略论环境法的实施保证

马 骧 聪

法律的实施比法律的制定要困难得多，而由于环境法本身的特点和我国的实际情况，环境法律的实施比其它法律的实施更为复杂和艰巨。这是因为：

1.环境法在国际范围是近20多年才发展起来的新兴法律部门，在我国是70年代末才逐步发展起来的，它本身还不完备，人们对它也很不了解。

2.在环境法律关系的权利义务主体中，国家机关、企业事业等单位占有重要地位，环境法律的规定在很多场合都是针对它们的，而这些单位在我国基本上是公有的，执法机关与它们的关系是一种“公”对“公”的关系，要做到严格执法，常常需要解决许多复杂的问题。

3.环境法的最终目的是协调人类社会与自然界的关系，保护和改善环境是一项伟大的创造性事业，要将环境法律规定付诸实践，需要有一定的物质技术基础，而我国现在正处于社会主义初级阶段，经济技术力量还很薄弱。

4.环境法综合性强、涉及面广、牵动的利益很复杂，法律调整的方法包括行政、民事、刑事等多种手段。因此，要保证环境法的实施，必须环境保护机关、政府其他有关部门、公安、检察、法院等各方面的紧密配合，步调一致。而做到这一点又很不容易。

针对这些情况和特点，要使环境法得以贯彻执行，必须从思想上、组织上、物质技术上、监督管理上、司法上和立法本身等各个方面予以保证。

近年来，有关部门和广大干部、群众在保证环境法的实施方面做了大量工作，对保护和改善环境起了很大的推动和保证作用，法律在保护环境方面的威力越来越明显地表现了出来。但是，在许多方面和地方，环境法律法规尚未得到严格执行，有法不依、执法不严、违法不究的现象还普遍存在，许多保证环境法律实施的具体问题有待进一步解决。

一、广泛进行环境和环境法制宣传教育，提高全民族的环境意识和环境法制观念，从思想上保证环境法的实施

要保证环境法的实施．动员社会各界以实际行动保护和改善我们赖以生存的环境，首先必须使人们知法、懂法、守法，了解环境保护的法律制度，理解国家为什么要制定环境法律法规，明白为什么要保护环境，认识环境同自身和整个人类社会的关系，懂得怎样去保护环境，使人们对我国的社会主义环境法及有关的法律现象树立起正确的思想、观点和态度，把环境保护法律要求变成自己的实际行动。

自《环境保护法》颁布以来，各级政府和有关组织，遵照该法第30条关于环境宣传教育的规定，对群众进行了广泛的宣传教育。1984年司法部提出在公民中普及法律常识，1985年11月22日全国人大常委会通过《关于在公民中普及法律常识的决议》以后，环境法制宣传教

育得到了进一步加强。

应当根据人们的年龄、职业、文化程度等不同，提出不同的要求，采取不同的方式，通过不同的渠道，从多方面进行环境科学和环境法制宣传教育。环境科学和环境法制宣传教育正在纳入国家教育计划，逐步形成多层次、多格规、多专业的教育体系。环境保护和环境法制的社会宣传在广泛进行，形式多样，生动活泼。为了组织和协调环境和环境法制的宣传教育活动，有些地方建立了环境保护宣传教育中心。许多环境保护机关设有专管宣传教育的机构。

环境和环境法制宣传教育的广泛开展，促进了社会各界环境意识和环境法制观念的增强，提高了人们遵守和执行环境法律规范的自觉性。其突出表现是：许多政府机关和领导人越来越重视环境保护工作，积极带头执行环境法；越来越多的工矿企业和事业单位认真履行法律规定的环境保护义务，积极防治环境污染和生态破坏；广大社会群众踊跃参加各种环境保护活动；越来越多的公民和单位在环境权益受到侵害时求助于法律保护，同违反环境法规的行为进行斗争，等等。

但是，要使人们树立正确的环境意识和环境法制观念，不是一朝一夕能够办到的；对于我们这样一个科学文化还不发达的10亿多人口的发展中国家来说，更是一项长期的任务。目前所进行的工作，还远远赶不上形势发展的需要。因此，我们必须坚定不移地继续加强环境和环境法制宣传教育，把它看作是社会主义精神文明建设的一个重要组成部分，把《环境保护法》、《土地管理法》、《森林法》、《矿产资源法》、《水污染防治法》、《海洋环境保护法》、《大气污染防治法》等法律列为普及法律常识的内容，宣传环境保护的各项法律制度，公民和单位在环境保护方面的权利和义务、环境保护的战略意义等等，促使人们自觉遵守执行环境保护法律规定，并运用环境法律武器去同各种危害环境的行为进行斗争，维护国家保护环境的根本利益和自己的切身利益

