

《环境保护法》 阐释与评析

王伟 著



四川大学出版社



责任编辑:徐 凯
责任校对:徐志静
封面设计:墨创文化
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

《环境保护法》阐释与评析 / 王伟著. —成都:
四川大学出版社, 2016. 6
ISBN 978-7-5614-9620-6
I. ①环… II. ①王… III. ①环境保护法—研究—中
国 IV. ①D922.684
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 137818 号

书名 《环境保护法》阐释与评析

著 者 王 伟
出 版 四川大学出版社
地 址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行 四川大学出版社
书 号 ISBN 978-7-5614-9620-6
印 刷 四川永先数码印刷有限公司
成品尺寸 148 mm×210 mm
印 张 11.5
字 数 266 千字
版 次 2016 年 7 月第 1 版
印 次 2016 年 7 月第 1 次印刷
定 价 38.00 元

◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。

电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。

◆网址:<http://www.scupress.net>

版权所有◆侵权必究

前言

改革开放以来，中国经济高速发展的同时，环境问题也越发严重，引发了全社会的深切关注。在发展经济的名义下，我国重大环境污染事件和自然资源破坏事件屡禁不绝。环境问题已经成为影响人民身体健康、阻碍经济发展的重要因素。相关资料显示，我国每年因环境污染和生态破坏所造成的经济损失高达两千亿元人民币，几乎占国民生产总值的9%左右。^① 因为环境污染，新生儿尿道下裂与肾脏畸形的比例逐年上升。^② 如果说过去中国的经济发展是建立在资源大量利用、环境严重污染的基础上，那么现在面对中国资源储量大幅下降、环境容纳能力接近极限的严峻现实，广大民众越发认识到环境保护的重要意义。

党和国家站在时代的前沿，准确把握历史发展的脉搏，关注人民群众的切身利益，高瞻远瞩地提出了建设生态文明的决议，指出中国的经济发展应该从拼资源向环境保护发

① 《中国环境污染和生态破坏造成的年经济损失达上千亿元》，http://www.cq.xinhuanet.com/2014-01/14/c_118960369.htm，访问时间：2015年9月10日。

② 《新生儿因环境污染致病逐年上升》，http://finance.ifeng.com/a/20150914/13971198_0.shtml，访问时间：2015年9月10日。

展，从要“金山银山”向要“绿水青山”发展。民众也开始从“盼温饱”转向“盼环保”，从“求生存”转向“求生态”。人们认识到，人类只有一个地球，应该牢固树立命运共同体意识，像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境。大力推进生态文明建设，努力建设美丽中国，不仅是党和国家的战略部署，更是广大人民群众的行动共识。

在生态文明建设的过程中，环境保护成为生态文明建设的主战场。曾经不被重视的《环境保护法》俨然已成时代的热点。2014年4月24日，《环境保护法》由第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议修订通过，自2015年1月1日起正式实施，这是《环境保护法》自1989年颁布实施后25年来的首次修改。新修订的《环境保护法》无疑为环境保护工作的深入开展提供了更有利的法律保障。为了对新修订的《环境保护法》有一个更深入、更全面、更准确的了解，本书将对其进行详细分析，并从法律生态化以及人性化的角度对其中的相关规定进行评述。

