

深圳市 2013 年软科学研究项目

特区立法推动深圳市生态文明建设
研究

深圳市软科学研究会

2014 年 5 月

1. 生态文明	3
1.1 概论	3
1.2 生态文明与物质文明、政治文明和精神文明.....	4
2. 深圳特区立法权	8
2.1 深圳特区立法权的形成及其基本理论问题.....	8
2.2.1 深圳经济特区立法权产生发展的三个阶段.....	8
2.2.2 深圳经济特区享有立法权的紧迫性.....	11
2.2 深圳特区立法权的性质和作用	13
2.3 深圳特区立法的权限和立法范围.....	20
3. 生态文明-深圳特区环境立法的理念与价值追求	23
3.1 深圳特区环境立法新的诉求-生态文明	23
3.2 深圳特区环境立法的可行性	24
3.3 深圳特区生态文明立法的意义	25
4. 国内外生态文明立法的总结与借鉴	30
4.1 国内外生态文明立法的回顾与总结.....	30
4.1.1 日本的生态立法.....	30
4.1.2 美国的生态立法.....	36
4.1.3 欧洲的生态立法.....	42
4.1.4 我国的生态立法.....	42
4.2 国内外生态文明立法的启示与借鉴.....	51
5. 特区现行的环境立法制度存在的主要弊端	58
5.1 时代已先于立法指导思想	58
5.2 立法存在空缺.....	58
5.3 法律法规内容的滞后	60
5.4 某些规定缺乏合理性、缺点明显	60
5.5 法律的可操作性差	62
5.6 很多环境立法技术性不合理	63
6. 深圳特区生态文明立法的内容研究	65
6.1 深圳特区生态文明立法的基本原则.....	65
6.2 深圳特区生态文明立法的指导思想.....	68
6.2.1 适应环境保护的历史性转变.....	68
6.2.2 建立创新法治的新型生态文明观.....	70
6.3 深圳特区有关生态文明法规的立法回顾.....	76
6.4 深圳特区生态环境立法修改的特点.....	79

6.4.1 生态环境法律周期性的清理规律.....	81
6.4.2 立法语言的严谨及其不同的意义指向.....	82
6.4.3 深圳特区生态文明的立法特色分析.....	83
6.5 深圳特区生态文明立法	85
7. 深圳特区生态文明立法的框架体系	87
7.1 注重生态文明立法的公众意见	87
7.2 立足生态文明立法的基础理论	94
7.2.1 制定科学可行的立法规划.....	94
7.2.2 创新生态文明立法的思路.....	95
7.2.3 加快生态文明立法步伐.....	97
7.2.4 推进深圳的生态文明立法.....	97
7.2.5 启动利益约束和激励机制.....	98
7.2.6 强化生态环境的法律责任.....	98
7.2.7 跟进国际环境法的进度.....	99
7.3 弘扬环境民主,完善生态立法程序.....	99
7.3.1 健全完善民众参与环境立法的具体方式.....	100
7.3.2 充分发挥新闻媒体的监督作用.....	102
7.3.3 弘扬环境民主,完善民众参与制度.....	103
7.3.4 实现司法对环境影响评价的介入.....	103
7.4 体现生态公正,完善生态立法	106
7.4.1 构建生态税收制度的探索.....	107
7.4.2 完善深圳的排污收费政策.....	109
7.4.3 改收费制度为生态税制度.....	111
7.4.4 改革现行税制中与环境有关的税种.....	115

1. 生态文明

1.1 概论

当社会以及生产力水平发展到一定阶段的时候，生态文明自然产生。它是一种高级的人类文明。近年来，国内学者对此做了大量的探讨，并对生态文明的概念进行辨析。综观这些概念，学者们主要从宏观和微观两个层面做了阐释。在此基础上，本文立足生态文明的范畴和特征，对其加以理解。对生态文明进行深入的研讨，有必要从狭义和广义两个角度对“生态文明”进行诠释。从狭义的角度讲，所谓“生态文明”，指的是文明的人类不再粗野的对待自然，而是努力维护和改善自然，保护生态环境。所谓广义的“生态文明”，指的是社会人遵守自然规律，合理改造自然，与自然和谐共处。

从概念上来讲，我们可以认为，“生态文明”主要涉及到的是自然状态与人类进步的关系。而广义的“生态文明”则包含人与自然，人与其他社会关系的复杂关系。所以，基于以上理论，生态文明应该有两种解释：

首先，从词源学的意义上来说，指的是工业文明社会用更文明的态度对待自然，不野蛮开发，不粗暴对待大自然，努力改善人与自然的关系。这是一般意义，在推动中国的可持续发展的道路上，我们现在正在努力建设生态文明。

二、是其社会形态的含义，生态文化，生态意识已经成为大众文化意识，生态伦理和道德已经具有普遍广泛的社会影响力。其次，

在目前的高消耗，高污染的工业生产中，人类利用可以实现社会生态协调发展的环保材料。采用先进的生态技术来改造传统产业，生态产业体系的形成，从而使人类的生产劳动与生态环保，保护并且利用自然资源，沿着和谐生物圈协调发展。

三，人们不宜过多追求物质财富，可持续发展是一种既满足了目前人类的需求，又不危及下一代生命延续。人类个体的生存生活既不能损害自然环境，不应该损害其他物种的生存和繁衍，人类应该建立合理的社会结构，克服奢侈消费，倡导绿色消费。

1.2 生态文明与物质文明、政治文明和精神文明

一、物质文明、政治文明和精神文明的提出

在党的十二大上正式提出在建设社会主义物质文明的同时，建设高度的社会主义精神文明作为我们党的一个奋斗目标和战略方针，这是党在当时社会发展历史条件下的英明决策。进入 21 世纪，随着我国人民生活水平的提高，人们开始关注政治文明，文明执法、科学决策、加强监督等内容开始成为老百姓普遍关注的问题。党在十六大会议上提出建设社会主义政治文明的口号。2004 年十届人大二次会议的宪法修正案，将物质文明、政治文明、精神文明写入《宪法》，并且把此作为根本大法中的一大内容。这二大文明的提出，不仅仅是体现了当前社会发展客观的要求，更加显示党和政府与时俱进的执政能力和决策水平。

二、生态文明与物质文明、政治文明和精神文明的关系

文明作为人类社会进步的特征，体现在政治、经济、文化和生态

等各个方面，所以需要认清楚其与生态文明的关系。

一般来说，物质文明指的是人类社会改造自然界物质成果总和。物质文明的发展必须依赖于自然界，过去认为的不顾一切的索取自然是绝对错误的。因此，物质文明的基础和前提是生态文明，二者之间需要协调发展。如果人类一味追求物质，而破坏自然界的话，生态文明的破坏必然反过来摧毁物质文明。1998 年长江特大洪水的泛滥，2000 年后频繁横扫北方的沙尘暴都是生态遭到破坏的结果。因此，物质文明的发展是有限度的，必须与生态文明相适应，二者关系是密不可分。研究过往生态环境发生变化的过程可以发现，现在人类的生态危机主要由于过去不良的社会制度。不同的社会制度导致不同的生产生活，也就造就了不同的生态环境。目前，全球的生态环境问题已经成为各个国家的政治活动之一。

生态环境问题已经变为国际舞台上很重要的一个部分，也是各国政要政治决策的重点。目前，全球都在关注生态环境问题，这也是国际舞台上一部分。不管是哪个国家，良好的经济发展都需要和谐的生态环境作为依托，空谈政治而摒弃生态文明那也是无源之水。一般而言，大自然是人类文明的母体，也就是说，没有了生态文明，就无从谈起人类之间的社会关系。如果肆意破坏耕地，掠夺资源，破坏空气，抢占植被，那么精神文明也会随之枯竭。反之，人类社会则会欣欣向荣。因此，只有建设好生态文明，人类的精神生活才会丰富，生态文明和精神文明息息相关。

所以，只有建设好生态文明，才能使物质文明、政治文明以及精神文明得到大力的发展。这四者的关系互为支撑，缺一不可。物质、政治和精神文明都是以生态文明为基础的，任何文明都离不开生态文明，当然生态文明也是在其他文明中体现出来的。所以说，人类社会发展到一定的阶段产生了生态文明。生态文明是人类文明的一种，其主张尊重自然，实现可持续发展，强调自然和社会和谐共存。生态文明主要是建立在生态学的基础上，使得生态和人类社会互动和谐发展，以便谋取人类生产力和环境的共同发展。生态文明的原则是人类的发展必须与生态环境的承受能力相适应，争取以最小的物资消耗换取最大的效益，不管是经济，社会，还是生态的效益上。生态文明追求的目标是：物质和人口，经济和生态和谐发展，追求的是高生产力的人类社会的和谐发展。

所以说，人类的文明发展不仅仅是经济的发展，也是整个社会的发展。这里面有自然，也有社会的进步。新的全面的社会文明需要的是可持续的社会经济发展和丰富的物质水平的提高。要求的是社会健康发展和精神的丰富，民主权利的加强和提高，自然社会和生态环境的和谐发展，要求的是物质、精神和政治文明共同进步。因此，生态文明和这三个文明是一个整体，缺一不可的。人类文明包括这四个文明。首先，物质文明、政治文明和精神文明三大文明不能脱离生态文明，只有良好的生态环境作为基础，人类才能享受高度的物质文化，政治和精神。如果没有生态安全，人类则会陷入基本的生存危机。这样说来，物质文明、政治文明和精神文明皆以生态文明为基础和前提，

脱离了生态文明，就会失去高度发达的物质、政治和精神文明。其次，人类本身是生态文明建设的主体，需要将生态文明的内容贯穿在整个法律体系、思想行为、生活方式当中，并且把这个作为基本标尺来衡量人类文明。换句话说，物质文明的发展，需要经济社会和生态环境的和谐可持续发展；政治文明的发展，需要人类保护生态环境、实现人与自然和谐发展。精神文明的发展，需要保护环境和平衡生态的精神追求和思想观念。这其中，生态环境立法是人类社会通过法律实现生态环境可持续发展的起点，立法的过程是人类更新旧思想旧观念的过程，是自然和人类关系法律化的历程，这同时也为保护环境提供了社会规则，更加实现了生态文明理念在法律实践的渗透。

2. 深圳特区立法权

2.1 深圳特区立法权的形成及其基本理论问题

由国家最高立法机关授权经济特区的地方立法机关立法是我国立法实践中的创举，其形成的经济特区立法权也独具中国特色。因此，在理论上探索经济特区立法权产生、发展、性质特点、作用和立法权限范围，既有重要的理论意义，也对经济特区的立法实践具有重要的指导。

深圳经济特区立法权产生的过程经历了间接授权、直接授权到双重立法权的不同发展阶段。这一过程本身说明深圳经济特区立法权的产生和发展是国家创办深圳经济特区、发展深圳经济特区的必然要求，也是国家法制建设发展完善的必然结果。

2.2.1 深圳经济特区立法权产生发展的三个阶段

经济特区立法权在我国改革开放创办经济特区和建立市场经济体制的实践中应运而生，其产生、发展经历了三个重要的阶段：

（1）全国人大常委会对深圳经济特区立法的间接授权。

在 1981 年，广东省、福建省人大及其常委会被全国人大常委会授权可以制定经济特区的各项单行法规。为积极稳妥的推动改革，国家先后在广东、福建两省建立经济特区。

1980 年，在第五届全国人大常委会会议上，第 15 次会议通过了《广东省经济特区条例》，深圳经济特区正式设立。在当时的情况下，包括省一级的地方人大及其常委会都不具有立法权，深圳经济特区当然

也不具有立法权。为了保证经济特区的建设顺利进行，1981年7月19日国务院批转《广东、福建两省经济特区会议纪要》中提出，要建立健全特区立法，拟定特区单行法规。

1981年第五届全国人大常委会授予福建省和广东省，可以根据该省的实际情形，制定经济特区的相关法律法规。这次授权，在我国立法史上，首开中央授权地方立法的先例，开始了经济特区由特区的法规来规范先例。可以说，这是最初的、由省一级人大及其常委会行使的经济特区立法权，也是对经济特区立法的间接授权。

（2）全国人大对深圳经济特区立法的直接授权。

1988年1月深圳市委草拟了《关于请求全国人大常委会授予深圳市人民政府制定深圳经济特区行政法规的权力的报告》。1989年3月，国务院向七届全国人大二次会议提出了授权深圳立法的议案。同年4月，全国人大常委会授权深圳市依法选举市人民代表大会及其常务委员会，并且对国务院所提议案进行审议和决定。在1990年，深圳市依法选举产生了首届人民代表大会及其常务委员会。在深圳市人大成立以后，在全国范围招聘法律干部，配备立法人员，并完善各立法工作机构。全国人大常委会也多次派员来深圳考察、论证和指导工作，完成了行使立法权所必需的各方面准备工作。1992年7月，在第七届人大常委会的26次会议上，表决通过了《关于授权深圳市人民代表大会及其常务委员会和深圳市人民政府分别制定法规和规章在深圳经济特区实施的决定》（《授权决定》）。其规定，“授予深圳市人民代表大会及其常务委员会根据具体情况和实际需要，在宪法

的规定以及法律和行政法规的框架下，制定法规，并且在深圳经济特区实施，同时需要报全国人民代表大会常务委员会备案，授权深圳市人民政府制定规章深圳经济特区组织实施。”自此，深圳经济特区直接获得制定经济特区法规和规章的立法权。

（3）《立法法》赋予深圳经济特区双重立法权。

在2000年，第九届全国人民代表大会第三次会议通过了《中华人民共和国立法法》，法律保留了经济特区授权立法，又赋予经济特区所在地的市以较大市的立法权，使深圳经济特区实际拥有了双重立法权，对经济特区立法权进一步扩大和规范。

第一，保留全国人大常委会原授予经济特区的立法权。在《立法法》第65条中，“全国人民代表大会授权决定经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会，可以在经济特区范围内制定实施法规。”第81条第2款中，“各个经济特区可以依据授权对一些法律、行政法规、地方性法规作灵活变通，在本经济特区适用经济特区法规。”

第二，给予经济特区所在市以较大市的立法权。在《立法法》第63条第2款中，“较大的市的人民代表大会及其常务委员会，可以依据各个市的不同的实际情况，在不同的宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的情况下，可以变通的制定地方性法规，需要报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后才能施行。”第4款则规定“本法所称较大的市是指省、自治区、的人民政府所在地的市，经济特区所在地的市和经国务院批准的较大市。”这就表明规定了经济特区所在地的市享有较大市制定地方性法规和规章的权力，

这是对经济特区立法权的扩大。

第三，加强对授权立法的监督。第88条第7项则规定，“授权机关有权撤销被授权机关制定的超越授权范围或者违背授权目的的法规，如果有必要可以撤销授权。”自此，深圳经济特区立法权得到进一步完善。

2.2.2 深圳经济特区享有立法权的紧迫性

授予深圳经济特区立法权不仅为深圳经济特区的建设和发展起到重大的推动作用，它同时也对我国的立法体制产生了深刻的影响。授权深圳经济特区立法不仅适应深圳经济特区的改革建设和发展需要，也是国家法制健全完善的必然要求。

第一，中央授权于深圳经济特区立法权，主要是为了巩固特区改革成果，推动改革开放和促进市场经济发展的需要。特区建设初期，中央给予特区的特殊经济政策通过全国人大授予广东省的立法权，将其转变为特区的法规来规范和保障特区的各方面建设，从而保证了特区建设的顺利进行。然而，从1981年第五届全国人大常委会授权广东省人民代表大会及其常务委员会制定所属经济特区的各项单行经济法规，到1992年7月全国人大及其常委会授权深圳立法止，广东省人大及其常委会为深圳经济特区和广东省其他经济特区制定的法规仅19件，加上国家制定的有关经济特区的法律和行政法规，总共不过20多件。相对于经济特区建设的迅猛发展，经济特区改革开放的进一步深入，这种立法方式严重滞后，远远不能满足特区经济发展的需要。特区建设过程中的改革措施急需立法来推行，特区的改革成

果需要立法来巩固，特区已经形成的市场经济的各个方面都需要立法来维护和规范。在此背景下，授予深圳经济特区立法权以保证深圳经济特区能及时制定适合经济特区实际情况的法规，这是大势所趋，历史的必然。

第二，保留深圳经济特区立法权是特区体制创新继续实验、探索的需要。随着改革开放在全国范围普遍深入的开展，市场经济建设在全国范围内的开展。《立法法》的讨论过程中，曾有一种意见认为，经济特区立法权是特殊时期的特殊需要，当前要建立统一的社会主义市场经济，要形成全国统一的大市场，就必须保持国家法制的统一，经济特区的授权立法应该收回。也有一种意见认为，中央近年对经济特区的政策“三个不变”，并要求经济特区要在体制创新、产业升级、扩大开放方面继续走在全国前面，经济特区“试验田”的地位未变，授予经济特区立法权的必要性依然存在，因此不能收回经济特区立法权。实际上，中央赋予经济特区改革开放的实验、探索的历史任务远未完成，国家仍然需要深圳经济特区立法去解决很多的经济特区的特殊问题，国家仍然需要经济特区立法为国家立法提供经验。所以有的学者明确指出，“经济特区继续进行试验的任务仍然十分艰巨。即使将来我国的市场经济体制比较完善了，也还有一个不断提高、改进创新的过程，在此过程中，先试验再推广的做法照样是适宜的、有益的。”因此，《立法法》保留经济特区的授权立法是完全必要、非常正确的。实践证明，自1992年深圳享有立法权以来，深圳经济特区的立法取得了巨大成就。到2000年共制定法规（含法规修正案）150余件，政

府规章150余件，这些法规和规章规范了深圳经济特区的各个方面，其中70%是关于规范市场经济和城市管理方面的立法，初步形成了与国家法律、法规配套的，与国际惯例衔接的，适应经济特区市场经济运作和城市管理需要的法规体系框架，这些法规、规章为经济特区的两个文明建设和“二次创业”发挥了巨大的无可替代的作用，同时还为国家的市场经济的发展、市场经济法制的建立提供了许多可供借鉴的成功经验。因此，授予深圳经济特区立法权不仅对深圳经济特区的建设和发展具有深远的意义，而且促进对国家的市场经济的发展和法制建设也有重要的意义。

2.2 深圳特区立法权的性质和作用

《立法法》颁布以前，深圳经济特区享有的立法权是全国人民代表大会及其常务委员会的授权决定取得的。《立法法》颁布后，《立法法》不仅进一步明确了深圳经济特区通过全国人大授权取得的立法权在经济特区内实施，还赋予经济特区所在地的市以较大市的立法权，这样一来，经济特区所在地的市的人民代表大会及其常务委员会则会享有双重立法权：也就是全国人大授权的立法权和《立法法》规定的较大市的立法权。因此，我们需要分别探讨经济特区授权立法以及较大市立法权的性质和特点。

1.深圳经济特区授权立法的性质和特点

授权立法又分为普通授权和特别授权两种。普通授权是指以宪法性规范的形式，对一个在权力本原上不具有立法职能的主体，在一定条件的限制下，赋予其立法职权。

特别授权是指立法机关以法律规范或立法决定等形式，对宪法规定中无立法职权的主体赋予特定的立法职权，或对依法已享有一定立法职权的主体赋予更多的立法职权。因此，深圳经济特区被全国人大及其常委会授予的立法权属于特别授权立法，即深圳经济特区的立法权是最高国家权力机关对不具有立法权的地方政权机关的特别授权产生的立法权。授权经济特区所在地的政权机关制定法规和规章的权力，对我国立法体制和立法的实践都产生了重大影响，这种授权地方立法而形成的立法权性质在我国立法体制中，到底是中央立法抑或地方立法？对此，在深圳经济特区的立法实践和立法理论界有不同的观点：一种观点认为根据授权原理（代理说），授权立法并不改变授权主体所授出的立法权的性质，被授权机关享有的授权等同于授权机关的权力，全国人大及其常委会授权经济特区的立法权，这决定了经济特区的立法权具有中央立法的性质，即“如果委托机关是国家立法机关，它委托有关机关行使的立法权，可以视为国家立法权的组成部分，即高于其他立法权”；还有一种说法（转移说），“某一法定立法权因享受立法权的立法主体，通过授权使其立法权转移到其他无立法权的国家机关，那么这个国家机关则获得了该项权限，该项权限则成为了接受授权的机关的权限组成部分了”，那么这种立法权会跟随着主体的改变而改变，授权的立法权成为接受授权的主体的权限的组成部分，被授权机关的主体是地方政权机关，立法的内容只能调整经济特区的社会关系，只能在经济特区内实施，这就决定了经济特区的立法权是地方性立法。本文认为这两种观点都有合理的一面，但也都

失之偏颇。我认为经济特区立法权的性质具有两面性的特点，应从两个方面来认识，经济特区立法权既有国家立法性质的一面，也有地方立法性质的一面。

（1）经济特区的立法权在权力来源、立法权限和效力等级上具有中央立法的性质。

第一，从其来源来说，我国最高国家权力机关授权于深圳经济特区的立法权，换句话说，深圳经济特区享有中国最高国家权力机关授予的立法权，作为中国最高的权力机关立法权的一部分，授权本身这个过程，可以认为是深圳可以行使中国最高国家权力机关在深圳立法，所以，深圳的特区立法权享有的是国家立法权。

第二，从其权限来说，中国最高国家权力机关授予深圳的立法权限为，依据实际需要，并且在宪法的规定之下，制定相关的法律法规。简单来说，也就是深圳的立法需要和现行的法律行政法规一致，相比于一般性的地方立法所要求的“不能背离现行的法律行政法规”，自由度明显要大很多。目前，根据权限的要求，深圳经济特区的立法权可以适当的变通一部分法律，或者补充一些法律法规。

第二，从其效力来说，不管是立法权的来源还是权限，都直接决定了其效力等级，因为是由全国人大及其常务授予的权利，所以其效力等级比较高，等同于全国人大常委会制定法律的效力。这不同于一般地方立法。

（2）深圳经济特区立法权具有区域性和地方性特点

第一，从其立法主体来说，深圳市人大及常委会和政府行使经济

特区立法权，也就是说，地方政府作为主体授权立法，那么立法机关的地方性决定了深圳经济特区的立法具有明显的地方性。

第二，从其调整社会关系来说，因为深圳经济特区立法的地方性特点，其调整的是特定区域的具体问题，并且解决具体的需要，调整的也是深圳经济特区地方性的社会关系。

第三，从其适用范围来说，因为属于地方性立法，所以深圳经济特区授权立法只能适用于地方内部。所以，尽管其来源和效力不同于其他的地方性的立法，但是由于范围仅限于地方性，所以在全国不适用。

所以，深圳经济特区的立法性质很特殊，不能等同于中央立法，但是也不是一般性的地方立法。准确的概述，应该属于中央政府授予的地方特殊立法权。

2.深圳较大市的立法权的性质和特点

《立法法》赋予了经济特区所在的政权机关以较大市的立法权，这使深圳享有双重的立法权。根据《立法法》的规定，较大市的立法权属于一般的地方性立法，其性质大大有别于授权立法，这需要加以区别。

