

环境保护法教程教学大纲

曲 百 臣

山东省政法管理干部学院

一九八八年二月

环境保护法教程教学大纲

曲 百 臣

山东省政法管理干部学院

一九八八年二月

目 录

第一章	绪 论.....	(1)
第二章	环境保护法概述.....	(5)
第三章	环境保护法的基本原则.....	(10)
第四章	环境保护法的基本制度.....	(15)
第五章	保护自然环境.....	(18)
第六章	防治污染和其他公害.....	(24)
第七章	环境标准和监测.....	(30)
第八章	环境保护机构和职责.....	(32)
第九章	科学研究和宣传教育.....	(34)
第十章	奖励和惩罚.....	(35)

第一章 绪 论

教学目的和要求

了解环境、环境问题的概念，明确人类与其环境的关系，掌握环境保护法的产生和发展，从而深刻理解加强环境保护工作的重要意义。

内 容 要 点

第一节 环境和环境问题

一、环境

环境就是指围绕着人群的空间，以及直接或间接影响人类生存和发展的各种自然因素和社会因素的总称。简单地说，就是指为人类提供生存、发展的空间和资源的自然环境和社会环境。

自然环境一般指环绕着人类社会的自然界。组成自然环境的自然因素很多，主要有大气、水、土地、矿藏、森林、草原、野生动植物和水生生物等。

社会环境是指人类为了不断提高物质文化生活水平，在自然环境的基础上进行加工、改造而成的环境，也称人为环境，如温泉、疗养区、城市、农村、工矿区等。

二、环境问题

（一）环境问题和种类

所谓环境问题，是指由于人类活动所引起的环境质量变化，以及这种变化对人类生产、生活以至健康和生命的影响

问题（也称次生或第二环境问题）。

环境问题一般可分为两大类：

一类是指不合理地开发利用自然资源所造成的环境破坏；另一类，是指城市化和工农业高速发展而引起的“三废”污染、噪声污染、农药污染等环境问题。

所谓环境污染，是指由于人为的因素，使环境的构成或状态发生了变化，与原来的情况相比，环境的素质恶化，影响了生态系统的良性循环和人类正常生活的现象。换句话说，凡是使环境的化学、物理、生物的特征发生不良变化，影响人类健康和生产活动或影响生物生存和发展的现象叫做环境污染。

（二）环境问题的产生和发展

自有人类社会以来，环境问题的产生和发展大致经历了三个阶段：

- 1、原始捕猎阶段；
- 2、农牧业阶段；
- 3、现代工业阶段。

（三）当前我国的环境问题

1、环境污染，我国是世界上环境污染排放量最大的国家之一。

2、自然生态环境的破坏，我国自然环境破坏也相当严重。

我国环境问题之所以如此严重，一是长期积累下来的环境问题多，治理速度缓慢；二是工交基建中未做到合理布局和严格执行“三同时”制度，一些防治技术又不过硬，以致新污染不断产生；三是抓经济建设的干部，往往只有生产观点，没有生态观点，对经济建设和环境保护的关系认识不

足。此外，环境保护领域中法制不健全，管理不善，也是一个重要原因。

第二节 环境保护和环境保护法

一、保护环境是我国的一项基本国策

（一）环境保护的概念

所谓环境保护，是指保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害，使之更适合于人类的生存和发展。

（二）环境保护的意义

二、环境保护法和客观规律

环境的污染和破坏，很重要的一个原因是违背客观规律。因此，环境保护法在环境管理中起到积极的作用。

（一）环境保护法必须以生态规律为依据

（二）环境保护法必须反映社会主义经济规律的要求。

1、环境保护法必须反映社会主义基本经济规律的要求

2、环境保护法必须反映国民经济有计划按比例发展规律的要求。

3、环境保护法必须反映社会主义制度下的价值规律的要求。

三、环境保护法的产生和发展

环境保护法的产生和发展，是和环境问题的产生和发展密切相关的。环境问题经历了三个发展的时期，环境保护法的发展大体也可分为三个阶段。

（一）人类社会发展的初期，有关环境保护的法律规定；

（二）第一次产业革命后，资本主义社会发展时期的环境保护法律规定；

（三）第二次世界大战后，现代化工业高度发展，大城市急剧增多，人口高度集中时期的环境保护法。

人类社会的不断发展和进步，也促使环境保护法，从零散的夹杂在其他法律中的环境保护条文，到单行环境保护法规，再到形成一个自成体系的独立的法律部门。

第三节 环境保护法学

一、环境保护法学的概念

环境保护法学，是指对环境保护的规律、环境保护的立法和司法实践进行理论概括的科学。它既是法学的一个部门，又是环境科学的一个分支，是随着环境保护法的产生和发展而出现的一门新兴的边缘学科。

