

在职干部环境保护专业高等教育教材

环境保护法概论

程正康 著

中国环境科学出版社

1991

前 言

保护和改善生活环境和生态环境,防治环境污染和其它公害,是我国宪法规定的国家的基本职责之一。环境保护事业是我国社会主义现代化事业的一个极重要的组成部分。作为一项基本国策的环境保护,通过防治污染、改善环境保护着我国人民的健康,保障着我国经济和社会的持续的、稳定的发展。

环境保护法是我国社会主义法律体系中一个新兴的、独立的,正在蓬勃发展并具有无限生命力的部门法。它通过调整人们在开发利用、保护改善环境活动中所产生的各种社会关系,使人类与环境的关系日趋协调,从而为当代人和我们的子孙后代保存生存基础和发展条件。

环境管理,说到底,是依据环境保护法的规定,对开发利用,保护改善环境的活动进行干预或者施加影响的行政管理活动。依法行政,即行政管理应当合法、合理是现代行政管理的根本原则。任何一个负责环境管理的人的行政活动都是环境保护法的行政实施活动,因此,每一个环境行政管理者都必须学习、熟悉、掌握、遵守环境保护法。

作为环境科学与法学的交叉学科的环境保护法学,它的主要研究对象是环境保护法的产生、发展、本质、特点、体系、立法基础、主要原则、具体规定及它的未来。它既涉及到法学的基本理论又涉及到环境科学的基本理论,因此,学习环境保护法必须学好环境科学;同时,也必须学好其他的部门法,如行政法、民法、刑法、经济法、诉讼法等。

本书是为高等学校环境保护专业大专班和全国环境保护管理干部培训而写的,鉴于大多数人未系统地学过法学,故在第一章安排了简要的法律基本理论,同时,考虑到大多数人在环境保护方面有丰富的实践或对环境科学有较深的了解,因此,在各章中,除个别章节外,略去了环境科学知识概述。

虽然本人从事环境保护法的理论研究和实际工作多年,但环境保护法的飞速发展确实使我很难全部把握住它,因此,要写出一本大家喜欢的教材绝非易事。所以,书中不妥之处,诚请读者赐教,以便改正。

在此特别感谢中国环境管理干部学院的刘凤奎等同志,是他们的辛勤劳动,使此书能奉献给读者。

程正康

1990年初春于燕东园

内 容 简 介

本书分为环境保护法总论和环境保护法分论两篇,其主要内容包括:环境保护法的定义和立法基础及特点、环境保护法的体系和环境争执的解决及环境法律责任、中华人民共和国环境保护法和环境标准、防治大气污染等的法律,等等。为了便于读者阅读参考,本书还对法学基础知识和环境科学知识作了简要的介绍。

本书可作为在职干部环境保护专业高等教育教材,也可供环境管理人员及高等院校有关专业的师生参考。

在职干部环境保护专业高等教育教材

环境保护法概论

程正康 著

责任编辑 高速进

中国环境科学出版社出版

北京崇文区北岗子街8号

三河县艺苑印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

1991年5月第 一 版 开本 787×1092 1/16

1991年5月第一次印刷 印张 11 3/8

印数 1—5 000 字数 268千字

ISBN 7-80010-810-4/X·443

定价: 5.90元

出版说明

本教材是由国家环保局组织编写的在职干部环境保护专业高等教材。主要供具有高中文化程度的环境保护在职干部教育之用,也可作为具有大专文化水平的环保人员学习环境保护专业知识用书。全套教材共有15本,包括环境管理和环境监测二个专业的课程内容。现首先出版环境管理专业的教材,共11本,即:环境科学导论、环境化学、环境生物学、环境医学、环境工程、污染源控制、环境系统工程、环境质量评价、环境经济学、环境法学概论和环境管理。

早在1984年,国务院环境保护委员会办公室根据中央关于加强在职干部教育工作的决定精神和全国在职干部培训要点的要求,组织全国有关的专家和学者开始教材的编写工作,并成立教材编审委员会和办公室。几年来对各册书稿进行了反复修改、精简和补充,同时在中国环境管理干部学院环境管理专业试用。全部书稿都经过有关专家评审,认为符合编写要求后交付出版的。

本套教材的编写原则是按照具有科学性和实用性并尽可能达到先进性和系统性的要求进行的,其内容包括目前我国环境管理所必需掌握的基本专业知识。因此,它还可以作为环境保护干部专业知识的考核依据和岗位培训的参考材料。在编写教材过程中得到中国环境保护科学学会、各省市环境保护局及清华大学、北京大学、同济大学、同济医学院、北京工业大学、北京师范大学等单位的大力支持,对此表示衷心感谢。

