



加拿大环境法律 实施机制研究

The Implementation Mechanism of
the Canadian Environmental Law

王彬辉 著



加拿大环境法律 实施机制研究

The Implementation Mechanism of
the Canadian Environmental Law

王彬辉 著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

加拿大环境法律实施机制研究/王彬辉著. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 9

(国家社科基金后期资助项目)

ISBN 978-7-300-19891-0

I. ①加… II. ①王… III. ①环境保护法-研究-加拿大 IV. ①D970.126

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 205251 号

国家社科基金后期资助项目

加拿大环境法律实施机制研究

王彬辉 著

Jianada Huanjing Falü Shishi Jizhi Yanjiu

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	涿州市星河印刷有限公司		
规 格	165 mm×238 mm 16 开本	版 次	2014 年 9 月第 1 版
印 张	19.25 插页 2	印 次	2014 年 9 月第 1 次印刷
字 数	310 000	定 价	49.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

国家社科基金后期资助项目

出版说明

后期资助项目是国家社科基金项目主要类别之一，旨在鼓励广大人文社会科学工作者潜心治学，扎实研究，多出优秀成果，进一步发挥国家社科基金在繁荣发展哲学社会科学中的示范引导作用。后期资助项目主要资助已基本完成且尚未出版的人文社会科学基础研究的优秀学术成果，以资助学术专著为主，也资助少量学术价值较高的资料汇编和学术含量较高的工具书。为扩大后期资助项目的学术影响，促进成果转化，全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求，组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室
2014年7月

前 言

自 20 世纪 70 年代末我国正式开始现代环境立法以来,环境保护立法在各部门法中可以说是发展最快的,目前已经形成了以宪法为根本法,以《环境保护法》为综合性法,以环境污染防治单行法、自然资源和生态保护单行法为主体的较为系统、完备的环境法律体系。然而,我国的环境状况却没有随着这些法律的颁布而得到相应改善。相反,其环境质量整体上还呈恶化的趋势。这说明,已经制定的立法并没有得到有效的实施。

首先,表现突出的是诸多环境法律没有实施。比如,就环境影响评价制度的实施而言,根据《中国环境年鉴》的统计数字,从 2000 年起,环境影响评价制度执行率都在 97% 以上,2002 年甚至达到 98.3%,天津连续三年环评执行率都在 100%,上海、北京、辽宁三年中也有两年环评执行率达 100%。但是,2005 年 1 月国家环保总局责令 13 个省市的 30 个违反环境影响评价制度的建设项目停止施工,补办环境影响评价审批手续,并建议有关部门依法对有关责任人给予行政处分。这一次被处罚的 30 个建设项目,有 26 个是电力建设项目,在一个行业中有那么多的建设项目没有执行环境影响评价制度,使人不得不对我国环境影响评价的执行率统计产生疑问。^①

其次,在已经实施的环境法律中因为“运动式执法方式”导致实施效果不佳。淮河“零点治污”行动是“运动式执法方式”的典型个案。1998 年 1 月 1 日零点,国家环保总局领导人在中央电视台向全国人民郑重宣布:截至 1998 年 1 月 1 日零点,淮河流域 1 562 家日排百吨污水以上的工业企业中,已完成治理达标企业 1 139 家,治理工程正在施工和已

