

环境保护法释义

陆雨村 主编



中国环境科学出版社

环 境 保 护 法 释 论

陆雨村 主编

中国环境科学出版社

1 9 9 2

内 容 简 介

为配合《中华人民共和国环境保护法》的宣传和学习,本书以“环境保护法”条目为序,给每一法律条文及用语作出了较全面的解释,尤其注重对易发生歧义的法律条文和用语的解释,对本法在立法过程中曾发生过争论的某些问题也有所涉及,是一本可读性较强的书。

本书适合各级环境保护行政主管部门、环境保护工作者、全体公民及法人学习和运用。对进行环境法学研究也有一定的参考价值。

环境保护法释论

陆雨村 主编

责任编辑 陈菁华

中国环境科学出版社出版

北京崇文区北岗子街8号

三河县宏达印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

1990年10月 第 一 版 开本 850×1168 1/32

1992年9月 第二次印刷 印张 3 3/4

印数 2001-5000 字数 100千字

ISBN 7-80010-751-5/X·405

定价: 2.80元

主 编 陆雨村

编 者 (以章节先后为序)

韩 敏 易先良 杨延华 别 涛

王凤理

目 录

第一章 总 则.....	(1)
第二章 环境监督管理.....	(18)
第三章 保护和改善环境.....	(35)
第四章 防治环境污染和其他公害.....	(48)
第五章 法律责任.....	(69)
第六章 附 则.....	(113)

第一章 总 则

“环境保护法”是我国环境保护工作的基本法，是制定环境保护单行法规的重要法律依据，它明确规定了环境保护的各项法律制度，对环境保护监督管理体制、保护自然环境、防治污染与其他公害、法律责任等重要内容作了明确、原则的规定，具有很强的权威性与可操作性，是我们从事环境保护管理工作的重要法律依据。

本章对我国环境保护法的立法依据、任务与目的、法的适用范围、环境的概念及环境监督管理体制等重要问题作了规定，共八条。

第一条 为保护和改善生活环境和生态环境，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。

本条是对环境保护法任务与目的的概述，它规定了环境保护法的任务是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；目的是保障人体健康，促进社会主义现代化建设事业的发展。

这里，应该正确理解如下几个概念：生活环境、生态环境、环境污染和其他公害。

生活环境和生态环境这两个概念，是依据人们对环境依赖程度、利用的角度不同，而把环境区分为这两类的。对此，学术界有不同的看法，较为普遍的观点认为，生活环境是指人们居住、生活、生产与学习的场所，如居民区、商业区、工业区等；生态环境则是指生活环境以外的各种自然条件或自然要素，如矿藏、森林、土地、海洋等。而有的国家则把生态环境也归入了生活环

境的范畴，如日本在“公害对策基本法”中规定：“本法所称生活环境是指与人类生活有密切关系的财产，与人类生活有密切关系的动物和植物，以及这些动物和植物的生存环境。”我国的环保法则把两者区分开来，以体现我们把保护环境的近期利益与长远利益结合起来的精 神。我们不仅要保护和改善当代人密切相关的生活环境，同时也注重整个生态环境的保护，以造福后代。

环境污染和其他公害，是指由于人们的生产与生活活动或自然灾害等行为，给环境带来的不利影响，降低或破坏了环境的原有价值，从而影响到生态环境的良性循环、人体健康，甚至危及生命，并造成财产损失的后果。这时的环境，我们就称为“被污染了的环境”，也就是已造成了环境污染。其他公害是指与环境污染紧密相关的、危害环境的一些有害物质与活动，如放射性物质、恶臭气体、振动、电磁波辐射性等，从广泛的意义上讲，这也属于环境污染，只是人们习惯于把它们并列罢了。“公害”一词是从日本引进来的，日本“公害对策基本法”第二条规定：“本法所称‘公害’，是指由于工业或人类其他活动所造成的相当范围的大气污染、水质污染（包括水质、水的其他情况以及江河湖海及其他水域的水底状况，以下同，第九条第一款除外）、土壤污染、噪声、振动、地面沉降（矿井钻掘所造成的下陷除外，以下同）和恶臭气味，以致危害人体健康和生态环境的状况”。这里的“公害”一词与我国的环境污染概念基本上是一致的，我国1978年“宪法”、1982年“宪法”、1979年12月颁布的“环境保护法（试行）”均引入了“公害”的概念。

本条的立法依据是1982年“宪法”第二十六条第一款：“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治环境污染和其他公害”的规定。因此，本条根据“宪法”第二十六条的规定，为了实现“保护与改善生活环境与生态环境、防治环境污染和其他公害”的任务，达到保护人体健康，促进我国社会主义四个现代化建设事业的顺利实现的目的，我们制定了本法。

