

新编党政干部法律知识手册

环境与资源保护

主编 孙佑海

Huanjing
Yuziyuan
Baohu

中国法制出版社

新编党政干部法律知识手册

——环境与资源保护

主 编 孙佑海

撰稿人 孙佑海 刘春华 王 炜

中国法制出版社

责任编辑：祝立明

新编党政干部法律知识手册

——环境与资源保护

XINBIAN DANGZHENG GANBU FALU ZHISHI SHOUCHE

——HUANJING YU ZIYUAN BAOHU

主编/孙佑海

经销/新华书店

印刷/北京通县京华印刷厂

开本/787×1092毫米 印张/8.25 字数/182千字

版次/1997年1月北京第1版 1997年1月北京第2次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN7-80083-246-5/D·229

(北京天津街9号 邮政编码:100017) 定价:10.00元

目 录

第一章 我国环境与资源保护工作概述 ·····	(1)
第一节 环境与资源保护在我国国民经济 和社会发展中的地位·····	(1)
第二节 我国环境与资源的现状·····	(4)
第三节 我国的环境与资源保护目标和应 采取的措施·····	(10)
第二章 环境保护法律基本知识 ·····	(17)
第一节 环境立法概况·····	(17)
第二节 中国环境保护法的基本制度·····	(21)
第三节 陆地水污染防治法·····	(51)
第四节 大气污染防治法·····	(66)
第五节 环境噪声污染防治法·····	(78)
第六节 固体废物污染环境防治法·····	(89)
第七节 放射性污染防治法·····	(96)
第八节 农药和有毒化学品污染防治法·····	(104)
第九节 海洋环境保护法·····	(113)
第三章 资源保护法律基本知识 ·····	(127)
第一节 土地保护法·····	(128)
第二节 森林保护法·····	(156)
第三节 草原保护法·····	(181)
第四节 水保护法·····	(195)
第五节 物种保护法·····	(207)
第六节 自然保护区法·····	(221)
第七节 矿产资源保护法·····	(240)

第一章 我国环境与资源保护工作概述

第一节 环境与资源保护在我国国民经济和社会发展中的地位

所谓环境，根据《中华人民共和国环境保护法》的界定，“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、土地、矿藏、森林、草原、野生动物、自然遗迹、人工遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。”这里所称环境，既指自然环境，又指人工环境，既包括生活环境，也包括生态环境。一般说来，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；二是对人类活动产生的废物和废能量进行自然净化。环境的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。

环境问题的提出。所谓环境问题，是指环境的正常作用出了问题。从理论上讲，一般是指由于人类活动而引起的环境质量变化，以及由于这种变化发生的对人类生产、生活以及健康和生命带来的影响。此外，还包括火山爆发、地震、海啸、台风、泥石流等自然灾害问题。我们讲环境问题，主要指前者。从人们的直观上讲环境问题，主要是指人类生活所需要的自然资源越来越难以得到，人类正常生活所需要的环境自净作用越来越差，如大气污染严重危害人类的健康，水污染使水资源的有效利用更加困难等等。

环境问题的产生，除去自然原因，主要是由于人类的不合理活动造成的。不过，在18世纪产业革命前的漫长时间里，由于人口少、人类干预自然界的能力较低，环境问题并不十分明显，没有构成严重问题。产业革命后，特别是本世纪50年代之后，由于人口的迅速增长，生产力的飞快提高，社会生产和其他活动的深度和广度不断发展，人类对环境的污染和破坏的强度越来越大，以致终于产生了生态危机，进而对人类的健康、经济的发展和现代文明的延续都构成了严重的威胁。严酷的现实把环境问题尖锐地提到了全人类面前，使环境保护成了世界各国必须解决的突出社会问题。

