

# 中国环境法治发展四十年：成效与经验

王卓玥 王 彬 张昱恒 贺 蓉 原庆丹

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

**【摘要】**改革开放四十年来,我国环境法治建设取得显著成效。本文通过回顾中国环境法治四十年来的发展,从立法、执法、司法以及生态文明理论四个角度进行分析,研究其成效与经验。四十年来,我国生态环境保护法律长出牙齿、利齿,生态环境执法随着法治建设的完善也在不断优化,环境行政、民事和刑事司法不断全面加强,并将生态文明理念融入法治各方面。

**【关键词】**改革开放; 环境法治; 四十年

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2018)06-0005-06

改革开放四十年来,我国环境法治建设取得了显著成效,生态环保法律长出尖牙利齿,环境执法频频铁拳出击,环境司法逐步保障公民环境权益,生态文明理念不断融入环境法治各方面。

## 1 改革开放的四十年,是生态环保法律长出利齿的四十年

环境保护工作开始起步,我国生态环保法律体系开始建立。二十世纪六七十年代,受历史原因影响,国人对西方国家已发生的环境污染公害事件毫无警觉,生态环境保护意识极度欠缺,致使大中城市和工业区空气污染严重、全国江河湖海受到不同程度污染、地下水污染范围逐年扩大、自然环境破坏相当严重。1978年《宪法》首次对环保作出规定,明确国家保护环境和生态资源,防治污染和其他公害,为政府实施环境管理和国家制定生态环境保护法律奠定了宪法基础。1978年11月,邓小平同志在中共中央工作会议闭幕会上指出,应该集中力量制定环境保护法、森林法、草原法等法律。在此背景下,我国首部环境保护法的制定工作紧锣密鼓地开展,并于1979年9月13日,在五届全国人大常委会十一次会议原则上通过了环境保护法草案,以“试行”的形式颁布实施。《环境保护法(试行)》的出台在当时国家法制建设尚未健全的条件下格外瞩目,标志着我国的环境事业开始走向法治轨道,生态环保法律体系开始建立,环境影响评价、污染者责任、征收排污费、对基本建设项目实行“三同时”等作为强制性法律制度被确定下来,引导全社会重视污染防治,开始关注环境保护工作<sup>[1]</sup>。

生态环保法律密集出台,生态环保法律体系基本建立,但法律可操作性差,实施效果欠佳,无力啃下环境污染这块“硬骨头”。20世纪80年代初,改革开放释

放出巨大的经济发展活力,我国工业发展进入第一个高速发展阶段,国营、民营、外资企业迅速发展壮大,乡镇企业蓬勃发展。1984年我国确立了有计划的商品经济制度,我国的环保法制建设面临着既要制定新的环境与资源保护立法,又要修正已不适应新形势环保需要的原有环保法律格局的问题。1989年12月通过了《环境保护法》。为了顺应法治国家建设,提高生态环境质量,在二十世纪八九十年代,制定了大量的生态环境保护法律,并对先前制定的生态环境保护法律进行了修改、修订,主要涉及环境污染防治与自然资源管理和保护。1982年出台《海洋环境保护法》;1984年出台《水污染防治法》《森林法》;1985年出台首部《草原法》;1986年出台首部《渔业法》;1987年出台首部《大气污染防治法》;1988年出台首部《水法》《野生动物保护法》,等等。国务院和国家环保部门也制定了《征收排污费暂行办法》《森林法实施细则》《水污染防治法实施细则》等二十多部环保法规和规章。值得注意的是,在1997年修改的《刑法》在第六章“妨害社会管理秩序罪”的第六节,还专门设立了“破坏环境资源保护罪”,追究污染者的刑事责任<sup>[2]</sup>。这些法律法规的出台施行标志着我国生态环保法律体系基本建立,然而,大部分的生态环保法律存在可操作性差、惩戒力度不严的问题,难以威慑污染者。加之当时国内掀起了新一轮的大规模经济建设,各地上项目、铺摊子热情急剧高涨,“重经济、轻环保”观念牢固。导致全国范围内生态环境质量下降,环境污染不断加剧,许多江河湖泊污水横流,沿江沿湖居民饮水发生困难;许多城市雾霾蔽日,空气污染,城市居民呼吸道疾病急剧上升。

