

高等学校法学教材

经济法系列

gao deng xue xiao fa xue jiao cai

吕忠梅/著

环境法

司法部法学教材编辑部编审

gao deng xue xiao fa xue jiao cai



法律出版社

D912.5
8

高等学校法学教材——经济法系列

环 境 法

司法部法学教材编辑部 编审

吕忠梅 著

法 律 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

环境法/吕忠梅著. —北京: 法律出版社, 1997. 11
(“九五”规划高等学校法学教材·经济法系列)
ISBN 7-5036-1988-0

I. 环… II. 吕… III. 环境法学-高等学校-教材
IV. D912.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 19202 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/北京朝阳北苑印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/12.375 字数/333 千

版本/1997 年 10 月第 1 版 2001 年 8 月第 3 次印刷

社址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)

电话/88414899 88414900 (发行部) 88414121 (总编室)

88414933 88414934 (读者服务部)

出版声明/版权所有, 侵权必究。

书号: ISBN 7-5036-1988-0/D · 1622

定价: 20.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

说 明

根据国家教委《关于“九五”期间普通高等教育教材建设与改革的意见》，我部“九五”规划的重点是编写对实现法学教育目标起关键作用和具有重大影响的现代法学教材。

现代法学教材坚持以邓小平建设有中国特色社会主义理论和党的十四大精神为指导，面向现代化、面向世界、面向未来，紧密结合我国改革开放和市场经济、法制建设以及法学教育的实际，瞄准培养跨世纪高质量法律人才的目标，努力编写出版反映当代先进水平的法学教材。

这批教材分若干系列，力求完整、准确地阐明基本概念、基本原理和基础知识，吸收国内外优秀学术成果，在理论与实践相结合的基础上，达到理论性、实践性和应用性的统一。

《环境法》是经济法系列的一种，由吕忠梅撰写。

尽管编著者做出了很大努力，但不完善之处在所难免，尚祈读者批评指正。

责任编辑：杨 克

司法部法学教材编辑部

1997年7月

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 环境与环境问题.....	(1)
第二节 人类环境观与环境保护	(13)
第三节 可持续发展	(25)

上 编 环境法基本范畴

第二章 环境法的涵义	(39)
第一节 环境法的概念	(39)
第二节 环境法的本质	(49)
第三节 环境法的基本原则	(58)
第四节 环境法律体系	(64)
第三章 环境法律规范	(71)
第一节 环境法的渊源及分类	(71)
第二节 环境法律规范的制定	(75)
第三节 环境法的效力及特征	(83)
第四章 环境法律关系	(91)
第一节 环境法律关系概述	(91)
第二节 环境法律关系的主体	(94)
第三节 环境法律关系的内容	(98)
第四节 环境法律关系的客体.....	(103)
第五节 环境法律关系的运行.....	(105)
第六节 环境法律关系的保护.....	(107)

第五章 公民环境权	(110)
第一节 公民环境权的涵义.....	(110)
第二节 公民环境权的性质.....	(115)
第三节 公民环境权与环境民事法.....	(122)
第四节 公民环境权的内容.....	(133)
第六章 国家环境管理权	(138)
第一节 国家环境管理权的涵义.....	(138)
第二节 国家环境管理权的行使	
——环境行政行为.....	(148)
第三节 国家环境管理权的行使	
——环境行政合同与环境行政指导.....	(160)
第七章 环境法律责任	(169)
第一节 环境法律责任的含义和作用.....	(169)
第二节 环境行政责任.....	(175)
第三节 环境民事责任.....	(183)
第四节 环境刑事责任.....	(195)
第八章 环境纠纷处理程序	(206)
第一节 环境诉讼概述.....	(206)
第二节 环境行政诉讼.....	(209)
第三节 环境民事诉讼.....	(215)
第四节 环境刑事诉讼.....	(226)
第五节 环境纠纷的非诉讼处理.....	(231)

下 编 中国环境法各论

第九章 中国环境保护基本法 (一)	(239)
第一节 环境保护基本法的涵义.....	(239)
第二节 中国环境保护基本法的起草过程与主要内容	
.....	(244)

