

# 小康社会视野下中国环境立法体系的完善

曾文革,张 婷

(重庆大学 法学院,重庆 400044)

**摘要:**中国确定了全面建设小康社会的目标,融入并体现了可持续发展的主题,突出了环境保护这一基本国策的战略地位。建设小康社会环境保护战略目标的提出,其贯彻实施需要环境法律的保障。在中国全面建设小康社会的新时期,选择什么样的模式,能够更好地、更有效地解决当前环境立法及其实践领域的突出问题,值得思考和研究。文章从分析环境保护在全面建设小康社会中的重要性出发,研究建设小康社会对中国环境立法的总体要求和建设小康社会目标对中国现行环境立法体系的挑战,并提出小康社会背景下完善环境立法体系的思路。

**关键词:**小康社会;环境保护;环境立法体系

**中图分类号:**D912.6      **文献标志码:**A      **文章编号:**1008-5831(2009)01-0085-06

## 一、环境保护在全面建设小康社会中的重要性

2002年党的十六大提出了全面建设小康社会的宏伟蓝图,提出的具体目标之一是:“可持续性发展能力不断增强,生态环境得到改善,资源利用效率显著提高,促进人与自然的和谐,推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。”<sup>[1]</sup>2007年党的十七大报告进一步规定要“建设生态文明”,使“生态文明观念在全社会牢固树立”<sup>[2]</sup>。由此,中国共产党对环境保护和生态文明建设在全面构建小康社会中的重要性,无论是从理论认识还是到具体实践,都上升到了一个新的高度,而且为新世纪的环境法治建设指明了方向。

全面小康目标融入并体现了经济和社会可持续发展的主题,突出了环境保护这一基本国策的战略地位。环境保护在全面建设小康社会中的重要地位主要体现在以下方面。

### (一)建设资源节约型、环境友好型社会是全面建设小康社会的基础

2005年党的十六届五中全会提出要加快建设资源节约型、环境友好型社会<sup>①</sup>,体现出党和国家要通过建设资源节约型、环境友好型社会来切实加强环境保护,促进经济和社会的可持续发展所做出的重要战略部署。

建设资源节约型、环境友好型社会是对不可持续的生产关系、生产方式和消费方式的变革,它既是全面建设小康社会的基础,也是建设小康社会的一项重要

收稿日期:2008-11-12

基金项目:教育部人文社科重点研究基地重大项目“全面建设小康社会下的环境资源立法与实施研究”

作者简介:曾文革(1966-),男,重庆人,重庆大学法学院教授,法学博士,博士生导师,主要从事环境法、经济法研究;张婷(1982-),女,西安人,重庆大学法学院博士研究生,主要从事环境法研究。

(05JJD820008)

①所谓资源节约型、环境友好型社会,笔者认为是指:一方面要节约资源、提高资源利用效率,以最少的资源消耗获得最大的经济和社会收益,保障经济社会可持续发展;另一方面,要以环境承载能力为基础,以遵循自然规律为核心,以绿色科技为动力,倡导环境文化和生态文明,构建经济社会环境协调发展的社会体系。

任务。必须看到,满足全面建设小康社会对资源环境的要求难度相当大。今后,随着经济总量不断扩大和人口继续增加,对能源资源的消费需求将越来越大,各类污染物产生量也将不断增多,生态压力还会进一步加大,环境问题将会更加突出。在全面建设小康社会进程中,必须更加重视节约资源和保护环境工作,在实现国内生产总值等经济目标的同时,采取切实有效的措施,使主要污染物排放得到有效控制,生态环境质量明显改善。

(二)环境保护是实现小康社会生态文明目标的重要途径

党的十七大明确提出了“生态文明”<sup>②</sup>这一概念,将其作为构建小康社会的重要目标之一。生态文明建设包括环境与自然资源的保护,生态文明观是环境保护工作的指导思想。与创造物质文明的情况相反,良好生态条件的取得需要人类付出的是对自然的干扰的减少,是顺从自然运动的规律,是对我们生存环境的保护<sup>[3]</sup>。因此,要实现小康社会所确立的生态文明的目标,要求人类用更为文明而非野蛮的方式来对待大自然,努力改善和优化人与自然的关系,维护生态安全。

