

环境保护法

概论

李 峻 编著

中国建筑工业出版社

环境保护法概论

李 峻 编著

中国建筑工程工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

环境保护法概论/李峻编著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2009

ISBN 978-7-112-11644-7

I. 环… II. 李… III. 环境保护法-中国 IV. D922.68

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 219467 号

责任编辑: 徐 纺 邓 卫

责任设计: 赵明霞

责任校对: 陈 波

环境保护法概论

李 峻 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京密云红光制版公司制版

北京同文印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 17¼ 字数: 432 千字

2009 年 12 月第一版 2009 年 12 月第一次印刷

定价: 38.00 元

ISBN 978-7-112-11644-7

(18916)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

前 言

《环境保护法概论》一书，在以环境保护法为框架前提下，写了环境保护法的基本原则和环境保护法的制度，写了公民的环境权是基本人权及环境权的内容，环境权的发展历史，中国参加国际人权组织的情况，宪法对人权的保护等法律制度。

《环境保护法概论》一书还介绍了环境影响评价与环境、规划与环境、建筑与环境、人居环境与人居环境建设的五大系统及原则、国外城市环境与人居住环境。这些内容与每个人的生活环境密不可分，了解这些知识，会拓宽新的视野。另外，本书还介绍了环境影响评价、规划环境影响评价、建筑项目的环境影响评价、噪声环境影响评价等，以上这些内容也是本书的亮点。

由于作者水平有限，书中不妥之处，诚请广大读者批评指正。

最后，我要深深地感谢中国建筑工业出版社的编辑，为本书的及时出版做了大量的工作；深深地感谢王建云老师对我的关心，没有他就没有我的今天；深深地感谢女儿为本书的打字、校对、排版、修改、资料的收集等付出的辛勤劳动。

目 录

第一章 环境保护法绪论	1
第一节 环境与环境保护法.....	1
第二节 我国环境保护法发展的历史.....	3
第三节 环境问题和环境保护.....	8
第四节 公民环境权是基本人权及环境权的内容	15
第五节 国家环境保护“十一五”规划	19
第二章 环境保护法总则及基本原则	25
第一节 环境保护法的目的、任务和作用	25
第二节 我国环境保护法的适用范围	28
第三节 企业的环境义务	28
第四节 环境保护法的基本原则	30
第三章 环境保护法的基本制度	40
第一节 环境保护法基本制度的内容	40
第二节 环境影响评价制度	40
第三节 “三同时”制度与征收环境保护费制度	44
第四节 许可证制度与限期治理制度	58
第五节 突发环境事件应急预案制度	60
第四章 环境信息公开和政府信息公开	63
第一节 环境信息公开的法律制度	63
第二节 政府信息公开的法律制度	66
第五章 环境监督与管理	70
第一节 环境质量标准制度与排污标准制度	70
第二节 环境监测与管理	72
第三节 环境监督管理	75
第六章 环境影响评价与环境	79
第一节 我国环境影响评价法简介	79
第二节 总则	80
第三节 规划环境影响评价的原则与内容	82
第四节 审查	83
第五节 跟踪评价	85
第六节 建设项目的环评影响评价	85
第七节 噪声环境影响评价	89
第八节 长江三峡工程环境影响评价	95

第九节 国外环境影响评价法律制度·····	100
第七章 城乡规划与环境 ·····	105
第一节 城市规划·····	105
第二节 城乡规划的实施·····	109
第三节 城乡规划的修改·····	111
第八章 建筑与环境 ·····	115
第一节 绿色建筑与环境·····	115
第二节 国外绿色建筑的发展·····	118
第三节 绿色建筑及臭氧、酸雨对环境的影响·····	121
第四节 建筑设计的景观生态补偿·····	126
第五节 绿色建筑到低碳生态城·····	128
第九章 人居环境的理念与五大系统 ·····	131
第一节 人居环境的构成·····	131
第二节 人居环境的五大系统·····	133
第三节 人居环境建设的五大原则·····	135
第十章 城市环境与居住环境 ·····	138
第一节 巴黎城市与居住环境·····	138
第二节 英国城市与人居环境·····	143
第三节 日本城市与人居环境·····	146
第十一章 水污染防治法 ·····	149
第一节 水污染防治法的发展历史·····	149
第二节 水污染防治的标准和规划·····	154
第三节 水污染防治措施·····	160
第四节 饮用水水源和其他特殊水体保护·····	162
第十二章 海洋环境保护法 ·····	165
第一节 海洋环境保护法的制定与修改简介·····	165
第二节 海洋生态保护·····	170
第三节 防治陆源污染物对海洋环境的污染损害·····	172
第四节 防治海岸工程、海洋工程项目对海洋环境的污染损害·····	173
第五节 防治倾倒废弃物对海洋环境的污染损害·····	176
第十三章 湿地保护与特殊自然保护区 ·····	178
第一节 环境与湿地保护·····	178
第二节 风景名胜区的保护·····	186
第三节 保护人文遗迹的法律规定·····	187
第四节 国家公园的法律规定·····	190
第五节 森林资源保护法·····	191
第十四章 国外环境法 ·····	195
第一节 国外环境法的产生和发展·····	195
第二节 美国环境法·····	198

