

# 人天关系和谐 与 环境保护法的完善

徐祥民 著



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

徐祥民 著

# 人天关系和谐与 环境保护法的完善

山东省社科规划重点课题（05JDF03）结项成果

 法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

人天关系和谐与环境保护法的完善 / 徐祥民著. --  
北京:法律出版社,2017

ISBN 978-7-5197-1605-9

I. ①人… II. ①徐… III. ①天人关系—研究②环境保护法—研究—中国 IV. ①B2②D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 269746 号

人天关系和谐与环境保护法的完善  
RENTIAN GUANXI HEXIE YU HUANJING  
BAOHUFA DE WANSHAN

徐祥民 著

责任编辑 刘琳  
装帧设计 凌点工作室

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制 沙磊

编辑统筹 法律教育出版分社

开本 A5

印张 7

字数 181 千

版本 2017 年 11 月第 1 版

印次 2017 年 11 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)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

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、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5197-1605-9

定价:21.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

## 序

和谐是一种重要的社会价值。夫妇和谐、婆媳和谐、姑嫂和谐、妯娌和谐、叔侄和谐等都是家庭生活的重要价值追求。

和谐价值早已不只是家庭生活中的价值。一种更具广泛意义的和谐——社会和谐随着种种社会不和谐的不断暴露和加剧,成为各种社会群体、社会团体的价值理想,进入社会学、政治学、法学等学问的价值榜单。在今天的中国,社会和谐更被看作是“中国特色社会主义的本质属性”,被确定为作为领导党的中国共产党的“不懈奋斗目标”(《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,以下简称《和谐决定》)。

社会和谐是以自在的社会群体和自为的社会团体为价值主体的价值,同时也是以不同社会群体、社会团体之间的关系为价值体现的价值。在把和谐作为价值目标的社会运动劈波斩浪、高歌猛进的过程中,和谐价值又增添了新门类——人与自然和谐。这是人类进入工业文明时代以来,尤其是进入 20 世纪中期以来,先是频繁爆发,后来是普遍发生、广泛存在的环境问题创造的价值需求,是在深度上已经构成环境危机的这个历史时代必然提出的价值需求,是在人与自然不和谐的人天关系状态下进行价值思考而自然产生的结论。在我国,这种价值需求凝结为“努力实现人与自然和谐发展”(胡锦涛同志 2005 年 4 月 2 日在第 21 个全民义务植树日的谈话)这一政治目标。

家庭和谐、社会和谐、人天和谐,这三者都可以称为和谐价值,但它们之间却存在明显的不同。它们其实是三种不同类型的价值。家

庭和谐,从根本上来说,是对血缘、婚姻关系的美好期待,是以坚强的血缘、婚姻纽带为实现基础的价值目标。它发端于人的自然本性,是人的自然本性的社会摹写。家庭和谐这种价值既是血缘、婚姻关系的需要,也是巩固血缘、婚姻关系所追求的目标。必然处在一定血缘之中的多方,处于婚姻关系之中的双方,都既是家庭和谐价值的“收益”(详见拙作《环境利益的本质特征》)者,又是这种价值的创造者。在价值与价值主体之间的关系上,家庭和谐价值集中表现在这个“既是……又是……”的判断之中。

社会和谐是社会群体或社会团体间关系的和谐。社会和谐价值所服务的关系,包括城市人群与乡村人群之间的关系、就业者与无业者之间的关系、有良好受教育条件的群体与缺少受教育条件的群体的关系、具备良好医疗条件的人群与不具备这样的条件的人群之间的关系、享受着先进文化成果的人群与享受不到先进文化成果的人群之间的关系、高收入人群与低收入人群之间的关系,在我国还有东西部的关系等,都是两个对应群体之间或在被某种社会利益牵连在一起的多个群体或团体之间的关系。这类关系的基本特点是:在两个对应的群体中或在多个存在利益牵连的群体中总有一方处于优越地位,而另一方处于粗劣低微地位。比如,一方是高收入者而另一方是低收入者,或者一方是具备良好医疗条件的人而另一方是不具备这样的人。我国所谓的城乡差别、东西部差别等都包含不同社会群体之间的强弱关系、先进与落后的关系等。用孔子的话来说就是“寡”与“多”的关系,“贫”与“富”的关系。社会和谐价值就是面对“寡”“多”悬殊、“贫”“富”大异及其所引起的“不均”、“不安”而产生的防止“不均”,避免“不安”的价值理想。社会和谐价值的实现,在服从另一种更重要的价值(或可称之为发展价值)的前提下,需要两个方面的努力:一方面,提升“寡”“贫”方(也就是《和谐决定》所说“用发展的办法解决前进中的问题”);另一方面,削减“多”“富”方。虽然“寡”“贫”方存在“提升”的要求和动力,但削减却不是“多”“富”方的要求。这一方不会自然产生自我贬抑的动力。社会和谐价

