



中国环境与发展国际合作委员会  
研究项目报告

法治与生态文明建设研究

中国环境与发展国际合作委员会 2016 年年会

2016.12.7-12.9

## 课题组成员

### 中外组长\*：

孙佑海	最高人民法院中国应用法学研究所原所长、 天津大学法学院院长、教授
Donna Campbell	澳大利亚南威尔士政府海洋履约小组组长

### 中外成员\*：

常纪文	国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长，教授
王凤春	全国人大环境与资源保护委员会法案室副主任，教授
别涛	环境保护部政策法规司司长，教授
韩德强	最高法院应用法学研究所环境司法研究中心主任，教授
Ulf Bjällås	Fröberg&Lundholm 公司法律顾问
Sabine Schlacke	德国明斯特大学教授
James K. Thornton	“地球客户”（ClientEarth）创始人和首席执行官
Alex Wang	加州大学洛杉矶分校法学院副教授
杨婉华	联合国环境规划署环境法官员

### 顾问专家：

汪劲	北京大学法学院教授
王毅	中国科学院科技战略咨询研究院副院长，教授
王灿发	中国政法大学教授
周珂	中国人民大学法学院教授
周宏春	国务院发展研究中心社会发展研究部室主任，研究员
王学军	北京大学环境学院教授
王金南	环境保护部环境规划院副院长，教授

### 支持专家：

唐忠辉	水利部发展研究中心副研究员
李丹	环境保护部执法监察中心副研究员
丁敏	全国人大环境与资源保护委员会法案室副研究员
吴平	国务院发展研究中心资源与环境政策研究所研究室负责人
代秋影	最高人民法院应用法学研究所副研究员
关丽	最高人民法院环境资源审判庭审判员
代杰	天津大学法学院副教授
田亦尧	天津大学法学院讲师

**协调员：**

朱炳成	中国政法大学
梁剑琴	中国社会科学院

\* 本课题组中外组长、成员以其个人身份参加研究工作。

## 主要研究结论

“法治与生态文明建设研究”课题组根据中国实际情况，结合联合国《2030年可持续发展议程》（下文简称《议程》）的新要求中国，为了给中国生态文明建设提供完善的法治保障，经深入细致研究，得出主要研究结论如下：

### 一、有必要制定与《2030年可持续发展议程》相适应的《中国可持续发展法治保障方案》

制定《中国可持续发展法治保障方案》的主要考虑是：首先，经济、社会与环境领域的可持续发展是全球关注的核心问题；其次，中国人口众多、人均资源短缺以及后发展的现实，决定了我们既不可能沿袭工业文明不可持续发展的老路，也不可能靠转嫁资源短缺和环境污染的危机来实现自身的发展，我们必须走出一条可持续发展的新路；再次，中国历来支持联合国工作并在行动中发挥重要作用，作为最大的发展中国家，重视将本国的发展战略与落实联合国2030年可持续发展议程紧密结合，推动协同发展。

根据《议程》对可持续发展提出的新要求，结合中国2030年可持续发展的实际需求，本课题组认为应当为以环境污染防治、生态环境保护、气候变化应对和绿色低碳循环发展为内容的生态文明建设提供法治保障，为配套落实联合国《2030年可持续发展议程》，制定《中国可持续发展法治保障方案》。

### 二、在抓好五年立法规划落实的同时，充实完善环境资源立法项目

#### （一）认真抓好五年立法规划的落实

根据十二届全国人大常委会立法规划，一批与环境资源保护相关的法律已经或正在进行修改、制定，如《环境保护法》、《环境影响评价法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《土壤污染防治法》、《野生动物保护法》、《森林法》、《标准化法》、《旅游法》、《矿山安全法》、《海洋基本法》、《文物保护法》、《核安全法》、《矿产资源法》、《深海海底区域资源勘探开发法》等等。其中已经完成修改或制定的法律，建议有关部门持续关注和评估其实施情况，特别关注可与议程衔接的法律规定，并作为评估的重要指标；对于尚未完成的环境资源立法项目，应当集中力量抓紧完成。

#### （二）应当完善环境资源立法项目

制定《危险化学品环境管理法》。改革危险化学品多部门分管体制，整合现有环保、安全、交通、公安等部门涉及危险化学品管理的行政监管职能，建立统

一、独立、高效的危险化学品安全监管和环境风险防控体系，相应制定适用于全部危险化学品的《危险化学品环境管理法》，明确监管机构、生产企业、使用者的法律责任。

修改《环境影响评价法》，制定控制污染物排放许可证条例。修改完善现行《环境影响评价法》，进一步明确环境影响评价对各级政府政策、规划制定的约束力和对产业结构、产业布局的约束力，增强环境影响评价的独立性、科学性。通过制定和实施控制污染物排放许可证条例，衔接环境影响评价制度，融合总量控制制度，切实强化对企业的污染物排放总量控制，把环境保护设施验收、排污申报、达标排放监管、排污总量控制等制度，有效整合到控制污染物排放许可制度中，提高环境管理效能，持续推动环境质量的有效改善。

制定《自然保护区域法》。根据中央生态文明制度建设提出的任务，研究制定有关自然保护区域的法律和有关自然资源资产管理的法律。

推动环境法典编纂。随着覆盖生产、消费全过程和生态环境基本领域的生态文明制度体系基本建成，根据整合环境法律体系的需要，编纂环境法典。

### **（三）有必要制定“京津冀地区大气污染防治特别法”，为区域环境协同治理提供法治保障**

1.京津冀地区问题特殊，需要特别立法，将《大气污染防治法》的措施予以具体化、清晰化，将规划的措施转化为各方的权利和义务，使其具有强制实施性，为其他区域污染联防联控提供经验；

2.大气污染和生态破坏形势倒逼，需要清理行政法规与地方法规、部门规章和地方规章、规划和标准，特事特办，先行先试，并把中央生态文明体制改革的措施落实到京津冀地区；

3.省域之间规划不协调，地方政府之间无序竞争，导致产业重复和产能过剩。需要开展供给侧改革，整合各地和各部门资金、资源等方面的力量，整体提升区域工业环境保护的能力，形成区域之间优势产业互补、利益最大化的局面。同时充分利用市场调节机制，推动环境目标的实现；

4.省域之间政策和制度不衔接，容易产生跨界污染和污染转移，不利于京津冀区域产业结构的整体提升和供给侧改革，需要予以统筹规范和统一部署。同时，鉴于现阶段京津冀地区省域之间政策和制度不衔接，应明确机构内部及相关机构之间的权限和职责，加强党政问责，提高能力；

5.省域之间权利义务不匹配，信息不对称，措施推进不均衡，需要公平履行各自的义务，统筹推进各项协作工作；

6.省域之间行政管理衔接不顺畅，区域协同措施难落地，一些特别措施需要特别法律的授权，以确保各监管机构拥有与其责任相匹配的权限、权力和能力，使其能独立实施和执行法律，避免受到地方政府的不当干预。

#### **（四）推动整个法律体系绿色化**

为了减少其他立法对环境保护法律法规的冲击，避免环境法律的作用“严重减损”，在相关法律中规定保护环境的内容十分必要，应当积极研究探索中国整体法律体系的生态化和绿色化，将生态文明建设和可持续发展的理念、原则和规范纳入宪法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等诸多法律中；明确规定环境的公共资源或公众共用物属性，在宪法和法律中明确规定环境的内涵和外延；将推进生态文明建设以及环境不得恶化的原则纳入民法典编纂，将环境权作为公民权的一项重要内容，明确规定物权利用不得损害公共资源和公民环境权益，进一步完善环境侵权的责任，并建立环境侵权社会化救助机制。

### **三、继续强化依法行政和全民守法**

首先，完善可持续发展法治建设是一项系统工程，需要全社会力量的共同参与。除了完善法律体系、加强依法行政、公正司法之外，还需要全社会增强法律意识和法治观念，以形成自觉学法、守法、用法的社会氛围。其次，进一步完善环境监管体制，构建协调有序、高效运转的环境监管体制；保障环境保护部门和其他依法行使监督管理职权的部门，依法独立行使环境行政执法监管权，防止地方政府的不当干预；强化环境法律责任及其落实机制，发挥社会参与和监督作用，督促和警示各方认真履责。最后，在国家机构、企事业单位及社区内塑造浓厚的守法文化。具体包括：开展信息工卡和环境教育活动；促进公众与企业积极参与环境标准和环境目标的制定过程；开展强有力的、透明的守法和执法活动，关注对人体健康和环境影响较为突出的领域；定期向社会发布和宣传这些守法和执法活动的成果，以提高公信力，同时提高整体的守法率；并向公众发布和宣传环境成果，包括环境监管效益及其与经济增长的兼容性等。

### **四、为生态文明建设提供完善的司法保障**

#### **（一）改革跨行政区域环境司法制度**

1.根据生态环境损害特点确定案件管辖范围。环境污染案件须打破民事管辖、

行政管辖和刑事管辖相互割裂的传统制度，按照案件整体应对和系统解决纠纷的要求，合并处理该类一审案件。

2. 人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域的重大环境案件。

3. 对人民法院依法应当受理的环境污染案件，应当做到有案必立、有诉必理，保障当事人诉权。

4. 促进生态环境损害案件审判专门化，中级人民法院、高级人民法院原则上都设立环境资源法庭。中级人民法院可以根据辖区内的环境资源案件数量与环境资源的保护任务在基层人民法院设立一个或几个环境资源审判庭。

## **（二）推进生态环境损害公益诉讼**

1. 完善环境公益诉讼制度，放宽适格原告，推进环境公益诉讼。鼓励环保社会组织等积极参与环境公益诉讼。加大环境资源审判公众参与和司法公开力度。推动设立环境公益诉讼基金制度。

2. 促进环境司法诉讼程序与非诉讼程序的衔接，充分发挥诉讼和调解、仲裁等各种纠纷非诉讼纠纷解决方式的优势，构建科学系统的诉讼与非诉讼相衔接的环境纠纷解决机制，最大限度地实现社会和谐。

3. 支持人民检察院依法提起环境公益诉讼，促进环境治理，实现社会公正。

## **（三）完善刑法环境犯罪的规定，适当提高环境犯罪法定刑期**

中国《刑法》第三百三十八条规定的污染环境罪法定刑偏低，最高只有七年有期徒刑，提升法定刑配置，至少配置到最高十五年有期徒刑，甚至无期徒刑。实现刑罚与污染环境犯罪行为的社会危害性相当，适应当前加大对环境污染犯罪惩治的现实需要。

## 主要政策建议

### 一、建议制定《中国可持续发展法治保障方案》

2015年9月，联合国发展峰会通过了《变革我们的世界——2030年可持续发展议程》（简称《议程》）。该《议程》为未来15年世界各国的发展和国际发展合作指明了方向，勾画了蓝图。

中国政府高度重视2030年可持续发展议程。2016年3月举行的第十二届全国人民代表大会第四次会议审议通过了“十三五”规划纲要，明确提出要“积极落实2030年可持续发展议程”。中国政府还制定和发布了《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》，以实现可持续发展议程与中国国家工作的有效对接。

为充分发挥法治方式在推进可持续发展进程中不可替代的重要作用，建议中国政府制定《中国可持续发展法治保障方案》（以下简称《法治保障方案》）。《法治保障方案》是中国政府落实联合国2030年可持续发展议程的重要保证。

《法治保障方案》的目标是：到2020年，生态文明重大制度基本确立，有关大气、水、土壤污染、有毒有害化学品以及涉及重要区域、流域生态环境保护等生态文明法律制度体系基本形成。到2030年，全面形成促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度体系。

《法治保障方案》的主要内容是：提出到2030年的保障可持续发展的立法设想和法律实施方案。该《法治保障方案》起草完成后，建议有关部门组织力量，着手制定到2030年的推进可持续发展的立法规划和法律实施方案。

建议中国政府深度参与全球可持续发展指标框架的制定和完善工作。加强与国际组织合作，积极跟进和参与衡量可持续发展进程计量方法的研究制定工作。

### 二、当前和今后一个时期完善可持续发展立法的建议

#### （一）继续推进中国五年立法规划的实施，做好规划与议程的衔接工作

中国十二届全国人大常委会立法规划中关于可持续发展领域的立法项目安排，与联合国2030年可持续发展议程是一致的。目前已经制定和修改了《环境保护法》、《环境影响评价法》、《大气污染防治法》、《野生动物保护法》、《旅游法》、《文物保护法》、《深海海底区域资源勘探开发法》等，对此应予高度评价。对于已经列入立法规划但还没有完成的立法，如《水污染防治法》、《土壤污染防治法》、《森林法》、《标准化法》、《矿山安全法》、《海洋基本法》、《核安全法》、《矿产资



源法》等，建议有关部门组织力量，克服困难，保证按期完成。

## **（二）适时更新立法规划，按需调整立法项目**

### **1. 关于制定“危险化学品安全和管理法”的建议**

改革危险化学品多部门分管体制，整合现有环保、安全、交通、公安等部门涉及危险化学品管理的行政监管职能，建立统一、独立、高效的危险化学品安全监管和环境风险防控体系，相应制定适用于全部危险化学品的《危险化学品环境管理法》。

### **2. 关于修改环境影响评价法，加快制定控制污染物排放许可证条例的建议**

修改完善现行《环境影响评价法》，进一步明确环境影响评价对各级政府政策、规划制定的约束力和对产业结构、产业布局的约束力，增强环境影响评价的独立性、科学性。

加快制定控制污染物排放许可证条例。要衔接环境影响评价制度，融合总量控制制度，切实强化对企业的污染物排放总量控制，把环境保护设施验收、排污申报、达标排放监管、排污总量控制等制度，有效整合到控制污染物排放许可制度中，提高环境管理效能，持续推动环境质量的有效改善。

### **3. 关于制定自然保护区域法的建议**

针对目前各类保护区域不同程度地面临着开发过度、管理重叠混乱、保护经费不足、区域内土地权属不清和社区发展压力增大等问题，有必要将自然保护区、风景名胜区和森林公园、地质公园等类型的自然保护区域一并纳入立法的调整范围，建议制定统一的《自然保护区域法》。

**4. 建议将环境法典列入十三届全国人大常委会立法规划。**（1）建议全国人大常委会法工委会同有关方面着手研究编纂开展以污染防治为主要内容的环境保护法典，力争在污染防治领域形成“概念明确、内容完整、结构清晰、逻辑严密”的法律规范体系。（2）分阶段做好编纂的研究论证工作，其中包括环境保护法典编纂的法学理论研究、国外环境保护法典编纂的研究、环境保护法典理论框架、环境保护法律的基本原则和基本制度等前期研究论证工作。

### **5. 关于制定《京津冀地区大气环境保护特别法》的建议**

（1）国家应当适时制定《京津冀地区大气环境保护特别法》，该法的立法定位是：专门用于解决京津冀地区大气环境问题的特别措施法，是生态保护和大气污染防治方面相结合的综合法，是专门针对区域责任、区域行动、区域协调的立

法。该法主要是一部行政法，主要适用于北京市、天津市和河北省。

(2)《京津冀地区保护大气环境特别法》的基本原则包括：大气污染防治与生态建设相结合的原则、共同但有区别责任原则、伙伴协作原则、协调保护与自主性相结合的原则、以大气环境质量管理为核心的原则。

(3)京津冀大气环境保护监管体制必须向既监管行政区域，又监管跨行政区的大区域模式转变。根据“十三五”规划，首先可以考虑尝试设立“区域环境保护司”和“流域环境保护司”。前者统筹几个督查中心，把京津冀地区单列。其次，在环境保护华北督查中心这个机构加挂一块牌子“京津冀地区环境保护局”。

(4)《京津冀地区大气环境保护特别法》制定时可建立的主要制度包括：统一规划、产业结构调整及区域发展战略和政策的环境影响评价制度；“多规合一”制度和城市增长边界制度；生态环境整体保护制度；统一标准与技术规范制度；统一的政府资金筹集和使用制度；大气环境质量目标下的煤炭石油总量限制制度；大气环境质量目标下的统一的总量控制、排放指标分配体系和排污权交易制度；统一的监测制度、环境应急和防治协调制度；统一的公益诉讼措施。

(5)《京津冀地区保护大气环境特别法》可考虑的法律实施制度包括：统一的大气环境监测网络和信息平台制度；统一的公众参与制度；协调执法尺度和程序，对接相互间的执法；统一的公益诉讼措施；统一的生态补偿措施。

(6)《京津冀地区保护大气环境特别法》可设计的法律责任制度包括：特殊的民事法律责任制度和实施机制；特殊的行政法律责任制度和实施机制。

### (三) 关于将法律体系绿色化的建议

为了解决相关领域立法对环境法律实施的冲击，避免环境法律的效能“严重减损”，有必要将相关法律“绿色化”，将生态文明建设和可持续发展的理念、原则和规范纳入宪法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等诸多法律中，使得有利于环境保护的法律制度和措施在各个领域都持续不断地发挥应有的作用。在民法典编纂的过程中，应当特别注意把生态文明建设以及环境保护的理念、原则和重要规范纳入其中。在宪法和法律中明确规定环境的法定内涵和外延，明确规定其公共资源或公众共用物属性；将推进生态文明建设以及环境不得恶化的原则纳入民法典编纂，将环境权作为公民权的一项重要内容，明确规定物权利用不得损害公共资源和公民环境权益，进一步完善环境侵权的责任。

## 三、强化依法行政与全民守法

## （一）强化依法行政

1. 建立完善落实 2030 年可持续发展议程的体制保障。加快推进完善保护生态环境和加强政府自身建设等领域的政府立法，着力构建系统完备、科学规范、运行有效的依法行政制度体系。推进行政决策科学化、民主化、法治化。确保行政决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确，提高决策质量。明显减少并及时纠正违法决策、不当决策、拖延决策等，提升行政决策公信力和执行力。同时，维护和保障公民的知情权。完善政府信息公开制度，保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息，提高政府工作透明度，促进依法行政。

2. 明确政府职责，要求各级政府承担起主体责任。根据可持续发展议程的具体目标，着力在加强环境保护、积极应对气候变化、有效利用能源资源、改进国家治理等方面，形成以国家总体政策为统领，专项政策和地方政策为支撑的政策保障体系。既要加强横向的跨领域、跨部门协调，又要确保政策纵向落地，形成“中央—地方—基层”的有效落实机制。

3. 加强环境执法、落实垂管体制。鉴于中国发布了《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》，建议：尽快完成制度、装备保障、编制到位，尽快修改相关法律，使之与垂管体制相协调；建立齐备的实体法和程序法，深化执法规范化建设。加强执法基础和能力建设，使环境立法能够得到有效的实施。建立执法准入门槛，强化执法人员培训。强化监测装备配备的标准化工作，强化自动监控、卫星遥感、无人机等技术监控手段运用。健全环境监管执法经费保障机制，将环境监管执法经费纳入同级财政全额保障范围。

4. 建议将“国民经济和社会发展规划”的名称修改为“国民经济、社会发展与环境保护规划”。从名称到内容突出经济、社会与环境的全面协调绿色发展。

## （二）促进全民守法

1. 各级党政机关的工作人员特别是与经济社会可持续发展密切相关的各部门，应当带头遵守宪法和法律，树立可持续发展的观念和法治意识，善于运用法律解决经济社会可持续发展中的实际问题。

2. 扩大公众参与范围，保障人民群众的知情权、参与权、表达权和监督权。建议大学普遍开设环境法教育课程。

3. 对企业而言，在自愿公开、强制公开之外，建立企业通过环境合同，针对特定主体进行协议公开环境信息，后者承担保密义务，以解决企业商业秘密保护与相关主体知情权之间的冲突的制度。建立企业环境信息公开名录，包括对信息的分类，区分公开的程度，以模板等标准化方式进行公开。健全企业环境信息公

开中各方主体的救济机制。

#### 四、关于加强生态环境司法保障的建议

##### （一）关于改革跨区域环境司法制度的建议

1.建议根据生态环境损害特点确定案件管辖范围。环境污染案件应当须打破民事管辖、行政管辖和刑事管辖相互割裂的传统制度，按照案件整体应对和系统解决纠纷的要求，合并处理该类一审案件。

2.建议人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域的重大环境案件。

3.对人民法院依法应当受理的环境污染案件，应当做到有案必立、有诉必理，保障当事人诉权。

4.促进生态环境损害案件审判专门化，中级人民法院、高级人民法院原则上都设立环境资源法庭。中级人民法院可以根据辖区内的环境资源案件数量与环境资源的保护任务在基层人民法院设立一个或几个环境资源审判庭。

##### （二）关于推进生态环境损害公益诉讼的建议

1.健全完善环境公益诉讼制度，放宽适格原告，推进环境公益诉讼。鼓励环保社会组织等积极参与环境公益诉讼。加大环境资源审判公众参与和司法公开力度。推动设立环境公益诉讼基金制度。

2.促进环境司法诉讼程序与非诉讼程序的衔接，充分发挥诉讼和调解、仲裁等各种纠纷非诉讼纠纷解决方式的优势，构建科学系统的诉讼与非诉讼相衔接的环境纠纷解决机制，最大限度地实现社会和谐。

3.支持人民检察院依法提起环境公益诉讼，促进环境治理，实现社会公正。

##### （三）建议完善刑法环境犯罪的规定，适当提高环境犯罪法定刑期

中国《刑法》第三百三十八条规定的污染环境罪法定刑偏低，最高只有七年有期徒刑，建议适当提高环境犯罪法定刑期。实现刑罚与污染环境犯罪行为的社会危害性相当，适应当前加大对环境污染犯罪惩治的现实需要。

# 项目背景及实施过程

## 一、项目背景

2015 年 10 月中共十八届五中全会提出，坚持绿色发展，必须坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持可持续发展，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，加快建设资源节约型、环境友好型社会，形成人与自然和谐发展现代化建设新格局，推进美丽中国建设，为全球生态安全作出新贡献。促进人与自然和谐共生，构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局、自然岸线格局，推动建立绿色低碳循环发展产业体系。加快建设主体功能区，发挥主体功能区作为国土空间开发保护基础制度的作用。全面节约和高效利用资源，树立节约集约循环利用的资源观，建立健全用能权、用水权、排污权、碳排放权初始分配制度，推动形成勤俭节约的社会风尚。加大环境治理力度，以提高环境质量为核心，实行最严格的环境保护制度，深入实施大气、水、土壤污染防治行动计划，实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。筑牢生态安全屏障，坚持保护优先、自然恢复为主，实施山水林田湖生态保护和修复工程，开展大规模国土绿化行动，完善天然林保护制度，开展蓝色海湾整治行动。

结合 2015 年 9 月，联合国发展峰会通过的《变革我们的世界——2030 年可持续发展议程》，提出了 17 项目标和 169 项具体目标，于 2016 年 1 月 1 日正式启动，2030 年完成。该《议程》为未来 15 年世界各国的发展和国际发展合作指明了方向，勾画了蓝图。中国政府支持制定《议程》，并承诺与各国携手推进《议程》的落实。2015 年 9 月 26 日，中国国家主席习近平在纽约联合国总部出席联合国发展峰会并发表题为《谋共同永续发展做合作共赢伙伴》的重要讲话，展示了中方与各国携手推进议程的意愿和决心。2016 年 9 月 20 日，国务院总理李克强在纽约联合国总部主持 2030 年可持续发展议程“可持续发展目标：共同努力改造我们的世界——中国主张”主题座谈会并发表重要讲话时指出，“要将消除贫困和饥饿等目标作为首要任务，推动经济强劲、可持续、平衡、包容增长作为支撑，在经济、社会、环境三大领域形成良性循环，走出一条经济繁荣、社会进步、环境优美的可持续发展之路。” 中国政府已经发布《中国落实 2030 年可持续发展议程国别方案》。《国别方案》回顾了中国落实千年发展目标的成就和经验，分析了推进落实可持续发展议程面临的机遇和挑战，明确了中国推进落实工作的指导思想、总体原则和实施路径，并详细阐述了中国未来一段时间落实议程目标的具体方案。

中国环境与发展国际合作委员会（以下简称国合会）长期致力于推动中国环境与发展的绿色转型，紧承“绿色发展的管理制度创新”，2015 年将主题定为“绿色转型的国家治理能力”，力图在中国实现“第五个现代化”——在国家治理能

力与治理体系现代化的征程中，提出促进生态文明建设、推进绿色转型的战略性与前瞻性的政策举措，顺应了中国环境与发展的实际需要，意义十分重大。

经国会会主席团批准，我们承担“法治与生态文明建设研究”的课题，于 2015 年至 2016 年期间开展研究。2015 年课题组已经完成以“完善环境立法，推进法律体系生态化”和“严格环境执法，努力实现立法预期”为主要内容的研究报告和相关政策建议。在此基础上，根据中共中央关于生态文明建设的总体部署全面建设法治中国的要求，2016 年的研究工作拟重点解决中国可持续发展法治保障、当前和今后一个时期环境立法、京津冀大气环境保护立法、依法行政与全民守法、生态环境司法保障等重大问题。

## 二、实施过程

本课题的研究目标是：

一是“中国 2030 可持续发展法治保障方案”；

二是“当前和今后一个时期完善可持续发展立法”，包括制定“危险化学品安全和管理法”和“京津冀大气环境特别法”等环境资源立法；

三是“强化依法行政与全民守法”；

四是“加强生态环境司法保障”。

为达到上述目标，课题组主要开展了以下工作。

第一，着眼于从现在起到 2030 年的发展，为了与联合国 2030 年的可持续发展原则相衔接，实现向生态文明的转型，针对可持续发展新目标，提出以法治促进生态文明建设和可持续发展的保障方案。

第二，研究今后和下一阶段的重要环境立法。研究制定适用全部危险化学品的《危险化学品环境管理法》；修改完善现行《环境影响评价法》；研究制定有关自然保护区的法律和有关自然资源资产管理的法律。适时推动环境法典编纂。

研究京津冀大气环境保护特别应对法的制定。综合运用多种手段，从立法、政策、决策、执法和制度等多个维度寻求解决办法，为京津冀协同发展目标下的大气环境保护提供全方位和强有力的支撑，以服务于本地区的经济社会发展。在十八届四中全会确立的全面推进依法治国的大背景下，京津冀生态环境保护必须始终坚持法治先行、依法先行的基本原则，充分发挥法治的规范引导功能。充分

吸收国际上区域环境立法的经验,开展京津冀大气环境保护特别应对法的制定的研究工作。

研究探索中国整体法律体系的生态化和绿色化。

第三,研究加强执法能力建设路径。建议将“国民经济和社会发展规划”的名称修改为“国民经济、社会发展与环境保护规划”。从名称到内容突出经济、社会与环境的全面协调绿色发展。研究加强全民守法、推动企业守法途径。保障公民知情权,明确公民环境保护义务。推动企业环境责任建设,扩大企业环境信息公开制度。

