



普通高等教育“十一五”国家级规划教材



法学系列

环境法原理

(第二版)

吕忠梅 主编



复旦大学出版社
www.fudanpress.com.cn



普通高等教育“十一五”国家级规划教材



法学系列

环境法原理

(第二版)

吕忠梅 主编



复旦大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

环境法原理/吕忠梅主编. —2 版. —上海: 复旦大学出版社, 2017. 4
(复旦博学·法学系列)
ISBN 978-7-309-12879-6

I. 环… II. 吕… III. 环境保护法-法的理论-中国-教材 IV. D922.681

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 043787 号

环境法原理(第二版)

吕忠梅 主编
责任编辑/张 炼

复旦大学出版社有限公司出版发行
上海市国权路 579 号 邮编: 200433
网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>
门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853
外埠邮购: 86-21-65109143 出版部电话: 86-21-65642845
上海春秋印刷厂

开本 787 × 1092 1/16 印张 19.5 字数 498 千
2017 年 4 月第 2 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-12879-6/D · 882
定价: 48.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司出版部调换。
版权所有 侵权必究



博学·法学系列

“博学”是复旦大学出版社重点推出的精品教材的品牌标志。“博学·法学系列”邀请中国人民大学法学院、北京大学法学院、武汉大学法学院、复旦大学法学院、清华大学法学院、浙江大学法学院、中国政法大学、华东政法大学、南京师范大学法学院等高校的著名法学家和学科带头人领衔主编，由上述高校及中南财经政法大学、西南政法大学、厦门大学、中山大学、辽宁大学、南京大学、苏州大学、安徽大学、山东大学、南昌大学、湘潭大学、兰州大学、上海大学等政法院校和综合性大学法学院选派的资深教授、副教授联袂参编，作者权威，阵容强大。在内容和体例上，既注重保留传统教材的精华，又力求有所突破和创新，是一套面向21世纪、反映我国当今法学教育最新状况的高品质法学教材。



博学·法学系列

打*者为教育部普通高等教育“十一五”国家级规划教材

* 中国法制史 (第二版)	叶孝信	主编
中国法律思想史	郭建	主编
中国法律概论	张光杰	主编
外国法制史 (第三版)	何勤华 李秀清	主编
* 西方法律思想史 (第二版)	何勤华	主编
* 法理学 (第三版)	公丕祥	主编
法理学导论 (第二版)	张光杰	主编
宪法学	周叶中	主编
* 比较宪法学	董茂云	主编
行政法学	胡建森	主编
行政法案例教程	周佑勇	主编
行政诉讼法学	胡建森	主编
民法学 (第二版)	王利明	主编
民事诉讼法学 (第三版)	江伟	主编
合同法学 (第三版)	郭明瑞 房绍坤	主编
物权法 (第二版)	马俊驹 陈本寒	主编
* 侵权责任法 (第二版)	杨立新	主编
婚姻家庭法学	杨大文	主编
知识产权法学	刘春田	主编
经济法学 (第二版)	漆多俊	主编
环境法原理 (第二版)	吕忠梅	主编
环境资源法学	吕忠梅	主编
环境法案例教程	蔡守秋	主编
商法学	王保树	主编
外国民商法	何勤华 李秀清	主编
新编英国商法	董安生	主编
* 竞争法案例教程	倪振峰	编著
* 刑法学 (第三版)	陈兴良	主编
刑法案例教程	黄京平	主编
刑事诉讼法学	陈光中	主编
* 证据法学 (第二版)	陈卫东 谢佑平	主编
国际法原理 (第二版)	张乃根	著
国际私法原理	杜涛	著
* 国际经济法 (第二版)	董世忠	主编
国际投资法	曾华群	主编
* 国际金融法学	李仁真	主编
* 法律文书学教程 (第二版)	潘庆云	主编
法律文书范例评析	潘庆云	主编
法律逻辑学案例教程	张大松	主编
法律专业逻辑学教程	张晓光	主编
法律英语 (第二版)	董世忠 赵建	主编
英美合同侵权法 (第二版)	高凌云	编著

A large, faint, circular watermark of the Fudan University seal is centered on the page. The seal contains the university's name in Chinese and English, the founding year 1905, and the character '博' (Bo) in the center.

