

普通高等教育“十三五”规划教材

环境与资源保护法

吴 婧 张一心 主编

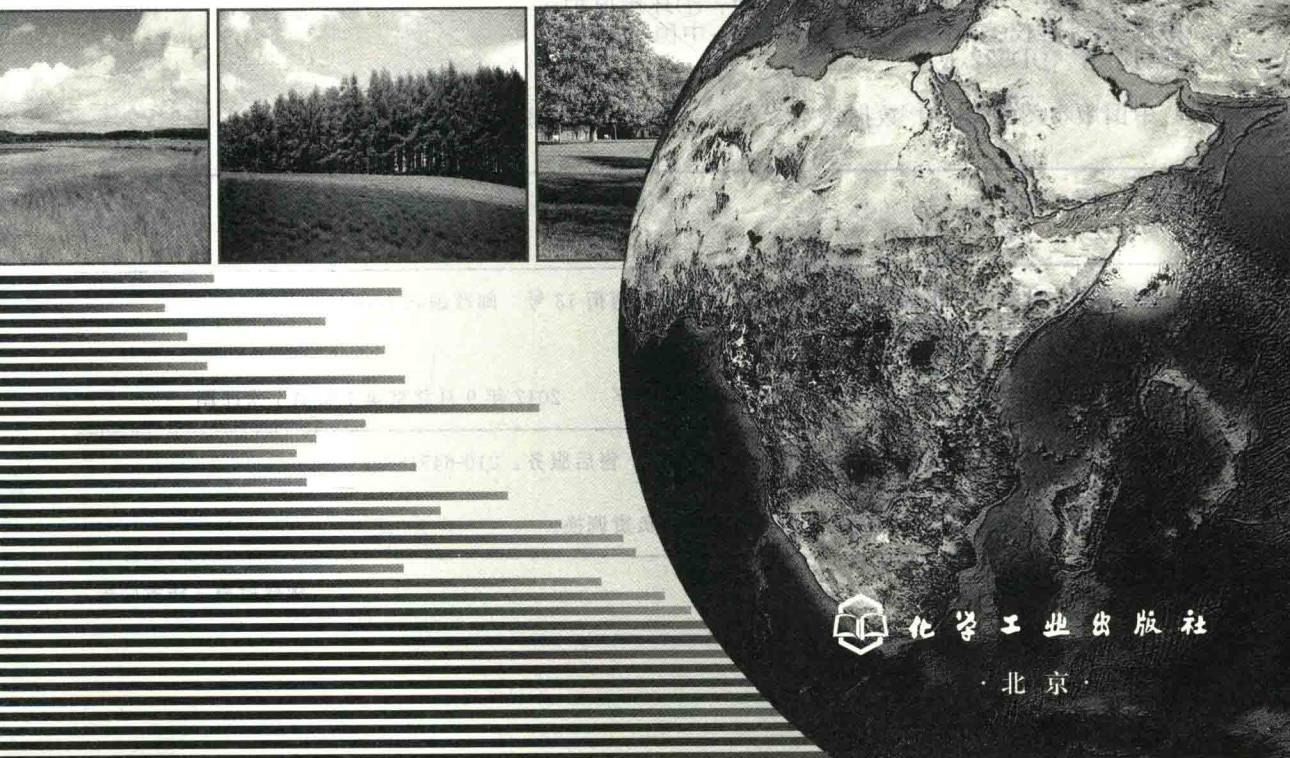


化学工业出版社

普通高等教育“十三五”规划教材

环境与资源保护法

吴 婧 张一心 主编



化学工业出版社

· 北京 ·

全书共分为十章,内容主要包括中国环境法的渊源、环境行政管理机构与环境行政执法、环境纠纷与环境损害的解决机制、环境与资源保护法的基本原则、环境保护基本法律制度、环境污染防治、自然资源保护、生态保护、绿色发展法律法规、国际环境法。

本书可作为高等院校环境专业师生的教材,也可供相关领域的研究人员、管理人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

环境与资源保护法/吴婧,张一心主编. —北京:化学工业出版社,2017.3

普通高等教育“十三五”规划教材

ISBN 978-7-122-29047-2

I. ①环… II. ①吴… ②张… III. ①环境保护法-中国-高等学校-教材②自然资源保护法-中国-高等学校-教材 IV. ①D922.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第026994号

