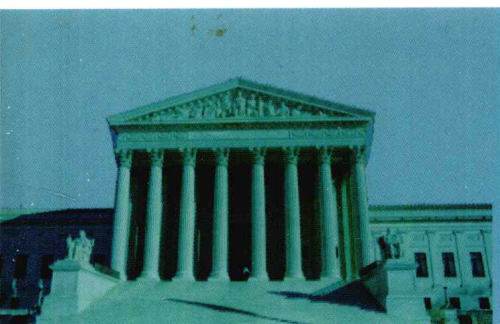


环境保护法学

高等院校法学精品教材



Huanjing Baohu Faxue

Gaodengyuanxiao Faxue Jingpin Jiaocai

主编 李爱年 周训芳 李慧玲

CS

湖南人民出版社

环境保护法学

高等院校法学精品教材

主编 李爱年 周训芳 李慧玲

CS
湖南人民出版社

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目（CIP）数据

环境保护法学 / 李爱年，周训芳，李慧玲主编. —长沙：湖南人民出版社，2012.12

ISBN 978-7-5438-9038-1

I. ①环… II. ①李… ②周… ③李… III. ①环境保护法—中国—高等学校—教材 IV. ①D922.681

中国版本图书馆CIP数据核字（2012）第293513号

环境保护法学

编 著 者 李爱年 周训芳 李慧玲
责任编辑 邓胜文 谢 喆
装帧设计 舒琳媛

出版发行 湖南人民出版社 [<http://www.hnppp.com>]
地 址 长沙市营盘东路3号
邮 编 410005
经 销 湖南省新华书店

印 刷 长沙超峰印刷有限公司
版 次 2012年12月第1版
2012年12月第1次印刷
开 本 710×1000 1/16
印 张 26.25
字 数 350千字
书 号 ISBN 978-7-5438-9038-1
定 价 40.00元

营销电话：0731-82683348 （如发现印装质量问题请与出版社调换）

目 录

导 论	1
第一章 环境保护与环境保护法概述.....	6
第一节 环境、环境问题与环境保护	6
第二节 环境保护法概述	18
第三节 环境保护监督管理体制	36
第二章 环境保护法的基本原则	44
第一节 环境保护与经济、社会发展相协调原则	44
第二节 预防为主原则	52
第三节 环境有偿使用原则	59
第三章 环境保护法的基本制度	66
第一节 环境影响评价制度	66
第二节 “三同时”制度	72
第三节 许可证制度	75
第四节 征收环境保护费制度	79
第五节 限期治理制度	87
第六节 突发环境事件应急预案制度	92
第七节 环境信息公开与公众参与制度.....	98
第四章 环境标准	106
第一节 环境标准的概念.....	106

第二节 环境标准的产生与发展	109
第三节 环境标准体系	111
第四节 环境标准的制定与实施	114
第五章 环境民事责任	119
第一节 环境侵权与环境民事责任的概念	119
第二节 环境民事责任的归责原则	124
第三节 环境民事责任的构成要件与免责条件	131
第四节 环境民事责任形式	138
第五节 环境侵权纠纷解决机制	143
第六章 环境行政责任	153
第一节 环境行政责任概述	153
第二节 行政主体的环境行政法律责任	156
第三节 行政相对人的环境行政法律责任	161
第四节 环境行政复议和行政诉讼	168
第七章 环境刑事责任	176
第一节 环境犯罪与环境刑事责任概述	176
第二节 环境犯罪的主要罪名及刑事责任	180
第八章 污染防治法概述	195
第一节 环境污染及其防治	195
第二节 环境污染防治法的立法及体系	202
第九章 大气污染和水污染防治法	207
第一节 大气污染防治的法律规定	207

第二节 水污染防治的法律规定	220
第十章 海洋环境保护法	234
第一节 海洋环境和海洋环境污染	234
第二节 海洋环境保护立法概述	237
第三节 我国海洋环境保护的主要法律规定	240
第十一章 固体废物污染环境防治法和环境噪声污染防治法	251
第一节 防治固体废物污染环境的法律规定	251
第二节 环境噪声污染防治法	265
第十二章 其他有害有毒物质防治法	275
第一节 防治放射性污染的法律规定	275
第二节 防治电磁辐射污染的法律规定	283
第三节 防治农药污染的法律规定	287
第十三章 自然资源保护法概述	294
第一节 自然资源和自然资源保护法	294
第二节 我国自然资源保护的历史变迁与现状	297
第三节 自然资源保护法的基本原则	300
第十四章 土地资源保护法、水法和水土保持法	304
第一节 土地资源保护法	304
第二节 水法和水土保持法	313
第十五章 森林、草原、能源和矿产资源保护法	327
第一节 森林保护法	327
第二节 草原保护法	334