本书分为九章。

第一章介绍《环境保护法》基础理论知识。主要包括《环境保护法》产生的原因、《环境保护法》的立法目的、《环境保护法》的保护对象以及《环境保护法》的基本理念。

第二章以公众参与原则为例，对《环境保护法》基本原则进行评析，并且对《环境保护法》基本原则的实际运用进行探析。

第三章、第四章和第五章从法律生态化与人性的角

度，对《环境保护法》中的监督管理制度、生态环境保护法律制度、污染防治法律制度进行评析。

第六章、第七章、第八章从法律生态化与人性化的角度，对《环境保护法》中的环境民事责任法律制度、环境行政责任法律制度、环境刑事责任法律制度进行评析。

第九章探讨了环境司法实务部门在法律生态化与人性化方面的实践。

目 录	
第一章 《环境保护法》基础理论	(001)
第一节 《环境保护法》产生的原因	(001)
第二节 《环境保护法》的立法目的	(007)
第三节 《环境保护法》的保护对象	(017)
第四节 《环境保护法》的基本理念: 可持续发展 ...	(037)
第二章 《环境保护法》基本原则阐释与评析	(048)
第一节 《环境保护法》基本原则阐释	(048)
第二节 《环境保护法》基本原则评析: 以公众参 与原则为例	(055)
第三节 《环境保护法》基本原则的运用: 以贵州 垃圾焚烧发电困境突破为例	(073)
第三章 环境保护监督管理制度阐释与评析	(095)
第一节 环境保护监督管理主要制度阐释	(095)
第二节 我国环境保护监督管理法律制度评析 ——从生态化与人性化的角度	(118)
第四章 生态环境保护法律制度阐释与评析	(143)



第一节	生态环境保护法律制度阐释	(143)
第二节	我国生态环境保护法律制度评析 ——从生态化与人性化的角度	(145)
第五章	污染防治法律制度阐释与评析	(180)
第一节	污染防治法律制度阐释	(180)
第二节	我国污染防治法律制度评析 ——从生态化与人性化的角度	(182)
第六章	环境民事责任阐释与评析	(201)
第一节	环境民事责任阐释	(201)
第二节	我国环境民事责任评析 ——从生态化与人性化的角度	(213)
第七章	环境行政责任阐释与评析	(237)
第一节	环境行政责任阐释	(237)
第二节	我国环境行政责任评析 ——从生态化与人性化的角度	(247)
第八章	环境刑事责任阐释与评析	(273)
第一节	我国环境刑事责任阐释	(274)
第二节	我国环境刑事立法评析 ——从生态化与人性化的角度	(291)
第九章	环境保护司法制度生态化与人性化的实践	(313)
第一节	环境保护司法制度生态化实践	(313)
第二节	环境保护司法制度人性化实践	(329)
主要参考文献		(342)

后 记	(358)
-----------	--------

第一章 《环境保护法》基础理论

第一节 《环境保护法》产生的原因

一、《环境保护法》产生的客观原因：环境问题引发新的社会纠纷

《环境保护法》产生的客观原因总的来说是环境问题的出现。环境问题是指由于自然的变化或者人类的活动所引起的环境破坏和环境质量变化，由此给人类的生产和生活带来不利影响。^① 环境问题分为第一环境问题和第二环境问题。第一环境问题又称为原生环境问题，主要是由于火山爆发、地震、海啸、洪水、泥石流等自然现象引起的环境问题；第二环境问题又称为次生环境问题，是由于人类活动作用于自然界并反过来对人类自身造成有害影响的环境问题。次生环境问题又分为环境污染与生态破坏。环境污染又称为

^① 吕忠梅 《环境法》，北京：高等教育出版社，2009年版，第3页。



投入性损害,是指由于人类不恰当地向环境中排放、投入污染物质或其他物质、能量而造成的对环境和人类的不利影响和危害,如废水污染、固体废弃物污染等;生态破坏又称为取出性损害,是指由于人类不恰当地从环境中取出或开发某种物质、能量所造成的对环境和人类的不利影响和危害,如滥伐树木、滥垦土地、滥采矿产资源等。有时人类的同一种活动可能同时造成两种环境损害,如滥采矿产资源就有可能同时造成环境污染与生态破坏。^①

环境问题自古有之。人类出现以后,通过劳动不断地改造环境,使自身能够生存和发展。只是在人类发展的不同阶段,由于生产力水平的高低,人类对环境的影响也不同。

原始社会时期,生产力水平低,人类对自然的干预与破坏小,这时候的环境问题主要是某一时期局部地区的野果被采摘完毕,野兽被狩猎完毕,但人类迁移到新的地方后,原来所在地的资源就能得到休养恢复。