责任编辑:满悦芝

文字编辑:荣世芳

责任校对:王素芹

装帧设计:张辉

出版发行:化学工业出版社(北京市东城区青年湖南街13号 邮政编码100011)

印刷:三河市航远印刷有限公司

装订:三河市瞰发装订厂

787mm×1092mm 1/16 印张13½ 字数324千字 2017年9月北京第1版第1次印刷

购书咨询:010-64518888(传真:010-64519686) 售后服务:010-64518899

网 址: <http://www.cip.com.cn>

凡购买本书,如有缺损质量问题,本社销售中心负责调换。

定 价:29.80元

版权所有 违者必究

前 言

从 1972 年我国环境保护事业发端至今已经走过了 40 余年的历程，在这期间我国环境政策与法律体系迅速成长。然而面对经济的飞速发展，环境保护仍显得力不从心。2014 年第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议修订通过《中华人民共和国环境保护法》，这是对我国环境法实践深刻反思的结果，标志着在经济发展与环境保护共赢的战略共识下、生态文明制度改革的顶层设计下、环境质量改善的总体目标下，环境政策法制改革与发展的新起点。环境法不仅是政府环境管理的重要手段，也是公众维护环境权益的重要武器。

本教材是特别针对环境科学专业本科生“环境与资源保护法”课程编写的。特别关注近年来环境法的新发展，尤其对环境管理制度进行了系统的总结。全书共分为十章，第一章从中国的法律体系入手，论述了环境法的渊源；第二章论述了环境行政管理机构与环境行政执法；第三章论述了环境纠纷与环境损害的解决机制；第四章论述了环境与资源保护法的基本原则，尤其对公众参与原则进行了详细的讨论；第五章论述了环境保护的 14 项基本法律制度；第六章论述环境污染防治；第七章论述自然资源保护；第八章论述生态保护法；第九章论述绿色发展法律法规；第十章论述国际环境法。

本教材获得国家自然科学基金项目“战略环境评价有效性评估指标体系与评估方法研究”（编号：41401658）资助。本书由吴婧、张一心主编，参与编写的还有刘娟、齐曼古丽·依里哈木、王嘉炜、李倩、周渝、吴珂、历志、张婧卓、郗迎翔、胡蓉、南波。此外，南开大学张墨老师在本书编写过程中提出了许多中肯的意见。

由于笔者时间和水平有限，疏漏之处在所难免，如读者不吝指正，我们将衷心感谢。

编者

2017 年 3 月

目 录

第一章 中国环境法的渊源	1
第一节 法学基本概念	1
一、法的概念	1
二、法的基本特征	1
三、法的渊源	2
四、法的分类	4
第二节 环境法的产生和发展	6
一、西方国家环境法的产生和发展	6
二、我国环境法的产生和发展	6
第三节 环境法的法律体系	9
一、《中华人民共和国宪法》中关于环境与资源保护的规定	9
二、综合性环境与资源保护基本法	9
三、环境与资源保护单行法	11
四、其他部门法中关于环境保护的规定	12
五、环境资源保护行政法规和部门规章	13
六、环境资源保护地方性法规、规章	17
七、环境标准	17
八、环境与资源保护的条约与协定	17
习题与讨论	19
阅读材料	19
第二章 环境行政管理机构与环境行政执法	20
第一节 我国环境行政管理机构	20
一、我国环境行政管理机构的发展	20
二、我国环境行政管理体系	21
第二节 环境行政执法	22
第三节 环境行政责任	24
一、环境行政责任构成要件	24
二、环境行政责任形式	26
第四节 环境行政救济	27
习题与讨论	28

第三章 环境纠纷与环境损害的解决机制	29
第一节 环境民事诉讼	30
一、环境民事诉讼的特点	30
二、环境民事诉讼的分类	31
三、环境侵权民事责任	32
第二节 环境行政诉讼	33
一、环境行政诉讼的特点	33
二、环境行政诉讼的分类	33
三、环境行政诉讼受案范围	34
第三节 环境刑事诉讼	34
一、环境犯罪	34
二、环境犯罪的构成要件	34
三、环境刑事责任	36
第四节 环境公益诉讼	36
一、环境公益诉讼的特点	36
二、我国环境公益诉讼的发展	37
三、环境民事公益诉讼	37
四、环境行政公益诉讼	38
习题与讨论	39
阅读材料	39
第四章 环境与资源保护法的基本原则	40
第一节 保护优先原则	40
第二节 预防原则	41
一、预防原则产生的背景	41
二、风险防范原则	41
三、预防原则与风险防范原则的关系	42
第三节 综合治理原则	42
第四节 公众参与原则	42
一、公众的定义	43
二、公众参与的层次	45
三、公众参与的方式	46
四、我国公众参与的发展	48
五、公众参与环境管理的理论基础	49
六、我国环境管理中公众参与原则的发展	50
第五节 损害担责原则	50
习题与讨论	51
阅读材料	51

