

环境法学

主编 黄霞 常纪文
主审 马骧聪



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS



中国地质大学 211 工程项目资助

环 境 法 学

主编 黄霞 常纪文

主审 马骧聪



机械工业出版社

内 容 简 介

本书是全国高等学校法学专业本科生和研究生教学和自学参考用书。该书从环境法学教育的实际需要出发,系统地论述了环境法学的基本理论与实践问题。主要内容包括:环境法学的研究对象,环境法的法律调整机制,环境法的体系,国家对环境的管理和监督,环境法的基本原则和制度,环境保护的综合法律调整,污染防治、自然资源和生态保护、特殊区域环境保护的法律调整,环境法律责任,国际环境法的基本理论等。

本教材亦可作为环境法学研究和环境执法、司法工作的参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

环境法学/黄霞,常纪文主编. —北京:机械工业出版社, 2003. 1

ISBN 7-111-11204-0

I. 环… II. 黄… III. 常… III. 环境保护法—法的理论 IV. D912-601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 090836 号

机械工业出版社 (北京市百万庄大街 22 号 邮政编码 100037)

责任编辑:梁代军 魏小奋

封面设计:饶 薇 责任印制:付方敏

北京市密云县印刷厂印刷·新华书店北京发行所发行

2003 年 1 月第 1 版·第 1 次印刷

1000mm × 1400mm B5·10.875 印张·423 千字

0 001—4 000 册

定价:28.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换
本社购书热线电话 (010) 68993821、68326677-2527
封面无防伪标均为盗版

《环境法学》编委会

主 审 马骧聪

主 编 黄 霞 常纪文

副主编 杨金柱 卢学实 胡通碧 梁汇娟

编 委 (以姓氏笔画为序)

马骧聪 李 化 卢学实 刘 飞 刘 贤

杨金柱 聂 颖 黄 霞 常纪文

前 言

在中国法学会环境资源法学研究会副会长马骧聪先生的指导下,在中国地质大学(武汉)人文与经济学院的组织和机械工业出版社的主持下,我们编写了这部适合法学专业本科生、研究生教学和自学的参考教材。

在编写思路,由于环境与自然资源是密不可分的,狭义的环境法与自然资源法的调整对象和目的基本上是一致的或相互衔接的。因此,本教材的特点是将狭义的环境法与自然资源法合并成一个独立的部门法——环境法来研究。

在指导思想,我们力求以马克思主义关于人与自然的辩证学说和可持续发展思想为指导,把法学、环境科学、自然资源科学的理论结合起来,做到既有理论概括,又突出实践性,适应法学教育的特点。

在研究的领域上,本教材有自己独特的研究内容,如环境和自然资源的自然科学与法学的关系;环境法和自然资源法的关系;环境法的调整对象;环境法的目的、功能和作用;环境法的法律调整机制;环境法的综合法律调整;当代中国环境法发展的特点和趋势;环境法与其他独立部门法的协调;环境法律责任的基础;环境民事、行政和刑事责任理论和实践发展的特点;国际环境法与国内环境法的关系等。

从观点上讲,本教材结合国内外环境法学和传统法学发展的实际情况,进行了创新,比如认为环境法的基本原则不能等同于环境法的指导思想;环境法不仅调整人与人关于环境的关系,还调整人与环境的关系;环境法律责任的实质是环境法权的缺损和缺损了的环境法权的法律救济等。

从研究方法看,本教材采用了对比分析和多学科知识综合研究的方法,力求理论联系实际,结合具体的环境问题和环境现象来阐述环境法的基本理论问题。

环境法学的边缘性和综合性强,涉及面广,需要研究的问题很多。我们衷心地希望本教材的出版,对于健全我国的环境法制,丰富和发展我国的环境法学,促进环境法学的高等教育和研究,发挥一定的作用。

《环境法学》编委会

马骧聪 男，1934年1月5日生，河南博爱县人，中国社会科学院法学研究所研究员，研究生院教授，博士生与博士后导师。曾任国务院环境保护委员会科学顾问、国家环境保护局法律顾问、国土资源法研究会副理事长等社会职务，现任中国法学会环境资源法研究会副会长。曾主持完成“环境保护立法”“外国环境立法”等研究项目。参加了《海洋环境保护法》等多部环境法律的制定、修订和论证工作。

黄霞女，1964年11月出生，湖北咸宁市人。现为中国地质大学（武汉）人文与经济学院副院长，副教授、硕士生导师。主持和参与省部级以上课题六项，多项课题获奖。主编著作3部，在《中国人口、资源与环境》、《法学评论》等学术刊物上发表学术论文30余篇。

