

我国环境法基本制度探析

王来华, 黄明健
(福州大学法学院, 福州 350002)

摘 要: 环境法基本制度是环境法体系的重要组成部分, 对于我国环境法律规范的贯彻实施具有很重要的作用。环境法基本制度对环境污染的防治和环境资源的保护具有重大的指导意义, 对法律关系的参加者直接具有约束力。对于环境法基本制度的研究不仅有利于环境法理论的完善和创新, 而且能科学地为环境资源保护和污染防治的实践操作提供一个理论平台。但是目前对于环境法的基本制度的认识在我国立法和学术界之间尚未有统一的界定。试从我国现有的环境法基本制度的认识出发, 结合中国市场经济和可持续发展的要求以及环境法本身的特点来探讨我国环境法的基本制度。

关键词: 环境法; 环境法基本制度; 市场经济; 可持续发展

中图分类号: X 171. 1; D922. 68 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-3409(2004) 04-0194-04

Analysis on Chinese Basic Environmental Legal Systems

WANG Lai-hua, HUANG Ming-jian
(Law School of Fuzhou University, Fuzhou 350002, China)

Abstract: Basic environmental legal systems are one of the important components in the environmental law system. They play a significant role in the practice of environmental law. They instruct not only the prevention of pollution but also the protection of environment and resources. They directly influence engagers involved in environmental law. The research on basic environmental legal systems would not only contribute to the perfection and renovation of environmental law, but also scientifically provide a theoretical level for the practice of the protection of environment and resources as well as the prevention of pollution. However, the unification of the concepts of basic environmental legal systems between in the legal and in scholars hasn't reached. The authors first analyze the existing opinions, combining with the requirement of Chinese market economy and sustainable development as well as environmental law itself, and further analyze basic environmental legal systems.

Key words: environmental law; basic environmental legal systems; market economy; sustainable development

1 目前我国各界对环境法基本制度的几种认识及其评析

1.1 立法上对环境法基本制度的认识

1989 年在全国环境保护会议上, 环境法的主要制度被归纳为“老三项”和“新五项”, 即环境影响评价制度、“三同时”制度、排污收费制度、排污许可证制度、限期治理制度、环境保护目标责任制度、城市环境综合整治定量考核制度和污染集中控制制度。

1.2 学术界对环境法基本制度的认识

韩德培教授认为的环境法基本制度是: 环境影响评价制度、“三同时”制度、排污收费制度、许可证制度、限期治理制度、环境污染与破坏事故的报告及处理制度^[1]。蔡守秋教授

把环境法基本制度归纳为: 环境资源规划制度、环境资源标准制度、环境资源监测制度、环境影响评价制度、环境资源许可制度、“三同时”制度、清洁生产制度、综合利用制度、动植物检疫制度、环境资源税费制度等。^[2]

金瑞林教授把环境法基本制度分为环境保护基本法律制度 and 自然资源保护基本法律制度, 其中环境保护基本法律制度包括: 土地利用规划制度、环境影响评价制度、“三同时”制度、许可证制度、征收排污费制度、经济刺激制度; 自然资源保护基本法律制度包括: 环境影响评价、“三同时”制度、自然资源权属制度、自然资源规划制度、自然资源调查和档案制度、自然资源许可制度、自然资源有偿使用制度等。^[3]

1.3 评析

从以上立法和学术界对环境法的基本制度的各种认识

① 收稿日期: 2004-05-28
基金项目: 福建省社会科学研究“十五”规划(第二期)项目《环境资源法律制度研究》(2003B032)
作者简介: 王来华(1977-), 男, 江西寻乌人, 2003 级福州大学法学院环境资源保护法学硕士研究生, 主要研究环境法学。

来看, 差异很大。已经达成共识的基本制度有: 环境影响评价制度、“三同时”制度、许可证制度(或叫排污许可证制度、环境资源许可制度)、排污收费制度(或叫征收排污费制度)等。除这些已达成共识的基本制度外, 其它在立法中确立的基本制度和学术界认识的基本制度有所不同, 谁是谁非还得由它们在环境法中所处的地位以及它们在环境开发利用和保护管理以及污染防治的实际运用中所起的作用来接受考验。我们不宜因为某制度在某领域的重要而定其为基本制度, 如城市环境综合整治定量考核制度带有明显的区域片面色彩, 不能起到基本功能的作用。