由于编审组织人员的工作水平有限,又是首次组织这样大型教材的编审工作,工作中的缺点错误在所难免,望各界人士批评指正。

国家环境保护局在职干部专业教材
编 审 委 员 会 办 公 室

1989年7月

《在职干部环境保护专业高等教育教材》

编审委员会成员

主 任 曲格平

委 员 以姓氏笔划为序

刘天齐 刘培桐 刘瑞莲 朱钟杰

任耐安 孙嘉绵 李国鼎 肖隆安

周富祥 金瑞林 张沧禄 张坤民

姜象鲤 赵云岫 胡家骏 涂长晟

蔡宏道 戴树桂

办公室 刘凤奎 林又楦

目 录

第一章 法学基础知识.....	(1)
第一节 法律的概念、本质和特性.....	(1)
第二节 法律与经济、政治、国家、道德和科学技术的关系.....	(5)
第三节 法律的一些范畴.....	(7)
第四节 法律的制定和实施.....	(16)
第五节 我国社会主义法律在现代化建设中的作用和地位.....	(19)
第二章 环境保护法的定义、立法基础和特点.....	(23)
第一节 环境保护法的定义.....	(23)
第二节 环境保护法的立法基础.....	(23)
第三节 环境保护法的目的、任务及作用.....	(30)
第四节 环境保护法的特点.....	(31)
第三章 环境保护法的体系.....	(34)
第一节 环境保护法的体系.....	(34)
第二节 环境保护法规中法律规范的分类.....	(41)
第四章 我国环境管理体系.....	(46)
第一节 环境管理的定义.....	(46)
第二节 我国的环境管理体系.....	(46)
第五章 我国环境管理的基本原则和制度.....	(51)
第一节 使环境保护与经济社会发展相协调的原则.....	(51)
第二节 预防为主、防治结合、综合治理的原则.....	(54)
第三节 综合开发、综合利用的原则.....	(59)
第四节 破坏者整治、污染者治理的原则.....	(60)
第五节 依靠群众、大家监督的原则.....	(62)
第六节 促进环境科学技术、环境教育和环境宣传发展的原则.....	(62)
第七节 统一管理、分工负责的原则.....	(63)
第八节 因时因地制宜的原则.....	(63)
第九节 加强与促进环境保护国际合作的原则.....	(64)
第六章 环境争执的解决和环境法律责任.....	(65)
第一节 环境争执的定义和种类.....	(65)
第二节 环境争执的解决途径.....	(66)
第三节 环境诉讼及其种类.....	(69)
第四节 环境民事诉讼的特点.....	(73)
第五节 环境法律责任.....	(77)

第七章 中华人民共和国环境保护法	(82)
第一节 地位和作用	(82)
第二节 结构和主要规定	(82)
第八章 环境标准	(94)
第一节 环境标准的地位和作用	(94)
第二节 环境标准的体系	(94)
第三节 环境标准的法律意义	(97)
第九章 防治大气污染的法律	(99)
第一节 防治大气污染法律的目的和任务	(99)
第二节 主要的法律、法规及它们的规定	(100)
第十章 防治陆地水污染的法律	(109)
第一节 防治陆地水污染法律的目的和任务	(109)
第二节 主要的法律、法规及它们的规定	(109)
第十一章 防治海洋污染的法律	(119)
第一节 防治海洋污染法律的目的、任务	(119)
第二节 主要的法律、法规及它们的规定	(119)
第十二章 防治环境噪声污染的法律	(131)
第一节 防治环境噪声污染法律的目的、任务	(131)
第二节 主要的法律、法规及它们的规定	(131)
第十三章 防治固体废弃物污染的法律	(137)
第一节 防治固体废弃物污染法律的目的、任务	(137)
第二节 主要的法律、法规及它们的规定	(137)
第十四章 防治农药污染的法律	(142)
第一节 防治农药污染法律的目的、任务	(142)
第二节 主要的法律、法规及它们的规定	(142)
第十五章 防治放射性污染的法律	(149)
第一节 防治放射性污染法律的目的、任务	(149)
第二节 主要的法律、法规及它们的规定	(149)
第十六章 保护物种的法律	(153)
第一节 保护物种法律的目的、任务	(153)
第二节 主要的法律、法规及它们的规定	(155)
第十七章 保护特殊环境地区的法律	(161)
第一节 保护特殊环境地区法律概述	(161)
第二节 保护自然保护区的法律	(161)
第三节 保护风景名胜区的法律	(163)
第四节 保护文化遗址的法律	(166)
第十八章 保护农业环境的法律	(168)
第一节 保护农业环境法律的目的、任务	(168)
第二节 主要的法律、法规及它们的规定	(168)

