

全国高等教育自学考试教材
★ 法律专业

环境法学

金瑞林 主编
北京大学出版社

全国高等教育自学考试教材
法 律 专 业

环 境 法 学

主 编 金瑞林

撰稿人 (按编写章节顺序排列)

金瑞林

程正康

陈汉光

北 京 大 学 出 版 社

全国高等教育自学考试教材

法律专业

环境法学

金瑞林 主编

责任编辑：彭克

*

北京大学出版社出版

(北京大学校内)

北京市印刷三厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

*

850×1168毫米 32开本 15.375 印张 392千字

1990年5月第一版 1990年5月第一次印刷

印数：00001—15,000册

ISBN 7-301-01223-3/D·115

定价：6.35元

出版前言

高等教育自学考试教材建设是高等教育自学考试工作的一项基本建设。经国家教育委员会同意,我们拟有计划、有步骤地组织编写一些高等教育自学考试教材,以满足社会自学和适应考试的需要。《环境法学》是为高等教育自学考试法律专业组编的一套教材中的一种。这本教材根据专业考试计划,从造就和选拔人才的需要出发,按照全国颁布的《环境法学自学考试大纲》的要求,结合自学考试的特点,组织高等院校一些专家学者集体编写而成的。

法律专业《环境法学》自学考试教材,是供个人自学、社会助学和国家考试使用的。无疑也适用于其他相同专业方面的学习需要。现经审定同意予以出版发行。我们相信,随着高等教育自学考试教材的陆续出版,必将对我国高等教育事业的发展,保证自学考试的质量起到积极的促进作用。

编写高等教育自学考试教材是一种新的尝试,希望得到社会各方面的关怀和支持,使它在使用中不断提高和日臻完善。

全国高等教育自学考试指导委员会

一九八九年十二月

目 录

第一编 环境法学总论

第一章 绪论	(1)
第一节 环境	(1)
第二节 生态学基本知识	(9)
第三节 环境问题	(15)
第四节 环境科学与环境法学	(23)
第二章 环境法的概念和特点	(27)
第一节 环境法的概念	(27)
第二节 环境法的性质和特点	(29)
第三节 环境法的目的和任务	(32)
第四节 环境法律关系	(36)
第三章 环境法的产生和发展	(42)
第一节 外国环境法的产生和发展	(42)
第二节 我国环境法的产生和发展	(47)
第三节 环境法成为一个独立法律部门的历史必然性	(56)
第四章 环境法的体系	(59)
第一节 环境法体系的概念	(59)
第二节 宪法关于环境保护的规定	(60)
第三节 环境保护基本法	(62)
第四节 环境保护单行法规	(64)
第五节 环境标准	(70)
第六节 其他部门法中关于环境保护的法律规范	(74)
第五章 国家对环境的管理	(78)
第一节 环境管理的概念、原则和范围	(78)
第二节 国家对环境管理的历史发展	(81)
第三节 环境管理是国家的一项基本职能	(84)

第四节 环境管理机构·····	(85)
第五节 我国环境管理机构的职责·····	(90)
第六章 环境法的基本原则·····	(92)
第一节 环境法基本原则的含义和确定的依据·····	(92)
第二节 环境保护同经济建设、社会发展相协调的原则·····	(93)
第三节 预防为主、防治结合的原则·····	(99)
第四节 奖励综合利用的原则·····	(103)
第五节 开发者护养、污染者治理的原则·····	(106)
第六节 环境保护的民主原则·····	(111)
第七章 环境法的基本制度·····	(115)
第一节 土地利用规划制度·····	(115)
第二节 环境影响评价制度·····	(120)
第三节 “三同时”制度·····	(127)
第四节 许可证制度·····	(129)
第五节 征收排污费制度·····	(134)
第六节 经济刺激制度·····	(140)
第八章 环境标准·····	(145)
第一节 环境标准的地位与作用·····	(145)
第二节 环境标准体系及其制订和修改·····	(146)
第三节 环境标准的法律意义·····	(149)
第九章 违反环境法的法律责任·····	(152)
第一节 追究违法者法律责任的意义·····	(152)
第二节 行政责任·····	(155)
第三节 民事责任·····	(163)
第四节 刑事责任·····	(169)
第十章 环境法的制定与实施·····	(176)
第一节 环境法的制定·····	(176)
第二节 环境法的实施·····	(185)
第三节 环境争执·····	(189)
第四节 环境诉讼·····	(196)

