

环境保护法基础

张孝烈 钟 澜



安徽人民出版社

环境保护法基础

张孝烈 钟 澜



安徽人民出版社

责任编辑：梁鸿猷

封面设计：晓 华

环 境 保 护 法 基 础

张孝烈 钟 润

安徽人民出版社出版

（合肥市跃进路1号）

安徽省新华书店发行 安徽阜阳印刷厂印刷

开本：787×1092 1/32 印张：7.75 字数：164,000

1985年8月第1版 1985年8月第1次印刷

印数：1—2,500

统一书号：3102·6 定价：1.35元

前 言

毛泽东同志在《矛盾论》中指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”环境保护法学亦称环境法学，它是随着环境保护事业、环境科学的发展和环境保护法制的建立与健全而产生和发展的，是一门法学和环境科学相结合、社会科学和自然科学相结合的综合性的新兴边缘科学，是以研究环境保护法规为对象的法律科学。我国的环境法学是我国社会主义法学体系的重要组成部分。

国家关于调整环境保护关系的法律规范，包括由国家立法机关制定的环境保护法律、法令和国家行政机关制定的环境保护条例、规定、决定、办法等法规。由于环境保护法的范围广泛，内容丰富，因此，环境法学的研究领域也极其广阔。它主要研究环境保护法的调整对象、产生和发展、地位、特点、原则、本质、任务和作用、保护范围、体系和法律责任形式等基本理论；研究各种环境保护法律制度的理论与实践；研究各项环境保护法规的理论与实践；研究环境立法和环境司法的理论与实践；研究环境政策、环境管理与环境保护法的关系，环境规律、经济规律与环境保护法的关系；

研究各国环境保护法规和国际环境保护法规的理论与实践等。研究这些问题的目的，在于探讨如何运用法律手段，调整发展与环境之间，经济建设与环境保护之间，经济效益、社会效益与环境效益之间的矛盾关系，从而保证正确调节人的活动与环境的物质能量交换之间的矛盾关系，以保护环境，保障人民健康，促进经济的顺利发展。

环境保护法是国家管理环境、防治污染、保护生态、处理环境问题、推动环境保护工作向前发展的法律依据和重要手段。随着国家经济建设和环境保护事业的发展，环境保护法制建设的加强，研究和宣传环境保护法规的环境法学工作，也逐步发展起来。环境法学的发展，推动着环境保护领域的社会主义法制的进一步健全和环境保护工作的进一步开展。目前，我国的环境立法和环境司法已经初步积累了一些经验，对这些经验亟待科学地加以总结，以解决遇到的许多迫切要求解决的理论问题和实际问题。国家关于环境保护工作中一些行之有效的方针、政策和管理措施，急需从法律上进行总结和概括，使之制度化、条文化。这就给环境法学工作者提出了艰巨而光荣的任务。我们学习和研究环境法学，就是要掌握和运用环境法学的基础理论，科学地总结环境立法和环境司法的实践经验，探讨如何解决社会主义环境保护法制建设中的理论和实际问题，研究怎样把国家关于环境保护工作中一些行之有效的方针、政策和管理措施上升为法律制度，成为具有普遍约束力的行为规则，并不断充实和完善环境保护法的内容，健全环境保护法体系，发展环境法学理论。通过环境法学的学习和研究，可以提高环境法学理论水平，培养环境法学人才，促进环境保护法制建设，提高执行

环境保护法的自觉性，搞好环境保护工作。

学习和研究环境法学，必须坚持唯物辩证法。环境保护法具有整体性、综合性的特点，是环境规律和经济规律在法的形式上的综合反映，它通过调整人们的环境保护关系来调节人和环境的关系。各个环境因素之间、污染物和环境之间、人和环境之间、各个环境保护措施之间，以及环境、资源、人口和发展之间，构成相互联系相互制约的矛盾统一关系。反映这些客观辩证关系的环境保护法和环境法学本身就充满了唯物辩证法。因此，只有坚持运用唯物辩证法的方法，去学习和研究环境法学，才能深刻领会其精神实质，把握住环境法学各个问题之间的本质联系，从环境及其保护对象的整体性、综合性和联系性、制约性上探讨应采取的法律手段，保证对环境实行的全面管理、综合防治的有效实施。

学习和研究环境法学，必须坚持理论联系实际。环境法学本身就是一门实践性很强的科学。学习和研究环境法学，就必须运用环境科学和环境法学的理论武器，去科学地总结环境保护法制建设中的实践经验；探讨对于经济建设中出现的环境问题，并从法律上采取措施加以解决，以保护环境。用环境法学的研究成果促进环境保护法制建设，从而保证环境保护工作的顺利开展。

