

高等学校法学教材

环境保护法教程

(第三版)

司法部法学教材编辑部编审

主 编 韩德培

副主编 陈汉光

撰稿人 韩德培

陈汉光

彭守约

李启家

法 律 出 版 社

第三版说明

1992年联合国环境与发展大会以来,环境保护法有了很大的发展。我国签署了《气候变化框架公约》、《生物多样性公约》等国际环境保护条约;修订了《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《环境噪声污染防治法》和《矿产资源法》,新颁布了《固体废物污染环境防治法》;经修订后公布的《刑法》设“破坏环境资源保护罪”专节;1996年,我国举行了第四次全国环境保护会议,国务院发布了《关于环境保护若干问题的决定》,提出了进一步落实环境保护基本国策,实施可持续发展战略,和“九五”期间的环境保护目标。《环境保护法教程》第三版,主要是根据上述法律、法规和近年来的环境保护实践进行了修订,特别是加强了生态环境与自然资源保护的内容。特此说明。

责任编辑:刘 辉

司法部法学教材编辑部

1997年5月

图书在版编目 (CIP) 数据

环境保护法教程 / 韩德培主编. - 3 版. - 北京: 法律出版社, 1997
高等学校法学教材
ISBN 7-5036-2248-2

I. 环… II. 韩 III. 环境保护法 - 高等学校 - 教材 IV. D922.68

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 21930 号

出版·发行 / 法律出版社

经销 / 新华书店

印刷 / 外文印刷厂

开本 / 850 × 1168 毫米 1/32 印张 / 11.25 字数 / 300 千

版本 / 1998 年 1 月第 1 版 1998 年 1 月第 1 次印刷

印数 / 00,001 - 10,100

社址 / 北京市广外六里桥北里甲 1 号八一厂干休所 (100073)

法律出版社发行部教材科

电话 / 63266794 63266796

出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

书号: ISBN 7-5036-1976-7 / D·1610

定价: 15.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

第一版说明

在国家教育委员会和司法部的关怀和支持下,法学教材编辑部组织编写了一批高等学校经济法专业系列教材,共十八种。计有:《经济法基础理论》、《经济合同法基本原理》、《工业企业法教程》、《财政法教程》、《金融法教程》、《自然资源法教程》、《环境保护法教程》、《保险法教程》、《商标法教程》、《司法会计教程》、《专利法教程》、《公司法教程》、《商业法教程》、《农业经济法教程》、《能源法教程》、《特区经济法教程》、《外商投资企业法教程》、《计划法教程》,将陆续于一九八六年和一九八七年出版。

这批教材是适应我国社会主义经济建设和法制建设的需要,贯彻对内搞活经济、对外实行开放的政策,为加速培养经济法人才而编写的。它论述了经济法的基本理论,根据我国现行的经济法律、法规,对各个部门经济法进行了比较系统而详实的阐述。教材注意理论联系实际,力求作到具有社会主义中国的特色。同时对古代和外国的经济法也有相应的评价和介绍。有些教材并附有有关的法律、法规,供学习时参考。

这批教材可供高等学校经济法专业必修课和选修课选用,也可作为培训经济法人才的学习用书,同时对各有关经济部门和企事业单位的工作也有参考价值。

参加编写这批经济法教材的院校和部门有:中国政法大学、北京大学法律系、中国人民大学法律系、西南政法学院、华东政法学院、西北政法学院、中南政法学院、武汉大学环境法研究所、郑州大学法律系、北京经济学院、北京财贸学院、深圳大学法律系、北京林业大学、中山大学、暨南大学、汕头大学、对外经济贸易部、农牧渔业部、国家

专利局、北京市高级人民法院、群众出版社、中国市场出版公司、中国人民保险公司上海分公司、上海银行学校等,对上述单位的支持谨表谢意。

这批教材在编写过程中,曾参考了国内外的一些有关著作,书后附有参考过的主要书目。

由于我国经济法的理论研究开展不久,经济法学科尚未形成一个法学界公认的明确体系,加以这批教材编写时间短促,因而在学科划分的系列性和科学性上,尚有待进一步探讨。书中的缺点和错误在所难免,欢迎读者提出批评和建议,供修订时参考。