本条明确规定了环境保护法的调整对象及其法律性质。法律

调整对象的独特性是划分独立法律部门的理论标准。作为独立法律部门的环保法，有其自身所特有的，不同于民法、经济法、行政法等调整对象，环境保护法的调整对象，如上所述，是指人们在保护与改善生活环境和生态环境、防治环境污染和其他公害等活动中所产生的各种法律关系的总和，而民法则是调整人们在民事活动中所产生的各种民事法律关系，经济法调整的是人们在经济活动过程中所产生的各种经济法律关系，行政法调整的是国家机关或其工作人员在行使国家行政职权的活动过程中，与他人所构成的各种行政法律关系。

“环境保护法”第一条明确规定了本法的目的是保障人体健康，促进社会主义现代化建设事业的发展，这是其最实质性的目的。保障人体健康的目的就是要促进社会主义现代化建设事业的发展。很明显，本法是为实现社会主义现代化建设事业而订立的，本质是为社会主义服务的。

现在正式颁布的“环境保护法”第一条，在体例与提法上与1979年的“环境保护法(试行)”均有些不同。第一，1979年的试行法是用两条(第1~2条)规定了立法依据和任务与目的的；而现行法则合为一条。第二，1979年试行法的立法依据是1978年“宪法”第十一条，而宪法在1982年已作了修改，有关环境保护的规定有了新的提法，因此现行法的立法依据是1982年的“宪法”第二十六条，把“国家保护环境和自然资源”改为现在的“国家保护和改善生活环境和生态环境”。第三，1979年试行法中明确规定该法的任务，是保证在社会主义现代化建设中，合理地利用自然环境，防治环境污染和生态破坏，为人民造成清洁适宜的生活和劳动环境，保护人民健康，促进经济发展。把任务和目的合而为一，而现行法则把任务与目的明确区分，并在词句上作了修改。现行的规定比起1979年试行法的规定，要明确、简洁、易懂、易行，更符合实际。

第二条 本法所称环境，是指影响人类生存和发展的各种天

然的和经过人工改造的自然因素的总体，包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。

本条对“环境”作了明确的概念规定，并对较为重要的环境要素进行了列举。

环境是相对于中心事物而言的，与某一中心事物有关的周围要素，就是这个事物的环境。这是从环境科学的角度对“环境”一词所作的描述性说明，从环境保护法学的角度说，“环境”一词的法律解释应概括为，“影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体”，也就是说，凡是以人作为中心事物，影响着人类生存与发展的各种自然的或经过人工改造的自然要素，均为环境要素。开发与利用这些要素的活动，均要受本法的规定约束。

环境是一个非常复杂的体系，目前尚未形成统一的分类方法，一般情况下按环境的主体、范围、环境的要素和人类对环境的利用或环境的功能等进行分类，可分为人类环境与生态环境、大环境与小环境、自然环境与社会环境等。在我国的环境保护法中，一般是根据环境的要素和人类对环境的利用或环境的功能进行分类，把环境分为自然环境与社会环境两大类。自然环境是指环绕着人群的空间可以直接、间接影响到人类生活、生产的一切自然形成的物质、能量的总体，是人类赖以生存的物质基础。社会环境是相对于自然环境而言的，是指在自然环境的基础上，人类通过长期有意识的社会劳动，加工和改造了的自然物质、创造的物质生产体系、积累的物质文化等所形成的体系。本条规定就确认了这种分类方法，条文中“影响人类生存和发展的各种天然因素的总体”就是指自然环境，如大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、野生动物等，虽然由于人类活动发生了巨大变化，但这些主要的环境组成要素仍然按着自然的规律发展。条文中的“经过人工改造的自然因素的总体”是指社会环境，它是人类社会

在长期的发展中,为了不断提高人类的物质和文化生活而创造出来的,是经过人工改造过的自然因素的总体,如自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等,这些要素虽然与自然规律联系密切,但却是经过人为加工改造、有意识地创造与保存下来的,人为活动对它们的影响较自然规律的影响更大,因此作为相对概念而言,我们便把这些要素称为社会环境的组成要素。这种分类方法是人们为了更好地理解与把握环境而进行的,在整个自然生态的发展过程中,它们是相互影响的。由于人类活动的科技化,其结果也会对自然环境的组成要素产生较大的影响,如现在已出现的大气污染、海洋污染、水污染、土地污染等等,影响了其自然进化过程;自然规律的发展变化对人工改造过的自然因素仍起着较重要的作用,如气候变异、地质变迁、火山爆发、风蚀等对自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市与乡村等影响依然是不可低估的。

