

HUAN JING FA SHI
WU JIAO CHENG

环境法实务教程

主编：谢军安 王胜云



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

环境法实务教程

主 编 谢军安 王胜云

副主编 侯丽艳 黄桂琴

撰稿人 (按撰写章节顺序)

焦跃辉 尤晓娜 谢 雯 秦玉雯

张文嫔 高海荣 赵 强 葛丽明

蒋北辰 李慧英 程庆水



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

环境法实务教程 / 谢军安, 王胜云主编. —北京:
法律出版社, 2007. 11

ISBN 978 - 7 - 5036 - 7826 - 4

I. 环… II. ①谢…②王… III. 环境保护法—
中国—教材 IV. D922. 68

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 163481 号

©法律出版社·中国

责任编辑 / 徐玲芳

装帧设计 / 乔智炜

出版 / 法律出版社

编辑统筹 / 研发部

总发行 / 中国法律图书有限公司

经销 / 新华书店

印刷 / 永恒印刷有限公司

责任印制 / 张宇东

开本 / A5

印张 / 13.75 字数 / 413 千

版本 / 2007 年 11 月第 1 版

印次 / 2007 年 11 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 重庆公司 / 023 - 65382816/2908

上海公司 / 021 - 62071010/1636 北京分公司 / 010 - 62534456

深圳公司 / 0755 - 83072995 苏州公司 / 0512 - 65193110

书号: ISBN 978 - 7 - 5036 - 7826 - 4

定价: 28.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

第一章 环境与资源保护法概述	(1)
第一节 环境、环境问题、环境与资源保护法	(1)
第二节 环境与资源保护法的立法目的	(9)
第三节 环境与资源保护法律关系	(13)
第四节 环境与资源保护法的体系	(17)
第二章 环境与资源保护立法与管理	(24)
第一节 环境与资源保护立法的指导原则	(24)
第二节 环境与资源保护法的适用范围	(29)
第三节 环境与资源保护管理概述	(31)
第四节 我国环境与资源保护管理机构及其职责	(34)
第三章 环境与资源保护法的基本原则	(46)
第一节 协调发展原则	(46)
第二节 预防为主原则	(49)
第三节 环境责任原则	(52)
第四节 综合利用原则	(55)
第五节 公众参与原则	(58)
第四章 环境与资源保护法的基本制度	(62)
第一节 土地利用规划制度	(62)
第二节 “三同时”制度	(66)
第三节 环境影响评价制度	(69)
第四节 征收环境保护费制度	(73)
第五节 许可证制度	(76)
第六节 经济刺激制度	(79)
第七节 环境污染与破坏事故报告及处理制度	(81)

第五章 环境与资源保护法的法律责任	(85)
第一节 环境与资源保护法律责任概述	(85)
第二节 环境行政责任	(88)
第三节 环境民事责任	(91)
第四节 环境刑事责任	(95)
第六章 环境标准	(99)
第一节 环境标准概述	(99)
第二节 环境标准体系	(102)
第七章 环境污染防治法概述	(106)
第一节 环境污染防治及其立法	(106)
第二节 环境污染防治立法体系	(110)
第八章 水污染防治法	(115)
第一节 水污染及其立法	(115)
第二节 水污染防治的法律制度	(121)
第九章 大气污染防治法	(132)
第一节 大气污染及其立法	(132)
第二节 大气污染防治的主要法律制度	(139)
第十章 固体废物污染环境防治法	(148)
第一节 固体废物污染环境防治法概述	(148)
第二节 固体废物污染环境防治的主要法律规定	(151)
第十一章 海洋污染防治法	(161)
第一节 海洋污染防治法概述	(161)
第二节 海洋环境污染防治的法律规定	(164)
第十二章 环境噪声污染防治法	(179)
第一节 环境噪声及其污染法概述	(179)
第二节 环境噪声污染防治的主要法律规定	(181)
第十三章 有毒有害物质污染环境防治法	(191)
第一节 有毒有害化学物质安全管理规定	(191)
第二节 放射性物质的管理规定	(200)
第三节 电磁辐射的安全管理规定	(209)
第十四章 自然资源保护法概述	(214)