第一章 法学基础知识

第一节 法律的概念、本质和特性

环境保护法是法学的一个年轻的、朝气蓬勃的新的分支，它具有法律的一切属性和特征，因此，在学习环境保护法之前，先学习一点法学的基础知识是十分必要的。

一、法律的词义

法律是一个复合词，由“法”和“律”两个字组成。“法”在古代汉语中为“灋”。按《说文解字》的释义，“灋”者刑也。平之如水，从水；廌所以触不直者去之，从去。^①据说是神仙留给黄帝的一只独角怪兽，“性忠，见人斗则触不直，闻人论则咋不正。”^②因此，被法官用来决疑判案，论理是非曲直。所以，“法”又指公正。律则为“均布”，即“范天下之不一而归于一。”^③意即齐一、划一、统一。至唐代，“法”与“律”合而为一，成“法律”，意指公正、正直、划一，就是以公平、正直的原则，规范天下人之行为，使之统一。

当代人常使用法律一词，但在使用时，其意义又不尽相同。在一般情况下使用时，如说“不足效法”时，法表示的是一般性的规范、标准、方法；说“有律可循”时，律表示的是纪律、规律。在法学研究上使用时，又有广义与狭义之别。在广义上使用时，法律是指一国所有的法律、法规，在说“依法办事”时，便是此意。在狭意上使用时，法律则特指那些由国家立法机构颁布的规范性文件，当人们说“地方法规不得与法律相冲突”时，便是如此。因此，在学习法律时，要善于进行上述区分，切不可混淆。

二、法律的本质

马克思主义认为，法律是由国家制定或认可、并由国家强制力保证实施的行为规则。是建立在一定的经济基础之上的上层建筑，反映着统治阶级的意志和利益。

对于法律的本质属性，历史上不同阶级的代表人物曾经作过无数次论述。剥削阶级的代表人物总是说，法律是从来就有的，法律是公平的等等。只有马克思和恩格斯才第一次阐述了法律的本质属性。他们在《共产党宣言》这部不朽的著作中，在谈到资产阶级的法律时，一针见血地指出：“你们的观念本身是资产阶级的生产关系和所有制关系的

^① 《说文解字》，第202页，中华书局，1963。

^② 《山海经》（神异经）。

^③ 《说文解字注》。

产物,正象你们的法不过是被奉为法律的你们这个阶级的意志一样,而这种意志的内容是由你们这个阶级的物质生活条件来决定的。”^① 列宁也指出:“而法律又是什么呢?法律就是取得胜利,掌握国家政权的阶级的意志的表现。”^② 因此,法律的本质属性是统治阶级意志的体现。由此可见:

1. 法律是人类历史上一定阶段的产物

既然法律的本质属性是取得胜利,掌握国家政权的阶级的意志的体现,那么,在没有阶级、没有国家的原始社会,就不可能存在法律。那时,人类生产力发展水平极低,生产工具十分简陋,同自然界作斗争的能力很小,人们只有组成一定规模的团体才能保障自身的生存,那时,还没有私有财产,没有阶级,虽然,存在一些大家都必须遵守的行为规划和习惯,但,那还不是法律,因为,它是靠人们的自觉遵守来实施的,而不是靠国家暴力来实施的。在那种社会里,没有警察、法院、军队、也没有监狱,更没有剥削者和被剥削者,那是一个十分公平而又极端贫困的社会。随着生产力的发展,尤其是工具的改进,使劳动能够提供剩余产品,因而使一部分人可以通过强迫另一部分人劳动而获得财富;交换的出现又使得各种不同的劳动产品能通过商业而流通,因而,使少数人有了变为剥削者的机会,而大多数人在这个过程中则沦为被剥削者,这种少数人对多数人的剥削、掠夺和统治必然使各阶级的冲突尖锐化,因而,统治阶级只能求助于手中握有的暴力工具,即军队、警察和法庭来维护自己的统治,国家便出现了。拥有国家政权的统治阶级,为了保护自己的利益和统治,按自己的意志,为人们规定了各种行为规则,并以国家暴力强迫人们遵守这些行为规则,因而,法律也就出现了。因此,法律并不是人类社会一开始就有的,它仅是人类历史上一定阶段的产物。

2. 法律是统治阶级的意志的反映,且这种统治阶级意志是以国家意志出现的

法律是由人制定或者认可的行为规则,它体现的是人的意志。那么,法律是否体现了所有阶级,即统治阶级和被统治阶级的意志呢?在阶级社会里,统治阶级和被统治阶级,剥削阶级和被剥削阶级之间,由于存在着根本的利害冲突,是不可能有什么共同意志的。而且,在阶级社会里,只有统治阶级才握有国家政权,而被统治阶级则处于被压迫、遭剥削和被奴役的地位,因此,只有占统治地位并握有国家政权的阶级才有可能制定或认可行为规则,即创设法律。所以,法律只能是统治阶级的意志的表现。统治阶级以法律这种形式,将人们的行为规定在本阶级的利益和意愿所允许和要求的范围内,以调整统治阶级和被统治阶级、统治阶级内部各不同利益集团之间的关系,实现自己的统治。

