

我国 70 年环境立法：回顾、反思与展望

孙佑海

(天津大学法学院, 天津 300072; 天津大学中国绿色发展研究院, 天津 300072)

【摘要】 70 年的中国环境立法, 总体上分为三个阶段, 即起步阶段、发展阶段和进入生态文明新阶段。起步阶段是从 1949 年 10 月新中国成立到 1978 年底党的十一届三中全会召开之前, 发展阶段是从 1979 年到 2012 年党的十八大召开之前, 进入生态文明新阶段是从 2012 年 11 月党的十八大召开至今。历史表明, 在毛泽东主席和周恩来总理等老一辈党和国家领导人的关心和有关部门的共同努力下, 我国的环境立法在新中国成立后已经提到工作日程, 并取得一定成绩。党的十八大以来我国的环境法制建设取得历史性进步。在充分肯定成就的基础上, 通过反思, 发现我国环境立法依然存在立法质量不高、立法体制机制不够合理、实施效果不理想等问题。为此, 应当根据习近平生态文明思想和党的十九大、十九届四中全会精神, 明确新时代环境立法的指导思想和原则, 加快环境法律的立改废释工作, 切实提高环境立法质量, 补齐生态保护立法的短板, 积极推进相关法律法规的生态化, 加强配套环境法规和规章的制定, 加快健全完善生态环境保护法律体系, 实现环境治理体系与治理能力的现代化。

【关键词】 70 年环境立法; 环境法制; 生态文明; 回顾; 反思; 展望

【中图分类号】 D912.6

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252 (2019) 06-0005-06

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2019.06.005

引言

习近平总书记在庆祝新中国成立 70 周年大会上的讲话指出, 70 年来, 全国各族人民同心同德、艰苦奋斗, 取得了令世界刮目相看的伟大成就, 不断创造新的历史伟业^①。环境保护事业和其所依托的环境保护法制, 是习近平总书记所指出的“历史伟业”之一。在中华人民共和国走过 70 年之际, 全面回顾和反思我国环境立法的历程, 并对今后的环境立法趋势进行研判展望, 对促进我国环境立法沿着正确的方向前行, 具有十分重要的理论价值和实践意义。

1 回顾：我国 70 年环境立法之路

70 年的中国环境立法, 总体上分为三个阶段, 即起步阶段、发展阶段和进入生态文明新阶段。

1.1 我国环境立法的起步阶段

这个阶段是从 1949 年 10 月新中国成立到 1978 年底党的十一届三中全会召开之前。有人认为, 我国在改革开放之前没有环境法, 这是不符合历史事实的。实际上, 在新中国成立不久, 我国党和人民政府已经将环境立法提到重要工作日程。

请看以下立法资料:《政务院关于发动群众开展造林、育林、护林工作的指示》(1953 年)、《国家建设征用土地办法》(1953 年)、《工厂安全卫生规程》(1956 年)、《狩猎管理办法(草案)》(1956 年)、《水产资源繁殖保护条例(草案)》(1957 年)、《关于注意处理工矿企业排出有毒废水、

废气问题的通知》(1957 年)、《水土保持暂行纲要》(1957 年)、《放射性工作卫生防护暂行规定》(1960 年)、中共中央批转的《关于工业废水危害情况和加强处理利用的报告》(1960 年)、《国务院关于积极保护合理利用野生动物资源的指示》(1962 年)、《森林保护条例》(1963 年)、《城市工业废水、生活污水处理暂行规定(草案)》(1964 年)、《放射性同位素工作卫生防护管理办法(试行)》(1964 年)、《矿产资源保护试行条例》(1965 年)、《关于加强山林保护管理, 制止破坏山林、树木的通知》(1967 年)等。

在这个阶段, 发生了以下与环境立法相关的重要事件:

一是我国“五四宪法”就有保护环境与资源的规定。1954 年, 第一届全国人民代表大会第一次会议通过了新中国第一部宪法(简称“五四宪法”), 确立了人民民主和社会主义原则, 规定了公民的基本权利和义务, 并在第六条明确规定, “矿藏、水流, 由法律规定为国有的森林、荒地和其他资源, 都属于全民所有”。根据该条, 确立了自然资源的国家所有权制度。第十四条还规定, “国家禁止任何人利用私有财产破坏公共利益”。公共利益, 应当包括公民的环境权益。由此可见, 虽然新中国成立不久, 但是我们的开国领袖们, 已经注意运用国家根本大法进行资源和环境的保护。