^① 参见王灿发:《“环保风暴”的影响及其显现的环境执法问题》,载《华东政法学院学报》2005 (4),第 18~19 页。

停产治理的企业 215 家,治理无望而责令关闭的 18 家,因其他原因停产、转产、破产的 190 家。日排百吨污水以下的 1 844 家,1 504 家已完成治理达标,这样共削减淮河流域 40% 以上的污染负荷。^①然而,2004 年 7 月,淮河流域再次发生与 10 年前极为相似的污染险情。一个至少 1 亿立方米的庞大污水源,一边膨胀一边往淮河干流奔涌而来,污水所到之处,鱼虾与沿岸水草无一生还。经过检测,淮河 60% 的河段水质严重超标。这说明淮河流域水污染防治形势依然严峻。淮河流域还有近一半的断面水质尚未达到“十五”控制目标,部分重点支流跨界断面水质污染严重,有的甚至持续恶化,部分河段氨氮严重超标。涡河、颍河、濉河、池河、北淝河、沱河等主要支流污染严重,贾鲁河、惠济河等也存在一定程度的污染。根据 2003 年 4 月的监测,淮河流域水功能区内 9 个重点城镇 34 个人河排污口,达标排放的仅 14 个,达标率为 58.8%。所检测的 31 个省界断面中,水质一般可作为工业用水中的Ⅳ类水断面占 12.9%,水质受到污染可作为农业用水的Ⅴ类水断面占 3.2%,水质受到严重污染的劣Ⅴ类水断面,竟然高达 83.9%。与国家要求的水质标准相比,每个监测点的水质都下降了 1~2 个等级,无一达标。^②2005 年 4 月 29 日,国家环保总局新闻发布会披露:经国务院批准,淮河流域从 2005 年 4 月 29 日起至 7 月启动环境应急预案,以保障枯水期淮河流域群众的饮水安全。这是中国历史上第一次启动环境应急预案。震惊之余,人们禁不住怀疑:长达 10 年的治理时间,中央直接投入近 200 亿元,加上地方配套资金一共高达 600 亿元的治理资金,虽然取得阶段性成果,但是淮河目前仍然在遭受着污染的危害。淮河 10 年治污,为何又回到了原点?淮河水利委员会水文局总工程师谭炳卿对“零点行动”这种运动式“治整”的效果表示了怀疑。他认为,所谓“零点行动”以后,“淮河污染反弹”的说法并不准确——淮河实际上从未达到过“2000 年底变清”的水质标准。^③

其他“运动式执法方式”的典型案件还有 1998 年开展的太湖流域和滇池污染物达标排放的“零点行动”等。以运动式执行环境法律,表面上看是严格执法,实际上是与法治的要求相悖的。因为“法治要求常规

① 参见《千里淮河“零点行动”》,见 <http://www.218.4.47.76/zzxxwz/Htdocs/jyyxxh/syzz/LIXJ/INDEX6-3.HTM>, 2008-07-12。

② 参见吴焰:《淮河水污染再次加重 污染程度反弹到 2000 年前水平》,见 <http://www.southcn.com/news/chian/zgkx/200306260114.htm>, 2012-04-25。

③ 参见刘效仁:《淮河治污:运动式治理的败笔》,载《中国青年报》,2004-06-03。

或常态化，而运动则具有非常态性，它往往是对正常进程的否定或中断，表现为一种阶段性、振荡性、循环性（如以往我们的教训是：运动一个接一个，政策不断地变化，但没有一个特定问题得到永久性的解决，后面的运动总是重提或修改前面运动中的问题）以及结果的不确定性”^①。淮河治污、太湖治污和滇池治污等教训说明，运动化的环境行政执法方式是“治标不治本”的执法方式，可以休矣！只有从制度建设上堵塞环境执法上的漏洞和死角，建立严格环境执法的长效机制，才能使环保法的规定真正“硬”起来，使环保法的规定真正得到执行和遵守。^②

在 20 世纪六七十年代，多数国家把环境法制工作的重点放在立法上，忽视了环境法律的有效实施，环境法常常给人一种“软法”的印象，环保部门、法院等执法机关对环境法的实施很不得力。进入 20 世纪 80 年代以来，环境法发展的重心从环境立法建设转移到环法律实施这一使环境法律从应然状态进入实然状态的过程中来。各国纷纷加强环境执法，环境执法效率得到迅速提高。加拿大是西方最为发达的工业化国家之一。加拿大政府明确地指出环境安全是极其重要的人类安全问题之一。根据联合国开发计划署发布的《人类发展报告》，加拿大的人类发展指数自 1980 年以来一直稳居全球第四位，仅次于挪威、澳大利亚和冰岛。加拿大在环境保护上做出了很大成绩，已基本建成比较完善的环境法体系，制定新的环境法律法规的立法工作明显减少，在立法上主要是对已经颁布的环境法规进行修改、补充。当前，加拿大把重点放在提高执法能力、强化环境执法方面，形成了系统的环境法律实施机制。然而，目前我国对加拿大文化及社会发展研究处于相对失衡状态。一方面体现在研究著作及相关报道失衡，往往将北美等同于美国，忽视加拿大存在的典型性。另一方面，对美加两国的论述主要偏向于视加拿大为美国文化的附属品，研究体系尚不完善。从目前的发展态势来看，加拿大保持民族自立和文化特殊性的要求越发强烈，这将迫使我国学者把更多的眼光投向于此，分析加拿大社会发展道路的独特性。2010 年 10 月 29 日，我国与加拿大签订了《中加环境合作理解备忘录》，寻求在气候变化和其他环境问题上的相互理解和进一步的合作，当然也包括环境法律实施方面的合作。笔