第四,研究全面加强生态环境的司法保障问题。中共中央十八届三中全会和四中全会,都提出严格和公正司法的要求,这是全面推进生态文明法治建设的重要机遇和保障。为此,一要对中国环境司法的现状、存在的问题和原因进行梳理。二是对今后一个时期中国环境司法改革的必要性和总体思路提出建议并进行分析论证。三是提出中国环境司法改革的主要任务和具体举措并进行分析论证。主要包括:第一,研究跨行政区划环境案件管辖问题。如何根据环境案件的特点,解决跨流域污染的环境纠纷问题;第二,研究完善环境公益诉讼制度问题,其中包括研究检察机关参与环境公益诉讼的问题;第三,生态环境损坏鉴定评估与司法审判问题,研究可以为法官做出公正裁判,依法维护受害人合法权益的科学权威的鉴定评估机制;第四,研究环境犯罪的制裁问题,增加危险犯的规定,充分发挥刑法惩治危险犯的先期屏障作用。

自2015年3月课题开展以来,课题组先后召开了2次中外方组长会议,就课题实施方案、课题研究范围和预期成果等问题进行了细致而全面的讨论,为后续工作会议的召开奠定了基础。2015年6月3日,课题组召开了课题启动会暨第一次工作会议。期间确定了课题实施方案和下一步工作安排,进一步明确了课题组2015年第一期的研究重点集中于立法与生态文明建设和行政执法与生态文明建设两部分。2015年9月4日,课题组召开了第二次工作会议,基于前期中外课题组的研究成果,双方就政策建议和第一期研究报告的细节进行了详尽的沟通,以保证在结合中国实际情况的前提下,充分吸收和借鉴外方在环境立法和环境执法上的经验和教训。此外,课题组召开了数次内部会议和电话会议,并通过邮件等方式充分融合中外方专家的意见和建议,以提高报告和政策建议的质量和实践意义。课题组2015年11月向国会提交报告的第一期研究成果,是以“完善环境立法,推进法律体系生态化”和“严格环境执法,努力实现立法预期”为主要内容的研究报告和相关政策建议。其他方面的研究,由于时间的关系,我们开展基础性的前期研究,并2016年的研究打下良好的基础。2016年12月向国会提交报告的第二期研究成果。

自 2015 年国合会年会报告后，我课题组于 2016 年 1 月开展课题研究的第二阶段，主要包括四部分内容，具体包括：1. 中国 2030 可持续发展法治保障方案；2. 当前和今后一个时期完善环境立法的建议；3. 强化依法行政和全民守法的建议；4. 加强生态环境司法保障的建议。2016 年课题研究工作开展以来，我课题组先后召开了 5 次中外方组长会议，就课题 2016 年实施方案、课题研究范围和预期成果等问题进行了细致而全面的讨论，为后续工作会议的召开奠定了基础。并且，课题组成员于 2016 年 7 月赴澳大利亚新南威尔士州进行了调研考察，在为期一周的调研中，课题组分别访问了新南威尔士州土地与环境法庭、环保局、司法局、立法咨询委员会等机构，对新南威尔士州环境法治体系和现状有了较为充分的了解，成果颇丰，课题组亦对此次调研提交了调研成果报告。按计划，课题组于 2016 年 11 月提交最终报告（中文及英文）；并于 2016 年 12 月，在国合会年会上汇报第二期研究成果。



# 目 录

课题组成员.....	2
主要研究结论.....	4
主要政策建议.....	8
项目背景及实施过程.....	13
<b>第一部分 中国 2030 年可持续发展法治保障方案.....</b>	<b>22</b>
第一章 制定《中国 2030 年可持续发展法治保障方案》的必要性.....	22
一、制定《中国 2030 年可持续发展法治保障方案》的背景.....	22
二、制定《中国 2030 年可持续发展法治保障方案》的必要性.....	22
第二章 《议程》对全球可持续发展提出新要求.....	23
一、《议程》对民商和经济立法提出的新要求.....	23
二、《议程》对社会立法提出的新要求.....	24
三、《议程》对环境资源立法提出的新要求.....	25
第三章 制定《中国 2030 年可持续发展法治保障方案》.....	27
一、指导思想与原则.....	27
二、《中国 2030 年可持续发展法治保障方案》的内容.....	28
<b>第二部分 当前和今后一个时期完善可持续发展立法的建议.....</b>	<b>31</b>
第一章 当前完善可持续发展立法的建议.....	31
一、继续推进中国五年立法规划的实施，做好规划与议程的衔接工作.....	31
二、适时更新立法规划，按需调整立法项目.....	31
（一）关于制定危险化学品环境管理法的建议.....	31
（二）关于修改环境影响评价法，制定控制污染物排放许可证条例的建议.....	33
（三）关于制定自然保护区域法的建议.....	36
（四）建议将环境法典的编纂列入十三届全国人大常委会立法规划.....	37
第二章 制定京津冀地区大气污染防治特别法，为区域环境协同治理提供法制保障.....	39
一、制定京津冀地区大气环境保护特别法的必要性.....	39
（一）京津冀地区问题特殊，需要特别立法把《大气污染防治法》的措施予以具体	

化、清晰化，需要把规划的措施转化为各方的权利和义务，具有强制实施性，为其他区域污染联防联控提供经验.....	40
（二）大气污染和生态破坏形势倒逼，需要清理行政法规与地方法规、部门规章和地方规章、规划和标准，特事特办，先行先试，并把中央的生态文明体制改革措施落实到京津冀地区.....	40
（三）省域之间规划不协调，地方政府之间无序竞争，导致产业重复和产能过剩，需要开展供给侧改革，形成区域之间优势产业互补、利益最大化的局面，整合各地和各部门资金、资源等方面的力量，整体提升区域工业环境保护的能力.....	41
（四）省域之间的政策和制度不衔接，容易产生跨界污染转移，不利于京津冀大区域产业结构的整体提升和供给侧改革，需要予以统筹规范和部署.....	41
（五）省域之间权利义务不匹配，信息不对称，措施推进不均衡，需要公平地履行各自的义务，统筹地推进各项协作工作.....	41
（六）省域之间的行政管理衔接不顺畅，区域协同措施难落地，一些特别措施需要特别法律的授权.....	42
二、制定京津冀地区大气环境保护特别法的立法定位和总体思路.....	46
（一）立法定位.....	46
（二）总体思路.....	47
三、京津冀地区大气环境保护特别法制定的基本问题.....	48
（一）立法目的.....	48
（二）防治策略.....	49
（三）监管体制.....	49
（四）适用范围.....	49
四、京津冀地区大气环境保护特别法应当建立的主要制度.....	49
（一）统一规划、产业结构调整及区域发展战略和政策的环境影响评价制度.....	49
（二）“多规合一”制度和城市增长边界制度.....	49
（三）区域的生态环境整体保护制度、统一的防治措施和特殊区域、特殊时段的特别措施制度.....	50
（四）统一标准与技术规范制度.....	50
（五）统一的政府资金筹集和使用制度.....	50
（六）大气环境质量目标下的煤炭石油总量限制制度.....	50

(七) 统一的监测制度、环境应急和防治协调制度.....	51
(八) 区域统一的信息公开、公众参与和公益诉讼措施.....	51
五、京津冀地区保护大气环境特别法应当设立的特殊责任和机制.....	52
(一) 特殊的民事法律责任制度和实施机制.....	53
(二) 特殊的行政法律责任制度和实施机制.....	53
<b>第三部分 关于将法律体系绿色化的建议.....</b>	<b>54</b>
第一章 在宪法和法律中明确规定环境的法律内涵和外延.....	54
第二章 将推进生态文明建设以及保护环境的原则纳入民法典编纂.....	54
<b>第四部分 强化依法行政与全民守法的建议.....</b>	<b>58</b>
第一章 强化依法行政.....	58
一、完善中国的环境监管体制，构建协调有序、高效运转的环境监管体制.....	58
(一) 优化中国环境管理体制，形成监管统分结合，法律实施与监督相结合的局面..	58
(二) 推行“党政同责、一岗双责和失职追责”的体制和机制，健全人大监督的体制机	
制，使各级政府和党委依法行使环境保护职责.....	60
二、保证环境保护部门和其他依法行使监督管理职权的部门，依法独立行使环境行政执	
法监管权，防止地方政府的不当干预.....	62
三、强化环境法律责任及其落实机制，发挥社会参与和监督作用，督促和警示各方认真	
履责.....	64
(一) 建立责任终身追究制，保证依法、公正、科学行使环境监管和决策权.....	64
(二) 完善环境民事公益诉讼制度，建立环境行政公益诉讼制度，发挥社会的监督作用	
.....	64
(三) 加强执法基础和能力建设，使环境立法能够得到有效实施.....	65
第二章 促进全民守法.....	67
一、促进全民守法 强化公众参与.....	67
二、企业守法与环境信息公开制度建设.....	67
<b>第五部分 加强生态环境司法保障的建议.....</b>	<b>69</b>
一、跨行政区域生态环境损害管辖面临的问题.....	70
(一) 管辖范围中的行政区划问题.....	70
(二) 跨区域生态环境损害案件中的专业技术问题.....	72
二、完善跨行政区域生态环境损害案件管辖制度的建议.....	72

(一) 根据环境污染跨区域、流域的特点确定案件管辖范围.....	73
(二) 根据中央事权的性质, 实行跨区域性财政保障政策.....	73
(三) 促进生态环境损害案件审判专门化.....	73
第二章 关于推进生态环境损害公益诉讼的建议.....	74
一、生态环境公益诉讼案件现状分析.....	74
(一) 环境公益诉讼面临着案件少、立案难、取证难、判决执行难的困境.....	74
(二) 目前环境公益诉讼范围狭窄, 导致行政公益诉讼受限.....	75
(三) 公众参与和预防为主原则没有得到全面贯彻执行.....	75
(四) 现行法关于环境公益诉讼原告资格的规定不足.....	76
二、完善生态环境公益诉讼制度的建议.....	77
(一) 健全完善环境公益诉讼制度, 放宽适格原告, 推进环境公益诉讼.....	77
(二) 支持公众参与环境保护, 促进环境司法诉讼程序与非诉讼程序的衔接.....	78
(三) 支持人民检察院依法提起环境公益诉讼, 促进环境治理, 实现社会公正.....	80
第三章 关于建立生态环境损害鉴定评估制度的建议.....	81
一、当前生态环境损害鉴定评估中的主要问题.....	81
(一) 生态环境损害司法鉴定评估种类多, 技术标准、资质规范不统一.....	81
(二) 生态环境损害鉴定评估行业准入门槛低, 管理机构分散.....	81
(三) 生态环境损害鉴定评估周期长, 费用高, 公信力不足.....	82
二、建立健全生态环境损害鉴定评估制度的建议.....	82
(一) 完善生态环境损害鉴定评估制度, 统一规范鉴定评估机构设置、资质和标准.....	83
(二) 完善生态环境损害鉴定评估工作机制, 降低鉴定费用, 提高公信力.....	83
(三) 实行鉴定意见法律性审查和科学性审查的双重审查制度.....	84
第四章 关于强化生态环境犯罪刑事惩治制度的建议.....	84
一、生态环境损害犯罪刑事立法理念的现状.....	85
(一) 没有适用因果关系推定原则及严格责任原则.....	85
(二) 中国刑法没有规定环境犯罪的危险犯.....	85
二、提升中国生态环境损害犯罪刑事立法理念的建议.....	86
(一) 完善刑法对生态环境的保护体系, 增设生态环境犯罪新罪名.....	86
(二) 确立生态环境损害犯罪因果关系推定原则.....	86
(三) 生态环境损害犯罪增加危险犯的规定, 充分发挥刑法惩治危险犯的先期屏障作用	

.....	86
（四）完善刑法环境犯罪的规定，适当提高环境犯罪的刑期.....	87
致 谢.....	89

# 第一部分 中国 2030 年可持续发展法治保障方案

## 第一章 制定《中国 2030 年可持续发展法治保障方案》的必要性

### 一、制定《中国 2030 年可持续发展法治保障方案》的背景

2015 年 9 月，联合国发展峰会通过了《变革我们的世界——2030 年可持续发展议程》（简称“《议程》”），该《议程》提出了 17 项目标和 169 项具体目标，于 2016 年 1 月 1 日正式启动，2030 年完成。该《议程》为未来 15 年世界各国的发展和国际发展合作指明了方向，勾画了蓝图。

中国政府高度重视 2030 年可持续发展议程，并承诺与各国携手推进《议程》的落实。2015 年 9 月 26 日，中国国家主席习近平在纽约联合国总部出席联合国发展峰会并发表题为《谋共同永续发展做合作共赢伙伴》的重要讲话，展示了中方与各国携手推进议程的意愿和决心。2016 年 9 月 20 日，国务院总理李克强在纽约联合国总部主持 2030 年可持续发展议程“可持续发展目标：共同努力改造我们的世界——中国主张”主题座谈会并发表重要讲话时指出，“要将消除贫困和饥饿等目标作为首要任务，推动经济强劲、可持续、平衡、包容增长作为支撑，在经济、社会、环境三大领域形成良性循环，走出一条经济繁荣、社会进步、环境优美的可持续发展之路。”2016 年 3 月举行的第十二届全国人民代表大会第四次会议审议通过了“十三五”规划纲要，明确提出要“积极落实 2030 年可持续发展议程”。中国政府还制定和发布了《中国落实 2030 年可持续发展议程国别方案》，以实现可持续发展议程与中国国家工作的有效对接。

为充分发挥法治方式在推进可持续发展进程中不可替代的重要作用，建议中国政府制定《中国可持续发展法治保障方案》（以下简称《法治保障方案》）。《法治保障方案》是中国政府落实联合国 2030 年可持续发展议程的重要保证。这个方案的实施，必将对推进中国可持续发展，产生重大而深远的影响。

国内有关 2030 年、2050 年中国可持续发展的情景分析也比较多，结合情景分析，也提出了很多目标设想和政策建议。另外，中国政府在 2015 年 6 月 30 日，在巴黎气候变化大会前公布的自主贡献行动方案，规定至 2030 年，中国碳强度，即单位国内生产总值二氧化碳排放，比 2005 年下降 60%-65%，非化石能源占一次能源比重达到 20%左右，森林蓄积量比 2005 年增加 45 亿立方米，在 2030 年左右达到二氧化碳排放峰值，并争取尽可能尽早达峰。

### 二、制定《中国 2030 年可持续发展法治保障方案》的必要性

#### 1. 经济、社会与环境领域的可持续发展是全球关注的核心问题

李克强总理指出,“和平与发展仍然是当今世界的主题,推进可持续发展是解决各类全球性问题的根本之策。”事实表明,工业革命以来人类对自然的破坏终于在最近的几十年中集中爆发,并将影响深远。全球气候变化、生物多样性减少、沙漠化加剧等跨国家、跨地区的大范围生态和环境灾难正在威胁着世界数以亿计的人们的生计和生存,而造成这些问题的根本原因正是人类自身无节制的经济增长。从全球治理实践经验上看,在推动全球可持续发展进程中,发达国家与发展中国家从理论认知层面呈现出高度一致,这也是经济全球化以来在发达国家与发展中国家间开展的国际问题讨论中不曾出现的。

## 2. 中国实施可持续发展的制约因素

中国人口众多、人均资源短缺以及后发展的现实,决定了我们既不可能沿袭工业文明不可可持续发展的老路,也不可能靠转嫁资源短缺和环境污染的危机来实现自身的发展,我们必须走出一条共同发展和可持续发展的新路。我们目前在推进可持续发展进程中存在着四个制约因素:一是经济和产业结构转型加快进行,资源能源消费总量开始达到顶点并下行,但资源能源消费总量相当长时间仍然处于高位,资源能源高消费所带来的生态环境压力仍将持续相当长的时间,如按照中国自主贡献行动方案在2030年左右达到二氧化碳排放峰值;二是中国的生态环境保护体系尚存在一些严重的短板,土壤污染、重金属和有毒有害化学物质的管理体系尚未有效建立,管理能力缺失;三是从能源资源消费减少、排污总量下降到生态环境质量改善需要一个递进的、较长的自然过程;四是生态文明体制改革尚处在启动和试点试验过程中,新体制和新制度从建立到成熟,到对生态环境质量改善产生实质作用,仍然有至少5--10年过程。

## 3. 中国历来支持联合国工作并在行动中发挥重要作用

中国是联合国主要创始国之一和安理会常任理事国,始终致力于履行自己应尽的国际义务,积极参与联合国各领域工作,推动和平解决国际争端,为维护世界和平安全、促进人类共同发展积极贡献更多中国智慧和力量。中国始终致力于维护以联合国为核心的国际体系、捍卫《联合国宪章》的宗旨和原则,积极推动对话谈判和平解决争端,深度参与应对气候变化等全球性挑战的合作,为世界和平与发展贡献了重要力量。同时,中国作为最大的发展中国家,重视将本国的发展战略与落实联合国2030年可持续发展议程相结合,推动协同发展。

# 第二章 《议程》对全球可持续发展提出新要求

## 一、《议程》对民商和经济立法提出的新要求

根据《议程》提出的目标分类,涉及到支持可持续发展目标经济立法的主要包

括以下内容。一是在全世界消除一切形式的贫困。这就要求各国执行适合本国国情的全民社会保障制度和措施；国民有权获得对土地和其他形式财产的所有权和控制权，继承遗产，获取自然资源、适当的新技术和包括小额信贷在内的金融服务；在国家、区域和国际层面制定合理的政策框架。

二是消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业。其中要求确保建立可持续粮食生产体系……加强适应气候变化、极端天气、干旱、洪涝和其他灾害的能力，逐步改善土地和土壤质量；纠正和防止世界农业市场上的贸易限制和扭曲，包括同时取消一切形式的农业出口补贴和具有相同作用的所有出口措施。

三是加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系。要求加强全球宏观经济稳定，包括为此加强政策协调和政策一致性；加强可持续发展政策的一致性；尊重每个国家制定和执行消除贫困和可持续发展政策的政策空间和领导作用。

## 二、《议程》对社会立法提出的新要求

根据《议程》提出的目标分类，涉及到支持可持续发展目标社会立法的主要包括以下内容。一是确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉。其中要求大幅减少危险化学品以及空气、水和土壤污染导致的死亡和患病人数；酌情在所有国家加强执行《世界卫生组织烟草控制框架公约》

二是确保包容和公平的优质（环境）教育，让全民终身享有学习机会。其中要求确保所有进行学习的人都掌握可持续发展所需的知识和技能，具体做法包括开展可持续发展、可持续生活方式、提升全球公民意识。

三是实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能。要求给予妇女平等享有对土地和其他形式财产的所有权和控制权和自然资源；采用和加强合理的政策和有执行力的立法，在各级增强妇女和女童权能

四是促进持久、包容和可持续经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作。其中要求推行以发展为导向的政策，支持生产性活动、体面就业、创业精神、创造力和创新；按照《可持续消费和生产模式方案十年框架》，努力使经济增长和环境退化脱钩；制定和执行推广可持续旅游的政策，以创造就业机会，促进地方文化和产品。

五是减少国家内部和国家之间的不平等。其中要求增强所有人的权能；确保机会均等，减少结果不平等现象，包括取消歧视性法律、政策和做法，推动与上述努力相关的适当立法、政策和行动；采取政策，特别是财政、薪资和社会保障政



策，逐步实现更大的平等；根据世界贸易组织的各项协议，落实对发展中国家、特别是最不发达国家的特殊和区别待遇原则

六是采用可持续的消费和生产模式。要求落实《可持续消费和生产模式十年方案框架》；实现自然资源的可持续管理和高效利用；根据商定的国际框架，实现化学品和所有废物在整个存在周期的无害环境管理，并大幅减少它们排入大气以及渗漏到水和土壤的机率，尽可能降低它们对人类健康和环境造成的负面影响；通过预防、减排、回收和再利用，大幅减少废物的产生；确保各国人民都能获取关于可持续发展以及与自然和谐的生活方式的信息并具有上述意识；开发和利用各种工具，监测能创造就业机会、促进地方文化和产品的可持续旅游业对促进可持续发展产生的影响；对鼓励浪费性消费的低效化石燃料补贴进行合理化调整，为此，应根据各国国情消除市场扭曲，包括调整税收结构，逐步取消有害补贴以反映其环境影响，同时充分考虑发展中国家的特殊需求和情况，尽可能减少对其发展可能产生的不利影响并注意保护穷人和受影响社区

七是创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构。这就要求促进法治，确保所有人都有平等诉诸司法的机会；在各级建立有效、负责和透明的机构；确保各级的决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性；扩大和加强发展中国家对全球治理机构的参与；根据国家立法和国际协议，确保公众获得各种信息，保障基本自由。

### 三、《议程》对环境资源立法提出的新要求

根据《议程》提出的目标分类，涉及到支持可持续发展目标环境立法的主要包括以下内容。一是为所有人提供水和环境卫生并对其进行可持续管理。其中要求各国确保人人普遍和公平获得安全和负担得起的饮用水；通过以下方式改善水质：减少污染，消除倾倒废物现象，把危险化学品和材料的排放减少到最低限度，将未经处理废水比例减半，大幅增加全球废物回收和安全再利用；所有行业大幅提高用水效率，确保可持续取用和供应淡水，以解决缺水问题，大幅减少缺水人数；在各级进行水资源综合管理，包括酌情开展跨境合作；保护和恢复与水有关的生态系统，包括山地、森林、湿地、河流、地下含水层和湖泊；扩大向发展中国家提供的国际合作和能力建设支持，包括雨水采集、海水淡化、提高用水效率、废水处理、水回收和再利用技术；支持和加强地方社区参与改进水和环境卫生管理；人人普遍和公平获得安全和负担得起的饮用水。

二是确保人人获得负担得起的、可靠和可持续的现代能源。这就要求大幅增加可再生能源在全球能源结构中的比例；全球能效改善率提高一倍；加强国际合作，促进获取清洁能源的研究和技术，包括可再生能源、能效，以及先进和更清洁的化石燃料技术，并促进对能源基础设施和清洁能源技术的投资；增建基础设施并

进行技术升级，为所有人提供可持续的现代能源服务。

三是建造具备抵御灾害能力的基础设施，促进具有包容性的可持续工业化，推动创新。这就要求所有国家根据自身能力采取行动，升级基础设施，改进工业以提升其可持续性，提高资源使用效率，更多采用清洁和环保技术及产业流程

四是建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区。其中要求进一步努力保护和捍卫世界文化和自然遗产；大幅减少包括水灾在内的各种灾害造成的死亡人数和受灾人数，大幅减少上述灾害造成的与全球国内生产总值有关的直接经济损失，重点保护穷人和处境脆弱群体；通过加强国家和区域发展规划，支持在城市、近郊和农村地区之间建立积极的经济、社会和环境联系；大幅增加采取和实施综合政策和计划以构建包容、资源使用效率高、减缓和适应气候变化、具有抵御灾害能力的城市和人类住区数量，并根据《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》在各级建立和实施全面的灾害风险管理

五是采取紧急行动应对气候变化及其影响。其中要求加强抵御和适应气候相关的灾害和自然灾害的能力；将应对气候变化的举措纳入国家政策、战略和规划；加强气候变化减缓、适应、减少影响和早期预警等方面的教育和宣传，加强人员和机构在此方面的能力

六是保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展。其中要求预防 and 大幅减少各类海洋污染，特别是陆上活动造成的污染，包括海洋废弃物污染和营养盐污染；通过加强抵御灾害能力等方式，可持续管理和保护海洋和沿海生态系统，以免产生重大负面影响，并采取行动帮助它们恢复原状，使海洋保持健康，物产丰富；通过在各层级加强科学合作等方式，减少和应对海洋酸化的影响；有效规范捕捞活动，终止过度捕捞、非法、未报告和无管制的捕捞活动以及破坏性捕捞做法，执行科学的管理计划，以便在尽可能短的时间内使鱼群量至少恢复到其生态特征允许的能产生最高可持续产量的水平；根据国内和国际法，并基于现有的最佳科学资料，保护至少 10% 的沿海和海洋区域；禁止某些助长过剩产能和过度捕捞的渔业补贴，取消助长非法、未报告和无管制捕捞活动的补贴，避免出台新的这类补贴，同时承认给予发展中国家和最不发达国家合理、有效的特殊和差别待遇应是世界贸易组织渔业补贴谈判的一个不可或缺的组成部分；根据《联合国海洋法公约》所规定的保护和可持续利用海洋及其资源的国际法律框架，加强海洋和海洋资源的保护和可持续利用。

七是保护、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，遏制生物多样性的丧失。根据国际协议规定的义务，保护、恢复和可持续利用陆地和内陆的淡水生态系统及其服务，特别是森林、湿地、山麓和旱地；推动对所有类型森林进行可持续管理，停止毁林，恢复退化的

森林，大幅增加全球植树造林和重新造林；防治荒漠化，恢复退化的土地和土壤，包括受荒漠化、干旱和洪涝影响的土地，努力建立一个不再出现土地退化的世界；保护山地生态系统，包括其生物多样性，以便加强山地生态系统的能力，使其能够带来对可持续发展必不可少的益处；

采取紧急重大行动来减少自然栖息地的退化，遏制生物多样性的丧失，到2020年，保护受威胁物种，防止其灭绝；根据国际共识，公正和公平地分享利用遗传资源产生的利益，促进适当获取这类资源；采取紧急行动，终止偷猎和贩卖受保护的动植物物种，处理非法野生动植物产品的供求问题；采取措施防止引入外来入侵物种并大幅减少其对土地和水域生态系统的影响，控制或消灭其中的重点物种；把生态系统和生物多样性价值观纳入国家和地方规划、发展进程、减贫战略和核算；

从各种渠道动员并大幅增加财政资源，以保护和可持续利用生物多样性和生态系统；从各种渠道大幅动员资源，从各个层级为可持续森林管理提供资金支持，并为发展中国家推进可持续森林管理，包括保护森林和重新造林，提供充足的激励措施；在全球加大支持力度，打击偷猎和贩卖受保护物种，包括增加地方社区实现可持续生计的机会。

针对《议程》对可持续发展提出的广泛的新要求，结合中国2030年可持续发展方案的工作开展，本课题组认为应当从环境污染防治、生态环境保护、气候变化应对和绿色循环发展为内容的生态文明法治建设着眼，作为中国实现可持续发展目标的主要抓手，制定中国2030年可持续发展法治保障方案。

## **第三章 制定《中国2030年可持续发展法治保障方案》**

### **一、指导思想与原则**

贯彻中共中央关于生态文明建设的精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的五大发展理念，全面推进中国可持续发展进程。

落实可持续发展法治建设，应当坚持正确的指导思想，遵循在长期的法治建设中已经被证明为科学合理的基本原则，这些基本原则包括：从中国国情出发、正确处理经济建设与资源环境的关系、立法工作与实施工作协调进行等。

