

高等学校法学系列教材

环境法 案例教程



主 编 王灿发 常纪文
副主编 罗 吉 黑川哲志(日) 邓海峰
主 审 蔡守秋 曹明德



清华大学出版社
<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>



北京交通大学出版社
<http://press.bjtu.edu.cn>

高等学校法学系列教材

内容简介

环境法案例教程

主 编 王灿发 常纪文
副主编 罗 吉 黑川哲志 (日)
邓海峰
主 审 蔡守秋 曹明德

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签，无标签者不得销售。
版权所有，侵权必究。举报电话：010-62786989 13801326578 13801310333

图书在版编目(CIP)数据

环境法案例教程 / 王灿发、常纪文主编. — 北京：清华大学出版社，2008.9

(高等学校法学系列教材)

ISBN 978-7-302-18113-7

I. 环… II. ①王… ②常… III. 环境法—案例—教材—高等学校—教材 IV. D923.692

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第151187号

责任编辑：程瑞云
出版发行：清华大学出版社
社址：北京清华大学学研大厦A座
邮编：100084 电话：(010) 62770174
发行：010-62786989

印 刷：北京清华同方印刷有限公司
印 装：北京清华同方印刷有限公司
开 本：185mm×260mm 印张：28.25
字 数：481千字
版 次：2008年10月第1版
印 次：2008年10月第1次印刷

清华大学出版社
北京交通大学出版社

· 北京 ·

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签，无标签者不得销售。
清华大学出版社 北京交通大学出版社
地址：北京清华大学学研大厦A座 邮编：100084 电话：(010) 62770174
地址：北京交通大学学研大厦A座 邮编：100044 电话：(010) 62786989

内 容 简 介

本书由上篇中国环境法典型案例及其评析和下篇外国环境法典型案例及其评析两部分组成。

在中国环境法典型案例及其评析部分,通过理论阐述、法律规定、案例介绍及其评析的结构形式准确、精练、系统地阐述了环境法学的基本理论与实践问题,主要包括:环境、环境问题,国家对环境的管理及其监督,环境法的基本原则,环境法的主要制度、污染防治法的专门制度、生态保护法的专门制度,污染防治法、自然资源与生态破坏防治法、特殊区域环境保护法,环境民事责任、环境行政责任、环境刑事责任,环境纠纷的处理等。

在外国环境法典型案例及其评析部分,把日本和美国两个世界重要国家的环境法典型案例作为研究对象。在日本环境法部分,对日本的大气、水、海洋、有毒有害物质污染的典型案例进行了介绍和评析。因为美国的环境公民诉讼对世界环境法的发展产生了巨大的影响,所以美国环境法部分在介绍美国环境公民诉讼制度的基础上,从诉讼目的的实现途径、原告的范围、原告的起诉资格、法院的受案范围、原告的诉讼请求、律师的诉讼参与支持机制等方面对大气、水、海洋、土地等方面的典型案例进行了介绍和评析,并对美国环境公民诉讼制度的发展作了归纳。

本书根据法学专业本科和环境与自然资源法专业研究生教材的要求编写,充分地体现了环境法学科的科学性、系统性和实践性。本书也可以作为环境法学研究者和环境执法、司法者的工作参考书。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

图书在版编目(CIP)数据

环境法案例教程 / 王灿发, 常纪文主编. —北京: 清华大学出版社; 北京交通大学出版社, 2008. 9

(高等学校法学系列教材)

ISBN 978-7-81123-376-6

I. 环… II. ①王… ②常… III. 环境保护法-案例-分析-中国-高等学校-教材
IV. D922.685

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 121187 号

责任编辑: 赵彩云

出版发行: 清华大学出版社 邮编: 100084 电话: 010-62776969

北京交通大学出版社 邮编: 100044 电话: 010-51686414

印刷者: 北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 185×260 印张: 20.25 字数: 481 千字

版 次: 2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-81123-376-6/D·36

印 数: 1~4 000 册 定价: 29.00 元

本书如有质量问题, 请向北京交通大学出版社质监组反映。对您的意见和批评, 我们表示欢迎和感谢。

投诉电话: 010-51686043, 51686008; 传真: 010-62225406; E-mail: press@bjtu.edu.cn。

前言

在美国、日本、欧盟等发达国家和地区，案例评析已成为促进立法的重要手段。在一些国家，判例法（case law）甚至成了该国法律体系的一部分。基于此，案例和判例法教学成了法学教育的一个必要手段。为了符合实际需要，这些国家和地区还出版了很多专门的法学案例评析和判例法教材。

