



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



论区域环境法律

On the Regional Environmental law

赵胜才/著

光明日报出版社



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



论区域环境法律

On the Regional Environmental law

赵胜才/著

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

论区域环境法律/赵胜才著. —北京:光明日报出版社,
2009. 10

(高校社科文库)

ISBN 978 - 7 - 5112 - 0438 - 7

I. 论… II. 赵… III. 区域环境—环境保护法—研究
IV. D912. 604

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 189474 号

论区域环境法律

作 者: 赵胜才 著

出 版 人: 朱 庆

责任编辑: 田 苗

责任校对: 徐为正 尚瑞雪

特约编辑: 熊 瑛 陈 新

责任印制: 胡 骑 宋云鹏

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市崇文区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010 - 67078945(发行), 67078243(总编室), 67078235(邮购)

传 真: 010 - 67078227, 67078233(发行), 67078255(办公室)

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbs@gmw.cn

法律顾问: 北京市华沛德律师事务所张永福律师

印 刷: 北京大运河印刷有限责任公司

装 订: 北京大运河印刷有限责任公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系调换

开本: 690 × 975 毫米 1/16

字数: 240 千字

印张: 13. 25

版次: 2009 年 12 月第 1 版

印次: 2009 年 12 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978 - 7 - 5112 - 0438 - 7

定价: 30.00 元



CONTENTS 目 录

第一章 导言 / 1

- 第一节 问题的提出及研究背景 / 1
- 第二节 区域环境法律的研究目的 / 6
- 第三节 区域环境法律的主要理论 / 11
- 第四节 区域环境法律的研究方法和其他 / 14
 - 一、研究方法 / 14
 - 二、创新性 / 17
 - 三、国内外研究状况和文献资料 / 19
 - 四、几个关键术语的解释 / 20

第二章 区域、环境的概念与演化 / 23

- 第一节 环境概念的沿革 / 23
 - 一、环境概念在环境法律中的地位与作用 / 23
 - 二、环境概念的演化 / 29
- 第二节 区域概念的沿革与特性 / 32
 - 一、地理学中的区域概念与特征 / 32
 - 二、区域经济学中的区域 / 34
 - 三、生态学中的区域（生态系统） / 36
 - 四、区域在地理学、生态学、区域经济学中的关系概述 / 38
- 第三节 区域在环境法律中的演化 / 43



- 一、区域与环境法律的关系 / 43
- 二、环境法律中的区域 / 46
- 三、我国目前的区域环境法律分析 / 48

第三章 区域环境法律基本理论 / 52

第一节 区域环境实体论 / 52

- 一、区域环境实体论概述 / 52
- 二、区域实体论在各个学科的表述 / 56
- 三、环境实体论在区域环境法律中的意义 / 63

第二节 区域异质性理论 / 66

- 一、区域异质理论的概述 / 66
- 二、地域分异规律（大国理论） / 67
- 三、社会经济发展不平衡 / 70

第三节 景观生态学 / 73

- 一、景观生态学的产生与发展 / 73
- 二、景观生态学的应用 / 76

第四节 协同进化理论 / 79

- 一、协同进化论概述 / 79
- 二、协同进化理论的概念与发展 / 81
- 三、协同进化理论的主要内容 / 82

第五节 尺度理论和其他理论 / 83

- 一、尺度理论的概念、内容与发展 / 83
- 二、尺度理论的启示 / 84
- 三、后现代法学与区域环境法律 / 88
- 四、多元化与区域环境法律 / 92



第四章 我国区域的分类及环境法律意义 / 100

第一节 我国地理区域及其分类 / 100

- 一、中国地理区域的特征 / 100
- 二、地理区域与环境的联系 / 104
- 三、地理区域在环境法律上的意义 / 107

第二节 行政区域 / 109

- 一、我国行政区域的构成 / 109
- 二、我国行政区域的演化 / 112

第三节 我国经济区域和其他区域 / 113

- 一、我国经济区域的构成及特征 / 113
- 二、其他区域类型 / 116
- 三、区域环境法律的特点 / 121

第五章 区域环境法律的基本原则与制度 / 126

第一节 区域环境法律的基本原则 / 126

- 一、环境法律原则和基本制度的概述 / 126
- 二、共同但有区别的原则 / 127
- 三、区域合作原则 / 130
- 四、管理必须下放到最低的适当层级原则 / 133
- 五、综合原则 / 136

