

环境保护法

马 骧 聪 著

中

法

禁

取

2.16

四川人民出版社

责任编辑：杨方杰
封面设计：曹辉禄
技术设计：杨 潮

· 中国法学丛书 ·

环境保护法

马骧聪 著

四川人民出版社出版 (成都盐道街3号)

四川省新华书店发行

内江新华印刷厂印刷

开本787×1092mm 1/32 印张9.875 插页4 字数220千

1988年11月第1版 1988年11月第1次印刷

ISBN7-220-00418-4/D·54

印数：1—2,020册

定价：3.50元

中国法学丛书编委会

主编：

王叔文

委员：

王叔文 吴大英 谢怀栻 罗耀培

说 明

适应我国社会主义现代化建设和改革开放的需要，为了帮助国内外广大读者了解我国社会主义法制建设的情况和成就，增长法学知识，我们特地编写了这套中国法学丛书。每种约20万字，包括《法律基本理论》、《宪法》、《行政法》、《刑法》、《民法》、《婚姻法》、《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》、《经济法》、《环境保护法》、《知识产权法》和《涉外经济法》等12种。

这套丛书遵循党的建设有中国特色的社会主义的基本路线，坚持理论联系实际的原则，注意反映我国社会主义法制建设和法学科研中的新理论和新成果。丛书的出版，对国内外读者学习了解我国法律的基本精神和法学研究的新发展，都是有所裨益的。

由于我们水平有限，书中如有不妥之处，敬请广大读者批评指正。

编 者

1987.10.27.

目 录

第一章 环境保护法的概念	(1)
第一节 保护环境是我国的基本国策.....	(1)
第二节 环境保护的法律调整.....	(10)
第三节 环境保护法在我国社会主义法律体系中 的地位.....	(19)
第二章 环境保护法学	(30)
第一节 我国环境保护法学的产生和发展.....	(30)
第二节 环境保护法学的研究对象和方法.....	(34)
第三节 环境保护法学的研究方向.....	(38)
第三章 我国的环境保护立法	(44)
第一节 环境保护立法的发展.....	(44)
第二节 现行的环境保护法律法规体系.....	(58)

第四章 我国环境保护法的指导思想和基本原则

.....	(71)
第一节 经济建设和环境保护要协调发展.....	(71)
第二节 预防为主、防治结合、综合治理原则	(77)
第三节 全面规划、合理布局原则.....	(81)
第四节 “谁污染谁治理”、“谁开发谁保护” 原则.....	(84)
第五节 依靠科学技术进步保护环境原则.....	(87)
第六节 依靠群众保护环境原则.....	(91)

第五章 我国环境保护法的重要制度..... (94)

第一节 制定环境保护规划、计划并将其纳入 国民经济和社会发展计划的制度.....	(94)
第二节 运用环境保护标准管理环境的制度	(98)
第三节 环境监测制度	(101)
第四节 环境影响评价制度	(105)
第五节 环境保护设施必须与主体工程同时 设计、同时施工、同时投产的制度	(108)
第六节 污染源的申报登记制度和许可制度	(110)

第七节	征收排污费制度	(112)
第八节	保护和合理开发利用自然资源的重要 制度	(115)
第九节	环境保护奖励制度	(117)
第十节	群众监督制度	(121)
第六章	环境保护方面的违法责任及追究责任的程 序	(124)
第一节	环境保护方面违法的责任及追究责任 的程序概述	(124)
第二节	行政责任及追究行政责任的程序	(129)
第三节	刑事责任及追究刑事责任的程序	(135)
第四节	民事责任及追究民事责任的程序	(141)
第七章	我国的环境管理机构	(150)
第一节	环境管理体制	(150)
第二节	各级人民政府对环境的管理和监督	(155)
第三节	各级人民政府的环境保护职能机构	(158)
第四节	其他行使环境监督管理权的政府行政 机构	(162)

