

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2017.02.013

欢迎按以下格式引用:李挚萍.论以环境质量改善为核心的环境法制转型[J].重庆大学学报(社会科学版),2017(2):122-128.

Citation Format: LI Zhiping. Research on environmental law regulation transformation with environmental quality improvement as the core[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition),2017(2):122-128.

论以环境质量改善为核心的 环境法制转型

李挚萍

(中山大学 法学院,广东 广州 510275)

摘要:中国进入全面建成小康社会的关键阶段,人民群众对于环境质量的要求日益提高。中国“十三五”规划提出了环境保护工作应该以改善环境质量为核心,以环境质量改善为目标导向的环境管理模式正在形成。新的环境管理模式更重视公众的切身感受及其环境权益的实现,其管制目标理念、法律义务和责任设定、管制措施等与污染控制为目标导向的管理模式有明显的不同。管理模式的改变对环境立法、执法和司法都提出了新要求、新挑战,应当以环境质量改善为核心进行环境法制转型,在立法目的、法律制度和司法救济等方面进行回应。

关键词:环境质量改善;环境管理模式;环境法制

中图分类号:D922.69

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2017)02-0122-07

一、从以污染控制为核心到以环境质量改善为核心的管理模式转变

环境管理模式根据环境管理目标导向的不同有三种:一是以污染控制为目标导向的环境管理。其特征是实施严格的污染物排放标准和总量控制措施,促使排污者达标排放污染物。20世纪80年代之前发达国家以及目前大部分发展中国家基本上采取这种模式;二是以环境质量改善为目标导向的环境管理。其特征是实施更加严格的环境质量标准,以环境质量目标“倒逼”经济结构调整,实现环境友好型的经济增长。20世纪80年代以后大部分发达国家基本采取这种模式;三是以环境风险防控为目标导向的环境管理。进入21世纪后,发达国家环境质量管理不断深化,开始更加关注人体健康和生态安全,以风险预警、预测和应对为主要标志的管理模式逐渐形成^[1]。

中国当前环境管理正处于从污染控制为导向向以环境质量改善为导向的战略转型期。采取什么样的管理模式取决于经济发展水平、公众环境意识和监督管理能力等因素。中国经济社会发展的不平衡性和环境问题的复杂性决定了中国环境管理模式选择的多维性,在一定时期内,一种、两种甚至三种模式并存将是常态。中国环境保护部前部长周生贤指出环境管理的最终成效体现在环境质量改善上,环境管理只有以

修回日期:2016-11-17

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);国家社会科学基金重点项目“环境修复司法制度研究”(16AFX020)

作者简介:李挚萍(1965-),女,广东茂名,中山大学法学院教授,博士研究生导师,主要从事环境资源法学研究,Email:lpzlp@mail.sysu.edu.cn。

环境质量为目标导向,才能得到人民群众的充分理解和大力支持。2013年新修订的《环境空气质量标准》的实施是一个标志性事件,表明中国环境管理开始由以环境污染控制为目标导向向以环境质量改善为目标导向转变^[1]。

2016年3月16日,十二届全国人大四次会议表决通过了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》(以下简称《纲要》),《纲要》明确提出,在“十三五”期间,要以提高环境质量为核心,以解决生态环境领域突出问题为重点,加大生态环境保护力度,提高资源利用效率,为人民提供更多优质生态产品,协同推进人民富裕、国家富强、中国美丽^[2]。

正在制定的《国家生态环境保护“十三五”规划》紧紧围绕环境质量改善这个核心,全面部署未来5年甚至更长远的环境保护工作,提出“坚持远近结合,既要以五年为主,必须要提出与全面建成小康社会相适应的环境质量奋斗目标,又要考虑更长时期的远景发展,注重深化生态文明领域和关键环节改革;必须牢牢把握人民群众是否满意、生态环境是否健康和安全的出发点、着力点,全面体现深化改革、依法治国和经济新常态,以环境质量改善为核心,适应社会新期待,国家、区域、城市、乡村相结合,建立环境质量改善和污染排放总量双重体系,综合反映治污减排、风险防范、空间优化、制度建设进展,注重在重点地区、行业精准发力、精益管控,打赢大气、水体、土壤污染防治三大战役”^[3]。

