

中国环境保护法的基本制度研究

ZHONGGUOHUANYINGBAOHUFADAJIBENZHIDUYANJIU

韩广 杨兴 陈维春等 / 著



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中国环境保护法的基本制度研究

ZHONGGUOHUANYINGBAOHUFADAJIBENZHIIDUYANJIU

韩广 杨兴 陈维春等 / 著



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国环境保护法的基本制度研究/韩广等著. —北京:
中国法制出版社, 2007. 9

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0161 - 6

I. 中… II. ①韩… 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 (2007) 第 144747 号

中国环境保护法的基本制度研究

ZHONGGUOHUANJINGBAOHUFA DE JIBENZHIDU YANJIU

著者/韩广 杨兴 陈维春等

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/13.875 字数/278 千

版次/2007 年 9 月第 1 版

2007 年 9 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0161 - 6

定价: 32.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66034242

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

序

环境与经济发展的关系是现代社会普遍思考的一个问题，两者是一个矛盾的统一体。一方面，经济发展是人类生存和社会发展的必需，但在这其中，如果对于经济发展的决策和管理不当，就会带来环境问题，威胁人类的生存和发展；然而，另一方面，经济发展所带来的物质财富又为我们保护和改善环境提供了物质保障，增强了解决环境问题的能力，而环境问题的解决，又为经济的可持续发展创造了条件。我国在社会发展的过程中也一直致力于解决环境与发展关系，但长期的粗放型经济增长方式和过于追求经济利益的发展模式使得我国长期以来环境污染与生态破坏日益严重。现今，伴随着可

持续发展战略在我国实施、社会主义市场经济体制的逐步建立与完善以及政府职能的改变，中国社会发生了巨大的变化。更可喜的是，“十一五规划”明确以科学发展观为指导理念，单设一篇提出“落实节约资源和保护环境基本国策，建设低投入、高产出，低消耗、少排放，能循环、可持续的国民经济体系和资源节约型、环境友好型社会”的战略目标，以此推进社会主义和谐社会建设。新的环境保护理念的提出使我们再次将目光聚焦于解决环境与发展关系的同时，如何更好地发挥法律手段的作用。本书则侧重于在科学发展观指导下，作为环境保护法重心所在的基本制度的研究。

我国自20世纪80年代以来，先后颁布了20多个环境保护方面的法律法规，在这其中建立了环境影响评价、“三同时”、征收排污费、限期治理和污染物总量控制等一系列制度，对我国的环境保护事业起到了非常重要的作用。这些基本制度作为环境管理制度的法律化，是环境法体系的重要组成部分，对环境污染的防治和自然资源的保护具有重大的指导意义，同时对法律关系的参加者也具有直接的约束力。本书以科学发展观的理念来研究这些基本制度，并不是将这些基本制度冠上科学发展观或可持续发展之名，也不是一种简单的相加，而是将这些思想融入到对这些制度的研究中去，用这些思想来分析我国现今环境问题的新情况，环境保护法的基本制度如何进行自身的制度创新，如何进行完善，是否有新的制度来应对新的问题，以及这些制度之间如何进行协调等，进而来实现科学地发展，和谐地发展，推进资源节约型、环境友好型社会的建设。

本书是一个合作研究成果，由多人共同完成。其中，韩广、

彭本利完成了第八章；陈维春完成了第一章；杨兴完成了第五章；文同爱、李凝完成了第七章；王彬辉、张文艺完成了第三章；李慧玲、彭立娟完成了第四章；肖爱完成了第二章；李奇伟完成了第六章；最后由韩广、杨兴统稿。本着保留合作研究的特点，本书在各章统一于可持续发展思想和科学发展观的前提下，没有要求各章的作者拘泥于观点的完全一致，以期突出每个作者各自研究的特点，保持了他们自己的风格。

本书中所论述的一些问题在现今还有未决之处，并且这些问题也是环境保护法基础理论研究的一些焦点所在。故希望这一合作成果的出版在激励我们自己研究的同时，也能激发读者对这些问题的思考，并与我们共同讨论、研究，以推进环境保护法基础理论的发展和完善。

著者

2006年3月5日

目 录

第一章 环境影响评价制度	(1)
一、环境影响评价法律制度的缘起	(1)
二、环境影响评价法律制度的主要内容	(20)
三、国际环境影响评价制度	(45)
四、环境影响评价制度中的公众参与	(58)
五、中国环境影响评价制度及其实践	(68)
第二章 排污许可证制度	(88)
一、排污许可证制度解读	(88)