第五章 环境保护基本法律制度	52
第一节 环境规划制度	52
一、环境规划的发展历程	52
二、环境保护与国民经济和社会发展规划	55
第二节 环境影响评价制度	62
一、环境影响评价制度的形成和发展	62
二、环境影响评价制度的改革	64
三、环境影响评价制度的基本内容	67
第三节 “三同时”制度	67
一、“三同时”制度的形成和发展	68
二、“三同时”制度的基本内容	69
第四节 排污收费制度与环境保护税制度	70
一、排污收费制度的形成与发展	70
二、排污收费制度的内容	71
三、环境保护税制度与环境保护税费改革	72
第五节 环境保护目标责任制和考核评价制度	73
一、环境保护目标责任制的形成和发展	73
二、生态环境保护“党政同责”“一岗双责”	74
三、领导干部实行自然资源资产离任审计	75
第六节 排污申报登记与排污许可证制度	75
一、排污申报登记与排污许可证制度的形成与发展	76
二、排污申报登记与排污许可证制度的实施过程	77
三、排污许可证制度的主要内容	77
第七节 污染集中控制制度	79
一、污染集中控制制度的建立	79
二、污染集中控制的方式	79
第八节 污染物排放总量控制制度	80
一、污染物排放总量控制制度的形成和发展	80
二、污染物排放总量控制目标分类	81
三、污染物总量控制分类	82
四、污染物总量控制方法	82
第九节 公众参与制度	83
一、我国公众参与环境管理的立法进程	83
二、公众参与环境管理的方式	85
三、公众参与环境管理的其他途径	86
第十节 环境信息公开制度	87
第十一节 生态保护红线制度	89
一、生态环境保护红线制度的形成	89

二、资源环境领域红线的实践	90
三、资源环境生态红线的设计框架	91
第十二节 生态补偿制度	93
一、重点领域补偿	93
二、重点区域生态补偿	95
三、地区间生态补偿	96
第十三节 污染防治区域联动机制	96
一、开展大气污染联防联控的必要性	96
二、重点区域和防控重点	97
三、优化区域产业结构和布局	97
四、加大重点污染防治力度	97
五、加强能源清洁利用	98
六、加强机动车污染防治	98
七、完善区域空气质量监管体系	98
第十四节 生态环境损害赔偿制度	99
一、国际经验	99
二、必要性	100
三、相关政策	100
四、诉讼权利与监管权力间的平衡	101
习题与讨论	102
阅读材料	103

第六章 环境污染防治..... 104

第一节 大气污染防治	104
一、主要大气污染物和大气环境问题	104
二、大气污染防治立法	106
三、环境空气质量标准	107
四、大气污染防治行动计划	107
五、大气污染防治措施	108
第二节 水污染防治	112
一、我国水环境问题	112
二、水污染防治立法	114
三、水污染防治措施	115
四、水污染防治行动计划	118
第三节 噪声污染防治	126
一、环境噪声污染防治立法	126
二、环境噪声污染防治的主要措施	127
第四节 固体废物管理	129

一、固体废物污染环境防治立法	129
二、固体废物主要管理措施	130
第五节 海洋环境保护	134
一、海洋环境污染	134
二、海洋环境保护立法	135
三、海洋环境保护措施	136
第六节 核与辐射管理	140
一、辐射来源	140
二、放射性污染防治立法	143
三、放射性污染防治的措施	144
四、电磁辐射环境保护的管理规定	145
第七节 化学品环境管理	146
一、新化学物质	146
二、危险化学品	148
习题与讨论	155

