



教育部人文社会科学重点研究基地

——武汉大学环境法研究所

# 可持续发展与 中国环境法治

——《中华人民共和国环境保护法》修改专题研究

*Sustainable Development  
and China's Environmental  
Legal System*

王树义 主编

84

 科学出版社  
[www.sciencep.com](http://www.sciencep.com)



教育部人文社会科学重点研究基地武汉大学环境法研究所

# 可持续发展与中国环境法治

——《中华人民共和国环境保护法》修改专题研究

王树义 主编

科学出版社

北京

## 内 容 简 介

现行《中华人民共和国环境保护法》的修改问题,是我国环境资源法学理论研究的热点问题之一。本书既从宏观角度,又从微观角度,既从理论层面,又从实践角度等多维视角,回顾和客观评价了环境保护法的历史价值及其当前实施中的突出问题,对修改我国《环境保护法》的基本问题、难点和重点进行了较为深入的研究,主要内容涉及环境保护法修改的原因、指导思想、基本原则、方法及具体的修改建议等,具有较高的学术价值。

本书作者都是多年从事环境与资源法学教学科研的教师和研究生,对这一问题作了长期深入的研究,本书集中体现了他们研究的阶段性成果,可供环境保护、资源管理相关领域的决策者、立法机关工作人员、行政执法人员及大专院校环境与资源保护法专业及相关资源管理专业等方面的师生和研究人员参考。

### 图书在版编目(CIP)数据

可持续发展与中国环境法治—《中华人民共和国环境保护法》修改专题研究/王树义主编 —北京:科学出版社,2005

ISBN 7-03-015471 1

I. 可… II. 王… 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 (2005) 第 044025 号

责任编辑:徐蕊 李俊峰/责任校对:张琪

责任印制:安春生/封面设计:耕者设计室

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>

双青印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2005年7月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2005年7月第一次印刷 印张: 21

印数: 1—2 500 字数: 402 000

定价: 35.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈环伟〉)

## 目 录

|                                               |               |
|-----------------------------------------------|---------------|
| 关于《中华人民共和国环境保护法》修改问题的几点思考·····                | 王树义 (1)       |
| 关于《环境保护法》的修改方向——中国需要作为国家基本法律的<br>《环境保护法》····· | 别 涛 (8)       |
| 关于修订《环境保护法》的若干思考·····                         | 李 挚 萍 (20)    |
| 关于修改我国《环境保护法》的若干思考·····                       | 曹明德 龙 钰 (34)  |
| 论《环境保护法》的修改·····                              | 汪 劲 (51)      |
| 浅析《环境保护法》修改的必要性·····                          | 蔡文灿 (58)      |
| 论科学发展观与《环境保护法》的修改与完善·····                     | 华敬忻 郭 院 (67)  |
| 试论我国环境保护弱法的补强·····                            | 张 怡 (78)      |
| 科学发展观与中国环境基本法的制度重构·····                       | 桑东莉 (88)      |
| 环境法的修改与历史转型·····                              | 周 珂 竺 效 (96)  |
| 环境基本法修改若干问题的思考·····                           | 窦玉珍 李雅萍 (109) |
| 环境保护基本法修改若干法律问题探讨·····                        | 韩利琳 剧宇红 (117) |
| 《环境保护法》基本制度的变革与创新·····                        | 李爱年 王彬辉 (125) |
| 修改我国《环境保护法》的几点意见·····                         | 李光禄 (137)     |
| 从环境基本法的功能谈我国《环境保护法》的修改·····                   | 颜士鹏 (143)     |
| 《中华人民共和国环境保护法》之历史功绩与历史局限性浅析·····              | 陈维春 (153)     |
| 《环境保护法》存在的若干立法漏洞分析·····                       | 梁剑琴 (161)     |
| 由《环境保护法》到《环境基本法》的初探·····                      | 谢贤林 (167)     |
| 以《环境政策法》取代《环境保护法》之设想·····                     | 周玉华 孙 艳 (180) |
| 以人为本对修改《环境保护法》的内在要求·····                      | 赵 俊 (193)     |
| 环境法典总则编制定之研究——对《环境保护法》修改的一点设想<br>·····        | 吴 宇 (199)     |
| 我国《环境保护法》的立法目的及其修改意见·····                     | 夏少敏 张云杰 (208) |
| 预防原则与《环境法》的修改·····                            | 吴志良 (218)     |
| 公众参与环境保护的专章立法——我国环境基本法修改的一点建议<br>·····        | 徐丽媛 (224)     |
| 环境法中的利益衡量初探·····                              | 周 卫 (230)     |
| 对《中华人民共和国环境保护法》的两条修改意见及理论分析··                 | 王建新 (240)     |
| 论环境诉权实现的法律保障——对完善《环境保护法》第6条的思考<br>·····       | 张式军 卢 磊 (246) |