二、中美水污染物排放许可证制度之比较	(110)
三、我国排污许可证制度的完善	(129)
第三章 排污收费制度	(149)
一、排污收费制度概述	(150)
二、对《排污费征收使用管理条例》的解读	(156)
三、排污收费制度的完善	(166)
四、排污权交易	(169)
第四章 生态效益补偿制度	(186)
一、建立生态效益补偿制度的必要性	(187)
二、生态效益补偿制度的理论基础	(190)
三、生态效益补偿制度的内容	(211)
第五章 限期治理制度	(225)
一、限期治理制度的历史发展	(226)
二、限期治理制度的具体法律规定评析	(227)
三、限期治理制度的具体内容	(240)
四、限期治理制度存在的主要问题	(245)
五、强化限期治理制度的若干建议	(251)
第六章 环境信息公开制度	(259)
一、环境信息公开相关概念辨析	(259)
二、国外及国际环境信息公开的立法概析	(278)
三、我国环境信息公开制度存在的问题及完善的	

对策	(304)
第七章 公众参与制度	(330)
一、公众参与制度的概况	(332)
二、国外公众参与环境资源保护制度的评析	(346)
三、我国公众参与环境保护的现状及相应的完善 措施	(361)
第八章 环境标准体系配套建设制度	(375)
一、环境标准基础理论分析	(377)
二、国外环境标准的立法现状	(389)
三、我国环境标准体系的现状及立法中存在的问题	(397)
四、我国环境标准的立法完善	(412)

第一章 环境影响评价制度

一、环境影响评价法律制度的缘起

(一) 环境影响评价法律制度的概念及特征

1. 环境影响评价的概念

环境影响评价 (Environmental Impact Assessment) 的概念可谓众说纷纭, 既有学理的, 也有法定的。从学理角度看, 主要包括以下几种观点:

有的学者从环境影响评价的技术层面认为, 环境影响评价的运用有广义和狭义之分。从狭义上看, 它一般限于对自然环境影响的审查。从其最广义上讲, 它可以评价具体的开发项目、政策、方案和金

融措施的环境影响,也可以评价这些事项对社会文化环境和经济体制的影响。虽然大多数国家在实践中将社会影响评价作为广义环境影响评价程序的一部分,但社会影响评价已经形成了自身的一套规则。^①

有的学者从决策程序的角度出发认为,环境影响评价是指在实施对环境可能有重大影响的活动之前,就该活动所发生的环境影响进行调查、分析与评价,并在此基础上提出回避、减轻重大环境影响的措施与方案,经过对各项结果综合考虑、判断和公开审查后,决定是否实施该活动的一系列程序的总称。^②

有学者从语义学的角度认为,环境影响评价也称环境影响评估,有广义和狭义之分。狭义上的环境影响评价,是指在一定区域内进行开发建设活动之前,对拟开发或建设的项目的选址、设计、施工以及建成后可能对周围环境产生的不良影响进行调查、预测、评估,并提出防止对策措施,为该项决策提供科学依据。广义上的环境影响评价,也称战略性宏观环境影响评价,是指对重大经济开发计划、经济发展规划、经济技术政策等各项重大活动做出决策之前,事先对该项活动可能对环境造成的影响进行评价。^③

还有学者从预测的角度认为,环境影响评价又称环境预断评价,一般是指对拟议中的可能对环境产生影响的人为活动(包括

① 王曦:《环境法教程》,法律出版社2002年版,第415页。

② [日]一之瀬高博:《地球环境条约集》(第三版),地球环境法研究会编集,中央法规,1999年。转引自汪劲:《环境影响评价程序之公众参与问题研究——兼论我国〈环境影响评价法〉相关规定的施行》,载《法学评论》,2004年第2期,第107页。

③ 陈汉光、朴光洙:《环境法基础》,中国环境科学出版社2004年版,第50页。

制定政策和经济社会发展规划、基本建设项目、技术改造项目和区域开发建设项目等)和前述项目在实施中出现的可能对环境产生不利影响的新情况进行环境影响的分析和预测,并进行各种替代方案的比较(包括不行动方案),提出各种减缓不良环境影响的措施,把对环境的不利影响减少到最低程度的活动。^①

综上所述,环境影响评价作为一种程序性和实体性相结合的制度设计,它实际上包括两部分的内容:一是指规划等综合决策的制定者或建设项目的建设者对综合决策或建设项目的实施可能会对环境产生的各种不良影响的说明,以及为了预防或减轻这些不良影响所可能会采取的各种措施,包括替代方案等内容。该部分应主要为实体性的内容。二是指对该规划或建设项目具有管辖权的行政主管部门、社会团体和公众通过法定的程序或渠道,在该环境影响说明的分析、预测和评价基础上,提出自己的想法或建议,以帮助规划者或建设者对先前的说明进行一定程度的修改和完善。该部分既有实体性内容,但更偏重程序性要求。这往往又是容易被行政机关所忽视的。

