

主 编 王灿发
副主编 于文轩



法学理念·实践·创新丛书

北京市地方 环境法治研究

法学理念·实践·创新丛书

北京市地方环境 法治研究

主 编 王灿发

副主编 于文轩

撰稿人（以姓氏拼音为序）

胡 静 王灿发 王 蓉

杨素娟 杨 源 于文轩

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

北京市地方环境法治研究/王灿发主编.

北京: 中国人民大学出版社, 2009

(法学理念·实践·创新丛书)

ISBN 978-7-300-10989-3

I. 北…

II. 王…

III. 环境保护法—研究—北京市

IV. D927.102.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 119957 号

法学理念·实践·创新丛书

北京市地方环境法治研究

主 编 王灿发

副主编 于文轩

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)

010-62511398 (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 北京山润国际印务有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2009 年 8 月第 1 版

印 张 18.25

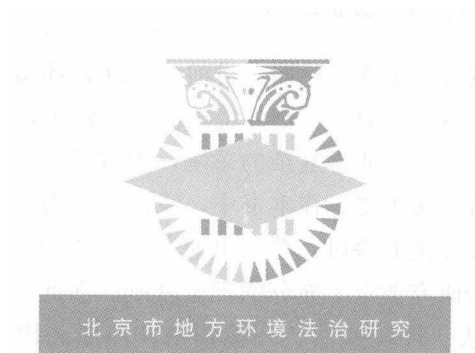
印 次 2009 年 8 月第 1 次印刷

字 数 265 000

定 价 45.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



序

在贯彻科学发展观和“依法治国，建设社会主义法治国家”重要方略的背景下，逐步推进环境法治建设成为依法治国的重要内容。在诸多重大战略决策中，有关环境法治建设的内容得到充分体现，由此为环境法治的实现提供了重要的政策依据。比如，《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》专设一篇，对发展循环经济、保护修复自然生态、加大环境保护力度、强化资源管理、合理利用海洋和气候资源等方面作出了具体安排。然而，政策依据并不能理所当然地成为一国实现环境法治的充分条件，因为环境法治的实现尚需在社会、经济的各个层面通过相应的机制、制度和措施进行贯彻和实施。在这其中，地方环境法治的完善程度对于我国实现环境法治，进而对于建设法治国家、实现依法治国，具有不可替代的基础性甚至是决定性的作用。

北京市作为我国的首善之区，其环境法治状况尤其值得关注，因为它不仅在很大程度上代表着我国环境法治的现状，具有相当程度的代表性，而且其经验和教训也可为我国其他地区实现环境法治提供重要的借



鉴，具有相当程度的示范性。然而，目前关于地方环境法治的研究在我国并未受到应有的重视，对于首都环境法治的研究亦如此。

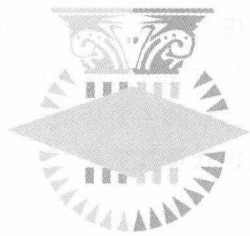
地方环境法治是一个非常复杂的系统，内容千头万绪。为此，确定适当的研究路径就尤为重要。在本书中，我们基于对法治、环境法治和环境法治思维一般理论的探讨，总结出地方环境法治的一般规律，从而为北京市环境法治研究奠定了充分的理论基础。在此基础上，我们从历史沿革、环境立法、环境执法、环境司法、环境法律监督、环境守法（特别是环境保护公众参与）等角度，对北京市环境法治的现状及其完善进行了全方位的系统分析，并结合具体实例进行研究，以尽可能全面、立体地反映北京市环境法治状况，并提出具有可操作性的完善建议。

在本书撰写过程中，我们对上海市和深圳市的环境法治状况以及广西壮族自治区的环境法律实施状况进行了深入的实地调查和研究，并与北京市环境保护局密切合作，参与了北京市一些环境执法和司法案件的处理，帮助北京市环境保护局起草了《北京市排污费征收使用管理条例实施办法（草案）》。在这过程中，我们获得了宝贵的第一手材料。

本书作为北京市哲学社会科学重点规划课题“北京市地方环境法治研究”的成果，在研究的过程中得到北京市哲学社会科学规划办公室和中国政法大学科研处的大力支持。马骧聪教授、孙佑海教授、汪劲教授、李艳芳教授也对本研究提出了宝贵的意见和建议。在本书即将付梓之际，向他们表示衷心的感谢！由于作者水平和时间有限，书中难免存在疏漏之处，敬请读者批评指正。