在认识了环境的作用、环境问题的产生原因及其后果之后，就容易理解环境保护的重要意义了。概括起来，环境保护在我国国民经济和社会发展中的地位和作用，主要有以下几方面：

一、有利于国民经济的持续发展。在中央、国务院批准的外交部、国家环保局关于我国环境与发展十大对策的报告中指出：环境资源是社会生产力的重要因素，环境污染和资源破坏将直接危及经济发展的物质基础。在这方面国内外的严重教训应当记取。这一段话是对环境保护与经济发展间关系的正确、高度概括。从农业的角度看：农业是国民经济的基础，但环境污染和破坏将严重危害农业的发展。例如，工业生产中排放大量的废水、废气、废渣等有害废弃物，如果使用未经适当处理的废水浇田，就会破坏土壤，造成减产，严重的甚至颗粒无收。有害污水流进江河湖海，就会破坏水质，危害水生生物繁殖，造成渔业大幅度减产，甚至能把整个湖泊、整条河流变成“污水”，使鱼虾绝迹。一些有害气体的排放，能够造成农作物大面积减产，严重的能把肥沃的农田和繁茂

的林地变成不毛之地。农药的不合理使用，也会对农业造成严重危害。再看工业。工业污染并不仅仅危害农业的发展和人民的健康和生命，而且也直接影响工业本身的发展。首先，凡是工业污染危害周围环境的，其工厂内的劳动环境必然首先被污染，而且往往更为严重。工业污染的直接受害者是工人，严重的甚至丧失劳动能力。因此，环境污染首先是对生产力的直接破坏。其次，工业污染腐蚀损害设备，厂房等，不仅增加维修费用，而且影响生产的正常进行。再次，被污染的水和空气不仅影响生产的进行，影响产品的质量，而且增加处理费用，加大生产成本。此外，工业污染物都是工业生产中原材料和能源的直接和间接的损失。这些污染物，即通常所说的“三废”排放量越大，物料的消耗越大，国家自然资源的浪费就越大。因此，防治工业污染也是工业生产健康发展的迫切需要。

二、有利于保护人民群众的合法权益，维护社会稳定。作为社会主义国家的执政党和人民政府，其根本宗旨是全心全意为人民服务，工作的最终目的是提高人民的物质文化生活水平。如果一个地区环境污染严重，到处乌烟瘴气，污水横流，垃圾遍地，噪声不绝于耳，必然影响人民群众的正常生活，危害人民健康，甚至祸及子孙后代。人民群众的忍耐是有限度的。近年来，各地因污染引起的纠纷逐年增长，有些污染问题长期得不到解决，群众反映强烈，来信来访数量直线上升，有的甚至酿成流血冲突，人员伤亡，成为影响社会稳定的重要因素。因此，保护环境也是现代社会条件下维护社会稳定的迫切需要。

三、加强环境保护，也是扩大对外开放的需要。现在，环境问题已经渗透到国际政治、经济、贸易和文化等各个领域。

我国积极开展环境外交，自主参与国际和区域环境合作，扩大双边和多边环境交流，在国际环境与发展事务中发挥了重要的作用，促进了我国的改革开放和现代化建设。在现在的国际市场上，有一个新的趋势：对环境有益，符合环保要求的产品和设备，将日益占领市场；对环保有害、不符合环保要求的产品和设备，将受到各种限制，会丧失竞争力而被淘汰，环境保护有可能成为新的非关税壁垒。在国际经济合作领域中，对环境是否有益已成为国际金融机构和政府间贷款的重要条件。如果我们不对环境、贸易和经济合作相互影响的利害关系给予应有的关注，不及时研究对策，采取相应的措施，不但我们的新产品很难占领国际市场，而且还可能失去一些原来已经占领的市场。

四、加强环境保护，有利于社会的全面发展和进步。现在，环境意识的高低和环境质量的优劣与否，是衡量一个民族和国家文明程度的重要标志和尺度。我们作为正在进行现代化建设的社会主义国家，必须坚持物质文明和精神文明“两个文明”一起抓，这应当是区别于其他社会经济发展形态的重要标志。环境保护作为社会主义物质文明和精神文明的重要内容，必须与经济建设同步发展。因此，加强环境保护也是社会全面发展和进步的现实要求。