^① 李爱年、胡春冬:《中美战略环境影响评价制度的比较研究》,载《时代法学》2004年第1期,第109页。

2. 环境影响评价的特征^①

环境影响评价制度具有以下特征：

(1) 科学的预见性

环境影响评价制度在于事前就对规划等宏观决策行为和微观的建设项目对环境可能产生的影响进行科学客观综合调查描述、预测、分析及评估，并在此基础上提出环境保护对策措施。科学的预见性使环境影响评价制度在生态环境保护和自然资源持续利用方面发挥了重要作用，并受到世界各国的高度重视。如对自然资源开发活动的环境影响评价应从分析自然资源开发对生态结构的影响入手，预测环境功能的变化，并寻求保证正常生态功能的有效措施。在环境影响评价中，不仅要注意对当代人的影响，而且也需要重视长期与代际之间影响评价，即对资源可持续利用的影响评价。

(2) 严谨的科学性

环境影响评价制度必须建立在科学性的基础上。环境影响评价报告书及其评价指标体系则应根据生态环境系统的结构、功能特点和开发活动的性质、规模等不同情况，在现有最佳可得的技术基础上确立。环评不仅涉及开发活动要求的诸多具体的技

^① Pierre Senécal, Barry Sadler, *Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice* [R], Jan. 1999. 该研究报告总结了环评制度的十三个基本原理 (Basic Principles): 目的性、严格性、实用性、成本效益、效率、集中、适应、参与性、跨学科性、可信性、综合性、透明和系统性。该报告也归纳了环评程序的五个操作原理 (Operating Principles) 适用于: 在决策尽可能早的阶段和拟议活动的整个生命周期, 对环境有潜在重大影响的所有开发项目, 生物物理影响和相关的社会经济因素, 包括与可持续发展概念和原则相关的健康、文化、性、生活方式、年龄以及累积性影响, 为受建议影响的社区和工业界和感兴趣的公众提供参与和进入的机会, 与国际一致同意的措施和活动相一致。

术标准，还涉及环境科学、生态学、环境管理学等环境科学的内容，以及国家制定的两级、三类的环境标准。这些都要求我们在进行环评时，必须遵循客观规律，以严谨的科学态度客观公正地进行评价。环评的科学性要求我们不能以自己的主观意志或领导人的主观意志为转移，而应按照客观规律办事，实事求是地进行评价，不受外部因素的干扰。

(3) 高度的综合性

“环境影响”是指人类开发行动可能引起的物理、化学、生物、文化、社会经济环境系统的任何改变或新的环境条件的形成。这种“开发行动”包含极其广阔的内容，例如国家政策和区域开发计划的实施，工程建设项目、新技术和新产品开发等，这些常常都是造成环境污染和生态破坏、美学和社会经济影响的来源。对于这种具有广泛内容的开发行动进行说明、评价和评估，必然要求环评报告书采取多学科、多视角、多路径的形式进行说明、评价和评估。这表明环境影响评价具有融合性，亦即在整个评价过程中融合了各个领域的专家进行评估，因此亦被视为整合性的许可审查制度。这也是为什么环评报告书往往由具有专门知识的科研机构组成的、具有一定资质要求的专门的环评单位编写。

(4) 方案或措施的可替代性

环评制度的一个重要目标就是，无论是在进行对人类环境质量具有重大影响的各项提案或法律草案、建议报告、政策规划等宏观的、战略性的重大活动，还是在进行具体的开发建设等微观的行动，实现上述的人类活动在效率最优的情况下，对自然生态环境的不良影响最小化或者环境效益的最优化。为达此目的，环境影响评价报告书中必须包括建议行动在内的可供选择的方案。

美国《关于实施国家环境政策法的程序条例》(National Environmental Policy Act—Regulation; Implementation of Procedural Provisions)(以下简称《实施程序条例》)规定:环境影响报告书“必须充分而公正地论述重大环境影响,必须让决策者和公众知道可避免或可将有害影响减至最低程度的或可提高人类环境质量的合理的替代方案。”^① 这些替代方案的目的是为决策者和公众的选择提供明确的依据。根据替代方案的性质,可以分为基本替代方案、二等替代方案和推迟行动三类。^② 替代方案有助于决策者和公众更理性地对待环境影响说明,既保证了公众的环境知情权,也保证了环评决策的科学性。

