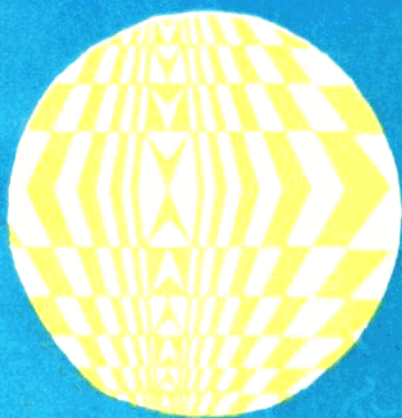


中国环境保护法的 基 本 制 度

胡 保 林 著



中国环境科学出版社

中国环境保护法的基本制度

胡保林 著

中国环境科学出版社

1994

(京)新登字089号

内 容 简 介

本书全面系统地对我国环境保护法的基本制度进行了论述。作者结合我国环境法制建设的理论和实践,就这些基本制度的形成、实施和效果等法律机制进行了总结、分析和研究,不但从总体上对它们的定义、特点、发展、政策思想、控制手段和实施条件作了概括,而且分别对各项环境保护法的基本制度作了深入探讨,观点鲜明,材料丰富。其中的一些内容,对进一步完善我国环境保护的立法和执法工作,具有重要的参考价值。

本书可供环境保护工作者、法律工作者、行政管理和科研人员、大专院校师生及有兴趣的公众参阅。也可作为环境保护法制培训、有关普法教育的材料。

中国环境保护法的基本制度

胡保林 著

责任编辑 李恩军

中国环境科学出版社出版

北京崇文区北岗子街8号

北京市燕山联营印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

1994年8月第 一 版 开本 787×1092 1/32

1994年8月第一次印刷 印张 3 1/2

印数 1—2000 字数 76千字

ISBN7-80093-613-9/X·856

定价: 3.90元

目 录

导 言	(1)
总 论	(2)
一、定义与特点	(2)
二、产生与发展	(4)
三、思想与政策	(10)
四、手段与条件	(21)
五、形势与变化	(28)
分 论	(31)
一、环境影响评价制度	(31)
二、“三同时”制度	(47)
三、排污申报登记制度	(60)
四、排污收费制度	(68)
五、限期治理制度	(80)
六、现场检查制度	(89)
七、污染事故报告及处理制度	(95)

导 言

研究中国环境保护法的基本制度，对于完善中国环境法制建设、丰富环境法学理论与指导环境保护实践都具有重要意义。

经过十几年的探索和实践，中国环境保护法的基本制度已日益成熟和完善，如环境影响评价、“三同时”、排污申报登记、排污收费、限期治理、现场检查和污染事故报告及处理等基本制度，在环境法制管理中发挥了十分积极的作用。可以说，中国环境保护事业的发展与这些制度的保障和促进是密不可分的。它们的功效已被中国环境保护事业发展的历史所肯定。

中国环境保护法的基本制度，不但具体体现了中国环境保护的战略思想、工作方针和政策原则，同时也反映出了独具特色的中国环境法制管理的面貌。对它们的形成、实施及效果等法律机制进行分析研究，总结经验，改进不足，对于健全和完善我国的环境法制建设非常有益。

本文对中国环境保护法的基本制度从总体上以及分别对各项制度作了比较具体的研究，对问题的讨论也力求结合当前我国环境法制建设的实际，从立法与执法两方面进行一些探讨，有的反映了笔者对解决这些问题的思考，也有的只把问题提出来与大家共同讨论，起个抛砖引玉的作用。文中重点强调了环境保护法基本制度的重要性和对我国环境法制建设的作用，并不是说这些法律制度在解决环境问题方面是万能的。但经实践证明，在发展环境保护事业、解决环境问题的进程中，法律和法律制度是不可缺少的。

总 论

一、定义与特点

1. 定 义

环境保护法的基本制度，是指为实现环境保护法的目的和任务，遵循环境保护基本原则而制定的具有普遍意义和起主要管理作用的法律规则和法律程序，是调整某一类或某一方面环境保护社会关系的基本法律规范所组成的体系。