本文认为,中国政府之所有提出以环境质量改善为核心的环境管理模式转型,有以下考虑。

第一,改善环境质量已成为公众提升生活质量的基本要求。中国经过30多年的快速发展,人民群众的生活水平已经有了很大的提高,但是生活质量并未能相应全面提升,环境污染和生态破坏导致的环境质量恶化是影响生活质量的重要因素。虽然在环境保护方面,中国已经取得很大的成就,但是人民群众仍然不满意,一方面说明在人们生活水平达到小康水平以后,环境质量在生活质量中的权重日益提升,人们对于环境质量的要求逐步提高;另一方面也说明我们之前的环境保护工作并没有能够从人民群众的切身感受出发,往往注重向上级政府负责,缺少向群众负责的思维和努力。当前中国已经进入经济发展新常态,“中国经济发展新常态下的主要矛盾是结构性的,表现为落后的供给能力与广大人民群众日益增长、不断升级和个性化的物质文化需求之间的矛盾”^[4]。环境质量未能满足公众需求日益成为当前社会的主要矛盾之一,环境污染纠纷事件和环境维权事件不断发生,引发社会的不稳定,中国政府必须加以应对。

第二,环境质量改善是维护公众环境权益和保护国家环境安全的基本保障。公众环境权是公众享有良好的环境的权利。环境质量状况作为公众环境权益的利益载体,公众环境权的实现是以环境质量是否达标以及权利主体的需求是否得到满足为衡量标准,而不仅仅是企业的达标状态。只有紧紧围绕保护和改善环境质量这个核心,才能从根本上保护公众的环境权。环境质量恶化对中国的环境安全构成了极大的威胁,进而影响国家的整体安全,国家环境安全的维护需要从环境质量的角度设定底线和天花板。

第三,环境质量不达标现象普遍存在而排放达标也不足以实现环境质量目标。中国政府对环境保护工作不可谓不重视,20多年来规定了一系列以污染物排放控制为核心的法律制度和要求,采取了严格的中国式“节能减排”措施,各地为完成节能减排目标各显神通。中国在20世纪90年代就提出了2000年实现工业污染物排放全面达标目标,现在工业污染源达标已基本实现,这些努力在一定程度上遏制了污染的势头,但是环境质量没有根本的改善,有些地方仍在恶化。显现出污染源排放达标与质量达标之间、排放达标与人民群众的要求及切身感受之间有较大的差距。近年面源污染扩大、新污染物类型出现,如果不从环境质量达标及改善的角度重新设计制度和措施,将无法全面实现环境目标。

第四,环境质量改善是环境综合化、系统化管理的需要。中国污染物减排目标的实现相当一部分建立在污染转移的基础上,包括污染形态的转移、污染物的转移和污染产业的转移。从环境整体看,污染和污染物仍然存在,甚至向着环境中更脆弱、更敏感、更隐蔽的区域转移,其危害更深。国家必须从整体环境质量一盘棋的角度实施环境管理才能保护好环境。

第五,以环境质量为核心的环境管理及法制是国际趋势。西方发达国家从20世纪70、80年代开始,已

在法律层面清晰规定了政府保障和改善环境质量的责任,如美国的《国家环境政策法》与《政府绩效与结果法案》、日本的《关于行政机关进行政策评价的法律》、加拿大的《绩效评价政策》等。许多国家还在法律条款中直接规定了环境质量目标要求,如《欧洲水框架指令》(EU Water Framework Directive)要求成员国2015年前所有水体的水量和水质达到“良好状态”,包括地下水、地表水、近岸一海里范围海水等。在法律支持下,政府环境质量责任的可诉性也在不断增加,美国、日本、印度、菲律宾等国都出现了要求政府履行环境质量责任的诉讼案件^[5]

二、以环境质量改善为核心的管理模式对环境法制的推进

相较于传统的以污染控制为主的环境管理模式而言,以环境质量改善为核心的管理模式在法律管制目标、环境法律义务分配、法律监管对象及措施、法律责任等方面都有新要求。

(一) 法律义务的分配

污染控制模式下管制目标是污染物的排放达到国家和地方制定的污染物排放标准,管制的对象是排污企业及其排污行为。因此,企业是首要且最重要的责任主体,法律义务基本上围绕着控制企业生产经营过程中各种环境有影响而设置。政府作为规制者、监管者而出现,一般不是环境义务的直接承担者。

