21 世纪高等院校法学教材

环 境 法 概 论

魏淑芬◇编著

上海人民出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

21 世纪高等院校法学教材

主　编　刘士国

编　委　刘士国　刘保玉　郭庆存
孙心强　王丽萍　魏淑芬
秦　伟　董翠香　李洪武

总　　序

经济体制改革目标的确立及社会主义市场经济的发展，为民商法学、经济法学的繁荣奠定了坚实的社会基础，也正是在这一历史条件下，出现了司法部统编的民商法、经济法教材。目前，个别高校法学院又陆续出版了一些由本院教师编写的同类教材。我们认为，法学的真正繁荣，一个重要的标志是一门学科有数种各具特色的教材，而且教材的选用要真正市场化，即由读者、教学单位根据自己的判断与需求来选择。正是由于这样的考虑，我们山东大学法学院向山东省教委申报了《面向21世纪的民商法、经济法课程体系》的项目并获得批准，本套教材是这一项目的主要内容。

我们这套教材的特色是：注重内容更新，强调概念的准确性，力求语言通俗、逻辑性强，做到由浅入深或深入浅出、基本问题答案确切。我们的初衷是编写一套受当代大学本科生欢迎的教材。我们深知实现这一目标还需要继续不断地努力，这些教材是我们的一次尝试，我们期待着读者的批评指正。

本系列教材得到山东省教委和山东大学的资助，并且得到上海人民出版社的大力支持，我们对此深表谢意。

刘士国

2000年9月3日

前　言

环境法学是一门新兴的法律学科，既涉及社会科学又涉及自然科学，既涉及多个法律学科又涉及各个环境要素。环境法学研究范围之广泛，研究方法之独特与其他法律学科不同。只有结合环境科学来学习和研究环境法学，才能准确理解和运用环境法理论。本书从环境保护、环境法的概念和特征、环境法的基本原则、环境法的基本制度、环境标准和环境监测、特殊环境保护、自然资源保护、环境污染防治、有毒有害物质控制、环境法律责任、环境纠纷和环境诉讼等方面，论述了环境法的基本理论、环境法的概念、特征；在重点介绍我国环境保护方面的法律法规的同时，简要介绍了一些国外先进的环境法律制度；根据2000年4月1日起施行的《中华人民共和国海洋环境保护法》和2000年9月1日起施行的《中华人民共和国大气污染防治法》对相应的内容进行了更新；并结合一些典型案例，理论联系实际地阐述了可持续发展理论的重要性。

由于本人学疏才浅，不当之处难免，恳请读者指正。

魏淑芬

2001年9月17日

目　　录

第一章　绪论…… 1
第一节　环境和环境问题…… 1
第二节　环境保护 …… 11
第三节　可持续发展 …… 14
第二章　环境法概述 …… 18
第一节　环境法的概念和特点 …… 18
第二节　环境法的目的和作用 …… 22
第三节　环境法的适用范围 …… 26
第四节　环境法律关系 …… 29
第五节　环境法是独立的法律部门 …… 33
第六节　我国环境法体系的构成 …… 35
第三章　环境法的基本原则 …… 41
第一节　经济建设和环境保护协调发展原则 …… 41
第二节　预防为主、防治结合、综合治理原则 …… 48
第三节　全面规划、合理利用自然资源原则…… 51
第四节　谁开发利用谁保护原则 …… 53
第五节　污染者负担原则 …… 56
第六节　公众参与原则 …… 62
第四章　环境法的基本制度 …… 66
第一节　环境影响评价制度 …… 66
第二节　“三同时”制度 …… 75

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第三节　污染源限期治理制度 …… 77
第四节　排污申报登记和环境保护许可证制度 …… 81
第五节　征收排污费制度 …… 85
第六节　环境保护的其他制度 …… 91
第五章　环境标准和环境监测 …… 93
第一节　环境标准 …… 93
第二节　环境监测…… 101
第六章　特殊环境保护的法律规定…… 105
第一节　概述…… 105
第二节　自然保护区保护的法律规定…… 107
第三节　风景名胜区保护的法律规定…… 112
第四节　文物古迹保护的法律规定…… 117
第五节　国家公园保护的法律规定…… 121
第六节　城乡环境保护的法律规定…… 126
第七节　农业环境保护的法律规定…… 130
第七章　自然资源保护的法律规定…… 136
第一节　土地资源保护的法律规定…… 136
第二节　森林资源保护的法律规定…… 142
第三节　草原资源保护的法律规定…… 149
第四节　水资源保护的法律规定…… 152
第五节　渔业资源保护的法律规定…… 157
第六节　矿产资源保护的法律规定…… 160
第七节　野生动植物保护的法律规定…… 168
第八章　环境污染防治的法律规定…… 180
第一节　概述…… 180
第二节　大气污染防治的法律规定…… 182
第三节　水污染防治的法律规定…… 196