第七章 自然资源保护..... 156

第一节 水资源保护	156
一、水资源	156
二、水资源立法概况	156
三、水资源保护的主要制度	158
第二节 土地资源保护	161
一、土地资源	161
二、土地资源立法概况	162
三、土地资源管理的主要法律规定	163
第三节 矿产资源保护	165
一、矿产资源	165
二、矿产资源立法概况	166
三、矿产资源管理的主要法律规定	166
第四节 森林保护	167
一、森林资源	167
二、森林资源管理立法概况	167
三、森林资源管理的主要法律规定	168
第五节 草原保护	170
一、草原资源	170
二、草原资源立法	170
三、草原保护的法律规定	171
习题与讨论	172

阅读材料	173
第八章 生态保护	174
第一节 野生动物保护	174
一、野生动物	174
二、野生动物保护立法	174
三、保护野生动物的法律规定	175
第二节 自然保护区	176
一、我国自然保护区概况	176
二、自然保护区立法	177
三、自然保护区的法律规定	177
第三节 水土流失	178
一、我国水土流失概况	178
二、水土保持立法	178
三、水土保持的法律规定	179
第四节 土地沙化	181
一、我国土地沙化概况	181
二、防沙治沙立法	181
三、防沙治沙的法律规定	181
习题与讨论	182
第九章 绿色发展法律法规	183
第一节 清洁生产促进法	183
一、清洁生产	183
二、清洁生产促进法立法	183
三、促进清洁生产的主要措施	184
第二节 循环经济促进法	186
一、循环经济	186
二、促进循环经济的立法	186
三、促进循环经济的主要措施	187
习题与讨论	191
第十章 国际环境法	192
第一节 国际环境法的基本原则	192
一、国家主权原则	192
二、国际合作原则	192
三、公平原则	192
四、预防原则	192

第二节 国际环境法主要领域	193
一、臭氧层保护	193
二、危险物质	194
三、气候变化	195
四、海洋环境保护	196
五、生物多样性	197
六、核安全	200
七、自然和文化遗产保护	201
习题与讨论	201
参考文献	202

第一章 中国环境法的渊源

第一节 法学基本概念

一、法的概念

法律是一种由规则组成的体系，经由社会组织来施予强制力量，规范个人行为^[1]。在我国，使用法律这个词有广义和狭义之分。广义上，泛指国家制定的具有规范性的各种法律文件的整体，就我国现有的法律而言，其包括作为根本法的宪法，全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律，国务院制定的行政法规，地方国家权力机关制定的地方性法规，国务院各部委制定的规章等。狭义上，仅指全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律。根据马克思主义对于法的本质的论述，在阶级社会里，法是统治阶级意志的体现。掌握政权的统治阶级通过国家政权把自己的意志制定为法律，来维护自己的阶级利益，包括政治利益、物质利益和精神利益。

二、法的基本特征

1. 法的产生要由国家制定和认可

国家创立法的方式有两种。一是制定，即国家机关通过立法活动创制出新的规范。在不同社会制度、政治制度和法律传统下，国家制定法的方式有所不同。国家制定的法一般以一定的规范性文件表述出来，被称为“成文法”。二是认可，即国家机关赋予某些既存的社会规范以法律效力，或者赋予先前的判决所确认的规范以法律效力。前一种情况，如国家司法机关在法律没有相应规定的情况下，依据社会的风俗习惯、一般道德规范来审判案件，实际上就是认可这些风俗习惯、道德规范为法。后一种情况仅仅存在于英国、美国等实行判例法制度的国家。在这些国家，司法机关在审理案件时要遵循本司法机关或上级司法机关先前的判决所确认的规范，实际上就是认可先前的判决所确认的规范为法。

2. 法是调整人们社会关系的行为规范

社会规范是调整人们社会关系的行为规则，包括法律规范、道德规范、宗教规范、日常社会准则、礼仪习惯等。技术规范是调整人们在生产劳动中人同自然关系的行为规则，包括生产工艺、操作规程等。当技术规范被法律确认后，便成为具有技术内容和法律约束力的技术法规。

法是调整人们社会关系的行为规范。法律规范由行为模式和法律后果构成。行为模式不是指一个具体人的具体行为本身，而是从大量行为中抽象出来的一般行为标准，一般包括以下3种情形。

可以这样行为——权利——授权性法律规范；应该这样行为——义务——命令性法律规

范；不应该这样行为——义务——禁止性法律规范。

法律后果是指从事某种法律行为所引起的后果，包括肯定性后果，即法律承认这种行为合法、有效并加以保护或奖励；以及否定性后果，即法律不予承认、否定甚至对此行为进行制裁。