(三)环境保护是解决中国环境问题的基本途径,是实施可持续发展战略的关键

可持续发展战略是在人类社会面临日益严重的环境污染、自然资源耗损令人担忧的背景下产生的,是对传统的不可持续的发展方式的变革。全面建设小康社会要求将可持续发展观作为其指导思想,使整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。因此,加强和搞好环境保护,防治环境污染和环境破坏,是为进一步提高可持续发展能力,为经济建设和生产发展扫清障碍、提供资源,也是为促使全面建设小康社会的目标能够早日实现。

(四)重视并搞好环境保护,是自然生态和社会经济发展的客观规律的要求,是实现小康社会目标的必经之路

国内外的经济社会发展经验告诉我们,经济社会的发展,必须与人口、环境、资源统筹考虑,决不能走浪费资源与先污染后治理的道路。以环境保护为长期基本国策,以生态良性循环为基础,这样的发展才是健康的和持续的<sup>[4]</sup>。无论是从中国全面建设小康社会所面临的客观条件来说,还是从建设小康社会所追求的最终目标来说,加强环境保护都是当前和今后中国社会发展的客观需要,是必然选择和必经之途。

## 二、建设小康社会对中国环境立法的总体要求

为了实现中央提出的小康社会目标中的环境指标,国家应当提供强有力的环境立法体系的保障。小康社会背景下高质量的环境立法,应当遵循以下原则。

(一)经济发展与环境保护相适应的原则

如何正确处理经济发展与环境保护二者之间的

关系是贯穿整个环境立法工作的一条主线。中国在经历了“先污染后治理”给环境带来的灾难性破坏之后,结合中国国情,最终确立了经济发展与环境保护相适应的发展道路。党的十七大报告明确提出“经济发展与人口资源环境相协调”,这为做好新时期的环境保护工作和环境立法指明了方向。在环境立法中贯彻落实“经济发展与人口资源环境相协调”的原则,就要求将可持续发展作为环境立法的基本理念。在可持续发展观指导下,环境立法的立法目的应确认为自然—社会—经济的持续、健康、稳定发展。

(二)环境立法应全面体现源头控制和全过程控制的原则

小康社会背景下,环境立法也应该逐渐从注重消极的污染后的治理转到积极的预防上来。从国外发展趋势看,现代环境保护的具体制度设计越来越倾向于“源头控制”和“全过程控制”,集中体现于清洁生产、循环经济等相关制度。因此,环境立法不论是立法目的的确定,还是立法原则的确立,甚至是立法内容的设置均应体现“预防优先”的精神,强调和突出建立健全清洁生产、源头削减、环境影响评价等一系列环境预防制度。

(三)污染防治法和生态保护立法并重的原则

中国环境法范畴通常被界定为污染防治法和自然保护法两大板块,但是从中国环境法具体的法律法规看,保护自然环境和生态的自然保护法则处于相对薄弱的地位。其结果是,环境与自然资源法律体系“完善”的过程事实上是环境污染防治法不断完善和与自然资源法不断分离的过程<sup>[5]</sup>。小康社会下的环境立法应该采用广义的环境法概念,改变以往仅注重污染防治立法的局面,依照污染防治立法和自然保护立法并重的原则,达到污染防治立法和自然生态保护立法结构上的平衡。

(四)政府职能、市场机制和公众参与相结合的原则

在小社会背景下,为了确保制定出来的环境法律能够得到有效实施,在立法时就要充分发挥平衡政府、企业和社会公众三方利益的作用。就政府而言,应当在环境立法中明确规定政府对环境保护承担主要责任,强化政府管理职能,建设环境服务型政府。在发挥政府职能的前提下,对环境与资源的开发利用单位和排污单位就要充分发挥市场机制作用,合理运用财政、税收、信贷、价格等经济刺激手段促使其主动、积极地遵守环境保护法律。同时,要通过良好的制度设计从程序上使环境立法受到社会公众切实的参与和监督,保障立法能全面衡量并反映社会公共利益的目的。

