



环境科学本科专业核心课程教材

环境法学

Environmental
Law

王社坤 编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

环境法学

Environmental
Law

王社坤 编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

环境法学/王社坤编著. —北京:北京大学出版社, 2015. 12

(环境科学本科专业核心课程教材)

ISBN 978-7-301-26526-0

I ①环… II ①王… III. ①环境法学—中国—高等学校—教材 IV. ①D922.681

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 272773 号

书 名 环境法学

HUANJING FAXUE

著作责任者 王社坤 编著

责任编辑 王树通

标准书号 ISBN 978-7-301-26526-0

出版发行 北京大学出版社

地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址 <http://www.pup.cn>

电子信箱 zpup@pup.cn

新浪微博 @北京大学出版社

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62765014

印刷者 三河市博文印刷有限公司

经 销 者 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 22.5 印张 340 千字

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

定 价 45.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题, 请与出版部联系, 电话: 010-62756370

内 容 提 要

本书是面向环境科学专业的学生编写的系统阐释环境法基本理论与法律规范的教材。

本书分为总论和分论两编。总论编系统阐述了环境法的概念、法律关系、基本原则、基本制度和法律责任；分论编则系统介绍了污染防治法、生态保护法、自然资源法以及国际环境法的主要内容。

环境法学课程是一门综合性、应用性很强的课程。考虑到环境科学专业的学生没有法学背景，因此在教材中穿插了很多专栏，介绍学习过程中涉及法学基本概念或原理，方便学生深化对教材正文内容的理解。

环境法学习的最终目的是在全面地了解和掌握环境法的基本理论、熟悉各类环境法律规范的基础上；运用环境法规范进行环境管理和解决环境纠纷。为此，教材提供了与正文内容密切相关的教学案例，通过案例的讨论和分析，提高学生理解并适用法律规范的能力。

本书主要适用于高等院校环境科学专业的学生系统学习环境法时使用，亦可作为从事环境保护相关活动的人员了解环境法的参考文献。

作者简介

王社坤,男,1979年10月生于陕西省渭南市,北京大学法学院副教授,主要研究领域:环境法、自然资源法。

2009—2011年在清华大学法学院环境资源能源法研究中心从事博士后研究。1998—2009年就读于北京大学法学院,先后获得法学学士(2002年)、法学硕士(环境与资源保护法学,2005年)和法学博士(环境与资源保护法学,2009年)学位。

在《法学评论》《比较法研究》《环境保护》《人民日报》《光明日报》等刊物公开发表论文和评论三十余篇。出版学术专著(含合著)三部、参编教材五部、译著(合译)一部。

主持或参加国家社科基金、教育部、司法部、中国博士后基金、环境保护部、国家发改委等科研项目十余项。参加《环境保护法》《水污染防治法》《大气污染防治法》《规划环境影响评价条例》《全国污染源普查条例》等多部环境保护法律法规的起草、论证或修改工作。

目录

总 论 编

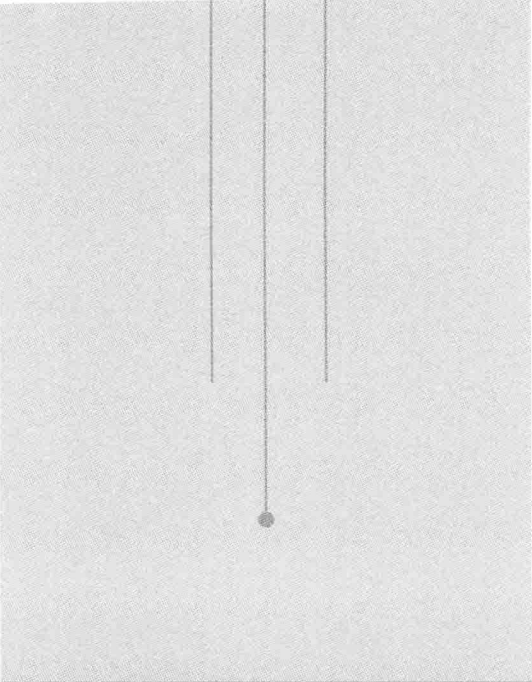
第一章 导论	(3)
第一节 环境问题及其法律应对	(3)
第二节 环境法的产生与发展	(8)
第三节 环境法学的研究对象和方法	(18)
第二章 环境法的概念与渊源	(21)
第一节 环境法的定义与特征	(21)
第二节 环境法的渊源	(28)
第三章 环境法律关系	(38)
第一节 环境法律关系的概念	(38)
第二节 公众及其环境权益	(42)
第三节 企业及其开发利用环境的权利和义务	(52)
第四节 政府及其环境管理职权与职责	(56)
第四章 环境法的基本原则	(65)
第一节 预防原则	(67)
第二节 协调发展原则	(70)
第三节 受益者负担原则	(74)
第四节 公众参与原则	(79)

