

赔偿实务丛书

主编 刘文华

副主编 朱大旗 李艳芳

环境损害赔偿

李艳芳 编著

peichang shiwu
congshu

中国经济出版社

环境损害赔偿

主编：周世华
副主编：王中江、王明远

环境损害赔偿

周世华 主编



中国政法大学出版社

38

环境损害赔偿

李艳芳 编著

中国经济出版社

责任编辑：师少林（68319291）

环境损害赔偿

李艳芳 编著

*

中国经济出版社出版发行

（北京市百万庄北街3号）

各地新华书店经销

北京怀柔渤海印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 1/32 7.75 印张 170 千字

1997年1月第1版 1997年1月第1次印刷

印数：01—8000

ISBN 7—5017—3854—8/F·2754

定价：11.00 元

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 环境损害与当代社会.....	(1)
第二节 环境损害与环境立法	(10)
第二章 环境损害赔偿的权利依据——环境权	(23)
第一节 环境权的产生和确认	(24)
第二节 环境权的地位	(26)
第三节 环境权的内容	(29)
第四节 环境权的发展	(31)
第三章 环境损害赔偿的法律基础	
——环境保护法律制度	(34)
第一节 环境影响评价制度	(34)
第二节 “三同时”制度	(37)
第三节 排污收费制度	(38)
第四节 排污申报登记制度	(41)
第五节 环境保护许可证制度	(41)
第六节 环境保护责任制度	(43)
第七节 限期治理制度	(45)
第八节 污染事故的报告制度	(47)
第九节 环境标准制度	(48)

第四章 环境损害赔偿责任的要件	(52)
第一节 无过错责任的确立	(52)
第二节 因果关系的推定	(59)
第三节 行为的不合法性	(63)
第四节 环境损害事实	(65)
第五节 环境损害赔偿的免责事由	(66)
第六节 环境损害赔偿的范围	(68)
第五章 环境损害赔偿的途径	(72)
第一节 环境损害的行政处理	(72)
第二节 环境损害赔偿的民事诉讼	(75)
第六章 大气污染损害赔偿	(79)
第一节 大气污染及其危害	(79)
第二节 我国防治大气污染损害的立法	(82)
第三节 我国防治大气污染损害的法律规定	(84)
第四节 大气污染损害赔偿案例分析	(91)
第七章 水污染损害赔偿	(107)
第一节 水污染及其危害	(107)
第二节 我国防治水污染损害的立法	(108)
第三节 我国防治水污染损害的法律规定	(110)
第四节 水污染损害赔偿案例分析	(124)
第八章 固体废物污染环境损害赔偿	(138)
第一节 固体废物污染及其危害	(138)
第二节 我国防治固体废物污染损害的立法	(139)
第三节 我国防治固体废物污染损害环境的法律 规定	(141)

第二节	环境保护监督管理机构·····	(217)
第十五章	国际环境损害赔偿·····	(219)
第一节	国际环境问题和国际环境保护·····	(219)
第二节	国际环境污染损害和国际环境立法·····	(226)
第三节	我国参加的主要国际环境保护公约·····	(230)
第四节	国际环境损害赔偿案例分析·····	(238)
后 记	·····	(241)

第一章 总 论

第一节 环境损害与当代社会

一、环境与环境问题

环境是指人类赖以生存和发展的各种天然的和经过人工加工改造的自然因素的总体。它一方面为人类提供生存和发展的空间和物质条件。另一方面，又直接间接影响、制约人类生活。因此可以说，人类与环境互为联系，没有人类就无所谓环境，离开环境人类难以生存。我们所说的保护环境就是保护人类环境。

《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境法》）第2条规定：“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加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。”从我国《环境法》的这一规定看，环境是一个范围很大的概念，它既包括了各种天然存在的自然环境，如大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、野生生物等，也包括各种经过人工加工改造的人为环境，如自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。事实上，环境的范围也不是固定不变的。随着科学