第二编 污染防治法

第十一章 大气污染防治法·····	(215)
-------------------	-------

第一节	大气和大气污染·····	(215)
第二节	防治大气污染立法概述·····	(222)
第三节	防治大气污染的法律規定·····	(225)
第十二章	陆地水污染防治法·····	(241)
第一节	水和水污染·····	(241)
第二节	陆地水污染防治立法概述·····	(246)
第三节	防治水污染的法律規定·····	(248)
第十三章	海洋污染防治法·····	(265)
第一节	海洋和海洋污染损害·····	(265)
第二节	海洋环境保护立法概述·····	(270)
第三节	防止海洋污染损害的法律規定·····	(273)
第十四章	环境噪声污染防治法·····	(292)
第一节	环境噪声和环境噪声污染·····	(292)
第二节	防治环境噪声污染的法律規定·····	(296)
第十五章	固体废弃物污染防治法·····	(313)
第一节	固体废弃物与固体废弃物污染·····	(313)
第二节	固体废弃物污染防治立法概述·····	(316)
第三节	防治固体废弃物污染的法律規定·····	(320)
第十六章	放射性污染防治法·····	(328)
第一节	放射性和放射性污染·····	(328)
第二节	防治放射性污染的法律規定·····	(332)
第十七章	农药污染防治法·····	(348)
第一节	农药和农药污染·····	(348)
第二节	防治农药污染的法律規定·····	(353)

第三编 自然保护法

第十八章	土地保护法·····	(365)
第一节	土地资源与土地保护·····	(365)
第二节	土地保护立法·····	(371)
第三节	保护土地的法律規定·····	(374)
第十九章	森林保护法·····	(384)
第一节	森林的环境效能和森林保护·····	(384)

第二节	森林保护的立法·····	(388)
第三节	保护森林的法律规定·····	(392)
第二十章	草原保护法·····	(406)
第一节	草原及其环境效能·····	(406)
第二节	草原保护立法·····	(411)
第三节	保护草原的法律规定·····	(413)
第二十一章	物种保护法·····	(420)
第一节	保护物种的意义·····	(420)
第二节	保护物种的立法·····	(428)
第三节	保护野生动物的法律规定·····	(431)
第四节	保护野生植物的法律规定·····	(436)
第五节	动植物检疫的法律规定·····	(438)
第二十二章	自然保护区管理法·····	(441)
第一节	自然保护区的概念和作用·····	(441)
第二节	自然保护区的立法·····	(444)
第三节	自然保护区管理的法律规定·····	(446)
第二十三章	风景名胜区和文化遗迹地保护法·····	(451)
第一节	风景名胜区、文化遗迹地的概念、分类和作用·····	(451)
第二节	保护风景名胜区和文化遗迹地的立法·····	(453)
第三节	保护风景名胜区、文化遗迹地的法律规定·····	(456)
第二十四章	国际环境法基础·····	(462)
第一节	国际环境法的定义、渊源、特点、目的和任务·····	(462)
第二节	一些主要的国际公约和条约·····	(468)
第三节	环境保护的主要国际组织·····	(473)
第四节	我国参加的国际条约和合作项目·····	(474)
后记	·····	(483)

第一编 环境法学总论

第一章 绪 论

环境法学是法学的一个分支学科，又是环境科学的一个分支学科，因此，是一门边缘学科。学习和研究环境法学，必然涉及到环境科学中的一些基本问题。本章主要学习同环境法学密切相关的环境科学中的一些基本知识，包括环境的概念、人与环境的关系、生态学基本知识、环境问题、环境科学与环境法学等。学习这一章的目的是使我们对环境科学的基本问题有一个概括的了解，为学习和研究环境法学打下一个初步的自然科学的基础。

第一节 环 境

“环境”这个词汇，是人们广泛使用的一个常用词汇。但是，作为环境科学的研究对象的“环境”以及作为法律保护对象的“环境”，同日常生活中所使用的“环境”，是不完全相同的。它们各有自己确定的含义和范围。因此，首先需要把日常生活中使用的环境的一般概念同环境科学中的“环境”的概念，以及法律上的“环境”的概念加以区别，弄清楚它们的确切的含义和范围。