第五章 环境法的基本制度	(84)
第一节 环境标准制度	(84)
第二节 环境保护规划制度	(89)
第三节 环境影响评价制度	(91)
第四节 “三同时”制度	(97)
第五节 总量控制与排污许可制度	(102)
第六节 排污收费制度	(106)
第七节 突发环境事件应急制度	(112)
第八节 环境信息公开制度	(117)
第六章 环境法律责任	(123)
第一节 环境法律责任概述	(123)
第二节 环境行政责任	(125)
第三节 环境刑事责任	(136)
第四节 环境民事责任	(158)

分 论 编

第七章 污染防治法	(177)
第一节 污染防治法概述	(177)
第二节 大气污染防治法	(180)
第三节 水污染防治法	(191)
第四节 海洋污染防治法	(198)
第五节 固体废物污染环境防治法	(206)
第六节 化学物质环境管理法	(213)
第七节 环境噪声污染防治法	(217)
第八节 放射性污染防治法	(221)
第九节 清洁生产与循环经济促进法	(226)

第八章 生态保护法	(233)
第一节 生态保护法概述	(233)
第二节 野生生物保护法	(235)
第三节 特殊区域保护法	(247)
第四节 水土保持与防沙治沙法	(261)
第九章 自然资源法	(271)
第一节 自然资源法概述	(271)
第二节 土地法	(273)
第三节 森林法	(279)
第四节 草原法	(287)
第五节 水法	(293)
第六节 渔业法	(299)
第七节 海域管理法	(305)
第八节 矿产资源法	(309)
第十章 国际环境法	(315)
第一节 国际环境法概述	(315)
第二节 国际环境法的主要领域	(327)
第三节 国际环境法在中国的适用	(346)



总论编

第一章 导论



学习目标

理解环境问题的概念,理解环境问题的产生原因与对策;了解环境法的产生背景与历史发展阶段,理解环境法学的研究对象和方法。

第一节 环境问题及其法律应对

一、环境问题及其成因

环境问题是指由于人类活动或自然原因使环境条件发生不利于人类的变化,以致影响人类的生产和生活,给人类带来灾害的现象。

根据环境问题产生原因的不同,一般将环境问题分为两大类:一是由自然原因引起的自然灾害,这被称为第一环境问题或原生环境问题;二是由人为原因引起的环境污染或自然破坏,这被称为第二环境问题或次生环境问题。随着人类对环境问题本质认识的深入,许多过去被认为是由于自然原因引起的第一环境问题,现在看来也与人类的活动有关。

作为环境保护立法控制对象的环境问题,主要是指第二环境问题。根据其具体表现形式,第二环境问题又主要可以分为环境污染问题和生态破坏问题两种。前者是指由于人类在生产、生活等活动过程中,将大量污染物质以及未能完全利用的能量排放到环境之中,致使环境质量发生明显不利变化的现象;后者是指由于人类不合理开发利用自然资源以及从事大规模建设活动或其他对

