



环境法规与标准

(第二版)

陈喜红 主编
宋丽平 副主编

高等教育出版社



“十二五”职业教育国家规划教材
经全国职业教育教材审定委员会审定

HUANJIANGUI YU BIAOZHUN

环境法规与标准

(第二版)

陈喜红 主编
宋丽平 副主编

高等教育出版社·北京

内容提要

本书为“十二五”职业教育国家规划教材。

本书结合我国环境保护立法的有关规定,简明扼要地阐述了我国环境保护法的基本原则和基本制度,重点介绍了我国最新的环境质量标准和污染物排放标准,以及我国自然资源保护法和环境污染防治法,并对环境法律责任进行了阐述。第二版教材在第一版教材的基础上,增加了环境法律关系、环境法的任务和作用、清洁生产制度、突发环境事件应急制度及国际环境法等相关内容。

本书可作为培养各类环境保护及相关专业应用性、技能型人才的教材,也可供从事环境保护工作的人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

环境法规与标准/陈喜红主编.--2版.--北京:
高等教育出版社,2015.2
ISBN 978-7-04-041751-7

I. ①环… II. ①陈… III. ①环境保护法-中国-
高等职业教育-教材 IV. ①D922.68

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 296987 号

策划编辑 董淑静 责任编辑 董淑静 封面设计 张申申 版式设计 余 杨
责任校对 刘春萍 责任印制 赵义民

出版发行	高等教育出版社	网 址	http://www.hep.edu.cn
社 址	北京市西城区德外大街 4 号		http://www.hep.com.cn
邮政编码	100120	网上订购	http://www.landaco.com
印 刷	北京机工印刷厂		http://www.landaco.com.cn
开 本	787mm×1092mm 1/16	版 次	2007 年 7 月第 1 版
印 张	17		2015 年 2 月第 2 版
字 数	410 千字	印 次	2015 年 2 月第 1 次印刷
购书热线	010-58581118	定 价	26.00 元
咨询电话	400-810-0598		

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物 料 号 41751-00

前 言

环境法规 and 标准是我国环境监督管理的重要依据。对于众多的企事业单位、项目开发和建设单位的环境保护管理人员而言,认真学习国家的环境保护法律法规和标准,了解国家环境保护的产业政策导向,了解环境保护法的基本原则、基本制度和环境法律责任,有利于加强企业内部环境管理,理顺企业经济活动和环境保护监督管理的关系。

1989年《中华人民共和国环境保护法》颁布以来,中国的环境法制建设取得了很大的进展,初步建立了符合中国国情的环境保护法律体系。“依法治国,建设社会主义法治国家”是国家对环境保护工作纳入制度化、法制化轨道提出的要求,也是依法强化环境保护工作,实施可持续发展的实际需要。

近年来环境保护越来越多地受到人们的重视,与之相配套的法律法规也一部接一部地颁布实施,新法的出台、旧法的修改赋予了环境法这门学科较多活力,这就要求在教学中不断地补充新法内容。

本教材中主要内容包括:我国环境保护法基本概念,我国环境保护法的基本原则、基本制度,我国最新的环境质量标准和污染物排放标准,环境法律责任,以及我国自然资源保护法和环境污染防治法等。本教材还通过大量的案例和点评对环境问题、环境违法行为的处理和处罚进行了系统的阐述。本教材在第一版的基础上对我国现行的环境法律法规和标准的相关内容进行了较为全面的修订。主要包括:第一章增加“环境法律关系”和“环境法的任务和作用”;第三章增加“清洁生产制度”和“突发环境事件应急制度”;“环境民事责任”和“环境刑事责任”分为两章介绍;增加“国际环境法”的章节内容。

本教材具有以下主要特点:

1. 编排的新颖性。本书每章的开头编排有“学习目标”,引导学生有目的、有重点地进行学习;结尾处编排有“本章小结”,帮助学生全面理解、融会贯通。
2. 选材的合理性。目前我国颁布的环境法律、法规上百种,若逐一进行解说,则会使教材篇幅膨胀,学习起来抓不住重点。因此,本书的选材,主要选择那些影响大、覆盖面广,与实际生产、生活密切相关的环境法律、法规作为教材内容。
3. 体例的独特性。本书不是理论著作,也不是案例汇编,而是理论分析与实例的结合。
4. 内容的可读性。本教材具有较高的理论水准,概念表达准确,分析深入浅出,尤其注重知识性和趣味性的有机结合,使学生学习法律、法规知识时不觉得枯燥乏味,而感到生动有趣。

本书由长沙环境保护职业技术学院陈喜红主编,扬州环境资源职业技术学院宋丽平副主编,岳阳职业技术学院彭星辉教授主审,其中第一章由陈喜红编写,第二章和第七章由长沙环境保护职业技术学院陈勇编写,第三章和第四章由扬州环境资源职业技术学院宋丽平编写,第五章和第十章长沙环境保护职业技术学院凌云编写,第六章由长沙环境保护职业技术学院彭丽娟编写,第八章和第九章由长沙环境保护职业技术学院李莉霞编写。



