

可持续发展与 环境资源法制建设

蔡守秋等 • 著

中国法制出版社

国家社科基金“九五”规划法学重点项目

可持续发展与环境 资源法制建设

蔡守秋 等著

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

可持续发展与环境资源法制建设/蔡守秋等著. —北京:
中国法制出版社, 2003.3

ISBN 7-80182-065-7

I. 可… II. 蔡… III. ①可持续发展-关系-环境保护法-立法-研究-中国②可持续发展-关系-自然资源保护法-立法-研究-中国 IV. D922.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 005010 号

国家社科基金“九五”规划法学重点项目

可持续发展与环境资源法制建设

KECHIXU FAZHAN YU HUANJING ZIYUAN FAZHI JIANSHE

著者/蔡守秋等

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/850×1168 毫米 32

印张/18.125 字数/490 千

版次/2003 年 3 月第 1 版

2003 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-065-7/D·1031

定价: 32.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66062741

发行部电话: 66062752

编辑部电话: 66032924

邮购部电话: 66033288

读者俱乐部电话: 66026596

“可持续发展与环境法制” 研究项目简介

“可持续发展与环境法制”是国家社科基金“九五”规划重点项目，由全国哲学社会科学规划办公室于1996年批准，项目负责人是蔡守秋。《可持续发展与环境资源法制建设》是“可持续发展与环境法制”的主要研究成果。全国哲学社会科学规划办公室于2002年7月3日颁发了“结项证书”。

《可持续发展与环境资源法制建设》

内 容 简 介

《可持续发展与环境资源法制建设》共有 12 章 40 万字。其中：第一章“从法学角度看可持续发展”、第二章“可持续发展对法制建设的影响”、第三章“可持续发展对环境资源法制的影响”、第四章“环境资源法制建设对可持续发展的影响”、第五章“可持续发展法”、第十章“可持续发展与西部大开发”、第十一章“可持续发展与环境民事责任体制”由蔡守秋撰写；第六章“可持续发展与环境污染防治法律制度”、第七章“可持续发展与清洁生产的法律制度”由罗吉撰写；第八章“可持续发展与环境法律制度创新的经济分析”由王蓉撰写；第九章“可持续发展与地方环境立法”由李广兵撰写；第十二章“可持续发展与环境司法”由柯坚撰写。全文由蔡守秋统稿。

该书重点研究了可持续发展与环境资源法制建设的关系问题，包括可持续发展对环境资源法制建设的影响和环境资源法制建设对可持续发展的影响这两个方面。主要内容包括：从法学角度分析可持续发展的内容与意义；可持续发展对法制建设的影响，特别是对环境资源法制建设的影响；环境资源法制建设对可持续发展的影响和作用；可持续发展法的内容和特征，从经济法学角度对可持续发展法进行分析；可持续发展与环境污染防治法律制度、清洁生产法律制度的关系；可持续发展与地方环境立法，与西部大开发，与环境民事责任，与环境司法等新问题。

该书坚持理论联系实际的原则，富有较强的学术性、前瞻性和创新性，对所研究的问题分析研究相当深刻，是环境资源法和可持续发展方面一部具有开拓性的理论著作。该书可供大专院校有关专业的学生和教师、有关社会科学研究人员、政府环境资源行政管理部门的干部学习参考。

本书的出版得到教育部人文社会科学重点研究基地——国家环境保护总局武汉大学环境法研究所的重点基地重大项目“环境资源法的理论体系研究”的资助。

作者简介

蔡守秋 男，1944年8月生。湖南东安县人，汉族。1968年毕业于武汉大学。分别于1989年、1993年去美国俄勒冈大学法学院、华盛顿大学法学院学习研究各一年。现任武汉大学、福州大学、湖南大学法学院教授、博士生导师，福州大学法学院名誉院长。中国法学会环境资源法学研究会副会长兼秘书长。中国西部开发法律研究会副会长。中国国土资源法研究会副理事长。

