



法学精品课程系列教材
环境与资源法学系列

吴汉东 总主编

环境法导论

(第二版)

吕忠梅 主编

Introduction on Environmental Law
(Second Edition)



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

环境法导论

(第二版)

主 编 吕忠梅

撰稿人 吕忠梅 高利红 余耀军 陈 虹 尤明青

郭少华 郭红欣 吕 萍 金海统 张忠民

刘 超 陈海嵩 熊晓青

Introduction on Environmental Law
(Second Edition)



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

环境法导论/吕忠梅主编. —2版. —北京:北京大学出版社, 2010. 8
(法学精品课程系列教材. 环境与资源法学系列)
ISBN 978-7-301-17588-0

I. ①环… II. ①吕… III. ①环境保护法-法的理论-中国-高等学校-教材
IV. ①D922. 681

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 146816 号

书 名: 环境法导论(第二版)

著作责任者: 吕忠梅 主编

责任编辑: 李燕芬

封面设计: 春天工作室

标准书号: ISBN 978-7-301-17588-0/D · 2650

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

印 刷 者: 北京山润国际印务有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 17.5 印张 338 千字

2008 年 1 月第 1 版

2010 年 8 月第 2 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

《法学精品课程系列教材》编委会名单

总主编 吴汉东

编委会 (以姓氏拼音为序)

蔡虹	曹新明	陈景良	陈小君	樊启荣
范忠信	方世荣	韩轶	雷兴虎	李汉昌
李希慧	刘大洪	刘茂林	刘仁山	刘嗣元
刘笋	刘焯	吕忠梅	麻昌华	齐文远
乔新生	覃有土	石佑启	王广辉	吴汉东
吴志忠	夏勇	徐涤宇	姚莉	张德森
张桂红	张继成	赵家仪	郑祝君	朱雪忠

修订版再序

非常感谢学界同仁的厚爱,使得我们的《环境法导论》再次付印,从而获得了修改的机会。因为时间很紧,此次修订保持了原有的基本结构和内容,也沿袭了一致的风格与原则,即:立足于环境法现实阐述环境法理论,拓宽读者的环境法视野;紧密结合环境法案例帮助学习者从实体法、程序法两个方面学习应用环境法律;以简洁明快、深入浅出的语言来解释艰深的、理论性的环境法基本原理;反思原有的观念和理论,引入前沿性的研究成果和概念。

可以说,这次修订,主要集中在文字精炼准确、资料及时更新、尽可能把握未来趋势等方面。本次修订具体思路如下:

第一,本次修订,没有进行篇章结构的变更,仍维持了初版十一章;内容还是包括环境法相关基础概念、环境法基本原则、环境权、环境管理基本法律制度、污染控制法律制度、生态保护法律制度、环境法律责任、环境纠纷及其解决机制等部分。之所以未做大的调整,一是由于本书原定之体例与内容具有一定前瞻性与超前性,如专设环境纠纷、环境纠纷解决机制等章节,再如对专门环境责任、专门环境诉讼的提出与阐述等,现在看来依然处于领先,并不落后。二是近年来我国环境立法更新速度极快,在未来一段时间里,可以预见会有一些法律法规将被制定,如《环境损害赔偿法》等;也有一些法律法规如《大气污染防治法》等已被提上法律修订日程或被列入修订计划。还有与环境法密切相关的一些法律如《侵权责任法》即将正式实施。因此,此次仅对一些小的问题进行了修正,而准备将大的调整与变化留在不久之后可能出现的重大立法变化之际。

第二,本次修订主要是根据近两年来环境法律以及环境保护工作实际运作情况的变化与更新,增设、修改或删减了一些内容。只要我们关注环境法和环境保护工作,不难发现,变化是多方面的:如2008年经全国人大批准,国家环境保护总局升格为环境保护部;在环境立法方面,有2008年《水污染防治法》的修订与2009年《规划环境影响评价条例》的颁布实施,还有环保部颁布了一系列环境保护规章,等等。根据这些变化,本书做了内容、资料及相关法条等方面的修改。

