环 境 法 概 论

主编　金瑞林

当 代 世 界 出 版 社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

说　　明

环境法学是研究环境与资源保护法及其发展规律的一门法学学科，是法学领域中的一门新兴的边缘性学科。《环境法概论》系统地概述了环境法基本理论和基本知识，涵盖了环境法整个学科领域各主要门类或分支学科的主要内容。

对环境法进行学习和研究，不仅涉及法学学科，而且还涉及环境科学等其他学科。随着国内和国际环境问题的日益突出，以及我国进一步实行社会、经济的可持续发展战略，学习和掌握环境法知识显得越来越重要。

《环境法概论》具有如下特点：第一，它在理论上具有综合性和探索性。学它，既要具备充实的法学基本理论知识，又要具备一定的自然科学知识。通过对它的学习，应当全面掌握环境法的基本内容、环境法的基本法学体系，从而为继续学习各部门环境法奠定坚实的基础。第二，它也具有很强的应用性。随着环境问题的不断加剧和对人类行为的不断反思，传统的思维方式和经济发展模式正在悄然地发生改变。因此，环境法可以直接服务于我国可持续发展战略的实施，并对我国环境与资源方面方针政策的制定与实施、对我国参与国际环境合作以及对有关环境与资源纠纷的处理等具有直接的应用价值。所以，在学习过程中应当注意培养将所学的环境法知识运用于实践的能力；同时也应当通过实践，进一步加深对所学环境法知识的理解。

本书由金瑞林教授任主编。各撰稿人撰写章节如下：金瑞林（北京大学法学院环境法教授）：第一章第一、二、三节，第四节中的一、三，第二、七章；王灿发（中国政法大学环境法教授）：第一章第四节中的二，第三章第三、四节，第五章第一、二、

四、五节，第六章第二、三、四、五节；汪劲（北京大学法学院环境法副教授）：第三章第一、二节，第四章，第五章第三节，第六章第一节，第八章。

书中如有不妥之处，请读者批评指正，以便进一步修订。

当代世界出版社

中共中央党校函授学院

2000年4月

目　　录

第一章　环境法概述……1

第一节　环境法的概念及其产生与发展……1

一、环境法的定义和特点……1

二、环境法的目的和任务……3

三、环境法的产生和发展……5

四、环境法律关系……15

第二节　环境法的体系……19

一、环境法体系的概念……19

二、宪法关于环境保护的规定……20

三、环境保护基本法……20

四、环境保护单行法……21

五、环境标准……23

六、其他部门法中关于环境保护的法律规范……23

第三节　环境法的基本原则……25

一、环境保护同经济建设、社会发展相协调原则……26

二、预防为主、防治结合原则……30

三、奖励综合利用原则……34

四、开发者养护、污染者治理原则……37

五、环境保护的民主原则……39

第四节　环境法律基本制度……42

一、环境保护的基本法律制度……42

二、自然资源保护的基本法律制度……60

三、环境标准制度……70

第二章　国家环境管理机构及其职责……76
第一节　环境管理的概念与意义……76
一、环境管理的概念……76
二、环境管理的原则……77
三、环境管理的范围……78
第二节　环境管理机构……79
一、外国环境管理机构……79
二、我国的环境管理机构……82
第三章　环境污染防治法（上）……85
第一节　环境污染防治及其立法……85
一、环境污染和其他公害的概念……85
二、环境污染防治立法……87
三、我国环境污染防治法的体系……88
第二节　大气污染防治法……88
一、大气污染及其危害……88
二、大气污染防治立法……92
三、大气污染防治的主要法律规定……94
第三节　水污染防治法……100
一、水、水污染及其危害……100
二、水污染防治立法……102
三、我国水污染防治的主要法律规定……103
第四节　海洋环境污染防治法……113
一、海洋、海洋环境污染及其危害……113
二、海洋环境污染防治立法……114
三、我国海洋环境污染防治的主要法律规定　……116
第四章　环境污染防治法（下）……131