1979年环保法(试行)第三条对“环境”一词的内容作了列举,包括15种主要的环境组成要素,即大气、水、土地、矿藏、森林、草原、野生动物、野生植物、水生生物、名胜古迹、风景游览区、温泉、疗养区、自然保护区、生活居住区等;而现行环保法则是先对“环境”作了概念性规定后,对主要的环境要素有选择地作了列举,共14种,名称上与1979年所规定有所变化,如出现了海洋、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、风景名胜区、城市与乡村等,删去了野生动物、野生植物、水生生物、名胜古迹、风景游览区、温泉、疗养区、生活居住区等词,这些规定在实质内容上没有大的变异,但在内容上有所扩展,范围更广,在体例与称谓上更加科学、严谨,又易于理解,可以说,现行环保法的“环境”定义与1979年试行法相比,在内容、体例、称谓等方面都有了较大的进步。

第三条 本法适用于在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域。

本条是对“环境保护法”适用范围所作的规定。它明确规定，凡是在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域内从事一切对环境有影响的活动的一切单位和个人，不管是中国人还是外国人，除法律有特殊规定者外，均必须遵守本法的规定。

这里我们必须明确几个关键的概念：法律的适用范围、领域、中华人民共和国管辖的其他海域等。

法律的适用范围是指在一定时期、一定范围内适用于特定的某些人的法律规定，一般包括三方面的内容，即法律对人的效力、对时间的效力及对空间的效力。对人的效力是指法律对人的行为或不行为所作的规定；对时间的效力是指法律从什么时间开始施行到何时止的整个时间段，在这个期间内法律规定是有效的，否则是不适用的；对空间的效力是指法律规定所适用的地域及空间范围。

领域是指一国主权管辖下的一定区域，包括该主权国的领陆（领土）、领水（领海）及领空。

中华人民共和国管辖的其他海域是指我国管辖的领海外，依据国际惯例或有关法律规定仍享有管辖权的其他海域，如大陆架、专属经济区、毗连区等等。在国际法上，大陆架是指连接一国海岸但在领海以外的一定区域的海床和底土。沿岸国有权为勘探和开发自然资源的目的对其大陆架行使主权权利。大陆架是一国陆地领土在海水下的自然延伸，这是沿海国对大陆架享有某些主权权利的理论依据。我国沿海有宽阔的大陆架，大陆架上有良好的石油资源开发前景。根据大陆架是一国陆地领土自然延伸的原则，中国对连接本国陆地领土的广大的大陆架地区拥有主权权利。专属经济区是指沿海国在其领海以外连接其领海的海域所设立的一种专属管辖区。在此区域内沿海国为勘探、开发、养护和管理海床及底土及其上覆水域的自然资源的目的，拥有主权权利。此外，沿海国在专属经济区还拥有进行海洋科学研究和海洋环境保护等方面的管辖权。专属经济区既不是公海，也不是领海，其法律地位自成一类。根据国际法，专属经济区从测算领海

宽度的基线量起，不应超过200海里。到1983年为止，已有近60个国家宣布设立200海里专属经济区，我国也规定了200海里的专属经济区。

毗连区是指一国根据其国内立法或条约规定，在与其领海外缘相毗连的一定范围内，为对海关、财政、卫生、移民等类事项行使必要的管制而划定的海域。它与领海不同，它不属于领海国主权的范围，沿海国在这里只是为了有限的目的行使某些必要的管制，其管制不包括毗连区上空。由于环境污染是无国界的，因此为保护沿海国海岸环境，有必要对毗连区内的环境保护事项行使必要的管制。

因此，这一条文的完整含义应理解为，凡在中华人民共和国主权所管辖的区域内及依照国际法与国际惯例应由中华人民共和国管辖的大陆架、专属经济区、毗连区等海域内所从事的一切对环境有影响的活动，在本法生效期间内不管是中国人还是外国人，均应遵守本法规定。这样规定符合法学基础理论的要求，是一国主权权力所决定的，同时也符合国际惯例。

关于法的适用理论，世界上先后存在三种学说。①属人主义说，即不管本人到哪个国家，始终适用本国法律的规定，任何其他国家的法律均对他无效；②属地主义说，即不管本人具有哪国国籍，到第二国或第三国时，均要遵守所在国的法律规定，本国法律在此无效；③属人主义与属地主义相结合，即根据行为人为人的性质、有关的国际法与国际惯例等，来决定是适用行为人国籍国法律还是适用居留国法律，在处理具体事件时可灵活掌握。

