



环境法学系列专著
陈泉生 主编



THEORY OF THE
ENVIRONMENTAL LEGAL SYSTEM
环境法制度论

黄明健 著

中国环境科学出版社





环境法学系列专著

陈泉生 主编



THEORY OF THE
ENVIRONMENTAL LEGAL SYSTEM

环境法律制度论

黄明健 著

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

环境法制度论/黄明健著. —北京: 中国环境科学出版社, 2004. 12
(环境法学系列专著)

ISBN 7-80209-041-5

I. 环… II. 黄… 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 (2004) 第 106179 号

出版发行 中国环境科学出版社

(100062 北京崇文区广渠门内大街 16 号)

网 址: <http://www.cesp.cn>

电子信箱: jinhua@126.com

电 话: (010) 67113412

印 刷 北京联华印刷厂

经 销 各地新华书店

版 次 2004 年 12 月第一版 2004 年 12 月第一次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 13.75

印 数 1—5 000

字 数 375 千字

定 价 35.00 元

【版权所有, 请勿翻印、转载, 违者必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

出版说明

现代科技和经济的迅猛发展，在给人类物质生活带来空前繁荣的同时，也给人类带来前所未有的灾害，不仅造成资源的枯竭和生态的破坏，甚至危及人类的生存和发展。其状况之严重已引起举世之关注。多年来各国法学专家、学者为解决环境污染和生态破坏进行了艰苦的努力，从而使环境法成为第二次世界大战以来发展最快的法律部门之一。可见，环境法作为一门新兴的部门法，是伴随着环境问题的产生而逐步发展起来的，究其目的乃是人类为了应对自工业革命以来不断升级的环境危机，弥合人与自然关系日趋紧张的态势而设计的用以调整人与自然关系的法律机制。其间环境法经历了产生、发展和不断成熟等阶段。环境法的每一次跃进，无不与时代之发展、社会之变革休戚相关，环境法在当代进一步兴盛的趋向也正是以生物时代、环境时代和信息时代的到来作为其不断成熟的时代背景。

我国是一个发展中的国家，目前正面临着发展经济和保护环境的双重任务。然而我国的环境法制建设和环境法学研究起步较晚，亟须拓展研究的视角，加强深入的理论研究。因此，出版一套环境法学系列专著，介绍这一领域的最新研究成果，探究这一学科的前沿理论问题，以及为适应 21 世纪环境时代要求所进行的制度上的设计和创新，已成为中国环境法学界的当务之急。

有鉴于此，本系列专著以基础理论研究为依托，以可持续发展为出发点，对建立在人本主义基础上的现行环境法学理论进行全面反思，提出一整套全新的符合 21 世纪环境时代要求的环境法学理论体系：生态主义的环境法指导思想、生态本位的环境法律观念、

当代人与后代人和人与自然的环境法价值取向等，并在此基础上对各部门法有关环境保护规定进行整合。由于这是个自然科学和社会科学交叉的研究领域和边缘的研究领域，其不仅涉猎学科甚广，诸如生态学、环境科学、哲学、伦理学、经济学、人类学、社会学、法学等，而且仅法学就涉及宪法、行政法、民法、刑法、诉讼法、国际法、科技法等众多部门法的整合，此外就环境法学本身亦包括环境法学基本理论、国际环境法学、自然资源法学、比较环境法学、环境侵权法学等分支学科。它既是对各传统部门法的扬弃和整合，也是对传统法学理论的超越和创新，为此，它具有相当大的难度。它要求从社会发展的实际需要出发，以法律生态化的理念，对现行环境法律进行全面的评价，并按照 21 世纪环境时代的要求进行环境法律制度的创新。

ii

在这个全新的研究领域里，应用传统的法学研究方法，对现有的法律概念和条文进行注解和诠释，已无能为，需要运用创新的研究方法，即一方面必须对传统法律的思维方式作出超越；另一方面还必须在前人尚未涉足的领域进行创新拓荒，提出颇具高度创见性、前瞻性的理论，比如提出应以“人类和生态共同利益”为中心的生态主义作为 21 世纪环境时代的法律思想，确认自然界存在的价值性；指出 21 世纪环境时代法律的三大基本价值“秩序、公平、自由”，应由人与人的社会秩序向人与自然的生态秩序扩展，由代内公平向代际公平迈进，由发展经济的绝对自由向相对自由推移和对个人价值的承认向对其他生命物种价值的承认拓展；并主张将可持续发展、环境秩序、环境安全、环境正义等作为环境法的基本理念，及由此提出法学研究方法的生态化、人与自然关系的契约化、法律主体标准的多元化、集团诉讼的扩张、生命共同体等重要观点，而且还要以实证法的形式对人与生态之间的新型关系予以体现和确认，以期为我国环境法学的发展提供充分的理论支持，从而促进整个法学的不断进步和完善。