常纪文男，1971年4月出生，湖北监利县人。2001年毕业于武汉大学环境法研究所，获法学博士学位。现为中国社科院法学研究所环境与资源法学专业博士后，中国法学会环境资源法研究会理事。主持两部环境行政法规的修订工作，主持和参与省部级以上课题十项。

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 环境与环境问题	(1)
第二节 环境保护与法	(8)
第三节 环境法与环境法学	(12)
第二章 环境法概论	(15)
第一节 环境法的概念和特征	(15)
第二节 环境法的调整对象	(18)
第三节 环境法的目的、功能和作用	(25)
第四节 环境法的适用范围	(29)
第五节 环境法的法律调整机制	(33)
第三章 环境法的历史发展	(40)
第一节 国外环境法的历史发展概况	(40)
第二节 中国环境法的历史发展概况	(47)
第三节 当代中国环境法发展的特点和趋势	(53)
第四章 环境法的体系	(58)
第一节 环境法体系的概念与结构	(58)
第二节 环境保护法与自然资源法的关系	(62)
第三节 环境法的地位	(68)
第四节 环境法与其他独立部门法的协调	(71)
第五章 国家对环境的管理与监督	(76)
第一节 国家环境管理概述	(76)

第二节	国家环境管理体制	(80)
第三节	国家环境管理的形式	(85)
第四节	我国环境管理的监督	(88)
第六章	中国环境法的基本原则	(93)
第一节	代内公平和代际公平原则	(94)
第二节	预防性、综合性、整体性和全过程原则	(99)
第三节	环境责任原则	(102)
第四节	环境保护的公众参与原则	(106)
第七章	中国环境法的基本制度	(112)
第一节	概述	(112)
第二节	环境产权制度	(113)
第三节	环境规划制度	(116)
第四节	环境影响评价制度	(119)
第五节	“三同时”制度	(121)
第六节	排污申报登记及许可证制度	(123)
第七节	限期治理制度	(126)
第八节	中国环境法的其他基本制度	(128)
第八章	环境保护的综合法律调整	(130)
第一节	概述	(130)
第二节	调整方法	(133)
第三节	城市环境的综合法律调整	(137)
第四节	农村、农业环境的综合法律调整	(142)
第五节	区域开发的综合法律调整	(146)
第九章	环境污染防治的法律调整	(153)
第一节	概述	(153)
第二节	大气污染防治的法律调整	(161)

第三节	水污染防治的法律调整	(167)
第四节	海洋环境污染防治的法律调整	(173)
第五节	环境噪声污染防治的法律调整	(178)
第六节	固体废物污染防治的法律调整	(182)
第七节	有毒有害物质污染防治的法律调整	(186)
第十章	自然资源及生态破坏防治的法律调整	(192)
第一节	概述	(192)
第二节	土地保护的法律调整	(198)
第三节	水资源及水生态保护的 法律调整	(202)
第四节	水土保持的法律调整	(206)
第五节	森林保护的法律调整	(209)
第六节	草原保护的法律调整	(213)
第七节	渔业保护的法律调整	(216)
第八节	矿产保护的法律调整	(219)
第十一章	特殊区域环境保护的法律调整	(224)
第一节	概述	(224)
第二节	自然保护区保护的 法律调整	(227)
第三节	风景名胜区保护的 法律调整	(232)
第四节	森林公园保护的 法律调整	(235)
第五节	自然遗迹与人文遗迹保护的 法律调整	(238)
第六节	历史文化名城保护的 法律调整	(241)
第十二章	环境法律责任	(245)
第一节	概念、特征与分类	(245)
第二节	环境法律责任的理论根据	(247)
第三节	环境法律责任的实质	(252)
第四节	环境法律责任的实现方式	(255)

第十三章 环境民事责任	(262)
第一节 环境民事责任的构成要件	(262)
第二节 环境民事责任的实现程序	(274)
第三节 环境民事责任的承担方式	(280)
第十四章 环境行政责任	(285)
第一节 环境行政责任的构成要件	(285)
第二节 环境行政责任的实现程序	(288)
第三节 环境行政责任的承担方式	(294)
第十五章 环境刑事责任	(297)
第一节 环境刑事责任的构成要件	(297)
第二节 中国的环境刑事责任立法	(307)
第十六章 国际环境法的基本理论	(312)
第一节 国际环境法的概念	(312)
第二节 国际环境法的渊源	(313)
第三节 国际环境法的基本原则	(319)
第四节 与环境保护有关的重要国际组织	(323)
第五节 与环境保护有关的重要国际条约	(326)
第六节 国际环境争端及国际环境法律责任	(330)
参考文献	(334)
后记	(338)

