

略论我国的环境保护法

文 伯 屏

《中华人民共和国环境保护法(试行)》(以下简称《环境保护法》),于一九七九年九月十三日第五届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议原则通过,并已正式颁布。这是加强社会主义法制,保证我国现代化建设顺利进行的重要措施,也体现了全国人民的迫切愿望。这个法律的颁布,必将极大地促进我国环境保护工作的开展。

本文想就外国环境保护法的形成和发展、我国环境保护法的产生及其主要内容、我国环境立法的指导思想和基本原则三个问题,谈一点粗浅认识。

外国环境保护法的形成和发展

环境保护法(美、日等国简称环境法),是随着工业的发展,在本世纪六十年代以后逐渐形成的一个法律部门。

人类早期的生产活动比较简单,对环境影响不大。十八世纪中叶产业革命爆发,蒸汽机的发明和广泛应用,给社会带来了空前巨大的生产力,也带来了对环境的污染。恩格斯曾经指出:“蒸汽机的第一需要和大工业中差不多一切生产部门的主要需要,都是比较纯洁的水。但是工厂城市把一切水都变成臭气冲天的污水。”^①随着资本主义工业的发展,在人类历史上才出现了大规模地改变自然界,污染环境,破坏和干扰生态系统的现象。特别是二十世纪以来,资本主义发展到帝国主义阶段,对人类环境的破坏更加严重了。在许多国家和地区,环境污染形成了社会公害。曾经发生过震惊世界的“八大公害事件”,即:英国“伦敦烟雾事件”,日本“水俣事件”、“富山事件”、“四日市事件”、“米糠油事件”,美国“洛杉矶光化学烟雾事件”、“多诺拉烟雾事件”,比利时“马斯河谷烟雾事件”。

本世纪六十年代末七十年代初,一些资本主义国家的政府,迫于社会舆论的压力,开始设法控制和治理环境污染。起初主要依靠技术来解决问题。实践中逐步认识到,单纯依靠技术措施是不能有效地解决环境污染问题的。后来就相继成立环境保护专门机构,制定环境法规、环境质量标准、污染物排放标准,以法律手段来控制污染,保护环境。

实践证明,加强环境保护法制,是控制污染发展、保护和改善环境的有效措施。一些原来公害泛滥的国家,现在环境状况有了改善,环境法起了很重要的作用。例如日本,曾经有“公害列岛”之称。一九六七年以来,制订了《公害对策基本法》等环境法规,现在已跻身治理公害先进国的行列。

工业发达的国家,环境立法都比较完备。以几个主要国家为例:美国除制订了《国家环境政策法》以外,还制订了《空气清洁法》、《水污染控制法》等一百二十多件环境保护法规。日本除

^① 恩格斯:《反杜林论》,第291页。

制订了《公害对策基本法》以外,还制订了《大气污染防治法》、《水质污染防治法》、《环境厅设置法》等环保法规二百多件。西德制订了《环境保护基本法》、《自然保护法》、《水源管理法》、《设立联邦环境局法》等一百六十多件环境保护法规。瑞典除制订了《环境保护法》以外,还制订了《水系保护法》、《出海船只废物海洋投弃法》等法令十五种。南斯拉夫、罗马尼亚、朝鲜民主主义人民共和国、苏联、东欧国家,欧洲共同体成员国,以及其他一些发展中国家,也都有一套环境保护法规。环境法从民法、经济法等法律部门中分化出来形成独立的法律部门的趋势日益明显。

我国环境保护法的产生及其主要内容

我国的环境保护工作,是在敬爱的周总理的亲自关怀下逐步开展起来的。一九七三年八月第一次全国环境保护会议,制订了环境保护“三十二字方针”,即“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。”这条方针是总结了我国社会主义建设的经验而制订的。其主要内容有四个方面:(一)“全面规划,合理布局”。在安排国民经济计划时,要合理安排和正确处理工业和农业、城市和乡村、生产和生活、经济发展和环境保护的关系,使这几个方面统筹兼顾,协调地发展。建设布局,特别是工业布局,实行大分散小集中,多搞小城镇的方针。(二)“综合利用,化害为利”。就是要求把有害之物,变成有用之物,从而消除污染危害。这也是充分利用自然资源,多快好省地发展生产的积极措施。我国把综合利用列为一项主要的经济政策,要求每个工厂把排放的有害物质加以回收或制成新的产品,打破行业界限,实现一业为主,多种经营;对新建、扩建、改建企业,凡是有三废为害的,都采取把处理三废的措施,同主体工程同时设计、同时施工、同时投产的办法,从根本上加以解决。在农村则提倡把农业生产中的废物发酵生产沼气和沤制粪肥;对于人们日常生活中排放的垃圾,也收集起来,分类处理,把无用之物重新变作工业原料或农业肥料。(三)“依靠群众,大家动手”。就是动员和依靠群众来保护和改善环境。从中央到地方,各级领导、各行各业利用各种形式,广泛宣传保护环境的意义,调动各方面的积极性,实行群众监督,大家动手解决问题。(四)“保护环境,造福人民”。这是环境保护的目的。这就要求我们在生产建设的同时,切实采取有效措施,防止对环境的污染,保护人民的健康,促进经济的发展。

