

环境保护法讲义

2.1604

西南政法学院经济法教研室

一九八二年十二月

说 明

《环境保护法讲义》是为了适应我院法律专业的教学需要而编写的。

这本教材是我室张孝烈同志（前言、第一、二、三、六、七、八、九章）、钟澜同志（第四、五章）共同编写的，并由张孝烈同志统稿，张序九同志审阅定稿。

环境保护法学是一门新兴的法律科学，其理论体系在我国正处在探讨创建的过程中。目前我国的环境保护法制还不健全，环境保护法规极不完备，我们占有的资料不多，加之水平有限，经验缺乏，编写时间仓促，错误和不妥之处，一定不少，敬希读者批评指正。

西南政法学院经济法教研室

一九八二年十二月

说 明

《环境保护法讲义》是为了适应我院法律专业的教学需要而编写的。

这本教材是我室张孝烈同志（前言、第一、二、三、六、七、八、九章）、钟澜同志（第四、五章）共同编写的，并由张孝烈同志统稿，张序九同志审阅定稿。

环境保护法学是一门新兴的法律科学，其理论体系在我国正处在探讨创建的过程中。目前我国的环境保护法制还不健全，环境保护法规极不完备，我们占有的资料不多，加之水平有限，经验缺乏，编写时间仓促，错误和不妥之处，一定不少，敬希读者批评指正。

西南政法学院经济法教研室

一九八二年十二月



B039006.1

目 录

前 言	(1)
第一章 环境保护法概述	(4)
第一节 环境与环境保护	(4)
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	(13)
第四节 环境保护法的本质、任务和作用	(15)
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	(24)
第一节 国外环境立法概况	(25)
第二节 我国环境立法概况	(30)
第三节 环境保护法的基本内容和体系	(32)
第四节 环境保护法是一个独立的法律部门	(39)
第三章 环境保护法的基本原则	(42)
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	(43)
第二节 全面规划合理布局的原则	(45)
第三节 预防为主的原则	(48)
第四节 谁污染谁治理的原则	(55)
第五节 依靠群众大家动手的原则	(58)
第六节 奖励与惩罚相结合的原则	(60)
第四章 自然环境保护的法律调整	(62)
第一节 自然环境保护概述	(62)

第二节	保护土地资源的法律规定·····	(66)
第三节	保护水和水生生物资源的法律规定·····	(69)
第四节	保护矿藏资源的法律规定·····	(71)
第五节	保护森林资源的法律规定·····	(73)
第六节	保护草原资源的法律规定·····	(75)
第七节	保护野生动物和野生植物资源的法 律规定·····	(76)
第五章	防治污染和其它公害的法律调整·····	(79)
第一节	防治污染和其它公害概述·····	(79)
第二节	严防生活、文化风景区的污染·····	(82)
第三节	改革工艺,革新技术,防治污染·····	(83)
第四节	加强企业环境管理,实行文明生产, 消除污染·····	(85)
第五节	实行排污收费制,促进治理污染·····	(87)
第六节	防治大气污染的法律规定·····	(90)
第七节	防治水污染的法律规定·····	(94)
第八节	防治海洋污染的法律规定·····	(96)
第九节	防治土壤污染的法律规定·····	(100)
第十节	防治噪声和震动的法律规定·····	(103)
第十一节	防治其它公害的法律规定·····	(105)
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·····	(108)
第六章	环境保护机构和职责·····	(111)
第一节	国外环境保护机构设置情况·····	(111)
第二节	我国的环境管理体制·····	(114)
第三节	环境保护机构及其职责·····	(116)

第七章	环境违法行为的法律责任·····	(126)
第一节	环境保护法律责任制的意义·····	(126)
第二节	环境违法行为的法律责任形式·····	(132)
第三节	构成环境违法行为的法律责任的条 件·····	(137)
第八章	环境仲裁与环境司法·····	(142)
第一节	环境仲裁·····	(142)
第二节	环境司法·····	(149)
第九章	国际环境保护的法律调整·····	(153)
第一节	国际环境问题·····	(153)
第二节	国际环境保护与国际环境保护法·····	(155)
第三节	国际环境保护的法律调整·····	(158)

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具有综合性的新兴的边缘科学，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，已构成独立的完整的体系，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、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、环境管理与环境法的关系，环境规律、经济规律与环境法的关系；研究各国环境保护法规和国际环境保护法规等等。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，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、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，讨探如何解决社会主义环境法制建设中的理论和实际问题，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，健全环境保护法的体系，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，促进环境法制建设，提高执行环境保护法的自觉性，促进环境保护工作。