(5) 严格的程序性

行政法在确认政府行政职能的必要性、合法性之后,将重点放在政府实现行政职能程序的正当性、合法性上。行政程序的中心是行政决策程序,特别是那些可能损害公众利益的行政决策程序,如行政机关采取的可能会造成不利环境影响的行政决策。

环境影响评价制度作为行政许可制度的前置程序,该制度的具体执行应受到听证程序的严格控制,即凡是对环境具有重大影响的规划或建设活动都必须经过听证程序以后,才可以提交给主管的行政部门审查,否则主管部门可以不予受理。

程序是权力运行机制的“外化”,程序的好坏取决于合理、有

^① CEQ 条例,第 1502.1 节。

^② 基本替代方案是指以根本不同的方式实现拟议行动的目的、可完全代替拟议行动的方案。二等替代方案是指以不同方式实现拟议行动的方案。它不排除拟议行动,而是对拟议行动方案的修改或变通。推迟行动亦为一种替代方案。它指的是暂缓实施拟议行动。当拟议行动的某些重大环境影响不能被科学地确证时,推迟行动乃必要的谨慎。王曦:《美国环境法概论》,武汉大学出版社 1992 年版,第 228、229 页。

效的权力配置，在政府职能日益扩大的今天，环评制度因其严格的程序性要求而不失为一种公民环境权和环境民主原则的程序保障机制。环评制度不仅对评价主体、评价对象等有具体要求，而且对评价时机、报告书的编制步骤等都有严格的程序要求。

(6) 公众参与的广泛性

行政程序的重要目标是维护重要公共利益和保护公民、法人或其他组织合法权益的平衡，所以，公众参与行政决策程序的程度就成为衡量行政程序正当性、合法性的重要标准。公众参与环境影响评价的目的在于保护受影响的环境利益，同时，也为政府有关部门进行规划与建设项目的科学决策和民主决策提供依据，以保证决策的正确性和民主性。公众参与的广泛性有利于各行各业、各种各样的专门人才汇聚一堂，利用自己拥有的专业知识对政府的宏观政策规划和微观的建设项目提供各自的合理建议，供这些决策者和建设者参考。因此，不论是政策层面的环境影响评价还是建设项目层面的环境影响评价，都需要公众的广泛参与。公众参与环评程序的广泛性对于环评制度具有重要的意义。

(二) 环境影响评价法律制度的理论基础

1. 公益信托理论

公益信托在英美法中称为慈善信托，从其雏形出现到今天已有 400 年历史，对解决社会贫困问题、推进现代福利国家的发展进程起到了重要作用。英美等国的大学、美术馆、博物馆、贫困人口救济和医疗事业等都得到公益信托的支持，人们熟知的诺贝尔基金就是国际性公益信托事业的典范。

公益信托是指出于公共利益的目的，为使社会公众或者一定

范围内的社会公众受益而设立的信托。换句话说,公益信托必须服务于公共目的,而非特定的个人利益。所谓的公益目的一般认为“有益于社会的任何目的”。但一个实质性的社会利益必须胜任有效的公益信托目的。^①《信托法重述(第二版)》采取了如下的立场:只有在获得证明财产持续期间永久维持其社会价值目的的情况下,该目的才可被视为公益的。公益信托的合法目的包括宗教信仰的进步、健康和教育状况的改善、贫穷的消除、公共设施和高速公路的建设,以及自然资源的保存。《中华人民共和国信托法》将公益信托具体界定为:救济贫困、救助灾民,扶助残疾人,发展教育、科技、文化、艺术、体育、医疗卫生事业,发展环境保护事业、维护生态平衡以及发展其他社会公益事业而依法设立的信托。^②此外,一个有益于国家、州或地方政府的信托也被认为具有公益目的。政府结构和方法的改善同样胜任有效的公益目的。公益信托偶尔也被称为“政府信托”,因其向市民提供了通常是由国家、州或地方政府提供的利益。这种“有益于社会”的政府目的无定形特征,公益信托存在的时间可以是无限的或永久的。

美国学者 J. L. 萨克斯教授于 20 世纪 70 年代初提出了环境管理的“公共信托理论”。^③萨克斯教授认为公益信托理论具有如下三个相关的原则:第一,像大气、水这样的对全体公民极其重要的自然资源所具有的利益,作为私的所有权的对象是不贤明的。

① Maria C. Holland, Judicial Review of Compliance with the National Environmental Policy Act: An Opportunity for the Rule of Reason [J], 750, 12 B. C. Envtl. Aff. L. Rev., 1985.

② 《中华人民共和国信托法》第 60 条。

③ 汪劲:《中国环境法原理》,北京大学出版社 2000 年版,第 102 页。笔者认为汪劲教授指称的“公共信托理论”即为笔者所谓的“公益信托理论”。