

环境损害

huanjing sunhai

与

yu falu zeren

法律责任

• 乔世明 著 •

LEGAL LIABILITY OF
ENVIRONMENTAL VIOLATION

中国经济出版社

环境损害与法律责任

乔世明 著

中国经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

环境损害与法律责任/乔世明著, - 北京: 中国经济出版社, 1999.5

ISBN 7 - 5017 - 0647 - 6

I . 环… II . 乔… III . ①环境保护法 - 研究 - 中国②人为灾害 - 影响 - 环境 - 法律适用 - 研究 IV . D922.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 06946 号

中国经济出版社出版发行
(北京市百万庄北街 3 号)
邮编: 100037
北京艺辉胶印厂印刷
各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 1/32 15.25 印张 360 千字

1999 年 4 月第 1 版 1999 年 4 月第 1 次印刷

印数: 5000 册

*

ISBN 7 - 5017 - 0647 - 6/Z·178

定价: 28.00 元

版权所有·盗版必究

目 录

第一章 环境损害概述

第一节 环境与环境问题

一、环境概述	1
二、环境问题	4
三、环境保护	25

第二节 环境损害与环境立法

一、环境损害	32
二、环境立法	60

第三节 环境损害与可持续发展

一、可持续发展概述	73
二、中国可持续发展的战略与对策	81
三、与可持续发展有关的法律问题	85

第二章 环境损害承担法律责任的依据

第一节 公民的环境权

一、环境权概述	90
二、公民环境权创设的必要性	98
三、环境权的形成和发展	102
四、公民环境权的立法	106
五、公民环境权在民法上的体现	110

第二节 环境损害责任的法律依据

一、土地管理法	116
二、水法	123
三、森林保护法	127
四、矿产资源法	131
五、草原法	136
六、野生动植物保护法	139
七、特殊区域环境保护法	142
八、放射性污染防治法	156
九、防治农药和化学品污染的法律规定	163

第三节 环境损害承担法律责任的基本制度

一、环境影响评价制度	169
二、“三同时”制度	175
三、排污收费制度	178

四、排污申报登记制度	182
五、排污许可证制度	183
六、限期治理制度	187
七、污染事故报告与处理制度	190
八、现场检查制度	191

第三章 环境损害的行政责任

第一节 环境损害行政责任概述

一、环境行政责任概述	194
二、环境损害行政责任概述	196
三、环境损害的种类及其应承担的法律责任	200

第二节 环境损害的行政处罚

一、环境损害行政处罚概述	201
二、环境损害行政处罚的形式	205
三、环境损害行政处罚适用的原则	211
四、环境损害行政处罚的程序	217
五、环境行政复议	223