#### **1. 坚持从中国国情和实际出发**

坚持从中国的国情和实际出发，是加强可持续发展法治建设的客观要求。坚持从中国国情和实际出发，既要立足中国国情，又要积极学习和借鉴国外先进

适用经验。

最根本的就是认真研究中国经济社会发展的实际需求，了解各地各部门在适应经济可持续发展顺应人民群众要求方面采取了哪些措施，其中哪些是卓有成效的，哪些在全国具有共性，从而把它上升为全国性的制度和措施，哪些在地方具有特殊性，则把它作为地方的特殊规定。

## 2. 正确处理经济建设与资源环境的关系

如何处理经济建设与资源环境的复杂关系，始终贯穿可持续发展法治建设的始终。法治实践表明，正确处理资源环境与经济建设之间的关系，在发展中落实保护，在保护中促进发展，坚持节约发展、安全发展、清洁发展，实现可持续发展的科学发展，既是中国可持续发展法治建设的基本经验，也是继续完善可持续发展法治建设的基本要求之一。

总结中国法治建设中在处理经济发展与资源环境关系问题上的经验，我们认为，为了有效地保护和改善生态环境、节约资源能源、促进可持续发展，我们不能仅仅在与可持续发展直接相关的环境资源法律中遵循生态规律，还要在其他法律中遵循生态规律，在内容上规定有利于环境保护、资源节约等有利于可持续发展的内容。

## 3. 立法工作与实施工作协调进行

一般来讲，法治建设包括立法、执法、司法、守法和法律监督等基本环节。其中，立法即法律制定环节，执法、司法、守法和法律监督可以统称为法律实施环节。这里的法律制定是广义的，包括法律的修改、废止等立法活动。

中国目前只是法律体系已经初步形成，而立法质量还有待进一步提高，法律制度的内容还远未完善，立法技术也需要提高，立法程序还需要更加科学民主。所以，立法工作仍然需要继续加强。只是与以往不同的是，今后的立法重心，应当从制定新法逐步转移到修改和完善已有立法上来，转移到更加注重提高立法质量上来。正是在这个意义上，我们认为，今后的法治建设，应当坚持法律实施与法律完善全面推进协调发展。

## 二、《中国 2030 年可持续发展法治保障方案》的内容

《法治保障方案》的目标是：到 2020 年，生态文明重大制度基本确立，有关土壤污染、有毒有害化学品以及涉及重要区域、流域生态环境保护等生态文明法律制度和相应的法律法规体系基本形成。到 2030 年，全面形成促进绿色发展、

循环发展、低碳发展的生态文明法律制度和相应的法律法规体系。环境法典编纂完成。

《法治保障方案》的主要内容，是提出到 2030 年的保障可持续发展的立法设想和计划步骤。该《法治保障方案》，将为制定到 2030 年的推进可持续发展的立法规划，提供坚实的基础。该《法治保障方案》起草完成后，建议有关部门组织力量，着手制定到 2030 年的推进可持续发展的立法规划。

**专栏 1 国际合作治理的成功经验<sup>1</sup>：莱茵河流域治理**

近几个世纪以来，莱茵河（流域面积 200.000 km<sup>2</sup>，影响着 9 个国家）在历史、欧洲的社会、政治和经济发展中发挥了重要作用。多种用途、利益冲突，特别是河流及沿岸的环境与洪水问题，凸显了运用一种综合方法保护莱茵河的重要性。20 世纪 50 年代到 70 年代，欧洲最大的河流之一莱茵河经历了一段十分严重的污染史，而 80 年代的复原则令人印象深刻。1986 年，巴塞尔山德士公司（Sandoz）的一场火灾导致莱茵河下游 400 公里流域的所有水生生物死亡。这改变了保护莱茵河国际委员会的讨论方向（在 1976 年制定并签署了几份具有法律约束力的特定约定后）。委员会于 1987 年设定了雄心勃勃的长期政治环境目标，启动了多个污染治理与复原的计划。

为了协调莱茵河地区使用和保护莱茵河的利益，保护莱茵河国际委员会（ICPR）中的莱茵河流域九个国家与欧盟委员会（European Commission）开展合作。关键要素包括环境问题中的共同利益、洪水事故/灾害后的共同政治反应和共同政治意愿。

启动的项目获得了很大的成功，污染大幅减少，甚至连消失的迁徙物种鲑鱼也回到了莱茵河。自 1970 年以来，已经在城市污水与工业废水处理厂的建设、完善方面投入了 1000 多亿欧元。结果是水质有了较大的改善。从上世纪七十年代开放的下水道到现在完善的污水处理设施，莱茵河已经发展成欧洲最洁净的河流之一。

如今，莱茵河的水质已经好了很多，但我们正面临着新的挑战。废水中包含了各种不同的微污染物，污水处理厂只能消除其中一部分。这些污染物在水中检测到的量非常低，可能对莱茵河沿岸人民的生活和饮用水生产造成不利影响。

除了各种预防措施，如果发生事故，造成相当数量的有毒物质流入莱茵河，就会触发莱茵国际警告与警报计划（WAP）。该计划会通知莱茵河畔的所有国家，尤其是处在事故下

<sup>1</sup> 本专栏由保护莱茵河国际委员会（ICPR）主席 Gustaaf Borchardt 提供

游的国家。污染者负责将事故告知国家管理机关。接到污染者的信息后，莱茵河沿岸巴塞尔和阿纳姆（荷兰）之间的七个主要预警中心，会把信息传递给位于下游的预警中心以及地方政府和供水企业。

2007 年莱茵河部长级会议委托 ICPR 制定全面、联合的策略，通过完善排放、生态毒理反应方面的知识，起草合适的处理方法，减少、避免城市污水及其他（扩散）来源中的微污染物流入莱茵河及其支流。

除了水污染，生物群污染也是 ICPR 关注的一个课题。ICPR 去年实施了测量生物群污染物污染程度的试点计划，今年即将开展分析，主要针对工业化学品等物质和植物保护剂。试点计划结束后，常规测量计划将从 2018 年开始。

ICPR 的工作促进了欧盟水政策的制定。如今，针对整个流域和跨国界的水资源管理方法，促进同一流域所有国家之间的合作，是欧洲的义务。ICPR 正在一步一步地发展综合流域管理：ICPR 自 1950 年起开始处理减少水污染，自 1987 年起开始完善水生态系统，自 1995 年起开始处理水量问题，自 1999 年起开始接近地下水问题。现在所有这些方面整合成了两个欧洲指令和数个子指令。

## 第二部分 当前和今后一个时期完善可持续发展立法的建议

### 第一章 当前完善可持续发展立法的建议

#### 一、继续推进中国五年立法规划的实施，做好规划与议程的衔接工作

中国十二届全国人大常委会立法规划中关于可持续发展领域的立法项目安排，与联合国 2030 年可持续发展议程是一致的。目前已经制定和修改了环境保护法、环境影响评价法、大气污染防治法、野生动物保护法、旅游法、文物保护法、深海海底区域资源勘探开发法等，对此应予高度评价。对于已经列入立法规划但还没有完成的立法，如水污染防治法、土壤污染防治法、森林法、标准化法、矿山安全法、海洋基本法、核安全法、矿产资源法等，建议有关部门组织力量，克服困难，保证按期完成。

#### 二、适时更新立法规划，按需调整立法项目

##### （一）关于制定危险化学品环境管理法的建议

改革危险化学品多部门分管体制，整合现有环保、安全、交通、公安等部门涉及危险化学品管理的行政监管职能，建立统一、独立、高效的危险化学品安全监管和环境风险防控体系，相应制定适用全部危险化学品的《危险化学品环境管理法》。

一是整合现有环保、安全、交通、公安等部门涉及危险化学品管理的行政监管职能，建立由环境保护部门为主的统一监管体制；二是参照发达国家相关法律规定，建立统一的化学物质危害识别与风险评估制度；三是建立完整的新化学物质申报登记制度以及化学品“市场准入”制度；四是明确规定高风险化学品的限制、淘汰以及各类产品中危险化学品含量限制等基本要求；五是明确规定危险化学品及产品从研发、生产、使用、运输、储存、消费、进出口、废弃到最终处置的全生命周期过程的风险管控要求；六是建立完整的事故应急和环境污染处置的管理制度体系；七是明确规定生产者、使用者和监管者各自的法律责任，建立、形成安全和环境保护一体化的管理和责任体系。

## 专栏 2 美国危险物品管制

美国关于危险物品或有毒物质存储和排放的管理规定强调规划、应急响应、透明度和公众监督。1984 年印度博帕尔的美国联合碳化物公司发生事故后，美国公民要求对危险物品实行更加严格的管理。

1986 年，国会通过了《应急计划与社区知情权法案》(EPCRA)。《应急计划与社区知情权法案》要求美国政府设立州应急响应委员会(SERCs)以及当地社区设立地方应急规划委员会(LEPCs)，地方应急规划委员会需要制定应急响应预案。各公司应当相应地向州应急响应委员会，地方应急规划委员会和当地消防部门提交关于现场危险化学品的名称、存放地点和数量的年度报告。

EPCRA 的最大创新是发明有毒物质排放清单(TRI)，要求某些机构对 600 种或更多的有毒化学品的排放向美国环保署提交年度报告。公众可以通过国家计算机数据库获得 TRI 信息。美国国会设立 TRI 并相信通过公开有毒化学品的排放信息可以提高公众意识，并且向各公司施加压力以减少有毒化学品的使用和排放。根据一项研究报告显示，在 TRI 实施后的第一年，排放物减少 39%；在其后的每一年，排放物均出现减少。

随后实施的 EPA 风险管理项目要求排放机构提交风险管理计划，包括：

- 最近五年期间发生的事故性排放历史记录；
- 工厂预防意外泄漏项目报告；
- 现场之外的后果分析，即对假设的最严重事故现场和非传统事故现场对环境和公众造成的潜在影响的分析认定；
- 应急反应计划报告。

同时，国会授权美国化学安全与危害调查委员会作为一个独立委员会，对重大化学品事故进行调查。

## 专栏 3 欧盟化学品管理

在确保化学品自由营销和贸易的需求与保护人类健康和环境免遭化学品带来的各种风险影响的需求之间建立平衡，欧洲联盟（欧盟）曾经觉得这种要求为时尚早。

其中一个主要挑战就是如何克服大量化学品投入市场或在行业内使用后，人们对现存的在人类或环境风险方面的知识空白。为了解决这类问题，欧盟成立了欧洲化学品管理局(ECHA)，员工约为 600 人，任务是负责管理化学品。

只有在欧洲化学品管理局登记的单独化学品、以制剂形式存在的化学品或以物品形式存在的化学品才可以在欧盟市场出售。化学品登记申请必须附上化学品具体信息，尤其是化学品安全评价后出具的安全报告。另外，也必须根据要销售的数量、化学品风险以及其他条件，编制检测方案。于是，经济经营者有责任提供化学物质数据。

欧洲化学品管理局必须评估各种物质。欧洲化学品管理局可能会要求提供更多信息以及进行更多检测。高度关注物质——具体就是那些有致癌、致畸及生殖毒性以及有持久累积毒性的物质——必须获得欧盟授权；另外，也需提供物质补充信息。

通常情况下，物质的某些利用需要获得授权。经过具体的科学和社会经济学方面的咨



询后，可能会限制人类或环境关注物质的利用。

化学品注册、评估、许可和限制法规（REACH-法规或 1907/2006 法规）以及大量授权和实施法案均详细说明了这些规定。这些规定适用于整个欧盟，亦即适用于 5 亿左右的人。

微生物产品中利用的活性物质也需欧洲化学品管理局进行评价和评估，然后再由欧盟进行利用方面的授权。在获得授权并在欧盟境内利用前，农药中所含活性物质以及转基因生物需由欧洲食品安全局（EFSA）进行详细科学核查。

欧盟成员国、生产厂家、进口商以及贸易商，如果对欧洲食品安全局或欧盟委员会的决定有异议，可以向法院提起诉讼。个人和环境保护组织仅享有有限权利要求法院限制或禁止某一化学品或物质的使用。

为了防止发生化学品造成的重大工业事故，欧盟制定了具有约束性的 2012/18 号指令，类似美国模式。

## （二）关于修改环境影响评价法，制定控制污染物排放许可证条例的建议

修改完善现行《环境影响评价法》，进一步明确环境影响评价对各级政府政策、规划制定的约束力和对产业结构、产业布局的约束力，增强环境影响评价的独立性、科学性。

一是扩大环境影响评价适用范围，将对环境有重要影响的重大经济、技术政策和综合经济规划纳入环境影响评价范围，强化环境影响评价的源头预防功能；二是完善环境影响评价的内容和程序，将国务院批准的主体功能区规划、土地利用总体规划等国土空间规划和相应的生态红线，作为规划环评和建设项目环评的重要依据。明确凡不符合主体功能区规划、国土空间规划和生态红线要求的专项规划和建设项目，不得批准；三是确立环境影响评价为综合性评价制度，将资源利用、生态保护、安全等方面的评价纳入到环境影响评价体系中，减少重复评价、多头监管等不合理行为；四是在完善环评专业技术审查的同时，进一步完善环境影响评价中征求和协调利益相关方意见的程序，强化环评制度在协调社会各方利益诉求中的平衡功能；五是构建有关业主、环评单位和监管部门各负其责的责任体系，进一步加大对各类环评违法行为的法律责任追究力度。

根据环境保护向环境质量管理转型的要求，改革环境保护部门的内部管理体制，整合排污许可以及环境标准、环境监测、环境影响评价、“三同时”验收、排污申报、总量控制、环保设施监管、排污口设置管理等各相关环境管理制度，减少环境管理的重复交叉和内耗，有效发挥排污许可在环境标准实施和环境综合管理中的统领作用。

建议制定控制污染物排放许可证条例。通过制定和实施控制污染物排放许可证条例，衔接环境影响评价制度，融合总量控制制度，切实强化对企业的污染物排放总量控制，把环境保护设施验收、排污申报、达标排放监管、排污总量控

制等制度，有效整合到控制污染物排放许可制度中，提高环境管理效能，持续推动环境质量的有效改善。

**专栏 4 欧盟战略环境影响评价**

对环境存在重大影响的项目要求进行环境影响评价(EIA)。同时，欧盟法律和德国法律均规定了计划和规划（比如，区域、景观、空间、地方规划或专项规划（如污染物排放规划））方面的战略环境影响评价(SEA)。

SEA 致力于在规划或项目的开启阶段即对其环境影响进行评价。关键因素与 EIA 的要素相同：规划的筛查和范围，规划机构/当局(EIS)提交的所有相关文件，包括其他相关公共部门、公众参与、决策过程和结果公布中关于环境影响、评价和原因的总结陈述。

例如，通常情况下，如果没有自然干预补偿或工业项目位置方面的替代方案，那么两步法（首先进行战略环境影响评价，其次进行环境影响评价）可在早期阶段评估替代行为/措施，这比对单纯进行项目环境影响评价效果更好。其次，在尚未作出具体决定的阶段，两步法也提供了公众参与的机会。最后，环境影响评价必须考虑战略环境评价的结果，从而可以避免出现双重环境评价。

**专栏5 许可和环境影响评价**

世界各国，大型基础设施和工业规划进行前都需要都进行环境影响评价（EIA）。此外，项目开展前亦需要尽早地进行环境影响评价。只有环境影响评价通过相关部门的评估才可以启动项目的建设。

一般而言，环境影响评价的目的是为了确定和说明某一项目可能对人类、动物、植物、土地、水、大气、气候、景观和人文环境以及、能源、土地、水和物质环境等造成的各种直接和间接影响。

环境影响评价流程与许可流程存在紧密联系。许可证申请必须附上一份环境影响评价报告（EIS），该报告需全面陈述环境影响评价流程中出现的各种信息。在颁发许可证和设定许可证条件之前，许可部门必须对此加以考虑。

- 环境影响报告中必须强调的各个事项举例如下：
- 项目实施的可行替代方案的分析，其中考虑了项目目的，包括不实施项目的各种后果；
  - 详细说明可能受到影响的环境的各个方面；
  - 全面说明为了减轻项目对环境造成的各种不利影响所采取的措施；以及按建议方式实施项目基础设施建设的各个原因，其中考虑到生物物理、经济和社会因素。

环境影响评价过程中，需要广泛的公众参与。例如，必须向公众公开环境影响报告全文，征求公众意见；在考虑是否颁发许可证时，必须考虑这些公众意见，并据此修改项目内容。

如果环境影响评价报告不完整，主管部门必须拒绝受理许可证申请。另外，可以以环境影响报告编制不完整为由，就许可决定向法院提起诉讼。

申请人可聘请公司编写环境影响报告。由于公众担心这类公司不具有独立性，从而采取了各种防护措施：首先，针对环境影响报告，要求许可部门工作人员必须具备评估环境影响报告合理性的能力；其次，环境影响报告也要进行全面公众咨询；最后，对环境影响报告是否符合法律要求实施司法监督。

## **专栏 6 综合环境许可证**

### **采用最佳可行技术和最佳可行技术参考文件的标准**

综合环境许可的目的是以透明和可预见方式，为固定排放源（工厂及其他大型场地排放源）确立具有法律约束力的各项环境要求，从而保护人类健康和保护环境安全。综合环境许可证致力于解决因生产活动而对环境造成负面影响的私人经济利益与保护环境的公共利益之间的冲突。

综合环境许可是一种解决这种冲突的方法，在瑞典和澳大利亚已长期利用这种方法，欧盟也在最近几年开始运用这种方法。州或市各个部门需要通过许可过程确立各项环境要求，在许可过程中，这些要求通常形成各种条件，用大气和水的最大允许污染排放量以及其他环境方面（如废弃物和噪音）的限制（排放限值，即 ELV）来表示。

综合环境许可方法的主要优势在于这种方法对项目进行各种影响的综合评价，与对各种影响单独评价（比如，单独签发大气、水、噪音和废物排放许可证）相比，这种方法的环境效果更好。另外，行业和社区也欢迎这种综合方法，因为这种方法犹如“一站式商店”，可以形成一整套清晰明了、前后一致的操作规则。

最佳可行技术（BAT）是条件确立的重要决策标准。其基本理念是在技术可能、环境适当和经济可行的最大范围内限制污染。

欧盟已为各个行业部门编制了具体的最佳可行技术识别文件（最佳可行技术参考文件，即 BREF）。在这些常常篇幅很大的文件中，在考虑当地状况的范围内，最佳可行技术使用一些排放限值（ELV）加以说明。尽管如此，每种具体情况都没有适用最佳可行技术原则的简单经验法则。实施许可还需要许可部门的明智判断。

需要注意的是，任何因最佳可行技术参考文件造成的决策失误必须得到适当调整。

《瑞典法典》规定了一般考虑规则，在签发许可证和设定许可条件之前，许可部门必须考虑这些规则。

对于某些类型的企业，也必须满足预定的排放限值要求。

## **专栏 7 新南威尔士定期审查许可证制度**

在新南威尔士，法律规定环保局（EPA）至少每 5 年审查一次许可证（称为环境保护执照）。另外，为了保护环境，必要时，可随时严格许可条件。

环保局关闭工厂的情况很少见。但是，如果旧工厂不能达到新工厂需要满足的环境绩效要求，则环保局将与旧工厂的环境保护执照持有人就实施降低污染项目展开协商，要求环境保护执照持有人在指定时间内，让其环境绩效满足新标准要求。

要满足环境绩效要求，可引进新技术或者采用改进型生产工艺。另外，环境保护执照中将按照要求附上降低污染项目中需要采取的各项措施内容，如果不遵循这些要求，将构成刑事犯罪。

### （三）关于制定自然保护区域法的建议

根据中共中央生态文明制度建设提出的任务，研究制定有关自然保护区域的法律和有关自然资源资产管理的法律。一是整合自然保护区域方面的管理体系，制定统一的自然保护区域法。应在优先保护、严格管理和可持续利用的前提下，改革现行自然保护区、风景名胜区、地质公园和森林公园等各类保护区体系混杂、社会功能定位不清、管理机构交叉重叠的体制，按照保护的类别、严格程度和可持续性，研究建立统一的分类体系及相应的技术规范和标准体系，合理整合中国各种保护区，建立健全有效的管理体制。并在此基础上，整合自然保护区、风景名胜区等不同领域的法律和行政法规与技术规范，建立形成相对完整统一的自然保护区域法律法规体系和技术规范体系。另外，按照《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出的建立国家公园体制的要求，中共中央和国务院有关方面正在制定方案，开展试点。从各种保护区域的总体情况来看，也可以在明确“国家公园”性质和分类体系的前提下，研究建立综合性的行政管理体系，研究制定统一规范各种保护区域的《自然保护区域法》。

#### 专栏 8 澳大利亚国家环境保护措施

法律已经在制定解决环境问题的国家框架方面取得了成功，并且具有实施的灵活性，将管辖区之间的区别考虑在内。目前已经制定了七个标准：

**《大气有毒物质》**——为了给管理这些大气污染物、保护人类健康的标准提供一个综合信息基础，制定了全国统一的方法，来收集有毒大气污染物（如苯）的数据。

**《环境空气质量》**——为环境空气质量监测与报告制定国家环境标准和全国统一框架，包括一氧化碳、铅和微粒等污染物的存在。。

**《场地污染评估》**——提供全国统一的方法来评估网站污染监管机构，以确保良好的环境管理实践、场地评估、环境审计、土地所有者、开发商和工业。场地污染评估一直为这一领域的从业人员提供权威高效的指导。

**《柴油车辆排放》**——支持减少柴油车辆产生的污染。一些管辖区实施了一套柴油车辆废气减排计划。

**《受控废物的转移》**——恰当地标识州和地区之间以与环保管理做法一致的方式转移、运输和处理的废物，最大程度减小与特定废料转移相关的潜在环境与人类健康影响。

**《国家污染物清单》**——为收集和传播关于改善环境空气和水的质量、减少危险废物相关的环境影响、提高资源的可持续利用率的信息提供框架。

**《使用过的包装材料》**——通过设计（优化包装，更有效地使用资源）、回收（有效

地收集和回收包装)和产品管理(由利益相关者论证承诺),尽可能降低包装材料的环境影响。

#### (四) 建议将环境法典的编纂列入十三届全国人大常委会立法规划

随着覆盖生产、消费全过程和生态环境基本领域的生态文明制度体系完整建成,全面形成促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度和相应的法律法规体系,适时推动环境法典编纂。

本课题组认为,中国有必要制定统一的“中华人民共和国环境法典”。一是,制定统一的环境法典,可以有效地解决环境法律体系内部的矛盾冲突,以确保实现环境保护制度之间互相衔接、分工合理、运行流畅、实施有效;二是,制定统一的环境法典,统一设计环境保护制度,可以大大降低立法成本和实施成本;三是,制定统一的环境法典,形成系统的环境保护法律规范体系,充分体现了党和国家对环境法制建设的高度重视。

从中国的实际情况出发,为科学制定统一的环境法典,需要明确以下立法思路:一是,明确环境保护法属于环境保护领域的基本法地位。基于此,对于“环境法典”中已经设定的规范,其他的环境保护立法,没有必要再进行重复规定。二是,确立防治污染和保护生态双重目标的立法技术路线。在环境法典的立法技术路线上,目前主要有三种观点。一种观点是制定污染防治的基本法,第二种观点是制定规范污染防治、保护生态和资源合理利用的基本法;第三种观点是制定规范污染防治、保护生态的基本法。笔者赞成第三种观点。

本课题组不赞成制定仅仅解决污染问题的环境基本法。环境保护这一概念本身就包括对生态的保护,而且中国现行环境保护法已经将保护生态列为单独一章。我们不能在没有充足理由的情况下,将生态保护从环境保护中剥离出来。

本课题组也不赞成将资源能源法的主要内容都纳入统一的环境法典中。资源能源的合理利用与保护环境关系密切,这是毋庸置疑的。但是,资源能源的合理利用涉及的范围极为广泛,资源能源立法的主要目标绝不仅仅是保护环境,因此不应对“环境法典”的立法目标给予过多的要求。

本课题组赞成第三种观点,环境法典应当是防治污染、保护生态的基本法。应当在对各污染防治和生态保护单项法律清理和评估的基础上,以污染防治和生态保护为重点,通过适度法典化,研究制定符合中国特色、适应中国现阶段管理体制的环境法典。具体而言,可以考虑通过合理设置篇章结构(如总则篇、分则篇,再进一步设置章、节),吸纳并替代现行污染防治和生态保护方面的单行法律。在制度设计上,科学合理地充实、整合并强化主要污染防治和生态保护的主要管理制度。这样既可以大幅度减少重复性条款,又可创设更多富有针对性的法

律制度和措施。在当前解决环境污染、生态破坏问题积重难返，环境保护管理体制又难以稳定的情况下，选择法律体系相对比较健全、法律之间又具有较高共性的领域，对污染防治和生态保护的规范进行科学整合，编纂以污染防治和生态保护为主要内容的环境法典，这样既可有助于解决中国当下的环境污染和生态破坏问题，也顺应了当今世界将防治污染和保护生态融为一体的环境立法模式。

建议中国全国人大常委会将制定环境法典列入立法规划。目前，中国已经具备了整合环境法律的条件，故建议中国全国人大常委会法工委会同有关方面，尽早着手研究编纂以污染防治和生态保护为主要内容的环境法典，力争形成“概念明确、内容完备、结构清晰、措施得力”的法律规范体系。其次，做好分工加强制定环境法典的研究论证工作。制定环境法典具有很强的实践性，要求具备深厚的环境保护立法实践基础和理论准备。为此，需要分工合作，齐心协力做好制定环境法典的研究论证工作，其中包括相应的法学理论研究、国外环境保护法典编纂的研究、环境保护法典理论框架、环境保护法律的基本原则和主要制度等前期研究论证工作。再次，要优先集中开展总则和基本制度部分的研究论证工作。环境法典中的总则部分和基本制度部分在法典中居于核心地位，只有总则部分和基本制度部分研究论证清楚了，才能确立好总则、基本制度部分同其他各篇的关系。为此建议分阶段开展起草研究论证工作，首先，主要研究总则和基本制度篇，研究论证清楚哪些规定可以作为原则性规定或者基本法律制度，哪些规定可以从各单项法中剥离出来，作为共同性的规定纳入法律总则和基本制度篇章；其次，在各单行法基础上研究环境法典的其他各编。最后，要重视发动多方力量参加环境法典的起草工作。制定环境法典绝不单纯是现行环境保护法律条文的整合，更大程度上还涉及对现行环境保护法律规范的重大调整，涉及增补新的环境保护理念、原则和制度，包括公民环境权、信息公开和公众参与、环境税和生态补偿、污染损害赔偿、跨行政区域污染的司法管辖体制、环境专门法院等是否在法律中规范，如何规范，均需要进行深入论证，需要有关行政管理部门、学术部门以及社会有关方面的广泛深入的参与。为此建议采取“两条腿走路”的立法工作方针，一方面委托或者组织环境保护法治领域的资深专家领衔开展研究论证，研究起草专家建议方案；另一方面，由全国人大常委会法工委牵头组织有关部门和全国人大有关专门委员会，共同开展研究起草工作。

