

TAL LAW ENVIRONMENTAL LAW
AW ENVIRONMENTAL LAW ENVIRON
TAL LAW ENVIRONMENTAL LAW ENVIRON
AW ENVIRONMENTAL LAW ENVIRONMENTAL L
TAL LAW ENVIRONMENTAL LAW ENVIRONMENTAL L
AW ENVIRONMENTAL LAW ENVIRONMENTAL LAW ENVIR

(第2版)

环境法基础

ENVIRONMENTAL LAW

陈汉光 朴光洙 编

环境保护系统岗位培训教材

环境法基础

(第二版)

陈汉光 朴光洙 编著

中国环境科学出版社
北京

图书在版编目(CIP)数据

环境法基础 / 陈汉光, 朴光洙编著. —2 版. —北京: 中国环境科学出版社, 2004. 9

环境保护系统岗位培训教材

ISBN 7-80163-873-5

I. 环... II. ①陈...②朴... III. 环境保护-中国-干部教育-教材

IV. D922.68

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 054551 号

责任编辑: 沈建

出版发行: 中国环境科学出版社
(100062 北京崇文区广渠门内大街 16 号)

网 址: <http://www.cesp.cn>

电子信箱: zongbianshi@cesp.cn

印 刷: 北京联华印刷厂

经 销: 各地新华书店经销

版 次: 1994 年 5 月第一版 2004 年 9 月第二版

印 次: 2004 年 9 月第 1 次印刷

印 数: 1-5,000

开 本: 787×1092 1/16

印 张: 20.25

字 数: 462 千字

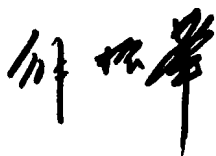
定 价: 38.00 元

序

1994年中国环境科学出版社出版了由国家环境保护局岗位培训教材办公室组织编写的环境保护系统岗位培训教材共五本。这套教材出版发行以来,在环境保护系统岗位培训工作中发挥了很好的作用,得到各地环境保护部门的好评。其中《环境管理》、《环境法基础》、《生态保护》先后多次印刷,发行数万册。

但是整整10年过去了,我国的环境保护事业随着现代化建设的迅速发展,有了长足的进步,特别是我国将可持续发展战略作为国家重大战略以来,环境保护事业出现了一些重大突破与创新。环境与发展综合决策、环境保护工作齐抓共管、污染防治与生态保护并重,建立环境保护多元化投入制度、促进公众参与、发展循环经济、建设循环社会等等。因此,与迅速发展的环境保护形势的需要相比,这套教材的内容急待更新。中国环境科学出版社为了适应当前的形势,对《环境管理》《环境法基础》《生态保护》三本教材重新修改再版,由目前仍在第一线从事教学科研工作的原作者张明顺教授、陈汉光教授、孔繁德教授分别担任主编,吸收部分年轻同志参加编写。这些同志对这三本教材进行了认真修改、补充,丰富了内容,将我国环境保护的法律法规、制度、方针、政策与环境科学有机地结合,力争编写出能够适应当前我国环境保护岗位培训需要的教材,为我国的环境教育工作做出新的贡献。

我国的环境保护事业发展迅速,取得显著的成就,得到联合国和国际社会的认可与赞誉,但是我国环境保护的形势还相当严峻,任务还相当复杂艰巨,需要打攻坚战和持久战。这就需要大量的干部从事环境保护工作。为了使这些干部尽快适应工作的需要,因此环境保护系统干部的培训与进修就是一项非常重要的任务。我相信,这三本教材的修改再版,在今后环境保护系统干部培训工作中会继续发挥重要的作用。我衷心希望,我国的环境保护干部队伍一定能与时俱进,提高自己的素质,依法行政,努力完成复杂艰巨的工作任务,为树立科学发展观,实施可持续发展战略,全面建设小康社会和现代化建设任务做出新的贡献。