第一节	自然资源与自然资源保护	(214)
第二节	自然资源保护的立法体系	(217)
第十五章	水资源保护和水土保持法	(219)
第一节	水资源保护法律制度	(219)
第二节	水土保持法律制度	(223)
第十六章	土地资源保护法	(229)
第一节	土地资源保护法概述	(229)
第二节	土地资源保护法律制度	(232)
第十七章	野生动植物资源保护法	(240)
第一节	野生动植物资源保护法概述	(240)
第二节	野生动植物保护法律制度	(245)
第十八章	草原资源保护法	(249)
第一节	草原资源保护法概述	(249)
第二节	草原资源保护立法及其主要内容	(257)
第十九章	森林资源保护法	(263)
第一节	森林资源保护法概述	(263)
第二节	森林资源保护法律制度	(269)
第二十章	渔业资源保护法	(277)
第一节	渔业资源保护法概述	(277)
第二节	渔业资源保护的主要法律制度	(284)
第二十一章	矿产资源法	(292)
第一节	矿产资源法概述	(292)
第二节	矿产资源法的法律制度	(295)
第二十二章	特殊区域环境保护法	(304)
第一节	自然保护区保护法律制度	(304)
第二节	风景名胜区保护法律制度	(311)
第三节	历史文化遗迹保护法律制度	(318)
第二十三章	国际环境保护法概述	(326)
第一节	国际环境问题和国际环境保护	(326)
第二节	国际环境保护法的渊源	(332)
第三节	构建环境责任和争端的解决机制	(339)

第二十四章 国际环境保护法的基本原则	(346)
第一节 国际环境法基本原则概述	(346)
第二节 国家环境主权和不损害国外环境责任原则	(347)
第三节 可持续发展原则	(349)
第四节 共同但有区别的责任原则	(355)
第五节 人类共同利益原则	(357)
第六节 国际环境合作原则	(359)
第二十五章 国际环境与资源的法律保护	(364)
第一节 大气的环境保护	(364)
第二节 外层空间的环境保护	(370)
第三节 海洋资源的环境保护	(372)
第四节 国际水道的环境保护	(375)
第五节 土地、森林、生物的法律保护	(378)
第六节 危险物质和活动的国际环境控制	(383)
第二十六章 环境与资源保护行政执法	(389)
第一节 环保行政执法的主体	(389)
第二节 我国环保行政执法的基本状况和主要问题	(393)
第三节 环保行政执法的程序	(396)
第四节 环保行政处罚的种类与执法裁量权	(408)
第五节 环保行政执法文书	(412)
第六节 环境公益诉讼	(419)

第一章 环境与资源保护法概述

作为一门新兴的边缘学科,环境与资源保护法学既是法学的一个分支,又是环境科学的一个分支。因此,学习和研究环境与资源保护法学,必然涉及同环境与资源保护法学关系密切的一些基本概念和基本知识。本章涉及环境、自然资源、环境问题、环境与资源保护法等基本概念,以及环境与资源保护法的立法目的、环境与资源保护法律关系、环境与资源保护法体系的构成等基本知识。

第一节 环境、环境问题、环境与资源保护法

一、环境与自然资源的概念

(一)环境的概念及其分类

通常认为,环境总是相对于某个中心而言的,人们把这个中心称为主体,把围绕着中心的周围世界称为环境。中心事物不同,环境的含义、内容及范围也有所不同。环境科学上的环境一般是指“围绕人群的空间,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”。^{〔1〕}在这一环境的概念中,中心事物就是人类,它所指的环境是与人类有关的周围事物。

环境与资源保护法关于环境的定义与环境科学上的环境定义有着密切关系。环境科学中的关于“环境”的基本概念和原理是环境与资源保护立法应遵循的自然科学理论基础。然而环境与资源保护法学中的“环

