

环境法学基础



高晓露 编著

大连海事大学出版社

环境法学基础

高晓露 编著

大连海事大学出版社

© 高晓露 2011

图书在版编目 (CIP) 数据

环境法学基础 / 高晓露编著. —大连: 大连海事大学出版社, 2011. 7
ISBN 978-7-5632-2599-6

I. ①环… II. ①高… III. ①环境法学—高等学校—教材 IV. ①D912.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 135597 号

大连海事大学出版社出版

地址: 大连市凌海路 1 号 邮编: 116026
电话: 0411-84728394 传真: 0411-84727996
<http://www.dmupress.com> E-mail: cbs@dmupress.com
大连华伟印刷有限公司印装 大连海事大学出版社发行
2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷
幅面尺寸: 185 mm×260 mm 印数: 1~500 册
字数: 283 千 印张: 11.75
责任编辑: 杨子江 版式设计: 天水
封面设计: 王艳 责任校对: 沈荣欣
ISBN 978-7-5632-2599-6 定价: 19.00 元



内容提要

本书是大连海事大学 2011 年度校内资助出版的特色教材。全书共分九章，主要包括以下几个部分：环境法的基本概念和基本知识、环境法的基本原则和基本制度、环境法律责任体系、环境权、海洋环境法以及国际环境法。

作为高等院校法学专业的核心课程教材，本书力求紧密结合我国环境法制建设的实践和环境法学研究的前沿领域，从环境法学的特点出发，全面、系统地阐明环境法的基本理念、原则和制度，注重对学生运用环境法学的基本理论解决实际问题能力的培养，以保证通过本教材的学习，对环境法律和环境法学有一个全面而清晰的了解，从而为进一步学习和运用环境法学知识奠定一个坚实的基础。

本书可以作为普通高等院校法学专业以及环境科学专业的教材，也可以供司法部门工作人员、律师及其他法律工作者，以及环境监督管理部门的工作人员作为参考书。



前言

环境是人类赖以生存和发展的基本条件，是社会经济发展的物质基础。随着工业化、城市化、贸易全球化和科学技术的发展，环境污染、环境破坏、资源危机等环境问题已经成为当代举世瞩目的一个严重社会问题。环境保护作为一项新兴的伟大事业越来越受到各国政府和民众的重视，生态文明、环境友好、资源节约和循环经济型社会建设正在我国兴起。

自2006年4月国务院召开第六次全国环境保护会议以来，我国的环境保护以及环境法制建设开始进入历史性转变的关键阶段。温家宝总理在此次会议上强调：“强化法治是治理污染、保护生态最有效的手段，要把环境保护真正纳入法制化轨道。加强环境立法，健全和完善环境法律体系。建立完备的环境执法监督检查体系，坚决做到有法必依、执法必严、违法必究，严厉查处环境违法行为和案件。”在此背景之下，本教材的推出将有利于环境法学这门核心课程的进一步发展。本教材具有如下特点：

第一，突出海的特色。我国是一个海洋和海运大国，为加强航海、海事和海洋人才的培养和全面发展，本教材设专章“海洋环境法”，内容包括海洋污染防治以及海洋资源保护国际及国内立法、法律制度等。

第二，以环境法总论为重点，辅之以特色分论。鉴于环境与资源保护法学这门课程极其丰富的内容，本教材根据这门课程课时安排的实际情况，将主要内容集中于环境法总论部分，辅之以海洋环境法这一具有特色的分论。

第三，选材广、内容新。本教材参考了国内外有关环境法学的最新科研成果，反映了教学内容、课程体系改革的最新进展，依据的是最新的国际国内相关立法。

第四，体例安排合理、内容丰富。本教材以环境法基本理论的阐释为起点，沿着环境法基本原则、基本制度、环境权、环境责任体系的脉络而展开，然后，突出海的特色——海洋环境法，最后以国际环境法为终点。