(五)立法数量与立法质量并重的原则

中国环境立法的一个怪现象是,一方面环境立法大量膨胀,立法速度之快、数量之多是其他法律部门所无法企及的;另一方面却是环境污染和破坏状况不断加剧,大量环境立法没有得到有效实施。造

<sup>②</sup>生态文明又称绿色文明,指人类遵循自然生态规律和社会经济发展规律,为实现人与自然和谐相处及以环境为中介的人与人和谐相处而取得的物质与精神成果的总和。参见:蔡守秋.以生态文明观为指导实现环境法律的生态化[J].中州学刊,2008(2):72.

成这种环境立法“虚假繁荣”的根本原因是由于环境法是一个新兴的法律部门,发展时间较短,立法技术和立法质量不高,在立法方面还存在诸多缺陷。因此,法的可操作性较差,大多数环境立法没有发挥其预期的立法目的。然而,在全面建设小康社会的新条件下,我们需要的是充分反映和表达人民意愿、反映社会进步的高质量的良法<sup>[6]</sup>。我们不仅要求要有一个门类齐全、布局合理、互相协调,在各个领域都有法可依的环境立法体系,而且更要努力提高立法技术和立法质量。这就为中国小康社会的环境立法工作提出了更高的要求。

### 三、建设小康社会目标对中国现行环境立法体系的挑战

#### (一) 中国现行环境立法体系概述

所谓环境立法体系,通常称为环境法体系,是指由有关开发、利用、保护和改善环境资源的各种法律规范所共同组成的相互联系、相互补充、内部协调一致的统一整体<sup>[7]</sup>。截至到目前为止,中国已经制定了环境与资源保护法律 26 部,行政法规 50 多项、部门规章和规范性文件近 200 项,地方性法规和规章 1 600 多项,批准和签署环境保护方面的国际条约 51 项<sup>③</sup>,中国已在环境立法领域形成了一个范围广阔、内容庞大的环境立法体系,环境法已经成为一个独立的法律部门。

就结构和效力层级而论,中国环境立法体系可分为如下 7 个层次<sup>④</sup>:第一,宪法中的环境保护条款;第二,环境保护基本法;第三,环境保护单行法(包括污染防治和自然资源保护两大类);第四,环境保护行政法规和部门规章;第五,地方性环境保护法规和地方政府规章;第六,其他法律(如刑法、民法通则以及有关经济法律)中的环境保护条款;第七,国际环境条约。

#### (二) 中国现行环境立法体系与小康社会要求的差距

完善的立法体系最基本的特点是其系统性和完整性,以及不同层次立法之间的相互配合与协调。虽然中国环境法律体系的框架模式已经初步形成,但仍存在环境法律体系内部结构不协调,每一层次的立法还不完善,与小康社会的要求相比还存在一定差距。

##### 1. 环境立法理念未充分体现可持续发展的思想

小康社会要求将可持续发展观作为环境保护与污染防治立法的基本理念。在中国现行环境立法中,经过修订或新近制定的法律都已经将可持续发展作为其立法理念<sup>⑤</sup>,但仍有部分法律未体现出可持续发展的思想<sup>⑥</sup>。甚至中国的环境保护基本法——《环境保护法》的立法理念仍局限于将经济增长作为衡量标准的传统发展观<sup>⑦</sup>。这种立法理念的偏差会导致牺牲环境来换取一时之发展的现象,重蹈“先污染后治理”的覆辙。在司法实践中,如果出现环境利益和经济利益相矛盾的情况,选择经济发展优先往往比选择环境优先、限制经济更有法律根据。这显然有悖于可持续发展观所维护的代际公平原则和小康社会提出的生态文明的要求,应尽快予以修订。