本系列专著作为国家“十五”社会科学基金项目：“环境法学基础理论创新研究”的最终成果，是我国第一套自成体系的环境法

学系列专著。其系福州大学法学院环境法学术团队通力合作，潜心研究的成果。福州大学法学院环境法学科点创立于 1990 年代，随着我国社会主义市场经济发展和民主法制建设对法律人才的渴求，特别是我国环境保护事业发展的需要，教学和科研规模有了长足的发展，现有在校硕士研究生 85 人，初步建立了独具特色的环境法教学、科研与咨询中心。目前福州大学法学院环境法学科点已形成并保持一个阵容齐整，结构合理，后劲充足，学术思想活跃，能够把握学科发展前沿，教学科研水平较高的学术队伍，并拥有环境法学基本理论、比较环境法学、国际环境法学、自然资源法学、可持续发展法等在国内具有相当优势的研究方向。目前正承担一批国际、国家和省部级重大课题，近五年发表了颇具相当学术价值的专著、论文和教材，获得了十多项省部级优秀成果奖，培养了大批环境法高级专门人才，教学成绩和科研成果十分突出，已成为我国目前规模较大、教师人数较多，专门从事环境法教学和研究的基地。

作为本系列专著主编的陈泉生教授，系福州大学法学院环境法的学科带头人，博士生导师，中国环境资源法学研究会副会长。其从事该领域研究近 20 年，迄今已公开发表科研成果近四百万字（学术专著、译著十多部，论文近三百篇），其中在《中国社会科学》《法学研究》《中国法学》等国家权威刊物发表高水平论文三十多篇，主编二套系列专著：《生态与法律专题研究丛书》和《环境法学系列专著》。主持过十多项国家及省部级科研项目，以上课题成果获省部级及高校人文社会科学优秀成果奖十多项，并受到同行专家的高度评价，如我国著名法学家、中国社会科学院博士生导师王家福教授在对其课题成果作鉴定时指出：“这是具有相当高学术价值的优秀专著，是我国走到国际同类研究前沿的可持续发展法律的开拓性力作，达到国家社会科学基金项目鉴定的一级水平。”又如，我国著名法学家、北京大学博士生导师罗豪才教授在对其课题成果作鉴定时指出：“该课题成果居法学前沿，理论前提科学，概念清楚，逻辑严谨，资料翔实，具有开拓性、创新性和时代性，建议评为一级。”1997 年，国务院为表彰陈泉生教授为发展我国社会

科学事业做出的突出贡献，特决定发给政府特殊津贴。同时，陈泉生教授还多次应邀出访日本、澳大利亚等国就环境法进行讲学和开展学术交流，并多次参加环境法国际学术研讨会，作专题演讲，受到国际同行的好评，在国际该领域产生了一定的影响。

本系列专著的作者均为福州大学法学院具有高级职称的中青年学者，对环境法学的理论探讨和对环境问题的现实研究都有长期成果积累和动态跟踪的基础，并都具有相当的科研能力，均出版过法学著作，且发表过颇具影响的论文。

本系列专著对 21 世纪法学发展的意义十分深远，不仅以其顺应 21 世纪环境时代潮流的进步性在与传统法律原理抗争，从而揭示了 21 世纪法制发展的基本方向，而且还为传统法学注入了新的生命力，为法学研究的创新和发展提供了充分的理论支持。我国著名法理学专家、北京大学博士生导师沈宗灵教授曾敏锐地指出：“如果自然物的权利得以在环境法学上确立，那么它将不只是环境法学的问题，它将为此而改变或取代部门法以及传统的法哲学理论¹。”而且，本系列专著还在占有大量第一手资料和翔实信息的基础上，从更为广阔的视野去探究生态与法律的关系，其不仅将为建构一个全新的符合 21 世纪环境法学体系探索出新的思路，也将为实践中解决环境污染和生态破坏问题提供切实可行的方案。

