

HUANJIING BAOHUFA

环境保护法

主编 张梓太 副主编 袁克昌 张庆椿

中央广播电视大学出版社

环 境 保 护 法

主 编 张梓太
副主编 袁克昌
张庆椿

中央广播电视大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

环境保护法/张梓太主编. - 北京: 中央广播电视大学出版社, 2000.1

ISBN 7 - 304 - 01861 - 5

I. 环… II. 张… III. 环境保护法—中国—电视大学—教材 IV. D922.68

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 00297 号

版权所有, 翻印必究。

环境保护法

主 编 张梓太

副主编 袁克昌 张庆椿

出版·发行/ 中央广播电视大学出版社

经销/ 新华书店北京发行所

印刷/ 北京集惠印刷有限公司

开本/ 787 × 1092 1/16 印张/ 18 字数/ 409 千字

版本/ 1999 年 11 月第 1 版 2003 年 1 月第 5 次印刷

印数/ 14001—25000

社址/ 北京市复兴门内大街 160 号 邮编/ 100031

电话/ 66419791 68519502 (本书如有缺页或倒装, 本社负责退换)

书号: ISBN 7-304-01861-5/D·175

定价: 24.00 元

前 言

为了提高广播电视大学的课程教学质量，近年来中央电大在全国电大系统组织开展了“课程共建”工作。《环境保护法》属于第二批共建课程，这门课程的教材建设是在中央电大的指导下，由江苏电大承担。本课程“一体化教材”由文字主教材（即本书）、音像辅助教材和主要环境保护法律法规汇编三部分组成。

《环境保护法》这本教材主要使用对象是广播电视大学法律专业专科起点的本科学生。考虑到这些学生在专科阶段已经具备了一定的法律专业知识，所以本书编写时对一些法学基本知识不再重复阐述。为了帮助学生更好地理解、掌握环境保护法的具体规定，本书在有关章节介绍了必要的环境保护基本知识。这本教材还可供高等院校环境保护类专业及环保系统干部培训使用。

由于电大学生不少是成人，学习方式以业余分散自学为主，本教材在编写上尽量做到简洁、明了、重点突出，方便学生自学。对重点内容采取加波浪线的方法提醒读者注意。各章之后均附有“学习方法建议”、“本章小结”和“思考题”，以帮助读者更好地掌握这部分内容。在教材内容上，注意采用学术上较成熟的、公认的法学理论和最新的法律规定，力求做到内容比较新颖、全面，立论正确，论证比较合理充分，在具有实践指导意义的同时，具有一定的理论深度。

本教材根据中央电大制定的教学大纲编写，分上篇（总论）和下篇（分论）两部分。上篇介绍了环境保护的基本知识、环境保护法的概念、特点、目的、任务、体系；环境保护法的产生和发展；环境保护法的基本原则、主要制度、法律责任及环境保护法的实施。下篇分别介绍了各污染防治法、自然资源保护法、区域环境保护法、特殊环境保护法以及国际环境保护法的主要法律规定。

由于本教材篇幅有限，在本书中不可能引用较多的案例分析。为了弥补这个不足，我们在《主要环境保护法律法规汇编》的附录中收集了部分典型案例并进行了剖析，目的在于培养和提高学生的分析能力。对于本教材的重点和难点内容，我们则采取录音、录像等辅助手段帮助学生更好地掌握。

对本教材的编写，我国环境法学界著名专家马骧聪教授和王灿发教授等提出了很多宝贵意见。在书稿审定时，王灿发教授（中国政法大学）、李建明研究员（江苏省社科院法学研究所）、汪劲副教授（北京大学）、任为民教授（中央电大）等专家提出了不少修改意见。在编写的过程中，得到中央电大共建办、文法部和

