

● 法律出版社

西方国家 环境法



文伯屏 编著

6

HUANJINGFA ●

文伯屏 编著

6

HUANJINGFA ●

西方国家环境法

文伯屏 编著

法律出版社

西方国家环境法

文伯屏 编著

法律出版社出版 新华书店发行

法律出版社印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 7印张 184,000字

1988年4月第一版 1988年4月第一次印刷

印数0,001—2,400

ISBN 7-5036-0297-X/D·210

书号6004·1187 定价3.50元

前 言

环境法是随着工业的发展而发展起来的一个新兴的法律部门。西方国家环境法在环境法的历史发展过程中占着重要的地位，值得参考借鉴的东西是很多的。我国正在加强环境保护、国土整治等方面的法制建设。为了参考、借鉴外国有益的经验教训和法制建设情况，为了促进环境法学的繁荣，特写了这本书。

西方国家的环境法，一般包括污染防治法和自然保护法（即自然环境和自然资源保护法）。本书力图对美、日、英、联邦德国、瑞典等国的环境法，作比较全面的介绍；对其他西方国家的环境法只作有重点的介绍。以现行法为主，同时对环境法的历史、执法的效果及其他有关情况，也尽可能加以论述。

西方国家的环境法规，篇幅一般都较长，本书力求取其有参考借鉴价值的内容，避免照搬全文。

有些同志提供的一些资料，对本书的编写有所裨益，在此谨表谢忱。由于作者的水平和掌握的资料有限，错误和不妥之处在所难免，敬请读者批评指正。

文伯屏

1987年8月于中国社会科学院法学研究所

目 录

第一章 环境立法概况	(1)
第一节 概述.....	(1)
第二节 美国.....	(3)
第三节 日本.....	(7)
第四节 英国.....	(16)
第五节 联邦德国.....	(18)
第六节 瑞典.....	(20)
第二章 宪法关于环境保护的规定	(25)
第一节 概述.....	(25)
第二节 日本.....	(26)
第三节 联邦德国.....	(26)
第四节 瑞典.....	(27)
第五节 瑞士.....	(27)
第六节 希腊.....	(28)
第七节 葡萄牙.....	(28)
第八节 加拿大.....	(29)
第三章 大气污染防治法	(31)
第一节 概述.....	(31)
第二节 日本.....	(35)
第三节 美国.....	(42)
第四节 英国.....	(51)
第五节 法国.....	(53)
第六节 联邦德国.....	(57)

第七节 瑞典.....	(59)
第四章 水污染防治法	(62)
第一节 概述.....	(62)
第二节 英国.....	(64)
第三节 爱尔兰.....	(68)
第四节 美国.....	(70)
第五节 联邦德国.....	(73)
第六节 日本.....	(78)
第七节 法国.....	(81)
第八节 瑞典.....	(83)
第五章 海洋污染防治法	(86)
第一节 概述.....	(86)
第二节 美国.....	(89)
第三节 瑞典.....	(92)
第四节 英国.....	(95)
第五节 日本.....	(97)
第六节 挪威.....	(99)
第七节 西班牙.....	(101)
第八节 加拿大.....	(102)
第九节 爱尔兰.....	(104)
第十节 法国.....	(105)
第六章 噪声控制法	(107)
第一节 概述.....	(107)
第二节 美国.....	(112)
第三节 日本.....	(115)
第四节 联邦德国.....	(118)
第五节 英国.....	(119)
第六节 瑞典.....	(121)
第七节 法国.....	(122)

第七章 固体废弃物处理法	(124)
第一节 概述	(124)
第二节 日本	(126)
第三节 美国	(130)
第四节 联邦德国	(131)
第五节 瑞典	(134)
第六节 荷兰	(135)
第七节 英国	(136)
第八章 有毒有害物质管理法	(138)
第一节 概述	(138)
第二节 美国	(140)
第三节 日本	(148)
第四节 法国	(151)
第九章 放射性污染防治法	(153)
第一节 概述	(153)
第二节 美国	(156)
第三节 法国	(162)
第四节 联邦德国	(164)
第五节 日本	(166)
第六节 瑞典	(168)
第十章 森林保护法	(169)
第一节 概述	(169)
第二节 日本	(173)
第三节 美国	(176)
第四节 瑞典	(178)
第五节 联邦德国	(179)
第六节 芬兰	(181)
第七节 新西兰	(183)
第八节 奥地利	(184)