二是我国高调参加国际环境保护活动。1972 年 6 月, 我国派出政府代表团参加了联合国人类环境会议。参加国际环境会议, 这在今天看起来似乎是司空平常的事, 但在那个时代却极不寻常。周恩来总理建议我国派团参加联合

作者简介: 孙佑海 (1954—), 男, 博士, 教授, 国家生态环境专家委员会委员, 天津大学法学院院长, 天津大学中国绿色发展研究院执行院长, 主要研究领域为环境法治, E-mail: madiananhua@126.com。

国人类环境会议,得到毛泽东主席的批准。1972年6月5日,中国代表团参加会议并在大会上发言,阐明了我国在环境问题上的原则立场,同各国交流了环保经验并对会议文件提出了意见建议。这次会议对中国是一个划时代的警醒,使中国开始重视作为社会主义国家的环境污染问题^[2]。

三是我国召开第一次全国规模的环境保护大会。我国政府派代表团参加联合国人类环境会议,对我国的环境保护工作是一个极大的推动。在听取汇报后,周恩来总理决定1973年8月召开第一次全国环境保护会议,从此开创了中国环境保护工作的新纪元。这次会议通过的《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》(1973年8月),实质上是第一个综合性环境保护法规。该文件规定,我国的环境保护方针是“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”。该文件还规定了发展生产和环境保护“统筹兼顾、全面安排”的原则;建立了“三同时”等制度;规定了防治废水、废气、废渣、噪声、农药、放射性物质、有毒物质、食品污染以及保护和改善城市、工矿区、居住区、水、土、野生动植物、森林、草原等重大措施,并且对环境监测、科研、宣传、教育以及环境保护所必需的投资、设备、材料等事项均提出严格要求。这个《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》,实际上为我国之后制定的环境保护法的雏形。

四是1978年宪法将保护环境与资源提升到一个新高度。1978年,第五届全国人民代表大会第一次会议通过了新《宪法》(3月5日),明确规定:“国家保护环境和自然资源,防治污染和其他公害。”这是中国首次将环境保护工作十分清晰地写入国家根本大法,把环境保护确定为国家的一项基本职责,将环境污染防治和自然资源保护确定为环境与自然资源法的两大领域,从而奠定了中国环境资源法体系以及环境与自然资源法学的基本构架。

历史表明,在毛泽东主席和周恩来总理等老一辈党和国家领导人的关心和有关部门的共同努力下,我国的环境法制事业在新中国成立后就已提上工作日程,并取得很大成就。尤其是周恩来总理见微知著、远见卓识,很早就发现了中国的环境问题并采取有力措施加以解决,是中国环保事业的开创者和奠基人^[3]。但我们也清醒地看到,由于新中国刚成立不久,我国国家管理的各项事业刚刚起步,各项基础工作薄弱,环境保护立法工作不可避免地存在一些起步阶段的幼稚性。一些法律文件的起草、审批和公布,不是很规范。有的文件今天看起来不像是一部“法规”。但是,这些瑕疵不能抹杀新中国成立初期我国在环境保护立法领域所取得的成绩,更不能抹杀这些环境保护法规文件在环境保护实践中所发挥的重要作用。

1.2 我国环境立法的发展阶段

我国环境立法的发展阶段,大体上是从1979年到2012年党的十八大召开之前。

1978年12月,中国共产党召开“拨乱反正”具有里

程碑意义的十一届三中全会。在这次全会上,党中央确定了“以经济建设为中心”的战略方针。1984年10月,党的十二届三中全会通过《关于经济体制改革的决定》。从此,我国进入了波澜壮阔的改革开放阶段。这个阶段,我国经济领域取得巨大成就,但该阶段大规模的开发建设活动对生态环境和自然资源造成了巨大破坏,为此,我们党和国家通过加强环境法制等手段,与环境污染和生态破坏行为进行了顽强的斗争。以下是环境立法的若干标志性事件:

一是党中央专门批准内含推进环境立法的《环境保护工作汇报要点》。1978年12月,中共中央批转了国务院环境保护领导小组提出的文件,该文件将加强环境资源法制建设、制定环境保护法律作为环境保护工作重点之一,由此拉开了中国环境资源法发展的序幕。1979年2月,五届全国人大常委会第六次会议原则通过了《中华人民共和国森林法(试行)》。

