

中国环境 法制通论

马骧聪 蔡守秋



学苑出版社

中国环境法制通论

马骧聪 蔡守秋

学苑出版社

中国环境法制通论

马骥聪 蔡守秋 著

学苑出版社出版

(北京西四颁赏胡同四号)

新华书店北京发行所发行

北京仰山印刷厂印刷

787×1092 1/32 印张: 13.125 字数: 293千字

印数, 0001—5000册

1990年9月第1版 1990年9月第1次印刷

ISBN 7-5077-0122-0/D·3 定价, 6.40元

前 言

我国的社会主义法制建设，正在党的正确路线指引下不断发展和健全。作为其中一个重要组成部分的环境法制建设，近十多年来也得到了较大的发展。所谓环境法制，在我国就是运用社会主义的法律武器去管理环境，将社会生活各方面一切与环境有关的活动纳入法治的轨道，严格依法办事，实现保护和改善环境的目的。1979年以来，人大常委会通过了多项关于环境的法律，国务院颁发了数十项关于环境的行政法规，各主管部门发布了许多规章，各地制定了大量地方性环境法规，从而初步做到了有法可依。各级人民政府，环境保护部门和其他有关部门，公安、检察、法院和司法行政机关，在执法和司法方面做了大量工作，使法律对环境的保护作用初步显示了出来。但是，环境立法还不完备，保证环境法律、法规实施的措施不够完善和有力，在环境法律、法规的贯彻执行中存在着不少问题有待解决。因此，对环境法制建设问题进行系统和深入的研究，阐明其基本内容和特点，探讨其发展规律，寻找其健全和完善的途径，促进环境法制建设的进一步发展，保证在环境保护领域真正做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，推动社会主义物质文明建设和精神文明建设的发展，是法学研究的一项重要课题和任务。

目 录

前言

第一章 导论..... (1)

第一节 当代的环境问题与环境法..... (1)

第二节 我国的环境保护基本国策与环境法的作用..... (8)

第三节 环境法的保护对象..... (15)

第四节 环境法的调整对象..... (21)

第五节 环境法律关系..... (28)

第二章 中国环境法及其在国家法律体系中的

地位..... (38)

第一节 中国环境法的发展..... (38)

第二节 中国环境法体系和环境法律、法规体系..... (47)

第三节 环境法是一个新兴的独立法律部门..... (56)

第三章 中国环境法的指导思想和基本原则..... (64)

第一节 “三同步、三效益”的指导思想..... (64)

第二节 “预防为主,防治结合,综合治理”原则..... (66)

第三节 “全面规划,合理布局”原则..... (67)

第四节 “综合利用,化害为利”原则..... (70)

第五节 “谁污染谁治理”、“谁开发谁保护”原则..... (72)

第六节	依靠科学技术保护环境原则·····	(73)
第七节	依靠群众保护环境原则·····	(75)
第四章	中国环境保护的重要法律制度·····	(77)
第一节	环境保护标准制度·····	(77)
第二节	环境监测制度·····	(80)
第三节	环境影响评价制度·····	(83)
第四节	“三同时”制度·····	(86)
第五节	奖励综合利用制度·····	(89)
第六节	征收排污费制度·····	(92)
第七节	申报登记制度和许可证制度·····	(95)
第八节	筹集环境保护资金制度·····	(98)
第九节	限期治理和关、停、并、转、迁制度·····	(99)
第十节	城市环境综合整治定量考核制度·····	(101)
第十一节	环境保护目标责任制·····	(102)
第五章	违反环境法规的法律责任及追究责任的	
	程序·····	(104)
第一节	环境法中的法律责任制度及追究责任的	
	程序·····	(104)
第二节	关于违反环境法规的行政责任及完善行政	
	责任规定的探讨·····	(109)
第三节	关于违反环境法规的刑事责任及完善刑事	
	责任规定的探讨·····	(117)
第四节	关于违反环境法规的民事责任及其	
	特点·····	(126)
第六章	国家环境管理机构·····	(142)
第一节	国家环境管理体制·····	(142)
第二节	各级人民政府及其环境保护委员会·····	(146)