由于统治阶级握有国家政权,因而,法律中所体现的统治阶级意志又是以国家意志的形式出现的。在阶级社会里,这种所谓的国家意志,只能是统治阶级的意志。

3. 法律所体现的是统治阶级的整体意志

在统治阶级内部,存在各种不同的阶层、集团和个人,它们都具有各不相同的意志,是否这些不同利益集团和阶层的意志都会上升为法律呢?不是的,法律所体现的只能是统治阶级的整体意志或称共同意志。在统治阶级内部,虽然也存在着各种利益冲突,但是,他们在社会中处于共同的政治地位和经济地位,因而,他们之间有共同的根本的利

^① 《马克思、恩格斯全集》第1卷268页,人民出版社1976。

^② 《列宁全集》第13卷第304页 人民出版社1963。

益和意志。这些共同利益和意志是在他们各自的利益、意志中产生，但又区别于各自的利益和意志的。因此，法律是统治阶级共同的利益和意志的反映。而不是统治阶级中某一阶层的利益和意志的反映，更不是统治阶级中任何一个人的任意行为。

4. 法律所体现的统治阶级的共同意志是由它的物质生活条件决定的

法律所体现的统治阶级的共同意志并不是该统治阶级的纯主观的意识，即不是什么“自由的意志”或者“纯粹的意志”。而是由有关的社会关系，首先是经济关系，即统治阶级的物质生活条件所决定的。

所谓物质生活条件，包括地理环境、人口、社会生产方式等很多方面，而其中社会生产方式起着决定性的作用。

统治阶级总是在一定的经济关系中生活的，它不可能离开历史所形成的生产关系和生产力发展水平而生活，而产生各种“意志”，因而，法律只能是由当时统治阶级的物质生活条件决定的。因此，马克思说过，立法者不是在制造法律，不是在发明法律，而仅仅是在表述法律。即只是在用法律来表明和记载经济关系的要求。

当然，不能因此而得出结论说，法律仅是立法者在复印现实生活，因为，现实的经济关系不可能自发地产生法律，法律是要通过立法者的能动作用才产生的，即必须经过立法者将经济关系反映为阶级利益并将这些利益转变为法律原则和法律规范才产生的。

法律所体现的统治阶级的共同意志是由它的物质生活条件决定的，也就是说，法律是由经济基础决定的，但并不是说，其他诸因素，如一国的地理位置、人口及阶级力量对比等对法律没有影响或是无关紧要。如一国的地理位置往往决定了一国是否需发达的海商法等法律，一国的人口情况也决定了是采取鼓励生育的法律还是节制生育的法律。同一国，在阶级力量对比不同的时期，法律的形式与内容也有不同，如日本人民在70年代为反对资产阶级转嫁环境污染爆发了大规模的“反污染大起义”，迫使国会修改了《公害对策法》。

5. 在人类社会的发展过程中，法律最终是要消亡的

法律，随人类社会的发展而发展。至今，人类社会已经历了三种阶级社会，即奴隶制社会、封建制社会、资本主义社会和一个新型的社会主义社会，法律的类型也更替了四种，即奴隶制法律、封建制法律、资本主义法律和社会主义法律。前三种法律类型都是以私有制为基础的，因此，虽然在形式及内容上有过很大的变动，但其本质则始终是剥削阶级的法律。社会主义法律是人类历史上新型的法律，它是在无产阶级夺取国家政权，推翻生产资料私有制，建立生产资料公有制后产生的，因而，它已不是原来意义上的法律。

法律是和阶级、国家紧密相连的，因此，它随阶级、国家的产生而产生，也必然随阶级、国家的消亡而消亡。当人类社会进入共产主义之后，由于没有了阶级，也就没有了国家，因而，也不再需要法律。当然，在共产主义社会，人们仍然需要遵守一些共同的行为准则，到那时，人们已学会了自觉地而不是被迫地去遵守这些规则。这些规则虽然依然存在，但已不具有特有的阶级属性，因而，已不是法律。

三、法律的特征

人类为了能在共同生活中交流思想、改造自然及统一行为，逐渐形成了一些大家应

共同遵守的规则，模式，我们称它们为规范。一般将这些规范分为两类，一是专门调整人与人之间关系的，称为社会规范；另一类是专门调整人与自然界的关系的，称为技术规范。法律是社会规范的一种，目的在于调整人与人之间的关系，它具有以下一些特征：