中国环境科学出版社

2004.6

¹ 转引自汪劲：《论现代西方环境权益理论中的若干新理念》，载《中外法学》1999年第4期。

序

1995 年的某一天，明健同志在北京出差时到中国社会科学院法学研究所来，当时我接待了他并向他介绍了法学所的基本情况。后来他在中国社会科学院研究生院学习，我是他的《环境法》任课教师，从此结下师生之缘，多年来我们之间始终保持着治学问道的沟通与交流。近十年的交往，我感到他为人正派、纯实忠厚、积极进取、刻苦钻研、淡泊笃学。所以，我很乐意与他一起探讨问题、交流经验，希望他能取得优秀成果，并为他的进步而高兴。

前几年他说他在研究环境法律制度问题，我表示支持，认为很有意义。关于环境法律制度问题的研究，国内外已有不少成果，要有所创新并非易事。我建议他做学问不要浮躁，要脚踏实地，要出精品，不能流于一般，否则写出来的东西不仅粗浅，甚至错误百出。现在看来，明健同志是在认真地、扎扎实实地学习、研究和做学问。他的新作《环境法制度论》，就是他这几年认真研究的成果。总的来看，该书有以下三个特色：

第一，坚持全面、协调、可持续发展的科学发展观。作者始终追求人与自然和谐交流与共存共生的理念，把科学发展观贯穿于整个研究过程，探求科学发展观从理论到具体实践的法律保障机制，科学发展观的深刻思想内涵在环境法制度中具体转化和实现途径，努力实现人口、环境、资源、社会、经济、政治、教育、科技、文化的全面协调与和谐发展。

第二，坚持理论科学研究与制度文明建设相结合。作者关注环境问题，关心人类命运，把握时代脉搏，正确认识当今生态社会的基本矛盾，以实现人与自然和谐共生为己任，认真研究环境法的

基础理论，推进社会变革，建立科学文明的环境法律制度，促进现行环境法律制度的有效实施。

第三，全面系统地对环境法的主要制度进行论述。作者结合我国环境法制的理论和实践，就这些主要环境法律制度的形成、发展、实施和效果等机制进行分析和研究，观点鲜明、材料翔实，许多内容对进一步完善我国环境资源保护的立法、执法、司法、守法和法律监督工作，具有重要的参考价值。

当然，环境法律制度是很复杂的，有许多问题需要大家进行多方面的深入研究，该书中难免有不妥、不足和值得商榷的地方，明健同志也会继续进行深入探讨。

“天行健，君子以自强不息。”这是吾辈学者之愿，更是后辈学人之望。明健与我交往多年，建立了深厚的师生情谊，今日能有创新之研究成果，我深感欣慰，故共勉为序。

马驥聰

2004年9月28日于北京

前 言

《环境法制度论》所探讨的制度 (institution), 实际上就是社会制度 (social institution) 的简称, 它是指在一定历史条件下形成的、体现着一定理念与价值的规则和程序的社会关系的体系, 是一套要求人们必须共同遵守和执行的办事规程或行为规范。必须强调的是, 这里所称的社会关系不仅仅是人与人之间形成的关系, 还包括人、社会、自然界之间形成的关系, 即因环境而产生的生态社会关系¹。制度主要在于调节和安排人的行为以及人们之间、人与自然之间的相互关系, 规则是制度的实质内容。任何社会都存在着各式各样的制度, 有国家正式规定的制度 (其形成和实施要靠国家强制力来保障), 如经济制度、政治制度、法律制度、军事制度等等; 也有非正式的制度 (其形成和实施并非要靠国家强制力来保障, 而是由社会认可), 如道德、习惯、意识形态、价值观念等等。其中法律制度是一个社会最基本、最权威、覆盖面最广的正式制度。