“博学而笃志，切问而近思。”

(《论语》)

博晓古今，可立一家之说；
学贯中西，或成经国之才。

吕忠梅，法学博士，中国环境资源法研究会副会长，最高人民法院环境资源司法研究中心副主任、学术委员会主任，武汉大学环境法研究所兼职教授、博士生导师。主持国家社科基金重大项目《环境友好型社会中的环境侵权救济机制研究》《长江流域立法研究》，国家环境保护公益项目《环境铅镉污染人群健康危害的法律监管研究》等国家级、省部级科研项目20余项；出版《环境法新视野》《沟通与协调之途——公民环境权的民法保护》等环境法著作10余部；发表环境法论文200余篇，获得省部级以上科研奖励20余项。主编多部教材，曾获教育部优秀教材一、二等奖，司法部优秀教材一、二等奖。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年获评国家“四个一批”领军人物并入选“万人计划”人才；2015年被评为对中国法学理论有影响的50名学者之一。

内容提要

本教材以国内外环境法理论与立法实践为对象，以环境法的法理解释为核心，以环境法的应用性为基点，以法学的权利义务分析方法为主线，将丰富的环境法律现象进行高度抽象与概括。论述了公民环境权、生态文明的法治路径、环境风险与风险防范、沟通与协调四个基本原理，分析了环境法、行政法、民法、刑法、诉讼法五大规范系统，归纳了环境管理基本制度、保护和改善环境法律制度、污染控制法律制度等主要制度体系。同时，从现行环境法律制度实施的效果评价角度，对于实践中存在的理论与立法问题进行了剖析，提出了环境法理论应用的方法与路径。力求使研习者获得对于环境法理论与实践的全面理解与认识，能够应用环境法的原理解释一般的环境法现象，并较为准确地适用环境法制度。

修 订 说 明

《环境法原理》出版已经十年,我保留的样书仅剩一本。承蒙读者厚爱,得以修订。十年回眸,感慨万千!

过去的十年,环境保护从基本国策上升为治国方略。2007年,中共十七大报告将生态文明建设作为全面建设小康社会的新目标之一。2012年,中共十八大报告明确提出:“把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。”2014年,中央国家安全委员会第一次会议明确将生态安全纳入国家安全体系,生态安全正式成为国家安全的重要组成部分。2015年,中共十八届五中全会提出“绿色发展”新理念,将促进人与自然和谐共生作为我国制定“十三五”规划的重要指导思想。2016年,在内罗毕召开的第二届联合国环境大会上,中国环境保护部、联合国环境规划署共同发布了《绿水青山就是金山银山:中国生态文明战略与行动》报告,“生态文明”的概念走向世界舞台的中央……创新是一个学科发展的不竭动力,我们不仅要将这些理念反映在教材中,而且要让读者看到环境保护地位提升对环境法理论与实践的相互促进。

过去的十年,环境立法从数量增长转变到质量提升。2007年以来,《水污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《环境影响评价法》《大气污染防治法》《海洋污染防治法》等一批法律得以修订。2012年启动《环境保护法》修订,经历了从部分修改到全面修订的曲折,也收获了重大突破,环境保护基本法律制度得以完善和建立,环保法终于长出了“牙齿”。环境法与其他部门法的沟通协调日益顺畅,2007年,《物权法》明确规定环境保护相邻关系、自然资源用益权;2009年,《侵权责任法》专章规定环境污染侵权责任;2011年,《刑法修正案八》确立了以预防为主的“污染环境罪”;2012年修订的《民事诉讼法》建立环境污染公益诉讼程序制度……立法是法学理论转化为实践的必由之路,我们不仅要环境法的新制度、新规范通过本次修订体现出来,而且要让读者理解各种新制度、新规范的逻辑联系。

