

兰州大学“985”特色研究方向学科建设成果

兰州大学出版社

环境行政法论

刘志坚 著

兰州大学“985”特色研究方向学科建设成果

环境行政法论

刘志坚 著

兰州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

环境行政法论 / 刘志坚著. —兰州: 兰州大学出版社,
2007.4

ISBN 978-7-311-02940-1

I.环... II.刘... III.环境保护法:行政法—研究—中
国 IV.D922.684 D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 039643 号

环境行政法论

刘志坚 著

兰州大学出版社出版发行

兰州市天水南路 222 号 电话:8912613 邮编:730000

E-mail:press@onbook.com.cn

<http://www.onbook.com.cn>

兰州大学出版社激光照排中心排版

兰州德辉印刷有限责任公司印刷

开本: 787×1092 1/16

印张:24.25

2007 年 4 月第 1 版

2007 年 4 月第 1 次印刷

字数:444 千字

ISBN 978-7-311-02940-1

定价:42.00 元

(图书若有破损、缺页可随时与本社联系)

编写说明

一、本书是一部探讨研究环境行政法基础理论问题的专业著作。全书通过11个既相对独立又具有深刻逻辑联系的写作单元,不但较全面、系统阐释了环境行政法的基本概念、基本观点和一般原理,而且对所涉及到的诸多学术争议问题和重要的实务性问题作了必要的探讨研究,并提出了作者自己的观点、见解。

二、本书试图从体例到内容都有一定程度的创新,作者亦为之付出了相应的辛劳,但终因学识与水平所限,在体例编排和具体内容上难免会存在某些不当甚至错误之处,恳请有关专家、学者和读者提出意见,批评指正。

三、本书在写作过程中学习和参考了书中所引用到甚至没有直接引用到的有关图书文献资料,吸取了环境资源法学界、行政法学界同仁的不少研究成果。与此同时,也得到了兰州大学出版社、兰州大学法学院等有关单位的大力支持,在此对有关专家、学者和单位深表谢忱!

四、本书在论述有关问题时所依据或引用的立法文件与行政规范性文件规定属于2006年12月30日以前的有效规定。在此日期之后,如果对本书中所述及的有关问题有了新的立法文件或者行政规范性文件的规定,以新的规定为准。

作 者
2007年1月

目 录

第一章 若干基础性概念的界定 / 001	
第一节 环境与环境问题的概念 / 001	
第二节 资源及其与环境的关系 / 003	
第三节 行政与环境行政的概念 / 005	
第四节 环境法与行政法的概念 / 009	
第二章 环境行政法引论 / 016	
第一节 环境行政法概念的界定 / 016	
第二节 环境行政法的调整对象 / 018	
第三节 环境行政法的基本原则 / 019	
第四节 环境行政法的法律渊源 / 024	
第三章 环境行政主体论 / 037	
第一节 环境行政主体的界定 / 037	
第二节 环境行政主体的分类 / 040	
第三节 环境行政主体的组织形态 / 044	
第四节 环境行政主体的职权 / 050	
第五节 环境行政主体的职责 / 058	
第四章 环境行政相对人论 / 062	
第一节 环境行政相对人的界定 / 062	
第二节 环境行政相对人的分类 / 063	
第三节 环境行政相对人的权利与义务 / 066	
第五章 环境行政行为概论 / 071	
第一节 环境行政行为的界定 / 071	
第二节 环境行政行为的分类 / 073	
第三节 环境行政行为的效力 / 081	
第四节 环境行政行为的改变 / 087	

