

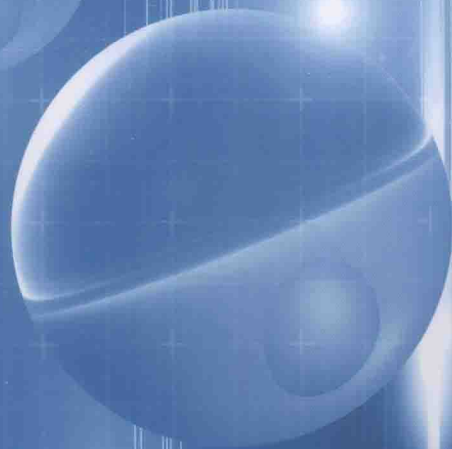
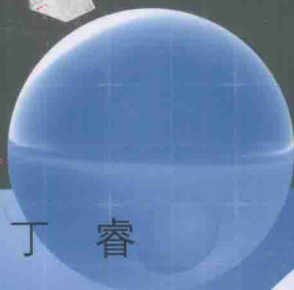
环 境 法 学

HUANJIING FAXUE

高等学校“十二五”规划教材



市政与环境工程系列丛书



主 编 黄 志 李永峰 丁 睿
副主编 张 坤
主 审 应 杉



哈尔滨工业大学出版社

高等学校“十二五”规划教材
市政与环境工程系列丛书

环 境 法 学

主 编 黄 志 李永峰 丁 睿
副主编 张 坤
主 审 应 杉

哈爾濱工業大學出版社

内容简介

本书以环境法为中心,介绍了环境法的相关概念及其主要内容,包括环境法律基本制度,环境行政法和环境法的具体内容,以及环境污染防治法等相关法律介绍及发展现状,为我国环境法的发展提供借鉴。

本书可作为高等学校环境工程、环境科学、市政工程、法律以及其他相关专业本科生的教学用书,也可作为研究生的研究参考资料,还可供其他从事环境事业的科技、生产和管理人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

环境法学/黄志,李永峰,丁睿主编. —哈尔滨:

哈尔滨工业大学出版社,2015. 10

ISBN 978 - 7 - 5603 - 5652 - 5

I. ①环… II. ①黄…②李…③丁… III. ①环境法学 - 中国

IV. ①D922. 68

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 241627 号

策划编辑 贾学斌

责任编辑 苗金英

出版发行 哈尔滨工业大学出版社

社 址 哈尔滨市南岗区复华四道街 10 号 邮编 150006

传 真 0451 - 86414749

网 址 <http://hitpress.hit.edu.cn>

印 刷 黑龙江省地质测绘印制中心印刷厂

开 本 787mm × 1092mm 1/16 印张 11 字数 265 千字

版 次 2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5603 - 5652 - 5

定 价 26.00 元

(如因印装质量问题影响阅读,我社负责调换)

前 言

环境污染、粮食危机以及自然灾害的不断发生引起全球的关注,可持续发展已成为世界很多国家发展的战略,可持续发展需要各个国家的共同努力,需要法律的保护与约束。环境与资源法律的构建是环境保护工作的重要组成部分,各个国家正在从不同的角度制定环境保护的相关法律及政策,唤醒人们的环保意识,规范人们的行为。环境保护工作的开展需要每一个人的参与,更需要环境保护意识的提高,唤醒人们的可持续发展意识。希望本书的出版能够唤起更多的读者参与到环境保护的行动中来,为地球的可持续发展尽自己的一份力量。

本书主要介绍了环境方面的法律内容及发展状况。本书共 11 章:第 1 章绪论,概要介绍环境法学的发展及相关内容;第 2~4 章主要介绍环境法律基本制度、环境行政法与环境法的相关内容;第 5~11 章主要介绍环境污染防治法,区域环境法,生态保护法,环境信息公开法、清洁生产法与循环经济法,环境税法与环境监测法,环境诉讼与环境教育法和国际环境法等相关内容及发展状况。

本书由黑龙江省城镇建设研究所、东北林业大学、哈尔滨工程大学及中核集团的专家和老师编写,由黄志、李永峰、丁睿担任主编,张坤担任副主编,应杉担任主审。参加编写人员及分工如下:第 1 章至第 6 章由黄志编写,第 7 章由丁睿编写,第 8 章及第 9 章由张坤编写,第 10 章及第 11 章由张楠、李永峰编写。张宝艺、张杼义、潘宁源、郭莹、黄昱参与了本书的文字整理与图表制作工作。

由于时间紧迫,编者的水平有限,书中难免存在不妥之处,真诚地希望专家学者、广大师生和读者批评指正。

谨以此书献给李兆孟先生(1929.7.11—1982.5.2)。

编 者
2015 年 8 月

目 录

第1章 绪论	1
1.1 环境法学概述	1
1.2 环境法概述	1
1.3 环境法的历史发展	4
1.4 环境法的价值理念和目的	7
1.5 环境法的体系	8
1.6 环境权	15
第2章 环境法律基本制度	19
2.1 环境影响评价制度	19
2.2 “三同时”制度	22
2.3 排污收费制度	22
2.4 排污申报登记制度	25
2.5 环境保护许可证制度	26
2.6 限期治理制度	28
2.7 环境标准制度	29
2.8 环境监测制度	31
2.9 污染事故报告制度及其他	32
第3章 环境行政法	37
3.1 环境行政管理体制	37
3.2 环境行政立法	41
3.3 环境行政执法	45
3.4 环境行政诉讼	48
第4章 环境法	56
4.1 环境法实施概述	56
4.2 环境立法	61
4.3 环境行政执法	65
4.4 环境监督	68
第5章 环境污染防治法	71
5.1 环境污染防治法概述	71
5.2 大气污染防治法	72
5.3 水污染防治法	77