第二节 区域环境法律的基本制度 / 140

- 一、区域环境法律基本制度概述 / 140
- 二、景观生态规划 / 141
- 三、区域环境标准 / 144
- 四、区域环境影响评价制度 / 150



第六章 区域环境法律的几个关键问题	/ 154
第一节 环境要素法律弊病的分析	/ 155
一、环境要素的概念、组成和特性	/ 155
二、环境要素法律的弊病	/ 158
三、要素环境法律在“水”中的尴尬	/ 161
第二节 环境资源的统一管理问题	/ 163
一、环境资源统一管理问题的提出	/ 163
二、统一管理与管理机构	/ 166
三、环境资源统一管理的内涵	/ 168
第三节 全球化视野下的区域环境法律	/ 171
一、问题的提出与概述	/ 171
二、环境问题全球化下的区域环境法律	/ 172
三、区域环境法律在环境问题全球化下的地位与作用	/ 175
第四节 区域环境法律中的地方政府	/ 177
一、区域环境法律中地方政府作用的概述	/ 177
二、地方政府在区域环境法律中的地位与作用	/ 180
三、地方政府是实现环境管理多元化和综合管理的机构	/ 183
 结束语	/ 187
一、人口与区域环境法律	/ 187
二、土地问题	/ 189
三、城市区域	/ 190

主要参考书	/ 194
--------------	--------------

后 记	/ 198
------------	--------------



第一章

导 言

第一节 问题的提出及研究背景

我们现在所处的时代是以信息化和全球化为特征的时代。在信息化和全球化时代到来之际、在环境问题越来越变得全球化的今天，研究区域环境法律是否有意义？直白一点说，局部性的环境法律问题是否还具有研究的意义与价值，研究区域性环境问题无论在理论上还是实践中是否有意义？这是研究区域环境法律所不能回避的问题。结论是肯定的，在环境问题全球化的情况下，区域环境问题及其法律有着更加独特的研究价值。首先，环境问题的全球化是指环境问题已经由区域性、局部性环境问题扩展到全球范围成为人类社会共同面对的问题。一般而言，全球环境问题的具体表现形式是全球变暖、臭氧层耗竭、酸雨危害加剧、土地荒漠化、土壤污染、生态系统退化和生物多样性的丧失等现象。事实是，环境问题全球化是由区域性环境问题演化而来的，是由无数的区域环境问题结合而成。首先，从全球环境问题产生的因果关系上分析，环境问题的全球化是环境问题由区域性向全球性发展的阶段和进程。其次，环境问题的全球化并没有使区域环境问题消失。换句话说，全球环境问题并没有使得区域环境问题失去其特殊性，相反，全球环境问题使得区域环境问题变得更加严重，区域性环境问题已经演化为全球环境问题的主要表现形式，如流域污染、湖泊生态破坏、土壤污染、荒漠化等区域性生态环境问题，区域环境问题无论从其周期、污染范围、影响时间上愈发变得频繁、范围更大、强度增加，有些甚至演化成为区域性环境灾难。例如，我国近期的蓝藻事件、流域污染等区域环境污染证明这一点，2009年上半年的极端气候所造成的危害和损失也说明了这一点。正如我国环境问题和其它专家预言，我国已经进入区域性环境污染和环境灾难的高发期。第三，区域环境问题与全球环境问题存在着直