〔1〕《中国大百科全书》(环境科学卷),第154页。

境”与环境科学中的“环境”还是有区别的:(1)作为法律保护的对象,环境的概念和范围必须明确而具体。(2)环境与资源保护法所保护的环境不仅是能够对人类的生存和发展产生影响的事物,而且必须是为人类的行为和活动所能影响的事物。凡是人类活动不能对其产生影响的自然物,不需要也不可能为法律所保护。(3)环境的结构具有相关性。环境与资源保护法注重保护环境的整体功能,对于某种作为环境要素的自然物,人类是以其在维持生态平衡和维护环境功能中的作用而决定对其取舍的,并不一定在任何情况下都无条件地、绝对地加以保护。例如,一国的某种野生生物濒于灭绝时,就宣布对它严加保护,而当其数量过多影响其他动植物生存时,又可能人为地减少这些动物的数量。某些自然物在它存在于自然环境之中成为生态系统的有机组成部分发挥作用的时候,它是环境与资源保护法保护的客体,但当它脱离自然界失去环境要素的功能时,就不再属于环境与资源保护法保护的客体。

问题:环境与资源保护法是如何规定环境的概念的?

在环境与资源保护法上,各国均以环境科学对环境的定义为基础,根据立法的要求和可能作了界定。总体来看,各国法律对环境的定义主要有概括式和列举式两种。概括式的环境定义如1991年《保加利亚环境保护法》规定为:“环境是相互关联并影响生态平衡、生活质量、人体健康、文化与历史遗产和景观的自然与人工因素的综合体。”这种方式强调环境的整体性,但太过抽象,无法具体把握哪些是法律所要保护的环境。

各国立法一般都是采取列举的方法对环境的范围作出规定。如《苏联自然保护法》将环境比较具体地规定为八个方面:(1)土地;(2)矿藏;(3)水(地表水、地下水和土壤水);(4)大气;(5)森林和其他野生植物、居民区绿化林木;(6)典型景观、稀有的名胜自然客体;(7)疗养区、森林公园保护带和市郊绿化区;(8)动物(有益的野生动物群)。1990年颁布的《英国环境保护法》,将其环境规定为:“环境由下列媒体或其中之一组成,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。”列举规定可以使法律上环境的含义和范围更加明确和具体,但是过于固定,不可能穷尽庞大复杂的人类环境的所有要素,也存在适应性差的问题。

因此,一些国家的环境与资源保护法开始采用结合定义方式,即法律

对环境的定义既包括抽象的概括,又有对具体环境要素的列举,并常常用“等”或“不限于”之类的词,表示环境与资源保护法的保护范围并不限于环境与资源保护法列举的内容。如美国《国家环境政策法》规定,环境是指“……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和情况,其中包括但不限于空气和水——包括海域、港湾河口和淡水,陆地环境——其中包括但不限于森林、干地、湿地、山脉、城市、郊区和农村环境。”这样的规定,既包括了法律需要保护的各种主要的环境因素,又有比较明确的范围和界限。

我国环境与资源保护法对环境的定义是将概括式和列举式结合起来,先对环境作了概括性规定之后,再列举当前与人们密切相关的 14 类环境要素。我国的《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、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。”这是一种把环境中应当保护的要素或对象界定为环境的一种定义,其目的是从实际工作的需要出发,对环境适用范围作出了规定,以保证法律的准确实施。

(二) 自然资源的概念及其分类

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,如土壤、阳光、水、空气、草原、森林、野生动植物、矿藏等。按照分布量和被人类利用时间的长短,自然资源可分为有限资源和无限资源两大类。有限资源又可以按照自然资源是否再生的程度为标准划分为两类:一类是可再生资源,即那些基于自身特质,在适宜的外部条件下具有自我更新和恢复能力的自然资源形态,如土壤、淡水、动植物;另一类是不可再生资源,是指数量有限又不可再生,终究会被用尽的资源,如煤、石油、各种金属与非金属矿藏等。无限资源是指那些在自然界大量存在,而且在人类可预期的时限内无论怎么利用,都不会引起数量减少的自然资源类型,如太阳能、风能、潮汐能等。除了海洋外,目前法律还没有将无限资源作为保护对象。

问题:环境与自然资源是什么关系,有什么法律意义?

