

环境保护 四法一条例 诠释

王灿发 编著



中国人民公安大学出版社

(京)新登字第165号

环境保护四法一条例诠释

王灿发 编著

中国人民公安大学出版社出版发行

(北京木樨地南里 邮编100038)

新华书店北京发行所经销

安华印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32 8.125印张 175千字

1993年7月第1版 1993年7月第1次印刷

ISBN 7-81011-522-7/D·453 定价: 5.60元

印数0001—3000册

内 容 简 介

本书是一本学习环境保护法的辅导读物。作者运用环境法学的一般原理，结合环境立法、执法、司法工作的实际，对《环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《海洋环境保护法》、《噪声污染防治条例》的内容进行了逐条解释。不仅阐明了各条款的涵义，而且还指出了在适用各法律条文时应注意的问题，并针对环境执法中的一些疑难问题进行了探讨，提出了解决这些问题的具体途径和方法。既有一定的理论深度，又具有较强的实用性。它适合于环境监督管理人员、环境执法人员、律师和大专院校环境保护专业的师生阅读，更适于作为环境普法教育的教材。

目 录

第一编	中华人民共和国环境保护法诠释	(1)
第一章	总则.....	(2)
第二章	环境监督管理.....	(12)
第三章	保护和改善环境.....	(22)
第四章	防治环境污染和其他公害.....	(30)
第五章	法律责任.....	(43)
第六章	附则.....	(62)
第二编	中华人民共和国水污染防治法诠释	(64)
第一章	总则.....	(65)
第二章	水环境质量和污染物排放标准 的制定.....	(73)
第三章	水污染防治的监督管理.....	(78)
第四章	防止地表水污染.....	(92)
第五章	防止地下水污染	(103)
第六章	法律责任	(106)
第七章	附则	(117)
第三编	中华人民共和国大气污染防治法诠释 ...	(120)
第一章	总则	(120)
第二章	大气污染防治的监督管理	(130)
第三章	防治烟尘污染	(138)
第四章	防治废气、粉尘和恶臭污染	(143)
第五章	法律责任	(150)

第六章	附则	(157)
第四编	中华人民共和国海洋环境保护法	
	诠释	(159)
第一章	总则	(159)
第二章	防止海岸工程对海洋环境的污染 损害	(167)
第三章	防止海洋石油勘探开发对海洋环境 的污染损害	(173)
第四章	防止陆源污染物对海洋环境的污染 损害	(178)
第五章	防止船舶对海洋环境的污染损害	(183)
第六章	防止倾倒废弃物对海洋环境的污染 损害	(192)
第七章	法律责任	(195)
第八章	附则	(202)
第五编	中华人民共和国环境噪声污染防治 条例诠释	(208)
第一章	总则	(209)
第二章	环境噪声标准和环境噪声监测	(218)
第三章	工业噪声污染防治	(225)
第四章	建筑施工噪声污染防治	(231)
第五章	交通噪声污染防治	(235)
第六章	社会生活噪声污染防治	(241)
第七章	法律责任	(243)
第八章	附则	(251)

第一编

中华人民共和国环境保护法诠释

《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境保护法》）是我国的环境保护基本法，是环境保护方面的一个综合性法律。它于1989年12月26日由全国人民代表大会常务委员会通过和颁布，并于颁布之日起生效。该法共6章47条，对我国环境保护法的目的和任务，基本原则和制度，环境监督管理体制，保护自然环境、防治环境污染和其它公害的措施和途径等一系列重大问题作出了明确规定。该法的颁布实施，对于我国环境法制的健全和完善，对于环境保护迈上新台阶，都有着十分重要的意义。正确地理解和掌握该法的内容，对于正确地理解其它环境法律、法规，从而正确地执行遵守环境法，也有着指导作用。

第一章 总 则

第一条 为保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害，保障人体健康，促进社会主义现代化建设的发展，制定本法。