第三节	环境监督管理体制	(249)
第十章	中国环境保护基本法 (二)	(257)
第一节	环境监督管理制度	(257)
第二节	保护和改善环境的法律制度	(265)
第三节	防治环境污染和其他公害的法律制度	(270)
第十一章	环境要素保护法	(282)
第一节	环境要素保护法概述	(282)
第二节	土地保护法	(285)
第三节	森林保护法	(290)
第四节	草原保护法	(292)
第五节	渔业资源保护法	(294)
第六节	野生动物保护法	(296)
第七节	水保护法	(299)
第八节	矿产保护法	(304)
第十二章	特殊区域环境保护法	(308)
第一节	特殊区域环境保护法概述	(308)
第二节	自然保护区法	(310)
第三节	风景名胜区保护法	(319)
第四节	国家公园保护法	(323)
第五节	文物古迹保护法	(332)
第十三章	环境要素污染防治法	(336)
第一节	环境要素污染防治法概述	(336)
第二节	大气污染防治法	(338)
第三节	水污染防治法	(343)
第四节	海洋污染防治法	(349)
第五节	噪声污染防治法	(360)
第十四章	有毒有害物质污染控制法	(368)
第一节	有毒有害物质污染控制法概述	(368)
第二节	固体废弃物控制法	(370)

第三节 放射性污染控制法.....	(374)
第四节 农药污染控制法.....	(379)
附录 主要参考书目.....	(385)

第一章 导 论

第一节 环境与环境问题

一、环境

环境总是相对于一定的中心存在物而言的，一般是指环绕着中心存在物的客观存在的总和。而中心存在物和客观存在，可以是物质的，也可以是非物质的。如我们通常所指的学习环境，其中心存在物是“学习”，而“学习环境”本身则既包括了物质条件，也包含了非物质条件。当中心存在物为人时，环境同样也包含了物质和非物质的两个方面，但环境法上所讲的环境，是指物质的客观存在，即环绕着人类而存在的由自然要素所构成的物质环境。对于环境，我们应理解如下问题：

（一）环境的概念

本书所使用的“环境”一词，是具有特定涵义的，它指的是环境科学和环境法上的环境。

在环境科学中，环境一般是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。^①这一环境，能为人类提供生存和发展的空间，其中有可以直接或间接影响人类生存和发展的各种自然因素，能为人类提供基本的物质生活条件，也会产生环境污染和破坏。

而在环境法上，各国均在环境科学对环境的定义基础上，根据立法的要求和可能而作了界定，如美国《国家环境政策法》第二篇

^① 《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。

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。”在立法上，一般是采取列举的方法对环境的范围作出规定。

据此，我们可以认为：环境是以人类为中心的物质环境。虽然人类在社会发展过程中，为满足自己的需要，按照一定的客观自然规律对自然因素进行了改造、组合和重构，但从某种意义上讲，它们也是一种特殊的自然环境。如城市一般被认为是典型的人造环境，但城市里的空气、土地、河流、阳光等自然因素却更多是属于自然要素的。即使是一些人文景观、历史遗迹，虽然不可避免地带有历史或文化的因素，但它们的构成仍是物质的，是人类历史、文化的物质体现。因此，环境的中心是人类，而围绕人类这一中心的客观存在则是物质，这才是环境法上人类环境的真正涵义。

（二）环境的分类

环境是由各种物质所组成的综合体，为研究方便，我们有必要将其进行分类。不同的分类标准和分类方法常在立法和研究中采用。

1. 依据组成环境的物质与人类活动的关系，将环境分为天然环境和人为环境两类。天然环境又称自然环境，是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；人为环境又称人工环境，是指在自然环境的基础上经过人类改造或人类创造的、体现了人类文明的环境，如水库、道路、公园、城市等。这种分类法由《斯德哥尔摩人类环境宣言》最先采用，后为各国立法所接受，我国《环境保护法》就采用了这一分类法。