一、环境的一般概念

任何一个客观存在的事物都要占据一定的空间，并和周围的

事物发生联系。人们在一般意义上使用“环境”这一词汇时，往往是相对于某一个中心事物而言的，即围绕某个中心事物的外部空间、条件和状况，便构成某一中心事物的“环境”。在复杂的大千世界中，有大大小小的、各式各样的具体事物，同时又有围绕着这些不同事物的各种“环境”。各种中心事物不相同，其环境的范围、含义也不相同。由此可见，一般意义上的“环境”是一个相对的、可变的概念，它因中心事物的不同而有不同的含义和范围。我们在研究某一具体的“环境”概念时，必须先弄清它的中心事物是什么，是指的哪一个中心事物的“环境”，这样才能把握某一特指的“环境”的概念。

二、人类环境

人类环境，即人类的生存环境。人类环境正是环境科学所要研究的对象，也是环境法所要保护的对象。“人类环境”这个概念是1972年联合国人类环境会议时提出的。人类环境指的是以人类为中心、为主体的外部世界，即人类赖以生存和发展的天然的和人工改造过的各种自然因素的综合体。

需要加以区别人类环境同生态学中的环境。生态学所讲的环境，是以整个生物界为中心，为主体，围绕生物界的并构成生物生存的必要条件的外部空间和无生命物质，如大气、水、土壤、阳光及其他无生命物质等，是生物的生存环境，也称为“生境”。作为主体的生物，包括动物、植物和微生物，当然也包括人类在内。而人类环境，是以人类为中心，为主体的，除了无生命的自然因素以外，还包括人类以外的生物界。

三、人类环境的分类

人类环境是一个十分庞大和复杂的体系，目前还没有形成一个统一的分类方法。在环境科学上，一般是按照环境的形成、环境的功能、环境的范围、环境的要素等作不同的分类。

1. 按照环境因素的形成, 可以把人类环境分成自然环境和人工环境两大类。

自然环境是指对人类的生存和发展产生直接或间接影响的各种天然形成的物质和能量的总体, 如大气、水、土壤、日光辐射、生物等。这些环境要素构成了相互联系、相互制约的自然环境体系。在地学上, 把地球表面的整个自然环境分为四个圈层, 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(从地球表面上至2000公里左右的大气层)、生物圈(地球上存在生命的部分)。

人工环境也叫人为环境或经人工改造过的环境, 是人类为了提高物质和文化生活, 在自然环境的基础上, 经过人类劳动的改造或加工而创造出来的, 如城市、居民点、水库、名胜古迹、风景游览区等。有的环境著作中, 把人工环境称为“社会环境”。

“社会环境”这个概念, 容易被人误解为包括非物质因素, 如政治环境、文化环境等, 不如使用“人工环境”更为准确。因为环境科学中所研究的人类环境系统, 一般说不包括精神因素。

2. 按照环境的功能不同, 可以把环境分为生活环境和生态环境。我国宪法采用了这种分类。

3. 按照环境范围的大小, 可以把环境分为居室环境、车间环境、村镇环境、城市环境、区域环境、全球环境和宇宙环境等。

4. 按照环境的不同要素, 可以把环境分为大气环境、水环境(包括海洋环境、湖泊环境、水域环境等)、土壤环境、生物环境(如森林环境、草原环境)、地质环境等。

在环境科学中最常用的分类法是第1种, 即把环境分为自然环境和人工环境。

四、环境法关于环境的定义和范围

环境科学中的基本概念和原理是环境立法应该遵循的自然科

学的理论依据。因此，“环境”在法律上的定义必然是以环境科学关于“环境”的定义为依据的，而且在质的规定性方面，二者是一致的。例如，我国《环境保护法》关于环境的定义“是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造过的自然因素的总体”。这样的表述就是依据了环境科学中关于“环境”的定义。但是，环境法规定的环境的范围同环境科学中环境的范围并不完全相同。这是因为：

第一，环境法是把环境作为法律的保护对象看待的，其概念和范围必须明确和具体，不能用环境科学中水圈、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，尽可能具体、明确地作出列举规定。如我国《环境保护法》规定了环境的定义后，又具体列举了“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”。美国《国家环境政策法》把人类环境分为自然环境和人为环境两部分，又进一步具体列举：“其中包括但不限于，空气和水——包括海域、港湾、河口和淡水；陆地环境——森林、干地、湿地、山脉、城市、郊区和农村环境。”列举规定可以使法律上环境的含义和范围更加明确和具体，但是不可能穷尽庞大复杂的人类环境的所有要素，因此一些国家的环境法中常常用“等”或“不限于”之类的词，表示环境法的保护范围并不限于环境法列举的内容。