综上所述，环境保护在我国国民经济和社会发展中具有十分重要的地位，任何不重视环境保护、以牺牲环境为代价追求经济高速发展的观念和做法，都是十分有害的。

第二节 我国环境与资源的现状

改革开放以来，国家将环境保护确定为一项基本国策，确

立了“经济建设与环境建设同步规划、同步实施、同步发展”的战略方针，制定了预防为主、谁污染谁治理和强化环境管理等各项环境政策，制定了《环境保护法》、《固体废物污染环境防治法》、《环境噪声污染环境防治法》等6部环保法律和8部与环境有关的资源法律，发布了20多件环保法规和300多项国家环境标准，地方环保法规达600多件。在全国范围内实行环境影响评价、“三同时”、排污收费、环保目标责任制等一系列管理制度，初步建立起环保部门统一监督管理、各有关部门分工负责的环境管理体制。

经过多年努力，工业污染防治取得进展，一批污染防治设施发挥了效益，工业废水、废气处理率和固体废物综合利用率逐年提高。全国多数城市开展了环境综合整治，一些城市污染防治能力有所增强。自然保护区事业有了很大发展。环保产业有了一定的发展规模。环保教育取得了明显的效果。平原绿化和沿海绿化建设进展较快，特别是被称为“世界生态工程之最”的“三北”防护林体系，到1994年已完成人工造林2亿多亩，成为中国的一条“绿色万里长城”。全民义务植树运动深入人心，十年来义务植树180亿株。防沙治沙工程从1992年起动工，现在已完成造林治沙工程2300万亩。森林覆盖率已由40年代末的8.6%提高到13.92%。

总的来看，我国在实现经济增长第一个翻番目标期间，工业总产值增长364.18%，但全国环境质量恶化的趋势没有相应地急剧发展，一些城市的环境质量指标值基本保持稳定。我国的环境保护成就在国际社会获得了积极的评价。

但是，我们也要冷静地看到，进入九十年代以来，全国的环境形势日趋严峻。许多专家学者指出，如果对于这种情况没有给予足够的重视，不及时采取切实有力的措施，很有

可能在环境问题上重蹈 50 年代人口政策失误的复辙。

当前我国环境方面存在的主要问题是：

一、自然生态环境仍呈恶化趋势

中国是人口众多的发展中国家，人口还在以每年平均 1600 万左右的速度增长，给中国的环境与发展造成了巨大的压力。

水土流失严重，土地荒漠化和盐碱化，耕地面积递减，草原退化，这些都对中国农业的持续发展构成了威胁。突出的问题是森林资源短缺，森林覆盖率还不到 14%。珍稀濒危动植物生存的地域空间逐渐缩小，生物种群数量也在不断减少。中国的水资源总量很大，但分布的地域和时间极不平衡，有相当一部分地区水资源短缺，出现了水危机。农田得不到充足的灌溉，农业发展受到制约。据城市建设部门统计，全国有近 300 个城市缺水，其中严重缺水的有 50 多个，城市的工业生产和居民生活受到很大的影响。

二、环境污染总体上仍在发展

我国大中城市的大气环境质量较差，许多城市的总悬浮微粒浓度超过世界卫生组织发布的标准几倍至十几倍。北方一些城市，在冬季采暖季节，粉尘和总悬浮微粒超过警戒值，在不宜扩散的逆温气候条件下，有可能出现类似伦敦烟雾的公害事件。我国的大气污染主要来自燃煤产生的二氧化碳和二氧化硫污染。它们除了造成上述危害外，也是形成酸雨的重要原因。我国近年来酸雨危害发展之快为全球罕见。酸雨区面积已占国土面积的 29% 左右，西南、华南酸雨区成为与欧洲、北美并列的世界三大酸雨区之一。中国的水体污染也十分严重。水体污染主要来自工业废水的排放。据统计，1991 年全国废水排放量达 354 亿吨，其中工业废水排放量为 249