江苏电大领导的大力支持，江苏电大徐皓副校长对教材一体化方案和编写工作作了具体指导。对此，我们深表感谢。

本书编写分工如下：

主 编 张梓太

副 主 编 袁克昌 张庆椿

编写人员：第二、三、五章 张梓太 汪 敏

第六、十一章 张梓太 俞心慧

第一、八、十章 张庆椿

第四、七、九章 袁克昌 许纲熙 张庆椿

各章辅导内容 张庆椿

课程组组长 李智渝 张庆椿

教材一体化方案设计 张庆椿

江苏广播电视大学环境科学系冯国刚、黄禾等老师及九七级环保专业的部分学生也参加了工作。

由于时间急促，加之我们水平有限，本书错误在所难免，恳请广大读者和专家指正。

编 者

1999 年 6 月

目 录

上篇 环境保护法总论

第一章 环境保护概述	(2)
第一节 环 境.....	(2)
第二节 生态学基本知识.....	(6)
第三节 环境问题	(10)
第四节 环境保护	(13)
第二章 环境保护法概述	(20)
第一节 环境保护法的概念	(20)
第二节 环境保护法的历史发展	(23)
第三节 环境保护法的本质、目的和任务	(28)
第四节 环境保护法的适用范围和作用	(31)
第五节 环境法律关系	(35)
第六节 环境保护法的体系	(38)
第七节 环境权	(42)
第八节 环境保护法学	(45)
第三章 环境保护法的基本原则	(49)
第一节 经济建设与环境保护协调发展原则	(49)
第二节 预防为主、防治结合、综合治理原则	(55)
第三节 污染者付费、开发者保护、利用者补偿的原则	(57)
第四节 公众参与原则	(61)
第四章 环境法律制度	(66)
第一节 环境法律制度概述	(66)
第二节 环境保护计划制度	(68)
第三节 环境影响评价制度	(70)

第四节 “三同时”制度	(72)
第五节 排污收费制度	(74)
第六节 环境保护许可证制度	(76)
第七节 排污申报登记制度	(77)
第八节 限期治理制度	(79)
第九节 环境标准制度	(80)
第十节 环境监测制度	(83)
第十一节 其他环境法律制度	(84)
第五章 环境法律责任	(92)
第一节 环境法律责任概述	(92)
第二节 环境行政法律责任	(94)
第三节 环境民事法律责任	(98)
第四节 环境刑事法律责任	(105)
第六章 环境保护法的实施	(114)
第一节 环境保护法实施概述	(114)
第二节 环境行政执法	(117)
第三节 环境司法	(128)
第四节 环境监督	(136)

下篇 环境保护法分论

第七章 污染防治法	(144)
第一节 污染防治法概述	(144)
第二节 大气污染防治法	(146)
第三节 陆地水污染防治法	(152)
第四节 海洋污染防治法	(159)
第五节 环境噪声污染防治法	(164)
第六节 固体废物污染环境防治法	(169)
第七节 放射性污染防治法	(176)
第八节 化学物品污染防治法	(181)
第八章 自然资源保护法	(191)
第一节 自然资源保护法概述	(191)
第二节 土地资源保护法	(194)
第三节 水资源保护法	(200)

第四节 矿产资源保护法	(203)
第五节 森林资源保护法	(206)
第六节 草原资源保护法	(212)
第七节 野生动植物保护法	(215)
第九章 区域环境保护法	(225)
第一节 区域环境保护法概述	(225)
第二节 城市环境保护法	(226)
第三节 村镇环境保护法	(231)
第四节 对外经济开放地区环境保护法	(234)
第十章 特殊环境保护法	(239)
第一节 特殊环境保护法概述	(239)
第二节 自然保护区管理法	(241)
第三节 风景名胜区保护法	(245)
第四节 国家公园保护法	(249)
第五节 人文遗迹保护法	(251)
第十一章 国际环境保护法基础	(256)
第一节 国际环境保护法概述	(256)
第二节 国际环境保护法的基本原则	(261)
第三节 我国参加的国际环境保护公约	(264)
附录：主要参考著作目录	(277)

上 篇

环境保护法总论

第一章

环境保护概述

【学习目的和要求】

通过本章学习，了解环境、环境问题和生态学及其基本规律的一般知识，明确环境的概念和环境保护的概念、意义与途径，明确可持续发展的涵义和实质。为学习和理解环境保护法的原则、制度、规定，在环境科学基本知识方面打下基础。

