

# 从法制建设来谈中国的环境对策和面向未来的构想

王 小 龙

中国的环境问题是伴随着工业化的快速发展在近代逐步产生的，环境问题的解决既需要科技的进步更需要人类生活方式和生产方式的改变，这些都有必要通过法律手段来加以落实和强化。

## 1. 中国环境法的体系

### 1) 中国环境法发展史

中国环境法的历史发展比较短暂，大体可分为四个阶段。第一个阶段从 1972 年开始。当年联合国在瑞典首都斯德哥尔摩召开了首次人类环境会议，中国政府与会，受此会议影响开始了中国的环境立法工作。第二个阶段是 1979 年以后，当年中国环境保护的基本法，即《环境保护法》（试行）颁布，这部试行的法律在条文上尚显粗糙、简略。该法的颁布标志着中国的环境治理开始全面走向法制化的轨道。第三个阶段是 1989 年以后，当年中国颁布了正式的《环境保护法》，其内容主要是环境保护的目的、原则、基本制度、监督管理和法律责任。第四个阶段是 2014 年以来，在 2014 年的 4 月，中国立法机关首次大范围修订了《环境保护法》，新法将在 2015 年 1 月 1 日正式实施。

### 2) 中国目前的环境立法

中国目前的环境立法采取基本法之下设立各项单行法的模式。基本法指《环境保护法》，基本法之下分成五个部分，一是污染防治立法，包括《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《海洋环境保护法》、《环境噪声污染防

治法》、《固体废物污染环境防治法》、《放射性污染防治法》、《清洁生产促进法》等。二是资源保护立法，已制定有《森林法》、《草原法》、《渔业法》、《矿产资源法》、《土地管理法》、《海域使用管理法》、《水法》、《煤炭法》、《海岛保护法》等。三是生态保护的立法，主要包括自然区域和生物多样性的保护。这方面的立法陆续颁布了《野生动物保护法》及其两个实施条例、《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》、《自然保护区条例》、《水土保持法》及其实施条例、《野生植物保护条例》、《植物新品种保护条例》、《农业转基因生物安全管理条例》、《病原微生物实验室生物安全管理条例》、《风景名胜区条例》、《濒危野生动植物进出口管理条例》等法律、法规。四是特别方面立法，即根据特别方面的需要而制定的法律，包括：《环境影响评价法》、《建设项目环境保护管理条例》、《规划环境影响评价条例》、《清洁生产促进法》、《可再生能源法》、《循环经济促进法》、《中国人民解放军环境保护条例》、《中国人民解放军环境影响评价条例》，等等。五是相关立法。中国还有一些其它的立法规定了环境保护的内容。1997年的《中华人民共和国刑法》专列一节规定了“破坏环境资源保护罪”，《农业法》也专设一章“农业资源与农业环境保护”，规定“发展农业必须合理利用资源，保护和改善生态环境。”《侵权责任法》也列专章规定环境侵权责任。

## 2. 中国环境保护法的新修改

### 1) 强化政府责任

#### 1. 地方政府负责

新法增加规定：地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。未达到国家环境质量标准的重点区域、流域的有关地方人民政府，应当制定限期达标规划，并采取措施按期达标。

#### 2. 上级对下级监督

新法在上级政府机关对下级政府机关的监督方面，增加规定了环境保护目标责任制和考核评价制度，并规定了上级政府及主管部门对下级部门或工作人

员工作监督的责任。

## 2) 强化公民环保意识、开展环境教育

为进一步提高公民环保意识,新法增加规定公民应当采用低碳节俭的生活方式。同时,增加规定公民应当遵守环境保护法律法规,配合实施环境保护措施,按照规定对生活废弃物进行分类放置,减少日常生活对环境造成的损害。

新法规定,各级人民政府应当加强环境保护宣传和普及工作,鼓励基层群众性自治组织、社会组织、环境保护志愿者开展环境保护法律法规和环境保护知识的宣传,营造保护环境的良好风气。教育行政部门、学校应当将环境保护知识纳入学校教育内容,培养青少年的环境保护意识。

## 3) 增加信息公开和公众参与

新修改的环境保护法专章规定了环境信息公开和公众参与,加强公众对政府和排污单位的监督。

这一章主要规定了以下内容:一是明确公众的知情权、参与权和监督权,规定公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。各级人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门应当依法公开环境信息、完善公众参与程序,为公民、法人和其他组织参与和监督环境保护提供便利。二是明确重点排污单位应当主动公开环境信息,规定重点排污单位应当如实向社会公开其主要污染物的名称、排放方式、排放浓度和总量、超标排放情况以及防治污染设施的建设和运行情况,并规定了相应的法律责任。三是完善建设项目环境影响评价的公众参与,规定对依法应当编制环境影响报告书的建设项目,建设单位应当在编制时向公众说明情况,充分征求意见。负责审批建设项目环境影响评价文件的部门在收到建设项目环境影响报告书后,除涉及国家秘密和商业秘密的事项外,应当全文公开;发现建设项目未充分征求公众意见的,应当责成建设单位征求公众意见。