① 杨解君：《走向法治的缺失言说（二）》，北京，北京大学出版社，2004，第 25 页。

② 参见王灿发：《“环保风暴”的影响及其显现的环境执法问题》，载《华东政法学院学报》，2005（4），第 18～19 页。

者 2009 年有幸获得国家留学基金委资助公派留学, 于 2010—2011 年在加拿大不列颠哥伦比亚大学法学院做访问学者, 笔者希望借这难得的学习机会, 通过理论学习和实践参与, 系统地研究加拿大环境法律实施机制, 以期对构建我国环境法律实施长效机制提供借鉴。

但是, 加拿大环境法对于加拿大学生、老师和执行者来说是一门令人生畏的充满挑战的学科, 更何况对于外国学者而言。一部分原因在于这个学科范围的广泛性、跨学科性和目前尚存在一些较大争议性问题的特征; 另外还在于其法律体系的复杂性, 在加拿大学习环境法需要考虑成文法和判例法, 同时还有土著民法律权益等诸多问题。^① 所以, 笔者在这一研究领域虽殚精竭虑, 也只是略知皮毛。但由于这一问题尚未有系统研究的论述, 所以借徐国栋先生所言: “如果他的旁边具有十成把握(这种情况可能吗?) 的人, 他该保持沉默; 如果舍他之外, 别无他人, 他就该言说, 以便向需要的公众传达他所知道的, 以免一个应该言说的问題被委之于沉寂。因为在他与公众之间, 已有知识上的势差。他的‘知’, 可以缓减公众的‘不知’。”^② 笔者斗胆立说, 以期抛砖引玉。

① See Meinhard Doelle, Chris Tollefson, *Environmental Law Cases and Materials*, First Edition, Carswell, 2009, p. 2.

② 徐国栋:《在知识意见与无知之间的法学论文——对缪剑文先生批评的答复》, 见梁慧星主编:《民商法论丛》, 第 11 卷, 北京, 法律出版社, 1999, 第 799 页。

目 录

第一章 环境法律实施机制概述	1
第一节 环境法律实施的概念、特征及方式	1
第二节 环境法律实施机制的概念及影响因素分析	13
第二章 环境法律实施的前提——良法的存在	25
第一节 加拿大环境法律体系	25
第二节 加拿大环境法律体系的发展演变	34
第三节 加拿大环境标准：良法的实例	44
第四节 加拿大环境立法的启示	51
第三章 加拿大环境法律实施主体	58
第一节 加拿大环境法律实施主体概述	58
第二节 加拿大环境法律实施主体之一：政府	62
第三节 加拿大环境法律实施主体之二：公众	68
第四节 加拿大环境法律实施主体之三：法院	73
第五节 加拿大环境法律实施主体之四：对环境实施有害 行为者——企业	78
第六节 土著民族在加拿大环境法律实施中的作用	81
第七节 加拿大环境法律实施主体多元化的启示	91
第四章 加拿大环境行政执法机制	100
第一节 加拿大环境行政执法组织体系	100
第二节 加拿大环境行政执法方式概述	111
第三节 加拿大环境行政执法中的命令—控制机制	116
第四节 基于市场的手段：环境经济刺激手段的运用	130
第五节 基于沟通和信息的环境行政执法手段	144
第六节 加拿大环境行政执法机制的启示	153

第五章 加拿大环境法公众执行机制	160
第一节 加拿大公众参与环境法律实施的权利基础	160
第二节 加拿大公众参与环境法律实施的路径选择	163
第三节 加拿大公众参与环境法律实施的典型：环境公民 诉讼制度与实践	172
第四节 加拿大环境法公众执行机制对我国公众参与 环境法律实施路径变革的启示	182
第六章 对环境行政行为的监督机制：司法审查	192
第一节 加拿大环境行政行为的司法审查概述	192
第二节 加拿大环境行政行为司法审查的内容	195
第三节 环境行政行为司法审查的标准	209
第四节 加拿大环境诉讼中的临时禁令救济	220
第五节 加拿大环境行政行为司法监督机制的启示	227
第七章 加拿大企业环保守法机制：环境自觉行动	237
第一节 环境自觉行动作为环境法律执行的补充方式	237
第二节 加拿大环境自觉行动的实践及其局限性	244
第三节 加拿大环境自觉行动对我国的启示	256
第八章 加拿大公众环境意识培养机制：环境教育	260
第一节 公众环境意识培养与环境教育	260
第二节 加拿大《环境教育与可持续框架》	265
第三节 加拿大公民环境意识培养机制的启示	271
第九章 加拿大环境法律实施机制存在的问题及未来展望	276
第一节 加拿大环境法律实施存在的问题	276
第二节 加拿大环境法律实施不利的原因及未来展望	289
主要参考资料	295