公众环保意识提高,呼吁出台严格的生态环保法律,促使生态环保法律长出牙齿,我国生态环保法律体

作者简介: 王卓玥, 硕士, 研究实习员, 研究方向为环境立法的技术支持等

通讯作者: 原庆丹, 高级工程师, 研究方向为环境法制与政策

引用文献格式: 王卓玥, 王 彬, 张昱恒, 等. 中国环境法治发展四十年: 成效与经验 [J]. 环境与可持续发展, 2018, 43(6): 5-10.

系逐渐成熟。据统计,截至2018年1月,全国人大常委会制定了28部环保法律,国务院制定了47部环保行政法规,国务院有关部门制定了数百件环保规章,有立法权的地方人大和政府制定了3291件环保地方性法规、地方政府规章、自治条例和单行条例,我国生态环保法律体系已逐渐成熟。其中最为标志性的是2014年4月24日十二届全国人大常委会第八次会议审议通过的《环境保护法》修订草案,于2015年1月1日起实施。这是一部条文更加具体、制度更加严格、罚则更加明确的《环境保护法》,立法理念有创新,治理要求更严格,监管手段出硬招,法律责任更严厉,监管模式开始转型,突出社会公众参与。

环境保护法律不但“长了牙齿”,更是“利齿”。2015年施行的《环境保护法》对环境违法企业增加了一些新的处罚手段,加大违法排污的责任,有力解决了“违法成本低”的问题。明确规定企业事业单位和其他生产经营者违法排放污染物,受到罚款处罚,被责令改正,拒不改正的,依法作出处罚决定的行政机关可以自责令更改之日的次日起,按照原处罚数额按日连续处罚,上不封顶。“按日计罚”这一记重拳是针对企业拒不改正超标问题等比较常见的违法现象而采取的措施,目的就是加大企业违法成本,这是一个创新性的行政处罚规则。同时,明确对环境违法企业必要时可以采取行政拘留,没有环境保护评价就要拘留,偷排污染物要拘留,如果伪造、造假也要拘留,包括瞒报、谎报数据也要拘留。构成犯罪的,将严格追究刑事责任。除了追究污染者的环保责任,地方党委和政府要扛起生态文明建设和生态环境保护的责任,落实“党政同责”与“一岗双责”。根据《生态文明体制改革总体方案》“1+6”文件,建立了环境保护督察工作机制,作为推动生态文明建设的重要抓手,督促地方党委和政府认真履行环境保护主体责任;完善了领导干部自然资源资产离任审计制度,对被审计领导干部任职期间履行自然资源资产管理和生态环境保护责任情况进行审计评价,界定领导干部应承担的责任;实行了责任终身追究制度,让“终身追责”成为带有铁齿铜牙的生态保护“利器”,使得调离、退休不再是领导干部的“免责金牌”;增加了各级党政干部的责任追究情形,对各级党政干部在决策、执行、监督和利用职务影响过程中所造成的25种情形进行追责,责任追究情形既包括发生环境污染和生态破坏的“后果追责”,也包括违背中央有关生态环境保护政策和法律法规的“行为追责”。

## 2 改革开放四十年,是环境执法铁拳出击的四十年

环境执法是环境立法实现的途径和保障。随着改革

开放和现代化建设的不断发展,我国生态环境执法也随着法制建设的完善在不断优化。一是执法队伍逐渐发展壮大,管理逐步规范,环境执法工作的内容也从最初的排污费征收扩展到污染源现场执法、生态环境执法、排污申报、环境应急管理及环境纠纷查处等日常现场执法监督的各个领域。二是建构了国家、省、市、县四级环境执法网络,形成了以日常执法为基础,以环境监察为保证,以集中执法检查活动为推动,以公众和舆论监督为支持的现场监督执法工作机制<sup>[3]</sup>。三是打击环境违法行为的工作力度不断加大,连续开展环境执法专项行动,更是以中央环保督察保障环境执法的长效机制。