编著者



目 录

导 言 环境法学的建立与发展.....	1
第一章 环境法概述.....	3
第一节 环境、环境问题与环境保护.....	3
第二节 环境法的概念、性质与特征.....	8
第三节 环境法的发展概况.....	16
第四节 环境法的体系.....	20
第五节 环境法的部门法地位.....	22
第二章 环境法的基本原则.....	25
第一节 环境法基本原则概述.....	25
第二节 协调发展原则.....	26
第三节 预防为主、防治结合、综合治理原则.....	29
第四节 环境责任原则.....	31
第五节 环境民主原则.....	33
第三章 环境法的基本制度.....	37
第一节 环境法基本制度概述.....	37
第二节 环境规划制度.....	38
第三节 环境标准制度.....	40
第四节 环境监测制度.....	45
第五节 环境影响评价制度.....	48
第六节 “三同时” 制度.....	53
第七节 许可制度.....	56
第八节 限期治理制度.....	58
第九节 环境税费制度.....	61
第十节 突发环境事件应急制度.....	65
第四章 环境权.....	70
第一节 环境权概述.....	70
第二节 环境权的法律实践.....	74
第三节 公民环境权.....	81
第四节 国家环境管理权.....	83



第五章 环境侵权与环境民事责任.....	88
第一节 环境侵权与环境民事责任概述.....	88
第二节 环境民事责任的归责原则.....	91
第三节 环境民事责任的构成要件.....	92
第四节 环境民事责任的承担方式.....	96
第五节 环境民事纠纷的解决.....	98
第六章 环境行政执法和环境行政责任.....	101
第一节 环境行政执法概述.....	101
第二节 环境行政责任的概念及构成要件.....	103
第三节 环境行政责任的承担方式.....	105
第四节 环境行政处罚的救济.....	110
第七章 环境犯罪与环境刑事责任.....	114
第一节 环境犯罪.....	114
第二节 环境刑事责任.....	124
第八章 海洋环境法.....	127
第一节 海洋环境污染防治法.....	127
第二节 海洋资源法.....	138
第九章 国际环境法.....	148
第一节 国际环境问题和国际环境保护.....	148
第二节 国际环境法的产生与发展.....	152
第三节 国际环境法的基本原则.....	155
第四节 国际环境争端与跨界环境损害法律责任.....	173





环境法学的建立与发展

若以中国法学界首次发表环境法论文的时间^[1]算起,到2011年,环境法学研究在中国已经历了32个年头。32年来,中国的环境法学从无到有,从隶属于法学的经济法学科到1997年独立为法学二级学科^[2],再到2007年被增列为法学核心课程。目前,这门在古老的法律学科中最年轻的一个分支学科,正在努力形成自己独特的研究范式、基本规范和理论体系,并日益显示和发挥它对中国环境法制建设的理论指导作用。

环境法学是在法学和环境科学相互渗透的基础上形成的一门新兴、边缘、交叉学科,既属于法学的二级学科^[3],又是环境科学的一个分支学科^[4],具有明显的自然科学和社会科学交叉渗透的特点。

现代环境法学最先兴起于西方工业发达国家。20世纪60~70年代,环境问题的日益严重、环境管理的强化对环境立法提出了迫切的要求。当时,对环境权理论、环境法学研究范式、人与自然环境关系的理论的讨论和研究,一方面促使许多国家开始形成以综合性的环境基本法为中心的环境法体系;另一方面也造就了一大批研究、讲授和从事环境法实务的专业队伍。他们成立环境法研究机构,创办环境法杂志,在大学开设环境法课程,纷纷出版、发表有关环境法的论文、教材和学术著作,从而加速了环境法学的形成。

在我国,环境法学的创建比西方晚,与国内其他部门法学相比历史较短,基础也很薄弱。但是随着国家环境保护事业和环境法制建设的逐步加强,我国的环境法学也得到了较快的发展。近10年来,国内各高等院校纷纷加强环境法教学和科研工作,目前,已有几十所大学设立环境法硕士点,如北京大学、武汉大学、中国人民大学、中国政法大学、重庆大学、福州大学、中国海洋大学等10多所高校招收环境法专业博士研究生,大多数法学院系都开设了

[1] 马骧聪. 环境保护法浅论. 法学研究, 1979 (2)

[2] 1997年国务院学术委员会将环境法学和自然资源法学学科合并,新命名为“环境与资源保护法学”,同时将其列为法学的二级学科。

[3] 中国法学会下设环境资源法学研究会。

[4] 中国环境科学学会下设环境法学会。



环境法学课程，培养了一大批环境法学的专业研究人才。2000 年，教育部批准法学学科首批设立的两个普通高校人文社会科学研究基地中，武汉大学环境法研究所名列其中；同年，中国法学会批准成立环境资源法学研究会。2008 年，中国环境科学学会环境法学会也正式成立。在学科队伍发展壮大的同时，环境法学研究的学术成果也如雨后春笋。

