



学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

从现行环境法的存在问题看

<http://www.fristlight.cn> 2006-10-26

[作者] 田琳

[单位] 中国政法大学

[摘要] 本文通过对现行《环境保护法》存在问题的分析, 论述了环境法修改的重要性及修改的重点和方向, 并提出了环境基本法的理想模式。

[关键词] 环境基本法;修改;模式

1. 我国目前环境法存在问题 1. 1立法层次较低 1979年颁布的《中华人民共和国环境保护法(试行)》以及1989年修改的《中华人民共和国环境保护法》的立法机构都是全国人民代表大会常务委员会, 虽然其也是我国行使国家立法权的专门机关, 但制定和修改的法律效力和地位要低于全国人民代表大会制定和修改的法律。因为全国人大常务委员会只是全国人大在闭会时的常设机构, 并且根据《中华人民共和国立法法》第88条的规定, 全国人民代表大会有权改变或者撤消它的常务委员会制定的不适当的法律。相较于环境法, 其他部门基本法如刑法、民法、诉讼法等却都是全国人民代表大会制定并修改的, 这种情况与《中华人民共和国环境保护法》在环境法体系中应有的地位不相符, 导致无法和其他环境保护方面的单行立法的效力、地位相区别。 1. 2体系不完善(-)目前我国《中华人民共和国环境保护法》的体例内容现行的《中华人民共和国环境保护法》包括总则、环境监督管理、保护和改善环境、防治环境污染和其他公害、法律责任、附则六章的内容。相对于“大环境”的概念, 这些内容规定的过于单薄。首先, 主要的环境法律尚有空白, 如自然保护区的立法、核污染及有毒化学物质的安全管理法规等, 在环境法中没有总的体现。其次, 规定偏重于污染和其他公害的防治问题, 对自然资源的合理利用和保护以及生态多样性保护规定的太少或是没有规定, 不符合环境保护在宪法中的规定, 因此有的学者认为现行的环境法更应该叫做“环境污染防治法”。在此基础上, 环境法中规定的“所谓”基本制度、基本原则也没能涵盖资源和生态保护方面的内容, 大多也只能当作污染防治法律方面的基本原则和制度。最后, 没有将我国签署和缔结的国际环保条约中的规定很好地体现在国内环境法中。环境问题是没有什么国界的, 一个国家环境问题解决的好坏, 必然会影响到全球环境问题的解决, 这也是各国积极努力促成国际环保条约缔结的初衷。而我们的责任也不能只是在条约上签字, 而是要把条约上的规定落实到具体问题的法律解决上, 在享受权利的同时还要履行义务。(二)外国环境立法中的先进立法例介绍因为我们的立法目标是制定环境基本法, 所以在这里就主要考察制定了环境基本法的一些国家的立法例。美国是最早制定环境基本法的国家, 其于1969年颁布1970年生效的《国家环境政策法》, 包括政策与目标, 环境质量委员会等内容。这部法律的颁布在当时引起了很大的影响, 使得各国纷纷效仿, 但其内容与我们现在所讲的环境基本法还是有出入的, 这也与其立法的目标是制定环境政策法是有关系的。加拿大于1999年修改的《环境保护法》是现代意义上的环境基本法, 包括宣言、前言及其他十二章的内容, 这十二章分别是行政部门, 公众参与, 信息收集、目标、指导方针和行为准则, 污染预防, 控制有毒物质, 生物技术和生物产品, 污染控制和废物管理, 涉及紧急情况的环境事件, 政府的行为, 执行, 不同性质的事件, 相应的修正、废止和生效。这部法律的科技性很强, 政府的职责规定的也很明确, 还对公众参与等原则的贯彻做了具体的规定, 很值得我们借鉴。除此之外, 环境问题曾经非常严重的日本在1993年还制定了《环境基本法》, 虽然这部法的名称是环境基本法, 但其实是一部环境法典。《环境基本法》的内容规定了总则, 关于环境保护的基本政策包括有关政策的制定与实施的方针, 环境基本规划, 环境标准, 特定地区的公害防治, 国家为保护环境应当采取的措施, 有关全球环境保护的国际合作, 地方公众团体的政策, 费用负担和财政措施, 环境审议会等及附则。虽说是法典, 而与我们目前的立法目标不一致, 但法典化是环境法发展的趋势, 其中的有益成果和成功经验应当作为我们的参考。如这部法典体现了国际化的方向, 规定了国家在国际环保方面的权利义务, 另外还对地方环保团体进行了比较细致的规定, 这些都可以为我们立法时所借鉴。德国也曾起草过环境法典, 分为总则、分则两部分, 总则包括立法目的、基本原则、基本措施、环境保护上的权利义务、环境指导性计划、环境结果的监测、环境责任、环境保护团体参与 公众参与程序及在环境领域中的立法与命令制定; 分则包括自然保育、水污染防治、水资源规划与利用、土壤保