亿吨，又有80%左右未经处理直接排入水体。1994年7月淮河发生特大污染事件，2亿吨污水注入干流，形成70公里长的污染带，使苏皖两省约150万人饮水发生困难，造成直接经济损失2亿元。各地由于水污染导致的停工、停产、限产事件频频发生。此外，工业固体废物和城市生活垃圾排放量日益增多，处理利用率很低，累计堆存量达67.5亿吨，占地5.6万公顷，其中还含有大量的重金属和有毒有害物质。许多城市的噪声污染也相当严重。

环境污染给我国经济发展造成重大损失。根据专家估算，每年因水体污染、大气污染、固体废物和农药等污染造成的损失，约为一千多亿元人民币，这对我国的经济建设必然带来消极影响。此外，在一些地区，环境污染严重威胁着人民的身体健康，与环境污染有关的疾病的发病率明显升高，成为一个严重的社会问题。

三、环境法制不健全和破坏法制的问题相当严重

一是环境立法不够完善。原有的一些环境与资源方面的法律，如《环境保护法》、《海洋环境保护法》、森林法、草原法等已经不能完全适应社会主义市场经济体制的需要，亟需作出修改、补充和完善。随着经济和社会的发展，又不断产生新的环境和资源问题，如在有毒有害化学品管理、放射性物质等方面的立法，基本上还是空白，需要尽快立法。

二是有法不依、执法不严、违法得不到追究的现象相当严重。由于一些地方政府和部门重经济、轻环保，没有坚持“先评价、后建设”的原则，造成新的布局不合理和污染隐患。一些地方决策者和决策部门无视环境法律法规，甚至违法决策，将有污染的项目建在水源地和自然保护区内；有些地方的领导以权代法、以言代法、干扰环保部门和其他资源管理

部门依法行政；还有的地方以“简政放权”为名，擅自取消法定的环保审批手续，致使建设项目的环保管理处于失控状态。一些地方在发展乡镇企业时，又恢复了小土焦、小硫磺等落后的生产方式，加剧了生态环境的恶化。此外，滥杀国家明令保护动物的现象至今尚未得到有效的遏制，一些公开贩卖甚至在餐馆中出售国家保护的野生动物的违法行为依然十分猖獗。土地资源、森林资源、草原资源、矿产资源被破坏的现象也相当严重。

四、传统发展模式继续造成新的环境污染和生态破坏

目前，我国仍然基本上延续着传统的发展模式，有大量的环境问题是历史上遗留下来的。在工业方面，75%的工业企业的生产设备和工艺低于20年代国际平均水平，“三废”排放量大、污染严重。我国是在80年代初期才开始对建设项目实施环境影响评价和“三同时”要求的，有相当一批的老企业在污染治理方面欠帐。在城市建设方面，全国500多个城市中，迄今仅有100多个城市建有污水处理厂，建成现代化的垃圾焚烧厂的只有深圳一个城市。城市基础设施的环境欠帐高达2000多亿元人民币。一些地方和部门对增长速度和产值的追求仍然高于对效益和质量的重视，经济增长在很大程度上是以拼设备、拼消耗和污染环境为代价而取得的。据有关部门介绍，大中型企业因工艺和装备落后，每年造成的资源和能源本身的直接经济损失就达2000多亿元人民币。而这些被浪费的资源和能源进入环境引起的污染和生态环境的破坏，每年的直接经济损失也高达2000多亿元人民币。

五、环境保护投入不足和价格不合理制约环境改善的进程

随着我国改革开放的发展，全国的国民生产总值年平均

增长率为8%至9%，很多地方实际上已远远超过这一水平。从长远看，经济的发展必将推动环境的改善，特别是在环境保护方面提供必要的资金支持。但在近期，必然加大对资源的需求和对环境的压力。搞得不好，会对未来的环境治理造成极大的困难。因此，在当前的形势下，加强对污染的控制是极为必要的。为此，必须保证一定的环境保护投入。据测算，要使污染基本得到控制，环保投入一般应当保持在国民生产总值的1—1.5%的水平。而中国在1993年的环保投入才200多亿元，仅相当于国民生产总值的0.8%。由于环保投入明显不足，全国环境质量呈逐步下降趋势。同时，国家批准建立的90个国家自然保护区，由于没有专项的资金渠道，投入严重不足，大部分缺乏必要的保护手段，使不少保护区有名无实。在一些省区普遍出现老污染源尚未得到治理，新污染源又大批投产的局面。照此发展下去，到本世纪末，中国可能成为全球最大的污染大国。因此，切实增加环保投入，是严峻的环境形势提出的迫切要求。

