

环境科学基本知识丛书

环 境 法 学

汪 劲 田忙社 编著

中国环境科学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

环境法学/汪劲等编著. —北京:中国环境科学出版社, 2000.3

(环境科学基本知识丛书)

ISBN 7-80135-954-2

I. 环... II. 汪... III. 环境保护法-法的理论
IV. D912.601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 09424 号

中国环境科学出版社出版发行
(100036 北京海淀区普惠里 14 号)

北京市联华印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

*

2001 年 3 月 第 一 版 开本 787×1092 1/32

2001 年 3 月 第一次印刷 印张 4 1/4

印数 1—6 000 字数 95 千字

定价: 5.20 元

序 言

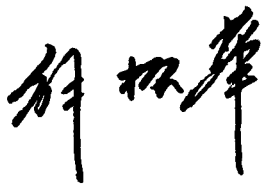
回首二十世纪，既是人类社会获得物质财富最多的世纪，也是人为破坏环境最严重的世纪。在品尝了自己酿成的恶果后，国际社会于1972年在瑞典斯德哥尔摩召开了人类环境会议，开始了防治污染，保护环境的征程，实现了人类环境认识史上的第一次飞跃。20年后的1992年，100多位国家首脑出席了在巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展大会，共同探讨环境与发展问题，明确提出摒弃传统增长模式，实施可持续发展战略，实现了环境认识史上的第二次飞跃。正是伴随人类对环境问题认识水平的不断提高，环境保护事业才得以不断深入和发展。

二十多年来，在党和国家的重视和领导下，我国环境保护工作从小到大，从弱到强，取得了很大的进展，与此同时，全民环境意识也有了很大的提高。刚刚过去的五年，是我国公众环境意识提高幅度最大的时期，是环境保护与经济发展结合最紧密的时期，也是环境保护发展最快的时期。正是由于各级党委、政府把环境保护作为一项基本国策落实到各项发展进程之中，加快产业结构调整，增加环保投入，加大环境执法力度，才使环境污染恶化的趋势得以基本控制，一些地区和城市的环境质量开始得到改善；正是由于工业企业界不断改革创新，采用清洁生产技术，淘汰落后设备工艺，加强污染治理，才使全国污染物排放总量得以控制并有所减少；新闻界环境宣传和舆论监督的日益广泛和深入，既揭露了破坏环境的行为，促进了环境问题的解决，又提高了

公众的环境意识；在自觉运用法律武器，维护自身环境权益的同时，广大群众也越来越多地参与到保护和改善环境的活动中，这为环境保护事业的深入发展奠定了极其重要的社会基础。

但是，必须承认，目前我国公众环境意识还不是很高。不顾环境承载能力，追求暂时片面发展的现象依然存在；为了企业短期利益，污染一条河，破坏一方土的行为在一些地方还比较普遍。江泽民总书记曾明确指出，环境意识和环境质量如何，是衡量一个国家和民族文明程度的一个重要标志。今后十年，我国将实现第三步战略目标，国民经济仍将保持较快的增长速度，人口也将持续地增长，生态环境面临着巨大的压力。只有尽快提高全民环境意识，形成一个全社会都来关心环境保护，全民都来参与环境保护的局面，我国的生态环境才能得到更加有效的保护，环境质量才能不断得到改善，天更蓝、地更绿、水更清，山川更加秀美的景象才能永驻中华大地。

相信这套丛书的出版将对增进公众环境科学知识，提高全民环境意识起到积极的促进作用。

A large, stylized handwritten signature in black ink, reading '何建平' (He Jianping).

二〇〇一年一月

目 录

第一章 什么是环境法	(1)
第一节 环境法的产生与发展	(1)
第二节 环境法是一个独立的法律部门	(2)
第三节 环境法的组成	(5)
第四节 环境立法	(20)
第五节 环境保护的法律原则	(22)
第六节 环境保护行政法律制度	(24)
第二章 环境权的法律理论	(28)
第一节 环境权及其法律依据	(28)
第二节 环境权的主要内容	(29)
第三章 环境保护的行政法律手段	(41)
第一节 环境保护的手段之一：计划与规划	(41)
第二节 环境保护的手段之二：行政手段	(42)
第三节 环境保护的手段之三：经济手段	(67)
第四章 环境侵权的法律救济	(70)
第一节 环境侵权曝光	(70)
第二节 侵权事实的发生	(75)
第三节 过失与无过失责任	(77)
第四节 环境侵权中的因果关系	(81)
第五章 环境的刑法保护	(86)
第一节 刑法保护环境的发展	(86)
第二节 环境保护的刑事立法	(87)
第三节 环境犯罪的罪名举要	(92)
第四节 原因与责任	(94)

