

主编 孙明烈 肖彦山

污染防治法基本制度研究

*Legal Systems on the Prevention
and Control of Pollution*



中国海洋大学出版社
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS

污染防治法基本制度研究

主 编 孙明烈 肖彦山

编 者 (以姓氏拼音为序)

贾宝金 李 瑶 刘明明 刘 秀
刘 旭 孙明烈 涂 俊 王昌森
肖彦山

中国海洋大学出版社
· 青岛 ·

图书在版编目(CIP)数据

污染防治法基本制度研究 / 孙明烈, 肖彦山主编.
—青岛: 中国海洋大学出版社, 2015. 8

ISBN 978-7-5670-0969-1

I. ①污… II. ①孙…②肖… III. ①环境污染—污
染防治—法律—研究—中国 IV. ① D922. 684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 199666 号

出版发行	中国海洋大学出版社	
社 址	青岛市香港东路 23 号	邮政编码 266071
出 版 人	杨立敏	
网 址	http://www.ouc-press.com	
电子信箱	zhaochong1225@163.com	
订购电话	0532-82032573(传真)	
策划编辑	韩玉堂	
责任编辑	赵 冲	电 话 0532-85902495
印 制	日照报业印刷有限公司	
版 次	2016 年 1 月第 1 版	
印 次	2016 年 1 月第 1 次印刷	
成品尺寸	185 mm × 260 mm	
印 张	37.75	
字 数	849 千	
定 价	75.00 元	

序

PREFACE

在人类遇到的诸多环境问题中,首当其冲的是环境污染,包括水体污染、大气污染、土壤污染、生物污染等。从环境法制建设的起点看,早期的污染“末端治理”就是针对环境污染防治的法律制度设计。以欧洲工业革命的爆发为起点,随着大规模机器生产和世界市场的形成,人类向环境中排放的污染物呈几何倍数增长,环境污染逐渐演变为严重的社会问题,从而产生了控制污染的客观要求。19世纪60年代,欧洲一些工业发展较快的国家就制定了防止大气污染和水污染的单行法规。进入20世纪,随着经济的加速发展,环境污染程度越来越重,污染损害面积也在不断扩大,多诺拉烟雾、伦敦烟雾、水俣病、四日市哮喘、洛杉矶光化学烟雾等环境污染事件引起了世界各国对环境问题的重视,1972年的《人类环境宣言》就是“保护和改善人类环境”的宣言,防治环境污染是其重要内容之一。

我国的环境保护起步于20世纪70年代。1973年召开了第一次全国环境保护会议,确立了环境保护工作的方针,此后颁布了一系列“三废”以及其他污染物的排放标准,如1979年的《中华人民共和国环境保护法》(试行),1989年《环境保护法》正式颁布以及2014年《环境保护法》的修订主要就是针对环境污染防治的综合性法律。与此同时,我国《海洋环境保护法》、《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《环境噪声污染防治法》、《放射性污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》等防治环境污染的法律相继颁布实施,标志着我国环境污染防治法律体系初步形成。

然而,与环境污染防治法制建设逐渐完善相比也出现一种不和谐的现象,即我国环境污染日益严重!在环境问题导向的法制建设思维模式下,淮河流域污染的第一次大爆发催生了我国第一部流域性水污染防治法规——《淮河流域水污染防治暂行条例》,在依法治理淮河污染过程中,以超过淮河环境容量的污染物目标总量控制实施排污许可管理,使得淮河继续被企业的“合法”排污所污染,十多年过去了,淮河水仍未变清!在贵州省贵阳市辖区“两湖一库”遭受严重的环境污染和生态破坏等环境污染事件的倒

逼下,贵阳市中级人民法院、清镇市人民法院环境保护法庭正式挂牌成立,同理,全国各地相继成立环境保护法庭。然而一年、两年、三年……时间慢慢过去,“零诉讼”“无案可审”“等米下锅”的情形却一再出现。大气污染日益严重引发的雾霾终于让党和国家高度重视环境保护,大气污染、水污染等环境污染防治力度提升,环境污染防治法制建设步入新的历史机遇期。