30 多年来，尽管中国环境法学发展迅速，但是距离一门成熟的学科还有一段距离。如果说中国学者在 20 世纪 80 年代为环境法学走向独立作出了卓越贡献，那么我们在 21 世纪还需要为环境法学迈向成熟付出更多的理论努力。





第一章

环境法概述

第一节 环境、环境问题与环境保护

一、环境

(一) 环境的定义

1. 一般定义

环境法所欲规范的对象为今日社会中最热门话题之一的环境，在日常生活中，“环境”一词的使用非常广泛且频繁，极具多义性。若从一般的、较广义的角度来理解，环境是指“对某一特定之生命单位具有影响之外在生存条件的整体^[5]”。环境总是相对于某个中心事物而言的，人们常把这个中心称为主体，把围绕着中心的周围世界称为环境。中心不同，环境的内涵和外延也有所不同。

2. 自然科学中环境的定义

在自然科学中，不同的学科对环境这一概念的界定也不相同。例如，环境科学中的环境是以人类为中心的环境，即人类环境，是指围绕着人类的空间以及可以直接、间接影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造过的自然因素的总体^[6]。生态学中的环境以生物（动物、植物和微生物）为中心的环境，即生境，是指某一特定生物或生物群体以外的空间，以及直接或间接影响该生物或生物群体生存的一切事物的总和^[7]。可见，生态学中的环境包括人类环境，亦即上述不同学科对环境的定义具有相对重叠性。

3. 环境法中环境的定义

关于环境法中环境的定义，不同国家有不同的表述。我国 1989 年《环境保护法》中关于“环境”的定义为：影响人类生存和发展的各种天然和经过人工改造的自然因素的总体，包

[5] 陈慈阳. 环境法总论. 北京：中国政法大学出版社，2003：5

[6] 韩德培. 环境保护法教程，北京：法律出版社，2007：1

[7] 李博. 生态学. 北京：高等教育出版社，2000：11



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、城市和乡村等。《保加利亚环境保护法》中的环境是指：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的综合体^[8]。瑞典和英国环境法对“环境”一词并未给出法定的含义，只列举具体的环境要素。如《瑞典环境法》列举的环境要素，既包括了大气、水、海洋、土地、矿藏、气候、动物和植物等这些生物和非生物自然因素，也包括了构成人工环境的各种财产，如道路和各种设施等，并且各种影响或可能影响人类生存、健康和福利的条件都可被认为是环境要素^[9]。

从以上各国环境法中“环境”的定义可以看出，虽然环境法中的环境属于社会科学的范畴，但也遵循自然科学的原理和规律。环境法中的环境是以环境科学中的环境概念为基础，即以人类为中心，是指围绕着人类，能对人类的生产和生活产生直接或间接影响的由自然要素所构成的物质环境。可见，环境法中的环境概念较强调与“人”相关联的环境内涵，亦即从人的生活与生存基础出发，来说明欲保护的环境的概念，也同时指出保护环境最核心的任务在于确保人类的生存与发展。

环境法中的环境定义具有如下特点：（1）环境是一个整体性概念，而非要素性概念。环境法中的环境不是指单个的环境要素，而是处于一定状态之中的环境系统。环境作为整体性概念，要求区分环境和环境要素在环境法上的地位。尽管环境是由环境要素构成的，但并不意味着环境就等同于环境要素。（2）以“人”为中心，而非以“物”为中心。环境法中的环境是指围绕着人类，能对人类的生产和生活产生直接或间接影响的自然环境和人为环境。

（3）以生态属性为特质，而非以财产属性为特质。这一特质主要是针对环境要素的外在载体，如土地、森林、动物、植物等。

4. 环境与自然资源

环境与自然资源是相互交叉但又不能完全等同的两个概念。自然资源有狭义和广义两种理解。从狭义上说，自然资源是在一定经济和技术条件下，自然界中可以被人类利用的物质和能量的总称^[10]。这是一个相对发展的概念，随着科学技术的进步，自然界中可以被人类利用的物质和能量必然会不断增加，自然资源的范围也将不断扩大。从广义上讲，自然资源不仅包括当前能为人类利用的各种物质和能量，而且包括各种潜在的自然因素及条件，是指在一定时间、地点条件下能产生经济价值，能提高人类当前和将来福利的自然环境因素和条件。无论是狭义的自然资源还是广义的自然资源，都是构成环境的要素。自然资源，是相对于非自然属性的“资源”而言的，是指与人类生产或其他活动有关并能为人类所利用的那部分环境要素。森林、土地、水、风、地热、海洋、野生生物等自然因素具有两重性，在环境保护部门和环境法看来都是环境要素，具有环境功能和生态价值，维持整个生态系统平衡；而在资源管理部门和自然资源法看来是自然资源，具有经济价值和使用价值，是财源。