和西方一样，中国的法学也来源于实践，其丰富和发展也是为实践服务的。基于此，在中国的法学院系，理论教学和案例教学相结合的机制是非常重要的，这已引起我国法学界的极大重视。继环境与资源保护法成为法学的独立二级学科后，2007年，环境与资源保护法被教育部批准为法学专业的核心课程。如何最大限度地体现环境法教学的理论性和实践性，成了摆在环境法学界面前的一项共同课题。

为了适应环境法学教育的新要求，在北京交通大学出版社和清华大学出版社的组织下，我们精心编写了这部适合法学专业本科生和研究生教学指导的案例评析教材。本教材充分体现了环境法学科的科学性、系统性和实践性，亦可作为环境法学研究和环境执法、司法工作的参考书。

从编写思路来说，由于环境与自然资源是密不可分的，狭义的环境法与自然资源法的调整对象和目的基本上是一致或相互衔接的，因此，本教材的特点是将狭义的环境法与自然资源法合并成一个大的部门法——广义的环境法来研究。

从指导思想来说，我们力求以马克思主义关于人与自然的辩证学说和可持续发展思想为指导，把法学、环境科学、资源科学、伦理学、经济学的知识结合起来，做到既有理论概括，又有突出案例及其评析的实践性，适应法学教育的特点。

从编写方法来说，为了既体现实践性，又防止案例教程出现体例和内容的技术性和零散性缺陷，本书采取了和环境法学教材体例基本一致的编写体例，在对案例进行介绍和分析的同时辅助一定的理论阐述。不同的是，环境法学教材侧重于理论性，而本教材侧重于案例说明及案例的分析和评价。

此外，本教材考虑了环境保护的最新发展情况，吸收了最新的研究成果，案例具有典型性和时效性，完全符合环境法学与时俱进的要求。

环境法学的边缘性和综合性强，案例涉及面广，需要研究的问题很多。我们衷心地希望本教材的出版，对于健全我国的环境法治，丰富和发展我国的环境法教学和研究，能够发挥一定的作用。

《环境法案例教程》编写组

2008年7月1日

主 编 简 介

王灿发 现任中国政法大学教授、博士生导师、环境资源法研究和服务中心主任，北京市人大代表。兼任中国环境科学学会环境法分会会长，中国环境资源法研究会副会长，中国政法大学学术委员会委员。曾赴日本、英国、美国、瑞典等国家和地区访问，在美国哥伦比亚大学法学院等机构演讲。20世纪90年代以来，参与了国家大多数环境立法，参加了松花江水污染事故处理等重大环保活动的法学专家咨询活动。2005年当选中国绿色年度人物，2007年荣登美国时代杂志世界环境英雄榜。出版《环境纠纷处理的理论与实践》、《环境资源法》、《环境法学教程》、《环境法基本问题新探》、《中国环境执法全书》、《瑞典环境法》等专著或者合著40多部，在《中国法学》、《中国环境科学》、《中外法学》等国内外学术刊物上发表论文100余篇。

常纪文 新中国第一位环境与资源保护法学博士后，现任中国社会科学院法学研究所社会法研究室主任、教授，北京市政协委员。兼任中国地质大学（北京）等大学客座教授，中国环境资源法研究会副秘书长，国家特邀国土资源监察专员。曾赴德国马普研究所、日本早稻田大学与一桥大学、美国哥伦比亚大学等机构访问、交流。曾参与《物权法》等立法工作二十余项，参加《中国的法治建设》白皮书的起草工作，参加了圆明园水质改善工程、松花江水污染事故处理等重大环保活动的法学专家咨询活动。出版《动物福利法》、《环境法律责任原理研究》、《环境法原论》、《市场经济与我国环境法律制度的创新和完善》等专著5部，主编《环境法学》、《国际环境法学》等著作4部，在《人民日报》、《早稻田大学比较法年刊》、《亚洲法律评论》、《天普环境法与科技法》等国内外学术刊物上发表论文130余篇。

