



中华人民共和国教育部人文社科重点研究基地



武汉大学环境法研究所

环境法前沿问题研究

王树义 等 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

环境法是一个发现能力极强的法律部门,故环境法学科中的热点问题频现。本书正是一本讨论环境法前沿问题的学术论著。作者聚焦于当前环境法学界所关注的前沿热点问题,运用逻辑推理与实证分析的方法,从多维度视角对环境法律基本制度、环境公益诉讼、环境管理体制等问题进行深入的剖析和阐释,旨在探讨当前中国环境法律制度发展的新方向,为推动环境法律实践提供理论支撑。

本书可供政府部门工作人员,法学界相关学者阅读、研究之用。

图书在版编目(CIP)数据

环境法前沿问题研究/王树义等著. —北京:科学出版社,2012

ISBN 978-7-03-034404-5

I. ①环… II. ①王… III. ①环境法学-研究-中国 IV. ①D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 104724 号

责任编辑:徐蕊/责任校对:包志虹

责任印制:闫磊/封面设计:陈敬

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京彩虹伟业印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2012年6月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2012年6月第一次印刷 印张:34

字数:530 000

定价:118.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

序

本书乃作者所著《环境法基本理论研究》之姊妹篇。《环境法基本理论研究》着眼于探析环境法之基础理论，系对环境法律发展中重要理论问题所做之系统论述，可视做环境法研究之“纲”。然“纲”之成就，需“目”之支撑，以达环境法理论与实践研究之“纲目”兼备。鉴于此，《环境法前沿问题研究》一书内容专事环境法之实践性问题探讨，以合环境法研究之“纲举目张”之意。诚如李冰在《内经·素问》中所言，“将升岱岳，非径奚为？欲诣扶桑，无舟莫适”。本书正是检讨和完善环境法之基本理论的“径”与“舟”。

本书循下述要旨展开：

其一，环境法重大实践问题研究与创新性研究相结合。

本书立足环境法治建设之重大前沿问题，诸如环境保护基本法之完善、环境法律基本制度之创新、环境管理体制之改革等传统与创新结合之重大内容。同时，密切关注与环境法发展相关联的其他学科领域，如生态学理论发展对环境法和环境法学发展之影响、生物自然力及生物自然力法之构建等问题。对环境法重大实践问题的研究，旨在实现环境法自身体系及功能的不断创新和完善，对其他相关学科领域的研究则旨在借“他山之石”以为攻玉。

其二，环境法的“核心”论题与“边缘”论题相得益彰、交织而进。

本书内容不仅广泛涉猎环境管理体制和自然资源法律制度等环境法“中心地带”的问题，同时亦不乏城乡环境正义、资源枯竭型城市转型发展和环境公益诉讼等相关“边缘地带”的问题。一如学界对环境法的惯常性研究，对“中心地带”问题的研究乃环境法研究得以展开之基础，而对“边缘地带”问题的研究，显为环境法研究中的新枝绿蔓。

时至当下，环境法所关注的“边缘地带”已然成为极为重要的研究新领域，环境司法专门化、环境纠纷解决机制等“边缘”论题渐成

环境法研究之“核心”论题。是也，本书在具体内容的编排上绝非尊崇“核心”、摒弃“边缘”，而是以“求是”、“求实”的态度直面当前环境法领域的真实问题。也正是在这一意义上，“核心”不再是核心，“边缘”却渐为“核心”。“核心”与“边缘”之间的通达实为环境法研究之要义。

基于上述要旨，本书作者精心策划、认真撰写，终使本书尽早飨于读者。作者期望本书的出版有助于相关环境法问题研究之展开，在实践中亦能卓有成效地引导或推动我国当下环境法治之实践。书中不足之处，诚望读者批评指正。

著者谨识

2012年1月

目 录

序

上 篇

第一章 我国经济转型与环境法律制度的创新·····	3
一、体制转轨与结构转型——中国当代经济的双重转型·····	3
二、经济转型的双重性对环境法律制度提出的客观要求·····	6
三、中国现行环境法经济激励制度的实然检视·····	15
四、经济转型背景下环境法经济激励制度的创新·····	22
第二章 构建我国的自然资源物权制度·····	37
一、中国物权立法中关于创设自然资源物权法律制度的争执···	37
二、中国《物权法》关于自然资源物权制度的最终选择·····	42
三、中国现行自然资源物权制度的环保功能缺失及其症结···	47
四、合理初始分配自然资源物权的路径选择·····	55
第三章 完善我国的自然资源国家所有权制度·····	62
一、自然资源国家所有权制度是当代国家的普遍选择·····	62
二、我国自然资源国家所有权制度的物权化·····	68
三、当代自然资源国家所有权制度变迁的域外借鉴·····	79
四、完善我国自然资源国家所有权制度的建议·····	91
第四章 构建我国的生态税制·····	103
一、生态税制的发展背景·····	103
二、生态税制的功能定位·····	106
三、构建我国生态税制的构想·····	125
第五章 构建我国的生物自然力法·····	148
一、生物自然力的复兴及其法制需求·····	148
二、逻辑起点——生物自然力内涵阐释·····	151
三、构建的基本思路和内容框架·····	155
四、本构建框架下的研究现状述评·····	156
五、生物自然力法的构建价值·····	169

