



学习目标

1. 了解环境的概念和种类；
2. 了解环境问题的产生和发展；
3. 了解环境科学与环境法学的关系。



引导案例

A 从 B 开发商处购得住房一套。入住后经常感觉室内有刺鼻异味, A 及其家人在室内不通风时也常有流泪、咳嗽等症状发生。后经监测表明, 室内氨气浓度严重超标是造成 A 及其家人发生不良症状的直接原因。据调查, 该商品房建筑于冬季, C 施工方为防止混凝土冻结影响建筑进度而在混凝土中添加了一种凝剂, A 住房中的氨气则是这种溶剂不断挥发所致。

问: A 所受侵害是否属于环境污染侵害?

案例解析

按照我国环境影响评价技术规范的规定, 组成环境的要素称为环境要素, 包括大气、地表水、海洋、地下水、声环境、土壤、生态、地质环境以及日照、热、振动、放射性、电磁与光辐射等。因此, 案例中 A 居住的室内环境不属于我国《环境保护法》上“环境”的范畴, 其所受侵害为室内空气污染所致, 属于居室环境卫生问题而非大气污染。所以 A 所受侵害不为环境污染侵害, 因此也不能适用大气污染防治法的规定。该纠纷应当由 A、B、C 三方根据合同的约定, 按照《合同法》《产品质量法》以及有关侵权法的规定解决。

第一节 环境的概念

一、环境的定义和种类

(一) 环境的定义

环境的一般定义,是指环绕着某一中心事物的周围事物。中心事物不同,环境的含义和范围也不一样。例如,环境科学以人类为研究对象,所称的环境就是指围绕着人群的空间,以及其中可以直接、间接影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造过的自然因素的总体。但也有些人认为环境除自然因素之外,还应当包括有关的社会因素和经济因素。由于环境科学以人类为环境的主体,故可将其所称的环境谓之人类环境。

生态学的研究对象是整个生物界,包括动物、植物和微生物,它所称的环境与环境科学不同,是指环绕着生物界并影响其生存与发展的外部空间和无生命的物质,如大气、水、土壤、阳光和其他无机物质。从生态学的环境定义可知,其所称的环境包括了人类环境,但范围要比环境科学的环境定义广泛得多。

(二) 环境的种类

对环境的分类至今尚未形成统一的认识。但一般是按照环境的主体、环境的要素、环境的范围和人类对环境的影响程度等进行分类。例如,从环境的不同主体可分为人类环境和生物环境;从环境的形成要素可分为自然形成的环境和经过人工改造过的环境。自然形成的环境也称自然环境,如大气环境、水环境、土壤环境、生物环境(如森林环境、草原环境、野生动植物环境)、地质环境。经过人工改造过的环境也称人为环境,如城市、乡村。从环境范围的大小可分为居室环境、车间环境、城市环境、乡村环境、区域环境等;从人类对环境的影响程度或者环境的功能,可将环境分为生活环境和生态环境。

我国《宪法》第26条规定:“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害。”其中的“生活环境”是指与人类生活密切相关的各种天然的和经过人工改造过的自然因素。“生态环境”是指影响生态系统发展的各种生态因素,即环境条件,包括气候条件(如光、热、降水)、土壤条件(如土壤的酸碱度、营养元素、水分)、生物条件(如土壤中的动植物和微生物)、地理条件(如地势高低、地形起伏、地质历史条件)和人为条件(如开垦、采伐、引种、栽培)的综合体。

值得注意的是,上述各种分类都是相对的,它们之间均存在相互交叉之处,故不应加以绝对化。例如,自然环境与人为环境,生活环境与生态环境就是如此。生态环境中包括天然的自然因素(如森林生态环境、草原生态环境)和经过人工改造过的自然因素(如城市生态环境、乡村生态环境)。可见,它们之间都有着密切的联系,只是为了研究的方

便和更好的保护而加以划分。它们的共同点都是由客观存在的自然因素所组成,都受到自然规律所支配和按照自然规律发展着,并都是指人类赖以生存和发展的环境,即人类环境。

二、环境保护法所称的环境

2014年4月24日我国新修订的《环境保护法》第2条规定:“本法所称环境,是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体,包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。”它既包括生活环境,也包括生态环境,体现了“大环境”的概念。

美国《环境政策法》、日本《环境基本法》和俄罗斯联邦《环境保护法》等也都做了类似的规定。不过,与环境科学所称的环境相比较,作为我国《环境保护法》保护对象的环境,是以前者为基础的,但其范围要小得多。《环境保护法》第2条的前半部,是关于环境的定义,后半部所列举的4种环境因素则是当前与我国人民关系最密切,既是其生存和发展所必需,又是法律能够加以保护的天然因素,而不是所有的一切天然因素。这些天然因素组成了自然环境和人为环境,但并不包括社会环境和经济环境。由此可见,随着社会的发展,《环境保护法》所保护的天然因素的范围将日益扩大。

与1979年9月13日我国发布试行的《环境保护法(试行)》所称的环境相比较,现行《环境保护法》对环境的定义做了较科学的规定,揭示了法律意义上环境的本质属性,是人类赖以生存和发展的各种天然因素的总体;所列举的14种环境因素要科学得多,其范围也较广。

例如,从“水”中分列出海洋,并放置在诸环境因素中的第三位,体现了海洋环境对人类的生存和发展日益显著的重要性;将野生动物、野生植物和水生生物概括为野生生物,使条文更加精炼和简洁,避免重复,也使保护范围更加扩大(包括了微生物);将名胜古迹、风景游览区、温泉、疗养区概括为自然遗迹、人文遗迹和风景名胜区,不仅更加简明,而且与现行的国内法和国际法所采用的定义保持一致;将生活居住区改为城市和乡村,使保护范围扩大了(包括了工矿区、城市和其他非生活居住区),也便于对不同的区域做出不同的法律规定;此外,从对环境的定义方式看,《环境保护法》采用了概括与列举相结合的方式,显然比《环境保护法(试行)》的列举式更加科学和明白。

小贴士

无论是已废止的《环境保护法(试行)》,还是现行的《环境保护法》对环境的定义,都包括了作为环境因素的自然资源。所谓自然资源,是相对于非自然属性的“资源”而言的,是指与人类生产或者其他活动有关并能为人类所利用的那部分环境因素。也就是

说,从环境保护法看,自然资源是组成环境的因素。环境包括自然资源的观点,符合我国《宪法》和《环境保护法》的精神,也与外国环境保护法以至国际环境保护法的环境定义相一致。可见,在环境保护法学中,将自然资源与环境并列或者分离出来的说法是不妥的。



案例 1-1

北京市对拒不停止建设行为移送行政拘留

2015年1月26日,北京市环境监察总队执法人员对北京金科展昊置业有限公司位于大兴区生物医药基地05—07、076、06、07地块F1住宅混合公建用地、R53托幼用地、U43粪便垃圾设施用地(配建公共租赁住房)项目进行检查,发现该项目环境影响评价文件未经批准,主体工程已于2014年12月开工建设,计划于2017年年底完工。

北京市环境保护局于2015年1月30日进行立案调查,认为北京金科展昊置业有限公司的行为违反了《环境保护法》第19条第2款以及《环境影响评价法》第22条第1款和第25条的规定。2015年3月4日,北京市环境保护局向该公司下达了行政处罚听证告知书,该公司在规定的时间内未提交陈述申辩意见,也未提出听证申请。2015年3月19日,北京市环境保护局依法作出京环保监察罚字[2015]1号《行政处罚决定书》,依据《环境保护法》第61条和《环境影响评价法》第31条第2款,责令该公司停止建设,处罚款10万元,并于2015年3月24日送达了该公司。

2015年3月26日及3月27日,北京市环境监察总队执法人员对工地复查,现场仍未停止建设。2015年4月2日,北京市环境保护局依据《环境保护法》第63条第(1)项和《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》第3条第(2)项的规定,正式将此案移送北京市公安局治安管理总队,建议对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员,处10日以上15日以下拘留。北京市公安局治安管理总队受理,并提出了补证要求,市环境保护局已于2015年4月9日向市治安管理总队提交了本案的补充证据材料。7月14日至7月19日,市治安管理总队对该公司开发部经理许某依法行政拘留5日,现已执行完毕。该项目环评文件已于2015年6月1日取得北京市环境保护局批复(京环审[2015]238号)。^①

^① 《中国环境报》,2015-09-11。

第二节 环境问题

一、环境问题概念与分类

(一) 环境问题概念

环境问题亦称环境资源问题或生态环境问题,指因人类活动或自然变化而引起或可能引起的环境破坏和恶化,以及由此给人类的生存和发展带来的不利影响。

(二) 环境问题分类

环境问题因产生的原因不同可分为两种:第一种是由自然本身某些因素变化造成的环境问题,称为第一环境问题或原生环境问题,通常称为自然灾害问题;第二种是由于人类的生产活动或生活活动的原因造成的环境问题,称为第二环境问题或次生环境问题,通常称为环境污染和资源破坏。

环境污染指人类活动所引起的环境质量下降而有害于人类及其他生物的正常生存和发展的现象;资源破坏指人类不合理地开发利用自然资源,过量地向环境索取物质和能源,破坏生态平衡的现象。这两种环境问题是相互关联的。



小贴士

世界环境的主要问题

全球气候变化。在过去的一个世纪里,全球表面平均温度已经上升了 $0.3\sim 0.6^{\circ}\text{C}$,全球海平面上升了 $10\sim 25$ 厘米。目前,地球大气中的二氧化碳浓度已由工业革命(1750)年之前的280百万百分比浓度(ppm)增加到了近360百万百分比浓度(ppm)(2011年)。1996年政府间气候变化小组发表的评估报告表明:如果世界能源消费的格局不发生根本性变化,到21世纪中叶,大气中的二氧化碳浓度将达到560百万百分比浓度(ppm),全球平均温度可能上升 $1.5\sim 4^{\circ}\text{C}$ 。

臭氧层破坏和损耗。自1985年南极上空出现臭氧层空洞以来,地球上空臭氧层被损耗的现象一直有增无减。到1994年,南极上空的臭氧层破坏面积已达2400万平方公里。

酸雨污染。现在“酸雨”一词已用来泛指酸性物质以湿沉降(雨、雪)或干沉降(酸性颗粒物)的形式从大气转移到地面上。酸雨中绝大部分是硫酸和硝酸,主要来源于人类广泛使用化石燃料,向大气排放了大量的二氧化硫和氮氧化物。欧洲是世界上一大酸雨区,美国和加拿大东部也是一大酸雨区。亚洲的酸雨主要集中在东亚,其中中国南方是酸雨最严重的地区,成为世界上又一大酸雨区。

土地荒漠化。荒漠化是当今世界最严重的环境与社会经济问题。1991年联合国环境规划署对全球荒漠化状况的评估是:全球荒漠化面积已近36亿公顷,约占全球陆地面积的1/4,已影响到全世界1/6的人口(约9亿人),100多个国家和地区。

水资源危机。世界上许多地区面临着严重的水资源危机。根据国际经验,每人每年1000立方米可重复使用的淡水资源是一个基本指标,低于这个指标的国家可能会遭受阻碍发展和损害健康的长期性水荒。然而,目前世界上约有20个国家已低于这一指标,主要位于西亚和非洲,总人口数已过亿。

此外,森林植被破坏、生物多样性锐减、海洋资源破坏和污染及持久性有机污染物的污染也已经成为较为严重的全球环境问题。

END

二、环境问题的发展阶段

环境问题的产生和解决与人类社会的发展是同步的。人类对环境的利用过程与自然环境的演变规律之间存在着矛盾,而人类对自然规律的认识水平在一定时期存在着局限性,只要有人类社会存在,就必然会有环境问题。总体而言,环境问题的的发展经历了两个阶段:

(一) 农业文明中的黄色环境问题阶段

农业文明中的黄色环境问题阶段,即18世纪工业革命以前的环境问题。在人类诞生后的漫长岁月里,生产力落后,科技水平很低,人类影响和作用环境的能力和程度很低,人类活动对环境的冲击还远没有超越环境的承载能力。人类原始社会的环境问题主要限于因人类聚居、人口增加所引起的局部地区生物资源特别是作为食物的野生动植物资源的减少。人类农牧业生产的发展、城市的建立,往往伴随着砍伐森林、毁坏草原的进行,引起了区域性环境的破坏,但这个时期的环境问题依然主要是原生环境问题,而人为环境问题具有局部、短期的特征。

(二) 工业文明中的黑色环境问题阶段

从工业革命开始,随着蒸汽机、发电机等工业设备的发明和推广,人类改造自然的能力迅速增强,人类活动对环境的作用和影响超过了环境的承载能力。这个时期,局部的环境污染和生态破坏问题都已经十分地突出。在环境污染方面,主要表现为“三废”的点源污染和区域性污染,煤烟尘、二氧化硫等造成的大气污染和矿冶、制碱等化学工业造成的水质污染等;在生态破坏方面,主要表现为因不合理开发利用矿产和森林等自然资源所造成的植被破坏和资源破坏等环境问题。



小贴士

当代经济全球化加剧了环境问题的全球性。第二次世界大战以后,由于科技进步和

经济的快速发展,人类开发利用环境资源的能力、规模和程度大大提高,人类活动对环境的影响和冲击远远超出了环境的承载能力,由此带来的前所未有的严峻的环境问题已成为世界性的全局问题。当今世界五大问题:人口、资源、能源、粮食和环境,其中以环境和资源问题最为严峻,著名的事件有:印度博帕尔毒气泄漏、切尔诺贝利核电站泄漏、臭氧层空洞、全球气候变暖、全球荒漠化、全球水危机等。而事实上,这五大问题实质上都是生态失衡问题,广义上都属于环境问题。

随着可持续发展理论的提出,人们开始认识到环境保护的重要性,采取了一些有效的措施,局部地区的环境问题得到了一定程度的治理和恢复。总体而言,环境资源问题具有边缘性的特征,主要表现为它既是经济和科学技术问题,也是政治和社会问题;既是国内问题,又是国际问题;既是法律问题,又是哲学、道德、国民素质问题。因此,环境资源问题必须综合治理。

END

三、我国的环境问题

新中国成立以来,我国政府十分重视环境保护和人民健康,在保护和改善环境方面做了许多工作。但由于多种原因,我国环境问题也日益严重。例如,农业方面:几十年来以粮为纲,导致毁林、毁牧、毁湖等,植被破坏加剧了水土流失,土壤退化和沙化、盐碱化,滥用化肥农药;工业方面:严重污染环境的“十五小”工业使环境破坏难以控制;城市建设方面:布局不合理,大工厂多建在城市中;资源产业方面:矿业盲目开采,森林乱采滥伐,此外,还有灭绝性捕杀捕捞等,使我国环境资源问题面临很大的危机,成为制约经济发展、影响社会稳定的一个重要因素。

环境问题的解决根本上就是要正确处理人与自然环境之间的关系,首先是要正确认识这种关系。环境问题是人类社会的发展过程中产生的问题,人类只有也必须在发展的过程中才能不断地解决环境问题,以牺牲发展为代价的环境保护无异于因噎废食,事实上这种理论常常被一些发达国家用来限制发展中国家发展本国经济,受到大多数国家的反对。另外,以发展经济为由牺牲环境保护的观点,或者是先污染、后治理的观点,也同样是有害的。现代科技的发展给予了人类认识和改造环境的能力,也不断提高人类自身对自然规律的认识水平,发展中国家不应该而且也完全可以不重复少数发达国家牺牲环境保护来发展经济的老路,对于我国来说情况尤为如此。

我国目前的生态环境本已十分脆弱,加上人口、产业结构、经济体制等因素,环境保护和治理已达到刻不容缓的地步,已根本不存在先污染、后治理的余地。正因如此,我国将环境保护作为一项基本国策,通过宪法予以保护,《中国 21 世纪议程》指出:21 世纪以来,随着科技进步和社会生产力的极大提高,人类创造了前所未有的物质财富,加速推进了文明发展的进程。与此同时,人口剧增、资源过度消耗、环境污染、生态破坏和南北差

距扩大等日益突出,成为全球性的重大问题,严重地阻碍着经济的发展和人民生活质量的提高,继而威胁着全人类的未来生存和发展。

在这种严峻形势下,人类不得不重新审视自己的社会经济行为和走过的历程,认识到通过高消耗追求经济数量增长和“先污染后治理”的传统发展模式已不再适应当今和未来发展的要求,而必须努力寻求一条人口、经济、社会环境和资源相互协调的,既能满足当代人的需求而又不对满足后代人需求的能力构成危害的可持续发展的道路。这种新的环境观已在我国达成共识,并上升为具有中国特色的科学发展观,对我国环境保护事业产生了深远的影响。



关注时事

澳大利亚、新加坡、美国合作进行了一项名为“各国对环境相关影响的评估”的研究,评估包含了造成环境退化的7项指标:天然林木损失程度、动物栖息地的破坏、海洋捕捞、化肥使用、水污染、碳排放和物种受到的威胁。以下是对地球环境破坏最严重的十个国家的排名。需要强调的是,这里指的每个国家的总的破坏程度,而不是“人均”破坏程度。

第10名,秘鲁。秘鲁的海洋捕捞排名第2,濒危物种排第7位。过度捕鱼和濒危物种非法贸易是使秘鲁列入“黑名单”的罪魁祸首。《濒危野生动植物种国际贸易公约》(CITES)把秘鲁的10种动物列为即将灭绝的极危物种,28种为濒危物种,99种为易危物种。

第9名,澳大利亚。澳大利亚陆地总面积只有11.5%受保护,其他大片土地未受保护,这就是澳大利亚在动植物栖息地破坏方面名列第7的原因。在化肥使用方面,澳大利亚位居第9,在天然林木损失方面位居第10。

第8名,俄罗斯。在俄罗斯,能够获得安全饮用水的人口不足总人口的一半。城市垃圾日益威胁着这个国家的主要水源,而且核污染问题也不小,这让俄罗斯在水污染榜上名列第4。俄罗斯在二氧化碳排放方面位居第5,在海洋捕捞方面位居第7。

第7名,印度。为了增加粮食产量、刺激国内化肥产业,印度把农业生产成本的一半投入到化肥补助上。化肥的过度使用使土壤退化,印度也因此化肥过度使用造成环境问题上排名第2。此外,印度在水污染上排名第3;印度还有另外3项位居第8:濒危物种、海洋捕捞和二氧化碳排放。

第6名,墨西哥。墨西哥拥有的动植物种类比其他任何国家都多:450种哺乳动物(相比之下巴西只有394种)、约1000种鸟类、693种爬行动物、285种两栖动物和2000多种鱼类。但是,墨西哥却位居濒危物种排行榜首位。墨西哥直到1991年才加入《濒危野生动植物种国际贸易公约》,这个公约于1975年生效,是禁止濒危物种贸易的首要国际

协议。墨西哥在自然森林损失方面位排第9。

第5名,日本。日本在海洋捕捞方面位居第4。日本5大类金枪鱼的消费量占全球总消费量的1/4。在1986年禁止商业捕鲸之后,日本开始以科学研究为名捕鲸。在动物栖息地的改变和水污染方面日本排行第5,在二氧化碳排放方面日本排行第6。

第4名,印度尼西亚。自1950年以来,印尼40%的森林覆盖面积已经消失,这使印尼在天然林木损失方面排名第2。印尼的濒危物种排名第3,二氧化碳排放排名第3,海洋捕捞排名第6,化肥使用排名第6,水污染排名第7。

第3名,中国。从石油到杀虫剂再到污水,中国的沿海水域遭到各种污染,而且污染越来越严重,这让中国的水污染排名首位。中国超过2000万人喝不到干净的饮用水,超过70%的湖泊和河流遭到污染。世界卫生组织近日估计,中国每年有近10万人死于与污染有关的疾病。此外,在海洋捕捞方面中国也位居第1,二氧化碳排放占第2,濒危物种排名第6。

第2名,美国。在化肥使用方面美国位居第1,对氮、磷和钾化肥的过度使用可能导致这些化学物进入水体,从而使动物栖息地被破坏。在二氧化碳排放方面美国也位居第1,在海洋捕捞方面位居第3,在濒危物种方面位居第9。

第1名,巴西。在报告包含的所有7大类别中,除海洋捕捞之外,巴西均跻身前10名:天然林木损失为第1,动物栖息地破坏方面排第3,化肥使用排第3,濒危物种排第4,二氧化碳排放排第4,水污染排第8。究竟是哪些因素让巴西成为破坏地球环境的“头牌”?为追求商业利益,巴西大量砍伐森林,导致亚马逊雨林“草原化”;大豆和可可等作物的种植以及牧场的扩大都对环境产生了深远影响;大西洋沿岸森林中的一些世界上最多样化的生态系统已经沦为了造纸业的速生林。^①

END

第三节 环境科学和环境与资源保护法学

在我国的法律体系和法学体系中,环境法和环境与资源保护法学是内容相互关联和地位相互对应的两个概念。之所以称它们为两个概念,是因为它们两者既有密切的联系又有严格的区别。



小贴士

从法律体系的角度考察,环境法是我国法律体系中一个独立的法律部门。从形式上

^① 杨孝文:《对地球破坏最严重的10个国家》,《科坛春秋》,2016-07-06。

看,环境法有广义和狭义之分。广义的环境法是指调整人类环境利用关系的所有法律规范的总称,它既包括环境法典或环境基本法、环境与资源保护单项法律,也包括环境与资源保护的行政法规、规章、环境标准或其他法律法规中的环境与资源保护规范。狭义的环境法仅指由立法机关制定的各类环境与资源保护的法律。本书所谓的环境法,除特别说明者外一般指广义的环境法。

从法学体系的角度考察,环境与资源保护法学是我国法学体系中的一个新兴学科,是以环境法的理论与实践及其发展规律为研究对象的法学学科。环境与资源保护法学的主要目的是通过对环境法历史沿革的考察,研究环境法的内容和本质,探讨人类在经济、社会发展过程中因造成地球环境破坏导致既定社会关系发生改变而出现的一系列新的法律问题及其对策措施,归纳和总结有关环境与资源保护的法律思想和学说,进而确立和阐明环境法的基本原则和基本制度。

因此,环境法与环境与资源保护法学在性质上是有区别的。简而言之,环境法属于法律的范畴,具有法律所应有的确定性规范性和强制性;环境与资源保护法学属于法学的范畴,具有法学所应有的系统性、理论性和指导性。

一、环境与资源保护法学是我国法学体系中的新兴学科

(一) 环境与资源保护法学的产生和发展

一个新的法学学科的兴起,总是伴随着该法律部门的发展而发展起来的。环境与资源保护法学也不例外。综观世界各国,环境与资源保护法学的发展起源于20世纪60年代的西方发达国家,它是人类在运用传统法方法和手段仍不能遏制环境污染和生态破坏从而大量进行环境立法的背景下,将有关对应环境问题的法律制度结合在一起进行研究,逐渐从传统部门法学中分离、发展起来的一门新兴法学学科。

20世纪60年代以来,环境立法可以说是各国议会立法中最为活跃的法律部门,以至于出现像日本那样的专门以审议环境法律为中心的“公害国会”。由于环境问题的法律涉及传统法律部门和社会关系的各个领域,为此对环境与资源保护法学的研究在欧、美、日等发达国家和地区引起了各传统法学学科的重视,学术著作也不断问世。

小贴士

在美国,法学院校从20世纪70年代开始开设环境法课程;在日本,环境法学始于20世纪70年代法学界广泛开展的公害法研究以及对“四大公害诉讼案”的讨论;在欧洲国家,从20世纪60年代末期开始,以当时的欧共同体为中心,各国围绕环境立法的技术和方法以及环境保护的法律措施开展研究。

到 20 世纪后期,伴随着环境问题的全球化以及环境立法在世界范围内的全面展开,对环境法学的研究无论是在发达国家还是在发展中国家都成为一个非常活跃的法律领域。

我国环境与资源保护法学的创建比西方国家晚 20 年,其发展历程至今大约有二十多年的时间。环境与资源保护法学在中国的建立和发展,是同我国环境保护事业的发展和环境立法的发展密切相关的。

20 世纪 70 年代后期,在起草我国第一部环境保护法草案的过程中,原北京大学法律学系、中国社会科学院法学研究所部分专家学者参与了此项国家环境立法活动。由法学界人士直接参与国家环境立法的实践,一方面说明国家对环境污染和生态破坏问题的关注和对环境立法目的的期待;另一方面也表明国家急需对环境问题的对策,特别是对环境法制管理制度进行研究。以此为契机,我国的环境法学研究也正式在国内高等法学院校和法学研究机构拉开了序幕。

伴随着 1979 年 9 月《环境保护法(试行)》的颁布施行,国内部分高校于 20 世纪 80 年代初开始在法律系本科生中开设了环境法课程。此后,在国家教委所属重点高等院校的法学院系,以及司法部所属政法学院也先后开设了环境法课程。到 1984 年,在由原教育部颁发的《综合大学法律系法律专业教学计划》中,开始将环境法列为选修课;在 1985 年制定的《经济法专业教学计划》中,把环境法与自然资源法这两门课程均列为必修课;1985 年,全国高等教育自学考试指导委员会将《环境法学》列为法律专业自学考试本科阶段的选考课程,在 1998 年修订的考试计划中又将其列为本科阶段的必考课程。

将环境法学作为法学诸多新学科之一列入高等法学院校的教学计划,不仅促使了环境法学师资和研究队伍得到了充实,而且还极大地促进了高校环境法学的研究和教材建设,为环境法学整体水平的提高和人才培养提供了广泛的基础。

从 1981 年至今,国务院学位委员会还陆续批准了北京大学等高校为环境法专业硕士学位和环境法(环境与资源保护法)专业博士学位授予权单位。

在我国众多的传统部门法学科建设,特别是学位建设工作尚待健全和完善的条件下,环境法专业硕士和博士点的设立,说明了在我国社会主义现代化建设的过程中,国家对环境法高级专门人才的需求,同时也说明了我国环境法学研究在短短二十余年的历程中已经发展到了相当的水平,它昭示着我国环境法学研究进入了一个新的历史时期。

1997 年年底,国务院学术委员会在对我国法学学科进行重新分类和调整时,将既存的环境法学和自然资源法学学科合并新命名为“环境与资源保护法学”,同时将环境与资源保护法学列为法学的二级学科。

对环境法学科名进行调整并设立环境与资源保护法学科,意味着我国法学界对环境法学和自然资源法学的重视程度在不断加强,为我国环境法学和自然资源法学的深入研究营造了良好的学术氛围。

然而从法学研究,特别是系统地构建某一法学学科体系的角度看,由于既存的新兴环境法学和传统的自然资源法学已各成体系,并且在调整对象和方法、法的目的和性质等理论方面也存在着诸多异同需作进一步研究,因此环境法学界对环境与资源保护法学这一新的学科名尚存质疑,以至于1998年以后国内新编写出版的环境法学教科书的中文书名也显得五花八门,如环境保护法、环境与资源保护法、环境法、环境资源法等。

尽管环境与资源保护法学在形式上与现行国家有关环境与资源保护权力的分配和机构设置相衔接,并且将其设为法学的二级学科也有利于总体上促进环境与资源保护立法理论与实践相结合,但是在我国法学研究的整体水平正在提高、对环境法和自然资源法的研究尚处于萌芽时期之际就硬性地将它们合而为一,可能导致今后在环境与资源保护法学体系的构建上出现混乱。例如,环境与资源保护法学的内容是否涵盖自然资源法的全部内容?若是,则会与自然资源法中的物权法规范相冲突,若不是,则会导致自然资源法学体系支离破碎,最终既不利于该学科在我国的深入发展,也不利于对环境法和自然资源法分别进行深入的理论研究和制度探索。



小贴士

从西方国家诸多环境法学教科书的内容和体系看,它在自然(生态)保护制度的选取、介绍和编排上一般也不会过多地涉及自然资源法中有关开发利用方面的内容。

END

目前,我国已经形成了一支由高等法学院系、法学研究单位以及环境保护研究机构组成的环境法学研究专业队伍。此外,在一些设有环境与自然资源专业的院校也有一部分从事环境法学研究的人员。他们通过运用多学科研究的方法所进行的开拓性研究工作,对年轻的环境法学的创建和发展作出了积极的贡献。2000年年初,教育部在批准法学学科首批设立的两个人文社会科学重点研究基地中,就包括在武汉大学环境法研究所设立中国环境资源法研究基地。同年,中国法学会还成立了环境资源法研究会。

(二) 环境法学的学科属性

由于环境法学是随着环境科学的产生和发展并逐渐与法学相融合而产生和发展起来的,因此环境法学具有明显的自然科学和社会科学交叉渗透的特点。总体上,无论站在法学还是环境科学的立场上看,环境法学都可以被认为是法学或环境科学的分支学科。



小贴士

环境科学是20世纪60年代以来集合地学、生物学、化学、物理学、医学、工程学以及伦理学、经济学、管理学等多学科围绕“人类—环境”关系的研究面发展起来的综合性学

科。环境科学的内容既涉及自然科学领域,又涉及社会科学领域,所以它的形成具有独特性,目前尚不能从传统经典学科的角度对其予以划分。也就是说,环境科学具有多元性的学科特点。但是由于自然科学和技术科学各学科一直占据着环境科学各分支学科理论和方法的主导地位,因此社会科学各学科主要只表现在环境科学的应用学科方面。环境法学就是如此。

END

通过对环境科学和环境法学研究目的和任务的分析,我们不难发现它们之间依然存在着如下联系和区别:

1. 环境科学要探索全球范围内环境演化的规律,研究人类环境利用的行为与自然界客观规律的相互关系;环境法学则需对这些自然规律从人类行为规范的角度进行研究,为人类社会确立符合自然规律的行为法则。

2. 环境科学要揭示人类行为与自然环境之间的关系,使人类社会、经济与环境的发展具有可持续性;环境法学则需以人类环境利用关系为对象,在实现“人类正义”理念的基础上树立全新的“环境正义”法律理念。

3. 环境科学要研究环境变化对人类生存和发展的影响,为维护环境质量、制定各种环境质量标准、污染物排放标准提供科学依据;环境法学则需要将这些科学依据、准则和操作规程作为法的规范直接将其效力确立于法律之中。

4. 环境科学要研究环境变化对人类生存环境的影响,以及探索包含技术、经济、管理手段在内的区域环境污染和自然破坏的综合防治对策和措施;环境法学则需以环境科学就环境变化对人类影响的因果关系为依据,研究人为环境侵害造成人类既定权力和利益侵害的预防和救济措施,并针对人类环境利用关系确立法律的保护性和制裁性规范。

正因为与环境科学的上述密切联系,环境法学才具备了浓厚的自然科学和技术科学色彩。因此,从法的角度对环境问题及其导致人类社会关系改变问题和法律对策等进行研究,需要在传统法律理念之外结合自然科学的原理和方法进行,这样就会促使多学科研究的成果和方法渗透到环境法学研究之中,这也从根本上决定了环境法学处于法学与环境科学之交叉学科、边缘学科的地位。

虽然环境法学在研究上较多地吸收了环境科学的理论和方法,在一定程度上也脱离了传统法学以实证和规范为基础的研究“正统”,但其主流的法学属性、内容的法学特质和解释的法学方法等依然决定了环境法学属于法学学科的范畴。另外,从环境法学的发展看,传统部门法学学科对环境的法律问题所进行的专题研究在促进整个法学学科发展的同时,也极大地丰富和发展了环境法学的理论和实践。在这个意义上,与环境科学相比,环境法学同传统部门法学学科的联系则更为紧密,所以说它主要还是一门法学学科。

二、环境与资源保护法学的内容和体系

(一) 环境与资源保护法学的内容概述

20世纪70年代以前零星开展的环境法学研究,主要是基于对环境侵害诉讼案的分析,从各部门法的角度(如行政法、民法以及刑法)对当时法律制度和相关法律规范的缺陷和对策的评析开始着手进行的。而对这些理论从环境法的角度予以积累和整理,就构成了环境法学基本理论的原形。

作为环境与资源保护法学体系的内容,与总论部分相对的各论部分——判例以及法律制度和应用法学的研究理所当然地进展较快,这些成就主要应当归功于各部门法学家、律师、法官以及立法机关和行政管理机关工作人员等的努力。此外,不断将环境问题曝光并向政府提出深刻意见和建议的广大新闻媒体、学术团体以及大量民间环境保护组织在环境法学的发展进程中也功不可没。

