

国际环境保护法学

江伟钰 江伟铨 编著

中国环境科学出版社

1993

编者的话

为了实现联合国人类环境规划署的目标和宗旨，促进对人类健康、生存的基本因素的确定并最佳利用自然资源，保护生态平衡；加强与发展中国家的科学技术交流和合作；完成全球性环境保护的国际合作和共同保护自然环境及自然资源的战略任务，我们力求以辩证唯物主义的立场和观点，从环境科学及自然发展规律的特点出发，全面公正地阐述国际环境保护法的基本原则、目的、任务以及环境保护法在各国立法司法方面的运用情况。

本书适用于高等院校法律系，经济系和环境管理系教学，也可供环境保护工作者及研究人员学习和参考。广大自学爱好者也可当作自修教材使用。

国际环境保护法是一门新兴学科，各国都在探索研究。由于我们学识水平有限，谬误难免，敬请各位专家教授读者批评指正。

本书曾承蒙全国人大常委会法制委员会副秘书长、中国法学会副秘书长、中国政法大学校长江平教授；兰州大学吴文翰教授；甘肃政法学院原院长伏耀祖研究员；甘肃政法学院院长董天良教授的多方关怀和精心指导，于1990年底完成初稿。后经数次修改充实，现成此稿，为此，对上述专家教授和关心支持我们的同志、领导表示衷心的感谢！

1993年2月

(京)新登字 089 号

内 容 简 介

本书主要从国际法角度阐述国际环境保护的重要性；列举了美、日、德和前苏联等国的环境保护法律和对策；简要介绍了环境污染的危害和防治；重点阐述南北两极、大气和外层空间、公海和其它无人管理的全人类共有领域的环境保护问题，并引用世界上先进典型，说明在环境方面经济、法律和科学管理相结合的重要性，以及经济效益核算等等。

本书适合大中专学生使用，也可供环境保护工作者参考。

国际环境保护法

江伟钰 江伟铿 编著

责任编辑 周煜

中国环境科学出版社出版

北京崇文区北岗子街8号

三河市宏达印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

1993年12月第 一 版 开本 787×1092 1/32

1993年12月第一次印刷 印张 10 1/8

印数 1—5 000 字数 227千字

ISBN 7-80093-426-8/X·753

定价 8.50 元

序

近一个世纪,人类共同的生存环境不断受到破坏,使人们生存条件受到严重威胁。因此,全世界开始关注环境保护问题,1972年及1982年的国际环境会议上,对世界各国提出了要求和呼吁,号召全人类解决自身的污染和公害。为此,各国相继建立起各自的环境保护法律和规定,以控制污染,保护和恢复生态环境。通过多年的努力,取得了相当明显的效果。但是环境保护是全人类的事,许多污染问题需要通过国际合作,共同解决。在有争议的情况下,还要通过法律和国际往来协调。

我国的经济发展和人口急剧增长,已给我国的生态环境造成严重的压力。随着改革开放,在各个领域都重新步入国际社会。学习和了解世界各国的环保法规和政策,不仅有利于我们借鉴各国的经验,对于我国在环境保护方面进行协调和合作也十分重要。

本书主要从国际法角度阐述国际环境保护的重要性;列举了美、日、德和前苏联等国的环境保护法律和对策措施,简要介绍了环境污染的危害和防治;重点阐述南北两极、大气和外层空间、公海和其它无人管理的全人类共有领域的环境保护问题;并引用世界上先进典型,说明环境方面经济、法律和科学管理相结合的重要性,以及经济效益核算等等。

本书是一本国际环境保护法律的导论,而不是一本手册。原稿曾作为法律学科的讲义使用,作为教材是适宜的。希望

通过此书出版能在环境保护和法学两个方面都 有益于读者, 在推动我国环境保护, 促进环保法的贯彻及国际环境保护合作等方面有所贡献。

目 录

绪论	(1)
----	-------

- 一、环境
- 二、污染
- 三、环境管理
- 四、环境保护
- 五、环境保护法

第一章 国际环境保护法的建立	(17)
----------------	--------

- 第一节 国际环境保护法的建立 (17)
- 第二节 国际环境保护法与其他学科的关系 (25)
- 第三节 简述各国环境保护法 (42)

第二章 国际环境保护法的基本原则、任务和目的	(53)
------------------------	--------

- 第一节 国际环境保护法基本原则的来源 (53)
- 第二节 国际环境保护法的基本原则 (63)
- 第三节 国际环境保护法的任务和目的 (81)