法律制度 (legal system) 是法律规范的有机组合。法律制度和规则所针对的并不是某一个具体问题或少数特例, 而是要解决比较具有一般性的问题²。正如古罗马人用 “只要有社会就会有法律” (ubi societas, ibi ius) 这样一句格言概括了社会现实的需求, 法律制度是一个社会得以存在和发展的必要条件, 对于当今生态社会具有不可或缺的意义。在现代生态社会, 一切正式的、重要的制度, 在形式上都是法律的, 一种制度只有取得了法律形式, 或者合乎特

¹ 如何正确处理好生态社会关系, 即如何善待自然、善待社会、善待他人和善待自己, 构建和谐生态社会, 是本书写作与研究的逻辑起点和终结。

² 苏力《语境论——一种法律制度研究的进路和方法》, 载于《中外法学》2000年第1期。

定社会的法律规定，才能成为普遍有效的制度形式。在管理社会方面，法律制度比任何个人更值得信赖和依靠，依靠法律制度管理和统治比依靠某个人具有更多的优越性。早在两千三百多年前，古希腊伟大的思想家亚里士多德（Aristotle, 公元前 384—322 年）就指出：“法治应当优于一人之治³。”（这是因为：第一，法律是经过众人或众人的经验审慎考虑后制定的，众人的意见同一个人或少数人的意见相比，具有更多的正确性；第二，法律没有私人感情，不会偏私，具有公正性；第三，法律不会说话，不能像人那样信口开河，今天这样讲明天那样讲，具有稳定性；第四，法律是借助规范形式，特别是借助文字形式表达的，具有明确性⁴。）可见，法律制度是社会管理最可靠的工具，是防止出现无法律约束的混乱局面、建立与维持人类尊严所必须的生活条件。

我们法律人与其他创造物质文明和精神文明的劳动者不同，我们所孜孜以求的是第三种文明，即制度文明（包括政治文明）。没有制度的文明，社会必然是野蛮和腐败的，物质文明必然遭到极大破坏，精神文明也必然是形同虚设、荡然无存。作为一名环境法律学人，必须关注环境问题，关心人类命运，把握时代脉搏，正确认识当今生态社会的基本矛盾，以实现人与自然和谐共生为己任，认真研究环境法的基础理论，推进社会变革与进步，建立一个科学文明的环境法律制度，促进现行环境法律制度的有效实施。

本书所指的“环境法”是大的框架体系，即广义上的环境法（environmental law in broad definition），它的基本内容包括：生态环境保护法、环境污染防治法、自然资源管理与保护法以及与生态环境资源相关的法律。目的是为了拓宽研究视野，从更大的范围来探讨环境法律制度，发挥环境法律制度应有的功能。由于我国环境法的理论不成熟、环境法律制度不尽完善，因此，如何创新环境法的理论，如何健全环境法的制度，就是摆在我们环境法律学人面

³ 参见亚里士多德著，吴寿彭译：《政治学》，商务印书馆，1981年版，p167~168。

⁴ 参见张宏生主编：《西方法律思想史》，北京大学出版社，1983年版，p52。

前的重要任务。完成这一任务，对于完善我国环境法制建设、丰富环境法学理论和指导环境保护实践都具有重大意义。本书是在进行调研收集大量资料的前提下，对国外一些先进典型的国家和地区的环境法律制度进行全面的分析和比较，然后对我国目前主要的环境法律制度的状况进行考察，分析我国现行环境法律制度中存在的问题及其原因，提出完善我国现行环境法律制度的设想和建议，以促进我国环境法律制度的科学化和现代化。

同时，必须承认环境法律制度的有效性限度。笔者并不是一个绝对的制度主义者，提倡环境法律制度建设，强调环境法律制度的功能并非完全否定人的作用。尽管人性有弱点，但是制度也有其缺陷，譬如刚性有余弹性不足，而且稳定的制度具有守成的取向，容易形成惰性从而导致制度滞后于不断变化发展的社会生活，阻碍社会进步。因此，我们在谋求社会生活的重要领域实现法律化、制度化，要求以法律制度而不是以长官个人意志规范人们行为的同时，也要重视生态社会正义的价值理念，重视全体公民的人文素质培养与提高，重视对现行法律制度的适时而谨慎的变革与创新，以克服法律制度的弊端。对此，1987年世界环境与发展委员会（WCED）发表了关于环境与发展问题的报告《我们的共同未来》（Our Common Future）也明确指出：“国家和国际的法律往往落后于事态的发展。今天，步伐迅速加快和范围日益扩大的对发展的环境基础的影响，将法律制度远远地抛在后面。人类的法律必须重新制定，以使人类的活动与自然界的永恒的普遍规律相协调。”

