

环境保护法教程

彭守约 陈汉光 编著

6
武汉大学出版社

环 境 保 护 法 教 程

彭守约 陈汉光 编著

*

武汉大学出版社出版

湖北省新华书店发行 鄂州市印刷厂印刷

*

850×1168毫米 1/32 6.32印张 150千字

1984年8月第1版 1984年8月第1次印刷

印数：1—5,600

统一书号：6279·7 定价：0.85元

前 言

为适应高等院校法律系本科生教学和环境保护干部自学的迫切需要，我所编写了《环境保护法教程》一书。编者力求以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，按照新宪法的精神，正确地、系统地阐述我国环境保护法的基本原理和基础知识，并介绍一些必要的环境科学知识。

本书是在刘经旺教授的指导下编写的。初稿中“绪论”的一、二、三，第二章、第三章、第五章和第七章，由彭守约执笔；“绪论”的四、五，第一章、第四章、第六章、第八章和第九章，由陈汉光执笔；初稿经讨论后，由曾昭度修改、定稿。

环境保护法学是一门新兴的科学，编写《环境保护法教程》是我们的第一次尝试。由于水平有限，资料缺乏，经验不足，加上时间短促，内容难免有缺点错误，诚恳希望读者批评指正，以便再版时进一步修改充实。

承武汉大学法律系有关教师的热心帮助，对本书提出了许多宝贵的意见，特此表示感谢！

中国环境科学研究院
武汉大学 环境法研究所

一九八三年五月

目 录

前 言

绪 论	(1)
-----	-------

一、环境	(1)
------	-------

二、环境问题	(2)
--------	-------

三、环境保护与环境立法	(7)
-------------	-------

四、环境保护法的产生和发展	(11)
---------------	--------

五、环境保护法学	(16)
----------	--------

第一章 环境保护法概述	(19)
-------------	--------

第一节 环境保护法的概念、本质和特点	(19)
--------------------	--------

第二节 我国环境保护法的发展概况	(25)
------------------	--------

第三节 环境保护工作的方针	(30)
---------------	--------

第四节 环境保护法的任务、目的和作用	(35)
--------------------	--------

第五节 环境保护法的适用范围	(44)
----------------	--------

第六节 环境保护法的体系	(47)
--------------	--------

第二章 环境保护法的基本原则和制度	(51)
-------------------	--------

第一节 经济建设和环境保护协调发展的原则	(52)
----------------------	--------

第二节 防治结合、以防为主、综合治理的原则	(56)
-----------------------	--------

第三节 开发利用与保护相结合的原则	(57)
-------------------	--------

第四节 谁污染谁治理的原则	(59)
---------------	--------

第五节	“三同时”制度	(61)
第六节	环境影响评价制度	(63)
第三章	保护自然环境	(67)
第一节	保护自然环境和自然保护区	(67)
第二节	土地资源的合理利用和保护	(75)
第三节	水资源的开发利用和保护	(80)
第四节	矿藏资源的开发利用和保护	(83)
第五节	森林资源的保护和发展	(85)
第六节	牧草资源的保护和发展	(93)
第七节	野生动植物资源的保护和合理利用	(95)
第四章	防治污染和其他公害	(99)
第一节	一般规定	(99)
第二节	大气污染及其防治	(102)
第三节	水污染及其防治	(108)
第四节	农药污染及其防治	(116)
第五节	噪声污染及其防治	(125)
第六节	放射性污染及其防治	(131)
第七节	其他污染及其防治	(135)
第五章	环境标准	(143)
第一节	环境标准的概念和意义	(143)
第二节	环境标准体系	(145)
第六章	排污收费制度	(152)
第一节	排污收费的目的、性质和作用	(152)

第二节	征收排污费的原则和办法·····	(156)
第三节	排污费的管理、使用和监督·····	(162)
第七章	环境保护机构和职责·····	(166)
第一节	中央一级环境保护机构及其职责·····	(168)
第二节	地方各级人民政府环境保护机构及其职责···	(174)
第三节	中央和地方有关部门和企业事业单位的环境 保护机构及其职责·····	(176)
第八章	科学研究和宣传教育·····	(179)
第一节	大力开展环境科学研究·····	(179)
第二节	积极开展环境科学知识和环境保护法的宣传 教育·····	(181)
第九章	奖励和惩罚·····	(186)
第一节	奖励·····	(186)
第二节	惩罚·····	(190)