改革开放以来,我国开始进入市场经济时代,由计划经济向市场经济过渡,企业利用环境外部不经济性追求利润最大化成为企业提高竞争力的主要手段,非法排污行为日益增多,由此而引发的污染纠纷层出不穷。随部分地方政府成立了专业环境执法队伍,国家在部分省市开展了环境监察试点工作,主要从事排污费征收工作,兼顾特定行业污染源监督管理、污染纠纷调处等执法活动<sup>[4]</sup>。这一阶段,我国专业环境执法队伍从无到有,环境执法工作开始起步,但执法方式以罚款为主,较少采用停产、停业等措施,使得排污者的违法成本较低,违法行为依然频发。1993年第八届全国人民代表大会成立了全国人大环境与资源保护委员会,人大环境保护委员会组织6个检查团,分别对黑龙江、山东、广东等7省的45个市进行执法情况的检查,有力促进了全国环境执法工作向纵深发展。环资委的成立意味着我国环保立法和执法工作由国家立法机关进行全面的统筹和安排,从1995年开始,全国人大常委会每年都要组织一次环保执法大检查活动。随后《环境监察工作制度(试行)》和《环境监察工作程序(试行)》等规章制度出台,环境执法监督工作逐步走向规范化、制度化,初步形成了国家、省、市、县四级环境执法监督网络,环境执法监督逐渐成为环保部门的立足之本。2002年开始,党中央、国务院提出了建立“国家监察、地方监管、单位负责”环境监管体制的要求,逐步成立了环境监察局、环境应急与事故调查中心和区域环境保护督查中心,地方监管能力得到加强,工作机制逐步完善,完备的环境执法监督体系逐步建立。

执法出击,掀起环保风暴。2004年12月,原国家环保总局在环境执法方面来了一个大动作,在环境影响评价执法上,严格进行环境影响评价制止无序建设,严肃处理违法违规的环评单位,严厉查处违法违规的建设项目,一下责令13个省市的30个违反环境影响评价制度的建设项目停止施工,并要建议有关部门依法对有关责任人给予行政处分。消息一经公布,社会反响强烈。被处罚的建设单位,感受到了严格环境执法的压力。公众

和社会则是一片叫好声,称其“环保风暴”。这次重力出击,显示国家维护环境法律尊严与权威的决心,同时,这一“风暴”恰恰也反映出我国环境法治问题的严峻性,披露的案例尽管令人震惊,却也是普遍存在且习以为常的现象,暴露出我国环境法律制度存在法律责任偏轻,违法成本低、行政执法权限低,处罚缺乏力度等缺陷<sup>[5]</sup>。随后国家组建华东、华南、西北、西南和东北五个区域环境保护督查中心,2007年形成了以环境监察局为龙头,应急中心和督查中心组成的“国家监察”体系。同时,开展了建设完备的环境执法监督体系研究。