外、公害防治、核能放射防护、危害性物质管制与废弃物处理等共429条。虽然由于种种原因最后制定出来的环境法和草案并不完全一致，但笔者认为这也可以作为将来我们环境法修改制定法典时的参考。

1. 3规定内容滞后环境保护法修改至今已有15年，其间社会政治、经济形势发生了很大的变化，我们所说的滞后是相对于这些年来新出台或制定的环境保护方面的法律法规规定的内容而言。环境立法是近年来中国立法活动相当活跃的领域，从1979~1999的20年间，我们修改了《中华人民共和国环境保护法（试行）》，制定或修改了5部污染防治法、9部自然资源法律、28部环境资源的行政法规，还有70多部行政规章，再加上地方法规，其数量之多，非一般领域的立法活动所能及。在这些法律法规中还规定了许多新的制度，如森林法中的生态效益补偿基金制度，大气污染防治法中的总量控制制度等等，在现行的环境法中都没有规定，因而在实践中，一般都根据特别法优先于普通法适用的原则，在个别问题上适用单行法中的特殊规定。还有在司法实践中的一些做法，如因果关系推定和举证责任倒置已被社会和法院接受，但在环境法中也没有现成的规定。

1. 4法律目的不明确

《中华人民共和国环境保护法》第1条规定了环境保护法的目的是保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害，保障人体健康，促进社会主义现代化建设的发展，这是二元论的目的表述。笔者认为不同法律应有自己特殊的目的，环境法之所以能够独立出来作为一个独立的法律部门，也是因其有独特之处。而且实践证明，二元论的立法目的在发达国家运用的最终结果就是环境问题的继续恶化，在全国的表现就是环境形势依然严峻，相当多的地区环境污染和生态破坏状况仍然没有得到改变，有的甚至还在加剧，环境污染和生态破坏成为危害人民健康、制约一些地方经济和社会发展的重要因素。因此环境法的目的就应当只是保护和改善环境，否则还不如专门制定一部经济促进法。

1. 5权利义务不平衡

现行环境法对公民的环境权利规定较少而苛以义务较多，对环境行政管理部门的权力规定较多而责任规定较少。环境是以人类为中心建立起来的一个概念，每一个公民都是在环境中进行活动，环境质量的好坏也与公民生活休戚相关，公民对环境的变化感受也最直接，受害也会最深。因此，在法律上应当肯认公民的环境权利，确保其合法环境权益的实现。此外，只规定环保部门的管理权而对其应当承担的责任不加以明确的话，可能会造成环保部门怠于履行职责甚至直接作出有损公民环境权益的行为。因而在修改的环境法中应当对几方的权利义务予以明确，并要作出较为平衡的规定。

2. 现行环境保护法的不适应性及修改的重要性

2. 1不适应性

基于现行环境法存在上述的种种问题，可以明显看到其在适用上与目前环境保护的现状存在不适应性，表现在：第一，在适用具体问题，尤其是新的环境问题时就出现了或者于法无据或者不能适用的情况；第二，纠纷的解决机制及法律责任规定不能很好地及时保障权利主体的合法民事权益，也不能对违反环境法律侵害环境权益的加害方进行有力的制裁。第三，由于环境法的立法层次不高及缺乏协调性，环境法在适用上与现实经济利益出现冲突时，往往被牺牲掉的是环境利益。

2. 2修改的重要性

当初环境法的颁布实施及其修改在当时起到了积极的作用，促进了环境法制建设，为国家进行环境管理提供法律依据，也是维护环境权益的有力武器。如今环境法的修改同样具有重要的意义，因为其负有历史的使命。在环境问题日益严重的情况下，在国际环境保护的氛围中，公民的环保意识逐渐强化，要求制定一部符合我国国情的环境保护基本法是时代的要求。