第一节 环 境

一、环境的一般概念

所谓“环境”，总是相对于某一中心事物而言的。与某一中心事物有关的周围事物，就是这个中心事物的环境。

二、人类的环境

以人类为中心的外部世界，即人类生存、繁衍和发展所必须的和相关的外部条件的总和，就是人类的环境。

人类的环境可以分为社会环境和自然环境两种。

(一) 社会环境

社会环境，主要指人们生活的社会经济制度和上层建筑的环境条件，如构成社会的经济

基础及其相应的政治、法律、宗教、艺术、哲学的观点和机构等，它是人类在物质资料生产过程中，共同进行生产而结合起来的总生产关系的总和^①。

（二）自然环境

自然环境，一般指围绕着人群的空间，及其中可以直接、间接影响人类生活和发展的各种自然因素的总体^②。

自然环境又可依据与人类活动的关系分成天然环境和人工环境两类。

1. 天然环境：指地球在发展演化过程中自然形成的、未受人类干预或只受人类轻微干预，尚保持自然风貌的环境，如野生动植物、原始森林等。

2. 人工环境：又称人为环境，是指人类在天然环境基础上，经过劳动加工改造过的环境，如城市、公园、水库、名胜古迹等。这类环境体现了人类的文明。

环境科学所研究的人类环境，主要指包括天然环境和人工环境在内的自然环境。

这里需要对“人类环境”与“生态环境”加以区别。“生态环境”是以整个生物界为中心的、围绕生物界，并构成生物生存的必要条件的外部空间和无生命物质，如大气、水、土壤、岩石等，作为中心的生物包括人类在内。而“人类环境”（又称人类“生活环境”）则把人类之外的生物界作为环境因素。

三、环境保护法所指的“环境”

各国环境保护法律一般根据本国的环境状况和特点，把与本国经济、社会以及人民生活关系密切，必须并且可能加以保护的环境要素规定为环境的定义。例如，美国《国家环境政策法》第二篇第1条规定：“……国家各种主要的自然环境，人为环境或改造过的环境的状态和情况，其中包括但不限于，空气和水——包括海域、港湾河口和淡水，陆地环境——其中包括但不限于，森林、干地、湿地、山脉、城市、郊区和农村环境。”

我国《环境保护法》第2条则规定：“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。”

可以看出，我国《环境保护法》所规定的环境定义有两个特点：

1. 它所指的环境是影响人类生存和发展的自然环境，包括天然环境和人工环境。
2. 定义的方法采用了前半部分对环境的概念抽象概括，后半部分对要保护的环境要素加以列举的方法，这样做既可以把需要法律保护的主要要素都包括在内，又使保护的范围具体明确。

① 王翊亭等《环境学导论》，清华大学出版社，1985年出版，第1页。

② 《中国大百科全书·环境科学》，中国大百科全书出版社，1983年版，第164页。

考虑到人类活动对自然环境的影响范围会越来越大，法律对环境所要保护的范围也会随之扩大，所以，有的国家在概括性表述之后的列举性规定中加上“不限于”或“等”之类的用词。

四、环境要素

环境要素，亦称环境基质，是指构成环境整体的各个独立的、性质不同而又服从总体演化规律的基本物质组成。自然环境的环境要素主要包括水、大气、土壤、岩石和阳光等，由它们分别组成环境结构单元。如水组成水体，全部水体构成水圈；由大气组成大气圈；由土壤构成农田、林地等；由生物组成生物群落；由全部生物群落构成生物圈。各种结构单元又组成环境整体。

环境要素具有一些非常重要的特点，它们是认识环境、评价环境及改造环境的基本依据。

（一）最小限制律

整个环境质量的优劣，不是由环境诸要素的平均状况决定的，而是取决于其中处于“最差状态”那个要素的质量，其它处于优良状态的要素对之不能代替和弥补。在改善环境质量时，必须对诸要素优劣状态进行数值分类，按照由差到优的顺序依次改造每个要素，使它们均衡达到最佳状态。

