



| 第七版 |

环境保护法教程

A COURSE IN THE LAW OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

韩德培 主编 陈汉光 副主编

INSTITUTIONES



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

法 学 阶 梯
INSTITUTIONES

普通高等教育法学规划教材



普通高等教育

法学规划教材

环境保护法教程

A Course in the law of Enviromental Protection

| 第七版 |

主 编 | 韩德培

副主编 | 陈汉光

撰稿人 | 韩德培 陈汉光

以撰写章节先后为序 | 彭守约 李启家



法律出版社

始创于 1954 年

www.lawpress.com.cn

图书在版编目(CIP)数据

环境保护法教程 / 韩德培主编. —7 版. —北京:
法律出版社, 2015. 3

ISBN 978 - 7 - 5118 - 7586 - 0

I. ①环… II. ①韩… 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(2015)第 041174 号

©法律出版社·中国

责任编辑/吴 昉	装帧设计/乔智炜
出版/法律出版社	编辑统筹/法律教育出版分社
总发行/中国法律图书有限公司	经销/新华书店
印刷/北京北苑印刷有限责任公司	责任印制/沙 磊
开本/787 毫米×1092 毫米 1/16	印张/27 字数/642 千
版本/2015 年 4 月第 7 版	印次/2015 年 4 月第 1 次印刷
法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	销售热线/010-63939792/9779
网址/www.lawpress.com.cn	咨询电话/010-63939796
中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
全国各地中法图分、子公司电话:	
第一法律书店/010-63939781/9782	西安分公司/029-85388843
上海公司/021-62071010/1636	北京分公司/010-62534456
	重庆公司/023-65382816/2908
	深圳公司/0755-83072995
书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 7586 - 0	定价:42.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

出版说明

法律出版社在其奋进发展的六十年光辉历程中,秉精诚之心,集全社之力,服务于我国法学教育事业,致力于法学教材出版。尤其在改革开放三十余年间,本社以“传播法律信息,推进法制进程,积累法律文化,弘扬法治精神”为宗旨,协同司法部法学教材编辑部,规划并组织出版了国家“八五”、“九五”期间的法学规划教材,为我国改革开放之初的法学教育和法治建设做出了开创性贡献;进入 21 世纪之后,法律出版社又根据教育部的部署和指导,相继规划并组织出版了“十五”、“十一五”和“十二五”法学规划教材,为我国法学教育事业的发展与改革付出了艰辛努力。

承蒙法学教育领域专家作者的信任,以及广大法律院校师生的支持,法律出版社经过三十年的发展与积累,相继出版各类法学教材达四百余种。在学科范围方面,完成以法学核心课程为重心,涉及法学诸学科的“全品种”横向结构;在培养层次方面,健全以本科教育为根本,兼顾职业教育和研究生教育的“多层次”纵向结构,进而打造“法律版”法学教科书体系,以期更好地为法学教育服务,为法治建设贡献绵薄之力。

近年来,法律出版社应因法学教育的发展变化,在教材编写体例及系列安排方面做出相应调整。在教材编写体例方面,结合当前教学实际与培养方案,将系统、全面的理论知识讲授与灵活、丰富的法律实践和能力训练相结合,倡导教材内容差异化,增加教材可读性,以期更好地培养法科学学生的思维能力和法学素养。在教材系列安排方面,全力推进新品教材编写与注重既有教材修订相结合,根据教材风格与特色进行适当的套系整合,集中现有的国家级规划教材和在编的规划教材,形成以“普通高等教育法学规划教材”为名的全新教材系列。

本系列教材多为出版多年并广受好评的经典教科书。此次全新推出,既是向长期以来关心支持法学教育出版事业的专家作者的崇高致敬,也是法律出版社为中国当代法学教育事业发展拳拳努力之情的真诚表达。法律出版社将以高度的精品意识和质量标准,不断丰富、完善本系列教材的结构和内容;除教材文本之外,还将配有多层次、多形式的教辅材料,更好地为广大师生服务。

“好书,同好老师和好学生分享”,法律出版社愿与法律共同体诸同仁,分享好书,分享智识,分享法治进程中的点点滴滴!