第一章 导 论

第一节 环境与环境问题

一、环境的概念及分类

(一) 环境的概念

“环境”是一个在各种学科和各个社会生活领域广泛应用的概念，如工作环境、学习环境、投资环境等等，其基本含义是指相对于某主体事物而言的外部条件。

环境科学和环境法中的环境，是指以人类为主体的外部物质世界，即人类赖以生存和发展的自然环境。相对于人类而言的整个自然界及其中的各种自然资源、物质和能量，都属于自然环境的范畴。可以说，自然环境是无所不包的。

环境法上所说的环境与环境科学上讲的环境相比，在范围上比较狭窄。法律所保护的环境只能以人力所及为限。如太阳及其光和热是人类赖以生存和发展的基本环境条件，但法律无法规定保护太阳，当然，人类干预和保护环境的能力是随着科学技术的发展而不断提高的。在人类加紧探索外层空间的今天，国际上已经提出保护月球环境和外层空间的环境问题。

世界上许多国家的法律对环境法上的环境作了规定。例如美国 1969 年的《国家环境政策法》在第 2 篇第 1 节第 1 条规定了“自然环境、人为环境或改造过的环境”，并指出“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。”俄罗斯联邦 1991 年 12 月通过的《自然环境保护法》第 4 条规定的自然环境保护对象包括：自然生态系统、大气臭氧层、土地、地下资源、地表水和地下水、大气、森林和其他植物、动物界、微生物、生物遗传资源、自然景观等。

我国 1989 年通过的《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。”这一规定的特点是把抽象概括和具体列举相

结合,既具体列出了大气、水、土地、森林等各种环境因素,又概括地指出环境是指影响人类生存和发展的各种自然因素的总体,突出环境的整体性,并为今后扩展具体的环境因素留出余地。

(二) 环境的分类

自然环境是一个由各种因素构成的整体,可从不同的角度加以分类:

(1) 按环境要素分类:可将环境分为水环境、大气环境、土壤环境、海洋环境、生物环境等。

(2) 按环境范围分类:可将环境分为聚落环境、地区环境、国家管辖环境、区域环境、全球环境乃至宇宙环境。

(3) 按环境形成过程与人类的关系分类:可将环境分为天然环境和人为环境或经过人工改造的环境。

天然环境是未受人类干预或人类干预很小的自然形成的环境,如海洋、土地、原始森林、天然草场、河流和湖海等。人为环境是在天然环境的基础上经过人工改造的环境,如在一定的土地、水、气候等自然环境条件建设的城市和乡村、人造森林、人工挖掘的运河、人工修建的水库以及历史文化遗产,以及与自然融为一体的水文遗迹和风景名胜等。需要强调指出的是,人为环境仍然是一种自然环境。这不仅因为它们是在自然环境的基础上经过人工改造形成的,还因为它们一旦形成就成了整个自然环境的一个组成部分,产生一定的环境效应。所以我国《环境保护法》称其为“经过人工改造的自然因素”,美国《国家环境政策法》表述为“人为环境或改造过的环境”。斯德哥尔摩《人类环境宣言》也指出:人类环境包括“天然和人为的两个方面”。

此外,还有从不同角度提出的农业环境、生活环境、生态环境等概念。

应当指出的是,各种环境分类都是相对的,各种环境因素是相互联系、相互制约构成不可分割的环境整体。

二、自然资源的概念特点、分类

(一) 自然资源的概念

资源的概念有广义和狭义之分。广义的资源包括自然资源和社会资源。狭义的资源仅指自然资源。自然资源是指自然界中天然生存的、可为人类利用的各种物质和能量。社会资源是指人类通过劳动在开发利用自然资源的过程中形成的物质与精神财富,包括以实物形态存在的人力资源和经济资源及非实物形态的科技、教育、文化、信息、管理等资源。环境法所讲的资源是狭义的资源,即自然

资源。

自然资源是环境的组成部分，主要包括土地、水、海洋、气候、生物和矿产资源等。因此，环境问题包括自然资源问题。

(二) 自然资源的分类

自然资源分为可再生资源、不可再生资源和恒定性资源三大类。

所谓可再生资源亦称可更新资源，指能够自我再生、更新或恢复使用的自然资源，包括生物资源和土地、水、动物、植物和微生物等生命，它们与其周围环境构成生态系统，不断更新和再生。土地和水虽然没有生命，但可以恢复和循环使用。所谓不可再生资源也称作不可更新资源，是指各种金属和非金属矿物。它们没有生命，没有再生能力。它们都是经过漫长的地质年代，在特定的自然条件下生成的，无法再生，用一点少一点，直至耗竭。所谓恒定性资源是指太阳能、风能等，它们在自然界大量存在，取之不尽用之不竭。