过去的十年,环境法实践的星星之火已呈燎原之势。2007年,贵州省贵阳市清镇环保法庭成立,开启了环境司法之门。2014年,最高人民法院成立环境资源审判庭,连续发布多项环境资源审判司法解释。到2016年底,全国的环境保护审判机构已经超过500家,受理社会组织提起环境公益诉讼案件150余件。2015年,全国人大常委会授权13个地方人民检察院开展提起公益诉讼试点。到2016年12月,全国法院受理检察机关提起环境公益诉讼案件60余件。2008年,环保部成立六大督察中心,开始跨区域环境执法,区域限批、约谈地方政府主要负责人、环保问责等渐成常态。2013年以来,环境执法进一步加强,配合新《环境保护法》实施和生态文明体制改革的推进,推进环境监管从总量控制向质量提高转变,制度的笼子越扎越紧……法律的生命在于实施,我们不仅要总结环境法适用中形成的各种规则,而且要让读者体会到立法、执法、司法的合



力形成过程。

过去十年,是环境法研习者参与环境法治实践百年难求的机遇期,也是环境法研习者创新理论千载难逢的黄金期,也为本次教材修订提供了最丰富的资源。因为是修订,我们保留了教材原有体例与结构,也因为修订,我们紧扣时代发展,对环境法学的基本原理、环境法律规范、环境法律制度等主要内容进行了大幅度完善,一些章节几乎完全重写。各部分的修改重点如下。

1. 导论部分。增加了对生态、生态环境、环境、自然环境等概念的辨析,根据修订后的《环境保护法》更新了环境的定义;对我国当前环境问题现状和环境保护要求进行客观表述,增加不同国家环境问题差异性分析。

2. 环境法原理部分。增加发达国家现阶段以环境自我修复和公众环境健康为目的的制度新进展,增加我国环境法促进生态文明、保障公众健康的立法目的;补充了我国2007年以来环境立法的新内容;更新公民环境权的部分内容,对环境权学说发展予以吸收;将可持续发展一章扩展为生态文明,增加大气污染、水污染、土壤污染等突出环境问题的行动计划和制度设计;沟通协调部分,增加《物权法》《侵权责任法》《刑法修正案》《民事诉讼法》等相关法律法规的“绿化”成果。

3. 环境法规范部分。增加中国环境保护基本法修改的过程与主要内容;增加环境法的综合决策机制,补充环境保护领域的大部制改革、党政同责、生态损害追责等内容;环境民法规范部分增加环境民事请求权,环境行政法规中增加按日连续计罚、查封扣押等制度,环境诉讼法规范中增加环境民事公益诉讼、环境行政公益诉讼等内容。

4. 环境法制度部分。根据修订后的《环境保护法》和《环境影响评价法》,对环境影响评价制度、公众参与制度进行修改;许可证制度中吸收新近的研究成果、根据《清洁生产促进法》《循环经济促进法》对相关制度进行修改;根据《环境保护税法》《生态补偿法》等最新立法(草案),对环境税费制度和生态补偿制度进行了修改;增加生态保护红线制度。

本次修订历时近两年,一方面是我们力图将十年来的环境法理论与实践发展予以全面反映,为此进行大量的资料收集与整理工作,耗费时日较多;另一方面是中国正处于生态文明体制改革期,各种涉及体制改革、管理转型的文件在这两年密集发布,令人应接不暇。我们力求通过本次修订,将最新的理念和制度实践反映在教材中,也将尚在制定过程中、未来一两年可能实施的若干制度加以反映。但依然力有不逮,寄望于教材使用者在教授和学习过程中不断加以完善。

本次修订幅度很大,对原章节增删较多,部分原作者撰写的内容没有在修订版中出现,在此,对他们已有的工作表示感谢。本次修订由我制定《修订大纲》、撰写导论并最终审定全稿;刘佳奇副教授承担第一编的修订工作,鄢斌副教授、肖爱副教授承担第二编的修订工作,阮丽娟副教授承担第三编的修订工作;鄢斌副教授协助我进行全书的统稿。没有他们的帮助和支持,如此大的修订任务难以顺利完成。在此一并致谢!