2004年3月

再版前言

二十世纪九十年代初,为加强在职环境保护干部的法制培训工作,我们编写了《环境法基础》一书。一九九四年出版以后,又印刷了多次,反映良好。

当前,我国一些地区的环境质量有所改善,但整体仍在恶化。我国至今仍未遏制住环境污染和生态破坏加剧的趋势,保护和改善环境、防治污染和其他公害仍然是国家面临的艰巨任务。为适应我国环境保护法制建设的需要,近十年来,国家先后制定、修订了《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《海洋环境保护法》、《环境噪声污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《放射性污染防治法》、《水法》、《土地管理法》、《森林法》、《草原法》、《渔业法》、《防沙治沙法》,还颁布了《行政处罚法》、《行政复议法》、《国家赔偿法》、《行政许可法》和《环境影响评价法》、《清洁生产促进法》,经修订后的《刑法》增设了“破坏环境资源保护罪”专节;国务院在这期间发布了《建设项目环境保护管理条例》、《自然保护区条例》、《野生植物保护条例》、《农药管理条例》、《危险化学品安全管理条例》、《医疗废物管理条例》等,还先后颁布、修订了一些环境保护单行法的实施条例、细则,发布了《国务院关于环境保护若干问题的决定》等等。《环境法基础》(第二版)就是根据上述法律、法规和近年来国内外的环境保护经验而编写的。其中,除了继续坚持理论联系实际之外,还突出了环境保护法律制度和法律责任部分的内容,增设了环境标准和环境监测、防治污染和其他公害、保护自然资源和行政许可四章。力图做到内容新、实用性强,以利于全面实现环境保护的目标和任务。

本书第一、五、六、八、九、十三、十四章由陈汉光执笔;第二、三、四、七、十、十一、十二章由朴光洙执笔,最后由陈汉光对全书进行修改和定稿。

由于水平所限,书中的缺点和错误肯定不少,诚恳地欢迎读者和同行提出批评和建议,供修订时参考。

作者

2004年8月

目 录

第一章 环境保护法概述	1
第一节 环境保护法的概念	1
第二节 环境保护法的任务、目的和作用	6
第三节 环境保护法的适用范围	11
第四节 环境保护法体系	17
第二章 环境保护监督管理体制	24
第一节 环境保护监督管理体制的概念	24
第二节 环境保护监督管理机构的职责	29
第三节 企业事业单位在环境保护中的责任	35
第三章 环境保护法的基本原则	37
第一节 经济建设和环境保护协调发展原则	37
第二节 预防为主、防治结合、综合治理原则	41
第三节 开发者保护、污染者治理原则	43
第四节 公众参与原则	46
第四章 环境保护法律制度	48
第一节 环境保护法律制度概述	48
第二节 环境影响评价制度	50
第三节 “三同时”制度	56
第四节 征收排污费制度	57
第五节 限期治理与限期淘汰制度	63
第六节 排污申报登记与许可证制度	66
第七节 环境污染与破坏事故报告及处理制度	70
第八节 现场检查制度	72

第五章 环境标准和环境监测	75
第一节 环境标准	75
第二节 环境监测	82
第六章 保护自然资源的法律规定	92
第一节 保护自然资源概述	92
第二节 保护水、土地和矿产资源的法律规定	95
第三节 保护森林、草原、野生动植物和渔业资源的法律规定	103
第四节 水土保持和防沙治沙的法律规定	122
第五节 保护自然保护区、风景名胜区和国家公园的法律规定	130
第七章 防治环境污染和其他公害的法律规定	139
第一节 防治大气污染和水污染的法律规定	139
第二节 防治海洋污染损害和环境噪声污染的法律规定	150
第三节 防治固体废物污染和其他有毒有害物质污染的法律规定	159
第八章 行政许可	172
第一节 行政许可概述	172
第二节 行政许可的原则和制度	177
第三节 行政许可的实施程序	183
第九章 行政责任	190
第一节 行政责任概述	190
第二节 行政处罚	195
第三节 行政处分	213
第十章 行政复议	218
第一节 行政复议概述	218
第二节 行政复议的原则和制度	221
第三节 行政复议的范围	223
第四节 行政复议管辖	225
第五节 行政复议机构和复议参加人	227
第六节 行政复议程序	232

第十一章	行政诉讼	238
第一节	行政诉讼概述	238
第二节	行政诉讼的基本原则和基本制度	242
第三节	行政诉讼的受案范围和管辖	247
第四节	诉讼参加人和诉讼证据	251
第五节	行政诉讼程序	256
第六节	执行	264
第十二章	行政赔偿	268
第一节	行政赔偿概述	268
第二节	行政赔偿的范围和赔偿标准	272
第三节	行政赔偿请求人和赔偿义务机关	273
第四节	行政赔偿程序和追偿	274
第十三章	民事责任	276
第一节	民事责任概述	276
第二节	无过错责任	278
第三节	公害民事责任形式	284
第四节	追究公害民事责任的程序	288
第十四章	刑事责任	294
第一节	刑事责任的概念	294
第二节	中外惩治环境犯罪立法概况	297
第三节	破坏环境资源保护罪	301

