

北京大学现代远程教育法学专业指定教材

中国环境法原理

主编 汪劲

副主编 王社坤

撰稿人 (以撰写先后章节为序)

第一章 汪劲

第二章 王社坤 汪劲

第三章 管瑜珍 童颖琼 汪劲

第四章 张鑫

第五章 张鑫

第六章 范正伟

第七章 胡雪 汪劲



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国环境法原理 汪劲主编 北京: 北京大学出版社, 2002

(北京大学现代远程教育法学专业指定教材)

ISBN 7-301-02510-9

I 援中... II 援汪... III 援环境保护法 原去的理论 原中国 原高等学校 原教材 IV 援改

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 000000 号

书名: 中国环境法原理

著作责任者: 汪劲主编

责任编辑: 王晓娟 郭瑞洁

标准书号: ISBN 7-301-02510-9

出版发行: 北京大学出版社

地址: 北京市海淀区成府路 252 号

网址: <http://www.pup.cn>

电话: 邮购部 010-62750174 发行部 010-62750175 编辑部 010-62750176 出版部 010-62750177

电子邮箱: zongyuan@pup.cn

印刷者:

经销者: 新华书店

开本: 185 毫米 × 260 毫米 印张: 12.5 张

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷

定价: 19.00 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: 010-62750174 电子邮箱: zongyuan@pup.cn

编写说明

现代远程教育是伴随科学技术,特别是网络技术的发展而产生的一种新的教育手段。从1999年开始,北京大学法学院结合现代远程网络教育的特点,组织编写了《北京大学现代远程教育法学系列教材》,并与最高人民法院、最高人民检察院合作在国家司法机关系统内成功地举办了现代远程网络法学学历教育。

法学教育如何与社会实践相结合,尤其是与国家司法考试制度相衔接的问题,这些年来一直是各高等法学院校非常关注的问题之一。但是,尽管各院校一致认可国家司法考试制度将成为我国法学教育改革的“指挥棒”,然而直到目前各院校并未在全日制院校法学教育方面作出新的改革动作。究其原因,目前关于法学教育的性质之争是全日制法学教育改革的“拦路虎”。

从法学教育的性质看,如果成人教育继续照搬和采用全日制法学本科教育的模式和方法,未必适应在职人员继续学习的需求。因为成人教育的培养目标是以培养职业性法律人才为指向,他们学习的主要目的除了增加知识和应对工作中存在的现实问题外,相当多的一部分就是为了参加国家司法考试。

“北大是常为新的。”针对成人法学教育的需求和特点,同时也为了对全日制法学教育改革作出有益的尝试,从1999年起北大继续教育部、网络教育学院和法学院就将法学远程教育的教学计划与日益完善的国家司法考试制度相衔接和相适应等问题纳入议事日程。在多次调查研究和反复论证分析的基础上,我们决定在原有教材的基础上重新修改编写一套《北京大学现代远程教育法学专业指定教材》。其特点在于:既融合了法学各学科最新研究成果,又吸收了国家司法考试大纲的指定内容,既适用于现代远程教育,又适用于全日制普通高校法学专业教学。本书就是这套教材中的一本。

考虑到现代远程(网络)教育的学习特点,我们还专门制作了与教材相配套的学习课件并在网上开通了相关的课程答疑、学习辅导、司考知识、自测与训练等栏目。学员登录北大法学院远程教育办公室网站(www.law.pku.edu.cn)或北大法律信息网教育频道(www.law.pku.edu.cn)以及北大现代远程教育网(www.law.pku.edu.cn)均可下载或者点播。

北京大学是1999年国务院学术委员会批准的首批在法学一级学科设立博士点(群)的单位,因此我们感到有责任,也有义务在法学远程教育方面为国家作出较大的贡献。在此,我们还应当感谢法学院各学科带头人和著名教授们在法学远程教育的教材编写、课件制作以及教学工作上的大力支持。特别值得一提的是,北大英华科技有限公司、北大法律信息网(www.law.pku.edu.cn)在法学远程教育方面对科研技术、人员和设备、信息资料和资金安排上的全力投入。部分曾参与国家司法考试工作的北大法学院教授还根据他们的经验对教材内容的安排和设计提出了极具学习、复习和辅导价值的思路 and 方案。在此谨向他们表示衷心的感谢。

北京大学法学院远程教育办公室

1999年 缘月 愿日

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 环境、环境问题与环境法	(1)
一、环境、自然资源和生态系统的概念	(1)
二、环境问题	(3)
三、环境法学	(7)
第二节 环境法在我国法律体系中的地位	(9)
一、环境法是一个独立的法律部门	(9)
二、环境法与其他部门法的关系	(10)
第三节 环境法的学习和研究方法	(11)
一、法学研究方法的运用	(11)
二、相关学科研究方法的运用	(12)
第二章 环境法的一般原理	(14)
第一节 环境法的定义、目的与特征	(14)
一、环境法的定义	(14)
二、环境法的目的	(15)
三、环境法的特征	(17)
第二节 环境法的产生与发展	(19)
一、外国环境法的产生与发展	(19)
二、中国环境法的产生与发展	(21)
第三节 环境法的渊源和体系	(25)
一、环境法的渊源	(25)
二、环境法的体系	(27)
第四节 环境法的基本原则	(31)
一、协调发展原则	(32)
二、预防为主、防治结合原则	(36)
三、开发者养护、污染者治理原则	(38)
四、协同合作原则	(40)
五、公民参与原则	(42)
第五节 国家环境行政管理与环境行政管理组织	(47)
一、国家环境行政管理概述	(47)
二、中国的环境行政管理组织	(50)