法律出版社 谨识
2014 年 10 月

作者简介

韩德培 我国当代著名法学家,生前为武汉大学法学院终身教授,博士生导师。兼任中国国际法学会名誉会长,中国国际私法研究会会长。曾任武汉大学环境法研究所所长,后任该所名誉所长。在环境法方面,曾主编《中国环境法的理论与实践》、《环境法知识大全》等书。主编的《环境保护法教程》是建国后第一本供高等院校使用的环境法统编教材。

陈汉光 武汉大学环境法研究所教授。多年从事环境保护法学教学与科研工作,曾多次参加国家、地方环境保护法律、法规的立法活动。主要著作有《环境保护法中的行政处罚》、《公害民事纠纷的行政处理》等;参编《环境法学》、《环境法基础》等国家统编教材。

彭守约 武汉大学法学院教授。曾任农业部环境法制建设顾问,湖北省环境科学学会理事兼环境管理委员会副主任、《农业环境保护》和《环境科学与技术》杂志编委。主编和参编《农业环境管理概论》、《大气环境法的理论与实践》、《环境资源法论》、《中国环境法的理论与实践》、《自然保护区的法律保护》等。

李启家 武汉大学环境法研究所副所长、教授。多年从事环境法学的教学和科研工作,曾多次参加国家和地方的环境保护和国土资源法律、法规的起草和调研活动。主要著述有《固体废弃物的法律控制》、《中国环境立法评估:可持续发展与创新》等,参编《环境保护法教程》、《环境法教程》等。曾两次获得国家环境保护总局授予的“全国环境政策法制工作先进个人”称号。

第七版说明

党的十八届四中全会提出了以建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家为总目标,鼓舞着广大公众努力奋进去实现中华民族伟大复兴的中国梦。经修订于2015年1月1日起施行的《中华人民共和国环境保护法》,增设了推进生态文明建设的重要内容,提出了划定生态保护红线、实行生态保护补偿、环境保护目标责任、环境信息公开、环境保护公益诉讼等重要法律制度;还阐明了环境保护是国家基本国策,各级人民政府应当对本辖区的环境质量负责;在法律责任方面,增设了按日连续处罚、环境污染民事公益诉讼主体;刑事责任的《刑法修正案(八)》、《两高解释》关于惩治环境污染犯罪的12条。这些新规定的贯彻实施,必将更加有力地打击严重污染和破坏环境犯罪行为,更好地保障公众身体健康,推进环境保护事业的法治建设。

《环境保护法教程》第七版做了相应的修改和补充。其中第一、二、十三、十四、十八和十九章由陈汉光执笔,第三、四、五、六、七、八、九、十、十一和十二章由彭守约执笔,第十五、十六、十七和二十章由李启家执笔,全书由副主编统稿。不妥和错误之处肯定不少,恳请广大读者和同行批评、指正!

作者

2014年11月20日

第六版说明

第十一届全国人大常委会第四次会议通过的《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》,提出了要提高生态文明水平。而加强环境保护及其法制建设,则是实现该项战略要求的关键和当务之急。

第六次全国环境保护会议以来,我国的环境保护工作取得了很大的成绩,环境保护法制建设有了较大的发展。国家先后颁布(修订)了《侵权责任法》、《循环经济促进法》、《水污染防治法》、《水土保持法》、《海岛保护法》、《节约能源法》、《可再生能源法》、《城乡规划法》、《规划环境影响评价条例》、《防治船舶污染海洋环境管理条例》、《土地调查条例》、《废弃电器电子产品回收处理条例》、《消耗臭氧层物质管理条例》、《新化学物质环境管理办法》、《固体废物进口管理办法》、《刑法》第338条关于污染环境罪、《环境行政处罚办法》、《环境行政复议办法》、《环境行政处罚听证程序规定》、《限期治理管理办法》、《突发环境事件信息报告办法》和《规范环境行政处罚自由裁量权若干意见》等。从这些新颁布(修订)的环境保护法律文件可知,近年来,国家加强了环境保护法中的重要法律制度和法律责任方面的立法。其贯彻实施,必将使我国的环境保护工作更有力地推动经济建设和促进人民健康事业的发展。

