

环境保护法讲话

张坤民 金瑞林 主编

清华大学出版社

序 言

《中华人民共和国环境保护法》已由七届全国人大常委会通过，于1989年12月26日起施行。《环境保护法》比1979年的试行法有重大的发展与完善。它的颁行，关系全国人民的切身利益，是我国社会经济生活 and 环境保护事业的一件大事，标志着中国环境法制建设跨入了一个新阶段，对于全国将产生深远的影响。

保护环境，人人有责。每一个公民、法人和其他组织都应该认真学习和领会《环境保护法》的精神实质，执行它的有关规定，运用法律武器，行使自己的权利，履行自己的义务。尤其是各级领导者、环境监督管理人员，更应切实掌握并自觉按照环境保护法的各项规定来约束自己的行为。

向全社会广泛深入地宣传《环境保护法》是一项需要长期坚持的重要任务。要使《环境保护法》家喻户晓，在宣传教育上必须多下些功夫，以期取得事半功倍的效果。编写和出版一些《环境保护法》的解释性著作及通俗易懂的辅导材料，有益于学习、宣传和培训，也有利于《环境保护法》的贯彻执行。

我希望，这本《环境保护法讲话》能起到这种作用。愿它对读者有所帮助。



1990年1月

内 容 简 介

本书是国家环境保护局为配合《中华人民共和国环境保护法》的宣传和实施而编写的。它本着为环境管理服务的宗旨,把环境保护法的一般理论与我国环境保护工作实践结合起来,讲解环境保护法的基本原则、现行制度、有关规定和法律责任,以普及环境保护法知识、提高全民族的环境意识,让人人学法、知法、守法,自觉为保护环境而努力。

本书附有最近颁布的《中华人民共和国环境保护法》。本书讲解密切联系法律条文、立论严谨、深入浅出、通俗易懂。既是各级环境保护部门工作人员学法、执法的必备读物,也是一本适于各行各业、工矿企业、机关团体、部队、学校、城乡居民等学习、宣传、组织培训的好教材。

环境保护法讲话

张坤民 金瑞林 主编



清华大学出版社出版

北京 清华园

清华大学印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行



开本: 850×1168 1/32 印张: 6 1/8 字数: 159 千字

1990年3月第1版 1990年3月第1次印刷

印数: 00001~20000

ISBN 7-302-00631-8/D·8

定价: 3.00 元

目 录

序言

第一章 导论	(1)
第一节 环境保护法的概念	(1)
第二节 环境保护法的起草过程和主要内容	(9)
第三节 环境保护法的实施保证	(15)
第二章 环境保护法的基本原则	(20)
第一节 经济建设与环境保护协调发展的原则	(20)
第二节 预防为主、防治结合、综合治理的原则	(26)
第三节 全面规划、合理布局的原则	(34)
第四节 “谁污染谁治理”、“谁开发谁保护”的原则	(39)
第五节 政府对环境质量负责的原则	(43)
第六节 依靠群众保护环境的原则	(47)
第三章 环境监督管理	(50)
第一节 环境监督管理的体制与机构	(50)
第二节 环境标准的制订	(56)
第三节 环境监测的管理	(63)
第四节 环境保护规划的拟定	(67)
第五节 环境影响评价制度	(71)
第六节 现场检查制度	(78)
第四章 保护和改善环境	(82)
第一节 保护和改善环境的迫切性	(83)
第二节 自然环境与自然资源的法律保护	(85)
第三节 农业环境的法律保护	(93)

第四节	海洋环境的法律保护	(98)
第五节	城乡环境的法律保护	(103)
第五章	防治环境污染和其他公害	(115)
第一节	企业的环境保护责任制度	(115)
第二节	“三同时”制度	(119)
第三节	排污收费制度	(125)
第四节	限期治理制度	(132)
第五节	污染事故的报告制度	(137)
第六节	防止放射性污染的法律制度	(140)
第七节	防止污染转移的法律制度	(145)
第六章	法律责任	(150)
第一节	法律责任制度概述	(150)
第二节	行政责任	(155)
第三节	民事责任	(162)
第四节	刑事责任	(175)
主要参考书目		(181)
附一	中华人民共和国主席令 (第 22 号)	(182)
附二	《中华人民共和国环境保护法》.....	(183)