第三章 环境法的基本制度	(54)
第一节 概述	(54)
第二节 命令—控制型制度	(55)
一、事前预防型制度	(55)
二、过程控制型制度	(66)
第三节 影响—诱导型制度	(83)
一、环境贷款与援助制度	(84)
二、环境税费制度	(85)
三、自愿性手段	(86)
四、环境保险制度	(88)
五、押金—退款制度	(88)
第四章 环境要素的法律保护(上)	(90)
第一节 环境要素的利用、保护与行为规制	(90)
第二节 水的法律保护	(91)
一、水和水资源概述及其立法	(91)
二、水资源规制的法律规定	(92)
三、水污染防治的法律规定	(95)
第三节 海洋的法律保护	(98)
一、海洋环境、海洋资源、海洋生态及其保护立法	(98)
二、海洋环境保护的法律规定	(99)
三、海域使用的法律规定	(103)
四、海洋生态保护	(104)
第四节 大气的法律保护	(105)
一、大气污染防治立法	(105)
二、大气污染防治的主要法律规定	(106)
第五节 声环境的法律保护	(109)
一、声环境与环境噪声	(109)
二、声环境法律保护立法	(110)
三、声环境法律保护的主要规定	(110)
第六节 特殊区域环境生态的保护	(113)
一、特殊区域环境生态保护法概述	(113)
二、自然保护区及其法律规定	(114)
三、风景名胜区及其法律规定	(117)
四、自然、文化遗迹地及其法律规定	(118)
五、森林公园及其法律规定	(120)
第七节 有害物质的法律控制	(121)
一、固体废物的法律控制	(121)
二、其他有毒有害物质污染环境的法律控制	(126)

第五章 环境要素的法律保护(下)	(134)
第一节 土地的法律保护	(134)
一、土地利用与保护的基本原则	(134)
二、土地利用与保护的具体制度	(135)
三、水土保持的基本规定	(137)
四、防沙治沙法律的特殊规定	(138)
第二节 森林的法律保护	(139)
一、森林资源保护及其立法	(139)
二、森林法律规定的规定	(140)
第三节 草原的法律保护	(142)
一、草原资源及其立法	(142)
二、草原法律规定的规定	(143)
第四节 渔业的法律保护	(145)
一、渔业、渔业资源与渔业法	(145)
二、渔业法律规定的规定	(145)
第五节 野生动植物的法律保护	(148)
一、野生动植物保护及其立法	(148)
二、野生动植物保护的法律规定	(149)
三、动植物检疫的法律规定	(151)
第六节 矿产资源和可再生能源的法律保护	(151)
一、矿产资源及其保护	(151)
二、矿产资源法律规定的规定	(152)
三、可再生能源的法律规定	(154)
第六章 环境法的法律责任	(157)
第一节 环境行政责任	(157)
一、环境行政责任概述	(157)
二、环境行政责任的类型及具体形式	(158)
三、环境公益诉讼	(163)
第二节 环境民事责任	(164)
一、环境民事责任概述	(164)
二、环境民事责任的构成	(166)
三、环境民事责任的实现	(172)
第三节 环境刑事责任	(177)
一、环境刑事责任概述	(177)
二、环境刑事责任的构成	(179)
三、我国刑法关于破坏环境与资源保护罪的主要罪名及其刑事责任	(181)

第七章 国际环境法概述	(185)
第一节 国际环境法概述	(185)
一、国际环境法的定义与特征	(185)
二、国际环境法的产生与发展	(186)
三、国际环境法的渊源	(190)
四、国际环境法的基本原则	(191)
五、国际环保组织	(194)
第二节 国际环境法的主要内容	(195)
一、国际环境法主要内容的体系	(195)
二、重要的国际环境法律文件	(195)
主要参考文献	(210)
编后语	(211)

第一章 导论

第一节 环境、环境问题与环境法

一、环境、自然资源和生态系统的概念

(一) 环境

在人类科学的研究中,对环境和环境问题进行全面、系统研究的是环境科学,它是以“人类与环境”这对矛盾体作为对象,而研究其对立统一关系的发生与发展、调节与控制以及利用与改造的科学。^①由于环境科学研究的中心事物是人,因此环境的概念主要是指人类的生存环境。环境科学研究认为,环境是指“人群周围的境况及其中可以直接、间接影响人类生活和发展的各种自然因素和社会因素的总体,包括自然因素的各种物质、现象和过程及在人类历史中的社会、经济成分”^②。

由此可以看出,环境既包含了自然因素,也包含了社会和经济的因素。

较之于自然科学而言,在环境立法中运用习惯用语或自然科学的专门术语,其意义是非凡的。因为环境的定义直接影响着环境立法的目的、范围及其效果,并且反映着一定时期人类对环境概念内涵和外延的思想认识。因此,立法对专门术语的解释不能含糊。