进入奴隶社会和封建社会以后,随着生产力水平的提高,人类对环境的干预和破坏力度也随之加大。人们开采农田,导致对天然植被的破坏,继而引发水土流失、土地沙漠化、盐碱化等问题。不过由于当时人口数量有限,加之生产规模的局限性,人类对环境的影响和破坏发生的区域不大,后果并不是非常严重,还没有形成全球范围的环境问题。

进入资本主义社会以后,工业革命使生产力大幅提高,化石能源取代畜力,社会化大生产代替手工生产,人类对自

^① 蔡守秋 《新编环境资源法学》,北京:北京师范大学出版社,2009年版,第8页。

然的利用与改造达到巅峰。但与此同时，全球性的环境问题也开始出现在人们的视野。在 20 世纪 30 年代到 60 年代，出现了一系列著名的公害事件，如比利时马斯河谷事件，美国洛杉矶光化学烟雾事件、多诺拉烟雾事件，英国伦敦烟雾事件，日本四日市哮喘事件、富山骨痛病事件、水俣病事件、米糠油事件等。随之区域性甚至全球性的环境事件开始频频出现，如苏联切尔诺贝利核电站泄漏事件、印度博帕尔农药厂毒气泄漏事件、瑞士巴塞尔桑多兹化工厂爆炸事件等。

之所以环境问题会在资本主义社会集中出现与爆发，是有其客观原因的：

第一，市场的失灵。^① 首先，资本主义社会实行市场经济。在市场经济条件下，市场在资源配置中发挥着基础作用。市场主体以追求自身最大经济利润为经济活动唯一的宗旨，导致环境外部不经济性的产生。环境外部不经济性是指个人（包括自然人和法人）的经济活动对他人造成了影响，但是这种影响又没有计入市场交易的成本与价格之中。^② 环境问题的外部不经济性特别明显，比如市场主体在没有任何约束的情况下，可以随意向环境中排放污染物，其对环境造成的影响却由社会来承担，但其污染是在自身生产的过程中产生的，其生产所创造的收益由生产者自己享有，即生产者

① 在市场经济条件下，市场在资源配置中发挥基础作用。市场通过价值规律和供求关系来调整经济的运行。所谓市场的失灵，就是指市场无法优化配置各种资源，引领经济过程走向社会最优化。

② 徐淑萍 《贸易与环境法律问题研究》，武汉：武汉大学出版社，2001 年版，第 123 页。



付出的个人成本小于社会成本，但生产者获得的个人收益大于社会收益，在这样的情况下，每个市场主体都不断地从其自身破坏环境的行为中获得收益，但是其所造成的环境污染或者破坏却由整个社会来承担。第二，环境资源具有公共物品的属性，即消费的非竞争性和收益的非排他性。正因为环境资源的这种属性，使得“搭便车”现象出现，即大家都根据自己的需求毫无节制地享用环境资源，但是都不愿对环境资源进行保护，只愿意享受别人保护环境资源的成果，造成“公地的悲剧”^①。第三，市场主体理性有限，作为经济人的市场主体总是将追逐利益放在第一位而忽视环境保护。第四，由于环境信息的稀缺和不对称，使得环境信息缺乏透明度，一方面受害者想追究责任但要付出较高的信息成本，这就造成了市场主体机会主义思想的泛滥。另一方面信息的混乱和滞后会导致环境保护资金投入、环境开发、环境利用和环境保护市场等方面的决策失误，进而引发新的环境问题。第五，有些环境资源无法通过价格机制来进行调整，无产权或者产权制度不完善造成了环境短期行为的蔓延。^②

面对市场在环境资源领域的失灵，政府需要加以干预，采取有效的措施保护环境。但是政府在干预的过程中由于制

① “公地的悲剧”是美国学者盖洛特·哈丁（Garret Haedin）于1968年在《科学》杂志上发表的论文《公有地的悲剧》中所做的一个描述性模型，讲述的是在一片公有草原上一群牧人在放牧，他们不断增加自己放牧的牛羊数量，却不对草原做任何的养护，最终达到了这片草原可以承受的极限，使得草原被毁灭。后来“公地的悲剧”成为环境问题的一个经典案例。参见：G. Hardin “The tragedy of the commoa”, *Science*, 1968 (162), pp. 1243-1248.

