



Law
notes
法学笔记系列

环境法入门笔记

Environmental Law in a Nutshell

竺效·主编
曹炜·副主编



重点知识 | 一目了然 | 涵盖司考

 法律出版社
LAW PRESS • CHINA

 Law
notes
法学笔记系列

环境法入门笔记

Environmental Law in a Nutshell

图书在版编目(CIP)数据

环境法入门笔记/竺效主编. —北京:法律出版社,2016.12
ISBN 978-7-5197-0276-2

I. ①环… II. ①竺… III. ①环境保护法—研究—中国 IV. ①D922.684

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第274526号

环境法入门笔记

主 编:竺 效
副 主 编:曹 炜
责任编辑:谢清平
装帧设计:李 瞻
责任印制:张建伟
内文制作:凌点工作室
印 刷:北京北苑印刷有限责任公司

出 版 法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)
<http://www.lawpress.com.cn>

投稿邮箱 info@lawpress.com.cn 销售热线 010-63939792/9779

举报维权邮箱 jbwq@lawpress.com.cn 咨询电话 010-63939796

编辑统筹 法律职业教育出版分社

经 销 新华书店

总 发 行 中国法律图书有限公司 <http://www.chinalawbook.com/>
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(029-85330678)

重庆(023-67453036) 上海(021-62071010/1636)

深圳(0755-83072995)

销售专线 010-63939806/9830

数据支持 法律门 <http://www.falvmen.com.cn/>

开 本 720毫米×960毫米 1/16

印 张 23

字 数 380千

版 本 2017年1月第1版

印 次 2017年1月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5197-0276-2

定 价 46.00元

所有权利保留。未经许可,不得以任何方式使用。

如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换。

“法学笔记系列教材”编委会

主任

竺效

副主任

蒋大兴 程啸 何其生

委员

(以姓氏笔画为序)

李秀清 李雨峰 李建伟

何志鹏 吴英姿 张翔

周尚君 胡铭 姜涛

戚建刚

总 序

法学、神学与医学是人类最古老的知识体系,其知识谱系的演变体现了人类文明与法治的进步。在我国,法学教育对于建设法治国家具有基础性、根本性与前瞻性,是全面实施依法治国伟大工程中的重要一环。改革开放以来,我国的法学教育发展取得了显著成绩,为社会主义法治国家建设提供了有力的支持与人才保障。目前,随着我国法治事业的不断发展与法律服务市场的变化,社会需要越来越多适应时代要求的法治人才,这对大学的法学教育提出了新要求。如何提高法律人才培养质量,满足社会需求,已成为我国法学教育改革所面临的重要课题与挑战。

法学教育的本质并非传授单一的知识点,而是培养一种综合的法律思维能力。法律是一种职业,一种技术含量非常高的专业化的职业,这个职业有不同的研究方法,也有多元的思维方式。我们应该培养像法律人那样思考问题、解决问题的能力。随着全球化、信息化时代的到来,法律制度发生了新的变化,法律现象呈现出日益综合化的趋势。如何有效地分析和解决特定的法律问题,已经不能再局限于某一单一法学学科,而应以整体系统的法学教育为背景,通过综合的法律思维去分析、解决问题。因此,为适应社会需求,法科学生需要在短时间内系统地学习法学的理论精髓,并融会贯通。这也为法律人才培养提出了更高的要求。

在法学教育中,教师是教学核心,尤其是青年教师,站在教学第一线。青年教师入职后面对的挑战可能不是科研,而是教学。青年教师历经数十年的寒窗苦读、精耕科研,如何以最短的时间从研究者,转换为授业者,是每一位初登讲堂者须完成的必修课。教学大纲的设计、知识点的选取、典型案例的搜集、寓理论于案例的深入浅出等均是作为“初学者”的青年教师需要攻克的难关。初登讲堂者往往都是学富五车的博士,但经历了漫长的学习生涯与科学研究过程,他们恐怕一时难以用通俗易懂的语言将法学的乐趣深入浅出地描绘给法科生。

作为法学职业教育的共同体,我们须认识到,法学教育的目的是培养造就一批信念执著、品德优良、知识丰富、本领过硬的高素质法律人才,包括法学研究型人才、

法律应用型人才、复合型法律人才等适应不同层次社会需求的法律人才。为了形成知识、能力和实践之间的融合,我们需要系统地学习法律知识,但是知识并不是最重要的,关键是通过法学知识的传授培养一种能力,用能力来解决法律实践中的具体问题。对于研究型人才,我们应训练其法学思维,启迪其独立研究和思考;对于应用型人才,我们也须培养其法律思维,将理论应用于实践;对于复合型人才,我们要培养其综合性应用思维,扩展其法律知识面。

法学教育的载体和纽带在于教材的编写和选用。无论是学生的学习,还是教师的讲授,都依赖于课程的教材。传统的法学教材,植根于各学科基础理论,汇集各家观点,力求完整、全面地为读者介绍本学科的基本情况,归纳本学科的基本理论体系,诠释本学科的基本法律规范。但对于正在接受系统法学教育洗礼的本科生乃至法律硕士等群体而言,存在一种瓶颈性的困境。因缺乏系统的法学知识,在各家学说与艰深理论面前,法学初学者往往会“望而却步”,期待一种通俗易懂的教材。事实上,法学是美妙而充满魅力的科学,如果有一本教材能够让学生在轻松地阅读学习中,直观了解法学知识的初貌,培养学生对深入学习本学科法学理论的浓厚兴趣,逐步引导其对这门科学开展探索,这必将是法学初学者的一种幸事。

