

中国法学教科书·原理与**应用**系列

Environment Law

环境法

(第二版)

主编 吕忠梅

高等教育出版社

中国法学教科书·原理与**应用**系列

Environment Law

环 境 法

(第二版)

主编 吕忠梅

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

吕忠梅 刘长兴 张忠民 吴 勇 尤明青

高等教育出版社·北京

内容简介

本书立足于学习者对于环境法的实践性理解，在对环境法现象进行法学原理解释的同时，将环境法的知识性与实践性紧密结合，对社会上发生的环境事件、国家的环境保护政策与法律进行了客观的分析，指导学习者将理论知识应用于实践；本书特别为学习者设计了延伸阅读和案例分析，帮助学习者从实体法、程序法两个方面学习应用环境法律。本书的选材简练，对环境法进行了理论梳理；内容精悍，不做过多的无关陈述；语言明快，阅读更加轻松。在基本原理方面注重环境法思维的养成，在法律制度的解释方面突出环境法应用能力训练，以启发学习者的独立思考，交给学习者具体应用环境法解决环境问题的钥匙为目的，也为教师提供了极大的空间，以促进教学相长。

图书在版编目(C I P)数据

环境法 / 吕忠梅主编. --2 版. --北京 : 高等教育出版社, 2017. 6
ISBN 978-7-04-047336-0

I. ①环… II. ①吕… III. ①环境保护法-中国-高等学校-教材 IV. ①D922. 68

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 020331 号

策划编辑	帅映清	责任编辑	帅映清	封面设计	杨立新	版式设计	马敬茹
责任校对	刘春萍	责任印制	赵义民				

出版发行	高等教育出版社	网 址	http://www.hep.edu.cn
社 址	北京市西城区德外大街 4 号		http://www.hep.com.cn
邮政编码	100120	网上订购	http://www.hepmall.com.cn
印 刷	中国农业出版社印刷厂		http://www.hepmall.com
			http://www.hepmall.cn
开 本	787mm×1092mm 1/16	版 次	2009 年 1 月第 1 版
印 张	16.5		2017 年 6 月第 2 版
字 数	400 千字	印 次	2017 年 6 月第 1 次印刷
购书热线	010-58581118	定 价	37.00 元
咨询电话	400-810-0598		

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题，请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物 料 号 47336-00

作者简介

吕忠梅，女，湖北人，法学博士。现为全国政协社会与法制委员会驻会副主任，武汉大学教授、博士生导师，全国普通高等院校人文社科基地——武汉大学环境资源法研究所学科带头人、教育部人文社科基地——环境资源法学术委员会委员。

主要社会兼职有：第十届、第十一届、第十二届全国人大代表，中国农工民主党中央常委，农工中央社会与法制工作委员会副主任，农工党湖北省委主委，湖北省人民政府咨询委员会委员。中国法学会环境资源法研究会副会长、中国法学会经济法研究会常务理事、湖北省环境资源法研究会会长、湖北省经济法研究会理事、湖北省行政法研究会副会长、湖北省经团联副主席。

吕忠梅长期从事环境法、经济法的教学和科研工作，主持国家社科基金重大项目等国家级、部省级科研项目二十余项，发表科研成果 600 余万字。在环境法方面的主要著作有《环境法新视野》、《沟通与协调之途——论公民环境权的民法保护》等，主要论文有：《论公民环境权》、《再论公民环境权》、《环境侵权诉讼中的举证责任分配》、《论“绿色民法典”的人性标准》等。多篇文章被新华文摘、中国社科文摘、人大复印资料 and 高校文科学报转载；多次参加司法部、教育部经济法统编教材编写并担任副主编，曾获得教育部优秀教材一等奖，司法部优秀教材一等奖、二等奖，教育部优秀科研成果奖、司法部优秀科研成果奖、湖北省优秀科研成果奖等省部级以上优秀科研成果奖二十余项。1993 年被评为湖北省重点学科带头人，1995 年被评为湖北省有突出贡献的青年专家，1998 年被评为湖北省跨世纪学术带头人、1999 年获得“司法部教书育人奖”，1999 年获国务院特殊津贴，2002 年被中国法学会评选为中国第三届“杰出中青年法学家”，2004 年被选为“2003 年度海内外有影响力的《中国妇女》时代人物”，2005 年入选中国法学名家。

