

环境法

● 程正康 著



高等教育出版社

高等学校试用教材

环 境 法

程正康 著

高等教育出版社

一九八九年

内 容 简 介

全书内容共分四部分：第一部分阐述了法学基础知识；第二部分较详细地说明了环境保护法的立法基础、性质、特点、环境保护法的体系；第三部分介绍了我国环境保护法的体系及中华人民共和国环境保护法（试行）；第四部分介绍了土地利用规划法律、防治环境污染的法律、防治环境破坏的法律、有毒有害物质法律等，最后还简要介绍了有关环境保护的主要国际公约和主要的国际组织。

高等学校试用教材

环 境 法

程正康 著

*

高等教育出版社出版

新华书店北京发行所 发行

四川省金堂新华印刷厂印装

*

开本850×1168 1/32 印张15 字数370 000

1990年3月第1版 1990年3月第1次印刷

印数0 001—5 160

ISBN 7-04-002877-8/K·134

定价3.30元

前 言

保护和改善生活环境和生态环境，防治环境污染和其他公害，是我国宪法所规定的国家的基本职责之一。环境保护事业是我国社会主义现代化事业的重要组成部分。环境保护是我国的一项基本国策，它关系到我国人民的健康和社会、经济的持续、稳定的发展。

依法行政，包括依法管理环境，是国家行使其职能时必须遵循的一项基本原则。环境管理，说到底，就是依据环境保护法的规定，对与环境有关的事宜加以管理。因此，每一个环境保护工作者，都必须学习、掌握环境保护法。

环境保护法是一个新兴的、独立的、朝气蓬勃的部门法，它在我国仅有10多年的历史。

研究环境保护法的学问叫做环境保护法学，它要研究环境保护法的产生、发展、本质、特性、体系、立法指导思想、原则、具体规定等，并要研究环境保护法与其他法学部门，如行政法、民法、刑法、经济法、诉讼法的关系以及与其他非法学学科的关系。

环境保护法学所要研究的问题是十分复杂和广泛的，因此，在研究和学习环境保护法学时，必须牢牢地把握指导思想和研究、学习方法。

一、马克思主义的环境观是我们学习环境保护法的理论指导

马克思主义的辩证唯物主义是无产阶级的科学的世界观和方法论，是我们认识世界、改造世界的强大的思想武器。马克思、恩格斯等革命导师将他们创造的辩证唯物论用于人类与环境之间相互关系的研究，深刻地揭示了人类与环境之间的对立统一关系，

创立了马克思主义的环境观或称马克思主义的环境理论。它指导着我们的环境科学研究，包括环境保护法的研究。马克思主义的环境观告诉我们：人是环境的产物，环境是人类生存的基础，人类属于自然界，人类以自己创造性的劳动在有目的地改造环境，环境又反作用于人类，当人类改造环境的活动符合环境自身的发展规律时，人类取得了成功，反之，环境就会惩罚人类；人类与环境在相互作用中在不断地发展，永远不会停止在一个水平上。因此，保护环境就是保护人类自己；改造环境必须按自然界客观规律行事以及人类总得不断前进，与环境一起成长。这些基本规律，是环境保护立法的指导思想，也是我们学习环境保护法的指导思想。

二、马克思主义的法学理论是我们研究环境保护法获得成功的保证

马克思主义的法学理论告诉我们，任何社会都有自己的经济基础和上层建筑。经济基础是第一性的、上层建筑是第二性的。作为上层建筑组成部分的法律是由社会生产力以及由其制约的、占统治地位的社会生产关系决定的。每一个国家的法律都具有自己的特性。只有对一国的生产关系、社会条件进行深入研究后，才能理解该国的法律。因此，研究环境保护法，必须结合我国的国情，充分地了解我国的生产关系、社会状况，才能真正理解我国环境保护法。同时，马克思主义的法学理论告诉我们，上层建筑对经济基础有反作用，因此，我们还应当依据“实践是检验真理的唯一标准”，通过对我国环境保护法实施情况，包括对经济基础的反作用的研究，来学习环境保护法。

三、要在事物的相互联系中来研究、学习环境保护法

世界上的各种事物是相互联系的。环境保护法与其它事物之间有着密切的联系。环境保护法不仅与法学有联系，而且与环境科学、社会学、人口学、资源学等学科都有密切的联系，这些学科

的发展,不仅影响着,而且在一定时期,还决定着环境保护法的发展,同时,环境保护法学的发展又推动着其他学科的发展。因此,学习环境保护法时,必须时刻关注其他学科的发展。在与其他学科的联系中,在对其他学科的新理论、新成果、新方法、新动向的研究中来研究环境保护法。