第八章 我国保护自然环境的法律制度（上）	（168）
第一节 保护土地的法律制度	（168）
第二节 保护草原的法律制度	（178）
第三节 保护水的法律制度	（182）
第四节 保护矿产资源的法律制度	（188）
第九章 我国保护自然环境的法律制度（下）	（197）
第一节 保护森林的法律制度	（197）
第二节 保护野生动植物的法律制度	（206）
第三节 保护特殊自然环境的法律制度	（220）
第十章 我国防治环境污染和其他公害的法律制度（上）	（232）
第一节 防治大气污染的法律制度	（233）
第二节 防治水污染的法律制度	（241）
第三节 防治海洋污染的法律制度	（248）
第十一章 我国防治环境污染和其他公害的法律制度（下）	（257）
第一节 防治固体废物污染的法律制度	（257）
第二节 防治噪声的法律制度	（263）
第三节 防治农药和有毒化学品污染的法律制度	（271）

第四节	防治放射性污染的法律制度	(280)
第五节	防止食品污染的法律制度	(284)
第十二章	环境保护法的实施保证	(289)
第一节	环境保护法实施问题的特点	(289)
第二节	加强环境和环境保护法制宣传教育	(291)
第三节	健全环境保护管理机构, 加强环境 监督	(294)
第四节	加强物质技术的保证	(297)
第五节	加强环境司法	(299)
第六节	妥善处理环境纠纷, 正确解决厂群 矛盾	(305)

第一章

环境保护法的概念

第一节 保护环境是我国的基本国策

我国《宪法》庄严宣布：“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害”（第二十六条）。这条规定说明，国家以最高的法律形态确定了环境保护在社会和国家生活中的重要地位，实质上肯定了保护环境是一项基本国策。从这一宪法规定出发，1983年12月31日，国务院副总理李鹏在第二次全国环境保护会议上明确指出：“保护环境是我国的一项基本国策”，是“一项战略任务，是一项重大国策。”

所谓基本国策，是指国家对那些涉及国家、社会和人民长远根本利益的全局性战略性社会经济问题制定的基本政策，是安邦治国的基本对策。我国党和政府所以把保护环境定为一项基本国策，就是因为环境问题是一个涉及全局的战略性问题，解决这个问题，保护和改善环境，是我们国家、社会和人民的根本利益，它关系到社会主义物质文明建设和精神文明建设的成败，关系到中华民族的世代繁荣昌盛，关系到全人类的生存。1987年10月，赵紫阳同志在党的十三大上的报告中再次特别指出：“人口控制、环境保护和生态平衡是关系经济和社会发展全局的重要问题。”

把保护环境定为一项基本国策，是当代世界环境问题的重要性所决定的。环境污染、资源衰退、生态破坏已成为当代人类社会所面临的一个突出的社会经济问题。它已经严重威胁广大人民的健康和生命财产安全，阻碍经济的继续发展，影响社会的进步，危及人类的生存。19世纪后半叶至20世纪60年代在许多西方国家发生的公害事件，特别是震惊世界的八大公害事件^①，集中地说明了环境问题的严重性和极大危害性。

鉴于环境问题已发展成为一个全球性的问题，联合国于

①八大公害事件是指：1930年12月发生在比利时的马斯河谷事件；1948年10月发生在美国的多诺拉事件；20世纪40年代初期发生在美国的洛杉矶光化学烟雾事件；1952年12月发生在英国的伦敦烟雾事件；1961年发生在日本的四日市哮喘事件；1953—1956年发生在日本的水俣病事件；1955—1972年发生在日本的痛痛病事件；1968年3月发生在日本的米糠油中毒事件。

1972年6月5日在斯德哥尔摩召开了联合国人类环境会议。会议通过的《斯德哥尔摩人类环境宣言》指出：“保护和改善人类环境是关系到全世界各国人民的幸福和经济发展的重大问题；也是世界各国人民的迫切希望和各国政府的责任。”“现在已达到历史上这样一个时刻：我们在决定世界各地的行动的时候，必须更加审慎地考虑它们对环境产生的后果。……为这一代和将来的世世代代保护和改善人类环境，已经成为人类一个紧迫的目标”。

1982年5月，为纪念斯德哥尔摩联合国人类环境会议十周年，在内罗毕举行的人类环境特别会议通过的《内罗毕宣言》^①进一步指出：人类的一些无控制的或无计划的活动使环境日趋恶化。森林的砍伐、土壤与水质的恶化和沙漠化，已达到惊人的程度。有害的环境状况引起的疾病继续造成人类的痛苦，大气变化（如臭氧层的变化、二氧化碳含量的日益增加和酸雨）、海洋和内陆水域的污染、滥用和随便处置有害物质以及动植物物种的灭绝，在进一步严重威胁人类的环境。《内罗毕宣言》呼吁，世界各国政府和人民要集体地和单独地负起其历史责任，使我们这个小小的地球能够保证人人过着尊严的生活，并代代相传下去。