本书第六版,主要是根据上述新的环境保护法律文件和近年来环境保护法制建设新的实践经验而修订的。可供全国高等法律院系作为必修课的教材和环境科学等邻近专业选修的教材,也可作为培训各地环境保护监督管理干部用书,对有关从事环境保护管理部门和企业事业单位也有很大的参考价值。

因水平所限,书中肯定会存在不少错误和缺点,恳请广大读者和同行批评、指正!

作者

2011年7月20日

第五版说明

《国务院关于落实科学发展观 加强环境保护的决定》和第六次全国环境保护大会,标志着我国环境保护工作进入了一个新的发展时期——以环境保护优化经济增长的新阶段。我国环境保护法制建设也有了很大的发展。

《环境保护法教程》第四版定稿付印以来,国家先后颁布、修订了《安全生产法》、《对外贸易法》、《行政许可法》、《环境影响评价法》、《放射性污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《土地管理法》、《水法》、《渔业法》、《草原法》、《野生动物保护法》、《农业法》、《排污费征收使用管理条例》、《风景名胜区条例》、《医疗废物管理条例》、《清洁生产审核暂行办法》、《防治尾矿污染环境管理规定》、《环境保护行政许可听证暂行办法》、《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》和《环境保护行政处罚办法》等,我国还签署了《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》等国际环境保护法,本教程第五版,主要是根据上述法律、法规、规章和近年来的国际环境保护法而修订的。

由于水平所限,书中的不妥之处,敬请读者和同行批评、指正。

作者

2007年3月31日

第四版说明

20 世纪 70 年代末,我国实行了改革开放的政策。为促进经济建设、社会发展和环境保护相协调,全国人民代表大会常务委员会颁布了《环境保护法(试行)》。它的贯彻实施,标志着我国环境保护事业开始走上法制的轨道。为了培养环境保护法学人才,我们于 1986 年编写了《环境保护法教程》,为当时的教学提供了基本教材。

在随后的五六年间,全国人民代表大会常务委员会先后又颁布了《海洋环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《土地管理法》、《森林法》、《草原法》、《矿产资源法》、《渔业法》、《水法》和《野生动物保护法》等环境保护法律;国务院也制定了《环境噪声污染防治条例》、《建设项目环境保护管理办法》、《风景名胜区管理暂行条例》和《征收排污费暂行办法》等环境保护法规。根据上述法律、法规,我们对本书做了第二版修改、补充,并增设了国际环境保护法一章。

其后,联合国召开了环境与发展大会,发表了《里约宣言》,通过了《气候变化框架公约》和《生物多样性公约》,提出了可持续发展的战略思想。我国政府积极参与国际环境保护事业,签署了多项国际环境保护条约,全国人民代表大会常务委员先后修订了《水污染防治法》、《大气污染防治法》,新颁布了《水土保持法》、《固体废物污染环境防治法》等环境保护法律,经修订后颁布实施的《刑法》增设了“破坏环境资源保护罪”专节;国务院发布了《自然保护区条例》、《野生植物保护条例》等;1996 年,国务院发布了《关于环境保护若干问题的决定》,召开了第四次全国环境保护会议,提出了进一步落实环境保护基本国策,实施可持续发展战略和“九五”期间的环境保护目标。《环境保护法教程》,主要是根据上述法律、法规和我国参加的国际环境保护条约进行了修订,于 1998 年年初出版了第三版。