第三章 国际领域环境污染的种类及其危害性、	
-----------------------	--

控制与管理	(88)
-------	--------

- 第一节 大气污染的危害、控制与管理 (88)
- 第二节 水质污染的危害、控制与管理 (98)
- 第三节 土地资源的利用和保护 (117)
- 第四节 噪声污染的危害、控制与管理 (124)
- 第五节 热污染的危害、控制与管理 (140)
- 第六节 防止核能及放射性污染 (149)

第七节	固体废物的污染、控制与管理.....	(166)
第八节	其它污染的控制和防治.....	(177)
第四章	保护自然环境及南、北极	(197)
第一节	保护自然环境及自然资源.....	(197)
第二节	南极洲.....	(213)
第三节	北极.....	(220)
第五章	空间的保护	(227)
第一节	保护空气空间.....	(227)
第二节	保护外层空间.....	(233)
第六章	水域	(242)
第一节	国家管辖的水域.....	(242)
第二节	全人类共同的水域.....	(258)
第三节	全人类共同水域的法律保护.....	(272)
第七章	国际环境污染纠纷及解决	(296)
第一节	国际环境污染纠纷及解决.....	(296)
第二节	国际环境事件、案件分析.....	(309)

绪 论

一、环 境

作为环境科学和法律保护的环境是不完全相同的。因此，要在环境的概念上加以区别。

环境一词的定义是：作用于一个对象的所有外界影响与力量的总和。对全人类来说，环境这个词可以包括空气、水、土地、植被、各种动物以及任何可能改变人类生活的地球以外的其他物质、力量或影响，当然也包括月球，月球引起海洋中的潮汐作用。该定义还可能涉及到我们尚未弄清楚的其它一些地质或生物现象。这个定义也可以扩展到太阳系，因为地球上几乎所有的活动最终都取决于阳光。也就是说，环境中的对象一般虽能严格地加以明确，但环境的范围却不能严格加以划分。因此，就多数分析目的而言，环境指的是生物圈(biosphere)，也就是有生命的有机体居住的地球表面、水域和大气的范围。

在环境科学中，环境一般指围绕着生物圈的空间和其中可以直接、间接影响人类生活和发展的各种自然因素和社会因素的总体。简言之，环境是指为生物提供生存、发展的空间和资源的自然环境和社会环境。而“人类环境”这个概念是1972年联合国人类环境会议提出的，它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和人工

改造过的各种自然因素的综合体。

自然环境通常是指环绕生物社会的自然界。组成自然环境的自然因素很多,主要有大气、水、土地、矿藏、森林、草原和生物等。这些都是生物和人类赖以生存和发展的物质基础。社会环境是指人类为了不断提高物质和文化生活水平,在自然环境的基础上,进行加工、改造而形成的环境,如名胜古迹、风景游览区、温泉区、疗养区、城市、农村、工矿等。社会环境是随着经济建设和科学技术的发展而不断地丰富和发展的。

国际环境法中的环境包括生活环境,生态环境、自然环境和社会环境。生活环境是与人类生活密切相关的各种自然条件和社会条件,包括自然环境和生态环境。生态环境是影响生态系统发展的各种生态因素,即环境条件(包括气候条件、土壤条件、生物条件、地理条件和人为条件等)的总合。生态环境包括自然环境(如生态资源、生物发展和繁殖、森林生态环境、海洋生态环境等)中的生态环境和社会环境(如农业生态环境、城市生态环境、工厂生态环境等)中的生态环境。生态环境与生活环境之间的关系极为密切,生态环境遭到破坏,就会导致生态平衡的破坏,造成经济上的重大损失和对人们健康的严重危害,对生活环境产生严重影响。国际环境法中人类环境是环境科学研究的对象,也是环境法所要保护的对象。

生态系统是指生物和环境构成的综合体,即生物群落和无机环境之间相互作用,相互制约,不断进行着能量流动、物质循环和信息传递(如河流污染,必然导致鱼类无法溯流、可产卵、使鱼类资源遭到破坏),达到动态平衡、相对稳定的综合体。生态系统可大可小,生物圈是地球上最大的生态系统。生态系统在一定条件下,其能量和物质的输入、输出以及生物

种类的组成和各个种群的数量比例,都处于较长期的相对稳定的状态,叫做生态平衡。生态系统具有分解和净化外来物质的能力,但这种能力是有限的。如果渗入生态系统中的有害物质过多,一旦超出了生态系统调节功能的能力,就会破坏生态平衡,影响人类的正常生产和生活,甚至危害人类的健康和生命,破坏生物资源的繁殖和发展。为了避免人类赖以生存的生态系统遭到破坏,联合国人类环境规划署致力于环境保护法的研究和推广。环境保护法是联合国和各国政府以法律手段来规范人类生产、生活方式,以求最大限度利用自然资源,保护生态平衡。

