

高等学校法学试用教材

环境保护法 教程

法学教材编辑部 编审

韩德培 主编

法律出版社

高等学校法学试用教材

环境保护法教程

法学教材编辑部编审

主 编 韩德培

撰稿人 陈汉光

彭守约

法 律 出 版 社

206/18

高等学校法学试用教材
环境保护法教程
法学教材编辑部编审

法律出版社出版 新华书店发行
天津新华印刷一厂印刷

850×1168毫米 32开本 10印张 267,000字
1986年6月第一版 1986年6月第一次印刷
印数00,001—28,000
书号6004·863 定价1.75元

说 明

在国家教育委员会和司法部的关怀和支持下，法学教材编辑部组织编写了一批高等学校经济法专业系列教材，共十八种。计有：

《经济法基础理论》、《经济合同法基本原理》、《工业企业法教程》、《财政法教程》、《金融法教程》、《自然资源法教程》、《环境保护法教程》、《保险法教程》、《商标法教程》、《司法会计教程》、《专利法教程》、《公司法教程》、《商业法教程》、《农业经济法教程》、《能源法教程》、《特区经济法教程》、《外商投资企业法教程》、《计划法教程》，将陆续于一九八六年和一九八七年出版。

这批教材是适应我国社会主义经济建设和法制建设的需要，贯彻对内搞活经济、对外实行开放的政策，为加速培养经济法人才而编写的。它论述了经济法的基本理论，根据我国现行的经济法律、法规，对各个部门经济法进行了比较系统而详实的阐述。教材注意理论联系实际，力求作到具有社会主义中国的特色。同时对古代和外国的经济法也有相应的评价和介绍。有些教材并附有有关的法律、法规，供学习时参考。

这批教材可供高等学校经济法专业必修课和选修课选用，也可作为培训经济法人才的学习用书，同时对各有关经济部门和企事业单位的工作也有参考价值。

参加编写这批经济法教材的院校和部门有：中国政法大学、北京大学法律系、中国人民大学法律系、西南政法学院、华东政法学院、西北政法学院、中南政法学院、武汉大学环境法研究所、郑州大学法律系、北京经济学院、北京财贸学院、深圳大学法律系、北京林业大学、中山大学、暨南大学、对外经济贸易部、农牧渔业

部、国家专利局、北京市高级人民法院、群众出版社、中国市场出版公司、中国人民保险公司上海分公司、上海银行学校等，对上述单位的支持谨表谢意。

这批教材在编写过程中，曾参考了国内外的一些有关著作，书后附有参考过的主要书目。

由于我国经济法的理论研究开展不久，经济法学科尚未形成一个法学界公认的明确体系，加以这批教材编写时间短促，因而在学科划分的系列性和科学性上，尚有待进一步探讨。书中的缺点和错误在所难免，欢迎读者提出批评和建议，供修订时参考。

《环境保护法教程》由韩德培主编，撰稿人陈汉光、彭守约。初稿经集体讨论后，由韩德培定稿。

本书初稿讨论时，中国政法大学项学敏，西南政法学院钟澜，西北政法学院窦玉珍，中南政法学院郭锐、贺荣芳，武汉大学环境法研究所邱国堂等参加了会议，提出了宝贵的意见。对上述同志谨表谢意。

法学教材编辑部

一九八五年十月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 环境和环境问题.....	1
第二节 环境保护和环境保护法.....	9
第三节 环境保护法学.....	16
第二章 环境保护法概述	20
第一节 环境保护法的概念、本质和特点.....	20
第二节 环境保护法的任务、目的和作用.....	25
第三节 环境保护工作的方针.....	36
第四节 环境保护法的适用范围.....	39
第五节 环境保护法的体系.....	41
第三章 环境保护法的基本原则	50
第一节 经济建设和环境保护协调发展的原则.....	51
第二节 以防为主、防治结合、综合治理的原则.....	56
第三节 谁开发谁保护的原则.....	59
第四节 谁污染谁治理的原则.....	62
第四章 环境保护法的基本制度	66
第一节 环境影响评价制度.....	66
第二节 “三同时”制度.....	70
第三节 排污收费制度.....	74
第五章 保护自然环境	82
第一节 保护自然环境概述.....	82
第二节 土地的保护.....	86
第三节 水的保护.....	90

