

21 21世纪法学系列教材

环境法学概要

ENVIRONMENTAL LAW IN A NUTSHELL

吕忠梅 主编



法学阶梯 INSTITUTIONES



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



21 世纪法学系列教材

环境法学概要

Environmental Law in a Nutshell

主 编 | 吕忠梅

撰稿人 | 吕忠梅 刘 超
(以撰写章节先后为序) 陈海嵩 张 宝
邱 秋



法律出版社

始创于 1954 年

www.lawpress.com.cn

好书,同好老师和好学生分享

图书在版编目(CIP)数据

环境法学概要 / 吕忠梅主编. —北京:法律出版社,
2016.8

ISBN 978 - 7 - 5118 - 9922 - 4

I. ①环… II. ①吕… III. ①环境法学—研究
IV. ①D912.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 210820 号

©法律出版社·中国

责任编辑/吴 昉

装帧设计/凌点工作室

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/沙 磊

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/17.75 字数/268千

版本/2016 年 8 月第 1 版

印次/2016 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 9922 - 4

定价:32.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

出版说明

法律出版社作为中国历史最悠久、品牌积淀最深厚的法律专业出版社,素来重视法学教育图书之出版。

原“21 世纪法学规划教材”系列作为本社法学教育出版的重心,延续至今已有十余年。该系列一直以打造新世纪新经典教材为己任,遍揽名家新秀,因其卓越品质而颇受瞩目并广受肯定。当前,根据法学教育发展变化的客观需要,本社将原有教材系列调整重组,形成新编“21 世纪法学系列教材”,以便更好地为法学师生服务。

中国的法学教育正面临深刻变革,未来的法学教育势必以培养高素质法律人才为目标,以知识教育与应用教育相结合、职业教育与素质教育相结合、精英教育与大众教育相结合为导向,法学教育图书的编写与出版也将由此进入变革与创新的时代。

为顺应未来法学教育的改革方向和发展趋势,本社将应时而动,为不同学科、不同层次、不同阶段、不同需求的法学师生量身打造法学教材及教学辅助用书。在教材方面,将推出课堂教学系列、实训课程系列、通识课程系列、简明本系列、双语教学系列等;在教学辅助用书方面,将推出案例教程系列、法规教程系列、练习与测验系列、法学讲座系列、专业培训系列等。或革新,或全新,以厚基础、宽口径、多元化、开放性为基调,力求从品种、内容和形式上呈现崭新风采,为法学师生提供更好教本与读本,同享规划教材之盛。

“好书,同好老师和好学生分享”。本社在法学教育图书出版上必将继往开来,以精益求精的专业态度,打造全新“21 世纪法学系列教材”,传播法学知识,传承法学理念,辅拂法律教育事业,积累法律教育财富,服务于万千法学师生和明日法治英才。

作者简介

吕忠梅 湖北荆州人,法学博士。现任全国政协社会和法制委员会驻会副主任,武汉大学环境资源法研究所兼职教授、博士生导师,教育部人文社科基地——环境资源法学术委员会委员。第十届、第十一届、第十二届全国人大代表,第十二届全国政协委员。最高人民法院特邀咨询员、最高人民法院环境司法研究中心副主任兼学术委员会主任;中国法学会环境资源法研究会副会长、中国法学会经济法研究会常务理事。主持国家社科基金重大项目等国家级、省部级科研项目四十余项,发表科研成果六百余万字。获得省部级以上科研成果奖励二十余项。代表性著作有《环境法新视野》等十余部,论文《论公民环境权》等二百余篇。1999年获国务院特殊津贴,2002年获评中国第三届“杰出中青年法学家”,2005年入选中国法学名家,2009年获评中国杰出人文社会科学家,2014年获评“中国法治人物”,2015年被评为对中国法学理论有影响的50名学者之一,2016年获批中国人文社会科学领军人才。