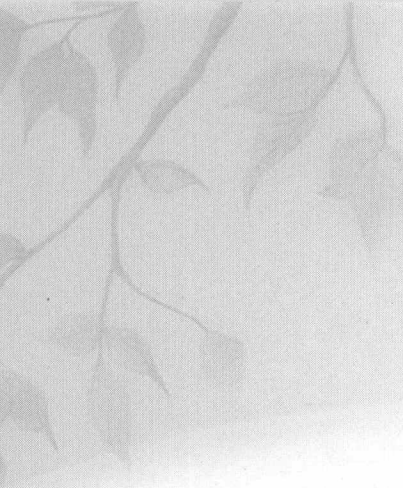
目 录

上篇 中国环境法典型案例及其评析

第一章 环境与环境问题	(3)
第一节 环境的法学概念与特征	(3)
第二节 环境问题	(6)
第三节 环境污染的法学概念与特征	(11)
第四节 生态破坏的法学概念与特征	(22)
第二章 国家环境管理及其监督	(28)
第一节 环境管理概述	(28)
第二节 环境污染的管理体制	(31)
第三节 生态破坏的管理体制	(37)
第四节 环境行政执法与措施	(41)
第三章 环境法的基本原则	(46)
第一节 经济、社会发展应当与环境保护相协调原则	(46)
第二节 环境问题防治的预防性、综合性、整体性和全过程原则	(50)
第三节 环境保护的知情与公众参与原则	(55)
第四节 环境责任原则	(60)
第四章 环境法的综合性基本制度	(64)
第一节 环境规划制度	(64)
第二节 环境影响评价制度	(69)
第三节 “三同时”制度	(74)
第四节 许可证制度	(81)
第五节 环境税费制度	(88)
第六节 落后生产设备、技术和工艺淘汰制度	(94)
第五章 环境污染防治的专门制度	(98)
第一节 限期治理制度	(98)
第二节 污染集中控制制度	(102)
第三节 突发环境污染事故的应急制度	(108)

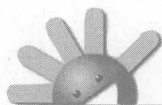
第六章 生态保护的专门制度	(113)
第一节 自然资源权属制度.....	(113)
第二节 自然资源恢复和有偿使用制度.....	(119)
第三节 自然资源禁限制度.....	(126)
第七章 环境污染防治法	(133)
第一节 大气污染防治典型案例及其评析.....	(133)
第二节 水污染防治典型案例及其评析.....	(137)
第三节 海洋环境污染防治典型案例及其评析.....	(142)
第四节 环境噪声污染防治典型案例及其评析.....	(146)
第五节 固体废物污染防治典型案例及其评析.....	(150)
第六节 有毒有害物质污染防治典型案例及其评析.....	(155)
第八章 自然资源及生态破坏防治法	(159)
第一节 土地资源保护典型案例及其评析.....	(159)
第二节 水资源及水生态保护典型案例及其评析.....	(162)
第三节 水土保持典型案例及其评析.....	(165)
第四节 森林保护典型案例及其评析.....	(167)
第五节 草原保护典型案例及其评析.....	(170)
第六节 野生动植物和渔业保护典型案例及其评析.....	(173)
第七节 矿产资源保护典型案例及其评析.....	(177)
第九章 特殊区域环境保护法	(181)
第一节 自然保护区保护典型案例及其评析.....	(181)
第二节 风景名胜区保护典型案例及其评析.....	(183)
第三节 森林公园保护典型案例及其评析.....	(186)
第四节 自然遗迹与人文遗迹保护典型案例及其评析.....	(189)
第十章 环境法律责任的实质和实现方式	(192)
第一节 环境法律责任的实质.....	(192)
第二节 环境法律责任的实现方式.....	(197)
第十一章 环境民事责任	(202)
第一节 恢复原状典型案例及其评析.....	(202)
第二节 排除危害典型案例及其评析.....	(207)
第三节 赔偿损失典型案例及其评析.....	(211)
第十二章 环境行政责任	(217)
第一节 环境行政处罚典型案例及其评析.....	(217)

第二节 环境行政处罚典型案例及其评析·····	(224)
第十三章 环境刑事责任·····	(236)
第一节 环境污染刑事责任·····	(236)
第二节 生态破坏刑事责任·····	(243)
第三节 固体废物走私刑事责任·····	(247)
第十四章 环境纠纷的处理·····	(250)
第一节 环境纠纷行政处理典型案例及其评析·····	(250)
第二节 环境行政复议典型案例及其评析·····	(253)
第三节 环境行政诉讼典型案例及其评析·····	(256)
第四节 环境民事仲裁与民间调解典型案例及其评析·····	(260)
第五节 环境民事诉讼典型案例及其评析·····	(262)
 下篇 外国环境法典型案例及其评析	
第十五章 日本环境法典型案例及其评析·····	(271)
第一节 大气污染防治典型案例及其评析·····	(271)
第二节 水污染防治典型案例及其评析·····	(274)
第三节 海洋污染防治典型案例及其评析·····	(277)
第四节 有毒有害物质污染防治典型案例及其评析·····	(280)
第十六章 美国的环境公民诉讼典型案例及其评析·····	(284)
第一节 美国的环境公民诉讼制度·····	(284)
第二节 诉讼目的的实现途径·····	(287)
第三节 原告的范围·····	(291)
第四节 原告的起诉资格·····	(295)
第五节 法院的受案范围与原告的诉讼请求·····	(303)
第六节 律师的诉讼参与支持机制·····	(307)
第七节 综合评析·····	(309)
编写说明·····	(311)