第四节	矿藏资源的保护	95
第五节	森林的保护	98
第六节	草原的保护	106
第七节	野生动植物的保护	109
第八节	风景名胜区的保护	114
第九节	自然保护区	117
第六章	防治污染和其他公害	123
第一节	防治污染和其他公害概述	123
第二节	防治大气污染的法律规定	128
第三节	防治水污染的法律规定	133
第四节	防治海洋污染损害的法律规定	145
第五节	控制噪声污染的法律规定	157
第六节	防治放射性污染的法律规定	163
第七节	防治农药污染的法律规定	170
第八节	防治乡镇、街道企业污染的法律规定	177
第七章	环境标准和监测	185
第一节	环境标准	185
第二节	环境监测	192
第八章	环境保护机构和职责	200
第一节	国务院的环境保护机构和职责	202
第二节	地方各级人民政府的环境保护机构和职责	206
第三节	各级人民政府有关部门的环境保护机构和职责	208
第四节	企业、事业单位的环境保护机构和职责	209
第九章	科学研究和宣传教育	211
第一节	环境保护的科学研究	211
第二节	环境保护的宣传教育	214
第十章	奖励和惩罚	218
第一节	奖励	218

第二节 惩罚	222
附录（一） 编写本书时的参考书目	233
附录（二） 有关法规	234

第一章 绪 论

第一节 环境和环境问题

一、环 境

环境是相对于某一中心事物而言的。与某一中心事物有关的周围事物，就是这一中心事物的环境。如对于人类，环境就是指围绕着人群的空间，以及直接或间接影响人类生存和发展的各种自然因素和社会因素的总体。简单地说，就是指为人类提供生存、发展的空间和资源的自然环境和社会环境。

自然环境一般指环绕着人类社会的自然界。组成自然环境的自然因素很多，主要有大气、水、土地、矿藏、森林、草原、野生动植物和水生生物等。这些自然因素是人类赖以生存和发展的物质基础。虽然由于人类活动而不断发生变化，但它们始终是按照自然规律在发展着。社会环境是指人类为了不断提高物质文化生活水平，在自然环境的基础上进行加工、改造而成的环境，也称人为环境，如温泉、疗养区、城市、农村、工矿区等。社会环境是随着社会生产力水平的提高而不断地丰富和发展的。

1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》（以下简称新《宪法》）第二十六条规定：“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。”其中的生活环境，是指与人类生活密切相关的各种自然条件和社会条件，包括自然环境和社会环境中的生活环境。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、人为条件等)的总体。生态环境也包括自然环境(如森林生态环境、海洋生态环境等)和社会环境(如城市生态环境、工厂生态环境等)中的生态环境。生活环境与生态环境之间的关系极为密切,它们都是整个人类环境不可分割的组成部分。

生态系统是指生物和环境构成的综合体,即在一定范围和一定时间内,生物群落同其生存环境之间,以及生物群落内不同种群之间,相互作用,相互影响,不断地进行着能量流动、物质交换和信息传递,达到动态平衡、相对稳定的综合体。生态系统中的生物种类繁多,按其获得能量的方式,可分为生产者、消费者、分解者,一个生态系统就是由生产者、消费者、分解者和非生命物质四个部分组成。生态系统多种多样、大小不一,生物圈是地球上最大的生态系统。地球上无数个生态系统不断地进行着能量流动、物质交换和信息传递,整个生物圈就是在这种无限循环的过程中不断地变化和发展着。生态系统在一定条件下,其生物种类的组成、各个种群的数量比例、能量流动和物质的输入、输出等,都处在较长时间的相对稳定的状态,这种状态称生态平衡。这种平衡是动态平衡,因为生态系统内的能量和物质每时每刻都在生产者、消费者、分解者和无机环境之间流动和转化。任何一个生态系统都具有自动调节以维持其正常功能的力量。但是这种能力是有限的,当干预因素的影响超过了生态系统的调节能力时,就会引起生态失调,甚至造成生态系统的崩溃,这种状态称生态破坏。影响生态平衡的因素有自然的因素和人为的因素。生态系统的破坏,能影响人类的生活和生产,甚至危害人体的健康和生命。

《中华人民共和国环境保护法(试行)》(以下简称《环境保护法》)第三条规定:“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。”这里所称的“环境”,体现了“大环境”的概念。既包括了自然环境,也