5.4 海洋污染防治法	83
第6章 区域环境法	86
6.1 区域环境法的基本内涵	86
6.2 我国区域环境法律制度的具体内容	86
6.3 农村环境保护法	90
第7章 生态保护法	96
7.1 生物多样性政策及立法	96
7.2 中国实施生物多样性国际法的政策与立法措施	98
第8章 环境信息公开法、清洁生产法与循环经济法	103
8.1 环境信息	103
8.2 《环境信息法》与环境信息公开	103
8.3 《环境信息公开法》及其历史发展	105
8.4 环境影响评价与环境影响评价法	107
8.5 环境影响评价的范围和程序	108
8.6 环境影响评价公众参与的主体与内容	109
8.7 清洁生产法	111
8.8 循环经济法	114
第9章 环境税法与环境监测法	118
9.1 环境税	118
9.2 环境税的理论基础和基本功能	120
9.3 环境税制实践	122
9.4 环境监测与环境监测法	127
9.5 环境监测主体与环境监测管理体制	129
9.6 环境监测法的主要制度	132
第10章 环境诉讼与环境教育法	135
10.1 环境民事诉讼	135
10.2 环境行政诉讼	137
10.3 环境刑事诉讼	140
10.4 环境公益诉讼	143
10.5 环境教育	146
10.6 环境教育法	150
第11章 国际环境法	154
11.1 国际环境问题及国际环境保护	154
11.2 国际环境法的概念和特征	156
11.3 国际环境法的基本原则	157
11.4 国际环境法的渊源与主要国际组织	160
参考文献	168

第1章 绪 论

1.1 环境法学概述

环境法学的基本理念是指合乎自然生态规律、社会经济规律和环境规律的基本观念。它是环境法律法规中基本理念的概括、提炼和科学抽象,是环境法学科长期发展的产物,是环境法的目的、价值、研究范式和研究方法的反映。环境法学主张通过对传统法学基本理念的扩大、深入和重新解释,将当代环境法学的一些重要观念纳入传统法学基本理念之中。环境法学基本理念的形成和成熟是一个历史的发展过程,它是人类对人与自然关系的性质、特点和发展规律认识的结晶。如下因素对环境法学基本理念的形成具有重要影响:各国环境法所确立的重要观点,特别是环境法律法规中所确立的指导思想、立法目的、法律原则、基本政策和思想观点;国际环境法所确立的指导思想、立法目的、法律原则、基本政策和思想观点;著名环境思想家、理论家和活动家所阐明的有关人与自然关系的重要观念,特别是著名环境法学说所论证和概括的环境法学的基本观念。

任何部门法学都有其基本理念。例如,罗马法时代以来,市民法吸纳了人类文化的优秀思想成果,形成了私权神圣、身份平等等基本理念。尽管对于市民法的理念,在表述上有着诸多差异,但其含义基本相同。同样,尽管目前学术界对于何谓环境法学的基本理念、有无环境法学的基本理念、环境法学有哪些基本理念、环境法学的基本理念有什么意义等问题还存在不同的看法,但是,许多环境法学家认为,基本理念是环境法学的灵魂,是构建环境法学理论体系和环境法律体系的出发点。从上述角度看,探讨环境法学基本理念的概念及含义、研究其来源、明确其内容,对于构建环境法学理论体系、促进环境法制建设具有重要意义。环境法学发展的历史和实践说明,缺乏正确、科学、持之以恒的环境法学基本理念,是环境法和环境法学发展缓慢或无重大突破的重要原因,而有关尊重自然、保护环境、可持续发展和人与自然和谐等基本观点或理念的确立,往往成为推动环境保护和环境法发展的强大动力和精神力量。

我国环境法的创新与完善首先是理论的革命,没有理论基础的环境法不可能是理性的环境法。环境法学的价值追求正是整个环境立法的基石,它直接影响着环境立法的取向、基本制度及其实施效果。研究环境法的价值取向是探寻环境法创新与完善的思想源泉。

1.2 环境法概述

1.2.1 环境法的概念及含义

环境法,是指由国家制定或认可,并由国家强制力保证实施的,调整有关环境的开发、利用、保护、改善的社会关系的法律规范的总称;是关于环境的开发、利用、保护、改善的各

种法规和法律渊源的综合。

(1) 环境法是法的一种。同其他法律一样,环境法是由国家制定或者认可的、用特定形式颁布并以国家强制力保障其实施的行为规范或者法律规定。

(2) 环境法是某类法律规范、法律规定和法律渊源的总称或综合体。环境法不是指某一个法律规范、某项法律规定或某个环境法规,而是具有共同宗旨、性质相似、相互关联的一系列法律规范、法律规定和法律渊源的集合。

(3) 环境法调整的是因环境问题而产生的社会关系。可以把这种社会关系简称为环境社会关系。这种社会关系始终离不开环境或者对环境有影响的人为活动,始终以环境为媒介。

(4) 环境法调整的主要社会关系是因开发、利用、保护、改善环境所发生的社会关系。这里的开发、利用,是指对环境没有或者少有污染破坏的、有利于保护和改善环境的、合理的开发和利用。这里的保护、治理,是指有利于环境可持续开发、利用的保护和治理。