第四节　海洋环境保护的法律规定…… 212
第五节　环境噪声污染防治的法律规定…… 230
第九章　有毒有害物质污染防治的法律规定…… 242
第一节　固体废物污染环境防治的法律规定…… 242
第二节　防治放射性污染的法律规定…… 255
第三节　防治农药和化肥污染的法律规定…… 264
第四节　防治化学物质污染的法律规定…… 271
第十章　环境法律责任…… 277
第一节　环境法律责任及其作用和特点…… 277
第二节　环境行政责任…… 281
第三节　环境民事责任…… 287
第四节　环境刑事责任…… 296
第十一章　环境纠纷和环境诉讼…… 305
第一节　环境纠纷…… 305
第二节　环境诉讼…… 308

第一章　绪　　论

第一节　环境和环境问题

一、环境

“环境”一词是个相对概念，环境总是相对于一定的中心存在物而言的，一般是指围绕某个中心事物的外部世界（或说与某一中心事物相关的周围事物，称为这一中心事物的环境）。中心事物不同，环境的含义也就随之不同。凡是谈到环境，就必须有一定的中心事物或某一具体对象，离开中心事物或具体对象的环境是不存在的。

（一）环境科学上的环境

环境科学上的环境主要是指以人类为中心事物的环境，称为人类环境。人类环境（包括生活环境和生态环境）是指围绕人类这个中心事物和作用于人类这一对象的所有的外部世界。即环绕于人类周围，为人类生存和发展所依赖的各种因素的总和。一般来说，一切与人类生存和发展有直接或间接关系的环境要素、成分和状态都是人类环境系统的组成部分。

（二）环境法学上的环境

环境法学上所指的环境因各国环境管理对象和环境立法范围的不同而异，不同的国家对环境有着不同的概括和定义。

既有只给环境下一个抽象定义的，而不具体指明环境的具体范围的；也有只列出具体的环境要素，而没有一个抽象的环境

定义的;也有采用既有对环境的抽象概括,又有对具体环境要素的列举。如我国 1989 年 12 月 26 日颁布实施的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)第 2 条的规定:"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。"这一定义的前半部分是对环境的抽象概括,后半部分是对环境组成因素的列举,他们共同构成我国环境法关于环境的定义。

概括和列举并用的定义方式克服了只有抽象概念或只有列举两种定义方式的不足,并且在概括性表述之后的列举性规定中加上"等"字,以表示法律对环境的保护范围并不仅限于这些列举的内容。由此可见我国的《环境保护法》对环境的定义方法更有利于保护和改善环境。

二、环境的分类

环境是由各种物质组成的综合体,为研究和管理的方便,往往需要对环境进行分类。不同的分类标准和分类方法常在立法和研究中采用。

1. 依据环境要素形成的原因分类,将环境分为天然环境和社会环境两类。天然环境又称自然环境,是指环绕于人类周围并对人类的生存和发展产生直接或间接影响的各种天然形成的未受人类干预的或只受人类轻微干预,尚保持自然风貌的总和。如野生动植物、原始森林等。按其与人类生活关系的密切程度,可分为地理环境、地质环境、星际环境等。社会环境是指人为创造的而又作用于人类本身的经济基础和上层建筑的总和。我国的《环境保护法》将其称为人工环境,体现了人类文明,如风景区、水库、道路、公园、城市等。《联合国人类环境宣言》最先采用了环境的这

种分类法，我国的《环境保护法》也采用了这一分类方法。

2. 依据组成人类环境的各种自然要素的不同分类，将环境分为大气环境、水环境、海洋环境、土壤环境、生物环境、生态环境、声环境等。这种分类方法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方法，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. 依据环境的功能分类，可分为农业环境、工业环境、交通环境、生产环境、生活环境、旅游环境、学习环境等。

4. 依据是否为人类居住区分类，可分为生活环境和生态环境。生活环境是指与人类生活密切相关的各种天然的和经过人工改造过的自然因素，如房屋周围的空气、河流、水塘、花草、树木、风景名胜、城镇、乡村等。生态环境是指影响生态系统发展的各种生态因素，即环境条件，包括气候条件、土壤条件、生物条件、地理条件和人为条件的综合体，或者说，生态环境包括：天然的和经过人工改造过的自然因素。我国《宪法》也采用了这种分类方法，《宪法》第 26 条第 1 款规定："国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。"

