

环境保护法概论

讲义

北京政法学院经济法教研室

一九八三年三月

环境保护法概论

目 录

序

第一章	环境、环境问题和环境保护	2
第一节	环境	2
第二节	环境问题	5
第三节	环境保护	11
第二章	环境保护法概述	15
第一节	环境保护法的概念及其产生和发展	15
第二节	环境保护法的特征、作用 和本质	22
第三章	环境保护法的基本原则	26
第一节	经济建设与环境保护协调发展的原则	26
第二节	防治结合,以预防为主的原则	27
第三节	谁污染谁治理的原则	31
第四章		16
第I		8
		8
		1
第3		3
		3

第二节	防治污染和其他公害的法律规定·····	65
第六章	关于环境保护管理的法律规定·····	81
第一节	环境保护管理概述·····	81
第二节	环境保护机构的法律规定·····	83
第三节	环境保护立法的完善·····	88
第七章	关于环境保护案件的处理·····	91
第一节	环境保护纠纷案件的处理·····	91
第二节	关于环境保护案条的刑事处理·····	93
第三节	关于环境保护案件的行政处理·····	95
第八章	外国国际环境保护法·····	99
第一节	外国环境保护法简况概述·····	99
第二节	外国环境立法的体系·····	101
第三节	外国关于大气污染控制的法律规定·····	103
第四节	外国关于水法污染控制的法律规定·····	105
第五节	外国关于海洋法污染控制的法律规定·····	107
第六节	外国关于有毒物质的控制的法律规定·····	109
第九章	国际环境保护法·····	112

序

环境保护法，是本世纪五十年代以后逐渐形成的一个重要的法律学科。

世界面临人口、环境、能源和资源等重要问题。其中环境是涉及人身安全和社会经济发展的重要问题。

随着社会主义现代化建设的发展，环境保护工作越来越引起人们的关心和重视。我们不能走资本主义国家“先污染、后治理”的弯路，要善于吸取其正反两方面的经验，“各国文献和经验中所有保护劳动人民利益的东西，都一定要吸收。”^①我们要充分发挥社会主义制度的优越性，运用环境保护法保证在发展经济的同时，创造一个整洁美好的环境。

^① 《列宁全集》第33卷第173页。

第一章 环境、环境问题和环境保护

第一节 环 境

一、什么是环境

(一) 狭义的理解。这就是各国法律对环境的解释。各国对各自国家保护的环境都有明确的规定。如,《中华人民共和国环境保护法(试行)》(1979年9月13日)第3条明确指出:“本法所称环境是指:大气、水、土地、矿藏、森林、草原、野生动物、野生植物、水生生物、名胜古迹、风景游览区、温泉、疗养区、自然保护区、生活居住区等。”日本《公害对策基本法》(1967年第132号法律,1970年、1971年、1973年、1974年修改)第2条规定:“本法所称‘生活环境’,是指与人类生活有密切关系的财产,与人类生活有密切关系的动物和植物,以及这些动植物的生存环境。”苏联《苏俄自然保护法》(1960年10月27日)第1条把“必须保护的自然人客规定为:土地;矿藏;水(地面水、地下水和土壤水);森林和其他野生植物、居民区绿化林木;典型景观、稀有的名胜自然人客体;疗养区、森林公园保护带和市郊绿化区;动物(有益的野生动物群);大气。”美国《国家环境政策法》(1969年通过后经修正)第2篇第1节第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。”

综上所述，各国环境保护法规定的所保护的环境并不完全相同，但这都是狭义的概念。

（二）广义的理解。环境是指人类的生存环境，包括自然和社会环境。这一定义，是1972年斯德哥尔摩人类环境会议和1974年联合国环境规划理事会议后，逐步形成的。人类的生存环境是指在历史发展中经人类改造过的自然环境。

二、人类的生存环境

自然界在人类出现很久以前，经历了漫长的发展过程，形成了原始的地表环境，为生物的发生和发展创造了必要的条件。生物的发生和发展使地表环境的发展产生了质变，为人类的发生和发展提供了条件。人类的诞生又使地表环境的发展进入更高级的新阶段。现在，人类虽居住于地球表层，但是人类的活动领域不仅可以深入到地壳深处，而且进入了星际空间。因此，研究人类的生存环境，应该注意到以下几个方面：

（一）聚落环境。聚落是人类聚居、活动的中心。也是与人类的生产和生活关系最密切的环境。聚落环境是人工环境因素占优势的生存环境，是人类有目的、有计划创造出来的生存环境。聚落环境又可以分为院落环境、村落环境和城市环境。