学习和研究环境法学，要运用比较法学的方法。由于环境立法所涉及到的调整的社会关系，较之其他部门法更多地涉及经济活动和环境科学技术方面的问题，所以各国在处理环境问题中有许多共同性问题，这便决定了它们在环境保护法所规定的基本原则和各项法律制度方面，有许多共同点。特别是一些环境保护法制比较健全的国家的环境保护法律制

度和环境法学理论，有许多值得借鉴之处。通过对各国环境法学的比较研究，就可以对相关的法律制度进行对比分析，兼采各国环境法学理论、法律制度之所长，避其所短，做到“洋为中用”，促进我国环境保护法制建设；就可以扩大知识面，丰富环境法学的研究内容，从而得到比较全面系统的认识，不断发展环境法学；就可以促进环境法学的国际合作与交流。

环境保护事业的发展，需要不断加强环境保护法制建设，发展环境法学。环境法学的发展促进环境保护法制的完善，以保证环境保护任务的实现。我们必须积极开展环境法学研究，让环境法学更好地为我国的社会主义现代化建设服务，为保护人民健康、造福子孙后代服务。

作 者

目 录

前 言	1
第一章 环境保护法概述	1
第一节 环境与环境保护	1
第二节 环境保护法的概念	10
第三节 环境保护法的保护范围	14
第四节 环境保护法的本质、任务和作用	16
第五节 环境保护法的特点	21
第二章 环境保护法的产生和发展	26
第一节 国外环境立法概况	26
第二节 我国环境立法概况	32
第三节 环境保护法的基本内容和体系	34
第四节 环境保护法是一个独立的法律部门	44
第三章 环境保护法的基本原则	48
第一节 环境保护必须纳入国家计划和经济 管理轨道的原则	49
第二节 全面规划、合理布局的原则	52
第三节 预防为主、防治结合的原则	56
第四节 谁污染谁治理的原则	64
第五节 依靠群众、大家动手的原则	66
第六节 奖励与惩罚相结合的原则	69
第四章 自然环境保护的法律调整	71
第一节 自然环境保护概述	71

第二节	保护土地资源的法律规定	76
第三节	保护水和水生生物资源的法律规定	80
第四节	保护矿藏资源的法律规定	83
第五节	保护森林资源的法律规定	84
第六节	保护草原资源的法律规定	87
第七节	保护野生动物和野生植物资源的法律规定	88
第五章	防治污染和其他公害的法律调整	93
第一节	防治污染和其他公害概述	93
第二节	严防生活和文化风景区的污染	97
第三节	改革工艺, 革新技术, 防治污染	98
第四节	加强企业环境管理, 实行文明生产, 消除污染	101
第五节	实行排污收费制, 促进治理污染	106
第六节	防治大气污染的法律规定	109
第七节	防治水污染的法律规定	115
第八节	防治海洋污染的法律规定	118
第九节	防治土壤污染的法律规定	124
第十节	防治噪声和震动的法律规定	127
第十一节	防治其他公害的法律规定	129
第十二节	严格对有毒化学品的管理和严防 食品污染的法律规定	133
第六章	环境标准和环境监测的法律规定	138
第一节	环境标准的法律规定	138
第二节	环境监测的法律规定	146
第七章	环境保护机构和职责	154
第一节	国外环境保护机构设置情况	154
第二节	我国的环境管理体制	157
第三节	环境保护机构及其职责	159

第八章 环境违法行为的法律责任·····	170
第一节 环境保护法律责任制的意义·····	170
第二节 环境违法行为的法律责任形式·····	177
第三节 构成环境违法行为的法律责任的条件·····	183
第九章 环境仲裁与环境司法·····	189
第一节 环境仲裁·····	189
第二节 环境司法·····	197
第十章 国际环境保护的法律调整·····	202
第一节 国际环境问题·····	202
第二节 国际环境保护与国际环境保护法·····	204
第三节 国际环境保护的法律调整·····	207
 附 录	
中华人民共和国环境保护法（试行）·····	214
国务院关于发布《征收排污费暂行办法》的通知··	222
征收排污费暂行办法·····	223
中华人民共和国国家标准	
工业“三废”排放试行标准（G B J 4—3）·····	229
后 记·····	239

第一章 环境保护法概述

第一节 环境与环境保护

环境保护是当代人类面临的一个重大社会问题，是我国人民在社会主义现代化建设中面临的一项重要战略任务，是我国高度的物质文明和社会主义精神文明建设的重要组成部分。学习环境保护法，要了解环境保护法制建设在环境保护中的重要作用，首先必须了解什么是环境？环境保护的概念和意义是什么？为什么会产生环境问题？环境问题的实质是什么？为什么要进行环境保护？