（一）是国家制定或认可的行为规则

并不是所有的社会规范都是法律，只有经国家制定或认可的那些社会规范才是法律。所以，法律又是以“国家意志”出现的行为规则

制定和认可是国家创制法律的两种形式。所谓制定，是指有立法权的国家机关，依照法律规定的程序而创制的法律，即成文法；所谓认可，有二种意思：一是国家未经一定程序制定而是直接赋予某些在实践中早已为人们遵守的行为规则以法律效力，如英美法的习惯法，另一是由国家立法机关在创制法律的过程中，明确地规定某种习惯是法律，如我国1950年颁布的《婚姻法》便规定，五代以内旁系血亲间结婚是否准许，从习惯。这样，习惯便成了法律。

（二）是由国家强制力保证执行的行为规则

法律的另一个重要特性是它的强制性，即它是由国家强制力保证实施的。主要是由国家机关依法定程序来进行的，国家机关通过各种行政行为，司法行为来实施法律。违反法律规定者将受到各种制裁，即行政制裁或司法制裁。国家凭借手中的暴力工具，军队、警察、法庭、监狱，迫使法律关系主体遵守法律。而其他的一些行为规则，如道德、语法等则不具有这些特征。

（三）是以规定权利、义务为主要任务的行为规则

法律是以确认法律关系主体的权利和义务为任务的。所谓法律关系是指由于人们从事了某种行为或某种现象的发生，从而使人们之间依据法律规定而产生的权利和义务关系。依据法律规定，对他人拥有权利或承担义务者是法律关系的主体。所谓权利，是指法律赋予法律关系主体可以自行作出某种行为或不行为，或者，可以要求他人作出某种行为或不行为以及提出某种权益主张的权力，它们由法律确认并受法律保护；所谓义务，是指法律强迫法律关系主体必须作出某行为或不行为的要求，它同样由法律确认并由国家强制力保证执行。

法律关系主体可以自行决定是否行使他所拥有的权利和将此种权利行使到什么程度，在他的权利受到侵害时，可以请求国家依法保护他的权利。在法律上，法律关系主体所拥有的基本权利称为一次性权利或原生性权利，而他所拥有的在这些权利受到侵犯时要求国家依法加以保护的权力称为二次性权利或次生性权利，后一种权利是以前一种权利的存在为条件的。

法律关系主体必须履行法定义务，即依法从事某种行为或不行为。在法律上，常将必须从事某行为的义务称为积极性的义务，而将必须从事某种不行为的义务称为消极性的义务。如《水污染防治法》第21条规定，禁止将油类等排入水体，这是规定应从事某种不

行为的义务,因而,是消极性的义务,同样,该法第20条规定,在造成水污染事故后,排污者应当立即采取应急措施,通报可能受到水污染危害和损害的单位并向当地环境保护部门报告,这是规定应从事某种行为的义务,因而,是积极性的义务。

法律关系主体所享有的权利和应尽的义务是一致的,即“没有无权利的义务,也没有无义务的权利。”

(四) 具有规范性、概括性并具有普遍约束力

所谓规范性是指它规定了人们的行为模式。

所谓概括性,即它的对象通常是抽象的,一般的人,而不是具体的、特定的人(但有些行政法规是例外,它可能专门规定一个具体的、特定的人),因而,在同样的条件下,可以反复使用而不是仅仅适用一次。

国家机关颁发的某些规范性、概括性文件具有法律的这些特征,因而,是法律;而另外一些文件,如聘书、委任状、结婚证等虽为国家机关颁发,但因不具备规范性、概括性,因而,不是法律。

因为法律具有规范性和概括性,因而,它不是仅对某个单独的个人或者一群人才具有约束力,而是对所有的法律关系主体都具有约束力,因此,它又具有普遍的约束力这一特征。如我国宪法规定,一切国家机关和武装力量,各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反法律的行为,必须予以追究。这就充分地说明了法律是具有普遍的约束力的。

第二节 法律与经济、政治、国家、道德和 科学技术的关系

一、法律与经济的关系

法律与经济的关系是:经济基础决定法律而法律又反作用于经济。

马克思说过:“人们在自己生活的社会生产中发生的一定的、必然的、不以他们的意志为转移的关系,即同他们的物质生产力的一定发展阶段相适合的生产关系。这些生产关系的总和构成社会的经济结构,即有法律的和政治的上层建筑竖立其上并有一定的社会意识形态与之相适应的现实基础”。^①在人类历史上,法律是随私有制的出现才出现的,而且,因经济基础的变更而变化的;奴隶制生产关系决定了在奴隶制法律中,奴隶不是人而是“活的工具”;封建制的生产关系决定了在封建制法律中,人是被分为各个等级的;资本主义的生产关系决定了在资本主义法律中,资本家可通过“契约自由”无限制地盘剥无产者。只有在无产阶级夺取政权、消灭了剥削制度,建立了社会主义公有制的生产关系之后,才能使社会主义法律具有权利与义务相一致、人民享有真正的民主的特点。因此,有什么样的经济基础就有什么样的法律。