孙明烈博士、肖彦山博士等长期关注环境污染防治法制建设,坚持以学术导向研究环境污染防治法律制度,取得的研究成果汇编成本书,将对新时期环境污染防治立法、执法、司法提供理论支持。如书中指出,在实施总量控制时,污染物的排放总量应小于或等于允许排放总量;区域的允许排污量应当等于该区域环境允许的纳污量;环境允许纳污量则由环境允许负荷量和环境自净容量确定。用“容量总量控制”逐步取代“目标总量控制”,通过排污许可制度,以环境容量为根据,确定该地域空间一定时间内可容纳的污染物总量,进而对污染源设定排放污染物的数量限额,向企业配给有限制的污染排放权,建立排污权交易市场。这样的制度设计反映了环境问题的本质,最终将人类向环境中排放的污染物控制在环境所能承受的范围之内,从根本上解决环境问题。诸如此类的有效控制环境污染的观点在此就不一一列举了。总之,我欣慰地看到环境污染防治基本法律制度经过本书作者的学术研究而向体系化方向进一步发展、完善。

田其云

2015年11月15日于青岛



目录 CONTENTS

第一章 “三同时”制度	1
第一节 “三同时”制度的由来与发展历程	1
第二节 “三同时”制度的含义	4
第三节 “三同时”制度的特征	12
第四节 “三同时”制度的作用	14
第五节 “三同时”制度在我国现行立法中的规定	15
第六节 违反“三同时”制度的法律责任	17
第七节 “三同时”制度在实践中的运行情况及存在的问题	19
第八节 “三同时”制度的进一步完善	21
第二章 环境影响评价制度	25
第一节 我国环境影响评价制度发展历程	25
第二节 环境影响评价制度的含义	28
第三节 环境影响评价法律制度的特征	30
第四节 环境影响评价的适用范围	32
第五节 环境影响评价制度的公众参与	36
第六节 环境影响评价的资质管理	42
第七节 环境影响评价制度的基本功能	45
第八节 违反环境影响评价的法律责任	46
第九节 环境影响评价制度存在的问题	47
第十节 环境影响评价制度的完善	49

第三章 总量控制制度	52
第一节 总量控制制度概述	52
第二节 总量控制制度的理论基础	61
第三节 总量控制制度的发展与实践	64
第四节 总量控制制度在国内外环境立法中的体现	69
第五节 中国总量控制制度的不足与完善	79
第四章 污染限期治理制度	84
第一节 限期治理制度概述	84
第二节 我国限期治理制度的构成	89
第三节 限期治理的法律属性及其特征	97
第四节 限期治理制度的理论基础	104
第五节 国外有关限期治理制度的研究和立法规定	106
第六节 我国有关限期治理制度的法律规定	112
第七节 我国限期治理制度的不足与完善	120
第五章 环境规划制度	124
第一节 环境规划的一般原理	124
第二节 国外环境规划制度	129
第三节 我国环境规划制度的历史、现状与问题	142
第四节 我国环境规划制度的完善	148
第六章 排污收费制度	153
第一节 排污收费制度概述	153
第二节 排污收费制度理论依据	156
第三节 排污收费制度国外实践和立法	161
第四节 我国排污收费制度实践和立法	166
第五节 我国排污收费制度现有缺陷和解决路径	170
第七章 排污标准制度	177
第一节 排污标准基本理论分析	177
第二节 国外环境标准制度的立法现状	182
第三节 我国排污标准体系的现状及存在的问题	184
第四节 我国排污标准的完善	194

第八章 环境质量标准制度	202
第一节 对环境质量标准制度的认识	202
第二节 我国的环境质量标准立法	209
第三节 环境质量标准的制定原则	213
第四节 环境质量标准体系	215
第五节 实施中存在的问题及建议	218
第九章 污染物排放许可证制度	227
第一节 污染物排放许可概述	227
第二节 国外排污许可证制度及评价	232
第三节 我国污染物排放许可证制度现状及其困境	238
第四节 我国污染物排放许可证制度的完善	241
第十章 排污权及排污权交易制度	247
第一节 排污权的缘起	247
第二节 排污权的概念	248
第三节 排污权的实现方式	250
第四节 排污权交易的缘起	253
第五节 排污权交易的概念	255
第六节 排污权交易理论依据	256
第七节 排污权交易的发展与现状	261
第八节 排污权交易立法制度发展与现状	265
第十一章 水污染防治法中的保护区制度	279
第一节 保护区制度的由来和发展历程	279
第二节 保护区制度的构成、划分	285
第三节 饮用水水源保护区制度在国外环境立法中的表现	290
第四节 饮用水水源保护区制度的理论基础	295
第五节 我国饮用水水源保护区制度的完善	299
第十二章 污染物排放申报登记制度	307
第一节 排污申报登记制度的立法表现	307
第二节 排污申报登记制度的作用	309
第三节 排污申报登记制度的内涵、特征及种类	311
第四节 排污申报登记的对象、内容及实施要求	314
第五节 排污申报登记程序	317