第九节	法国	(185)
第十一章	矿产资源保护法	(186)
第一节	概述	(186)
第二节	联邦德国	(187)
第三节	日本	(188)
第十二章	自然保护法	(191)
第一节	概述	(191)
第二节	瑞典	(193)
第三节	英国	(197)
第四节	日本	(199)
第五节	希腊	(201)
第十三章	环境管理机构	(202)
第一节	概述	(202)
第二节	日本	(203)
第三节	美国	(204)
第四节	联邦德国	(208)
第五节	英国	(210)
第六节	瑞典	(212)
第七节	加拿大	(214)

第一章 环境立法概况

第一节 概 述

综观西方国家环境法历史发展的全过程，大体可分为 3 个阶段，即18世纪中叶产业革命爆发以前；从产业革命爆发到20世纪50年代末；20世纪60年代以来。

第一阶段，即18世纪中叶产业革命以前，是西方国家环境立法的萌芽时期。由于社会生产力水平很低，生产活动比较简单，对环境自净能力和生态系统良性循环冲击不大，只是在个别国家的法律中出现有关保护局部环境的零星规范。例如在英国，很早以来人们为煤炭烟气所苦恼。公元1272~1307年爱德华一世时期，曾有抗议煤炭的“有害气味”的记载。那时，英国女王每逢烟雾发生期间，就从伦敦搬到纳兰气加姆居住。1306年，国会发布禁令，不准伦敦工匠和制造商在国会开会期间用煤。有一人因违反此项命令而被处决。

第二阶段，即从产业革命爆发到20世纪50年代，是西方国家环境立法开始兴盛的时期。蒸汽机被发明和广泛应用，给社会带来了空前巨大的生产力，也带来了对环境的污染。随着工业的发展，火车、轮船的发明，工厂、大城市的兴起，出现了大规模地改变自然界、污染环境、破坏和干扰生态系统的现象。保护环境的需要逐渐迫切起来。在一些国家的法规中规定环境保护问题的现象增多了。英国1863年制定的《制碱法》，对防止废气污染作了规定；1877年，日本大阪府颁布的《工厂管理条例》，从减少环境污染的角度规定了工厂的选址问题；美国1899年制定的《河川港湾法》，禁止将除

城市街道和污水管道的液体之外的废物排入美国通航水域。同时，污染防治和自然保护的单行法规也应运而生。英国颁布了《水质污染控制法》（1833年）、《保护野生动物的法令》（1869年）、《净化大气法》（1956年）；美国于1785年制定了第一个土地法令，1872年制定了建立黄石国家公园的法令，1906年制定了《联邦古迹法》，1924年制定《石油污染防治法》，1946年制定《原子能法》，1948年制定《联邦水污染防治法》，1955年制定《大气污染防治法》；日本于1918年制定《鸟兽保护及狩猎法》，1939年修订《矿业法》，明文规定损害赔偿无过失责任原则，1948年制定《农药管理法》，1956年制定《工业用水法》，1957年制定《自然公园法》，1958年制定《关于水洗煤炭业的法律和下水道法》；瑞典颁布了《水法》（1918年）、《狩猎法》（1938年）、《捕鱼法》（1950年）；联邦德国在这一时期也颁布了《自然保护法》、《原子能法》等法律。

随着大工业的发展，在剩余价值规律的驱使下，资本家为了取得更多的超额利润，不惜以毁坏大量的森林资源做代价，对森林进行掠夺性的采伐，森林资源受到严重破坏。一些资本主义国家从19世纪20年代起，开始进行森林保护的立法。法国于1827年颁布《森林法》，其后美国1836年、奥地利1852年、比利时1854年、芬兰1886年、日本1897年、瑞典1903年、英国1919年也相继颁布。