【诠释】本条规定了环境保护法的立法目的。

制定环境保护法的目的包括以下三个方面：（一）保护和改善生活环境和生态环境。生活环境是指人类居住和生活的空间，它由一个个的院落、村落和城镇所组成，同时也包括人们生产劳动的场所，如工厂环境、矿山环境等。生态环境是指由各种自然因素组成的总体，它可以是纯自然的，如原始森林生态环境，也可以是半人工的，如农田生态环境。我国环境保护法不仅要保护环境，而且还要改善环境。保护的涵义一般是在现有基础上不再使环境恶化，改善环境则是要将已经被污染破坏了的环境恢复到良好状态。保护环境的基本途径是减少污染物的排放和对自然环境要素的不合理的开发利用；改善环境的基本途径是治理已有的污染，用人工的方法恢复已被破坏的生态环境。

（二）防治污染和其他公害。污染通常是指由于某种物质的介入使环境质量恶化的现象，如大气污染、水污染等；公害一般是指由于某种能量的介入而对环境产生不利影响的现象，如振动、地面沉降、阻挡日光等。防治污染和其他公害作为我国环境保护法的一项任务，主要是防治大气、水、

土地、海洋等遭受污染，控制固体废弃物、危险废弃物、放射性、农药以及噪声、振动等对环境造成不利影响。

(三)保障人体健康，促进社会主义现代化建设的发展。在环境保护法中如何规定环境保护与经济发展的关系，世界各国有着不同的做法。有的实行“目的一元论”，如日本、匈牙利的环境法律规定，环境保护法的唯一目的是保护人群健康，而不包括促进经济发展。有的国家实行“目的二元论”，即在环境保护法中规定，环境法的目的是保护人体健康，促进经济发展。世界上大多数国家实行“目的二元论”。我国之所以要把保障人体健康，促进社会主义现代化建设作为我国环境保护法的任务和最终目的，是由我们国家的性质和国情决定的。我国作为人民民主专政的社会主义国家，不可能置人民的健康和死活于不顾，而去单纯地追求经济的发展，这就必然要把保护人体健康作为环境保护法的首要任务和目的。另一方面，我国目前仍是一个比较贫穷的发展中国家，发展生产力，提高人民的物质文化生活水平，仍是重要的任务。而且，只有经济发展了，才可以拿出更多的物力财力用于环境保护事业，使环境质量更加符合保障人体健康的要求。

第二条 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。

【诠释】 本条规定了“环境”一词的法律含义，包括内涵和外延。

关于环境的概念，在环境科学和在法律上是不尽相同的。环境科学上的环境通常是指围绕人群的空间和作用于人类这一对象的所有外界影响与力量的总和。它在范围上具有无限性。法律上所讲的环境就不同了，它是有一定范围的，是能够通过法律手段来保护的。我国的环境保护法在给环境下定义时，采用了演绎和枚举相结合的方法，先规定了“环境”的内涵，然后又规定了“环境”所包括的具体内容。

环境是一个非常复杂的系统，目前尚无对其进行统一分类的方法，一般是从环境的主体、范围大小、对人类的影响情况等方面进行分类。可分为生活环境和生态环境、自然环境与人工环境、大环境与小环境等。本条把环境分为两类，一是自然环境，也就是“影响人类生存和发展的各种天然因素的总体”；一是人工环境，也就是“经过人工改造的自然因素的总体”，如风景游览区、疗养区、生活居住区、城市和乡村等。这里的人工环境，并不等于社会环境。因为社会环境是指人为创造的而又作用于人类本身的经济基础和上层建筑的总和，它可分为物质环境和精神环境。人工环境只是社会环境中的物质环境，而不包括社会环境中属于上层建筑范畴的精神环境。有的论著在解释环境保护法时，把人工环境说成是社会环境，这是不妥当的。

