

法学阶梯
INSTITUTIONES



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

普通高等教育法学规划教材

| 第八版 |

环境保护法教程

A COURSE IN THE LAW OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

韩德培 主编 陈汉光 副主编

INSTITUTIONES



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

环境保护法教程

A Course in the Law of Enviromental Protection

| 第八版 |

主 编 | 韩德培

副主编 | 陈汉光

撰稿人 | 韩德培 陈汉光

以撰写章节先后为序 | 彭守约 李启家



法律出版社

始创于 1954 年

www.lawpress.com.cn

好书,同好老师和好学生分享

图书在版编目(CIP)数据

环境保护法教程 / 韩德培主编. -- 8 版. -- 北京 :
法律出版社, 2018

ISBN 978 - 7 - 5197 - 2391 - 0

I. ①环… II. ①韩… III. ①环境保护法—中国—高等
学校—教材 IV. ①D922.68

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 139182 号

环境保护法教程(第八版)
HUANJING BAOHUF A JIAOCHENG
(DI - BA BAN)

韩德培 主编

责任编辑 吴 昉
装帧设计 乔智炜

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 三河市龙大印装有限公司
责任校对 杨锦华
责任印制 沙 磊

编辑统筹 法律教育出版分社
开本 787 毫米×1092 毫米 1/16
印张 23
字数 531 千
版本 2018 年 7 月第 8 版
印次 2018 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 2391 - 0

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

出版说明

法律出版社是中国历史最悠久的法律专业出版社,与国际出版同仁论剑,本社之专业出版品牌亦广受肯定。

本社素来注重法学教材出版。从20世纪50年代中国法学教材建设的起步,到20世纪70年代末中国法学教材的复兴,法律出版社均走在前列。1949年以来,我国第一部法理学、宪法、中国法律思想史、外国法制史、刑法、民法、民事诉讼法、国际法、国际私法、国际经济法教材,均出自法律出版社。

从20世纪80年代到90年代,再到21世纪,本社对于法学教材的出版更投入移山心力。而本社与权威法学家合作,渊源有自。作者中有法学宿耄,有中年英士,有青年才俊,均来自杰出法学学府与研究机构。本社教材,正旨在秉承法学先辈之思想财富,与新一代法律人分享。

自我国建设国家级教材以来,本社延揽名家,于此多有收获。从更早的国家级规划教材,到“九五”“十五”,再到2006年评定的“十一五”国家级规划教材,法律出版社之法学类国家级教材,积累已多,忝居诸社首列。为整体性展现这批品质教材,本社乃以“普通高等教育国家级规划教材系列”为题,统一推出。

“好书,同好老师和好学生分享”,本社愿与法律共同体诸同仁,与中国法学与法律实践的学习者和建设者一起,分享好书,分享智识,分享法治进程中的点点滴滴。

法律出版社

作者简介

韩德培 我国当代著名法学家,生前为武汉大学法学院终身教授,博士生导师;兼任中国国际法学会名誉会长、中国国际私法研究会会长。曾任武汉大学环境法研究所所长,后任该所名誉所长。在环境法方面,曾主编《中国环境法的理论与实践》《环境法知识大全》等书。主编的《环境保护法教程》是新中国成立后第一本供高等院校使用的环境法统编教材。

陈汉光 武汉大学环境法研究所教授。多年从事环境保护法学教学与科研工作,曾多次参加国家、地方环境保护法律、法规的立法活动。主要著作有《环境保护法中的行政处罚》《公害民事纠纷的行政处理》等;参编《环境法学》《环境法基础》等国家统编教材。

彭守约 武汉大学法学院教授。曾任农业部环境法制建设顾问、湖北省环境科学学会理事兼环境管理委员会副主任、《农业环境保护》和《环境科学与技术》杂志编委。主编和参编《农业环境管理概论》《大气环境法的理论与实践》《环境资源法论》《中国环境法的理论与实践》《自然保护区的法律保护》等。