一、环境的概念

我们这里所指的环境是与人这个主体相对而言的，是指以人类社会为主体的人类生存和发展的环境，即围绕着并作用于人类的客观外界世界，主要是指地球的表层，包括大气圈、水圈、土壤和岩石圈、生物圈等。早在人类社会出现以前就有了客观物质世界，但是在地球上有了人类的时候，才随之产生人类生存和发展的环境。人类社会生活的环境，即社会环境是包括物质环境和精神环境的。环境保护法保护的是物质环境。

环境是人类赖以生存和发展的空间，是人类生活和生产的物质基础和最基本的条件。环境可以分为自然环境和人为环境。前者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、受过人影响的环境，它包括大气、水、土壤、岩石、生物等。人为环境，即经过人改造、受过人的影响的自然环境，包括工矿区、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。自然环境和人为环境是互相渗透、密切联系的，是人类生存与发展的统一环境整体。

我国新宪法规定，国家保护和改善生活环境和生态环境。即是把环境分为生活环境和生态环境。

所谓生活环境，通常是指环绕人们社会生活的自然界，包括作为生产资料和劳动对象的各种自然条件，是人类生活、社会生存和发展的自然物质基础。随着社会生产力的发展，人类社会生活与自然界的联系日益广泛、复杂和深入，生活环境的好坏，直接影响着人类的生存与发展，也在一定程度上影响经济和社会发展的进程。因此，保护和改善生活环境是物质文明和社会主义精神文明建设的重要方面。特别是城市生活环境，因为人口密集，工业生产集中，环境问题较多，是保护和改善生活环境的战略重点。

所谓生态环境，通常是指由动物、植物群落和生态系统发展的各种环境条件构成的大自然，包括气候条件、土壤条件、生物条件、地理条件、人为条件等各种生态因素。生态环境和生态平衡状况的好坏，在长时期、大范围内，对人类的生活和社会、经济发展的进程产生着深远的影响。

新宪法规定，全面保护和改善生活环境与生态环境，是

保障当代人民的健康和社会经济的发展、造福子孙后代的一项重大战略决策。过去人们在环境保护中，比较重视生活环境的保护，忽视保护生态环境。新宪法作出这个规定，为我国环境保护事业展示了更加广阔的领域和前景。

二、环境问题

（一）环境问题的产生。环境问题实际上是人和环境的关系问题。在自然界，在人和环境之间，无时无刻不在进行物质交换。马克思说：“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程。”^①人类在环境中生活和劳动，从环境中提取所需要的物质资料，来进行生产，维持生活。人类在生活和生产中的各种排泄物又都回到环境中去，并作用于环境，改变了环境的原始状态，但在一定的限度内，通过环境的自净作用，环境又能恢复到原来状态，重新提供各种物质资料供人类利用。社会生产的过程就是变自然物质资料为社会财富以供人类消费的过程，也即是人类同周围环境反复循环地进行物质交换的过程。人类就是这样与周围环境进行物质交换，发展生产，改善生活，维持繁衍繁息的。在过去相当长的年代里，地球上的人口不多，人类社会生产力低，生产不发展，生活消费水平低，人类对自然资源开发的能力和规模都比较小，人类的活动对环境的影响力小，人类与环境的物质交换，一般能保持相对的平衡。随着社会生产力的发展，出现了现代化大生产，生产高度发展，生活消费水平极大提高，人类拥有的巨大建设和创造能力，对自然资源的开发规模日益扩大，人们对环境的影响力也越来越大。在这种情况

①《马克思恩格斯全集》第二十三卷，第201—202页。

下，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。反之，如果人们为了一定的经济目的，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，遭到环境的无情报复与严厉惩罚，影响经济建设，危害人类健康，甚至贻祸子孙后代，形成一种恶性循环。当前出现的世界性环境污染问题，就是这种恶性循环的深刻反映。

（二）近代环境问题产生的原因。环境问题是由于人类活动作用于环境所造成的环境污染和环境破坏引起的，是伴随现代化工业大生产而出现的社会问题。十八世纪到二十世纪初发生的产业革命，一方面造就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，并逐步发展成为危害人类社会的公害。这时，还主要是煤烟尘和二氧化硫造成的大气污染及采矿、冶炼和无机化学工业造成的水污染。从二十世纪二十年代到四十年代，不仅烧煤造成的污染有了新的发展，石油及其制品和有机化学工业及其制品的污染也日益突出。五十年代以后，煤炭、石油以及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、地面下沉等其他公害也日益严重起来。这一切造成了规模巨大、影响深远的严重环境问题。