第三条 本法适用于中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域。

【诠释】 本条规定了环境保护法的适用范围。

本条明确规定的是环境保护法的空间效力，而隐含对人

的效力。因为法律的适用不可能离开行为主体。

“中华人民共和国领域”包括我国的领陆、领水及领空。“中华人民共和国管辖的其他海域”是指我国管辖的领海以外的，依国际法仍享有管辖权的其他海域，如大陆架、专属经济区、毗连区等。因此，该条的完整含义应理解为，凡在中华人民共和国主权管辖的区域和依照国际法应由中华人民共和国管辖的大陆架、专属经济区、毗连区等海域内从事对环境有影响的活动的单位和个人，均应遵守中华人民共和国环境保护法的规定。

另外，作为我国环境保护法体系重要组成部分的《中华人民共和国海洋环境保护法》第二条第三款还规定：“在中华人民共和国管辖海域以外，排放有害物质，倾倒废弃物，造成中华人民共和国管辖海域污染损害的，也适用本法。”这里规定的我国法律的适用范围，要比《中华人民共和国环境保护法》规定的适用范围更大。因此，在具体适用法律时，应当注意引用《海洋环境保护法》中对我国较为有利的这一法律规定。

第四条 国家制定的环境保护规划必须纳入国民经济和社会发展规划，国家采取有利于环境保护的经济、技术政策和措施，使环境保护工作同经济建设和社会发展相协调。

【诠释】 本条规定了我国环境保护法的一项基本原则——环境保护与经济社会发展相协调的原则。

如何处理经济发展与环境保护的关系，是涉及一个国家战略和环境政策的重要理论问题和法律问题。对于这个问题

国际上一直存在着两种互相对立的主张：一种主张认为，为了保护环境，应该抑制经济发展，甚至“必须把经济增长限制到零”，即“零增长”理论；另一种主张认为，“先污染后治理”是一条客观规律，对于经济落后的国家，当务之急是发展经济，而不是保护环境，待经济高度发展了，再来治理已造成的环境污染。这两种主张虽然截然相反，但却都把环境保护与经济发展对立起来。我国在处理经济发展与环境保护的关系上，实行的是协调发展的原则，也就是把经济建设、城乡建设和环境建设同步规划、同步实施、同步发展，使经济效益、社会效益和环境效益相统一。在我国，使经济发展与环境保护相协调的基本途径，就是要把环境保护规划纳入国民经济和社会发展规划，采取有利于环境保护的经济技术政策和措施。

第五条 国家鼓励环境保护科学技术教育事业的发展，加强环境保护科学技术的研究和开发，提高环境保护科学技术水平，普及环境保护的科学知识。

【诠释】 本条是关于环境保护科研、教育、环境知识普及方面的规定。

环境问题的产生，是科学技术和生产力发展的结果，同时又是科学技术不太发达的产物。要最终解决环境问题，还必须依靠科学技术的进步。环境科学技术的进步，首先是环境保护科学教育事业的发展，其次是环境保护科学技术的研究和开发。没有环境科学教育事业的发展，就不可能提高环境科学技术水平，没有环境科学技术的研究和开发，就难以

把环境科学的成果应用于环境保护事业。因此，国家要鼓励环境保护科学教育事业的发展，加强科学技术的研究和开发，提高环境保护科学技术水平。

环境保护事业是一项全民性的事业，它的发展程度不仅与一国的经济技术状况密切相连，而且与一国的环境保护知识普及程度和全民的环境意识有很大关系。只有大力发展环境保护科学教育事业，普及环境科学知识，提高全民族、全社会的环境保护意识，才能使人们更自觉地参与环境保护事业，更好地行使和履行自己在环境保护方面的权利与义务。

第六条 一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。

【诠释】 本条是关于单位和个人环境保护权利和义务的规定。

环境保护是全民、全社会的事业，那么一切单位和个人都有保护环境的义务，也就是必然的。为了履行保护环境的义务，维护国家、社会和自身的环境权益，单位和个人也就必须具有对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告的权利。