六、本构建性研究的方法论特色·····	173
七、本构建性研究的当今与未来·····	179

中 篇

第六章 构建我国的环境公益损害救济制度 ·····	183
一、法域之维的环境与环境公益损害·····	183
二、公地悲剧理论与环境公益损害救济·····	186
三、环境公益损害救济的法理·····	192
四、国外环境公益损害救济制度及其实践·····	195
五、我国环境公益损害救济面临的困境·····	200
六、建立我国环境公益损害救济制度之构想·····	207
七、对我国环境公益损害救济法律制度的寄望·····	222
第七章 我国环境公益诉讼的原告选择 ·····	224
一、环境公共利益与环境公益诉讼·····	224
二、环境公益诉讼：谁具有原告资格·····	226
三、环保 NGO——环境公益诉讼的适格原告·····	229
四、保障环保 NGO 提起环境公益诉讼的具体途径·····	235
五、结语·····	238
第八章 我国环保行政主管部门环境公益诉讼原告资格 ·····	239
一、环保行政部门环境公益诉讼原告资格纷争·····	239
二、“急于行政职责”论之辩·····	240
三、结语·····	246
第九章 环境侵权诉讼科学证据的采信 ·····	248
一、法官和专家的关系定位·····	248
二、法庭对科学证据审查判断标准的演进·····	252
三、相关规则的适用性·····	259
第十章 利益衡量在我国环境司法中的适用 ·····	262
一、利益衡量——司法中的“黄金”方法·····	262
二、环境司法中利益衡量的适用·····	265
三、环境司法中利益衡量的约束与规范·····	294
四、结语·····	300
第十一章 构建中国特色的环境民事纠纷非诉调解机制 ·····	302
一、环境民事纠纷非诉调解机制相关理论问题考量·····	302

二、环境民事纠纷非诉调解机制的组织构造及协调·····	314
三、我国现行环境民事纠纷非诉调解机制存在的主要问题及 原因分析·····	324
四、建立和完善我国环境民事纠纷非诉调解机制的若干思考···	331
第十二章 我国环境司法专门化的必要性及可行性·····	349
一、我国环境司法专门化的必要性分析·····	350
二、我国环境司法专门化的可行性论证·····	354
三、具体建议·····	357

下 篇

第十三章 城乡环境正义及其实现路径·····	361
一、城乡环境正义的内涵与特点·····	362
二、实现城乡环境正义：时代的呼唤与重任·····	364
三、城乡经济、社会二元结构：实现城乡环境正义的体制 障碍·····	369
四、实现城乡环境正义的基本路径·····	372
五、结语·····	375
第十四章 改革我国环境管理体制的构想·····	377
一、我国环境管理体制改革的 basic 框架设想·····	377
二、我国环境管理体制改革的建议方案·····	389
三、改革我国环境管理体制的立法建议·····	423
第十五章 对我国基本环境法律制度的反思·····	431
一、中国现行环境法律制度的无奈与尴尬·····	431
二、从宏观角度大尺度反思我国环境法律制度问题·····	435
第十六章 后京都时代我国应对气候变化的基本法律对策·····	442
一、气候文明：生态文明的助推器·····	442
二、国际条约：走向气候文明的先导·····	450
三、环境正义：国际气候条约的核心价值·····	453
四、后京都时代环境正义的类型·····	460
五、后京都时代环境正义的实现·····	461
六、后京都时代中国构建气候保护法律秩序的对策建议·····	466
第十七章 资源枯竭型城市环境治理的政府责任·····	478
一、资源枯竭型城市的发展困境·····	478

