

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2016.01.020

欢迎按以下格式引用:施志源. 环境标准的法律属性与制度构成——对新《环境保护法》相关规定的解读与展开[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2016(1):159-163.

**Citation Format:** SHI Zhiyuan. Legal attribute and system constitution of the environmental standards; An interpretation and further discussion of relative regulations in the new Environmental Protection Law [J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2016 (1):159-163.

# 环境标准的法律属性与制度构成

## ——对新《环境保护法》相关规定的解读与展开

施志源<sup>1,2</sup>

(1. 重庆大学 法学博士后流动站,重庆 400044;2. 福建师范大学 法学院,福建 福州 350117)

**摘要:**环境标准是法律授权相关部门制定的用于控制污染、保护环境的各种技术规范的总称。环境标准虽然不是法的渊源,但其一旦被法律法规所援引,或者被环境行政机关所采纳,就具有了法律上的约束力。环境标准的制定与环境标准的适用的有机结合,形成完整的环境标准制度。这一特征决定了环境标准制度构成的二元结构。把握环境标准制度构成的二元结构,需要全面剖析制定环境标准和适用环境标准过程中存在的各种法律关系,以及不同类型的环境标准之间制度构成的差异。

**关键词:**环境标准;法律属性;制度构成

**中图分类号:**D922.68

**文献标志码:**A

**文章编号:**1008-5831(2016)01-0161-05

2015年1月1日,新修订的《环境保护法》正式颁布施行。在这部新法中,关于环境标准的规定占了整部法律条文的十分之一,充分表明了环境标准制度在环境法律制度中的重要地位。当前,学界关于环境标准的法律属性各持己见,对环境标准的制度构成也尚未形成一致的认识。基于此,本文从中国现行相关法律制度出发,进一步厘清环境标准的概念及其法律属性,并剖析环境标准制度构成的二元结构。

### 一、环境标准的概念界定

什么是环境标准?《环境保护法》、《环境标准管理办法》、《标准化法》及其实施条例等都没有直接给出明确的定义。由于法律法规没有直接给出环境标准的概念,学界对环境标准的概念界定也不尽相同。总的来看,具有代表性的概念界定主要有以下三种:(1)环境标准指国家为维护环境质量、控制污染,保护人体健康、社会财富和生态平衡,就环境质量以及污染物的排放、环境监测的方法等其他需要的事项,按照国家规定的程序和批准制定的各种技术指标与规范的总称<sup>[1]</sup>。(2)环境标准指为了保护人群健康、保护社会财富和维护生态平衡,就环境质量和污染物的排放、环境监测方法及其他需要的事项,按照法律规定程序制定的各种技术指标与规范的总称<sup>[2][9]</sup>。(3)环境标准指国家为了保护公众人体健康、社会物质财富,维持生态平衡,对大气、水、土壤等环境质量,按照法定程序对环境要素间的配比、布局和各环境要素的组成以及进行环境保护工作的某些技术要求加以限定的规范<sup>[3]</sup>。

修回日期:2015-11-25

基金项目:国家社会科学基金重大项目“生态文明法律制度建设研究”(14ZDC029);福建省中青年教育科研项目“新《环保法》视野下的环境标准制度研究”(JAS150172);重庆市项目博士后资助(xm2015042)

作者简介:施志源(1980-),男,福建泉州人,重庆大学法学博士后,福建师范大学法学院副教授,主要从事环境资源法学研究。

从上述关于环境标准的概念界定可以看出,专家学者普遍认为“保护人群健康”、“维持生态平衡”和“保护社会物质财富”是制定环境标准的目的。但是,从《环境标准管理办法》第3条的规定<sup>①</sup>可以看出,制定环境标准的根本目的是“为防治环境污染,维护生态平衡,保护人体健康”。而“维护社会物质财富”只是“控制污染、保护环境”的具体表现形式或间接后果,不宜把“维护社会物质财富”作为环境标准的制定目的之一。同时,根据《环境标准管理办法》第3条的规定,环境标准是就“环境保护工作中需要统一的各项技术规范和技术要求”而制定的,环境标准归根到底是“技术规范”。因此,我们对环境标准的概念界定应当本着避繁就简、简明扼要的原则。简言之,环境标准是法律授权相关部门制定的用于控制污染、保护环境的各种技术规范的总称。

