文章编号:2095-7300(2016)02-051-06

绿色发展理念指导下的生态文明立法问题研究

崔爱鹏

(中共河南省委党校 法学教研部,河南 郑州 451000)

摘　要:“绿色发展理念”是“十三五”时期经济社会发展的五大基本理念之一,是我国生态文明建设和生态文明立法的指导思想.我国《宪法》还存在关于生态文明和生态安全规定的缺失,现有生态文明立法理念有所错位,生态文明立法体系不健全等方面的缺陷.因此,生态文明立法应树立“绿色发展”的指导思想,适时修改宪法关于生态文明法治的相关规定,制定《中华人民共和国生态文明促进法》,逐步建立科学的生态文明法律制度体系,健全生态法律责任.参 5.

关键词:绿色发展理念;生态文明立法;完善路径

中图分类号:D922. 6　　**文献标识码**:A

党的十八届三中全会提出“必须建立系统完整的生态文明制度体系,用制度保护生态环境”,五中全会确立绿色发展的理念.该文就绿色发展理念指导下的生态文明立法问题做些粗浅探讨.

1　我国生态文明立法之梳理

1.1　我国生态文明立法的回顾

我国生态环境立法起步较早,上世纪 70 年代《中华人民共和国宪法》的修改,就已经把环境保护写入国家的根本大法.上世纪 80 年代政府就提出环境保护是中国的基本国策.至此,我国生态环境保护的立法一发而不可收,全国人大常委会制定了环境保护法律 10 件、资源保护法律 20 件.国务院颁布了环保行政法规 25 件.地方人大和政府制定了地方性环保法规和规章 700 余件,国务院有关部门制定环保规章数百件,其中环境保护部的部门规章 69 件.国家还制定了 1 000 余项环境标准.全国人大常委会和国务院批准、签署了《生物多样性公约》等多边国际环境条约 50 余件.最高人民法院和最高人民检察院还分别作出了关于惩治环境犯罪法律适用的司法解释[1].2014 年 4 月,第十二届全国人民代表大会常务委员会对《中华人民共和国环境保护法》进行了重大修订.我国生态环境保护的立法繁多而且复杂,有必要从法律位阶的角度进行一番梳理.

(1)《宪法》.我国《宪法》涉及生态环环境保护的条文如下:第九条第二款:国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物.禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源.第十条第二款:任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地.一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地.第二十二条第二款:国家保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产.第二十六条 国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害.国家组织和鼓励植树造林,保护林木.

(2)法律.法律包括基本法律和基本法律以外的其他法律.基本法律是由全国人民代表大会制定并修改,如《刑法》;基本法律以外的其他法律是指除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他

收稿日期:2016-04-23
基金项目:国家社会科学基金项目资助(编号:15BFX056);河南省社科规划项目资助(编号:2014BFX029)
作者简介:崔爱鹏(1970-),男,河南滑县人,硕士,副教授,研究方向:生态法学、刑事法学.

法律,由全国人民代表大会常务委员会制定并修改.《刑法》、《行政强制法》、《行政许可法》、《农业法》等法律中的生态保护条款属于基本法律.生态保护的专门法律如《大气污染防治法》、《环境保护法》、《循环经济促进法》、《水污染防治法》、《城乡规划法》、《节约能源法》、《可再生能源法》、《固体废物污染环境防治法》、《防沙治沙法》、《放射性污染防治法》、《草原法》、《环境影响评价法》、《水法》、《清洁生产促进法》、《海域使用管理法》、《渔业法》、《大气污染防治法》、《气象法》、《环境噪声污染防治法》、《煤炭法》、《水土保持法》、《标准化法》、《野生动物保护法》、《土地管理法(1998 年修正)》、《矿产资源法(1996 年修正)》、《森林法(1998 年修正)》、《海洋环境保护法》等.

(3)行政法规.行政法规由国务院制定并修改,如《畜禽规模养殖污染防治条例》、《城镇排水与污水处理条例》、《气象设施和气象探测环境保护条例》、《放射性废物安全管理条例》、《危险化学品安全管理条例》、《放射性物品运输安全管理条例》、《防治船舶污染海洋环境管理条例》、《规划环境影响评价条例》、《废弃电器电子产品回收处理管理条例》、《民用核安全设备监督管理条例》、《国家突发环境事件应急预案》、《医疗废物管理条例》、《排污费征收使用管理条例》、《危险化学品安全管理条例》等近 30 件.