如果仅仅将法律作为控制社会表面问题的一种方法来看待的话,那么,上述制定一些单项污染控制法律将行政法、民法和刑法等的原理运用到污染问题中去等的研究或许已经足够了。然而在对环境法律制度作进一步的研究中,指导环境法研究的思想恰恰不是传统法律思想建立在人本主义伦理基础上的法哲学本身,而是日益为人们所接受的、倡导世代间伦理、自然和环境权利的生态思想和环境伦理观,它们与新兴的环境科学领域的其他学科一道对环境问题和环境法律制度作了更为广泛的分析。

例如,摆在人们面前的事实是:事后的环境损害赔偿制度再完美,其结果仍然是得不偿失;环境行政控制措施再严厉,在实施过程中也会因为科学的不确定性以及资金、技术、机构等问题而大打折扣;刑法对危害环境行为的制裁会因为缺乏环境法的保护而名不副实。所有这些都需环境法学研究能够为环境立法提供综合性的、足够的理论分析,即关于环境立法既不背离法学原理,同时又符合生态、经济、社会以及政治背景的理论成果。

为此,从20世纪70年代中期开始,系统的环境法学论著首先在发达国家出现了。在环境法学体系的结构上,几乎都设专章或专篇就环境法的概念和特点、法律渊源、环境法的历史沿革、环境法的方法、环境法的原则以及环境法的制度、法律责任等问题结合现行立法作了比较研究,并且形成了鲜明的以传统法理论为背景的环境法学总论的理论研究模式。

总体上它们主要有欧洲大陆法系国家模式、美国模式和日本模式。

1. 欧洲大陆法系国家模式

欧洲大陆法系国家对环境法学总论部分的研究较为保守,擅长于从传统法财产所有权的角度研究环境法,比较注重环境权利依据的研究与传统法律部门关系的研究,从而系统地归纳环境法的基本原则和一般概念;注重生活环境保护中的权利义务关系问题,

并且将国家环境立法与欧洲共同体的法律相协调。而在实行判例法的英国,则主要从传统的习惯法中导出环境法律的理论。

2. 美国模式

美国的环境法学总论部分的研究较之于欧洲国家来说要活跃得多,研究方法也呈多样化趋势。由于美国是当代环境伦理和自然权利思想的发源地,因此美国环境法研究的特点在于注重对环境保护思想和自然保护运动的分析,以判例来评析环境主义的论点,强调生态学尤其是经济学在环境立法中的运用,并将其他学科的概念引入环境法学,着眼于对自然环境和资源的保护。正是由于美国环境法学研究有着这样的思想基础,因而使美国的环境立法在各国环境立法中一直处于领先地位。

3. 日本模式

日本的环境法学总论部分的研究也是有其特色的,它强调发展部门法理论于环境法学研究之中,并且擅长于从法学体系的角度对环境法进行整理,从判例研究中提出环境权利及其保护的新主张。与欧、美法学者相比,日本法学者更擅长于通过比较研究、从理性的高度对环境法的前沿学术理论进行归纳并以此指导日本环境法律制度的设立。

(二) 我国环境与资源保护法学的内容

在我国,环境与资源保护法学的最大特点就是它主要围绕我国环境法制建设的进程和环境法学教学活动而展开。由于与我国环境立法的进展有着紧密的联系,环境与资源保护法学研究的内容也具有明显的时代特征。

1. 环境与资源保护法学的初创阶段

在20世纪70年代末至80年代中期我国环境法学的初创阶段,鉴于建立我国的环境法学体系和对环境法学的研究对象等问题予以明确的需要,我国环境法学的理论性研究主要是对环境法的定义、环境法是不是一个独立的法律部门、环境法的阶级性、环境立法的目的和任务、制定环境政策和法律在自然科学方面的理论基础等问题进行论述。除此之外,环境法学研究的大部分是翻译外国与国际环境法资料及其介绍和评价它们的现状、体系和内容。

2. 环境与资源保护法学的发展阶段

20世纪80年代中期以后,随着我国环境保护法制建设的不断完善,环境法学研究的主要课题是就我国环境立法的原则和基本制度的建立,尤其是对有中国特色的社会主义环境法律体系的建立和对环境污染行政法律制度进行研究,其中有关环境行政司法和执法、关于国家环境管理基本职能的探讨、关于环境法基本制度的探讨、民事责任制度在环境法中的运用和发展、危害环境犯罪等问题的研究等曾一度成为我国环境法学研究的热点。

由于我国的环境与资源保护法律法规和规章大多数都集中制定于20世纪80年代,

它们从立法的指导思想、环境基本法律制度、环境行政管理体制到采取的具体法律措施大都以计划经济为基础,因此它们的共同特点是反映了计划经济体制的要求。虽然这些法律在制定过程中曾比较和借鉴了广泛实行市场经济的发达国家环境立法成功经验,但是由于经济运行机制的差别和国情的不同,使我国的环境立法过程实际上是一个立法探索的过程,没有固定的模式可循。并且,以计划经济体制为基础,在整个社会主义法制原则的指导下,已经形成了一套环境保护行政管理的机制和方法,其中既有成功的经验,也有失败的教训。

3. 与发达国家环境法学接轨阶段

20世纪90年代以后,随着我国社会主义市场经济体制的建立,我国环境法学研究的热点问题也随即转移到环境法制建设应当怎样适应市场经济的需要上来,环境法学研究的重点则转移到论证环境立法的理论基础问题方面,并且研究方法也呈现出多样化的倾向。

近十年来,我国环境法学者在著述中多从市场经济条件下环境法制建设、对外开放与环境法制的关系、可持续发展与环境资源立法、环境资源的所有权与价值经济刺激手段在环境立法中的运用、环境保护法律制度的创新我国环境法与国际环境法相协调、全球环境问题和国际环境法研究等方面提出了各自的看法。比较言之,由于我国整个社会主义法制建设尚处于发展时期,许多法学的基本理论问题即使在传统的部门法研究中都属于探索阶段而没有定论,所以这在一定程度上也限制了环境法学研究的深入。



小贴士

我国环境法学研究一方面是在不断吸收、借鉴西方发达国家环境法理论中成长,另一方面在学科前沿还在为推动传统部门法学的研究作贡献(如关于危害环境犯罪问题、公害损害的民事责任问题、环境诉讼的时效问题、环境污染损害赔偿的裁决问题、环境保护的行政控制手段问题、环境权问题等)。从研究内容看,一些发达国家环境法学研究的热点问题同样也是我国环境法学所关注的问题。如有关建立独立的环境法的法理学问题研究、有关可持续发展与全球环境问题的法律对策研究等。随着环境法学研究水平的提高,有关环境法的法理学问题研究已成为目前我国环境法学理论研究的重点。

END

从促进法学研究发展的意义上讲,环境法理学的最新理论成果不仅对环境法学自身理论水平的提高具有重大意义,而且对推动整个传统法学的发展也将作出重要的贡献。

(三) 环境与资源保护法学的体系

环境法学体系,一般是指由环境法教科书所表现出的环境法学的研究范围及其分

科。从环境法学研究的范围和内容出发,除绪论外,通过环境法总论、环境法各论两编构建环境法学的体系。

绪论部分主要就环境法学研究的若干基础理论问题展开论述,其中包括环境的概念及其与相关概念的联系与区别、环境问题的原因及其对策、环境法学的概念与研究对象、环境法学的历史考察、环境法学在法学体系中的位置以及环境法学的研究方法等内容。

环境法总论编主要就环境法的概念、环境法的演变与形成、环境法的基本理念与基本原则、环境基本法与环境法的基本制度以及环境行政组织等内容展开了论述。

环境法各论编主要对我国现行污染防治法、自然保护法、物质循环管理与节能法、环境侵害救济法、危害环境犯罪制裁法等主要法律的立法背景、现状与问题以及各单项环境与资源保护法律制度的具体内容等展开了论述,并与外国环境法律制度作了相应的比较。另外,各论编还对国际环境法的概念、国际环境法的主要内容以及中国与国际环境法的实践等问题展开了论述。

三、环境与资源保护法学的学习和研究方法

环境与资源保护法学的研究是从对环境法律规范和环境法律制度的评价和分析开始着手进行的,其设问的依据是环境问题及其对人类社会的影响。对于环境问题的成因和对策,从生态学、经济学、医学、伦理学、社会学、政治与行政学以及传统法学本身等诸多学科的角度都提出了不同的理论和观点,并且这些理论和观点的倡导者和拥护者们都认为自己的观点和方法是最优的。环境法研究则要对诸多的“最优”作出比较选择,将那些与国家经济、社会、政治和法律体制相适应的“最优”作为首选运用到环境立法和执法中去,而将那些虽然与上述体制在形式或在内容上不相适应,但是可能对整个人类发展和全球保护有益的“最优”作为次选运用到环境立法和执法中去。

在这个意义上,环境与资源保护法学既是一门研究法规范——程序法结合实体法的学问,也是一门法学方法论的学问。尽管环境与资源保护法有很多新的研究和解释方法,但它主要还是要沿袭传统法的原则和方法,还是要使用传统法的一些制度和手段,然后才能在此基础上不断创新。

(一) 法学研究方法的运用

目前国内教科书关于环境法学研究方法的论述较多,虽然论述各有不同,但它们不外乎包括分析的、综合的历史的、哲学的比较的、社会学的方法等,需要根据不同的研究目的而单独或者综合运用。

1. 分析的方法

分析的方法是对法学研究具有重大影响的方法,它以发达国家的法治为研究对象,着眼点在于以权力及其强制为法律的背景。这种方法的研究目的在于鉴别法律现象的

共通要素,方法上重在分析解剖具体法律的组织成分。

2. 综合的方法

综合的方法是通过综合研究,明确研究对象的特性及其地位,谋求理论之贯通。对新事实、新关系应当分别或结合适用类似的规定或法理,分别依批判以明其得失而创建新的理论和原则。

3. 历史的方法

历史的方法是从法律的发源与生长中来推求其原理原则着眼于法律的背景。研究法律规范之成立、发展,观察发生背景、原因、进展历程、演变方式,以明其必然关系与发展规律。这种方法的目的在于将现在的法律现象与历史相对照,最终探求原理原则之所在。



小贴士

哲学的方法是以追求理想的标准为目标,着眼点是认定法律的制裁力应当以伦理为基础。它通过研究法律的演进、探讨法律的形成规律。特点是以抽象的伦理目光批判现实的法律,至于法律的形式如何则不为其重点。

4. 比较的方法

比较的方法是对各国制度加以比较,从比较对照中探求法律的原理,探本索源,研明原委,辨其异同,较其长短,参酌学说、判例,于借鉴而立新。特点是以各种法制比较其异同。通过对不同法律现象的比较研究来发现环境法的规律,以明其普遍性和特殊性。

5. 社会学研究方法

社会学研究方法,其对象不限于法律,而是注重社会生活中所行的各种规范之研究。所以该方法的特点是从法律的抽象内容出发考察法律的作用;运用调查、统计、询问和组织等方式考察环境问题的社会根源,以便对症下药地实施法律干预。在注重社会目的的同时,着眼于论证法律是人类智能劳动改良而产生的社会制度。

(二) 相关学科研究方法的运用

由于环境与资源保护法学是一门介于法学和环境科学边缘的学科,因此对环境法的学习必须注意运用生态学、环境经济学、环境伦理学的理论与方法于环境法学研究之中。从环境法的沿革和发展看,生态学方法已经越来越为当代环境立法所重视,当人们开始运用生态学原理来研究人类—环境系统时,就是人类在认识上的一次具有历史意义的飞跃。实践已经证明,生态学研究已经发现和解明了许多“自然法则”及自然规律。掌握人类活动对生态系统影响的规律,特别是导致其失调的临界点,是解决环境问题的重要依据。因此,生态学关于“生产和生活废弃物的排放量不超过环境容量的极限”和“生产对

资源的需要量同环境对资源的可供量之间保持平衡”的这两个基本要求,应当成为人类处理环境问题所遵循的基本原则,成为指导环境政策和立法的理论基础。

对法律的经济分析是20世纪60年代以后逐渐从美国发展起来的一种法学研究方法。对于环境法学的研究,经济分析的方法应当成为其方法论的重要组成部分之一。将经济学方法运用于环境法学之中,一方面是确立环境法学的基本理论,以指导环境政策和法律的制定,另一方面是利用经济学方法对环境政策和法律进行分析和评价,以丰富和提高环境决策的科学性。环境法学研究所运用的经济分析主要是环境经济学所提出的理论。从西方环境经济学研究进程看,早期研究侧重于理论,如外部性理论、公共物品经济学等;而近期研究则转向环境经济分析技术以及环境管理经济手段的研究和政策建议,如在环境经济规划中引入投入产出法把成本—效益分析方法应用于一般的环境决策问题,以及如何在现代环境管理中应用市场经济手段等。这些环境经济学成果现在大多已经被吸收和运用到环境立法之中,它是环境立法的一个重要的科学依据。

除了生态学和经济学分析方法之外,环境伦理学的方法理所当然是环境法学研究的一个重要方法。应当引起我们注意的是,像人本主义哲学伦理学思想成为传统法学的思想理论基础一样,当代的环境哲学伦理思想也应当成为支撑环境法学理论的思想渊源。现在西方环境伦理学所讨论的主要问题有人类对环境的责任问题、未来世代的权利、自然物的权利、动物的权利、自然资源与人类的消费关系、环境破坏与经济的关系、贫穷与环境、现代科学技术与环境等。其中涉及权利、正义的环境伦理是环境立法的主要理论基础。

此外,环境与资源保护法学研究还应当注重运用系统方法以及数学的方法。其中,系统方法是从系统论的观点出发对环境法律手段进行综合考察;数学方法是通过对环境质量以定量分析,研究环境质量的量变和质变的转化过程,认识规律,加以控制。

综上所述,环境与资源保护法学是法学的一门新兴的边缘、交叉学科,它不仅涉及国内法、国际法以及法理学、行政法、民法和刑法等法学学科,而且还涉及生态学、环境伦理学、环境经济学等其他自然科学和社会科学学科。环境与资源保护法学也是一门系统概述环境法基本理论和基本知识的法学课程,它涵盖了环境法整个学科领域各主要门类或分支学科的主要内容。

因此,学习环境与资源保护法学还应当注意以下两点:

1. 它是一门在理论上具有综合性和探索性的课程

学习本课程,既要具备充实的法学基本理论知识,又要具备一定的自然科学知识。通过对本课程的学习应当全面掌握环境法的基本内容、环境法学体系的基本内容,从而为继续学习和深入研究各单项环境与资源保护法律奠定坚实的基础。

2. 它是一门应用性很强的课程

随着环境问题的不断加剧和对人类行为的不断反思,传统的思维方式和经济发展模

式正在悄然地发生改变。因此,环境法学可以直接服务于我国可持续发展战略的实施,并对我国环境与资源保护方针政策的制定与实施、对我国参与国际环境合作以及对有关环境纠纷的处理等具有直接的运用价值。

在学习环境与资源保护法学的过程中,应当注意培养将所学的环境法知识运用于实践的能力;同时也应当通过实践,进一步加深对所学环境法知识的理解。



案例 1-2

甘肃省兰州苏某非法倾倒危险废物污染环境罪案

2014年12月15日,兰州市环境保护局、兰州市公安局环保分局和永登县环境保护局对兰州劲源有限责任公司进行联合现场检查,发现该公司存在涉嫌擅自倾倒危险废物的环境违法行为。经调查发现,自2014年6月以来,兰州劲源有限责任公司陆续向兰州市永登县苦水镇大路村三社东山沟内非法倾倒含氟化物的危险废物约140吨,涉嫌污染环境犯罪。处理处罚过程:2015年1月23日,兰州市环境保护局补充完善案件证据后,依据“两高”司法解释依法移送公安环保分局;1月26日,兰州劲源有限责任公司负责人苏某涉嫌污染环境罪被兰州市公安局刑事拘留,随后被永登县人民检察院批准逮捕,4月1日苏某被提起公诉,4月17日,案件在永登县法院公开审理。

公诉机关认为,犯罪嫌疑人苏某违反国家法律规定,排放、倾倒有毒物质,严重污染环境,其行为符合污染环境罪的构成要件,应当以污染环境罪追究其刑事责任,建议判处苏某有期徒刑1年至2年,适用缓刑,对于指控,苏某当庭认罪悔改,并表示今后努力清理已排放污染物,消除环境影响。5月12日,法院一审宣判,被告人苏某违反国家法律规定,排放、倾倒有毒物质,严重污染环境,其行为符合《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》第1条第2款的规定,构成污染环境罪,判处苏某有期徒刑2年,缓刑3年,并处罚金5万元。^①



实训练习

一、不定项选择题

1. 依组成环境的物质与人类活动的关系,可将环境分为()。
- A. 自然环境 B. 农业环境 C. 水环境 D. 人工环境

^① 资料来源:兰州晨报,2015-02-28。

2. 《中华人民共和国环境保护法》对环境定义的方式是()。
- A. 抽象定义方式 B. 列举定义方式 C. 结合定义方式 D. 间接定义方式
3. 由自然本身某些因素变化造成的环境问题,可以称为()。
- A. 次生环境问题 B. 环境污染 C. 原生环境问题 D. 环境破坏
4. 提出了环境保护的科学概念的法律文件是()。
- A. 《我们希望的未来》 B. 《里约宣言》
C. 《中华人民共和国环境保护法》 D. 《人类环境宣言》
5. 可持续发展的模式是由()正式提出的。
- A. 罗马俱乐部的《增长的极限》
B. 美国发表的《公元 2000 年的地球》
C. 布朗的《建设一个可持续的社会》
D. 联合国世界环境与发展委员会的《我们共同的未来》

二、简答题

1. 简述我国环境问题的发展阶段。
2. 简述环境问题概念与分类。

三、案例思考

某省 A 火电工程公司承建了一个发电厂的施工任务,施工期间,直接从该省 B 水库取水 324.2 万 m^3 ,应缴纳水资源费 32.42 万元。但在 X 市水务局向该公司征收水资源费时,公司拒不缴费,理由是他们已向 B 水库交了每立方米 0.5 元的水费,不应再缴纳水资源费。X 市水务局在核准该公司取水量后,向其下发了缴费通知单。对方接收了缴费通知单并签字,但在规定期限内,对方没有履行缴费义务。于是,X 市水务局向其下发了《行政处理决定书》,要求其缴纳水资源费及滞纳金。

请问:

1. 水费与水资源费的区别是什么?
2. 在同一用水行为中,水费与水资源费能否并存?



学习目标

1. 了解并掌握环境与资源保护法的概念、体系及特征；
2. 了解环境与资源保护法的任务和目的；
3. 熟悉环境与资源保护法律关系及其适用范围。



引导案例

1997年11月在日本召开的《气候变化框架公约》首脑会议通过了一项允许发展中国家向富国“出售”吸收二氧化碳的森林能力的规定,这种“出售”吸收二氧化碳的森林能力(又叫出售“环境服务”)的交易构成了一个新的市场。因在1997年出售“环境服务”而得到200万挪威元收入的哥斯达黎加,于1998年在美国芝加哥股市首次抛出减少温室气体证券,哥斯达黎加总统和世界银行行长出席了交易仪式。

据估算,未来几年发达国家减少空气污染的费用达到每吨空气100美元,而通过像哥斯达黎加这种环境服务,可以减少到每吨空气10美元;而哥斯达黎加这个小国通过该市场每年可以从出售吸收二氧化碳的热带雨林能力中获得2.5亿多美元。日本三菱马蒂利尔、东京电力、东京燃气等9家大公司联合成立了名为COI的民间团体,专门负责从海外企业购买排放权。它们于2000年12月起从国外购买温室气体的排放权,第一笔生意的卖方是加拿大的石油企业,计划购买1000吨排放量,每吨交易价格在2~3美元左右。

在1997年12月的京都会议上,排放削减贸易成为与会国争执的焦点,以美日为代表的发达国家企图通过该交易来逃避削减二氧化碳排放量的责任,遭到了以中国为代表的发展中国家的强烈反对,最终以只在发达国家之间进行而告终。而美国认为对排放量进行交易是《京都议定书》最令人推崇的部分,美国对酸雨计划得到允许进入交易体系尚有以下顾虑:在环境污染问题日趋严重的今天,企业是否有指标剩余?有污染治理能力

的企业一般在处理三废问题上也难以完全达标。在繁忙的国际交易背后,排污权和环境什么关系,国际排污权交易是否会带来地区环境污染的隐形转嫁?

第一节 环境与环境问题

一、环境与自然资源

(一) 环境的概念

环境(environment),人类的生存离不开环境。随着环境问题的日益严重,这个词不断地被人提起,环境问题不断受到各国政府和组织的重视。一般意义上的环境是指人们进行生存和生活活动的场所与人类生存和发展的物质基础。



小贴士

在不同的研究和学术语境中,环境的定义和含义是不同的。例如,环境科学上的环境是以人为中心的,它是指围绕着人群的空间,以及其中可以直接、间接影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造过的自然因素的总和。生态学上的环境是以整个生物界(动物、植物、微生物)为中心,只指环绕着生物界并影响其生存和发展的外部空间和无生命的物质,如大气、水、土壤、阳光和其他物质。

虽然不同的国家在立法和具体运用时有不同的考量,但是环境与资源保护法中的环境一般都是以环境科学对环境的界定为基础的。以美国为例,在1969年美国《国家环境政策法》中以人为中心将环境分为自然环境和人为环境,并采用列举的方式(环境包括但不限于空气和水——海域、港湾、河口和淡水;陆地环境——森林、干地、湿地、山脉、城市、郊区和农村环境);1980年通过的《综合环境反应、赔偿和责任法》对环境也采取列举的方式:在美国专属管辖下的通航水域、边境水域和海水中的自然资源,在美国和美国管辖下的其他地表水域和海水中的自然资源,在美国或美国管辖之下的其他地表水域、饮用水源、地表或地层或者周围空气。其中,自然资源是指土地、鱼、野生生物、生物区系、空气、水、地下水、饮用水源以及其他资源。

我国的环境与资源保护法对环境概念采用的是概括加列举的模式。1989年的《环境保护法》第2条规定:“本法所称环境,是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总和,包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等”。

2014年的新《环境保护法》第2条:“本法所称环境,是指影响人类生存和发展的各种

天然的和经过人工改造的自然因素的总和,包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜、城市和乡村等”,与 1989 年的法律相比,在环境的列举部分增加了“湿地”的表述。这些列举的环境因素既包括自然环境又包括人为环境,既包括生态环境也包括生活环境。随着人类生存和发展的必须,随着它们与人类的密切程度的加强,这些“环境”和“环境因素”的范围也会日益扩大。

(二) 自然资源概念与特点

1. 自然资源的概念

在不同的环境中存在着不同的资源,自然资源与环境有密切的联系。因此,从环境的整体性出发,将自然资源认为是环境的一部分,有学者认为:自然资源是一切能为人类提供生存、发展、享受的自然物质和自然条件及其相互作用而形成的自然生态环境和人工环境。

我国《环境保护法》在对环境进行界定时,将自然资源的水、海洋、土地、矿藏、森林、草原等作为重要的环境要素进行列举,也就是说,我国立法中也把自然资源作为环境的一部分加以利用和保护。



小贴士

对“自然资源”不同的解释

1972 年联合国环境规划署对自然资源的定义:自然资源是指在一定的时间条件下,能够产生经济价值以提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总和。

1987 年《中国自然保护纲要》对自然资源的解释:在一定的技术经济条件下,自然界中对人类有用的一切物质和能量都称为自然资源。主要包括土地、森林、草原、荒漠、生物物种、陆地水资源、河流、湖泊和水库、沼泽和海涂、海洋矿产资源、大气以及区域性自然资源与资源。

《中华人民共和国宪法》第 9 条:矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等是自然资源。

2. 自然资源的特点

自然资源具有如下特点:

(1) 稀缺是自然资源的固有特性。自然资源相对于人类的需要显示在数量上明显不足,人类的需要是无限的,而自然资源是有限的。

(2) 整体性。人类所利用的自然资源与自然之间是互相联系、互相制约的关系。如土地资源是气候、地形、生物及水源共同影响下的产物。

(3) 地域性。自然资源的形成必须服从一定的地域分布规律,分布总是不均衡。

(4) 多用性。大多数的自然资源具有多种功能和用途。如河流对能源部门来说用作

水力发电,对农业部门可用作灌溉水源,旅游部门把它当作风景资源。

(5) 可变性。自然资源和人类社会一起处于不断的运动和变化中,如植树造林、修建水电站是对自然资源的正态利用,而滥用森林、围湖造田等会导致自然资源衰竭,导致自然灾害。

小贴士

自然资源的种类

根据自然资源的形成条件、组合情况、分布规律等,可以把自然资源分为矿产资源(地壳)、气候资源(大气圈)、水资源(水圈)、土地资源(地表)、生物资源(生物圈)五大类。根据自然资源的是否可再生性,分为可更新资源和不可更新资源。可更新资源为可更新、可循环、可再生,如生物资源、水资源。不可更新资源是不可再生、不可循环的,如煤等资源。

还有一种分类是地理学家哈格特提出的,分为恒定性资源、储存性资源、临界性资源。其中,恒定性资源是指不会因为人类利用而耗竭的资源如太阳能、风能、潮汐能、原子能、气候资源等;储存性资源即地壳中固定储量的矿产资源如石油;临界性资源即在正常情况下可通过自然过程再生的资源,但如果被利用的速度超过再生速度,它们也会被耗竭,包括土地资源和生物资源。

END

二、环境问题

(一) 环境问题的概念

环境问题是由于自然界或者人类活动的影响,致使环境质量下降或者生态破坏,对社会经济发展、公众健康带来损害的各种现象。

小贴士

从环境问题的成因看,环境问题可分为第一类环境问题(原生性)和第二类环境(次生性)问题。如地震、火山爆发、海啸、干旱、雷电等因自然现象导致的环境破坏或质量下降,这类环境问题人类无法控制,只能根据自然的特点和规律,尽可能地降低这类环境带来的人身、财产等损失。

END

我们一般说的环境问题是指环境污染和生态破坏两种。这种是从环境问题的表现形式进行的分类。环境污染是指人们在生产建设或者其他活动中生产的废气、废水、废渣、粉尘、恶臭气体、放射性物质及噪声、振动、电磁波辐射等对环境的污染和危害,使环境恶化,影响人体健康及其他生物生存和发展的现象。

生态破坏是指由于人们对环境不合理的开发利用活动造成的现象,即由于毁林开荒、过度放牧、掠夺性捕捞、不合理灌溉、滥猎滥采、破坏性采掘等造成的水土流失、土地沙漠化、耕地锐减、矿产资源破坏、地面塌陷、水资源枯竭、动植物资源和渔业资源减少等灾害频繁,以致传染病、地方性流行病等。生态破坏主要是指对自然资源的破坏。



小贴士

美索不达米亚、希腊、小亚细亚以及其他各地的居民,为了得到耕地,把森林都砍光了,但是他们意想不到,这些地方竟成为荒芜不毛之地,因为他们使这些地方失去了森林,也失去了积聚和储存水分的中心。阿尔卑斯山的意大利人,在山南砍光了北坡被水分细心保护的松林,他们没有料想到,这样一来,他们把他们区域内的高山畜牧业的基础给毁了,他们这么做,竟使山泉在那一年大部分时间都干涸了,而在雨季又使更加凶猛的洪水倾泻到平原上。

——恩格斯《自然辩证法》



关注时事

2016年3月5日李克强在政府工作报告中指出,环境污染是民生之患、民心之痛,要铁腕治理。一定要严格环境执法,对偷排偷放者出重拳,让其付出沉重的代价;对姑息纵容者严问责,使其受到应有的处罚。针对环境污染政府工作报告中使用铁腕、重拳等词汇,不是偶然的,而是意味着政府已经强烈意识到环境污染的严重性,以及实施强硬措施的必要性。

不过环保部门被戏称为“世界四大”尴尬部门之一。虽然制定了“有牙齿”的法律并得到了中央政府的支持,可现有的环保管理体制,依然令人担忧。地方的环保部门,人力、物力、财力均受制于地方政府,一旦遇上地方的纳税大户,遇上地方的龙头企业,还能公正执法和严格监督吗?要祛除这样的尴尬,管理体制的改革是关键。在十八届三中全会上,习近平就曾经指出,“由一个部门负责领土范围内所有国土空间用途管制职责,对山水林田湖进行统一保护、统一修复是十分必要的。”

三中全会后不久,环保部门成立了全面深化改革领导小组。据悉,按照改革思路,最终将建立“从再生产全过程着手,形成从山顶到海洋、从天上到地下的所有污染物严格监管制度和一体化污染防治管理模式”。^①

^① 《李克强:环境污染是民生之患,要铁腕治理》,中国新闻网,2015-03-05。

（二）环境问题的实质及法律解决

从法学角度来看,环境问题的实质是人类对利益的极端化和偏狭化的结果,也是在利益平衡中出现的失衡。环境是环境利益的外在表现,环境问题是环境利益的冲突,环境保护是环境利益的协调和恢复。法律是社会利益分配的重要手段,环境与资源保护法就是对和环境相关的各种利益协调和恢复的主要手段。

环境污染和生态破坏一般是个人行为破坏了公共利益,对公共利益的损害又有政府在公共管理中的问题(作为和不作为)。要解决环境问题必须要解决政府的管理模式和管理职能。因此,从法学的视角看待环境问题:

1. 既有私人行为又有政府行为,而政府行为导致的环境问题危害更大,如政府违法行政和不作为行政造成的环境问题最直接和明显,危害最大;
2. 从行为的过程看,政府的决策行为或管理行为、企业的生产行为、公众的消费行为都会导致环境污染和破坏;
3. 从行为的后果看,各种行为产生的有害性对公众健康、社会经济发展都有着深刻的影响。

要解决环境问题,实现人与环境的和谐发展,必须通过法律手段来规范人的行为。环境与资源保护法是环境保护的制度手段。在通过法律解决环境问题的过程中,重点应控制政府公共权力,其次环境保护是公共物品,必须由政府主导提供环境保护的公共物品,并通过立法和执法等公权力手段引导企业和公众的行为。

通过法律的环境保护,即采取的措施减少甚至避免造成环境的负担及危险,主要表现为3个方面:

1. 排除已经存在和出现的环境危害;
2. 排除或减轻对环境可能造成的潜在的危害;
3. 采取预防措施防止对未来环境的危害性。即法律是采用计划与干预的方式从而降低或排除环境负担和危险,从而持续保障人类生活和生存的基础。



案例 2-1

蓝藻暴发、自来水发臭、市民上街抢水……这是2007年在“太湖明珠”无锡上演的一场灾难。无锡市政府称,水污染并不是生产或其他人为因素造成,属于“突发性的生态灾害”。然而多方专家指出,蓝藻暴发是由水中磷氮过量造成的富营养化逐年加剧,而磷氮过量是由污水过量造成的。

中科院南京地理与湖泊研究所调查显示,威胁太湖水安全的除工业污染外,还有农业和生活污水。而太湖上的过度养殖也在威胁着太湖的美丽和健康。

冰冻三尺,非一日之寒。此次无锡水危机事件究竟是“天灾”,还是城市综合治理问题长期积累出的“人祸”,不足一辩。有关资料显示,因太湖整个水质污染造成的损失每年大约在 50 亿左右。

中科院南京地理与湖泊研究所调查显示,威胁太湖水安全除工业污染外,还有农业面源和生活污染水,另外流域内 172 条河流的水质变化也直接影响到太湖水。还有太湖上的过度养殖也在威胁着太湖的美丽和健康。

调查还显示,由于水体严重富营养化,太湖流域的饮用水日益受到威胁。监测数据显示,目前,太湖流域的饮用水源地水质以二类、三类为主,有 32% 的水体水质不能达到饮用水要求。其中,局部地方的饮用水源地水质全部劣于四类水体。