除自然环境外,环境还包括社会环境,它指的是社会中生物个体之间的关系;也指经过发展的人类社会的生活环境。

“环境”也包括具有积极意义的环境卫生学。环境的影响因素涉及各方面,并会引起事故或病变,使主体之间遭受不幸。如恶劣的环境,会使驾驶员的行动受阻甚至造成车祸;又如病原体(有害细菌等)传到人体或生物体内,就会造成某种疾病。

因此,国际环境保护法中所指的环境是一个极大的概念,包括生物圈的全部生态系统。它既包括生活环境、生态环境,也包括自然环境、社会环境。当然,广义地讲,环境不限于上述环境所指的范围,整个宇宙三维空间、一维时间,整个地球表层水和陆地及地下层的立体延伸的无穷大,都包括在环境概念之中。物理属性、化学属性、生物属性、植物属性等的各种变化,也是在这极大环境中作用和变化的。环境的概念和所包含的内容是无限的,国际环境保护法是用法律来调整影响环境,实现全球性环境保护的国际合作和全人类共同保护自然环境及自然资源的战略任务。

二、污 染

污染一词,英文中用 pollution,有表示接触污秽之意,或给人带来肮脏、不快的感觉,甚至给人以危害的意思。

对于“污染”的理解,当前有几种不同的观点。第一种观点是,把任何废物不按规定排放,或者直接危害于人类自然环境的,都认为是污染。

第二种观点是,当无法确定有害或无害问题时,很难断定人类将来的活动会造成什么样的结果。这样,污染的定义:“污染是空气、水和土等自然因素所造成的物理、化学或生物学特征的一些不良变化,这种变化不利于人的生命、或其它生物的生命、工业的进程、生活条件和文化遗产;可能或将要浪费、恶化自然资源。”(引自美国科学院/全国研究会议,“废物管理与控制”1400号出版物,第3页。)

第三种观点是,污染可进一步解释为:人对自然界的任何破坏行为。不管会对人造成何种影响,这种破坏都应加以制止或限制到最小限度。因为,直到目前,人类的活动自觉或不自觉地影响自然环境。

广泛的污染定义是:废弃和有害物质处于不适当的位置。天然污染也包括在内。污染物质,如飘尘、粉尘会在空中形成飘动污染物;农业耕作时的尘土污染物,植物粉尘污染物,都会对人体及生物造成有害影响。物理学的观点,有运动过程和物理变化中的污染;化学的观点,有元素的分裂、颗粒物的变化,化学元素的变解,并造成污染的变化等。

污染的识别和测定,是十分困难的。虽然污染有时是显而易见的,如废弃物或公害物质当“处于不适当的位置”时,

都称为废弃物的污染形态。但是,水质、大气、土壤和空间环境究竟造成何种变化,特别是测定受污染的程度,则是件很不容易的事情。改善环境,关键在于鉴别与测定污染物。许多污染物,如颗粒物、 NO_x 、 SO_x 、氧化剂、微量金属或氯化烃类灭虫剂等,必须以十亿分之几的单位来测定。测定后进行分析时,采用的玻璃容器、仪器或化学药剂只要有轻微的污染,就会造成分析数据的严重失真。或许,几种污染物同时产生作用,其总和作用影响大于各种污染物单独作用的总和破坏力。鉴别一种污染物的危害或者鉴别几种污染物的合成危害,仍不能确定出该地区环境被破坏所达到的程度。因为一种污染物的质和量,在环境中产生运动时碰到各种不同的环境区域和各种不同的环境因素中所含的元素成份,会造成这种污染物质的分解或结合、量的增加或合并以至构成危害环境的新的质和量。例如,颗粒物在空间运动,随着空气上升到冷聚层,颗粒物产生结合或合并,当飘游到暖温层时,颗粒物与其它质子、原子、量子接触后产生分裂、飘离、转移或生成另一种元素,都会给测定污染造成困难。

在测定污染物质的量级和质级时会与这种污染物所涉及的环境有关。在不同的环境中,自然会出现各种化学反应的产物的现象,例如汽油排放的废气和油烟,在光和作用 and 氮氧作用下,会变为青蓝色的毒剂并伴随臭氧,造成大气浑浊。这就是一氧化碳、氧化氮和铅烟的光和化学反应生成新的化学毒元素污染的现象。又如许多工厂排放的废气中含有的三氧化硫和二氧化硫,随空气上升后与烟雾结合,形成浓度极高的有毒气体,这类气体混杂在空气中运动,当它们下沉时生成伤害生物圈和人类的有毒粒子,造成对人类及生物的危害。污染物质的量级和质级,遇到不同的环境,会出现各种不同的物