环境有影响的活动(如核实验、生物实验等)而给环境带来显著不利变化的现象。

环境问题对人类社会发展的影响主要表现在四个方面:一是妨害人类正常生活并导致人类心理和感观上对环境与自然舒适性认识的降低;二是导致人体生命健康损害、财产损失和自然环境破坏;三是导致环境质量下降,造成环境的生态服务功能退化以及历史和文化遗产价值的逸失;四是造成自然资源枯竭、生物多样性减少。

不同的学科对环境问题的成因有不同的解读。自然科学侧重从自然环境演变的科学规律分析环境问题的成因,而人文社会科学则侧重从人类社会的观念、行为分析环境问题的成因。从解决环境问题的对策需要看,侧重从人类社会的制度构建层面考察环境问题成因的政治和经济学分析更有针对性。具体而言,环境问题的成因可以归结为如下几个主要方面:

1. 市场失灵

市场失灵,即指市场不能正确估计和分配环境资源,从而导致商品和劳务的价格不能完全反映它们的环境成本。^① 市场失灵的表现主要包括:

第一,环境的成本外部化。即产品消耗的环境成本由他人承担而他人并未通过市场得到补偿。由于很难区分和履行对环境(如大气)的所有权及其使用权,所以不存在环境(质量)的市场,而产品的价格就不能体现污染物的有害影响,结果导致大量的污染。

第二,对生态系统估值不当。在环境的总体经济价值中,环境资源的直接使用价值最容易定量化,它等于由资源提供的实际产品和劳务的价值。一种资源的某些用途(如热带雨林)能够出售,而其他用途(如它对流域的保护)却不能。因此导致资源存在的不能出售的那部分用途被忽视,从而导致资源被过度利用。

第三,产权界定不清。对资源的开放管理方式会促使它们可为任何人开发利用(如对巴西亚马逊河流域热带雨林的开发等),而资源的环境效应并不能被使用者所认识,结果导致资源的破坏。在一国范围内因环境资产缺少产权而造

^① 经济合作与发展组织编. 贸易的环境影响. 丁德宇等译. 中国环境科学出版社, 1996: 3.

成的环境退化,可能破坏相邻国的生态系统;一个国家在做出资源使用决策时,更容易忽视它对全球环境的影响。

2. 政策失误

政策失误即政府在经济决策过程中未能充分考虑经济活动可能带来的不良影响,使得经济活动实施后产生环境污染或自然破坏结果的现象。在许多场合,政府看似合理的行动(例如低水价政策等)有时也在鼓励低效能和资源浪费,而这些低效能反过来又会引起环境的破坏。此外,地方对本地产品的保护措施、国际贸易中关税和非关税壁垒等也会导致政策干预失灵,并加剧已有的市场失灵和环境政策干预失灵。以中国为例,当经济高速发展策略占据政府经济政策的主导地位和干部短期政绩考核的主要指标时,各级政府官员就会以“经济建设为中心”为由,不顾一切地牺牲环境和资源以换取经济的发展。

3. 科学不确定性

科学不确定性即依靠现有科学技术不能就某一行为可能造成未来的不良影响得出明确和确定结论的现象。如果某一行为对环境造成不良影响还存在着科学不确定性因素的话,就会导致决策风险的提高,并影响到成本效益分析结果的可靠性,形成“决策于未知之中”^①的情形。科学不确定性因素会促使经济功利主义者忽视对环境利益的考虑,如果加上当前显著经济利益的驱使、结合对行为所致环境问题的风险没有充分证据的支持,更容易造成决策者为求当前的经济利益而忽视长远的环境利益。由于过去一直沿用着使用与配置自然资源的经济学理论与方法,因而造成了许多不可恢复的自然资源破坏和环境损害,并造成上一代人决策、下一代人承担不良后果的局面。

4. 国际贸易的影响

20 世纪后期,贸易与环境问题的联系才开始受到国际社会的关注。在全球经济一体化进程中,环境管制越严,就越会妨碍自由贸易;而自由贸易越发达,环境污染和自然破坏就会越严重。能够对环境产生不良影响的国际贸易活动主要表现在三个方面:

① 叶俊荣. 环境政策与法律. 台湾月旦出版公司, 1993: 87.