李启家 武汉大学环境法研究所副所长、教授。多年从事环境法学的教学和科研工作,曾多次参加国家和地方的环境保护和国土资源法律、法规的起草和调研活动。主要著述有《固体废弃物的法律控制》《中国环境立法评估:可持续发展与创新》等,参编《环境保护法教程》《环境法教程》等。曾两次获得国家环境保护总局授予的“全国环境政策法制工作先进个人”称号。

第八版说明

在以习近平主席为核心的党中央的正确领导下,我国环境保护与生态建设事业取得了长足进步。经修订后于2015年1月1日起生效实施的《环境保护法》,增设了省以下环境保护机构监测监察执法的垂直管理试点,推行了河长制、排污费改税、排污许可管理、突发环境应急预案、环境公益诉讼等新的法律制度,修改了《环境影响评价法》《野生动物保护法》《海洋环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》,最高人民法院和最高人民检察院颁布了《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》(2016年)。这些都加强了环境保护监督管理和对环境犯罪的惩罚力度,必将更加有力地促进我国环境保护与生态建设事业的发展,更好地保障公众健康和促进经济社会发展。

《环境保护法教程》第八版根据上述新发展做了相应的补充和修改。其中,第一、二、十三、十四、十八、十九章由陈汉光执笔,第三章至第十二章由彭守约执笔(第四章第八节至第十四节和第八章第三节由彭守约及其女儿彭峰共同执笔),第十五章至第十七章以及第二十章由李启家执笔,全书由副主编统稿。不妥和错误之处肯定不少,恳请广大读者和同行多加批评和指正!

作 者

2018年1月20日

第七版说明

党的十八届四中全会提出了以建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家为总目标,鼓舞着广大公众努力奋进去实现中华民族伟大复兴的中国梦。经修订于2015年1月1日起施行的《中华人民共和国环境保护法》,增设了推进生态文明建设的重要内容,提出了划定生态保护红线、实行生态保护补偿、环境保护目标责任、环境信息公开、环境保护公益诉讼等重要法律制度;还阐明了环境保护是国家基本国策,各级人民政府应当对本辖区的环境质量负责;在法律责任方面,增设了按日连续处罚、环境污染民事公益诉讼主体;刑事责任的《刑法修正案(八)》、“两高解释”关于惩治环境污染犯罪的12条。这些新规定的贯彻实施,必将更加有力地打击严重污染和破坏环境犯罪行为,更好地保障公众身体健康,推进环境保护事业的法治建设。

《环境保护法教程》第七版做了相应的修改和补充。其中第一、二、十三、十四、十八、十九章和第二十章由陈汉光执笔,第三、四、五、六、七、八、九、十、十一章和第十二章由彭守约执笔,第十五、十六、十七章和第二十章由李启家执笔,全书由副主编统稿。不妥和错误之处肯定不少,恳请广大读者和同行批评、指正!

作者

2014年11月20日

第六版说明

第十一届全国人大常委会第四次会议通过的《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，提出了要提高生态文明水平。而加强环境保护及其法制建设，则是实现该项战略要求的关键和当务之急。

第六次全国环境保护会议以来，我国的环境保护工作取得了很大的成绩，环境保护法制建设有了较大的发展。国家先后颁布（修订）了《侵权责任法》、《循环经济促进法》、《水污染防治法》、《水土保持法》、《海岛保护法》、《节约能源法》、《可再生能源法》、《城乡规划法》、《规划环境影响评价条例》、《防治船舶污染海洋环境管理条例》、《土地调查条例》、《废弃电器电子产品回收处理条例》、《消耗臭氧层物质管理条例》、《新化学物质环境管理办法》、《固体废物进口管理办法》、《刑法》第 338 条关于污染环境罪、《环境行政处罚办法》、《环境行政复议办法》、《环境行政处罚听证程序规定》、《限期治理管理办法》、《突发环境事件信息报告办法》和《规范环境行政处罚自由裁量权若干意见》等。从这些新颁布（修订）的环境保护法律文件可知，近年来，国家加强了环境保护法中的重要法律制度和法律责任方面的立法。其贯彻实施，必将使我国的环境保护工作更有力地推动经济建设和促进人民健康事业的发展。