第六章 创制行政规范的环境行政行为 / 095

第一节 环境行政立法行为 / 095

第二节 环境行政法律解释行为 / 108

第三节 制定环境行政规范性文件的行为 / 113

第七章 实施行政规范的环境行政行为 / 121

第一节 环境行政执法行为 / 121

第二节 环境行政司法行为 / 147

第三节 其他环境行政行为 / 167

第八章 环境行政程序论 / 200

第一节 环境行政程序概论 / 200

第二节 环境行政程序的基本原则 / 208

第三节 环境行政程序的主要制度 / 211

第九章 环境行政责任论 / 223

第一节 环境行政责任概论 / 223

第二节 环境行政处分责任 / 232

第三节 环境行政处罚责任 / 244

第四节 环境行政赔偿责任 / 255

第五节 环境行政追偿责任 / 264

第十章 环境行政监督论 / 283

第一节 环境行政监督概论 / 283

第二节 环境行政执法监督 / 292

第三节 环境行政监察监督 / 298

第四节 环境行政审计监督 / 309

第十一章 环境行政诉讼论 / 322

第一节 环境行政诉讼的界定 / 322

第二节 环境行政诉讼的原则 / 323

第三节 环境行政诉讼的受案范围 / 325

第四节 环境行政诉讼的管辖 / 331

第五节 环境行政诉讼参加人 / 334

第六节 环境行政诉讼证据 / 344

第七节 环境行政诉讼程序 / 352

第八节 环境行政诉讼判决、裁定与决定 / 361

第九节 环境行政公益诉讼 / 363

主要参考文献 / 377

第一章 若干基础性概念的界定

第一节 环境与环境问题的概念

一、环境

环境概念是一个涉及多学科的比较复杂的概念。在最一般的意义上,所谓环境就是指围绕某一中心事物的周围事物及其各种要素所构成的有机统一体。但由事物的多样性、复杂性以及对环境问题研究的多学科性等因素所决定,不仅所针对的中心事物的不同,环境的涵义会相应有所不同,而且因相关学科对中心事物及其环境进行研究的视角等的不同,人们对环境的定义及其内涵与外延的认识也会有所不同。例如,环境科学所研究的环境“是人类所赖以生存的地球环境,地球上的其他生物和非生物物质被视为环境要素,与人类息息相关”,^[1]其环境范围包括大气圈中对流层的全部和平流层的下部、水圈、土壤、岩石圈与生物圈;生态学上所称的环境则通常是指“环绕着生物界并影响其生存与发展的外部空间和无生命物质,如大气、水、土壤、阳光和其他无机物质”;^[2]社会学界更倾向于使用“人类环境”这个概念来解释环境,并认为人类环境有别于其他生物环境,是指以人类为主体的外部世界,即人类赖以生存和发展的物质或者非物质条件的整体,具体包括自然环境和社会环境两大部分。

环境法上所使用的“环境”一词有自己特定的涵义,它是指环境法上所特别定义的“环境”,而非其他意义上所言的“环境”。对于法律意义上的环境概念及其定义,各国在立法上大致有以下三种规定方式:一是概括性规定,即在有关法律中对环境概念作出了明确的概括性解释。例如,1991年保加利亚《环境保护法》即将“环境”解释为:“相互联系并影响生态平衡与生活质量、人体健康、历史文化遗产以及自然风光和人类基因要素和元素的综合体。”^[3]二是列举性规定,即在有关法律中没有具体对“环境”作出定义性的解释,只是对环境法所调整的主要环境要素作出了列举性的规定。例如,1990年英国《环境保护法》即规定,“环境由下列媒体或其中之一组成,即空气、水、土地;空气包括室内空气、地上或地下的自然或者人工建筑物内的空气”。三是综合式规定,即在相关法律中既

对“环境”作出了定义性解释,又对重要环境要素作出了列举性的规定。例如我国《环境保护法》第2条即规定,“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”。

根据国内外相关立法的规定精神,我们可以将环境法上所言的“环境”概念的基本涵义作如下几点总结或者归纳:第一,环境是指各种自然因素的总体。这就是说,环境法学上所研究的且为环境法所调整的环境仅限于各种自然因素或者自然环境,而不包括人为的社会环境。环境法上的环境是由未经人工改造的天然形成的自然因素与经过人工改造的自然因素两个部分所构成的整体。第二,环境是指影响人类生存和发展的物质条件或者自然因素。这就是说,虽然宇宙中客观存在的自然因素是无限的,但构成环境法上所说的“环境”的各种自然因素必须是已经被人类所认知且能够影响人类生存与发展的自然因素,人类尚未认知或者对人类生存与发展并无影响的自然因素或者物质条件并不属于环境法学研究且为环境法所调整的对象。第三,环境法上的环境概念是以环境学、生态学意义上的环境概念为基础的。这就是说,环境法学上的环境概念来源于、从属于环境学与生态学意义上的环境概念,且与之保持较强的适应性,环境学、生态学意义上的环境概念的变化往往会直接影响环境法学上环境概念及其内涵与外延的变化。但环境法学上的环境概念又与环境学、生态学意义上的环境概念存在一定差别,不能够简单将两者混同。