---

|                                   |              |
|-----------------------------------|--------------|
| 《中华人民共和国环境保护法》修改建议·····           | 刘国涛 (260)    |
| 台湾“环境基本法”框架分析及其启示·····            | 唐忠辉 (274)    |
| 论《俄罗斯联邦环境保护法》对我国《环境保护法》修改的启示····· | 张炳淳 (281)    |
| 《上海市环境保护条例》修改的理论背景分析与基本思路·····    | 张梓太 张璐 (293) |
| 矿藏是环境吗?——对修改《环境保护法》的一点管见·····     | 王宗廷 (308)    |
| 山区环境应列入环境法保护对象·····               | 李明华 (314)    |
| 附录1 国家环境立法分类一览表·····              | (326)        |
| 附录2 现行环境保护法律名称一览表·····            | (327)        |
| 附录3 中国环境保护法律体系纵向结构图·····          | (328)        |
| 附录4 中国环境保护法律体系横向结构图·····          | (329)        |

# 关于《中华人民共和国环境保护法》 修改问题的几点思考<sup>\*</sup>

王树义

(武汉大学环境法研究所)

**摘要:** 现行《中华人民共和国环境保护法》的修改问题,是我国近两年的热门话题之一。虽然目前国家并未将其正式列入立法规划,但各种形式的讨论和研究却在不同层面紧张地进行。本文从宏观的角度提出了有关该法修改应当认真思考的几个基本问题,必须重点研究的几个主要问题和需要专题讨论的几个具体问题。

**关键词:** 环境保护;法律;修改

**中图分类号:** D922.604

**文献标识码:** A

## 1 问题的提出

近十几年来,随着可持续发展战略的实施、社会主义市场经济体制的逐步建立与完善、政府职能的转变、科学发展观和新的环境保护理念的提出,中国社会发生了巨大的变迁。这些变迁迫使我们不得不重新审视关于环境保护的思想、原则、手段和方法,重新考察现行的环境法律制度并进行相应的变革。21世纪初,中国的成功“入世”进一步促动了人们关于创制新的环境法律制度的思考,从而直接引发了有关修改《中华人民共和国环境保护法》的讨论。

现行的《中华人民共和国环境保护法》是20世纪80年代末制定的。那时的中国社会刚刚步入社会经济转型的萌动时期。在这种背景下制定的所有法律,都必然地会打上计划经济的烙印,环境保护法同样如此。那么,在发生了巨大社会变迁的今天,这些法律显然已经不能适合新时期社会经济发展的需要,必然会产生相应的废、改、立问题。

---

\* 本文为王树义教授于2004年5月在昆明举行的“关于修改《中华人民共和国环境保护法》”全国专题学术研讨会开幕式上的发言。

关于《中华人民共和国环境保护法》的修改问题,其实早在 20 世纪 90 年代中期就提出来过,但未正式纳入国家的立法规划,也未组织专家学者作系统研究,仅仅一提而过。直到 2003 年 3 月,伴随着新一届全国人大环境与资源保护委员会的成立,修改问题再次被提了出来。

