

《环境保护法》述评

金鉴明 曹叠云 王礼婧 著

中国环境科学出版社

1992

(京) 新登字 089 号

内 容 简 介

本书以《中华人民共和国环境保护法》为核心和依据,旁及其他环境法规和有关立法,旨在对环境立法、司法、学法、执法有所裨益。全书分为六章,将执法、司法、守法活动中可能发生疑难、分歧的条款、概念进行了重点探讨,并对立法过程、我国环境立法行政制裁条款及生态环境的保护作了专题研究。此外,附有我国及世界主要环境法律文献。

本书可供从事环境保护管理,法学研究,执法、司法人员以及广大群众阅读。

《环境保护法》述评

金鉴明 曹叠云 王礼婧 著

责任编辑 张维平

中国环境科学出版社出版

北京崇文区北岗子街8号

北京新源印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

1992年12月第 一 版 开本 850×1168 1/32

1992年12月第一次印刷 印张 12⁷/₈

印数 1—2 000 字数 346千字

ISBN7-80083-205-2/X.629

定价 8.55 元

目 录

第一章 环境法引论	(1)
一、环境	(1)
二、环境问题	(3)
三、环境保护与环境管理	(6)
四、环境法	(7)
五、环境立法	(9)
六、《中华人民共和国环境保护法》的孕育与诞生	(12)
七、环境法的实施	(15)
八、环境法的一般原则	(21)
第二章 环境监督管理	(29)
一、环境监督管理体制	(29)
二、环境标准管理制度	(34)
三、环境监测制度	(38)
四、环境保护规划制度	(40)
五、环境影响评价制度	(43)
六、现场检查制度	(51)
七、跨区环境问题政府处置制度	(53)
第三章 保护和改善环境	(56)
一、区域环境质量人民政府负责制	(58)
二、自然遗迹与人文遗迹的保护	(59)
三、特别保护区严格保护制度	(61)
四、自然资源与生态环境保护	(67)
五、海洋环境的保护	(68)
六、城市规划与城乡建设中的环境保护	(69)
第四章 防治环境污染和其它公害	(72)

原
书
缺
页

五、森林资源的法律保护	(160)
六、草原资源的法律保护	(163)
七、渔业资源的法律保护	(165)
八、野生动物资源的法律保护	(169)
九、水资源的法律保护	(173)
十、矿产资源的法律保护	(180)
十一、《国务院关于进一步加强环境保护工作 的决定》及其立法意义	(184)
附录	(187)
《中华人民共和国宪法〈摘录〉》	(187)
《中华人民共和国环境保护法》	(188)
《中华人民共和国环境保护法〈试行〉》	(196)
《中华人民共和国海洋环境保护法》	(203)
《中华人民共和国水污染防治法》	(211)
《中华人民共和国大气污染防治法》	(219)
《全国环境监测管理条例》	(226)
《征收排污费暂行办法》	(236)
《污染源治理专项基金有偿使用暂行办法》	(241)
《中华人民共和国行政诉讼法》	(244)
《行政复议条例》	(258)
《中华人民共和国行政监察条例》	(269)
《行政法规制定程序暂行条例》	(278)
《日本公害对策基本法》	(282)
《日本自然环境保全法》	(290)
《美国国家环境政策法》	(313)
《美国原生态环境保护区法》	(320)
《苏俄自然保护法》	(330)
《苏联乌克兰自然保护法》	(340)
《南斯拉夫塞尔维亚社会主义共和国自然保护法》	(347)
《罗马尼亚环境保护法》	(361)

《保加利亚自然保护法》	(383)
《捷克斯洛伐克共和国国家自然保护法》	(391)
《匈牙利人类环境保护法》	(397)
后记	(406)

