

第五章 环境法的基本原则

【内容摘要】环境法基本原则是体现环境法规定的、对环境保护实施法律调整的、适用于环境保护法一切领域的基本指导方针或者基本准则。环境法基本原则是环境法自身特质与根本价值的体现，具有向上归纳和向下演绎的结构性功能，对环境法的创制和适用均具有重要意义。环境法基本原则主要有生态安全原则、风险预防原则、高水平保护原则、协调发展原则、环境民主原则和环境责任原则等。其中，生态安全原则是最基础性的环境法原则，构成了其他基本原则的逻辑前提；风险预防原则是最有代表性和环境法特色的原则；高水平保护原则是国家环境给付义务下更高层次的发展要求；协调发展原则、环境责任和环境民主原则是重要的保障性原则。环境法基本原则具有辩证、创新、战略、历史、法治、底线等法学思维与方法论意义。要通过环境法基本原则的规范内涵之解释及司法适用，积极发挥环境法基本原则对下位法或单行法中一般原则的约束与引导作用，更好地完善环境法律制度体系。

【关键词】基本原则；生态安全原则；风险预防原则；高水平保护原则；协调发展原则；环境民主原则；环境责任原则

第一节 环境法基本原则概述

就立法技术和法解释学而言，环境基本法中立法目的、基本国策和基本原则三个条款是紧密联系、相辅相成的。故，环境法教科书或是理论专著几乎无不专章或专节阐释“环境法基本原则”。在当下的环境法学界，几乎已到达无“环境法基本原则”不成“书”的地步。但是，环境法到底有哪几项基本原则、为何是这几项基本原则及其具体内容又是什么，尚未有统一共识。

一、环境法基本原则的内涵

法律原则是体现法的根本价值的原则，是法律的基础性真理、原理或为其他法的要素提供基础或本源的综合原理或出发点^①，其在法律体系或法律部门中居于基础性地位。换言之，法律原则是指在一定法律制度中作为法律规范的指导思想、基础或本原的原理和准则，是整个法律活动的指导思想和出发点，构成法律体系或法律部门的神经中枢。法律原则可以分为基本原则与具体原则、一般社会原则与专门法律原则、公理性原则与政策性原则等。

环境法基本原则是体现环境法规定的、对环境保护实施法律调整的、适用于环境保护法一切领域的基本指导方针或者基本准则。这是法律规定说的一种定义方法，即环境法基本原则是国家环境保护方针政策、环境基本国策在环境法律上的体现，必须是为环境法确认的，不是随意确定的。

^① 张文显主编：《法理学》（第5版），高等教育出版社2018年版，第120页。

环境法基本原则是环境法的本质和特征的集中体现，是高度抽象的、最一般的民事行为规范和价值判断准则，具有普适性、特殊性、高度概括性等特点。环境法基本原则是生态规律、人类对环境认识、环境经济原理的基本要求等支撑环境法的知识背景与知识内核在环境立法上的反映，是认识环境法的性质，准确理解、执行、适用环境法律规范的关键所在。作为判断人们环境活动的基本准则，环境法基本原则应当以保护环境、实现可持续发展为目标，以环境保护和法的基本理念为基础，以现代科学技术和知识为背景，体现出环境法的本质、根本精神以及国家环境保护的基本政策。^①与环境法基本原则相抵触的法律规范必须予以修改或者被撤销；违背环境法基本原则及其对应的制度要求的行为，必须予以矫正或法律制裁。故，环境法基本原则具有重要的方法论意义，具有形成法体系、引导法规范内容具体化的一定作用，可以为生态文明立法、执法、司法和守法提供指引。可见，环境法基本原则具有辩证、创新、战略、历史、法治、底线等法学思维与方法论意义。

二、环境法基本原则的功能

环境法基本原则是贯穿于全部环境法规范适用全过程的基本准则，不仅仅是在政策上徒具空泛形式的口号，更应对环境立法、执法、司法产生指导和规范效力。环境法基本原则在立法目的和基本制度之间发挥着重要的承上启下作用，具体功能体现如下：

（1）价值宣示功能。可持续发展是环境法的终极原则和根本价值。基本原则是环境法的本质、根本精神以及“环境国家”公法原则、环境基本国策在环境法上的具体反映，具体制度设计应当加以遵循，以促进法规范的形成与制度体系化。

（2）制度协调功能。作为环境法精神与特性的高度概括，环境法基本原则在协调环境法律制度的冲突，指导法律制度的具体适用方面发挥着重要作用。环境法的基本原则贯穿于整个环境法体系，对加强制度选择、制度耦合、制度协同、制度查漏补缺等工作，以及通过原则解释解决规范冲突等方面都有普遍的指导作用。

（3）保权与控权功能。进言之，所有公权力需要符合绿色原则，尤其是遵循“合理性原则”，也体现以人为主体的、以人民为中心的制度现代化。所有基本原则均应根据效益和成本加以适用，才能实现环境法的立法目的，促进良法善治。否则，执法行为可能出现偏差，执法结果可能与立法精神南辕北辙。比如加拿大《萨斯卡彻温省环境法典》（Saskatchewan Environmental Code）规定了“合理性原则”。

（4）法律漏洞弥补和利益衡平功能。环境法基本原则能够在立法、司法中弥补具体立法欠缺或不完善的局限性，对执法和司法中的新情况和新问题具有指引和指导作用。当既定的环境法律规范与变化的社会现象的矛盾的时候，环境法基本原则可以为司法提供法律解释的基本线索和根本指引，弥补成文法滞后于社会发展变化的不足，发挥司法能动与法律续造的作用。

^① 吕忠梅主编：《环境法导论》（第3版），北京大学出版社2015年版，第46页。

总之，环境法基本原则既是环境法解释论的根源，有事环境法的本质、技术原理与国家环境政策在环境法律制度上的具体反映。^①环境法基本原则是环境保护法规范的基础性原理、准则和基本精神，具有立法上的整合统领、执法上的行为准则和司法上的可适用性功能，是未来环境法典“总则”不可或缺的灵魂条款。

三、环境法基本原则的构成

环境法的基本原则既可以直接明文确立于环境法律之中，又可以间接通过几个具体法律规范分别表现。1972年，中国在联合国人类环境会议上提出环境保护工作32字方针——“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民”，在1973年中国第一次环境保护会议上得到确认，并写入1979年《环境保护法（试行）》。2014年《环境保护法》第5条规定“环境保护坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则”，这是环境法基本原则的首次“入法”。这体现了形式法治的要求，释放出环境法要以基本原则规范为中心来构建和发展基本原则及法解释体系的信号。当然，这些基本原则不是彼此孤立、互不相关，而是互相联系、相互制约的。贯彻执行某一原则，同时要求贯彻执行其他原则；违反某一原则，又会影响到其他原则的实施。^②而环境单行法一般不对基本原则作明文宣示，而是通过对具体环境法律制度的规定，比较隐晦地表现出基本原则的指导性以及对本原则的从属性。^③

虽然环境法的基本原则是由国家环境立法确立的，但因各国在一定时期环境政策的重点不同及其解决环境问题的方法不同，所以各国（地区）环境立法对环境法基本原则的解释与认识也有所不同。纵观各国环境立法，一般是各国的环境基本法或者环境法典总则部分对基本原则进行规定。随着全球环境法的形成与发展，环境法基本原则的内容也呈现出趋同性和个性化的双重特点。例如图/表5-1所示。

图/表 5-1：各国（地区）环境法基本原则

瑞典	芬兰	意大利	法国	德国	欧盟
证明责任原则、必备知原则、风险预防原则、最佳适用技术原则、产品选择原则、资源管理和生态循环原则、成本合理原则、污染者负担原则、危险活动停止原则	预防和损害影响最小化原则、环境风险的小心与谨慎原则、最佳环境实践原则	预防原则、污染者负担原则、可持续发展原则、辅助和公平合作原则、公众参与和信息公开原则	风险防范原则、预防行动原则、污染者付费原则、信息公开原则、公众参与原则、生态一体性原则、可持续利用原则、互补性原则、禁止后退原则	避免危害人类和环境原则、风险预防原则、合作原则	可持续发展原则、预防原则、污染者负担原则、高水平保护原则、一体化原则、源头控制原则、公众参与原则、国际合作原则、风险防范原则
共性原则	可持续发展原则、风险预防原则、损害预防原则、污染者负担原则、公众参与原则				

目前，环境法基本原则具体包括哪些原则，学界至今尚未有统一认识（如图/表5-2）。归纳起来，大致有以下环境管理准则说、环境法律规定或体现说、环境法指导准则说等学说。

① 汪劲：《环境法学》（第4版），北京大学出版社2018年版，第48页。

② 韩德培主编：《环境保护法教程》（第7版），法律出版社2015年版，第62页。

③ 汪劲：《环境法学》（第4版），北京大学出版社2018年版，第48页。

这也反映出，作为一门新兴的、独立的法律部门，环境法仍处于不断完善的阶段。不同时期的教材和学者对环境法基本原则的认识经历了从早期之“环境管理原则论”到晚近之“环境法治原则论”的发展过程。

图/表 5- 2：学界关于环境法基本原则的认识

学者	教材	环境法基本原则
韩德培	《环境保护法教程（第8版）》（2018年）	经济社会发展与环境保护相协调原则；预防为主、防治结合、综合治理原则；公众参与原则；损害担责原则
吕忠梅	《环境法导论（第3版）》（2015年）	风险预防原则；环境公平原则；环境民主原则
汪劲	《环境法学（第4版）》（2018年）	预防原则；协调发展原则；原因者负担原则；公众参与原则
蔡守秋	《新编环境资源法学（第3版）》（2017年）	经济、社会与环境协调发展原则；环境资源的开发、利用与保护、改善相结合原则；预防为主、防治结合、综合治理原则；环境责任原则；环境民主原则
周珂	《环境法（第5版）》（2016年）	保护优先原则；预防为主原则；综合治理原则；公众参与原则；损害担责原则
陈慈阳	《环境法总论》（2003年）	预防原则；危险防御原则；污染者负担原则；共同负担原则；集体负担原则；合作原则；永续性原则；禁止现存环境受更恶劣破坏之原则；衡平原则；越国界的环境保护原则

在上面所列举的这些有代表性的学者的观点中，环境保护同经济、社会协调发展原则，预防为主、防治结合、综合治理的原则，污染者付费、利用者补偿、开发者保护、破坏者恢复原则，公众参与原则等为绝大部分学者所认同。环境法的基本原则应当相对集中，不能过多、过于分散。

某一些原则要成为环境法基本原则，至少应符合以下6方面的要求：（1）应当可以统摄整个环境法律部门，具有普遍性效力。（2）应当涵盖环境法的基本内容，体现为环境法调整对象的高度概括和抽象。（3）应当是环境法学所特有的原则，而不是从其他学科角度提出的，也不是其他法学部门所共有的原则。（4）应当体现我国乃至世界各国环境保护规律和法治规律。（5）应当体现一个具有内在联系的、开放性的基本原则体系。（6）应当是在环境法实践中客观存在，虽然并不一定要直接表现为某一法律条文，而是对环境法精神的概括和总结。

环境法基本原则一般是学者在参考和借鉴域外环境法基本原则的基础上，结合我国环境保护立法归纳概括得出的。在《环境保护法》立法目的和第五条基本原则的规定基础上，从环境法部门法特性和现行环境法规范体系出发，可以将贯穿于环境法总论、分论与制度体系，而且最能反映出环境法特性的基本原则凝练、抽象为如下六个：生态安全原则、风险预防原则、高水平保护原则、协调发展原则、环境民主原则、环境责任原则。其中，生态安全原则体现了第一层次的国家环境义务，环境法应当注重避免人类不当活动和自然因素造成自然资源和生态环境退化^①。风险社会背景下，风险预防原则处于根本性原则的地位，是生态文明法治建构的“帝王”原则。高水平保护原则要求环境法律关系主体履行“现状保持义务”的同时，加强国家的保护性干预和多中心共同治理，不断改善环境质量和提升环境品质。协调发

^① 陈俊：《生态文明建设需要坚持的五个基本原则》，载《中国环境管理干部学院学报》2015年第3期，第38页。

展原则、环境责任和环境民主原则是重要的保障性原则。就法律解释、法律执行、立法技术而言，环境法基本原则在未来中国仍有寻求新发展的必要和空间^①。

第二节 生态安全原则

在法治国家之下，安全首先作为国家目的为国家的成立提供正当性。就国家安全和核安全而言，要积极履行国家保护义务，以防止、控制和消除核事故对公众生命健康和生态环境的危害。作为现代环境问题的法律制度应对，环境法的核心价值取向是维护生态安全，是为维护生态安全的社会经济秩序法。^②

一、生态安全原则的内涵

（一）生态安全原则的概念

生态安全又称环境安全，主要指国家生存和发展所需的生态环境处于不受或少受破坏与威胁的状态。^③狭义上的生态安全是指自然和半自然生态系统的安全，即生态系统完整性和健康的整体水平反映。