理性能的产物,例如当汽车运行时,产生出大量的尘土并排放出大量废汽油,伴随于废汽油中的尘灰在物理运动的汽车作用下不断分裂,形成浑浊污染的空气,危害人的肺功能的正常活动。又如,各种具有机械性能运动的机器,无论在空中、海洋或陆地上都会在物理变化后造成不同的污染物质的质的分裂或合并造成量级的不断增加,在噪声、尘屑和空气中都会直接产生大量的物质——污染物。污染物质的量级和质级,在特定的环境中,还会出现微生物的变化反应及产物。例如,在水分子中,各种真菌、腐败菌、藻菌与在水中生存的生物争夺氧气,并不断生成新的菌种和繁殖幼菌,使生物圈无法维持正常的生态平衡,而真菌、霉菌、腐败菌形成污染的水环境。又如,使用某些农药、化肥,它们在土壤中会分解为较原有药物的毒性更强的化学元素,毁灭植物并破坏土壤成份。

因此,当环境中出现和产生污染,污染物质利用环境不断增加质级和量级。为了保护环境,必须把污染物质消灭在最低限度。人类所需的生活环境是清洁的,必须创造一个没有污染物质的环境。“环境——污染”,自然地相联系着保护环境和防治污染物的概念。

三、环境管理

环境管理不但有管理环境的责任和义务,同时,在管理过程中还要依法治理。环境管理是一门科学,从事环境管理的人员要解决环境性质的一系列问题,需要具备物理、化学、生物学和植物学等最基本的科学知识。当然,还应当有法律、天文、地理、气象、生态学、海洋学和力学等诸方面的知识,才能揭示环境中出现的问题、因果联系提出解决问题的方案、措

施和办法。

环境管理涉及到投资于环境方面所构成环境经济学,这是通过科学来实现经济管理,使环境状态得以转变。投资于环境,一方面对环境实际污染损失和损害有条件进行治理和改善,另一方面可以对潜在污染环境因素和未来估测环境损失和损害的投资去治理,防止出现更严重的危害。

环境管理涉及到环境模式和环境规划,这是通过典型模式进行全面环境管理,通过环境规划分析损益,达到减少损失,形成模式的指导标准,严格地审查收益和费用的各项计算,根据这方面数据,对环境工程进行损益分析。

环境管理也涉及到环境影响及评价,这是通过对一个地区环境状况的完整描述,包括自然环境、地理环境、社会环境等系统的计划、安排和由此涉及相互间的关系。通过环境影响评价,满足国家环境政策和法律的要求、部署及具体作法。利用可靠的、真实的技术性环境影响评价为依据,预测对环境状况估价的准确性,使某些特定环境影响评价的科学性适应于拟定环境行动规划和环境现状特点之中,最终适应自然环境和社会环境状况。

环境管理涉及到环境保护。环境保护是经过科学性和技术性结合,采取必要措施,减少污染度,恢复陆地地表、陆地上空、陆地底层的地下土层、海洋及水域、水域底部及底层的清洁度和透明度;治理污染和控制污染源,使污染的危害性和伤害性减少到最低程度,保证正常的自然环境,地理环境和社会环境;治理和减少污染,使生物圈形成正常的繁殖、生存的自然环境。

环境管理就是通过全面管理,使环境中人为的危害因素减少到最小限度直至完全取缔,保证人类健康地生活在自然

环境和社会环境中。在宇宙生物圈内达到最有效的环境利用率,确保社会经济、文化、社会文明和发展。

通过全面的环境管理,形成统一的处理大气污染、水质污染、固体废弃物、农药管理与环境辐射的重大问题。防止放射性污染和重金属的危害及污染,并统一环境卫生管理,明确保持一个清洁卫生的工作环境的重要性和实现环境保护的合理性。保护环境是全人类的共同责任。由此可见,环境管理是十分必要的。

四、环境保护

环境保护是指对某项环境事宜进行有计划、有目的、精密安排的保护,并伴有一种必须保护的强烈责任感进行工作。

环境问题一旦出现,无论从数量上或危害程度上都会造成严重后果。例如火山爆发、地震、泥石流、河床变迁、洪水泛滥及生物腐变等造成环境清洁度的破坏和来自于人类各种活动引起的环境破坏及污染问题,实质上构成了社会发展与环境保护比例失调的问题。

人类活动所引起的环境破坏和污染可分为两类:一类是开发和利用自然资源时,没有完整的环境规划和完善的环境影响评价,形成盲目的开垦土地、滥伐森林、不合理的移山造田、围海造地和粗放式的耕作和灌溉,造成土壤的质变和土壤中有机的破坏。20世纪30年代,美国的黑色风暴和60年代西伯利亚毁林垦荒事件,至今令人触目惊心。大自然的惩罚是无情的!

