

可持续发展与中国环境法的进步

罗 吉

(武汉大学 环境法研究所, 湖北 武汉 430072)

摘要: 我国环境法贯彻可持续发展战略, 将环境保护与资源开发利用和经济社会发展结合起来, 污染防治和自然保护并重, 更加重视并发展预防为主原则, 从单项污染物的点源控制转变为区域综合防治, 从以末端治理为重点转变为对生产全过程实行控制, 全面推行清洁生产, 建立和促进符合可持续发展原则的、适应社会主义市场经济客观需要的环境管理制度, 建立环境保护新秩序和综合决策机制、协调管理机制、公民参与机制、市场与经济刺激机制、环境建设投入机制、保障支持机制、法律实施机制等, 环境法开始进入全面、深入发展的新时期, 正在发展成为综合调整环境、资源和经济、社会的可持续发展的环境法体系。

关键词: 环境法; 可持续发展; 原则; 制度

中图分类号: D922.684 **文献标识码:** A

自联合国环境与发展大会(1992)召开后, 受世界性的环境保护潮流的推动和我国改革开放的深入发展, 中国环境法的基本目的、精神和指导思想、基本原则、基本制度都产生了一系列深刻的变化, 环境法建设取得了显著的进步。十年来, 我国环境法贯彻可持续发展战略, 将环境保护与资源开发利用和经济社会发展结合起来, 从偏重污染防治的法律控制转变为污染防治和自然保护并重, 更加重视并发展预防为主原则, 注重突出重点控制、区别对待, 从单项污染物的点源控制转变为区域综合防治, 从以末端治理为重点转变为对生产全过程实行控制, 全面推行清洁生产, 建立和促进符合可持续发展原则的、适应社会主义市场经济客观需要的环境管理制度, 建立环境保护新秩序和有效的综合决策机制、协调管理机制、公民参与机制、市场与经济刺激机制、环境建设投入机制、保障支持机制、法律实施机制等, 环境法规范从主要是国家强制环境保护关系及其法律调整, 向国家强制与参与、促进环境保护关系及其法律调整的综合方向发展。我国的环境法开始进入全面、深入发展的新时期, 正在发展成为综合调整环境、资源和经济、社会的可持续发展的环境法体系。

1 可持续发展与环境法理论的创新

可持续发展概念的提出, 使人类对环境与发展的认识进入一个新阶段: 建立新的发展观——可持续发展观。认识到环境与发展密不可分, 要从根本上解决环境问题必须要转变发展模式和消费模式, 由资源型发展模式逐步转变成为技术型发展模式, 即依靠科技进步, 节约资源与能源, 减少废物排放, 从高投入、重污染为特征粗放型的生产方式向节能降耗、轻污染和环境无害化为特征的集约型、效益型转变, 实施清洁生产和文明消费, 建立经济、社会、资源与环境的可持续发展的新模式。观念的更新, 价值取向的转变, 使以污染物末端治理控制和抑制负外部性为核心内容的环境法研究的领域拓展, 形成具有一系列的主题创新与理论突破, 如可持续发展法的研究, 人与自然关系法律调整的研究, 环境权研究, 环境法的革命和革命的环境法的观察, 环境民法的研究, 环境利益增进的法律制度、环境利益与经济利益平衡与保护制度的创新研究, “对一切”义务等国际环境法问题的研究, 外国环境法的研究等^[1-9]。环境法学以研究人们在开发、利用、保护、改善和管理环境资源的活动产生的环境问题的法律规制为内容, 融合了来自于各个相关学科知识, 将当代法学、环境学和经济学、管理学、政策分析、政治学、社会学等学科的相关知识

和方法融合到环境法的研究之中，以环境整体关联理论、可持续发展理论、公共资源与公共资源管理理论（国家干预、公众参与）为理论基础，形成一个的跨学科、交叉学科的知识框架。环境法的基本范畴、调整对象、基本价值取向与构造、目的、环境权等环境法的理论核心逐渐建立。