因此，环境与自然资源这两个概念不是并列关系，而是包含关系。这种观点符合我国《宪法》和《环境保护法》的精神，也与外国环境法以及国际环境法中的环境定义相一致^[11]。例如，在我国环境立法中，无论是已经废止的《环境保护法（试行）》，还是现行的《环境保护

[8] 王蓉. 环境法总论——社会法与公法共治. 北京：法律出版社，2010：2

[9] 全国人大环境与资源委员会. 瑞典环境法. 中国环境科学出版社，1997：1

[10] 金瑞林. 环境与自然资源保护法学. 北京大学出版社，2006：5

[11] 韩德培. 环境保护法教程. 北京：法律出版社，2007：3



法》对环境的定义，都包含了作为环境要素的自然资源。可见，在环境法学中，将自然资源与环境并列或者分离出来的说法是不妥的。

（二）环境的分类

环境是由各种物质所组成的综合体，通常将构成环境的物质单元成分称为环境要素。从不同的角度、根据不同的标准，环境可以分为很多种类型：

（1）根据对人类生存与发展的制约大小及关系的远近不同，可将环境分为宇宙环境、地球环境和人类环境等不同的规模和层次。宇宙环境是人类环境的极限，也是人类能够继续发展的最宏观的制约条件。地球环境（自然地理环境）是人类赖以生存的环境要素的总和，包括空气、阳光、水、土壤、矿物、岩石和生物等。这些要素在时空上呈现出圈层结构，即大气圈、水圈、土壤圈、岩石圈和生物圈。这是与人类生存关系最为密切的环境，也构成了人类社会发展的宏观制约条件。人类环境是以人类社会为中心的环境，可以分为生活环境和生态环境，自然环境和人为环境，还可以根据环境要素分为农村环境、城市环境等。

（2）根据人类活动对环境的影响程度不同，可将环境分为自然环境和人为环境。自然环境也被称为天然环境，是指地球在发展演化过程中自然形成的、未受人类活动影响或只受轻微影响、尚保持自然风貌的环境，如原始森林、野生动植物等；人为环境也被称为人工环境，是指在自然环境的基础上，经过人类改造加工过的环境，如城市、公园等。

（3）根据环境的功能不同，可将环境分为生活环境和生态环境。生活环境是指与人类生活密切相关的各种天然和经过人工改造的自然因素；生态环境是指影响生态系统发展的各种生态因素，即环境条件，包括气候条件、土壤条件、生物条件以及人为条件的综合体。

（4）根据组成环境的自然要素的不同，可将环境分为大气环境、水环境、土壤环境、生态环境等。

二、环境问题

（一）环境问题的含义及类别

1. 环境问题的含义

环境问题是一种不利的后果，是指各种因素的影响超过了生态系统的调节能力所引起的生态平衡破坏和环境质量变化。具体来说，是指由于自然变化或人类活动的影响使环境质量下降或者生态失调，由此给人类的生存和发展带来不利影响的现象。

2. 环境问题的类别

（1）依据其产生的原因不同，环境问题分为第一类环境问题和第二类环境问题。

第一类环境问题又被称为原生环境问题，是由自然因素引发的。自然因素主要是指自然界发生的异常变化，如地震、洪水、火山爆发等。这些因素可以在短时间内，在一定地区和范围引起环境问题。严格说来，对这类环境问题，由于科学水平的限制，人类目前还无法控制，其危害后果也难以估量。人类主要是通过采取预防措施来避免或减少其危害。因此，法律有效应对对第一类环境问题主要是采用促进科学技术发展的措施以及建立预警机制、应急机制、灾后重建机制等。这类法律通常被称为“防灾减灾法”。

第二类环境问题又被称为次生环境问题，是由人为因素引发的。人为因素主要是指人类对环境的不合理开发利用活动，包括污染环境和破坏环境的各种行为。由于这类环境问题是人类活动引起的，因而可以通过对人类活动的调整来避免或减少其发生，同时还可以采取