第五节	谁负举证责任	(97)
第六节	惩罚法人	(98)
第七节	自救的界限	(98)
第八节	刑事程序	(99)
第六章	环境诉讼	(102)
第一节	环境民事诉讼	(102)
第二节	环境行政诉讼：传统与突破	(110)
第七章	国际环境法	(116)
第一节	国际环境法的制定模式	(116)
第二节	国际环境法的发展历程	(118)

第一章 什么是环境法

第一节 环境法的产生与发展

早在殷商时期，我国奴隶社会的统治者就已经开始注意保护环境，并在法律中作出了一些规定，直到《明律》和《清律》，这些关于环境保护的规定不断被沿袭和补充。但是，由于在这段漫长的历史过程中，中国一直处于农业、手工业经济阶段，人力对环境的影响不大，环境问题没有出现集中的爆发，法律中规定的主要是狩猎、城市卫生等内容。

环境法是针对环境问题制定的法律解决方案。当环境问题发展到比较严重的阶段，技术、经济、教育、管理等手段轮番上阵仍然不能有效地遏制环境恶化的势头时，法律手段也被动员起来，它在实践中与其他各种手段逐渐磨合并吸收其合理成分以适应环境管理的特殊要求，环境法就是在这种情况下应运而生的。

现代意义的环境法首先出现在西方工业发达国家。这是一种很有趣的现象——这些国家的环境保护思想比较落后。它们最早遭到了环境的惩罚，所以它们要努力改善自己的境况，从而它们在环境立法方面走到了前头。从18世纪60年代产业革命开始，西方工业发达国家不断遭受大规模公害事件的困扰，到20世纪60年代公害事件达到高峰，在公众强烈抗议的压力下，政府逐步认识到仅靠技术手段解决环境问

题是行不通的，于是承担起越来越广泛的环境管理职责，法律手段作为环境管理的重要工具之一得到重视，大量的环境立法迅速出台，环境法不断地完备并形成了一个新兴的法律部门。

我国在 20 世纪初也开始出现较大规模的环境问题，经历了中华人民共和国建立初期的工业化阶段，环境问题开始严重起来，我国的现代环境立法从这时就开始了，但环境法在我国真正的发展是在 1973 年以后。1972 年联合国在瑞典斯德哥尔摩召开了人类环境会议，这次会议为我国敲响了警钟。1973 年国务院召开第一次全国环境保护会议，把环境保护提上了国家管理的议事日程。1979 年，作为我国环境保护基本法的《中华人民共和国环境保护法(试行)》颁布，标志着我国的环境保护工作进入法治阶段。此后的二十年，我国环境立法进入了一个活跃的时期，大量的法律、法规出台，法律制度不断完善，环境法的体系逐渐建立起来，环境法从民法、行政法等传统法律部门中独立出来。

第二节 环境法是一个独立的法律部门

环境法是一种新生事物。这种新一方面体现为它在国内只有 20 年左右的历史；另一方面体现为环境法所包含的新思想、新特点、新体系和新制度。

环境法在国内主要有环境保护法、环境与资源保护法和环境法三种名称，在国外曾有公害法、污染控制法、自然保护法等诸多名称。名称的不同体现了对这一法律部门的不同期望。公害法、污染控制法和自然保护法等名称显然比较狭隘，而“保护法”这样的名称对这个法律部门的期望值是不高的。“环境法”这个名称虽然比较模糊，但含义最广泛，