（1）不同的权力来源。

根据《立法法》的法律规定，深圳经济特区是享有较大市的立法权，这个权利只是一般性地方立法。

（2）不同的权力立法权限。

根据《立法法》的法律规定，深圳经济特区作为较大市需要根据

实际需要立法，不能和宪法以及地方性法规相背离。所以，较大市的立法权限比较窄，不同于特区立法具有变通性。

(3) 不同的制定程序、适用范围和效力等级。

较大市的地方性法规不同于经济特区的立法，则需要上报地方人民代表大会常务委员会经过一系列的批准以后才能施行。并且不能和地方性法规相互抵触。

3. 经济特区立法权对于深圳的作用

经济特区的立法作为地方性的特殊立法权，对深圳还是全国，都起了重要的作用，如下：

(1) 鼓励创新，推进改革，进一步巩固改革开放的成果

深圳作为全国改革开放的窗口和实验场，率先进行了市场经济的实验和改革，为巩固改革的成果并引导和推进改革，深圳经济特区的立法权发挥了巨大的作用。深圳作为先试先行的典范，是全国第一个拍卖土地使用权，率先改革土地使用权的，规定深圳土地是可以有偿出租或者出售，这是对深圳房地产市场的一次重大的改革。早在1988年，深圳市制定了深圳经济特区的土地管理条例，并且把土地使用权改革制定为法律，不仅仅巩固了深圳市土地改革的成果，而且也为其其他地方甚至国家制定相关法律法规提供经验，使得这一改革成果可以推广。同时，深圳的国企改革也得益于特区立法，深圳在全国首先制定了股份有限公司和有限责任公司条例，在法律的引导下，深圳国企改革才得以进行，并且依法建立了现代的企业制度，同时为全国做了典范，提供了经验。

（2）先试先行的作用

立法的试验和作用这是国家授予深圳经济特区立法权的初衷和基本目的。深圳经济特区作为全国改革开放的“窗口”和“实验田”国家有许多改革的方案和新措施都是在深圳先作实验，国家也允许深圳在经济体制和对外开放方面进行大胆的实验，试验成功的经验，在全国范围内推广应用，这样有利于减少国家改革开放的风险。立法也是如此，通过特区立法探索法制建设的经验，尤其是深圳探索社会主义市场经济的新思路，先试先行的为国家提供经验。所以，国家授权深圳特区立法权，一方面为特区的经济发展提供了很好的法律保障，一方面也为全国的市场经济发展提供了经验。在改革开放之初，中国改革过去的计划经济变为市场经济，而一些过去的计划经济的法律和市场经济的体制不配套，国家也面临着法律的改革。深圳作为经济特区，市场经济的发展走在全国的前列，相对来说，也比较充分。所以，在深圳首先建立特区立法，作为全国的先锋，是很有必要和现实意义的。而且改革开放30多年的经验也在说明，深圳经济特区的立法先试先行的探索作用，可以为中国的市场经济积累经验。

（3）变通和补充现行法律法规的作用

中国最高国家权力机关授予深圳的立法权限为，依据实际需要，并且在宪法的规定之下，制定相关的法律法规。这就意味着经济特区的立法权具有变通和补充的效力。也就是深圳经济特区的立法可以对广东省的一些地方法规作变通和补充的规定。

第一，具有变通作用。

在制定经济特区法律的时候，必须保持与法律法规的基本原则一致，并且依据经济特区的实际情况和需要，对现有的法律法规做一些灵活的变通。因此在实际的操作中，变通的法律更加符合实际的需要，也能较好的发挥特区立法的先试先行的作用。比如在1996年，深圳制定了《深圳经济特区道路交通管理处罚条例》，对违反交通规则处罚项目和金额上，都远远超过了国家法律法规的处罚力度。一般来说，一般性的地方法规只能在国家要求的处罚项目和金额内部操作，但是深圳经济特区立法是全国人大及其常委会授予，可以适当的变通法律法规，并且在不违背法律法规的基本原则下突破一些旧的不适宜的具体的规定，所以，可以变通的深圳特区立法权也是和深圳与时俱进的地方特色相互挂钩的。

第二， 对法律和行政法规的补充作用。

对法律和行政法规的补充是指国家尚无法律和行政法规规定的情况下，经济特区可先行制定特区法规，一方面填补国家立法的空白，更重要的是通过特区立法先行、先试，为国家立法提供经验。由于我国的法制建设在十一届三中全会以后才真正步入正轨，为使社会各个领域做到有法可依，急需立法规范社会各个领域，随着建设社会主义市场经济目标的提出，更是需要加强经济立法以尽快建立社会主义市场经济法律体系，在此情况下国家立法机关的立法任务十分繁重，授权经济特区立法不仅可以及时填补国内立法空白，也为国家立法提供经验。据不完全统计，深圳经济特区目前150多个特区法规中有三分之一是在国家尚无法律、行政法规规定的情况下出台的。

2.3 深圳特区立法的权限和立法范围

深圳经济特区被《立法法》赋予了双重的立法权，首先是深圳作为较大市的立法权，二是全国人大授予深圳经济特区的立法权，这二者的存在，所以有不同的立法权限和范围，这里分别陈述。

1、深圳经济特区的立法权限和范围

全国人大授权深圳经济特区立法权，所以立法权限和范围不同于地方立法。根据全国人大授权授权，深圳经济特区的立法权限需要根据实际需要和现实情况，并且在宪法的规定和法律行政法规的基本之上立法，应该说这一授权决定并没有划定具体的立法权限范围。因此，我们只能根据深圳的立法实践确定其立法权限，即在遵循国家宪法和法律、行政法规的原则范围内进行立法，包括两个方面：首先是国家法律、行政法规没有规定的，深圳经济特区的立法机关可补充制定经济特区法规；其次是国家已有一些法律和行政法规，深圳作为经济特区可以变通立法。自从《立法法》颁布实施，除了第八条制定法律的国家专属立法权之外，其他的立法权都可以涉及。针对深圳经济特区目前的一些立法实践，包括以下内容：

(1) 依据实际的需要，适当的补充相关的法律法规。

深圳在特区立法的实践当中，因为目前中国改革趋前而立法滞后的矛盾非常突出，所以，面临的实际改革很多。有很多的具体立法是国家没有涉及的，需要深圳创新并且借鉴西方或者香港的相关法律法规，比如说深圳的《深圳经济特区格式合同条例》、《深圳经济特区有限责任公司条例》、《深圳经济特区股份有限公司条例》等等，这

些在深圳探索性的立法大概占据深圳特区立法总和的1/3。

(2) 依据实际的需要，适当的变通相关的法律法规。

目前根据已有的法律法规的要求，深圳特区可以根据实际的需要对一些法律法规做灵活的变通，比如说《深圳经济特区道路交通管理条例》，这些在深圳变通性的立法大概占据深圳特区立法总和的1/3。

2、较大市的立法权限和立法范围

《立法法》赋予了深圳以较大市的立法权，这使深圳经济特区的立法机关除了行使授权立法权以外，还可以行使较大市的立法权。同一立法机关行使两种不同立法权限的立法权，这是一个崭新的实践，需要分清其不同的立法范围。

3、法规和规章立法权限与范围的划分

由于全国人大对深圳授权立法的决定没有明确划分制定特区法规和规章的范围，因而，立法实践中哪些事项应由法规规范，哪些事项应由规章规范并不十分清楚，这往往造成应制定法规的却制定规章，应制定规章的却制定法规，形成越权立法，或降位立法。所以，进一步明确划分法规和规章的制定范围是非常重要的。划清两者的不同立法范围具体归纳如下：

(1) 制定法规的范围。

- ①为了更好的贯彻深圳作为一个经济特区
- ②为了更好的保证法律法规在深圳贯彻落实；
- ③一些涉及到平等主体之间的民事关系调整的事情；
- ④深圳作为经济特区的改革和开放等创新需要调整的事宜；

⑤ 需要法律保障实施的事情。

(2) 制定规章的范围

①国家法律和行政法规在深圳经济特区施行时，应由市政府加以具体规定的；

②为组织实施深圳经济特区法规，应由市政府制定实施细则的；

③进行经济体制改革的各种方案，制定法规尚不成熟，需要以规章形式组织实施的；

④涉及市政府内部各职能部门相互关系调整的事项；

⑤ 市政府履行行政管理职能需要制定规章的。

4、法律适用问题

法律适用是国家司法机关和行政机关依照法定职权和程序，将法律贯彻实施的活动。中国伴随着改革开放，社会在不断发展变化。可是，中国的法律的变化却是被动和滞后的。尽管《立法法》的颁布实施已为一般的法律适用提供了法律准则，但是在深圳经济特区，由于经济特区的法规对法律、行政法规的变通性、创制性等特殊性，使经济特区如何适用法律更加复杂的状态。因此，规范经济特区的法律适用，仍有许多问题需要解决，统一经济特区的法律适用标准仍具有特别重要的理论和实践意义。

3. 生态文明-深圳特区环境立法的理念与价值追求

3.1 深圳特区环境立法新的诉求-生态文明

人类文明在长期的发展过程中，具有两种规则：社会规则和人与自然的规则。但是，人们只遵循了社会规则，而忽视了人与自然的规则，导致了两种极端形态的形成：一是社会经济发展迅速，内部总体有序，人们物质生活水平高；二是生态环境遭到严重破坏，人与自然的和谐受到挑战。可以说，人们是靠牺牲环境来换取较高的物质生活水平的。

直到 18 世纪，这种只遵循社会规则而忽视人与自然规则的单极规则状况才有所改变。在此之前，生态环境遭到了严重破坏，特别是工业发展带来的破坏，导致社会规则受到挑战，人与自然之间的和谐受到威胁。在这种情形下，单极规则已不能满足社会发展的需要，而是产生了某种新需求。

从古代到今时，人类环境立法经历了三个发展阶段：一是从无到有；二是从局部到全人类；三是人类的可持续发展代替了对生态环境的救济。然而，目前人类环境立法还处于初级阶段，仍然是以人类为中心、以人类优位作为出发点的社会内部环境立法，仍然无法满足人类社会的可持续发展。

以控制和征服自然为核心的人类环境立法极易导致二律背反现象的产生：虽然局部环境好转，但是整个社会和谐却继续恶化。这种立法进而会导致人类无法真正建立起人与自然的和谐关系。然而，这个阶段又是人类发展不可逾越的阶段，因此，该阶段的环境立法具有

临时性。人类文明发展到一定阶段时，就会需要更高级的立法来反映人与自然之间的和谐关系，而这种更高级的立法将会为人类开启新的时代，即生态文明时代。

3.2 深圳特区环境立法的可行性

在法律革命的过程中，生态文明立法起着关键性的作用。通过立法，可以实现传统与现代、无和有等的转变。此外，在立法中，对人与自然之间的权利进行公平的分配以及对人与自然和谐的法律关系进行确立等，是法律革命成功的关键。

在环境保护方面，我国已颁布实施了多项法规。在这些法规中，既有一些隐含在《民法》、《行政法》与《刑法》等专门法中的环保法律条文，也有诸如《中华人民共和国环境保护法》的单行法。然而，环境保护的相关法律体系仍不健全，环保标准也无法满足生态发展的需要，生态文明建设依旧困难重重。除此之外，执法人员的懒散、腐败、纪律性差等因素导致法律法规不能够顺利得到实施，因而，法律的权威性受到了挑战。加强生态文明立法已成为中国社会与经济发展的一种趋势，因为它不仅仅是我国履行国际承诺条约的义务，而且还有效地促进了和谐社会建设的进程。

目前，我国生态文明立法的条件正在逐渐成熟，已具备了生态文明建设的基础。首先，从客观条件分析。国际国内对实践科学发展观，走可持续发展道路的呼声越来越高。其次，从法律基础分析。目前我国已颁布实施了很多环保法律法规，为生态文明立法奠定了一定的法律基础。再次，从现实基础分析。随着我国三大文明的建设，我国政

治、经济、文化条件日渐成熟，人们的精神风貌发生了较大的变化，生态意识逐渐增强，为生态文明立法的实施奠定了基础。生态文明立法是与时俱进的进步思想，是历史发展的潮流，因此，生态文明理念应该渗透到整个法律体系中。

社会内部的公平正义如何得到保障？人与自然的和谐状态又如何才能达到？答案是法治。因此，实现社会和谐以及人与自然和谐的基本途径是法治，而立法是实现和谐关系法治化的第一步。所以，深圳特区立法对推动生态文明建设具有深远的影响和意义。此外，生态文明立法对生态文明建设的推动作用要受到立法质量的影响，而立法的质量又受到诸多因素的影响，如立法参与者的生态环保意识、对人与人、人与自然之间关系的平衡把握程度上等。

3.3 深圳特区生态文明立法的意义

生态文明是人类文明发展的新阶段，主要宗旨是可持续发展和和谐循环发展。生态文明表现在人类生态文明意识的增强和人与自然和谐程度的提高上。建设生态文明，不管是对于提高人民生活质量、改善生态环境，还是对于实现以人为本的全面协调可持续发展，到最终全面小康社会的实现都有着举足轻重的作用。生态文明建设发展势头强劲，深圳特区早已就将其作为发展的目标，而且建设生态文明是深圳市实现经济社会历史性跨越的途径。

传统的经济发展模式已不能够满足生态文明建设的需要，因此，为促进生态文明建设，我们应该进行产业结构的调整、资源消费结构的调整以及消费模式和经济增长方式的转变。然而，这些都需要我们

去理顺太多的权利与义务关系，需要去调整太多的利益关系，而它们的实现又必须以完善的法治建设作为保障和支撑。

生态环境是深圳社会发展的优势之一，但是这种优势又是极其脆弱的，极易受到破坏。在这种情况下，为保护生态环境、科学开发资源，发挥生态环境竞争的优势，深圳特区在认真贯彻实施国家相关法律法规的同时，并利用特区立法优势进行生态文明建设的法治探索。这一系列的举措最终都是为了促进深圳实现历史性的跨越式发展，而实现这一目标的基础是完善健全的法治体系。

迄今为止，中国已设立了 15 部自然资源法律，9 部生态环境保护法律，批准和签署了约 51 项的多边国际生态条约，并制定颁布实施了近二百件部门章程和规范性文件、五十余项生态环境保护行政法规、八百多项国家环境标准及十余件军队环保法规和章程。各地方人大和政府也先后制定了一千六百多件地方政府规章和地方性生态法律法规。这些已建立的法律法规初步构成了符合我国基本国情的生态环境保护法律体系，为生态文明建设奠定了基本的法律基础。

近年来，深圳市也逐渐意识到了生态立法的重要性并高度重视，先后制定出台了《深圳经济特区环境保护条例》、《深圳经济特区饮用水源保护条例》、《深圳经济特区水资源管理条例》、《深圳市节约用水条例》、《深圳市资源综合利用条例》、《深圳经济特区机动车排气污染防治条例》、《深圳经济特区环境噪声污染防治条例》、《深圳经济特区市容和环境卫生管理条例》、《深圳经济特区建设项目环境保护条例》、《深圳经济特区城市园林条例》、《深圳市人大

常委会关于依法保护福田红树林鸟类自然保护区的决议》。到目前为止，关于生态文明建设方面的地方性法律法规，深圳已有近百部，构成了其生态环境立法的基本法律体系。

全国生态法治建设如火如荼。在生态文明的建设过程中，深圳特区虽有特有的优势可以加以利用，但是也面临着诸多难题。因此，深圳特区可以利用特区立法的优势在地方性特色、开拓性等方面进行生态文明的法治探索，以推动深圳市生态文明建设的进程。

特区立法对生态文明建设具有重大意义：

一是生态立法的完善。在生态立法方面做出全国有创造性、开拓性的立法探索，生态立法是生态保护工作纳入法治化轨道的主要手段。今年我国一系列的生态立法有望被提上日程，而且很多生态文明建设将有望取得实质性的进展。在这种大的国家环境政策背景与新的立法精神指导下，深圳特区可以抓住这次机遇，抓紧修订、制定相应的地方性法规。此外，为促进生态补偿机制实现理念与实践的结合，深圳特区应根据自身的生态实情，加强生态补偿机制工作的推进与监督，加强生态执法的力度。在加强自然生态立法保护的同时，切实加强人文生态保护的立法探索。为能够在全国进行生态文明立法方面的有开拓性、创造性的探索，深圳市可以利用特区立法的特点优势，尽快制定完善相关的法律法规，尤其是要将在生态文明方面做得好的地方性良好习惯纳入到法律法规中，进行全市的推广应用。

二是生态环境保护的关键是公正的司法和有效的执法，因此生态文明建设有利于改善生态司法和生态执法。目前，在生态环境保护方

面，深圳市具有较为明显的行政主导的特点。行政主导虽然能够提高生态保护效率，但是其从属关系严格，极易造成生态保护区域及部门的分割，因而无法形成有效的、体制明确的有机整体。另外，在行政主导的方式下，司法机关在生态环境保护方面的作用和地位逐渐被弱化。因而，生态法治的实现需要生态司法与生态执法的共同改进。那么，如何加大生态在立法过程中的执法力度？首先，深圳市应该积极探索建立生态公益诉讼制度，并加大力度探索其他的司法机关参与生态保护的有效制度；其次，在生态立法中，深圳市应加大执法力度，打破地方保护主义特色，并努力探索建立生态环境保护部门的垂直管理机制。众所周知，目前受生态环境侵害的民众是越来越多，但在案件的诉讼中，“搭便车”的现象极为普遍，而这种现象对共同诉讼人的共同求偿是非常不利的。公益诉讼制度便是解决这一现象的根本方法。因此，在今后的生态文明建设中，深圳市应该积极发挥公益诉讼在环保中的建设性作用，逐渐完善健全公益诉讼制度，健全环保审判法庭程序与章程。与此同时，为保证有专门的诉讼请求人提出诉讼，并有专门的机构进行受理，深圳市还应该对诉讼的代表人制度进行明确。

三是法治不能脱离严格有力的法律监督而存在，因此，特区生态立法有利于生态法律法规监督的完善和健全。就目前情况来看，权利机关的监督工作主要包括以下内容：环境司法监督、环境执法监督、立法审查监督以及探索人大环境监督机制的建立。深圳市应加大生态文明建设的执法力度，建立以生态环境监管为核心的行政机关，并设

立专门的监管部门，具体措施如下：第一，司法监督。司法监督在环境保护中是不可或缺的，而司法监督的执行者是检察院，因此一定要充分发挥检察院的监管作用，并赋予其诉讼代表人的权利。第二，公众监督。通过立法赋予公众一些基本权利，如保护权、决策参与权等。在生态文明建设的过程中，深圳市应积极鼓励公民、非政府组织参与到环境保护与污染治理的工作中来。提高公众参与生态文明建设的收益，并较低其风险和成本，有利于激发公众参与的积极性。而这一目标的实现又需要深圳市做好以下两方面的工作：首先，建立公众参与环境保护与环境监督的制度，包括补贴制度与奖励制度；其次，探索公民通过各种途径进行生态环境诉讼的程序和机制，如通过司法机关、行政机关及舆论机构等进行诉求的程序与机制。

四是生态文明建设要有良好的守法执法意识以及较强的生态环保意识作为思想认识基础，因此，深圳特区立法将有助于加强深圳市的生态法治教育。在生态法治教育这方面，深圳特区立法将有助于深圳市利用多种途径去宣传普及包括生态环保、生态法律在内的生态知识，这将会在全市甚至全省、全国范围内掀起生态文化建设高潮。为创造良好的生态法治建设思想基础，深圳市要大力普及生态法律和生态环保知识，让公众树立起生态环保意识，让每一个深圳人都意识到环保的重要性，让每一个人都明白他不仅享有环境权利，更要承担环境责任，唤醒每一个人的生态良知，并发扬光大。

4. 国内外生态文明立法的总结与借鉴

4.1 国内外生态文明立法的回顾与总结

人类都生活在一个地球上，生态危机是全世界各国共同面临的问题。因此，法律无疑是规范人们行为的重要准则，欧美日等发达国家纷纷利用生态立法来寻找改善生态环境。这些国家的工业化发展程度较高，越来越重视生态环境问题，经过多年的积累，对经济发展带来的环境问题处理方法比较科学合理，实践指导立法，这些国家在生态文明立法领域获得了大量的先进经验。我国生态立法才刚刚起步，积极借鉴发达国家的立法经验，形成本国的立法特色，对于加快我国生态文明立法的脚步，提高生态立法的质量和可行性具有重要意义。

4.1.1 日本的生态立法

日本早在明治维新时代就开始重视生态问题的立法问题，制定了许多公害管制的规定，例如 1889 年颁布的汽罐及汽机取缔规则，1890 年颁布的矿业条例，1895 年颁布的河川法，以及 1911 年颁布的工厂法等，主要是为了防止火灾、爆炸等灾害。其中，河川法在条文中首次提出了“公害”一词。上个世纪 50 年代，也就是第二次世界大战结束之后，日本开始了真正意义上的生态立法。日本在二战的废墟上开始以经济发展为主导，以经济高速增长为目标，积极重建家园，经历了一个经济发展的黄金时期，获得举世瞩目的成果。然而，政府以经济发展为中心的政策不可避免的带来的生态环境危机。越来越多的人口涌向都市，大量的工厂开工，资源滥用严重，这些都加剧了环境

污染，又加上政府对于公共投资不够重视，进一步导致了生态环境的恶化。以噪音、空气污染、水污染和垃圾为代表的四大公害事件在日本屡见不鲜，相关的纠纷和诉讼层出不穷，相关的生态立法面临着严峻的考验。鉴于此，日本政府开始认识到公害事件的严重性，慢慢将注意力从经济建设转移到治理环境上来，并且检讨其法规制度。

上个世纪 70 年代之后，日本十分重视生态立法。1970 年，日本就制定和修订了 14 部生态保护法律。1971 年，日本专门成立了环境厅，专管生态环境管理规章的制定事宜，这一举措加上以前的生态立法行动，一起构成了日本生态环境污染防治体系，日本在此后取得的控制工业污染领域的骄人成就与此是密切相关的。1977 年，国际经济合作与发展组织(OECD)对日本的生态环境调查后，认为日本在消除和防止污染方面的政策是十分成功的。

1933 年 3 月，日本环境厅向国会提交了起草的新环境基本法的审议，并且最终获得了通过。该法分为 3 章，44 节，提出了日本在生态环境保护的短期和长期目标和宗旨，扩大了环境定义的范围。除了《环境基本法》之外，其他的生态的法律数量也相当可观，散见于民法、刑法及行政法等各个大的基本法中。日本立法一般根据职能的不同，将法律划分为救济法、管制法及事业法这三个类别，具体表现如下：

1、救济法

(1)私法上的救济。

民法(主要针对侵权行为)实行过失责任主义原则，即谁有过失谁

负责，系普通法的归责原则；矿业法、大气污染防治法、水质污染防治法和原子能损害赔偿法等，明确规定了无过失责任原则，即有损害就无条件赔偿，系特别法。

(2)行政上的救济。

主要包括公害纠纷处理法和公害健康被害补偿法，其中公害纠纷处理法又可细分为矿业法、防卫设施周边整建法等；而公害健康被害补偿法则包括了煤炭矿害赔偿临时措施法，公用机场周边航空器噪音控制法，原子能损害赔偿补偿契约法等。此外，地方的民间组织也规定了各种环境污染责任措施，补充了医疗救济等内容。

