



# 环境法——大自然的护卫者

金瑞林编著

时事出版社

1985年

责任编辑：赵震江

封面设计：程 伟

## 环境法——大自然的护卫者

金瑞林编著

●  
时事出版社出版

(北京海淀万寿寺甲2号)

北京时事印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

●  
开本：787×1092 1/32 印张：5.5 字数：111,000

1985年11月第1版 1985年11月第1次印刷

印数：1—25,000

统一书号：6225·006 社科新书目：130—119

定价：1.00元

## 内 容 提 要

环境法学是近几十年才发展起来的一门新的边缘学科。国内有关著述尚不多见。

本书比较全面概括地介绍了环境保护的基本问题、方针、政策，以及环境法的产生、发展、性质、特点和任务，国家对环境的管理、环境保护的基本原则和制度、环境标准、法律责任等。还对几个主要环境保护单行法规，如大气污染防治、水污染防治、海洋环境保护、噪声控制等，作了分析和介绍。本书可作为有关高等院校、科研单位和环境管理部门、司法部门的参考用书。

这套丛书的部分内容属于中国科学院科学基金资助的研究课题。我们在组织撰写丛书的过程中，得到了中国科学院科学基金会、国家科委政策局、中国科协学会工作部、中国科学技术促进发展研究中心、中国科学院近代物理研究所、北京大学法律系和经济系及马列主义教研室等单位的大力支持，在此，表示衷心感谢。

# 有意义的尝试

钱三强

几位从事科学学研究工作的同志酝酿组织中国科学院、北京大学、中国社会科学院几十位科学工作者和教师撰写一套《科技·经济·法律》丛书。我很高兴，愿尽我的微薄的力量来促成这件事，并请我的老朋友于光远教授和法学界的陈守一教授一起来支持这件事。经过各方面的努力，这套丛书现在同读者见面了。

不久前，党中央提出要对干部普遍进行正规化的有关现代科学管理、经济与法律的教育。我认为，党中央这一决定是为实现邓小平同志提出的到本世纪末经济翻两番的宏伟目标所作出的一项带战略性的抉择。我希望这套《科技·经济·法律》丛书能够为全国性的干部教育做出一点贡献。

我赞成这样一种说法：在马克思主义指导下，科技、经济、法律是建设具有中国特色的社会主义的三个基本要素。这就是说，我们不仅要重视这三个领域自身的发展，而且要重视它们之间的结合，使科技、经济、法律得以同步发展。这套丛书，把几十位素不相识的不同专业的人组织起来，发挥各自专业之所长，弥补个人知识之不足，这对促进学科间的相互交流和渗透，推动新兴学科的繁荣和发展，可称得上是一次有意义的尝试。

# 现代科学发展中的一个重要契机

于光远

这是一套旨在探讨和促进科技、经济、法律三大领域相互结合的丛书。但是在这套丛书中，现在还没有专门的一本书来讨论科技、经济、法律三大领域的关系，主要是因为这样的研究目前还比较薄弱，没有找到适当的作者。预定收入这套丛书的十五册书的作者，只是在谈自己讨论的那个领域问题的时候，试图注意该领域与其他两个领域的结合，并为三大领域的结合提供资料。——据告，这就是这套丛书的编辑方针和宗旨。

我认为，各个科学部门之间的结合与渗透是现代科学发展中的一个重要契机。自然科学各部门之间和社会科学各部门之间是如此，自然科学和社会科学之间也是如此。这种结合可以是各基础科学部门之间的结合，也可以是基础科学与应用科学之间的结合；这种结合可以是相邻的科学部门的近亲结合，也可以是原来被认为没有什么联系的科学部门的远缘结合。科学发展的历史证明这种结合产生了许多人们原先没有预料到的良好效果。当然，这种结合不应该是任意的、勉强的，而应该是按照事物的本性，经过深入的研究，把各科学领域研究对象间本来存在着的结合或结合的可能性揭示出来并且予以发展，从而以科学研究的成果记载下来。

