



数据加载失败，请稍后重试！

一个学科的发展、一种学术理论从产生到完善，绝非一个人或几个人、一年或几年就能完成的事情。尤其是像环境法这样充满着革命性、交叉性、互动性的新兴学科，有许多理论需要探索，有许多途径需要开辟，有许多方法需要践行，更需要多人的努力、合作与传承。

——选自《小树慢慢长》



独角兽工作室

平面设计

上架建议 法学著作·环境法

ISBN 978-7-5036-8465-4



9 787503 684654 >

定价：32.00元

教育部人文社会科学重大研究项目成果



环境法之树文丛

吕忠梅 总主编

# 环境与发展综合决策

## 可持续发展的法律调控机制

撰稿人（以撰写章节先后为序）

吕忠梅 余耀军 邓 烈 吴亚平

吴 勇 刘长兴 廖 华 鄢 斌

金海统 陈文华 张忠民 何赛强



法律出版社

LAW PRESS · CHINA



数据加载失败，请稍后重试！

## 小树慢慢长

### (代总序)

时间是一把筛子，漏走的是岁月，留下的是回忆。

二十多年前，还不知道目标总是在不确定的未来时，埋下了一粒环境法的种子，在期待着环境法树生根、发芽、开花、结果的日子里，拨开重重阻碍与琐碎，一直朝着目标前行。回望时才知道：时间曾经以各种方式来过又走了，一切看上去都平静如水，波澜不惊。

水是千年的风，风是千年的水。

环境法树在昼夜了无痕迹的交替中渐渐生长，静坐在时光的怀里，感觉着根须前行时不屈的努力，觊觎着新枝抽出时专注的神情，触摸着树干伸展时细微的叹息。风吹过，留下一片絮语；雨打来，带走一点落寂。每当我走进课堂，站在讲台上，望着眼前一张张充满着朝气的脸，骄傲与自豪油然而起：因为有你们，环境法才长成了一棵树，一棵有枝枝蔓蔓、有生生不息的活力与动力的树，而不是一根无本之木的电线杆，一根没有枝叶、没有生长的活力与动力的电线杆。于是，总在讲述环境法树的故事，告诉大家，在我的心中，每一个人、每一点进步、每一份成绩都可能成为这棵树上的一片叶子、一朵小花、一个果实。其实，自从有了环境法，什么也不缺，包括快乐、喜悦和欣慰，也没有少了烦恼、皱纹和白发。

从1985年两个人的环境法教研室，到现在的环境资源法研究所，有了自己的硕士点、博士点；从四处找人找钱编一本简明环境法辞典，

## 2 环境与发展综合决策:可持续发展的法律调控机制

到目前承担多项国家级、省部级科研项目、地方立法研究项目,有了自己的网站、刊物;从四处寻找合作伙伴,到当下国际国内的邀请不断、交流与合作日益广泛,有了自己的特点、成就。环境法树的年轮清晰可见:1989年,第一个环境法教授受聘,1993年增加了一名环境法副教授;1997年在经济法专业内开始招收环境法方向硕士研究生,2000年环境法硕士点成立,2001年独立招生;2004年,开始在民商法专业招收环境民法方向博士研究生,2005年环境法博士点成立,2006年独立招生。一批又一批的学生,一项又一项的课题,一年又一年的辛勤,环境法树根深了、枝繁了、叶茂了,伸展的枝干有力了,垂下的绿荫成片了,吸收的养分充足了。

小树在慢慢长大,成长的日子充满着不定。

一些曾经的环境法人如今已经远离,一些满怀梦想的淘金者来了又失望而去,一些揠苗助长者成了环境法园地里经常的游客,一些坚守者从来不曾放弃。当今世界,到处充满着诱惑、机遇随时出现在左右、信息以秒为速度在更新,生活在这样的时代里,实在是既万幸也不幸。瞬息万变的机遇、铺天盖地的信息使地球变得越来越小,我们可以站在寂寞的前人肩头上而不必忍受前人的寂寞,却也遭遇了前人绝对不可能想像的喧闹与浮躁,可能成为在信息的汪洋大海中到处碰壁的无头苍蝇,在被误导、被蒙蔽、被扭曲、被抛弃的犹豫、恐惧与彷徨中迷失,与目标渐行渐远甚至背道而驰。在这个时代,面对经常的南辕北辙,要找准目标并且不停前行,我们必须有坚定的信念、坚强的神经与坚韧的毅力。