太湖已成为我国水环境污染的一个缩影。从滇池、巢湖到大江大河,都面临着日益严重的水污染问题。长江流域的一些淡水湖也正在面临水位下降、水质恶化的问题。

案例解析

太湖水污染的这个典型事件涉及环境污染和生态破坏两个方面,其中环境污染是指水的污染。这种环境问题正是由于人类活动引起的,人类的行为形成各种原因造成的结果。

(1) 农业污染,太湖周围有大量的含氟磷农业肥料流入太湖中,增加了湖水的含氟磷量。

(2) 工业污染,太湖流域聚集了许多工业区和工业带,人口密集,是江苏重要的经济区。企业的排污行为不规范,致使大量工业废水排入太湖,导致太湖水源被污染。

(3) 生态系统失去平衡,太湖中的蓝藻繁殖能力强,侵占了其他物种的生存空间,导致湖中其他生物大量灭绝。生态系统的失衡造成了太湖恶性循环,加剧蓝藻泛滥。

(4) 法律不健全,政府管制行为不力。从 1984 年开始成立太湖流域管理局到 2002 年《水法》,从 2005 年国家首次环保水域太湖执法大检查到 2007 年的蓝藻大爆发,环保、水域保护方面的法律在立法、执法方面的力度都不够到位。^①

END

第二节 环境与资源保护法的基本内涵

一、环境与资源保护法的概念与性质

(一) 环境与资源保护法的概念

环境与资源保护法是从传统部门法中发展起来的新兴法律部门,从它产生开始,人

^① 《太湖蓝藻暴发 无锡市陷入饮用水危机》,新华网,2007-05-29。

们对它的称谓就不统一。

20世纪70年代,欧洲的环境立法主要是从污染控制立法中发展起来的,所以欧洲各国称之为污染控制法;日本的环境立法是从控制公害的立法中发展起来的,所以日本将其称为“公害法”;苏联和东欧国家的环境立法是在自然保护法律的基础上建立起来的,所以将环境立法称之为自然保护法;美国在环境管理和污染防治的相关领域中涉及了大量公私法问题,并且在20世纪初制定了大量环境行政法规,因此,美国将环境立法称为环境法。

1972年联合国人类环境会议之后,以1973年我国第一次全国环境保护会议为标志,我国的环境保护工作和环境立法活动开始。这次会议之后,根据国务院《关于保护和改善环境的若干决定(试行草案)》,我国成立了国务院环境保护领导小组,其主要职责是制定国家的环境保护方针、政策和行政规章,拟定国家环境保护规划,组织协调和监督检查各地区、各部门的环境保护工作。国务院环境领导小组的成立,不仅标志着我国环境保护监督管理机构的诞生,也标志着我国环境立法活动的正式开始。我国专门性环境立法于1979年“环境保护法”开始,这个称谓一直沿用至今。

在我国法学研究和教学中,对环境法学科称谓的使用并没有统一。目前,我国研究和教学领域,大体有三种称谓,一是“环境与资源保护法”,二是“环境法”,三是“环境与资源法”。第一种称谓直接采用立法机关使用的称谓;第二种称谓来自英文译文,Environmental Law;第三种称谓强调资源在环境中的依赖性,同时又具有一定的独立性。这三种称谓的重心和出发点虽有不同,但它们指向的都是同一个部门法,即是与污染防治、资源利用和生态保护有关的法律法规的总体。

我们本教材选择第一种,“环境与资源保护法”的表述认为,此部门法就是以保护和改善环境、警惕和预防人为环境侵害为目的,调整与环境相关的人类行为的法律规范的总称。强调自然资源对人类的重要性,注重自然资源在环境中的重要地位。将环境法与可持续发展联系起来,认为环境与资源保护法的终极目的是要实现人类社会的可持续发展。因此,我们认为,环境与资源保护法是调整人们在开发、利用、保护和改善环境资源以及防治污染和其他公害的过程中所产生的各种社会关系的法律规范的总称。其目的是实现人类与自然的和谐,保障经济社会的可持续发展。

(二) 环境与资源保护法的性质

环境与资源保护法作为法律体系的一个组成部分,它无疑具有法的一般属性,其本质也必然具有一般法的本质的痕迹和烙印,也就是说,环境法具有阶级性。所谓环境与资源保护法的阶级性,是指环境与资源保护法由执政阶级或阶层制定和认可,反映执政阶级或阶层的利益和要求;并不是说环境与资源保护法不为非执政阶级或阶层支持,不反映非执政阶级或阶层的利益和要求。

但环境与资源保护法毕竟又是现代社会中为处理生态环境问题而新发展起来的法。它处理和调整的社会关系与任何自然的关系紧密交织在一起,它的规范内容大量涉及客观的自然规律。因此,认识环境与资源保护法的本质,不能简单地囿于阶级性的范畴,而应充分认识社会性、科学技术性的重要意义,但它不是阶级矛盾不可调和的产物,它是在人与自然的矛盾日益尖锐的情况下,为维持生态平衡并进而保护全人类的生存利益而产生的。它不仅遵循一般的社会经济规律,而且受自然规律、生态学规律的制约,自然规律具有最终的规定性。

应该指出的是,从理论上探讨环境与资源保护法的性质不是我们的最后目的。我们的目的是通过对环境法性质的深刻认识,区别不同社会条件下的环境法,做好具有中国特色的环境保护和环境保护的立法、执法、司法工作,走自己的道路。在全球化的背景下,我们必须充分借鉴西方国家环境治理的成功经验,兼收并蓄,为我所用。

二、环境与资源保护法的特征

环境法作为现代社会法律体系的一个独立法律部门,除了具有一般法律的本质和功能以外,也具有自身的特点。环境与资源保护法的特征可以概括为以下几个方面:

(一) 环境与资源保护法具有科技性

环境与资源保护法直接而且具体地反映着生态学基本规律和社会经济规律的要求,环境与资源保护法的实施也需要大量的科学技术知识和手段的配合。环境问题的产生和科学技术的发展有着密切联系,近现代科学技术的高速发展及其在工业领域的广泛运用对环境产生了非常深刻的影响。为了预防技术的不当使用带来的有害环境影响,必须对技术的使用行为加以必要的法律限制,要求技术使用行为符合科学和自然规则。

这种要求和限制的必然结果就是将大量的科学和自然规则转化为法律规则,来对人们进行引导、教育甚至强制。如各类环境标准的制定就是以科学研究的成果为依据的,这些科技规则被法律确定了下来,就成为了人们的行为准则,对人的行为具有评价、教育和强制等功能。因此,环境立法中包含大量的技术名词和术语,并赋予其相应的法律定义,或者将环境技术规范作为环境法律规范的附件,使其具有法律效力。所以,环境与资源保护法是法律规范和法律化的科学技术规范的有机统一。

(二) 环境与资源保护法属于社会法

董保华先生指出,我国应当形成三元的法律结构,即公法、私法与社会法的并列结构。有学者认为,从环境问题的成因来看,环境问题是复杂的社会、经济、科技以及观念等因素长期共同作用的结果。要用法律手段有效控制和解决如此广泛的社会问题和如此复杂的环境问题,必须采用综合的法律规制方法和多样性的法律规范。所以,环境与资源保护法的特征之一是综合性。这种综合性在我们的法律结构中表现为社会法即

为一般社会福利而立法。以社会利益为本位,以消除环境污染公害“在现代社会中普遍存在,涉及面广,主体多元,损害较大,却不能与传统民法中的侵权行为相提并论”的后果。



小贴士

青年学者郑少华在其专著《生态主义法哲学》中,用19页的篇幅论证了“环境法的‘社会法’性质”。郑少华认为,环境法体现了社会整体利益,其目的是为了实现社会安全、环境领域内的社会公平和社会合作,因而环境法的本位观是社会本位;他还从调节机制、规制范围、基本原则、法律规范之性质、调整模式、法律关系、法律责任、程序法等方面,论证了环境法迥异于民商法、行政法,而与“劳动法、社会保障法、经济法、教育法具有更大的相似”,环境法是“社会法域中的一个法部门”。

社会法作为与公法、私法并列的第三法域之理论,是近几年才兴起的,尚未获得学术界普遍承认,但其理论意义是显而易见的。感兴趣的读者可以关注该理论的发展动态。

END

(三) 环境与资源保护法是综合性的部门法

环境与资源保护法中涉及相关的保护对象非常广泛,而且保护方法具有多样性,这些特点决定了环境法是一个综合性的法律部门。从环境与资源保护法的调整对象看,不仅包括生产、流通、生活各个领域,而且和开发、利用、保护环境和资源的广泛社会活动有关;从环境问题的成因来看,环境问题是复杂的社会、经济、科技以及观念等因素长期共同作用的结果。要用法律手段有效控制和解决如此广泛的社会问题和如此复杂的环境问题,必须采用综合的法律规制方法和多样性的法律规范;从内容上看,环境与资源保护法律规范不仅包括专门性的污染控制和生态保护规范,还包括宪法、民法、行政法、劳动法、刑法中有关环境资源保护的规范;从法律措施上看,环境与资源保护法采取了经济、技术、行政、教育等多种规制措施。

所以,环境与资源保护法是以宪法为指导思想和立法依据,以专门环境法律、单行法规为主干,包括民法、刑法、行政法、经济法等多部门法相关内容,多层次、多领域,并以环境标准作为其配套部分的法。在司法实践过程中,则需要司法部门、环境保护部门、技术监测部门和有关经济部门互相配合才能保证环境责任的切实履行。



关注时事

2015年6月10日,国务院法制办公室网站公布了《中华人民共和国环境保护税法(征求意见稿)》(以下简称“环保税意见稿”)。这意味着一个旨在保护生态环境的特殊目的税种将成为我国税收体系的一个独立的组成部分,也是环境保护税理论的又一重要实

践。环境保护税将成为我国独立的新税制,在已实施 30 多年的排污费制度基础上改造而成。全国人大正在起草环境保护税法,核心的目的不是为了增加税,是为了更好地建立一个机制,鼓励企业少排污染物,多排多付税,少排少付税。

环境污染有很多类型,环保税意见稿列出了大气污染、水体污染、固体废弃物和噪音污染 4 种类型,并以此为依据制定了不同的税目和税率。环保税征收效果评估机制、收入专款专用机制和收入归属机制,都要以环境污染的不同类型划分为基础。^①

END

(四) 环境与资源保护法是以可持续发展为价值的法

可持续发展是人类社会的美好追求,也是现代环境法的基本价值取向。可持续发展的核心内容是,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;可持续发展要求人们改变传统的生产方式和生活方式,改变人类对自然的态度。

可持续发展的这些内涵不是传统公法、私法所能真正包含的。公法以国家利益为本位,对政权的稳固与安全的关心超过对社会发展的关心;私法以个人利益为本位,对自身利益的关心是第一位的;只有“社会法则是体现团体利益,特别是社会弱势群体之利益以及社会公共利益”,也只有社会法才会以社会的持续发展为最大关怀。因此,作为“社会法”性质的环境法是可持续发展的最有力的促进者和推行者。

小贴士

人类既是他的环境的创造物,又是他的环境的塑造者,环境给予人以维持生存的东西,并给他提供了在智力、道德、社会和精神等方面获得发展的机会。

人类是自然的一部分,生命有赖于自然系统的功能维持不坠,以保证能源和养料的供应,文明起源于自然,自然塑造了人类的文化,一切艺术和科学成就都受自然的影响,人类与大自然和谐相处,才有最好的机会发挥创造力和得到休息和娱乐。

——《联合国人类环境宣言》

END

第三节 环境与资源保护法的任务和目的

一、环境与资源保护法的任务

环境与资源保护法是随着环境问题的日益严重而产生的。环境与资源保护法是用

^① 《国务院法制办〈环境保护法〉开始征求意见》,人民网,2015-06-10。

来应付环境问题的。“保护和改善生活环境与生态环境,防治污染和其他公害”是环境与资源保护法的直接目的,也是环境与资源保护法的任务。

(一) 保护和改善生活环境与生态环境

环境与资源保护法的任务不仅是保护环境,不使其恶化,还是改善环境,即治理、改进环境现状,不断提高环境质量;不仅要保护和改善生活环境,而且要保护和改善生态环境,注重的是对自然环境的合理利用和可持续利用。

(二) 防治污染和其他公害

由于环境污染日趋恶化,污染防治是环境保护工作中的一件大事,我国《环境保护法》把防治污染和其他公害作为它的一项重要任务。保护和改善环境,防治污染和其他公害、防止资源的耗竭,是环境保护事业的正反两方面或积极方面和消极方面。这正反两方面的规定,构成了我国环境与资源保护法的任务。

小贴士

我一直认为地球是有灵性的 树木好比毛发 水就是血液 石油就是脂肪 山脉是骨骼。现在毛发被剔除 血液被污染 脂肪快被抽完 骨骼在被寸寸打断……我要是地球也要愤怒,也要报复人类。地震海啸干旱……明年谁也没有船票!

——马云

END

二、环境与资源保护法的目的

环境与资源保护法的目的,是指国家在制定、认可或修改环境法时希望达到的目标或预期要实现的结果。立法目的决定立法的指导思想和法律的调整对象。了解环境与资源保护法的目的,有利于正确理解立法意图、正确理解和执行法律;研究环境法的目的,能为制定、修改环境法提供理论成果。

我国现行的《环境保护法》(1989年)在确立目的时,侧重于“动机上的法的目的”,即该法要求达成的实际目的。《环境保护法》第1条规定:“为了保护 and 改善生活环境与生态环境,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,制定本法。”20世纪90年代之后,随着可持续发展理念的深入,我国制定和修改环境与资源保护法律规范时,将作为价值理念的“可持续发展观”在法律中确定下来。如《环境影响评价法》(2002年)第1条规定:“为了实施可持续发展战略,预防因规划和建设项目实施后对环境造成不良影响,促进经济、社会和环境的协调发展,制定本法。”《固体废物污染环境防治法》(2004年修订)第1条规定:“为了防治固体废物污染环境,保障人体健康,维护生态安全,促进经济社会可持续发展,制定本法。”

从以上法条,看出我国环境保护法的目的涵盖了两层含义,体现“动机上的法的目的”和法的价值理念结合。从动机上法的目的来看,我国环境保护法要实现的实际目的是通过环境保护和污染防治,保障人体健康和经济发展。从法的价值理念角度看,环境与资源保护法在实现实际立法目的时贯彻了可持续发展的理念。环境保护法所体现的两个目的,实际上是要求正确处理环境与发展关系,必须把握好环境与发展互相制约的临界线,把发展带来的环境问题限制在一定范围内,在不降低环境质量的要求下使经济能够持续发展。经过努力,我们是同时可以兼顾保护环境、保障人体健康与发展经济(社会)的双重目标的。正因如此,我国《环境保护法》把二者同时规定为立法目的,学者们称为立法目的的“二元论”。

(一) 保障人体健康

保障人体健康是环境法最根本的目的。适宜的生活环境是人们有效工作、维持健康的身体和幸福生活的物质基础和基本条件。环境污染会给人的身体健康造成极大危害,甚至会危及人的生命。有的还会造成遗传疾病,危害子孙后代。同时,人体健康受到损害,就是生产力的破坏,也会影响和阻碍经济、社会发展。正由于这样,作为环境法规重要内容的环境标准,在制定时总要先考虑污染物对人的致害阈值,确保人体不受到伤害。

(二) 促进经济社会的持续发展

在我国进入全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化的新的发展阶段中,可持续发展处于十分突出的地位。可持续发展要求经济发展和人口、资源、环境相协调。在经济发展基础上,促进社会全面进步。环境法是推进和保障可持续发展战略的重要法律部门,自然要把促进经济社会的可持续发展作为立法目的之一。

环境法的上述两个目的,在一定时期、在某种程度上会发生矛盾。在一个国家现代化过程中如何处理经济发展与环境保护的关系,是环境立法必须面对的问题。环境与发展的关系是相互制约、相互依存的关系。

首先,二者有矛盾的一面。发展经济就会带来资源消耗,可能造成环境污染。环境保护又需要相当的财力和物力,经济建设更需要资金。在国家财力有限的情况下,环保投入与建设资金的矛盾会很尖锐。

其次,我们更应该看到,环境保护与发展经济之间更有相互依存、相互促进的另一面。保护环境能为经济建设提供必要的物质基础;适应环境保护需要而产生的环保产业,也能创造一定的经济效益;良好的自然环境已成为吸引投资的亮点;生态旅游的方兴未艾,也表明优质的环境能带来直接的经济效益。经济发展也能为环境保护提供技术、物质和资金支持。

 小贴士

“目的一元论”和“目的二元论”

两种观点实质上反映的是人们对环境保护和经济发展关系的认识。在环境问题刚刚凸现的 20 世纪 60 年代,人们认为环境保护和经济发展之间具有不可协调的对立关系,著名的罗马俱乐部甚至认为只有抑制经济发展,环境保护才是有希望的。所以,提出限制经济增长的“零增长”理论,这种理论反映人们对环境保护和经济发展关系的悲观情绪,其在法律中的表现结果就是“目的一元论”。但是随着理论研究的深入和可持续发展观的形成,人们意识到只要改变传统的发展模式,环境保护和经济发展都是有希望的。特别对于一些发展中国家,经济发展是环境保护的前提条件。

发达国家的环境问题主要是生产方式和消费方式造成的,而发展中国家环境问题是发展不足引起的,解决这两类环境问题,应当采取不同的方法。发达国家环境问题解决的重点在于改变其不可持续的生产和消费模式;发展中国家环境问题的解决则需要通过大力发展经济来实现。

END

三、环境与资源保护法的作用

 关注时事

2016 年新环保法实施已一年有余,那新环保法实施的效果如何?环保部部长陈吉宁介绍说,从一年实施情况来看,还是取得了明显的阶段性的成果。去年环保部对 33 个市(区)开展了综合督察,公开约谈了 15 个市级政府主要负责人。

全国实施按日连续处罚 715 件,罚款数额 5.69 亿元,查封扣押 4191 件,各级环保部门下达行政处罚决定 9.7 万余份,罚款 42.5 亿元,比 2014 年增长了 34%。全国移送行政拘留案件 2079 起,移送涉嫌环境污染犯罪案件 1685 件。全国各级法院受理环境公益诉讼案件 53 件,其中民事公益诉讼案件 47 件,另外还有行政公益诉讼案件 6 件。共检查企业 177 万家,查处各类违法企业 19.1 万家,责令关停取缔 2 万家、停产 3.4 万家、限期改正 8.9 万家。^①

END

环境与资源保护法作为保护环境和防治污染的社会规范,具有以下作用:

(一) 环境与资源保护法作为国家进行环境管理的法律依据,是推动我国环境保护事

^① 《环保部长陈吉宁就“加强生态环境保护”答记者问》,新华网,2016-03-11。

业和环境资源工作的重要力量和重要的保障。

(二) 环境与资源保护法是协调经济、社会发展和环境保护的重要调控手段。环境与资源保护法将经济、行政、科学技术等手段提高到法律的层面,采用环境规划、布局、价格、税收、信贷等方式,及现场检查、申报登记、行政处罚等手段,使经济、社会 and 环境保护相协调。

(三) 环境与资源保护法是防治污染和其他公害、保护生活环境和生态环境、合理开发和利用资源环境、保障人们健康的法律武器。通过制定开发、利用、保护、改善等行为准则,对政府、单位组织和个人在环境资源保护方面的权利义务进行明确规定,并制定了相应的法律责任和补救措施。

(四) 环境与资源保护法是处理我国与外国环境关系、维护我国环境权益的重要工具,通过宣布我国的环境政策,明确环境与资源保护法的适用范围,调整我国法律和外国法律、国际条约之间的协调关系。



案例 2-2

环保部门装上了“钢牙利齿”

“不得在向家坝水电站坝址至三峡水利枢纽库尾长江干流河段和支流岷江、赤水河河段等自然保护区范围内,再规划和建设朱杨溪水电站、石碛水电站及其他任何拦河坝(闸)等涉水工程。”——这是2015年3月30日,中国环保部在《关于金沙江乌东德水电站环境影响报告书的批复》中的表态。

至此,争议多年的重庆小南海水电站项目已经明确被环保部否决。

尽管业内人士表示,由于一些项目是国家规划项目,仅凭环保部的批复无法确定这些项目的最终命运,但环保部对一省级重点项目说“不”,依旧赢得了公众和媒体的“点赞”。不少网民认为,环保部否决重庆小南海水电站项目说明环保部门真正开始有了“牙齿”。英国《经济学家》杂志也认为,这个迹象表明,环保部长陈吉宁打算坚持他的战斗宣言,即环保法不能成为“纸老虎”,要成为有钢牙利齿的“利器”。在今年十二届全国人大三次会议期间,履新不久的陈吉宁在记者招待会上所做的上述表态给国内外舆论留下了深刻印象。

据《人民日报》介绍,位于长江上游国家级自然保护区的重庆小南海水电站项目,从20世纪90年代开始酝酿,就一直争议不断。从公开报道看,这个计划投资320亿元的工程于2012年奠基,今年还写入了重庆市的政府工作报告。但环保部近日一份批复称:“过去10年,长江上游珍稀、特有鱼类国家级自然保护区因金沙江下游一期工程建设等因素进行了两次调整,自然保护区结构和功能已受到较大影响。未来该流域开发必须严格按照主

体功能定位,严守生态保护红线。”公开喊话要求否决小南海水电站等数个涉水工程。

而这,只是2015年以来中国环保部“出手”的动作之一。2015年仅1至2月,全国实施按日连续处罚案件共26件,罚款数额达1238.96万元。除按日连续处罚案件外,全国实施查封、扣押案件共827件,实施限产、停产案件共207件,移送行政拘留共147起。而“五一”前夕,一家为麦当劳餐厅提供冷冻炸薯条的合资企业,因为水污染问题被处以北京市有史以来环保领域罚款金额最高的近392万元人民币罚款。

作为新环保法的配套规定,环保部近期拟定了《环境保护公众参与办法(试行)》公开征求社会公众意见。征求意见稿提出,公众可参与重大环境污染和生态破坏事件的调查处理,环保社会组织 and 环保志愿者代表可以担任环境特约监察员或监督员,对环保主管部门或企事业单位进行监督;环保主管部门要为环保社会组织环境公益诉讼提供协助。

继约谈了河南安阳、湖南衡阳等地级市的“一把手”后,近期,环保部联合河北省人民政府约谈保定市人民政府,要求保定市对“华北之肺”白洋淀淀区开展污染治理,确保2015年6月底前全面整改到位,限期通过验收。

案例解析

我国的环保部承担的主要职能是依据《环境保护法》规定展开的。主要包括:

(一)负责建立健全环境保护基本制度。拟订并组织实施国家环境保护政策、规划,起草法律法规草案,制定部门规章。组织编制环境功能区划,组织制定各类环境保护标准、基准和技术规范,组织拟订并监督实施重点区域、流域污染防治规划和饮用水水源地环境保护规划,按国家要求会同有关部门拟订重点海域污染防治规划,参与制订国家主体功能区划。

(二)负责重大环境问题的统筹协调和监督管理。牵头协调重特大环境污染事故和生态破坏事件的调查处理,指导协调地方政府重特大突发环境事件的应急、预警工作,协调解决有关跨区域环境污染纠纷,统筹协调国家重点流域、区域、海域污染防治工作,指导、协调和监督海洋环境保护工作。

(三)承担落实国家减排目标的责任。组织制定主要污染物排放总量控制和排污许可证制度并监督实施,提出实施总量控制的污染物名称和控制指标,督查、督办、核查各地污染物减排任务完成情况,实施环境保护目标责任制、总量减排考核并公布考核结果。

(四)负责提出环境保护领域固定资产投资规模和方向、国家财政性资金安排的意見,按国务院规定权限,审批、核准国家规划内和年度计划规模内固定资产投资項目,并配合有关部门做好组织实施和监督工作。参与指导和推动循环经济和环保产业发展,参与应对气候变化工作。

(五)承担从源头上预防、控制环境污染和环境破坏的责任。受国务院委托对重大经济和技术政策、发展规划以及重大经济开发计划进行环境影响评价,对涉及环境保护的法律法规草案提出有关环境影响方面的意見,按国家规定审批重大开发建设区域、项目

环境影响评价文件。

(六) 负责环境污染防治的监督管理。制定水体、大气、土壤、噪声、光、恶臭、固体废物、化学品、机动车等的污染防治管理制度并组织实施,会同有关部门监督管理饮用水水源地环境保护工作,组织指导城镇和农村的环境综合整治工作。

(七) 指导、协调、监督生态保护工作。拟订生态保护规划,组织评估生态环境质量状况,监督对生态环境有影响的自然资源开发利用活动、重要生态环境建设和生态破坏恢复工作。指导、协调、监督各种类型的自然保护区、风景名胜区、森林公园的环境保护工作,协调和监督野生动植物保护、湿地环境保护、荒漠化防治工作。协调指导农村生态环境保护,监督生物技术环境安全,牵头生物物种(含遗传资源)工作,组织协调生物多样性保护。

(八) 负责核安全和辐射安全的监督管理。拟订有关政策、规划、标准,参与核事故应急处理,负责辐射环境事故应急处理工作。监督管理核设施安全、放射源安全,监督管理核设施、核技术应用、电磁辐射、伴有放射性矿产资源开发利用中的污染防治。对核材料的管制和民用核安全设备的设计、制造、安装和无损检验活动实施监督管理。

(九) 负责环境监测和信息发布。制定环境监测制度和规范,组织实施环境质量监测和污染源监督性监测。组织对环境质量状况进行调查评估、预测预警,组织建设和管理国家环境监测网和全国环境信息网,建立和实行环境质量公告制度,统一发布国家环境综合性报告和重大环境信息。

(十) 开展环境保护科技工作,组织环境保护重大科学研究和技术工程示范,推动环境技术管理体系建设。

(十一) 开展环境保护国际合作交流,研究提出国际环境合作中有关问题的建议,组织协调有关环境保护国际条约的履约工作,参与处理涉外环境保护事务。

(十二) 组织、指导和协调环境保护宣传教育工作,制定并组织实施环境保护宣传教育纲要,开展生态文明建设和环境友好型社会建设的有关宣传教育工作,推动社会公众和社会组织参与环境保护。

(十三) 承办国务院交办的其他事项。^①

第四节 环境与资源保护法体系

一、环境与资源保护法体系概述

环境与资源保护法体系是指由一国有关保护和改善环境、合理开发和利用自然资

^① 《环保部否决“小南海”水电站》,中国新闻网,2014-03-14。

源、防止污染和其他公害的所有法律规范组成的统一体。

环境与资源保护法的体系是由环境与资源保护法的调整对象决定的。环境与资源保护法的调整对象包括污染防治关系、自然资源保护关系、自然灾害防治关系。因此,各国的环境与资源保护法包括污染防治、自然资源保护、自然灾害防治三方面的法律规范,由这三个方面的规范综合统一形成一国的环境自由法律体系。其中污染防治法律规范包括水污染防治法、大气污染防治法、海洋污染防治法、噪声污染防治法、有毒有害物质控制法、放射性污染防治法。自然资源法保护法律规范包括森林保护法、草原保护法、风景名胜保护法等。自然灾害防治法包括防洪法等。

二、我国的环境与资源保护法体系

(一) 宪法

我国 1982 年《宪法》第 9、10、22、26 条涉及环境保护的问题。这些宪法条文明确了我国环境保护的任务、内容和范围、体现了我国保护和改善环境的基本国策,是开展我国环境保护工作、进行环境监督管理和环境司法、制定环境与资源保护法律、法规、规章的根本依据。

(二) 综合基本法

基于环境问题的复杂性和环境要素的多样性、环境保护的综合性和科技性等,一个国家的环法律必须要有一部综合性的基本法律。这类法律的特点是综合性和原则性。《中华人民共和国环境保护法》是制定环境资源体系中自然资源、污染防治等单行法、环境行政保护行政法规、规章的基本依据。



关注时事

2016 年 3 月 24 日,由发改委、环保部、国土资源部、住建部、农业部等多部委共同参与制定的“土十条”(《土壤环境保护和污染治理行动计划》)经过几十稿的修改完善,征求了有关部门和地方政府意见,已经将修改完善后的文件提交国务院审议。

按照国务院要求,即将出台的“土十条”中,会包括划定重金属严重污染的区域、投入治理资金的数量、治理的具体措施等多项内容。作为土壤管理和综合防治的一个重要规划,将会制定治理我国土壤污染具体“时间表”,总体上把土壤污染分为农业用地和建设用地,分类进行监管治理和保护,对于土壤污染治理责任和任务也将逐级分配到地方政府和企业,争取到 2020 年土壤恶化情况得到遏制。

这项工作始于 2013 年 5 月,两年多来已修改了 50 多稿,目前文稿已经基本成熟,下一步将按程序报批后实施。环保部部长陈吉宁说,解决土壤污染问题,首先要摸清家底,建立健全法规标准体系。重点解决农用地和污染的建设用地,提出明确的管控要求。

“土十条”将分别针对未污染土地、正在污染的土地、已经污染的土地分类做好风险管控，在风险管控的条件下做好修复。^①

（三）环境资源保护的单行法律法规规章

单行的环境与资源保护法主要包括污染防治、自然资源保护、自然灾害防治三类法律法规规范。这三类单行的法律法规在我国的环境自由法体系中存在着相互交叉。

1. 环境污染防治单行法律法规规章

在环境污染防治方面，我国已经先后颁布了《大气污染防治法》《水污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《噪声污染防治法》《环境影响评价法》《清洁生产促进法》。除了以上的单行法，国务院和相关部委还制定了配套的实施条例，如《排污费征收使用管理条例》《建设项目环境保护管理条例》《建设项目环境影响评价资格证书管理办法》《农药管理条例》《城市放射性废物管理办法》《放射环境管理办法》。

2. 自然资源保护单行法律、法规、规章

自然资源保护的法律法规一般是与自然资源管理的法律、法规合并出现在一个法律文件中的。从法律性质上具有双重性，既属于环境保护法体系中的自然资源保护单行法，也属于经济法中的自然资源管理法。如《水法》《土地管理法》《农业法》《渔业法》《矿产资源法》《森林法》《草原法》《水土保持法》《种子法》《自然保护区条例》等。为了配套和贯彻实施上述法律法规，国务院和有关部委制定了《取水许可制度实施办法》《土地管理法实施条例》《土地复垦规定》《基本农田保护条例》《渔业法实施条例》《水生野生动物保护实施条例》《陆生野生动物保护实施条例》等。

3. 自然灾害防治单行法律、法规、规章

我国先后颁布过《水土保持法》《防沙治沙法》《防洪法》《防震减灾法》。

4. 环境资源纠纷解决程序的法律规范

我国在环境纠纷解决程序上适用的是我国的行政诉讼、民事诉讼、刑事诉讼等法律规定，主要有《行政诉讼法》《民事诉讼法》《刑事诉讼法》《仲裁法》《行政复议法》《中国海事仲裁委员会仲裁规则》等。另外，《行政处罚法》《环境行政处罚办法》《土地案件查处办法》《林业行政处罚程序规定》等是规范环境监督管理部门的行政处罚等方面的法律规范。

（四）环境标准规范

环境标准是按照法定程序制定的和批准发布的各种标准的总称。环境标准包括环境质量标准、污染物排放标准、环保基础标准、环保方法标准、标准样品标准。

^① 《“土十条”有望年内出台 最严土壤治理环保风暴将起》，新浪新闻，2016-03-24。



小贴士

根据我国《标准化实施条例》第 18 条的规定,环境标准中的环境质量和污染物排放标准是属于强制标准。环境强制性标准具有法律的约束力,是环境与资源保护法律体系中的一部分。2013 年印发的《国家环境保护标准“十二五”发展规划》提出了国家与地方两级环保标准协调发展的环保标准管理战略。

作为环保标准体系中不可或缺的重要组成部分,地方环保标准与国家环保标准互为补充。熊跃辉说,国家环保标准的制定需要照顾全国的情况,无法针对某些地方特殊、突出的环境问题,但可以通过强化地方标准来解决一些地方群众反映强烈的环境问题。

(五) 地方环境与资源保护法规、规章

根据《立法法》第 72 条的规定,省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规。设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规,法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的,从其规定。

我国环境问题具有很强的地方性特点,这就决定了这类环境与资源保护法规、规章的重要性。

(六) 其他部门法中的环境资源规范

在行政法中,《行政许可法》《行政复议法》《行政处罚法》中对行政执法中的程序、效力种类进行明确;《民法》《物权法》对自然资源使用中的保护合理利用进行规定;《刑法》对环境资源犯罪等问题进行明确。