吴 勇，男，土家族，湖南慈利人，法学博士。1998 年毕业于湘潭大学法学院，同年考入湘潭大学法学院攻读法学硕士学位。2001 年获法学硕士学位，同年留校任教。2003 年考入武汉大学法学院，攻读环境与资源保护法学博士学位，2006 年获博士学位。现为湘潭大学法学院教授、副院长，博士生导师，兼任湖南省环境资源法学研究会副会长，从事环境与资源保护法学的教学和科研工作。曾在《环境资源法论丛》、《政治与法律》、《甘肃政法学院学报》等学术期刊发表论文十余篇，主持省部级课题三项，参与编写《环境法学》、《环境法原理》等教材四部。

尤明青，男，湖北人，法学博士。1994 年毕业于湖北大学获文学学士学位，到中南财经政法大学工作读书并于 2002 年获法学硕士学位、2008 年获博士学位。2004 年 7 月至 2005 年 5 月作为富布莱特硕士研究生就读于美国杜兰大学(Tulane Uni-

versity), 获法学硕士学位, 2008年2月至4月, 作为博士访问生在荷兰乌特列支大学(Universiteit Utrecht)进行法学研究, 2008年8月至9月在海牙国际法学院(The Hague Academy of International Law)研修国际环境法。现为中南财经政法大学法学院副教授, 主要研究方向为环境法、经济法, 以中英文讲授《环境法》、《国际环境法》、《经济法》等课程。世界自然保护联盟环境法委员会委员(IUCN WCCEL)、中国法学会环境资源法学研究会理事、湖北省环境资源法研究会常务理事。担任中国农工民主党湖北省委员会直属人资环委支部主委、湖北省委员会人口资源环境专业委员会副主任、中南财经政法大学委员会秘书长等多项职务, 2013年起任中国人民政治协商会议武汉市洪山区委员会委员。

刘长兴, 男, 河南人, 法学博士。1998年毕业于中南政法学院获法学学士, 1998年到河南省方城人民法院工作, 1999年考入中南财经政法大学攻读经济法硕士学位, 2002年到深圳市水务局政策法规处工作, 2003年考入武汉大学法学院环境法学专业, 2006年获得法学博士学位。现为华南理工大学法学院副教授, 主要研究方向为环境法、民商法, 在《法学》、《环境资源法论丛》等期刊发表论文十余篇, 参与国家社科基金重大项目、教育部人文社科基地重点项目、司法部法学研究项目等四项, 参与编写《环境法导论》、《环境法案例辨析》等教材四部。

张忠民, 男, 河南人, 法学博士。2001年毕业于中南财经政法大学获法学学士学位, 同年考入中南财经政法大学经济法专业攻读硕士, 2004年获得法学硕士学位后到中华环保联合会工作, 2005年考入中南财经政法大学民商法专业攻读博士, 2008年获博士学位。现为中南财经政法大学环境与资源法研究所研究人员、法学院副教授, 主要研究方向为环境民法、能源法, 多次参与国家社科基金等多项课题的研究, 参编《环境法原论》等多部教材, 在《环境资源法论丛》等期刊上发表学术论文数篇。