第一章 环境法引论

一、环 境

“环境”一词，在不同的领域具有不同的含义。在环境科学中，它一般是指围绕着人群的空间以及位于该空间内部的直接或间接地决定或影响人类生活和发展的各种自然因素的总体。在环境法或环境法学范围内，“环境”一词则有着特定的内涵与外延。环境的内涵，也即环境这一概念所反映的对象的特有属性、本质属性，它指环境必须是对人类直接或间接地起着某种影响作用的因素，该种环境影响因素也必须能在当时或可以预见的将来影响人类。至于法律中是否将这些因素条文化、明确化？并不妨碍它构成环境的内涵。环境的外延，就是环境这一概念所反映的对象的总和。具体指大气、水、动植物等种类以及这些种类构成的层次、范围不同的整体。环境概念的内涵与外延两个方面构成了环境这一重要概念的主体。据此，我们可以把握各种场合出现的“环境”概念，而不致于产生误解。

值得指出的是，环境法中“环境”不能超越人类影响所及的范围，比如在目前阶段，太阳等恒星就不能作为环境要素；即使在人类影响所及范围内并影响人类的自然因素也并非全部是环境法中的“环境”因素。首先，已从自然界脱离出来而不再与其他自然因素发生正常的相互作用者不再属于环境范畴，如离开地球表面的土壤（如培养室内花草而放置器皿中等情形）、瓶子里的空气、水，从自然环境获得的已变成类似某种豢养动物者。其次，即使处于自然环境中，但不具有独立性，仅仅是某些自然物质的结构成分者，如大气中的水，土壤中的含水，动植物机体中

的水分等，也不属于环境范畴。

从各国立法情况看，对环境的内涵作出立法表述者极少，而对外延的立法表述几乎是通例，也有两者兼而有之的情况。如日本《公害对策基本法》第二条规定：“本法所称‘生活环境’，是指与人类生活有密切关系的财产，与人类生活有密切关系的动物和植物，以及这些动植物的生存环境”。《罗马尼亚环境保护法》第三条中规定：“本法所称的环境系指影响着生态平衡，决定着人的生活和社会发展条件，彼此间互为密切影响的一切人的活动所创造的环境因素”；第六条规定：“在本法条件下受到保护的自然资源是：①大气；②水；③土壤和地下物质；④陆地和水生动物；⑤自然保护区和大自然纪念物。居住区及人的活动所创造的其他环境因素同样也受保护”。美国《国家环境政策法》第二章第一条规定：“……国家各种主要的自然环境，人为环境或改造过的环境的状况和情况，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——其中包括但不限于，森林、干地、湿地、山脉、城市、郊区和农村环境。”

我国新颁布的《中华人民共和国环境保护法》总结我国自己的立法经验，参考借鉴外国立法经验，明确地规定了环境概念。该法第二条规定：“本法所称环境，是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的整体，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、城市和乡村等。”这种定义方法，与《中华人民共和国环境保护法（试行）》（以下简称“试行法”）第三条相应规定相比，有所进步，更加科学，而且便于实施：第一、除了继续进行外延列举外，对环境内涵进行了揭示。这就为确定那些未列举的各种因素作为环境因素，提供了一个概括性的定性标准，使法律条文具有一定的弹性或灵活性、适时性。第二、将原“试行法”中忽略掉的“海洋”这一重要环境因素加以列举，并置于显著的地位，仅次于大气与水。第三、将原“试行法”中“野生动物、野生植物、水生生物”抽象为“野

生生物”，使条文更加精炼，而且，使外延扩大，因为野生生物并不局限于上述三者，还可能含其他内容。第四、将“试行法”中的“名胜古迹、风景游览区、温泉、疗养区”，简化、组合为“自然遗迹、人为遗迹、风景名胜区。”使概念更加科学、明确，并与有关国际条约、国内立法协调，如“保护世界文化和自然遗产公约”、《风景名胜区管理暂行条例》等。第五、将“试行法”中“生活居住区”分解为“城市和乡村”，使概念明确、范围扩大。

与环境相关的一个概念是自然资源，它虽然与环境存在着概念上重合、交叉，有时还被等同地使用或近似地使用，但毕竟是两个概念，具有特定的含义。一般认为，在一定的技术经济条件下，自然界中对人类有用的一切物质和能量都称为资源，又称自然资源。对于人类来说，随着取得和使用资源技术的进步和经济的发展，无用的物质可以变为有用的资源。根据不同的角度资源分类不同，从经营和非经营的角度可分为生产资源、风景资源与科研资源等；从环境因素的角度可分为土地资源、水资源、气候资源、生物资源等；从资源再生角度可分为可更新资源、不可更新资源、无限资源等。从资源利用时间角度可分为现实资源与潜在资源；从生物与非生物角度可分为生物资源与非生物资源（矿产资源）等。不同类型的资源，应当采取不同的法律措施。