我对经济与科技之间的结合以及经济与法律之间的结合

考虑得比较多，曾经对这两种结合发表过一些看法，在这里不想再多说什么了。对于科技与法律之间的结合考虑得比较少，而对科技、经济、法律三者之间的结合却考虑得更少。但是，近年来党和政府对这三者的结合非常重视，作出了若干重大的决定。在一九七八年十二月国务院发布“中华人民共和国发明奖励条例”之后，一九八四年全国人民代表大会又通过了“中华人民共和国专利法”。这个专利法就是科技、经济、法律相结合的一个产物。党的十二届三中全会后，有关部门正在研究部分科技成果商品化的问题，实行了这样的办法，对科技成果转化的法律一定会更加完备。大家都知道，十二届三中全会还作出了一个决定：“科学技术和教育对国民经济的发展有极其重要作用。随着经济体制的改革，科技体制和教育体制的改革越来越成为迫切需要解决的战略性任务。中央将专门讨论这方面的问题，并作出相应的决定。”科技体制改革，当然一定会涉及科技、经济、法律的结合。党中央作出的决定中的有些内容，就会成为国家立法时 要注意写进法律中去的文字。总之，科学技术研究需要保护和支持，科学技术工作者需要保护和支持。技术需要管理，科研也需要管理。要进行这种保护和实行这种国家管理，就应该有法可循，就要有司法。

在社会主义建设时期，不论经济还是科技都要求有越来越完备的法律，而这些法律都应该建立在牢固的科学研究的基础之上。在我们国家的实际生活中越来越显示出科技、经济、法律相结合的重要性，科学工作者对这方面的研究，也应该越来越加强。因此，为这种研究提供事实的和思想的资料，在这种结合上作一些初步的探索是必要的和有益的。

## 把握时代发展的大趋势

陈宇一

在一定意义上，科学是社会前进的动力，经济是社会发展的基础，法制是社会进步的保障。特别是在现代，它们已经成为社会发展的三大重要因素。

历史上，法学随着科学的发展、社会的进步而逐步成为一门独立的科学。今天，自然科学与社会科学日益彼此交融、相互渗透，科技、经济与法律三者之间比任何时候都更加紧密地结合起来。科技的发展必须以经济繁荣为基础，经济的繁荣在很大程度上要以科技的发展为先导，而科技与经济的发展又必须以法制的完备与健全为保障。丛书的作者力图把握时代发展的大趋势，和着时代脉搏跳动，立足于本学科，注意科技、经济与法律三者相互结合，这是丛书具有的鲜明特色和成功之处。

特别值得指出的是，丛书是自然科学工作者和社会科学工作者集体智慧的产物。为了迎接新技术革命对社会生活各领域的挑战，需要各方面专家、学者共同研究，协同攻关。在这方面，丛书的编写迈出了可喜的一步，这一作法本身就是值得提倡的开拓性工作。当然，既然是探索，就难免有不成熟、甚至失误之处。我相信，随着经验的积累和实践的发展，这株科学百花园中的幼芽一定会健康成长，开出绚烂的花朵，结出丰硕的果实。

# 目 录

|     |                          |        |
|-----|--------------------------|--------|
| 第一章 | 绪论                       | ( 1 )  |
| 一   | 环境                       | ( 1 )  |
| 二   | 人类与环境的关系                 | ( 3 )  |
| 三   | 环境问题                     | ( 5 )  |
| 四   | 环境、资源、人口和发展之间的关系         | ( 10 ) |
| 五   | 生态学原理是制定环境政策和立法的<br>理论基础 | ( 12 ) |
| 第二章 | 环境法的产生和发展                | ( 15 ) |
| 第三章 | 环境法的目的任务、性质和特点           | ( 23 ) |
| 一   | 环境法的目的任务                 | ( 23 ) |
| 二   | 环境法的性质和特点                | ( 29 ) |
| 第四章 | 国家对环境的管理                 | ( 33 ) |
| 一   | 环境管理是国家的基本职能之一           | ( 33 ) |
| 二   | 环境管理机构                   | ( 37 ) |
| 第五章 | 我国环境保护工作的基本原则            | ( 44 ) |
| 一   | 把环境保护纳入国家计划和经济管理<br>的轨道  | ( 46 ) |