值是只有通过社会共同体的必然有所扬有所抑的制度安排才能实现的价值。一扬一抑是实现社会和谐价值的基本方法。

人天和谐已经超出了人际关系、社会关系的范畴。它与家庭和谐、社会和谐的最直观的区别在于,后两者都是社会主体之间的关系,而在人天和谐这一价值关系中,只有一方是社会主体,其另一方是自然,或称大自然。人天关系是“非对称”的。人利用自然、改造自然、消耗自然,人的行为单向地影响自然,而自然是被利用、被改造、被消耗的对象,是人的行为的承受者。人和自然没有共同话语,没有交流平台。自然对人既没有“多”“富”的优势,尽管人们可以用取之不尽用之不竭之类的词语描述大自然的丰富;也没有“寡”“贫”的抱怨。在人天之间,永远都不会发生“不均”“不安”之类的情况。人天和谐这一价值是在人类行为已经或将要造成对人类生存发展所需要的自然环境的严重破坏的历史条件下产生的价值需求。这种价值的建设者只有人这一方,因为自然是无语的。人既无法向自然表达其所爱所恨,也无法与大自然建立有所扬有所抑的协议。人天和谐这种价值主要不在于在当下的有用性,而是对以后的人类生存发展的意义。这种价值得以实现的唯一出路是人类的自抑。

家庭和谐、社会和谐、人天和谐是三种不同的和谐价值。法律具有创造这三种价值的功能,但法律却不能沿相同的路线、用相同的方法去实现对这三种和谐价值的创造。因为家庭和谐这种价值既是血缘、婚姻关系的需要,又是巩固血缘、婚姻关系所追求的目标,因为血缘、婚姻关系中的双方或多方都既是家庭和谐价值的“收益”者,又是这种价值的创造者,所以,法律只需要顺从血缘、婚姻关系的需要,按照这种需要采取一些巩固、促进的措施,就可以为人们创造出家庭和谐价值。社会和谐价值是贫富、强弱、众寡各方“相安”的价值,这种价值既是社会整体的需求,作为实现社会和谐方法的“提升”也与“寡”“贫”方的需求相一致,法律要创造社会和谐,除了推动发展,造成对“寡”“贫”方的提升之外,必须采取措施抑制“多”“富”方,扬升“寡”“贫”方。人天和谐是因人类活动严重影响作为人类生存发展

条件的大自然而引发的价值需求。法律可以创造出这种价值,但法律却不可以通过给大自然提供行为规范或设定奖惩的办法来实现和谐,消极顺应自然的本性也无助于人天和谐的实现。法律只能对人天关系的一方——人做工作。法律能否保证实现人天和谐价值,决定于且仅决定于其对人采取的措施是否得当。

法律怎样去创造人天和谐价值,对人采取怎样的措施才是得当的?我承担的山东省哲学社会科学规划重点课题“和谐山东建设的前提——人与自然和谐”(05JDF03)和作为课题结项成果的本书,就是解答这个问题的尝试。希望本书中的一些看法能引发更多的思考。

徐祥民

2016年12月28日于北京

# 目 录

## 上篇 环境利益与社会和谐

### 第一章 和谐社会建设的基础

- 人类与自然的和谐…………… ( 3 )
- 一、不断发生的环境事件已经构成对社会和谐的巨大威胁…………… ( 4 )
- 二、缓解人与自然的矛盾需要人类的克制…………… ( 8 )
- 三、按人与自然和谐的要求完善我国的环境法…………… ( 12 )

### 第二章 人与自然和谐,是检尺也是目标…………… ( 15 )

- 一、历史负值观…………… ( 15 )
- 二、“人与自然和谐”既是评价尺度,也是建设目标…………… ( 18 )
- 三、“双轨制”生活…………… ( 19 )