致 学 生

同学们在进入环境法课程的学习之前，已经完成了不少法律课程的学习，对于基本的法学理论如法理学、法制度史等都有相当的了解，对于基本的法律学科如民法、刑法、行政法、诉讼法等也有了一定程度的把握。通过这些知识的学习，你们已经知道每一门课程都是为特定的法律知识体系所设。但你们还需要知道的是，知识体系仅仅是法律学习的一部分，是最基本的一部分，学习法律绝不能止于此。正如王泽鉴先生所言：“在一个法治社会，法律人常自负地认为，大者能经国济世，小者能保障人权，将正义带给平民。法律人为什么会有此理想，有此自信？这是因为一个人经由学习法律，通常可以获得法律知识，能够认识法律，具有法律思维、解决争议的能力。也就是说，一个法律人应该明了现行法制的体系、基本法律内容、各种权利义务关系及救济程序；能够依循法律逻辑，以价值取向的思考、合理的论证，解释、适用法律；依法律的规定，做合乎事理规划，预防争议发生于先，处理已发生争议于后，协助建立一个公平和谐的社会秩序。”由此可以看出，要实现法律人的理想，绝不仅仅在于“获得法律知识”，更重要的是“具有法律思维”和“解决争议的能力”，而这种能力的培养，绝非单纯的知识传授所能完成，必须具有方法的培养、技术的传递与思维的训练。

本书正是基于这样一种考虑，以环境法的基本原理为骨架，以现实生活中发生的环境法事件与案件为引导，展示案件中各种错综复杂的社会关系和利益冲突，系统地分析环境法的理论体系和实践问题，以使学习者理解法律的实践理性与生活逻辑之间、抽象的法律与具体案件之间的联系，掌握环境法理论的思维方法以及解决环境法问题的实践技术，启发学习者思考环境法的理论和实践问题。

一、本书的基本考虑

本书的定位是培养你们运用环境法理论知识解决实践问题的能力，突出应用性。为了实现这一目的，作者从内容上做了认真考虑。在使用本书之前了解本教材的特点，对于你们的学习是十分必要的。

● 概括环境法的基本原理

环境法学来源于环境立法与执法实践，高于环境立法与执法实践。对环境法的理性认识直接关系到学习者对环境法的正确理解和掌握，更关系到学习后是否可以正确地应用。因此，本书对环境法的实践进行了理性概括，阐释了环境法的基本原理，以帮助你们把握环境法的精神与价值目标。

● 突出环境法的实践特性

环境法是应对环境问题而产生的应用法学，其理论只有与实践紧密结合才可能具有生命力。本书结合理论的阐述选择适当案例或者事例进行深入分析，通过对实践中寻找法律、解释法律、适用法律过程的分析，阐明理论与实践契合的方法与途径，以启发你们思考运用法律方法解决成文法的滞后与社会发展之间的矛盾，寻求理论的完善之路和实践问

题的解决之道。

● 提示环境法的思维方法

环境问题是一个复杂的社会问题，环境法立足于法学及与环境科学、经济学等相关的交叉学科，具有综合性特色。本书摘取了现实生活中与环境保护相关的多种资料，结合法律理论阐述，既体现环境问题的复杂性，又帮助你们建立从法律的角度观察、思考环境问题以及相关社会问题的思维方式。

● 展现环境法的丰富内涵

环境法是一门年轻而充满活力的新兴学科，其理论发展迅速、实践更是日新月异。本书通过对最新理论和实践的跟踪，展现了环境法的广阔空间和深远意义，对于国外环境法理论与实践的借鉴以及对我国现行法律制度的评述，说明环境法问题的复杂性和严峻性，帮助你们理解环境法的丰富内容。

二、本书的结构安排

要在不长的篇幅内完成我们对该教材的目标定位，知识内容的结构安排至关重要。以下是本书的基本结构，通过快速浏览，你们可以对将要展开与陈述的环境法学有一个大致的了解。

● 基础部分

第一章“导论”，是本书的开篇，通过对环境问题、环境保护等基本观念的介绍，说明环境法产生的社会背景，是环境法的“前见”知识。

第二章“环境法的含义”，是对环境法内涵与外延的学术性抽象，从环境立法、环境执法和环境司法以及环境法的遵守等环节中对环境法的基本特征、价值目标、法律规范形式、环境法律关系等进行了概括，是环境法的基础。