(4)部门规章、地方法规、自治条例.部门规章由国务院各部、委、总局、局、办、署经国务院批准制定的一种在本部门管辖范围内有效的低层次法律规章.地方法规由省、直辖市人民代表大会常务委员会制定并修改、也有部分城市人民代表大会常务委员会可以制定行政法规.自治条例由民族自治地方的人民代表大会常务委员会制定并修改.部门规章、地方法规、自治条例的法律地位是平等的.

截止到目前,国务院有关部门制定环保规章数百件,其中环境保护部的部门规章 200 余件[2].如《建设项目环境影响评价资质管理办法》、《环境保护公众参与办法》、《突发环境事件应急管理办法》、《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》、《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》、《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》、《企业事业单位环境信息公开办法》、《突发环境事件调查处理办法》、《消耗臭氧层物质进出口管理办法》、《放射性固体废物贮存和处置许可管理办法》、《核与辐射安全监督检查人员证件管理办法》等.

除了上述国务院规章之外,各地方人大和政府制定的地方性环境法规和地方政府规章共 2000 余件.如河南省人大制定的《河南省减少污染物排放条例(草案)》、《河南省地质环境保护条例(草案)》等,河南省人民政府制定的《河南省环境污染防治设施监督管理办法》、《河南省排污费征收使用管理办法》、《河南省污染源限期治理管理办法》等.

(5)国际环境条约.近年来,我国全国人大常委会和国务院批准、签署了《生物多样性公约》、《巴塞尔公约修正案》、《京都议定书》、《生物安全卡特赫拉议定书》、《关于危险化学品和农药国际贸易事先知情同意程序(PIC)的鹿特丹公约》、《关于持久性有机污染物(POPs)的斯德哥尔摩公约》等多边环境公约,同时还签署了若干新的双边环境协定.

1.2 我国生态文明立法的特点

(1)生态文明立法体现了我国的基本国情.自从 1982 年中国《宪法》将环境保护作为一项基本国策,我国陆续制定和修订了一系列生态环境保护的法律、法规和规章.这些法律、法规和规章充分考虑到了我国所面临的巨大生态压力,考虑到我国所处的历史发展阶段,考虑到我国巨大的资源匮乏与不足的挑战,考虑到我国绿色发展与不断提高人民的生活水平的矛盾.经过 30 多年的立法实践,形成了具有中国特色的生态文明法律制度体系.比如目前我国的生态文明法律体系始终体现着我国生态保护的基本原则:环境保护与经济社会发展相协调,预防为主、防治结合、综合治理,环境责任和环境民主原则.

(2)生态文明法律体系框架基本形成,生态保护主要领域基本有法可依.我国生态文明法律体系主要由《宪法》规定,相关法律、法规和规章组成,这些法律制度构成了我国生态文明法律体系的框架.体系框架内部结构合理,立法体系基本上做到了事前、事中与事后的有序结合,如生态灾难的事前预防法律制度,监督排污单位和个人环境行为的事中

行为管制法律制度,防止损害扩大、分清责任和迅速救济被害方的事后救济法律制度.

在生态保护的各个领域如大气、土地,海洋、水体,在固体废物污染防治、噪声污染防治、核与辐射安全、防沙治沙、野生动物保护、自然保护区等领域,都有相应的立法规定和相应的执法措施规定,做到了生态保护主要领域基本有法可依.

(3)我国生态文明法律体系是开放且不断完善的法律制度体系.我国生态文明法律制度体系是随着社会实践的发展和改革开放不断深入而不断发展、完善的,这个制度体系是开放、兼容的制度体系.科技技术的发展推动社会实践的飞速发展,使我国立法机关对一些现象的认知存在一个逐步深入的过程.有些生态法律制度已不适应社会发展的需要,有些根据发展变化了的情况需要改变,有些是需要对新的事物进行规范,生态文明法律制度的废、改、立就在所难免,因此这个制度体系还是不断完善的体系.

2　目前我国生态文明立法存在的缺陷

我国的环境法制建设虽然取得了巨大成就,但也仅仅是解决了我国环境问题对“有法可依”的需求,立法方面尚有诸多缺陷.