第一章 环境保护法概述

第一节 环境保护法的概念

一、环境保护法的定义

环境保护法,是指调整因保护和改善生活环境与生态环境,防治环境污染和其他公害而生产的社会关系的法律规范的总称。

或者说,环境保护法是指对保护和改善生活环境与生态环境,防治环境污染和其他公害的法律、行政法规、规章的统称。

上述两种定义,前者是按照调整社会关系的内容,后者是按照法律文件的种类,在定义的方法上有差别,但实质上都是指环境保护法,简称环境法。

从上述定义可知:

(一) 环境保护法是调整人们在环境保护中产生的社会关系的法律规范

众所周知,造成环境问题的原因主要有二:一是由于如火山爆发、地震、泥石流等自然灾害所引起的(也称原生或者第一类环境问题);二是由于人类活动所引起的环境质量恶化或者生态系统失调,并造成对人们的生产、生活以至身体健康或者生命安全的有害影响(也称次生或者第二类环境问题)。显然,环境问题的自然成因不属于环境保护法的调整范围。这表明了法律规范与技术规范的区别。前者是调整人与人之间的关系的社会规范^①;后者是调整人与自然之间的关系的行为规则,如技术标准、操作规程等。法律规范与技术规范以至其他社会规范的根本区别在于其具有国家强制性。法律规定人们应当做什么,禁止做什么,违反者将依法受到法律的惩罚。法律这种强制性特点决定了作为国家一个部门法的环境保护法,只调整因人类活动引起的环境问题中人与人之间的社会关系。至于自然成因的环境问题,不是也不需要由环境保护法来调整。因为:首先,法律不是也不应以自然界为惩罚对象^②;其次,如果需要协调人与自然的关系,必须通过调整人与人的关系。正如马克思所指出:“人们在生产中不仅仅同自然界发生关系。它们如果不以一定的方式结合起来共同活动,便不能进行生产。为了进行生产,人们便发生一定的联系和关系;只有这种社会联

① 社会规范包括法律规范、道德规范和社会团体规范等。

② 相反,法律保护自然界,环境保护法的宗旨是要求人们善待自然。

系和社会关系的范围内,才会有他们对自然界的联系”^③。所以,把环境保护法说成是“国家调整人类与环境矛盾关系的行为规范的总和”^④,或者不分先后地说:“既调整人与人的关系,又调整人与自然环境的关系”^⑤的说法是不正确的。因为它混淆了技术规范与法律规范的界限,违背了法的历史和法的国家强制性特点,也与环境保护实践不符。须知,正是由于技术规范不具备国家强制性特点,才使得一些重要的技术规范^⑥必须上升(制定)为法律规范以便得以有效的贯彻实施。

(二) 环境保护法调整的社会关系具有特定的范围

并非与环境有关的社会关系都由环境保护法调整,它只调整人们在保护和改善生活环境与生态环境(含合理利用自然资源,下同),防治环境污染和其他公害而产生的社会关系,即环境保护关系。以海洋法为例。与海洋有关的法律,包括对海洋的所有权、使用权、管理权和保护权等,这些法律都可统称为海洋法。但是海洋环境保护法只调整因保护和改善海洋环境,合理开发利用海洋资源,防止海洋污染损害而产生的社会关系,这些社会关系只是与海洋有关社会关系的一部分。因此,将海洋法^⑦等同于海洋环境保护法是不正确的。同理,把与环境有关的法律即所谓“环境法”(非指环境保护法的简称)与环境保护法等同起来的说法也是不正确的。因为这种说法如同将分属于不同部门法的与经济有关^⑧的法律都称为经济法一样,在理论上会造成混乱,对实践也有害。

(三) 环境保护法是指一切调整环境保护关系的法律规范的总和

它指一切保护和改善生活环境与生态环境,防治环境污染和其他公害的法律规范的总和。包括由全国人民代表大会修订的《宪法》中有关环境保护的规范,由全国人民代表大会常务委员会制定的综合性环境保护基本法——《环境保护法》,以及各种自然资源保护和污染防治单行法;也包括由国务院制定的环境保护行政法规和国务院各部、委(局)发布的环境保护规章;又包括各省级人民代表大会及其常务委员会,省级政府所在地的市和经国务院批准的较大的市人民代表大会及其常务委员会,以及经全国人民代表大会授权的经济特区人民代表大会及其常务委员会制定的地方性环境保护法规;还包括省、市、经济特区政府依

③ 《马克思恩格斯全集》,第六卷,人民出版社1961年8月版,第486页。

④ 罗辉汉:《环境法学》,中山大学出版社,1986年,第32页。

⑤ 蔡守秋等著:《中国环境法制通论》,学苑出版社,1990年版,第26-27页。蔡书还举例说:“禁止向水体排放油类、酸液、碱液,这就是在调整人与水体之间的关系,即人与自然环境的关系。”不难看出,这个例子恰恰说明了只有先调整人与人之间的关系(禁止人们向水体排放污染物),才能调整人与自然的联系(使水体减轻或者免受污染)。

