

环境法总论

HUAN JING FA ZONG LUN

◆常纪文 ◆陈明剑 著



中国时代经济出版社

环境法总论

常纪文 陈明剑 著

中国时代经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

环境法总论/常纪文,陈明剑著.—北京:中国时代经济出版社,2003.6

ISBN 7-80169-411-2

I.环… II.①常…②陈… 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(2003)第 028697 号

环境法总论

常纪文
陈明剑
著

出版者	中国时代经济出版社
地址	北京东城区东四十条 24 号 青蓝大厦东办公区 11 层
邮政编码	100007
电话	(010)88361317 64066019
传真	(010)64066026
发行经销	各地新华书店经销
印刷	北京百善印刷厂
开本	850×1168 1/32
版次	2003 年 6 月第 1 版
印次	2003 年 6 月第 1 次印刷
印张	12
字数	286 千字
印数	1~5000 册
定价	22.00 元
书号	ISBN 7-80169-411-2/D·021

版权所有 侵权必究

序

胡锦涛总书记2003年3月9日在中央人口资源环境工作座谈会上讲话指出,环境工作是强国富民安天下的大事,是全国建设小康社会的必然要求。要做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,应把环境保护工作切实纳入依法治理的轨道。

中国当代环境法制近三十年来的形成和完善过程,始终伴随着中国环境保护事业发展和壮大的历程。它不仅有力地推动了环境保护工作,而且忠实地记录了中国环境保护事业不同阶段的重要成果。为了进一步推进中国的环境法制建设,必须不断繁荣环境法学的理论研究。

国家环保总局和地方环保部门一贯支持环境法学研究,因此,我对常纪文和陈明剑同志完成的《环境法总论》的出版,感到非常高兴。

该书的特点:一是力图将狭义的环境污染防治法、自然资源保护与生态保护法、特殊区域环境保护法合并成一个独立的部门法——环境法来研究;二是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、社会学、经济学、环境科学、自然资源科学、哲学和伦理学的理论结合起来,力显该书的理论性;三是采用了对比、价值分析、历史考察等方法,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或论证环境法的基本理论问题。

值此付梓之际,故为之序。

国家环保总局局长 解振华

2003 年 3 月



常纪文，男，1971年生，湖北监利县人，法学博士。现为中国社会科学院法学研究所博士后，山东科技大学法律系教授，农工民主党中央法律工作委员会委员。先后主持两部环境行政法规的修订起草工作，主持和参与社科基金、司法部法学理论与依法治国等省部级课题近十项。出版著作除本书外，还有《环境法律责任原理研究》（专著，2001）、《环境法学》（合作主编，2003）等6部。先后在《中国社会科学院要报》、《中国社会科学院要报 领导参阅》、《环境内参》、《环境资源法论丛》、《中国软科学》、《自然资源学报》、《中国环境科学》等学术刊物上发表论文50余篇。



陈明剑，男，1953年生，江苏苏州人，理学博士。曾担任过广西科委副主任、国家海洋局海域管理司司长、科技司司长。现为国家环保局海洋环境保护办公室主任，中国科技大学国际经济研究所客座研究员、中国国土经济学会理事、中国海洋学会理事。曾组织《中华人民共和国海域使用管理法》的起草工作，参与和组织国家“七五”和“十五”科技攻关和“863”海洋项目的实施工作。先后在《海洋学报》、《青岛海洋大学学报》、《环境保护》等刊物上发表文章十余篇。曾获国家科委“编制国家中长期科技发展规划纲要突出贡献奖”。

目 录

第一章 环境法基础	(1)
第一节 环境法治与环境法.....	(1)
第二节 环境法的概念和特征.....	(7)
第三节 环境法的调整对象	(10)
第四节 环境法的目的价值、功能和作用.....	(21)
第五节 环境法的适用范围	(31)
第二章 环境法的体系和部门法地位	(39)
第一节 环境法体系的框架	(39)
第二节 环境法体系的内部结构	(45)
第三节 环境法的发展及其理论基础	(54)
第四节 环境法的部门法地位	(59)
第五节 环境法与主流法的沟通和协调	(64)
第三章 环境法的理论基础	(68)
第一节 环境法的伦理基础	(68)
第二节 环境法的法理基础	(87)
第四章 国家环境管理及其监督	(104)
第一节 国家环境管理的理论基础.....	(104)
第二节 国家环境管理的体制.....	(110)
第三节 国家环境管理的形式.....	(115)
第四节 国家环境管理的监督.....	(120)
第五章 环境法的基本原则	(126)
第一节 环境法基本原则和目的价值辨析.....	(126)

