

干部环保法律知识教程

主编 丛选功
胡保林

中国政法大学出版社

干部环保法律知识教程

主编 丛选功 胡保林

中国政法大学出版社

(京)新登字 185 号

干部环保法律知识教程
丛选功 胡保林 主编
中国政法大学出版社出版
秦皇岛市卢龙印刷厂印刷
新华书店经销

*

850×1168 大 32 开本 17.25 印张 430 千字
1994 年 3 月第一版 1994 年 3 月第 1 次印刷
ISBN7-5620-1185-0/D·1137

印数: 2000 定价: 12.50 元

前 言

这部《教程》，是在国家环保局、最高人民法院和中国政法大学的领导、专家、教授和美国学者为全国环境法制培训中心举办的全国环境法制干部研修班撰写的授课讲义的基础上，几经修改完善，编辑而成的。参加编写的有：张坤民、丛选功、徐增、胡保林、陈茂云、牟广丰、徐增、吴报中、孙吉民、王凤理、王灿发、杨延华、马怀德、吕利秋、张佩霖、李春霖、王一武、沈关生、严端、丛者禹、巴巴拉·傅南暮、张欣、别涛、杨朝飞、任耐安等。

《教程》根据环境法所具有的综合性、公共性和科学技术性等特征，本着多学科、全方位介入的方针，采用环保知识与法律知识的讲解相结合，一般法律知识 with 环保法专门法律知识的讲解相结合，中国环保法的讲解与外国环保法的重点介绍相结合，法条解释与案例分析相结合的“四结合”教授法，突出理论联系实际，解决环境执法中的实际问题。

本《教程》的主要读者对象是司法工作者、行政管理干部、企（事）业单位的管理干部、环境监测与监理人员和大专院校师生，同时亦可作为环境普法教材使用。

由于我们的水平所限，尽管尽了很大努力，但错误和不妥之处在所难免，敬请读者批评指正。

1993年10月

目 录

第一讲 中国环境法制概论	张坤民	(1)
第一节 环境问题与环境法制		(1)
第二节 中国环境法的体系		(3)
第三节 中国环境法制工作的进展与问题		(8)
第四节 在新形势下进一步加强环境法制工作		(9)
第二讲 环境法通论	丛选功 徐增	(14)
第一节 环境		(14)
第二节 环境问题		(17)
第三节 环境法学与环境法		(20)
第四节 环境法的体系		(24)
第五节 环境法的基本原则		(29)
第六节 环境法的基本制度		(33)
第七节 环境法律责任		(38)
第三讲 中国环境保护法基本制度概论	胡保林	(47)
第一节 定义与特点		(47)
第二节 产生与发展		(49)
第三节 思想与政策		(53)
第四节 手段与条件		(62)
第五节 形势与变化		(67)
第四讲 老三项环境保护基本法律制度	陈茂云	(69)
第一节 环境影响评价制度		(69)

第二节	“三同时”制度	(84)
第三节	排污收费制度	(92)
第五讲	中国环境管理的新五项制度 牟广丰	(99)
第一节	实行环境保护目标责任制是我国环境管理体制的重大改革	(99)
第二节	城市环境综合整治定量考核制是推动城市环境保护工作的强有力措施	(106)
第三节	推进污染集中控制制度加快区域环境质量改善	(113)
第四节	实行排污许可证制度是健全环保法制的重要手段	(119)
第五节	推行污染限期治理制度是强化环境管理的重要措施	(125)
第六讲	水污染防治法 阎鸿邦	(130)
第一节	概述	(130)
第二节	防治水污染的法律措施	(136)
第三节	水污染防治法的基本原则	(146)
第四节	法律责任	(150)
第七讲	大气污染防治法 吴报中	(155)
第一节	保护大气环境	(155)
第二节	大气污染防治法	(160)
第三节	大气污染防治法实施细则	(169)
第八讲	环境噪声污染控制法 孙吉民	(172)
第一节	环境噪声的基本知识	(172)
第二节	噪声的危害	(178)
第三节	环境噪声的法制管理	(179)
第四节	案例介绍	(185)
第九讲	乡镇企业环境管理 王夙理	(187)