第一章 导 论

中华人民共和国主席杨尚昆于 1989 年 12 月 26 日发布第 22 号令，公布了当天由七届全国人大常委会第十一次会议通过的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)。该法自公布之日起施行。这是我国社会经济生活和环境保护事业中的一件大事，它为进一步落实基本国策，强化环境监督管理，更好地保护和改善环境，提供了一部新的极为重要的环境保护基本法。

第一节 环境保护法的概念

所谓环境，《环境保护法》第二条有明确界定：“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。”这里所称的“环境”，体现了“大环境”的概念，既包括了自然环境，也包括了人工环境；既包括了生活环境，也包括了生态环境。

所谓环境问题，不是指火山爆发、地震、海啸、泥石流等自然灾害问题（也称原生或第一环境问题），而是指由于人类活动所引起的环境质量变化，以及这种变化对于人类生产、生活以及健康和生命的影响问题（也称次生或第二环境问题）。

1972年在斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议上通过的《联合国人类环境会议宣言》指出：“现在已到达这样一个历史时刻：我们在决定世界各地的行动的时候，必须更加审慎地考虑它们对环境造成的后果”，“为当代和将来的世世代代保护和改善人类环境，已经成为人类的一个紧迫的目标”。1987年世界环境和发展委员会发表的《我们共同的未来》报告中，列举事实阐述了当今人类面临的环境问题，如：人口激增、水土流失和土壤退化、沙漠蔓延、森林消失、大气、水和海洋污染的加重、自然灾害倍增、温室效应、臭氧层破坏、滥用化学品、物种灭绝及能源耗竭等等。

一、保护环境是我国的一项基本国策

环境问题，既是经济问题，又是社会问题。经济的增长，社会的发展，不仅依赖于科学技术的进步，还取决于环境资源的支撑能力。在发展经济中，如果没有强有力的保护环境的政策和措施，就会使环境进一步恶化，导致延缓，甚至破坏经济的发展。实践表明，保护环境能够促进国民经济持续、稳定、协调地发展，保护环境就是保护生产力。良好的生活环境和生态环境是社会经济发展的基础。如果这个基础条件被破坏了，不仅影响经济的发展，也影响社会的安定。

在1983年底召开的第二次全国环境保护会议上，李鹏同志代表国务院宣布，“保护环境是我国的一项基本国策”。1988年在他向七届人大所作的《政府工作报告》中又重申了这一点，并将其列为本届政府的十大任务之一。

我国把环境保护摆到这样一个重要的位置上，是由于保护环境直接关系到国家的强弱、民族的兴衰、社会的稳定，关系到全局战略和长远发展。我国人口众多，人均资源占有量很低，环境负荷极大，当前环境污染和生态破坏已经相当严重，这使得本已

有限的资源更显得短缺，它已在很大程度上制约了经济的发展。因此，我们必须把保护环境放到基本国策的高度，放到安邦治国基本对策的高度来认识问题和处理问题。

当前我国的环境状况十分严峻。总括地说：局部有所控制，总体还在恶化，前景令人担忧。如北方城市的总悬浮微粒年平均值高于 800 微克 / 标立方米，有的城市在冬季高于 1000 微克 / 标立方米，超过国家大气质量二级标准两倍多。许多城市经常烟雾弥漫。1988 年，全国二氧化硫排放量达 1520 万吨，酸雨的危害在中南、西南地区已开始显露出来。1988 年，全国废水排放量为 368 亿吨，其中工业废水为 268 亿吨，大部份未经处理直接排入水体。据对 532 条河流的监测，有 436 条已受到不同程度的污染。长江、黄河、松花江、珠江、淮河、海河、辽河七大江河水系流经 15 个主要城市的河段中，有 13 个河段的水质污染严重。全国有 183 个城市缺水，有 40 个城市经常发生供水危机。1988 年全国工业固体废物产生量为 5.6 亿吨，综合利用率仅为 26%；工业废渣和城市垃圾堆弃在城郊，累计堆存量已达 66 亿吨，占地 536 平方公里，成为严重的二次污染源；城市道路交通噪声、城市工业噪声和建筑施工噪声污染也呈上升趋势。全国水土流失面积从建国初期的 116 万平方公里增加到 150 万平方公里，受害耕地占总耕地面积的三分之一。全国草原退化面积已达 7.7 亿亩，占可利用面积的四分之一。随着乡镇工业的崛起，有些地区已出现环境污染蔓延之势。

