

“一带一路”

营商环境法治保障系列

赵旭东 总主编

中国环境保护法律制度

崔桂台 主编 孔 静 副主编



中国民主法制出版社

《“一带一路”营商环境法治保障系列》 编委会

总 主 编：赵旭东

副总主编：李建伟 朱晓娟 吴高臣

成 员（按姓名拼音排序）：

陈钰蕾 崔桂台 高民权 高素丽

郭宏彬 胡利玲 孔 静 黎长志

李美云 林 珮 刘明晨 刘亚天

苏 东 王一焱 翟慧萍 张 晶

张 玲 张一强 赵 婧 甄亚兰

周 昀

● 总序

习近平总书记在2013年提出建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的构想，五年多来，在各参与方的共同努力下，“一带一路”倡议从理念转化为行动，从愿景转变为现实，构建起了各自优势互补、彼此互联互通的国际合作平台。

党的十九大报告指出，要以“一带一路”建设为重点，坚持“引进来”和“走出去”并重，加强创新能力开放合作，形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局。同时，党的十九大通过修改的党章明确指出：遵循共商共建共享原则，推进“一带一路”建设。推进“一带一路”建设写入党章，必将为新时代共建“一带一路”，共建人类命运共同体进一步指明方向，注入强劲动力。

随着我国“一带一路”建设的深入推进，营造互信互通的法治营商环境，为投资贸易合作方提供全面周到的法律支持，切实维护中外当事人的合法权益便提上了日程。因此，为了增进“一带一路”建设沿线各国的彼此沟通，积极建立成员方统一认知和公正高效的司法保障体系，切实保障“一带一路”建设成果的不断扩大，我们推出了《“一带一路”营商环境法治保障系列》图书。

本系列图书构建了“一带一路”法治保障服务体系，主要介绍了投资贸易、产业合作、公正司法、纠纷解决、劳工保护等领域的法律制度，从而以保护中外当事人合法权益，维护公平竞争、诚实守信、和谐共赢的区域合作大环境。本系列图书体例科学，通俗易懂，旨在加强中国与“一带一路”沿线国家的“政策沟通”和“法治互信”，通过向国际社会展示我国法律制度的建设成就，以此提升我国法律的国际影响力。

《“一带一路”营商环境法治保障系列》图书作为“一带一路”建设的法治保障参考适用读物，旨在为沿线各国加强法律制度的交流互鉴，旨在全面落实我国“一带一路”建设的任务要求，全面构建“一带一路”建设中的法治保障体系，以便全球共享“一带一路”的建设成果。

赵旭东*
2019年8月

* 赵旭东，中国法学会商法学研究会会长，中国政法大学教授。

目 录

第一章 中国环境保护制度概述	001
第二章 环境保护法的基本原则	004
第一节 基本原则概述	004
第二节 保护优先原则	005
一、保护优先原则的含义	005
二、保护优先原则的地位	006
三、保护优先原则的实现	006
第三节 预防为主原则	007
一、预防为主原则的含义	007
二、预防为主原则的实现	008
第四节 综合治理原则	009
一、综合治理原则的含义	010
二、综合治理原则的实现	010
第五节 公众参与原则	013
一、公众参与原则的含义	013
二、公众参与原则的法制保障	013
三、公众参与原则的实现	014
第六节 损害担责原则	017
一、污染者负担	017
二、开发者养护	018
三、受益者补偿	018
四、破坏者恢复	019
第三章 环境保护法基本制度	021
第一节 概述	021

第二节	环境监督管理制度	022
一、	环境规划制度	022
二、	环境影响评价制度	024
三、	环境标准制度	026
四、	环境监测制度	028
第三节	保护和改善环境制度	032
一、	生态保护红线制度	032
二、	生态补偿制度	035
三、	环保督政问责制度	038
第四节	防治污染和其他公害制度	041
一、	排污总量控制制度	041
二、	排污许可管理制度	042
三、	突发环境事件应急制度	044
四、	“三同时”制度	046
第四章	环境污染防治法	053
第一节	环境污染防治法概述	053
一、	环境污染的概念	053
二、	环境污染防治法及其制度体系	055
第二节	物质流污染防治法律制度	064
第三节	大气污染防治法	064
一、	大气污染防治的一般规定	064
二、	防治燃煤产生的大气污染	065
三、	防治机动车船排放污染	067
四、	扬尘污染防治	068
第四节	水污染防治法	070
一、	概述	070
二、	水污染防治的措施	071
三、	水污染事故的处置	077
第五节	海洋环境保护法	081
一、	概述	081
二、	海洋污染防治的一般措施	083