第一章 环境法律实施机制概述

第一节 环境法律实施的概念、特征及方式

制定好的法律，并严格实施这种法律，被古希腊思想家亚里士多德认为是法治的两个重要条件之一。^① 法律实施是法治国家建设中法制机制理论的一个环节。法的实施是实现立法者的目的、实现法律作用的前提，是实现法的价值的必由之路。因为“如果包含在法律规定部分中的‘应当是这样’的内容仍停留在纸上，而不影响人的行为，那么法律只是一种神话，而非现实。另一方面，如果私人与政府官员的所作所为不受符合社会需要的行为规则、原则或准则的指导，那么社会中的统治力量就是专制而不是法律。因此，规范性制度的存在以及对该规范制度的严格遵守，乃是在社会中推行法治所必须依凭的一个不可或缺的前提条件”^②。所以，“法律的生命在于它的实行”^③。

一、加拿大环境法的定义

美国学者威廉·罗杰斯从生态学角度给环境法下定义：“环境法可以被定义为行星家政管理法。它旨在保护这颗行星和它的人民免受破坏地球及其生命支持系统的活动的危害。”^④ 这个概念说明了三个层次的内容：

-
- ① 参见〔古希腊〕亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，北京，商务印书馆，1965，第199页。
 - ② 〔美〕E. 博登海默：《法理学——法哲学及其方法》，邓正来译，北京，中国政法大学出版社，1999，第239页。
 - ③ 〔美〕庞德：《法理学》，第1卷，邓正来译，北京，中国政法大学出版社，2004，第353页。
 - ④ William H. Rodgers, Jr., *Environmental Law*, West Publishing Co., U. S. A., 1977, p. 1.

首先,环境法是一种行为规范,即规则;其次,环境法是一种人类所共同遵守的行为规范,即所谓“家政管理法”;最后,环境法的目的是保护地球和人类的安全,禁止破坏地球和地球生命支持能力的活动。^①

我国学者认为环境保护法是指调整因保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害而产生的社会关系的法律规范的总称。这一定义说明:首先,环境保护法是调整人们在环境保护中社会关系的法律规范;其次,环境保护法调整的社会关系具有特定的范围;最后,环境保护法是指一切调整环境保护关系的法律规范的总称。^②

加拿大学者认为,环境法是用来保护和恢复或促进环境质量的成文法与判例法体系。主要用来解决污染控制、废物管理、濒危物种保护和其他自然环境问题。但是“环境”也被扩大界定为包含陆地、水、空气和有机生物体,人类和他们建造的环境,以及这些因素的相互作用。^③这个概念与前面两个概念虽然在定义的方法上略有差别,但实质上都是说明环境法是法律规范的总和,而这种法律规范是调整人们在环境保护中产生的社会关系,其目的是维护生态平衡,协调人与自然的关系。

(一) 环境法的目的是通过防止自然环境破坏和环境污染来保护人类的生存环境,维护生态平衡,协调人类同自然的关系

加拿大联邦和各省的诸多法律均宣布加拿大环境法的目的在于维护生态平衡,协调人与自然的关系。比如1999年加拿大联邦《环境保护法》宣布:“保护环境是加拿大人福祉的本质所在。”^④

但是,加拿大环境立法的目的也表明环境保护机制不是独立存在的,他们应该融入其他经济的、社会的考虑中。比如,1992年《加拿大环境影响评价法》明确指出“在项目采取行动之前确保环境影响得到细致的考虑”和“鼓励有责任的机构采取行动促进可持续发展和达到或保持健康的经济”。另外,该法还寻求“确保在加拿大或者联邦土地上实施的项目不会

① 参见王曦:《美国环境法概论》,武汉,武汉大学出版社,1992,第59页。

② 参见韩德培主编:《环境保护法教程》,北京,法律出版社,2012,第28页。

③ See Paul Muldoon, Alastair Lucas, Robert Gobson, Peter Pickfield, *An Introduction to Environmental Law and Policy in Canada*, Emond Montgomery Publications Limited, 2009, p. 9.