如何做好环境保护工作，世界各国由于社会制度和国情的不同，各有自己的方法和途径。但是，加强环境法制建设，运用法律手段来保护环境，是普遍采取的一项重要措施。国内外经验都表明，环境保护法是保护环境必不可少的法律保证，是强化环境监督管理的有效手段。环境保护只有走向法治，才能提高到一个新的水平。

我国十分重视环境保护的立法工作。1978年，环境保护的内容纳入《中华人民共和国宪法》之中。党的十一届三中全会以后，随着全党工作重心的转移，面对经济迅速发展、环境污染加重、生态环境恶化的形势，党和国家对环境保护问题采取了有力措施。1979年9月，五届全国人大常委会第十一次会议原则通过了《中华人民共和国环境保护法（试行）》（以下简称为试行法），使我国的环境保护工作走上了法制轨道，并为加快我国的环境立法工作奠定了基础。十年来，全国人大常委会先后通过了《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国大气污染防治法》。国务院和国务院有关部门先后发布了《中华人民共和国防止船舶污染海域管理条例》、《中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例》、《中华人民共和国海洋倾废管理条例》、《中华人民共和国环境噪声污染防治条例》、《中华人民共和国水污染防治法实施细则》、《征收排污费暂行办法》、《污染源治理专项基金有偿使用暂行办法》和《建设项目环境保护管理办法》等20多项法规。地方人大和地方政府也依据《试行法》制定了许多环境保护单行法规。这些法律和法规，基本形成了有我国特色的环境保护体系，有力地保障和推动了我国环境保护事业的发展。

二、环境保护法的定义、特点和作用

1. 环境保护法的定义

环境保护法，是调整因保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害而产生的各种社会关系的法律规范的总称。

从这个定义可以看到：

(1) 环境保护法是一些特定的法律规范的总称。它是以国家意志出现的、以国家强制力来保证实施的法律规范。由此可见环境保护法与环境保护非规范性文件的区别。

(2) 环境保护法所调整的社会关系，是在“保护和改善环境”与“防治污染和其他公害”这两大类活动中所产生的人与人之间的关系。由此划清了环境保护法与其他法律的界限。

(3) 环境保护法所要保护和改善的对象是整个人类生存环境，包括生活环境和生态环境，而不仅仅是某几个环境要素，也不是若干种自然资源。因此，环境法必然是一个范围较大的体系。

2. 环境保护法的特点

环境保护法除了具有法律的一般特征外，还有以下特点：

(1) 科学技术性 环境保护法直接而具体地反映着生态学基本规律和社会经济规律的要求，它的一系列基本原则、管理制度和法律规范都是从环境科学的研究成果和技术规范中提炼出来的，因而具有较强的科学技术性。同时，环境科学本身又是一门新兴的、尚未完全成熟的学科。有些环境问题虽已显端倪，但一时尚难确证，而为了防止其继续恶化又必须及时制定法律予以控制。例如，1985年制定的《国际保护臭氧层的维也纳公约》，要求对消耗臭氧层的氯氟烷烃等作出限制，尽管对此目前仍有一些科学上的不确定性，但全世界多数国家（包括我国在内），都已签署该公约。

(2) 综合性 环境保护法以环境科学和法学为基础，它所调整的社会关系又相当复杂，因而涉及面广、综合性强。环境保护法既包括基本法，又有大量单行法，还涉及行政法、经济法、劳动法、民法、刑法等有关条款；环境保护法既有实体法，又有程序法。因此，环境保护法是一个极其综合化的法律体系。

(3) 地域特殊性 环境问题是人类共同面临的，它在产生原因、解决途径等方面存在不少共同性，因此可以互相借鉴，并易于国际合作。但由于不同地区的环境条件各有差异，国与国之间、一国内的这个地区同那个地区之间的环境问题又有其特殊

性，故不能照抄照搬，标准也不能“一刀切”。我国环境保护法体系中，除了中央一级国家权力机关和国家行政机关制定的法律、法规以外，省、自治区、直辖市等地方权力机关和地方行政机关也可以制订颁布地方性环境保护法规。在环境标准方面（标准也是法规之一），地方“可以制定严于国家污染物排放标准的地方污染物排放标准”，而且在实施中，地方标准优先于国家标准。这些都体现了环境保护法的地域特殊性。

