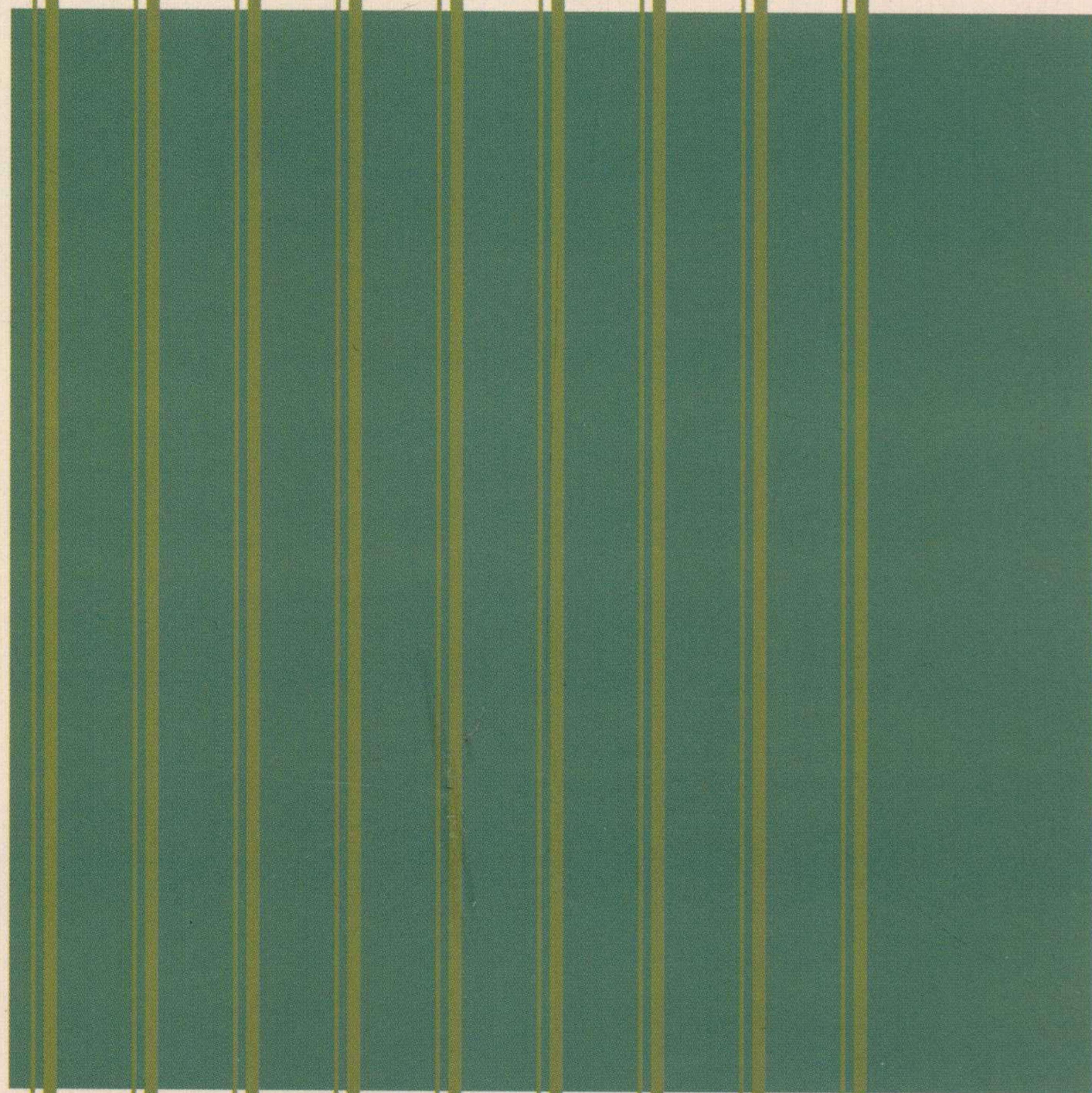


环境资源法概论

主编 孟庆瑜 徐以祥



高等教育出版社

环境资源法概论

HUANJING ZIYUANFA GAILUN

主编 孟庆瑜 徐以祥

其他撰稿人（以姓氏笔画为序）

马洪超 刘广明 崔金星

内容提要

本教材将以构建适应生态文明建设需要的环境资源法学理论体系和制度体系为目标,总结吸收我国环境资源法理论与制度实践的最新成果,借鉴国外环境资源法治理论与制度实践的成功经验,着力构建由环境资源法导论、环境保护法论、自然资源与生态保护法论和国际环境法论四编构成的内容体系,具体就环境资源法的基本理论问题,污染防治法和自然资源法的主要制度内容以及相关国际公约与条约的制度内容,做出全面、准确的阐释。

本教材在总体框架和内容安排上体现以下特色:一是前瞻性,即将可持续发展的思想贯穿于教材始终,力求全面回应生态文明建设对于环境资源法的新要求;二是系统性,即坚持理论与制度建设相结合,努力实现环境资源法原理、制度与适用的有机统一;三是实用性,即总结多年环境资源法一线教学和教材使用的经验和成果,提升本教材的教学适用性,切实满足本科教学的实际需要。

图书在版编目(CIP)数据

环境资源法概论/孟庆瑜,徐以祥主编. --北京:高等教育出版社,2016.8
ISBN 978-7-04-045482-6

I. ①环… II. ①孟… ②徐… III. ①环境保护法-中国-教材 IV. ①D922.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 105775 号

策划编辑 帅映清 责任编辑 帅映清 封面设计 钟 雨 版式设计 于 婕
责任校对 杨凤玲 责任印制 朱学忠

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	北京鑫海金澳胶印有限公司		http://www.hepmall.com
开 本	787mm×1092mm 1/16		http://www.hepmall.cn
印 张	20.25	版 次	2016 年 8 月第 1 版
字 数	490 千字	印 次	2016 年 8 月第 1 次印刷
购书热线	010-58581118	定 价	35.80 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 45482-00