生态安全原则（principle of ecological security）是指环境法治构建必须确保国家及其国民生存和发展所需的生态环境和自然资源处于不受破坏和威胁的状态。安全是环境法价值体系中第一位次的价值目标和取向选择，而生态利益即生态系统提供给所有人（包括当代人和后代人）的客观利益，其缘于人类对生态安全的客观需要。因此，《环境保护法》所要保护的首先就是生态安全。比如《德国基本法》第20条亦规定“国家为将来之世代，负有责任以立法，及根据法律与法之规定经由行政与司法，于合宪秩序范围内保障自然之生活环境”。《环境保护法》有关主体功能区划、生态红线、环境健康、生态安全、基本国策、以及环境保护目标责任制和考核评价制度等，以及“山水林田湖草沙统筹治理”都是以保护和优先考量生态安全为前提和基础的。

（二）生态安全原则的意义

在环境法中确立生态安全原则，具有价值合理性与现实合理性等方面的考量：

首先，从价值层面而言，生态安全原则是法律秩序价值的扩展。将生态秩序纳入法律秩序的范围中，有助于实践环境法律关系的“人—自然—人”的新法理，是环境法不同于传统部门法的重要特征所在。在人类社会与自然界已经开始全球相互作用，人与生物圈存在着相互依赖关系愈加突出的时代，只有依靠法律维护好人与自然的生态秩序，才能稳定人与人的

^① 竺效：《论中国环境法基本原则的立法发展与再发展》，载《华东政法大学学报》2014年第3期，第4页。

^② 蒋春华：《部门法本质问题的价值取向分析路径探析——兼论环境法的本质》，载《甘肃政法学院学报》2013年第2期，第48页。

^③ 周珂、王权典等：《我国西部生态安全的法制保障》，载《中国人民大学学报》2002年第4期，第98页。

社会秩序。^①

其次，确立环境法的生态安全原则，运用法律手段保障国家生态安全，是脆弱、严峻的生态安全现实对环境法提出的迫切要求。因此，与环境利用行为相关的条件必须基于环境考量，采取经济上可实现的最佳可得技术（BAT），践行最小损害或损失最小化原则。生态安全原则的目标在于维护生态健康和生态平衡，权衡环境保护与环境利用的多方利益关系，实现美丽中国的目标。

二、生态安全原则的域外法治经验

生态安全的概念早在 20 世纪 70 年代就已被提出。生态安全原则从理论到规范转变，与生态危机全球化、现代工业文明体系缺陷暴露、生态环境政治运动等密切相关。二战之后的区域性、全球性生态危机根源在于“经济理性”的过度膨胀与科技风险。当生态平衡严重失调并威胁到人类的生存发展时，就会产生生态危机或自然灾害，比如气候变暖、臭氧层破坏、生物多样性减少、酸雨蔓延、森林锐减、土地荒漠化、大气污染、水体污染、海洋污染、固体废物污染等。

包括生态安全在内的新安全观超越了传统安全观，认为对安全的威胁并非只来自军事，生态安全已成为影响国家安全和个人人身安全的重大因素。1987 年，世界环境与发展委员会（WCED）发布的《我们共同的未来》指出，“安全的定义必须扩展，超出对国家主权的政治和军事威胁，而要包括环境恶化和发展条件遭到的破坏”。因此，有必要对安全概念进行扩大解释，构成对安全威胁的范围应该包括自然灾害与生态环境恶化所带来的恶果，在此基础上构建防灾减灾的“灾害治理法”^②。

俄罗斯将生态安全作为环境资源法调整对象的一类社会关系，大致也始于 20 世纪 80 年代后期。《俄罗斯联邦宪法》将保障生态安全规定为俄罗斯及其各主体共同管辖的事项，《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国自然环境保护法》将保障生态安全作为保证人和公民的生态权利得以实现的保障措施，1995 年《俄罗斯联邦生态安全法》是保障生态安全方面的专门性联邦法律^③；2002 年《俄罗斯联邦环境保护法》第 3 条规定：“俄罗斯联邦国家权力机关、俄罗斯联邦各主体国家权力机关、地方自治机关，负责在相应的区域内保障良好的环境和生态安全。”

生态安全是国家安全体系重要基石，因此生态保护既带有鲜明的时代色彩，也具有明显的国家主义色彩。对于一个国家来说，生态安全是指一个国家具有能持续满足经济社会发展需要和保障人民生态权益、经济社会发展不受或少受来自于资源和生态环境的制约与威胁的稳定健康的生态系统，具有应对和解决生态矛盾和生态危机的能力。我国历代“风调雨顺，

^① 陈泉生、张梓太：《宪法与行政法的生态化》，法律出版社 2001 年版，第 79 页。

^② 这方面的著作有：方印：《中国防灾减灾基本法立法问题研究》，人民法院出版社 2016 年版；黄智宇：《生态减灾的法律调整：以环境法为进路》，法律出版社 2018 年版；王健平：《灾害法学基本问题研究：三个基本范畴研究报告》，光明日报出版 2021 年版等。

^③ 周珂、王权典：《论国家生态环境安全法律问题》，载《江海学刊》2003 年第 1 期，第 115 页。

国泰民安”的说法，就是一种朴素的生态安全观。马克思和恩格斯所说的“感性世界的一切部分的和谐，特别是人与自然的和谐”的观点，表达了人类对生态安全的价值诉求。

2000年，国务院《全国生态环境保护纲要》首次将生态安全作为环境保护的目标，纳入国家安全的范畴。该纲要首次指出：“如果生态环境继续恶化，将严重影响我国经济社会的可持续发展和国家生态环境安全。”2006年我国国民经济和社会发展第十一个五年规划要求“切实保护好自然生态。坚持保护优先、开发有序，以控制不合理的资源开发活动为重点，强化对水源、土地、森林、草原、海洋等自然资源的生态保护”。生态安全原则是2014年《环境保护法》规定的“保护优先”原则的升级版，也可称之为生态安全优先原则或优先保护生态安全原则。即在处理经济社会发展与环境保护关系的时候，要将生态安全与环境保护放在优先的地位，只有为自然条件所能承载的发展才能被当作进步^①。此外，可以考虑将生态安全置更为广义上的公共安全的法秩序中加以规制和保障，以扩大生态安全多元规范的规制合力。

三、生态安全原则的贯彻与落实

（一）生态安全原则的发展历程及规范表达

科技理性的纯粹化带来了生态风险的社会化，生态环境的安全保障被国家视为必需肩负的义务，注意力从末端向前端的转移成为环境法的发展趋势^②。对此，我国相关立法将生态安全确认为法律上的利益和法益。比如，《环境保护法》第1条立法目的包含了生态安全的规范要求，逐渐发挥禁止生态倒退法、生态修复法等面向的规范功能^③。《防沙治沙法》第1条规定“预防土地沙化，治理沙化土地，维护生态安全，促进经济和社会的可持续发展，制定本法”；第3条规定“防沙治沙工作应当遵循以下原则：遵循生态规律，依靠科技进步……”。《海岛保护法》规定了“保护海岛及其周边海域生态系统”的立法目的和“保护优先、永续利用”等原则。《大气污染防治法》《水污染防治法》《防沙治沙法》《固体废物污染环境防治法》和《农业法》等法律，也规定了“维护生态安全”的目标。

《国家安全法》第30条规定：“国家完善生态环境保护制度体系，加大生态建设和环境保护力度，划定生态保护红线，强化生态风险的预警和防控，妥善处置突发环境事件，保障人民赖以生存发展的大气、水、土壤等自然环境和条件不受威胁和破坏，促进人与自然和谐发展。”2015年《大气污染防治法》规定了针对“超过国家重点大气污染物排放总量控制指标或者未完成国家下达的大气环境质量改善目标的地区”的环境保护约谈制度，以督促该地区人民政府的主要负责人整改到位。在地方立法层面，比如《唐山市防灾减灾救灾条例》第1条规定了“维护公共安全、生态安全和社会秩序”等方面的立法目的。

根据“国家法律法规数据库”的检索，全文中包括“生态安全”字样的法律、司法解释、

^① 德国联邦环境、自然保护和核安全部编：《德国环境法典（专家委员会草案）》，沈百鑫等译，法律出版社2021年版，第19页。

^② 秦天宝：《论风险预防原则在环境法中的展开》，载《中国法律评论》2021年第2期，第65页。

^③ 陈真亮：《论“禁止生态倒退”的国家义务及其实现——基于水质目标的法律分析》，载《中国地质大学学报（社会科学版）》2015年第3期，第55页。

行政法规、地方性法规共有 143 项，足以说明生态安全作为基本原则的普遍性或环境风险规制目标的重要性。总之，维护生态安全是贯彻总体国家安全观，统筹发展和安全的关系，要求将生态安全原则贯穿于司法案件事实的认定与法律适用全过程，解决环境纠纷与平衡生态法益。如在**被告人贡嘎平措等 3 人非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物刑事附带民事公益诉讼案**中，法院认为：

本案系非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物引发的刑事附带民事公益诉讼案件。保护珍贵、濒危野生动物对于保护生物多样性、维护生态系统平衡具有重要意义。三江源地区是黄河的发源地，生物多样性丰富，但同时也属于生态脆弱区。本案在严惩破坏野生动物资源犯罪的同时，依法判决赔偿国家经济损失并赔礼道歉，体现了司法保护生态环境公共利益的功能，对于全面禁止和惩治非法野生动物交易，引导社会公众树立自觉保护野生动物及其栖息地意识，维护国家生物安全和生态安全具有重要意义。^①

（二）生态安全原则的制度转化与适用

1. 建立健全生态功能区划制度

生态功能区划是根据区域生态系统格局、生态环境敏感性与生态系统服务功能空间分异规律，将区域划分成不同生态功能的地区。全国生态功能区划是以全国生态调查评估为基础，综合分析确定不同地域单元的主导生态功能，制定全国生态功能分区方案。全国生态功能区划是实施区域生态分区管理、构建国家和区域生态安全格局的基础，为全国生态保护与建设规划、维护区域生态安全、促进社会经济可持续发展与生态文明建设提供科学依据。

生态功能区划制度事关国家公园、国家文化公园、自然保护区等自然保护地的法治建设。因此，该制度是生态保护工作由经验型管理向科学型管理转变、由定性型管理向定量型管理转变、由传统型管理向现代型环境治理转变的一项重大基础性制度。就此，2008 年原环境保护部、中国科学院联合发布《全国生态功能区划》，在 2015 年进行编修后重新发布《全国生态功能区划（修编版）》。生态功能区划制度的实施，需要完善信访、举报和听证制度，调动公众和非政府组织参与资源开发保护监督和生态功能区的管理。原环境保护部和国家发改委共同发布《关于贯彻实施国家主体功能区环境政策的若干意见》（环发[2015]92 号），旨在推进战略环评、环境功能区划与主体功能区建设相融合，加强环境分区管治，构建符合主体功能区定位的环境政策支撑体系。

2. 建立健全生态红线制度

《环境保护法》第 29 条规定了生态红线制度，旨在“确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变”的治理目标，建立覆盖全国的生态环境分区管控体系。生态红线制度是实施生态文明建设方略的重要举措和制度创新，包括生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线等三条红线制度。原国家环境保护部印发的《生态保护红线划定技术指南》（环发[2015]56 号），是中国首个生态保护红线划定的纲领性技术指导文件。然而，生态保护红线制度不宜停留在中办国办《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》的政策层面，要上升到立法规制层面，

^① 最高人民法院网：“黄河流域生态环境司法保护典型案例”，<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-234011.html>，2021 年 11 月 30 日。

将生态红线政策制度化、规范化，从“软法性政策红线”向“硬法性法律红线”转型^①。具体而言，要建立健全包括“三线一单”（生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单）在内的生态保护红线制度体系、审批程序、调整程序，建立统一的生态保护红线准入标准，处理好生态红线制度与相关制度之间的协调与衔接；完善禁止生态退化的制度体系，系统推进污染防治、生态保护和资源管理，实现以环境质量达标和改善为核心的生态安全格局。

3. 建立健全环境影响评价制度

环境影响评价是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，进行跟踪监测的方法与制度。除了规划和项目外，《环境保护法》第14条规定了“政策环评”的要求，即“国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府组织制定经济、技术政策，应当充分考虑对环境的影响，听取有关方面和专家的意见”。对此，生态环境部印发《经济、技术政策生态环境影响分析技术指南》；《重大行政决策程序暂行条例》规定：“决策承办单位根据需要对决策事项涉及的人财物投入、资源消耗、环境影响等成本和经济、社会、环境效益进行分析预测。”县级以上地方人民政府在制（修）定相关政策时，应在决策启动阶段开展环境影响和环境效益等分析预测的要求。总之，政策制定主体应将生态环境影响分析工作融入政策制定全过程，采取有利于节约和循环利用资源、保护和改善环境、促进人与自然和谐的经济、技术政策和措施，使经济社会发展与环境保护相协调。