3. 环境保护法的作用

(1) 环境保护法是保障人体健康、促进社会主义现代化建设的法律武器。为了使环境保护与经济建设、城乡建设同步发展，需要在采取行政、经济、技术和教育手段的同时，采取强有力的法律手段，把环境保护工作纳入法治的轨道。“对保护和改善环境有显著成绩的单位和个人，由人民政府给予奖励。”（第八条）；在第五章“法律责任”中规定了对发生环境违法行为、污染和破坏环境者，则依法分别追究其行政责任、民事责任或刑事责任。作为上层建筑的环境保护法，就是解决各类环境纠纷和问题的法律依据和主要手段。

(2) 环境保护法是推动环境法制建设的强大动力。1979年通过的试行法，规定了我国环境保护的政策、方针、任务、基本原则、制度、工作范围、机构设置和奖惩等问题，这些都是一些带根本性的问题。由于试行法有了这些规定，使得单行法规和地方法规的制定就有法可依，因而得到极大的推动。

(3) 环境保护法是提高广大干部和群众的环境意识和环境法制观念的好教材。环境保护法从法律高度向全民提出了保护环境的规范，明确了什么是法律所提倡的，什么是法律所禁止的，以法律为准绳树立起判别是非善恶的标准，从而指导人们的行动。大力宣传和普及环境保护法知识，有助于形成“保护环境，人人有责”的社会风尚。

(4) 环境保护法是维护我国环境权益的重要工具和开展环境外交的有效手段。环境保护法第三条规定：“本法适用于中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域。”宪法第三十二条规定：“在中国境内的外国人必须遵守中华人民共和国的法律。”因此，我国的环境保护法适用于在我国境内的每一个中国人、外国人和无国籍人，其中包括法人和自然人。对于享有外交特权或豁免权的人，若因严重污染或破坏我国环境而须依法追究其刑事责任时，根据国际惯例和条约，可以通过外交途径来解决。为推动全球环境保护事业的发展，我国环境保护法注意了同有关的国际条约相协调。环境保护法第四十六条规定：“中华人民共和国缔结或者参加的与环境保护有关的国际条约，同中华人民共和国的法律有不同规定的，适用国际条约的规定，但中华人民共和国声明保留的条款除外。”

三、我国环境保护法的体系

环境保护法，在世界各国的立法体系中，是一个新兴的法律部门，它是国家整个法律体系中的重要组成部分之一，又是一个相对独立的法律部门，具有自身的一套比较完整的体系。从我国十年来初步建立的环境保护法体系看，主要包括以下九个方面：

1. 宪法 《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。”第九条第二款规定：“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。”第十条第五款规定：“一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。”宪法中有关保护环境的这些规定，都是我国环境保护法的立法依据和指导原则。

2. 环境保护基本法 这是环境保护领域的基本法律，又是制定专门性环境保护单行法规的基本依据。1979年的试行法和

1989 年的《环境保护法》即属此类。

3. 环境保护单行法规 这些单行法规，在保护生态环境和自然资源方面，已经颁布了七个资源法和一系列的条例、法规。如：《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》、《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国渔业法》、《中华人民共和国野生动物法》、《水产资源繁殖保护条例》、《水土保持工作条例》等。在防治污染和其他公害方面，已经颁布了三个法律和二十多个法规。如：《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国大气污染防治法》、《中华人民共和国环境噪声污染防治条例》、《国务院关于加强乡镇、街道企业环境管理的规定》、《国务院关于结合技术改造防治工业污染的几项规定》、《对外开放地区环境管理暂行规定》等。

4. 环境保护标准 其中包括大气和水等环境质量标准、污染物排放标准、环境保护基础标准和环境保护方法标准等四部份，并分为国家和地方两级。截止到 1989 年底，已颁布的国家标准有 148 项。

5. 环境管理机构组织法规 1988 年国务院批准了国家环境保护局的“三定”方案（定职能、定机构、定编制。）1989 年已经着手起草《国家环境保护局组织条例》。

6. 处理环境纠纷程序的法规 《环境纠纷行政调处办法》、《环境行政处罚实施办法》等程序法规正在起草中。

7. 其他有关法规 在民法、刑法、经济法、劳动法、行政法等法规中，包含着不少有关保护环境法律规范。如：《中华人民共和国民事诉讼法通则》第一百二十四条规定：“违反国家保护环境防止污染的规定，污染环境造成他人损害的，应当依法承担民事责任。”在《中华人民共和国刑法》中对危险物管理、森林破坏、水生生物保护、濒危物种保护、名胜古迹保护、惩治玩忽职守、