3. 法由国家强制力保证实施

以国家为后盾的法律强制性主要表现在所有法律关系的主体（国家机关、企事业单位、其他社会组织、公民个人）在一定的法律关系里，都享有相应的权利、承担相应的义务，违反法律，要承担法律责任，受到法律的制裁。法律制裁包括刑事制裁、民事制裁和行政制裁。刑事制裁是因犯罪实施的各种刑罚；民事制裁是因违反民事义务实施的各种制裁；行政制裁是国家行政机关对尚未构成犯罪的违法者实施的制裁（如警告、罚款、行政拘留等）。

三、法的渊源

法的渊源在中外法学著述中有多种含义。它可以指法的实质渊源，即法是根源于社会物质生活条件还是神的意志、君主意志或人民意志；也可以指法的形式渊源，即法的各种具体表现形式，如宪法、法律、法规；还可以指法的效力渊源，即法产生于立法机关还是其他主体，产生于什么样的立法机关或其他主体等。在我国，法的渊源的规范化表述，是指由不同国家机关制定、认可和变动的，具有不同法的效力或地位的各种法的形式。

我国目前成文法渊源包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治法规、行政规章、特别行政区法、国际条约。其中宪法、法律、行政法规在中国法的渊源体系中居于核心地位和重要地位。这主要是从立法体制、法的效力等级和效力范围角度所做的分类，亦可以说是从立法的角度所做的分类。这一类法的渊源是中国现时各种立法主体进行立法活动的结果，其中主要是从中央到地方有关权力机关所立的法；也有最高国家行政机关国务院所立的规范性法律文件和其他有关政府机关制定的规范性法律文件。不成文法往往是中国法的渊源的补充。现时作为中国法的渊源补充存在的，主要是政策、习惯、判例。

1. 宪法

作为法的渊源，宪法是国家最高权力机关经由特殊程序制定和修改的，规定国家、社会和公民生活的根本问题的，具有最高法的效力的一种法。它在法的渊源体系中居于最高的、核心的地位，是根本大法。宪法制定和修改的程序严格。只有最高国家权力机关全国人民代表大会（以下简称全国人大）才能行使制定和修改宪法的权力，宪法须由全国人大以全体代表的三分之二以上多数通过，宪法的修改须由全国人大常委会或五分之一以上全国人大代表提议。宪法综合性地规定和调整诸如国家性质、社会经济和政治制度、国家政权的总任务、公民基本权利和义务、国家机构这些根本性、全局性的关系或事项。宪法具有最高的效力等级，是其他法的立法依据或基础。其他法的内容或精神必须符合或不得违背宪法的规定或精神，否则无效。

2. 法律

这里所谓法律是指作为现行中国法的一种渊源的**法律**，不是各种法的总称。法律是由全国人大及其常委会依法制定和变动的，规定和调整国家、社会和公民生活中某一方面，根本性的社会关系或基本问题的一种法。通常亦被人们称为狭义上的法律。它是中国法的渊源体系的主导。法律的地位和效力低于宪法而高于其他法。法律是行政法规、地方性法规和行政规章的立法依据或基础，后两者不得违反法律，否则无效。法律分为基本法律和基本法律以

外的法律两种。基本法律由全国人大制定和修改,在全国人大闭会期间,全国人大常委会也有权对其进行部分补充和修改,但不得同其基本原则相抵触。基本法律规定国家、社会和公民生活中具有重大意义的基本问题,如《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国民事诉讼法》等。基本法律以外的法律由全国人大常委会制定和修改,规定基本法律调整范围以外的国家、社会和公民生活中某一方面的重要问题,其调整面相对较窄,内容较具体,如《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国文物保护法》等。两种法律具有同等效力。全国人大及其常委会还有权就有关问题作出规范性决议或决定,它们与法律具有同等地位和效力。