第三节 能源和矿产资源保护法·····	338
第十六章 野生动植物和渔业资源保护法 ·····	354
第一节 野生动植物资源保护法·····	354
第二节 渔业法 ·····	365
第十七章 特殊区域环境保护法 ·····	370
第一节 特殊区域环境保护法概述·····	370
第二节 自然保护区法 ·····	372
第三节 风景名胜区保护法·····	376
第四节 国家公园保护法·····	380
第五节 文物古迹保护法·····	382
第十八章 国际环境法 ·····	385
第一节 国际环境问题与环境保护·····	385
第二节 国际环境法的产生和发展·····	391
第三节 国际环境法的渊源·····	394
第四节 国际环境法的基本原则·····	396
第五节 国际环境法中的国际组织·····	399
第六节 国际环境法的主要内容·····	402
第七节 国际环境法的实施·····	407
后 记 ·····	412

导 论

环境保护法学^①以环境保护法为研究对象，是研究环境保护法的理论与实践及其发展规律的学科。它是在法学和环境科学相互渗透的基础上形成的一门新兴边缘学科，既属于法学的二级学科，又是环境科学的一个分支学科。环境保护法学必须以法学为基础，并不断吸收法理学、宪法学、经济法学、行政法学、民法学等邻近法学学科的新成果；同时也必须以环境科学为基础，并不断吸收环境科学技术，以及数学、化学、物理学、医学等邻近自然科学的新成果。这样，环境保护法学才能有牢固的根基，环境保护法学所面临的问题才能得以顺利解决。特别是紧密联系国内外环境保护和环境保护法实践，更是环境保护法学具有强大生命力并得以健康发展的关键。

环境保护法学是教育部法学学科教学指导委员会确定的全国高等学校法学专业十六门核心课程之一，也是国家统一司法考试的必考科目。

一、环境保护法学的产生和发展

一个新的法学学科的兴起，总是伴随着该法律部门的发展而发展起来的，环境保护法学也不例外。综观世界各国，现代环境保护法学最先兴起于20世纪60年代西方工业发达国家。环境问题的严重化和强化国家环境管理、加强环境保护立法的迫切性加速了环境保护法学的发展。

20世纪70年代，在日、美、英、法等国，环境保护法学已经建立，法学院校开始开设环境保护法课程，学术专著不断问世。我国环境保护法学的创建比西方国家晚了近二十年，其发展历程至今大约有二十多年的时间。与国内其他部门法学相比，历史很短，基础也很薄弱。但是，随着国家环境保护事业和环境保护法

^①1997年底，国务院学术委员会在对我国法学学科进行重新分类和调整时，将环境法学和自然资源法学学科合并新命名为“环境与资源保护法学”，同时将其列为法学的二级学科。显然，这里所称“资源”，特指环境中的自然资源，而不包括人力资源等社会资源。而自然资源是一种环境要素，环境如果抽掉自然资源就变成了一个空洞的概念，环境保护理所当然地包括自然资源保护，将两个包含关系的概念并列组成一个新的概念，逻辑上是不科学的。为了与1989年综合性环境保护基本法——《中华人民共和国环境保护法》的称谓相衔接，本书书名定为“环境保护法学”。书中所使用的“环境保护法学”的称谓与一般意义上理解的我国法学二级学科名——环境与资源保护法学是相通的。

