

教育部人文社会科学青年基金项目“环境风险的法律规制研究”
(10YJC820008)研究成果

环境风险管理与纠纷 处理法律问题研究

陈海嵩 孙洪坤等著



吉林人民出版社



图书在版编目(CIP)数据

环境风险管理与纠纷处理法律问题研究/陈海嵩,孙洪坤等著.

— 长春:吉林人民出版社,2012.4

ISBN 978-7-206-08721-9

I.①环… II.①陈… ②孙… 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(2012)第 063312 号

环境风险管理与纠纷处理法律问题研究

著 者:陈海嵩 孙洪坤等

责任编辑:李艳萍 封面设计:丁 雪 责任校对:李 君

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

印 刷:吉林省吉育印业有限公司

制 版:吉林人民出版社图文设计印务中心

开 本:880mm×1230mm 1/32

印 张:11.75 字数:360 千字

标准书号:ISBN 978-7-206-08721-9

版 次:2012 年 4 月第 1 版 印 次:2012 年 4 月第 1 次印刷

定 价:30.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

目 录

第一章 环境风险管理法治的价值目标	1
第一节 秩序与安全：法的基本价值	1
第二节 生态安全与生态秩序：环境风险管理的基本目标 ...	20
第三节 生态安全目标的合理性论证	25
第二章 环境风险管理的基本法律原则	31
第一节 风险预防原则	31
第二节 公众参与原则	43
第三章 自然灾害风险管理中的法律问题	66
第一节 自然灾害法与环境法的关系	66
第二节 次生环境灾害的防治	70
第三节 紧急行政权力对正常法律秩序的改变	76
第四节 我国相关立法的完善	83
第四章 环境风险管理中的政府责任	89
第一节 政府环境责任与政府环境风险管理责任	89

第二节 我国环境风险管理政府责任的考察	98
第三节 环境风险管理政府责任的完善	119
第五章 环境风险管理中的社会责任	129
第一节 环境损害社会化制度概述	129
第二节 环境损害社会化的理论基础	144
第三节 我国环境损害社会化制度的建构	153
第六章 环境风险管理中的府际关系	165
第一节 我国环境管理体制的历史发展	166
第二节 环境风险管理府际关系存在的问题	169
第三节 环境风险管理府际关系改进的制度因应	178
第七章 环境纠纷的诉讼解决机制	189
第一节 环境纠纷诉讼解决机制概述	189
第二节 环境民事诉讼	194
第三节 环境行政诉讼	206
第四节 环境刑事诉讼	213
第八章 环境纠纷的非诉解决机制	220
第一节 环境纠纷非诉解决机制概述	220
第二节 我国环境纠纷非诉解决机制现状及问题	227
第三节 我国环境纠纷非诉解决机制的完善	236

第九章 环境公益诉讼探析 ·····	250
第一节 环境公益诉讼基本理论·····	250
第二节 国外环境公益诉讼及对我国的启示·····	255
第三节 我国环境公益诉讼制度的建构·····	260
第十章 林权纠纷处理的法律问题 ·····	269
第一节 林权争议的法律适用问题·····	269
第二节 林权争议的司法裁决方法·····	276
第三节 林权争议的非诉解决方法·····	291
第四节 林权争议中的物权请求权·····	303
第十一章 浙江省林权争议调处的实证研究 ·····	314
第一节 浙江省林权争议的历史与现状·····	314
第二节 浙江省林权争议调处制度的规范与实证分析·····	323
第三节 浙江省林权争议调处制度的完善·····	350
后 记 ·····	363
浙江农林大学环境与资源保护法学学科简介 ·····	365

第一章 环境风险管理 法治的价值目标

第一节 秩序与安全：法的基本价值

法的价值一直都是法理学和部门法学研究的重点问题之一。环境法作为一门新兴的部门法，其价值问题正受到越来越多的重视，学者们也已经提出了各自不同的观点。概括而言，在环境法价值的研究上，有学者认为环境法应摆脱人类中心主义立场，树立“生态整体利益中心”的价值理念，将“衡平世代间利益，实现社会的可持续发展”和“保护人类的‘环境权’和生态世界的自然权利”作为环境法的目标。^①类似观点也有学者提出，主张将生态整体利益作为环境法的终极价值。^②有的学者认为环境法具有二元价值，即正义和功利。其中，正义价值包括人类正义和自然正义，功利价值包括物质功利和精神功利。^③

