



环境法学总论

高晓露 ○ 主编

大连海事大学出版社
DALIAN MARITIME UNIVERSITY PRESS

环境法学总论

主 编 高晓露
副主编 樊 威 陈渊鑫

大连海事大学出版社

© 高晓露 2017

图书在版编目(CIP)数据

环境法学总论 / 高晓露主编. —大连: 大连海事
大学出版社, 2017. 1

ISBN 978-7-5632-3431-8

I. ①环… II. ①高… III. ①环境法学 IV. ①D912.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 003821 号

大连海事大学出版社出版

地址: 大连市凌海路1号 邮编: 116026 电话: 0411-84728394 传真: 0411-84727996

<http://www.dmupress.com> E-mail: cbs@dmupress.com

大连华伟印刷有限公司印装

大连海事大学出版社发行

2017 年 1 月第 1 版

2017 年 1 月第 1 次印刷

幅面尺寸: 185 mm × 260 mm

印张: 10.25

字数: 252 千

印数: 1 ~ 1500 册

出版人: 徐华东

责任编辑: 杨 洋

责任校对: 阮琳涵

封面设计: 解瑶瑶

版式设计: 解瑶瑶

ISBN 978-7-5632-3431-8 定价: 21.00 元

内 容 简 介

本教材是由大连海事大学 2016 年度校内资助出版。全书共分八章:环境法概述;环境法的基本原则;环境法的基本制度;环境权;环境侵权与环境民事责任;环境行政执法与环境行政责任;环境犯罪与环境刑事责任;国际环境法。

作为高等院校法学专业核心课程教材,本书总结了近十余年我国环境法学教学科研和法制建设的经验,结合新修订的《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国环境影响评价法》等最新立法,努力体现生态文明建设的法制要求,体现理论与实践相结合的要求。本书注重对学生运用环境法学的基本理论解决实际问题能力的培养,以保证通过对本教材的学习,学生能够对环境法律和环境法学有一个全面而清晰的了解,从而为进一步学习和运用环境法学知识奠定一个坚实的基础。本书可以作为普通高等学校法学专业以及环境科学专业教材,也可以供司法部门工作人员、律师、其他法律工作者,以及环境监督管理部门工作人员作为参考书使用。

前言

作为古老的法律学科中最年轻的一个分支学科,环境法学在中国的发展已经历了37个年头^①。三十多年来,中国的环境法学从无到有、从小到大,从隶属于经济法学科到1997年独立成为法学二级学科,从法学选修课到2007年被增列为法学核心课程。目前,环境法学已经形成自己独特的研究范式和理论体系,对中国环境法制建设发挥着重要的理论指导作用。

环境法学是在法学和环境科学相互渗透的基础上形成的一门新兴的边缘、交叉学科,既属于法学的二级学科^②,又是环境科学的一个分支学科^③,具有明显的自然科学和社会科学交叉渗透的特点。

现代环境法学最先兴起于西方工业发达国家。20世纪六七十年代,环境问题的日益严重、环境管理的强化对环境立法提出了迫切的要求。当时对环境权理论、环境法学研究范式、人与自然环境关系的理论的讨论和研究,一方面促使许多国家开始形成以综合性的环境基本法为中心的环境法体系,另一方面也造就了一大批研究、讲授和从事环境法实务的专业队伍,他们成立环境法研究机构,创办环境法杂志,在大学开设环境法课程,纷纷发表、出版有关环境法的论文、教材和学术著作,从而加速了环境法学的形成。

我国环境法学的发展比西方晚,与国内其他部门法学相比历史较短,基础也很薄弱。但是随着国家环境保护事业和环境法制建设的逐步加强,我国的环境法学也得到了较快的发展。近十年来,国内各高等院校纷纷加强环境法教学和科研工作,目前,已有几十所大学设立环境法硕士点,十多所高校招收环境法专业博士研究生,大多数法学院系都开设了环境法学课程,培养了一大批环境法学的专业研究人才。2000年,教育部批准法学学科首批设立的两个普通高校人文社会科学研究基地,其中之一就是环境法研究基地——武汉大学环境法研究所。同年,中国法学会批准成立环境资源法学研究会。2008年,中国环境科学学会环境法学会也正式成立。在学术研究机构发展壮大的同时,环境法学的研究成果也如雨后春笋般层出不穷。

尽管中国环境法学发展迅速,但是距离一门成熟的学科还有一段距离。如果说中国学者在20世纪80年代为环境法学成为一门独立的学科做出了卓越贡献,那么我们在21世纪还需要为环境法学迈向成熟付出更多的努力。