(七) 国际公约和条约中的环境资源规范

我国参加、批准的专门性环境国际公约、条约是我国环境与资源保护法律体系中的一个重要组成部分。除了我国申明保留的条款以外,在我国具有法律约束力。



小贴士

目前,我国参加、批准的和环境保护有关的国际公约和条约主要有:《联合国海洋公约》《控制危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约》《防止倾倒废物和其他物质污染海洋公约》(1972 年伦敦公约)、《保护臭氧维也纳公约》及其议定书、《联合国气候变化框架公约》《生物多样性公约》《国际捕鲸管制公约》《关于特别是作为水禽栖息地的国家重要

湿地公约》(拉姆萨尔公约)、《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》《国际热带木材协定》《核事故或辐射紧急情况援助公约》《核事故及早通报公约》《防治荒漠化公约》《联合国海洋法公约》等。



案例 2-3

事件一 2005年11月13日,吉林石化公司双苯厂一车间发生爆炸。截至同年11月14日,共造成5人死亡、1人失踪,近70人受伤。爆炸发生后,约100吨苯类物质(苯、硝基苯等)流入松花江,造成了江水严重污染,沿岸数百万居民的生活受到影响。2005年11月21日,哈尔滨市政府向社会发布公告称全市停水4天,“要对市政供水管网进行检修”。此后市民怀疑停水与地震有关出现抢购。同年11月22日,哈尔滨市政府连续发布2个公告,证实上游化工厂爆炸导致了松花江水污染,动员居民储水。同年11月23日,国家环保总局向媒体通报,受中国石油吉林石化公司双苯厂爆炸事故影响,松花江发生重大水污染事件。

俄罗斯对松花江水污染对中俄界河黑龙江(俄方称阿穆尔河)造成的影响表示关注。中国向俄道歉,并提供援助以帮助其应对污染。新任国家环保总局局长周生贤2006年1月7日要求,松花江流域水污染防治工作要规划到省、任务到省、目标到省、资金到省、责任到省,确保沿江群众吃上干净水。

2005年11月底,国家环保总局称,这次污染事故负主要责任的是吉化公司双苯厂。国家环保总局局长解振华因这起事件提出辞职,2005年12月初,国务院同意他辞去局长职务,任命周生贤为局长。吉化公司双苯厂厂长中东明、苯胺二车间主任王芳、吉林石化分公司党委书记、总经理于力,先后于2005年11月底~同年12月初被责令停职,接受事故调查。

事件二 2010年7月28日上午,吉林省吉林市城区内的松花江江面漂浮着一些蓝色的化学原料桶。同一天,吉林市区部分区域出现停水。恐慌情绪在松花江沿线迅速蔓延。

次日,吉林市政府召开新闻发布会通报这一事件。位于吉林市永吉县经济开发区的新亚强生物化工有限公司(下称新亚强)和吉林众鑫集团(下称吉林众鑫)库房被洪水冲毁,致使约7000只原料桶冲入温德河,随后汇入松花江。部分桶内装有三甲基一氯硅烷、六甲基二硅氮烷等物质。

环保部门沿松花江紧急增设7个监测断面。据中共吉林省委主办的中国吉林网报道,六甲基二硅氧烷等特征污染物有微量检出,但其他常规监测指标未见异常,说明这一事件“对松花江水质影响极微”。六甲基二硅氧烷是六甲基二硅氮烷遇水分解的产物。目前看来,化学原料桶流入松花江,未对江水构成严重威胁。但专家指出,这一事件仍然

暴露出中国预防和应对突发水污染事件体系的诸多漏洞。

事件三 2015年8月12日,天津瑞海物流危险化学品堆垛发生爆炸,据央视报道,爆炸事故造成44人死亡,32人伤势危重。环境保护部立即启动国家突发环境事件应急预案,指导应急处置工作。

案例解析

突发环境事件和突发环境事故是不同的。

(一) 突发环境事件指突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、重大财产损失和在全国或者某一地区的经济社会稳定、政治安定构成重大威胁和损害,有重大社会影响的涉及公共安全的环境事件。

根据我国的《国家突发环境事件应急预案》,突发环境事件是指由于污染物排放或自然灾害、生产安全事故等因素,导致污染物或放射性物质等有毒有害物质进入大气、水体、土壤等环境介质,突然造成或可能造成环境质量下降,危及公众身体健康和财产安全,或造成生态环境破坏,或造成重大社会影响,需要采取紧急措施予以应对的事件,主要包括大气污染、水体污染、土壤污染等突发性环境污染事件和辐射污染事件。

突发环境事件可分为:特别重大突发环境事件、重大突发环境事件、较大突发环境事件、一般突发环境事件4个等级。

环境应急针对可能或已发生的突发环境事件需要立即采取某些超出正常工作程序的行动,以避免事件发生或减轻事件后果的状态,也称为紧急状态;同时也泛指立即采取超出正常工作程序的行动。泄漏处理是指对危险化学品、危险废物、放射性物质、有毒气体等污染源因事件发生泄漏时所采取的应急处置措施。泄漏处理要及时、得当,避免重大事件的发生。泄漏处理一般分为泄漏源控制和泄漏物处置两部分。应急监测环境应急情况下,为发现和查明环境污染情况和污染范围而进行的环境监测,包括定点监测和动态监测。应急演习是为检验应急计划的有效性、应急准备的完善性、应急响应能力的适应性和应急人员的协同性而进行的一种模拟应急响应的实践活动,根据所涉及的内容和范围的不同,可分为单项演习(演练)、综合演习和指挥中心、现场应急组织联合进行的联合演习。

(二) 环境污染事故指由于违反环境保护法规的经济、社会活动与行为,以及意外因素的影响或不可抗拒的自然灾害等原因使环境受到污染,国家重点保护的野生动植物、自然保护区受到破坏,人体健康受到危害,社会经济与人民财产受到损失,造成不良社会影响的突发性事件。主要类型有水污染事故、大气污染事故、噪声与振动危害事故、固体废物污染事故、农药与有毒化学品污染事故、放射性污染事故及国家重点保护的野生动植物与自然保护区破坏事故等。

(三) 反思“8·12”天津港特大火灾爆炸事故,连同之前大连、青岛、兰州等地因安全事故引发的环境污染和生态破坏事件,标志着我国已经进入环境高风险期。制定重大事

故环境风险防控和应对处置法,为形成统一、严密、高效的安全监管和环境风险防控应对处置体系提供有力的法律保障。

在突发环境事件处置方面,我国还存在诸多法律空白。《国家突发环境事件应急预案》对各级人民政府和相关部门的职责作出明确,但是这些职责规定过于原则,也缺乏法律约束力。地方人民政府属地管理职责不清,部分地方对于跨界事件相互推诿,还有部分地方认为重特大事件由上级人民政府组织部门对法定职责把握不清,导致屡被追责。由于安全管理和环境保护工作密切相关,很多企业的突发性环境污染事故是由安全生产事故引发的。必须加强政府层面和企业层面的安全管理和环境保护工作的一体性,将政府的安全管理和环境保护工作要密切结合起来。

应改革安全管理的多部门分管体制,整合现有安全、环保、交通、公安等部门和机构涉及安全生产和环境风险的行政监管职能,建立统一、独立的重大事故安全监管和环境风险防控、应对处置体系,并相应制定重大事故环境风险防控和应对处置法,为形成统一、严密、高效的安全监管和环境风险防控应对处置体系提供有力的法律保障。应急响应,先期处置不及时。与此同时,环保部门的法定职责界定不清,部分地方要求环保部门承担突发环境事件应对的所有任务,大大超过环保部门的能力。

历史上多起公害事件表明,部分突发环境事件的损害具有潜伏性、滞后性等特点,应急处置结束后需要采取彻底的污染治理和生态修复措施,消除事件影响。可是现行法律法规对于污染治理和生态修复的主体、如何组织实施、如何评估效果、如何支付费用等问题缺乏规定,导致大部分重特大事件未开展污染治理和生态修复。^①

END

第五节 环境与资源保护法律关系及适用范围

一、环境与资源保护法律关系的概念

环境法律关系是指环境法主体之间,依照环境法律规范的规定,在利用、保护和改善环境与资源的活动中形成的具有明确权利和义务内容的一类特殊的社会关系。它包括以下几层含义:

(一) 环境法律关系是环境法确认和保护的关系

法律并不保护所有的社会关系,把所有的社会关系都归入法律保护的对象关系,并不现实,也不必要。它只会造成重复工作和工作的混乱,这就要求立法者进行筛选,将法

^① 《吉林化工原料桶流入松花江事件》,新浪新闻,2015-11-17。

律的调整对象和保护对象区分开来。环境法律关系具有权利和义务的内容,并有国家强制力保证,是具有国家强制性的社会关系。国家把人们在利用、保护和改善环境与资源活动中形成的社会关系用法律方式调整,表明国家要对这个领域的活动进行法律调整,使人们的有关活动受到法律的制约并产生相应的法律后果,从而加强国家对环境资源的管理保护。

(二) 环境法律关系是环境法律调整的结果

没有环境法就没有环境法律关系。环境法律关系以环境法中某一具体的环境法律规范为其发生、变更或中止的前提,但一般来说,法律规范本身并不直接导致法律关系的产生、变更和终止,要以某种环境法律事实(环境法律事件和环境法律行为)作为其产生、变更和终止的必要条件。

(三) 环境法律关系虽然是一种人与人之间的社会关系,但它必须以环境和环境要素为中介,环境法律关系在调整人和人之间的在开发、利用和保护、改善环境等活动中所形成的社会关系时,必须同时反映人和自然的和谐平等的关系

环境法的法律规范主要是行政法律规范结合民事、刑事等不同的法律规范组合而成的复杂的综合体,环境法律关系可依照环境法律规范的性质和创设的目的分为三类:环境民事法律关系,环境刑事法律关系和环境行政法律关系。无论何种性质的环境法律关系,其设定和形成都是为了保护环境资源,维护环境利益。



小贴士

《生物多样性公约》及其《卡塔赫纳生物安全议定书》

《生物多样性公约》(以下简称《公约》)是在国际社会对可持续发展的承诺日益增强的情况下,于1992年缔结的一个国际环境公约。公约旨在保护生物多样性、持续利用其组成部分以及公平合理分享由利用遗传资源而产生的惠益。《公约》于1992年6月5日联合国环境与发展大会期间开放签字。截至2005年12月,《公约》已有188个缔约方。《公约》秘书处设在加拿大蒙特利尔。《公约》于1993年4月5日对我国生效。中国是世界上最早签署并批准《公约》的国家之一。

《生物多样性公约卡塔赫纳生物安全议定书》(以下简称《议定书》)是根据《公约》和《关于环境与发展里约宣言》有关规定及原则,为协助确保在安全转移、处理和使用凭借现代生物技术获得的、可能对生物多样性保护和可持续使用产生不利影响的改性活生物体领域内采取充分的保护措施,同时顾及对人类健康所构成的风险并特别针对越境转移问题而制定的一项具有法律约束力的文书。我国政府代表团参与了《议定书》拟订和文本谈判的全过程,并于2000年8月8日由我国常驻联合国代表王英凡大使签署了议定

书。国务院于 2005 年 4 月 27 日正式核准我国加入《议定书》。我国常驻联合国代表于 2005 年 6 月 8 日交存了核准书,《议定书》于 2005 年 9 月 6 日对我国生效。

二、环境与资源保护法律关系的特征

法律关系是法律规范调整在人们行为的过程中形成的权利和义务的关系。法律关系是社会关系的一种特殊形态。与一般的社会关系相比,它具有以下 3 个特征:其一,法律关系是以法律为前提而产生的社会关系;其二,法律关系是以法律上的权利义务为内容而形成的社会关系,是当事人之间按照法律规定分别享有一定的权利和承担一定的义务,以权利和义务为内容连接人们之间的关系;其三,法律关系是以国家强制力为后盾的社会关系。

环境法律关系作为法律关系的一种,具有一般法律关系的共性,但是,环境法律关系又具有不同于一般法律关系的自己的特征:

(一) 环境法律关系是人和人之间的关系,但又通过人和人的关系体现人和自然的关系

环境法律关系虽然是人和人之间的社会关系,但它并不是一种纯粹的反映人与人之间的关系,它是人们在同自然打交道的过程中,即在利用、保护和改善环境的活动中形成的人与人之间的关系,是人与人关系和人与环境关系的结合,环境是一个中介物,离开了人与环境的关系,就没有环境社会关系,也就没有环境法律关系。可见,体现人与自然的关系是环境法律关系的最主要的特征,环境法律关系的构成、权利和义务的内容、客体所涉及的对象都和这一特征有关。



小贴士

对于环境法能否调整人与自然的关系,目前环境法学界存在争议。比如李爱年教授认为环境保护法调整人与自然关系的观点在理论上难以自圆其说,在实践上具有脱离现实的虚幻性,客观上减弱了环境法的作用,因而是有害的。人与自然关系的重建依赖于人的社会关系的重建。

只有坚持环境保护法调整人与人关系才是法律关系主体达到协调人与自然关系的观点,才会为我们找到解决环境问题的合理方法,也才能真正善待自然。^①

^① 相关论点可进一步参阅:李爱年:《环境保护法不能直接调整人与自然的关系》,载《法学评论》,2002(6);钱水苗:《环境法调整对象的应然与实然》,载《中国法学》,2003(3)。

（二）环境法律关系具有绝对基础性

环境保护和环境法都是为应对环境问题而提出的。环境问题的阴影一直徘徊在人类的文明和发展过程中,和人类的历史一样古老。从世界历史进程的角度看,环境问题的严峻以及人类对此问题的高度关注,是始之于近代工业化。因为大机器生产的生产力和与此相适应的高度发达的市场经济的生产方式,对自然环境有着巨大影响,并因为人类自己的忽略而突兀地将人与环境的关系彰显出来,人类社会所要正确处理的关系就表现为内、外两种:对内的旨在实现公平、正义、秩序等的人与人之间的关系,和对外的人和自然环境系统的关系。首先必须处理好的是人与自然环境系统的关系,因为这是决定人类持续发展的基础性的关系。人类只有正确处理对外关系,此后才可谈及对内的人与人的关系,否则人类的生存都难以为继,何提发展无限?正可谓“皮之不存,毛将焉附”?

（三）环境法律关系的内容具有新型性和公益性

环境权是在环境问题日益严重的背景下产生和发展起来的一种权利,是指环境法律关系的主体,有享有适宜环境的权利,同时也有保护环境的义务。这种权利是不能剥夺或丧失的,否则主体便不能继续生存和发展。环境法和其他法律部门相比,其公益性较为突出,其协调人与环境关系的力度和程度要比部门法大。

（四）环境法律关系的客体是环境要素以及保护环境要素的行为

环境法律关系中权利和义务所指向的对象,一般而言,空气、水体、土壤、矿产、森林、草原、野生动植物等都是环境要素。环境要素是自然界中参与自然环境循环的物质,不是单纯的民法的物。传统的物权法和债法所规定的物是纳入“人”的生产和生活范围的“物”,是有主的或者说能被人占有、使用、收益或处分。

（五）环境法律关系具有性质的多样性

环境法学是运用多种权利义务模式来调整环境社会关系的一门综合性学科,环境法主要以确认政府环境职权(职责)为核心内容,并兼顾环境法其他主体的权利和义务,数量繁多的每一具体的环境法律、法规基于其不同的目的和适用范围,通过落实政府环境管理职权(职责)以及规定环境法其他主体的权利和义务而体现其各具特色的内容和各自的侧重点。

这些不同的法律规范所确立起的法律关系的当事人,在法律关系中的地位也不相同,有平等的关系,也有非平等的关系。有依据环境行政管理法律规范建立起来的环境行政法律关系,也有环境民事法律关系和环境刑事法律关系。这说明了环境法律关系的多样性。

三、环境与资源保护法律关系的构成要素

同法律关系的构成要素一样,环境法律关系也是由主体、客体和内容三个不可或缺、

互相联系的要素组成。环境法律关系的主体和客体的概念都源于哲学的认识论,人的思想是主观的东西,是认识主体、意识以外的东西,包括人的身体,都是客观的东西,是认识客体。认识的主体只能是人,人类与生俱来的天然属性是人类能够成为法律关系主体的内在因素,人有意识,能够进行分析和判断,能够享有权利和承担义务。

(一) 环境法律关系的主体

环境法律关系的主体是指依法享有权利和承担义务的环境法律关系的参加者,包括国家机关、自然人、法人和非法人的组织。国家、国家机关、企事业单位、社会团体和个人都可以成为环境法律关系的主体。对于不同性质的环境法律关系的主体是不尽相同的。在国际环境法律关系之中,国家和一些政府间的国际组织是主体。在环境行政法律关系之中,国家机关特别是国家环境保护的行政主管部门,经常以行政主体的身份参加到环境法律关系之中,其环境行政管理的行政相对人如工矿企业或其他在环境保护中负有一定义务的自然人或组织,也是环境行政法律关系的主要参加者。

公民(自然人或消费者),既有享受良好的环境的权利,又有保护环境的义务,也是环境法律关系的广泛参与者。环境行政法律关系的主体之间最主要的关系是管理和被管理的关系,该类性质的环境法律关系的主体可分为两类:管理主体与受制主体。一般而言,管理主体是能够代表国家行使其环境保护职能的各种国家机关;受制主体则是在经济和社会活动中接受国家的调控和管理的主体,包括企业、公民、社会团体等。

(二) 环境法律关系的客体

环境法律关系的客体是环境法律关系中权利和义务所共同指向的对象。环境法律关系的客体一般只包括物和行为两大类。而作为环境法律关系客体的“物”,和民法的物的概念有着本质的不同,特指表现为自然物的,具有环境功能的各种环境要素,一般而言,是指空气、水体、土壤、矿产、森林、草原、野生动植物等环境要素。而且这些环境要素还必须是人力所能够控制和影响的。工程设施、机械设备等污染源,各种污染物质,各种环境保护装置和设施等,因为与环境资源的开发、利用、保护和改善等密切相关,也都可视为环境法律关系的客体。

行为是指参加法律关系的主体的行为,包括作为和不作为。作为又称为积极的行为,是指要求从事一定的行为;而不作为,是指不能从事一定的行为,又称为消极的行为。环境法律关系主体的权利和义务,常表现为从事一定的行为或不得从事一定的行为。

(三) 环境法律关系的内容

环境法律关系的内容是指环境法律关系的主体依法享有的权利和所承担的义务。所谓权利,是指主体依法享有的由法律对其保护的自由和利益。而所谓义务是指法律规定主体必须做出一定的行为或不得做出一定的行为的约束。权利和义务的实现又受到法律保护 and 强制。在不履行其法律义务时要承担强制性的环境法律责任。国家机关作

为环境法律关系的主体,特别是在参与到国家环境管理活动时,其享有的权利是和职责、职权相同的,也就是依法在其职权范围内活动。环境法律关系的主体必须承担的义务是他必须履行的某种责任,在具体的环境法律关系中,义务的承担者有时是确定的,有时又是不确定的。

总之,和现代社会对环境问题的应变措施的阶段性相一致,环境法主要以确认政府环境管理职权(职责)为核心内容,并兼顾环境法其他主体的权利和义务,为了能够有效地实现对环境社会关系的干预、管理,需要确立政府的管理者地位或者职务,赋予政府各种环境管理职权(职责),包括规划、决策、审核、批准、命令、指挥、协调、执行、许可、确认、免除、撤销、检查监督、褒奖、处罚等,树立政府权威,并对政府的管理、干预行为予以必要的限制。同时,又要确立环境社会关系其他主体的权利和义务。

四、环境资源社会关系的具体内容

在当代社会,作为环境法调整对象的社会关系,涉及的社会生活和经济活动的每一个方面,是维系人类社会存在和发展的基础性的社会关系。环境法所调整的社会关系具有综合性,环境法律关系强调环境效益性和公共利益性。

和环境问题的分类相对应,环境社会关系主要包括两个方面的内容:其一是合理开发利用自然资源和保护生态环境有关的社会关系,称为生态环境保护关系。其二是在防治环境污染和其他公害、改善环境质量过程中发生的社会关系,可称为环境防治关系。

环境污染和自然生态环境的破坏之间只有相对的区别,生态环境保护关系和污染防治关系也只有相对的区别,如果把环境容量视为一种资源,而且环境容量实质上就是一种宝贵的空间资源和环境资源,二者具有一致性,都是对资源的管理、合理配置、使用和收益以维护人类社会的可持续发展的社会关系。

在现代社会,环境资源都具有稀缺性,如何保障资源被配置到最有效利用它们的生产者手中,同时兼顾环境资源利用中收益的公平分配,实现社会公平和提高效率,国家政府对环境资源的管理是不可避免的,同时以企业为主体的生产者是直接开发、利用资源的,它们不可避免的排污影响到以企业所在地为主的一定范围内的居民的人身和财产安全。生产者生产的商品最终是由消费者来消费和使用的,为防止废弃物的不适当处置所带来的固体废弃物污染和资源浪费,消费者在环境保护中也必然负有不可推卸的责任和义务。因此,环境社会关系的主体具有广泛性、综合性和复杂性,几乎涉及社会经济生活的各个方面、国民经济的各个部门、经济生产的各个环节。

具体而言,围绕着环境资源的合理高效的开发利用,依照环境社会关系的主体及主体间社会关系的内容的不同,环境社会关系主要包括3类:

(一) 环境行政关系

环境行政关系,即国家对生产者和消费者的管理和规制关系,其中,国家及有关的国

家机关是环境执法的主体,生产者或消费者是环境执法的行政相对人或相关人。

(二) 环境民事关系

生产者和受其排污和生产影响的居民(或居民代表或民间组织)之间的关系,从性质上看是平等主体之间的法律关系,是环境民事关系。

(三) 环境刑事关系

实施环境违法行为达到一定程度,具有了一定社会危害性、刑事违法性和应受刑罚,就转化为环境犯罪行为,产生了环境刑事关系。



小贴士

关于环境法调整对象的理论是当代环境法学的基本理论之一。针对法律不能调整人与自然关系的传统法学理论,蔡守秋教授提出了“主、客一体化”的研究范式、“生态人”的法律人模式和综合性调整机制等调整人与自然关系的途径和机制,对法律应该、能够和如何调整人与自然关系的法理进行了论证。调整论,是指有关环境法既调整人与人的关系又调整与环境资源有关的人与人的关系的各种观点。

从广义上讲,调整论是关于法律既调整人与人的关系、又调整人与物(包括环境、自然资源和大自然)的关系的各种观点的总称。概而言之,调整论认为,法律既调整人与人的关系,又调整人与自然的关系。

END

五、环境与资源保护法的适用范围

环境与资源保护法的适用范围是指环境与资源保护法的效力范围,即环境与资源保护法在什么地方和什么时间内对哪些人有效的问题。

(一) 适用的地域范围

1. 全国性环境与资源保护法律法规在全国范围内有效

由于历史等原因,全国性环境与资源保护法律法规的效力不及于香港、澳门和台湾地区。如《环境保护法》第3条规定,本法适用于中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域。其他海域是指毗连区、专属经济区和大陆架等。即《环境保护法》在大陆的环境保护领域有法律约束力;《海洋污染防治法》适用于中华人民共和国的内水、领海、毗连区、专属经济区、大陆架及中华人民共和国管辖的其他海域的海洋环境保护;《水污染防治法》适用于环境保护领域的陆地水体污染防治。

2. 地方性环境保护法规、规章在本地区有效

地方性立法机关和行政机关针对本地区制定的环境保护的法规、规章只对该辖区内环境保护领域内某一方面有效。如《江苏省太湖水污染防治条例》只针对太湖水体有效。

3. 具有域外效力的环境与资源保护法律

我国的环境与资源保护法的效力及于我国主权所管辖的领域,即有域内效力。但是有些法律也是具有域外效力的,即可以在本国领域外发生效力。如《海洋环境保护法》第2条第2款、第3款:在中华人民共和国管辖海域内从事航行、勘探、开发、生产、旅游、科学研究及其他活动,或者在沿海陆域内从事影响海洋环境活动的任何单位和个人,都必须遵守本法。在中华人民共和国管辖海域以外,造成中华人民共和国管辖海域污染的,也适用本法。根据本法条,在我国管辖海域以外的单位和个人,实施了污染损害我国海洋环境行为的,我国有关机关可依据本条规定追究其法律责任。

4. 我国跨行政区域的环境与资源保护法的适用

根据我国《行政处罚法》第20条,行政处罚由违法行为发生地的县级以上地方人民政府具有行政处罚权的行政机关管辖。法律、行政法规另有规定的除外。根据该条规定,跨行政区域的环境资源纠纷原则应由环境资源违法行为发生地的具有行政处罚权的机关依据本地区的法律进行处罚。对于环境污染赔偿纠纷案件,属于跨省界的则“上游省份排污对下游省份造成污染事故的,上游省级人民政府应当承担赔付补偿责任,并依法追究相关单位和人员的责任”。

5. 环境国际公约和国家条约的优先效力

根据国际法和国内法中的有关原则,我国缔结或者参加国家环境条约和公约是我国法律制度的重要部分,当国际环境公约和公约的规定和国内的环境与资源保护法律、法规内容不同时,国际环境公约和条约具有优先效力,但是我国缔结和参加时申明保留的除外。



关注时事

2015年8月2日,联合国193个会员国的代表就2015年后发展议程达成一致,这份题为“变革我们的世界——2030年可持续发展议程”的文件,标志着人类社会第一次就发展的概念达成了共识,具有划时代的意义。

联合国可持续发展峰会于2015年9月25日在纽约联合国总部正式拉开帷幕。会议正式通过了9月初由193个会员国共同达成的成果性文件,即《2030年可持续发展议程》。这一包括17项可持续发展目标和169项具体目标的纲领性文件将推动世界在今后15年内实现3个史无前例的非凡创举——消除极端贫困、战胜不平等和不公正及遏制气候变化。

从内容上看,这个2030年可持续发展议程涉及经济发展、社会进步和环境保护3个方面,三位一体、缺一不可;从适用范围来看,它适用于世界上所有国家,既包括穷国也包括富国;从制订过程来看,所有会员国都参与了讨论,“因此它就有了一个非常雄厚的、坚实的基础”。

2030年可持续发展议程涵盖17个可持续发展目标,以及169个子目标,其内容可以归结为五大类,即人、地球、繁荣、和平和合作伙伴,是一张旨在结束全球贫困、为所有人构建尊严生活且不让一个人被落下的路线图。这些目标包括:

- 目标1 在世界各地消除一切形式的贫穷;
- 目标2 消除饥饿、实现粮食安全、改善营养和促进可持续农业;
- 目标3 确保健康的生活方式、促进各年龄段所有人的福祉;
- 目标4 确保包容性和公平的优质教育,促进全民享有终身学习机会;
- 目标5 实现性别平等,增强所有妇女和女童的权能;
- 目标6 确保为所有人提供和可持续管理水 and 环境卫生;
- 目标7 确保人人获得负担得起、可靠和可持续的现代能源;
- 目标8 促进持久、包容性和可持续经济增长、促进实现充分和生产性就业及人人有体面工作;
- 目标9 建设有复原力的基础设施、促进具有包容性的可持续产业化,并推动创新;
- 目标10 减少国家内部和国家之间的不平等;
- 目标11 建设具有包容性、安全、有复原力和可持续的城市和人类住区;
- 目标12 确保可持续消费和生产模式;
- 目标13 采取紧急行动应对气候变化及其影响;
- 目标14 保护和可持续利用海洋和海洋资源促进可持续发展;
- 目标15 保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统、可持续管理森林、防治荒漠化、制止和扭转土地退化现象、遏制生物多样性的丧失;
- 目标16 促进有利于可持续发展的和平和包容性社会、为所有人提供诉诸司法的机会、在各级建立有效、负责和包容性机构;
- 目标17 加强实施手段、重振可持续发展全球伙伴关系。^①

(二) 对人的适用范围

根据我国《宪法》和环境与资源保护法的规定,我国环境与资源保护法对人的适用范围为:

1. 对我国公民的效力。《宪法》第5条规定,一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究;第33条,中华人民共和国公民在法律面前一律平等;《环境保护法》第6条,一切单位和个人都有保护环境的义务。即我国的公民和单位,任何个人和单位都有保护环

^① 《联合国2030年可持续发展议程:17个目标》,联合国纪要,2015-08-04。

境的义务,不得享有超越宪法和法律的特权。

2. 对外国人和无国籍人的效力。我国的环境与资源保护法对外国人和无国籍人的效力:外国人和无国籍人在中国境内,除法律另有规定外,适用中国法律。根据国际惯例和条约,外国代表和依国际条约享有外交特权和豁免权的人,我国法律一般对其不具有约束力,但如果严重污染或者破坏环境必须依法追究其刑事责任时,可通过外交途径解决。



小贴士

世界各国的法律实践中对人的适用主要有4种适用原则:属人主义原则即法律只适用于本国人,本国法律对本国境内的外国人不具有法律效力;属地主义原则即一国的法律对其管辖领域内的一切人包括外国公民、单位、无国籍人都具有效力;保护主义原则即以保护本国利益作为适用本国法律的依据,任何侵害了本国利益的人,不论其国籍和所在地,都要受到该国法律的追究。以属地主义为主,与属人主义、保护主义相结合原则。这种原则可以既可以保护本国利益,坚持国家主权,又要尊重他国主权,照顾法律适用中的实际可能性。

END

(三) 适时范围

一般来说,环境与资源保护法律、法规自公布之日起生效即立即生效。也有一些是自公布之日起一定期限后生效。如2001年8月31日公布的《防沙治沙法》是2002年1月1日起施行。新《环境保护法》是2014年4月24日第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议修订,于2015年1月1日起施行。



实训练习

一、不定项选择题

1. 某节目演出组到某山区演出,该地属自然保护区范围。演出组在某一天然景点搭设了一座栈桥,为运送演出设备在区内修建了一条简易公路。区内环境和植被因此遭受一定程度的毁坏。演出计划得到了主管部门和当地政府批准,演出组并已付钱请当地人承担恢复原貌工作。关于该事件的下列哪些意见是错误的()。

A. 演出组在该自然保护区内景点修建的是临时建筑物,其影响环境的行为不受我国环境保护法的约束

B. 演出组为了演出需要而搭设栈桥,不属于工业性项目,也没有排放污染,环境保护管理部门无须过问

C. 演出组的行为即使对当地环境有影响,也不构成跨区环境问题,不属于国务院环境保护行政主管部门的监管范围

D. 对于该演出组的上述行为,我国法律目前没有可适用的处罚规定

2. 下列关于《环境保护法》的说法哪些是正确的()。

A. 《环境保护法》仅适用于中华人民共和国领域内

B. 《环境保护法》可以适用于中华人民共和国领域外

C. 国家制定的环境保护规划必须纳入国民经济和社会发展规划

D. 国家制定的环境保护规划可以纳入国民经济和社会发展规划

3. 2014年4月24日,十二届全国人大常委会第()次会议以151票赞成、3票反对、6票弃权表决通过了新修订的环境保护法。新环保法将于()起施行。

A. 2014年9月1日

B. 2015年1月1日

C. 2016年1月1日

D. 2014年10月1日

4. 与旧环保法相比较,2014年的新环保法在关于环境定义的规定中,新增了下列哪一个环境要素()。

A. 冰川

B. 湿地

C. 绿洲

D. 植被

5. 保护环境是国家的基本国策;一切()都有保护环境的义务。

A. 单位和个人

B. 企业和个人

C. 政府部门和社会团体

D. 企事业单位和社会组织

6. 国家鼓励和引导公民、法人和其他组织使用有利于保护环境的产品和()产品,减少废弃物的产生。

A. 低碳

B. 再生

C. 节能

D. 绿色

7. ()依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。

A. 公民

B. 法人

C. 其他组织

D. 各族人民群众

二、简答题

1. 简述环境的概念。

2. 简述环境问题的类型及成因。

3. 简述环境与资源保护法的特征。

4. 简述我国环境与资源保护法的体系。

三、案例思考

近年来,跨界污染纠纷层出不穷。2001年江浙交界水污染引发的筑坝事件,2003年山东薛新河污染导致江苏徐州市停水,2005年松花江重大跨界水污染事故,浙江庆元和福建松溪之间的水污染纠纷,河北承德、张家口和天津之间的水污染纠纷,海河流域漳卫南运河地区污染纠纷,2013年山西长治苯胺泄漏事故导致河北邯郸市污染的纠纷,2011