目前,在《中华人民共和国环境保护法》的修改问题上,主要有这样几种认识:一是主张废止这部法律,其基本理由是,时至今日,我国环境保护方面的单行法律、法规已经趋于完善。作为环保综合性法律的《中华人民共和国环境保护法》已无存在之必要,实显“多余”。另外,该法是我国环境法制建设“过渡时期”的产物,现它已完成了过渡时期的历史使命,故当“引退”。二是力主保留该法,但认为必须立即着手修改。其主要理由为,《中华人民共和国环境保护法》是我国环境保护领域里的基本法律。作为一部基本法律,它的主要任务在于宣示国家环境保护的基本政策,规定环境保护方面的法律原则、管理体制,提出环境保护的基本要求,为环境保护单行法律、法规的制定提供具体的法律依据等。其功能或作用是特定的,其地位也是任何其他单行法律、法规不能取代的。因此,该法根本不存在保留还是废止的问题,而是必须保留。不过,该法毕竟是在 15 年前制定的,确实已经不能很好地适合当前我国环境保护事业发展的需要,故应作适时修改。三是认为应当保留该部法律,亦须作修改,但从目前的情况来看,修改的时机和条件尚未成熟,不如暂且维持现状,待条件成熟后再作安排。急于修改,弄不好会加速这部法律的“死亡”,正所谓“欲速则不达”。

尽管人们目前对修改这部法律的认识不尽一致,但对修改一事本身的关切程度却是一样的。

## 2 应当认真思考的几个基本问题

任何一部法律的修改,首先必须解决对修改的基本认识问题。认识不统一,理论准备不足,则难以达到修改的预期目的。如前所述,目前关于《中华人民共和国环境保护法》的修改问题,无论在我国的政府部门之间,还是在学者们之间,见仁见智,意见尚不统一。鉴于此,笔者以为,当务之急是认真思考以下几个具有共性的基本问题,以找到对话的共同基础。

### 2.1 究竟应该废止还是保留现行的《中华人民共和国环境保护法》

这是问题的焦点或核心,也是讨论该法修改问题的基本前提或出发点。只有首先解决这个问题,达成基本的共识,才有利于问题的进一步深入。讨论这个问题,应当主要从理论上分析,要充分阐明理由,明确回答“为什么”的问题。废止,为什么废止?废止以后还立不立?保留,缘何保留?以何种形式保留?除

去二者之外,还有无其他办法可循?

## 2.2 在假设继续保留现行《中华人民共和国环境保护法》的前提下,需不需要对其进行修改

修改,为什么修改?修改的理由何在?不修改,为什么不修改?不修改的理在何方?而要对这个问题作出科学回答,势必首先应当对该法的实施情况作一客观的评价,然后,依据评价结果,充分说明为什么应当修改或为什么不修改。

## 2.3 在假定继续保留现行《中华人民共和国环境保护法》,并确定须对其进行修改的前提下,应当采取什么样的方式进行修改

法律修改的任务在于对现行法的内容加以修缮改动,以使法臻于立法主体预期达到的状况<sup>①</sup>。欲达成这一目的,修改的方式问题就不得不考虑。全面修改,抑或部分或局部修改?通俗地讲,是大修改,还是小修改,应当有一个基本的定位。当然,这也取决于对现行法实施情况的基本评价。

以上三个方面的问题是相互联系、层层递进、密切相关的,它们实际上是一个问题的三个方面。这三个问题是我们讨论现行《中华人民共和国环境保护法》修改的前提性问题。只有首先把这些问题弄清楚,才能进一步讨论其具体修改的问题。

## 3 必须重点研究的几个主要问题

法律的修改是一项严肃的、复杂的工作。要达到法律修改的预期目的,除了做好充分的理论上的准备之外,还必须重点研究以下几个方面的问题。

### 3.1 对现行《中华人民共和国环境保护法》在我国现实社会生活中的实施效果作一客观的评价

这是一项重要的基础性研究工作。其研究结果将直接影响到对该法的修改。因为,对欲修改的法律没有一个基本评价,就不可能说清楚为什么要修改或为什么不修改的问题。即便试作说明,也无令人信服的根据。