上篇

中国环境法典型 案例及其评析



- | | |
|------|----------------|
| 第一章 | 环境与环境问题 |
| 第二章 | 国家环境管理及其监督 |
| 第三章 | 环境法的基本原则 |
| 第四章 | 环境法的综合性基本制度 |
| 第五章 | 环境污染防治的专门制度 |
| 第六章 | 生态保护的专门制度 |
| 第七章 | 环境污染防治法 |
| 第八章 | 自然资源及生态破坏防治法 |
| 第九章 | 特殊区域环境保护法 |
| 第十章 | 环境法律责任的实质和实现方式 |
| 第十一章 | 环境民事责任 |
| 第十二章 | 环境行政责任 |
| 第十三章 | 环境刑事责任 |
| 第十四章 | 环境纠纷的处理 |

第一章

环境与环境问题

第一节 环境的法学概念与特征

环境在生活中的含义十分广泛，对其定义与理解更是百家争鸣，但作为环境法学的逻辑起点，环境法学中所指的环境有着自己独特的含义，这一含义也决定了环境法学有独立的调整对象和研究范围，使其成为一个独立的法律部门而与法律科学、环境科学及传统意义上的经济法区别开来。正如金瑞林先生所言，“环境法学是以环境法这一新法律部门为主要研究对象的科学”，^①其核心便是环境法的适用问题，因而本书所研究的“环境”含义也将限于法学范畴。但法学范畴之“环境”的范围的形成也经历了一个历史和立法的选择过程，为更好地了解法学的“环境”概念，先从环境的一般理论谈起，以区别于日常生活及其他学科有关环境的概念，从而得出“环境”的法学概念。

一、环境保护观念

在我们的日常生活语言中，经常会出现诸如学习环境、生活环境、文化环境、自然环境、人文环境、语言环境、投资环境等环境概念，它的基本含义有两个要素：一是环绕，或静态意义上的一定中心的周围；二是情况或条件。^②换言之，环境的含义中必定有一个所指示的中心，而这个中心的外部范围就是以这个为中心参照物的环境。而这个中心也决定了环境的范围与法律所调整对象的范围。这也是从法学层面理解环境的基本点。但依据环绕中心的不同，又有人类中心主义的环境观与生态中心主义的环境观的区别。

（一）人类中心主义的环境观

人类中心主义的环境观强调人类是世界的主宰，而人类以外的自然要素皆为人类之附属物。所谓人类中心主义，是指认为人类是生物圈的中心，具有内在价值，是唯一的伦理主体和道德代言人，其道德地位优越于其他物种的伦理观。这种伦理观下的环境，必然强调人类作为生物存在的价值，而只承认其他存在物的工具性价值。人类中心主义环境观有着悠久的历史 and 深厚的思想理论基础，亚里士多德认为，大自然是为了人类而创造的。^③人类中心主义环境观认为环境是“围绕着人类空间及其中可以直接或间接影响人类生活和发展的各种因素的总体”，另外一种看法认为，“环境除自然因素外还应

① 金瑞林. 环境法学. 北京: 北京大学出版社, 1999: 28.

② 徐祥民. 环境法学. 北京: 北京大学出版社, 2005: 2.

③ 杨通进. 走向深层的环保. 成都: 四川人民出版社, 2000: 44.

包括有关的社会因素”。^① 综上所述，人类中心主义环境观，无法保障除人类之外的存在物的权利，在法律上体现为不重视环境的利益。正是由于人类与环境保护这一矛盾的日益尖锐，生态中心主义的环境观越来越被学者及立法者所重视。

（二）生态中心主义的环境观

生态中心论认为，生态伦理学必须把道德客体的范围扩展至生态系统、自然过程及其他自然存在物。^② 此种环境观与以往的环境伦理观不同，更加注重共同体的权利而非个体，它是一种整体主义而非个体主义的环境观。从生态学角度讲，人类生存于一个巨大的由各种生物和自然物质组成的复杂、封闭的生态系统之中，这个生态系统称为生物圈。^③ 在这个生物圈中，每个物种或组成部分都与其他物种发生直接或间接的联系，人类也不例外。在生物圈中，其中一个组成部分或子系统的变化或紊乱都将对整个生物圈造成巨大的、深远的影响，因此，在考虑环境的含义时，必须把生物圈的组成部分或子系统考虑在内，给予其适当的道德关怀。

