

中国政法大学本科教材

环境法导论

罗典荣 主编

中国政法大学出版社



环境法导论

主 编 罗典荣

撰写人 罗典荣

易先良

中国政法大学出版社

环境法导论

主编/罗典荣

印刷/中国政法大学印刷厂

发行/新华书店首都发行所

开本/32 毫米787×1092 印张10.625 字数240千字

版次/1988年6月第1版 1988年6月北京第1次印刷

印数/1—2200

D·中国政法大学出版社 定价：3.25元
ISBN7—5620—0057—3/D·53

序

环境法学是一个新兴的法律部门，也是环境科学体系中的一个年轻学科。作为一个崭新的学科，环境法学在理论体系和实践中，都还存在大量的值得摸索和探讨的问题。为适应目前环境法学研究生、各高等院校法律系和经济法系的本科生、各级司法干部以及各理工院校环境科学各专业学生和各级环境保护干部对环境法学教材的急需，我们编写了《环境法导论》一书。

本书以我国环境法制的历史、现状和发展趋势为基础，同时在各章中介绍了一些相关的国际、国外的环境法制的历史、现状和发展趋势，并对具有特殊意义的香港和台湾的环境法制作了介绍和评述。在阐述我国的环境立法、司法的同时，对各国及国内在环境法学理论上的不同观点也作了介绍。此外，书中对环境立法技术作了一些论述，并引进30余个环境法案例，结合这些实例，对我国环境司法的得与失进行了评价，并就此提出了若干建议。

本书是在罗典荣副教授的指导下编写的。初稿第一章至第四章由罗典荣执笔，其余各章初稿由易先良执笔，全书由罗典荣统一修改定稿。

由于环境法学是一个新兴的法学部门，涉及的知识面较广，技术性很强，而我国的环境法制还不健全，存在的争论问题较多，加之我们的水平有限，书中错误势所难免，希望广大读者提出批评和修改意见，以便我们在教学、科研过程中以及再版时得以充实和修正。

罗典荣

一九八八年一月

目 录

第一章 环境和环境保护	(1)
第一节 环境	(1)
第二节 环境和人类的关系	(4)
第三节 环境问题	(6)
第四节 环境保护	(8)
第二章 环境法概述	(12)
第一节 环境法的概念	(12)
第二节 环境法的调整对象	(14)
第三节 环境法的保护对象	(18)
第四节 环境法的体系	(21)
第五节 环境法的特点	(25)
第六节 环境法的本质、任务和作用	(28)
第三章 环境法的历史沿革	(40)
第一节 环境法发展的几个历史阶段	(40)
第二节 外国的环境立法概况	(48)
第三节 我国环境立法概况	(53)
第四节 环境法是一个独立的法律部门	(59)
第四章 环境法的基本原则	(62)
第一节 经济建设与环境保护协调发展的原则	(63)
第二节 全面规划与合理布局的原则	(66)
第三节 预防为主与防治结合的原则	(68)

第四节	“谁污染谁治理”的原则·····	(69)
第五节	依靠群众的原则·····	(72)
第五章	环境法的基本制度 (一) ·····	(74)
第一节	环境影响评价制度·····	(74)
第二节	“三同时”制度·····	(88)
第三节	环境保护许可证制度·····	(93)
第六章	环境法的基本制度 (二) ·····	(101)
第一节	排污收费制度·····	(101)
第二节	经济刺激制度·····	(116)
第七章	环境监测及其立法 ·····	(124)
第一节	环境监测的一般理论·····	(124)
第二节	我国的环境监测·····	(127)
第三节	我国的环境监测立法·····	(137)
第八章	环境标准 ·····	(142)
第一节	环境标准的分类和作用·····	(142)
第二节	制定环境标准的原则·····	(146)
第三节	我国环境标准的发展及其法律保障·····	(149)
第九章	环境保护机构及其职责 (一) ·····	(156)
第一节	国际环境保护机构及其职责·····	(156)
第二节	外国环境保护机构及其职责·····	(163)
第十章	环境保护机构及其职责 (二) ·····	(177)
第一节	我国的环境保护机构及其职责·····	(177)
第二节	完善我国环境管理体制的若干建议·····	(191)
第十一章	环境法制中的法律责任 (一) ·····	(202)
第一节	概述·····	(202)
第二节	环境法律责任的构成条件·····	(207)
第十二章	环境法制中的法律责任 (二) ·····	(217)