第三节	英国环境法·····	203
第四节	德国环境法·····	205
第五节	日本环境法·····	207
第十五章	环境保护的法律责任·····	213
第一节	环境侵权·····	213
第二节	环境民事法律责任·····	215
第三节	环境保护的行政法律责任·····	217
第四节	环境刑事法律责任·····	221
附录：	法律法规·····	226
中华人民共和国环境保护法·····		226
中华人民共和国水污染防治法·····		231
中华人民共和国海洋环境保护法·····		243
中华人民共和国环境噪声污染防治法·····		255
规划环境影响评价条例·····		263
中华人民共和国自然保护区条例·····		268
参考文献·····		274

第一章 环境保护法绪论

第一节 环境与环境保护法

一、环境及环境的种类

“环境”是人们在日常生活中广泛使用的一个词汇，但是在不同的语境中，其含义是不同的。就通常意义上来说，环境是指围绕某一中心事物的外部空间、条件或状况。由此可见，环境是一个相对的、可变的概念。另外，一般意义上所称之环境，既可反映某一中心事物的物质性条件和状况，也可反映该中心事物的某些非物质性条件和状况。

环境科学中的环境，主要是以人类为中心事物，所以通常也被称为“人类环境”。

在生态学中，环境是指以整个生物界（包括人类，其他动物、植物和微生物）为中心、为主体的环境，围绕生物界并构成生存必要条件的空间和无生命物质（如大气、水、土壤、阳光及其他无生命物质等），是生物的生存环境，也称为“生境”。环境在《辞海》中的解释为“围绕着人类的外部世界。是人类赖以生存和发展的社会物质条件的综合体。可分为自然环境和人文环境；自然环境中，按其组成要素，又可分为大气环境、水环境、土壤环境和生物环境等。”

《宪法》第二十六条规定：“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，是包括气候条件（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。

1989年12月26日发布实施的《环境保护法》第二条规定：“本法所称的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。”它既包括生活环境，也包括生态环境，体现了“大环境”的概念。与1979年9月13日发布试行的《环境保护法（试行）》所称的环境相比较，现行《环境保护法》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自然因素的总体。

二、环境法

环境法作为人类环境保护的重要手段，是随着环境问题的产生而产生，并随着环境问题的日趋严重和人类对环境问题认识的逐步提高而不断发展的。环境法得以产生和迅速发展的直接原因，就是为了解决人类所面临的日益严重的环境问题。环境法是人类为解决环

境问题而创设的法律制度。

环境法是调整因开发、利用、保护和改善人类环境而产生的社会关系的法律规范的总称。制定环境法的目的是为了协调人类与环境的关系，保护人体健康，保障社会经济的可持续发展。

三、环境保护法特征

环境法是全面协调人与环境关系的一门独立的法律，而人与环境的关系则包括人与自然的的关系和人与人的关系两个方面。这是它与大多数以协调人与人的关系为全部内容的其他部门法的明显区别，从而也使得它具有不同于其他部门法的显著特征。

（一）调整范围的广泛性

由于环境法既要协调人与自然的的关系，也要协调人与人的关系；既要防止人对环境的侵害，又要防止对他人环境权益的侵害，为此其调整的范围相当广泛。

1. 保护对象的广泛性。由于人类赖以生存和发展的整个环境都是环境法所要保护的对象，因此环境法保护的对象相当广泛。从环境法的规定来看，其所要保护的对象有三类：一是自然环境要素，比如空气、水、土地等；二是人为环境要素，比如生活居住区、公园、人文遗迹等；三是整个地球的生物圈，比如臭氧层、海洋、热带雨林以及其他的生命物种等。因为，整个地球是一个统一的整体，而各种环境要素遭到人为的破坏，就会影响到人类生存和发展，可见环境法调整范围之广泛，是其他部门法调整范围所无法比拟的。

2. 法律主体的广泛性。由于环境法的终极目的是实现人类社会的可持续发展，其主体不仅包括自然人、法人及其他组织、国家乃至全人类，还包括尚未出生的后代人。因为，环境是人类赖以生存和发展的重要场所，属人类所共有，为此无论公民和法人及其他组织还是国家乃至全人类，均拥有利用环境的权利。人类只有一个地球，地球上的环境资源既属于当代人，也属于后代人，当代人的发展不能建立在剥夺和剥削后代人持续发展之上，要给予子孙后代以公平、持续、共同生存和发展的机会，否则人类社会将无法永续发展。

