

法律法规实例说丛书

环境保护法

实例说

肖海军/编著

湖南人民出版社



HUANJINGBAOHUFA
SHILI SHUO


法律法规实例说丛书

环境保护法

实例说

● 肖海军 编著

湖南人民出版社



责任编辑：邓胜文
装帧设计：胡薇薇

环境保护法实例说

肖海军 编著

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市银盆南路78号 邮编：410006)

湖南省新华书店经销 湖南省印研所实验工厂印刷

2000年10月第1版第2次印刷

开本：850×1168 1/32 印张：12.5

字数：282,000 印数：6,001—11,000

ISBN7-5438-2157-5
D·277 定价：19.50元

出版说明

《法律法规实例说丛书》是一套实用性很强的通俗法律读物，是列入国家“九五”出版规划的重点图书。我们的目的，是以生动活泼的形式去诠释法律、法理，更好地宣传社会主义民主和法制，提高广大公民的整体素质和法律意识。

丛书具有以下主要特点：

第一，选题的合理性。目前，我国颁布的法律法规有上百种，如果试图逐一进行解说，这在较短的时间内是难以做到的。因此，丛书的选题，主要选择那些影响大、覆盖面广，与广大公民生产、生活密切相关的部门法进行实例解说。

第二，体例的独创性。丛书不是法学理论著作，也不是案例的简单汇编，而是理论分析与实例的完美结合。丛书以各部

门法律条文为基础，划分若干专题，每个专题分为三个层次，即法理、实例、评析，用实例说明理论，用理论剖析实例，三者有机统一，相得益彰。

第三，内容的可读性。作为通俗类读物，丛书具有文笔生动、明白通畅的特点，尤其是大量的实例，均具有典型性和代表性。作为法律读物，丛书的法理、评析具有较高的理论水准，概念表达准确，分析深入浅出。如此，读者可以在轻松的阅读过程中，逐步提高知法、用法水平。

《法律法规实例说丛书》的出版，是法律图书通俗化、专门学术大众化的一次尝试和探索。我们期待着这种尝试和探索能被广大的读者接受和认同。

**湖南人民出版社
法律读物编辑室**

引言

人口、资源、环境，是人类经济发展和社会进步的三大基点。人口膨胀与资源稀缺本已让人类紧张不已，而环境的恶化，则使这种紧张转化为一场人类的生存危机。环境破坏与环境污染作为具有理性的人类在改造和利用自然过程中最大的败笔，正在威胁现今人类惟一的家园——地球的生命存在条件。黑烟、脏水、恶臭、沙暴……固然让人们不堪忍受，而当人类还在无止境地掠夺自然、蚕食其他生命的领地，并导致每24小时就有150到200种生物从地球上消失，再加上全球“温室效应”与南极上空臭氧空洞的不断扩大，人类感到的已不仅仅是难过，而是生存的恐慌。恐慌之余，人们是否应该有更多的理智，采取更为有效的措施，整治和改善自己身边赖以生存的环境，去珍惜那本已十分匮乏的自然资源，更多地去关怀同人类一样原本就十分脆弱的其他生命，从更长远的角度去考虑应怎样为我们的子孙后代留下一个像样的生存空间。基于此，本书贯穿着作者对环境的忧患意识，通过一些欲哭维恨的环境实例，阐发环境基本法理，介绍我国环境法制现状，让人们了解环境法的特定价值，认识到自觉地保护环境的必要性与紧迫性。

引 言	(1)
环境保护法总论	(1)
(一) 环境保护法的概念及其特点	(1)
(二) 环境保护法体系	(8)
(三) 环境保护法的基本原则	(13)
(四) 环境监督管理体制的概念及特点	(21)
(五) 环境监督管理机构及职责	(24)
(六) 国家环境监督管理权的行使	(31)
(七) 环境保护规划制度	(38)
(八) 环境影响评价制度	(42)
(九) “三同时”制度	(47)
(十) 排污收费制度	(51)
(十一) 环境许可证制度	(56)
(十二) 限期治理制度	(60)
(十三) 环境事故报告与处理制度	(65)
(十四) 环境标准	(69)
(十五) 环境监测	(73)
自然资源保护法	(78)
(一) 土地资源保护与我国土地保	

目
录

- 护立法现状····· (78)
- (二) 我国法律关于土地资源保护
的基本规定····· (80)
- (三) 水资源保护与我国水资源保
护立法现状····· (92)
- (四) 我国法律关于水资源保护的
基本规定····· (94)
- (五) 水土保持与我国水土保持立
法现状····· (101)
- (六) 我国法律关于水土保持的基
本规定····· (102)
- (七) 矿产资源保护与我国矿产资
源保护立法现状····· (109)
- (八) 我国法律关于矿产资源保护
的基本规定····· (110)
- (九) 森林资源保护与我国森林资
源保护立法现状····· (119)
- (十) 我国法律关于森林资源保护
的基本规定····· (120)
- (十一) 草原保护与我国草原保护
立法现状····· (135)
- (十二) 我国法律关于草原保护的
基本规定····· (136)
- (十三) 渔业资源保护与我国渔业
资源保护立法现状····· (141)
- (十四) 我国法律关于渔业资源保
护的基本规定····· (142)