最后需要说明的是，本书的理论并不是提供一种解释环境法律实例的充分条件，而仅仅是提供一种必要条件。因为不断变化的生活条件和价值理念对于环境法律制度体系也至关重要，法律原则是规则和价值理念的汇合点，它也发挥着重要的作用，是法律制度的重要内容。从某种意义上讲，环境法律制度只是解决复杂的生态环境资源问题的一小部分，而保护生态环境和自然资源则是生态社会正义赋予我们人类共同且艰巨的历史使命！

善待自然，
善待他人，
就是善待自己。

——主编谨识



作者简介

黄明健，字齐禄，号湄海游人，男，汉族，1964年出生，福建莆田人。福州大学法学院副教授，硕士生导师，福建警官职业学院客座教授，福建建达律师事务所兼职律师，福建省优秀教师，中国法学会环境资源法学研究会理事。曾就读厦门大学、中国社会科学院研究生院，现在澳门科技大学法学院任助理教授，从事文化学术交流。主要研究领域为：环境法、民商法、法理学，先后参与《环境资源法学》、《法理学》等7部书的撰写，并在《中国法学》、《当代法学》、《福建论坛》等学术刊物上发表论文数十篇，多次主持或参与国家和省级社科基金项目的研究工作及地方立法的起草与论证工作。

内容简介

《环境法制度论》从环境法的基本理念和价值入手，论述和研究包括环境法的基本概念、基本原则、具体制度和具体规范在内的相互影响的复杂的环境法律制度体系。本书共有14章，分别阐述了环境法的基本理念和制度体系，论述了环境法的主要制度，内容包括：环境法的概念和特征、环境法的理念与价值、环境法的基本原则、环境法的制度体系、环境监测调查制度、环境信息发布制度、环境风险预防制度、环境资源利用制度、环境行为激励制度、环境行为规制制度、环境监督管理制度、环境整治补救制度、环境纠纷处理制度和环境法律责任制度。

目 录

上篇 导论

中篇 总论：环境法的基本理念与制度体系

第 1 章 环境法的概念和特征	11
第 1 节 环境法的概念	11
第 2 节 环境法的性质和特征	24
第 3 节 环境法的调整对象	33
第 2 章 环境法的理念与价值	38
第 1 节 环境法的理念	38
第 2 节 环境法的价值	45
第 3 节 环境法的目的	56
第 3 章 环境法的基本原则	66
第 1 节 基本原则概述	66
第 2 节 科学发展原则	72
第 3 节 综合防治原则	79
第 4 节 环境责任原则	85
第 5 节 环境民主原则	91
第 4 章 环境法的制度体系	102
第 1 节 法律制度概述	102
第 2 节 环境法律制度的功能	107
第 3 节 环境法律制度的体系	114

下篇 分论：环境法的主要制度

第 5 章 环境监测调查制度	123
第 1 节 国土资源考察制度	125
第 2 节 环境资源监测调查制度	129
第 6 章 环境信息发布制度	136
第 1 节 环境信息统计制度	137
第 2 节 环境信息报告制度	143
第 3 节 公众查询环境信息制度	152
第 7 章 环境风险预防制度	156
第 1 节 环境规划制度	158
第 2 节 综合决策制度	164
第 3 节 环境影响评价制度	177
第 4 节 “三同时”制度	185
第 5 节 防止转嫁或转移污染制度	188
第 6 节 动植物检疫制度	194
第 8 章 环境资源利用制度	202
第 1 节 自然资源权属制度	205
第 2 节 环境资源综合利用制度	212
第 9 章 环境行为激励制度	234
第 1 节 经济刺激制度	235
第 2 节 环境奖励制度	247
第 3 节 发展环保产业制度	250
第 10 章 环境行为规制制度	260
第 1 节 环境保护目标责任制度	262
第 2 节 环境标准制度	266
第 3 节 许可证制度	274
第 4 节 环境资源禁限制度	280
第 5 节 清洁生产制度	284