《环境保护法教程》由韩德培主编,撰稿人陈汉光、彭守约。初稿经集体讨论后,由韩德培定稿。

本书初稿讨论时,中国政法大学项学敏,西南政法学院钟澜,西北政法学院窦玉珍,中南政法学院郭锐、贺荣芳,武汉大学环境法研究所邱国堂等参加了会议,提出了宝贵的意见。对上述同志谨表谢意。

法学教材编辑部

1985年10月

第二版说明

《中华人民共和国环境保护法》已由第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议于1989年12月26日通过,并在当日由中华人民共和国主席以第22号令予以公布,自公布之日施行。1986年以来,全国人民代表大会常务委员会还制定了《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国渔业法》、《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国野生动物保护法》和《中华人民共和国大气污染防治法》,国务院也颁布了《中华人民共和国环境噪声污染防治条例》,批准颁布了《对外经济开放地区环境管理暂行规定》和《建设项目环境保护管理办法》等。《环境保护法教程》第二版主要根据上述法律、法规进行了修订和补充,对其余部分作了必要的增删,对章节体系作了调整,并增加了第十二章国际环境保护法。特此说明。

法学教材编辑部

1990年8月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 环境和环境问题.....	(1)
第二节 环境保护和环境保护法	(14)
第三节 环境保护法学	(22)
第二章 环境保护法概述	(26)
第一节 环境保护法的概念	(26)
第二节 环境保护法的任务、目的和作用.....	(31)
第三节 环境监督管理体制	(38)
第四节 环境保护法的适用范围	(46)
第五节 环境保护法体系	(54)
第三章 环境保护法的基本原则	(63)
第一节 环境保护法基本原则概述	(63)
第二节 环境保护与经济、社会发展相协调的原则.....	(64)
第三节 预防为主、防治结合、综合治理的原则	(70)
第四节 污染者付费、利用者补偿、开发者保护、破坏者恢复的原则	(73)
第五节 依靠群众保护环境的原则	(77)
第四章 环境保护法的基本制度	(80)
第一节 环境影响评价制度	(80)
第二节 “三同时”制度	(86)
第三节 排污收费制度	(89)
第四节 许可证制度	(94)
第五节 限期治理制度	(97)

第六节	环境污染与破坏事故的报告及处理制度·····	(100)
第五章	环境标准和环境监测·····	(104)
第一节	环境标准·····	(104)
第二节	环境监测·····	(111)
第六章	保护土地、水和矿产资源的法律规定·····	(117)
第一节	保护土地的法律规定·····	(117)
第二节	保护水的法律规定·····	(121)
第三节	水土保持的法律规定·····	(125)
第四节	保护矿产资源的法律规定·····	(129)
第七章	保护森林、草原和野生动植物的法律规定·····	(134)
第一节	保护森林的法律规定·····	(134)
第二节	保护草原的法律规定·····	(140)
第三节	保护野生动植物的法律规定·····	(143)
第八章	保护自然保护区、风景名胜区和森林公园	
	的法律规定·····	(150)
第一节	保护自然保护区的法律规定·····	(150)
第二节	保护风景名胜区的法律规定·····	(156)
第三节	保护森林公园的法律规定·····	(162)
第九章	保护城乡环境和农业环境的法律规定·····	(166)
第一节	保护城乡环境的法律规定·····	(166)
第二节	保护农业环境的法律规定·····	(172)
第十章	防治大气污染和水污染的法律规定·····	(177)
第一节	防治污染和其他公害概述·····	(177)
第二节	防治大气污染的法律规定·····	(186)
第三节	防治水污染的法律规定·····	(203)
第十一章	防治海洋污染损害和环境噪声污染的	
	法律规定·····	(214)
第一节	防治海洋污染损害的法律規定·····	(214)
第二节	防治环境噪声污染的法律規定·····	(231)