王灿发

2009年6月16日于北京



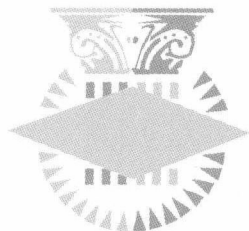
北京市地方环境法治研究

目 录

第一章	法治与环境法治	1
	一、法治与环境法治之内涵	1
	二、环境法治之要素	3
	三、环境法治之方法	7
第二章	环境法治思维	22
	一、环境法治思维之价值	22
	二、环境法治思维之阻碍	26
	三、环境法治思维之建立	34
第三章	地方环境法治及其完善	45
	一、地方环境法治之意义	45
	二、我国地方环境立法之发展	48
	三、我国地方环境立法之现存问题	62
	四、我国地方环境立法之完善策略	64

第四章	北京市环境法治历史沿革	68
	一、北京市环境法治建设的发展进程	68
	二、北京市目前面临的主要环境问题	73
第五章	北京市环境立法现状及其完善	77
	一、北京市环境立法现状	77
	二、北京市环境立法存在的问题	88
	三、北京市环境立法健全和完善对策	93
第六章	北京市环境执法现状及其完善	107
	一、我国环境执法现状及其存在的问题	107
	二、北京市环境执法工作存在的问题	110
	三、北京市环境执法完善对策	115
第七章	北京市环境司法现状及其完善	127
	一、北京市环境民事诉讼存在的问题	128
	二、北京市环境民事纠纷行政处理存在的问题	136
	三、北京市环境司法完善对策	139
第八章	北京市环境法律监督现状及其完善	146
	一、北京市环境行政复议存在的问题	146
	二、北京市环境行政诉讼存在的问题	150
	三、北京市环境法律监督机制完善对策	157
第九章	北京市环境保护公众参与现状及其完善	163
	一、北京市公众环境意识现状	164
	二、北京市公众参与环境保护存在的问题	166
	三、北京市环境保护公众参与机制完善对策	174
第十章	结论	181
	一、法治与环境法治	181
	二、环境法治思维	182
	三、地方环境法治及其完善	182
	四、北京市环境法治历史沿革	183
	五、北京市环境立法现状及其完善	183
	六、北京市环境执法现状及其完善	184

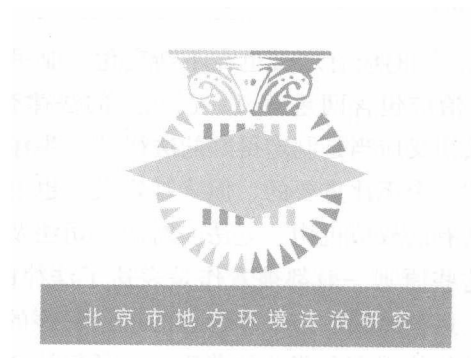
	七、北京市环境司法现状及其完善	185
	八、北京市环境法律监督现状及其完善	186
	九、北京市环境保护公众参与现状及其完善	186
附录一	相关研究成果	189
	论地方政府将国家排污费征收使用管理	
	规定具体化的原则和方法	191
	上海市和深圳市环境法治调研报告	200
	广西壮族自治区环境法律实施状况调研报告	206
附录二	北京市重要环境保护法规	215
	北京历史文化名城保护条例	217
	北京市实施《中华人民共和国水污染防治法》办法	222
	北京市实施《中华人民共和国大气污染防治法》办法	231
	北京市森林资源保护管理条例	237
	北京市城市河湖保护管理条例	244
	北京市水利工程保护管理条例	253
	北京市城市绿化条例	258
	北京市实施《中华人民共和国水土保持法》办法	264
	北京市基本农田保护条例	270
	参考文献	274
	后记	279



