

上海社会科学院法学研究所出版资助



走向社会主义生态文明 新时代研究 以法治建设为中心

Towards a new era of socialist ecological civilization

◎ 彭 峰 何卫东 孟祥沛 著

法律出版社 LAW PRESS • CHINA

上海社会科学院法学研究所出版



Towards a new era of socialist ecological civilization

走向社会主义生态文明 新时代研究 以法治建设为中心

彭峰 何卫东 孟祥沛著

法律出版社 LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

走向社会主义生态文明新时代研究 / 彭峰, 何卫东,
孟祥沛著. —北京: 法律出版社, 2013. 12

ISBN 978-7-5118-5771-2

I. ①走… II. ①彭… ②何… ③孟… III. ①生态
环境建设—研究—中国 IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 296245 号

走向社会主义生态文明新时代研究:

以法治建设为中心

彭峰 何卫东 孟祥沛 著

编辑统筹 法律应用出版社

策划编辑 李群

责任编辑 李群

装帧设计 马帅

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制 翟国磊

开本 A5

印张 8

字数 186 千

版本 2013 年 12 月第 1 版

印次 2013 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress. com. cn

网址/www. lawpress. com. cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号: ISBN 978-7-5118-5771-2

定价: 25.00 元

(有限公司负责退换)

前 言

所谓生态文明,是指人类为保护和建设美好生态环境而取得的物质成果、精神成果和制度成果的总和,是人与自然、环境与经济、人和社会和谐共生的社会形态。^{〔1〕}党的十八大报告第八部分以“大力推进生态文明建设”为题,开篇即对生态文明建设做了这样的表述:“建设生态文明,是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。”

生态文明建设的提出

早在 2005 年,胡锦涛总书记在中央人口资源环境工作座谈会上,已经提出“生态文明”。他指出,要切实加强生态保护和建设工作。完善促进生态建设的法律和政策体系,制定全国生态保护规划,在全社会大力进行生态文明教育。2007 年 10 月,党的十七大

〔1〕 孙佑海:“推进生态文明建设的法治思维和法治方式研究”,载《中国环境法治》(2012 年下卷),法律出版社 2013 年版,第 29~30 页。

首次将建设生态文明列为全面建设小康社会目标之一,作为一项战略任务确定下来,提出要基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式,推动全社会牢固树立生态文明观念。2009年9月,党的十七届四中全会把生态文明建设提升到与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设并列的战略高度,作为中国特色社会主义事业总体布局的有机组成部分。2010年10月,党的十七届五中全会提出要把“绿色发展,建设资源节约型、环境友好型社会”,“提高生态文明水平”作为“十二五”时期的重要战略任务。

2011年3月,我国“十二五”规划纲要明确指出面对日趋强化的资源环境约束,必须增强危机意识,树立绿色、低碳发展理念,以节能减排为重点,健全激励与约束机制,加快构建资源节约、环境友好的生产方式和消费模式,增强可持续发展能力,提高生态文明水平。2012年7月23日,中共中央总书记胡锦涛在省部级主要领导干部专题研讨班上指出,必须把生态文明建设的理念、原则、目标等深刻融入和全面贯穿到我国经济、政治、文化、社会建设的各方面和全过程,坚持节约资源和保护环境的基本国策,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展。2012年11月8日,胡锦涛总书记将建设生态文明写入党的十八大报告中。

生态文明建设的内涵

我国国家环境保护部周生贤部长,2012年在其署名文章“中国特色生态文明建设的理论创新和实践”中指出了生态文明建设的基本内涵为:建设生态文明,以把握自然规律、尊重自然为前提,以人与自然、环境与经济、人与社会和谐共生为宗旨,以资源环境承载力为基础,以建立可持续的产业结构、生产方式、消费模式以及增强可持续发展能力为着眼点,以建设资源节约型、环境友好型社会为本质要求。周部长认为,建设生态文明,从价值取向看,必须树立先进的生态伦理观念。人类是自然重要的组成部分。要尊重