第三节 环境损害的行政处分

一、环境损害行政处分概述	230
二、环境损害行政处分与行政处罚的区别	232

第四节 环境行政执法

- 一、我国环境行政执法存在的问题及原因 234
- 二、加强和完善环境行政执法的对策 240

第五节 环境行政主体违法的行政责任

- 一、环境行政诉讼的范围 244
- 二、环境行政诉讼的程序 246
- 三、环境行政主体违法诉讼的参加人 247

第六节 环境行政典型案例评析

- 一、违反环境影响评价制度案的行政处罚 250
- 二、大气污染案的行政处罚 252
- 三、新建项目未办理环保手续案的法律責任 254

第四章 环境损害的民事责任

第一节 环境损害民事责任概述

- 一、环境损害民事责任的概念和特征 257
- 二、环境损害民事责任的沿革 259

第二节 环境损害民事责任的构成要件

- 一、污染环境的行为 264
- 二、污染环境的后果 269

第三节 环境损害民事责任中的过错和因果关系问题

- 一、承担环境赔偿责任的无过失归责原则 272
- 二、环境损害民事责任的因果关系推定 288

第四节 环境损害赔偿的免责事由

- 一、因不可抗力造成的他人污染损害 303
- 二、由第三者过错和受害人责任导致的污染损害 308

第五节 环境污染损害中的共同责任与混合责任

- 一、共同责任 311
- 二、混合责任 315

第六节 环境损害民事责任的承担

- 一、承担环境损害民事责任的范围 319
- 二、承担环境损害民事责任的方式 322
- 三、追究环境损害民事责任的程序 325

第七节 环境民事纠纷典型案例评析

- 一、大气污染民事纠纷案的处理 333
- 二、水污染致鱼死亡民事纠纷的赔偿 337

第五章 环境损害的刑事责任

第一节 犯罪概述

- 一、犯罪的概念和特征 342
- 二、犯罪的构成 343

第二节 环境损害刑事责任概述

- 一、环境损害刑事责任的概念和特征 349
- 二、危害环境罪的构成 352

第三节 破坏环境资源保护罪与刑事责任

- 一、新刑法环境罪的立法背景 358
- 二、环境污染的刑事责任 360
- 三、环境破坏的刑事责任 362
- 四、环境犯罪刑事责任的追究 372

第四节 环境犯罪典型案例评析

- 一、特大污染事故案的刑事责任 375
- 二、自然保护区森林滥伐案的刑事责任 377

第六章 国际环境损害的法律责任

第一节 国际环境法概述

一、国际环境法概述	381
二、国际环境法与国内环境法的关系	382
三、国际环境法的体系	384
四、国际环境法的基本原则	386

第二节 国际环境责任

一、国际环境责任的法律依据	391
二、国际环境赔偿责任	400
三、国际民事赔偿责任	402
四、国际争端的解决方式	406

第三节 典型案例评析

一、外商越境转移有害化学废物的法律责任	409
二、外轮相撞污染中国内海的法律责任	414
附录：1. 中华人民共和国环境保护法	417
2. 中华人民共和国水污染防治法	426
3. 中华人民共和国大气污染防治法	439
4. 中华人民共和国环境噪声污染防治法	448
附1 中华人民共和国城市区域环境噪声标准	459
附2 中华人民共和国工业企业厂界噪声标准	460
5. 中华人民共和国固体废物污染环境防治法	462

第一章 环境损害概述

第一节 环境与环境问题

一、环境概述

(一) 环境的概念

环境是一个应用广泛、含义丰富的名词术语。从哲学上说,环境是一个相对于主体而言的客体,它与主体相互依存,其内容也随着主体的不同而不同。在不同的学科中,环境一词的科学定义也大不相同。对于环境科学而言,环境是以人类社会为主体的外部世界的总体。其中外部世界主要是指人类已经认识到的,直接或间接影响人类生存与社会发展的周围事物。包括阳光、空气、陆地、土壤、水体、草原、天然森林、野生生物等未经人类改造过的自然界众多要素,以及城市、村落、水库、港口、公路、铁路、园林等经过人类加工改造过的自然界。

目前,还有一种为适应某些方面工作的需要而给环境下的定义,它们大多出现在世界各国颁布的环境保护法规中。例如,我国1989年12月26日第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过的《中华人民共和国环境保护法》中明确规定:“本法所称环境,是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体,包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护

区、风景名胜区、城市和乡村等。”这是一种把环境中应当保护的要素界定为环境的一种工作定义，其目的是从实际工作的需要出发，对环境一词的法律适用对象或适用范围作出规定，以保证法律的准确实施。

（二）环境的分类

环境是一个非常复杂的体系，目前还没有形成统一的分类方法。一般是按照环境的主体、环境的范围、环境的要素和人类对环境的利用或环境的功能进行分类。

按照环境的主体来分，目前有两种体系：一种以人或人类为主体，其他生命物质和非生命物质都被视为环境要素，即环境就是指人类生存的环境，或称人类环境。在环境科学中，大多数人采用这种分类方法。另一种是以生物体（界）作为环境的主体，不把人以外的生物看成环境要素。在生态学中，往往采用这种分类方法。

按照环境的大小来分类比较简单，如把环境分为特定空间环境（如航空、航天的密封舱环境等）、车间环境（劳动环境）、生活区环境（如居室环境、院落环境等）、城市环境、区域环境（如流域环境、行政区域环境等）、全球环境和星际环境等。

按照环境要素进行分类则较复杂。如按环境要素的属性可分成自然环境和社会环境两类。在自然环境中，按其主要的环境组成要素，可再分为大气环境、水环境（如海洋环境、湖泊环境等）、土壤环境、生物环境（如森林环境、草原环境）、地质环境等。社会环境是人类社会在长期的发展中，为了不断提高人类的物质和文化生活而创造出来的。社会环境常依人类对环境的利用或环境的功能再进行下一级的分类，这一级分类可将社会环境分为聚落环境（如院落环境、村落环境、城市环境）、生产环境（如工厂环境、矿山环境、农场环境、林场环境、果园环境等）、