二、环境问题

环境问题是指出于自然原因或人为活动而使环境发生的不利于人类的变化，这些变化影响人类的生存、生产和生活，因而给人类带来灾难。自然原因引起的环境问题一般称为第一环境问题；人类活动引起者则称为第二环境问题。前者为人类目前难以控制，而后者则是人类试图加以控制的主要目标，也是环境法产生的主要客观原因。

环境问题是环境科学上的范畴。与环境问题相关或相近的儿

个立法概念是“公害”、“环境污染”、“环境破坏”、“污染损害”等。

在世界各国，一般称环境污染者，是指向环境排入了超过环境自净能力的物质或能量，从而使环境的物理、化学、生物学性质发生不利于人类或其他生物正常生存和发展的变化现象。依照我国《环境保护法》第二十四条之规定及第四章章名推断，环境污染仅仅是公害的一种，其范围比公害要狭窄一些。除环境污染之外，公害还可以包括振动、恶臭、地面下沉等和其他大量环境破坏现象。

环境破坏，一般认为是与环境污染并列，共同组成环境问题或公害的水土流失、土壤沙漠化、盐渍化、生态平衡失调、气候异常等现象的抽象概括。从实质上看，环境污染无疑是对环境的破坏；严重的污染必然导致环境破坏（有的人称之为生态破坏）。

环境损害，结合了污染与破坏的含义。我国个别法律中出现了这一概念。如：《中华人民共和国海洋环境保护法》第四十五条中规定：“海洋环境污染损害是指直接或间接地把物质或能量引入海洋环境，产生损害海洋生物资源、危害人体健康、妨碍渔业和海上其他合法活动、破坏海水使用素质和减损环境质量等有害影响。”

现代严格意义上的公害概念是日本《公害对策基本法》中确立的。该法第二条规定：“本法所称‘公害’，是指由于手工业或人类其他活动所造成的相当范围的大气污染、水质污染（包括水质、水的其他情况以及江河湖海及其他水域的水底状况）、土壤污染、噪声、振动、地面沉降（矿井钻掘所造成的下陷除外）和恶臭气味，以致危害人体健康和生活环境状况。”在我国，最早冲破极左思想束缚而承认环境问题严峻现实的是1978年宪法第十一条的规定：“国家保护环境和自然资源，防治污染和其他公害。”此后，“试行法”及1982年颁布的现行宪法又继续使用了公害一词。《环境保护法》第四章又使用了公害一词。但迄今为止，我国法律没有象对环境概念作出立法规定一样，而对公害概

念作出规定。需要指出的是，从执法、司法、守法的角度来观察分析，公害概念之未予明确完整的规定，并无大的妨碍。该法第二十四条规定：“产生环境污染和其他公害的单位必须把环境保护工作纳入计划，建立环境保护责任制度；采取有效措施，防治在生产建设或者其他活动中产生的废气、废水、废渣、粉尘、恶臭气体、放射性物质以及噪声、振动、电磁波辐射等对环境的污染和危害。”这就使公害概念的主要外延明白无误。当然，这一规定并未排斥，甚至要求将列举公害现象之外的公害也加以法律调控。

另外，生态危机、环境异常、环境破坏、外部不经济、妨害行为、干扰侵害、近邻妨害等各种用语，都是与公害或环境问题有关的概念。

从环境法学的角度看，公害可以定义为：因人为活动，致使破坏环境质量，并因而损害广大地区一般居民之生活权益或有危害其权益的可能的情形。在这里，公害已经成为一种法律事实。所谓法律事实，即引起法律关系产生、变更、消灭的原因。如，造成污染，致使某鱼塘鱼苗死光，就必然引起损害赔偿的民事法律关系，也可能引起罚款这一行政法律关系，在符合刑事法律规定的情况下，还可引起刑事法律制裁这一刑事法律关系。