##### 2. 《宪法》中的环境保护规定未体现建设小康社会的目标

在环境立法体系中,属于最高层级的《宪法》从三个方面对环境保护进行了原则性的规定:(1)关于国家环境保护的基本职责和总政策<sup>⑧</sup>;(2)将自然资源和某些重要的环境要素宣布为国家所有,从所有权方面为自然资源和环境保护提供保证<sup>⑨</sup>;(3)强调对自然资源和环 境要素要严格保护和合理利用,以防止因自然资源不合理开发而导致环境破坏<sup>⑩</sup>。但是,作为国家的根本大法,却未能体现出环境保护所倡导的可持续发展理念、环境权理念。中国建设小康社会和资源节约型、环境友好型社会的生态文明目标,也应当在《宪法》中体现。

##### 3. 《环境保护法》未能发挥环境基本法的功能

小康社会中环境保护的充分落实,环境基本法的作用需尤为突出,它对各单项环境保护法律起着统领性的基础作用,是其他单项环境保护法律的立法依据。1989 年的《环境保护法》作为中国的环境保护基本法,自其修订以来的近 20 年间,随着中国经济、政治、文化的发展以及环境立法体系的充实与完善,该法已经显露出严重的时代滞后性。

不符合建设小康社会要求的部分主要表现在以下方面:立法目的仍然以经济建设为中心,未能体现生态优先和可持续发展的要求;立法的基本原则已经过时,不能体现小康社会背景下新的时代特征;《环境保护法》中确立的很多制度存在着较浓厚的计划经济色彩,缺乏体现市场机制和市场手段的法律制度;立法的内容上,主要侧重于污染控制方面的制

③ 这些数据由笔者根据 <http://202.99.23.199/home/begin.cbs> (中国普法网“中/英文法律法规检索系统”)统计而得。

④ 有的学者把“环境标准”也列为一个独立的层级,笔者不赞同将其纳入环境立法体系,作为一个单独的层级进行考量。“环境标准”只是环境保护中的技术性规范,就其性质而言,仅属于行政规范性文件,并无独立的法律效力。只有当环境标准被法律规范援引时,才被赋予相应的法律效力和法律意义。环境标准是以环境保护单行法、行政法规、部门规章、地方性法规、地方政府规章等作为载体的,属于它们的亚结构,并不能越级成为环境立法体系中的单独层级。

⑤ 例如,经修订的《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《海洋环境保护法》,2002 年制定的《清洁生产促进法》在其第 1 条都开宗明义的规定“促进经济和 社会的可持续发展”,2005 年制定的《可再生能源法》在其第 1 条规定“实现社会和经济的可持续发展”。

⑥ 例如,《环境噪声污染防治法》第 1 条规定“促进经济和社会发展”,《环境影响评价法》第 1 条规定“促进经济、社会和环境的协调发展”都未能体现出可持续发展的要求。

⑦ 例如,《环境保护法》第 1 条规定“促进社会主义现代化建设的发展”,第 4 条规定“环境保护工作同经济建设和社会发展相协调”。

⑧ 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。”

⑨ 参见《宪法》第 9 条第 1 款、第 10 条第 1 款的规定。

⑩ 参见《宪法》第 9 条第 2 款、第 22 条第 2 款的规定。

度建设,并且规定了很多具体操作程序,然而在自然资源的保护方面却缺乏基本的规定,忽视生态保护立法的倾向严重<sup>①</sup>;环境管理机构设置重复、职能交叉,而且仅注重政府管制手段的建设,对如何建立一个责任、高效、透明、服务的政府,如何平衡管理者与被管理者的权益缺乏考虑;法律责任条款的规定过于原则化<sup>②</sup>,而且处罚力度软弱无力,不能有效解决“违法成本低、守法成本高”的问题。

而且,原本为《环境保护法》所规范的环境与资源保护领域业已相继制定实施了诸多单项的环境与资源保护法律。这些单项法律不仅以其具体化的法律规范架空了《环境保护法》,而且在法律原则和制度方面也有较大的创新和突破,这已致使《环境保护法》名存实亡,所以必须尽快抓紧制定或修改,使其真正成为对环境保护重大问题加以全面综合调整的法律。