但要将环境上升到法学概念，则还必须考虑其适用问题，而这一问题的关键就是所谓的“生态体系”当然仍是限于人类知识范围内所理解的“生态环境”，因此，亦是以人类主观认识与判断为出发点。^④ 也即在法学或政策层面分析环境的概念，能否完全抛弃人类中心的立场。这也是环境法学概念所需要解决的重点问题。

二、法学层面的环境概念

基于对上述环境观与不同道德关怀的分析，环境的法学概念必须从环境整体的规范目的出发来进行论证。^⑤ 即环境之概念不仅应符合公平、正义等法的基本要求，且必须与法所追求之目的相吻合。由于整个生态系统的相互关联性，决定了环境法之目的追求，即使在“人类中心主义”的环境法律与政策下，也不能排除对生态力量的考量，而只能去调和、平衡人类与整体生态系统之间在利用上的紧张关系。如何更好地去调和与平衡这种紧张关系便成为规定环境含义之范围的依据和准则。而对这一紧张关系的平衡与调和最有力的保障便是法律。基于上述考量，可以从以下两个方面来分析环境的含义。

（一）环境的宪法位阶考量

我国 2004 年修订的《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。国家组织和鼓励植树造林，保护林木。”从该条的规定可见，作为宪法位阶的环境应包括生活环境和生态环境。生活环境是对人类的环境伦理关怀，生态环境则又体现着对生态系统的法律保障。可以说，在宪法位阶上，环境的概念则应有人类与生态两个方面的考量。

① 中国大百科全书：环境科学卷。北京：中国大百科全书出版社，1983：154。

② 曹明德．生态法原理．北京：人民出版社，2002：15。

③ 陈慈阳．环境法学总论．北京：中国政法大学出版社，2002：6。

④ Storm, P.-C., Ummeltrecht, 6., vollst. Überarb. Aufl., 1995, Rdnr. 12.

⑤ 陈慈阳．环境法学总论．北京：中国政法大学出版社，2002：5。

（二）环境的环境法位阶考量

现行《环境保护法》第一条便规定了其立法宗旨：“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而制定本法。”这一立法宗旨，遵循了《宪法》的规定，对人类环境与生态环境都有所顾及，但侧重于对人类环境的保护与改善。即环境的发展与完善基于人类生命、健康之考量，而缺乏对生态环境保护的道德关怀。

尽管如此，环境法上的环境还要受各国环境管理对象和环境立法范围的制约，不同国家对环境有着不同的概括和定义，从下定义的方法上来看，大致有以下三种模式。一是演绎式，也就是给环境下一个抽象的定义，而不具体指明环境的具体范围。如保加利亚1991年颁布的《环境保护法》规定：“环境是指相互关联并影响生态平衡、生活质量、人体健康、文化与历史遗产和景观的自然与人工因素的综合体。”二是枚举式，也即只列举出具体的环境要素，而没有一个抽象的定义。如英国1990年颁布的《环境保护法》第一条规定：“环境由下列媒体或其中之一所组成，即空气、水和土地；空气包括室内空气、地上或地下的自然或人工建筑物内的空气。”三是混合式，即既有对环境的抽象概括，又有对具体环境要素的列举。^①我国1989年颁布的《环境保护法》便采用了这一模式。

通过这一定义模式，在我国环境的环境法概念是指：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、野生动物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜、城市和乡村等。这一概念既有对环境的抽象概括，又具体列举了环境要素；既有利于保护当前环境，又有利于将未来出现的新的环境问题涵盖在内。

三、环境的特征

（一）环境既应包含人类生存发展的需要又体现生态主义的道德考量

作为法学层面的环境，首先应满足人类生存发展的需要，舒适的环境有利于人类的永续生存与发展。但人类生存与发展所依赖的环境并不是与人类利益相对立的，还必须考量环境中其他生态因素的作用，如森林、野生动物、水土资源等与人类的生存发展有着至关重要的关联性，所以必须对其进行生态主义的道德考量。

（二）环境具有开放性

环境的开放性是指，随着社会的发展，纳入法律范畴的环境因素也在不断发生变化。环境之所以具有开放性，与人类认识自然、改造世界的活动能力有关。当人类的认识程度发展到一定程度时，某些现在看来无关的因素也将纳入环境范畴。环境的开放性也是环境不断发展完善的要求。