根据经济结构分类，公害可分为产业公害、交通公害及都市公害；以各种社会活动为标准，可分为产业公害（工厂公害、矿场公害）、消费公害、运输公害、建设公害（建筑公害、观光公害、开发公害）、农业公害；按致害物质分类，有固体公害、液体公害、气体公害和物理公害（致害原因为破坏环境之物理性质，如噪声、振动、热污染、电波障碍、放射性污染等）；以遭受破坏的环境因素为标准分类，有空气污染、水污染、土地污染、噪声、振动、地层下陷、恶臭等环境污染或破坏现象。

三、环境保护与环境管理

环境保护形成完整的概念经历了一个漫长曲折的历史过程。20世纪50年代以前，人们虽采取污染治理的技术措施，但未曾提出环境保护概念。50年代后，一些发达国家出现了“反污染起义”、“生态运动”、“绿党”等，人们对环境保护概念有了初步、零碎的认识，多认为其是“三废”治理。70年代由巴巴拉·沃德和雷内·杜博斯两人执笔为1972年人类环境会议提供的背景材料——《只有一个地球》一书，提出环境问题不仅是工程技术问题，更主要的是社会经济问题；已不再是局部问题，而是全球性问题。从此，这一术语在世界范围内被采用，而且越来越广泛。过去日本的“公害防治”、“自然环境保全”，苏联的“自然保护”正逐渐被环境保护概念所代替；欧美国家也一般使用“环境保护”。我国于1956年提出了“综合利用”概念；60年代提出了“三废”治理和回收利用概念；1972年，提出了著名的环境保护“三十二字方针”，即“全面规划，合理布局，综合利用、化害为利，依靠群众、大家动手，保护环境，造福人民”。比较完整的环境保护概念由此在我国开始形成。

环境保护，是指公民、社会团体、国家及国际社会为了协调人类与环境的关系，解决环境问题而采取的各种行动的总称。

环境管理，在实质上与环境保护一致，其主要手段是法律、行政、经济、科学技术、教育、信息手段等；其中，法律手段具有特别重要的意义：一则因为法律具有国家强制性，违反者将受到相应的制裁，这就使法律具有其他手段无可比拟的威慑力；二则因为其他手段需要法律来创设、体现、固定和保障。当然，法律手段不是万能的，它只有与其他手段相互配合，才能实现环境保护与环境管理的任务。

在现实的生活中，有人将环境保护视同“环境卫生工作”或“扫地”，确是一种望文生义或偏见的结果。当然，后者也可以

归入环境保护这一巨型系统工程中。

环境保护有以下几个主要目标：保护人类赖以生存和发展的生态过程和生命支持系统，使其免受污染和破坏；保证生物资源的永续利用；保护生物种的遗传多样性；保留自然历史纪念物（瀑布、火山口、陨石、地层剖面、山洞、古生物化石以及古树名木等）。

环境保护法规的制定与实施，都要围绕环境保护的目标。无论是立法和执法，以及从事其他环境保护事业，都务必遵循生态学所揭示或遵守的下述规律：①物物相关，即自然界中各种事物之间有着相互联系、相互制约、相互依存的关系；②相生相克，即在生态系统中，每一生物种都占据一定的位置，具有特定的作用；③能流物复，生态系统中，能量在不断地流动，物质在不停地循环；④负载定额，任何生态系统的生物生产力通常都有一个大致的上限，它是由生物种自身的特点及可供他利用的资源 and 能量决定的；⑤协调稳定，即只有各部分协调的生态系统才是稳定的；⑥时空有宜，即每一个地方，都有其特定的自然和社会经济条件组合，构成独特的区域生态系统。

我们只有理解了上述规律，才有助于理解《环境保护法》的许多具体规定，并严格地遵守和执行。

四、环境法

环境法是调整因保护和改善生活环境和生态环境，防止污染和其他公害而产生的各种社会关系的法律规范的总称。环境法的最终目的是协调人与环境的关系；但是，这一目的只有通过调整人与人之间的社会关系才能实现，因此，不能以为环境法调整人与自然的关系。自然是无意识的，不可能成为法律关系的主体。