第一节	乡镇企业的发展及其对环境的影响·····	(187)
第二节	有关乡镇企业环境保护的立法和政策·····	(190)
第三节	当前乡镇企业环境管理中存在的主要问题 ·····	(196)
第四节	加强乡镇企业环境管理的主要对策·····	(199)
第十讲	环境纠纷及其解决途径 王灿发·····	(207)
第一节	环境纠纷的概念、特点和种类·····	(207)
第二节	环境纠纷的解决途径·····	(212)
第三节	环境诉讼·····	(223)
第十一讲	环境保护行政处罚的适用 杨延华·····	(238)
第一节	环境行政处罚的概念和特点·····	(238)
第二节	适用环境行政处罚的要件·····	(244)
第三节	环境行政处罚适用的原则·····	(246)
第四节	环境行政处罚的程序·····	(251)
第五节	环境行政处罚的形式及其适用·····	(255)
第十二讲	环境行政诉讼 马怀德 吕利秋·····	(259)
第一节	环境行政诉讼的概念和基本原则·····	(259)
第二节	受案范围·····	(263)
第三节	管辖·····	(265)
第四节	诉讼参加人·····	(268)
第五节	证据·····	(271)
第六节	起诉和受理·····	(274)
第七节	审理·····	(276)
第八节	判决、裁定及其执行·····	(278)
第九节	环境行政侵权赔偿·····	(281)
第十节	涉外行政诉讼·····	(283)
第十三讲	环境侵权的民事责任 张佩霖·····	(284)
第一节	民法与环保法的关系·····	(284)

第二节 民事侵权责任的构成要件·····	(287)
第十四讲 环境民事诉讼中的共同诉讼和代表人诉讼 李春霖	
·····	(298)
第一节 共同诉讼·····	(298)
第二节 代表人诉讼·····	(308)
第十五讲 环境监测在环保执法中的地位和作用 王一武	
·····	(319)
第一节 环境监测执法作用的法律依据·····	(319)
第二节 环境监测在环保执法中的地位、作用 和工作方针·····	(322)
第三节 从环境污染的特点探讨环境监测实施原则和 任务分类·····	(325)
第四节 环境监测再上新台阶·····	(333)
第十六讲 环境诉讼证据 严端·····	(339)
第一节 诉讼证据·····	(339)
第二节 证明对象·····	(342)
第三节 证明任务·····	(344)
第四节 证明责任·····	(346)
第五节 收集证据·····	(352)
第六节 审查判断证据·····	(353)
第十七讲 人民法院对环境案件的审理 沈关生·····	(357)
第一节 审理环境案件的重要意义·····	(357)
第二节 人民法院受理的环境案件·····	(361)
第三节 人民法院审理环境案件的原则·····	(371)
第十八讲 外国环境法 丛选功 丛者禹·····	(381)
第一节 环境法的产生、发展和完善·····	(381)
第二节 产业革命与英国的环境立法·····	(382)
第三节 美国环境法·····	(386)

第四节	日本环境法	(397)
第五节	瑞典环境法	(403)
第十九讲	美国环境法的贯彻与实施	巴巴拉·傅南慕(美国)
		(408)
第一节	概要	(408)
第二节	机构与体系	(410)
第三节	美国环境法的主要特征	(413)
第四节	美国环境法的实施	(418)
第五节	受害者赔偿诉讼	(428)
第二十讲	环境法律意识的哲学思考	杨朝飞
		(431)
第一节	环境法律意识的哲学含义及其特点	(431)
第二节	环境法律意识的地位与作用	(444)
第三节	提高全民族环境法律意识的意义及对策	(466)
第二十一讲	席卷全球的环境保护浪潮	杨朝飞
		(477)
第一节	人类为自己敲响了环境危机的警钟	(477)
第二节	人类冷静明智地选择了环境保护	(480)
第三节	新的环境危机再度警告了人类	(485)
第四节	第二次全球性环境浪潮再度迅猛兴起	(490)
第五节	环境问题成为当代国际政治斗争的新热点	(496)
第六节	环境保护在国际经济活动中发挥着越来越有份量的作用和影响	(505)
第七节	环境保护带动了新的产业,环境科学技术受到人们青睐	(510)
第八节	人类将建立起以“环境道德”为核心的新的文化观念	(515)
第九节	我国面对复杂而又严峻的全球环境形势的原则立场	(521)