3. 行政法规

行政法规是由最高国家行政机关国务院依法制定和变动的、有关行政管理和管理行政事项的规范性法律文件的总称。它是中国法的渊源体系中一种特定的法的渊源,而不是指各种规定和调整行政关系以及行政问题的规范性法律文件的总称。行政法规在中国法的渊源体系中具有承上启下的桥梁作用。行政法规作为一种法的渊源,在中国法的渊源体系中处于低于宪法、法律和高于一般地方性法规的地位。行政法规要根据宪法、法律来制定,不得与宪法、法律相抵触。而一般地方性法规亦不得与行政法规相抵触,否则无效。行政法规的立法目的是保证宪法和法律实施。行政法规又是联结地方性法规与宪法和法律的重要纽带。地方性法规的制定不得与行政法规相抵触,这进一步保证了宪法、法律得以实施。行政法规调整的社会关系和规定的事项,远比法律调整的社会关系和规定的事项广泛、具体,包括经济、政治、教育、科学、文化、体育以及其他方面的社会关系和事项。

4. 地方性法规

地方性法规是由特定的地方国家机关依法制定和变动的,效力不超出本行政区域范围,作为地方司法依据之一,在法的渊源体系中具有基础作用的规范性法律文件的总称。地方性法规是低于宪法、法律、行政法规但又具有不可或缺作用的基础性法的渊源。现阶段,省、自治区、直辖市、省级政府所在地的市、经国务院批准的较大市的人大及其常委会,根据本地的具体情况和实际需要,在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定和颁布地方性法规,报全国人大常委会和国务院备案。地方性法规在本行政区域的全部范围或部分区域有效。地方性法规使宪法、法律、行政法规和国家大政方针得以有效实施;解决中央法律、法规不能独立解决或暂时不宜由中央解决的问题;自主地解决应由地方性法规解决的各种问题。地方性法规的两条基本原则:一是体现地方特色;二是与宪法、法律、行政法规不相抵触。全国人大常委会有权撤销同宪法、法律、行政法规相抵触的地方性法规。

5. 自治法规

自治法规是民族自治地方的权力机关所制定的特殊的地方规范性法律文件,即自治条例和单行条例的总称。自治条例是民族自治地方根据自治权制定的综合性法律文件;单行条例则是根据自治权制定的调整某一方面事项的规范性法律文件。根据现行《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国民族区域自治法》规定,各级民族自治地方的人大都有权依照当地民族的政治、经济和文化特点,制定自治条例、单行条例。自治区的自治条例和单行条例报全国人大常委会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例,报省或自治区人大常委会批准后生效,并报全国人大常委会备案。自治条例和单行条例与地方性法规在立法依据、程序、层次和构成方面,在与宪法和其他规范性法律文件以及与全国人大及其常委会和国务院的关系方面,均有区别。自治条例和单行条例在中国法的渊源中是低于宪法、法律的一种形式。自治条例和单行条例可以作为民族自治地方的司法依据。

6. 行政规章

行政规章是有关行政机关依法制定的事关行政管理的规范性法律文件的总称。分为部门规章和政府规章两种。部门规章是国务院所属部委根据法律和国务院行政法规、决定和命令，在本部门的权限内，所发布的各种行政性的规范性法律文件，亦称部委规章。其地位低于宪法、法律、行政法规，不得与它们相抵触。政府规章是有关制定地方性法规的地方人民政府根据法律、行政法规，制定的规范性法律文件，亦称地方政府规章。政府规章除不得与宪法、法律、行政法规相抵触外，还不得与上级和同级地方性法规相抵触。行政规章本来不属于法的渊源的范畴，但自1989年《中华人民共和国行政诉讼法》规定行政规章是司法机关办理有关案件的参照依据后，便成为中国法的形式中的一种“准法”，可列入法的渊源范围之内。2000年通过的《中华人民共和国立法法》明确规定了部门规章和地方政府规章的制定权限、制定程序，从而正式确立了行政规章作为法的渊源的地位。

7. 国际条约

国际条约指两个或两个以上国家或国际组织间缔结的确定其相互关系中权利和义务的各种协议，是国际相互交往的一种最普遍的法的渊源或法的形式。缔约双方或各方即为国际法的主体。国际条约不仅包括以条约为名称的协议，也包括国际法主体间形成的宪章、公约、盟约、规约、专约、协定、议定书、换文、公报、联合宣言、最后决议书等。国际条约本属国际法范畴，但对缔结或加入条约的国家的国家机关、公职人员、社会组织和公民也有法的约束力。在这个意义上，国际条约也是该国的一种法的渊源或法的形式，与国内法具有同等约束力。随着我国对外开放的发展，与别国交往日益频繁，与别国缔结的条约和加入的条约日渐增多。这些条约也是我国司法的重要依据。