二是全国人大公布《中华人民共和国环境保护法(试行)》。1979年9月,五届全国人大第十一次会议原则通过了《中华人民共和国环境保护法(试行)》。该法的公布是我国环境保护事业发展的里程碑事件。《中华人民共和国环境保护法(试行)》依据宪法,针对中国的环境状况,规定了环境保护的对象、任务、方针和适用范围,规定了“谁污染谁治理”等原则,确定了环境影响评价、“三同时”、排污收费、限期治理、环境标准、环境监测等制度,明确了环境保护机构设置及职责。该法的内容全面、系统,是我国环境法走向体系化一个重要标志。该法虽然是一部“试行法”,但其在法律效力上与其他法律没有差别,依然具有一体遵行的权威性。

三是1982年宪法进一步强化环境和自然资源保护。1982年修订的《中华人民共和国宪法》对保护环境具有特别意义,其将保护环境规定为“保护和改善生态环境和生活环境”。生态环境的表述在1982年已经入宪,第26条的全文是:“保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害。”1982年修订的宪法第9条还规定:“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。”

四是迎来了环境立法的大发展。在1982年修订的《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国环境保护法(试行)》公布后,我国先后制定了《中华人民共和国海洋环境保护法》(1982年)、《中华人民共和国水污染防治法》(1984年)、《中华人民共和国大气污染防治法》(1987年)、《中华人民共和国草原法》(1985年)、《中华人民共和国矿产资源法》(1986年)、《中华人民共和国水法》(1988年)、《中华人民共和国野生动物保护法》(1988年)等污染防治和自然资源保护方面的法律法规。

五是有关部门法也开始关注环境保护问题。面对严峻的环境形势,不仅仅环境法行动起来,民法、刑法、诉讼法等相关部门法也积极投入到同环境污染和生态破坏行为作斗争的行列之中。

在民事立法方面,1986年六届全国人大第四次会议通过的《中华人民共和国民事诉讼法》第124条规定:“违反国家保护环境防止污染的规定,污染环境造成他人损害的,应当依法承担民事责任。”2007年十届全国人大五次会议通过的《中华人民共和国物权法》第83条、第90条对环境保护的相邻关系作出明确规定。2009年十一届全国人大常委会第十二次会议通过的《中华人民共和国侵权责任法》第八章为“环境污染责任”。之后,最高人民法院专门制定了《最高人民法院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》,对贯彻实施《中华人民共和国侵权责任法》确定环境污染责任需要明确的界限问题,作了进一步细化的规定。

在刑事立法方面,有关环境资源犯罪的规定提到立法程序。1979年《中华人民共和国刑法》将环境资源犯罪的内容纳入分则第三章“破坏社会主义市场经济秩序罪”之中。1997年《中华人民共和国刑法(修订)》分则第六章第六节专门规定了“破坏环境资源保护罪”,分则第九章规定了“环境监管失职罪”,分则第三章第二节“走私罪”中也包含了环境犯罪问题。在《中华人民共和国刑法修正案(二)》至《中华人民共和国刑法修正案(八)》中,都强化了环境资源犯罪的内容。尤其是《中华人民共和国刑法修正案(八)》,降低入罪门槛,删去了“致使公私财产遭受重大损失或者人身伤亡的严重后果的”构成条件,规定只要违反国家规定,排放、倾倒或者处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质,严重污染环境的,就要追究刑事责任。时任全国人大常委会法工委主任的李适时表示,这些条款的修改,加强了刑法对人民群众生命健康的保护^[4]。

在诉讼法方面,2012年十一届全国人大常委会第二十八次会议通过的《中华人民共和国民事诉讼法》作出新规定(第55条):“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。”这是在法律层面,肯定了环境民事公益诉讼的合法性,从而为我国环境民事公益诉讼的发展,开辟了法治的新通道。

在此期间,针对大开发大建设对生态环境的破坏,还生成了一系列对环境保护具有重大积极意义的历史事件。例如,1996年党和国家制定了可持续发展战略^[5],2003年党中央提出了科学发展观^[6]。在国务院的机构设置方面,先后经历了部门逐渐升格壮大的过程。从1974年10月成立国务院环境保护领导小组,1982年5月组建城乡建设环境保护部,部内设环境保护局,1988年7月将环保工作从城乡建设环境保护部分离出来,成立独立的国家环境保护局,1998年6月国家环境保护局升格为国家环境保护总局,2008年其升格为环境保护部,成为国务院正式组成部门之一。