新《环境保护法》为环境执法提供有力武器。一是赋予了环境执法更多的措施选择,包括针对企业的督查、巡查,针对地方政府的环保督察、专项督察,以及限批、约谈、挂牌督办等,还明确了环境执法部门具有“现场调查权”,解决了长期困扰环境监察部门的“身份”问题。与最高法、最高检和公安部密切配合,运用刑事民事等多种司法举措,如提起民事公益诉讼、打击环境污染犯罪、行政拘留等,增强了环境执法的刚性约束。二是环境执法的力度进一步加大,给予违法企业的处罚设置了“按日计罚”,以及“查封、扣押”企业的非法排污设备,“限制生产、停产整治”,以及要求企业“强制信息公开”等等,这些制度设计增强了环境执法的力度和效果,使环境执法的威慑性更大。三是环境执法的方式不断创新,环境执法除了传统意义上的现场监测、数据采集外,还广泛地运用到了现代信息技术,使执法的方式更加灵活。如遥感、在线监测、大数据分析等,都有力地支撑了执法活动的灵活开展。四是明确环境执法过程中的公众参与制度,公众参与环境执法的渠道和手段丰富多样,甚至规定其有权向不履行职责的环境执法部门的上级或监察机关举报,通过加强社会以及公民对于环境具体执法工作的参与,有利于环境执法整体氛围的改善,有力体现了新《环境保护法》的制度刚性和约束,取得了良好的现实效果。据统计,2017年上半年,全国按日连续处罚案件共503件,罚款数额高达6.1亿元,与2016年同期相比罚款数额上升131%,足见生态环保法律“利齿”正在不断锋利、不断发挥作用<sup>[6]</sup>。

环保督察一炮打响。以中央名义对地方党委政府进行督察,如此高规格、高强度的环境执法应该说是史无前例,也是人民群众期盼已久、拍手称快的。自2015年12月31日在河北进行中央环保督察试点以来,中央环保督察已实现全国31个省(区、市)的全覆盖。一些重大环境违法行为被曝光、被查处,一批充当“保护伞”、失职失察的官员受到严肃处理,环境违法问题得到有力解决,取得了“百姓点赞、中央肯定、地方支

持、解决问题”的效果,成为生态环境执法的一记重拳。

中央环保督察围绕重点问题查具体事实、查履职情况,做到见人见事见责任,第一轮督察共移交移送生态环境损害责任追究案件387个,受理群众信访举报13.5万余件,直接推动解决8万多个垃圾、恶臭、油烟、噪声以及黑臭水体、“散乱污”企业污染等“老大难”的环境问题。各地按照拉条挂账、办结销号的要求,累计立案处罚2.9万家,罚款约14.3亿元,拘留1500余人,约谈、问责党政领导干部18000余人。通过督察问题和相应的严肃问责,一批企业收到震慑,一批干部收到警醒,特别是督察向地方党委和政府移交一批重大生态环境损害责任追究案件,发挥了警示作用,以更有力的督察促进新发展理念真正落地生根,让绿色发展成为主动选择,用良好生态环境造福人民群众。

改革开放40年来,在执法上我们可以清晰地感受到环境执法力度的加强,一是处罚上限的增强,有效地打击了环境行政违法行为;二是行权范围的增强,环保执法的权力边界、权限范围逐渐变得清晰;三是环保督察增强了地方党委和政府环保执法的重视程度;四是环境执法队伍建设不断完善;生态环境执法不断重拳出击,将成为打击环境违法行为的有力支撑。

### 3 改革开放的四十年,是依法维护公众环境权益的四十年

习近平总书记指出:良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉<sup>[7]</sup>。公民依法享有环境权。全面加强环境司法是维护人民群众环境权益、促进和保障环境法律全面正确实施的必然要求。一是通过环境行政司法,督促行政机关依法及时履行监管职责,促进了我国环境监督管理制度的建立和健全。仅在2016年7月至2017年6月期间,各级人民法院就受理了各类环境资源行政案件39746件,审结29232件。2016年3月,最高人民法院发布10起环境行政保护典型案例;2017年6月,最高人民法院发布2起环境资源行政典型案例。这些典型案例督促环境保护行政主管部门依法履行职责、引导行政相对人遵守环境保护法律法规方面的作用。二是通过环境民事司法,追究污染环境、破坏资源行为人的民事责任,促进生态环境修复改善和自然资源合理开发利用。仅在2016年6月至2017年6月,各级人民法院就受理了各类环境资源民事案件187753件,审结151152件。三是通过环境刑事司法,依法打击和惩处污染环境、破坏生态等犯罪行为,有力地保障了国家自然资源和生态环境安全。仅在2016年7月至2017年6月,各级人民法院就审理了环境资源刑事案件16373件,审结13895件,给予刑事处罚27384人。