从以上定义可以看出：

①基本制度不同于其他一般制度，它可以普遍适用，具有根本性和共同性特征，是其他很多一般制度的基础和依据。

②基本制度对实现环境保护法的目的和任务起主要的法制保障作用。

③基本制度依照环境保护基本原则而制定，体现了环境政策和环境保护法律规范的实质内容。

④基本制度对调整某一类或某一方面的环境保护社会关系，从法律上明确了法律主体的权利、义务和必须遵循的规则、程序，以及应承担的法律责任。

⑤基本制度不是单一制度，而是有多项制度。

2. 特点

作为环境保护法的基本制度，具有以下主要特点。

①普遍性。环境保护法的基本制度是环境保护法规范中带有根本性的和要求环境保护法律关系的主体必须共同遵守的办事规程和行动准则，其调整范围和适用对象很广泛。在环境管理中使用的频率高。因此，在调整各不相同的或是特定的环境保护社会关系的法律法规中，一般都对这方面的内容作了规定，是普遍适用和反复适用的法律规范。

②重要性。由于环境保护法基本制度的内容直接关系到环境保护法的目的能否实现，任务能否完成，原则能否贯彻，行为能否约束，因此对法的实施影响很大。环境保护法的基本制度不但为实现环境保护法的宗旨而服务，成为实施环境行政监督、司法监督和社会监督的法制保障和法律依据，而且通过对环境保护法主体的权利和义务关系加以具体化，使权利得到有效保护，义务得到认真履行，体现了环境保护法律规范的实质，在环境管理实践中起到了非同一般的重要作用，是环境保护法律调整过程中的重要依据和有力武器。

③系统性。环境保护法的基本制度体现了一整套按照一定关系来处理带有共同主题的一类环境法律事务的原则、规则、准则和法律秩序，它们在逻辑上相互关联和相互制约，以致相互作用，结为统一的有机整体。正因为有了系统性这一特点，才使环境保护法的基本制度显示了一般非制度性法律规范所不具备的整体性质和功能，在环境法制管理中发挥了不可估量的巨大作用。

④约束性。环境保护法的基本制度由某一类或某一方面

的环境保护法律规范所组成，因此法律规范的特点和逻辑结构必然得到反映。由于这些规范很具体且系统性强，使法的强制性体现得更明显和更加充分，对于适用条件，权利和义务以及违反规定的法律后果，都规定得明确和细致，因而有很强的约束力。这些法律规范大多属于强行性的规范，不允许法律关系的参与者相互协议或任何一方随意改变和伸缩所规定的权利和义务，法律事实的发生会带来相应的法律后果。

⑤程序性。为保证环境保护法基本制度所涉及权利和义务关系的实现，其程序性的法律规定必不可少。这些程序性的规定也就成为环境保护法基本制度的一个重要组成部分。把重复性的法制管理工作规范化、程序化、实施科学的过程控制，不但可以维护环境法制的正常秩序，还可以大大提高工作效率，充分发挥法律制度的效能。环境保护法的基本制度在实践中能够得到有效的贯彻实施，与这些程序性规定有密切的关系。因此，程序化也是环境保护法基本制度的一个明显特点。以上特点也是区分环境保护法基本制度与一般制度的主要判据。

二、产生与发展

中国环境保护法的基本制度是在实践中创造、借鉴和总结出来，又在实践中逐步得到发展完善的。回顾现行的中国环境保护法基本制度的发展历程，以及在环境保护基本法中得到确定的时间为标志，大致可以分为以下几个发展阶段：

1. 1973年至1979年环境保护法(试行)颁布以前,是孕育萌发时期

这一时期,各地和各部门针对环境污染防治问题,在环境管理实践中摸索出了一些有效的措施,这些反复适用又行之有效的措施逐渐演进成为环保部门经常使用的管理制度,它们在环境保护工作中发挥了一定的作用。但是,这时的各项制度比较零散,不完整也不系统,一般是在法规或文件中作为政策性或原则性规定体现出来的,规范性较差,缺少实施的程序和制裁措施,因而约束力也较弱,大多依靠行政手段来执行。它们的调整范围和适用对象也较窄,如环境影响评价和“三同时”主要适用于新建工业项目的污染防治;排污收费仅在部分地区的工矿企业试点;污染事故报告及处理也大多限于海洋环境污染损害事件。

60年代中期至70年代初期,我国的环境污染和破坏达到了严重程度。1972年6月5日至16日,中国政府派出代表团出席了联合国人类环境会议,进一步认识到我国环境问题的严重性和开展环境保护工作的重大意义。为引起全国人民的重视,部署和推动全国环保工作,1973年8月5日至20日,在北京召开了第一次全国环境保护会议。11月13日,国务院批转了国家计委关于这次会议的情况报告和会议拟定的《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》。这一规定,在当时环境法制不健全的情况下,起到了环境保护基本指导政策和基本规范的作用。第一次明确了:“一切新、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。”为建立“三同时”基本制度奠定了基础。在“会议情况报告”和“若干规定”中还分别作出了:“对污染严