1.2.2 环境法学基本理念的含义

所谓理念,是指具有理性的观念,不是指一般的观念。对于何谓理性也有诸多解释。罗马法学家西塞罗根据斯多葛学派的观点,首先系统地提出了自然法学说。他倾向于把理性等同于自然,认为真正的法律乃是一种与自然相符的正当理性;它具有普遍的适用性,并且是永恒不变的;自然法体现了自然理性,是衡量是非正义的标准,而正义是自然和人性所固有的。西塞罗认为:事实上存在一种真正的法即正当理性,它与自然相一致,适用于一切人,并且它是恒久而不变的。这种法律,通过命令要求人们履行各自的义务;通过禁条制止人们的违法行为。这种关于理性根源于宇宙秩序本身的观念,被视为所有的制定法或实在法的基础。理性是指合乎自然规律和社会规律或者合乎人的本性(人的本性是人的自然性和社会性的统一)。具有理性的观念也就是指合乎自然规律和社会规律或者合乎人的本性的观念。环境法学的基本理念是指合乎自然生态规律、社会经济规律和环境规律(即人与环境相互作用规律)的基本观念。它是环境法学的灵魂,是构建环境法学理论体系和环境法律体系的出发点。它来源于法学的基本理念和现代环境学、生态学、生态伦理学的科学理论,是法学基本理念和环境学、生态学、生态伦理学基本理论的综合。

首先,应该弄清环境法学的基本理念与环境法的基本理念的关系。无论是从理论上讲还是从现实上讲,环境法的基本理念都是指环境法律法规规定、强调、宣示或体现的基本观点,即环境法律法规所确认的基本观点;它是环境法立法目的的思想基础,是环境法基本原则的出发点,是环境立法动机的根源,是环境法的必然性、实然性、应然性和价值性的集中反映。不同的环境法律或不同国家的环境法律可能有不同的基本理念,特别是不同社会制度的国家有不同的环境法基本理念。环境法学的基本理念是指环境法学这门学科的基本观点,即环境法学研究和教学中经常强调、宣讲、阐述的基本观点;它是各种环境法律所规定的基本理念的概括和综合;不同的环境法学者或不同的环境法学派可能有不同的环境法学基本理念。环境法学的基本理念应该在环境法中得到体现和确认,良好的环境法律法规应该接受环境法学基本理念的指导,应该反映或体现环境法学的基本理念。

环境法学涉及广泛的研究领域和众多的问题,它有许多基本的、普遍性的观点,如果将所有这些观点都作为环境法学的基本理念,即将环境法学的各种观点等同于环境法学的基

本理念,不仅会使环境法学的基本理念过多过滥,而且会失去基本理念的特定理论意义。因此,环境法学的基本理念应该是环境法学的核心观点、重要观点。但是,不同的专家学者或学派对何谓环境法学的核心观点、重要观点显然有不同的看法,这在环境法学发展的初期特别明显。这就提出了如何确立、判断或评价某个环境法学观点是否称得上环境法学基本理念的标准问题,甚至引起有几个标准、何谓标准等问题的争论。从理论上讲,应该有衡量标准,如果没有标准就会出现环境法学有许多基本理念、不同的学者有不同的环境法学基本理念的现象。从实践上讲,很少有人提出或研究基本理念的标准问题,某学科的基本理念大多是该学科长期发展的产物,即衡量和检验基本理念的标准主要是实践和事实。从事该学科的专家学者在发展该学科的过程中所形成的具有关键性、普遍性的共同观点,正是这些共同的基本观点把这些学者联系在一起。一个学科基本理念的形成,实质上就是该学科成熟和定型的一个标志,所谓某学科的基本理念也就是从事该学科的学者共同体最基本的共同观点,即环境法学的基本理念应该是已经成为现实的环境法学的学者共同体的共同的、基本的观点。从这个意义上讲,环境法学基本理念应该与环境法学的目的、价值、研究范式和研究方法有关,应该是环境法学目的、价值、研究范式和研究方法的反映。

环境法学既是法学的一个分支,又是环境学(生态学)的一个分支,因此其必然具有法学和环境学(生态学)的共同基本理念。如果将环境法学的基本理念等同于或照搬法学或环境学(生态学)的共同基本理念,那么研究或谈论环境法学的基本理念就没有什么特殊意义。因此,环境法学的基本理念应该是指能够反映环境法学这一独立法律分科和新兴交叉学科性质和特点的基本理念。从这个意义上讲,环境法学的基本理念应该能够充分体现和反映环境法学的性质和特点。

环境法学本身有一个从无到有、从小到大、从不成熟到成熟的发展过程,并不是一开始就存在或很完备。环境法学的基本理念也是如此,也有一个逐步确立的过程。确认环境法学基本理念的过程是对各种环境法学理论观点进行取舍、筛选、提炼的过程,也是从理论上、从基本观点的高度上整合环境法学工作者共同体的过程。从这个意义上讲,研究和探讨环境法学基本理念的问题,对于促进环境法学的进一步发展和成熟具有特别重要的意义。在我国环境法和环境法学发展的初期,学术界很少讨论环境法的基本理念问题。随着环境法和环境法学的深入发展,特别是环境法和环境法学在发展进程中所遇到的各种问题,人们越来越认识到环境法基本理念的重要性。环境法和环境法学发展的历史和实践说明,缺乏正确、科学、持之以恒的环境法学基本理念,是环境法和环境法学发展缓慢或无重大突破的重要原因;而有关尊重自然、保护环境、可持续发展和人与自然和谐等基本观点或理念的确立,往往成为推动环境保护和环境法发展的强大动力和精神力量。