二、完善环境管理体制，建立健全环境管理机构，从组织上保证环境法的实施

关于这个问题这里不能多说，它需要专门论述。但必须指出，确立适合环境管理特点和我国国情的管理体制，形成一套健全的环境管理机构体系，是环境法律实施的一项重要保证，即组织上的保证。近年来政府在这方面采取了一些措施，目前正在结合国家的整个政治体制改革，研究进一步完善环境管理体制问题。从现在的发展情况来看，我国的环境组织机构建设有以下几点值得注意和进一步发扬：

1.各级人民政府要加强对环境保护的综合领导和各级政府首长对环境保护工作的责任，并建立环境保护委员会协助政府对环境保护工作进行规划、领导、组织和协调。

2.加强各级政府的环境保护职能机构，对环境保护事务进行相对集中的综合监督管理。

3.加强各资源管理部门对土地、水、森林、草原、矿产资源、海洋、野生动植物的保护管理，加强城建部门对市容环境、城市绿化、风景名胜区等的保护管理、加强卫生部门对有关环境问题的监督管理。

4.加强各部门对本系统本行业环境保护工作的管理。

5.扩大地方政府的环境管理权限，充分发挥地方政府因地制宜管理环境的主动性和积极性。

6.加强中央和地方以及中央和地方各有关部门在环境保护方面的协调、配合，使之分工明确，互相支持，同心协力地管理好环境。

三、增加对环境保护的投资，发展环境科学研究和环境保护设备的生产，从物质技术上保证环境法的实施

要保证环境法律的实施，在我国主要是靠加强和改进监督管理，但同时也必须有一定的投入，从资金和技术设备上予以物质保证。我国是一个发展中国家，经济力量有限，不可能拿出很多钱用于环境保护事业，但政府还是在可能的限度内逐步增加对环境保护的投入。1984年，国务院有关部门共同对筹集环境保护资金的渠道作了规定。各级政府及其有关部门和厂矿企业执行这项法规，使环境保护资金不断有所增加。在1981—1985年期间，我国用于防治环境污染的环保资金约170亿元，占国民收入的0.67%。在1986—1990年的本五年计划期间，环保资金约为330亿元，比上一个五年计划期间增长94%，达到国民收入的0.8%。此外，在保护土地、矿产、森林、草原、水、海洋、野生动植物、鱼类资源等自然环境和资源方面，也将不断增加投入。同时，还要发展环境科学技术的研究和环保设备的生产，以便为环境保护事业提供更多更好的设备。毫无疑问，随着我国经济技术实力的增强，国家将为环境法的实施提供更多的物质保障。

四、加强环境监督管理，严格执法，从监督管理上保证环境法的实施

所谓环境监督，主要包括三种：1.由环境保护行政管理机关进行的行政监督；2.由国家权力机关对政府的环境保护工作及环境保护法律的实施进行监督；3.由广大群众对污染和破坏环境的违法行为进行的社会监督。

1.环境保护方面的行政监督

根据我国环境保护法律的规定，各级人民政府的环境保护职能机关和其他依法行使环境监督管理权的行政机关，在其职责范围内依法对环境保护法规的执行情况进行监督。它们代表政府行使环境监督权，以保证环境保护法律法规得到贯彻执行。在依法执行监督任务的过程中，它们有权对管辖范围内的任何单位和个体生产经营者执行环境保护法规的情况进行现场检查，要求被检查者说明情况和提供有关资料；如果发现其生产经营活动有不符合环境保护法规要求的现象，有权依法采取必要的行政措施，责令其执行；如果发现有违反环境保护法规的行为，可以依法给予行政处罚；如果发现有构成犯罪的事实，应当通知司法机关，以考虑追究其刑事责任问题。

各级政府的环境保护职能机关和其他依法行使环境监督管理权的行政机关，在进行环境监督方面已经做了大量工作，对保证环境法律的实施起了重要的作用。但是这方面还存在着不少问题，主要是没有制定出进行环境监督的具体规则、办法和程序，没有组织起强有力的环境监督人员队伍，环境监督工作尚未经常化、规范化、程序化，并且常常执法不严、违法不究。

自1985年以来，国家环境保护局会同有关省、市在一些城市开始试行设置环境监督员（监察员）制度，取得了较好的效果。有关部门应当尽快总结这方面的经验，建立起一套切实可行的行政环境监督制度，保证环境法律的实施。