第三,根据环境法理论与实践发展的成果,将一些不够准确、不够清晰的文字进行了修改。虽然这种改动是微小的,但对于教材也是重要的:一方面是为了保证语言的流畅性与确定性,更重要的是为了准确、规范地反映环境法理论研究

和环境保护实践的动态变化;更重要的是体现一种负责任的态度。

我的学生熊晓青协助我完成了整个修改。在短时间内完成修订,虽然十分辛苦,我们也付出了巨大努力,试图将一本更优质的环境法教材呈现给读者。但我们深知,事无完美,修订后的教材仍然不可避免地存在许多遗憾。只是我们坚信,学无止境,编写教材的过程同样也是作者不断学习提高的过程,本教材中的许多前沿性思考仍会继续延拓。我们现在就在考虑未来环境立法与环境保护工作可能出现许多新的改变,这些都使我们有充分理由期待本书的再次修订。

吕忠梅

2010年6月12日于北京

总 序

法学教育的目标和任务在于培养法律人才。提高培养质量,造就社会需要的高素质法律职业人才是法学教育的生命线。根据教育部关于高等学校教学质量与教学改革工程精品课程建设的精神和要求,结合中南财经政法大学精品课程建设的总体规划,在全面总结我国法学教育经验和分析法律人才社会需求的基础上,我校确立了以培养高素质法律人才为目的,以教材建设为核心,强化理论教学与实践教学的融会,稳步推进法学精品课程建设的方案。两年来,我校法学精品课程建设取得了阶段性的成果,已有民法、知识产权法等十余门课程被确定为国家、省、校三级精品课程,并在此基础上推出了《法学精品课程系列教材》。

《法学精品课程系列教材》是一套法学专业本科教材及其配套用书,涵盖了我校法学本科全程培养方案所列全部课程,由教材、案(事)例演习和教学参考资料三个层次的教材和教学用书构成,分为法理学、法律史学、宪法与行政法学、刑法学、民商法学、诉讼法学、经济法学、环境与资源法学、国际法学和法律职业实训等十个系列。

《法学精品课程系列教材》由我校一批具有良好学术素养和丰富教学经验的教授、副教授担纲撰写,同时根据需要邀请法学界和实务部门的知名学者和专家加盟,主要以独著、合著的形式合力完成。《法学精品课程系列教材》遵循理论与实际相结合的原则,以法学理论的前沿性、法律知识的系统性、法律制度的针对性、法律运作的可操作性为编撰宗旨,以先进的教学内容和科学的课程体系的统一为追求,融法学教育的新理论、新方法和新手段于一体,力图打造成一套优秀的法学精品课程系列化教材。

《法学精品课程系列教材》是我校在推进法学教育创新,深化法学教学改革,加强教材建设方面的一次尝试,也是对以“一流教师队伍、一流教学内容、一流教学方法、一流教材、一流教学管理”等为特点的法学精品课程在教材建设方面的探索。

我相信《法学精品课程系列教材》的出版,能为广大读者研习法学理论、提高法学素养、掌握法律技能提供有效的帮助。同时,我衷心希望学界同仁和读者提出宝贵的批评和建议,以便这套教材不断修订完善,使之成为真正的法学精品课程教材!

是为序。



2005 年 3 月

目 录

导论	(1)
第一节 环境法上的“环境”	(2)
第二节 环境问题与环境保护	(5)
第三节 环境法的观念基础	(15)
第一章 环境法概述	(25)
第一节 什么是环境法	(25)
第二节 环境法的立法体系	(33)
第三节 环境保护基本法	(36)
第二章 环境法基本原则	(42)
第一节 什么是环境法的基本原则	(42)
第二节 风险预防原则	(44)
第三节 环境公平原则	(52)
第四节 环境民主原则	(59)
第三章 环境权	(66)
第一节 什么是环境权	(66)
第二节 公民环境权	(75)
第三节 国家环境管理权	(81)
第四章 环境管理基本法律制度	(92)
第一节 什么是环境管理基本法律制度	(92)
第二节 源头控制的基本制度	(94)
第三节 过程控制的基本制度	(109)
第五章 污染控制法律制度	(118)
第一节 什么是环境污染控制法律制度	(118)
第二节 预防性控制制度	(119)
第三节 治理性控制制度	(128)
第六章 生态保护法律制度	(143)
第一节 什么是生态保护法律制度	(143)