2、管制法

(1)从源头上管制公害发生的立法

1)在治理空气污染方面，日本制定了空气污染控制法，子法包括电气事业法，道路交通法，瓦斯事业法，道路运送车辆法，矿山保安法等。

2)在治理水污染方面，日本政府颁布了水质污染控制法、海洋污染控制法、濑户内海环境保全特别措施法，具体涉及到了河川法，自来水法，下水道法，农药取缔法，港湾法，剧毒物质取缔法，自然公园法等。

3)在防治土壤污染工作中，日本制定了农业用地土壤污染控制法，包括了危险农药取缔法和土地改良法等。

4)为了防治噪音和振动污染，日本制定了噪音管制法和振动管制法，其中噪音管制法包括航空法，道路交通法，干线道路沿线整建法，

防卫设施周边生活环境整建法，公共用机场周边航空器噪音控制法，道路运送车辆法等。

5)为了治理地层下陷问题，日本制定了工业用水法，建筑物用地下水采取管制法等。

6)为了解决城市恶臭问题，日本制定了恶臭控制法，例如死兽处理场法等。

7)矿害问题也不容忽视，日本制定了矿业法和矿山安全法，具体包括水泥炭业法，采石法，沙矿采取法等。

8)在二战后，日本饱受原子能公害的折磨，为了控制放射性物质的污染，日本制定了原子能基本法，核燃料物质及原子炉管制法，核原料物质，放射性同位素等控制法。

9)日本也高度重视日照、电波妨害，专门制定了建筑基准法，其中包括都市计划法、电波法、广播法等。

(2)防治再次公害出现的法律

日本制定了废弃物处理及清扫法来防治第二次公害污染，具体包括剧毒物质取缔法，净化槽法，废弃物处理设施整建紧急措施法等。

(3)其他针对事业者做出相关义务的法律

制定了专门针对企业的特定工厂的公害控制组织健全法，以及关于人体健康的公害犯罪处罚法等来约束法人的行为。

(4)地方民间组织制定的管制条例

各类性质的民间组织制定了环境影响事前评估条例和公害管制条例等，具体包括噪音控制条例，环境保全条例等。

3、事业法

(1)制定了置促进法和圈工业限制法，作为有关工厂配置的法律，

(2) 公害控制事业费事业者负担法，公害控制事业团法，公害控制事业的财政特别措施法等作为有关公害防治事业的法律。

(3) 颁布了建筑基准法、都市计划法、下水道整建紧急措施法、都市公园法、都市绿地保全法等治理有关都市环境保全。

(4)专门制定了鸟兽保护及狩猎法、自然环境保全法、自然公园法，以及地方公共团体制定的自然保护条例，例如森林法、首都圈近郊绿地保全法、古都历史风土保存特别措施法等相当完善的法律体系来保护有关自然环境。

(5)为了有关鼓励全民保护生态环境，日本还专门制定了奖助措施的法律---公害控制事业团法，又散见于租税特别措施法、中小企业现代化资金补助法、法人税法、日本开发银行法、地方税法等。

日本制定的生态环境法，总结其要点如下所示：

a.日本各界对于环境权普遍得到重视，直接或间接地推动了日本国内生态立法的发展。

b.日本逐渐突破传统的“公害法”立法模式，不断向“环境管理法”的立法模式发展。随之改变的是日本的环境政策的焦点从以前的公害防治进一步扩展到了自然生态的保护。

c.环境保护基本法由于适用的是特殊立法例，多数条文仅限于宣言性和训示性的规定，虽然多数内容还是具备实质意义的。立法意义在于确定日本的环境基本政策，在具体的执行过程中，实践对于后续

的生态立法有着重要的启发作用。

d.个别法律确定了无过失归责责任，比如空气污染控制法及水污染控制法等。

e. 一般国家针对生态环境纠纷都以诉讼解决为主要方式，日本则另辟蹊径，专门制定了行政上的公害纠纷处理制度，主要是为了节省时间及金钱，省掉了不要的诉讼程序，并发挥了国内法律专家的知识 and 经验，公正、妥当、高效地解决纠纷。为了处理公害纠纷，日本依法设立了中央公害调整委员会和各都、道、府、县公害审查会，根据法律规定这些机构具备准司法性质的，一套具有可行性的高效的环境纠纷处理制度建立起来了，并且法律授予了这些行政执法机构调解、仲裁和裁定环境纠纷的权力。日本独创的这一制度在处理环境纠纷案件过程中，具有案件审结时间短，处理程序简便，缴纳费用低等优点。从具体实践来看，现在日本绝大部分的环境纠纷案件，基本都是寻求公害审查会和公害调整委员会解决的，这大大节约了司法资源，减轻了各级法院的负担。一般都是环保专家、法律专家组成了公害调整委员会和公害审查会的主要工作人员，他们经验丰富，办案效率高、质量好。如果当事人对公害调整委员会和公害审查会处理的案件结果不服的，也选择依法向法院提起诉讼来解决。

f.日本独创了公害健康被害补偿制度，主要是为了保障被害人的基本权利。

g. 环境保护方法多样，形式灵活、内容细致，涉及到了生态环境保护的方方面面，具体包括管制、计划、课征费用、奖助及政府投

资等。

h. 日本还首创了将破坏环境行为列入到刑法，作为犯罪特别立法，形成了比较完备的生态环境刑事法律。它的 3P 原则 (Polluter-Pays-Principle)，非常有日本的立法特色，需要污染者承担原则。

i. 环境厅地位非常高，为了科学规划环境保护，推动与督导生态立法的执行，其首长一般由国务大臣兼任，。

4.1.2 美国的生态立法

美国生态法主干是国会的立法，具体由国会环境立法，行政主管机关大量的规则、命令，法院的相关判例等组成。从历史上看，美国生态环境立法最早出现在水污染与空气污染防治的领域，1956 年出现了第一个联邦水污染控制法，1963 年制定了了第一个联邦空气污染控制法。1965 年颁布了第一个联邦非固体废弃物处理法。美国生态立法成熟的标志是 1969 年底通过的国家环境政策法(National Environment Policy Act ，简称 NEPA)。此后，重要的立法包括 1990 年清洁空气法(Clean Air Act)修正案与 1987 年水污染控制法修正案，1972 年的噪音控制法、1976 年的有毒物质控制法(Toxic Substance Control Act)，1988 年修订的资源保护和回收法(Resource Conservation and Recovery Act)， 1980 年的全面环境反应、赔偿及责任法 (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act)等。

美国的生态环境立法可以划分为两大类，即公害防治与自然资源

保护，此外还包括一个综合的生态环境政策法。

1、公害防治法

美国的公害防治立法的主要管制对象包括水污染，空气污染，固体废弃污染，又分为含一般固体废弃物与有毒固体废弃物，噪音污染，毒性物质及放射线等。

(1) 水污染防治

1972 年的联邦水污染控制法修正案(Federal Water Pollution Control Act Amendments of 1972)及此法 1987 年的修正案，也就是《清洁水法》，是指导现行水污染防治的主要法律规范。一般而言，《清洁空气法》仅仅控制达到一定排放量以上的污染物，而与此不同的是，《清洁水法》控制不同排放量的水体污染物。《清洁水法》主要分为五个部分：(1)当在国家标准规定的范围内，水体质量不能达到相关质量要求时，所需要的深入控制污染物的计划；(2)对于工厂直接向水体排放的许可证计划和标准；(3)针对非直接向水体排放的污水处理标准；(4)针对湿地保护的许可证计划；(5)关于非点源污染制定的控制计划。在上述的全方位的水污染防治的法律体系中，地位最高并且最重要的立法是安全饮水法(Safe Drinking Water Act of 1974)，为了确保安全供应居民饮水，专门保护具有特殊价值的含水土层。

(2) 空气污染防治

上述的水污染防治法和空气污染防治法是美国生态环境立法中的经典之作。1990 年，为了控制和防治固体污染源和移动污染源，美国制定了《清洁空气法》。该法针对固体污染源，主要是采用了两

种方法，即排放控制和技术强制。美国制定了专门的配套政策：第一，国家生态环境空气质量标准计划，也就是 NAAQS；第二，明显生态环境退化的预防计划，简称为 PSD。第三，国家危险空气污染物排放标准计划，简称为 NESHAP；第四，新污染源标准计划，简称为 NSPS。

(3) 噪音污染控制

1972 年，美国政府为为了减少噪音对广大居民的健康危害，制定了联邦噪音控制法(Federal Noise Control Act of 1972)，全面管制噪音。依该法规定，联邦环境保护署(Environmental Protection Agency, 简称 EPA) 制定噪音排放标准的前提是要与其他机关进行协商，并需要认定噪音来源所属的商品种类。EPA 的职责不仅需要制定管理规则，而且还要提供相关的噪音控制技术服务，强制产生噪声污染的商品生产商在其生产的商品上标注噪音警告。EPA 将空气压缩机、货物卡车、万磅以上的巴士、汽车、火车等商品列为主要噪音来源。1978 年的安静社区法(The Quiet Communities Act of 1978)延长了噪音控制法的有效期间，降低了违规的罚金费用。

(4) 废弃物(垃圾)处理

美国于 1976 年制定的资源保护和回收法(Resource Conservation and Recovery Act of 1976)，在 1988 年重新修订，全面规范和防治传统意义上的废弃物和有毒废弃物，这部法律也被喻为对危险废物从产生到消灭的整个过程的全方位管理。该法对于危险废弃物的来源者限定了严格的法律义务。第一，危险废物中的成分以及所含的数量需要记录并保存；第二，使用适当容器和标识来处理 and 贮存危险废物；

第三，与 EPA 批准的合格的运输、处理者进行合作；第四，在运输、处理时，提供准确的为危险废弃物成分分析资料；第五，危险废弃物制造者需要运输和处理所有危险废弃物，并书面证明其运输和处置是符合规定的；第六，运输和处置危险废弃物的报告需要定期向联邦和州环保局上交，有关部门负责定期监督检查落实情况。除此之外，美国还制定了两个重要法律来规制废弃物的清理工作，分别是 1972 年的海岸保护、研究及庇护法(the Marine Protection, Research and Sanctuaries Act of 1972)与 1980 年的综合环境反应、赔偿及责任法(the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980)。前者规范规范废弃物投海的行为，后者旨在整治和清理被废弃的废弃物堆积场。

(5)放射线的控制

自 1946 年制定原子能法(the Atomic Energy Act of 1946)以来，原子能委员会(Atomic Energy Commission，后来改为核管制委员会 Nuclear Regulatory Commission) 为了控制放射线的污染对居民的健康危害，就制定了放射线排放标准。原子能法最重要的是制定了核反应设施的执照或者许可制度，对工厂散布、销售、租借特殊放射性物质，以及日常的核能设施的操作、维护都有严格的指导程序。

(6)有毒物质控制

众所周知，查阅所有现代国家的法律都对有毒物质有严格规范，然而所说的有毒物质控制主要指的是工业领域的有毒物质的控制。在制定 1976 年的有毒物质控制法(Toxic Substances Control Act of 1976)

之前,清洁空气法、联邦水污染控制法等规制的有毒化学物质强调“排放”管制,仅限于以废物的形态进入生态环境介质,例如水、空气、土地等,尚未涉及“生产”管制。

有毒物质控制法在 1976 年规制了化学物质制造、散布和销售等范围。所有的新发明的化学物质,以及改造旧的产品而产生的新用途可能对人体、生态环境带来伤害的,都必须在投放市场前进行测试,在验证了其安全后才能上市。生产商在产品向消费者销售之前,需要将成品的成分,工艺,预期用途及其潜在危险等向主管机关报告登记,生产者对其产品安全采用举证责任导致原则,负有举证责任。此外,联邦杀虫剂、杀菌剂及灭鼠剂法(Federal insecticide, Fungicide and Rodenticide Act)在规范有毒物质生产、销售方面也是地位很重要的一部法律,它明确规定了有关部门必须登记注册农药及其用途,对于农药的制造、散布及销售也有严格的限制和控制。

此外,控制有毒物质的法规还包括联邦食品、药物及化妆品法(Federal Food, Drug and Cosmetic Act)与消费者产品安全法(Consumer Product Safety)等。

2、自然资源保护法

美国主要从国有土地的利用与野生动物的保护这两个方面开展保护自然资源的立法工作的。

(1) 国有土地的利用。

内政部土地管理局(Bureau of Land Management, Department of the Interior)与农业部森林司(Forest Service, Department of Agriculture)

掌管美国的土地。1960 年，美国颁布了多元利用与永续出产法 (Multiple-Use, Sustained-Yield Act of 1960)，该法规定了建立及管理国家森林，应该从多元化的利用与可持续产出出发。多元化的利用是指国家森林开发，首先不能损害土地生产力，然后利用可更新的表土资源，如进行户外休闲，倡导保护野生动物，给民众创造利益。可持续性产出是指开发利用国家森林，但不得伤害土地生产力，持续维持可更新的各种资源高产量。1976 年，美国颁布了国家森林管理法 (National Forest Management Act of 1976)，细致和有条理的规定了国家森林的管理及林木的砍伐的办法。除此之外，美国在 1964 年以后陆续制定了关于荒野地的保护法，“荒野”(Wilderness)范围进一步扩大到国有森林中原始地，对人类的进入与开发进行限制。

(2)物种的保护

1972 年，联邦政府制定了濒危物种法 (Endangered Species Act of 1973)，禁止侵害濒临灭绝的物种，并禁止以一切的以这些物种为对象的商业活动。濒危物种的名单要由内政部长与商业部长定期协商更。

3、综合生态环境政策法---国家生态环境政策法

1969 年底制定并于 1970 年元旦正式生效施行的国家生态环境政策法(National Environmental Policy Act of 1969)，环保人士奉之为“环境大宪章”(an environmental Magna Charta)，这也为美国 70 年代环保黄金十年揭开了序幕。该法包括两个方面，国家政策声明以及执行该政策声明的方法，具体包括建立“环境影响评价制度”，以及执行该政策的机构是成立“环境质量委员会”(Council on Environment

Quality，简称 CEQ)。《国家环境政策法》从国家层面，第一次以成文法的形式规定了国家对于减少人类活动对生态环境负面影响的政策。

4.1.3 欧洲的生态立法

2008 年，英国通过了《气候变化法案》，为节能减排做出强制性规定的国家。法案提出了为期 5 年一次的“碳预算”，比如英国政府在 2009 年 4 月宣布新的财政预算时，也同时宣布了 2008-2012 年的碳预算，不断细化减排目标。2009 年 7 月 15 日，英国又公布了《英国低碳转型》，配套方案有《英国可再生能源战略》、《英国低碳工业战略》和《低碳交通战略》等，英国的低碳立法走在了世界前列。

从 20 世纪 60 年代末到 70 年代初，德国就已经先后制定了《废弃物处置法》、《联邦水管理法》、《大气污染控制法》等。根据 2003 年 10 月 25 日生效的《欧洲排污权交易指令》(ET 指令)，德国又于 2004 年 7 月 8 日《温室气体排放交易法案》，确立了德国的排污权交易法律框架，规定了排污权的法律运行机制。目前，德国的环境立法比较完善，素有“最绿的环境法”的美誉。

4.1.4 我国的生态立法

我国一切立法活动都是以宪法为基础的，生态立法也不例外，经过了多年发展，形成了人民代表大会及其常委会制定的生态基本法和众多的生态保护的单行法为主干，国务院和地方人大和政府制定的行

政法规、地方性法规和各类规范性文件为支干的完整体系。与民法、商法等相比较而言,我国形成独立的生态环境法律部门和比较完整的法律体系,是非常晚的,然而,在数量上是一般部门法无法比拟的,从而合成了我国庞大的生态法部门法体系。

1、宪法中的生态环境保护的规定

宪法是国家的根本大法,对于对生态环境和自然资源保护确立了指导原则和规定,这是各个机关生态环立法的基础,各种生态环境法律、法规以此为立法依据。

(1)宪法第 26 条规定:“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。”这规定了国家在生态环境保护中的基本职责和总政策。

(2)宪法第 9 条第一款规定:“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”用法律将自然资源的所有权宣布为国家所有,由国家来对这些资源进行保护。

(3)宪法第 9 条第二款规定:“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破坏自然资源。”要求严格保护和合理利用自然资源和环境要素,避免因自然资源不合理开发而破坏了脆弱的生态环境。

(4)宪法第 51 条规定:“公民在行使自由和权利的时候,不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。”生态环境权属于全国人民共同的权利,个人不得因自己私利而滥用权利,

污染和破坏生态环境。

2、生态环境基本法

在生态环境立法体系中，生态环境基本法是宪法下位法，通常是由全国人大及其常委会制定的单行生态环境法的基础上不断壮大起来的。这些法规的涵盖了生态环境法的立法目的，任务和规范对象，指出了我国生态环境基本政策，原则和制度，法规的执行和管理机构，还有在生态环境法律关系主体的权利、义务及法律责任等，这种形式为我国单行生态环境法规提供了立法范例。

上个世纪 50 年代以来，各国生态环境法制纷纷由零散的条例向生态环境基本法方向发展，生态环境保护法从局部到总体的发展成为世界各国立法潮流，规制范围也由以前零碎的水污染、大气污染扩展到整个生态环境领域。

经过上个世纪 70 年代和 80 年代的学术界和司法界的不断积累，我国先后产生了两部环境基本法。1979 年 9 月，第五届全国人民代表大会常务委员会通过的《中华人民共和国环境保护法(试行)》，这是新中国历史上的第一部环境基本法。1989 年 12 月，第七届全国人民代表大会常务委员会通过了《中华人民共和国环境保护法》，它在上部实行法律的基础上，对日益突出的环境保护作了更加全面和深入的规定。有了环境保护法基本法的不断建立和健全，为我国接下来根据生态环境保护的需要，制定其他的环境保护单行法规给予了重要的指导依据。我国生态环境立法是不断根据环境问题的出现，恶化和而需要保护等出现的，这是国家对生态环境保护的方针、政策走向的集

中体现，这些都是原则性和综合性的具有指导性的法律规范，内容可以概括为以下几个方面。

(1)首先规定了环境法的基本任务。

(2)规定环境法保护的對象。

首先定义了环境的内涵，即各种影响人类生存和发展自然因素的总体，即包括天然的，又包括经过人工改造的，例如大气，河流，海洋，森林，草原，野生生物，土地矿藏，自然和人文遗迹，城市和乡村等。

(3)规定规制保护我国生态环境的基本原则、制度和要求。

经过多年的探索和实践，我国环境法的基本原则有以下几个：协调发展原则、科学环保原则、检举控告原则、奖励原则、统一管理原则。

环境监管法律制度体系的建立离不开环境保护基本制度的确立，具体包括调查制度和污染、破坏环境的协商解决制度、环境调查评价制度、建设环境污染项目制度等。

(4)没有无义务的权利，也没有无权利的义务，环境保护法也规定了保护自然环境的基本要求以及环境资源利用者的相关权利和义务以及惩罚措施。

(5)针对环境保护规定了相关要求和相应义务。

(6)环境管理机构在执法过程中的的权限，相关任务，以将保护生态环境的义务和法律责任要监督落实到单位和个人。

中华人民共和国环境保护法共 6 章 47 条，由于对自然资源的开

发和持续利用没有涉及，仅仅是偏重于防治环境污染和公害，颁布之后被归为污染防治法。这与当时的历史背景十分不开的，那个时候还是以经济为中心，走的是先污染后治理的道路，反映到法规上，只有 8 条原则性的规定涉及到了保护和改善生态环境。

3、环境单行法

环境单行法是调整对象特定的专门立法，即调整特定的生态要素或特定的环境要素的法律关系。环境单行法是在宪法和环境基本法为指导和原则的前提下立法，将宪法和生态环境基本法的原则性的抽象规定具体化，与宪法和基本法的区别在于环境单行法的控制对象具有针对性和专一性。我国环境单行法按照立法目的来划分，可分为两大类。

第一类立法目的是为了防治生态环境污染，控制和消除公害。这类治理污染型的生态环境法规范内容集中体现在一下方面，包括防治大气污染，确保水质安全，控制噪声危害，处理废物污染物，处理农药等有毒物质和他公害，如热污染、震动、放射性、恶臭、电磁辐射等。

上个世纪末，我国颁布了一系列的海洋环境保护法规：1982 年颁布的《中华人民共和国海洋环境保护法》，1983 年颁布的《中华人民共和国海洋勘探开发环境保护管理条例》和《中华人民共和国防止船舶污染海洋管理条例》，1985 年制定的《中华人民共和国海洋倾废管理条例》，1987 年制定的《全国海洋环境污染检测网组织办法》，1988 年制定的《防止拆船污染环境管理条例》，1990 年颁布

的《中华人民共和国防止陆源污染物污染损害海洋环境管理条例》和《中华人民共和国防止海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》以及《国务院关于建立国家级海洋类型自然保护区的批复》等。

上个世纪末，我国十分重视水污染问题，颁布了许多水污染防治法规：1984年通过的《中华人民共和国水污染防治法》，1996年修正，1988年颁布的《水污染排放许可证管理暂行办法》和《污水处理设施环境保护监督管理办法》，1989年颁布的《饮用水源保护区污染防治管理规定》和《中华人民共和国水污染防治法实施细则》，1995年颁布的《淮河流域水污染防治暂行条例》以及1997年制定的《渔业水域污染事故调查处理程序规定》等。

由于我国要避免走先污染后治理的工业化道路，国家十分重视大气污染防治问题，先后颁布了多部法律，1984年通过的《关于加强防尘防毒工作的决定》和《关于防治煤烟型污染技术政策的规定》，1987年通过，1995年修正的《中华人民共和国大气污染防治法》，同年颁布的《关于发展民用型煤的暂行办法》和《城市烟尘控制区管理办法》，1990年开始，汽车在中国兴起，颁布了《汽车排气污染监督管理办法》，1991年颁布了《粉尘危害分级监察规定》和《港口煤尘防治规定》，1997年通过的《关于在气雾剂行业禁止使用氯氟化碳类物质的报告》等。

随着经济的发展，国家开始重视环境噪声和放射性对居民健康的危害问题，先后颁布了多部相关的监督和防治法规，早在1982年就制定了《征收排污费暂行办法》，1986年的《建设项目环境保护管

理办法》，1987年通过的《城市放射性废物管理办法》、《化学矿山环境保护管理暂行规定》，1988年颁布的《污染源治理专项基金有偿使用暂行办法》，1989年通过的《放射性同位素与射线装置放射防护条例》，1990年通过的《放射环境管理办法》，1996年颁布的《中华人民共和国环境噪声污染防治法》等。

第二类的立法目的是管理自然资源和保护生态，根据内容的不同，可以分为一下四个方面。

(1)自然资源法，按照自然资源的性质又可以分为以下几个方面。

土地资源法规，1986年颁布的《中华人民共和国土地资源法》占主导地位，还有1987年通过的《中华人民共和国耕地管理占用税暂行条例》和《建设用地计划管理暂行办法》，以及1988年通过的《土地复垦规定》，1991年通过的《中华人民共和国土地资源法实施细则》等。

防治水污染和保护水资源的法规，1988年通过的《中华人民共和国水法》是主体，加上1988年通过的《中华人民共和国河道管理条例》和《城市节约用水管理条例》以及1991年通过《中华人民共和国水土保持法》等构成了我国水资源保护法律体系。

