

7
E N V I R O N M E N T A L L A W

环境法学

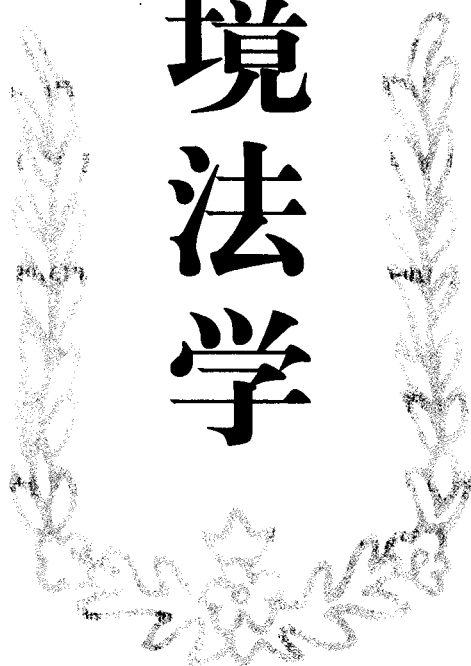


史学瀛 主编
孙秋玉 刘芳 副主编

清华大学出版社

E N V I R O N M E N T A L L A W

环境法学



史学瀛 主编
孙秋玉 刘芳 副主编

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

环境法学既是法学的一个独立学科,也是环境科学的分支学科,是法学与环境科学等学科相结合而产生的新兴边缘学科,具有突出的自然科学和社会科学交叉的特点。

本书分为四编共十三章。第一编环境法学总论,主要介绍了环境法学的基础理论、环境法学与其他学科之间的关系、环境法的界定、环境法体系与环境立法、国家环境管理制度以及环境执法和环境司法等问题。第二编环境保护法,主要论述了环境保护法的基本制度和具体内容以及生物安全、居室内环境污染等新兴领域里的法律规定。第三编自然资源保护法,介绍和探讨自然资源保护基本法律制度和自然资源的具体法律规定。第四编国际环境法,首先介绍了国际环境法的基础理论和国际环境法的缘起和历史发展,其次介绍和评析了有关国际环境与资源保护的公约,同时对国际环境法与相关学科交叉领域的法律问题,如生物多样性与知识产权、国际贸易法与环境保护法、国际投资 and 环境保护等进行了探讨。

本书可作为高等院校法学、环境科学的本科生、研究生研习环境法学的教材,同时也可作为环境部门实务工作者的参考读物。

版权所有,翻印必究。举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

图书在版编目(CIP)数据

环境法学 / 史学瀛主编. —北京:清华大学出版社,2006.3

ISBN 7-302-12291-1

I. 环… II. 史… III. 环境保护法—法的理论—中国—高等学校—教材 IV. D922.681

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 159314 号

出 版 者:清华大学出版社

<http://www.tup.com.cn>

社 总 机:010-62770175

地 址:北京清华大学学研大厦

邮 编:100084

客户服务:010-62776969

组稿编辑:方 洁

文稿编辑:陆涸晨

印 刷 者:北京密云胶印厂

装 订 者:三河市李旗庄少明装订厂

发 行 者:新华书店总店北京发行所

开 本:185×230 印张:27.5 字数:572千字

版 次:2006年3月第1版 2006年3月第1次印刷

书 号:ISBN 7-302-12291-1/D·198

印 数:1~4000

定 价:36.00元

前 言

改革开放以来,随着我国经济的高速发展,环境问题日渐凸显,环境污染以及对自然资源的破坏和不合理开发利用,已成为我国实现可持续发展战略目标的瓶颈。自 20 世纪 70 年代末,全国人民代表大会常务委员会和国务院先后颁布了《环境保护法(试行)》、《海洋环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《土地管理法》、《森林法》、《草原法》、《矿产资源法》、《渔业法》、《水法》、《野生动物保护法》、《环境影响评价法》、《防沙治沙法》、《清洁生产促进法》、《环境噪声污染防治条例》、《建设项目环境保护管理办法》、《风景名胜区管理暂行条例》、《征收排污费暂行办法》等一系列法律法规。为了适应经济发展和环境保护的需要,有关部门对上述一些法律法规进行了完善和修改,同时颁布了一些新的规章制度。自此,我国的环境保护法律体系基本形成。