吕忠梅

2017年2月1日于星火西路八号院



目 录

导论	1
----------	---

第一编 环境法原理

第一章 环境法的基本范畴	21
第一节 环境法的发展简史	21
第二节 环境法的涵义	26
第三节 环境法律关系	31
第二章 公民环境权	38
第一节 公民环境权理论的变迁	38
第二节 公民环境权的涵义	42
第三节 公民环境权的法律属性	46
第四节 公民环境权的内容与法律保障	52
第三章 生态文明基本理论	59
第一节 生态文明与环境法治	59
第二节 生态法治的伦理基础——可持续发展	63
第三节 生态法治的实现路径	70
第四章 风险防范原则	75
第一节 环境风险与风险防范原则	75
第二节 风险防范原则的内涵	80
第三节 风险防范原则的内容	83
第四节 风险防范原则的法律适用	85
第五章 沟通与协调机制	92
第一节 环境法与传统法律的关系	92
第二节 环境法是沟通与协调之法	93
第三节 沟通与协调的具体实现路径	97

第二编 环境法规范

第六章 环境法的独立	109
第一节 环境法独立的理论依据	109

第二节 环境法独立的立法支持	112
第三节 环境法的基本特性	120
第四节 环境法律规范的分类与特性	124
第七章 环境民法	136
第一节 环境民法概述	136
第二节 环境侵权	143
第三节 环境民事责任	147
第八章 环境刑法	159
第一节 环境刑法的一般理论	159
第二节 环境犯罪的构成要件	162
第三节 环境犯罪罪名	165
第九章 环境行政法	173
第一节 环境行政法的必要性	173
第二节 环境行政管理体制	175
第三节 环境行政责任	180
第十章 环境诉讼	192
第一节 环境诉讼的一般理论	192
第二节 环境民事诉讼	194
第三节 环境刑事诉讼	200
第四节 环境行政诉讼	202
第六节 环境公益诉讼	205
第七节 环境司法专门化	207

第三编 环境法律制度

第十一章 环境管理基本制度	215
第一节 源头控制基本制度	215
第二节 过程控制基本制度	233
第十二章 保护和改善环境法律制度	245
第一节 生态保护制度	245
第二节 环境要素保护制度	260
第三节 改善环境制度	268
第十三章 污染控制法律制度	278
第一节 预防性控制制度	278
第二节 治理性控制制度	297

我们在课堂上所讲的环境法,是一门课程。而作为课程的环境法需要回答的问题只有一个——什么是环境法?

什么是环境法?不同的人可能有不同的答案。在我所见到的所有回答中最为简明、也最为精彩的是——“行星家政管理法(planetary housekeeping law)”。用十分简短的语言贴切地表达了环境法包含的理念和精神:只有一个地球!地球是人类与自然的共同家园!环境法规范的是地球上的“人——自然——人”之间的“家政管理”关系!

但是,接下来我看到,正是这个对环境法作出了最简明回答的人却又说:“发现环境法的一个可操作的定义有点像寻找真理:你离它越近,它越变得使你难于理解。”可见,要真正理解什么是环境法,并不简单。它需要我们用相当多的时间,从不同的角度进行“透视”,只有完成了“透视”过程,才可能对环境法有一个全面的认识,才会有信心回答“什么是环境法”的问题。

我相信,同学们在进入环境法课程的学习之前,已经完成了不少法律课程的学习,对于基本的法学理论如法理学、法制史等都有相当的了解,对于基本的法律学科如民法、刑法、行政法、诉讼法等也有了一定程度的把握。通过这些知识的学习,你们已经知道每一门课程都是为特定的法律理论体系所设。但你们还需要知道的是,作为学习对象的法律具有双重身份:一方面,法律体现为抽象的法律条文,而这些条文是由概念、逻辑所组成的规则体系,要认识法律,理解法律条文的意义,就必须学习理解法律概念与法律逻辑的方法,掌握制定及实施法律的基本原理,从这一点上说,我们学习的是法律的知识理性;另一方面,法律条文是要对现实社会生活发挥作用的,而人们的经济、社会活动千姿百态、绚丽多彩,不可能完全按照法律条文所规定的概念与逻辑发生和发展,因此,如何从复杂多变的社会生活中发现法律的逻辑,将法律适用于具体的案件,也需要学习,就此而言,我们学习的是法律的实践理性。其实,法律课程的设计应该是对法律双重理性的体现,具体表现为,有的课程仅仅是对法律现象的高度抽象与概括,其内容不包括或很少涉及具体的法律实践内容,如法理学,这些课程更多体现的是法律的知识理性,是对另一些课程的指导;有的课程是对某一具体法律领域的抽象与概括,其内容既包括一般的法律理论分析,也包括对这一领域的立法与司法实践的归纳与总结,如民法,这些课程体现的是法律的知识性与实践性的结合。因此,不同的课程,教学的内容不同,对学习者的要求不同,学习的方法也不同。环境法是一门实践性很强的学科,同学们在学习它的知识理性的同时,应高度重视它的实践理性,这是学好环境法的必要的心理准备。