接的联系。必须避免这样一种简单的认识,似乎全球性环境问题已经完全覆盖了区域性环境问题,提及区域环境问题像是一种舍本求末的范式。对此,《我们共同的未来》有着清晰的认识和描述,《我们共同的未来》认为:“这些相关的变化将全球的经济和全球的生态以新的形式连接在一起。我们过去一直关注经济发展给环境带来的影响,现在我们被迫对于生态压力——土壤、水域、大气和森林的退化对经济前景产生的影响予以关注;从不久以前,我们又被迫面对各国经济上的互相依赖急剧增加这个现实,我们现在被迫习惯于各国在生态上的日益增加的互相依赖性。生态和经济越来越紧密地交织在一起——在局部地区、国家和全球范围内——成为一张无缝的因果网。”^① 因此,可以得出这样的结论:在全球环境问题因果关系锁链上,区域是全球环境变化关系网上的关键环节。第四,区域环境问题与全球环境问题存在互相影响的关系。一方面,区域环境问题受全球环境变化的影响使得区域性环境问题愈发显得突出,如全球气候变暖使得土壤荒漠化的速度加快变得更加明显。在干旱、半干旱地区,水污染和水资源的短缺两大问题在全球变暖趋势的控制下直接威胁人类的生存;另一方面,区域环境问题使得全球环境问题更加恶化,如局部的土地沙化、森林砍伐、农药滥用以及工业污水灌溉导致的土壤污染不断扩展使得这个问题上升为全球性环境问题。《我们共同的未来》对这种演化关系进行进一步的分析:“局部地区资源的耗竭可以造成更大范围的贫困化。高地农民对森林的砍伐可以造成低地农场的水涝;工厂污染使当地渔民的捕鱼量减少。这种可憎的局部循环现在在全国和地区范围内出现,旱地退化使千百万环境难民越过国境到处流浪。拉丁美洲和亚洲的森林砍伐造成了山脉下坡和河流下游国家更多的洪水甚至破坏性洪水;酸雨和核尘埃越过了欧洲的边界。类似的现象正在全球范围内出现:物种消失、全球的变暖、臭氧的耗竭以及国际范围贸易的有害化学品进入国际贸易的食物中。在下个世纪,造成人口迁移的环境压力可能急剧增加,而阻止这种迁移的屏障可能比现在还要坚固。”^② 简言之,研究区域环境法律不论在深入认识区域环境问题的本质,以及环境问题全球化条件下区域环境问题的特殊性都显得十分必要。

区域是人类社会存在的方式。区域在环境法律中并不是一座无人问津的孤

^① 世界环境与发展委员会:《我们共同的未来》,王之佳等译,吉林人民出版社,2005年,第6页。

^② 世界环境与发展委员会:《我们共同的未来》,王之佳等译,吉林人民出版社,2005年,第7页。



岛。区域问题在作为人类共同应对环境问题的重要文件之一的《21 世纪议程》中占有极为重要的地位，在《21 世纪议程》中，区域是国际环境法律执行和实施的空間范围，同时也是共同应对环境问题、处理环境争议的重要机制，区域突出区域环境问题特殊性，使得环境法律更具有针对性，局部性的解决环境问题使得环境法律规范目标明确，该文件的各个章节中几乎毫无例外地涉及区域，以下条款是该文件的必备内容之一：“其他国际、区域和次区域组织也应该对此作出贡献。此外，还应该鼓励最广大的公众参与，鼓励非政府组织和其他团体积极参加工作。在双边基础上和在可行情况下，在分区域、区域间、区域或全球范围内进行国际合作和协调，其作用是支持和补充沿海国本国的努力，以推动沿海和海洋区的综合管理和可持续发展。”一般而言，高层级的管理机构侧重核心问题，且对普遍性的问题情有独钟，也许是为了保持环境管理的统一性的缘由，普遍性的问题在越高的环境管理层级变得更加抽象，本文并非一般性的否认这种趋势，在区域环境法律看来，这种抽象是以牺牲环境问题的特殊性和针对性为代价的。联合国环境规划署作为协调世界环境问题解决的主要机构，或许对于普遍性范式的反思，则反其道而行之，环境规划署认识到通过区域解决环境问题的优势，竭力促成以区域方式解决区域环境问题和世界环境问题，联合国环境规划署的这种努力取得令人瞩目的成就。根据联合国环境规划署的《区域海洋项目》的安排，在各个海域国家的共同努力下已经制定出地中海、波斯湾、中西非、东南太平洋、南太平洋、红海、亚丁湾加勒比海、东非和黑海等 9 个区域性海洋公约。