本书是为高等院校环境保护专业而写的,鉴于大多数学生未系统地受过法律教育,因此,在本书开头我安排了法学基本知识一章,並希望能给大家一个法学的基本轮廓并运用它去研究环境保护法。

虽然本人从事环境保护法的理论研究和实际工作多年,但是,要写出一部为大家喜欢的教材绝非一件易事。书中不妥之处,诚望读者指正,以便再版时改正。

我要特别感谢高等教育出版社的编辑同志,尤其是张月娥同志,是她的辛勤劳动,使此书能尽早奉献于读者。

作者

一九八九年盛暑于燕东园

目 录

第一章	法学基础知识	(1)
第一节	法律的概念、本质和特性	(1)
第二节	法律与经济、政治、国家、道德和科学技术的 关系	(11)
第三节	法律的一些范畴	(17)
第四节	法律的制定和实施	(39)
第五节	我国社会主义法律在现代化建设中的作用和地位 ...	(45)
第二章	环境保护法的定义、立法基础、性质、特点 及环境法律关系	(51)
第一节	环境保护法的定义	(51)
第二节	环境保护法的立法基础	(53)
第三节	环境保护法的目的、任务及作用	(61)
第四节	环境保护法的本质和特点	(64)
第五节	环境法律关系	(67)
第三章	环境保护法的产生和发展	(72)
第一节	概述	(72)
第二节	现代环境保护法独立的必然性	(78)
第三节	外国环境保护法的产生和发展	(83)
第四节	我国环境保护法的产生与发展	(91)
第四章	环境保护法的体系	(99)
第一节	我国环境保护法的体系	(99)
第二节	环境保护法规中法律规范的分类	(113)
第五章	环境管理体系	(124)
第一节	环境管理的定义	(124)
第二节	环境管理的发展	(125)
第三节	环境管理是国家的一项基本国策	(128)

第四节	外国环境管理体系的类型	(130)
第五节	我国的环境管理体系	(133)
第六章	我国环境管理的基本原则和制度	(140)
第一节	使环境保护与经济社会发展相协调的原则	(140)
第二节	以防为主、防治结合、综合防治的原则	(146)
第三节	综合开发、综合利用的原则	(156)
第四节	破坏者整治、污染者治理的原则	(158)
第五节	依靠群众、大家监督的原则	(163)
第六节	促进环境科学技术、环境教育、宣传发展的原则	(168)
第七节	不得恶化的原则	(171)
第八节	统一管理、分工负责的原则	(174)
第九节	因时因地制宜的原则	(176)
第十节	加强与促进环境保护国际合作的原则	(177)
第十一节	小结及其他	(177)
第七章	环境保护法的实施和环境法律责任	(183)
第一节	环境保护法的实施	(183)
第二节	环境争执和解决途径	(186)
第三节	环境诉讼及其特点	(193)
第四节	环境诉讼的若干特点	(199)
第五节	环境法律责任	(217)
第八章	中华人民共和国环境保护法(试行)	(231)
第一节	中华人民共和国环境保护法(试行)的地位及产生背景	(231)
第二节	中华人民共和国环境保护法(试行)的结构及主要规定	(233)
第三节	中华人民共和国环境保护法(试行)的发展和完善	(239)
第九章	环境标准	(245)
第一节	环境标准的地位与作用	(245)
第二节	环境标准的体系	(246)
第三节	环境标准的法律意义	(250)

第十章	土地利用规划法律	(252)
第一节	概述	(252)
第二节	国土规划法律	(253)
第三节	农业区划法律	(255)
第四节	城市规划法律	(256)
第五节	村镇规划法律	(259)
第十一章	防治环境污染的法律	(262)
第一节	概述	(262)
第二节	防治大气污染的法律	(263)
第三节	防治内陆水污染的法律	(282)
第四节	防治海洋污染的法律	(303)
第五节	防治环境噪声污染的法律	(327)
第六节	防治固体废弃物污染的法律	(353)
第十二章	防治环境破坏的法律	(348)
第一节	概述	(348)
第二节	保护土地的法律	(349)
第三节	保护森林的法律	(360)
第四节	保护草原的法律	(378)
第十三章	有毒有害物质管理的法律	(386)
第一节	概述	(386)
第二节	农药管理的法律	(387)
第三节	放射性物质管理法律	(401)
第四节	化学危险品管理法律	(407)
第十四章	保护物种的法律	(409)
第一节	物种、物种灭绝和物种保护	(409)
第二节	我国保护物种法律的目的、任务、发展及现状	(416)
第三节	保护野生动物的法律及其主要规定	(419)
第四节	保护野生植物的法律及其主要规定	(424)
第五节	动植物检疫的法律及其主要规定	(426)
第十五章	保护特殊环境地区的法律	(430)