|     |                       |         |
|-----|-----------------------|---------|
| 二   | 预防为主, 全面规划, 合理布局····· | ( 46 )  |
| 三   | 基本建设“三同时”原则·····      | ( 49 )  |
| 四   | 奖励综合利用·····           | ( 51 )  |
| 五   | 谁污染谁治理的原则·····        | ( 54 )  |
| 六   | 环境保护工作的群众路线·····      | ( 55 )  |
| 第六章 | 环境法中的几项基本制度·····      | ( 59 )  |
| 一   | 土地利用规划·····           | ( 60 )  |
| 二   | 环境影响评价制度·····         | ( 63 )  |
| 三   | 许可证制度·····            | ( 68 )  |
| 四   | 经济刺激手段的使用·····        | ( 71 )  |
| 五   | 民事责任制度在环境法中的运用和发展···  | ( 77 )  |
| 第七章 | 环境标准·····             | ( 83 )  |
| 一   | 环境质量标准·····           | ( 84 )  |
| 二   | 污染物排放标准·····          | ( 86 )  |
| 三   | 基础和方法标准·····          | ( 89 )  |
| 第八章 | 违反环境法的法律责任·····       | ( 91 )  |
| 一   | 追究违法者法律责任的意义·····     | ( 91 )  |
| 二   | 刑事责任·····             | ( 92 )  |
| 三   | 行政责任·····             | ( 96 )  |
| 四   | 民事责任·····             | ( 98 )  |
| 第九章 | 环境法的制定与实施·····        | ( 101 ) |
| 一   | 环境法的制定·····           | ( 101 ) |
| 二   | 环境法的实施·····           | ( 104 ) |

|      |             |         |
|------|-------------|---------|
| 第十章  | 大气污染防治法     | ( 107 ) |
| 一    | 大气的组成及其重要性  | ( 107 ) |
| 二    | 大气污染及其危害    | ( 109 ) |
| 三    | 控制大气污染的法律   | ( 114 ) |
| 第十一章 | 水污染防治法      | ( 120 ) |
| 一    | 水与水资源       | ( 120 ) |
| 二    | 水污染及其危害     | ( 121 ) |
| 三    | 防治水污染的法律规定  | ( 127 ) |
| 第十二章 | 海洋环境保护法     | ( 132 ) |
| 一    | 保护海洋环境的意义   | ( 132 ) |
| 二    | 海洋污染及其危害    | ( 133 ) |
| 三    | 防止海洋污染的法律规定 | ( 138 ) |
| 第十三章 | 环境噪声控制法     | ( 150 ) |
| 一    | 噪声          | ( 150 ) |
| 二    | 噪声污染与危害     | ( 152 ) |
| 三    | 噪声源         | ( 153 ) |
| 四    | 控制噪声的法律规定   | ( 156 ) |

# 第一章 绪 论

近几十年，一个新兴的法律部门——环境法，首先在工业发达国家迅速形成和发展起来。它的直接背景是人类生存环境的日益加剧的污染和破坏。

我们在介绍环境法的具体内容之前，首先需要探讨一下环境的概念，人与环境的关系以及环境问题。

## 一、环 境

“环境”是人们广泛使用的常用词。从词义上讲，是指围绕某个中心事物的外部世界。中心事物不同，围绕它的环境的范围、含义也不相同。因此，“环境”是一个相对的概念。作为环境法的保护对象和环境科学的研究对象的环境，是指人类的生存环境，即人类赖以生存和发展的自然的和人工改造过的各种自然因素的总和。它包括两部分：自然环境和  
社会环境。

自然环境包括水、大气、土壤、岩石和日光幅射等环境要素。这些环境要素构成了相互联系、相互制约的自然环境体系。在地理学上，把从地球表面上至二千公里空间的自然环境分成为四个圈层。即水圈（河流、湖泊、海洋、地下水）、岩石土壤圈（土壤、山脉、矿藏）、大气圈和生物圈（地球上存在生物的部分，大约从海平面以下十一公里至地面以上十公里）。