## 4) 增加环境公益诉讼

新法规定:对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记的相关社会组织,和专门从事环境保护公益

活动连续五年以上且信誉良好的社会组织,可以向人民法院提起诉讼,人民法院应当依法受理。同时规定,提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取利益。

#### 5) 划定生态保护红线

修订后的环境保护法首次将生态保护红线写入法律。新法规定,国家在重点生态保护区、生态环境敏感区和脆弱区等区域,划定生态保护红线,实行严格保护。环境保护法同时规定,省级以上人民政府应当组织有关部门或者委托专业机构,对环境状况进行调查、评价,建立环境资源承载能力监测预警机制。

#### 6) 建立公共检测预警机制

国家建立环境污染公共监测预警的机制。县级以上人民政府建立环境污染公共预警机制,组织制定预警方案;环境受到污染,可能影响公众健康和环境安全时,依法及时公布预警信息,启动应急措施。

#### 7) 强化法律责任

##### 1. 黑名单

建立了“黑名单”制度,将环境违法信息记入社会诚信档案,并将向社会公布违法者名单。

##### 2. 按日计罚

多年来,环境立法由于违法成本低,对违规企业的经济处罚并未取得应有的震慑效果,导致法律法规并未起到真正的约束作用。修订后的环保法第六章“法律责任”第五十九条明确规定,企业事业单位和其他生产经营者违法排放污染物,受到罚款处罚,被责令改正,拒不改正的,依法作出处罚决定的行政机关可以自责令更改之日的次日起,按照原处罚数额按日连续处罚。

### 3. 中国环境法面临的主要问题

#### 1) 立法存在空白

中国的环境保护法律还没有形成完成的体系,比如,以渤海蓬莱油田溢油

为代表的多起化学品污染事故的发生，凸显了化学品污染防治法的缺失；以“血铅超标”为标志的诸多重金属污染事件的爆发，则暴露了重金属污染防治法的盲区；再比如，中国受污染的耕地已达约 1.5 亿亩，可 2006 年就开始起草的土壤污染防治法至今未有实质进展。此外，针对数量众多的环境纠纷案件，缺乏专门的程序立法进行规定，现在环境纠纷已经成为中国民众进行上访的一个重要原因。

## 2) 部门利益之争严重

中国环保事业已从社会意识觉醒阶段进入利益博弈阶段，表现在立法领域，最为突出的就是经济利益与环境利益之争，权力、资本与公众个体权利之争，并形成了由各级政府、各相关部门、企业界、法学界、环保组织以及普通公众等等共同参与的内外交叠、复杂多元的博弈格局，而在这种博弈中，最后占上风的往往是强势的既得利益集团。2014 年环保法修改诸多先进制度构想的流产，以及以往环境立法中所遭遇的种种阻力，已经证明了这一点。

## 3) 市场机制缺乏

中国的环保措施一向以政府的行政手段为主导，缺乏使用市场机制。以跨行政区域污染防治为例，如果没有生态补偿机制之类平衡各方利益，单靠“政府协商”恐怕难以解决问题。2014 年北京“两会”上，针对河北、天津两地工业企业燃煤所释放的 PM2.5 对首都的“跨境污染”效应，有人提议京、津、冀建立联防联控机制，但在许多人看来，这只是一厢情愿的想法：“让天津和河北为了北京的环保大量关停，在奥运会这样的特殊时期可以，但平时怎么行得通？拿什么补偿别人？”

诸如生态补偿、生态修复、排污许可、排污权交易、环境押金、环境责任强制保险、环境损害赔偿基金等制度，尤其是市场化机制，在现有环境立法中或是空白，或散见个别立法且不乏冲突，亟需填补盲区、统一整合。

## 4) 环境诉讼过少

中国现行的环境法允许通过协商、政府调解和民事诉讼的方式解决环境纠纷。但目前绝大多数环境纠纷是通过政府调解处理的，民事诉讼案件很少。2007

年，中国部分地方法院开始设立环境资源审判法庭，现在大约有 150 个，2014 年 7 月，最高人民法院也设立了环境资源审判法庭。但是，在每年环境纠纷 100 多万件的情况下，每年环境纠纷案件不足 3 万件，庭多案少。最主要的原因在于地方政府对本地方的环境案件进行压制，避免其进入诉讼程序，有的地方政府甚至发文禁止律师进行代理诉讼，法院也不立案。