对现行法律的评价,必须坚持两点论,既肯定其历史作用,又指出其存在的问题。作用是主要的,不然怎么会适用了15年呢。问题也是有的,否则就没有修改一说。只有对现行法律的实施情况作出客观的评价,修改工作才会有放矢。

<sup>①</sup> 周旺生:《立法学》,法律出版社,2000年,第651页。



### 3.2 明确修改的指导思想和修改原则

这是关系修改工作成败的大问题。法律修改的指导思想是法律修改活动的理论依据,而修改原则是法律修改活动据以进行的准绳。前者为修改活动指明方向,后者为修改活动确立准则。任何一部法律的修改都是遵循一定的指导思想和原则进行的,否则,法律的修改活动不可能顺利地进行。因此,具体到《中华人民共和国环境保护法》的修改,也必须首先明确其修改的指导思想和修改原则,这样才能保证修改的科学性,收到事半功倍的效果。

### 3.3 研究选择修改的模式

所谓模式,本指某种事物的标准形式或使人可以照着做的标准式样。修改模式,在这里是指修改方案。先选定或确定方案,然后再根据所定方案进行修改活动。一部法律的修改,人们往往可能提出各种不同的方案,这是非常正常的,是与提出者本身对该部法律修改的主观认识分不开的。认识不一样,所主张的方案或模式就会有差异。那么,究竟采用哪种方案或选用哪种模式更为合适,这就需要研究。

目前关于《中华人民共和国环境保护法》的修改,大体上有以下几种方案:

#### 3.3.1 按“法典”模式进行修改

这种方案实际上是主张进行环境保护法典编纂,即通过对包括《中华人民共和国环境保护法》在内的所有环境法律、法规加以研究审查、修改或补充,从而形成一个《中华人民共和国环境保护法典》,以取代现行的《中华人民共和国环境保护法》。

#### 3.3.2 按“基本法”模式进行修改

即主张将现行的《中华人民共和国环境保护法》按环境保护领域中的“基本法”进行定位,然后根据“基本法”的作用、功能和要求进行修改。其名称可定为《中华人民共和国环境政策法》。该主张的另一层意思是说现行的《中华人民共和国环境保护法》目前并不是一部环境保护的“基本法”,或者说还算不上一部“基本法”,不能起到“基本法”的作用,而应当将其修改成为一部环境保护的“基本法”。

#### 3.3.3 按“综合法”模式进行修改

即根据环境保护法与自然资源法相融合的观点,也即所谓“大环境法”的观

点,将现行《中华人民共和国环境保护法》修改成为环境保护和自然资源的利用、保护方面的一部统一的综合性的法律。建议认为,现行的《中华人民共和国环境保护法》仅仅只能算是环境污染防治方面的一部牵头法律,但就这部法律应有的地位而言,它应当是环境保护方面的一部综合性法律。

### 3.3.4 按“污染防治基本法”的模式进行修改

即主张将现行的《中华人民共和国环境保护法》明确修改成为一部环境污染防治方面的基本法律,以统领现有的污染防治方面的法律和法规。同时,另行制定一部自然资源利用和保护方面的基本法律,以统领现有的自然资源利用和保护方面的法律、法规。这实质上是“小环境法”观点的具体反映。

### 3.3.5 按现行法模式进行修改

即在现行《中华人民共和国环境保护法》现有整体框架的基础上进行修改或完善,该修改的修改,该补充的补充。在模式或方案上暂时不作大的变动,待将来条件更成熟以后,再作安排。

以上人们主张的诸种方案或模式,均不无道理。然而,我们却只能择一而行,这就需要研究。通过研究,进行选择,这种选择才是科学的。

## 3.4 确定修改的重点

没有重点,就没有成功。重点问题的解决,往往是成功的标志。当然,这个问题与修改模式的选择是密切相关的。二者相互联系,互相影响。修改模式的选择,有助于修改重点的确定,而修改重点的确定,反过来也会影响修改模式的选择。