刘超 湖北武穴人,法学博士、博士后。现为华侨大学法学院副教授、硕士生导师。主持国家社科基金项目、教育部人文社会科学基金项目、博士后科学基金面上资助项目等十七项,出版学术专著四部,发表学术论文七十余篇,其中,在《法律科学》、《法商研究》、《现代法学》、《法学评论》、《政治与法律》、《法学杂志》、《政法论丛》等CSSCI来源期刊上发表学术论文四十余篇,七篇论文被《人大复印资料》全文转载。入选“福建省高校新世纪优秀人才支持计划”、“福建省高校杰出青年科研人才培育计划”等多项人才项目。

2 作者简介

陈海嵩 湖北武汉人,法学博士。现为中南大学法学院教授。在《中国法学》、《法学研究》、《新华文摘》等刊物上发表论文四十余篇,主持国家级、省部级科研项目十项,出版专著三部;获省部级科研奖励多项。获“2015 年中达环境法青年学者奖”。代表性论著有:《国家环境保护义务论》(2015 年)、《解释论视角下的环境法研究》(2016 年)、《雾霾应急的中国实践与环境法理》(2016 年)

张 宝 安徽阜阳人,法学博士(中美联合培养)、博士后。现为中南大学法学院院长助理、副教授、硕士生导师。主持国家社科基金后期资助、司法部、中国法学会等国家、部省级课题八项,作为核心成员参与国家重大项目等十余项。独著有:《环境侵权的解释论》、《环境规制的法理与制度》,合著有:《侵害与救济:环境友好型社会中的法治基础》、《环境污染责任:案例与争点》等十余部,在《现代法学》、《政治与法律》、《人民日报(理论版)》等刊物发表论文四十余篇。兼任江西理工大学文法学院硕士生导师、中国环境科学学会环境法学分会委员等。

邱 秋 湖北黄陂人,法学博士、博士后,美国 PACE 大学访问学者。现为湖北经济学院教授、法学院院长,湖北水事研究中心副主任,水资源保护跨学科团队负责人,中南财经政法大学博士研究生合作导师,湖北省环境资源法学研究会副会长。代表性著作为《自然资源国家所有权制度研究》,先后主持“环境立法前评估制度研究”等八项省部级以上课题。

编写说明

改革开放三十多年来,我国在经济发展与社会建设上取得了举世瞩目的成就,但也付出了沉重的环境代价。放眼世界与历史,现代环境法产生于西方资本主义国家,带有鲜明的亡羊补牢的特征。前车之鉴,理应昭示我国环境法治建设摒弃见兔顾犬而重视未雨绸缪的制度理念与路径,在经济社会发展和大国崛起中承担保驾护航的功能。实际上,我国改革开放以来的现代化建设中,环境法从未缺位,但其效果却饱受诟病,在一路争议与质疑中跌撞前行。自1979年《环境保护法(试行)》以来的环境立与执法实践也给了我们建立中国环境法学知识体系的对象与样本,使得我们既可以检讨环境法的缺陷,因为承认不足是前进的动力;也可以展开“同情之理解”,建立“制度自信”、归纳“中国经验”。2014年4月24日,全国人大常委会十二届八次会议通过的《中华人民共和国环境保护法修订案》应该说是对我国环境法实践深刻反思的结果,也是我们继续前行的新起点。当前,在深化生态文明体制改革、建设“美丽中国”的宏大背景下,环境法治建设正在以全新的理念与前所未有的力度展开。我们在这样的时代背景下编写这本教材,不能只是提供一个空洞的环境法知识框架,而是要紧密结合中国的环境法治实践,归纳提炼中国的环境法知识体系,为解决中国环境法实践问题提供理论指引。

1. 本教材定位为环境法学概要,主要阐释环境法学的基本概念、基础理论和基本制度。从环境法的基本范畴、权利基础、制度体系和运行环节等方面总结环境法的知识体系。

2. 本教材按照环境法的理论逻辑安排内容,不严格区分总论与分论。按照法学逻辑对国内外的环境法理论与实践进行梳理,通过对环境法律规范的梳理与条文解析为依据与佐证,阐释环境法基本理论、基本制度和重要实践。