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第一节　环境噪声污染防治法……131
一、环境噪声污染及其危害 ……131
二、环境噪声污染防治立法 ……133
三、我国环境噪声污染防治的主要法律规定 ……134
第二节　固体废物污染环境防治法……140
一、固体废物污染及其危害 ……140
二、固体废物污染环境防治立法……141
三、我国防治固体废物污染环境的主要法律规定……142
第三节　有毒有害物质污染控制法……150
一、有毒有害化学物质污染控制的规定……150
二、放射性物质污染控制的规定……156
三、电磁辐射环境保护的管理规定……160
第五章　自然资源保护法（上）……163
第一节　自然资源保护法概述……163
一、自然资源及其特征……163
二、自然资源保护法……166
第二节　土地资源保护的法律规定……167
一、关于土地用途管制制度和土地利用规划制度的规定……168
二、关于保护耕地的规定……171
三、关于严格控制建设用地的规定……173
四、关于进行土地复垦，恢复土地功能的规定……176
第三节　水资源保护法……177
一、水资源保护……177
二、水资源保护的法律规定……178
第四节　森林资源保护法……185
一、森林资源保护及其立法……185
二、森林资源保护的法律规定……189
第五节　草原资源保护法……195

一、草原资源保护及其立法……195
二、草原资源保护的法律规定……198
第六章　自然资源保护法（下）……202
第一节　水土保持的法律规定……202
一、水土流失和水土保持立法……202
二、水土保持的法律规定……203
第二节　矿产资源保护法……204
一、矿产资源及其保护……204
二、矿产资源保护的法律规定……207
第三节　渔业资源保护法……213
一、渔业资源保护及其立法……213
二、渔业资源保护的法律规定……215
第四节　野生动植物资源保护法……218
一、野生动植物资源及其保护立法……218
二、野生动物资源保护的法律规定……220
三、野生植物资源保护的法律规定……223
四、动植物检疫的法律规定……227
第五节　特殊区域环境保护法……230
一、特殊区域环境保护法概述……230
二、自然保护区保护的法律规定……232
三、风景名胜区保护的法律规定……236
四、自然遗迹地保护的法律规定……238
第七章　环境法律责任制度……242
第一节　概述……242
一、追究违法者法律责任的意义……242
二、环境法律责任制度的特点……243
第二节　环境行政责任……246

一、环境行政责任的概念及其构成要件……246
二、环境行政法律责任的形式……249
第三节　环境民事责任……255
一、环境民事责任的概念……255
二、环境民事责任的构成要件……256
三、承担环境民事责任的方式……259
四、追究环境民事责任的程序……261
第四节　环境刑事责任……268
一、环境刑事责任的概念……268
二、环境刑事责任的构成要件……269
三、认定破坏环境资源保护罪应注意的问题……270
四、《刑法》关于破坏环境资源保护罪的规定……271
第八章　国际环境法……274
第一节　国际环境法概述……274
一、国际环境法的概念……274
二、国际环境法的表现形式……276
三、国际环境法的新原则……277
四、环境保护国际组织……279
第二节　国际环境保护条约的主要规定……280
一、环境污染防治条约……280
二、维护气候体系条约……287
三、生物多样性与自然资源保护条约……290
四、保护自然地域条约……293

第一章　环境法概述

第一节　环境法的概念及其产生与发展

一、环境法的定义和特点

（一）环境法的定义

关于环境法的名称，各个国家很不统一，欧洲国家多称“污染控制法”，日本称“公害法”，俄罗斯和东欧国家称“自然保护法”，我国以前称“环境保护法”，美国一般称“环境法”。名称不同，反映了各个国家环境问题的阶段性和环境立法的侧重点有所不同，在本质上并没有很大区别。但世界各国正趋向于使用“环境法”这一名称。