三、防治陆源污染物对海洋环境的污染损害	084
四、防治海岸工程建设项目对海洋环境的污染损害	084
五、防治海洋工程建设项目对海洋环境的污染损害	085
六、防治倾倒废弃物对海洋环境的污染损害	086
七、防治船舶及有关作业活动对海洋环境的污染损害	087
第六节 固体废物污染环境防治法	090
一、固体废物的概念	090
二、对固体废物实行减量化、资源化和无害化管理	091
三、对固体废物污染环境实行全过程管理	092
四、固体废物污染防治的分类管理	093
第七节 合理开发利用中的环境管理	102
一、合理开发利用能源法律制度概述	102
二、开发矿产资源的环境保护管理	104
三、煤炭法对煤炭生产开发中的保护管理规定	105
四、促进可再生能源的开发利用	106
五、节约能源	108
第八节 能量流污染控制法律制度	113
一、环境噪声污染防治法	113
二、放射性污染防治法	118
第五章 自然保护法	127
第一节 自然保护法及其制度体系	127
一、概述	127
二、自然保护的基本理念与基本方法	128
第二节 野生动物保护法	133
一、概述	133
二、野生动物权属及其保护方针	134
三、重点保护野生动物名录制	134
四、野生动物管理措施	135
第三节 自然资源保护法	139
一、概述	140
二、土地管理法	143

三、防沙治沙法	147
四、森林法	149
五、草原法	152
六、水法	154

中国环境保护制度概述

【规则要点】

2014年4月24日，全国人大常委会十二届八次会议修订通过的《中华人民共和国环境保护法》是中国在环境保护方面的新起点。当前，在深化生态文明体制改革、建设美丽中国的宏大背景之下，环境保护法治建设正在以全新的理念与前所未有的力度展开。

【理解与适用】

改革开放30多年来，中国在经济发展与社会建设上取得了举世瞩目的成就，但同时也付出了沉重的代价，环境污染以及对自然资源的破坏和不合理开发利用已成为中国实现可持续发展战略目标的瓶颈。为了在环境保护领域做到有法可依，中国自20世纪70年代末开始进行了一系列立法活动。到目前为止，中国已经形成了相对完善的以基本法为核心、部门法为基础和行政法规为补充的社会主义环境保护法律体系。

虽然中国已经建立了具有中国特色的社会主义环境保护法律体系，制定了污染防治、自然资源保护方面的基本法律制度，但由于中国仍然将长期处于社会主义初级发展阶段，发展经济和提高人民生活水平一直是我们所面临的长期任务，因此，在发展经济与环境保护之间长期以来存在着一定的矛盾，各种环境保护法律规章没有得到有效地遵守和实施，行政司法部门在环境保护的执法上困难重重。其结果是，在经济发展过程中往往忽视对生态环境、自然资源的保护和利用，造成了大气污染、水污染、噪声

和固体废物加剧、森林减少、沙漠扩大、草场退化、水土流失、物种灭绝等一系列日趋严重的环境问题。因而，环境保护法治建设事业仍将面临着长期而艰巨的任务。

2014年修订通过的《中华人民共和国环境保护法》第2条对环境的定义作了概括加列举式的解释：“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、湿地、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。”这一定义中包含着三个方面的寓意：第一，将环境的范畴限定在对人类生存与发展有影响的自然因素范围内，不包括社会、经济等其他因素；第二，这种自然因素既包括各种天然的环境，也包括经过人工改造的环境；第三，与自然因素融合的自然资源、历史遗迹与自然状态（如自然因素的复合体景观）也因其自然的本质而属于环境的范畴。

