



环



境



保



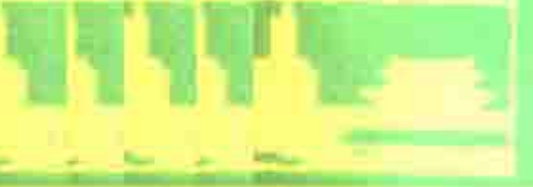
护



法



概



论

文伯屏
著

群众出版社

环境保护法概论

文伯屏 著

群众出版社

一九八二年·北京

环 境 保 护 法 概 论

文伯屏 著

群众出版社出版 新华书店北京发行所发行
山西新华印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 5.75印张 119千字 插页2
1982年12月第1版 1982年12月第1次印刷

统一书号：6067·37 定价：0.46元

印数：00001——10000册

前 言

环境保护是我国社会主义现代化建设事业的重要组成部分。要搞好环境保护，必须加强环境保护方面的法制建设。为了系统地介绍一些关于环境保护法的知识，促进对这个法的了解和研究；为了借鉴国外的一些情况和经验教训，对我国环境保护方面的法制建设提供一些粗浅的看法和建议，写了这本书。

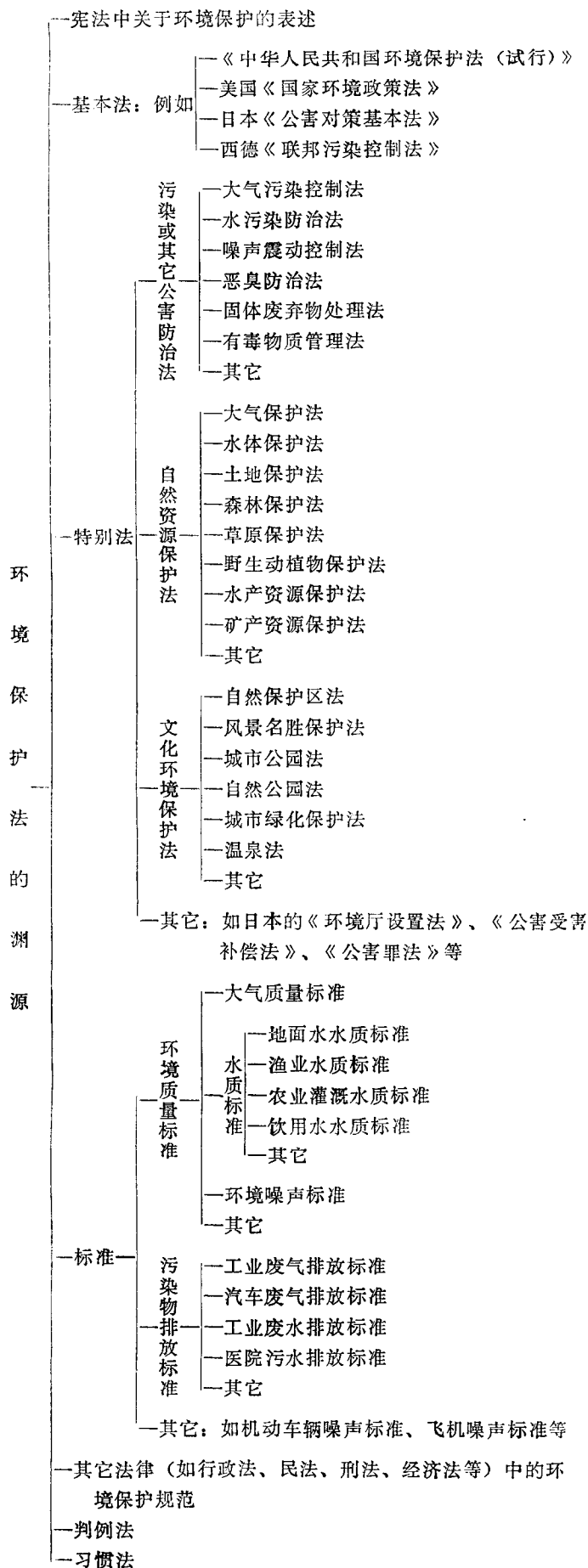
本书共十章，内容主要是：环境保护法的概念、渊源和体系；环境保护法的历史、当前的特点和环境保护法的重要性；《中华人民共和国环境保护法（试行）》的产生、主要内容和基本原则；我国环境保护的法律制度；大气保护的法律调整；水体保护的法律调整；噪声控制的法律调整；其他几个重要问题的立法（包括土地的保护，草原的保护，森林的保护，野生动植物的保护，自然保护区和自然公园，风景名胜、文物古迹、园林绿化的保护，矿产资源的保护，对有毒物质的控制，固体废弃物的处理，电磁环境的保护）；法律制裁；执法问题。