有效手段加以治理,因此,法律在这方面的作用主要是建立有利于环境的开发利用机制、风险预防机制、污染防治机制、生态保护机制以及责任追究机制等。这类法律通常被称为“环境法”,它是我们这门课要学习的重要内容。所以,环境法研究的环境问题主要是指第二类环境问题。

上述两类环境问题存在一定的差别和联系。随着自然科学的发展和人类对环境问题本质认识的深入,许多过去被认为是由自然因素引起的第一类环境问题,现在看来也与人类的活动有关。当人类活动对自然环境的干预达到一定程度时,就可能演变成表现为第一类环境问题的自然灾害等^[12]。因而,虽然环境法中的环境问题主要指第二类环境问题,但已逐步扩大到第一类环境问题。目前,有些国家已经将防治自然灾害纳入环境保护的范畴,将防灾减灾法纳入环境法的范畴,例如日本的《环境六法》就包括防治地震等灾害的法律^[13]。

(2) 依据其产生的危害后果不同,环境问题分为环境污染和环境破坏。

这种分类主要是对人类活动引起的环境问题所进行的分类,也是环境法学上常见的分类,我国环境单行立法就分为环境污染防治法和自然资源保护法两大部分。

环境污染又被称为投入性损害或污染性损害,是指人类活动向环境排入了超过环境自净能力的物质或能量,从而使环境的物理、化学等性质发生变化,产生了不利于人类及其他生物正常生存和发展的影响的一种现象。历史上的“八大公害事件”,1986年苏联切尔诺贝利核电站放射性物质泄漏事件,以及我国2005年松花江水污染事件,都属于这类环境问题。环境污染可以分为不同的类型:按环境要素可分为大气污染、水污染、土壤污染等;按污染物的形态可分为废气污染、废水污染、噪声污染、固体废物污染等;按污染物的性质可分为化学污染、物理污染和生物污染等。

环境破坏又被称为取出性损害或开发性损害,是指人类不合理地开发和利用自然资源,过度从环境中索取物质或能量,使其恢复和增值能力受到破坏,从而危及人类和其他生物生存和发展的一种现象,如水土流失、地面塌陷、草原退化、物种减少等。

人类活动引起的环境问题——环境污染和环境破坏密切联系,互为因果。严重的环境污染可以导致生物死亡、降低生物生产量,从而破坏生态平衡,加剧环境破坏;而环境破坏则会降低环境的自净能力,加剧环境污染的程度。

(二) 环境问题的历史变迁

环境问题的出现,是人与环境关系不相协调的结果。它是人与环境在一定的时空中相互作用的具体体现,也随着人类社会和经济的发展而发展。如果按人类环境明显变化的时间为划分依据,环境问题的历史变迁可以分为三个阶段:

1. 生态环境的早期破坏阶段(原始社会以及农业社会阶段)

人类社会的原始时期,由于生产力水平低下,人口密度小,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。当时的环境问题,最多是因为乱采、乱捕,或者因用火不慎而破坏人类聚居的局部地区的生物资源。当人类社会发展到以农业为主的奴隶社会和封建社会时期,因稳定的农业和畜牧业的出现,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加强。这时的环境问题主要表现为由于缺乏科学知识而大

[12] 汪劲,田秦等.绿色正义——环境的法律保护.广州:广州出版社,2000:2-3

[13] 蔡守秋.环境资源法教程.北京:高等教育出版社,2004:7



肆砍伐林木、破坏植被、毁林开荒而引起的水土流失、土地沙漠化、盐渍化等。

2. 近代城市环境问题阶段（以“八大公害事件”为代表）

随着工业革命的兴起，城市化和大工业的出现，人口向城市集中。资源的消耗和废弃物的排放大量增加。这个时期的环境问题主要表现在各国工业区、开发区一带的局部污染和自然资源破坏方面。到 20 世纪 50~60 年代，以环境污染为突出表现的环境问题在各主要工业发达国家发展到了顶峰。世界上著名的“八大公害事件”就发生在这个时期。

3. 当代环境问题阶段（以全球环境问题为代表）

20 世纪 60 年代以后，随着各国经济的发展和世界贸易往来的增多，环境问题也呈现出新的特点，即从地域化向国际化、全球化演变。尤其是到了 20 世纪 80 年代以后，全球性环境危机开始出现。在当今，人们热切关注的是“新八大公害事件”：酸雨、臭氧层破坏、温室效应及全球气候变化、突发性环境污染事故、大规模生态破坏、全球大气污染、非洲大灾荒、核污染。