2 可持续发展与环境法体系重构

1992 年 6 月，在巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展大会，把可持续发展作为国际社会和世界各国未来的共同的发展战略，得到了许多国家的政府的普遍赞同。我国政府在 1983 年把环境保护确定为基本国策以后，又积极响应联合国环境与发展大会，将可持续发展战略确认为指导经济社会发展的总体战略，并努力通过完善和调整环境保护法律、法规来体现和实施这一战略。

可持续发展对我国环境立法产生了广泛、深远的影响。在可持续发展战略的推动下，在环境保护领域开始推广一些新的法律原则、制度和措施，推动环境法的改革、创新和完善。促使中国的环境保护战略和污染控制战略发生变革，从而推动我国的环境法系统化根本性变革，逐步形成了以环境污染防治法、生态保护法和自然资源管理法为内容的环境法律体系。

1992 年 8 月，在联合国环境与发展大会闭幕后仅两个月的时候，国务院提出了我国的环境与发展应采取的十大对策，明确提出我国必须转变发展战略，走持续发展的道路。1994 年 3 月，国务院批准发布了《中国 21 世纪议程》，提出了我国人口、经济、社会、资源、环境的可持续发展的总体战略、基本对策和行动方案。确定实行环境保护政策和法律制度的改革和转变，用可持续发展原则指导下的新的环境立法来推行和保障可持续发展的实现。1996 年 3 月，第八届全国人民代表大会第四次会议审议通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》中，提出了“实施可持续发展战略，推进社会事业全面发展”的目标、政策和措施。国家环境保护局制定的《国家环境保护“九五”计划和 2010 年远景目标》中，将制定体现可持续发展原则的环境法律、法规和政策作为在“九五”计划期间的第一项重要工作。

从立法体系看，为 1992 年后，在继续加快制定新的环境法律、法规的同时，开始对现行环境法律法规进行整理、修改和完善。修改、制定的环境法律主要有^[10]：1995 年修正《大气污染防治法》、制定《固体废物污染环境防治法》；1996 年修正《水污染防治法》、《矿产资源法》，制定《环境噪声污染防治法》、《煤炭法》，1997 年制定《防洪法》、《防震减灾法》、《节约能源法》；1998 年修改《森林法》，修订《土地管理法》；1999 年修订《海洋环境保护法》；2000 年修订《大气污染防治法》；2001 年制定《防沙治沙法》、《海域使用管理法》；2002 年制定《清洁生产促进法》、《环境影响评价法》，修订《水法》、《草原法》；2003 年制定《放射性污染防治法》等。国务院 1996 年发布《国务院关于环境保护若干问题的决定》，并修改了现行的环境保护行政法规或制定新的行政法规，如修改《水污染防治法实施细则》、制定《建设项目环境管理条例》、《排污费征收使用管理条例》、《废物进口环境保护管理暂行规定》、《中华人民共和国野生植物保护条例》等。地方环境立法也取得很大进展。

3 可持续发展与环境法目的和基本原则的发展

3.1 可持续发展已成为中国环境法律的目的性规定。从 1998 年起，我国修订或制定的主要环境法律都在第一条明确将“促进经济和社会的可持续发展”作为其立法的目的性规定，法律修订或制定的内容符合实施可持续发展战略的要求建立了基础。

3.2 协调发展原则。可持续发展战略的实施，要求保护整个生命支撑系统和生态系统的完整性和持续性，发展不应损害支持地球生命的自然系统，不能超越资源与环境的承载能力。因此，环境法应向对环境整体的、持续的保护方向发展。传统的环境保护与经济、社会发展相协调的内涵产生了变革，发展为建立可持续发展的经济体系、社会体系和保持与之相协调的可持续利用的资源和环境基础的原则，即协调发展原则。这一原则的变革从根本上否定了传统发展思想中只追

