

中国环境政策概论

蔡守秋 著

武汉大学出版社

序 言

环境问题已经成为当代举世瞩目的一个严重社会问题。环境保护作为一项新兴的伟大事业，正处于蓬勃发展的时期。环境政策是环境保护事业的生命，是解决环境问题的社会处方。国内外的经验证明，制定并实施正确的环境政策是搞好环境保护工作的根本保证。环境政策学作为专门研究环境政策及其相关现象、事物和理论的新学科，对于环境保护战略、目标、政策和法规的制定与实施，对于加强环境管理和环境法制建设，具有重要的理论指导意义。在全国各族人民努力开创环境保护工作新局面的形势下，蔡守秋副教授写出了《中国环境政策概论》这本书，的确是一件值得欣慰的事。

《中国环境政策概论》是我国第一本专门研究中国环境政策的理论专著，反映了作者多年的刻苦钻研和敢于创新精神。该书内容丰富，结构合理，体系比较完整，理论性与实践性均较强，体现了环境科学理论与马克思主义政策学理论相结合、理论与实践相结合的特点。作者对我国环境政策的历史、现状和发展过程，进行了比较全面深入的调查研究，对大量有关环境保护的环境法规和政策文件，进行了认真的比较、整理和发掘。在中国环境政策的理论基础方面，作者比较系统、深刻地阐明了马克思主义关于人与自然环境的思想，对于在环境管理和环境政策制定方面如何坚持马克思主

义作了有益的尝试。作者对中国环境政策的概念、特征、作用、体系、基本原则、基本制度、主要内容以及环境政策学的研究对象和研究方法，作了比较全面、系统、科学的探讨和研究，对于建立具有中国特色的环境政策学，将会起推动和促进的作用。

由于环境政策学目前尚处于酝酿和初创阶段，该书还存在一些需要继续深入研究的问题和进一步完善的地方，我期望作者再接再厉，为建立具有中国特色的环境政策学作出更大的贡献。

韩德培

一九八七年元月

作者的话

中国的环境政策，是中国共产党和国家机关根据马列主义、毛泽东思想，结合经济、社会 and 环境保护事业的实际情况，为保护和改善环境而制定、实施的工作方针、路线、原则及其他各种对策的总称，是中国环境保护活动的行为准则。环境政策学是研究环境政策及其发展规律的科学，是环境科学中的一门新兴学科。为了建立具有中国特色的环境政策科学，促进中国环境政策的研究和制定工作，适应环境科学研究人员和环境管理人员对环境政策理论学习的需要，加强我国的环境管理和环境法制建设，我撰写了这本《中国环境政策概论》。

该书自1982年开始写作，1984年底完成初稿，自1985年起作为我给环境法研究生讲授环境政策学课的讲义。这次出版的书是在1985年讲义的基础上修改而成的。它可以作为环境政策和环境法研究生的学习参考书，可供从事环境政策、环境法、环境管理、环境科学的研究和教学人员以及从事环境管理、国土资源开发整治、工业污染防治和农业环境保护工作的同志参考。

由于环境政策学是一门涉及自然科学、社会科学的新兴学科，理论性、实践性和综合性都很强，目前尚处于初创阶段，有关方面的研究不多，加之本人从事该学科的研究时间不长、水平有限，书中不当和错误之处在所难免，敬请读者

批评指正，以便共同促进环境政策学的发展。

本书承韩德培教授审阅并作序，武汉大学法学院和环境法研究所有关老师和同志们帮助，武汉大学出版社编辑同志的关心和支持，特在此表示感谢。

蔡守秋

于一九八七年元月

目 录

第一章 中国的环境保护事业	1
第一节 中国的自然环境、环境问题和环境保护	1
第二节 中国环境保护事业的发展概况	14
第三节 中国环境保护事业的性质、任务和特点	27
第四节 中国的环境政策与环境保护事业	33
第二章 马克思主义关于人与自然环境的思想	40
第一节 马克思、恩格斯关于人与自然环境的思想形成的历史条件	40
第二节 马克思、恩格斯关于人与自然环境的思想的几个基本观点	56
第三节 马克思、恩格斯关于人与自然环境的思想在现代环境保护问题上的继承和发展	96
第四节 中国的环境政策与马克思主义关于人与自然环境的思想	108
第三章 中国环境政策的概况	126
第一节 中国环境政策的基本概念	126
第二节 中国环境保护工作的基本原则	146
第三节 中国环境政策的发展过程及经验教训	158
第四章 防治环境污染和环境破坏的政策	188
第一节 防治环境污染政策的概况	188
第二节 防治固体废物污染的政策	193