二、环境治理——资源枯竭型城市可持续发展之要务·····	486
三、治理困境——谁为资源枯竭型城市的环境治理买单·····	494
四、政府——资源枯竭型城市环境治理的主要责任人·····	497
五、中央和地方政府的责任分担·····	503
六、结语·····	510
第十八章 生态学对环境法的贡献及其局限性·····	511
一、科学基础：生态学对环境法的基本贡献·····	511
二、昏暗的照明柱：生态学对环境法贡献的局限·····	517
三、科学理性与法律理性的兼容：法律的自主性·····	521
四、反思性接受：环境法接纳生态学的基本立场·····	522
五、三种反思性接受机制之示例·····	527
后记·····	535

上 篇

第一章 我国经济转型与环境法律制度的创新

法作为一种社会现象，不是从来就有的，它只存在于社会生产发展的特定阶段，根植于社会，生长于社会。社会学、法学的集大成者庞德曾经指出：“在法律史的各个经典时期，无论在古代和近代世界里，对价值准则的论证、批判或合乎逻辑的使用，都曾是法学家们的主要活动。因为在每一种场合，人们都使各种价值准则适应当时的法学任务，并使它们符合一定时间和地点的社会理想。”^① 笔者认为，庞德的“社会理想”是与社会的发展状况和现实条件紧密联系在一起，随着社会的不断发展，法律也必然对社会的发展作出回应。正是基于这样一种认识，必须将中国环境法的发展置于中国当代社会转型的框架之下予以考察。

一、体制转轨与结构转型——中国当代经济的双重转型

我国当代的社会转型首先是从经济体制的改革开始的。经济体制的转轨既是当代中国社会转型的基本起点，又是社会转型的首要标志。与经济体制转型相适应，我国的经济结构也正实现从农业化向工业化的转型。应当说，中国当代的经济转型面临着体制转轨与结构转型的双重任务。

（一）从计划经济体制向市场经济体制的转轨

计划经济与市场经济是当今世界两种主要的经济体制，计划和市场都是资源配置的基本方式。我国在 1956 年年底建立了社会主义制度，同时也建立了以国家计划和行政命令为基础来配置资源的计划经济体制。计划经济是一种僵化的经济体制，是在政府这一“大家长”

^① [美] 罗斯科·庞德. 1984. 通过法律的社会控制法律的任务. 沈宗灵, 董世中译. 北京: 商务印书馆: 55.

看护下成长的，资源的配置完全靠政府的行政指令，市场在计划经济下没有发挥作用的空间。应该说，计划经济在新中国成立后我国处于百废待兴的年代里确实发挥了市场所不及的作用，但是在后来的发展中也确实阻碍了社会经济的进一步增长，这也是我国新中国成立后出现经济增长不规则的高速推进的主要原因。在我国长期实行计划经济的年代里，计划经济并未达到对资源的有效配置，相反却带来了一系列弊端：首先，政企职责不分，条块分割，国家对企业统的过多过死，企业既没有自主的经营权力，自身特殊的经济利益又得不到尊重和保障，没有生产经营积极性；其次，忽视商品生产、价值规律和市场的作用，排斥市场机制的作用，使企业缺乏改进生产技术和经营管理的竞争压力，从原材料到产品销售的自我循环不是通过市场机制运作而是通过行政机制运作完成的，导致产品质量差，经济效益低，管理水平落后；再次，分配中平均主义严重，企业吃国家“大锅饭”，职工吃企业“大锅饭”，从而压抑了企业职工的积极性、主动性和创造性；最后，经济形式和经营方式单一化，在所有制结构上片面强调和追求公有制，不允许私营经济存在，否定个体经济的作用。这些弊端产生的后果就是资源配置的低效或无效。

在反思计划经济时代经济与社会发展状况的基础上，我国经历了从“计划经济为主，市场调节为辅”、“计划调节和市场调节相结合”、“有计划的商品经济”到“建立社会主义市场经济体制”的不断探索，最终将“建立社会主义市场经济体制”确定为我国经济转型的目标和方向。如果说我国1982年《宪法》确立的实行“社会主义有计划的商品经济体制”的模式，标志着我国迈出了从计划到市场的第一步，那么1993年党的十四届三中全会明确提出的“建立和完善社会主义市场经济体制”的目标，则实现了我国在经济体制上从计划向市场的转变。从计划经济向市场经济的转变是我国实现现代化的必由之路。市场经济以市场为基础来配置资源，按照价值规律，通过市场上灵活的价格信号和竞争压力，引导资源合理流动，协调供求关系，把有限的资源配置到收效最大的用途上去，实现资源的最优配置。市场经济的发展，使我国原有的完全依靠政府对资源进行配置的时代渐行渐远。自我国建立市场经济体制以来，我国的经济在稳定中持续增长，实践表明，市场经济是高效的。因此，从计划经济向市场经济的转变