三、环境问题

（一）环境问题概述

环境问题是指因自然变化或人类活动引起的环境质量恶化或生态系统失调，以及由此给人类的生存和发展带来的不利影响。造成环境问题的原因是复杂多样的，不仅在各个国家不同，就是在同一个国家的不同历史时期也不完全一样。但环境问题的实质是一样的，即经济发展与环境保护的不协调。环境问题可按以下方法进行分类研究：

1. 按环境问题产生的原因分类，可将其分为原生环境问题和次生环境问题。原生环境问题是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所造成的大气污染、山洪暴发所造成的水土流失等，人们通常将其称为自然灾害。这类环境问题是人类无法控制的，其危害后果也难以为人类所估量。这里一个值得注意的问题是自然灾害的发生是否有人为因素的存在？因为乱砍滥伐林木、破坏草地植被等都是导致和加大“洪水灾害”的直接原因。1998 年中国百年不遇的大洪水，表面上看是自然灾害，实则很大程度上是人为因素形成的。因而人类对这第一类环境问题主要是采取预防措施以减少或避免危害后果的发生。次生环境问题是因人类的生产和生活活动违背自然规律，不恰当的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这类环境问题的发生，对已经发生的环境问题可以采取有效措施加以治理。环境科学和环境法学主要研究这类环境问题。

2. 按环境问题造成的危害后果分类，可将环境问题分为环境污染和自然环境破坏。环境污染是指人类活动所引起的环境质量下降而危害人类及其他生物正常的生存和发展的现象；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污染危害。环境污染又可分废气污染、废水污染、固体废物污染、噪声污染、放射性污染及振动、地层下陷、恶臭污染等。自然环境破坏是指人类不合理的开发利用自然资源，过量向环境索取物质和能量，使得自然环境恢复和增殖能力受到破坏。如盲目开垦荒地、围湖造田、滥伐森林、过度放牧等，结果导致水土流失、森林覆盖率急剧下降、草原退化、土壤沙化、水源枯竭、气候异常、物种灭绝等。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，过量的掠夺自然资源而造成自然环境破坏，将过量索取的物质和能量不加

需要全本请访问 www.ertongbook.com

以充分利用而使其成为废物进入环境又造成环境污染。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。环境污染和自然环境破坏互相联系，互相作用，是环境科学和环境法学要解决的主要问题。就世界范围来说，发达国家当前的环境问题主要是环境污染，发展中国家的环境问题主要是自然环境破坏。在我国，目前同时存在着环境污染和自然环境破坏这两类环境问题，并且都相当严重。

（二）环境问题的产生和发展

环境问题自古有之，并随着社会生产力的发展而发展变化。在人类社会的不同发展历史时期有着不同的环境问题，纵观人类的发展历史，环境问题的产生和发展大致经历了三个阶段：

1. 原始捕猎阶段。在这一阶段，人类只是自然食物的采集者和捕食者，是以生产活动和生理代谢过程与环境进行物质交换和能量流动，表现为盲目利用环境。这一阶段的环境问题，主要是由于人口的自然增长，无知而乱采滥捕，或因用火不慎，使大片草地、森林被毁，破坏了生物资源引起饥荒。

2. 农牧业阶段。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。在这一阶段，随着农业和畜牧业的发展，人类利用和改造自然的能力越来越大，这一时期发生的环境问题主要表现在：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，草地退化而引起的水土流失、土地沙化，使局部地区的自然环境遭受严重破坏，有些至今也未恢复。二是城市开始出现。

3. 现代工业阶段。包括自 18 世纪 60 年代蒸汽机的发明开始至今。第一次工业革命以后，随着大工业的出现和城市化，除了上述自然资源破坏的加剧之外，还伴随着工业产品的生产