第一节	行政责任	(217)
第二节	民事责任	(223)
第三节	刑事责任	(228)
第十三章	环境调解	(238)
第一节	我国调解制度的沿革与现状	(238)
第二节	我国实行环境调解的必然性	(241)
第三节	我国环境调解的实践	(244)
第四节	我国环境调解的意义与进一步完善	(251)
第十四章	环境仲裁与环境司法	(257)
第一节	环境仲裁	(257)
第二节	应当设置环境法庭	(265)
第三节	我国环境司法中的几个问题	(271)
第十五章	环境意识与环境科教及其立法	(283)
第一节	环境意识	(283)
第二节	国际环境科教事业及其立法	(287)
第三节	外国的环境科教事业及其立法	(291)
第四节	我国的环境科教事业及其立法	(296)
第十六章	国际环境法是一个独立的法律部门	(310)
第一节	全球性环境问题	(310)
第二节	国际环境法的特点和基本原则	(317)
第三节	国际环境法的体系	(322)

第一章 环境和环境保护

第一节 环 境

所谓环境，是指人类居住在地球上的自然环境，以人类改造自然的能力所及的地方为范围，其中包括未经过人工改造和已经过人工改造过的自然环境，当然也包括在自然环境的基础上经过人类创造出来的环境因素。从空间上说，它包括上至地面以上大约 1000 公里的外层空间，下至地下大约 5 公里处的整个地球的表层这样一个广阔的范围。为简便起见，人们往往把环境分为自然环境和人工改造过的环境^①。前者指环绕人类社会的自然界，如阳光、空气、水、土壤、地下矿藏、野生动植物等。后者指人类为了发展社会生产和提高自身的物质文化生活水平的需要，对自然环境进行加工改造和创建的人工要素，即人为环境。如农田、工厂、城市、村镇、交通设施、名胜古迹、风景游览区等。这里需要指出，无论未经人类加工的天然环境因素，或经过人类加工或创造的人为环境因素，都是人类赖以生存和发展的环境物

① 但也有人把环境作以下划分：第一种是没有经过人类加工的自然环境，第二种是由人类双手塑造的都市环境；第三种是存在于两者之间的经过人类加工的田园、森林等人为环境。（见金瑞林、加藤一郎等著：《中日环境法学术交流文集》，第31页，北京大学出版社，1985年4月第1版。）

质条件，也就是人类所处的客观物质世界。明确了这一点，才便于和诸如政治环境、社会环境、教育环境、文化环境、国际环境、投资环境……中使用的“环境”概念区别开来。后面用的“环境”这一术语所表达的概念，纯属于社会科学的范畴，与环境科学、环境法学中所表达的概念应加以区别。但在环境法的论著中，有的也把经人工改造过的自然环境和社会环境混同使用。他们说，环境法上讲的环境，既包括了自然环境，又包括了社会环境^①。固然他们所说的社会环境，也就是指经人工改造过的自然环境。但这种用法毕竟容易引起混淆，因为按一般的理解，社会环境是指人们的社会经济基础及其相应的政治、法律、宗教、哲学等的观点和制度。简单地说，也就是支配人和人之间的关系的思想观点和相应的制度。因此，把“经人工改造过的自然环境”用“社会环境”的说法来表达是不妥当的。^②还需要指出，环境法上的“环境”与环境科学上的“环境”，二者的含义是相同的，环境保护的范围也就是环境法适用的范围。明确这一点，也是很重要的。以上把环境分为自然环境与人工改造过的环境的看法，已反映在1972年联合国人类环境会议(United Nations Conference on Human Environment, 缩写为UNCHE)发布的《人类环境宣言》(Declaration on the Human Environment)中。《宣言》把人类生存环境分为天然和人工的两个方面”，这一共同的认识也反映在各国的环境立法中。例如，美国《国家环境政策法》(National

① 见《环境保护法教程》，第1页，武汉大学出版社，1983年第1版；另见《中国法制报》1985年2月8日第3版《环境法第十五讲》。

② 参看中国政法大学学报《政法论坛》，1986年第4期刊载的《谈〈环境保护法〉上规定的“环境”》一文。

Environmonlal Policy Act) 第2篇第1节第1条规定, 环境是指“自然环境、人为环境或改造过的环境……”; 日本《公害对策基本法》第2条第2款规定, “本法所谓生活环境是指与人类生活密切关系的财产, 与人类有密切关系的动物和植物, 以及这些动物和植物的生存环境”; 罗马尼亚的《环境保护法》和《中华人民共和国环境保护法(试行)》(以下简称《环境保护法(试行)》)对“环境”的概念是采用列举的办法, 其中列举的环境因素也包括天然与人为的两个方面。