全书由湖南师范大学法学院李爱年教授和湖南省环保厅陈战军审阅。

本书在编写过程中得到了相关环境保护部门和有关专家的大力协助,参考了国内外的一些有关著作,书后附有参考的主要书目。在此,谨一并表示谢意。

由于编者水平有限,加之时间仓促,不当之处在所难免,恳请读者不吝赐教。

编 者

2014年5月



出版说明

教材是教学过程的重要载体,加强教材建设是深化职业教育教学改革的有效途径,推进人才培养模式改革的重要条件,也是推动中高职协调发展的基础性工程,对促进现代职业教育体系建设,切实提高职业教育人才培养质量具有十分重要的作用。

为了认真贯彻《教育部关于“十二五”职业教育教材建设的若干意见》(教职成[2012]9号),2012年12月,教育部职业教育与成人教育司启动了“十二五”职业教育国家规划教材(高等职业教育部分)的选题立项工作。作为全国最大的职业教育教材出版基地,我社按照“统筹规划,优化结构,锤炼精品,鼓励创新”的原则,完成了立项选题的论证遴选与申报工作。在教育部职业教育与成人教育司随后组织的选题评审中,由我社申报的1338种选题被确定为“十二五”职业教育国家规划教材立项选题。现在,这批选题相继完成了编写工作,并由全国职业教育教材审定委员会审定通过后,陆续出版。

这批规划教材中,部分为修订版,其前身多为普通高等教育“十一五”国家级规划教材(高职高专)或普通高等教育“十五”国家级规划教材(高职高专),在高等职业教育教学改革进程中不断吐故纳新,在长期的教学实践中接受检验并修改完善,是“锤炼精品”的基础与传承创新的硕果;部分为新编教材,反映了近年来高职院校教学内容与课程体系改革的成果,并对接新的职业标准和新的产业需求,反映新知识、新技术、新工艺和新方法,具有鲜明的时代特色和职教特色。无论是修订版,还是新编版,我社都将发挥自身在数字化教学资源建设方面的优势,为规划教材开发配备数字化教学资源,实现教材的一体化服务。

这批规划教材立项之时,也是国家职业教育专业教学资源库建设项目及国家精品资源共享课建设项目深入开展之际,而专业、课程、教材之间的紧密联系,无疑为融通教改项目、整合优质资源、打造精品力作奠定了基础。我社作为国家专业教学资源库平台建设和资源运营机构及国家精品开放课程项目组织实施单位,将建设成果以系列教材的形式成功申报立项,并在审定通过后陆续推出。这两个系列的规划教材,具有作者队伍强大、教改基础深厚、示范效应显著、配套资源丰富、纸质教材与在线资源一体化设计的鲜明特点,将是职业教育信息化条件下,扩展教学手段和范围,推动教学方式方法变革的重要媒介与典型代表。

教学改革无止境,精品教材永追求。我社将在今后一到两年内,集中优势力量,全力以赴,出版好、推广好这批规划教材,力促优质教材进校园、精品资源进课堂,从而更好地服务于高等职业教育教学改革,更好地服务于现代职教体系建设,更好地服务于青年成才。

高等教育出版社

2014年7月

目 录

第一章 环境保护法概述	1
第一节 环境保护法的概念	1
一、环境保护法的定义	1
二、环境保护法的特点	3
第二节 环境保护法的目的、任务和作用 ...	5
一、环境保护法的目的	5
二、环境保护法的任务	6
三、环境保护法的作用	8
第三节 环境保护法的适用范围	9
一、环境保护法在空间的适用范围	9
二、环境保护法对人的适用范围	10
三、环境保护法在时间上的适用范围	11
第四节 环境保护法体系	13
一、环境保护法体系的定义	13
二、我国现行的环境保护法体系	13
第五节 环境保护监督管理体制	17
一、环境保护监督管理体制的定义 ...	17
二、环境保护监督管理机构的职责 ...	18
第二章 环境保护法的基本原则	25
第一节 经济、社会发展与环境保护	
相协调原则	26
一、经济、社会发展与环境保护	
相协调原则的概念和意义	26
二、经济、社会发展与环境保护	
相协调原则的形成	27
三、经济、社会发展与环境保护	
相协调原则的贯彻	29
第二节 预防为主、防治结合、综合治理	
原则	30
一、预防为主、防治结合、综合治理	
原则的概念	30
二、预防为主、防治结合、综合治理	
原则的意义	32
三、预防为主、防治结合、综合治理	
原则的贯彻	33
第三节 环境责任原则	34
一、环境责任原则概述	34
二、环境责任原则的基本内容	34
三、环境责任原则的意义	37
四、环境责任原则的贯彻实施	37
第四节 公众参与原则	38
一、公众参与原则的概念	38
二、公众参与原则的形成	39
三、公众参与原则的贯彻	41
第三章 环境保护法的基本制度	44
第一节 环境影响评价制度	44
一、环境影响评价制度的概念和	
意义	45
二、环境影响评价制度的建立和	
发展	45
三、环境影响评价制度的主要内容 ...	45
四、违反环境影响评价制度的法律	
后果	49
第二节 “三同时”制度	49
一、“三同时”制度的概念和意义	49
二、“三同时”制度的建立和发展	49
三、“三同时”制度的主要内容	50
四、违反“三同时”制度的法律后果 ...	51
第三节 排污许可证制度	51
一、排污许可证制度的概念和意义 ...	51
二、排污许可证制度的建立和发展 ...	51
三、排污许可证制度的主要内容	52
第四节 排污收费制度	52
一、排污收费制度的概念和意义	52
二、排污收费制度的建立和发展	52