自然规律,推动生态文化、生态意识、生态道德等生态文明理念牢固树立,使之成为中国特色社会主义的核心价值要素。从物质基础看,必须拥有发达的生态经济。对传统产业进行生态化改造,大力发展节能环保等战略性新兴产业,使绿色经济、循环经济和低碳技术在整个经济结构中占较大比重,推动经济绿色转型。从激励与约束机制看,必须建立完善的生态制度。把环境公平正义的要求体现到经济社会决策和管理中,加大制度创新力度,建立健全法律、政策和体制机制。从必保底线看,必须保障可靠的生态安全。有效防范环境风险,及时妥善处置突发资源环境事件和自然灾害,维护生态环境状况稳定,避免重大生态危机。从根本目的看,必须持续改善生态环境质量。让人民群众喝上干净的水、呼吸上新鲜的空气、吃上放心的食物。这充分表明,在建设生态文明的价值取向、长远目标、基本原则、主要途径和保障举措等方面,我们已经形成完整的认识成果,其核心就是人与自然和谐共生、经济社会与资源环境协调发展。^{〔1〕}我国探索和推进生态文明建设,经历了一个从自发到自觉的历史过程,生态文明的内涵不断丰富,生态文明建设的战略地位不断提升。生态文明作为科学、全面、系统的先进思想和战略任务,贵在创新,重在建设,成在持久。^{〔2〕}

生态文明建设的法治保障

十八大报告阐述了一系列关于生态文明建设的理念,如节约优先、保护优先、循环发展、低碳发展、建设美丽中国等。生态文明建设主要由生态战略、能源战略、资源战略、海洋战略和污染控制

〔1〕 周生贤:“中国特色生态文明建设的理论创新和实践”,载 http://www.mep.gov.cn/ztbd/rdzl/stwm/201211/t20121108_241710.htm, 2013年7月11日访问。

〔2〕 周生贤:“建设美丽中国 走向社会主义生态文明新时代”,载 http://www.mep.gov.cn/zhxx/hjyw/201212/t20121203_243049.htm, 2013年7月11日访问。

五个方面组成,这五个方面构成生态文明建设的灵魂和实质内容。^{〔1〕}在党的十八大报告中,党中央根据我国形势的发展和变化,及时作出了“全面推进依法治国”的重大决策和战略部署,明确指出:“法治是治国理政的基本方式。要推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,坚持法律面前人人平等,保证有法必依、执法必严、违法必究。”^{〔2〕}在环境形势日益严峻的今天,法治不完善是生态文明建设的重要挑战之一。从环境立法、环境行政执法、环境司法、环境法律制度创新等不同方面,进一步加强和完善环境法治,将是有效推进和保障我国生态文明建设的一条极为重要的途径,意义十分重大。

〔1〕 翟勇:“生态文明建设基本概念剖析”,载《中国环境法治》(2012 年下卷),法律出版社 2013 年版,第 21 页。

〔2〕 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全国建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十次全国代表大会上的报告》,人民出版社 2012 年版,第 27 页。

目 录

前 言 / 1

第一章 生态文明法治建设:立法篇 / 1

第一节 环境立法体系化建设的发展沿革 / 1

一、环境立法初创阶段(1972 ~ 1991 年) / 2

二、环境立法变革过渡阶段(1992 ~ 1996 年) / 3

三、环境立法全面发展阶段(1997 年至今) / 3

第二节 以环境法律修订为主、制定新法为辅的当代环境立法 / 6

一、《中华人民共和国大气污染防治法》修订 / 6

二、《中华人民共和国水污染防治法》修订 / 11

三、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》修订 / 13	
四、《中华人民共和国海洋环境保护法》修订 / 15	
第三节 环境立法后评估理论与实证研究 / 18	
一、环境立法后评估的原则与现实意义 / 19	
二、环境立法后评估指标体系 / 21	
三、环境立法后评估实证样本分析——以上海、深圳为例 / 31	
第四节 我国环境法律实施效果调查 / 42	
一、环境法律实施中存在的问题 / 42	
二、环境法律实施效果评估调查 / 45	
第二章 生态文明法治建设:行政执法篇 / 63	
第一节 我国环境执法的成就与问题 / 63	
一、我国环境执法的成就简况 / 63	
二、我国环境行政执法的主要问题 / 65	
第二节 环境行政执法体制理论探索	
——环境行政执法体制创新 / 73	
一、环境资源行政执法体制的现状 / 73	
二、环境资源行政执法体制的改革 / 112	
三、环境资源行政执法体制的重构 / 126	
四、政府、市场与社会互动的环境资源执法运行机制 / 132	
第三章 生态文明法治建设:司法篇 / 135	
第一节 我国环境司法保护的困境 / 135	
一、审判理念的困境 / 135	
二、审判组织的困境 / 138	
三、诉讼主体的困境 / 142	
四、法律责任的困境 / 144	
五、非诉环境行政案件执行的困境 / 146	
第二节 我国环境司法保护的创新实践 / 149	
一、环境法庭的设立 / 149	