前言

不论是在人类发展的远古时期,还是在进入文明社会以来的农业、工业发展时期,人与自然的关系是作为一个历史性问题客观存在的。只不过在不同的历史发展阶段,这种关系所表现出的紧张程度有所不同而已。自近代社会以来,这种紧张关系在诸多因素的共同作用下被推向了极端,并在当今社会经济条件下呈现全球化的趋势。因此,追求一种新的发展观念,实施一种新的发展战略,探索一种新的发展模式,成为世界各国政府和人民所面临的共同课题。在这样的社会历史背景下,可持续发展作为一种不同于传统的发展观、发展战略、发展模式,给我们提供了一个全新的答案,为人类的未来发展指明了新的方向。

有着悠久历史文化传统的中国,尽管在古代的思想文化宝库中不乏可持续发展的科学昭示,但是面临生存与发展这一永恒的主题,同样没有走出一条不同于西方发达国家的可持续的发展之路。发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题,在我国近 20 多年来集中出现,并呈现结构型、复合型、压缩型的特点,中国未来的可持续发展面临严峻挑战。因此,确立可持续发展理念,实施可持续发展战略,走可持续发展之路,就成为党和政府一贯倡导和追求的目标任务和政策选择。“九五”计划决定实施可持续发展战略,“十五”计划首次提出主要污染物排放总量减少的目标,党的十六大提出走新型工业化道路,党的十六届三中全会提出树立全面、协调、可持续发展的科学发展观以及统筹人与自然和谐发展的思想,党的十六届五中全会提出把节约资源作为基本国策,“十一五”规划首次将能源消耗强度和主要污染物排放总量减少作为约束性指标,提出推进形成主体功能区,党的十七大提出建设生态文明,牢固树立生态文明观念等。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,党的十八大进一步强调指出,必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各个方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。

生态文明是人类在利用自然界的同时又主动保护自然界,积极改善和优化人与自然关系而取得的物质成果、精神成果和制度成果的总和。生态文明坚持可持续发展的理念和要求,从文明的高度来统筹环境保护与经济发展之间的关系,通过生态文明建设在更高层次上实现人与自然、环境与经济、人与社会的协调发展。生态文明建设已经成为中国特色社会主义事业总体布局的重要组成部分。大力推进生态文明建设,必须加强生态文明制度建设。因为受制于工业文明的“观念固化”和“路径依赖”,生态文明不可能自发、自动地形成,不可能像从原始文明到农业文明再到工业文明一样,是文明形态随生产力发展的自发演进和顺势前行,而是一个需要强制力量改变甚至摒弃既有观念和行为习惯的艰难过程。构建一个完整系统的生态文明制度体系,是建设生态文明的关键环节和根本保障。

为此,我们不揣浅陋,主动顺应生态文明建设的客观需要,准确把握环境资源法学的理论研究动态,密切联系环境资源法治的中国实践,坚持节约资源和保护环境的基本国策,遵循环境保护法与自然资源法的规律性要求,在总结原教材编写和使用经验的基础上,编写了这部以可持续发展为统领的《环境资源法概论》。本书由孟庆瑜教授、徐以祥教授等合作完成,具体的写作分

工如下:孟庆瑜撰写第一章、第二章,马洪超撰写第三章、第四章、第五章、第六章、第七章,崔金星撰写第八章、第九章、第十章,刘广明撰写第十一章,徐以祥撰写第十二章、第十三章。全书由孟庆瑜和徐以祥统稿。

本教材的编写和出版得到了高等教育出版社和河北大学的支持与帮助,在此表示衷心感谢!

孟庆瑜 徐以祥

2015年10月28日

目 录

第一编 导论	1
第一章 可持续发展、生态文明与环境资源法	1
第一节 可持续发展与生态文明	1
第二节 可持续发展战略、建设生态文明需要法律保障	7
第二章 环境保护法与自然资源法之比较研究	18
第一节 自然资源法与环境保护法立法基础的比较	18
第二节 自然资源法与环境保护法保护对象的比较	20
第三节 自然资源法与环境保护法调整对象的比较	21
第四节 自然资源法与环境保护法基本原则的比较	22
第五节 自然资源法与环境保护法基本制度的比较	23
第六节 自然资源法与环境保护法在可持续发展条件下的相对独立发展	24
第二编 环境保护法论	27
第三章 环境保护法在当代的发展	27
第一节 环境问题与环境保护法	27
第二节 环境保护法的兴起及其历史使命	30
第三节 环境保护法对传统法学理论和法律部门的影响与挑战	38
第四节 环境保护法在当代的发展趋势	42
第四章 环境保护法的基本原则	45
第一节 确立环境保护法基本原则的依据	45
第二节 环境保护法基本原则的发展与变迁	47
第三节 环境保护法基本原则体系的构建	48
第五章 环境保护法的基本法律制度	55
第一节 环境规划制度	55
第二节 环境标准制度	58
第三节 环境监测制度	60
第四节 环境影响评价制度	61
第五节 “三同时”制度	64
第六节 许可证制度	65
第七节 排污收费制度	68
第八节 环境保护的其他制度	69
第六章 环境法律责任与环境公益诉讼	73