由于环境污染与破坏的地域性强，又无国界，因此，为保障我国公民的健康，促进社会主义现代化事业的发展，不管何种人在何种地方作出何种行为，只要行为后果给我国的环境造成一定的影响，均要遵守我国法律的规定，所以我们在环保立法上采取了属地主义的立法例。

第四条 国家制定的环境保护规划必须纳入国民经济和社会

·发展计划，国家采取有利于环境保护的经济、技术政策和措施，使环境保护工作同经济建设和社会发展相协调。

本条是对环境保护与经济发展相协调所作的法律规定，同时也以法律的形式确定了环境保护在我国四个现代化建设中的法律地位。

国民经济和社会发展规划是我国经济发展的总体规划，它综合考虑了影响到国计民生的重要经济、社会因素，分轻重缓急地规划出我国经济与社会发展的蓝图。1984年在第二次全国城市环境保护会议上，确立了环境保护是我国的一项基本国策，国家“七五”发展规划、“八五”发展规划均对环境保护工作的发展前景与需做的努力作了规定，环境保护工作正式纳入了国家重要议事日程。

环境保护与经济发展密切相关，相互依存、相互制约。可以讲，环境问题是随着经济发展而产生、蔓延，并在经济发展到一定程度的阶段内日趋严重，是制约着经济发展的。环境问题，就是指人们在经济活动过程中所施放的各种有害物质超过了环境自净能力，使得周围的环境要素发生了物理、化学、生物等变化，从而影响到人类生存和生态系统的良性循环等现象。世界经济发展过程与趋势表明，要发展经济就必然会导致产生环境问题，只是由于所采取的政策与措施不同，所造成的环境危害程度亦不相同。我国是一个发展中的社会主义国家，要发展经济，同时也要尽量减轻污染，促进经济发展，这就需要加强管理，加强规划与计划，实现环境发展、经济发展与社会发展同步进行，做到经济效益、环境效益与社会效益三统一。维持经济发展与环境保护相协调的唯一经济路线就是加强对经济发展与环境保护的宏观管理，在进行经济建设的同时，注重环境保护，并采取相应措施防止或减少污染危害的产生。

环境保护规划是对一定时期内环境保护目标和措施所作出的规定，其目的是在经济发展的同时保护环境，维护生态平衡；它

应是国民经济和社会发展规划的组成部分。把环境保护规划纳入国民经济与社会发展计划是预防为主、防治结合原则的重要内容,同时也是我国公有制与计划经济所要求的。把环保规划纳入国民经济与社会发展计划中,有利于国家统盘考虑各方面因素,有计划、按比例地发展环保事业,根据国情及所提供的可能,保证在国民经济与社会发展计划实现的同时,达到保护与改善环境的目的。世界经济的发展实践表明,我们不应走“先污染后治理”的弯路,应加强对污染的预防,从一开始就要杜绝或减少污染。我国是实行计划经济为主的国家,这也决定了我们必须走预防为主、防治结合的道路,综合考虑经济发展的需要与环境质量现状及发展趋势,在规划经济发展时就注意防止或减轻污染的产生与发展,用国家的经济调控手段来控制污染,把环境保护规划纳入国民经济与社会发展计划,可以从资金、保证措施上给予明确的规定,有利于环境保护工作的深入开展。

第五条 国家鼓励环境保护科学教育事业的发展,加强环境保护科学技术的研究和开发,提高环境保护科学技术水平,普及环境保护的科学知识。

本条是对环境保护科学技术的研究、开发及环境保护科学知识的普及的总体要求的规定。

环境保护事业是一项全民性事业,具有涉及面广,综合性、技术性强等诸多特征;而且环保事业的发展进程与国家的经济技术状况、全民环保意识普及程度等有密切的联系,因此要实现环境保护这一光荣而又艰巨的事业,必须动员全社会的力量,重视并积极开展环境保护科学技术的研究与开发,大力发展环保教育事业,以提高全民族、全社会的环境保护科学技术水平,提高人们的环境保护意识。

目前,我国正处于大力发展国民经济时期,要发展经济必然会带来许多新的环境问题,加上我国历史上所遗留的环境问题,

我们在环境保护方面欠帐太多，要解决这些问题，首先我们要有正确、全面的认识，对各种环境问题都要进行分析、研究，找出对策，这就需要有过硬的科技知识；其次由于我国人口众多、地域辽阔、经济落后，全民的文化素质和思想觉悟还未达到相应的水平，因此要改善全国环境质量状况，有必要大力发展环保科学技术和普及环保科技知识，提高全民的环境意识。第三，只有我国环保科学教育事业发展到一定程度，人们普遍了解与掌握了一定的环保科学技术知识，对环保科学技术的研究与开发有了更大的进展，才能更好、更有效地采取防止污染、治理污染的技术与措施，也才能更好地享受和履行自己在环保方面的权利与义务。