环境保护法的概念是伴随人们对环境问题认识的不断深化并逐渐完善形成的。由于各国环境立法的目的和保护对象不同，早期还有环境保护法、污染防治法、公害法、自然保护法、生态法等称谓。20世纪80年代以后，伴随国际环境保护交流与合作的扩大，环境保护法被约定俗成地作为国内法和国际法中环境保护领域的部门法律的称谓。

环境保护法，是指以保护和改善环境、预防和治理人为环境损害为目的，调整人类环境利用关系的法律规范的总称。这一定义包含以下内涵：第一，环境保护法的目的是保护和改善人类赖以生存的环境，预防和治理人为环境损害；第二，环境保护法的调整对象是人类在从事环境利用行为过程中形成的环境利用关系；第三，环境保护法的范畴既包含直接确立环境利用行为准则的法律规范，也包括其他法律部门中有关环境保护的法律规范。应当注意的是，环境保护法的调整对象是人类的环境利用关系，所要控制的是可事前预见的人为原因导致的环境污染和自然破坏。而以预防事前不可预见、不能克服和不能避免的自然灾害为目的，或者以自然灾害之后实施环境恢复或者重建等为目的的法律规范，理论上都不属于环境保护法的范畴。

目前的环境基本法是2014年修订的环境保护法。环境保护法的目的有二：一是保护和改善环境，防治污染和其他公害，这是基础的、直接的目

的；二是保障公众健康，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展，这是最终的发展目的。

从制定法的角度看，环境保护法的渊源包括国内法和国际法两大部分。国内法渊源包括：宪法、法律、行政法规、地方性法规或规章、国务院部门规章以及对法的适用具有普遍意义的有权解释。一般认为，环境保护法的国际法渊源包括条约、习惯等。依照中国法律关于国际条约适用的规定，中华人民共和国已缔结或者参加的国际公约与国内法律有不同规定的，适用国际公约的规定。但中华人民共和国声明保留的条款除外。中华人民共和国法律和中华人民共和国缔结或者参加的国际条约没有规定的，可以适用国际惯例。

【法条指引】

中华人民共和国环境保护法（节录）

第一条 为保护和改善环境，防治污染和其他公害，保障公众健康，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展，制定本法。

环境保护法的基本原则

第一节 基本原则概述

【规则要点】

环境保护法的基本原则是人类在一定时期，在环境问题以及对环境问题及其解决方法的认识基础上形成的，它们是生态规律、人类环境观、环境经济原理的基本要求等支撑环境保护法的知识背景与知识内核在环境立法上的反映，是正确认识环境保护法性质的关键所在，也是准确理解、执行、适用环境保护法律规范的“钥匙”。

环境保护法确立的基本原则有保护优先原则、预防为主原则、综合治理原则、公众参与原则、损害担责原则。

【理解与适用】

环境问题是中国社会近年来最关注的重点和热点，也是引发社会矛盾和冲突的焦点之一。面对纷繁的环境现象与事件，面对历历在目的环境污染与生态破坏后果，法律应以怎样的视角、从怎样的逻辑起点来观察、分析并解决这些问题？毫无疑问，欲将人们的行为纳入环境保护法的调整范围，建立正当的环境保护法律秩序，必须首先确立一些基本的判断标准，这种基本标准就是我们通常所说的环境保护法基本原则——凝练环境保护法的基本精神、阐明环境保护法治的基本理念。

在具体的立法实践中，由于各国具体国情、法律结构、经济发展水平

的不同，对基本原则会有所取舍或侧重。从环境保护法独有的特征与品性出发，以现行立法为参考，我们将贯穿于整个环境保护法的理念与制度，最能反映出环境保护法自身特质的基本原则概括为：保护优先原则、预防为主原则、综合治理原则、公众参与原则、损害担责原则。

第二节 保护优先原则

【规则要点】

保护优先原则，是指在对待经济社会发展和环境保护之间的关系上，应当坚持环境保护的优先性，即在经济社会发展过程中，当环境保护与经济社会发展出现冲突时，应将环境保护目标作为优先选择。