在编写本书的过程中，曾得到中国社会科学院法学研究所民法经济法研究室一些同志的帮助，在此谨表谢忱。

由于水平所限，错误和不妥之处，敬希读者批评指正。

文伯屏

一九八一年十一月



目 录

第一章 环境保护法的概念、渊源和体系

- 第一节 环境保护法的概念…………… (1)
- 第二节 环境保护法的渊源…………… (8)
- 第三节 环境保护法与环境法学…………… (9)
- 第四节 环境法学的体系…………… (10)

第二章 环境保护法的历史、当前特点及其重要性

- 第一节 环境保护法的历史…………… (12)
- 第二节 环境保护法当前的特点…………… (14)
- 第三节 环境保护法律调整的必要性、重
要性…………… (18)

第三章 《中华人民共和国环境保护法（试行）》 的产生、主要内容和基本原则

- 第一节 《中华人民共和国环境保护法（试行）》
的产生及其主要内容…………… (26)
- 第二节 我国环境保护法律调整的基本原则…………… (28)

第四章 我国环境保护的法律制度

- 第一节 我国环境保护法律制度的特点…………… (35)
- 第二节 防治污染的法律制度…………… (37)
- 第三节 保护自然资源的法律制度…………… (44)
- 第四节 保护文化环境的法律制度…………… (50)

第五章 大气保护的法律调整

- 第一节 大气保护法律调整的重要性…………… (52)

第二节	大气保护立法简史	(54)
第三节	外国大气保护立法的特点	(57)
第四节	我国大气污染现状和特点	(65)
第五节	我国大气保护立法的几个问题	(66)
第六章 水体保护的法律调整		
第一节	水体保护法律调整的重要性	(72)
第二节	水体保护立法简史	(74)
第三节	外国水体保护立法的特点	(77)
第四节	我国水污染现状和特点	(84)
第五节	我国水体保护立法的几个问题	(87)
第七章 噪声控制的法律调整		
第一节	噪声控制法律调整的必要性	(98)
第二节	外国噪声控制立法概况	(100)
第三节	我国噪声控制立法的几个问题	(104)
第八章 其他几个重要问题的立法		
第一节	土地的保护	(109)
第二节	草原的保护	(112)
第三节	森林的保护	(114)
第四节	野生动植物的保护	(118)
第五节	自然保护区和自然公园	(120)
第六节	风景名胜、文物古迹、园林绿化的 保护	(124)
第七节	矿产资源的保护	(129)
第八节	对有毒物质的控制	(133)
第九节	固体废弃物的处理	(136)
第十节	电磁环境保护	(138)

第九章 法律制裁

第一节 法律制裁的重要意义 (140)

第二节 外国关于违反环境保护法的法律
制裁 (140)

第三节 我国关于违反环境保护法的法律
制裁 (144)

第十章 执法问题

第一节 外国环境保护机构 (160)

第二节 我国环境保护机构 (171)

第三节 环境司法 (173)

第四节 仲裁 (174)

第一章 环境保护法的概念、渊源和体系

第一节 环境保护法的概念

一、环境保护法的定义

环境保护法这个新兴的法，在世界各国，名称大同小异：美国一般称为“环境法”；日本起初称为“公害法”，现在不少学者称为“环境法”；欧洲一般称为“污染控制法”，也有不少人称为“环境保护法”或“环境法”。国际法的一个部门称为“国际环境法”。