第一节	环境法律责任	73
第二节	环境公益诉讼	79
第七章	环境污染防治具体法律规定	82
第一节	我国环境污染防治立法概述	82
第二节	环境污染防治的行政管理体制	83
第三节	关于大气污染防治的法律规定	87
第四节	关于水污染防治的法律规定	96
第五节	关于海洋环境污染防治的法律规定	102
第六节	关于环境噪声污染防治的法律规定	109
第七节	关于固体废物污染环境防治的法律规定	113
第八节	关于放射性污染防治的法律规定	118
第三编	自然资源与生态保护法论	126
第八章	自然资源与生态保护法概述	126
第一节	自然资源与生态保护概述	126
第二节	自然资源与生态保护法的概念和调整对象	134
第三节	自然资源与生态保护法的任务、目的和作用	136
第四节	我国自然资源与生态保护立法评价及变革路径	139
第五节	自然资源与生态保护法的基本原则	148
第六节	自然资源与生态保护法的渊源和体系	155
第九章	自然资源与生态保护基本法律制度	158
第一节	自然资源与生态保护基本法律制度概述	158
第二节	自然资源与生态保护基础性法律制度	163
第三节	自然资源与生态保护主体性法律制度	167
第四节	自然资源市场配置法律制度	173
第五节	自然资源法律责任制度	190
第十章	自然资源保护法的具体法律规定	197
第一节	关于土地资源保护的法律规定	197
第二节	关于水资源保护的法律规定	205
第三节	关于森林资源保护的法律规定	212
第四节	关于草原资源保护的法律规定	217
第五节	关于矿产资源保护的法律规定	222
第六节	关于渔业资源保护的法律规定	227
第十一章	生态平衡维护与生态环境改善法	231
第一节	生态平衡维护与生态环境改善法概述	231
第二节	关于野生动物保护的法律规定	232
第三节	关于野生植物保护的法律规定	237
第四节	关于自然保护区的法律规定	241

第五节	关于湿地保护的法律规定	246
第六节	关于水土保持的法律规定	250
第七节	关于防沙治沙的法律规定	256
第四编	国际环境法论	263
第十二章	国际环境法的基本问题	263
第一节	国际环境法的定义和特征	263
第二节	国际环境法的渊源	267
第三节	国际环境法的产生与发展	271
第四节	国际环境法的基本原则	274
第五节	国际环境法的实施及其对国内环境法的影响	277
第六节	国际环境损害责任和国际环境争端解决机制	282
第十三章	国际环境法的主要内容	289
第一节	废弃物与有毒有害物质污染防治的法律规定	289
第二节	生物多样性的国际法律保护	294
第三节	大气污染防治与气候变化应对的国际环境立法	300
第四节	海洋环境的法律保护	307
第五节	淡水资源的法律保护	308
第六节	两极地区与世界遗产的法律保护	310

第一编 导论

第一章 可持续发展、生态文明与环境资源法

重点提示

掌握可持续发展的理论内涵、生态文明的含义及特征,知悉加强生态文明建设的重大意义、可持续发展的基本价值追求和法律原则体系、可持续发展的法律制度保障体系,了解可持续发展的由来、可持续发展战略对传统法律的影响与挑战、可持续发展的法律实施保障体系。

在一定意义上讲,人类生存与发展的历史,是人类社会同大自然相互作用、共同发展和不断进化的历史。哲学在对“人地关系”的不断思考中得以深化,社会则在这种反思中评价并选择其发展模式以实现人类社会的进步和演化。选择什么样的生存和发展模式,建设什么样的文明形态,一直是困扰整个人类的重大课题。回望人类走过的历史,我们不难发现,从对大自然的“顶礼膜拜”到对科学技术的自信和对“人定胜天”的执著,从对人与自然协调发展的认知和对可持续发展的着手实施到生态文明理念的提出和全面建设,是一个认识、实践、再认识、再实践并且仍在继续的艰难过程。

第一节 可持续发展与生态文明

一、可持续发展的由来

追溯历史,可持续发展思想可谓由来已久,源远流长。早在中国的春秋战国时期就有保护正在怀孕和产卵的鸟兽鱼鳖以利“永续利用”的思想和封山育林、定期开禁的法令。著名思想家孔子主张“钓而不纲,弋不射宿”(《论语·述而》),“山林非时不升斤斧,以成草木之长;川泽非时不入网罟,以成鱼鳖之长”(《逸周书·文传解》)。春秋时期在齐国为相的管仲,从发展经济、富国强兵的目标出发,十分注意保护山林川泽及其生物资源,反对过度采伐。他说,“为人君而不能谨守其山林菹泽草莱,不可以立为天下王”(《管子·轻重甲》)。战国时期的荀子也把对自然资源的保护视为治国安邦之策,特别注重遵从生态学的季节规律,重视自然资源的持续保存和永

续利用。^① 1975年在湖北云梦睡虎地11号秦墓中发掘出1100多枚竹简,其中《秦律·田律》的规定清晰体现了可持续发展的思想(“春二月,毋敢伐材木山林及雍堤水。不夏月,毋敢夜草为灰,取生荔,毋……毒鱼鳖,置阱罔,到七月而纵之”),这也是有据可查的中国和世界最早的环境法律之一。由此可见,“与天地相参”可以说是中国古代生态意识的目标和理想,人与自然和谐共存的可持续发展思想早在中国古代的思想典籍中就有科学昭示。西方的一些经济学家,如马尔萨斯、李嘉图和穆勒等,在他们的著作中也较早认识到人类消费的物质限制,即人类的经济活动范围存在着生态边界。