区域是许多新兴学科的增长点。美国科学家瓦尔特·艾萨德《区域科学导论》的问世标志着区域学科的产生。瓦尔特·艾萨德认为，区域科学是用近代计量分析和传统区位分析结合起来的方法，由区域（空间）的诸要素及其组成所形成的差异和变化的分析开始，对不同等级和类型区域的社会、经济发展和环境保护等问题进行研究的科学。从瓦尔特·艾萨德的上述言语中，不难看出区域和差异性之间的联系，差异性区域环境法律的主要特点，是研究区域环境法律的主要范式。区域科学是一门将区域作为一个有机整体（自然、社会、经济综合体）进行研究的科学，揭示区域矛盾和区域分异规律（自然、社会、经济以及综合方面）为目标，为区域的社会、经济发展提供科学依据的新兴学科；区域科学的发展深刻地影响着其他学科的发展，地理学、区域经济学、经济地理学、生态学、景观生态学等为代表的学科将区域科学研究领域推向一个高峰，区域也为这些学科提供了新的研究领域和新的研究方法，区域



科学的迅速发展并且成为我国社会科学和自然科学研究前沿领域之一，2006年，区域（空间）科学被评选为我国理论界十大理论热点之一。

经济区域是区域的重要形式。经济区域是区域大家族的一个重要的分支，是一个国家解决国家社会经济差异和发展不平衡的行之有效的。区域政策与法律在我国经济建设和社会发展过程中占据重要的地位，并深刻地影响着我国生态环境的演化过程。建国以来，区域政策一直是我国经济政策和社会发展计划不可或缺的组成部分，是我国实现社会经济发展、增强国力的主要手段，区域政策和战略对我国区域环境资源的影响是无法估量的，而且这个影响还在继续发挥着作用，不同时期的区域政策各有其自身的特点。张可云教授认为：“1949年以来，中国的区域战略的演变受到许多因素的影响，其中体制因素起了关键作用；在不同经济体制时期，区域战略重点有所不同。不同的区域战略所运用的区域政策工具不尽相同。”^① 回顾区域政策历史对于区域环境法律有着重要的意义，因为这些过去的、现在的政策仍然对我国环境和生态产生着影响。人类行为对环境的影响不会随着人类行为的停止而终结，有些对环境的破坏是不可逆的、永久性的，在生态学理论体系中，区域是一个不断发展演化的空间过程，今天的经济区域是从过去经济区域中发展而来的。需要指出的是，我国过去的区域政策的侧重点在于区域的经济的发展，环境包括自然资源不过是实现其经济目的的约束性条件而已。1972年之前，环境保护在区域政策中几乎被忽略，在以后的区域政策中虽然将环境保护与区域经济发展联系起来，不幸的是，环境一直作为实现经济发展的基础性要素，在环境保护与经济发展的天平上，环境保护往往成为经济发展的牺牲品，将区域的经济的发展与环境保护结合起来就成为实现区域可持续发展的关键，这一理念已经成为环境法学、区域经济学等学科的共识。

区域是一个国家和地区生态环境在空间和物质上的存在形式。众所周知，我国是一个幅员辽阔、人口众多、生态环境多样、经济发展极不平衡的国家，与之相应的环境问题更显出特殊性、复杂性。《全国生态环境保护纲要》对于我国生态环境有过中肯的分析和清醒的认识：全国生态环境状况仍面临严峻形势。目前，一些地区生态环境恶化的趋势还没有得到有效遏制，生态环境破坏的范围在扩大，程度在加剧，危害在加重。突出表现在：长江、黄河等大江大河源头的生态环境恶化呈加速趋势，沿江沿河的重要湖泊、湿地日趋萎缩，特