第二十二讲	关于环境保护工作者职业道德问题	任耐安
		(524)
第一节	什么叫道德和职业道德.....	(524)
第二节	加强职业道德教育是科学技术形势迅速发展 发展的需要.....	(526)
第三节	环境保护事业需要我们加强职业道德建设	(528)
第四节	要充分认识环境保护事业的特点.....	(532)
第五节	对环境保护职工职业道德的基本要求.....	(535)

第一讲 中国环境法制概论

第一节 环境问题与环境法制

一、环境的特点和环境问题的发展

环境,在同人类活动的关系方面,起着两大作用。一是提供人类活动不可缺少的各种自然资源。人们的衣食住行,哪一项都离不开同自然界的物质交换。二是环境对人类活动产生的废物和废能量进行同化和处理。例如,生活垃圾在一定的条件下能被环境中的微生物分解消化,变成植物的营养物质,参与到生物化学循环当中去,当然,我们可以用机械设备来进行这一过程,但需要相当大的设备投资和运行费用,而环境就把这笔费用替代下来了。环境的这种自然净化功能也就是人们常说的“环境容量”。环境还有向人们提供“舒适性”的作用。

所谓环境问题,指的就是环境的上述作用出了问题。人们本来希望取得的资源越来越难以得到了,人们本来希望的自净作用也难以实现了,如大气污染和水污染、水资源短缺、垃圾成灾、水土流失、土地沙漠化、物种消失等等。

为什么会出现环境问题?如果从经济方面来分析,我们首先需要熟悉两个概念:

1. 外部费用

许多环境污染的费用往往并不是由污染者承担,而是由其他人承担,这就叫费用的外部化。

环境与经济不能相协调的根本原因,就是一个外部费用的问

题。外部化的费用没有能够反映在造成污染的生产者的生产成本当中,而让社会去承担了。如果社会没有去治理污染,那就可能由公众健康的损害或者由对子孙后代的损害去承担,这就是费用外部化问题。

2. 外部效益

举一个产生外部效益的经济活动的例子,就是修复已被损坏的建筑物。该建筑物修复的结果是使所在地变得美观,从而使其邻近的土地所有者、房产所有者的财产升值,而这些邻居们却不必为这些获益支付费用。对这些邻居来说,即称之为“外部效益”。

环境,具有同在一般市场上进行交易的商品与服务大不相同的性质。日本的学者认为,环境是一种公共财产;美国的学者认为,环境是一种集体用品,或者说公共用品。

对于环境这项公共财产,国外学者认为它有三个特性。

第一,环境是具有消费中非排他性和非竞争性的公共财产。环境破坏,正是有人利用这种特点,无偿地、任意地、长期地和过度地使用了环境的结果。

第二,环境是难以用金钱来评价其效用的财产。如公害带来的损失,各国都有一些计算方法,我国在 1982 年计算过因公害造成的经济损失约为 900 亿元。但这些计算方式是否成熟?尚在探讨中。舒适环境所带来的精神享受、人体健康、生物多样性的效用和遗传基因的潜在价值等都是很难用金钱来衡量的。

第三,环境是一种容易遭受损害,而且一旦破坏便难以恢复的财产。目前存在的环境是经历了漫长的演化才达到的一种稳定状态。一般来讲,环境具有维持自身稳定状态的倾向,但如果人为的干扰超过了一定的限度,环境就会产生不可逆的变化。

从 1972 年在瑞典斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议到 1992 年在巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展会议,全世界的环境问题,已从 60 年代的“被动的公害防治”(对付废水、废气、

废渣、危险废物、酸雨等公害)发展到“逼近的全球挑战”(如臭氧层破坏、气候变暖、生物多样性减少等全球环境问题)。但是,人类永远不会束手无策,坐以待毙。人们了解了环境问题的实质,认识到环境与发展密不可分的道理,会有越来越多的人愿意接受“积极的持续发展”。1992年联合国环发会议之后,中国公布的环发十大对策的第一条就是“实行持续发展战略”。