2. 依据组成人类环境的各种自然要素的不同，将环境分为大气环境、水环境、土壤环境、生物环境等。大气环境是指随地球引力而旋转的大气层；水环境是指地球表面的各种水体，包括海洋、河流、湖泊、沼泽以及地表以下埋藏在土壤和岩石孔隙中的地下水等；

土壤环境是指地球表面能够为绿色植物提供肥力的表层；生物环境是指地球表面除人类以外的其他所有生物。这种按环境要素所进行的分类，在解决环境问题方面具有重要意义，各环境保护单行法主要采用这种分类法，以便于针对各环境要素的不同特点采取有效的保护措施。

3. 依据环境的范围不同可将环境分为聚落环境、区域环境、地理环境、地质环境、宇宙环境等。聚落环境是人类聚居和生活场所的环境；区域环境是指占有一定特殊地域空间的环境；地理环境是由岩石、土壤、水、大气、生物等自然要素有机结合而成的自然综合体；宇宙环境是指大气层以外的环境。这种分类法将环境中的自然因素和人为因素综合加以考虑，是环境科学研究环境的发展变化规律的重要分类方法，也是环境法研究人类活动对环境的影响，研究环境法律行为的重要分类方法。

二、环境问题

（一）环境问题的概念及种类

环境问题是指因自然变化或人类活动而引起的环境破坏和环境质量变化，以及由此给人类的生存和发展带来的不利影响。

环境问题可以依不同的标准进行分类：

1. 因环境问题产生的原因不同，可将环境问题分为第一环境问题和第二环境问题。第一环境问题是因自然界自身变化而造成的环境污染和环境破坏，产生这类环境问题的原因如火山爆发、地震、洪水、冰川运动等，人们通常将其称之为自然灾害。这类环境问题是人类无法控制的，其危害后果也难以被人们所估量；因而人类对这类环境问题主要是通过采取预防措施，减少或避免危害后果的发生。但这类环境问题发生的数量和影响的范围都是有限的。第二环境问题是因人类的生产和生活活动违背自然规律，不恰当地开发利用环境所造成的环境污染和环境破坏。这类环境问题主要是由于人类活动引起的，因而可以通过对人类活动的调整而减少或避免其发生，同时还可以采取有效手段加以治理。由于人类活动的量大面广，对环

境的影响无时不在，无处不在，因而这类环境问题发生的数量多、影响范围大，是环境科学和环境法主要研究的环境问题。

2. 因环境问题造成的危害后果不同，可将环境问题分为环境污染和自然环境破坏。这种分类主要是对第二环境问题所进行的再分类。环境污染是指人类活动所引起的环境质量下降而有害于人类及其他生物的正常生存和发展的现象；环境污染产生的主要原因是人类对资源的不合理利用，使有用的资源变为废物进入环境而造成危害。环境污染有不同类型：按环境要素可分为大气污染、水污染、土壤污染等；按污染物的性质可分为生物污染、化学污染和物理污染；按污染物的形态可分为废气污染、废水污染、固体废物污染、噪声污染、辐射污染等。自然环境破坏是人类不合理地开发利用自然环境，过量地向环境索取物质和能量，使得自然环境的恢复和增殖能力受到破坏的现象。自然环境破坏的主要原因是人类超出环境生态平衡的限度开发和使用资源。自然环境破坏也有不同类型，主要有水土流失、森林覆盖率急剧下降、草原退化、土壤贫瘠化、水源枯竭、气候异常、物种灭绝等。严格来说，环境污染和自然环境破坏都是人类不合理开发利用环境的结果，过量地掠夺自然环境造成自然环境破坏，将过量索取的物质和能量不加以充分利用而使其成为废物进入环境又会造成环境污染。因此，环境污染和自然环境破坏是不能截然分开的，两者也互为因果，严重的环境污染可以导致生物死亡从而破坏生态平衡，使自然环境遭受破坏；自然环境的破坏则降低了环境的自净能力，加剧污染的程度。环境污染与自然环境破坏互相联系，互相作用，是环境科学和环境法要解决的主要问题。