20 世纪 90 年代末以来,全国人民代表大会常务委员会又对《海洋环境保护法》、《大气污染防治法》、《土地管理法》、《森林法》、《渔业法》和《水法》进行了修订,新颁布了《防沙治沙法》和《清洁生产促进法》等环境保护法律,国务院制定(修订)了《建设项目环境保护管理条例》、《危险化学品安全管理条例》和《农药管理条例》等环境保护法规;联合国举行了可持续发展世界首脑会议,通过了《执行计划》和《约翰内斯堡可持续发展承诺》等文件,我国举行了第五次全国环境保护会议,提出了加强环境污染防治和生态保护,落实可持续发展的“环境保护十五计划”。《环境保护法教程》第四版,主要是根据上述法律、法规和近年来国际环境保护法律建设的进展而修订的。其中特别突出了理论联系实际的思想 and 加强了法律责任部分的内容。

本教程可供高等法学院、系必修课和邻近专业选修课选用,也可作为培训环境保护监督管理部门训练干部用书,同时对有关从事环境保护管理的部门、企事业单位的工作也有参考价值。

2 第四版说明

由于水平所限,书中的缺点和错误在所难免,诚恳欢迎读者和同行提出批评和建议,供修订时参考。

作者

2002 年 10 月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 环境与环境问题	(1)
第二节 环境保护与环境保护法	(12)
第三节 环境保护法学	(20)
第二章 环境保护法概述	(24)
第一节 环境保护法的概念	(24)
第二节 环境保护法的任务、目的和作用	(29)
第三节 人民政府的环境保护职责	(36)
第四节 环境保护监督管理体制	(38)
第五节 环境保护法的适用范围	(46)
第六节 环境保护法体系	(52)
第三章 环境保护法的基本原则	(62)
第一节 环境保护法基本原则概述	(62)
第二节 经济社会发展与环境保护相协调原则	(63)
第三节 预防为主、防治结合、综合治理原则	(67)
第四节 公众参与原则	(69)
第五节 损害担责原则	(74)
第四章 环境保护法的基本制度	(76)
第一节 环境保护法基本制度概述	(76)
第二节 环境保护规划制度	(77)
第三节 环境影响评价制度	(80)
第四节 “三同时”制度	(85)
第五节 环境保护目标责任制和考核评价制度	(87)
第六节 现场检查制度	(88)
第七节 重点污染物排放总量控制制度和区域限批制度	(90)
第八节 生态保护红线制度	(92)

2 目 录

第九节 生态保护补偿制度	(95)
第十节 征收排污费制度	(99)
第十一节 排污许可管理制度	(102)
第十二节 突发环境事件应急预案制度	(105)
第十三节 环境信息公开制度	(108)
第十四节 环境公益诉讼制度	(112)
 第五章 环境标准、环境监测和环境监察	(115)
第一节 环境标准	(115)
第二节 环境监测	(122)
第三节 环境监察	(126)
 第六章 自然资源保护法概述	(130)
第一节 自然资源与自然资源保护法	(130)
第二节 自然资源保护法的原则	(132)
第三节 自然资源保护法的制度	(133)
 第七章 保护土地、水和矿产资源的法律规定	(137)
第一节 保护土地的法律规定	(137)
第二节 保护水的法律规定	(142)
第三节 保护矿产资源的法律规定	(146)
 第八章 保护森林、草原、野生动植物和渔业资源的法律规定	(152)
第一节 保护森林的法律规定	(152)
第二节 保护草原的法律规定	(157)
第三节 保护野生动植物的法律规定	(161)
第四节 保护渔业资源的法律规定	(166)
 第九章 水土保持和防沙治沙的法律规定	(169)
第一节 水土保持的法律规定	(169)
第二节 防沙治沙的法律规定	(172)
 第十章 保护特殊自然区域的法律规定	(177)
第一节 保护特殊自然区域概述	(177)
第二节 保护自然保护区的法律规定	(178)