技术的进步和人类认识的提高，环境的范围还会发生进一步的变化。

环境问题则是人类不合理的开发利用自然环境和因工农业生产对环境所造成的工业“三废”（废气、废水、废渣）污染、噪音污染、农药污染等以及对环境的破坏。环境问题自古就有，但环境问题成为全球性问题是本世纪五、六十年代的事情。在原始人类时期，由于社会生产力水平低下，人口较少，人类对自然环境还仅仅在于利用，即使有一点破坏，也能够被环境的“自净能力”所消解，因此，环境问题并没有暴露出来。人类进入农牧业社会以后，劳动工具有了极大的改进，与此相伴随的是人类的生活方式发生了根本性的变化。人类为了获得丰富的食物而进行了大规模的土地开垦，天然植被受到严重破坏，加上天灾人祸，使得森林资源遭到急剧破坏，造成了严重的水土流失，最终形成某些沙漠或土壤肥力极低的荒地，如古代两河流域、古希腊、我国的黄河流域等都曾是人类文明的发源地，而今却变成了千沟万壑、处处荒山秃岭、茫茫荒原的贫脊景象。可见，这一时期的主要环境问题是环境的破坏。尽管这一时期的环境问题还不会构成对人类的威胁，但这一时期的环境问题影响久远，时至今日，这些环境问题所造成的后果还存在，如土地的侵蚀问题仍然是世界性的问题。

产业革命以后，随着工业文明的崛起，人类由农业社会过渡到工业社会。由于机器系统出现，生产技术进步，使生产突飞猛进地发展，人类的衣、食、住、行、用等各种生活和享受的物品不断地被生产出来。但是，正象托夫勒指出的：

“第二次浪潮各国政府仍然盲目地不惜一切代价，增加国民生产总值，极度地‘增产’，甚至不惜冒破坏生态和社会的危险。”的确，在这一阶段，人类对自然的支配能力已经达到空前的程度，使得人类过于自信，将自己摆在主宰自然环境的地位，此所谓“人定胜天”，似乎人类可以随心所欲地冲破自然规律的约束，任意支配大自然。因此，这一时期，人类对自然资源进行了掠夺式的开采；同时又毫无顾忌地将大自然作为天然垃圾场，向环境排放了大量的废弃物。在这样的情况下，开始出现两类环境问题都日益严重，甚至威胁到人类自身生存和发展的状况。首先是大规模的环境污染。由于长期不加限制地向环境排放污染物，破坏了环境的自净能力，致使环境质量不断下降，各种污染物通过食物链或特定的气候条件进入人体，造成对人体的损害，甚至引起大规模的公害事件，成千上万的人因污染而丧生。在本世纪 30 年代至 60 年代，发生了马斯河谷烟雾事件（一周内死亡 60 人）、洛杉矶光化学烟雾事件（大量居民患病，死亡 60 人）、多诺拉烟雾事件（使多诺拉镇 45% 的人口约 5900 人患病，死亡 17 人）、伦敦烟雾事件（四天死亡 4000 人，两个月内共死亡 12000 人）、水俣病汞污染事件（死亡 50 多人，实际受害者超过 1 万人）、四日市哮喘病事件（患者达 6000 多人）、米糠油事件（患者 5000 多人，其中 16 人死亡。并造成几十万只鸡死亡）、富山骨痛病事件（死亡近 200 人）等震惊世界的八大公害事件（见《中国环境报》1984 年 5 月 15 日起连载）；进入 80 年代以后，又发生了比八大公害事件规模更大、影响范围更广、危害更为严重的三里岛核电站事件、切尔诺贝利核电站爆炸事件

(有 31 人死亡, 280 人受到放射性物质的严重影响, 前苏联国家遭受经济损失 35 亿美元)、博帕尔农药泄漏事件 (有 3300 人死亡, 20 多万人致残)、意大利塞维索化学污染事故 (许多居民中毒, 1.5 平方公里范围内的植物被埋掉)、墨西哥液化气爆炸事故 (死亡 1000 人, 受伤 4000 人, 毁坏房屋 1400 余所, 3 万多人无家可归, 50 万居民奉命逃难)、莱茵河污染事故 (约 160 公里河段的鳗鱼死亡, 483 平方公里范围内的井水不能饮用, 造成巨大损失) 等等。此外还有一些全球性的环境污染问题, 如酸雨污染、温室效应等。其次是对环境的破坏。由于人类对自然资源的不合理开发利用, 导致了森林面积急剧减少、土壤侵蚀严重、动植物遗传资源锐减、水源匮乏、矿产资源枯竭等一系列问题。非洲从 60 年代末期开始的大灾荒, 集中反映了人类破坏自然资源、污染环境所造成的后果。非洲大灾荒中受灾国家已达 36 个, 其中 21 个国家灾情严重, 几千万人挣扎在死亡线上, 上百万人被饿死, 而这场灾荒与其说是天灾, 不如说是人祸, 是农业和人口政策失误、滥砍乱伐、滥耕、滥牧、严重破坏生态的必然结果。可以说在这一时期, 人类对自然环境的开发利用已经达到空前水平。环境问题被列为人类面临的最为迫切的问题之一, 成为世人瞩目的焦点。