第十二章	防治固体废物污染和有毒化学品污染的	
	法律规定	(242)
第一节	防治固体废物污染的法律规定.....	(242)
第二节	防治有毒化学品污染的法律规定.....	(259)
第十三章	防治放射性污染和农药污染的法律规定	(270)
第一节	防治放射性污染的法律规定.....	(270)
第二节	防治农药污染的法律规定.....	(276)
第十四章	法律责任	(288)
第一节	行政责任.....	(288)
第二节	民事责任.....	(308)
第三节	刑事责任.....	(319)
第十五章	国际环境保护法	(330)
第一节	国际环境问题和国际环境保护.....	(330)
第二节	国际环境保护法的概念和基本原则.....	(333)
第三节	我国参加的国际环境保护条约、文件	(340)
附 录	参考书目	(348)

第一章 绪 论

第一节 环境和环境问题

一、环境

环境的一般概念,是指环绕着某一中心事物的周围事物。中心事物不同,环境的概念也随之不同。如环境科学以人类为研究对象,所称的环境,就是指围绕着人群的空间,以及其中可以直接、间接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。

环境科学所称的环境,即人类环境,与生态学所称的环境不同。生态学以整个生物界(包括动物、植物和微生物)为研究对象,其所称的环境是指环绕着生物界并影响其生存和发展的外部空间和无生命物质,如大气、水、土壤、阳光和其他无机物质。生态学所称的环境当然包括人类环境,但范围要比人类环境广泛得多。

可以从不同的角度将人类环境加以分类。例如,从环境形成的要素可以分为自然环境和人工环境,后者也可称为人工改造过的环境或人为环境;从环境范围的大小可以分为居室环境、车间环境、农村环境、城市环境、区域环境、全球环境和宇宙环境;从环境功能的不同可分为生活环境和生态环境。《中华人民共和国宪法》(以下简称《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。”其中的“生活环境”,是指与人类生活密切相关的各种天然的和经过人工改造过的自然因素。“生态环境”是指影响生态系统发展的各种生态因素,即环境条件。如气候、土壤、生物、地理和人为诸条件的综合体。

值得注意的是,上述各种分类都是相对的,它们之间也都存在着相互交叉之处,不应加以绝对化。它们的共同点,都是由客观存在的自然因素所组成,并都是指人类赖以生存和发展的环境,即人类环境。

环境保护法学所称的环境概念,是指《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)第二条的规定:“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总体,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、风景名胜区、城市和乡村等。”从上述规定可知,我国《环境保护法》所称的环境,既包括生活环境,也包括生态环境,体现了“大环境”的概念。美国《国家环境政策法》、日本国《环境基本法》等外国的环境保护法,都作了类似的规定。不过,与环境科学所称的环境相比较,作为《环境保护法》保护对象的环境,其范围要小得多。《环境保护法》第二条所列举的只是当前与我国人民关系最密切的 14 类环境因素。可以预见,随着我国生产力的发展,《环境保护法》保护的范围必将日益扩大。

与《中华人民共和国环境保护法(试行)》(以下简称《环境保护法(试行)》)所称的环境^①相比较,现行《环境保护法》对环境的定义作了较科学的规定,揭示了法律意义上环境的本质属性——是人类赖以生存和发展的各种自然因素的总体;所列举的 14 类环境因素要科学得多,其范围也较广^②。如从水中分列出海洋,并放置在环境因素中的第三位,体现了海洋环境对人类生存和发展日益显著的重要性;将野生动物、野生植物和水生生物概括为野生生物,使条文更加精炼和简洁,避免重复,也使保护范围更加扩大(包括了微生物);将名胜

① 《环境保护法(试行)》第三条规定:“本法所称环境是指:大气、水、土地、矿藏、森林、草原、野生动物、野生植物、水生生物、名胜古迹、风景游览区、温泉、疗养区、自然保护区、生活居住区等。”