生物资源法规主要是为了保护生态资源，主体法包括1984年通过的《中华人民共和国森林法》，1985年通过的《中华人民共和国草原法》1986年颁布的《中华人民共和国渔业法》，1988年颁布的《中华人民共和国野生动物保护法》。其他分支法包括1985年的《森林和野生动物自然保护区管理办法》，1986年的《中华人民共和国

森林法实施细则》，1987年的《森林采伐更新管理办法》和《中华人民共和国渔业法实施细则》以及《野生药材资源保护管理条例》，1988年通过的《森林防火条例》，1992年通过的《中华人民共和国陆生野生生物保护实施条例》，1993年颁布的《中华人民共和国水生野生生物保护实施条例》等。

矿产资源法规主要是以矿产资源开发活动为规制对象，主体法是1986年通过的《中华人民共和国矿产资源法》，分支法包括1987年通过的4部法律，即《石油及天然气勘查、开采登记管理暂行办法》，《全民所有制矿山企业采矿登记管理暂行办法》，《矿产资源监督管理暂行办法》以及《矿山资源勘察登记管理暂行办法》。

(2) 规制土地利用规划的法律主要有1981年国务院颁布的《国务院批转国家建委关于开展国土整治工作报告的通知》，1985年通过的《村镇建设管理暂行规定》，1987年通过的《国土规划编制办法》以及1989年颁布的《中华人民共和国城市规划法》等。

(3) 规范环境管理行政行为的法规，这些法规主要是规范行政行为，具体设计了环境管理机构的设置，各个机构的职权，环境管理的程序以及破坏生态环境的处罚程序等方面的内容。

(4) 判定环境质量的各类标准。环境标准是制定污染物排放的数量或者其他标准，通过检测来判断环境是否受到污染的法定依据，是具有法律性质的专业技术性比较强规范，也是政府制定环境目标和环境规划的依据。环境法规范的内容，按照不同的标准形式反应出来，可分为以下各级类别，环境质量标准、基础标准、污染物排放标准和

方法标准四类。它调整环境关系主要是利用专业性的定量数据,指标,技术检测规范来表示限制行为的界限,而不是像成文法那样直接规定法律条文来规制人们的行为和法律后果。

4、其他部门法规范环境保护的内容

一个环境法部门是不能完全包揽广泛复杂的环境社会关系的,其中法律关系有涉及到债法、物权法等内容,这就决定了环境关系还需要依靠其他部分法来调整,如民法,经济法,劳动法,刑法,行政法和诉讼法等,这些部门法本身也有不少关于环境保护的内容。这些法律内容虽然属于其他的部门法,没有纳入到环境法部门中,并且涉及的内容也包含了其他部门法的内涵,但它们在内容与功能上,与环境部门法中的规范仍然是一脉相承的,具有同一性、互补性,可以作为生态环境法律体系的重要组成部分。

5、我国缔结或参加国际性的生态环境保护条约协定

我国法律的渊源之一就有国际法,国际条约是国际法的重要组成部分。《生态环境保护法》第46条规定:“中华人民共和国缔结或参加的与生态环境保护有关的国际条约,同中华人民共和国法律有不同规定的,适用国际条约的规定,但中华人民共和国声明保留的条款除外。”表明了我国缔结或参与的国际生态环境条约要取得在我国国内适用的效力,前提是要经全国人民代表大会常务委员会或国务院批准。任何单位和个人都必须严格遵守我国缔结或者参与的国际条约,其法律效力高于国内法,因此,我们可以看出国际生态环境法规范也是我国生态环境法律体系的一部分。到目前为止,我国缔结或者参加

的国际生态环境条约主要有《联合国海洋法公约》、《联合国气候变化框架公约》、《国际油污损害民事责任公约》、《生物多样性公约》、《国际干预公海油污事故公约》、《保护臭氧层维也纳公约》、《国际油污防备》、《反应和合作公约》、《1972 年防止倾倒废物及其他物质污染海洋公约》、《73/78 防污公约》、《作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》、《跨界鱼类种群和高度徊游鱼类种群的养护与管理协定》、《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《濒危野生动植物物种国际贸易公约》等。

4.2 国内外生态文明立法的启示与借鉴

纵观世界各国的生态环境立法体系形态，可以概括为两类，第一类是“基本法”形态，第二类是“整合法”形态。“基本法”形态就是先确立一个“环境宪章”再来统摄整个环境法体系。实践中具体操作是修改宪法，在宪法中专设章节或者干脆另行制定一部环境的“基本法”，对有关环境法的基本问题加以宣示和明确。其后的单行环境法无不依据此基本法加以规划和制定，并不得与基本法相抵触。这一模式有利于实现法的统一性，有助于加强法规之间的相互协调。

“整合法”型态是以一定总体上的环境法理念为基础，对现有的各单行法和相关的规范性法律文件进行修改及补充，将它整合成一个统一的法律体系，而不是对一国现有的环境法律法规作太大的调整。这一整合模式既避免了对现行法律造成大的冲击，也维护了法律的权威性和稳定性。例如属于基本法的美国《环境保护政策法》、日本《环境基本法》；属于整合法的德国《公害防治法》、英国《污染防治法》

以及法国《自然保护法》。

1、基本法的型态

相比较来说，日本是最典型以基本法来统治国家的。它往往通过基本法的制定来统摄法技术和法政策，并且作为子法立法的张本，去实现法目标和法实体，以及达到法执行整体涵盖的效果。在立法上，基本法具有放诸四海于皆准，使子法易于制定、环保政策目标明确、利于各法间相互呼应及执行上的相互协调以及法的安定和法体系完整的功能。日本的环境法之所以适合于以基本法型态发展，是因为其国内环境法规为数尚不太多，即采取基本法型态需要社会的法环境客观条件与之配合。至于美国《国家环境政策法》，虽然也属于基本法型态，但明显与日本法不同。它包括国家环境政策声明和环境影响评价制度实体和程序，也包含了联邦政府对环境质量的监督及执行的评估与建议，因此美国的《环境政策法》也被称为环境宪法。当然，我们也必须了解母法型或基本法型这种法律体系型态也有其不可忽视的缺陷：首先是关于法的灵活性问题，科技水平和社会环境均在变化，基本法在订立以后，子法应当服从母法，原则上子法是不应该与母法想冲突或超过母法范围，但当基本法面临科技及经济等社会现实需要、情势和条件发生变化时，子法在实体上该如何去适应，这往往是个问题。因为母法是不可以轻易变动的，牵一发而动全身的形式让基本法反而成为子法适应社会需要的障碍。其次是法的权威性问题，环境保护并不是一蹴而就的，它有时存在渐进性，有时也需社会各方的相互协调，如果基本母法政策存在错误，那么必将妨碍并危害着子法执行

的正确性，法的权威性自然也会受到威胁。与此同时，按照基本法规定而制定的单行法，也会因此限于社会客观条件，使立法及行政不能按照基本法的要求来快速有效地制定可供执行的法律法规，从而影响到法律的权威性。最后是立法技术上存在的问题。基本法的制定，以及它的实质内容对过去、现在及未来的法律实践，是一个回顾、检讨与前瞻的过程，也是必须依次进行的程序。现存的法律法规、理论上的积累以及司法实践如果并不充实，或缺乏广泛的群众和社会基础，以及在这些方面的条件并不很成熟的情况下要怎样去制定一部既具现实性又有前瞻性的良好协调的基本法，技术上确实面临着许多难题。

2、整合法的型态

德国、法国、英国等欧洲国家环境立法兴起的比较早，法令相当繁杂，到 20 世纪 70 年代，各个国家的环境立法都已相当可观，并且到 80 年代各个国家的环境立法也有其专门法典。欧洲国家除了国内立法之外，在欧洲整个范围内又有共同立法及纲领，彼此间也会订立双边条约，因此环境立法从一国至地区甚至到国际范围，都必须兼顾主权和国际义务，所以西欧国家的环境法，不光受到国内立法、命令、法院判决和政策纲领、学说及各类行政措施、法律工具(包括公私机构间契约、计划等)的约束，还要接受国际公约、双边条约和国际宣言、宪章及纲领等柔性或刚性的文献的约束。与此同时国内立法和行政机构对法律与命令不断进行增订修改，环境法律得到迅猛发展，专业研究与学术论文以及相关成果等大量涌现。采用基本法型态，在这种法制背景之下，显然是没有必要也没有可能。在西欧各国，因为

环境污染及自然生态的管理与保护都有专门环境管理机构去负责协调，多年来也为环境法制积累了丰富的经验，也为各个环境保护单行法规积累了多年的司法实践经验。在此背景下，从基本法形态重新编制子法去解决环境法律法规间的相互重复、抵触及冲突基本上是不可能的，因此德、法、英等国在立法上采用了统合或整合的办法。从特点上看，整合在于将性质上相近、相类的二个以上的单行法，加以保留、增删或修订后整合后重编章节，并予之以一个比较高层次的名称。但将整合技术运用到一些所说的性质上相近或相类的法规时，应当审视政策条件或社会条件是否符合合并标准，视整合后共同法规的层次大小而定。以野生动物保护法与狩猎法的整合为例。在法国，立法整合是由自然保护法整合多项法规，包含野生动物保护法等。野生动物本身也是狩猎的对象，所以狩猎法似乎也应被吸纳入自然保护法的整合范围之内。但是因为法国狩猎的人口太多，狩猎成为社会生活的重要活动之一，也广为社会大众所接受。所以，在立法时刻意把狩猎法和自然保护法分开，把野生动物保护的消极性制度和环境影响评价整合进自然保护法之中，并且严格管制狩猎条件，对狩猎法加以修订。法国的这种整合，是比较符合逻辑的，由于在自然保护法中，作为积极性制度的半经济半娱乐的狩猎法与作为消极性制度的野生动物保护法共存自然是不被容许的。而同一法律在英国是如何实施的呢？1981年，英国乡村法及野生动物法整合若干单行法规时，分成四个部分：自然保护、野生动物保护、荒野地区及国家公园、公共交通权利及附则。但是另将行政机关准予捕获或狩猎的条件规定在野生动物

保护的同一部分内所谓的“补充规定”中。整合法制其实是对新、旧法进行的修订补缀，并将此用于实际运用，并对现存现行的法规进行相应调整，将实体与程序法常共存并立，因此英国整合模式被人们称道之处并非在逻辑、系统体制整合方向，而是在于实质规定以及具体运用事项上。故法国和英国的整合法制，呈现出大陆、英美法具体实用与抽象概括两者的不同精神以及立法技术。

我国的环境法体系从表面上看采用的是环境保护基本法型态，制定出一部《环境保护法》，但这部法律却是徒有基本法之名，因为它往往被认为实际上只是一部污染的防治法，而且该法对其后立法也未产生巨大影响。造成这一现象的原因，一方面是该法在内容上本身是存在缺陷的；另一方面与我国环境立法审查监督的缺失有关。作为基本法的《环境保护法》在法律地位和实际操作中并没有被给予应有的重视。故我国现行的环境立法体系仅作为一种形式上的基本法形态而存在。我国宣称已制定出一部“基本法”，然而这部“基本法”是由全国人民代表大会的一个常设机关全国人民代表大会常务委员会制定的，而不是最高代议机构全国人民代表大会制定的。相对于其他的一些由全国人大指定的各单行环境法规，其法在地位上往往不具有优越性，因为那些单行环境法规的法律地位事实上高于“基本法”。而且必须说明的是，造成我国环境立法体系中的这种混乱和尴尬并不是偶然的，这正表现了我们对于制定一部环境基本法的忽视。并且在我国的环境立法决策里，生态文明的理念并没有深入人心。而工业文明时期流行的“保经济，促发展”以及“治理污染”的传统思维方

式却依旧大行其道。当然，在这一思维模式下，没有一种环境立法体系的型态是适合我们的，也没有能够充分表达我们希望的那种符合生态规律、可持续的能协调人与自然和谐相处的环境法律体系。

在这种立法现状下，什么样的立法体系型态是适合我们的呢？整合型的道路可行吗？答案是否定的。因为整合型的立法体系型态要求一个发达的社会“系统”、发达的法律文化以及充分的法制积累和良好的法治传统，当然还需要有较高的立法技术。这种型态是由各领域的立法者依照生态文明理念的要求逐步进行实施并分别完成的，而不是立法者下一个决心，就可以一朝一夕就能够解决问题的。它可以避免过于激进的立法动作以及大的法律震荡对社会秩序的猛然冲击，但是在此型态下要求保持法制统一和协调的难度是很大的，尤其是在立法的理论基础和指导思想上。树立现代环境理论的观念以及发展生态文明的思想已经成为“主流”，而且监督审查各单行环境法规的立法也是现行有效的。然而这些条件目前我国并不完全具备。所以，“基本法”型态的环境立法体系仍待我们去完善，而完善之路却是要借鉴“整合法”的有益经验的，渐进发展的模式也因此会得到采用。因为近几年来我国的环境立法虽然有了很大的发展，但是总体来说，从数量和质量来讲，我国环境立法仍处于起步阶段，而且借鉴于世界各国立法历程，这一阶段它们均采用基本法型态，因为它可以起到“纲举目张”的显著效果。不仅可以通过基本法给修订已有法律和制定新法打下一个基调，也可以推进立法规划，促进一系列急需的环境法律法规的产生和出现，进而加快立法进程。而这也正好与我国大陆

法传统的立法思路相符合，从立法技术看来，也是更具有逻辑性及可操作性的。而且，不同国家国情是不相同的，虽然确定了采用基本法形态，但日本在一九七几年制定基本法后的环境法规爆发式发展的做法（就在 1970 年底，那时被称作“公害国会”的日本议会竟进行了 14 部环境法律的制定及修改）并不适合我国。我国的现实情况并不适合采用这种立法上的“大跃进”。我国应该汲取“整合法”的成功经验，在一些条件成熟的领域逐步铺开，使得立法变动对社会的冲击不致太过激烈，而事实则表明，立法如果超前，反而会因社会发展的不足及操作的困难致使“水土不服”，因而影响到法律的权威。确定一国立法的基本观念及出发点是基本法的价值所在，它指出了立法的目标以及发展方向，然而在道路选择上，应当实事求是、谨慎为之，具体问题具体分析，可以进行“整合”的，就不必“推倒重来”。对于一些对社会影响很大的法律要把握时机、适时出台。在一些现有的法规上，要进行合理的继承发展并推陈出新，使环境立法既具有一定的预见性，又充分弘扬了法的继承性，承前启后、继往开来，促进我国的环境法律体系的日臻完善。因此，我国的环境法律体系应该是吸取了“整合型”精华的“基本法”型态。

5. 特区现行的环境立法制度存在的主要弊端

5.1 时代已先于立法指导思想

在工业时代，我国环境法中很大程度上都体现了典型环境立法思想。例如《环境法》是我国的环境保护基本法，它在第一条规定立法目的时，却强调同时要推动社会主义现代化全方位的建设。这种需要把高资源消耗和高环境污染作为牺牲的过分重视经济发展的思想在我国保护环境的基本法律中开门见山的提出，并且将促进经济的发展作为第一目标，是很不科学的。

5.2 立法存在空缺

当前有关环境的立法还存在大量的空缺，一些领域找不到法律依据，相当多的必需的环境单行法没有到位。光污染、监控和监管有毒化学品、湿地的保护、防治荒漠化、保护野生植物、第二产业环境的管理等方面到目前为止立法仍然空白，而一些本来应该仔细规定的内容规定较少或者本来应该在相关的法律中有规定的内容没有规定。例如对于环境侵权的问题，仅仅在《民法通则》的第 106 条、第 123 条、第 124 条提到，目前为止还没有明晰的法律规定关于“因果关系推定”。

此外，在有关生产过程控制等方面的详细环境立法也有空缺。例如在防治环境污染方面，有 5 部专门法：《海洋环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《固体废物污染防治法》、《环境噪声污染防治法》。这些法律跟发达国家的防治环境污染立法比较的话存在相当大的差距，因为它们大体都强调的是通过控制环境污染

物质来进行治理环境污染，而对于有关可能造成的环境污染、生产工艺流程及其他公害因素的管理却没有做出规定。

中央环境的立法速度较慢，在法律中，关于适应市场经济和世贸组织环境规则的环保政策法规一直进展很少或根本没有取得显著突破。尽管地方环保法规已经在规模上获得相当大的成绩，然而从生态文明的角度看，地方环保法规依然处于起步阶段，可以说还处于探索阶段的蹒跚学步。在内容方面，地方环境立法死板地服从中央立法，甚至到了生搬中央立法的地步。就像一些学者指出的那般，“若将它们‘某某省’、‘某某市’这样的地方名词删掉的话，找不出来它们有什么地方存在不同，真可以说是“放之全国皆可”，显少有结合特定省情和市情的新内容、新举措，缺乏独特的地方特色。

在执行方面，由于国家立法成为了地方环境立法的复制模版，削弱了后者对前者的具体与补充能力，其执行性当然不够，在现实生活中常常体现为国家立法没解决掉的问题，地方环境立法也没解决；国家立法空缺所在，正好也是地方环境立法的薄弱之处。

从利益导向和立法职能角度来看，地方环境立法大部分是由地方人民政府所颁布的，地方人民代表大会及常务委员会颁布的地方性法规较少，而地方行政机关又成了地方人民政府委托起草工作的对象。因为在起草工作中没有非常有效的立法监督，常常会使得这些规章在部门情结的影响下被部门利益左右。这些现象明显表现为环境行政法律规范在数量上占有绝对的优势，而忽视了公民的环境利益，强调对资源环境的行政管理权，从而使得民众参与制度有名无实等。

5.3 法律法规内容的滞后

随着社会的发展和立法基础的变更,我国的很多资源和环境立法早已经不符合可持续市场经济发展的要求,即便在 20 世纪 90 年代中期曾先后制定和修改了一些新的资源和环境法律法规,但大多数法规还是制定于八十年代计划经济时期。例如“环境保护与经济社会发展相协调原则”虽然包含了可持续发展的内涵,但却仅着重于从横向关系中对环境保护和经济社会发展提出要求,侧重于当代人的发展,不能体现全面可持续发展战略所要求的当代及子孙后代的持续发展。环境法律制度和原则的建立仅仅以“控制末端”为主导,将控制项目建设、生产环节和处理污染物为基本出发点,坚持“预防为主,防治结合”,事实上被长久的限制在执行“末端控制”为主导思路的污染物排放的管控上,重视污染物的处理及治理设施的管控,却鲜少体现了“源头控制”。“点源控制”仍然是环境法律原则和制度的基本对策。例如“污染者治理”原则,依然强调的是环境保护责任的个体化,并且在个体化责任原则的基础上创建了“二同时”、限期治理等制度,此外,环境影响评价、排污收费等制度也局限在个体化责任范围之内。而近年来实施的“达标排放”的要求,也强调和突出的是污染源的个人责任,而体现出保护环境责任社会化的“污染者负担”原则和与其相适应的区域控制制度等还没有得到有效的执行。

5.4 某些规定缺乏合理性、缺点明显

例如对排污收费制度中“单因子”收费的规定,就特别容易导致

不合理收费，不能如实反映环境损害到了何种地步，同时也不利于污染治理的弊端。一些原则规定也超出了环保领域的特殊范围。《民法通则》对环境污染损害民事责任的规定就是很好的论证。“我国民法典的‘通则’---《民法通则》，只适用于对各类侵权行为包括环境侵权做出原则性的规定，而具体的特别规定留给特别法，而原则规定必须符合特殊领域的法理与实态并与特别法的规定相一致。”

而《民法通则》是在以“违反国家保护环境防止污染的规定”为前提的条件下对环境污染民事责任做出专门规定。从法理的角度出发，行为的违法性不应该作为环境民事法律责任的要件，而应把是否对环境造成损失作为承担责任的前提与基础。所以说《民法通则》的这个规定明显不符合环境立法的相关原则。而污染防治的立法却只是单纯地突出了大中企业中心主义和大中城市利益中心主义的特征。现有的污染防治法律的原则与制度，重点反映了大中城市的环境保护的需要。污染控制法律要求的确立也主要是依据大中城市环境保护的需求为基础，主要以大中企业为目标对象，实施条件与形式均是为了适应大中城市、企业的污染防治而设计与建立。在此系列过程中，没有认真研究和采取适用于小城镇建设、乡村、乡镇企业环境管理的法律制度及其实施的手段和形式。

另外，现有的环境法律法规中某些条款内容与强化环境监督管理的实际需要相脱节、矛盾，存在某些缺陷。例如处罚力度过轻，罚款数额不够；集权管理，不到位；环评制度因为缺乏有效的监督约束机制而仅仅流于形式，使得环评失去了实际意义；执行排污许可证制度

后没有真正按总量控制机制行操作，排污量的折算仍然按照浓度标准，这明显是没有道理的；污染治理和设备运行费用高于收费标准，使得企业更愿意缴纳排污费而不愿意治理；法律责任与义务规范不对称，某些义务性规范因未规定相应的法律责任而不具有法律约束力，起不到法律规范应起的作用等等。

5.5 法律的可操作性差

迄今为止，我国颁布的很多环境法律都有过于原则化的弊端，缺少同步的法规规章与实施细则，很容易导致法律可操作性差、执法随意性大、执行标准不一致的结果。结果明显体现在有关环境法律责任的规定上面：单单指出违反环境法应承担的行政、民事、刑事责任，而究竟哪些属于行政、民事、刑事责任的具体内容，违法者又分别需要在哪些情况下承担这些责任等内容均未做出详细规定。因而各地环境行政主管部门在处罚标准与力度上面差距较大，不仅不能圆满解决很多环境纠纷，反而会引起新的矛盾、纠纷。据国家环境保护总局信访办统计得出：我国每年环境纠纷案有将近 10 多万件，但真正告到法院的不足。导致这种非正常现象的根源是有关环境法规的贯彻落实和宣传工作滞后、执法力度不够，从而造成不少污染受害者申诉困难，进而对环境法失去信心。

此外，在我国环境法律法规的制定过程中，某些单行法规从出台到实施细则的落实，常常要滞后数年，这显然不利于法律的实施与执行。即使在单行法规中定义了某些制度偶尔也缺少可操作性。例如在环境法中，推行“二同时制度”的技术改造、自然开发等项目及可

能对环境造成危害的其他项目，其中污染防治、其他公害的措施与其他环境保护的措施必须跟主体工程同时设计、施工、投产。但法规却没有规定相关的保障措施。而在该法规颁布 6 年后，也就是 1998 年才有违反该规定的具体惩罚措施出台，这样的滞后行为很大程度的影响了该制度的实施与执行。

5.6 很多环境立法技术性不合理

立法技术长久以来都是只注重大的粗糙方面而不注重细则，使得现有的环境法律法规原则性条款特别多，而具体可操作的条款较少，较难执行，在法律公布之后还要制定一个实施细则，结果当然是费力费时。这样的指导思想给我国的环境立法带来严重的后果。首先立法的只粗不细使得我国的环境立法内容过于简略和笼统，原则性条款、弹性条款较多，给环境执法和环境司法带来阻碍。曲格平就曾经指出：“中国的《大气污染防治法》，一共 64 条，1 万字，我们已经做到细化了。但相比来看，美国的大气法是 270 条，10 万字。他们这个法律就相当具体，操作性很强”。其次，粗而不细的立法对广大人民群众全面、系统地了解、理解、遵守法律带来困难，特别容易导致“欲简愈繁”的局面。法律法规的简约化，加大了法律的执行难度，从而增加了法律的实施成本。