对于环境法上所称环境,可以从多角度进行分类研究。例如,按照人类活动对环境造成的影响程度,可以将环境分成天然环境和人为环境;^[4]按照环境功能的不同,可以将环境分为生活环境和生态环境,我国宪法就采用了此种分类方法;按照环境范围的大小,可以将环境分为室内环境、村镇环境、城市环境、区域环境、全球环境和宇宙环境;按照环境的不同要素,可以将环境分为大气环境、水环境、土壤环境、生物环境、地质环境等。

二、环境问题

对于环境问题,人们有基本相同的定义解释。例如,有学者认为,环境问题是生物与环境相互作用所产生的不利后果,是指各种因素的影响超过了生态系统的调节能力所引起的生态平衡破坏和环境质量变化。具体说来,是指由于自然因素或人类活动的影响使环境发生了不利于人类的变化,以致影响人类的生存和发展,给人类带来灾难的现象。^[5]再如,还有学者认为:“环境问题是指出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与生活,给人类带来灾难的现象”。^[6]环境问题通常包括两大类:一类是原生环境

问题或者第一环境问题,即由自然原因引起的自然灾害,具体言之就是指因自然界自身矛盾运动所发生的对人类生存与发展产生不利影响的异常变化,例如地震、台风、洪水等。另一类是次生环境问题或第二环境问题,即由人为原因引起的环境污染或自然破坏,具体言之就是指由于人类不合理开发利用自然环境而引起的环境污染问题和自然环境破坏问题。所谓环境污染,是指人类活动向环境排入了超过环境自净能力的物质或能量,从而使环境的物理、化学、生物学性质发生变化,产生不利于人类及其他生物正常生存和发展的现象;所谓环境破坏,则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,使自然环境的恢复和增殖能力受到破坏,从而危及人类和其他生物生存与发展的现象。由于次生环境问题或第二环境问题发生的数量多、影响的范围广,因而它是环境法学研究的主要环境问题,也是环境法所要调整、治理的最基本环境问题。

环境问题作为人类与环境对立的产物,自古以来就存在。但其在不同的历史发展阶段、不同的国家和地区有不完全相同的表现。^[7]人类早期社会的环境问题主要是一些零星的、小规模生态破坏,对人类的生存和发展并不构成实质性威胁。自18世纪后半叶产业革命以来,随着工业化和城市化的发展,现代的大型工矿企业和交通运输业迅速发展,所产生的废弃物大量排入人类赖以生存的环境。环境问题,尤其是环境污染问题也相伴而生。20世纪以来,环境污染和生态破坏日益突出,时至今日,环境问题已经成为了严重阻碍着经济的发展和人民生活提高、威胁着人类生存和发展的重大问题。目前人类所面临的环境问题很多,其中臭氧层破坏^[8]、温室效应^[9]、酸雨、人口剧增、淡水紧缺、森林锐减、土地沙化、物种灭绝、水土流失、有毒化学品污染等是最主要的环境问题。当代的环境问题呈现出全球化、综合化、社会化、高科技化、累积化、复杂化、政治化等特性。

第二节 资源及其与环境的关系

一、资源

正如人们对环境本身的理解与认识一样,资源也被人们在多种意义上使用。《辞海》对资源的解释是:“资财的来源。一般指天然的财源。”^[10]资源原本是指自然资源,即指在自然界中存在的,在一定技术条件下能够为人类利用的一切物质与能量。自然资源是社会物质财富的来源,是人类赖以生存与发展的基本物质基础或条件。在经济学上,学者们又将资源理解为生产过程中所需要的

投入,是形成财富的来源。随着社会的不断进步与发展,人类对资源的认识不断提高,资源的范围越来越广泛,其内涵越来越丰富,已不再局限于自然资源,还包括了众多的社会资源。^[11]资源一词在广泛的意义上指一切对人有用的或者有使用价值的某种事物,在外延上包括了自然资源和社会资源两大类。