现代可持续发展思想的提出和形成源于人们对环境问题的逐步认识和热切关注,即人类赖以生存与发展的生态环境和自然资源遭到越来越严重的污染和破坏,人类正在不同程度地遭受着由此产生的恶果。近300年来的西方工业文明,极大地丰富了物质财富,提高了文明水平,但也带来了诸多的环境问题。特别是20世纪后半叶以来,随着发达国家现代化的实现和发展中国家现代化的提速,臭氧层损害、全球气候变暖、生物多样性锐减,空气、水、土壤污染等一系列的全球性环境问题开始全面爆发,使得人与自然之间的冲突和危机不断升级。由此引发了几乎全球范围的关于“增长的极限”的讨论。把经济、社会与环境资源割裂开来,只顾谋求自身的、局部的、暂时的经济性,带来的只能是他人的、全局的、后代的不经济性甚至灾难。伴随人们对公平作为社会发展目标的认识加深,以及范围更广、影响更深、解决更难的一些全球性问题开始被认识,可持续发展思想在20世纪80年代逐步形成,并为国际社会所广泛接受,现已成为包括中国在内的许多国家指导经济社会发展的总体战略思想和原则。

二、可持续发展的理论内涵

何谓可持续发展?人们从不同角度和层次对其进行着各自的理论阐释。其中最具有代表性的,具有较大影响的是从自然属性、社会属性、经济属性和科技属性对可持续发展所作的界定。^②其中,持续性这一概念是由生态学家首先提出来的,即所谓生态持续性。但目前为国际社会普遍接受的是世界环境和发展委员会(WCED)于1987年发表的《我们共同的未来》报告中对可持续发展的定义,即“既满足当代人的需求,又不损害后代人满足需要的能力的发展”。1989年这一定义在最概括意义上得到了广泛的接受和认可,并在1992年联合国环境与发展大会上成为全球范围的共识。

由于可持续发展的概念最初是从生态学范畴中引申而来,当它应用于更加广泛的经济学、社会学乃至法学范畴时,便不可避免地导致了一些不同的认识与理解,也发生过某些混乱,并按照不同的理解被加入了一些新的内涵。可持续发展从字面上理解是指促进发展并保证其成为可持续性,很明显它包括两个概念:可持续性和发展。^③

就发展的含义而言,传统的狭义的发展指的只是经济领域的活动,其目标是产值和利润的增长、物质财富的增加。在这种发展观的支配下,为了追求经济效益的最大化,人们尚不认识因而不承认环境本身也有价值,采取了以损害环境为代价来换取经济增长的发展模式,其结果是在

① 《中国环境年鉴》编委会:《中国环境年鉴(1990)》,中国环境科学出版社1990年版,第446—450页。

② 详见陈耀邦:《可持续发展战略读本》,中国计划出版社1996年版,第1—3页。

③ 张坤民:《可持续发展论》,中国环境科学出版社1997年版,第15页。

全球范围内继续造成严重的环境问题。随着认识的提高,人们注意到发展并非纯经济性的,应该是一个更广泛的概念,它不仅表现为经济的增长、国民生产总值的提高、人民生活水平的改善,它还表现在文学、艺术、科学的昌盛,道德水平的提高,社会秩序的和谐,国民素质的改进等方面。发展除了生产数量上的增加,还包括社会状况的改善和政治行政体制的进步;不仅有量的增长,还有质的提高。^①可见,发展不应当狭义地被理解为经济增长,经济增长是发展的必要条件,但不是充分条件。一种经济增长如果随着时间推移不断地使人均实际收入提高却没有使得它的社会和经济结构得到进步,就不能认为它是发展。^②发展的目的是要改善人们的生活质量,发展只有使人们生活的所有方面都得到改善才能被承认是真正的发展。

同时,发展也是受限制的。通常认为,发展受到三个方面因素的制约:一是经济因素,即要求效益超过成本,或至少与成本平衡;二是社会因素,要求不违反基于传统、伦理、宗教、习惯等所形成的一个民族和一个国家的社会准则,即必须保持在社会反对改变的忍耐力之内;三是生态因素,要求保持好各种陆地的和水体的生态系统,农业生态系统等生命支持系统以及有关过程的动态平衡。其中生态因素的限制是最基本的。发展必须以保护自然为基础,它必须保护世界自然系统的结构、功能和多样性。因为地球的承载力不是无限的,我们的活动必须保持在地球承载力的极限之内。发展这种人为改变环境资源的行动以使环境能够更有效地满足人类的需要,这既是必需的,但又必须立足于自然界的可再生资源能够无限期满足我们当代人和后代人的需求以及对于不可再生资源的谨慎节约的使用上。

可持续发展除了强调发展之外,还必须实现可持续性。但要给可持续性精确地下定义并非易事,因为其客观存在的内涵不很明确且容易引起歧义。可持续性牵涉生物地球物理的、经济的、社会的、文化的、政治的各种复杂因素的相互作用。根据不同的目标,对可持续性可以有经济的、生态的和社会文化的不同理解。经济学观念的可持续性追求以最小量的资本投入获取大量的收益;从生态学观点看可持续性,问题则集中在生物物理系统的稳定性;从全球看,保持生物多样性是关键。可持续性的社会文化观念则试图保持社会和文化体系的稳定,包括减少它们之间的毁灭性碰撞。保持全球文化多样性,促进代内和代际公平是其重要组成部分。基于同保护生物多样性一样的理由,我们也要尽力保护社会和文化的多样性。尽管如此,可持续性在很大程度上是一种自然的状态或过程,可持续性的最基本的、必不可少的情况是保持自然资源总量不变或比现有的水平更高。

综上所述,可持续发展是一种从环境和自然资源角度提出的关于人类长期发展的战略和模式,它不是一般意义上所指的一个发展进程要在时间上连续运行、不被中断,而是特别强调环境和自然资源的长期承载能力对发展进程的重要性以及发展对改善生活质量的重要性。对此,我们可以做以下理解:

第一,可持续发展并不否定经济增长的必要性与合理性(尤其是欠发达国家的经济增长),但人类需要重新审视如何推动和实现经济增长。健康的经济发展应建立在生态可持续能力、社会公正和人们积极参与自身发展决策的基础之上。要达到具有可持续意义的经济增长,必须审

① 肖枫:《“发展学”与“可持续发展”》,载《光明日报》1991年6月13日,第5版。

② 戴维·皮尔斯、杰瑞米·沃福德:《世界无末日——经济学、环境与可持续发展》,张世秋等译,中国财政经济出版社1996年版,第46页。

视使用资源的方式,力求减少损失,杜绝浪费并尽量不让废物进入环境,从而减少每单位经济活动造成的环境压力。

第二,可持续发展要以自然资源为基础,同环境承载能力相协调。“可持续性”可以通过适当的经济手段、技术措施和政府干预得以实现,其目的是减缓自然资源的耗竭速度,使之低于资源再生速度。经济决策和经济建设离不开资源和环境的支持,永续的资源和良好的环境是经济建设的基础,保护环境就是保护生产力,保护资源和环境就是保护可持续发展的基础。

第三,可持续发展以提高生活质量为目标,同社会进步相适应。也就是说在连续的基础上保持或提高生活质量,人均收入和福利随时间的推移不变或是增加的,单纯追求产值的经济增长不能体现发展的内涵。

第四,可持续发展承认自然环境和资源的价值。这种价值不仅体现在环境资源对经济系统的支撑和服务价值上,也体现在环境资源对生命支持系统的不可缺少的存在价值上,体现在人类对自身生存意义的深刻理解、感悟与最终追求上。应把生产中环境资源的投入和服务计入生产成本和产品价格之中,逐步修改或完善国民经济核算体系;还应从人类社会的未来走向与生命本源意义上去把握这一理论的实质。

总之,可持续发展是一个涉及自然环境、经济、社会、技术及文化的综合概念。可持续发展主要包括自然资源与生态环境的可持续发展、经济的可持续发展和社会的可持续发展这三个层面。它以自然资源的可持续利用和良好的生态环境为基础,以经济可持续发展为前提,以谋求人类社会的全面进步为目标。只要社会在每一个时间段内都能保持资源、经济、社会同环境的协调,那么这个社会的发展就符合可持续发展的要求,人类的最终目标就是在供求平衡条件下的可持续发展。

三、走可持续发展之路是中国的唯一正确选择

地球作为人类的共同家园,她以极大的宽容为人类的生存发展提供着巨大的物质财富和环境支持,也以极大的忍耐承受着人类为了自身的生存发展而对自然资源、生态系统所进行着的无情的肆虐与破坏。20世纪以来,世界人口的急剧增长和全球经济的高速发展对自然系统造成了巨大压力,资源消费不断增加,自然资源迅速耗减,正在逼近和超过我们赖以生存的环境和自然资源基础所能承载的极限,环境问题和资源问题已成为一个全球性问题影响着世界各国的发展与未来。

我国地域辽阔,资源总量丰富,是世界资源大国,但因人口众多,资源人均占有量相对不足,同时又是一个世界资源小国,加之没有得到根本遏制的日趋严峻的环境污染,更加剧了这种供求矛盾的紧张状况。这就是我国环境和自然资源的基本国情。党和政府历来重视环境保护工作,从法律到管理、从管理到宣传,已经由此形成了一整套的运行机制和模式。但是,严重的环境问题并没有因此而得到根本遏制,环境污染的形势依然相当严重。其中,大气污染是我国环境问题的首要表现,归因于以煤炭为主的能源结构和过低的治理水平,大气污染特别是全国频繁出现大范围长时间的雾霾污染天气,已达到一个相当严重的程度;水环境质量仍呈恶化之势,全国江河水系、地下水污染和饮水安全问题不容忽视;环境噪声污染不断加剧,影响范围正在逐年扩大;固体废物污染已成为影响我国环境质量的一个严重问题;海洋环境遭受着严重损害,其他有毒有害物质也在严重污染着环境,影响着人类的生命和财产安全。

自然资源是人类社会存在和发展的物质前提和基础,合理开发利用自然资源是确保一个国家资源保障和环境维护的基本要求,但是现实却是令人不安的。其中,土地作为人类生存和发展的主要空间场所,作为人类社会最基本的生产要素和劳动对象,对拥有 13 多亿人口的中国有着非同寻常的重要意义。但我国土地资源的开发、利用和保护现状却是触目惊心的。矿产资源(包括矿物能源)在国民经济发展中具有举足轻重的作用,但我国矿产资源开发利用中的问题十分突出,后备资源不足或面临枯竭,开发利用率低,破坏浪费严重。水是生命的源泉,是人类生存的命脉,但我国的淡水资源严重短缺,水资源浪费和污染情况却十分严重。森林和草地是我国陆地上面积最大的生态系统,对于发展林业和畜牧业,保护生物多样性,保持水土和维护生态平衡都具有重大的作用和价值,但因我国长期采取粗放经营,重利用、轻建设,重开发、轻管理,森林和草地资源都面临严重危机。我国拥有丰富的物种资源,种类繁多,起源古老,特有性高,但我国的生物多样性同样面临着多方面的严重问题,物种受威胁和灭绝严重,遗传种质资源受到威胁、缩减或消灭。有着“蓝色国土”之美誉的海洋,蕴藏着异常丰富的自然资源,对于未来人类生存与发展将具有越来越重要的作用,但我国近海渔业资源的枯竭,海洋生态健康遭到破坏,未来资源宝库面临浩劫。