在把握立法时机方面，我国推崇“同步立法”或者是“滞后立法”，倾向于采取“成熟一个，制定一个”的现实立法。它们都存在较多的缺陷：同步立法或滞后立法使法律较难适应市场经济发展的需要。而“成熟一个，制定一个”的现实性立法又会导致法律前瞻性与预见性

的缺失，从而不能很好的满足我国环境保护的需求。

6. 深圳特区生态文明立法的内容研究

6.1 深圳特区生态文明立法的基本原则

根据深圳特区城市建设的一般规律和深圳本身的实际需要，相关立法应该遵守如下的基本原则。

1、公众参与原则

公众参与和支持是深圳建设生态文明的重要力量，必须有效的整合和协调包括政府、企业和居民在内的多方力量加入生态文明建设队伍。生态文明城市的建设和发展不仅需要政府与企业 and 居民共同努力，还需要各部门一起参与。因为建设生态文明城市是作为公共治理主体的政府、企业和居民共同参与、相互作用和影响的过程，并非是完全的政府行为，更不是单纯的市场行为。在生态文明城市发展中政府扮演引导、规划和领导的角色，同时企业和居民对生态城市发展的作用也不可或缺。居民培养低碳理念是生态文明城市的可持续动力和核心。改善公民低碳意识的基本手段包括进行低碳生活宣传、低碳理念教育和低碳消费引导，这也是未来设立全民监测绿色体系和低碳决策全民参与的基础。碳减排的主要对象是企业，某种程度来说，企业参与生态文明的程度包括深度和广度是生态文明城市建设成功与否的关键。因此，如何对政府、企业和公民三者的关系进行协调，如何使公民意识到参与生态文明城市建设的重要性，如何将公民参与原则纳入立法基本原则，是生态文明城市立法首当其冲的任务。

2、协调发展原则

正如 2009 年胡锦涛同志在 G20 会议上的讲话“气候变化归根结

底是个发展问题”，如何在气候变化大背景下实现更好更快的发展，成为我国生态文明城市建设的根本目的。生态文明城市建设的主旋律是发展。与发达国家相比，中国建设生态文明城市是对工业化进程中的绿色发展模式进行不断探索，而非简单的后工业化绿色发展。在此过程中要遵循两项基本原则：第一，将生态文明城市发展与经济发展结合起来，互惠双赢，不能以牺牲经济发展为代价发展生态文明；第二，中国发展生态文明城市要在借鉴国外经验的基础上，注意与国外的区别，在发展中不断探索创新。比如，英国、日本等国外城市建设生态文明城市的三大重点领域为降低住宅、交通、商业与公用建筑能耗，而我国生态文明城市发展的侧重点则是降低产业耗能和产业结构升级。

3、创建特色原则

我国是发展中大国，不同的城市因各自的经济发展水平、文化历史传承、发展状况和资金技术支撑能力的不同而存在差异。就城市规模而言，生态文明建设的要求因城市的大、中、小规模而不同；就区域分布而言，东、中、西不同区域的城市也存在较大差异。因此，我国建设生态文明城市不能一刀切，要考虑不同区域、不同规模城市的优势和特色，因地制宜进行生态文明城市建设。对此，国外一些城市的做法非常值得我们借鉴。以日本为例，日本低碳社会规划考虑两种思维方式不完全一样的情景，以便根据现实情况有所选择。情景 A 以 GDP 增长为目标，强调在城市集中的区域采用高科技、高密度的生活方式；情景 B 以精神追求而非 GDP 增长为目标，强调通过分散人

口和资源，打造轻松、舒适的社会方式。当然国内一些城市在建设生态文明的过程中也注意体现当地特色，杭州就是很好的例子，如《杭州关于建设生态文明城市的决定（征求意见稿）》将健康城市建设与生态文明城市建设有机结合起来。深圳也应当在充分借鉴国内外先进城市的绿色建筑经验基础上，坚持自身特色，找准自己的定位，进行相应立法，尤其是做好地方立法。

4、坚持创新原则

人类正面临环境、气候、能源等复杂问题，生态文明城市正是基于这样的背景产生的创新概念，也是对人类社会已存的生活和发展方式进行全面思考的结晶。在我国建设生态文明城市尚属先例，唯一的途径就是创新。如何进行生态文明建设创新，主要考虑两个方面，即制度创新和技术创新，二者相互影响，前者是关键，后者是基础。制度创新既包括正式制度的创新如国家的政策、法律法规等，也包括非正式制度的创新或者说经过长期实践人们无意识中形成的生命力持久的城市传承文化的一部分，如道德观念、价值观念、风俗习惯、伦理规范及意识形态等。可以说，制度创新的难点同时也是不可忽视的是非正式制度创新。而技术创新主要是指新能源的生产和应用技术创新、致力于改善能源使用效率的节能技术创新等。

5、扶持激励原则

考虑到进行生态文明城市建设不仅会改变现有的生产、生活和行为方式，还会对公共机构、市民和企业现有的权利产生限制性作用，因此，建设生态文明城市的立法区别于传统立法的是立法以激励为主，

以有效的激励促使企业、市民和公共机构投身其中。激励的开展主要从两个方面进行，一方面对积极参与者实施经济奖励，包括政府绿色采购、税收优惠、物质奖励、财政补贴、技术扶持以及信贷支持等方式；另一方面采用意愿奖励的方式，即充分尊重相关当事人的意愿，在实施有关生态文明建设所采取的手段和方法时，尽量在取得当事人同意的情况下进行，如可以采取合同管理的方式。只有这样，才能充分调动参与者的主动性和积极性，以实际行动落实生态文明建设。

6.2 深圳特区生态文明立法的指导思想

6.2.1 适应环境保护的历史性转变

为了对环境法制在未来相当长时间内的建设进行指导，并顺应环境保护历史性转变的时代要求，深圳特区进行生态文明立法。立法的基本指导思想为：基于深圳经济特区环境保护历史性转变的实际需求，立足中国环境立法和环境资源的现状，与深圳的具体国情相结合，同时对国外成功的经验和模式进行借鉴，遵循的前提为经济社会发展和自然生态规律，指导思想为全面、协调、可持续的发展观，执行的基本国策为节约资源和保护环境，坚持的理念为环境公平正义、人与自然和谐和环境民主，手段是科学和民主立法，目标是实现环境法治和社会主义法治，以对深圳特区的制度体系和环境法律体系进行完善，有效保障公民合法权益，始终坚持依法环境行政，不断推进环境行政管理体制改革，提高建立环境服务型政府和责任政府的速度。健全环境“善治”机制，完善综合生态管理，力求为“促进和保障深圳建设生

态文明社会、环境友好社会和资源节约型社会，实现环境、社会和经济可持续发展提供强有力的立法保障。以上指导思想的重点在于坚持以环境法制观、生态文明观、科学发展观以及可持续发展观对深圳环境法制建设进行指导，又或者说进行生态文明立法的世界观和方法论是科学发展观，目标是可持续发展，方向是生态文明，灵魂是环境法治，宗旨是维护环境正义公平，前提为环境安全，核心是人与自然的和谐相处，手段是环境民主，激励机制是追求环境效益和效率，与时俱进，在人与自然关系的调整方面不断发挥环境法律的作用，以为建设生态文明社会、资源节约型社会和环境友好社会提供强有力的环境法律保障。

上述观念表明，生态文明观极具新颖性。深圳要想实现环境法生态化，必须特别关注以生态文明观为指导，借助环境立法规划的有效性和科学性，运用和纳入综合生态系统管理和生态系统方法，推动环境法向生态法的不断发展转变。所谓生态法是各种法律表现形式和法律规范的总称，体现对生态学当代新理念和新理论的反映，并以维护生态安全和平衡，改善和保护环境为宗旨，通过对自然资源的合理开发和可持续利用，使人与自然、人与人和谐共处，最终实现环境、社会和经济可持续发展。生态是指一切生物的生存状态，包括它们与自然环境之间的相互关系。生态系统则包括作为人类生态系统组成部分的人；环境是指与人相关的多种自然因素的综合，自然资源是指人类可以加以利用的多种自然因素，与生态不同的是，资源和环境存在于人的物质世界之外，不包括人。因此，在指导思想方面，生态法和

环境法的重要区别之处在于，生态法对综合生态系统观、环境承载有力或生态基础制约观、生态本位观、人与自然和谐相处观以及生态整体主义观进行贯彻，同时承认生态系统如江河湖海和动植物具有内在价值，并始终坚持生态、经济和社会的可持续和协调发展原则。所谓环境法律的生态化，主要是指“理论基础为当代生态学，目标是建设和谐社会、资源节约型社会、环境友好型社会和生态文明的环境法律对综合生态系统管理和生态系统方法体现和运用的越来越多，对用法律统筹和规范人与自然的和谐发展越来越重视的一种发展或变化趋势。我们正面临环境保护历史性的转变，应该按照十八大的精神指示“建设生态文明、资源节约社会和和环境友好社会”，完善对其他政策和法律的制定与实施，在其中纳入人与自然和谐相处的生态文明观和珍惜资源、保护环境的基本国策，渐进构建生态化的法律体系包括宪法、行政法、民商法、经济法以及诉讼法等。

6.2.2 建立创新法治的新型生态文明观

《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》指出：“倡导生态文明，完善监管体制，强化环境法治，建立长效机制，建设环境友好型和资源节约型社会”，“倡导生态文明，弘扬环境文化”，精神文明用环境文化来丰富。党和国家把生态文明作为人类全面发展的组成部分，指明了新世纪环境保护工作的方向。

生态文明或称绿色文明，是指人类为实现以环境为中介的人与人和谐相处和人与自然和谐相处，遵循社会经济发展规律和自然生态规律所取得的精神与物质成果的总和；是指基本宗旨为良性循环、持续

繁荣、全面发展、人与自然以及人与人和谐共生的文化伦理形态；是指人类用非野蛮或更为文明的方式对待大自然，努力改善和提升人与自然关系的价值取向和理念。生态文明是借助生态文化或环境文化进行体现的文明，是一种自然与人文生态和谐统一、物质与精神生产高度发展的文化；生态文明文化通过环境文化来反映。

由于生态文明具有先进并且独特的内容、特点和思维方式，而发展成为独立的文明形态之一。生态文明作为可持续发展战略和生态运动的道德伦理基础，是基于对人与自然关系的经验和教训认真总结的基础，经过不断的实践和思考而形成的一种新型文明观，是人类几千年工业文明和农业文明的结晶，体现了人类对自然最新的认识。生态文明汲取了包括可持续发展运动和生态环保运动在内的先进的理念、成果、思想和优点，成为建设资源节约型社会、环境友好型社会和和谐社会的先进文明形态。生态文明具有代表性的思维范式表现为：强调用法治处理人与人、人与自然的关系，即依法治国、依法待人、依法待物、人与人和谐相处以及人与自然和谐相处。生态文明是综合考虑个人与生态利益、人与人和人与自然关系的文明，并非只考虑个人利益和人与人之间的关系。生态文明始终处于随着环境问题的不断发展而不断变化的开放状态，具有与时俱进的动态性。此外，蕴含或产生于环保运动和生态运动自身及其运行的生态文明还具有广泛性和大众性；生态文明是全社会和广大人民实现人与自然和谐相处的大众文化，而非统治阶层对自然界统治或统治者的统治文化。生态文明相对具有狭隘思维范式的其他传统文明而言，因其视野更远、角度更高、心胸

更广而更具先进性。生态文明具有十分丰富的内涵，生态文明建设一方面要求打造保护生态环境、节约资源能源的产业结构、消费模式和增长方式，建成生态破坏和环境污染能得到有效控制、生态和环境质量能得到显著改善的生态社会、资源节约型社会、环境友好型社会和循环经济型社会，另一方面要求在全社会牢固树立生态文明观念。以自然生态规律和人类赖以生存发展的自然资源和环境以及生态系统等物质基础为基础的生态文明承认环境承载能力是有限的，生态基础会制约经济发展。环境正义与公平作为生态文明的目标，主要包括代际公平、区域公平、代内公平（人与人之间）以及种际公平（人与自然间）。生态文明持有这样的观点，即尽管人是价值的中心，但并非自然的主宰，人尽管有非凡的创造力和智慧，但并不能违背生态规律，企图控制自然，人与自然和谐相处必须包含在人的全面发展中。”自然-社会是生态文明强调的重点，也就是生态系统的整体和生态价值，一切人类活动的出发点是满足“自然-社会”的整体利益，坚持的原则是保护环境、热爱自然和尊享生命，既要满足人类的生态、物质和精神需求，也要努力实现人与自然的和谐发展。生态文明作为人类发展进步的重要标志，明确了互惠共利、人与自然和谐共存的价值取向。生态文明具有多样化的价值诉求，其重点关注可持续性、和谐性、多样性、民主性和整体性。实现生态文明的必然要求是生态治理和生态建设。从某种程度上讲，生态治理形式是一种协商民主政治，建立在公民广泛参与环境保护的基础上。考虑到环境问题正日益恶化，可持续发展理念正逐渐渗透进人们的思想，生态文明正逐渐成为世界的主

导理念和发展方向。

就深圳来说，生态文明观作为深圳建设先进文化不可缺少的重要部分，其与中华文明精神大体一致的内在要求，使其实现主要归功于存在于传统文化的和谐生态观，这为其提供了丰富的思想源泉和扎实的哲学基础。中国共产党提出的一系列新的政治理念，如建设社会主义和谐社会、建设环境友好型社会和科学发展观等，这些理念与中国传统文化、生态社会主义、世界可持续发展理念等可以相互借鉴。生态文明作为实现可持续发展的前提条件之一，是政治、精神和物质文明的前提条件，是实现社会主义文明体系的基本基础，是建设和谐社会的核心内涵。建设生态文明是科学发展观的基本要求之一，这对科学发展观的重要内涵进行了充分体现，包括发展生态文明的生态人理性原则，以人文本的思想以及全面协调可持续发展；全面协调发展，即从不同方面推进社会、生态、政治、经济、文化的协调全面发展，这其中重要方面之一就是生态文明和生态现代化建设。值得注意的是，“以人为本”在科学发展观和人类中心主义中的含义是有差别的，必须加以区分。前者所说的“以人为本”，是指一切工作开展的落脚点和出发点是人民利益，以不断推动人类的全面发展，满足人类的多方需求；后者则指环境伦理学中的尽管有其合理成分，但却对人类认识的有限性进行否定的人类中心主义。然而，以人为中心并不能防止我们在处理人与自然关系时做出有利于当代人而损害后代人的决策。建设生态文明要将爱护自然生态系统以及尊重生命与自然纳入法律、政治和道德体系，并从文化、政治、经济和社会等多方面采取战略，以

完成物质生产方式到社会文化、法律和政治观念的整体转变。从这个角度讲，法治文化是生态文明的必然要求，作为生态文明最活跃和重要组成部分的环境法治文化则是对生态文明进行体现的文化形式。

建设环境友好社会和资源节约型社会的文化形式和文明形态是生态文明，建设生态文明、环境友好社会和资源节约型社会三者的重要性共同对实践生态文明观的重要意义进行了体现。一方面，生态文明建设能够指引和促进环境友好和资源节约型社会的建设，另一方面，建设环境友好社会和资源节约型社会的紧急性和重要性也同样加剧了进行生态文明建设的紧急性和重要性。所谓环境友好型社会或者说环境友好社会，是指人类对待自然环境的态度和行为友好的一种人与自然和谐相处的文明社会形态。倡导生态文明和环境文化是环境友好社会的基本要求，其基础为环境承载力，动力是环境友好科技，遵循的准则为自然规律，奉行的思想观念是人与自然和谐、社会各界对环境友好，以对热爱自然、关爱环境和尊重生命的道德风尚进行体现；奉行的方式为对环境友好的消费方式、生活方式和生产方式，以实现社会生产、生活和消费方式与自然系统的协调发展，最终达到保护生态环境以及节约和利用资源的目的。和谐社会包括人与自然的和谐和人与人的和谐两方面，而环境友好社会是体现和谐社会的重要形式和内容，是通往和谐社会的必要路径，是体现人与自然和谐的必要形式，只有环境友好社会建设好了，和谐社会的建设才指日可待。而资源节约型社会则是以节约资源为理念，凭借各种手段的综合实现对资源的有效利用，以小博大，即用最少的资源消耗获取最大的社会、环境和

经济效益，来实现环境、经济和社会可持续发展的经济社会形态。资源节约型社会不仅是考虑中国国情最适合的社会形态，也是环境友好社会的表现形式和重要内容，而且要真正形成节约资源和能源的良好风气，必须营造环境友好氛围，因为只有环境友好才能实现对资源和节约和珍惜。和谐社会的基础是环境友好型社会和资源节约型社会，也可以说和谐社会建设的前提是环境友好和资源节约。环境友好社会和资源节约型社会的建设，能够改善人类的生态环境和生活环境，不断提高资源保障能力和资源利用效率，持续增强可持续发展能力，使人与自然的更加美好和谐，从根本上对资源紧缺和浪费、生态破坏和环境污染的问题进行解决，引领全社会向生态良好、生活富裕和生产发展的道路不断前进，最终实现经济、社会 and 环境的和谐发展。具有资源节约和环境友好特质的学校、社区、产品、技术、产业和企业等组成的综合体成就了环境友好和资源节约型社会。这两种社会的建设是复杂的系统工程，涵盖法律、文化、经济和社会多方面，需要包括经济社会不同阶层、政府不同部门以及社会各行各业和全体公民的积极参与，共同投身于这项伟大的事业。其具体内容有：为营造保护环境的文化氛围和社会风尚，有序开展宣传教育；生产、生活和消费方式以对环境友好为基本原则；产业结构遵循低损耗和少污染，生产力布局符合生态条件；工艺产品或技术研发追求低污染或无污染；开展对人体健康和环境有利的多种活动；充分运用包括市场机制、公众参与、经济、技术、法律和市场机制在内的多项措施对环境进行建设、改善和保护。显然，建设环境友好和资源节约型社会的重要体现

是生态文明、法律文化以及环境法制，也就是说生态文明、法律文化以及环境法治是环境友好社会和资源节约型社会建设的前提。环境友好和资源节约型社会的建设是时代的要求，符合我国的基本国情，同时也能从根本上有效解决我国资源短缺和供需矛盾问题；是贯彻落实我国节约资源和保护环境基本国策的战略行动，是满足可持续发展、人与自然和谐相处和科学发展观的必然要求。同时，“加强党的构建社会主义和谐社会”被纳入全面提高共产党执政能力的五大能力之一，强调“大力发展循环经济，建设节约型社会”。

6.3 深圳特区有关生态文明法规的立法回顾

作为中国最早经济特区之一的深圳，经历了从授权立法到较大市立法的发展历程，所以，深圳市人大和常委会主要包括两种形式的立法，分别为较大市地方性法规和经济特区法规，此种立法地位的不同决定了深圳立法在立法纯数量上占据绝对优势。据不完全统计，单数地方性法规的数量，深圳是一般城市的2.5倍之多，单数地方政府的立法数量，与一般城市相比，深圳是其3倍之多。近十多年来，新兴部门法即生态环境立法渐露身影，中央也在该部门法领域出台了一系列中央立法层面的基本法律，如《固体废物污染环境防治法》、《环境保护法》、《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《海洋环境保护法》、《环境噪声污染防治法》以及《环境影响评价法》等等。与中央层面的立法相比，地方环境立法的使命在于或者主要针对如何在本地具体操作和落实中央立法，是实施性立法，或者主要针对中央立法的空白或模糊区域进行开创性立法，是自主性立法，现实中环境

立法以实施性立法为主。

表1：深圳地方环境立法的对比明细图

类别	地方法规	地方政府规章
地方环境立法的基本文件	《深圳经济特区环境保护条例（2000修正）》	《深圳基本生态控制线管理规定》
水资源的保护	《深圳市资源综合利用条例（2004修正）》、《深圳经济特区水资源管理条例（2004修正）》、《深圳经济特区饮用水保护条例（2001修正）》、《深圳市节约用水条例》	《深圳经济特区市政排水管理办法》
噪音控制、空气质量	《深圳经济特区环境噪声污染防治条例》、《深圳经济特区机动车排气污染防治条例》	《深圳经济特区在用机动车排气污染检测与强制维护实施办法》
卫生环境、市容	《深圳经济特区市容和环境卫生管理条例（2004修正）》、《深圳市人大常委会关于依法保护福田红树林鸟类自然保护区的决议》、《深圳经济	《深圳市餐厨垃圾管理暂行办法》、《深圳经济特区余泥渣土管理办法（2004修订）》、《深圳市城市生活垃圾处理费征收和使用管理办法》、《深

	特区城市园林条例》、《深圳经济特区建设项目环境保护条例》	圳经济特区城市绿化管理办法》、《深圳市医疗废物集中处置管理若干规定》
其他	《深圳经济特区海域污染防治条例（2004修正）》、《大亚湾核电站周围限制区安全保障与环境管理条例》、《深圳经济特区实施<中华人民共和国固体废物污染环境防治法>规定》	《深圳经济特区污染物排放许可证管理办法》
总计	14（其中修订6件）	79（通知意见类站69件）

通过图表1的数据对比，可以看出：

第一，从数量角度，与市人大及其常委会的法规数量相比，市政府规章数量略胜一筹，这在某种程度上是因为与法规的出台相比，出台规章更加便捷，形式也更加灵活，使规章可以落实到环境保护的细枝末节之处，同时立法的低成本，简化了立法论证的工作量，使审议程序变得简单，同时规章在法律执行领域见效快，效果良好。

第二，从规章标题的角度，标题中出现“通知”和“意见”的次数要多于出现“办法”和“规定”的次数。若将规章看作法规与行政命令的边缘，那么标题中出现“细则”、“规定”和“办法”字眼

的通常侧重于法规，标题中出现“通知”和“意见”字眼的通常侧重于建议和命令，这种形式的差异是二者最主要的区别，前者在形式上体现出法律责任具有确定性、语言使用具有简洁明晰性以及布局条理性的特点，后者对比而言，表现为形式不一、相对简单，并且更侧重对文件精神传达和解释。因此，随着都市生活的日益精制分工和生活的日益细致化，对规章类法条的需求逐渐增大。

第三，立法内容中重视市容、卫生环境的保护。环境保护与市民最直接的联系在于居民生活的卫生环境和市容。要想使居民享受和真切体会高质量的城市生活环境，必须有效治理建筑垃圾和生活垃圾，并对绿化和园林进行规范、改善和保护。深圳人口密度大，由此产生的资源环境与人口压力导致了突出的社会问题、复杂的人际关系，考虑到深圳是我国经济发展的前沿城市，在新生事物的产生和发展过程中能够享受国家优惠政策，这给予深圳较大的创新立法空间，因此就地方立法总量而言，深圳在生态环境保护领域的立法数量多、容量大。