第三节	保护风景名胜区的法律规定	(182)
第四节	保护国家公园的法律规定	(185)
第五节	保护湿地的法律规定	(191)
第六节	海岛保护的法律规定	(194)
第十一章	节约能源和可再生能源的法律规定	(198)
第一节	节约能源的法律规定	(198)
第二节	可再生能源的法律规定	(201)
第十二章	保护城乡环境和农业环境的法律规定	(205)
第一节	保护城乡环境的法律规定	(205)
第二节	保护农业环境的法律规定	(209)
第十三章	环境污染防治法概述	(213)
第一节	关于防治对象的法律规定	(213)
第二节	关于防治公害的法律制度	(217)
第十四章	防治水污染和大气污染的法律规定	(220)
第一节	防治水污染的法律规定	(220)
第二节	防治大气污染的法律规定	(242)
第十五章	海洋环境保护和防治环境噪声污染的法律规定	(258)
第一节	海洋环境保护的法律规定	(258)
第二节	防治环境噪声污染的法律规定	(271)
第十六章	防治固体废物污染和危险化学品污染的法律规定	(277)
第一节	防治固体废物污染的法律规定	(277)
第二节	防治危险化学品污染的法律规定	(294)
第十七章	防治放射性污染、农药污染和电磁辐射污染的法律规定	(302)
第一节	防治放射性污染的法律规定	(302)
第二节	防治农药污染的法律规定	(312)
第三节	防治电磁辐射污染的法律规定	(317)

第十八章 行政责任	(319)
第一节 行政责任概述	(319)
第二节 行政处罚	(323)
第三节 行政处分和纪律处分	(349)
第十九章 民事责任和刑事责任	(357)
第一节 民事责任	(357)
第二节 刑事责任	(377)
第二十章 国际环境保护法	(397)
第一节 国际环境问题和国际环境保护	(397)
第二节 国际环境保护法的概念和基本原则	(399)
第三节 中国对解决全球环境与发展问题的原则立场	(403)
第四节 我国参加的主要国际环境保护条约、文件	(405)
参考书目	(411)

第一章 绪 论

第一节 环境与环境问题

一、环境

(一)环境的定义

环境的一般定义,是指环绕着某一中心事物的周围事物。中心事物不同,环境的含义和范围也不一样。例如,环境科学以人类为研究对象,所称的环境就是指围绕着人群的空间,以及其中可以直接、间接影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造过的自然因素的总体。但也有些人认为环境除自然因素之外,还应当包括有关的社会因素^[1]和经济因素。^[2] 由于环境科学以人类为环境的主体,故可将其所称的环境谓之人类环境。

生态学的研究对象是整个生物界(包括动物、植物和微生物),所称的环境与环境科学不同,是指环绕着生物界并影响其生存与发展的外部空间和无生命的物质,如大气、水、土壤、阳光和其他无机物质。从生态学的环境定义可知,其所称的环境包括了人类环境,但范围要比环境科学的环境定义广泛得多。

(二)环境的种类

对环境的分类,至今尚未形成统一的认识。但一般是按照环境的主体、环境的要素、环境的范围和人类对环境的影响程度等进行分类。例如,从环境的不同主体可分为人类环境和生物环境;从环境的形成要素可分为自然形成的环境和经过人工改造过的环境。自然形成的环境也称自然环境,如大气环境、水环境、土壤环境、生物环境(如森林环境、草原环境、野生动植物环境)、地质环境。经过人工改造过的环境也称人为环境,如城市、乡村。从环境范围的大小可分为居室环境、车间环境、城市环境、乡村环境、区域环境等;从人类对环境的影响程度或者环境的功能,可将环境分为生活环境和生态环境。《宪法》第26条规定:“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害。”其中的“生活环境”是指与人类生活密切相关的各种天然的和经过人工改造过的自然因素。“生态环境”是指影响生态系统发展的各种生态因素,即环境条件。包括气候条件(如光、热、降水)、土壤条件(如土壤的酸碱度、营养元素、水分)、生物条件(如土壤中的动植物和微生物)、地理条件(如地势高低、地形起伏、地质历史条件)和人为条件(如开垦、采伐、引种、栽培)的综合体。