年和 2013 年发生广西贺江污染广东用水的纠纷等。

流域水环境具有不可分割的整体性,但是人为行政区划却使这种整体性被打破,由此引发一系列弊端和纠纷,这几乎成了中国水污染治理的一项制度痼疾。

2007 年 7 月 2 日,沭阳县政府以及自来水公司了解到自来水中含有腥臭味,且水的颜色呈淡黄色,已无法饮用。当晚,沭阳县政府向居民发出通知,县里已紧急切断污染源,并开启了备用水井。直到 4 日上午,沭阳城区才全面恢复正常供水。这座人口 20 万的县城中,至少有半数居民的饮用水受到影响,许多居民断水超过 40 小时。

新华社援引沭阳环保局官员的话说,引起水危机的污水团可能是上游山东省境内的化工企业排污所致。沭阳县政府召开新闻发布会正式确认,引起这次水危机的罪魁祸首初步查明是宿迁市上游境外的污染所致。

而受到上游污水污染的江苏省同样在污染着下游的浙江省。

2005 年 6 月 27 日,浙江省嘉兴市新塍镇发生水污染事件,3 万人的饮用水厂被迫停止供水,初步估计损失约在 2000 万元以上。通过江浙两省环保部门的共同调查认为,江苏省吴江县恒祥酒精有限公司是造成此次污染事故的重点怀疑对象。然而,此次污染事件仅是江浙两省边界长达 10 余年的水污染纠纷中的又一次摩擦。

由此,流域跨界水污染的弊端可见——几乎每个地区都作为下游受到上游的污染,每个地区又都作为上游污染着下游。

2007 年 11 月 20 日,清镇市人民法院环境法庭正式揭牌。根据上级法院的指定管辖,清镇市人民法院环境法庭集中管辖贵阳市境内的生态环保案件,后来又跨出行政区域,增加管辖另一个地级市安顺市和一个国家级新区(贵安新区)。

吴青认为,跨界的污染问题主要是河流污染,主要污染物的排放是否影响了跨界的河流?沿途其他企业有无贡献,损害结果和污染行为之间的因果关系能否建立,是司法程序中取证能否得到认可的一个重要因素。

由于生态系统是不可分割的,水、空气等环境因素具有流动性,而目前环境监管、资源利用是以行政区划为界限,行政权力配置与生态系统相割裂的冲突,导致跨行政区划污染问题不易得到有效解决。

全国人大代表、湖北省政协副主席吕忠梅表示,目前,跨行政区域的污染纠纷是由行政手段来解决,由共同的上级政府调节和处理解决。比如,市级纠纷由省政府解决,两省直接的纠纷由国务院解决,这些机制在原《环保法》中就有规定。

吕忠梅说,针对现在的形势,我们强调“区域共治”可以通过联合、协调解决问题。如《太湖流域污染防治条例》就设置了沿岸几省的协商程序机制(在没有纠纷之前解决问题)、协同机制(如跨区域的执法、跨行政区域的诉讼、跨区域管辖)。

2008 年 4 月,云贵川藏渝等西南 5 省(区、市)及相邻地区共计 11 个省(区、市)在四川省成都市共同签署《西南地区及其相邻省市区跨省流域(区域)水污染纠纷协调合作备

忘录》，尝试建立起区域水环境安全纠纷协调机制。

在此之前，2007年5月，泛珠三角区域福建、江西、湖南、广东、广西、海南、四川、贵州、云南9个省区和香港、澳门两个特别行政区环保部门的负责人汇聚湖南省长沙市，原则通过了《泛珠三角区域跨界环境污染纠纷行政处理办法》。

2014年7月3日，最高人民法院召开新闻发布会，宣布成立专门的环境资源审判庭。2015年1月6日，《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》公布实施。解释对可以提起环境民事公益诉讼的社会组织类型的规定保持了一定的开放性，同时规定环境公益诉讼案件可按流域和生态区域实行跨行政区划集中管辖。

2014年12月，上海市、北京市已在全国率先设立跨行政区划的人民法院和人民检察院。此举有利于构建普通环境案件在行政区划法院审理，特殊重大的环境案件在跨行政区划法院审理的诉讼格局。

1. 结合以上案例，分析我国对跨界环境污染的做法，谈谈对于跨界环境污染问题有什么法律上的建议。
2. 对当前我国的环境与资源保护法律体系的完善有什么建议？



学习目标

1. 掌握环境与资源保护法基本原则的概念和特点；
2. 熟练掌握各项基本原则的含义、确立依据、原则贯彻措施。



引导案例

上海垃圾偷倒苏州太湖：要刑事治罪更要源头治理

约 4000 吨来自上海的生活及建筑垃圾偷倒在苏州太湖西山被当场抓获，而事发区域已经倾倒的垃圾总重量则超过 2 万吨。据官方通报，已对该事件以环境污染罪正式立案侦查。“太湖垃圾偷倒事件”犯罪嫌疑人孙某、曹某、王某等 12 人因涉嫌污染环境罪被依法刑事拘留，仲某、徐某等 6 人被依法取保候审。

案例解析

我国刑法修正案(八)通过后，最高人民法院、最高人民检察院将原“重大环境污染事故罪”改为了“污染环境罪”，并就办理环境污染刑事案件出台了专门司法解释，目的是发挥刑罚功能，为当下严峻的环境污染提供治理利刃。本起偷倒垃圾事件数量之多、性质之恶、影响之坏，足以构成刑事立案的理由。但犯罪嫌疑人是否构成污染环境罪，偷倒垃圾的行为是否符合法定的定罪标准，还需在严格的证据认定和正当的司法程序基础上作出判断。同时，即便定罪在本案中实现了个案治理目的，也不意味着刑事治理就能完全杜绝此类事件发生。严格有罪必究很必要，而从个案中检讨环境治理上的缺漏，以形成一个完整的法治化治理体系，可能更是治本的要义所在。

本案中，这种行为的违法性是显明的，我国《固体废物污染环境防治法》《城市建筑垃圾管理规定》及《上海市城市生活垃圾收运处置管理办法》等，都对这种偷倒行为明确规定为违法。在立法已经明确行为性质及具体法律责任情况下，为何还有违法者如此胆大

妄为？原因不外乎两个：一是违法成本过低，不足以震慑到违法者；二是违法行为缺乏严格的执法监管，以致不断“做大做强”。

从违法成本看，对偷倒生活垃圾的行为，我国《固体废物污染环境防治法》《城市生活垃圾管理办法》都规定处罚上限为5万元。这种标准既不符合新环保法“史上最严”的立法导向，也对那些违法牟利的单位束手无策，急需根据新环保法的精神进行修改，如提高处罚幅度、实行按日计罚不封顶等，以提高违法成本减少违法的利诱动机。

从执法监管看，诸多立法也都明确了环保执法部门的监管职责。而上海的生活垃圾为何能够被偷倒太湖？其中有没有执法监管部门失职渎职？形成这种利益链的过程中，执法部门又在哪呢？因此，在对直接责任人进行刑事侦查的同时，也需关注执法监管自身是否到位，因为只有严格的执法监管，才是从普遍性上纠治此类事件的根本保障。^①

END

第一节 环境与资源保护法基本原则概述

一、环境与资源保护法基本原则的概念

环境与资源保护法的基本原则，是指由环境保护法所确认并体现的，贯穿于整个环境与资源保护法体系的、反映环境与资源保护法的目的价值、基本特征、性质，对贯彻和实施环境与资源保护法具有普遍指导作用的基本准则。环境与资源保护法的基本原则应当以保护环境、实现可持续发展为目标，以环境保护和法的基本理念为基础，以现代科学技术和知识为背景，反映了环境与资源保护法的本质和技术原理以及国家环境保护的基本政策。环境与资源保护法的基本原则是环境与资源保护法具体规则的产生和发展应遵循的准则。

二、环境与资源保护法基本原则的意义

环境与资源保护法基本原则是环境与资源保护法制基本精神的集中体现，它对环境立法和执法具有巨大指导意义。确立和贯彻基本原则，可以顺利实现环境与资源保护法的目的、任务，因此，在立法或修改补充法律时，应当符合和体现这些基本原则；另外，由于基本原则具有高度的概括性，所以，它可以弥补环境与资源保护法具体条文的局限性，这是因为环境与资源保护法调整对象广泛而复杂，环境保护法具体条文不可能全部涵盖，不可能对每一种情况都作出明确规定，所以倘若遇上法律条文没有明确规定的新情形，则可以根据基本原则的精神处理。

^① 兵临：《偷倒垃圾要刑事治罪更要源头治理》，《京华时报》，2016-07-07，08：35。



小贴士

环境与资源保护法的基本原则在各个国家的环境立法中不尽相同,它与环境立法的目的直接相关。在发达国家,目前在环境立法的目的性方面多采取“生物圈主义”,以“环境优先”为本位;在发展中国家和地区,因顾及经济发展和人体健康的需要,目前的环境立法在目的性方面多采取“协调主义”,以“人类优先”为本位。因此,在基本原则的确立上,各国的环境立法是有区别的,但总体上大多不外乎有保护和改善原则、警惕和预防原则、协同合作原则、受益者付费原则、公民参与原则等这么几大类,它们是生态规律、人类对环境的伦理以及环境经济原理的基本要求对环境立法上的反映。

由于环境问题的成因及其对策具有全球一致性,因而世界各国国内环境与资源保护法在基本原则方面目前也逐渐趋于一致。现代国家或通过新的环境立法,或修改旧的环境与资源保护法律,大都在环境基本法中确立了这些基本原则。

END

2014年新修订的《环境保护法》规定了我国环境保护的基本原则:保护优先原则、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责原则。

第二节 保护优先原则的含义

一、保护优先原则的含义

保护优先原则即生态环境保护优先原则,是指在生态环境保护管理活动中应当把生态保护放在优先的位置加以考虑,在社会的生态利益和其他利益发生冲突的情况下,应当优先考虑社会的生态利益,做出有利于生态保护的管理决定。

保护优先原则,主要是在处理经济增长与生态环境保护之间的关系问题上所进行的决策权衡问题。它是随着人们对环境问题和环境保护认识的不断深化、环境保护理念的提升以及环境法制建设的逐步完善而在立法中确立的一项用以指导调整生态社会关系的法律准则。



小贴士

生态环境保护优先有其宪法渊源

把环境保护作为基本国策在宪法中予以确认,为生态环境保护优先原则的确立奠定了宪法基础。我国现行《宪法》有关环境保护的规定,主要有3个条款,均涉及对生态环境的保护。《宪法》第26条第1款规定:“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污

染和其他公害。”这就从宪法的高度确立了保护环境、维护生态平衡是国家的一项基本职责,并意味着为人们提供一个清洁、安全和舒适的环境条件,确保代间和代际公平地分享健康而富有生产成果的生活的权利是政府义不容辞的责任。

《宪法》第9条第2款又规定:“国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”《宪法》第10条第5款还规定:“一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。”宪法对自然资源是作为环境要素加以保护的,并强调要合理开发利用自然资源,防止在开发利用过程中造成环境污染和生态破坏,以实现保护和改善生活环境和生态环境的真正立意。

这些规定指明了保护和改善环境与合理开发利用自然资源之间的关系,并要求人们在开发利用自然资源中要重视并采取有力措施保护和改善生态环境。这样才能做到既发展了经济,又同时保障了人体健康,从而维护了生态系统的良性循环,并促进了经济和社会的可持续发展。可见,要实现上述目标就必须在环境管理活动中坚持并执行生态环境保护优先的原则。

END

二、确立保护优先原则的依据

保护优先原则的前身是协调发展原则,它是对协调发展原则认识的深化和拓展,是协调发展原则在实践中的具体运用。

人类在追求发展的过程当中,对发展与环境的关系处理不当,从而造成了严重的环境破坏和污染,也给人类自己带来了一系列的危机,面对环境问题,人类开始思考社会经济发展与保护环境的关系。

1972年,联合国人类环境会议通过了《人类环境宣言》,提出了“只有一个地球”的口号,要求人类采取大规模的行动保护环境,保护地球不仅成为现在人类生活的场所,而且也适合将来子孙后代的居住。这里包含了经济、社会发展与生态、环境保护相协调的可持续发展思想。

1987年,环境与发展委员会发表了著名的《我们共同的未来》,提出“可持续发展是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”的著名概念。此后,各国政府和研究机构都将可持续发展作为自己的行动准则,可持续发展逐渐成为人类解决环境与发展问题的根本原则。

1992年,联合国在巴西里约热内卢召开了环境与发展大会,通过、签署了5个体现可持续发展思想、贯彻可持续发展战略的法律政策文件,其中《关于环境与发展的里约宣言》宣布的27项原则中有多项直接提到可持续发展。大会的一个重要口号“人类要生存,地球要拯救,环境与发展必须协调”,标志着可持续发展思想从理论走向实践。

可持续发展思想一经确立,即逐渐被包括我国在内的世界大多数国家所接受,成为

大多数国家环境与资源保护法的基本目的和价值取向,各国在确定环境与资源保护法基本原则时均体现了可持续发展的思想。

我国 1979 年颁布的《环境保护法(试行)》和 1989 年颁布的《环境保护法》都规定环境保护工作同经济建设和社会发展相协调,体现了可持续发展的思想。

随着经济社会的发展,对环境舒适性的评价会越来越高,人们通过对生态利益的倾斜性保护,来解决利益的平衡问题,以实现社会公共福利与和谐,其本质上与协调发展原则的目标是一致的。

2000 年,国务院发布的《全国生态环境保护纲要》第一次明确提出了坚持生态环境保护与生态环境建设并举,在加大生态环境建设力度的同时,必须坚持“保护优先”的政策新导向。

2006 年,通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》确立了国土空间的主体功能区划制度,要求在不同的功能区采取不同的经济发展策略和环境保护措施。其中在关于限制开发区域发展方向的规定中提出“坚持保护优先、适度开发、点状发展”的要求。

2006 年,公布的《风景名胜区条例》第 13 条规定,风景名胜区总体规划的编制要求和内容,应当体现人与自然和谐相处、区域协调发展和经济社会全面进步的要求,坚持保护优先、开发服从保护的原则,突出风景名胜资源的自然特性、文化内涵和地方特色。从而在立法上进一步确立了“保护优先”的重要地位。

保护优先在《自然保护区条例》(2011 年修订)也有表现。该条例第 18 条规定,自然保护区内保存完好的天然状态的生态系统以及珍稀、濒危动植物的集中分布地,应当划为核心区,禁止任何单位和个人进入。该规定通过对自然保护区开发利用的“禁限制度”,体现了“保护优先”的生态理念。

这些政策文件和立法的相关规定表明,环境保护的重要性会随着人们价值观的变化而日益受到重视。为此,2014 年新修订环境保护法将保护优先作为基本原则确定下来。



案例 3-1

被告人周某某、杨某某经商量后,于 2015 年 7 月 13 日 19 时许,携带头灯、网袋,分别驾驶闽 HD5249 号、闽 HW8071 号二轮摩托车,到福建武夷山国家级自然保护区“三金坑”山场利用夜间头灯照明、手工捕捉的狩猎方法,捕获棘胸蛙 61 只。次日凌晨 2 时许,被告人周某某、杨某某在返回住处的途中被公安机关抓获,当场扣押了查获的棘胸蛙 61 只,及男式摩托车 2 部,头灯 2 盏,网袋 1 只,蛇皮袋 1 只。经鉴定,被告周某某、杨某某所捕获的动物是棘胸蛙,列入《国家保护的有益的或者有重要经济、科学研究价值的陆生野

生动物名录》中,属国家保护的野生动物。被告人周某某、杨某某狩猎地点在武夷山市国家级自然保护区内。

案例解析

被告人周某某、杨某某违反狩猎法规,武夷山“三金坑”山场属国家级自然保护区,属禁猎区,全年禁猎,二被告人采用夜间照明手工捕捉的方法狩猎,捕捉棘胸蛙达 61 只,属情节严重,棘胸蛙已列入国家保护的有益的有重要经济、科学研究价值的陆生野生动物名录及其调整范围,其行为已构成非法狩猎罪。^①

END

三、保护优先原则的贯彻实施

(一) 将环境保护切实纳入国民经济和社会发展规划

环境保护是关系经济、社会能否持续发展的重要环节,也是国民经济和社会发展的的重要组成部分。国民经济和社会发展规划是政府进行宏观调控的重要手段,计划一经制定,即具有严格普遍的约束力,就能得到广泛遵守,所以将环境保护计划纳入国民经济和社会发展规划之中是根本措施之一。《环境保护法》第 13 条规定:“县级以上人民政府应当将环境保护工作纳入国民经济和社会发展规划。”

(二) 制定环境保护规划

要把环境保护真正纳入国民经济和社会发展规划,就需要在已制定的国家国民经济和社会发展规划的基础上,制定与国民经济总体规划相协调和衔接的、全面反映国家环境保护的目标、任务和措施的环境保护规划。规划一经制定,便成为国家与各级地方开展环境保护工作的重要依据。所以《环境保护法》第 13 条第 2 款规定,国务院环境保护主管部门会同有关部门,根据国民经济和社会发展规划编制国家环境保护规划。县级以上地方人民政府环境保护主管部门会同有关部门,根据国家环境保护规划的要求,编制本行政区域的环境保护规划。环境保护规划的内容应当包括生态保护和污染防治的目标、任务、保障措施等,并与主体功能区规划、土地利用总体规划和城乡规划等相衔接。



关注时事

济南大学绿色发展研究院院长张伟教授等在《中国人口、资源与环境》2016 年第 10 期发表了论文《中国环境保护投资对可持续发展的影响研究》。该文认为,随着中国经济的快速发展,环境污染、气候变化等问题日益突出,以化石能源消耗为主的经济发展模式,使环境污染不断加剧的同时也导致二氧化碳排放量呈现递增趋势,对中国的可持续

^① 《周某某等非法狩猎案》,福建省武夷山市人民法院刑事判决书(2015)武刑初字第 185 号。

发展产生了一定的抑制作用。

针对这一问题,中国政府不断转变经济发展方式并加大环境保护投资力度,保持城市环境基础设施投资、老工业污染源治理投资和建设项目“三同时”投资持续增加,但事实表明,环境保护投资的作用没有得到有效发挥,环境污染和碳排放问题依然严峻。

在亟须解决环境危机和应对气候变化的背景下,进行环境污染治理和控制碳排放是中国未来发展的必然趋势。该文利用2004—2012年中国30个省份的面板数据,从环境保护投资结构的角度出发,通过固定效应模型来探讨环境保护投资对环境治理和碳减排的影响效应,结果表明:城市环境基础设施投资和老工业污染源治理投资并不能显著改善环境质量,且对碳减排有消极作用;建设项目“三同时”投资虽然没有起到降低碳排放总量的作用,但使碳排放量增长率保持每年3.8%的下降速度,而且能够显著提高中国环境质量。

在进行空间分析后,也得出了类似的结论。由此可见,在未来发展中,建设项目“三同时”投资在污染治理和碳减排两个方面都将发挥积极作用,因此,政府要合理安排环境保护投资结构,提高环境保护资金的使用效率,鼓励发展建设项目“三同时”投资,提高建设项目“三同时”投资在中国环境保护投资中所占的比重,实现中国环境保护投资空间结构的合理化。^①

END

(三) 明确政府的环保责任

环境保护作为政府的一项基本职责应不断加强。因此,《环境保护法》第6条规定:“地方各级人民政府,应当对本辖区的环境质量负责。”政府环保责任主要表现在:制定符合环保要求的产业政策,合理调整产业结构,搞好区域环境规划,制定环境标准,加强环境监督管理,协调环境保护工作,协助企业控制污染,落实城市环保设施建设,组织城市环境综合整治等。

(四) 将保护优先纳入有关部门的经济管理与企业管理中

政府的环境责任不能取代企业和其他单位、个人的环境责任。当前的环境污染和破坏,主要来自经济生产活动,尤其是工业生产活动。为此,环境保护法规定,企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少环境污染和生态破坏,对所造成的损害依法承担责任。此外,《环境保护法》第三章,保护和改善环境的内容也充分体现了保护优先原则,如环境限制达标制度、生态保护红线制度、保护生物多样性,保护生态安全、生态补偿制度、总量控制、排污许可证制度等都体现了保护优先原则。

^① 绿色投融资专家张伟教授的空间,2016-10-23,20:48:05。



关注时事

国家主席习近平 2016 年 9 月 3 日同美国总统奥巴马、联合国秘书长潘基文在杭州共同出席气候变化《巴黎协定》批准文书交存仪式。下午 5 时 30 分许,仪式开始。习近平和奥巴马先后向潘基文交存中国和美国气候变化《巴黎协定》批准文书。习近平随后致辞。习近平指出,气候变化关乎人民福祉和人类未来。

《巴黎协定》为 2020 年后的全球合作应对气候变化明确了方向,标志着合作共赢、公正合理的全球气候治理体系正在形成。中国为应对气候变化作出了重要贡献。中国倡议二十国集团发表了首份气候变化问题主席声明,率先签署了《巴黎协定》。中国向联合国交存批准文书是中国政府作出的新的庄严承诺。

习近平强调,中国是最大的发展中国家,美国是最大的发达国家,两国在气候变化领域开展了卓有成效的对话和合作。两国共同交存参加《巴黎协定》法律文书,展示了共同应对全球性问题的雄心和决心。国际社会应该以落实《巴黎协定》为契机,加倍努力,不断加强和完善全球治理体系,创新应对气候变化路径,推动《巴黎协定》早日生效和全面落实。我们要坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则,按照巴黎大会授权,稳步推进后续谈判,有效应对气候变化挑战。发达国家要履行承诺,提供资金技术支持,增强发展中国家应对气候变化能力。

习近平强调,中国是负责任的发展中大国,是全球气候治理的积极参与者。中国将落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,全面推进节能减排和低碳发展,迈向生态文明新时代。^①

END

第三节 预防为主原则

一、预防为主原则的内容和意义

(一) 概念

预防为主是指在生态环境保护工作中,应当事先采取防范措施,防止环境问题的发生;同时应积极治理和恢复那些不可避免的,或已经造成的环境污染和生态破坏,将环境污染和生态破坏控制在能够维持生态平衡、保障经济和社会持续发展、保护社会物质财富和人体健康的限度内。

^① 刘华、冯源,新华社杭州 9 月 3 日电,新华社战略与政策论坛,2016-09-04。

（二）预防为主原则的意义

不合理的开发、开采自然资源和工业污染,是造成我国环境污染的主要原因。因此,采取预防为主原则,在开发和生产全过程中注重保护环境和自然资源,采用先进技术,合理开发利用、提高资源利用率,就可以做到在实现经济效益和社会效益的同时,保持良好的环境。实践证明,采取事先预防的措施比事后治理能减少许多投入,而且能有效地预防新污染和破坏产生。

二、确立预防为主原则的依据

当前多数国家的环境与资源保护法都将预防为主原则作为一项重要的基本原则,然而它却是国内外环境保护过程中惨痛教训的总结。

在 20 世纪 60 年代末之前,人类还没有真正认识到环境在自身生存和发展中的价值。经济发展大都走的是“先污染后治理、先开发后保护”的“末端治理的道路”。到了 60 年代末,世界环境发生了严重的恶化,人们开始意识到生态环境系统是一个有机联系的整体,各个子系统密切相关,保护环境,必须对各种环境要素都作出保护,只对某种环境因素的保护并不能彻底解决问题。人们还认识到环境问题是自然规律对人类破坏环境行为的惩罚,它一旦发生,往往难以消除,具有不可逆转性;治理环境污染和破坏,需要花费巨大人力和巨额资金。况且人类由于科技的局限性尚无法预见某些环境问题的后果,而这些后果发生后是无法治理的。

1980 年联合国环境规划署起草的《世界自然资源保护大纲》中规定了预期性的环境政策,指出“这些政策要求对环境受损害之前便要付诸行动”,“我们的行动策略应是把治理与预防明智地结合起来”。

1982 年通过的《内罗毕宣言》指出,“与其花很多钱、费很多力气在环境破坏之后亡羊补牢,不如预防其破坏,只有采取一种综合的并在区域内做到统一的办法”,“才能实现环境无害和持续的社会经济发展”。

1992 年的联合国环境与发展大会确认了可持续发展的战略原则,使预防污染、全面管理、综合防治的环境保护战略和环境管理思想进入到一个新的阶段。

《关于环境与发展的里约宣言》规定:“为了保护环境,各国应按照本国的能力,广泛适用预防措施。遇有严重或不可逆转损害的威胁时,不得以缺乏科学充分确实证据为理由,延迟采取符合成本效益的措施防止环境恶化。”

在我国,1973 年,国务院颁布的《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》中就规定了做好全面规划、工业合理布局、在建设中实行“三同时”制度等预防性措施;同时,还指出,环境保护要贯彻“预防为主”的方针,要采取生物的、物理的综合性防治措施。但是直到 70 年代末 80 年代初,我们在生态问题上付出了巨大的代价之后,才开始真正重

视并在法律上确立这一原则。1979年的《环境保护法(试行)》规定了一系列的预防性环境与资源保护法律制度,现行的《环境保护法》进一步体现了这一原则的要求,从预防到治理规定了整套制度。近年来制定或修改的《固体废物污染环境防治法》《大气污染防治法》《水污染防治法》等法律、法规都体现了这一原则,并制定了总量控制、清洁生产等新制度。

三、预防为主原则的贯彻

(一) 全面规划和合理布局

贯彻预防为主原则最重要的、战略性的措施就是全面规划和合理布局。全面规划就是对工业、农业与第三产业、城市与乡村、生产与生活、经济发展与环境资源保护等各方面关系进行统筹考虑和平衡,制定科学的国土利用规划、区域规划、城市规划、流域规划以及环境资源保护方案和污染、破坏治理方案,平衡各方面利益。

不合理的布局是造成环境资源的污染和破坏的重要原因之一,所以,首先要对整个国家生产力布局(工业布局、农业布局、能源布局等)进行合理配置;而后对各地因地制宜地进行功能区域划分,在此基础上对各种产业和事业进行合理安排,做到既体现经济和社会效益,又有利于保护环境资源。

(二) 严格控制新的环境污染和生态破坏

要严格控制新的环境污染和生态破坏,必须制定和实施具有防范作用的环境资源管理制度,强化环境监督管理,防止新的污染源的产生。对于一些无法避免的新污染源,必须严格控制排污量,对自然资源开发利用,也要严格控制在限度之内,把环境问题解决在开发建设之前或建设过程中。

(三) 加强制度改革和制度创新

预防为主原则的具体化主要表现在制定和实施具有预防性法律制度上,如清洁生产制度;广泛运用环境经济评估以改善环境质量;环境影响评价与“三同时”制度,为促进降低风险提供备选政策方案的科学研究。



2015年4月,针对空气质量监测中存在的突出问题,环保部决定用两年时间,开展全国空气质量监测数据专项检查。西安市长安区监测站为全市两个国家直管监测子站之一,其监测数据国家环境监测总站会直接收集到,如果数据存在造假影响比较大。作为国家环保部门直管的监测站,管理还是比较严格的,绝不允许闲杂人员进入。

2016年2月,长安区监测站回迁至西安邮电大学南区动力楼顶时,时任西安市环保局长安区环境空气自动监测站站长李某,利用协助监测站搬迁、调试的机会,私自截留了

监测站钥匙并偷偷记下了监测站监控电脑密码。西安市环保局长安分局主要官员出于自身政绩考量,随后一段时间,令工作人员多次潜入长安区监测站内,利用棉纱堵塞采样器的方法,干扰监测站内环境空气质量自动监测系统的数据采集功能,造成该站自动监测数据多次出现异常,影响了国家环境空气质量自动监测系统正常运行。目前涉案人员已羁押在看守所。

空气质量监测站的功能是对存在于大气、空气中的污染物质进行定点、连续或者定时采样、测量和分析。为了对空气进行监测,一般在一个环保重点城市设立若干个空气站,站内安装多参数自动监测仪器做连续自动监测,将监测结果实时存储并加以分析后得到相关的数据。空气质量监测站是空气质量控制和对空气质量进行合理评估的基础平台,是一个城市空气环境保护的基础设施。^①

END

第四节 综合治理原则

一、概念和意义

综合治理原则是指法律规定一切单位和个人都有保护环境的义务,并通过行政的、市场的、资质的等手段积极有效治理环境问题。它是协商民主和公共治理理念在环境保护中的体现。

新《环境保护法》第6条规定:“一切单位和个人都有保护环境的义务。地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少环境污染和生态破坏,对所造成的损害依法承担责任。公民应当增强环境保护意识,采取低碳、节俭的生活方式,自觉履行环境保护义务。”这条规定体现了综合治理原则,是环境保护与民主法治相结合的反映。环境治理是国家治理的重要组成部分,将民主法治引入到环境保护工作中也是提高国家治理能力重要体现。

二、确立综合治理原则的依据

我国20世纪70年代环境保护工作的方针提到:“大家动手”、“综合利用”、“化害为利”,这就是综合治理原则最早的提法,并在环境保护工作中取得良好效果。80、90年代以来,协商民主和公共治理的理念逐步进入环境保护领域,形成政府、市场、公众社会三方联动解决环境问题的机制。

2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出:协商民主是我国社

^① 《华商报》,2016-10-25,05:08。

社会主义民主政治的特有形式和独特优势,是党的群众路线在政治领域的重要体现。在党的领导下,以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容,在全社会开展广泛协商,坚持协商于决策之前和决策实施之中。环境问题不仅是我国经济社会发展面临的重大问题,也涉及人民群众切身利益,环境问题的解决依赖于环境协商民主机制十分必要。

协商民主机制在环境保护中的重要体现就是环境公共治理。所谓公共治理由开放的公共管理与广泛的公众参与二者整合而成的公域之治模式,具有治理主体多元化、治理依据多样化、治理方式多样化等典型特征。就治理主体而言,该模式主张不仅包括国家,还包括其他公权力主体如行业协会、自治团体等,各种治理主体在公域之治中应各展其长、各得其所。就治理依据而言,该模式主张不仅包括国家立法,还包括社会共同体形成的规则甚至不同主体之间的协议等。

在治理方式上,该模式主张依照公域之治的实际需要,在进行综合性成本—收益分析的基础上,能使用非强制方式的就不用强制方式,能用双方协商解决的方式就不用单方强制的方式,能用自治的方式就不用他治,遵照先市场后社会、再政府的选择标准,实现治理方式的多元化、民主化和市场化。

2014年1月22日北京市第十四届人民代表大会第二次会议通过的《北京市大气污染防治条例》第二章就是关于共同防治的规定,该条例第6条规定:防治大气污染应当建立健全政府主导、区域联动、单位施治、全民参与、社会监督的工作机制。

2014年新环境保护法把综合治理确定为环境保护的基本原则。

三、综合治理原则的贯彻实施

综合治理原则在以下几方面贯彻实施:

(一) 治理主体多元化

新环境保护法体现了政府、企业、个人环保公共治理的机制。政府、企业、个人都负有环境保护的义务。政府负责、企业积极、个人自觉。新环保法加大了政府的环境责任。通过市场机制调动企业参与环保的积极性。把环保与个人修养结合起来形成环保光荣的意识。

(二) 治理途径多样化

我国环境保护环境治理采取了多种途径,如生态补偿、第三方治理、排污权交易与碳排放交易、企业环保诚信制度、政府绿色采购、环境污染责任制度等。这些制度都是综合治理的体现。

(三) 治理机制综合化

我国环境保护法规定了财政、教育、农业、公检法机关等的环保责任,规定了各级人

民政府、环保部门的环保责任。这体现了全社会全方位的齐抓共管,相互配合机制。



案例 3-2

原告与第三人双方系邻居,第三人系化肥销售商,在自家院内储存有碳酸氢铵。2011年8月份原告以第三人违规销售有害物质,给周边邻居生活造成恶劣影响为由,向被告延津县环境保护局反映,被告随即组织工作人员到现场进行了调查核实,并于2011年8月10日作出了调查报告。