（二）等值律

任何一个环境要素，当它们处于“最差状态”时，对于环境质量的限制作用是“等值”的。也就是说，各个环境要素，无论它们本身在规模上或数量上各不相同，但只要是一个独立的要素，那么它们对环境质量的限制作用并无质的差异。

（三）集体效应律

环境诸要素互相联系，互相作用所形成的“集体效应”，是在各环境要素个体效应基础上质的飞跃，它大于诸要素性质之和，所以研究和改善环境，不但要研究单个环境因素的作用，而且要探讨整个环境的作用机制和整体效应。

（四）相关律

尽管各环境要素在地球演化史上出现有先后，但它们一经产生便互相依赖，互相联系，每一新要素的产生都能给环境整体带来巨大影响。环境要素之间的相互联系、相互作用和相互制约是通过能量流动和物质循环实现的。

五、人和环境的关系

搞清人类在自然界所处的位置及人类与自然环境的关系，是环境科学的基本任务。

人类与环境的关系主要包括下列两方面：

（一）人类是环境的产物，环境是人类生存和发展的基本条件

1. 人类是自然界长期发展演化的产物

地球至少已经有 45 亿年 - 46 亿年的历史，而人类的发展史不超过 200 万年到 280 万年。地球上最早本无生命，经过漫长的物理、化学变化过程，形成了水、土壤、氧气、海洋等环境因素，使生物的产生、生存、繁衍、进化有了可能。生物界经历了从低级到高级，从简单到复杂的漫长演化，才产生了人类。

2. 人类的生存和发展依赖于环境

人类生活在环境之中，必须通过呼吸、饮食等新陈代谢活动，时时刻刻同周围环境进行着物质和能量的交换，否则就不能维持正常生命。人体的物质组成同环境的物质组成具有高度的一致性，例如，人体含有 60 多种化学元素，其平均含量和岩石中这些元素的含量有惊人的相似。环境里原有物质浓度增大或减少，或者环境里增加一些有害物质，都有可能使人体物质组成失去平衡而影响健康。

（二）人类是环境的改造者

人类并不象一般动物那样完全被动地依赖和适应自然环境，而是能够利用自然环境提供的各种条件去能动地改造自然。这种改造自然的活动对环境的影响有两种可能：良性的和恶性的。

1. 良性影响：人类改造自然的活动符合环境自身的发展规律，被改造的自然环境更能适合人类的生存和发展。

2. 恶性影响：人类改造自然的活动违背了自然规律，破坏了自然界原有的平衡，使环境恶化，结果遭到自然界的报复，严重影响了人类的生存和发展，连原来改造利用自然所取得的一些成果也会丧失。例如古巴比伦、美索不达米亚、黄河流域都是人类文明的发祥地，但由于人类在开发利用的过程中没有遵循大自然客观规律，滥伐森林，破坏植被造成水土大量流失，进而沙漠化。所以，人类与环境是相互作用的，人类利用和改造环境必须尊重自然规律，才能使环境朝着有利于人类的方向发展。

第二节 生态学基本知识

生态学是研究生物与其生存环境之间相互关系的一门学科，是环境科学的基础理论学科。环境保护应该遵循的自然规律主要是生态学的规律。因此，学习和研究环境保护法，有必要了解生态学的一些基本知识。

一、生态系统

一个生物物种在一定范围内所有个体的总和，在生态学中称为“种群”。

在一定的自然区域中许多不同种的生物种群总和则称为“群落”。生物在自然界中不是孤立存在的，而是结合成生物群落生存的。

生物群落与其周围非生物环境组成的具有一定结构和功能的综合体，就是“生态系统”。

生态系统大小不一，形形色色，小的如一滴湖水，一条小沟，一片草地，大到森林、海洋、草原。最大的生态系统就是包含地球上所有生物的生物圈。

二、生态系统的组成

任何一个生态系统都是由生物和非生物环境两大部分组成。

(一) 生物部分

包括生产者、消费者和分解者三种组成成分。

1. 生产者：指绿色植物，也包括某些光能、化能合成细菌。它们能把太阳能转变成生物能，把简单的无机物转化成复杂的有机物，是整个生命系统的能量和物质的生产者、供应者。