(三) 自然资源的特点

自然资源具有可用性、有限性、整体性和区域性的特点。

可用性是指自然资源必须是自然界中那些可供人类利用的物质和能量，否则，不是自然资源。从整体来说，自然资源的可利用潜力是无限的，随着人类认识能力的提高和科学技术的不断进步，可以利用的自然资源的范围和效率将不断扩大；同时，自然资源又是有限的，因为任何一种自然资源的绝对量或人类所能利用的部分及利用的条件都是受到限制的，可更新资源的再生能力也是受一定条件限制的。自然资源的整体性在于自然资源是一个系统，其各个组成要素是相互联系、相互制约的，任何一种自然资源的变化都会影响到整体。自然资源的区域性，是说自然资源的形成是受一定区域的自然环境决定的，自然资源以一定的质和量分布于一定区域，开发利用自然资源必须注意区域特点。

三、环境与人类的关系

(一) 人类是自然环境的组成部分

人类是自然环境的产物，是大自然的组成部分，一时一刻也离不开自然环境。人类生存的地球至少已有 45 亿到 46 亿年的历史，而人类的发展史不过 200 万年。这就是说，先有地球环境后有人类，人类是地球自然环境长期进化的结果，人类是在地球环境演化到适合其生存的时候才诞生的，而其继续存在和发展是以这种自然环境为前提的。所以，人类对自然环境有着天然的依赖性。自然环境对人类有三方面的作用：一是人类赖以生存和延续的条件；二是人类生活、生

产和其他各种活动的场所、空间；三是人类取得各种生活资料和生产资料的源泉。

自然资源是自然环境的组成部分，它是人类的劳动对象，是人类一切生活和生产资料的最初来源，是生产力发展的基本要素，是人类生存和发展的物质基础。马克思写道：“正像威廉·配第所说，劳动是财富之父，土地是财富之母。”这里所说的土地是指土地及其与土地相连的各种自然资源。

（二）人类与环境的相互作用

人类开发利用环境，环境又反作用于人类，人类与自然环境始终处于相互作用和影响的矛盾统一体中。为了生存、繁衍和发展，人类从其诞生的第一天起就在开发利用自然环境和资源。人类和一般动物不同，一般动物只会适应环境，而人类则会用自己的劳动改造自然环境，使自然环境为自己的利益服务，以满足自己的物质和精神需要。恩格斯指出：“一句话，动物仅仅利用外部自然界，单纯地以自己的存在来使自然界改变；而人则通过他们作出的改变来使自然界为自己的目的服务，来支配自然界。这便是人同其他动物的最后的本质区别，而造成这一区别的还是劳动。”

人类为了满足自己的物质和精神需要而对自然界的改变，即对自然环境和资源的开发利用和改造，是人类活动对自然环境施加的影响和作用。而这种人为的作用和影响可能是正反两方面的。正面的、良性的作用和影响，可以促进自然界的发展，改善自然环境，增加自然资源；反面的、恶性的作用和影响，则会不利于自然界的发展，甚至破坏自然界的发展，破坏自然环境和资源。而自然环境和资源的破坏和污染，又反过来危害人类。造成这种状况的原因在于自然界有其自身的客观发展规律，其中的各种物质循环和能量交换与传递必须保持动态的平衡，人类改造自然环境的行为如果符合客观自然规律，则促进自然界的发展，如果违背客观自然规律，则必然造成生态失衡，从而危害人类自己，遭受自然界的报复。所以，人类必须尊重自然规律，必须牢记自己是自然界的一部分，审慎地善待自然界，合理开发利用自然环境和资源，与自然界保持和谐的关系，与自然界协调发展。正如恩格斯所强调指出的那样，“我们必须时时记住：我们统治自然界，决不能像征服者统治其他民族一样，决不能像站在自然界以外的人一样，——相反地，我们连同我们的肉、血和头脑都是属于自然界、存在于自然界的；我们对自然界的整个统治，是在于我们比其他一切动物强，能够正确认识和运用自然规律。”

四、环境问题

人类开发利用自然环境及其中的自然资源,就必然会产生环境问题。这既由于正确认识和运用自然规律是一个长期而复杂的过程,又是因为人口增多和社会经济制度等因素,使得环境问题日益突出。