学习和研究环境法学，必须坚持唯物辩证法的方法。环境保护法具有整体法、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，从环境及其保护对策的整体性、综合性和联系性、制约性上探讨应采取的法律手段，保证对环境必须实行的全面管理、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的方法。环境法学本身就是一部理论和实际相结合的科学。学习和研究环境法学，就必须运用环境科学和法学的理论武器，去科学地总结环境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的解决，如何从法律上采取措施加以保证，以保护环境。用环境法学的研究成果促进环境法制建设，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，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有许多共同点。特别是一些环境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，有许多值得学习和借鉴之处。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；就可以扩大学习的知识面，丰富环境法学的研究内容，从而得到比较全面系统的知识，不断发展环境法学。

环境保护事业的发展，需要不断加强环境法制建设，发展环境法学。环境法学的发展促进环境法制的完善，保证环境保护任务的胜利实现。我们必须大力开展环境法学研究，让环境法学更好地为我国的社会主义现代化建设服务。

第一章 环境保护法概述

第一节 环境与环境保护

一、环境的概念

我们这里所指的环境是相对于人这个主体而言的，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间世界，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，才可以说有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。它包括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

壤和岩石、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不可分割的人类生存和发展的统一环境整体。

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。人类生活和劳动于环境中，从环境中提取生活和生产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。在一定的限度内，通过环境的自净作用，环境又都能恢复到原来状态，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。当人类社会生产力低，生产不发展，生活消费水平低的时候，对环境的影响力小，人类与环境在进行物质交换中，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，人们对环境的影响力也越来越巨大。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。

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，就是人们在与环境进行物质交换过程中的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引起的环境污染和破坏的问题，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，一方面带来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，烧煤造成的污染有新发展，石油及其制品和有机化学工业及其制品的污染日益突出。在五十年代以后，煤炭、石油引起的污染也有新的发展，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。工业的废气、废水、废渣造成了规模巨大、影响深远的环境污染的严重环境问题。

与工业现代化伴随而来的是都市化及交通运输和农业的现代化。它们在发挥其积极作用的同时，也给环境带来了消极的副作用。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，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造成不少人致病死亡和经济上的重大损失，就是这种矛盾的突出表现。

（三）我国的环境问题。我国是社会主义国家，发展生产的目的是为了**满足人民物质文化生活的需要**，绝不能走资本主义国家先污染后治理的老路。在生产建设中注意搞好我国的环境，合理地开发利用自然资源，这是社会主义现代化建设的一项基本任务。长期以来，由于对环境问题缺乏认识，以及经济工作中的失误，造成了经济建设与环境保护之间的比例失调。当前我国环境的污染和生态的破坏已相当严重。一些大、中城市和工矿区空气污染严重，降尘量、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，有的已变成臭水沟，甚至鱼虾绝迹。地下水污染范围逐年扩大，不少浅井发黄变苦，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以及工业排放有害物质的污染，破坏了自然生态系统，破坏了风景区、自然保护区和文化古迹，造成了难以挽回的损失。环境污染和生态破坏影响着广大人民群众**的劳动和生活**，危害人民健康和工农业生产，群众反映强烈，成为我国经济建设的一个突出问题。必须充分认识环境保护是全国人民的根本利益所在，环境污染和生态破坏恢复起来比较困难，有的就根本不可能恢复了，因此我们绝不能用牺牲环境的代价来发

展经济，而必须是既要发展经济，又要保护环境，相辅相成，互相促进，协调发展。

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，从而既保障当代人的健康，又造福子孙后代，既为当前的经济建设，又为长远的经济发展提供良好的环境条件。

（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。在本世纪六十年代中期以前，它们与环境污染作斗争主要是处在被动治理阶段。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，他们被迫从限制污染到采取治理措施，但没有解决问题、污染继续扩大，公害事件仍然不断。六十年代中期以后，逐渐重视综合治理。六十年代末七十年代初，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。因此近几年来强调要加强环境管理，提出发展与环境的矛盾是当前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，在制定经济建设规划中应考虑生态因素，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环境管理进行区域综合防治的新阶段，