8. 其他法的渊源

除上述法的渊源外，在我国还有这样几种成文的法的渊源：一是一国两制条件下特别行政区的规范性法律文件；二是中央军事委员会制定的军事法规和军内有关方面制定的军事规章；三是有关机关授权别的机关所制定的规范性法律文件。经济特区的规范性法律文件，如果是根据宪法和地方组织法规定的权限制定的，属于地方性法规；如果是根据有关机关授权制定的，则属于根据授权而制定的规范性法律文件的范畴。

四、法的分类

根据不同的标准，可以对法做不同的分类。事实上，法的渊源以及法律部门的划分也是从一定角度对法所做的分类。

1. 国内法和国际法

是以法的创制和适用范围为标准对法所做的分类，二者的区别如下。

第一，调整主体不同：国内法的调整主体为个人，以及由个人组成的法人或作为法人的国家机构，国际法的调整主体为国家、政府间国际组织及争取独立的民族。

第二，制定主体不同：国内法的制定主体是国内立法机关，国际法的制定主体是国际法主体即国家本身。

第三，表现形式不同：国内法通常为制定法和判例法，国际法为国际条约、国际习惯、文明各国所承认的一般法律原则，以及司法判例和各国最高权威的公法学家学说等。

第四，执行主体不同：国内法由国内执法、司法机构强制执行，而国际法一般由国家自己执行，不得强制执行。

2. 根本法和普通法

是以法的地位、效力、内容和制定程序为标准对法所做的分类。这种分类主要适用于成文宪法制国家。根本法指的是在整个法的形式体系中居于最高地位的一种规范性法律文件。在我国这样的单一制国家，根本法就是宪法的别称。在中央和地方都有立宪权的联邦制国家，根本法是宪法的一种，即联邦宪法。普通法是宪法以外的所有法的统称。

3. 一般法和特别法

是以法的适用范围为标准对法所做的分类。一般法指适用于一般的法律关系主体、通常的时间、国家管辖的所有地区的法律，如《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国合同法》等。特别法指适用于特别的法律关系主体、特别时间、特别地区的法律。适用于全国的法律称一般法，仅适用于某一地区的法律称特别法，如《澳门特别行政区驻军法》；对所有人都有效的法律称一般法，仅对部分人有效的法律称特别法，如《中华人民共和国妇女权益保障法》；对一般事项有效的法律称一般法，如《中华人民共和国民法通则》，仅对特定事项有效的法律称特别法，如《中华人民共和国商标法》。

4. 实体法和程序法

根据法律规定内容的不同来进行划分，可以分为实体法和程序法。实体法是指规定具体权利义务内容或者法律保护的具体情况的法律，如《中华人民共和国民法通则》《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国婚姻法》《中华人民共和国公司法》等。程序法是规定以保证权利和职权得以实现或行使、义务和责任得以履行的有关程序为主要内容的法律，如《中华人民共和国行政诉讼法》《中华人民共和国行政程序法》《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国刑事诉讼法》等。

实体法的主要功能在于规定和确认权利和职权以及义务和责任。法律上的权利是法律关系主体（也称为权利主体），如自然人、法人依法拥有的利益、主张、资格或者自由，这种权利的实现归根结底将给权利主体带来有形或者无形的利益。有形的利益如对不动产的占有、使用、处分；无形的利益如对资格的确认、对名誉的保护等。职权主要是由于担任一定职务而产生的权力，如宪法和法律规定的国家元首的权力、政府首脑的权力、部长或市长的权力等。法律权利的范围和内容通常以法律的规定为准，但在一些法治国家，如英国等，还同时奉行“对于个人的私权行为来讲，凡是法律未予禁止的，都是允许的”原则。通过这种原则规定确立的个人的自由，往往也被认为是法律所允许的权利。法定职权依法律的规定而产生和行使，在上述法治国家，同时还奉行“对于国家机关及其公职人员的公权行为来讲，凡是法律未予准许的，都是禁止的”原则，因为要是每个国家机关及其公职人员可以超越权限实施行为，那么国家的管理必然会混乱不堪。在法理学中，义务是与权利相对应的概念，责任是与职权相对应的概念，法律在规定权利和职权的同时，往往也对义务和责任做出相应规定。