6.4 深圳特区生态环境立法修改的特点

深圳作为一个特区，其立法有其自身特点，其生态环境立法的修改时间如下：

表2：深圳特区生态环境立法修改

地方性法规		地方政府规章	
名称	颁布/修改时间	名称	颁布/修改时间
《深圳经济特	1994/2000	《深圳经济特	1994/2004

区环境保护条例》		区城市绿化管理办法》	
《深圳经济特区环境噪声污染防治条例》	1994/1997	《深圳经济特区余泥渣土管理办法》	1998/2004
《深圳经济特区城市园林条例》	1996/2004	《深圳经济特区市政排水管理办法》	1999/2004
《深圳经济特区市容和环境卫生管理条例》	1999/2003/2004	深圳（国家级）医疗卫生机构医疗废物管理办法	2003年10月
房地产项目环境影响评价噪声污染防治距离控制规范（试行）	2007年11月	深圳生态市建设规划	2006年12月
深圳经济特区加快经济发展方式转变促进条例	2011年1月	中共深圳市委、深圳市人民政府关于加强环境保护建设生态市的决定	2007年1月

深圳经济特区 市容和环境卫生管理条例	2011年8月	关于加强基本 生态控制线环 境管理工作的 实施意见	2007年11月
深圳市“十二 五”主要污染物 总量控制规划	2012年07	深圳市黄标车 提前淘汰奖励 补贴办法	2013年6月
深圳市“十二 五”期间主要污 染物总量减排 考核实施细则	2012年7月		
深圳经济特区 碳排放管理若 干规定	2012年10月		

6.4.1 生态环境法律周期性的清理规律

对现有的规范性文件进行分类、整理以及再加工就是法律清理。其中对法律条文进行修改是法律清理活动的重要部分。就清理时间而言，地方对环境法律的修改主要集中于某一年度进行，如深圳曾对七部立法进行过修改，其中仅 2004 年就修改了五部，这其实揭示了法律清理的某种规律，即地方人大和政府会以每五年或十年为周期对法

律和规章进行系统清理，整理被实践淘汰的规章或不适应社会发展实际的规章，先形成统一文件，然后集中在某一年度进行整体修改。以《深圳经济特区市政排水管理办法》的修改为例，其包含在《深圳市人民政府关于修改〈深圳经济特区职业介绍规定〉等 34 件规章的决定》中。这种对法规进行周期性清理的办法同时解决了对与环境保护相关的法律规章的清理，尽管这样做提高了效率，但也存在一些问题，一方面为了等待清理周期，一些理应立刻修改的法条可能被延误，另一方面顺应清理周期，一些时机不成熟的法条可能被修改。

6.4.2 立法语言的严谨及其不同的意义指向

立法语言具有自身独特的表述风格，其不同于学术、文学和生活类语言的风格。有学者将立法语言的风格概括为“简洁扼要、准确无误、逻辑严密、严谨一致和明白易懂”，也有学者将其总结为“庄重严肃、准确肯定、规范严谨和通俗简洁”，由此可以发现，就立法语言的表述风格而言，其具有共性特征，即严谨、准确、简洁和通俗。其中严谨是由“严密”和“谨慎”融合而成，事物之间结合紧密，没有空隙，称为严密；为避免不幸或不利的情况发生，密切注意外界事物和自身言行，称为谨慎。就地方环境立法的修改内容而言，更多的体现了谨慎的概念。以《深圳经济特区环境保护条例》的修改为例，2000年，深圳市的法律条文修改行为包括：增加1条，增加10款，修改4款，删减1款。就具体内容而言，可以简要概括为，首先，对违法行为的责任追究进行完善，如在第十二条中增加扣押、查封的规定；其次，对调整领域进行扩充，体现为增加或替换概念列举，如在十三

条“废水”、“废气”的基础上增加“固体废弃物”、“噪声”、“放射性物质”等污染物，第三十五条增设“禁止销售、使用含磷洗涤剂”为第三款，第四十七条将“废水、废气”改为“污染物”；第三，对污染标准进行量化规定，如第十六条所述“在限期治理期间，污染物排放不得超过规定的浓度和总量控制指标的50%”；第四，对新兴制度进行吸纳，如第十七条对“从事环境管理体系认证和审核员培训的机构”做出详细说明和规定；第五，相应完善对上述修改或新增内容的法律责任。相对而言，深圳在对环保条例进行修改时更加严谨，也就是说从细节出发，以主动和积极的姿态，不断加强法规在现实应用中的可行性。

6.4.3 深圳特区生态文明的立法特色分析

以立法主体为标准，可以区分地方环境立法和中央环境立法。中央环境立法主要针对全国环境保护情况，由国家权力机关和国家行政机关（国务院及各部、局）作为主体进行立法，具有普遍约束力；而地方环境立法则是在中央立法的基础上，根据地方环境保护、社会和经济发展，由地方国家权力机关和地方行政机关作为主体进行立法。学术界对于地方环境立法的争议颇多，究其原因是因为其太过重视合法性而忽视了合理性，也就是说地方立法并未体现其地方特色，而是过分服从于中央立法，导致内容重复。因此，考虑到由于各地社会发展和经济状况的差异导致环境问题需求呈现多样性，这就要求地方政府以符合中央立法为基础，融入地方独特性，出台符合当地特色的环境立法。

对深圳环境立法的地方特色进行分析，首当其冲的当属机动车立法。1997年之后，深圳机动车数量呈现大幅增加态势，排除深圳街道的外地车辆，仅就本地汽车的保有量而言，截至2007年已经超过94万辆。同时一系列与机动车相关的环境问题由此产生，包括尾气排放产生的污染物问题，油耗产生的能源问题以及汽车冲洗产生的水资源问题等。深圳地方立法的独特性也正由此体现，即解决以机动车为核心的环境问题，而“规章”的灵活高效性使这一问题得到了合理的应对。通过查阅资料发现，以“车”作为关键字搜索出9个政府规章，占到环保类规章总数（79个）的11%。该9个规章集中出台于2003年-2007年，内容涵盖强制使用车用燃油清洁剂、机动汽车尾气检测、洗车场用水以及环保车型推荐等。由此可以看出，快速的经济发展和不断增大的人口密度促使机动车使用成为与人类生存紧密相关的问题，以“机动车”为核心的深圳地方规章的制定实施正是对满足发展需求和体现地方特色要求的认真落实。

其次当属深圳的垃圾管理法。深圳是新兴移民城市，不存在阻碍性的历史遗留问题，如移风易俗、旧城改造等，加之政策优惠和资金倾斜，其基础设施在建设伊始就做的比较到位，这为出台垃圾管理领域一系列可操作性强的法律法规奠定了良好基础。与武汉市的《城市生活垃圾管理办法》相比，深圳出台和实施的相关法律如《深圳经济特区余泥渣土管理办法(2004修订)》、《餐厨垃圾管理暂行办法》、《医疗废物集中处置管理若干规定》及《城市生活垃圾处理费征收和使用管理办法》更具有先进性。在办法或规定中，深圳对垃圾进行分

类管理，将垃圾分为建筑、餐厨、医疗和生活垃圾等，该立法形式需要以执法资源和市政基础设施建设做后盾，深圳正好符合这样的要求。

除上述之外，考虑到深圳的市情独特，即处于沿海地区，建有大亚湾核电站，出台了关于核污染和海域污染防治方面的法律。总而言之，依托历史优势，根据地方环境发展需要进行环境立法，是深圳立法的独特之处。

6.5 深圳特区生态文明立法

早些时候，深圳市地方立法曾经引起我国对是否要移植国外法律的争论，然而到今天，在法律移植快车道上已经出现了深圳的身影，更甚有新闻报道传达出深圳将对香港法律法治理念进行全面移植的声音，持有这种看法的人群主要是认为，深圳现行的210项法规与香港的810项相比，深圳多数法规的出台时间几乎要追溯到十年前，出台时间长的法律有些已经不能满足实际需要，急需进行修改或者直接废止。从第三者的角度，这种评价有失公允。以环境立法为例，近几年深圳充分借助规章所具有的灵动性对法规的稳定性进行补充，不断对其进行修改完善，对其取得的功效我们应该给予肯定。以上论述也可以使我们得出基本结论：即由于深圳的对外开放程度和水平较高，使得其与内陆城市相比具有更高的经济和社会发展水平以及更强的外资和人才吸纳能力，这与深圳市政府和市人大积极的态度相结合，使得深圳呈现出整体高于内陆的法制水平。这不仅体现在生态环境领域的立法数量，还体现在准确把握地方特色、综合运用政府规章的能力以及对环境立法内容的修改上。在本课题的研究中，我们还查阅到

深圳市地方法规和规章详实的内容具有便利性，表现为所有规范性法律文件的电子化，即通过网页制作形成“智能查询系统”。

7. 深圳特区生态文明立法的框架体系

7.1 注重生态文明立法的公众意见

为了全面了解深圳居民对生态环境立法的意见和需求，掌握深圳居民对生态立法的认识和意识状态，本课题组自 2012 年 4 月至 12 月在深圳范围内进行了生态环境立法公众意见调查报告。

本次调查活动采用问卷调查方式，一是设置网上调查专区，二是定向发放调查问卷 2000 份。截至 2012 年 12 月，调查活动共收回有效调查问卷 1832 份。此次调查覆盖范围较广，调查结果在一定程度上反映了深圳公众对生态立法的主要意见。

一、环境污染侵害现状不容乐观

随着深圳特区的建立、以及工业化和城镇化进程的加快，深圳环境总体恶化的趋势尚未根本扭转，环境污染侵害现状不容乐观，高达 91.12% 的公众表示受到过环境污染侵害。

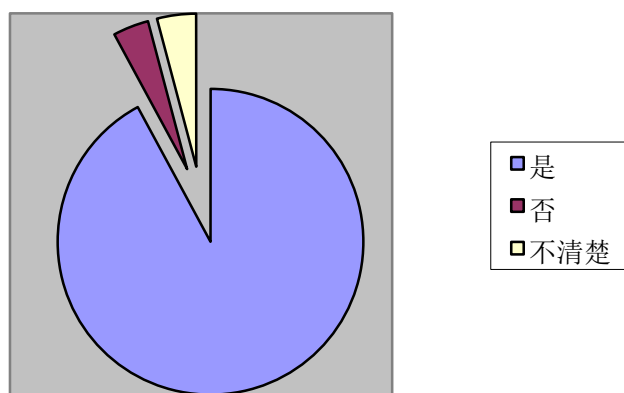


图 1：您是否受到过环境污染侵害？

二、深圳居民对生态立法内涵的认知弱，但维护环境权益的意识强

随着生态环境保护事业在各个领域的深入发展，深圳公众对于生态立法这个概念已经逐渐熟悉，问卷反应出大多数(41.08%)的公众听说过一些生态环境立法，但对其具体的内涵知之甚少。

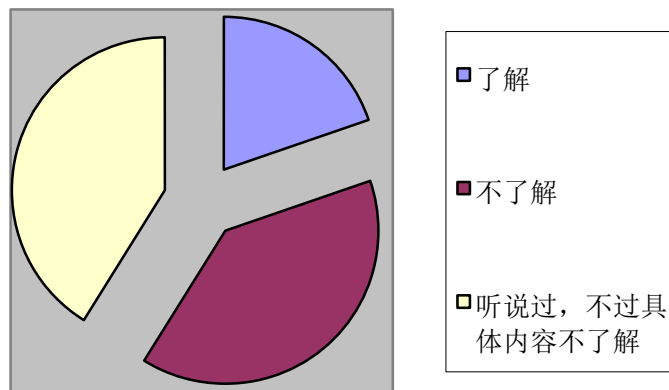


图 2：您了解生态立法吗？

即便如此，公民维护自身环境权益的意识高涨。调查结果显示，有 60.71%深圳居民会在时间和精力允许的情况下主动维权，更有 20.19% 公众会穷尽一切方法维护自身的环境权益。公众环境意识、法律意识的提升对维护环境权益具有积极意义。

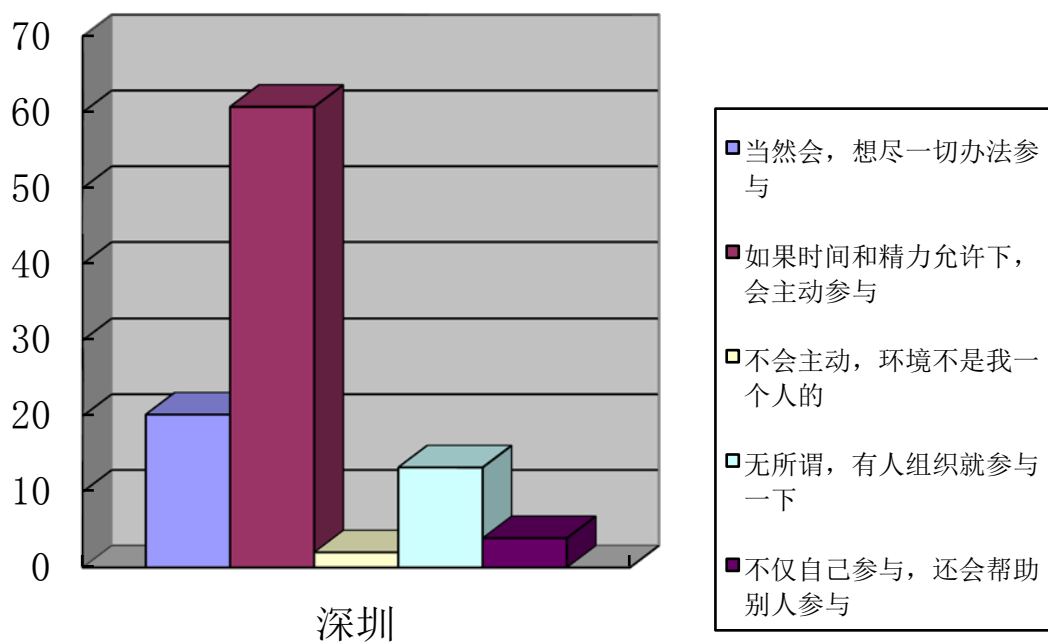


图 3：您会主动维护自身的环境权益吗？

但仍有 2.01% 的公众即使生态权益受到侵害仍然不会积极主动维权，在阻碍其维权的各种因素中，“对维权结果不抱乐观态度”成为首选(49.71%)，其次是“时间、精力、财力有限”(32.69%)。

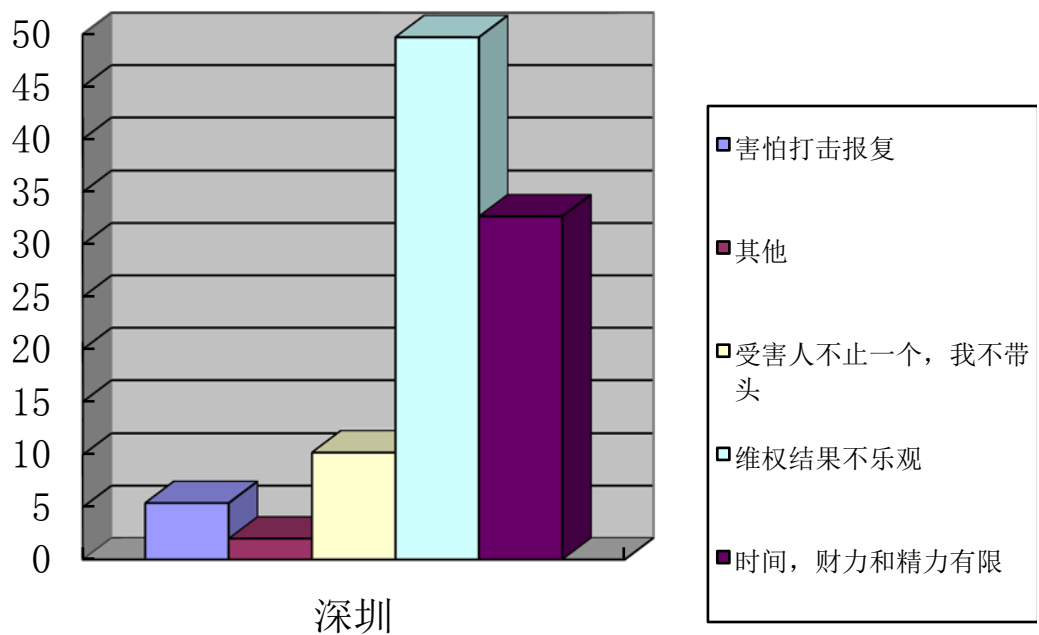


图 4: 即使环境权益受到侵害, 也不积极主动维权的主要障碍

三、多数公众能够理性、依法维护环境权益

当环境权益受到侵害时, 环境保护行政部门成为公众维护自身环境权益的第一道防线, 有 32.19% 公众选择向环保局投诉, 而媒体曝光亦成为公众环境维权的重要途径位居第二(28.91%)。逐级上访(5.23%)未受到公众青睐成为最后的选择途径。

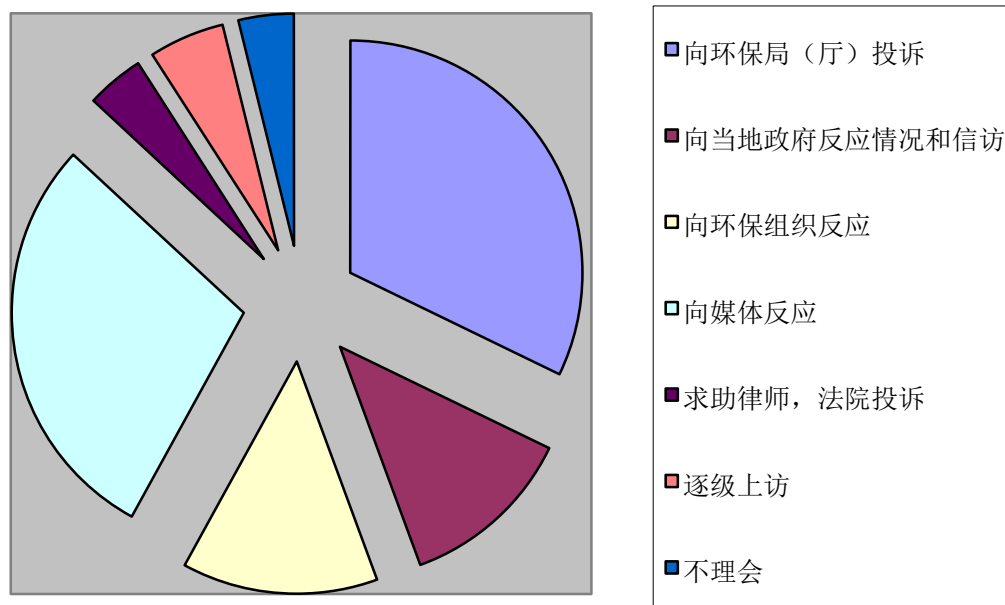


图 5：当您的环境权益受到侵害，会采取哪种方式进行维权？

司法是保护公民环境权益的最后防线，但公众对诉讼与非诉讼两种纠纷解决方式的倾向性比例相当，并不排斥打官司。

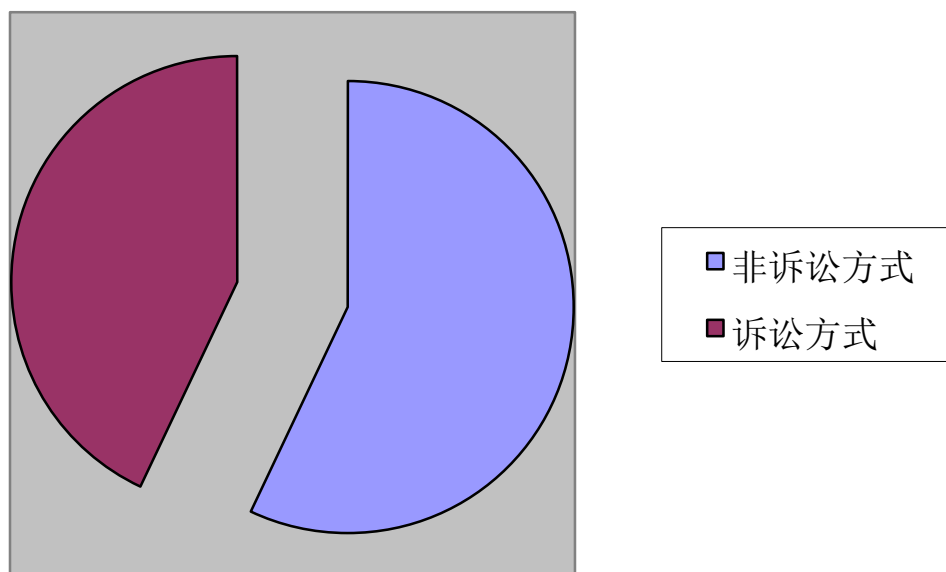


图 6：您更倾向于调解、和解等非诉讼方式还是打官司的诉讼方式解决自身受到的环境污染侵害？

四、环境权益维护从意识落实到行动还有很大距离

深圳污染非常严峻，大众改善环境质量的诉求越来越强烈，但真正将环境付诸于法律的公众非常少，76.45% 的公众没有环境维权的经历，环境权益维护从意识到行动还有很大距离。

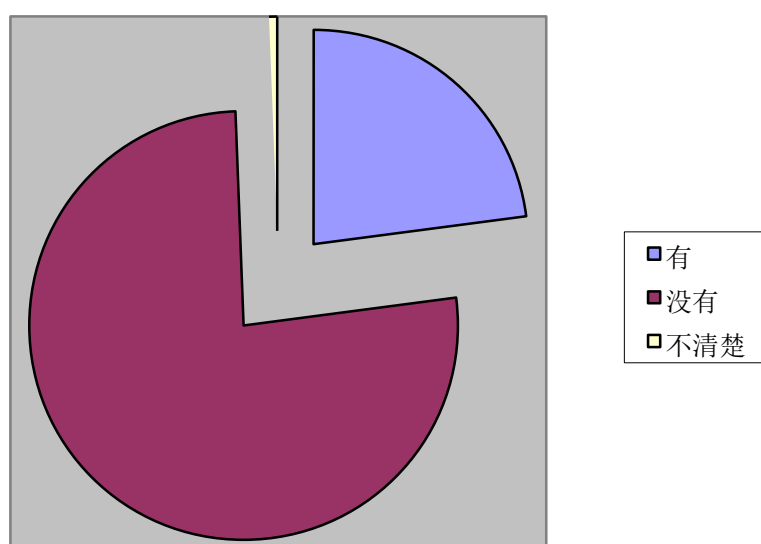


图 7：您是否有过环境维权的经历？

五、公众需要专业指导进行环境权益维护

环境权益维护需要创造良好的社会环境条件，需要在宏观上支持和引导，在微观上救助和指导。公众在维护自身环境权益时对“环境、法律等专业知识指导”的渴求高达 50.99%，除此之外，律师、政府、行政机关以及资金的支持比例相当。