3. 调整内容的广泛性。由于环境法的任务主要在于防止人类活动对环境产生的不良影响，而人类活动则是多方面的，从政治、经济、军事到文化科学，从生产、流通到消费，从劳动、休息到体育、娱乐等。人类的各种活动都在利用环境，同时也都会对环境产生不良的影响，这就使得环境法调整的内容相当广泛。它不仅要防止大气污染、陆地污染、海洋污染、环境噪声污染、固体废物污染、放射性污染、有毒化学品污染等，而且还要保护土地资源、森林资源、草原资源、水资源、矿产资源、物种资源、风景名胜区和文化遗迹等。

（二）运用手段的科学技术性

社会的发展要求人们更多地运用与环境承载能力达到有机协调的方式来发展经济，要求将经济体系的运行纳入生物界的物质循环和能量运动的大框架中，努力把对环境的负荷减少到最低限度，从而实现人与自然的和谐。这就决定了环境法必须体现自然规律的要求，将生态规律作为制定环境法的自然科学理论基础，把大量的技术规范 and 操作规程以及工艺设备要求等纳入环境法中，比如各种环境标准、环境监测规程、合理开发利用环境资源的操作规程、防止环境污染和破坏的生产工艺技术要求等。

（三）牵涉法律的多样性

由于环境法调整的范围相当广泛，涉及的社会关系极为复杂，运用的手段各式各样，

从而决定了所采用的法律措施的多样性，它不仅可以适用诸如宪法、行政法、刑法等公法予以解决，也可以援引民商法等私法给予救济，甚至还可以诉诸国际法予以调整。也就是说，环境法不但包括具有特色的环境法规范，也包括有关的行政法规范、民法规范、刑法规范、经济法规范和国际法规范。

（四）保护权益的共同性

由于环境法所保护的环境是整个人类赖以生存和发展的基础，而环境的整体性决定了整个环境不可能为某个阶级、阶层或个人所独占。为此，环境法所保护的权益具有共同性，即全人类和整个社会都有权利用它而并不因人而异，并不会因为个人的职业、性别、地位、宗教信仰等不同而有所差别；也不会因制度而异，无论是实行社会主义的国家，还是实行资本主义的国家，环境保护法所保护的权益都是一样的，都是为了确保当代人及其子孙后代过健康而又富有生产成果的生活。

四、环境法律关系

环境法律关系是指环境法的主体在开发、利用资源和保护、改善环境的各种社会经济活动中形成的，由环境法律规范调整 and 决定的具有环境权利和环境义务内容的社会关系。环境法律关系虽然体现在人与人之间的关系，但反映和协调的却是人与自然的关系。环境法调整的社会关系是特定的社会关系，只有人类在开发、利用资源，破坏或保护或改善环境的过程中产生的关系才受环境法的调整，才能够形成环境法律关系。所以，环境法律关系和人与自然的关系是息息相关、密不可分的。

环境法律关系同环境法一样具有综合性和广泛性。构成环境法律关系的社會关系错综复杂，该社会关系的主体包括国家、政府等各行政单位、机关部门，也包括企事业单位及个人。环境法由多个单行法构成，不同的环境单行法决定的法律关系不同，主体之间的相互关系也不同。这些充分体现了其广泛性。

五、环境法律关系的主体与客体

环境法律关系的主体是指环境法律关系的构成者，即环境法中的当事人。他们可能是环境权利的拥有者，也即权利主体；也可能是环境义务的承担者，又称为义务主体或职责主体。环境法律关系的主体具有广泛性和相对性。广泛性是指从国家、政府机关、企事业单位到社会组织和个人，都可能成为环境法律关系的主体。相对性是指权利主体和义务主体是相对的，往往同时存在于一个环境法律关系之中。

环境法律关系的客体是指环境法律关系主体的行为及其行为的对象。在这里，行为包括一切保护和破坏环境的行为。

第二节 我国环境保护法发展的历史

一、新中国成立后的环境保护法发展历史

我国现代环境法可以分为四个发展阶段：一是新中国成立初期起步阶段的环境法，时间跨度为 1949 年至 1972 年；二是前期发展阶段的环境法，时间跨度为 1973 年至 1989