在这样一种严峻的情势之下,确立一种什么样的发展观念,实施一种什么样的发展战略,走一种什么样的发展道路,是我们必须做出的一个重大抉择。可持续发展作为一种体现现代文明的新的发展模式、发展战略和发展观,是全球范围内的一场变革生产、生活方式的深刻的社会运动。走可持续发展之路,是中国未来发展的自身需要和必然选择,这是基于中国的环境资源状况所得出的唯一正确结论。

四、可持续发展与生态文明

生态文明是人类社会进步的重大成果,是工业文明发展到一定阶段的产物,是实现人与自然和谐发展的新要求。建设生态文明,不是要放弃工业文明,回到原始的生产生活方式,而是要以环境资源承载能力为基础,以自然规律为准则,以可持续发展、人与自然和谐为目标,建设生产发展、生活富裕、生态良好的文明社会。^①

(一) 生态文明的含义及特征

自党的十七大创造性地提出“生态文明”这一科学概念以来,社会各界从不同维度就其内涵和特征进行了广泛讨论和深入研究。^② 尽管相互之间的认识分歧仍然清晰可见,但其间达成的思想共识却是有目共睹的。从人类社会发展的历史维度看,生态文明是人类社会继原始文明、农业文明和工业文明之后的一种更高级的新型文明形态,是在反思和扬弃工业文明基础上发展起来的“后工业文明”。生态文明区别于工业文明的根本在于人与自然关系价值取向的不同,以及由此决定和衍生的生产生活方式以及制度体系的不同。^③ 从当代社会文明系统的维度看,生态

① 参见中共中央宣传部:《习近平总书记系列重要讲话读本》,学习出版社、人民出版社 2014 年版,第 121 页。

② 参见黄勤、曾元、江琴:《中国推进生态文明建设的研究进展》,载《中国人口·资源与环境》2015 年第 2 期。

③ 参见申曙光:《生态文明及其理论与现实基础》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》1994 年第 3 期;俞可平:《科学发展观与生态文明》,载《马克思主义与现实》2005 年第 4 期;余谋昌:《生态文明:人类文明的新形态》,载《长白学刊》2007 年第 2 期。

文明作为特定社会形态中人类文明的重要组成部分,是人类为实现人与自然和谐发展所做出的全部努力和所取得的全部成果^①,与物质文明、精神文明等文明形态相对应,特别强调生态文明与其他文明的互动耦合。无论何种维度,生态文明都将秉承可持续发展的理念和要求,从文明的高度来统筹环境保护与经济发展之间的关系,通过生态文明建设在更高层次上实现人与自然、环境与经济、人与社会的协调发展。作为人类文明的一种高级形态,生态文明须以把握自然规律、尊重和维护自然为前提,以人与自然、人与人、人与社会和谐共生为宗旨,以资源环境承载力为基础,以建立可持续的产业结构、生产方式、消费模式以及增强可持续发展能力为着眼点,呈现出区别于以往文明形态或其他文明成果的鲜明特征。^②

首先,在价值观念上,生态文明强调给自然以平等态度和人文关怀。人与自然作为地球的共同成员,既相互独立又相互依存。生态文明的价值观要求人类须从传统的“向自然宣战”“征服自然”,转向“人与自然协调发展”,从传统经济发展动力——利润最大化,转向生态经济全新要求——福利最大化。人类须在尊重自然规律的前提下,利用、保护和发展自然,给自然以人文关怀。为此,生态文化、生态意识应成为大众文化意识,生态道德应成为社会公德并具有广泛影响力。

其次,在实践途径上,生态文明体现为自觉自律的生产生活方式。生态文明追求经济与生态之间的良性互动,坚持经济运行生态化,倡导人类克制对物质财富的过度追求和享受,选择既满足自身需要又不损害自然环境的生活方式。它要求改变高投入、高污染的生产方式,以生态技术为基础实现社会物质生产系统的良性循环,使绿色产业和环境友好型产业在产业结构中居于主导地位,成为经济增长的重要源泉。

再次,在社会关系上,生态文明推动社会走向和谐。人与自然和谐的前提是人与人、人与社会的和谐。人与社会的和谐有助于实现人与自然的和谐;反之,人与自然关系紧张也会对社会带来消极影响。典型的例证就是,随着环境污染侵害事件和投诉事件的逐年上升,人与自然之间的关系问题已成为影响社会和谐的一个重要制约因素。建设生态文明,要求将生态理念融入到经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的各方面和全过程,努力实现代际、群体之间的环境公平与正义,推动人与自然、人与社会的和谐。

最后,在目标实现上,生态文明是长期艰巨的建设进程。尽管我国有生态文明率先起步的有利条件,但因正处于工业化中期阶段,传统工业文明的弊端日益显现,发达国家上百年出现的污染问题,在我国快速发展的过程中集中出现,并呈现出压缩型、结构型、复合型特点。因此,生态文明建设面临既要“补上工业文明的课”,又要“走好生态文明的路”的双重任务和巨大压力,需要我们长期坚持、不懈努力。

(二) 加强生态文明建设的重大意义

党的十八大报告提出,生态文明是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。我国日益严峻的资源环境形势说明,要生存要发展就必须保护生态环境,必须尊重自然、顺应自然,并发挥自然界自我修复和循环再生功能。生态文明建设,是缓解我国工业化和城市化进程中日益强化的资源环境约束,增强可持续发展能力的重要途径,是提高竞争力、应对绿色壁垒的有效手段。