## 二、关于环境标准的法律属性

环境标准本身是环境法的渊源之一,还是纯粹的技术规范?抑或,环境标准是法的有机组成部分?这是学术界一直争论不休的话题之一,学者们纷纷提出了不同的见解:环境标准具有与环境法规相独立的法律地位,是具有法律效力的环境保护技术要求和检验方法<sup>[4]</sup>;环境标准是技术规范的法律化表现形式,环境标准制度是环境资源保护法的有机组成部分<sup>[1]</sup>;如何避免“将环境法律法规与环境技术规范等同”,避免“以环境技术规范代替环境法律规范,法律沦为科技之工具”,将是在环境法律规范与环境技术规范结合过程中需要思考的问题<sup>[5]</sup>;在法律上,环境标准与有关环境标准的法律规定结合在一起共同形成环境法体系的一个组成部分<sup>[6]</sup>。本文认为,环境标准本身不是法的渊源,必须由相关的法律法规对其作进一步的规定,或由相应的行政主管部门作出一定的行政裁量,才能形成法律约束力。环境标准作为一种技术规范,认定的应该是一种法律上的事实。即使是强制性环境标准,也不能理所当然地认为它就是法律规范。

环境标准本身并不是独立的法律,但环境标准一旦被有关的法律法规所援引,或者被一定区域之内的环境行政机关所采纳,就具有了法律上的强制力,由此,形成了环境标准制度。应当明确的是,环境标准制度是环境法律制度的重要组成部分。环境标准制度同时也是世界各国环境法的一项基本制度,对于保护各国生态环境、防治环境污染、节能减排、促进经济社会的可持续发展起了重要的作用<sup>[4]</sup>。

第一,环境标准与环境基准既有区别,又紧密相关。新《环境保护法》第15条是关于环境质量标准的规定,该条第3款<sup>②</sup>对开展环境基准研究的重要性从立法上给予了确认,充分表明了环境基准研究对于制定科学合理的环境标准的重要性。“环境基准”是环境科学上的概念,是指“在一定环境中,污染物对人体或生物没有任何不良影响的最大剂量或者说是对人体和生物产生不良影响的最小量。是制定环境标准的客观科学依据”<sup>[7]196</sup>。环境基准是一个客观的定值,是纯自然科学的概念<sup>[8]</sup>,而环境标准则掺杂着较多的主观因素,是“技术可行性和经济合理性”<sup>[7]148</sup>的结合体,二者有着本质的区别。当然,环境标准的制定,离不开环境基准的科学研究。环境标准是在环境基准的基础上,综合考虑经济发展、技术条件、区域环境等因素而制定的。没有科学的环境基准,制定出的环境标准就没有合理性可言。

第二,环境标准的种类不同,其法律上的约束力也不同。环境标准总体上可以分为三级五大类,三级指国家环境标准、环保部制定的行业环境标准和地方环境标准,五大类指环境质量标准、污染物排放标准、环境监测方法标准、环境标准样品标准和环境基础标准。它们的制定程序、适用对象以及适用条件等各不相同,不应当笼统断定环境标准的法律约束力。比如,环境质量标准规定的只是一个参考数值,需要由不同区域的环保主管部门根据当地的实际情况确定适用的具体数值,即必须经过行政裁量行为的确认,环境质量标准才能形成法律约束力。而污染物排放标准则不同,它是针对污染物排放作出的严格限制,法律上一般不允许行政机关行使行政裁量权,即污染物排放标准对排放污染物的行为具有直接的法律约束力。再比如,行业协会制定的环境资源行业标准是该协会成员的一种自律标准,企业自行制定的环境标准属于民间环境标准,不具有法律上的约束力。可见,环境标准与环境标准法律制度不同,环境标准本身只是一种技术规范,其功能只是在于认定某种行为是否符合某一技术规范,属于事实上的认定,其法律效力则来自于外部授权。一项环境标准是否能够成为一项具有法律约束力的制度,还需要行政行为作出相应的裁量或者法律对其是否适用进行确认。环境标准制度,则是环境标准与法律的相关规定或行政机关的行政确认的有机

①《环境标准管理办法》第3条规定:“为防治环境污染,维护生态平衡,保护人体健康,国务院环境保护行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府依据国家有关法律、法规,对环境保护工作中需要统一的各项技术规范和技术要求,制定环境标准。”

②新《环境保护法》第15条第3款专门规定:“国家鼓励开展环境基准研究。”