制建设的逐步加强,我国环境保护法学也得到了较快的发展。环境保护法学在中国的建立和发展,是与我国环境保护事业的发展和环境保护立法的发展密切相关的。20世纪70年代,在起草我国第一部环境保护法草案的过程中,原北京大学法律系、中国社会科学院法学研究所部分专家学者参与了此项国家环境立法活动。伴随着1979年9月《环境保护法》(试行)的颁布施行^①,国内部分高校于20世纪80年代初开始在法律系本科生中开设了环境法课程。1984年,在原教育部颁布的《综合大学法律系法律专业教学计划》中,开始将环境保护法列为选修课;在1985年制定的《经济法专业教学计划》中,环境法与自然资源法这两门课均被列为必修课;1985年,全国高等教育自学考试指导委员会将《环境法学》列为法律专业自学考试本科阶段的选考课;1997年底,国务院学术委员会在对我国法学学科进行重新分类和调整时,将环境法学和自然资源法学学科合并新命名为“环境与资源保护法学”,同时将其列为法学的二级学科;在1998年修订的《考试计划》中又将其列为本科阶段的必考课程。2007年3月,教育部法学学科指导委员会在已经确立的法学14门核心课程的基础上,又将环境与资源保护法学和劳动与社会保障法学这两门课程增列为法学核心课程^②。

随着国家对环境保护法高级专门人才的需求,从1981年至今,国务院学位委员会还陆续批准了武大、北大、清华等高校为环境法专业硕士点和环境法专业博士学位授予单位,培养了一大批环境保护法学硕士、博士研究生。2000年初,教育部在批准法学学科首批设立的两个人文社会科学重点研究基地中,就包括在武汉大学环境法研究所设立的中国环境资源法研究基地,同年,中国法学会还成立了环境资源法研究会。为全面贯彻落实科学发展观,促进和谐社会、生态文明社会、环境友好型社会、资源节约型社会和循环经济型社会(“五型社会”)的法治建设,促进我国环境资源法学研究和教育的发展,同时,为了贯彻落实中国法学会《全国性法学社会团体规则》和《中国法学会研究会筹备登记工作方案》,完成中国环境资源法学会法人登记手续,实现“中国环境资源法学会”的转型,中国法学会环境资源法学会于2011年8月在桂林电子科技大学召开了“中国环境资源法学会筹备会议”,顺利将原中国法学会环境资源法学会研究会登记(改组)为中国环境资源法学会,并于2012年6月22日至24

①它是中国环境保护史上具有划时代意义的一部法律,被学界称为中国的环境保护基本法。该法是我国现代环境立法的开端,也为此后环境法的迅速发展提供了法律基础。王灿发:《环境法的辉煌、挑战及前瞻》,《政法论坛》2010年第3期,第106~115页。

②2007年3月11日,教育部高校法学学科教学指导委员会在中国人民大学召开全体委员会议。会上充分研究、讨论和通过了调整法学学科核心课程的决定,通过了法学学科核心课程共16门,其中包括原来的14门核心课程,又新增了两门(环境法与资源保护法、劳动法与社会保障法)。《教育部高校法学学科教学指导委员会在我院举行全体委员会议》, <http://www.law.ruc.edu.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=6179>。访问时间2012年7月16日。

日在四川省成都市召开第一次会员代表大会。

目前,我国已经形成了一支由高等法学院系、法学研究单位、环境保护研究机构以及设有环境与自然资源专业的院校组成的环境保护法学研究专业队伍。他们通过运用多学科研究的方法进行了许多开拓性研究工作,出版了一批新的研究成果、专著、论文和教材,对年轻的环境保护法学的创建和发展做出了积极的贡献。

二、环境保护法学学科属性、研究对象和范围

由于环境保护法是随着环境科学的产生和发展并逐渐与法学相融合而产生和发展起来的,与环境科学之间存在着很多联系和区别,其具体表现:首先,环境科学要探索全球范围内的环境演化的规律,研究人类环境利用的行为与自然界客观规律的相互关系;环境保护法学则需要对这些自然规律从人类行为规范的角度进行研究,为人类社会确立符合自然规律的行为法则。其次,环境科学要揭示人类行为与自然环境之间的关系,使人类社会、经济与环境发展具有可持续性;环境保护法学则需要以人类开发、利用、保护环境关系为对象,在实现“人类正义”理念的基础上树立全新的“环境正义”法律理念。再次,环境科学要研究环境变化对人类的生存和发展的影响,为维护环境质量,制定各种环境质量标准、污染物排放标准提供科学依据;环境保护法学则需要将这些科学依据、准则和操作规范作为法的规范直接将其效力确立于法律之中。最后,环境科学要研究环境变化对人类生存环境的影响,以及探索包含技术、经济、管理手段在内的区域环境污染和自然破坏的综合防治对策和措施;环境保护法学则以环境科学就环境变化对人类影响的因果关系为依据,研究人为造成环境污染和破坏进而对人类生存发展造成影响的预防和救济措施,并针对人类开发、利用、保护环境关系确立法律的保护性和制裁性规范。^①正因为这种联系,环境保护法学才具有浓厚的自然科学和技术色彩,成为环境科学的分支学科。也因为这种区别,环境保护法学的法学属性、内容的法学特质和解释的法学方法使其同传统部门法学学科的联系更为紧密,从总体上看,它属于一门法学学科。