借鉴和吸收外国环境立法的经验,中国在1979年制定的《环境保护法》第8条中将“环境”界定为:“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、风景名胜区、城市和乡村等。”^③

这种对环境下定义的方法,也称概括加列举的解释方式,它对法律的适用有其更为合理之处。因为概括性解释虽然反映了环境概念的基本特性,但比较抽象,适用时难以把握,而列举性解释虽然简明扼要,但存在着举一漏万的缺陷,适用时同样不易把握。

中国《环境保护法》给环境所下的定义中包含着如下三方面的内涵:

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;二是经过人工改造的。

第三,环境的定义中列举的某些自然资源、历史遗迹、自然状态等也因其本质的自然属性

^① 环境科学是20世纪70年代以后,在对环境问题进行自然科学和社会科学综合研究的基础上才逐渐形成的新兴学科,其研究范围涉及到人类经济活动和社会行为的各个领域。参见刘天齐主编:《环境保护通论》,中国环境科学出版社1989年版,第2页。

^② 参见《中国大百科全书·环境科学》,中国大百科全书出版社1980年版,第1页。

^③ 而在1979年中国《环境保护法(试行)》中仅对“环境”的定义作了列举性解释。该法第8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。”

而属于环境的范畴。

(二) 自然资源

早在 1972 年,联合国环境规划署(UNEP)就给自然资源下了一个定义:自然资源是指在一定时间条件下,能够产生经济价值,提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总称。^① 由此可以看出,自然资源的概念与环境是紧密相连和不可分割的。

中国在 1979 年发布的保护自然资源和自然环境的纲领性文件《中国自然保护纲要》中,对自然资源的解释是:“在一定的技术经济条件下,自然界中对人类有用的一切物质和能量都称为自然资源。”其中,对资源的涵义有两种解释:一种是指在现代生产力发展水平下,为了满足人类的生活需要而被利用的自然物质和能量,它们统称为资源;另一种是指由于经济条件的限制,虽然知道它们的用途但人类还无力加以利用,或者虽然现在没有发现其用途,但随着科学技术的发展,将来有可能被利用的自然物质和能量,这些又被称为“潜在资源”^②。

与环境的概念相比,给自然资源下定义的出发点同样是以人类作为中心事物。虽然在形式上自然资源是构成环境的自然要素之一,但是自然资源的概念是从可否直接为人类利用的角度来理解的,它们特指环境要素中可被人类利用的自然物质的总和。而环境则指客观存在的物质世界中与人类社会发生相互影响的各种自然因素的总和,它的实质是人类生活、工作和进行生产活动的生物圈部分。

由此可见,自然资源和环境在概念上既有联系、又有差别。从生态学的观念出发,环境与自然资源是密不可分的。这是因为,环境是由各种生态系统组成的,而自然资源则是组成各种生态系统的物质基础,并从中体现着自己的物质形态。^③ 由于自然资源存在于各种层次的生态系统之中,所以人类对自然资源的开发利用也就直接改变着生态系统的结构,从而造成对环境的影响。

按照《中国自然保护纲要》的分类,主要的自然资源包括土地、森林、草原和荒漠、物种、陆地水资源、河流、湖泊和水库、沼泽和海涂、海洋矿产资源、大气以及区域性的自然环境与资源。而所有这些,大多已在《环境保护法》对环境的定义中予以了列举或者概括说明。也就是说,当我们提起环境立法上的环境的概念时,理所当然地应当将自然资源包括在内。

(三) 生态系统

生态系统的概念出于生态学,它是自然界的基本单位,指在一定时间和空间内,生物与其生存环境以及生物与生物之间相互作用,彼此通过物质循环、能量流动和信息交换,形成的不可分割的自然整体。^④ 由此我们可以看出,生态系统是自然界的基本功能单元,它不仅包括生物群落,而且还包括环境条件,它们在一定的范围内共同组成了一个动态的平衡系统。

生态系统的结构主要包括生产者、消费者、分解者、无生命物质四大部分。与环境相比,生态系统结构的各个要素与之基本相同,例如生态系统既包括生命成分、也包括无生命成分。然而,生态系统在概念上的出发点是以整个地球上的生物及其环境等客观存在为中心,而不是以

^① 转引自刘天齐主编:《环境保护通论》,中国环境科学出版社 1998 年版,第 186 页。

^② 参见国务院环境保护委员会 1979 年 12 月 1 日发布的《中国自然保护大纲》第三章开头的术语解释。与之相关的概念还有“自然环境”和“自然保护”。按照《自然资源简明词典》对“自然资源”的解释,自然资源是“在一定的技术经济条件下,自然界中对人类有用的一切物质和能量”。参见中国自然资源研究教育工作委员会编:《自然资源简明词典》,中国科学技术出版社 1998 年版,第 1 页。