环境法学上所理解的资源有其特定的涵义或界定:第一,环境法学上所称资源仅指自然资源,不包括社会资源。但不少社会资源会成为影响自然资源保护、开发、利用等的重要条件。在研究环境法律问题,还不能不考查社会资源对环境的积极或者消极影响。第二,环境法学上所称自然资源,并不是指自然界中全部的物质、能量。环境法上所称的自然资源具有自己特定的属性与特征,即具有可使用性、相对性、整体性、地域性、有限性等特点。第三,环境法学意义上的自然资源,就是指存在于大自然之中的,在一定经济、技术条件下可以被人类用来改善生产和生活状态的物质和能量。^[12]

对于自然资源也可以从多角度展开分类研究。例如,按照自然资源的分布量和被人类利用时间的长短,可将其分为有限资源和无限资源两大类。有限资源又包括两类:一类是可更新资源,即可以通过更新后被再利用的资源,如土壤、淡水、动植物。但人类利用可更新资源的数量和速度,不能超过资源本身的更新速度,否则会造成资源的枯竭而不能永续利用。另一类是不可更新资源,即数量有限又不可再生,终究会被用尽的资源,如各种矿产资源。人类对不可更新资源必须更加珍惜,否则会造成资源的永久性消失。无限资源是指用之不竭的资源,如太阳能、风能、潮汐能等。再如,按照资源是否具有生命,可以将其划分为生物资源和非生物资源。生物资源是指能够利用外界的物质形成自己的身体和繁衍后代的那些资源,如粮食、蔬菜、水果等;非生物资源是指那些没有再生能力,不能生长、发育和繁衍后代的资源,如矿藏、大气、水、土壤等。^[13]

二、资源与环境的关系

资源与环境是一对具有深刻内在逻辑联系但又存在一定区别的概念范畴。在实践中,两者经常被混用,很难将其截然分开。目前,我国学者对两者关系的认识,大致有以下几种观点:一是“环境”包括“资源”。此种观点认为:环境的内涵比资源更广,自然资源包含在环境要素之中,环境中能够为人所利用的因素便是资源。二是“资源”包括“环境”。此种观点认为:自然资源包括环境,自然资源具有双重性,它既是资源又是环境要素。整个自然界都是对人类有用的东西,所有环境要素都是自然资源。三是“环境”等同于“资源”,即认为两者之间并没有什么实质性区别,属于可以混用的同一概念范畴^[14]。四是将“环境”与“资源”并列,合称“环境资源”。例如,有学者基于“虽然很多资源如土壤、阳光、水、草原、森林等具有双重性,它们既是自然资源,同时又作为环境要素而存在,因此合理

利用、保护这些资源,也就保护了环境,但环境和资源的内涵还是存在一些差异,环境概念强调整体性和生态联系性,资源的概念强调使用价值、可开发利用性,相对而言,环境的内涵更广”等的认识,在著作中使用了“环境资源”概念,并认为“环境资源”概念包括环境与自然资源两个方面,是环境与自然资源的总称。^[15]还有学者也主张采用“环境资源”概念,并对“环境资源”概念作出了如下界定: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,是现在和将来可以提高人类福利的自然环境因素和条件。^[16]

我们认为上述对“环境”与“资源”关系的理解各有其理,但相比较而言,采用包容自然资源的大环境概念似乎更为适宜。具体理由有三:其一,环境与自然资源两者虽然在内涵上存在一定的差异,但两者相互交叉、相互包含,具有难以截然区分的深刻逻辑联系,环境是由各种自然资源要素所构成的有机统一体或者整体,其较之于自然资源,内涵更加丰富、外延更加广泛,包含与被包含的逻辑关系更加典型。其二,在环境问题日益严重的现代社会,各种自然物质或能量不仅是自然环境的构成要素,而且其开发、利用必须符合环境保护的目标与要求,走生态环境平衡与可持续发展的道路,因此采用包含自然资源在内的大环境概念更有助于体现资源开发、利用的规律、法则与目标。其三,采用包含自然资源的大环境概念,也符合我国《环境保护法》以及相关立法的精神。基于以上认识,我们在本书中采用包含自然资源在内的大环境概念,即本书中所称的“环境”一词在内涵与外延上包括了自然环境与作为自然环境要素的自然资源。在这里,还需要特别说明的问题是,与对环境、资源概念的理解相适应,“环境保护”一词也有广义和狭义之分。狭义的“环境保护”指污染防治和生态恢复与建设等内容,广义的“环境保护”则在狭义环境保护基础上涵盖了资源的可持续发展与利用及人口等与可持续发展有关的内容。在本书中“环境保护”一词主要是就狭义而言的。