## 4. 中国环境法的未来发展

### 1) 环境保护与经济发展

传统的发展观把经济发展建立在以牺牲环境为代价的基础之上，现代社会则要求实现可持续发展。可持续发展区别于原来发展观的最大不同之处在于其追求目标的长期性和持续性，在于对发展和环境关系的和谐共处上。要实现可持续发展目标，必须坚持可持续发展观，摒弃以往在环境与发展问题上顾此失彼的传统决策，实行环境与发展综合决策。所谓综合决策，是指将环境问题纳入政策、规划和管理各个决策之中，通过改进或改善决策，将经济、环境、社会通盘考虑，使各项重大决策既能促进经济效益最大化，又能保障社会公平和环境安全，把经济发展建立在稳定的环境承载力和永续的资源支持的基础上，保持人类社会发展的总需求与环境承载、资源支撑动态平衡和良性循环。

在落实可持续发展战略的过程中，中国曾提出了绿色 GDP 的概念，即在传统的 GDP 中扣除环境污染和资源破坏的部分，体现经济发展的真实水平。但 2006 年发布《中国绿色国民经济核算研究报告 2004》后再无行动，目前政府部门又提出了生态 GDP 的概念，即在传统的 GDP 中扣除环境污染和资源破坏的部分后要加上生态受益，既做减法也做加法，这样可以鼓励为了环境保护而牺牲经济发展的地区，使其也实现政绩目标。但这一新的核算方法尚未正式发布。

### 2) 跨区域或国家的环境保护

首先是跨区域的环境保护，《环境保护法》第 20 条规定：国家建立跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制，实行统一规

划、统一标准、统一监测、统一的防治措施。这对于解决中国目前面临的严重雾霾天气有重大意义。

其次是跨国家的环境保护。中国所面临的环境问题，对全球环境问题的演变及其解决都有着重要的影响，中国面临着很大的环保压力。中国已参与并签署的有关环境与资源保护的国际条约与协定多达 40 多项，包括保护生物多样性的《生物多样性公约》，控制消耗臭氧层物质的《蒙特利尔议定书》，削减温室气体排放的《气候变化框架公约》等。就中日两国而言，两国签署了 1994《中日环境保护合作协定》和 1981《中日保护候鸟及其栖息环境协定》。既然中国签署了这些国际法律文件，就需要采取各种措施满足国际环境条约和公约的要求。

德国哲学家贝克在《风险社会》一书中指出，风险社会是“世界性的风险社会”。它逐渐破坏了国家司法的秩序。在这样一个全球化的时代，每个国家都不能逃脱世界风险的直接或间接的威胁，每一个风险既是区域性的，又是世界性的，每个国家都被绑在了一条船上，每个国家立法者的知识都是不全面的。这决定了环境法制欲良性运转，就必须注意国际间的立法与司法等领域的合作，必须加强彼此之间法制资源的借鉴与吸收。

### 3) 环境与健康

#### 1. “以人为本”的环境法立法目的

《环境保护法》第 1 条规定：为保护和改善环境，防治污染和其他公害，保障公众健康，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展，制定本法。2014 年修订的《环境保护法》第 39 条新增规定：国家建立健全环境与健康监测、调查和风险评估制度；鼓励和组织开展环境质量对公众健康影响的研究，采取措施预防和控制与环境污染有关的疾病。此外，中国 18 个部委共同发布了《国家环境与健康行动计划，2007-2015》。环境保护法的立法目的一直存在二元论与一元论之争，在发展经济和保护人类健康之间存在摇摆。显然，发展经济的最终目的是为了人类福祉的充分实现，对一个已经摆脱贫困状态的国家而言，将保障公众健康置于更突出的位置是极有必要的。

## 2. 风险社会中的环境保护

风险社会中的风险通常是一种不被人感知的、无处不在的、潜在的危险，它具有预测的高难度、存在的跨地域的特点。环境问题即是当代社会中普遍存在的一种风险，为应对这一风险，中国未来的环境立法应在以下方面进行设计。

### （1）遵循风险预防原则

风险预防原则是指如果一种风险可能造成不可逆转、极其严重的损害结果，那么即使在科学上尚无明确证据能证明该风险会实际发生，也应采取措施加以避免。人类面临的环境问题中有很多都是潜在的但危害极大的风险，环境保护立法应坚持保守主义的立法风格，对各种风险进行仔细甄别，切实防止严重的环境损害结果发生。

### （2）建立环境影响评价制度

环境影响评价制度自从美国《环境政策基本法》加以确立以来，中国对其进行了充分的吸收和借鉴。未来的环境保护立法应继续采用这一制度，在对环境风险进行评估时鼓励公众参与，在采取措施前充分评价其对环境可能造成的影响。

### （3）统一环境健康标准体系

不同的人对同样的环境风险会有不同的主观感受和评价。为了实现立法上的统一标准，保障法律规范的可实施性，有必要对一般人群的身体感知进行充分研究和分析，建议只对普遍认为较严重的风险采取应对措施。

### （4）实现信息公开和共享

对风险的恐惧往往源于对风险的无知和缺乏防范。建议各科研机构、行政机关和立法机关建立充分的信息共享机制，对于和公众有密切联系的重大环境信息要及时公开，既有助于公众采取措施自我防护也可以实现政府的公信力，维护社会的秩序和稳定。