第一节	概述	(430)
第二节	保护自然保护区的法律	(431)
第三节	保护风景名胜区的法律	(437)
第四节	保护文化遗址的法律	(444)
第十六章	国际环境保护法基础	(447)
第一节	国际环境保护法的定义、渊源	(447)
第二节	一些主要的国际环境保护公约、条约	(452)
第三节	一些主要的国际环境保护组织	(458)
第四节	我国参加的条约和国际合作项目	(459)
主要参考书		(467)

第一章 法学基础知识

第一节 法律的概念、本质和特性

环境保护法，又称环境法，是法学中一个年轻的、朝气蓬勃的新的分支，它具有法律的一切属性及特点，因此，在学习环境保护法之前，先学习一点法学基础知识是必要的。

法学是以研究法律现象及其发展规律为己任的一门科学；环境保护法学是以研究环境法律现象及其发展规律为己任的一个部门法学。因此，在这一节中，我们先来研究法律的概念、本质和特性。

一、法律的词义

就词义上说，“法律”是一个复合词，由“法”和“律”两个字组成。

在古代汉语中，“法”和“律”是两个含义不尽相同的字。“法”，在古汉语中为“灋”。按《说文解字》的释义，“灋”，刑也。平之如水，从水；灋所以触不直者去之，从去。^①也就是说，在中国古代，法就是刑。那时，中国诸法合一，无民法与刑法之分，也未有实体法和程序法之别，因此，法就是刑。所谓“王法”也就是刑法。这种观念直至今日仍有一些影响。灋，据说是神仙留给皇帝的一只独角怪兽。此兽“性忠，见人斗则触不直，闻人论则咋不正。”^②所以，被法官们用来决疑判案，论理是非曲直。故，“法”又是公正的代名词。而“律”，按《说文解

① 《说文解字》，中华书局1963年版，第202页

② 《山海经》《神异经》

字》，则是“均布”，即“范天下之不一而归于一”。^①所以，律即齐一、划一、统一的意思。在唐朝，“法”与“律”两字合一而成“法律”一词，意即公平、正直、划一，也就是以公平、正直之原则，规范天下人之行为，使之划一。

在当代，法律一词被人们广泛地使用着。人们既在研究法学时使用它，又在其他社会生活方面使用它，而且，在不同场合，其词义也不尽相同，因此，有必要对此细加区分。当人们在非法学研究中使用法律这个词时，“法”往往可用来表述一般的规范、标准、方法等，如“不足效法”中的法。而“律”则被用来表述纪律、戒律、定律等，如“有律可循”中的律。在将“法律”一词用于法学研究时，又常常有广义和狭义两种含义。在广义上使用，“法律”是一种泛指或统称，指一个国家的所有的法律、法规，在我国，则为宪法、法律、行政法规、地方法规、行政规章、行政决定和行政命令。我们常说的“依法办事”中的“法”，就是指广义上的法律；在狭义上使用，“法律”是一种专指或特指，指一国立法机构制定的规范性文件，在我国，为全国人民代表大会或它的常务委员会制定的规范性文件。我们常说的“地方法规不得与法律相抵触”中的法律，就是指这种狭义上的法律。因此，我们在学习法律的过程中，在遇到“法律”这个词时，应当区分它是用在法学研究中还是非法学研究中。在认定它是用在法学研究中后，还需判别此处是广义上的法律还是狭义上的法律，切不可混淆。

二、法律的本质

法律一词的词义解释，已部分地说明了法律的外部特征，如规范人的行为等，但并未说明法律的本质属性。那么，法律到底是什么呢？

马克思主义认为，法律是由国家制定或认可，并由国家强制

^① 《说文解字注》

力保证实施的行为规则，是建立在一定的经济基础上的上层建筑，反映着统治阶级的意志和利益。

对于法律的本质属性，历史上不同阶级的代表人物曾经作过无数次论述。剥削阶级的代表人物总是说，法律是从来就有的，法律是公平的等等。只有马克思和恩格斯才第一次阐述了法律的本质属性。他们在《共产党宣言》这部不朽的著作中，在谈到资产阶级的法律时，一针见血地指出：“你们的观念本身是资产阶级的生产关系和所有制关系的产物，正像你们的法不过是被奉为法律的你们这个阶级的意志一样，而这种意志的内容是由你们这个阶级的物质生活条件来决定的。”列宁也指出：“而法律又是什么呢？法律就是取得胜利、掌握国家政权的阶级意志的表现。”因此，法律的本质属性绝不是公正，而是阶级意志的体现。在阶级社会和有阶级存在的社会里，统治阶级之所以需要法律，并不是为了对被统治阶级表示仁慈，而是为了建立、巩固、维护、发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序，以维护它的统治。