④ See “Canadian Environmental Protection Act”, 1999, S. C., c 33 last amended on 2013-05-21.

产生超出管辖范围的严重环境负面影响”^①。加拿大 1985 年《北极水域污染防治法》认为,一方面,立法应该“认识到现在关于北极区域自然资源开发利用的发展和将这些自然资源运送到世界各地的市场对于加拿大国际贸易和商业以至于加拿大经济是非常重要的”。另一方面,立法也应该坚持“保护北极区域水体、冰川和陆地对于维持特殊生态平衡的重要性”^②。艾伯塔省 1992 年《环境保护与改善法》旨在“支持和促进保护、促进和明智地利用环境”,在此宗旨下还包括了一些更为细致的目的描述^③:维持生态系统的统一性、人类健康和社会福祉;运用对环境负责任的方式促进经济发展和繁荣,并且在计划早期阶段将环境保护融入经济决策当中;达到可持续发展;阻止和减缓发展和政府政策、计划和决定对环境的负面影响;确保公众对影响环境的决策提出建议的机会;并且鼓励污染者对他们的行为付费。

加拿大环境立法目的说明,事实上,经济和社会发展与环境保护是对立统一的辩证关系。环境和自然资源是经济和社会发展的物质基础,保护环境、维护生态平衡、促进生态系统良性循环,有利于经济和社会的发展;同时,经济和社会的发展又为防治污染、保护生态提供了有利的条件。环境保护和经济发展应该是互惠共赢的,应该在发展中落实保护,在保护中促进发展。

(二) 环境法调整的社会关系具有特定的范围

环境法是调整人们在保护和改善生活环境和生态环境,合理开发利用作为环境要素的各种自然资源,防治环境污染和其他公害中产生的社会关系。实际上可以把环境法调整的社会关系分为两大类:一类是保护和改善生活环境和生态环境而产生的社会关系;另一类是防治环境污染和其他公害而产生的社会关系。

(三) 环境法是成文法和判例法体系的结合

从环境法的外延来看,加拿大环境法按法的形式来划分是成文法与判例法体系的结合。具体来说加拿大环境法体系的基本构成应该为:联邦宪法、省宪法、联邦法规、省法规、地方法令、联邦和省的行政管理规章、法院对上述制定法的司法解释和普通法。此外,加拿大国会批准

① See “Canadian Environmental Assessment Act”, 1992, S. C. c37, last amended on 2012 - 07 - 06.

② See “Arctic Waters Pollution Prevention Act”, R. S. C. 1985, c. A-12.

③ See “Alberta’s Environmental Protection and Enhancement Act”, S. A. 1992, c. E-13. 3.

的有关环境保护国际条约也是加拿大环境法的组成部分。

二、环境法律实施的概念

国内外学者对法律实施理论在理解或表述上虽然有所差异,但都强调“法的实施是一个过程”。如沈宗灵教授认为法律实施“是指法律在社会实际生活中的贯彻。它主要体现在两个方面:一个是凡行为受法律调整的个人和组织遵守法律;另一个是执法、司法机关执行和适用法律”^①。孙国华教授认为法律实施“是使法律规范的要求在社会生活中获得实现的活动。法的实施是一个过程。它是将法律规范的要求转化为人们的行为。将法律规范中统治阶级的意志转化为现实关系的过程,是使法律规范的抽象规定具体化,由可能性转变为现实性的过程”^②。英国学者罗杰·科特威尔在其《法律社会学导论》一书中写道:“法律必须要有可用以保证法律得以服从的各种制裁方法——具体类型的压力或诱因——假定法构成一种强制性的、通常是被强制的秩序。因而韦伯认为法律秩序的标志是‘存在一种实施强制的工作人员,这些人以他们的活动证明服从法律的要求并不是任意的,而是必需的。’”^③美国法人类学者霍贝尔认为:“法律存在的真正的基本的必备条件是,社会授权的当权者合法地使用物质强制。法律有牙齿,必要时会咬人,虽则并不时时使用。”^④由此可见,法律实施是指法在社会生活中被人们实际施行,即被授权者将法律文本上的权利义务通过实际运用转变为现实中的权利义务。