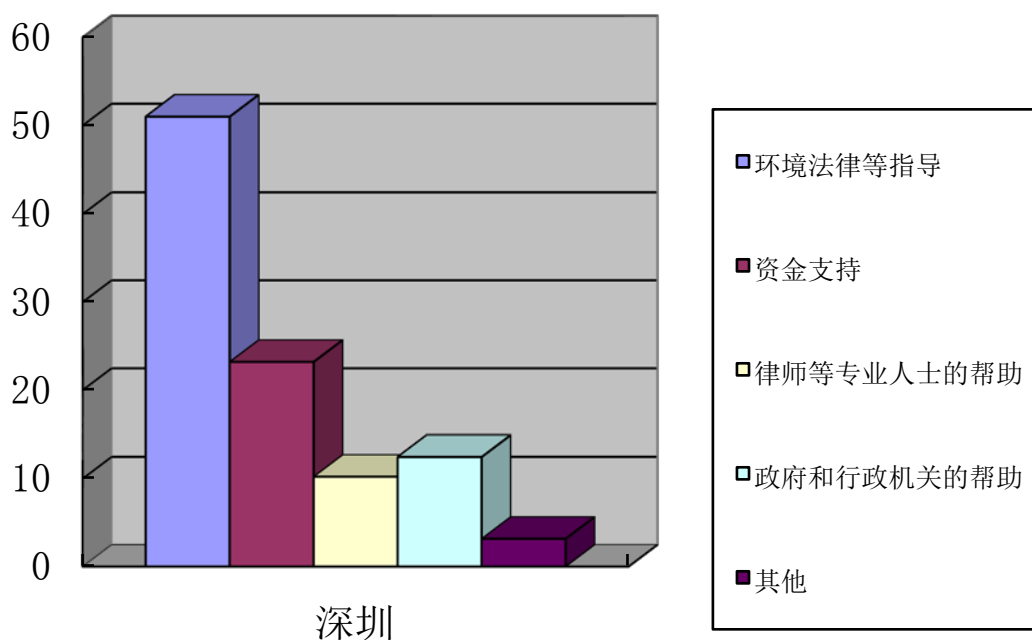


图 8：在维护自身环境权益时最需要的帮助和支持

六、要坚持不懈地做好环境普法及环境维权宣传

由于普通大众对于有关环境保护的法律意识和维护自身环境权利的意识都比较淡薄，政府必须不断努力加强环境宣传教育工作。让公众参与环境保护的行动中来能让环保事业取得更大的进步，环境普法工作的重要性不言而喻。目前，仍有很多(47.05%)公众没有参加过环境权益维护及环境法律宣传活动。

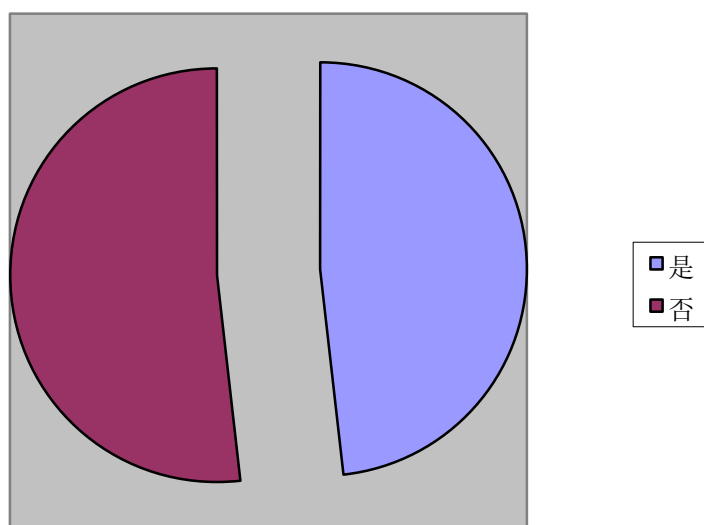


图 9：您是否参加过环境权益维护及环境法律宣传活动

7.2 立足生态文明立法的基础理论

深圳作为一个特区，在 1992 年全国人大授予深圳经济特区地方立法权。为了更好的利用法制建设生态文明，深圳需要吸取国内外各国各地区的立法优点，构建特区的生态文明法制框架，对于特区未来的生态文明立法建设框架建议如下。

7.2.1 制定科学可行的立法规划

在生态环境方面的立法，深圳应必须尽量订立完善、可操作性强的高质量立法，即深圳市环境立法要做到全面、相互统一、相互协调。为此，深圳必须高度重视对生态环境法律的立法规划。第一，深圳立法规划必须要有一定的预测性和前瞻性。深圳先应该认真研究当地的生态环境资源基础，并对人口、气候、经济、文化习俗、社会情况等加以细致考察，再科学把握未来深圳环境与其社会的关系。在此过

程之后，才能建立科学的立法规划，才能准确预测和掌握立法时机和具体的内容。第二，深圳立法规划必须具有有序性和主次性。具体而言就是，因为全国人大环境与资源保护委员会本身也有立法规划，深圳若要建立自己的环境立法就非常有必要遵循或参照。以避免在建立立法规划时与其发生冲突或混乱。只有这样，深圳才让其环境立法得到应有的协调和发展。第三，深圳立法规划必须要有步骤性和阶段性。不仅要有深圳地方立法近期规划，还应该中期和远期方面的立法规划。而且在近、中、远期的各期间确定上以及各期间的具体详细规划都必须是以生态自身规律和当地的状况为基础。第四，深圳立法规划必须要有全面性和完善性。深圳在制定立法规划时，需要兼顾其他的相关法律法规，例如环境标准、生态环境实体法、组织法、程序法等等。最后，深圳立法规划必须要抓紧组织落实。仅有一个好的立法规划，如果组织实施不好，等于是一纸空文，因此，要害在于规划的组织落实。深圳各级立法机关以及其他机构必须组织投入必要的人、财、物去加以组织落实通过的立法规划。

7.2.2 创新生态文明立法的思路

现在，深圳环境立法侧重点在经济优先，必须向生态与经济协调方向进行转移，甚至要更加注重生态。生态的重视需要表现在各机构的立法目的、立法原则、立法内容等方面之中。各机构还必须积极提倡人口和经济与生态相协调，确立一些环境预防制度，比如在生产、源头、环境影响评估等方面。深圳应该根据社会发展现状和生态状况，不断调整“环境保护同经济社会发展相协调原则”，让深圳走上真正

的生态文明之路，走上可持续发展之路；深圳应该将原来的“谁污染谁治理的原则”，改变成“谁污染谁负担原则”，扩大污染者的个体责任，保障公共环境利益。除此之外，深圳还应该学习西方社会的基本法律原则，将其有效运用在环境立法之中，例如“跨界污染控制原则、各领域污染综合控制原则”等等。深圳的生态与经济相协调不是指部分社会与生态的协调，它是要达到整个社会生产与其生态环境相和谐、相一致。实际上，可以从两个方面来考察社会生产事实：人的生产和物质的生产，其中人的生产指人口的增加，物质的生产指社会物质财富的增加（满足人们日益增长的物质文化生活）。因此，要实现深圳的生态与经济相协调，必须是人的生产和物质的生产都要生态化，达到人得所需、物尽其用，社会发展趋向平衡。一方面而言，深圳必须通过健全人口与计划生育立法等有效方法，防止人口激增带来的祸害，调节人口数量规模，缓解自然环境由于人口过度带来的压力，实现人与自然的和谐相处。人类作为这一循环的一个组成部分，其自身的生产和再生产以不威胁到自然生态的其他部分为前提。另一方面，深圳需要防止物质的过度生产和产生过剩的产品，让经济发展、市场供需和谐，防止不平衡的发生，保持生态环境适宜人居，依靠经济和科技的力量对生态进行反馈调节、修复，以实现物质生产与生态环境的相适应。环境立法和社会发展全面生态化就是要使得生态文明建立在物质与人口相协调、经济发展与生态保护相协调的基础之上。与此同时，公民生态文明的意识和价值观除少数人本身就比较强烈之外，大多数人必须通过制度和宣传等方法加以传播，并使其广为重视。在

这方面，西方发达国家积累了一些较好的经验和作法，值得我们在生态环境立法中加以充分地借鉴与吸收。

7.2.3 加快生态文明立法步伐

在生态文明立法过程中，有些专门性的法律关系与人民的生活息息相关但是却没有得到制定，比如有关放射性污染防治法、电磁辐射污染防治法、有毒化学物品使用管理办法、湿地保护等方面。在有关环境生态标准、生产工艺流程等方面立法也比较缺乏，应该尽快加强这方面立法的制定，以致于生态文明立法的可操作性得到解决。

7.2.4 推进深圳的生态文明立法

在我国的环境立法体系构成当中，各个地方环境立法是其重要的组成部分。它能够补充和延伸国家法律法规，并结合当地特点制定出适合当地的具体详细、可操作性的地方法规。它是对国家环境法律法规进行的一种贯彻和实施，也是一种让环保法制化的主要渠道和方法。与地方环保工作的需要相比，我国的地方环境立法现实状况令人堪忧。深圳生态立法首先应符合国家法律法规，在此基础上不断增强地方环境法制、立法体系方面的健全和建设以及在市民中间树立良好的生态文明观念。此外，深圳还应不断提高生态立法的质量，加强立法的前瞻性、目的性、可操作性，同时对于国家法律法规完全照抄，有所不同。深圳在认真科学考察现实状况之后，可以制定带有深圳特色的环境保护制度。同时，深圳若能够建设出具有先进性的地方环境立法，则国家的环境生态立法也可参考与学习，抓住时机，不断积累立法的经验教训，为我国的环境生态立法事业做一番贡献。

7.2.5 启动利益约束和激励机制

以环境立法为例，环境立法涉及众多学科，同样在达到环境立法的目标也涉及多种方法。例如运用经济学、环境科学、法学等多种方法解决制定生态标准、污染控制的各种工艺技术要求以及自然资源的产权等问题。众所周知，采用经济方法能够有效保护资源和环境，所以有必要以法的形式，让人们认识到生态环境的重要性，从而使得自然资源得到合理的开发利用，保护自然环境。寻求经济利益最大化是市场经济体制下所有企业的目的。在这种驱动力之下，企业之间的竞争也变得异常激烈。由此带来的一个重要弊端就是：企业只要有机可乘就会以污染环境为代价来获取自身的经济利益。这种牺牲环境的行为只要没有收到法律的制裁，没有受到政府的监管，企业会变本加厉。这样就不仅会对现在，而且会对未来的后代产生不可估量的后果。由于缴纳的罚款的成本远低于建设一些污染控制的企业设施所需的成本，追逐利益的企业必不会去运用清洁的技术手段来控制污染。综上，深圳不仅要加强环境行政监督和管理，还要巧妙运用环境经济手段，从根本上采用启动利益约束和驱动机制相结合的措施，让企业的行为朝着有利于生态环境的方向迈进。

7.2.6 强化生态环境的法律责任

长期以来，生态环境法被当作“软法”看待，其权威程度远不如其他法律强。导致这种现象的重要缘由在于生态环境法的赏罚机制太模糊了，一个企业即使违反了生态环境法，执法机构也无从下手。由此，通过强化企业的法律责任，一方面可以提高生态环境法律的可实

践性，另一方面可以增加法律执行力度。比如对于企业的环境侵权，从民事、行政、刑事等方向，以实际的环境损害为标准要件，而不是确定以原来的违法为要件进行处罚。民法需要制定“因果关系推定”，防止以往政府处罚力度不够的缺陷，健全环境犯罪的详细具体实施细则，尤其要制定环境危险犯的相关条目，加大打击力度，不放过漏网之鱼。

7.2.7 跟进国际环境法的进度

我们必须认识到，环境保护不是地区性的问题，而是一个整体，全球形成的一个完整整体。也必须意识到深圳一地的环保不是真的环保，一时的发展也不是真的发展。所以深圳在环境立法时，尤其需要加强国际协作、各地区同时努力，而不能仅仅照顾本地区的利益。吸收国内立法和国际法律之长，相互补充，对于自身的国际环境义务要毫不犹豫地认真履行，肩负全球环保的责任，不能仅仅满足于获得自身地区表面上的生态文明，要为实现全球生态文明作出应有贡献。

7.3 弘扬环境民主,完善生态立法程序

从发展的眼光来看，环境生态立法绝不是静止不动的，相反它是一个不断变化、演进、动态的活动过程。在不断完善生态立法的过程中，深圳必须对人民的意志、社会中不同群体的利益进行广泛地兼顾与平衡，这是一项非常重要的任务。这项任务的完成，一方面需要立法人员和立法机构牢记民主和群众路线的方针，让社会各自表达自己的想法，以此获得改进意见；另一方面，要让广大人民群众直接参与到立法之中。如能让人民参与立法，深圳的环境生态立法将获得极大的生

命活力。民众的参与立法过程的形式多种多样，但是我国并没有完整的民众参与环境立法过程的制度体系，而且在立法实践中叶很少使用。尤其是，民众参与有多少正真影响到了环境立法的决策，影响决策层是不易的，尽管有很多工青妇等社会团体组织了很多活动，但往往这些活动形式化、行政化、机关化，同公众的联系程度太弱，不能获得公众的真正参与。经过实践积累，群众对于这些组织本身就有怀疑，以致于缺乏信赖感和认同感。因此，加强环境民主显得尤为迫切。

7.3.1 健全完善民众参与环境立法的具体方式

认真研究我国的立法实践行动，并了解了《立法法》的相关规定，我们可以发现有以下几种民众参与立法的形式：全民讨论，书面征求意见，座谈会，论证会，听证会。深圳应该不断地健全完善民众参与环境立法的具体方式：

1、全民讨论

我国公众参与立法的重要形式之一就是全民讨论。针对与民众切身利益息息相关、且有重大影响的环境生态立法，通过大众媒体公布相关立法的初稿或者草案，告知广大民众，获取人民群众的意见和建议，修改完善草案，经过这一轮甚至几轮讨论过程，再送交立法机关。全民参与立法始于 1982 年我国制定宪法制度。比如特别行政区香港和澳门的基本法、婚姻法、合同法、村民委员会组织法、行政诉讼法等等都是采用这种形式。然而，这种公众参与的方式在深圳立法中只占一小部分，这一方式在深圳以后的环境立法中也应当予以大力推行。

2、书面征求意见

书面征求意见也是我国民众参与立法的一种方式。采用全民讨论这种方式时，讨论的对象是不确定的，涉及的面也是相当广泛。然而书面征求意见的对象是确定的、具体的、有针对性的。通过将法律草案印发给各相关社会民众，获得群众意见，立法草案和审议基本都要经过书面征求意见这一过程。深圳应该大力推广采用这种形式来让公众参与立法过程。

3、座谈会

在不同的立法阶段，比如立项、起草、审议等，座谈会从始至终都是一项重要的民众参与立法的形式，这种形式不可或缺。通过分析发现，座谈会具有一些显而易见的优点。首先，座谈会简便易行。如果有需要，就可以马上组织起来座谈会。参会人员既可以包括各行各业的代表，也可只邀约某一行业或者某一方面的人，根据需要而设。会议内容讨论既可以是法案或草案的某些重难点问题或条款，形成专题座谈，也可以是整个法案或草案的座谈。其次，座谈会有利于问题的深入探讨。座谈会的针对性强，采用面对面的形式，能够方便听取不同人员意见，与会者可以勇敢表达真实的意见和建议，不用顾忌可能对自己不利的后果，这完全不同于全民讨论这样公开举行的意见征求形式。深圳在生态文明立法中，也可以广泛采取座谈会的形式。

4、论证会

在立法过程中，难免会遇到专业性和技术性非常强的问题，论证会就是一种比较有效的民众参与形式。这些民众是有关方面的专家人员，通过邀请他们参与论证会，讨论法案的科学性和可行性，获得专

家的意见和建议。座谈会能够较好地保证民主，让各方思想都得到表达，而论证会则很重要一点是要法案的科学性问题的解决方法，不是相关的专家一般都很难提出有效的方法。因此，论证会的专业性很强，在论证会中获得的建议和意见的权威性也很高。一般情况下，论证会是在某一政府组织的场所不公开举行，以免影响专家间的讨论，创设良好的论证会环境。深圳的生态文明立法中，除了需要广大群众，更多的是有专业背景的专家，所以，论证会是不可或缺的形式。

5、听证会

运用听证会这种方式，首先需要完善我国的环境立法听证制度。听证会是一种充分弘扬环境民主，实现深圳生态环境立法程序中充分的民众参与的方式。因此，听证会与环境民主联系密切，未来民众参与环境法制化的重要方向之一就是听证会，这种形式可以有大量的媒体进行报道宣传，民众能够很容易就了解到听证会的内容。深圳要实现民众参与环境生态立法，就很有必要采用听证会的这种形式。

7.3.2 充分发挥新闻媒体的监督作用

新闻媒体等利益表达主体的主要功能在于表达某些意见，能够影响一部分社会民众，是为众多不确定的社会群体的建议和看法提供表达的平台，而不是服务于某一些特定的对象，不是为了使得某一团体获得利益或得到某种倾向性。但是新闻媒体等表达主体并不是国家的政治制度的构成，他们是功能性意见表达主体。因此，新闻主体一方面能够让信息流通到公众当中去，另一方面也可以为公众参与立法提供有效的表达平台。这些媒体的舆论对于立法过程当中的信息沟通具

有非常不可缺少的作用。对于这些舆论媒体的功能性表达用处，深圳应该加以大量运用，让尽可能多的广大民众积极参与到环境生态立法的过程中来，获得有效的意见和建议，这个过程需要政府的高度重视才能获得良好立法效果。

7.3.3 弘扬环境民主,完善民众参与制度

环境民主关键在于民众参与，这种参与是决策的参与，既要体现在参与范围，比如环境影响评价所涉及的现实情况、各类相关报告书的编写和讨论以及监督，又要让广大群众拥有知情权，让公民有效参与。

对民众参与程序制定详细的实施细则，使之具有严格的程序保障，具体可参考前面详述的美国联邦环境质量委员会的《环境影响报告执行规则》，对环境影响评价的每一个环节的民众参与的形式、步骤和救济都通过立法予以明确化，使整个环境影响评价制度中的民众参与更具可操作性，只有让民众参与深入渗透到我国环境生态立法的过程中去，并且形成一个特定和完善的具体制度规范，才能切实保障对于评价环境影响制度的合法性和可持久性。

7.3.4 实现司法对环境影响评价的介入

要想让民众参与立法正真得到实现，要想深圳的环境影响评价制度得到有效实施，司法介入则是必不可少的一个条件。行政是国家对公民直接行使权力的活动，行政权非常强大。它可以影响到民众个人生活，这种影响有时候甚至是关键性或决定性的。因为行政权的行使会让个人的意志得不到满足，甚至是违背，强迫公民接受一些可能带

来的不自由或痛苦，尽管是少量的。由此可知，行政权力还是与公民个人相比，是属于强势的地位。要想得到公民个人的意志得到尊重，就必须要让社会正义发挥其应有的作用，要借助司法介入才能抗衡强有力的行政权。民众参与制度是一种这样的制度，它民众和相关利益群体代表参与环境生态保护，这种参与是得到国家环境法律支持和赋予的。在实施环境影响评价制度的过程中，与环境污染企业和行政权力机关相比，公民个人和环保社会团体对于信息、经济、科技等等方面的知识都处于不利的位置，所以司法必须对民众参与权、表决权和信息知情权加以保护。如果做不到司法的介入，那民众参与就是徒有虚名的形式主义。另外，从我国的《环境影响评价法》得知：政府及其相关部门是规划环境影响评价的执行主体，如果编制可能对环境生态产生重大的影响后果的一些政府规划，需得到该规划相关主管部门的批准，并且需出具主要由专家主导的环境影响评价报告。显而易见，这种既是裁判员又是运动员的情况，要让政府做到维护公众和社会的生态利益是很难的。所以，必须要有一个有效的监督机构负责监督，对政府实施的规划和出具的环境影响评价报告进行监管实施，监督的作用不可或缺。司法介入就是一种非常有效的监督机构，它具有先天的审查行政行为的权利，对于政府规划和评估能够起到非常有益的作用。

司法对环境影响评价制度的有效介入具有多种途径，其中最为主要的途径有如下几种：

1、环境民事公益诉讼

环境民事公益诉讼是一种通过司法保障公民或团体参与环境保护的一项重要途径。它是指在经济、民事活动中，对于侵害国家、社会的环境公共权益、违反环境保护法律等行为，公众和社会团体可以通过人民法院依法向行为人提起民事诉讼，通过人民法院的审判来保障和维护公民、社会、国家环境公共利益的诉讼活动。环境民事公益诉讼是从民事公益诉讼分化来的，属于其中的一种具体形式。在世界范围内，越来越多私人或私人团体通过提起民事诉讼来维护公共利益。这些现象让人们深受鼓舞，学者们也认为这种形式也将是未来民事诉讼的最为有力的前进方向。在传统民事诉讼中，仅有一种称为“本人直接受损害”的诉讼资格，环境污染对人的损害一般都是群体或团体性的，个人直接损害往往不明确，难以符合现实的情况。扩散利益、集团利益的环境侵害民事诉讼的需要得不到及时的满足，针对环境公益侵害而起诉，公民的原告资格逐渐受到认可。

2、环境行政公益诉讼

环境行政公益诉讼也是司法保障环境公益的一种途径。它是行政公益诉讼的一种具体形式。具体是指法律允许没有直接利害关系的公民个人或团体向人民法院提起行政诉讼，来维护环境的公共利益，这种制度能够保证只要环境公共利益被行政主体侵害时，公民或团体就可以直接对其诉讼，而不必考虑是否自己直接受害。

3、战略环境影响评价

要让环境影响评价制度的评价对象尽可能的广发，就必须采用战略环境影响评价的方法。从目前来看，《环境影响评价法》的首要

任务就是具体问题具体分析，尤其是宏观政策、整块区域的发展决策等等，要建立与之对应的环境评价制度。事实上，我国也有过这方面的探索。如在《大气污染防治法》修订时，有关部门曾就该法律做了全方位的战略评价，比如保障措施、技术和经济的可行性以及社会影响评估等等。但这些新的实践未能在我国的《环境影响评价法》中得到充分的反映。

4、环境影响评价法律责任制度

环境影响评价的审批机构应该及时对相关项目的各种环境问题进行认真把关，这关系到整个知道能否有效执行的关键，否则就会使得那些对环境影响恶劣的项目通过。所以，环境立法的过程中，必须加强审批机构的监督管理，明确其责任，并针对该机构的作风问题、贪污腐败、官僚作风等等加以严惩。应在《环境影响评价法》第 30 条加入针对环境犯罪的刑事追责内容。审批机构的失职的危害远比项目本身的危害大。尽管对此追责体现在第 30 条和第 32 条，但是针对相关责任人员，比如主管等应按相关法律严厉惩处。

同时，环境终身追责制的实施和制定更能够让环境得以长期的保护，充分体现法律对于环境生态保护的重视。环境法律的实施具有专业性和复杂性，由于很多对环境生态的影响具有隐蔽性、累积性、潜在性，所以应该针对周期长的特点制定清晰的负责制，同时，健全监督检查的环境保护体制。