#### 4. 环境单行法律还存在立法空白

环境单行法是针对特定的环境保护对象,即某种环境要素或特定的环境关系而进行法律调整的专门立法。根据其所调整的社会关系的不同可分为污染防治法和自然保护法。目前中国重要的自然环境要素和资源保护立法已基本完备,但仍然存在如下问题亟待改善。

第一,环境单行法的许多条款与基本法重复,而且各单项环境法律之间也存在着冲突、重叠之处,严重影响了环境法的执法效果。

第三,单行法规定的权利义务关系既不确定又不具体<sup>③</sup>;

第四,许多亟需制定的法律尚属空白。污染防治方面如恶臭污染防治、电磁波污染防治、放射性污染防治以及有毒有害化学品的管理、环境污染损害赔偿救济等仍是法律空白;自然资源和生态环境保护方面如野生植物资源保护、湿地保护、土地沙化与盐碱化、国家公园保护、自然遗迹与人文遗迹保护等也亟需相应立法的尽快出台。

而这些方面的立法都是实现小康社会下的生态文明需要重点完善的领域。

#### 5. 环境行政法规、规章立法进程缓慢

中国的环境保护行政法规、规章主要包括两方面的内容:一方面是为执行环境单行法而制定的实施细则或条例,如《森林法实施细则》等;另一方面是对环境保护工作中出现的新领域或对尚未制定相应法律的某些重要领域所制定的规范性文件,如《自然保护区条例》、《野生植物保护条例》、《农药管理条例》等。

例》等。

目前存在的问题主要是:已经制定出来的配套行政法规和规章加起来尚不足百部,平均完成率不足70%。而且很多配套的法规和规章是在法律实施很长时间以后才姗姗出台,而不是与法律同步实施,这显然也不利于法律的实施<sup>[8]</sup>。同时,还有很多环境配套立法存在空白,如污染源限期治理、总量控制、排污许可、机动车尾气排放等方面的法规需要尽早出台。

#### 6. 地方环境立法未能体现区域生态功能特色

地方环境立法是中国环境法体系的一个重要部分,是国家法律、法规的延伸和补充,也是小康社会背景下环境保护目标实现的重要保障之一。中国的地方环境立法已取得了很大成就,但就现状而言,还远远不能满足地方环保工作的需要。目前,中国区域或地方环境立法最大的问题是缺乏针对区域生态功能的特色性,存在“大一统”照搬国家一般立法内容而实施性差的普遍现象,且各地之间特别是相邻或环境利益相关的区域彼此缺乏必要的沟通协调<sup>[9]</sup>。地方利益、地方保护主义在环境法的地方立法中体现得也较为明显。

#### 7. 其他部门法中有关环境保护的规定未体现生态文明的要求

在其他部门法如民法、刑法、行政法、经济法、劳动法中,也包含了不少关于环境保护的法律规范,这些法律规范也是环境法体系的组成部分。但存在的问题是:环境基本法与相关立法之间存在着相互冲突和矛盾之处<sup>④</sup>;同时,公民环境权、环境公益诉讼、生态税收、生态损害赔偿、生态环境犯罪等反映生态文明要求的内容未体现在相关的部门法中。

#### 8. 履行国际条约的国内立法滞后于现实的需求

目前,中国在履行国际条约的国内立法方面还有不足。例如,中国1993年就加入了《生物多样性公约》,但至今还没有制定出一部专门保护生物多样性的法律。再如,中国加入了《气候变化框架公约》,虽然现阶段没有具体的减排义务,但以后肯定是要承担的。因此,研究控制气候变化的国内立法也是下一步要做的一项工作。而且,在臭氧层保护、外来物种入侵、危险废物的越境转移等方面的立法也尚属空白,需要进一步加快相应的立法步伐,切实履行中国所承诺的条约义务。

### 四、小康社会背景下中国环境立法体系完善的思路

在全面小康目标指引下,中国环境立法体系的

①《环境保护法》第三章“保护和改善环境”从第16条至第23条,对自然资源保护只作了原则性的规定,至于怎样保护自然和生态环境却缺乏具体的条款。

②例如,《环境保护法》第44条规定:“违反本法规定,造成土地、森林、草原、水、矿产、渔业、野生动植物等资源的破坏的,依照有关法律的规定承担法律责任。”这样的规定过于原则,在实务中不易操作。