为了加强国际间对这个法的研究和学术交流，有必要将这个法的名称向统一的方向发展。

“公害法”和“污染控制法”这类名称的产生是有历史背景的，但是这类名称反映的立法思想只是从防治公害或控制污染的观点出发，没有从保护和改善整个环境的观点出发，是有局限性的。从发展的眼光看，不如将这个法称为“环境保护法”或简称“环境法”更全面、更确切些。

可以给环境保护法下这样一个定义：环境保护法，是调整因保护和改善环境而产生的社会关系的法律规范的总和，其目的在于保护、巩固和发展对统治阶级有利的社会关系和社会秩序。

这个定义包含三个意思：

(一)环境保护法是国家制定或认可的，具有国家强制性的环境保护法律规范的总和。

(二)环境保护法调整的对象是因保护和改善环境而产生的社会关系。

(三)环境保护法是有阶级性的。环境保护法和其他法一样，是体现统治阶级意志的。资本主义国家的环境保护法是体现资产阶级意志的，是资产阶级政党政策的具体化、条文化；我国的环境保护法是体现工人阶级领导的广大劳动人民的意志的，是中国共产党政策的具体化、条文化。无论是资本主义国家的环境保护法，还是社会主义国家的环境保护法，其目的都是为了保护、巩固和发展对统治阶级有利的社会关系和社会秩序。（参看本书第二章第三节和第四章第一节）

二、环境保护法与环境保护

“环境保护法”这个概念，在我国，出现在“环境保护”之后。要弄清楚“环境保护法”这个概念，有必要先弄清“环境保护”这个概念。

“环境保护”是个专用名词。这个词，在我国，最早出现在报刊上，是1972年6月17日《人民日报》登载的“我出席联合国人类环境会议代表团发言人发表谈话阐述修改‘人类环境宣言’十个主要原则”的新华社电文，其中提到“战争与环境保护问题”。最早出现的专题文章是1973年6月16日《人民日报》上署名“方辛”写的《经济发展和环境保护》和1974年第9期《红旗》杂志上署名“郭寰”写的《重视环境保护工作》。当然，这不是说环境保护工作，在我国，都是1972年6月“联合国人类环境会议”以后才进行

的。在这个会议以前，我国已经进行了大量的保护和改善环境的工作，不过，所用的概念是“三废治理”（即对废气、废水、废渣的治理）、“综合利用”、“水源保护”等等。把这方面工作，加以系统化，称为“环境保护”，在全国范围内开展起来，则是从1973年8月“第一次全国环境保护会议”开始的。环境保护工作包括两方面内容：一是保护环境和自然资源；二是防治污染和其它公害。

在我国，以环境保护作为法的名称，是从1979年9月13日通过的《中华人民共和国环境保护法（试行）》开始的（过去只有这方面的单行法规或零星的法律规范）。它是我国环境保护的基本法，是我国环境保护政策的具体化、定型化、条文化。

三、环境保护法与环境

有人说：环境，一般分为社会环境和自然环境，环境保护法的“环境”，是指自然环境。这个认识是不全面的，因而也是不确切的。“环境保护法”的“环境”，是有其特定含义的，不能简单一句话说，就是指自然环境。《中华人民共和国环境保护法（试行）》第3条规定：“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。”名胜古迹、风景游览区、生活居住区等，能说是“自然环境”吗？再如城市噪声等公害的防治，则更不能说都是保护自然环境的问题了。

再从外国环境法对“环境”所下的定义来看：美国《国家环境政策法》第2篇第1条对“环境”下的定义是：“国

家各种主要的自然环境，人为环境或改造过的环境”，“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。”

日本《公害对策基本法》第1条把环境称为“生活环境”，并在第2条中明确规定：“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。”

罗马尼亚《环境保护法》第3条规定：“本法所指的环境系指影响着生态平衡，决定着人的生活和社会发展条件，彼此间互为密切影响的一切人的活动所创造的环境因素。”

我国环境科学教育代表团赴英国考察报告中指出：英国环境科学和教育工作者对“环境”的看法虽然有分歧，但总的来说，他们都是从广义来理解的，他们认为“人类的环境不仅包括自然环境，也包括社会——文化环境。”

