

环境保护

法制概述

HUANJING BAOHU FAZHI GAISHU

沈阳市人大法制委员会 编著
沈阳市环境保护局

沈阳出版社

环境保护法制概述

沈阳市人大法制委员会
沈阳市环境保护局 编著

沈阳出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

环境保护法制概述 / 沈阳市人大法制委员会, 沈阳市环境保护局编著. —沈阳: 沈阳出版社, 2011.8

ISBN 978-7-5441-4699-9

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 162170 号

出 版 者: 沈阳出版社

(地址: 沈阳市沈河区南翰林路 10 号 邮编: 110011)

印 刷 者: 沈阳市华夏印刷厂

发 行 者: 沈阳出版社

幅面尺寸: 147mm×210mm

印 张: 7.25

字 数: 150 千字

出版时间: 2011 年 8 月第 1 版

印刷时间: 2011 年 8 月第 1 次印刷

责任编辑: 王春芳 张 旭

封面设计: 王媛林 铁 钧

版式设计: 晓 雪

责任校对: 后 盾

责任监印: 杨 旭

书 号: ISBN 978-7-5441-4699-9

定 价: 22.00 元

联系电话: 024-24112447

邮购热线: 024-62564933

E-mail: sy24112447@163.com

编 委 会

主 编：李 超

副 主 编：陈 阳 王锦时 张 昊

编 写 人 员：孙长昊 代冬春 狄海波 丁 浩

| 序 言 |

中共沈阳市委常委、沈阳市人民政府副市长 邢 凯

当前，我国的环境问题已经成为世界关注的焦点。继续加强环境保护工作是落实科学发展观的必然要求，我市党十二大报告指出，必须坚持以科学发展观为统领，切实把科学发展观内化为世界观和方法论，转化为推动科学发展的思路和举措。《环境保护法制概述》充分体现了科学发展观的本质要求，是科学发展观在环境保护工作中的具体体现和生动实践。要做好环境保护工作必须加强环境法治建设，必须对中国环境法制的实施背景、实施现状和未来的发展趋势进行全面、系统和深入的分析研究。值此“十二五”开局之际，追忆往昔，展望未来，沈阳市人大法制委员会与沈阳市环境保护局携手编写《环境保护法制概述》具有重要意义。

我们党和国家历来重视环境保护工作。1973年召开的第一次全国环境保护会议将环保工作提到国家的议事日程；1979年颁布的《环境保护法》使其步入法制轨道；到1983年召开的第二次全国环境保护会议，已经正式把环境保护

确定为我国的一项基本国策。沈阳市地方环境保护立法工作起步于上世纪 80 年代，经过三十多年的不懈努力，已经形成了完备的地方法律体系，包括水污染防治、大气污染防治、固体废物、公众参与等法律法规。

《环境保护法制概述》一书全面回顾了我国环境保护法制建设的发展历程，详尽阐述了我国坚持以“科学发展观”统领环境保护和生态建设全局，实施“预防为主、防治结合、综合治理”的立法原则，并对环境保护法律法规、行政措施和诉讼、环境损害等进行逐一解读和注释。本书既可作广大群众、企事业单位普及法律知识的参考书，又可作为环保执法人员的工具书，具有较高的实用价值和参考价值。

环境保护关系到群众的切身利益，保护环境是每个公民义不容辞的责任。因此，就我国实施可持续发展战略和长远的环境保护目标而言，加强环境保护知识的宣传教育，逐步增强全体社会成员特别是领导干部的可持续发展意识和环境保护意识，使环境保护这一基本国策家喻户晓，就成为一项很重要、很有意义的工作。我相信，沈阳市人大法制委员会与沈阳市环境保护局组织编写的《环境保护法制概述》在这方面一定会起到积极作用，环境保护工作将为深入推进“五大任务”、加快实现“三大目标”、推动沈阳老工业基地在科学发展道路上实现全面振兴作出新的更大的贡献！

2011 年 8 月

目 录

序 言	1
第一章 环境保护法制的有关概念和概况	1
第一节 环境保护法制的有关概念	1
第二节 我国环境保护法制建设概况	5
第三节 我国参加的环境保护国际公约与协定	8
第四节 国外环境立法简介	10
第二章 环境保护的基本原则	14
第一节 经济建设和环境保护协调发展的原则	14
第二节 预防为主、防治结合、综合治理的原则	15
第三节 谁开发利用谁保护的原则	17
第四节 谁污染谁治理的原则	19
第五节 公众参与的原则	20
第六节 奖励和惩罚相结合的原则	22
第三章 环境保护的基本法律制度	24
第一节 环境规划制度	24
第二节 环境监测制度	26
第三节 环境标准制度	29
第四节 环境影响评价制度	31
第五节 “三同时” 制度	35
第六节 许可证制度	38

