

# 我国的环境立法

马骥聪<sup>1</sup>, 王明远<sup>2</sup>

(1. 中国社会科学院法学研究所, 北京 100120; 2. 清华大学法学院 - 环境系博士后, 北京 100084)

**摘要:** 本文对我国环境立法的产生与发展, 目的与功能, 法律体系及其制定、实施, 面临的挑战与发展趋势进行了全面的阐述。

**关键词:** 环境立法; 环境法; 法律

**中图分类号:** D912.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006 - 947X (2000) 01 - 0001 - 04

## 1 我国环境立法的产生与发展概览

本世纪 70 年代, 我国开始了以防治工业污染为中心的环境保护工作, 为此陆续制定和实施了一系列有关环境保护的法规和文件。其中, 《关于保护和改善环境的若干规定 (试行草案)》是我国历史上第一个综合性的环境保护法规, 对我国的环境保护方针、全面规划和工业合理布局、改善老城市环境、综合利用、加强土壤和植物保护、加强水系统和海域管理、植树造林、环境保护投资、环境保护的科学研究以及宣传教育等作了全面的原则性规定, 是我国环境保护基本法的雏形。

随着中共十一届三中全会的召开, 我国开始致力于经济建设, 对环境保护工作也更加重视, 环境立法获得了全面、迅速的发展。其主要表现为: 第一, 1978 年宪法明确规定“国家保护环境和自然资源, 防治污染和其他公害”, 首次将环境保护提升为宪法规范, 使环境保护成为国家的一项重要职能; 第二, 制定并实施了环境保护基本法。1979 年, 全国人大常委会批准颁布了《中华人民共和国环境保护法 (试行)》, 经过修改完善, 该法于 1989 年正式颁布实施; 第三, 制定并实施了一批环境资源法律、法规、部门规章、地方性法规、环境标准等规范性文件, 使环境立法的范围由污染防治扩展到自然资源和生态保护, 内容更加充实、配套, 可操作性大大增强; 第四, 行政法、刑法、民法、经济法等部门法的某些条款也对环境保护作出了规定; 第五, 参加或缔结了一系列关于保护环境与自然资源的国际条约、国际公约, 使国际环境法和我国国内环境立法之间的相互影响日益增强。

1992 年以后, 随着联合国环境与发展大会

(UNCED) 的召开以及我国社会主义市场经济目标模式的确立, 可持续发展成为我国的两大基本国策之一, 环境保护则开始由以污染物的“末端处理”为主转向以污染物的源头削减、全程控制、污染预防为主, 大力推行清洁生产, 环境立法的发展也相应进入了根据社会主义市场经济和可持续发展的要求加以修改、补充、废止、完善的新阶段。如修改了《大气污染防治法》(1995 年)、《水污染防治法》(1996 年)、《矿产资源法》(1996 年)、《森林法》(1998 年)、《土地管理法》(1998 年) 等; 制定了《固体废物污染环境防治法》(1995 年)、《环境噪声污染防治法》(1996 年) 等; 目前正在进行修改《海洋环境保护法》、《大气污染防治法》等现行法律以及制定《清洁生产法》、《环境影响评价法》等新法律的工作。

## 2 我国环境立法的目的、任务和功能

由于环境立法的保护对象系人类环境和各种环境要素、自然资源, 再加上环境立法本身不仅要符合技术、经济、社会等方面的状况、要求, 而且还必须遵循自然客观规律, 特别是生态学规律。因此, 环境立法的实施过程, 实质上就是通过调整人与人之间的社会关系、使人们的活动特别是经济活动符合生态学等自然规律, 从而协调人类与自然环境之间关系的过程, 使人类活动对环境资源的影响不超出生态系统可以承受的范围、使经济社会的发展建立在适当的环境资源基础之上, 实现可持续发展的过程。联合国《21 世纪议程》对包括环境立法在内的各种法律法规在实现可持续发展过程中的必要性及其重要功能也作出了精辟的概括, 指出“在使环境与发展的政策转化为行动的过程中, 国家的法律和规章是最重要的工具, 它不仅通过‘命令和控制’手段予以执行, 而且还是经济计划和市