接下来,我们将要展开的是关于环境法“是什么”以及一些“为什么是”的解说。这些解说建立在你们已经学习过的法律的基本原理与基础知识之上,我们也将从法学的基本理论出发,在以其他学科为参照的比较中分析环境法的特殊性或者说独立存在的理由,阐述环境法的基本原理;同时,这些解说也要向你们介绍新知识,我们将从环境法的自然与社会属性出发,结合生态学、环境管理学、环境科学的原理与知识,阐述环境资源的运行规律,帮助同学们把握环境法的实践特性。

导言部分将对环境法进行概括性描述,介绍环境法的背景知识,并对本书的基本思路 and 结构



进行简要介绍。

一、环境

按照字面理解,环境法显然是关于环境的法律。这里所用的“环境”是什么含义呢?有必要区分一些基础性概念,以明确环境法的对象范围。

“环境”这个词在我们的生活中会经常被使用,通常在说到“环境”时总会在它的前面加一个定冠词,以使听者明白你所说的“环境”的指向,如“学习环境”“社会环境”“生活环境”“工作环境”“外商投资环境”等等,这是因为环境总是相对于一定的中心事物而言的,一般是指环绕着中心事物的客观存在的总和。而中心事物和客观存在,可以是物质的,也可以是非物质的。如我们通常所说的“学习环境”,其中心事物是“学习”,而“环境”本身则既包括了物质条件,也包含了非物质条件。当中心事物为人时,环境同样也包含了物质和非物质的两个方面。按照这样的方法,我们就不难理解环境法上所称的“环境”了。

环境法上所讲的环境,是指物质的客观存在,即环绕着人类而存在的由自然要素所构成的物质环境。对于这个“环境”,我们应把握如下问题。

(一) 环境的特性

环境法上所使用的“环境”一词具有特定的涵义,它是指环境科学和环境法所特别定义的“环境”,而非任何其他意义上的环境。

在环境科学中,环境一般是指围绕着人群的空间,及其中可以直接、间接影响人类生活和发展的各种自然因素的总体。这样的环境,首先是为人类提供生存和发展的空间,其中有可以直接或间接影响人类生存和发展的各种自然因素,它能为人类提供基本的物质生活条件,同样也会产生环境污染和破坏。人类自产生以来,就一直生活在地球环境条件下,或者说人必须依靠地球环境提供的各种物质才能生存。尽管人类为改善环境条件作出了巨大的努力,但是,到目前为止,人依然不可能在没有空气、没有水的条件下生存,植物不可能彻底离开土壤,人不能不以植物和动物为食,人也不可能在喧闹、嘈杂的条件下得到完全的休息……

这些都表明:作为人类生存条件的“环境”,是以人类为中心的,并且是必须能够满足人类生存和发展所需要的,这样的环境具有特定性。

1. 物质性

作为人类生存条件的环境首先是由各种物质所构成的自然条件,如阳光、空气、水、植物、动物等,包括人的生命体在内,一切都是由物质构成的。无论是生物还是非生物,其基本的构成都是一些化学元素。科学家告诉我们,我们的血液中所含有的各种成分与地球所蕴含的物质不仅是一样的,而且呈高度相关性。也就是说,地球上多的物质,人体中也多,地球上少的物质,人体中也少。我们知道,化学元素共有一百多种,正是这些化学元素通过不断的物理、化学、生物作用,形成了我们的身体以及我们生存的环境。也正是因为构成人体的各种物质与构成环境的各种物质是相同的,人才可能在这样的环境中生存。