与工业现代化伴随而来的是都市的现代化及交通运输和农业的现代化。它们在为人们谋福利发挥其积极作用的同时，也给环境带来了消极作用。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、化肥会造成土地和农作物的污染，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，导致自然环境和生态的破坏，更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开发利用，又超过了自然资源的再生能力。这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。例如，近代世界上几大著名公害案件，就是这种矛盾的突出表现。

（三）我国的环境问题。环境问题是当今世界、特别是经济发达国家所面临的一个重大问题，也是我国当前面临的一个重大问题。我们搞社会主义建设，除了要抓好工业、农业生产和国防、科学技术外，还必须解决好两个大问题：一是人口问题，一是环境问题。现在人口问题已经受到重视，而对环境问题长期以来认识不足，至今还没有引起应有的重视。再加上经济工作中的失误，以致造成了经济建设与环境保护之间的比例失调。我国目前的经济水平并不高，但却是世界上工业废水、废气和废渣年排量最多的国家之一。绝大部分的工业“三废”未经处理，直接排放，致使我国当前的环境污染和生态破坏状况不断加剧和扩大。一些大、中城市和工矿区空气污染严重，降尘量、空气中的二氧化硫、重金属、粉尘等都大大超过国家规定的标准。全国江、河、湖、海受到不同程度的污染，有的已满河臭水，鱼虾绝迹。地下水污染范围逐年扩大，不少浅井水发黄变苦，居民饮用后发

病率增高。粮油食品普遍含有害物质，农药污染突出，霉变对食品的污染严重。由于不合理的开发利用自然资源，一些地方滥砍滥伐森林，毁草垦植，破坏植被，致使水土流失日趋严重，草原沙化、退化面积逐年扩大，可见目前工业污染已由污染城市和江、河、湖、海，发展到污染集镇和农村。

环境污染和生态破坏影响着广大群众的劳动和生活，危害人民健康和工农业生产，已成为我国经济建设的一个突出问题。环境保护是全国人民的根本利益所在。环境状况和生态一旦破坏，恢复起来比较困难，有的就根本不可能恢复。如果我们现在不注意，到本世纪末，我国的环境污染和生态破坏的状况，也许会象今天的人口问题一样，成为不易解决的问题。我国是社会主义国家，发展生产的目的是为了为了满足人民物质文化生活的需要，决不能走资本主义国家先污染后治理的老路，用牺牲环境的代价来发展经济，干那种自毁家园、破坏生存条件的蠢事。我们既要发展经济，又要保护环境，使环境和经济发展互相促进，协调发展。

一九八四年一月初，国务院召开的第二次全国环境保护会议明确肯定，环境保护是我国社会主义现代化建设的一项战略任务，是一项重大国策。只要我们充分发挥社会主义制度的优越性，采取正确的方针、政策，我们就完全可以避免资本主义国家所产生过的那些污染和公害。对此，我们应有充分的信心。

三、环境保护

（一）环境保护的概念。环境保护是一项范围广泛、综合性强的工作。所谓环境保护，就是要遵循环境的客观规律，加强对环境的科学管理，采取各种有效保护措施，充分发挥

其满足人类社会需要的效能，抑制对其造成污染破坏的不利影响和消极作用，保持人们与环境进行物质交换时的良性循环。具体地讲，就是要充分注意防止对环境的污染和破坏；积极治理已经造成的环境污染和破坏，保护和改善环境，创造一个使人们能够更好地工作和生活的环境，从而既保障当代人健康，又造福后代；既促进当前的经济建设，又为长远的经济发展提供良好的环境条件。

发展环境保护事业，意义重大，影响深远。保护环境，就是保护自然资源、人力资源和财力资源，为发展工农业生产，繁荣社会经济生活，提供良好的环境资源条件。保护环境，就是要为人民创造清洁适宜、优美安静的工作和生活环境，保障人民健康，促进两个文明建设。保护环境，就是保护未来，造福子孙后代。在环境保护中，我们的基本指导思想是：积极防治污染，改善生态，促进四化，造福人民。

（二）国外环境保护情况。许多工业发达国家在群众舆论压力下，采取了一系列防治污染、保护环境的措施。本世纪六十年代中期以前，它们与环境污染的斗争处在被动限制、治理阶段。这时的环境污染，已由局部污染逐步扩展到区域性污染，不断出现严重的公害事件，它们被迫从限制污染到采取治理措施，但没有解决问题，污染仍继续扩大，公害事件仍然不断。六十年代中期以后，美、日等国由被动的单项治理逐渐转向主动的综合治理，环境状况有所改善，但没有从根本上解决问题。近几年来，发展与环境的矛盾已是人们面临的重大挑战。要解决环境问题，必须从协调发展与环境的关系入手，这是解决环境问题的新途径。目前，它们的环境保护工作已经进入了加强管理、进行区域综合防治的