^③ 参见刘天齐主编:《环境保护通论》,中国环境科学出版社 1998 年版,第 186 页。

^④ 参见《中国大百科全书·环境科学》,中国大百科全书出版社 1998 年版,第 186 页。

人类为中心。在生态学看来,地球上的生物与环境都是生态系统的组成部分。这样,人类也仅仅只是生态系统中生命成分的一部分。

(四) 环境保护与资源保护、生态保护的关系

综上所述,环境、自然资源与生态系统,它们在性质上本来就是自然界中由有机物质和无机物质所共同组成的、不以人类的意志为转移而存在的统一整体。从不同的角度认识自然要素,就可以得出不同的概念。如果我们将环境作为人类社会外部条件的判断标准的话,那么自然资源和生态系统都是环境的组成部分。

通常会使用环境保护的概念来概括对环境、自然资源和生态系统三者的保护,因为它们是决定人类社会、经济发展的统一外部条件。然而,当我们了解到三者概念上的异同之后,就不难发现对三者进行保护同样在目的上也存在着如下差别:

环境保护的目的是维持人类社会发展的外部条件,为人类的繁衍和健康奠定生存的基础;自然资源保护的目的是维持人类经济发展的外部条件,为人类福利的持续增长奠定物质的基础;生态保护的目的是将人类还原到生态系统的组成部分之中,从生物圈平等的境界强调人类社会只是生态系统的一部分。也就是说,只有将地球上唯一具有创造和改造自然能力的人类思想观念,统一到人类社会的发展与生态系统之间具有共同关联性、协调一致性和可持续性的认识上,才能使人类的行为符合地球生态系统平衡的规律,才能同时为人类社会高质量的发展奠定基础 and 提供保障。

从一般意义上讲,环境保护和生态保护的外延较大,目的在于协调人类与其生存环境之间的关系,而自然资源保护的外延较小,它的目的主要在于维持人类对自然资源的持续利用,所以说环境保护、生态保护与自然资源保护之间还是有一定区别的。环境保护、生态保护与自然资源保护在目的上的不同,也决定了环境法体系中各单项环境与资源保护立法目的的不同。

二、环境问题

(一) 环境问题的定义

环境问题是由于人类活动或自然原因使环境条件发生不利于人类的变化,以致影响人类的生产和生活,给人类带来灾害的现象。

在环境科学研究中,一般将环境问题分为两大类:一类是指由自然原因引起的自然灾害,这被称为第一环境问题或原生环境问题;另一类是指由人为原因引起的环境污染或自然破坏,这被称为第二环境问题或次生环境问题。

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,就可能演变成表现为第一环境问题的自然灾害等。尽管这种干扰的进程很慢,但是它们积累到一定程度时必然会反映出来。因此,我们不能简单地将这种现象统统归结于自然变化的结果。

作为环境法控制对象的环境问题,主要是指第二环境问题。^①根据第二环境问题的具体表现形式,它主要又可以分为环境污染问题和生态破坏问题两种。这两种人为环境问题的共

^① 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或者是环境破坏问题的。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。

同结果是危害人类的健康以及人类赖以生存的环境及其条件。

(二) 环境问题的演变

环境问题是随着人类的进化发展而不断演变发展起来的。在这一过程中,虽然自然环境及其要素按照生态系统演变规律在发生着某种改变,从而在一定程度上导致了环境状况的恶化,但是从事地学或生态学研究的中外学者一般都认为,环境的大部分变化主要是人为因素引起的。

恩格斯在《自然辩证法》中曾生动地描述因人类活动对自然的破坏而导致的来自自然的惩罚:“……我们不要过分陶醉于我们对自然的胜利。对于每一次这样的胜利,自然界都报复了我们。每一次胜利,在第一步都确实取得了我们预期的结果,但是在第二步和第三步却有了完全不同的、出乎预料的影响,常常把第一个结果又取消了。美索不达米亚、希腊、小亚细亚以及其他各地的居民,为了想得到耕地,把森林都砍完了,但是他们梦想不到,这些地方今天竟因此成为荒芜不毛之地,因为他们使这些地方失去了森林,也失去了积聚和贮存水分的中心。阿尔卑斯山的意大利人,在山南坡砍光了在北坡被十分细心地保护的松林,他们没有预料到,这样一来,他们把他们区域里的高山畜牧业的基地给摧毁了,他们更没有预料到,他们这样做,竟使山泉在一年中的大部分时间内枯竭了,而在雨季又使更加凶狠的洪水倾泻到平原上。”^①

综观现代环境问题的演变历程,大体上可以将其分为地域环境问题时期、国际环境问题时期以及全球环境问题时期这三个历史阶段。

1. 地域环境问题时期(18世纪以后至19世纪末年代)

自18世纪西方工业革命以后,由于工业化、都市化的进程和人类健康水平的提高,人类因生产生活活动所排放的污染物和废弃物对环境的压力也越来越大。

这个时期的环境问题,主要表现在各国工业区、开发区一带的局部污染损害和自然资源破坏方面。到19世纪五六十年代,以环境污染为突出表现的环境问题则在各主要工业国家发展到了顶峰。

在这段时期,虽然已经有科学家对环境问题的发展表示担心,但多数人认为环境与发展是对立的,不能为了环境而牺牲人类的发展。另外,科学家们也相信,随着科学技术的发展,环境问题也会迎刃而解。因此,在法律对策上主要采取的是对污染受害者进行事后救济的损害赔偿措施。

2. 国际环境问题时期(19世纪末—20年代)