2.国家权力机关进行的环境监督

国家权力机关对环境保护法律的实施具有重要的监督作用。随着环境问题的日益突出和各种环境保护法律法规的陆续颁布施行，各级人大及其常委会，对监督环境保护法律法规的实施和各级政府的环境保护工作越来越重视，进行了许多工作，其主要方式和表现是：

(1)在审议国民经济和社会发展计划及预、决算时，同时考虑环境保护问题，规定相应的要求和措施。

(2)在讨论决定重大社会经济问题时，在审议政府工作报告时，对执行环境保护法律要求给予注意，并采取相应的措施。

(3)专门审议环境保护问题，并作出相应的决议。

(4)讨论、审议代表提出的有关环境问题的议案，并作出适当处理。

(5)组织人大代表和常委会委员对政府有关部门及厂矿、企业的环境保护工作进行视察、调查，组织专门检查团进行检查。

(6)在人代会上就环境问题向政府及其有关部门提出质询。

此外，权力机关还可以通过对司法机关的监督，保证环境法的实施。

权力机关的这种监督有极大的权威性，并可推动环境保护工作的全面开展和提高人们的环境法律意识。

3.群众对实施环境保护法律的社会监督

发动群众进行社会环境监督，也是保证环境法律实施的一项根本措施，它是上述国家环境监督的补充。

广大群众生活在环境之中，是环境污染和生态破坏的直接受害者，最了解环境状况，对环境质量的恶化最敏感，有反对环境污染和破坏，保护和改善环境的天然积极性和巨大的创造力，是保证环境法律实施的基本力量。

群众监督的法律依据，是宪法关于“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务”的规定，和环保法关于“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”的规定。

群众监督就是由亿万人民对一切单位和个人是否遵守环境保护法律规定进行社会监督，检举、揭发各种污染和破坏环境的行为，并反映到有关部门进行处理。

群众监督的形式多种多样。如直接向污染和破坏环境的单位提意见，指出其违法和危害，要求加以纠正；以口头或者书面形式向环境保护部门、人民政府及其他领导机关反映环境污染和破坏情况，检举揭发违法损害环境的行为，请求政府干预解决；将污染和破坏环境的情况反映给人民代表和政协委员，请求他们以适当的方式向有关部门提出；向各种报刊写信，反映环境问题，揭发违法行为，通过舆论，推动问题的解决；等等。

最为普遍最为有效的监督方式，是组织群众环境监督组、监督网，设立群众环境监督员、监督岗、监督站等，有组织有计划地经常对污染和破坏环境的工矿企业、事业单位进行监督。在这方面，许多地方进行了大量工作，取得了很好的效果，积累了成功的经验。

但是，群众对实施环境法律的监督工作在各地发展不平衡，还有很大潜力，今后需要进一步推广和加强。

五、加强环境司法，充分发挥司法机关对保护环境的保证作用

要保证环境保护法律法规的实施，必须对违反环境保护法律法规的行为依法追究法律责任。我国法律对违反环境保护法规的行为规定了三种责任，即行政责任、民事责任、刑事责任。行政处罚由环境保护法律规定的国家主管行政机关决定；如当事人不服，可以向法院提起诉讼。由污染和破坏环境而引起的民事纠纷，虽然环境保护机关等主管行政机关可以调解处理，但这不是必经程序，不仅调解不成时要通过司法解决，而且当事人可以直接向法院提起诉讼。至于说追究刑事责任，则只能通过司法程序。因此，加强环境司法，对于保证环境法律的实施，具有极为重要的意义。

所谓环境司法，就是人民法院和人民检察院处理环境案件，对违法、犯罪行为追究法律责任的活动。公安机关也参与环境刑事案件的侦查活动。

根据法律规定，司法机关主要从以下四个方面保证环境法律的实施：

1.审理环境民事案件，即对因污染和破坏环境造成他人损害的侵权行为案件进行审理。审理这类环境案件，按照《民事诉讼法》规定的程序进行。法院在审理的过程中，首先要进行调解，调解不成时再进行判决。从审理的结果来看，不仅可以满足经济赔偿请求，维护受害人的合法权益，而且着重于排除环境的污染和破坏，恢复和治理环境，即实现保护环境的根本目的。