第六节	排污申报登记违法行为认定与处理	319
第七节	实施中存在的问题及建议	323

第十三章 严重污染的工艺、设备淘汰制度 330

第一节	严重污染的工艺、设备淘汰制度的由来和发展历程	330
第二节	严重污染的工艺、设备淘汰制度的理论根据和历史条件	331
第三节	严重污染的工艺、设备淘汰制度的内涵与特征	334
第四节	严重污染的工艺、设备淘汰制度的构成和划分	336
第五节	严重污染的工艺、设备淘汰制度的作用	338
第六节	严重污染的工艺、设备淘汰制度在环境法体系中的地位	339
第七节	严重污染的工艺、设备淘汰制度在我国环境立法中的体现	340
第八节	严重污染的工艺、设备淘汰制度在实践中的运行	353
第九节	严重污染的工艺、设备淘汰制度实施的社会反响	354
第十节	严重污染的工艺、设备淘汰制度的完善	354

第十四章 监督检查制度 357

第一节	监督检查制度的发展历程	357
第二节	监督检查制度的理论根据	358
第三节	监督检查制度的内涵和特征	358
第四节	监督检查制度的构成和划分	359
第五节	监督检查制度的作用	361
第六节	监督检查制度在环境法体系中的地位	362
第七节	监督检查制度在我国环境立法中的体现	362
第八节	监督检查制度在实践中的运行情况	380
第九节	监督检查制度的理论评价	381
第十节	监督检查制度的完善	381

第十五章 污染事故报告、通报制度 383

第一节	污染事故报告、通报制度的含义	383
第二节	污染事故报告、通报制度的发展	387
第三节	污染事故报告、通报制度的价值和地位	392
第四节	国外污染事故报告、通报制度	393
第五节	我国污染事故报告、通报制度的现行规定	399
第六节	我国污染事故报告、通报制度的运行情况	408
第七节	污染事故报告、通报制度的完善	414

第十六章 环境监测制度	416
第一节 环境监测制度概述	416
第二节 环境监测制度的构成	423
第三节 环境监测制度的作用和地位	433
第四节 环境监测制度的运行	436
第十七章 环境信息公开制度	446
第一节 环境信息公开制度概述	446
第二节 环境信息公开制度的产生与发展	449
第三节 环境信息公开制度的理论基础	451
第四节 国内外立法中的环境信息公开制度	455
第五节 环境信息公开制度的主要内容	459
第六节 我国环境信息公开制度的实际运行情况	467
第七节 我国环境信息公开制度的完善	470
第十八章 清洁生产制度	475
第一节 清洁生产制度的由来和发展历程	476
第二节 清洁生产制度的历史条件和理论根据	487
第三节 清洁生产制度的内涵和特征	492
第四节 清洁生产制度的构成和划分	495
第五节 清洁生产制度的作用	509
第六节 清洁生产制度在环境法体系中的地位	510
第七节 国际文件中的清洁生产规范	512
第八节 美国、德国和日本的清洁生产法律制度	518
第九节 清洁生产制度在实践中的运行情况	543
第十节 清洁生产制度的完善	546
第十九章 突发环境事件应急处理制度	554
第一节 突发环境事件应急处理制度概述	554
第二节 突发环境事件应急处理制度的产生与发展	557
第三节 突发环境事件应急处理制度的理论基础	559
第四节 突发环境事件应急处理制度的地位和作用	564
第五节 突发环境事件应急处理制度的国内外立法	565
第六节 我国突发环境事件应急处理制度的内容	569
第七节 我国突发环境事件应急制度存在的问题	574