第三节 风险预防原则

当前我们正处在一个全球风险社会，风险规制是生态文明时代的标签。全球气候变化、转基因生物、核能开发利用、生物多样性保护、公共安全、食品安全、禽流感、新冠病毒等背后的共同关键词和特征是风险规制或风险预防。安全和确定性是风险社会的法治目标，风险预防是现代环境保护的灵魂，规制风险是现代环境法的重要使命。故，运用风险预防原则处理“决策于不确定性与未知之中”的法治难题渐成学界与实务界的共识。

一、风险预防原则的内涵

（一）风险预防原则的概念与意义

风险预防不同于危险防御，其适用于科学上不确定的风险行政领域。风险是指无法经由经验法则判断后果的、可能对法益造成危害的因素。风险和危险的最大不同在于：在主观上，就风险发生的因果关系而言，没有足够的信赖让人相信一定的原因会产生一定的结果；在客

^① 陈真亮、李明华：《论水资源“生态红线”的国家环境义务及制度因应——以水质目标“反退化”为视角》，载《浙江社会科学》2015年第10期，第62页。

观上,无法得知是否有这样的因果关系存在,需要将法律防卫线向前推置。现代社会风险具有人为色彩不断扩散的属性,而人的行动时刻承受着一定结构的干预与约束;结构化风险的应付又不得不仰赖社会控制结构的创设和控制行动安排的付诸实践。^①

风险预防原则(precautionary principle)又称保护原则^②,是指在遇到严重或不可逆转健康影响或环境损害的威胁时,国家机关等环境法律关系主体不得以缺乏科学的充分确实证据为理由,延迟采取或不采取符合成本效益的防止环境恶化或生态倒退的预防性措施。风险预防原则可谓环境法的黄金原则,使环境法超脱或超越于传统法律部门。现代环境法视野下的风险有现代科技风险、生态风险、环境健康风险等类型。“决策于未知之中”(decision making in uncertainties)成为风险规制活动的常态,故有“谨慎第一、科学次之”(caution first, science second)、“安全胜于懊悔”(better safe than sorry)等法谚。

环境与健康的风险预防是环境治理现代化的“底线思维”,是推进环境质量现状保持进阶至高水平保护的国家环境义务之重要要求。社会无法接受的环境损害至少包括威胁到公民生命或公众健康、严重和不可逆转的生态环境损害,以及对后代人造成不可逆转的重大环境损害。因此,风险预防原则也是一种先于危险发生的保护性司法思维,意在防范危险于未然,比如预防性环境公益诉讼。人民法院审理环境民事公益诉讼案件,应当贯彻绿色发展理念和风险预防原则,根据现有证据和科学技术认为项目建成后可能对案涉地濒危野生植物生存环境造成破坏,存在影响其生存的潜在风险,从而损害生态环境公共利益的,可以判决被告采取预防性措施,将对濒危野生植物生存的影响纳入建设项目的环境影响评价,促进环境保护和经济发展的协调。比如在指导案例174号**中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉雅砻江流域水电开发有限公司环境民事公益诉讼案**中,法院认为:

本案系全国首例针对珍稀野生植物的预防性公益诉讼。长江上游是我国水能资源蕴藏丰富的地区,也是自然环境良好、生物物种丰富、地质条件脆弱的生态功能区。本案中,五小叶槭虽未列入我国《国家重点保护野生植物名录》,但世界自然保护联盟已将其评估为“极度濒危”、列入红色名录,人民法院判令雅砻江公司采取预防性措施保护五小叶槭生存环境,充分体现了我国作为《生物多样性公约》缔约国的责任和担当。^③

1992年《里约环境与发展宣言》第15个原则是风险预防原则的经典表述:“为了保护环境,各国应根据它们的能力广泛采取预防性措施。凡有可能造成严重的或不可挽回的损害的地方,不能把缺乏充分的科学肯定性作为推迟采取防止环境退化的费用低廉的措施的理由。”依照此原则的表述,风险预防原则的基本构成要素及适用至少需符合以下四点要求:

第一,存在一定风险性。风险指遭受损失、伤害或毁灭的可能性,或者可能发生科学不确定性损害。风险要素要求达到风险临界值,环境受到的威胁已达严重或不可逆转程度,包括威胁人体健康或生存或导致气候变化、生物多样性减损等难以逆转的严重损害。但严重的

^① [德] 乌尔里希·贝克、[德] 约翰内斯·威尔姆斯:《自由与资本主义——与著名社会学家乌尔里希·贝克对话》,路国林译,浙江人民出版社2001年版,第121页。

^② 陈慈阳:《环境法总论》,中国政法大学出版社2003年版,第174页。

^③ 最高人民法院网:“长江流域生态环境司法保护典型案例”,
<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-287891.html>,最后访问时间2021年11月30日。

损害后果可能在短期内不表现出来，要求在判断威胁严重性时综合考虑各方面因素做决定。

第二，风险具有不确定性，科学证据尚不充分。指缺乏确实、充分的科学证据证明存在造成环境损害的威胁，以及此环境损害威胁后果与导致其发生的原因行为间是否有因果关系等。环境风险的不确定性主要是由于人类科技与认识能力的相对有限造成的。因此，风险评估是确定风险阈值的重要手段。风险评估是实施风险规制活动的基础性措施，也是开展风险管理的技术支撑。为发挥风险评估在环境健康风险法律规制中的具体作用，可从如下方面明确环境健康风险评估制度的具体内涵：确定风险评估适用类型，完善环境健康风险评估规范性依据，实现风险管理与风险评估的有效衔接。^①

第三，不应迟延采取措施缓解环境恶化或生态倒退。风险的不确定性不能成为迟延甚至拒绝采取行动的理据。长期以来，环境保护需要基于相对充分科学证据的“科学监管”，将其作为采取行动的前提，这就容易导致具有科学不确定性的环境风险被放任或忽视。风险预防原则要求不能过分依赖科学，即在一定科学证据证明损害发生可能性时，即便证据不充分，也应采取措施。

第四，采取符合成本效益的预防措施。国家在适用风险预防原则时，尽其所能地预防环境风险，但也应考虑各国具体情况。此时，立法、司法、执法和守法的全过程需要采用成本效益分析评估风险预防措施，从治理污染向预防污染转变，从治理风险和危害向预防风险转变。

（二）风险预防原则与“预防为主、防治结合”原则的区别

在探讨两者的联系和区别之前，需区分英文中的“Preventive principle”和“Precautionary principle”。前者是在对环境问题有了肯定性认识时适用，可译为防止原则；后者则适用于存在更多不确定性的场合，可译为风险防范原则。如果将两者都译为“预防原则”，容易造成理解上的混乱。^②因此，需要加以区分，不可混淆。

长期以来，学界一直都将“预防为主、防治结合”作为环境法的基本原则之一。预防为主、防治结合是指将环境保护的重点放在事前防止环境污染和自然破坏上，同时也要积极治理和恢复现有的环境污染和自然破坏，以保护生态系统的安全和人类的健康及其财产。^③《环境保护法》第5条等体现了该原则。“预防为主、防治结合”注重的是对环境风险的防止，其实是“防止原则”在我国环境法中的体现。风险预防原则实际上是对“预防为主、防治结合”原则的拓展和扬弃，其在预防现实、确定的环境风险的同时，更注重对未来可能的环境风险的防范。一般性的预防原则提出的社会背景是工业社会，预防的对象是损害；风险预防原则的提出背景是风险社会，预防的对象是具有高度不确定性的风险。

两者不同之处：（1）风险预防原则强调在无法确定某一事件能否导致环境损害的情况下，

^① 朱炳成：《环境健康风险预防原则的理论建构与制度展开》，载《暨南学报(哲学社会科学版)》2019年第11期，第60页。

^② 参见唐双娥：《环境法风险防范原则研究》，高等教育出版社2004年版，第135-137页。

^③ 汪劲：《中国环境法原理》，北京大学出版社2000年版，第86页。

仍有采取行动预防损害发生的义务，而预防为主原则所强调的预防措施，针对的只是科学已有确定性认识的那部分环境损害，忽视了存在科学不确定性的环境损害。（2）风险预防原则重在采取预防措施以避免环境损害的可能性，而预防为主原则重在采取措施以制止环境损害的发生。（3）国家所担负的“风险预防”任务并非一味的降低风险，而是应明确预防的范围和程度，涉及一个现时成本与潜在损失比较的合比例性问题。

进言之，当前科技法、环境法、行政法等已经从已知领域转向“未知”领域的综合规制，“风险行政”“紧急行政”等成为新的行政样态，风险预防已成为一项新的国家保护义务。在要求国家采取措施对风险加以预防的同时，也不能忽视社会资源和科学知识在风险问题上的内在局限。此问题反映在法学上，即为“剩余风险”（指无法加以排除而应由社会予以忍受的风险）的判断问题。这就需要强化国家预防义务的回归，政府要采取“预防型”权变决策模式，使国家治理形态向“风险规制型国家”转变。

如今，人类历史发展已经达到一个新阶段，通过审慎运用理性的控制方法来解决社会生活问题已经成为可能。鉴于文化多样性与生物多样性的兼顾并重的要求和环境保护趋势，新时代有必要对风险预防原则做扩大解释。在风险社会背景下，风险预防是一项具有高度系统性、技术性的制度工程，如果风险预防的制度实践和经验积累缺乏共通的概念资源和法理框架，就有可能导致各领域风险预防制度安排的杂乱、盲目乃至相互冲突。^①

二、风险预防原则的域外法治经验

（一）风险预防原则在国际环境法中的产生与发展

风险预防原则最早在1987年国际北海大会通过的《北海宣言》中被首次提出。《北海宣言》承认危险物质的投放与海洋污染之间的因果联系的不确定性：“为防止北海遭受危险物质可能造成的损害，预防的方法是必要的，它可以要求采取行动控制这种物质的投放，甚至在绝对清楚的科学证据证实因果关系之前。”此后，绿色和平组织等国际政府组织也积极倡导该原则，使该原则在环境保护领域内的适用范围不断扩大并在国际社会产生了很大的影响。1982年，联合国《世界自然宪章》首次在国际条约层面明确认可了风险预防原则(special precautions)；1985年的《保护臭氧层维也纳公约》和1992年的《气候变化框架公约》提及“风险预防性措施(precautionary measures)”；《里约宣言》15条提及风险预防性方法(precautionary approach)。从国际环境条约中的不同表现形态来看，风险预防原则在国际法上已获得软法的地位。

作为国际环境法的基本原则之一，20世纪90年代以后，风险防范思想发展演变成为一项公认的环境法原则，广泛地适用于生物多样性保护、气候变化因应、海洋污染防治、危险废物管理、危险化学品控制等环境保护领域的条约和协定。如《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》《气候变化框架公约》《生物多样性公约》等都规定了风险预防原则。

^① 秦天宝：《论生物多样性保护的系统性法律规制》，载《法学论坛》2022年第1期，第126页。

（二）风险预防原则在外国环境法中的产生与发展

一些发达国家率先将风险预防原则规定为一项法律原则。从欧美环境法中至少可以观察到较弱、较强和最强三个版本的风险预防原则。欧盟针对转基因技术等领域风险的科学不确定性提出了强风险预防原则，对转基因产品施以严格的风险防范措施；而美国采取的是将转基因产品与常规产品同等对待的实质等同原则，其实质是内紧外松的弱风险预防原则。

风险预防原则肇始于德国环境法。德国为应对其国内酸雨、光化学烟雾等环境问题，通过 1970 年《清洁空气法》成为最早确立风险预防原则的国家。目前，德国、法国、瑞典、爱沙尼亚等国家的环境法典均规定了风险预防原则。比如 1998 年法国《环境法典》第一编“一般原则”中的第 L110-1 条规定了风险预防等原则。根据该原则，不允许以缺乏足够的科学技术知识因而无把握为借口延误时机，在成本费用可接受的范围内，不对可能给环境造成重大损失的、无法避免的可预见灾害及时采取适当的防治措施。2005 年 2 月法国宪法修正案进一步确认了风险预防原则。

三、风险预防原则的贯彻与落实

（一）风险预防原则的发展历程及规范表达

中国已经签署一批载明风险预防原则的国际法文件，但宪法、环境基本法尚未规定。或许立法者面对风险预防原则时仍然或多或少地出于对环境执法、经济民生等方面的考量而怀有一定程度的顾虑。一边是发达国家以其物质基础、社会发展的较高水平而掌控着在发展与环境各居两端之轴线上游走的自由，能够“负担”风险预防原则；另一边是向往发展的发展中国家和最不发达国家，执政者会倾向于优先谋求科技、经济与社会福祉的增进。^①总体而言，风险预防原则的适用，应当符合科学证据尚不充分、达到风险临界值以及符合成本收益等基本要件。