环境和资源是有不同侧重点并相互交叉的概念。环境是指人类周围所有的外界客观存在物,资源则是从人类的需要角度来理解这些因素存

在的价值。环境概念更多强调的是其整体性、生态联系性,资源概念则更多强调的是其使用价值、可开发利用性,资源是资财或财源。环境的自然属性较重,而资源社会属性则更明显。

自然资源法是调整人们在自然资源的管理、保护和开发利用过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。环境与资源保护法与自然资源法虽然关系密切,但其差异仍然存在。环境与资源保护法侧重于治理污染,自然资源法的中心内容是资源的合理利用和保护。对资源单一的经济属性的认识,在立法上表现为:自然资源法对自然资源本身具有的环境功能比较忽视;而环境与资源保护法将资源的管理也当做非重点来处理,甚至有将环境与资源保护法直接理解为是污染控制法的倾向。

从生态学的角度理解,资源就是环境的一个组成部分,环境的概念涵盖了资源的概念,自然资源不过是环境的一个组成部分而已。就同一种自然要素而言,如果是从经济和实用的角度考虑,就会将其称为自然资源;如果是从生态效用的角度出发,则就会将其称为环境。但自然资源首先表现为是环境的要素,其次才表现为对人类社会经济发展的有用性。自然资源的经济价值只是其所包含的价值中的一部分。

随着社会发展模式的生态化转向,自然要素的经济和生态效用结合得也越来越紧密,环境与自然资源的融合趋势也越来越明显。环境与资源保护法把“资源”作为法律的保护对象,主要目的就在于充分发挥其生态功能。自然资源存在的整体性与关联性决定了统一的法律规范也是必需的。在部门法的划分上,将自然资源法作为环境与资源保护法的一个分支。

二、环境问题

环境问题是指因自然变化或人类活动而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。因产生的原因不同,环境问题可分为第一环境问题和第二环境问题。第一环境问题(原生环境问题)是指因自然界自身变化而造成的环境问题。如火山爆发、地震、洪水、冰川运动等自然灾害。这类环境问题是人类无法控制的,人类主要是通过采取预防措施,减少或避免危害后果的发生。第二环境问题(次生环境问题)是指由于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。这类环境问题主要是由于人类活动引起的,因而可以通过对人类活动的调整而减少或避免其发生,同时还可以采取有效手段加以治理。

因造成的危害后果不同,可将第二环境问题分为环境污染和自然环境破坏。环境污染是指人类活动所引起的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,常见的主要有大气污染、水污染、土壤污染等。自然环境破坏是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,主要有水土流失、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。

问题:环境问题产生的主要原因是什么,世界及我国存在的主要环境问题有哪些?

可以说,环境问题自人类出现以来就开始存在,它经历了漫长的发展过程,但由于多种社会、经济的原因而显现出不同的特征。综合地看,当代环境问题既是一个政治问题、经济问题、生态问题、技术问题、国际问题,也是一个道德问题,它与许多领域、部门、行业、学科都有关联,更与自然环境的地理条件和生态机制有关,这就是当代环境问题所表现出来的综合性、复杂性、广泛性、累积性、流动性、地域性、多样性和公害性。