第三章“环境法的基本原则”，是对环境法的核心价值的进一步延伸，刻画了解决环境立法、执法、司法与守法的“主线”，是环境法的准则。

第四章“公民环境权”，是对公民环境权利的理论 and 实践分析，介绍了公民环境权的理论渊源、实践进展和制度理想，是环境法的核心。

第五章“国家环境管理”，是对环境法的执行机制的说明，环境法最重要的实施方式是国家承担环境管理的职责并保障公民的环境权，是环境法的重要举措。

● 制度部分

第六章“环境法的基本制度”，是对环境法赋予环境行政管理机关的职权从制度层面的抽象，也是对环境法执行措施的具体描述，这一章对中国现行的各项环境保护制度评述中所提出的问题是值得思考的。

第七章“环境污染防治法”，是对我国现行的各个环境污染防治单行法的概括，是环境法的调整重点之一。

第八章“生态保护法”，是对我国现行的各种自然资源和生态保护法的高度概括，是环境法的另一个调整重点。

第九章“环境法律责任”，是对环境法律规范中制裁部分的高度概括，集中阐述了环境法律责任的一般形式与特殊形式，其中的专门环境法责任正在形成，非常值得关注。

第十章“环境侵权救济”，是对环境权利救济的系统性说明，不仅从一般的诉讼法角度分

析了环境侵权救济，而且特别提出了构建多元化救济体系的构想，是环境法的实现。

● 国际环境法

第十一章“国际环境法”，是从解决国际环境问题的视野阐述的全球环境保护合作中产生的国际法新理论、新制度以及不同于国内法的实施机制，是对环境法理论与实践的国际层面的展开。

三、本书的学习工具

为了帮助你们学习环境法的基本理论和制度，并说明如何将书本知识运用到现实生活中去，我们在教材中引入了一些生动、灵活的形式，希望能为你们的学习提供更多的信息。

● 本章导读

每章的正文都从本章导读开始，目的是告诉你们该章的知识构成、该章在全书中的位置，便于你们了解该章的主要问题，突出学习重点和关键结论。

● 延伸阅读

这部分内容是正文的知识补充，为你们提供额外而有趣的信息。其中，有一些是你们应当阅读的、与正文内容有关的经典文献，有一些是正文中不便展开的背景资料，有一些是现实社会中发生的重大环境事件，还有一些是正文中所涉及的法律文献及说明。

● 综合案例分析

只有在理论和制度能用于解释实践和政策，对现实有所触动和影响时，它才是有用和具备生命力的。本书每一章都提供了一个经典案例并结合本章的理论对案例进行了分析说明，同时也从司法实践或者实际处理的角度做出了分析，这些解释与阐明不仅是书本知识的运用和深入，更是指导你们思考与应用的方法。

● 本章小结和本章重要术语解释

总结是知识学习的强化过程，教材每一章都通过本章小结和本章重要术语对该章的关键内容进行提示，以帮助学习者更好地理解 and 把握所学知识、记忆重要的知识点。

● 复习思考题

学习的成果需要以一定的方式来巩固并加以检验。每一章所附的复习思考题就是为你们提供的巩固与测试工具，同时也是引导你们关注环境法理论与实践的具体途径。

这些提示，是对你们使用本教材的一种参考，如果大家能够从中得到更多的启示并加以良好应用，我们的目的就达到了。

目 录

第一章 导 论	1
第一节 环境保护与生态文明建设	1
一、环境	1
二、环境问题	3
三、环境保护	6
四、生态文明的思想与建设	10
第二节 环境法的产生与发展	12
一、发达国家环境法的产生与发展	12
二、中国环境法的产生与发展	13
三、新《环境保护法》	13
四、环境法产生的原因分析	17
第二章 环境法的含义	21
第一节 环境法的概念和特征	21
一、环境法的概念	21
二、环境法的特征	23
第二节 环境法的本质、目的和价值	24
一、环境法的本质	24
二、环境法的目的	25
三、环境法的价值	26
第三节 环境法律关系	28
一、环境法律关系的概念	28
二、环境法律关系的主体	29
三、环境法律关系的内容	30
四、环境法律关系的客体	32
五、环境法律关系的运行	33
第四节 环境法律体系	34
一、环境法律体系概述	34
二、我国现行的环境法效力体系	35
三、环境法律体系的内部整合	36
第三章 环境法的基本原则	39
第一节 保护优先原则	39
一、保护优先原则的含义	39
二、保护优先原则的实现	40
第二节 预防为主原则	42