绪 论

一、环 境

环境一词的含义，在环境科学中，一般是指围绕着人群的空间和其中可以直接、间接影响人类生活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。

自然环境通常是指环绕人类社会的自然界。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、生物等。这些都是人类赖以生存和发展的物质基础。社会环境是指人类为了不断提高物质和文化生活，在自然环境的基础上，进行加工、改造而形成的环境，如名胜古迹，风景游览区，温泉、疗养区、城市、农村、工矿区等。社会环境是随着经济建设和科学技术的发展而不断地丰富和发展的。

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。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）中的生态环境和社会环境（如城市生态环境、工厂生态环境等）中的生态环境。生态环境与生活环境之间的关系极为密切，生态环境遭到破坏，就会导致生态平衡的破坏，造成经济上的损失和对人们健康的危害，对生活环境产生严重的影响。

生态系统是指生物和环境构成的综合体，即生物群落和无机环境之间相互作用，相互制约，不断进行着能量流动、物质循环和信息传递（如石油污染使信息系统遭到破坏，就会导致回游性鱼类无法溯河产卵，致使鱼类资源受到破坏），达到动态平衡、相对稳定的综合体。生态系统可大可小，生物圈是地球上最大的生态系统。生态系统在一定条件下，其能量和物质的输入、输出以及生物种类的组成和各个种群的数量比例，都处于较长期的相对稳定的状态，叫做生态平衡。任何一个生态系统都具有降解和自净外来物质的能力，但这种能力是有限的，如果排入生态系统中的有害物质过多，超出了生态系统调节功能的能力，就会破坏生态平衡，影响人类的正常生产和生活，甚至危害人类的健康和生命。

《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。”这里所指的“环境”，既包括了生活环境，也包括了生态环境；既包括了自然环境，也包括了社会环境。环境的概念是很广泛的，《环境保护法》第三条所规定的，只是列举了与我们关系最密切，法律必须加以保护的环境，但环境的实际范围并不限于上述内容。

二、环境问题

（一）环境问题的概念和分类

我们这里所谈的环境问题，不包括火山爆发、地震、泥石流等自然灾害问题。而是指由于人类活动所引起的环境破坏和污染

的问题，实质上是经济发展与环境保护的比例失调的问题。

环境问题，可以分为两大类：

一类环境问题是指出开发利用自然资源时，由于盲目开垦土地、滥伐森林、过度放牧、不适当地兴修水利和不合理灌溉而引起的水土流失、草场退化、土壤沙化、盐碱化、沼泽化，以及流行病的传播等问题。这类问题很早以前就曾经发生过。例如，中亚西亚的幼发拉底河流域和底格里斯河流域，由于灌溉不当，使肥沃土地变成不毛之地。又如，美国在三十年代、苏联在六十年代由于大规模地开垦荒地，引起世界闻名的黑风暴等等。

另一类环境问题，是由于现代化工业的兴起和大城市的发展而引起的“三废”污染、噪声污染、农药污染等环境污染问题。在世界历史上发生的八大公害事件，就是属于这类环境问题。八大公害事件的第一次发生在一九三〇年比利时的马斯河谷工业区。由于二氧化硫和粉尘污染，使几千人呼吸道系统患了病，六十人死亡。第二次是一九四三年美国洛杉矶光化学烟雾事件。当时该城市有两百多万辆汽车，每天要消耗五百多万加仑汽油，汽车排放的烟有一千吨，加上当时当地的气候条件，造成严重的光化学烟雾事件，使大多数居民出现眼肿、流泪、喉痛、胸痛等症状，六十五岁以上老人约死了四百人。第三次是一九四八年美国多诺拉镇的烟雾事件。这是由于冶炼厂的二氧化硫和粉尘引起的，发病人数约六千人，占当地居民总数的百分之四十三。第四次是一九五二年英国伦敦烟雾事件，前后一共死亡一万二千人。第五次是一九五五年以来，日本四日市大量燃烧重油引起的大规模人群气喘事件，患病者约五百一十余人，死亡三十六人。第六次是一九五五年日本富山县由于镉污染引起的骨痛病，到一九七二年三月，患病者超过二百八十人，死亡三十四人。第七次是一九五六年以来，日本水俣湾地区，由于汞中毒引起的水俣病，据