从 2000 年初开始，中国的环境法开始体现风险预防理念与原则。风险预防原则在专门的环境保护实证法上的出现，标志着立法者将风险规制纳入法规体系之内的努力。《规划环境影响评价条例》第 21 条规定：“有下列情形之一的，审查小组应当提出不予通过环境影响报告书的意见：（一）依据现有知识水平和技术条件，对规划实施可能产生的不良环境影响的程度或者范围不能作出科学判断的……”该条规定实质性的体现了风险预防原则。《环境保护法》第 39 条规定“国家建立、健全环境与健康监测、调查和风险评估制度”，实际上确立了国家针对环境与健康问题的风险预防义务。第 47 条规定：“各级人民政府及其有关部门和企业事业单位，应当依照《突发事件应对法》的规定，做好突发环境事件的风险控制、应急准备、应急处置和事后恢复等工作。”环境健康所涉议题宽泛，若以社会整体视角加以续造化阐释，可以得出环境基本法已然在实质意义上确立了风险管控制度、在体制意义上体现了风险预防原则的论断，是我国风险预防原则的良好开端。

^① 秦天宝：《论风险预防原则在环境法中的展开——结合〈生物安全法〉的考察》，载《中国法律评论》2021 年第 2 期，第 69 页。

《国家安全法》第四章“国家安全制度”第三节“风险预防、评估和预警”规定了国家安全风险评估机制、国家安全风险监测预警制度等。“生态环境保护制度体系”建设属于该法规定的一个重要国家安全任务。尽管该法没有适用风险预防原则，但是该法关于风险预防的一系列制度设计已经实质性的体现了风险预防原则的要求。这属于最高体现和贯彻风险预防原则的首部国家法律，应采取法律解释的方法将其适用到环境保护法领域。

《土壤污染防治法》第3条规定“预防为主、风险管控”等原则，第四章专章规定了“风险管控和修复”制度安排和行动要求，可谓中国环境法基本原则的历史突破。基于规划、标准、监测等土壤污染风险管控制度将风险预防原则全方位地落实至实体法层面，预示着新时代环境立法由“预防”转向“风险预防”的趋势。^①如《农业转基因生物安全管理条例》规定，对于已经通过评估颁发农业转基因生物安全证书的，在“发现农业转基因生物对人类、动植物和生态环境存在危险时”，主管部门有权“宣布禁止生产、加工、经营和进口，收回农业转基因生物安全证书，销毁有关存在危险的农业转基因生物”。

《生物安全法》第3条规定“坚持以人为本、风险预防、分类管理、协同配合的原则”，并且设置生物安全风险防控体制的专章规定。生态风险、科技风险的客观性与不确定性，以及从环境管理向环境治理转型的实践需求，为生物安全法律规制范式从损害管理向风险预防的转变奠定了正当性基础。该法是我国生物安全领域第一部基础性、综合性、系统性、统领性的法律、有助于平衡现代生物技术研发应用、生态环境开发利用与生态保护和公共卫生安全保障之间的内在张力。

（二）风险预防原则的制度转化与适用

如今，风险预防原则逐渐从环境法领域扩展至其他风险治理领域，成为风险社会中备受瞩目的一项基础性法律原则。在环境法中，风险预防原则是具有普遍性、一般性的义务，促进该原则的法定化/入法，有助于形成一种实质性的审慎、谨慎发展义务，将预防环境危害发生的一般义务拓展延伸到那些未被科学确切证明、有可能危害环境的行为。

环境法从损害预防原则扩展到风险预防原则，可以为在科学不确定性的情况下优先保护环境和人类的生命健康安全提供重要的法律依据。目前我国《环境保护法》规定的“预防为主、防治结合”原则只是对环境风险的防止，是不全面的，应对此加以升级和改造，在未来“环境法典”中增设风险预防原则，系统性规定相关法律主体或环境义务主体在遇到严重或不可逆转环境损害的威胁时，即使缺乏充分的科学证据，也不能延迟采取或不采取预防措施。

从风险社会的制度回应来看，环境法还需要完善环境与健康管理体制，建立健全环境资源规划制度、环境资源许可制度、强制禁止和淘汰制度、针对某些特定活动或产品的白名单制度、环境与健康风险的调查与评估制度、环境风险预防保证金制度、环境风险信息收集和检测制度、生态保护诉讼禁令制度等，在一定程度上以最佳可得技术标准取代传统环境标准，

^① 于文轩：《生态文明语境下风险预防原则的变迁与适用》，载《吉林大学社会科学学报》2019年第5期，第110页。

加快自然保护地的保护和立法步伐等。生态环境风险管控标准是开展生态环境风险管理的技术依据，比如土壤污染风险管控标准以及法律法规规定的其他环境风险管控标准等。

实践中，风险预防原则的适用启动条件是存在严重的或不可逆转损害的威胁（阈值）、行为和后果之间具有科学不确定性。因此，相关环境义务主体需采取以下措施：（1）以禁止、限制、暂停或延缓有风险的活动为主；（2）风险评估；（3）与公众进行风险交流以降低不确定性；（4）成本效益分析。此外，在适用中要注意妥当性、必要性、相称性等方面的比例原则（proportionality）、证据法的合理限制。

《最高人民法院关于生态环境侵权案件适用禁止令保全措施的若干规定》（法释〔2021〕22号）是风险预防原则的一个重大制度成果。申请人可以以被申请人正在实施或者即将实施污染环境、破坏生态行为，不及时制止将使申请人合法权益或者生态环境受到难以弥补的损害为由，向人民法院申请采取禁止令保全措施，责令被申请人立即停止一定行为。总之，危险排除责任和禁止令措施也是预防原则在环境司法中适用的重要表现^①，司法裁判适用风险预防原则的本质在于从科学要素到法律要素的话语转换。如在**北京市朝阳区自然之友环境研究所诉中国电建集团昆明勘测设计研究院有限公司环境污染责任纠纷案**中，法院认为：

本案系珍稀野生动植物保护预防性环境民事公益诉讼案件。预防性公益诉讼是环境资源审判落实预防为主原则的重要体现，突破了有损害才有救济的传统理念，将生态环境保护的阶段提升至事中甚至事前，有助于加大生态环境保护力度，避免生态环境遭受损害或者防止损害的进一步扩大。本案中，自然之友已举证证明案涉水电站如果继续建设，势必导致国家一级重点保护动物绿孔雀和国家一级重点保护植物陈氏苏铁的生境被淹没，导致该区域的生物多样性和遗传资源遭受直观预测且不可逆转的损害。人民法院贯彻落实习近平总书记“共抓大保护、不搞大开发”重要指示精神，依法判定新平公司停止基于现有环境影响评价下的水电站建设项目，责令完善相关手续，为长江流域生物多样性保护提供有力司法保障。^②

“云南绿孔雀”案是典型的预防性环境公益诉讼案例，突破了传统“无损害即无救济”的司法救济理念，转向以预防环境风险为目标的事前司法救济。预防性环境公益诉讼作为环境公益诉讼功能的“最优化实现”，通过提供一种新的、能够使风险规制过程合理化的解释框架及相应的权利义务配置制度，从而确定了一种“反应—救济”向“预测—预防”转换的实现路径。^③

第四节 高水平保护原则

目前，我国生态文明建设进入新常态，但生态环境承载力持续且严重降低，经济社会发

^① 于文轩、宋丽容：《论环境司法中预防原则的实现路径》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2022年第1期，第168页。

^② 最高人民法院网：“长江流域生态环境司法保护典型案例”，<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-287891.html>，2021年11月30日。在最高人民法院与联合国环境规划署共同主办的世界环境司法大会上，绿孔雀预防性保护公益诉讼案被外方评为全球十大生物多样性案例之首，并作为中国司法领域唯一案例，入选联合国《生物多样性公约》第十五次缔约方大会展览中国展区。

^③ 秦天宝、陆阳：《从损害预防到风险应对：预防性环境公益诉讼的适用基准和发展方向》，载《法律适用》2022年第3期，第121页。

展仍面临资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化、可持续发展面临严峻挑战。^①设定高水平保护原则要求环境保护义务主体不得使自然生存基础受到比目前更为严重的损害或危害。该原则是生态安全原则的进阶版，是国家环境给付义务和人民美好生活的必然要求，在实现环境损失的最小化和环境利益最大化的同时，要求环境法律关系主体积极采取措施，促进生态品质的提升与环境质量的改善，促进利益增进。

一、高水平保护原则的内涵

（一）高水平保护原则的概念

世界自然基金会《地球生命力报告》显示，人类的需求已超过地球支撑能力的50%。环境倒退可以分为环境要素质量不利变化，资源供给能力降低，生物分布和生态系统不利变化，物理和化学屏障的维护能力降低，气候、季节、风雨失调，潜在可利用条件减少等六大类^②。在恢复生态学看来，这种现象也可称之为生态退化，主要表现为生态系统的结构和固有功能的破坏、紊乱或丧失，生物多样性的下降，系统稳定性和抗逆能力减弱，系统生产力下降等。^③这些生态环境退化不仅有等级、规模或状态上的降低，也有相关物理特性的破坏或损害，更有某些特性、品质或能力的丧失。其实际上是生态系统由高级到低级，由复杂到简单，种类由多到少的一种生态演化过程。退化的生态系统是“病态”的生态系统^④，这不仅出现在污染防治，还体现在自然资源开发、利用和生态保护等领域，既有生态要素的个别退化，也有生态系统的整体性退化。因此，生态倒退或持续恶化的严峻性提出了高水平保护的命题。

高水平保护原则（principle of high-level protection of environment）是指国家等法律关系主体有义务在确保现有环境水平不再恶化或倒退的基础上，积极采取措施来改善环境质量和提升生态文明水平，以促进可持续发展与社会进步。该原则又可称为禁止生态倒退原则、“生态不得恶化”原则或“生态底线”^⑤原则，是对《环境保护法》中“改善环境”立法目的之原则转化与具体化。高水平保护原则是内生于《环境保护法》的一个隐性原则，有待提升为环境法基本原则，从而防止国家在环境义务履行中的“越位”与“缺位”，甚至“不在场”。^⑥比如《世界环境公约（草案）》第17条规定了“不倒退”原则（the principle of non-regression）。几乎主要的国际人权条约和文件都认为，人权一旦得到承认，就不能限制、破坏或废止。比如《世界人权宣言》第30条规定“不得破坏宣言所载的任何权利和自由”。对环境法而言，这意味着“在保护环境和基本权利的背景下承认不倒退原则”，不降低对环境的保护水平。以往的国际性和区域性环境法都致力于将“改善环境”作为目标，只有少数的条约的正文中

^① 陈真亮：《论“禁止生态倒退”的国家义务及其实现——基于水质目标的法律分析》，载《中国地质大学学报（社会科学版）》2015年第3期，第55页。

^② 徐祥民主编：《环境与资源保护法学》（第2版），科学出版社2014年版，第86-88页。

^③ 任海、彭少麟：《恢复生态学导论》，科学出版社2001年，第10页。

^④ 赵绘宇：《生态系统管理的法律研究》，上海交通大学出版社2006年版，第115页。

^⑤ 杜群：《环境法融合论》，科学出版社2003年版，第229页。

^⑥ 陈真亮：《论“禁止生态倒退”的国家义务及其实现——基于水质目标的法律分析》，载《中国地质大学学报（社会科学版）》2015年第3期，第55-65页。

暗含了这种“不倒退”的意思，如1994年《北美环境合作协定》规定“禁止降低环境保护标准”。“不倒退”作为一种共识被纳入2012年“里约+20”会议的最终成果《我们想要的未来》中。“不倒退”条款反映了《世界环境公约（草案）》将保护环境落实到各国法律和政策方面的决心。与“不倒退”相对应的概念是“前进原则”，前进是为了改进环境立法，包括根据最新科学知识提高保护环境程度。^①

简而言之，高水平保护原则或禁止生态倒退实际上就是要在环境的质和量方面都要严守国家生态底线，遵守生态负载定律，防止突破生态承载力的底线阈值和极限而导致不可持续。高水平保护原则至少包括如下几方面内容：一是排除现已存在与出现的对环境损害；二是为去排除或者减轻现在对环境可能或潜在的危险性；三是经由预防措施的采取来防止对未来环境的危害性。^②当然，高水平保护原则并不是说要禁止开发，也不等于不要发展，绝不是拒绝发展，更不能因为极端化的环境保护而致使经济社会发展的停滞或倒退。

（二）高水平保护原则的意义

从生态环境保护的实践看，我国环境法正在经历从“总量控制目标”到“环境质量改善目标”、以改善环境质量为核心的历史性转型。“福利国家”理论主张国家的目的在于积极地为民众谋求福利，为了达到富国利民的目的，国家应调整个人主义和自由主义的流弊，保障每个人在社会政治、经济等实际生活中能够享有自由平等，从而促使社会安全和公共福利的实现。^③目前，人类已经进入了风险社会时代，风险的严重程度超出了预警检测和事后处理的能力。针对有非常高的可能造成环境法益损害的各种“危险”因素，国家应当及时采取措施加以干预，即对于具科学不确定性的各种“风险”应当适当地采取预防措施。