3. 本教材注重理论创新,尽可能地吸收国内外最新理论研究及立法成果。

充分吸纳各学科、各领域关于环境保护问题的研究的最新成果,尤其是法学不同学科的环境法理论研究成果与立法进展,并将其融入环境法知识体系之中。

4. 本教材关注社会实践,以中国三十多年的环境法治实践为重要研究对象,高度重视环境法理论对实践的解释与引领,从环境社会事件、环境执法过程、环境司法实践中抽象与提炼环境法理论、制度,回应环境法制度创新需求。

5. 本教材坚持法言法语表达,务求实现环境法知识与法理学和相关法学知识的“无缝对接”,使学习者既能将环境法融入法律大家族,形成相对完整的法律知识体系;又能发现环境法作为法律家族新成员的活泼与清新,理解环境法的青春梦想与追求,感受环境法知识的独特魅力。

为了实现目标,我们精心挑选了作者并根据其专长与特点进行了分工:吕忠梅负责撰写导论和统稿;刘超负责撰写第一章、第三章;陈海嵩负责撰写第二章、第六章;张宝负责撰写第四章、第七章;邱秋负责撰写第五章。除主编以外的各位作者都是近年来环境法学界的实力派新秀,也是本科教学一线的主力军。

客观地说,本着编写一本好教材的愿望与追求,我们进行了艰苦的努力,三易其稿,反复修改,希望能够呈现一本兼顾理论系统性与知识完备性、既展示一般法学规律又体现环境法个性特色的教材。但是,我们也深知,由于能力与精力所限,遗憾肯定存在,错漏也会难免,期望读者诸君在使用的过程中,多予批评,不吝指正!

吕忠梅

2016年5月28日

目 录

导 论	(1)
第一章 环境法概述	(33)
第一节 环境法的概念	(33)
第二节 环境法的演进	(45)
第三节 环境法的体系	(59)
第二章 环境法基本原则	(72)
第一节 环境法基本原则概述	(72)
第二节 保护优先原则	(74)
第三节 预防为主原则	(78)
第四节 综合治理原则	(83)
第五节 公众参与原则	(86)
第六节 损害担责原则	(92)
第三章 环境法律关系	(100)
第一节 环境法律关系概述	(100)
第二节 环境法律关系的构成	(110)
第三节 环境法律关系的运行	(126)
第四章 环境权	(132)
第一节 环境权概述	(132)
第二节 环境权的法律属性与形式	(147)
第三节 环境权的内容	(153)

第五章 环境法基本制度	(161)
第一节 环境法基本制度概述	(161)
第二节 环境监督管理制度	(165)
第三节 保护和改善环境制度	(175)
第四节 防治污染和其他公害制度	(185)
第六章 环境法律责任	(195)
第一节 环境法律责任概述	(195)
第二节 环境民事责任	(199)
第三节 环境行政责任	(207)
第四节 环境刑事责任	(215)
第五节 专门环境法律责任	(223)
第七章 环境司法	(234)
第一节 环境司法概述	(234)
第二节 环境私益诉讼	(248)
第三节 环境公益诉讼	(259)

导 论

一、环境

(一) 环境与环境要素

环境法要实现保护和改善环境的目标,首先需要明确环境法保护的是什么样的环境,因此,厘清“环境”的内涵尤其必要。在汉语中,“环境”一词内涵丰富,不同的词典可能会有不同解释,但可以发现其共同点,即“环境”总是相对于某一事物而言,是围绕着中心事物并对该事物产生影响的所有外界事物。概言之,环境是指相对并影响某中心事物的周围事物。比如,《汉语大词典》将环境界定为:第一,周围的地方;第二,环绕所管辖的区域;第三,周围的自然条件和社会条件。^[1]《现代汉语大词典》对环境的界定是:第一,周围的地方;第二,周围的自然条件和社会条件。^[2]其他词典也基本上是从(中心事物)的周围地方、周围的情况和条件去定义环境。^[3]具体到不同学科中,“环境”也有不同的具体指涉。比如,物理学所讲的环境是“物质运动时通过物质空间的场所”,生物学中的环境是“一切有机体生存所必需的外部条件的总和”,地

