



环境法

戚道孟

中国环境科学出版社

环 境 法

戚道孟 著

中国环境科学出版社

1990

内 容 简 介

本书把理论性、系统性、实用性和及时性融为一体,比较全面、系统地阐述了环境法的诸多内容,对环境及环境法概念、基本原则,自然环境的保护,防止污染和其它公害,环境标准和环境监测的法律规定,环境保护机构和职责、环境法律责任以及环境仲裁与司法都作了比较详细的论述。另外,书后部分附有国内外一些法规的索引、目录及文选,材料翔集。在我国环境法刚刚颁布之际,此书的出版无疑具有比较重要的意义。

本书适于法学工作者、环境工作者使用,也可用作教材。

环 境 法

戚道孟 著

责任编辑 张新锋

•

中国环境科学出版社出版

北京崇文区北岗子街8号

北京朝阳三环印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

•

1990年10月 第 一 版 开本 850×1168 1/32

1990年10月 第一次印刷 印张 13 3/8

印数 1—7 000 字数 357千字

ISBN 7-80010-683-7/X·370

定价: 6.50元

前 言

在当今人类环境问题日趋严峻的情况下，环境法作为一个重要的法律分支，以及它在保护人类生存环境中的地位和作用，日益受到国内外的普遍关注和重视。环境法同其它类型法律不同，它突出了自然属性和科学技术性，同时也表现出极强的实用性。

环境法通过调整人们在保护生存环境方面的社会关系，达到保护和改善环境、防治污染和其它公害的目的。

本书以1989年12月26日颁布的《中华人民共和国环境保护法》为基本法律依据，广泛吸取国内外有关这方面的知识，尤其注重消化吸收我国多年来在环境保护实践中，总结出来的行之有效的各种防治污染、保护和改善环境的法律原则和制度方面的经验。同时，本书还收集编汇了国内外环境保护法规目录索引和重要法规、附件，是学习环境法唾手可得的重要参考资料和工具书。

保护和改善环境，是我国的一项基本国策，环境保护法规是贯彻这一国策的行为准则，依法监督是进行环境管理的重要手段。执行环境法规旨在加强宏观控制，强化监督管理，改善生态环境，促进社会和经济的不断发展。

环境法是一门新的法律分支，其历史很短。但是，近年来发展迅速。由于作者水平有限，时间又仓促，本书一定有很多不妥之处。在此，热切希望读者批评指正。

在本书编写过程中，得到天津市环境保护局岳纪伟局长和郑宗直、南开大学法学系张丽霞等同仁的大力支持、帮助和指正，在此深表谢意。

戚道孟

1990年1月

无 A-8-103

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 环境.....	(1)
第二节 环境问题.....	(5)
第三节 环境保护.....	(13)
第四节 环境法和环境法学.....	(17)
第二章 环境法概述	(23)
第一节 环境法的概念、历史	(23)
第二节 环境法的本质、特征和当前特点	(26)
第三节 环境法的任务、作用和效力	(32)
第四节 环境法的体系.....	(38)
第三章 环境法的基本原则	(45)
第一节 经济发展与环境保护协调发展的原则.....	(45)
第二节 全面规划、合理布局的原则.....	(47)
第三节 预防为主的原则.....	(49)
第四节 奖励综合利用、奖惩结合的原则.....	(58)
第五节 谁污染谁治理、谁开发谁保护、排污收费的原则.....	(60)
第六节 依靠人民群众的原则.....	(70)
第四章 保护自然环境	(73)
第一节 保护自然环境概述.....	(73)
第二节 保护土地资源.....	(79)
第三节 保护水、水生生物资源.....	(84)
第四节 保护矿藏资源.....	(89)
第五节 保护森林资源.....	(94)
第六节 保护草原资源.....	(100)
第七节 保护野生动、植物资源.....	(104)
第八节 自然保护区和保护风景名胜区.....	(110)
第五章 防治污染和其它公害	(116)