确定修改重点,一般来说应当注意三个方面的问题:一是立法者修改该法律的基本意图;二是修改重点确定的理论依据;三是修改重点的现实可行性。把握好这三个方面,就能有根据地确定修改重点。

## 4 需要专题讨论的几个具体问题

这里指的是关系到该法修改全局的一些具体问题,而不是一个个具体的环境法律制度或一个个法律条文的修改问题。之所以强调专题讨论,一是它们关系到整部法律的修改,二则意在深入研究。这些问题包括如下几个方面:

### 4.1 转型时期我国社会经济的发展

我国现正处在社会经济的转型时期,正在经历着一场巨大的变革。新的社会

经济形态的产生,必然会对环境法制产生一定的影响,对环境法律制度的设计提出新的要求。因为,随着现代社会文明形式由工业文明向生态文明的转变,现代经济形态由物质经济向知识经济的转变,现代经济发展道路由非持续发展向可持续发展的转变<sup>①</sup>,新的社会经济秩序的建立必然地会要求与之相适应的法律制度的存在。而要制定与之相适应的法律制度,就必须研究新的社会经济发展的状况,了解它们的制度需求,这样才能把握新的法律制度的演进方向。

## 4.2 全球环境保护理念的变化和发展

1992年联合国环境与发展大会的召开,使可持续发展理论在世界范围内得到了广泛的传播,并逐渐被绝大多数国家所接受。十多年来,在可持续发展理论的引导和推动下,全球环境保护的理念在不断地发展、变化,发展循环经济、建立循环型社会、保护生态安全、构筑绿色壁垒等,都是这种发展和变化的具体体现。它们代表了一个新的时代对全球环境保护的要求,并迫使各国接受这一要求。否则,拒绝者就会在国际社会交往中和国际市场上受到种种的限制。面对这一形势,我们只有一个选择,那就是跟上世界的步伐。而要做到这一点,就必须研究当前全球环境保护理念的变化和发展,预测其进一步发展、变化的趋势,并在环境保护法的修改中作出积极的反映。

## 4.3 我国环境问题的变化和发展

自20世纪60年代以来,我国的环境问题在不同的历史时期都在发生不同的变化,并且每个时期具有每个时期的特点。以现时为例,当前我国环境问题的特点是:环境污染的结构有所变化,工业污染所占比重下降,农业和生活污染比重上升;环境污染从总体上看虽然得到了控制转化,但污染的形势依然严峻,超出了现有的环境容量;生态环境破坏的趋势尚未得到控制,部分地区仍然有所发展<sup>②</sup>。这就是目前我国环境问题的新变化,情况严重,特点突出。针对这一新的变化和特点,无论是环境保护政策,还是环境保护立法,无疑都要随之发生变化,作出相应的调整,方能适合变化后的情况和特点的需要。环境保护法的修改自然是第一要务。

## 4.4 国外环境立法的变化和发展

由环境问题的共性所决定,世界各国为解决环境问题所采取的措施,具有一

<sup>①</sup> 刘传江:《经济可持续发展的制度创新》,中国环境科学出版社,2002年,第1页。

<sup>②</sup> 引自国家环保总局副局长王玉庆教授2003年6月10日在武汉大学所作的学术报告——《当代环境问题与环境法制》。

定的趋同性。并且这种趋同性随着时间的推移越来越明显,越来越突出。环境立法方面亦是如此。这是因为,人类基于现代科学技术而产生的对环境问题的认识,总体上来说是一致的。因而,各国在解决环境问题的方法上就不可避免地会产生一些共性。从环境立法的角度来看,环境影响评价制度、污染物排放许可证制度、排污收费制度等环境法律制度在各国环境立法中的确立,就充分地说明了这些共性存在的必然性。

显然,这些共性的存在对全球的环境保护来说是大有裨益的。因为它为各国相互借鉴先进的理念、科学的管理手段或管理措施提供了可能,也为先进的环境法律制度在各国的传播和确立提供了可能。