（二）环境问题的产生和发展

环境问题作为人类与环境对立的产物，其产生可以说是说必然的，人类在有目的地改造和利用环境，环境也以其固有规律在运动，对人类产生反作用。人类对自然规律的认识水平在一定时期存在着局限性，由于科学技术发展水平的限制不可能完全认识到环境的发展变化规律，尤其是正确地预见其活动对环境的远期和间接影响。因

此，人类对环境的利用过程与自然环境的演变规律之间总是存在着矛盾；加之人类作为社会化动物，人类社会的发展又受到社会形态、阶级等政治因素的影响，使得环境问题与政治制度相联系，呈现出纷繁复杂的特征。可以说，环境问题自人类出现以来就开始存在，它经历了漫长的发展阶段，但由于人口、科技、认识等多种社会、经济的原因而显现出不同的特征，使得我们可以加以分析。纵观人类发展的历史，环境问题的产生和发展大致可分为三大阶段：

1. 原始人类时期。此时人类与环境的关系主要表现为人类对环境的适应，人类的生存方式为穴居树栖，以野生动植物为食，使用的工具主要是石器。人类的劳动主要是原始采集和捕猎活动，生产能力极为有限，对环境的干预和影响极弱，主要还靠自然的恩赐度日。这一阶段，基本上还不存在我们今天所说的环境问题。但这一时期也开始了环境问题的萌芽，如在人类聚居区周围过量采捕野生动植物等。总的来看，在原始人类时期，人口的数量、生产力水平、社会发展都极为有限，人类对环境的影响尚未超出自然环境的调节能力，未对环境造成危害后果。

2. 农牧业社会时期。包括人类进入农牧业社会以后至 18 世纪 60 年代产业革命以前。此时人类对于自然环境的认识已有了极大的进步，铁的使用使人类对自然环境的改造能力大大增强，生活方式也发生了巨大的变化。人类已经结庐而居，为从环境中获得更多的生活资料，人类开始开垦荒地、放牧牲畜，并向环境排放人类的代谢产物及农业、牧业废物。随着农牧业经济的发展，人口的增加，城市的出现和发展，逐步出现了环境问题：一是人类为获取丰富的食物而在人类居住区周围大量开垦土地，破坏天然植被，导致森林严重破坏、草原退化、水土流失严重的局面，最终形成沙漠或土壤肥力极低的荒地，使局部地区的自然环境遭受严重破坏，有些至今也未恢复。如古代两河流域、古希腊、阿尔卑斯山南坡、古巴以及我国的黄河流域等，都留下了古代人类破坏自然环境，现代人受到环境惩罚的深刻教训。这些环境问题在当时发生的区域并不很多，范

围也不很大，在人口不多的情况下，也不会构成对人类的威胁；但这些破坏的后果却是难以逆转的，影响久远，充分反应出环境问题产生容易解决难的特性。二是在这一时期城市开始出现，环境污染问题已经萌芽，有些甚至发展到一定程度。城市作为特殊的生态系统，其功能结构不合理，环境自净能力极为有限，在一些早期形成的城市中，因人口拥挤、生活废弃物增多也使城市生活环境恶化，出现了较为集中的环境污染，主要是水污染、固体废弃物污染和噪声污染。如我国的长安城在 10 世纪左右因水污染严重而被迫迁向西南，美国的洛杉矶在 16 世纪中期被称为“烟湾”，而罗马城则有“死人也能被吵活”的说法。这时污染虽已出现，但总的来看影响的范围不大，当时的人口、城市数量都有限，人类可以通过迁徙解决污染问题，因而并未引起人们的重视。