环境质量改善模式下管制目标是保证环境质量达到环境质量标准,满足人民群众享受良好、健康的环境的需求。政府作为对本行政区域环境质量负责的主体,理所当然成为该模式下的首要责任主体。尽管污染控制和环境质量改善之间有很大的相关性,但是这绝不是简单地相加及等同,企业排放达标了不意味着环境质量达标,环境质量达标并不意味着企业排污的全面达标。所以,两类主体都应该承担实质性的环境保护义务,各负其责,受到相应的规制和监督。企业和政府都是环境目标责任制的责任主体,企业的责任目标是预防、控制和消除其行为的环境影响,使其达到法律和标准的要求;政府的责任目标是采取各种措施使管辖区域的环境质量达到相应环境质量标准。企业和政府的目标都需要考核,前者的环境目标由政府考核,后者的环境目标由上级政府及相关部门考核。当整体环境质量不达标时,应当被问责的首要主体是政府,而不是企业。

(二) 环境监管对象

污染控制模式下环境监管的重点对象为有组织、集中排放的工业污染源,以点源污染控制为主,工矿企业是被监管的主要主体。环境质量改善模式下,主要的监管对象虽然还是有组织、集中排放的工业点源,但除此之外,还包括各种移动、分散、无组织排放的污染源,监管难度大大增加。被监管的主体扩大到各种类型的企事业单位和个人,点源监管已不足够,必须以网格化的监管取而代之。

污染控制模式下,法律和监管者关注的是污染破坏行为对个体的影响和损害,注重人体健康和财富的损失,缺乏对环境影响导致公众健康潜在损害的认识及对策,也缺乏对生态损害的识别及救济。环境质量改善模式下更关注环境损害的社会影响、群体性影响和潜在性影响,强调环境、社会的关联性,将环境质量恢复、生态损害救济纳入法律救济的范畴。

(三) 环境管制措施

污染控制模式下的主要管制措施是排放标准、排放限值、污染排放设施的建设、排污口的监督和管理、污染物强制治理、废弃物的循环利用、落后生产工艺和产品的强制淘汰等。

环境质量改善模式下的主要管制措施除了以上污染控制措施外,还特别重视合理规划、城市综合管理、产业布局、生态环境红线管理、环境综合整治、以环境质量管理为基础的污染物总量控制和排污许可制度,以综合环境管理为特征的考核,信息化、网格化的管理,多部门的协调合作和信息共享,环境共治、社会多元参与等。管制措施更加多元化、综合化。

(四) 环境法律责任

污染控制模式下环境法律责任基本上是为企业设立的,以强制治理和罚款处罚为主。环境质量改善模式下的法律责任更多元、丰满,其中对政府及其有关部门的问责是一大亮点,政府及其相关部门承担的法律

责任包括行政责任、民事责任和刑事责任,环境质量不达标成为可以追究法律责任的事由,责任形式设置上行为改善和环境质量改善同等重要,缺一不可。环境修复和生态损害赔偿成为环境法律责任的重要组成部分

三、构建以环境质量改善为核心的环境法制的思考

(一)以环境质量改善为目标的立法转型

以立法和修法为契机,推动环境立法向着以环境质量改善为核心的方向转型。近年来中国的环境立法进入一个前所未有的新高潮,2012年启动《环境保护法》的修订,2014年完成;2015年完成了《大气污染防治法》的修订;2016年完成了《环境影响评价法》的修订;2016年修订的法律有《水污染防治法》《海洋环境保护法》;2012年开始起草工作的《土壤污染防治法》即将于2017年完成立法。在以上法律的立法及修订过程中,有一个重要的呼声,要求立法目标应随公众对环境质量要求的不断提高适时进行调整,明确树立面向改善环境质量目标的立法新思维,为全面实现环境质量导向的环境管理转型提供法律支撑^[6]。有学者提出,将中国的《水污染防治法》《大气污染防治法》改名为《清洁水法》《清洁空气法》^[6],其用意显然是希望以环境质量改善为核心的环境立法理念在法律名称上得到确立和体现。正在起草的《土壤污染防治法》用什么名称更是争议热点之一,环保部及其委托的起草专家组成员强烈主张该法定名为《土壤环境保护法》,起草专家组组长王树义教授认为中国土壤环境立法主要为了解决四个问题:一是保护清洁土壤的环境质量不下降;二是改善土壤环境,遏制当前土壤污染的进一步发展或加剧;三是防控已经受到污染的土壤潜在的环境风险;四是整治或修复受污染土壤。立法的首要目的是保护清洁的土壤,其次才是污染土壤的治理和修复。因此,该法名称定为《土壤环境保护法》更为合适^[7]。遗憾的是这些关于法律名称的主张并没有为立法者采纳。