⑥ 如污染物排放标准就是从技术标准依法定程序制定出来,因而具有国家强制性特点,超标排放就是违法,就要受到法律制裁。参见《海洋环境保护法》第七十三条,《大气污染防治法》第四十八条。而违反技术标准,在其未上升为法律规范之前是不具备这种特点和后果的。

⑦ 以我国参加的《联合国海洋法公约》为例,该《公约》共十七部分,正文320条,但属于海洋环境保护与保全的条文只是其中的一部分(比较集中在第十二部分)。

⑧ 如罚款、赔偿损失、罚金都与经济有关,但法律性质截然不同。

法制定的地方性环境保护规章和具有普遍约束力的环境保护命令、决定。

截至 2003 年 7 月,我国已制定了一部《环境保护法》,以及九部自然资源单行法^⑨,五部污染防治法^⑩,和三部既包括自然资源保护又包括污染防治单行法^⑪。以及大量的全国性环境保护法规、规章和地方性环境保护法规、规章^⑫。之所以称《环境保护法》是综合性环境保护基本法,从其内容看,既包括环境保护基本原则和基本制度,也包括保护各种自然资源(即环境要素)和防治各种环境污染物的基本措施,以至法律责任等的基本规定,不同于只适用于某一自然资源保护或者某一类污染防治的具体原则、具体制度和具体措施。即是说,它是环境保护方面原则性的一般的规定,而不是具体的详尽的法律规范。从其地位看,它仅是环境保护方面的综合性基本法,其效力低于国家根本法的《宪法》和国家基本法的《民法》、《刑法》等。但高于各种自然资源保护和各种污染防治单行法,以及国家、地方环境保护法规、规章,是这些法律、法规、规章立法的基本依据。

二、环境保护法的特点

我国环境保护法,是建立在以社会主义公有制为主导地位的经济基础上,由以工人阶级为领导,以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家制定的。这些,决定了我国环境保护法同其他部门法一样,是属于社会主义性质的。但是,作为一个独立法律部门的我国环境保护法,也具有自身的一些特点^⑬:

(一)科学技术性

我国环境保护法以马克思主义法学和环境科学为基础,既反映社会主义经济规律(包括价值规律),也反映生态规律的要求。环境保护法的目的、任务,以至基本原则、基本制度,如环境保护与经济、社会发展相协调,预防为主、防治结合、综合治理,污染者付费、利用者补偿、开发者保护、破坏者恢复等原则,以及环境影响评价、“三同时”、征收环境资源保护费、清洁生产等制度,都体现了这些规律,这就是环境保护法的科学性。环境保护法中有关保护自然资源和防治环境污染的许多措施,如水土保持、土地复垦、植树种草、物种保护、污染物总量控制、排污许可,以及大量的环境保护标准,以至上述的环境保护基本原则、基本制度,都是从环境科学研究成果和环境保护实践中,由技术规范上升而来的,这就是环境保护法的技术性。可以说,离开了科学技术就没有环境保护法。

⑨ 指《水法》、《土地管理法》、《矿产资源法》、《渔业法》、《森林法》、《草原法》、《野生动物保护法》、《水土保持法》和《防沙治沙法》。

⑩ 指《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《环境噪声污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》和《放射性污染防治法》。

⑪ 指《海洋环境保护法》、《环境影响评价法》和《清洁生产促进法》。

⑫ 包括国家、地方和行业环境保护标准。

⑬ 这些特点是与其他部门法相比较而言的,并非指其他部门法绝对没有,而是说环境保护法更为突出,或者在具体内容上有区别,即所谓环境保护法具有的特殊性。

(二)综合性和广泛性

从形成的基础看,如上所述,环境保护法是以法学和环境科学为基础,是邻近诸部门法和有关自然科学相互交叉、渗透的产物。从法律规范的种类和性质看,既有行政、民事、经济和刑事等实体法规范,也有与之相对应的行政诉讼、民事诉讼和刑事诉讼等程序法规范。从立法机关的种类和地位看,既包括中央最高权力机关和最高行政机关,以及各部、委(局),也包括地方权力机关和行政机关。从调整的社会关系所涉及的方面看,包括政治、军事、外交、经济、文化、交通、贸易以至国际交往等社会生产、生活各方面,可以说,很难找到与环境保护无关的人类活动。从保护对象看,环境保护法保护的范围包括 14 个环境因素^⑭,且正在随着经济、科学技术的发展和人们的需求而不断扩大。从调整方法看,是综合型、多种多样的,包括行政、经济、科技、宣教和法律手段等。从监督管理部门看,除了包括县级以上环境保护行政主管部门之外,还包括海洋、港监、海事、渔业、渔政、军队、公安、交通、铁道、民航,以及土地、矿产、林业、农业、水利等 15 个依法行使环境保护监督管理权的行政主管部门,在一些场合,还包括县级以上地方人民政府^⑮。