由于当时的立法背景和执法的力度, 我国环境法所确认的基本制度间相互分割甚至抵触, 配套性差, 特别是污染防治与资源保护的法律制度之间相互割裂, 各成体系; 各项制度之间缺乏协调, 如总量控制与浓度控制的冲突、分散治理和集中控制的矛盾、各项制度适用范围不够明确统一、内容规定较原则, 缺乏配套法规, 缺乏操作性^[4], 严重削弱了制度的综合效率和效力。而环境法基本制度应是一个有机的整体。为此, 我们必须结合市场经济和可持续发展的要求以及各环境法基本制度本身在实践中所起的作用, 对环境法基本制度重新认识和界定, 并对某些达成共识的基本制度进行完善, 同时还要加强制度之间的协调性、系统性和互动性, 完善各项制度的管理程序和具体实施办法, 增强制度的可操作性。

2 环境法基本制度的发展趋势

2.1 环境法基本制度应该与市场经济的内在要求相吻合

《中国 21 世纪议程》指出: 为适应中国社会主义市场经济体制的建立, 对已有的与可持续发展有关的立法进行调整完善, 引入符合市场经济规律和市场机制要求的法律调整手段。社会主义市场经济的建立和发展要加强环境资源的管理, 同时环境资源管理也要运用市场机制, 改善不适合市场经济要求的环节, 真正实现“以资源为基础, 以市场为导向”^[5]的资源配置方式。法律制度是上层建筑的组成部分, 其性质和变革都由经济基础决定。人是其自利的理性最大化者^[6], 法律制度可以通过权利义务结构的调整、优化来影响市场主体行为的动机和偏好, 对市场主体产生一种激励, 建立一种较为有利的激励机制, 这对法律制度在塑造市场主体的利益偏好和追求目标方面起着非常关键的作用。

首先, 在确立一项环境法基本制度之前, 我们要考虑其社会成本, 即通常是指制度的运行成本。制度需求和制度供给都是在进行制度成本和制度收益分析的基础上决定的。建立社会主义市场经济体制的成败与否, 取决于今后我国法律制度建设的完善与否。在可接受的法律制度成本范围内, 加强环境法基本制度建设, 创立适应市场经济要求的法律制度, 是发展社会主义市场经济不可缺少的重要一环。

其次, 市场经济法律制度的效率价值是所有的法律规范、法律制度及其运作活动的追击目标, 都是以有效的利用资源、最大限度地增加社会财富为目的, 亦即以法律手段促进资源的最佳配置。环境法基本制度在资源配置上的最高目

标是效率与公平的均衡。因此环境法基本制度应提供一种有效的激励机制, 从而刺激经济增长和效率的提高。这种激励机制应构成法律制度的核心内容。^[7]

再次, 市场经济的规律还要求我国建立公平的环保竞争机制。按照我国原有的环保法律制度, 国有企业和外商投资企业依法可分别享有许多环境特权如税收减免、优惠贷款和价格支持等。而国内非公有制经济原本就缺乏经济与技术实力, 其生产的产品无法与国有企业和外商投资企业的相同产品进行竞争, 从而出现同一社会制度下不同性质和国别的企业享受不同待遇的现象。另外不同地区制定和实施了不同的环保标准和规章, 使不同地区的同类企业享受和履行不同的权利义务。这些差别待遇与不统一的环保制度都与公平原则相背离^[8]。因此, 以公平的理念去构建环境法基本制度是势在必行的。

2.2 环境法基本制度应该与可持续发展的目标相吻合

环境法基本制度最集中体现可持续发展的核心内容和实质。环境法基本制度与可持续发展具有最为密切、最为直接的关系, 两者所追求的最终目的在本质上是相同的。可持续发展是为了保证人类社会具有长期持续发展的能力, 实现人与自然共存共荣。可持续发展将对我国环境法律体系和法律制度产生重要的影响同时也带来要求。目前我国环境法律制度的理论研究和探索存在相对滞后的情况, 对环境法基本制度的研究更是如此。现实对环境法律制度的迫切要求与理论研究落后的矛盾, 影响着我国环境法制的建设与发展, 并始终制约环境问题的解决, 影响着我国可持续发展目标的实现。因此要实施可持续发展, 建立健全的环境法律制度就显得尤为迫切^[9]。这是环境资源法律领域面临的挑战和任务。

我国的环境法基本制度要按照可持续发展的要求对制度做出选择和安排, 我们要运用可持续发展的理念架构环境资源法律制度, 使可持续发展的环境资源法律制度创新为有效率, 讲公平, 能从根本上防治污染和防止环境破坏的法律制度。^[10]