1987年4月27日，世界环境和发展委员会，在进行了广泛调查后，发表了一份题为《我们共同的未来》的长篇报

①见《世界环境》杂志，1983年第1期第4—6页。

②见《世界环境》杂志，1983年第1期第7—8页。

告，引用大量资料、数字和专家评论，再一次阐述了当今急剧改变着地球和威胁着人类环境的严重问题。其中包括：人口激增，土地资源流失和土壤退化，沙漠扩大，森林惨遭破坏，大气污染和水污染严重，贫困加剧，军费开支惊人，自然灾害倍增，温室效应的危害，臭氧层破坏，滥用化学产品，物种灭绝，能源消耗巨大，工业环境事故增多和海洋污染日益严重，等等。

目前，全世界一半以上的灌溉工程不同程度地存在问题，致使每年损失1000万公顷的灌溉土地。土壤侵蚀在许多国家日益严重。大约29%的地球陆地表面发生不同程度的沙漠化，全世界每年有600万公顷具有生产力的旱地变为沙漠。由于滥砍乱伐，全世界每年有1100多万公顷的森林遭到破坏。

工业迅速发展、汽车日益增多和矿物燃料的消耗剧增，使大气污染日益严重，酸雨危害加剧，损害人体健康，腐蚀财物，危害植被，破坏生态系统，每年造成数十亿美元的损失。在欧洲，已有14%的森林遭受酸雨危害。

水污染也进一步加剧，目前全世界有17亿人缺乏净水供应，发展中国家人口中80%的疾病为饮水不洁造成，每年约有6000万人死于腹泻。过量使用化肥，危害土壤和水资源，滥用农药，危害着人类和其他动物的健康。发展中国家每年约有10000多人死于农药中毒，另有40万人受其严重危害。

由于矿物燃料成十倍地增加，燃烧释放出的大量二氧化

碳引起全球气候变暖，加上臭氧层的耗竭和破坏，正在给地球生态环境带来十分严重的后果。

生态环境的破坏和滥捕乱采，使物种正在以前所未有的速度大量灭绝。由于生态环境的恶化，各种自然灾害明显增多。70年代死于自然灾害的人数是60年代的6倍，受其危害的人数是60年代的2倍。60年代每年有1850万人受旱灾的影响，70年代则增加到2440万人。60年代每年有520万人受水灾危害，而70年代则增加到1540万人。由贫穷而引起的砍伐森林、过度放牧、过度使用土地等环境破坏，已成为一个日益严重的全球性灾难，是造成自然灾害频繁发生的人为因素。

环境污染事件也越来越多。据统计，1980—1985年间，美国工厂发生的各种严重事故达6928起，平均每天5起。1976—1986年10年间，地球上又发生了6起震惊世界的新公害事件，这些污染事件与60年代前发生的污染事件相比，突发性强，危害范围大，对生态环境影响重，持续时间长，经济损失更加惊人，后果更为严重。1976年在意大利塞维索发生的剧毒化学品二恶英污染事故，使许多人中毒，附近居民被迁走，1.5公里范围内的一切植物被深埋，在数公顷土地上铲除了几厘米厚的表土，数年后，当地居民中畸形儿的出生率大大增加。1979年发生的美国三里岛核电站泄漏事故，使周围50英里内的200万人口处在极度不安之中，人们停工停课，纷纷撤离，一片混乱，造成经济损失达10多亿美元。

1984年发生的墨西哥城液化气爆炸事件,造成1000多人死亡,4000多人受伤,3万多人无家可归,周围50万居民奉命逃难。同年发生的印度博帕尔农药厂毒气泄漏事件,使2000多人死亡和20多万人受伤,危害面积达40平方公里。1986年在苏联发生的切尔诺贝利核电站事故,不仅使31人直接死亡,使周围13万居民被疏散,核尘埃遍及欧洲,而且预计将有数千人辐射致癌,直接经济损失达35亿美元。同年在瑞士巴塞尔发生的一个化学仓库着火污染事件,毒烟吹到法国和联邦德国,有毒化学品流入莱茵河,引起大量鱼类死亡并影响下游国家的生活用水供应,可能使莱茵河“死亡”10—20年。^①