(三)可持续发展性

在 1992 年以前,我国环境保护法的一些原则、制度和措施就体现了可持续发展的思想^⑯,但明确提出和较充分体现这一特点的,要算 1992 年联合国环发大会之后。从立法目的看,经修订后颁布的《海洋环境保护法》、《大气污染防治法》和《土地管理法》、《防沙治沙法》、《清洁生产促进法》等,都明确规定了可持续发展的思想^⑰。从法律原则看,有环境保护与经济、社会发展相协调原则和预防为主原则等。从法律制度看,有环境影响评价、征收生态补偿费、污染物排放总量控制,淘汰落后设备工艺和实行清洁生产等。从保护和防治措施看,有鼓励开采和使用清洁能源、推广清洁生产工艺,禁止生产、使用有毒建筑、装修材料,在长江与黄河上、中游全面停止砍伐树木、保护湿地,退耕还林还草还湖,把生态恢复和建设列为开发大西北的首要措施等。从法律责任看,普遍规定了责令限期改正、责令补种、责令限期治理、停业、关闭污染严重的企业事业单位等。所以说:可持续发展的思想“最早源于环境保护”^⑱。

^⑭ 见《环境保护法》第二条。

^⑮ 如根据《环境保护法》第二十九条的规定,对造成环境污染严重的单位作出限期治理决定,和根据该法第三十九条对经限期治理逾期未完成治理任务的单位作出责令停业、关闭的决定等。

^⑯ 可持续发展是指:满足当代人的需要,又不损害子孙后代满足其自身需求的能力的发展道路。参见世界环境与发展委员会:《我们共同的未来》。我国从《环境保护法(试行)》至今的环境保护法律、法规中,都规定有环境保护与经济、社会协调发展原则和环境影响评价制度等,其中的“协调发展”就含有“可持续发展”的思想,而环境影响评价制度等,则是其具体化。

^⑰ 如《大气污染防治法》第一条规定:“为防治大气污染,保护和改善生活环境和生态环境,保障人体健康,促进经济和社会的可持续发展,制定本法。”

^⑱ 《江泽民总书记在第四次全国环境保护会议座谈会上的重要讲话》,载于《环境工作通讯》,1996 年第八期。

环境保护法的上述特点表明,它是一个新兴的、科学技术性和综合性很强,并最早体现可持续发展思想的法律部门。其贯彻实施需要人们不断提高环境保护意识和法制观念,处理好环境保护与经济、社会发展的关系,改变不可持续发展的生产方式和生活方式,善待自然;必须同时具备深厚的法学和环境科学知识,坚持理论联系实际,才能成为一个好的环境保护法学研究、教学人员和环境保护工作者。

三、环境保护法与其他部门法的关系

如前所述,环境保护法是在传统法律部门,如行政法、民法、经济法和刑法,以及相对应的诉讼法基础上发展起来的。所以,传统部门法的诸多原则、制度和措施也适用于环境保护法。但是,由于它们之间调整对象的不同,使环境保护法与上述部门法之间存在着严格的区别:

(一) 环境保护法与经济法

环境保护法对水、土地、矿藏、森林、草原和野生动植物的保护,是将其当作环境要素,着眼于对生态系统的保护和改善,减轻或者避免人类活动造成的环境污染、破坏以至物种的灭绝,维护生态平衡,其目的是为了保障人体健康、促进经济和社会的可持续发展,也即主要是为了生态效益;经济法对自然资源的保护,是将其作为“财源”,即能生钱致富的源泉,其目的主要是为了经济利益——利润。

(二) 环境保护法与民法

环境保护法对水、土地等环境因素的保护,如前所述,主要是为了维护生态平衡,保障人体健康、促进经济、社会的可持续发展。因而,对这些环境因素的保护,是着眼于各个环境因素之间以至每个环境因素内部的相关联性。因为,这种关联性的存在,使其能发挥生态功能以维护生态平衡和人类社会的可持续发展。一旦某一环境因素脱离了环境,就会丧失这种功能,因而不是环境保护法的保护对象;民法对水、土地、森林、草原、野生动植物等的保护,是着眼于保护其所有权、使用权关系,并不以其关联性为条件,也不是以维护生态平衡和发挥其生态效益为宗旨^⑨。