第二节	规划制度·····	(146)
第三节	自然资源权属制度·····	(153)
第四节	自然资源利用禁限制度·····	(156)
第五节	资源有偿使用制度·····	(159)
第六节	区域保护制度·····	(164)
第七章	环境法律责任 ·····	(172)
第一节	什么是环境法律责任·····	(172)
第二节	环境民事责任·····	(175)
第三节	环境行政责任·····	(179)
第四节	环境刑事责任·····	(185)
第五节	专门环境法律责任·····	(188)
第八章	环境纠纷 ·····	(195)
第一节	纠纷的一般原理·····	(195)
第二节	环境纠纷及其类型·····	(197)
第三节	中国环境纠纷现状及其解决·····	(210)
第九章	环境纠纷的诉讼解决机制 ·····	(217)
第一节	什么是环境纠纷的诉讼解决机制·····	(217)
第二节	环境民事诉讼·····	(220)
第三节	环境行政诉讼·····	(227)
第四节	环境刑事诉讼·····	(231)
第五节	环境诉讼的发展·····	(234)
第十章	环境纠纷非诉讼解决机制 ·····	(242)
第一节	什么是环境纠纷非诉讼解决机制·····	(242)
第二节	环境行政调解·····	(251)
第三节	环境仲裁·····	(264)
后记	·····	(271)

导 论

2006年9月7日,原国家环保总局和国家统计局向媒体联合发布了《中国绿色国民经济核算研究报告2004》。这是中国第一份经环境污染调整的GDP核算研究报告,标志着中国的绿色国民经济核算研究取得了阶段性成果。研究表明,2004年全国因环境污染造成的经济损失为5118亿元,占当年GDP的3.05%。虚拟治理成本为2874亿元,占当年GDP的1.80%。^①据发布者说,已计算出的损失成本只是实际资源环境成本的一部分。即便如此,所反映的问题也是惊人的。^②

与之相应的是中国科学院在2006年2月28日发布的《2006中国可持续发展战略报告》,该报告对世界59个主要国家的资源绩效水平进行了排序,丹麦是资源绩效最好的国家,而我国则位于资源绩效最差的国家之列,为第54位。我国五种资源的单位GDP消耗量是世界平均水平的1.9倍。^③

这些并不完整的数字表明:环境危机正在越来越严重地制约经济社会发展。我们目前的发展,依然是传统的非持续的模式,不断增长的GDP数字,是建立在资源环境和公众健康不断被透支的基础之上的。虽然这种高消耗、高污染、高风险的发展方式起到过应有的历史作用,但在今天,我国经济已经进入资源能源的瓶颈时期,不能承受资源衰竭造成的风险;社会又进入了人均GDP1000—3000美元的矛盾多发期,不能承受环境污染引发的社会问题。

既然环境污染和破坏带来的是经济发展问题和社会问题,法律作为经济运行的基本规则和人们的行为规范,就应该而且可以为解决这些问题做出贡献。这些以解决因环境污染和破坏而引发的经济社会问题为目标的法律,就是环境法。当我们开始学习这样一门法律的时候,首先需要对环境

^① http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-09/07/content_5062240.htm, 2006年9月7日访问。

^② 完整的绿色国民经济核算至少应该包括五大项自然资源耗减成本(耕地资源、矿物资源、森林资源、水资源、渔业资源)和两大项环境退化成本(环境污染和生态破坏)。由于基础数据和技术水平的限制,此次核算没有包含自然资源耗减成本和环境退化成本中的生态破坏成本,只计算了环境污染损失。环境污染损失成本包括二十多项,此次核算仅算了其中的10项(大气污染造成的健康、农业和材料损失,水污染造成的健康、工农业生产、人民生活 and 污染型缺水损失,以及固体废物侵占土地造成的经济损失等),地下水污染、土壤污染等重要部分都没有涉及。总的来说,这次核算的结果只是整个结果的一部分。而且,在已经核算出的10项损失中还存在低估和缺项的问题。即便如此,损失也已经占到GDP的3.05%,数字非常惊人,说明环境形势十分严峻。