第三节	各级人民政府的环境保护职能机构·····	(148)
第四节	其他行使环境监督管理权的政府行政 机构·····	(153)
第五节	部门性环境保护机构·····	(156)
第七章	环境法的实施保证 ·····	(158)
第一节	强化环境监督·····	(158)
第二节	加强环境司法·····	(164)
第三节	妥善处理环境纠纷·····	(170)
第八章	土地保护法和草原保护法 ·····	(176)
第一节	土地保护及土地保护法规·····	(176)
第二节	保护和合理利用土地的法律措施·····	(181)
第三节	保护、建设和合理利用草原的法律 措施·····	(191)
第四节	健全土地法规的途径·····	(195)
第九章	矿产资源保护法 ·····	(199)
第一节	矿产资源保护及矿产资源保护法规·····	(199)
第二节	保护和合理利用矿产资源的法律措施·····	(203)
第三节	防治矿产资源勘查开发活动危害周围环境 的法律措施·····	(209)
第十章	水保护法 ·····	(213)
第一节	水的保护及水保护法规·····	(213)
第二节	保护和合理利用水的法律措施·····	(217)
第三节	保持水土的法律措施·····	(221)
第十一章	海洋环境保护法 ·····	(227)
第一节	海洋环境保护及海洋环境保护法规·····	(227)
第二节	保护和合理利用海洋的法律措施·····	(232)
第三节	海洋环境的监督管理·····	(239)

第十二章	森林保护法	(242)
第一节	森林保护及森林保护法规.....	(242)
第二节	保护和合理利用森林的法律措施.....	(246)
第三节	保证森林法规实施的措施.....	(252)
第十三章	野生动植物保护法	(257)
第一节	野生动植物的法律保护.....	(257)
第二节	保护和合理利用野生动物的法律措施.....	(261)
第三节	保护和合理利用野生植物的法律措施.....	(265)
第四节	保护和繁殖渔业资源的法律措施.....	(268)
第十四章	特殊环境保护法	(272)
第一节	特殊环境的概念、分类和法律保护.....	(272)
第二节	自然保护区和国家自然公园的保护管理制度.....	(275)
第三节	风景名胜区的保护管理制度.....	(280)
第四节	自然遗迹和人文遗迹的保护管理制度.....	(284)
第十五章	大气污染防治法	(290)
第一节	大气污染及大气污染防治法规.....	(290)
第二节	防治大气污染的法律措施.....	(295)
第十六章	陆地水污染防治法	(304)
第一节	陆地水污染及陆地水污染防治法规.....	(304)
第二节	防治陆地水污染的法律措施.....	(308)
第十七章	固体废物污染防治法	(318)
第一节	固体废物污染及固体废物污染防治法规.....	(318)
第二节	防治固体废物污染的法律措施.....	(321)
第十八章	环境噪声控制法	(328)

第一节	环境噪声危害及环境噪声控制法规·····	(328)
第二节	控制环境噪声的法律措施·····	(330)
第十九章	农药、化肥、有毒化学品污染防治法·····	(340)
第一节	农药、化肥、有毒化学品污染及其防治 法规·····	(340)
第二节	防治农药和化肥污染的法律措施·····	(343)
第三节	防治有毒化学品污染的法律措施·····	(348)
第二十章	放射性、电磁辐射和废热污染防治法·····	(351)
第一节	放射性、电磁辐射和废热污染及有关防 治法规·····	(351)
第二节	防治放射性污染的法律措施·····	(353)
第二十一章	食品污染和生物性污染防治法·····	(360)
第一节	食品污染、生物性污染及有关防治 法规·····	(360)
第二节	防止食品污染的法律措施·····	(363)
第三节	防治生物性污染的法律措施·····	(367)
第二十二章	城市环境保护法·····	(370)
第一节	城市环境保护及城市环境保护法规·····	(370)
第二节	保护城市环境的法律措施·····	(373)
第三节	首都北京的环境保护法规·····	(382)
第二十三章	农村环境保护法·····	(389)
第一节	农村环境保护及有关法规·····	(389)
第二节	保护农村环境的法律措施·····	(391)
第二十四章	对外经济开放地区环境保护法·····	(399)
第一节	对外经济开放地区环境问题及有关环境保 护法规·····	(399)
第二节	保护对外经济开放地区环境的法律措施·····	(402)

第一章 导 论

第一节 当代的环境问题与环境法

实行环境法制，首先必须做到有法可依，必须制定相应的法律、法规，规定人们的行为准则，调整有关的社会关系。法律是社会生活的调节器，也是人类环境保护活动的调节器。环境法就是国家为合理开发利用、保护和改善环境而制定或认可的各种法律规范的综合体。或者说，环境法是国家制定或者认可的调整因开发、利用、保护和治理环境所发生的社会关系的法律规范的综合体。