经委托(原告缴费)新乡市环境监测站监测,于2011年8月25日作出了监测报告,被告于2011年9月13日对第三人张兴根作出环罚通字(2011)第004号纠正违法行为通知书,通知书处理意见:“1. 限你自接到通知书7日内将院内存放的碳酸氢铵清理完毕;2. 如逾期未将院内碳酸氢铵清理完毕,或整改不到位的,将依据河南省环境保护行政处罚裁量标准,对你处以7万元罚款”。在期限内第三人清除了存放的碳酸氢铵,被告未对第三人进行处罚。2014年10月原告向被告邮寄了要求被告履行法定职责,对第三人进行处罚申请书,并于2015年3月10日向法院起诉。

案例解析

原告要求被告履行法定职责,并已向被告递交了申请,被告虽已对第三人作出了环罚通字(2011)第004号纠正违法行为通知书,但也应书面给予原告答复,被告在收到原告申请后60日内未作出具体行政行为,其不履行法定职责事实清楚,原告的诉讼请求,本院予以支持。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第54条第3项之规定,判决:限被告延津县环境保护局于判决生效后30个工作日内对原告的申请事项作出具体行政行为。^①

END

第五节 损害担责原则

一、概念和意义

损害担责原则是指任何对环境和生态造成损害的单位和个人都必须依法承担相应的法律后果。

新《环保法》第6条规定,一切单位和个人都有保护环境的义务。地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少环

^① 《王协兰与延津县环保局其他纠纷行政判决书》,河南省原阳县人民法院行政判决书(2015)原行初字第8号。

境污染和生态破坏,对所造成的损害依法承担责任。这里所指的损害环境的法律责任包括民事责任、刑事责任、行政责任。这一原则充分体现了保护环境的公平正义法则。

新《环保法》第64条规定,因污染环境和破坏生态造成损害的,应当依照《中华人民共和国侵权责任法》的有关规定承担侵权责任。这一责任仅是指民事责任一种。

环境与自然资源是人类生存与发展的基础,财富并不是仅有人类的劳动就能形成。恩格斯说:“自然资源与劳动相结合形成财富。”可见,环境与自然资源有其自身的价值所在。而环境与自然资源并不依赖人类而存在,它是独立的系统,有其自身的内容平衡。人类对环境和资源的利用就是从中获取价值;人类对环境的资源的污染和破坏,必在削减其价值。这两种情况一旦超出了环境资源自身的平衡能力,就会使之随着恶化循环迅速走向崩溃。所以,人类对环境和资源利用或污染、破坏后,必须及时对其价值进行弥补,以维持人类生存和发展所需。

这就出现了环境资源责任问题,即由谁承担弥补环境和资源的价值的问题。

二、确立损害担责原则的依据

损害担责原则是使危害环境者承担责任并建立相应的环境保护工作责任制的一项重要原则,人们对它的认识和确立,也是一个逐渐深化的过程。在过去相当长的一段时间内,承担环境责任以造成具体的人身和财产损害为条件,这导致了环境污染和生态破坏的加剧。而早期对环境资源的保护由政府的财政来负担,这就等于把污染者的经济责任转嫁给了全体纳税人,使权利和义务脱离,违背了法律的基本原则。因而,20世纪70年代初,联合国经济合作与发展组织提出了“污染者负担原则”(又译“污染者付费原则”)。对于自然资源,我国宪法的条文及各种自然资源法规定的资源开发者的法律责任都体现了“开发者养护”这一原则。近年来,“利用者补偿原则”及“主管者负责原则”的出现,无疑是环境立法的又一次飞跃。

损害担责原则是在我国环境保护过程中逐步形成的。1979年的《环境保护法(试行)》中规定了谁污染谁治理的原则。20世纪80年代我国实行自然资源有偿使用制度,这项原则随之增加了利用者补偿原则的内容。1996年8月3日国务院发布的《关于环境保护若干问题的决定》中规定:“污染者付费、利用者补偿、开发者保护、破坏者恢复。”其中“开发者保护、破坏者恢复”我们将之合并为“开发者养护”。

“开发者保护”,亦称谁开发谁保护,是指开发利用环境资源者不仅有依法开发自然资源的权利,同时还有保护环境资源的义务;“破坏者恢复”是指造成自然资源 and 生态环境破坏者必须承担恢复原状的民事责任。这一原则与“污染者付费”原则相比,更偏向于对自然资源的保护。随着经济的发展,人们对自然资源的需求量也在加大,只停留在对自然资源的“保护”上,避免其被污染和被浪费已不够,还要对资源进行适当的改造,以提高其质量,如对久耕地补充养料,以恢复其地力。这就要求人们主动地“养护”自然资

源。依据原有的精神及发展的需要,提出“开发者养护”的原则。2014年新环保法又确定为损害担责原则。

三、损害担责原则的贯彻实施

我国将损害担责原则分解为污染者付费、利用者补偿、开发者养护3个方面贯彻实施。

(一) 污染者付费

污染者付费,是指对环境造成污染的组织或个人,有责任承担对环境造成的损害及治理环境的费用,或对其污染源和被污染的环境进行治理。污染者付费是通过落实环境保护目标责任制、健全排污收费制度、明确污染者保护环境、治理环境的责任,采取限期治理的措施、实施环保奖惩政策实现的。

1. 落实环境保护目标责任制

新《环保法》第26条规定,国家实行环境保护目标责任制和考核评价制度。县级以上人民政府应当将环境保护目标完成情况纳入对本级人民政府负有环境保护监督管理职责的部门及其负责人和下级人民政府及其负责人的考核内容,作为对其考核评价的重要依据。

2. 健全排污收费制度

按照污染物的种类、数量、浓度,根据有关规定征收费用,利用经济杠杆的作用,把排污量的大小同企业的经济效益直接联系。应订立合理的收费标准,使收费额一般不低于正常处理费用,逐渐杜绝企业宁可交排污费也不愿自觉治理的现象。

3. 明确污染者保护环境、治理环境的责任,采取限期治理的措施

这种措施使污染企业的治理责任更加明确并有了时间上的限制,有助于疏通资金渠道和争取基建投资指标,使污染治理得以按计划进行,有利于相关的其他工作的顺利进行。

4. 实施环保奖惩政策

对于在削减污染或综合利用方面作出较大贡献的单位和个人进行政府奖励。如利用别人的废弃物进行生产的,可以减免其产品税。但对于故意违法排污,造成环境污染和环境破坏者,应借鉴外国的惩罚性赔偿制度,严厉处罚,以加强对环境的保护。



关注时事

2015年11月1日,《江西省实施“河长制”工作方案》正式印发,河长制工作从此在江西全面铺开——从最基层的村级“河长”层层向上,到乡、县、市、省,一共产生了五个级别的河长。其中,省委书记担任省级总河长,省长担任省级副总河长,省级党政四套班子的

相关7位省领导,分别担任“五河一湖一江”的省级河长,通过高位驱动各相关部门协调合作,建立良性运转的联动机制。

《江西省实施“河长制”工作方案》明确:按照区域与流域相结合的形式,构建省、市、县(市、区)、乡(镇、街道)、村五级河长组织体系。总河长、副总河长负责领导本行政区域内河长制工作,分别承担总督导、总调度职责。各级河长是所辖河湖保护管理的直接责任人。

省级河长负责指导、协调所辖河湖保护管理工作,督导下级河长和省直有关责任部门履行职责。市、县(市、区)河长负责牵头推进河湖突出问题整治、水污染综合防治、河湖巡查保洁、河湖生态修复和河湖保护管理,协调解决实际问题,检查督导下级河长和相关部门履行职责。乡(镇、街道)、村河长的职责由所在县(市、区)予以明确。

除7位省领导分别担任“五河一湖一江”省级河长外,按照区域划分,全省11个设区市、100个县(市、区)均明确了由党委、政府主要领导担任市级、县级总河长和副总河长;按照流域划分,明确了市级河长88人,县级河长822人,乡(镇)级河长2422人,村级河长13916人。同时,市、县两级均明确了有关部门作为河长制责任单位,设立了河长制办公室。

职责明确是基础,制度保障是关键。江西省结合实际,制定了省级会议制度、信息通报制度、工作督办制度、考核制度等,各级各部门结合实际开展了系列实质性工作,成效初显。

《2016年河长制工作要点及考核方案》印发后,全省11个设区市、100个县(市、区)都制定出台了相应的工作方案。全省建设完成了覆盖到县的交界断面水质监测网络;启动了全省河湖管理地理信息系统平台建设工作,各市、县基本建立了河长制即时通信平台;“五河一湖一江”流域综合治理方案编制已启动,按“一河一策”分年度、有步骤地推进;在全省范围集中统一实施了“清洁河流水质、清除河道违建、清理违法行为”的清河行动;强化了培训和宣传工作。

正因为把任务定位在保护水资源、防治水污染、改善水环境、修复水生态,加上领导重视、认识到位、重点突出、措施有力,因此尽管实施河长制时间并不长,但江西省已取得了初步成效,河湖管理责任落实更到位、应急处置更及时、综合执法更有力、社会参与更主动。各地在推进中也主动作为,创新做法,亮点纷呈。^①

END

(二) 利用者补偿

由于环境资源是有限的,而人类的发展是无限的,人们为了维持经济的发展,必须保证有一定数量的环境资源存在,为自然资源的维护、恢复、增殖及开发替代资源付出必要

^① 《中国水利杂志》,车小磊,2016-10-28。

劳动时间,这就是环境资源的价值。这种价值表现在货币上,就是人们为这些活动支付的一切费用。因此,环境资源的利用者和污染破坏者,必须付出相应代价,承担经济责任,来补偿环境资源的损失。

“利用者补偿”有两大内容,一是针对以环境资源的利用而营利的单位或个人,即利用环境资源的单位或个人必须承担经济补偿责任,其补偿方式可以是缴纳环境税。二是针对使用消耗自然资源或对环境有污染作用的产品消费者,他们的消费活动消耗自然资源或对环境有污染作用的,必须承担经济补偿责任。实施“利用者补偿”,有利于消费者和资源使用者环保意识的提高。因为消费者可以权衡利弊,从“购买环保产品”和“购买非环保产品、交付环保费用”中作出选择。如果消费者因利益所驱选择了环保产品,就会从根本上消灭不利于环境资源保护的企业的运行动力,否定其产品的市场,从而从根本上实现环保消费。

落实“利用者补偿”,必须建立和规范“绿色税”与“绿色费”的收缴制度,加大宣传力度,让消费者明确“绿色税”的意义,做到自觉缴付。并倡导消费者尽量使用绿色环保产品,直至普及绿色环保产品。同时,严格实施排污总量控制制度,征收环境资源税费制度,建立健全生态补偿制度。

(三) 开发者养护

开发者养护,是指对环境和自然资源进行开发和利用的组织或个人,有责任对其进行恢复、整治和养护。它体现了“开发利用与保护增殖并重”的方针。对于可更新的资源,应当在不断增殖其再生能力的前提下持续使用,对于不可更新的资源,应当节约利用、综合利用。开发利用环境资源的单位和个人,不仅有开发利用的权利,还有养护的义务。但“开发者养护原则”并未减轻政府在环境资源保护方面的责任。

新《环境保护法》第6条规定:“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责”。新《环境保护法》第33条规定,各级人民政府应当加强对农业环境的保护,促进农业环境保护新技术的使用,加强对农业污染源的监测预警,统筹有关部门采取措施,防治土壤污染和土地沙化、盐渍化、贫瘠化、石漠化、地面沉降以及防治植被破坏、水土流失、水体富营养化、水源枯竭、种源灭绝等生态失调现象,推广植物病虫害的综合防治。

开发利用环境资源的单位和个人,必须按照建设项目环境管理的规定,严格执行环境影响评价制度和“三同时”制度,防止在开发建设活动中对环境和自然资源造成污染和破坏。《水土保持法》第27条规定:“依法应当编制水土保持方案的生产建设项目中的水土保持设施,应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用;生产建设项目竣工验收,应当验收水土保持设施;水土保持设施未经验收或者验收不合格的,生产建设项目不得投产使用。”《矿产资源法》第32条规定:“……矿山企业应因地制宜地采取复垦利用、植树种草或者其他利用措施。”

第六节 公众参与原则

一、公众参与原则的内容和意义

(一) 公众参与原则的含义和内容

公众参与原则又叫环境民主原则,是指在环境保护活动中,任何单位和个人均有权通过一定的程序和途径参与有关环境的立法、司法、执行、法律事务监督的决策。

公众参与原则包括以下内容:

1. 公众参与环境资源立法

公众参与环境与资源保护法立法,指在制定环境与资源保护法过程中,允许立法机关以外的人员参与发表意见。随着现代社会事务的复杂化和变化的迅速化,为了适应这种状况,行政机关的立法职能不断加强。而行政机关的决策机制为首长负责制而非民主表决原则,故在行政机关制定法规、规章过程中,增加公众参与原则可以避免立法的专横,使立法更具有民主性。环境与资源保护法是具有较强技术性的法律,可请有关学科的专家从科学技术角度对是否具有可行性和合理性进行论证。

2. 公众参与环境资源司法救济

在环境与资源保护法的司法救济过程中引入公众参与原则,可以使公民以个人身份对构成公害妨害的污染行为,提起谋求宣告和强制救济诉讼。

3. 公众参与环境资源管理和监督

环境影响评价等环境资源的行政管理中,由于行政部门出于自身的部门利益等原因,可能导致行政行为的不合理。让公众参与这种行政行为并纠正其不合理之处,可以降低行政成本,这样一方面使环境资源行政管理更加科学,另一方面调动了全社会参与环境资源保护的积极性。公众还可以通过对行政管理部門的行为监督,从而减少环境资源保护中的行政违法行为。

小贴士

环境公益诉讼是指社会成员,包括公民、企事业单位、社会团体依据法律的特别规定,在环境受到或可能受到污染和破坏的情形下,为维护环境公共利益不受损害,针对有关民事主体或行政机关而向法院提起诉讼的制度。实践证明,这项制度对于保护公共环境和公民环境权益起到了非常重要的作用。

与传统的诉讼相比,环境公益诉讼有其特殊性:(1)环境公益诉讼的主体具有特殊性。环境公益诉讼的发起者不一定是与本案有直接利害关系的人。环境公益诉讼的提

起者包括社会成员,如公民、企事业单位和社会团体。环境公益诉讼的对象既包括一般的民事主体,也包括国家行政机关。(2)环境公益诉讼目的具有特殊性。环境公益诉讼的目的是维护环境公共利益。(3)环境公益诉讼具有显著的预防性,同时兼具补救功能。环境公益诉讼的提起及最终裁决并不要求一定有损害事实发生,只要能根据有关情况合理判断出可能使社会公益受到侵害,即可提起诉讼,由违法行为人承担相应的法律责任。预防功能表现在环境一旦遭受破坏就难以恢复原状,所以法律有必要在环境侵害尚未发生或尚未完全发生时就容许公民适用司法手段加以排除,从而阻止环境公益遭受无法弥补的损失或危害。(4)环境公益诉讼对象特殊。环境公益诉讼可以针对民事主体,也可以针对行政主体。

近几年,我国在环境公益诉讼领域进行了许多有益的探索。例如,贵州省贵阳市中级人民法院设立了环境保护审判庭,贵阳市清镇市法院设立了环境保护法庭;江苏省无锡市两级法院相继成立环境保护审判庭 and 环境保护合议庭,无锡市中级人民法院和市检察院联合发布了《关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规定》;云南省昆明市中级人民法院、市检察院、市公安局、市环保局联合发布了《关于建立环境保护执法协调机制的实施意见》,规定环境公益诉讼的案件由检察机关、环保部门和有关社会团体向法院提起诉讼。

END

(二) 公众参与原则的意义

公众参与原则对我国的环境资源保护工作具有重要的现实意义:

1. 公众参与原则是民主制度的具体表现

我国《宪法》规定了一切权力属于人民,即人民是国家的主人,国家的权力属于人民并由人民行使;人民有权依法通过各种途径和形式参与国家事务、经济文化事业、社会事务的管理。环境保护的公众参与就是这些民主制度的体现。

2. 环境保护公众参与原则有利于公民维护自身权益

每个公民都享有有益于生活和健康的良好环境的权利,对任何有害环境的行为,公民都有权进行监督和干预,否则就是使公民在享有环境权上地位不平等。因此,为了保证环境权免受歧视,每个公民都应自由、平等地参与环境资源管理;同时,公众只有通过参与环境资源管理,才能了解和掌握环境资源信息,对污染破坏环境的行为进行检举和控告、监督环境资源的执行,并且通过适当、广泛的司法救济途径捍卫自身的环境资源权益。

3. 公众参与原则有利于环境资源管理和保护工作

在环境资源保护实践中,由于环境问题的复杂性,政府的管理人员往往很难对各方面考虑周全,对一些民间积累下来的经验和知识缺乏了解,有了公众参与,可以找出最有

效的保护方法。同时,公众参与环境资源管理,可通过行使获得信息资料权、对环境资源管理部门的监督批评权、请求救济权等督促有关机关搞好环境资源的保护和管理。

二、确立公众参与原则的依据

(一) 公众参与原则的依据——环境权理论

小贴士

环境权这一主张是联邦德国一位医生在1960年首先提出来的。这位医生针对有人向北海倾倒放射性废物的行为而向“欧洲人权委员会”提出控告,认为这是侵犯基本人权的行爲。由于《欧洲人权条约》中未明确规定环境权的内容,医生的控告被驳回。但此后,环境权问题却引起了国际社会以及各国的广泛关注。

1966年,联大第一次辩论人类环境问题,并决定召开一次专门会议(即1972年斯德哥尔摩人类环境会议),共商环境保护大计。1970年3月,国际社会科学评议会在东京召开“关于环境破坏的东京公害研讨会”。会后发表的《东京宣言》表示:“我们请求,把每个人享有其健康和福利等要素不受侵害的环境的权利和当代人传给后代人的遗产应是一种富有自然美的自然资源的权利,作为一种基本人权,在法律体系中确定下来。”

1972年,联合国人类环境会议通过了《人类环境宣言》。该宣言庄严宣示:“人类有权在一种能够过着尊严和福利的生活环境中,享有自由、平衡和充足的生活条件的基本权利,并且负有保证和改善这一代和世世代代的环境的庄严责任”。至此,环境权的概念已在各国和国际社会的有关文件、宣言乃至立法中正式确定下来。

在我国,自1972年以来,有关环境权的立法已经获得相当大的发展。我国法律虽然没有明确宣布环境权,但已有涉及环境权的法律规定:“国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物”,“一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地”,“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害”。上述规定,以及有关国家管理环境资源的众多立法,已经间接说明国家环境权在中国法律中的地位。

1989年颁布的《环境保护法》第6条规定:“一切单位和个人都有保护环境的义务,并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告”。这也暗示了个人和单位环境权的基本内容。

环境与资源保护法学界一般认为环境权是各类环境与资源保护法律关系主体享有良好适宜环境权利和保护环境资源的义务,所以其中包含了各类主体享有环境资源利用权、环境状况知情权、环境事务参与权、救济请求权等保护、管理环境的权利亦承担相应义务,即为公众参与环境保护提供了充足依据。

（二）公众参与原则的产生

环境权理论得以确立,公众参与的原则也在相应产生,美国1969年的《国家环境政策法》在立法上确认了公众参与原则,在其第3条中规定:“国会认为,每个人都应当享受健康的环境,同时每个人也有责任对维护和改善环境作出贡献”,并通过环境影响评价制度予以落实。

1982年的《内罗毕宣言》提出,“应通过宣传、教育和训练,提高公众和政界人士对环境重要性的认识。在促进环境保护工作中,必须每个人负起责任并参与工作。”

1980年发表的《世界自然资源保护大纲》称,公众参与环境决策是必要的行动。

1992年的《里约宣言》规定:“环境问题最好是在全体有关市民的参与下,在有关级别上加以处理。在国家一级,每一个人都应能适当地获得公共当局所持有的关于环境的资料,包括关于在其社区内的危险物质和活动的资料,并应有机会参与各项决策进程。各国应通过广泛提供资料来便利及鼓励公众的认识和参与。应让人人都能有效地使用司法和行政程序,包括补偿和补救程序。”

我国已签署《关于环境与发展的里约宣言》,对公众参与原则予以赞同。

在《国务院关于环境保护若干问题的决定》中指出:“建立公众参与机制,发挥社会团体的作用,鼓励公众参与环境保护工作,检举和揭发各种违反环境保护法律法规的行为。”

《宪法》第2条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民”;“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务”。第41条规定:“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利”。新《环境保护法》将公众参与作为基本原则予以规定。

《环境噪声污染防治法》第13条规定:“环境影响报告书中,应当有该建设项目所在单位和居民的意见”。《土地管理法》第6条规定:“任何单位和个人都有遵守土地管理法律、法规的义务,并有权对违反土地管理法律、法规的行为提出检举和控告”。

《国务院关于环境保护若干问题的决定》强调:建立公众参与环境保护工作机制,检举和揭发各种违反环境保护法律法规的行为。

另外,《环境影响评价法》第5条规定:“国家鼓励有关单位、专家、公众以适当方式参与环境影响评价”,更是以明确的法律规定确立了公众参与原则。

2014年新环境保护法明确规定了公众参与原则。



关注时事

2016年10月27日,世界自然基金会(WWF)发布了《2016地球生命力报告》(以下简称报告)。该报告指出,在1970年—2012年,鱼类、鸟类、哺乳类、两栖类和爬行类动物

种群数量已经减少了 58%。“野生动物正以前所未有的速度消失”，“这不仅关系到物种，生物多样性是丛林、河流和海洋正常发展的基石，如果没有了物种，这些生态系统将会崩溃，所提供的新鲜空气、水资源、健康的食物和气候调节功能也会消失。为了人类的生存和繁荣，同时保护这个生机勃勃的星球，现在需要着手解决这一问题。”

报告显示，对动物种群影响最大的因素均与人类活动直接相关。这些威胁因素包括栖息地减少、环境质量下降以及过度猎杀野生动物。报告提供更多的证据表明，由于人类对地球产生的巨大影响，地球正进入历史上从未涉及的未知领域。

报告指出，为满足不断增长的人口的粮食需求，造成了人类对于栖息地的破坏与对野生动物的过度猎杀。目前，农业生产占用了地球陆地总面积的三分之一和水资源使用总量的将近 70%。报告阐述了如何变革生产和消耗食物的方式，从而保证世界在可持续发展的情况下自给自足。为了能够保证子孙后代的可持续发展需求，现有的全球能源和金融体系需要作出相应的改变。

报告还引用了全球足迹网络(Global Footprint Network)的一项研究结果。该研究表明，尽管我们只有一个地球，但人类正使用着 1.6 个地球的资源来满足每年所需要的产品和服务。

“不管如何计算，结果都不理想。我们越是超越地球的极限，对人类未来造成的伤害就越大。”兰博蒂尼说，“人类正处在决定性的时刻，我们做出的选择将决定是否能及时将食品、能源和金融体系扭转向可持续发展的方向。”

报告敦促，人类需要重新思考生产、消费、定义成功和看待自然的方式。在促进经济和社会发展的同时保护环境，需要个人、企业和政府迅速转变观念，将只注重眼前利益的行为方式转变为更有远见的行动。报告举例说，在肯尼亚，通过小农场主、当地政府和食品行业的共同努力，已促使肯尼亚的生物多样性地区、全国第二大淡水湖——纳瓦沙湖的自然资源得到保护。

《地球生命力报告 2016：新时代的风险和恢复力》是 WWF 第 11 期旗舰双年出版物。报告同时分析指出了全球气候变化协议以及可持续发展议程所带来的积极势头。2020 年是将实现巴黎气候协议承诺的一年，同时也是检验在新的全球可持续发展目标下采取环境行动成果的时刻。如果践行承诺并采取行动，达成 2020 年全球生物多样性目标，将推动世界食物和能源体系改革，从而进一步加强全球野生物种保护。^①

END

三、公众参与原则的贯彻实施

对环境保护的公众参与原则进行具体化、制度化，切实贯彻该原则是十分必要的。

^① 《环境影响评价》，2016-10-28。

（一）充分保障公民的知情权

2014年新《环境保护法》增加了第五章信息公开和公众参与。该法第53条规定,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。

其第54条规定,国务院环境保护主管部门统一发布国家环境质量、重点污染源监测信息及其他重大环境信息。省级以上人民政府环境保护主管部门定期发布环境状况公报。县级以上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,应当依法公开环境质量、环境监测、突发环境事件以及环境行政许可、行政处罚、排污费的征收和使用情况等信息。县级以上地方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,应当将企业事业单位和其他生产经营者的环境违法信息记入社会诚信档案,及时向社会公布违法者名单。

各级政府向公众发布环境信息,以通过此种方式使公众了解环境质量,增强公众保护环境的责任感,为公众参与环境保护、参与监督、咨询、决策提供依据;也使公众可在全面了解的情况下进行监督,使政府有关环境资源的决策更加科学化,环境资源和管理更加合法化。

（二）建立公众意见征求制度,鼓励公众参与环境管理

1. 建立建议咨询制度,政府对某一环境资源问题或事务在作出决定或制定法律法规前,应主动向公众征求意见,听取群众的反映以作为决策的参考,或政府鼓励和保障公众对环境资源问题或事务自由提供意见。公众包括一些专家,对环境管理的问题有真知灼见,他们提供的建议意见对解决环境资源问题和事务有一定的帮助。

2. 在环境影响评价中强化公众参与。《水污染防治法》规定了环境影响报告书应有建设项目所在地单位和居民的意见。《环境影响评价法》对此作了更进一步的明确规定,如第11条规定:“专项规划的编制机关对可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的规划,应当在该规划草案报送审批前,举行论证会、听证会,或者采取其他形式,征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见”。第21条规定:“对环境可能造成重大影响、应当编制环境影响报告书的建设项目,建设单位应当在报批建设项目环境影响报告书前,举行论证会、听证会,或者采取其他形式,征求有关单位、专家和公众的意见”。《环境噪声污染防治法》等单行法规中也都有公众参与的规定。

（三）完善诉讼制度

首先,完善司法救济制度。当公民环境权益受到侵害时,应当及时有效地通过诉讼救济。公民当环境知情权、环境决策权受到侵害时也应通过诉讼得到法律救济。其次,完善环境公益诉讼制度。新环保法第58条规定,对污染环境、破坏生态,损害社会公共

利益的行为,符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼:(1)依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记;(2)专门从事环境保护公益活动连续5年以上且无违法记录。符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼,人民法院应当依法受理。提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取经济利益。

(四) 成立民间环境资源保护社会团体

把公众组织起来,成立民间环境资源保护团体,开展环境资源保护宣传、学术交流、环境资源保护科技成果推广等活动,将会避免公民个人能力和学识的局限性,有效地提高全民族的环境资源意识,并为政府在决策方面提供参考意见。

此外,人大代表、政协委员对辖区内关于主要环境问题或重大建设项目的行政行为进行监督视察,讨论重大环境问题,向当地政府提出解决问题的建议方案;舆论机构通过其自身形式,形成一种环保氛围对环境资源管理机关进行监督;邀请适当比例的公众代表参与各级政府组织的环保执法检查,或者定期视察环境与资源保护法的贯彻执行情况,也是公众参与环境管理的一种形式。

(五) 鼓励和保护公民举报环境违法

新《环境保护法》第57条规定,公民、法人和其他组织发现任何单位和个人有污染环境和破坏生态行为的,有权向环境保护主管部门或者其他负有环境保护监督管理职责的部门举报。公民、法人和其他组织发现地方各级人民政府、县级以上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不依法履行职责的,有权向其上级机关或者监察机关举报。接受举报的机关应当对举报人的相关信息予以保密,保护举报人的合法权益。



关注时事

2016年9月4日,中央第二环保督察组与黑龙江省委、省政府主要领导交换意见,对一些问题提出整改要求。随后,黑龙江省委、省政府马上组织分析研究,召开专门会议落实整改任务。9月5日,黑龙江省委书记王宪魁主持召开省委常委会议,专题研究中央环保督察整改工作。黑龙江省坚持“线索公开、办理过程公开、结果公开”和“边督、边查、边改”的工作原则,加快案件调查,依法依规进行处理,查清一件、整改一件、上报一件,及时向社会公开,保证了督察期间环境信访问题处理到位、公开到位、整改到位。

截至9月底,中央环保督察组共向黑龙江省委、省政府交办32批次1226份举报材料,在已反馈的1226件信访举报材料中,已办结1224件,其余两件正在办理。其中,经现场调查属实879件(含基本属实),不属实345件,立案处罚220件,罚款金额1775.96万元,责令整改904件,关停取缔100件,停产整改130件,查封扣押36件,约谈32件,立案侦查37件,刑拘24人,行政拘留4人。

截至9月下旬,黑龙江省已对155起案件的相关党组织及责任人进行了问责,累计问责13个党组织、20个单位、560人。其中,责令作出书面检查的党组织两个、单位5个;通报党组织11个、单位15个;责令限期整改1人,责令做出书面检查52人,批评教育34人,约谈17人,通报85人,诫勉161人,组织处理14人,纪律处分128人,行政处分68人。

黑龙江省将进一步深入调查中央环保督察组反馈的问题线索办理情况,同时开展省级督查,针对群众反映的典型环境问题线索,挂牌督办,限时办结,加大查处整改、责任追究和公开公示力度。^①



案例 3-3

2014年11月11日,自然之友研究所以中丹公司、沃爱特公司、橡胶化工厂为被告向原审法院起诉称:江苏省泰州市中级人民法院在泰州市环保联合会诉江苏常隆农化有限公司、泰兴锦汇化工有限公司、江苏施美康药业股份有限公司、泰兴市申龙化工有限公司、泰兴市富安化工有限公司、泰兴市臻庆化工有限公司环境污染公益诉讼一案中,判令上述六家公司承担环境修复费用。但据自然之友研究所了解,江苏泰兴地区废酸倾倒刑事案件中的被告人戴卫国、姚雪元等曾供述,除上述六家公司外,中丹公司、沃爱特公司、橡胶化工厂也在明知戴卫国等无处理资质和处理能力的情况下,将其生产过程中产生的废酸以补贴一定款项的形式交予戴卫国处置,并由戴卫国倾倒至如泰运河、古马干河。数人环境侵权通常适用按份赔偿责任。

在多个企业存在污染行为、已造成严重环境损害、应当排除连带责任适用的情况下,多家污染企业均应被列为被告,并依法追究其法律责任。因上述环境污染公益诉讼案件中未处理中丹公司等污染企业的行为,与法律的公正性不相符,有可能严重损害社会公共利益。自然之友研究所是依法在民政部门注册成立且具有良好社会公信力的民间环保组织,具有提起环境民事公益诉讼的主体资格。故请求判令:中丹公司、沃爱特公司、橡胶化工厂分别赔偿其倾倒废酸对环境造成的损失230万元、180万元和120万元,合计530万元。

一审法院经审查认为:《中华人民共和国民事诉讼法》第55条规定:对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。从自然之友研究所的宗旨及业务范围看,该所并非专门从事环境保护公益活动的社会组织,而是从事环境研究的研究机构,自然之友研究所并非《中华人民共和国民事诉讼法》规定的有关组织,故本案不符合环境公益诉讼的受理条件。依照《中

^① “中国环境报”,吴殿峰,2016-10-31。

《中华人民共和国民事诉讼法》第 55 条之规定,该院裁定:对自然之友研究所的起诉不予受理。

自然之友研究所不服原审裁定,向上诉法院提起上诉称:原审法院未经询问和调查,否定自然之友研究所原告资格,有违司法公正。原审裁定适用法律错误,将造成不良社会影响。根据《中华人民共和国环境保护法》第 58 条及《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第 2 条、第 3 条、第 4 条等规定,自然之友研究所无疑具备环境公益诉讼起诉资格。自然之友研究所是在北京市朝阳区民政局注册的民办非企业单位,其章程确定的宗旨和主要业务范围,涵盖了与本案相关的环境保护公益活动。原审裁定程序违法、适用法律错误。请求撤销原审裁定,责令原审法院立案受理本案。