历史从来都掩藏在现实之中,从事环境法研究和做任何一门事情一样,最需要的是定位。学术研究领域,是一个典型的由认知控制的世界,认知决定着我们的行为。定位的价值不在于完成了多少环境法论著,而在于决定是做学问还是写文章,或者说是为什么写文章。学者与写手的最根本区别与其说是性格,不如说是抱负,毕竟是人各有志。在中国目前的情形下,环境问题备受关注,环境保护已经成为了从政治家到黎民百姓最经常的话题,写一些应景的文章、做一点蒙古大夫开药方的事情、出一两部人云亦云的书十分容易。但是,如果要做学问,就必

须扪心自问:你的文章是写给谁看的,它的寿命应该有多长?五十年甚至一百年以后是否还会有人读这些东西,文章中的思想还可以给后人带来启迪吗?只有想清楚并回答了这些问题,才会有不计得失的勇气,突破思想、情绪、身体的层层包围,让大脑始终保持与真我的联系,不被浮尘、面具所蒙蔽。环境法内功的修炼,就是学术品质、素养、能力、精神的凝聚,选择学界喧闹中的沉静,为环境法的发展挡住诱惑。

做暂时的还是永久的胜者,是一个选择。

每一个进入环境法或者准备进入环境法的人都面临着这种选择,选择本身即是一种态度。做暂时的事情,只要善于抓住一时一事便可,是机会主义者;做阶段性的事情,只要能够看到眼前就行,是实用主义者;做永久的事情,却需要在舍弃中获取,执著于某一件事情,是理想主义者。其实,暂时性的胜利是有限的,因为机会永远公平,你在得到一个机会的同时也失去了另一个机会。阶段性的成功是不可靠的,因为实用的功能总会被时间淘汰。因此,你应该做永久的事情,成为永久的胜利者。学术的辞典中不应该有泡沫,研究的领地里当然要拒绝炒作。

我知道,自己远不足以成为战略领袖,也不可能把任何事情都做得完美。但我明白,可以专注地做一件事情——培养人才,通过自己的言传身教,让他们养成领袖之风、成为栋梁之才。毕竟,人生无轮回,事业有轮回。一个学科的发展、一种学术理论从产生到完善,绝非一个人或几个人、一年或者几年就能完成的事情,尤其是像环境法这样的充满着革命性、交叉性、互动性的新兴学科,有许多理论需要探索,有许多途径需要开辟,有许多方法需要践行,更需要多人的努力、合作与传承。

一个人在黑暗中行走是孤独的,手拉着手一起走才会快乐。

有些事情似乎不容选择,而是宿命,只有时间担当着主角,而命运中的当事者却浑然无所知。环境法树上的枝条与叶子连在一起,成就了勇往直前的力量。在这里,无论先后、不管大小,大家都在同一起跑线上,集中起奋发向上的精神,朝着共同的目标前进。虽然并不是每一步都那么美好,也许并不是每个人都那么合适,但其中的成员都有着一样的热情与信念,愿意参与这份坚持,对自己所做的事情充满热爱,都在努力的学习、认真的思考、踏实的工作、积极的争取。我不断地在提

#### 4 环境与发展综合决策:可持续发展的法律调控机制

醒自己,所做的一切都是过程而不是结果,是经历而不是成绩。

每一次课题申报,每一次学术会议,每一次论文答辩,同事和学生的投入与热情,时常让我感动。但我却总是不动声色地将表扬藏在心里,毫不留情地把批评告诉他们。只有不断发现问题,才能进步,才不至于被暂时的、阶段性的事情冲昏了头脑,沉湎于自己的兴奋与好感中不能自拔。课题成果完成、毕业论文答辩通过都只是一小步,离目标还有从地球到月球的距离。