一、预防为主原则的含义	42
二、预防为主原则的实现	43
第三节 公众参与原则	44
一、公众参与原则的含义	44
二、公众参与原则的实现	44
第四节 环境责任原则	46
一、环境责任原则的含义	46
二、环境责任原则的实现	47
第四章 公民环境权	49
第一节 公民环境权理论的变迁	49
一、公民环境权的提出	49
二、立法与司法实践	51
第二节 公民环境权的含义	53
一、公民环境权的语义	53
二、对公民环境权的一般认识	54
第三节 公民环境权的法律属性	56
一、对公民环境权的批评	56
二、公民环境权的人权属性	57
三、公民环境权的特殊性	62
第四节 公民环境权的内容与保障	64
一、公民环境权的内容	64
二、公民环境权含义的分解组合	67
三、公民环境权的法律保障	68
第五章 国家环境管理	71
第一节 国家环境管理的义务和权力	71
一、国家的环境管理义务	71
二、基于义务的国家环境管理权	72
第二节 国家环境管理权	73
一、国家环境管理与国家环境管理权	73
二、国家环境管理权的性质	75
三、国家环境管理权的内容	76
四、国家环境管理权的行使	79
第三节 国家环境管理体制	82
一、外国环境管理体制的主要类型	83
二、中国的环境管理体制	84
三、环境管理机构	85
四、环境管理机构的职责	86
第六章 环境法的基本制度	90
第一节 环境监管基本制度	90
一、环境标准制度	90

二、环境影响评价制度	92
三、环境监测制度	96
四、区域联防联控制度	98
五、环境许可制度	100
第二节 生态保护基本制度	101
一、生态保护红线制度	101
二、主体功能区制度	103
三、生态补偿制度	104
四、农村环境保护制度	108
五、环境健康管理制度	109
第三节 污染防治基本制度	111
一、清洁生产制度	111
二、“三同时”制度	113
三、排污收费制度	114
四、总量控制制度	116
五、防止污染转嫁制度	117
第四节 环境信息公开和公众参与制度	118
一、环境信息公开制度	118
二、环境保护公众参与制度	122
第七章 环境污染防治法	127
第一节 环境要素污染防治法	127
一、大气污染防治法	127
二、水污染防治法	130
三、海洋污染防治法	134
第二节 有毒有害物质污染防治法	137
一、固体废物污染防治法	137
二、环境噪声污染防治法	139
三、放射性污染防治法	143
四、危险物品污染防治法	146
第八章 生态保护法	150
第一节 环境要素资源保护法	150
一、土地资源保护法	150
二、水资源保护法	152
三、森林资源保护法	155
四、草原资源保护法	157
五、渔业资源保护法	159
六、矿产资源保护法	160
七、野生动植物保护法	163
第二节 特殊区域和生物多样性保护法	165
一、自然保护区法	165
二、风景名胜区保护法	167

三、国家公园保护法	169
第九章 环境法律责任	173
第一节 环境法律责任概述	173
一、法律责任	173
二、环境法律责任的含义	174
第二节 环境民事责任	175
一、环境民事责任的含义	175
二、环境民事责任的构成要件	176
三、环境民事责任的主要方式	178
四、环境共同侵权责任的承担	179
五、环境民事责任的免责事由	180
第三节 环境行政责任	181
一、环境行政责任的含义	181
二、环境行政责任的构成要件	181
三、环境行政责任的主要方式	182
第四节 环境刑事责任	185
一、环境刑事责任的含义	185
二、环境刑事责任的构成要件	187
三、我国刑法对于环境犯罪的规定	188
四、环境刑事责任实现的主要种类	189
第五节 专门环境法律责任	190
一、专门环境法律责任的含义	190
二、专门环境法律责任的发展趋势	191
第十章 环境侵权救济	195
第一节 环境侵权及其救济概述	195
一、环境侵权的概念和特征	195
二、环境侵权救济的含义	197
第二节 环境侵权的非诉救济	199
一、环境侵权非诉救济的具体形式	199
二、我国环境非诉救济的问题	202
三、环境侵权非诉救济的发展	204
第三节 环境侵权的诉讼救济	205
一、环境侵权的诉讼救济概述	205
二、环境民事诉讼	206
三、环境行政诉讼	210
四、环境公益诉讼	212
第十一章 国际环境法	218
第一节 国际环境法概述	218
一、国际环境问题与国际环境法	218
二、国际环境法的含义	220