结合。

第三,环境标准制度的法律效力仅限于公法上的判断。强制性环境标准本身不属于法的规范,其具体适用需附于法定环境行政决定,即公法上的判断。为此,强制性环境标准不具有判断或者决定平等主体之间是否存在环境妨碍或者侵害的法的效力<sup>[2]96</sup>。这就是说,环境标准制度没有私法意义上的法律效力,不能以是否符合环境标准判断是否需要承担环境侵权损害赔偿的法律责任。《侵权责任法》第65条规定:“因污染环境造成损害的,污染者应当承担侵权责任。”从该规定可以看出,只要有污染并且造成了损害,就应当对造成的损害承担侵权责任,即使排污等行为符合排污标准也要承担相应的民事法律责任。这就表明,不论企业排放污水、废气的行为是否符合污染物排放标准,只要这一行为带来了侵犯他人合法权益的损害后果,侵权人都要承担相应的损害赔偿赔偿责任,而不能以排污行为符合环境标准主张免除环境污染侵权责任。

### 三、环境标准制度构成的二元结构

环境标准的制度构成,主要包括了环境质量标准制度的制度构成和污染物排放标准制度的制度构成<sup>③</sup>。从对环境标准法律属性的分析不难看出,环境标准制度存在二元结构特征,一是环境标准的制定,二是环境标准的适用,二者的有机结合形成了环境标准制度。因此,研究环境标准的制度构成,也必须从这一特征入手。具体而言,环境标准制度的主体,包括环境标准的制定主体和环境标准的适用主体;环境标准制度的客体,包括制定环境标准的行为和适用环境标准的行为;环境标准制度的内容,包括环境标准本身规定的内容和环境标准结合相关法律规定形成的具有法律约束力的内容。

#### (一) 环境标准制度的主体

第一,环境标准的制定主体。环境标准的制定主体一般由环境标准的起草单位、制定单位和发布单位组成。环境标准的起草单位一般是以承担研究课题的方式由环境科研机构来承担。环境标准的层级不同、类别不同,其制定的主体也不尽相同。比如,国家环境质量标准由环境保护部制定后,由环境保护部、国家质量监督检验检疫总局联合发布;环境行业标准则由环境保护部制定后发布,报国家质量监督检验检疫总局备案;地方环境质量标准一般由省级地方人民政府制定<sup>④</sup>,报环境保护部备案。在环境标准制定过程中,还有一类特殊的主体,那就是参与环境标准制定的公众。公众是环境保护的直接受益者,也是环境利益的相关人。一直以来,中国环境法律制度都把“公众参与”作为环境保护必须坚持的基本原则之一。因此,在制定环境标准或者修订环境标准的过程中,应注重信息公开,广泛听取公众的意见或建议,给予环境 NGO 等民间组织和普通的民众参与环境标准制定的渠道。

第二,关于环境标准的适用主体。环境标准的适用主体是指援引环境标准及其相关法律规定,将其适用于某一法律关系之中的相关主体。不同类型的环境标准适用主体不同。环境质量标准的适用主体,是根据已经发布的环境质量标准划定管辖区域内应适用的环境质量标准数值的地方人民政府环境保护主管部门或其他主管部门。污染物排放标准的适用主体相对复杂,主要包括三类主体:一是适用污染物排放标准及其相关法律规定,开展环境质量监督检查、对超标排污者给予行政指导或行政处罚的环境保护主管部门;二是适用污染物排放标准及其相关法律规定进行生产和污染防治的企业;三是适用环境标准及其相关法律规定维护自身合法环境权益的环境污染受害者。

#### (二) 环境标准制度的客体

按照传统法学理论,环境与自然资源保护法律关系的客体是指参与环境法律关系的主体之间的权利和义务所指向的对象,具体包括环境要素及其性状以及人类的行为<sup>[2]156</sup>。环境标准制度的基本功能在于提供一个法定的、具有强制约束力的标准值,从而指引人类的质量监控行为、污染排放行为、污染防治行为或者环境监测行为。因此,环境标准法律关系的客体是环境标准法律行为,包括了制定环境标准的行为和适用环境标准的行为。

<sup>③</sup>需要说明的是,环境监测方法标准、环境标准样品标准和环境基础标准等三类环境标准一般属于推荐性环境标准,不具有强制的法律约束力,不属于本文环境标准制度构成的讨论范围;同时,民间行会或者企业自行制定的环境标准属于自律性环境标准,不具有强制的法律约束力,也不属于本文环境标准制度构成的讨论范围。