① 参见潘岳:《生态文明的前夜》,载《瞭望》2007年第43期。

② 周生贤:《积极建设生态文明》,载《求是》2009年第22期。

加强生态文明建设,是保障我国经济持续健康发展的需要。改革开放以来,我国经济社会发展取得举世瞩目的成就,但也付出了过大的资源环境代价。我国工业化和城市化的加快推进,面临着资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化等问题,这既有我国国情和发展阶段的原因,也有体制机制方面的因素。如果延续高能耗、高排放、重污染的粗放发展方式,我国的资源难以支撑,环境难以容纳,经济发展难以持续。破解资源环境强约束这一难题,不仅要加快转变经济增长方式,用发展的方法解决发展中的资源环境问题;更需统筹解决经济社会需求与自然供给之间的矛盾,“量入为出”而不能“急功近利”“竭泽而渔”。加快生态文明建设,推动形成人与自然和谐发展的现代化建设格局,这是对我国社会主义现代化建设的更新、更高要求。

加强生态文明建设,是提高人们的生活质量、改善民生的内在需求。以满足人民群众日益增长的环境需求为目标,尽可能多地提供生态产品,这是生态文明建设的基本要求。改革开放以来,我国物质产品生产能力极大提高,人民的生活水平上了一个台阶,对生活质量有了更高的要求 and 更多的期盼,但生态产品的生产能力却在减弱,影响和损害群众健康的环境问题呈多发态势,农村还有大量的农民喝不上干净水,城市居民生活在肮脏的空气中,几乎每个城市周边都有大大小小的垃圾堆。没有健康的身体,人民群众的生活水平和生活质量提高就无从谈起,我国人力资源优势也难以发挥。如果国家强大富裕了、民族复兴了,但春天没有了鸟语花香,秋天的夜晚看不见满天繁星,辽阔大地上见不到绿色的植被,不仅当代人的生存和发展难以为继,还将影响后代人的生存和发展。因此,推进绿色发展、循环发展、低碳发展,既是加强生态文明建设的基本途径,也是转变经济发展方式的重要任务。

加强生态文明建设,是实现中华民族永续发展的根本大计。只有发展,人类才能进入文明社会;只有可持续发展,才会出现生态文明。换言之,生态文明既是人类社会可持续发展的前提,也是可持续发展的必然结果。可持续发展不仅要求当代人之间、当代人和后代人之间在资源分配与利用上的公平性,要求当代人能够发展经济、增加财富、过上好日子,还要为子孙后代留有足够的资源和发展空间;不能以牺牲环境为代价去换取当前的发展,不能用今天的发展损害明天的发展;要求当代人的发展与资源、环境承载力相协调,实现长期目标与近期目标的统一,经济发展与环境保护的统一。只有这样才能保障中华民族世代永续发展。使发展成果为民所享,必须保护人类赖以生存的唯一家园;建设富强而美丽的中国,不仅要求增加 GDP 规模,做大蛋糕,还要求经济活动更加有效,单位经济增长所消耗的能源和原材料更少、产生的废物更少,使所有人享有民主、公平和正义。

第二节 可持续发展战略、建设生态文明需要法律保障

实施可持续发展战略、建设生态文明,离不开包括经济、行政、法律等诸多手段的综合运用。这既是一个政策问题,也是一个法律问题。首先是因为在巩固国家实施可持续发展战略过程中所取得的积极成果时,法律践行着一种重要的安全功能。“法律对于权利来讲是一种稳定器,而对于失控的权利来讲则是一种抑制器。”^①由法律对此做出规定的目的,就在于确保今天实施的战略、采取的措施、取得的成果不会在明天被废止、变动和否定。其次还在于法律必须是稳定的,

^① E.博登海默:《法理学——法律哲学与法律方法》,邓正来译,中国政法大学出版社 1999 年版,第 193 页。

一个完全不具稳定性的法律制度,只能是一系列仅为了对付一时性变故而制定的特定措施。把可持续发展纳入法治化轨道,就是使可持续发展战略不会因时事情势的变化而中断、变化或放弃。对此,法律发挥着具有强制力的最后保障作用,这是由法律的本质属性和特征所决定的。因此,“必须发展和执行综合的、可实施的、有效的并且是建立在周全的社会、生态、经济和科学原则基础上的法律和法规”^①。而“与可持续发展有关的立法是可持续发展战略和政策定型化、法制化的途径,与可持续发展有关的立法的实施是把可持续发展战略付诸实现的重要保障”^②。

一、可持续发展战略对传统法律的影响与挑战

可持续发展是体现现代文明的一种新的发展观、发展战略和发展模式,是全球范围的一场变革生产、生活方式的社会运动,也必将引起与传统发展模式相适应的法律制度体系和法律运行方式的严峻挑战和深刻变革。因为一个国家在一定时期的法律制度体系和法律运行方式是由该时期的社会物质生活条件决定的,一定社会经济条件下的生产和生活方式的变革必然会引起相应法律制度和运行模式的变革。