- (十五) 野生动物保护与我国野生动物保护立法现状----- (153)
- (十六) 我国法律关于野生动物保护的基本规定----- (155)
- (十七) 野生植物保护与我国野生植物保护立法现状----- (165)
- (十八) 我国法律关于野生植物保护的基本规定----- (166)

特殊区域环境保护法

- (173)
- (一) 我国自然保护区的保护及其立法现状----- (173)
- (二) 我国自然保护区法律的基本规定----- (175)
- (三) 我国风景名胜区的保护及其立法现状----- (185)
- (四) 我国风景名胜区保护法的基本规定----- (187)
- (五) 我国森林公园保护及其立法现状----- (196)
- (六) 我国法律关于保护森林公园的基本规定----- (197)
- (七) 城市环境及其城市环境保护----- (201)
- (八) 乡村环境及其乡村环境保护----- (205)

目
录

四	环境污染防治法	(212)
	(一) 大气污染及其防治	(212)
	(二) 我国法律关于大气污染防治 的管理体制	(214)
	(三) 关于大气污染具体污染源 的防治	(220)
	(四) 水污染及其防治	(232)
	(五) 我国法律关于水污染防治的 管理体制	(236)
	(六) 水污染防治的具体对象	(241)
	(七) 海洋污染及其防治	(251)
	(八) 我国海洋污染防治的基本制度	(254)
	(九) 海洋环境污染防治的具体规定	(255)
	(十) 噪声污染及其防治	(265)
	(十一) 我国环境噪声污染防治的 监督管理	(267)
	(十二) 环境噪声污染源的具体防治	(271)
	(十三) 固体废物污染及防治	(282)
	(十四) 固体废物污染防治的基本原 则与监督管理	(284)
	(十五) 固体废物污染环境的具体防 治	(288)

—

环境保护法总论

(一) 环境保护法的概念及其特点

1. 环境、环境问题与环境保护

(1) 环境。

环境从一般意义上讲，是指环绕某一中心事物的周围事物，亦即围绕某中心事物的外部世界的总称。作为人类环境，是指围绕人类这一中心事物的外部世界，即环绕于人类周围，为人类生存和发展所依赖的种种因素的总和。人类环境，从环境法学的角度上讲，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”。^① 它包括地球环境（物理性因素、化学性因素）、生态环境（又叫生物环境，即生物循环因素）与人为环境（人对自然的利用和改造而产生的变化因素）。

^① 《环境保护法》第2条。

2 环境保护法实例说

(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。^①从环境问题产生的原因来看，环境问题可以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加剧为第二类环境问题。就第二类环境问题而言，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现实，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、放射性物质以及噪声、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、生命安全以及其他生物的生存以至生态系统恶性循环的现象。

环境破坏和环境污染是人类不合理改造自然的副产物。原始人类时期，由于人类征服自然的能力有限，人类对环境的破坏与污染尚未超出自然环境的自我调节能力；至农牧业时期，随着人口的增加与大规模地开垦荒地与放牧牲畜，导致了局部地区的森林植被被砍伐、草地沙化、水土流失，留下了像中国黄土高原、中亚两河流域等今人尚无法根治的环境历史难题。随着 18 世纪工业革命的开始，尤其是 19 世纪中叶化学工业的

^① 韩德培主编：《环境保护法教程》第 3 页，法律出版社 1998 年 11 月第 3 版。

发展，人类对自然环境的开发能力达到程度空前的同时，也伴随着人类对自然资源掠夺式的开发利用，并且造成环境的严重污染，终于引发 50~60 年代全球性环境灾难与危机。时至今日，酸雨、臭氧层破坏、气候异常、温室效应、生物多样性锐减、淡水资源匮乏、土地沙漠化以及突发性环境污染事故等环境灾难与潜在危害仍然困扰着人类。从 50~60 年代的“八大公害事件”^① 至 80 年代印度博帕尔农药厂毒气泄漏事件、前苏联切尔诺贝利核电站放射性物质泄漏事件，再到 90 年代全球气候反常与淡水危机，人类尚未能逃脱环境恶化、自然报复的阴影。就中国而言，环境问题同样不容乐观，据我国国家环保总局发布的《1997 年中国环境状况公报》统计，我国 7 大水系均受到不同程度的污染；二氧化硫排放总量为 2346 万吨，华中、西南酸雨污染严重，华南酸雨污染有上升趋势；固体工业废物产生量达 10.6 亿吨；城市空气污染随着机动车尾气增加更加严重，水质下降，噪声污染范围扩大；耕地面积被占 12.83 万公顷；90% 的草地已经或正在退化，其中中度退化（包括沙化、碱化）的草地达 1.3 亿公顷，并且每年以 200 万公顷的速度递增；被子植物有 4000 种受到威胁，其中，珍稀濒危种 1000 种，极危种 28 种，已灭绝或可能灭绝 7 种；裸子植物濒危和受威胁 63 种，极危种 14 种，灭绝 1 种；脊椎动物受威胁 433 种，灭绝和可能灭绝的 10 种；1997 年大部分地区年均气温偏高，形成“冬暖、夏热、春来早”的气候特点，气