三、排污收费制度的主要内容	53	第一节 环境民事责任概述	75
第五节 限期治理制度	55	一、环境民事责任的概念	75
一、限期治理制度的概念和意义	55	二、环境民事责任的构成要件	76
二、限期治理制度的建立和发展	55	第二节 环境民事责任的归责原则	78
三、限期治理制度的主要内容	56	一、无过错责任的概念	79
第六节 清洁生产制度	57	二、无过错责任的免责条件	80
一、清洁生产的概念和意义	57	第三节 环境民事责任的形式	82
二、清洁生产的建立和发展	58	一、赔偿损失	82
三、清洁生产制度的主要内容	58	二、排除危害	83
第七节 现场检查制度	59	第四节 环境民事纠纷的处理程序	84
一、现场检查制度的概念及意义	59	一、环境民事纠纷解决程序的特点	84
二、现场检查制度的主要内容	60	二、环境民事纠纷的行政处理程序	86
第八节 突发环境事件应急制度	60	三、环境民事诉讼	88
一、突发环境事件应急制度的概念和 意义	61	第六章 环境刑事责任	91
二、突发环境事件应急制度的建立和 发展	61	第一节 犯罪与刑事责任	91
三、突发环境事件应急制度的主要 内容	61	一、犯罪的概念和特征	91
第四章 环境行政责任	64	二、犯罪的构成	93
第一节 行政执法和环境行政执法	64	三、刑罚	94
一、行政执法	64	第二节 环境犯罪与环境刑事责任	95
二、环境行政执法	64	一、环境犯罪	95
第二节 环境行政责任的构成要件	65	二、破坏环境资源保护罪	96
一、环境行政责任	65	三、环境渎职罪	105
二、环境行政责任构成要件	65	第七章 自然资源保护法	107
第三节 环境行政责任承担方式	66	第一节 自然资源保护法概述	107
一、行政主体的环境行政责任承担 方式	66	一、自然资源与自然资源保护法	107
二、行政公务人员的环境行政责任 承担方式	66	二、自然资源保护法的基本原则和 制度	110
三、行政相对人的环境行政责任承担 方式	66	第二节 保护土地、水和矿产资源的法律 规定	115
第四节 环境行政纠纷的解决	70	一、保护土地资源的法律规定	115
一、环境行政纠纷	70	二、保护水资源的法律规定	122
二、环境行政复议	70	三、保护矿产资源的法律规定	126
三、环境行政诉讼	71	第三节 保护森林、草原的法律规定	130
第五章 环境民事责任	75	一、保护森林的法律规定	130
		二、保护草原的法律规定	134
		第四节 保护野生动植物和渔业资源的 法律规定	137
		一、保护野生动物的法律规定	137