环境法的产生是一种历史的必然。首先，环境的污染和破坏达到人类历史上从未有过的严重程度，影响到社会的生存、发展，引起了社会震动，法律作为国家意志的体现，自然不能“袖

手旁观”；其次，科学技术的迅速发展，为解决环境问题提供了理论依据与技术手段，使环境法的创制和实施具备现实的可靠性；第三，原有的法律部门和法律规范无法解决现代环境问题，于是新的法律部门的崛起就成为历史的必然；如，原来行政法规中没有规定负责环境事务的行政机构；传统民法中的过失责任原则不适应公害造成的损害赔偿制度的实施；传统刑法中没有对环境方面的犯罪设置专门条款；传统诉讼法中的原告举证制度不利于公害受害者的权利请求，而必须代之以举证责任转移制度。

环境法一词，又有人称之为环境保护法，其实，这种称呼既有共同点，又有不同点。其共同点是，相对于公害而言，两者均强调将环境作为整体对待而予以保护；其不同点则是，“环境法”内涵较少，外延较大，也就是说，“环境保护法”的对象范围要小一些。再从宪法依据上看，“环境保护法”有所欠缺。宪法第二十六条规定：“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，”显然，“环境保护法”，只见“保护”面不见“改善”；从人类发展趋势看，人们的生活要求愈来愈高，“改善”的要求更是不可缺少的。环境质量恶化的当今世界更需强调“改善”。因此，环境法势必代替“环境保护法”，这就是我们越来越多的看到中外文法规、论著趋向于使用“环境法”一语的缘故。当然，法律名称的确定，是一个复杂的问题，除了科学性要求外，必须符合名称简短而符合习惯的原则，名称并不要求完全反映法规的内容。所以，用《中华人民共和国环境保护法》，而不用《中华人民共和国环境法》，是有原因的。

至于“公害法”，系日本比较流行的术语。日本公害法的内容仅仅是我们所说的环境保护法的一方面，不包括除防治污染等公害的法规之外的其他防治环境破坏的法规。“公害法”之外，日本还制定有自然环境保全方面的一系列法规。

值得指出的是，环境法与环境法学之间不能划等号，虽然两者之间有对应关系，一者属于法律体系，一者属于法学体系。有不少文献将其混为一谈，实属不妥。

环境法与其他法律部门存在着本质不同，其显著特征是：①科学技术性，即环境法的科学性与技术性的概称，指环境法必须反映、体现生态学、环境科学等的规律；环境法必须与技术发展同步，不能超越技术发展的现状的可能性和可预见的将来的可能性；环境法本身也包容了大量的标准、技术规程和操作规程，这些标准、规程等已成为法律的一部分。②系统性，指环境所保护的對象即环境要素是一个完整的系统；环境法所防治的环境污染和其他破坏因素也是一个有机的系统。根据环境法系统性的要求，必须建立科学、完备的环境法体系。③区域性，指环境法的制定与实施应当与环境及环境功能相适应，即应当遵循因地制宜的原则。④经济性，指环境法反映客观经济规律，必须与社会经济发展水平相适应，必须在法律内容中规定有效的经济管理手段。⑤综合性，其由环境对象的系统性、环境问题的复杂性、环境事务的多部门性等因素决定其综合性的特点，具体内容为：环境法以宪法为指导思想和立法依据；以专门环境法规为基干，兼含行政法、民法、诉讼法、劳动法、刑法、经济法、科技法、资源能源法及国际立法，并以环境标准为其配套部分。⑥共同性，其由环境问题的相似性及环境污染和其他破坏的迁移性、扩散性与相关性所决定，具体内容为：地方性立法及地方性环境规章相互之间在内容、形式上有共同性；国家之间的环境法规相互影响、移植；国际环境法的形成与日益发展。

五、环境立法

环境法成为独立而专门的体系，是现代完成的。但其萌芽却很久远。如，古代巴比伦王国制定的汉穆拉比法典，规定鞋匠住在城外，以免污染水源和空气；1306年，英国国会发布文告，禁止伦敦工匠和制造商在国会开会期间用煤。中国《礼记·王制》中载：“林麓川泽以时入而禁”；《韩非子·内储上》载：“殷之法，弃其灰于公道者，断其手”；《秦律·田律》规定

