



环境保护知识丛书
HUANJING BAOHU ZHISHI CONGSHU

刘青松 主编

张梓太 吴卫星 编著

环境保护法 概论

HUANJING
BAOHUFA
GAILUN

中国环境科学出版社

环境保护知识丛书

环境保护法概论

刘青松 主编

张梓太 吴卫星 编著

中国环境科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

环境保护法概论/张梓太, 吴卫星编著. —北京: 中国环境科学出版社, 2003.4

(环境保护知识丛书/刘青松主编)

ISBN 7-80163-516-7

I.环… II.①张…②吴… III.环境保护法—概论—中国
IV.D922.68

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 014027 号

环境保护法概论

出 版 中国环境科学出版社出版发行

社 址 北京海淀区普惠南里 14 号

网 址 <http://www.cesp.com.cn>

电子信箱 cesp@public.east.cn.net

印 刷 北京中科印刷有限公司

经 销 各地新华书店

版 次 2003 年 3 月第一版 2003 年 3 月第一次印刷

印 数 1—5000

开 本 880×1230 1/32

印 张 10.25

字 数 211 千字

定 价 15.00 元

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社发行部更换

序 言

回首刚刚过去的 20 世纪，我们喜忧参半。让我们惊恐的是，地球这个人类生存繁衍的唯一家园，差点就被扼杀在她哺育的子孙后代手中：环境污染、生态破坏、资源短缺、酸雨蔓延、全球气候变化、臭氧层出现空洞……，人类正遭受着严重的环境问题的威胁和危害，这种威胁和危害不仅关系到当今人类的健康、生存和发展，更危及到地球的命运和人类的前途。

而让我们欣慰的是，从 20 世纪中叶开始，人类终于从一系列环境问题的噩梦中觉醒了。1962 年，美国海洋生物学家蕾切尔·卡尔逊《寂静的春天》的发表，如同春天里的一声惊雷，震惊了陶醉于工业革命胜利成果中的世人，也引发了人类对自身的传统行为和观念进行比较系统和深入的反思。1972 年，联合国人类环境会议在瑞典斯德哥尔摩召开，这是人类第一次将环境问题纳入世界各国政府和国际政治事务的议程。1992 年 6 月，在巴西里约热内卢召开了环境与发展大会，会议通过了《里约环境与发展宣言》和《21 世纪议程》两个纲领性文件。大会的主要成果是明确了保护环境必须成为全人类的一致行动，保护环境主要是改变发展的模式，人类必须将

经济发展与保护环境协调起来，走可持续发展的道路。

刚刚开始 的 21 世纪，环境保护更是成为时代的主旋律，21 世纪也必将成为一个绿色的时代。2002 年 8 月，可持续发展世界首脑会议在南非约翰内斯堡召开，有 192 个政府代表团、104 位国家元首和政府首脑出席了此次会议，会议通过了两份重要文件——《执行计划》和作为政治宣言的《约翰内斯堡可持续发展承诺》。

保护环境，实现可持续发展，创造美好家园，已经成为世界各国人民的共同心愿，也已经成为新时代各界人士关注的热点问题之一。

编撰一套较为全面系统而又通俗明了的环境保护读物，成了我和一些志同道合的朋友的愿望。经过数次磋商，我们对丛书的编写达成如下共识：以通俗易懂的语言、浅显明了的文字，概括性地将环境保护的有关知识汇编成册，使读者一册在手，便能对环境保护的基本知识、基本概念了然于胸。关于本丛书的读者对象，我们设想为接受过中等以上教育水平而又热心环境保护事业的各界人士。

在这套丛书即将面世之际，作为丛书主编，我首先要感谢丛书的各位作者。参加本套丛书编写的都是活跃在环境保护一线的青年知识分子，他们中既有大学校园里知名的教授，也有年轻有为的博士、硕士，还有环保科研、监测和管理部门的工作者。他们都有各自不同的工作或学业，在紧张的工作和繁忙的学业之余，丛书的各位作者都能克服困难，保质保量按时交出了丛书的初稿，这是本丛书得以及时面世的基础。还要衷心感谢中

国环境科学出版社的高文涛社长和孟范例主任，他们在百忙之中亲自过问，使丛书能够顺利出版。当然，我们最应该感谢的是本丛书的责任编辑周煜女士，她认真负责的工作态度，高雅独到的审美情趣，都使我们受益匪浅，也给丛书增色良多。

由于时间与水平所限，本丛书定有不少问题与缺憾，在此，诚望各位读者能不吝赐教。假以时日，我们将进行补充和修订，以使其更臻完美。

刘青松

2002 年冬夜，时值大雪舞金陵

前 言

随着人类社会和文明的发展，环境问题也随之产生和发展。尤其是到了近代工业文明之后，环境问题终于演变为一系列的生态危机：酸雨、地球变暖、水土流失、臭氧层破坏、生物多样性锐减……。种种现象警告我们：我们所赖以生存的地球已是伤痕累累，人类的智慧和命运正经历着严峻的考验。现在，人类正处在历史发展的十字路口，我们正面临抉择：是生存，还是毁灭？要么是坚持传统的发展模式，继续走掠夺自然、征服自然、与大自然相对抗的道路；要么是改变我们的生产方式和消费模式，满怀对大自然母亲的感激之情，探索出一条与自然万物共生共荣的道路。所幸的是，作为万物之灵的人类终于选择了可持续发展的战略，走上了与大自然和谐共生的道路。

长期以来，我国忽视了环境问题，忽视了环境保护的法制工作。我国的生态环境形势相当严峻，环境问题将会是我国政府和人民在 21 世纪所面临的最大问题之一，保护环境将会成为我国政府日益重要的职责之一。经过几十年的努力，我国的环境保护法制工作取得了一定的成绩，但仍然任重而道远。我们相信，我国的环境