首先, 环境法基本制度的范围应体现环境保护与经济发展和社会发展相协调的指导思想, 每一条基本制度都要有利于保障经济、环境和社会的持续发展和繁荣, 同时考虑经济效益、环境效益和社会效益; 其次, 建立环境污染防治和资源保护一体化的法律制度体系, 其关键又在于基本制度, 制度与制度之间互相紧扣互相补充, 形成一个有机的整体; 再次, 基本制度的设计必须放弃单纯靠增强投入、加大消耗来实行发展和牺牲环境来增加生产的传统发展方式的误区; 另外, 基本制度要充分体现预防原则, 制度要有一定的超前性。通过制度的理性设计来规范和调控行为人的活动, 为可持续发展目标的实现提供理论支持和保证。

3 环境法基本制度的创新和完善

环境法基本制度应当从法律的基本原理、指导思想、战略思路到其功能、内容、实施机制、程序等得到进行全面改造、全面创新, 应当体现于环境资源开发、利用、保护、管理和污染防治全过程; 各基本制度应当具有一定代表性和普遍

性, 同时还需加强制度之间的协调性、系统性、互动性, 使得各项制度充分发挥整体效应。

因此, 笔者认为环境法基本制度应包括以下六项制度, 即: 环境影响评价制度、许可证制度、“三同时”制度、清洁生产制度、责任追究制度和经济利益调控制度。在整个环境法律制度体系中, 这六项环境法基本制度体现的都是最基本的办事规则和行为准则, 它们不只是污染防治各方面制度中最基本的办事规则和行为准则的总和, 也是环境资源开发、利用、保护及管理等方面的制度中最基本的办事规则和行为准则的总和。它们内容丰富, 操作性较强, 而且不同的基本制度发挥着不同的用途。

环境影响评价制度、许可证制度和“三同时”制度作为环境法基本制度无论在法律上还是理论界都无异议, 任何对环境有影响的建设项目都必须严格执行这些制度, 其中许可证制度同时兼容了排污许可证制度、规划许可制度等; 清洁生产制度、责任追究制度和经济利益调控制度这三项基本制度代表性也较强, 覆盖面较广, 作用广泛, 如清洁生产制度对有效地控制污染起着关键的作用, 指导着废物综合利用制度、环境标志制度、黑名单制度等一般制度的实施; 责任追究制度旨在追究所有污染者、利用者和管理者的责任, 指导着限期治理制度、环境监测制度、现场检查制度、环境污染与破坏事故报告制度、强制应急措施制度、环境保护目标责任制度、统一监督管理和分工负责制度等一般制度的实施; 经济利益调控制度则把所有与经济利益有关的行为总括于一体, 指导着排污收费制度、环境资源产权制度、经济刺激制度、废弃物处理制度等一般制度的实施。鉴于此, 这六项基本制度能成为环境法律制度系统的主要标志和代表者, 在制度系统中处于基本和核心的地位。

3.1 环境影响评价制度

环境影响评价制度属于事前预防制度, 适用范围广泛, 在保护环境和预防污染等方面起着重要的作用。鉴于目前环境影响评价制度存在的有些问题, 我们迫切需要在以下几方面得以完善: 第一, 环境影响评价应紧密结合对环境容量的调控, 使得区域内的各个符合环境影响评价的建设项目总和不超出环境容量; 第二, 统一对环境影响程度的认定的科学标准, 增强对大型区域开发、自然开发、工程建设的评价的可操作性; 第三, 确保对各种建设项目所作的环境影响评价, 谨防对建设项目漏管漏批; 第四, 加强环保行政主管部门管理, 严惩违法审批、越权审批现象; 第五, 健全公众参与环境资源开发、利用、保护、管理和污染防治全过程评估, 发挥群众的作用; 第六, 建立环境影响评价的司法监督机制。

3.2 许可证制度

许可证制度覆盖面很广, 几乎涉及每一个领域, 有关部门要做好许可工作。

首先, 在排污许可中: 在浓度控制的基础上, 把握好总量控制制度和排污权交易制度。因为总量控制是排污权交易的基础。要严格总量控制, 又涉及到排污权交易的问题。虽然排污权交易一方面可能完全符合市场规则, 但是排污权交易也存在以下基本问题: 其一, 无论怎样进行交换, 排污总量是不变的, 对环境没有改善的作用; 其二, 现实社会已经拥有更高效率的包括对环境更有利的技术, 却要在污染严重的地区

买进新的排污权来实现, 增加当地的污染物总量, 这实际上是一种隐形的污染转嫁; 其三, 把污染转移到买入方的居民身上, 让其在恶劣的环境下生活, 牺牲其合理的生存机会^[11]。因此, 在许可证的申请、审核、颁发、中止或吊销等一整套程序和手续时, 有关部门应该把排污权交易不符合可持续发展原则的内容考虑进去。