国际上,随着 1992 年联合国环境与发展大会在巴西里约热内卢的召开,整个国际社会对全球环境问题显示出前所未有的高度关注。在这次会议上,通过了《里约环境与发展宣言》、《21 世纪议程》和《关于森林问题的原则声明》,同时还通过了具有法律约束力的两项条约,即《联合国气候变化框架公约》和《生物多样性公约》。这些法律成果已成为各国政府进行环境立法和制定环境政策的依据和指南,标志着国际社会对全球环境的保护工作进入了一个崭新的阶段。

在这一国际背景下,国内法学界对环境法学科的发展显示出极大的热情与关注,在环境法领域不断涌现出大量的优秀科研成果。然而,与法学的传统学科相比,环境法学在基础理论和学科体系两个方面尚存在诸多不足和缺陷,客观上期待着环境法学者在这些方面进行不断的努力和探索。为了适应高等学校法学教育发展的需要,我们编写了这本《环境法学》教材,同时也是对学科建设的一次有益尝试。

环境法学是法学的一门新兴的边缘性学科,它不仅与其他法学学科如法理学、行政法、经济法、刑法、国际法等学科有着密切的联系,还涉及社会科学的诸多学科,同时它还与自然科学中的环境科学等学科息息相关。本书的编写是在吸收了法学和其他社会科学与自然科学的相关优秀科研成果的基础上完成的。



本书在体例上分为四编共十三章。第一编环境法学总论,主要介绍了环境法学的基础理论、环境法学与其他学科之间的关系、环境法的界定、环境法体系与环境立法、国家环境管理制度以及环境执法和环境司法等问题。第二编环境保护法,主要论述了环境保护法的基本制度和具体内容以及有关生物安全、居室内环境污染等新兴领域的法律规定。第三编自然资源保护法,介绍和探讨自然资源保护基本法律制度和自然资源的具体法律规定。第四编国际环境法,首先介绍了国际环境法的基础理论和国际环境法的缘起和历史发展,其次介绍和评析了有关国际环境与资源保护的公约,同时对国际环境法与相关学科交叉领域的法律问题如生物多样性与知识产权、国际贸易法与环境保护法、国际投资 and 环境保护等进行了探讨。

本书在编写中的分工如下:前言、第一章、第二章、第十一章、第十二章、第十三章由史学瀛撰写;第三章、第五章、第九章、第十章由孙秋玉撰写;第四章、第六章、第七章、第八章由刘芳撰写。全书由史学瀛统稿、审定。

由于水平所限,书中的缺点和错误在所难免,恳请读者和同行提出批评和建议,供修订时参考。

作者

2005年10月

目 录

第一编 环境法学总论

第一章 导论	3
第一节 环境、自然资源与环境问题	3
第二节 环境法学与环境科学	9
第三节 环境法学与其他学科	12
第二章 环境法的界定	14
第一节 环境法的概念、特征和历史发展	14
第二节 环境法的任务、目的和作用	25
第三节 环境法的原则	29
第四节 环境法律关系	36
第三章 环境法的体系与环境立法	39
第一节 环境法的体系	39
第二节 环境立法	53
第四章 国家环境管理制度	70
第一节 国家环境管理制度概述	70
第二节 环境管理体制	72
第三节 环境标准制度	75
第四节 环境监测制度	81

第五章 环境执法和环境司法	85
第一节 环境执法	85
第二节 环境司法	93
第三节 环境法律责任	98

第二编 环境保护法

第六章 环境保护法的基本制度	117
第一节 环境影响评价制度	118
第二节 “三同时”制度	128
第三节 环境许可证制度	130
第四节 征收排污费制度	133
第五节 经济刺激制度	135
第六节 限期治理制度	138
第七节 环境事故报告及处理制度	141
第八节 现场检查制度	143
第九节 自然资源进出口管制制度	145
第十节 防止污染转嫁或转移制度	147
第十一节 清洁生产促进制度	149
第七章 环境保护法的具体制度	156
第一节 环境污染防治法概述	156
第二节 大气污染防治法	158
第三节 水污染防治法	169
第四节 噪声污染环境防治法	182
第五节 固体废物污染环境防治法	190
第六节 危险化学品污染环境防治法	207
第七节 放射性物质和电磁污染环境防治法	217
第八节 海洋环境保护法	224
第九节 城乡环境和农业环境保护法	235
第八章 我国新兴领域环境保护的法律规定	246
第一节 有关生物安全的法律规定	246
第二节 居室内环境污染的法律规定	255