[1] 《汉语大词典》,上海辞书出版社2008年版,第640页。

[2] 《现代汉语大词典》,上海辞书出版社2008年版,第1968页。

[3] 比如,《大辞海》对环境的界定是:第一,环绕所辖的区域、周匝;第二,指周围的情况和条件。参见《大辞海》,上海辞书出版社2011年版,第1385~1386页。《现代汉语词典》对环境的界定是:第一,周围的地方;第二,周围的情况和条件,参见《现代汉语词典》,商务印书馆2012年版,第565页。《商务国际现代汉语词典》对环境的界定是:第一,周围的地方;第二,指周围的情况和条件,参见《商务国际现代汉语词典》,商务印书馆国际有限公司2013年版,第448页。《辞海》对环境的界定最为详细,其具体界定为:第一,环绕所辖的区域;周匝;第二,一般指环绕人类生存和发展的各种外部条件和要素的总体。在时间上与空间上是无限的。分为自然环境和社会环境。其内容有:合理利用自然资源,防止环境污染;在产生环境污染后,做好综合治理;保护人群健康,促进经济、社会与环境的全面、协调、可持续发展。涉及经济学、法学、卫生学、地质学、化学、物理学、生物学、海洋学、水文学、土壤学、气象学、生态学、遗传学以及环境工程等各学科。参见《辞海》,上海辞书出版社2009年版,第947页。

理学中的环境是围绕人类的自然现象的总和;^{〔4〕}等等。在环境科学里,中心是人,环境是以人为中心的客观存在,这个客观存在主要是指:人类已经认识到,直接或间接影响人类生存与发展的周围事物。^{〔5〕}这种客观存在,既有我们能够感受到的自然状态,如阳光、空气、土壤、河流、湖泊、海洋、森林、草原、野生动物等;也有经过人工改造过的状态,如城市、村落、水库、港口、公路、铁路、空港、园林等。

环境是由不同的基本物质构成的综合体,我们把各种物质称为环境要素,包括自然环境要素和人工要素。自然环境要素,也叫环境基质,是指构成环境整体的各个独立的、性质不同而又服从总体演化规律的基本物质组分,主要包括水、大气、生物、土壤、岩石和阳光等。环境要素组成环境结构单元,环境结构单元又组成环境整体或环境系统。比如,空气、水蒸气等组成大气层,整个大气层组成大气圈;河流、湖泊、海洋等地球上各种形态的水体组成水圈;岩石和土壤构成岩石—土壤圈;动物、植物和微生物组成生物群落,全部生物群落构成生物圈。大气圈、水圈、岩石—土壤圈和生物圈这四个圈构成了人类的生存环境——地球环境系统。人工要素是指由人工形成的物质能量,包括城市规划、住宅设计和配套、公共服务设施、交通、供水、供气、绿化面积,等等。自然环境要素是人工要素的基础,因此,在环境法中,研究的重点是自然环境要素,如《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《野生动物保护法》,都是针对自然环境要素的立法。

自然环境要素具有一些非常重要的属性,它们相互之间紧密联系和互相作用,这是人类认识与改造环境的自然规律基础,也是环境立法、执法、司法必须尊重的自然规律。这些属性可以概括如下:

1. 最小限制律。环境要素的最小限制律也称最差限制律,是对环境质量而言的。它意味着环境质量,不能由环境诸要素的平均状态决定,而是受环境诸要素中那个与最优状态差距最大的要素所控制。也就是说,环境质量的好坏不是由环境诸要素的平均水平决定,而是由诸多环境要素中处于最差状态的环境要素限制,并且不能由其他处于良好状态的环境要素来补偿。比如,我