#### 专栏 9 《瑞典环境法典》

《瑞典环境法典》的整个目的是促进可持续发展，从而确保为当前人类以及子孙后代提供一个健康安全的环境。《瑞典环境法典》取代了之前的 16 个法案，其制定花费了 10 年的时间。

《瑞典环境法典》1999 年开始实施，以协调环境立法，确保其前后一致，避免出现立法空白和矛盾。

原则上，《瑞典环境法典》适用于可能会危害环境或人类健康的全部人类活动，其适用必须确保：

<p>1.保护人类健康和环境不受污染物或其他影响因素的危害和损害；</p> <p>2.保护和保存有价值的自然环境和人文环境；</p> <p>3.保存生物多样性；</p> <p>4.土地、水和物质环境的利用能够在生态、社会、文化和经济方面长期得到很好管理；</p> <p>5.为了构建和维护好自然循环，鼓励物料、原材料和能源的再利用和再循环以及进行其他方面的良好管理。</p> <p>《瑞典环境法典》中规定了一些至关重要的原则、政策 and 目标，在适用《瑞典环境法典》时，各个机构和法院都必须遵循这些原则、政策 and 目标。例如，在审查任何许可的申请材料及实施条件时，相关机构必须考虑以下原则、政策 and 目标：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 污染者付费原则；</li> <li>• 风险预防原则；</li> <li>• 污染预防原则；</li> <li>• 举证责任；</li> <li>• 选择最佳可行技术；</li> <li>• 选择适当地点；</li> <li>• 再利用和再循环；</li> <li>• 成本效益平衡。</li> </ul> <p>《瑞典环境法典》的一般规定倡导可持续性发展原则。比如，这些一般规定涉及以下方面：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 土地和水域管理；</li> <li>• 自然保护；</li> <li>• 动物和植物物种保护。</li> </ul> <p>政府或政府各个机构在制定以《瑞典环境法典》为基础的各种规章制度时，必须适用《瑞典环境法典》第一节中的可持续发展原则。</p> <p>《瑞典环境法典》也包括与具体活动相关的特别规定，包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 危害环境的活动和健康保护；</li> <li>• 造成环境损害的活动；</li> <li>• 水事活动；</li> <li>• 化学产品和生物技术产品；</li> <li>• 垃圾及其产生者的责任。</li> </ul> <p>《瑞典环境法典》也包括大量程序性规则。</p>
---

## 第二章 制定京津冀地区大气污染防治特别法，为区域环境协同治理提供法制保障

### 一、制定京津冀地区大气环境保护特别法的必要性

目前，中国的环境立法，无论是综合性基础法，还是大气污染防治、水污染防治、噪声污染防治、固体废物污染防治、水体保护、森林保护、野生动物保护、草原保护等以保护对象来分类的专门立法，还是《环境影响评价法》《循环经济促进法》《清洁生产促进法》等以环节管理来分类的立法，都基本具备。从理论构架上看，已经基本形成中国特色社会主义环境保护法律体系。目前，中国

进入转型期，转型期可能还会延续 20 年左右，出现了很多区域性和领域性的特殊问题，需要建立特殊的规则予以解决。下一步，中国的环境立法应当进入实用主义立法的时代，既细化上述法律的规定，也针对具体的问题涉及具体的体制、制度和机制。在京津冀地区大气环境保护方面，也应如此。

**（一）京津冀地区问题特殊，需要特别立法把《大气污染防治法》的措施予以具体化、清晰化，需要把规划的措施转化为各方的权利和义务，具有强制实施性，为其他区域污染联防联控提供经验**

京津冀地区区域需要通过特别的立法体制、制度和机制，来解决特殊的法律问题。京津冀地区地位特殊，北京作为首都，作为国际化大都市，生态环境安全需要放在国际视野下进行考虑。尤其是首都的大气环境质量问题。治理北京的雾霾并不是北京区域内就能解决的，需要京津冀地区共同治理才能真正改善大气环境污染现状。区域污染治理一直未被重视，直到《大气污染防治法》的修改，加入了联防联控的要求，区域污染治理需要慢慢深入人心。但是这部法律普适性太强，对京津冀地区的特殊情况和机动车限行、企业限排等所需要的特别措施难以有一个清晰的具体规定，如京津冀地区的环境许可证内容如何细化，具有可实施性、可检查性、可测量和目标可达性。国家针对京津冀地区制定了《京津冀地区协同发展规划纲要》即生态环境保护专项规划，这些措施很多缺乏可实施性和强制性，需要一部特别的法律来保障。除京津冀地区区域之外，还有长三角、珠三角等地区，需要以京津冀地区为样板，特别立法为其他地区提供参考。

**（二）大气污染和生态破坏形势倒逼，需要清理行政法规与地方法规、部门规章和地方规章、规划和标准，特事特办，先行先试，并把中央的生态文明体制改革措施落实到京津冀地区**

京津冀地区污染物排放总量远超本地区环境承载力。2012 年，二氧化硫、氮氧化物和烟（粉）尘排放量分别为 166.0 万吨、227.3 万吨和 138.7 万吨，占全国 7.8%、9.7%和 11.2%，单位面积二氧化硫、氮氧化物和烟（粉）尘排放量是全国平均水平的 3.5 倍、4.3 倍和 5.0 倍。PM<sub>2.5</sub> 污染已成为当地群众的“心肺之患”。2013 年，区域内 11 个城市污染排名前 20 位，其中 7 个排在前 10 位；PM<sub>2.5</sub> 年均浓度达 106  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ，是 74 个城市平均浓度的 1.5 倍，区域内 13 个城市都未达标，超标 0.1~3.6 倍。面对京津冀地区严重的大气污染状况，倒逼京津冀地区制定大气环境保护特别法，以区域特殊的问题为导向，以法律一般的规定为指引，清理现行的有关大气污染防治行政法规与地方法规、部门规章和地方规章、规划和标准，特事特办，为京津冀地区大气环境的有效和灵活保护提供具体、有效的法律依据，促进京津冀地区大气环境的改善。另外，国家正在加紧进行生态文明体制改革，并正在推动一些改革措施落地，如何推进生态环境监测网络一体化、如何在省一下推行环境保护监测监察的垂直制度、如何在区域一体化的潮流下推



行环境污染的第三方治理并推进环境保护产业发展，都需要先行先试，需要把这些先行先试的特别措施法制化，即制定一部特别的法律予以保障。

**（三）省域之间规划不协调，地方政府之间无序竞争，导致产业重复和产能过剩，需要开展供给侧改革，形成区域之间优势产业互补、利益最大化的局面，整合各地和各部门资金、资源等方面的力量，整体提升区域工业环境保护的能力**

虽然目前出台了《京津冀地区协同发展规划纲要》和《京津冀地区协同发展生态环境保护规划》对京津冀地区整体进行了相应的规划措施，但是三地各自省域内部的规划与整体规划之间存在不衔接的问题。产能过剩和产业重复的问题是一个普遍问题，在以 GDP 为地方政府考核的主要标准驱使下，地方政府无序开设工业园区、为高污染企业开绿灯等情况十分普遍。京津冀地区三地各自有各自的利益，在制定规划时主要是从自身的实际情况和发展目标进行规划，并没有考虑区域间的协调。规划不统一导致京津冀地区产能过剩，产业重复比较严重。京津冀地区应该结合自己的大气条件，集中资金和资源等力量，开展供给侧改革，开展兼并整合，发展自己的优势性工业，支持低碳低排放的企业，采取基础改造，引进新工艺，减少污染物的排放，减少传统化石燃料的消费。下一步的工业规划，包括整个工业的优化，应该立足于京津冀地区一体化的大格局来考虑，形成区域之间优势产业互补、利益最大化的局面。

**（四）省域之间的政策和制度不衔接，容易产生跨界污染转移，不利于京津冀大区域产业结构的整体提升和供给侧改革，需要予以统筹规范和部署**

京津冀地区三地作为单独的省级行政区域，其环境保护等方面的制度体系是根据各自实际情况制定的，比如北京、天津经济较为发达，环境状况比河北相对好一些，其大气环境监管制度相对比河北更严格一些。。河北省出台《关于调整排污费收费标准等有关问题的通知》，至 2020 年分三次上调排污费标准，但与京津两地存在较大差距，三地征收标准大约为 9：7：1，在京津冀地区交界地区，易造成排污企业的转移，不利于京津冀大区域产业结构的整体提升和供给侧改革。

**（五）省域之间权利义务不匹配，信息不对称，措施推进不均衡，需要公平地履行各自的义务，统筹地推进各项协作工作**

权利义务相互匹配才公平，才能促进一项工作的有序进行。但是，在实践之中，常常会面临，对区域大气污染防治贡献较大的地方与贡献较小的地方承担相同义务，或受益的地方与受损害的地方承担相同权利的情况，这无疑会打击贡献较大或受损害的地方防治大气污染的积极性，从而使得区域大气污染防治工作停滞。长久以来，为了保证北京与天津的经济发展，河北无论在资源开发利用还是承接

京津两地的落后产能方面都做出了巨大的让步与牺牲。

推动京津冀地区协同发展，尤其在环境保护方面，涉及事项广泛，牵涉利益复杂，邻避现象不可避免，利益的平衡依靠公民的自觉意识和醒悟很难实现，规划和政策的引导也远是不够，即便政府间经博弈达成了合作协议，由于政府间协议并不一定具有广泛代表性和强制力，在危及相关民众和社会组织利益的情况下极可能造成公民的不满和反抗，滋生风险。因此，推动京津冀地区生态环境协同保护，需要特别立法建立强有力的法制保障体系。

**（六）省域之间的行政管理衔接不顺畅，区域协同措施难落地，一些特别措施需要特别法律的授权**

基于行政区划，京津冀地区三地政府更多的时候把视角关注在本行政区划内，而忽视了将京津冀地区作为一个整体进行规划。从而影响了三地政府之间的交流和合作。京津冀地区在诸多方面开展不同程度的合作，但由于缺乏区域联合机构的统筹、协调，导致京津冀地区三地政府协作呈现非制度化特点，一般通过地方政府领导人承诺的形式进行合作，这种方式的法律效力和稳定性低下，而且在涉及地方核心利益时往往不能达成共识。在应对大气污染的过程中，2016-2017 年京津冀大气污染防治强化措施，包括限时完成农村燃煤清洁化替代、限时完成燃煤锅炉窑炉“清零”任务、划定禁煤区和煤炭质量控制区、限时完成关停淘汰任务、提高城市管理水平、加强机动车污染治理水平、加大挥发性有机物综合治理力度、传输通道城市限时完成重点行业污染治理、以排污许可证强化“高架源”监管、强化重污染天气应对、传输通道城市工业企业实施生产调控等。这些特别的措施，最好要有法律的授权。京津冀地区三地之间保护大气环境，需要一部法律将三地各自的一般与特别的职责与义务进行分工，对三地如何有效防治大气环境问题进行系统的规定。

**专栏 10 美国地区性大气污染控制<sup>2</sup>**

尽管美国在提高空气质量方面取得了显著进展，但地区性大气污染问题依然是一个未解决的挑战。边界问题（即执法部门的管辖范围与环境问题之间的不匹配）、跨管辖区污染监测与计算的技术难题、负担分配公正性与合法性的争端都加剧了这一挑战。

本备忘录简要总结了美国目前控制地区性细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）和臭氧污染问题，重点关注《跨州大气污染条例》（CSAPR，2015 年 1 月 1 日起生效）。早期旨在解决地区性大气污染问题的监管计划示例包括：（1）根据《1990 年洁净空气法》修正案第四卷制定的酸雨“上限与交易”计划；（2）创建所谓的“氮氧化物 SIP 呼吁”（NO<sub>x</sub> SIP Call）和各种州际臭氧输送

2 本部分由加州大学洛杉矶分校法学院 Alex L. Wang 教授提供

机构；(3)《洁净空气州际条例》(CAIR, 后来被 CSAPR 取代)。可按需获取其他计划的详细信息。

#### 《美国环保署跨州大气污染条例》简介

美国环保署于 2011 年 7 月 6 日版本《跨州大气污染条例》(CSAPR, 也称为《输送条例》)<sup>3</sup>。CSAPR 旨在通过监管发电厂, 限制“增大下风向州受细颗粒物 (PM<sub>2.5</sub>) 和臭氧损害程度的氮氧化物 (NO<sub>x</sub>) 和二氧化硫 (SO<sub>2</sub>) 排放的州际输送”<sup>4</sup>, 因为发电厂是这些污染源中排放量最大的一类。该条例依据了《洁净空气法》所谓的“好邻居”规定<sup>5</sup>, 该规定要求各州禁止排放大大加剧其他任何州无法达到环境空气质量标准 (国家环境空气质量标准) 的污染物。美国环保署发现, 美国东部 28 个州显著影响了下风向州遵守 1997 年、2006 年细颗粒物国家环境空气质量标准和 1997 年国家环境空气质量标准的能力。<sup>6</sup>

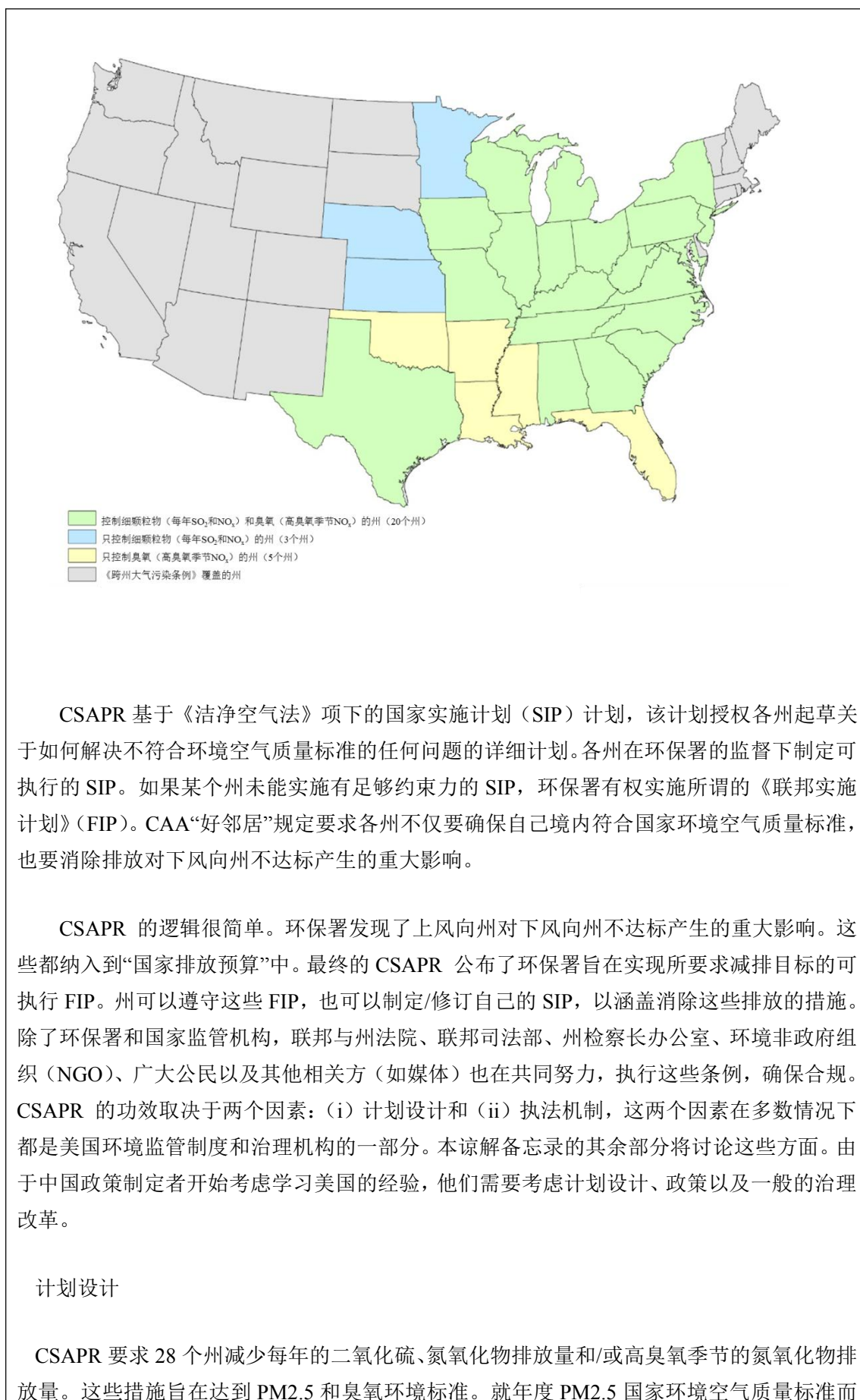
---

<sup>3</sup>最终的条例可参阅《联邦法规汇编》第 40 卷第 51、52、72 部分等。《联邦执行计划:细颗粒物、臭氧州际输送和 SIP 审批校正; 最终条例》参阅: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-08-08/pdf/2011-17600.pdf>。CSAPR 规则制定的详细年表和相关文档可参阅: <https://www3.epa.gov/airtransport/CSAPR/actions.html>。颁布 CSAPR 是为了回应美国哥伦比亚特区联邦巡回上诉法院发还复审《2008 年州际洁净空气条例》(CAIR) 的要求。参阅北卡罗莱纳诉美国环保署, F.3d 896 (DC Cir. 2008)。CAIR“要求 29 个州采纳并提交各自修改的[SIP], 以消除的二氧化硫和氮氧化物排放, 而这些排放回大大加剧下风向州达不到 PM<sub>2.5</sub> 和臭氧空气质量标准”。“CAIR 覆盖了与《输送条例》相似但不相同的一组州。CAIR FIP 于 2006 年 4 月 26 日颁布……以监管所覆盖州的 (电厂) ...直到这些州可以提交实现减排的 SIP 并, 获得批准。”参阅 CSAPR 最终条例。在 CSAPR 实施之前, CAIR 依然有效。

<sup>4</sup>参阅 CSAPR 最终条例。

<sup>5</sup>参阅 CAA 第 110(a)(2)(D)(i)(I)条

<sup>6</sup>环保局提出了《最新条例》, 把 2008 年修订的臭氧国家环境空气质量标准考虑进来。



言,《输送条例》发现 18 个州要承担“好邻居”规定项下的年度二氧化硫和氮氧化物减排责任。21 个州有责任达到 24 小时 PM<sub>2.5</sub> 国家环境空气质量标准。<sup>7</sup>总之, CSAPR 要求 23 个州实现与微粒州际输送相关的减排目标。就 1997 年臭氧国家环境空气质量标准而言,原来的《输送条例》发现 20 个州要承担高臭氧季节氮氧化物减排责任。接下来又要求另外 5 个州减少夏季的氮氧化物减排量。后来,美国环保署提出了《CSAPR 最新条例》,根据 2008 年 8 小时臭氧国家环境空气质量标准,解决污染物州际输送。最终的《最新条例》尚未发布。

《输送条例》SO<sub>2</sub> 和 NO<sub>x</sub> 排放量削减计划第一阶段从 2015 年 1 月 1 日开始,高臭氧季节 NO<sub>x</sub> 减排计划第一阶段从 2015 年 5 月 1 日开始。加大某些州 SO<sub>2</sub> 减排力度的第二阶段,将从 2017 年 1 月 1 日开始<sup>8</sup>

根据 CSAPR,环保署分析了下风向州的空气质量和上风向州的排放。首先,环保署确定了处于下风向的“受体”,这些“受体”不达标或“根据空气质量的历史变化记录,难以维持国家环境空气质量标准。”接下来,环保署运用空气质量监测手段,确定哪些上风向州导致处于下风向的地区出现空气质量问题或超过空气质量问题的阈值。对于那些造成达到或超出阈值水平的州,环保署采用了“基于空气质量和成本的多因素方法”,来确定每个州必须减多少排放量。<sup>9</sup>接下来环保署将这些减排量并入各州具体的预算中。<sup>10</sup>《输送条例》通过针对天气、需求增长或其他单位电力供应中断造成的预期排放量意外增加“可变限制”,为各州超出预算提供了一些灵活性(参阅“保证条款”)。

环保署的“重大因素分析法”(即,确定哪些州需要根据“好邻居”规定减少排放)高度技术化,而且基于先进的建模与排放鉴定。可用输入信息(包括排放清单)的变化会导致不同的结果。例如,环保署最初针对 1997 年臭氧国家环境空气质量标准的 CSAPR 分析,没有发现三个州(威斯康辛州、爱荷华州和密苏里州)对下风向州不达标的显著影响,但随后的分析要求将这三个州添加到重大因素清单中。另一方面,有三个州(康涅狄格、特拉华州和华盛顿特区)曾作为重大因素纳入到早期分析中,但后来根据最新的建模,三个州都被移出清单。这种变化表明,确定上风向来源及其对下风向州不达标的影响可能是一个不确定的过程。高度依赖于数据质量和可用性。尽管中国在空气污染科学和管理方面的技术能力不断增长,但考虑到资源限制、实际排放源更多、普遍存在的数据质量与可用性、快速的经济与制度变革以及法律不确定性,我们还是觉得在中国开展源因素分析更具挑战性。

在确定了各州财政预算后,条例通过四个市场交易计划,实现了排放量的大幅减少:年度

<sup>7</sup>参阅 CSAPR 最终条例表 III-1。

<sup>8</sup>由于 CSAPR 设计诉讼造成的延迟,这些日期都延后了三年。最初的实施日期是 2012 年 1 月 1 日、5 月 1 日和 2014 年 1 月 1 日。临时条例变化—<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2014-12-03/pdf/2014-28286.pdf>; 最终条例变化—[https://www3.epa.gov/airtransport/CSAPR/pdfs/CSAPR\\_Date\\_Change\\_Affirmation\\_Rule.pdf](https://www3.epa.gov/airtransport/CSAPR/pdfs/CSAPR_Date_Change_Affirmation_Rule.pdf)。

<sup>9</sup>这种方法是大量诉讼的主题。在美国环保署诉 EME Homer City Generation, L.P., 134 S. Ct. 1584 (2014) 一案中,美国最高法院最终支持美国环保署所选方法的合法性,推翻了 696 F.3d 7 (D.C. Cir. 2012)。本备忘录没有详细说明这种方法。详细信息请参阅 CSAPR 最终条例第 V 和 VI 部分。

<sup>10</sup>这类预算解决了 CAIR 的问题,允许各州通过购买排放额度而非减少污染来履行法律义务。各州具体的排放预算(即“《输送条例》覆盖的单位在消除不达标和干扰维持标准的因素后平均每年剩余的排放量”)也是为了解决这一问题。

的氮氧化物交易计划；高臭氧季节氮氧化物交易计划和两个单独的二氧化硫交易计划（“二氧化硫 1 号组”和“二氧化硫 2 号组”）。根据最终的条例：

[CSAPR]中保证空气质量的交易补救措施，允许应对电力部门可变性的州际交易，还涵盖了确保覆盖的每个州都实现必要的减排目标的保证规定。保证规定把每个州的（电厂）排放量限制在州预算加上可变限制的范围，并确保每个州都在减排，从而消除环保署确定...的不达标重大因素。

简而言之，允许交易，但各州的排放量仍然限制在州预算加上“可变限制”的范围内。这就解决了 CAIR 的问题，可让各州通过购买排放额度，履行更大的减排义务。下风向州抱怨说，CAIR 的大量交易意味着虽然各州和企业遵守环保署的计划，但实际上并没有减少上风向州对下风向州不符合国家环境空气质量标准的影响。

CSAPR 预计将显著减少污染，给公众健康带来的好处远远大于计划的成本。<sup>11</sup>该计划在实施的第二阶段（从 2017 年 1 月 1 日开始）预计将使发电厂二氧化硫排放量以每年 640 万吨的速度减少——比 2005 年的水平减少 73%，氮氧化物排放量以每年 140 万吨的速度下降——减少 54%（其中包括臭氧季节 340000 吨/年的氮氧化物）。这些减排将产生健康效益，包括每年避免 13000 到 34000 人过早死亡；15000 起非致命心脏病发作、19000 人次的住院与急诊；180 万天工作或学校缺勤；400000 起加重哮喘发作。最终的 CSAPR 每年预计会产生 1200 亿到 2800 亿美元的健康与环境效益。相比之下，每年的成本仅为 8 亿美元加上 16 亿美元的沉没资本成本。

## 二、制定京津冀地区大气环境保护特别法的立法定位和总体思路

### （一）立法定位

首先，《京津冀地区大气环境保护特别法》是专门用于解决京津冀地区大气环境问题的特别措施法，既体现《环境保护法》和《大气污染防治法》的一般要求，也基于京津冀地区环境问题的特殊性，涉及特殊的体制、制度和机制，其中，一些特别的制度和机制，如 2016-2017 年大气污染防治的一些强化措施，如限时完成农村燃煤清洁化替代、限时完成燃煤锅炉窑炉“清零”任务、划定禁煤区和煤炭质量控制区、限时完成关停淘汰任务、传输通道城市限时完成重点行业污染治理、以排污许可证强化“高架源”监管、强化重污染天气应对、传输通道城市工业企业实施生产调控等特别措施，现在的法律中就无具体要求，有必要通过一部特别法来规范。其次，该法是生态保护和大气污染防治方面相结合的综合法，克服《大气污染防治法》的不足。再次，该法是专门针对区域责任、区域行动、区域协调的立法，与专门针对具体的行政管理相对人不一样。第四，该法主要是一

<sup>11</sup><https://www3.epa.gov/airtransport/CSAPR/index.html>; <https://www3.epa.gov/airtransport/CSAPR/basic.html>; <https://www3.epa.gov/crossstaterule/pdfs/FinalRIA.pdf>;

部行政法，当然也涉及区域之间的民事法律责任问题，涉及区域环境司法体制的创新问题，不可避免地出现一些民事和诉讼法律规范。第五，该法主要适用于北京市、天津市和河北省，但是内蒙古、山西、山东等地，可以专门设计一些原则性的规定，提出要求。

## （二）总体思路

京津冀地区要立足三地不同的功能地位，充分发挥优势互补、问题共治的理念，逐步改善京津冀地区大气环境质量，促进一体化发展。以《京津冀地区协同发展规划纲要》和《京津冀地区协同发展生态环境保护规划》中的目标为指引，以现实存在的不协调、不一致的非共赢问题为问题导向，在《大气污染防治法》的框架下开展创新。