年；三是社会经济转型时期的环境法，时间跨度为 1990 年至 1999 年；四是最新发展时期的环境法，时间跨度为 2000 年至今，即进入 21 世纪以后。

（一）环境法发展的第一阶段（1949～1972）

新中国成立后，为适应国民经济恢复和发展的需要，这一阶段在环境立法上侧重于与经济发展密切相关的合理利用、开发和保护资源方面。制定的有关保护自然环境和自然资源的法律、法规主要有：《土地改革法》（1949 年）、《矿产资源保护试行条例》（1956 年）、《水土保持暂行纲要》（1953 年）以及《森林保护条例》（1963 年）等。同时，防治环境污染的法律、法规也开始制定，主要有《工厂安全卫生规程》（1956 年）、《生活饮用水卫生规程》（1959 年）和《放射性工作卫生防护暂行条例》（1959 年）等。从总体上来看，这个阶段的环境法在内容上已经包括了污染防治的有关内容，具有近代环境法的特点。但是，法律规范的效力层次较低，多为行政法规和规章等，且各种法律规范比较凌乱，缺乏有机联系，不够体系化。

（二）环境法发展的第二阶段（1973～1989）

前期发展是新中国环境法第一次大发展时期，它迎来了环境法发展的春天。1972 年召开的具有重大历史意义的联合国人类环境会议，对我国环境法的发展起到了很大的促进作用，加之国内环境污染、环境破坏问题日益严重，我国于 1973 年召开了第一次全国环境保护会议，通过了《关于保护和改善环境的若干规定》，借鉴国际做法确立了“三同时”制度。1978 年《宪法》中第一次规定：“国家保护环境和自然资源，防治污染和其他公害。”1979 年，我国第一部环境保护基本法《环境保护法（试行）》颁布实施。1983 年第二次全国环保会议上，环境保护被确立为基本国策。1989 年 12 月 26 日，《环境保护法》颁布实施，取代了试行 10 年的《环境保护法（试行）》。此外，我国还制定了《海洋环境保护法》（1982 年）、《水污染防治法》（1984 年）、《森林法》（1984 年）、《草原法》（1985 年）、《渔业法》（1985 年）、《大气污染防治法》（1987 年）、《水法》（1988 年）和《野生动物》（1988 年）等一些比较重要的环境法律。

经过这一时期的大规模立法，我国环境法确立了独立的法律地位，开始从分散立法、单一立法走向综合立法、体系立法，形成了独立的法律部门。这一阶段的环境法开始与世界环境法的发展逐渐接轨，已经真正成为现代意义上的环境法。

（三）环境法发展的第三阶段（1990～1999）

这一时期，我国的社会经济发生了巨大的变迁，进行着从传统计划经济向社会主义市场经济的急剧转型。因此，这一阶段我国环境法的发展有一个显著的特征，即紧紧围绕建立和发展社会主义市场经济，开展各个方面工作。除对已制定的有关法律法规适时修订或制定细则外，这一时期又制定了许多十分重要的环境法律，主要有：《水土保持法》（1991 年）、《自然保护区条例》（1994 年）、《固体废弃物污染环境防治法》（1995 年）、《煤炭法》（1996 年）、《防洪法》（1997 年）、《节约能源法》（1997 年）等。同时，受 1992 年联合国环境与发展大会的促动，可持续发展理念也开始为我国环境法所接受。

这一时期，国家对环境保护重要性和有关规律的认识更为深入，环境法制中开始蕴涵更多的市场经济因素；立法速度不断加快，并且更加注重综合化立法和体系化立法，环境法律法规初具规模，已经基本形成了相对完整的环境法体系。

（四）环境法发展的第四阶段（进入 21 世纪以后）

进入 21 世纪以后，我国的环境立法即进入了新的快速发展时期，这种发展不仅仅表现为环境法律法规数量上的逐年递增，同时还表现为环境立法思想内容和原则制度上的不断更新。可持续发展的战略思想、公众参与的基本原则、全程控制和总量控制的基本制度等内容，已经成为新修订的环境立法的重要内容。其中，最具代表性的是 2000 年《大气污染防治法》的修改，以及 2002 年 6 月 29 日《清洁生产促进法》和 2002 年 10 月 28 日《环境影响评价法》的制定。这一时期，我国环境法制定在质与量上都发生了很大变化，建立了规模庞大的法律法规体系，立法的综合性、体系性进一步加强，环境法部门的独立地位更显重要。

二、国务院先后召开的六次全国环境保护会议

（一）国务院委托国家计划委员会于 1973 年 8 月 5 日至 20 日在北京举行了第一次环境保护会议。会议交流了环境保护工作的经验，制定了环境保护工作的方针和政策，安排了近期的环境保护工作。在会议行将结束时，国务院在人民大会堂召开有各界代表出席的万人大会，对会议作了总结，向全国发出了消除污染、保护环境的动员令。