环境法树挂果了,等待收获的喜悦掩藏不了也无须掩藏。也许这些果实还有点青涩,尚待成熟;也许它的养分还不够充足,还须汲取。我只想采撷一部分,来请大家品评,其中有近年来环境资源法研究所承担的课题成果,有博士论文和优秀的硕士论文。一个人或一群人的思想试验的结果只有经过众人的评判才可能被认同或被唾弃。环境法树只有在与相关学科和法律各学科不断的交流与相互启迪中,才能获得更丰富的营养,生长得更加茂盛。

推开初冬的窗户,环境法树在夜空里熠熠生辉,我举起心中的希望,邀明月,共皎洁!

吕忠梅

2007年11月22日于宜昌



# 目 录

|            |   |
|------------|---|
| 小树慢慢长(代总序) | 1 |
|------------|---|

|                    |    |
|--------------------|----|
| 第一章 导言             | 1  |
| 第一节 环境与发展综合决策的提出   | 2  |
| 第二节 中国的可持续发展与综合决策  | 12 |
| 第三节 环境与发展综合决策的法律机制 | 23 |

## 理论分析篇

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 第二章 环境与发展综合决策的法理念     | 33 |
| 第一节 法学视野下的环境与发展       | 33 |
| 第二节 环境与发展综合决策与法律的公平理念 | 39 |
| 第三节 环境与发展综合决策的公平原则    | 47 |
| 第三章 环境与发展综合决策的和谐观     | 65 |
| 第一节 环境法上的“和谐”         | 66 |
| 第二节 和谐理念的法律思想史考察      | 83 |
| 第三节 和谐理念的制度史          | 89 |

## 2 环境与发展综合决策:可持续发展的法律调控机制

|                            |            |
|----------------------------|------------|
| <b>第四章 环境与发展综合决策的权利配置</b>  | <b>95</b>  |
| 第一节 权利运行是法律机制运作的主线         | 95         |
| 第二节 对生存权、发展权和环境权的解读        | 100        |
| 第三节 生存权、发展权和环境权的综合考量       | 115        |
| <b>第五章 环境与发展综合决策的经济学分析</b> | <b>119</b> |
| 第一节 环境与发展综合决策机制的方法论定位      | 119        |
| 第二节 经济分析的制度背景              | 121        |
| 第三节 现行环境行政管理制度的经济学涵义       | 125        |
| 第四节 环境与发展综合决策机制创新的经济学考量    | 129        |
| <b>第六章 环境与发展综合决策的管理学分析</b> | <b>139</b> |
| 第一节 环境行政管理综合决策的范畴界定        | 139        |
| 第二节 环境行政管理综合决策机制运行的系统要素    | 146        |
| 第三节 域外环境行政管理综合决策机制实践及其启示   | 157        |
| 第四节 中国环境行政管理综合决策机制的建立与完善   | 169        |

## 法律机制篇

|                                |            |
|--------------------------------|------------|
| <b>第七章 环境与发展综合决策的宪法机制</b>      | <b>181</b> |
| 第一节 宪法:人权保障的历史                 | 181        |
| 第二节 环境与发展综合决策的宪法原理             | 190        |
| 第三节 环境与发展综合决策的宪法机制构建           | 194        |
| 第四节 我国环境与发展综合决策的宪法考量           | 197        |
| <b>第八章 环境与发展综合决策的民法机制</b>      | <b>202</b> |
| 第一节 环境问题的源流:私法自治下的民法机制背离可持续发展观 | 202        |
| 第二节 环境与发展的民法机制:私法自治革新下的民法绿化    | 211        |