^① “八大公害事件”：指 50~60 年代发生在世界各地的 8 起恶性环境事件，即比利时马斯河谷事件、美国多诺拉烟雾事件、伦敦烟雾事件、日本水俣病事件、日本四日哮喘事件、日本米糠油事件、日本富山事件、洛杉矶光化学烟雾事件等。

4 环境保护法实例说

象灾害频繁发生。^①

实例1 胡杨林被砍，塔里木变干

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，蓄积量为540万立方米；到1979年，则锐减为420万亩，20年减少46%，其中塔里木河流域为210万亩，比50年代减少58%。胡杨林减少的重要原因是毁林开荒。到1982年，塔河沿岸毁林开荒已达200多万亩；1996年，塔河两岸各县及农一师开荒约64.95万亩，其中60%以上为灌木地或胡杨林地。胡杨林的大量被毁导致塔里木河流域生态条件更进一步恶化，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米，降到80年代的11~13米，以致造成塔河流域“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，使塔河流域的生产与生存面临严重的威胁。^②

河流、绿洲、生命是相互联系、彼此依存的生态链，一旦

^① 国家环境保护总局：《1997年中国环境状况公报》，《国务院公报》1998年第20号。

^② 郑州福：《湖杨泪干塔里木》

绿洲被破坏，河流就失去依托，生命也就失去依靠。塔里木河流域胡杨林的悲惨遭遇以及由此造成的生态恶果，充分说明环境破坏已给人类生存危机敲响了警钟。维护生态平衡、保护环境已经不能再拖。

(3) 环境保护。

环境作为人类生存和发展的外部条件，一旦被破坏或遭污染，必然反过来影响人们的生活与生产活动，直至危及人类的身体健康与生命安全。现在人们逐步认识到环境的重要性以及逐步学会了借助技术、行政、经济和法律等手段来防治环境污染和破坏。从最初意义的对“三废”的认识，到人类“只有一个地球”的警觉，特别是1972年联合国人类环境会议发表的《联合国人类环境宣言》庄严宣布：“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愿望和各国政府的责任。”环境保护开始得到世界人民和各国政府的普遍重视。1992年6月，联合国环境与发展大会上，“可持续发展”战略的提出，建立“人与环境和谐一致”的家园——地球，使人类对环境保护有了更为深刻、全面的认识。

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。与世界其他国家一样，中国政府在环境保护问题上作出了巨大的努力。1983年底，国务院召开了第二次全国环境保护会议，明确宣布“环境保护是我国的一项基本国策”；1989年，国务院召开第三次环境保护会议，提出积极推行深化环境管理的制度与相应措施。特别是1992年联合国环境与发展大会以后，中国政府批准了《中国环境与发展十

6 环境保护法实例说

大对策》，发布了《中国 21 世纪议程》；国家环境保护局也于 1994 年起发布《中国环境状况公报》，通报中国环境状况。此外，全社会环境意识进一步增强，一系列志愿者环境保护活动，在全国相继展开；地方政府也加大了环境的保护与治理力度，边建设，边规划，边治理，已基本形成从政府到民间的共识。总之，中国在环境保护工作方面已取得了相当大的成就。

实例 2 红树林是沿海的生命之林

红树林是生长于热带与亚热带海岸和河口潮间带的木本植物群落，是陆地到海洋过渡的生态系，具有化淤保滩、巩固堤岸、抵抗风浪的“绿色长城”作用和衍生藻类植物、为海洋动物提供理想的生育栖息场所的生态效应。我国红树林的分布北起浙江瓯江口，南至海南岛，共有 20 科 25 属 37 种。可近 40 年来，由于围垦造地、砍伐等人为破坏，全国的红树林面积由 40 年前的 4.2 万公顷减少到 1.4 万公顷，减少 66%。红树林的减少，使沿海抗台风、海浪的能力明显降低，与红树林为伴的海洋生物明显减少。80 年代开始，红树林的重要作用引起了人们的广泛关注，我国相继在东南沿海地区建立了 12 个红树林自然保护区。其中广西最多，达 5654 公顷，目前已建立了 3 个自然保护区。在 1986 年广西沿海发生的近百年未遇的特大风暴潮中，广西合浦县 398 公里长海堤被海浪冲岸 294 公里，但凡堤外分布有红树林的地方，海堤就不易冲垮，经济损失就小。红树林为鱼、虾、蟹、贝类等海洋动物提供繁殖场所，近年来，广西红树林海区的海洋动物种类明显增多，仅广西山口红树