2. 生态性

环境不仅仅是物质的,这些物质还要通过一定的方式联系在一起,并且可以相互转化和循环。地球是由生物及其生命支持系统构成的一个巨大的生态系统,这个生态系统由各种环境要素构成,而各环境要素之间通过物质循环、能量流动和信息传递而联系成为不可分割的整体,维持着一种动态的平衡。如果这种平衡遭受破坏,将带来不可挽回的后果。科学家们说,虽然人的食物来源仅仅只需要大约一百种植物和动物,但是,支持这一百种植物和动物的生存却需要几千个物种,而要维持这几千个物种的生存则需要几万个甚至几十万个物种……。人类生存的环境



就是这样的一个息息相关的系统,在这个系统中,阳光、空气、水、植物、动物都不是孤立存在的,它们通过食物链密切联系,阳光照射植物,一方面供植物生长,另一方面提供新鲜空气;植物一方面为动物提供食物,另一方面又涵养水土、吸收物质、传递能量;一方面动物以植物或者其他动物为食,另一方面它们的排泄物或者尸体为其他生物提供食物;动物的排泄物和尸体为细菌和微生物所分解,最终还原成化学元素,进入土壤,成为植物生长的物质来源。如此循环往复,构成了人类生存所需要的气象万千的环境。在这个环境中,任何一个环节的断裂,都可能带来毁灭性打击。

3. 唯一性

人类只能在一定的自然环境中生存,这种环境是不可替代的。我们可以有许多梦想,期待着自然带给人类更多我们想要的东西。但是,如果真的如此,人却根本无法生存。如果陆地是由黄金构成的,人只有饿死;假如米面铺满大地,河流中流动着奶汁,人们不用劳动就可以获得任何食物,那么超过人类繁殖速度亿万倍的各种微生物和小动物就会充满整个地球,人将无立锥之地。万幸的是,自然只为我们提供了可以生长植物的土壤,人类必须通过劳动才能获得新鲜食物,还有一个可以立身的清洁的环境。大自然经过漫长的演化,为人类提供了精密调节的生存环境。我们生活的地球,与太阳的距离适当,使得它既不像水星那么热,也不像火星那么冷;大气层保护着我们,土壤可以生长植物,生物圈可以为我们供应食物;此外,还有供人类饮用和灌溉的河流,供人类呼吸的含氧量适当的空气,以及各种适宜人类生存所不可缺少的一切,不需要经过人类劳动,就可以获得。同时,自然也为人类提供了可经劳动加工成为生活资料的各种资源。人类所生存的这样一个环境,是在各种物质循环运动的相互精密调节中构成的,具有不可替代性。

4. 有限性

人必须在一定的环境中生存,但自然能够提供的环境条件却是有限的,它并不能无限的满足人类的需求。有人计算,一个人每天呼吸所需要的氧气,必须依赖 3 棵树木去供应;一个正常成年人每天消耗的能量为 3 000 千卡,如果这种能量是通过人——牛肉——玉米的食物链获得,那么养活一个人就需要 6 000 万平方厘米的玉米地。这简单的计算告诉了我们不那么简单的道理。如果每个人没有三棵树,也没有 6 000 万平方厘米玉米地的时候,人的生存需要就不能得到满足。在短时期内,我们可以依靠减少每个人的供应量来维持,但长期下去,就会带来整个人类的毁灭。因此,在自然环境中,任何物种都是要受到自然有限性约束的,1 个细菌在四天半里可以繁殖 1 036 个细菌,如果按照这样的速度繁殖下去,它们填满所有的海洋轻而易举,只是由于它们繁殖到一定密度时,就会因得不到必需的养分而不得不停止繁殖,这样地球才不会被细菌所独占。生物圈中的任何一个物种的爆炸性增长,都必然会给自己造成爆炸性的灭亡。