第三编 自然资源保护法

第九章 自然资源保护基本法律制度	263
第一节 自然资源权属制度	263
第二节 自然资源规划制度	273
第三节 自然资源调查和档案制度	278
第四节 自然资源许可制度	280
第五节 自然资源有偿使用制度	282
第十章 自然资源的具体法律规定	288
第一节 土地资源保护法	288
第二节 水资源保护法	292
第三节 水土保持法	298
第四节 森林资源保护法	301
第五节 草原资源保护法	307
第六节 矿产资源保护法	311
第七节 渔业资源保护法	316
第八节 野生动植物资源保护法	321
第九节 自然保护区保护法	326

第四编 国际环境法

第十一章 国际环境法概述	333
第一节 国际环境法的缘起及历史发展	333
第二节 国际环境法的概念	337
第三节 国际环境法的渊源	339
第四节 国际环境法的主体与客体	342
第五节 国际环境法基本原则	343
第六节 国际环境法的实施	349
第七节 国际环境法律责任	353

第十二章 国际环境与资源的法律保护	356
第一节 国际大气环境保护法	356
第二节 国际淡水资源利用和保护法	364
第三节 国际海洋污染控制法	368
第四节 国际生物资源保护法	376
第五节 国际土地资源保护法	382
第六节 两极地区环境保护法	385
第七节 外层空间环境保护法	390
第八节 世界文化遗产和自然遗产保护法	394
第九节 国际废物管理法	397
第十三章 国际环境法与相关学科交叉领域的法律问题	403
第一节 生物多样性与知识产权	403
第二节 国际贸易与环境保护	410
第三节 国际投资与环境保护	420
主要参考文献	426

第

一

编

环境法学总论

第一章

导 论

环境法学既是法学的一个独立学科,也是环境科学的分支学科,是法学与环境科学等学科相结合而产生的新兴边缘学科,具有突出的自然科学和社会科学交叉的特点。随着科学技术的快速发展,人类利用、改造自然环境的能力日益提高,出现了大量的环境问题,处理环境问题的环境法由此产生并不断完善,以环境法为研究对象的环境法学也日渐充实,学科地位也逐渐提高。

第一节 环境、自然资源与环境问题

“环境”是人们日常生活中的常用词汇,但是环境法学与环境科学以及法律中的“环境”一词却有其特定含义,与日常生活中的词义不尽相同。要学习研究环境法学,应首先区分环境的一般概念、环境科学上的概念以及法律规定中的环境概念,明确它们的内涵和外延。

一、环境的概念及分类

(一) 环境的概念

1. 环境的一般定义

人们在一般意义上使用“环境”一词时,是指围绕某个中心事物的外部世界,即包围某中心事物或状态以及影响中心事物发展变化的外部空间、条件和状况。可见“环境”是个相对的、可变的概念,中心事物不同,环境的含义也有所不同。因此,研究某一具体的环境概念时,必须先确定其中中心事物,这样才可以准确把握环境的定义。

2. 环境科学及环境法学中的环境定义

环境科学和环境法学所研究的环境,其中心事物是人类,因此,环境科学和环境法学中的“环境”指的是“人类环境”。

“人类环境”这一概念是1972年联合国人类环境会议提出的,它是指以人类为中心、为主体的外部世界,即人类赖以生存和发展的天然的和人工改造过的各种自然因素的综合体,既包括无生命的自然因素,还包括人类以外的生物界。一般来说,一切与人类生存和发展有直接或间接关系的环境要素、成分和状态都是人类环境系统的组成部分。准确理解人类环境,还应将之与生态学中的环境相区分。生态学所讲的环境,是以整个生物界为中心、为主体,围绕生物界并构成生物生存的必要条件的空间和无生命物质,如大气、水、土壤、阳光及其他无生命物质等,是生物的生存环境,也称为“生境”。作为主体的生物,包括动物、植物和微生物,当然也包括人类。