为了维护生态平衡和健康，无论是向环境排放污染物还是从环境中获取用于生活和生产的物质资料，都应当以“生态底线”或生态承载力为界限，防止出现生态倒退或退化。这意味着生态环境质量需要逐年改善并产生环境正外部性，遵守生态功能红线、环境质量底线、资源消耗上限、污染物排放总量制度等，防止反弹或返回甚至是导致新的生态环境退化问题。目前，我国自然生态系统总体仍较为脆弱，生态承载力和环境容量不足，经济发展带来的生态保护压力依然较大，部分地区重发展、轻保护所积累的矛盾愈加凸显。生态文明建设正处在压力叠加、负重前行的关键期，已进入提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要的攻坚期，也到了有条件有能力解决生态环境突出问题的窗口期。对此，国家发展改革委、自然资源部联合印发《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021—2035年）》，要求围绕全面提升国家生态安全屏障质量、促进生态系统良性循环和永续利用的总目标，以统筹山水林田湖草一体化保护和修复为主线，规定了具体目标和重点任务。

以美丽中国为载体的“环境国家”是以环境保护作为国家目的并采取多种方式加以实现

^① 彭亚媛、马忠法：《〈世界环境公约（草案）〉制度创新及中国应对》，载《太平洋学报》2020年第5期，第14-28页。

^② 陈慈阳：《环境法总论》，中国政法大学出版社2003年版，第31页。

^③ 陈泉生：《论环境法的基本原则》，载《中国法学》1998年第4期，第120页。

的国家型态。就此而言，高水平保护原则意味着国家负有保证环境状况不继续恶化，即至少负有维持现有环境水平或状态的维持义务，亦可称之为“状态责任”^①或高标准的环境质量目标义务。环境质量“倒退禁止”“现状保持”的国家环境义务，是高水平保护原则的法律表达和制度转化。就国家而言，国家环境义务不应仅仅再局限于国家积极排除对环境的破坏及损害，此时也应包括国家有排除现存污染之义务（即具体危险排除的保护义务），更应进一步去积极促进及维护环境行为（包括国家有使现行环境不得更加恶劣之维护义务，此称促进义务或禁止生态倒退义务）^②。在此积极环境保护的国家给付义务下，通过高水平保护原则的具体制度创设，使污染或生态破坏能预先防止或降低其危害可能性，是宪法环境基本国策在环境法上的具体化。

二、高水平保护原则的域外法治经验

高水平保护原则的域外相关立法例有：爱沙尼亚《环境法典》“总则”第2章“环境保护的原则和主要义务”第1节规定了“高水平 and 综合协同保护环境原则”（Principle of high-level and integral protection of environment）等原则；比利时《弗拉芒议会关于环境政策总则的法令》（1995年）第1.2.1(2)条规定了“旨在高水平保护的环境政策”等原则。

高水平保护原则是欧洲环境法的一个重要理论特色和法治创新。《单一欧洲法》对《建立欧洲共同体条约》（1957年）的第100条补充了第100A条。第100A条第1款规定：“作为对第100条的变通，以及除非本条约另有规定，为实现第7A条提出的目标，应实施下述规定：理事会应就委员会的提案，与欧洲议会合作并经征询经社委员会的意见，以特定多数同意的方式采取措施，使成员国中由法律、法规或行政条例规定的并以内部市场的建立与运行为目标的内容趋于接近。”补充的第100A（3）条规定了高水平保护的原则：“在第一款所料想的有关健康、安全、环境保护与消费者保护的提案中，委员会应以高水平的保护为基础。”1992年，建立欧洲联盟的《欧洲联盟条约》，即《马斯特里赫特条约》第174条第2款规定：“共同体环境政策着眼于高水平的保护，考虑共同体不同地区的情形差异，保护应以该原则为基础，并依据该原则采取预防性行动，环境破坏应在源头优先纠正并由污染者付费。”

修订后的《欧洲联盟条约》第130R（2）条规定：“共同体的环境政策应该瞄准高水平的环境保护，考虑共同体内各种不同区域的各种情况。”修改后的该原则比《单一欧洲法》第100A（3）条规定的原则前进了一步：第一，《欧洲联盟条约》的第130R（2）条不是指委员会的提案，而是指“共同体”，换句话说包括理事会，实际上是指所有共同体机构的环境政策都应该以高水平的保护为目标。第二，是在《欧洲联盟条约》中的关于环境的专门条款中明确规定“高水平保护”的原则，而不是仅仅在建立内部市场的文件中提到。这说明，高水平的保护已经成为环境政策和法律中的一项基本原则。第三，明确了执行高水平保护原则的一个重要条件，即“考虑共同体内各种不同区域的各种情况”。类似的规定还比如《欧洲联

^① 周元浙：《国家承担水土保持义务之责任》，载《军法专刊》2009年第6期，第132-161页。

^② 陈真亮：《环境保护的国家义务研究》，法律出版社2015年版，第268页。

盟条约》第 130R (3) 条规定：“在筹划环境保护政策时，共同体应考虑：可得科学和技术资料；共同体不同区域的环境条件；采取或不采取行动的潜在利益与代价；整个共同体的经济和社会发展，及其各地区的平衡发展。”^①

此外，《欧盟水框架指令》也规定了类似的反生态倒退的法律目标——“减少污染，防止水生态系统（包括湿地）状况的恶化并改善其状况”。该指令通过不退化等综合方法，规定排放物的质量或接受排放的环境的质量必须得到保持或改进。这种保护性的“不退化”措施可以针对工业污染物的排放，也可以用来保护接受排放的水体，主要目标是到 2015 年使欧洲所有水域须达到良好状态。^②

水质标准作为国家水生态环境管理的基石，是水质监测、评估和管理的重要依据，也是水污染治理和生态修复的目标。在水污染防治和排污许可证制度中体现“禁止生态倒退原则”要求的一个代表性立法，是美国水质“反退化政策”（anti-degradation policy，又称反降级政策）。根据美国《清洁水法》的规定，“反退化政策”是美国水质标准体系的重要组成部分，其主要目的在于防止现有良好的水体水质不得再恶化。美国水质反退化政策阐明了水质保护准则，囊括了水质保护的基本要求，明确了水质保护的基本底线，相当于划定了水污染防治的红线，在严格保护水质方面发挥了重要作用。美国的水质标准条款主要包括水体的指定用途、保护指定用途的水质基准、反退化和一般规则等元素，用于恢复和保持国家水体的化学、物理和生物完整性；达到为鱼类、贝类和野生生物提供保护和繁殖功能，以及提供娱乐功能的水质条件。总体上看，“反退化政策”较好地解决了美国联邦和州因为权力划分而在水污染控制上可能出现的冲突，确立了联邦在环境管理上的主导权，是国家在环境保护上现状保持义务的具体表现。

三、高水平保护原则的贯彻与落实

高水平保护原则在现行环境法律法规中有不少体现。《环境保护法》规定了“保护环境”的基本国策，并规定了“保护和改善环境”的国家义务制度体系。比如：第 4 条规定“国家采取有利于节约和循环利用资源、保护和改善环境……”；第 6 条第 2 款规定“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责”；第 7 条规定：“国家支持环境保护科学技术研究、开发和应用，鼓励环境保护产业发展，促进环境保护信息化建设，提高环境保护科学技术水平。”第 8 条规定：“各级人民政府应当加大保护和改善环境、防治污染和其他公害的财政投入，提高财政资金的使用效益。”第 28 条规定“地方各级人民政府应当根据环境保护目标和治理任务，采取有效措施，改善环境质量”等。《环境保护法》第二章对国家的环境监督管理职能做了具体的规定，从而使国家对环境的高水平保护义务得到了充分履行。

此外，《水污染防治法》关于“水污染”的定义方法以及“不得恶化水质”的立法导向，也体现了高水平保护的原则性要求。除了传统的污染防治、资源开发利用的生态保护外，高

^① 蔡守秋主编：《欧盟环境政策法律研究》，武汉大学出版社 2002 年版，第 157-159 页。

^② [英]马丁·格里菲斯编著：《欧盟水框架指令手册》，中国水利水电出版社 2008 年版，第 4-6 页。

水平保护原则的落地还有待加强防灾、减灾、抗灾、救灾等方面的制度建设。比如《长江保护法》第3条规定了“长江流域经济社会发展应当坚持生态优先、绿色发展，共抓大保护、不搞大开发”的原则，第11条规定了防灾、减灾、抗灾、救灾方面的国家义务，并要求加强长江流域洪涝干旱、森林草原火灾、地质灾害、地震等灾害的监测预报预警、防御、应急处置与恢复重建体系建设。《长江经济带生态环境保护规划》（环规财〔2017〕88号）要求“建立健全长江生态环境协同保护机制，共抓大保护，不搞大开发，确保生态功能不退化、水土资源不超载、排放总量不突破、准入门槛不降低、环境安全不失控”。

在土壤污染防治领域，针对土壤肥力衰退、土壤生态恶化，引发粮食安全、食品质量安全、生物安全及健康安全等情况，《土壤污染防治法》做出了“支持采取土壤改良、土壤肥力提升等有利于土壤养护和培育的措施”“各级人民政府应当加强对国家公园等自然保护地的保护，维护其生态功能”等规定。《农用地土壤环境质量标准》与《建设用地土壤污染风险筛选指导值》均强调土壤环境反退化原则。针对长江流域整体性保护不足，生态系统破碎化，生态系统服务功能呈退化趋势，

近年来，有的地方政府在空气、水等领域强化了“反生态退化”的政策要求和相关高水平保护义务，比如：（1）《山东省环境空气质量生态补偿暂行办法》[鲁政办字〔2014〕27号]就规定按照“将生态环境质量逐年改善作为区域发展的约束性要求”和“谁保护、谁受益；谁污染、谁付费”的原则，建立考核奖惩和生态补偿机制；（2）《河南省人民政府办公厅关于印发2014年度全省碧水工程工作计划的通知》[豫政办〔2014〕60号]要求：“立水环境质量反退化制度，确保各控制断面水质等级不降低、各水体使用功能不减弱、各水体污染负荷不增加。各地政府要把环境质量反退化作为经济建设活动的刚性约束条件，源头严防、过程严管、后果严惩，严格监督所有污染源、排污行为、排污过程，确保辖区内水环境质量不退化。因控制不力造成水环境质量退化的，省环保厅对省辖市、县(市、区)实施区域限批、限产限排，直至河流水质稳定达标；因履职不力导致水环境质量严重退化的，省政府否决该地2014年度政府环保目标考核，严肃追究有关人员责任。”上述2个地方规定是“反生态退化”方面的典型代表，如果严格执法和实施，可能有助于遏制住环境质量下降和恶化的趋势，可以起到较好的立法示范效应。

总之，为达成此任务，国家首先应在宏观层面构建共同但有区别的环境义务基本框架，包括建立环境保护立法与制度体系，健全生态环境管理体制、生态环境协同治理机制等。在此基础上，国家应根据“禁止生态倒退原则”的要求，在微观层面上建立相应的基础性、核心性制度，确保生态环境至少能保持在现有水平上，用制度来保护好环境质量。

第五节 协调发展原则

环境资源有限性与人类需要无限性、人类发展普遍性与区域发展不平衡性、经济发展高

速性与环境质量渐恶性、和谐社会终极目标与不和谐社会现状等矛盾，迫使人类去思考人与自然的关系与可持续发展。协调发展原则是对传统发展观的扬弃和超越，平衡与协调不仅是经济、社会、生态可持续发展的重要举措，也更是现代环境法的重要价值与方法论。

一、协调发展原则的内涵

（一）协调发展原则的概念

协调发展原则（principle of coordinated development）是经济建设和社会发展与环境保护相协调原则的简称，经济建设和社会发展要充分考虑环境和资源的承载能力，使环境和资源既能满足经济建设和社会发展目标的需要，又能够使保持在满足当代人及后代人对环境质量的要求水平上，使经济建设和社会发展与环境保护相互促进、平衡发展。发展是一个综合的、经济的、社会的和文化的的过程，它着眼于持续地改善和在积极地、自由地和有意义地参与发展和公平分配发展所指利益的基础上的全民的和所有个人的福利。

协调发展原则也被表述为环境利益衡平原则、环境与决策一体化原则、融合发展原则等，要求实现社会、经济的可持续发展，必须在各类发展决策中将环境、经济和社会三方面的共同发展与相协调一致。这是生态系统“整体、协调、循环、再生”运行法则的法律表达，其核心是要合理处理经济发展与环境保护的辩证关系。在环境法中确立协调发展原则，是对传统协调发展原则的反思与改进，是各国发展经验的深刻总结和社会发展规律的客观要求。

科学发展观、新发展观、共同富裕观的一个核心思想和方法论就是协调发展。各类开发决策应当考量所涉及的各种利益及其所处的状态，要贯彻和体现全面、协调、可持续发展的科学发展观。如在**宣城市恒泰金属铸件有限公司诉安徽省宣城市宣州区人民政府未依法履行行政补偿职责案**中，法院认为：