二、保护野生植物的法律规定	141	一、环境标准的概念及特点	199
三、保护渔业资源的法律规定	144	二、环境标准的地位和作用	201
第五节 水土保持和防沙治沙的法律		三、我国环境标准的制定与实施	202
规定	147	四、环境标准管理办法	204
一、水土保持的法律规定	147	第二节 环境标准体系	205
二、防沙治沙的法律规定	151	一、环境标准体系的概念	205
第六节 特殊环境保护法	157	二、环境标准的分级与分类	206
一、特殊环境保护法概述	157	第三节 主要环境标准简介	207
二、保护自然保护区的法律规定	159	一、环境质量标准	207
三、保护风景名胜区的法律规定	163	二、污染物排放标准	212
四、保护森林公园的法律规定	166	第十章 国际环境法	222
第八章 环境污染防治法	170	第一节 国际环境法概述	222
第一节 环境污染和其他公害概述	170	一、国际环境问题	222
一、环境污染和其他公害的含义	170	二、国际环境法的概念和特点	223
二、环境污染与其他公害的特征	172	三、国际环境法的渊源	224
第二节 大气污染防治法	172	第二节 国际环境法的基本原则	227
一、大气污染及其危害	172	一、可持续发展原则	227
二、大气污染防治的法律规定	174	二、国家环境主权及不损害国外环境	
第三节 水污染防治法	177	责任原则	228
一、水污染的概念及其危害	177	三、共同但有区别的责任原则	228
二、水污染防治的法律规定	178	四、国际环境合作原则	228
第四节 海洋污染防治法	184	五、损害预防及风险预防原则	228
一、海洋环境污染及其危害	184	第三节 环境保护的主要国际公约	229
二、海洋环境保护的法律规定	185	一、国际环境纲领性法律文件	229
第五节 环境噪声污染防治法	189	二、有关国际大气环境保护的公约	229
一、环境噪声污染及其危害	189	三、关于国际海洋环境保护的公约	234
二、环境噪声污染防治的法律规定	189	四、关于国际生物资源保护的	
第六节 固体废物污染防治法	192	国际公约	234
一、固体废物污染的概念	192	五、关于国际防治放射性和核污染的	
二、固体废物污染防治的法律规定	192	国际公约	236
第七节 其他有毒有害物质污染防治法	194	六、关于防治危险废物和有害化学品	
一、防治放射性污染的法律规定	194	污染的国际公约和条约	236
二、防治电磁辐射污染的法律规定	195	七、关于保护南极的国际公约	236
三、防治农药污染的法律规定	197	附录	238
第九章 环境标准	199	参考文献	257
第一节 环境标准概述	199		

第一章

环境保护法概述



学习目标:

- 理解环境保护法的定义和特点;
- 了解环境保护法的目的和作用;
- 掌握环境保护法的效力;
- 熟悉我国环境保护法体系;
- 了解我国环境保护管理机构及职责。

第一节 环境保护法的概念

一、环境保护法的定义

(一) 环境、环境问题与环境保护

1. 环境

环境的一般定义上是指环绕某一中心事物的周围事物,也就是说围绕某一中心事物的外部世界的总称。从环境法学的角度上讲,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”,既包括生活环境,也包括生态环境。

2. 环境问题

环境问题是指由于自然界或人类的活动,使环境质量下降或生态系统失调,对人类的社会经济发展、健康和生命产生有害影响的现象。从环境问题产生的原因来看,环境问题可分为原生的第一类环境问题和次生的第二类环境问题。由于自然界诸如地震、火山爆发、海啸、泥石流、洪水泛滥、干旱、风暴等灾害性运动引发的自然环境问题为第一类环境问题;而由于人类活动引起的自然环境失调与恶化为第二类环境问题。环境保护法是调整人们在环境保护中产生的社会关系的法律规范,所以,环境保护法学研究的环境问题,主要是指第二类环境问题,即人类活动引起的环境问题。



人类活动引起的环境问题,又可按其造成后果的不同划分为环境破坏和环境污染。环境破坏是由于人类不合理地开发利用自然所造成的环境效能破坏或降低,从而危及人类的生存和发展的事实,它包括水土流失、土壤沙化、耕地减少、草地退化、森林面积减少、水源枯竭、气候异常、物种灭绝等。环境污染是指人类将生产和生活过程中产生的废气、废水、废渣、粉尘、恶臭气体、放射性物质及噪声、振动、电磁波辐射等有害物质作用于自然环境,导致环境质量恶化,影响人体健康、生命安全及其他生物的生存以致生态系统恶性循环的现象(见图 1-1,图 1-2)。



图 1-1 严重的大气污染

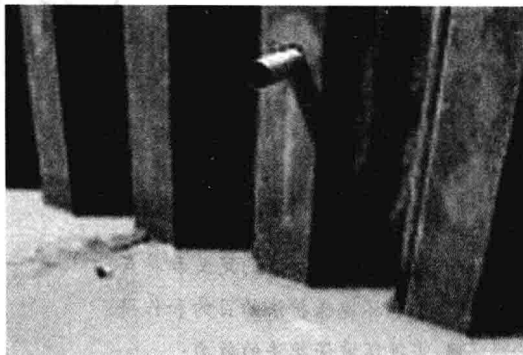


图 1-2 严重的水污染



案例 1

胡杨林是生长于干旱半干旱地区的林群,具有调节气候、稳定河道、防风固沙、阻止沙化、维持荒漠生态平衡等重要功能。胡杨林以塔里木河流域分布面积最大且最为集中。据国家考察队 1958 年统计,塔里木盆地胡杨林为 780 万亩左右;到 1979 年,则锐减为 210 万亩,比 20 世纪 50 年代减少 58%。胡杨林减少的重要原因是毁林开荒。到 1982 年,塔里木河沿岸毁林开荒已达 200 多万亩。胡杨林的大量被毁导致塔里木河流域生态条件进一步恶化,塔里木河缩短了 300 多公里。自 1972 年以后,阿尔干以下地区断流,林地不断沙化,“绿色走廊”的地下水位由 50 年代的 3~5 m,降到 80 年代的 11~13 m,以致造成塔里木河流域“上游有水狠开荒,中游两岸乱开荒,下游缺水闹饥荒”的生态怪圈,使塔里木河流域的生产与生存面临严重的威胁。