〔4〕 战友主编:《环境保护概论》(第二版),化学工业出版社2010年版,第1页。

〔5〕 曲向荣主编:《环境学概论》(第二版),科学出版社2015年版,第1页。

们在雾霾天时,感受到的是整个环境质量不好,而不仅仅是空气质量差。

2. 环境要素等值性。指无论各环境要素本身在规模上或数量上存在何种差异,只要是一种独立的环境要素,它对于环境质量的限制就没有本质差异。也就是说,任何一种具体的环境要素,对于环境质量的限制,只有当它们处于最差状态时,才具有等值性。雾霾就是当空气污染达到严重程度时所形成的对环境质量的限制,我们所看到的 PM2.5 指数(一种大气污染指数),代表着空气中细微颗粒物污染的不同程度。

3. 环境整体性。指环境并不是单一环境要素的简单叠加,而是在相互联系与相互作用的环境要素基础上形成的整体效应,是环境要素的个体效应基础上的质的飞跃。环境的整体性大于诸环境要素之和。比如,空气质量不好,不仅会对人的健康产生影响,也会对其他环境要素产生影响,空气中的有毒有害物质也会被植物吸收,导致植物生病甚至死亡;空气污染物被雨雪带到河流中,也会造成水体污染。

4. 环境要素的相互依赖性。环境诸要素在地球演化史上的出现即使有先后顺序,但它们相互之间紧密联系、相互依赖。这种相互依赖于制约,一方面,通过能量在各要素之间传递,或者以能量形式在各个环境要素之间的转换实现;另一方面,物质在环境要素之间的传递和转化,也使得各环境要素紧密联系在一起。比如,植物生长需要阳光、空气和水,通过光合作用完成能量转换和物质传递,人也是通过吃喝拉撒在与自然进行能量与物质的转化。

(二)环境的分类

法律是对人的行为类型化规则,环境法要实现对环境的保护和改善,也必须对人与环境相关的行为类型化。为了从法律上更好地认识环境,我们有必要对环境进行分类,不同的分类标准和分类方法可以得出不同的分类结果。

1. 自然环境与人为环境

这是依据组成环境的物质与人类活动关系而进行的分类。自然环境又称为天然环境,是指地球在发展演化过程中自然形成、未受人类干预或只受人类轻微干预,尚能保持自然风貌的环境,如野生动植物、原始森林等。人为环境又称人工环境,是指由于人类活动在自然环境基础之上而形成的环境要素,包括水库、道路、公园和城市等。这种分类方法最先被联合国第一次人类环境会议通过的《斯德哥尔摩宣言》采用,后为各国立法所接受,我国的环境立法也

采用了这一分类方法,《环境保护法》第2条规定:“本法所称环境,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、湿地、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。”

2. 大气环境、水环境、土壤环境等

这是依据自然环境要素所作的分类,主要有大气环境、水环境、土壤环境、生物环境等。大气环境又称大气圈,是自然环境的组成要素之一,也是一切生物赖以生存的物质基础,大气是由多种气体、水汽、液体颗粒和悬浮固体杂质组成的混合物,这些化合物在地球引力作用下形成了对流层、平流层、中间层、暖层和逸散层等不同的结构形式。水环境也被称为水圈,是指地球表面的各种水体,包括海洋、江河、湖泊、沼泽、冰川等地表水、大气水和地下水。土壤环境是指岩石经过物理、化学、生物的侵蚀和风化作用,以及地貌、气候等诸多因素长期作用下形成的地球陆地表面具有肥力、能生长植物和微生物的疏松表层,由矿物质、动植物残体腐烂分解产生的有机物质以及水分、空气等固、液、气三相组成。生物环境是指地球表面除人类以外的其他所有生物,包括所有的动物、植物、微生物等。这种分类对于环境立法具有重要意义,当前世界各国主要采用这种分类进行立法,如美国的《清洁空气法》、《清洁水法》。