由此可见，从美、日、罗马尼亚的环境法对“环境”所下的定义来看，从英国环境科学工作者对“环境”的理解来看，虽然所指的具体范围不尽相同，但都不是说环境保护法的“环境”是指纯粹的“自然环境”。

总之，环境保护法的“环境”，主要是指自然环境，但不只是指自然环境，还包括人类加工改造了的自然环境，如城市、风景名胜、文物古迹、生活居住区等。

也有人说，环境保护法的“环境”是指：“人类生产和生活的环境”。这个提法也不确切。因为生产环境，从工业来说，一般人的理解主要是指工厂企业内部环境，如车间劳动环境等，即所谓“小环境”。而“小环境”的保护，主要

是劳动保护的任务，是劳动法以及其他法的任务。环境保护法的“环境”主要是指“小环境”以外的“大环境”。当然，事物不是绝对的。“小环境”与“大环境”不是截然分割、毫无联系的。但是，环境保护与劳动保护，是两个不同的工作部门，是两个既有联系又有区别的学科。环境保护法与劳动法也是既有联系又有区别的两个不同的法律部门，因此，在弄清楚环境保护法的概念这个问题上，不能不把“小环境”与“大环境”加以区别，把环境保护法的“环境”这个概念搞清楚。

四、环境保护法与经济法

有些人认为环境保护法是经济法的组成部分，甚至认为是经济法里的一个法律。这种认识是不对的。拿我国的情况来说，主要理由有以下几点：

（一）调整对象不同。经济法调整的是经济组织之间、经济组织与国家之间的经济关系；而环境保护法调整的是因保护和改善环境而产生的社会关系。包括经济关系和其它社会关系（如政治关系、文化关系、人身关系等）。例如大气污染事件，可能在几天内，使成百成千人死亡；电磁环境的污染，不仅扰乱工农业和国防建设，而且影响人们的文化生活，甚至威胁人民生命财产的安全。环境保护法调整的社会关系比经济法调整的社会关系复杂得多。

（二）环境保护法的任务是经济法包括不了的。我国经济法的任务是，通过法律调整，维护社会主义经济秩序，保证实现国民经济计划，巩固人民民主专政，保障社会主义革命和社会主义建设新时期总任务的顺利实现。而环境保护法的任务是，通过法律调整，保护环境和自然资源，防治污染和

其它公害，从而保护人民的健康、安全和子孙后代的幸福，保护和促进国民经济全面地、持续地发展，保障社会主义革命和社会主义建设的顺利进行。这里需要注意的是，环境保护法的任务，除了保护和促进国民经济全面地、持续地发展以外，还有一个很重要的任务是，保护人民的健康、安全和子孙后代的幸福。环境保护法的任务和内容是经济法包括不了的。

(三)主体不同。经济法的权利义务的承担者是法人，是经济组织。而环境保护法的权利义务的承担者，包括法人和自然人，即经济组织和公民。

(四)经济法和环境保护法，在我国整个法律体系中都是大法，都占相当大的比重，自成体系。我国的宪法是一级法。从经济法来看：二级法是什么，至今没有定论，一种主张是民法典，一种主张是经济法典（或称基本法）。需要制订的三级法大体有以下一些，即国民经济计划法、基本建设法、工厂企业法、公司法、人民公社法、国营农场法、银行法、价格法、物资供应法、商业法、商标法、对外贸易法、预算法、会计法、统计法、税收法、经济合同法等。而环境保护法的体系是：《中华人民共和国环境保护法（试行）》应该是二级法（目前由于还不很成熟，所以是试行法令）。保证这个基本法贯彻执行三级法，如大气保护法、水体保护法、土地保护法、海洋环境保护法、森林保护法、草原保护法、野生动植物保护法、水产资源保护法、矿产资源保护法。自然保护区法、风景名胜保护法、噪声震动控制法、固体废弃物处理法、有毒物质管理法等。为了保证水体保护法的贯彻执行，还需要制订关于长江、黄河、松花江……水体