交通环境（如机场环境、港口环境）、文化环境（如学校及文化教育区、风景旅游区、自然保护区和文物古迹保护区）等。^①

我国 1982 年颁布的《中华人民共和国宪法》中，以人类与环境相互作用的特点为依据，把环境分为生活环境与生态环境。这种分类综合了人类对环境和环境对人类的双向作用，既考虑到了环境在其形成、发展和变化过程中受人类活动干预的程度和特点，又考虑到了环境的发展和变化对人类社会生活产生影响的性质和特点。其中生活环境是指与人类社会生活（包括日常生活，以及生产流通和各种社会活动等）相距较近、关系较密切的各种自然条件和人工条件，如大气、水、城市、乡村、居室和交通等。生态环境是指与人类社会生活相距较远，由生物群落及其非生物环境组成的不同类型、不同层次的生态系统所构成的大自然环境，包括土壤条件、气候条件、生物条件、地理条件等各种生态因素。

另外，根据人类活动对环境产生的影响又可将环境分为原生环境（primitive environment）和次生环境（secondary environment）。其中原生环境是指天然形成，并未受人为活动影响或影响较少的自然环境。这种环境可以存在着对健康有利的许多因素，人类生活其中可以获得清洁和适宜人体需要的正常化学组成的水、空气、土壤以及太阳辐射，对健康起到促进作用。从理论上来说，原生环境的物质交换、迁移和转化，能量信息的传递和物种的演化，基本上仍按自然界的规律进行。这种规律严格来说，只能见于原始森林、人迹罕至的荒漠、冻原地区、大洋中心的环境中。这种环境随着人类活动范围的不断扩大而日趋缩小。次生环境是

^① 参见关伯仁主编：《环境科学基础教程》中国环境科学出版社，1995 年 8 月版，第 2 页。

指在人类活动影响下，其中的物质交换、迁移和转化，能量、信息的传递等都发生了重大变化的环境。这种变化可以对人类产生有利的影响，如在地方性硒中毒地区，采取排灌措施，将石膏、硫酸钙等化合物施加于土壤中，以改变土壤的环境，降低植物对硒的吸收，从而达到了预防地方性硒中毒的目的。这种有利影响的产生是人类对于环境中物质、能量的平衡高度重视的结果。但同时，人类的活动也可以产生对人类有害的次生环境，如古代的希腊、小亚细亚以及其他各地的居民，为了得到耕地，大量砍伐森林，从而使这些地方失去了积聚和贮存水分的森林，变成了今天的荒芜不毛之地。再如，近一个世纪以来，随着工业的高速发展，废水、废气、废渣的大量排放，有害的污染物严重污染大气、水、土壤等自然环境，使人类生活环境的质量急剧恶化，公害事件不断发生，严重影响了人民群众的身体健康。这些有害影响的产生，是由于人类在生产过程中不重视环境的物质、能量平衡所致。

二、环境问题

（一）人口问题

人口的急剧增加被认为是当前环境的首要问题。近百年来，世界人口的增长速度达到了人类历史上的最高峰，预计到公元2000年，世界人口将达到60亿。由于人既是生产者，又是消费者，所以，无论从生产还是从消费的角度出发，人口的快速增长都会给人类生存环境带来巨大的压力。首先，任何生产都需要大量的自然资源来支持，人口的增加，生产规模的扩大，势必导致所需资源的增加，而且由于生产中将不同程度地产生出各种各样的废物，从而加重了环境污染。从消费的角度来说，人口的增加必然导致对土地占有量的加大和对各类资源使用量的加大。同

时，生活中产生的废弃物量也必然因人口的猛增而急剧增大，从而进一步污染了环境。

（二）环境污染与公害

环境污染是指人类活动所引起的环境质量下降而对人类及其他生物的正常生存和发展产生不利影响的现象。当物理、化学和生物学因素进入大气、水、土壤环境的数量、浓度和持续时间超过了环境的自净力时，就将破坏生态环境，造成对环境的污染。

1896年，日本的《河川法》首次出现了“公害”一词，在该法中，“公害”仅指河流侵蚀、妨碍航行等危害。1967年，日本在《公害对策基本法》中，扩大了“公害”的外延，即“公害”是指由于事业活动和人类其他活动产生的相当范围内的大气污染、水质污染（包括水的状态以及江河湖海及其他水域的底质情况恶化）、土壤污染、噪音、振动、地面沉降以及恶臭，对人体健康和生活环境带来的损害。在英美国家，凡影响三人以上的大气污染、水体污染、噪声污染、振动、恶臭等以及妨碍公路上的行人等“法定妨碍”则为“公众性妨碍”，简称“公害”。我国在1978年颁布的《中华人民共和国宪法》中首次使用了“公害”一词。1979年颁布的《中华人民共和国环境保护法（试行）》，也有“防治污染和其他公害”的规定。此法已于1989年12月26日正式公布执行。我国公害的定义是指凡污染和破坏环境，对公众的健康、安全、生命及公私财产等造成的危害。