20 世纪中期出现了八大公害事件,即 1930 年比利时马斯河谷大气污染事件、1948 年美国多诺拉镇烟雾事件、20 世纪 40 年代初美国洛杉矶光化学烟雾事件、1952 年伦敦烟雾事件、1961 年日本四日市哮喘病事件、60 年代日本水俣病事件、1955—1972 年的日本痛痛病事件、1958 年日本米糠油事件。^[1] 20 世纪五六十年代严重的环境污染和破坏问题出现以后,引起了人们对环境问题的警觉,许多污染严重的国家还开始了对环境污染的治理,并取得了一定的成效。但从世界范围来看,环境污染与生态破坏问题并未解决,而且仍有不断恶化的趋势,局部地区的问题打破了区域和国家的疆界演变成为全球性的问题;暂时性的问题相互贯通、相互影响演成长远问题;潜在性的问题进一步恶化蔓延演变成为公开性问题。从 20 世纪 70 年代末 80 年代初开始,全球性的环境危机开始出现,更为

[1] 见第七章“环境污染防治法概述”的典型案例分析。

严重的环境污染和更大范围的生态破坏事件频繁发生,出现了明显不同于过去环境问题特征的现代环境问题。在当今,人们关切的现代环境问题主要是:酸雨、臭氧层破坏、全球性气候变化、生物多样性锐减、有毒化学品的污染及越境转移、土壤退化加速、淡水资源的枯竭与污染、污染导致的海洋生态危机、森林面积急剧减少、突发性环境污染事故及大规模生态破坏等。

中国是一个环境大国,也是一个环境特点突出、环境问题相当严重的国家。根据《2005 年中国环境状况公报》统计,重点治理流域的 453 个水质考核断面达标率为 60%,重点城市集中式饮用水源地水质达标率为 80%,地下水污染存在加重趋势的城市有 21 个。全国近岸海域三类海水占 8.9%,四类、劣四类海水占 23.9%。2005 年监测空气质量的 522 个城市中,空气质量达到一级标准的城市 22 个(占 4.2%)、二级标准的城市 293 个(占 56.1%)、三级标准的城市 152 个(占 29.1%)、劣于三级标准的城市 55 个(占 10.6%)。2005 年,全国耕地净减少 36.16 万公顷。其中建设占用耕地 13.87 万公顷、灾毁耕地 5.35 万公顷、生态退耕 39.03 万公顷、农业结构调整减少耕地 1.23 万公顷、土地整理复垦开发补充耕地 30.67 万公顷。全国水土流失面积 356 万平方公里,占国土总面积的 37.1%,其中,水力侵蚀面积 165 万平方公里;风力侵蚀面积 191 万平方公里。全国因水土流失每年流失土壤 50 亿吨。全国森林面积已达到 1.75 亿公顷,森林覆盖率为 18.21%,全国森林面积占世界的 4.5%,森林蓄积占世界的 3.2%。草原鼠害成灾面积近 3800 万公顷,其中严重危害面积近 2133.3 万公顷。草原虫灾发生面积 1866.7 万公顷,占全国 13 个鼠害常发省份可利用草原总面积的 6.69%,其中草原蝗虫危害面积 1266.7 万公顷。全国 90% 的可利用天然草原不同程度地退化。共发生 5 级以上地震 22 次,共发生各类地质灾害 17751 起,其中造成人员伤亡或直接经济损失 50 万元以上的地质灾害 854 起,全年共造成人员伤亡 1021 人,其中死亡 578 人,失踪 104 人,受伤 339 人。2005 年,国家环保总局共接到 76 起突发环境事件报告与上年相比,事件总数增加了 9 起。其中,特别重大环境事件 4 起,重大环境事件 13 起,较大事故 18 起,一般事故 41 起,536 人中毒(受伤)。

三、环境与资源保护法

(一) 环境与资源保护法的概念和内涵

环境与资源保护法是调整人们在开发、利用、保护、改善环境的活动中所产生的环境资源社会关系的法律规范的总和。这一定义,包含了以下几个方面的含义:

1. 环境与资源保护法是由国家制定或认可并由国家强制力保证实施的法律规范。环境与资源保护法属于法的范畴,具有国家性、规范性、普遍性、强制性等法的一般特征,并明确了环境与资源保护法律关系主体之间的权利义务,这同非国家机关,如社团、组织、企业等的有关环境保护的规章、守则、倡议、纲要、政策等区别开来;也同虽由国家机关制定但不具有规范性,或不具有国家强制力的非规范性文件区别开来。