|                             |            |
|-----------------------------|------------|
| <b>第九章 环境与发展综合决策的行政法机制</b>  | <b>234</b> |
| 第一节 环境行政权之内涵                | 235        |
| 第二节 环境行政权对环境与发展的意义          | 240        |
| 第三节 我国环境行政权之实然状态            | 245        |
| 第四节 环境行政权之配置                | 253        |
| <b>第十章 环境与发展综合决策的刑法机制</b>   | <b>257</b> |
| 第一节 环境与发展刑法目的论              | 257        |
| 第二节 刑法在环境与发展综合决策法律制度中的定位    | 262        |
| 第三节 环境生态法益                  | 273        |
| <b>第十一章 环境与发展综合决策的经济法机制</b> | <b>282</b> |
| 第一节 可持续发展与经济法理念的革新          | 282        |
| 第二节 经济法:保障经济领域可持续发展的实现      | 288        |
| 第三节 经济法在可持续发展中的作为           | 294        |
| <b>专门机制设计篇</b>              |            |
| <b>第十二章 环境与发展综合决策的环境法机制</b> | <b>305</b> |
| 第一节 环境法的使命和立场               | 306        |
| 第二节 综合机制                    | 310        |
| 第三节 统一管理机制                  | 313        |
| 第四节 具体实施机制                  | 321        |
| 第五节 责任机制                    | 324        |
| <b>第十三章 环境与发展综合决策的诉讼法机制</b> | <b>327</b> |
| 第一节 可持续发展与诉讼法的变革            | 327        |
| 第二节 环境诉讼的价值                 | 332        |
| 第三节 专门环境诉讼的建立               | 338        |
| 第四节 国外和我国现行环境诉讼制度的考察        | 342        |



数据加载失败，请稍后重试！

# 第一章 导 言

环境与发展,是人类由 20 世纪带入 21 世纪的重大问题,也是人类至今所遭遇的最严峻挑战之一。面对这一世纪性、世界性难题,从国际社会到各个国家,从自然科学到社会科学,从单一学科到交叉综合,人们开展了广泛的研究,在各个层次上探讨破解难题的策略与方案,取得了相当的成果。其中不少理论成果被世界各国广为接受,并以其为指导开始了实践。经过实践的检验,人们发现:将环境与发展对立起来,或者将它们看做是两个相互独立的问题的思路并不能真正地解决已经出现的严重的全球性环境问题,为保护环境而限制发展或者为发展而牺牲环境都会引发更多的人类自身问题,只有走可持续发展的道路,将环境与发展问题综合起来进行考虑,才是我们唯一正确的选择。可持续发展正是在这一背景下被提出并被认同的。

虽然可持续发展的目标从 20 世纪 80 年代被明确提出至今已经有二十多年的历史了,但是,对于如何将可持续发展的理想变为现实却是一个巨大的难题。由于种种原因,可持续发展战略在世界各国的实施并不顺利。为此,迫切需要提供进一步的理论支持和应用性方案设计。下面将要展开的环境与发展综合决策的法律机制研究,就是在这方面所进行的一些努力和尝试。本课题将以可持续发展观为指导,对环境与发展综合决策法律机制进行理性的分析;以可持续发展为标准审视已有的法律制度,对不符合环境与发展综合决策要求的法律理论与制度进行评价,设计出符合综合决策要求的法律制度,以通过法律的形式将可持续发展变为政府、个人和社会决策的必要考虑因素,引导社会形成环境与发展综合决策的“生态环境”。

## 第一节 环境与发展综合决策的提出

### 一、历史的回顾

凡对环境保护有了解的人,对斯德哥尔摩会议以及它所通过的著名宣言都不会感到陌生。其实,在此会议之前,或者说为了准备这次会议,还有许多人进行了更多的工作。环境与发展综合决策就是在这个时候被提出来的。