^① 张可云：《区域政策》，商务印书馆，2005年，第439页。



别是北方地区的江河断流、湖泊干涸、地下水位下降严重,加剧了洪涝灾害的危害和植被退化、土地沙化;草原地区的超载放牧、过度开垦和樵采,有林地、多林区的乱砍滥伐,致使林草植被遭到破坏,生态功能衰退,水土流失加剧;矿产资源的乱采滥挖,尤其是沿江、沿岸、沿坡的开发不当,导致崩塌、滑坡、泥石流、地面塌陷、沉降、海水倒灌等地质灾害频繁发生;全国野生动植物物种丰富区的面积不断减少,珍稀野生动植物栖息地环境恶化,珍贵药用野生植物数量锐减,生物资源总量下降;近岸海域污染严重,海洋渔业资源衰退,珊瑚礁、红树林遭到破坏,海岸侵蚀问题突出。生态环境继续恶化,将严重影响我国经济社会的可持续发展和国家生态环境安全。在特定区域范围内解决环境与发展的的问题几乎成为人们的共识。近年来,环境保护部门和经济管理部门意识到区域环境保护与经济发展之间的矛盾,国家环境保护总局根据国家法律开始实施区域限批措施,对于行政、生态等环境污染严重恶化的区域实施区域限批,限制该地区工业投资以遏制该区域环境生态恶化的趋势。此后,国家环境保护总局提出让松花江流域休息十年的呼吁。但是,现实却令人不解,一个区域在被宣布区域限批不到半年的时间就又被宣布解除,而为什么松花江流域要十年时间环境生态才能恢复?而河北唐山等地区仅仅过了半年时间就被解除区域限批,被舆论界形容为“环保风暴”的区域限批似乎没有达到人们所希望的行之有效的环境法律功能,从以后区域限批执行状况来看,区域限批几乎成为环境影响评价程序的前置步骤,只要合乎程序就可以放行,长此以往,区域限批很可能流于形式。短短的两年时间,区域限批的声音与人们渐行渐远,区域限批没有作为一项富有生命力的制度存在下去,原因固然很多,就理论层面上分析,缺乏系统的区域环境法律理论支持,不能不说是主要原因。

环境法律与环境管理中的一个重要的问题,是中央和地方政府环境管理权限的划分问题。我国下级政府的职权主要依靠上级政府来界定或者授权,我国社会主义建设初期,需要集中国家的人力财力物力进行建设,并且取得举世瞩目的成就。但是,这种体制并没有因为我国经济体制的转型而进行相应的变革,在我国目前的环境管理体制的舞台上,经济发展和环境保护在区域中还存在着诸多矛盾。如何规范各级地方政府和中央政府在区域环境管理中的职权不仅是宪法行政法学应该着力解决的现实问题,也是环境法律应该探寻的内容。

我国“十一五”规划为区域环境与经济协调发展提出新的发展模式。区域经济环境的可持续发展在“十一五”规划中成为人们关注的焦点。“十一五”规划建议第二十条规定:“根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力,统



筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区，按照主体功能定位调整完善区域政策和绩效评价，规范空间开发秩序，形成合理的空间开发结构。”这一规定将区域经济发展和区域环境保护结合起来，这仅仅是一个宏观的规定，如何使之体系化、程序化？如何明确各级政府环境管理职责及权限？如何细化各个主体功能区域？依然需要环境法律和其他法律来完成，在这个过程中，区域环境法律的理论建设是实现这一目的的的必要条件和理论基础。

第二节 区域环境法律的研究目的

上面简单地介绍了区域环境法律研究的背景，现在要讨论研究区域环境法律的意义或者目的。

区域环境法律是以研究由于各个区域自然环境状况的差异、人类社会存在的方式不同而导致各个区域人类与环境多种多样的关系，突出各个区域环境问题的特殊性。换言之，环境在区域环境法律中不是同质的，差异性、多样性是区域环境的主要特征，因而，环境法律不应是毫无差别的法律规范，而是充分体现出人类与环境关系多样性和差异性。一言以蔽之，区域环境法律是以差异性为研究对象和目的。现在，各个学科区域研究的成果为脉络揭示差异性区域环境法律的研究目的和对象。由于区域和许多学科的天然关系，很难用简单的模式形容区域与各个学科的联系和地位，区域在各个学科中有着不同的地位，同时各个学科为研究区域环境法律提供了多重的视角。