重的城镇、工矿企业、江河湖泊和海湾，要一个一个提出具体措施，限期治理好。”“逐步改善老城市的环境。有计划地限期消除矽尘、有毒物质和放射性物质对工人和居民的危害，加强劳动保护。”1978年12月31日，中共中央批转了国务院环境保护领导小组关于《环境保护工作汇报要点》，要求制定消除污染、保护环境的法规，要规定工矿企业和一切污染危害环境单位的治理期限。这些内容是限期治理制度的雏形。在“汇报要点”中还“三同时”和“排污收费”提出了明确措施。1974年1月30日，国务院批准了《中华人民共和国防止沿海水域污染暂行规定》，对船舶漏油污染事故的记录和报告作出了规定。1979年5月12日，国家计委、国家建委、国务院环保领导小组联合转发了在成都召开的全国环境保护工作会议情况的报告，对“三同时”、“环境影响评价”等防止新污染源的管理措施和对“限期治理”、“排污收费”等治理老污染源的管理措施，较全面地提出了贯彻执行办法。

上述均是70年代环境保护有关文件和规定中最早体现和萌发这些制度的几个缩影。有的是研究借鉴了国外经验又在国内试行后总结出来的。如环境影响评价，就是借鉴了美国等国的做法，又在北京西郊环境质量评价、官厅流域水环境评价、南京和茂名及北京东郊、沈阳、天津等环境质量评价工作中得到成功运用之后，结合中国的国情和开发建设活动的工程特性提出来的。有些则是在我国环境管理实践中直接创造出来的。如“三同时”是最早发育也是很有自己特色的一项制度。

2. 1979年《中华人民共和国环境保护法（试行）》颁布以后至1989年重新修改颁布新的环境保护法之前，是创建发展时期

中国环境保护法的基本制度真正从法律地位上被确定，并为其进一步发展完善奠定法律基础，是从1979年9月13日颁布《环境保护法（试行）》之时开始的。这部综合性的环境保护基本法，第一次从法律上对环境影响评价、“三同时”、排污收费、限期治理等基本制度作出了规定，全面促进了各项制度的发展。在此之后，1982年颁布的《海洋环境保护法》、1984年颁布的《水污染防治法》、1987年颁布的《大气污染防治法》对污染事故报告及处理制度，以及后两部法对排污申报登记制度和现场检查制度也作出了规定。同时又分别对环境影响评价、“三同时”、排污收费和限期治理制度作了规定。这一时期，国务院制定颁布或批准的环境保护行政法规，大多规定了相应内容，反复对这些基本制度作了更为具体的规定或专门性规定。如1982年颁布的《征收排污费暂行办法》是排污收费制度的专门性规定；1983年颁布的《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》、1988年颁布的《防止拆船污染环境管理条例》、1989年颁布的《环境噪声污染防治条例》和《水污染防治法实施细则》等，对很多环境保护法的基本制度都作了规定。环境保护部门及有关部门也针对这些制度的适用，制定了一批配套规章。随着环境保护事业的迅速发展，环境管理的不断深化和开拓，以及环境法制建设的逐步健全，一些新的基本制度在逐渐形成，如环保目标责任制度、污染转移控制制度、排污许可制度等。

十多年的发展实践使环境保护法的基本制度越来越完

整,越来越系统,越来越规范。具体的实施程序 and 法律责任先后被制定出来,大大加强了它们的可操作性和约束力。在具体执行上,也从过去主要依靠行政手段向法制、经济、技术等多种手段转化。尤其是法制手段的强化,使这些基本制度成为环境监督管理的主要武器和依据。在适用范围上,也适当得到了扩大。如环境影响评价制度,不仅适用于产生污染的工业建设项目,也适用于因开发利用自然资源而影响自然环境的建设项目;排污收费制度,不仅适用于超过污染物排放标准的企业事业单位,也适用于不超标向水体排放污染物的企业事业单位;限期治理制度,不仅适用于特殊保护地区内超标排污的原有设施,也适用于造成环境严重污染的企业事业单位。在污染控制上,基本形成了对污染破坏行为发生之前到污染破坏行为发生之后的全过程实施控制的一整套有效办法。环境保护法的基本制度,从开始创建到发展形成有机联系的法律制度框架体系仅历时十几年,不能不说这项环境法制“基本建设工程”的建设速度是很快的。