“春二月，毋敢伐材木山林及雍（壅）提水”。

现代各国环境立法均受到极大重视，日本于1967年制定了《公害对策基本法》，1968年制定了《大气污染防治法》，1967年前后颁布了《防止公用机场飞机噪音法》、《振动控制法》，1970年制定了《水质污染防治法》等；原联邦德国于1959年制定了自然保护法等27个环境法规，1969年除对已有的环境法规进行了修订外，又制定了水源管理法等34个环境法规，1976年又增定了《环境保护基本法》等102个环境保护法规；美国于1912年制定了第一个与水污染防治有关的法律，1924年制定了《石油污染防治法》，1948年制定了《联邦水污染防治法》，1955年制定了《大气污染控制法》，1965年制定了《固体废物处置法》和《机动车污染控制法》。不难看出，发达国家立法步骤较早，内容比较完备。

从国际立法情况看，随着全球环境问题严峻化，国际公约与协定大量出现：如《人类环境宣言》（1972年）、《世界自然资源保护大纲》（1980年）、《世界自然宪章》（1982年）、《国际防止船舶造成污染公约》（1973年）、《防止海洋石油污染的国际公约（修订本）》（1969年）、《海上发生油污事故进行干涉的国际公约》（1969年）、《关于油污损害民事责任的国际公约》（1969年）、《设立国际油污损害赔偿基金公约》（1972年）、《干预公海非油类物质污染议定书》（1973年），以及《丹麦、芬兰、挪威、瑞典环境保护公约》（1972年）、《保护地中海免受污染公约》、《非洲植物卫生公约》和《日本政府与美利坚合众国政府关于环境保护方面的合作协定》、《日本国和联邦德国科技合作委员会关于环境保护技术合作协定》，以及苏美、中美、中日环境保护方面的合作协定等。

我国环境立法，是随着经济发展与环境保护实践需要而产生与发展的。从一开始起，它就注意研究、借鉴外国的、国际的，甚至古代的环境保护有关立法经验。新中国建立前，解放区的人民政府就比较重视自然保护，曾颁布过一些法令，如《闽西苏区

山林法令》、《陕甘宁边区森林保护法》等。新中国成立后，主要颁布了一些资源保护法规，如《国家建设征用土地办法》、《公路绿化暂行办法》、《水土保持纲要》、《生活饮用水卫生规程》、《矿产资源保护试行条例》和《森林保护条例》等。1973年制定的《关于保护和改善环境的若干规定（试行草案）》，是我国专门环境综合性立法的开端。此后，相继颁布了《防止沿海水域污染暂行规定》、《关于治理工业“三废”开展综合利用的几项规定》、《放射性工作卫生防护管理条例》等。1979年9月13日《中华人民共和国环境保护法（试行）》的通过标志着我国环境保护工作进入一个崭新的法制阶段。在该法的基础上，国家制定了《关于基建项目、技术措施要严格执行“三同时”的通知》、《基本建设项目环境保护管理办法》、《国务院关于在国民经济调整时期加强环境保护工作的决定》、《征收排污费暂行办法》、《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》、国务院《关于结合技术改造防治工业污染的几项规定》、《全国环境监测管理条例》等。尤其不可忽略的是，1982年，《海洋环境保护法》颁布，1984年，《水污染防治法》颁布，1987年，《大气污染防治法》通过，这标志着我国环境法体系正在形成。

环境法律渊源，即环境法的表现形式，在我国目前情况下，主要有以下几种：①宪法的有关规定。②法律（包括基本法律）。③行政法规，指国家最高行政机关，即国务院制定和颁布的规范性文件。国务院和中国共产党中央委员会联名发布的规范性文件，也属于行政法规。④地方性法规，指省、自治区、直辖市，省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会，依照立法权限和立法程序制定和颁布的适用于本辖区的规范性文件。⑤行政规章，包括国务院部、委规章和省级人民政府或省级人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府制定的规章，共两种。实际上，国务院的一些非部、委直属机构，如国家环保局、国家土地局、国家海洋局等制定的规范性文件，也视同规章，在习惯上具有规章