西方国家的环境法学著述中关于环境法的定义，往往比较狭窄和笼统。如较多采用的一个定义是：“环境法是控制污染的法律的总称”。美国环境法学者威廉·H·罗杰尔从生态学角度给环境法下的定义是：“环境法是保护地球上人类生存空间、防止地球及居住在其上的人类受到各种能扰乱其正常秩序的行为干扰的法律”。

我们认为，环境法是由国家制定或认可，并由国家强制力保证执行的关于保护与改善环境、合理开发利用与保护自然资源、防治污染和其他公害的法律规范的总称。

这个定义包含下列三点主要内容：

第一，环境法是由国家制定或认可并由国家强制力保证执行的法律规范。由国家制定或认可，具有国家强制力和具有规范性，这是构成法律属性的基本特征之一，这一特征使它同非国家

机关，如社团、组织、企业等的规章区别开来；也同虽由国家机关制定但不具有规范性或不具有国家强制力的非法律文件区别开来。

第二，环境法的目的是通过防止自然环境破坏和环境污染来保护人类的生存环境，维护生态平衡，协调人类同自然的关系。

第三，环境法所要调整的是社会关系的一个特定领域，即人们（包括组织）在生产、生活或其他活动中所产生的与保护和改善环境、合理开发利用和保护自然资源有关的各种社会关系。这种社会关系包括二个主要方面：（1）同保护、合理开发和利用自然环境与资源有关的各种社会关系；（2）同防治各种废弃物对环境的污染和防治各种公害，如噪声、振动、电磁辐射等有关的社会关系。

（二）环境法的特点

环境法有区别于一般法律的一些特点，主要表现在：

1．综合性

保护对象的广泛性和保护方法的多样性，决定了环境法是一个极其综合化的法律部门。环境保护的范围和对象，从空间和地域上说，是比任何法律部门都更加广泛的。它所调整的社会关系也十分复杂，涉及生产、流通、生活各个领域，并同开发、利用、保护环境和资源的广泛社会活动有关。这就决定了需要多种法律规范、多种方法从各个方面对环境法律关系进行综合调整，从而使环境法具有综合性的特点。

2．技术性

环境法不是单纯调整人与人之间的社会关系，而是通过调整一定领域的社会关系来协调入同自然的关系；环境保护还需要采取各种工程技术措施，这就决定了环境法必须体现自然规律特别是生态规律的要求，并包含大量技术性规范，因而具有很强的科学性和技术性特点。

3．社会性

从环境法的保护对象和任务来看，它不直接反映阶级利益的对立和冲突，而主要是解决人类同自然的矛盾。环境保护的利益同全社会的利益是一致的。从这个角度说，环境法具有广泛的社会性和公益性，最明显地体现了法的社会职能的一面。

4．共同性

人类生存的地球环境是一个整体。当代的环境问题已不是局部地区的问题，有的已经超越国界成为全球性问题。污染是没有国界限制的，一国的环境污染会给别国带来危害，因此，环境问题是人类共同面临的问题，尤其是全球性环境问题的解决，需要各国的合作与交流。在环境法所调整的社会关系中，也较多地涉及到经济发展、生产管理、资源利用和科学技术方面的问题。与其他法律相比，各国的环境法有较多可以相互借鉴的东西。

二、环境法的目的和任务

对环境法基本问题的研究，应包括环境法的目的和任务问题。立法的目的，决定立法的指导思想和法律的调整方向，研究法的目的有助于正确制定、理解和执行法律。

我国《环境保护法》第1条规定：“为保护和改善生活环境与生态环境，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。”这个规定包括三项任务：（1）合理地利用环境与资源，防治环境污染和生态破坏；（2）建设一个清洁适宜的环境，保护人民健康；（3）协调环境与经济的关系，促进现代化建设的发展。第一项任务即保护环境与资源是环境法的直接目的，这是不言而喻的。第二项任务保护人民健康，是环境法的根本任务，是环境与资源保护立法的出发点和归宿。第三项任务促进经济增长，是因为环境保护与经济发展有内在的相互制约和依存关系。立法上要完成环境保护的任务，就必须协调它同经济发展的关系。