大量的事实无可争辩地说明,人类赖以生存的地球环境在受到日益严重的污染,资源迅速减少,生态环境不断恶化。为了自己的持续生存和发展,人类必须切实保护和改善环境。正如世界环境与发展委员会在自己的报告中所指出的那样:“现在是采取保护使今世和后代得以持续生存的决策的时候了。”“未来的希望取决于现在就开始管理环境资源以保证持续的人类进步和人类生存的决定性的政治行动。”^②

①以上所述世界环境状况和数字,主要引自《环境保护》杂志1987年第8期刊载的《地球上危害人类生存的环境问题》(柯金良)和《环境污染与防治》杂志1987年第3、4、5期刊载的《人类在生物圈内生存》(曲格平)。

②《从一个地球到一个世界——世界环境与发展委员会的总观点》(1987年4月于英国伦敦出版)。

保护环境是全人类的共同任务，也是每个国家的任务。我国作为社会主义国家，理所当然地要为保护和改善人类环境而积极奋斗。这一方面因为国家的社会主义性质决定了国家的根本任务是为人民服务，国家的全部活动是为了造福人民，而环境污染和生态破坏危害人民的根本利益，保护环境、维持生态平衡是造福人民的伟大事业；另一方面，也因为我们作为一个拥有10亿多人口的社会主义国家，应当而且可以为全人类的环境保护事业作出应有的贡献。因此，我国把保护环境定为一项基本国策，是国家的社会主义性质所决定的。

我国的环境和资源条件以及环境质量状况，也要求我们必须把保护环境定为一项基本国策。我国地大物博，资源比较丰富。但这是就资源的绝对占有量而言的。由于人口众多，按人口平均计算，我国的土地、耕地、森林、水、矿产资源等资源都不算多，有的甚至很少。我国陆地面积约960万平方公里，占全球陆地总面积的6.5%，在世界150多个国家中名列第三，仅次于苏联和加拿大。但是，人均占有土地仅有14亩，不到世界平均数的1/3。人均占有耕地只有1.4亩，为世界人均数的26%，相当于加拿大的1/19、美国的1/8、苏联的1/7、印度的2/3。我国河川年径流总量约2.6万亿多立方米，居巴西、苏联、加拿大、美国、印尼之后，名列世界第六位。但是，人均占有量却只有2700立方米，占世界第八十四位，仅为世界人均数的1/4，相当于美国人均数

的1/5、苏联和印尼的1/7、加拿大的1/50。我国森林覆盖率只有12%，而世界平均数是22%；我国林地人均1.8亩，只相当于世界人均数的12%。我国草原人均4.5亩，仅为世界人均数的40%。我国多数矿产资源的人均数也大大低于世界人均水平，而且贫矿多富矿少。总之，人口众多、资源相对不足，是一个尖锐矛盾。

这些情况说明，我国环境资源的有限性非常明显，也就是说环境资源条件并不太好，自然资源并不丰富，环境容量有限。因此，我们比那些人少资源多的国家更应该珍惜自然资源，合理利用资源，切实注意保护环境。可是，由于我们过去对保护和合理利用自然资源缺乏足够的认识，不尊重客观自然规律，没有采取有效的环境保护措施，致使我国目前的环境污染和生态破坏相当严重。

由于乱占滥用土地，耕地面积迅速减少，土地质量不断下降。新中国成立以来，耕地净减少1/4，人均占有耕地减少一半，但人口却增加了一倍。1958年以来，人为地毁掉草原1亿多亩，造成草原沙化、退化7.7亿亩。目前，全国约有沙漠化土地17万平方公里（其中近半个世纪形成的有5万平方公里）和潜在沙漠化土地15.8万平方公里。全国水土流失面积达150万平方公里，约占全国土地面积的1/6。全国围湖造田约2000万亩，使水面大大缩小，给经济和生态环境造成了严重恶果。水资源浪费严重，地下水过量开采，水体遭受日益严重的污染，许多地区严重缺水。森林长期被过量采