3. 1989年新的环境保护法颁布施行以后,中国环境保护法的基本制度进入了健全深化时期

根据国家社会经济以及环境保护事业的发展,原来的环境保护试行法律在很多方面已经不能适应形势发展需要了,因此,全国人大常委会于1989年对原试行法作了全面修订后作为正式法颁布施行。新《环境保护法》的制定,汲取了环境法制建设十多年实践的经验和成果,对一系列环境保护法的基本制度重新作了规定或认定,在这部环境保护的基本法中又一次确定了它们的重要法律地位。

与此同时,这些基本制度本身也在进一步健全和不断发

展、深化。其发展趋势是：结合国家经济社会发展和改革开放的不断深入，体制改革和国家管理机制的变化，环境保护工作的加强和环境法制建设从以立法为主转向立法与执行并重等形势，针对基本制度施行中的一些问题，进一步进行摸索和作出规定。如环境影响评价制度的施行，正在从单个项目的评价向区域评价或重大开发建设计划的综合评价扩展；建设项目“三同时”制度的施行，根据严格把关、提高效率的原则对环境管理程序进行调整和规范，针对外商投资项目大量增加而有关规定不太明确的情况，明确这些建设项目的环境保护管理；限期治理制度的施行，由单个项目和单位的限期治理向对污染严重的行业或区域下达限期治理任务方面扩展；排污申报登记制度的施行，也从排放水污染物扩展到排放大气污染物、噪声、固体废物等的申报登记并制定了统一的《排放污染物申报登记规定》（1992年），这一基本制度还与排污许可证和污染总量控制管理制度连接起来；为了加强环境监督执法，有效实施现场检查制度，国家环保局专门制定了《环境监理工作暂行办法》（1991年）和《环境监理执法标志管理办法》（1991年）。在针对一些特殊环境问题所制定的规章中，也规定了若干基本制度。如在放射环境的管理、铬化合物生产建设中的污染防治、含多氯联苯电力装置及其废物污染的管理、防治尾矿污染的管理等，都规定了多项环境保护法的基本制度。

环境保护法的基本制度在健全和深化过程中，有些具体问题已经形成了规范，而有些问题还在继续探索和试行，正为实现规范化和法制化创造条件。

三、思想与政策

中国的环境政策对于引导和推动全国环境保护事业的发展，起到了关键性的作用，这些环境政策也指导和促进了全国的环境法制建设。环境保护法的基本制度是在这些政策指导下形成的，集中体现了中国环境政策思想的精华。从另一方面看，它们又是实现环境政策目标的有力工具。这里把基本制度浓缩了的政策思想加以展开，有利于理解它们体现的精神实质。

经过20年的实践与探索并吸取总结国内外环境保护工作的经验教训，我国把环境保护作为一项基本国策，制定了“经济建设、城乡建设、环境建设同步规划、同步实施、同步发展，实现经济效益、社会效益和环境效益的统一”等一整套环境保护的方针、政策，形成了“预防为主”、“谁污染谁治理”和“强化环境管理”为主要内容的政策体系。制定这些政策的出发点并在制定环境保护法基本制度时加以贯彻，主要是鉴于以下的事实和认识：

1. 必须正确处理好环境与发展之间的关系，并使生态健全的可持续发展成为全社会共同遵循的行为准则

世界上很多国家都曾经经历了工业革命带来的经济繁荣，但同时又使资源和环境遭到严重破坏、环境污染和公害泛滥的历史过程。繁荣的背后是不得不花费高昂代价来治理环境。即使这样，很多事情还是不可逆转的。如有的人因污染而丧失生命，生物多样性的减少、自然风貌和历史人文遗迹的破坏等等。我们当代人从祖先那里继承来的地球，等交到

子孙手里时，已大大变了模样。

现在有越来越多的人认识到，环境与发展有着相互依存、相互促进、相互制约的关系，必须把它们作为一个密切联系的整体来考虑。发展意味着对自然环境和自然资源的开发利用，它可以为人类创造物质财富，改善人类的生活条件；但是不适当的开发利用也可以破坏人类的生存环境，威胁人们的健康和生命并对发展起制约作用。国内外已有很多事实证明了以牺牲环境来换取的发展不可能长久。人类必须面对日益恶化的生存环境，对自己的行为和发展方式作出战略选择：要么与日益增加的财富一起毁灭，这是人们不希望得到的后果；要么停止发展以保持环境不受损害，这显然也不会被大多数人所接受，再要么抛弃传统的有害于环境的发展方式，走既能满足当代人的需要又不对后代人满足需要的能力构成威胁的持续发展道路。后一种选择无疑是正确的。