收稿日期: 1999 - 09 - 18

场工具的一个框架”,<sup>[1]</sup>因此各国“必须发展和执行综合的、可实施的和有效的法律法规,这些法律法规是以周全的社会、生态、经济和科学原则为基础的”。<sup>[2]</sup>《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》则进一步强调:“与可持续发展有关的立法是可持续发展战略和政策定型化、法制化的途径,与可持续发展有关的立法的实施是把可持续发展战略付诸实现的重要保障。在今后的可持续发展战略和重大行动中,有关法律和法规的实施占重要地位”。<sup>[3]</sup>

### 3 我国环境立法的体系

各种具体的环境立法,其立法机关、法律效力、形式、内容、目的和任务等往往各不相同,但整体上又必然具有内在的协调性、统一性,组成一个完整的有机体系。而这种由有关开发、利用、保护和改善环境资源的各种法律规范所共同组成的相互联系、相互补充、内部协调一致的统一整体,就是所谓的环境立法体系,通常称为环境法体系。

从法律的效力层级来看,我国的环境立法包括国家级环境立法和地方环境立法。国家级环境立法主要包括下列组成部分:宪法关于保护环境资源的规定、环境保护基本法、环境资源单行法、环境标准、其他部门法中关于保护环境资源的法律规范、我国缔结或参加有关保护环境资源的国际条约等。

### 4 我国环境立法的基本原则和基本制度

#### 4.1 我国环境立法的基本原则

我国环境立法的基本原则,主要包括环境保护与经济、社会协调发展原则、预防为主、防治结合原则、公众参与原则以及污染者负担原则等。

环境保护与经济、社会协调发展原则,实质上也可称为可持续发展原则,是指经济建设和社会发展的规模、速度应当建立在环境资源可以承受的限度内,不超出环境容量和生态系统承载力,使环境资源既能满足经济建设和社会发展的需要,又能保持在当代人和后代人所要求的环境质量的水平上,从而实现经济效益、社会效益和环境效益的统一。

预防为主、防治结合原则,是指在环境管理活动中,通过规划、计划、行政控制和技术强制、经济刺激、宣传教育等多种管理手段,采取防范性措施,防止环境损害的发生,同时,对已经发生的环境污染和生态破坏,则采取积极的治理措施。

公众参与原则,或称环境保护的民主原则、依靠群众保护环境原则,是指广大人民群众有依法参与环境保护和环境管理活动的权利和义务。

污染者负担原则,是指污染者应当承担治理污染源、消除环境污染以及赔偿受害人损失等因环境污染所导致的费用。

#### 4.2 我国环境立法的基本制度

为了贯彻落实上述基本原则,我国环境立法确立了土地利用规划制度、环境影响评价制度、“三同时”制度、许可证制度、征收排污费制度、经济刺激制度、限期治理制度、排污申报登记制度、现场检查制度、落后工艺设备淘汰制度等基本制度。

土地利用规划制度是指国家根据环境资源的状况以及经济社会的发展需要等,通过制定和实施土地利用规划,实现城镇、交通、工农业等生产、生活活动场所的合理布局,在经济社会得以发展的同时,有效地防止环境污染和生态破坏;环境影响评价制度是指对可能影响环境的工程项目、开发建设和各种规划,应当预先进行调整、预测和评价,提出环境影响及防治的报告,经主管机关批准后方可实施;“三同时”制度是指一切新建、改建、扩建的基本建设项目、技术改造项目、自然开发项目以及可能损害环境的工程建设,其防治污染等环境公害的设施以及其他环境保护设施,必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产或使用;许可证制度是指凡对环境有不良影响的各种规划、工程项目、开发建设、排污设施、经营活动,其建设者或经营者须事先提出申请,经主管部门审查批准并颁发许可证或执照后方可进行;征收排污费制度是指对向环境中排放污染物或者超过污染物排放标准排放污染物的污染源,按照污染物的种类、数量和浓度,依照有关规定收取一定的费用;经济刺激制度是指在环境保护中采用财政补贴、优惠贷款、税收、收费等经济手段,促使环境外部不经济性的内部化;限期治理制度是指对危害环境的现有污染源,由法定机关作出行政决定,责令其在一定期限内治理污染并达到规定要求;排污申报登记制度是指由排污者依法向环境保护行政主管部门申报其污染物的排放和防治情况并接受监督管理;现场检查制度是指县级以上人民政府的环境保护行政主管部门或者其他依照法律规定行使环境监督管理权的部门,有权对管辖范围内的排污单位进行现场检查,被检查的单位必须如实反映情况和提供必要的资料;落后工艺设备淘汰制度是指企业应当优先采用能源利用效率高、污染物排放量小的清洁生产工艺技术,以减少污染物的产生。对于严重污染环境的落后生产工艺和设备,由国务院综合主管部门会同