根据马克思主义经典作家对法律本质的论述，可以看出法律具有以下一些特点。

（一）法律是人类历史上一定阶段的产物

既然法律的本质属性是取得胜利、掌握国家政权的阶级意志的表现，由此，就可以知道，在没有国家、没有阶级的原始社会里，人们不知道法律为何物。那时，人类生产力发展水平极其低下，生产工具十分简陋，同自然界作斗争的能力很弱，人们只有组成一定规模的团体才能维持自身的生存。那时，还没有私有财产，也没有阶级。虽然，存在一些大家都必须遵守的行为规范和习惯，但那还不是在阶级社会中所存在的法律，因为，它是靠人们的自觉遵守来实施的，而不是靠国家暴力来实施的。在那种社会里，没有警察、没有法庭、没有军队，也没有监狱，更没有剥削者和被剥削者，那是一个十分公平而又极端贫困的社会。随着

生产力的发展，尤其是劳动工具的改进，使劳动能够提供剩余产品，因而使一部分人可以通过强迫另一部分人劳动而获得财富，

“交换”的出现又使得各种不同的劳动产品能通过商业而流通，因而，使少数人有了变为剥削者的机会，而大多数人在这个过程中则沦为被剥削者。这种少数人对多数人的剥削、掠夺和统治必然使各阶级的冲突尖锐化，使统治阶级只能求助于手中握有的暴力工具——军队、警察和法庭来维护自己的统治，由此国家便出现了。握有国家政权的统治阶级，为了保护自己的利益和统治，按自己的意志，为人们规定了各种行为规则，因而，法律也就出现了。因此，法律并不是人类社会一开始就有的，它仅是人类历史上一定阶段的产物。

（二）法律是统治阶级意志的反映，是以国家意志出现的

法律是由人制定或者认可的 行为规则，它体现的是人的意志。那么，法律是否体现了所有阶级，即统治阶级和被统治阶级的共同意志呢？在阶级社会里，统治阶级和被统治阶级、剥削阶级和被剥削阶级之间，由于存在着根本的利益冲突，是不可能有什么共同意志的。而且，在阶级社会里，只有统治阶级才掌握国家政权，被统治阶级则处于受压迫，遭剥削和被奴役的地位，因此，只有占统治地位并掌握国家政权的阶级才有可能制定或认可行为规则，即创设法律。所以，法律只能是统治阶级的意志的表现。统治阶级以法律这种形式，将人们的行为规定在本阶级的利益和意愿所允许和要求的范围内，以调整统治阶级和被统治阶级、统治阶级内部各不同利益集团之间的关系，实现自己的统治。

由于统治阶级握有国家政权，因而，法律中所体现的统治阶级意志是以国家意志的形式出现的。在阶级社会里，这种所谓的国家意志，只能是统治阶级的意志。此外，还应当注意的是，统治阶级的意志可用多种形式，如道德、文学艺术等来表达，但只有已经上升为国家意志的那部分统治阶级的意志才是法律。

（三）法律所体现的是统治阶级的整体意志

在一个统治阶级内部，存在着不同的阶层、集团和个人，它们都具有各不相同的意志，是否这些不同利益集团和阶层的意志都会上升为法律呢？不是的，法律所体现的只能是统治阶级的整体意志或称共同意志。在统治阶级内部，虽然也存在着各种利益冲突，但是，他们在社会中处于共同的政治地位和经济地位，决定了他们之间有共同的、根本的利益和意志。这些共同利益和意志是在他们各自的利益、意志中产生，但又区别于各自的利益和意志的。因此，法律是统治阶级共同的利益和意志的反映，而不是统治阶级中某一阶层的利益和意志的反映，更不是统治阶级中任何一个人的任意行为。

统治阶级共同利益和意志的形成是一个十分复杂的过程，在这个过程中，统治阶级中的领导集团起着十分重要的作用。在出现了政党之后，政党在一个阶级的共同意志的形成中，起着核心的作用。