尽管法律名称没有改变,但是并不意味以环境质量改善为目标的立法精神没有得到反映。中国1989年的《环境保护法》有一个关于环境质量的跨时代意义的条文,其第16条规定:“地方各级人民政府应当对本辖区的环境质量负责,采取措施改善环境质量。”这是中国法律首次明确环境质量改善是一种责任,政府是对环境质量负责的主体。但是在过去相当长的时期,这一规定只停留在纸面上,缺乏具体落实措施,很少有人去探究其实质含义,实践中对这一条文也缺乏运用,使这一具有历史性意义的法律规定形同虚设。2014年修订的《环境保护法》在第6条再次重申:“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。”同样的内容,但其在法律中的定位发生了变化,原《环境保护法》第16条只是第三章“保护和改善环境”中的一般条款,现行《环境保护法》第6条则是总则中关于基本义务的条款。这一位置的改变,使“政府对环境质量负责”的要求从一个宣示性的规定变为基本义务要求。

新的《环境保护法》为使政府切实而且能够承担起对环境质量负责的职责,将这一职责分解为了一系列的积极责任和消极责任。赋权政府行使下列职权:(1)通过制定规划、政策等,在宏观决策上保障环境质量目标的实现^①;(2)制定和完善环境质量指标和标准体系、采取措施达到环境质量标准^②;(3)保障环保建设投入,组织城市、农村的环境建设及环境整治^③;(4)进行环境保护方面跨区域、行业 and 部门间的协调,向社会提供环境保护方面的激励、保障和服务^④;(5)根据环境质量保护的需要划定生态红线、分配环境容量资源^⑤;(6)保护公众环境权^⑥;(7)防范及应对环境质量恶化事件^⑦;(8)做出重大的环境执法决定等^⑧。政府不履行以上职责职权时,《环境保护法》规定了政府要承受的不利法律后果:(1)对政府实行环境目标责任制

①参见《环境保护法》第4、14条。

②参见《环境保护法》第15、28条。

③参见《环境保护法》第8、28、33条。

④参见《环境保护法》第7、20、36、40条。

⑤参见《环境保护法》第29、44条。

⑥参见《环境保护法》第27条。

⑦参见《环境保护法》第30、32、47条。

⑧参见《环境保护法》第67条。

和考核评价制度。环境目标完成情况纳入考核内容。考核结果向社会公开。与荣誉称号、财政拨款、干部政绩考核挂钩^⑨;(2)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^⑩;(3)超过国家重点污染物总量控制指标或者未完成国家确定的环境质量目标的地区,实行区域限批^⑪;(4)对环境质量严重恶化的区域进行整治修复^⑫;(5)不履行法定职责的主管人员承担行政责任和刑事责任等^⑬。

2015年新修订的《大气污染防治法》更明确了改善环境质量这一立法目的及要求。其第2条规定:“防治大气污染,应当以改善大气环境质量为目标,坚持源头治理,规划先行,转变经济发展方式,优化产业结构和布局,调整能源结构。”该法进一步突出了大气环境质量标准在环境管理中的地位和作用,明确应当以保障公众健康和保护生态环境为宗旨制定大气环境质量标准,未达到大气环境质量标准的区域必须制定、实施限期达标规划,建立重污染天气的预警及应急机制,全面实行大气环境质量目标考核,对未达标区域的政府进行问责等。

然而,相对于以改善环境质量为核心的立法需求,中国的环境立法仍然有较大的差距。首先,立法理念上,没有体现出环境权与环境质量的正相关性。环境质量保护和改善是以保护公众环境权为目的的,只有环境权在环境法权利构架中的核心地位得以确定,改善环境质量才能成为环境管理的核心。中国的环境立法传统上以环境管理权为核心,但是,由于过多强调政府的行政管理权,公民的环境权被淡化甚至掩隐。由于公民环境权的缺如或虚弱,政府环境管理权的内容缺乏合理的目的和价值取向的引导,其行使也会缺乏有效监督和制衡,从而导致异化甚至变质^[8]。其次,对于良好环境质量的维持和改善缺乏具体有效的法律措施,受传统思维的影响,法律是用来解决难题、救济损害的,相关措施主要用于环境质量恶化的情形,不适用于环境质量状况良好的情形,法律措施以避免损害为主,不是以增进利益为主。最后,政府对环境质量负责的法律责任仍然有待完善。在中国政府环境问责实践中,普遍存在“重企业主体责任,轻政府监管责任”“重基层直接责任,轻部门主管责任”“重环保主管部门责任,轻环保分管部门责任”“重环境监管责任,轻党政领导责任”等问题,且有政治责任法律化和法律责任政治化等乱象^[9]。虽然新的《环境保护法》规定了更多的行政追责的情形,但是与环境质量恶化有关的政府重大决策、行政审批等行为还缺乏问责标准及相应机制,环保部门以外的其他管理部门的问责不足。这都需要进一步通过完善立法加以解决。