2016年12月、2017年4月,最高人民法院先后发布包括腾格里沙漠污染系列刑事案件在内的11起环境资源刑事典型案例。四是在探索审理省级政府提起的生态环境损害赔偿诉讼案件、环境公益诉讼案件、构建环境多元治理体系等方面,也取得重要进展<sup>[8]</sup>。

### 3.1 用环境公益诉讼的力量保护环境公共利益

在过去的一段时期,碍于传统法律制度体系的束缚,司法仅关注于公民个体的人身、财产损失而对环境公共利益的救济无能为力。伴随中国经济发展和环境质量的快速变化,更伴随公众环境觉悟和社会组织参与意识的不断提升,环境公益诉讼的制度建设和司法实践,其演进步伐十分显著。2005年《国务院关于贯彻落实科学发展观加强环境保护的决定》首次明确提出鼓励社会组织参与环境监督,“推进环境公益诉讼”;2012年修订的《民事诉讼法》增加“法律规定的机关和组织”可以提起环境公益诉讼;2014年修订的《环境保护法》特别授权符合条件的社会组织可以提起环境公益诉讼。经过试点,2017年修订的《民事诉讼法》和《行政诉讼法》再次授权检察机关可以提起环境公益诉讼。最高人民法院认真贯彻立法精神,先后制定发布《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》、《关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》以及《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》等司法解释和规范性文件,与民政部、原环境保护部联合发布《关于贯彻实施环境民事公益诉讼制度的通知》,不断加大顶层设计和政策指引力度。

环保组织是环境公益诉讼的主力军。从案件数量看,2016年7月至2017年6月,各级人民法院共受理社会组织提起的环境民事公益诉讼案件57件,审结13件。最高人民法院不断推动完善社会组织提起环境民事公益诉讼的程序规则。2014年12月29日,江苏省高级人民法院作出终审判决:被告常隆农化等6家企业因违法处置废酸污染水体,应当赔偿环境修复费用1.6亿余元。本案因此被称为“天价环境公益诉讼案”。腾格里沙漠污染环境公益诉讼案,法院判决赔偿5.69亿生态环境损害赔偿。2017年3月和6月,最高人民法院先后发布8起社会组织提起的环境民事公益诉讼典型案例。山东德州晶华集团振华有限公司大气污染民事公益诉讼案中,振华公司超标排放污染物,严重影响周围居民生活,被原环境保护部点名批评,并被山东省环境保护主管部门多次处罚,但仍持续排放污染物。法院承担生态环境修复责任,赔偿修复期间生态服务功能损失,并向社会公众赔礼道歉,判决振华公司赔偿损失2198.35万元,用于修复环境质量,并在省级以上媒体赔礼道歉等。该案是新《环境保护法》施行后,人民法院受理的

首例京津冀及周边地区大气污染公益诉讼案件。该案及时回应了社会公众对京津冀及周边地区的大气污染治理的关切,对区域大气污染治理进行了有益的实践探索。

检察机关提起的环境公益诉讼案件数量大幅增加。2016年7月至2017年6月,各试点地区人民法院共受理检察机关提起环境民事公益诉讼案件71件,审结21件,较上一年度分别增长4.5倍,4.6倍;受理行政公益诉讼案件720件,审结360件,较上年度分别增长25倍,23倍。其中,2016年7月至2016年12月,受理环境民事公益诉讼案件35件,审结3件;行政公益诉讼案件117件,审结50件。2017年1月至2017年6月,受理民事公益诉讼案件36件,审结18件;行政公益诉讼案件603件,审结310件。2017年3月,最高人民法院发布3起检察机关提起的环境公益诉讼典型案例。江苏省徐州市人民检察院诉徐州市鸿顺造纸有限公司水污染民事公益诉讼案中,鸿顺公司以私设暗管的方式向连通京杭运河的苏北提河排放生产废水,废水的化学需氧量等污染物指标均超标,法院判决鸿顺公司赔偿生态环境修复费用及服务功能损失共计105.82万元。该案是全国人大常委会授权检察机关试点提起公益诉讼以来人民法院受理的首批民事公益诉讼案件之一。