2. 环境与资源保护法所要调整的是特定领域的社会关系,即环境与资源保护社会关系。环境与资源保护社会关系是人与人之间在生产、生活或其他活动中因保护和改善环境、合理利用自然资源、防治污染和其他公害所产生的各种社会关系。环境与资源保护法对这类社会关系予以整体、全面、综合性的调整,形成环境与资源保护法律关系。环境与资源保护关系是一种特殊的社会关系,不同于其他部门法调整的其他社会关系,因此,环境与资源保护法已经成为一个独立的法律部门。

3. 环境与资源保护法通过调整人与人之间的环境利益关系,来协调人与环境之间的关系。环境问题的产生可以说是源于现有的利益分配原则和分配机制缺乏对环境生态价值的足够重视,忽略了对环境保护的考虑。正是由于环境利益与其他利益之间的不平衡,由于不同人群、不同区域之间环境利益分配的差异,由于长期利益和短期利益在安排中的此消彼长,过度排污、大肆开发、乱垦滥伐等现象层出不穷,导致了严峻的环境危机。环境与资源保护法就是正确遵循和运用生态规律等客观规律,通过科学的利益导向,以求合理地在人与人之间对有限的环境利益进行公平的分配,正确地处理短期目标与长期发展之间的关系。环境与资源保护法主要通过对过量需求活动的约束和对节约和综合利用活动的激励等,使人与自然的关系处于和谐状态。

4. 环境与资源保护法是以可持续发展为价值目标的法。环境与资源

保护法的目的是通过防治污染和环境破坏来保护人类的生存环境,维护生态平衡,实现经济和社会可持续发展的。

(二) 环境与资源保护法的特征

1. 综合性。保护对象的广泛性和保护方法的多样性,决定了环境与资源保护法是一个极其综合化的法律部门。^{〔1〕}从空间和地域上说,环境与资源保护法保护的对象比任何法律部门都更加广泛;环境与资源保护法律关系主体甚至包括尚未出生的后代人;环境与资源保护法调整的范围相当广泛,不仅要防止污染,而且还要保护各种资源,由于环境与资源保护法涉及的社会关系复杂,运用的手段多样,从而决定了其所采取的法律措施的综合性。

2. 科学技术性。环境与资源保护法是环境科技与法的结合。环境与资源保护法是通过对环境与资源保护社会关系的调整来协调人同自然的关系的,必须体现自然规律特别是生态学规律的要求,必须与环境科学技术相结合。环境与资源保护法的要求往往通过一系列技术规范、环境标准、操作规程等形式体现出来。环境与资源保护法具有较强的科学技术性,主要表现在:环境与资源保护法的产生和发展与科学技术的发展密切相关;环境与资源保护法中有大量的科学技术规范;环境与资源保护法的实施需要科学技术的保证。

3. 广泛的社会公益性。环境作为全人类的共同生存条件,并不能为某个人或某国所私有或独占,环境与资源保护法必须符合整个社会和整个人类的利益,是以社会利益为本位的法。环境与资源保护法主要是解决人类同自然的矛盾,反映了全体社会成员的共同愿望和要求,代表人类的共同利益。

4. 共同性。人类生存的地球环境是一个整体,当代的环境问题有的已经超越国界成为全球性问题。污染是没有国界限制的,一国的环境污染会给别国带来危害,因此,环境问题是人类共同面临的问题,尤其是全球性环境问题的解决,需要各国的合作与交流。在环境与资源保护法所调整的社会关系中,也较多的涉及经济发展、生产管理、资源利用和科学技术方面的问题。