本书具体编写分工如下:高晓露编写第一章、第三章、第五章和第六章;樊威编写第二章和第四章;陈渊鑫编写第七章和第八章。全书由高晓露统稿、定稿。

由于水平所限,不足之处在所难免,敬祈读者批评指正。

编者

2016年10月

① 中国法学界首次发表环境法论文是1979年马骧聪的《环境保护法浅论》,载《法学研究》1979年第2期。

② 中国法学会下设环境资源法学研究会。

③ 中国环境科学学会下设环境法学会。

目 录

第一章 环境法概述	1
第一节 环境、环境问题与环境保护	1
第二节 环境法的概念和特征	5
第三节 环境法的发展历程	6
第四节 环境法体系	11
第二章 环境法的基本原则	14
第一节 环境法基本原则概述	14
第二节 预防原则	15
第三节 协调发展原则	18
第四节 环境责任原则	22
第五节 公众参与原则	23
第三章 环境法的基本制度	28
第一节 环境法基本制度概述	28
第二节 环境标准制度	29
第三节 环境规划制度	33
第四节 环境监测制度	35
第五节 环境影响评价制度	38
第六节 “三同时”制度	45
第七节 环境行政许可制度	47
第八节 环境税费制度	50
第九节 突发环境事件应急制度	55
第四章 环境权	59
第一节 环境权概述	59
第二节 环境权的法律实践	63
第三节 公民环境权	67
第四节 国家环境管理权	68
第五章 环境侵权与环境民事责任	74
第一节 环境侵权与环境民事责任概述	74
第二节 环境民事责任的归责原则	77

第三节	环境民事责任的构成要件和免责事由	78
第四节	环境民事责任的承担	81
第五节	环境民事纠纷的解决	84
第六节	环境公益诉讼	86
第六章	环境行政执法与环境行政责任	92
第一节	环境行政执法	92
第二节	环境行政法律责任	95
第三节	环境行政复议和行政诉讼	100
第七章	环境犯罪与环境刑事责任	104
第一节	环境犯罪	104
第二节	环境刑事责任	119
第八章	国际环境法	123
第一节	国际环境法的产生和发展	123
第二节	国际环境法的概念和渊源	126
第三节	国际环境法的基本原则	129
第四节	国际环境争端与跨界环境损害法律责任	147
参考文献		156

第一章 环境法概述

第一节 环境、环境问题与环境保护

一、环境

(一) 环境的概念

尽管对环境一词我们耳熟能详,但对其含义的解释却因人而异。如在社会环境、生活环境、投资环境等语境下,环境既可以被描绘为一个有限的范围,又可以被描绘为物质要素或者无限的空间。环境总是相对于某一中心事物而言的,因中心事物的不同而不同,随中心事物的变化而变化。中心事物不同,环境的内涵和外延也不同。

不同的学科所研究的环境,因中心事物的不同而有所差异。例如,对环境和环境问题进行全面、系统研究的环境科学,它所研究的环境是以人类为中心的环境,即人类环境,是指围绕着人类的空间以及可以直接、间接影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体。^①生态学中的以生物,包括动物、植物和微生物为中心的环境,即生境,是指某一特定生物或生物群体以外的空间,以及直接或间接影响该生物或生物群体生存的一切事物的总和。^②

在法律上给环境下一个明确的定义并不容易。较之于自然科学而言,将习惯用语或者专门术语应用于环境立法中,就必须明确该定义的内涵和外延,以保证在法律适用过程中不出现理解上的偏差。

纵观国内外相关立法,对环境进行定义共有以下三种方式:第一种是抽象定义方式,即在立法上只对环境下一个抽象的定义,对环境的内涵进行概括性描述,并不指明环境的具体范围。如,1991年,保加利亚《环境保护法》规定:“环境是指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。”^③第二种是列举定义方式,即在立法上只列举出法律所保护的具体环境要素,并不对环境的内涵做抽象的概括性描述。如,美国1969年《国家环境政策法》将环境分为自然环境和人为环境两大类,其中包括空气、水(海域、港湾、河流及淡水等)以及陆地环境(森林、土地、湿地、山脉、城市、郊区等)。第三种是综合定义方式,即法律对环境的定义既包括抽象的定义,又有对具体环境要素的列举。如,2014年《中华人民共和国环境保护法》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、风景名胜区、城市和乡村等。”这种定义

① 韩德培:《环境保护法教程》,法律出版社2007年版,第1页。

② 李博:《生态学》,高等教育出版社2000年版,第11页。

③ 王蓉:《环境法总论——社会法与公法共治》,法律出版社2010年版,第2页。

方式既综合了前两种方式的优点,又较好地避免了其不足,使环境这一概念的内涵科学,外延明确。

根据《中华人民共和国环境保护法》对环境的界定,应从以下几个方面来理解环境这一概念的内涵:第一,环境的范畴并不是无限的,它仅相对于人类而言,特指那些对人类的生存和发展有影响的自然因素;第二,环境中的自然因素包括两部分,即天然的和经过人工改造的。环境的外延包含但不限于15种环境要素,这15种环境要素之所以被法律明确列举,是因为它们当前与人类的生存和发展关系密切,能对人类的生存和发展产生直接或间接的影响。同时,法律能够通过规范人类的行为和调整社会关系,来达到保护环境的目的。