^①《马克思、恩格斯全集》第3卷82页,人民出版社,1976。

其次，法律是随着经济基础的不断变化而变化的。

社会的经济基础是在不断发展变化的，这种变化不仅是所有制的变化，还包括经济基础中的某一部分发生的变化。已变化了的经济基础要求法律与它相适应并为它服务，因此，法律也必须随经济基础的变化而变化。当经济基础发生根本性的变革时，法律的类型和本质也发生了变化；但当经济基础发生局部变化时，法律也会而且应当发生局部性的、与经济基础的变化程度相适应的变化。如，在我国，随着改革、开放政策的贯彻，虽然，社会主义公有制并未改变，但局部经济结构已经或者正在发生变化，因而，必须及时地变更某些法律。

法律是为经济基础服务的，因此，法律对经济基础又有反作用，即如果法律是符合经济基础并满足生产力发展的需要的，那么，它能极大地促进生产力的发展，反之，则将限制生产力的发展。因此，加强社会主义法制建设对于巩固社会主义经济基础促进生产力发展是至关重要的。

二、法律与政治的关系

法律与政治同属上层建筑，两者关系密切。首先，法律反映统治阶级的政治，为统治阶级的政治服务并使统治阶级的政治要求得以实现。法律通过确认统治阶级的政治地位，统治阶级和被统治阶级之间的关系，保护统治阶级的政治、经济利益、镇压被统治阶级的反抗；法律通过调整统治阶级内部关系，使它们保持一致；法律通过调整统治阶级和它的同盟者之间的关系，使它们的利益得到平衡，从而，维持统治阶级的统治。法律与统治阶级的政策关系十分密切。所谓政策是统治阶级为了达到一定的政治、经济目的而制定的行为准则。统治阶级常常在条件成熟时，将其政策上升为法律。因此，统治阶级的政策对法律有指导作用，法律常常将这些政策条文化、具体化、法律化。一旦这些政策，包括执政党的政策上升为法律，则便成为全体政党、公民均应遵守的“国家意志。”任何违反已法律化的政策的行为都是不允许的。

三、法律与国家的关系

法律与国家是十分密切的两种社会现象，它们都是阶级矛盾不可调和的产物，都是统治阶级用来维护自己的统治的工具。

所谓国家，是经济上占统治地位的阶级维护本阶级利益和对社会实行政治领导的一种政治组织、一种工具，其实质是一个阶级对另一个阶级的专政，所以，马克思主义者形象地把它称为“国家机器”。国家机器主要由政府、军队、警察、法庭、监狱组成。

法律与国家之间的关系十分密切。主要是：法律是国家的附属物。列宁说过：法律是取得胜利，掌握国家政权的阶级的意志的表现。所以：法律是国家意志的表现，而这种国家意志实质上是统治阶级的意志；国家的性质和特征，决定着法律的性质和特征，即有什么样的国家就有什么样的法律；法律的形式受国家政体形式，即国家的管理形式的影响。相反地，国家也离不开法律，这是因为：国家的性质、统治阶级的地位等必须由法律来确定，从而使统治阶级的统治合法化；国家需要用法律来表现它的意志，即统

治阶级的意志。使其统治能顺利进行，法律还可被国家用来完善各种政治制度和经济制度，使国家的经济适应新的变化了的情况（这一点可从各国立法及法律修订工作总是在不停顿地进行中看到）。所以，法律是国家须臾不得离开的法宝，“法律不可一日废之于国”，就是这个道理。

四、法律与道德的关系

法律与道德都是统治阶级意志的表现，同属社会规范，因此，两者之间有密切的联系。

所谓道德，就是人们关于善与恶、正义与非正义、公正与自私、诚实与虚伪、荣誉与耻辱等观念以及与这些观念相适应的行为规则。它也是由人们的物质生活条件所确定的，因此不同的阶级有不同的道德。在一个国家中，占统治地位的道德，只能是统治阶级的道德。

那么，法律与道德之间的关系是怎样的呢？首先，法律与统治阶级的道德是一致的。它们的本质都是统治阶级的意志的表现，都是为维护统治阶级的统治服务的。其次，法律和道德是相互补充的。这主要表现为：统治阶级常将本阶级的道德法律化。如在中国的封建社会，地主阶级将“三纲五常”变为法律规范。我国宪法，则将无产阶级道德，如尊重社会公德、爱护公共财产等规定为公民应履行的义务。统治阶级在借助法律维护统治时，还十分重视本阶级的道德的宣传、教育。我国在社会主义建设中，不仅重视社会主义法制建设，也重视共产主义道德教育。在环境保护方面，不仅应加强环境法制建设，亦应十分重视环境道德教育，使全国人民更自觉地保护环境。