包括了社会环境；既包括了生活环境，也包括了生态环境。《罗马尼亚环境保护法》、《日本公害对策基本法》和《美国国家环境政策法》等都作了类似的规定。环境的概念是很广泛的，并且在不断地发展变化着。《环境保护法》第三条规定的，只是列举了与我们关系最密切，我国法律必须加以保护的环境（即环境保护法的保护对象）。环境的实际范围并不限于上述内容，且还会随着人类活动的日益广泛而不断扩大。

二、环境问题

（一）环境问题和种类 所谓环境问题，不包括火山爆发、地震、泥石流等自然灾害问题（也称原生或第一环境问题），而是指由于人类活动所引起的环境质量变化，以及这种变化对人类生产、生活以至健康和生命的影响问题（也称次生或第二环境问题）。

“人本身是自然界的产物，是在他们的环境中并且和这个环境一起发展起来的；”^①人不可能脱离一定的自然界而存在，但是人可以利用、改造自然界使之适合于自己的需要。与此同时，人们的行为也往往给自然界带来不同程度的破坏和污染。特别是近代工农业的发展，或者过量地开采自然资源，或者大量地向环境排放污染物，都会引起自然资源的枯竭，环境质量的恶化，以至生态系统的破坏，危害经济发展和人民健康。可见，造成环境问题的主要原因是经济发展与环境保护失调，这就是环境问题的实质。

环境问题一般可分为两大类：

一类是指不合理地开发利用自然资源所造成的环境破坏。即由于盲目开垦荒地、滥伐森林、过度放牧、掠夺性捕捞、乱采滥挖、不适当地兴修水利工程或不合理灌溉等而引起的水土流失，草场退化，土壤沙漠化、盐碱化、沼泽化，森林面积急剧减少，矿藏资源遭破坏，野生动植物和水生生物资源日益枯竭，旱、涝灾害频繁，以至流行性疾病蔓延等问题。这类环境问题在很早以前就曾发生

^① 《马克思恩格斯全集》第20卷，人民出版社，1971年3月版，第38—39页。

过。例如“美索不达米亚、希腊、小亚细亚以及其他各地的居民，为了想得到耕地，把森林都砍完了，但是他们梦想不到，这些地方今天竟因此成为荒芜不毛之地，因为他们使这些地方失去了森林，也失去了积聚和贮存水分的中心。阿尔卑斯山的意大利人，在山南坡砍光了在北坡被十分细心地保护的松林，他们没有预料到，这样一来，他们把他们区域里的高山牧畜业的基础给摧毁了，他们更没有预料到，他们这样做，竟使山泉在一年中的大部分时间内枯竭了，而在雨季又使更加凶猛的洪水倾泻到平原上。”^① 据联合国环境规划署报道：世界范围内的沙漠化正影响着近一百个国家，威胁着地球表面三分之一的陆地和世界五分之一的人口。每年都有六百万公顷的土地变成沙漠，二千一百万公顷的土地丧失生产力。最初地球上三分之一的陆地为森林所覆盖，面积达七十六亿公顷，随着人口的增加和不适当的开发，到1862年森林面积减少到五十五亿公顷。进入二十世纪，特别从五十年代以来，森林毁坏的速度进一步加快，到1975年缩小到二十六亿公顷，而且分布得很不平衡。又如美国在二十世纪三十年代、苏联在五十年代由于盲目开垦荒地而引起数次世界闻名的“黑色风暴”，使数亿亩农田受害。

另一类，是指城市化和工农业高速发展而引起的“三废”污染、噪声污染、农药污染等环境污染问题。所谓环境污染，是指由于人为的因素，使环境的构成或状态发生了变化，与原来的情况相比，环境的素质恶化，影响了生态系统的良性循环和人类的正常生活的现象。换句话说，凡是使环境的化学、物理、生物的特征发生不良变化，影响人类健康和生产活动或影响生物生存和发展的现象就叫做环境污染。在世界现代史上发生的八大公害事件^②，以及1984年12月3日印度博帕尔农药厂毒气渗漏事件就属于这类环境问题。

(二) 环境问题的产生和发展 环境问题自古有之，它是随着

① 《马克思恩格斯全集》第20卷，人民出版社，1971年3月版，第519页。

② 见《中国环境报》1984年5月15日起连载。

社会生产力的发展而发展、变化的。在人类社会的不同历史时期，有着不同的环境问题。环境问题的的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，主要是盲目利用环境，而很少有意识地改造环境。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。随着农业和畜牧业的产生和发展，人类利用和改造自然的能力愈来愈大，这一时期发生的环境问题主要表现在：因大量砍伐森林和破坏草原而引起的水土流失、土地沙漠化、盐碱化；因不适当地兴修水利而引起的土壤沼泽化、血吸虫病流行等。