(二)以环境质量改善为核心重构环境管理法律制度

1. 建立健全环境质量管理的基础性制度

中国在环境质量基本状况掌握、信息收集及共享等方面的制度建设薄弱。改善环境质量首先需要摸清家底,定期开展环境质量调查非常必要,在调查获取资料的基础上完善环境质量评价体系,建立环境质量档案和信息平台,发挥环境质量信息在政府重大决策、城乡规划建设、资源开发、污染防治方面的支持性作用。环境质量标准是确定环境质量目标的基础,中国的环境质量标准也存在着标准覆盖面窄、指标较单一、目标要求滞后,不符合国情或者与国际社会不接轨,环境质量标准与污染物排放标准衔接不够等问题。近年来中国已经修订了大气环境质量标准,土壤环境质量标准正在修订中,应该以环境质量标准的完善统领环境标准体系重建,进一步完善污染物排放标准和环境风险预防控制标准体系。

2. 以完善排污许可制度为契机,将污染物总量控制与环境质量改善紧密结合

中国实行污染物总量控制和排污许可制度已经有30多年的时间,但是污染物排放总量的确定并没有真正建立在环境容量和环境质量要求之上,而是以政府的环境工作目标为基础,其中原因有多方面:一是确定环境容量的技术和方法不成熟;二是环境质量要求及考核目标不够清晰;三是总量分配考虑经济成本的因

⑨参见《环境保护法》第26条。

⑩参见《环境保护法》第28条。

⑪参见《环境保护法》第44条。

⑫参见《环境保护法》第28条。

⑬参见《环境保护法》第67、68条。

素更多。将来在摸清环境容量和环境质量状况的基础上实行污染物总量控制和生态红线制度,强化许可制度在环境管理的支柱性作用。国务院办公厅2016年11月印发了《控制污染物排放许可制实施方案》,提出改革以行政区为主的总量控制制度,建立企事业排污单位污染物排放总量控制,更好地促进环境质量改善。排污许可是促进总量控制与质量改善紧密关联、有效协同的关键环节。区域性总量控制真正转型到服务于环境质量改善这一核心,必须通过企事业排污单位精细化的总量控制和许可要求来实现。环境质量不达标地区要对企事业单位排放污染物实施更加严格的管理和控制,做到“一厂一策”,排污许可证周期性换发要与环境质量限期达标规划相衔接,推动企业加快转型升级,提高资源利用效率和污染控制水平。

3. 完善环境质量管理措施

面对环境质量维护和管理措施的不足,中国应该根据不同区域、不同用途的环境要素对环境质量的不同要求,实行分级、分类管理,分别确定质量目标及环境管理措施,环境质量良好的区域重在维护环境品质,防止出现质量退化;已经出现轻度污染和破坏的区域,应该采取措施减少污染物的排放,控制污染影响蔓延,加强环境质量监测;对于重污染区域采取环境风险管制和环境综合整治等措施。这些精神在国务院2016年颁布的《土壤污染行动计划》中得到体现,也应该为土壤污染防治立法等法律所借鉴。环境质量管理应当有综合化、系统化思维,综合考虑不同污染介质、不同环境要素之间的相互联系,不同人类行为的相互影响^④。以排污许可证为中心有效整合建设项目环评审批、“三同时”验收、排污收费、总量控制、排污交易、风险管理、违法处罚、治理修复等制度。

4. 建立多元共治的环境治理体系

环境质量改善模式的环境管理虽然以政府为主导,但是目标实现的艰巨性更大,需要更广泛的社会动员及参与。只有进一步完善环境信息公开、第三方参与、社会信用管理、公众监督等机制,才能支撑环境多元共治的有效进行。