1972年,联合国人类环境会议召开之前,会议秘书处在瑞士的佛里克斯镇召开了一次学术会议。这次会议的总结报告提出:“环境不仅是发展过程本身引起的,而且也是由发展不足引起的……因此,环境目标应成为发展概念中的一个新的维度,需要一种方法,把环境与发展综合起来。”<sup>〔1〕</sup>在随后召开的联合国人类环境会议上,《人类环境宣言》以这样的方式表达了这一观点,它宣布:“现在已达到历史上这样一个时刻:我们在决定在世界各地的行动时,必须更加审慎地考察他们对环境产生的后果。”<sup>〔2〕</sup>这表明,在国际社会开始严重关切环境问题的时候,就已经注意到了环境与发展之间的紧密联系,并发现了将两者统一起来的重要意义。虽然在斯德哥尔摩会议和《人类环境宣言》中均没有直接提出环境与发展综合决策的概念,但其基本的观点已经得到了明确的表达。

1982年,《内罗毕宣言》指出,“当代社会已经认识到环境、发展、人口和资源之间的紧密而复杂的相互关系”,“只有采取一种综合的并在区域内做到统一的办法,强调这种相互关系,才能实现无害和持续的社

---

〔1〕 转引自夏光等:《环境与发展综合决策:理论与机制研究》,中国环境科学出版社2000年版,第1页。

〔2〕 万以诚、万岍选编:《新文明的路标——人类绿色运动史上的经典文献》,吉林人民出版社2000年版,第2页。

会经济发展。”<sup>〔1〕</sup>

1992年,人们对于环境与发展问题的认识进一步深化,不仅此次会议直接以“环境与发展”命名,而且在这次会议制定的最重要文件——《21世纪议程》中明确地提出了“环境与发展综合决策”<sup>〔2〕</sup>的概念。虽然《21世纪议程》作为一项行动性的文件,没有直接对“环境与发展综合决策”作出定义,但其内容本身已经清晰地表明了这一概念所涉及的范围,并对其内容进行了概括。

所以,有学者认为:“环境与发展综合决策的思想是从1972年的联合国人类环境会议开始的,而其明确表达则形成于1992年的联合国环境与发展大会。”<sup>〔3〕</sup>这其中,有几个国际文件对我们正确认识环境与发展综合决策具有极为重要的意义。

#### (一) 对非综合决策的批评

人类之所以在20世纪70年代产生了综合决策的思想并迅速发展,是因为长期以来的非综合决策或分隔决策带来了巨大的环境和社会问题,环境污染和破坏成为直接威胁人类生存和发展的最为严重的全球性问题。人们在反思产生环境问题的原因时,发现了非综合决策的种种弊端,由此而产生并发展了综合决策的思想。

世界环境与发展委员会于1987年发表了《我们共同的未来》的报告。这个报告对那种传统的将环境与发展分隔开来决策的体制进行了直率和严肃的批评,报告指出:“可持续发展的目标和全球环境、发展方面各种挑战的相关性,使那些建立在狭隘的认识基础上的国家和国际机构出现了问题……大多数面临那些挑战的机构,却倾向于独立、分散,以相对封闭的决策程序在相对狭窄的范围里工作。负责管理和保护环境的机构与负责经济的机构在组织上是分开的……政府未能

〔1〕 陈明义:《环境保护法法规与论文选》,武汉大学出版社1989年版,第66页。

〔2〕 在《21世纪议程》中,英文的原文为“Integration of Environment and Development in Decision-making”,中文可以直译为“在决策中把环境与发展综合起来”,但根据中文的表达习惯,将这句话意译为“环境与发展综合决策机制”更加符合其含义。

〔3〕 夏光等:《环境与发展综合决策:理论与机制研究》,中国环境科学出版社2000年版,第1页。

#### 4 环境与发展综合决策:可持续发展的法律调控机制

使那些政策行动损害环境的机构有责任保证其政策能防止环境遭受破坏。”〔1〕

同样地,对于各国内部来说,历史上所形成的发展决策体制和环境决策体制,尽管在细节上差异甚大,但总体上却有共性,其中两者相分隔是一个普遍的现象。《我们共同的未来》揭示这种状况时指出:〔2〕