本案系企业有序退出自然保护区引发的行政案件。长江流域生态系统类型多样，自然保护区众多。自然保护区是各种生态系统及生物物种的天然贮存库，对保护自然资源和生物多样性、维持生态平衡、促进国民经济可持续发展具有重要意义。本案中，人民法院依法支持区政府责令恒泰公司退出扬子鳄国家级自然保护区的行政行为，有利于保持完好的天然生态系统，切实维护长江流域的生态环境平衡。同时，人民法院判令区政府在依法作出正式评估报告后对恒泰公司实际损失予以合理补偿，有利于促进行政机关依法行政，实现生态环境保护与企业合法权益保护的平衡。^①

（二）协调发展原则的意义

协调发展原则的实质是以生态和经济理念为基础，要求对发展所涉及的各项利益都应当均衡地加以考虑，以衡平与人类发展相关的经济、社会和环境这三大利益的关系，推动“五位一体”建设（经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设）。协调发展原则要求在满足本地区需求和发展本地区经济的同时，不对其它地区的可持续发展能力构成危害。

需要说明的是，在不同时期和不同发展程度的国家，对协调发展原则内涵的理解也是不

^① 最高人民法院网：“长江流域生态环境司法保护典型案例”，
<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-287891.html>，2021年11月30日。

一样的，其主要分歧表现在如何衡平经济发展和环境保护关系的认识方面。例如，大部分发达国家因其经济和社会已经发展到一个较为发达和相对稳定的阶段，他们对生活质量的要求和对环境保护的重视程度也就相对较高。当这些国家的经济发展与环境保护出现矛盾时，其衡平的一般标准是环境优先，即经济发展必须与环境保护相协调，不得以牺牲环境为代价谋求经济的发展。而在多数发展中国家，却恰好相反，人们为了生存和摆脱贫困，认为在缺乏资金支持和没有一个更好的发展模式的情况下，传统的“先污染后治理”是实现发展的唯一方法，因此他们对经济发展的需求远远高于对环境保护的需要。^①协调原则将环境污染和生态破坏解决在现代化建设过程之中，边发展边治理预防，要求经济建设、社会发展和环境保护统筹兼顾、有机结合、协同进行。

（二）协调发展与可持续发展原则的联系和区别

协调发展原则与可持续发展原则有联系，也有区别。协调发展着重从横向的关系上，即制约发展的基本因素的关系上，对发展提出要求。可持续发展要求既满足当代人的需要，又不损害后代人满足需要的能力。可持续发展主要从纵向历史发展的过程中，即当前需要与未来需要的关系上，对发展提出要求。在可持续发展目标追求的实现过程中，采取措施保护环境追求一个能实现人类尊严和福利的环境，是可持续发展目标实现的必要环节。两者都是环境与发展实践中得出的经验与教训的总结，目的都是为了保证人类社会的可持续发展。

二、协调发展原则的产生和发展

早在1973年，《国务院批转国家计划委员会关于全国环境保护会议情况的报告》强调“经济发展和环境保护，同时并进，协调发展”。1983年，第二次全国环境保护会议制定了“三建设”“三同步”和“三统一”的战略方针，即“经济建设、城乡建设和环境建设要同步规划、同步实施、同步发展，实现经济效益、社会效益、环境效益的统一”。这是具有中国特色的本土化制度创新和贡献。

《中国21世纪议程》确立了“可持续发展战略”，强调“突出经济、社会与环境之间的联系与协调。通过法规约束、政策引导和调控，推进经济与社会和环境的协调发展。”从此，协调发展原则发展到“可持续发展”的新水平。^②2003年胡锦涛同志提出科学发展观：“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展。”2005年国务院颁布《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》，强调“经济社会发展必须与环境保护相协调”。从强调“环境保护与经济、社会发展相协调”到强调“经济社会发展必须与环境保护相协调”，这是协调发展原则的一个重大变化。

《环境保护法》（1989）并未对环境法基本原则的专门性规定，第4条关于“国家制定的环境保护规划必须纳入国民经济和社会发展规划，国家采取有利于环境保护的经济、技术政策和措施，使环境保护工作同经济建设和社会发展相协调”的规定，标志着该原则得到了

^① 汪劲：《环境法学》（第4版），北京大学出版社2018年版，第53页。

^② 蔡守秋主编：《新编环境资源法学》（第2版），北京师范大学出版社2017年版，第86页。

环境保护基本法的确认。2014 修订后的《环境保护法》第 4 条规定“国家采取有利于节约和循环利用资源、保护和改善环境、促进人与自然和谐的经济、技术政策和措施，使经济社会发展与环境保护相协调”，进一步修正和丰富了协调发展原则的内涵和规范功能。第 20 条规定“跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制”，要求实行统一规划、统一标准、统一监测、统一的防治措施。

作为以社会公共利益为本位的法律部门，环境法须高度重视多元利益的冲突对人类生存和发展产生的各种影响。所以协调发展原则应当以不同时代、不同社会、不同法律制度下利益调整的原则出发，以平衡发展中的各种利益关系。协调发展原则既是有关利益分化与平衡关系的表达方式，又是能够通过对不同利益加以综合权衡与整合，从而建立起一种和谐的利益关系结构的利益分配与调整机制。因此，它理应包含不损害社会利益、利益兼顾、缩小利益差异与保护少数、利益限制与利益服从利益等方面的子原则。

三、协调发展原则的贯彻与落实

（一）协调发展原则的发展历程及规范表达

协调发展原则主要体现在《环境保护法》第 4 条第 2 款、第 5 条等规定中。与 1989 年《环境保护法》有关协调发展规定^①相比，2014 年《环境保护法》进一步修正和丰富了协调发展原则的内涵和规范功能。这是环境问题、经济与社会发展到一定阶段的必然结果，也反映了环境保护话语权的提高。虽然新法没有明确规定政策等决策的“环境优先”原则，但修改了旧法中相协调的主次顺序，体现了决策中将对环境保护的考虑置于优位的思想。这一立法思想与中共十八大将生态文明建设融入经济、政治、文化和社会等建设各方面和全过程的“五位一体”的总体布局是一致的。不过，该法第 5 条在规定环境保护的原则时又将“保护优先”限定在环境保护的范畴以内，反映出立法者当时对是否在开发决策上采用“环境优先原则”存在矛盾。^②

此外，《行政许可法》第 11 条规定：“设定行政许可，应当遵循经济和社会发展规划，有利于发挥公民、法人或者其他组织的积极性、主动性，维护公共利益和社会秩序，促进经济、社会和生态环境协调发展。”《循环经济促进法》也规定了国务院和地方政府组织协调、监督管理全国循环经济发展工作的义务。《水土保持法》要求“水土保持规划遵循统筹协调、分类指导的原则编制”，规定“水土保持规划应当与土地利用总体规划、水资源规划、城乡规划和环境保护规划等相协调”。《水法》第 4 条规定了开发、利用、节约、保护水资源和防治水害要“协调好生活、生产经营和生态环境用水”的义务。

（二）协调发展原则的制度转化与适用

协调发展原则在中国不具有直接的法的拘束力，协调发展原则的适用主要体现在单项环

^① 中国 1989 年《环境保护法》第 4 条曾作出了与 1968 年日本《公害对策基本法》类似的规定，即国家采取有利于环境保护的经济、技术政策和措施，“使环境保护工作同经济建设和社会发展相协调”。

^② 汪劲：《环境法学》（第 4 版），北京大学出版社 2018 年版，第 53 页。

境保护立法和对编制有关发展的政策、规划和项目指导方面。相关的制度适用包括：

1.将环境保护工作纳入国民经济和社会发展规划

为了贯彻和落实协调发展原则，在我国环境保护法和各类污染防治法律与自然资源保护法律中，都明确规定将环境和资源保护、污染防治纳入国民经济和社会发展计划。《环境保护法》第13条要求将环境保护纳入到国民经济和社会发展规划，体现了融合发展（Integrating）的思想。此外，《城乡规划法》第4条规定，制定和实施城乡规划，应当遵循城乡统筹、合理布局、节约土地、集约发展和先规划后建设的原则，改善生态环境，促进资源、能源节约和综合利用，保护耕地等自然资源和历史文化遗产，保持地方特色、民族特色和传统风貌，防止污染和其他公害。比如可以通过国家公园特许经营制度、生态移民和产业扶持专项政策，打造国家公园未来乡村建设试点，深化生态保护和社区融合发展的国家公园持续性惠益分享机制。

此外，在制定区域和资源开发、城市发展和行业发展规划，调整产业结构和生产布局等经济建设和社会发展重大决策时，不仅要以经济和社会发展的需要为根据，同时还要考虑环境资源的承载能力。如在岳西县美丽水电站诉岳西县环境保护局环境保护行政决定案^①中，法院认为：

长江流域重点生态功能区、生态环境脆弱区及自然保护区较多，人民法院在审理上述区域的环境污染、生态破坏及自然资源开发利用案件时，要坚持保护优先的理念，正确处理好生态环境保护和经济发展的关系，将构建生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线三大红线作为重要因素加以考量，保障重点区域实现扩大环境容量和生态空间的重要目标。鹤落坪自然保护区内有大别山区现存面积最大的天然次生林，植物区系复杂，生态系统完整，在保护生物多样性及涵养水源方面具有极为重要的价值。蓄水坝建设在保护区核心区，违反了《自然保护区条例》的规定。人民法院支持行政机关依法行政，依法认定美丽水电站应予关闭和拆除，为保护长江流域自然保护区提供了坚强的司法后盾。

2.环境法律主体之间要加强协同配合与综合决策

一是在国家内部各部门之间实行协同合作。包括环境行政主管部门与其他有关资源、能源以及经济等行政主管部门和公共事业管理部门之间的协同合作，各行政区划、各级人民政府之间的协同合作，以及行政主管部门与行政相对人之间的协同合作。在国家内部各部门和各地区间贯彻合作原则应当注意的问题是：要建立起有效的协同合作机制；实行环境资源信息公开和共享；实行重大决定通报制度等。比如《生物安全法》第3条规定了“协同配合”等原则。此外，还要注重国际社会国家(地区)之间要协同合作，实行广泛的技术、资金和信息交流与援助，联合处理跨国、跨区域环境问题。

二是加强环境与发展的综合决策。各级决策部门在进行经济、社会发展重大决策的过程中，严格履行《环境保护法》第4、14条等规定的义务，对环境保护与经济、社会发展加以全面考虑、统筹兼顾、综合平衡、科学决策。在制定区域和资源开发、城市发展和行业发展

^① 最高人民法院网：“人民法院环境资源审判保障长江经济带高质量发展典型案例”，<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-132681.html>，2021年11月30日。

规划,调整产业结构和生产布局等经济建设和社会发展重大决策时,不仅要以经济和社会发展的需要为根据,同时还要考虑环境资源的承载能力;要正确处理经济增长速度和综合效益的统一、生产布局与资源优化配置、产业结构调整与解决结构性污染、资源开发利用与保护生态环境等问题。编制自然资源资产负债表,对领导干部实行自然资源资产离任审计。

3.建立循环经济型社会

建立循环经济型社会是协调发展原则得以实现的最好制度选择。循环经济型社会是指在经济、社会发展过程中,对环境和资源的保护从开发到生产、流通、消费、废弃再到回收实行全过程的监控管理,通过再生、循环利用使经济和社会的发展朝向顺应生态规律要求方向发展的社会形态。循环经济型社会的建立,可以较好地解决经济发展与环境保护之间的矛盾。建立循环经济型社会的要求,是将环境控制的重点从“末端”对污染物的控制转向“源头”和“全程”对可能产生的所有废弃物实行减废管理,以减少上述各个环节中产生的废弃物进入环境,同时再生利用各类回收的资源和能源,最终减少环境污染和生态的破坏。^①

第六节 环境民主原则

由于环境问题与民主制度天然、内在的价值契合,如何在环境领域贯彻、构建民主制度,有效地动员与说服民众防范环境风险、解决环境问题成为了环境法亟待解决的问题之一。环境民主原则意味着一切单位和个人均有权通过一定的程序和途径,参与环境权益或者社会公共环境利益相关的环境决策与实施活动,并有权得到相应的法律保护和救济。该原则是公民环境权、国家环境义务的重要保障性原则,可谓“环境法的精髓和灵魂”。