第六条 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。

本条是对一切单位和个人在环境保护方面的权利与义务所作的原则性规定。

权利是指依法所享有的某种权益，也就是讲，在法律的保障下，享有权利的人有权作出一定的行为或要求他人作出一定的行为；义务是指法律规定人们应履行的某种责任，即负有义务的人必须作出一定的行为或抑制自己的某种行为。权利与义务是相对的，不可分离的，在法律上一方面享有权利，另一方面必负有相应的义务。

由于环境保护工作涉及到千家万户，涉及到每一个公民的各种权益，为了保证这些权益得到真正的实现，每个公民，一切单位都应对环境负有保护义务，不应做出任何对环境不利的行为；对危害环境的行为，不管是否受到这种不法行为的影响，任何单位和个人均有权对行为者进行检举和控告。

检举和控告，既可向当地环保行政主管部门提出，也可向当地人民政府信访接待办、当地人大常委会有关委员会提出。根据

不法行为所危害的环境因素不同，也可向当地负有环境监督管理责任的农业、林业、牧业、渔业、土地、矿产、海洋、水利、交通、铁路、港务等有关管理部门提出。这些单位或部门，在接到检举和控告情况时，应及时进行调查处理，在必要时，可将处理结果告诉检举与控告的单位或个人。

检举和控告，既可口头提出，也可以书面的形式提出。不论以哪种形式提出，都必须说明被检举和控告的单位或个人的名称、行为的发生地、表面上已造成的污染与损害的事实或危害虽没产生，但被检举、控告的单位与个人的行为已违反了有关环保法规，如不立即采取措施，势必造成危害环境的后果等有关情况。检举和控告的单位和个人可以用自己的真实姓名或名称，也可不用；但所检举与控告的事实必须是真实的与客观存在的。由于认定环境污染与破坏需要有复杂的科技手段，一般单位和个人很难详细举出确凿证据，在检举与控告时，有时会发生检举与控告对象的错误（如某一地区有A、B、C三个工厂排污，某人以为是A的排污行为造成了危害，并进行了检举、控告，结果调查表明，这种危害后果不是A行为所致，而是B、C行为所致）或事实与危害后果有些出入等现象，只要检举和控告人主观上不存在打击报复、诬陷等意图，这些客观事实上的出入是允许存在的，应严格与诽谤、诬陷、造谣、打击报复等不道德或违法行为区分开来。同时，检举和控告的单位 and 个人的行为应受到法律保护，任何单位和个人不得对其进行打击报复。

第七条 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，依照有关法律的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，依照有关法律的规定对资源的保护实施监督管理。

本条是对国务院及县级以上人民政府的环境保护行政主管部门同国务院有关部门和县级以上人民政府的有关资源管理部门在环境保护工作方面的职责与权限的规定，体现了“统一管理、分工负责”的精神，并且理顺了环境保护行政主管部门与其他有关部门的职责关系，使我国的环境监督管理体制在法律的规定上得到了进一步的发展与完善，有利于我国环境保护工作顺利、有效地开展。

正确理解本条各款的含义及立法意图，是关系到“环境保护法”能否实现的关键，也是环境保护工作能否依法进行、能否有效地开展的焦点。1979年的“环境保护法(试行)”虽然对环境管理的机构与职责作了专章规定，但在实际工作中，环境保护机构设置混乱，环境保护行政主管部门与其他有关部门在环境保护工作中究竟各自有哪些权限，由哪个部门统管，哪些部门分管，它们之间的关系如何等等问题，并未作出明确的规定，以致使许多实质性的问题不能得到及时、圆满的解决，造成了有利的事争着管，而有些棘手的事却无人愿管的局面，这在一定程度上影响了环境保护工作的正常开展。在总结了多年环保立法、执法等实际经验的基础上，本着理顺关系，强化环境管理，健全环境监督管理体制，促进环境保护事业发展的精神，“环境保护法”关于本条的规定，体现了“统一管理，分工负责”的原则。本条规定的执行将有利于环境保护工作走上正常的法制轨道上来。

什么是统一监督管理，行政主管部门应如何理解，为什么要由环境保护行政主管部门对环境保护实施统一监督管理，具体内容有哪些，等等，这都是应该明确的问题。

“统一监督管理”就是指对某一特定的对象进行有效的、并富有权威性的、全面的检查、指导与督促，发现问题时有权作出处理决定。“统一监督管理”，比“综合监督管理”显示了更大的权威。