保护法律制度今后将会有进一步的快速发展。

本书结合我国有关立法规定，简明扼要地阐述了我国环境保护法的基本原理和基本知识，并附带介绍了国际环境法的有关内容。期望广大读者能知悉和理解环境保护法的基本内容，并能在日常生活中自觉支持我国的环境保护事业，保护我们共同的家园。

张梓太 吴卫星

2002年7月30日

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
第二节 环境保护法的适用范围和作用	7
第三节 环境保护法的体系	16
第四节 环境权	25
第二章 环境保护法的基本原则	32
第一节 经济建设与环境保护协调发展原则	32
第二节 预防为主、防治结合、综合治理原则	32
第三节 污染者付费、开发者保护、利用者补偿的原则	48
第四节 公众参与原则	52
第五节 政府对环境质量负责原则	58
第三章 环境保护法律制度	62
第一节 “三同时”制度	62
第二节 环境影响评价制度	68
第三节 排污收费制度	76
第四节 限期治理制度	88

第五节	环境保护目标责任制度	92
第六节	排污申报登记与排污许可证制度	97
第七节	环境标准与环境监测制度	103
第四章	环境保护法的实施	110
第一节	环境保护法实施概述	110
第二节	环境行政执法	114
第三节	环境诉讼	134
第五章	环境法律责任	150
第一节	环境行政法律责任	150
第二节	环境民事法律责任	159
第三节	环境刑事法律责任	171
第六章	环境污染防治法	185
第一节	大气污染防治法	185
第二节	水污染防治法	191
第三节	海洋污染防治法	200
第四节	环境噪声污染防治法	208
第五节	固体废物污染环境防治法	215
第七章	自然资源保护法	224
第一节	土地资源保护法	224
第二节	水资源保护法	229
第三节	矿产资源保护法	234
第四节	森林资源保护法	238

第五节 草原资源保护法	242
第六节 野生动植物保护法	248
第八章 特殊环境保护法	256
第一节 特殊环境保护法概述	256
第二节 自然保护区管理法	260
第三节 风景名胜区保护法	265
第四节 人文遗迹保护法	271
第九章 国际环境保护法基础理论	275
第一节 国际环境保护法概述	275
第二节 国际环境保护法的基本原则	285
第三节 我国参加的国际环境保护公约	291

第一章

环境保护法概述

第一节 环境保护法的概念

一、环境保护的涵义

(一)环境保护的概念

环境保护作为一个较为明确和科学的概念，是在1972年联合国人类环境会议上提出来的。会议通过的《联合国人类环境宣言》指出：“保护和改善人类环境是关系到全世界各国人民的幸福和经济发展的重大问题，也是全世界各国人民的迫切希望和各国政府的责任。”“人类有权在一种能够过尊严和福利的生活的环境中，享有自由、平等和充足的生活条件的基本权利，并且负有保护和改善这一代和将来世世代代的环境的庄严责任。”从此，“环境保护”这一术语被广泛使用。

所谓环境保护，就是指采取行政的、法律的、经济的、科学技术的多方面措施，合理地利用自然资源，防止环境污染和破坏，以求保持和发展生态平衡，扩大有

用自然资源的再生产，保障人类社会的发展。对这一概念，应作如下理解：

第一，环境保护是所有环境保护措施的总称，从所采取的措施的性质来看，包括技术措施、经济措施、行政措施等；从实施措施的主体来看，既包括政府通过立法、行政和司法等途径实施的环保措施，也包括公民、法人和其他组织所采取的环保措施。

第二，环境保护是一种人类活动，它区别于人类的其他活动的标志是以保护生活环境和生态环境、防治污染和其他公害为直接目的和主要特征。人类的某些活动可能客观上有利于环境，但如果并不以保护环境、防治公害为直接目的和主要特征，则不能称之为环境保护。例如，征收消费税、采取计划生育措施等客观上有利于保护环境，但其直接目的是控制消费、控制人口增长，因此不属于环境保护的范畴。

(二)环境保护的内容

我国大陆学者一般根据环境保护措施是针对资源短缺和环境破坏还是环境污染，把环境保护的内容概括为两个方面：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，减少或消除有害物质进入环境，改善环境质量，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。二是防治环境污染和其他公害，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，以及噪声、振动、电磁辐射等

对环境的污染和危害。

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，我们认为，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：

1. 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。

2. 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的两项最基本的任务。

3. 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，而不是仅指一两部环境保护法典。

三、环境保护法的特点

要真正了解和把握什么是环境保护法，就必须弄清

环境保护法的特点，只有这样，才能把环境保护法与其他法律部门严格区别开来。环境保护法除了具有法律的一般特征外，与其他法律部门相比较，它自身具有以下特点：

1. 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：

(1) 从法律关系来看，环境保护涉及到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；

(2) 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，既包括行政法规范、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；

(3) 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；

(4) 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
的法律规范，因此，环境保护法的表现形式是多层次、
多领域的。

2. 科学技术性

环境保护法直接而具体地反映着生态学基本规律和
社会经济规律的要求，它的一系列基本原则、管理制度
和法律规范都是从环境科学的研究成果和技术规范中提
炼出来的，如经济建设与环境保护相协调的原则，以防
为主、防治结合、综合治理的原则，环境影响评价制度、
污染物集中控制制度，以及对环境的保护和改善，对污
染和其他公害的防治等规定，都体现了生态规律和经济
规律的要求，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。

3. 区域特殊性

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特殊性的特点。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特殊性，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、直辖市以及省会城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特殊性。

4. 社会性和公益性

与一般法律相比，环境保护法的阶级性色彩较为淡薄，它的社会性和公益性则非常突出。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的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各阶级、全人类的共同要求。