2.1　《宪法》关于生态文明和生态安全规定的缺失

《宪法》在序言中提出的国家战略目标是“推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展,把我国建设成为富强、民主、文明、和谐的社会主义国家.”这一战略目标虽然推动了国家的快速发展,但是缺失了“生态文明建设”这一非常重要的目标.尽管《宪法》第 26 条有“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害”的规定,毕竟战略目标的缺失,使得关于生态文明建设的法律、行政法规、规章和基本制度的制定失去了宪法依据,成为无源之水.

对于生态文明建设中至关重要的“生态安全”问题,《宪法》规定更是没有涉及.“目前生态法中缺乏生态安全保障的统领性法规.在资源节约、环境保护、生态建设的各种法规中,分别涉及了能源安全、水安全、粮食安全、环境安全、生态安全的内容,但多从各自相对狭义的领域界定和规范,忽略了能源、水、粮食、环境和生态之间的相互关联和依存”[3].

2.2　生态文明立法理念的错位

生态环境无私地满足着人类的欲望,但贪婪的人类对其所倚赖的生态无休止地索取、掠夺.我们自大地认为人类是宇宙之精华,万物之灵长,人类才是生态环境的主宰,人在与自然、生态的关系中,处于绝对的优势支配地位.这种人类中心主义的环境观是将人类作为世界的中心,是统治者,自然是被统治者,自然界的万事万物其出发点和归属始终都围绕着人类利益展开.显而易见的是,人类中心主义是对人类权利的一种张扬.无可否认的是,在人类历史发展的早期,的确发挥了人类在认识和改造世界的过程中“主观能动性”,为全人类社会谋取的物质财富是前所未有之丰富[4].人类中心主义的理念实行粗放型的经济发展道路,“高消耗、高污染、高风险”的发展模式使环境保护重蹈“先污染,后保护”的覆辙.立法理念的错位表现在环境法律制度的设计上,体现在以下几个方面:一是环境立法重数量,轻质量,且多为应急性立法;二是立法多为事后惩处性立法,事前预防性相对较少,且少有对守法者的积极鼓励措施;三是立法多注重政府的行政主导,民众参与环保的立法、条款较少,而且政府的行政主导多为行政命令的方式;四是环保立法多权力性条款,责任性、义务性条款较少,而且环保服务性条款欠缺.五是环境立法上重点解决大中城市的环境问题,小城镇及农村的乡镇企业污染、农药污染、养殖场污染问题等少有涉及.

2.3　立法体系的结构不健全

从基本框架的角度来看,我国生态文明法律体系的结构基本具备.但是从立法体系结构的完备性、科学性来考察,我国生态文明立法体系还存在一些不健全的方面.

纵向方面的问题:第一是法律领域存在的立法空白情况.目前我国生态文明建设的立法数量庞大,但一些生态建设非常重要的方面却无法可依,如大

气颗粒物 PM2.5、土壤污染防治、饮用水安全法、地下水水资源管理和水污染防治化学品污染、生物遗传与生物安全、臭氧层保护、核安全、环境损害赔偿等还缺乏相应的法律规制.第二是环境法律的配套滞后,不少环境法律的条例、规章或者标准迟迟不能出台,影响了法律的贯彻执行.如《中华人民共和国环境噪声污染防治法》自 1997 年 3 月 1 日起施行,《中华人民共和国环境影响评价法》也早在 2003 年 9 月 1 日就已经生效,至今仍无具体的实施细则.第三是生态文明的环保立法有头痛医头、脚痛医脚的现象,立法的前瞻性不够,对以后可能出现的相似或者性质相同的问题,不能从更宏观的角度来进行相应的规范,如一些地方出台的雾霾的治理规定.

横向方面的问题:第一是不同法律调整的范围、规范的对象之间存在交叉或者冲突.如《循环经济促进法》与《环境保护法》、《矿产资源法》、《节约能源法》、《能源法》、《可再生能源法》、《固体废物污染环境防治法》等法律规范的问题存在一定的交叉.第二是横向配套性制度的缺乏,如与《环境影响评价法》配套的环评责任制度的缺失.