### 第三章 从科学发展与社会和谐的内在统一看法制建设的

- 任务…………… ( 21 )
- 一、科学发展观是根据“新的发展要求”提出的战略指导思想…………… ( 21 )
- 二、科学发展与社会和谐的内在统一…………… ( 24 )
- 三、科学发展观指导下的法制建设…………… ( 27 )

### 第四章 道法自然与环境保护

- 由自然资本投资引发的法学思考…………… ( 30 )
- 一、自然资本的“发现”…………… ( 30 )

|                                                   |        |
|---------------------------------------------------|--------|
| 二、“法自然”，尊重自然规律 .....                              | ( 32 ) |
| 三、以自然规律为遵循的人类生存发展之道 .....                         | ( 34 ) |
| <b>第五章 环境友好型社会建设的法制保障</b> .....                   | ( 38 ) |
| 一、人与自然和谐——环境友好型社会的应有状态 .....                      | ( 38 ) |
| 二、环境法——通向环境友好型社会的法律轨道 .....                       | ( 43 ) |
| 三、顺应自然——推进环境友好型社会建设的环境法<br>的基本特征 .....            | ( 47 ) |
| <b>第六章 从环境问题到环境危机</b><br>——不断深化的认识与渐次暴露的严重性 ..... | ( 53 ) |
| 一、值得探寻的“环境危机” .....                               | ( 54 ) |
| 二、“环境问题”的原初含义：自然环境问题 .....                        | ( 56 ) |
| 三、自然环境问题之外的环境问题 .....                             | ( 64 ) |
| 四、环境问题的本质特征 .....                                 | ( 72 ) |
| <b>第七章 环境利益的本质属性</b> .....                        | ( 74 ) |
| 一、环境利益构成三要素 .....                                 | ( 75 ) |
| 二、环境利益的本质特征：环境品质 .....                            | ( 80 ) |
| 三、环境利益不是环境消费利益 .....                              | ( 84 ) |
| <br><b>下篇 以实现人与自然和谐为目的的环境法</b>                    |        |
| <b>第八章 关于修改环境法的八点看法</b><br>——人与自然和谐的视角 .....      | ( 95 ) |
| 一、环境法应当是保护环境的法 .....                              | ( 97 ) |
| 二、环境法应当以全部人类环境行为为调整对象 .....                       | ( 98 ) |
| 三、环境法应当是所有国家机关共同承担环境保护职<br>责的法 .....              | ( 98 ) |

|                             |         |
|-----------------------------|---------|
| 四、环境法应当首先是评判政府决策行为的法 .....  | ( 99 )  |
| 五、环境法应当有与之相适应的审判制度 .....    | ( 99 )  |
| 六、环境法应当是所有主体广泛参与其实施的法 ..... | ( 100 ) |
| 七、环境法应当是一个法律体系 .....        | ( 101 ) |
| 八、建立环境政策基本法 .....           | ( 101 ) |

## 第九章 我国《环境保护法(1989)》的修改应当从立法目的入手 .....

|                                    |         |
|------------------------------------|---------|
| 一、《环境保护法(1989)》的立法目的设定存在明显缺陷 ..... | ( 103 ) |
| 二、科学发展观为设定环境法的立法目的提供了理论依据 .....    | ( 106 ) |
| 三、依科学发展观拟定环境法的立法目的 .....           | ( 113 ) |

## 第十章 以“人与自然和谐”为依准修改环境法的思路 .....

|                |         |
|----------------|---------|
| 一、环境行为 .....   | ( 124 ) |
| 二、环境损害 .....   | ( 127 ) |
| 三、调整手段 .....   | ( 132 ) |
| 四、法律部门 .....   | ( 136 ) |
| 五、环境影响程度 ..... | ( 138 ) |

## 第十一章 环境质量目标主义

|                                    |         |
|------------------------------------|---------|
| ——关于环境法直接规制目标的思考 .....             | ( 142 ) |
| 一、违法行为惩罚主义环境法的不足 .....             | ( 142 ) |
| 二、我国环境法制建设实践中的总行为控制制度 .....        | ( 150 ) |
| 三、环境质量目标主义:服务生态文明建设的环境法的理想选择 ..... | ( 162 ) |
| 四、环境质量目标主义环境法的建设任务 .....           | ( 177 ) |