第一节	防治污染和其它公害的概述	(116)
第二节	防治污染和其它公害的主导思想	(120)
第三节	防治大气污染的法律规定	(125)
第四节	防治水体污染的法律规定	(131)
第五节	防治土壤污染的法律规定	(144)
第六节	防治其它公害的法律规定	(146)
第七节	防治乡镇企业污染的法律规定	(156)
第六章	环境标准和监测的法律规定	(159)
第一节	环境标准	(159)
第二节	环境监测	(166)
第七章	环境保护机构和职责	(173)
第一节	国外环境保护机构和职责的概况	(173)
第二节	我国环境保护机构和职责	(175)
第三节	环境保护的教育、科学研究和奖励	(188)
第八章	环境法律责任、环境仲裁与司法	(194)
第一节	环境法律责任概述	(194)
第二节	环境法律责任的要件	(206)
第三节	环境法律责任的发展	(209)
第四节	环境仲裁和环境司法	(215)
附录		
一、有关我国环境法部分		(224)
(一) 我国部分环境保护法规、相关法规、行政 规章索引		(224)
(二) 重要法规选及重要附件		(232)
中华人民共和国环境保护法		(232)
基本建设项目环境保护管理办法		(239)
〔附大中型基本建设项目环境影响报告书提要〕		
国务院关于发布《征收排污费暂行办法》的通知		(243)
〔附排污费征收标准〕		
水土保持工作条例		(248)

中华人民共和国水法	(255)
城市节约用水管理规定	(263)
水产资源繁殖保护条例	(266)
中华人民共和国矿产资源法	(271)
中华人民共和国森林法	(278)
中华人民共和国野生动物保护法	(286)
中华人民共和国大气污染防治法	(294)
中华人民共和国水污染防治法	(300)
中华人民共和国海洋环境保护法	(308)
国务院关于加强乡镇、街道企业环境管理的规定	(315)
国家计划委员会、国家基本建设委员会、卫生部关于颁发 《工业“三废”排放试行标准》的通知	(317)
〔附工业“三废”排放试行标准〕	
国务院环境保护领导小组关于颁布《大气环境质量标准》 《城市区域环境噪声标准》《海水水质标准》的通知	(325)
〔附《大气环境质量标准》、《城市区域环境噪声标准》、《海水 水质标准》〕	
附：国家《工业企业噪声卫生标准》及《工业企业噪声检测 规范》	(332)
附：国家《机动车辆允许噪声标准》	(334)
二、有关国际环境法部分	(335)
（一）目前重要国际环境法文件目录	(335)
（二）重要国际环境法文件选	(336)
“人类环境宣言”	(336)
世界自然资源保护大纲（摘录）	(342)
苏维埃社会主义共和国联盟和美利坚合众国环境保护合作 协定	(356)
斯堪的纳维亚环境保护协定（或称“丹麦、芬兰、挪威、 瑞典环境保护公约”）	(359)
（三）外国部分环境保护法规索引	(363)
（四）外国环境保护法规选	(370)
美国国家环境政策法	(370)

苏俄自然保护法	(376)
匈牙利人类环境保护法	(386)
日本公害对策基本法	(396)
联邦德国关于向水源排放废水征税的法律 (废水收费法)	(404)
(五) 国外噪声标准	(412)
1. 国际标准组织 (ISO) 标准	(412)
2. 日本噪声标准	(413)
3. 美国环境噪声标准	(417)
4. 苏联住宅区环境噪声标准	(418)
5. 英国环境噪声标准	(418)

第一章 绪 论

第一节 环 境

一、环境的概念

环境是一个相对的概念。从词义而言，是指围绕某个中心事物的外部世界，中心事物不同，它的环境也不相同。在环境科学中，一般是指围绕人类的空间和其中直接、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和。简而言之，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，是指围绕并作用于人类周围的各种自然因素的总和，即没有经过人改造、受过人影响的自然界，组成自然环境的自然因素，主要有大气、水、土壤、矿藏、森林、草原、生物等，它是人类赖以生存与发展的物质基础，社会环境也叫人为环境，即经过人的改造受过人的影响的自然环境，也就是人类在自然环境的基础上，通过长期有意识的社会劳动，所创造的人工环境，它是人类劳动的产物。如工矿区、农业区、生活居住区、城镇、交通、名胜古迹、温泉、疗养区、风景游览区等。