二、环境保护法学的研究对象

(一) 马克思主义关于人与环境的基本原理和有关解决环境问题的具体论述。

(二) 我国环境问题产生的原因、发展规律和解决方法；我国环境保护法的产生和发展规律；环境保护法的地位和作用；制定我国各种环境保护法规的政策依据，立法理由；我国环境保护法的基本原则和制度，违反环境保护法规的法律后果及其制裁形式；环境保护法的司法实践和条文解释等。

(三) 其他部门法学和环境科学的研究成果。

(四) 外国的环境保护经验、环境保护法学理论、立法例和司法实践经验等。

三、环境保护法学的研究方法

思 考 题

- 1、环境和环境问题的概念是什么？
- 2、简述环境问题的产生和发展？
- 3、环境污染的概念是什么？

4、环境保护的概念及环境保护的意义是什么？

参 考 书 目

1、国务院关于在国民经济调整时期加强环境保护工作的决定。（一九八一年二月二十四日）

2、国务院关于环境保护工作的决定国发

〔1984〕64号

3、基本建设项目环境保护管理办法（一九八一年五月十一日）

4、《中国环境问题及对策》 曲格平著，中国环境科学出版社，1984年10月版。

第二章 环境保护法概述

教学目的和要求

了解环境保护法的概念、本质和特点，以及我国环境保护工作的方针，明确环境保护法的任务、目的和作用，为建立具有中国特色的独立完整的环境保护法律体系而努力。

内 容 要 点

第一节 环境保护法的概念、本质和特点

一、环境保护法的定义

环境保护法，是调整因保护和改善生活环境和生态环境，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。

环境保护法所调整的社会关系，大体可分为两大类：一是因保护和改善生活环境和生态环境、合理开发和利用自然资源而产生的社会关系；一是因防治污染和其他公害而产生

的社会关系。

二、环境保护法的本质

我国的环境保护法是社会主义性质的。生产资料社会主义公有制的经济基础，和人民民主专政的社会主义国家性质，决定了我国环境保护法是为巩固和发展社会主义公有制，为保护工人阶级和全体人民的利益服务的。它与建立在生产资料私有制的基础上，为资产阶级服务的资本主义国家的环境保护法有着本质的区别。

三、环境保护法的特点

我国环境保护法与其他法律部门比较，有以下三大特点：

- (一) 科学技术性；
- (二) 综合性和广泛性；
- (三) 奖励和惩罚相结合。

第二节 环境保护法的任务、目的和作用

一、环境保护法的任务

- (一) 保证合理地利用自然环境；
- (二) 保证防治环境污染和生态破坏。

二、环境保护法的目的

环境保护法的目的是：为人民造成清洁、适宜的生活环境和符合生态系统健全发展的生态环境，保护人民健康，促进经济发展。

三、环境保护法的作用

(一) 环境保护法是保护人民健康，促进经济发展的法律武器；

(二) 环境保护法是推动我国环境保护领域中法制建设的动力；

(三) 环境保护法是提高广大干部和群众的环境意识与环境保护法制观念的好教材；

(四) 环境保护法是维护我国环境权益的重要工具；

(五) 环境保护法是促进环境保护的国际交流与合作，开展国际环境保护活动的有效手段。

第三节 环境保护工作的方针

为了实现环境保护法的任务，正确处理我国社会主义建设与环境保护的关系，做到经济效益、社会效益、环境效益的统一，《环境保护法》第四条规定了下述的方针：“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”。这也就是人们常说的“三十二字方针”。

“三十二字方针”是在吸取了国际上环境保护经验教训和总结了我国环境保护经验的基础上制定的，实践证明，这是一条积极正确的方针，在国内外都有很好的评价。全面贯彻执行这一方针，就可以在经济发展的同时，建设一个良好的生活环境和生态环境。

第四节 环境保护法的适用范围

环境保护法的适用范围，就是指环境保护法在什么地方和什么时间对什么人适用，也称环境保护法效力。

一、对地域的适用范围

环境保护法对地域的适用范围，指该法在什么地方发生效力，也即一般所说的在空间的适用范围。

我国环境保护法在空间的适用范围，同我国其他法律一样，其效力及于我国全部领域，即全部领陆、领水和领空，包括延申意义上的领域，如领海和领空以外的我国船舶和飞机，以及我国管辖的其他海域等。