(二) 环境与自然资源

自然资源是环境法学研究中经常使用的概念。1972年联合国环境规划署将自然资源界定为: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。^①1987年我国颁布的《中国自然保护纲要》也对自然资源做了概括性的界定:在一定的经济技术条件下,自然界中对人类有用的一切物质和能量。该纲要列举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。

《中华人民共和国宪法》第9条规定:“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”这里所谓的自然资源指的是与环境融为一体、天然存在的具有经济价值的环境要素。

自然资源与环境密不可分,它们属于环境要素中可被人类利用的自然物质和能量,是构成环境的要素。例如《中国自然保护纲要》中所列举的自然资源大多已被《中华人民共和国环境保护法》对环境的界定所包含。自然资源是相对于非自然属性的“资源”而言的,是与人类生产或其他活动有关并能为人类所利用的那部分环境要素。森林、土地、水、风、地热、海洋、野生生物等自然因素具有两重性,在环境保护部门和环境法看来都是环境要素,具有环境功能和生态价值,对维持整个生态系统平衡意义重大。而在资源管理部门和经济法看来是自然资源,具有经济价值和使用价值,是财源。

二、环境问题

(一) 环境问题的含义及分类

环境问题是指因人类活动或自然变化而引起的环境质量下降或生态失调,由此给人类的生存和发展带来不利影响的现象。

在环境科学研究中,依据其产生的原因不同,一般将环境问题分为两大类,即第一类环境问题和第二类环境问题。第一类环境问题又被称为原生环境问题,是由自然本身某些因素变化造成的,通常称为自然灾害;第二类环境问题又被称为次生环境问题,是由人类的生产活动或生活活动造成的,通常称为环境污染和生态破坏。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自然因素引起的第一类环境问题,现在看来也与人

^① 汪劲:《环境法学》,北京大学出版社2014年第三版,第3页。

类的活动有关。当人类活动对自然环境的干预达到一定程度时,就可能演变成表现为第一类环境问题的自然灾害等。

环境法中的环境问题主要是指第二类环境问题,根据其具体表现形式不同,第二类环境问题又可以分为环境污染问题和生态破坏问题两种。前者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,致使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。后者是指人类不合理地开发利用自然资源,过度地向环境索取物质或能量,而给环境带来显著不利变化的现象。

(二) 环境问题的历史变迁

环境问题的产生与发展与人类社会的发展是同步的,纵观现代环境问题的演变历程,大体上可以将其划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

1. 地域环境问题时期(18 世纪至 20 世纪 60 年代)

自 18 世纪西方工业革命以后,随着城市化和大工业的出现,人口向城市集中,资源的消耗和废弃物的排放大量增加。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和自然资源破坏方面。到 20 世纪五六十年代,以环境污染为突出表现的环境问题在各主要工业发达国家发展到了顶峰。世界上著名的“八大公害”事件就发生在这个时期。虽然已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社会的发展。另外,科学家们也相信,随着科学技术的发展,环境问题会迎刃而解。因此,在解决环境问题的对策方面,各国主要采取了“头疼医头、脚疼医脚”的方法,在法律上主要采取的是对污染受害者进行事后救济的损害赔偿。

2. 国际环境问题时期(20 世纪 60 年代至 80 年代)

第二次世界大战以后,随着和平与发展成为世界的主流,经济发展开始成为世界各国,特别是发达国家追求的主要目标。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中所产生的环境污染和破坏越来越多。伴随着大气污染物的扩散、水污染物的流动,环境问题从地域化开始向国际化发展,进入国际环境问题阶段。这个时期的环境问题呈片状分布,以区域、流域大规模环境污染和生态破坏为中心,造成越境污染、物种灭绝,引发国际争端。针对环境问题在国际间不断加剧的事实,联合国于 1972 年召开以环境问题国际化为议题的人类环境会议。这次会议对各国加强环境保护和开展国际合作产生了重大的积极影响,同时也促进了国内和国际环境法的迅速发展。

3. 全球环境问题时期(20 世纪 80 年代至今)

在世界经济一体化、全球化进程中,发达国家由于自然资源相对短缺和人力资源成本相对较高,加上国内较严格的环境法律的约束,它们一方面转向技术含量和附加值含量较高的产业;另一方面以向发展中国家投资等方式将传统生产型企业以及废弃物等输出国境。而发展中国家则与此相反,它们既面临着引进资金和技术的困难,又面临着引进发达国家淘汰的落后工艺设备带来的国内环境污染和生态破坏的双重压力。