③例如,《大气污染防治法》第4条关于环境保护管理体制的规定上,规定有关部门“根据自己的职责”、“在各自的职责范围内”对大气污染防治实施监督管理,至于这些相关部门具体行使什么管理职责却没有规定,这种立法上的套话严重影响了法律的实施效果。

④例如,就环境民事侵权的归责原则而言,《环境保护法》与《民法通则》就存在着明显的冲突。依照《环境保护法》第41条第1款的规定可以看出其采取的是无过错归责原则,而《民法通则》第124条的规定采取的却是过错归责原则,如此规定,二者之间存在明显的冲突。司法实践通常运用“新法优于旧法”、“特别法优于普通法”的原则,并不要求以行为的违法性来追究行为人的民事责任,使得《民法通则》第124条落空,应予修改。

完善是一项系统工程。要充分利用不同立法形式,综合采取多种立法方法,分层次推进环境立法体系的完善。

### (一)进一步确定可持续发展的环境立法理念

为了实现全面建设小康社会的可持续发展目标,必须坚持实施可持续发展战略,在发展经济的同时注重保护生态环境,实现小康社会所提出的“生产发展、生活富裕、生态良好”三位一体的发展目标。这一价值和目标必须反映在环境立法体系的立法宗旨之中,作为立法的指导思想,统领环境法的制度建设和法规建设。我们要以可持续发展理念来全面审视和评估现行的环境立法,凡是未能体现可持续发展理念的法律、法规,都要及时进行修订,将要制定的法律、法规和可持续发展理念贯穿于立法的始终。值得注意的是,2007年新修订的《节约能源法》在第1条将其立法目的确定为“促进经济社会全面协调可持续发展”,较其他环境法律规定的“促进经济和生态的可持续发展”又向前迈进了一步,体现了科学发展观的要求,为以后的相关立法提供了经验。

### (二)通过《宪法》修改,促进《宪法》的生态化

应该通过《宪法》修订,在国家根本大法中增加有关生态文明、可持续发展、公民环境权以及建设资源节约型社会、环境友好社会与和谐社会等内容<sup>[10]</sup>。建议将《宪法》序言中社会主义现代化建设的目标“推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展,把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家”修改为“推动物质文明、政治文明、精神文明和生态文明的协调可持续发展,把我国建设成为富强、民主、文明与和谐的社会主义国家”;将《宪法》第14条中的“国家厉行节约,反对浪费”修改为“国家厉行节约,反对浪费,建设资源节约型社会”;将《宪法》第26条“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”,修改为“国家保护和改善生活环境,维护生态平衡和生态安全,防治污染和其他公害,建设环境友好型社会”<sup>[11]</sup>;在《宪法》第38条中增加公民环境权的条款,即规定“中华人民共和国公民有在清洁、舒适、良好的环境里生活的权利,同时负有保护环境的义务”。

### (三)全面修改《环境保护法》,使其发挥环境基本法的功能

健全环境立法体系,首先要修改和完善这个体系的核心法律即环境基本法。我们应该借鉴国外先进的环境基本法律的立法经验,紧密结合中国环境法制建设的实践,将《环境保护法》修改成为体现可持续发展观和小康社会生态文明所要求的环境保护基本法。

第一,在立法层级方面,提高《环境保护法》的法律位阶。由于环境保护涉及的社会关系具有全局性、长远性、普遍性和根本性,因此建议由全国人民代表大会审议通过。

第二,在修改定位方面,应当明确的是环境法不应再是污染防治法,也不应是污染防治法加自然资源保护法,而应是以环境承载力为基础性判断,以循环型社会为路径确保人与自然和谐的基本法<sup>[3]77</sup>;因此,环境基本法要注重对自然资源生态价值的保护。

增加自然资源保护的基本原则、基本制度和监督机制,完善环境基本法的内容。

第三,在立法目的方面,为了体现可持续发展和生态文明的要求,建议将现行《环境保护法》第1条规定的“促进社会主义现代化建设的发展”修改为“促进生态、经济和社会的可持续发展”。

