

# 中國的環境政策和環境法

金瑞林

北京大學法律系

## 一、中國的經濟發展與環境問題

中國自七十年代末實行改革開放政策以來，經濟發展迅速。國民生產總值平均每年以9.3%的速度增長。1993年國民生產總值達到313800億元。建立了獨立的、門類齊全的工業體系；建立了5個經濟特區，32個經濟技術開發區，52個國家高新技術開發區。從現在到本世紀末，預計國民生產總值每年平均增長8~9%，國民經濟總體實力將進一步增長。目前還正實現從計劃經濟向市場經濟過渡的歷史性轉變。

環境污染是現代工業社會的產物。中國經濟的高速發展對環境也帶來了巨大壓力。同發展中國家一樣，我們不僅面臨全球性環境問題的危脅，也在自身經濟發展中存在著環境污染和生態破壞這二類環境問題。

(一)大氣污染最嚴重的是城市和工業區。以煤為主的能源結構長期難以改變(煤佔72%以上年產12億噸)。若燃煤技術和煤的轉換沒有重大突破，中國的大氣污染和被人們稱之為“空中死神”的酸雨危害有可能加重。

(二)水污染是中國最嚴重的環境問題之一。每年污水排放量約在350億噸左右，主要河流都受到污染。水污染又加重了水資源短缺的矛盾，尤其是北方城市用水長期處於緊張狀態。有的地區可能出現嚴重的水資源危機。

(三)中國的工業化進程很快，但起點低，科學技術和管理水平相對落後。工業污染防治是環境保護的第一位的任務。但投資有困難，污染治理滯後的情況短期內難以解決。



(四) 因財力不足，城市環境基礎設施落後的狀態，短期內也難以改變，城市環境質量局部有所改善，但難以有根本改變。

(五) 農業生態環境比任何國家壓力都大。人口多，耕地少，水土流失、沙漠化，自然災害都比較嚴重。

(六) 隨著海洋資源的開發利用和沿海地區經濟發展，海洋污染有加重趨勢，加之過度捕撈，近海漁業資源在急劇下降。

(七) 人口增長對環境形成的巨大壓力短期內不能緩解，現有12億，每年增長1300萬，預計2000年將達12.8億。

## 二、中國環境政策的歷史性轉變

當中國開始覺察到工業污染嚴重之時，正是世界環境運動蓬勃興起之際。七十年代末，中國開始重視環境污染並採取了一系列防治措施。但從總體看，當時並沒有形成以保護大環境為基礎的完整的環境保護觀念。把環境問題僅僅看成是污染問題。當時中國環境政策的核心是治理“三廢”。

這是一種具有一定片面性的政策目標。第一，沒有把環境污染同生態破壞相聯系，這樣就低估了環境問題的複雜性和危害性；第二，沒有把環境污染同經濟社會發展的因素相聯系，這樣就不能找出環境問題的根源，採取治本的措施。

上述政策目標的確定，又同當時中國的經濟發展模式有關。建國後三十年的經濟建設一直採取一種單一目標的經濟發展戰略：以國民生產總值的增長為主要目標，以工業化為主要內容。這種片面追求經濟增長的結果，往往忽視人口控制、人民生活、環境保護和市政建設。其結果，必然出現人口激增、經濟比例失調、環境污染加劇、自然生態破壞等一系列嚴重問題。

中國的問題，擴大來看，也是一個具有國際性的教訓。二次大戰後，西方國家普遍利用科學技術的新成就追求高速度經濟增長。在高速增長的背後，往往以犧牲環境為代價，普遍走了一條“重發展、輕環保”，“先污染，後治理”的彎路。二十年後，環境問題的反饋作用顯現出來，表現了大自然對人類的無情報復。

中國環境政策的歷史性轉變始於1983年。1983年12月召開的全國第二次環境保護會議是中國環境保護史上的里程碑。這次會議確定了環境保護同人口問題一樣，是一項基本國策；制定了環境保護與經濟建設統籌兼顧、協調發展的方針，即經濟建設、城鄉建設和環境建設，同步規劃、同步實施、同步發展，作到經濟效益、社會效益、環境效益的統一。

“協調發展”方針的確定，是中國總結了幾十年國內外環境保護的經驗教訓提出的。在認識上是一次飛躍，是使中國環境政策建立在反映客觀規律基礎上的歷史性的轉變。

事實上，人類社會的發展本來就是由若干相互聯繫、相互制約的因素構成的。例如：人口的增長、糧食的需求、工業的發展、城市化、資源消耗、生態與環境的變化等。這些因素形成一個環環相扣、物物相關的因果關係網絡。就環境問題而言，本質上是個經濟問題，而且二者互為因果，社會經濟發展造成環境問題，環境問題出現後，經過一段延遲又反作用於經濟。二者之間的雙重因果關係的特徵，要求必須實行協調發展的環境政策。