^③ http://gov.ce.cn/home/gqbg/200603/30/t20060330_6723086.shtml, 2006年3月24日访问。

坏的产生、它们为什么会引起经济和社会问题、环境法是如何产生的等有一个初步的了解。

第一节 环境法上的“环境”

按照字面理解,环境法是关于环境的法律。如果说,我们通过以前的学习已经知道了法律是什么,现在,我们还必须知道“环境”是什么,这是学习环境法首先所必须了解的最基本问题。

在日常生活中,“环境”这个词的使用非常广泛且频繁,通常需要用定冠词加以限定,才能让人明白“环境”的指向,如“学习环境”、“社会环境”、“生活环境”、“工作环境”、“外商投资环境”等等。这表明:环境总是相对于一定的中心事物而言的,是指环绕着中心事物的客观存在的总和。这里的中心事物和客观存在,可以是物质的,也可以是非物质的。如“学习环境”,其中心事物是“学习”,而“环境”则既包括了物质条件,也包含了非物质条件。当中心事物为人时,环境同样也包含了物质和非物质的两个方面。这样的方法,也可以用来理解环境法上的“环境”。

环境法上所讲的环境,是指物质的客观存在,即环绕着人类而存在的由自然要素所构成的物质环境。对这个“环境”,我们需要了解更多的东西。

一、环境的特性

环境法上的“环境”具有特定的含义,它特指环境科学和环境法所特别定义的“环境”,而不是其他意义上的环境。

在环境科学中,环境是指围绕着人群的空间,以及其中可以直接、间接影响人类生活和发展的各种自然因素的总体。这样的环境,首先是为人类提供生存和发展的空间,其中有可以直接或间接影响人类生存和发展的各种自然因素,既能为人类提供基本的物质生活条件,也会产生环境污染和破坏。人类自产生以来,就一直生活在地球环境条件下,或者说人必须依靠地球环境提供的各种物质才能生存。尽管人类为改善环境条件做出了巨大的努力,但是,到目前为止,人依然不可能在没有空气、没有水的条件下生存,植物不可能彻底离开土壤,人不能不以植物和动物为食,人也不可能在喧闹、嘈杂的条件下得到完全的休息……作为人类生存条件的“环境”,是以人类为中心的,并且是必须能够满足人类生存和发展所需要的。这样的环境具有物质性、生态性、唯一性、有限性和资源性等特性。

1. 物质性

作为人类生存条件的环境首先是由各种物质所构成的自然条件,如阳光、空

气、水、植物、动物等,包括人的生命体在内,一切都是由物质构成的。无论是生物还是非生物,其基本的构成都是一些化学元素。科学家告诉我们,我们的血液中所含有的各种成分与地球所蕴含的物质不仅是一样的,而且丰度相关。也就是说,地球上多的物质人体中也多,地球上少的物质,人体中也少。我们知道,化学元素共有一百多种,正是这些化学元素通过不断的物理、化学、生物作用,形成了我们的身体以及我们生存的环境。也正是因为构成人体的各种物质与构成环境的各种物质是相同的,人才可能在这样的环境中生存。

2. 生态性

环境不仅仅是物质的,而且这些物质还通过一定的方式联系在一起,并可以相互转化和循环。地球是由生物及其生命支持系统构成的一个巨大的生态系统,这个生态系统由各种环境要素构成,而各环境要素之间通过物质循环、能量流动和信息传递而联系成为不可分割的整体,维持着一种动态的平衡。如果这种平衡遭受破坏,将带来不可挽回的后果。科学家们说,虽然人的食物来源仅仅只需要大约一百种植物和动物,但是支持这一百种植物和动物的生存却需要几千个物种,而要维持这几千个物种的生存则需要几万个甚至几十万个物种……人类生存的环境就是这样的一个息息相关的系统,在这个系统中,阳光、空气、水、植物、动物都不是孤立存在的,它们通过食物链密切联系;阳光照射植物,一方面供植物生长,另一方面提供新鲜空气;植物一方面为动物提供食物,另一方面又涵养水土、吸收物质、传递能量;动物一方面以植物或者其他动物为食,另一方面它们的排泄物或者尸体又为其他生物提供食物;动物的排泄物和尸体为细菌和微生物所分解,最终还原成为化学元素,进入土壤,成为植物生长的物质来源。如此循环往复,构成了人类生存所需要的气象万千的环境。在这个环境中,任何一个环节的断裂,都可能给人类带来毁灭性的打击。