在全国人大的机构设置上,环境保护机构取得重大突破。1993年,成立了全国人大环境保护委员会,次年更名为全国人大环境与资源保护委员会^[7],成为我国环境资源立

法的权威部门,为我国环境立法工作增加了强劲的新动能。

以上情况表明,虽然在此期间我国的环境污染和生态破坏形势依然严峻,但是,党和国家带领广大人民为环境保护事业所做出的巨大努力,尤其是对环境污染所做的伟大斗争,是可歌可泣的。

1.3 我国进入生态文明的新阶段

我国环境立法进入生态文明新阶段,大体上是从2012年11月党的十八大召开至今。党的十八大报告提出了建设生态文明的要求。党的十八大报告把生态文明建设纳入“五位一体”总体布局,提出了建设美丽中国的愿景,并且在生态文明建设上“动真格”地行动起来。党的十八大报告指出,当前和今后一个时期,要重点抓好四个方面的工作:一是要优化国土空间开发格局;二是要全面促进资源节约;三是要加大自然生态系统和环境保护力度;四是要加强生态文明制度建设。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,要把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。这个在历史进程中产生重大影响的报告,是由习近平总书记直接主持起草的^[8]。党的十八大还提出将生态文明建设写入《中国共产党章程》。

党的十八大之后,党中央将生态文明建设放在治国理政的重要战略位置,作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要举措。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年11月),提出加快建立系统完整的生态文明制度体系;十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(2014年10月),提出要用最严格的法律制度保护生态环境;十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》(2015年10月),将绿色发展纳入新发展理念。同时,《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》(2015年4月)、《生态文明体制改革总体方案》(2015年9月)等一系列重要政策文件,进一步明确了生态文明建设的基本理念、指导思想、原则、政策措施、体制机制和基本制度。

基于此,我国环境立法得到了深入全面的发展。2012年修订了《中华人民共和国农业法》《中华人民共和国清洁生产促进法》《中华人民共和国民事诉讼法》;2013年修订了《中华人民共和国草原法》《中华人民共和国渔业法》《中华人民共和国煤炭法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》;2014年修订了《中华人民共和国气象法》;2015年修订了《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国畜牧法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《中华人民共和国电力法》《中华人民共和国文物保护法》和《中华人民共和国大气污染防治法》;2016年制定了《中华人民共和国环境保护税法》《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》,修订

了《中华人民共和国水法》《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国环境影响评价法》《中华人民共和国节约能源法》和《中华人民共和国野生动物保护法》；2017年公布《中华人民共和国民法总则》，修订了《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国民事诉讼法》和《中华人民共和国行政诉讼法》。其中，民法总则规定了绿色原则，民事诉讼法规定检察院以及法律规定的机关和有关组织可以向法院提起环境民事公益诉讼，行政诉讼法规定检察院可以依法向法院提起环境行政公益诉讼，是环境法治向纵深发展的一个显著标志。

尤其是2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称新《环境保护法》)，更值得大书特书。提出修订这部法律时，是党的十八大召开之前的2010年，无论是纳入立法计划，还是进行具体的起草和审议，都面临很大的阻力，前进的步伐都十分缓慢，社会各界对此很不满意。在党的十八大之后，党中央将生态文明建设切实作为统筹推进“五位一体”总体布局的重要举措，我国环境立法的局面顿时大为改观。全国人大常委会法制工作委员会积极主动地推进环境立法，终于成就了新《环境保护法》的修改工作。一系列重大的环境保护法制改革措施写入该法。学者们称，进行重大修改后的新《环境保护法》是史上最严厉的环保法律^[9]。

2017年10月，党的十九大就“加快生态文明体制改革，建设美丽中国”作出了新部署。党的十九大修改的《党章》对生态文明建设进一步作出新确定。2018年3月11日，第十三届全国人大第一次会议通过修订的宪法，将“生态文明”“和谐美丽的社会主义现代化强国”作为“国家的根本任务”纳入宪法序言，将“领导和管理经济工作和城乡建设、生态文明建设”规定为国务院行使的一项重要职权(第89条第6款)。