(三) 环境保护法与劳动法

环境保护法所防治的废气、废水、废渣、粉尘、恶臭气体、放射性物质以及噪声、振动、电磁波辐射等,是防止其对生活环境和生态环境的污染和危害。这些有害物质和能量,是人们在生产建设或者其他活动中向周围环境排放,使环境质量下降从而危害在环境中人类和其他生物的生存和发展;劳动法是防止劳动、工作过程中不符合国家规定的劳动卫生条件和劳动防护标准,而使劳动、工作场所内产生的有害物质和能量危害人体健康和生命安全。

从上述可知,生产活动中产生的有害物质和能量,均是环境保护法和劳动法的防治对

^⑨ 以森林为例,其被砍伐成为木材之后,就失去了原有的生态功能,不再是环境保护法的保护对象。但树林不论是砍伐前还是砍伐后成为木材,均是民法作为树林(或者木材)所有者的物权加以保护。

象。所不同的是,从场所看,前者是指排入环境(即劳动、工作场所以外的环境),使其质量下降,进而造成人身伤害;后者是指劳动、工作过程中产生的有害物质和能量对劳动、工作场所内人员的伤害。从危害方式看,前者是间接的(即先使环境质量下降);后者是直接的伤害。从危害范围和对象看,前者除了生产活动之外,还包括其他活动排入环境的污染物,其所危害的对象包括一切在环境中的人体和其他生物;后者只包括对在劳动、工作场所中正在劳动、工作的人员的伤害,范围较小。

可见,在劳动、工作场所内受到劳动、工作过程中污染源排放污染物和能量的污染和危害的人,不属于环境污染危害的受害者,不能依据环境保护法向所在的单位索赔,或者向人民法院起诉^②,而必须依据《劳动法》保护自己的权益。

(四) 环境保护法与刑法

环境污染的特点是污染源排放的污染物和能量以环境为媒介(即先使环境质量恶化),进而对人身造成伤害,不像投毒、凶杀那样直接伤害人体健康或者生命安全。环境污染是伴随着“积极有益活动”而生产的一种有害副作用^③,构成环境污染罪的行为人主观上并无犯罪的直接故意(包括故意排放污染物而企图污染危害他人的目的、动机)^④,其危害后果可能造成多人的伤亡或者重大的财产损失,但社会对其评价和《刑法》对其惩罚,与故意伤害罪、杀人罪或者投毒罪等有着很大的差别。

弄清环境保护法与上述诸法的区别,有利于进一步认识和掌握环境保护法的精神实质,从而公正、合法地实施环境保护法。

第二节 环境保护法的任务、目的和作用

一、环境保护法的任务

我国环境保护法的任务,在《宪法》、《环境保护法》和各种环境污染防治、自然资源保护单行法中^⑤都作了明确的规定。例如:

《宪法》第二十六条规定:“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。国家组织和鼓励植树造林,保护林木。”

《宪法》第九条第二款又规定:“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。”

《宪法》第十条第五款还规定:“一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。”

^② 《环境噪声污染防治法》第三条第二款规定:“因从事本职生产、经营工作受到噪声危害的防治,不适用本法。”此项规定的精神具有普遍的意义,完全适用于废气、废水、废渣、粉尘、放射性物质等污染防治法律、法规。

^③ 参见邱聪智:《公害法原理》,辅仁大学法学丛书编辑委员会编辑,瑞明彩色有限公司印刷,1984年版,第21页。

^④ 如果是直接故意,应以投毒罪论处。

^⑤ 除了《宪法》之外,一般都规定在这些法律的第一条中。

《环境保护法》第一条规定：“为保护和改善生活环境与生态环境，防治污染和其他公害，保障人体健康，促进社会主义现代化建设的发展，制定本法。”

《海洋环境保护法》第一条规定：“为了保护和改善海洋环境，保护海洋资源，防治污染损害，维护生态平衡，保障人体健康，促进经济和社会的可持续发展，制定本法。”

《大气污染防治法》第一条规定“为防治大气污染，保护和改善生活环境和生态环境，保障人体健康，促进经济和社会的可持续发展，制定本法。”

《土地管理法》第一条规定：“为了加强土地管理，维护土地的社会主义公有制，保护、开发土地资源，合理利用土地，切实保护耕地，促进社会经济的可持续发展，根据宪法，制定本法。”

《防沙治沙法》第一条规定：“为预防土地沙化，治理沙化土地，维护生态安全，促进经济和社会的可持续发展，制定本法。”

《清洁生产促进法》第一条规定：“为了促进清洁生产，提高资源利用效率，减少和避免污染物的产生，保护和改善环境，保障人体健康，促进经济与社会可持续发展，制定本法。”