3 完善我国生态文明立法的构想

3.1 树立“绿色发展”的生态文明立法指导思想

第十三个五年规划的建议提出创新、协调、绿色、开放和共享五大发展理念.绿色发展理念是把马克思主义生态理论与当今时代发展特征相结合,又融汇了东方文明而形成的新发展理念.建设社会主义生态文明和推进美丽中国建设,就必须坚持绿色发展的基本理念.绿色发展理念包括绿色经济理念、绿色环境发展理念、绿色政治生态理念、绿色文化发展理念和绿色社会发展理念.

绿色发展理念是我国生态文明建设的指导思想,也是我国今后生态文明立法的指导思想.在今后的生态文明建设和环境保护的立法中,必须认真贯彻绿色发展的理念,把绿色发展作为最根本的指导思想和最基本的行动纲领,让我国的生态文明立法也充满绿色.

3.2 适时修改宪法关于生态文明的相关规定

从十八大到十八届五中全会,生态文明建设都居于重要地位,这意味着生态文明建设已经成为我们国家执政的基本理念.对于国家、社会如此重要的问题,当然应当在我们的根本大法《宪法》中用法律的形式固定下来.

我国现行《宪法》仅仅对自然资源、珍贵的动植物、土地、名胜古迹、珍贵文物和历史文化遗产进行了规范,规定了保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害.对于事关国家社会长远发展,事关人民福祉和民族未来的生态文明建设的规定尚付阙如.这其中当然存在一个实践推动理论向前发展,认识逐步深化的过程.建议宪法在适时修订或者通过宪法修正案之时,增加规定以下内容:一是生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、党的建设一起都是我国着力推进的基本国策;二是生态文明建设的指导思想是绿色发展理念.

3.3 制定《中华人民共和国生态文明促进法》

环境资源法与生态文明之间存在较大的差异,环境资源法难以承担起推进生态文明建设的重大任务,而我国经济社会发展又迫切需要生态文明的强力推进.为实现中华民族永续发展,必须对生态文明进行制度建设,健全生态文明法治,为生态文明建设提供法治保障.因此,笔者建议尽快制定《生态文明促进法》.

《生态文明促进法》的立法依据是宪法,立法的根本指导思想是绿色发展理念.《生态文明促进法》的立法定位应当是宏观指导法、政策框架法、引导促进法和补白创新法[5].《生态文明促进法》的立法原则应当是促进人与自然和谐共生、推动低碳循环发展、全面节约和高效利用资源、坚持保护优先和自然恢复为主.《生态文明促进法》应当确立一系列的重要制度,以引导推动生态文明的健康持续发展,如绿色经济制度、绿色低碳发展制度、生态安全预防与保障制度、资源节约制度,在责任方面实行最严格的环境保护制度.

3.4 逐步建立科学的生态文明法律制度体系

科学的生态文明法律体系应当是层次清晰、内容协调、结构严密的组织体系.所谓层次清晰,就是生态文明的法律体系,从层次上来讲,依次应当由

宪法、法律、法规、规则等构成的一个有机联系的整体;所谓内容协调,是指在生态文明法律制度体系中,一切行为规范都要服从宪法和法律并与其保持协调一致,法规、规则、制度等的规定必须与上位法律的相关规定协调一致,不能与之相抵触,否则无效.所谓结构严密是指在涉及生态文明各个具体领域和具体环节的行为规范内部,要形成从基本法律到与之相配套的系列法规、实施细则或者办法等的严密结构,在具体问题的处理上要有刑事、民事、商事、经济、行政的手段.

生态文明法律制度体系应符合层次清晰、内容协调、结构严密的立法技术目标要求:首先,国家应当组织强大的立法力量,对涉及国家和社会发展的生态文明建设中还属于法律空白的如大气颗粒物 PM2.5、土壤污染防治等问题,查漏补缺,进行相关立法;其次,对原有的资源环保法律,进行系统地整理.对于已经发展变化了的与形势不相适应的法律,及时废止.对于需要修改的法律及时修改,使之努力达到内容的协调一致;再次,对缺少具体的实施细则、办法、规则和标准的法律法规,尽快完善相关制度,使之达到结构严密.

3.5　健全生态法律责任

生态法律责任是生态法治建设的根本保障,没有完善的生态法律责任制度,就不可能有完善的生态法治.