国务院有关部门以名录的形式限期禁止采用和禁止生产、销售、进口、使用。

## 5 我国环境立法的制定与实施

### 5.1 我国环境立法的制定

所谓环境立法的制定，是指国家有立法权的机关依照法定职权和程序制定、修改或废止环境资源法律法规的活动。环境立法的制定机关随着其效力层级的不同而不同，即宪法中关于环境资源保护的规定由全国人民代表大会制定；环境保护基本法和环境资源单行法律由全国人民代表大会或其常务委员会制定；环境资源行政法规由国务院制定；环境资源行政规章由国家环保总局及其他有关国务院部委制定；适用于省、自治区、直辖市的地方性环境资源法规，由该省、自治区、直辖市人民代表大会或其常务委员会制定；适用于省会城市或经国务院批准的较大城市的地方性环境资源法规，由该市的人民代表大会或其常务委员会拟定，报省级人民代表大会或其常务委员会制定，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。

由于环境立法是通过调整、限制人类开发、利用、保护和改善环境资源的活动，使人类活动对环境资源的影响不超过生态系统的承受能力来协调人类与自然环境之间的关系的，因此环境立法的制定除了以经济、技术和社会条件为其基础外，还必须同时反映生态学规律等自然客观规律，如物物相关律、能流物复律、相生相克律、负载有额律和协调稳定律等。

### 5.2 我国环境立法的实施

环境立法的实施，就是在现实社会生活中具体运用、贯彻和落实环境立法，使法律主体之间抽象的权利、义务关系具体化的过程。通过环境立法的实施，使义务人自觉地或者被迫地履行其法律义务，将人们开发、利用、保护和改善环境资源的活动调整、限制在环境立法所允许的范围内，从而协调人类与自然环境之间的关系，实现环境立法的目的和任务。因此，环境立法的实施，是整个环境法制的关键环节，具有决定性的实践意义。而环境立法的实施，必须坚持“以事实为依据，以法律为准绳”以及“在法律适用上人人平等”的原则。

根据实施主体的不同，可以将环境立法的实施分为公力实施和私力实施两大类。

所谓公力实施，也称国家实施，是指国家机关依照法定权限和程序，凭借国家暴力进行的环境立法的实施活动，包括行政机关通过依法行使行政权

对环境资源进行的监督管理，司法机关通过行使司法权进行的实施活动，检察机关通过行使检察权进行的实施活动以及立法机关通过对行政机关、司法机关、检察机关等遵守环境立法情况的监督所进行的实施活动。其中行政机关对环境立法的实施活动发挥着最为重要、最为基础的作用。在我国，《环境保护法》以及各种污染防治单行法律、自然资源保护单行法律、自然保护单行法律法规等也都对各自的行政执法机关作了明确规定。例如，《环境保护法》第7条规定：“国务院环境保护行政主管部门对全国环境保护工作实施统一监督管理。县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门，对本辖区的环境保护工作实施统一监督管理。国家海洋行政主管部门、港务监督、渔政渔港监督、军队环境保护部门和各级公安、交通、铁道、民航管理部门，依照有关法律规定对环境污染防治实施监督管理。县级以上人民政府的土地、矿产、林业、农业、水利行政主管部门，依照有关法律规定的资源的保护实施监督管理”；《大气污染防治法》第3条规定：“各级人民政府的环境保护行政主管部门对大气污染防治实施统一监督管理。各级公安、交通、铁道、渔业管理部门根据各自的职责，对机动车船实施监督管理。国务院经济综合主管部门会同国务院有关部门公布限期禁止采用的严重污染大气环境的工艺名录和限期禁止生产、禁止销售、禁止进口、禁止使用的严重污染大气环境的设备名录。国务院技术监督主管部门、劳动部门应当根据国家规定的锅炉烟尘排放标准，在锅炉产品质量标准中规定相应的要求”；《水土保持法》第6条规定：“国务院水行政主管部门主管全国的水土保持工作。县级以上人民政府水行政主管部门，主管本辖区的水土保持工作”；《野生动物保护法》第7条规定：“国务院林业、渔业行政主管部门分别主管全国陆生、水生野生动物管理工作。自治州、县和市政府陆生野生动物管理工作的行政主管部门，由省、自治区、直辖市政府确定。县级以上地方政府渔业行政主管部门主管本行政区域内水野生动物管理工作”，等等。