### 专栏 11 德国针对跨境污染的法律措施

欧盟法律规定通过《联邦污染物侵入法案》（Bundes-Immissionsschutzgesetz）并根据下属法律，在德国法律中发挥作用。

#### 1. 预防跨境污染的清洁空气计划

针对大气污染的空气清洁计划产生了不同的效果。如果排放量（来自设置计划区域外）超出关键值/标准，区域或地方主管部门有义务制定计划。<sup>12</sup>如果跨境空气污染超出关键/标准的量很大，那么成员国政府有义务

- 合作；
- 采取联合措施，如制定经协调的空气洁净计划；
- 尽可能有效、快速地通知成员国政府。<sup>13</sup>

成员国则有责任通知本国的公众。

#### 2. 与工业设施相关、针对跨境大气污染的防范措施

许可条款是预防跨境大气污染的最重要工具。在授予许可前，需要满足材料要求（如符合关键值）和正式要求（如参与受影响的政府和公众）。工业设施经营者有责任提供合规证明，可通过提交申请并提供相应文件来获得证明。

要注意下列有关预防工业设施产生的跨境大气污染的需求：

1. 当评估一家工业设施是否遵守许可要求时，首先要应用欧盟制定的与跨境大气污染相关的材料要求、关键值/标准。<sup>14</sup>
2. 在正式要求方面，预计会有跨境排放的邻国政府，必须包含到像国家部门

<sup>12</sup> 《联邦污染物侵入控制法》第 47 (4)(4)条。

<sup>13</sup> 比较《联邦污染物侵入法第 39 版实施条例》第 29 条。

<sup>14</sup> 《联邦污染物侵入控制法》第 5 条，结合第 3 条。



这样的过程中，而且必须有权检查申请文件，提出反对意见。<sup>15</sup>

邻国公众必须以与许可国家公众相同的方式包含进来。污染控制法律背景下的参与是指“普通人参与”，不需要特定利益或违反权利。参与意味着能够获得相关许可文件，主要是申请文件和环境影响评估。公众已经延续了在特定时间段内采取某个立场的权利。提出反对意见需要证明。<sup>16</sup>

当工业设施的运转预计将大幅影响邻国时，邻国政府可以要求允许州政府采取适当的措施。<sup>17</sup>

邻国政府以及公众（如果受这些指令影响）必须参与发布可追溯指令。<sup>18</sup>

如果人口保护服务超过关键值，邻国的自然人和法人可以提起诉讼，要求撤销许可或签发的可追溯指令。

### 德国跨境联合措施的例子

#### 1. 环境徽章的相互认可

其中一个例子是，在大气污染控制背景下的跨境联合措施，是由捷克共和国和德意志联邦共和国之间的污染防治法治理的环保徽章相互识别。由于污染物排放量很小，授予所述徽章的机动车不受进入城市限制（如洁净空气计划）的影响。在德国的支持下，捷克共和国颁布了一项法规，制定了针对布拉格（环境区）最污染车辆的进入限制。此外，大气污染控制法律也要修订。应相互地识别遵循相同标准的环境徽章。

根据联邦环境部的法令，德国所有联邦州都确保相应地识别捷克环境徽章。

#### 2. 共同洁净空气计划

德国地区或地方政府有能力制定洁净空气计划。至少在德国东部州出现了与外国邻近城市开展跨境合作的现象。其中一个例子是德国城市格尔利茨与接壤的波兰城市兹戈热莱的共同清洁空气计划。<sup>19</sup>

### 三、京津冀地区大气环境保护特别法制定的基本问题

#### （一）立法目的

京津冀地区大气环境保护特别法制定的目的是使《京津冀地区协同发展规划纲要》和专门的生态环境保护规划具有强制性，解决京津冀地区大气环境问题，特别是解决京津冀地区严重的雾霾问题，同时还需要为京津冀地区经济发展提供保障。

京津冀地区大气环境保护特别法的立法目的可以是：为保护京津冀地区区域大气环境，促进京津冀地区区域大气污染联防联控，减少雾霾，保障公众健康，促

<sup>15</sup> 《联邦污染物侵入控制法》第 10 条，结合《联邦污染物侵入法第 9 版实施条例》第 11a (1)、(3) 条。

<sup>16</sup> 《联邦污染物侵入控制法》第 10 条，结合《联邦污染物侵入法第 9 版实施条例》第 11a (4) 条。

<sup>17</sup> 《联邦污染物侵入控制法》第 10 条，结合《联邦污染物侵入法第 9 版实施条例》第 11a 条。

<sup>18</sup> 《联邦污染物侵入控制法》第 17 (1a) 条。

<sup>19</sup> 参阅 <http://www.internationales.sachsen.de/17648.htm>。



进京津冀地区协同发展，根据《环境保护法》和《大气污染防治法》和京津冀地区实际，制定本法。

## （二）防治策略

对于京津冀地区保护大气环境的策略，可以规定为：保护京津冀地区大气环境，应当立足三地发展定位与实际情况，破除行政边界隔阂，以京津冀地区一体化为目标，对燃煤、工业、机动车、扬尘、农业等大气污染实行联防联控，统一规划、统一标准、统一监管措施，建立完善京津冀地区大气污染防治资金筹集和使用制度，对颗粒物、二氧化硫、氮氧化物、挥发性有机物、氨等大气污染物和温室气体实行一体化防治。

## （三）监管体制

目前，中国的监管体制侧重于对各行政区域和行业的监管，这不利于发展模式和生活模式的转变，因此必须向既监管行政区域，又监管跨行政区的大区域模式转变。根据“十三五”规划，首先可以考虑尝试设立“区域环境保护司”和“流域环境保护司”。前者统筹几个督查中心，把京津冀地区单列。其次，在环境保护华北督查中心这个机构加挂一块牌子“京津冀地区环境保护局”。

## （四）适用范围

京津冀地区大气环境保护特别法的适用范围不宜太广，可以适用于狭义的京津冀地区，即北京、天津和河北，对于内蒙古、山西、山东等地，可以在某些法律措施的条款提出附带要求。

# 四、京津冀地区大气环境保护特别法应当建立的主要制度

## （一）统一规划、产业结构调整及区域发展战略和政策的环境影响评价制度

在进行京津冀地区一体化环境规划时，三地应当以问题为导向，寻求解决的方法，设计采取的措施，切忌“同床异梦”。通过统一规划和产业结构调整，能够改变目前布局不合理的情况，促进京津冀地区大气环境保护，是经济和环境利益最大化。

## （二）“多规合一”制度和城市增长边界制度

“多规合一”可以统筹各个规划的口径与目标，合理进行城乡空间布局，合理规划工业园区建设，淘汰落后产能，整合相关产业以促进竞争力，使发展有规可循。城市增长边界制度能够控制城市无节制的扩展，能够保障生态用地被城镇化

建设所侵占，有利于生态环境的保护。

### **（三）区域的生态环境整体保护制度、统一的防治措施和特殊区域、特殊时段的特别措施制度**

生态环境是一个整体，包括区域大气环境、流域环境、区域生态，大气环境只是其中的一个组成部分。京津冀地区大气环境保护需要在京津冀地区生态保护的大背景下，发挥各个环境因素之间的联系，进行整体保护。**统一的防治措施包括**统一的机动车管控措施、统一的产业政策和统一的环境准入标准。特殊区域、特殊时段的特别措施制度，是指无论是 2016-2017 年，还是其后，只要京津冀地区没有整体实现工业转型，那么严重的环境问题还是可能发生，在特殊的区域和时段采取特殊的管制措施还是必要的，如在一些区域限时完成农村燃煤清洁化替代、限时完成燃煤锅炉窑炉“清零”任务、划定禁煤区和煤炭质量控制区、强化重污染天气应对、传输通道城市工业企业实施生产调控等。

### **（四）统一标准与技术规范制度**

目前京津冀地区适用的环境质量标准均为国家标准，并无差别，但现实的环境问题要求三地制定更高要求的环境质量标准。面对这种情况，在京津冀地区大气环境保护特别法中对京津冀地区大气环境标准进行统一规定，如对油品标准、排污费征收标准等进行统一。还应规定北京和天津应当适当出资对河北省予以支持，以逐步实现三地排污标准的统一。

### **（五）统一的政府资金筹集和使用制度**

在京津冀地区保护大气环境应对法中保护京津冀地区大气环境的资金投入进行特别规定，建立统一的政府资金筹集和使用制度，根据共同又有区别的原则和京津冀地区三地具体情况规定相应的资金筹集办法，由京津冀地区协商按一定比例出资，京津承担主要部分，在资金的使用上要重点向河北进行倾斜。还要拓展资金来源，鼓励社会投入和捐赠；在京津冀地区设立专门的生态环保附加费，如电力、燃油附加费等。

### **（六）大气环境质量目标下的煤炭石油总量限制制度**

应通过京津冀地区保护环境特别应对法，在京津冀地区，开展社会能源结构优化的大转型，提高电能等清洁能源在终端能源中的比重，使电力未来成为终端能源消费的主力，力争形成以电为主、气为辅的能源结构。煤炭严格限制用于社会生活，主要用于燃煤电厂发电，并实行超低排放，便于集中、有效控制大气污染物和动，倒逼排污权交易市场开展交易。在京津冀地区大气环境保护特别法中应

对《大气污染防治法》没有规定或规定不具体的地方进行细化，明确京津冀地区总量控制的目标与措施，建立统一排污权交易制度的具体路径等。

**（七）统一的监测制度、环境应急和防治协调制度**

预警和应急是完整的污染防治体系中的重要环节，京津冀地区应当建立协调的重污染预警会商（建立在监测数据基础上）和应急响应机制，通过加强领导和配套设施，实行区域内的统一预警、实施联动应急响应并强化应急责任追究。搭建区域内的信息共享平台，共享监测和预警的信息。还应建立包括网络在内的多种信息发布平台，用于发布预测和预警信息。在预测到即将发生区域重污染时，区域内各相关部门要积极会商、统一启动应急预案、联合应对重污染事件。

**（八）区域统一的信息公开、公众参与和公益诉讼措施**

建议京津冀区域的县级以上行政区域，每年度向社会公开本行政区域的环境保护工作及区域环境保护协作情况；企业必须按照要求进行自愿的信息公开和强制性的信息公开，对于强制性的信息公开，责令不改正，可以按日计罚。如何在京津冀地区开展环境公益诉讼，尤其是如何励社会组织对大气污染问题提起公益诉讼，是京津冀地区大气环境保护特别法应考虑的问题。首先要确保社会组织的独立性，避免政府对社会组织进行过多干预；其次要加大对社会组织的资金支持，拓宽社会资金的资金来源渠道。还要针对京津冀地区整体区域建立区域环境公益诉讼，比如规定京津冀地区三地之间如何进行公益诉讼，对公益诉讼的程序等要进行统一的规定。可以考虑在特别法中，把跨区域的法律诉讼的一审放在天津市中级法院，二审放在天津市高级人民法院；把两高的民事公益诉讼和最高人民检察院提出行政公益诉讼等的司法解释写入特别法。

**专栏 12 德国的清洁空气政策——法律、工具、执法与司法审查<sup>20</sup>**

德国的清洁空气政策主要依赖于两大基础及其相互作用：国家和欧盟法律。首先，国家法律，尤其是 1974 年的《联邦不可量物侵害控制法案》（BImSchG），主要旨在通过采取基于排放源的措施来减少设施相关的排放，例如，出台设施许可证制度。与此相比，欧盟法律则更多关注不可量物侵害<sup>21</sup>，即通过开发标准设置和规划工具，主要关注污染物受体的敏感性，如人类、空气、水、土壤、动物、植物和生态系统等法律保护对象。

为了阐述欧盟不可量物侵害相关的政策，这里以机动车或发电厂等各类排放源导致的城市细颗粒物污染（PM10）问题为例。细颗粒物污染可能导致严重的健康风险，因此必须设

<sup>20</sup> 本部分由明斯特大学教授 Sabine Schlacke 博士提供  
<sup>21</sup>如，《欧洲空气质量和清洁空气欧盟委员会指令（2008/50/EC）》，欧盟官方期刊 L 152/1。

法避免相关污染。为此，2010 年，德国通过了《德国联邦第 39 号不可量物侵害条例》（39. BImSchV），该条例以多项欧盟法令<sup>22</sup>为基础，并将其转化为了国家法律。39. BImSchV 提出了细颗粒物污染日均和年均不可量物侵害限值<sup>23</sup>。如果超出不可量物侵害限值，则可能采取两个不同的步骤来减少不可量物侵害：编制《清洁空气计划》或《短期措施计划》。其中，《清洁空气计划》将提出永久减少空气污染的措施。市政国家主管当局可自行选择其中的一项措施来避免超出不可量物侵害限值（如，环境分区、城市拥堵费）。《短期措施计划》则包含可立即减少空气污染的措施，如，限行或工业设施运行限制。

因此，《清洁空气计划》和《短期措施计划》是国家主管当局及时回应不断变化的条件，及影响城市细颗粒物污染长期发展的有效工具。然而，德国的《联邦不可量物侵害控制法案》（BImSchG）最初并未得到有效实施，这主要是因为市政主管当局当时并未编制任何《清洁空气计划》和《短期措施计划》。导致这一情况的其中一个主要原因是，如果主管当局在超出不可量物侵害限值的情况下仍不愿意编制《清洁空气计划》，那么公民则不享有起诉权。这是因为联邦行政法庭做出裁决，行政管理部门未编制《清洁空气计划》的行为不会侵犯到公民的主观权利。

然而，2008 年，欧洲法院（ECJ）在其 Janecek 判决书（ECJ Case 237/07，2008 年 7 月 25 日）中裁定，根据《欧洲空气质量和清洁空气欧盟委员会指令（2008/50/EC）》，公民确实享有主观权利，欧盟成员国有义务赋予其公民起诉的权利。这一裁决导致了德国司法审查和法律的变更。自那以后，公民便有权起诉国家主管当局不编制《清洁空气计划》的行为。

非政府组织也遇到了相同的问题，它们也未获得起诉权。然而，欧洲法院再次做出裁定，在违反欧洲环境法的情况下，环保组织有权提起诉讼（ECJ Case 240/09 -斯洛伐克棕熊案，2011 年 3 月 8 日）。根据欧洲法院的裁决，德国联邦行政法庭（BVerwG）也赋予了非政府组织对现有空气质量计划违反环境法的行为提起诉讼的权利。受到起诉的空气质量计划来自达姆施塔特市。然而，首先，市政主管部门似乎并未受到欧洲法院裁决的很大影响，因为它们仍不愿意采纳或修改其空气质量计划。这导致德国的法律体系出现一种几乎独一无二的情况：政府主管当局通常遵循法庭裁决（符合法治原则）。为此，非政府组织不得不再次起诉，不过这次是宣称市政主管当局有义务按照判决先例编制清洁空气计划。最终，威斯巴登行政法庭在 2016 年 1 月做出裁定（11.01.2016 号判决- 4 N 1727/15WI），市政主管当局有义务编制清洁空气计划，否则其将面临罚款处罚，以执行判决先例。

最后，需要指出的是，德国的清洁空气政策与行政法一直受到欧洲环境法的影响。执行清洁空气政策及法律的问题在未来将变得更加重要。其中，非政府组织的起诉权将成为主要的程序问题之一。公民与非政府组织可以，也必须享有监督国家和政府主管当局活动的权利。在此背景下，威斯巴登行政法庭做出的裁决可能是迈向这一正确方向的重要一步，因为起诉权是建立有效的法律制度的一个前提条件。这也暗示着，环境执法取决于完善且独立的行政法律制度。

## 五、京津冀地区保护大气环境特别法应当设立的特殊责任和机制

<sup>22</sup>尤其是以上提及的 2008/50/EC 指令。

<sup>23</sup> 1) 日均不可量物侵害限值：50  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ，某一日历年不得超出该限值 35 次以上；2) 年均不可量物侵害限值：40  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 。

### **（一）特殊的民事法律责任制度和实施机制**

区域民事责任制度，如区域生态补偿和污染损害责任承担，由地方政府统一财政转移支付的形式承担。具体的实施，可以由环境保护部决定，财政部扣缴并划拨。在京津冀地区区域也应通过相应立法对区域生态补偿进行规定，充分考虑京津冀地区三地差异，实现生态环境的协调保护。

### **（二）特殊的行政法律责任制度和实施机制**

在京津冀大气环境保护特别法中的法律责任应重点规定政府部门的监管责任。应将环境保护和生态文明建设纳入各级党政领导班子和领导干部的任内评价考核体系。对下属区域主要考核环境质量的改善情况，对有关部门主要评价考核污染防治措施的实施情况。

对于责任追究程序，对于京津冀地区，统一追责程序，可以单独设立一个京津冀地区区域环境保护司，由其对区域内领导干部环境保护职责履职情况进行考核，对于需要追究责任的，提请纪检监察机关、组织（人事）部门处理。

对于责任追究方式，可以借鉴《水污染防治行动计划》的规定，统一京津冀地区区域责任追究尺度。对未通过年度评价考核的，由京津冀地区协调发展领导机构约谈省级人民政府及其相关部门有关负责人，提出整改意见，予以督促；对地方人民政府因为污染约谈两次以上，要追究相关责任人的责任。对有关地区和企业实施建设项目环评限批。对因工作不力、履职缺位等导致未能有效应对环境污染事件的，以及干预、伪造数据和没有完成年度目标任务的，要依法依规追究有关单位和人员责任。对不顾生态环境盲目决策，导致环境质量恶化，造成严重后果的领导干部，要记录在案，视情节轻重，给予组织处理或党纪政纪处分，已经离任的也要终身追究责任。

## 第三部分 关于将法律体系绿色化的建议

明确规定环境的公共资源或公众共用物属性，在宪法和法律中明确规定环境的法定内涵和外延，明确规定其公共资源或公众共用物属性；将推进生态文明建设以及环境不得恶化的原则纳入民法典编纂，将环境权作为公民权的一项重要内容，明确规定物权利用不得损害公共资源和公民环境权益，进一步完善环境侵权的责任，并建立环境侵权社会化救助机制。

为了解决其他经济 and 资源领域立法的冲击，使得环境法律的作用“严重减损”的问题，在相关法律中规定保护环境的内容十分必要；同时，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的总体要求中明确要把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，在法律上也需要在相关立法中体现生态文明以及环境保护的要求。因此，应当积极研究探索中国整体法律体系的生态化和绿色化，即把生态文明建设和可持续发展的理念、原则和规范纳入宪法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等诸多法律中，使得有利于环境保护的法律制度和措施在各个领域都持续不断地发挥应有的作用。民法典编纂已经列入新修改的十二届全国人大常委会立法规划，在民法典编纂的过程中，应当特别注意把生态文明建设以及环境保护的理念、原则和重要规范纳入其中。

### 第一章 在宪法和法律中明确规定环境的法律内涵和外延

明确规定其公共资源或者公共共用物属性。要依法明确规定环境包括自然资源和生态系统（包括由自然因素组成的天然环境和经过人力改造的人工环境），其属性为公共资源或者公众共用物（如公众共同享用的地面、地域、海域、空间、道路、街道、广场、自然人文遗迹、公园、景观等）。该公共资源或者公众共用物，是宪法和法律，特别是环境法律专门调整的范围和保护的对象。这也是环境保护法律成为独立的法律部门的根本原因。

### 第二章 将推进生态文明建设以及保护环境的原则纳入民法典编纂

如何有效地利用资源并防止生态环境的破坏，以满足当代人日益增长的物质需求并不对未来人的利益造成影响，应当作为直接调整、规范财产关系和人身关系的民法典的重要使命之一。这就要求未来的民法典不能仅仅局限于传统民法对财产权的关注，更应当在基本原则、人身权、物权、侵权责任等各个方面广泛

体现对人文和生态的关怀，实现“绿色化”。其中基本原则体现民法的核心价值，建议在民法典编纂过程中，在总则部分设立有关生态文明建设以及环境保护方面的原则：

1. 设立预防原则。在民法典总则中规定预防原则是与现行《环境保护法》相衔接的。2014年新《环境保护法》第4条明确了“经济社会发展与环境保护相协调”原则，民法典作为调整经济社会发展的基础性法律，必然涉及与环境保护领域有关法律法规衔接的问题，因此，民法典中应当对环境保护的预防原则作出回应。建议民法典总则中在现行《民法通则》基本原则的基础上增加一条，规定“民事活动应当保护环境，坚持预防为主原则”。

2. 设立可持续利用原则。自然资源的可持续利用原则体现在专项资源保护立法中。比如《森林法》第5条明确了“永续利用”原则，《草原法》第3条明确了“促进草原的可持续利用和生态、经济、社会的协调发展”原则，《矿产资源法》第3条也明确了“合理开发利用”原则，《水法》第1条明确了“可持续利用”原则。建议民法典总则与相关资源保护立法相衔接，在现行《民法通则》基本原则的基础上增加一条，规定“民事活动应当坚持可持续利用自然资源原则”。

3. 将环境权作为人身权的一项重要内容。建议在民法典编纂过程中，对人身权制度的“绿化”作认真研究，把环境权纳入人身权的有关规定中。通常而言，人活的环境中，人的生命和健康等人格利益同环境质量的好坏息息相关。随着近代民法从以财产法为核心转向越来越重视人文关怀，随着生态文明制度在中国各项建设中的全方位推进，“望得见山，看得见水，记得住乡愁”的“生态人”应当在民法典编纂中得到确认。另一方面，为了切实增强生态文明建设的责任感和使命感，应当同时明确公民的环境保护义务。建议在民法典中明确“公民享有环境权。公民的日照、清洁空气、清洁水等环境权益受法律保护，禁止故意用排放污染、破坏生态等方式损害公民的环境权。”

4. 把环境物权纳入物权规范，进一步明确物权使用不应损害公共和私人环境权益。建议在民法典编纂过程中，对物权制度的“绿化”做认真研究。具体包括：

（1）明确环境属于公共物。环境要素本身通常也是自然资源，兼有经济属性和生态属性，不但可以提供具有经济价值的自然资源，而且还具有净化环境、保持水土、调节气候等生态服务功能，承载着社会公益。习近平总书记多次在讲话中指出：“良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉。”建议民法典创设环境物权，明确规定环境是公共物，对其造成损害和破坏要承担相应的责任，以此来加强对环境公益的法律保护。

(2) 明确自然资源物权应当合理使用。中国是一个拥有 13 亿多人口的大国，能源资源相对不足，生态环境承载能力不强，这是中国的基本国情。以无节制消耗资源、破坏环境为代价换取经济发展，只会导致能源资源难以支撑，生态环境不堪重负，经济发展和权利保障都难以为继。只有下大力气改变不合理的产业结构、资源利用方式、能源结构、空间布局、生活方式，尊重自然、节约资源，才能探索走出一条经济社会发展与生态环境保护双赢的道路。《物权法》第 7 条规定：“物权的取得和行使，应当遵守法律，尊重社会公德，不得损害公共利益和他人合法权益。”建议在编纂民法典时，在上述规定的基础上进一步明确规定：“自然资源物权行使应当节约资源、保护环境，促进人与自然的和谐发展。”这不仅是生态文明建设在中国经济社会发展中重要地位的集中体现，更重要的是将对具体物权制度的设计产生很大影响。比如，在保护人们财产权利的同时，也将设置必要的维护环境、保护生态的义务，以实现代际正义，防止“吃祖宗饭、断子孙路”。

(3) 明确规范用益物权的类型和权能。对生态环境造成破坏的很大原因是对资源的过度开发、粗放型使用。在中国资源严重紧缺、生态严重恶化的情况下，民法典编纂更应当重视资源的可持续利用。为此，有必要结合保护生态环境的具体需要，对用益物权、相邻关系等制度重新进行审视，明确各项权利的客体、权能、属性，强化物尽其用的义务，在保护民事主体财产权利的同时，也要结合中国实际情况，为不动产权利人设置必要的维护环境、保护生态的义务。

5. 完善有关侵权责任的规定。现行《侵权责任法》和有关环境保护的法律中已经设立了“环境污染责任”等方面的侵权责任制度，下一步需要扩展完善有关规定：

(1) 进一步完善环境污染侵权责任的规定。其中包括增加生态破坏作为环境侵权的一种类型，明确因开发自然资源引起水土流失、农业生产条件被永久性破坏以及生活条件遭到毁灭性破坏等也同样适用环境侵权责任；建立惩罚性赔偿制度，规定排污人故意排污造成第三者人身损害的，应当赔偿惩罚性赔偿金；进一步细化公益诉讼制度，对于没有造成个人明显损害，但造成环境污染或者生态破坏，准许进行公益诉讼，可以由检察院或者其他团体提起诉讼；对环境侵权规定特别的诉讼时效，以更好地保护受害人的权利。对于污染环境的加害人，应当特别增加恢复原状的义务，以恢复环境和生态。

(2) 建立环境侵权社会化救助机制。其中包括扩大环境责任保险的范围，改变中国责任保险限于突发性污染事故的立法规定，把合法排污造成的环境侵权责任纳入责任保险的范围，也可以考虑突破保险范围，把企业正常的累积排污行为致害事件及排污致国家重点保护野生动植物、自然保护区损害等行为纳入理赔范围；建立公共补偿机制，建立企业、保险（行业）、国家三个层级的保障。企



业承担环境侵权的绝对责任，保险或者行业自助承担第二层级责任，但对于特别巨大的侵权案件，比如核事故损害赔偿等，应当完善国家兜底赔偿的机制。

总之，无论是环境法还是民法，其立法目的都是为了使人类生活更加舒适，因而当下需要从立法理念上促进民法典的绿色化。实现民法典的绿色化，不仅是应当的，更是必须要做的。民法与环境法的地位应当等同，不应有效力或者上下等级上的区分。民法典绿色化不仅要依靠环境法，还要依靠各个部门法的绿色化。应该由环境法统领各部门法的绿色化，通过制度协同来实现最大化以此来节约资源、保护环境。环境法、各部门法都要进行革命性的改变，只有这样，生态环境问题才能够得以解决。

## 第四部分 强化依法行政与全民守法的建议

### 第一章 强化依法行政

为确保修订后《环境保护法》等有关法律真正落实，切实提高环境保护法律的实效，特提出以下建议：

#### 一、完善中国的环境监管体制，构建协调有序、高效运转的环境监管体制

加快推进完善保护生态环境和加强政府自身建设等领域的政府立法，着力构建系统完备、科学规范、运行有效的依法行政制度体系。推进行政决策科学化、民主化、法治化。确保行政决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确，提高决策质量。明显减少并及时纠正违法决策、不当决策、拖延决策等，提升行政决策公信力和执行力。同时，维护和保障公民的知情权。完善政府信息公开制度，保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息，提高政府工作透明度，促进依法行政。