二、公益诉讼的推动 / 152	
三、集中审执模式的实行 / 157	
四、环境保护执法协调机制的建立 / 159	
五、环保禁止令的适用 / 161	
六、环保审判专家咨询委员会的成立 / 163	
第三节 加强我国环境司法保护的思考 / 164	
一、坚持法律至上的司法理念 / 165	
二、完善生态环境保护相关立法 / 167	
三、规范环境法庭的建设 / 169	
四、促进公益诉讼的开展 / 171	
五、依法审查和执行环境非诉行政案件 / 173	
六、充分发挥行政机关的作用 / 175	
七、加强专业审判人才的培养 / 177	
第四章 生态文明法治建设:制度篇 / 179	
第一节 环境规划制度 / 179	
一、环境规划的概念 / 179	
二、环境规划的特征 / 180	
三、环境规划的类型 / 181	
四、环境规划的编制 / 182	
五、环境规划的意义 / 182	
第二节 环境影响评价制度 / 183	
一、环境影响评价的概念 / 183	
二、环境影响评价制度的类型 / 184	
三、环境影响评价制度的法律依据 / 184	
四、环境影响评价的原则 / 185	
五、环境影响评价的范围 / 185	
六、环境影响评价的分类管理 / 186	
七、环境影响评价的内容 / 187	

- 八、环境影响评价的审查 / 188
- 九、环境影响评价的分级审批 / 190
- 十、环境影响评价机构 / 191
- 十一、环境影响评价中的公众参与 / 194
- 十二、环境影响评价跟踪评价、后评价与跟踪检查 / 194
- 第三节 “三同时”制度 / 195
 - 一、“三同时”制度的概念 / 195
 - 二、“三同时”制度的建立与发展 / 196
 - 三、“三同时”制度的内容 / 197
 - 四、建设项目竣工验收的条件 / 197
- 第四节 环境保护税费制度 / 198
 - 一、环境保护税费的概念 / 198
 - 二、排污收费制度 / 199
 - 三、生态补偿制度 / 206
 - 四、环境税制度 / 210
- 第五节 许可证制度 / 216
 - 一、许可证制度的概念 / 216
 - 二、排污许可证制度 / 216
 - 三、排污权交易制度 / 218
- 第六节 限期治理制度 / 221
 - 一、限期治理制度的概念 / 221
 - 二、限期治理制度的建立和发展 / 221
 - 三、限期治理的适用范围 / 222
 - 四、限期治理的管辖 / 223
 - 五、限期治理的决定程序 / 224
 - 六、限期治理的执行与监察 / 224
 - 七、限期治理的解除 / 224
 - 八、限期治理的终结 / 225

第七节 突发环境事件应急预案制度 / 225	
一、突发环境事件应急预案制度的概念 / 225	
二、突发环境事件应急预案制度的建立和完善 / 226	
三、突发事件应急预案体系 / 227	
四、预案适用的范围 / 228	
五、突发环境事件分级 / 228	
六、突发环境事件的工作原则 / 229	
七、突发环境事件的组织体系 / 229	
八、突发环境事件的分类 / 230	
九、突发环境事件信息报告 / 230	
十、突发环境事件管理的运行机制 / 231	
附 录 / 234	
后 记 / 241	