比较新旧公害事件，二者在许多方面存在显著的区别：（1）来源不同。旧公害事件大都是污染对人体健康的危害，污染源主要来自工业生产；新公害事件既包括对人体健康的影响，也包括对生态环境的破坏，公害源除来自工业生产的污染外，还包括社会生活、交通运输、开发活动等人类活动。（2）范围不同。旧公害事件大都局限于一个较小的范围之内，危害程度较小，时间较短；新公害事件则危害范围大，持续时间长，后果严重。（3）频率不同。旧公害事件从 1930 年马斯河谷事件至 1968 年米糠油事件，前后经历了 38 年时间；新公害事件则发生在 20 世纪 70 年代中期至 80 年代初，前后不到 10 年的时间，公害发生的频率在加快。

（4）发生国家类型不同。旧公害事件都发生在发达国家；新公害事件却扩展到了发展中国家。

（三）当代两类不同性质的环境问题

1972 年联合国人类环境会议通过的《人类环境宣言》提出了当今人类社会两类不同性质的环境问题，即发达国家的环境问题和发展中国家的环境问题。

1. 发达国家的环境问题

发达国家的环境问题，主要是由于高速发展和高消费造成环境的污染、破坏和自然资源的浪费，一般是同工业化和技术发展有关。“一个预期寿命 80 岁的普通美国人在目前的生活水平下，一生要消费约 2 亿 L 水、2 000 万 L 汽油、1 万吨钢材和 1 000 棵树的木材……如果所有的人都这样生活，那么我们为了得到原料和排放有害物质还需要 20 个地球。”^[14]

2. 发展中国家的环境问题

发展中国家的环境问题，多半是由于发展不足造成的。贫困、发达国家对发展中国家自然资源的掠夺和转嫁污染，是造成发展中国家环境状况恶化的重要原因。发展中国家必须致力于发展工作，牢记它们的优先任务和保护及改善环境的必要。

三、环境保护

人是环境的产物，人类要依赖自然环境才能生存和发展。同时，人类又是环境的改造者，通过社会性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。然而，由于认识能力和科学水平的限制，人类在利用环境的过程中也带来了有害的副作用，即环境污染和破坏。

[14] “享乐主义造成的负担”，载[德]《时代》周刊，1994 年 7 月第 1 期。转引自韩德培. 环境保护法教程. 北京：法律出版社，2007：8-9



在工业革命之前,由于生产力水平低下和科学技术的落后,人类干预自然的能力有限,环境对人类的影响也不明显。工业革命之后,生产力水平的不断提高和科学技术的迅猛发展,人类开发利用自然的能力大为增强,环境污染和破坏也随之严重,被污染和破坏的环境对人类经济活动、身体健康和生命安全所构成的现实及潜在的威胁也越来越严重。人类在遭受了自然环境的一连串打击和报复后,终于开始认真思考人与环境的关系。

然而,在1972年联合国人类环境会议召开之前,面对环境危机,人们对未来的预测有两种截然相反的思路,要么悲观绝望,要么盲目乐观。前者以著名的罗马俱乐部为代表,后者以美国的未来研究所为代表。1972年联合国人类环境会议上发表的《人类环境宣言》在扬弃以上两种观点的基础上,提出了对环境问题的新认识:人类既是环境的产物,又是环境的塑造着。现代科学技术的发展,提高了人类认识和改造环境的能力,人类只要对这一能力善加运用,便可以使环境与经济协调发展,关键在于人类必须正确认识客观规律,认识环境问题产生的根源,摆正人类在自然界中的地位,同自然协调发展。环境问题是人类社会过程中产生的问题,也应该在发展过程中加以解决。这就需要我们既看到环境问题的严重性,又从经济和社会发展的角度谋求环境问题的解决,将环境的考虑贯穿到社会生产的每一个阶段,采取适当的方式管理环境,进行环境保护。

环境保护作为一个明确和科学的概念是在1972年联合国人类环境会议上提出来的。环境问题出现之初,为了克服其有害影响,人类在漫长的发展过程中逐步学会了运用科学技术、经济、行政等手段来保护和改善环境。但是20世纪中叶以前,人们并未提出环境保护这一概念。即使在20世纪50~60年代环境污染严重时期,美、日等国出现了反污染运动,当时人们狭义地把环境保护理解为“三废”污染的治理,是局部地区的问题。联合国人类环境会议把人们对环境问题的认识提高了一大步,提出人类面临着各种环境污染和破坏,并揭示了二者之间的内在联系,提出了全球环境保护战略。会议所发表的《人类环境宣言》庄严宣布:“保护和改善人类环境是关系到全世界各国人民的幸福和经济发展的重大问题,也是全世界各国人民的迫切希望和各国政府的责任。”从此,人类保护环境的序幕拉开。