它们的环境状况有明显好转，有些污染和公害已得到基本控制。

（三）我国的环境保护工作。建国以来我国在环境保护方面做了大量工作，保护土地资源，改良土壤，保持水土，改造沙漠，根治黄河、淮河等河流，兴修水利、植树造林，建立自然保护区，改造旧城市，调整工业布局，改进城市环境卫生等取得了重大成绩。但是随着国家经济建设的发展，环境状况日益恶化起来。周恩来总理多次提出要注意解决环境污染问题，绝对不能做贻害子孙后代的蠢事。一九七三年八月召开了第一次全国环境保护工作会议，制定了环境保护工作的方针、政策及防治环境污染和破坏的规划措施，建立了环境保护机构、环境科学研究机构和环境监测机构，积极开展防治污染保护环境的工作，从此我国的环境保护事业进入了一个发展的新时期。最初认为环境保护就是“三废”治理，环境保护工作的重点就是抓以废水治理为主的单项治理。后来逐步开展了大气污染治理、噪声控制和放射性污染控制，进行了区域污染调查和环境影响评价等工作。从实践中认识到要从根本上解决我国的环境问题，必须从制定经济计划开始就考虑环境影响，使发展生产与保护环境结合起来。七十年代中期以后，逐步开展了区域综合防治工作，从而认识到加强环境管理的重要性，提出了加强全面环境管理，以管促治的方针，要把环境管理放在环境保护工作的首位。经过几年的努力，现在我国环境保护工作已有了一个初步基础，并正沿着党的十二大所指引的道路，在全面开创社会主义现代化建设的新局面中，积极开展我国的环境保护工作。

第二节 环境保护法的概念

环境保护法是调整环境保护关系的法律规范的总和。它是保护环境和自然资源、防治污染和其他公害的法律规范,是国家关于环境保护政策的具体化、条文化,是人们处理环境问题必须遵循的行为规则。

环境保护法调整的环境保护关系,是指国家机关、环境保护部门、企业事业单位及其主管部门和公民在环境保护中所发生的各种社会关系。这些社会关系主要表现为它们因进行环境保护所引起的规划、组织、实施、协调、指导和监督关系。具体说来,环境保护法主要调整以下三方面的社会关系:

第一,调整国家及其职能部门在环境保护管理中所发生的社会关系。一国的环境包括该国的领土、领水、领空及其各种物质环境因素,它是一个国家赖以生存和发展的区域和物质基础,是进行经济建设和保障人民生活所必需的物质资料基地和基本条件。因此,国家在行使自己组织经济和文化教育的基本职能的过程中,要做到合理地利用自然环境,充分发挥自然资源的物质潜力,保护本国公民的生活和劳动环境,必须加强国家及其职能部门管理环境的工作,正确调整在环境保护管理中所发生的社会关系。我国新宪法规定,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”;

“保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害”;

“保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产”;“组织和鼓励植树造林,保护森林”。这些规定,明确了国家

管理环境的职能。国家为了充分发挥管理环境的职能作用，制定了一系列关于环境保护工作的方针、政策、法律、法令、标准和经济技术对策。环境保护法规定，代表国家行使环境保护管理职能的国家机关包括国务院和所属各部门、地方各级人民政府，在具体组织经济建设和发展社会事业的时候，必须合理利用自然环境和自然资源，切实做好环境保护工作；在制定国民经济和社会事业发展计划的时候，必须对环境的保护和改善统筹安排，并认真组织实施；对已经造成的环境污染和其他公害，必须作出规划，有计划有步骤地加以解决。国务院在《关于在国民经济调整时期加强环境保护工作的决定》中，要求各级人民政府要把环境保护作为自己的一项重要职责，要定期讨论和检查环境保护工作，解决实际问题，切实对本地区的环境和自然资源进行有效的管理和保护。各级环境保护部门是各级人民政府具体行使环境保护管理职能的行政机关。它们受国家委托，根据环境保护法赋予的职责，通过执行环境保护的方针、政策、法律、法令、条例、制度、计划指导和必要的行政干预，进行环境保护的规划、组织、协调、指导和监督等综合管理工作。所以国家及其职能部门为了保护环境进行管理活动所发生的环境保护关系，是环境保护法所调整的社会关系中很重要的方面。

第二，调整企业、事业单位及其主管部门在环境保护管理中所发生的社会关系。企业、事业单位及其主管部门是具体组织和进行生产建设和事业业务活动的社会主义组织。它们在环境保护管理中所发生的社会关系，也是环境保护法调整的对象。环境保护法规定，企业、事业单位在进行生产建设和事业业务活动中，必须合理利用自然资源，充分注意防