② 常纪文《市场经济与我国环境法律制度的创新和完善》，北京：中国法制出版社，2004年版，第7~8页。

度体系等方面的原因，可能会导致干预的结果偏离预期的设想，出现政府的失灵。如政策不当造成的环境破坏，比如大规模开发水电造成河流生物种群减少、下游河段干涸等问题。再如个别地方政府唯地区生产总值马首是瞻的做法造成了经济发展中环境问题的日益严重。面对环境资源领域的政府失灵，必须通过法律手段以及各种民主机制加以纠正。这就为通过法律解决环境问题奠定了客观基础。

二、《环境保护法》产生的主观原因：传统法律部门在应对环境问题时的不足

越来越严重的环境问题带来了一系列社会问题，如环境污染使得干净的资源成为紧缺物品，从而导致了相关资源利用者之间的纠纷；再如环境污染引发了人身损害纠纷等，这些问题急需得到解决，而法律作为现代社会中最重要的社会调整手段，在解决纠纷中起着重要的作用。法律对社会纠纷的解决不外乎两种方案：一是在已有的法律制度体系下寻求办法，二是发展新的法律制度。当已有的法律制度不足以充分解决社会出现的新的矛盾纠纷时，新的法律制度就会产生。

（一）传统民法在应对环境问题时的不足

第一，传统民法的核心制度是物权制度。物权理论强调所有权的绝对支配，排斥一切干预。土地所有权的范围可以上至天空、下至地心，土地所有权人行使权利可以推及土地上的一切环境要素，其权利行使不受任何限制，这种绝对的所有权会不可避免地导致环境污染和破坏。

第二，传统的民法强调只有能被人力所控制和支配的物才具有所有权。现实中，很多环境要素如阳光、空气是人力

无法控制和支配的，也就不可能有所有权，造成所有的人都可以对其进行利用，但没有责任人对其进行保护，因此就出现了“公地的悲剧”。

第三，传统民法的过错责任原则不足以保护环境。过错责任原则要求只有当事人主观存在过错时才承担民事责任。但环境污染与环境破坏很多时候当事人主观上并不具有过错，环境污染往往是物质生产活动的“副产品”，这样污染行为人就无须承担责任。