所谓环境保护是指为保证自然资源的合理开发利用、防治污染和其他公害,以协调社会经济发展与环境的关系、保障人类生存和发展为目的而采取的行政、经济、科学技术、宣传、教育和法律等诸多措施和行动的总称,是人类针对环境问题而提出的积极对策。

第二节 环境法的概念、性质与特征

一、环境法的概念

(一) 环境法称谓的由来

由于环境问题以及环境保护的内容和任务因地、因时而异,与此相适应,有关环境立法的称谓世界各国也不尽相同。

例如,在西欧,因为环境法主要是从控制污染的立法中发展起来的,所以环境法多被称为污染控制法。在苏联和一些东欧国家,环境法则主要是从自然保护立法中建立起来的,因而普遍将环境法称为自然保护法,苏联解体后的俄罗斯则将环境法称为生态法。在日本,环境法大多被统称为公害法。在美国,一直使用环境立法(Environmental Legislation)或环境



法 (Environmental Law) 的称谓, 其基本环境立法文件是《国家环境政策法》(Environmental Policy Act)。

在中国, 20 世纪 70 年代借鉴国际社会提出的“环境保护”这一概念, 将与环境保护相关的立法称为环境保护法。到了 80 年代, “环境法”这一称谓被引入国内。1984 年原国家教委在法律院系教学计划有关课程设置的安排上也将“环境保护法”改称为“环境法”。1997 年, 鉴于国务院学术委员会将环境法学和自然资源法学学科合并, 新命名为“环境与资源保护法学”, 并设立为法学二级学科, 有关环境法的称谓问题在学术界开始出现分歧。主要有环境保护法、环境资源法、环境与资源法、环境与资源保护法、生态法、环境法等。

如上文所述, 环境包括自然资源, 将自然资源与环境并列或者分离出来的说法是不妥的^[15]。因而, 本书仍使用环境法这一习惯性称谓。

(二) 环境法的定义

关于环境法的定义, 国内外学术界至今观点林立, 尚无一个公认的、权威性的界定。由于划分法律部门的主要依据是法律的调整对象, 即社会关系。因而, 本书仍套用我国法学理论中“法律是调整一定社会关系的法律规范的总称”这一习惯模式, 将环境法界定为: 环境法是调整人们在开发利用、保护改善环境的活动中所产生的环境社会关系的法律规范的总称。虽然从字面上看, 这一概念与传统的定义并无太大区别, 同样强调了环境法是一种调整社会关系的法律规范体系, 但是, 该定义反映环境法具有几层含义^[16]:

1. 环境法是“人—自然”共同体规则

刑法、民法等传统的部门法都是以一定的社会关系为调整对象的, 环境法也不例外, 它所调整的是人们在从事与环境有关的活动中所产生的社会关系。但是, 通过分析环境法律规范与传统法律规范的内容, 便可以发现二者之间存在重大区别, 这种区别恰恰是环境法得以产生和发展的最重要也是最直接的原因。

传统法律中的社会关系是一种单纯的人与人之间的关系——社会关系, 并且这种社会关系中的人也只是具有社会属性的人, 如民法中的“经济人”、行政法中的“公务人”等, 法律在规范人们的行为时, 并没有考虑人的自然属性。因此, 自然或环境在传统法律中始终被当做客体或者人类活动的对象, 并且其生态属性从未被纳入传统法律之中。例如, 民法上作为所有权客体的物都是以有形、特定和可支配为特征。根据民法的一般原理, 人是“理性的经济人”, 追求利益最大化是其行为的内在动力, 财富最大化是人类生存的最高目标。因此, 只有人类能够实际控制、支配的物才能为其占有、使用并进行交易, 从而获得利益, 满足其生存需要。至于那些不能为其支配、控制的物是与其利益无关的东西, 不能实现其所需要的增加经济利益的特定目的, 因而不能成为物权法上的物, 也就不能成为民法的调整对象。所以, 传统法律是一种典型的社会共同体规则, 传统法律中的“人”也仅仅是“社会的人”, 自然规律、生态法则与传统法律无关。