从上述规定中，可将环境保护法的任务概括为下列两项：

（一）保护和改善生活环境和生态环境

与1978年的《宪法》^④相比较，环境保护法明确将环境区分为生活环境和生态环境^⑤，并突出对生态环境的保护和改善，尤其要加强对农业环境（特别是其中的耕地）和海洋环境的保护和改善；它对大气、水、土地、森林、野生动植物等自然资源的保护，是作为环境因素，并主要是为了发挥其生态功能，防止开发利用过程中造成环境污染、资源浪费以至灭绝。可见，合理利用自然资源是保护和改善生活环境与生态环境的重要手段。这不仅从理论上划清了环境保护法中的自然资源保护法，与经济法中的自然资源管理法之间的界限，还指明了保护和改善环境与合理开发利用自然资源之间的关系，并要求人们在开发利用自然资源中必须采取措施保护生态环境^⑥。这样，才能做到既发展了经济，又保障了人体健康和生态系统的良性循环。

为了完成环境保护法这一项重要任务，必须努力贯彻《国民经济和社会发展“十五”规划纲要》、《国家环境保护“十五”计划》和《全国生态环境保护纲要》中规定的保护和改善生活环境与生态环境的各项要求，认真执行《环境保护法》和各种自然资源、环境污染防治单行法的有关规定，加强对城市、农村、海洋以至整个生态环境的保护和改善，合理开发利用土地、水源、森林、草原、矿藏和野生动植物资源；坚持不懈地开展植树造林、加强水土保持、湿地保护和自然保护区建设；积极保护生物多样性、依法惩处和制止乱捕滥猎、乱挖滥采珍贵、

^④ 1978年《宪法》第十一条第三款规定：“国家保护环境和自然资源，防治污染和其他公害。”

^⑤ 生活环境指与人类生活密切相关的各种天然的和经过人工改造的自然因素，如房屋周围的空气、水塘、花草树木、城市、乡镇等。生态环境是指影响生态系统发展的各种生态因素，即环境条件。包括气候条件、土壤条件、生物条件、地理条件和人为条件。生活环境与生态环境关系非常密切，并存在相互交叉之处，且都是指客观存在的自然因素，它们共同组成了人类和其他生物赖以生存和发展的环境，只是为了研究和保护的方便才加以划分，故不应加以绝对化。

^⑥ 《环境保护法》第十九条规定：“开发利用自然资源，必须采取措施保护生态环境。”

濒危野生动植物,摒弃吃野生动物的习俗,还必须建立和完善自然资源有偿使用机制和生态环境恢复与补偿机制等等。

(二)防治环境污染和其他公害

根据《环境保护法》第二十四条的规定可知,防治环境污染和其他公害,就是指防治在生产建设和其他活动中产生的废气、废水、废渣、粉尘、恶臭气体、放射性物质对环境的污染,以及防治噪声、振动、电磁波辐射对环境的危害。防治“其他公害”则是指防治除前述环境污染危害之外,目前尚未出现而今后可能出现,或者现在已经出现但尚未包括在《环境保护法》上述规定之中,防治环境污染和危害也称防治公害,是与防治环境破坏相对应的称谓^②。

为了完成环境保护法规定的第二项重要任务,也必须努力贯彻国务院批准、发布的前述文件所提出的防治环境污染和其他公害的各项要求,认真执行《环境保护法》和各种环境污染防治单行法的有关规定,坚决执行环境影响评价,“三同时”,限期治理,淘汰落后设备工艺等制度;严格控制新的污染源,巩固工业污染源主要污染物达标排放成果;大力推行清洁生产,努力控制污染物排放总量,减少污染,大力加强对“十五小”反弹的监督管理,从严查处违法排污者;积极防治放射性、电磁辐射污染,强化核环境保护;增加资金投入,充分发挥市场机制,运用科学技术防治环境污染;健全环境保护监督管理机构,提高干部素质和执法水平,调动群众的积极性并保障其广泛参与环境保护事业,使环境保护法的两项重要任务得以顺利实现。

《环境保护法》第十六规定:“地方各级人民政府,应当对本辖区的环境质量负责,采取措施改善环境质量。”由此可知,环境保护工作是各级人民政府的一项重要职责。该项规定解决了长期以来未得到明确答案的谁应当对环境质量负责的问题。环境保护工作涉及面广,任务繁重,基本属于公益事业,需要投入巨大的资金和大量的人力、物力。只有上至中央^③,下至地方各级人民政府都负起责任,环境保护法的上述任务的实现才能得到有力的保障。