2018年5月召开的全国生态环境保护大会，习近平总书记亲自参加会议，并在会上系统完整地阐述了生态文明思想。习近平在讲话中强调，生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计。生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题，也是关系民生的重大社会问题。这次会议之后于2018年6月16日公布的《中共中央 国务院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》，系统地总结了习近平生态文明思想，并向全社会公布。在习近平生态文明思想的指导下，我国从此揭开了全国范围内大力推进生态文明建设的新篇章。这些重大的历史性事件，对新时代的环境立法工作，都产生了极为深刻和深远的影响。

2 对我国环境立法的反思

在充分肯定成就之时，通过对我国环境立法的反思，发现其中存在诸多问题，需要我们高度注意和警醒。

(1) 有的环境立法质量还有待提高。很多现有的环境法律缺乏力度，原则性要求多，明确而有力的规定少，缺

乏可操作性。立法时由于部门之间相互推诿等原因，对相当一部分条款不得不做模糊处理，这就导致某些环境法律规定力度不够，缺乏可操作性。环境立法质量不高的更深层次原因是，相关的体制机制问题没有解决。实践证明，不解决体制机制问题，法律的制定难以达到科学合理的状态，难以将制度优势转化为国家治理效能。

(2) 存在诸多立法空白，有的重要环境领域无法可依。在排污许可、化学物质污染、生态保护、遗传资源、生物安全、臭氧层保护、环境损害赔偿和环境监测等方面，还没有制定出相应的法律法规；在环境技术规范 and 标准体系上，也还存在着一定的空白。

(3) 环境法律的修改、废止、解释工作跟不上需要。比如，环境噪声污染防治法、固体废物污染环境防治法，环境影响评价法等重要法律，已经不能适应现实需要。还有的法律法规需要废止或者进行立法解释，没有及时进行废止和解释。

(4) 配套环境法规的制定跟不上法律实施需要。在已经公布的环境法律中，授权性规定诸多，但配套的法规和规章却明显不足。而且，很多配套法规规章都是在法律生效很长时间后才出台，这显然不利于法律的有效实施。

(5) 生态保护立法是一个短板。相对于污染防治法律而言，生态保护立法是一个短板。比如，生物多样性进入主流化，虽然呼吁多年，但是立法工作跟不上。生态保护的诸多领域，至今无法可依。自然保护立法千呼万唤依然没有出台。

(6) 有关法律的生态化跟不上。多年来，我们致力于污染防治等领域的环境法制建设，环境法日益成为一个独立的法律部门，这对于解决环境问题是至关重要的。但是，对于相关领域法律的生态化，重视的程度还不够，“跟不上”的问题很严重。在环境治理的实践中，往往出现生态环境部门依据环境法推进环境整治工作，其他部门则依据其他法律反其道而行之的现象。法律之间形不成合力，是环境治理难以见成效的重要原因。

3 我国环境立法之展望

党的十九届四中全会对坚持和完善生态文明制度体系，促进人与自然和谐共生做出系统安排，我们应当按照党中央的新要求，重新谋划新时代的环境立法工作。

3.1 明确新时代环境立法的指导思想和原则

习近平生态文明思想是生态环境保护事业发展进步的科学指引和行动指南，是做好生态环境保护工作的根本遵循，也是我们改进新时代环境立法的根本遵循。我国要把深入学习贯彻习近平生态文明思想作为长期重要的政治任务，以此指导环境立法工作。在谋划生态环境保护立法的布局时，要善于深思习近平生态文明思想对环境立法中所有重大制度的指导作用，不断提高环境立法工作的系统性、预见性、创造性和可操作性。

3.2 加快环境法律的立改废释工作

当前，亟需在习近平生态文明思想指导下，组织力量对现行的环境法律进行评估，发现的与生态文明要求不相适应的问题，应抓紧研究修改，以增强环境法的实效性。比如，首先要在排污许可、化学物质污染、生态保护、遗传资源、生物安全、臭氧层保护、环境损害赔偿和环境监测等方面的立法上，加快工作，弥补环境立法的空白。

与此同时，要推动编撰环境法典。中国现有 37 部环境法律，有 60 多部环境行政法规，有 1000 多个环境行政规章，这些法律相互之间矛盾和冲突较多，有的因为制定时间不一致、提出草案的部门不同，前后很不一致。有的重复率过高，比如水污染防治法的重复率达到 30% 以上，这对环境法的实施效力产生不良影响。因此，加快编撰环境法典，在当前是必要的。与此同时，对于需要修改和废止的法律，要及时组织力量进行修改或者废止工作，以适应新时代的环境立法新需求。对于一时来不及修改法律，而实践又亟须界定法律内涵的，应当充分发挥立法机关的职能作用，及时对法律的内涵进行界定，作出解释，以满足生态环境保护实践的迫切需要。