主要从事环境资源法律和政策、国际环境资源法律和政策、可持续发展法和政策的研究和教学工作。从1985年起招收环境政策和法律硕士研究生，从1996年起招收环境法博士生，是武汉大学环境资源法学博士点和教育部批准的首批普通高等学校人文社会科学国家重点研究基地（环境法研究所）的学术带头人。是湖北省有突出贡献的中青年专家，享受国务院政府特殊津贴。曾参加《环境保护法》等10多项环境资源法律、法规的立法起草研究工作。曾主持、承担国家社会科学基金“六五”、“八五”、“九五”规划法学重点项目等10余项科研课题。已发表150多篇论文、10多部著作或教材。多次获湖北省、武汉市社会科学和法学优秀成果奖。2001年国家环境保护总局授予他国家环境保护杰出贡献者称号。代表著作有《中国环境政策概论》、《国土法的理论与实践》、《环境行政执法和环境行政诉讼》、《环境外交概论》、《环境法教程》、《环境资源法论》、《环境政策法律问题研究》、《环境资源法学教程》、《当代海洋环境资源法》、《欧盟环境政策法律研究》。代表论文有《应该提倡环境道德》（1981年）、《环境法是一个独立的法律部门》（1981年）、《环境权初探》（1982年）、《论环境法与可持续原则的关系》

(1992年)、《行政处理环境污染民事纠纷中的“二论”》(1996年)、《论可持续发展对我国法制建设的影响》(1997年)、《论当代环境法学的发展》(1998年)、《环境法学理论的要点和意义》(2001年)、《人与自然关系中的环境资源法》(2002年)。

罗吉 女, 1962年生, 武汉大学环境法研究所副教授。主要学术成果有:《可持续发展与环境法效益原则》、《2001年环境资源法学国际研讨会综述》、《我国环保产业化的法律思考》、《我国清洁生产法律制度的发展和完善》等。

王蓓 女, 法学博士, 现在中国政法大学民商经济法学院从事环境法学的教学和科研工作。主要学术成果有: 发表论文30多篇, 其中核心刊物9篇; 出版书籍(合编或独著)6本; 多次参与国家社科基金、教育部人文社科基金等重大、重点科研项目的工作及地方立法的起草工作。

柯坚 1968年出生, 武汉大学法学院环境法研究所副教授, 在职博士生。中国法学会环境资源法研究会理事、世界自然保护同盟(IUCN)环境法委员会委员。曾赴新加坡国立大学亚太环境法中心、悉尼大学澳大利亚环境法中心、巴黎第一大学法国环境法中心学习。1999年德国雷根斯堡大学、2002-2003年美国哈佛大学访问学者。在国内外发表多篇论文, 参与多部国家、地方环境立法起草与调研工作。

李广兵 武汉大学法学院环境法研究所讲师, 在职博士研究生, 从事环境与资源法学的教学与科研工作五年。参编(译)过《环境资源法学教程》、《环境与可持续发展教程》、《环境执法原理》等教材, 多次参加国家社科基金、教育部人文社科基金等重大、重点科研项目的调查、研究工作。

目 录

第一章 从法学角度看可持续发展	(1)
一、从法学角度看“可持续发展”思想的发展	(1)
二、从法学角度看“可持续发展”的定义及其争论	(13)
三、从法学角度看可持续发展的性质和特征	(22)
四、可持续发展的意义	(31)
五、可持续发展战略在中国的实施	(36)
第二章 可持续发展对法制建设的影响	(54)
一、可持续发展对现代法制建设的一般影响	(54)
二、可持续发展影响我国法制建设的主要方面	(64)
第三章 可持续发展对环境资源法制的影响	(88)
一、可持续发展对环境资源法影响的必然性和重要性	(88)
二、可持续发展对环境资源立法和环境资源法体系的影响	(94)
三、可持续发展对环境资源法学的影响	(102)
四、可持续发展对环境资源法的其他影响	(133)
第四章 环境资源法制建设对可持续发展的影响	(137)
一、法制建设对可持续发展的一般影响和作用	(137)
二、环境资源法学研究和宣传教育对可持续发展的影响	(147)
三、环境资源立法对可持续发展的影响	(153)
四、环境资源法的实施及其对可持续发展的影响	(157)
第五章 可持续发展法	(169)
一、可持续发展法的概念、体系和特征	(169)