3. 环境保护

所谓环境保护就是指采取行政、经济、科学技术、宣传教育和法律等多方面措施,保护和改善生活环境与生态环境,合理地利用自然资源,防治污染和其他环境公害,使之更适合于人类的生存和发展。环境保护的内容,概括起来包括两个方面:一是保护和改善生活环境和生态环境,包括保护城乡环境,保持乡土景观,减少或者消除有害物质进入环境,维护环境的调节净化能力,确保物种多样性和基因库的持续发展,保持生态系统的良性循环。二是防治污染和其他公害。即防治在生产建设或者其他活动中产生的废气、废水、废渣、粉尘、恶臭气体、放射性物质及噪声、振动、电磁波辐射等对环境的污染和危害(见图 1-3)。





图 1-3 水污染治理后的小镇一隅

（二）环境保护法的定义

根据各国环境保护法规定的内容,特别是我国环境保护法规定的内容及环境保护法制工作实践,可认为,所谓环境保护法,是指调整因协调人类与环境的关系,保障人体健康,保护和改善环境,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。这一定义包含着以下几个方面的内容。

一是环境保护法的目的是要在人类与环境之间建立起一种协调和谐的关系,达到保护人体健康,创造和保持人类与自然得以在一种建设性的和谐中生存的各种条件,以实现经济社会的可持续发展。这一点是环境保护法与其他法的根本区别所在。

二是环境保护法实现上述目的,主要是通过保护和改善环境,防治污染和其他公害等途径进行的。保护和改善环境与防治污染和其他公害是环境保护法两项最基本的任务。

三是从形式上来看,由于环境保护工作的特殊性,环境保护法是由一系列有关的法律法规共同组成的,是若干法律规范的总称,而不是仅指环境保护法典。

二、环境保护法的特点

环境保护法的特点是指环境保护法作为一个独立的法律部门所具有的特殊性,也即与其他法律部门的不同点。

我国环境保护法,是国家整个法律体系的有机组成部分,具有法的共同特点——是由国家制定或认可并由国家强制力保证其实施的社会规范。此外,同其他法律部门相比较,我国环境保护法还具有以下几大特点。

（一）科学技术性

环境保护法的科学技术性是指环境保护法以科学技术为基础,正确反映自然规律和现代科技成果,形成一般法律规范与法律化科学技术规范的有机结合,以实现保护环境、协调人类-环境关系的目标和环境立法目的的特性。环境保护法的基本原则和制度,都具体而直接地体现了生态规律和经济规律的要求;环境保护法中的许多法律规范如环境保护措施、环境标准等,都是从环境科学技术研究成果中,由技术规范上升而来的。环境保护法的实施,更需要大量的科学技

术知识和手段的配合,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,有些环境问题虽已暴露出来,但短时期内还难以从科学上作出全面的解释,这就需要不断地进行科学研究和探索。为防止已暴露出来的环境问题继续恶化,又必须及时制定法律予以控制。在进行这些立法活动时,其科学技术性更加突出。

(二) 综合性

环境保护法由于所调整的内容跨多种学科,包括环境科学、法学等,它所要保护的环境是由多种环境要素组成的统一体,因此,它具有较强的综合性。这一特点,具体体现为这样几个方面。

第一,从法律关系来看,环境保护涉及社会生活的方方面面,相应地,环境保护法所调整的社会关系也十分广泛,它不同于其他法律部门只调整某一方面的社会关系,而要从多角度、多方面去调整社会关系,它所确立的环境法律关系也因社会关系的广泛而广泛。

第二,从法律规范的构成来看,由于环境保护法所调整的范围十分广泛,决定了环境保护法律规范是由多种法律规范综合而成的,其中,既包括行政法规、民法规范,也包括刑法规范,这些性质不同的法律规范共同构成的环境保护法律规范,其综合性体现得尤为明显。

第三,从法的渊源来看,环境保护法体现在多种立法形式中,在我国,宪法、法律、行政法规、地方性法规等,都是环境保护法的渊源。

第四,从法规的表现形式来看,环境保护法既有统一的法典,如《环境保护法》,又有大量的专门的环境保护法律、法规,如《水污染防治法》,而且在行政法、民法、刑法、经济法等其他法律部门中也有关于保护环境法律规范,因此,环境保护法的表现形式是多层次、多领域的。

(三) 广泛性

环境保护法的广泛性特点,具体表现如下。

一是保护的对象广泛。环境保护法的对象涉及整个人类环境。从陆地到海洋,从土壤到大气,从动物到植物,从水体到各种矿物,从地下到空间,都属于它的保护范围。

二是调整的社会关系广泛。环境保护法调整的社会关系包括国家关系、行政关系、民事关系、财政税收关系和刑事关系,另外还涉及诉讼关系和有关环境方面的国际关系。

三是涉及的主体广泛。由于环境保护法调整的社会关系广泛,那就必然涉及众多的主体。它涉及的主体既可以是国内的国家机关、社会团体、企事业单位、工商个体户、公民个人,也可以是其他国家、国际组织,外国的公司、团体和个人。