我国环境行政责任制度存在着“罚轻于过”的情况.首先,环境保护法律所规定的罚款额度远远低于企业治理污染的成本,排污企业违法却有利可图.其次,对于已经发生的环境污染和破坏,不能迅速地让违法者停产停业或者改正其违法行为.再次,行政处罚方法简单,不能适应生态文明建设的复杂要求.对此,应当充分发挥行政处罚的主导作用,从制度设计上让违法企业无利可图,对有违法事实的,要强制其停产停业,责令其限期改正、恢复,加大行政处罚力度,综合运用多种处罚方法,新《环保法》就规定违法按天累计,增加 1 天增加罚款 1 万元,30 天就是 30 万元,罚款无上限.

我国对于环境污染侵权的责任认定实行无过错责任原则,新《民事诉讼法》和新《环保法》都将环境公益诉讼写入法律.目前环境民事责任的主要问题一是受害人收集证据的能力受到专业性、技术性、损害发现周期长的限制,举证困难;二是因果关系和损害事实的确定存在困难.对此,民事法律应当逐步改变受害人举证困难的情况,研究切实可行的办法,解决生态民事责任中因果关系和损害事实确定困难的情况.

我国《刑法》分则第六章第六节“破坏环境资源保护罪”规定了 14 个罪名,其中 3 个罪名是关于污染环境的犯罪,11 个是破坏自然资源的犯罪.刑法的规定存在严重的缺陷:首先,从总体来说,罪名仍然过少,遗漏情形较为明显.其次,绝大多数罪名是结果犯,而非危险犯.当危害环境的行为致使公共财产遭受重大损失或者人身伤亡的严重后果时,才构成环境犯罪.再次,环境污染犯罪的刑罚幅度偏低.对此,应当补充、完善生态文明犯罪的相关罪名,增加危险犯的规定,科学设定生态犯罪的刑罚.

总之,健全生态法律责任就是要充分发挥环境行政处罚的主体作用,发挥生态民事责任的补充作用,加大对环境犯罪刑事责任的处置力度,实行最严格的环境责任制度.

参考文献:

[1] 杨朝飞.我国环境法律制度与环境保护[J].中国人大,2012,(11):35.
Yang Zhao-fei. China's environmental legal system and environmental protection[J]. China's National People's Congress, 2012, (11):35.

[2] 国家环境保护总局.“十一五”全国环境保护法规建设规划[Z].2005-11-25
State Environmental Protection Administration. “11th Five-Year” national environmental protection laws and regulations construction plan[Z].2005-11-25.

[3] 王紫零.生态文明建设的法治构想[J].中共山西省委党校学报,2013,(2):76.
Wang Zi-ling. Ecological civilization construction of the rule of law idea[J].Academic Journal of Shanxi Provincial Committee Party School of C.P.C ,2013(2):76.

[4] 陈伟华,杨　曦.世界观的转变:从人类中心主义到生态中心主义[J].科学技术与辩证法,2001,(4):67.
Chen Wei-hua, Yang Xi. The transformation of world out-

look: from anthropocentrism to ecocentrism[J]. Science Technology and Dialectics, 2001, (4): 67.

[5] 代 杰. 论生态文明促进法[J]. 生态经济, 2014, (5):74.

Dai Jie. Study on ecological civilization promotion law[J]. Ecological Economy ,2014, (5): 74.

Research on Ecological Civilization Legislation under the Concept of Green Development

CUI Ai-peng

(Legal Science Research Department, Henan Provincial Party College, Zhengzhou 451000, China)

Abstract: The concept of green development is one of the five basic concepts during the period of the 13th Five-Year Plan, and the guiding ideology for construction and legislation of ecological civilization in our country. However, there exists lack of regulations for ecological civilization and ecological safety in Constitution, dislocation of the concept of present ecological civilization legislation, imperfect of legislation system structure and other problems. So legislation of ecology civilization should be guided under the concept of green development. It is necessary to revise the rules related to ecological civilization in our Construction and formulate People's Republic of China Ecology Civilization Promotion Law so as to establish relevant legal system and improve legal liability.5refs.

Keywords: concept of green development; legislation of ecological civilization; improve the route

Biography: CUI Ai-peng, male, born in 1970, master, associate professor, ecological law and criminal law.