五、法律和科学技术的关系

法律和科学技术的关系是：首先，科学技术是第一生产力。马克思说过：“生产力的这种发展，归根到底……来源于智力劳动特别是自然科学的发展”。^①因此，科学技术的发展必然导致法律的发展；飞机飞行的成功，导致了与航空有关的法律的产生；电子计算机的发明，使有关软件保护的法律呱呱落地；试管婴儿的一声啼哭，冲击着原以为完善的婚姻法和继承法；环境科学的产生，使环境法成为一门学科。其次，法律对科学技术的发展有着重要的反作用，中世纪黑暗的法律，曾使一些科学技术遭到扼杀，而专利法等的产生，则为科学技术的发展注入了新的血液。

第三节 法律的一些范畴

在研究法律时，常需明确了解法律的一些范畴，只有对它们有深刻的认识，才能自觉地应用。

^①《马克思恩格斯全集》第25卷97页，人民出版社1976。

一、我国法律的渊源

法律的渊源，又称法源。一是指法律内容源于何处，另一是指法律规范第一次出现何处，后者又可称为法律的体系。

我国法律的体系由宪法、法律、行政法规、地方法规、自治法规、行政规章和行政决定、命令等组成。

1. 宪法

宪法是我国的根本法，具有最高的法律效力和地位。它的主要任务是确定国家最基本的政治制度 and 经济制度，国家的根本任务以及公民的权利和义务。其它各种法律、法规都必须依据宪法制定并为宪法的实施服务，不得与宪法相抵触。宪法的制定和修改应经特别的程序，如我国宪法规定，宪法的修改，由全国人民代表大会常务委员会或者1/5以上的全国人民代表大会代表提议，并由全国人民代表大会全体代表的2/3以上的多数通过。

2 法律

法律是指由全国人民代表大会或它的常务委员会制定的规范性文件。它依据宪法的规定制定，又成为除宪法外的其他法律的制定的依据。它的法律效力仅次于宪法，而高于其他法规。

我国1982年宪法将法律分为两类，一类是基本法，另一类是基本法之外的其他法律，或称一般法律。

基本法通常规定和调整某一方面带根本性的普遍性的社会关系，它在某一方面的法律体系中往往是牵头的，起主要作用的，如《刑法》、《民法通则》等，它由全国人民代表大会制定。

一般法与基本法具有相同的法律效力，它也规定和调整某一方面带根本性、普遍性的社会关系，但调整面略较基本法窄，且内容的规定也具体得多，且主要是规定国家在某一方面的管理。如《环境保护法》、《海洋环境保护法》、《水污染防治法》、《治安管理处罚条例》等，它由全国人民代表大会常务委员会制定。

3. 行政法规

即国务院制定和颁发的规范性文件。我国宪法第86条规定：“国务院可以根据宪法和法律，规定行政措施、制定行政法规，发布决定和命令。行政法规的法律效力低于宪法和法律，但高于地方法规和规章。行政法规不得与宪法和法律相抵触。行政法规又是制定其他法规和规章的依据。《对外合作开采海洋石油资源条例》、《水产资源繁殖保护条例》、《征收排污费暂行办法》等都是行政法规。

国务院各部、委可根据宪法第90条的规定，在各自权限范围内发布具有规范性的命令、指示和规章。它们所制定和颁布的这些命令、指示和规章，也是我国法律的渊源之一。其法律效力低于行政法规。一般可称为中央行政规章。如《建设项目环境保护管理办法》、《建设项目环境保护设计规定》等。

4. 地方性法规

即我国各省、市、自治区人民代表大会或它的常务委员会所制定和颁发的、适用于

其行政辖区的规范性文件。地方性法规依据宪法、法律和行政法规制定并且不得与宪法、法律和行政法规相抵触。省、市、自治区人民代表大会或它的常务委员会在制定和颁发地方性法规后，应当将其报全国人民代表大会常务委员会备案。

此外，根据我国《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第27条规定，省、自治区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常务委员会，可以拟定本市所需要的地方性法规草案，提请省、自治区人民代表大会常务委员会审议制定，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。因此，上述城市有起草地方性法规的权力，只有省、自治区人民代表大会常务委员会才有制定地方性法规的权力，且这些地方性法规，只适用于草拟该地方性法规的城市。

与地方性法规相似的还有自治法规，即由民族自治的地方人民代表大会或它的常务委员会制定和颁布的自治条例和单行条例。根据我国宪法第116条的规定，各自治区的人民代表大会，有权依照当地民族的政治、经济和文化特点，制定自治条例和单行条例，在报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。此外，自治州自治县的人民代表大会或它的常务委员会可以草拟适用于本行政辖区的自治条例和单行条例，在报省或自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效并报全国人民代表大会常务委员会备案。所有这些由民族自治机关制定或草拟的自治条例等，统称为自治法规。