二、可持续发展法制建设的概念和内容	(177)
三、可持续发展法的原则	(184)
四、可持续发展的法律制度	(219)
第六章 可持续发展与环境污染防治法律制度	(242)
一、我国环境污染防治立法发展概述	(242)
二、可持续发展对我国环境污染法律制度变革的影响	(243)
三、我国主要的环境污染防治法律制度	(245)
四、我国环境污染防治法律制度存在的主要问题	(253)
五、可持续发展对环境污染防治法律制度的新要求	(258)
六、我国环境污染防治法律制度在可持续发展观念 指导下的改革、创新和完善	(267)
第七章 可持续发展与清洁生产的法律制度	(282)
一、清洁生产	(282)
二、清洁生产法律制度	(292)
第八章 可持续发展与环境法律制度创新的经济 分析	(306)
一、分析范式	(307)
二、变革路径及变革基底	(327)
三、公共选择机制的制度创新及成本分析	(341)
四、供给机制的制度创新及成本分析	(349)
五、创新机制的综合绩效分析	(383)
第九章 可持续发展与地方环境立法	(389)
一、可持续发展与环境法制建设	(389)
二、地方环境立法的意义	(392)
三、我国地方环境立法的发展	(397)
四、可持续发展原则下地方环境立法的重构	(418)
五、在加强和完善地方环境立法工作中应注意的几个 问题	(425)
第十章 可持续发展与西部大开发	(429)

一、制定西部大开发政策应该考虑的因素	(429)
二、西部大开发环境资源政策的目标和原则	(440)
三、西部大开发中的环境资源政策	(449)
四、西部大开发与法制建设	(469)
第十一章 可持续发展与环境民事责任体制	(487)
一、环境民事责任体制的发展概况	(487)
二、建立健全环境民事责任体制的目的、意义和影响	(513)
三、环境民事责任体制的内容和特点	(518)
四、健全环境民事责任体制的条件和方式	(528)
第十二章 可持续发展与环境司法	(538)
一、环境司法对可持续发展的意义和作用	(538)
二、可持续发展时期国外的环境司法	(540)
三、我国可持续发展环境司法的基本原则	(553)
四、对我国现行环境司法的基本评价	(556)
五、加强和完善我国可持续发展环境司法的对策	(558)
附件	(560)

第一章 从法学角度看可持续发展

一、从法学角度看“可持续发展”思想的发展

可持续发展的思想源远流长，但成套、成型的可持续发展观念和理论则主要是当代经济、社会 and 环境保护发展的产物。有人将布伦特兰委员会于1987年发表的《我们共同的未来》作为首先提出可持续发展（sustainable development）观念的第一个文字材料或渊源，这是不够准确的。

已经有许多专家学者论述了可持续发展的思想渊源问题，其中不仅有经济学家和环境资源法学家，也有著名的国际法专家和国际法院大法官。例如，匈牙利诉斯洛伐尼亚的盖巴斯科夫——拉基玛洛大坝案是当代环境与发展领域的一个重要案例，国际法院副院长卫拉曼特雷法官在该案判决的个人意见书（1997年9月25日）^①中引用大量史料、法律规定和其他资料对可持续发展的思想渊源作了说明。他认为，“可持续发展……是人类遗产中最古老的思想之一。而且被几千年来的人类智慧不断地加以丰富”（第656页）；早在几千年前的古代人就已经注意到发展与环境这两种需要，以及这两种需要的协调方式（第642页）。他指出，根据斯里兰卡古代编