环境法律实施是法实施的一种,是指环境法律在社会生活中被实际施行。具体包括三个方面:其一是环境法律实体内容的实现,主要体现在现行立法所规定的权利义务转变为现实,使环境法律的实现有法可依、执法必严、违法必究;其二是环境法律规范程序上的贯彻实行,包括环境法律规范实施主体、实施行为、实施方式和方法以及实施活动过程(程序)都符合法律的规定;其三是环境法律价值的实现,确保国家、社会、公民的行为符合可持续发展的要求。而这三个层次是由低到高呈递进关系的。比如在北美影响很大的《北美自由贸易区环境合作协议》

① 沈宗灵:《法理学研究》,上海,上海人民出版社,1990,第259页。

② 孙国华:《法理学教程》,北京,中国人民大学出版社,1994,第411页。

③ [英] 罗杰·科特威尔:《法律社会学导论》,潘大松等译,北京,华夏出版社,1989,第279页。

④ [美] 霍贝尔:《原始人的法》,严存生译,贵阳,贵州人民出版社,1992,第23页。

(NAAEC)的目的就是通过有效的和更多统一的环境法律执行活动提高北美地区的环境保护。NAAEC的签署者认为在国家层面提高环境法律的执行和遵守是达到北美地区安全和清洁环境的基础。^①作为CECNA的签署者,加拿大承诺促进环境法律和法规的遵守,鼓励可持续发展和促进污染预防政策的实施。

三、环境法律实施的方式

以实施环境法律的主体和法的内容为标准,环境法律实施的方式可以分为三种、环境法律的遵守、环境法律的执行、环境法律的适用。

(一) 环境法律的遵守

“遵”有两个意思,一是循,沿着;二是依从,按照。^②“守”是个多义词,在这里是奉行的意思。法的遵守有广义和狭义两种。广义上的法的遵守,就是法的实施。狭义上的法的遵守,也叫守法,专指公民、单位和其他组织以及国家机关以法律为自己的行为准则,依照法律享有权利、履行义务的活动。在加拿大,通常将“遵守”解释为“服从法律的状态”。政府用来确保遵守的手段有书面或口头的交流、咨询、监督、检查、数据审查和执行。^③

环境守法是全面履行、实施保护环境法律规定,按照环境法律规定的要求去作为或不作为,实现法律规定要求的变化和结果。环境守法的意义表现在:

首先,当人们的行为符合环境保护的要求时,环境质量得以改善,公众健康水平得以提高。

其次,环境守法带来巨大的、长期的经济效益。环境守法通常在短期内花费很大代价,但是,无论对整个社会还是守法企业本身,都会带来巨大的、长期的经济效益。因环境守法而创造的优美环境会减少公众

① See Commission for Environmental Cooperation of North American. CEC Ministerial Statement: Tenth Regular Session of the CEC Council, 2003. Commission for Environmental Cooperation website, <http://www.cec.org/files/PDF/COUNCIL/Minstatmnt10.en>, 2011-1-24.

② 《辞海》,上海,上海辞书出版社,2010,第2571页。

③ See Joseph Castrilli, “Canadian Policy and Practice with Indicators of Effective Environmental Enforcement”, Annex 3 to Indicators of Effective Environmental Enforcement Proceedings of A North American Dialogue (CEC: 1999) Online, <http://www.cec.org/files/pdf/LAWPOLICY/indic-e.pdf>, 2012-1-2.

健康费用和医疗费用,还可减少社会为清除环境污染而长期支付的费用。如果通过环境守法能够回收有价值的材料或者提高生产效率,则工业企业还会实现直接的经济效益。

最后,环境守法对其他公民也是一种环境教育。在行为人对自己的行为选择守法还是违法状态时,通常会存在“坏苹果效应”——个人或者公司总是希望侥幸逃脱违反法律的制裁,并且因为他们不知道更好的方法而违反法律。如果公司违法者被允许抄捷径,并且持续非法地运行而不被惩处,那么他们的竞争者就会觉得为了竞争他们也需要抄捷径。当个人和公司看到其他人违反法律时,也可能试图违反法律。^①相反,如果许多人认为自觉遵守法律是一件正确的事情,将带来巨大的、长期的经济效益、社会效益,那么其他人也会效仿。