<sup>④</sup>新《环境保护法》第15条规定:“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;对国家环境质量标准中已作规定的项目,可以制定严于国家环境质量标准的地方环境质量标准。地方环境质量标准应当报国务院环境保护主管部门备案。”

具体到各种不同类型的环境标准制度,其行为的表现方式也不尽相同。环境质量标准在于确定环境应当达到满足人类生存和可持续发展的基本要求,环境质量标准制度的客体是为了达到环境质量要求、依据环境标准及其相关法律规定做出的行为。具体包括以下四类:一是政府需要制定科学的环境规划,明确不同区域的环境质量功能及其应当适用的标准数值,并采取各种有效办法,确保环境质量达标;二是政府环境保护或者其他主管部门监测环境质量并出具环境质量报告的行为,比如发布空气质量报告,公布空气中的PM<sub>2.5</sub>值;三是政府根据环境质量报告采取的防止污染的行为;四是公众对环境质量的监督行为。

污染物排放标准在于确定一个允许排污的最大值,污染物排放标准制度的客体应是各种促进污染物排放达标的行为。具体包括以下五类:一是国务院下达重点污染物排放总量控制指标,以及省、自治区、直辖市人民政府分解落实重点污染物排放总量控制指标的行为;二是企事业单位执行国家和地方污染物排放标准,以及遵守分解落实到本单位的重点污染物排放总量控制指标的行为;三是政府主管部门对超标排污进行行政处罚,以及企业履行行政处罚决定并整改到达标排污的行为;四是企业及时发布污染物排放信息的行为<sup>⑤</sup>;五是公众监督企业排污是否达标的行为,以及对企业达标排污的容忍与不作为。

在各类环境标准法律行为中,政府部门适用环境标准及其相关法律规定的行为居于核心地位。当前,要着重完善环境标准行政处罚制度和环境标准的监管执法制度,为政府适用环境标准行为提供制度依据。完善环境标准行政处罚制度,关键是要有效落实新《环境保护法》规定的“按日计罚”制度,尤其是要落实新《环境保护法》实施后环境保护部颁布的相关实施细则,如《实施按日连续处罚办法》、《实施查封、扣押办法》、《实施限制生产、停产整治办法》、《企业事业单位环境信息公开办法》和《突发环境事件调查处理办法》等。完善环境标准的监管执法制度,当前的重点任务是根据《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》有关要求,完善有效的环境标准执法监管制度,进一步规范行政主体的环境标准执法行为,保障好行政相对人的合法权益。

### (三)环境标准制度的内容

环境标准制度的内容,包括环境标准本身规定的内容和环境标准结合相关法律规定形成的具有法律约束力的内容。环境标准的内容,是在环境基准的基础上,综合环境保护、社会发展等各种因素确定的一个标准数值。对环境标准的内容,要求其以促进人与自然和谐相处为向度,既体现控制污染、保障公众健康的价值取向,又体现自然资源节约利用、循环利用的现实需要;既要满足人类的物质需要,也要注重环境保护及防止资源浪费。环境标准结合相关法律规定形成的具有法律约束力的内容,则是指主体在适用环境标准过程中的权力与责任、权利和义务。以污染物排放标准法律关系的内容为例,当污染物排放标准确定之后,生产者可以依据相关法律法规,依照该标准排放污染物,这就赋予了企业排放污染物的权利,而这种权利的取得,是以生活在企业周边的民众的环境污染容忍义务为对价的。与此同时,企业负有严格按照标准排污并及时公开污染物排放相关信息的义务,企业周边民众则享有监督企业排污是否达标的权利,以及当自身的身体健康或者其他合法权益遭受侵害时要求赔偿的权利。