^① 《国际法院盖巴斯科夫——拉基玛洛大坝案卫拉曼特雷副院长的个别意见》，载于王曦主编的《国际环境法资料选编》，民主与建设出版社1999年版。

年史《马哈瓦姆萨》(The Mahavamsa)^①的记载,古斯里兰卡曾经修建许多基于灌溉的“令人惊奇的水利工程”,其中有些有2000年的历史,有些至今仍然在使用。这些工程的建造体现了将发展的需要与环境保护相协调的观念,“包含对环境的细心的注意并表明可持续发展的概念在两千年以前得到有意识的实践并获得很大成功”(第644页)。他还指出,当美洲印第安人的智慧以其对自然的深深的爱,规定如不为未来七代人而考虑对土地的影响则不得从事影响土地的活动时;当非洲传统视人类社会为三重——过去、现在和将来——并拒绝接受集中于现在的单一眼光时;当中国和日本文化也强调与自然的和谐时;当土著习惯在最大限度地利用一切植物和动物生命时规定土地不得被人类利用到它不能自我恢复时,这些不同的文化反映的是当时法律体系和部落所吸收、反映并转化为有效性不容否认的原则的古代人类家庭的智慧。显然,上述古人的思想已经体现可持续发展的某些思想。

从可持续发展思想的渊源看,它与持续利用、永续利用、持久产出、持久发展等思想有着十分密切的联系。可持续利用是可持续发展思想的源泉之一,也是可持续发展原则的一个重要组成部分。可持续利用,又称或者又译为持续利用、持久利用、可持久利用、永续利用,是指以可持续的方式利用自然资源。根据1992年《生物多样性公约》第2条规定的用语解释,“‘持久使用’是指使用生物多样性组成部分的方式和速度不会导致生物多样性的长期衰落,从而保持其满足今世后代的需要和期望的潜力”。对于可再生资源,可持续利用指的是在保持它的最佳再生能力前提下的利用;对不可再生资源,则指的是保存和不以使其耗尽的方式的利用。在中国,早在二千多年前的春秋战国时期,在有关封山育林、保护鸟兽的法

① 《马哈瓦姆萨》(The Mahavamsa)是斯里兰卡的古代编年史,特诺尔译,由威尔汉姆·根吉亚于1912年译成英文。该编年史由当时的佛教僧侣保存,是确定南亚历史年代的重要来源,它包括连续15个世纪的纪录,始于公元第4世纪末期,结合了公元第4世纪以前8个世纪的编年史和口头翻译。

令及古代思想家的主张中就有“永续利用”的思想。例如，孟子通过对葱绿的牛山变为草木不生的秃山这种人为破坏自然环境的现象的剖析，提出了“苟得其养，无物不长”的观点，就是说“如果自然资源得到保养，就会为人永续利用”^①。《孟子见梁惠王五章句上》有这样一句话：“不违农时，谷不可胜食也。数罟不入池，鱼鳖不可胜食也。斧斤以时入山林，林木不可胜用也。”就是说，只要顺从自然规律，适时耕种、渔猎、砍伐，粮食、鱼产和林木就可以永续生产、持续利用。

在西方国家也有与中国类似的观点。据考查，西方国家自工业革命之后，开始从不同领域提出持续生产的概念。西方经济学在19世纪对林业的研究和20世纪对渔业的研究中，曾提出并分析可再生资源的“可持续产量问题”。在十九世纪七十年代，美国的自然保护团体（the AAAS）曾宣布可持续产出原则（the sustained yield principle）。西奥多·罗斯福总统的自然资源政策设计者、于1898年担任美国农业部林业局总林务官的吉夫得·平切特曾提出“科学林业管理”的主张，该主张的核心就是所谓“持续产出的林业”（Sustained-yield forestry），这个概念的基本含义是森林的年度砍伐量不超过森林的年度生长量。这一主张后来成为美国林业管理的一项基本原则。在国际环境法的历史上，可持续发展原则的端倪可在1893年的太平洋海豹仲裁案中发现。该案由美国 and 英国之间关于捕猎白令海海豹的纠纷所引起，一个由美、英、法、意大利和瑞典等国的仲裁人员组成的国际仲裁庭于1893年8月15日做出仲裁。在该案中，仲裁庭为保护公海的海豹的种群和数量而认可了一些保护措施（如有关禁猎季节、捕捞方法和捕捞工具的规定），这些保护措施反映了对自然资源的可持续利用的思想。