和消费过程而出现了“工业三废”污染。

第二次世界大战以后，工业不断集中和扩大，城市化迅速加快，世界人口膨胀，能源和资源的消费量急剧增加。除了烧煤污染之外，随着石油的消费在能源中所占比例的加大，又增加了新的污染源。同时又相继出现了化学危险品污染、农药污染、化肥污染、光污染和放射性污染。此外，噪声、振动、电磁波、恶臭、地面沉降等其他公害也陆续出现。当前环境的污染和破坏，已发展成为威胁人类生存和发展的世界性重大问题之一。1972 年在斯德哥尔摩召开的人类环境会议通过的《联合国人类环境宣言》，提出了当今人类社会两类不同性质的环境问题，一是发达国家的环境问题，一是发展中国家的环境问题，两类环境问题的性质不同，解决的方式和途径也不同。这是人们对当前世界环境问题性质的正确表述①。发展中国家的环境问题，“大半是由于发展不足造成的”。贫困落后本身就是环境问题。此外，发达国家向发展中国家转嫁污染和掠夺自然资源，也是造成发展中国家环境恶化的重要原因。要解决发展中国家的环境问题，发展中国家必须致力于发展工作，牢牢记住他们的优先任务和保护及改善环境的必要②。发展中国家只能依靠生产力的发展，在发展中解决环境问题。发达国家的环境问题同工业化和技术发展有关，即主要是由于经济的高度畸形发展和生活方式的奢侈浪费造成的。这些国家的经济能力和科学技术条件完全可以维护一个良好的人类环境。那种“经济零增长论”的观点，即认为环境恶化是经济发展的必然结果，要保护环境就只能放弃发

① 曲格平：《中国环境问题及对策》，中国环境科学出版社，1984 年，第 132 页。

② 1972 年联合国召开的人类环境会议通过的《联合国人类环境宣言》之“四”。

展的观点，既不适于发展中国家解决环境问题（因为贫穷落后是最大的环境问题），也不适于发达国家解决环境问题（因为经济能力和科学技术水平的提高可以维护一个良好的人类环境）。因此，停滞的观点，悲观的论点都是错误的，只有坚持可持续发展才是正确方向。

（三）当今的世界环境问题

世界在发展，人类在进步，世界范围内的环境问题也在变化。20世纪50年代后期严重的环境问题出现以后，引起了人们对环境问题的重视，一些污染严重的国家开始了对环境污染的治理，使局部地区的环境质量得到了改善。但从世界范围来看环境污染和生态破坏的问题并未解决，严重的环境污染和大范围的生态破坏事件频繁发生，环境状况仍在不断恶化。

近年来，人们最关心的现代环境问题主要是：酸雨（通常指pH值小于5.6的雨雪或其他方式形成的大气降水）；臭氧层（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）破坏，温室效应（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）及全球气候变化；突发性环境污染事故。20世纪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每年发生二百多起严重的污染事故。其中影响范围大、危害严重、引起世界瞩目的有：(1)意大利塞维索化学污染事故，(2)美国三里岛核电站泄漏事故，(3)墨西哥液化气爆炸事件，(4)印度博帕尔农药泄漏事件，(5)前苏联切尔诺贝利核电站泄漏事故，(6)瑞士巴塞尔赞多兹化学公司莱茵河污染事故[①]；大规模生态

① 参见曲格平《中国的环境管理》，中国环境科学出版社，1989年，第101—104页。

破坏；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；森林面积急剧减少等。有资料表明，在西半球的海地，该国的森林已经消失，肥沃的土地冲向了河流和大海。联合国环境规划署指出，在北美洲，有 4 亿多公顷土地的荒漠化正日趋加剧。在南美洲，荒漠化已影响到 2.9 亿公顷的土地。联合国粮农组织的一项预测是，非洲到 2025 年将无法养活它的居民①。从以上现代环境问题不难看出，世界环境问题的特点是一些老的环境问题又以一种新形式出现，同时也产生全新的环境问题。现代环境问题大致可分为全球性环境污染、严重的环境污染事故（事故发生的频率在加快）和大规模生态破坏三类。更严重的是现代的环境问题及其危害已经超越国界而成为各国无法回避的共同问题，解决这些问题需要各国共同行动。

（四）我国的环境问题

新中国成立以后，随着工农业的发展和恢复，环境问题也日趋严重。其中，1958 年至 1960 年的“大跃进”时期，由于不顾生态条件而发展工业加上污染防治措施没有跟上，一些城镇的环境受到了污染和破坏，主要是自然资源特别是森林资源受到了严重的破坏。1966 年至 1976 年的“文化大革命”期间，环境污染和生态破坏现象也十分严重。改革开放以后，随着人口的不断增长和经济的迅猛发展，使本来就已经短缺的资源和脆弱的环境面临的压力越来越大。在计划经济向市场经济转型期间，区域不平衡的加剧以及一切急功近利的行为，使得我国环境污染和生态破坏现象日益严重，对社会构成了巨大威胁。