二、环境保护法的目的

从上述《宪法》、《环境保护法》和各种环境保护单行法的规定可知,实现环境保护法两项重要任务的目的是,“保障人体健康,促进经济和社会的可持续发展。”

“保障人体健康”与“促进经济和社会的可持续发展”是我国环境保护法的双重目的,也称“二元”目的论。国外一些经济发达国家对环境保护法目的的规定与我国不同。如日本1967年制定的《公害对策基本法》第一条第一款的规定^④。但该法第一条第三款又规定,关于前款规定的保护生活环境,是与经济健全发展相协调进行的。该法公布后,遭到社会一些人士的反对,认为该款的规定为企业不顾环境保护而追求经济利益提供了借口,是经济优

^② 由此可知,我国环境保护法中所称的环境破坏,并不包括在“公害”概念之内。

^③ 而不仅是“地方各级人民政府”。

^④ 该法第一条第一款规定:“……为明确企业、国家和地方政府对防治公害的职责,确定基本的防治措施,以全面推行防治公害的对策,达到保护国民健康和维持其生活环境的目的,特制定本法。”

先的观点^①。于是,日本国会于1970年修订了《公害对策基本法》,删去了该款的规定。这就是所谓环境保护法的“一元”目的论,即以保护人体健康和维持其生活环境为其惟一宗旨。1993年日本国会颁布的《日本环境基本法》^②,重申了上述“一元”目的论的规定,还加上了“为人类的福利做贡献。”又从美国《国家环境政策法》第一条的规定可知,其环境保护法也是属于“一元”目的论的类型。

我国属于发展中的国家,人口众多,人均耕地和其他自然资源大大低于世界平均水平,加上经济、科技水平低,国家只能在发展经济的同时加强环境保护,在经济发展的过程中解决环境问题。但是,“经济建设绝不能以破坏人类生存环境为代价,不能把环境保护同经济建设对立起来或割裂开来”^③。因为,发展经济的根本目的是保障人体健康,“如果经济发展了,人们手里的钱多了,但呼吸的空气是不新鲜的,喝的水是脏的,工作、学习和生活的环境是被污染的,那并不是真正的现代化,不是人民群众的愿望,也不是我们现代化建设的目的”^④。可见,“先污染后治理”、“先破坏后恢复”的做法必将使经济建设走上不可持续发展的道路,既不符合广大群众的利益,也与环境保护法的立法目的相违背。

三、环境保护法的作用

(一)是实施环境监督管理,实现环境保护法目的的法律依据

发展经济,必须走可持续发展的道路,否则将受到大自然的惩罚,这是客观规律,也是世界各国环境保护工作的宝贵经验。但是,一些人并未认识到这个道理。有的认为,为发展经济而污染或者破坏环境是难免的。有的认为,我国是个发展中的国家,首先要解决的是吃饭、就业的问题,引进一些污染环境的设备工艺,先把经济搞上去其余一切都好办。有的甚至以牺牲环境为代价去追求“高速度”……上述的认识和做法显然是造成我国一些地区环境质量继续恶化的主因。要改变这种状况,国家在采取宣传教育、行政、经济和科技等手段的同时,必须采取强有力的法律手段。当前,我国环境保护法“除了有些需要完善之外,关键在于严格执法”^⑤。要切实改变有法不依、执法不严、违法不究的状况。各级政府应依法将环境保护规划纳入国民经济和社会发展规划,采取有利于环境保护的经济、技术政策和措施^⑥,力戒决策不当对环境造成重大失误。行政、司法部门要“不负重托、不辱使命”,^⑦加大执法、司法力度,凡是污染或者破坏环境的,要依法追究其法律责任,决不姑息。同时,要加强环境保护监督管理队伍的建设,认真学习和坚决执行环境保护法,严肃查处以言代法、以

① 参见[日]野村好弘:《日本公害法概论》,中国环境管理、经济与法学学会1982年编印,第54-55页。

② 该法同时宣布废止《公害对策基本法》。

③ 《朱镕基总理强调坚定不移走可持续发展道路 开创新世纪环保工作新局面》,载于《环境工作通讯》,2002年第二期第1页。

④ 《李鹏总理在第四次全国环境保护工作会议上的讲话》,载于《环境工作通讯》,1996年第八期,第5页。

⑤ 《李鹏总理在第四次全国环境保护工作会议上的讲话》,载于《环境工作通讯》,1996年第八期,第8页。

⑥ 《环境保护法》第四条的规定。

⑦ 《朱镕基总理强调坚定不移走可持续发展道路 开创新世纪环保工作新局面》,载于《环境工作通讯》,2002年第二期第3页。