二、对人的适用范围

我国环境保护法对人的效力，也同其他法律一样，适用于环境保护法生效领域内所有的人，包括中国人、外国人和无国籍人。

另外，根据国际惯例和条约，对享有外交特权和豁免权的人，因严重污染和破坏我国环境而须依法追究刑事责任时，应通过外交途径解决。

三、在时间上的适用范围

环境保护法在时间上的适用范围，是指环境保护法何时生效和何时终止效力，以及环境保护法对它生效以前的行为和事件有无效力的问题，后者又称环境保护法的溯及力。

（一）环境保护法生效的时间

环境保护法规生效的时间，主要有以下几种形式：

1、自颁布之日起开始生效；

2、另行规定生效时间。

未具体规定生效时间的一般以颁布之日为生效的时间。

（二）环境保护法的失效时间

环境保护法规失效的时间，也有以下几种形式：

1、确认与新法相抵触的法律失效；

2、随着新法的颁布施行，旧的相应法律便行失效。

（三）环境保护法的溯及力问题

法律一般只能适用于生效后的行为和事件，即法律不溯及既往，这是各国法律的通例。我国环境保护法也是如此，只在有奖励的规范中有例外的规定，即在新法生效以前综合利用的产品，在一定条件下可给予利润提留、减免税等方面的奖励和照顾。

第五节 环境保护法的体系

一、环境保护法是一个独立的法律部门

环境保护法，在世界各国的立法体系中，是一个新兴的法律部门。它是本世纪六十年代以来，随着环境问题的日益尖锐化，为适应国家加强环境保护工作的需要而迅速发展起来的。目前，大多数国家的环境保护法还未成为独立的法律部门，只有在一些经济比较发达、环境保护法规制定得比较早的国家，环境保护法才成为一个独立的部门法，并形成了比较完整的体系，成为国家整个法律体系中的一个重要组成部分。

环境保护法之所以能成为一个独立的法律部门，是由于它有特殊的调整对象。

二、新中国环境保护法的发展概况

新中国成立以来，我国环境保护法的发展可分为三个阶段。

（一）第一阶段，是从新中国成立到全国第一次环境保护会议以前的时期。

（二）第二阶段，是从第一次全国环境保护会议到《环境保护法》颁布以前的时期。

（三）第三阶段，是从1979年《中华人民共和国环境保护法试行》颁布以来的时期。

三、环境保护法体系简介

从世界各国已经建立的环境保护法体系看，它包括以下八个方面：

（一）宪法中有关环境保护的规范；

（二）综合性的环境保护基本法；

（三）各种专门性环境保护单行法规；

（四）环境保护标准；

(五) 环境管理机构组织法规;

(六) 处理环境纠纷程序的法规;

(七) 地方环境保护法规;

(八) 国际条约与协定

目前,我国的环境保护法规还不完备,还未形成完整的法律体系。为尽快改变这种状况,国家正在全面加强环境保护的立法工作,争取在不久的将来,建立起符合我国国情,具有中国特色的独立完整的环境保护法体系。

思 考 题

- 1、环境保护法的概念、本质和特点是什么?
- 2、我国环境保护法的任务和目的是什么?
- 3、我国环境保护工作的方针是什么?

参 考 书 目

- 1、中华人民共和国环境保护法(试行)
- 2、《日本公害法概论》,野村好弘著,中国环境管理、经济与法学学会1982年出版。
- 3、《环境保护法教程》,彭守约、陈汉光编著,武汉大学出版社1984年8月版。
- 4、李鹏同志在第二次全国环境保护会议上的讲话,载《环境工作通讯》1984年第一期。

第三章 环境保护法的基本原则

教学目的和要求

了解环境保护法的基本原则和作用,正确掌握我国环境

保护法的基本精神和内容，从而加深理解执行环境保护法和加强环境保护领域法制的重要意义。

内 容 要 点

环境保护法的基本原则，是指对环境保护实行法律调整的基本指导方针，是环境保护立法、执法和守法必须遵循的基本准则，是环境保护法准则的反映。

第一节 经济建设和环境保护协调发展的原则

一、经济建设和环境保护协调发展原则的概念

经济建设和环境保护协调发展的原则，是指经济建设和环境保护必须全面规划、同步进行、协调发展，它正确反映了二者之间的相互关系，同时也指出了如何正确处理二者之间的关系。