#### （一）优化中国环境管理体制，形成监管统分结合，法律实施与监督相结合的局面

一是将中国环境管理体制改革纳入法治的轨道上来。具体做法为，制定统一的《环境行政组织条例》，对环境行政主管部门及其他相关部门的权责进行明确区分，并明确解释《环境保护法》中统一监管与分工负责的区别。同时可以在法律中确定环保部门在环境管理上的综合协调、统一管理职权，避免因职责不清而出现相互扯皮的现象。如果可能，按照大部制改革的思路，建立统一行使指导、协调、监督职责的环境保护部门。

二是优化中央与地方环境监管体制分工。有必要按照国家监察与地方监管、上级考核与属地负责的模式，重新评估简政放权的效果，开展新一轮环境保护事权改革，下放行政许可和监管事权，赋予中介组织技术服务权。同时，上收监察权和考核权，按照党政同责的原则对违法违规开展追责，最终既维护好地方的积极性，也发挥地方属地负责的监管责任。

三是针对现实问题建立高规格的环境管理协调机构。特别是对于流域污染问题、跨区域污染问题，设立规格较高的环境管理协调机构，对流域、跨区域污染进行统一协调、管理。如在中央层面可以设立国家环境保护委员会，环境保护委员会办公室设在环境保护部，在各流域设立流域环境保护的协调结构，在各大气污染重点防治区域设立协调机构等。

#### 专栏 13 守法和执法的绩效评估的国外经验

20 世纪 90 年代初以来，许多经合组织国家已开发和利用绩效测定指标来测定环境执法部门的绩效。经合组织 2010 年报告分析了 10 个经合组织国家在量化指标设计和实施方面的经验，表明这些年来广泛使用的指标有四种：

- 投入指标，如投入的时间、人员、资金、材料、设备和其他资源；
- 产出指标，如检查次数、守法促进活动次数以及执法行动次数；

- 关注被监管团体的守法知识和行为变化的中间成果指标,如已改善的环境管理和已减少的环境影响;

- 最终成果指标,如已改善的水或大气质量、已降低的土壤污染等。

传统上,对监管机构的绩效进行管理和评估多数是通过参考他们的活动水平,关注他们的投入和产出指标而不是他们获得的成果进行的。最近几年,许多环境执法部门意识到,单独依赖于投入和产出指标不足以说明各种执法活动的效力。因此,他们不断在开发更多有意义的基于成果的措施,这些措施强调被监管团体的环境条件或行为的改善。另外,这些措施也增加了环境评价机构(EEA)的责任。上述经合组织报告考虑了六种类型的直接和最终成果绩效措施,包括:

- 守法率;
  - 累犯措施及不守法时长;
  - 污染释放指标;
  - 改善环境管理实践和降低风险的指标;
  - 单个守法保证法律文件效力措施;以及
  - 环境质量(最终成果)指标。

另外,守法和执法成果指标的设计也有三种方法:

- 在监管和环境问题方面关注守法保证法律文件效力的绩效评估。历史上,美国环保署曾使用这种方法,它要求有关部门测定被监管团体的改善行为、检查和执法情况,同时也评估因此实现的污染减少成果。

- 关注环境问题,体现主管部门战略优先性的绩效评估。这种方法主要在英国、丹麦和爱尔兰使用,主要用来监测高风险行业事故、主要污染物排放等。

- 低层次关注监管行为、高层次关注整个项目效力的多级绩效评估。该方法主要是加拿大环境部门使用,首先为了实现守法目标而注重单个受监管污染物的减少数量,然后将这些成果整合成综合性措施,这类措施以污染物下降数量造成的环境影响为特征。

在这些指标的范围内,根据全世界各个国家环境执法和守法项目经验,也可将这些指标分成4类:

- 评估国家环境部门守法和执法项目的整体效力并进行管理改善的综合性国家指标。例如美国环保署的国家级ECE指标。要了解更多信息,详见<http://www.epa.gov/compliance/planning/reuslts/index.html>。

- 评估国家环境部门的地区或行政区代表处、州或省级机构或地方市级机构的守法和执法项目的整体效力并进行管理改善的综合性次国家级指标。

- 目标明确的国家级指标,这类指标评估目标明确的国家级方案的效力并改善其管理,这类国家级方案主要解决具体的非守法模式或环境风险问题。例如,加拿大环境部使用的国家级ECE指标。要了解更多信息,详见<http://www.ec.gc.ca>。

- 目标明确的次国家级指标,这类指标评估目标明确的方案的效力并改善其管理,这类方案主要采用目标明确的次国家级指标解决地区、省/州或地方/市级部门具体的非守法模式或环境风险问题。

然而,经合组织对现有成果指标的评论表明,守法成果指标的开发和利用存在各种挑

战，包括数据收集和处理的资源限制、确定范围的复杂性、设计统计上有效的指标存在困难、将产出和成果联系在一起存在不确定性、指标可比性低等。

经合组织的评论也认为，要找到“最佳实践”方法或一整套“无瑕疵”的指标，是件不可能的事情。各个成果措施的功能最终取决于它们的目标以及执法部门资源（投入）和活动（产出）指标适合性的联合分析。

参考文件：

（1）经合组织第 18 号工作文件（作者 Eugene Mazur），《环境守法保证成果绩效措施（2010 年）》，可在以下网址上查阅：  
[http://www.oecd-ilibrary.org/environment/outcome-performance-measures-of-environmental-compliance-assurance\\_5kmd9j75cf44-en](http://www.oecd-ilibrary.org/environment/outcome-performance-measures-of-environmental-compliance-assurance_5kmd9j75cf44-en)。

（2）国际环境守法与执法网络，《守法和执法从业者绩效测定指南》（第二版）（2008 年），可在以下网址上查阅：<http://inece.org/indicators/guidance.pdf>。

## （二）推行“党政同责、一岗双责和失职追责”的体制和机制，健全人大监督的体制机制，使各级政府和党委依法行使环境保护职责

就党政同责而言，之所以在环境保护领域适用的原因在于：其一，环境保护需要地方党委和地方政府共同努力、携手共进才能取得好的效果；其二，在中国地方环境决策、执法等环境管理活动中，常常存在地方政府为环境污染或环境事故担责而地方党委却置身事外的情况。尤其是在行政决策方面，一般而言，中国地方主要通过召开常委会或政府办公会的形式作出本区域的重大决策，这就意味着在地方环境决策中地方党委是参与决策的，因此地方党委也应对其行为担责。

就一岗双责机制而言，其在环境保护领域适用的原因在于，防治环境污染、改善生态环境不是环境保护部门的一家之事，而需要其他部门与环保部门通力合作才能取得良好效果。如招商部门在招商引资时，仅重视其引进的企业给地方带来的经济利益，而忽视该企业有可能给地方带来的环境损害，无论该地环保部门如何严格执法，该地的环境状况都无法得到改善。

为了实施“党政同责、一岗双责和失职追责”，从 2015 年 9 月起，应当按照 2015 年中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》，由环境保护部商请中央组织部、中央纪委（监察部），制定约谈、追责、整改的程序性规定。如约谈和追责地方党委书记，由谁来启动，谁来配合，谁来调查取证，谁来处分等，需要明确。

此外，全国人大及其常务委员会作为权力机关，应当开展相关的改革工作，制定《各级人大及其常务委员会环境保护工作监督与问责办法》，发挥人大对环境保护的监督和问责作用。

### 专栏 14 澳大利亚联邦环境治理制度

#### 政府间协议

澳大利亚有一套联邦治理制度。为了促进国家环境合作方法，澳大利亚国家政府和省级政府首脑于 1992 年签署了《政府间环境协议》。

协议的主要目的是更好地定义各级政府在环境保护中的作用，这些作用包括识别环境问题和影响（无论是实际边界还是政治边界），而且越来越具有管辖区域间、国际和全球意义。

该协议中国家政府的角色——

- 协商并签订有关环境的国际协议，确保澳大利亚履行其国际义务；
- 确保每个省的政策和做法不会对另一国造成重大不良环境影响；
- 促进国家环境标准与指导的合作编写，确保澳大利亚人民在居住地都能享受免受大气、水、土壤和噪音污染的益处。

承认区域定制的方法是实现国家成果的最佳方式，为省级政府提供的协议继续对制定和实施与边界内环境问题相关的政策与法律负有主要责任。

该协议包含了一组注意事项和原则，来指导各级政府制定和实施环保政策、计划。这些注意事项与政策包含了确保环境影响纳入到政府决策、预防原则、代际公平、生物多样性保护和生态完整性以及改进的估值、定价与激励机制中。

也阐明了环境政策与管理的特定领域经商定的一致方法。例如，现在缔约方收集、维护和整合了用于高效、有效环境管理与监测的环境数据，避免在整理利用不同方法和不同条件收集的数据时遇到的固有困难。而且商定了资源评估、土地使用决策与审批流程、环境影响评价、气候变化、生物多样性和保护国家财产的常用方法。

重要的是，该协议提供了一种制定国家环境保护标准、指导、目标和相关协议（统称为“措施”）的机制，目标是确保——

- 澳大利亚人民在居住地都能享有免受大气、水、土壤和噪音污染的益处。
- 各省在环境监管方面的差异不会扭曲决策和业务，不会使市场分裂。

## 法律

该协议签订后，国家政府于 1994 年通过了一项新法案，组建一个国家环境保护委员会，成员包括代表每个省份的部长，并由国家政府部长担任主席。

根据法律，委员会的作用是制定国家环境保护措施，并监视、报告措施的实施过程和有效性。在措施制定和生效之前，必须对措施进行检查，确定经济和社会影响，并确保行政管理的简明、效率和效果。公共信息和公众参与是这一过程的关键要素，应作为立法要求写入法律。

一旦根据这一过程制定了措施，各级政府有权确定如何以最好的方式在其管辖范围内实施这些措施。监管只是一系列管辖区可使用的实施工具之一。

每年，每个管辖区必须向委员会报告其实施措施和效果。这一信息必须向公众公开。

国家环境空气质量标准是制定的第一批措施。个别管辖区为达到这些标准而采用的一系列实施工具的例子包括：针对现有、拟议新产业以及煤矿更严格的排放限制；机动车减排计划（当前已经上路的车辆）、加油站和非公路柴油设施与设备；管理国内木材加热器的排放，并且更严格地监管露天焚烧的当地木材烟雾计划。

在执行国家标准过程中，非监管工具起到了补充监管的作用。这些工具集中在通过自愿参与和行为变化促进减排的激励和教育。政府基础设施和规划决策也促进了空气质量标准的实现，例如通过城市规划和增大公共交通使用率，减少车辆使用量。

## **二、保证环境保护部门和其他依法行使监督管理职权的部门，依法独立行使环境行政执法监管权，防止地方政府的不当干预**

保证环保部门依法独立行使其职权，历来是改善环境管理体制，强化环境执法能力的重点。在着重解决环保部门越权、滥权的当下，如何解决环保部门“缺位”、“畏权”的问题也应得到足够的重视。如 2008 年颁布的《水污染防治法》，便针对违法设置排污口规定了拆除权，但是，时至今日，环保部门行使该权的情况少有发生，并未实现该条款的立法初衷。如何解决这一问题？鉴于中国发布了《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》，建议：尽快完成制度、装备保障、编制到位，尽快修改相关法律，使之与垂管体制相协调；建立齐备的实体法和程序法，深化执法规范化建设。加强执法基础和能力建设，使环境立法能够得到有效的实施。建立执法准入门槛，强化执法人员培训。强化监测装备配备的标准化工作，强化自动监控、卫星遥感、无人机等技术监控手段运用。健全环境监管执法经费保障机制，将环境监管执法经费纳入同级财政全额保障范围。具体建议如下：

一是强化政府尤其是地方政府的领导责任。应当根据《国务院办公厅关于加强环境监管执法通知》，落实“县级以上地方各级人民政府对本行政区域环境监管执法工作负领导责任”这一要求。通过这一要求，来为环保部门提供“靠山”，解决其在环境执法中所面临的窘况。

二是建立健全权力和责任清单机制。权力与责任清单机制历来是明晰权责的主要手段。在环境实务工作中，应当遵照党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的要求，建立健全权力和责任清单机制，明确环保部门及相关部门的职责权限，做到“法无授权不可为”、“法定授权必须为”，从而保障环保部门独立地行使行政执法监管权。这项工作，可以在2015年年底之前启动。

#### 专栏 15 欧盟守法和执法监管途径

现代监管机构的角色就是在必要时执行法律，同时，也需负责告知和教育、提供支持、监督法律遵守以及鼓励实现更高绩效。

##### 守法的工具范围

国际经验表明，实现法律遵守目标的最高性价比方法是教育和支持，辅以强有力的执法。

不遵守法律存在诸多驱动因素，包括对规则缺乏认识 and 了解、规则不清楚或相互矛盾、违法行为被发现的可能性低、被处罚的可能性低以及处罚力度太小不足以形成威慑。

通过有关守法的各种正面激发和激励组合拳（教育和支持、清晰明了和前后一致的规则、遵纪守法者得到公众认可），以及通过对违法者施加各种有效威慑（一套逐步变严的处罚），上述不遵守法律的驱动因素将得以消除。

另外，也应该明确考虑如何利用现有制度和数据来执行法律法规，从而将行政负担降到最低。现代监管机构也需要提供这方面的教育和支持。

##### 自由裁量权的行使——责任制

监管部门在守法和执法时行使自由裁量权是理所当然的事情——无论是资源配置的管理还是选择如何回应均是如此。可是，这经常得不到认可和理解。

现代监管机构会向受监管团体解释其将如何确定监管关注点和确定自己资源的配置方向。另外，现代监管机构也会在同受监管方打交道的过程中解释自己将会运用到的战略，所以现代监管机构的行为和响应可以预见，并前后一致。每年，现代监管机构会向其受监管团体报告其绩效和成果。

##### 基于风险的方法及绩效测定

在确定优先顺序的过程中，现代监管机构采用基于风险的方法，这种方法将资源投放到可能实现最大收益以及管理最大风险的领域。

经过广泛的最佳监管实践审查后，维多利亚环保局最近也在澳大利亚采用了类似基于风险的方法（详见网站：

<http://www.epa.vic.gov.au/our-work/compliance-and-enforcement/ce-review>）。

为了实施汉普顿评论提出的各项建议，现代监管机构颁布了一项新的守法和执法政策，解释其确保持守法以及利用守法和执法权力和方法以及优先顺序。该方法如今成为监管部门的标准惯例。

现代监管机构也颁布年度守法计划，告知环保局所辖区域的社区接下来一年的计划和预计守法活动情况。这些活动分为战略守法活动、守法维持活动以及污染响应活动。每种活

动需要不同的风险评估、资源配置和问题解决方法。

现代监管机构每年向公众发表报告，告知公众其实现守法计划目标的绩效情况。公众也可通过社交媒体和环保局的网站了解到环保局的守法和执法活动结果。

### **三、强化环境法律责任及其落实机制，发挥社会参与和监督作用，督促和警示各方认真履责**

#### **（一）建立责任终身追究制，保证依法、公正、科学行使环境监管和决策权**

健全环境法律责任追究制是实现环境行政执法有权有责、违责必究的重要手段，在刚公布不久的《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》中，第10项就对责任追究作出了具体规定，提出了强化监管责任追究的要求，并提出实施生态环境损害责任终身追究制度。根据《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》的有关规定以及前文所述的问题与原因，我们提出建立健全责任终身追究制的建议。

建立这一制度目的在于，改变以往环保部门的负责人及工作人员因调动工作、离职、退休而不担责的情况。此外，行政责任追究机制还包括对环境违法行为主体的责任追究机制。完善对环境违法行为主体的责任追究机制，主要侧重于环保部门行政处罚手段的完善。新《环境保护法》在其法律责任一章中对环境违法行为主体规定了诸如按日处罚、行政拘留等责任追究手段，为环保部门的行政执法配上了强有力的“爪”与“牙”。所以，行政责任追究机制的完善，还应加强上述责任追究手段的实施力度与频率。

#### **（二）完善环境民事公益诉讼制度，建立环境行政公益诉讼制度，发挥社会的监督作用**

目前，中国开展了诸多环境公益诉讼制度的探索活动，结合当前的实际以及探索成果,我们提出以下建议：

一是完善检察机关提起公益诉讼的制度。虽然检察机关被授权提起环境行政公益诉讼还处在试点阶段，但基于检察院法律监督机关的特殊性，检察机关提起公益诉讼是大势所趋。此外，应当注意其与社会组织提起公益诉讼在程序上的区别。另外，为了提高效率，有必要对检察机关提起环境行政公益诉讼设立两个前置性程序，一是对于行政机关的涉嫌违法行为，由检察机关下达检察建议，要求限期改正违法行为。如果行政机关认为自己没有错误或者不改正的，即自动进入第二个前置程序，即由中央政法委会同中共中央组织部制定党内法规，要求检察机关在提起环境行政公益诉讼之前，检察机关党组应当将案件的情况以及有关起诉准备工作提交地方同级党委常委会讨论。地方党委常委会协调成功，行政机关及时改正错误的，不予起诉；协调不成功的，则予以起诉。这样可以实现环境保护党内法规和国家立法的有机衔接和协调，减少政治风险。

二是放松社会组织提起公益诉讼的限制。由于有意愿、有能力提起环境公益诉讼的社会组织太少，不能达到制度设计的初衷，在《水污染防治法》等专项环境法律修订之中，应进一步放宽社会组织参与环境民事公益诉讼的资格，降低环



保组织提起诉讼的门槛。如减少专门从事环境保护公益活动的年限要求和降低登记的要求，建议只要在全国范围依法登记即可。

三是在经济和社会的转型期完成后，大约在 2025-2030 年，开始建立社会组织和个人提起环境行政公益诉讼制度。这是一个中期的目标。

**（三）加强执法基础和能力建设，使环境立法能够得到有效实施**

环境行政执法活动离不开人、财、物、社会公众的支持，因此，需要通过人才队伍建设、专项资金使用、社会宣传教育、先进技术引进与研发等方面，为环境行政执法提供保障。

**1.建立执法准入门槛，强化执法人员培训**

环境行政执法最终还是要落实到“人”，即环境行政执法人员尤其是基层执法人员。因此，环境行政执法人员素质如何直接决定了环境法律、法规的实施情况。依据《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》的规定，可以从以下几个角度完善执法人员的进入门槛和培训机制：

一是应当建立环境执法监管人员在专业、学历、资历方面的准入门槛，为建立一支高素质的环境执法监管队伍，奠定基础。

二是执法监管人员培训应当注重落实于基层。原因在于，基层执法才是环境行政执法的第一线，只有基层执法人员素质提高了，才能从根本上提高中国环境行政执法实效。

三是对现有的全部环境执法监管人员进行培训，并须经过考试，合格后才可上岗。

**2.加强环境宣传教育**

加强环境宣传教育的重要性不言而喻，宣传教育是引导公众参与环境执法，树立环境法律、法规权威，提高公众环境保护意识，环保部门获取公众支持的重要手段。在党的十八届四中全会的有关决定中，就明确提出要“健全普法宣传教育机制”，要“把法治教育纳入精神文明创建内容，开展群众性法治文化活动，健全媒体公益普法制度，加强新媒体新技术在普法中的运用，提高普法实效”。因此，在完善中国环境行政执法制度时，应当继续加强环境宣传教育，并且还应将其与公众参与结合起来，作为引导公众参与的重要手段。

**专栏 16 其他国家的环境机构、预算、人员调配及培训**

**美国环保署**

美国环保署是一个全国性机构，拥有 18000 名在编员工，美国国会拨付给环保署的年度预算达 80 亿美元。美国环保署为生活在跟中国差不多大小国土上的 3 亿 2000 万美国人提供环保服务。

美国环保署一半以上的全职工作人员都经过专业培训——比如，工程师、科学家、环境保护及教育专家。其他还涉及法律、公共事务人员以及财务和信息技术人员。

美国环保署负责监管全国范围内 800000 家工厂的经营活动。

美国环保署七大关键主题之一就是“让美国环保署成为一个高效组织”。聘用员工、培

训员工以及支持员工的目的都是为了在各个领域提高他们的绩效表现，包括守法和执法方面。

### **新南威士环保局**

新南威士环保局是澳大利亚一个州级环保机构，拥有450名在编员工，当前，州政府每年为其提供的年度预算为1亿5800万澳元。该机构为生活在占澳大利亚国土面积10%的750万澳大利亚人提供环保服务。

新南威士环保局直接监管新南威士州全境2000多家工厂。

新南威士环保局的专业资格跟美国环保署的员工的专业资格类似。新南威士环保局为员工提供对其核心能力的持续培训，其中包括事故处理、证据收集和调查、政策制定、领导力建设和管理。

澳大利亚环境执法和监管网络（AELERT）将澳大利亚和新西兰各级政府监管机构聚集在一起。它为环境监管机构提供一个工作联系和合作平台，仿照国际环境执法和守法网络（INECE）的工作模式。

作为会员的官员通过澳大利亚环境执法和监管网络进行环境监管实践方面的资源、知识和经验交流，相互合作推动“监管技术”的持续改善和新方法的发展。

例如，澳大利亚环境执法和监管网络提供职业发展和培训项目，协调和提供一整套认证和非认证课程，这些课程向环境监管从业者开放。

按照澳大利亚技能质量署（ASQA）制定的标准，由经过注册的各家培训组织提供认证课程。澳大利亚技能质量署是根据2011年《国家职业教育和培训监管法》成立的。设计这些课程是为了评估学习领域内有关技能和知识掌握情况。澳大利亚环境执法和监管网络也提供政府和环境监管、环境审计以及环境调查方面的课程。

## **3.加强环境执法、监测装备配备的标准化工作**

监测装备的标准化，使利用有限的人力监管数量众多的企业成为可能。在《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》中就监测装备标准化作出了具体的规定，如“推进环境监察机构标准化建设，配备调查取证等监管执法装备，保障基层环境监察执法用车。2017年底，80%以上的环境监察机构要配备使用便携式手持移动执法终端，规范执法行为。强化自动监控、卫星遥感、无人机等技术监控手段运用。健全环境监管执法经费保障机制，将环境监管执法经费纳入同级财政全额保障范围”。该规定为先进监控技术在环境监察机构中的普及确立了具体的时间表，可见中国已经加大推进先进监控技术的使用力度。

### **4.规范环保专项基金的使用**

随着环境保护越来越重要，其所需要的资金投入也越多，健全环保专项基金使用机制势在必行。环保专项基金可以说是中国环保事业和财政事业的一项重大举措，对确保资金落到实处，提高使用绩效具有重要意义。健全环保专项基金使用机制需从以下几个角度出发：

一是须完善监督问责。做到建管分离，不能让一个部门既是“棋手”又是“规则制定者”。

二是须引入环境资金使用绩效审计。将资金的使用情况纳入环保部门及其工作人员的评议考核制度中。

三是应当为资金的使用设置详细的程序，为其使用提供程序性保障与监督。

## **第二章 促进全民守法**

### **一、促进全民守法 强化公众参与**

完善可持续发展法治建设是一项系统工程，需要全社会力量的共同参与。除了完善法律体系、加强依法行政、公正司法之外，还需要全社会增强法律意识和法治观念。全社会要形成自觉学法守法用法的社会氛围。广大人民群众需要懂得依法按程序表达相关利益诉求、解决矛盾纠纷，用法律武器维护自身的合法权益。各级党政机关的工作人员特别是与经济社会可持续发展密切相关的各部门，应当带头遵守宪法和法律，树立可持续发展的观念和法治意识，善于运用法律解决经济社会可持续发展中的实际问题。

可持续发展关系全社会所有成员的共同利益，可持续发展立法、执法和司法的实际效果如何，社会公众是最直接的感受者、最广泛的见证者和最有力的评判者。要提高公众和媒体包括各类社会组织的监督能力。立法、行政和司法等公权机关要主动发布相关信息，自觉接受监督。要创造有利条件，不断扩大公众参与范围，方便社会公众了解情况、参与监督。要积极发挥新兴网络媒体的监督作用。人民群众的知情权、参与权、表达权和监督权通过网络这个载体得到很大程度的实现。政府的重视和支持，对于发挥网络在可持续发展法律监督中的作用具有重要意义。

建议中国全社会要形成自觉学法守法用法的社会氛围。各级党政机关的工作人员特别是与经济社会可持续发展密切相关的各部门，应当带头遵守宪法和法律，树立可持续发展的观念和法治意识，善于运用法律解决经济社会可持续发展中的实际问题。建议大学普遍开设环境法教育课程。

### **二、企业守法与环境信息公开制度建设**

对企业而言，最大限度地获取利润是其生产经营的最终目的，若其环境污染的代价还不足以抵消其获得的利润时，难免会极力掩盖其环境污染的信息，为追逐短期利益不惜牺牲环境；而在政府看来，环境保护与经济发展具有一定的对抗性，环境信息的公开有可能造成地方投资吸引力的降低，有可能会造成污染企业亏损、甚至破产，从而减少政府的财政税收，这也是政府所不愿看到的。企业与社会公众之间，企业拥有信息的优势，一般不会主动公开对己不利的环境信息，

除非迫于行政权力和公众的压力。现行《环境信息公开办法》规定一般企业自愿公开环境信息，列入污染严重企业名单的强制公开，也就是说公民只能向政府申请公开企业环境信息，但企业环境信息一般属于商业秘密的范畴，一般不会公开，除非涉及的权利人同意或政府认为不公开可能对社会公共利益造成重大损害的除外。

为此，本课题组认为应当加强企业环境信息公开制度的建设。由环境保护部门或者企业自行将企业环境信息予以公开对于保障公民环境权，企业履行社会责任，保障公共权益，保护环境有着重要的意义。总体而言，企业环境信息公开立法存在位阶较低；交叉、重叠、冲突的现象；公开范围有限，规定过于笼统；公开形式有限，公众获取不便；缺乏相应的救济机制和完善的法律责任；缺乏有力的激励机制和优惠政策等问题。企业公开环境信息的范围受到商业秘密、国家秘密和个人隐私的限制。公开环境信息对企业而言，存在商业风险，因此企业会采取多种方式降低这种风险。发生环境突发事件或国家进入紧急状态时，企业应当及时公开信息，保障公众的人身财产权利，维护社会秩序。此时企业因环境信息公开使得商业秘密泄露，导致其正当利益受损害，在市场获益的经济主体应当补偿因公开受损的企业。在自愿公开、强制公开之外建立企业通过环境合同，针对特定主体进行协议公开环境信息，后者承担保密义务，以解决企业商业秘密保护与相关主体知情权之间的冲突的制度。建立企业环境信息公开名录，包括对信息的分类，区分公开的程度，以模板等标准化方式进行公开。健全企业环境信息公开中各方主体的救济机制，罚则及激励措施。