目前,法学界对环境法学基本理念的归纳和分类,主要有两种态度和方式:抛开现有的传统法学基本理念,另起炉灶,从环境法制建设和环境法学理论自身的性质和特点出发,总结、归纳并最终形成环境法学的基本理念。以日本环境基本法(1993年)为例:该法强调和规定的基本理念,主要有环境保护(包括全球环境保护),防止公害或环境污染,构筑对环境负荷影响少的可持续发展社会、国家、企业和国民防止环境污染和保护环境的责任,保持人与自然的密切接触等,基本没有涉及传统法学中的正义、公平、秩序、民主、效率等理念。美国国家环境政策法、世界自然宪章等环境法律和国际环境条约,也是采用这种方式。这种方式的优点是是当前新兴的环境学、生态学和环境保护工作密切联系,采用新的名词概念

表达有关与自然关系的思想观念,没有条条框框,不受传统法学基本理念的名词概念的束缚,表面上也不与传统法学基本理念相冲突,从而具有较大的创新性和灵活性。这种方式的缺点是,没有充分利用传统法学理念的现有知识和资源,使人产生环境法学基本理念与传统法学基本理念互不相关的感觉,从而导致主流法学界不将这些环境法学理念认可为法学的基本理念的范畴。从传统法学基本理念出发,通过对传统法学基本理念的扩大解释、深入解释和重新解释,将当代环境法学的一些重要观念纳入传统法学基本理念之中,在不改变传统法学基本理念名词概念的基础上来论述环境法学的基本理念。这就是当代一些环境法学家所采取的态度和方法,即将环境法学的基本观念分别纳入正义、公平、安全、秩序、民主、效率等传统法学基本理念(一级概念)之中,并分别以环境正义、环境安全、环境公平、环境秩序、环境民主和环境效率等二级概念对环境法学的基本思想观念进行解释和概括。这种方法的优点是能充分利用传统法学基本理念的现有知识资源,使环境法学基本理念与传统法学基本理念紧密相连,从而易于被法学界所采纳和认可。这种方法的不足之处是,它容易继承传统法学理论的某些保守性、刻板性和局限性,不易突出保护环境、尊重自然、维护生态平衡、人与自然和谐相处、环境与经济和社会协调发展、一体化发展和可持续发展等为环境保护领域所熟悉并实用的重要思想和观念,容易与环境工作实践和环境生态科学理论相脱节。本书在对环境法学基本理念进行分类和归纳时,主要采用第二种方法,但也考虑与第一种方法的结合,即注意将保护环境,尊重自然,维护生态平衡,人与自然和谐相处,环境与经济、社会协调发展、一体化发展和可持续发展等观念,纳入环境正义、环境安全、环境公平、环境秩序、环境民主和环境效率等基本理念之中,并突出和强调人与自然和谐相处观的特征和重要地位。

1.3 环境法的历史发展

环境法作为一种新兴的法学门类和法律部门正以极快的速度发展着。其主要表征有:从业者越来越多,渗透的领域越来越广,涉及的学科越来越杂。这种现象的合理性和必然性自不待言,且是一件值得庆幸的好事。然而,既然是一种新兴的法律和法学门类,就难免出现学科建构不充分和公众认知、认同不足的状况。这两个问题不解决,环境法终将一事无成。

1.3.1 自然资源的社会属性和环境法

生命的存在乃是多样性的存在,是多样生命之间的互助、平等和共生。当然,人类生存与发展的前提乃是资源的持续与安全。而且,环境法律中关注的是自然资源的安全。自然资源,无论是阳光、水、大气、土壤,还是植物和动物,都具有自然属性。但是,由于自然资源已成为人类的生产对象,即生产资料的范畴,所以,它已被纳入人类社会,成为人类利用和改造的对象,从而具有了社会性。在资源的层次,所有的自然资源都已纳入了社会发展的范围,直接受到市场规律的配置。即自然资源因成为人的经济资源而具有经济价值,受到市场的支配,受到社会规律的支配,依赖于社会关系的变化。凡是社会的资源一方面受到市场的配置,而另一方面受到法律的配置,因而,自然资源可以法律化为个体生活资源和社会公共资源,进而转化为个体利益和社会利益,成为个体权利和社会权利。任

何对它们的污染和破坏都是对个体或社会利益的侵权行为,都会受到法律的制裁。这就是目前环境法的运行机制。自然资源的安全和持续是环境法的目的,也是社会正义的基本内容。国家通过行政权力依法对环境进行管理,个体通过环境保护和行使个体环境权的主张,共同追求法律的目的——自然资源关系的平等与安全。

1.3.2 生物多样性和自然契约法

社会层次上的环境法的目的在社会的范围内并不能最终实现。根据生态学家林德曼的“十分之一定律”,即:绿色植物从固定太阳能起,能量在食物链传递过程中,每经过一个营养级,大约90%的能量被消耗用于自身的生存和发展,而只有10%的能量传到下一个营养级。这说明处于食物链顶端的人类社会的物质财富的增长即自然资源的增长依赖于他类生命的多样性存在和发展。后者是前者的前提。这就要求人类文明的阳光关照他类生命的繁荣,这是人类发展的一种方式。因此,法律的调整范围必须向第二个层次提升,向人与自然关系的层次跨越。