另外, 对于环境资源利用规划和建设规划方面的许可必须从严。例如对于国土资源的开发规划的许可必须考虑农民生存发展, 对于建设规划的许可必须考虑生态环境的承受能力等等。

3.3 “三同时”制度

“三同时”制度是我国环境管理的基本制度之一, 是我国所独创的一项环境法律制度, 也是控制新污染源产生, 实现预防为主原则的一项重要措施。“三同时”制度的适用范围非常广泛, “三同时”制度对我国的环境保护起着不可磨灭的功勋, 但是对我国的经济发展也有一定的不经济的影响。由于该制度要求环保设施必须与主体工程同时投入, 导致一些企业因资金短缺无法投资设施建设而破产, 或者企业的环保设施无法得到充分的利用而积压资本。因此我们在今后执行该制度时可采取相对灵活的措施, 允许部分对环境影响不大的建设企业借助外部其它部门的环境保护设施代为同步建设。这样既有利于节约成本又能促进企业积极治理污染。

3.4 清洁生产制度

清洁生产实质是指将废物“三化”即减量化、资源化和无害化, 它借鉴了国内外在污染预防、资源综合利用、废物回收利用和循环经济等领域的立法经验。推行清洁生产, 可以节约资源, 削减污染, 降低污染治理设施的建设和运转费用, 提高企业经济效益和竞争能力, 可以将污染物消除在源头和生产过程中, 有效解决污染转移的问题^[12]。清洁生产制度充分体现了市场经济和可持续发展的追求价值。它充分发挥资源的循环利用, 既发展了经济, 又节约了资源保护了环境, 有效解决了经济发展与环境保护的矛盾。鉴于清洁生产制度有诸多的优越性和重要性, 在立法上把其视为环境法基本制度之一是切实可行的。

3.5 责任追究制度

责任追究制度是环境责任原则的集中体现, 它体现了法律制度的约束功能。法律制度的这种约束功能, 通过改变离经叛道者的成本收益结构发挥作用^[13], 也通过规范各部门职责自治发挥作用。在实施该项基本制度时, 以下几方面应得到完善:

首先, 拓展责任范围。在进行制度更新时, 应对责任范围进行调查, 从以治理为基础或以“末端控制”与“浓度控制”指导下的防治结合为基础拓展为以“源头控制”与“总量控制和浓度控制相结合”指导下的防治结合, 增加、增大污染者加以预防责任, 强化预防要求。其次, 追究污染破坏者责任。除了污染者治理、开发者保护、破坏者恢复、利用者补偿的责任外, 还要实行强制回收、强制应急措施和环境污染与破坏事故报告等责任。

再次, 加强政府的环境保护公共责任。在推行责任社会化的同时, 不能忽略政府的公共责任, 政府的公共责任是综合性责任, 其包括: 第一, 落实决策和规划责任, 各政府部门

应该根据具体情况制定具体的决策, 落实好环境保护规划和自然资源利用规划以及各项建设项目规划, 并对制定的决策和规划带来的后果负责; 第二, 监督管理责任; 第三, 责任公告责任, 增强环境保护法律制度的透明度。

最后, 实行个体责任与社会责任相结合。

3.6 经济利益调控制度

在市场经济条件下, 经济利益成为社会关系的纽带。对于如何更好地保护环境、利用资源和防治污染的问题的解决, 最好的对策就是利用经济手段去调控和处理。

首先, 在环境资源保护方面: 对于从事环境保护活动和环保产业的个人和企业, 政府、银行的部门应给予鼓励、资助和优惠, 例如给予财政信贷、财政补贴(减免税收、比例退税、特别扣除及投资减税等)、优先优惠贷款待遇或者执行鼓励金制度, 对废物清除活动财政援助。

其次, 在环境资源利用方面, 要求摒弃“环境资源无价值”的传统观念^[14]: 一方面, 实行资源使用权有偿取得、允许环境资源产权的转让和出让。产权交易能更好地发挥环境资源的有效利用和保护。另一方面, 征收环境资源税。环境资源税(或叫绿色税), 主要有排污税、燃料税、污染产品税^[15]。环境资源税体现国家作为政治权力的主体对国有资源的经济利益。环境税对开发、利用、保护和改善环境资源有着显著的刺激(鼓励或抑制)效果。随着社会主义市场经济的发展, 环境税在保护环境资源中的地位和作用将不断增强。但是目前现有的“纳税人开采或者生产应税产品销售的, 以销售数量为计税依据; 自产自用的, 以移送数量为计税依据”^[16]这种计税规定不符合资源开发利用的可持续发展, 我们应该按照产量来计税, 把环境资源价值纳入产品或者服务的定价之中, 有利于环境资源价格的合理定位, 有利于资源的高效和持续利用。