### 专栏 17 信息公开、公众参与与诉诸法律

成功实施和执行环境法律是公共部门的一项职责。欧盟，尤其是德国，已经编制了有关查阅信息、参与和司法审查方面的法律文件，从而构建公众和政府对环境法律有效实施和执行方面的信心。

基于 2001 年《奥胡斯公约》（关于环境事件的获取信息、作出决策时的公众参与和诉诸法律的公约）的实施，欧盟和其成员国采取了一系列法律行为，包括：

- 1.要求政府当局向个人提供环境信息，且无权声称侵犯其利益或权利(被动信息)；
- 2.要求政府当局及其管理的其他公共机构、国际组织公布关于环境影响的文件(主动信息)；
- 3.允许民间团体（个人）参与存在环境影响的重大项目的批准程序；
- 4.为权益受到侵犯的个人和非政府组织提供公正待遇以控制大型项目的批准。

允许自由获取所有相关准确数据以及主动公布此类数据已经使得民间团体可监督政府当局和它们的执法实践。已有的透明度已经提高了决策水准，并且使得人们对政府当局行为的信任度及其决策的认可度均有所提高。

已提供有效的法律救济的原因是，如没有相应的法律救济，公约的第一支柱（获取信息）和第二支柱（参与）将存在逐渐失去效力的风险，其他环境要求将得不到监督执行。

### 非政府组织

为避免获取信息、公众参与和诉诸法律的权利被不正当使用，德国法律要求非政府组织在行使其权利之时需获得政府许可。德国环境诉讼法列明了一系列要求，一个团体获得许可的条件是：

- 依据法律规定，致力于实现环境保护目标；
- 有相应的行为能力；
- 最少存续三年以上；
- 保证正确履行其职责；
- 追求公众受益的目的；
- 允许支持该目标的任何人能够成为该组织的完全权利成员。

由联邦自然保护部颁发许可。

### 上游监督机构

在德国，并非仅仅由个人或非政府机构对政府部门的守法和执法行为进行监督。地区级或州级公共部门也对其他地方公共部门实施监督（上游监督）。

### 结论

欧盟和德国得到的实践经验是：如果政府当局的决策和执行没有透明度、参与和司法审查，将无法得到有效实施、认可和信任。上游监督也同样重要。

## 第五部分 加强生态环境司法保障的建议

### 第一章 关于改革跨行政区域环境司法制度的建议

近年来一系列的环境问题的发生可以看出，环境问题呈现出新的特点，影响地域大，波及范围广。如雾霾天气，并不是某个城市某个省份的，而通常是几个省份一起发生。

就中国目前状况来看，各级法院在审理跨行政区域环境案件时显得诸多不足，为了打破传统审理模式，中国很多省市的中级法院已设立专门环保法庭，尝试进行跨区域管辖，为开展专门化环境资源案件审判指明了方向。

在现有制度下，跨区域管辖审理无疑是一个非常敏感的问题。按照法律规定，法院是按行政区划设立的，管辖在一定能够行政区域内的案件，不能管辖跨行政区划的案件，不管是刑事案件、民事案件、行政案件，都有类似的规定。根据中国《民事诉讼法》第三十七条第二款规定，“发生管辖权争议的两个人民法院因协商不成报请它们的共同上级人民法院指定管辖时，如双方为同属一个地、市辖区的基层人民法院，由该地、市的中级人民法院及时指定管辖；同属一个省、自治区、直辖市的两个人民法院，由该省、自治区、直辖市的高级人民法院及时指定管辖；如双方为跨省、自治区、直辖市的人民法院，高级人民法院协商不成的，由最高人民法院及时指定管辖。”贵阳市清镇市环保法庭按照流域来设置的，

在贵阳市内，跨区、县的纠纷由中级人民法院指定管辖，跨贵阳市的，由贵州省高院指定管辖，为解决地域广大的难题，清镇市法院采取“巡回审理”的方式到案发地实地办案，实地开庭审理，已成为中国司法实践中跨区域的环境案件从上级法院指定管辖向专属管辖发展的一个发端。

## 一、跨行政区域生态环境损害管辖面临的问题

### （一）管辖范围中的行政区划问题

环境问题往往影响范围比较大，很多环境问题的“源头”与“事故发生地”分别属于不同的行政区域。按照传统行政区划设置的环境法庭在管辖范围和权限上常常陷入困境。《民事诉讼法》第三十七条规定的指定管辖原则似乎为环境法庭审理流域跨界环境问题提供了依据。如实践中，贵州高级法院指定贵阳两个环保法庭管辖贵阳行政区域外涉及“两湖一库”的环境案件。试想一下，如果环境法庭全面展开，流域环境案件的指定管辖将成为一项繁重的工作。就拿淮河流域来说，其环境问题波及周边四个省份的利益，即使由最高人民法院指定管辖，无论将案件交到哪个省的环境法庭，其他省份必然会提出异议。可见，在流域环境问题的管辖上，环境法庭作为普通法院的组成部分，难以克服行政区划“划地为界”的痼疾。

从实践来看，严格按照传统行政区划设置的无锡环境法庭在建立一年多的时间里，案件很少，给人们留下的印象是这种环境法庭建立的作用不是很大；云南省按照行政区域普遍开花的环境法庭也让人忧心忡忡：环境法庭是否适应当前环境司法的需要？按照流域设立“环境巡回法庭”也许更为适。贵阳市环境法庭在2010年8月也连续接待了两起外地群众来访，一起是发生在黔南州福泉的水污染，一起是六盘水市的大气污染，受害群众先向当地环保部门反映，在当地环保部门都以各种理由推诿、久拖未果下，群众通过新闻媒体上得知了环境法庭，于是找到环境法庭，但环保法庭受到地域限制，无法全面解决。

结合中国环境法庭的实际运行，借鉴国外的经验，我们认为，中国在设置环境法庭时宜采取司法辖区和行政辖区相分离的做法，即环境法庭不按照行政区划设置，而是在统计人口及纠纷的数量、交通状况和通讯状况等基础上划分司法区划，根据司法区划设置环境法庭，形成跨省、市(县)的环境司法体系，既能有效缓解地方保护主义，又遵循了自然规律，从而突破中国现有环境司法专门化过程中出现的管辖困境。

美国联邦法院就是如此操作的，有的联邦法院辖区跨越几个州，而有的州则有多多个联邦巡回法院。虽然州法院法官的任命、经费的来源也都是由州议会决定的，但是在实践中并没有产生地方保护主义，其关键就在于管辖权的划分。如果当事人分别是不同州的公民，除在合同中有明确约定外，一般可以在联邦法院起

诉。而联邦地方法院、联邦上诉法院法官的任命和经费划拨均由中央政府一手操办，与地方政府无关，这就保证了联邦法院法官不会受控于地方行政机关。相应的，如果当事人虽然属于同一州，但是是不同市、县的公民，公民可以在州地方法院提起诉讼，州地方法院法官的任命和经费划拨又是由州议会决定，与各市、县无关。这样就基本避免了中国目前行政辖区和司法辖区同一是造成的地方保护主义问题。在确定了环境法庭的司法辖区之后，剩下的工作就是按照集中管辖和指定管辖原则，一一明晰司法辖区内各个环境法庭的管辖区域。

## 专栏 18 欧盟针对跨境污染的法律措施

2008 年 5 月 21 日发布的关于欧洲环境空气质量与更洁净空气的《第 2008/50/EG 号指令》24、2010 年 11 月 24 日发布的关于工业排放的《第 2010/75/EU 号指令》（综合污染预防和控制）<sup>25</sup>中，记载了中针对跨境大气污染的欧盟基本条款。

《第 2008/50/EG 号指令》遵循保护相关的规划方法的主题，这就意味着它旨在通过确定污染物侵入限值，来保护空气质量。相比之下，《第 2010/75/EU 号指令》有一个与源相关的方法：该方法通过测定工业设施排放限值，实现空气质量保护。

法律文书的概念差异一直存在。

### 1. 洁净空气计划是防治跨境空气污染的工具

关于排放限值或标准的执行，《第 2008/50/EG 号指令》责成政府当局制定空气清洁计划，包含有效的措施，而《第 2010/75/EU 号指令》针对的是工业设施经营者，要求他们满足现行排放限值。主管部门制定了压制手段，可通过这些手段确保设施的合法运转。

根据《第 2008/50/EG 号指令》第 25 条，受跨境大气污染影响的会员国有义务配合并采取联合措施（必要时）。

当相当大的跨境污染物输送造成污染物限值超出时，跨境大气污染以指令的形式给出。《第 2008/50/EG 号指令》第 25 条提到，发展、传递、执行联合或协调的洁净空气计划是一种合作形式。如果超过限值，将会进一步告知邻国政府和公众。

### 2. 与工业设施相关、针对跨境大气污染的防范措施

根据《第 2010/75/EU 指令》，工业设施造成的大气污染首先是通过欧盟法规确定合适条款（尤其是关键值和许可要求）的理由，而欧盟法规在国家法规之上。<sup>26</sup>

因此，工业设施造成的跨境大气污染应在关键值的标准设置下考虑。此外，减少跨境大

<sup>24</sup> OJ L 152, 11.6.2008, p. 1. 委员会最新修改对指令，《第 2015/1480/EU 号指令》(OJ L 226, 29.8.2015, p. 4)。

<sup>25</sup> 欧洲议会及其委员会第 2010/75/EU 号指令, OJ L 334, 17.12.2010, p. 17.

<sup>26</sup> 参阅陈述 44。

气污染的措施包含在主管部门允许的最大可能范围内。<sup>27</sup>

可进一步要求成员国政府，将工业设施许可与避免跨境污染的相应义务结合起来。尤其是《第 2010/75/EU 号条例》第 26 条调节了处理工业设施运营的跨境影响：导致跨境大气污染的工业设施所在的成员国有义务向受影响成员国及其公众提供相关文件（例如申请许可和环境审计的结果）。

受影响成员国及其公共有权对许可提出反对意见。欧洲成员国必须将这些规定并入各国的法律中。

## （二）跨区域生态环境损害案件中的专业技术问题

由于环境案件往往跨越几个行政区域，实践中常常由流经的两个或两个以上加害者排放的污染物在流域中重合、蓄积，最终引发环境问题。这种复合污染不是无法查找到确定的责任人，就是很难厘清各个加害者之间责任的大小；作为受害人，相对于这些加害者，他们往往是弱势群体，只是普通的社会成员，对证据的保留和取得知之甚少，即使按照最高人民法院在《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》第七十四条的规定，对因环境引起的损害赔偿诉讼由被告负责举证，但是受害人至少要证明其受到的侵害事实，而这常常取决于科技证据的支持，会受到诸多经济、技术条件制约，使得受害人起诉难，胜诉更难。法官在审理环境案件时，也普遍感到审理困难，其所作裁决需要依据环境损害评估、鉴定等专业技术作为基础。但是中国缺乏具备评估资质的权威机构，也没有明确的法律规定评估、鉴定程序、标准和方法，导致现实中评估、鉴定混乱，不同的鉴定机构依据不同的评估、鉴定标准得出相差极大的损失认定，往往让法官无所适从。

我们应当清醒地认识到，鉴定意见仅是证据的一种，是为法官查明事实的工具，不能以专家鉴定代替法院裁判。要弥合科学证据形成的‘知识鸿沟’，化解由于事实认定的不确定性给司法裁判带来的风险，必须要将对科学证据的审查同法律程序的其他价值需求相结合，进而通过完善相应的法律程序机制来对应科学证据的挑战。

## 二、完善跨行政区域生态环境损害案件管辖制度的建议

《人民法院第四个五年改革纲要（2014-2018）》指出，要“探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度”，其中也包括建立与行政区划适当分离的环境法庭的设想。这是克服司法的地方化、诉讼和司法资源分配不均等的弊端之必需。与此同时，环境资源案件的特殊性又使得该制度的建立尤为必要。

<sup>27</sup>参阅欧洲议会及其委员会《第 2010/75/EU 号指令》第 14(1)(g)条。



### **（一）根据环境污染跨区域、流域的特点确定案件管辖范围**

环境要素具有系统性、流动性和整体性，导致生态环境案件跨行政区划的可能性极大，如若依然遵循行政区划的划分方法，可能会人为地割裂区域、流域等自然功能区划，并不利于事实的调查、案件的审理和纠纷的解决。由此，应该淡化行政区划色彩、尊重生态功能区划，把区域治理作为环境监管和环境治理的核心，新《环境保护法》第二十条规定“国家建立跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制，实行统一规划、统一标准、统一监测、统一的防治措施”。最高人民法院《关于全面加强环境资源审判工作、为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》（法发[2014]11号）进一步指出“逐步改变目前以行政区划分割自然形成的流域等生态系统的管辖模式，着眼于从水、空气等环境因素的自然属性出发，结合各地的环境资源案件量，探索设立以流域等生态系统或以生态功能区为单位的跨行政区划环境资源专门审判机构。”因此，环境资源类案件更须打破传统的民事管辖、行政管辖和刑事管辖三分天下的局面，从案件整体应对和纠纷系统解决的角度，合并处理法院对于此类一审案件的分工和权限；而打破的关键性前提就是先解决外围上环境司法区划与行政区划之关联，进而再从内围的角度解决传统三大诉讼之间的关联。

### **（二）根据中央事权的性质，实行跨区域性财政保障政策**

对于跨省域范围的环境污染案件等重大民生案件、涉及省级政府的行政诉讼案件等司法事务的事权和支出责任集中到中央。由于各地目前并没有相应的环境资源法院和行政法院，对于此类案件，可采取中央交办、指定管辖的方式，明确由一家利益不相干的跨行政区划法院进行审理，由利益不相关省份的高级法院作为上诉法院；相应的支出责任集中到中央，涉案财物全部上缴中央国库，办案经费由中央财政给予保障；也可考虑在最高人民法院部门预算的项目支出中设置专项（环境案件补助经费）。此外，全国有关重大政治案件或省部级领导犯罪案件，及在全国有重大影响、复杂疑难的刑事案件，如由最高人民法院指定异地审理，也应有特别经费渠道，由中央财政保障。依托现有资源，基层法院依然基本按照县域区划进行设置，立足于通过完善提级管辖、指定管辖，调整易受地方影响案件的管辖制度；其次，结合省直管县改革，适当调整中级法院的管辖区域，设立必要的跨行政区划法院，实现与行政区划的适当分离。再次，推动省以下法院统一管理改革，实行“统一管理、两级保障”的体制。省以下地方法院财物统一由省级以上管理，加强中央和省级的管理责任；省以下地方法院所需经费由中央和省级按照经费分类保障的责任，共同负担。

### **（三）促进生态环境损害案件审判专门化**

关于环境资源司法专门化的实现路径，最高人民法院《关于全面加强环境资

源审判工作为推进生态文明建设提供有利司法保障意见》规定：本着确有需要、因地制宜、分步推进的原则，合理设立环境资源专门审判机构。就目前环境资源审判庭、环境资源合议庭、环境资源巡回法庭与环境资源派出法庭四种审判模式而言，环境资源审判庭为地方司法实践中采用较多，而且积累的经验最为丰富。

依托于环境资源审判法庭建设促进中国环境资源司法专门化。考虑到环境资源案件的普遍性、专业性与中国“两审终审制”的审级要求，以及最高人民法院《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6条关于“第一审环境民事公益诉讼案件由污染环境、破坏生态行为发生地、损害结果地或者被告住所地的中级人民法院管辖”的规定，中级人民法院、高级人民法院与最高人民法院都设立环境资源法庭。考虑到环境资源案件分布不均以防止无案件可审的问题以及案件的专业性问题，并非每个基层人民法院都需要设立环境资源审判庭。中级人民法院可以根据本辖区内的环境资源案件数量与环境资源的保护任务在本辖区基层人民法院设立一个或几个环境资源审判庭，并对每个基层人民法院环境资源审判庭的管辖区予以划定。同时统一确定“三审合一”为主的审判模式。目前刑事、民事、行政环境资源案件集中在环境资源审判庭统一审理已达成共识，就“审判模式”而言，“三审合一”审判模式为最高人民法院所支持。最高人民法院《关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有利司法保障意见》指出：“积极探索环境资源刑事、民事、行政案件归口审理。结合各地实际，积极探索环境资源刑事、民事、行政案件由环境资源专门审判机构归口审理，优化审判资源，实现环境资源案件的专业化审判。未实行环境资源案件归口审理的地方，要注重加强刑事、民事、行政审判机构之间的业务协调与沟通。”最高人民法院的上述意见应该成为地方人民法院环境资源审判庭审判模式的风向标。

## 第二章 关于推进生态环境损害公益诉讼的建议

### 一、生态环境公益诉讼案件现状分析

#### （一）环境公益诉讼面临着案件少、立案难、取证难、判决执行难的困境

相较于环境民事诉讼而言，环境公益诉讼的处境更为复杂，面临着众多问题。环境公益诉讼受案范围狭窄，导致环境资源审判庭案件少甚至“等米下锅”等尴尬局面。一是案件少，立案受理难。据统计，从2000年到2013年，全国环境公益诉讼案件总计不足60起。新《环境保护法》实施以来，虽然有所好转，但一些地方法院认为涉环保纠纷应由政府部门解决，法院审理起来非常困难，而不愿受理立案，即使能够受理立案，也因难以抵挡地方政府的干预而不了了之。2015年全国法院受理环境公益诉讼一审案件62件，审结20件。其中，环境民事公益

诉讼案件只有 56 件，审结仅 17 件；环境行政公益诉讼案件 6 件，审结仅 3 件。2016 年 1 月，全国法院新收环境民事公益诉讼一审案件 7 件，环境行政公益诉讼 1 件。截止 2016 年 1 月底，全国法院正在审理的环境公益诉讼一审案件 50 件。其中，环境民事公益诉讼案件只有 46 件，环境行政公益诉讼案件只有 4 件；由检察机关提起的环境民事公益诉讼案件 3 件，环境行政公益诉讼案件 2 件。截止 2016 年 2 月底，全国法院正在审理的环境公益诉讼一审案件 49 件。其中，环境民事公益诉讼案件 45 件，环境行政公益诉讼案件 4 件；由检察机关提起的环境民事公益诉讼案件 3 件，环境行政公益诉讼案件 3 件。试点工作开展以后，全国法院受理检察机关提起环境民事公益诉讼 3 件；环境行政公益诉讼 6 件，结案 3 件。二是证据收集难。对于环境污染受害者来说，搜集证据几乎是一项“不可能完成的任务”。如果地方政府支持污染企业，当地环保局根本就不会为公益诉讼原告提供有关污染的数据。此外，原告请求赔偿，需要鉴定单位评估损失额，这样的要求往往遭到拒绝。而缺乏损失额的评估依据，经常成为法院判定原告败诉的重要理由。三是判决执行难。环保公益诉讼立案难，立案之后胜诉难，而即使是最终胜诉的案件，按照胜诉判决如期执行也是难上加难。一些企业以亏损为由拒绝履行环保赔偿义务，有的环保纠纷官司绵延数年，大量环境违法行为得不到及时处罚并改正，导致生态环境总体持续恶化的趋势得不到有效遏制。

## **（二）目前环境公益诉讼范围狭窄，导致行政公益诉讼受限**

环境资源审判受理案件范围模糊不清，导致环境公益诉讼案件存在诸多问题。例如，新《环境保护法》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，可以向人民法院提起诉讼。这一规定扩张了《民事诉讼法》第 55 条关于“对污染环境损害社会公共利益的行为提起诉讼”之环境公益诉讼的范围，明确了针对破坏生态行为可以提起公益诉讼，也扩张了环境民事责任的范围。此外，根据新《环境保护法》第 64 条的规定，环境损害案件有环境污染和生态破坏两种类型，两类案件在立案标准，管辖级别与范围、证据规则、举证原则等都存在很大差异。但在审判实践中，环境污染类案件数量占多数，也有成熟的审判规则、审判程序和优秀案例。生态破坏类案件处境较为尴尬，案件数量少，也没有先期经验可借鉴，而这类案件恰恰最代表环境资源司法审判的特点，与传统民事、刑事、行政案件的审理也截然不同。在发生生态破坏的案件之前，更加侧重风险预防，环境影响评价及规划和检测制度的落实。案件发生后应最大限度的恢复生态环境的原有风貌甚至加以改良和优化。保持和享受优美的环境是人类的基本权利，也是环境资源司法审判的最终目标。单纯生态破坏案件不以具体的排污行为和侵权行为为构成要件、不以财产损失为评价标准、不以财产赔偿为目的等特殊情况。污染环境案件适用《民法通则》、《侵权责任法》、《环境保护法》等有关规定，但并不意味着其他破坏生态案件也与其同样适用这些规定。

## **（三）公众参与和预防为主原则没有得到全面贯彻执行**

污染环境和破坏生态造成的损害具有广泛性和社会性，单靠政府的力量不足以保护环境，必须借用公众参与。中国《宪法》第2条第3款规定：“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。”这也确立了公众参与这一原则。公众参与环境保护包括环境立法参与、行政执法参与、司法参与；环境公益诉讼是公众参加环境管理、参与公害解决过程的一种重要制度，而不仅仅是一种单纯的诉讼手段。公众运用司法手段解决环境污染和生态破坏问题，必将增强其保护环境的意识和维护自身环境权的信念，这一增强同时也为环境公益诉讼的建立创造了良好的民众基础。因此，建立能够吸收公众参与环境管理运作的环境公益诉讼机制已成为现实的迫切需要。环境公益诉讼是中国环境法另一重要原则“预防为主原则”的重要保障手段。与私益诉讼相比，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有侵害社会公共利益的潜在可能，就可提起诉讼要求违法行为人承担相应的法律责任。这样可以有效地保护国家利益和社会公共利益不受违法侵害行为的侵害，把违法行为消灭在萌芽状态。在环境公益诉讼中，这种预防功能尤为明显和重要，因为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可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。

长期以来，环境保护主要由行政机关来完成，中国亦不例外。中国一直实行的是国家环境管理这一单轨运行机制，通过各级政府的环境保护机关以国家名义和法律形式，全面行使对环境保护的执行、监督、管理职能，并对全社会环境保护进行预测和决策。实践证明，在这种体制下，政府环境管理行政部门难以给予环境以切实、有效的保护。公民没有环境诉讼权，侵犯环境的违法行为受到的制约相当有限。并且，现实中的确存在某些地方行政机关为了发展经济而纵容、放任各种污染环境或破坏生态的短期行为。这类短期行为的环境影响由全社会来承担，而并不直接影响对任何单个公民的利益，根据现行民事诉讼法和行政诉讼法，公民不具备对这类影响环境行为提起诉讼的资格，这对最具危险性的政府行为来说便根本没有监督途径。这种单凭行政管理而排斥公民参与的单轨运行机制使中国的环境问题呈愈演愈烈之态势。单纯依赖于行政机关的执法，或者有行政机关垄断环境执法，环境行政执法不充分现象就将会持续存在。

#### （四）现行法关于环境公益诉讼原告资格的规定不足

2012年修订后的《民事诉讼法》首次明确规定了环境民事公益诉讼制度，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”，但是依然未摆脱传统原告适格规则的桎梏，将环境公益诉讼起诉主体限制于“法律规定的机关和有关组织”。还需要注意的是，第55条仅将“污染环境”作为起诉事由，而未将破坏生态的行为予以纳入。自2012年《民事诉讼法》之后，国家法律层面一直未对“法

律规定的机关和有关组织”予以细化，这严重影响到该条款在实践中的运用，基本属于“僵尸条款”。

这一情况持续至新《环境保护法》开始实施的2015年1月1日，《环境保护法》第58条规定社会组织可以提起环境公益诉讼，但是对可以提起环境公益诉讼的社会组织予以严格限制，需要“依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记”的同时，还需“专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录”。司法实践表明，这种“高门槛”的限制使得中国依然无法摆脱只能依靠行政执法予以保护环境的弊端。中国环境公益诉讼构建之路上，传统原告适格规则依然在作祟。

2015年5月5日，中央全面深化改革领导小组第十二次会议审议通过了《检察机关提起公益诉讼试点方案》，对检察机关提起公益诉讼作了部署和要求。2015年7月1日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》，要求最高人民法院依据该决定制定实施办法。2016年2月25日，最高人民法院通过《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》，自2016年3月1日起施行。授权检察机关享有提起公益诉讼权的政策与最高人民法院的实施办法从侧面反映了新《环境保护法》与《民事诉讼法》实施效果的不足。但是这种渐次式“放权”的实际效果依然备受质疑。

目前，世界上建立环境公益诉讼制度的国家都允许公民与组织对损害环境公共利益的行为提起诉讼。因为公众运用司法手段解决环境污染和生态破坏问题，必将增强其保护环境的意识和维护自身环境权的信念，这一增强同时也为环境公益诉讼的建立创造了良好的民众基础。而美国的公民诉讼正是因应公众参与的产物。<sup>28</sup>现行法关于环境公益诉讼原告资格的规定难以满足司法实践需求，公民难以参与到环境公益诉讼制度将难以有效保护环境

## 二、完善生态环境公益诉讼制度的建议

### （一）健全完善环境公益诉讼制度，放宽适格原告，推进环境公益诉讼

在新《环境保护法》实施后，环境公益诉讼制度的破局，不仅依赖于诉讼制度与规则供给的健全，也依赖于严格环境执法基础上的官方支持起诉。中国的检察机关属于司法机关，是法律监督机关，对民事诉讼活动实施法律监督，有权对行政机关执行法律进行监督，赋予检察机关提起公益诉讼能够维护宪法法律权

---

<sup>28</sup> See Michael S. Greve, The Private Enforcement of Environmental Law, 65 Tulane Law Review 339 (1990); Neil A. F. Popovi, The Right to Participate in Decisions that Affect Environment, 10 Pace Environmental Law Review 683 (1993).