第八节 我国突发环境事件应急处理制度的完善	578
参考文献	583
后 记	592

第一章

“三同时”制度

“三同时”制度是总结我国环境与资源保护和管理经验,从我国的实际出发,为我国法律所确认的一项重要的、具有中国特色的法律制度,其目的是预防环境污染,防止产生新的环境污染和破坏。“三同时”制度和环境影响评价制度是我国预防环境污染的两项重要制度。“三同时”制度和环境影响评价制度相结合,成为贯彻“预防为主”方针的完整的环境与资源保护和管理法律制度。因为只有“三同时”而没有环境影响评价,会造成建设项目选址不当,只能减轻污染危害而不能防止环境隐患,而且投资巨大。把“三同时”和环境影响评价结合起来,才能做到合理布局,最大限度地消除和减轻污染,真正做到防患于未然。“三同时”制度是我国首创的。这一制度是在计划经济体制下提出来的。由于老企业没有防治污染的设施,造成了环境的严重污染。如果新建项目不采取污染防治措施,随着国家建设和发展,会产生越来越多的新的污染源,环境将会进一步恶化。为了防止新的污染源的增加,1972年国务院批转的《国家计委、国家建委关于官厅水库污染情况和解决意见的报告》中第一次提出了“三同时”的要求。“三同时”制度具有较强的法律强制力,所有的适用对象都必须遵守,如若违反,不论是否已经对环境造成污染或破坏的损害后果,都要受到制裁。

第一节 “三同时”制度的由来与发展历程

我国“三同时”制度,经历了一个形成和逐渐发展、完善的过程。

一、萌芽阶段(1963~1978年)

1963年9月,为了防止矽尘危害,国务院在《防止矽尘危害工作管理办法》中第六条,提出了“三同时”的要求,该条规定:“在新建、扩建、改建有矽尘作业的企业时,设计部门必须按照国家计划委员会和卫生部联合发布的《工业企业设计卫生标准》中对防尘的要求进行设计,施工部门必须严格按照设计施工,企业主管部门或企业单位在审查设

计和验收工程时,应该吸收本单位安全技术部门、卫生部门的干部参加,发现有不防尘要求的,一律不准施工和投入生产。”我国首次环境保护领域提出“三同时”的要求是1972年6月国务院批转的《国家计委、国家建委关于官厅水库污染情况和解决意见的报告》中第一次提出了“工厂建设和‘三废’综合利用工程要同时设计、同时施工、同时投产”,这是“三同时”制度的第一次清晰表述。

1973年8月5日至20日,在周恩来总理的直接领导下,国务院在北京召开了第一次全国环境保护会议。会议全面研究了有关环境保护的方针、政策,并制定了《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》,明确规定了“全面规划,合理布局,综合利用,化害为利,依靠群众,大家动手,保护环境,造福人民”的环境保护方针和“三同时”制度,首次提出“一切新建、扩建和改建的企业,防治污染项目必须和主体工程同时设计、同时施工、同时投产”,“正在建设的企业没有采取防治措施的,必须补上。各级主管部门要会同环境保护和卫生等部门认真审查设计,做好竣工验收,严格把关”。从此,“三同时”制度在我国第一部关于环境保护的综合性法规中诞生了,“三同时”制度是具有中国特色的环境保护、管理制度。

二、发展成熟阶段(1979~1993年)

1979年颁布的《环境保护法(试行)》在规规定环境影响评价制度的同时进一步确认了这项制度,这也为以后的有关“三同时”的法规、规章提供了法律保证,使这项制度建设迈出了关键性的一步。其中第六条规定:“一切企业、事业单位的选址、设计、建设和生产,都必须充分注意防止对环境的污染和破坏。在进行新建、改建和扩建工程时,必须提出对环境影响的报告书,经环境保护部门和其他有关部门审查批准后才能进行设计;其中防止污染和其他公害的设施,必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产。”但由于当时有关的法律法规只是对“三同时”制度做了原则性规定,在管理体制、机构职责和权限、审批程序,尤其是法律责任等方面缺少明确、具体的法律规定。1981年11月国家计委、国家建委、国家经委、原国务院环境保护领导小组联合颁布了《基本建设项目环境保护管理办法》,对“三同时”制度的内容、管理程序以及违反“三同时”的处罚措施做了较全面、较具体的规定,也为“三同时”制度的更好贯彻执行打下了坚实的基础。