关于环境法的定义，我国环境法学界的认识基本上是一致的，但也有广义和狭义理解的不同。广义的理解，环境法不仅调整因保护和改善环境而发生的社会关系，而且调整有关合理开发、利用环境的社会关系。狭义的理解，则突出强调环境法调整因保护和改善环境而发生的社会关系。在这里涉及到另一个问题，即在我国学术界和实际部门同时使用着两个基本相同但又不完全相同的概念，即“环境法”和“环境保护法”。“环境保护法”概念是从“环境保护”概念引伸而来并与之相适应的，它突出对环境的保护，着重指出环境保护法调整为保护和改善环境而发生的社会关系。因此，环境保护法与狭义的环境法完全相同。但是，对于环境保护法

也同样可以作广义的理解，即它不仅调整因保护和改善环境而发生的社会关系，也调整因开发、利用环境而发生的社会关系。因为保护环境是为了利用环境，保护不是消极的保护，不是禁止利用，而是在开发、利用过程中进行保护，关键是要合理地开发、利用。所以，环境保护法不仅包括调整因保护和改善环境而发生的社会关系的法律规范，而且包括调整由开发和利用环境而发生的社会关系的法律规范。这样理解，环境保护法与广义的环境法也没有实质上的不同。

从以上所述可以看出，环境法和环境保护法这两个概念没有根本的区别，但两种提法各有侧重，各有自己的特点和优点。环境保护法突出了“保护”，体现了研究环境问题、进行环境保护活动和加强环境法制建设的目的是要保护环境，指明了进行环境保护活动和环境保护法制建设的实质。我国的立法文件和其他官方文件，一般都明确使用“环境保护”和“环境保护法”的概念。国家调整环境保护问题的综合性法律，称作《中华人民共和国环境保护法》。环境法的概念突出“环境”，伸缩性较大，不仅可以作狭义解释，而且在作广义解释时比环境保护法的概念更明确，因此，比较灵活。所以，在学术上使用环境法的概念越来越多。同时，从想要强调的侧重点不同出发，人们常常在不同的情况下选用这两个基本上相同但又不完全相同的概念。

关于环境保护的法律规范，可以追溯到古代国家，而作为环境法律规范综合体的环境法，则是近几十年才发展起来的。环境法是人类环境问题发展到尖锐程度的产物，是当代人类社会和自然环境相互作用的必然结果，是为了解决日益严重的环境污染和生态破坏应运而生的。

环境科学、环境保护事业和环境法所说的环境，是相对

于人类而言的，是以人类为中心的外部物质世界，即人类赖以生存和发展的环境。这种人类赖以生存和发展的环境，是由多种天然的和经过人工改造的自然因素组成的综合体。

人类是自然环境的产物，是自然界的一部分。自然环境是人类赖以生存和延续的条件，是人类的生活、生产和其他各种活动的空间场所，是人类取得各种生活资料和生产资料的最初源泉。人类对自然环境有着不可替代的天然依赖性。

但是，人类是最高级的动物，人不象一般动物那样，“仅仅利用外部自然界，简单地用自己的存在在自然界中引起改变”，人“通过他所作出的改变来使自然界为自己的目的服务，来支配自然界”。^①也就是说，人类为了满足自己的物质和精神需要，可以能动地利用和改造自然界，对自然界施加自己的影响。然而，自然界有着自己的客观发展规律，其中最重要的是生态规律。这些客观自然规律是不以人的意志为转移的，人类在利用和改造自然界的过程中必须尊重这些自然规律，以免对自然界造成不良的影响。否则，就会对自然界发生阻碍和破坏作用，引起自然界的不利变化。而自然界的不利变化，反过来又必将危害人类的健康和社会发展，即受到自然界的惩罚。因此，人类既是自然界的一部分，又是自然界的对立面，与自然环境处于矛盾的统一之中。人类利用自然环境，必须同时保护自然环境，必须掌握和正确运用自然规律，同自然界保持和谐的发展关系。正如恩格斯早就指出的那样，“我们必须在每一步都记住：我们统治自然界，决不象征服者统治异民族那样，决不同于站在自然界以外的某一个人，——相反，我们连同肉、血和脑都是属于自然界并存