(四) 区域性

环境问题是人类共同面临的,在环境问题产生原因、解决途径等方面存在着一定的共同性。因此环境保护法的一些基本规范,可以在不同国家、不同地区互相借鉴,同时适用。但由于不同地区的环境条件各有差异,国与国之间、同一国家内的不同地区之间的环境问题又有特殊性,因此环境保护法也就具有区域性的特点。例如,日本和我国都存在大气污染问题,但日本是石油型大气污染,而我国是煤烟型大气污染;再如我国西部地区水土流失问题很突出,而在东部地区,工业污染问题则很突出。由于存在环境的区域性,环境保护法在进行调整时,就要区别对待,不能搞“一刀切”。我国现行的环境立法体制,除了规定中央国家权力机关和国家行政机关制定环境保护法律、行政法规和部门规章外,还规定省、自治区、直辖市及省会市和国务院批准的较大的市的权力机关和行政机关,可以根据本地区的环境特征,制定地方性环境保护法规和规章。在环境标准方面,省、自治区、直辖市人民政府还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,地方污染物排放标准优于国家污染物排放标准。这些都体现了环境保护法的区域性。

（五）可持续发展性

在 1992 年以前,我国环境保护法的一些原则、制度和措施就体现了可持续发展的思想,但明确提出和较充分体现这一特点的,要算 1992 年联合国环境与发展大会之后。从立法目的看经修订后颁布的《海洋环境保护法》《大气污染防治法》和《土地管理法》,以及《防沙治沙法》《环境影响评价法》等,都明确规定了可持续发展的思想。从法律原则看,有环境保护与经济、社会相协调发展原则,预防为主原则,依靠科技进步原则等。从法律制度看,有环境影响评价,征收生态补偿费,污染物排放总量控制,淘汰落后设备与工艺等制度。从保护和防治措施看,有鼓励开采和使用清洁能源,推广清洁生产工艺,保护湿地,退耕还林、还草、还湖等。环境保护法的上述特点表明,它是一个新兴的、科学技术性很强,最早体现可持续发展思想,既庞大又复杂的法律部门。

（六）社会性和公益性

环境保护法与宪法、刑法等部门法相比较,较少反映阶级利益的对立与冲突,其解决人与自然的矛盾,与整个社会的共同利益是一致的,具有更为广泛的社会性和公益性。可以说,在某些方面、在某种意义上和在一定程度上,环境保护法已经超越了阶级性,甚至超越了民族性,环境保护成为国际社会进行广泛合作的重要内容之一。目前,臭氧层破坏、全球气候变暖、物种多样性的减少等全球性环境问题已经危及整个人类的生存和发展,保护环境资源已成为全人类的共同要求。

（七）共同性

保护环境不只是一国的事情,也是一个全球性的问题。环境污染没有国界,因此环境保护不仅需要各国的共同努力,更需要各国政府与人们的共同合作。因而立法上的相互借鉴与国际环境组织内部各国的相互协调、合作就十分必要。

第二节 环境保护法的目的、任务和作用

一、环境保护法的目的

我国目前采用的是二元目的,《环境保护法》第 1 条规定:“为保护和改善生活环境与生态环境,防治污染和其他公害,保障人体健康,促进社会主义现代化建设的发展,制定本法。”《水污染防治法》第 1 条规定:“为了防治水污染,保护和改善环境,保障饮用水安全,促进经济社会全面协调可持续发展,制定本法。”《固体废物污染防治法》《环境噪声污染防治法》也有类似的规定。这些规定反映出立法者追求经济、环境协调发展的价值目标。2000 年 9 月 1 日修订实施的《大气污染防治法》对立法目的的规定有一定提升,该法第 1 条规定:“为防治大气污染,保护和改善生活环境和生态环境,保障人体健康,促进经济和社会的可持续发展,制定本法。”该法的目的是实现经济、环境的可持续发展。2000 年 4 月 1 日实施的《海洋环境保护法》也有类似的规定。

国外一些经济发达国家对环境保护法目的的规定与我国不同。如日本国会 1967 年制定的《公害对策基本法》第 1 条第 1 款规定该法的目的在于保护国民健康和维持生活环境。但该法



第1条第2款又规定,关于前款规定的保护生活环境,是与经济健全发展相协调进行的。该法公布后,遭到社会一些人士的反对,认为该款的规定为企业不顾环境保护而追求经济利益提供了借口,是经济优先的观点。于是,日本国会于1970年修订了《公害对策基本法》,删去了该款的规定。这就是所谓环境保护法的“一元”目的论,即以保护人体健康和维持其生活环境为其唯一宗旨。1993年日本国会颁布的《日本环境基本法》,重申了上述“一元”目的论的规定,还加上了“为人类的福利做贡献”。从美国《国家环境政策法》第1条的规定也可知,其环境保护法也是属于“一元”目的论的类型。