区域科学又称空间科学（spatial science），区域科学是将区域作为一个有机整体（自然、社会、经济综合体）进行研究的科学，以揭示区域矛盾和区域分异规律（自然、社会、经济以及综合方面）为目标，为区域的社会、经济发展提供科学依据。区域科学主要研究：（1）人类活动与地理环境的关系；（2）区域差异；（3）地域（区域）社会、经济生产综合体。其中，区域差异的研究是区域科学的核心问题，着重研究差异的表现形式及实质内容；差异产生原因；差异产生、形成、发展、变化的机制；差异对地区经济、生产力发展方向、布局结构等方面的实质意义。一般认为，区域科学研究的目的可以归结为：从区域发展理论——最佳区位选择——区域发展战略——区域发展模式，最终提出区域发展对策。但是，这个研究思路和研究目的并没有把环境或者生态在区域发展的地位和作用科学地体现出来，换句话说，区域环境与区域经济



发展的联系没有表现出来。需要指出的是,在区域环境法律中,区域的环境特点和环境问题是研究区域环境法律的基础条件,根据各个区域的环境差异性和与之对应的环境问题,制定相应的环境法律,实现区域的可持续发展,进而在全国乃至全球范围实现区域的可持续发展,在生态系统的各个层级上解决环境问题以达到全球生态系统的可持续发展。

差异性区域环境法律最为重要的特性和理论支柱。目前的环境法律体系,主要以环境要素、部门化和环境基本法所构成的框架式环境法律为特征,注重环境要素、注重环境管理对象,而没有将区域环境的差异性凸显出来,区域环境法律研究的目的简单地说就是用环境法律确认这种差异性,并通过环境法律的形式解决和处理区域环境问题。

在区域地理学派的视野中,区域就是地理学全部,美国区域学派的领军人物哈特向斩钉截铁地说,地理学就是研究区域差异。在地理学中,差异性被表述为地域分异规律,地域分异规律是经典地理学的主要理论。白润光教授将地域分异规律总结为:“地域分异规律是由地球的行星性质(大小、形状、运动)和地球表面性质(海陆分布,地壳运动)所决定的地球表层环境及其组成要素在空间上的变化规律。它主要受四个方面的影响,一是地理纬度,它决定各地接受太阳辐射的差异;二是海陆分布,它决定水分输送的多寡和干湿变化;三是海拔高度,它对水分和辐射都有影响;四是地表的物质组成和地壳运动,它们主要影响地表的资源条件和土壤植被环境。”^①伍光和教授则将地域分异规律简明地概括为:“地理环境整体及其组成部分的特征,按照确定的方向发生分化,以致形成多级自然区域的现象,称为地理环境的地域分异。”一般而言,将地域分异规律的主要成因归结为两个方面:一是太阳能沿纬度分布以及由此产生的自然现象沿纬度方向发生变化;二是海陆分布、大地构造和地貌差异引起的区域环境变化。地域分异规律对于认识和理解区域地理环境有着特殊的指导意义,我国国土南北相距约5500公里,东西时差约4小时,我国地处欧亚大陆,东临太平洋,地域分异规律在我国地理环境的作用十分明显,区域性地域分异更加突出。

环境问题归根到底是人与自然关系的失衡所致,需要看到的是,人类与自然环境的关系并不是单一的,而是复杂多样的,复杂的环境问题需要从区域这个角度认识环境法律,这是研究区域环境法律的客观自然基础,也是实现可持