3. 唯一性

人类只能在一定的自然环境中生存,这种环境是不可替代的。我们可以有许多梦想,但是,如果我们梦想成真,人类根本无法生存。如果陆地是由黄金构成的,人只有饿死;假如米面铺满大地,河流中流动着奶汁,人们不用劳动就可以获得任何食物,那么超过人类繁殖速度亿万倍的各种微生物和小动物就会充满整个地球,人将无立锥之地。幸好,自然只为我们提供了可以生长植物的土壤,人类必须通过劳动才能获得新鲜食物,我们才得以拥有一个可以立身的清洁的环境。大自然经过漫长的演化,为人类提供了精密调节的生存环境。我们生活的地球,与太阳的距离适当,使得它既不像水星那么热,也不像火星那么冷;大气层保护着我们,土壤可以生长植物,生物圈可以为我们供应食物;此外,还有供人类饮用和灌溉的河流,供人类呼吸的含氧量适当的空气,以及各种适宜人类生存所不可缺少的一切,这些不需要经过人类劳动,就可以获得。同时,自然也为人

类提供了可经劳动加工成为生活资料的各种资源。由此可见,我们生存的这个环境,是在各种物质循环运动的相互精密调节中构成的,具有不可替代性。

4. 有限性

人必须在一定的环境中生存,但自然能够提供的环境条件却是有限的,并不像我们想象的那样可以无限满足人类的需求。有人计算,一个人每天呼吸所需要的氧气,必须依赖 3 棵树去供应;一个正常的成年人每天消耗的能量为 3000 千卡,如果这种能量是通过人一牛肉一玉米的食物链获得,那么养活一个人就需要 6000 万平方厘米的玉米地。这简单的计算告诉了我们不那么简单的道理。当每个人没有三棵树、也没有 6000 万平方厘米玉米地的时候,人的生存需要就不能得到满足。短时期内,我们可以依靠减少每个人的供应量来维持,但长期下去,就会带来整个人类的毁灭。因此,在自然环境中,任何物种都受到自然有限性的约束。1 个细菌在四天半里可以繁殖 1036 个细菌,如果按照这样的速度繁殖下去,它们可以轻而易举地填满所有的海洋,只是由于它们繁殖到一定密度时,就会因得不到必需的养分而不得不停止繁殖,正是因为这样,地球才不会被细菌所独占。生物圈中的任何一个物种的爆炸性增长,都必然会给自己带来爆炸性的灭亡,人类也同样如此。

5. 资源性

在经济学上,资源一直被认为是生产要素的潜在供给,不能成为生产要素的东西就不是资源。在这种观点下,环境要素不能成为资源,如空气,由于它不能直接成为生产要素,且被认为是取之不尽、用之不竭的,因此,没有必要将其作为资源。现在,这种观点已经得到了修正。

环境本身也是一种资源,它具有资源的基本属性,即稀缺性、地域性、多用性和效用性。在资源的四个特性中,稀缺性和多用性是法律存在的基本前提。正是由于资源在数量和品种上是有限的,资源在用途上是多方面的,才存在将有限资源如何在不同用途上进行最优分配的问题。如果资源不是有限的,人类在任何时候都可以向大自然任意索取,也不必研究配置资源的问题,任何一种生产过程的投入需求都可以随意获得和得到完全满足。如果资源不具有多用性,每一种资源只能作为某一种生产过程的投入而不能同时作为其他生产过程的投入,那么也不会存在配置问题,因为这时资源用途上的单一性已经固定了资源的投入方向,配置的前提已不存在了。因此,在资源的稀缺性和多用性这两种性质中,任何一个性质的缺少都会使法律成为不必要:如果没有资源配置要求,资源配置的一般规则也无存在的必要。一般认为,法律是研究如何在整个社会的不同方面和不同时期实现资源最优配置的手段和措施,是保障资源最优配置的一般规则。在此意义上,人们才会说:法律是资源配置的基本规则。也只有认识环境的资源特性,才能理解环境法存在的基本理由。