（三）环境包括人类生存与发展的自然因素和经过人工改造的自然因素

在法学层面，环境的重要特点就是包含了经过人工改造的自然因素。它不仅限于自然因素。同时，为了便于法律的适用，必须将这些环境因素纳入人类生产和发展的范

① 王灿发：《环境法学教程》，北京：中国政法大学出版社，1997：1。

畴之内。任何法律都是以规范人类活动为途径的,所以环境是有关影响人类生存与发展的自然因素与经过人工改造的自然因素的综合体。

第二节 环境问题

一、环境问题的含义及分类

环境问题是指由于人类活动而造成环境污染与生态破坏,从而影响人类生存与环境永续发展的现象或事件。也有些学者认为环境问题应包括自然界自身变化而对人类产生的不利影响。张梓太教授认为:“环境问题是由于自然界自身变化或人类活动而引起的生态系统的失衡和环境质量的退化,以及由此而给人类的生存和发展带来的不利影响。”^①但作为环境法学所关心的环境问题,在环境科学中通常被称为次生环境问题或第二环境问题,^②而自然界自身的变化是法律所无法调整的。近年来的科学研究也表明,环境问题主要是人类活动引起的。因此,在研究环境问题时,主要是寻求如何约束人类行为的对策,使人类活动符合自然发展规律并考虑自然自身的承载能力和净化能力。

环境问题根据不同的标准可作以下分类。

(一) 根据环境问题的表现形式不同可分为环境污染与生态破坏

环境污染是人类活动向自然环境排放了超过环境自身承载能力与净化能力的物质,而造成环境质量的变化。例如,由于工业及生活垃圾的大量排放而产生的固体废物污染;向江河、湖泊及海洋倾倒有毒有害物质而造成了严重的水体污染;汽车尾气、工业废气排入空中而造成的大气污染;以及噪声污染、放射性污染、核污染等。生态破坏是指由于人类活动而造成原有生态系统及生态平衡的破坏。例如,过度砍伐森林所造成的水土流失、土地荒漠化,对野生动物的过度捕杀而造成的物种灭绝等。环境污染与生态破坏是环境问题的主要表现形式,也是当前最重要的环境问题。

(二) 根据环境问题的影响范围可分为世界环境问题与局部环境问题

世界环境问题是指对全球产生不利影响的环境现象。如臭氧层破坏、全球变暖等都是世界环境问题的表现,它们超越了国家界限,对全人类都产生不利的影响。局部环境问题是指一国内或地区的环境污染或生态破坏。如洪涝灾害、干旱灾害、噪声污染等往往仅局限于某一国家或地区,而对其他国家或地区不产生影响。

二、环境问题的产生及发展

环境问题由人类活动引起,可以说自从人类诞生之日起,便对环境产生影响。但在人类诞生之始,人类的活动范围及强度都不足以对环境构成威胁。然而随着人类知识的增加、科学技术的进步,人类改造自然的能力也在不断提高,特别是进入工业革命后,人类改造自然的有了实质的飞跃,活动范围及强度也空前扩大。工业革命后,人类

① 张梓太,吴卫星.环境资源法学.北京:科学出版社,2000:3.

② 徐祥民.环境法学.北京:北京大学出版社,2005:12.

便开始逐渐感受到了环境问题的严重性。从人类活动的过程来看,可以把环境问题分为三个阶段。

(一) 工业革命之前的环境问题(18世纪60年代之前)

该阶段又可分为原始人类时期和农牧业社会时期。^①该时期可谓环境问题的萌芽阶段。在这一时期,人类社会的生产力水平、科学技术水平及经济水平都十分低下,人类活动对环境的作用及影响都很微弱,还未能超越环境自身的承载能力和净化能力。可以说该时期的环境问题并不明显,并不足以影响人类的生存与发展。该时期所体现出来的环境问题主要还是局域性、短暂性、个别性环境问题。^②这些局部环境问题主要表现在对林木的砍伐、对草地的开垦及对某些自然资源的掠夺。

(二) 工业革命时期的环境问题(18世纪60年代至第二次世界大战前)