3. 环境保护法修改的重点和方向及理想模式

3. 1修改的重点和方向

(一)构建符合我国国情的具有基本法地位的《中华人民共和国环境保护法》根据《立法法》第七条第2款的规定，全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。因此要环境法具有基本法的地位，其立法机关必须是全国人民代表大会。环境法成为基本法，只是立法机关地位提高是不够的，关键是其规定上要有通观全局的内容，即体现环境法特点和基本法地位的规定。首先要规定在污染防治和资源保护方面都能够适用的基本原则、基本制度以及纠纷解决机制。其次，在污染防治和资源、生态保护的对象范围上采取概括式的规定，以便于将来新出现的环境问题于法有据。最后，应当确定环境基本法和其他单行环境法律的关系：其他单行环境法律应当围绕环境基本法作出规定，不能逾越环境基本法的原则性规定，在其他单行环境法律没有规定时候的适用环境基本法的规定；适用上有冲突的地方应当按照环境基本法的规定或是报有权机关进行解释。

(二)以环境权为基础重构环境保护法环境权是人类所享有的在不受污染和破化的环境中生存及合理利用自然资源的权利，其具有公益性、个体性的特点，因为环境问题不仅仅关系到个人的生存，还与社会的发展息息相关。我们国家一般对行政权力规定的较多，对公民的权利规定较少，施与国家的义务少，公民的义务多，而环境权首先应当是公民的环境权。根据上述特点，在环境法中应规定公民、法人和其他组织等主体的环境权利与义务及相对应的法律责任，围绕不同主体的环境权重新构建环境基本法。例如把环境法律责任作为对侵害环境权的救济，在传统的救济方式的基础上可以规定环境责任保险、抵押、基金制度等。此外，还可以基于环境权来丰富环境纠纷的处理机制。环境纠纷的处理机制即环境权利的主体就环境权利义务发生争议时的解决方法，一般可分为诉讼和非诉讼的方式，其中非诉讼方式一直没有得到足够的重视，只有一些原则性的规定，目前主要是行政处理的方式。在环境权理论的基础上，则可以放宽主体资格的限制，开辟公众参与的多种渠道，支持非官方环保组织的设立等。环境权不同于传统意义上的自由权，即只要法律不加干涉一般就能实现，而是需要政府有先期投入，包括经济上和技术上的支持。因此需要在法律中规定各种保障措施，以促进公民、法人和其他组织环境权益的顺利实现。

(三)以构建以可持续发展为原则的环境法作为立法的方向有学者认为现行环境法中规定

的协调发展原则与可持续发展原则是一致的，这个观点应该说是正确的，但二者还是存在着差异。联合国环境与发展委员会于1987年发布的长篇报告《我们共同的未来》提出的可持续发展是指既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展，所包含的涵义要比协调发展原则更为深远。协调发展原则在我国是指环境保护与社会主义经济建设和社会发展协调发展，在实践中往往成了环境保护让位或迁就于后两者。为了更好的保护环境和推进人类的发展，笔者认为采用可持续发展原则才是我们的立法趋势，也体现了与国际接轨的时代要求。(四)注重协调性法的作用发挥的如何在很大程度上取决于执法的力度、质量等问题，而在实践中常常会发生许多问题，尤其是环保部门和其他资源管理部门或经济行政部门等在执法中发生冲突的问题。这是因为环境法是一个新兴的部门，它的权力的获得和扩大是以其他部门权力的缩小为代价的。一个环境问题的发生往往涉及到不同的部门，且是要牺牲某些部门利益才能解决，在现实中当然会发生权力的争夺或互相扯皮的现象。此外，不同的环境主管部门也会产生类似的问题，如一个企业需要申请的环境许可证可能来自许多不同的环境主管部门，造成行政上的拖沓，也不利于社会主义的各项建设。这些问题如果解决不好，合法的环境权益就很难实现，所以我们应在法律中规定环保部门与资源管理部门、经济行政管理部门及其他行政管理部门以及企业之间的协调机制。合适的做法有一些，首先可以设立一个由各部委领导牵头的协调委员会，职责就是对上述可能出现的矛盾问题进行协调，尽量避免由于不同部门之间由于缺乏协调，造成环境执法不能顺利开展进而损害公民、法人和其他组织的合法环境权益；此外，还应当修改的法律中确定环境保护民间组织的地位，认可其表环境受害者与企业谈判达成赔偿协议或是向法院起诉的权利，体现并发挥其在环境纠纷解决问题上的积极作用。荷兰于1995年制定的《环境管理法》一向以综合性著称，包括有关机构的环境管理职能，环境规划和计划的制定，环境功能区划，环境质量标准，环境影响评价，许可证，废弃物的回收与处理，化学品的使用和管理，产品的包装和标识，环保项目的财政支持，环境行政法庭的设立和运行，污染损害的赔偿，环境污染破坏的法律责任等。其中对环境保护主管部门和其他部门的环境保护的法律责任、分工等作了比较科学的规定，可以为我国立法时所参考。