3. 工业革命时期。包括自 18 世纪 60 年代蒸汽机的发明开始至 20 世纪 60 年代。这一时期，科学技术迅猛发展，从机器劳动代替人工劳动开始，生产力水平迅速提高，工业出现并且部门越来越多，人类对于自然环境的开发能力达到了空前程度。对于自然环境改造和利用的成就使人类盲目自信起来，似乎人类已经可以主宰自然。因此，这一时期人类对自然资源进行了掠夺式的开发利用，大规模的垦殖、采矿以及森林采伐使得局部地区的自然环境受到严重破坏；同时，人类将环境作为天然垃圾场，毫无顾忌地向自然排放废弃物，造成了严重的城市和工业区的环境污染，并且环境污染发展的迅速超过了自然环境破坏的速度。化学工业尤其是有有机合成化学工业生产了大量的化学品，人工制取的化学品的种类与年俱增，而其中不少是有毒、有害及生物难以降解的化学品。这些化学品进入环境，在环境中扩散、迁移、累积和转化，对人体健康造成了严重的威胁。此时环境污染已十分严重，各种污染物质或通过食物链进入人体，或在特定气候条件下造成危害，最终损害人体健康，威胁人类的生存和发展，近几十年来，成千上万的人被环境污染夺去了生命。在本世纪 30 年代至 60 年代，发生了马斯河谷事件、多诺拉烟雾事件、伦

敦烟雾事件、水俣病事件、四日市哮喘事件、米糠油事件、痛痛病事件、洛杉矶光化学烟雾事件等严重的公害事件，他们被合称为震惊世界的八大公害事件。莱茵河、泰晤士河变成了鱼虾绝迹的臭水沟；爱尔兰海上成千上万只海鸟因多氯联苯中毒而死亡；南极大陆上的企鹅体内也检出 DDT；在格陵兰冰盖层中，铅和汞的含量在不断上升。许多有害物质进入人体及生物体内还会产生潜在的和远期的危害。这一切已经引起世界各国的普遍关注，对于环境问题尤其是环境污染，各国也着手进行了治理，并取得了一定成效，在一段时间内，局部的环境污染得到了控制，环境质量也有所改善。

（三）世界环境问题的新发展

本世纪 50、60 年代严重的环境污染和破坏问题出现以后，引起了人们对环境问题的警觉，许多污染严重的国家还开始了对环境污染的治理，并取得了一定的成效。局部地区的环境质量得到改善。但从世界范围来看，环境污染与生态破坏问题并未解决，而且仍在不断恶化，局部地区的问题打破了区域和国家的疆界演变成为全球性的问题；暂时性的问题相互贯通、相互影响演变成长远问题；潜在性的问题进一步恶化蔓延演变成为公开性问题。从 70 年代末 80 年代初开始，全球性的环境危机开始出现，更为严重的环境污染和更大范围的生态破坏事件频繁发生，出现了明显不同于过去环境问题特征的现代环境问题。

在当今，人们所严重关切的现代环境问题主要是酸雨，臭氧层破坏，全球性气候变化，生物多样性锐减，有毒化学品的污染及越境转移，土壤退化正在加速，淡水资源的枯竭与污染，污染导致的海洋生态危机，森林面积急剧减少，突发性环境污染事故及大规模生态破坏。其中最严重的问题有：

1. 酸雨。酸雨通常是指 pH 值小于 5.6 的雨雪或其他方式形成的大气降水。酸雨的最大危害是酸沉降，即大气中酸性物质降落到地面，引起水体、土地等环境因素的酸化，危害人类及其生态环境。酸雨素有“空中死神”之称，是远距离大气污染的结果。酸雨对人

类环境的危害是多方面的，它可使土壤、湖泊、河流酸化，影响水生动物的正常生长，也妨害植物的生长；它腐蚀建筑材料、金属结构、油漆等，古建筑、雕塑像也会受到损坏；它污染湖泊、河流及地下水，使作为水源的水中金属溶出，直接影响饮用者的健康。据科学家估计，欧洲各国森林、湖泊和农作物受酸雨危害的损失每年超过13亿美元，瑞典和挪威南部以及美国东北部许多湖泊已成为无鱼的死湖；瑞典1.8万多个大中型湖泊已经酸化，其中的4000个酸化严重。^①酸雨的产生主要是矿物燃烧和冶炼过程中的硫和氮的氧化物排入大气层，在空气中与水汽化合生成硫酸和硝酸，随大气降水降落到地面。目前，世界上有三大酸雨中心，它们是斯塔的纳维亚地区、欧洲大陆和北美。此外，印度局部、日本列岛以及我国的长江以南地区酸雨也较严重。