从根本上讲，保护环境并不是对经济增长设置障碍，我们应当学会从环境与经济两方面来看发展是否能够持续。要做到持续发展就必须处理好环境与发展之间的关系，使二者相协调。为达到这一目标，使其成为全社会共同遵循的行为准则，必须要有一套科学、系统的行为规范做保障。因此，调控人们行为的环境政策和贯彻体现这些政策思想的法律法规是不可缺少的。它们的系统性、规范性、操作性越强，对人们行为的约束越容易实现。而基本制度是实现这些政策思想的有效工具。

2. “不能先污染后治理”，在发展中解决环境问题是可以做到的

由于过去对环境问题缺乏认识，很多工业化国家走过

“先污染后治理”的道路。目前，一些发展中国家也还在走这一道路。这就提出了一个重要的理论问题：“先污染后治理”是不是解决环境问题的必然途径或者说是“发展规律”？随着国内外在环境保护工作上的实践和人们认识上的深化，很多人得出了否定的结论。认为：环境问题是伴随经济和社会发展而产生和发展的，是由于在发展中忽视环境保护的结果，如果实行有益于环境的持续发展战略，在发展中注意保护好环境，很多环境问题是避免的。即使出现一些环境问题，也可以控制在所允许的限度之内。

健康正确的发展不致对环境带来危害，这方面的实例有很多，如：珠海市在发展建设中，特别重视了环境保护，严格按照环境规划进行城市建设；严格控制有污染产业的发展建设，保持良好的产业产品结构；严格执行环境保护法律、法规、规章、标准；积极治理环境污染和破坏，工业产值从1979年建市时的4300多万元增至1992年的140亿元，增长了325倍，而大气环境质量的主要指标仍然保持在一级水平，地面水环境质量指标也保持在良好状态。再者，由于环境问题对人类安全和经济社会造成的巨大损害，也不允许采取漠然视之和任其发展的消极态度。世人还都清楚地记得，自五六十年代以来，由于环境问题日益严重，在一些国家发生了诸如伦敦烟雾事件、日本水俣病事件、印度博帕尔毒气泄漏事件等许多世界著名的公害事件。有的事件使成千上万人罹难，由此产生的公害病使人惨不忍睹。然而更危险的是，很多环境问题和危害是不容易查觉的，更多的生命是在无声无息中被看不见的“杀手”夺去的。当今人工合成的化学物质据说有500多万种，其中有1100多种已被证明是致癌物质，还有很多物质具有致畸、致癌、致突变作用，它们进入环境后

的潜在威胁，很多还没有被人类所认识。根据世界银行《1992年世界发展报告》的数据，世界由于水污染每年造成200多万人死亡，约9亿人次患病；由于空气污染引发很多急性或慢性病，每年有30—70万人提前死亡的原因是城市空气中含有过量的污染物尘埃和煤烟所致。环境问题在经济上造成的巨大损失，抵销了很多通过各种努力才得到的一点经济增长，如果扣除环境污染和资源退化造成的经济损失，实际的经济增长将会被大大地打一个折扣。在这方面的损失数额大得足以使任何当政者感到震惊。环境的退化不但对财富的积累起到消减作用，更重要的是它已成为很多发展中国家生死攸关的问题。对于我们的社会目标来讲，发展的目的是为了造福人民，如果发展产生的是上述这样的后果，就违背了发展建设的初衷。

能否在发展中解决环境问题？经过长时期的研究和实践，回答是肯定的。把环境保护作为发展中至关重要的环节，采用对环境负责任的发展方式，就可以实现环境与发展的双重目标。持续发展所倡导的是环境与经济、社会协调发展的模式，这已经被国际社会所广泛接受。关键是如何使这一应该并且能够做到的事情，在制定工业、农业、交通、能源、贸易、商业等社会和经济政策时，作为一个整体来考虑并纳入决策程序；而且要使环境与发展政策在转化成实施行动的过程中，充分运用法律手段，尤其是通过系统的法律制度这个重要工具来执行。

3. 解决环境问题的最好方法是不使这些问题产生

这是最积极、最根本、最彻底、也是最经济的办法。从经济和社会发展的总体上看，并以经济、社会和环境三方面