② 参见金鉴明等著:《〈环境保护法〉述评》,中国环境科学出版社 1992 年版,第 2-3 页。

古迹、风景游览区、温泉、疗养区概括为自然遗迹、人文遗迹、风景名胜区,不仅更加简明,而且与现行国内法和国际法保持一致;将生活居住区改为城市和乡村,便于对不同的区域作出不同的法律规定,也使保护范围扩大了(包括了工矿区、城市和乡村中的其他非生活居住区)。

需要指出的是,无论是《环境保护法(试行)》,还是现行的《环境保护法》对环境的规定,都包括了自然资源。所谓自然资源,是相对于非自然属性的“资源”而言的,是指与人类生产或者其他活动有关并能为人类所利用的那一部分环境因素。环境包括自然资源的观点,符合我国《宪法》和《环境保护法》的精神,也与外国环境保护法以至国际环境保护法的规定相一致。

二、环境问题

(一) 环境问题的概念 环境问题是指由于自然界或人类的活动,使环境质量下降或生态系统失调,对人类的社会经济发展、健康和生命产生有害影响的现象。

由于自然界的运动引起的环境问题,如地震、火山爆发、海啸、泥石流、洪水泛滥、干旱、黑风暴等自然灾害,称原生或第一类环境问题。由于人类的活动所引起的环境问题,则称为次生或第二类环境问题。环境保护法是调整人与人之间在环境保护中产生的社会关系的法律规范,所以,在环境保护法学中研究的环境问题,主要是指第二类环境问题。但是,人类的不适当活动,有时也会诱发或加剧自然灾害的发生。如乱砍滥伐森林会加剧洪涝灾害^①,不适当的水利工程会引致生态失调^②。所以,环境保护法学也需要对人类这些行为加以研究,以便通过法律调整加以防范。

① 如印度曾砍伐了靠近喜马拉雅山脉的大片森林,使大片的植被遭破坏,结果导致恒河中下游洪水泛滥严重。参见张新国:《热带雨林亟待保护》,载于《中国环境报》1994年4月30日第四版。

② 参见《埃及“阿斯旺水坝”引致生态失调》,载于《深圳特区报》,1989年6月8日第三版。

人类的活劫所引起的环境问题,又可分为两大类:

1. 环境破坏。指由于人们不合理的开发利用活动所造成的环境破坏和自然资源浪费。即由于毁林毁草开垦荒地、过量放牧、掠夺性捕捞、乱猎滥采、不合理灌溉、不适当的水利工程、过量抽取地下液体资源和破坏性采掘、人口增长过速和都市化等所造成的水土流失、土壤沙漠化、耕地锐减、草地退化、盐碱化,森林蓄积量下降、矿藏资源遭破坏、水源枯竭,野生动植物资源和渔业资源日益减少,旱、涝灾害频繁,以至传染病、地方病流行等。这类环境问题,在人类历史上早就曾发生过。例如“美索达米亚、希腊、小亚细亚以及其他各地的居民,为了想得到耕地,把森林都砍完了,但是他们意想不到,这些地方今天竟因此成为荒芜不毛之地……阿尔卑斯山的意大利人,在山南坡砍光了在北坡被十分细心地保护的松林,他们没有预料到,这样一来,他们把他们区域里的高山畜牧业的基地给摧毁了;他们更没有预料到,他们这样做,竟使山泉在一年中的大部分时间内枯竭了,而在雨季又使更加凶猛的洪水倾泻到平原上。”^①今天,“整个地球环境正全面恶化”^②;全球每年土壤流失达 200 亿吨;全世界的森林正以每年 460 万公顷的速度从地球上消失,最初覆盖地球上陆地面积 2/3 的森林已从 76 亿公顷锐减至 26.4 亿公顷;在过去的半个世纪里,淡水的消耗量增加了两倍,到 1995 年,已有 80 个国家的缺水情况威胁到人民的健康和经济的发展,世界上 40% 的人口(20 多亿人)得不到清洁卫生的水,“下个世纪的战争将是由水”而不是由石油或政治引起的^③;全球 12% 的哺乳动物和 11% 的鸟类濒临灭绝,每 24 小时就有 150 到 200 种生物从地球上消失;全球捕鱼量已大大超过 1 亿吨的上限,有 40 多种鱼类因人类的过度捕捞而濒临灭绝,全球海洋的鱼类资源已经减少了 1/4 以上;世界人口增长过速,对环境