本教程第六版，主要是根据上述新的环境保护法律文件，和近年来环境保护法制建设新的实践经验而修订的。可供全国高等法律院系作为必修课的教材，和环境科学等邻近专业选修的教材，也可作为培训各地环境保护监督管理干部用书，对有关从事环境保护管理部门和企业事业单位也有很大的参考价值。

因水平所限，书中肯定会存在不少错误和缺点，恳请广大读者和同行批评、指正！

作 者

2011 年 7 月 20 日

第五版说明

《国务院关于落实科学发展观 加强环境保护的决定》和第六次全国环境保护大会,标志着我国环境保护工作进入了一个新的发展时期——以环境保护优化经济增长的新阶段。我国环境保护法制建设也有了很大的发展。

《环境保护法教程》第四版定稿付印以来,国家先后颁布、修订了《安全生产法》《对外贸易法》《行政许可法》《环境影响评价法》《放射性污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《土地管理法》《水法》《渔业法》《草原法》《野生动物保护法》《农业法》《排污费征收使用管理条例》《风景名胜区条例》《医疗废物管理条例》《清洁生产审核暂行办法》《防治尾矿污染环境管理规定》《环境保护行政许可听证暂行办法》《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》《环境保护行政处罚办法》等,我国还签署了《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》等国际环境保护法,本教程第五版,主要是根据上述法律、法规、规章和近年来的国际环境保护法而修订的。

由于水平所限,书中的不妥之处,敬请读者和同行批评、指正。

作 者

2007年3月31日

第四版说明

20 世纪 70 年代末,我国实行了改革开放的政策。为促进经济建设、社会发展和环境保护相协调,全国人民代表大会常务委员会颁布了《环境保护法(试行)》。它的贯彻实施,标志着我国环境保护事业开始走上法制的轨道。为了培养环境保护法学人才,我们于 1986 年编写了《环境保护法教程》,为当时的教学提供了基本教材。

在随后的五六年间,全国人民代表大会常务委员会先后又颁布了《海洋环境保护法》《水污染防治法》《大气污染防治法》《土地管理法》《森林法》《草原法》《矿产资源法》《渔业法》《水法》《野生动物保护法》等环境保护法律;国务院也制定了《环境噪声污染防治条例》《建设项目环境保护管理办法》《风景名胜区管理暂行条例》《征收排污费暂行办法》等环境保护法规。根据上述法律、法规,我们对本书做了第二版修改、补充,并增设了国际环境保护法一章。

其后,联合国召开了环境与发展大会,发表了《里约宣言》,通过了《气候变化框架公约》和《生物多样性公约》,提出了可持续发展的战略思想。我国政府积极参与国际环境保护事业,签署了多项国际环境保护条约,全国人民代表大会常务委员会先后修订了《水污染防治法》《大气污染防治法》,新颁布了《水土保持法》《固体废物污染环境防治法》等环境保护法律,经修订后颁布实施的《刑法》增设了“破坏环境资源保护罪”专节;国务院发布了《自然保护区条例》《野生植物保护条例》等;1996 年,国务院发布了《关于环境保护若干问题的决定》,召开了第四次全国环境保护会议,提出了进一步落实环境保护基本国策,实施可持续发展战略和“九五”期间的环境保护目标。《环境保护法教程》,主要是根据上述法律、法规和我国参加的国际环境保护条约进行了修订,于 1998 年年初出版了第三版。

20 世纪 90 年代末以来,全国人民代表大会常务委员会又对《海洋环境保护法》《大气污染防治法》《土地管理法》《森林法》《渔业法》《水法》进行了修订,新颁布了《防沙治沙法》《清洁生产促进法》等环境保护法律,国务院制定(修订)了《建设项目环境保护管理条例》《危险化学品安全管理条例》《农药管理条例》等环境保护法规;联合国举行了可持续发展世界首脑会议,通过了《执行计划》《约翰内斯堡可持续发展承诺》等文件,我国举行了第五次全国环境保护会议,提出了加强环境污染防治和生态保护,落实可持续发展的“环境保护十五计划”。《环境保护法教程》第四版,主要是根据上述法律、法规和近年来国际环境保护法律建设的进展而修订的。其中特别突出了理论联系实际的思想 and 加强了法律责任部分的内容。