（二）地理环境。地理环境位于地球表层，下起岩圈表层，上至气圈的对流层顶，厚约10—20公里。地理环境是和

人类生产和生活密切相关的。其中水、气、土构成生物的生活环境，生物包括植物、动物和微生物。

地理环境中的绿色植物、一些原生动物和某些细菌是所谓生产者，为第一营养级和能量级。例如绿色植物在光合作用中吸收二氧化碳，释放出氧，同时把简单的无机物合成为复杂的有机物，储藏了能量。动物是消费者，在呼吸过程中吸入氧呼出二氧化碳。其中食草类动物为第二营养级，食肉动物属第三、四营养级。微生物是有机物质的分解者，是建立在前几个营养级之上的另一个营养级。如果食肉动物以某些食草动物为食物，这样通过各营养级的生物有机体组成了所谓食物链。这是彼此形成的一种以食物联结起来的关系，由于专食性动物比较少，杂食性动物比较多，所以自然界很少有单独存在的食物链，而是交织在一起的食物网。物质循环在食物链中有一个突出的特性，就是有明显的生物富集作用。可这种作用以使有毒物质在生物体中日积月累，造成慢性中毒，影响生产和人民健康。

地理环境中的生物与环境之间，还有生态系统与生态平衡问题。生态系统就是生物之间、生物与环境之间组成一个内在的、有机的统一体。生态系统可分为陆地、海洋、湖沼、河流、沙漠、极地生态系统等，其中陆地生态系统又可分为森林、草原、荒原生态系统等。生态系统中，生物与环境之间不断进行物质交换，并保持一定的动态平衡，这就是生态平衡，它反映了生物和环境条件的辩证统一。

(三) 地质环境。这是指自地表以下的坚硬的地壳层即岩圈。如果说地理环境为人类提供了大量的生活资料——可再生的资源。而地质环境则为我们提供了大量的生产资料——矿产资源——难以再生的资源，大量的矿产资源进入地

理环境中来，对环境必然产生巨大的影响。

（四）星际环境。我们生存环境中的能量主要来自太阳辐射，如何充分有效地利用太阳辐射这个既丰富又洁净的能源，在环境保护中占有重要的位置。现在，由于各国发射的人造卫星污染了外层空间，联合国对外空污染问题提出报告，建议在外层空间设立垃圾清扫站。这是因为外层空间的人工物体，在进入大气层时受热蒸发，钠、钡、铯会对地球的电离层带来不良影响，甚至可能使电离层出现空洞。这就产生了过去所想不到的环境问题。

第二节 环境问题

我们所说的环境问题不是指自然灾害所引起的环境问题，而是指由于人类活动作用于周围的环境所引起的环境问题。

一、环境问题的产生

环境是非常复杂的，我们对它的认识是不断在发展的。人类最初只是采集和捕食自然食物，对环境的影响不大，那时，主要是利用环境，很少有意识地改造环境。产生的环境问题不过是由于人口的自然增长，以及滥用资源所造成的生活资料的缺乏。后来，人类学会种植植物和驯化动物，开始了农业和畜牧业，产生的环境问题，如砍伐森林、破坏草原，引起严重的水土流失和沙漠化。近代现代化大工业的出现，提高了人类的物质生活条件，也带来了新的环境问题，污染了人类生存的自然环境，逐渐发展成为危害人类的公害，这主要是煤烟尘、二氧化硫造成的大气污染和冶金、制碱等工

业造成的水污染。到了二十世纪二十至四十年代，石油、化工工业的发展，使环境污染日趋严重，五十年代后又出现了农药和放射性物质等的污染，其他公害如噪声、震动、恶臭等也有发展。在环保问题产生以来，世界著名的公害事件有八件。

二、八大公害事件简介

（一）大气污染的事件有：

1、马斯河谷烟雾事件。1930年12月初，比利时由于气候反常，被雾层复盖，马斯河谷地区出现逆温层，雾层浓厚。第三天，当地居民几千人呼吸道发病，症状是流泪、喉痛、声嘶、咳嗽、呼吸短促、胸口窒闷、呕吐，结果约有六十人死亡，死者大多是老人和心脏病、肺病的患者。原因是马斯河谷有许多重工业工厂（炼焦、炼钢、电力、玻璃、炼锌、硫酸、化肥等），由于这些工厂排放的气体中有二氧化硫和三氧化硫烟雾的混合物，形成对人体呼吸道有较强刺激性毒害的气体。