一九七二年统计，患病者达一百八十余人，死亡五十余人。第八次是一九六八年日本九州由于多氯联苯污染水和食品造成的米糠油事件，几千人中毒，十六人死亡。

（二）环境问题的产生和发展

环境问题自古有之，它是随着社会生产力的发展而发展的。在人类社会发展的不同阶段，有着不同性质的环境问题。环境问题的产生大致经过三个阶段：

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。它主要是利用环境，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，人类大规模地狩猎和采集，滥用自然资源造成生活资源缺乏而引起的人类饥荒。

2. 农牧业阶段。随着生产力的发展，人类社会出现了农业和畜牧业，因而人类利用和改造环境的能力也愈来愈大，与此同时，也发生了相应的环境问题。这一阶段的环境问题，主要是刀耕火种、不合理垦荒、破坏草原、大量砍伐森林，导致严重的水土流失、河流泛滥、风沙危害和土壤盐碱化等。

3. 现代工业阶段。随着生产力的发展，大工业的兴起，大城市的发展，除了上述自然资源破坏的情况继续存在并且加剧外，伴随着“三废”排放而产生了环境污染问题。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，环境素质恶化，影响了生态系统和人们的正常生活条件。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的现象就叫做环境污染。

二十世纪二十年代至四十年代，除了烧煤污染有所发展外，同时又增加了化工及石油工业带来的污染。到了本世纪五十年代

以后，又出现了农药污染，放射性污染。此外、噪声、振动、垃圾、恶臭、地面沉降等其他公害也相继出现。当前的环境污染和破坏，已发展成为威胁全人类生存和经济发展的世界性重大问题之一。

（三）当前我国的环境问题

建国以来，党和人民政府很重视环境保护工作。七十年代初期，周总理就多次指示，要将环境保护列入国民经济计划中去。一九七三年，国务院召开了全国第一次环境保护工作会议，并转发了《关于保护和改善环境的若干规定（试行草案）》。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”的干扰和破坏，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来，在各级领导的重视和支持下，环境保护部门通过开展环境保护法的宣传教育，进行环境质量评价和监测，编制一些城市的环境规划，使一些地区的环境质量有了初步改善。渤海、黄海的石油污染初步得到控制，官厅水库、桂林漓江、杭州西湖等水质有所改善，兰州、沈阳等城市大气污染有所缓和，北京、上海的几种有毒、有害物质（氰、镉、汞等）的排放量明显减少。同时，对自然环境的保护和防止生态平衡的破坏也开始引起重视。但是，从全国来说，环境的污染和破坏，仍然相当严重，并有继续发展的趋势。一九八一年二月二十四日，国务院《关于在国民经济调整时期加强环境保护工作的决定》指出：“当前，我国环境的污染和自然资源、生态平衡的破坏，已相当严重，影响人民生活，妨碍生产建设，成为国民经济发展中的一个突出问题。”

1. 环境污染。当前我国的环境污染，主要来自工业生产活动，它不仅使城市环境恶化，而且还波及到江河湖泊及农业环境，

特别是工业集中的城市，由于工业“三废”和城市生活中废弃物排放总量继续增加，环境污染逐渐加重，大气污染严重，水质恶化，我国的城市噪声普遍高于国外，仅有十几万辆汽车的北京，比拥有二百多万辆汽车的东京的交通噪声还高。在北京、上海等大城市有关环境污染的群众来信中，属于噪声污染的占总数的一半以上。此外，我国水的污染也比较普遍，从东北的第二松花江、辽河、苏南的大运河、黄浦江，到华南的珠江，都受到了污染，长江的数十处也出现了污染带，不少人呼吁，要防止长江变成第二黄河。据北京、上海、黑龙江、河北、河南、安徽、福建、辽宁、四川、陕西等十个省市的统计：一九七九年，每天排放工业和生活污水总计为三千七百三十万吨，比一九七八年增加百分之七，比一九七七年增加百分之十七；每年排放废渣三十一亿吨，比一九七八年增加百分之三，比一九七七年增加百分之十。工业污染出现的严重趋势，主要原因是布局不合理，资源、能源的浪费以及管理不善。