【理解与适用】

一、保护优先原则的含义

党的十九大报告中提出，建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。必须坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，还自然以宁静、和谐、美丽。保护优先不仅仅是生态文明建设的基本方针，更是环境保护法的基本原则和根本宗旨。

保护优先，就是要不断加大环境保护力度，转变发展理念，正确处理发展与保护的关系，把环保放在更加突出的位置。不仅要末端治理，还要源头控制；不仅要偿还旧账，还要不欠新账。以解决损害群众健康突出环境问题为重点，强化水、大气、土壤等污染防治，减少污染物排放，防范环境风险，明显改善环境质量。目前，中国环境污染问题突出，环境状况总体恶化趋势尚未得到根本扭转，环境资源对经济发展和民生改善的制约作用增强。因此，必须牢固树立保护环境的观念，切实把环境保护放在优先位置，增强全社会环境保护意识，彻底改变以牺牲环境、破坏资源为代价的粗放型增长模式，不以牺牲环境为代价去换取一时的经济增长，不跌

入“先污染后治理”的陷阱，着力加强环境监管，健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度，严格实施主要污染物排放总量控制，强化污染物治理，全面推行清洁生产，推动环境质量不断改善。

二、保护优先原则的地位

保护优先原则意味着环境保护相对于经济社会发展的优先，等同于环境保护优先或者环境优先。也就是说，坚持保护优先，并不是不要经济发展，而是为了“高质量”的发展，为了切实实现经济社会的可持续发展。只有真正贯彻落实好保护优先，才能真正加快发展方式转变。同时，谁先贯彻落实好保护优先，谁就能占据新一轮发展的制高点。因此，就法律地位而言，保护优先原则在连接环境保护法立法目的与制度设计中起核心作用，是预防为主、综合治理、公众参与和损害担责原则的上位原则，这些原则关系到保护优先原则的实现方式、途径以及最终可能的实现程度。可以说，保护优先原则是环境保护法基本原则中最为基础的准则。

三、保护优先原则的实现

实现保护优先原则，关键在于正确认识环境保护与经济发展的关系，实现环境与发展的综合决策。将环境与发展对立起来或将它们看作两个相互独立的问题，并不能真正地解决已经出现的严重的环境问题，为保护环境而限制发展或者为发展而牺牲环境都可能引发更多更大的环境问题，也与现代环境保护的精神背道而驰。因此，只有在可持续发展观指导下，将环境与发展综合起来进行考量，才是贯彻实施保护优先原则唯一正确的选择。

所谓环境与发展综合决策，是指在决策过程中对环境、经济和社会发展进行统筹兼顾，综合平衡，科学抉择。也就是说，从决策开始就要在环境、经济、社会之间寻找最佳结合点，使三者尽可能协调、协同，实现经济发展、社会进步和环境改善。

【法条指引】

中华人民共和国环境保护法（节录）

第五条 环境保护坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、

损害担责的原则。

第三节 预防为主原则

【规则要点】

预防为主原则，是指应当采取各种预防措施，防止在开发和建设活动中产生环境污染和破坏。

【理解与适用】

一、预防为主原则的含义

预防为主原则的基本要求是积极预防环境污染和破坏，即运用已有的知识和经验，对开发和利用环境行为可能带来的环境危害事前采取措施以避免危害的产生。同时，在不确定的条件下，应当谨慎采取行动以避免环境风险。

中国一直都将“预防为主、防治结合”作为环境保护法的基本原则。预防为主意味着“将环境保护的重点放在事前防止环境污染和自然破坏上，同时也要积极治理和恢复现有的环境污染和自然破坏，以保护生态系统的安全和人类的健康及其财产”。在某种意义上说，“预防”是环境保护法律及其制度所具有的最大特点所在。