第二节	代内公平和代际公平原则	(130)
第三节	环境问题防治的科学性原则	(138)
第四节	环境责任原则	(142)
第五节	环境保护公众参与原则	(148)
第六章	环境法的基本制度	(154)
第一节	环境法基本制度的创设	(154)
第二节	环境产权制度	(157)
第三节	环境规划制度	(162)
第四节	环境影响评价制度	(166)
第五节	“三同时”制度	(171)
第六节	许可证制度	(174)
第七节	污染集中控制制度	(179)
第八节	限期治理制度	(187)
第九节	环境税费制度	(191)
第十节	环境法的其他基本制度	(193)
第七章	环境法的调整机制	(197)
第一节	环境法律调整机制的构成要件	(197)
第二节	环境法律综合调整机制	(205)
第三节	环境法律专门调整机制	(217)
第八章	环境法律责任	(235)
第一节	环境法律责任的概念、特征和分类	(235)
第二节	环境法律责任的理论根据	(239)
第三节	环境法律责任的实质	(246)
第四节	环境法律责任的构成要件	(250)
第五节	环境法律责任的实现方式	(290)
第六节	环境法律责任的实现程序	(300)
第七节	环境法律责任的形式	(320)
第九章	国际环境法基础	(332)

第一节	国际环境法的概念和渊源	(332)
第二节	国际环境法的社会基础	(344)
第三节	国际环境法的基本原则	(348)
第四节	国际环境争端及其解决	(358)
第五节	国际环境法律责任	(362)
参考文献		(365)

第一章 环境法概述

第一节 环境法治与环境法

一、环境的法学概念

由于环境与自然资源是一对相关的抽象概念，在一些情况下，两者经常被混淆运用。因此有必要界定两者的法学概念和外延。

（一）环境与自然资源的相关性

现代的环境科学已经证明，环境由环境要素构成，而环境要素则是一定区域内具有生态联系的一切能为人类所利用的各种天然的和经过人工改造的物质和能量（即自然资源）。离开了具体的物质和能量，环境就无从形成。除了这个联系之外，环境与自然资源的相关性还有：

两者相互依存。侵害环境或自然资源的任何一方必然损害另一方，比如对环境排放超标的水污染物，不仅会对水环境的生态功能产生负面的影响，还会对水资源的品质、渔业资源的产量和质量产生副作用；再如大规模的林木砍伐活动，不仅会破坏森林资源，还会使作为环境因素之一的森林的防风固沙、涵养水土、吸收温室气体和净化空气的生态功能丧失或下降。保护环境或自然资源的任何一方必然有利于另一方的保护，比如保护了每一根

林木，那么，森林生态环境就能够得到保全和改善。

两者均具有经济价值。众所周知，自然资源尤其是稀缺性资源更是具有经济价值的，同样，环境的一些功能，如环境容量也具有经济价值，比如排污权交易实质上就是有偿地转让环境的容量使用权。

（二）环境与自然资源的区别

两者所反映的动静关系不同。在一定的时空范围和缺乏生态联系条件下，资源表现为各种相互独立的静态物质和能量。而环境不仅是静的自然资源和能源的组合，还是动的统一体：它是由处在一定时空范围内的一定数量、结构、层次并能相似相容的物质和能量所构成的物质循环、能量流动和信息传递的统一体。1994年欧洲部长会议公布的《有关环境危害活动造成损害民事责任的欧洲公约》第2条第10款把环境定义为：“环境是指但不限于下列要素：（1）生物和非生物的自然资源，如空气、水、土壤、动植物种群以及这些要素之间的相互关系……。”“要素之间的相互关系”的措辞实际上也说明环境的动态特征。

两者的形态不同。自然资源要么看得见，要么能为人类所直接感知。而环境则是看不见、摸不着的无形体，它由各种无形的生态功能和信息传递功能构成。

两者强调的侧重点不同。自然资源强调的是林木、风、地热等物质实体或能量的天然性和有用性。有用性强调的则是它们的财产价值，即经济价值和使用价值（如药材的经济价值和医用价值）。这在一些自然资源单行法的立法目的中有明确的反映，比如1996年修正的《中华人民共和国矿产资源法》第1条规定：“为了发展矿业，加强矿产资源的勘查、开发、利用和保护工作，保障社会主义现代化建设的当前和长远的需要，根据中华人民共和国宪法，特制定本法。”环境强调的侧重点则是一定区域内的一定类型生态系统所表现出来的整体生态功能价值（如环境污染

与破坏容量、环境的舒适性、景观优美性、可欣赏性等),这些生态功能不是通过实物形态为人类服务,而是以脱离其实物载体的一种相对独立的功能形式存在。环境的这一属性在一些国家的立法中得到了完美的体现,比如现行的美国麻萨诸塞州《宪法》第44条第791款规定:“人民享有对清洁空气和水、对免受过量和不必要的噪声侵害以及对他们的环境的自然的、风景的、历史的和美学的质量的权利。”