① 参见汪劲 《环境法律的理念与价值追求》，法律出版社 2000 年版，第 212 页。

② 刘大洪、岳振宇 《论环境法的终极价值》，《甘肃政法学院学报》2004 年第 5 期。

③ 刘建辉 《论环境法的价值》，《河北法学》2003 年第 2 期。

毋庸置疑，上述观点都具有一定的合理性，深化了人们对环境法价值的认识。但是，已有的对环境法价值的研究，更多强调的是环境法价值的特殊性，而相对忽视了环境法价值与一般性的“价值”、“法的价值”概念的共同性。在研究中的表现，就是以“环境法的目的”或“环境法的本位”的名义来进行环境法价值的研究。这使得对环境法价值的探讨缺乏必要的基础。实际上，环境法的价值作为“法的价值”在环境法领域的体现，其必然要遵循“价值”和“法的价值”的一般性原理。只有在这个基础上探讨环境法价值的特殊性，才是合理的。

一、“价值”的一般意义

价值（value）一词，最初是经济学上的概念，19世纪后被广泛应用于哲学和社会科学的各个领域，成为当代人文科学中普遍使用的一个概念。但对于“价值”的理解，一直存在着较大的争议和不同，这就需要我们首先在哲学意义上对一般性的价值概念进行探讨和界定。

在哲学上，“价值”概念主要有以下三种理解：（1）“主观论”，认为价值依存于主体的需要和兴趣，能满足主体的需要就有价值。国外学者多半持这种观点，如著名的价值兴趣说的创始人、美国哲学家培里就提出“一切价值的最初根源和不变特征是兴

趣，而兴趣则属于本能、欲望和意志等感情生活方面的东西。”^①

(2) “客观论”，认为价值是事物自身固有的属性和功能，强调价值的客观性。“价值就是指客体能够满足主体需要的那些功能和属性”。^② (3) “关系论”，认为价值产生并存在与主体和客体的关系之中。“所谓价值，就是客体与主体需要之间的一种特定（肯定与否定）的关系”。^③ 这是多数我国学者所持的观点。

上述三种观点从不同角度对价值进行了界定，但都存在着片面和错误之处：主观论认为价值存在于主体之中，虽然正确看到主体不存在，价值便不存在，但这只能说明主体是价值产生和存在的条件而不是源泉，客体才是价值产生和存在的源泉；客观论认为价值并不依赖主体而为客体所独自具有，这只看到了价值产生和存在于客体之中，却看不到价值只有在客体与主体发生关系的条件下，才能从客体中产生，才能存在于客体中；关系论貌似真理，但却没有懂得，价值是客体在与主体发生关系时产生的，而不是在客体与主体的关系中产生的，两者存在根本的不同。^④

由此可见，一方面，价值以客体所具有的属性为基础，客体是价值产生和存在的源泉；另一方面，只有那些对主体需要和欲望的满足具有效用的客体属性，才能在主体和客体相互作用的条件下成为“价值”，而不仅仅是其自身。因此，笔者认为，价值是指客体

① 参见王吉胜主编《中西著名思想命题要览》，辽宁教育出版社1996年版，第1126页。

② 王玉梁主编《价值和价值观》，陕西师范大学出版社1988年版，第163页。

③ 李连科《哲学价值论》，中国人民大学出版社1991年版，第31页。

④ 王海明《新伦理学》，商务印书馆2001年版，第59页以下。

中所存在的、能满足主体需要和欲望的属性和性质。

必须指出的是，由于事物的属性有实存与非实存、实然与应然这两种状态，因此，在运用价值概念时，必须将两种不同的情况区别开来：在以事物实际具有的属性和性质为基础谈论价值时，是指客体中现实存在的、能满足主体需要和欲望的属性。这是“价值”概念的客观语境，其表述多用陈述句，如“电灯是有照明价值的”；在以事物应当具有的属性和性质为基础谈论价值时，是指主体根据自己的需要和欲望、而希望客体具有的属性，该属性是客体暂时非实存而可能具有的。这是“价值”概念的主观语境，其表述多用祈使句，如“权利应当是平等的”。

二、“法的价值”之概念与内容

（一）概念的界定

在“法的价值”的理解上，我国学者一般将法的价值分为三种：第一，指法促进的价值或所追求的价值；第二，指法本身有哪些价值；第三，法所包含的价值评价标准。^①也有学者将法的价值划分为：法所促进的价值和法所具有的价值。^②对此，需要根据价值的一般概念来加以审视，以明确“法的价值”概念的含义。