① 《马克思恩格斯全集》第 20 卷,人民出版社,1971 年 3 月版,第 519 页。

② 郭纪:《地球环境全面恶化》,载于《中国环境报》1996 年 4 月 27 日第四版。

③ 《全球将闹水荒》,载于《武汉晚报》,1995 年 8 月 8 日第三版。

的影响和破坏愈来愈严重。1800 年世界人口只有 10 亿,1930 年翻了一番达 20 亿,1964 年达 30 亿,1987 年 7 月 11 日达 50 亿,当今世界人口已达 58 亿,世界人口学估计目前正以每年 1 亿人的速度在增长,到 2030 年,人口将可能达 2030 亿,所增加的人口 90% 发生在发展中的国家^①;环境恶化最严重的地方正是人口集中的大都市。60 年代,全世界只有 1/3 的人口居住在都市,到本世纪末,全球人口将有一半是城市人口。据联合国统计,1985 年,世界上有 11 个城市人口超过 1000 万,其中 7 个在发展中的国家。到 2000 年,这样人口规模的城市将达 24 个,发展中国家将占 18 个^②,全球环境恶化导致传染病流行。据估计,1993 年有 1650 万人死于传染病,占世界所有死亡人数的 1/3,比死于癌症和心脏病的人数加起来还多^③。

2. 环境污染。所谓环境污染,是指由于人们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,使环境质量恶化,影响了人体健康、生命安全,或影响其他生物的生存和发展以至生态系统的良性循环的现象。在世界现代史上发生的“八大公害事件”,^④以及 1984 年 12 月 3 日发生的印度博帕尔农药厂毒气渗漏事件^⑤,和 1986 年 4 月 26 日苏联切尔诺贝利核电站放射性物质泄漏事件^⑥,都属于这类环境问题。

1996 年世界地球日(4 月 22 日)前夕,联合国环境规划署发表了

① 参见戴增义:《救救地球、救救人类——从数字看世界十大环境问题》,载于《中国环境报》,1992 年 6 月 5 日第三版。

② 于平编译:《不容乐观的全球环境》,载于《中国环境报》1993 年 1 月 2 日第二版;郭纪:《地球环境全面恶化》,载于《中国环境报》1996 年 4 月 27 日第四版。