自《环境保护法》颁布以来，许多地方的人民法院依法处理了不少环境民事案件。其中包括由污染大气、水体、土壤和农作物对他人造成损害的案件；由发出噪声、振动等而侵害他人环境权的案件；由破坏土地、森林等自然环境而侵害他人合法权益的案件，等等。从损害的后果和性质来看，大部分是因污染、破坏环境而对他人造成经济损失的案件，但同时也包括对人身造成损害的案件和损害环境舒适度的案件。

在处理因污染、破坏环境而引起的损害赔偿案件中，我国司法实践体现了法律规定的“无过失责任”原则。

2.审理危害环境的刑事案件，包括检察机关对这类案件的侦查和提起公诉及法院对案件的审判。这类案件依照《刑事诉讼法》规定的程序进行。

1979年《环境保护法》颁布后不久，我国司法机关就开始了对环境刑事案件的审理。1979年10月27日，苏州市中级人民法院公开审理氰化钠污染案，为我国判处危害环境罪提供了第一个案例。此后，各地人民法院先后判处了不少危害环境的犯罪行为，其中包括污染环境罪、非法猎杀珍贵野生动物罪、破坏风景名胜罪、非法捕捞水产品罪、破坏自然保护区动植物罪等。至于说盗伐和乱砍滥伐林木案件，司法机关早就在进行处理，近年来加强了对这类犯罪行为的打击。

3.审理环境行政案件，即法院对当事人不服主管行政机关所作的行政处罚决定提起的诉讼的审理。对这类案件的审理，依照《民事诉讼法》规定的程序进行。

这种环境行政案件的原告是受到行政处罚的单位和个人，被告是行使国家环境监督管理权的环境保护机关和其他主管行政机关。人民法院审理这种环境行政案件，不同于处理环境民事案件，要审查和确认主管行政机关依据职权所作的行政处罚决定是否合法、正确。因此，人民法院不进行调解，而是在查明情况的基础上作出公正的判决。如果主管行政机关所作的行政处罚决定正确、合法，应当驳回原告的起诉。如果主管行政机关的行政处罚决定在认定事实、适用法律方面确有错误，应当予以撤销或者变更。根据法律规定和最高人民法院的指示，近年来各地人民法院审理了不少这类环境行政案件。

4.协助主管行政机关强制执行行政处罚决定。《海洋环境保护法》等环境法律，在规定了当事人对行政处罚决定不服可向人民法院起诉的同时，也规定了主管行政机关在当事人不执行行政处罚决定时可以申请人民法院强制执行。这是保证环境法律实施的一项重要措施。人民法院在接到主管行政机关的申请执行书后，应当了解案情，如果认为处罚决定正确，则用《执行通知书》通知被执行人在指定的期限内履行。逾期不履行的，强制执行。如果发现处罚决定确有错误，则不予执行，并通知主管行政机关。根据上述规定，近年来各地人民法院也积极开展了这种司法活动。

司法机关积极审理环境案件，依法制裁危害环境的违法行为和犯罪行为，维护法律的尊严，维护国家保护环境的社会利益和公民、组织的合法权益，对保证环境法律的实施起了极大的作用。

但是，环境司法的开展还处于初创阶段，在全国各地发展很不平衡。有些司法机关和司法人员对环境保护的重要性缺乏应有的认识，没有积极认真学习和正确适用环境法律。有的司法机关不愿意受理环境案件，或者免强受理而拖延处理。对有些已经构成犯罪的严重危害环境行为，没有依法追究刑事责任，结果是大事化小、小事化了，或者以行政处罚、赔偿损失代替刑罚，使严重违反环境法规的犯罪分子逍遥法外。个别地方还有错判误判，惩办受害群众的情况。这些都是必须加以纠正的。

因此，加强环境司法，通过司法机关正确的适用法律，保证环境法律的实施，是我国环境法制建设的一项紧迫任务。为此，有关部门正在采取措施。如最高人民法院明确将污染海洋环境和破坏海洋资源的案件列为海事法院的收案范围；最高人民法院、公安部、最高人民检察院，在许多地方设立了水上法院和森林公、检、法机关；等等。

1985年8月17日，最高人民法院审判委员会专门讨论深圳市蛇口区环境监测站诉香港凯达企业有限公司环境污染案，确认广东省深圳市中级人民法院对该案的审理严格执行了《环境保护法》，判决正确，制止了污染环境的行为，保护了人民的健康。这是我国最高审判机关第一次专门讨论环境污染案例，通过总结审判实践经验指导环境司法活动。它说明了最高审判机关对加强环境司法工作的重视。