(二) 环境法律的执行

通常我们认为执法即法律执行,有广义和狭义两种理解。广义上的执法,是指国家行政机关、司法机关和法律授权、委托的组织及其公职人员依照法定职权和程序,贯彻实施法律的活动,它包括一切执行法律、适用法律的活动。狭义上的执法,是指国家行政机关、法律授权、委托的组织及其公职人员在行使行政管理权的过程中,依照法定职权和程序,贯彻实施法律的活动。^②加拿大学者通常将“执行”定义为“迫使违法者服从法律要求他们进行的行动”。执行行动包括对可疑的违法行为进行调查,强制实施正确的方法,迫使遵守法律的行政对策和追诉。^③一般来看,法律的执行是在社会控制下的所有负责任的努力,不管它是否由政府履行。^④这种执行就包括第三方比如公众、环保非政府组织对污染者行

① See West Coast Environmental, *No Response: A Survey of Environmental Law Enforcement and Compliance in BC*, West Coast Environmental Law, 2007, p. 8.

② 参见张文显主编:《法理学》,北京,高等教育出版社、北京大学出版社,1999,第295页。

③ See Joseph Castrilli, “Canadian Policy and Practice with Indicators of Effective Environmental Enforcement”, Annex 3 to Indicators of Effective Environmental Enforcement Proceedings of A North American Dialogue (CEC: 1999) Online, <http://www.cec.org/files/pdf/LAWPOLICY/indic-e.pdf>, 2012-1-22.

④ See J. Black, “Regulatory Conversations”, *Journal of Law & Society*, 2002 (29): 163; J. Black, “Enrolling Actors in Regulatory Systems: Examples from UK Financial Services Regulation”, *Public Law*, 2003: 63; C. Scott, “Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State”, in *The Politics of Regulation* eds. J. Jordana and D. Leri-faur, (Edward Elgar, 2004), p. 145.

为和政府不履行其环境保护职责时采取的行动。所以,在本书中主张加拿大环境法律执行的主体既包括政府也包括公众。环境执法对于环境法律实施的意义主要表现在:

首先,环境执法对于建立环境法及其实施机构的可信度至关重要。国家权力机关制定的环境法 80% 以上是通过国家行政机关的日常职务活动来贯彻执行的。如果执法不严,环境法就会被认为是“软法”,违法者就会无视法律的存在,通过污染和破坏环境以获取高额的经济效益,那么环境立法就会变成一纸空文。反之,如果环境法被严格执行,环境法的威信就会增强,而环境法的可信度越高,环境守法的可能性就越大。所以,加拿大学者认为环境执法是环境守法实质上的伙伴之一。当污染空气和水的行为发生时,有效的环境执法能阻止这些行为并提高环境质量。在意识到恰当的环境执法的重要性后,加拿大、美国和墨西哥在签订《北美自由贸易区环境合作协议》(NAAEC)时,宣布为提高守法水平和实现环境保护目标应该有效执行它们的环境法律。^①

其次,环境执法是实现环境管理职能最重要的手段。比如,政府通过环境行政监督检查、环境行政决定、环境行政许可、环境行政处罚、环境行政复议、环境行政调解等活动来实现其环境管理职能。举例来说,20 世纪 80 年代,加拿大不列颠哥伦比亚省造纸工业排放大量含有致命污染物的废水到清洁的河道和拥有三文鱼、其他鱼类和贝类的海洋环境中。持续地倾倒化学废物导致 1988—1989 年 1 200 平方公里的蟹和贝类丰收区域停产。政府采取了一系列制止污染物排放的措施。针对大温哥华地区六个造纸厂执行了集中的环境检查和调查计划。这个计划效果很明显:致命废弃物的排放立即终止,并且在持续的环境检查压力下,这些造纸厂更新设备、改进生产工艺以降低污染物的排放。1998 年污染物排放量比 1994 年降低了 94%,达到接近零排放的效果。^②

最后,一项连贯而有效的执法方案,有助于公平分配社会资源、维护社会秩序;有助于保证那些遵守环境法规定的企业受到公平的保护。

加拿大最早的环境执行政策是 1988 年加拿大环境执行和遵守政策,

① See R. A. Benocci, “Environmental Crime: Does Deterrence Work?” *Gazette* (2006) 68 (3). Available online: Royal Canadian Mounted Police, <http://www.gazette.rcmp.gc.ca/article-en.html?&-article-id=283>, 2011-01-24.

② See *The North American Working Group on Enforcement and Compliance Cooperation*, 2001, pp. 3-34.