人与自然的关系就是生物圈、大气圈、水圈和岩石圈的安全与人类的关系。人曾能动地设计人-自然关系,而且对现实的生命体关系加以改造,对他类生命体的征服和消灭,企图将所有的生命体甚至包括人作为某一阶层人类的营养资源。消极的生命体之间的关系不利于人的生存,但是能动改造的盲目性和短期性使人类的生存景况愈加尴尬了——生产力越发展,生存越脆弱。人-自然关系已到了非调整不可的地步!综合起来,人类社会的调整机制有三种:①科学技术;②道德因素;③法律因素。当我们运用这三种机制来调整人和自然之间的关系的时侯,遇到的最大困难乃是社会和自然之间的差别——自然的非意志性和语言的不可沟通性。这一难题不解决,一切努力都只会在原地兜圈子。就环境法律而言,最主要的问题乃是主体问题。其实,人的主体资格乃是利益斗争的结果,而非天赋。主体总是与利益相联系,而利益就意味着权利。主体之间通过对利益的承认与尊重而获得主体资格安全,此即彼此的义务。法律就是通过权利-义务机制实现主体的权利。权利与义务的产生有如下三种法律形式:

- (1) 主体之间通过合意来设定双方的权利与义务,此即契约自由。
- (2) 通过法律的直接设定,如刑法和消费者权益保护法。
- (3) 通过行政手段来设定权利和义务。

后两种形式的实质在于主体的权利直接源于社会公共利益的正义性,以及义务主体对国家权力和社会利益的理解、尊重和服从。其实,人类的特殊性并不等于主体的本质,即人与主体并不能绝对同一,人只不过是一种特殊主体。之所以将主体局限于人是因为这曾经有利于人的生存,对人有利。可是,现在将主体仍然局限于人已不利于人类的生存了。而主体首先是法律上的一种资格,即权利能力,而不是人类的行为能力。这是从生命存在的角度进行考察的,核心是有能享有权利或承担义务的资格。凡是资格都是通过不断的斗争而争取的。主体源于生命相互依存的需要,需要产生利益和权利。人与人之间的需要产生社会关系,生命之间的需要产生自然关系,人与非人生命之间的需要产生人与自然的关系。主体乃是对生命体的承认和尊重。要维持人与自然关系的平衡,就必须承认他类生命体在生态系统中的多样性存在,承认生命之间的相互依存关系即共生关系。这就要求人类放弃对非人类生命的殖民主义行径,反对人类对非人类生命的灭绝行为。这个目的的实现只有

通过人类规范自身的行为即通过道德和法律的途径而无他法。也就是说,给予非人类生命体持续存在的资格即生存权,否则,通过灭绝他类生命体和毁灭生命所依存的非生命条件来维持人类绝对的唯一的永恒的主体资格,是唯心主义的一厢情愿。这样,正义观念就获得了一种崭新的内涵,即所有生命体之间的平等存在和营养供给的持续、合理与公平。因此,正义包含自然正义和社会正义。

非人类生命体以个体的牺牲来维持人类的发展,这是他类生命体的自然义务,这要求人类在获得自然资源的同时尊重他类的存在并保护他类的存在,以防止市场经济对非人类生命体的毁灭性冲击。这样,就建立了超越人类社会和自然资源范畴的人类与自然之间的法律关系即权利与义务关系,这是一种人际同构法,它需要我们去发现和认同,而不是主观创制。法律在人际同构过程中的最好的既定表现形式就是契约法。具体来说,人与自然之间的关系乃是一种契约关系。

根据梅因的考察,契约起初是和财产的让与仪式相联系的,称为耐克逊;后来财产让与和契约分离,“耐克逊”专指契约的仪式,并使其庄严化。随着罗马法的发展,契约的两个新要件——合意和债,取代了耐克逊,从而使契约有了更广泛的价值。自然契约是基于生命多样性的持续存在原则、生命共生原则建立起来的人类与非人类生命体之间的权利义务关系。生命存在不仅仅只有人类,人类的生存发展依赖于生命多样性的繁荣,生命多样存在却要求人类以对待自己的人道主义方式对待他类生命。这不仅是道德问题,也是法律关注的问题。人类借助科学去认识、发现、理解自然的规律,通过对自然规律的认同、遵从进而了解自己的权利范围,规范调整自己的行为方式,这是一种它知又自知的过程。人类改变自己的生存观念,用科学的宇宙观来看待生命的发展,大力推进自然科学研究以及与此相结合的社会学研究,科学地界定自然资源和自然之间的区别,科学地估价在具体的时空背景下人类所拥有的自然资源量和人类的可利用量,从而制定人类社会的发展规划。将人类的发展与人类对自然研究、管理和维护相协调,形成人与自然关系的动态平衡,从而为生产力的发展开辟了崭新的途径。这样,契约的内涵就发生了革命性的变革。

但是,以“类”为主体单元的自然契约只有通过社会个体的法律实践才能对人类有约束力。所以,自然契约与环境法必须结合,二者不是矛盾的,而是相辅相成的。自然契约是环境法的基础,为其提供理论背景和动力。同时,环境法是自然契约的具体实现途径。例如,对濒危物种的保护,对臭氧层和森林的保护,以及为此而建立的自然保护区,不仅是在保护人类的资源,而且是在保护人类与非人类之间的关系。从人类的层次,我们可以用契约表达人与自然的关系,不过,人类自古以来形成了以民族和国家为基本单元的社会集团,国家基于主权原则而拥有领土所有权,并将领土范围内生命的存在条件——大气、水、土壤等和生存于其内的所有生命体都纳入了主权范围。国家在其主权范围内,在维护人与自然关系方面代表着人类的共同利益,遵循脆弱的自然契约关系,这就要求各集团之间基于自然利益的整体性而达成共识和国际合作。由于以民族和国家为单元的人类,基于国家主权而占有了整个自然并纳入自然资源的范畴,这就要求国家遵循自然规律和人与自然之间的平衡关系,科学地界定自然多样性的存在与自然资源之间的界限,社会对自然资源的利用不至于危及人与自然之间的平衡,同时对社会个体的破坏行为进行规制。但是,由于国家的发展战略和发展计划受到市场经济的影响,这种近利性往往使国家为了追求短期利益而破坏自然契约关系。这就要求对国家权力进行监督和制约,其目的是使生命多样性的存在