第一,涉及对环境有影响的商品交易,包括从发达国家或地区流向发展中国家或地区的有害废弃物交易活动,以及濒危野生动植物的国际贸易等。

第二,能够引起环境问题的贸易,包括热带木材贸易、水产品类贸易等。

第三,因国际投资带来的环境影响,这类贸易活动主要是发达国家利用发展中国家劳动力成本低、环境标准宽松而将污染企业或落后的生产技术设备转移到这些国家。

二、环境问题的法律应对

20世纪50年代以后逐渐成为许多自然科学以及人文、社会科学研究的对象,在工程学、医学、卫生学、地学、生物学、心理学、数学、物理学、化学、伦理学、政治学、经济学、社会学、法学等领域,都分别从各自的研究角度出发,分析环境问题的成因并提出对策。

70年代以后,随着环境科学在世界范围内的迅猛发展,环境管理的措施和方法也逐渐统一,各学科所提出的解决环境问题的对策也逐渐形成了一个有机的体系:以经济手段来推进市场对环境价值的认识,并且以成本效益分析的方式来判断环境政策的优良;以行政手段来推行环境管理政策,控制环境污染和自然资源的开发利用;以科学技术的进步为基础,提高自然资源和能量的利用效率,减低污染物的产生。然而,从社会制度层面看,环境问题的产生是由于人类行为忽视环境影响的必然结果。因此,环境问题的应对需要以法律手段来规范人类行为,保障环境保护的经济、行政措施得以有效实施。

法律是由国家制定或认可并依靠国家强制力保证实施的,调整社会关系,以权利义务为主要内容的行为规范体系。在环境问题应对方面,法律的作为主要表现在两个方面:一是为对人类的环境利用行为的规范。控制可能导致环境问题产生的人类行为,鼓励环境无害行为或有利于解决环境问题的行为。二是对环境问题所引发的社会纠纷的处理。环境问题的社会影响是改变既有的权利义务关系,从而引发权益纠纷,此时就需要法律发挥其评价和强制功能,化解这些社会纠纷,维护社会秩序。



导论

法的功能

法的功能是指法内在具有的、对社会有益的功用和效能。法既是一种调整人们行为的规范,又为一定的社会目标服务。因此,法的功能有规范功能和社会功能之分。

法的规范功能主要包括:指引功能,即法能够为人们行为提供一个既定的模式,从而引导人们在法所允许的范围内从事社会活动的功能。这是法最主要的功能。评价功能,即法律作为一种普遍的评价标准,可以据以判断、衡量他人行为是否合法有效。预测作用,即根据法对人们的某种行为的肯定或否定的评价及其必然导致的法律后果,人们可以预先估计到自己行为的结果,从而决定自己的行为取舍以及与他人相互间将如何行为。强制作用,即法藉由国家强制力保障执行,可以制裁、惩罚、预防违法犯罪行为。教育作用,即通过法的规定和实施可以影响人们的思想,培养和提高人们的法律意识,引导人们依法行为。

法的社会功能主要包括:确认经济制度、调整经济关系、促进经济发展;确认国家制度、组织国家机构、确立社会民主与调整对外关系;促进科技文化事业进步、促进思想道德建设;执行社会公共事务。

参考文献:卓泽渊.法理学,法律出版社,2009.