第四,在环境保护管理体制方面,必须破除“条块分割”、“各自为政”的分散局面,实行在中央一级的环境保护部的统一管理下,按照自然环境的生态属性,确定区域或流域管理机关,负责协调跨省区、跨流域的环境管理和执法问题。与此同时,必须废除以往环境执法中的双重领导体制,实行中央环境保护行政主管部门对地方环境执法工作的垂直领导,这样能在一定程度上有效避免地方政府为了片面追求经济发展而对环境执法的畸形干预<sup>[12]</sup>,从而进一步协调好集权与分权、中央与地方在环境保护管理体制方面的关系。

第五,在环境法基本原则方面,应当将“环境保护与经济建设和社会发展相协调”的原则修改为“经济建设和社会发展与环境保护相协调”原则,体现生态文明和生态优先的要求;将“预防原则”中对确定的损害的预防扩展到不确定的风险的预防,使预防原则更全面、合理、科学和有效;将“污染者付费、利用者补偿、开发者保护、破坏者恢复”原则概括为环境责任原则<sup>[13]</sup>,这种提法简练明确,反映了这一原则的实质,也便于公众对该原则的理解。

第六,在环境法基本制度方面,要努力创设一些生态文明和市场经济要求的新制度:比如生产者责任延伸制度、清洁生产制度、环境责任保险制度、生态税收制度、生态补偿制度、生态标签制度、环境法律援助与救济制度、环境公益诉讼制度等。

第七,在强化政府责任方面,要明确各级政府作为环境保护第一责任人的责任和义务,而且应该进一步明确政府环境责任的考核和追究机制,对未完成环境责任目标、造成跨界环境纠纷、干预环境执法、决策失误、造成重大环境事故、明显的环境不作为等行为,应该规定具体可操作的问责条款<sup>[10]187</sup>,使政府对环境质量承担实质性的法律责任,而不仅是形式上的政治责任。

第八,在公众参与监督方面,应采取如下措施:一是有必要对一些有关环境保护公众参与的“宣言式条款”进行修改完善或制定相应的实施办法;二是对涉及新设行政许可的、涉及公众环境权益的以及社会关心的热点、焦点问题,立法机关应该拓宽公众参与的范围和渠道,通过召开立法听证会、专家论证会等形式,广泛听取社会公众、专家学者和社会各界的意见<sup>[14]</sup>。同时,政府还应该定期向社会发布环境资源状况公报,以使公众了解有关问题,并为公众监督政府实施环境资源保护提供依据。

第九,在法律责任方面,要切实解决“违法成本低、守法成本高”的问题,需要把一些强有力的处罚措施,如“区域限批”、“流域限批”、“按违法日计罚”、“按违法次数计罚”等法律责任的创新措施纳入法律规定中,发挥其普遍性的威慑作用。

#### (四) 填补环境单行法的立法空白

各单行环境法律规定应增强可操作性,避免立法上的重复和交叉,应特别注意各单行法之间的协调和互补;修订《环境影响评价法》、《大气污染防治法》等法律;应当尽快制定《恶臭污染防治法》、《电磁波污染防治法》、《放射性污染防治法》、《有毒有害化学品管理法》、《环境污染损害赔偿救济法》等污染防治法律;以及《野生植物资源保护法》、《湿地保护法》、《土地沙化与盐碱化治理法》、《国家公园保护法》、《自然遗迹与人文遗迹保护法》等自然资源和生态环境保护法律,以填补这些方面的法律空白。

#### (五) 环境保护行政法规和规章的补充完善

亟需制定一批反映建设小康社会要求的配套法规和规章,包括:《农村环境保护条例》、《包装容器和材料收集和循环利用条例》、《家用电器收集和循环利用条例》、《机动车污染防治条例》、《污染物排放总量控制条例》、《排污许可证管理条例》等,不断增强环境法律的可操作性。