我国现行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”, 前者是指与人类生活有密切关系的各种环境因素, 自然环境因素和人为环境因素都包括在内。因为前面已经把“环境”理解为人类赖以生存和发展的物质条件, 从而可以顺理成章地把“生活环境”理解为包括天然的和人为的能直接或间接地影响到人类生活的环境条件, 而不致于把它理解为象利息高、租税重、物价飞涨, 一天得工作十几小时, 在家有家长制、大男子主义盛气凌人, 一出家门到处有恶势力当道等那样的生活环境条件。而生态环境是指以人类为主体来考察参加生态系统的各个组成部分, 以及整个生态系统的构成及其运转机制。它是指一个由多层次、多因素、结构错综复杂组成的大系统。换句话说, 前者是从与人类生活息息相关、能直接或间接影响到人类生活的各种天然和人为的环境因素, 所以叫生活环境; 后者是从人类参加统一的生态系统, 以人类为主体来看各个参加统一的生态系统的环境因素及其相互作用。有关生态系统的概念, 在下一节中再作进一步的说明。

第二节 环境和人类的关系

环境是人类赖以生存的场所，又是人类索取生活资料的来源。自然环境是早在人类出现以前就存在的，当自然界发展到一定阶段出现了人类以后，整个自然界就进入人类与自然环境相互作用的新阶段。人类的生存和繁衍有赖于自然环境，需要向自然环境索取生活资料，需要把自然环境改造成适合人类活动的生存环境。正如恩格斯指出的，“动物仅仅利用外部自然界，单纯地以自己的存在来使自然界改变，而人则通过他们作出的改变来使自然界为自己的目的服务，来支配自然界。”^①另一方面，在人类进行上述活动的过程中，又会将生产和消费方面的废弃物抛到周围的环境中去，以致污染环境；另外，人类在向环境索取物质生活资料的过程中，由于开发或使用自然资源不当往往也会损害环境。可以说，人类及其生存环境，是经过人类的活动和自然环境自身的演化这两种力量相互作用下向前发展的。恩格斯在《自然辩证法》一书中指出，“人身是自然的产物，是在他们的环境中并且和这个环境一起发展起来的。”^②在人类和自然环境的相互作用的过程中，人类是主导的因素。人类在开发和利用自然资源的过程中不断改变着自然环境的面貌；但另一方面，不断改变着的环境反过来又影响着人类。马克思写道：“劳动首先是人和自然之间的过程，是人以自身的活动来引起、调整和控制人和自然之间的物质变换的过

① 见《马克思恩格斯全集》第20卷，第518页。

② 见《马克思恩格斯全集》第20卷，第38—39页。

程。”^①人类的生产活动和自然环境自身的演化是紧密地结合在一起循环往复地进行的，是通过组成社会主体的人类和它周围的环境之间的物质和能量的不断交换来实现的。人类和它周围的环境之间的关系是一种互相制约、互相依存、互相作用的物质和能量交换关系，它包括人和其他生物的关系，生物和生物的关系，整个生物界和它周围环境的关系。这个以人类为主体的生物与生物、生物与非生物之间的物质和能量交换系统，被称为生态系统或生态循环系统。它的构成十分复杂，可以分为不同的层次，即大的系统下面有小系统，小的系统下有更小的系统。在通常的条件下，不同层次的各个系统以及参加各个系统的环境因素，它们之间的构成数量和比例，它们之间的物质和能量的输入和输出量均处于一种相对稳定的状态，也就是处于一种互相适应和协调的状态。这一现象，被称之为生态平衡。总之，在长期的历史演化过程中，人类和其他生物、生物与生物、生物与非生物之间形成一种物质和能量的交换关系，形成一种互相制约，互相依存、互相作用的相对稳定的生态循环系统。但是，组成整个生态系统的不同层次的各个系统，以及参加各个系统的环境因素，在自然本身的力量和人为的力量的相互作用下，特别由于人为的作用，会使不同层次的各个系统和参加各个系统的环境因素发生变化。当然，只要这种变化没有超出自然界本身的容纳能力和恢复能力，整个生态系统仍能够维持一种相对平衡状态，如果一旦这种变化超过自然界的容纳能力和恢复能力，则会打乱整个生态系统的相对平衡状态，其结果是人类的生活环境和生态环境受到破坏，最终使人类和