第三节 行政与环境行政的概念

一、行政

受多种因素的影响,在中外学术论著中,人们对行政现象及其定义问题,仁者见仁,智者见智,观点纷呈,颇不统一。^[17]我们认为,行政作为一种不断发展变化的社会现象,人们当然可以从形式、内容、实质、权力特性等多视角给其下定义,要给行政下一个统一的、具有普适性的、能够准确揭示其内涵与外延的定义亦实属困难。但行政作为行政法和行政法学上一个最具基础性的概念范畴,对

其内涵和外延能不能作出明确的、合理的界定,事关能不能最终对行政法及包括环境行政法等部门的行政法在内的诸多理论和实践性问题作出符合逻辑思维规律的阐释,因此,进一步研究行政问题并对行政进行积极定义对于我国行政法与行政法学的发展均具有重要的意义和作用。

如果从我国现实社会生活中去考查,我们不难发现行政一词大致被人们从以下两种意义上使用:一是泛指各类社会组织对其所属机构、工作人员、财物以及其他各种内外部事务进行的组织、管理、处置等活动。这种广义上理解和使用的行政,既包括了公行政(以社会公共利益为基本价值取向的行政),也包括了私行政(以组织的本体利益或私益为基本价值取向的行政)。二是特指国家行政机关和法律、法规甚至规章授权的社会组织及其工作人员行使国家行政权力或执行国家公务的活动。人们常说的“行政机关”、“依法行政”等之中的“行政”即是从这种意义而言的。行政法上所说的行政,应当是指第二种意义上的行政。这基本属于我国行政法学界对行政的通识。基于这种通识,学者们从多视角对行政下了各种各样的不尽相同的定义。^[10]

我们认为,行政法学上给行政下定义,应当重点考虑在定义中明确以下几个界限:第一,行政法学上所说行政与广义上所说的一般社会组织的行政的界限;第二,行政法学上所说行政与非行政性的国家机关的管理活动的界限;第三,行政法学上所说行政与作为行政主体的非行政活动的界限;第四,行政法上所说行政与非行政性的国家机关、一般社会组织的活动的权力或权利基础的界限。基于此,参照和借鉴专家学者们对行政的通常认识,我们给行政法学上所说的行政作如下定义:行政是根据法律并为了执行法律而运用国家行政权,对国家事务和社会公共事务进行组织与管理的活动。对行政作如此定义的意义在于:

首先,定义揭示了行政的执行性,即行政是根据法律并为了执行法律而使国家行政权的活动。其涵义,一是说我国的国家行政机关是国家权力机关的执行机关,因此不只是国家行政机关的行政权要由宪法、法律所设定和赋予,而且行政权也要依据国家权力机关的法律并为了执行法律而运作或行使,行政活动是贯彻执行法律的一类国家活动。这是行政活动区别于国家权力机关的立法活动的重要特征。二是说行政活动与国家司法活动虽然都可以说是根据法律并为了执行法律的一种国家活动,但行政活动是运用国家行政权执行法律的活动,而司法活动则是运用国家司法权执行法律的活动,因此两者在所执行的法律规范的性质、活动的内容、活动的范围、活动的程序等诸多方面均有典型的区别。

其次,定义揭示了行政这种特定社会活动的权力基础,即行政是行使国家

行政权的活动。这是行政有别于其他国家机关以及组织的活动的最重要特征。行政权是一种国家公权,是国家权力体系的重要组成部分。所谓行政权,可以从以下两个层次来理解:其一,从宪法对国家权力分工的层面而言,行政权是一种典型的国家权力,是与国家的立法权、司法权等相对的概念范畴,是国家政权的重要组成部分;其二,从具体化了的行政法律关系主体权利义务内容的层面而言,是指国家行政主体及其工作人员依法所拥有的行政职权。这种职权既意味着职权主体具有依法为或不为一定行为的权能,也意味着职权主体具有依法要求行政相对人为或不为一定行为的权能。国家行政权是行政活动的基础,也是实施行政活动的权力根据,而各种行政活动则是国家行政权运作的具体表现形态。因此,国家行政主体实施各种行政活动的权力属于国家行政权运作的范畴,其不但与国家的立法权、司法权等活动不同,更与其他各类社会组织基于法律赋予的自主管理权而实施的活动有着本质区别。