防止重大责任事故等方面都提供了法律保护，但在明确规定“危害环境罪”及其惩治方面还有待在修订《刑法》时作进一步的补充与完善。

8. 地方环境保护法规 十年来，全国大多数省、自治区、直辖市，根据《宪法》和试行法陆续颁布了大量的地方环境保护法规和地方环境标准，对于保护和改善地方环境质量，起到了很好的作用。

9. 国际条约 目前我国已经加入的保护环境的国际条约有：《国际油污损害民事责任公约》、《国际防止船舶污染公约》、《防止倾倒废弃物及其它物质污染海洋的公约》、《自然遗迹和人文遗迹保护公约》、《国际保护臭氧层维也纳公约》等。已缔结的双边协议有：《中日保护候鸟及其栖息环境协定》、《中美环境保护科学技术合作议定书》等。

目前，我国正在全面加强保护环境的立法工作，力争尽快建成具有中国特色的独立的环境保护法体系。

第二节 环境保护法的起草过程和主要内容

一、环境保护法的起草过程

试行法在保障和推动我国环境保护事业的发展中起了很大的作用。但是，由于试行法是在十年前刚刚拨乱反正时依据 1978 年《宪法》制定的，随着时间的推移和形势的变化，试行法已不能完全适应当前环境保护工作的需要。例如，试行法的立法依据——《宪法》中的条款，在 1982 年已经有了改动；试行法对于诸如谁对环境质量负责，环境规划由谁制定，批准和实施，跨行

政区的环境污染和破坏如何解决，发生污染后如何采取措施，如何防止污染转移和禁止引进污染等问题都未作具体规定；试行法没有专门规定法律责任，使得一些违法行为难于及时得到追究；试行法中某些条款的规定和提法同当前全国法规的体例也不尽一致；特别是，随着我国环境保护事业的发展，十年来各地又总结出不少行之有效的新制度，需要在法律上予以确认。因此有必要对试行法加以修改和完善，并转为正式法。

对试行法的修改始于1983年初，在国家环境保护行政主管部门、国务院有关部门、省、市环保局的管理干部和大专院校、研究单位的专家、法律工作者的共同努力下，于1983年底完成修改草案初稿。随后又广泛征求意见，反复修改，十易其稿，于1986年底形成送审稿，报送国务院审议。1987年以来，国家环境保护局配合国务院法制局对送审稿再度修改，数次征求国务院有关部门和地方人民政府的意见。1989年8月29日，国务院第47次常务会议审议通过了《环境保护法（修改草案）》，提请第七届全国人大常委会审议。受国务院委托，国家环境保护局曲格平局长在10月份召开的七届全国人大常委会第十次会议上对《环境保护法（修改草案）》作了说明。经过人大常委会委员们的初步审议，在人大常委会休会期间又经过全国人大法律委员会、教科文卫委员会、财经委员会、人大常委会法制工作委员会分别进行了调查研究和反复审议，12月份召开的七届全国人大常委会第十一次会议再次进行审议，对修改草案进行了认真的必要的修改，终于在1989年12月26日获得通过（116名常委出席会议，112名赞成，无1人反对）。

二、环境保护法的主要内容

试行法共有七章三十三条。新通过的《环境保护法》共有六章四十七条，其中，科研、宣教和奖励等内容都已体现在具体条

款中，不再设专章；删掉了试行法中的“~~机构职责~~”这一章（在基本法中可不写机构，而专由组织法规予以规定），突出了环境监督管理和法律责任的内容，并分别设立专章。所以，虽然少设了一章，却增加了十四条。新通过的环境保护法的保护对象更为明确，内容条款更为规范，法律责任更为具体，并且便于操作。经过改进和完善的内容主要有下列方面：

1. 第一章“总则” 第一条规定立法依据时，根据 1982 年《宪法》，把保护对象明确为生活环境和生态环境，更突出了人类生存环境的概念；还明确了不但要保护环境，而且要改善环境；既要保护和改善生活环境，又要保护和改善生态环境。

第四条对于环境保护的基本原则作了明确的规定：“国家制定的环境保护规划必须纳入国民经济和社会发展规划，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。”一个“计划”，一个“政策”，这是实现协调发展的保证。

第七条对环境保护管理体制的规定，理顺了中央和地方、主管部门和分管部门之间的关系，明确了各自在所辖范围内的监督管理职权和职责，体现了统一监督与分工负责相结合的原则。第七条规定：“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。”这里所说的“有关法律”指的是《海洋环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》这三个环境保护单行法和关于土地、森林、草原、水、矿产、渔业、野生动物的七个