人产生于自然,但又具有与自然相抗衡的能力。人在面对自然的时候,往往有意无意地忘记人与自然的联系,以自然的主人自居。但是,自然不会原谅人类的忘性,它以其特有的方式告诫着人类:自然规律不可抗拒。人类在社会发展过程中,为满足自己的需要,可以按照一定的客观规律对自然因素进行改造、组合和重构,但这种改造、组合和重构都不能脱离基本的自然条件,既不能丧失其物质性,又必须遵循生态规律,高度重视其有限性,因为这些是不可替代的。

5. 资源性

一般认为,资源是指对人有用或有使用价值的某种东西。过去,人们对资源的定义偏重于它的经济价值,认为只有能够获得经济开发利益尤其是当前经济开发利益的自然因素才是资源,忽视自然因素对于人类生存的生态价值和未来利益,这样的资源观显然不能适应可持续发展的目标要求。

在西方经济学上,资源一直被认为是生产要素的潜在供给,不能成为生产要素的东西就不是

资源。在这种观点下,环境要素不能成为资源,如空气,由于它不能直接成为生产要素,且被认为是取之不尽、用之不竭的,因此,没有必要将其作为资源。现在,这种观点已经得到了修正。

环境本身也是一种资源,它具有资源的基本属性,即稀缺性、地域性、多用性和效用性。而在资源的四个特性中,稀缺性和多用性是法律存在的基本前提。正是由于资源在数量和品种上是有限的,资源在用途上是多方面的,才存在将有限资源如何在不同用途上进行最优分配的问题。如果资源不是有限的,人类在任何时候都可以向大自然任意索取,也不必研究配置资源问题,任何一种生产过程的投入需求都可以随意获得和得到完全满足。如果资源不具有多用性,每一种资源只能作为某一种生产过程的投入而不能同时作为其他生产过程的投入,那么也不会存在配置问题,因为这时由资源用途上的单一性已经固定了资源的投入方向,配置的前提已不存在了。因此,在资源的稀缺性和多用性这两种性质中,任何个性质的缺少都会使法律成为不必要:如果没有资源配置要求,资源配置的一般规则也无存在的必要。一般认为,法律是研究实现资源在整个社会的不同方面和不同时期得以最优配置的手段和措施,是保障资源最优配置的一般规则。在此意义上,人们才会说:法律是资源配置的基本规则。也只有认识环境的资源特性,才能理解环境法存在的基本理由。

(二) 环境的分类

环境是由各种物质所组成的综合体,这些物质可以有各种不同的组成形式,通常我们将构成环境的单元成分称之为环境要素。人在环境中生存,与环境发生着各种形式的联系,人与环境的关系呈现着丰富性。法律在将人的环境活动纳入调整范围的时候,必然要按照法律的方法,首先对人的环境行为进行界定,进而对环境进行分类。从现有的立法看,对于环境的分类通常有以下几种。

1. 依据人类的环境影响分类

根据人类活动对环境造成的影响程度,可以将环境分为天然环境和人为环境。天然环境,是指地球在发展演化过程中自然形成的、未受人类干预或只受人类轻微干预、尚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,是指在自然环境的基础上经过人类改造或人类创造的、体现了人类文明的环境,如水库、道路、公园、城市等。这种分类法由斯德哥尔摩《人类环境宣言》最先采用,后为各国立法所接受,我国《环境保护法》就采用了这一分类法。如《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。”

2. 依据要素环境的性质分类

根据组成人类环境的各种自然要素的不同,将环境分为大气环境、水环境、土壤环境、生物环境等。大气环境是指随地球引力而旋转的大气层;水环境是指地球表面的各种水体,包括海洋、河流、湖泊、沼泽以及地表以下埋藏在土壤和岩石孔隙中的地下水等;土壤环境是指地球表面能够为绿色植物提供肥力的表层;生物环境是指地球表面除人类以外的其他所有生物。这种按环境要素所进行的分类,在解决环境问题方面具有重要意义,各环境资源保护单行法主要采用这种分类法。如我国颁行的《大气污染防治法》《水污染防治法》《野生动物保护法》等,就分别针对大气、水、生物(具体为野生动物)等环境要素的不同特点采取了差异化的法律保护措施。