#### (六) 努力提高地方性环境立法的质量

各地应在坚持同国家法律、法规不相抵触的前提下,进一步加强地方环境法制建设,树立大环境法观念,完善地方环境法体系。同时还应注重立法质量,要有针对性、超前性和可操作性,但又不能完全照搬国家法律、法规条文。各地方的污染状况不同,环保的具体任务也不尽相同,这就要求地方立法应以本地事实为依据,坚持国家立法的原则与本地的实际灵活结合。

(七) 将环境资源保护和生态文明纳入到其他相关立法之中

应大力推动将环境保护、公民环境权、环境公平、生态安全、生态效益、生态补偿、生态税收、环境经济政策、生态损害赔偿、环境犯罪和环境公益诉讼等纳入到有关刑事法律、民商法律、行政法律、经济法律、诉讼法律和其他相关法律之中,促进相关法律法规的生态化<sup>[15]</sup>。还应加强环境程序法制建设,使环境保护工作中的公众参与、公害事故和环境纠纷处理、行政管理和处罚等制度化、程序化。

#### (八) 建立健全履行国际环境条约的国内法律、法规

为履行中国加入的国际环境条约需要配套制定的法律、法规,主要包括:控制危险废物的越境转移、臭氧层保护、应对全球气候变化、外来物种入侵的管理、生物遗传资源的保护、危险化学品的进出口管理、跨界河流的利用和保护等方面的立法,使中国的环境立法体系充分反映出国际环境立法趋势的要求。

#### 参考文献:

- [1] 全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面[C]//. 中国共产党第十六次全国代表大会文件汇编. 北京:人民出版社,2002:20.
- [2] 高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗[C]//. 中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编北京:人民出版社,2007:20.
- [3] 徐祥民,高益民. 从生态文明的要求看环境法的修改[J]. 中州学刊,2008(2):76.
- [4] 蔡守秋. 环境资源法学教程[M]. 湖北:武汉大学出版社,2000:42.
- [5] 金瑞林,汪劲. 中国环境与自然资源立法若干问题研究[M]. 北京:北京大学出版社,1999:6-8.
- [6] 杜宝虎. 小康社会法制建设初论[J]. 甘肃社会科学,2003(3):57.
- [7] 王明远. 我国的环境立法与国际环境合作[J]. 能源工程,2000(4):2.
- [8] 绿色视野编辑部. 环境立法体制有待完善[J]. 绿色视野,2007(2):9-10.
- [9] 王权典. 全面建设小康社会中环境法制创新的理论概析[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2003(2):132.
- [10] 蔡守秋. 完善我国环境法律体系的战略构想[J]. 广东社会科学,2008(2):188.
- [11] 蔡守秋. 论环境友好型社会的法制建设[J]. 甘肃政法学院学报,2006,88(9):27.
- [12] 贺思源. 论我国环境执法机构的重构[J]. 学术界(双月刊),2007(1):198.
- [13] 吕忠梅. 环境法[M]. 北京:法律出版社,1997:62.
- [14] 常纪文. 中国环境法治的历史、现状与走向——中国环境法治30年之评析[J]. 昆明理工大学学报·社科(法学)版,2008(1):7.
- [15] 蔡守秋. 以生态文明观为指导,实现环境法律的生态化[J]. 中州学刊,2008(2):76.

## On Improving the System of China's Environmental Legislation under the Vision of Well-off society

Zeng Wen-ge, Zhang Ting

(School of law, Chongqing university, Chongqing, 400044, China)

**Abstract:** China has established the goal of building a well-off society in an all-round way, which reflects the integration of the theme of sustainable development, highlighting the strategic position of the basic national policy of environmental protection. The strategic objective of environmental protection in building the well-off society, and its implementation need the guarantee of environmental protection laws. In the new period of building the well-off society in China, what kind of model to choice to better and more effectively solve the outstanding problems in the areas of current environmental legislation and its practice, is worth thinking and research. This thesis begins with the analysis of the importance of environmental protection in building the well-off society, then studies up the general requirements of China's environmental legislation and the challenges to the system of current environmental legislation

**Key words:** a well-off society; environmental protection; system of environmental legislation

(责任编辑 胡志平)