如前所述，“价值”从根本上说，是指客体所具有的属性和性

① 参见沈宗灵主编《法理学》，北京大学出版社2000年版，第72页；张文显主编《法理学》，法律出版社1997年版，第281页。

② 陈兴良《刑法的价值构造》，中国人民大学出版社1998年版，第35页以下。

质,“法的价值”自然也必须是指法自身的属性和性质。从学者的论述看,“法促进的价值”或“法所追求的价值”是指法的本质、理想与目的,这实际上指一种法律之外的社会状态和属性,而不是指法自身的属性,不符合“法的价值”概念的规定性。同时,“法的价值评价标准”所表述的,只是各价值之间的相互关系而不是法自身的属性所在,其也不能被视为法的价值。因此,“法促进的价值”和“法所包含的价值评价标准”不是法的价值,法的价值只能是法本身所具有的价值。

在明确“法的价值”概念的范围时,我们还必须考虑到“价值”一词在使用时的两种不同语境。换言之,我们必须明确,是以既存的实在法为基础使用“法的价值”,还是以未来的、待订的法为基础使用“法的价值”。它们之间是存在很大不同的:前者所指的是实然层面上法的实有价值,后者所指的是应然层面上法的价值目标。法的实有价值在社会现实中的体现,即为通过指引、预测、评价、强制、教育等多种方式,实现法对于社会关系的调整和对行为的规范,这也就是法的作用或法的功能。“以实在法为载体背景所讨论的‘法的价值’实际上与法的作用很难作严格区别。”所以,“在大多数教科书都有专门章节讨论‘法的作用’的情况下,我们不必讨论以实在法为载体背景的情况下的‘法的价值’”。^①因此,我们应以未来的、待订的法为基础使用“法的价值”概念。法的价值是法所应该具有的属性和性质,是法的价值目标,引导着我们对实在法的变革。当然,在实在法中,法的价值

① 张恒山 《“法的价值”概念辨析》,《中外法学》1999年第5期。

一般已经部分地得到了体现，只是在深度和广度上还有不足。

由此可见，“法的价值”是指：法的价值主体根据其需要，而希望法所应当具有的属性和性质。

（二）“法的价值”之内容

法的价值包括哪些内容呢？对此，学者们多以列举的方式加以明确。有的学者将法的价值归纳为秩序、效益、文明、民主、法治、理性、权利、自由、平等、人权、正义、人的全面发展等诸多价值。^①列举的方法固然全面，但也使得各具体价值之间缺乏必要的联系和体系化而显得零散，法的价值目标也就处于可以随意伸缩的状态。因此，必须对法的各个具体价值加以体系化，以明晰法律价值的真正内涵。

博登海默指出，可以根据两个基本概念来分析法律制度：秩序与正义。秩序表现法律制度的形式结构，正义表现法律制度的实质目的，正义包含自由、平等、安全、共同福利等具体目的。法律是秩序和正义的综合体。^②博登海默对法律基本价值之体系的这种划分无疑是有启发意义的。笔者认为，秩序和正义是法的基本价值。

1. 法的秩序价值

秩序，按中国的传统解释，是指人或事物所在的位置，含有整齐守规则之意。按现代的解释，秩序是人和事务存在和运转中具有

① 参见卓泽渊《法的价值论》，法律出版社1999年版，第177页以下。

② 参见〔美〕博登海默《法理学、法哲学及其法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社1999年版，第219页以下。

一定一致性、连续性和确定性的结构、过程和模式等。^① 秩序意味着稳定和正常的状态。显然，它不仅是人类生存的基本条件，也是人类发展的必然要求。一定程度的和平、稳定、安宁是人类社会生存和发展的客观前提。“历史表明，凡是在人类建立了政治或社会组织单位的地方，他们都曾力图防止不可控制的混乱现象，也曾试图建立某种适于生存的秩序形式。这种要求确定社会有序模式的倾向，决不是人类所作的一种任意专断或违背自然的努力。”^②

秩序的实现，需要相关规则的建立。宗教规则、道德规则、法律规则是主要的方面。这其中，法律由于其特有的调节机制和强制力，同秩序的联系最为密切。法律在某种意义上讲，本身就是为了建立或维护某种秩序而出现的。“所有秩序，无论是我们在生命伊始的混沌姿态中发现的，或是我们要致力于促成的，都可从法律引伸出它们的名称。”^③ 亚里士多德也指出“法律就是某种秩序，普遍良好的秩序基于普遍遵守法律的习惯。”^④ 因此，正如西方法学家所认为的那样“与法律永相伴随的基本价值，便是社会秩序”，^⑤ 秩序构成了法律的基本价值。