第三节	防治放射性污染的政策·····	204
第四节	防治农药污染的政策·····	213
第五节	防治噪声污染和振动危害的政策·····	226
第六节	水污染防治政策·····	236
第七节	大气污染防治政策·····	248
第八节	防止食品污染的政策·····	259
第九节	防治其他污染的政策·····	268
第十节	防治环境破坏政策的概况·····	282
第五章	保护和改善生态环境的政策·····	292
第一节	保护和改善生态环境政策的概况·····	292
第二节	保护土地的政策·····	300
第三节	保护水环境的政策·····	318
第四节	保护森林的政策·····	339
第五节	保护草原的政策·····	354
第六节	保护野生动植物资源的政策·····	361
第七节	保护矿产资源的政策·····	374
第六章	保护和改善生活环境的政策·····	384
第一节	保护和改善生活环境政策的概况·····	384
第二节	保护和改善城市生活环境的政策·····	389
第三节	保护和改善农村生活环境的政策·····	406
第四节	保护和改善劳动环境的政策·····	416
第五节	保护风景名胜的政策·····	425
第六节	对外经济开放地区的环境政策·····	435
第七章	环境技术、经济和社会政策·····	444
第一节	环境技术政策·····	444
第二节	环境经济政策·····	462
第三节	环境社会政策·····	483

第八章 环境管理政策及其制度化.....	527
第一节 环境管理政策及其制度化的概况.....	527
第二节 环保标准管理政策和制度.....	534
第三节 环境监测管理政策和制度.....	541
第四节 建设项目环境管理政策和制度.....	548
第五节 老企业防治污染管理政策和制度.....	558
第六节 动植物检疫管理政策和制度.....	568
第七节 自然保护区管理政策和制度.....	577
第八节 产品环境管理政策和制度.....	584
后记 环境政策学.....	601

第一章 中国的环境保护事业

第一节 中国的自然环境、环境问题和环境保护

一、环境的概念及中国自然环境的基本特征

“环境”是环境保护工作和环境政策学中一个最基本的概念，明确“环境”的含义，有助于从事环境保护工作和环境政策研究的人们取得共同的认识和工作语言。

所谓环境，总是相对于某个中心而言的，这个中心有它的内部世界即主体，也有围绕着它的外部世界即环境。不同的中心，其环境的内容是不同的。如果以一个人或一群人为中心，那么这一个人或一群人的环境将包括两个部分，即自然环境和社会环境。社会环境是指社会关系、社会风气和社会制度。社会环境是社会科学经常使用的概念，按其构成要素可分为家庭环境、道德环境、文化环境、政治环境等若干方面。自然环境是指围绕人周围的各种自然因素的总和，包括天然环境和人为环境两个方面。天然环境是指早于人类出现之前就已存在的客观物质世界，又称原生的自然环境，按其构成要素大气、水、土壤、岩石、生物等可分别称为大气环境、水环境等。人为环境是指人们用劳动改造天然环境后建立起来的物质世界，按其构成要素城乡建设、交通设施、旅游场所、名胜古迹等，也可以分别称之为城市环

境、农村环境等。上述环境概念是就其基本特征而言，各种环境概念或环境因素并不是截然分离的，它们既互相区别又互相联系。例如人的社会环境和自然环境之间、政治环境和道德环境之间、大气环境与水环境之间、城市环境与农村环境之间，都是既互相区别又互相渗透的。