在此背景下,环境问题的演变呈现出以下两种景象:一是过去发达国家造成的环境问题尚

^① 汪劲:《环境法学》,北京大学出版社 2014 年第三版,第 8 页。

未消除;二是发展中国家环境污染和生态破坏已异军突起。其结果是,尽管各国采取了相应的措施,局部环境问题得以缓解,但由于污染物的长期积累和生态系统的长期破坏,全球性环境危机开始出现。更为严重的环境污染和更大范围的生态破坏事件频繁发生,使环境问题进入全球化时期。突出表现在全球气候变化、臭氧层破坏、生物多样性锐减、海洋环境污染、危险废物越境转移等方面。

当前环境问题有以下几个主要特点:^①第一,全方位。上至臭氧层,下至地下水,大至全球气候,小至遗传基因,无不呈现令人担忧的退化或恶化现象。第二,全因子。当前全球环境问题,表现为环境所有因子的退化或恶化。无论是大气、水、土壤还是生物物种栖息地、生态系统或遗传基因,都呈现退化或恶化的迹象。第三,整体问题与局部问题交叉。当前的环境问题,既有全球性问题,如全球变暖,又有局部性的问题,如局部环境污染。两者互相交错,互相影响,恶性循环。第四,突出的当前症状和潜在的滞后效应共生。由于环境问题在时间和空间上的可变性,再加上人类科学技术发展的局限,当前环境问题除已经表现出的危害后果之外,其长远和潜伏性危害后果往往相伴而生。

三、环境保护

人类是环境的产物,环境还为人类提供了生存和发展的物质基础。但是,人类具有主观能动性,在利用环境的过程中对环境加以改造,使其适应自己的需要。由于认识能力和科学技术水平的限制,人类在利用环境的同时,也造成了环境污染和生态破坏。被污染和破坏了的环境,又反过来影响了人类的生存和发展,以致危害人体健康和生命安全。为了克服环境的有害影响,人类在漫长的历史过程中逐步学会了运用科学技术、经济、行政、宣传教育和法律等手段来保护和改善环境。但是,在 20 世纪中叶之前。人们并未提出环境保护的概念。随着环境污染的加剧和环境科学的出现,美、日等国家出现了群众性的反污染运动,针对工业“三废”的治理也在逐步加强。但此时人们对环境问题的认识仍比较狭隘,认为环境问题是局部问题,没有把环境污染与生态危机联系起来,对其复杂性以及危害性认识不足;也没有把环境问题与社会经济因素联系起来,所以未能找到环境问题产生的根源及其有效的解决途径。

“八大公害”事件的发生,直接导致了 1972 年联合国人类环境会议的召开。此次会议把人类对环境问题的认识提高了一大步,提出了环境保护的科学概念,指出环境问题不是局部问题,而是全球问题;不仅是技术问题,也是社会经济工作的重要组成部分。会议所发表的《人类环境宣言》庄严宣布:“保护和改善人类环境是关系到全世界各国人民的幸福和经济发展的重大问题。也是全世界各国人民的迫切希望和各国政府的责任。”从此,环境保护开始得到世界各国人民和政府的重视。

环境保护作为一个较为明确和科学的概念自 1972 年联合国人类环境会议提出至今,其内涵和外延都在不断变化,主要表现在环境保护中的“保护”含义的扩展。现代环境保护已不再局限于传统的保护环境不受污染,而且还包含对生态的保育和对自然资源的保存或保留。其定义是:“安排人类对生物圈的合理使用,使目前这一代人得到最大的持久利益,并保持它的潜力,以满足后代的需要。”此种意义上的保护是积极的、有控制的保存、维持,以及持久的利

^① 王曦:《国际环境法》,法律出版社 2005 年版,第 17-18 页。

用、恢复和改善自然环境。^①

根据我国现行环境保护的政策及立法的原则和宗旨,环境保护是指以保证自然资源的合理开发利用,防治环境污染和生态失衡,协调社会、经济、环境的关系,保障人类生存和发展为目的而采取的行政、经济、法律、科技等行动的总称。

第二节 环境法的概念和特征

一、环境法的概念

由于法律上环境的概念具有不确定性,导致理论界对调整环境社会关系的法律规范的称谓及其概念界定也存在差异。如,称谓方面,有环境保护法、环境资源法、污染防治法、公害法、自然保护法以及生态法等。20世纪80年代以后,随着环境保护国际合作与交流的发展,环境法被约定俗成地作为国内法和国际法中环境保护领域的部门法律的称谓。^②