(一) 环境问题及其分类

所谓环境问题,有狭义和广义两种理解。狭义的环境问题,指自然环境的质量(结构与状态)因人类社会经济活动的影响和作用而发生不利于人类生存和发展的变化。广义的环境问题,指自然环境质量发生的任何不利于人类生存和发展的变化,既包括人为原因造成的变化,也包括由于自然界本身运动所发生的变化。自然界本身运动所造成的环境问题称为原生环境问题或第一环境问题,如火山爆发、地震、洪水、海啸、泥石流、岩崩、滑坡、干旱、沙尘暴、天然森林火灾等等,即各种自然灾害引起的环境问题;人为活动引起的环境问题称为次生环境问题或称第二环境问题。

环境法所说的环境问题主要指第二环境问题。但是应当指出的是,不能把第一环境问题和第二环境问题截然分开。因为在许多情况下二者是交织在一起的,人类的不当行为可以诱发和加剧自然灾害。比如暴雨、洪水固然是一定的气象等自然条件形成的,但乱砍滥伐水源涵养林、破坏草原植被、围湖造田、淤积河道等人为行为则在很大程度上会加剧洪涝灾害。我国 1998 年的特大洪灾就是最新的证明;乱挖滥采矿产资源常常引发山体滑坡和泥石流;滥垦草原是土地荒漠化和沙尘暴的重要原因。我国和世界各国的统计资料表明,近几十年来自然灾害发生频率加快、严重程度加剧,其中重要原因就是人类对自然界的干预和作用有增无减。因此,环境法必须关注减灾问题,通过调整人的行为,预防和减轻自然灾害,防止人类活动诱发和加剧第一环境问题。

人类活动引起的环境问题表现在各个方面,概括起来,可分为三大类:

1. 环境破坏

环境破坏即生态破坏,指由于人类对环境的不当开发利用而造成的自然资源破坏、减少生态失调,如滥用土地、毁林开荒、乱砍滥伐森林、滥垦草原、过度放牧、乱捕滥猎野生动物、乱挖滥采野生动植物、乱挖滥采矿产资源、围湖造田、围海造田、破坏湿地等,以及由此引起的耕地减少、土壤贫瘠化、森林减少、草原退化、土地荒漠化、水土流失、物种灭绝、生物多样性减少、自然灾害增多和加剧等。

自然生态环境的破坏对人类危害很大,对此,恩格斯早在 100 多年前就作了精辟的论述。他写道:“我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利,自然界都报复了我们。……索不达米亚、希腊、小亚细亚以及其他各地的居民,为了想得到耕地,把森林都砍完了,但是他们梦想不到,这些地方今天竟因此成为荒芜不毛之地,因为他们使这些地方失去了森林,也失去了积聚和贮存水分的中心。阿尔卑斯山的意大利人,在山南坡砍光了在北坡被十分精心保护的松林,他们没有预料到,这样一来,他们把他们区域里的高山畜牧业的基础给摧毁了;他们更没有预料到,他们这样做,竟使山泉在一年中的大部分时间内枯竭,而在雨季又使更加凶猛的洪水倾泻到平原上。”

2. 环境污染

环境污染,是指人类无控制地将生产和生活废弃物排入自然环境,超过自然环境的自净能力,使环境质量下降,危及人类健康和生命、财产,影响经济发展和其他生物正常生长的现象。就被污染的环境要素来说,环境污染分为大气污染、水污染、海洋污染、土壤污染等;就引起污染的污染物质性质来说,有化学性污染、物理性污染、生物污染之分;就污染物的形态,可分为废气污染、废水污染、固体废物污染、辐射污染等。环境污染对人类健康、生态环境和社会经济发展危害极大。

据《世界资源报告 1998——1999》的资料,23%的全球疾病与环境因素有关。

3. 资源的破坏和浪费

人类不合理地开发利用自然资源而造成自然资源日益枯竭,引起资源能源危机。资源问题的另一方面是资源消耗的不平等,贫富不均。根据联合国开发计划署委托编写的《1998 年人类发展报告》,世界上 20% 的人的个人消费占个人消费总开支的 86%,其中消费全部能源的 58%、全部纸张的 84%、拥有全世界车辆的 87%^① 少数富人的高消费,是造成资源浪费和破坏的重要原因。资源问题是和环境问题密切相连的,环境破坏和污染不仅使人类的生存条件恶化,而且使各种资源衰竭和退化,破坏和污染环境就是破坏和污染资源,破坏和浪费自然资源也就是损害环境。因此,我们将环境问题和资源问题结合在一起,称为环境问题。

(二) 环境问题突出

环境问题古已有之,自从人类诞生的第一天起,人类就在开发利用自然环境

^① 参见《中国环境报》1998 年 8 月 1 日。