二战以后,随着世界和平局面的发展扩大,发展经济开始成为世界各国、特别是发达国家当时所追求的目标。在资源开发、原材料的输入输出、工业生产以及贸易往来等活动所产生的环境污染和破坏越来越多,污染物排放总量也越来越大并超过了自然环境的净化能力。伴随着污染物在大气中的扩散以及国际水道的流动,环境问题便从地域化开始向国际化的方向发生演变。

针对环境问题不断扩大的现实,联合国在1972年组织召开了以处理环境问题国际化为议题的人类环境会议。这次会议对各国环境保护产生了重大的影响。在此基础上,国内和国际环境法也得到了迅速的发展。

^① 参见恩格斯:《自然辩证法》,载《马克思恩格斯全集》第3卷,人民出版社1955年版,第287页。

缓解全球环境问题时期(20世纪 80年代至今)

实践证明,尽管人类共同采取措施保护环境,但由于环境问题演变的惯性以及环境风险的不确定性等,导致了人类在发展与环境问题总体演变的倾向上把握不定。

目前,发达国家由工业所引发的国内环境问题已初步得以解决,在全球经济一体化、全球化的进程中,由于国内自然资源的相对缺少和人力资源成本的相对较高,加上国内不断严厉的环境法律规定等因素,发达国家在传统生产型企业的发展上已经将目标瞄准技术含量和附加值含量高的产业,通过向发展中国家的投资(包括将淘汰的落后设备、废弃物等输出到发展中国家)从海外获取利润。

发展中国家则与此相反,它们既面临着引进资金和技术促进经济发展的需要,又要面临由此带来的国内环境污染和资源破坏这样的双重压力。

在这种背景下,环境问题的演变呈现出两种景象:一是过去几个世纪发达国家在发展过程中对环境的破坏的影响仍然存在、尚未消除;二是发展中国家大量开发和利用自然资源导致污染物排放量的增大以及环境的破坏。其结果是:尽管各国都已经采取了相应的对策措施,局部环境问题得以缓解,但是由于污染物的长期积累和生态系统的逐渐破坏导致环境问题正朝向全球化的方向发生演变,突出表现在全球气候变化、臭氧层破坏、生物多样性破坏、海洋污染、危险废物越境转移、人类共同遗产与国际公域破坏等全球环境问题方面。

(三) 环境问题的成因

环境问题的发展与人类的文明进步一样,都是渐进性的。当环境问题演变成为全体人类社会的重大问题时,人们才开始从问题的根源上寻找原因:既然环境问题的产生和发展经历了几个世纪,并且它的范围和程度也在不断扩大和加深,那么为什么日益文明的人类没有及早采取有效的对策和措施去扼制环境问题的进展呢?

世界各国政治、经济学家认为,当决定使用资源的决策人物忽视或低估环境破坏给社会造成的代价时就会出现环境退化问题。其原因主要可以归结于如下几个方面:

缓解市场的失灵

市场失灵是指市场不能正确估计和分配环境资源,从而导致商品和劳务的价格不能完全反映它们的环境成本。^①

市场失灵主要反映在以下几个方面:

第一,是环境的成本外部化。即产品消费的环境成本由他人承担而又未通过市场得到补偿。由于很难区分和履行对环境(如大气质量)的所有权及其使用权,所以不存在环境(质量)的市场,而产品的价格就不能体现污染物的有害影响,结果导致大量的污染。

第二,是对生态系统估值不当。在环境的总体经济价值^②中,环境资产的直接使用价值最容易量化,它等于由资产提供的实际产品和劳务。一种资源的某些用途(如热带雨林)能够出售,而其他用途(如它对流域的保护)却不能,因此导致资源不能出售的那部分用途被忽视,进而导致资源过度被利用。

第三,是产权界定不清。对资源的开放管理方式会促使它们可为任何人开发利用(如对巴西亚马孙河流域热带雨林的开发等),而资源的环境效应并不能被使用者所认识,结果导致

^① 经济合作与发展组织编:《贸易的环境影响》,丁德宇等译,中国环境科学出版社 1995年版,第 36页。

^② 经济学家认为,环境的总体经济价值包括直接使用价值、间接使用价值、存在价值和选择价值。

资源的破坏。在一国范围内因环境资源缺少产权而造成的环境与资源的退化,可能破坏相邻国的生态系统;一个国家在作出资源使用决策时,更容易忽视它对全球环境的效益与成本。

源政策的失误

当政府的干预政策不能纠正甚至反而造成或者加剧市场失灵时,就会发生政策干预失灵。在许多场合,政府的看似合理的行动有时是鼓励低效能的,而这些低效能反过来又会引起环境的破坏。例如,对农业的能源投入和对伐木和开发牧场实行补贴、公共部门排污不承担责任、按补贴的价格提供一些公共服务(如电、水和卫生设施)以及公共土地和森林的低效能管理等。

此外,在国际贸易中,关税和非关税壁垒也是政策干预失灵的组成部分,它们也会加剧已有的市场失灵和环境政策干预失灵。^①

源科学不确定性

科学不确定性是指即使依靠现有科学技术也不能就某一行为可能造成未来的不良影响得出明确和确定结论的现象。现实中如果某一行为对环境造成不良影响还存在着科学不确定性因素的话,就会导致决策风险的提高,并影响到费用—效益分析结果的可靠性。于是便会形成所谓“决策于未知之中”^②的情形。