北京市地方环境法治研究

图表目录

表 1	2005 年北京市区空气主要污染物年均浓度值	74
图 1	2005 年北京市五大水系达标河段长度百分比	74
表 2	北京市现行环境保护法规	78
表 3	北京市现行主要环境保护规章	79
表 4	1998 年—2004 年北京市各类环境污染投诉数量	137
图 2	1998 年—2004 年北京市环境污染投诉总量	138
图 3	1998 年—2004 年北京市各类环境污染投诉比例	138
表 5	北京市公众环境意识综合评价	165



第一章 法治与环境法治

1999年，我国将“依法治国，建设社会主义法治国家”郑重写入《宪法》。按照依法治国的重大方略，社会主义建设事业的各个方面均要纳入法治轨道。就环境保护事业和环境法治建设而言，推动法治建设就是要将环境保护工作纳入制度化、法治化轨道，即实行环境法治。本章对环境法治的内涵和构成要素进行考察，并着重探讨实现环境法治的方法，以为进一步研究奠定基础。

一、法治与环境法治之内涵

“法治”作为一个具有价值意义的概念，是人类追求的一种理想的社会秩序和状态。但是，对于何为“法治”，一直以来从语词表达到内涵诠释都众说纷纭。“法治”在英文表达中就有“Rule of law”、“Rule according law”、“Government by law”、“Government through law”等，而每一种表达的侧重点又差异甚大，但都是法治的应有之义。随着

时代的发展,“法治”的应有之义也在不断变化。亚里士多德在《政治学》中指出:“法治应包含两重意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应当是制定得好的法律。”《牛津法律大辞典》的解释是,法治是“一个无比重要的、但未被定义、也不是随便就能定义的概念,它意指所有的权威机构、立法、行政、司法及其他机构都要服从于某些原则。这些原则一般都被看作是表达了法律的各种特性,如:正义的基本原则、道德原则、公平和合理的诉讼程序的概念,它含有对个人的至高无上的价值观念和尊严的尊重。在任何法律制度中,法治的内容是:对立法权的限制;反对滥用行政权力的措施;获得法律的忠告、帮助和保护的平等的机会;对个人和团体各种权利和自由的正当保护;以及在法律面前人人平等。”而1959年印度新德里国际法学家会议通过的《德里宣言》则概括了四项法治原则,即:立法机关创建和维持与保持人类尊严的各种条件;防范行政权力的滥用,确保有效地维护法律秩序,保障人们具有充分的社会和经济生活条件;建立正当的刑事程序,充分保障被告的辩护权、受公开审判权等;确保司法独立和律师自由。在我国,一般认为法治是指“统治阶级以法对国家权力的限制和制约,以有效地制约和合理运用公共权力,使已经制定的法律获得普遍的服从”^①。如今,西方民主主义者认为“有限权力”、“宪政”和“民主权利”为法治的内涵。就我国而言,“法治”的内涵也在变化着:从“刑无等级”^②、“刑过不避大臣,赏善不遗匹夫”^③,以及主张“以法治国”以维护封建统治的法治观到20世纪80年代提出的“建设法制”,再到“建设社会主义法治国家”,倡导用法律来组织社会生活的结构和运行。

我们认为,所谓“环境法治”,是指一国环境法律制度及其运行的有机统一,即将环境保护活动纳入法治轨道,是法治理念在环境法领域中的具体体现和贯彻实施。环境法治既包括一国静态的环境法律制度,又包括该法律制度在社会生活中动态的运行和实现状态,其内容包括环境法治理念、环境立法、环境司法、环境执法、环境守法和环境法律监

① 刘金国、舒国滢:《法理学教科书》,415页,北京,中国政法大学出版社,1999。

② 《商君书·赏刑》。

③ 《韩非子·有度》。

督等方面。^①如果说建设法治国家是我国人民的崇高理想,那么同样可以认为建设环境法治则是我国在环境保护方面的崇高理想。

二、环境法治之要素

要在环境保护领域实现法治,就必须明确环境法治的要素。该要素既是环境法治的目标,也是衡量环境法治状态的标志。具体而言,实现环境法治至少应当包括如下三方面要素:

1. 建立科学的环境法律体系

“正义”历来被认为是最重要的一项法治原则,而正义最初就来源于自然。自然法学派的正义观为当代环境正义或绿色正义的兴起提供了理论源泉。亚里士多德认为正义原则是自然生成、普遍存在和天经地义的,正义即合乎自然,认为“出于自然的东西(指公正)是不能变动的,对一切有同等效力,正如火焰一样,无论在波斯还是在希腊都同样燃烧”^②。在马其顿帝国时期,斯多噶学派哲学的核心是“自然”。所谓自然是指,遍及整个宇宙的原则,自然规律是普遍的、通行的、正义的体现,“正是人们天然的、自然的联系,也就是人们的这种联系和关系与宇宙公共法(自然法)的适合,才是正义在人们相互交往的基础和原因”^③。西塞罗根据斯多噶学派的观点,系统提出了自然法学说。他认为真正的法律是自然法,自然法体现了自然理性,是衡量是非、正义的标准。显然,这种自然法就是万能的、无所不在的自然。第二次世界大战后,随着法西斯政权的垮台,否认正义等自然法学观点的实证主义法学日益衰落,强调实在法应当服从正义、公平价值观的自然法学再度兴起,并在新的环境保护运动和环境法制建设实践中得到改造。当代环境法学理论认为:环境正义原则在现实中应体现为环境法治原则,环境法治的价值取

① 参见于文轩:《我国环境法治的现状及其完善》,载《中国改革报》,2004-11-22,8版。

② [古希腊]亚里士多德:《尼各马科伦理学》,103页,北京,中国社会科学出版社,1990。

③ [苏]涅尔谢茨:《古希腊政治学说史》,217页,北京,商务印书馆,1991。



向应当以环境正义为其主导性价值；实现环境法治的前提是必须有符合自然生态规律的环境法律，环境法律只有以“人与自然和谐共处”的环境正义或绿色正义为目标，才能为实现环境法治奠定持久、稳固的基础。

马克思主义认为，法根源于人的物质生活关系，由它赖以存在的经济基础来加以说明。马克思主义的创始人认为：“法律应该是社会共同的、由一定物质生产方式所产生的利益和需要的表现”^①；“无论是政治的立法或市民的立法，都只是表明和记载经济关系的要求而已”^②；“……如果说民法准则只是以法的形式表现了社会的经济生活条件，那么这种准则就可以依情况的不同而把这些条件有时表现得良好，有时表现得坏”^③。马克思主义的创始人一直认为，法律和法律观念与包括自然地理条件在内的物质生活条件或经济关系有着密切的联系，诚如《共产党宣言》所指出的，法作为阶级意志的内容是由“……这个阶级的物质生活条件来决定的”^④。关于物质生活条件或经济关系的内容，恩格斯在《致瓦·博尔吉乌斯》的信中谈道：“我们视之为社会历史的决定性基础的经济关系，是指一定社会的人们生产生活资料 and 彼此交换产品（在有分工的条件下）的方式。因此，这里包括生产和运输的全部技术。这种技术，照我们的观点看来，也决定着产品的交换方式以及分配方式，从而在氏族社会解体后也决定着阶级的划分，决定着统治和被奴役的关系，决定着国家、政治、法等等。此外，包括在经济关系中的还有这些关系赖以发展的地理基础和事实上由过去沿袭下来的先前各经济发展阶段的残余（这些残余往往只是由于传统或惰性才继续保存着），当然还有围绕着这一社会形式的外部环境……人们自己创造自己的历史，但他们是在既定的、制约着他们的环境中，在现有的现实关

① 《马克思恩格斯全集》，第6卷，292页，北京，人民出版社，1972。

② [德] 马克思：《哲学的贫困》，载《马克思恩格斯全集》，第4卷，121～122页，北京，人民出版社，1958。

③ [德] 恩格斯：《路德维希·费尔巴哈和德国古典哲学的终结》，载《马克思恩格斯选集》，2版，第4卷，253页，北京，人民出版社，1995。

④ [德] 马克思、恩格斯：《共产党宣言》，载《马克思恩格斯选集》，2版，第1卷，289页，北京，人民出版社，1995。



系的基础上进行创造的……”^①亦即，经济关系包括“地理基础”即自然和围绕着社会的“外部环境”即自然环境。马克思主义的创始人还指出，真正的法律把“……自由的无意识的自然规律变成有意识的国家法律……”^②，这种自由的无意识的自然规律“……是人的行为本身必备的规律，是人的生活的自觉反映”^③。对于那些将人的意志夸大到不适当程度，以为凭借人的意志可以任意制定任何法律的“唯意志论者”或者“精神万能论者”，马克思主义的创始人深刻地指出：“人们往往忘记他们的法权起源于他们的经济生活条件，正如他们忘记了他们自己起源于动物界一样”^④。因此，良好的环境法律应当与自然环境存在着紧密的联系，应当遵循自然生态规律。