关于环境法的概念,国内外学术界至今观点林立,尚无一个公认的、权威性的界定。综合国内外环境法学著述对环境法定义的表述,并结合我国立法实践,环境法的概念可表述为:环境法是国家制定或认可的,调整人们在开发利用、保护改善环境的活动中所产生的社会关系的法律规范的总称,即环境法是指国家制定或认可的,以保护和改善环境、预防和治理人为环境损害为目的,调整因人们的环境利用行为而产生的社会关系的法律规范的总称。

环境法的内涵应从以下几个方面来把握:第一,环境法的目的是保护和改善人类赖以生存的环境,预防和治理人为环境损害;第二,环境法的调整对象是人类在开发利用、保护改善环境的活动中所产生的社会关系;第三,环境法的范畴既包含直接确立环境利用行为准则的环境法律规范,也包括其他法律部门中有关环境保护的法律规范。

二、环境法的特征

作为一个独立的法律部门,环境法具有以下区别于其他法律部门的特征:

(一)科学技术性

环境法具有浓厚的科学技术性,这一点是环境法区别于其他法律部门的基本特征。其他部门法律规范中,只有少数法律后果的确定需要考虑科学和自然的规则,而多数法律规范则是通过行为模式来确定和调整人们相互之间的关系。而环境法则不同,环境法律规范必须体现自然规律的要求,需要利用科学和技术以预测和调整人类环境利用行为所导致的人与人、人与自然之间的不良后果,并直接依据自然规律确立行为模式和法律后果。例如,环境影响评价法律制度、环境标准制度等。

此外,环境立法中经常且大量存在直接对技术名词和术语赋予法律定义,并将环境技术规范作为环境法律的附件,使其具有法律约束力。

(二)综合性

由于环境问题的成因与人类社会的生产、生活休戚相关,因此环境法的适用会涉及环境利

^① 周珂:《环境法》,中国人民大学出版社,2016年1月第五版,第11页。

^② 我国法学二级学科将环境法学和自然资源法学学科合并,统称为“环境与资源保护法学”。

用关系的诸多主体。无论是自然人、企业事业单位、社会团体、政府还是国家,都要通过利用环境而受益,使得环境法的法益既涉及公益也涉及私益。另外,环境要素之间的关联性和动态性也要求人类适应生态系统的演变并及时调整环境立法与政策的目标。以上原因决定了环境法需要以多种法律方法、从多个领域和多个层面对环境利用关系进行综合调整。

环境法的综合性主要表现在以下四个方面:第一,环境法的体系既包括大量的专门性环境法律、法规,还包括宪法、民法、经济法、行政法等法律部门有关开发利用、保护改善环境的规范;第二,环境法的内容既有实体法又有程序法,既有国家立法,也包括地方立法;第三,环境政策常常会以指导性规范的形式灵活地出现于环境利用领域,以弥补现实法律的抽象性和局限性带来的不足;第四,环境法的实施既有司法方法,也有行政方法,而且经济、技术和宣传教育等手段在环境法的实施方面也有突出的表现。

(三) 公益性

环境法所保护和改善的环境是整个人类赖以生存和发展的基础,而环境的整体性决定了它不可能为某个阶级、某个阶层或个人所独享。环境法所保护的法益对全人类和整个社会都有利。尤其是目前,臭氧层破坏、全球气候变暖、生物多样性锐减等全球性的环境问题已经危及整个人类的生存和发展,保护和改善环境已成为全人类的共同要求。从这个角度来说,环境法具有很强的社会公益性。

第三节 环境法的发展历程

一、外国环境法的发展

环境法作为人类保护、改善环境的重要法律保障,是随着环境问题的产生而产生,并随着环境问题的日趋严重和人类对环境问题认识的逐步深化而不断发展的。外国环境法大体经历了产生、发展和完善三个阶段。^①

(一) 环境法的产生

18 世纪资产阶级产业革命以前,人类对环境影响的能力不大,具有保护环境作用的法律规范和命令零星出现,往往是夹杂在其他法律文件中。这个时期的环境法也被称为古代环境法。^② 如,公元前 18 世纪巴比伦王国的《汉谟拉比法典》中就有关于土地、森林、牧场的耕种、垦荒和保护的规定。11 世纪的英国曾制定森林保护方面的法令。

这一阶段的环境法主要具有如下特点:内容零星、分散,彼此缺乏联系。相关立法中有关自然保护的规定,多是从保护所有权人的经济利益出发,没有与生态平衡相联系;有关防治污染的规定,多是从卫生和生活舒适角度出发,没有与整体环境质量的恶化相联系。因此,这一时期的环境法只能称为环境法的萌芽,远非现代意义上的环境法。