社会环境，是人类物质文明和精神文明发展的标志，并随人类社会的发展，主要是随着经济建设和科技的进步，而不断地丰富和发展。社会环境又分为物质和精神环境两类。

自然环境和社会环境两者互相渗透密切联系。

以上是对环境的广义理解。

狭义的环境，通常指各国法律对环境的解释。各国对各自国家保护的环境都有明确的规定，而这些规定又不尽一致。《中华人民共和国环境保护法》（1989年12月26日）（以后皆简称我国

《环境保护法》)第二条明确地规定了:“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、城市和乡村等。”这里所指的“环境”,既包括了自然环境,也包括了社会环境;既包括了生态环境,也包括了生活环境。

日本《公害对策基本法》第二条规定其所称之“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。”

苏联在《苏俄自然保护法》中,开宗明义就规定必须保护的
自然客体为:“土地、矿藏、水(地面水、地下水和土壤水);森林和其它野生植物,居民区绿化林木;典型景观,稀有的名胜自然客体;疗养区、森林公园保护带和市郊绿化区;动物(有益的野生动物群);大气。”

美国《国家环境政策法》第二编第一节第一条,也对环境作了如下规定:“国家各种主要的自然环境,人为环境或改造过的环境的状态和情况,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。”

“南朝鲜环境保护法第2条第1点“本法所称‘环境’系指作为自然状态的自然环境和与人类生存有密切关系的财产,与人类生活有密切关系的动物和植物,以及这些动植物所需的生存环境。”

二、人类的生存环境

自然界在人类出现很久以前,经历了漫长的发展过程,形成了原始的地表环境,为生物的发生和发展创造了必要的条件。生物的发生和发展又使地表环境的发展产生了质变,为人类的发生和发展提供了条件。人类的诞生又使地表环境的发展进入更高级的新阶段。现在,人类虽然居住在地球表层,但其活动领域不仅可以深入到地壳深处,而且进入了星际空间。

人类环境具有多种层次，多种结构，可以作各种不同的划分。按环境要素可分为：大气、水、土壤、生物等环境；按人类活动范围可分为厂矿、车间、村落、城市、区域、全球、宇宙等环境。我们所研究的人类生存环境，主要有以下几种：

（一）聚落环境

聚落是人类聚居、活动的中心，也是与人类的生产和生活关系最密切的环境。聚落环境是人工环境因素占优势的生存环境，它是人类有目的、有计划创造出来的。聚落环境又可以分为院落环境、村落环境和城市环境。

（二）地理环境

在地理学上，人们把从地球表面上至2,30公里空间的自然环境分成4个圈层：水圈、岩石土壤圈、大气圈和生物圈。水圈包括河流、湖泊、海洋和地下水。岩石土壤圈包括土壤、山脉和矿藏。大气圈是围绕地球最外层气体圈层，厚度约为20多公里。生物圈是指地球上存在生物的部分，而地理环境是指位于地球表层：下起岩圈表层，上至气圈的对流层顶。地理环境是和人类生产和生活密切相关的，其中水、气、土构成生物的基本生活环境，生物包括植物、动物和微生物。

简要说明地理环境中生物之间、生物与环境之间的关系。

生物之间有机联系着。绿色植物、一些原生动物和某些细菌是所谓生产者，为第一营养级和能量级。如绿色植物在光合作用中吸收二氧化碳，释放出氧，同时把简单的无机物合成为复杂的有机物，储藏了能量。动物是消费者，在呼吸过程中吸入氧，呼出二氧化碳，其中食草类动物为第二营养级，食肉动物为第三、四营养级。微生物是有机物质的分解者，是建立在前几个营养级之上的另一个营养级。如果食肉动物以某些食草动物为食物，这样通过各营养级的生物有机体组成了‘食物链’，彼此形成了一种以食物联结起来的关系。由于专食性动物很少，杂食性动物比较多，所以自然界很少有单独存在的‘食物链’，而是交织在一起的‘食物网’。这里还要提到的一点是：物质循环在食物链中有一个