二、环境如何分类

环境是由各种物质所组成的综合体,通常将构成环境的物质单元成分称为环境要素,各种物质的组成形式是不同的。人在环境中生存,与环境发生着各种形式的联系,因此,人与环境的关系呈现着丰富性。法律在将人的环境活动纳入调整范围的时候,必然要按照法律的方法,首先对人与环境有关的行为进行界定,这种界定是建立在对环境分类基础上的。

1. 人类活动对环境的影响不同

根据人类活动对环境的影响程度,可以将环境分为天然环境和人为环境。天然环境又称自然环境,是指地球在发展演化过程中自然形成的、未受人类干预或只受人类轻微干预、尚保持自然风貌的环境,如野生动植物、原始森林等;人为环境又称人工环境,是指在自然环境的基础上经过人类改造或人类创造的、体现了人类文明的环境,如水库、道路、公园、城市等。这种分类法由斯德哥尔摩《人类环境宣言》最先采用,后为各国立法所接受,我国《环境保护法》就采用了这一分类。

2. 环境要素的性质不同

根据组成人类环境的各种自然要素的不同,可将环境分为大气环境、水环境、土壤环境、生物环境等。大气环境是指随着地心引力而旋转的大气层;水环境是指地球表面的各种水体,包括海洋、河流、湖泊、沼泽以及地表以下埋藏在土壤和岩石孔隙中的地下水等;土壤环境是指地球表面能够为绿色植物提供肥力的表层;生物环境是指地球表面除人类以外的其他所有生物。这种按环境要素所进行的分类,在解决环境问题方面具有重要意义,各环境保护单行法主要采用这种分类法,以便针对各环境要素的不同特点采取有效的保护措施。

3. 人类活动的范围不同

根据人类活动的环境范围不同,可将环境分为聚落环境、区域环境、地理环境、地质环境、宇宙环境等。聚落环境是人类聚居和生活场所的环境;区域环境是指占有一定特殊地域空间的环境;地理环境是由岩石、土壤、水、大气、生物等自然要素有机结合而成的自然综合体;宇宙环境是指大气层以外的环境。这种分类法将环境中的自然因素和人为因素综合加以考虑,是环境科学研究环境的发展变化规律的重要分类方法,也是环境法研究人类活动对环境的影响,研究环境法律行为的重要分类方法。

第二节 环境问题与环境保护

2005年3月,联合国在北京、伦敦、华盛顿、东京等全球八大城市同步发布

《千年生态系统评估综合报告》。95个国家的一千三百六十多名科学家经过四年的研究表明,人类赖以生存的生态系统有60%正处于不断退化状态,自然资源的2/3已经被损耗。科学家们警告,未来50年,这种退化也许还会加剧,随之而来的生态系统突变将给人类带来巨大灾难。这是首次在全球范围内对生态系统及其对人类福利的影响进行的多尺度的综合评估,其目的是为政府提供可靠的地球生态系统变化的信息。这份报告是全球有史以来有关生态系统最全面和最深入的调查报告,报告尖锐地指出了人类发展账户上出现亏空,生态系统弹性降低且可能发生突变、生态破坏与贫困的交织等严重问题。^①

《千年生态系统评估综合报告》告诫我们:人类对自然资源不合理的开发利用致使生态系统,包括人类自己走到了危险的边缘。但是,地球的未来仍然掌握在人类自己手中。报告郑重地指出:只有依靠人类社会的力量才能缓解自然遭受的强大压力;与此同时,我们还能够更合理地利用自然提供的服务,为所有人带来更高的生活水准。为达此目的,必须彻底改变所有决策层对待自然的方式,自然的弹性和丰富性不能再被理解为不可摧毁和用之不竭。^②