1987年6月举行的全国法院工作会议指出，当前在某些领域有一些危害社会、危害国家、危害人民的新的或特别猖獗的违法犯罪活动，人民法院不能听之任之，要与行政主管部门加强联系，给予严厉打击。在这些需要严厉打击的严重犯罪活动中，就包括了盗伐、滥伐林木，哄抢、破坏矿产资源，盗猎、盗采珍稀动植物，破坏自然保护区动植物资源等危害环境的犯罪。不久前，最高人民法院又发出通知，要求各地法院要依法严惩猎杀大熊猫、倒卖和走私大熊猫皮的犯罪分子。

六、妥善处理环境纠纷，正确解决厂、群矛盾

随着环境污染和生态破坏的加剧，环境纠纷在各地常有发生，并有不断增多的趋势。及时而妥善地处理这种纠纷，是保证和促进环境法律实施的一个重要方面。

所谓环境纠纷，是指由于污染或破坏环境而产生的加害者与受害者之间的矛盾和争议。这种纠纷，通常是由于单位或个人在利用环境和资源过程中违反环境保护法律规定，污染和破坏环境，侵犯他人的合法权益（包括环境权、人身权、财产权）而产生的。其中主要的是污染和破坏环境的工矿企业与周围受害群众之间的厂群纠纷。

环境纠纷虽然实质上是一种民事侵权纠纷，但具有许多自己的特点，如涉及面广、情况复杂、矛盾尖锐、技术性强、处理起来困难等等。这种纠纷涉及广大人民群众的切身利益，关系到维护社会的安定团结局面和正常的生产秩序、社会秩序。因此，必须认真对待，妥善处理。

根据我国现行法律规定，环境纠纷的处理主要有以下四种方式：

1.由双方当事人自行协商解决；

2.由环境保护机关和其他行使环境监督管理权的主管行政机关调解处理；

3.由法院通过民事诉讼程序处理；

4、由仲裁机构调解和裁决（只限于涉外海洋环境污染纠纷）。

从近年的实践经验来看，不管通过何种方式，处理环境纠纷应当遵循以下基本原则：

1.要认真、严肃地对待环境纠纷，及时进行调查处理，将纠纷解决于萌芽或初期阶段，防止事态扩大和矛盾激化。事实证明，有关单位领导人和政府机关领导人对群众反映的严重环境污染和破坏问题不闻不问，采取官僚主义态度，迟迟不予解决，往往使矛盾激化，造成十分可悲的后果。这是必须尽力避免的。

2.要以事实为根据，以法律为准绳，牢记保护环境是一项基本国策，切实掌握各项环境保护法律法规，对纠纷进行全面调查，弄清事实真相，选择适当的法律规范，严格依法予以处理。

3.坚持以调解为主。为了保证调解成功，公平合理的解决，双方要有诚意，互谅互让。污染和破坏环境的一方是矛盾的主要方面，应当更加积极主动，体谅群众疾苦，积极进行环境污染和破坏的治理，并赔偿损失。

从实际情况来看，我国的环境纠纷大部分是通过调解处理的，包括行政调解处理和法院的司法调解处理。这样做，既解决了矛盾，又不伤和气，有利于促进当事人双方的团结，调动各种积极因素共同保护环境并促进经济发展。

4.兼顾国家、集体和个人三方面的利益。所谓国家利益，就是要既发展经济和其他社会事业，又要保护和改善环境，使二者协调发展，造福于人民和社会。所谓集体利益，是指一定单位受法律保护的合法权益。每个单位要在遵守环境保护法律规定的前提下发展生产、从事经营活动和其他工作，既要注意经济效益，又要注意社会效益和环境效益，不得以牺牲环境保护的利益而谋求小团体的局部经济利益。所谓个人利益，是法律保护的公民正当权益，包括环境权益、财产权益和人身权利。国家、集体应当尊重和维护公民的这些合法权益。而公民个人则应当实事求是，不得提出过份的无理要求，不采取非法手段去对付污染和破坏环境的单位。

5.有关方面要通力协作，都采取积极负责的态度，共同保证环境保护法律的贯彻执行。

最后还要指出，目前我国环境法律法规还不完备，其他相关的法律法规也不健全，这是造成执法困难的一个重要原因。所以，我们必须继续加强环境立法，尽快制定出各种必要的环境法律法规，形成体系；同时不断总结实施环境法的经验，及时反馈于立法机关，修改补充环境法律法规，使之逐步完善，从法律本身上为实施环境法律提供更可靠的保证。

（作者单位：中国社会科学院法学研究所）

责任编辑：王昭仪