环境保护法学是研究环境保护法的理论与实践及其发展规律的科学。它以环境保护法这一新兴部门法为其主要研究对象,包括环境保护法的产生和发展、环境保护法的目的和任务、环境保护法体系、环境保护法的特点、环境保护法的原则和法律制度、环境保护法基本理论等。环境保护法是随着环境问题的日益加剧而出现的,环境问题具有地方性特点,这就决定了以环境保护法为研究对象的环境保护法学,在不同国家、不同时期具有不同的研究范围,即研究的基本内

^①汪劲:《环境法学》,北京大学出版社2006年版,第30页。

容。在我国,环境保护法学的最大特点就是它主要围绕我国环境保护法制建设的进程而展开,与我国环境保护立法有着紧密的联系,因而其研究内容具有明显的时代特征。当今,我国环境保护法学研究的基本内容,大体包括以下几个部分^①:(1)马克思主义关于法的基本理论,关于人与自然关系的基本原理和人与自然关系的原则、措施。(2)我国环境问题产生的原因、发展趋势和解决的基本途径;我国环境保护工作进入以环境保护优化经济增长新阶段的必然性、特点、目标、任务和基本措施。(3)我国环境保护法的基本理论、原则、制度和基本措施;制定、修改我国环境保护法的理论、政策、现实依据和立法理由;环境保护法体现可持续发展战略和“三个转变”要求的必要性和步骤;环境保护和环境保护法实践中的经验。(4)其他部门法学和环境科学的新成果。(5)外国和国际的环境保护和环境保护法理论,立法、执法和司法的实践经验。(6)经济全球化、我国加入WTO后和西部大开发面临的环境问题、对策和法律措施等。此外,随着环境保护法学研究水平的提高,有关环境保护法的法理学问题研究已成为目前我国环境保护法学理论研究的重点。

三、环境保护法学的学习和研究方法

古人云:工欲善其事,必先利其器。学习、研究的方法是否科学和正确,是决定科学研究活动成功与失败的关键因素。因此,学习和研究环境保护法学应当注意以下几点:

1. 必须理论联系实际。在学习环境保护法学时,我们应该注意到,环境保护法学是一门系统概述环境保护基本理论和基本知识的法学课程,具有很强的综合性和探索性。学习环境保护法学,应当掌握环境保护法的一些基本理论,如环境保护法的产生和发展,环境保护法的目的和任务,环境保护法体系,环境保护法的特点,环境保护法的原则、基本制度、法律责任等。同时环境保护法学又是一门应用性很强的课程。随着环境问题的不断恶化和对人类行为的不断反思,传统的思维方式和经济发展模式正在悄然发生改变。因此,环境保护法学可以直接服务于我国可持续发展战略的实施,并对我国环境保护方针政策的制定与实施、对我国参与国际环境合作以及对有关环境纠纷的处理等具有直接的运用价值。因此,在学习环境保护法学的过程中,应当注意培养将所学的环境保护法知识运用于实际的能力。用环境保护法学的基本理论去分析、解决我国目前环境问题,总结环境保护中的新经验;同时从环境保护法的立法(包括制定、修改、补充和废除的整个立法过程)、执法和司法实践中研究,特别是要认真研究、总结环境保护法的新发展,从中检验和发展环境保护法的理论、原则和制度。这样,环境保

^①韩德培:《环境保护法教程》(第六版),法律出版社2012年版,第24页。

护法学才能得到健康的发展。

2. 要进行比较研究。要对各国环境保护法学理论, 环境保护法的立法、执法和司法实践经验进行比较研究, 从中发现环境保护法的规律, 明白其普遍性和特殊性, 并根据我国的国情有分析地加以借鉴, 特别是要学习经济发达国家在经济活动中保护环境的科学技术和立法经验。