特性：明显的生物富集作用。这种作用可以使有毒物质在生物体中日积月累，造成慢性中毒，影响生产和人民健康。

生物与环境之间，有生态系统和生态平衡问题。

生态系统就是生物之间、生物与环境之间组成一个内在的、有机的统一体。生态系统可大可小，生物圈是地球上最大的生态系统，另外，生态系统可分为陆地、海洋、湖沼、河流、沙漠、极地生态系统等。其中陆地生态系统又可分为森林、草原、荒原生态系统等。在生态系统中，生物与环境之间不断进行物质交换，并保持一定的动态平衡也就是说在一定条件下，生态系统能量和物质的输出输入，生物种类的组成及各个种群的数量比例，都保持较长期的相对稳定状态，这就是生态平衡。它反映了生物和环境条件的辩证统一。

（三）地质环境

指自地表以下的坚硬的地壳层，也就是岩石圈部分。如果说地理环境为人类提供了大量的生活资料——可再生的资源；而地质环境则为人类提供了大量的生产资料，也就是矿产资源——难以再生的资源。大量的矿产资源进入地理环境中来，对环境必然产生巨大的影响。

（四）星际环境

我们生存环境中的能量主要来自太阳辐射，如何充分有效地利用太阳辐射这个既丰富又洁净的能源，在环境保护中占有重要的位置。近代，由于各国发射的人造卫星污染了外层空间。据美国科学家报道目前大约有10000到15000个物体被废弃在太空中。它们正在以28162公里/小时的高速度在太空中飞行，这些物体包括失效的无用人造卫星，没有用的火箭助推器、从宇宙飞船和航天飞机上扔出的废物以及许多科学仪器的零件。联合国对外空污染问题提出报告，建议在外层空间设立太空垃圾清扫站。否则，这些高速度运转在外层空间的“垃圾”对未来的太空探险和开发利用造成一系列严重的危害，同时这些外层空间的人工物体，在进入大气层时受热蒸发，钠、锶、钡等会对地球的电离层带来

不良影响，甚至可能使电离层出现空洞。这就会产生从前所想不到环境问题。

第二节 环境问题

一、环境问题的产生

环境问题实际上可以说是人和自然界的关系问题。由于人类活动或自然原因使环境条件发生变化，引起的环境破坏和污染，从而影响人类的生产和生活，给人类带来灾害，这就是环境问题。根据引起环境问题的原因，分广义和狭义：广义的环境问题，包括人为原因和自然原因引起的两大类。而狭义的环境问题，仅指人为原因引起的。有人称自然原因引起的环境问题为“第一环境问题”，人为原因引起的环境问题为“第二环境问题”。从环境保护的角度看待环境问题，主要着眼于后者，有的国家又称“公害”。

自从人类诞生，随之出现了人和环境的关系。这种关系不同于动、植物对于环境的关系。动、植物的生存条件是由它们所居住和适应的环境所决定的，而人类的生产和生活条件并不是动物界一分化出来就具有的，而是由人类自身所创造的，这也是人区别于动物的一个明显标志。因此，人类改造自然的过程也就是创造人类生存环境的过程。当人类社会生产力低，生产不发展，生活消费水平低的时候，对环境影响不大，人类与环境在进行物质交换中，一般说来保持着相对平衡，不存在明显的环境问题。随着社会生产力的发展，生活消费水平的不断提高，人们对环境的影响力越来越大，如果人们能遵循环境的客观规律，与周围环境进行合理的物质交换，就能维持生态平衡，促进环境质量的改善，为发展生产和保障人们健康提供良好的环境条件，形成一种良性循环。相反，如果人们只图眼前利益和经济目的，对环境横征暴敛，肆意污染环境，破坏自然资源，就必然导致生态平衡失调，