### 3.2 让生态环境损害赔偿成为人民环境权益的坚实保障

多起严重的污染事件,很少有污染者承担生态修复或者损害赔偿责任。而当污染者无需为此埋单时,肩负环境保护职责的政府就不得不站出来“背锅”。为了从根本上解决“企业污染,群众受害,政府埋单”的问题,2015年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》(以下简称《试点方案》),部署生态环境损害赔偿制度改革工作。2016年4月,经国务院授权,吉林、江苏、山东、湖南、重庆、贵州、云南7个试点省(市)开展了试点工作。7个省(市)根据《试点方案》要求,印发本地区生态环境损害赔偿制度改革试点实施方案,探索形成相关配套管理文件75项,深入开展27件案例实践,涉及总金额约4.01亿元,在赔偿权利人、磋商诉讼、鉴定评估、修复监督、资金管理等方面,取得阶段性进展,为生态环境损害赔偿案件办理和制度设计打下了坚实的基础。其中,贵州省环保厅以赔偿权利人身份参与了中华环保联合会诉黔桂天能焦化公司大气排放超标公益诉讼案,初步达成了1313万元的环境损害赔偿金诉前调解协议;山东省环保厅代表省政府在济南市章丘区重大非法倾倒危险废物案件中与6名赔偿义务人进行了4轮磋商,与其中4名赔偿义务人达成1357.54万元的赔偿协议,近期拟对另外两名赔偿义务人提起诉讼;湖南省郴州矿冶有限公司屋场坪锡矿“11·16”尾矿库水毁灾害

事件达成 1568 万元的赔偿协议<sup>[9]</sup>。

在《试点方案》的基础上,原环境保护部组织编制了《方案》。《方案》2017 年 8 月经中央全面深化改革领导小组第 38 次会议审议通过,将于 2018 年 1 月 1 日起在全国范围实施。自此,生态环境损害赔偿制度改革完成了试点阶段各项任务,正式迈向全国试行的新阶段。《方案》明确规定,造成生态环境损害的单位或个人应当承担生态环境损害赔偿责任,“应赔尽赔”,国务院授权省级、市地级政府(包括直辖市所辖的区县级政府)作为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人,从而有望摆脱以往对污染者无法有效追责的窘境。

#### 4 改革开放的四十年,是生态文明理念融入法治的四十年

改革开放四十年以来,伴随着工业化和城镇化进程的快速推进,中国在生态、资源、环境方面留下了较多的欠账。同时,随着中国融入全球化进程,受国际分工的限制,我国经济整体处于全球产业链的低端,以资源、能源和污染密集产业及产品为主,这无疑加大了我国的资源环境压力和治理难度。正是在这样的背景下,如何加强生态文明建设,日益引起党和政府的高度重视。20 世纪 80 年代以来,国家制定或修订了包括环境保护法、水污染防治法、海洋环境保护法、大气污染防治法、固体废物污染环境防治法、环境影响评价法等多方面的环境保护法律,以及水、清洁生产、可再生能源、农业、草原和畜牧等方面与环境保护关系密切的法律。同时,国家环境保护标准体系初步建立,现行标准已达 1300 项。中国已进入依照法律和制度保护环境,推进生态文明建设的新的历史时期。

我国生态文明建设立法工作虽然取得了很大的成绩,但立法部门化倾向比较严重,生态文明制度建设“碎片化”、管理“分隔化”的问题在各方面都不同程度存在。一方面存在不少法律空白,有的重要领域至今无法可依;另一方面现有的一些环境保护法律过于“疲软”,法律实施效果比较差,有的制度设计过于原则,没有可操作性;再一方面现有生态文明建设的相关法律的修改工作过于迟缓,与现实发展要求脱节。2005 年国务院发布《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》,首次在中央政府的文件中提出建设生态文明概念,要求弘扬环境文化,倡导生态文明,以环境补偿促进社会公平,以生态平衡推进社会和谐,以环境文化丰富精神文明。党的十七大报告把生态文明建设纳入全面建设小康社会奋斗目标,提出要建设生态文明,基本形成节约能源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。2011 年国务院发布了《关于加强环境保护重点工作的意见》,要求深入贯彻落实科学发展观,加快推动经