(二) 环境法的发展

从资产阶级产业革命到第二次世界大战结束,这个时期的环境法也被称为近代环境法。随着大工业的出现,社会生产力得到了极大的发展,人类对环境的影响也越来越大。特别是进

^① 高晓露:《环境法学基础》,大连海事大学出版社 2011 年版,第 16 页。

^② 蔡守秋:《环境资源法教程》,高等教育出版社 2004 年版,第 20 页。

入20世纪以后,环境污染和破坏日益严重,为了有效应对这些环境问题,一些国家先后颁布了各种环境单行法。如,1864年,美国制定了《煤烟法》以控制煤烟污染。1896年日本在《河川法》中首次提出“公害”一词。

这一阶段的环境法主要具有如下特点:^①(1)环境立法缺乏系统性。由于当时人们对环境问题的认识有限,并没有形成现代的整体环境观念,环境污染防治和自然资源保护立法彼此孤立,缺乏有机联系。(2)环境立法主要是专门性的单行法。自然保护立法针对的主要是个别的环境要素;污染防治立法针对的是个别比较突出和严重的环境污染问题。(3)环境法的调整方式单一。主要是民事救济方式,注重污染的损害赔偿和对侵害自然资源财产权利的赔偿。经济刺激、行政制裁和刑事处罚则很少采用。

(三)环境法的完善

第二次世界大战结束至今这个时期的环境法也被称为现代环境法。现代环境法在20世纪60年代起得到迅速发展,70年代达到高峰,80年代进入调整完善阶段,90年代进入全面、深入发展的新阶段。这一阶段的环境法又可进一步划分为以下两个阶段:

1. “斯德哥尔摩”时期的环境法

从第二次世界大战结束到20世纪80年代末,是现代意义上的环境法逐步兴起、不平衡发展和多样化发展阶段。从环境保护角度看,这个阶段以1972年斯德哥尔摩联合国人类环境会议的召开为标志,因而被称为“斯德哥尔摩”时期的环境法。

现代工业生产迅猛发展,人口膨胀,大城市急剧增多,人类向环境排放的污染物大大超过自然的净化能力,大规模的开发活动消耗了地球上有限的淡水、耕地、森林和矿藏。主要工业发达国家相继发生了环境危机(以八大公害事件为代表)。为了解决这些问题,环境科学应运而生。反映到法律上,不但各种环境单行法大量出现,还制定了综合性的环境基本法。例如,日本在1967年颁布《公害对策基本法》,美国于1969年颁布《国家环境政策法》。

1972年6月,联合国人类环境会议在瑞典首都斯德哥尔摩召开,来自113个国家的约1300名代表参加了会议。这次会议通过的《人类环境宣言》、行动计划以及在大会上印发的《只有一个地球》等材料,集中反映了各国环境法在“斯德哥尔摩时期”的动向和发展目标。以此为契机,会后许多国家纷纷制定环境专门法律,成立环境管理专门机构,建立环境社会团体,极大地促进了环境法的发展。

概括起来,这个时期的环境法主要具有如下特点:第一,环境立法初现综合化趋势。在立法形式上,不再局限于昔日的分散式单行立法,综合性的环境基本法开始出现。第二,环境立法开始重视统一的环境监督管理政府机构的设立。20世纪70年代开始,各国开始通过环境立法设立专司环境管理职责的政府机构,统一的环境监督管理体制逐步形成。第三,环境法的调整方式多样化。环境立法开始采用民事、行政以及刑事多种方式来调控人们在开发利用、保护改善环境中所形成的权利义务关系。第四,环境立法内容上更加完备、体系更加完整。环境立法从偏重污染防治扩大到整个自然环境的保护,而且,环境标准和环境规划大量出现,并上升为法律规范,成为环境法的重要内容。同时,同部门、同行业的环境立法逐渐系统化,环境法的子体系已初步形成。第五,一些国家的环境法已成为该国一个独立的法律部门。环境法作

^① 常纪文,王宗廷:《环境法学》,中国方正出版社2003年版,第43页;张梓太:《环境与资源保护法学》,北京大学出版社2007年版,第59页。

为环境保护的基本手段的地位已被人们所公认。随着环境法的出现,也诞生了一门生机勃勃的环境法学。

2. “可持续发展”时期的环境法

从20世纪80年代末至今,是现代环境法全面、蓬勃发展的阶段。这个时期以1987年布伦特兰夫人领导的世界环境与发展委员会提出的可持续发展思想为时代特征和历史背景,因而被称为“可持续发展”时期的环境法。