既包括对环境和自然资源的保护，又要求对它们的质量进行改善，在可持续发展理论提出后，“环境法”的名称也更容易促使这一法律部门吸收对可持续发展理论的研究成果。

环境法是法律部门之一，这使它具有所有法律的一般特征。同其他法律一样，环境法调整的是人与人之间的关系，要实现社会的公平与正义，但环境法在调整人与人之间关系时，很多情况下看上去是在调整人与环境之间的关系。例如，环境法规定，禁止向大气排放有毒气体。从表面上来看，由于大气不属于任何人所有，排污者向大气排放有毒气体这种行为并没有直接侵犯别人的权利，因此这一规定调整的是排污者与大气之间的关系，但实际上，如果允许排污者随意向大气排放有毒气体，含有毒气体的大气将对生活在周围的人的生命和健康构成威胁，于是排污者就通过大气这一媒介侵犯了他人的权利，所以这条规定在根本上调整的是人与人之间公平合理地利用大气的关系。又如，环境法规定禁止猎杀某些珍贵的野生动物，这表面上看来是在调整捕猎者与野生动物之间的关系，但通过这种关系体现的是捕猎者与国家和其他公民之间在野生动物的保护、利用等方面的关系。比如，一个生活在中国北方的人，他可能只在照片上或电视节目里见过华南虎，而非法捕猎华南虎者的行为侵犯了他将来见到这种动物、从这种动物的存在中受益甚至仅仅为这种动物的存在而感到欣慰的权利。

除了具备法律的一般特征外，环境法作为独立的法律部门又有自己的特点。法理学上区分法律部门主要是看它具体调整哪个领域的人与人之间的社会关系。环境法调整着一种独特的社会关系，这就是环境社会关系，这种社会关系是人们对环境进行开发、利用、保护和改善的活动中形成的。在调整环境社会关系的过程中，环境法获得了在其他大多数

法律部门中体现得不明显的特点，这些特点包括公益性、技术性和综合性。

由于环境问题是全社会乃至全人类共同面临的问题，环境法采取了一种为全社会和全人类谋福利的态度。马克思主义法学一般认为，法是阶级斗争的产物，因此阶级性是法的基本属性。但环境法的情况有所不同，它不是在人类社会阶级矛盾激化的情况下产生的，而是在人与环境的矛盾激化的情况下产生的，它要解决的是使全社会和全人类共同遭到困扰的环境问题。例如：当一座城市的空气被污染后，无论有产者还是无产者，他们的生活都会受到影响，尽管有产者可以通过一些途径更好地得到防护，但他们的生活质量仍会下降。因此，环境法被认为是公益性的法。

环境法在发展过程中吸收了许多生态学、工程学和科学技术知识，在环境法的规定中有诸多的环境标准、技术规范、操作规程、工艺设备要求等内容。这些内容在环境法中都是必不可少的，但这也使许多人产生一种距离感，尤其是那些对技术心存畏惧的人士。实际上，环境法中的技术性规定目的在于保障这些技术得到正确的运用，要了解环境法不必很深入地掌握这些知识，在环境法的执行中涉及到具体问题时会有相应的专家提供意见。

环境法最主要的特点体现在它的综合性方面。环境法的体系中除包括专门的环境法律规范外，还包括宪法、民法、刑法、行政法、经济法、诉讼法等法律部门中关于环境的规定。这些规定中采取的法律措施有经济、技术、行政、教育等多种类型。环境法所调整的环境社会关系涉及到社会的方方面面，一切与开发、利用、保护和改善环境有关的活动都在其管辖范围之内。环境法的调整对象更是包罗万象，可谓“上管天，下管地，中间管空气”。向上，环境法涉及到月

球、外层空间、臭氧层的保护；中间，涉及到人类生活的整个地球生物圈环境的保护；向下，涉及到地下水和矿藏的保护。总体来说，环境法的调整对象分为两个方面：一是环境要素和污染物。环境要素是指水、大气、土壤等构成环境的成分，其中包括作为环境要素的自然资源，如森林、草原、野生动物、渔业资源等，污染物是指噪声、振动、固体废物、有毒化学品等能够对环境造成污染的物质；二是整体的环境质量，如大气环境质量、水环境质量、声环境质量、光环境质量、生态平衡等。

第三节 环境法的组成

我国环境法的体系包括：宪法中关于环境保护的规定、环境保护基本法、环境保护单行法规、环境标准、其他部门法中关于保护环境的规定、我国缔结或者参加的国际条约、地方环境立法等。

一、宪法

宪法是国家的根本大法，宪法中关于环境保护的规定，是环境法的基础，是制定具体的环境法律、法规和规章的总纲。我国宪法对环境保护作了根本性的规定。其中最重要的一条是宪法第 26 条的规定，“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。”这是国家对于环境保护的基本政策，确定了国家在环境保护中的职责，同时也是公民维护其环境权利的头一条依据。

宪法第 9 条第 1 款规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、

滩涂除外。”第 10 条第 1、2 款规定：“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；……”。这些确认所有权的规定对于环境和自然资源的保护是至关重要的。第 9 条第 2 款还规定：“国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”第 10 条第 5 款规定：“一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。”这些关于保护自然资源及其合理利用的规定是行政管理的依据。