到环境的无情报复和严厉惩罚，毁掉经济，毁灭建设，毁灭人类健康，甚至贻祸子孙后代，形成一种恶性循环，这就是环境问题的产生。

二、环境问题的产生——近代环境问题产生的原因和八大公害事件

什么是环境问题，简单地讲也就是人类活动作用于环境所引起的环境污染和破坏，是伴随现代化工业大生产而出现的一个社会问题。18世纪到20世纪初期发生的产业革命，一方面带来了巨大的社会生产力，促进了社会生产的迅速发展；另一方面也给人类的生存环境造成严重污染，并逐步发展成危害人类社会的公害。这时主要是煤烟尘和二氧化硫造成的大气污染；还有采矿、冶炼和无机化学工业造成的水污染。从20世纪20年代至40年代，烧煤造成的污染有新的发展，石油及其制品和有机化学工业及其制品的污染日益突出。50年代以后，煤炭、石油引起的污染也有新的发展，农药等有机合成物质和放射性物质污染相继出现。噪声、振动、垃圾、恶臭、地面下沉等其它公害也日益严重。工业三废（废气、废水、废渣）造成了规模巨大、影响深远的环境污染的严重环境问题。

与工业现代化伴随而来的是都市化、交通运输和农业的现代化。它们在发挥积极作用的同时，也给环境带来副作用。都市汽车排气会形成光化学雾。超音速飞机会引起高空大气污染。农药、化肥会造成土地污染。城市人口高度集中会带来住房拥挤、交通堵塞、噪声严重、垃圾成堆、污水泛滥、煤烟增多、环境恶化。在现代化建设中，不合理的开发利用自然资源或进行大型工程建设，造成自然环境和生态的破坏，加剧了环境问题的严重程度。

由于生产、生活中的大量污染物未经处理排入环境，超过了环境的自净能力；而自然资源的不合理利用，又超过了自然资源的再生能力。这一切就是当前环境问题产生的根本原因。所以，环境问题实质上是发展与环境的矛盾问题，是经济建设与环境保护之间的比例失调问题。如近代世界上有名的八大公害事件造成

那么多人致病死亡和经济上的重大损失，就是这种矛盾激化的必然结果。

简介世界8大公害事件。其中前5个属于大气污染，后面3个属于水、土壤和毒物污染。

（一）马斯河谷烟雾事件

1930年12月初发生在比利时马斯河谷地区，当时有几千人呼吸道发病，一周内死亡60人，为平时同期死亡人数的10.5倍，调查结果证实：原因是河谷地区有许多重工业工厂，这些工厂排放的气体中有二氧化硫和三氧化硫烟雾的混合物，在当时特定的地理（河谷盆地）、气候（逆温）条件下，形成对人体呼吸道有较强刺激性毒害气体，致使大批人发病、死亡的。

（二）多诺拉烟雾事件

1948年10月27至31日，发生在美国宾夕法尼亚州匹兹堡市南边的一个工业小城镇——多诺拉。4天内多诺拉14000居民中有5900多人发病，占43%，死亡17人，为平时同期的8.5倍。调查说明：它的地理位置和马斯河谷一样，是一个河谷工业地带，工厂很多，发病时的气候条件也类似，因工厂排放了大量的二氧化硫和烟尘，在这种特定条件下造成这次烟雾事件。

（三）伦敦烟雾事件

1952年12月5日至8日，英国伦敦上空连续4、5天烟雾弥漫，煤烟粉尘蓄积不散，造成震惊一时的较常年同期死亡多4000人之严重事件。甚至在毒雾事件以后的2个月内，还陆续有8千人病死，后经十几年的调查研究，原因才真相大白。原来煤烟粉尘中含有一种三氧化二铁的成份，能促进空气中的二氧化硫氧化成硫酸液附着在烟尘上，或凝聚在雾点上进入人的呼吸系统，使人发病、死亡。

（四）洛杉矶光化学烟雾事件

洛杉矶——美国第三大城市，是个风景秀丽、阳光明媚的海滨城市。1943年以来，不断出现光化学烟雾，原因主要是该市250多万辆汽车，造成每天有近千吨碳氢化合物氮氧化物、一氧化碳进入大气，这些排放物，在阳光作用下，发生化学