^① 白润光:《地理科学导论》,高等教育出版社,2006年,第84页。



续发展的环境法律价值所在。不幸的是，环境要素立法和部门环境法律则将人类与环境千差万别的联系简化为环境要素和管理关系，忽视了环境的差异性、人类生存方式的差异性、环境问题差异性和解决环境问题的差异性。我国环境法律立法的实践也说明了这一点，我国环境法律从开始到本世纪初，一直以环境要素立法为主流，我国环境法律立法高速发展的 10 年，也是我国环境污染最为严重的 10 年，当然，导致环境严重恶化的原因是多方面的，但是，立法理论上的误导不能不说是其中的主要原因之一。严酷的生态环境现实迫使我们视野投向区域，通过区域认识环境问题就是反思现存环境法律体系的必然结果，区域给我们提供一个客观认识人类与环境关系的平台或者是范式，使得我们可以从不同的层次、空间、时间上了解人与自然环境的较为具体环境关系。应该强调的是，目前的环境问题主要以环境污染、生态破坏为主，环境法律也将关注点集中于较为浅近环境问题诸如防治环境污染、生态保护等方面。但是，环境问题成因和解决离不开地理环境这样的大背景，可持续发展理论要求我们必须在更加广泛的视野里认识环境问题和解决环境问题。比如，同样是水资源保护，同样是在一条流域（生态系统）中，不同的地理区域需要不同的保护方法，三江源区域的水资源保护和长江中下游的水资源保护的内容迥然不同，三江源环境保护主要依据我国《自然保护区条例》将三江源地区划分为核心区、缓冲区和实验区来保护，这样可以最大限度地保护三江源地区生态功能。简单地说，保护三江源的储水、产水功能，在长江中下游则主要是适用《水法》、《水污染防治法》，侧重于工业、农业、城市污染防治，污染不仅仅包括面源污染也包括点源污染，为什么没有将长江流域作为一个生态系统而适用同样的法律呢？究其原因，区域环境、生产方式、人们的需求等方面的差异是根本原因。

区域环境差异性的另一个理论为大国区域经济发展理论。该理论可以归结为经济区域的差异性，区域经济的差异性与环境问题的产生和解决有着直接的关系，从理论体系构建上衡量，差异性是不受欢迎的，甚至是传统经典理论体系的天敌。传统经济理论认为区域间的经济差异是均衡机制失灵的表现，在经济增长过程中，随着统一市场的形成和经济一体化的实现，区域间的差异将自然而然的消失，事实上，世界上中等规模以上的国家经济根本不存在这样的状况，这一理论致命的错误前提在于将一个国家的经济视为同质的一元经济，忽视国家社会经济（经济区域）的基本情况。我国经济发展深刻地说明了这一点。从我国民族构成来看，我国有 56 个民族，各个民族的社会经济发展阶段



相距甚远；我国幅员辽阔，区域之间经济社会发展极不平衡，经过建国以来近半个世纪的建设形成了我国目前的区域经济格局。目前，我国区域经济格局由四大经济区域组成，即西部地区、中部地区、沿海发达地区和东北地区。经济发展的多元化是我国的经济结构主要特征，我国区域经济政策一个主要目的就是促进各民族、各个区域的协调发展，缩小民族之间、区域之间的经济社会差异，达到共同协调发展的目的。要保持各个民族、各个地区之间的协调发展，科学发展观认为只有将区域的环境保护与经济发展结合在一起才能达到这一目的。改革开放以来，我国社会经济高速发展，取得令世人瞩目的成就，但是区域之间的经济差距不但没有缩小反而进一步加大，从这一点上至少可以说明，一种机制很难解决所有经济问题，根本问题或者关键在于区域经济社会的差异性。进而，区域性的环境问题没有得到解决而演化成为全国性的环境问题，威胁着国家的生态环境安全，在区域间经济差距加大、区域环境问题日渐突出的情况下，协调区域内、区域间环境保护与经济发展不仅仅是经济政策和法律一个着力解决的问题，也是环境保护法律应该面对的任务。