宪法第 22 条第 2 款对名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产的保护也作了规定。

此外，宪法第 51 条还规定：“中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。”这一条规定也可以作为公民进行环境民事诉讼的依据。

二、环境基本法

1989 年 12 月颁布的《中华人民共和国环境保护法》是我国的环境保护方面的基本法。这部法律是在 1979 年《中华人民共和国环境保护法（试行）》的基础上修订后颁布的。这部法律共六章 47 条，比宪法的规定具体，可以认为是我国环境法的掌门人。它就环境保护方面的主要问题集中地作出了原则性的规定。

其中第 1 条规定，“为保护和改善生活环境与生态环境，防治污染和其他公害，保障人体健康，促进社会主义现代化建设的发展，制定本法。”这是关于我国环境法的立法目的规定。

第 6 条规定，“一切单位和个人都有保护环境的义务，

并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。”这一条规定了公民、法人和其他组织在环境方面的基本权利和义务。

第 7 条规定，“国务院环境保护行政主管部门，对全国环境保护工作实施统一监督管理。县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门，对本辖区的环境保护工作实施统一监督管理。国家海洋行政主管部门、港务监督、渔政渔港监督、军队环境保护部门和各级公安、交通、铁道、民航管理部门，依照有关法律的规定对环境污染防治实施监督管理。县级以上人民政府的土地、矿产、林业、农业、水利行政主管部门，依照有关法律的规定对资源的保护实施监督管理。”

除上述内容外，《中华人民共和国环境保护法》用大量的条文规定了环境管理方面的主要法律制度和违反这些制度所要承担的法律法律责任。这些制度主要有：

- (一) 环境标准制度；
- (二) 环境监测制度；
- (三) 环境规划制度；
- (四) 环境影响评价制度；
- (五) 现场检查制度；
- (六) “三同时”制度；
- (七) 排污申报登记制度等。

这部法律还设有专章规定了违法本法的法律责任，包括行政责任、民事责任和刑事责任。

三、环境单行法

环境单行法是针对某种环境要素（大气、水、海洋等）、污染物（固体废物、农药、噪声等）、资源（森林、草原、土地等）或特定的环境行政管理体制进行的立法。

自 1980 年以来，全国人大常委会先后制定和修改了 5 部以防治环境污染为目的的单项法律——《海洋环境保护法》（1982 年制定，1999 年修改）、《水污染防治法》（1984 年制定，1996 年修改）、《大气污染防治法》（1987 年制定，1996 年和 2000 年修改）、《固体废物污染环境防治法》（1995）、《环境噪声污染防治法》（1996）——和 9 部以合理开发与保护、利用自然资源为目的的单项法律《森林法》（1984 年制定，1998 年修改）、《草原法》（1985）、《渔业法》（1986）、《矿产资源法》（1986）和《土地管理法》（1986 年，正在修改）、《水法》（1988）、《野生动物保护法》（1989）、《水土保持法》（1991）、《煤炭法》（1996）。

国务院和国务院环境保护部门以及其他部门制定的法律和其他规范性文件数量众多，不下 200 个，这些法律文件分别对全国人大常委会制定的法律中的某些问题作出具体的规定或对其中有分歧的地方进行解释。

环境单行法名目繁多，涉及的内容广泛，大体可以分为四类：

（一）土地利用规划法

土地利用规划法包括国土整治法、农业区域规划法、城市规划法、村镇规划法等，目的在于通过工业、农业、城镇和人口的合理布局从根本上防止出现环境污染与破坏。

（二）环境污染防治法

我国的污染防治法包括防治环境要素遭到污染的法律规定、防治污染物污染环境的法律规定和防止公害发生的法律规定。

我国已经颁布的环境污染防治法主要有：

大气污染防治方面——1987 年 9 月颁布、经 1995 年和 2000 年修改的《中华人民共和国大气污染防治法》，修改后

的《大气污染防治法》共 6 章 50 条，规定了整体大气环境、地方大气环境和城市区域大气污染防治污染的主要制度和法律责任，其中针对我国大气污染主要为煤烟型污染的情况对防治燃煤产生的大气污染作出了专门的规定。

水污染防治方面——1984 年 5 月颁布、经 1995 年修改的《中华人民共和国水污染防治法》，修改后的《水污染防治法》共 7 章 62 条，规定了江河、湖泊、运河、渠道、水库等地表水体及地下水污染防治的主要法律制度和法律责任。该法的规定是比较全面的。