社会环境也叫人为环境或改造过的环境。它是人类为了不断提高物质和文化生活，在自然环境的基础上，经过自己劳动的改造或加工而创造出来的。如城市、居民点、运河、水库、名胜古迹、风景游览区等。

《中华人民共和国环境保护法（试行）》对环境的定义作了这样的规定：“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”。这个规定从保护人类生存环境的角度出发，列举了自然环境和社会环境的主要因素。

立法上对环境的范围作这样的规定，首先是考虑，为了有效地保护人的生存环境，不能把环境的范围仅仅局限于人们周围的生活环境。因为人的生活环境和整个自然环境是一个有机联系的不可分割的整体。人与环境的关系是同动物、植物及其他环境要素联系在一起的一种复杂的物质和能量交换与生态制约关系。自然环境受到影响或破坏，就会破坏生态系统的功能和平衡，从而直接影响人类的生活环境。为了有效地保护环境，除考虑人的生活环境，还要考虑整个自然环境，考虑人类与环境相互影响、相互制约的各个方面和各种因素。

“环境”在法律上的定义，是以环境科学关于“环境”的定义为依据的，但又不能完全雷同。环境法是把环境作为法律上的保护对象看待的，其概念和范围必须明确和具体，不能用水圈、生物圈这样抽象、概括的概念，而必须把环境所包括的主要因素作为法律的保护对象，具体、明确地作出列举规定。这种列举规定，不可能囊括所有环境因素，因

此，环境的概念并不仅仅限于环境法规定的内容。

## 二、人类与环境的关系

人类是环境的产物，又是环境的改造者。

整个自然界是一个具有连续性和相互依赖性的综合体。它在特定条件下，使生命现象得以发生、持续和进化。在人类出现以前几十亿年，自然界就已经存在了。地球上最早本无生命。经过漫长的物理、化学变化过程，形成了生物能够产生和发展的地表环境。地球上最早生命诞生的温床是海洋，而生物圈的出现，为人类的产生和发展提供了必要条件。生物界的发展，经历了一个从低级到高级的漫长演化过程，人类则是生命演化到高级阶段的产物。人类的生存和发展同整个生物界一样，完全依赖于地表的环境条件，或者说自然环境是人类赖以生存和发展的基本条件。正如恩格斯所说：“我们连同我们的肉、血和头脑一起都是属于自然界、存在于自然界的”<sup>①</sup>

这里我们不妨举几个生物和人类完全依赖自然环境才能生存和发展的例子：

任何生命离开氧气便不能生存。但是地球表面最早同金星、火星一样只有二氧化碳，氧是地球大量复盖了绿色植物（主要是森林）以后制造的。大气中的氧大约有四分之三是经过植物的光和作用和呼吸作用产生的，用来供给地球上所有生命的需要。有了氧，才有了动物和人类。

在距地面十二至五十公里的平流层中，有一种使地球生命得以生存的屏蔽物——臭氧层。臭氧层有一种奇特的功能，

<sup>①</sup> 恩格斯：《自然辩证法》，人民出版社1960年版，第146页。

它可以阻挡和吸收对生物有强大杀伤力的太阳能紫外线。臭氧层的形成是地球生物生存的先决条件之一。它是生物和人类的“保护伞”和“宇宙服”。如果地球上空没有臭氧层，也许生物只能停留在非常原始的阶段，而不可能有动物和人类的出现。

有人对人体血液中含有的化学元素作了测定，发现含有六十多种化学元素，而其平均含量同地壳各种元素的含量在比例上是惊人的近似。这是说明人是环境的产物的最明显的例证。人通过呼吸、摄取食物等新陈代谢活动一刻不停地同周围环境进行物质和能量的交换，以维持人的正常生命现象。这样，就使人体的物质组成和环境的物质组成具有高度的统一性。如果，人和环境的物质平衡关系遭到破坏，譬如说，环境里加进了一些新的物质而被人体所摄取，就有可能对人体健康造成危害。环境污染导致的“公害病”，尽管其致病机制十分复杂，但从根本上来说，就是因为环境里增加了一些新的有害物质从而使人体物质组成失去平衡造成的。