“环境”在法律上的定义是以环境科学关于“环境”的定义为基础的,二者在本质上是一致的。但是,环境法所规定的环境的范围同环境科学中环境的范围并不完全相同。在各国环境立法实践中,基本上都是根据本国的环境状况和特点,以法律形式将与本国经济、社会及人们的生活密切相关的,有必要加以保护的环境要素以立法的形式加以肯定,运用法律手段保护环境,形成了“环境”在法律上的定义。

各国法律对环境的定义不尽相同,主要采取概括式和列举式两种方法。概括式的环境定义如1991年《保加利亚环境保护法》,其对“环境”的定义如下:“环境是相互关联并影响生态平衡、生活质量、人体健康、文化与历史遗产和景观的自然与人工因素综合体。”列举式的环境定义最典型的即1990年颁布的《英国环境保护法》,其将“环境”规定为:“环境由下列媒体或其中之一组成,即空气、水和土地;空气包括室内空气、地上或地下的自然或人工建筑物内的空气。”

我国环境法对环境的定义采取了概括式和列举式相结合的方法,即先对环境作了概括性规定之后,再列举当前与人们密切相关的14类环境要素。《中华人民共和国环境保护法》(1989年12月26日)(以下简称我国《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、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。”

(二) 人类环境的分类

按照不同的标准可以对人类环境进行分类。

1. 按照环境要素的形成,可把人类环境划分为自然环境和人工环境。自然环境是指对人类的生存和发展产生直接或间接影响的各种天然形成的物质和能量的总体,如大气、水、土壤、日光辐射等。这些环境要素构成了相互联系、相互制约的自然环境体系。

人工环境也叫“人为环境”或者“经人类改造过的环境”,是人类在自然环境的基础上,

经过劳动的改造或加工而创造出来的,如城市、水库、风景名胜等。环境科学中所研究的人类环境系统一般不包括精神因素。

2. 按照环境的功能不同,可把人类环境划分为生活环境和生态环境。我国宪法第 26 条即采用了这种划分方法:“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。国家组织和鼓励植树造林,保护林木。”

3. 按照环境范围的大小不同,可把人类环境划分为室内环境、村镇环境、城市环境、区域环境、全球环境和宇宙环境等。

4. 按照环境的不同要素,可把人类环境划分为大气环境、水环境(包括海洋环境、湖泊环境、河流环境等)、土壤环境、生物环境(如森林环境、草原环境)、地质环境等。

目前在环境科学中比较常用的是第一种分类方法,即把人类环境分为自然环境和人工环境。

二、自然资源

(一) 自然资源的概念及特征

要明确“自然资源”的概念,首先要了解“资源”的概念。通常认为,资源是指对人有使用价值的某种“资财的来源,一般指天然的财源”。^① 广义的资源包括自然资源、经济资源、社会资源等各种资源,狭义的资源仅指自然资源。自然资源是自然界形成的,在一定经济和技术条件下可供人类利用的一切物质和能量的总称。

自然资源具有如下特征。

1. 可使用性

任何自然物质和能量,只有在其能够被人类用来改善其生产和生活条件时,才能被称为自然资源。这是自然资源区别于自然界中非资源因素的根本特征。

2. 相对性

人类对某种自然物质和能量的利用程度取决于当时的经济能力和技术水平。因此,一种物质或能量是否可以成为自然资源,是随着时间和经济技术的发展而变化的。

3. 整体性

各种自然资源在生物圈中相互依存、相互制约构成一个自然综合体,这一整体中的某些要素的改变,必然会给其周围的其他资源带来影响。

4. 地域性

自然资源的分布受地带性因素以及非地带性因素的影响,这就使得自然资源在自然界并非以均衡分布的状态存在。这就给自然资源的开发利用带来了一定困难,同时也产生了资源合理利用等问题。