(三) 完善环境质量损害司法救济机制

环境质量是最典型、最具普惠性质的公共物品,为了给环境质量和环境公共利益提供司法保护,中国《民事诉讼法》《环境保护法》先后建立了环境公益诉讼。据中国最高人民法院2016年7月公布的《中国环境审判白皮书》披露,2015年1月至2016年6月,全国法院共受理环境公益诉讼一审案件116件,审结61件。其中,环境民事公益诉讼案件104件,环境行政公益诉讼案件12件;由社会组织提起的公益诉讼案件93件,由检察院提起的公益诉讼案件23件;12件环境行政公益诉讼案件中10件由检察院提起。值得关注的是环境公益诉讼案件大都涉及环境修复问题,环境修复是针对环境损害的救济,是对环境质量的救济。显示出中国以改善环境质量为目的的司法救济正在形成。

2015年12月国家发布了《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》(以下简称《方案》),要求试点区域的政府及其有关部门,自2017年开始,对造成生态环境损害的责任人追讨生态环境损害赔偿。《方案》所称的生态环境损害,是指因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、土壤等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变以及上述要素构成的生态系统功能的退化。很显然,生态环境损害就是环境质量发生了不利改变,或者退化,生态环境损害赔偿制度是为改善环境质量服务的。

但是目前的司法案例仍然局限于以事后救济为主,事前预防、事中维护方面没有发挥应有的作用。法院判决多关注由个案导致的环境影响,缺乏对区域环境质量整体改善的考虑。此外,法院作出的环境修复决定也存在着法律依据欠准确、标准不统一、责任方式、修复目标和方案缺乏指引等问题,而即将展开的生态环境损害赔偿制度在索赔的权利基础、具体索赔主体、索赔诉讼的性质、索赔标准、索赔款去向等方面还存在诸多有待明确的法律问题。以环境质量改善为目的的司法救济才刚刚开始,任重道远。

^④2015年3月中国环境保护部针对机构编制作出部分调整,不再保留污染防治司、污染物排放总量控制司,设置水、大气、土壤三个环境管理司。环保部表示,此举主要目的是要通过水、土、气三个有明确质量要求的环境介质作为环保部的核心业务司,来强化以环境质量改善为环保工作的核心,防止出现过于分散的污染管理而导致污染物在不同的介质之间、不同的形态之间、不同的区域之间的转移。

参考文献:

- [1]周生贤.第二次全国环保科技大会上的讲话[N].中国环境报,2012-04-10(1).
- [2]“十三五”规划纲要全文发布绿色理念成未来5年发展主基调[N].中国环境报,2016-03-21(1).
- [3]陈吉宁.“十三五”以改善环境质量为核心[N].中国环境报,2015-05-11(1).
- [4]新常态下中国的主要矛盾和任务是什么[N/OL].(2016-08-19)[2016-10-01].http://finance.ifeng.com/a/20160819/14775545_0.shtml.
- [5]李立峰,胡静,胡冬雯,等.以环境质量为核心的政府环境责任考核建议[J].环境保护,2015(15):45-49.
- [6]王金南,雷宇,宁森.关于修订《大气污染防治法》的五点建议[J].环境保护,2015(8):40-42.
- [7]王树义.“土壤法”应该解决什么问题[J].中华环境,2016(7):34-35.
- [8]李挚萍.环境法的新发展—管制与民主的互动[M].北京:人民法院出版社,2006:244-245.
- [9]杨朝霞,张晓宁.论我国政府环境问责的乱象及其应对——写在新《环境保护法》实施之初[J].吉首大学学报(社会科学版),2015(4):1-12.

Research on environmental law regulation transformation with environmental quality improvement as the core

LI Zhiping

(School of Law, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, P. R. China)

Abstract: China now is in the key stage of building a well-off society, and the public's requirement for environmental quality is increasing day by day. The 13th Five-year Plan proposed that the core of environmental protection in China should be to improve environmental quality, and the environmental management pattern aiming at environmental quality improvement is shaping. New pattern of environmental management pays more attention to the realization of personal environmental rights and interests of the public, and its goal and concept, legal obligations and responsibilities, control measures are obviously different from pollution-control oriented management model. The change of the management pattern raises new demands and challenges for environmental legislation, law enforcement and judiciary. The environmental legal system should be transformed based on the core of environmental quality improvement, and attentions should be paid to legislative goals, legal system, and judicial relief.

Key words: environmental quality improvement; environmental management pattern; environmental legal system

(责任编辑 胡志平)