再次, 在污染防治方面: 第一, 重新界定“污染者”, 扩充环境保护责任主体。强调直接排污者和间接排污者、“末端”

排污者和“源头”排污者、生产排污者和消费排污者, 都要受到经济惩罚。第二, 征收排污税, 排污即收税; 规范收税标准, 使排污税高于治理费用和运转费, 并把超标排污行为视为犯罪行为。第三, 缴纳押金。押金制度主要适用于个人消费领域, 产品应符合须是固体形态、具有潜在污染性、使用后不具有或只具有很少的经济价值、分散性等条件; 押金的数额足以促使使用者交回使用后的物品即可; 环境押金应当由各级环境管理机构或其委托的组织负责收取^[17]。第四, 设立环境损害责任保险金。任何排污企业都应为自己的排污行为投保, 从而更有利于被害人的救济和环境资源的恢复建设。第五, 允许污染物的代处置。在市场经济体制下, 我们应提倡环境保护产业化、市场化、社会化和专业化, 可以利用外部专业的环境设施处置^[18]。允许污染物代处置、缴纳处置费用是一种理性的选择。

4 结 语

完善后的环境影响评价制度、许可证制度、“三同时”制度、清洁生产制度、责任追究制度和经济利益调控制度六项环境法基本制度适用于环境资源开发、利用、保护、管理和污染防治整个流程, 具有较强的系统性和整体性。它们相互影响、相互联系、相互补充、相互作用, 已形成了一个逻辑严密的全方位的有机整体。从环境影响评价制度与许可证制度体现的事前预防管理, 到“三同时”制度与清洁生产制度在整个生产过程的事中执行, 再到责任追究制度的事后补偿与经济利益调控制度事前事后的奖惩, 各制度形成一条主线贯彻于环境资源开发、利用、保护、管理和污染防治的实践操作之中。它们起着体系的框架作用, 代表着整个环境法律制度系统。这六项基本制度既适应市场经济的规律要求, 也符合可持续发展战略的前进方向, 能充分发挥环境法本身应有的社会作用和价值, 形成良好的法律秩序状态, 对我国的经济、社会和环境的建设发展也必将起着推动作用。

参考文献:

[1] 韩德培. 环境保护法教程[M]. 北京: 法律出版社, 1998. 80- 102.
[2] 蔡守秋. 环境资源法学[M]. 北京: 人民法院出版社, 2003. 166.
[3] 金瑞林. 环境法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2002. 96- 129.
[4] 李挚萍. 我国环境法基本制度的总体评价和未来走向[J]. 现代法学, 1998, 20(1): 80- 83.
[5] 江平. 中国土地立法研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1999. 373.
[6] [美] 理查德 A 波斯纳. 法律的经济分析(上册) [M]. 蒋兆康译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1997. 4.
[7] 韩慧. 法律制度的效率价值追求[J]. 山东师大学报(社会科学版), 2000, 45(1): 14.
[8] 沈木珠. 环境规则与我国环境法律制度的完善及创新思考[J]. 法律科学, 2003, (3): 106.
[9] 杨琴. 论实施可持续发展与完善我国环境法律制度之思考[J]. 贵州省政法管理干部学院学报, 2000, 12(2): 7.
[10] 庞玉娴. 我国现行环境资源法律制度的诊断与创新[J]. 华北水利水电学院学报(社科版), 2002, 18(4): 20.
[11] 蒋亚娟. 排污权交易的负面影响及对策[N]. 中国环境报, 2003- 11- 21.
[12] 蔡守秋. 环境资源法学[M]. 北京: 人民法院出版社, 2003. 185- 187.
[13] [美] L M 弗里德曼. 法律制度——从社会科学角度观察[M]. 李琼英, 等译. 北京: 中国政法大学出版社, 1994. 80.
[14] 王明远, 马骧聪. 论我国可持续发展的环境经济法律制度[J]. 中国人口、资源与环境, 1998, 8(4): 64.
[15] 田华, 王建兵. 完善我国环境保护法律制度初探[J]. 甘肃社会科学, 2002, (4): 83.
[16] 虞磊珉. 当前我国矿产资源法律制度的不足与完善[J]. 能源研究与信息, 2003, 19(2): 72.
[17] 武行大学环境法研究所. 2001 环境资源法学国际研讨会学术综述[J]. 法学评论, 2002, 20(3): 154.
[18] 何卫东. 环保产业化与环境法律制度创新[J]. 法学研究与探索, 2002, (4): 47.