^① 《辞海》,1621 页,上海辞书出版社,1990。

（二）自然资源的分类及其与环境要素的关系

依据不同的标准,可以将自然资源作不同分类,比较常用的分类方法即按照自然资源的分布量和被人类利用时间的长短,将之分为有限资源(又称耗竭性资源)和无限资源(又称非耗竭性资源)。

有限资源,是指具有一定开发利用限度的资源。它包括两大类:可更新资源和不可更新资源。可更新资源指可以更新再被利用的,如土壤、淡水、动物、植物等。人类利用可更新资源的数量和速度,不能超过资源本身的更新速度,否则会造成资源的枯竭而不能永续利用。不可更新资源指数量有限又不可再生,终究会被用竭的资源,如煤、石油、各种金属与非金属矿藏等。人类必须珍惜利用不可再生资源,减少耗损和浪费。无限资源是指用之不竭的资源,如太阳能、风能、地热能、潮汐能等。除海洋外,目前还没有把它们作为自然资源立法的保护对象,但是人类活动会直接或间接对其造成影响。

需要注意的是,很多资源如土壤、阳光、水、草原、森林等具有两重性——既是自然资源,同时也作为环境要素存在。合理保护、利用这些资源,维护生态平衡构成了环境保护的一个重要方面。因此,环境保护要求把自然资源的开发利用同自然环境和自然资源的保护紧密结合起来。

三、环境问题

（一）环境问题的概念及其种类

1. 环境问题的概念

环境问题是指由人类活动或自然原因引起的环境破坏和环境质量变化,以及由此给人类的生存和发展带来的不利影响。

2. 第一环境问题与第二环境问题

按照环境问题产生的原因,可以将环境问题分为第一环境问题和第二环境问题。广义的环境问题包括第一环境问题和第二环境问题,狭义的环境问题仅包括第二环境问题。第一环境问题是指由自然原因引起的环境问题,如火山爆发、地震、海啸、洪水等,它又称为原生环境问题或自然灾害。这类环境问题在人类社会出现以前就已经存在于自然界中,其危害后果也难以估量。人类无法控制此类环境问题,只能采取预防措施来减少和避免危害后果的发生。第二环境问题是指人为原因引起的环境问题,它又称为次生环境问题,有的国家称为“公害”。这类环境问题主要是由于人类在生产和生活活动中利用环境和资源不当引起的,它可以被人类预防和控制,是环境科学和环境法学研究的主要对象。

根据环境问题所造成的危害后果的不同,对第二环境问题又可划分为环境污染和自然环境的破坏。环境污染是指由于人类活动直接或间接地向环境排入超过其自净能力的物质或能量,从而使环境质量下降,影响人类和其他生物的正常生长和发展,影响工农业生产的现象。自然环境的破坏是指人类不合理地开发利用自然资源或进行大型工程建

设,使自然环境的恢复和增殖能力遭到破坏的现象。环境污染和自然环境的破坏都会对人类的可持续发展产生消极影响,二者相互影响,导致恶性循环。环境污染可能会使生物种类减少或品质降低,导致生态失衡,加剧环境的破坏程度;自然环境的破坏则会在某种程度上降低环境的自净能力,加重污染程度。

(二) 环境问题的产生和发展

人为环境问题在不同的历史发展阶段,不同的国家或地区,有不同的表现。大体可分为以下四个阶段。

1. 早期人类社会的环境问题

早期人类社会处于原始的捕猎阶段,生产力水平低,人口数量相对较少,主要依靠采集、捕猎自然食物来取得生活资料。这一阶段,人类对周围环境的依赖性大,而改造环境的能力却很差,人类向环境索取的物质和向环境排放的废弃物都不会超过环境承受能力。所以,早期人类社会不存在明显的环境问题,在当时,所谓的“环境问题”主要指因为乱采、乱捕破坏人类聚居的局部地区的生物资源而引起生活资料缺乏甚至饥荒,或者森林和草地的损毁等。