第七节	排污收费制度	40
第八节	限期治理制度	46
第四章	环境保护的法律法规	50
第一节	环境污染防治法	50
第二节	水污染防治法	56
第三节	大气污染防治法	70
第四节	固体废物污染环境防治法	78
第五节	环境噪声污染防治法	88
第六节	放射性污染防治法	98
第五章	环境保护行政措施和诉讼	106
第一节	环境保护行政许可	106
第二节	环境保护行政处罚	113
第三节	环境保护责令限期治理	137
第四节	环境保护行政调解	143
第五节	环境保护行政复议	147
第六节	环境保护行政诉讼	152
第六章	环境损害的责任	161
第一节	环境损害的行政责任	161
第二节	环境损害的民事责任	173
第三节	环境损害的刑事责任	194
第七章	沈阳市地方环境保护立法	213

| 第一章 |

环境保护法制的有关概念和概况

第一节 环境保护法制的有关概念

1. 环境的概念

对环境一词，不同的学科有不同的解释。《中华人民共和国环境保护法》对环境作出了如下释义：“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过的自然因素的总体，包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、野生动物、自然遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等”。

我们研究环境保护法制，所涉及的环境，就是指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。

2. 环境问题的概念

环境问题，是指由于人类活动作用于周围环境所引起的环境质量变化以及这种变化对人类的生产、生活和健康造成的影响。

人类生存的环境是一个复杂的、多层次、多单元的环境系统，这个系统中的各个组分和各种反应过程之间是相互作用的，对某个方面有利的行动，可能会给其他方面造成意想不到的损害，这就产生了环境问题。对此，恩格斯早就指出：“我们不要过分陶醉于我们人类对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都对我们进行报复。每一次胜利，在第一线都确实取得了我们预期的结果，但是在第二线和第三线却有了完全不同的、出乎意料的影响，它常常把第一个结果重新消除。美索不达米亚、希腊、小亚细亚以及别的地方的居民，为了得到耕地，毁灭了森林，他们梦想不到，这些地方今天竟因此成为荒芜不毛之地，因为他们在这些地方剥夺了森林，也就剥夺了水分的积聚中心和贮存器。阿尔卑斯山的意大利人，当他们在山南坡把那些在北坡得到精心

培育的枞树林滥用个精光时，没有预料到，这样一来，他们把他们区域里的山区牧畜业的根基挖掉；他们更没有预料到，他们这样做，竟使山泉在一年中的大部分时间内枯竭了，同时，在雨季又使更加凶猛的洪水倾泻到平原上来”。

人类从动物中进化并发展起来，是人类适应环境、利用环境和改造环境的过程，所以，自从有了人类社会，就有了环境问题，而且环境问题随着经济社会的发展而不断变化。特别是 20 世纪 50 年代以来，社会生产力和科学技术突飞猛进，人口数量激增，人类征服自然界的能力大大增强，环境的反作用便日益强烈地显露出来，成为世界各国共同关心的全球性问题。

3. 环境保护的概念

环境保护，是指人类为解决现实的或者潜在的环境问题，协调人类与环境的关系，保障经济社会持续发展而采取的各种行为的总称。

环境保护，是由于工业发展导致环境污染问题过于严重，首先引起工业化国家的重视而产生的。1962 年，美国生物学家雷切尔·卡逊出版了《寂静的春天》一书，阐释了农药杀虫剂 DDT 对

环境的污染和破坏作用。由于该书的警示，美国政府开始对剧毒杀虫剂进行调查，并于 1970 年成立了环境保护局，各州也相继通过了禁止生产和使用剧毒杀虫剂的法律。

1972 年 6 月 5 日至 16 日，由联合国发起的“第一届联合国人类环境会议”在瑞典的斯德哥尔摩召开，会议提出了著名的《人类环境宣言》。这是环境保护事业正式引起世界各国政府重视的开端。中国政府也参加了这次会议。

目前，环境保护主要是采取行政的、经济的、科学技术和法律的等多方面措施，保障合理利用资源，防止环境污染，保持生态平衡，使环境更好地适应人类的生活和生产以及自然界生物的生存。

4. 环境保护法的概念

环境保护法分为狭义的环境保护法和广义的环境保护法。在我国，狭义的环境保护法专指《中华人民共和国环境保护法》，该法是 1989 年 12 月 26 日由第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过的。广义的环境保护法是关于保护环境和自然资源、防治污染和其他公害的

法律规范的总称，它是调整因保护环境和自然资源、防治污染和其他公害而产生的各种社会关系所制定的法律规范。本章第二节涉及的法律、行政法规和地方性法规均属于广义的环境保护法范畴，这里不一一赘述。