我们国家的工业化历史不算长, 但是我国的环境问题已十分严重, 并给工农业生产和人民的身心健康造成巨大的损害。在大气污染方面, 据参加全球大气监测的北京、上海、沈阳、西安、广州五个城市的监测资料, 这五个城市大气中的悬浮颗粒物的浓度分别是世界卫生组织标准的三至九倍, 均

被列入世界污染最严重的前十个城市。目前，全国 500 多个城市中，大气环境质量全面符合一级标准的城市不到 1%。据 20 个统计资料较全的大中城市分析，每年因大气污染所造成的慢性支气管炎患者为 150 万人，呼吸系统疾病死亡人数为 2.3 万人，肺心病患者为 17.7 万人，肺心病死亡人数为 1.3 万人。酸雨污染方面，我国已成为与欧洲、北美并列的世界三大酸雨区之一。除西南、华南酸雨区外，又形成了以长沙为中心的华中酸雨区，厦门、上海等华东沿海酸雨区和青岛等北方酸雨区。据估算，仅西南、华南酸雨区因酸雨造成林木死亡、农业减产、金属腐蚀的经济损失每年即达 140 亿元。在水污染方面，全国七大江河水系中，近一半的河段污染相当严重，流经城市的河段大部分超标。淮河流域污染十分突出，200 条支流中，有一半以上的河段已完全丧失使用价值，1994 年发生了 3 起特大污染事故，给工农业生产造成了巨大损失，沿河的市、县相继出现城乡居民的饮水危机。在固体废物污染方面，据统计，1993 年全国工业（不包括乡镇企业）固体废物产生量达 6.2 亿吨，排放量 2000 万吨，其中排入江、海的有 1000 万吨，目前，全国工业固体废物累计堆存量已达 59.2 亿吨，占地 5.5 万公顷，其中占用农田 3700 公顷；城市生活垃圾产生量以每年 6—7% 的速度增长，据 1993 年统计，全国城市生活垃圾清运量为 1.2 亿吨，目前全国已有 23 个城市陷入垃圾的包围之中。全国每年因固体废物污染环境造成的经济损失超过 90 亿元。我国的噪声污染也十分严重。据 1993 年对全国 39 个城市的统计，平均等效声级为 51.7—72.6 分贝，其中 5 个城市高于 60 分贝（参见

国家环境保护局发布的《1993 年中国环境状况公报》，载《中国环境报》1994 年 6 月 4 日）。据 1995 年国家环境保护局对 46 个城市的调查，在文教区和居民住宅区中，超过噪音标准的达到 97.6%。除了污染以外，我国还存在严重的环境破坏问题。据调查，我国 14 个主要产林省份的森林面积，70 年代末比 60 年代末减少了 732 万公顷，近几年，乱砍滥伐森林歪风愈演愈烈，全国森林覆盖率由 12.7% 下降为 12%。由于森林减少，造成水土流失越来越严重。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%（参见：《耕地损毁面积有增无减，危险发展趋势必须扭转》，载 1987 年 7 月 6 日《光明日报》第一版）。全国每年流失的土壤达 50 亿吨，仅黄河、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，几乎是全国化肥的年产量。由于水土流失，解放后新建的 4000 多亿立方米的水库容量，已有四分之一被泥沙淤塞。据有关部门估计，目前全国水库每年淤积泥沙约 144 亿立方米，土壤流失还使河床已高出地面十米以上（见郑明焕：《土地侵蚀——一种潜在的威胁》，载 1985 年 3 月 23 日《中国环境报》第三版）。建国以来，全国耕地面积逐年减少（每年减少约 700 万亩），近几年来随着“房地产热”“开发区热”的兴起，这种情况尤为严重。环境污染和环境破坏造成的损失是惊人的。据 80 年代初不完全统计，环境污染每年造成的损失是 690 亿元，部分自然生态环境破坏每年造成的经济损失达 265 亿元，共计 955 亿元，约占当年全国工农业总产值的 14% 左右（见曲格平：

《中国环境政策的探索与实践》，载 1988 年 8 月 18 日《中国环境报》第三版）。此外，环境问题的日益严重化，已经直接威胁到人民生命健康和财产安全，全国每年因环境污染中毒、死亡的人数在增加，畸形儿的出生率在增加，污染区癌症的发病率也在增加……所有这些都给人民的生产和生活造成了巨大损失，严重影响社会生产和生活秩序以及全国人民的安定团结。李鹏总理曾在全国第二次环境保护工作会议上指出：“环境问题不仅是工业发达的资本主义国家所面临的重大问题，而且也是我国面临的重大问题之一。”“搞现代化建设，必须有一个好的环境条件，健全的自然生态，如果我们现在不注意、不抓紧环境保护工作，到本世纪末我国的环境问题和生态破坏状况也许会象今天的人口问题一样，成为非常难以解决的问题。”因此，“环境保护，是我国现代化建设中的一项战略任务，是一项重大国策。”

