林灿铃 / 378

环境标准和环境税等环境法基本机制的国际适用

——从我国对高能耗、高污染产品的关税措施和欧盟 REACH 法规说起

那 力 / 383

衡平原则与国际油污损害民事责任立法

——以《1992 国际油污损害民事责任公约》为例展开

邓海峰 徐 斐 / 388

船舶压载水致海洋污染国际规制的法律研究

陈敬根 / 392

多国河流水电资源开发的越境环境影响评价制度评析

——以澜沧江—湄公河为例

舒 旻 / 398

墨西哥水资源管理立法及其借鉴

曾文革 白 婧 / 407

我国环境影响评价制度的完善

——以美国环境影响评价制度为借鉴

朱晓晨 / 415

附录

2008 年中国环境法治大事记

张式军 / 420

一、年度综述与改革开放三十年回顾篇

2008 年中国环境法治发展综述

李恒远 常纪文*

2008 年是科学发展观的深入学习和贯彻落实年。以科学发展观为指导,我国在环境政策的发展、环境立法的完善、环境法的实施及其监督方面,都取得了一定的成绩。

一、环境政策之发展

在环境政策方面,节能减排的政策创新和完善是 2008 年的亮点。2007 年国家制定了节能减排综合性工作方案、节能减排统计监测考核实施方案和办法。在今天的政府工作报告上,国务院总理再次提出 10 项具体措施,加大对节能减排的支持力度。今年国家在节能减排经济、技术和行政政策方面的工作进展主要包括:一是建立节能减排目标考核制度,并对考核结果的落实进行监督。2008 年 5 至 6 月,国务院相继公布了对各省级人民政府节能减排的考核情况。二是进一步完善产业结构调整制度,通过信贷、土地等手段遏制高耗能行业的增长。三是完善淘汰落后产能的制度,争取关停小火电 1300 万千瓦,淘汰水泥、钢、铁落后生产能力 5000 万吨、600 万吨、1400 万吨。四是通过国家投入等经济扶持措施抓好节能减排的重点环节和工作。为了落实节能减排综合性工作方案,中央和地方目前已经建立了节能减排指标体系、监测体系、考核体系和目标责任制。另外,促进全民深入开展节能减排行动的政策正在完善。在科学发展观的引领下,让绿水青山成为永续利用 GDP 的理念正在渗透到经济社会发展的各项政策之中。

二、环境立法之发展

在环境立法方面,《水污染防治法》的修订和《循环经济促进法》的出台是 2008 年的亮点。

《水污染防治法》在新修订时,除了继续坚持环境污染损害的无过错责任原则外,在环境污染民事纠纷解决机制的创设方面,主要有以下亮点:一是水污染损害赔偿诉讼由排污方就法律规定的免责事由及其行为与损害结果之间不存在因果关系承担举证责任。二是加重了排污企业的注意义务,如污染损害由受害人的轻微过失造成,排污企业承担全部责任;如污染损害由受害人的重大过失造成,排污企业应当承担一定的责任;如污染损害由第三人故意或者过失造成,排污方承担赔偿责任后,有权向第三人追偿。三是规定了共同诉讼、支持诉讼和法律援助制度,规定了委托监测的证据取得方法和程序。四是为防止环境保护等行政主管部门过多地卷入民事纠纷,把其处理职责明确为“调解处理”。这些创新性规定对中国环境法律责任的理论产生了重大的突破。行政责任创设的亮点为:一是确定了限期治理的时限、要求和后果,防止地方人民政府无限期展限治理时限的现象。二是引进了行政代拆除和代治理制度,杜绝违法不纠的现象。三是提高了罚款的数额标准,取消了部分罚款的数额上限。四是对环境行政违法行为,如长期超标排放水污染物的行为、故意偷排废水的行为等,引入按照应缴纳排污费数额若干倍罚款的制度。五是把刑法处罚的双罚制度引入到行政处罚领域,对违法企业及其责任人员

* 作者简介:李恒远,原国家环保总局政策法规司司长,教授,现为中华环保联合会副秘书长;常纪文,中国社会科学院法学研究所社会法研究室主任、研究员,中国环境科学学会环境法专业委员会副主任,国家特邀国土资源监察专员。