保护的四级法规；为了保证长江水系保护法规的贯彻执行，还需要制订长江各支流（如湘江等）水体保护的五级单行法规。我国幅员辽阔，东西南北情况差别很大，各省市还需要根据法律和本地区的情况，制订有关环境保护的单行法规和实施细则。其它各种法律，特别是经济法规中的计划法、基本建设法、工厂法、邮电法、航空法、海上运输法、公路运输法等等，都应渗透环境保护的观点和要求，贯彻国家环境保护的方针、政策，包含相应的环境保护法律规范。这些法律规范都包括在我国环境保护法体系之中。

（五）特征不同。经济法的突出特征是与经济领域有密切关系，与经济学有密切关系。经济法是国家经济政策的具体化、条文化，经济立法主要应依据客观经济规律；而环境保护法的突出特征有二：一是与自然环境有密切关系。“上管天，下管地，中间管空气”。这句顺口溜虽不能很确切地说明环境保护法的领域，但它形象地说明环境保护法领域之广。二是综合性很强。环境保护法涉及社会科学和自然科学的广泛领域。环境立法不只是一要依据客观经济规律，还要依据客观自然规律。

由此可见，环境保护法既不是经济法的组成部分，更不是经济法里的一个法律；而是一个独立的法律部门。

由于环境保护法的任务之一是保护环境和自然资源，保护和促进国民经济的发展；由于环境保护法法律责任的主要承担者是工业污染源，即工厂、矿山等经济单位；又由于环境保护法调整法律关系的方法之一是采取罚款、收费等经济手段；所以，环境保护法与经济法是有密切关系的。

第二节 环境保护法的渊源

从世界各国的环境保护法来看，环境保护法的渊源，主要有以下七种：

一、宪法中关于环境保护的表述。

二、一个国家的环境保护基本法。例如《中华人民共和国环境保护法（试行）》、美国的《国家环境政策法》、日本的《公害对策基本法》、西德的《联邦污染控制法》等。

三、环境保护方面的特别法。大体可分四类：

（一）防治公害方面的，如大气污染控制法、水污染防治法、噪声振动控制法、恶臭防治法、固体废弃物处理法、有毒物质管理法等。

（二）保护自然资源方面的，如大气保护法、水体保护法、土地保护法、森林保护法、草原保护法、野生动植物保护法、水产资源保护法、矿产资源保护法等。

（三）保护文化环境方面的，如自然保护区法（因为自然保护区不只是一种自然资源，更重要的是科学研究的基地，所以划在这一类）、自然公园法、风景名胜保护法、城市公园法、城市绿化保护法、温泉法等。

（四）其它的特别法，如日本的《环境厅设置法》、《公害受害补偿法》、《公害罪法》等等。

四、标准。可分三类：

（一）环境质量标准。如大气质量标准、水质标准（又分地面水水质标准、渔业水质标准、农业灌溉水质标准、饮用

水水质标准等)、环境噪声标准等。

(二)污染物排放标准。如工业废气排放标准、汽车废气排放标准、工业废水排放标准、医院污水排放标准等。

(三)其它标准。如机动车辆噪声标准、飞机噪声标准等。

五、其它法律(如行政法、民法、刑法、经济法等)中的环境保护规范。

六、有些国家的环境保护法包括判例法。

七、有些国家的环境保护法包括习惯法。

见附表:

第三节 环境保护法与环境法学

环境法学是以环境保护法为主要研究对象的科学。它是随着环境立法、司法的发展,在本世纪六十年代以后逐渐发展起来的一门新兴学科。环境法学研究的领域主要是环境保护方面的法制(包括立法、执法、守法)。在我国,环境法学当前的主要任务是,研究怎样继续搞好环境立法,同时也需要研究怎样搞好执法和守法以及环境法学的基础理论,建立环境法学体系。

环境法学是法学和环境科学的重要分支,也是环境科学和法学的交叉。是一门跨社会科学和自然科学的边缘学科。美、日、英、西德、瑞典等许多国家,在环境法学方面有不少研究成果值得借鉴。曾经来我国访问的原东京大学校长加藤一郎教授,写有《公害法的形成和发展》、《外国的公害