2. 法的正义价值

① 卓泽渊 《法的价值论》，法律出版社 1999 年版，第 177 页。

② [美] 博登海默 《法理学、法哲学及其法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社 1999 年版，第 220 页。

③ [德] 拉德布鲁赫 《法学导论》，米健、朱林译，中国大百科全书出版社 1997 年版，第 1 页。

④ [古希腊] 亚里士多德 《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆 1996 年版，第 353 页以下。

⑤ [英] 彼得·斯坦、约翰·香德 《西方社会的法律价值》，王献平译，中国法制出版社 2004 年版，第 45 页。

法律的另一个基本价值是正义。对于正义的定义，一个流传广泛的说法是“正义有着一张普洛透斯似的脸，变幻无常，随时可呈不同形状并具有极不相同的面貌。”^① 这说明，尽管法律与正义之间的紧密联系早已毋庸置疑，但“正义”概念本身却一直如雾里看花般令人难以捉摸。对此，需要通过外延和内涵两方面的探讨，来明确作为基本法律价值的“正义”概念。

从正义概念的外延看，作为基本法律价值的“正义”属于规则正义的范畴而非美德正义。根据正义所针对对象的不同，可将正义划分为美德正义和规则正义，即魏德士教授所言的作为美德的正义和作为规则的正义。^② 美德正义将正义理解为个人的德性，也被称为正直或正派。美德正义观构成了古希腊德性伦理的基础观念，但随着德性伦理逐渐为规范伦理所取代，正义概念也日益地从对个体道德的评价向对社会制度的评价转移。“在近现代的西方思想家那里，正义的概念越来越多的被专门用做评价社会制度的一种道德标准，被看成是社会制度的首要价值。”^③ 正是在这个意义上，“正义”概念得以同法律制度相连，成为评价法律制度的标准和国家合法统治的基础。因此，作为法律基本价值的正义是一种客观意义上的、规则的正义。

从正义概念的内涵看，作为基本法律价值的“正义”是复数

① [美] 博登海默 《法理学、法哲学及其法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社 1999 年版，第 252 页。

② [德] 魏德士 《法理学》，丁小春、吴越译，法律出版社 2003 年版，第 159 页以下。

③ 何怀宏 《公平的正义》，山东人民出版社 2002 年版，第 16 页。

的正义而不是单数的正义。在西方思想史上，关于正义（规则正义）的理解主要有以下三种：（1）平等论，认为平等是正义的尺度，正义要求以某种平等原则公平对待所有人。该观点源远流长，最早可追溯至亚里士多德，并为社会主义学说继承；（2）自由论，认为自由是同正义观念联系最紧密的价值，正义要求在不侵犯他人自由的前提下，每个人都有可自由行使的权利。该观点的代表学说是自由主义；（3）功利论，认为正义的基础和中心内容是功利，即“最大多数人的最大幸福”。只有能实现利益和效用最大化的社会制度，才是符合正义要求的。该观点的代表学说是功利主义。

面对着各种不同的“正义”概念，应如何界定法律中“正义”的内涵呢？实际上，随着现代社会价值观念的日趋多元，任何一种单一的价值观念都无法取得绝对的地位。法律作为调整社会关系的规范体系，也就必然建立在价值多元的社会基础上。因此，法律中的“正义”不能化约为平等、自由或功利等价值观念中的任何一种，其内涵所包含的应是多种价值观念而非单一的价值观念。“一个旨在实现正义的法律制度，会试图在自由、平等和安全方面创设一种切实可行的综合体和谐和体。”^① 具体而言，作为基本法律价值的正义，其包括以下三个方面的内容：

（1）公平。根据《现代汉语词典》，公平是指“处理事情合情合理，不偏袒哪一方”。可见，公平意味着一视同仁、平等对待。平等一直是正义的题中应有之义，法律自然也要体现平等的要求。

① [美] 博登海默《法理学、法哲学及其法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社1999年版，第297页。