我国属于发展中国家,人口众多,人均耕地和其他自然资源大大低于世界平均水平,加上经济、科技水平低,国家只能在发展经济的同时加强环境保护,在经济发展的过程中解决环境问题。但是,“经济建设绝不能以破坏人类生存环境为代价,不能把环境保护同经济建设对立起来或割裂开来”。因为,发展经济的根本目的是保障人体健康,“如果经济发展了,人们手里的钱多了,但呼吸的空气是不新鲜的,喝的水是脏的,工作、学习和生活的环境是被污染的,那并不是真正的现代化,不是人民群众的愿望,也不是我们现代化建设的目的”。可见,“先污染后治理”、“先破坏后恢复”的做法必将使经济建设走上可持续发展的道路,既不符合广大群众的利益,也与环境保护法的立法目的相违背。

二、环境保护法的任务

我国环境保护法的任务,在《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)、《环境保护法》和各种环境污染防治、自然资源保护单行法中都作了明确的规定。例如:

《宪法》第26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。”

《宪法》第9条第2款又规定:“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。”

《宪法》第10条第5款还规定:“一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。”

《环境保护法》第1条规定:“为保护和改善生活环境与生态环境,防治污染和其他公害,保障人体健康,促进社会主义现代化建设的发展,制定本法。”

《海洋环境保护法》第1条规定:“为了保护和改善海洋环境,保护海洋资源,防治污染损害,维护生态平衡,保障人体健康,促进经济和社会的可持续发展,制定本法。”

《大气污染防治法》第1条规定“为防治大气污染,保护和改善生活环境和生态环境,保障人体健康,促进经济和社会的可持续发展,制定本法。”

《土地管理法》第1条规定:“为了加强土地管理,维护土地的社会主义公有制,保护、开发土地资源,合理利用土地,切实保护耕地,促进社会经济的可持续发展,根据宪法,制定本法。”

《防沙治沙法》第1条规定:“为预防土地沙化,治理沙化土地,维护生态安全,促进经济和社会的可持续发展,制定本法。”

《清洁生产促进法》第1条规定:“为了促进清洁生产,提高资源利用效率,减少和避免污染物的产生,保护和改善环境,保障人体健康,促进经济与社会可持续发展,制定本法。”

从上述规定中,可将环境保护法的任务概括为下列两项。



（一）保护和改善生活环境与生态环境

与1978年的《宪法》相比较,环境保护法明确将环境区分为生活环境和生态环境,并突出了对生态环境的保护和改善,尤其要加强对农业环境(特别是其中的耕地)和海洋环境的保护和改善;它对大气、水、土地、森林、野生动植物等自然资源的保护,是作为环境因素,并主要是为了发挥其生态功能,防止开发利用过程中造成环境污染、资源浪费以至灭绝。可见,合理利用自然资源是保护和改善生活环境与生态环境的重要手段。这不仅从理论上划清了环境保护法中的自然资源保护法与经济法中的自然资源管理法之间的界限,还指明了保护和改善环境与合理开发利用自然资源之间的关系,并要求人们在开发利用自然资源中必须采取措施保护生态环境。这样,才能做到既发展了经济,又保障了人体健康和生态系统的良性循环。

保护环境的基本途径是必须努力贯彻国家在各个时期所确定的保护和改善生活环境与生态环境的各项任务,认真执行《环境保护法》和各种自然资源保护与污染防治单行法的有关规定,加强对生态环境的保护和改善,建立和逐步完善自然资源有偿使用和生态环境恢复及补偿机制,减少污染物的排放和自然环境要求的不合理的开发利用,即预防新的污染发生,也治理已有的污染,用人工的方法恢复已被破坏的自然生态,遵循社会经济规律、自然生态规律及人与自然相互作用的规律,采用先进可行的科学技术手段,以对环境资源无污染无破坏或少污染少破坏的方式方法,对环境与资源进行开发、利用。只有在生产、经济活动中合理开发、利用环境与资源,才能保护和改善环境。

（二）防治环境污染和其他公害

根据《环境保护法》第24条的规定可知,防治环境污染和其他公害,就是指防治在生产建设和其他活动中产生的废气、废水、废渣、粉尘、恶臭气体、放射性物质对环境的污染,以及防治噪声、振动、电磁波辐射对环境的危害。防治“其他公害”则是指防治除前述环境污染危害之外,目前尚未出现而今后可能出现,或者现在已经出现但尚未包括在《环境保护法》上述规定之中的,防治环境污染和危害也称防治公害,是与防治环境破坏相对应的称谓。