5. 成文法和不成文法

是以法的创制方式和表现形式为标准对法所做的分类。成文法又称为制定法，是指有立法权或立法性职权的国家机关制定或认可的以规范化的成文形式出现的规范性法律文件。不成文法是指由国家有权机关认可的，不具有文字形式或虽有文字形式但却不具有规范化成文形式的法，一般指习惯法。不成文法不仅包括习惯法，也包括判例法、不成文宪法等。判例法属于不成文法范畴，但判例法是有文字表现形式的，它是法院通过判决所创制的法。英国宪法也被称为不成文宪法，但英国宪法也有文字表现形式，如《自由大宪章》《人身保护法》等。法学上的成文法和不成文法的区分，不完全看法是否有文字表现形式，而要看是否有规范化的成文形式。判例法有文字形式（判决）而被列为不成文法范畴，原因在于它没有一般

制定法的规范化成文形式；英国宪法被列为不成文宪法，原因也在于它不是以规范化的，即集中的成文宪法典的形式表现出来。

第二节 环境法的产生和发展

一、西方国家环境法的产生和发展

18世纪工业经济发展产生了第一代环境污染，催生了环境法。18世纪60年代至20世纪初，西方国家早期的环境立法，主要针对当时的大气污染和水污染，立法措施主要是限制性的规定或采用治理技术，较少涉及国家对环境的管理。

20世纪初到20世纪60年代，西方工业化国家公害持续发展和泛滥，由于环境问题严重以及国家加强环境管理的迫切需要，许多国家加快了环境立法步伐，其数量远远超过其他部门法。环境法调整对象更广泛，除水污染防治法和大气污染防治法外，又制定了一些新的环境法规，如噪声、固体废物、放射性物质、农药、有毒化学品的污染防治等。

20世纪70年代以后，许多国家将环境保护问题纳入宪法，不少国家制定了环境保护基本法。各国环境政策和环境立法的指导思想在总结历史经验的基础上发生了根本转变，采取了预防为主、综合防治的政策和措施。把环境保护从污染防治扩大到对整个自然环境的保护，加强自然资源与自然环境保护的立法。环境立法范畴逐步扩大，相继制定了清洁生产、循环经济等方面的法律，从人类生产、消费等行为的全过程控制环境污染。法律“生态化”观点在国家立法中受到重视并向其他部门法渗透。环境法逐渐发展形成独立的法律部门。

二、我国环境法的产生和发展

1. 1949~1972年

从1949年新中国成立，到1973年全国第一次环境保护会议召开以前，是我国环境法的孕育产生时期。新中国成立后，我国大力发展工农业，推动国家工业化进程^[2]。在这一时期环境立法主要关注自然资源保护，尤其是作为农业命脉的各种环境要素的保护，涉及矿产资源、水土保持、工厂安全、生活饮用水等。1951年颁布《中华人民共和国矿业暂行条例》，1957年颁布《中华人民共和国水产资源繁殖保护暂行条例（草案）》，1960年颁布《放射性工作卫生防护暂行规定》，1963年颁布《森林保护条例》，1965年颁布《矿产资源保护试行条例》。

2. 20世纪70年代

1972年6月在瑞典斯德哥尔摩召开的人类环境会议对我国环境政策和立法产生了深远的影响。113个国家和一些国际机构的1300多名代表参加了这次会议。该会议通过了《人类环境宣言》《人类环境行动计划》和关于环境工作的4项决议。《人类环境宣言》第一次以联合国大会文献的形式确认了人类保护环境的一系列基本观点，它倡导的保护和改善人类环境的基本原则，成为世界各国制定环境法的重要根据和国际环境法的重要指导方针。

我国派出代表团出席了联合国人类环境会议。这次会议对当时的我国是一次意义深远的环境启蒙。这次会议通过的《人类环境宣言》中关于各国应当制定保护环境的政策、法律和标准的原則要求，极大地影响了我国的环境政策和法制建设^[3]。同年，国家有关部门相继出台了《关于官厅水库水源保护工作进展情况的报告》（1972年8月）、《关于桑干河水系污染情况的调查报告》（1972年8月）；国务院首次提出了“三同时”政策，并付诸实践。1973年8月，国务院召开第一次全国环境保护会议，批转了《关于保护和改善环境的若干