本教程可供高等法律院系必修课和邻近专业选修课选用,也可作为培训环境保护监督管理部门训练干部用书,同时对有关从事环境保护管理的部门、企事业单位的工作也有参考价值。

由于水平所限,书中的缺点和错误在所难免,诚恳欢迎读者和同行提出批评和建议,供修订时参考。

作者

作者
2002 年 10 月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 环境与环境问题	(1)
第二节 环境保护与环境保护法	(7)
第三节 环境保护法学	(13)
第二章 环境保护法概述	(17)
第一节 环境保护法的概念	(17)
第二节 环境保护法的任务、目的和作用	(22)
第三节 人民政府的环境保护职责	(27)
第四节 环境保护监督管理体制	(29)
第五节 环境保护法的适用范围	(42)
第六节 环境保护法体系	(47)
第三章 环境保护法的基本原则	(54)
第一节 环境保护法基本原则概述	(54)
第二节 经济社会发展与环境保护相协调原则	(55)
第三节 预防为主、防治结合、综合治理原则	(58)
第四节 公众参与原则	(61)
第五节 损害担责原则	(65)
第四章 环境保护法的基本制度	(68)
第一节 环境保护法基本制度概述	(68)
第二节 环境保护规划制度	(69)
第三节 环境影响评价制度	(72)
第四节 “三同时”制度	(76)
第五节 环境保护目标责任制和考核评价制度	(79)
第六节 现场检查制度	(80)
第七节 重点污染物排放总量控制制度和区域限批制度	(81)
第八节 生态保护红线制度	(83)

第九节 生态保护补偿制度	(88)
第十节 征收环境保护税制度	(91)
第十一节 排污许可管理制度	(96)
第十二节 突发环境事件应急预案制度	(101)
第十三节 环境信息公开制度	(105)
第十四节 环境公益诉讼制度	(109)
 第五章 环境标准、环境监测和环境监察	(115)
第一节 环境标准	(115)
第二节 环境监测	(121)
第三节 环境监察	(125)
 第六章 自然资源保护法概述	(129)
第一节 自然资源与自然资源保护法	(129)
第二节 自然资源保护法的原则	(131)
第三节 自然资源保护法的制度	(132)
 第七章 保护土地、水和矿产资源的法律规定	(135)
第一节 保护土地的法律规定	(135)
第二节 保护水的法律规定	(140)
第三节 保护矿产资源的法律规定	(144)
 第八章 保护森林、草原、野生动植物和渔业资源的法律规定	(149)
第一节 保护森林的法律规定	(149)
第二节 保护草原的法律规定	(153)
第三节 保护野生动植物的法律规定	(157)
第四节 保护渔业资源的法律规定	(163)
 第九章 水土保持和防沙治沙的法律规定	(167)
第一节 水土保持的法律规定	(167)
第二节 防沙治沙的法律规定	(170)
 第十章 保护特殊自然区域的法律规定	(175)
第一节 保护特殊自然区域概述	(175)
第二节 保护自然保护区的法律规定	(176)