1984年5月8日,国务院发布的《关于环境保护工作的决定》中指出:“新建、扩建、改建项目(包括小型建设项目)和技术改造项目,以及一切可能对环境造成污染和破坏的工程建设和自然开发项目,都必须严格执行防治污染和生态破坏的措施与主体工程同时设计、施工、投产的规定。”这一决定将“三同时”制度的适用范围扩大到可能对环境造成污染和破坏的一切建设项目和自然开发项目。

1985年9月30日,国务院批转原国家经济委员会《关于开展资源综合利用项目若干问题的暂行规定》中第3条也明确规定了“三同时”制度:“对于确有经济效益的综合利用项目,应当同治理环境污染一样,与主体工程同时设计、同时施工、同时投产。”

在全面总结实践中经验教训的基础上,1986年由国务院环境保护委员会、国家计委、国家经委联合颁布的《建设项目环境保护管理办法》具体规定了“三同时”内容。

1989年4月召开的第三次全国环境保护会议上形成了环境保护的八项制度,其中

之一就是“三同时”制度。

1989年11月8日国家计划委员会发布了《资源综合利用项目与新建和扩建工程实行“三同时”的若干规定》就具体贯彻实施“三同时”制度做了具体规定。

1989年12月26日颁布的《中华人民共和国环境保护法》第4章“防治环境污染和其他公害”第26条单独规定了“三同时”制度：“建设项目中防治污染的设施，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。防治污染的设施必须经原审批环境影响报告书的环境保护行政主管部门验收合格后，该建设项目方可投入生产或者使用。”第36条还对违反“三同时”制度法律责任作了规定：“建设项目的防治污染设施没有建成或者没有达到国家规定的要求，投入生产或者使用的，由批准该建设项目的环境影响报告书的环境保护行政主管部门责令停止生产或者使用，可以并处罚款。”

1993年国家环保总局下发了《关于进一步作好建设项目环境保护管理工作的几点建议》，重申了建设项目环境保护管理必须要严格执法，加强环保设施竣工验收，防止污染向我国转移，并提出了按污染程度对建设项目实行分类管理和简化审批程序。之后国家环保总局陆续颁发的部门行政规章和地方方法规、行业行政规章等，基本形成了国家、地方和行业相配套的建设项目环境保护行政法规及技术规范的多层次法规体系。这一阶段国家的建设项目环境保护设施竣工验收管理，是以参加项目的主体工程验收为主，在竣工验收会上以国家验收委员的身份签字作为同意验收的一种形式来管理，是一种被动的管理方式，大部分建设项目尚未正式开展环境保护竣工验收，在建设项目环境保护管理中体现为“重头轻尾”，并缺少一些有操作性的法规。

三、完善巩固阶段(1994年至今)

随着我国改革开放及经济体制改革的深入，环境保护管理面临着一系列新问题。建设项目立项的渠道化、外资企业的增多、乡镇企业的迅猛发展、第三产业的崛起、开发区建设的如火如荼等，都给我国的环境管理带来了新的冲击和挑战。1994年国家环保总局颁布了《建设项目环境保护设施竣工验收管理规定》(14号令)，使建设项目环境保护管理工作重点落在环保设施竣工验收的监督检查上，各省也制定了相应的规定，环保设施竣工验收逐步规范化。1994年开始，建设项目环境保护验收由环境保护行政主管部门以参加工程整体验收转向由各级环境保护行政主管部门组织单项验收。为加强“三同时”管理，全国普遍加大了执法力度，由环境保护部门组织定期检查和重点执法检查相配合，开展分片、分部门的检查，对严重违反“三同时”制度的企业，如四川聚酯、唐山化纤、北京国华热电厂等项目，给予了限期整改直至停产的严厉处罚，在社会上产生了广泛的影响，进一步推动了“三同时”制度的执行。

1996年8月3日，国务院发布的《关于环境保护若干问题的决定》中第2条规定：“各级环境保护行政主管部门要严格建设项目的环境保护管理和日常监督监测工作，对建设项目环境影响评价审批，环境保护设施‘三同时’的审查和验收负全部责任。各级计划、经贸、建设、工商、土地管理和其他有关部门要按照各自职责严把项目审批、登记、规划、用地、设计、竣工验收关。地方各级人民政府的领导干部不得违反国家有关建设项目环