## 第十二章 保护海洋环境应当坚持的若干原则

- 环境保护基本法律建设的个案研究…………… (182)
- 一、以海定海,关注长远利益,生态保护优先原则…………… (183)
- 二、以海定陆,海陆协调,分步推进原则…………… (187)
- 三、特域特法,一般法和特别法相结合原则…………… (193)
- 四、体制服从事务,多种管理模式并用原则…………… (200)

## 第十三章 国际海洋环境保护法应当坚持的若干原则

- 环境保护基本法律建设的国际参照…………… (205)
- 一、普遍合作原则…………… (206)
- 二、一致行动原则…………… (210)
- 三、惠益共享原则…………… (211)
- 四、谨慎开发原则…………… (212)
- 五、强制保护原则…………… (213)

## 后 记…………… (215)

## 上 篇

# 环境利益与社会和谐



# 第一章 和谐社会建设的基础

## ——人类与自然的和谐

2006年3月14日,第十届全国人民代表大会第四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出要“按照民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安全有序、人与自然和谐相处的要求……扎实推进和谐社会建设”,并用专篇对“推进社会主义和谐社会建设”<sup>[1]</sup>做出了“规划”。在这之后不久,中共中央又作出了《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》(以下简称《和谐决定》),不仅明确了“社会和谐是中国特色社会主义的本质属性”,“构建社会主义和谐社会”“是我们党以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导,全面贯彻落实科学发展观,从中国特色社会主义事业总体布局和全面建设小康社会全局出发提出的重大战略任务”<sup>[2]</sup>,而且提出了“构建社会主义和谐社会的指导思想、目标任务和原则”<sup>[3]</sup>,对构建社会主义和谐社会的若干重大问题做出了明确的规定。从《和谐决定》中我们可以看出,和谐社会建设同另一个和谐,即人与自然之间的和谐具有密切的联系。《和谐决定》提到的“影响社会和谐的矛盾和问题”之一是“人口资源环境压力加大”;《和谐决定》提出的“构建社会主义和谐社会”应遵循的“原则”是“坚持科学发展”,其中的重要要求是“统

---

[1] 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》第十篇。

[2] 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》第一章。

[3] 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》第二章。

筹人与自然和谐发展”〔4〕;《和谐决定》确定的社会事业建设任务和目标之一是“加强环境治理保护,促进人与自然相和谐”〔5〕。这些规定告诉我们,规划和实施和谐社会建设应当对人与自然的和谐给予必要的关照。

### 一、不断发生的环境事件已经构成对社会和谐的巨大威胁

按照《和谐决定》的要求,建设“社会主义和谐社会”就要“最大限度地减少不和谐”〔6〕。从近年经济与社会发展中发生的情况来看,人与自然之间的不和谐已经成为重大的“不和谐因素”,对和谐社会的建设构成了巨大的威胁。这从国家环保总局关于环境污染与破坏事件(以下简称环境事件)的报告中就可以看得出来。比如,2003年全国共发生特大和重大污染事故17起,造成249人死亡,600多人中毒,波及群众3万人。〔7〕这么多人死亡、中毒或受到其他的不利影响,显然会给社会和谐带来消极影响。受害人的死亡,受害人因中毒及其他影响遭受的痛苦,受害人与致害人之间难以避免的纠纷,受害人受害及其与致害人之间关系的紧张给政府和有关管理机关或其他责任者带来的压力,环境事件给环境、生态带来的污染、破坏及其给管理者带来的救治任务,这些事件对相关生产、流通、消费活动产生的连锁反应等,都是和谐社会主旋律中的不和谐音符。

从国家环保总局的报告来看,不仅环境事件给社会带来了严重的不和谐,而且这种不和谐还有不断加重的趋势。“2001—2006年环境事件及损害一览表”可以提供相关信息。

---

〔4〕《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》第二章。

〔5〕《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》第三章。

〔6〕《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》第一章。

〔7〕2003年《中国环境状况公报》。

2001—2006 年环境事件及损害一览表〔8〕

| 年份 \ 事件 | 接报起数 | 特大事件 | 重大事件 | 较大事件 | 一般事件 | 水污染事件 | 大气污染事件 | 土壤污染事件 | 死亡人数 | 受伤害人数 | 经济损失(元)    |
|---------|------|------|------|------|------|-------|--------|--------|------|-------|------------|
| 2001 年  |      |      |      |      |      |       |        |        | 2    | 185   | 12,272.4 万 |
| 2002 年  |      | 11   |      |      |      |       |        |        | 12   | 3000  | 数百万        |
| 2003 年  |      | 17   |      |      |      |       |        |        | 249  | 600   | 6 亿〔9〕     |
| 2004 年  | 67   | 6    | 13   |      |      |       |        |        | 21   | 705   | 5.5 亿      |
| 2005 年  | 76   | 4    | 13   | 18   | 41   | 41    | 24     | 13     |      | 536   |            |
| 2006 年  | 161  | 3    | 15   | 35   | 108  | 95    | 57     | 7      |      |       |            |