众所周知,我国现有的许多环境法律制度,如前面提到的环境影响评价制度、污染物排放许可证制度,以及一些环境法律原则和环境法律用语,几乎都是从国外借鉴、吸收或移植过来的。在中国环境法的发展历程中,离不开对国外环境法的吸收或借鉴。而吸收或借鉴又是建立在对国外环境立法发展和变化了解的基础之上的。因此,我们必须随时了解、掌握和研究国外环境立法的新变化和新发展。“他人之法可为吾人所用,吾人之规可为他人所取”,古今中外,皆如此。

**收稿日期:** 2004-04-28

**作者简介:** 王树义,武汉大学环境法研究所所长,法学博士,教授,博士生导师。

# 关于《环境保护法》的修改方向\*

## ——中国需要作为国家基本法律的《环境保护法》

别 涛

(国家环境保护总局政策法规司)

**摘要：**国家法律分为“基本法律”和其他一般法律。环境保护涉及的社会关系具有全局性、长远性、普遍性和根本性，应由全国人民代表大会通过国家基本法律予以调整和规范。新的发展观明确要求“建立促进可持续发展的机制”，为新时期的环境立法工作提出了新的重大课题。国家应当通过专门立法，为此提供强有力的环境基本法的保障。

我国的环境法律体系框架已经初步形成。它以《环境保护法》为基础，以各单项环境法律为主体，并以环境法规、规章、标准和国际条约为重要组成部分。环境法律体系对环境保护事业的发展起到了重要作用，但仍需进一步完善。由于我国主要实行各单项法律以单个环境要素为其调整对象的立法模式，随着各单项法律的先后制定或者修订，必然在各单项法律之间导致彼此不协调，特别是与之相伴的某些主要管理制度和措施的规定，在不同的单项法律之间存在不协调。这在客观上要求国家结合新的形势和任务，制定一部更高阶位的基本法律，用以宣示国家环境政策，并有效整合各单项环境法律存在的问题。因此，在各单项环境法律逐步到位的基础上，制定名副其实的环境基本法律，不仅是贯彻新的发展观和落实环境保护基本国策的需要，而且是确保实现全面建设小康社会中的环境目标的需要，同时也是我国环境法律体系进一步发展的内在要求。

环境保护基本法律的出现，表明环境保护立法经历了从单个到整体的发展过程。它要求国家从对单个环境要素的法律保护，发展到将环境作为一个整体加以保护。这是法律体系发展的基本规律和趋势。国内民法典和合同法等领域的立法，也出现了从个体调整到整体调整、从单项法律到基本法律的立法实例。国外许多国家的环境保护实践和环境法律发展的历程，也反复印证了这个基本规律和

---

\* 本文系首次公开发表。文中观点纯属作者个人看法，并不代表任何机关或者组织的意见。

趋势。

中国环境立法在 1979 年起步之初,就有制定环境保护基本法律的设想。25 年来的环境立法实践,为环境保护基本法律的制定奠定了基础。目前,按照《环境保护法(试行)》制定之初的设想,修改《环境保护法》,将其上升为国家基本法律并由全国人民代表大会审议通过的时机已经成熟。

作为国家基本法律的《环境保护法》,应当主要规定以下基本事项:国家环境保护的目标、原则和基本政策,环境保护的基本制度和体制,环境保护事务与其他经济社会发展事务的协调机制,政府、企业和公众等不同主体的基本环境权利和义务,特别是各级政府的环境责任以及相应的监督考核机制,环境管理的基本权能和执法手段,基本法与其他环境保护单项法律的关系以及其他基本事项。

**关键词:** 环境保护; 修改; 基本法律

**中图分类号:** D922.604

**文献标识码:** A

## 1 我国环境立法现状分析

### 1.1 中国环境立法的历史回顾

从历史上看,中国是世界上最早制定环境法规的少数国家之一,如《韩非子》记载:“殷之法,刑弃灰于道者,断其指。”这表明公元前 16 世纪的殷商时期,就有关于严格处罚随意倾倒垃圾和固体废物的环境法律规定。但是,中国现代意义上的环境立法,是从 20 世纪 70 年代开始的,迄今经历了四个发展阶段。