第一次全国环境保护会议以后,颁布了几个环境保护单行法规,如《中华人民共和国工业“三废”排放试行标准》(1974年)、《中华人民共和国防止沿海水域污染暂行规定》(1974年)等。但由于“四人帮”的干扰破坏,关于环境保护的法制,和各条战线法制建设的情况一样,是很不健全的。已颁布的几个法规,也没有认真执行。

粉碎“四人帮”以后,关于环境保护的法制建设才提到了重要地位。一九七八年第五届全国人民代表大会第一次会议通过的新宪法,在总纲中规定:“国家保护环境和自然资源,防止污染和其他公害。”华国锋总理在五届人大第一次会议作的《政府工作报告》中指出:“消除污染,保护环境,是一件关系到广大人民健康的大事,必须引起高度重视,并制定环境保护的法令和条例,保证这方面存在的问题得到切实的解决。”经过一年多时间的起草工作,产生了现在颁布的我国第一部环境保护法律。

《环境保护法》是从我国的实际情况出发,在总结我国环境保护政策的实践经验和环境科学研究成果的基础上,汲取了外国环境立法的经验教训而制订的。它的内容,概括起来,主要是以下四个方面:(一)环境保护的范围,环境保护法的任务、指导思想和基本原则;(二)对环境和自然资源的保护,包括对大气、水域、土壤的保护,对水产资源、森林、草原、矿藏和野生

动植物的保护,对名胜古迹、风景游览区、温泉、疗养区、自然保护区、生活居住区的保护;(三)对工业污染和其他公害的防治,包括对工业废水、废气、废渣、放射性物质、电磁波辐射、生活垃圾污染的防治,对噪声、震动、地面下沉等其他公害的防治;(四)对其他有关的重要问题,包括环境保护机构和职责、奖励和惩罚等的规定。

我国环境立法的指导思想和基本原则

新宪法总纲中规定的“国家保护环境和自然资源,防治污染和其他公害”这个原则,写进了《环境保护法》的第一条。一九七三年提出的“三十二字方针”,经过六年多的实践证明,它是切合实际的,把它写进了《环境保护法》的第四条,以法律形式加以肯定。这些是我国环境立法的指导思想。根据这个指导思想,我国环境立法必须坚持以下基本原则:

一、国民经济和环境保护必须统筹兼顾,协调发展。我国是社会主义国家,国民经济是有计划按比例发展的,发展经济的根本目的是造福于人民。环境保护,从根本上说,就是保护广大人民群众和子孙后代的健康,保护和促进生产力的发展,保证和促进国民经济全面地、持续地发展。敬爱的周总理生前曾多次指出,我们在搞工业建设的同时,就应该抓紧解决环境污染问题,绝对不作贻害子孙后代的事。几年来,环境保护工作逐步开展,取得了一定成绩;但是由于“四人帮”的干扰破坏,也由于工作中的缺点错误,我国的环境保护仍然走了先发展经济后治理污染的弯路,经济发展同环境保护严重失调。目前,我国已成为世界上排污较多、污染严重的国家之一。许多大中城市和工矿区的降尘量,已经接近或超过六十年代公害严重的伦敦、东京和纽约。大部分水域存在着不同程度的污染,有的江段含汞量超过了日本水俣病发生地水俣湾的含汞量。环境污染已直接危害工农业生产。有的地方几十万亩农田因受污染减产或绝产。有的市几百万斤大米因含毒严重,不能作食物,只能造浆糊。有些粮食、肉类、果菜等人民必需的食物因受污染,严重地危害人民的健康。这些触目惊心的事实应该引起我们的充分注意。如果只顾发展生产,不重视环境保护,随着生产建设的发展,环境污染会越来越严重,就可能发生资本主义国家发生过的爆炸性公害。所以,《环境保护法》第五条规定:“国务院和所属各部门、地方各级人民政府必须切实做好环境保护工作;在制定发展国民经济计划的时候,必须对环境的保护和改善统筹安排,并认真组织实施;对已经造成的环境污染和其他公害,必须作出规划,有计划有步骤地加以解决。”今后,中央各部门和地方各级人民政府在制订经济发展的长远规划和年度计划时,必须把环境保护纳入计划,对环境保护所需的资金、材料和设备等应予以保证,而不应以任何理由削减、挤占或挪用。