3. 聚落环境、地理环境、地质环境、宇宙环境

这是根据对人的生活影响远近而作的分类。聚落环境是人类聚居和生活场所的环境,进一步可划分为院落环境、村落环境和城市环境。地理环境是围绕人类的自然现象的总体,位于地球表层,即水圈、土圈、大气圈和生物圈相互制约、相互渗透、相互转化的交错带上,其厚度约为10~30km。地质环境是指地理环境中除生物圈以外的其余部分,能为人类提供丰富的矿物资源。宇宙环境是指地球大气圈以外的环境,又称星际环境。这种分类法将环境中的自然因素和人为因素综合加以考虑,是环境科学研究环境的发展变化规律的重要方法,也是环境法研究人类活动对环境的影响、研究环境法律行为的重要方法。在环境法具体制度中,对人类影响环境的行为控制,会采用这种方法,比如,环境规划、环境影响评价、环境标准等制度都需要根据污染物对人的生活影响远近来确定城市、工厂的选址及生产、生活行为。

(三) 环境的功能^{〔6〕}

对人类而言,环境功能是环境要素及其构成的环境状态对人类生产和生活所承担的职能和作用,内容非常广泛,可以概括为如下方面。

1. 为人类提供生存的基本要素

人类、生物都是地球演化到一定阶段的产物,生命活动的基本特征是生命体与外界环境的物质交换和能量交换。空气、水和食物是人体获得物质和能量的主要来源。因此,清洁的空气、洁净的水、无污染的土壤和食物是人类健康和世代繁衍的基本环境要素。

2. 为人类提供从事生产的资源基础

环境是人类从事生产与社会经济发展的资源基础。自然环境要素是人类劳动创造财富的对象,在经济学上,自然环境要素又被称为自然资源。自然资源分为可耗竭资源(不可再生资源)和可再生资源两大类。可耗竭资源是指环境蕴藏量不再增加的资源,它的持续开采过程也是资源的耗竭过程,当储藏量为零时,就达到了耗竭状态,主要是指煤炭、石油、天然气等能源和金属等矿产资源。可再生资源是指能够通过自然力以某一增长率保持、恢复或增加蕴藏量的自然环境,如太阳能、大气、森林、水体、各种野生植物等。许多可再生资源的可持续性受人类利用方式的影响。如果人类合理开发利用,资源就可以恢复、更新、再生,甚至不断增长。而不合理地开发利用会导致可再生过程受阻,使蕴藏量不断减少,以致枯竭。比如,水土流失或盐碱化导致土壤肥力下降,农作物减产;过度捕捞使渔业资源枯竭,由此降低鱼群的自然增长率。有些可再生资源不受人类活动影响,当代人消费的数量不会使后代人消费的数量减少,如太阳能、风力等。

3. 对废物的消化和同化

人类在进行物质生产或消费过程中,会产生一些废物并排放到环境中。环境通过各种各样的物理(稀释、扩散、挥发、沉降等)、化学(氧化和还原、化合和分解等)、生物降解等途径来消化、转化这些废物。只要污染物在环境中的含量不超出环境的自净能力,环境质量就不会受到损害。

环境自净能力(环境容量)与环境空间的大小、环境要素的特性、污染物

〔6〕 曲向荣主编:《环境学概论》(第二版),科学出版社2015年版,第4~5页。

本身的物理和化学性质有关。环境空间越大,环境对污染物的自净能力就越大,环境容量就越大。对某种污染物而言,它的物理和化学性质越不稳定,环境对它的自净能力也就越大。

4. 为人类提供精神享受

环境不仅能为人类的生产和生活提供物质资源,还能满足人们对舒适、优美、高雅等精神上的需求。清洁的空气和水不仅是工农业生产必需的要素,也是人类健康愉快生活的基本要求。优美的自然、和谐的环境是人文艺术的源泉,音乐、绘画、体育、文学、舞蹈等都是自然与人的交流、交融。舒适的环境可使人心情与精神愉悦,充满活力。