从公平（Fairness）和平等（Equality）的词义上看，平等侧重于对人们的地位及其相互关系的一种事实描述，它主要表达的是人们的地位和利益获得的等同性，而公平是指人们对人与人之间的地位及相互关系的一种评价，它主要表达的是人们对人与人之间经济利益关系的合理性的认同。^① 由于法的价值是价值层面而非事实层面的范畴，其必须获得人们的认同，法律中的平等也就表现为公平。因此，公平体现了正义的平等要求，是法律正义价值的重要组成部分。公平体现在法律中的内容，可简单的归纳为：相同情况相同对待，不同情况不同对待。

（2）自由。自由一直是人们所关注的焦点和追求的目标，自启蒙运动以来，实现自由逐渐成为正义观念的组成部分而为人们所追求。因此，法律的正义价值要体现自由的要求，而自由是法必须和必然追求的基本目标，法律必须确认、体现和保障自由。法律中的自由，实际上是法律主体在规定的范围内，按照自己意志进行活动的权利。“在一个有法律的社会里，自由仅仅是：一个人能够做他应该做的事情，而不被强迫去做他不应该做的事情。……自由是做法律所许可的一切事情的权利。”^② 自由是法律正义价值的重要组成部分。

（3）效益。效益原本是经济学上的概念，指从给定的投入中获得最大的产出。随着各学科的融合，效益概念也逐渐运用到其他

① 洋龙 《平等与公平、正义、公正之比较》，《文史哲》2004年第4期页。

② [法] 孟德斯鸠 《论法的精神》，张燕深译，商务印书馆2002年版，第154页。

学科中，以表达人类希望特定对象所具有的效用、效果和利益。随着经济分析法学的兴起，效益理念日益取代传统的“功利”理念，而成为正义所关注的重要内容，并在法律中得到越来越多的体现。法律中的效益，实际是指法律所达到的某种效用和效果，具体则表现为法律对各种利益的保护和促进。

综上所述，秩序和正义是法律的两大基本价值，而法的正义价值是一个由公平、自由、效益观念组成的综合体，是一种复数的正义。因此，法的正义价值必然要通过公平、自由、效益等观念一方面或多方面的实现而得以实现。

三、环境法的价值

环境法作为一个新兴的法律部门，其价值必须要从两个方面加以探讨：一方面，环境法的价值必须建立在法律价值的法理研究之上，同一般性的“法的价值”概念相吻合。这是环境法保持法律属性的要求，而以往的研究常常忽略了这一点；另一方面，由于环境法具有不同与传统法律部门的特殊性，环境法价值的具体内容也就具有了特殊性。

（一）环境法价值的主体

前面已指出，价值是指客体中所存在的、能满足主体需要和欲望的属性和性质。显然，任何事物都可以具有价值，成为价值客体，“价值客体是什么”的问题也就不存在任何争议。但是，客体对谁有价值，即哪些事物才是价值主体的问题却一直聚讼不休。传

统的观点认为人是唯一的价值主体，事物的价值是对于人来说的。20 世纪以来，随着环境问题的日益严重和环境伦理学的兴起，人们开始反思将人视为唯一价值主体的观点，环境伦理学家则明确主张要走出“人类中心主义”、人以外的生物和非生物也具有“内在价值”。换言之，价值主体不仅仅是人，还包括植物、动物甚至是生态系统和非生物事物。受这种观点的影响，有学者主张环境法的价值定位也应突破“人类中心主义”，树立“生态利益中心主义”的价值理念，承认和保护所谓的“自然的权利”。

环境法价值的主体到底为何？对此问题的解答，需要考虑到两个相互联系的方面：（1）在一般意义上，价值主体包括哪些？（2）在明确了价值主体的范围后，必须进一步探讨：哪些事物可以成为法的价值主体？这就要从“价值”概念的规定性着手。

如前所述，客体尽管是价值产生和存在的源泉，但只有那些对主体需要和欲望的满足具有效用的客体属性，才能成为“价值”。这就意味着，一事物是否是价值主体，关键在于该事物是否具有需要、欲望和目的。换言之，具有生命是事物成为价值主体的条件。这是因为，一事物是生命体，才能够分辨出利害并作出趋利避害的选择，以保证自身的生存和发展，其他事物对它而言才具有了效用和价值意义，其自身也就具有了需要和欲望。正如罗尔斯顿所说：“有机体是一个价值系统，一个评价系统。因此，有机体能够生长、繁殖、修复创伤并抵抗死亡。我们可以说，有机体所寻求的那种完全表现其遗传结构的物理状态，就是一种价值状态。价值就存