第二节 国际环境法的基本原则	228
一、国家环境资源主权原则	228
二、资源共享原则	229
三、共同但有区别的责任原则	230
四、国际合作原则	231
五、预防原则	232
第三节 国际环境法的基本制度	233
一、大气及气候保护制度	233
二、海洋环境保护制度	235
三、江河流域环境保护制度	237
四、自然资源、文化遗产保护制度	238
五、危险物质和活动管理	240
第四节 国际环境法的实施	241
一、国内实施机制	241
二、国际实施机制	242
参考文献	247
后记	249

第一章 导 论

本章导读

环境法是应对环境问题而产生的新兴部门法。理解环境法，首先需要了解环境问题的历史、现状以及环境保护的思想和实践，并在此背景下考察环境法产生和发展的历史。本章从环境和环境问题的概念出发，介绍环境问题的产生、环境保护和生态文明思想、环境法的历史发展和立法现状，为环境法学内容的展开进行知识背景准备。

第一节 环境保护与生态文明建设

社会经济发展使人与自然的矛盾日益凸显，环境保护因此越来越受到全社会的重视，从空气污染到气候变化，从河流干枯到水资源危机，从城市绿化到森林保护，身边的和遥远的事情都在一个共同的主题下被谈论和阐释。环境保护与我们的生活关联之深、关涉之广由此可见。那么，环境保护所涉及的内容有哪些？为什么法律需要介入环境保护领域？或者说什么是环境法？理解这些问题必须从了解环境与环境问题的产生与发展开始，进而了解环境保护和生态文明的思想。

一、环境

（一）环境的概念和特征

我们生活中不可缺少的水、空气、树木等物质，共同构成了通常所说的环境。按照环境科学的定义，环境一般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。

在法律上，环境的含义以环境的一般含义为基础，具有更加明确和特定的内容。国内外立法在定义环境时采用了不同的方法，有的进行高度概括，有的采取列举方式。一般来说，对环境的概念可从以下几个方面加以理解：

首先，环境法上的“环境”与环境科学上的“环境”概念是一致的，指围绕人类而存在的由自然要素所构成的物质环境，是为人类生存和发展提供必要条件的物质和空间，而不包括其他任何非物质环境。

其次，环境法上的“环境”与环境科学上的“环境”概念又不是等同的。作为环境法保

护对象的环境是通过与之联系的社会关系发挥作用的,必须体现法律调整社会关系的特点,因而环境科学上的各环境要素并非全部或现在都能够成为法律的保护对象。如太阳、月亮等星球对于人类生存的重要意义不言而喻,但由于人类很难直接到达并因此而产生社会关系,法律上对这样的环境要素一般都不予列入。

最后,环境的法学概念是随着环境科学的进步以及与环境相联系的社会关系的产生而发展的。例如,虽然我们现在还不能将太阳本身纳入法律的保护,但随着新技术的发展,太阳能的利用却可能产生新的社会关系;又如,由于建筑材料的不当使用而引起的“噪光”也是一种新的污染,这些与太阳相关的问题也在不断被纳入环境的内涵之中。所以,各国在立法中一般都不会将环境的概念完全确定,而是会使用诸如“包括但不限于”、“等等”的词汇,以便适应不断产生的新的社会关系的需求。环境法所要研究的问题,不仅仅是防治污染和公害的“小环境”问题,还是社会经济发展与环境保护相协调的“大环境”问题。总之,环境法上的“环境”是人类赖以生存和发展的各种自然因素的总体,具体包括大气、水、土地、森林等。^①