从应对策略和效果看,法律对环境问题的应对大体上经历了两个发展阶段。第一阶段是通过已有法律部门的法律规范,被动地处理环境问题引发的环境纠纷。例如,通过相邻关系、私妨害等传统民法的物权或侵权法规则处理环境妨害。然而,随着环境问题的区域化、国际化发展,传统部门法侧重于事后救济、个案救济的方式,不足以有效、及时处理环境问题引发的纠纷。因此,新兴的、专门的环境法开始兴起。这是第二阶段,本阶段环境法侧重于预防环境问题的产生,并通过改良传统部分法规则更有效地处理环境问题引发的社会纠

纷。例如,在环境污染侵权方面引入无过错责任原则、规定环境危害犯罪以及通过大量的行政立法实施专门化的环境行政管制。



EE 1-2

法律部门

法律部门,也被称为部门法,是根据一定的标准和原则,按照法律规范自身的不同性质或调整社会关系的不同领域和不同方法等所划分的同类法律规范的总和。法律部门是法律体系的基本组成要素,各个不同的法律部门的有机组合便成为一国的法律体系。

划分法律部门应当遵循三项原则:第一,整体性原则,即以这个法律体系为划分对象,划分结果必须囊括一国现行法律的全部内容;第二,均衡性原则,即划分法律部门时应当使各个法律部门的规模或数量之间保持大体上的均衡;第三,以现行法律为主,兼顾即将制定的法律,在法律发展的动态过程这保持法律体系的相对稳定。

目前我国通行的划分法律部门的标准有两个:一是法律规范所调整的社会关系,二是法律规范的调整方法。根据这一标准,传统的法律部门包括宪法、行政法、民商法、刑法、诉讼法等。20世纪60年代之后,又出现了经济法、社会法、环境法等新兴的法律部门。

参考文献:张文显.法理学(第四版).高等教育出版社、北京大学出版社,2013.

第二节 环境法的产生与发展

现代环境法的产生和发展是一个连续、渐进的过程,并在很大程度上受到各国社会经济发展进程的制约。因此,本书以下将分别介绍国外(主要是欧美日)和我国环境法的产生和发展过程。

一、国外环境法的产生与发展

(一) 产生:18 世纪中叶至 20 世纪初

这个阶段是环境法的产生时期,这一时期的环境立法,主要针对大气和水污染,防治范围比较狭窄。

从 11 世纪开始,西欧兴起了城市,环境卫生和空气污染问题便开始产生。欧洲有据可查的最早的环境法律是英国国王爱德华一世在 1306 年颁布的禁止在伦敦使用露天燃煤炉具的条例。据资料记载,在 14 世纪的伦敦,曾有一名男子由于燃烧煤烟而被绞死;公元 14 世纪,法国的查尔斯六世(Charles VI)禁止在巴黎“散发臭味和令人厌恶的烟气”。^① 19 世纪以后,工业革命推动下的城市化进程加速,这使生活环境卫生成为当时环境保护立法的主要控制对象。民法中的相邻关系条款被适用于消除工厂或车间散发的不卫生和危险的臭气妨害案件。另外,英格兰、卢森堡、意大利等国也各自制定了防止工业空气污染的法律。除了污染控制立法之外,各国国内和国际有关环境与资源保护立法的目的是保护经济性自然资源,如森林、渔业资源等。1930 年罗马尼亚通过了世界上首部保护自然遗迹的法律,并且设立了 36 个自然保留地。

在美国,1785 年以后国会制定了一系列关于土地勘探开发的法律,准许开发西部土地并予以出售。19 世纪初叶,美国宪法确立了联邦资源管理制度和卫生安全保护措施的框架。为了快速地处理土地纠纷,还制定了矿业、木材、沙漠土地等联邦法律。从 19 世纪 90 年代开始,美国进入都市化和工业化社会,日益增多的废气、污水、噪声和垃圾引发了美化城市运动,城市改良者开始意识到制定地方法律以控制地方的污染问题。从此,美国的环境立法开始分化为自然资源和污染防治两大部分。

日本在 1874 年建立了自然公园制度,1898 年制定了《森林法》。进入 20 世纪后,日本于 1919 年制定了《狩猎法》以禁止和限制捕获野生鸟兽;于 1920 年制定《都市计划法》,规定了“风致地区保全制度”;于 1932 年制定了《国立公园

^① A. Kiss, D. Shelton. *Manual of European Environmental Law*. Cambridge University Press, 1994: 9.