(一) 可持续发展对法律观念或法律价值的影响

正义历来就是法律的最高价值目标之所在。由于传统法律理论的影响,法律的正义宗旨通常被局限于人与人的社会关系之中,而人与自然关系的正义性却总被人们忽视或遗忘。在人类中心主义价值观的指导下,功利主义不仅成为人类社会生活的最高准则,而且也是人类处理自己与自然关系的基本态度。作为直接调整保护和改善环境,合理开发利用环境资源过程中所产生的各种社会关系进而间接调整人与自然关系的环境与自然资源法律,确认和维护的正义宗旨也是狭隘的、功利的,自不必说与经济运行和发展相适应的其他法律。把发展经济、提高效率视为人与社会发展的最高目标,过分注重与追求物质需求的满足,把人类幸福等同于物质利益的满足。在这种狭隘功利主义原则的支配下,人类无止境地追逐实利,把科技进步、人类文化、社会生活等丰富的人类文明归结为物质财富的增长。这种观念使人们从物欲的眼光而不是从生命存在的本体意义和价值追求的眼光去看待自然;不是把它作为人类的家园来建设,而是作为被征服的客体 and 对象去索取。但是,人们出于功利的行为在获得实利性满足的同时给人的世界造成巨大损失的事实表明,片面的经济发展不能从根本上为人类带来真正的福利,只能加剧人与人、人与自然的严重失衡。“经济的极大发展,已经使人类社会的整体体系在全球范围逐渐崩溃着。只要放任这种经济的孤立发展,就会导致人类在地球上丧失生存权利”^③。

在人类以阶级、民族、国家为单位获取物质利益的前提下,人们对物质的争夺、获取与占有势必造成尖锐的社会冲突。为了利益,正义常常被扭曲甚至被抛弃。联合国围绕全球海洋政策的讨论就是真实地体现了权力与正义分离的典型事例。从1973年起,联合国海洋会议便谋求对那些以世界大洋作为屏障和谋生手段的国家的权利和义务加以规定和修正。在持续进行的一系列会议进程中,各国代表都为本国的利益而辩护,不惜阻碍真正的全球海洋政策的产生。各国的立

① 《21世纪议程》,中国环境科学出版社1993年版,第61页。

② 《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》,中国环境科学出版社1994年版,第12页。

③ 阿诺德·约瑟夫·汤因比、池田大作:《展望21世纪》,荀春生等译,国际文化出版公司1985年版,第112页。

场都反映出各自的特殊利益。以利益为核心的讨价还价,使谋求一项有效、公平地利用全球海洋资源的正义性政策的构想被冲得无影无踪。扩张国家权力,占有物质利益的目标公然胜过国际社会谋求正义的目标。国际关系中的这种情况也大量地存在于各国家、各民族内部的社会冲突之中。这在我国表现得也十分突出,地方与地方的争夺,集体、个人与国家的争夺,地方企业与国家企业的争夺现象,滥用管理权、争夺使用权、乱采滥挖、乱砍滥伐、乱垦滥牧等现象,都已成为我国当前环境保护和自然资源开发利用管理中的顽症,进一步加剧和恶化着我国的环境和自然资源形势。人们为了比别人获得更多的特质利益,往往伴随着人对人与人对自然的不正义行为。这正是人与自然关系恶化的深刻社会根源。伴随着人类对环境与自然资源的大量无节制的开发利用乃至破坏,我们已经陷入一个全球性的环境资源危机和人与自然极度紧张的关系之中。面对神圣的自然,我们必须严肃审视现行法律的正义宗旨,探究现象背后的思想文化根源,重新确立自己的理性人文信仰和法律价值,担负起运用法律手段从根本上遏制日趋严峻的环境与自然资源形势,实现人口、经济、社会与资源、环境可持续发展的时代使命。

与正义相关,公平的观念和价值也受到了深刻挑战。在可持续发展的“公平性法则”的冲击下,不仅资本主义国家法的灵魂正受到审查和谴责,我国法的“真正的公平性”也在受到审查。^①可持续发展的公平性法则揭示,可持续发展是由人去推动的运动,只能建立在社会公平即社会正义和人与人平等的基础上。只有保持公平,才能调动和维持可持续发展主体即人的积极性和创造性。公平性是可持续发展的重要特征,失去公平性也就失去了可持续发展。可持续发展的精髓是资源和利益在当代人群之间以及代与代人群之间的公平合理的分配,而迄今为止的法律制度,包括我国现行法律制度在这方面却存在着相当多的问题。用可持续发展的观点看,当今世界由法律维护的不公平、不正义、不平等的现象相当多,包括发展条件(基础)不公平、发展获利(结果)不公平等方面。具体而言,包括历史发展上的不公平,又称为时间生态序不公平;地域发展上的不公平,包括区域生态和地区发展不平衡;社会制度上的不公平,包括体制、阶层、行业间的不公平及部门行业内部的不公平;种族和性别上的不公平;法律政策方面的不公平,等等。^②因此,只有深刻认识社会现实存在的与传统生产方式相联系的种种不公平现象,才能同意加强法治建设以减少不公平现象。只有深刻认识我国现行法律制度中的不公平、不平等因素,才能通过健全和改进法律制度,合理、逐步地解决各种不公平、不正义现象。

(二) 可持续发展对法律制度的影响

可持续发展对法律制度的影响是相当广泛、全面和实在的。它不仅包括立法,还包括执法、司法和法律监督等环节;不仅涉及经济政策、资金政策、资金机制、发展能力建设、社会服务、科技与教育、卫生与健康和环境与资源,还涉及人类住区、农业、工业、交通、能源等各个领域。^③以下仅从法治系统的角度作一简要说明。

首先,从立法和决策制度、机制的角度看,中国与可持续发展有关的立法面临着新的挑战,包括需要进一步完善可持续发展领域的法规体系,需要引入符合市场经济规律和市场机制要求的法律调整手段,需要进一步加强地方立法,在与可持续发展有关的立法以及技术规则的制定中,

① 蔡守秋:《论可持续发展对我国法制建设的影响(下)》,载《法学评论》1997年第2期,第9页。

② 蔡守秋:《论可持续发展对我国法制建设的影响(下)》,载《法学评论》1997年第2期,第9—11页。

③ 蔡守秋:《论可持续发展对我国法制建设的影响(下)》,载《法学评论》1997年第2期,第11—13页。