

全国环境法体系学术讨论会综述

陈 研 明

为了更好地适应我国环境保护工作的需要,进一步加强环境法制建设,为立法机关提出一个科学的切合我国实际情况的环境保护立法规划,国家环保局和武汉大学于1986年12月18日至22日在武汉大学联合召开了“全国环境法体系学术讨论会”。这是新中国成立以来首次召开的专题研究环境法体系问题的学术讨论会。会议期间,代表们围绕着“如何建立具有中国特色的环境法体系”这一主题,进行了激烈的讨论。与会者着重讨论了下述五个方面的问题:

一、关于研究环境法体系的理论意义和现实意义 代表们认为,环境法体系是影响到环境法学发展的一个重大问题。因为,我们研究环境法学是以环境法规为主要对象的。如果环境法学只限于研究一、两个环境法规,势必研究不深。只有把各种有关环境保护的法规联系起来进行系统分析,综合研究,即只有研究整个环境法体系,才能使环境法学研究提高到一个比较高的水平,从而推动环境法学的发展。再者,一个国家有没有一个较健全的环境法体系,是衡量一个国家的环境法制建设和环境保护工作发达程度的重要标志。如果不系统深入地研究环境法体系,对它缺乏理性认识,就可能在环境立法工作中出现轻重不分,主次不分,缓急不分,头痛医头,脚痛医脚,忙于应付,东拼西凑,以至出现环境法规不配套,环保法网有缺口等等现象。这样就不可能加强环境法制建设。而只有建立健全环境法体系,才能制定出切实可行、科学合理的环境立法规划,有计划,有组织,有步骤地开展环境立法工作,才能从根本上加强我国的环境法制建设。另外,探讨与建立科学的环境法体系,对于提高环境立法的效果,方便环境法的适用,以及对环境法作出科学的解释,也是很有必要的。因此,研究环境法体系,不仅具有重要的学术意义,而且也具有重要的实际意义。

二、关于环境法的概念 这是与会代表颇感兴趣的一个问题。讨论中出现了“大环境法”和“小环境法”两种不同的主张。持大环境法观点的同志认为,环境法的概念应当是广义的。它是指污染防治、资源保护以及开发利用自然等涉及环境要素的法律规范的总和,包括环境保护法(狭义)、资源法、土地法、森林法、水污染防治法、水法等。持相反观点的同志则认为,环境法是指污染防治和自然保护的法律规范的总合。它只包括资源法、土地法等法中有关资源保护的内容。

三、关于环境法体系的范围、内容和结构 在讨论中,有的认为,环境法体系与环境保护法体系应有所区别,前者范围要大一些。有的认为,环境保护法简称环境法,这两个概念可以通用。有的提出,环境法应包括有关环境和资源的开发、利用、保护、治理等内容,可以把资源法和环境保护法合起来;而环境保护法只包括有关环境的保护和改善的内容,资源法是它的相关法规。有的认为,可以把资源法、国土法和环境保护法归纳为一个更大的系统,叫做国土资源环境保护法。还有的认为,从长远发展看,可以考虑更高一层次的、更富于综合性的环境法体系;但从现实看,环境法体系以包括自然环境保护和污染防治这两方面

内容为宜；从政府环境保护部门看，环境法体系的主要内容应是污染防治，这样可以抓住、突出重点，还有的同志提出了环境立法体系（法规体系）和环境法律体系（法律规范体系）以及环境法学术体系、现行体系和目标体系等不同概念，也有的认为环境法体系是一个开放型体系，其外沿应该是模糊的。

关于环境法体系的结构，部分代表从立法机关的级别看认为起码应包括5个层次：1. 宪法中有关环境保护的规定；2. 环境保护基本法；3. 环境保护单行法律；4. 环境保护行政法规和部门规章；5. 地方性环境保护法规。有的同志认为环境标准（体系）属于环境法规的范畴，它是环境法体系的有机组成部分；而有的同志则认为，环境标准不是环境法规，它只是环境法体系的配套部分。还有的代表认为，我国参加的国际公约、签订的双边多边协定，国家制定的环境计划、规划等，也是环境法体系的组成部分。

许多同志强调，应制定环境保护组织法和程序法，用法律确定环境管理机构的职责和地位，是搞好环境保护的组织保证。加强环境程序立法，是依法办事的前提条件。如何建立健全地方环境立法，是代表们十分关心并进行热烈讨论的问题。许多同志认为，地方环保立法，是环境法体系不可缺少的组成部分。它对于贯彻国家环保法，因地制宜地解决我国地广差异大而产生的复杂的环境问题，减轻国家环境立法的压力具有重要作用。关于地方环境法规的范围，有的同志认为仅包括省、自治区、直辖市的立法机关制定的法规。有的同志则认为地方性法规包括地方制定的所有规范性文件（条例、规定、办法、部门规章等）。

环境法是一个新兴的跨学科的领域。环境法研究需要吸收其他学科的研究方法。讨论会上，不少代表运用系统方法研究环境法体系，把环境立法、执法、守法、环境教育作为一个大系统来研究，引起了与会代表的注意。

四、关于制定“七五”环境立法规划问题 代表们就会议筹备组提出的建议制定的《主要环境法规目录》逐一进行了充分的讨论。大多数同志认为：1. 对《中华人民共和国环境保护法（试行）》应进行修改，修改后由全国人大通过，作为国家的基本法律，2. 《大气污染防治法》等15个法律应由全国人大常委会制定和通过，3. 各种环境保护法律的实施细则等31个环境行政法规应由国务院制定，4. 国务院环境保护部门应制定相应的环境行政规定，5. 省、自治区、直辖市人大及人大常委会和其他有立法权的地方国家机关，应结合本地区的特点有计划地制定各种地方环境法规。

五、关于建立具有中国特色的环境保护法体系的意见和建议 如何建立健全具有中国特色的环境法体系是本次讨论会的中心议题。代表们在广泛讨论的基础上提出了一系列宝贵的意见和建议：

1. 建议制定国家七五环境立法规划和二〇〇〇年环境立法规划。
2. 建议全国人大常委会召开会议专门讨论环境保护立法问题，审议、通过几个目前已经上报送审的环境保护法律。
3. 建议进一步对全国环境立法状况，特别是地方环境立法状况进行全面调查，对已颁布的环境法规、标准和其他政策文件进行清理、登记并汇编出版。
4. 建议由全国人大常委会法制委员会、人民法院、人民检察院、国务院法制局、司法部、公安部、国家环保局等有关部门开展一次环境保护执法大检查。
5. 建议加强对环境法制管理机构和执法队伍的建设。
6. 建议在中国法学会下面成立环境法研究会，同时在中国环境科学学会下面成立环境法分会。
7. 建议加强环境政策和环境法研究工作。

讨论会历时四天于1986年12月22日上午胜利闭幕。