① 见《马克思恩格斯全集》第23卷，第201—202页。

生物遭受其害。1972年联合国人类环境会议发表的《人类环境宣言》中反映了各国代表对这一问题的共同认识。

第三节 环境问题

这里谈的环境问题是指由于人类的活动而造成的环境污染和破坏。它不包括自然界自身的运动而引起的象火山喷发、地震、海啸、地面沉降等自然灾害，而是专门指上述由于人类从事生产和消费活动的过程中所引起的象工业“三废”、噪声、农药残毒等这些人为“公害”，以及象滥用自然资源造成生态失调，超采地下水引起的地面沉降等人为灾害。如前所述，在人类的生产和消费活动的过程中，人为因素的干扰一旦超出了自然界的容纳能力和恢复能力，就会破坏生态系统的平衡关系。在资本主义工业化以前，大工业还未出现，小的工厂作坊对环境造成污染有限，不可能出现目前所指的环境污染——社会公害问题。但是开发和利用自然资源不当的问题早在资本主义工业化以前就存在了。人类开发和利用资源不当，如砍光大面积的森林，乱垦滥伐，会引起水土流失、气候失调、土地荒芜等后果，使人类的生存和繁衍受到威胁，即恩格斯所说的受到自然界的报复。恩格斯在《自然辩证法》一书中写道：“我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都报复了我们……”；接下去他举出美索不达米亚、希腊、小亚细亚等地的居民为了种地而砍光森林，但没有料想到后来这些土地竟成了不毛之地的例子^①。在人类早期的活动中，由于开发

^① 见《马克思恩格斯选集》第3卷，第517页。

和利用自然资源不当而破坏了生态平衡，结果遭到自然界的报复的例子是不胜枚举的。例如，古代的埃及和中东的底格里斯河和幼发拉底河流域，我国古代的西北黄土高原，根据考证，远在几千年以前，上述地区都是长满森林的肥沃土地，后来森林砍光了，才变成了沙漠。当然，那时的开发和利用自然资源不当的问题，无论在性质上和程度上与工业革命兴起以后，特别是和当代的环境问题有所不同。那时候人口相对稀少，自然资源大部分还没有被开发、利用，尽管出现不少问题，毕竟调整的余地还比较大。但从18世纪中叶至19世纪中叶，欧洲许多国家先后发生了工业革命，大工业生产不仅带来了工业污染，而且也带来了城市的兴起，人口的集中和大量增加，工业产品需求量扩大，工业原材料消耗量的急剧上升。资源遭受工业污染和大量消耗的结果，恶化了不合理开发和利用自然资源的性质，给自然生态环境造成了双重的危害。目前，世界各国对于环境问题产生的原因已经有了比较一致的看法，联合国《人类环境宣言》中明确指出：“环境问题一般地是同工业化和技术发展有关，”同时也指出人口的急剧增长、人口的过分集中以及无计划地或不适当地使用或消耗自然资源给环境所带来的种种问题。当然，现代工业的发展、新技术的涌现会直接带来工业污染，而人口增加过快，同样会加剧对土地等自然资源的压力，影响到生态平衡。因为人口的增加意味着物质资料需求量的增加以及地表空间人口密度的增大，这样势必会直接间接地对环境产生各种压力。比如为了增产粮食，往往不惜毁林开荒，使植被遭到破坏，引起水土流失和气候失调，而为了得到更多的工业产品来满足新增加的人口的需要，常常迫不及待去扩大那些本来就应该淘汰的污染工业，以及加速对自然资源的开采，

使不适当地开发和利用自然资源的问题更加尖锐化。因此，我们可以把环境问题产生的原因归纳为以下两个方面：一是城市的迅速兴起，人口的大量集中和工农业的高速发展而引起的环境污染；二是不合理地开发、利用自然资源，使自然资源遭到破坏。1987年环境与发展委员会发表的《从一个地球到一个世界》的报告中提到工业化国家和大多数发展中国家都要承受如空气和水的污染、地下水枯竭以及有毒化学品和有害废物的扩散所造成的经济负担，而现在又增加了如水土流失、沙漠化、酸化、新的化学物质和新的废物等这些新的问题。而且，工农业造成的环境污染与不合理地开发利用自然资源一旦超过了环境的承受能力容纳量，会破坏自然资源，致生物死亡，破坏生态平衡，而自然资源的破坏，许多生物种类的灭绝，又会降低环境的自净能力，加剧环境污染的程度。