3. 现代工业阶段。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“三废”（即废气、废水、废渣）污染。

第二次世界大战以后，工业不断集中和扩大，都市化速度加快，世界人口膨胀，能源和资源的消费量急速增加。除了烧煤污染之外，随着石油的消费在能源中所占的比例加大，又增加了新的污染源。同时，又相继出现了农药污染和放射性污染。此外，噪声、震动、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的重大问题之一。对此，1972年在斯德哥尔摩召开的人类环境会议通过的《人类环境宣言》提出了两类不同的环境问题：一是发展中国家的环境问题，一是发达国家的环境问题，两类环境问题的性质不同，因此，解决的方式和途径也不一样。这是对当前世界环境问题的正确表述^①。发展中国家的环境问题：“大半是由于发展不足造成的……因此，发展中的国家必须致力于发展工作，牢记住

① 曲格平：《中国环境问题及对策》，中国环境科学出版社，1984年版（下同），第132~134页。

他们优先任务和保护及改善环境的必要。”^①此外，发达国家对发展中国家转嫁污染，也是造成发展中国家环境状况恶化的重要原因。发达国家的环境问题，“一般地是同工业化和技术发展有关。”^②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。那种“经济原点发展”的观点，即认为环境恶化是经济技术发展的必然结果，要保护环境就只能放弃发展的论点显然是错误的。因为，对发展中国家来说，其环境问题主要是由于贫穷落后，要解决这类环境问题只能依靠经济的大发展，在发展中求得对环境问题的解决。而对于发达国家，靠“原点发展”也是行不通的。如果这些国家能够认真对待环境问题，是可以得到比较好的解决的。这些国家的经济能力和技术能力完全可以维护一个良好的人类环境。因此，停滞的论点，悲观的论点是不可取的。

（三）当前我国的环境问题 我国的环境保护工作，虽然起步较晚，但发展还是比较快的。1973年，国务院召开了第一次全国环境保护会议，制定并公布了《关于保护和改善环境的若干规定》，之后，各地开始建设环境保护机构，逐步开展了工业污染的治理和“三废”的综合利用，抓了城市的消烟除尘，国家还重点组织了一些水域的污染治理，并取得了初步的效果。但是，由于我们对环境保护认识不足和工作上的失误，尤其是“四人帮”的干扰破坏，使我国的环境污染和破坏不断地发展和蔓延。党的十一届三中全会以后，环境保护工作进入了一个新的发展阶段。1983年12月底，国务院召开了第二次全国环境保护会议。在这以前的十年当中，虽然最初几年受到了“四人帮”的干扰破坏，我国环境保护工作仍然取得了很大的成绩。1979年以后，全国多数污染严重的老企业，特别是大中型企业，都不同程度地采取了治理措施。结合工业调整，关、停、并、转和迁移了一万一千多个耗能高、原材料浪费大、污染严

① 《联合国环境会议通过的“人类环境宣言”》中的“四”。

② （同上）

重的企业。北京、天津、上海、杭州、苏州、桂林等二十一个环境保护重点城市相继制订了环境保护规划，加强了污染治理和城市绿化，使一些城市的环境质量得到了初步改善。国家采取了有力措施，制止破坏森林资源，动员全民植树种草，加强水土保持，改善了自然生态，长江、珠江、黄河、淮河、松花江等水体污染的趋势已有所减缓。全国已建立了一批各种类型的自然保护区，初步建起了环境保护机构，加强了环境管理；环境保护法制建设有了较大的进展；环境科研、监测、教育、宣传工作不断加强。

但是，从总的情况看，我国的环境污染和生态破坏还未能控制住，许多地区甚至还在继续加重和扩大。环境问题仍然是影响我国经济和社会发展的一个突出问题^①。

1. 环境污染 我国是世界上环境污染物排放量最大的国家之一。1982年，全国废水的排放量达三百一十亿吨，其中工业废水的处理率仅为17%；废气中污染物的排放总量达四千一百万吨；废渣排放量达四亿吨。这是造成我国环境污染严重的根本原因。在噪声污染方面，据二十五个城市的测定，市区交通噪声强度均在七十分贝以上，其中武汉高达八十二分贝，杭州高达八十三分贝。我国的农业环境也受到工业“三废”、城市废弃物和农药的严重污染。据有关部门统计，目前被污染的农田已达四千万亩，每年减产粮食一百亿斤。近几年乡镇企业的大量发展更加剧了农业环境的污染。