有人认为，“可持续发展”这一术语最初被经济学家巴巴拉·沃德（Barbara Ward）和生态学家雷内·杜波斯（Rene Dubos）用来说明在环境保护和发展之间的必要联系。在环境与发展之间存在的内

① 《孟子·告子篇》。

在联系，以及相应的环境对经济的制约，被认为是构成可持续发展概念的基础。这种观念可以追溯到二十世纪六十年代的经济思想，甚至早在十八世纪就已被经济学家马尔萨斯和李嘉图所认识。西方的一些经济学家，如马尔萨斯（Malthus，1820年）、李嘉图（Ricardo，1817年）和穆勒（Mill，1900年）等在其著作中已认识到人类消费的物质限制，即人类的经济活动范围存在着生态边界。1960年，福伊斯特（Forester）等在《科学》杂志上发表了题为《世界末日：公元2026年11月23日，星期五》的论文，但当时的社会认为该文发出的警告是一种危言耸听的奇谈怪论。1972年，罗马俱乐部发表了关于世界趋势的研究报告《增长的极限》，认为按照当时的发展方式和发展速度继续下去，世界将会面临“灾难性的崩溃”，避免这种灾难的最好办法是“限制增长”或“零增长”。该报告的发表引起了世界性的反响与“是停止增长，还是继续发展”的争论，其中的观点一度成为当时环境保护运动的主要理论根据。在二十世纪七十年代，作为对一直上升的人口增长率和当时流行的指数经济增长理论（exponential economic growth）的反映，经济学家开始提出可持续发展，这时的可持续发展是指提高发展中国家的生活标准的方法。可持续发展的支持者们争辩说，长期的指数经济增长是不可能的，这不仅仅是由于土地的限制和为马尔萨斯和李嘉图所认识的环境对经济发展的约束，也由于水和大气等环境因素吸收因经济发展所产生的污染的能力是有限的。大概在经济学家努力将环境纳入到他们在微观经济和宏观经济水平上对经济发展的理解的同时，1972年斯德哥尔摩人类环境会议^①产生了对现代国际环境法具有重大影响的斯德哥尔摩宣言和人类环境行动计划，并且导致了联合国环境规划署的成立。斯德哥尔摩宣言宣告：自然资源

^① 这次会议于1972年6月在斯德哥尔摩召开，有113个国家和一些国际机构的1300多名代表参加会议。会议的主要成果，一是由58个国家152位成员组成的通讯顾问委员会为会议提供的一份非正式报告《只有一个地球》，二是大会通过的《人类环境宣言》。这次会议被称为世界环保史上第一个路标。

需要为了后代而加以管理和保护；发展中国家的经济发展需要以减少贫困和加强环境保护的方式进行；必须通过规划来保障环境保护。同年，“铁幕国家”（the Iron Curtain nations）声明他们打算通过对海洋生物的科学的研究来发展海洋渔业以保证最大的可持续生产^①。1973年，欧洲经济共同体通过声明在开发环境资源时必须保护环境质量和资源、在允许经济继续发展时必须降低污染、对自然资源实行无害管理以便维护生态平衡，采纳了可持续发展原则。^②1975年5月，联合国环境规划署理事会已经指出：“环境管理意味着所有国家的可持续发展，目的是满足人类的基本需要而又不超过生物圈对人类活动的外部限制”。^③