1. 会议的背景：

随着中国社会主义建设事业的发展，环境污染日益严重。国务院总理周恩来在 1970 年前后曾多次指示国家有关部门和地区切实采取措施防治环境污染。1972 年 6 月，国务院批转了国家计划委员会、国家基本建设委员会关于官厅水库污染情况和解决意见的报告，建立了官厅水库水源保护领导小组，开始了中国第一个水域污染的治理；接着又批准召开防治大连、上海等主要港口和松花江、黄河、长江、珠江、渤海、东海等水域污染会议。1972 年 6 月，中国派代表团出席了在斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议。在环境保护工作受到普遍重视的情况下，1973 年 1 月，国务院决定筹备召开全国环境保护会议。

2. 会议的成果主要是：

确立了环境保护工作方针：“全面规划，合理布局，综合利用，化害为利，依靠群众，大家动手，保护环境，造福人民。”（即“32 字方针”）

制定了保护环境的政策性措施：《关于保护和改善环境的若干规定》。其要点为：

（1）做好全面规划，自然资源的开发利用要考虑环境影响，经济发展与环境保护要统筹兼顾、全面安排。

（2）工业要合理布局，控制大城市规模，建设中小城镇，厂址选择要切实注意对环境的影响。

（3）逐步改善老城市的环境，要注意保护水源，消烟除尘，处理、利用垃圾，改善劳动环境，减少噪声。要首先抓好北京、上海等 18 个城市的环境改造工作。

（4）综合利用，除害兴利，为防止工业废水、废气、废渣对环境的危害，规定一切新建、扩建和改建企业的主体工程与环境保护设施要同时设计，同时施工，同时投产。

（5）加强对土壤和植物的保护，对农业病虫害的防治要推广综合防治技术，减少化学农药污染。

（6）保护江河、湖泊、海洋的水质，主要水系要建立水源保护机构。

（7）保护森林，保护草原，大力植树造林，绿化祖国。

(8) 认真开展环境监督工作，制定工业企业污染物排放标准和环境质量标准。

(9) 大力开展环境保护的科学研究工作和宣传教育。

(10) 环境保护需要的投资、设备和材料要尽可能予以保证。

3. 会议的影响

第一次全国环境保护会议之后，从中央到各地区、各有关部门，都相继建立起环境保护机构，并制定各种规章制度，加强了对环境的管理。对某些污染严重的工矿区、城市和江河进行了初步的治理。环境科学研究和环境教育蓬勃发展起来。第一次全国环境保护会议所确立的一些基本方针和政策，不仅有力地推动了中国当时的环境保护事业的发展，而且对以后的环境保护事业也有指导作用。

(二) 1983年12月31日至1984年1月7日，国务院召开了第二次全国环境保护会议。会议明确提出环境保护是我国的一项基本国策，还确定了环境保护事业的战略方针，即“经济建设、城乡建设、环境建设同步规划、同步实施、同步发展，实现经济效益、社会效益、环境效益的统一。”

会议提出搞社会主义现代化建设，除了要抓好工农业生产和国防、科学技术外，还必须解决好两大问题：一是人口问题，一是环境问题。人口问题当时已经受到重视，而环境问题还没有引起足够的重视，环境污染和生态平衡的破坏还在继续扩大。这种情况如果不能尽快扭转，不仅会妨碍工农业的发展和现代化建设，而且，还会危害人民的健康。搞现代化建设，必须有一个好的环境条件、健全的自然生态。

第二次全国环境保护会议上还要求加强对环境保护工作的领导，建立健全环保机构；落实环境保护资金渠道，制订翻两番的规划和计划、经济区规划和城乡建设规划都要明确列出环境保护内容；各地各部门每年要集中力量办几件群众关心的环保实事；提出企业污染治理要坚持“谁污染，谁治理”的原则，自然资源开发利用要实行“谁开发，谁保护”的原则。

第二次全国环境保护会议期间，国家环保部门认为，环境保护涉及范围较广，工作难度比较大，矛盾又多，不解决组织协调问题工作就难以开展。因此，在上报给国务院的《国务院关于环境保护工作的决定》草案中建议：国务院成立环境保护委员会，制定有关环境保护的方针政策，组织协调各方面的关系，推动全国环境保护工作。中央财经领导小组办公室会议进行了讨论，总的认为这是一项很好的、很重要的建议，提交国务院常务会议讨论。1984年5月，在当时国家正大力清理撤销非常设机构的时候，国务院还是根据形势发展和工作的需要，把环保作为一个特例，决定成立环境保护委员会。环委会的主要任务就是研究审定有关环境保护的方针、政策，提出规划要求，领导和组织、协调全国的环境保护工作，并决定由李鹏兼任国务院环委会主任。