二、环境法制

环境法制有两种含义:①环境法律和制度的简称,即国家依照法定程序确立的、由国家强制力保证实施的有关开发、利用、保护和改善环境的法律和制度。②环境立法、执法和守法的总称。其基本要求是:有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。在环境法制建设中,环境立法是环境法制建设的前提,环境执法是环境法制的保障,环境守法是环境法制的实现。

解决环境问题有多种手段,法制是其中不可缺少的一种有效手段。

环境法制具有下述作用:

1. 为环境保护工作提供法律保障;
2. 为国家执行环境监督管理职能提供法律依据;
3. 为公民、法人和团体开发、利用、保护和改善环境提供行为准则,并为他们维护自己的环境权益提供法律武器;
4. 是维护我国环境权益开展环境外交的重要工具;
5. 促进提高公民的环境意识和环境法制观念。

第二节 中国环境法的体系

一、中国环境法的产生和发展

我国古代就有了关于解决环境问题的规定,如《田律》、《唐律》中保护生态环境的规定。

中华人民共和国成立以后,环境法制建设日益受到国家的重视而逐步发展起来。

1973年全国第一次环境保护会议以前,我国环境法处于孕育和产生时期。此阶段的环境立法以保护自然资源为主,如《中华人民共和国矿业暂行条例》(1950年)、《国家建设征用土地办法》(1953年)、《中华人民共和国水土保持暂行纲要》(1957年)等。此外也有一些关于防治污染的法规,如《放射性工作卫生防护暂行规定》(1959年)等。

1973年至1978年,我国环境法处于逐步发展时期。1974年颁布了《中华人民共和国防治沿海水域污染暂行规定》。1978年修订的《中华人民共和国宪法》第一次对环境保护作了规定:“国家保护环境和自然资源,防治污染和其他公害。”这为我国的环境保护和环境立法提供了宪法基础。此外国家还颁布了一些环境标准,如《工业三废排放试行标准》、《生活饮用水卫生标准》等。

1978年以后,我国环境法进入初步完善时期。1979年颁布了《中华人民共和国环境保护法(试行)》,该法的颁布标志着我国的环境保护工作进入法治阶段,也标志着我国的环境法体系开始建立。1982年修订的《中华人民共和国宪法》再次对环境保护作了新的更全面的規定。1979年试行的环保法经十年试行后,1989年颁布了《中华人民共和国环境保护法》。这个阶段的环境立法硕果累累:①在污染防治方面,颁布了《中华人民共和国水污染防治法》及其实施细则,《中华人民共和国大气污染防治法》及其实施细则,《中华人民共和国海洋环境保护法》及有关防治船舶污染海域、海洋石油勘探开发、海洋倾废、防治陆源污染物污染海洋环境和海岸工程污染海洋环境的条例,以及《中华人民共和国环境噪声污染防治条例》等。②在保护自然环境和资源方面,颁布了《水产资源繁殖保护条例》,《中华人民共和国森林法》,《中华人民共和国草原法》,《中华人民共和国渔业法》,《中华人民共和国矿产资源法》,《中华

人民共和国土地管理法》，《中华人民共和国水法》，《中华人民共和国野生动物保护法》，《中华人民共和国水土保持法》，以及有关的实施细则。③在环境管理方面，颁布了《建设项目环境保护管理办法》，《征收排污费暂行办法》，《全国环境监测管理条例》，《中华人民共和国环境保护标准管理办法》，《国务院关于加强乡镇、街道企业环境管理的规定》，《关于开展资源综合利用若干问题的暂行规定》及《对外经济开放地区环境管理暂行规定》等。④在其他一些部门法，如《民法通则》、《中华人民共和国刑法》中，也根据环境保护的特点和环境管理的需要，作了相应的有关规定。⑤在环境标准方面，颁布了《大气环境质量标准》，《海水水质标准》，《工业企业噪声卫生标准》，《城市区域环境噪声标准》以及一系列污染物排放标准。⑥我国还先后加入了一批保护资源和环境的国际公约、协定和议定书等。