在实现环境法治的进程中，科学的环境法律体系具有首要的、决定性的作用。这套环境法律体系应当体现环境正义，旨在实现经济、社会 and 环境的协调发展，以及促进人与自然和谐共处。作为环境法治的首要环节和前提的环境立法，不仅为环境保护提供法律依据，而且决定并影响着持久而稳定的环境法治秩序。通过环境立法，可以确定环境保护的基本政策、原则、措施和制度，可以就大气、水、土地、矿产、海洋、生物等环境要素，以及经济发展与环境保护、清洁生产、环境与贸易、城乡建设、资源开发、区域综合开发整治等活动制定具体的行为准则。因此，环境立法影响环境法治的全部领域和整个过程。

我国应当结合环境资源的现状、特点和优势，通过不断健全和完善环境立法，来逐步完善包括如下几方面法律的环境法律体系：以国土资源综合开发整治、城乡规划建设、区域协调发展、区域流域综合开发为主要内容的国土开发整治法；以防治环境污染为主要内容的环境保护法；以保护生态环境和自然资源为主要内容的自然保护法；以合理开发、利用和管理自然资源为主要内容的自然资源法；以节约和合理开发利用能源为主要内容的能源法；以预防、救助和减轻自然灾害为主要内

① [德] 恩格斯：《致瓦·博尔吉乌斯》，载《马克思恩格斯选集》，2版，第4卷，731～732页，北京，人民出版社，1995。

②③ 《马克思恩格斯全集》，第1卷，72页，北京，人民出版社，1958。

④ 《马克思恩格斯全集》，第18卷，309页，北京，人民出版社，1964。



容的灾害防治法；以实施对环境友好的生产方式、生活方式、消费方式及协调人口、资源和环境发展为主要内容的发展计划法、科学技术法。

2. 重视公民环境权益的保障

法治的精髓是民主原则，没有民主就没有法治，民主与法治应当有机统一。法治强调人民意志和权利，尊重人民意志和权利，法律至上的实质是人民意志和人民利益至上。设立国家和政府本身不是目的，而是为了保护人民的权利和自由，法律对政府权力的维护只能建立在维护人民利益的基础上。在法治国家，法律和政府都必须尊重和维护人民的民主和自由。这不仅要求立法程序民主化、公开化，人民有权参与制定、修改和废除影响他们自身利益的法律，立法应当符合民意（即人民的愿望和利益），确立人民的权利和与之相关的义务，而且还要求人民有权参与法律的实施和对法律实施的监督，公开而自由的公众参与和公众监督是实现法治的必要条件。

环境是人类生存发展的基本条件，人民是保护环境的主力军。因此，要实现环境法治，必须从法律上确立人民在协调人与环境关系方面的主导地位和决定性作用，确认和保障公民的环境权益。尊重包括公民环境权在内的基本人权，实现公众参与，是环境法治区别于人治的最根本的价值追求。环境民主的产生和运行必须建立在环境法治的基础上，环境民主化的价值取向必然要求环境民主的法治化。这就意味着以法治抑制“政治人”和“商业人”的道德恶性，使污染、破坏环境者无法恣意横行。依法保护环境就是依照表现为法律形式的人民意志来保护环境，而不是按照个人的意志或长官的意志来管理环境。没有环境民主和公众参与，就没有环境法治。环境民主和公众参与，既是环境法的一项基本原则，也是环境保护的坚实基础。从某种意义上讲，环境民主与环境法制有机结合，公众参与环境法制建设就是环境法治。因此，实行环境法治应当以环境民主为基础。

3. 环境法律普遍实施

法治强调法律权威高于个别领导人的权威，强调法律对公权机关，特别是政府权力的权威的制约，认为公权机关和国家领导人必须被置于法律的权威之下，“法无规定即无权”。公权机关必须接受法律的监督，