2. 消费者：主要是各种动物，其中又可以分为初级消费者（草食动物）和二级、三级……消费者（分别以草食动物和其他比自己弱小的动物为食）。它们在生态系统的物质和能量转化过程中处于中间环节，也是生态系统重要组成部分。

3. 分解者：主要指各种具有分解能力的微生物，也包括一些腐生性动物，如白蚁、蚯蚓等。分解者把动、植物尸体分解成简单的无机物，再提供给植物利用。分解者是生态系统中不可缺少的成分。

(二) 非生物部分

包括生态系统中各种无生命的无机物、有机物及自然因素，如阳光、水、土壤、空气

等，它们为生物提供了必要的生存条件。

三、食物链（网）和营养级

在生态系统中，各种生物是通过食物关系相联接起来的，一种生物以另一种生物为食，另一种生物再以第三种生物为食……彼此形成一个以食物相联接的链锁关系，这就称为“食物链”。食物链上的每一环节叫“营养级”。一个生态系统一般有4~5个营养级，很少有超过六级的。

在一个生态系统中，食物关系往往十分复杂，各种食物链相互交错，形成一种网状关系，即所谓“食物网”。生态系统的能量流动、物质的迁移转化，就是通过食物链、食物网进行的。低位营养级的生物为高位营养级生物提供物质和能量，而能被高位营养级利用的能量只有所供给能量的十分之一左右，这种现象被称为“十分之一定律”。要使高位营养级生物保持一定数量，就必须保持低位营养级生物足够的数量。如果低位营养级生物因自然或人为原因数量骤减，高位营养级生物就会因为得不到足够的能量、物质供应而生存受到威胁。

在食物链关系上，有一个值得注意的现象，即环境中的某些元素或难分解物质进入食物链后，会沿着食物链转移，生物体内该元素（或物质）的浓度也随着营养级的提高而逐级增大，这种现象称为“富集”或“生物放大”。人处于食物链的顶端，环境中的一些有毒有害物质通过食物链的传递，到达人体时，往往可比环境中该物质浓度放大数百倍到数百万倍，足以对人体构成危害。

四、生态平衡

生态系统经过长期演化以后，其物质循环和能量流动在较长时期内会保持稳定状态，这种状态叫生态平衡，在自然生态系统中，生态平衡表现在生物种类组成、各种群的数量比例、能量和物质的输入、输出等方面都处于相对稳定的状态。

生态系统之所以能够保持这种平衡，是因为内部具有自动调节能力。生态系统的结构越复杂，生物种类越多，物质、能量流动的渠道也就越多，生态系统的自身调节能力就越强，生态平衡就越稳定。

生态平衡是一种相对的动态平衡。不管生态系统多么复杂，其内在的自身调节能力都是有一定限度的，当外界干扰因素的影响超过这个限度时，自身调节能力将会降低甚至消失，从而引起生态失调，甚至造成整个生态系统的崩溃。

五、生态学基本规律

生态系统的发生、发展都遵循一定的规律进行。人类开发、利用自然的活动，只有符合

这些规律,才不会破坏生态平衡,才能使之朝有利于人类的方向去发展变化。环境保护法就是要通过把人类自发利用自然的行为控制、限制在符合生态学规律的范围內,以协调人类与环境的关系。

生态学最基本的规律有下列几项:

(一) 物物相关律

生态系统各事物之间存在相互联系、相互制约、相互依存的关系,改变其中某一事物,必然会对其他事物产生直接或间接的影响。因此,为了保持生态平衡,在对环境开发利用时,应当充分考虑到上述关系:

1. 在开发利用某一环境要素时,要考虑此种开发利用活动将会对其它要素,乃至整个生态系统产生什么影响;
2. 在开发利用某环境要素的某一项功能时,要考虑将对该环境要素的其他功能产生的影响。