污染防治、自然保护单行法律的出现，是西方国家环境法逐渐走向成熟的重要标志。

第三阶段，即本世纪60年代以来，是西方国家环境立法迅速发展、自成体系的时期。第二次世界大战以后，一些西方国家的垄断资产阶级为了获得高额利润，工业大量集中，经济畸形发展，人口恶性膨胀，资源被大量开发、耗费，生产活动对环境的污染和对生态平衡的破坏越来越大。震惊世界的公害事件，如日本的水俣病、骨痛病，美国的洛杉矶光化学烟雾事件等不断发生。环境问题成为西方国家普遍的社会问题之一。保护环境的呼声形成了强大的舆论压力。为了保护自然资源，控制公害的发展，许多西方国家越来越

认识到进一步采取法律手段的重要性，环境立法达到了前所未有的发展。不只是迅速大量地制定了环境保护的单行法规，还制定了综合性的环境保护法律。对整个环境保护中的社会关系进行通盘调整。例如：日本于1967年颁布了《公害对策基本法》，1970年作了重大的修改；美国于1969年颁布了《国家环境政策法》；英国于1974年制定《污染控制法》；联邦德国于1974年制定《联邦污染控制法》；瑞典于1964年制定《自然保护法》，1969年制定《环境保护法》。

葡萄牙、希腊、瑞典、瑞士、日本、联邦德国、加拿大的宪法，都不同程度地反映了环境保护的要求。

这一时期，西方国家环境法已逐渐形成独立的法律部门，构成基本法和特别法相结合的体系。

第二节 美 国

美国的环境立法有以下几个特点。

一、环境立法起步早。美国于1776年发表“独立宣言”，宣布成立美利坚合众国。1787年通过美国宪法，成立联邦共和国。从建国初期开始，就着手制定自然保护方面的法规，并在宪法通过之前的1785年制定了第一个土地法令，1787年制定了第一个关于河流的法令，1836年制定了第一个林业法令，1866年制定了第一个矿业法令，1872年制定了建立黄石国家公园（也是全世界第一个国家公园）的法令，1894年制定了第一个关于保护野生动物的法令，1906年制定了《联邦古迹法》。在污染防治方面，1910年制定了第一个《农药法》，1912年制定了第一个与水污染防治有关的法律，1924年制定《石油污染防治法》，1946年制定《原子能法》，1948年制定《联邦水污染防治法》，1955年制定《大气污染控制法》，1965年制定《固体废弃物处理法》和《机动车污染控制法》，1968年制定《消除航空噪声法》。总之，美国建国较晚，但从环境立法的历史来

看，起步之早，在世界各国中也是名列前茅的。这一点是很值得引起重视的。

二、法规完备具体，立法效率较高，修订比较及时。无论是自然保护方面，还是污染和其它公害的防治方面，法规都是比较完备，内容都是很具体的。1976年出版的《环境法规》一书，汇编了美国的环境法规，共14章：第一章“空气”；第二章“能源”；第三章“环境政策”；第四章“历史建筑文物保护”；第五章“土地使用”；第六章“自然区域、公园、休养地”；第七章“噪声”；第八章“海洋”；第九章“资源保护”；第十章“固体废物”；第十一章“有害物质”；第十二章“交通运输”；第十三章“水”；第十四章“野生生物”。上述14章中，不只是有联邦的立法，而且有州的立法，可说是相当完备。从法规内容来看，一般都是很具体的，例如1977年《联邦水污染防治法（修正案）》，共5章518节，中文译文约10万字，可谓详尽具体。

美国环境法规的修订是比较及时的。各种环境法规，从制定以来，一般都已经过几次修订，例如《联邦水污染防治法》，从1948年制定以来，至1982年，已经过10次修订，可以看出，其立法效率是比较高的。