导致资源浪费的另一个原因是价格问题。长期以来，认为资源是取之不尽、用之不竭的传统观念根深蒂固。因此，对原材料，如煤、天然气、水资源定价过低，导致了资源、能源利用率过低和严重浪费。同时，中国现行的经济核算制度忽略了资源的应有价值，是很不合理的。因此，有必要建立适合中国国情的资源核算制度，理顺资源价格，将资源核算纳入国民经济核算体系，以求合理地开发利用和保护自然资源。

六、新的国际环境形势对我国提出新的挑战

根据防止臭氧层破坏的《蒙特利尔议定书哥本哈根修正案》，发达国家今年将开始停用哈龙类物质，1996年将全部停

用氟氯烃类 (CFCS) 物质。发展中国家仅有 10 年的宽限期, 因此尽快开发 CFCS 替代产品和技术已迫在眉睫。我国以煤为主的能源结构近期内不可能有大的改变, 控制温室气体排放的形势十分紧迫。我国是《生物多样性公约》和《濒危物种进出口国际贸易公约》的签字国, 在保护野生动物方面也要做大量和艰巨的工作。

当前, 环境保护正在成为影响国际贸易的一项重要因素, 甚至有可能成为一个新的“非关税贸易壁垒”。对环境有益、符合环保要求的产品和设备将日益占据市场, 对环境有害、不符合环保要求的产品和设备将受到各种限制, 而逐渐丧失竞争力。在经济合作领域中, 对环境是否有益已经成为国际金融机构和政府间贷款的一个重要前提条件。因此, 加快开发符合环保要求的产品, 适当提高产品的环境标准, 使它能更多地占领国际市场, 使更多的项目获得外资援助, 这对我们是一场新的挑战 and 机遇。

总之, 我国面临的环境问题是发展中出现的问题。只要切实重视, 措施得当, 这些问题是能够在改革和发展中得到解决的。

第三节 我国的环境与资源保护目标和应采取的措施

根据国家制定的 2000 年国民经济与社会发展总目标的要求, 2000 年环境保护的目标是: 环境污染基本得到控制, 重点城市的环境质量有所提高, 自然生态恶化的趋势有所减缓, 逐步使环境保护与经济、社会发展相协调。

实现上述目标, 这是人民所期望的最低环境要求。但是,

按照目前的趋势发展下去，这一目标的确难以达到。为此，必须上下统一认识，真正采取更加有力的措施。这些措施主要是：

一、转变传统发展战略，走可持续发展的道路

目前，我国经济发展基本上仍然沿用着以大量消耗资源和粗放经营为特征的传统发展模式，这种模式不仅会造成对环境的极大损害，而且使发展本身难以持久。因此，转变旧的发展战略，走可持续发展的道路，是加速我国经济发展，解决环境问题的根本出路。为此，必须坚持“经济建设、城乡建设、环境建设同步规划、同步实施、同步发展”的指导方针。各级人民政府以及有关部门在制定和实施发展战略时，必须编制相应的环境保护规划，切实将环境保护目标和措施纳入国民经济和社会发展中长期规划和年度计划，并将有关的污染防治费用纳入各级政府预算，确保其实施；在产业结构调整中，要严格执行产业政策，淘汰那些能源消耗高、资源浪费大、污染严重的工艺、装备和产品；在项目建设中，必须严格按照法律规定，先评价、后建设；在考核各地经济工作和干部成绩时，不但要看发展速度和经济效益，而且要考核社会环境和环境效益。