2. 以农业为主的奴隶社会和封建社会

此阶段出现了稳定的农业、畜牧业、手工业和一定规模的工商业城市。生产力得到发展,人口密度增加,人类对环境的干预和改造能力也随之增加。农业和畜牧业是一种生物性生产,一方面在很大程度上要依赖自然条件,另一方面又会对自然环境造成破坏。农业生产活动向环境排放的废弃物不多,而且生产和生活排放的废物可以纳入物质生产的小循环,一般不会超出环境的自净能力。所以环境污染表现得还不突出,只是在人口集中的城市,各种手工作坊和居民抛弃生活垃圾,曾出现轻微环境污染。

3. 工业革命时期

这一阶段大约从18世纪60年代至20世纪50年代。工业革命把人类社会带入了工业化的新时代。工业革命大大提高了社会生产力,增强了人类利用和改造自然资源的能力,但资源的消耗、废弃物的排放也大量增加,从而大规模地改变了环境的组成和结构,带来了种种环境问题。首先是大规模的环境污染。工业生产排放的废气、污水、固体废物及大量难以降解的化学物质,造成了严重的环境污染,导致重大公害事件的发生。比较典型的如伦敦烟雾事件、比利时马斯河谷烟雾事件、洛杉矶光化学烟雾事件等公害。其次是自然环境的破坏。现代化工业生产需要大量资源和能源,随之而来的是采掘业、采伐业、捕捞业的迅猛发展。人类对资源的掠夺性开发利用,容易造成环境稀缺甚至枯竭,自然环境遭到破坏,开始出现区域性生态平衡失调现象。

4. 当今世界的环境问题

西方发达国家在经历了20世纪60年代环境危机的挑战后,加强了污染治理,环境条件有所改善,但并没有彻底解决环境问题。环境问题伴随着全球物质循环和能量流动以

固定的规模不断加强,环境污染正以一种新的形态在发展,产生了大规模的全球性环境问题。这一时期的环境问题主要包括:放射性污染、酸雨、臭氧层破坏、化学污染、温室效应、土壤退化及沙漠化、海洋污染和破坏、生物多样性减少、自然灾害频繁发生、危险废物的越境转移等。由上述环境问题引发的环境损害事故与以往的环境事故相比,具有突发性强、影响范围广、危害性大等特点,并且发展中国家面临着比发达国家更严重、更难解决的环境问题。当今的环境问题已经超出国界成为各国无法回避的全球性问题,解决问题需要各国的共同努力。

(三) 我国当前面临的环境问题

中华人民共和国成立后,伴随着经济的快速发展和人口数量的迅速增多,社会生产和消费需求也以极快的速度增长,与有限的资源之间的矛盾逐步加剧,使我国的环境问题日益严峻。我国目前存在的环境问题主要有:城市污染严重;生态破坏日益加剧,部分物种面临绝种危险;水土流失、土壤退化、沙漠化趋势加剧;农业环境普遍受到化肥、农药、工业废弃物的污染;土地、森林、草原、矿产、淡水等自然资源的过度开发利用,使人口和资源的矛盾日益突出等。

四、人类同环境的关系

人类是整个自然界的有机组成部分,应当把人类—环境系统看成是一个整体,从二者的相互关系入手加以研究^①。

人类同环境的关系可以概括为两方面:首先,人类是环境的产物,人类要依赖自然环境才能生存和发展;其次,人类又是环境的改造者,通过社会生产活动来利用和改造环境,使其更适合人类的生存和发展。

1. 人类是环境的产物

地球经过漫长的物理、化学变化过程,才形成了生物和使其能够产生、延续和进化的地表环境,如水、阳光、土壤、氧气、适宜的温度等。生物圈的出现为人类的产生和发展提供了必要条件。生物界的发展,经历了一个从简单到复杂,从低级到高级的漫长演化过程,而人类则是生命演化到高级阶段的产物。因此,人类是环境的产物,人类的生存和发展,同整个生物界一样,要完全依赖于地表的环境条件。

2. 人类又是环境的改造者

人类区别于一般动物的根本属性在于其社会性。人类不是单纯被动地依赖和适应自然环境而生存,而是能够通过劳动,通过社会性的生产活动,利用各种技术手段,有目的、有计划、大规模地改造自然环境,使其更适合人类的生存和发展。人类社会出现以后,自然界就进入了在人类干预、改造下发展的新阶段。

^① 金瑞林主编:《环境法学》,5~7页,北京,北京大学出版社,2002。