为了完成环境保护法规定的第二项重要任务,也必须努力贯彻国务院批准、发布的前述文件所提出的防治环境污染和其他公害的各项要求,认真执行《环境保护法》和各种环境污染防治单行法的有关规定,坚决执行环境影响评价,“三同时”,限期治理,淘汰落后设备工艺等制度;严格控制新的污染源,巩固工业污染源主要污染物达标排放成果;大力推行清洁生产,努力控制污染物排放总量,减少污染,大力加强对“十五小”反弹的监督管理,从严查处违法排污者;积极防治放射性、电磁辐射污染,强化核环境保护;增加资金投入,充分发挥市场机制,运用科学技术防治环境污染;健全环境保护监督管理机构,提高干部素质和执法水平,调动群众的积极性并保障其广泛参与环境保护事业,使环境保护法的两项重要任务得以顺利实现。

《环境保护法》第16条规定:“地方各级人民政府,应当对本辖区的环境质量负责,采取措施改善环境质量。”由此可知,环境保护工作是各级人民政府的一项重要职责。该项规定解决了长期以来未得到明确答案的、谁应当对环境质量负责的问题。环境保护工作涉及面广,任务繁重,基本属于公益事业,需要投入巨大的资金和大量的人力、物力。只有上至中央,下至地方各级人民政府都负起责任,环境保护法上述任务的实现才能得到有力的保障。



三、环境保护法的作用

(一) 是实施环境监督管理,实现环境保护法目的的法律依据

发展经济,必须走可持续发展的道路,否则将受到大自然的惩罚,这是客观规律,也是世界各国环境保护工作的宝贵经验。但是,一些人并未认识到这个道理。有的认为,为发展经济而污染或者破坏环境是难免的。有的认为,我国是个发展中国家,首先要解决的是吃饭、就业的问题,引进一些污染环境的设备工艺,先把经济搞上去其余一切都好办。有的甚至以牺牲环境为代价去追求“高速度”……上述的认识和做法显然是造成我国一些地区环境质量继续恶化的主因。要改变这种状况,国家在采取宣传教育、行政、经济和科技等手段的同时,必须采取强有力的法律手段。当前,我国环境保护法“除了有些需要完善之外,关键在于严格执法”。要切实改变有法不依、执法不严、违法不究的状况。各级政府应依法将环境保护规划纳入国民经济和社会发展规划,采取有利于环境保护的经济、技术政策和措施,力戒决策不当对环境造成重大失误。行政、司法部门要“不负重托、不辱使命”,加大司法与执法力度,凡是污染或者破坏环境的,要依法追究其法律责任,决不姑息。同时,要加强环境保护监督管理队伍的建设,认真学习和坚决执行环境保护法,严肃查处以言代法、以权谋私、以罚代刑等渎职、犯罪行为。对秉公执法、在保护和改善环境中显著成绩者,则依法给予奖励。

(二) 是明确各种环境保护职责和权利义务的有效手段

环境保护法规定了各种环境职责和权利义务,使国家机关、企事业单位、各级环境保护机构和公民个人明确了各自在环境保护中的职责和权利义务,使人们懂得什么是法律所禁止的,什么是法律所鼓励的,从而获得判断是非、合法与违法犯罪的标准。例如,我国《环境保护法》第6条规定,“一切单位和个人都有保护环境的义务,并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告”;第16条规定,“地方各级人民政府,应当对本辖区的环境质量负责”;第24条规定,“产生环境污染和其他公害的单位,必须把环境保护工作纳入计划,建立环境保护责任制度”;第8条还规定,“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”。

环境保护法对环境保护职责和权利义务作出规定,使这些职责和权利义务成为法定职责和权利义务,违反者就要承担法律责任。对那些违反法律规定,污染和破坏环境,危害人体健康的单位或个人,将依法分别追究行政责任、民事责任,情节特别严重的,还要追究刑事责任。

(三) 是维护我国环境权益的重要武器

环境保护法在维护国家环境权益方面的作用突出表现在两个方面:一是维护国家环境主权;二是防止环境污染转嫁。在维护国家环境主权方面,我国的《环境保护法》第3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。”《海洋环境保护法》第2条第3款规定:“在中华人民共和国管辖海域以外,造成中华人民共和国管辖海域污染的,也适用本法。”这些规定,对维护我国的环境主权发挥着重要作用。在防止环境污染转嫁方面,环境保护法发挥着越来越重要的作用。近年来,一些发达国家千方百计将本国的危险废物和生活垃圾向国外转移,特别是向经济欠发达国家转移。我国在近几年中也曾多次发生过危险废物入境事件,其中影响最大的一起危险废物入境事件是1993年9月25日发生在南京港上元门码头的韩国废物入境事件。这批化工废物,我国有关部门依据环境保护法的有关规定,经过严正交涉,已于1994年3月5日退运韩国。为防止环境污染转嫁,我国《环境保护法》第30条规定:“禁止引进