反应的结果，产生淡蓝色烟雾，其中含有臭氧、氧化氮，乙醛及其它氧化剂，这就是光化学烟雾，严重时会造成人、畜的死亡、妨碍农作物及植物的生长……。

（五）四日市事件

日本四日市1961年气喘病大发作，1964年，连续3天浓雾不散，气喘病严重的开始死亡，1967年一些患者不堪忍受痛苦而自杀，1970年患者达500多人，实际超过2000。后来蔓延全国，因当时日本各大城市普遍烧用高硫重油所致，到1972年止，患者高达6300多人。原因是石油工业的大发展，无数工厂排出的二氧化硫和煤粉尘年排放量高达130000吨，使这个小城市终年黄烟弥漫，其中还含有各种有毒的铝、锰、钛等重金属粉尘。这些有毒粉尘与二氧化硫混合气体吸入肺内，使人致病、死亡。另外，四日市因石油工业发展，使大量含酚废水排入伊势湾，也造成水产发臭不能食用的水污染，与大气污染相比，这还属次要。而典型的水污染是：

（六）水俣事件

水俣是日本九州南部一个小镇，从1925年开始兴建氮肥工厂起，就孕育着一场灾难。从1950年90%的“自杀猫”，到1953年发现第一个患者：口齿不清，步态不稳，面部痴呆，进而耳聋眼瞎，全身麻木，最后神经失常高叫而死。后来患者越来越多，几十人死亡。据1972年环境厅统计，仅水俣镇40000人口中受害者达10000人左右。

最后查清水俣病与工厂废水中有银所致（甲基水银）。此案1975年起诉，到1982年9月历时6年打赢。

（七）富山事件

横贯日本中部的富山平原有一条清水河叫神通川，两岸人民世代喝这条河水，灌溉农田，这里是日本的粮仓。自从三井金属矿业公司神同炼锌厂的大量污水排入河道后，1952年河里的鱼大量死亡，稻田死秧减产，1955年后出现一种怪病——骨痛病，病态凄惨。日本1913年开始炼锌，1931年出现此病，1961年才查明

原因：与炼锌厂废水有关，排出的废水中含有镉。镉污染是通过河水灌溉农田，后被水稻或大豆等农作物吸收，人吃了这些粮食而中毒得此病的。据调查，到1972年3月骨痛病已蔓延全国，患者已超过280人，死亡34人。更严重的是这种镉污染的范围已扩大到全国各地河流、湖泊、农田，威胁着千百万日本人民的生命。

（八）米糠油事件

日本忽视了美国1966年就在报刊议论爱知县中发出的警告：“多氯联苯的污染威胁”。1968年3月，在北九州、爱知县等地因多氯联苯中毒使几十万只鸡突然死亡；不久，发展到人，此病来势很猛，蔓延很快，到7、8月达到高潮、病患者达5千多人，16人死亡，实际受害者超过万人。经调查：是北九州大牟田市一家食用油厂，在生产米糠油时为追逐利润，在脱氧过程中，使用多氯联苯液体作热载体，因生产管理不善，这种毒物进入米糠油中，随之米糠油销售各地，造成许多人中毒或死亡。米糠油的副产品黑油作家禽饲料出售，也使大量家禽死亡。

除上述八大公害事件外，最近几年发生的震惊世界的一起是：1984年12月，美国联合碳化物公司在印度博帕尔市开办的农药厂因异氰酸甲脂毒气泄漏，造成2500人死亡、125000人受到伤害的世界公害史上的空前大惨案。此案历时4年，于1989年2月14日结案，印度最高法院，要求美国公司赔偿4.7亿美元的损失了事。而受害者于2月21日在新德里举行示威，反对最高法院的这一判决。

三、我国的环境问题

同经济发达国家一样，我国当前也面临着一个环境问题，并且随着现代化建设的迅猛发展变得日趋严峻。我国的环境问题基本分为环境的污染和自然环境的破坏两大类。

（一）环境的污染情况

归纳起来，不外乎有以下几种情况