3. 要努力吸收相关学科研究方法。由于环境保护法的学科属性, 因此学习环境保护法学必须注意运用生态学、环境经济学、环境伦理学等学科的理论和方法。

环境保护法学尽管起步晚, 但发展很快。随着人类对环境问题严重性认识的不断加深, 对环境保护事业的日益重视和环境保护法制的逐步健全, 只要坚持科学的研究方法, 环境保护法学必将更加快速健康地发展。

第一章 环境保护与环境保护法概述

第一节 环境、环境问题与环境保护

谈到环境保护法，人们马上会联想到与之相关的环境、环境问题与环境保护。环境、环境问题和环境保护，是与环境保护法密切相关的环境科学基本知识，同时也是每个环境保护法学者无法绕开而必须面对的基本问题。先从它们谈起，至少有三个意义：第一，环境是保护对象，它的含义是什么？有什么特点？范围怎么样？这个概念是如何发展的？环境问题是环境立法控制对象？等等。弄清这些，才能采取相应的保护对策。第二，从环境保护法看，它们是最基本的法律规定，对它们的规定，影响甚至决定了环境保护法的其他概念，以至环境保护法体系。第三，从环境保护法学角度看，它们是环境保护法学基本范畴，同其他范畴组成环境保护法学基础。它们确定着环境保护法学研究范围、分支、体系等问题。

一、环境

（一）环境的定义和人类环境的分类

关于环境的定义，在不同场合其含义与范围是不完全相同的。

任何一个客观存在的事物都要占据一定的空间，并与周围的事物发生联系。一般而言，环境是指围绕某一中心事物的外部条件的总和。因此，环境总是相对于某一具体中心事物而言的，中心事物不同，其内涵与外延也不同，它是一个相对的、可变的概念。如环境科学以人类为研究对象，其所称的环境，是以人为中心、为主体的外部世界，即围绕着人群的空间，以及其中可以直接或间接影响人类生存与发展的各种自然因素的总体，也称人类环境。而生态学所讲的环境，是以整个生物界为中心、为主体，围绕生物界并构成生物生存的必要条件的空间和无生命物质，如大气、水、土壤、阳光和其他生命物质等，是生物的生存环境，也称为“生境”或“栖息地”。作为主体的生物，包括动物、植物和微生

物,当然也包括人类在内。可见,生态学的环境包括了人类环境,但范围要比人类环境广泛得多。

人类环境是一个十分庞大和复杂的体系,可从不同的角度、以不同的标准对其分类。在环境科学上,一般是按照环境的形成、环境的功能、环境的范围、环境的要素等作不同的分类。例如,按照环境因素的形成,可以把人类环境分为自然环境和人工环境两大类。自然环境也称自然形成或天然形成的环境,如大气、土壤、日光辐射等。这些环境要素构成了相互联系、相互制约的自然环境体系。人工环境也叫人为环境或经人工改造过的环境,是人类为了提高物质和文化生活,在自然环境的基础上,经过人类劳动的改造或加工而创造出来的,如城市、水库、名胜古迹、风景游览区等。有的环境著作中,把人工环境称为“社会环境”。“社会环境”^①这个概念,容易使人误解为包括非物质因素,如政治环境、文化环境等,不如使用“人工环境”更为准确。^②按照环境的功能或人类对环境的不同影响程度,可以把环境分为生活环境和生态环境。我国宪法采用了这种分类方法。按照环境范围的大小,可以把环境分为室内环境、村镇环境、城市环境、区域环境、全球环境和宇宙环境等。按照环境的不同要素,可以把环境分为大气环境、水环境、土壤环境、生物环境、地质环境等。

(二) 环境保护法对环境的界定

环境保护法上的“环境”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定义。国外环境保护法对环境的定义,有三种立法模式:一是演绎式,即只对环境规定一个抽象的定义,而不具体列举其包含的环境要素范围。如1991年颁布的《保加利亚环境法》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、文化和历史遗产与景观的自然与人工因素的综合体。”二是枚举式,即只列举出法律所保护的具体环境要素,而没有一个抽象的环境定义。如1990年颁布的《英国环境保护法》第1条规定:“环境由下列媒体或其之一所组成,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。”三是综合式,即有对环境的抽象定义,又有对具体环境要素的列举。如美国《1969年国家环境政策法》第2篇第1条规定:“……国家各主要的自然环境、人为环境或改善过的环境和情况,其中包括但不限于空气和水——包括海域、港湾、河流和淡水;陆地环境——其中包括但不限于森林、土地、湿地、山脉、城市、郊区或农村环境。”