从上表可以看出:第一,接报数增加迅速。2006 年的接报数是 2004 年的 2.4 倍。第二,特大、重大环境事件呈增长趋势,较大事件以上的环境事件增长趋势明显。

环境事件并非偶发事件,环境事件发生次数、危害强度的增长也非偶发事件的偶发结果,而是环境污染范围、种类、强度等不断增长的一种表现。在环境事件增长的背后是环境污染、资源减少、环境退化的不断加剧。

比如,我国草原的情况。虽然我国实施了《京津风沙源治理工程规划(2001—2010 年)》,投资数十亿元进行诸如“草原围栏”“草地植被恢复”等“草原治理”工程项目〔10〕,但草原退化的趋势没有得到根本改变。2003 年的估计是:“90% 的天然草场不同程度地退化,其中严重退化草原近 1.8 亿公顷。全国退化草原的面积每年以 200 万公顷的速度扩张,天然草场面积每年减少 65 万—70 万公顷,草原质量不断下

〔8〕 根据 2001—2006 年《中国环境状况公报》整理。

〔9〕 根据 2004 年《中国环境状况公报》推算。

〔10〕 2006 年《中国环境状况公报》。

降。20 世纪 80 年代以来,北方主要草原分布区产草量平均下降幅度为 17.6%,下降幅度最大的荒漠草原达 40% 左右,典型草原的下降幅度在 20%。”<sup>〔11〕</sup>2004 年的计算结果是:“90% 的可利用天然草原不同程度地退化,每年以 200 万公顷的速度递增,草原生态环境局部改善但整体恶化的趋势仍然没有得到扭转。”<sup>〔12〕</sup>2005 年的统计结果显示的是:“全国 90% 的可利用天然草原不同程度地退化,全国草原生态环境‘局部改善、整体恶化’的趋势还未得到有效遏制。”<sup>〔13〕</sup>2003 年至 2005 年的报告数字不是草原发展过程中的短暂下降,而是在经过多年下降之后的持续下降。1989 年的报告数字是:“草地累计退化面积 6670 万公顷,退化速度每年约 130 万公顷。草原产草量自 20 世纪 80 年代比 50 年代下降 30%—50%。”<sup>〔14〕</sup>1990 年的《中国环境状况公报》没有报告具体数字,但其给出的“状况”判断是明确的:“草原退化严重,产草量不断下降的趋势尚未得到扭转。”<sup>〔15〕</sup>1992 年以后的情况更严重。1992 年,“全国草原退化、沙化、盐碱化呈发展趋势。草原严重退化面积达 7300 万公顷”<sup>〔16〕</sup>。1993 年,“全国草原退化、沙化、盐碱化仍呈发展趋势。草原严重退化面积达 9000 万公顷,占可利用草原面积的 1/3 以上,年均产草量下降了 30%—50%”<sup>〔17〕</sup>。1994 年,“全国草原退化、沙化、盐碱化仍呈发展趋势”<sup>〔18〕</sup>。1995 年和 1996 年的《中国环境状况公报》没有提供草原状况的数据(估计其实际状况应为退化“仍呈发展趋势”),但却给出了一个“荒漠化”的数据——“截至 1996 年年底,我国荒漠化土地面积为 262.2 平方公里,占国土面积的

---

〔11〕 2003 年《中国环境状况公报》。

〔12〕 2004 年《中国环境状况公报》。

〔13〕 2005 年《中国环境状况公报》。

〔14〕 1989 年《中国环境状况公报》。

〔15〕 1990 年《中国环境状况公报》。

〔16〕 1992 年《中国环境状况公报》。

〔17〕 1993 年《中国环境状况公报》。

〔18〕 1994 年《中国环境状况公报》。