第二次全国环境保护会议针对当时环境保护工作中的一些重大问题，做出了20项政策规定，先后就防治煤烟型污染、加强乡镇企业环境管理、引滦入津水质保护、特区和经济开放地区环境管理、城市环境综合整治、建设项目环境管理、防治水污染、自然环境和资源保护、环境保护计划、污染治理资金等重大问题，组织调研、讨论和审议，制定政策，做出决定。《关于加强乡镇街道企业环境管理的决定》、《关于防治煤烟型污染技术政策的规定》、《对外开放地区环境管理暂行规定》、《建设项目环境保护管理办法》、《关于防治水污染技术政策的规定》、《关于加强城市环境综合整治的决定》和《城市烟尘控制区管

理办法》等一系列重大环境保护政策、决定和制度陆续出台，逐步建立健全了环境保护政策、管理制度和机构建设，强化了环境管理，有力地促进了环境保护基本国策和“三同步”、“三统一”战略方针的贯彻执行，极大地推动了环境保护工作以及一些重点、难点环境问题的解决。

（三）1989年4月28日至5月1日，国务院召开了第三次全国环境保护会议。

1989年12月26日，第七届全国人大常委会第十一次会议通过了《环境保护法》并施行。1992年联合国环境与发展大会后，党中央、国务院批准了《中国环境与发展十大对策》，发布了《中国21世纪议程》，强调实施可持续发展战略。1996年3月，第八届全国人大第四次会议审议通过了国民经济和社会发展“九五”计划，确定了2000~2010年环保目标。

（四）1996年7月15日，国务院召开了第四次全国环境保护会议，发布了《国务院关于环境保护若干问题的决定》。

1999年和2000年，国家修订的《海洋环境保护法》和《大气污染防治法》中，新设置了污染物总量控制、清洁生产、淘汰落后生产工艺和设备、“两控区”和超标违法等法律制度，国务院发布了《全国生态环境保护纲要》。

（五）2002年1月8日，国务院召开了第五次全国环境保护会议，批复了《国家环境保护“十五”计划》。

该“计划”在肯定成绩的基础上指出：“环境形势仍然相当严峻。国家污染物排放总量还很大，污染程度仍处在相当高的水平，一些地区的环境质量仍在恶化。生态恶化加剧的趋势尚未得到有效遏制，部分地区生态破坏程度还在加剧。环境污染和生态破坏在一些地区已成为危害人民健康、制约经济发展和社会稳定的一个重要因素。”2005年年底，国务院发布了《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》。

（六）2006年17日至18日，国务院召开了第六次全国环境保护会议。会上，温家宝总理意味深长地强调，做好新形势下的环境保护工作，关键是要加快实现三个转变。对于当前的环境状况，《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》严肃指出：环境形势依然十分严峻，主要污染物排放量超过环境承载能力，流经城市的河段普遍受到污染，许多城市的空气污染严重，酸雨污染加重，持久性有机污染物的危害开始显现，土壤污染面积扩大，近海域污染加剧，核与辐射环境安全存在隐患。生态破坏严重，水土流失量大面广，沙漠化、草原退化加剧，生物多样性减少，生态系统功能退化。发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题，在我国近20年来集中出现，呈现结构型、复合型、压缩型的特点。环境污染和生态破坏造成了巨大的经济损失，危害群众健康，影响社会稳定和环境安全。

三、国家环境保护部的设立

环境保护进入国家发展战略，环境与发展走向高度融合。

2008年3月27日，挂了10年的“国家环保总局”的牌子被换成了“中华人民共和国环境保护部”。从1988年国家环境保护局成立到2008年国家组建环境保护部，国务院环境保护机构完成了30年“三级跳”，10年一大跳。

2006年，第六次全国环境保护会议提出，要把环境保护放在更加重要的战略位置上，加快实现“三个转变”，这是环保工作顺应时代发展要求的战略性、方向性、历史性转变。

我国进入了以保护环境优化经济增长、环境保护与经济发展走向高度融合的新阶段。

2007年,是中国环境保护事业发展历程的又一个转折点。在这一年,党的十七大报告首次将生态文明写入了政治报告中,把建设资源节约型、环境友好型社会写入党章。环境保护作为基本国策,作为党和国家的意志,真正进入了国家政治经济社会生活的主干线、主战场和大舞台。

为了落实中央作出的战略决策,2008年9月10日,国务院批准了《武汉城市圈资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验总体方案》。而对于武汉城市圈和与2007年底已被批准成立综改区的长株潭城市群来说,建设改革实验区,不仅是其在中部崛起中实现率先发展的重要支点,也将为整个中国探索未来的新型发展道路。