第四，传统民法的契约自由原则不利于环境保护。按照契约自由原则，契约完全取决于个人的自由意志。承不承担环境保护义务取决于当事人的自由意志，国家不能干预。

另外，传统民法的相邻权理论、因果关系认定等理论，也因环境污染的移动性、潜伏性、间接性等特点，使其在应对环境问题时具有一定的不足。

（二）传统行政法在应对环境问题时的不足

第一，传统行政法以约束或者对政府权力进行控制为核心，对行政机关行使自由裁量权限制比较严格，不能适应环境管理灵活性、科学性、区域性的需要。

第二，传统行政法强调行政机关的单方干预，行政机关作出行政决定不需要民众或者行政相对人的同意，不能适应环境保护中公众参与、政府与公众协调沟通的需要。

第三，传统行政法并不主张政府对市场的过多干预，强调的是将权力关在笼子里，对平等主体间关系的介入与协调不足，不能以强制性的手段管制可能导致环境污染的行为。

（三）传统刑法在应对环境问题时的不足

首先，传统刑法关注对人身权或财产权的保护，且这种

保护是立足于经济性判断的基础之上，不能适应保护生态利益的需要。

其次，传统刑法规定的犯罪多为故意对人身或财产的直接侵害，而环境污染和环境破坏不是直接针对人实施的，其危害后果要通过环境介质才会到达人，具有间接性。

最后，传统刑法的刑罚手段以人身刑为主，但是环境犯罪多为谋取经济利益，产生巨大的环境和人身损害，需要刑罚手段的多样化。

综上所述，正因为传统法律部门的法律制度不能完全适应并解决环境问题，急需新的法律部门和法律制度。在这样的背景下，环境法就应运而生。

第二节 《环境保护法》的立法目的

一、《环境保护法》立法目的之争

《环境保护法》的立法目的是指立法者在制定《环境保护法》时希望法律所达到的目标或者实现的结果。学术界对于《环境保护法》的立法目的存在一元论和二元论之争，即《环境保护法》的立法目的是以保护环境或者保护人体健康为唯一目的，还是以经济发展同环境保护相协调为目的。一元论认为，《环境保护法》应该以保护人体健康为唯一目的，反映在国家立法上，典型的是日本和美国的环境立法。第二次世界大战后，日本在大力发展经济的同时，也引

发了严重的环境问题，八大公害事件中有四件是发生在本国。^① 1967 年日本制定的《公害对策基本法》坚持的是二元论，规定立法的目的是“保护国民健康和生活环境，要与经济健全发展相协调”^②。该法的颁布并没有遏制日本环境问题的继续恶化，从而遭到了日本法学界人士和环境保护专家的激烈批评，认为牺牲国民生存环境来发展经济是一种本末倒置的做法。在社会的强大压力下，1970 年日本在修改《公害对策基本法》时，将“保护国民健康与保全生活环境”作为唯一的目的。1993 年的《环境基本法》规定，“必须以健全经济发展的同时实现可持续发展的社会构筑为宗旨，实现将社会经济活动以及其他活动造成对环境的负荷减少到最低限度，其他有关环境保全的行动由每个人在公平的负担下自主且积极地实行，既维持健全丰惠的环境，又减少对环境的负荷”^③。美国在经济繁荣的同时也爆发了严峻的环境问题，如 1943 年洛杉矶光化学烟雾事件和 1948 年多诺拉烟雾事件。触目惊心的环境事件促使美国环境立法的加速。1969 年美国《国家环境政策法》规定立法的目的是“宣示国家政策，促进人类与环境之间的充分和谐；努力提倡防止或者减少环境与自然生命物的伤害，促进人类的健康和福利；充分了解生态系统以及自然资源对国家的重要性；

① 即 1958 年日本米糠油事件、1961 年日本四日市哮喘事件、20 世纪 60 年代日本水俣病事件、1955—1972 年日本富山骨痛病事件。

② 赵国青《外国环境法选编》（第 1 辑下册），北京：中国政法大学出版社，2000 年版，第 974 页。

③ 王灿发《对中国环境法的反思》，载于《清华法治论衡》，2010 年第 1 期。

设立环境质量委员会”^①。

而二元论则认为,《环境保护法》不仅应该保护环境,维护人体健康,也应该促进经济发展,实现经济发展与环境保护的协调。经济发展一方面带来了物质财富的巨大增长,另一方面又带来了生态危机。限制经济发展无疑可以解决环境问题,但不符合人类的根本利益,因此明智的选择是将经济发展与环境保护结合起来。

二、我国《环境保护法》的立法目的

尽管学术界对二元论一直颇有微词,但是我国的《环境保护法》依然坚持的是二元论。正如党的十八大报告指出的,我国仍然处于并将长期处于社会主义初级阶段,人民群众日益增长的物质文化需求同落后的社会生产力之间的矛盾依然是主要矛盾,我国依然是发展中国家,发展是解决我国一切问题的根本,但是发展不能以超越环境承载力的方式进行,要在环境保护的基础之上发展经济。

(一) 保护和改善环境,防治污染和其他公害

新中国成立以后,我国一直将发展经济作为各项工作的中心。尤其是改革开放以来,我国的经济高速发展,但粗放式的经济增长方式、不力的环境监管制度,使得我国在经济快速发展的同时,造成了日益严重的环境问题,主要体现在严重的环境污染和生态系统的退化上。《2014 中国国土资源公报》显示,2014 年,在全国有连续监测数据的水质监测

^① 赵国青 《外国环境法选编》(第1辑下册),北京:中国政法大学出版社,2000年版,第11页。