威、维护国家和社会公共利益。

新《环境保护法》虽然规定了公益诉讼，但并没有规定公益诉讼的相关程序。尽管已经开展环境公益诉讼的法院，都十分重视对环境公益诉讼程序的构建，但是各地法院对环境公益诉讼的原告资格、举证责任分配以及行政机关在行政执法中形成的询问笔录、勘验笔录、检测报告、监测数据、专家证言、鉴定结论等证据的采信，都有不同的规定，导致了司法不统一，影响了环境公益诉讼的开展。

因此，要尽快完善公益诉讼制度，制定详细的实施细则和办法，推动设立环境公益诉讼基金制度，鼓励环保社会组织等积极参与环境公益诉讼，推动环境公益诉讼有序开展，加大环境资源审判公众参与和司法公开力度。法院在审理环境公益诉讼的过程中，特别应坚持公正的立场，以法律为依据，实事为准绳，提出正确的超前的观点，同时借力媒体，传扬环境资源法的精神，引导更多的公众参与。

原告资格作为在环境公益诉讼中面临的核心问题。世界各国对原告资格采用了不同的规定，但是总体趋势是原告范围日益宽泛。环境公益诉讼原告资格问题也是中国理论界与实务界争议最大的问题，尽管 2016 年最高人民法院明确了检察机关的诉讼资格，但是依然无法抑止理论界对赋予公民与组织环境公益诉讼诉权的呼吁。《环境保护法》对可以提起环境公益诉讼的社会组织作出严格限制，对环境公益诉讼的健康发展造成了一定影响。

## （二）支持公众参与环境保护，促进环境司法诉讼程序与非诉讼程序的衔接

长期以来，无论是政策层面，还是立法层面，不论是社会民众，还是政府机关，中国一直主要以行政监管来保护环境，如新修订的《环境保护法》依然没有根本摆脱主要依靠行政监管来保护环境的思路。民众在环境司法领域的参与的深度与广度更是极其微弱。随着环境污染、生态破坏所引发社会矛盾的日益尖锐，国家对环境保护的日益重视，继物质文明、精神文明与政治文明之后，党的十七大首次将生态文明列入报告之中。党的十八大更是将“建设美丽中国，实现中华民族永续发展，走向社会主义生态文明新时代”提高到了国家战略层面。国外司法实践表明，环境司法在保护生态安全与防止环境污染方面起到了举足轻重的作用，环境行政执法与环境司法相结合较之于主要依靠环境行政执法，保护生态安全与防止环境污染的效果会更好，发挥广大社会民众参与环境司法与环境治理，是实现环境治理健康发展的重要内容和措施，将有利于弥补环境执法的不足，将能有效地践行法律与政策，并促进环境法理论与实践的发展，从而实现环境法治，以推动生态文明建设，进而实现“建设美丽中国”的战略目标。

国外环境司法实践经验是为加快案件处理进度、降低诉讼成本，环境资源审判机构往往采用替代性纠纷解决机制。其中调解被广泛适用，如自 20 世纪 90 年代末开始，美国佛蒙特环境法院就开始在环境资源案件中尝试适用调节机制。现行美国佛蒙特环境法院实践中，环境资源案件受理后，除非有充分的理由认为案件没有必要经过调解程序，否则一律使用调解程序。数据表明，有超过三分之一的环境资源案件被调解，其中三分之二通过调解结案。运用调解机制解决了法院超过 20% 以上的案件。这加快了纠纷解决的速度，节省了诉讼当事人的成本，同时也节约了司法资源。而澳大利亚新南威尔士土地与环境法院则一直在探索建立环境资源案件的多种纠纷解决机制，如将法院作为一个争端解决中心，其接受案件后使用不同的争端解决方式来处理案件，这有利于实现个体公平，也能够提高司法系统的效率。<sup>29</sup>

### 专栏 19 新南威尔士州土地与环境法庭

新南威尔士州土地和环境法庭拥有对环境事务的综合管辖权。例如，新南威尔士州土地和环境法庭可向私营和公共企业发出指令，以防止生态破坏，修复生态系统。新南威尔士州土地和环境法庭可要求政府机构依法执行环境法。新南威尔士州土地和环境法庭还有权审查政府对私营部门项目审批决策的质量与合法性。这目前是新南威尔士州土地和环境法庭的最大一部分工作。政府机构、市民及非政府组织有权向法庭提起诉讼，并参与法庭程序。

新南威尔士州土地和环境法庭还拥有刑事司法权。除罚款和监禁外，新南威尔士州土地和环境法庭可命令违法者修复环境损害，并弥补相关损失，向受影响者提供必要赔偿。与此同时，新南威尔士州土地和环境法庭还可命令违法者公示违法行为，并在公共场所开展特定的环境项目或开展特定环保公益项目。

新南威尔士州土地和环境法庭是一个多元化法庭，这意味着其可处理环境纠纷的多个方面，而不产生管辖限制的问题。专门化与内部专家使得法庭能够更好地了解纠纷的性质和特征，帮助其筛查、诊断并将案件转介到最适当的纠纷解决机制。这有利于避免成本高昂的、进程缓慢的全面诉讼。

新南威尔士州土地和环境法庭实施的替代性纠纷解决机制包括调解、和解和中立评估。重要的是，按照一定的程序，当事人可在专家的协助下制定方案，考虑替代选择，并尝试达成谅解。这一机制与其它机制的区别在于，专家的角色及其影响结果的程度。一般由法庭技术专家扮演专家的角色，以确保质量、效果和效率，然而，在某些情况下，法庭也可聘请经认可的外部专家担任专家。

新南威尔士州土地和环境法庭处理的 71% 的案件未经过法庭听证程序便得到解决。一般来说，刑事案件才需要开展法庭听证程序。

<sup>29</sup> 参见李挚萍：“外国环境司法专门化的经验及挑战”，《法学杂志》2012 年第 11 期，第 116-117 页。

“新时期社会矛盾的特点决定了纠纷解决不能仅仅依靠法院一家，而应当充分发挥诉讼和各种非诉讼纠纷解决方式的优势、特点，构建科学、系统的诉讼和非诉讼相衔接的矛盾纠纷调处机制。”<sup>30</sup>对此，2009年7月14日，最高人民法院印发了《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》。对此，我们应当高度重视被西方社会赞誉为“东方经验”的人民调解在环境资源审判庭实践中的运用。

### （三）支持人民检察院依法提起环境公益诉讼，促进环境治理，实现社会公正

中共十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”，为检察机关运用检察权维护社会公益提供了方向指引。为了加强对国家和社会公共利益的保护，促进行政机关依法行政、严格执法，中国陆续出台了《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》、《检察机关提起公益诉讼试点方案》、《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》、《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》等重要文件。针对当前环境污染严重、环境侵权频发、司法救济不力问题日益凸显的情势，从生态环境领域入手，选择环境公益诉讼作为检察机关提起公益诉讼的突破口，加强理论根据和制度构建的研究，在经济发展新常态下具有积极意义。

一是严格落实诉前程序，要求检察院在提起民事公益诉讼之前，应当依法督促法律规定的机关提起民事公益诉讼。建议辖区内符合法律规定条件的有关组织提起民事公益诉讼；有关组织提出需要检察院支持起诉的，可以依照相关法律规定支持其提起民事公益诉讼。法律规定的机关和有关组织应当在收到督促起诉意见书或者检察建议书后一个月内依法办理，并将办理情况及时书面回复检察院。在提起行政公益诉讼之前，检察院应当先行向相关行政机关提出检察建议，督促其纠正违法行为或者依法履行职责。行政机关应当在收到检察建议书后一个月内依法办理，并将办理情况及时书面回复检察院。

二是经过诉前程序，法律规定的机关和有关组织没有提起民事公益诉讼，或者没有适格主体提起诉讼，社会公共利益仍处于受侵害状态的，检察院可以提起民事公益诉讼。经过诉前程序，行政机关拒不纠正违法行为或者不履行法定职责，国家和社会公共利益仍处于受侵害状态的，检察院可以提起行政公益诉讼。

三是检察院各业务部门在履行职责中，发现可能属于民事或行政公益诉讼案件范围的案件线索，应当将有关材料移送民事行政检察部门。民事行政检察部门

---

<sup>30</sup> 王斗斗、于呐洋：“关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见解读”，<http://www.ptsf.gov.cn/sfyw/rmdj/jczcfg/20090806/b1508.aspx>，2016年4月15日最后访问。



在办理民事或行政公益诉讼案件过程中，发现国家工作人员涉嫌贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪线索的，应当及时移送职务犯罪侦查部门；发现其他刑事犯罪线索的，应当及时移送侦查监督部门。

### **第三章 关于建立生态环境损害鉴定评估制度的建议**

近年来，越来越多的生态环境损害纠纷发生，此类案件涉及的污染物认定、损失评估以及因果关系等专门性问题，常常需要从专业技术的角度作出评判，鉴定评估行为就成为人民法院审判工作的重要辅助手段。作出科学、权威、客观、公正的鉴定结果，可以为法官做出公正裁判，依法维护受害人合法权益，化解纠纷奠定良好的基础。

#### **一、当前生态环境损害鉴定评估中的主要问题**

##### **（一）生态环境损害司法鉴定评估种类多，技术标准、资质规范不统一**

目前，生态环境损害鉴定评估体系主要包括农业环境污染损害鉴定、养殖和野生渔业环境污染损害鉴定、海洋生态环境损害司法鉴定、室内环境质量检测、林业环境破坏鉴定评估、危险废弃物认定等。不同领域的技术要求不同，专家跨领域开展司法鉴定的难度很大。

生态环境损害鉴定评估技术规范存在缺失和冲突。由于生态环境损害鉴定评估涉及环保、农业、国土、林业、海洋等环境资源行政管理部门，这些部门已经或正在组织编制的技术规范各有侧重，关于污染损害范围的界定与评估方法也有差别，甚至有些方面的环境损害鉴定评估技术标准缺失。鉴定评估技术规范的不统一甚至缺失，必然导致实践操作不统一以及鉴定意见的相互矛盾，给缺乏专业知识的法院增加了裁判难度，反过来也削弱了相关鉴定机构自身的影响力和吸引力，损害了环境损害司法鉴定机构的健康发展。

资质规范不统一。目前，中国尚没有统一的生态环境损害鉴定评估机构的资质规范和评定标准。实践中，很多从事环境损害鉴定评估的机构只具有某一方面的鉴定评估资质，并不具备评估环境资源及环境自身损害的能力和经验，不能为环境司法提供具有权威性、公正性的技术支持。

##### **（二）生态环境损害鉴定评估行业准入门槛低，管理机构分散**

目前，中国的生态环境损害鉴定评估的管理，分别由环保、农业、国土、林业、海洋、渔业等行政管理部门各自负责。由于管理分散，缺乏统一的资质标准，

导致环境损害鉴定评估行业的准入门槛较低，鉴定评估市场机构林立，良莠不齐，一定程度上存在无序竞争的情况。个别鉴定机构执业行为不规范，违法违规执业时有发生，部分鉴定机构诚信缺失，使鉴定意见在程序上和质量上不过关，从而引发投诉。与此同时，环境损害鉴定评估机构较少，司法机关尚不能有效发挥统一的行政监管职责，没有形成规范的国家环境损害鉴定评估体系。

### （三）生态环境损害鉴定评估周期长，费用高，公信力不足

由于生态环境污染具有涉及范围广、易逝性、扩散性的特点，特别是污染因子较多、时空变化较快的污染、污染状态会随着时间的推移发生变化，生态环境损害鉴定评估工作相对复杂，加之生态环境损害鉴定评估链条所包含的污染物质鉴别、污染成因分析、累积因素排除、损失分析评估、损害量化确认等环节，在客观上导致生态环境损害鉴定评估的周期较长。如果错过时机，取样不及时，不及时启动鉴定程序，不仅污染物的化学成分和浓度不断变化，导致鉴定意见无法准确反映污染时的真实情况，甚至会引起重复鉴定甚至鉴定意见无法采信的结果，鉴定周期和鉴定成本大大增加。与此同时，中国目前存在的生态环境损害鉴定评估标准不一、管理分散、一些机构的能力水平有限等方面的问题，进一步拖延了鉴定周期，以至于难以适应案件的办理时限需求。生态环境损害鉴定评估的投入、周期和专家的技术要求都高，鉴定费用肯定会高，但目前也存在由于缺乏收费标准，导致价格虚高的问题。环境受害人多为自然人，即使作为环境民事公益诉讼原告的社会组织也大都处于初创阶段，缺乏资金实力，繁琐的鉴定程序和高昂的鉴定费用往往成为他们诉讼的负担。实践中，有些案件的鉴定评估费用甚至会超出当事人主张的诉讼标的额，这无疑成为制约环境侵权被害人提起损害赔偿诉讼的拦路虎。

当前，各地普遍缺乏专业化的、有公信力的生态环境损害鉴定评估机构。生态环境损害鉴定评估具有法律性与科学性统一的特点，应该具有很强的专业性和权威性，是国家环境执法、司法证明制度的重要内容。但在现实中，很多严重生态环境污染案件，因为缺乏专门的鉴定机构，不能作出权威、科学的鉴定评估意见。法院审理环境侵权纠纷案件对外委托鉴定时，常常难以找到能够适应需要的生态环境损害鉴定评估机构。由于环境损害具有新型、复杂性特征，加之环保信息公开程度不够，能够被委托的鉴定机构也常因没有相应的科学技术设备、环境监测技术以及专业人才，不能对生态环境污染损害及时而又准确地进行鉴定评估。

## 二、建立健全生态环境损害鉴定评估制度的建议

生态环境损害鉴定评估制度的合理性和科学性，不仅直接影响了环境损害司

法鉴定的专业化、公正性、权威性和公信力，还制约着环境资源执法、司法的顺利开展。同时，也是生态环境损害鉴定评估行业的自身健康发展的关键所在。

### **（一）完善生态环境损害鉴定评估制度，统一规范鉴定评估机构设置、资质和标准**

生态环境损害鉴定评估，是具有合法鉴定资质的鉴定人对环境污染造成的损害进行因果关系技术判断并对环境损害进行量化、评估的活动，是环境监管部门行政执法、司法机关依法裁判的证据来源、定案根据，构建科学、规范、合理的生态环境损害鉴定评估制度体系，是中国环境法治建设中的重要内容。环境保护部曾于2011年5月发布《关于开展环境污染损害鉴定评估工作的若干意见》和《环境污染损害数额计算推荐办法（第I版）》，尝试生态环境损害鉴定评估的资质和标准进行规范。但从总体来看，无论是从鉴定评估机构资质、技术标准上，还是文件的权威性上，都不能满足环境司法、行政执法及社会各界的现实的和潜在的需求。更为重要的是，生态环境损害鉴定评估是涉及多个部委的职权范围的事项，建议生态环境损害鉴定评估机构建设、资质标准需要国务院统一规范，在中国建立统一的生态环境损害鉴定评估技术标准、技术方法与工作程序，确保科学性、可靠性和可信性，提高鉴定评估行业准入门槛低，明确统一管理机构，完善生态环境损害鉴定评估体系。

同时，建议生态环境损害鉴定评估机构设置要围绕中立性、专业性确立，尽量消除现行生态环境损害鉴定评估机制存在的行政职权性、行政级别性，按照“两级二元”管理模式，由国家与省级环保部门、司法行政部门分别负责技术性 & 行政性管理；由环保部门负责制定生态环境污染损害评估司法鉴定工作流程、技术方法和标准；由司法行政部门负责对环境损害司法鉴定机构与人员进行登记、名册编制公告、资格变更撤销以及对从事鉴定的机构与人员的违法行为进行处理。从目前中国现实情况看，建立由环保部门与司法行政部门分别负责技术性 & 行政性管理的“二元”管理模式，是切实可行的道路。

### **（二）完善生态环境损害鉴定评估工作机制，降低鉴定费用，提高公信力**

针对当前生态环境损害鉴定评估案件的现状，要完善工作机制，发挥专家在生态环境损害鉴定评估工作中的作用，提供鉴定评估意见的公信力。

首先，建立生态环境损害鉴定评估专家库，在审理重大疑难案件、研讨疑难专业问题、制定规范性文件时，充分听取专家意见。保障当事人要求专家出庭发表意见的权利，对于符合条件的申请及时通知专家出庭就鉴定意见和专业问题提出意见，帮助法官对专业性问题作出判断。

其次，对于生态环境损害存在鉴定评估困难、成本高于当事人的请求金额或者与当事人的请求数额明显不对称的问题，可以考虑由法官酌定或者主持调解。法官酌定损害数额的，应当先行释明并听取双方当事人对酌定条件、范围的辩论意见，以做到程序公正、理由透明。还可以借鉴知识产权审判领域直接聘请技术专家担任法官助理或技术调查官的做法，与法官共同组成审判团队，弥补法官技术判断能力不足的问题。

### （三）实行鉴定意见法律性审查和科学性审查的双重审查制度

一是严格法律性审查，加强对鉴定意见合法性的审查。鉴定意见没有经过质证不能作为定案的依据。只有在法院依法审查确认后，鉴定意见才能作为认定事实的依据。审查鉴定主体的合法性。即鉴定机构有无相关资质，实施鉴定行为的鉴定人有无专业资格，鉴定人有无需回避的情形等。审查鉴定程序的合法性。即鉴定的委托和受理是否符合法律规定，鉴定协议书的签署是否存在问题，鉴定人是否尽到了说明义务等。审查鉴定事项的合法性。鉴定人只负责对事实问题出具判断性意见，所以要保证鉴定事项是事实问题而非其他问题。审查鉴定文书的合法性。按照《司法鉴定程序通则》、《司法鉴定文书规范》的规定，审查司法鉴定文书的格式和内容。

二是进行科学性审查，引入专家辅助人制度。专家辅助人是基于当事人的委托参与诉讼的具有专门知识的人，一方面为委托其的当事人利益服务，另一方面必须以客观陈述、尊重科学为前提。专家辅助人的职责主要是帮助当事人共同行使当事人在法庭上对鉴定意见的质询权，在诉讼中不享有独立的诉讼地位，属于诉讼辅佐人，其行为并不必然产生一定的法律后果，法院可以综合证据情况和具体案情决定是否采信其意见。专家辅助人的权利主要包括了解有关案件情况的权利、发表意见的权利、协助询问鉴定人的权利、合理费用的请求权等。专家辅助人的义务主要包括提出的意见遵循科学性要求、出庭参加诉讼、接受法官和当事人的询问、保密义务等。

## 第四章 关于强化生态环境犯罪刑事惩治制度的建议

随着经济的发展，中国生态环境损害也日益严重，环境问题已成为社会普遍关注的热点，民事和行政的法律手段已不足以对其进行有效地防治和解决，许多国家越来越多地采用刑事手段来惩治危害环境的行为，以弥补其他法律手段的不足。当前，中国的环境犯罪现象十分突出，如何运用刑法的手段来保护环境，杜绝环境污染，进而使生态免遭破坏，是摆在我们面前的一个紧迫任务。

## 一、生态环境损害犯罪刑事立法理念的现状

中国刑法对生态环境损害犯罪构成方面规定的不足，主要在于宏观方面，特别是立法原则和理念方面。如没有借鉴为西方发达国家实践所证明的有效保护环境、打击环境犯罪的一些先进做法：在犯罪构成理论中实行“因果关系推定原则、严格责任原则和危险犯”。如部分自然因素没有纳入刑法保护范围。刑法遗漏了对草原资源及风景名胜的保护，没有规定水和海洋污染犯罪；还有破坏环境罪以外的其他犯罪行为也可能造成环境与生态利益的巨大破坏，但刑法在规定对这些行为处罚时，并没有升到保护环境的高度。

### （一）没有适用因果关系推定原则及严格责任原则

在确认环境犯罪的因果关系和责任制度的问题上，中国传统的因果关系理论面临一定的挑战。环境犯罪作为一类新型的犯罪，往往不但有巨大的社会危害性，更与普通犯罪有着很大不同，其中突出的一点在于因果关系认定上十分困难和复杂，常常涉及深奥的科技专业知识，运用一般技术手段、知识经验和传统刑法理论难以或不可能查明，原因事实与损害发生的因果关系，损害程度，损害内容和损害发生经过之间的关系往往不甚明了，以致证明主观过失极为困难。无罪过则无犯罪，也无刑事责任，是中国刑法遵循的一个重要原则。按传统主客观相一致原则在这种情况下，从正面直接准确的认定“行为”是必然导致该“结果”发生的行为，即按严格意义上的犯罪因果关系的规定，将使许多环境犯罪游离于刑事法网之外，很难追究该罪的刑事责任。

### （二）中国刑法没有规定环境犯罪的危险犯

仔细审视现行刑法典关于环境犯罪的具体条款，不难发现，中国现行刑法关于环境犯罪的刑事立法除少数罪名的规定属于行为犯外，将多数环境犯罪规定为结果犯而不是危险犯，即只有在造成重大环境污染事故，致使公私财产遭受重大损失或者人身伤亡的严重后果时才给予刑事处罚。显然，目前这种只惩罚结果犯而不惩罚危险犯的刑事立法，必将放纵许多可能对环境造成严重危害并且理应受到刑事制裁的危害环境的犯罪行为，从而大大降低了刑法在预防环境污染和保护生态环境方面的重要作用。因此仅靠在刑法中惩治结果犯，打击环境犯罪往往力不从心。为了保护社会公共利益，无须等危害环境的实害发生，法律就应把这种足以造成环境的污染和破坏的行为定为犯罪，规定环境犯罪的危险犯对犯罪预防就具有积极意义。

## 二、提升中国生态环境损害犯罪刑事立法理念的建议

过去中国对生态环境犯罪的惩治，在罪与刑的关系上不相适应，处罚明显偏轻，主要原因是囿于传统的犯罪分类标准及对防止污染、保护自然资源的特殊价值和维持生态平衡、保护环境的重要性认识不足。现在要改变生态环境损害严重的局面，必须全面提升中国生态环境损害刑事立法理念，努力加大环境犯罪刑罚力度，实行严格责任原则或因果关系推定原则。这样既可提高诉讼效率，减少诉讼成本，又可以使环境犯罪分子得到应有制裁，减少潜在犯罪人的侥幸心理，从而更好地预防犯罪，保护环境。

### （一）完善刑法对生态环境的保护体系，增设生态环境犯罪新罪名

如水环境污染罪。目前，中国刑法对污染水环境的犯罪是适用妨碍社会管理秩序罪中的破坏环境资源保护罪来处罚。而对于造成水体严重污染的结果犯，以及对危害水环境的行为犯和危险犯，都几乎找不到刑事制裁的依据。鉴于水污染已经对人们的社会经济生活和人身健康造成了严重的危害。因此把水环境污染罪独立出来，能够更好地利用刑法的制裁措施来加强对水环境的保护。如污染海洋罪。海洋污染有污染源多，污染源扩散范围大，污染持续性强，对水生动植物危害严重等特点。中国海洋污染已经达到了相当严重的程度，广东沿海、渤海湾等多次出现污染赤潮。中国刑法对污染海洋的犯罪同样是按重大环境污染事故罪处理，如中国《海洋环境保护法》第44条对此进行了相应的规定，但是由于海洋污染犯罪的特殊性，单列一罪是十分必要的。

### （二）确立生态环境损害犯罪因果关系推定原则

研究和确立刑法因果关系的目的在于确定行为人对危害结果是否应承担刑事责任，传统刑法理论对于犯罪构成一般适用严格意义上的因果论，即要确定行为人的行为与危害结果之间存在刑法上的因果关系。在中国，对于普通刑事案件，运用传统因果关系理论就可以解决。但是在生态环境损害犯罪中，吸收因果关系推定原则的合理内核，将其适用于环境犯罪行为的因果关系确立中，是十分必要的。在刑事立法上采用因果关系推定原则，是各国的通行做法。因此，我们建议，在生态环境损害案件中应该适用因果关系推定原则，在犯罪构成方面由结果犯向行为犯转向，只要实施生态环境损害犯罪行为或其他破坏环境的犯罪行为，就应该认定构成犯罪。在这方面，司法实践往往先行于立法。例如，贵州省毕节地区中级人民法院适用因果关系推定原则追究了当地发生的农药环境污染案主要肇事者的刑事责任。

### （三）生态环境损害犯罪增加危险犯的规定，充分发挥刑法惩治危险犯的先期屏障作用

环境法中的危险犯是指行为人实施了违反国家法律、法规的危害环境的行为，足以造成环境的污染或者破坏，而使自然生态环境、他人健康或公私财产处于危险状态者。这种行为虽尚未造成实际的危害后果，但危险状态已造成，即构成环境犯罪既遂。环境犯罪危险犯的“危险”不是主观臆想或推测的，而是客观存在的；“危险”是针对人类环境而言的，不是具体针对那一个人的。同时，危险犯的行为方式可以是作为，也可以是不作为。中国目前刑事立法中尚无危险犯的规定，因此，在生态环境损害领域设立危险犯，是刑事立法当务之急。就环境犯罪的特点而言，一旦行为人着手实施其行为，就将对环境产生现实的及潜在的危险。如果在立法中不规定危险犯，结果必将造成环境的严重破坏，生态系统平衡不能恢复或难以恢复。立法上增加对环境犯罪危险犯的规定，可以防患于未然，把环境犯罪遏制在危险状态刚刚露头之际，使环境得到及时的保护；有利于充分发挥刑法的预测、指引作用；既可以弥补行为犯的不足，又可以防止结果犯的滞后。

在环境犯罪立法这个领域，我们所确立的制度并非十全十美，还需要进一步探讨和完善。立法中所确定的每一项原则，都是为了适应社会的客观需要而产生，并根据实践经验和客观情况的发展变化而不断改进，逐步趋于完善的，我们不能以一成不变的僵化观点来看待问题。刑法为环境保护保驾护航，必须在环境犯罪的立法上有所突破，这必将是大势所趋。

在这一点上，中国的司法实践已经作出了有益的探索。例如，刑法修正案(八)将“重大环境污染事故罪”修改为“污染环境罪”并修改了条文表述，为进一步的解释留出了空间，但从修改后的条文本身来看，仍难以得到“污染环境罪是行为犯”的结论。但根据《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《解释》)第一条第(四)项的有关规定，私设暗管或者利用渗井、渗坑、裂隙、溶洞等排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质的应当认定为“严重污染环境”。不难看出，本次《解释》通过对“严重污染环境”的具体解释，实质上起到了将“结果犯”转变为“行为犯”的效果。以本条款为例，只要行为人做出了“私设暗管或者利用渗井、渗坑、裂隙、溶洞等排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质”的行为，就已经构成“严重污染环境”并进而可以构成“污染环境罪”，而不必再证明因为这种行为而产生了特定的损害结果(如造成一定人数伤亡或一定数额经济损失等)。

#### **(四) 完善刑法环境犯罪的规定，适当提高环境犯罪的刑期**

中国《刑法》第三百三十八条规定的污染环境罪法定刑偏低，最高只有七年有期徒刑，提升法定刑配置，至少配置到最高十五年有期徒刑，甚至无期徒刑。实现刑罚与污染环境犯罪行为的社会危害性相当，适应当前加大对环境污染犯罪惩治的现实需要。





## 致 谢

感谢中国环境与发展国际合作委员会(国合会) 设立并支持“法治与生态文明建设”课题组，为中外专家提供了一个充分讨论和交流的平台。特别感谢国合会外方首席顾问汉森博士和支持专家组成员科纳特博士在课题实施过程中提供的咨询指导，以及国合会秘书处和国际支持办公室为本课题提供的组织和协调等方面的支持。

国合会“法治与生态文明建设”课题组在开展课题研究的过程中，得到了天津大学、中国政法大学、人民大学、北京大学等高校环境法学专家的支持和协助，在此由衷表示感谢。