污染防治方面——1982 年 8 月颁布、1999 年修改的《中华人民共和国海洋环境保护法》，共 8 章 48 条。该法主要是针对防止海洋污染而制定的，从海岸工程、海洋石油勘探开发、陆源污染物、船舶、倾倒废弃物等几个方面防止对海洋的污染的损害作出了规定。作为对该法的完善和充实，国务院又于 1983 年颁布了《中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例》和《中华人民共和国防止船舶污染海域管理条例》，1985 年颁布了《中华人民共和国海洋倾废管理条例》，1988 年颁布了《防止拆船污染环境管理条例》。

噪声控制——1989 年 9 月颁布的《中华人民共和国环境噪声污染防治条例》，在 1996 年被修订为《中华人民共和国环境噪声污染防治法》。修改后的《环境噪声污染防治法》共 8 章 64 条，对工业生产、建筑施工、交通运输和社会生活中产生的环境噪声问题进行了规定。《环境噪声污染防治法》区分了环境噪声和环境噪声污染的概念，将超过国家规定的环境噪声标准作为构成环境噪声污染的要件，这引起了环境法学专家的争论。有的专家认为，这部法的名称不应是《环境噪声污染防治法》，而应当是《噪声控制法》，给“噪声”硬加上“污染”二字是不适当的，容易让妨害者钻空子。

噪声是一种感觉性公害，不会像水污染物或大气污染物那样积累，对于作为一种污染物的噪声应当严格地加以管理，而不是超出了一个宽泛的分贝值才加以约束。如前面提到的食堂的案例中，经环保局监测，被告方排放的噪声比该区域的噪声标准低了零点几个分贝，如果因此就认为不构成对原告的妨害显然是不合理的。而且，噪声分为不同的种类，有尖锐的噪声和低沉的噪声，低沉的噪声如酒吧的背景音乐，它的分贝值虽然不高，但人在它的伴奏下是很难入睡的。不同的人对噪声的忍受能力也不同，很显然，划定一个标准作为行政管理的依据尚可，如果作为调整民事关系的依据就勉为其难了。《噪声污染防治法》在立法当时为了追求与其他各污染防治法名称上的统一，对于噪声的特殊情况是缺乏考虑的。在这种情况下，受害者可以考虑引用《民法通则》中关于相邻关系的规定来维护自己的正当权利。

固体废物管理——1995年颁布的《固体废物污染环境防治法》，共6章77条，规定了固体废物防治方面的一般规定、工业固体废物污染环境的防治、城市生活垃圾污染环境的防治和危险废物污染环境防治的特别规定。这里的“污染”一词的含义也很不明确，在很大程度上也是我国污染防治法中对“污染”二字滥用的结果，国外有《垃圾法》的名称，大概更能符合这一立法的本意。针对“洋垃圾”登陆案的频频发生，这部法中有些与《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》等国际条约接轨的规定。

有毒化学品管理——针对农药对大气、土壤、水体造成大面积污染的问题，我国在1982年颁布了一组防治农药污染的法规，包括《农药安全使用规定》、《农药登记规定》、《农药登记规定实施细则》。1984年又颁布了《农药安全使用标准》。

目前，我国正在制定《放射性污染防治法》等新的防治环境污染的法律。

（三）自然保护法

这部分立法数量很大，主要是资源保护、自然状态保护、物种保护等方面行政制度的法律化。

我国已经颁布的自然保护方面的法律主要有：

《中华人民共和国森林法》，1984年颁布，经1998年修改后共7章49条。

《中华人民共和国草原法》，1985年颁布，共23条。

《中华人民共和国渔业法》，1986年颁布，共6章35条。

《中华人民共和国矿产资源法》，1986年颁布，经1996年修改后共7章53条。

《中华人民共和国土地管理法》，1986年颁布，经1988年修改后共7章57条。

《中华人民共和国水法》，1988年颁布，共7章53条。

《中华人民共和国水土保持法》，1991年颁布，共6章42条。

《中华人民共和国野生动物保护法》，1988年颁布，共5章42条。

《中华人民共和国煤炭法》，1996年颁布，共8章81条。

这些法均由全国人大常委会颁布，并由国务院制定实施细则，但法案起草的过程大都由负责管理该资源的行政部门组织。由于资源管理行政体制上的条块分割，立法也呈各自为政的局面，各法直接缺乏协调，出现抵触和疏漏的现象。

目前，我国正在制定《防沙法》等新的防治生态环境破坏的法律。