如果以整个人类或人类社会为中心，那么人类的环境就不再包括社会环境而仅仅指自然环境，如《人类环境宣言》中的人类环境就是指自然环境，因为迄今为止，还没有发现在人类社会之外还存在着其他星球上的人类。所以，人类环境、环境科学和环境保护中的环境，就是指以人类为中心的、人类以外的所有物质条件的总和。生态学所讲的环境，是以生物为中心的，是指生物以外的无生命的物质因子，而不包括生物本身；而环境保护中的环境则包括除人以外的生物，这是两种环境概念在内容上的区别。有些自然科学方面的论文，习惯于把天然环境称为自然环境，把人为环境称为社会环境，我们在研究环境保护政策和法规时应注意区别同一社会环境概念的两种不同含义。中国共产党第十二次全国代表大会的报告指出：“客观世界包括自然界和社会。改造社会的成果是新的生产关系和新的社会制度的建立和发展。改造自然界的物质成果就是物质文明，它表现为人们物质生产的进步和物质生活的改善。”这里的自然界和社会，与本文讲的自然环境和社会环境的含义基本相似。赵紫阳同志在《关于第六个五年计划的报告》中，一方面指出：“要加强城市公用设施的建设，坚决制止环境污染的加剧，并使重点地区的环境有所改善。”另一方面又强调：“我们要经过努力，争取第六个五年计划期间在扭转社会风气方面取得显著成效，创造出一个良好的社会环境，保障人民专心致志地心

情愉快地进行现代化建设。”前面一段话中的环境是指本文所讲的环境保护中的自然环境，后面一段话中的社会环境不是指《中国大百科全书·环境科学》中“环境科学”中的社会环境，而是指的社会风气、社会秩序。国务院环境保护领导小组办公室在答新华社记者问时曾明确指出：“我们讲的环境，是指人们生活和从事生产的自然环境。”^①《中华人民共和国环境保护法（试行）》（简称《环保法》）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。”这里的环境也是指自然环境，包括天然环境和人为环境，而没有包括社会制度、社会关系、社会风气等社会环境。把环境保护中的环境明确为自然环境，不仅可以避免与传统社会环境概念的混淆，而且划清了环境保护工作的保护对象与其他工作的保护对象的界限。

人类自然环境这个整体可以划分为若干条条或若干块块，这些条条或块块都可以称为环境因素。从环境因素的物质性能出发，可以把自然环境分割为大气、水、土、岩石、生物等条条。从地理区域的观念出发，可以把自然环境分割为生态环境和生活环境两大块，也可以分成森林、草原、山岭、沙漠、江河湖海、城市、村庄等若干小块。我国《环保法》第三条中列举的环境因素，既有条条也有块块。我们在碰到各种环境概念和环境因素时，必须根据环境的逻辑概念，明确它的具体含义、内容和范围，避免因主体转移或内涵模糊而发生逻辑上的混乱或片面性。

^① 见1978年4月22日《人民日报》。

要研究中国的环境法政策和环境，必须研究和掌握中国自然环境的状况和特点。我国陆疆广大，海域辽阔，东西相距5200公里，南北长达5500公里，领土面积约960万平方公里，居世界第三位。我国的自然环境具有如下特点：

第一，我国气象条件地区差异性大。全国虽有72.1%的地区属中纬度地带，在农业生长期光热条件方面具有比较好的优点。但是，由于纬度宽广，南北气候相差悬殊（一月份平均气温漠河地区为 -30°C 左右，而海南岛等地则高达 $15\sim 16^{\circ}\text{C}$ ），导致北方城镇冬季采暖期大都在5个月以上，南方城镇大部分无采暖期，并且逆温现象普遍，城市热岛效应明显，这对我国大气环境质量影响明显。

第二，我国位于世界最广阔的大陆——亚洲大陆的东部，面向世界最大的海洋——太平洋，位置特殊，环境水文条件相差大。接近海洋的东南部降水多，远离海洋的西北部降水少，这导致各地河流污径比相差悬殊，各地水系环境容量差距较大，各水域自净能力相差较大。

第三，我国土地的土质随气候分带明显，土壤类型自北而南的顺序为：灰壤、棕壤、褐壤、黄壤、红壤、砖红壤。北方的土壤多偏碱性，南方则偏酸性，自然环境中存在着化学元素丰度的差异，这导致环境质量具有本底差异性，各生态系统的性能和环境的抗污性能各不相同。

第四，我国地形复杂，地貌多样，西高东低，落差大，对环境质量的影响具有两重性：一方面有利于海洋的湿润空气深入内陆，给内陆带来大量水汽，也使大部分河流得以随地势东流入海，形成丰富的水力资源；另一方面由于高低悬殊，坡度大，极易造成水土流失，导致生态平衡的自然破坏。