7.4 体现生态公正,完善生态立法

要实现深圳的生态公正和产业间的生态公正，一个有效的途径就

是发挥政府在资源配置方面的调节作用，即由政府出面，对不同社会阶层之间、不同产业领域之间、不同群体和组织之间在承担生态义务和享受自然资源方面的不公正现象予以纠正，着力解决外部性，因为人类的生产和消费所带来的外部性使得社会成本增加，外部性在两个方面上的作用，一方面是社会的总体成本不断增长，尤其是治理成本，另一方面是整体的社会环境利益不断受损。因此，要让外部性得到有效遏制，其直接具体化的就是社会整体的环境利益得到保障，社会的总体成本不断降低。只有借助于国家权力的介入，才能解决外部性问题，才能防止市场机制的弊端，才能让环境得到有效保护，环境危害得到有效控制。对国家来说，其调整利益分配的最有力的手段不外乎两个，一是政策，二是税收。

7.4.1 构建生态税收制度的探索

生态税是为了实现生态公正，实现资源配置的生态合理性，促进生态文明建设，同时，其实施过程要兼顾效率，不能增加税负的总体水平。构建生态税制度必须考虑各方面的综合因素，税制牵一发而动全身，实施不当，遗害甚广。为稳妥谨慎起见，深圳可以参考国外经验，这些经验是通过对各国生态税制实际运行情况作了广泛而深入的实证考察之后得出的结论，具有很强的指导意义。当然，这也并非金科玉律，许多标准也有待商榷，理论界并未形成共识，但无疑对深圳设置和推行生态税还是有着相当的参考价值的，应当充分汲取其中的有价值的思想，为深圳的税制改革提供有益的借鉴。

构建生态税制度必须充分考虑一项基本的制定原则，即效率原则。

一个地区或国家的的税负水平影响效率。著名经济学家拉弗尔研究结果显示，总体的产出水平与税率是成倒 U 型的关系。事实上，这种影响包括替代效应以及收入效应。前者小于后者时，征税反而能够促进效率；前者大于后者时，则会损失效率。西方社会充分考虑了这种影响关系，所以保持整体税收的稳定性。比如让公司税降低而提高或增加新的环境税收。特别是，目前，经济发展的要求和企业税负的水平限制必须促使深圳在健全生态税体系时，更要考虑效率原则。

生态税收这种税系有一个明显的特点就是，它与多种税收相互联系。生态税收的建设和健全应该与深圳的具体情况特点和其经济社会发展相吻合。由于生态环境包括很多方面，所以环境污染的种类也很多，例如空气污染、固体废弃物的污染、水资源的污染、光污染和噪音污染等各种领域的污染。由于污染时间、地点、气候状况、经济等的不同，不同污染给人民生活 and 生态体系带来的危害和冲击也是有所区别的。尤其是深圳政府对于自身的生态税收的规划必须有目的性，在经济社会的不同阶段有所区别、有所侧重。比如，某些严重污染行业已经造成对居民的正常生产生活严重干扰，也带来了巨大的危害后果，深圳政府应该毫不犹豫地对其征收生态税收。如果要征税，就必须要做到公平、公正、公开。所以对于测定企业污染的技术、测污成本等等加以认真考虑，如果测污技术不够成熟、精确或者测污成本太大，则需要考虑是否实行征收生态税。不然，通过征收生态税收带来的环境公众收益则往往可能被不公正的税收导致的效率丧失相抵。就深圳来看，要建立完善的生态税体系需要一步一步踏实迈进，不可急

于求成，应该有条不紊的进行完善，以期获得最多的收益和最少的成本。比如，在计划经济时代，人们发现通过排污收费的制度能够有效减少污染，这种费用不是市场经济所谓的收费，它实际上可以被看作是一种税收。未来的污染税一定会代替现在的排污费，直接显现其调节作用。

7.4.2 完善深圳的排污收费政策

第一，扩大排污费的征收范围。随着深圳社会经济的发展，很多对环境污染的因素也渐渐显现，其危害也越来越大，尤其是城市生活产生大量的生活垃圾，还有很多移动的污染源。为了不断提供深圳的环境质量，有效落实“污染者付费”的要求，有必要对这些因素也采取排污费政策。因此，将这些污染源明确在法律当中来加强污染控制。国务院早在二十一世纪初的时候，颁布了《排污费征收使用管理条例》，条例中比较进步的规定就是将个体工商户纳入收缴排污费的对象当中。应明确规定征收排污缴费的具体对象。以工程建设为例，缴费的具体对象应该是施工方。因为施工方时环境污染的行为主体，环境保护与否完全取决于他们的具体行为和措施。同时，针对存在间接污染行为的，应该也考虑在内，作为征收排污费的对象之一。

第二，充分运用诱导和强化激励机制来管理和征收排污费。排污收费能够打破企业一直追求的“利益最大化”唯一原则，让其考虑到社会利益，只有强化企业的运作，生产尽量不排污或少排污，或清洁排污，才是符合社会利益的，才是长远发展之路。使用排污费的政策能够充分调动经济的杠杆作用，不断诱导企业走上健康和谐发展的道

路。而 2003 年国务院颁布的《排污费征收使用管理条例》中，第 18 条明确规定：废止《污染源治理专项资金有偿使用办法》，并且贷款贴息或者拨款补助是环保资金的重要使用形式。简而言之，就是不在使用对环保补助资金试行部分有偿使用的形式。在实践中，我们发现通过有偿使用排污费不仅可以促使企业进行污染治理，而且还可以大大提高资金的使用效率；然而，像无偿拨款或贷款贴息等形式，有很大的缺点，污染企业往往会认为需要将先从政府获得的资金再返还污染治理可能带来的社会利益，因此，很多企业不断的等着、依靠着、要政府资金，往往不是采取积极的措施去治理自身的污染。为了使有偿使用环保资金的形式能够得到最好效果的发挥，深圳政府可以采取一些其他的措施，比如诱导排污者治理污染的优惠政策、一定期限内治理污染成效显著企业的优惠政策、优先向实行清洁生产者提供贷款奖励等措施，利用还贷条件、贷款利率和折旧等方面的优惠政策进行灵活的结合采用。如此一来，政府一方面能够合理支配企业的环保补助资金，另一方面排污者治理污染的积极性能够得到很大的提升。因此，应在环保资金中保留一定的有偿使用的份额。

第三，必须严格界定和追究法律责任。首先要做的事情是，深圳可以通过立法进一步明细罚款的尺度。具体可借鉴《刑法》等部门法的作法，规定不同的违法情节处以不同的罚款数额，将处罚分为数个层次明晰的档次。其次，针对应缴纳但未缴纳排污费的行为主体以及直接相关的负责人，环境保护行政主管部门可采取有效措施加以整治。比如行政处分直接负责人、责令企业限期改正、让其补缴排污费等。

同时对这些措施加以法制化。再次，针对环境违法行为，比如超出标准排放污染物的污染行为，政府应该严加追究各排污者应承担的法律责任，可以超出标准的排污实行更加高昂的排污费，让排污者认识到超出标准的代价也是巨大的，还应当借鉴国外的作法给予一定的行政处罚和治安处罚。

第四，大力加强环境监察机构的建设。为了排污收费的顺利开展，深圳需要环境监察机构的现代化与高效率来实现。目前深圳的环境监察机构人数少、工作量很大，既要处理环境信访，又要进行排污收费，还要对企业进行各种环境执法检查，往往力不从心。深圳政府应加大在这方面的人力财力投入力度，一方面要在经费上给以充分保证，另一方面，要切实建立起一支有高科技背景掌握现代化监测手段的专家型的执法队伍，除能够对污染的发生防微杜渐外，还可以指导和辅助、监督企业的技术升级和环保改造。

7.4.3 改收费制度为生态税制度

深圳可以考虑收费改为生态税，在这一过程中要注意把握以下几个问题：

（1）制定合理的税基和税目。我们可以将征税的对象在质的方面的具体化、特定化称之为税目。比如，我们可以将环境税的税目分为以下几种：生物资源、非生物资源和环境污染物。对于这些税目我们可以继续对其详细的划分，称之为子税目。对于环境污染物计税而言，我们可以参考现在实施的污染物排放标准；对于生物资源和非生物资源的计税，依据危害程度来确定税基。我们可以将课税的对象或

征税的客体称为税基，也就是具体的环境污染行为。排污税将会引导和刺激与污染源关系紧密的征税客体，从而让他们采用清洁生产机制。因此，为了有效选择税基，我们首先需要对于污染物产生的整个全部过程和涉及的对象进行细致的考察，然后才能将无污染的生产行为从中分离出来。然而，只有同时兼顾到污染行为和实际得到污染综合指标，才能得到最准确的征收税收的对象。

(2) 税率制定必须适中。要使企业采用无公害的清洁生产机制，要有效调控和引导污染者的行为，政府对于生态税税率的确定就必须符合一定的原则。首先，它必须是合理的、公平的，污染企业认可的。它也必须是合适的。因为企业的行为总是权衡成本与收益之间的关系，就自己本身的污染行为，企业会权衡污染削减技术的成本和企业因污染环境而承担的纳税负担两者哪个更大或更小，而税率能够调节企业的污染纳税负担，进而调节企业的污染行为。除此之外，设立完善的污染评估和监测系统是深圳政府必须首要考虑的。通过这个监测系统，政府能够知道企业的具体污染等级或污染危险指数，再根据污染水平采用相一致的税率，也就是实行生态税率的差别化。这种税率又可分为定额税和从价税两种形式。从价税就是根据生产产品的总价值量来确定污染，涉及产品的市场价格；而定额税是依据产品的生产数量来确定的，不包含产品价格的影响。因为商品的生产污染是同其生产数量相关，而与市场的价格无关，因此，采用定额税的税率更加合理可靠，如若采用从价税，企业可能生产众多的商品数量而低价质量劣的产品以减少税收的缴纳。我们设立环境税的重要目的在于鼓励使用对

环境没有危害的产品，替代有污染的产品，因此，对于替代品和污染产品的税率有区别，让污染产品的税率更高些，从而达到替代的目的。然而在企业的污染产品生产过程中，往往不仅涉及一种排放污染物，这时，政府应该使得每一种污染物都有一种与之对应的税率，税率的高低可以根据污染物的危害程度进行设定。在一定时期内，生态税税率要保持一定的稳定性，不能大幅度波动，否则企业无法确定自己的生产成本，甚至会对政府对生态环境的态度产生错误的预期。与此同时，过低的税率起不到保护环境的作用，过高的税率又会让企业生产活动停滞不前，因为要达到零污染的生产机制所要付出的代价太过高昂。综上所述，唯有制定合适的、最优的税率，让企业的边际控制成本与边际社会损失成本相等。为了让总成本达到最小化，深圳也可以采用弹性定额税率从量计征。

（3）税收的征管费用最小化。税收的征管是税收政策落实的重要防线，是必不可少的重要环节，决定了生态税税收的有效性。因此，深圳应当特别加强税收的征管工作，简化征管的流程设置，使得征管费用不致过大。比如，可以由地方税务机关负责生态地方税，将地方生态税放进地方税收的体系当中去，但也必须赋予地方拥有一定程度上的生态立法权利。由于环境污染都带有地区性，如地区空气污染、地区水和废弃物污染、地区光污染以及噪音污染等，所以要控制好污染，就也必须带有一定的地区性，比如让征收的污染税纳入地方的税系，该地区的税收收入可作为环境治理项目或工程。因为不同污染所采用的治理方式，治理成本等等都不尽相同，因此也应该区别对待，

污染税应该根据具体情况进行指定。只有这样才能让税收发挥其最大的功效，才能达到我们想要的目标。对于现在实行的税制管理进行改进，首先应该放权，地方政府有一定的税收立法权，专门适用于该地区，这样他们就能够依据具体的自身情况，制定合理的税收政策、污染税税率、税收征收范围等等。

(4) 设立专用税款。任何税收的征收都能够形成政府的收入，即税收能够有资金的积累。因此生态税税收也不例外。生态税具有很强的目的性，就是为了保护环境。所以这种特定行为税所形成的收入应该由一个专门的机构负责管理和统筹，也可以设立一个环保的基金，专门用于生态环境的治理和保护。实际上，生态税税收可以主要用于两个方面：环保科研和治理污染及其相关设施。加强环保科研部，采用高科技来治理污染，比如生物技术等等，将污染控制在生产过程中，不是事后的治理和制裁；另一方面，加强开发环保产业和废物的综合利用，让垃圾成为真正的资源，变废为宝。

(5) 取消不利于生态环境保护的财税政策。要建设完善和健全的生态税体系，必须要设立新的生态环境税收，但是另一方面必须仔细审查自身以前的其他财税政策的作用过程，很有可能与新的税收政策相冲突，从而抵消新税收带来的环境保护效果，因此对于这些税收进行改进或直接取消。就税收财政政策的改革能够在短期就实现。比如补贴农药、化肥以及煤等能源不合理的现实状况。这些政策往往让带有污染性的产品有很大的价格优势而被大量地消费，造成环境的破坏和污染。政府又需要用大量的资金去弥补由自身补贴政策带来的污

染。这种行为得不偿失。因此，政府必须采取有效的措施。例如，取消对生产金、银产品的销售收入免征增值税的规定，取消自来水的补贴。众所周知，对于矿产资源的不合理和过度开采对于生态环境的破坏是巨大的，它能够使得水土流失加剧，破坏生态系统和栖息地。由于政府对自来水进行补贴，使得民众更加不注重水资源的保护，针对现在城市水资源紧缺的状况，政府应该缓解城市水资源短缺的问题，从长远利益和可持续的角度来考虑。因此，政府取消可能会加剧环境污染的各种补贴，能够通过市场经济的杠杆作用，提高产品的价格，从而减少污染产品的消费，抑制生产。不仅有违生态保护的政府补贴应该取消，像其他有违于生态保护的手段和措施也应该尽快取缔，尤其是税收当中的规定。

7.4.4 改革现行税制中与环境有关的税种

(1)改革资源税

改革资源税主要从以下几方面入手：

第一，资源税的征收范围可以适当扩大。资源税的征收范围可以将水资源、海洋资源、动植物资源、土地资源等等纳入，由于我国现阶段的资源税仅包括盐以及矿物产品，远不能满足日益增长的环境保护公益的需求。如今众多城市都出现水资源的紧缺，尤其是水资源的纳入尤为迫切，对于水资源的具体税额可根据各地区的经济发展状况以及水资源含量的情况来酌情确定。对农业灌溉用水可制定一个用水标准，标准以内免税，超过标准的要征税。同时，政府可以确立一般性的资源税，进行普遍征收，使不同资源间的差异级别缩小，比如可

以制定一个基础量的资源税普遍征收，如对自然资源开采、生产单位和个人等等普遍征收，政府通过其调节和影响资源的价格，进一步控制其供需平衡的关系，使得合理配置资源达到环保的目的。

第二，资源税的税率可以适当调整。首先，政府可以对特殊行业实行复合计税，即在生产和销售同时计税，对其他行业实行定额税。例如，针对铁、煤、石油等非再生的金属和非金属矿产品行业，可以在其生产时根据生产量来定额征税，在其销售时根据销售的市场价格进行从价计税，促使人们减少非再生资源的使用，节约稀缺资源。对于其他行业的资源采用定额征税更加的合理。其次，政府应该调整单位税额或者税率，不能让各资源税之间的差别太小，而应该有所区别。要使得自然资源得到合理的使用，就必须加强保护和管理土地的工作，比如政府提高企业的税收负担、差别税收等等。

第三，资源税计税办法适当完善。尽管我国政府早在 1994 年实行了税制改革，但是在资源税，为了与其他税制一致，也采用了跟其他资源一样的方法，即以应税资源产品销售数量或自用数量为计税依据的计征办法。这种办法的一个很大弊端是没有考虑到无法销售或自用的资源，企业或个人往往可能利用税收的弊端而过度开发利用。尤其是某些特定的自然资源，比如原油等等，因为它们往往具有不可再生性，或者恢复期漫长，一旦破坏和浪费则是永久性的后果。所以，深圳政府可以将资源税的计算根据开采或生产的数量，也就定额税率来确定。如果这样做，则好处是显而易见的。企业不会过多积压资源产品，使得稀缺资源和不可再生的资源得以有效配置。

（2）改革消费税

首先，深圳可以扩大课征范围。比如，很多材料具有难降解的特性，而且回收后又没有多大的利用价值，这些材料组成的产品也很可能会对环境造成破坏和污染，像普通电池、一次性的产品、各种各样的物品包装等等都具有这类特点，而且它们基本上可以用一些特定的危害较小的产品进行替代。因此，有必要对这些材料的生产或者销售进行征收生态税。其次，深圳应该明确无铅和含铅汽油的标准。对于含铅的汽油，适当提高适用税率，尽量使社会生产生活中的动力推动所使用的汽油无铅的比例最大化。再次，深圳政府，在技术上可以对排放尾气的小汽车安装净化器，或者使用新型绿色燃料，比如推广使用电动汽车、太阳能汽车、氢能汽车等等；在管理上，可以对以上类型的汽车给予一定的政策和税收优惠，让汽车生产和汽车消费都走上绿色化。

（3）尝试改革城镇土地使用税。

深圳地区的人口密度比较大，外来人口很多，为了合理利用城镇的土地资源，政府应该尝试改革城镇土地使用税，将各区使用土地的团体机构、企事业单位以及公民个人纳入土地使用税的征收对象。尽管深圳现在不存在农村人口，但是像一些湿地等土地资源更应该纳入土地使用税的范围，以此让深圳的土地资源得到最大的保护。除此之外，为了更好地保护土地资源，调节土地利用，对于不同土地状况采取差别化的土地税率。

（4）尝试改革城市维护建设税。

为了能够为环境生态保护获得一定的资金，我国采用了城市维护建设税制度。不言而喻，它是一种专项的税收，专款专用。目前深圳将其放入水电费中统一收取。这也是深圳市的环保基础设施的非常重要的一种资金支持。而且这些稳定来源的资金也可用于城市的生活污水处理净化、垃圾处理、集中供热等生活的方方面面。我们建议税率方面可以适当提高，并做好环保宣传工作，公开资金取向，完善城市维护建设税所筹集资金的管理。

（5）开征生态税的新税种

由于保护环境所需的资金额巨大，为了更好地保护生态环境，有必要获取足够的环保专项资金。深圳政府可以在条件允许的情况下，增加一些生态税的新种类。

第一，开始征收碳税。

众所周知，影响全球气候变暖的主要温室气体在于二氧化碳的排放。《联合国气候变化框架公约》的 254 个缔约方针对气候变暖问题，组织了多次会议，提出了率先开始减排的要求，其中很多经济转型和发达国家。同时，在 1997 年 12 月的“京都会议”上，部分发达国家完全不顾我国的现实情况，施加减排压力。中国是作《公约》缔约方之一，同时也属于世界上最大的发展中国家，有必要为节能减排做出贡献。深圳作为我国的改革窗口更加有义务、有责任对减排二氧化碳做出积极努力，一方面可以让自身受益，又能让世界受益。其中，开征碳税就是一个可选择的途径。

二氧化碳的排放的主要来源之一就是含碳量高的燃料，比如煤、

石油、天然气等等。如果能够尽量降低含碳量高的能源的使用，则能够大大减少二氧化碳的排放。因此向含碳量高的能源征税，即征收碳税，是一项有效的措施。因为我们所使用的能源含碳量不是完全相同的，所以应该有区别对待，含碳高的能源征收高税收，含量低的征收低税收。但是一个主要的问题就是如何衡量含碳量的高低。这就需要有一个含碳量的这算体系，比如我们可以将所有的能源都折算成一种基准能源的含碳量。所有固体和液体的矿物能源及其各种制品都要按照含碳量交纳碳税。我们可以依据自身需要减少多少二氧化碳，来确定碳税税率。

发达国家在经济发展过程中出现了各种环境问题。通过引入碳税作为一种重要的手段，来解决其出现的环境生态问题、全球气候变暖等。深圳作为改革开放的窗口城市，有必要身先士卒，引入碳税。由于消费税改革中还存在着很多的问题，深圳开征碳税能够一定程度上完善和补充其不足之处，调节二氧化碳的排放，使资源，特别是能源资源得到有效利用。一方面深圳通过它能够控制和制约矿物能源的生产消费，达到节约使用、减少污染物排放，尤其是二氧化碳的排放。另一方面深圳可以通过认真落实建设生态文明的目标，加强环境保护和环境治理。总而言之，针对深圳目前的环境能源问题，碳税是一种行之有效的经济手段。

第二，开征大气污染税。

大气污染税是对向我国境内范围废气排放的对象征收的价格补偿税收。因此，该税种的征收对象既可以是造成大气污染行为的机构，

也可以是个人，主要包括城市居民、服务性行业以及其他单位团体。征收大气污染税很重要的一个目标就是要尽量减少对我们呼吸的空气中的污染，比如煤烟污染、粉尘污染等等。现阶段许多大城市都有严重的雾霾，这主要是大气污染所造成的，只有加强防范，找到有效的解决措施，才能保护我们所呼吸的大气环境。深圳可以率先尝试征收大气污染税，来达到这个目的，同时这对于深圳实行产业结构升级也具有很大的好处。

第三，开征水污染税。

在目前的城市生产生活中，工业废水、生活废水和农业废水以及其他有害液体排放直接排入河水当中。这是如今城市水资源紧缺的一个重要原因。水污染税就是一种专门生态税，其征收的行为主体是直接或间接排放有毒物质以及废弃污染物而造成水体污染的对象。深圳目前正在努力保护水资源，治理水资源的污染，建设生态和谐城市，比如南山地区的母亲河大沙河的治理。然而这也往往需要大量的资金。如果开征水污染税，将所得的税金放入每一处水源或河流设立的保护和治理基金，用于该处的保护。这样有针对性的减轻和防止现有水资源的进一步毒化和污染，让各地区各司其职，从而让深圳地区有限的水资源得到保护和为水的净化获得资金的支持。

第四，开征固体废弃物税。

固体废弃物，比如塑料制品废弃物、电子废弃物税、废旧电池等等，这些废弃物往往对环境危害比较大，尤其是对水资源和土地资源的污染比较大，然而，很多固体废弃物的利用价值不是很高。如果深

圳开征固体废弃物税，可以征收的对象为城市中居民产生的生活垃圾、企业产生的工业固体废弃物以及其他废弃物，征收的依据可以是垃圾称重的方式，或者不同具体垃圾进行分类，确定不同的税率。这种税收同样能够为处理固体废弃物提供资金方面的帮助。

第五，开征噪声税。

生活在大城市的人们经常为噪声所困扰，这种影响已经对我们的生活造成了一定的影响。对超过一定分贝的特殊噪声源有必要征收税，以弥补造成的噪声污染，这就是噪声税。比如飞机从居民区的上空带着巨大的响声而飞过、高速路旁的居民整日被呼啸而过的车辆所困扰、城市闹市区恼人的汽车喇叭声等等，对于这些噪声污染，征收噪声税获得价格补偿，同时用所获得的噪声税收专项资金用于减少和降低噪声污染，或者补偿受噪声污染困扰的居民或公民。

第六，开征其他生态税。

其他生态税是指除大气污染税、水污染税、固体废弃物税、噪声税以外的其他影响生态环境所需要征收的税种。生态税实际上涉及的面相当广泛，而且生态税正处于不断研究和发展的阶段，很多税收还很不完善，不容易落实，因此应该尝试性的开征一些具有特定意义和目的生态税。深圳应该在实践中不断摸索和不断尝试，开发新的生态小税种，建设深圳的生态高度文明，最终实现人与环境和谐的宜居城市。