工业革命的重要标志便是人类开始进入“蒸汽机”、“发电机”时代。正是由于蒸汽机、发电机的广泛应用,人类的活动能力空前提高,使人类改造自然的能力大大加强,该时期也是环境问题急剧上升的时期。自第一次工业革命以来,机器的应用,使得生产力水平、科学技术水平与经济水平大幅度提高,这也大大提高了人类改造世界的能力。人类利用机器大规模地开展生产活动,为保证机器的正常运转,掠夺性开发自然资源,使资源储备日益减少。同时,由于工业生产产生的大量废水、废气、废渣被排入环境,使空气质量及水体质量都受到极大的冲击。随着人口的增加和人类活动范围的扩大,生态系统亦受到严重破坏、表现为植被的大面积破坏、水土流失及其他自然资源的破坏等。

(三) 第二次世界大战至今的环境问题(20世纪50年代至今)

该时期又可称为第三次工业革命时期,环境问题日益呈现出新的特点,又被称为现代环境问题时期。随着原子能、生物工程、新材料技术的广泛运用,产生了大规模的全球性环境问题。由于人口急剧膨胀、城市化进程的加快及工业化进程的提高,人类活动对自然环境的冲击远远超过了环境的承载能力,环境问题日益突出,表现在水资源、矿产资源、石油资源、生物资源都出现了危机。全球环境问题增多,臭氧层破坏、海平面上升、全球变暖等问题日益严峻,以“八大公害”为标志,全球进入环境问题急剧发展时期。

三、环境问题的现状

当前,环境问题已进入急剧爆发时期,全球性环境问题突出。现从世界与中国两个层面的环境问题现状予以说明。

(一) 世界环境问题现状

世界环境问题也称为全球性环境问题,由于科学技术的迅猛发展、生产力水平的大幅提高,世界各国的联系也日益密切,与此同时,相关环境问题已成为各国所共同关注的焦点。

① 常纪文,王宗廷.环境法学.北京:中国方正出版社,2003:3.

② 蔡守秋.环境资源法学教程.武汉:武汉大学出版社,2000:10.

1. 气候变化问题

在1979年第一次世界气候变化大会上,气候变化问题首次作为一个引起国际社会关注的环境问题提上议程,《联合国气候变化框架公约》(UFGCC)第一条第二款中,将气候变化定义为:“经过一段时间的观察,在自然气候变化之外,由人类活动直接或间接地改变全球大气组成所导致的气候变化。”这一定义明确地指出了人类活动对气候系统的破坏。正是由于人类的过激行为,气候变化日益对人类产生了严重的不利影响。

(1) 气候变化严重威胁人类生命健康。20世纪以来,世界银行对中国环境污染的一项研究表明,1997年中国大气污染引起大约17.8万人过早死亡。(2) 气候变化导致全球变暖,并引起海平面上升。政府间气候变化专门委员会(IPCC)第四次评估报告指出,由于全球变暖,导致海水膨胀和两极冰川积雪融化,都加速了海平面上升。(3) 气候变化和其他因素的综合作用可能会对生态系统造成不可恢复的破坏。如果全球平均温度上升超过 $1.5^{\circ}\text{C}\sim 2.5^{\circ}\text{C}$,则约20%~30%的物种可能灭绝。^①

2. 能源危机日益严重

2006年英国气候变化白皮书指出,能源安全已成为世界共同关注的问题,并特别指出,越来越多的石油消耗大国将更加依赖石油进口。其中,到2025年,美国75%的石油将依赖进口,与此同时,到2020年,我国80%的石油将依赖进口以维持经济发展。开发新能源、提高能源利用效率也成为各国未来一段时间的基本能源国策。

其他如臭氧层空洞、全球荒漠化、全球水危机等全球环境问题也日益突出。

(二) 我国环境问题现状

我国除要应对全球环境问题外,还面临以下国内环境问题:产品与产业结构不合理导致严重的结构性污染;规划布局不当和城市化进程加快带来了大气污染、水污染、噪声污染等一系列城市环境问题;森林的过度砍伐导致生态失衡、水土流失;草原的超负荷放牧使草场退化、沙化、沙尘暴肆虐;农业环境普遍受到化肥、农药、农用膜和乡镇企业废弃物的污染,土地肥力下降;近海域的污染、不合理的滩涂开发和海产资源捕捞,使得海洋生物的栖息和繁衍受到影响,赤潮频发,部分物种濒临灭绝;矿产资源的无序开采,不仅导致了资源的大量浪费,也使得局部污染要素(如水系、土地、空气)等破坏严重等。^②另外,我国地域广博,但水资源分配十分不平衡,特别是近年来,洪涝、旱灾频繁发生,更加重了我国水资源危机问题。

解决环境问题是环境保护法的重要任务,其中我国有关单行法也对环境问题作出了规定,特别是针对环境污染与生态破坏问题。

四、典型案例及其评析^③

【案情简介】

2007年5月19日上午,在距离无锡市重要水源地贡湖水厂11公里的太湖梅梁湾西

① 国家气候中心. 自然和人类环境正在遭受的气候变化影响: IPCC 第二工作组第四次评估报告初步解读 [J]. 环境保护, 2007, (6A): 32.