最后,定义揭示了行政的特有活动内容,行政是运用国家行政权对国家与社会公共事务进行组织和管理的活动。这有以下三个方面的涵义:其一是说行政并不是国家活动的全部内容,甚至也不是对国家与社会公共事务进行组织和管理的全部活动,而仅仅是国家活动中的一部分。其范围和对象限于国家行政权作用所及的范围,限于行政主体基于国家行政权对国家和社会公共事务的组织、管理活动;其二是说行政活动虽然有不同内容和层次(如决策层次与执行层次),行政活动的方式方法也多种多样(如制定政策、法规、规章、规范性文件的方式、方法,行政处理的方式方法,行政监督的方式方法,行政制裁的方式方法等),但各种行政活动通常都可以被“组织”和“管理”这两个范畴所包容;其三是说行政既然是运用国家行政权对国家与社会公共事务进行组织和管理的活动,就不只具有社会公益性,而且具有国家意志性和基于其上的国家强制性,因而行政也与其他社会上的非国家机关性质的各类组织的活动在内容、本质以及效力等诸多方面有着根本性的区别。

二、环境行政

对于环境行政的概念,由于受学者们对环境、资源及其相互关系以及对行政的理解与认识的不同,人们对其内涵与外延也有与之相适应的不同界定。基于我们对环境、资源及其相互关系以及行政的前述理解,我们认为环境行政包括形式意义上的环境行政与实质意义上的环境行政。所谓形式意义上的环境行政,是指由各类环境行政主体实施的行政管理活动,即将环境行政主体的行政管理概称为环境行政。所谓实质意义上的环境行政,则是指国家行政主体运用法律所赋予的监督管理职权,依法对公民、法人或者其他组织与环境有关的行为进行干预,从而实现对环境的合理利用,保证环境保护目标得以实现的行政

活动。^[19]

环境行政作为行政之一类,与其他类型行政既有共性,又有其鲜明的个性或者特点。从共性方面来讲,环境行政作为行政的一类,其毫无疑问具备如上所述的行政的诸共性特征;从其个性来讲,环境行政毕竟是一种特殊类型的行政,其内涵与外延均有自身的特殊性。这种特殊性,主要表现在以下几个方面:

1.环境行政是环境行政主体的行为。根据行政职权专属行使的原则,环境行政只能由依法对环境事项拥有行政管理监督职权的行政主体来实施,除此之外的任何组织或者个人均不能成为环境行政主体。从我国环境行政管理的实际来看,环境行政主体大致有两类:其一是职权环境行政主体,具体包括各级人民政府、各级人民政府的环境保护行政主管部门、承担相应环境保护职责的自然资源管理部门等其他相关政府部门。其二是授权环境行政主体,具体包括因获得法律、法规甚至规章的授权而行使一定环境行政职能的各类组织(主要是相关事业单位等)。

2.环境行政是行使环境行政权的行为。这是环境行政区别于其他行政的权力基础。环境行政主体所拥有的环境监督管理职权,不是普通的行政权,而是环境行政权,即依法采用各种强制或者非强制行政方式方法,对公民、法人或者其他组织与环境有关的行为进行干预,从而实现环境保护、自然资源可持续利用目标的行政权力。

3.环境行政具有比较典型的技术性。众所周知,生态环境问题兼具自然属性和社会属性,高科技的运用、武器的实验、核反应堆的使用及其事故所导致的生态环境危机的高科技化,都决定了环境行政要有效实现其价值目标,必须既要尊重客观规律、事物发展演变的自然法则,又要广泛依赖并充分运用现代科学技术知识、方法、手段、设备。

4.环境行政具有比较直接的生态性。环境行政作为国家通过环境行政权的运作,对各种影响环境的活动进行规划、引导、调整和监督,以协调生态环境保护与经济、社会发展的关系,防治生态环境的破坏和污染,维护生态环境的平衡的活动,毫无疑问具有直接的生态性,即所有的环境行政活动只能以防止环境污染,维护生态平衡与实现可持续发展为基本价值取向与归宿。