上述几例都充分说明，人类本身就是环境的产物，环境构成人类生存和发展的基本条件。

人类出现以后，不象一般动物那样完全被动地依赖自然环境而生存。老鼠打洞、飞鸟筑巢、水獭建坝，虽然也都是为了“改善”它们的生存环境，但是一般动物这种为延续生命而进行的本能活动，远远不能同人类改造环境的活动相比拟。人类能通过劳动、社会性生产活动、使用日新月异的科学技术手段，有目的、有计划地改造自然环境，使其更适合人类的生存和发展。人类改造自然界的能力、水平、规模和步伐，随着物质文明、科学技术的每一进步而提高。尤其在

科学技术突飞猛进的今天，人类正在以史无前例的速度、空前的深度和广度对大自然进行改造。这就使自然环境进入了在人类干预、改造下发展的新阶段。

现在的环境，已经很难找到完全的原生环境了。除某些原始森林、人迹罕到的荒漠、冰原地区外，地球表面绝大部分都经过了人类加工、改造，并且极大地改变了自然环境的面貌。这正体现了人类利用、改造自然环境的能力和水平。

事情还有另外一面。由于人类的认识和其他条件的局限，在改造自然的同时，又在某些方面干扰了自然界的行程，带来了种种意料不到的环境问题，使人类遭到自然规律的无情报复，付出了社会和经济代价。有人把这种现象说成是：自然的生物圈和人类发明的技术圈，在经常相互影响着、矛盾着，甚至不断向人类提出严重挑战。

### 三、环境问题

由于人类活动或自然原因使环境条件发生变化，以致影响人类的生产和生活，给人类带来灾害，这就是环境问题。

广义的环境问题，包括人为原因引起的和自然原因引起的两类。狭义的环境问题，仅指人为原因引起的。有人把自然原因引起的环境问题叫“第一环境问题”，人为原因引起的环境问题叫“第二环境问题”。从环境保护的角度看待环境问题，主要着眼于人为原因引起的环境问题。有的国家又称“公害”。

人为原因引起的环境问题可以分为两大类，一类是自然环境的破坏。由于不合理开发利用资源或进行大型工程建设，会使自然环境和资源遭到破坏，引起一系列环境问题，如水土

流失、土壤沙漠化、盐碱化、气候变异、资源枯竭、生态平衡失调等等。环境破坏造成的后果，往往需要很长时间才能恢复，有的甚至不可逆转。另一类是环境污染。主要是工农业生产和城市生活把大量污染物注入环境，使环境质量下降，以致危害人体健康、损害生物资源、影响工农业生产。一般说，工业化国家环境污染比较突出，发展中国家自然环境的破坏则较严重。

我们进一步来考察一下环境问题的产生和发展。

环境问题，其实自古就有，只是不同社会发展阶段出现过不同的环境问题。

早期的人类社会，主要靠采集、捕猎自然食物来取得生活资料，对环境的依赖性极大，而改造环境的能力却很差。有时，因为用火不慎而烧毁大片森林和草地；有时，因为乱捕、乱采破坏了生物资源引起生活资料匮乏和饥荒，人们不得不迁徙异地以谋生存。

在以农业为主的奴隶制社会和封建社会，出现了稳定的农业、畜牧业、手工业和一定规模的工商业城市。农业和畜牧业是一种生物性生产，对自然环境有很大依赖性。生产生活的排放物可以纳入物质生产的小循环，如庄稼的桔杆灰、人粪尿可以肥田，一般不会超出环境的自净能力，环境污染还不突出。但是在农业生产中常常因为盲目扩大耕地而砍伐森林、毁坏草原，引起地区性农业环境的破坏。古代的美索不达米亚、西腊、小亚细地区的居民，为了得到耕地，把森林砍光了，结果使这些地方成了不毛之地。中国古代的黄河流域，曾经是文明的发祥地，那时生机勃勃、森林茂密，一片沃野。西汉末年至东汉时期，由于大规模开垦而滥伐森