环境法的这三项任务之间有着紧密的内在联系。我们可以把

需要全本请访问 www.ertongbook.com

人们的物质生活需要分成两大类：一类是衣、食、住、行等生活方面的基本需要；另一类是卫生、教育、环境条件等方面的需要。把环境质量保持在维持人们健康的水平，就像人要吃饱、穿暖一样，是人们生活的基本需要。随着经济的发展和社会物资的丰富，人们会在要求提高物质文化生活水平的同时，要求进一步建设清洁、安静、优美、舒适的环境。当然，首先是社会生产水平决定人们的物质生活水平，并进而决定对环境质量的需求。在生存、发展、享受三个水平线上，如果生存的基本需要都不能满足，就很难顾及环境保护，当生活水平提高到一定程度时，就会需要相应的优美、舒适的环境。把发展经济同环境保护、维护人民健康三者联系起来作为环境法的三项任务，是社会发展与经济建设的客观规律的反映。

概括和比较地分析世界各国环境法关于目的性的规定，可以从理论上把环境法的目的分为两种：一是基础的直接的目标，即协调人与环境的关系，保护和改善环境；二是最终的发展目标，又包括两个方面：（1）保护人的健康，（2）保障经济社会持续发展。

在保护和改善环境这一直接目的方面，世界各国并无不同；在最终的目的方面，各国规定则有差别。多数国家主张环境法的最终目的，首先是保护人的健康，其次是促进经济社会持续发展，即“目的二元论”。也有的国家，如日本、匈牙利等法律规定，环境法的惟一目的是保护人的健康，即“目的一元论”。

一个国家在现代化过程中如何处理经济发展与环境保护的关系，仍然是一个涉及各国发展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，国际上一直存在两种互相对立的认识：一种观点主张应强调环境保护，抑制经济发展。另一种观点则强调，对于经济不发达的国家来说，经济增长是实现社会目标、改变落后状态的基本手段，也是改善人民生活、满足社会需要的物质基础，因此，强调环境保护而限制发展的观点是不能接

受的。而且，环境保护耗资巨大，对于经济落后的国家，当务之急是发展经济，而不是环境保护。甚至认为“先污染后治理”是一种客观规律，以牺牲环境来发展经济是理所当然的，这种观点在发展中国家很容易流行。两种观点虽然相反，但却共同地把发展与环境看成是互不相容的对立的关系。这就是环境立法目的中的“环境优先论”或“经济优先论”片面认识的根源。

其实，把发展与环境对立起来，认为非此即彼，不论强调哪一方面，在实践中都是有害的。如果以牺牲环境为代价谋求经济发展，势必重蹈发达国家公害泛滥的覆辙，而且发展也不会持久，将来还要付出更大代价治理污染；过分强调环境保护，甚至限制经济发展的做法也是不可取的，它会削弱整个社会发展的物质基础，包括环境保护在内。正确处理发展与环境的关系，必须衡量发展与环境互相制约的临界线，把发展带来的环境问题限制在一定限度内，在不降低环境质量的要求下使经济能够持续发展。环境与资源保护立法的“目的二元论”，就是建立在正确认识发展与环境的关系的基础上的。我国环境法关于目的任务的规定，也体现了这种正确的思想。

三、环境法的产生和发展

（一）外国环境法的产生和发展

工业发达国家的现代环境法，大体经历了产生、发展、完善三个阶段。

1．环境法的产生阶段（18世纪60年代至20世纪初）

这个阶段是公害发生期，也是环境法的产生时期。产业革命标志着西方资本主义国家从农业和手工业经济向工业和制造业经济的转变。早期的工业化采用了新的原料，主要是钢铁和煤，并促进了采掘和冶炼业的发展；采用了新的动力蒸汽机和新机器，大机器生产代替了手工劳动；交通运输业使用了火车、轮船。