差异性确定环境管理层级的主要依据。从环境管理的层级来看，探讨区域环境法律可以为划分各个层级环境管理权限提供理论依据。在环境法律演化的历史进程中，初期的环境问题局限于有限的区域范围或者说环境问题属于局部性、地方性问题，环境管理事宜被当作地方性事物而由地方政府管理。直到20世纪六七十年代，随着人类环境意识的提高和环境问题影响范围的不断扩大，人们不再满足由地方政府管理环境事务，同时，人们出于对地方政府追求经济发展和消极对待环境问题的担忧，要求联邦政府管理环境事务的呼声越来越高，这是美国《环境政策法》出台的主要背景。美国的环境管理模式由地方管理转向由联邦和州共同管理的模式，联邦与州的环境管理权限一直徘徊在联邦主义和州自治之间，美国的环境管理重心经历了由地方政府管理——联邦政府管理的进程。目前美国环境管理出现一个新的呼声，其主要观点是要求州和地方政府享有更多环境管理的权限，弱化联邦政府在环境管理中的地位和作用。

伴随着我国经济持续20多年的高速发展，环境问题日益严重已经到了危害人们的身体健康甚至生命和社会经济正常运行的程度，究其原因是多方面的，中央和地方在环境管理上的职责不清、经济和环境利益不协调是环境管理混乱的主要原因。当区域性环境问题（环境灾难、污染、生态恶化等现象）出现时，人们总是将矛头指向当地政府，将环境污染与地方政府的无所作为联



系在一起，很少从制度和体制上找根源。其实，事情远非这样简单，我国是单一制国家，地方政府的权力由中央政府来规定，地方政府扮演着既是中央政策的执行者又是地方环境事务管理者的双重身份，上级居于主导地位，在这种环境管理体制下将过错归结给地方政府显然有失公平。我国实行的是单一制国家体制，环境法律和其他法律的立法模式一样，我国《环境保护法》第7条规定：“县级以上人民政府环境保护行政主管部门，对本辖区的保护工作实施统一监督管理。……县级以上人民政府的土地、矿产、林业、农业、水利行政部门，依照有关法律对资源的保护实施监督管理。”这样的规定将三个关键的问题忽视了：其一，没有考虑到各个区域环境问题的差异性，各个区域环境问题相差甚远，无论是经济区域、行政区域还是环境生态区域，各个区域都有自己独特环境问题的特点；其二，环境生态区域往往与行政区域和经济区域在空间上处于“错位”状态，从环境管理的角度来看，理想的区域环境管理应该在行政管理范围与环境生态区域（生态系统）空间范围上一致的状态下实现；其三，环境管理层级关系过于简单。没有解决区域或者说生态系统和行政系统的层级对应关系，在环境管理的权限上下一样的局面，在一定的区域层级关系存在着互相包容的关系，高一级的行政管理区域范围包含着下一级区域，这样为日后的环境管理职责不清等埋下伏笔。就区域科学原理而言，应该建立区域的层级关系，并且使之与环境行政管理的层级相对应，因而，区域环境问题的研究有助于为划分中央与地方环境管理权限提供很好的认识视角。

区域环境及其空间性和差异性特征越来越成为环境法律学者关注的焦点。我国很多环境法律学者开始认识到区域在环境法律中的意义和地位。蔡守秋教授在其著作《调整论》中专门讨论人与自然地域的关系，并且指出环境资源法所调整的人与自然的地域关系，大量表现在对人的具体行为的地域限制上，而在立法上的体现就是自然保护区法律法规。通过设置区域保护环境是很多国家环境法律的内容，日本通过划分区域制实现行为的限制保护区域环境，美国早期也利用区域制度规划建设城市。吕忠梅教授则在其著作《环境法律新视野》中用了大量篇幅分析我国水资源管理的弊病，对由于环境要素管理和行政管理交叉不清的弊端进行了深刻的剖析，其中，最有启发意义的是对国际环境法中区域性立法作了深刻的阐述，从区域环境法律的特征到形成条件作了系统简练的阐述，不仅如此，吕忠梅教授还将多样化这个特征为国际区域环境法律定性，应该说这些研究工作是区域环境法律研究的难得成就，为区域环境法律的深入研究奠定了坚实的理论基础。金瑞林教授在他主编的《20世纪