《苏联自然保护法》中，把法律上必须保护的自然人客，既概括又比较具体地规定了八个方面：（1）土地；（2）矿藏；（3）水（地面水、地下水和土壤水）；（4）大气；（5）森林和其他野生植物、居民区绿化林木；（6）典型景观、稀有的名胜自然客；（7）疗养区、森林公园保护带和市郊绿化区；（8）动物（有益的野生动物群）。这样的规定，既包括了法律需要保护的各种主要的环境要素，又有比较明确的范围和界限。

第二，从环境科学的理论来说，一切与人类生存和发展有直

接或间接关系的环境要素、成份和状态都是人类环境系统的组成部分，都是环境科学的研究对象。但是，整个自然界和宇宙空间的无限性，不可能都成为法律保护的客体。作为法律保护的客体，除了必须对人类的生存和发展发生影响以外，还必须是人类的行为和活动（包括利用经济和科学技术手段）所能影响、调节和支配的那些环境要素，否则法律的保护便没有实际意义。例如，太阳及其光和热，是维持地球上的生命的至关重要的、决定性的条件，但是，我们没有看到过任何一种关于保护太阳的法律规范，现在，我们谈论对太阳的保护没有意义。因为，法律所要调整的人类行为和活动无法影响它和左右它，我们只能通过人的行为能够影响和调节的有关方面使太阳辐射维持在人类生活的适宜程度。例如，通过保护臭氧层来限制过多的太阳紫外线；通过规划法、建筑法来保护人们的光照权，使人们的居所获得正常需要的光照。

随着人类社会科学技术的发展，人类活动对自然界影响的范围会越来越大，法律保护的自然人客体也会随之扩大。近年来，人类已进入宇宙空间，在法律上也提出了保护宇宙空间、地球卫星和月球的必要性。但是，在当今的历史时期，作为法律保护的自然人客体的范围，只能是那些人类活动能够影响、调节或支配的自然人客体，凡是人类不能对其产生影响的自然物，即使它与人类生存有关，也不属于法律保护的范畴。

第三，人类环境的结构具有相关性。各种环境要素之间相互联系和制约形成一个有机结合的完整体系，这就是地球表面的人类生命维持系统。把人类环境作为法律保护的客体，其最根本的目的是从整体上保护生命维持系统的功能，保护生态系统的平衡，保护和改善人类生存环境。换句话说，就是保护环境质的状态。而对于某种作为环境要素的自然物是以其在维持生态平衡中和维护环境功能中的作用，而决定人类对其取舍的，并不一定在任何情况下都无条件地、绝对地加以保护。例如，一国一地某些野生动

物濒于灭绝时，就宣布对它加以保护，而当其数量过多影响其他动植物生存时，又可能人为地减少这些动物的数量。

某些自然物在它存在于自然环境之中成为生态系统的有机组成部分发挥作用的时候，它是环境法保护的自然客体，但当它脱离自然界失去环境要素的功能时，就不再属于环境法保护的客体。例如，马戏团里的驯兽，人工饲养的各种动物，人工种植的庄稼、果树等等，它们不再被看作环境要素，而视为一种财产，成为所有权保护的客体。

五、人类同环境的关系

揭示人类同环境之间的相互关系及其发展变化的规律，是环境科学的基本任务。人类是整个自然界的有机组成部分，要把人类——环境系统看成是一个整体，再从相互关系上加以研究。

人类同环境的关系可以作两个最基本方面的概括：第一，人类是环境的产物，人类要依赖自然环境才能生存和发展；第二，人类又是环境的改造者，通过社会性生产活动来利用和改造环境，使其更适合人类的生存和发展。

1. 人类是环境的产物

自然界在人类出现以前几十亿年就已经存在了。地球上最早本无生命，经过漫长的物理、化学变化过程，才形成了生物能够产生、延续和进化的地表环境，如水、阳光、土壤、氧气、适宜的温度等等。海洋是生命诞生的温床，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，经过了一个从简单到复杂、从低级到高级的漫长演化过程，而人类则是生命演化到高级阶段的产物。人类在自以为是大自然的主人，可以主宰一切支配一切的意识中，更应该强烈地树立另一种科学的意识：人类是环境的产物，人类的生存和发展，同整个生物界一样，要完全依赖于地表的环境条件。

我们可以举几个明显例子说明生物和人类完全依赖自然环境

才能生存和发展。

(1) 地表大气中氧的形成。一切动物离开氧气便不能生存。地球表面最早同金星一样，只有二氧化碳，氧是地球大量覆盖了绿色植物（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合作用产生的，用来供给地球上所有生命的需要。这说明氧是次生，不是原生，有了氧，才有动物和人类。氧的形成是生物向高级阶段演化的必要条件。