据报道，我国的环境状况从总体上看，以城市为中心的环境污

① 参见《齐鲁晚报》1999 年 9 月 1 日。

染仍在发展，并逐渐向农村蔓延；生态破坏的范围在扩大，程度在加剧，环境污染和生态破坏越来越成为影响我国经济和社会发展全局的重要因素，成为人民群众日益关注的重要问题。工业污染是环境污染的主要来源，其中乡镇工业污染的比重呈增长趋势。

1. 环境污染。我国是世界上污染物排放量最大的国家之一。1999 年全国废气中二氧化硫排放总量 1857 万吨，其中工业来源的排放量 1460 万吨，生活来源的排放量 397 万吨；烟尘排放总量 1159 万吨，其中工业烟尘排放量 953 万吨，生活烟尘排放量 206 万吨；工业粉尘排放量 1175 万吨。1999 年全国废水排放总量为 401 亿吨，比上年增加 6 亿吨。其中工业废水排放量为 197 亿吨，比上年减少 4 亿吨；工业废水处理率（含县及县级以上工业和重点乡镇企业工业污染源）为 87.2%，与上年持平；工业废水排放达标率为 66.7%，比上年提高 1.4 个百分点。1999 年，全国工业固体废物产生量为 7.8 亿吨；危险废物产生量为 1015.5 万吨。这是造成我国环境污染的主要原因。在噪声危害方面，在开展区域环境噪声监测的 159 个城市中污染较重、中度污染、轻度污染和声环境质量较好的城市比例分别为 8.2%、27.7%、25.2%和 38.9%[①]。我国的农业环境也受到工业“三废”、城市生活垃圾、化肥和农药的污染。据统计，目前被污染的农田已达近 3 亿亩，每年减产粮食 100 亿斤。近几年乡镇企业的大量发展更加剧了农业环境的污染，环境污染事故频繁发生。

2. 生态破坏。我国自然生态环境的破坏也相当严重。我国林业用地面积为 2.6 亿公顷，森林面积 1.3 亿公顷。中国人均占有森林面积 0.11 公顷，相当于世界人均水平的 17.2%，居世界第 119 位。中国人均森林蓄积量为 8.6 立方米，相当于世

① 参见《中国环境报》，2000 年 6 月 15 日。

界人均水平的 12.0%，是人均占有森林蓄积量较低的国家之一。近年来，乱砍滥伐森林现象严重，全国森林覆盖率只有13.9%，明显低于世界森林覆盖率 26.0%的水平。由于森林减少，造成水土流失特别严重，目前，我国水土流失面积已由解放初期的 116 万平方公里扩大到 150 万平方公里，占全国总面积的15.6%[①]。全国每年流失的土壤 50 亿吨。经黄河、长江每年带走的泥沙就有 26 亿吨，相当于冲走了 600 万亩良田的表层肥土，其中所含的氮、磷、钾等几乎等于全国化肥目前的年产量。由于水土流失，解放后新建的 4000 多亿立方米的水库容量，已有 1/4 被泥沙淤塞。据有关部门统计，目前全国水库每年淤积泥沙约 144 亿立方米，土壤流失还使河床抬高，航程缩短，如黄河有些河段河床已高出地面十米以上[②]。建国以来，我国耕地面积逐年减少（每年减少约 700 万亩），近几年来尤为严重，仅1985 年全国耕地面积就减少了 1500 万亩。全国沙漠化的土地不断扩大。据记载，我国在各个历史时期形成的沙漠化面积约20 万平方公里，其中在新中国成立以来形成的现代沙漠化土地已经超过 12 万平方公里[③]。全国围湖造田约 2000 万亩，有名的“八百里洞庭”湖面积缩小了 37%。湖泊面积的缩小，大大降低了调节水量的能力，造成洪涝灾害。我国的海洋环境也受到了不同程度的污染和破坏，部分海域鱼群死亡，生物种类减少，水产品体内残留毒物增加，渔场外移，许多滩涂养殖场荒废，近年来我国一

① 《耕地损毁面积有增无减，危险发展趋势必须扭转》，载 1985 年 7 月 6 日《光明日报》。

② 郑明焕：《土地侵蚀——一种潜在的威胁》，载 1985 年 3 月 23 日《中国环境报》。

③ 董智勇：《保护利用生物资源维护我国生态环境》，载 1986 年 10 月 19 日《光明日报》。

需要全本请访问 www.ertongbook.com