案例解析

本案系自然之友研究所提起的环境污染责任纠纷案件。自然之友研究所作为从事环境研究的研究机构,系从事环境保护公益的组织,具有本案原告资格。自然之友研究所的起诉事由是中丹公司、沃爱特公司、橡胶化工厂的环境污染行为损害社会公共利益,且该研究所在起诉时提交了中丹公司、沃爱特公司、橡胶化工厂可能存在污染环境侵权行为并损害公共利益的初步证明材料。

综上,本案符合环境民事公益诉讼案件受理条件。原审裁定适用法律错误,上诉法院予以纠正。自然之友研究所的上诉理由成立。依照《中华人民共和国民事诉讼法》第 170 条第 1 款第 2 项、第 171 条的规定,裁定:撤销江苏省泰州市中级人民法院(2015)泰中环公民诉初字第 00001 号民事裁定;本案由江苏省泰州市中级人民法院立案受理并终审裁定。^①

END



实训练习

一、多项选择题

1. 我国将损害担责原则分解为()方面贯彻实施。
A. 污染者付费 B. 利用者补偿 C. 开发者养护 D. 损害者赔偿
2. 公众参与原则包括以下内容:()。
A. 公众参与环境资源立法 B. 公众参与环境资源司法救济
C. 公众参与环境资源管理 D. 公众参与环境资源监督

^① 《北京市朝阳区自然之友环境研究所诉江苏中丹化工技术有限公司、泰州市沃爱特化工有限公司、泰兴市橡胶化工厂环境污染责任纠纷案》,江苏省高级人民法院民事裁定书(2015)苏环公民诉终字第 00001 号。

3. 2014年新修订的《环境保护法》规定的我国环境保护的基本原则包括:()。
- A. 保护优先原则
 - B. 预防为主原则
 - C. 综合治理原则
 - D. 公众参与原则
 - E. 损害担责原则

二、简答题

1. 简述环境法的基本原则含义。
2. 简述环境法的基本原则有哪些。
3. 简述理解环境保护的公众参与原则的含义和贯彻的内容。



学习目标

1. 掌握环境资源保护法基本法律制度的概念和特点；
2. 熟练掌握各项基本法律制度的含义、主要内容。



引导案例

二十国集团工商峰会开幕式于2016年9月3日下午15时许在浙江杭州举行,习近平出席开幕式并发表主旨演讲。习主席在讲话中为我们环保人确定了环保工作的小目标和大战略,具体内容如下:

在新的起点上,我们将坚定不移推进绿色发展,谋求更佳质量效益。我多次说过,绿水青山就是金山银山,保护环境就是保护生产力,改善环境就是发展生产力。这个朴素的道理正得到越来越多人们的认同。而我对这样的一个判断和认识正是在浙江提出来的。我们将毫不动摇实施可持续发展战略,坚持绿色低碳循环发展,坚持节约资源和保护环境的基本国策。我们推动绿色发展,也是为了主动应对气候变化和产能过剩问题。今后5年,中国单位国内生产总值用水量、能耗、二氧化碳排放量将分别下降23%、15%、18%。我们要建设天蓝、地绿、水清的美丽中国,让老百姓在宜居的环境中享受生活,切实感受到经济发展带来的生态效益。

从2016年开始,我们正大力推进供给侧结构性改革,主动调节供求关系,要用5年时间再压减粗钢产能1亿~1.5亿吨,用3到5年时间再退出煤炭产能5亿吨左右、减量重组5亿吨左右。这是我们从自身长远发展出发,从去产能、调结构、稳增长出发,自主采取的行动。中国在去产能方面,力度最大,措施最实,说到就会做到。^①

END

^① 《习主席 G20 讲话定了环保工作的小目标和大战略》,人民网,南京大学环境校友会秘书处,2016-09-03。

第一节 环境资源保护法律制度概述

一、环境资源保护法律制度的概念

环境资源保护法律制度是指为了实现环境资源立法的任务和目的,遵循环境资源法的基本原则,由调整特定环境资源的社会关系的一系列环境资源法律规范组成的具有重大普遍意义和起主要管理作用的法律规则和程序。它是环境资源保护管理制度的法律化和规范化,是环境资源法规范的一个特殊的组成部分。环境资源保护法的基本原则一般只具有法的模糊性、概括性或指引性,并且大多数不具有法的拘束力。所以必须通过明确的法律制度和法律规范来具体确定和体现。

我国的环境资源保护立法针对防治环境污染和其他公害、合理开发利用自然资源、保护和改善环境确立了一系列环境法的基本法律制度和措施。

二、环境资源保护基本法律制度的分类

环境资源保护基本法律制度是多种多样的,而每种制度在环境资源保护管理中都有不同的地位和作用。从不同的角度,可以对环境资源基本法律制度进行如下分类:

根据制度的保护管理对象,可以将其分为环境和资源保护管理共同适用的法律制度(如环境资源规划制度、许可制度、环境资源税费制度等)、污染防治法律制度(如环境影响评价制度、“三同时”制度、环境标准制度、排污申报登记制度等)和自然资源保护利用基本制度(如资源综合利用制度等)。

根据主要手段的性质,可以将环境资源保护基本法律制度分为经济性的制度(如环境资源税费制度等)、技术性的制度(如标准制度、清洁生产和循环经济等)、行政性的制度(如许可制度等)和社会性的制度(如公众参与环境管理制度等)。

根据管理行为实施的时间,可以将环境资源保护基本法律制度分为行为前的管理制度(如环境影响评价制度等)、行为过程中的管理制度(如监测制度等)和行为后的管理制度(如法律责任制度等)。

根据制度的功能,可以将环境资源保护基本法律制度分为预防性的制度(如环境资源规划制度、环境影响评价制度、“三同时”制度等)、基础性的制度(如环境标准制度、监测制度等)和治理性的制度(如限期治理制度等)。

具体而言,环境资源保护基本法律制度包括:环境资源规划制度、环境标准与环境监测制度、环境影响评价制度、“三同时”制度、环境资源税费制度、环境资源许可证制度、清洁生产制度等。



农业部印发《耕地质量保护与提升行动方案》

2015年11月初,为贯彻落实2015年中央1号文件精神和中央关于加强生态文明建设的部署,推动实施耕地质量保护与提升行动,着力提高耕地内在质量,实现“藏粮于地”,夯实国家粮食安全基础,特制定本方案。

阅读全文:农业部印发《耕地质量保护与提升行动方案》

END

第二节 环境资源规划制度

一、环境资源规划制度的概念

环境资源规划制度,是指根据国家或各地区的环境资源状况和社会经济发展的需要,对一定时期内环境资源目标和措施所作出的规定,是对环境资源工作的总体部署和行动方案,是国民经济和社会发展规划的组成部分,是环境资源规划工作的制度化和法定化。

制定和实施环境规划制度是为了克服经济发展过程的片面性和市场失灵的缺陷,保证环境资源的合理开发、利用,保护和改善作为国民经济和社会发展规划的重要组成部分参与综合平衡,发挥规划和计划的指导作用和宏观调控作用;作为环境管理的重要手段,推动污染防治和自然资源保护,促进环境资源与经济、社会的协调发展;同时促进国家和地方领导人环境意识的提高。

我国1979年实施的《环境保护法(试行)》提出了“全面规划,合理布局”的方针,并规定在制定国民经济计划的时候,必须对环境的保护和改善统筹安排;对已经造成的环境污染和其他公害,必须作出规划,有步骤地加以解决。这一规定,在传统的国民经济和社会发展规划中引进环境保护的概念,扩展了发展的概念。

1989年修订后的《环境保护法》规定,国家制定的环境保护规划必须纳入国民经济和社会发展规划,并把制定和实施环境保护规划确定为县级以上人民政府的职责。

2014年新《环境保护法》第13条规定,县级以上人民政府应当将环境保护工作纳入国民经济和社会发展规划。国务院环境保护主管部门会同有关部门,根据国民经济和社会发展规划编制国家环境保护规划,报国务院批准并公布实施。县级以上地方人民政府环境保护主管部门会同有关部门,根据国家环境保护规划的要求,编制本行政区域的环境保护规划,报同级人民政府批准并公布实施。

《大气污染防治法》《防沙治沙法》等单行性污染防治和保护法律都对有关环境污染防治和生态环境保护规划作了规定。《森林法》《土地管理法》《水法》等自然资源法都规定了自然资源开发、利用、保护和管理的规划要求。《海域使用管理法》《城市规划法》等法律法规对海洋功能区划、城市规划等作了专门规定。



关注时事

核电的发展一直敏感而又广受期待。《核电中长期发展规划(2011—2020年)》及《能源发展战略行动计划(2014—2020年)》等公开文件明确:到2020年,核电装机容量5800万千瓦,在建3000万千瓦规模,发电占比从目前的2%提升至4%。^①

END

环境资源规划从规划的指定批准机构来分,可分为国家规划、地方规划和部门规划。从规划的内容来分,可分为环境保护规划、自然资源规划、国土规划、土地利用规划等。



小贴士

美国等西方国家的环境规划是以实现规定的环境目标为目的,通过建立数学模型,运用各种优化方法探求优化防治方案。著名的成果有关国环境质量委员会1980年向总统提交的“2000年世界”研究报告,以及麻省理工学院等大学关于区域环境规划的研究报告。

END

二、环境资源保护规划

(一) 环境资源保护规划的主要内容

2014年新《环境保护法》第13条规定,环境保护规划的内容应当包括生态保护和污染防治的目标、任务、保障措施等,并与主体功能区规划、土地利用总体规划和城乡规划等相衔接。例如,在城市规划和城乡建设中确定保护和改善环境的目标和任务,确定对有关植被、水域和自然景观的保护计划,加强城市园林、绿地和风景名胜区的建设计划等。此外,还有产生环境污染和其他公害的单位将环境保护工作纳入该单位的计划之中,等等。

由于环境保护计划是环境预测与科学决策的产物,因此它们是实现环境立法目的和指导中国环境保护工作的重要依据。

^① 《中国环保在线》,2016-10-28。



小贴士

日本依据“生存条件重于经济发展的原则”，为保护和创造良好的生活环境与生态环境，在有限的国土、资源量 and 环境容量中，从污染物的发生量—除去量—排放量的关系中规划环境的污染防治，该国是在环境规划中采用污染物排放总量控制的方法，去协调环境与经济的发展。

END

（二）环境资源保护规划的划分形式

我国主要有国民经济与社会发展总体规划、国土利用规划、城市规划等，它们的制定和实施比较成熟，已形成一套有自己特色的内容和体系、规划方案，而环境资源保护规划尚属初创阶段，规范化程度还需加强。

从不同角度，可以将环境资源保护规划划分为不同形式：

1. 从时间上来划分，可分为：环境资源保护短期规划、环境资源保护中期规划、环境资源保护长期规划。
2. 从环境资源保护规划的范围上来划分，可分为：全国性环境资源保护规划，地区性环境资源保护规划，区域、流域环境资源保护规划。
3. 从环境要素上来划分，可分为：大气环境资源保护规划，水质环境资源保护规划，噪声环境资源保护规划，等等。
4. 从环境资源保护规划的内容上来划分，可分为：污染控制规划、生态保护规划和其他专项环境规划。
5. 从行政区划类型上来划分，可分为：国家环境资源保护规划，省、自治区、直辖市环境资源保护规划，区、县环境资源保护规划。

（三）制定环境资源保护规划的程序

国家环境资源保护规划按照国家计划行政主管部门的统一部署，各省、自治区、直辖市的计划行政主管部门会同环境资源保护行政主管部门，根据国家的环境资源保护要求，结合本地区的实际情况编制本地区环境资源保护计划草案，报送国家计划行政主管部门，并抄送国家环境资源保护行政主管部门。

国家环境资源保护行政主管部门在对各省、自治区、直辖市环境资源保护规划草案进行审核的基础上，编制国家环境资源保护规划建议，报送国家计划行政主管部门。国家计划行政主管部门根据环境资源保护规划建议编制环境保护草案，并作为国民经济和社会发展规划草案的一个组成部分报国务院，由国务院审核同意后报全国人大通过。地方环境资源保护规划的编制程序参照国家环境资源保护规划编制程序进行。经法定程序批准的环境资源保护规划，具有法律效力。环境资源保护规划的修改必须经原批准机

关的批准。



小贴士

2008年10月,针对过去20年中可持续发展停滞不前的状况,联合国环境规划署在伦敦正式提出了“绿色经济”的国际倡议。

2008年全球金融危机,加快了“绿色经济”倡议的产生。“绿色经济”的倡议,首先是“绿色新政”。“新政”这个概念由罗斯福总统在大萧条时期提出,主要是通过公共政策和投资来拉动内需。绿色新政的目标包括:一是受到经济危机影响的国家能够迅速恢复经济;二是帮助很多处于贫困的国家减少贫困;三是减少碳排放和生态系统的退化。通过呼吁各国政府,特别是20国集团的政府,希望他们采取较为积极的财政政策,加大投资于建筑、交通、可再生能源、可持续农业、水资源等主要领域,来实现就业增长,摆脱金融和经济的危机,并对一些急迫的环境问题予以解决。

2010年危机缓解后,环境署认为“绿色新政”是短期的应对措施,应进一步把“绿色经济”概念常态化。从研究的角度,“绿色经济”概念通常有两种理解:传统认为绿色经济就是使经济活动符合环境的要求和标准,不超标、不违规。但这个理解对决策者触动不是很大,让政府官员觉得环境保护是负担、是压力,是对现实经济活动的约束。而更为重要的、被忽略的是怎样使得绿色经济成为新的增长点,以绿色推动新一轮经济发展与技术更新,把绿色经济看成机遇而不是负担,通过新兴的环保产业创造新市场与新就业,这样才能引起决策者的兴趣。这使我们的倡议引起了全球范围内的很多正面的反响。

2009年11月,联合国大会决定2012年里约热内卢将要举行的“里约+20”活动上确立两个议题:一个就是“绿色经济”,它作为可持续发展的重要工具,需要获得大多国家的认同,形成共识。

里约会议之后,联合国通过若干新的国际机制来具体推动绿色经济在国家层面的开展,首先是推行PAGE(绿色经济伙伴行动计划)。联合国机构中,由环境署牵头,国际劳工、工业发展组织、联合国培训与研究学院、联合国开发计划署的五个机构实行。对有兴趣开展绿色经济的国家和地方,进行技术援助。其次是2010—2012年筹建确立的新国际机构:GGGI(全球绿色增长组织),总部设在韩国,现有20个左右国家的会员。它的全职任务就是帮助各国推动绿色增长与绿色经济。第三,环境署和世界银行、经济合作和发展组织、韩国的GGGI,四家联合起来筹建绿色经济增长知识平台,弥补绿色经济方面的知识空缺,包括支持专门研究项目,每年度推广研究成果。

城市是绿色经济的重要载体。就问题而言,城市的建筑、交通、用电、工业的排放是温室效应产生的主要原因,而城市人口的不断增加对城市产生了进一步的压力;就经济而言,城市往往是GDP的主要来源。城市在绿色经济方面是重中之重,如果把城市问题

解决好,环境问题的一大半都可以解决了。我们研究认为,城市发展应从集约化角度推动。城市的居住、商业等各方面活动都应实现空间集约化,规模化、产业相互衔接,从而减少交通运输等方面的压力,降低对资源、能源的要求。对于特大城市高密度情况下,如何处理这个问题,更需要进一步研究。^①

END

三、自然资源规划

自然资源规划是根据一个国家或地区自然资源本身的特点以及国民经济发展的要求,在一定规划期内对所辖区内各类自然资源的开发、利用、保护、恢复和管理所作的总体安排。经批准的自然资源规划是进行资源开发利用的基本依据,是保障资源可持续利用的重要措施。我国现行的自然资源法律大都规定了自然资源规划制度。

如《土地管理法》规定了土地利用总体规划,《水法》专章规定了水资源规划,《海域使用管理法》规定了海洋功能区划,《草原法》专章规定了草原保护、建设、利用规划,《矿产资源法》规定了对矿产资源的勘察、开发实行统一规划,《森林法》规定了林业长远规划、植树造林规划等。



关注时事

“十三五”期间,上海将构建以环境质量改善为核心的规划体系,以环保倒逼引导产业转型升级,推动绿色发展。上海市环保局透露,该局已会同有关部门完成了《上海市环境保护和生态建设“十三五”规划》(送审稿)的编制,即将报送上海市政府审议。根据这份《规划》,上海将以环保引导供给侧改革,倒逼加快发展动力转换,推动生产、生活方式绿色转变;同时坚持共治共享,着力解决城乡环境差异。

《规划》(送审稿)大幅增加了约束性指标的比例,提出了环境质量、环境治理、生态空间、总量控制4大类20项具体指标,更加突出质量优先和空间管控。环境质量方面,PM_{2.5}年均浓度达到约42微克/立方米,环境空气质量优良率(AQI)达到75%以上;基本消除黑臭水体。生态空间方面,生态用地面积达到3500平方公里,人均公园绿地面积达到人均8.5平方米,森林覆盖率达到18%。

《规划》(送审稿)提出了提升生态环境质量、推动绿色转型发展、增加生态绿色空间、确保城市环境安全等5大领域任务、措施。工业领域重点以环保倒逼产业结构调整 and 转型升级,具体举措包括:严格环境准入,禁止新建钢铁、建材等高污染项目;加快产业结构调整 and 区域转型;加强工业企业事中事后监管,健全以排污许可证为核心的监管制度;同

^① 盛馥来先生:《绿色经济与城市规划》,同济规划 TJUPDI,2015-02-26。

时大力发展环保产业,培育绿色低碳产业体系。^①

第三节 环境标准与环境监测制度

关注时事

无论对于一个国家、地区或企业,废弃物零填埋都是值得追求且需要付出努力的目标。为此,UL的科学家在总结了各种世界先进的技术和经验基础上,第一个完整提出了废弃物转化方案及计算方法标准,即UL 2799标准,涵盖了全球几乎所有的废弃物转化方法,可覆盖几乎所有行业和国家地区。该标准审核认证部门独立运作,需要提供全套废弃物处理工艺流程和可追溯的数据来源,以确保认证的科学性、公正性和准确性。

对于制造行业而言,UL 2799是最严苛的标准之一,它要求对几乎所有的废弃物流进行合规性管理、检查和审核,直至科学地转化。单纯的电子行业产生的电子废弃物多半为资源型废弃物,只是被如今人类的材料科技与制造工艺高度混杂而难于分离回收利用——其处理方法,无论是物理的、化学的,核心都是让其金属类组分和树脂类组分彻底分离,然后再分别处理或回收。零填埋的意义在于,把回收做彻底,不浪费一公斤的资源,尽量100%回收利用,体现循环经济的价值。在消费型电子行业中,苹果公司的供应链厂商已部分实现了废弃物零填埋——一年多前,UL与苹果公司通力合作,在富士康位于深圳的观澜科技园开展了废弃物零填埋项目——今年年初,观澜科技园已顺利通过UL 2799认证。如今,该园区产生的废弃物中94.5%用于回收再利用,剩余的5.5%则被焚烧,用于发电。

关于UL的“绿色认证”,UL高层介绍到:为了不断推动中国市场的可持续发展,UL打造了本土化的服务团队和先进的环保检测实验室,助力中国制造商不断提升绿色产品生产能力,从而满足中国乃至全世界对环保产品、室内空气健康质量日益增长的需求。如UL广州南沙检测服务中心可提供全面的室内空气质量服务,利用国际先进的环境测试舱和检测技术,为中国制造商提供包括产品化学物质释放测试,室内空气质量测试与认证以及咨询服务等。

其中,UL环境部力推的GREENGUARD认证标准,是国际认可的一项自愿标准,也是世界上最严格的室内空气质量标准之一。GREENGUARD认证标准为室内低释放产品建立相关要求,如建材、装潢、家具、清洁用品和电子设备等。通过对从产品选材到

^① 中国新闻网,2016-06-01,19:02。

生产等一系列环节进行检测分析,UL GREENGUARD 标准针对可能产生的化学释放问题的材料形成一套完整的检测方案,以确保室内产品化学释放的安全性。本土市场的很多知名的家具(特别是儿童家具)、地板、墙漆、建材以及消费电子厂商均获得了 UL 的 GREENGUARD 室内空气质量认证。^①

END

一、环境标准

(一) 环境标准的概念

环境标准,是指国家为了维护环境质量,防治环境污染,维护生态平衡,保护人体健康和社会物质财富,对环境保护工作中需要统一的各项技术规范和技术要求依法定程序制定和批准发布的各种技术规范的总称。

我国的环境标准,既是标准体系的一个分支,又属于环境法体系的重要组成部分,主要表现在:

1. 具有规范性

它同法律一样是一种具有规范性的行为规则。其特点是不以法律条文形式规定人们的行为模式和法律后果,而是通过一些具体数字、指标、技术规范来表示行为规则的界限,以规范人们的行为。

2. 具有强制性

环境质量标准、污染物排放标准和法律、法规规定必须执行的其他环境标准属于强制性标准,该标准必须执行。强制性环境标准以外的环境标准,属于推荐性环境标准,推荐性环境标准被强制性环境标准引用,也具有强制性。

3. 制定程序法定性

环境标准同环境保护规章一样,要经授权由有关国家行政机关按照法定程序制定和发布。



小贴士

按照标准化法的规定,我国的国家标准有强制性标准(保障人体健康、人身、财产安全的标准和法规,行政法规规定强制执行的标准)和推荐性标准(强制性环境标准以外的环境标准,又称其他标准)。强制性国家环境标准顾名思义是“必须”执行,我们常见的“GB”就是它的代号,即“国标”的汉语拼音缩写;推荐性国家环境标准是国家所鼓励采用的,若其被强制性环境标准引用,也必须强制执行,其代号是“GB/T”。

END

^① 《UL 2799 标准——企业绿色可持续发展的助推器》,环保头条,2017-02-09。

（二）环境标准的种类

1. 环境质量标准

它是指为了保护人体健康、社会物质财富和维护生态平衡,对环境有害物质或因素在一定时间和空间内的允许含量所作的规定。环境质量标准是一个国家环境政策和环境质量目标的具体体现,是衡量一个国家、一个地区环境是否受到污染的尺度,是制定污染物排放标准的依据。按照环境要素的不同,它可分为水质质量标准、大气质量标准、土壤质量标准等质量标准。例如,《环境空气质量标准》《土壤环境质量标准》《海水水质标准》《渔业水质标准》等。

2. 污染物排放标准(或控制标准)

它是为了实现环境质量标准的目标,结合技术经济条件和环境特点,对允许污染源排放污染物或对环境造成危害的其他因素的最高限额所作的规定。它可分为大气污染物排放标准,水污染物排放标准,固体废弃物、噪声等污染控制标准。

按制定根据不同,它可分为浓度控制标准和总量控制标准。浓度控制标准,是以经济技术可行性为根据而为污染源规定的排放标准,常以某种污染物在其载体中的百分比表示。总量控制标准,是以环境容量或环境目标为根据而为污染源规定的排放污染物的数量限额,常以一定时间内排放污染物的总量表示。

小贴士

中国的污染物排放标准主要对污染物的种类、数量和浓度作了具体规定,包括国家污染物排放标准和地方污染物排放标准。国家污染物排放标准包括部门行业污染物排放标准、通用行业污染物排放标准和一般行业污染排放标准三种。例如,《污水综合排放标准》《水电厂大气污染物排放标准》《船舶污染物排放标准》等。

3. 环境基础标准

它是在环境资源保护工作范围内,国家对环境标准中具有指导意义的名词术语、符号、代号(代码)、指南、导则、量纲单位等所作的统一技术规定。环境基础标准是制定其他环境标准的基础,其目的是为制定和执行各类环境标准提供一个统一遵循的准则,避免各标准之间的相互矛盾。例如,1983年发布的《制定地方水污染排放标准的技术原则与方法》等。

4. 环境监测方法标准

它简称方法标准,是在环境资源保护工作范围内,以采样、分析、测试、数据处理等方法为对象所制定的统一技术规定。方法标准是使各种环境监测和统计数据准确、可靠并具有可比性的保证,是制定、执行环境质量标准、污染物排放标准的主要技术依据。如

《柴油车自由加速烟度测量方法》等。

5. 环境标准样品标准

它简称样品标准,是为保证环境监测数据的准确、可靠,对用于量值传递或质量控制的材料、实物样品所作的规定。样品标准是一种实物标准,是对环保标准样品必须达到的要求所作统一技术规定。如《烟度卡标准》《水质 COD 标准样品》等。

(三) 环境标准的制定和实施

根据《环境保护法》和《环境保护标准管理办法》的规定,国务院环境资源保护行政主管部门制定国家环境质量标准、污染物排放标准和其他国家级环境标准。省、自治区、直辖市人民政府,对国家环境质量标准中未作规定的项目,可以制定地方环境质量标准,报国务院环境保护行政主管部门备案;对国家污染物排放标准中未作规定的项目,制定地方污染物排放标准,对其已经作出规定的项目,制定严于国家标准的地方污染物排放标准,报国务院环境保护行政主管部门备案。向已有地方标准的区域排放污染物的,应当执行地方污染物排放标准。如北京市《废气排放标准》、上海市《工业“废气”“废水”排放试行标准》等。环境基础标准、环境方法标准和环境样品标准,则只有国家级标准,全国统一执行。

制定环境标准要遵循一定的原则,这些原则主要包括:确保人体不受污染危害的原则;体现国家环境资源保护的方针、政策和法规的原则;以环境基准为依据的原则;考虑地区差异性的原则;经济合理和技术可行的原则和积极采用国际环境标准和国外先进环境标准的原则。

环境标准一经制定、颁布,即具有法律效力,必须严格执行,任何单位和个人不得擅自更改,否则,需承担相应的法律责任。国家权力机关和行政机关依法对环境标准的制定和实施进行监督检查,以保证环境标准得以贯彻实施。

(四) 环境标准的法律意义

环境标准按其不同类别在环境法实施过程中,各自有着不同的法律意义:

第一,环保基础标准和环保方法标准是环境纠纷中确认各方所出示的证据是否为合法证据的根据。合法的证据必须与“环境质量标准”或“污染物排放标准”中所列的限值数据具有可比性。而可比性只有当两者都建立在同一基础上、同一方法上时才成立。因此,只有按照环保基础标准和环保方法标准得出的数据和证据才是合法的,可作为判案的依据。

第二,环境质量标准是判断排污者是否应承担民事责任的依据,也是确认环境是否已被污染的根据。如果某一地区污染的造成者应承担民事责任,则意味着该地区环境中的污染物排放使该地区的环境质量达不到环境质量标准,同时说明该地区的环境已被污染。

第三,污染物排放标准是为污染源规定的最高容许排污限额,是确认某排污行为是否合法的根据。因此,从理论上说排污者如果以符合排污标准的方式排放污染物,则它的排污行为是合法的,反之,则是违法行为。



关注时事

为贯彻落实国务院《大气污染防治行动计划》和《水污染防治行动计划》,通过制定、修订重点行业排放标准“倒逼”产业转型升级,环境保护部会同国家质检总局制定了《船舶发动机排气污染物排放限值及测量方法(中国第一、二阶段)》(GB 15097—2016)、《摩托车污染物排放限值及测量方法(中国第四阶段)》(GB 14622—2016)、《轻便摩托车污染物排放限值及测量方法(中国第四阶段)》(GB 18176—2016)、《轻型混合动力电动汽车污染物排放控制要求及测量方法》(GB 19755—2016)和《烧碱、聚氯乙烯工业污染物排放标准》(GB 15581—2016)等五项国家污染物排放标准。

环境保护部科技标准司司长邹首民表示,实施这五项标准可以大幅削减颗粒物(PM)、氮氧化物(NO_x)、二氧化硫(SO₂)污染,有效促进行业技术进步和环境质量改善。新标准的制定综合考虑了国内行业生产和排放控制现状、生产工艺和污染物排放治理技术发展情况以及达标的经济成本等因素,增加了大气污染物排放控制要求,调整了水污染物排放控制项目,收紧了水污染物排放控制要求,取消了按污水去向分级管理的规定。实施新标准后,预计废水化学需氧量(CODCr)、五日生化需氧量(BOD₅)、总汞和氯乙烯排放量与执行现行标准相比,分别削减77%、67%、67%和87%。废气颗粒物、氯乙烯、非甲烷总烃排放量与执行现行标准相比,分别削减51%、72%、58%。^①

二、环境监测制度

(一) 环境监测的概念

环境监测,是指依法从事环境监测的机构及其工作人员,按照有关法律法规规定的程序和方法,运用物理、化学或生物等方法进行的间断或连续地测定代表环境质量的各标志数据和测量、统计、分析各种环境状况的科学活动。

我国新《环境保护法》第17条规定,国家建立、健全环境监测制度。国务院环境保护主管部门制定监测规范,会同有关部门组织监测网络,统一规划国家环境质量监测站(点)的设置,建立监测数据共享机制,加强对环境监测的管理。有关行业、专业等各类环境质量监测站(点)的设置应当符合法律法规规定和监测规范的要求。监测机构应当使用符合国家标准的监测设备,遵守监测规范。监测机构及其负责人对监测数据的真实性

^① 《环境保护部发布五项污染物排放新标准》,中国水网,2016-08-30。

和准确性负责。

（二）环境监测的目的、任务与分类

1. 环境监测的目的

环境监测的目的主要有四项：第一，评价环境质量，预测环境质量的发展趋势；第二，为制定环境污染防治法律法规、环境标准、环境规划、环境污染综合性防治对策提供科学依据，并监督全面环境管理的实施效果；第三，积累环境本底数据资料，为确切掌握环境容量提供数据；第四，揭示新的污染问题，探明污染原因，确定新的污染物质，为环境科学研究提供方向。

2. 环境监测的任务

《全国环境监测管理条例》(1983年)规定，环境监测的任务，是对环境中各项要素进行经常性监测，掌握和评价环境质量状况及发展趋势；对各有关单位排放污染物的情况进行监视性监测；为政府部门执行各项环境法规、标准，全面开展环境管理工作提供准确、可靠的监测数据和资料；开展环境测试技术研究，促进环境监测技术的发展。

3. 环境监测分类

按照环境监测的目的和性质，环境监测分为三类：一是研究性监测。主要是为了科学研究而进行的监测。二是预防性监测。主要包括经常性监测、监视性监测。三是特种目的监测。由于通过环境监测可以发现许多现实存在环境问题的根源，为此环境监测还可以为了特定的目的而实行。

（三）环境监测的管理

1. 环境监测机构

目前中国的环境监测机构设置了中国环境监测总站、省级站、省辖市中心站以及各区县(旗、县级市等)四级环境监测站。各级环境监测站受同级环境保护主管部门的领导(业务上受上一级环境监测站的指导)。环境监测机构所从事的环境监测工作在各级环境保护主管部门的统一规划、组织和协调下进行。



小贴士

1973年8月，第一次全国环境保护会议以后，随着环境保护工作的开展，环境监测工作开始受到重视，环境监测立法工作也开始起步。国发[1973]158号文是第一个对环境监测制度作出规定的法律文件，该文对环境监测机构的职权、设置作出了规定。

END

2. 环境监测网

它是由各地区、各行业的各级监测站按照一定的组织形式组织起来、分工负责、相互配合的环境监测网络系统。全国环境监测网分为国家网、省级网和市级网三级。各大水

系、海洋、农业环境监测网属于国家网内的二级网。各级环境监测机构负责环境监测网的组织和指导工作。环境监测网的任务是联合协作,开展各项环境监测活动,汇总资料、综合整理,为向各级政府全面报告环境质量状况提供基础数据和资料,目的就是为了系统全面地掌握全国和各地区以及某一方面的环境质量状况及其发展趋势,及时评价和报告整体环境质量。

3. 环境监察员

环境监察员是由国家在各级环境监测站设立的专门从事环境监察工作的人员,是环境监测站对各单位及个人排放污染物的情况和破坏环境质量的行为进行监测和监督检查的代表。

4. 环境监测报告制度

环境监测实行月报、年报和定期编报环境质量报告书的制度。目前,国家在一些重大的大、中城市和旅游城市还实行了日报的制度。



关注时事

2016年4月,商丘市主要领导被环保部约谈。按照要求,被约谈城市须在6个月内完成整改,向环保部报告。为此,河南省商丘市对三个区采取9条精准治理措施:取缔所有露天烧烤、所有餐馆安装油烟治理设备;渣土车全封闭、全冲洗;加油站安装油气回收装置等。乍一看,这是好事,治理措施有的放矢,可谓精准。可仔细一瞧,所有这些措施的实施范围,都加上了限定词——“监测站点周围三公里范围内”。