环境保护管理的法规,擅自批准建设未经环境影响评价的项目。”这一决定重申了必须严格执行“三同时”制度。

1998年11月18日,国务院制定《建设项目环境保护管理条例》,标志着建设项目环境保护管理上了一个新的台阶,在建设项目竣工环境保护验收管理上又提出更高的要求。在第2章“环境保护设施建设”中系统规定了建设项目环境保护设施建设“三同时”制度。第16条做了总的规定:“建设项目需要配套建设的环境保护设施,必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。”第17到23条规定了建设项目环境保护设施建设如何实施“三同时”制度。主要内容有:建设项目的初步设计,须有环境保护篇章,落实防治污染和生态破坏以及环境保护设施的投资概算;建设项目在施工过程中应当保护施工现场周围的环境,项目竣工后,施工单位应修整和复原在建设过程中受到破坏的环境;各级环境保护行政主管部门负责环境保护设施的竣工验收以及环境保护设计运转和使用情况的检查和监督。此外,《海洋环境保护法》、《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》等单行法也对该项制度作出了相关规定。2001年《建设项目竣工环境保护验收管理办法》进一步完善和强化了“三同时”制度。

为了适应环境保护形势发展的需要,解决现实生活中出现的新的环境问题,并进一步的完善环境保护制度,第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议于2014年4月24日修订通过了新的《环境保护法》,并于2015年1月1日起施行。新修订的《环境保护法》对“三同时”制度进行了进一步的完善,其中第41条规定:“建设项目中防治污染的设施,应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。防治污染的设施应当符合经批准的环境影响评价文件的要求,不得擅自拆除或者闲置。”该条与原来的第26条相比主要发生以下变化:将原来的“防治污染的设施必须经原审批环境影响报告书的环境保护行政主管部门验收合格后,该建设项目方可投入生产或者使用。防治污染的设施不得擅自拆除或者闲置,确有必要拆除或者闲置的,必须征得所在地的环境保护行政主管部门同意。”改为“防治污染的设施应当符合经批准的环境影响评价文件的要求,不得擅自拆除或者闲置。”新修改的内容一方面简化了原来的法律条文,表述更加简洁;另一方面进一步明确了“三同时”的内容,即必须符合经批准的环境影响评价文件的要求,使该制度与环境影响评价制度的衔接更加具体。对防治污染的设施规定不得擅自拆除或者闲置,删除了“确有必要拆除或者闲置的,必须征得所在地的环境保护行政主管部门同意”的内容,避免了环境保护行政主管部门滥用执法权的情况。经过多年的不断发展与完善,“三同时”制度与环境影响评价制度紧密衔接,对预防环境污染,实现环境质量目标起到了举足轻重的作用。

|| 第二节 “三同时”制度的含义

一、不同学者对“三同时”制度的理解

对于“三同时”制度,不同的学者从不同的角度有不同的理解。徐祥民认为:“‘三

同时’制度是中国独创的一项环境保护法律制度,与建设项目配套的环境保护措施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。这是一条控制新污染源产生、实现预防为主原则的重要途径。”^① 蔡守秋认为:“‘三同时’制度,是指对环境资源有影响的建设项目,其环境资源保护设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用的法律制度。‘三同时’制度的核心是对三个‘同时’的要求,其实质在于设计、施工和投产使用之时把好环境保护关。”^② 吕忠梅认为:“‘三同时’制度是指一切新建、改建和扩建的基本建设项目(包括小型建设项目)、技术改造项目、自然开发项目,以及可能对环境造成损害的其他工程项目,其中防治污染与其他公害的设施与其他环境保护设施,必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产的法律规范系统。‘三同时’制度是我国的首创,是我国环境管理实践经验的法律总结,它与环境影响评价制度一起构成完整的建设和开发项目环境管理制度。”^③ 通过以上引用的我国学者关于“三同时”制度的概念,我们可以看到“三同时”制度的共同点包括以下四个要素:建设项目;可能损害环境;环境保护设施;环境保护设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。

我国现行的2014年4月24日修订的《中华人民共和国环境保护法》总结了实行“三同时”制度的经验,在第41条中规定:“建设项目中防治污染的设施,应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。防治污染的设施应当符合经批准的环境影响评价文件的要求,不得擅自拆除或者闲置。”根据我国现行法律规定,“三同时”制度中规定与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用的设施是防治污染的设施,而不是学者界定的“防治污染和其他公害的设施”或“环境保护设施”。诸多学者在学理上对与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用的设施作了扩大解释。