第一章 生态文明法治建设:立法篇

第一节 环境立法体系化建设的发展沿革

我国现代环境保护立法是以中国参加 1972 年联合国人类环境会议为开端的。1979 年国家颁布施行的《环境保护法(试行)》引进了当时国际上的“环境影响评价”制度和“污染者付费”原则,规定了环境影响报告和排污收费制度。同时,还根据国情,创建了“三同时”等制度。接着,海洋、水、大气污染防治等法律也陆续制定。从 20 世纪 80 年代起,我国环境保护逐步形成并确立了以“预防为主、防治结合”、“谁污染谁治理”、“强化环境管理”这三项政策和“环境影响评价”、“三同时”、“排污收费”、“环境保护目标责任”、“城市环境综合整治定量考核”、“排污申请登记与许可证”、“限期治理”、“集中控制”新老八项制度。近年来,环境与资源保护立法速度大大加快,国务院颁发了一系列行政法规,环境部门及其他部门根据中国国情,从最紧迫的方面着手,制定了大量部门规章,国家环境标准加快拓展,地方性法规和地方环境标准不断制定。从法律、法规、部门规章、地方性法规等各个方面已初步形成较为完整的中国环境政策框架体系。我国环境立法的体系化发展进程,大致可分作以下三个阶段。

一、环境立法初创阶段(1972~1991年)

1972年中国政府代表团参加了在斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议。1973年国务院批转《关于保护和改善环境的若干规定》,这被认为是中国现代环境资源法的雏形。1974年国务院批准发布了《防止沿海水域污染暂行规定》,这是中国第一个污染控制行政法规。这一时期国家还颁发了一些有关环境标准和环境保护的文件。1978年国家修改《宪法》,首次将环境保护列入国家根本大法,为环境保护立法提供了依据,并确立自然资源和污染防治为环境保护的两大组成部分,从而奠定了中国环境资源法的基本框架和主要内容。1979年全国人大常委会原则通过了《环境保护法(试行)》,这是我国历史上第一部综合性环境保护法。它初步确立了中国环境资源法作为一个独立法律部门的地位。为使环境资源法体系化发展,又陆续颁布了大量的环境保护法律、法规和行政规章。1982年修改《宪法》时对环境保护提出了更高的目标和要求,同年还颁布《海洋环境保护法》,1984年颁布《水污染防治法》、《森林法》、《国务院关于环境保护工作的决定》,1985年颁布《草原法》,1986年颁布《渔业法》、《矿产资源法》、《土地管理法》、《大气污染防治法》,1988年颁布《水法》、《野生动物保护法》,1989年颁布《环境噪声污染防治条例》、《环境保护法》,1991年颁布《水土保持法》。其中,特别是1989年颁布的正式《环境保护法》,它以1982年《宪法》为依据,总结了《环境保护法(试行)》试行十年和环境保护工作的经验,对环境保护的对象、任务、指导思想、基本原则、环境管理体制、保护环境的基本要求及措施、法律责任等,作了更全面系统的规定。此外,我国还参加了一系列国际环境条约。为增强环境资源法的可操作性,国家还制定了一些与它们相配套的实施细则。另外,各地也制定了许多环境保护法规或规范性文件。至此,中国环境资源法的基本框架已初步构筑起来,即以《宪法》为

统领,《环境保护法》为基础,四部污染防治单行法或条例和八部自然资源法为主干,并有若干环境资源法律实施细则和大量环境行政法规、行政规章、环境标准及国际环境条约相配合。

二、环境立法变革过渡阶段(1992~1996年)

20世纪90年代,国内国际形势发生了很大变化。在国内,国家正经历一场深刻的变革,市场经济的改革目标已经确立,社会主义市场经济体制逐步建立起来。国际上,以1992年里约环境与发展大会为标志,可持续发展原则得到广泛认同。环境立法逐渐向适应国内国际新形势发展需要转变。1992年8月,中国政府提出了中国环境与发展应采取的十大对策,明确指出走可持续发展道路是当代中国以及未来的必然选择。除了签署有关国际环境条约和继续制定专门性法律以完善环境资源法律体系外,还对大批环境主干法律进行了修订,使之符合社会主义市场经济体制和可持续发展原则的要求,并且注意国内立法与国际环境条约的协调。这一时期环境立法进程之快,立法数量之多、质量之高,都是过去环境立法所没有过的。而且,环境立法的目的、法律原则和制度也不同于以往。环境立法注意与两个根本转变相协调,确定可持续发展原则,推行源头控制和集中控制思想,提倡清洁生产,对重点污染物排放实行总量控制制度和核定制度,加强对区域或流域统一规划等。环境立法进入了一个转变过渡的发展阶段。

三、环境立法全面发展阶段(1997年至今)