第四节 环境保护

18世纪后半叶，西欧国家发生了工业革命，出现了大工业生产。能源和自然资源的消耗随之扩大，返回自然环境中的废弃物不断增加，造成了日益严重的工业污染。与此同时，不合理使用和过度使用自然资源的问题也日趋尖锐化。如何扭转人类与自然环境之间的紧张状态和协调两者之间的关系，便突出地被提到世界各国人民的面前。各国人民逐渐认识到，为维护人类的生存和发展，必须合理地利用自然资源，防止工业污染，以维护生态平衡，保护人类自身的生存环境。

本世纪30年代到50年代先后在工业发达国家出现了举

世震惊的社会公害事件，使人们清楚地看到工业污染给人类带来的灾难性后果，受害群众纷纷掀起反污染运动。当时人们对环境保护的理解还比较狭窄，只把它看成是局部地区的治理污染问题。1962年美国出版了R·卡逊所著《寂静的春天》一书，书中指出农药污染造成的生态危机，震动了欧美各国。人们逐渐认识到环境污染而造成的生态破坏会给人类带来长期、深远的恶果。1972年联合国人类环境会议提出，环境问题不仅是区域性的问题，而且是全球性的问题。这次会议发表的《人类环境宣言》指出，有种类越来越多的环境问题影响着共同的国际领域，“保护和改善人类环境是关系到全世界各国人民的幸福和经济发展的重大问题”。于是，“环境保护”（Environmental Protection）这一用语被广泛地采用了。苏联在传统上一直使用“自然保护”的说法，现在也越来越多使用“环境保护”这一用语。当前，人口过剩、资源短缺和环境污染被看作是各国发展社会经济中的头等重要问题而受到普遍重视。

世界各主要工业发达国家的环境保护，大体上经历了以下几个阶段：（一）从十九世纪一些国家出现了大工业污染开始，一直到本世纪60年代中期，环境保护主要是对污染源采取单项技术治理，同时也颁布了若干防止污染的单行法规，如限制燃料的使用量或限制排放时间的法规。（二）从60年代末到70年代中期，环境保护开始从对污染源的单项治理发展到区域性的综合防治，以治理为主发展到防治结合、以防为主。与此相适应，在理论研究方面，从防治技术的研究深入到理论基础的研究，从自然科学领域扩展到社会科学领域。在对策措施方面，强调采取综合手段，即采取技术、经济、行政、法律和宣传教育等各种手段。以环境保护为其主

要内容的环境科学也在这个时期发展成为一门新兴的综合性学科。(三)从70年代中期以后,在理论研究方面,环境科学以生态学作为理论基础的認識已趨于一致,这样环境保护就由原来的解决工业污染问题扩大到了对自然资源的全面保护,从城市的污染防治发展到农业生态环境的保护。从全球来看,森林的大量消耗、土地沙漠化、土壤侵蚀、物种消失等自然生态破坏比工业污染更为严重。近年来,在理论研究方面,更着重于对人口、资源、生态、科学技术、社会经济等各种因素的综合考虑。各国政府都十分重视制定社会经济发展与环境效益相结合的长远政策,重点放在划规问题和政策协调上,要求既能不断促进经济增长,又能不断改善环境。

关于“环境保护”问题的性质,大体上有以下几种看法:(一)主要是社会政治问题。认为环境保护的任务在于提高生活环境质量,保障人民身体健康,为社会公众造福,这关系到国家民族、子孙后代的利益,应当把人民享有良好的环境权利与享有劳动、休息等公民基本权利一样看待,用宪法和国家法律加以保障,同时运用社会政治力量(如组织政党,搞“环境”运动等)去动员群众,以争取实现良好的环境目标。其中还有一种比较偏激的说法,认为环境问题是资本主义生产方式带来的,要解决环境问题只有先推翻资本主义制度。(二)主要是科学技术问题,认为环境问题是人们违背自然生态规律而引起的,是科学技术发展的结果,同时认为只有科学技术的进一步发展,才能充分认识和把握自然环境对人类的反作用。主张把环境问题列入国家科学技术的研究计划和发展规划,认为科学技术的充分发展,就可以完全驾驭环境问题。有一些发展中国家也把希望寄托于寻求无