1. 历史上公害发展的三个阶段

（1）产业革命时期（18世纪末到20世纪初）：这一阶段由于以煤为能源，因此产生了煤烟尘、二氧化硫，引起大气污染；同时，由于矿冶和制碱业的发展又引起了水质的污染。

（2）公害发展期（本世纪20年代至40年代）：以煤为能源的产业进一步增加，燃煤引起的污染又有所发展，并开始出现石油

和石油产品带来的污染；有机化学工业的污染问题也逐渐增多。20年代以来石油和天然气的生产急剧增长。30年代前后，内燃机在世界各国普遍发展，蒸汽机的应用逐渐衰落。与此同时，随着汽车、拖拉机和各种动力机车的日益增多，汽油、煤油和柴油的消费也迅猛增加，使石油产品及其燃烧产物造成的污染日趋严重。在这个时期，煤的消耗也在逐步上升，到1938年，世界煤的绝对消耗量仍为石油的5倍以上。大型火力发电站、炼焦工业、城市煤气业的发展以及第二次世界大战中新崛起的人造石油都需用大量的煤炭作为燃料和原料。因此，煤烟尘和二氧化硫的污染也逐年增加。也正是在这个时期，有机化学工业也有了很大发展。石油作为有机化学工业的优质原料而被广泛应用，电石乙炔从30年代开始也成为有机合成的基本原料，煤焦油的化工利用量和品种日益增多，含酚废水对水域的污染在世界上很多地区出现，有机毒物对环境的污染问题也日益突出起来。

(3) 公害泛滥期（本世纪50年代至70年代）：继石油和石油产品已经造成严重的环境污染之后，又出现了新的污染源，如放射性物质和有机农药等。除大气污染、水污染愈来愈严重之外，噪声、振动、垃圾、恶臭、地面沉降等其他公害也纷纷出现。

在这一阶段，石油等燃料的生产和消费量急剧增长，汽车公害引起光化烟雾的危害面与年俱增。石油的远洋运输和海底石油开采逐年增加，海洋的石油污染越来越严重。

1954年世界上第一座原子发电站建成，至1970年末，发电核反应堆已达109座，加上核爆炸在巨型工程建设和开采地下资源方面的应用，环境的放射性污染问题日益突出。

40年代问世、50年代大量施用的有机氯农药，对生态系统造成很大威胁。多氯联苯用作蓄电器和变压器的绝缘油，油漆、油墨的添加剂以及作为热载体，引起了世界范围的鱼贝类和饮用

水的污染。

这一时期，对环境污染较严重的工业是化工、冶金和轻工三大部门；污染较重的企业是火电厂、炼油厂、钢铁厂、造纸厂、石油化工厂和矿山有色金属冶炼厂。^①

2. 历史上的公害事件

公害事件是因环境污染造成短期内人群大量发病和死亡的事件。据调查，英国伦敦 1873—1962 年曾发生过 6 次重大的大气污染公害事件；美国 1961—1976 年曾发生过 130 起水污染事件；日本 50 年代以来工业废水的污染，也给本国人民带来了灾难性的后果。对人类危害最大的是世界上重大的八大公害事件：

(1) 马斯河谷事件：1930 年 12 月 1—2 日，比利时马斯河谷工业区出现气温逆增，由于该区位于狭窄的盆地中，工业废气在该气候条件的影响下无法扩散，结果造成硫化矿冶炼、炼钢、炼锌、发电、化肥和石灰等厂排放的二氧化硫浓度大大增加。从第三天开始，许多居民都出现不适感，几千人患呼吸系统疾病，表现为胸痛、咳嗽和呼吸困难等症状，一周内有 60 多人死亡。经尸体解剖，发现死者呼吸道内壁均有刺激性化学物质损害。

(2) 洛杉矶光化学烟雾事件：1943 年以来，美国加州洛杉矶市不断出现光化学烟雾事件。洛杉矶市三面环山，一面临海，一年中有 100 天以上出现气温逆增。当时洛杉矶市汽车达 250 万辆，每日有 100 吨碳氢化合物，433 吨氮氧化物，4 200 吨一氧化碳排至大气中。5—10 月阳光强烈，在紫外线作用下形成以臭氧为主的光化学烟雾。烟雾滞留市内数天不散，当地居民出现眼睛红肿、流泪、头痛、咳嗽、喘息、呼吸困难、喉痛、胸痛等症

^① 参见陈成章：“环境问题”，《现代环境卫生学》，人民卫生出版社 1995. 9 (2)，第 22 页。