第三节	保护风景名胜区的法律规定	(180)
第四节	保护国家公园的法律规定	(182)
第五节	保护湿地的法律规定	(186)
第六节	海岛保护的法律规定	(189)
第十一章	节约能源和可再生能源的法律规定	(192)
第一节	节约能源的法律规定	(192)
第二节	可再生能源的法律规定	(195)
第十二章	保护城乡环境和农业环境的法律规定	(198)
第一节	保护城乡环境的法律规定	(198)
第二节	保护农业环境的法律规定	(201)
第十三章	环境污染防治法概述	(204)
第一节	关于防治对象的法律规定	(204)
第二节	关于防治公害的法律制度	(206)
第十四章	防治大气污染和水污染的法律规定	(209)
第一节	防治大气污染的法律规定	(209)
第二节	防治水污染的法律规定	(219)
第十五章	海洋环境保护和防治环境噪声污染的法律规定	(232)
第一节	海洋环境保护的法律规定	(232)
第二节	防治环境噪声污染的法律规定	(242)
第十六章	防治固体废物污染和危险化学品污染的法律规定	(248)
第一节	防治固体废物污染的法律规定	(248)
第二节	防治危险化学品污染的法律规定	(259)
第十七章	防治放射性污染、农药污染和电磁辐射污染的法律规定	(266)
第一节	防治放射性污染的法律规定	(266)
第二节	防治农药污染的法律规定	(273)
第三节	防治电磁辐射污染的法律规定	(276)

第十八章 行政责任	(279)
第一节 行政责任概述	(279)
第二节 行政处罚	(282)
第三节 行政处分和纪律处分	(302)
第十九章 民事责任和刑事责任	(308)
第一节 民事责任	(308)
第二节 刑事责任	(320)
第二十章 国际环境保护法	(336)
第一节 国际环境问题和国际环境保护	(336)
第二节 国际环境保护法的概念和基本原则	(338)
第三节 中国对解决全球环境与发展问题的原则立场	(342)
第四节 我国参加的主要国际环境保护条约、文件	(344)
参考书目	(349)

第一章 绪 论

第一节 环境与环境问题

一、环境

(一) 环境的定义和种类

环境的一般定义,是指环绕着某一中心事物的周围事物。中心事物不同,环境的含义和范围也不一样。例如,环境科学以人类为研究对象,所称的环境就是指围绕着人群的空间,以及其中可以直接、间接影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造过的自然因素的总体。但也有些人认为环境除自然因素之外,还应当包括有关的社会因素^{〔1〕}和经济因素^{〔2〕}。由于环境科学以人类为环境的主体,故可将其所称的环境谓之人类环境。

生态学的研究对象是整个生物界(包括动物、植物和微生物),所称的环境与环境科学不同,是指环绕着生物界并影响其生存与发展的外部空间和无生命的物质,如大气、水、土壤、阳光和其他无机物质。从生态学的环境定义可知,其所称的环境包括了人类环境,但范围要比环境科学的环境定义广泛得多。

对环境的分类,至今尚未形成统一的认识。但一般是按照环境的主体、环境的要素、环境的范围和人类对环境的影响程度等进行分类。例如,按照环境的不同主体,可分为人类环境和生物环境;按照环境的形成要素,可分为自然形成的环境和经过人工改造过的环境。自然形成的环境也称自然环境,如大气环境、水环境、土壤环境、生物环境(如森林环境、草原环境、野生动植物环境)、地质环境;经过人工改造过的环境也称人为环境,如城市、乡村。按照环境范围的大小,可分为居室环境、车间环境、城市环境、乡村环境、区域环境等;按照人类对环境的影响程度或者环境的功能,可分为生活环境和生态环境。《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。”其中的“生活环境”是指与人类生活密切相关的各种天然的和经过人工改造过的自然因素;“生态环境”是指影响生态系统发展的各种生态因素,即环境条件,包括气候条件(如光、热、降水)、土壤条件(如土壤的酸碱度、营养元素、水分)、生物条件(如土壤中的动植物和微生物)、地理条件(如地势高低、地形起伏、地质历史条件)和人为条件(如开垦、采伐、引种、栽培)的综合体。

值得注意的是,上述各种分类都是相对的,它们之间均存在相互交叉之处,故不应加以绝对化。例如,自然环境与人为环境,生活环境与生态环境就是如此。生态环境中包括天然的自然因素(如森林生态环境、草原生态环境)和经过人工改造过的自然因素(如城市生态环境、乡