以上三种定义模式中,演绎式的优点在于强调了环境的整体性,但过于抽

^①“社会环境”是指由人际关系、社会、文化、经济与国家组织制度所交错形成人类生活空间。陈慈阳:《环境法总论》,中国政法大学出版社2003年版,第8页。

^②金瑞林:《环境法学》,北京大学出版社2007年版,第3页。

象,使人们很难清楚法律所要保护的环境要素范围,可操作性差;枚举式的好处是能使人们对法律所要保护的環境的具体范围一目了然,但是不可能穷尽庞大而复杂的人类环境的所有要素,适应性差;综合式克服了上述两者的不足,而且在大多数国家的立法实践中还在概括性表达之后的列举性规定中加上“等”或“不限于”之类的用语,以示法律对环境的保护范围不限于这些列举的内容,具体明确而又有较强的适应性和可操作性,较为科学,因而为大多数国家的立法所采用^①。

我国环境保护法对“环境”的界定,在立法模式上经历了由枚举式到综合式的演变。1979年9月13日五届全国人大常委会第十一次会议通过的《中华人民共和国环境保护法》(试行)[以下简称《环境保护法》(试行)]第3条规定:

“本法所称环境是指:大气、水、土地、矿藏、森林、草原、野生动物、野生植物、水生生物、名胜古迹、风景游览区、温泉、疗养区、自然保护区、生活居住区等。”这种枚举式的界定,一是没有明确环境的内涵,其所列举的外延并不周全,漏掉了“海洋”等重要环境因素;二是用语不精炼、不准确,如其所列举的“野生动物、野生植物、水生生物”若抽象为“野生生物”,则不仅条文更精炼,且外延也扩大。

1989年12月26日七届全国人大常委会第十一次会议通过的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》),总结了我国的立法实践,并借鉴了外国立法经验,采用综合式的立法模式,明确规定了环境的概念:“本法所称环境,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、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜、城市和乡村等。”这种定义方法,内涵科学,外延即环境的范围较明确。《环境保护法》第2条的前半部,是关于环境的内涵,它包括两个方面:第一,环境的范畴并不是无限的,它仅相对于人类而言,即特指对人类的生存与发展有影响的那些自然因素的总体,不包括社会或经济等其他因素在内。第二,环境中的自然因素包括两个部分:一是各种天然的环境;二是经过人工改造的环境。^②《环境保护法》第2条的后半部所列举的14种环境因素则是环境的范围,这14种环境因素之所以纳入保护的範圍,是因为:一是它们当前与我国人民关系最密切,对人类的生存和发展产生直接或间接的影响;二是法律能够加以保护。也就是说这些环境因素能为人类活动与行为所影响、调节和支配,法律通过规范人的行为,调整社会关系达到保护的目的。可见,作为《环境保护法》保护对象的环境,是以环境科学为基础的,但其范围要小得多。

^①李爱年,周训芳:《环境法》,湖南人民出版社2004年版,第2~3页。

^②汪劲:《环境法学》,北京大学出版社2006年版,第4页。

需要指出的是,无论是《环境保护法》(试行)的还是现行《环境保护法》对环境的定义,都包括了作为环境要素的自然资源。自然资源与环境是相互交叉但又不能完全等同的两个概念。自然资源有狭义和广义两种理解。从狭义上说,自然资源是在一定经济和技术条件下,自然界中可以被人类利用的物质和能量的总称。^①这是一个相对发展的概念,随着科学技术的发展,人类对自然资源利用的广度和深度必然不断扩大,自然资源的范围也将不断扩大。从广义上说,自然资源不仅包括当前能为人类利用的各种自然物质与能量,而且它包括各种潜在的自然因素及条件。最具代表性的广义解释是1972年联合国环境规划署提出的解说:“所谓自然资源,是指在一定时间、地点条件下能产生经济价值,以提高人类当前和将来福利的自然环境因素和条件。”不论何种解释,其实际、具体内容都是指自然因素(包括空间)。这些自然因素在环境的定义中就是环境要素。可见,从环境保护法看,自然资源是组成环境的因素。“环境”含自然资源,可其范围比自然资源广,因为还包含自然资源存在的空间。因此,森林、草原、土地、矿产、河湖、海洋、野生生物、大气等自然因素具有两重性,在环境保护部门和环境保护法看来都是环境因素,具有环境功能和生态价值,维持整个生态系统平衡,而在资源管理部门和自然资源法看来是自然资源,具有经济价值,是财源。环境包括自然资源的观点,符合我国《宪法》和《环境保护法》的精神,也与外国环境保护法以至国际环境保护法的环境定义相一致。^②