求国民生产总值和国民收入的增长，而不顾环境资源严重破坏和枯竭的价值观念，从人类的生存和发展的整体出发，界定了环境资源在社会经济发展中的地位 and 作用。强调应保护和加强环境系统的生产和更新能力，根据生态系统持续性的条件和限制因子，调整生产方式和资源需求，公平分配的有限环境资源，满足发展需求，更加重视高效地利用的有限环境资源，使环境开发利用与保护相协调，满足发展需求。应在生态系统可以保持相对稳定的范围内，确定许可的环境资源消耗标准，增加对有利于环境保护的产业、产品的支持和鼓励，限制或禁止严重污染环境的产业、产品的发展，加强环境保护与经济建设、社会发展的统筹规划、同步实施、协调发展，实现经济效益、社会效益与环境效益的统一，实现经济、社会、环境相互协调的可持续发展。

3.3 预防原则。可持续发展理论使预防原则发展。要求广泛适用预防措施，消除造成环境污染的根源，从只限“少排放”的基本要求扩充、延伸到少产生或不产生的要求，从减轻污染发展为无害化和“环境友善”的基本要求，从预防当代人的环境污染损害到预防后代人的环境污染损害，并推动以清洁生产为核心内容，通过功能多样化和配套互补的途径，推动环境污染防治制度“预防为主、综合防治”的功能的发展。

而且，可持续发展理论使预防原则从污染损害预防扩展至风险预防的原则，不仅重视采取措施防范环境损害，而且重视采取合理措施防范环境恶化的可能性。针对环境污染和破坏结果的滞后性、严重性和不可逆转性，《里约环境与发展宣言》原则十五规定：“为了保护环境，各国应按照国家的能力，广泛适用预防措施。遇有严重或不可逆转损害的威胁时，不得以缺乏科学充分确实证据为理由，延迟采取符合成本效益的措施防止环境恶化。”风险预防强调采取合理措施，防范尚未有科学充分确实证据证实但如等到科学证实时才采取防范措施则为时已晚的严重或不可逆转损害的威胁。

3.4 开发利用与污染者负担原则。可持续发展的实行，预防原则的强化，使得环境责任范围进行了调整。从以治理为基础或以“末端控制”指导下的防治结合为基础拓展为以“源头控制”指导下的防治结合，增加、增大开发利用与污染者加以预防责任，强化预防要求。

4 可持续发展与环境法基本制度的完善

在可持续发展战略的推动下，中国环境法从单纯的“命令—控制”型管制向多元混合型管理制度的新模式发展，一方面，原有基本法律制度不断深化；另一方面，实施了一系列新的法律制度，如综合环境影响评价制度、综合许可制度、清洁生产制度和新的环境税费制度等，推动环境基本法律制度改革、创新和完善，环境法律制度从单一性要求、制度向综合性要求、制度发展。

4.1 环境影响评价制度。1992 年以后，我国环境影响评价从单纯的建设项目评价发展至区域综合评价，又扩展至对经济社会发展的重大决策所产生的环境影响进行评价；从对污染影响的评价，发展到对生态影响的评价。在农业开发方面，正在试验可持续发展评价等。已经对生物技术和有毒化学品的生态安全性评价展开了相关研究。《中国 21 世纪议程》提出在以后立法中将规定可持续发展影响评价制度，要求政府部门在制定政策、规划过程中和企业立项时，对可持续发展可能产生的影响作出评估。2002 年我国制定了环境影响评价的专门性法律《环境影响评价法》。该法共有 5 章、38 条，分为总则、规划的环境影响评价、建设项目的的环境影响评价、法律责任、附则等，自 2003 年 9 月 1 日起施行。《环境影响评价法》的颁行，将对我国实施可持续发展战略，预防因规划和建设项目实施后对环境造成不良影响，促进经济、社会和环境的协调发展产生重大影响。

4.2 “三同时”制度。1992 年以后，“三同时”制度的适用范围，已从污染物的处理处置延伸至对废弃物的回收利用和再利用等综合利用。在《固体废物污染环境防治法》中，将“三同时”的具体内容扩充为“四同时”，明确规定建设项目的固体废物环境污染防治设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时验收、同时投产使用。《建设项目环境保护管理条例》（1998 年）对“三同