第五，我国自然资源丰富、生物种属多，是一大特点。但是，按人口平均占有量，我国自然资源并不算丰富。如我国陆地水资源总量为2.7万亿立方米，居世界第六位。但按人均计算，每人每年拥有水径流量2670立方米，而美国1975年人均耗水量已达2528立方米。我国耕地面积按14.9亿亩算，居世界第四位；即使按22亿亩算，人均耕地数也只有世界平均数5.5亩的40%。我国草原约50亿亩，居世界第3位，但人均草地只有世界平均数11.4亩的1/2。我国森林面积按18.3亿亩算居世界第八位，但人均占有林地比世界平均数15.5亩少很多。如果开发利用自然资源不合理，自然资源的缺乏将成为一个严重的环境问题。另外，我国地面资源分布不均衡，全国耕地的90%集中在东南部，长江流域及其以南地区水资源量占全国的80%，森林集中在东北、西南地区。

第六，我国历史悠久，对自然环境开发较早，对自然环境的人为影响和破坏的后果也很严重，对自然环境的开发程度差别较大，各种人为环境的分布也不平衡。据1980年的资料，如果从黑龙江的黑河到云南的腾冲划一条线，分成东南部与西北部，这两个部分面积相等，但东南部人口和工农业产值都占全国的90%以上，而西北部却不到10%，差别是很大的；我国的人为环境尤其是城市分布很不平衡，仅京津唐、沪宁、辽沈三地区，就集中了我国工业企业总数的30%，工业总产值占全国的50%以上。目前，我国既有世界闻名的现代化大城市，也有古老而原始的乡村、茅房和窑洞。人为环境的这些特点，使得我国某些地区的生活环境问题特别突出。

我国自然环境的上述特点，是影响、决定我国环境政策的一个重要因素。

二、中国的环境问题及其危害

环境问题，是当今世界面临的重大问题，也是我国面临的重大问题之一。

所谓环境问题，从广义上讲是泛指由于自然环境的运动变化而给人类造成的一切有害影响和危害。它包括由地震、火山、洪水等自然灾害所引起的第一类环境问题，以及由于人类活动作用于自然环境并反过来损害人体健康和社会经济发展所引起的第二类环境问题。环境保护工作中所谓的环境问题，一般指第二类环境问题，即由于人类活动不当引起环境质量降低的问题。但这并不是绝对的。由于人类活动对自然环境的影响越来越大，许多自然灾害越来越多地受到人类活动的影响，如大型水库诱发地震、滥伐森林加剧洪涝旱灾等。因此，有的国家的环境保护部门同时管理第一、第二两类环境问题，有的国家把防止、处理自然灾害的法规作为环境保护法规的组成部分。

一切人为活动对自然环境的影响可以分为两种：一是好的影响，即改善环境质量的影响，如利用荒野植树造林、变沙漠为绿洲等，这都有利于环境的保护和改善，从环境保护的角度可以把这类活动称为保护、整治、建设环境的活动，环境保护部门应该通过各种环境政策去鼓励、发展、推动这类活动；二是不好的影响，即损害环境质量的影响，环境保护部门应该通过各种环境政策去减少、控制、防治这种影响。损害环境质量的影响主要表现在两个方面：一是污染性的损害，简称环境污染，即由于人为排污活动向环境输入大量物质或能量，超过了环境的自净调节机能，引起了环境质量下降而有害于动植物生长、人体健康及经济社会发展的现

象；二是非污染性的损害，简称环境破坏或生态破坏，即人们在开发利用自然环境的活动中，由于不当地从自然界中取走、灭绝某些资源（如砍伐森林、捕采野生动植物等）、改变或破坏自然环境的原貌和各环境因素之间的和谐关系（如开山毁石、围湖断流等）以及其他非排污性的活动，超过了环境的自我调节、平衡机能，引起了生态失衡、自然资源和景观破坏而有害于动植物生长、人体健康及经济社会发展的现象。我国宪法中提到的“污染和其他公害”，我国《环保法》中提到的“环境污染和生态破坏”，《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》（简称《1981年环保决定》）和《国务院关于环境保护工作的决定》（简称《1984年环保决定》）中提到的“污染和自然环境（资源）破坏”，基本上是指环境污染和环境破坏这两个类型。环境保护工作中讲的环境问题，实际上也是指环境污染和环境破坏。