2. 自然环境和自然资源的破坏。当前，我国自然环境和自然资源的破坏也相当严重。表现在毁林开荒，不合理地围垦湖泊，过度放牧，沙漠化的扩大，可耕地的减少，乱猎乱采珍贵稀有的野生动植物，任意侵占和破坏风景游览区等，使生态系统遭受破坏。例如，西双版纳的森林覆盖率，一九四九年是百分之六十九点四，到一九八〇年减少到百分之二十六。由于森林植被的破坏，造成了严重的水土流失，仅黄河、长江每年带走的泥沙量就达二十六亿吨，相当于冲走了六百万亩良田的表土。又如，素有“千湖之国”称号的湖北省，由于片面围湖造田，水域面积大量减少，现在湖群已由原来的一千零六十六个减少到三百二十六个。同时，造成了大量的易涝地和低产地。

我国环境问题之所以如此严重，主要是一些抓经济建设的同

志对环境保护和发展经济的辩证统一关系没有正确的认识，因而缺乏保护环境的自觉性。往往只有生产观点，缺乏生态观点，以致在经济建设中忽视对环境的保护，在自然资源的利用上忽视资源的再生和增殖。此外，环境保护领域中法制不健全，管理不善，也是一个重要因素。

我国的环境污染和自然资源、生态平衡的破坏已经相当严重，这种状况必然会影响到我国社会主义物质文明和精神文明的建设，因此必须引起我们高度的重视。

三、环境保护与环境立法

人类通过自己的活动，发展经济，利用自然资源，并改造环境，以适应自身生存和发展的需要。但是，由于人们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；被污染和破坏了的环境，又反过来影响人们的健康和经济的发展。因此，环境保护引起人们普遍的关注。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。我国过去把环境保护狭义地理解为“三废”治理，以后才开始认识到环境保护必须从大环境着眼，注意环境的整体性，保护人类的生存环境。随着人们对环境问题和环境保护认识上的深化，环境保护工作由单项治理发展到综合治理；由单纯治理发展到管治结合，以管促治，防治结合，以防为主；由局部控制发展到系统控制。

环境保护有两个方面的内容：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。二是防治污染和其他公害。积极防治工矿企业和城市生活的废气、废水、废渣、

粉尘、垃圾、放射性物以及农村中农药等有害物质和噪声、震动、恶臭等对环境的污染和危害。

环境保护，实质上就是环境管理。环境管理所采取的主要手段是法律、行政、经济和教育等，而其中特别重要的是运用法律手段管理环境。这一点，已为国内外的环境保护实践所证明。因为法律的一个重要特点就是具有强制性，人人必须遵守，任何人不得违反。要把环境保护的方针、政策、措施、办法等，用法律的形式固定下来，使其具有法律的权威性，做到有章可循，依法办事，从而保证环境保护工作的顺利开展。行政手段（如命令、转产、搬迁等）和经济手段（如征收排污费、对利用废弃物生产的产品给予减、免税收和价格政策上的照顾等），其中有些也规定在环境保护法里面，是法律手段的体现。法律手段与行政、经济等手段彼此有着密切的联系，而且常是结合在一起的。至于教育手段，社会主义法律本身就具有教育宣传作用，环境保护法也不例外。对人民群众进行环境教育时，环境保护法是一部很重要的教材。当然，这只是环境保护法的教育作用的一种表现，它不能代替全面的环境教育。

以上所述，只是说明环境保护法在环境管理工作中的重要地位和作用，强调环境管理要以环境保护法规为依据，这决不是迷信“法律万能”。因为要搞好环境保护仅有环境保护法是不够的，还“必须有广大的教育工作、组织工作和文化工作。”^①

环境的污染和破坏，很重要的一个原因是不尊重客观规律，因此，环境保护立法就必须根据我国实际，力求正确反映客观规律的要求，只有这样，才能按照客观规律正确地运用法律手段进行环境管理。

^① 《列宁全集》第29卷，第152页。

（一）环境保护立法必须以生态规律为依据

生态规律是自然界不以人们意志为转移的客观规律。人们既不能创立它，也不能改变或消灭它，但是可以认识它、利用它为人类社会服务。如果违反生态规律，就会受到大自然的惩罚。因此，环境保护立法必须符合这一规律的要求。我国新宪法和《环境保护法》所规定的关于环境保护的方针、政策、原则、制度，如经济发展与环境保护同时并进、协调发展的原则，合理布局，综合利用，预防为主的方针，“三同时”制度，以及关于保障自然资源的合理利用和保护自然环境的规定等，都体现了这一规律的要求。