时”的范围、内容、程序、责任和保障措施等作了具体规定。

4.3 排污收费制度。1992年以后，我国环境法注重强化经济刺激手段的运用，在立法中此类规定有所增加，形式种类的范围有所扩大。《国务院关于环境保护若干问题的决定》（1996年）明确规定，“污染者付费、利用者补偿、开发者保护、破坏者恢复”，并要求国务院有关部门“建立并完善有偿利用自然资源和恢复生态环境的经济补偿机制”。目前的经济刺激措施主要包括增加和提高排污收费、减免税收、加速设备折旧、对环境保护的优先优惠贷款待遇等。为加强经济手段和市场机制在环境污染防治中的作用，排污收费制度从只对污染物的浓度收费向总量收费发展。缩小了只对超过污染物排放标准收费“超标收费”的适用范围，扩大了排污即收费，超标增加收费的“排污收费”的范围。新的《海洋环境保护法》（2000年）、《大气污染防治法》（2000年）也都明确规定“排污即收费”。《国务院关于环境保护若干问题的决定》指出：要按照“排污费高于污染治理成本”的原则，提高现行收费标准。2003年1月国务院发布《排污费征收使用管理条例》，以加强对排污费征收、使用的管理。

4.4 限期治理制度。1992年以后，为加强区域环境污染控制，限期治理制度已从对特定的个别污染物的限期治理污染，扩张到对行业的限期治理、区域或流域的限期治理。如对淮河流域、太湖流域等流域的全流域治理，对酸雨的大区域的治理等。同时对于严重污染治理无望的企业，我国改变控制策略，加强了较严厉的限期“关、停、并、转、迁”整治措施和禁建措施。1996年《水污染防治法》禁止新建无水污染防治措施的小型造纸、印染、染料、制革、电镀、炼油、农药等企业。国务院在1995年8月发布命令，在1996年6月30日前，在淮河流域关闭所有的年产5000吨以下纸浆的造纸厂的制浆设备；在1997年，在全国范围内关闭这类企业的设备，并准备将关闭范围扩大到年产1万吨以下纸浆的造纸厂。1996年8月发布的《国务院关于环境保护若干问题的决定》中明定：在1996年9月30日以前，对现有年产5000吨以下的造纸厂、年产折牛皮3万张以下的制革厂、年产500吨以下的染料厂，采用“坑式”和“萍乡式”、“天地罐”和“敞开式”等落后方式炼焦、炼硫和土法炼砷、炼汞、炼铅锌、炼油、选金和农药、漂染、电镀以及生产石棉制品、放射性制品的企业，予以取缔或责令其关闭或停产。《大气污染防治法》（2000年）规定，大气污染防治重点城市人民政府划定的禁止销售、使用高污染燃料的区域内的单位和个人应当在规定的期限内停止燃用高污染燃料。

4.5 废物综合利用制度。1992年以后，我国加强了鼓励对废弃物的综合利用规定，要求企业对其产生的废气、废水和固体废物进行回收利用、循环利用或再利用。在《固体废物污染环境防治法》（1995年）中，强化了对固体废物的综合利用的鼓励措施，并且实行经济刺激与行政强制相结合的措施。规定国家鼓励、支持综合利用资源，对固体废物实行充分回收和合理利用，并采取有利于固体废物综合利用活动的经济、技术政策和措施。各级人民政府对在固体废物综合利用活动中作出显著成绩的单位和个人给予奖励。对以废物为主要原料进行生产的企业，给予税收优惠和信贷优待。《大气污染防治法》（1995年、2000年）规定，国家采取有利于大气污染防治相关的综合利用活动的经济、技术政策和措施。