二、环境问题

(一)环境问题的概念及分类

1. 环境问题的概念。

环境问题是指由于自然变化或者人类活动使环境质量下降或者生态失调,由此给人类的生存和发展带来有害影响的现象。在环境科学研究中,一般将环境问题依不同的标准进行分类。

2. 环境问题的分类。

(1)因环境问题产生的原因不同,可将环境问题分为第一环境问题和第二环境问题。第一环境问题又称原生环境问题,是因自然界自身变化引起的环境问题,如火山爆发、海啸、泥石流、洪水泛滥、干旱、黑风暴、雷电等自然灾害。第二类环境问题^③又称次生环境问题,有的国家称为“公害”,是因人类的生产

①金瑞林:《环境与自然资源保护法》,北京大学出版社2006年版,第5页。

②韩德培:《环境保护法教程》(第六版),法律出版社2012年版,第3页。

③关于第二环境问题,在西方环境法学研究的著作中,也有称之为环境退化问题(the problems of environmental degradation)或者环境破坏(the problems of environmental destruction)。与环境问题的概念一样,这些概念的提出都是基于不同的研究角度或不同的研究方法,其本质与环境问题是相同的。

和生活活动引起的环境问题。这类环境问题是由于人的活动引起的，因而可以通过对人类活动的调整而减少或避免其发生。环境保护法是调整人们在环境保护中产生的社会关系的法律规范，所以，环境保护法研究的环境问题，主要是指第二类环境问题。但是，随着自然科学研究的发展和人类对环境问题本质认识的深入，许多过去被认为是由于自然原因引起的第一环境问题，现在看来也与人类的活动有关。当人类活动对自然环境的干扰达到一定的程度时，就可能演变成第一环境问题的自然灾害等。^①目前有些国家、组织已经将防治自然灾害纳入环境保护的范畴，有些环境法学专家已经将防治第一类环境问题纳入环境法学的研究范畴。例如日本的《环境六法》就包括防治地震等灾害法律。^②

（2）因环境问题造成的危害后果不同，可将环境问题分为环境污染和环境破坏或生态破坏。这种分类主要是对人类活动引起环境问题所进行的分类。环境污染也称投入性损害或污染性损害，是指人们在生产或生活活动中向环境排入了超过环境自净能力的物质或能量，使环境质量下降而有害于人类及其他生物的正常生存和发展的现象。如在世界现代史上的“八大公害事件”，1984年12月3日发生的印度博帕尔农药厂毒气渗漏事件以及我国2005年松花江污水污染事件，都属于这类环境问题。环境破坏又称自然资源破坏，是指人类不合理地开发和利用自然资源，过度向环境索取物质或者能量，使自然环境的恢复和增殖能力受到破坏，从而危及人类的生存和发展的现象。如毁林开荒、过度放牧、不合理灌溉、过量抽取地下水等所造成的森林资源持续不足、草原资源严重退化、淡水资源日益匮乏、土地资源日益恶化、物种资源不断减少、矿产资源几近耗竭。环境破坏包括对生活环境和生态环境的破坏，但主要是对后者，因而也称生态^③破坏。³环境破坏造成的后果往往需要很长时间才能恢复，有的甚至不可逆转。

环境破坏和环境污染又有密切联系，二者具有复合效应。环境破坏可以减低环境的自净能力，如森林减少会加重大气污染；而环境污染又会减低生物生产量，加剧环境破坏。

这种分类是环境法学上常见的分类，我国环境保护单行法就分为污染防治法和自然资源保护法两大部分。

（二）环境问题的历史演变

环境问题是随着人类的进化发展而不断演变发展起来的。虽然在这一过程中，自然环境及其要素自身也在发生着某种改变，从而在一定程度上也可能导致

①汪劲，田秦等：《绿色正义——环境的法律保护》，广州出版社2000年版，第2~3页。

②蔡守秋：《环境资源法学》，人民法院出版社、中国人民公安大学出版社2003年版，第7页。

③韩德培：《环境保护法教程》（第六版），法律出版社2012年版，第8页。