1987年,世界环境与发展委员会发表了著名的《布伦特兰报告》,即《我们共同的未来》。该报告指出“可持续发展(sustainable development)是既满足当代人需求而又不妨碍后代人满足其需要能力的发展。”经过一段时间的研究、筹划和推广,“可持续发展”逐渐被许多国际组织和国家采纳和实施。1992年6月,在巴西里约热内卢召开了联合国环境与发展大会,即里约会议。会议通过了《里约环境与发展宣言》《21世纪议程》以及《关于森林问题的原则声明》。会后,《生物多样性公约》和《气候变化框架公约》开放供缔约国签署。这次大会标志着各国环境法中心议题从“斯德哥尔摩时期”的环境保护向“可持续发展时期”的环境保护的转变。各国的环境保护战略发生了新的变化和转移。以“预防为主”“源头控制”等为指导原则的立法涌现。例如,1990年,美国通过《污染预防法》,该法宣布“对污染尽可能地实行预防或源消减是美国的国策”。再如,在日本,1993年制定了新的《环境基本法》,进入21世纪以后,日本的环境立法开始注重全过程环境保护和管理,朝再生利用和物质循环管理方向发展,分别制定了推进循环型社会形成、废弃物利用、促进再生资源利用等法律。

2002年8月,为纪念人类环境会议30周年,里约环境与发展大会10周年,在南非约翰内斯堡举行了联合国可持续发展世界首脑会议,有190多个政府、100多个国家的元首或政府首脑,5000多个非政府组织、2000多个媒体出席会议。会议通过了《约翰内斯堡可持续发展宣言》和《可持续发展计划》,形成了220多项“伙伴组织倡议”,又一次在全球范围内掀起了可持续发展热潮。

这个时期的环境法主要具有如下特点:第一,环境立法指导思想发生变化。可持续发展成为环境立法的指导思想,环境法更加注重事前预防、全过程管理、清洁生产、源头控制等。第二,环境法的综合化进一步加强。在可持续发展思想的指导下,环境法的综合化已成为一种普遍的现象和发展趋势。环境法越来越多地涉及经济社会问题,表现为环境与经济社会的“一体化”。第三,环境法越来越多地借用市场机制、采用经济手段。环境税费制度、绿色贸易壁垒、排污权交易等逐渐成熟。第四,环境法越来越多地采用技术手段。目前,环境影响评价、清洁生产标准化管理等科学技术手段已成为将经济发展与环境保护相结合的主要工具,各种环境标准和其他技术性规范在环境法中的作用越来越突出。第五,环境法的实施力度大幅度提高。在可持续发展阶段,各国都重视和加强了环境法的实施,进一步增强了环境法的权威。第六,发展中国家的环境法正在崛起。由于历史形成的经济、科技以及文化等方面的原因,发展中国家的环境法起步较晚。但在可持续发展阶段,发展中国家在借鉴发达国家环境立法经验的基础上,加快立法步伐,有少数发展中国家的环境法在某些方面甚至比发达国家更具活力、更有成效。

二、中国环境法的发展

中国是一个历史悠久的文明古国,也是一个资源大国,很早以前就认识到环境保护的重要

性,并进行了相应立法。但是,中国现代环境法的产生要比西方工业发达国家至少晚一个世纪。^① 中国环境法的历史发展以新中国的成立为标志大致划分为以下两个阶段:新中国成立之前的环境法和新中国成立之后的环境法。

(一)新中国成立之前的环境法

在中国古代很早就已出现保护环境法律规范,其产生至少可以追溯到殷商时期,“殷之法,弃灰于公道者断其手”。^② 到公元前 11 世纪,西周时期颁布的《伐崇令》规定:“毋坏屋,毋填井,毋伐树木,毋动六畜,有不如令者,死无赦。”现存最早最完整的古代环境法规,见于 1975 年在湖北云梦县出土的秦简,该秦简中的法律对农田水利、作物管理、水旱灾荒、山林保护等都有具体详细的规定。^③

从文献记载的中国古代环境保护规范来看,主要是对自然资源保护的内容,只是将自然资源作为财产来对待,其立法目的是保障统治者对自然资源的持续利用,以维护其统治秩序。在古代自然哲学相对发达的中国,“持续利用”和“节约使用”自然资源可以说是早期环境立法的基本理念,这与我国古代思想家的自然哲学观对统治者思想的影响有关。

“中华民国”时期,也制定过不少与环境相关的立法,如,1929 年的《渔业法》、1930 年的《土地法》、1932 年的《森林法》和 1942 年的《水利法》等。但由于种种原因,这些法律没有得到很好的执行。

另外,在中国共产党领导的革命根据地,也制定过一些类似的规定,如,1930 年的《闽西苏区山法令》、1939 年的《晋察冀边区禁山办法》、1941 年的《陕甘宁边区森林保护条例》以及 1949 年的《东北解放区森林保护暂行条例》等。

这一时期环境法的主要特点是侧重于自然资源的保护,保障资源的持续利用,环境污染防治方面的规定较少。

(二)新中国成立之后的环境法

新中国成立之后的环境法大致经历了萌芽、产生、发展、调整、强化五个阶段:

1. 萌芽阶段

从 1949 年新中国成立到 1973 年全国第一次环境保护会议召开之前,是新中国环境法的萌芽阶段。20 世纪 50 年代开始,为适应国民经济恢复和发展的需要,我国大力发展工农业,并推动国家的工业化进程。在此过程中,不可避免地产生环境污染和破坏问题,国家开始制定有关合理开发利用、保护改善环境的规范性文件。如,1949 年的《土地改革法》、1953 年的《政务院关于发动群众开展造林、育林、护林工作的指示》以及 1963 年的《森林保护条例》等。

值得一提的是,1954 年《中华人民共和国宪法》确立了“矿藏、水流,有法律规定为国有的森林、荒地和其他资源,都属于全民所有”的自然资源国家所有制形式。

总体上看,这一阶段的环境立法较多关注于自然资源的保护,防治环境污染的立法主要是从保护劳动安全的角度,侧重于保护工作环境和生活环境。

2. 初步发展阶段

从 1973 年我国召开第一次全国环境保护工作会议起,至 1978 年《中华人民共和国宪法》

① 金瑞林:《环境法学》,北京大学出版社 2002 年版,第 35 页。

② 陈奇校注:《韩非子集释》上,上海人民出版社 1974 年版,第 541 页。

③ 睡虎地秦墓竹简整理小组:《睡虎地秦墓竹简》,文物出版社 1978 年版,第 26 页。

的修改是中国环境法的初步发展阶段。进入 20 世纪 70 年代,中国已建立了比较完整的工业体系,环境污染也随着日趋严重。同时,工业发达国家不断出现震惊世界的公害事件,特别是 1972 年 6 月具有重大历史意义的联合国人类环境会议在斯德哥尔摩的召开,对中国的环境保护工作起了很大的警戒和促进作用。我国于 1973 年 8 月召开了第一次全国环境保护会议,通过了《关于保护和改善环境的若干规定》。该规定被誉为中国第一个综合性的环境行政法规,确立了“三同时”制度,提出了我国环境保护的“32 字”方针^①。《关于保护和改善环境的若干规定》实际上是中央政府对国家环境保护政策的宣示,在当时的历史条件下起着国家环境保护基本法的作用。根据该规定,国务院于 1974 年成立了环境保护领导小组,它标志着国家级的环境保护行政机构在我国正式诞生。

在此之后,我国又颁布了一系列的环境法律文件,如,1974 年的《防治沿海水域污染暂行规定》、1977 年的《关于治理工业“三废”,开展综合利用的几项规定》等。

更值得一提的是,1978 年修订的《宪法》第 11 条专门针对环境保护做了如下规定:“国家保护环境和自然资源,防止污染和其他公害”。这是环境保护首次被纳入国家的根本大法,为中国的环境保护和环境立法提供了宪法基础,为中国的环境保护进入法制轨道开辟了道路。

这个阶段的环境立法以污染防治立法为主,自然保护方面的立法较少,而污染防治以综合治理工业“三废”为主,环境管理制度尚不健全。另外,法律规定较笼统,可操作性较差。

3. 迅速发展阶段

从 1979 年《环境保护法(试行)》的颁布实施,到 1989 年该法被修改是中国环境法的迅速发展阶段。

1979 年 9 月,第五届全国人大第十一次会议通过《环境保护法(试行)》,作为我国第一部综合性的环境法律,该法的颁布实施标志着我国环境立法开始从分散、单一走向综合立法,标志着我国环境法体系开始建立。

1982 年,全国人大再次对《宪法》做出修改,在第 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”。此外,《宪法》其他条款对自然资源的合理开发利用等作了规定。所有这些为全方位环境立法提供了依据。此后,大规模的单项环境立法工作开始,环境法律文件数量大增,如,1982 年的《海洋环境保护法》、1984 年的《水污染防治法》《森林法》、1985 年的《草原法》、1987 年的《大气污染防治法》、1988 年的《水法》等。

除国内环境立法之外,我国政府还积极参加国际环境合作,加入或签署了一系列的国际环境条约,如,1980 年的《濒危野生动植物国际贸易公约》、1985 年的《保护世界文化和自然遗产公约》等。

至此,我国环境法律体系初步形成,环境法已成为我国一个独立的法律部门。环境保护领域“无法可依”的时代已经结束。

4. 调整阶段

从 1989 年《环境保护法》的颁布实施到 2000 年修改《大气污染防治法》之前,这一阶段是我国环境立法的调整改革时期。

1989 年 12 月《环境保护法》经全国人大常委会通过,取代了实施已有十年之久的《环境保

^① 即“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民。”