5.环境行政具有综合性或者多样性。生态环境问题涉及到人类生存的各个方面,呈现出综合化的特点,决定了环境行政的综合性及其方式方法的多样性。这种综合性或者多样性主要表现在以下几个方面:一是环境行政作用范围的广泛性,举凡现实社会中影响或者可能影响环境质量的行为、事件等均属于环境行政发挥作用的范围;二是环境行政方式方法的多样性或者综合性。时至今日,环境行政已经由传统的“先污染后治理”的单纯治理模式,向以源头控制、防重

于治为核心的综合性、系统性的治理结构和模式转变。环境行政除了继续致力于治理老污染源之外,更多投入于防止新污染源的污染,并将对污染的防治与自然资源的保护日益紧密结合起来,把合理开发利用自然资源、保护自然环境、维护生态平衡作为重要内容和相互联系的组成部分。尤其重要的是各国政府将环境问题纳入社会持续发展的整体规划中,致力于平衡和协调环境保护与经济发展、人类与自然、当代人与后代人之间的矛盾关系、权益冲突,全面调整人类与环境的关系。与之相适应,一方面环境行政在内容和目的方面,不仅制止和预防具体的损害,解决个别纠纷,而且通过确定各种环境标准和生态标准规划以调整对环境的利用、保护和管理等综合性问题,以求防患于未然,从根本上消除公害,保护环境。另一方面,环境行政虽然在较大范围内仍保留着传统强制行政的手段,但诸如行政合同、行政指导、行政奖励等更灵活、有效和易于接受的非强制行政方法也得到了日益广泛的使用。与此同时,在环境行政领域也越来越广泛使用利益激励等经济手段,并取得了比较理想的监管效果。三是由于跨国国际或者跨国境的环境污染与公害事件日益突出,环境问题的全球化特性越来越明显,因而生态环境问题已不仅是当今世界各国面临的共同问题,而且日益发展成为跨国界的全球性问题,需要各国的合作和交流。这种共同性的存在,使关于生态环境保护的国际公约易于为各国所接受和遵循,有关的国际合作易于进行。

6.环境行政具有强烈的公众参与性。在现代环境问题日益突出的情况下,各国均在立法上确立了环境行政权以保护环境,环境行政成为了保护、改善生态环境的最主要途径或者主流路径。这是因为环境资源的公共性特征使得在环境保护问题上需要采取“集体行动”,这种集体行动的组织者自然就不可避免地落实到了政府身上,因为政府及其行政是以满足或者实现社会公共利益或者全人类的共同利益为基本价值取向的。但由于环境问题与其他社会问题相比较而言,有许多特殊性,影响环境行政目标得以实现的因素很多,如果仅仅依靠政府及其环境行政作用显然是不够的,还必须要动员各种社会力量共同努力才有可能有效实现环境保护目标。因此,环境行政较之于其他普通行政,公众参与的重要性更强、参与的重要性更高、参与的范围更广、参与的方式方法更多。

第四节 环境法与行政法的概念

一、环境法

由于我国大陆学者对环境、自然资源的概念及其相互关系,以及环境法与

传统部门法相互关系等方面在理解与认识方面的差异,有关论著不论是对环境保护与自然资源部门法的称谓,还是对部门法所作的具体界定,均存在不尽相同的观点。从部门法的称谓来看,目前主要有“环境法”、“环境资源法”、“环境与资源保护法”、“环境保护法”等名称;从对部门法的具体定义来看,目前也没有形成一个公认的定义。下面仅列举采用“环境法”、“环境资源法”称谓的学者所下的代表性定义:(1)“环境法”称谓的代表性定义。汪劲教授认为,“环境法是指以保护和改善环境、预防和治理人为环境侵害为目的,调整人类环境利用关系的法律规范的总称”^[20];金瑞林教授认为,环境法是“由国家制定或认可,并由国家强制保证执行的关于保护环境和自然资源、防治污染和其他公害的法律规范的总称”^[21];陈泉生教授认为,环境法是“国家为实现世代人类的可持续发展,全面协调人与环境的关系,按照生态规律对人们在开发、利用、保护、改善环境等活动中所产生的各种社会关系进行调整的法律规范的总称”^[22]。(2)“环境资源法”称谓的代表性定义。吕忠梅教授认为,“环境资源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”^[23];曹明德、黄锡生教授认为,“环境资源法是关于保护和改善环境、合理开发利用和保护自然资源、防治污染和其他公害的法律规范的总称”^[24]。此外,关于“环境保护法”称谓的定义,如韩德培教授认为,“环境保护法,是指调整因保护和改善生活环境与生态环境、防治污染和其他公害而产生的社会关系的法律规范的总称”^[25]。