第三节 环境问题和环境保护

地球孕育了生命,孕育了人类;人类是自然环境的产物,同时又是自然环境的改造者。自从地球上有了人类以来,人类就一直生活在环境之中,人类为了自身的生存和发展而不断地开发、利用和改造环境。随着开发、利用和改造环境规模的不断扩大,人类创造了大量的精神和物质财富,但同时也使得人类生存和发展的基础——环境受到了严重的破坏,这就是环境问题。

由于环境问题是一个抽象的概念,比较笼统,为了使其更加具体、明确,有必要对其加以分类说明。然而,造成环境问题的原因甚为复杂,学者们对其分类时所取的角度和标准都不尽相同,因而有不同的分类方法。简要分述如下:

一、社会活动分类法

该分类法根据社会生活中存在着各种不同的社会活动,而社会活动正是产生环境问题的原因所在,因此社会活动的结果作为环境问题的分类标准,将其分为以下五种类型:

(一) 产业公害,即因各种工商产业活动所产生的公害现象。它包括工业公害和非工业公害两种。前者,是指直接发生于生产场所(如工厂)的公害,例如空气污染、水质污染、振动、噪声等;后者,则是指发生于间接生产场所(如营业所)的公害,例如因冷气机用水而产生的地层下陷、高层建筑物造成的日照妨害等。

(二) 消费公害,即因人们的消费活动所产生的公害现象。它包括政治性公害和非政治性公害两种。前者,是指因国家政治权力的行使,对生产及消费所产生的妨害,例如国有民航企业飞机起降所产生的噪声、振动,选举期间宣传工作所造成的噪声等;后者,则是指消费活动所产生的废弃物公害,例如家庭炊烟和废水所造成的空气和水源污染,私人汽车排放的废气,垃圾废弃物而产生的空气和土壤污染等。

(三) 运输公害,即在运输活动过程中产生的公害现象。它包括运输工具排气所产生的空气污染,运行过程中所产生的噪声、振动等。

(四) 建设公害,即各种建设活动过程中所产生的公害现象。它包括建筑公害、观光公害和开发公害三种。建筑公害,是指建筑机场、铁路、工厂、海港、道路乃至一般建筑物所产生的公害现象。观光公害,是指在观光区域由于观光客的大量聚集的结果,使得自然景观、名胜古迹等迅速受到破坏的现象。例如,在观光区汽车所排放的废气、垃圾囤积

等对人体健康和财产造成的损害。开发公害，是指由于山林、原野、海滨等的滥加开发，使得人类的生活环境恶化所产生的公害现象。例如，为建筑住宅而破坏绿地、为建设工业区而在海滨造地等，不仅影响植物的生长，而且对人体健康和财产也会造成具体的损害。

（五）农业公害，即农业生产活动妨害生活和动植物被害的公害现象。例如，畜牧业造成的恶臭、因淀粉制造而产生的水污染等，特别是目前大量使用农药而造成的严重污染环境的现象。

环境问题主要表现为环境污染和环境破坏这两种现象。环境污染，是指因人的活动，向环境排放了超过环境自净能力的物质或能量，导致发生环境危害人类生存和发展的事实。它通常包括大气污染、陆地污染、海洋污染、噪声污染、固体废物污染、放射性污染、有毒化学品污染等。环境破坏，是指人类不适当地开发利用环境，导致环境效能受到破坏或降低，从而危及人类的生存和发展的事实。它通常包括土地资源的破坏、森林资源的破坏、草原资源的破坏、水资源的破坏、矿产资源的破坏、物种资源的破坏、自然景观的破坏、风景名胜地和文化遗迹的破坏等。

二、环境问题的历史演变

环境问题自古有之，自从地球上有了人类以来，人类为了自身的生存和发展，通过劳动不断地改造环境为其所用；加上人类对自然环境的认识水平在一定时期存在着局限性，不可能完全弄清楚环境的发展变化规律，尤其难以预测其活动对环境的远期和间接的影响，而没有按照自然规律利用环境，于是遭到了大自然的报复，便产生了环境问题。纵观人类历史的发展，环境问题大致经历了以下四个阶段的历史演变：

（一）第一阶段，原始人类时期。这一阶段，人类只是自然食物的采集者和捕食者，是以生产活动和生理代谢过程与环境进行物质交换和能量流动。由于当时生产水平极低，人类作为自然界中的一员，只是被动地依靠自然而生存和发展，很少有意识地改造环境。为此，这一阶段的环境问题，主要是由于人口的自然增长而盲目利用环境。比如，无知而乱砍滥捕，或因用火不慎，使大片草原森林被毁，破坏了生物资源而引起的饥荒。