2、伦敦烟雾事件。1952年12月5日至8日，英国伦敦上空连续四、五天烟雾迷漫，煤烟粉尘不散，对于这一异常情况首先出现反应的，是一群准备在交易会上展出的得奖牛，表现呼吸困难，舌头吐露。有160头牛需要治疗，一头当即死去，十二头奄奄待毙。同时，几千市民感到胸口窒闷，并有咳嗽、喉痛、呕吐等症状发生。四天中死亡四千人。这是由于伦敦居民当时都用烟煤取暖，煤烟中不仅硫含量高，而且一吨家庭用煤排放的飘尘要比工业用煤高三到四倍。硫氧化物是主要致害物质。

3、多诺拉烟雾事件。1948年10月，美国宾夕法尼亚州匹兹堡市南边的一个工业小城镇——多诺拉镇发生了一起轰动

一时的空气污染造成的公害事件。当时是这样记载的：“10月27日的早晨，烟雾覆盖着多诺拉。气候潮湿寒冷，阴云密布，地面处于死风状态，整个这一天和第二天就这样笼罩在烟雾之中，而且烟雾越来越稠厚，几乎是凝结成一块。在午后视线也仅仅能看到街的对面，除了烟囱之外，工厂都消失在烟雾之中。空气开始使人作呕，甚至有种怪味，这是二氧化硫的刺激性气味，那天每个外出的人都明显感觉到这一点，但并没有引起警觉。”二氧化硫的气味是在燃煤和熔炼矿物时放出的，每次雾期中都有，这次更为严重。这种烟雾持续到10月31日，结果四天内多诺拉镇居民14000人中，有5910人发病，占43%的人患病，死亡17人。

4、洛杉矶光化学烟雾事件。洛杉矶是美国西部太平洋沿岸的一个滨海城市。工商业仅次于纽约和芝加哥，是美国的第三大城市。1943年以来，不断出现光化学烟雾。洛杉矶现在有各种汽车四百多万辆，每天消耗汽油六百多万加仑，向城市上空排放大量石油烃废气、一氧化碳、氧化氮和铅烟。这些排放物，在阳光作用下，发生化学反应，产生一种不同于一般煤尘烟雾的浅兰色烟雾（其中含有臭氧、氧化氮、乙醛及其它氧化剂），这就是光化学烟雾。

对于洛杉矶光化学烟雾产生的原因，开始认为是空气中的二氧化硫是主要因素。但是在减少各工业部门的二氧化硫排放量后仍未改善。后来发现与石油挥发物（碳氢化合物）和二氧化氮有关，不过一时没有弄清大气中的碳氢化合物究竟从何而来。经过进一步探索，才找到由于汽车汽油汽化器的汽化效率低，使得每天有一千多吨碳氢化合物进入大气，从而才真正搞清了产生洛杉矶光化学烟雾的原因。汽车是大气污染源。

光化学烟雾严重时可造成人、畜的死亡，妨碍农作物及植物的生长，使橡胶制品老化，材料与建筑物受腐蚀而损坏。还能使大气浑浊，降低大气可见度，影响汽车、飞机的安全运行。

5、四日市事件。四日市是日本东部海岸伊势湾的一个城市，曾因每隔四天有一次集市而得名。1961年，四日市气喘病大发作，1964年连续三天浓雾不散，气喘病严重的患者开始死亡。1967年，一些气喘病患者不堪忍受痛苦而自杀，1970年，患者达500多人，实际超过2千。目前，由于日本各大城市普遍烧用高硫重油，至使四日市气喘病已蔓延全国，到1972年，患者达6376人。

四日市原有人口25万人，各工厂排出的二氧化硫和煤粉尘总量达到13万吨，使这个小城市终年黄烟迷漫，其中还含有各种有毒的铝、锰、钛等重金属粉尘。如果将这些有毒的粉尘与二氧化硫混合气体吸入肺内，对呼吸器官的危害很大，除可能导致癌症外，还逐步削弱了肺部排除污染物的能力，极易发生支气管炎、支气管哮喘以及肺气肿等许多呼吸道疾病。