一、环境民主原则的内涵

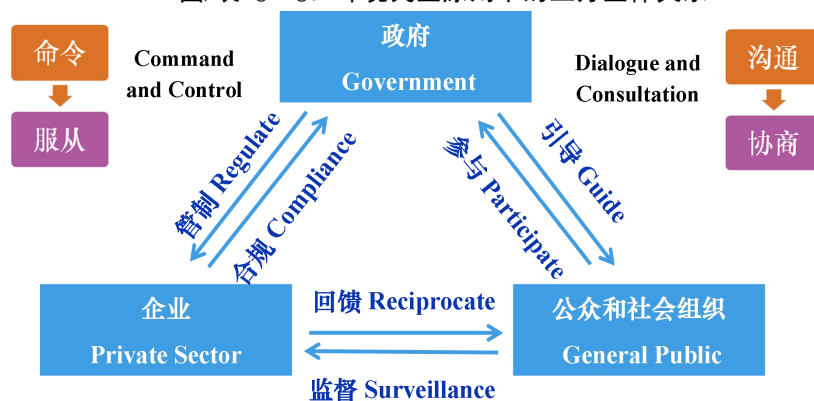
环境民主原则(democratic principle of environmental protection)又称公众参与原则、依靠群众保护环境原则,是指公众有权通过一定的程序或途径参与可能造成环境影响的一切活动。进言之,环境民主原则是指生态环境的保护与自然资源的开发利用必须依靠公众的广泛参与,环境法通过各种法定的形式和途径确立公众在参与环境管理与保护中的资格,鼓励公众积极参与环境保护事业,保护他们对污染环境和破坏环境的行为依法进行监督的权利。

根据此原则,公众有权参与环境决策和环境管理,并有权对环境管理部门和有关单位、个人影响生态环境的有关行为进行监督。在“党委领导、政府负责、部门分工、分级管理、公众参与”的公共治理体制中,该原则的关键是尊重利害关系人的相关环境权益,使国家政治生活和社会生活各环节、各方面都体现人民意愿、听到人民声音。因此,该原则要求民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督,事实上更是一种理性对话、多中心协同共治、促进良政善治的环境治理机制。

^① 汪劲:《环境法学》(第4版),北京大学出版社2018年版,第56页。

党的十九大报告提出“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”。民主是全人类的共同价值，是中国共产党和中国人民始终不渝坚持的重要理念。公众参与权源于宪法确认的参政权。中国的民主是人民民主，人民当家作主是中国民主的本质和核心，精髓是“中国共产党领导人民实现全过程人民民主”。2021年《中国的民主》白皮书指出，全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一，是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。公众参与不仅是环境保护的需要，同时也是一个国家是否保护和重视民主权利的一个重要标志。以环境公益诉讼制度为例，其不仅仅在一定程度上实现了对于生态环境的司法保护，还塑造了一种公民共和主义和社会合作治理的司法哲学乃至政治哲学，在很大程度上突破了对个人社会角色的理解，不再视公民为为自己利益而斗争的个体，而是强调公民在政治社会中的积极参与。^①

图/表 5-3：环境民主原则中的三方主体关系



环境民主原则包括以下几方面内容^②：第一，环境民主要求法律明确规定公众的环境权、环境知情权、参与权和诉讼权等各项权利。每个公民都享有有益于生活和健康的适宜环境的权利，对任何污染破坏环境资源的行为都有权依法进行监督和干预，同时也负有保护环境的义务。第二，环境民主原则需要通过公众参与的程序来实现，一个社会的环境政策和环境法应该通过民主程序来制定，法律应当为公民参与环境保护提供适当的途径和程序。第三，环境民主原则意味着环境保护参与主体的广泛性。环境保护应是一个开放性过程和多元治理结构，参与主体包括居民、各类专业人士、社会团体、与拟议行为有关的行政机关等。公众参与制度是一个实体性与程序性并存的统一整体，其中权利的赋予主要是建立实体性规则，而权利的运行及实现则主要是建立程序性规则。如在朱晓琛诉安阳县环境保护局履行环境保护及信息公开法定职责案中，法院认为：

本案系环境信息公开案件。生态环境保护公众参与原则的落实，需要健全生态环境保护信息强

^① 汪劲：《环境法学的中国现象：由来与前程——源自环境法和法学学科发展史的考察》，载《清华法学》2018年第5期，第24-35页。

^② 蔡守秋主编：《新编环境资源法学》（第2版），北京师范大学出版社2017年版，第110页。

制性披露制度，保障人民群众的知情权、参与权和监督权。本案中，人民法院责令行政机关限期公开相关环境信息，符合上述原则，有助于提高行政机关生态环境保护工作的透明度，推进建设法治政府。2019年4月修订的《政府信息公开条例》已经删除了“根据自身生产、生活、科研等特殊需要”的限制性规定。本案的典型意义还在于，相对人系通过生态环境部的网络平台举报涉事企业违法排放，本案判决将有助于完善公众监督、举报反馈机制和奖励机制，鼓励人民群众运用法律武器保护生态环境，形成崇尚生态文明、保护生态环境的社会氛围。^①

二、环境民主原则的域外法治经验

20世纪60年代末，西方国家爆发了大规模的环境保护运动。这场影响范围大、持续时间长的社会运动，不仅对西方国家乃至世界范围内的环境保护事业的发展都产生了重大而深远的影响，而且直接催生了现代环境法。环境民主原则是国际环境法与国内环境法的一个重要基本原则。

1972年，联合国《人类环境宣言》提出“公民和团体以及企业和各级机关”应当平等地承担起保护和改善人类环境的责任。1992年，联合国环境与发展会议通过《里约环境与发展宣言》进一步规定：“环境问题最好在所有有关公民在有关一级的参与下加以处理。在国家一级，每个人应有适当的途径获得有关公共机构掌握的环境问题的信息，其中包括关于他们社区内有害物质和活动的信息，而且每个人应有机会参加决策过程。各国应广泛地提供信息，从而促进和鼓励公众参与。”《奥胡斯公约》的核心内容是公众具有环境信息知情权、环境决策参与权，以及获得司法救济的权利。《奥胡斯公约》是目前环境保护领域对公众参与具有指导意义的权威性文件。

此后，环境民主原则逐渐被世界各国普遍认可与采用。美国《国家环境政策法》提出，“每个人都可以享受健康的环境，同时每个人也有责任参与对环境改善与保护”，这是美国最早通过立法确立的环境民主原则。

20世纪90年代以来，一些环境保护先进国家在确立环境影响评价制度的同时，相继引入了公众参与机制，并就公众参与环境影响评价的法律程序作出了规定，如日本《环境影响评价法》、俄罗斯《环境影响评价条例》等。法国1998年《环境法典》和加拿大1999年《环境保护法》都有专章规定公众参与；美国1978年《国家环境政策法实施条例》也对公众参与制度作了比较全面具体的规定。

三、环境民主原则的贯彻与落实

（一）环境民主原则的发展历程及规范表达

环境民主原则是社会主义法制的民主原则在环境法领域的体现。我国宪法赋予了“中华人民共和国一切权力属于人民”，“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务”等宪法权利。

1973年召开的第一次全国环境保护会议确立了“全面规划、合理布局、综合利用、化害

^① 最高人民法院网：“2019年度人民法院环境资源典型案例”，<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-228361.html>，2021年11月30日。

为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民”的环境保护 32 字方针。虽然没有“环境民主”的明确表述，但“依靠群众、大家动手”已经包含了应当坚持“环境民主原则”的含义。1979 年《环境保护法（试行）》从法律上确立了环境保护 32 字方针。

《中国 21 世纪议程》强调“实现可持续发展目标，必须依靠公众及社会团体的支持和参与”。1996 年，《国务院关于环境保护若干问题的决定》作出了“建立公众参与机制，发挥社会团体的作用，鼓励公众参与环境保护工作，检举和揭发各种违反环境保护法律法规的行为”的决定。《环境影响评价法》作出了公众可以“以适当方式参与环境影响评价”；《行政许可法》《环境保护行政许可听证暂行办法》，以及 2006 年原国家环保总局发布的《环境影响评价公众参与暂行办法》作出了“国家鼓励公众参与环境影响评价活动”，“公众参与实行公开、平等、广泛和便利的原则”等方面的规定。

民主没有最好，只有更好。2014 年修订的《环境保护法》第 5 条规定了“公众参与”等原则，以及信息公开和公众参与、公益诉讼等方面的制度。其他各专项环境保护法律法规对公民的环境保护公众参与权予以保障，规范公众参与的各种途径和程序。《海洋环境保护法》、《大气污染防治法》等单行法都对公民享有监督、检举和控告的权利作了规定。尤其是 2015 年《环境保护公众参与办法》进一步规定了公众有参与制定政策法规、实施行政许可或者行政处罚、监督违法行为、开展宣传教育等方面的权利和程序。从内容上看，该办法加强了公众参与的程序性规则，体现出实体性与程序性的统一。如在**江苏省人民政府诉安徽海德化工科技有限公司生态环境损害赔偿案**中，法院认为：

本案是《人民陪审员法》施行后，由七人制合议庭审理的案件，四位人民陪审员在案件审理中依法对事实认定和法律适用问题充分发表了意见，强化了长江流域生态环境保护的公众参与和社会监督，进一步提升了生态环境损害赔偿诉讼裁判结果的公信力。^①

（二）公众参与原则的制度转化与适用

1. 依法履行环境保护的知情、参与、监督权

根据《环境保护法》第 53、54、57 条等规定，公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。公民有权获得行政机关所掌握的环境资料，对环境状况、政府决策、规划、项目等信息享有知情权，有权就相关问题进行咨询和申请信息公开。

公民、法人和其他组织依法享有环境违法举报权。如果发现任何单位和个人有污染环境和破坏生态行为的，有权向环境保护主管部门或者其他负有环境保护监督管理职责的部门举报；发现地方各级人民政府、县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门不依法履行职责的，有权向其上级机关或者监察机关举报。当然，对于复杂问题，人民是没有能力解决的，人民不是万能的。就此而言，国内盛行之民粹主义并不符合自由民主真义^②。

^① 最高人民法院：“法院生态环境保护典型案例”，<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-144992.html>，2021 年 11 月 30 日。

^② 法治斌、董宝城：《宪法新论》（第 4 版），元照出版有限公司 2010 年版，第 15 页。

政府信息公开是公民环境知情权享有的关键，要加强政府和企业依法履行信息公开义务，建立健全政府信息公开机制，包括信息公开的机关、信息的内容、公开度、公开的时间、公民查询的方式、就相关问题进行咨询的途径等都应作出明确规定。各级政府及相关主管部门必须依法公开环境信息，及时发布环境违法企业名单；排污单位必须公开自身环境信息，环评报告书应全文公开

2.依法履行环境保护的诉讼权

一是传统的司法救济权。公民的环境权益受到侵害时，应当能及时有效地诉诸司法，获得司法上的救济。公民的环境知情权、环境决策参与权受到非法侵害时，也有权通过诉讼得到法律救济。

二是环境公益诉讼权。符合条件的社会组织提起公益诉讼，人民法院应当依法受理。各级人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门，应当依法为公民、法人和其他组织参与和监督环境保护提供便利。

3.建立健全公众参与的程序性保障机制

近年来多地发生的环境公共事件，反映出我国在公众参与意愿和参与渠道之间、公众的参与方式和参与边界之间的高度张力，想参与和不会参与、盲目参与和过度参与同时存在，根本原因还在于立法与实践层面的“重实体，轻程序”问题并未得到解决。可以参照《奥胡斯公约》，加强以下几方面的公众参与程序建设：公众参与的程序范围、公众介入的时间、公众参与的具体方式、公众参与的效力以及保障公众参与的辅助性措施（包括信息披露制度和公众参与的司法救济）等。比如环境技术标准的制定程序既要遵守科学原则，由专家组织从事制定和技术审查工作；同时也要遵守环境民主原则的要求，广泛听取意见、接受监督。

环境保护公众参与的核心在于建立以公众直接与政府或其他公共机构互动的方式决定环境事务的机制，强调决策者与受决策影响的利益相关人双向沟通和协商对话。因此，法律必须明确赋予公众相应的权利并对这些权利切实加以保障，使公众能够有能力与政府对话与协商。环境保护公众参与应当遵循依法、有序、自愿、便利的原则，环境保护主管部门可以通过征求意见、问卷调查，组织召开座谈会、专家论证会、听证会等方式征求公民、法人和其他组织对环境保护相关事项或者活动的意见和建议。公民、法人和其他组织可以通过电话、信函、传真、网络等方式向环境保护主管部门提出意见和建议。然而，公众参与必须是合理有序参与的要求，不能不加任何区分的进行所谓参与，否则会产生负面影响。未来环境法典的编纂可以区分有利害关系的公众和无利害关系的公众，避免无序化的参与。

第七节 环境责任原则

环境责任原则意指任何对环境和生态造成损害的单位和个人，都必须依法承担相应的法律后果。故被许多国家确定为环境保护的一项基本原则。

一、环境责任原则的内涵

（一）环境责任原则的概念

环境责任原则(principle of environmental responsibility), 又称为“原因者负担”或“损害者(受益者)负担”原则, 是指在环境资源的开发、利用、保护和管理过程中, 各类环境法律关系主体所应当履行的法律义务及违反法律义务所应当承担的不利法律后果, 比如赔偿损害、治理污染、恢复生态等责任。从环境义务的普遍性而言, 国家、政府、企业和公众等主体都应该承担起相应的环境治理责任。故, 普遍责任原则是现行环境保护法包含的一项基本原则。环境责任原则蕴含丰富的理论内涵: 一是一切单位和个人都生存在自然环境当中, 都有保护环境的义务; 二是造成环境问题的行为人理所应当履行的环境法律义务; 三是国家公权力部门尤其是政府部门应当积极履行生态文明建设职责; 四是当相关主体不履行环境保护的义务时, 应承担法律上的不利后果, 如民事、行政、刑事责任等。如在**四川省崇州市人民检察院诉张某、汪某林非法捕捞水产品刑事附带民事公益诉讼案**中, 法院认为:

本案系在长江流域天然河流非法捕捞水产品引发的刑事附带民事公益诉讼案。被告人非法捕捞水产品, 严重破坏天然河流的渔业资源和水文状况, 应予惩治。人民法院参考专家意见, 采取被告人参与社会实践公益活动以及将渔业资源损失费直接用于水域环境治理的方式, 替代通常的“增殖放流”修复方式, 拓展丰富了生态修复责任承担形式, 有助于确保长江流域生态修复落到实处, 促进惩罚犯罪与修复生态效果统一。^①

环境责任原则的一个重要理论基础来源于外部性理论。外部性是指在实际经济活动中, 生产者或消费者的活动对其他消费者和生产者的超越活动主体范围的利害影响。环境作为公众公用物, 如果环境污染或生态破坏的成本由全社会承担, 则有违公平正义, 因此需要国家的干预使外部成本内部化, 从而避免出现公众公用物的“公用悲剧”或“私用悲剧”。故我国《环境保护法》规定了“损害担责”等原则, 其实质在于附近不同主体、区域之间合理、平等地分配环境利益与负担。

（二）环境责任原则的构成及意义

环境责任原则可以分为“开发者保护、污染者付费、利用者补偿、破坏者恢复”等子原则, 蕴含着“共同但有区别”的环境责任体系:

(1) 污染者付费原则, 又称污染者负担, 指污染环境造成的损失及治理污染的费用应当由排污者承担, 而不应转嫁给国家和社会, 比如缴纳排污费或环境税。

(2) 利用者补偿原则, 又称谁利用谁补偿, 国家实行环境资源有偿使用制度, 故环境资源开发利用者应当按照国家有关规定承担经济补偿、生态补偿等责任, 对所耗用的自然资源占有的环境容量和恢复生态平衡予以补偿。

(3) 开发者保护原则, 又称谁开发谁保护, 指依法获得开发利用环境资源的单位和个人, 需要履行保护环境资源的法定或约定义务, 比如缴纳资源税。

^① 最高人民法院网: “最高人民法院发布长江流域水生态司法保护典型案例”, <http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-259121.html>, 2021年11月30日。

(4) 破坏者恢复原则，又称谁破坏难恢复，指造成环境问题的单位和个人，须承担将受到破坏的环境资源予以恢复和整治的法律责任。《草原法》中关于恢复植被的规定、《矿产资源法》中关于土地复垦的规定、《民法典》中关于生态环境损害赔偿责任等都是这项子原则的具体规范。

(5) 环境责任原则也是“环境保护由党政一把手亲自抓、负总责”原则的中国特色之表达，如今已经发展出“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的公法责任体系。

环境责任原则至少有如下三方面意义：其一，从法解释学来看，环境责任原则的确立表明了对“环境损害行为”的绝对否定态度，宣示了对肇事者追究其法律责任的立法导向。其二，从对环境法规体系和制度体系的功能发挥来看，环境责任原则的确立为以环境保护目标责任制度、生态环境损害赔偿制度、按日计罚制度等为代表的约束性制度，以及有关环境法律责任制度提供了正当性支撑。其三，从环境基本法的规范性要求和基本原则的体系化来看，环境责任原则的确立具有规范性意义和体系化价值，有助于促进环境责任的公平负担与平衡各种利益关系。

二、环境责任原则的域外经验

环境责任原则的形成经历了一个较长的历史过程。在工业革命以来的一个历史时期内，环境污染问题已经比较严重，但只要没有对具体的人身健康或者财产造成直接损害，污染责任就无需相关企业和个人来承担，而是转嫁于政府和社会。20世纪70年代，德国联邦政府制定环境政策纲领时就“使用者付费”原则作出定义：“谁使得环境有所负担或污染，其就应支付所造成的负担及治理污染的费用。”

为协调好经济合作与发展组织理事会成员国之间的国际贸易政策，防止各成员国因实施财政补贴而导致国际贸易发生扭曲和不正当竞争现象，联合国经济合作与发展组织理事会(OECD)于20世纪70年代初在债权理论的基础上首次提出了环境民事法律责任的基础性原则——污染者负担原则，或称污染者付费原则，主张由污染者承担治理的费用。1992年《保护与使用跨国水道与国际湖泊公约》提出了“谁污染谁治理原则”，约定“因采取防治、控制和减少污染的措施而产生的费用应由污染者负担”；同年签署的《奥斯陆巴黎保护东北大西洋海洋环境公约》提出，缔约方应当适用“污染者付费原则”，采取防止、控制和减少污染措施的费用将由污染者来负担。

1992年通过的《关于环境与发展的里约宣言》在原则13中规定：“各国应制定关于污染和其他环境损害的责任和赔偿受害者的国家法律。”在原则16中规定：“考虑到污染者原则上应承担排污费用的观点，国家当局应该努力促使内部负担环境费用。”至此，环境责任原则正式被确立为国际环境法的一项重要原则。

三、环境责任原则的贯彻与落实

(一) 环境责任原则的发展历程及规范表达

1979年《环境保护法（试行）》第6条规定，已经对环境造成污染和其他公害的单位，应当按照谁污染谁治理的原则，制定规划，积极治理，或者报请主管部门批准转产、搬迁。该条规定提出了“谁污染谁治理”原则，这是我国最早从法律上确立的环境责任原则。80年代后期我国实行自然资源有偿使用制度，这项原则随之增加了“利用者补偿”的内容。

1989年《环境保护法》进一步规定了“谁污染谁治理”的具体要求。比如第24条规定“产生环境污染和其他公害的单位，必须把环境保护工作纳入计划，建立环境保护责任制度”；第28条规定“排放污染物超过国家或者地方规定的污染物排放标准的企业事业单位，依照国家规定缴纳超标排污费，并负责治理”；第29条规定造成环境严重污染，被限期治理的企业事业单位必须如期完成治理任务。1996年国务院《关于环境保护若干问题的决定》将这项原则完整地表述为“污染者付费、利用者补偿、开发者保护、破坏者恢复”。

2014年修订的《环境保护法》第5条规定，环境保护要坚持“损害担责”原则。在具体条文方面，比如第30条规定，“开发利用自然资源，应当合理开发，保护生物多样性，保障生态安全，依法制定有关生态保护和恢复治理方案并予以实施”；第43条规定，“排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者，应当按照国家有关规定缴纳排污费”；第64条规定，“因污染环境和破坏生态造成损害的，应当依照《侵权责任法》的有关规定承担侵权责任”。值得注意的是，这里的损害者担责只是明确了治理责任，并非损害者的全部责任。环境保护并不主要是污染防治，而是污染防治与自然生态保护并重。相应地损害担责也并不局限于污染预防责任和污染治理责任，除此之外还应包括对环境污染、自然生态破坏所造成的损害赔偿。如在**东莞市沙田镇人民政府诉李永明固体废物污染责任纠纷案**中，法院认为：

本案系固体废物污染责任纠纷。生态环境是人民群众健康生活的重要因素，也是需要刑事和民事法律共同保护的重要法益。本案审理法院正确适用《环境保护法》，在依法惩治污染环境罪的同时，对于沙田镇政府处理环境污染产生的损失依法予以支持，体现了损害担责的原则，全面反映了污染环境犯罪成本，起到了很好的震慑作用。本案对于责任的划分，特别是对地方政府是否存在监管漏洞、处理环境污染是否及时的审查判断，也起到了一定的规范、指引作用。本案的审理和判决对于教育企业和个人依法生产、督促政府部门加强监管有着较好的推动和示范作用。^①

（二）环境责任原则的制度转化与适用

1. 实行环境费或者环境保护税制度

排污收费或者征收污染税制度，即向环境排放污染物的单位或个人按照其排放污染物的种类、数量或者浓度而向国家交纳一定的费用，以用于治理和恢复因污染对环境造成的损害。若因污染环境造成他人妨害或者损害的，排污者还应当承担相应的民事责任。2018年，我国首部“绿色税法”——《环境保护税法》开始实施，对大气污染物、水污染物、固体废物和噪声四类污染物，过去由环保部门征收排污费，现在改为由税务部门征收环保税。通过费改税、税收法定，环境保护税全部作为地方收入。这有助于强化企业治污减排的责任，解决排污费制度存在的执法刚性不足、地方政府干预等问题；有利于构建促进经济结构调整、发展

^① 最高人民法院网：“生态环境保护典型案例”，<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-144992.html>，2021年11月30日。

方式转变的绿色税制体系；有利于规范政府分配秩序，优化财政收入结构，强化预算约束。

2. 实行废弃物品再生利用和回收制度

从建立循环经济型社会的角度出发，目前各国开始在产品的废弃与回收再利用领域实行生产者延伸责任制度。根据《国务院办公厅关于印发生产者责任延伸制度推行方案的通知》（国办发〔2016〕99号），生产者责任延伸制度是指将生产者对其产品承担的资源环境责任从生产环节延伸到产品设计、流通消费、回收利用、废物处置等全生命周期的制度。综合考虑产品市场规模、环境危害和资源化价值等因素，率先确定对电器电子、汽车、铅酸蓄电池和包装物等4类产品实施生产者责任延伸制度。

3. 实行自然资源资产有偿使用费或税制度

资源税作为绿色税制的重要组成部分，“自然资源资产有偿使用制度是生态文明制度体系的一项核心内容。《资源税》对应税矿产品和盐进行课征，以资源开采条件优劣不同而形成的级差收入为课税对象。对取用地表水或者地下水的单位和个人试点征收水资源税。征收水资源税的，停止征收水资源费。

4. 建立健全环境保护费用的共同负担制度

对于环境污染防治和自然环境保护的费用，除了由上述原因者负担外，作为国家和政府的责任，国家和地方政府也有义务承担一定比例的环境保护费用。这在环境法理论上称为“共同负担制度”，比如美国《超级基金法》。共同负担制度主要适用于国家和地方政府认为需要给予资金投入的环境污染防治或自然保护领域、紧急情况下采取应急措施所需的费用以及为防范环境风险而大范围采取措施的费用。我国实行自然资源国家所有制，各级人民政府应对保护和改善环境负更大的责任。故《环境保护法》第8条规定：“各级人民政府应当加大保护和改善环境、防治污染和其他公害的财政投入，提高财政资金的使用效益。”

5. 建立健全环境法律责任制度体系

环境责任原则的落实既包括对生态环境恢复、修复义务或承担恢复、修复义务的费用，也包括对直接造成的人身、财产损失承担法律责任。《环境保护法》对环境违法行为设置了按日连续处罚的责任形式，提高了企业的违法成本，避免再出现过去因守法成本高于违法成本而故意违法的现象。除了环境保护的目标责任制度，以及民事、行政、刑事责任外，根据中办、国办《关于构建现代环境治理体系的指导意见》，要建立健全环境治理的领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系、法律法规政策体系，落实各类主体责任，提高市场主体和公众参与的积极性，形成导向清晰、决策科学、执行有力、激励有效、多元参与、良性互动的环境治理体系。

【研究选题】

1. 如何区分应然与实然意义上的环境法基本原则？
2. 环境法基本原则与环境法基本制度之间有何关系？环境法基本原则在整个法律体系中

的地位和作用？

3. 环境原则在污染第三方治理背景下的有哪些新的发展与制度挑战？
4. 中国未来的《环境法典》是否应当、以及如何规定环境法基本原则？
5. 根据环境法基本原则的指引，如何优化完善我国的环境法律制度体系？
7. 风险预防原则与预防为主原则之间的区别何在？
8. 如何看待风险预防原则适用中的成本效益问题？
9. 《民法典》第九条的性质是绿色条款（美化性条款或实质性条款），还是实质性条款（绿色规范、绿色原则、绿色规则）？
10. 《民法典》绿色原则如何在物权、合同、债权等分则中体现？民法绿色原则如何在司法中适用（原则与规则的适用关系）？
11. 民法绿色原则与环境法基本原则的关系：结构抑或功能主义？
12. 为回应“美丽中国”战略，如何完善与完善公法上的“环境国家”原则？
13. “党政同责”可否成为环境法的基本原则？未来中国《环境法典》可否规定“党政同责”原则及其责任条款？
14. 就法源、法律解释、法律执行、立法技术而言，环境法基本原则在未来中国《环境法典》是否仍然有寻求新发展与拓展的必要和空间？
15. 请对我国环境法基本原则由来与发展进行回顾与反思。