〔1〕 金瑞林:《环境法学》,北京大学出版社2002年版,第24页。

5. 环境与资源保护法是以可持续发展为价值的法。^{〔1〕}

现代环境与资源保护法是以可持续发展为基本价值取向的,其核心内容是要求既满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成威胁,这个内涵不是传统公法、私法所能真正包容的。公法是以国家利益为本位,其对政权稳固与安全的关心超过对社会发展的关心,私法则以个人利益为本位,其对自身利益的关心是第一位的,只有独立的社会利益并且形成公共社会力量,才会以社会的持续发展为最大关怀,因此,只有环境与资源保护法才是持续发展最有力的法律保障。

第二节 环境与资源保护法的立法目的

一、环境与资源保护法目的的“一元论”和“二元论”

环境与资源保护法的目的或立法目的,是指国家在进行环境与资源保护立法时希望达到的目标或希望实现的结果。环境与资源保护法的目的分为两种:一是基础的直接目标,即保护和改善环境,协调人与环境的关系;二是最终的发展目标,又包括两个方面:保护人群健康和保障经济社会的可持续发展。在保护和改善环境这一直接目的方面,世界各国并无不同;在最终的目的方面,各国规定则有差别。多数国家主张环境与资源保护法的最终目的,首先是保护人的健康,其次是促进经济社会可持续发展,即“目的二元论”。也有国家的环境与资源保护法的唯一目的是保护人群健康,即“目的一元论”。前者将环境保护和经济发展有机地结合起来,以强调在环境的承载力内发展经济为出发点,试图实现人与自然的和谐。后者以“环境优先”为最高原则,对于解决人类面临的环境问题固然也不失为一项良策。

但在实践中,目的二元论可能会导致环境与社会经济发展之间的失衡。因为通常情况下,环境保护的直接社会效益和经济效益,对企业来说是不一致的:环境质量改善对整个社会有利,但企业却要花费巨额资金用

〔1〕 周珂:《环境法》,中国人民大学出版社2000年版,第15页。

于环境保护。因此,一般来说企业是不会自觉自愿地保护环境的。为了不给企业以借口,一些国家把污染防治规定为污染者的法定义务,把保护人民健康和生活环境规定为立法的唯一目的,并优先于经济发展。

二、处理经济发展与环境保护关系的两种错误观点

一个国家在发展进程中如何正确处理经济发展与环境保护的关系,是一个涉及各国发展战略和环境政策的重要理论问题和法律问题。对此,国际上一直存在两种互相对立的认识。一种观点主张强调环境保护,抑制经济发展。因为,工业发达国家在工业化过程中由于重发展、轻环保,结果公害泛滥,并为之付出了巨大代价。今后的发展,由于人口、粮食需求和工业生产的几何级数增长,仍然会面临环境污染严重和资源迅速枯竭的可怕前景,因此主张限制甚至停止发展。典型代表是1968年国际性学术组织“罗马俱乐部”在其研究报告《增长的极限》中提出的“必须把经济增长限制到零”的主张,这就是著名的“零增长理论”。

另一种观点则强调,对于欠发达国家来说,经济增长是实现社会目标、改变落后状态的基本手段乃至唯一手段,同时也是改善人民生活、满足社会需要的物质基础,因此,强调环境保护而限制发展的观点是不能接受的。而且,环境保护耗资巨大,对于经济落后的国家,当务之急是发展经济,而不是环境保护。有人甚至认为“先污染后治理”是一种客观规律,牺牲环境发展经济是理所当然的。这种观点主要流行于发展中国家。

尽管两种观点截然相反,但却共同地把发展与环境看成是互不相容的对立的关系。这就是环境与资源保护立法目的中的“环境优先论”或“经济优先论”片面认识的根源。

三、我国处理经济发展与环境保护关系的选择

经济发展与环境保护有互相制约和矛盾的一面,但更重要是,经济发展与环境保护也有相互依存、相互促进的一面。环境保护对经济发展的作用主要表现在:环境保护为经济健康发展提供了必要条件和物质基础;环境保护要求尽可能综合利用资源和能源,要求技术革新以减少污染,这样就促进了技术革新和资源的节约从而有利于经济发展;环境质量的改善会获得直接的经济效益并有助于现代经济特别是高科技经济的发展,