（二）水污染的事件有：

水俣事件。水俣位于日本九州南部熊本县的一个小镇，居民4万人，附近还有1万多农民和渔民，渔业兴旺。

1950年，在水俣湾附近的渔村中，发现一些猫的步态不稳，抽筋麻痹，跳入水中溺死，当地人称自杀猫。到1964年，当时90%的猫都自杀了。

1953年，在水俣镇发现了一个人口齿不清，步态不稳，面部痴呆，进而耳聋眼瞎，全身麻木，最后神经失常，高叫而死。

1956年4～5月又出现了50多个这种病人，经过调查，

把猫和人的发病联系起来，才找到吃鱼中毒这个根源。据1972年日本环境厅统计，水俣镇的病患者180多人，50多人死亡。新泻县阿贺野川的病患者102人，8人死亡，共有283人受到严重毒害。实际，日本受害人数远远超过这个数字，仅水俣镇受害的居民已有一万人左右。

但是，是什么物质进入水中，经过富集作用，形成危害的呢？由于新日本氮肥公司长期以来以保密为借口，拒不提供工艺过程和废水试样，1962年该公司医院一个叫细川的人，作了猫的试验，完全证实水俣病与该厂废水中水银有关，但企业主责令他严加保密，直到1970年这个人临死前，才说了真话。

水俣病一案曾于1975起诉，到1982年9月历时六年，现已由日本福冈高等法院驳回被告上诉，维持原判，对这起公害事件由于“业务上的过失”而致人死命的总公司前经理，这个工厂前厂长判以监禁两年、缓刑三年的刑事处分。

（三）土壤污染的事件有：

富山事件。横贯日本中部的富山平原有一件清水河叫神通川，三井金属矿业公司的神冈矿业所把该所的炼铅炼锌工厂的大量污水排入神通川。1952年，这条河里的鱼大量死亡，用此河水灌溉的两岸稻田大面积死秧减产。1955年以后，在河流两岸群马县等地区出现一种怪病，开始是腰、手、脚等关节疼痛，延续几年之后，身体各部位神经痛和全身骨痛，使人不能行动，以至呼吸都带来难以忍受的痛苦，最后骨骼软化萎缩，自然骨折，一直到饮食不进，在衰弱疼痛中死去，有人甚至因无法忍受痛苦而自杀。经尸体解剖，有的骨折达73处之多，身长缩短了三十厘米，病态十分凄惨。

这病与上述工厂的含镉废水有关，喝这种污染了的河

水，或吃了被此水污染的稻田出产的稻米，体内就会积存大量的镉毒而生骨痛病。

日本1913年开始炼锌，1931年出现此病，1961年才查明原因，1968年才证实污染源是三井金属矿业公司所属工厂排出的废水中所含的镉造成的。镉污染是通过河水灌溉农田使镉进入稻田土壤，而后被水稻或大豆农作物吸收，人再吃了这些粮食而中毒生病。

到1972年3月，日本骨痛病患者已超过280人（官方数字为100人），死亡34人，此外尚有100多人出现可疑症状。

（四）毒物污染的事件有：

米糠油事件。1968年3月，在九州、四国等地有几十万只鸡突然死亡，主要症状是张嘴喘，头和腹部肿胀。经检验，发现饲料中有毒。不久，在爱知县以西一带发现一种病，患者开始只是眼皮发肿，手掌出汗，全身起红疙瘩，呕吐恶心，肝功能下降，全身肌肉疼痛，咳嗽不止，有的医治无效而死。这种病来势很猛，很快使病患者达到1400多人，并蔓延到北九州23个府县，到7、8月达到高潮，病患者达到5000多人，其中16人死亡，实际受害者超过万人。

经解剖，在死者五脏中发现多氯联苯，人畜吃下去就贮存在体内，不易排出，也无有效治疗方法。后经调查，发现北九州大平田市一家粮食加工公司的食用油厂，在生产米糠油时，为了降低成本追逐利润，在脱臭过程中，使用多氯联苯液体作热载体，因生产管理不善，这种毒物混进米糠油中。随着这种有毒的米糠油销售各地，造成许多人中毒生病或死亡。生产米糠油的副产品黑油作家禽饲料出售，也使大量家禽死亡。

我们通过八大公害事件可以看到，工业排放的废气、废

水和废渣(统称“三废”)对环境的污染有很大的影响,形成了环境问题。同时,也可以看到,因为工业和城市布局的不合理,人口的过分集中,也带来了一系列的环境问题。此外,不合理地开发和利用自然资源,乱开滥采矿藏和地下水源;乱砍滥伐森林,任意捕杀野生动物,灭绝性地捕捞水生生物,过度地使用土地、草原,不合理地围湖造田,等等,都会造成生态平衡的破坏,从而造成环境破坏。于是,这就给我们提出了环境保护的课题。