可见,环境具有以下特性:一是物质性,即作为人类生存条件的环境是由各种物质所构成的,如空气、水、植物、动物等。二是生态性,即构成环境的物质通过一定的方式联系在一起,并且可以相互转化和循环,从而形成一个生态系统。三是唯一性,即人类生存的环境是在各种物质循环运动的相互精密调节中形成的,具有不可替代性。四是有限性,即环境在生态平衡状态下,可以提供的人类生活条件是有限度的,并不能无限满足人类的需要。五是资源性,即环境对人有有用或者说有使用价值,包括经济价值和生态价值。^②

(二) 环境的分类

环境是由各种物质所组成的综合体,这些物质可以有各种不同的组成形式,通常我们将构成环境的单元成分称为环境要素。人在环境中生存,与环境发生着各种形式的联系,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,首先对人的环境行为进行界分,进而对环境进行分类。从现有的立法看,对环境的分类通常有以下几种:

1. 根据人类活动对环境造成的影响程度分类

据此标准,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》就采用了这一分类法。

^① 我国《环境保护法》第2条规定: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、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。美国《国家环境政策法》第二章中规定的环境是:国家各种主要的自然环境、人为环境或改造过的环境的状态与情况,包括但不限于空气、水(包括海域、海湾及淡水)及陆地环境(包括但不限于森林、干地、湿地、山脉、城市、郊区及乡村环境)。

^② 正是在环境具有资源性特征的意义上,有学者主张使用环境资源的概念,以突出环境之无形的生态性价值和有形的资源性价值的统一。从环境的法学定义来看,其已经包括了各种自然资源。对“环境”的理解不应也不能将自然资源排除在外。

2. 根据组成人类环境的各种自然要素分类

据此标准,可以将环境分为大气环境、水环境、土壤环境、生物环境等。大气环境是指随地球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。这种分类法,在解决环境问题方面具有重要意义。我国的《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《环境噪声污染防治法》等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. 根据人类活动的环境范围分类

据此标准,可以将环境分为聚落环境、区域环境、地理环境、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发展变化规律的重要分类方法,也是环境资源法研究人类活动对环境的影响、研究环境资源法律行为的重要分类方法。我国环境法中的一些制度,如区域大气环境质量控制、流域污染控制、水体功能区划、自然保护区等就是采用的这种分类方法。

二、环境问题

(一) 什么是环境问题

人类活动及自然变化都有可能破坏业已形成的生态平衡,进而对生活于其中的人类造成不利影响,成为困扰人们正常生活的问题。环境问题就是在这个意义上被提出的。它是指因自然变化或者人类活动引起的环境破坏和环境质量变化,以及由此给人类的生存和发展带来的不利影响。严格来说,环境问题是人类始终面临的问题。但20世纪五六十年代之后逐步严重并由自然问题、技术经济问题演变成了严重的社会问题,引起了各个国家和国际社会越来越多的关注。

根据环境问题产生的原因不同,可以将环境问题分为第一环境问题和第二环境问题。前者通常称为自然灾害,如地震、火山喷发、海啸等,是指因自然界自身变化而造成的环境污染和环境破坏,人类无法控制,对之主要采取规避措施,减少或者避免危害后果的发生。后者是指因人类的生产和生活活动违背自然规律,不恰当地开发利用环境所造成的环境污染和环境破坏,如空气污染、填湖造地、猎杀野生动物等,主要是人类活动引起的,可以通过对人类活动的调整减少或者避免其发生,同时还可以采取有效手段加以治理,是环境法主要研究的环境问题。值得注意的是,随着人类活动的广度和深度的扩展,过去完全可归于自然灾害的一些环境问题已经有了人为影响的痕迹,如1998年长江流域洪水灾害就与上游地区的植被破坏有很大关系,很难分清到底是天灾还是人祸。因此,应当提防将一些环境问题简单地归为自然灾害而回避人类的责任。