一、环境问题的含义

一切生物包括人类在内都与环境进行着物质交换、能量流动与信息传递,这是一种复杂的相互作用关系。在生物的作用下环境会发生一定的变化,而环境一旦发生变化,生物也会随之变化。这种自然与生物的结合广泛地存在于整个地球范围内并产生不同的后果。

环境问题是一种不利的后果,它指各种因素的影响超过了生态系统的调节能力所引起的生态平衡破坏和环境质量变化。具体来说,其是指由于自然因素或人类活动的影响使环境发生了不利于人类的变化,以致影响人类的生存和发展,给人类带来灾难的现象。

1. 环境问题可以由不同的因素引发

环境问题可以由自然因素和人为因素引起。自然因素主要是指自然界发生的异常变化,如火山爆发、地震、洪水、冰川运动等等。这些因素可能在短时期内彻底破坏生态平衡,导致生态系统毁灭,人们将这类环境问题称为第一环境问题或自然灾害。严格说来,这类环境问题是人类无法控制的,其危害后果也难以估量,人类主要是通过采取预防措施来减少或避免对人类的生命财产产生重大的危害后果。因此,法律在这方面的作用也主要表现为对科学技术的促进以及预

^① 参见《人类欠下自然和子孙的巨债——〈千年生态系统评估报告〉全球发布》,载《国际瞭望》2005年第9期。

^② 同上。

警机制、应急机制、救助机制、灾后重建机制的建立等等,我们通常将这类法律称为“防灾救灾法”,它是社会法的重要内容。

人为因素主要是指人类对环境的不合理开发、利用活动,包括污染环境和破坏环境的各种行为。人类在与自然的交往过程中不尊重自然规律,结果就是使环境产生各种不利于人类的变化,如空气污浊、河水发臭、噪声刺耳、森林锐减、草原退化、物种灭绝等等,我们将这类环境问题称为第二环境问题。由于这些问题都是人类活动而引起的,从理论上讲也是可以通过对人类活动的调整而减少或避免其发生的,同时还可以采取有效手段加以治理。对这类环境问题的控制措施主要是对人类的环境活动重新进行审视与评估,采取有利于环境的方式利用自然环境、保持环境的生态平衡能力。因此,法律在这方面的作用主要表现为建立有利于环境的资源开发利用机制以及风险预防机制、生态保护机制、污染防治机制、法律责任机制等,我们通常将这类法律称为“环境法”,这是我们要学习的主要内容。

上述两类环境问题存在着一定差别和联系。从产生的原因看,第一环境问题由自然因素引起;第二环境问题由人为因素引起。从影响的范围看,第一环境问题由于出现的频率不高和地域分布有限而对整个地球生态系统的影响不是很大;而人类活动量大面广,对环境的影响无时不在,无处不在,因而第二环境问题发生的数量多、影响范围大,问题十分严重,这也是环境法得以产生的最直接原因。

2. 环境问题的形式及后果

因人类活动所引发的环境问题可以有不同的表现形式并产生不同的危害后果,通常将其归结为两类,即环境污染和环境破坏。

环境污染是指人类活动向环境排入了超过环境自净能力的物质或能量,从而使自然环境的物理、化学、生物学性质发生变化,产生了不利于人类及其他生物正常生存和发展的影响的一种现象。环境污染产生的主要原因是人类对资源的不合理利用,使有用的资源变为废物进入环境而造成危害。环境污染有不同类型:按环境要素可分为大气污染、水污染、土壤污染等;按污染物的性质可分为生物污染、化学污染和物理污染;按污染物的形态可分为废气污染、废水污染、固体废物污染、噪声污染、辐射污染等。

自然环境破坏是指人类不合理地开发利用自然环境的一个或数个要素,过量地向环境索取物质和能量,使它们的数量减少、质量降低,以致破坏或降低其环境效能、生态失衡、资源枯竭而危及人类和其他生物生存与发展的一种现象。自然环境破坏的主要原因是人类超出环境生态平衡的限度开发和使用资源,破坏自然环境的再生能力或平衡能力。自然环境破坏也有不同类型:如水土流失、森林覆盖率急剧下降、草原退化、土壤贫瘠化、水源枯竭、气候异常、物种灭绝等。