不至于受到国家利益的伤害。这种监督和制约的力量正代表了自然的利益,即非人类生命的环境权,但是这种力量只能来源于人民之中,首先体现在宪法当中,并向其他法律渗透。这样,在环境法领域就会出现法律主体多样化的现象。人们不仅为自己的环境权而寻求法律救济,而且大量的民间社团的建立为其所代表的权力而诉讼。因为非人类主体的利益不可能在社会正义中直接实现,而必须通过其代言人——各种代表其利益的民间组织来实现。

科学“不是要描述孤立分离的事实,而是需要新的秩序原则,新的理智解释形式”,“科学在现象中所寻找的远不是相似性,而是秩序”。所以,依靠科学进步,突破观念束缚,科学地认识人与自然的关系,才能建立新的符合正义的秩序规则。

1.4 环境法的价值理念和目的

1.4.1 环境法的价值理念

环境法的价值理念就是环境法关于理想中的价值追求的系统理论和表述,这一理想中的价值追求需要通过具体的环境法律制度予以释放、体现和实现。价值理念是统领整个环境法的根本观念,体现了环境法的终极关怀。环境法的价值理念,不仅显示了人类对于自身、自然和人与自然关系的理解,也代表着人类对至善至美的体验程度和能力。不同的价值理念会直接导致对环境法目的的不同定位,也会对具体制度的设计和执行产生根本性影响。因此,价值理念是环境法的根本出发点,也是环境法追求的终极目的。当然,它是理想中的,属于应然价值而非实然价值。价值理念是环境法学的核心理论问题。

1.4.2 环境法的目的

环境法的目的是指国家在制定或认可环境法时希望达到的目的或实现的结果,即环境法的立法目的。环境法的立法目的决定着整个环境法的指导思想、法律的调整对象,也决定着环境法的适用效能。它是立法者对环境法所要追求的价值的最直接、最明确的表达,当然它也反映了环境法的发展程度和人类对于自然的态度。各国的环境立法都对此予以了较高的重视,并多数在立法中用法规的形式予以表示。这不仅在基本法中表达,在单项的立法中也有所体现。

分析不同国家的环境法,可以发现立法目的是有区别的。美国《国家环境政策法》(*National Environmental Policy Act of 1969*)的立法目的是:“宣布一项鼓励人同他的环境之间建设愉快和谐关系的国家环境政策;推动为预防或消除对环境和生物圈的损害所做的努力并促进人类健康和福利;深化对国家至关重要的生态系统和自然资源的认识和设立国家环境质量委员会”,并宣布了六项国家环境目标:①履行作为后代的环境受托管理人的责任;②为全体美国人确保安全的、有益于健康的、多产的环境;③实现对环境最大限度的有益利用并避免退化、健康和安全的威胁,或其他不受欢迎的或并非所求的后果;④保存国家的历史、文化和自然遗产,并在一切可能的情况下保持一个支持个人选择的差异和多样化的环境;⑤实现允许高生活标准和广泛共享生活舒适的人口和资源利用之间的平衡;⑥提高可更新资源的质量并尽可能做到最大限度地循环利用可枯竭资源。《清洁空气法》

(*Clean Air Act*)的立法宗旨是:“一、为促进公众健康、福利和人口的生产力,保护和发展国家空气资源的质量;二、为实现预防和控制空气污染而发起和加速国家的研究和开发计划;三、对州政府的空气污染预防和控制计划的发展和实施提供技术和财政的援助;四、鼓励并帮助区域空气污染控制计划的发展和运转。”在这四条宗旨中,第一个宗旨是核心,其他的均围绕第一个宗旨而展开。《联邦水污染控制法》(*Federal Water Pollution Control Act*),又称《清洁水法》(*Clean Water Act*),将立法目的规定为:“恢复并保持国家水体的化学的、物理学的和生物学的完善性质。”

日本环境法对其立法目的的表述则有一个变化的过程。1967年制定的《公害对策基本法》第一条第一款规定:“本法是为了明确企业、国家和地方公共团体对防治公害的职责,确定基本的防治措施,以全面推行防治公害的对策,达到保护国民健康和维持其生活环境的目的。”同时,该条第二款又规定:“关于前款所规定的保护国民健康和维持生活环境,是与经济健全发展相协调的。”换言之,该法规定的“保护国民的健康和维持生活环境的目的”是以“经济健全发展相协调”为条件的,表明了立法者经济发展优先的价值选择。所以在该法颁布后,日本法学界人士和环境保护专家纷纷提出了尖锐的批评,强烈要求删除反映经济优先的条款;认为以牺牲国民生存环境来炫耀经济发展和国民生产总值并引以为荣,是一种本末倒置的做法,建立在置国民安危于不顾基础上的繁荣是虚假的繁荣。有鉴于此,1970年,日本国会在修改《公害对策基本法》时,删除了第二款,将“保护国民健康和维持其生活环境”作为该法的唯一目的,明确了环境优先的立法目的。可持续发展战略在1992年得到联合国环境与发展大会确认以后,日本于1993年颁布的《环境基本法》对此予以了认可,并在该法第四条将立法目的规定为:“必须以在健全经济发展的同时实现可持续发展的社会构筑为宗旨,实现将社会经济活动以及其他活动造成对环境的负荷降到最低限度,其他有关环境保护的行动由每个人在公平的分配负担下自主且积极地实行,既维持健全丰惠的环境,又减少对环境的负荷。”显然,该法的目的是实现环境的可持续性。可见,美、日两国对环境法立法目的的理解是存在差异的。美国的追求显然是多样化的,而日本则从多目的转变为单一的目的。我国现行的《环境保护法》第一条规定:“为保护和改善生活环境与生态环境,防治污染和其他公害,保障人体健康,促进社会主义现代化建设的发展,制定本法。”显然,环境法立法目的可以分为以下四项:

- (1)保护和改善生活环境和生态环境。
- (2)防治污染和其他公害。
- (3)保护人体健康。
- (4)促进社会主义现代化建设的发展。

1.5 环境法的体系

按马克思主义哲学的观点,法是上层建筑的一部分,其总是由经济基础决定的,经济基础(更确切、通俗地说是社会物质生活条件)变化必然要导致法的变化。法的发展的进程大部分只在于首先设法消除那些由于将经济关系直接翻译为法律原则而产生的矛盾,建立和谐法体系,然后是经济进一步发展的影响和强制力又经常摧毁这个体系,并使它陷入新的矛盾。这说明和谐法体系建立后,一旦出现新的法律关系,必然要求建立新的法律部门。环

境法是从经济法分离出来的一个新的法律部门法。

环境法所涵盖的内容的变化亦源自社会环境与资源问题的不断变化。例如日本环境法的发展历史,由最初基于二战后严重的公害事件而于1967年制定《公害对策基本法》和1972年《自然环境保全法》来保护自然环境,到1977年考虑由于发展经济而继续大规模地开发土地,环境破坏加剧的事实而颁布了《环境影响评价法》,再到1990年不仅是防止工厂公害和保护珍贵的自然问题,而且扩大到从汽车公害、城市乱排水问题、废弃物处理,到地球温暖化、沙漠化、热带雨林破坏等影响到地球环境问题,并且公害的性质也发生了变化,因此制定了《环境基本法》,以完善其环境法律体系;而到1997年因焚烧废弃物设备释放毒气引起强烈的社会不安,遂于短期内制定了如《有机氯化物剧毒气类对策特别措施法》等相关环境标准,并于2000年1月施行。可见环境法内容、体系的变化跟经济发展、社会环境问题及人们的认识是休戚相关的。有关环境与资源法的体系,我国环境与资源法的专家学者进行了许多探讨,有“环境法规体系”的七个层次;“环境法体系的横向结构说”的七个法体系;“环境法的效力体系说”的八个体系等。这些学说对我国环境体系的构建具有重要的价值和意义。本节吸收、借鉴国内外环境法学的最新研究成果和认识,初步确立我国环境法的体系主要应由环境基本法、环境污染及公害防治法、自然资源法、生态环境保护和涉外环境法五大部分构成。

1.5.1 环境基本法

我国尚未建立环境基本法。随着社会经济的发展,对于日趋多样和复杂的环境生态问题,其处理方式和解决手段也需要是多方位、多层次的对策措施,在需要建立一系列相关的法律时,实践中各国认识到必须先确定一个统一的综合性政策目标,这种综合性的政策目标在整体上转变为国家意志时就是现在的所谓基本法。20世纪60年代末和70年代初,苏联、日本、美国、瑞士、罗马尼亚、匈牙利等国都制定了综合性的环境与资源保护法。

我国还没有完全意义上的环境基本法,法学界多将与此类似的内容称为综合性环境基本法,相关表述有:我国1979年试行并于1989年修订重新颁布的《中华人民共和国环境保护法》是我国目前环境保护的一部综合性的基本法,该法对环境保护的所有新问题做出了全面的规定。

综合性环境保护基本法中的环境保护规范,环境保护法律体系中这一层次的法律规范,是适应环境要素的相关性、环境问题的复杂性和环境保护对策的综合性而出现的,是国家对环境保护的方针、政策、原则、制度和措施所做的基本规定,其特点是原则性和综合性的法律规范。因此在我国一般将《环境保护法》视为基本法范畴,但实际上,作为基本法,其一般只对该部门法的基本和重大问题做些原则性的规定,不是也不应该是具体的实施法。综观我国的《环境保护法》,不难发现,由于历史的原因,《环境保护法》在规定综合性目标的同时,还规定了相当多的具体法律措施,远远超出了作为基本法的内容界限,实际上,基于此法制定的背景更突显了污染防治法的浓厚色彩。

为此,作为一部完整的环境基本法,应将其中具体的操作性规范删去,保留原有的原则性规定,并相应地增加立法宗旨,相关概念界定,环境法主体相应的权利和义务;政府及有关机关对环境的管理体制;有关环境保护的基本政策,等等。我国现有《环境保护法》所做的全面的原则性规定应包括如下内容:环境法的基本任务(第一条):保护和改善生活环境

与生态环境,防治污染和其他公害,保障人体健康,促进社会主义现代化建设的发展;环境法的客体(第二条):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;环境法的基本原则和制度:纳入经济和社会发展规划,同经济建设和社会发展相协调(第四条)、环境影响评价制度(第十三条)、“三同时”制度(第二十六条)、排污收费制度(第二十八条)等;规定了自然环境、防治环境污染的基本要求和相应的法律义务(第三章);最后对环境管理机关的环境监管权限、任务及单位和个人保护环境的义务和法律责任做出了规定。根据我国《环境保护法》及国际上有关国家的环境基本法的内容,我国《环境基本法》的体系应包括以下几部分:

(1)立法宗旨。可持续发展战略,保护和改善生活环境与生态环境,防治污染和其他公害,保护自然资源,保障人体健康,促进社会主义现代化建设的发展。

(2)环境与资源法的保护范围。包括环境要素、资源要素、生态要素、地区要素中的大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原野生动、植物,自然和人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和农村的环境和自然生态的保护。

(3)环境保护的基本原则。包括可持续发展原则;经济发展与环境保护相协调原则;资源开发和环境综合治理相结合原则;开发者保护、污染者治理、获利者付费原则;群众参与原则等。

(4)环境保护的基本制度。包括环境影响评价制度、“三同时”制度、限期治理制度、环境保护许可制度、环境标准制度、排污收费制度、举报、监督制度、环境保护奖励与处罚制度等。

(5)自然资源开发者开发自然资源和保护环境的权利和义务,环境污染者治理污染的义务。

(6)环境保护的管理体制。包括中央和地方环境管理机构的设置,环境管理的权限划分,环境管理机构的权责,环境管理的监督。

(7)生态保护的特别规定。

(8)环境主体对环境保护的权利和义务。

(9)涉外环境保护的特别规定。包括参加国际环境保护的公约和条约、与国际上环境保护国家和组织的合作,组织和参与国际环境保护活动的交流。

(10)违反环境法的法律责任。包括行政责任、民事责任、经济责任和刑事责任等。

1.5.2 环境污染及公害防治法

环境污染是指人类在生产和生活中,向环境排放了超过环境自净能力的物质或能量,使得环境化学、物理、生物等性质发生变异,从而导致环境质量下降,破坏了生态平衡或者危害了人类正常生存和发展的条件。公害主要指由于环境污染,而造成的对人类生活环境的一种社会性危害。可以说环境法的产生主要归因于污染现象的出现,早在20世纪30年代到60年代,工厂与城市的公害事件就不断涌现,而突出的“八大公害事件”更是震惊了世界。1962年,美国科学家卡逊女士发表的《寂静的春天》则深深地提醒世人警惕过度使用农药的恶果。环境污染问题已成为世人关注的焦点,而环境法的研究也因此而愈发繁荣。

我国的环境污染状况更为严峻,考察我国1997~1999年公布的《环境状况公报》,同样可以发现我国环境污染的状况愈发严重。据1999年《中国环境状况公报》显示,我国环境

形势仍然相当严峻,多项污染物排放总量很大,污染程度仍处于相当高的水平,一些地区的环境质量仍在恶化,相当多的城市水、气、声、土壤环境污染仍较严重;我国主要河流有机污染普遍,水源污染日益突出,辽河、海河污染严重,淮河水质较差,黄河水质不容乐观。1999年,全国工业和城市生活废水排放总量为401亿吨,比上年增加6亿吨,其中工业废水排放量197亿吨,比上年减少4亿吨;生活污水排放量204亿吨,比上年增加10亿吨,生活污水排放量首次超过工业废水排放量;1999年,我国近岸海域海水污染严重,近海环境状况总体较差,海洋环境污染恶化的趋势仍未得到有效控制,而大气环境污染仍然以煤烟型为主,主要污染物为总悬浮颗粒物和二氧化硫,少数特大城市属煤烟与汽车尾气污染并重类型;酸雨污染范围大体未变,污染程度居高不下,工业固体废物的堆存占用大量土地,并对空气、地表水和地下水产生二次污染。因此,对于环境污染及其他公害的防治将是我国环境治理的首要任务,而与此相关的环境污染及其他公害防治法将是环境法的重要内容。

环境污染及公害防治法是指调整在预防、治理环境污染及其他公害过程中发生的社会关系的法律规范的总称,是传统环境法的基本内容。当前,根据我国污染物存在的形态,我国环境污染可分为如下四种类型:

(1)以液态形式存在的污染,包括湖泊、河流等淡水污染和海洋污染。

(2)以固体形式存在的污染,包括固体废物污染、放射性物质污染、农药污染及有毒化学物品污染。

(3)以气态形式或以气体为媒介的污染,包括大气污染、环境噪声污染和光污染。

(4)其他公害污染。

相应的,调整这些污染及公害防治法的体系可以分为:液态污染防治法、固体污染防治法、气态污染防治法及公害防治法四个部分。

1. 液态污染防治法

液态污染防治法包括水污染防治法和海洋污染防治法。水污染防治法包括基本的水污染防治法,江、河流域及湖泊的水污染防治法,生产过程的水污染防治法以及水污染防治的标准规定等。我国液态污染防治主要涉及的法律、法规有:《水污染防治法》《水污染防治法实施细则》《海洋环境保护法》《防止船舶污染海域管理条例》《海洋倾废管理条例》《防止拆船污染环境管理条例》《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》《淮河流域水污染防治暂行条例》《地面水环境质量标准》《农田灌溉水质标准》《制订地方水污染物排放标准的技术原则和方法》等。

2. 固体污染防治法

固体污染防治法包括固体污染防治管理体制,固体污染物监督管理,固体污染综合利用制度,工业固体污染物的防治法;城市生活垃圾污染的防治法;危险污染物防治法;固体物的污染控制标准法;禁止境外固体废物入境管理法等。我国制定的有关固体污染防治法的法律、法规有:《固体废物污染环境防治法》《污染源治理专项基金有偿使用暂行办法》《粉煤灰综合利用管理办法》《关于处理城市垃圾改善环境卫生面貌的报告的通知》《生产市容和环境卫生管理条例》《农用污泥中污染物控制标准》《城镇垃圾农用控制标准》《工业固体废物十一种污染成分污染控制标准》《有色金属固体废物污染控制标准》《含氰污染物控制标准》《关于废物进口环境保护管理办法》等。