目前，备受国际社会关注的臭氧层破坏、全球变暖、生物多样性减少等现代环境问题不同于传统环境问题的一个重要特征，就是存在太多科学上不能确定的因素，这是人类科学认识的局限。在这种情况下，如果仍然持观望和等待的态度，直到科学能确切地证明环境危害的因果关系后才采取措施，恐怕就于事无补了。在这里，最为关键的其实不是采取预防措施的可能性，而是采取预防措施的时间。因此，即使没有充分的科学证据，只要有造成严重或不可逆转环境损害的威胁存在，就必须采取防范措施。毕竟，在面对环境问题和环境危险时，安全比后悔要好。因此，有必要将预防为主原则的内涵加以拓展，在预防现实、确定的环境风险的同时，更

注重对未来可能的环境风险的防范。

2014年修订的环境保护法已经在一定程度上体现了风险预防的理念。该法中首次出现了“风险”概念，确立了国家针对环境与健康问题的风险预防义务，是中国环境立法的一大进步，是中国环境保护法确立风险预防原则的良好开端。

二、预防为主原则的实现

（一）全面规划和合理布局

规划是有效实现预防的根本和前提。全面规划就是对工业和农业、城市和乡村、生产和生活、经济发展和环境保护等各方面的关系通盘考虑，根据生态空间的自然资源承载能力确定发展规模和速度，进而制定国土利用规划、区域规划、城市规划与环境规划，使得各项事业得以协调发展并不破坏生态平衡。

合理的工业布局应注意：

- （1）适当利用自然环境的自净能力；
- （2）加强资源和能源的综合利用；
- （3）大型项目的分布与选址，尽可能减少对周围环境的不良影响；
- （4）严禁污染型工业建在居民稠密区、城市上风向、水源保护区、名胜古迹和风景游览区、自然保护区。

2014年环境保护法对此进行了专门规定。根据该法规定，县级以上人民政府应当将环境保护工作纳入国民经济和社会发展规划。国务院环境保护主管部门会同有关部门，根据国民经济和社会发展规划编制国家环境保护规划，报国务院批准并公布实施。县级以上地方人民政府环境保护主管部门会同有关部门，根据国家环境保护规划的要求，编制本行政区域的环境保护规划，报同级人民政府批准并公布实施。环境保护规划的内容应当包括生态保护和污染防治的目标、任务、保障措施等，并与主体功能区规划、土地利用总体规划和城乡规划等相衔接。这为预防为主原则的实现提供了基础性保障。

（二）建立健全预防性的环境保护法律制度

制定和实施具有预防性的环境资源管理制度和法律制度，强化环境资源的监督管理，加强环境监测，严格控制新的环境资源污染和破坏的出

现，对已经造成的环境资源的污染和破坏要积极进行治理。有害物质的排放，必须遵守国家和地方规定的标准，严禁超标排放。进一步加强城市和农村的环境综合整治。进一步健全和改进环境影响评价制度、排污申报登记制度、排污许可证制度、现场检查制度、限期治理制度、建设项目环境管理制度、污染物总量控制制度、污染集中治理制度、综合利用制度等各种防治环境污染和环境破坏的法律法规和管理制度。

（三）加强环境科学技术研究，提高环境科学技术水平

现代环境问题的解决，特别是环境污染的预防与治理，在根本上取决于环境科学技术水平。中国目前的环境污染和环境破坏比较严重。但由于各种原因，特别是环境科学技术水平的限制，所采取的预防和治理措施并没有取得预想的效果。因此，为了达到预防和治理环境污染与保护环境和资源的目的，必须大力加强环境科学技术的研究，提高环境科学技术水平。同时，要密切关注国际上有关的先进技术信息和经验，及时、积极地给予采纳。

【法条指引】

中华人民共和国环境保护法（节录）

第五条 环境保护坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则。

第三十九条 国家建立、健全环境与健康监测、调查和风险评估制度；鼓励和组织开展环境质量对公众健康影响的研究，采取措施预防和控制与环境污染有关的疾病。

第四节 综合治理原则

【规则要点】

综合治理原则，是指针对已经造成的环境污染和破坏，综合采取多种措施防止损失的扩大，同时运用技术手段治理污染、恢复生态，将对环境