从以上内容我们不难看出,不论是采用“环境法”、“环境资源法”还是“环境保护法”名称的学者,其所下的定义在内涵与外延上基本相同,并无太大差别。根据学界对环境法概念的通常认识和我们对环境法本身的理解,在这里我们也给环境法下一个比较简洁的定义:环境法就是指调整人们在开发、利用、保护环境活动中所形成的各种社会关系的法律规定的总称。这即是说,在本书中所采用的“环境法”概念是从广义上而言的,其在内涵与外延上包括了环境保护法与自然资源法。

二、行政法

关于行政法,在国内外行政法学上尚未形成一个为世人所公认的定义,行政法学者们对其有多种多样的解说。在国外,两大法系国家对行政法概念的理解存在较大的差异。^[26]在我国,专家学者们对行政法也下了不少各具特色的定义^[27],并在关于行政法的定义中普遍使用了“……法律规范的总称”这种具有标志性意义的语词,例如姜明安主编的《行政法与行政诉讼法》认为,“所谓行政法,即是指调整行政关系的,规范和控制行政权的法律规范系统”^[28];应松年主编的《行政法新论》认为,“行政法是关于行政权力的授予、行使以及对行政权力进

行监督和对其后果予以补救的法律规范的总称”^[29]。如果根据法理学、逻辑学的相关原理,以及中国行政法的实际来对这种定义方式进行思考,我们会发现将行政法表述为“……法律规范的总称”确有值得商榷的余地。首先,在我国法理学的上,法的法律规范单一要素说,已经被法的多要素说逐步取代,“近年来学者们开始主张多要素说……法律规则、原则、概念三要素说有较强的说服力,对认识法律有重要的工具价值”^[30]。既然行政法是一类法律的概称,当然不应该无视法理学对法的基本构成要素或元素认识的新进展,而固守传统的法律规范单一要素说。其次,从法理学关于法律规则或法律规范的概念及其构成要素的原理来看,将部门法定义为“……法律规范的总称”也是不科学的。因为,构成法律文件的虽然主要是法律规范,但又不限于法律规范,还包括不具有典型法律规范特性的诸多概念、原则、期限以及有关的立法技术性规定等,如果将行政法界定为“……法律规范的总称”,实质上就等于在行政法中排除了其他的非规范性的法律规定,这显然是不当的。最后,定义概念与被定义概念的外延相等是形式逻辑的基本定义规则之一,基于上述理由不难看出,如果将行政法定义为“……法律规范的总称”就犯了定义过窄的逻辑错误。

除了在行政法定义中广泛使用“……法律规范的总称”的词语之外,在行政法定义中有学者还使用了“……法律的总称”、“……法规的总称”类似的词语,例如有的学者认为,行政法是有国家机关进行行政管理活动的各种法规的总称^[31];还有学者认为,“所谓行政法,是指有关国家行政管理的各种法律的总和”^[32]。我们认为用此类词语来表达行政法概念同样存在的问题。将行政法定义为“……法规的总称”,一是难以包容法律解释性文件(此类文件中的相当一部分似乎无法被称之为法规);二是难以包容非行政管理性质的法规中的行政法律规范;三是易于在认识上造成与狭义法规(行政法规与地方性法规)的混淆。如果将行政法定义为“……法律的总称”也难以包容非行政管理性质的法规中的行政法律规范。但不论是将行政法表述为法律规范的总称,还是法律、法规的总称,都需要专家学者们在定义中进一步对行政法的本质特征作出描述(因为类似于“法律规范的总称”这样的语词,实际上更多的是对行政法基本形式特征的描述)。现有的行政法论著在行政法的定义中,将行政法的基本形式特征描述为行政法律规范或者行政管理方面的法律、法规的总称或者总和等的同时,对于行政法的本质特征分别从行政法的调整对象、调整内容、功能与作用、目的、地位等诸多方面进行了描述^[33]。

我们认为,对于行政法固然可以从不同角度给其下出不尽相同的定义,但部门法的划分及其定义问题,既是一个基本的法理学问题,也是一个逻辑思维问题,因此,对行政法的定义既要合乎并吸收法理学相关的原理,更不应当违背逻