所谓私力实施，也称公民实施，是指公民个人或公民组织依据法律规定所进行的环境立法的实施活动，其主要形式包括参与环境行政决策，依法对违反环境立法的国家机关、企事业单位或公民个人提起环境诉讼或进行检举、控告，与排污者签订污染防治协议，通过立法机关的民意代表对行政机关

等遵守和实施环境立法的活动进行监督以及针对环境犯罪、环境侵害行为实施正当防卫和其他自力救济等。

由于公众是环境公害的直接受害者，对环境状况最了解、最敏感，是完善和实施环境立法的根本动力来源，因此无论在理论上还是在实践中，国际社会与世界各国都十分重视社会公众在环境立法实施过程中的重要作用，强调维护公众正当环境权益，特别是知情权、参与权和获得救济权等程序意义上的环境权，使行政机关、司法机关等的公力实施与公民私力实施密切配合，以求收到良好的实施效果。我国环境立法对公众参与环境保护也作出了原则性的规定，如《环境保护法》第6条规定：“一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告”；1996年修改的《水污染防治法》增加了“环境影响报告书中，应当有该建设项目所在地单位和居民的意见”的规定；《建设项目环境保护管理条例》第15条规定：“建设单位编制环境影响报告书，应当依照有关法律规定，征求建设项目所在地有关单位和居民的意见”，等等。

## 6 我国环境立法面临的挑战及其发展趋势

我国现行环境立法规定对企事业单位等实施污染物“浓度控制”和超标排污收费制度（《水污染防治法》则规定了排污收费、超标排污征收超标排污费制度），国务院还颁布了《征收排污费暂行办法》，在全国范围内对排放废水、废气、废渣、噪声、放射性等污染物者实行收费，试图以此给排污者施加一定的经济压力，促使其防治污染。但由于企业利益约束机制不健全、费率偏低等原因，实践中难以产生强大的刺激作用。此外，制定和执行污染物排放标准（包括国家综合排放标准、行业排放标准和地方排放标准）都是以污染物的“末端处理”技术和费用为主要依据，以调控污染源的“末端处理”行为为主要目标，而这种“末端处理”、达标排放的政策构成了我国污染防治的主体并贯穿于其他各项环境管理制度之中。相对于“浓度控制”而言，许可证“总量控制”是一个巨大进步，但仍未跳出污染物“末端处理”的圈子。

环境问题的实质在于对环境资源的不合理利用，而其中的环境污染实际上是对资源和能源的浪费。因为在现代物质生产的过程中，作为生产投入要素的能源、资源不是转化为最终产品，就是转化为废物而排入环境。据统计，在国民经济周转中，

社会所需最终产品仅占原料用量的20~30%，其余70~80%则成为进入环境的废物。<sup>[4]</sup>由于生产中的工艺技术、设备及管理水平是产品与废物替代发生的关节点，因此，环境问题的防治在很大程度上取决于人们对生产技术的掌握和控制，而对污染物“末端”控制技术的掌握只是其中一个方面。这就是加强环境科技，变污染物“末端处理”为全程控制、源头削减，实行清洁生产、发展清洁能源的经济机理之所在，也是预防性环境政策的重要依据，同时已为西方发达国家的环境保护实践所证实。

近年来，我国已经提出要“转变传统发展模式，积极推行清洁生产，走可持续发展道路”，<sup>[5]</sup>表明环保战略由注重污染物“末端处理”转向注重污染预防。而两个根本转变，即从计划经济向市场经济的转变以及以从高投入、低产出、重污染、低效益为特征的粗放型生产经营方式向以采用先进工艺技术、实行清洁生产、节能降耗为特征的集约型、质量效益型发展方式的转变，则为我国环境保护预防性战略的实现提供了根本性的政治、经济机遇。

环保战略和政策的实施依赖于管理制度、法律法规的保障，依赖于经济刺激措施的推动和环境宣传、教育、合作、交流等措施的配合，因此，以污染物“末端处理”为其核心内容的现行环境立法面临着如何落实预防性原则、推进清洁生产、发展清洁能源、实施可持续发展战略的巨大挑战。