这些措施的主要目的是治理市区4个环境监测站周边大气环境。这样的事并非个例。河北一些城市,一到重污染天气,监测站点周围车辆实行禁限行、清扫车不断洒扫,对监测站点周边“严防死守”。

END

污染天重点洒扫、精准施治选特定区域,说到底,无非是想让监测数据好看些。在监测数据被严格管理的当下,数据造假可能面临法律惩处,监测站点周边的精准施治,从根本上说就是变相的监测数据造假。

监测数据是污染精准施治的基础,但监测站点周边的“精准”治理,却与站点设置的初衷背道而驰,“精准”的背后,是对“地方政府对环境质量负总责”的曲解。

国家打响大气、水、土壤治理的三大战役,不仅要以此倒逼产业结构升级,更是要让百姓的生活环境日益美好。我们需要的,是环境质量的切实提升,而绝非监测数据的美化好看。从另一个方面来说,也给环境监管部门提了个醒,虽然对环境监测数据造假,法律已规定了明确的惩处措施,但造假手段也在花样翻新,必须不断重拳严打,确保数据真

实可信,取信于民。^①

第四节 环境税制度

环境税也有人称之为生态税、绿色税,环境税是环境立法运用市场方法和环境经济学研究成果的产物,是通过经济刺激措施保护环境和促进资源的合理开发、综合利用的手段之一。它是在环境行政管理中运用经济杠杆原理,通过一定的经济诱导和良性影响措施鼓励环境利用行为人主动采取有利于环境的行为。

一、环境税的发展阶段

从20世纪70年代起,许多国家就采取了相应法律手段和政策来保护自然环境,维护生态平衡。其中,西方的一些发达国家率先将环境税引入税收制度,并且专款专用,即把环境税收所得的收入专项用于环保事业的发展,从而使税收在环境保护工作中发挥着巨大的作用。

从国外环境税的具体应用来看,大体经历了三个阶段:

(一) 20世纪70年代到80年代初

这个时期环境税主要体现为补偿成本的收费。这类环境税主要是基于“污染者负担”的原则,要求排污者承担监控排污行为的成本,种类主要包括用户费、特定用途收费等,这些还不属典型的环境税,只是环境税的雏形。

(二) 20世纪80年代至90年代中期

这个时期的环境税种类日益增多,如排污税、产品税、能源税、二氧化碳税和二氧化硫税等纷纷出现。功能上综合考虑了引导和财政功能。

(三) 20世纪90年代中期至今

这个时期是环境税迅速发展的时期,为了实施可持续发展战略。各国纷纷推行利于环保的财政、税收政策,许多国家还进行了综合的环境税制改革,目前发达国家已经建立了较完备的环境税制体系。

二、国外环境税的种类

欧美国家征收的环境保护税概括起来有:

^① 孙秀艳:《批环境监测数据造假:需重拳严打》,人民日报,固废观察,2016-07-08。

（一）排污税

对排放污染所征收的税,包括对工业企业在生产过程中排放的废水、废气、废渣及汽车排放的尾气等行为课税,如二氧化碳税、水污染税、化学品税等。美国、德国、日本、挪威、荷兰、瑞典、法国等国征收了二氧化硫税。德国从 1981 年开征水污染税,以废水的“污染单位”(相当于一个居民一年的污染负荷)为基准,实行全国统一税率。

（二）高耗能、高耗材行为税

对高耗能、高耗材行为征收的税,也可以称为对固体废物处理征税,有润滑油税、旧轮胎税、饮料容器税、电池税等。

（三）自然资源与生态资源税

为减少自然资源开采、保护自然资源与生态资源而征收的税,有开采税、地下水税、森林税、土壤保护税。比利时 1993 年通过的《生态税法》中规定了一系列生态税,适用于饮料包装、可处理的剃刀和照相机、农药、纸张及电池等产品。

（四）城市污染税

对城市环境和居住环境造成污染的行为征税,有噪音税、拥挤税、垃圾税等。日本、荷兰的机场噪音税就是按飞机着陆次数对航空公司征收的。意大利 1984 年开征废物垃圾处置税,对所有的人都征收,作为地方政府处置废物垃圾的资金来源。

（五）农业污染税

对农村或农业污染所征收的税,有超额粪便税、化肥税、农药税等。

（六）核污染税

为防止核污染而开征的税,主要有铀税。

三、我国的环境保护税概况

我国在环境与资源保护方面虽然采取了一些税收措施,但总体来说,比较零散且在整个税收体系中所占比重较小,没有充分起到税收应有的调节作用,也无法满足环境保护所需资金,而且某些税收优惠政策在扶持或保护一些产业或部门利益的同时,也对生态环境造成了污染和破坏。

（一）《中华人民共和国资源税暂行条例》

目前,我国适用的环境保护税是 1993 年 12 月 25 日国务院发布的《中华人民共和国资源税暂行条例》。该条例对资源税的纳税人、应税范围、税目、税额、减税免税条件等作出了比较具体的规定。为适应新形势发展的需要,2011 年 9 月 21 日国务院修改了《中华人民共和国资源税暂行条例》,于 2011 年 11 月 1 日起施行。该条例的主要内容包括:

1. 资源税的纳税范围

资源税暂行条例将资源税的征收范围限定在开采国家规定的矿产品和生产盐。

2. 资源税的纳税人

纳税人为在中华人民共和国领域及管辖海域开采本条例规定的矿产品或者生产盐的单位和個人。

3. 资源税的税目和税额

资源税暂行条例所附的“资源税税目税额幅度表”具体列出了资源税的税目和税额。

4. 资源税的减征和免征

按规定有三种情形可以减征或者免征资源税：(1)开采原油过程中用于加热、修井的原油，免税；(2)纳税人开采或者生产应税产品过程中，因意外事故或者自然灾害等原因遭受重大损失的，由省、自治区、直辖市人民政府酌情决定减税或者免税；(3)国务院规定的其他减税、免税项目。纳税人的减税、免税项目，应当单独核算销售额或销售数量；未单独核算或者不能准确提供销售额或销售数量的，不予减税或者免税。

(二) 现行税制中的环境保护措施

除《中华人民共和国资源税暂行条例》外，我国现行税制中的环境保护措施还包括：消费税，对环境造成污染的鞭炮、焰火、汽油、柴油及摩托车、小汽车等消费品列入征收范围，并对小汽车按排气量大小确定高低不同的税率。此外，增值税、所得税、固定资产投资方向调节税也有规定，符合国家环境保护政策，有利于保护环境、减轻或消除污染的水土保持工程、防护林工程、森林保护、高效低残留农药、城市煤气、集中供热、污水处理厂、垃圾处理厂等投资项目规定了零税率；而对一些污染严重、不符合环境保护要求的小冶金、小炼油以及部分化工项目规定按高税率征税。

(三) 《中华人民共和国环境保护税法(征求意见稿)》

环境污染问题加剧，倒逼环境保护税改革步伐加快。“十二五”规划提出，选择防治任务繁重、技术标准成熟的税目开征环境保护税，逐步扩大征收范围。为此，2008年初，我国相关部委即开始联手研究环境税开征工作。2010年7月，环境税征收方案初稿已经出炉，2015年国务院法制办将财政部、税务总局、环境保护部起草的《中华人民共和国环境保护税法(征求意见稿)》及说明全文公布，征求社会各界意见。意见稿包括：总则、计税依据、应纳税额、税收优惠、征收管理、附则，共六章，其主要内容有：

1. 征税对象

《征求意见稿》明确，环保税的征税对象分为大气污染物、水污染物、固体废物和噪声4类，具体税目按照税目税额表的规定执行。对大气污染物、水污染物的征收范围，按每一排放口的污染物种类数以污染当量数从大到小的顺序，最多不超过3项(重金属污染物为5项)。省级人民政府可根据本地区污染物减排的特殊需要，增加同一排放口征收

环保税的应税污染物种类数。

2. 计税依据

应税污染物的计税依据,按照下列方法确定:应税大气污染物按照污染物排放量折合的污染当量数确定;应税水污染物按照污染物排放量折合的污染当量数确定;应税固体废物按照固体废物的排放量确定;应税建筑施工噪声按照施工单位承建的建筑面积确定;应税工业噪声按照超过国家规定标准的分贝数确定。

3. 应纳税额

环境保护税应纳税额按照下列方法计算:应税大气污染物的应纳税额为污染当量数乘以具体适用税额;应税水污染物的应纳税额为污染当量数乘以具体适用税额;应税固体废物的应纳税额为固体废物排放量乘以具体适用税额;应税建筑施工噪声的应纳税额为施工单位承建的建筑面积乘以具体适用税额;工业噪声的应纳税额为超过国家规定标准的分贝数对应的具体适用税额。

4. 加倍征收环境保护税

为落实《大气污染防治行动计划》《节能减排“十二五”规划》、新《环境保护法》等要求,促使企业减少污染物排放,《征求意见稿》规定,对超标、超总量排放污染物的,加倍征收环保税。对依照《环境保护税法》规定征收环保税的,不再征收排污费。具有以下排放应税大气污染物和水污染物情形的,加倍征收环境保护税:(1)污染物排放浓度值高于国家或者地方规定的污染物排放标准的,或者污染物排放量高于规定的排放总量指标的,按照当地适用税额标准的2倍计征;(2)污染物排放浓度值高于国家或者地方规定的污染物排放标准,同时污染物排放量高于规定的排放总量指标的,按照当地适用税额标准的3倍计征。

5. 税收优惠

下列情形,免征环境保护税:(1)农业生产(不包括规模化养殖)排放的应税污染物;(2)机动车、铁路机车、非道路移动机械、船舶和航空器等流动污染源排放的应税污染物;(3)城镇污水处理厂、城镇生活垃圾处理场向环境排放污染物,不超过国家规定排放标准的。

纳税人排放应税大气污染物和水污染物的浓度值低于国家或者地方规定污染物排放标准50%以上,且未超过污染物排放总量控制指标的,省、自治区、直辖市人民政府可以决定在一定期限内减半征收环境保护税。

国务院根据社会公共利益的特殊需要或者应对重大突发事件,可以制定环境保护税专项优惠政策,报全国人民代表大会常务委员会备案。

第五节 排污收费制度

一、排污收费制度概述

排污收费制度是指直接向环境排放污染物的排污者,应当按照环保部门依法核定的污染物排放的种类和数量,向法律授权的行政主管部门缴纳一定费用的行为规范。排污收费制度,是指国家为保护环境资源和维护生态平衡,而向排放污水、废气、固体废物、噪声、放射性污染物以及破坏生态环境者征收一定的排污费、环境赔偿费、资源补偿费等环境资源费的管理措施。它既是环境管理中的一种经济手段,又是“污染者付费原则”的具体执行方式之一。其目的是为了促进排污者加强环境管理,节约和综合利用资源,治理污染,改善环境,并为保护环境资源和补偿污染损害筹集资金。

我国在 1978 年 12 月首次提出实行征收排污费制度,1979 年的《中华人民共和国环境保护法(试行)》第 18 条规定了征收超标排污费办法。1982 年 12 月颁布了《征收排污费暂行办法》,对征收排污费的目的、范围、标准、加收和减收的条件,费用管理和使用办法等都作了规定,从而奠定了我国征收排污费制度的基本框架。1984 年颁布的《中华人民共和国水污染防治法》第 15 条规定,把水污染物超标排放收费扩大到不超标排污。1988 年国务院发布了《污染源治理专项基金有偿使用暂行办法》。2003 年 1 月 2 日国务院发布了《排污费征收使用管理条例》。至此,我国的征收排污费制度全面确立。

二、排污收费制度的内容

目前我国征收排污费制度的主要内容如下:

(一) 排污费的征收方式

1. 征收排污费的对象

《排污费征收使用管理条例》规定,直接向环境排放污染物的单位和个体工商户(以下简称排污者),应当依照条例的规定缴纳排污费。排污者向城市污水集中处理设施排放污水、缴纳污水处理费用的,不再缴纳排污费。排污者建成工业固体废物贮存或者处置设施、场所并符合环境保护标准,或者其原有工业固体废物贮存或者处置设施、场所经改造符合环境保护标准的,自建成或者改造完成之日起,不再缴纳排污费(第 2 条第 1 款,第 2 款)。

2. 征收排污费的类别

综合现行环境污染防治法律和《排污费征收使用管理条例》对各类排污费的规定,中国征收排污费制度主要适用于如下污染物排放类别:

(1) 废气排污费。即向大气排放污染物的,按照排放污染物的种类、数量缴纳排污费。

(2) 海洋石油勘探开发超标排污费。即在海洋石油勘探开发活动中向海洋排放污染物的,按照排放污染物的种类、数量缴纳排污费;对于陆源污水排放的,按照污水排污费的标准征收。

(3) 污水排污费。向水体排放污染物的,按照排放污染物的种类、数量缴纳排污费;向水体排放污染物超过国家或者地方规定的排放标准的,按照排放污染物的种类、数量加倍缴纳排污费;对城市污水集中处理设施达到国家或地方排放标准排放的水,不征收污水排污费。

(4) 危险废物排污费。以填埋方式处置危险废物不符合国家有关规定的,按照排放污染物的种类、数量缴纳危险废物排污费。

(5) 噪声超标排污费。产生环境噪声污染超过国家环境噪声标准的,按照排放噪声的超标声级缴纳排污费。

对于超标排污者,除了应当给予相应的行政处罚外,还按照超标排污的种类和数量实行加倍征收排污费的措施。

3. 污染物排放种类、数量的核定方法

《排污费征收使用管理条例》对污染物排放种类、数量的核定方法也作出了明确的规定。

(1) 排污者应当按照国务院环保部门的规定,向县级以上地方人民政府环保部门申报排放污染物的种类、数量,并提供有关资料。

(2) 由县级以上地方政府环保部门按照国务院环保部门规定的核定权限,对排污者排放污染物的种类、数量进行核定。其中,对装机容量 30 万千瓦以上的电力企业排放二氧化硫的数量,由省级人民政府环保部门核定。

(3) 在核定污染物排放种类、数量时,环保部门具备监测条件的应当按照国务院环保部门规定的监测方法进行核定;不具备监测条件的,按照国务院环保部门规定的物料衡算方法进行核定。当排污者使用国家规定强制检定的污染物排放自动监控仪器对污染物排放进行监测的,其监测数据为核定污染物排放种类、数量的依据。

(4) 污染物排放种类、数量经核定后,由负责污染物排放核定工作的环保部门书面通知排污者。排污者对核定的污染物排放种类、数量有异议的,自接到通知之日起 7 日内,可以向发出通知的环保部门申请复核;环保部门应当自接到复核申请之日起 10 日内,作出复核决定。

4. 排污费的征收方法

《排污费征收使用管理条例》规定,负责污染物排放核定工作的环保部门,应当根据排污费征收标准和排污者排放的污染物种类、数量,确定排污者应当缴纳的排污费数额,

并予以公告(第 13 条)。当排污费数额确定后,由负责污染物排放核定工作的环保部门向排污者送达排污费缴纳通知单(第 14 条)。

对于跨地域排污单位的排污费,依照国家环境保护总局的解释,应当由排污口所在地的环保部门征收。

排污者应当自接到排污费缴纳通知单之日起 7 日内,到指定的商业银行缴纳排污费。商业银行应当按照规定的比例将收到的排污费分别解缴中央国库和地方国库(第 14 条第 2 款)。

5. 减免排污费的规定

排污者因不可抗力遭受重大经济损失的,可以按照国务院环保部门和有关部门共同制定的排污费减缴、免缴办法的要求,申请减半缴纳排污费或者免缴排污费。但是,排污者因未及时采取有效措施,造成环境污染的,不得申请减半缴纳排污费或者免缴排污费。

《排污费征收使用管理条例》的规定,排污者因有特殊困难不能按期缴纳排污费的,自接到排污费缴纳通知单之日起 7 日内,可以向发出缴费通知单的环保部门申请缓缴排污费;环保部门应当自接到申请之日起 7 日内,作出书面决定;期满未作出决定的,视为同意。排污费的缓缴期限最长不超过 3 个月(第 16 条)。

批准减缴、免缴、缓缴排污费的排污者名单,应当由受理申请的环保部门会同同级财政部门、价格主管部门予以公告,公告应当注明批准减缴、免缴、缓缴排污费的主要理由(第 17 条)。

对于排污者未按照规定缴纳排污费的,《排污费征收使用管理条例》规定由县级以上地方人民政府环保部门依据职权责令限期缴纳;逾期拒不缴纳的,处应缴纳排污费数额 1 倍以上 3 倍以下的罚款,并报经有批准权的人民政府批准,责令停产停业整顿(第 21 条)。

由以上法律规定可知,征收排污费或超标排污费并不是行政处罚,不以违反行政法规为前提条件,与行政处罚性质不同,适用条件也不同,二者并不互相排斥。

(二) 排污费的使用

依照《排污费征收使用管理条例》的规定,排污费必须纳入财政预算,列入环境保护专项资金进行管理,主要用于下列项目的拨款补助或者贷款贴息:(1)重点污染源防治;(2)区域性污染防治;(3)污染防治新技术、新工艺的开发、示范和应用;(4)国务院规定的其他污染防治项目。

在排污费的一般使用上,《排污费征收使用管理条例》规定,中央部属和省(自治区、直辖市)属排污单位缴纳的排污费,缴入省级财政,其他排污单位的排污费缴入当地地方财政。中央部属和省属企业集中的城市,经省人民政府批准,排污费可以缴入当地地方财政。

为加强对环境保护专项资金使用和管理监督,《排污费征收使用管理条例》规定,县级以上地方政府财政部门 and 环保部门每季度向本级政府、上级财政部门 and 环保部门报告本行政区域内环境保护专项资金的使用和管理情况(第 19 条第 3 款)。审计机关应当对环境保护专项资金使用和管理进行审计监督。

(三) 排污收费的性质

依照《排污费征收使用管理条例》规定,我国排污费的征收标准由国务院各有关部门根据污染治理产业化发展的需要,污染防治的要求和经济、技术条件以及排污者的承受能力确定,排污费的征收也是根据排污费征收标准和排污者排放的污染物种类、数量予以确定(第 11 条第 1 款)。排污费的最终去向则是通过商业银行按比例分别解缴到中央国库和地方国库,在纳入财政预算后,列入环境保护专项资金进行管理,主要用于各类污染防治项目的拨款补助或者贷款贴息(第 14 条第 2 款)。

因此,从排污费的征收和使用管理看,我国的排污费制度应当属于西方国家环境费中环境公课的性质。此外,《海洋环境保护法》也实行了与排污收费性质相同的海洋废弃物倾倒费制度。

需要明确指出的是,排污收费制度仅为行政或财政上的环境公课范畴。因此,排污者缴纳排污费,不免除其防治污染、赔偿污染损害的责任和法律、行政法规规定的其他责任。

(四) 违反征收排污费制度的法律责任

违反排污收费制度,依法应当承担的相应法律责任主要有:排污者未按照规定缴纳排污费的,由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门依据职权责令限期缴纳;逾期拒不缴纳的,处应缴纳排污费数额 1 倍以上 3 倍以下的罚款,并报经有批准权的人民政府批准,责令停产停业整顿;排污者以欺骗手段骗取批准减缴、免缴或者缓缴排污费的,由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门依据职权责令限期补缴应当缴纳的排污费,并处所骗取批准减缴、免缴或者缓缴排污费数额 1 倍以上 3 倍以下的罚款;环境保护专项资金使用者不按照批准的用途使用环境保护专项资金的,由县级以上人民政府环境保护行政主管部门或者财政部门依据职权责令限期改正;逾期不改正的,10 年内不得申请使用环境保护专项资金,并处挪用资金数额 1 倍以上 3 倍以下的罚款;县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门应当征收而未征收或者少征收排污费的,上级环境保护行政主管部门有权责令其限期改正,或者直接责令排污者补缴排污费。

县级以上人民政府环境保护行政主管部门、财政部门、价格主管部门的工作人员有下列行为之一的,依照刑法关于滥用职权罪、玩忽职守罪或者挪用公款罪的规定,依法追究刑事责任,尚不够刑事处罚的,依法给予行政处分:违反本条例规定批准减缴、免缴、缓缴排污费的;截留、挤占环境保护专项资金或者将环境保护专项资金挪作他用的;不按照本条例的规定履行监督管理职责,对违法行为不予查处,造成严重后果的。



关注时事

按照中国的计划,2020年前要对燃煤机组全面实施超低排放和节能改造,大幅降低发电煤耗和污染排放,东、中部地区要提前至2017年和2018年达标,涉及脱硫除尘系统改造。为避免雾霾再次于秋冬季节来袭,中国燃煤发电行业正在加速进行“绿色革命”。

所谓“超低排放”,就是严格控制生产过程中产生的废弃物排放,将其减少到接近零的状态;对不得不排放的废弃物,加以充分利用。目前,中国五大发电集团正密集在中部地区部署“超低排放”战略,不少发电企业已经开始“超低排放”试点工作。

位于太原主城区上风口的大唐太原第二热电厂,经过升级改造,该厂实现了经济效益与保护环境的双赢。为保证如期完成改造,该厂针对4台机组分别设计了脱硝系统、脱硫系统、除尘系统、监控系统改造方案。经过努力,太原二电厂仅用111天就完成了4台机组超低排放改造工作,并于当年顺利通过验收。

环保部门监测数据显示,改造后的4台机组的污染物排放指标优于山西省第Ⅰ类超低排放标准限制要求,即烟尘排放浓度低于5毫克,二氧化硫排放浓度低于35毫克,氮氧化物排放浓度低于50毫克。按年利用小时4000小时计算,该厂每年可减排烟尘300吨、二氧化硫3200吨、氮氧化物980吨。

改造也带来了经济收益。升级改造4台机组,太原二电大约投资1.15亿元人民币。根据2016年山西省经信委下发的相关材料,企业每台30MW机组可以获得年利用小时奖励192小时,年基础电量增加2.42亿千瓦时,这折算成利润大概是3500万元。而根据山西省和太原市的超低排放改造政策,企业还可以获得大概9000万元的改造资金补助。这样一算,企业进行超低排放的总投入并不大。

如今,中国燃煤发电行业对于污染物排放的控制,已经走在了各大煤炭消费行业的前列。新一轮燃煤发电“超低排放”技术的推广,将进一步加强对燃煤机组对污染物排放的控制,助力地区能源消费方式转型升级。^①

END

第六节 征收生态环境补偿费制度

一、征收生态环境补偿费制度的概念及意义

(一) 征收生态环境补偿费制度的概念

征收生态环境补偿费制度,是指有关征收生态环境补偿费的依据、对象、范围、标准

^① 《燃煤发电加速“绿色革命”共谋经济环保双赢局面》,中国环保在线,2016-07-05。

以及征收、管理、使用和罚则的规定的总称。

我国《环境保护法》第31条规定,国家建立、健全生态保护补偿制度。国家加大对生态保护地区的财政转移支付力度。有关地方人民政府应当落实生态保护补偿资金,确保其用于生态保护补偿。国家指导受益地区和生态保护地区人民政府通过协商或者按照市场规则进行生态保护补偿。

(二) 征收生态环境补偿费制度的意义

建立征收生态环境补偿费制度的必要性是由环境资源外部性、生态建设特殊性、环境保护迫切性决定的;也是企业布局调整,产业升级换代过程中协调利益损失、转换、重组、调整的需要。环境需要生态环境补偿制度,需要以补偿为纽带,以利益为中心,建立利益驱动机制、激励机制、协调机制,调动广大群众生态建设的积极性。只有通过补偿,调节成本——效益动态关系,提高回报率,缩短回报周期,使生态建设近期收益率与其他行业的平均收益率相近,才能吸引群众的不断投入,才能有效地防止环境污染,优化产业结构与布局,使过度使用资源的企业和行业被淘汰,每当使用资源和消费环境服务时,能主动地对自然界充分补偿,反哺自然密切人与自然的的关系,促进人与自然的和谐共处。

通过生态效益补偿在逐步实现环境资源使用过程中社会成本内在化的同时,能最大限度激活和调动以保护资源、发展生态产业为主的区域主观能动性,缓解不同地区之间由于环境资源禀赋、生态系统功能定位导致的发展不平衡问题。

二、征收生态环境补偿费制度的主要内容

(一) 生态环境补偿费的征收原则

生态环境补偿费的征收原则主要包括:坚持保护者受益、使用者付费、受益者补偿的原则;坚持统筹协调、共同发展的原则;坚持循序渐进、重点突出的原则;坚持政府主导、市场参与的原则;坚持公平公开、权责统一的原则。

(二) 生态环境补偿费的征收范围

生态环境补偿费的征收范围是现行排污收费未覆盖到的影响生态环境的各种行为。主要有各类矿产资源和能源的开采、森林砍伐、草原的过度使用、地下水资源的过度开采、地表水资源的开发利用、旅游资源和开发区建设等。

(三) 生态环境补偿费的征收方式

生态环境补偿费的征收方式包括按投资总额征收、按产品销售总额征收、按产品产量征收和按综合指标征收等方式。

(四) 生态环境补偿费的征收标准

生态环境补偿费的征收标准,主要是依据开发利用自然资源造成生态环境功能损害

及其恢复费用,同时也要考虑经济、技术条件和破坏者的承受能力,一般是采用补偿费略高于恢复费用的原则予以征收。

(五) 生态环境补偿费的管理和使用

政府的财政部门 and 生态部门要通力合作,相互协商,共同管理生态环境补偿资金,并积极引导和团结其他相关的职能部门进行各项生态补偿建设,对生态补偿措施进行监督和落实。

生态环境补偿的出发点和归宿都是为了保护生态环境,提高人们的生活质量,我们在生态环境补偿资金的使用上要立足专款专用的基础,从社会的整体效益出发,充分调动人们保护生态环境的积极性。所以坚持生态环境补偿资金的绝大部分用于与生态环境直接相关的领域外,应当还要兼顾外部效应,提高人们的生活质量,为保护生态环境奠定良好的社会基础和群众基础。

(六) 政府在征收生态环境补偿制度中应该承担的责任

作为公权力机构,政府除了在资金上支持生态补偿外,更重要的是宏观调控,利用自身的资源优势 and 力量强势,为生态环境补偿制度的建立和运行铺平道路。如政府统一划定重点生态功能区,在这个基础上针对不同的功能区,鼓励不同的产业发展,特别是对重点功能区,要鼓励高科技、少污染的产业发展,为了更好地引进,政府应该建立专门基金进行产业扶持,同地方招商引资中的优惠鼓励方式一样,增强企业的信心。



案例 4-1

2008年7月29日,谢知锦等四人未经行政主管部门审批,擅自扩大采矿范围,采取从山顶往下剥山皮、将采矿产生的弃石往山下倾倒、在矿山塘口下方兴建工棚的方式,严重毁坏了28.33亩林地植被。2014年7月28日,谢知锦等人因犯非法占用农用地罪分别被判处有期徒刑。2015年1月1日,北京市朝阳区自然之友环境研究所(以下简称自然之友)、福建省绿家园环境友好中心(以下简称绿家园)提起诉讼,请求判令四被告承担在一定期限内恢复林地植被的责任,赔偿生态环境服务功能损失134万元;如不能在一定期限内恢复林地植被,则应赔偿生态环境修复费用110万余元;共同偿付原告为诉讼支出的评估费、律师费及其他合理费用。

福建省南平市中级人民法院一审认为,谢知锦等四人为采矿占用林地,不仅严重破坏了28.33亩林地的原有植被,还造成了林地植被受损至恢复原状期间生态服务功能的损失,依法应共同承担恢复林地植被、赔偿生态功能损失的侵权责任。遂判令谢知锦等四人在判决生效之日起五个月内恢复被破坏的28.33亩林地功能,在该林地上补种林木并抚育管护三年,如不能在指定期限内恢复林地植被,则共同赔偿生态环境修复费用110

万余元;共同赔偿生态环境服务功能损失 127 万元,用于原地或异地生态修复;共同支付原告支出的评估费、律师费、为诉讼支出的其他合理费用 16.5 万余元。福建省高级人民法院二审维持了一审判决。

案例解析

本案系新环境保护法实施后全国首例环境民事公益诉讼,涉及原告主体资格的审查、环境修复责任的承担以及生态环境服务功能损失的赔偿等问题。本案判决依照《环境保护法》第 58 条和《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》的规定,确认了自然之友、绿家园作为公益诉讼原告的主体资格;以生态环境修复为着眼点,判令被告限期恢复被破坏林地功能,在该林地上补种林木并抚育管护三年,进而实现尽快恢复林地植被、修复生态环境的目的;首次通过判决明确支持了生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失的赔偿请求,提高了破坏生态行为的违法成本,体现了保护生态环境的价值理念,判决具有很好的评价、指引和示范作用。^①

第七节 环境资源许可证制度

一、环境资源许可证制度的概念

环境资源许可证制度,是指凡从事开发利用环境资源的活动之前,必须向有关环境资源行政主管部门提出申请,经主管部门审核批准,颁发许可证后才能从事该项活动的一整套管理措施。环境资源许可证制度把影响环境的各项活动纳入国家统一管理的轨道,使之被严格限制在国家规定的范围内。这项制度使环境保护的各种法律法规的规定得到了有效的贯彻和落实。



小贴士

瑞典是实行环境许可证最早的国家,早在 1969 年颁布的《环境保护法》中,有将近一半的条款是关于许可证的规定,其主要内容是:许可证颁发的条件、申请办法、对申请的审查、决定及纠正等。

目前我国的环境保护法律法规及规章为环境资源许可实施体系的建立奠定了基础。2004 年 7 月 1 日开始实施的《行政许可法》也是规范我国环境资源许可制度的重要法律依据。

^① 北京市朝阳区自然之友环境研究所、福建省绿家园环境友好中心诉谢知锦等四人破坏林地民事公益诉讼案。



小贴士

我国从20世纪80年代开始在水污染防治领域实行污染物排放许可证制度。目前《中华人民共和国城市规划法》《中华人民共和国海洋保护法》和《海洋倾废管理条例》《农药登记规定》《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国矿产资源法》等规定了许可证制度。可见,这项制度在我国的适用范围还是比较广泛的。

END

二、我国主要的环境资源许可证制度

(一) 环境资源许可种类

在各项环境资源法律法规中,规定要实行的许可证制度有三类:

1. 污染物排放许可证制度

污染物排放许可证制度包括水污染物排放许可证制度、大气污染物排放许可证制度、海洋倾倒废物许可证制度等。

2. 资源开发利用许可证制度

资源开发利用许可证制度包括国家重点保护野生动物特许猎捕证制度和驯养繁殖许可证制度、国家重点保护野生植物采集证制度、野生动物狩猎证制度、渔业捕捞许可证制度、水产养殖证制度、林木采伐许可证制度、生物安全管理许可证制度、探矿和采矿许可证制度、建设用地规划许可证制度、取水许可证制度等。

3. 对环境有害物质经营许可证制度

对环境有害物质经营许可证制度包括危险废物经营许可证制度、农药生产许可证制度、化学危险物品经营许可证制度、核设施安全许可证制度、放射性工作许可证登记制度等。

(二) 环境资源许可的实施主体

环境资源许可实施的主体即环境行政许可的实施机关,是行使环境行政许可权并承担责任的环境行政机关和法律法规授权的组织。根据《行政许可法》和我国相关环境法律法规的规定,我国环境行政许可实施机关有三类:

1. 具有环境行政许可权的行政机关

由于我国环境保护实行的是同一监督管理与分工负责结合的行政管理体制,地方各级政府对辖区内环境质量负责,国家和地方各级环境保护行政主管部门对全国和辖区的环境环保工作实施统一监督管理;海洋行政主管部门、港务监督、渔港监督、军队环保部门和各级公安、交通、铁路、民航管理部门,依法对相关环境污染防治实施监督管理。县级以上人民政府的土地、矿产、林业、农业、水利行政主管部门,依法对资源保护实施监督