〔1〕《中国大百科全书》(环境科学卷),中国大百科全书出版社1983年版,第154页。

〔2〕刘天齐主编:《环境保护通论》,中国环境科学出版社1997年版,第1页。

村生态环境)。可见,它们之间都有密切的联系,只是为了研究的方便和更好地保护而加以划分。它们的共同点,都是由客观存在的自然因素所组成,都受到自然规律所支配和按照自然规律发展着,并都是指人类赖以生存和发展的环境,即人类环境。

(二) 环境保护法所称的环境

2014年4月24日发布,于2015年1月1日起施行的《环境保护法》第2条规定:“本法所称环境,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、湿地、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。”它既包括生活环境,也包括生态环境,体现了“大环境”的概念。美国《环境政策法》、日本《环境基本法》和俄罗斯联邦《环境保护法》等也都做了类似的规定。不过,与环境科学所称的环境相比较,作为我国《环境保护法》保护对象的环境,是以前者为基础的,但其范围要小得多。《环境保护法》第2条的前半部分是关于环境的定义,后半部分所列举的15种环境因素则是当前与我国人民关系最密切的,既是其生存和发展所必需,又是法律能够加以保护的天然因素,而不是一切自然因素。这些自然因素组成了自然环境和人为环境,但并不包括社会环境 and 经济环境。可以预见,随着社会的发展,《环境保护法》所保护的天然因素的范围将日益扩大。

与1979年9月13日发布的《环境保护法(试行)》^[3]所称的“环境”相比较,1989年12月26日通过的《环境保护法》和2015年1月1日起生效的《环境保护法》都对环境的定义做了较科学的规定,揭示了法律意义上环境的本质属性是人类赖以生存和发展的各种天然因素的总体;所列举的15种环境因素要科学得多,其范围也较广。^[4]例如,从“水”中分列出“海洋”,并放置在诸环境因素中的第三位,体现了海洋环境对人类的生存和发展日益显著的重要性;将“野生动物”、“野生植物”和“水生生物”概括为“野生生物”,使条文更加精炼和简洁,避免重复,也使保护范围更加扩大(包括了微生物);将“名胜古迹”、“风景游览区”、“温泉”、“疗养区”概括为“自然遗迹”、“人文遗迹”和“风景名胜区”,不仅更加简明,而且与现行的国内法和国际法所采用的定义保持一致;^[5]将“生活居住区”改为“城市”和“乡村”,使保护范围扩大了(包括了工矿区、城市和其他非生活居住区),也便于对不同的区域做出不同的法律规定。此外,从对环境的定义方式看,《环境保护法》采用了概括与列举相结合的方式,显然比《环境保护法(试行)》的列举式更加科学和明白。特别是《环境保护法》在第2条所规定的环境因素中增加了“湿地”。^[6]这对于地少人多的中国具有特殊的意义。

需要指出的是,无论是已废止的《环境保护法(试行)》,还是现行的《环境保护法》,对环境的定义都包括了作为环境因素的自然资源。所谓自然资源,是相对于非自然属性的“资源”而言的,是指与人类生产或者其他活动有关并能对人类所利用的那部分环境因素。也就是说,从

[3] 《环境保护法(试行)》第3条规定:“本法所称环境是指:大气、水、土地、矿藏、森林、草原、野生动物、野生植物、水生生物、名胜古迹、风景游览区、温泉、疗养区、自然保护区、生活居住区等。”

[4] 金鉴明等:《环境保护法述评》,中国环境科学出版社1992年版,第2~3页。

[5] 参见《风景名胜区管理暂行条例》和我国参加的国际条约《保护世界文化和自然遗产公约》等。

[6] 是指天然或者人工、长久或者暂时之沼泽地、泥炭地或者水域地带。河流、湖泊、水库、稻田及退潮时水深不超过6米的海水也属于湿地。湿地因具有良好的生态效益和经济效益而被誉为“地球之肾”。参见《保护湿地就是保护永续的资源》,载《中国环境报》2002年9月17日。《为什么要保护湿地》,载《大河报》2001年10月8日。