^① 恩格斯：《自然辩证法》，人民出版社1984年版，第304页。

在于其中的；我们对自然界的全部支配力量就是我们比其他一切生物强，能够认识和正确运用自然规律。”^①

人类能够认识和正确运用自然规律，但这有一个由低级到高级的发展过程。自从有了人类，人类就在努力认识自然界，掌握和运用自然规律，利用、改造和保护自然环境，并取得了一个又一个的胜利，创造了巨大的社会财富和现代文明。但是，也常常因为对自然规律缺乏认识或认识不够，而发生失误。总的来说，是注意眼前利益多、考虑长远利益少，利用多、保护少，由此给自然环境施加了不当的影响，使自然界发生了不利的变化。不过，在18世纪产业革命前的漫长岁月中，由于人口少、科学技术不发达，人类干预自然界的能力低，环境的破坏和污染是局部的、不明显的，没有构成严重问题。产业革命后，人类对环境和资源的破坏、污染不断加剧。特别是到本世纪50年代以后，由于人口的急剧增长、科学技术的迅速发展、生产力的飞快提高，社会生产和其他活动的规模和深度不断发展，人类对自然环境和资源的压力和干预越来越大。加上主观上不注意保护，对资源的滥用和对环境的破坏、污染达到了空前的程度，产生了生态危机，使环境污染、生态破坏、资源衰竭成了全球性问题。环境质量的恶化，对人类的健康和生命财产的安全、现代文明和社会经济的持续发展，构成了严重的威胁。严酷的现实生活把环境问题提到了全人类面前，使环境保护成了世界各国所必须解决的突出社会问题。

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，集中地说明了环

^① 恩格斯：《自然辩证法》，人民出版社1984年版，第305页。

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公害，联合国于1972年6月5日在斯德哥尔摩召开了联合国人类环境会议，通过了《斯德哥尔摩人类环境宣言》，严肃郑重地指出：“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》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、溢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。《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。

1983年联合国大会决定成立的世界环境与发展委员会，在进行了广泛的调查后，1987年4月27日发表了题为《我们共同的未来》的长篇报告^①，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

^①1987年，第42届联合国大会全体会议专门审议并通过了该报告。

严重问题。其中包括：人口激增，土地资源流失和土壤退化，沙漠化扩大，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，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；每年有1100多万公顷的森林遭到破坏；大气污染日益严重，酸雨危害加剧；水污染也进一步发展，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、滥用农药，危害环境，危害人类和其他动物的健康；物种正在以前所未有的速度大量灭绝；二氧化碳的大量增多引起全球气候变暖，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。

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。

环境污染事件越来越多。以美国为例，据统计，1980至1985年间，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年发生的美国三哩岛核电站泄漏事故，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污染事件，使2000多人死亡和20多万人受伤，危害面积达40多平方公里。1986年在苏联发生的切尔诺贝利核电站事故，不仅造成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遭辐射致癌，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至20年。

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和破坏，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阐述自己的总观点的《从一个地球到一个世界》的文件中所指出的那样：“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。”^①

环境法就是在这种危及到人类生存和持续发展的严峻形

① 《我们共同的未来》，世界知识出版社1989年版，第17页。

势下迅速发展起来的。环境保护，是人类为了保护自己赖以生存的环境，保障自然资源的合理开发利用，防治污染和其他公害，维持生态平衡，而进行的有目的有意识的活动。这是一项涉及社会生活各个领域的伟大事业，是极其复杂的系统工程，需要国家、社会和人民运用政治、经济、法律、宣传教育、工程技术等手段，采取多种措施才能完成。

无论是社会主义国家还是资本主义国家，无论是大国还是小国，都一致认为，法律是保护环境的重要手段。因为法律是国家用以管理国家和社会生活、调节社会关系的有效调节器。法律是国家制定或者认可的，反映执政阶级意志的，由国家强制力保证其实施的，人人必须遵守执行。法律的这种特性，决定了它在环境保护系统工程中具有重要的不可替代的作用。正因为如此，在本世纪五六十年代以来，为了解决日益严重的环境污染和生态破坏，各国大大加强了环境法制，纷纷制定了许多环境法律、法规，使环境法迅速发展，成了一个新兴的法律部门。

第二节 我国的环境保护基本 国策与环境法的作用

我国的环境法也是适应环境保护事业的需要发展起来的。我国同其他国家一样存在着严重的环境问题，需要切实保护环境。为此，国家已经把保护环境定为一项基本国策。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、战略性经济和社会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