中央经济和专业部门的职能也往往非常狭窄,而且过于注重生产或增长的数量方面。工业各部的职能只包括生产指标,而与其相关的污染问题却留给其他机构去清除。目前的问题是要让中央经济部门和专业部门对由于其决策所影响的人类环境各方面的质量负起责任,并赋予环境机构更大的权力处理非持续发展带来的影响。

在过去,环境问题的职责放在环境部门,但是这些环境部门常常很少和或根本不能控制由农业、工业、城市发展、林业和运输政策及活动所引起的破坏。社会没有把防止环境破坏的职责交给那些引起这种破坏的“专业部门”和机构。因此,我们的环境管理实践主要集中在破坏发生后进行修补。预防和阻止环境破坏的能力,将需要把政策的生态部门同经济、贸易、能源、农业以及其他部门同时加以考虑。

在大部分国家中,环境政策是针对有害增长的征兆而制定的。这些政策已经取得了进步和效益,但仅这一点是不够的。实现可持续发展需要改变每个国家的国内和国际政策,要求决策者必须在制定政策时确保经济增长绝对建立在它的生态基础上,确保这些基础受到保护和发展,以使它可以支持长期的增长。

显而易见的是,这种机构职能上的分隔造成了从根本上消除环境问题的困难,因为负责进行“发展”或“开发”的那些机构,无论在规模、能力和强度上,都远远大于负责“环境”事务的机构,只要环境与发展职能是分隔的,那么环境得到改善和恢复的速度就注定要远远落后

---

〔1〕 世界环境与发展委员会:《我们共同的未来》,王之佳等译,吉林人民出版社1997年版,第11页。

〔2〕 世界环境与发展委员会:《我们共同的未来》,王之佳等译,吉林人民出版社1997年版,第11~13页。



于环境受到影响和破坏的速度,其总的结果就是环境危机不断加重并可能发生总的爆发。所以,《我们共同的未来》将这种机构上(或曰制度上)的缺陷视为环境退化的根本性原因。这意味着在所有克服环境危机的对策中,改革现行机构的职能,即加强环境与发展综合决策,居于首要的地位。报告指出:“预测和防止环境破坏的能力,要求在制定政策时,既考虑经济、贸易、能源、农业和其他方面,同时也考虑生态方面。它们应放在相同的日程上,并由相同的国家和国际机构加以考虑。这种调整是90年代乃至以后的机构方面的主要挑战之一。迎接这一挑战,需要有重大的机构上的发展和改革。”“各国政府现在应该开始使其关键的国家的、经济和专业机构直接地负起责任,保证它们的政策、规划和预算支持经济上和生态上可持续发展。”<sup>[1]</sup>

报告中所强调的重大的机构改革,显然主要指现行机构职能的重大转变,使它们突破原有的狭隘的职责范围,承担起对环境的责任,而并不一定针对某种环境问题而设立新的机构,这与人们通常所认为的必须建立专门机构的观点是不完全相同的。

在《我们共同的未来》中,机构和职能的改革被看做是“环境与发展的新方法”,因为“这些问题不能用分散的机构和政策孤立地加以解决。它们处在一个复杂的因果关系网中”。这一点可以从自然性质和社会性质两个方面来认识,首先,从自然方面看,环境问题本身是相互关联的。例如森林砍伐造成水土流失,加速了对土壤侵蚀以及河流和湖泊泥沙的沉积,可能造成土地的沙漠化以及湖泊生态系统的毁灭。环境问题之间的相互联系意味着必须同时考虑、面对并处理几个不同的问题。而处理这些问题的过程,也是一个相互联系的环节,如对森林的保护可以增加保护土壤的机会。其次,从社会性质方面看,环境问题和经济发展方式是相互联系的。围湖造田、大面积开垦荒地的农业政策就是土地、水体、湿地和森林遭受破坏的原因,不合理的能源政策则是全球温室效应、酸雨以及许多发展中国家为取得燃料而砍伐森林的

---

[1] 世界环境与发展委员会:《我们共同的未来》,王之佳等译,吉林人民出版社1997年版,第17页。