（二）环境保护立法必须反映社会主义经济规律的要求

1. 社会主义基本经济规律要求社会主义的生产目的是最大限度地满足整个社会经常增长的物质和文化的需要。所谓满足人民的需要应当包括人民需要的优美环境。我国《环境保护法》的根本任务和目的就是“为人民造成清洁适宜的生活和劳动环境，保护人民健康，促进经济发展。”这一目的与社会主义的生产目的是一致的，是社会主义基本经济规律在环境保护法中的体现。

环境保护立法在调整环境保护方面的社会关系时，还必须兼顾国家利益、集体利益和劳动群众个人利益，使三者的利益得到统一和协调。

2. 国民经济有计划按比例发展规律要求环境保护必须纳入国民经济和社会发展的规划和计划，在综合平衡的基础上，妥善安排环境保护和生产建设的比例关系。列宁说：“只有按照一个总的大计划进行建设，并力求合理地使用经济资源，才配称为社会主义的建设。”^①《环境保护法》第五条关于必须把环境保护

^① 《列宁全集》第28卷，第18页。

纳入国民经济计划的规定，是符合这一规律的要求的。《中华人民共和国国民经济和社会发展第六个五年计划》把环境保护作为国民经济和社会发展的一项基本任务，提出了“六五”计划期间环境保护的目标、重点要求和实施的措施，使《环境保护法》的规定得到落实。

3. 社会主义制度下的价值规律要求我国的社会主义经济，在现阶段是以计划经济为主、市场调节为辅，价值规律仍然起着重要的作用。为了充分反映价值规律的要求，在企业管理中，必须讲究全面的经济效益，即把企业的经济效益和社会效益、环境效益紧密地结合起来；在解决环境污染时，必须结合技术改造，提高资源、能源的利用率，提高综合利用水平；在制定环境标准时，必须考虑社会的总代价和总效益的关系，选择两者最佳的结合点。

《环境保护法》第三十一条规定，国家对企业利用废弃物作主要原料生产的产品给予价格政策上的照顾，《国家水产总局关于全国水产工作会议情况的报告》中提出：“水产供销部门要……运用价值规律，坚持以销鲜冷冻品为主，促进鱼货质量的提高。”等等，也都体现了价值规律的要求。

客观规律的发现和利用，需要有一个过程，环境保护方面还有哪些新的特有的规律，则尚待进一步探索。

上面对生态规律与经济规律的分别论述，只是为了叙述的方便，实际上在环境保护方面，生态规律和经济规律是相互联系综合起作用的。环境问题就是由于人们违背生态规律和经济规律的不合理活动所受到的生态规律和经济规律的双重惩罚。我国新宪法和《环境保护法》所规定的关于环境保护的方针、政策、原则和制度等，都体现了既反映生态规律的要求，也反映经济规律的要求这一特点。

四、环境保护法的产生和发展

如同任何其他法律部门一样，环境保护法也有其产生、发展的历史。环境问题，是指由于人类活动不当而引起环境污染和破坏的问题。环境问题不是人类的新课题、而是古老的问题。这里所说的环境问题的历史，是指人类自觉地有意识地想到环境与人类生活的关系，认识到环境的作用，觉察到人类不仅要适应环境，设置小环境、而且要保护和改造环境。据中外文献的记载，古代人类对环境问题是很重视的。如我国相传在夏禹时，即利用河渠沟洫和水井来灌溉农田。两千多年前，我国劳动人民修建了世界闻名的四川都江堰伟大的水利工程，秦始皇动员人民兴修郑国渠、秦渠、灵渠等大型水利工程以灌溉农田、开辟水上交通，对促进社会生产力的发展起了重要的作用。先秦荀况总结了劳动人民发展农业生产的经验，首先提出人定胜天的思想。同时指出，只有保护农业自然环境，才能促进农业、渔业、林业生产的持续发展。^①这种保护环境的思想至今仍有重要意义。只是在不同的社会历史时期，环境问题有着不同的性质和特点，因而决定了人们在不同社会历史时期对环境问题的不同认识，以及反映到法律上的不同形式而已。

环境保护法的产生和发展，是和环境问题的产生和发展密切相关的。人类对环境问题的认识经历了三个阶段，环境保护法的发展大体也可以分为三个阶段。

（一）第一阶段

在人类最初发展的漫长时期，“人类差不多完全受着陌生的

^① 荀况：《王制》。