值得注意的是,上述各种分类都是相对的,它们之间均存在相互交叉之处,故不应加以绝对化。例如,自然环境与人为环境、生活环境与生态环境就是如此。生态环境中包括天然的自

[1] 《中国大百科全书》(环境科学卷),中国大百科全书出版社1983年版,第154页。

[2] 刘天齐主编:《环境保护通论》,中国环境科学出版社1997年版,第1页。

然因素(如森林生态环境、草原生态环境)和经过人工改造过的自然因素(如城市生态环境、乡村生态环境)。可见,它们之间都有密切的联系,只是为了研究的方便和更好地保护生态环境而加以划分。它们的共同点,都是由客观存在的自然因素所组成,都受到自然规律所支配和按照自然规律发展着,并都是指人类赖以生存和发展的环境,即人类环境。

(三)环境保护法所称的环境

2014年4月24日发布,于2015年1月1日起施行的《环境保护法》(以下或称新《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、城市和乡村等。”它既包括生活环境,也包括生态环境,体现了“大环境”的概念。美国《环境政策法》、日本《环境基本法》和俄罗斯联邦《环境保护法》等也都做了类似的规定。不过,与环境科学所称的环境相比较,作为我国《环境保护法》保护对象的环境,是以前者为基础的,但其范围要小得多。《环境保护法》第2条的前半部,是关于环境的定义,后半部所列举的15种环境因素则是当前与我国人民关系最密切,既是其生存和发展所必需,又是法律能够加以保护的天然因素,而不是所有的一切自然因素。这些自然因素组成了自然环境和人为环境,但并不包括社会环境和经济环境。可以预见,随着社会的发展,新《环境保护法》所保护的天然因素的范围将日益扩大。

与1979年9月13日发布试行的《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)》)^[3]所称的“环境”相比较,1989年的《环境保护法》和新《环境保护法》,它们都对环境的定义作了较科学的规定,揭示了法律意义上环境的本质属性——是人类赖以生存和发展的各种天然因素的总体;所列举的15种环境因素要科学得多,其范围也较广。^[4]例如,从“水”中分列出海洋,并放置在诸环境因素中的第三位,体现了海洋环境对人类的生存和发展日益显著的重要性;将野生动物、野生植物和水生生物概括为野生生物,使条文更加精炼和简洁,避免重复,也使保护范围更加扩大(包括了微生物);将名胜古迹、风景游览区、温泉、疗养区概括为自然遗迹、人文遗迹和风景名胜,不仅更加简明,而且与现行的国内法和国际法所采用的定义保持一致;^[5]将生活居住区改为城市和乡村,使保护范围扩大了(包括了工矿区、城市和乡村的其他非生活居住区),也便于对不同的区域做出不同的法律规定;此外,从对环境的定义方式看,《环境保护法》采用了概括与列举相结合的方式,显然比《环境保护法(试行)》的列举式更加科学和明白。特别是《环境保护法》在第2条所规定的环境因素中增加了“湿地”。^[6]这对于地少人多的我国具有特殊的意义。

需要指出的是,无论是已废止的《环境保护法(试行)》,还是新《环境保护法》。对环境的定义,都包括了作为环境因素的自然资源。所谓自然资源,是相对于非自然属性的“资源”而言的,是指与人类生产或者其他活动有关并能为人类所利用的那部分环境因素。就是说,从环境

[3] 《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。”

[4] 金鉴明等:《环境保护法述评》,中国环境科学出版社1992年版,第2~3页。

[5] 参见我国的《风景名胜区管理暂行条例》和我国参加的国际法《保护世界文化和自然遗产公约》等。

[6] 指天然或者人工、长久或者暂时之沼泽地、泥炭地或者水域地带。河流、湖泊、水库、稻田及退潮时水深不超过6米的海水也属于湿地。湿地因具有良好的生态效应和经济效益而被誉为“地球之肾”。参见“保护湿地就是保护永续的资源”。载《中国环境报》2002年9月17日。“为什么要保护湿地”,载《大河报》2001年10月8日。