二、环境问题与环境保护

(一) 环境问题

环境法因解决环境问题的需要而产生,学习环境法,必须理解什么是环境问题,环境问题是怎么产生的。

1. 环境问题及其分类

环境问题是指由自然原因或者人类活动引起的环境条件恶化与生态系统破坏等不利于人类的变化,并直接或者间接影响人类生存和发展的现实或潜在问题。根据环境问题产生的不同原因,可以分为两类:(1)原生环境问题或第一环境问题,是指由于自然环境本身运动变化而造成的环境条件变化,主要有火山爆发、冰川运动、地震、洪水、台风、旱灾、虫灾等。原生环境问题是自然规律演化的结果,人类无法控制,其危害后果也难以为人们所估量,人类对这类环境问题只能采取预防措施,以尽量减少危害后果。(2)次生环境问题或第二环境问题,是指由人类生产生活活动作用于自然界,因违背自然规律所引发的环境条件变化。这类环境问题主要由人类活动引起,可以通过对人类活动的规制调整来减少或避免其发生,同时还可以采取有效手段予以治理。环境法需要解决的主要是次生环境问题。

次生环境问题进一步还可以分为环境污染问题和自然环境破坏问题。环境污染问题是由于人类任意排放污染物和有害物质所引起的环境质量下降,有害于人类及其他生物正常生存和发展的现象,主要表现为各种环境要素遭受污染。自然环境破坏问题是由于人类不合理地开发、利用自然环境,过量地

向环境索取物质和能量,使得自然环境的恢复和增殖能力受到破坏的现象,主要表现为水土流失、森林覆盖率下降、草原退化、土壤贫瘠化、水源枯竭、气候异常和物种灭绝等。

2. 环境问题的产生和发展

从历史的进程来看,原生环境问题早于人类的出现就已存在,次生环境问题则与人类的起源与进化如影随形。人类社会的改造自然环境和利用自然资源过程中逐步发展,在与环境的相互作用中共同前进。自然环境是人类生产生活的物质基础,人类的发展必然伴随着对环境影响,人类学会使用火、狩猎、种植,既是对自然认识和利用的进步,也是对自然环境施加的影响。人类在从动物到人的漫长历史发展进程中,当人类数量较少、生产力水平低下、科技不发达,对环境的影响有限,可以被环境的自净作用所抵消和化解的时候,主要表现为原生环境问题。可以说,在近代工业革命之前人类活动造成的环境影响并不足以形成次生环境问题,或者现代意义上的环境问题。在此背景下,人类发展目标社会政策及法律选择的重点在于如何鼓励科技创新、推动生产力发展,以更好地利用自然为人类服务,而不会将人类开发、利用和改造自然的活动的活动造成的环境的影响作为“环境问题”予以规制,因此,也就没有环境法。

随着人类文明史上的几次产业革命,从蒸汽时代到电气时代再到信息时代,科技水平和生产力水平几次迅猛飞跃,使得人类开发利用自然资源的需求空前巨大、能力空前提高、范围空前扩大,导致了严重的环境污染、资源耗竭和生态恶化,已经威胁到人类的生存。概括而言,环境问题经历了以下几个发展阶段:

(1) 环境问题萌芽阶段。原始社会时期,生产力水平极度低下和科技水平极度落后,人类仅能穴居树栖,使用原始简单的石器工具,采集捕食野生动植物,以生产活动和生理代谢过程来完成与自然环境之间简单的物质交换和能量流动,基本靠自然界恩赐度日,难有对自然界的大规模改造利用。因此,这一阶段的环境问题主要表现为随着人口的自然增长,在聚集区过量采捕野生动植物等。总体上,由于人口数量稀少、生产力水平落后、活动范围狭窄,人类在原始狩猎阶段并未对自然环境造成多大影响,但环境问题开始萌芽。

(2) 环境污染出现阶段。农牧社会时期,随着农业和畜牧业的产生和发