根据环境问题造成的危害后果不同,可以将环境问题分为环境污染和自然环境破坏,这主要是对第二环境问题进行的再分类。环境污染是指人类活动所引起的环境质量下降进而有害于人类及其他生物的正常生存和发展的现象,河流污染是其中的典型;自然环境破坏是指人类不合理地开发利用自然环境,过量地向环境索取物质和能量,使得自然环境的恢复和增殖能力受到破坏的现象,如过度开采地下水导致的地面塌陷、过度捕捞造成的鱼类灭绝等。这两类问题

都是人类不合理开发利用环境的结果,过量地掠夺自然环境造成自然环境破坏,将过量索取的物质和能量变成废物投入环境又造成环境污染,两者密切相关,不能截然分开。例如,河流污染可以造成水生生物死亡、破坏生态平衡,使自然环境遭到破坏;自然环境的破坏反过来降低了水体的自净能力,加剧水污染的程度,形成恶性循环。环境污染与自然环境破坏互相联系、互相作用,是环境法要解决的主要课题。

由于人类活动引发的环境污染和环境破坏可造成不特定多数人的损害,通常称之为公害。环境法上的公害以人的活动为基础,以一定的区域或不特定多数人的生命或财产损害为界限,以环境污染和环境破坏为媒介,是环境污染和环境破坏的人身或财产损害后果,是环境污染与破坏相关却又不完全等同于环境污染和环境破坏的概念。

(二) 环境问题的历史和现状

环境问题在农牧业社会时期就已经出现,随着人类的工业化进程逐步发展。20世纪30年代至60年代,曾发生了马斯河谷烟雾事件、多诺拉烟雾事件、伦敦烟雾事件、水俣病事件、四日市哮喘事件、米糠油事件、骨痛病事件、洛杉矶光化学烟雾事件等严重的公害事件^①,成为世界上环境问题的第一个爆发期。这些严重的环境事件开始引起各国的普遍关注。对环境污染尤其是环境污染,各国着手进行治理,并取得了一定的成效,在一段时间内,局部的环境污染得到了控制,环境质量也有所改善。

但从世界范围来看,环境污染与破坏问题不仅没有解决,反而在不断恶化,局部地区的问题突破区域和国家的疆界演变成全球性问题;暂时的问题相互贯通、相互影响演变成长远问题;潜在的问题进一步恶化蔓延演变成公开性问题。20世纪70年代末80年代初,全球性的环境危机开始出现,更严重的环境污染和更大范围的生态破坏事件频繁发生,出现了所谓的现代环境问题。进入21世纪以来,环境问题的主要表现有:

1. 全球气候变化

地球表面的温度及气候取决于太阳辐射。地球从太阳吸收的能量与地球和大气层向外释放的辐射能应该平衡。若地球向外释放能量的一部分由大气层气体(温室气体)吸收再反射回地球,就会减少地球向外层空间的能量净排放,大气层和地球表面将变得越来越热,这就是温室效应。自然界中主要的温室气体是二氧化碳、水蒸气、甲烷、一氧化氮和臭氧。

自工业革命以来,矿物燃料使用量大幅度增加。而森林遭受的严重破坏,使地球失去了二氧化碳的储存库,大气中温室气体的浓度迅速增加,温室效应日益明显。在1800年以前的几千年里,大气中的二氧化碳含量在270~290ppm之间。1800年前后,大气中二氧化碳含量的快速增长期开始了,1900年达到了295ppm,1950年达到了310~315ppm,1995年达到了360ppm。^②据科学家计算,二氧化碳浓度增加一倍,将会使全球平均温度增加1.5℃~7℃,高纬度地区增加4℃~10℃。如果世界能源消费的格局不发生根本性变化,预计到21世纪中叶,大气中的二氧化碳浓度将达到560ppm,全球平均温度可能上升1.5℃至4℃。这样迅速升高的

^① 一般将以上环境污染事件合称为“八大公害事件”。由于20世纪80年代又发生了一系列新的公害事件,为了区分,又将它们称为“旧八大公害事件”。

^② 参见[美]J. R. 麦克尼尔:《阳光下的新事物:20世纪世界环境史》,韩莉、韩晓雯译,商务印书馆2013年版,第111页。