目前，鉴于环境污染与生态破坏日趋严重的现状和发展前景，鉴于社会主义市场经济以及可持续发展的要求，并吸收借鉴发达国家的经验教训，我国环境立法已经开始由注重污染物的“末端处理”转向注重污染预防。主要表现为通过修订现有的环境立法和着手制定《清洁生产法》、《环境影响评价法》等新的环境法律，对某些区域和某些种类的污染物实行“总量控制”，强化环境行政管制和技术强制的力度，强化环境经济手段的运用，并注重环境宣传教育以及合作交流等。具体言之，我国今后环境立法的基本发展趋势为：其一，进一步确立或完善中外环境法律实践业已证明是行之有效的各项基本法律原则，包括可持续发展原则，污染预防原则，污染者负担原则，污染物综合控制原则，公众参与原则以及环境与经济综合决策原则等；其二，将可持续发展原则纳入立法，建立环境与经济综合决策的机制，完善环境资源单行法律法规，加强与国际环境条约、标准相配套的国内环境立法；其

(下转第18页)

位系统、遥感系统) 在本区域开展自然资源管理与生态监测的研究。

与“东喜马拉雅山地综合开发国际研究中心”(ICHMID) 的关系

该研究中心(Internafional cenfre for Himalayas Mountain Integrated Development) 位于尼泊尔首都加德满都市。其主要任务是以山地开发为主。该中心设有山地农业系统部、山地自然资源部、山地环境

与自然资源的信息中心和培训部。山地自然资源部内设有生物多样性方面的专题。

本项目建议设立的东喜马拉雅山-横断山国际生物多样性保护中心的研究范围仅辐射到东喜马拉雅山中、缅、印三国交界部分以及中国的横断山地区。在研究方向与任务方面,侧重于本地区的生物多样性保护。因此,拟建中的“中心”与 ICHMID 在功能上不完全相同,两者可以起到互补的作用。

### Bio - diversity Protection in East Himalayas - Hengduan Mountain

Zeng Guangquan, Guo Huiguang, Deng Qing (Yunnan Institute of Environmental Science, Kunming 650034)

Li Zhixi (Southwest Forestry College, Kunming 650041)

**Abstract :** Within the area of 291 thousand square kilometers at the bordering region of China, Myanmar and India, six kinds of area can be categorized. To protect the biodiversity, natural preservation areas in Yunnan should be expanded and built. An international natural preservation area at the junction region of the three nations should also be established. Core area management should be applied in Myanmar while the Himalayas - Hengduan Mountain International Bio - diversity Protection Center should be established in Kunming. Distribution of different types of ecosystems in the region shall be studied in the center as to primarily recognize the original eco - regions and eco - systems of global significance and explore the transnational regional bio - diversity protection and management.

**Key Words :** bio - diversity; natural preservation area; ecological protection; international cooperation

(上接第 4 页)

三,以污染物的源头削减、全程控制、综合控制为基本目标,建立和完善污染物“总量控制”、许可证、排污收费、环境影响评价、环境审计等环境法律制度,使之更加完备、透明、公正。特别是新制定的《清洁生产法》和《环境影响评价法》两部法律,力求在“源头”上防治环境污染,将确立清洁审计、环境管理体系审核、环境标准、对环境可能产生重大影响的政策和国民经济规划与计划方案的环境影响评价、区域开发环境影响评价等新的重要法律制度;其四,加强环境行政管理与环境经济手段的综合运用,改革现有的排污收费制度,在条件成熟的时候建立环境税和排污权交易制度等。

#### 参 考 文 献

- [1] 中国环境报社. 迈向 21 世纪——联合国环境与发展大会文献汇编 [C]. 北京: 中国环境科学出版社, 1992. 62.
- [2] 联合国. 21 世纪议程 [M]. 北京: 中国环境科学出版社, 1993. 61.
- [3] 国家计委等. 中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书 [M]. 北京: 中国环境科学出版社, 1994. 12.
- [4] 高广生. 中国推行清洁生产探讨 [J]. 中国人口, 资源与环境, 1995, (2): 35.
- [5] 解振华. 适应形势, 转变观念, 开创工业污染防治新局面——在第二次全国工业污染防治工作会议上的工作报告 [R]. 中国环境年鉴 (1994), 1994. 4.

### Environmental Legislation in China

Ma Xiangcong (The Law Institute of CASS, Beijing 100720)

Wang Mingyuan (The Law School of Tsinghua University, Beijing 100084)

**Abstract :** The article traces the origin and development of environmental legislation in China and elaborates its goal, function, legal system, stipulation, implementation, challenge and developing trend.

**Key Words :** environmental legislation; Environment Law; Law