第三节 环境保护

一、环境保护的重要性及迫切性

(一) 环境是人类生存的物质基础。实践证明人类改造自然发展生产以满足人类的基本需要,但同时必须注意自然界的极复,对整个生态系统所带来的影响,不能超过某一个限度。环境保护工作就是要明确提出这一限度,以法律形式作出具体规定,对人类的生存环境加以保护。

(二) 保护环境才能更好地进行现代化经济建设。如果不把环境保护作为四化的重要组成部分来看待,造成环境的严重污染和退化,将影响现代化经济建设。这是因为:

1、自然资源的退化和破坏将成为生产力发展的障碍。现代化建设需要有充足的自然资源和良好的自然环境。如果乱垦滥伐和不合理的种植,就会使我国土地资源不断丧失,现在水土流失面积占国土面积的六分之一,黄河中游的河床每年增高三寸,长江里泥沙也逐年增多。土地沙化面积建国

以来增加了65000平方公里。草原沙化、退化、退化占草原可利用面积的5分之1。森林面积每年平均减少250多万公顷。某些地区，特别是工业集中的城市，环境污染逐渐加重，空气油污，水质恶化，环境质量下降。①

2、环境污染对农、林、牧、副、渔各业和工业自身也造成了严重的损失。某市郊区从1973年到1979年，累计污染农田40多万亩，减收粮食近6000万斤，蔬菜2500万斤。各地居民、农民同工厂的污染纠纷、工厂付出的污染赔款越来越多。1978年上海发生的居民围厂、砸厂、迫使工厂停工停产事件有25起。工厂排污把地面和地下的水变成污水，使其它工厂设备受腐蚀、管道堵塞、锅炉结垢加快、产品质量受影响，对工业自身，也造成相当大的损失。

3、环境污染对人民的健康带来了严重的危害。许多城市、工矿区与环境污染有关的疾病发病率明显地增加了。30年来，全国癌症死亡率增加了。有的城市由于大气污染严重，冬季死亡率显然增加（呼吸系统疾病）。据57个城市统计：飘尘都超标，超标3倍以上的有28个。二氧化硫的年排放量已达1500多万吨，成为世界上排放量最多的国家之一。从水体来看，地下水硬度增高，水位下降已成为大城市具有普遍性的现象，如北京就相当突出。噪声污染也很严重，北京、上海、天津等城市市中心的交通噪声已超过纽约、伦敦及东京。

4、现代化的生产需要一个清洁的环境。

（三）环境污染的远期影响。这不仅是致癌，而且由于

① 参见《保护环境，建设四化》1980、3、1《人民日报》。

通过胎盘危及胎儿，以及能引起遗传基因退化，使人类的质量退化，造成无可挽回的损失。环境污染如果破坏了生态平衡，没有十几年，几十年，甚至上百年的时间，是难以调整过来的。

二、环境保护的内容

(一) 防止由生产和生活活动引起的环境污染。主要包括：工业生产排放的三废粉尘放射性物质，以及产生的噪声、振动、恶臭和电磁微波幅射等；交通运输活动产生的有害气体、废液、噪声等；工农业生产和人民生活使用的有毒有害化学品，如化学农药、医药及有潜在危害的化学品等；城镇生活排放的烟尘和污水。

(二) 防止由建设和开展活动引起的环境破坏。主要包括：大型水利工程、铁路、公路干线的建设、大型港口码头、机场建设和大型工业项目等工程建设对环境引起的污染和破坏；农垦和围湖造田活动、海岸带和沼泽地的开发，森林资源开发、矿藏资源的开发等对环境的破坏与影响；新工业区和新城鎮的设置和建设等对环境的破坏、污染和影响。

在这方面我们应该注意贯彻审批环境影响报告书及“三同时”的规定。

(三) 防止由经济活动引起的海洋污染。主要包括：海上船舶运输排出的污染物；油田开发和生产引起的污染；海岸带和滩涂开发、港口码头建设和运行引起的环境污染和破坏；沿海工厂排放的污染物；向海洋倾倒的有毒有害物质。

我们把海洋单独作为一个环境领域是完全必要的，因为海洋环境领域很大，我国有18000公里海岸线。同时，海洋环境污染不仅来自本国，也来自邻国和国际交往。因此，对海洋环境的管理要给予特殊的重视。

(四) 保护有特殊价值的自然环境。主要包括：珍稀物种及其生境，特殊的自然发展史遗迹地质现象，如地质剖面、特殊的古生物化石产地，以及地貌景观，如石林、溶洞、冰川遗迹等等。此外，还有控制水土流失、控制土地沙漠化、植树造林、人口分布和生产力的配置等等。