二、防治污染,保护环境,必须以预防为主。环境污染有四个特点:(一)有些污染不容易及时发现。日本的“水俣病”,从排放甲基汞毒水的合成醋酸工厂建厂,到发现渔民吃鱼中毒,前后经过二十三年之久。又经过十二年,才弄清楚是甲基汞中毒。伦敦烟雾事件,五天死了四千人,经过十几年才弄清事件的真相。洛杉矶烟雾事件,最初被认为是二氧化硫造成的,后来被认为是石油挥发物造成的,经过七、八年才逐渐弄清主要是汽车废气经日光作用而形成的光化学烟雾造成的。(二)环境污染造成的有些疾病,不易彻底治疗。如水俣病、骨痛病、癌症,至今还没有彻底治疗的有效办法。(三)环境污染一旦形成,即使停止了新的污染,旧的影响也难以很快消除。例如用工业废水灌溉的农田土壤,一旦被废水中重金属污染,则将成为广大的、长期的、潜在的污染源,而使农作物中毒,进而使食用这种农产品的人和牲畜不知不觉地中毒。(四)环境污染的治理往往要花费比较高昂的代价。西德近十多年来,治理污染的费

用,在一百亿马克以上(一马克等于人民币八角五分)。据专家估计,今后相当长时期内,每年还要花十三亿至十五亿马克,才能解决污染问题。总之,“污染容易治理难”,这是国内外很多事实证明了的重要经验。所以,防治污染,保护环境,必须以预防为主,防患于未然。《环境保护法》通篇贯彻了“预防为主”的精神,特别是在第四、六、七、十七、十八等条款中,对“合理布局”、“综合利用”、“三同时”(即有污染的新建、扩建、改建企业,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)等重要措施,作了明确的规定,其中贯串着“预防为主”的精神。过去,由于无法可依,违者不究,没有严格执行“三同时”等重要措施;现在法律有了规定,必须严格依法办事,违者必究。

坚持“预防为主”的原则,还必需实行“环境影响评价”制度。美、日、西德、瑞典等不少国家,总结了环境污染的教训,都用法律肯定了环境影响评价制度,并建立了专门的单位承担评价任务。规定在建设大型项目之前,对这个项目可能给环境带来的影响等问题,事先进行充分的调查研究,作出科学的预测和估计,并制订出尽可能妥善的预防损害环境的计划。《环境保护法》第六条中规定:“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;……”第七条又规定:“在老城市改造和新城市建设中,应当根据气象、地理、水文、生态等条件,对工业区、居民区、公用设施、绿化地带等作出环境影响评价,全面规划,合理布局,防治污染和其他公害,有计划地建设成为现代化的清洁城市。”为了切实执行这些条款,必须深入实际,总结经验,逐步建立环境影响评价制度,并使这项制度日益完善。

三、防止污染,保护环境,人人有责,人人有权。控制和消除污染,保护和改善环境,是一个内容很复杂、涉及面很广的问题,关系亿万人民群众的切身利益。群众有消除污染、改善环境的迫切要求和无穷智慧。只要发动群众,群策群力,许多难题就能迎刃而解。《环境保护法》除在第四条中肯定了环境保护“三十二字方针”中“依靠群众,大家动手”的群众路线外,并在第八条中规定:“公民对污染和破坏环境的单位和个人,有权监督、检举和控告。被检举、控告的单位和个人不得打击报复。”这些规定从法律上保障了每个公民对保护环境的责任和权利,有利于调动广大群众向污染和破坏环境的违法行为作斗争的积极性。