既然法律是统治阶级共同意志的体现，因而，法律断然拒绝统治阶级中某个个人以个人的意志来代替统治阶级的共同意志，一旦任何单独的个人为实现自己的利益而采取的行动超越了法律所允许的范围，就会受到法律的制止。

（四）法律所体现的统治阶级的共同意志是由它的物质生活条件决定的

法律所体现的统治阶级的共同意志并不是该统治阶级的纯主观的意识，即不是什么“自由的意志”或者“纯粹的意志”，而是由有关的社会关系，首先是经济关系，即统治阶级的物质生活条件所决定的。

所谓物质生活条件，包括地理环境、人口、社会生产方式等方面，且其中社会生产方式起着决定性的作用。

统治阶级总是在一定的经济关系中生活的，它不可能离开历

史形成的生产关系和生产力发展水平而生活,并产生各种“意志”,因而,法律只能是由当时统治阶级的物质生活条件决定的。马克思说过,立法者不是在制造法律,不是在发明法律,而仅仅是在表述法律,即只是在用法律来表明和记载经济关系的要求。

当然,我们不能因此而得出结论说,法律仅是立法者在复印现实生活。因为,现实的经济关系不可能自发地产生法律,法律是要通过立法者的能动作用才产生的,即必须经过立法者将经济关系反映为阶级利益并将这些利益转变为法律原则和法律规范才能产生的。

我们说法律所体现的统治阶级的共同意志是由它的物质生活条件决定的,是说法律由经济基础决定,但并不是说,其他诸因素,如一个国家的地理位置、人口及阶级力量对比等对法律没有影响或是无关紧要的。如一个国家的地理位置往往决定了这个国家是否需发达的海商法等法律;一个国家的人口情况也决定了是采取鼓励生育的法律还是节制生育的法律。同一个国家,在阶级力量对比不同的时期,法律的形式与内容也有不同,如英国人民在遭受污染危害后发动的“公共卫生运动”,迫使统治阶级制定了一系列污染控制法律,日本人民在70年代为反对资产阶级转嫁环境污染爆发了大规模的“反污染大起义”,迫使国会修改了《公害防治基本法》,删去了环境保护必须与经济发展相协调的规定,确立了“健康优先”的原则等。

(五)在人类社会发展过程中,法律最终是要消亡的

法律,随人类社会的发展而发展。至今,人类社会已经历了三种阶级社会,即奴隶制社会、封建制社会和资本主义社会以及一个新型的社会主义社会,法律的类型也更替了四种,即奴隶制法律、封建制法律、资本主义法律和社会主义法律。前三种法律类型都是以私有制为基础的,因此,虽然在形式及内容上有过很大的变动,但其本质则始终是剥削阶级的法律。社会主义法律是

人类历史上新型的法律，它是在无产阶级夺取国家政权，推翻生产资料私有制，建立生产资料公有制后产生的，因而，它已不是原来意义上的法律。

法律是和阶级、国家紧密相连的，它是随着阶级、国家的产生而产生，也必然随阶级、国家的消亡而消亡。当人类社会进入共产主义之后，因为此时已没有了阶级，也就没有了国家，因而，也不再需要法律。当然，在共产主义社会，人们仍然需要遵守一些共同的行为准则，但那时，人们已学会了自觉地而不是被迫地去遵守这些规则。这些规则虽然依然存在，但已不具有特有的阶级属性，因而，已不是法律。

三、法律的特征

法律是一种特殊的社会规范。人类为了能在共同生活中交流思想、改造自然以及统一行为，逐渐形成了一些应当共同遵守的模式或规则，称为规范。这些规范，一般来说，又可分为两类，即社会规范和技术规范。社会规范专门调整人类之间的社会关系；技术规范专门调整人与自然之间的关系。在日常生活中，经常会遇到各种规范，如说话要合语法，即符合语言规范；写文章要合文法，即书写规范；开汽车要遵守交通规则，即道路使用规范等。法律是社会规范的一种，它还具有以下一些特征：

（一）法律是国家制定或认可的行为规则

并不是所有的社会规范都是法律，只有经国家制定或认可的那些社会规范才是法律。所以，法律又是以“国家意志”出现的行为规则。

制定和认可是国家创制法律的两种形式。所谓制定，是指有立法权的国家机关，依照法律规定的程序而创制的法律，即所谓成文法。所谓认可，则有两种意思，一是国家未经一定程序制定而直接赋予某种实际存在并为人们所遵守的行为规则以法律效力，一般是指那些判例法、习惯法，这种法律主要为英国、美国