3.3 切实提高环境立法质量

党的十九大报告指出，以良法促进发展、保障善治。这就需要高质量的立法。因此，必须高度提升立法质量，积极发挥立法引导、推动、规范、保障改革的作用，做到重大改革于法有据。尤其在立法的时候，要注重从体制机制上解决法律实施的难点问题，确保实现立法目的，将制度优势转化为国家治理效能。

环境立法要注重健全立法起草、论证、咨询、评估、协调、审议等工作机制。要完善立法程序、规范立法活动，以实现环境立法过程的科学化，增强环境法律的可执行性和可操作性。

环境立法要积极运用专业、技术等方面的力量和科学规范的方法，扩大公民有序参与立法途径，畅通多种立法诉求表达和反映渠道，着力提高环境立法的精准性和有效性。环境立法还要突出开门立法、尊重民意，引导人民群众有效参与立法活动，健全和落实民主开放包容的环境立法工作机制，拓宽广大人民群众有序参与环境立法的渠道。要更多地依靠人民群众，对环境法律的质量进行评估。立法机构及其人员，通过接受人民群众对环境法律质量的评估，从中受到教育，以切实改进今后的环境立法工作。与此同时，配套环境法规的制定一定要及时、明晰，以适应法律实施的迫切需要。

3.4 强化生态保护的立法工作

在加强污染防治领域立法的同时，要强化生态领域的立法工作，尽快使污染防治立法与生态保护立法相向而行。比如，根据党的十九大报告和党的十九届四中全会的精神，要加快构建以国家公园为主体的自然保护地体系，加快国

家公园法和自然保护地法的起草工作。要通过立法，推动科学设置各类自然保护地，建立自然生态系统保护的新体制新机制新模式，建设稳定健康高效的自然生态系统，为维护国家生态安全和实现解决社会可持续发展筑牢基石，为建设美丽中国奠定生态根基。与此同时，还要加快其他相关的生态保护立法工作。

3.5 积极推进相关法律的生态化

在强化环境立法的同时，要努力争取立法机关的支持，实现相关法律的生态化，将绿色发展的理念贯彻到所有相关法律之中及自然资源开发和利用的各个环节之中。首先，在民法、行政法、经济法、刑法、诉讼法等各个部门法的制定和修改时，最大限度地体现绿色理念，防范对环境的污染和生态的破坏，确保各个部门法的制定和实施沿着生态文明的轨道前行。其次，要注重构建绿色生产和消费的法律制度，加快推行源头减量、清洁生产、资源循环、末端治理的生产方式、推动形成资源节约、环境友好、生态安全的工业、农业、服务业体系，有效扩大绿色产品消费，倡导形成绿色生活行为，从根本上预防环境污染和生态破坏。再次，要依法建立资源高效利用制度，从根本上预防污染和生态破坏。为此，要在全面实现相关法律的生态化的理念下，实现资源总量管理和全面节约制度，强化约束性指标管理，实行能源、水资源消耗、建设用地等总量和强度的控制行动，加快建立充分反映市场供求和资源稀缺程度，体现生态价值和环境损害成本的资源环境价格机制，促进资源节约和生态环境保护。

3.6 加强配套环境法规和规章的制定

要切实加强配套环境法规和规章的制定，解决法律实施的可操作性问题，消除法律实施的“最后一公里”问题，做到法律与配套法规之间的“无缝衔接”。比如，应当加快健全生态监测和评价立法。鉴于我国长期以来生态环境监测的事权主要在地方，各地区监测数据指标不一致、技术力量参差不齐，使得数据的科学性、权威性难以保证，难以解决地方保护主义对生态环境监测监察执法的干预，难以适应统筹解决跨区域、跨流域环境问题的迫切要求。为此，需要根据党的十九届四中全会的要求，深化生态环境监测评价改革，创新统一监测和评价技术标准规范，依法明确各地方监测事权，建立部门间分工合作、有效配合的工作机制，统筹实施覆盖环境质量、城乡各类污染源、生态状况的生态环境监测网络，加快构建全面的生态环境监测网络，客观反映污染治理和生态保护的治理成效，强化对环境污染和生态破坏的成因分析，预测预报和风险评估。与此同时，要着力完善能耗、水耗、地耗、污染物排放、环境质量等方面的标准，完善绿色产业发展支持的政策法规，发展绿色金融，推进市场导向的绿色技术创新。