两者经济价值的性质不同。自然资源的经济价值属于有形财产,如煤的经济价值是建立在煤的有形使用价值基础上的;而环境的经济价值则是以环境的一些看不见、摸不着的、无形的生态功能和信息的使用或可利用价值(如可以消纳排污)为基础,属于无形财产,如排污交易费、优美环境的欣赏费用和购买费用(如购买风景区一定时间的经营权)等,其价值核算与自然资源经济价值的核算方式、方法也不同。

(三) 环境与自然资源的区别在立法上的体现

环境与自然资源的区别在一些国际法文件和一些国家的国内立法中表现得很明显:有的把两者在同一条文中并列,如1987年4月发表的《我们共同的未来》中就写道:“……承认人们了解和取得关于环境和自然资源现状的资料的权利……。”有的则把两者分开,在不同的条文中加以规范或阐释,如我国宪法在第9条规定了“国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织和个人用任何手段侵占或破坏自然资源”之后,又在第26条规定了“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”。有的在章节的名称上把两者并列,然后再分开加以规范,如我国刑法第六章第六节破坏环境保护罪实际上就是破坏环境保护罪与破坏资源保护罪两类罪名的总称,其中刑法第338条到第339条的规定列举的就是关于破坏环境保护罪的定罪与处罚问题,第340条到第346条就是关于破坏资源保护

罪的犯罪构成与处罚问题。

(四) 环境的法学概念

综上所述，环境包容自然资源，完全想把环境与自然资源分开是很难的。为了论述的方便，本书把自然资源和環境合并为“大环境”，简称为环境。环境的法学定义及其运用必须反映自然科学意义上的环境的基本特征，但环境法上所说的环境与环境科学上讲的环境在范围上有所不同。法律所保护的环境只能以人力所及为限。如太阳的存在是人类赖以生存和发展的基本环境条件，但由于人力目前无法影响和保护它，所以法律目前无法规定太阳的保护。但是法律却可以对人类能够享受的太阳光线和能量资源的权利利用民法上的相邻权关系进行调整。随着人类科技的发展，在人类加紧探索外层空间的今天，一些国际环境条约上已经提出保护月球环境和外层空间的环境问题。

为此，《中华人民共和国环境保护法》第2条规定，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”。既然环境包容自然资源，那么以环境为保护对象的环境法就可以分为自然资源及生态保护法、污染防治法、特殊环境保护法、区域环境保护法等次级或子部门法。

二、环境问题与环境保护

人类开发、利用自然环境及其中的自然资源，就必然产生环境问题。所谓环境问题，狭义的概念是指人类的活动对环境的结构和状态所产生的不利影响。广义的概念是指人类的活动和自然力对环境的结构和状态所产生的不利影响。其中，自然力造成的环境问题称为原生环境问题或第一环境问题，如地震、洪水、海啸、沙尘暴、森林自燃火灾、太阳黑子活动等。人为活动引起的

环境问题称为次生环境问题或第二环境问题。环境法所研究的环境问题一般是次生环境问题和有人力因素影响的原生环境问题。一般来说，次生环境问题包括环境污染、生态破坏、自然资源的浪费与破坏、特殊环境的破坏四大类。其中，环境污染和生态破坏密切相关，自然资源的浪费与破坏和生态破坏密切相关，环境污染和自然资源的破坏密切相关。

人类来源于自然，虽然劳动使人产生区别于其他动物的本质差别，赋予人以社会属性，但人仍然是自然环境的一个成员，从其诞生的第一天起就在影响其赖以存在和发展的自然环境。人类有区别于动物的物质和精神需求，为了满足这些需求，人类必须用劳动的方式改造特定区域的环境。改造会产生影响，影响可以是正面的、良性的，如城市绿化，也可以是反面的、恶性的，如焚烧森林。反面的影响达到一定的程度，就会使自然环境的物质循环、能量流动和信息传递的动态平衡发生改变，严重时可以使环境质量和生态系统的结构发生不可逆转的变化。人类要想在地球生态系统中得到可持续发展，就必须端正思想，克服这些反面的影响，即尊重自然规律，合理开发和利用环境，防止环境污染和生态破坏，善待自然。正如恩格斯所强调的，“我们必须时时记住：我们统治自然界，绝不像征服者统治民族一样，绝不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，能够认识和正确运用自然规律。”^①

由于环境现状在区域和全球层面上都不容乐观，因此，从20世纪70年代以来，环境保护成为国际社会共同关注的焦点问题。如1972年的《斯德哥尔摩人类环境宣言》指出，“保护和改

^① 《马克思恩格斯全集》第20卷，第519页。

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；也是世界各国人民的迫切希望和各国政府的责任”；“现在已达到历史上这样一个时刻：我们在决定世界各地的行动的时候，必须更加审慎地考虑它们对环境产生的后果。……为这一代和将来的世世代代保护和改善人类环境，已经成为人类一个紧迫的目标”。