#### 1.1.1 萌芽阶段(70 年代初)

1972 年 6 月,处于“文革”封闭中的中国,派出大型政府代表团参加了联合国人类环境会议。受该次会议影响,国务院于 1973 年 8 月召开了第一次全国环境保护会议,制定了《关于保护和改善环境的若干规定》,并于会后发布执行。这是我国第一个综合性的环境保护法规。该文件规定了环境保护的 32 字方针,即“全面规划,合理布局,综合利用,化害为利,依靠群众,大家动手,保护环境,造福人民”,同时,还对发展生产和环境保护的“统筹兼顾、全面安排”的原则、“三同时”制度等内容做了规定。从一定意义上说,这个规定标志着现代意义的环境立法在我国开始萌芽。

1978 年修订的宪法规定:“国家保护环境和自然资源,防治污染和其他公

害。”全国人民代表大会首次将环境保护纳入国家根本大法，这不仅奠定了环境保护的宪法基础，同时还确定了我国环境保护的两大基本领域，即自然资源保护和污染防治。1982年修订的宪法对环境保护的内容作了更充实的规定。

#### 1.1.2 起步阶段（70年代末）

1979年9月13日，五届全国人大常委会通过了《环境保护法（试行）》。据时任城乡建设环境保护部部长的李超伯代表国务院向全国人大常委会于1979年9月11日所作的《关于〈中华人民共和国环境保护法（试行草案）〉的说明》的报告中指出，制定该法的设想是：“将‘环境保护法’作为环境保护领域的基本法，主要是规定国家在环境保护方面的基本方针和基本政策，而一些具体的规定，则将在大气保护法、水质保护法等具体法规和实施细则中去解决。”该法的通过，不仅标志着我国当代环境立法的起步，而且极大地推动了环境保护领域有关单项立法的进程。

#### 1.1.3 快速发展阶段（80年代）

《环境保护法（试行）》颁布之后，全国人大常委会相继制定了《海洋环境保护法》（1982年）、《水污染防治法》（1984年）、《大气污染防治法》（1987年），以及《森林法》（1984年）、《草原法》（1985年）、《渔业法》（1986年）、《矿产资源法》（1986年）、《土地管理法》（1986年）、《水法》（1988年）、《野生动物保护法》（1988年）。1989年12月，七届全国人大常委会对《环境保护法（试行）》进行了修订，通过了《环境保护法》。

#### 1.1.4 体系初步形成阶段（90年代以来）

进入90年代，特别是1992年联合国环境与发展大会的召开和可持续发展原则的提出，极大地推动了中国环境立法的新发展。在此期间，全国人大常委会相继制定了《固体废物污染环境防治法》（1995年）、《环境噪声污染防治法》（1996年）、《水土保持法》（1991年）、《煤炭法》（1996年）、《节约能源法》（1997年）、《海域使用管理法》（2001年）、《防沙治沙法》（2001年）、《清洁生产促进法》（2002年）、《环境影响评价法》（2002年）、《放射性污染防治法》（2003年）；并先后修改了《大气污染防治法》（1995年、2000年两次修订）、《水污染防治法》（1996年修订）、《海洋环境保护法》（1999年修订）、《矿产资源法》（1996年修订）、《森林法》（1998年修订）、《土地管理法》（1998年修订）、《渔业法》（2000年修订）、《草原法》（2002年修订）、《水法》（2002年修订）等。国务院和国务院有关部门也分别制定了大量环境保护行政法规、部门规章和