工业经济的发展产生了第一代环境污染。蒸汽机和新机器的

采用消耗大量的煤和水；矿冶、机器制造、制碱、纺织、造纸等工业的发展也对大气、水和土壤造成污染。工业经济造成的环境污染是人类历史上出现的空前规模的人为的环境污染。它比起农业经济造成的环境污染在范围上和程度上都要严重得多，有的已酿成公害事件。1873、1880和1891年，英国伦敦三次发生因燃煤造成的毒雾事件，死亡上千人。同期在日本也发生了严重的公害事件。

这些公害事件的发生，引起了公众的骚动，也震动了当时的执政者。在一些工业发展较快的国家，开始制定防止大气污染和河流污染的单行法规。英国于1863年颁布了《制碱业管理法》（1906年修订），1876年又颁布了《河流污染防治法》，1913年颁布了《煤烟防治法》；美国于1864年颁布了《煤烟法》，1899年颁布了《河流与港口法》，1912年颁布了《公共卫生法案》，1924年颁布了《油污染法》；日本在1896年颁布了《矿业法》和《河川法》。“公害”一词最早就是在日本《河川法》里提出的。

西方国家早期的环境立法，主要针对当时的环境污染，即大气和水的污染，防治范围比较狭窄；立法措施主要是限制性的规定或采用治理技术，较少涉及国家对环境的管理。

2．环境法的发展阶段（20世纪初至60年代）

这一时期是西方工业化国家公害发展和泛滥的时期。世界上有名的公害事件大都发生在这一时期。如1930年比利时马斯河谷工业区的大气污染事件，40年代美国洛杉矶市发生的光化学烟雾事件，1948年美国宾夕法尼亚州多诺拉镇发生的光化学烟雾事件，1952年英国伦敦发生的毒雾事件，还有50年代因重金属污染发生在日本的三次公害事件，即熊本水俣病、新泻水俣病和富山骨痛病。60年代，日本又发生了大气污染造成的四日市哮喘事件和多氯联苯污染造成的“米糠油”事件。

大量公害事件的发生，引起了大规模的反公害的群众运动，

环境问题成了重大社会政治问题。公害严重的国家不得不采取各种措施，包括大量制定环境法规，从而使环境法得到了迅速发展。如美国先后颁布了《水污染控制法》（现称《清洁水法》）、《固体废物处置法》（后改称为《资源回收法》）、《清洁空气法》等几十部法律；前苏联至20世纪60年代，各加盟共和国先后颁布了《自然保护法》、《苏联和各加盟共和国土地立法纲要》、《苏联和各加盟共和国水立法纲要》、《苏联和各加盟共和国关于地下资源的立法纲要》和《苏联和各加盟共和国卫生立法纲要》等；德国在20世纪60年代制定了《自然保护法》、《联邦河流净化法》、《空气污染控制法》、《建筑噪声管理法》、《公路交通法》、《内河危险品运输法》、《原子能法》、《狩猎法》、《海洋危险品运输法》、《合成洗涤剂法》等30多部环境法律和法规，把环境法扩大到工业、交通、城建和水域管理等许多部门。

这一时期的环境立法有两个重要特点：第一，由于环境问题严重化和国家加强环境管理的迫切需要，许多国家加快了环境立法的步伐，制定了大量环境保护的专门法规，从数量上说，远远超过其他的部门法。第二，除水污染防治法和大气污染防治法外，又制定了一些新的环境法律、法规，如噪声防治、固体废物处置、放射性物质、农药、有毒化学品的污染防治等，使环境法调整的对象和范围更加广泛。

3．环境法的完备阶段（20世纪70年代至现在）

进入20世纪70年代，世界很多国家以空前的规模和速度发展经济、开发资源；城市人口高度集中；农业向大型机械化、化学化方向发展；随着经济的腾飞，作为经济发展重要动力的科学技术也得到突飞猛进的发展；各种新工艺、新的合成产品不断出现。这样，一方面资源的需求量大大增加，另一方面生产与生活的废弃物也大大增加。虽然各国通过大量投资进行污染治理，明显的大气污染和水污染有所控制，但并没有根本解决环境问题。环境与发展的矛盾仍然是摆在各国面前的十分突出的矛盾。在