三、环境保护与环境法治

所谓环境保护，狭义的定义是指人类为了保护赖以生存和发展的生活环境和生态环境，所采取的合理开发、利用、保护环境，防治污染和其他公害的措施。广义的定义还包括环境改善措施。

自 20 世纪中叶以来，环境保护因其具有强烈的公益性，逐渐成为了民主国家的一项基本职能。有效的环境保护必须具备完备和可操作的机制，完备和可操作的机制包括教育、管理、法律、行政、技术、宣传等方面。这些机制的性质可以是人治的，也可以是法治的。实践证明，法治是现代文明国家管理国家和社会事务最有效和最公平的措施，国家和国际层面上的环境保护管理工作也是如此。在国内的层面上，环境立法、环境行政管理、环境宏观调控、环境法律责任的追究等环境保护工作都必须遵循有法可依、有法必依、执法必严、违法必究的法治原则。事实上，我国的国家领导人在很多场合就多次谈到依法治理环境即实现环境法治的目标问题。

四、环境法治与环境法

环境法治的基础是国家和地方制定完善的符合民意和环境保护特点的环境保护法律、法规和行政规章，形成体系健全、层次丰富、内容完备且协调一致的环境保护法体系。以我国为例，国

家应该在宪法中做出环境保护的基本规定，在环境基本法中做出环境保护的全面性原则规定，在环境单行实体法和程序法中，在中央政府及其职能部门制定的规范性文件中，在地方法规和其他地方性规范性文件中，应该对环境保护做出完善、周密和可操作的规定。

中国现代环境法的快速发展起步于 1972 年的斯德哥尔摩人类环境会议之后。1972 年 6 月由周恩来带领的中国政府代表团参加了该会，该次会议使中国人第一次真正地了解环境问题的全球化，了解到西方发达国家的进步环境保护理念。在人类环境会议的影响下，国务院于 1973 年 8 月召开了新中国第一次全国环境保护会议，会议通过了《关于保护和改善环境的若干规定（试行）》，提出了保护环境的“32 字方针”。自 1973 年至今的近 30 年时间里，中国环境法经历了初创期和发展期，现已进入完善期。据统计，经过清理，我国正在实施的环境保护法律或与环境保护有关的法律共 25 项，行政法规 47 项，部门规章 163 项，标准 471 项，地方法规 122 项，地方规章 530 项，双边与多边条约近 60 项。概括起来，中国环境法的发展与完善主要具有如下特点：实施可持续发展战略成为环境法的指导思想；环境民主与环境权利正成为环境法的本位；用先进的环境保护机制指导环境法具体制度的建设；环境法律、法规和规章的体系化、综合化建设正进一步加强；注重国际条约和国内环境法制建设的衔接等。

第二节 环境法的概念和特征

确定了环境法的保护对象——环境的法学含义，那么我们就可以界定环境法的定义了。一般来说，环境法是指为了促进环境的可持续利用和人与环境的可持续和谐共处与发展，由国家制定或认可旨在调整开发、利用、保护、治理、恢复和改善环境所发

生法律关系的法律规范的总称。根据该概念，可以看出环境法具有以下几个基本特征：

一、调整对象的特殊性

环境法在调整人与人关于环境的社会关系的同时，由于它还包括一些考虑“人与人之间的社会关系”之外的以保护动植物内在价值和动物情感为目的的行为规范，所以还调整人与环境的关系。这将在下节论证。

二、公益性与私益性、自益性与他益性的统一

环境法作为法的一类，必定要反映制定或认可它的统治阶级的意志、利益和要求，具有阶级性。但是相对其他与阶级专政紧密相关的部门法而言，环境法属于与政府行使公共职能密切相关的部门法，它所确认和保护的环境利益，它所做出的环境保护要求，具有较强的溢漏性，不仅对个人有利，还对公众有利；不仅对统治阶级有利，也对被统治阶级有利；不仅对当代人有利，还对后代人有利；不仅对国内人有利，在大多数情况下，还对区域和全球的居民有利。所以环境法体现了公益性与私益性、自益性与他益性的统一。

三、科学技术性

环境法的目的之一是预防和解决环境问题，由于环境问题不仅涉及经济问题、社会和伦理问题，还涉及科学和技术问题。因此，现代环境法必然反映生态规律和环境保护的科学技术要求。如环境质量标准和环境技术性规范的确定不仅要考虑人体健康的需要和社会的经济承受能力，还要考虑社会的科学技术发展状况。环境容量的确定不仅需要自然科学中数学、物理、化学、生物等学科的综合研究，还需要卫星定位、遥感、地理信息系统