3. 2理想的模式

综上所述，通过对现行环境法存在问题的分析和对于环境法应做修改的重点和方向的思考，笔者构建的环境基本法的理想模式如下：

第一章总则。规定环境法的立法目的即一元论目的，适用范围，基本原则包括可持续发展原则、预防原则、公众参与原则，基本制度包括环境规划制度、环境标准制度、许可证制度、环境损害负担制度，以及国家的环境政策，如鼓励环境科技的发展和环境教育的进步等。

第二章公民的环境权利和义务通过列举但不穷尽的方式规定公民的环境权利如环境的利用权、享受良好环境的权利等，并规定保护和合理利用环境的义务，尤其是企业在进行生产建设的排污过程中和利用资源或能源的过程中的环境保护义务。

第三章环境行政管理部门的职责规定环境行政管理部门之间的权力如监督管理权、制定环境标准的权力、现场检查权等以及在环境保护工作中的责任包括定纷止争、信息公开、制定计划规划，确立协调机制，规定有关环境的不同管理部门的权能分工以及冲突问题的解决途径。

第四章污染防治的法律规定规定污染防治方面的制度包括排污登记制度、三同时制度、限期治理制度、污染事故应急报告制度等，还应规定污染防治的一些控制措施。

第五章自然资源保护的法律规定。规定资源合理开发利用的原则和有关制度包括资源权属制度、有偿使用制度等，还有国家在利用资源和能源的过程中的政策目标。

第六章生态保护方面的法律规定包括自然保护区、风景名胜区、森林公园、文物古迹等方面的原则性规定以及生物多样性的保护的各项内容包括对野生动植物的保护的的规定。

第七章环境纠纷的处理机制包括诉与非诉的方式，在非诉的方式中除了保留行政调处外还应规定民间环保团体在处理环境纠纷中的方式和地位。

第八章法律责任。法律责任必须和前述环境权主体的环境保护义务和违反各项制度的法律后果相对应，包括环境民事责任，除沿用传统的民事责任外还应规定环境基金制度和环境责任保险制度等来填补受到侵害的环境权益；行政责任进一步扩大，尤其是环境保护主管部门怠于行使职责的法律责任以及追究污染事故责任人和单位的行政责任；刑事责任在刑法中有严格的规定，但规定的不是很全面，偏重与资源破坏方面的刑事责任以及对结果犯的追求。随着环境立法的不断完善，这一方面也需要作出相应的修改。

第九章附则。一般规定法律术语的解释、法律生效的日期以及环境保护国际条约在中国的适用。环境法最终的修改方向应该是法典化，但这是一个循序渐进的过程，我们的民法典起草了50年依旧没有成型，更何况是新近发展起来且尚未成熟的环境法，在这里所讨论的问题也是为了引起大家对现行环境法的关注，修改是否能够实现，还要在经过周密的论证后，才能引起立法者的关注，列入修法的日程。

参考文献：《环境资源法教程》蔡守秋著武汉大学出版社2000年出版《外国环境法选编》赵国青主编中国政法大学出版社2000年出版《环境与资源法律读本》曲格平主编解放军出版社2002年出版《法与国家的一般理论》凯尔森著沈宗灵译中国大百科全书出版社1996年出版《环境学》陈英旭主编中国环境科学出版社2001年出版《环境法总论》陈慈阳著元照出版社2002年出版