检举和控告，既可向环境保护主管部门提出，也可以向当地的人民政府、司法机关提出。根据不法行为所危害的环境要素的不同，还可以向当地负有环境监督管理职责的农业、林业、牧业、渔业、土地、矿产、海洋、水利、交通、铁路、港务、公安等部门提出。检举和控告，既可以口头提出，也

可以书面形式提出。不论以哪种形式提出，都必须说明被检举和控告的单位或个人的名称、行为发生地点，已造成的污染危害事实。有时候，危害后果虽然尚未发生，但被检举、控告的单位或个人的行为已明显违反了有关环保法规，如不立即采取措施，势必造成危害环境的后果，检举、控告人也应当对这种情况加以说明。接受检举控告的机关，应及时进行调查处理，并将处理结果告知检举和控告的单位或个人。

应注意的是，在其它部门法中，行为主体一般称为公民、法人或其他组织，而在环境保护法中则多称为单位和个人，这是因为环境保护法律关系的主体并不限于公民、法人和其他组织，而是包括了一切单位和个人，这里的单位可以是不具法人资格的组织，包括中国的组织、外国的组织和国际组织；这里的个人，不仅包括中国公民，而且也包括对我国环境造成污染和破坏的无国籍人和外国公民。

第七条 国务院环境保护行政主管部门，对全国环境保护工作实施统一监督管理。

县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门，对本辖区的环境保护工作实施统一监督管理。

国家海洋行政主管部门、港务监督、渔政渔港监督、军队环境保护部门和各级公安、交通、铁道、民航管理部门，依照有关法律规定的污染防治实施监督管理。

县级以上人民政府的土地、矿产、林业、水利行政主管部门，依照有关法律的规定对资源的保护实施监督管理。

【诠释】 本条规定了环境保护的监督管理体制。

环境保护作为我国的一项基本国策，其监督管理涉及到许许多多的部门。如何对各部门的管理职责进行统一明确的分工，使其各司其职，各负其责，是能否实现环境保护法的目的和任务的关键。本条根据“统一管理，分工负责”的精神，对国务院环境保护行政主管部门、县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门和其它有关部门在环境保护方面的职责权限作出了明确划分。

（一）国务院环境保护行政主管部门，对全国环境保护工作实施统一监督管理。“统一监督管理”是指对某一管理对象进行全面的检查、指导和督促，并对管理范围内的有关事项作出处理决定。国务院环境保护行政主管部门对全国环境保护工作实施的统一监督管理，主要包括以下几个方面：

1. 贯彻并监督执行国家环境保护政策、法律、行政法规和规章；
2. 组织起草或拟定环境保护法律、法规，制定或会同有关部门制定环境保护行政规章、标准及技术经济政策等；
3. 统一布署全国环境保护工作，组织有关部门制定环境保护长远规划与年度计划，并负责监督实施；
4. 建立监测制度，制定监测规范，会同有关部门组织监测网络；
5. 组织全国的环境科学研究、教育、宣传、业务培训与考核等，推广国内外环境保护管理先进经验和先进技术；
6. 指导国务院有关部、委的环境保护工作，组织或会同有关部门调查和预测全国环境质量状况及发展趋势，并提出改善环境质量的措施；
7. 代表国家组织或参与国际环境保护的合作与交流；
8. 对在全国有重大影响的环境污染与破坏事件，进行或组织有关部、委进行调查处理；
9. 应当事人的请求，对不服省级环保部门具体环境行政行为的案件，依法进行复议。

(二) 县级以上人民政府的环境保护行政主管部门对本辖区的环境保护工作实施统一监督管理。其内容主要包括：

1. 贯彻并监督执行国家环境保护政策、法律、法规和规章；
2. 按法定权限范围组织起草或拟定地方性的环境保护法规、规章及其它规范性文件和环境标准；
3. 依照国家环境保护规划与计划，拟定本辖区的环境保护规划与计划，并监督实施；
4. 会同有关部门组织本辖区的环境监测网络，调查并预测本地区的环境状况及发展趋势；
5. 组织本辖区的有关部门进行环境科学研究、教育、环境宣传及人员的业务培训与考核；
6. 调查、处理本辖区的环境污染与破坏纠纷案件。