例如,人们开发利用森林,利用森林作为木材的功能时,应考虑到对其蓄水保土、调节气候、改善环境等功能的影响,以及对野生动植物等因素的影响。

因此,环境保护法必须注意对每一个环境要素的保护,并注意对环境要素的各种功能的保护,要把环境作为一个整体来对待,要求人们在开发利用环境时,做好统筹规划和进行环境影响评价。

(二) 相生相克律

任何一种生物在生态系统中都占有一定的位置,各种生物相互依赖、彼此制约、协同进化。捕食者种群存在依赖于被食者种群足够的数量,而捕食者同时又限制了被食者的数量的过度发展,使整个生态系统形成一个协调的整体。随意从生态系统中去除一种生物,或者向生态系统中引进某个原来没有的物种,都会使生态系统的能量流动和物质循环发生紊乱,从而危及生态系统的平衡。例如,我国一些地区人为地大量捕杀鼠类的天敌——蛇,引起了农田鼠类种群大爆发,又如沿海的一些滩涂引进新的植物——“大米草”,由于缺少该物种的抑制因素而过度繁殖,原来海涂生态系统的生物,如芦苇、鱼、虾等则遭到灭顶之灾。

所以,为了保持生态平衡,不得任意向某一生态系统引进原来没有的物种,也不得在生态系统中人为地消灭某一物种。这就是为什么环境保护法中要作出保护野生动植物规定以及实施动植物检疫的法律之原因。

(三) 能流物复律

在生态系统的能量流动和物质循环过程中,能量有一部分会逸散流失到环境中去;物质一旦进入环境,便会在环境中循环往复。一些难降解的物质还会通过“富集”“生物放大”在生态系统中累积,有的发生致畸、致癌、致突变作用。

因此，为了维持生态平衡，保护人类健康，环境保护法必然一方面要求人们尽可能充分利用能量和物质，不致流失；另一方面要求尽可能地控制有毒有害的、生物不可降解的物质进入环境。这也就是环境保护法规定鼓励综合开发、综合利用、废物回收、发展生态农业和严格控制危险废物、危险化学品的原因。

（四）负载有额律

任何生态系统的负载（承受）能力，包括供养生物量的能力、承纳污染物的能力、忍受一定周期的外部冲击干扰的能力都是有一定限度的。

当生态系统所供养的生物超过其承载能力时，系统生物生产力就会萎缩，乃至最终解体。

当向生态系统排放的污染物超过其自净能力时，生态系统就会被污染，导致环境质量恶化。

当对生态系统施加的外界冲击的周期短于它自我恢复的周期时，生态系统将因不能自我恢复而被破坏。

因此，为了保护生态系统，必须使它供养的生物的数量不超过其生物生产能力，同时，还需确保排入生态系统的污染物量不超过它的自净能力，确保外界对它的冲击周期长于生态系统自我恢复周期。环境保护法中作出防止过量放牧、控制污染物排放量、控制材木采伐量、封山育林、确定禁猎期、禁渔期等规定就是依据这个规律。

（五）协调稳定律

只有当生态系统中生物的种类多样化，生态系统的结构、功能相对协调时，生态系统才是稳定的。

为了维护生态系统的稳定性，环境保护法必须千方百计的保护生物多样化，保护生态系统的结构和功能的协调，尽量减少外来干扰，如规定建立自然保护区、保护生物多样性等。同时，环境保护法还鼓励人们去创造复杂、多样、协调的人工生态系统。

（六）地时制宜律

不同区域的生态系统有各自特有的自然组合和社会经济组合，具有各自的特点，因此，在开发利用自然环境时，必须考虑到这些特点。例如川西天然森林担负着长江上游水源涵养、水土保持的重任，应当禁止采伐，而长江下游的一些薪炭林，就可以进行适当采伐利用。

我国环境保护法规定污染物排放标准实施过程中，凡有地方标准的地区执行地方排放标准，就体现了这条规律的精神。