4.6 环境许可证制度。1992年以后，我国排污许可证的实践发展很快，现在几乎在各个环境污染防治领域都在试验或实行。《大气污染防治法》（2000年）规定：对大气污染物总量控制区内企业事业单位的主要大气污染物排放核发主要大气污染物排放许可证。有大气污染物总量控制任务的企业事业单位，必须按照核定的主要大气污染物排放总量和许可证规定的排放条件排放污染物。《海洋环境保护法》（2000年）规定：需要倾倒废弃物的单位，必须向国家海洋行政主管部门提出书面申请，经国家海洋行政主管部门审查批准，发给许可证后，方可倾倒。《固体废物污染环境防治法》（2000年）规定：从事收集、贮存、处置危险废物经营活动的单位，必须按国务院规定的管理办法，向县级以上人民政府环境保护行政主管部门申请领取经营许可证。禁止无经营许可证或者不按照经营许可证规定从事危险废物收集、贮存、处置的经营活动。禁止将危险废物提供或者委托给无经营许可证的单位从事收集、贮存、处置的经营活动。《水污染防治法实施细则》（2000年）规定：县级以上地方人民政府环境保护部门根据总量控制实施方案，审核

本行政区域内向该水体排污的单位的重点污染物排放量，对不超过排放总量控制指标的，发给排污许可证；对超过排放总量控制指标的，限期治理，限期治理期间，发给临时排污许可证。

4.7 污染物排放总量控制制度。我国污染物排放总量控制，从水污染防治领域扩大到大气污染防治领域，并仍有进一步发展的趋势。主要适用于工业比较集中和排污量较大的地区、流域和环境质量要求高的区域。总量控制指标和区内各污染源排放污染物的种类及排放限量，由省环境保护行政主管部门报省人民政府批准确定。《水污染防治法》（1996 年）规定：省级以上人民政府对实现水污染达标排放仍不能达到国家规定的水环境质量标准的水体，可以按照国务院规定的具体办法，实施重点污染物排放总量控制制度，并对有排污量削减任务的企业事实该重点污染物排放量的核定制度。《大气污染防治法》（2000 年）规定：国家采取措施，有计划地控制或者逐步削减各地方主要大气污染物的排放总量。大气污染物总量控制区内有关地方人民政府依照国务院规定的条件和程序，按照公开、公平、公正的原则，核定企业事业单位的主要大气污染物排放总量，核发主要大气污染物排放许可证。

4.8 清洁生产制度。为了促进清洁生产，提高资源利用效率，减少和避免污染物的产生，我国于 2002 制定了《清洁生产促进法》，明确规定国务院和县级以上地方人民政府，应当将清洁生产纳入国民经济和社会发展规划以及环境保护、资源利用、产业发展、区域开发等规划。在推行清洁生产时，我国将其与工业产业结构、产品结构的调整相结合，要求在制定产业政策时，严格限制或禁止可能造成严重污染的产业、企业和产品，要求工业企业采用能耗物耗小、污染物产生量少的有利于环境的原料和先进工艺、技术和设备采用节约用水、节约用能、节约用地的生产方式。《固体废物污染环境防治法》（1995 年）规定：城市人民政府应当有计划地改进燃料结构，发展城市煤气、天然气、液化气和其他清洁能源。国家鼓励、支持开展清洁生产，减少固体废物的产生量。《大气污染防治法》（1995 年、2000 年）规定：企业应当优先采用能源利用效率高、污染物排放量少的清洁生产工艺，减少大气污染物的产生。《海洋环境保护法》（2000 年）规定：企业应当优先使用清洁能源，采用资源利用率高、污染物排放量少的清洁生产工艺，防止对海洋环境的污染。我国的环境保护立法对工业污染控制的机制，长期一直是以对污染源的污染工艺、设备和污染物处理处置设施的控制为主要方向，近几年来控制范围已经开始扩大到对产品的控制和消费环节的控制，提倡生产、使用清洁产品。如对含磷洗衣粉、含铅汽油、一次性泡沫塑料餐具、高污染燃料等的控制，限期采用清洁能源，鼓励、支持消耗臭氧层物质替代品的生产和使用并控制消耗臭氧层物质的生产、进口等。