第二节 我国环境保护法制建设概况

我国的环境保护立法，自 1949 年中华人民共和国建立以来，逐步得到重视和加强，经历了从无到有、日益健全的发展过程。

中华人民共和国成立后，中国共产党面对战争留下的满目疮痍、百废待兴的局面，开始领导中国人民大规模地进行经济建设。建国初期至 20 世纪 50 年代中期，工业、农业处于初建或者恢复阶段，污染尚不严重，环境问题并不突出，因而，除了《中国人民政治协商会议共同纲领》和 1954 年宪法确定水流、矿藏、森林、土地等自然资源属于全民所有，提出对这些自然资源应予保护外，与环境保护有关的规定只是散见于行政法规中。

1972年6月，联合国人类环境会议在瑞典斯德哥尔摩召开，这是世界各国政府共同讨论当代环境问题、探讨保护全球环境的第一次国际会议，也是人类环境保护史上的里程碑。我国政府派代表团出席了这次会议，对会议中提出的环境问题以及各国列举的环境污染造成的危害引起了关注，促成了全国第一次环境保护会议于1973年8月5日至13日在北京召开。全国第一次环境保护会的召开，标志着环境保护工作被提到政府工作的重要议程，会议通过的《关于保护和改善环境的若干规定（试行草案）》，是新中国成立以后第一个针对环境问题所制定的专门的行政法规，由此引发了我国环境保护行动和环境保护立法的正式起步。此后，国务院及其有关部门制定并颁布了一些关于保护环境的行政法规和规章。

1978年宪法增加规定：“国家保护环境和自然资源，防治污染和公害”，这是我国第一次以根本大法的形式对环境保护作出规定，为我国加强环境保护提供了宪法依据。同年召开的党的十一届三中全会确定党和国家的工作重点转移到经济建设上来。不可否认，伴随着经济发展，环境

问题日益突出。就此，邓小平同志明确指出，应该制定环境保护法。环境保护法的制定工作因此被提到了国家立法的日程。1979年9月13日，第五届全国人大常委会第十一次会议通过了《中华人民共和国环境保护法（试行）》。该法规定了环境保护的原则、基本制度和管理措施，确定了国家环境保护的管理体制和基本要求，是我国第一部关于环境保护的系统性立法，它的颁布实施，为实现环境和经济协调发展提供了有力的法律保障，为我国环境保护事业进入法制轨道奠定了基础。此后，我国的环境保护立法全面展开。

1996年以来，随着我国社会主义经济建设的快速发展和社会主义市场经济的建立，生产力水平得到了很大提高，环境恶化的状况也日益严重，环境保护成为我国可持续发展的重要任务。与此相适应，我国的环境保护立法又有了十分明显的发展。在此期间，国家制定或修订了包括水污染防治、海洋环境保护、大气污染防治、环境噪声污染防治、固体废物污染环境防治、环境影响评价、放射性污染防治等环境保护法律，以及

水、清洁生产、可再生能源、农业、草原和畜牧等与环境保护关系密切的法律。特别是 1997 年修订的《刑法》增加了“破坏环境资源保护罪”专节，明确规定对破坏环境的犯罪行为依法追究刑事责任，进一步完善了环境保护法律规范，加大了环境保护的力度。在此期间，国务院制定或修订了《建设项目环境保护管理条例》、《水污染防治法实施细则》、《危险化学品安全管理条例》、《排污费征收使用管理条例》、《危险废物经营许可证管理办法》、《野生植物保护条例》、《农业转基因生物安全管理条例》等 50 余项行政法规；发布了《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》、《关于加快发展循环经济的若干意见》、《关于做好建设资源节约型社会近期工作的通知》等规范性文件。国务院有关部门、地方人大及其常委会和地方人民政府依照职权，为实施国家环境保护法律和行政法规，制定和颁布了规章和地方性法规 660 余件。

第三节 我国参加的环境保护国际公约与协定

环境问题是国际性的问题。为此，我国积极

谋求与国际社会和世界各国的合作，参加了所有国际环境公约的谈判，加入了绝大多数国际环境公约，并以认真负责的态度严格履行所签署的公约。主要包括气候变化框架公约，保护臭氧层维也纳公约，关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书及该议定书的修正；生物多样性公约，濒危野生动植物物种国际贸易公约，关于特别是水禽栖息地的国际重要湿地公约及其该公约的修正，东南亚及太平洋区植物保护协定，国际热带木材协定；控制危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约，防止因倾倒废物及其他物质而引起的海洋污染的公约；联合国海洋法公约，关于 1973 年国际防止船舶污染公约的 1978 年议定书，关于油类以外物质造成污染时在公海上进行干涉的议定书，国际捕鲸管制公约，国际油污染损害民事责任公约；关于禁止发展、生产和储存细菌（生物）及毒素武器和销毁此种武器的公约，核材料的实质保护公约，核事故或辐射紧急情况援助公约，核事故及早通报公约，禁止在海底洋床及其底土安置核武器和其他大规模毁灭性武器条约；保护世界文化和遗产公约；南极条约；关于各国