2. 自然生态环境的破坏 我国自然环境的破坏也相当严重。我国森林覆盖率仅为12.5%，在世界上约占第一百二十位。被誉为“植物王国”的西双版纳，近十年来毁林二百多万亩，全州森林覆盖率已由55.7%减至30%以下。由于森林的破坏，使全国水土流失面积达一百五十万平方公里。仅黄河、长江每年带走的泥沙量就有二十六亿吨，相当于冲走了六百万亩良田的表层肥土。其中所含的

^① 李锡铭：《为实现我国环境状况的根本好转而奋斗——在第二次全国环境保护会议上的工作报告（摘要）》，载1984年1月10日《中国环境报》。

氮、磷、钾，几乎等于目前全国化肥的年产量。由于水土流失，解放后新建的四千多亿立方米的水库容量，已有四分之一被泥沙淤塞，造成很大损失。1958年以来，全国先后出现过三次毁草种粮的高峰，造成草原沙化面积达七亿七千万亩。全国围湖造田约二千万亩，有名的“八百里洞庭”，湖面已缩小了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。据统计，由于自然生态平衡受破坏，1972年至1981年全国平均每年农田受灾面积达六亿三千万亩，比1950年至1959年增加了将近一倍。我国的海洋环境也受到不同程度的污染和损害，使部分海域鱼群死亡，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，我国一些海域还出现了赤潮。由于生存环境的破坏和乱采乱猎等原因，我国许多珍稀动植物也遭到严重破坏，不少物种已经绝灭或濒于绝灭。风景游览区和自然保护区的破坏也很严重。

我国环境问题之所以如此严重，一是由于长期积累下来的环境问题很多，近年来由于种种原因，治理速度又很缓慢；二是工交基建中未做到合理布局和严格执行“三同时”制度，一些防治技术又不过硬，以致新污染不断产生；三是一些抓经济建设的干部，对经济建设和环境保护的关系缺乏正确的认识，往往只有生产观点，没有生态观点，以致在经济建设中忽视环境保护，在开发利用自然资源时不考虑对生态环境的影响。有的人甚至把加快发展生产、提高经济效益建筑在破坏环境、损害人民健康的基础上^①；此外，环境保护领域中法制不健全，管理不善，也是一个重要原因。这种状况必然会影响到我国的经济建设和人民健康，因此必须引起我们的高度重视，并有信心有决心地逐步加以解决。

① 《认真执行水污染防治法》，1984年5月13日《人民日报》社论。

第二节 环境保护和环境保护法

一、保护环境是我国的一项基本国策

(一) 环境保护的概念 人是环境的产物，环境为人类提供生存和发展的物质基础。人类通过自己的活动，利用自然资源，发展经济，并改造环境，以适应人类自身的需要。但是，由于人们的认识能力和科学技术水平的限制，伴随着经济的发展也给环境带来了污染和破坏；被破坏和污染了的环境，又反过来影响人们的身体健康和经济的发展。

二十世纪五十年代以前，人类就学会采取技术、经济、行政和法律等手段来治理环境污染，但并未提出环境保护的概念。五十年代以后，随着污染的加剧，一些国家出现了反污染运动。但仍把环境保护的概念理解得比较狭隘，大都把环境保护理解为只是对“三废”的治理，是局部的问题。1962年美国的R·卡逊在《寂静的春天》一书中，指出农药污染造成了生态危机；七十年代初出版的另一本书《只有一个地球》，提出环境问题不是局部问题，而是全球性问题，不仅是技术问题，更主要的是社会经济问题。从此，“环境保护”才引起了世界各国的普遍关注。

早在1956年，我国就提出了“综合利用”工业废弃物的方针；六十年代中期，又提出治理和回收利用“三废”的概念。1972年提出了环境保护工作的“三十二字”方针，比较完整地阐明了环境保护的含义。所谓环境保护，是指保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害，使之更适合于人类的生存和发展。环境保护的内容，不但在世界各个国家之间有区别，就是同一国家的不同历史时期也不一样。不过，概括起来，大体可以分为两个方面：一是保护自然环境和自然资源，即合理开发利用自然资源，包括土地资源、水资源、矿藏资源、森林资源、牧草资源、野生动植物资源等，减少或消除有害物质进入环境，并使自然资源得以恢复和扩大