世界環境與發展委員會（WCED）1987年提出的又在1992年聯合國環境與發展會議被肯定的持續發展的方針——作為向各國建議應採取的總的環境政策——也是總結了世界各國幾十年發展實踐提出的。”持續發展的基本觀點同中國的協調發展是完全一致的。這也說明，人類在客觀規律面前，只有一種共同的選擇。

### 三、中國的環境法體系

國家對環境的最有效的管理，必須是一種綜合性的管理，需要運用經濟的、技術的、法律的、行政的、教育的等多種手段。法律機制的運用，在整個環境管理中具有特別重要的作用。

中國的環境立法是在協調環境與發展的客觀要求下，伴隨改革開放和經濟迅速發展而發展起來的。至今已形成了一個完整的環境法體系。

從結構上，依據法的效力等級，中國環境法體系依次分為：

- 1) 憲法關於環境保護的規定
- 2) 全國人大常委會頒佈的環境與資源保護法律
- 3) 中央政府即國務院制定的行政法規
- 4) 國務院各部門特別是國家環保局（NEPA）制定的規章和標準
- 5) 地方性法規及標準
- 6) 其他立法（如民法、經濟法、刑法）中有關環境保護的規定
- 7) 中國締結或參加的國際環境條約

從調整對象上，中國環境法覆蓋了下列主要領域：

（一）環境保護基本法，即1979年制定的，1989年修正的《環境保護法》。

（二）防治環境污染和其他公害的立法。主要的有：《海洋環境保護



法》(1982年)、《水污染防治法》(1984年)、《大氣污染防治法》(1987年)、《環境噪聲污染防治條例》(1989年)、《城市放射性廢物管理辦法》(1984年)、《農藥登記規定》(1992年)、《有毒化等品進出口環境管理規定》(1994年)等。

(三)保護自然資產源的立法。主要包括：《森林法》(1984年修訂)、《草原法》(1985年)、《漁業法》(1986年)、《礦產資源法》(1986年)、《土地管理法》(1986年)、《水法》(1988年)、《野生動物保護法》(1988年)、《水土保持法》(1991年)、《自然保護區條例》(1994年)等。

(四)環境標準。主要包括環境質量標準、污染物排放標準、環境保護方法標準和基礎標準以及產品標準。迄今，中國已製定了320多項環境標準。環境標準也是中國環境法的一個組成部分。

(五)國際環境與資源保護條約。中國已締結或加入了20多個國際環境條約，如《國際油污損害民事責任公約》、《瀕危野生動植物物種國際貿易公約》、《保護臭氧層維也納公約》、《關於消耗臭氧層物質的蒙特利爾議定書》、《氣候變化框架公約》、《生物多樣性公約》，以及《海洋法公約》等。此外，還同美國、加拿大、日本、印度、韓國等簽訂了各種環境保護雙邊協定。

#### 四、中國環境法中幾種主要法律制度

中國環境立法規定了一系列環境法律制度。這些制度是環境政策的具體化、規範化和制度化，它們既是環境管理部門執法的依據，也是工業企業守法的依據。

##### (一) 環境影響評價制度 (EIA)

凡對環境產生不良影響的開發建設項目，都要在可行性研究階段，合同委托具有環境影響評價資格的單位，進行環境影響的調查、預測和評價，並提交環境影響報告書(表)，經環保部門審批後，才能進行設計和施工。未經批准報告書的項目，不准辦理設計施工、征地手續、銀行不予貸款。

從實踐看，環境影響評價制度可以使建設項目在前期即預計到對環境的影響並採取相應對策，作到“防患於未然”。這是一項卓有成效的控制新污染源產生的法律制度。

##### (二) “三同時”制度

在進行新建、改建和擴建工程時，防止污染和其他公害的設施，必須與主體工程同時設計、同時施工、同時投產，被簡稱為“三同時”制度。



還要求，防治污染設施必須經環保部門驗收合格後，該項目方可投入生產或者使用；防治污染設施也不得擅自拆除或者關置。這是在基本建設中防止新污染的具有中國特色的法律制度。

### （三）排污申報和許可証制度

排放污染物的單位必須向所在地的環保部門申報登記所擁有的排污設施、處理設施，以及排放污染物的種類、數量和濃度以及有關的技術資料，排污事項有重大改變時應進行變更登記。

許可証制度常同申報登記結合使用。環保部門對排污單位申報登記事項調查核實後，向排污單位頒發排污許可証，規定排污指標、排放方式。排污許可証制度目前只適用於向水體排污的重點區域和重點污染源，將來將擴大到六氣污染控制和其他方面。

### （四）征收排污費制度

要求排污者根據排污染物的種類、類量和濃度繳納排污費。在中國有兩種辦法，一是超過國家標準排放污染物的，按照超標的濃度和數量計算排污費；另一種是向水體排放污染物的，一律收費。

收取的排污費作為環境保護專項資金，主要用於重點企業和地方綜合治理的補助資金。

### （五）限期治理制度

對於污染嚴重的企業或設在特殊保護地區內超標排污的單位，由政府提出治理污染的任務和完成期限，排污單位必須在限期內完成治理，否則將受到罰款甚至停業、關閉的嚴厲處罰。