③ 世界观察研究所:《传染我们自己:环境和社会的混乱引发疾病》,转引自法新社华盛顿 1996 年 4 月 19 日电。

④ 《中国环境报》1984 年 5 月 15 日起连载。

⑤ 李文政:《博帕尔的灾难》,中国法制日报,1984 年 12 月 17 日至 20 日连载。

⑥ “《切尔诺贝利核灾难十年以后》国际会议结束”,中国环境报 1996 年 4 月 25 日第四版。

题为《采取行动：你和你的社区的环境指南》的报告，指出：南极臭氧空洞正在以每年一个美国陆地面积的速度扩大，人类皮肤癌发病率不断上升；在过去 20 年中，全世界的能源消耗量增长了 50%，从现在到 2020 年，全球能源消耗还将比现在增长 50% 到 100%，由此造成温室效应气体的排放将会增长 45% 到 90%，从而加剧全球气候变暖的危害，使沿海低地和一些岛屿国家处在岌岌可危之中；空气质量严重恶化，全球有 1.25 亿人口生活在污浊的空气中；海洋环境恶化，人类在陆地活动所产生的大多数液体废物和固体废物都排入海洋。每年约有 6.5 亿吨垃圾排入大海，从各个来源流入海洋的石油每年高达 350 万吨，重大的泄油事件不断发生，造成海洋严重污染；水污染加剧，随着工业的发展，大量工业废水排入江河，农田流失的肥料和农药（每年用量超过 270 万吨）污染河流和湖泊，世界上的水体都受到不同程度的污染，全球有 17 亿人口的生活环境中没有生活污水排放装置，发展中国家约有 10 亿人喝不到清洁的水。据联合国估计，饮用不干净的水造成了发展中国家 80% 的疾病，并使每年 1000 万人死亡^①；全世界每年大约生产 3.8 亿吨危险废物，其中 90% 以上是发达国家所生产，80 年代后期以来，工业化国家非法向海洋和发展中国家倾卸危险废物，使发展中国家蒙受危害^②。

（二）环境问题的产生和发展 从人类历史的发展过程可以看到，环境问题自古有之，而且是随着社会生产力的发展而发展、变化的。环境问题在不同的历史时期具有不同的特点，并大体经历了三个发展阶段：

1. 原始捕猎阶段。在这个时期，由于人类征服自然的能力有限，以采集和捕食自然食物为主，在生产活动与生理代谢过程中与自然界进行物质交换和能量流动，是处在盲目利用环境的时期。这一阶段的环境问题，主要是由于人口增长、无知而乱捕滥猎，或因用火

① 《世界银行发出警告 全球将闹水荒》，武汉晚报，1995 年 8 月 8 日第三版。

② 《1972—1992 世界环境状况》，载于中国环境报，1992 年 7 月 11 日第三版。

不慎,使大片森林、草原被毁,破坏了耕地,致使农作物歉收而引起饥荒等。

2. 农牧业阶段。随着农业和畜牧业的发展,人类利用和改造自然界的能力有了很大的提高,如兴修水利以灌溉农田和抵御水旱灾害,改良品种以发展农牧业等。这一时期的环境问题,主要是由于缺乏科学知识而大量砍伐森林、破坏植被而引起水土流失、土壤沙漠化、盐碱化;因不适当地兴修水利而引起土壤沼泽化、血吸虫病流行;再加上战争的肆虐和水旱灾害,使原来农业比较发达的地区,如古代地中海沿岸、中东和非洲北部、印度北部和我国西北部等地区变成不毛之地^①。

3. 现代工业阶段。随着手工业的发展,尤其是第一次工业革命以后,大工业的出现和城市化,人口成倍的增长和集中,使环境破坏加剧,还伴随着工业产品的生产和消费过程而向环境排放了大量的废气、废水、废渣(称“三废”),造成了环境污染和危害。第二次世界大战以后,工业日益发达,煤和石油的消耗量猛增,化学工业日新月异,所排出的烟尘、二氧化硫、酸、碱、氯、汞等使环境污染日趋严重,震惊世界的公害事件接连发生,加上农药、化肥的无节制使用,出现了农药污染、放射性污染。此外随着城市化,噪声、振动、地面沉降、电磁波危害也相继出现。进入本世纪 70 年代,臭氧层破坏、温室效应、酸雨、光化学烟雾等环境污染不断在扩展;环境资源如土壤、水、海洋在退化,生物多样性在减少……在过去 20 多年里,即从斯德哥尔摩人类环境会议以来,“世界目前并未走入持续发展的轨道,而是滑向人类和环境灾难危机四伏的境地之中。”^②

(三) 当今社会两类不同性质的环境问题 1972 年人类环境会议通过的《联合国人类环境宣言》,提出了当今人类社会两类不同性

① 王翊亭等编:《环境学导论》,清华大学出版社 1985 年版,第 2 页。

② 世界资源研究所、联合国环境规划署、联合国开发计划署合编:《世界资源报告(1992-1993)》,中国环境科学出版社 1993 年版,第一页。