明确说明“可持续发展”概念的第一个国际政治文件，是由国际资源和自然保护联合会（IUCN）、世界野生生物基金会（WWF）、联合国环境规划署（UNEP）、联合国教科文组织（UNESCO）和联合国粮农组织（FAO）共同审定的《世界保护战略》，其副标题是“为了可持续发展的生物资源保护”。^④《世界保护战略》以面向广大读者的出版形式发表于1980年，是促进可持续发展原则以及解决由经济发展决定所产生的严重环境问题的第一个尝试。该战略将“保育（有人译为保护）”定义为：“人类使用生物圈的管理，以便其能够对当代人产生最大的可持续的利益，同时保持其满足后代的需要和急需的潜力。”该战略确定了3个主要保护目标：（1）保持基本的生态过程和生命维持系统；（2）保存遗传的多样性；（3）可持

① 见《关于海洋资源的合理开发的原则宣言》，U.N.GAOR, 27th Sess. Supp. No.21, U.N. Doc. No. A/ 8721/85 (1972)。

② 见《关于环境行动计划的声明》，1973年11月22日，O.J. (C112) 2-3。

③ 英文是“Environmental management implies sustainable development of all countries, aimed at meeting basic human needs without transgressing the outer limits set to man's endeavors by the biosphere.” See: Decision 20 (111), may 2, 1975, Para. 9 (b), reprinted in United Nations Environment Programme, Compendium of Legislative Authority 1972-1977 at 133 (1978)。

④ 在我国有人译为《世界自然资源保护大纲——持续开发的生物资源保护》，英文标题是 World Conservation Strategy, 副标题是 Living Resource For Conservation Sustainable Development。

续地利用物种和生态系统。这些保护目标确实反映了可持续发展的基本原则。该战略的发表促进了许多国家的环境保护战略的产生。

也是在1980年,美国政府发表了《公元2000年的地球》的报告,支持《增长的极限》的观点。同年3月5日,联合国向全世界发出呼吁:“必须研究自然的、社会的、生态的、经济的以及利用自然资源过程中的基本关系,确保全球持续发展。”^①1981年,美国学者莱斯特·R·布朗(Brown)的著作《建设一个可持续的社会》(Building a Sustainable Society)出版,明确提出了建设可持续发展社会的重大课题,提出了可持续发展和可持续社会的观点。他认为只有保护好人类赖以生存的自然基础,处理好生态、经济与人的需求之间的关系,才能实现社会的可持续发展。同年,朱利·L·西蒙(Julian·L·Simon)发表了《没有极限的增长》,^②他乐观地认为,虽然目前的发展带来一些问题,但人类的发展能力是无限的,世界的发展趋势不是世界在逐渐变坏而是在不断改善。

有人认为,第一个明确提到“可持续发展”的区域性国际条约是《合作开发和保护西北非洲区域海洋和海岸带公约》(Convention for Co-operation in the Protection and Development of the Marine and Coastal Environment of the West and Central African Region),该公约于1981年3月23日在象牙海岸首都阿比让(Abidjan)签订,在公约的序言中提到“可持续的、对环境无害的发展”。^③

在1982年,国际社会承认了在《世界自然宪章》中的有关可持续发展的核心观念。该宪章的基本原则强调了1980年世界保护战略的基本保护目标。像斯德哥尔摩宣言一样,《世界自然宪章》虽然也不具有法律约束力,然而却代表了国际社会在可持续发展的核心原则上的趋同程度。另外,许多自然资源保护方面的国际条

① 刘东辉,从“增长的极限”到“持续发展”:可持续发展之路,北京大学出版社,1994年第33~37页。

② 又译为《最后的资源》,他还于1984年出版了《资源丰富的地球》一书。

③ 英文是 Sustainable, environmentally sound development, 见 2 Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment 118 (Iwona Rummel-Bulska & Seth Osafo eds.1991.)。