是当代中国社会转型的基本起点，又是社会转型的首要标志。

（二）从农业社会向工业社会的经济结构转变

工业化是世界各国公认的社会转型的标志之一，“工业化之所以作为社会转型的标志，是因为传统社会的基础或主要产业是农业，而现代社会的基础或主要产业是工业，因此，工业化就是工业比重的提高以及与此相伴随的农业比重的降低”^①。在具有最悠久、最发达农业文明的中国，农业社会曾在相当长的历史中成为中国的主导经济结构。农业社会是以农民为劳动主体，以土地为劳动对象，以简单的手工生产工具为劳动方式等为其最基本特征的社会类型，其所形成的过分依赖土地及自然条件、技术含量低、社会分工简单、抗风险能力不强等缺陷和弊端是非常明显的。相对于农业社会而言，工业社会因能够实现机械化，从而突破人力畜力的极限，将先进的科学技术运用到生产中，使生产力大大提高等优势而受到致力于实现现代化的国家特有的青睐。新中国成立，特别是社会主义制度的建立为中国从农业社会向工业社会的转变创造了条件。在 1954 年全国人大一届一次会议的开幕词中，毛泽东明确地提出了党和国家的奋斗目标：“将一个经济上文化上落后的国家，建设成为一个工业化的具有高度现代文明度的伟大的国家”。从此，我国开始了大规模的工业化运动，在中西部地区先后建立了一批工业基地。但由于受到僵化的计划经济体制的限制，工业化进程十分缓慢。20 世纪 80 年代后，中国社会从农业型向工业型的转变开始进入快车道，社会工业生产在整个国民经济中所占比例大大增加，已经超过了农业，这与经济体制的转轨密切相关。尤其是我国率先从农村发起的改革，乡镇企业的异军突起为我国的工业化增添了新的发展模式。

在工业化的进程中，我国的经济增长方式实现了由粗放型生产向集约型生产的转变。粗放型的经济增长方式与新中国成立初期急于实现工业化的指导目标以及当时的科学技术水平有限相一致。但随着工业化进程中出现的经济增长与环境问题矛盾的日益突出，我国逐渐意识到高投入、高消耗、高产出的老路已经被社会淘汰，必须在经济增

^① 刘祖云. 2005. 社会转型解读. 武汉: 武汉大学出版社: 23.

长方式上实现集约型的生产,以保障可持续发展。伴随着我国工业化深度的不断推进,我国工业经济发展的模式不断创新,“循环经济”、“低碳经济”已经成为目前我国社会经济发展的新方向。

二、经济转型的双重性对环境法律制度提出的客观要求

(一) 市场经济为环境法经济激励制度提供了制度空间

1. 计划经济体制下环境法律制度的单一性

市场作为资源配置的基本方式,目的是为了使资源的配置达到最优。然而,市场对资源的有效配置是基于完全竞争市场条件下,市场主体的个人决策能够导致社会最优这样一个理论上的理想前提,使得市场在对待环境问题的解决上呈现出一定的失灵状态。因此,市场经济体制在我国的确立,为我国环境法制建设提出了新的挑战,确立与传统管制手段相互促进的环境法经济激励机制则成为我国社会转型中环境法发展的一个必然趋势。

在环境保护方面,由于计划经济对资源配置的效率不高,所以计划经济非但没有改善环境质量,反而导致生态环境的恶化,也就是计划对环境问题的失灵。计划对环境问题的失灵,从本质上说是政府对资源的定价不能反映市场真实价格,阻碍了市场机制的正常运作。在计划经济体制下,“中国的自然资源处于无价或低价的状态,资源的定价既不包括自然资源本身的价值,也不包括使用资源的环境代价,严重影响资源开发进程中资源再生产的正常经济补偿,阻碍资源生产部门的技术改造和技术进步,导致有限资源产品的滥用和浪费,资源浪费和环境污染的事例层出不穷”^①,我国“大跃进”时期对生态环境的破坏就是一个有力的佐证。在计划经济体制下,以环境经济手段为主的经济激励机制是没有成长空间的,因为“在计划经济体制下,企业不是独立的经济主体,而是政府的附庸,它只不过是全国巨型企业中的一个车间、一个工厂;在计划经济体制下,企业的目标是完成计划,而不是利润最大化,企业不关心成本的大小和效益的高低;在

^① 侯伟丽. 2005. 中国经济增长与环境质量. 北京: 科学出版社: 106.