三、环境立法随着环境政策的演变，经历了由以治理污染为主到以防止污染发生为主的转变。在60年代以前，由于资本主义经济的迅猛发展，环境污染严重，发生了震撼世界的洛杉矶光化学烟雾事件和多诺拉烟雾事件，反公害运动达到高潮，公众舆论强烈要求政府采取有效措施进行国家干预。联邦被迫于1948年制定了《联邦水污染防治法》，于1955年制定了《大气污染控制法》。随着经济的进一步迅速发展，二氧化硫污染与日俱增，水污染开始突出，1960年到1970年的10年间，共发生了130多起水污染事件，造成4万多人发病和20人死亡，1965年因污染造成的粮食损失为10亿美元。为了尽快控制污染的扩大，联邦政府从眼前利益出发，制定了以治理污染为主的环境政策，确定以水污染防治为治理重点，采取了一

些法律措施：1．确立联邦政府控制污染的权限；2．强化法律制度，制定严格的州际水环境标准和全国汽车尾气排放标准；3．大量拨款建造污水处理厂，例如1968年联邦政府提供的城市污水处理补助金为1.91亿美元，比1961年的4500万美元增加3倍多。上述措施使水质较前有所改善，煤烟污染基本上得到控制。由于以治为主的环境政策不是解决污染问题的根本途径，所以仍然发生污染事件，造成的损失仍相当严重，1968年因污染造成的器材损失费为95亿美元。到60年代末，美国经济的发展居世界领先地位，随着能源、资源消耗量的迅速增加，以二氧化硫污染为主的大气污染加剧，严重危害人体健康，每年死于大气污染的达53000多人，直接间接因汽车废气污染死亡的，每年约4000人。每年损失的工作日约400万个，影响了生产的发展。与此同时，随着经济的高速发展和生活水平的不断提高，工业和生活废弃物污染开始突出。于是，联邦于1969年制定了《国家环境政策法》。

《国家环境政策法》的制定，是美国环境政策、环境立法由以治为主演变为防止为主的转折点。该法第一条、第二条明确地宣布了环境立法的指导思想是：“鉴于人类活动对于自然环境的一切构成部分的内在联系具有深远影响，特别是人口增长、高度集中的城市化、工业发展、资源开发以及新技术日益飞跃发展带来的深远影响，并鉴于恢复和保持环境质量对于人类的普遍幸福和发展具有极端重要性，……联邦政府……采取一切切实可行的手段和措施……，创造和保持人类与自然得以在一种建设性的和和谐中生存的各种条件”，“保证为全体美国人创造安全、健康、富有活力并在美学和文化上优美多姿的环境”。为了贯彻这一指导思想，采取了一系列的法律措施，环境质量得到了显著的改善。

四、走过一段管理体制上片面强调州政府的职权、忽视联邦政府的职权的漫长弯路。如对大气污染，起初美国国会考虑，这是地区性的局部问题，不愿由联邦政府严格控制，认为应该委托州和地方政府管理。所以，虽然在1955年制定了第一个《大气污染控制

法》，但由于缺乏联邦政府的大力支持和强有力的措施，大气污染没有得到有效的控制，经济上遭到严重损失，平均每个美国人因大气污染造成的经济损失，从1948年的10美元，增加到1958年的65美元。后来逐渐认识到联邦政府在大气污染控制中的责任，几次修订了《大气污染控制法》，到1970年的《净化大气法》，才达到成熟阶段。对水污染，早期的联邦立法把消除水污染也仅仅是看作一个突出的地方性问题，而不认为是一项全国性的有计划的事情。所以，尽管早在1912年就制定了第一个与水污染防治有关的法律，但直至1948年以前，联邦政府在水污染控制方面只承担较小的任务，1948年制定的第一个《联邦水污染防治法》，还是明确规定州在水污染控制方面的首要地位，直到1956年《联邦水污染防治法（修正案）》的颁布，才标志着全国性努力的开始，后经几次修订，至1977年《联邦净化水法》的颁布，才强化了联邦政府对水污染控制的推动作用。对固体废弃物的管理，尽管在本世纪20年代就公布了一个固体废弃物法典，但直到1976年以前，联邦政府在固体废弃物管理方面的直接作用是不明显的。1976年，在彻底修改1965年的《固体废弃物处理法》和1970年的《资源回收法》的基础上，制定了《资源保护和回收法》，强调了联邦政府的职责，使这个法达到了成熟阶段，发挥了较好的作用。