但是, 在人类社会的发展过程中, 社会规则固然重要, 却离不开自然规律的支配。人对清洁空气、清洁水的需求不可能被其他东西所替代, 人类的食物或食物原料必须从自然中获得, 人类的新陈代谢还必须通过生物圈才能完成。更进一步地说, 人类从自然界获得的还不仅仅

[15] 韩德培. 环境保护法教程. 北京: 法律出版社, 2007: 3. 本人使用“环境法学”来表述已被命名为“环境与资源保护法学”这一中国法学的二级学科, 下同。

[16] 吕忠梅. 环境法导论. 北京: 北京大学出版社, 2010: 28-33



是生存的物质资源，自然还是人类文学、艺术、体育等精神产品的源泉。于是，人的自然属性以及由于人的自然属性所带来的社会关系也必须纳入人类法律调整的范围，否则，人类社会的规则将是不健全、不完整的，会给人类带来灾难性的后果。环境问题的产生、环境保护运动的爆发正是因为过去的人类社会规则没有将人的自然属性与社会属性同等对待，忽视人类自然属性的结果。环境法正是为了解决这个问题而产生的新型法律，在环境法中，人不再仅仅是“经济人”，而是“经济人”与“生态人”相结合的“生态经济人”。这样的人，既要考虑其经济利益需求，也要考虑其生态利益需求。将对经济利益的需求控制在不对自身生态利益需求造成损害的限度内。这样的法律不再将自然或环境看做是静止的、彼此毫无联系的物，而是一个物质循环、能量流动、信息传递的生态系统。因而，从此意义上看，环境法已不再仅仅是单纯的人际关系或者社会关系的规则，而是一种既包括人与人的关系，又包括人与自然关系的新规则，也就是“人与自然”的共同体规则。

2. 环境法是调整“人—自然—人”关系的规则

人类是从自然中分离而出。然而，人类对于自身与自然之间关系的认识却陷入迷途。人类从自然获得发展资源和基础以后，不仅忘记了大自然给予人类的种种恩惠，而且有意无意地回避人也曾经是自然中的一个种群的历史，羞于与自然为伍。甚至为了表明自己与自然的不同，产生了“人定胜天”、“人是万物的尺度”这种盲目自信与自傲。

在人类社会发展的早期，虽然已经形成了主宰自然的观念，但由于生产力低下和认知水平的限制，人类对自然的影响力有限，虽然环境问题已经萌芽，但可以采取简单方式回避，人与自然潜在的紧张关系尚未引起普遍重视。直至近代，生产力水平迅速提高，人类对自然作用的能力和规模剧增，人为因素引起全球环境的变化，而且人为因素引起的全球环境变化和自然因素引起的全球环境变化已经可以互相比拟。这种变化的直接结果，一方面是人类活动将天然自然物改变为人工自然物，变天然生态系统为人工生态系统，为人类的生存、享受和发展创造了条件；另一方面，人类对自然过程的干预产生了不良变化，特别是全球性的环境污染和破坏，对人类的生存、享受和发展又构成了严重威胁。因而，研究人为因素引起环境变化的过程、规律和机制，发展其中对人类有利的方面，防止、减轻其中不利的方面，成为全世界的共同课题。作为规范人的行为的基本准则，法律以其特有的规范性、强制性在协调人类与环境关系方面具有重要意义。

环境法正是人类在深刻反思自身与自然的关系，重新认识自然对于经济社会发展的影响的基础上产生和发展起来的一种新型法律。从历史的角度看，人与自然是自人类产生以来就存在的一种关系，人类从自然中产生又不能脱离自然生存和发展，这就决定了人与自然的关系始终是一种现实存在。从现实的角度看，人与自然的关系主要体现在两个方面：一是在具体的发展中，人与自然的关系以一定的社会形式并借助这种社会形式进行和实现的，例如，古代人类以家庭或家族为生存的最基本单元，而当今市场经济以企业为细胞；另一方面，人与自然的关系是在具体的自然环境中，通过人类劳动这一中介，以改变和利用自然的形式进行和实现，如古代家庭或家族对不同成员的最简单分工——男猎女采、男耕女织，市场经济条件下企业的精细分工——三大产业，无不反映人类通过劳动将自己与自然紧密结合的事实。因此，人与自然的关系在人类对自然的开发利用和自然对人类的赋予回馈中，展现了人类经济的发展过程，反映了人类文明的历史进程。

人与自然关系的展开表明，人与自然的关系必须借助于一定的社会关系才能得以实现，