倘若权力不受法律的制约和监督，权力就会成为脱缰的野马而失去控制，那么权力与暴力就没有区别。在法治社会中，公权机关或政府的权力在法律上是有限的、分权的、负责任的。法律的权威还体现在“法律无虚言”，“有权利即有救济”。

同时，法治是法律权威和自由的结合。法律既是自由的保障，也是对自由的界定和约束。孟德斯鸠认为，“自由是做法律所许可的一切事情的权利；如果一个人能做法律所禁止的事情，他就不再有自由了，因为其他人也同样会有这个权利”；“自由仅仅是：一个人能够做他应当做的事情，而不被强迫做他不应当做的事情”^①；“自由这个名字，在罗马人和希腊人的想象里，就是这样一个国家：那里的人只受法律的约束，那里的法律比人还要有权力”^②。约翰·洛克也认为：“法律的目的不是废除或限制自由，而是保护和扩大自由。这是因为在一切能够接受法律支配的人类状态中，哪里没有法律，哪里就没有自由。这是因为自由意味着不受他人的束缚和强暴，而哪里没有法律，哪里就不能有这种自由。”^③

在法治国家，法律是正义与非正义行为之间的界限，是评判人们行为合法与否、正当与否的权威标准。法治社会“以法为据”，无论公权机关还是所有社会成员都应遵守法律。法院独立（审判不屈服于任何外部权势压力而只服从法律）、公正（只站在法律的立场上）的司法是实现法治的必要条件，法院有权对案件作终极的司法审查。国家行政机关和其他公权机关同样必须公正、严格地执行法律，一支高素质的司法、执法队伍是实现法治的基本条件。这些一般性的结论在环境法治领域也同样适用。

三、环境法治之方法

明确环境法治的方法，应当首先明确法治视野下的“权利”与“权力”之间的关联，在此基础上，还应当明确在环境法治语境之下立法权

① [法] 孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），154页，北京，商务印书馆，1961。

② [法] 孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），331页，北京，商务印书馆，1961。

③ [英] 约翰·洛克：《政府论》（下篇），36页，北京，商务印书馆，1964。



力、行政权力和司法权力的内在规定性。

(一) 法治视野下的“权利”与“权力”

1. 法治对权利的关怀

根据法治理念,在指导立法、执法、司法和法律监督的实践中,应当有一整套的机制去保障公民的人身权利、民主权利和经济文化事业权利。法治对于权利的关怀,表现在要求建立“权利本位观”。所谓“权利本位观”,意味着“只有权利存在才能设定义务,权利是第一位性质的”^①,意味着法律的设定以赋予权利、保障权利为中心。

权利是法律划定的一定利益的范围,利益的主体有可能是国家、社会和私人,由于主体的不同和主体捍卫权利的力量不同,也由于人类对最大利益追求的天性,代表一定利益的权利在社会生活中极易受到来自国家的、社会的、他人的侵害。在一定程度上说,没有保障的权利是形同虚设的。所以,在法治下应当有一整套完整的、系统的、有效的权利保障机制。

从整个社会对权利的保障而言,其保障制度应当包括^②:政治保障,主要是国家性质、政治体制、直接民主制等;社会经济保障,即为公民实现权利创造良好的经济条件;法律保障,在法治社会下,这种保障是权利保障最常见的手段;文化保障,即改善和培育良好的社会文化环境,为权利意识提供生存的土壤。在此主要就法律保障制度的建立提出意见和建议,这虽然立足于法治,但是对于环境法治具有重大的意义。具体而言,法律保障制度包括如下两个方面:

一方面,完善公力保障,即规定公权力对权利的保障,包括事前的保障制度和“权利遭受侵害时,权利人得以请求国家以公权力排除侵害,实现权利”^③的公力救济。事前的保障制度可以分为法的制定和法的实施两大环节的保障制度。就法的制定而言,具体途径包括:提高立法者的素质,充分吸收法学及相关专业的学者、专家 and 实际工作者参与

① 王人博、程燎原:《法治论》,176页,济南,山东人民出版社,1998。

② 参见胡锦涛、韩大元:《当代人权保障制度》,23页,北京,中国政法大学出版社,1993。

③ 梁慧星:《民法总论》,253页,北京,法律出版社,2004。