计划经济体制下,企业的预算是软的,而不是硬的,没有硬的预算约束,任何可选择性的手段都没有用武之地,在这种情况下,企业对任何经济手段都无动于衷”^①。总的说来,在计划经济条件下,不仅经济效率是低下的,政府解决生态环境问题的效率也是低下的。

计划经济所带来的弊端极大地影响了中国社会的发展,这种影响不仅表现在改革开放前的中国社会是封闭的、集权的、同质的,也表现在其留下的烙印在中国实行改革开放后相当长的时期内都是存在的。我国1992年才正式将建立社会主义市场经济体制确定为经济改革的目标,而从改革开放至1992年,正是我国环境立法开始步入正轨的时期,因此这一时期,我国的环境立法都带有严重的计划经济色彩,突出表现在,环境法律法规中关于环境行政执法的部分不是禁则就是罚则,过多地依赖行政管制手段,而较少采用经济手段。尽管我国在1978年12月31日中共中央批转的国务院环境保护领导小组的《环境保护工作汇报要点》中第一次提出了排污收费,在1979年颁布的《环境保护法(试行)》中对排污收费制度作了明确规定,1982年国务院又发布了《征收排污费暂行办法》,但是仔细研究不难发现,我国的排污收费制度“其主要功能是为重点污染源治理筹集资金,由于其收费标准较低,不能有效地促使企业采取措施治理污染”^②,可见我国的排污收费制度并未起到经济激励的目的。计划经济对企业经济利益的忽视也使环境行政执法中的管制手段呈现出“利益限制”的特征,造成了经济利益与环境利益,环境公益与经济私益的尖锐对立。从体制选择的角度上讲,计划经济体制只能选择管制手段,因此,在计划经济的影响下,我国没有经济激励机制的存在空间。

2. 经济体制市场化与环境法经济激励制度的契合

改革开放以后,中国在经济转型方向上选择了市场经济体制,市场成为资源配置的主要手段,社会各个生产单位不再通过国家行政机构相互联系,而是通过市场体系相互依赖。市场经济不同于计划经济

① 沈满洪. 2001. 环境经济手段研究. 北京: 中国环境科学出版社: 166.

② 王金南, 陆新元, 杨金田. 1997. 中国与OECD的环境经济政策. 北京: 中国环境科学出版社: 3.

之处在于，市场经济的运行是通过价格机制、供求机制、竞争机制来发挥作用的。在市场机制作用下，通过竞争实现各项生产要素的宏观配置和微观组合，从而达到资源配置的优化和资源利用率、生产率的提高，实现基于追求自身利益来增进社会利益的目的。相对于计划经济而言，市场经济有其特有的特征，主要表现在：第一，市场经济可以实现对资源的有效配置；第二，市场经济是自主的平等的经济；第三，市场经济是一种竞争性经济；第四，市场经济是一种趋利性经济；第五，市场经济是一种开放经济；第六，市场经济是一种法制经济；第七，市场经济是在国家的间接宏观调控下运行的。

市场经济所具有的这些特征正是其优于计划经济的表现。同时，市场经济的这些特征为环境法经济激励机制的确立提供了广阔的社会空间。从体制背景来说，计划经济体制只能选择管制手段，在市场经济体制下才有经济激励手段的用武之地，环境保护经济激励手段的运用必须置于符合市场经济规律的基础之上。市场经济既是经济手段设计的初衷，也是经济手段赖以发生作用的保障。应该说，市场经济与环境法经济激励机制有着内在一致的联系，这些内在的联系具体表现在以下几个方面。

第一，企业追求利润最大化与环境法经济激励机制刺激企业减少控制排污成本的内在一致。市场经济的整个运作过程本质上就是作为市场主体一方的企业以利润最大化作为经营目标，最大限度地追求价值增值、获得最大物质经济利益的过程，在这一过程中，“企业的经营会受到种种制约，因为在它与其他企业竞争时，其他企业可能以较低的成本进行同样的活动”^①。据此，作为“理性人”的企业在经济活动中就会将追求利益最大化作为其行为的动机，并根据市场环境和市场规则的变化寻求实现利益最大化的机制或方式。因此，为了在激烈的市场竞争中取胜，企业在生产经营和管理中，必然要降低成本，不断改进技术，改善经营管理，提高劳动生产率和资源利用率，力求用最小的投入获得最大的产出。企业在降低成本投入上不仅要选择最佳的工艺和材料降低生产成本，同时也要降低边际成本。企业在控制

① [美] 科斯，阿尔钦，诺斯，1994. 财产权利与制度变迁. 上海：上海三联书店，上海人民出版社：22.