二、环境损害与现代社会

从上述环境问题的产生过程来看，真正的环境损害是人类社会发展到现代社会以后，也就是本世纪 30 年代以后，科学技术特别是工业技术发展到一定的阶段才大量出现的。20 世纪是科学技术迅猛发展的时代，是各国经济实力真正较量的时代，也是一个竞争的时代。国家、企业为了生存，为了发展，必然要使用技术，发展工业，走工业富国的道路。可以毫不夸张地说，没有现代工业文明，就不会有今天如此恶化的环境状况，就不会有如此众多的环境损害。日本在第二次世界大战以后，为了尽快恢复经济，不惜以牺牲环境为代价，造成了一系列的公害事件。八大公害事件中四大公害事

件发生在日本。德国在第二次世界大战后，也兴起所谓的“黑色文明”，致使环境质量明显下降。美国在本世纪初，飞机工业、汽车制造工业、石油工业、化学工业等迅猛发展的时候，也出现了大量的污染事故，如洛杉矶光化学烟雾事件、多诺拉事件等著名的公害事件。英国伦敦更是以“雾都”著称于世，可见其大气污染情况之严重程度。尽管这些早期工业发达国家经过长期的治理，环境状况已有很大的改善，但污染问题依然存在。

广大发展中国家，工业化起步比较晚，因此环境问题的严重化也比较晚。我国环境问题的严重化也是随着我国大力发展生产力、科学技术迅猛发展的时候严重起来的。新中国建立不久，就提出工业化作为国家发展的一个重要目标。经过40多年的努力，中国已经建成了相对独立、门类齐全的工业体系，对全民所有制工业固定资产投资总额达到10000多亿元，相继建成3000多个大中型工业项目，已基本能够依靠本国的技术力量装备大型矿山、电站、冶金、石油、化工、汽车、造船等重要工业；工业生产保持了较高的增长速度，1990年，中国工业总产值为23851亿元；主要产品产量进入世界前列。1990年，生产原煤10.8亿吨，原油1.38亿吨，发电量6180亿千瓦/小时，钢产量6604万吨，但是，取得这些成绩所付出的代价也是十分沉重的。1988年全国工业污染源调查结果显示，我国环境污染主要来自工业。所调查的16.8万家企业，年排放工业废水291.8亿吨，约占全国废水排放量的80%；年排放废气7.16亿立方米，约占全国废气总排放量的81%；年排放工业固体废物3.02亿吨，约占全国

废物总量的 88%。应当看到，在我国除了由于发展工业造成的污染以外，政治运动也是我国环境问题产生的原因。我国在第一个五年计划期间，环境问题并不突出。从 50 年代末期开始，随着全国“大炼钢铁”高潮的掀起，严重的生态破坏和环境污染就出现了，这可以说是我国遭受的第一次真正的环境损害。60 年代末一直到 70 年代中期，“无产阶级文化大革命”的十年动乱时期，是我国遭遇的第二次环境袭击。在“工业以钢为纲”，“农业以粮为纲”的错误政策指导下，各个地方都要使工农自成体系。为了追求工业自成体系，许多城市不适当地安排了一些重污染型工业，如钢铁工业、化学工业、建材工业等，像北京、杭州、苏州、桂林、济南、西安、洛阳、昆明等城市都建设了重污染型工业。城市中在居民稠密区、文化教育区、风景游览区、水源保护区等也建厂。在农业上，有些地区片面追求粮食单产，放弃经济作物，砍掉多种经营，改变耕作制度；在非传统农作物区，大搞围湖造田，毁林开荒，滥垦草原，力争粮食自给。这种作法破坏了渔业、林业、牧业的生产条件，导致水土流失严重、河流泥沙增多、土壤沙化、小气候失调、自然灾害频繁等生态平衡被破坏的严重后果。

进入 80 年代以后，伴随着改革开放的日益深入，我国的经济发展也进入史无前例的快速发展时期。尽管国家十分重视环境保护工作，并把它作为我国现代化进程中的一项基本国策，但是，在经济飞速发展的同时，环境问题也更加严重和突出。如前所述，我国在大气、水、海洋、噪声、固体废物、放射性物质等方面都存在着严重的污染。这种严重的环