我国的环境问题，在不同时期有不同的表现形式、特点和根源。从类型上讲，我国的环境问题属于发展中国家的环境问题那种类型，是人口膨胀和工农业生产发展的必然结果，是经济发展过程中带来的问题，同时又深深地打上了由于经济、科学、技术不够发展及生活不够富裕的烙印。造成我国环境问题的原因，除了林彪、“四人帮”的干扰破坏等政治的、历史的原因外，主要是对环境问题及环境保护缺乏认识，对环境管理缺乏经验，以及经济、科学、技术等条件的限制。

根据第二次全国环境保护会议的材料，从总的情况看，我国的环境污染和生态破坏还没有能控制住，许多地区甚至还在继续加重和扩大。环境问题仍然是影响我国经济和社会

发展的一个突出问题，主要表现在两个方面：

一是环境污染严重。我国是世界上环境污染物排放量最大的国家之一。1985年，全国废水的排放量达342亿吨，其中工业废水 257 亿吨，其处理率仅为 22%；废气排放量达 44885亿标立方米；工业废渣产生量达5.23亿吨，其处理率仅为30%。由于废弃物的大量排放，我国水环境污染、城市大气污染、城市噪声污染、农业环境污染、工业废渣污染等相当突出。

二是自然环境和自然资源的破坏严重。由于长期以来某些地区不合理地开发 利用自然资源，导致森林资源日益衰竭，草原退化，人均耕地面积逐年减少，土地沙化、盐碱化，水土流失严重，已经严重地影响到生态系统的良性循环。例如，我国森林覆盖率已由“四五”计划期间的12.7%，下降到1985年的12%，森林面积由 18.3 亿亩减少到 17.3 亿亩，减少了 1 亿亩。森林蓄积消耗更是惊人，近几年来，我国用材林年消耗量已由1976年的1.9亿立方米猛增到1983年的2.9亿立方米左右。每年消耗量超过了生长量1亿立方米。上述0.7%覆盖率、1亿亩面积、1亿立方米蓄积三个数，被称之为森林赤字。森林赤字比财政赤字更可怕，已引起全社会的高度重视。由于广大山区、丘陵和高原的植被遭到破坏，1982年我国水土流失总面积已达 120 万平方公里，每年流失掉的表土相当于把全国的耕地刮去了 1 厘米厚，其中所含的氮、磷、钾，几乎等于全国化肥的年产量。

我国环境问题的后果是严重的，它已经造成并且还在继续造成各种危害，主要表现在五个方面：1. 环境受到污染和破坏后，环境质量下降，各种有毒有害物质通过人与环境的接触而进入人体，影响和危害人体健康，严重的会致人各种

疾病甚至造成伤亡或把疾病遗传给后代。2.环境受到污染和破坏后,造成各种物质资源产量减少、质量下降,机器、设备、建筑物被腐蚀,影响工农业产品的数量和质量,严重的会导致某些生产经营部门或行业的不振、倒闭,成为社会主义现代化建设的一个重要障碍。3.环境受到污染和破坏后,造成名胜古迹、风景游览区、体育和娱乐场所及生活劳动环境功能衰退,严重地妨碍和影响人们的工作、休息和娱乐生活。4.环境受到污染和破坏后,引起生态平衡破坏,严重的会导致气候变化、自然灾害频繁、物种消失、基因库减少,对我国社会经济的长远发展造成无法估计的严重损失。5.环境受到污染和破坏后,因环境问题而发生的各种纠纷和矛盾增加,严重影响工矿企业和附近居民群众之间、城乡之间、工农业之间及地区之间的团结,成为引起我国社会不安定团结的一个因素。

深刻认识我国环境问题的特点、表现形式、危害及产生原因,对于研究、制定和实施环境政策具有重要的作用。

三、环境保护工作及其意义和地位

环境保护是各种保护环境的措施和活动的总称,是一个内容十分丰富的概念。环境保护、环境保护工作和环境保护事业,这三者在许多场合经常通用。我们说到环境保护事业时,一般不是指某项具体的环境保护工作,而是指各种环境保护工作的概括和抽象,它是在环境保护方面历史的成就与现行的活动、现实的体系和制度、将来的理想状态和目标的综合,是整个社会予以关注、千百万人之为之奋斗的一项运动。环境保护不宜理解为对组成自然环境的一切因素的无条件保护或维持原状,而应理解为采取行政的、法律的、经济