科学不确定性因素会促使人们、特别是经济功利主义者忽视对环境利益的考虑。如果加上当前显著经济利益的驱使、结合对行为所致环境问题没有充分证据的支持,更容易造成决策者为求当前的经济利益而忽视长远的环境利益。由于过去一直沿用使用与配置自然资源的经济学理论与方法,因而造成了许多不可恢复的自然资源破坏和环境损害,并造成由上一代人作决策、而由下一代人承担不良后果的局面。

事实证明,当今全球环境问题就是由于人类在过去几个世纪中为谋求社会经济的发展、大量开发利用自然资源、大量向环境排放污染物积累所致。

源国际贸易的影响

贸易与环境问题的联系,是世纪后期国际社会讨论得比较热烈的话题,也是世界贸易组织目前面对的一个重要课题。在全球经济一体化的进程中,贸易与环境的矛盾日益突出,哪一方面得到发展都必然会对另一方面产生危害:环境控制越严、就越会妨碍自由贸易。反之,自由贸易越发达、环境污染和自然破坏就会越严重。

经济学家研究认为,对环境能够产生不良影响的国际贸易活动主要表现在三方面:

第一,是涉及对环境有影响的商品交易。具有代表性的事例,首先是从发达国家或地区流向发展中国家或地区的有害废弃物交易活动,其次是濒危野生动植物的国际贸易。在有害废弃物贸易方面,据经济合作与发展组织的统计资料表明,人口仅占世界总数 1/5 的该组织 15 个成员国,所产生的有害废弃物约占世界总量的 1/3,其中 1/2 以上通过贸易流向了发展中国家。在濒危野生动植物的国际贸易方面,由于稀有野生动植物本身的经济价值,使得国际一些不法之徒纷纷将目光投向野生动植物物种繁多,但制度不严、管理不善的发展中国家,从而导致许多野生动植物物种的灭绝,使世界生物多样性受到破坏。

第二,是能够引起环境问题的贸易活动。这类贸易活动主要包括热带木材贸易、水产品类

① 经济合作与发展组织编:《贸易的环境影响》,丁德宇等译,中国环境科学出版社 1995 年版,第 3 页。

② 叶俊荣:《环境政策与法律》,台湾月旦出版公司 1993 年版,第 10 页。

贸易等,其特点在于,它们都属于因国际贸易而导致自然资源的过度开发和利用从而导致环境的破坏。

第三,是因国际投资带来的环境影响。这类贸易活动主要是发达国家对外(对发展中国家)进行的投资。其特点在于利用发展中国家劳动力成本低且制定的环境标准不严或者过于宽松,而将污染企业或落后的生产技术投入这些国家,从而导致“污染转嫁”。

三、环境法学

在我国的法律体系和法学体系中,环境法与环境法学是内容相互关联和地位相互对应的两个概念。

从法律体系的角度考察,环境法是我国法律体系中一个独立的法律部门。从形式上看,环境法有广义和狭义之分。广义的环境法是指调整人类环境利用关系的所有法律规范的总称,它既包括环境法典或环境基本法、环境与资源保护单项法律,也包括环境与资源保护的行政法规、规章、环境标准或其他法律法规中的环境与资源保护规范。狭义的环境法仅指由立法机关制定的各类环境与资源保护的法律法规。本书所谓的环境法,除特别说明者外一般指广义的环境法。

从法学体系的角度考察,环境法学是我国法学体系中的一个新兴学科,是以环境法的理论与实践及其发展规律为研究对象的法学学科。环境法学的主要目的是通过对环境法历史沿革的考察,研究环境法的内容和本质,探讨人类在经济、社会发展过程中因造成地球环境破坏导致既定社会关系发生改变而出现的一系列新的法律问题及其对策措施,归纳和总结有关环境保护的法律思想和学说,进而确立和阐明环境法的基本原则和基本制度。

(一) 环境法学的产生和发展

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。环境法学也不例外。综观世界各国,环境法学的发展起源于19世纪末20世纪初的西方发达国家,它是人类在运用传统法律方法和手段仍不能遏制环境污染和生态破坏从而大量进行环境立法的背景下,将有关对应环境问题的法律制度结合在一起进行研究,逐渐从传统法律部门中分离、发展起来的一门新兴法学学科。

19世纪末20世纪初以来,环境立法可以说是各国议会立法中最为活跃的法律部门,以至于出现像日本那样专门以审议环境法律为中心的“公害国会”。^①由于环境问题的法律涉及到传统法律部门和社会关系的各个领域,为此对环境法学的研究在欧、美、日等发达国家和地区引起了各传统法学学科的重视,学术著作也不断问世。

在美国,法学院校从19世纪末20世纪初开始开设环境法课程;在日本,环境法学沿革于19世纪末20世纪初法学界广泛开展的公害法研究以及对“四大公害诉讼案”的讨论;在欧洲国家,从19世纪末20世纪初末期开始,以当时的欧共体为中心,各国围绕环境立法的技术和方法以及环境保护的法律措施开展研究。