二、经济建设和环境协调发展原则的意义

（一）经济建设和环境保护协调发展是社会主义经济规律的客观要求；

（二）经济建设和环境保护协调发展是社会主义现代化建设的要求；

（三）经济建设和环境保护协调发展是保护人体健康，发展社会生产力的需要。

三、如何贯彻经济建设和环境保护协调发展的原则

（一）深入开展环境保护法制教育，提高全民，特别是领导干部对环境保护法的认识

（二）把环境保护切实纳入国民经济和社会发展规划

（三）加强环境科学技术研究，努力提高环境科学技术水平

（四）加强环境保护机构建设

第二节 以防为主、防治结合、综合治理的原则

一、以防为主、防治结合、综合治理原则的概念

以防为主、防治结合、综合治理的原则是指采取预防措施，防止环境问题的产生或者把环境污染和破坏控制在维持生态平衡、保护社会物质财富和人群健康容许的限度之内。

解决我国的环境问题，为什么要采取以防为主呢？这是因为：

（一）环境和自然资源遭到破坏，导致生态平衡以后，要恢复正常的生态环境是很困难的，有的甚至是不可能恢复的；

（二）环境受到污染后，要消除因污染受到的影响，往往需要较长的时间，有些甚至是难以消除的；

（三）环境污染所引起的某些疾病，往往不容易及时发现，也不容易彻底治疗；

（四）环境遭受污染和破坏后再去治理，往往要花较高的代价。

二、以防为主、防治结合、综合治理原则的意义

（一）实行以防为主、防治结合、综合治理的原则，可以获得投资者、收效大的效果；

（二）实行以防为主、防治结合、综合治理的原则，能够实现经济效益和环境效益的统一；

（三）实行以防为主、防治结合、综合治理的原则，可以使我国的环境管理由消极的应付转为积极的防治。

三、如何贯彻以防为主、防治结合、综合治理原则

根据《环境保护法》的规定，贯彻这一原则，主要有以下几种措施：

1、全面规划，合理布局；

- 2、严格控制新的环境污染和破坏；
- 3、积极治理环境污染和破坏；
- 4、排放有害物质，必须遵守国家或地方规定的标准；
- 5、加强环境监督。

第三节 谁开发谁保护的原则

一、谁开发谁保护原则的概念

谁开发谁保护的原则是指开发利用自然资源的单位和个人，不仅有开发自然资源的权利，同时还有保护自然资源和自然环境的责任和义务。

二、谁开发谁保护原则的意义

(一) 实行谁开发谁保护的原则，能够有效地防止自然环境和自然资源的破坏；

(二) 实行谁开发谁保护的原则，可以促使节约和合理利用自然资源；

(三) 实行谁开发谁保护的原则，是实现资源的永续利用，保证国民经济持续发展的重要前提；

三、如何贯彻谁开发谁保护的原则

(一) 开发自然资源的单位和个人，必须从思想上明确认识保护环境和自然资源的重要性，认清节约和合理利用自然资源的必要性，按照客观规律办事，正确处理开发和保护的关系，克服重开发，轻保护的思想，从整体着眼，从全体出发，在开发的同时搞好环境和自然资源的保护工作。

(二) 开发自然资源的单位和部门，必须严格执行有关环境影响评价制度和“三同时”的规定，防止开发建设活动对自然环境和自然资源造成污染和破坏。

(三) 开发自然资源的单位和个人，对于自然环境已经造成破坏的，必须根据有关规定，采取有效措施，积极进行

整治。

(四) 通过经济手段约束破坏自然资源的行为, 促使开发者加强对自然环境和自然资源的保护。

(五) 加强对开发建设活动的监督。

第四节 谁污染谁治理的原则

一、谁污染谁治理原则的概念

谁污染谁治理的原则, 是指凡是造成环境污染危害的单位, 都负有治理污染的责任。这是我国治理环境污染和防止生态破坏的一项基本原则。

二、谁污染谁治理原则的意义

(一) 谁污染谁治理原则, 是筹集环境保护资金, 促使企业、事业单位及其上级主管部门坚持自力更生方针, 依靠自己的力量解决环境污染问题的一项重要原则。

(二) 实行谁污染谁治理原则, 可以推动污染单位积极治理污染。

(三) 实行谁污染谁治理原则, 可以促进企业加强环境管理。

三、如何贯彻谁污染谁治理的原则

(一) 端正思想认识;

(二) 落实资金渠道;

(三) 结合技术改造, 治理工业污染。

思 考 题

1、环境保护法的基本原则有哪些?

2、认真贯彻环境保护法的基本原则, 具有什么重要意义?