二、“三同时”制度包含的内容

(一)“三同时”制度适用的范围是所有对环境有影响的建设项目

1987年国家计委、国务院环保委员会制定的《建设项目环境保护设计规定》第3条对“三同时”制度的适用范围作出了明确规定:“本规定适用于中华人民共和国领域内的工业、交通、水利、农林、商业、卫生、文教、科研、旅游、市政、机场等对环境有影响的新建、扩建、改建和技术改造项目,包括区域开发建设项以及中外合资、中外合作、外商独资的引进项目等一切建设项目。”

1. 建设项目的定义

“基本建设工程项目,亦称建设项目(construction project),是指在一个总体设计或初步设计范围内,由一个或几个单项工程所组成,经济上实行统一核算,行政上实行统一管理的建设单位。一般以一个企业(或联合企业)、事业单位或独立工程作为一个建设项目。……凡属于一个总体设计中的主体工程和相应的附属配套工程、综合利用工程、环境保护工程、供水供电工程以及水库的干渠配套工程等,都统一作为一个建设项目;凡是

① 徐祥民等:《环境法学》,北京大学出版社,2005年,第162页。

② 蔡守秋:《新编环境资源法学》,北京师范大学出版社,2009年,第167页。

③ 吕忠梅:《环境法》,高等教育出版社,2009年,第110页。

不属于一个总体设计,经济上分别核算,工艺流程上没有直接联系的几个独立工程,应分别列为几个建设项目。”^①

一般理解上的建设项目是指经主管部门批准的包括在一个总体设计或初步设计范围内进行建设、经济上实行统一核算、统一管理、行政上有独立组织形式的基本建设单位。环境保护工程是建设项目的组成部分。

2. 建设项目的特征

(1) 技术上属于一个总体设计,满足一个总体设计或初步设计范围内。总体设计即对有关系统全局问题的设计,也就是设计系统的总处理方案。凡是不属于一个总体设计应分别列为几个建设项目。

(2) 结构上由一个或几个相互关联的单项工程组成,各单项工程相互联系构成一个有机的统一整体,共同为总体设计服务。

(3) 建设过程需要遵循必要的建设程序和特定的过程。即一个建设项目从提出建设的设想、建议、方案选择、评估、决策、勘察、设计、施工一直到竣工、投入使用,是一个有序的全过程。

(4) 必须达到一定的投资限额标准。即只有达到一定限额投资的才能作为建设项目,不满限额标准的称为零星固定资产购置。

3. 建设项目分类

(1) 按建设性质划分为新建项目、扩建项目、改建项目、迁建项目、恢复项目。

新建项目是指从无到有新开始建设的项目。有的建设项目原有基础很小,经扩大建设规模后,其新增加的固定资产价值超过原有固定资产价值 3 倍以上的,也算新建项目。

扩建项目是指原有企业、事业单位,为扩大原有产品生产能力(或效益),或增加新的产品生产能力,而新建的主要车间或工程项目。

改建项目是指原有企业为提高生产效率,采用新技术,改进产品质量,或改变新产品方向,对原有设备或工程进行改造的项目。企业增建一些附属、辅助车间或非生产性工程,也算改建项目。

迁建项目是指原有企业、事业单位,由于各种原因经上级批准搬迁到另地建设的项目。迁建项目中符合新建、扩建、改建条件的,应分别作为新建、扩建或改建项目。迁建项目不包括留在原址的部分。

恢复项目是指企业、事业单位因自然灾害、战争等原因,使原有固定资产全部或部分报废,以后又投资按原有规模重新恢复起来的项目。在恢复的同时进行扩建的,应作为扩建项目。

(2) 根据项目管理及编制工程造价的需要,一般把建设项目划分为单项工程、单位工程、分部工程及分项工程。

单项工程是基本建设项目的组成部分。一般是指在一个建设项目中具有独立的设计文件,可独立组织施工,竣工后可独立发挥生产能力或工程效益的工程。一个建设项

^① 石海均,马哲:《土木工程施工》,北京大学出版社,2009年,第66页。