到20世纪后期,伴随着环境问题的全球化以及环境立法在世界范围内的全面展开,对环境法学的研究无论是在发达国家还是在发展中国家都成为一个非常活跃的法律领域。

中国环境法学的创建比西方国家晚二十年,其发展历程至今大约有二十多年的时间。环

^① 指日本在1969年召开的第127届临时国会。因为这次国会一举制定、修改了1969年环境法律。

境法学在中国的建立和发展,是同中国环境保护事业的发展和环境立法的发展密切相关的。

20世纪70年代后期,伴随着1979年9月中国《环境保护法(试行)》的颁布施行,北京大学法律学系率先从1980年开始在法律系本科生中开设了环境法课程。此后,中国国家教委所属重点高等综合院校的法学院系以及司法部所属政法学院也先后开设了环境法课程。

将环境法学作为法学诸多新学科之一列入高等法学院校的教学计划,不仅促使了环境法学师资和研究队伍得到充实,而且还极大地促进了高校环境法学的研究和教材建设,为环境法学整体水平的提高和人才培养提供了广泛的基础。

1997年底,国务院学术委员会在对中国法学学科进行重新分类和调整时,将既存的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”,同时将环境与资源保护法学列为法学的二级学科。^①

为了与国际上对环境法(耕地保护领域专著)这一约定俗成的称谓相衔接,本书并未使用环境与资源保护法学的学科名,仍将书名定为环境法学。也就是说,本书所使用环境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同的。

(二) 环境法学的内容

在20世纪70年代以前零星开展的环境法学研究,主要是基于对环境侵害诉讼案的分析,从各部门法的角度(如行政法、民法以及刑法等)对当时法律制度和相关法律规范的缺陷和对策的评析开始着手进行的。而对这些理论从环境法的角度予以积累和整理,就构成了环境法学基本理论的原形。

作为环境法学体系的内容,与总论部分相对的各论部分——判例以及法律制度和应用法学的研究理所当然地进展较快,这些成就主要应当归功于各部门法学家、律师、法官以及立法机关和行政机关工作人员的共同努力。此外,不断将环境问题曝光并向政府提出深刻意见和建议的广大新闻媒体、学术团体以及大量民间环境保护组织在环境法的发展进程中也功不可没。

从20世纪70年代中叶开始,系统的环境法学论著首先在发达国家出现了。在环境法学体系的结构上,几乎都设专章或专篇就环境法的概念和特点、法律渊源、环境法的历史沿革、环境法的方法、环境法的原则以及环境法的制度、法律责任等问题结合现行立法作了比较研究,并且形成了鲜明的以传统法理论为背景的环境法学总论的理论研究模式。

在中国,环境法学研究的最大特点就是它主要围绕中国环境法制建设的进程和环境法学教学活动而展开的。

由于现行的中国环境法律、法规和规章大多数都集中制定于20世纪80年代,它们从立法的指导思想、环境基本法律制度、环境行政管理体制到采取的具体法律措施大都以计划经济为基础,因此它们的共同特点是反映了计划经济体制的要求。虽然这些法律在制定过程中曾比较和借鉴了广泛实行市场经济的发达国家环境立法成功经验,但是由于经济运行机制的差别和国情的不一,使得中国的环境立法过程实际上是一个立法探索的过程,没有固定的模式可循。并且,以计划经济体制为基础,在整个社会主义法制原则的指导下,已经形成了一套环境保护行政管理的机制和方法,其中既有成功的经验、也有失败的教训。

^① 中国目前的法学二级学科中,有关法学的学科包括法学理论、法律史、宪法学与行政法学、民商法学、刑法学、诉讼法学、经济法学、环境与资源保护法学、国际法学等九个。

20世纪 80年代以后,随着中国社会主义市场经济体制的建立,中国环境法学研究的热点问题也随即转移到环境法制建设应当怎样适应市场经济的需要上来,环境法学研究的重点则转移到论证环境立法的理论基础问题方面,并且研究方法也呈现出多样化的倾向。

比较言之,由于中国整个社会主义法制建设尚处于发展时期,许多法学的基本理论问题即使在传统的部门法研究中都属于探索阶段而没有定论,这在一定程度上也限制了环境法学研究的深入。具体说来,中国环境法学研究一方面是在不断吸收、借鉴西方发达国家环境法理论中成长,另一方面在学科前沿还在为推动传统部门法学的研究作贡献(例如关于危害环境犯罪问题、公害损害的民事责任问题、环境诉讼的时效问题、环境污染损害赔偿的裁决问题、环境保护的行政控制手段问题、环境权问题等等)。

从促进法学研究发展的意义上讲,环境法理学的最新理论成果不仅对环境法学自身理论水平的提高具有重大意义,而且对推动整个传统法学的发展也将做出重要的贡献。

第二节 环境法在我国法律体系中的地位

一、环境法是一个独立的法律部门

环境法作为环境法学研究对象的环境法,其法律规范原本分散于各传统法律部门之中。在传统部门法学学科看来,对环境法律规范的确立只不过是各类法律部门为对应环境问题导致其调整的社会关系发生改变而采取的变通措施,这些法律规范大多属于法律原则的例外。