② 李光禄. 自然资源开发利用与环境保护法律问题研究. 赤峰: 内蒙古科学技术出版社, 2001: 68-78.

③ 于达维. 太湖蓝藻爆发, 无锡居民断水. [2007-05-31]. <http://www.sina.com.cn>: 财经版.

部水域出现了蓝藻^①聚集的情况。无锡市紧急展开打捞工作。据中央电视台报道,附近4万立方米的水域已经呈现出蓝藻大规模聚集的情况,9艘打捞船加紧打捞蓝藻。5月29日开始,江苏省无锡市城区的大批市民家中自来水水质突然发生变化,并伴有难闻的气味,无法正常饮用,市民纷纷抢购纯净水和面包。

各方监测数据显示:2007年入夏以来,无锡市区域内的太湖出现50年以来最低水位,加上天气连续高温少雨,太湖水富营养化较重,诸多因素导致蓝藻提前暴发,影响了自来水水源地水质。30日下午6时左右,无锡市城区的大润发、家乐福等几家超市各种瓶装、桶装的纯净水已被抢购一空。从29日上午开始出现市民抢购,到晚上货源就发生紧缺。一些小商店的纯净水也是一瓶难求,少数经营户还趁机提高了价格,原本6元一桶的纯净水被卖到了10元。不少市民开始大量购买其他品种的饮料和面包。他们担心用变质水做饭影响健康。

无锡市委、市政府启动了应急预案,一方面通过地方媒体及时向公众披露消息,避免市民过度恐慌;另一方面积极研究对策,加大市场成品饮用水供应量,并要求市自来水总公司全力以赴,不计成本,采取技术措施强化处理,尽快使自来水恢复到安全饮用标准。有关方面专家赶往无锡研究对策。中国科学院水生生物研究所的谢平认为:“太湖蓝藻暴发的最根本问题,在于人类活动对自然界氮磷循环的改变。”

无锡人的确见证了太湖水从清澈到被污染的过程。

四十几年前,太湖水还很清,捧起来就能喝。不过,即使在湖水清澈可饮的年代,蓝藻也是存在的。解放前,当地老百姓管蓝藻叫臭污田,当时的农民把它捞上来肥田。

但20世纪70年代之后,农民不再使用这种“天然肥料”,而是开始使用化肥。化肥中的氮磷溶解在水中,流入河流湖泊,成为蓝藻滋生的最好养料。

80年代之后,太湖沿岸的湖面养殖、餐饮经营、工业企业加剧了湖水中氮磷的含量。

化肥、工业排污等滋生蓝藻的污染源不仅仅来自无锡。2000多平方公里的太湖沿岸,分布有特大城市上海市,江苏省的苏州、无锡、常州、镇江4个地级市,浙江省的杭州、嘉兴、湖州3个地级市,此外还有30个县。这些县市都经济发达,其中人口在500万以上的城市有1座,500万以下的城市有4座。太湖承受了这些县市绝大多数的排污。

为应对太湖蓝藻水污染事件,国家采取了以下应急措施:一是继续开展打捞太湖蓝藻作业,分片包干,长期坚持,减少湖体污染负荷;二是加强对水源地的环境监测预警,健全应急处置预案和管理制度,密切关注水源地水质变化;三是做好供水安全保障工作,严格饮用水水源保护区划分和管理,完善自来水深度处理措施;四是进一步做好调水引流工作,引清释污,增强水体自净能力;五是切实整治重点污染源,分步取消太湖围网养殖,大力整治周边严重污染企业,尽快减少入湖污染。

^① 蓝藻又称蓝绿藻,是一种最原始、最古老的藻类植物。蓝藻在地球上出现在距今35亿至33亿年前,现在已知有1500多种,分布十分广泛,遍及世界各地,但主要为淡水产。有少数可生活在60℃至85℃的温泉中,有些种类和真菌、苔藓、蕨类和裸子植物共生。在一些营养丰富的水体中,有些蓝藻常于夏季大量繁殖,并在水面形成一层蓝绿色而有腥臭味的浮沫,称为“水华”,加剧了水质恶化,对鱼类等水生动物及人畜均有较大危害,严重时会造成鱼类的死亡。