保护法看,自然资源是组成环境的因素。^{〔7〕}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。^{〔8〕}可见,在环境保护法学中,将自然资源与环境并列或者分离出来的说法是不妥的。

二、环境问题

(一) 环境问题的概念

1. 环境问题的定义

环境问题是指由于自然界或者人类活动,使环境质量下降或者生态破坏,对人类的社会经济发展、身体健康以至生命安全及其他生物产生有害影响的现象。其中,由自然界活动引起的环境问题,如地震、火山爆发、海啸、泥石流、洪水泛滥、干旱、沙尘暴、雷电等自然灾害,称原生或者第一类环境问题。由人类活动引起的环境问题,如环境破坏(也称生态破坏)和环境污染称为次生或者第二类环境问题。

《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,环境保护法学研究的环境问题,主要是指第二类即由于人类活动引起的环境问题。但是,人类的不适当活动,有时也会诱发自然灾害的发生或者加剧其破坏、危害程度,如不适当的水利工程会引致生态失调,^{〔9〕}乱砍滥伐森林会加剧洪涝灾害和土壤流失。^{〔10〕}所以,环境保护法学也需要对人类这些行为进行研究,以便通过法律加以防范和惩罚肇事者。不过,对于第一类环境问题,由于科学技术水平所限,人们目前尚不能加以控制或者避免,《环境保护法》主要是力图解决第二类环境问题。这类环境问题的产生也是《环境保护法》及其法学出现的客观原因。

2. 人类活动引起环境问题的种类

(1) 环境破坏

环境破坏指由于人们对环境不合理的开发利用活动所造成的现象,即由于毁林开荒、过量放牧、掠夺性捕捞、乱猎滥采、不合理灌溉、不适当的水利工程、过量抽取地下液体和破坏性采掘、不恰当种植或者移民、人口增长过速和都市化等所造成的水土流失、土地沙漠化、耕地锐减、森林蓄积量下降、矿藏资源遭破坏、地面塌陷、水源枯竭、野生动植物资源和渔业资源日益减少或者一些品种灭绝,旱涝灾害频繁,以至传染病、地方病流行等。环境破坏包括对生活环境和对生态环境的破坏,但主要是对后者,因而也将环境破坏称为生态破坏。这类环境问题,在人类历史上早就发生过。一项历时40年的科学研究表明,地球上曾发生过五次物种大灭绝;近年来,由于人类对环境的破坏,地球物种的消失速度在不断加快,几乎达到了与前五次地

〔7〕 这与经济法不同,后者把自然资源看作“财源”,此外,在保护的目、手段和方式等也有区别。

〔8〕 前面所提到的美国《环境政策法》、日本《环境基本法》和俄罗斯联邦《环境保护法》等外国环境保护法中,都设置大量的自然资源保护条款;1972年以来的三次联合国人类环境会议所通过的法律文件也是如此,以1992年第三次联合国环境与发展会议为例,所通过的六个法律文件中就有《生物多样性公约》、《森林公约》(也称《关于森林问题的原则声明》),都是有关保护自然资源的,但这些国际的环境保护法律和有关的会议名称,并未因此而改变为《环境与自然资源保护法》和“环境与自然资源保护会议”。

〔9〕 “埃及‘亚斯旺大坝’引致生态失调”,载《深圳特区报》1989年6月8日。

〔10〕 为什么1998年长江洪水的来势如此之猛,防汛形势如此严峻呢?生态专家指出,中上游生态破坏是造成1998年“中水量、高水位、大灾害”的根本原因。参见“洪水肆虐何嚣张”,载《中国环境报》1998年9月29日。