(三) 国家有关部门依法对环境污染防治实施监督管理。这些部门可称为环境保护的协管部门。依照我国现行法律的规定，国家海洋行政主管部门负责组织海洋环境的调查、监测、监视，开展科学研究，并主管防止海洋石油勘探开发和海洋倾废污染损害的环保工作；港务监督部门负责船舶排污的监督及调查处理、港区水域监视，主管防止船舶污染损害的环保工作；渔政渔港监督管理部门负责渔港船舶排污的监督和渔业港区水域的监视；军队环保部门负责军用船舶排污的监督和军港水域的监视；各级交通部门的航政机关负责对船舶污染实施监督管理；各级公安、交通、铁道、渔业管理部门根据各自的职责对机动车船污染大气实施监督管理；县级以上地方人民政府的土地、矿产、林业、农业、水利行政主管部门，分别依照土地管理法、矿产资源法、森林法、野生动物保护法、草原法、渔业法、水法的规定对有关资源的保护实施监督管理。

第八条 对保护和改善环境有显著成绩的单位和个人，由人民政府给予奖励。

【诠释】 本条是关于环境保护奖励的规定。

本条规定包含三个方面的内容：

（一）环境保护奖励的条件，必须是对保护和改善环境有显著成绩。何谓“显著成绩”，法律、法规尚未明确规定。实践中一般从以下两个方面考虑：1．如果成绩的大小能用数量、价值表示，达到一定数量者为成绩显著。环境保护方面的成绩，有许多都是能以数量、价值表示的，比如减少污染物排放、综合利用废弃物的数量，采用新工艺、新技术治理污染减少污染损害的价值，参与公害事故救助使公私财产减少的损失等。在这些方面取得的成绩是可以数量和价值来衡量的。如果法律、法规中没有规定获奖者所必需的成绩数量，其成绩的大小要求，一般由负责实施奖励的部门掌握。2．对于不能直接以数量、价值或经济效果计算的业绩，可以按这种成绩对保护环境的作用和意义的大小来决定成绩是否显著。作用和意义的大小，一般应由一定数量的同行专家进行评定。

（二）奖励的对象。奖励的对象既可以是单位，也可以是个人；既可以是环保系统的专职管理人员、研究人员，也可以是各行各业的单位和个人。只要他们在环境保护方面做出了显著成绩，人民政府就应给予奖励。

（三）实施奖励的机关。实施环境保护奖励的法定机关是“人民政府”。这里的人民政府既可以是当地人民政府，也可以是上级人民政府。奖励的形式，可以是物质奖励，也

可以是精神鼓励。

1992年2月20日国家环保局发布了《环境保护科学技术进步奖励办法》，对奖励的范围、奖励的种类、获奖的条件，申请奖励的程序和手续，奖励的审定等作出了具体规定，有关环境保护科学技术进步的奖励就可以依照该办法的规定进行。

第二章 环境监督管理

第九条 国务院环境保护行政主管部门制定国家环境质量标准。

省、自治区、直辖市人民政府对国家环境质量标准中未作规定的项目，可以制定地方环境质量标准，并报国务院环境保护行政主管部门备案。

【诠释】 本条是关于环境质量标准制定权限的规定。

环境质量标准是指为了保护人体健康、社会物质财富和维持生态平衡，对环境有害物质含量的最高限额所作的规定。它是国家环境政策目标的具体体现，是制定污染物排放标准的依据，同时也是确定排污者的排污行为是否已造成了环境污染以及是否应当承担有关法律责任的根据。

环境质量标准，在我国分为国家环境质量标准和地方环境质量标准。国家环境质量标准由国务院环境保护行政主管部门制定，地方环境质量标准由省、自治区、直辖市人民政府制定。但省、自治区、直辖市人民政府并不能制定所有的