另一类,是由于现代化大工业的兴起和大城市的发展而出现“公害”和“公害事件”,工业引起的废水、废渣、废气、

粉尘等影响环境清洁,乃至造成大批的人类和生物无法生存和死亡的悲剧,世界闻名的八大公害事件,就是严重的环境污染问题的实际证据。

当今世界,环境污染问题相当严重。在1972年斯德哥尔摩举行联合国人类环境会议之前,环境问题基本上被看作一个由于工业农业发展而带来的污染问题。在美洲,以美国、加拿大等国家为例,环境污染问题相当突出,严重影响城市清洁和居住环境,同时人们又把环境问题转嫁给农业生产,使其造成巨大损失。在欧洲,以俄罗斯(原苏联)及东欧国家为例,现代化工业生产造成的公害事件对人类形成一种威胁。例如俄罗斯(原苏联)核能源和放射体的排放,造成空气、地表污染相当严重。在西欧,以欧洲共同体为主的大多数国家如比利时、丹麦、法国、德国、爱尔兰、意大利、卢森堡、英国等国家对环境污染问题十分重视,对如何防止环境污染都作了严格的规定,以便杜绝环境污染事件的发生。在亚洲,日本自明治时期到昭和年代,环境污染不但没有消灭,反而有所增加。例如别子铜矿山烟害的大气污染和以古河的足尾铜矿山矿毒的水质污染;日立矿山烟害;大阪制碱案件;信玄公旗挂松事件等。20世纪50年代,环境污染事件更是层出不穷。日本政府对环境污染问题从法律方面采取了一系列有效措施并取得一定成效。中国环境问题也在不断发展和蔓延。近年来,中国政府对治理污染保护环境做了大量工作,其成就也是举世公认的。例如渤海、黄海的石油污染有所控制;官厅水库、桂林漓江、杭州西湖等水质污染有所改善。兰州沈阳等城市大气污染较为严重,已经列入国家重点治理计划,并取得一定成绩。但是,中国环境污染问题也是相当突出的,例如大气污染、水质恶化、城市噪声等普遍高于国外。据北京、上海、黑龙

江、河北、河南、安徽、福建、四川、陕西等十个省市统计资料表明：1979年，每天排放工业和生活污水总计为3730万吨，比1978年增加7%，比1977年增加17%；每年排放废渣31亿吨，比1978年增加3%，比1977年增加10%。自然环境和自然资源破坏也相当严重，表现在毁林造田、围垦湖泊、过度放牧、沙漠化扩大、可耕地面积减少；乱捕滥猎稀有野生动物和乱采滥伐珍贵植物；随意侵占和破坏风景游览区和自然保护区，使生态系统多次遭到破坏，如国宝熊猫遭到枪杀；黄河长江流域水土流失严重等等。

当前，环境污染问题相当严重。解决人类面临的这个重大课题是相当困难的。目前唯一有效的途径是运用工程技术措施去减少污染和防治污染。环境问题是困扰人类的一个全球性的社会问题，必须花大气力去研究并加以解决。现在，许多国家特别是贫穷落后的第三世界对此还不太理解。实际上发展中国家的环境问题通常是极端贫困和经济文化不发达造成的；发达国家的环境问题则是由于缺乏治理计划和对环境价值认识不足造成的。

斯德哥尔摩会议澄清了上述这些认识问题。会议郑重指出：环境问题不仅是一个技术问题，而且也是一个重要的社会经济问题。因为环境问题引起的后果不能单纯用自然科学的方法去解决，必须采取多种综合有效的治理方案和措施，在社会经济文化发展过程中有计划有步骤地去解决环境问题。斯德哥尔摩会议阐明了环境与发展所涉及的问题间的联系。发展中国家将会逐渐认识到：必须把环境因素纳入有关国民经济计划之中，要把环境保护当作战略任务来对待。发达国家也已经认识到：环境问题与其说是以生活质量，不如说是以无限制地占有物质财富作为判断成功的主要尺度所带