目前，我国还在抓紧制定和修订一批环境保护单行法规，如固体废物管理法，自然保护区管理条例，核污染防治法，危险废弃物管理条例等。

二、中国的环境法体系

环境保护法是一个新兴的法律部门。我国环境法发展至今，已初步形成体系。我国的环境法体系是国家整个法律体系的重要组成部分，同时它又是一个相对独立的法律部门，它本身有一套比较完整的体系，我国的现代环境立法虽然起步较晚，但由于我们认真吸取了国外的经验教训，应该说我国的环境保护法体系还是比较完整的。我国环境法的体系一共包括 9 个方面：

1. 宪法(1982 年宪法)

宪法第 26 条规定，国家保护改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害；国家组织和鼓励植树造林，保护林木。

宪法第 9 条第(2)款规定，国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物，禁止任何组织或个人用任何手段侵占或破

坏自然资源。

宪法第 10 条第(5)款规定,一切使用土地的组织或个人,必须合理利用土地。

宪法中的这些规定,是我国环境保护法的立法依据和指导原则。我们根据这些规定来制定我国的环境保护法和自然资源保护法。

2. 环境保护基本法律

这是环境保护领域的基本法律,又是制定单项环境保护法规的基本依据。

我国在 1979 年试行的环境保护法和 1989 年新通过的正式的环境保护法都是环境保护的基本法律。

3. 环境保护单行法规

这些单行法规,在保护生态环境和自然资源方面,已经形成了 8 个资源法和一系列的条例法规,其中包括最新的水土保持法,以及环境保护方面的 3 个法,一个条例。3 个法是海洋污染、水污染和大气污染,噪声是一个条例。有一些单行法规,国务院是作为行政法规发布的。

4. 环境保护标准

我国 1979 年的环境保护法和 1989 年正式通过的环境保护法中明确规定,只有国家和省级部门有制定环境保护标准的权力。在污染物排放方面,省级部门可以制定严于国家的标准。到目前为止,我国有 200 多项环境保护标准。我们还在同一些部委研究制定有关行业的“时限”标准。

5. 环境保护行政管理机构组织法规

国家环保局曾经在有关部门的帮助之下起草了一个《国家环境保护局组织条例》,已报上级审批。

6. 环境行政管理制度、程序的法规

象环境纠纷的行政调处法、行政处罚的实施办法等,我们已经

在省市立法的基础上制定了国家的法规,并且即将出台。

7. 民法、刑法、经济法中有关环保的规定

在民法通则中明确规定,违反国家环境保护防治污染的规定,污染他人造成损害的,应当承担责任。

刑法中对于危险废物的管理,森林保护、水生生物保护、濒危物种保护、名胜古迹保护、惩治玩忽职守、防止重大责任事故等方面,都作了相应的规定。我国的法学家们已经并正在呼吁,在我国的刑法中,应该有一条破坏环境罪。据了解,法律委员会、国务院法制局等,都有这个考虑,在将来的刑法中专门立一条破坏环境罪,以充分体现出“环境保护是我国的一项基本国策”。

8. 地方环境保护法规

十多年来,大部分省、直辖市,根据《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国环境保护法》而颁布了大量的地方法规和地方标准。前不久,国家环保局在贵阳市举行了“1992年全国环境法制工作会议”。在这次会议上,统计了一个数字,全国有7个省通过了本省、自治区或直辖市的环境保护条例,地方法规大约有700多项。这几年的地方立法工作进展很快,主要体现在把国家的法律具体化、地方化。国家没有规定的,地方上进行补充;地方色彩浓厚的,则根据各地的实际情况进行制定。

9. 国际环境保护条约

目前,我们已经参与了一系列国际条约的签定。最近,在环发会议上,李鹏总理代表我国政府签署了两个公约——《气候变化公约》和《保护生物多样性公约》。李鹏总理讲,中国政府是一个负责任的政府,我们签署了就要执行。中国代表团从里约热内卢回来后,在国务院领导下,各部门开始研究对策。我们在给党中央、国务院的报告当中,就提到有关环境外交的5条建议以及环境与发展