从美国环境立法走过的一段漫长的弯路来看，环境问题，无论是对污染和其他公害的防治，或是对自然环境和自然资源的保护，都不是地区性的局部问题，而是全局性的问题。在管理体制上、工作上，固然要发挥地方政府的作用和积极性，但决不能忽视或削弱中央政府强有力的领导、推动和检查监督，地区性法规的效果是很有限的。

五、很注意城市基础设施的建设，在防治污染、保护和改善环境方面的投资是巨大的。以水污染防治为例，美国很注意下大力建设完备的城市下水道和污水处理设施。据1984年的资料报道：美国大约平均1万人就有1座污水处理厂。污水处理厂的建设速度相当

快。1976年有13220座，1980年增加到15251座。这些处理厂中，二级生物处理厂比重逐年增长，1976年为4944座，1980年达到7852座，约增加57%。同时处理能力超过百万吨的污水处理厂不断增加，而且处理费用低，管理水平和自动化水平都比较高。

美国在水资源开发和水污染控制方面投资之大，大概是世界各國之冠。1976~1985年用于水污染防治的投资共1830亿美元，1979年~1988年预计为2500亿美元。城市污水控制补助费：1970年为4.24亿美元，1971年为11.52亿美元，1974年为26.25亿美元，1975年为37.59亿美元。

六、环境质量有很大改善，但存在的问题不少，某些方面还是严重的。如以大气质量为例，酸雨威胁严重。又如对有毒气体的控制方面，据美国众议员余斯曼的调查，全美数以百计的化工厂，每年产生数百吨的致癌物质和含毒物质，几乎全无法律管制。在美国环保法规中，对目前化工厂产生的204种有毒气体，只有6种受到管制。情况最严重的一个州，共有99种有毒气体，全部不在法律管制之列。美国的噪音污染、地下水污染和海洋污染也是比较严重的。

七、从环境立法技术来看，存在形式主义的偏向。例如《联邦水污染防治法》中曾经提出工业企业要普遍达到“零排放”的要求，即工业企业排放的废水中的污染物含量等于零。事实证明这是脱离实际、行不通的，使法律要求流于形式，影响法律的严肃性。如上所述，美国环境质量不是很稳定地一直往好的方向发展，其原因固然是多方面的、复杂的，而环境立法中的形式主义偏向也可以认为是原因之一。

第三节 日 本

一、环境法体系。日本环境法体系大体如下表。

日本环境法体系表

类别		主要立法	主要关系法
公害防治	公害对策基本法	公害对策基本法	
	大气污染	大气污染防治法	矿山环境保护法 电力事业法 煤气事业法 道路交通法 道路运输车辆法
	水质污染	水质污浊防治法 海洋污染防治法	河川法 矿山环境保护法 下水道法 水资源发展促进法 港口管理法 水源地区对策特别措施法 自然公园法 农药管理法
	土壤污染	关于农业用地土壤污染防治等法律	农药管理法 食品卫生法 废弃物处理和清扫法
	噪声、振动	噪声控制法 振动控制法 关于防治民用机场对周围居民造成噪声公害之法律	道路交通法 道路运输车辆法 航空法 关于在公用机场周围防治飞机噪声等法律 关于整顿防卫措施周围环境法

类 别		主 要 立 法	主 要 关 系 法
	地 基 下 沉	工业用水法 关于限制建筑物采用地 下水法	
	恶 臭	恶臭防治法	
自 然 保 护		自然环境保护法 自然公园法 城市绿化保护法 城市公园法 首都近郊区绿化保护法 整顿城市公园等之紧急 措施法 为维护首都美观雅致而 制定之树木保护法 生产地区绿化法 濑户内海环境保护特别 措施法 温泉法 鸟兽保护及狩猎法 关于限制特殊鸟类让与 法 水产资源保护法	采石法 砂石采掘法 文化财产保护法 刀枪携带管理法 火药类管理法 森林法 整顿保安林之临时措施法 渔业法 建筑标准法
环境 纠纷 案件 的 处 理		公害纠纷处理法 关于公害损害健康补偿 法 关于公害损害健康特别 救济措施法 公害罪法	民 法 矿业法 大气污染防治法 水质污浊防治法 刑 法