5. 行政规章

是由省、自治区人民政府以及省、自治区人民政府所在城市 and 经国务院批准的较大城市的人民政府，依照《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第35条的授权而制定、颁发的。它不得与宪法、法律、行政法规相抵触。

6. 行政决定或行政命令

是由除5中所述的地方县级以上人民政府根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第35条的授权而制定和颁发的，其地位低于行政规章，是我国法律体系中最低一级的规范性文件。

7. 我国参加的国际公约、条约

我国已参加的国际公约、条约也是我国法律的重要组成部分。根据“约定必须遵守”的原则，这些公约、条约对我国的国家机关、公民、组织具有约束力。但是，我国在参加时声明保留的条款对我国无效。我国法律大多规定：当我国参加的公约、条约与我国国内法有不同规定时，适用国际条约的规定。即规定，在法律适用上，实行“国际条约优先”的原则。

二、法律的分类

常采用的几种分类方法为：

1. 按法律的本质分：剥削阶级法律，社会主义法律；
2. 按法律的历史类型分：奴隶制法律、封建制法律、资本主义法律、社会主义法律；
3. 按法律的效力分：宪法、法律、行政法规、地方法规（自治法规）、行政规章、行政决定等；
4. 按法律的主体、创设方法、效力范围分：国际法、国内法；

5. 按法律的内容分：实体法、程序法。实体法，即以规定人们的权利、义务等实质内容为主要任务的法律，如《刑法》、《环境保护法》；程序法，即以规定实现实体法过程中有关诉讼程序、手续为主要内容的法律，如《行政诉讼法》、《刑事诉讼法》。实体法又称主法，程序法又称助法。

6. 按法律的效力范围分：普遍法、特别法。在全国范围内有效、对全体公民、组织有效，在一段相当长时间有效的法律称为普通法或一般法；而在一定地区有效，仅对特别的公民、组织有效，在一定期限内有效的称为特别法。在法律的实施中，采用“特别法优于普通法”的原则。因此，在环境保护法中，就有地方标准优先于国家标准实施中规定。此外，资产阶级法学家们还按法律所保护的利益的不同，将法律分为公法与私法两类。

三、法律规范

一个法律规范在逻辑上有两部分组成：行为模式和行为后果。所谓“行为模式”即指从事了某种行为或者不行为。法律上一般有三种行为模式：禁止从事某行为，应当或者必须从事某行为以及可以从事某行为。禁止性行为模式实际上规定了行为人的义务，如《水污染防治法》第24条规定：禁止向水体排放、倾倒工业废渣等，即规定了不从事该行为的义务，应当或必须性模式，则实际上规定了行为人的义务和相应的权利，如《水污染防治法》第28条规定：排放含病原体的污水，必须经过消毒处理，即行为人负有不排放未处理的含病原体的污水的义务并赋予行为人排放业经消毒的含病原体污水的权利，可以性模式则授予行为人以自行选择的权利，即他可以选择从事某行为，也可选择不从事某行为，如《水污染防治法》第41条规定，对于水污染危害的赔偿责任和赔偿金额纠纷，当事人可以请求环保部门处理，也可以直接向法院起诉。所谓“法律后果”，则规定了人们在从事或者未从事法律所规定的行为模式后，国家将对此行为的后果采取什么态度，即在法律上会引起什么后果。法律后果可分为二类：一类是肯定性的法律后果，即在行为人从事了法律所允许他从事的行为后，法律对他的行为的后果加以肯定和保护，包括给予各种奖励。一类是否定性的行为后果，是指行为人在从事为法律所禁止的或限制的行为后，法律对他的行为的后果加以否定，并使他承担各种法律责任。值得指出的是，法律后果可以是肯定性的，也可以是否定性的，如果认为法律后果必然是否定性的，即只有惩罚，法就是罚，这是不全面的。

法律规范和法律条文不完全相同，有时，在一个法律条文中，同时有行为模式和法律后果两部分，但更多的时候，在一个法律条文中可能只有行为模式而没有行为后果。常采用的立法技术是，将行为模式集中在一章中，而将法律后果集中在另一章，即被称为“奖励与惩罚”或“法律责任”的一章中。不论采用何种立法技术，一个法律规范必须完整。如果只有行为模式而无法律后果，那么，就无法得到实施，法律也就失去了意义。

在法律研究中，常将法律规范进行分类，主要的分类为：

1. 根据法律规范的内容分：授权性规范和义务性规范。授权性规范，即法律授予法律关系主体以某种权利或权力，如《水污染防治法》第6条即授予国务院环境保护部门以制定国家水环境质量标准的权力，义务性规范，即法律强迫法律关系主体从事某种行为或不行为，因而，规定了他应尽的义务。