二、调整产业结构，优化工业布局，大力促进工业污染防治

今后一段时期，我国工业化的进程将进一步加快，工业发展对环境的压力将更加强烈。因此，必须采取一系列的有效措施：在新建、扩建、改建项目时，技术起点要高，尽量采用能耗物耗小、污染物排放量少的清洁生产工艺；要根据环境承载能力，合理布局，实现资源优化配置；各级政府主管部门在审批项目时要严格把关，凡是采用落后工艺、布局

不当、污染环境的工业项目，一律不得批准建设；工业污染防治要提倡区域综合治理和集中控制，提高规模效益；要坚持引导和限制的原则，积极防治乡镇企业污染；大力开展资源综合利用，最大限度地实现“三废”资源化；在转换企业经营机制的过程中，要明确企业治理污染的责任，坚持“污染者付费”的原则，不允许企业向社会转嫁污染换取自身的高效益。

三、深入开展环境综合整治，认真治理城市“四害”

尽快改变城市环境污染面貌，对改善投资环境，促进改革开放，提高人民生活水平都有十分重大的意义。在这方面应当采取的方针是：坚持实行以工业污染防治和基础设施建设为主要内容的城市环境综合整治。重点是：治理烟尘污染，普及工业与民用型煤，限制原煤散烧，大力推广集中供热和联片供暖；对城市污水要逐步实行清污分流、污水截流和集中处理，并尽可能回收利用；要广泛开展固体废物、生活垃圾的无害化处理和综合利用，尽快改变垃圾围城的状况；严格控制工业与交通噪声污染。新区建设和老城改造，应当把集中供热、燃气、园林绿化、垃圾和污水处理等统一规划，配套建设。

四、提高能源利用效率，切实改善能源结构

为履行气候公约、控制二氧化碳排放，减轻大气污染，最有效的措施是节约能源。在这方面的工作重点是：提高全民的节能意识，落实节能措施；逐步改变能源价格体系，实行煤炭以质定价，扩大质量差价；加快电力建设，提高煤炭转换成电能的比重；发展大功率机组，淘汰和改造中、低压机组；逐步提高煤炭洗选加工比例；鼓励城市发展煤气和天然气以及集中供热、热电联产，并把优质煤优先供应城市民用。

要逐步改变我国以燃煤为主的能源结构，加快水电和核电的建设，因地制宜地开发和推广太阳能、风能、地热能、潮汐能、生物质能等清洁能源。

五、发展生态农业、大力植树造林、切实加强生物多样性的保护

农业土壤和森林植被是生态环境的重要组成部分。大力植树造林，加强土地和森林资源的保护，改变目前我国农业土壤贫瘠化和森林覆盖率低的状况，是一项紧迫和长期的任务。国家和地方要逐步增加对生态农业、植树造林和培育森林的投入，并且调动社会各方面的积极性，多方筹集资金，加快改土、造林的步伐；坚持依法治林、依法管地，确保土壤改良和森林资源的稳定增长。

我国的生物资源极为丰富，蕴藏着巨大的经济和科学价值，应当加快查明我国生物资源家底和濒危物种现状，进一步加强对生物多样性的保护和合理利用。要逐步扩大自然保护区的面积，加强建设和管理。要开展对生物资源的科学研究、合理开发和利用；对乱捕滥猎、乱采滥挖珍惜动植物的行为，要依法严惩。

六、大力推进科技进步，加强环境科学研究，积极发展环保产业

解决环境与发展问题，根本的出路在于依靠科技进步。各级政府、有关部门、各企业事业单位都要针对本地区、本行业存在的主要环境问题，积极研究、开发或者引进无废、少废、节水、节能的新技术、新工艺；筛选、评价和推广环境保护适用技术。为此，要更多地增加这方面的投入。为了尽快把科技成果转化成现实的污染防治能力，必须大力扶持环保产业的发展。要把环保产业列入优先发展领域，开发和推