(2) 臭氧层的形成。距地面12至40公里高空的平流层和中间层之间有一层薄薄的臭氧层。臭氧层有一种奇特的功能，它可以阻挡和吸收对生物有强大杀伤力的太阳能紫外线。臭氧层的形成也是地球生命生存的先决条件之一。它是生物和人类的“保护伞”和“宇宙服”，如果地球表面没有臭氧层，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。

(3) 对人体血液成分所作的科学测定表明：人体血液含有60多种化学元素，而且其平均含量同地壳各种元素的含量在比例上惊人地近似。这是说明人是环境产物的最明显的例证。人生活于环境之中并通过呼吸、饮食等新陈代谢活动，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同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遭到破坏，譬如说，环境里加入了一些新的物质而被人体所摄取，或是环境里缺少了某些原有的物质，使人体得不到吸收，就有可能对人体健康造成危害。环境污染导致的“公害”病，虽然致病机理各不相同，但有一点是共同的，就是因为环境里增加了一些新的有害物质或原有物质浓度增大或减少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，环境是构成人类生存和发展的基本条件。

2. 人类又是环境的改造者

人类出现以后，不象一般动物那样完全被动地依赖和适应自

然环境而生存。人类能通过劳动，通过社会性的生产活动，使用日新月异的科学技术手段，有目的、有计划、大规模地改造自然环境，使其更适合人类的生存和发展。人类社会出现以后，就使自然界进入了在人类干预、改造下发展的新阶段。

人类改造自然界的能力、水平、规模和速度，随着人类社会生产力的发展，科学技术的发展而不断提高。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、深度和广度对大自然进行改造。

现在的环境，已经很难找到完全的原生环境了。除了某些原始森林、人迹罕至的荒漠、冰川地区外，地球表面绝大部分都经过了人类加工、改造，极大地改变了自然环境的面貌。这正体现了人类与日俱增地利用、改造自然环境的能力和水平。

人类在依赖自然环境和改造自然环境的过程中，存在着一种十分复杂的人类——环境系统互相作用、相互制约的关系，其中体现着二种规律——社会经济规律、自然生态规律交织、融合并不以人的意志为转移地发挥作用。

有人用系统的观点把人类——环境系统的结构分为三部分：

（1）物理系统，包括生物以外的各种无生命环境因素，如大气、水、陆地、岩石、日光等。

（2）生物系统，即生物圈，包括从最小的微生物到生物群落组成的大大小的生态系统。

（3）社会经济系统，包括由人类活动控制的社会结构、经济结构和政治结构等。

这三大系统各有自己内部的结构和功能，同时又相互联系，相互作用，相互制约。在其相互关系中最实质的联系是物质和能量的交换。这种物质和能量的交换既要以人类的生产活动为基础，又要以自然的再生产为基础。人类社会的经济再生产和自然的再生产又是交织在一起的。正如马克思所说：“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

人类在经济再生产过程中，一方面要以“资源”的形式从自然界中取得原料；另一方面又把生产和生活的废弃物排放到环境中去。为了维持人类环境系统的动态的平衡，人类的经济活动和改造自然的活动必须不超过两个界限：（1）从自然界取出的各种原料，不能超过自然界的再生增殖能力；（2）排放到环境里的废弃物不能超过环境的纳污量，即环境的自净能力。如果超过了这两种界限，就会打破生态系统的正常平衡，一方面造成资源枯竭，一方面使环境质量恶化。

可见，人类的经济再生产过程同自然再生产过程是密切相关的。可以说，自然再生产过程是经济再生产过程的基础，经济再生产过程是影响自然再生产过程的重要因素。特别是随着人类社会的前进，人类改造自然的规模不断扩大，向环境大规模地“取出”和“投入”，其结果，一方面是通过环境的改造使环境更适合人类的生存和发展，另一方面也容易破坏环境系统的动态平衡，出现环境问题。

第二节 生态学基本知识

生态学是环境科学的基础理论学科。环境保护应该遵循的自然规律主要是生态学的规律。因此，学习和研究环境法学，有必要了解生态学的一些基本知识。

一、生态学的概念

生态学原是生物学的一个分支。生态学的概念，最早是德国人伊·海克尔（E. Haeckel）在1866年提出的。他给生态学下的

^① 《马克思恩格斯全集》，中文版第23卷，第201—202页。