这一阶段,我国环境立法取得新的重大进展,我国的环境资源法律体系日趋完善。“十五”以来,我国环境保护与资源节约利用的立法数量大大增加,许多有关法律被制定颁布或重新修订,国务院颁发了一系列行政法规,环境部门及其他部门根据中国国情,制定了大量部门规章,国家环境标准加快拓展,地方性法规和地方环

境标准不断制定。从法律、法规、部门规章、地方法规等各个方面已初步形成较完整的中国环境政策框架体系。通过立法不仅完善了“预防为主、防治结合”、“谁污染谁治理”、“强化环境管理”三项环境政策和“环境影响评价”、“三同时”、“排污收费”、“环境保护目标责任”、“城市环境综合整治定量考核”、“排污申请登记与许可证”、“限期治理”、“集中控制”八项环境管理制度,而且创设了强制淘汰制度、清洁生产制度、公众参与制度、总量控制制度、排污交易制度、现场检查制度、环境行政许可制度、自然资源禁限制度、有偿使用制度、环境资源税费制度等一系列新的环境法律制度。

特别是最近十年来,在国内环境立法方面,全国人大常委会先后制定或修订了《环境影响评价法》、《放射性污染防治法》、《海洋环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《环境噪声污染防治法》、《野生动物保护法》等多部环境资源保护法律,制定或修订了《防沙治沙法》、《清洁生产促进法》、《可再生能源法》、《水法》、《森林法》、《草原法》、《农业法》、《畜牧法》、《渔业法》、《城乡规划法》、《节约能源法》、《循环经济促进法》、《水土保持法》等多部与环境资源保护密切相关的重要法律。国务院制定、修订或修改了《全国污染源普查条例》、《防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》、《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》、《水污染防治法实施细则》、《森林法实施条例》、《濒危野生动植物进出口管理条例》、《建设项目环境保护管理条例》、《农业转基因生物安全管理条例》、《取水许可和水资源费征收管理条例》、《化学危险品安全管理条例》、《报废汽车回收管理办法》、《排污费征收使用管理条例》、《危险废物经营许可证管理办法》、《医疗废物管理条例》、《风景名胜区条例》、《基本农田保护条例》、《防治船舶污染海洋环境管理条例》、《规划环境影响评价条例》、《公共机构节能条例》、《民用建筑节能

条例》、《土地复垦条例》、《废弃电器电子产品回收处理管理条例》和《消耗臭氧层物质管理条例》等多部行政法规。在国际环境立法方面,近年来中国先后参与制定并签署了《巴塞尔公约修正案》、《京都议定书》、《生物安全卡特赫拉议定书》、《关于危险化学品和农药国际贸易事先知情同意程序(PIC)的鹿特丹公约》、《关于持久有机污染物(POPs)的斯德哥尔摩公约》等多边环境公约,同时还签署了若干新的双边环境协定。地方环境立法更加突出地方环境资源保护的个性,更加注重地方法规的针对性和可操作性。我国已经建立了国家和地方环境保护标准体系。国家环境保护标准包括国家环境质量标准、国家污染物排放(控制)标准、国家环境标准样品标准及其他国家环境保护标准;地方环境保护标准包括地方环境质量标准和地方污染物排放标准。

短短几十年内我国环境立法从无到有,从零散到较完备,宪法、环境基本法律、单行法、行政法规和规章、环境标准及参加的国际公约已经构成一个比较完整的环境法律体系。立法管理从末端控制到源头控制思想的转变,从点源控制向区域、流域化控制的发展,从浓度控制进化到总量控制,从禁止超标排放到试行排污交易,推行清洁生产和促进循环经济等,表明我国环境法律正在显著发展。除此之外,我国其他的一些法律也越来越注重加强与环境保护有关的规定。在民法方面,《民法通则》第80条、第81条、第83条、第98条、第123条、第124条、第119条有关于环境物权、生命健康权、采光权、损害救济权等方面的规定,《物权法》设置了有关自然资源的权属和权利行使的环境保护的规定。在刑法方面,1997年《刑法》在第六章“妨害社会管理秩序罪”的第六节规定了“破坏环境资源保护罪”,取消类推、增加罪名、明确罪状,加强了司法可操作性,是对环境进行刑事法律保护的重大改进。在行政法方面,《行政许可法》设置了行政许可的通行规定和环境行政许可的专门规定,《治安管理处罚法》对尚不构成犯罪的环境违法行为,