“环境危机”深刻化、全球化的背景下，很多国家对环境实行更加全面、严格的管理。环境立法趋向完备化并形成独立的法律部门。

这一时期的环境立法有如下特点：第一，为了提高国家对环境管理的地位，很多国家在宪法里增加了环境保护的内容，有的国家把环境保护规定为国家的一项基本职能。第二，20世纪60年代末和70年代初，不少国家制定了综合性的环境保护基本法。日本在1967年颁布了《公害对策基本法》，保加利亚颁布了《自然保护法》，1969年美国制定了《国家环境政策法》，瑞典制定了《环境保护法》，1973年罗马尼亚制定《环境保护法》。此后，还有不少国家在制定这种综合性的基本法。第三，各国环境政策和环境立法的指导思想在总结历史经验的基础上发生了根本转变，采取了预防为主、综合防治的政策和措施。特别是1992年联合国环境与发展大会后，各国把“可持续发展”作为基本的环境政策和立法指导思想。第四，把环境保护从污染防治扩大到对整个自然环境的保护，加强自然资源与自然环境保护的立法。第五，法律“生态化”的观点在国家立法中受到重视并向其他部门法渗透。在民法、刑法、经济法、诉讼法等部门法中也制定了符合环境保护要求的新的法律规范。第六，环境立法的完备化和对环境保护这一社会关系的全面调整，使环境法从传统法律部门分离出来，形成了一个独立的法律部门。

（二）我国环境法的产生和发展

我国古代环境保护的法律规范的产生最早可以追溯到古代殷商时期，在世界历史上可能是最早出现环境保护法律规定的国家，但是我国现代环境法的产生要比西方工业发达国家至少晚一个世纪。

1．中国古代的环境与资源保护立法

早在公元前3世纪，杰出的先秦思想家荀况就指出，如果按照自然法则处理开发、利用、保护自然环境和资源的关系，就可

以使自然资源永续利用。例如，他在《王制》中说：“草木荣华滋硕之时，则斧斤不入山林，不夭其生，不绝其长也；鼋鼍鱼鳖鲛孕别之时，罔罟毒药不入泽，不夭其生，不绝其长也；春耕、夏耘、秋收、冬藏，四者不失时，故五谷不绝，而百姓有余食也；污池渊沼川泽，谨其时禁，故鱼鳖尤多，而百姓有余用也；斩伐养长不失其时，故山林不童，而百姓有余材也。”①

为了防止农业生产活动破坏自然环境和人口集中造成的局部环境污染，中国古代曾颁布过一系列律令，并设置官吏负责实施。《韩非子·内储说上》载：“殷之法，刑弃灰于街者。”《盐铁论注》一书里说，战国时，商鞅在秦国实行法治，也规定了“步过六尺者有罚，弃灰于道者被刑”的法律。西周时期颁布了《伐崇令》，规定：“毋坏屋，毋填井，毋伐树木，毋动六畜，有不如令者，死无赦。”②这是中国古代较早的保护水源、森林和动物的法令，极为严厉。

秦朝是中国第一个中央集权的封建王朝，农业生产有了进一步发展，针对自然环境和自然资源保护的法律也日趋增多和严格。秦朝的《田律》对保护野生生物作出了比较具体的规定。在中国比较完备的封建法典《唐律》中设有“杂律”一章，更具体、更详细地对保护自然环境和生活环境作了规定。《明律》、《清律》大多沿袭了《唐律》有关保护环境的规定。

2．中华民国时期的环境立法

中华民国时期，农业经济占主要地位，沿海一带现代工业也有所发展。由于当时社会的半封建、半殖民地性质，外国人在华开办工厂，多不注意环境保护，在局部地区已出现工业生产造成的环境污染，自然资源破坏、水土流失等也很严重。但当时由于

① 《荀子选注》，天津人民出版社1975年版，第135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502页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com