（二）第二阶段，农牧社会时期。随着生产力水平的提高，这一阶段的环境问题主要是对自然资源，尤其是人类对环境的干预和改造能力的加强。加上农牧业是一种生物性生产，一方面在很大程度上要依赖自然条件，另一方面又对自然环境造成破坏。为此这一阶段的环境问题主要是对自然资源，尤其是对天然植被的破坏，导致水土流失，土地沙漠化、盐渍化等难以逆转的环境破坏。比如，发源于底格里斯河和幼发拉底河平原的古巴比伦文明遭到破坏就是因为人类滥用自然，不合理种植、灌溉造成土壤彻底被破坏而引起的。但是，由于当时人口不多，生产规模不大，社会组织能力不高，人类社会对环境的冲击力相对比较小，环境破坏所发生的区域范围还不是很大，人类对环境的作用还未达到能在全球范围内造成环境问题的程度。

（三）第三阶段，工业革命以后到 20 世纪 50 年代。18 世纪，西方工业革命浪潮席卷全球，创造出了比人类有史以来生产力之和还要大得多的生产力。机器延伸了人的器官，化石能源取代了畜力，社会化大生产代替了手工生产，人类的足迹涉及地球生物圈的各个部位，并开始干涉整个地球的生物化学循环，改变物质循环和能量流动。以牛顿力学和技术革命为先遣军的工业文明，使人类陶醉于对自然环境的胜利之中，而更加肆无忌惮地去

征服和改造自然，而没有认识到人类对环境每一次作用的同时都会存在一个程度不同的反作用，更没有认识到，这一反作用会随着人类社会科学技术水平的提高和向自然索取物质欲望的日益增加而增大，以致直到威胁人类生存和发展的环境问题在全球范围内出现才引起人们的震惊与正视。

（四）第四阶段，20 世纪 60 年代至今。这一阶段随着科技和经济的迅猛发展，又出现了新的污染源：其一是原子能利用和核动力发展带来的放射性污染；其二是因农药等有机合成化学物质的大量生产和使用带来的有机氯化化合物的污染。因此，这一阶段的环境问题十分严峻，老的环境问题尚未解决，新的环境问题又频频发生。比如，1986 年，苏联基辅地区的切尔诺贝利核电站的四号反应堆爆炸起火，大量放射性物质的外泄，使上万人受到辐射伤害，波及邻国，该核尘埃遍布欧洲，世界大部分地区都测到放射性物质；1984 年，设在印度博帕尔的美国联合碳化物公司农药厂的储罐爆裂，大量剧毒物甲基异氰酸酯外泄，受害面积 40km²，造成 3000 人死亡，十几万人受伤，成为世界公害史上的空前大惨案；1986 年，瑞士巴塞爾桑多兹化工厂仓库爆炸起火，大量有毒化学物质流入莱茵河造成了重大污染。

三、我国环境问题

（一）环境问题带来人体健康威胁

根据卫生部的数据，2001 至 2003 年记录的出生缺陷中，1/4 归因于环境污染。《中国环境绩效评估》中写道：到 2020 年，由于污染，我国预计在城市地区约有 60 万人过早死亡，每年 2000 万人患上呼吸道疾病，550 万人患上慢性支气管炎，总的健康损失将占 GDP 的 13%。

（二）环境问题引发社会不稳定

2005 年，全国发生环境污染与破坏事故 1406 起，环境纠纷信访量 60.8 万多封；2006 年，环境污染与破坏事故 842 起，环境纠纷信访量 61.6 万多封。据统计，进入 21 世纪以来，因环境问题引发的群体性事件以年均 29% 的速度递增，2005 年上半年发生了 422 起，平均每天超过 3 起。近年来，已经出现了污染受害者围堵冲击国家机关、聚众堵塞交通干线、打砸抢烧等过激行为，严重影响了社会稳定。

（三）能源资源消耗偏高

2006 年我国 GDP 约占世界总量的 5.5%，但消耗的重要能源资源占世界的比重却高得多，比如，消耗能源 24.6 亿 t 标准煤，占世界消耗总量的 15% 左右；消耗钢材 3.88 亿 t，占 30%；消耗水泥 12 亿 t，占 54%。

与国际先进水平相比，我国大中型钢铁企业吨钢可比能耗高 15%，水泥综合能耗高 24%；机动车百公里油耗比欧洲高 25%，比美国还高出 10%；矿产资源总回收率比国际先进水平低 20%；农业灌溉用水利用系数为 0.45，是国际先进水平的一半左右。

（四）执法监督力度偏软

“十五”期间，“三河三湖”（淮河、海河、辽河、太湖、巢湖、滇池）的治理项目与计划相比，完成率分别只有 70%、56%、43%、86%、53%、54%；“两控区”计划的 256 个项目中，只有 54% 的项目建成并投入运行。在这次修订水污染防治法之前，对造成水污染事故的单位，根据法律规定，只能按照直接损失的 20% 计算罚款，最高不超过 20