标准。至此，中国环境法律体系框架初步形成。

## 1.2 中国环境立法的主要成就和法律体系的基本构成

迄今为止，我国已经制定了环境保护法律 28 项（其中，环境基本法 1 项、污染控制法 6 项、自然资源保护法 14 项、相关法律 7 项）；环境保护行政法规 50 项；环境保护部门规章和规范性文件 170 件；军队环保法规和规章 10 余件；国家环境标准 546 项；批准和签署多边国际环境条约 48 项（分别参见附录 1：国家环境立法分类一览表和附录 2：现行环境保护法律名称一览表）。

就结构而论，中国环境法律体系可从纵、横两个方向分析。

### 1.2.1 在纵向结构上

亦即按照法律渊源即法律文件的表现形式划分，中国环境法律体系可分为如下八个层次（参见附录 3：中国环境保护法律体系纵向结构图）：

第一，宪法中的环境保护条款；

第二，环境保护法律（包括基本法和单项法）；

第三，环境保护行政法规；

第四，环境保护部门规章；

第五，地方性环境保护法规和地方政府规章；

第六，环境标准，特别是作为技术法规的强制性标准，也是我国环境法律体系的重要组成部分；

第七，其他法律（如刑法、民法通则以及有关经济法律）中的环境保护条款；

第八，国际环境条约。

### 1.2.2 在横向结构上

亦即按照调整对象划分，中国环境法律体系可分为如下六个领域（参见附录 4：中国环境保护法律体系横向结构图）：

第一，污染要素类的立法，如《大气污染防治法》、《水污染防治法》；

第二，资源要素类的立法，如《野生动物保护法》、《森林法》；

第三，生态要素类的立法，如《水土保持法》、《防沙治沙法》；

第四，民用核安全类的立法，如《民用核设施安全监督管理条例》、《核电厂核事故应急管理条例》；

第五，环境管理措施类的立法，如《环境影响评价法》、《排污费征收使用管理条例》；



第六,国际环境合作类的立法,如《巴塞尔公约》、《生物多样性公约》。

正是由于具有独特的调整对象和调整方法,我国的环境保护法律不仅已成为一个独立的法律部门,而且是我国社会主义法律体系中立法最为活跃、发展最为迅速的领域之一。

## 2 我国环境法律体系存在的问题和发展方向

### 2.1 中国环境法律体系存在的主要问题

第一,就制定背景而言,部分环境法律,特别是1979年开始制定《环境保护法(试行)》以来,我国经济体制改革取得了重大进展,所有制结构、政府职能、政府与企业的关系以及“入世”后的形势,都已发生重大变化。原有的法律规定,特别是某些基本的环境管理制度,已经表现出明显的不适应。

第二,就调整对象而言,现行环境法律体系中,除《环境保护法》外,各单项法律大多是以大气、水等单个污染要素或者森林、土壤等单个资源要素为其调整对象,但很大程度上忽视了各环境要素之间的关联性,人为地割裂了环境的整体性。

第三,就单项法与《环境保护法》的关系而言,现行各单项环境法律规定的主要环境管理制度和措施,大多是对《环境保护法》有关规定的简单重复。而且,某些主要环境制度和措施的规定,在不同的单项法律之间,还存在比较明显的不一致。

第四,就目前环境法律体系的结构而言,在我国环境法律体系中还缺少一部高位阶的基本法律,用以宣示国家环境政策,并有效整合各单项环境法律。

### 2.2 我国环境法律体系的发展方向

根据我国环境立法的现状和我国环境保护的实际需要,我国环境立法的发展,必须遵循“一个方向,两个重点”。

“一个方向”是指坚持现有环境法律体系,通过立足我国具体国情与借鉴国外成功经验相结合,通过制定新法和修订现有法律的结合,进一步完善以《环境保护法》为核心的环境法律体系。

“两个重点”是指在不断完善我国环境法律体系的过程中,在立法计划和立法内容两个方面,要始终把握重点方面:

——在立法的项目方面,要突出重点。如在近期,总量控制、机动车污染防治、污染源限期治理等领域的立法,应成为重中之重;同时应将促进循环经济、自然生态保护、化学品环境管理、生物安全、跨界环境纠纷处理、环境损害赔偿