2. 臭氧层破坏。臭氧层是指距离地球表面10至50公里的大气层中由臭氧构成的气层。臭氧是一种气体，其分子结构为三个氧原子，即 O_3 。臭氧层的主要功能在于吸收来自宇宙的紫外线，使地球上的万物免受紫外线辐射的危害，所以，臭氧层被称之为地球的保护伞。但如今，臭氧层已被人类严重破坏，本世纪开始人类大量使用高度稳定的合成化合物，如空调器、冰箱工业溶剂、航空航天用制冷剂、喷雾剂、清洗剂中含氯氟烃化合物挥发出来，通过复杂的物理和化学过程与臭氧发生化学反应而将其摧毁。1984年，科学家们首先在南极上空发现了臭氧层空洞，即南极上空的臭氧层已经没有了，最近在北极上空也发现了臭氧层空洞。臭氧层破坏的直接后果是使太阳辐射的紫外线长趋直入，使人类遭受紫外线的危害。科学家们证实：大气中臭氧每减少1%，照射到地面上的紫外线就增加2%，皮肤癌的发病率则增加约4%。此外，臭氧层的变化还会损害人的免疫系统，使人罹患白内障和呼吸道疾病的可能性增大；同时

^① 《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372—373页。

也损害海洋生物，阻止植物生长。最近的环境科学研究成果还表明：臭氧层破坏也是影响全球气候变化的一个重要因素。

3. 温室效应及全球气候变化。地球表面的温度及气候由太阳辐射决定，从长期来看，地球从太阳吸收的能量必须与地球和大气层向外释放的辐射能相平衡。这种外放能量的一部分由辐射性的大气层气体（温室气体）吸收并再反射回地球，进而减少向外层空间的能量净排放。为了维持全球的能量平衡，大气层和地球表面将变得热起来，甚至外放的能量等于进入的能量，这就是温室效应。自然界中主要的温室气体是二氧化碳、水蒸汽、甲烷、一氧化氮和臭氧。人类活动大量排放的二氧化碳造成的温室效应使地球变暖。自工业革命以来，矿物燃料使用量大幅度增加，而森林遭受严重破坏使地球正在失去二氧化碳的储备库，大气中温室气体的浓度迅速增加。温室效应的危害在于它可能使全球气温升高。据科学家们计算，二氧化碳浓度增加一倍，将会使全球平均温度增加 $1.5\sim 7^{\circ}\text{C}$ ，高纬度地区增加 $4\sim 10^{\circ}\text{C}$ ，这样迅速升高的温度将会引起地球上的冰川融化，导致全球海平面上升，使许多沿海城市遭受灭顶之灾。此外，温室效应也可能引起全球气候变化。

全球气候变化是一个十分复杂的问题，科学家们经过大量观测，认为温室效应是引起全球气候变化的一个重要原因。他们认为：目前引起气候变化的主要温室气体有二氧化碳、氯氟烃、甲烷及氧化亚氮，而二氧化碳是造成温室效应的主要元凶。科学家们还得出结论：过去一百年来地球表面温度已上升了 $0.3^{\circ}\text{C}\sim 0.6^{\circ}\text{C}$ 。^①关于全球气候变化的成因及后果，目前在科学家们中间还存在分歧，但多数人都认为：全球气候变暖将给人类造成极为严重的社会经济问题，所以必须及早采取切实的预防和控制措施。

4. 突发性环境污染事故。人类进入 80 年代以后，每年都在发生大量污染事件，据英国核能安全局统计，全世界平均每年发生二百

① 钟述孔《21 世纪的挑战与机遇》，世界知识出版社 1992 年 12 月版，第 26 页。