4.9 环境标志制度。环境标志是在消费领域引进环境保护的新观念后出现的新形式。其是通过国家将某些在生产和消费过程中不会或很少污染和破坏环境的产品，认证审批为“环境标志”产品，进行信息引导，使消费者在选购商品时，自发地抵制那些在生产和使用过程中对环境造成较大危害的产品，从而利用市场竞争机制，促进实现环境管理目标的实现。《清洁生产促进法》鼓励和提倡自愿清洁生产行动。将环境标志制度作为一项引导性政策，规定国务院有关行政主管部门可以根据需要批准设立节能、节水、废物再生利用等环境与资源保护方面的产品标志，并按照国家规定制定相应标准。

4.10 污染严重的技术、工艺、设备和产品淘汰制度。1992 年以后我国环境法创设了污染严重的落后工艺和设备实行淘汰制度，也称“黑名单”制度。在修改后的《大气污染防治法》（1995 年、2000 年）、《水污染防治法》（1996 年）和新制定的《固体废物污染环境防治法》（1995 年）、《环境噪声污染防治法》（1996 年）中，都明确规定了严格限制或禁止生产、销售、使用、进口严重污染环境的落后工艺和设备，并制定限制或禁止的工艺名录和设备名录（即“黑名单”）。《国务院关于环境保护若干问题的决定》（1996 年）和 1996 年 9 月经国务院同意、国家环保局发布的《关于贯彻〈国务院关于环境保护若干问题的决定〉有关问题的通知》，作出对严重污染的“十五小”实行取缔、关闭或责令停产、转产的“关、停、禁、转、改”的规定。《大气污染防治法》（1995、2000 年）规定，逐步减少消耗臭氧层物质的产量，直至停止消耗臭氧层物质的生产和

使用。在国家规定的期限内，生产、进口消耗臭氧层物质的单位必须按照国务院有关行政主管部门核定的配额进行生产、进口。大气污染防治重点城市人民政府可以在本辖区内划定禁止销售、使用国务院环境保护行政主管部门规定的高污染燃料的区域。

参考文献

- [1] 蔡守秋 主编. 环境资源法学教程[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2000.
- [2] 蔡守秋 主编. 可持续发展与环境资源法制建设[M]. 北京: 中国法制出版社, 2003.
- [3] 蔡守秋. 调整论(上下卷, 环境资源法学理论体系研究 2000ZDXM820002 成果之一)[R]. 武汉: 武汉大学环境法研究所, 2002.
- [4] 王曦. 论人类环境问题与现代国际法的发展[D]. 武汉: 武汉大学法学院, 2000.
- [5] 王树义. 俄罗斯生态法[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2001.
- [6] 吕忠梅. 环境法新视野[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2000.
- [7] 吕忠梅. 关于物权法的“绿色”思考[J]. 中国法学, 2000. (5).
- [8] 韩德培. 环境资源法论丛: 第1卷[C]. 北京: 法律出版社, 2001.
- [9] 李启家. 环境法的特点与环境法的实施机制[Z]. 2002 年环境资源法学高级研讨会, 2002-11-22.
- [10] 全国人大常委会公报[Z]. 1995-2003.

Sustainable Development and Progress of Chinese Environmental Law

LUO Ji

(Research Institute of Environmental Law of Wuhan University & SEPA, Wuhan 430072, China)

Abstract: Guided by the strategy of sustainable development, Chinese environmental Law is a combination of environmental protection, resources' exploration and economic & social development. It attaches equal importance to the pollution control and natural protection. It is now functioning as an environmental system aimed to regulate the environment, resources, economy and social sustainability.

Key words: environmental law; sustainable development; principle; institution

收稿日期: 2003-5-15;

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地 2000 年度重大课题 (2000ZDXM820001)

作者简介：罗吉（1962-），女，湖北武汉人，武汉大学副教授。