但是,囿于传统法学理论的局限性和环境问题的复杂性,由各传统法律部门单一地采取变通和例外措施的方法并不能全面调整因环境问题导致既定社会关系发生改变的状况。为此,从环境和对人类既定权益的保护出发,将有关传统法律部门针对环境问题的解决而提出的新理论、新原则和新方法予以归纳,并将它们集合于一身进行综合运用的环境法也就应运而生。

目前,我国已经制定了二十余部环境与资源保护单项法律和数百部相关行政法规、规章或环境标准,一个全面、综合调整环境保护社会关系的法律体系已经基本形成。

在我国,划分法律部门的主要标准是法的调整对象,一般通过法所调整的社会关系或法在调整社会关系时所适用的方法来判断。以此为依据结合我国的环境与资源保护法律实践,我国法学界的主流观点认为,环境法是一个独立的法律部门。

在环境法所调整的社会关系方面,环境法是将人类生存环境作为保护对象、将人们在利用环境过程中产生的社会关系作为其调整的特定社会关系的。从环境法的特征上也就不难发现环境法与其他法律部门的不同之处。

如果不承认环境法在调整社会关系方面具有特殊性这一点,将环境法的有关法律、法规、规章分别划入民法、经济法或行政法之中的话,不仅会出现这些法律部门不可能对环境问题专门地、全方位地予以关注,还会因这些法律部门调整的社会关系分散不一而导致环境与资源保护法律的目的不能实现,此外还会出现许多环境与资源保护的法律、法规、规章难以纳入某一法律部门之中的现象。从各国环境法的发展看,以环境与资源保护为目的的单项法律越来越多,许多国家还制定了专门的环境法典。所以环境法在未来社会、经济发展的进程中还会越发显示出它在法律体系中的重要作用。

在环境法调整社会关系所适用的方法方面,虽然尚不存在环境法固有的方法,但是,综合

传统法律部门方法以及将环境科学的新成果、新方法运用于环境立法和执法之中这一点,便体现了环境法在其方法论上的综合性特征,这也是其他任何法律部门所不能及的。这是因为:首先,环境法的公益性使得对环境的保护和改善带来的恩泽与环境的污染和破坏带来的祸患不分国别、阶层而由全社会共同享受和承担,需要综合运用法律的各种方法;其次,环境法的技术性使得原有的各种法律方法都不能单方面满足这种需要,而必须结合各相关学科的发展创建新的、综合性的方法对环境与资源进行整体、全面保护以满足这种需要。

因此我们说,环境法是一个独立的法律部门。

二、环境法与其他部门法的关系

尽管我们说环境法是一个独立的法律部门,但由于环境法源于传统法律部门,环境法与相邻法律部门之间的关系依然非常密切。

(一) 环境法与宪法、行政法

宪法在一个国家中处于法律体系的最高位阶,它是国家的根本大法。因此,一切法律的规定首先来源于宪法,任何法律规范都必须首先符合宪法规定。因此,宪法关于环境保护的规定是环境立法的基础和依据。在一些国家的宪法中,还将公民有在良好环境下生活的权利即“环境权”,作为公民基本权利或者基本人权的一部分规定在宪法之中。

在环境法与行政法的关系方面,可以说在环境管理法中行政法的方法是现代各国环境立法中运用得最多的。首先,环境行政机关的管理权限必须由环境行政组织法予以明确。其次,大量的环境法律制度是以行政法规的形式确立的,如环境保护计划制度、环境影响评价制度、排污许可制度、自然资源规划制度、自然资源许可制度等,由于这些制度所涉及的当事人主要是行政机关同行政相对方在实行政管理中的关系,所以它们也属于行政法的范畴。

此外,在环境纠纷的行政处理方面,也要遵守行政诉讼法、行政复议法、行政处罚法的有关规定,如在环境行政诉讼中行政机关应当承担举证责任等。

(二) 环境法与民法、自然资源法

圆环境法与民法的一般关系

在国家尚未大量制定环境管理法之前,多数环境纠纷与被害救济是基于民法物权的请求权或者侵权行为法的规定,依照民事诉讼法规定的程序通过诉讼解决的。

环境法与民法、民事诉讼法之间的关系应当视为特别法与一般法的关系。环境侵害的性质与特点决定了其民事责任的确立应当运用新的法律原则和方法进行。这一点已为各国环境侵害民事责任立法所认可。

圆环境法与自然资源法的特殊关系

尽管中国学界现在将环境法与资源保护法合二为一,但是,环境法与自然资源法在本质上依然属于两个不同的法律部门,它们二者之间存在着如下区别:

第一,在保护法益方面,虽然环境与自然资源在概念上有其内在和天然的联系,并且环境法和自然资源法的解释论均有“保护”的内涵,但环境立法的目的是规制人类活动所造成的环境污染和自然破坏,保护人类赖以生存的生活环境和生态环境,因此立法重在保护整个人类的长远生存和发展利益;自然资源立法的目的在于合理开发、利用和保护自然资源,使自然资源得以为人类长远和持续的利用,因此自然资源立法重在保护人类的经济利益。

第二,在调整对象方面,环境法调整所有的人类环境利用关系,包括对环境容量、自然资源