3.7 全面完善生态环境保护法律体系

按照党的十九届四中全会的要求，切实完善生态环境

保护法律体系,实行最严格的生态环境保护制度。坚持人与自然和谐共生,坚守尊重自然、顺应自然、保护自然的原则,健全源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态环境保护体系。加快建立健全国土空间规划和用途统筹协调管控制度,统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界以及各类海域保护线,完善主体功能区制度。构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系,完善污染防治区域联动机制和陆海统筹的生态环境治理体系。加强农业农村污染防治。

在我国生态环境保护法律体系的构建和完善中,核心是严明生态环境保护责任制度。建立生态文明建设目标评价考核制度,强化环境保护、自然资源管控、节能减排等约束性指标管理,严格落实企业主体责任和政府监管责任。开展领导干部自然资源资产离任审计。推进生态环境保护综合行政执法,落实中央生态环境保护督察制度,完善生态环境公益诉讼制度,落实生态补偿和生态环境损害赔偿制度,实行生态环境损害责任终身追究制。

坚定不移地推进环境治理体系与治理能力现代化。为了确保我国的环境法律切实见到成效,必须按照十九届四中全会精神,在建立健全生态环境保护法律体系的同时,坚定不移地推进环境治理体系与治理能力现代化,全面实

现党中央提出的生态文明建设的各项要求。只有这样,才能真正显现出环境立法的有效性和有效性,从而确保党中央制定的生态文明建设的目标如期全面实现,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出我们应有的贡献。

参考文献

- [1] 习近平.在庆祝中华人民共和国成立70周年大会上的讲话[J].旗帜,2019(10):5.
- [2] 吕忠梅,吴一冉.中国环境法治七十年:从历史走向未来[J].中国法律评论,2019(5):102-123.
- [3] 马维辉.曲格平眼中的环保40年[N].华夏时报,2018-07-30(034).
- [4] 周婷玉,崔清新.我国拟降低两类犯罪的入罪门槛[EB/OL].(2010-08-23).
http://www.gov.cn/jdhd/2010-08/23/content_1686013_2.htm.
- [5] 江泽民.全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告[J].中国人大,2002(21):4-24.
- [6] 胡锦涛.努力把贯彻落实科学发展观提高到新水平[J].求是,2009(1):3-6.
- [7] 全国人大关于将全国人大环保委改为全国人大环境与资源保护委员会的决定[J].人大工作通讯,1994(7):16.
- [8] 董峻,王立彬,高敬,等.开创生态文明新局面(砥砺奋进的五年·绿色发展·绿色生活)——党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央引领生态文明建设纪实[N].人民日报,2017-08-03(001).
- [9] 常纪文.新《环境保护法》:史上最严但实施最难[J].环境保护,2014,42(10):23-28.

The Review, Reflection and Prospect of Environmental Legislation in China Over the Past 70 Years

SUN Youhai

(Law School, Tianjin University, Tianjin 300072, China; Research Institute of China Green Development, Tianjin 300072, China)

Abstract: Environmental legislation in China over the past 70 years can be divided into three stages, including the beginning stage (from October 1949 to late 1978), development stage (from 1979 to November 2012) and ecological civilization stage (from November 2012 to the present). The history indicate that the environmental legislation has been put on schedule since the foundation of New China by the combined efforts of older generation of state leaders and departments. China has made historic progress in environmental legislation construction since the 18th National Congress of CPC. Through reflection, it is found that environmental legislation in China still has problems such as the legislative quality is not high, the legislative system and mechanism are not reasonable enough, the implementation effect is not satisfactory. Therefore, according to Xi Jinping thought of ecological civilization, the 19th National Congress of CPC and the spirit of the Fourth Plenary Session of the 19th Communist Party of China Central Committee, we should definite the guiding ideology and principles of environmental legislation in the new era, accelerate the legislation, amendment, repeal and interpretation of environmental laws, improve the legislative quality and weakness, strengthen the formulation of supporting environmental laws and regulations, accelerate and perfect the legal system of ecological environment protection, realize the modernization of environmental governance system and capacity.

Keywords: environmental legislation of 70 years; environmental law; ecological civilization; review; reflection; prospect