新《环境保护法》关于环境标准作出了一系列新的规定,要求环境标准制度的内容既要体现科学性,又要接地气,充分体现有用性。要使环境标准制度内容契合《环境保护法》提出的新要求,应当从五个方面进一步完善。一是要注重环境标准之间的内容衔接。环境标准种类繁多,但这些标准之间不应相互孤立,尤其是环境质量标准与污染物排放标准之间的内容要实现有效衔接。比如,国家环境质量标准是国家污染物排放标准的重要依据<sup>⑥</sup>,在制定国家污染物排放标准时,必须充分考虑国家环境质量标准的相关规定,使二者的内容有效衔接起来。二是要把环境标准制度内容的指引性与强制性有机结合起来。环境标准制度的内容,既要注重发挥其指引功能,明确企业生产可以排污的数值;又要注重发挥其约束功能,明确超标排污等违反环境标准制度的行为所要承担的法律后果。三是要把环境标准制度的完善融入到环境保护制度的整体构建之中。环境保护不能仅仅依靠环境标准制度,而应当把环境规划制度、环境标准制度、环境影响评价制度、区域间生态补偿机制等各种环境保护制度有机结合起来,形成完整的环境保护法律体系。四是要明确适用环境标准制度过程中的政府责任。环境标准法律关系内容的特殊之处,在于政府在其中的权力与

<sup>⑤</sup>新《环境保护法》第55条规定:“重点排污单位应当如实向社会公开其主要污染物的名称、排放方式、排放浓度和总量、超标排放情况,以及防治污染设施的建设和运行情况,接受社会监督。”

<sup>⑥</sup>新《环境保护法》第16条规定:“国务院环境保护主管部门根据国家环境质量标准和国家经济、技术条件,制定国家污染物排放标准。”

责任。省级地方政府有制定地方环境质量标准的权力,政府环境保护或其他主管部门有确定环境质量标准适用数值的权力,同时,政府也需要对其管辖范围内的环境质量负责<sup>⑦</sup>。五是要注重完善重点污染物排放总量控制制度。新《环境保护法》第44条弥补了旧法没有规定“重点污染物排放总量控制制度”的缺憾,明确了重点污染物排放总量控制指标的分解落实机制<sup>⑧</sup>。当前,关键是要不断完善这一制度的实施细则,包括落实排放总量控制目标的地方政府责任,完善排放总量控制指标的动态调整机制,明确与污染物排放相关的区域间生态补偿规则等方面的实施细则。

#### 参考文献:

- [1]曹明德. 环境与资源保护法[M]. 北京:中国人民大学出版社,2013:42.
- [2]金瑞林. 环境与资源保护法学[M]. 北京:高等教育出版社,2013.
- [3]黄锡生,李希昆. 环境与资源保护法学[M]. 重庆:重庆大学出版社,2011:126.
- [4]常纪文. 环境标准的法律属性和作用机制[J]. 环境保护,2010(9):35-37.
- [5]王树义,皮里阳,桑东莉,等. 环境法基本理论研究[M]. 北京:科学出版社,2012:243.
- [6]蔡守秋. 论环境标准与环境法的关系[J]. 环境保护,1995(4):22-23.
- [7]金瑞林. 环境法学[M]. 北京:北京大学出版社,1994.
- [8]周启星,罗义,祝凌燕. 环境基准值的科学研究与我国环境标准的修订[J]. 农业环境科学学报,2007(1):1-5.

## Legal attribute and system constitution of the environmental standards: An interpretation and further discussion of relative regulations in the new Environmental Protection Law

SHI Zhiyuan<sup>1,2</sup>

(1. Law Postdoctoral Mobile Station, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China;  
2. School of Law, Fujian Normal University, Fuzhou 350117, P. R. China)

**Abstract:** Environmental standard is a generic term for a variety of specifications formulated by relevant departments which are authorized by the law to control pollution and protect the environment. Environmental standard is not a form of law, but once quoted by laws and regulations or adopted by administrative organs, it has the legal force. The combination of the formulation and application of environmental standards helps to form a complete system of environmental standards. It is this feature that determines the binary structure of the environmental standard system. To understand this structure needs a thorough analysis of different kinds of legal relationship in the process of formulating and practicing the environmental standards and a clear understanding of the differences of different types of environmental standards in the composition of system.

**Key words:** environmental standards; legal attribute; system constitution

(责任编辑 胡志平)

<sup>⑦</sup>新《环境保护法》第28条规定:“地方各级人民政府应当根据环境保护目标和治理任务,采取有效措施,改善环境质量。未达到国家环境质量标准的重点区域、流域的有关地方人民政府,应当制定限期达标规划,并采取措施按期达标。”

<sup>⑧</sup>新《环境保护法》第44条规定:“国家实行重点污染物排放总量控制制度。重点污染物排放总量控制指标由国务院下达,省、自治区、直辖市人民政府分解落实。企业事业单位在执行国家和地方污染物排放标准的同时,应当遵守分解落实到本单位的重点污染物排放总量控制指标。”