四、奖励与惩罚相结合。法律是根据国家政策制订并由国家赋予强制性的行为规则。社会主义法制是加强无产阶级专政的有力武器,是工人阶级对社会实行国家领导的一种重要方法。《环境保护法》第三十二条规定:“对违反本法和其他环境保护的条例、规定,污染和破坏环境,危害人民健康的单位,各级环境保护机构要分别情况,报经同级人民政府批准,予以批评、警告、罚款,或者责令赔偿损失、停产治理。”“对严重污染和破坏环境,引起人员伤亡或者造成农、林、牧、副、渔业重大损失的单位的领导人员、直接责任人员或者其他公民,要追究行政责任、经济责任,直至依法追究刑事责任。”根据这一条和第八条的规定,对污染和破坏环境的行为,各级环保机构和法院、检察院要分别情况,依法处理。

社会主义法律不是实行单纯惩办主义,而是赏罚严明,奖励与惩罚相结合。这是我国环境法的一大特色。它反映了社会主义制度的优越性。《环境保护法》第三十一条规定:“国家对保护环境有显著成绩和贡献的单位、个人,给予表扬和奖励。”“国家对企业利用废气、废水、废渣作主要原料生产的产品,给予减税、免税和价格政策上的照顾,盈利所得不上交,由企业用于治理污染和改善环境。”

《环境保护法》在我国整个法律体系中是一个大法，是环境保护的基本法。今后还需要制订一些保证这个基本法贯彻执行的单行法规，如大气污染控制法、水质保护法、噪声控制法、自然保护区保护法、风景游览区保护法、放射性污染防治法以及草原法、矿藏法等；并修订环境质量标准和三废排放标准。为了保证水质保护法的贯彻执行，还需要制订关于长江、黄河、松花江……以及沿海水域水质保护的法规。为了保证长江水质保护法规的贯彻执行，还需要制订长江各支流（如湘江等）的水质保护规定。我国幅员辽阔，东西南北情况差别很大，各省市还需要根据法律和本地区的情况，制订有关环境保护的单行法规和实施细则。其他各种法律，如民法、计划法、城市规划法、基本建设法、工厂法、能源法、引进设备法等等，都应渗透环境保护的观点和要求，贯彻国家环境保护的方针、政策，包含相应的环境保护法律规范。因此，今后的环境立法任务还是相当繁重的。

环境法学是随着环境立法、司法的发展而发展起来的，在我国是一门新兴的学科。它是法学和环境科学的重要分支，也是法学和环境科学的交叉。美、日、英、西德等许多国家，在环境法学方面有不少研究成果值得借鉴。为了加快社会主义现代化建设的步伐，我国应加强环境法学的研究。建议有关部门将进一步开展环境法学的研究工作纳入计划。充实和培养环境法学研究人员，加强对外国环境法规和环境法学著作的翻译、出版和情报资料交流等工作，派遣留学生、进修生和学者到外国学习或考察环境法学，邀请外国环境法学专家来我国讲学，组织学术讨论，加强这方面的学术交流，扶植和促进这门新兴学科更健康地成长。

（上接第 47 页）

时间内可以在院内散步，或在室内游泳池游泳。业余活动有演剧、演奏音乐、体育活动等等。还举办物理、化学等讲座。每月大约有四五次集体外出，可以郊游、滑雪、看戏、听音乐、参观工厂等等。

这个监狱有八十位工作人员，另外还有医生和教员，是兼职的，共九十五人。

在奥地利，对青少年犯不适用一般的刑法，而适用青少年刑法，最高刑期是十年。青少年服刑三分之二以后，有可能提前释放，条件是：一、表现好；二、出狱后有工作，有居住条件；三、有工作能力。

（8）法律工作者的培训

在奥地利，主要通过大学法律系培养法律工作者。全国有五个大学（设在维也纳、因斯布鲁克、林茨、萨尔斯堡、格拉茨），都有法律系，在校学生共一万二千人。没有独立的法学院。大学法律系学习期限为四年，学习课程有：法学导论、罗马民法、奥地利法律史、国民经济学说和政治学说、社会学、民法、国际私法、民事诉讼法、商法、票据法、刑法、刑事诉讼法、犯罪学、宪法学、国家学、行政学、国际公法、国际组织、劳动法、社会法等等。大学毕业后进修两年，通过博士论文后，可得博士学位。

由于奥地利经常颁布新的法律，所以司法部每年举办讲座，使在职的法律工作者可以学习新的法律。