济发展方式转变,提高生态文明建设水平。党的十八大报告把生态文明建设纳入全面建成小康社会的行为体系和目标体系之中,并就大力推进生态文明建设从指导思想、政策、重点、方法和路径作了全面阐述。自此,生态文明建设从战略高度上被推上国家建设层面。

党的十八大以来,习近平总书记围绕生态环境保护 and 生态文明建设提出了一系列新理念新思想新战略,形成了习近平生态文明思想,为推动生态文明建设、加强生态环境保护,提供了科学的思想指引和强大的实践动力。2018 年 6 月,中共中央、国务院联合发布的《关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》对习近平生态文明思想作出了系统阐述。习近平生态文明思想内涵丰富、博大精深,可以从八方面进行理解:一是坚持生态兴则文明兴;二是坚持人与自然和谐共生;三是坚持绿水青山就是金山银山;四是坚持良好生态环境是最普惠的民生福祉;五是坚持山水林田湖草是一个生命共同体;六是坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境;七是坚持建设美丽中国全民行动;八是坚持共谋全球生态文明建设之路<sup>[10]</sup>。

十八届三中全会指出“建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系,实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,完善环境治理和生态修复制度,用制度保护生态环境。”我们应当从生态文明建设的高度审视我国的相关法律法规和制度,对相关法律制度进行战略性整合,进一步发挥法律在生态文明建设中的引领、规范、促进和保障作用。为此,国家层面立法做了这几方面努力:第一,将生态文明建设作为基本国策写入宪法,上升为国家意志,作为国家发展的大政方针,作为全社会的共同行为准则,同时在宪法中要明确规定环境权,为生态文明建设提供宪法、法律的支撑。第二,要研究构建生态文明建设的法律体系框架。生态文明建设的法律体系应当包括:生态文明考核评价制度;基本的管理法律制度,如国土空间开发保护法律制度、严格的耕地保护法律制度、水资源管理法律制度等;资源有偿使用制度和生态补偿制度;责任追究和赔偿法律制度。第三,全面修订环境保护法。环境保护法作为环境领域的基础性、综合性法律,主要应当规定环境保护的基本原则和基本制度,现在环境保护法的基本法地位缺失,需要做全面修订。2014 年全国人大常委会正在根据生态文明建设的要求,决定采用修订方式对这部法律作全面修改,以回应环境保护的制度需求,解决环境保护的突出问题。

坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境。对于环保领域的法治建设而言,习近平生态文明思想是正确的方向和坚定的指引。习近平总书记指出,只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供

可靠保障。在生态环境保护问题上,就是不能越雷池一步,否则就应该受到惩罚。保护生态环境必须依靠制度、依靠法治,这回答了生态文明建设的保障机制问题,充分体现了习近平生态文明思想的严密法治观。环境法治建设的很多成就,都是在习近平生态文明思想的法治化,比如:关于环境法治体系,要尽快把生态文明制度的“四梁八柱”建立起来,把生态文明建设纳入制度化、法治化轨道,要完善法律体系,以法治理念、法治方式推动生态文明建设;关于环境立法,组织修订与环境保护有关的法律法规,在环境保护、环境监管、环境执法上添了一些硬招;关于环境执法,要加大环境督查工作力度,严肃查处违纪违法行为,着力解决生态环境方面突出问题,让人民群众不断感受到生态环境的改善。

宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,是党和人民意志的集中体现,也是环境法治的基石。2018年中华人民共和国宪法修正案共有21条,其中调整充实中国特色社会主义事业总体布局和第二个百年奋斗目标,涉及建设生态文明和美丽中国,是本次宪法修正案中的一个突出亮点。一是增写创新、协调、绿色、开放、共享的“贯彻新发展理念”的要求;二是规定“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展”;三是规定“把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,实现中华民族伟大复兴”;四是明确国务院职权包括“(六)领导和管理经济工作和城乡建设、生态文明建设”;五是增写“推动构建人类命运共同体”的要求<sup>[11]</sup>。

生态文明建设也是生态环境专项法律法规的核心内容。2014年《环境保护法》修订充分体现党的十八大关于生态文明建设的思想,第一条立法目的增加了“推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展”的规定。除了宪法和环境保护法,水污染防治法、大气污染防治

法、海岛保护法等11部法律也将“生态文明”明确为立法目的和立法内容。按照党中央、国务院的总体部署,2015年起国家又打出“1+6”生态文明体制改革“组合拳”,落实《生态文明体制改革总体方案》。《生态文明体制改革总体方案》“1+6”文件以落实地方党委政府及相关部门环保责任为主线,从强化政府责任到实行“党政同责”,依法追责、终身追责,不断明确量化责任,建立了权威高效的中央环保督察等一批政策制度,标志着我国生态环保法治的又一重大突破。“1”就是《生态文明体制改革总体方案》,“6”包括《环境保护督察方案(试行)》《生态环境监测网络建设方案》《开展领导干部自然资源资产离任审计试点方案》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《编制自然资源资产负债表试点方案》《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》。

#### 参考文献:

- [1] 汪劲. 环保法治三十年: 我们成功了吗 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [2] 邹东涛. 中国经济发展和体制改革报告 中国改革开放 30 年 (1978 ~ 2009) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
- [3] 陆新元. 环境执法的中流砥柱——环境监察三十年回顾与展望 [J]. 中国环境监察, 2015(10).
- [4] 高桂林. 改革开放四十年环境执法的发展 [J]. 中国社会科学报, 2018(7).
- [5] 王灿发. 通过严格的环境执法促进经济发展转型是一项长期而艰巨的任务 [J]. 中国环保产业, 2018(5).
- [6] 环境执法保障课题组. 完备的环境执法监督体系的内涵和意义 [J]. 中国环境监察, 2018(5).
- [7] 《在海南考察工作结束时的讲话》(2013年4月10日), 引自《习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编》第4页 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2017, 9.
- [8] 《中国环境资源审判(2016-2017)》(白皮书), 引自“最高院环境庭郑学林”微信公众号 2017年07月14日.
- [9] 於方, 田超, 齐霁. 生态环境损害赔偿制度改革任重道远 [N]. 中国环境报, 2017, 12, 19, 第3版.
- [10] 李干杰. 以习近平生态文明思想为指导 动员全社会力量建设美丽中国(2018年6月22日十三届全国人大常委会专题讲座第五讲). 引自全国人大网站 [http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-07/16/content\\_2058116.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-07/16/content_2058116.htm).
- [11] 李干杰. 全面贯彻实施宪法 大力提升新时代生态文明水平 [N]. 人民日报, 2018, 3, 14, 第16版.

## Forty Years of Environmental Rule of Law in China: Achievements and Experience

WANG Zhuoyue WANG Bin ZHANG Yuheng HE Rong YUAN Qingdan

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

**Abstract:** In the past forty years of reform and opening, China's environmental rule of law has achieved remarkable results. This paper reviews the development of environmental rule of law in China in the past 40 years, and analyses its effectiveness and experience from four perspectives: legislation, law enforcement, justice and ecological civilization theory. Over the past 40 years, China's laws on ecological environment protection have grown sharply, and the law enforcement of ecological environment has been constantly optimized with the improvement of the rule of law. Environmental administration, civil and criminal justice have been continuously strengthened, and the concept of ecological civilization has been integrated into all aspects of the rule of law.

**Keywords:** reform and opening; environmental rule by law; forty years