3. 依据人类活动的范围分类

根据人类活动的环境范围不同,可将环境分为聚落环境、区域环境、地理环境、地质环境、宇宙环境等。聚落环境是人类聚居和生活场所的环境;区域环境是指占有一定特殊地域空间的环境;地理环境是由岩石、土壤、水、大气、生物等自然要素有机结合而成的自然综合体;宇宙环境是指大气层以外的环境。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分类方法,也是环境资源法研究人类活动对环境的影响,研究环境资源法律行为的重要分类方法。

(三) 相关概念辨析

随着环境问题日益受到关注,“环境”以及与“环境”相关的概念,如生态、生态环境、自然环境等也被广泛提及和使用。为了便于更加准确地理解和把握“环境”这一概念,有必要对相关概念进行辨析。

1. 生态

生态(ecological),通常指一切生物的状态,以及不同生物个体之间、生物与环境之间的关系。与之相关联的概念就是生态系统(ecosystem),是指在一定的空间内生物成分和非生物成分通过物质循环和能量流动相互作用、相互依存而构成的一个生态学功能单位。^①通过对“生态”和“生态系统”概念的定义不难看出,环境与生态之间区别在于各种自然因素所围绕的中心事物不同。生态偏重于生物与其周边环境的相互关系,更多地体现出系统性、整体性、关联性;而环境更强调以人类生存发展为中心的外部因素,更多地体现为人类社会的生产和生活提供的广泛空间、充裕资源和必要条件。^②

2. 生态环境

“生态环境”(ecological environment)的概念,在我国最早正式出现是在1982年《宪法》中。1982年《宪法》第26条规定:“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害。”在此,“生态环境”是“环境”的一类属概念,其与生活环境相对,是指自然界生态平衡的环境。此后,相关立法中也沿用了这一概念,如1989年《环境保护法》第1条规定:“为保护和改善生活环境与生态环境,防治污染和其他公害,保障人体健康,促进社会主义现代化建设的发展,制定本法”;再如2000年修订的《大气污染防治法》第1条也规定:“为防治大气污染,保护和改善生活环境和生态环境,保障人体健康,促进经济和社会的可持续发展,制定本法”。

随着时代的发展,特别是“十八大”以来,在“五位一体”总体布局的战略高度上,我国更加重视生态文明建设。在此背景下,“生态环境”的概念有了进一步的发展。2014年,习近平总书记在参加十二届全国人大二次会议贵州代表团审议时指出:“保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力。让绿水青山充分发挥经济社会效益,不是要把它破坏了,而是要把它保护得更好。”^③可见,“生态环境”的表述被形象地比喻为“绿水青山”,也就是对“生态环境”加入一定的价值评判。所谓“生态环境”,不仅仅是“环境”概念中区别与“生活环境”的自然部分,更应当是适宜人类生存和发展的,具有一定生态关系的各种自然因素所构成的综合体。

3. 自然环境

自然环境(natural environment)这一概念多出现在社会学研究中,是指人类赖以生存和发展的各种自然因素的总和。自然环境与社会环境的概念相对,是环境中的自然因素部分,包括地理条件、生物资源和地下资源三个组成部分。一方面,自然环境是人类存在和发展的基础条件,影响社会生产部门的布局和发展方向,影响社会的政治和文化;^④另一方面,随着生产力的发展和科学技术的进步,会有越来越多的自然条件对社会发生作用。也就是说,自然环境的范围会逐渐

① 张玉林主编:《环境与社会》,清华大学出版社2013年版,第52页。

② 陈百明:《何谓生态环境》,《中国环境报》2012年10月31日,第2版。

③ 安徽日报:《习近平在参加贵州代表团审议时指出:保护生态环境就是保护生产力改善生态环境就是发展生产力》,《安徽日报》2014年3月8日,第1版。

④ 肖云忠主编:《社会学概论》,清华大学出版社2012年版,第40—41页。