此外,在信息化时代,法学初学者又须防范迷失于信息量过大而难以取舍、信息良莠不齐而缺乏甄别能力、知识的碎片化而难以形成法律思维等困境之中。事实上,法学知识和法律知识载体的多样化、新型化也给法学教育工作者提出了新的课题。例如,如何为法学本科生的每门专业课选择正确、适量、重点突出、便于理解的教学素材,如何使得教学素材的载体既小又大,即教材的页码少但有用信息量大;如何使得教学素材的载体既简单又复合,即教材所载学科理论和法律知识的信息重点一目了然但功能多用,能够满足学科入门、理论体系的提炼、法律知识的串联、司法考试知识点等复合型功能需求。

可喜的是,法律出版社计划出版一套“法学笔记系列教材”,这套教材由我国青年法学学者编写,突出教材的“笔记”特色。其丛书编委均是具有长期丰富一线教学经验的中青年法学才俊。当中国人民大学法学院竺效教授与我交流这套新型法学教材的提议后,我开始关注这套教材出版进展,也浏览了由他主编的第一本教材《环境法入门笔记》。我认为,这套教材的新意在于,将目标集中于引领法学初学者进入各个法学学科领域,使法学入门者者能对各学科理论有全面系统的了解,掌握其中重点,对各学科涉及的法律规定能在准确理解的基础上尝试应用,借助该套教材,激发读者深入研习法学的兴趣。同时,这套教材也希望能为初入讲堂的青年教

师提供较为高效的“教学入门速成课”。甚至可能成为那些因为各种原因从其他专业转而从事法律实践的应用型、复合型人才,提供法学各学科法律实践的入门级“工具书”。

作为从事教学工作近30年的法学教育者,看到这套新型教材的问世,感到欣慰与欣喜——欣慰于青年教师们能够想读者之所想,想后辈之所想,想学生之所想;欣喜于青年教师们青出于蓝而胜于蓝。希望日后有更多青年学者加入到本套教材的编写之中,为本套教材的完善提出真知灼见,在从事学术研究的同时不忘初心,致力于我国法学教育事业的发展。

中国法学教育研究会常务副会长、
中国人民大学法学院教授、博士生导师

韩大元

2016年12月25日

编写说明

作为一门在国内兴起仅三十余年并正处大发展阶段的新兴学科,环境法受到理论界与实务界越来越多的关注。但环境法学不仅涉及法理学、民商法学、行政法学、经济法学、刑法学、诉讼法学、国际法学等多个法学学科的理论知识,更涉及环境伦理学、环境经济学、环境科学、生态学等多个跨一级学科的交叉知识。这一特点决定了环境法学教材内容丰富、体系宏大。为了适应课时相对不足的本科教学的现状,不少环境法教材只能无奈选择更偏重理论。对于环境法初学者而言,上述客观现状决定了这门课程学习的难度。此外,环境法相关法律法规常处于不断更新、修改完善之中,这也给环境法本科教材的编写者和使用者额外增加了难度。

自2009年在中国人民大学法学院为本科生独立开设2学分的环境法必修课以来,随着讲授经验和思考的积累,我越来越感到,如果无法结合案例讲授知识点,难以引起本科学生的学习兴趣,并触发法科学生的好奇心与探索欲;如果无法将厚厚的教材浓缩提炼成足够薄的小册子,难以帮助学生从浩如烟海的环境法学知识和法律知识中找到快速入门的“通行证”;如果无法博采众长各种环境法教材的精华,难以为学生们提供最新近、最完整、最权威的解读集锦。所以,从2011年开始,我尝试自己编写教学材料,确定整个学期的完整、详细的教学大纲、进度计划、各章参考书目、各章节参考法条的目录,每次课前课后向学生提供各章的课件、必读和补充法条、延伸阅读素材,甚至相关视频,以供学生预习与复习之用,这种自行编辑、每学期更新的逐章汇编和提供的小举措,其最原始的目的在于节省学生们购买多本教材的财资,并避免不必要的检索下载等重复性机械劳动。可喜的是,这一极其耗费一位面临职称晋升而导致科研发表压力过巨的年轻教员的时间精力的教学实践的“土办法”,尽然受到了人大本科生的普遍欢迎。

作为一个持续给本科生讲授环境法课的年轻“老同志”,我经常接到新入职的各校年轻博士们有关本科生环境法课教学的各种咨询、提问和求助。回想当年,自己何尝不是未经充分的教学方法和教学技能训练,就被推上了讲台,却不知作为环

境法博士的我们绝大多数无奈仅接受了环境法学术研究的训练,甚至研究内容在专业知识的宽度方面尚无法满足本科教学的需求。不得不承认,国内高校这一当前普遍存在的法科教师选拔和职业前训练的现状,客观上加大了环境法教师讲授环境法课程的艰巨度。

然而,随着国家、社会对环境问题重视程度的不断提高,随着环境法成为法学本科教学的核心课程,各高校法学院纷纷开设了环境法课程。2013年,一种突发奇想于我脑海中慢慢形成并巩固,似乎在环境法教学、学习与现有教材之间需要一种类似桥梁的新型教学工具,她应当将厚的教材变薄,应当方便新教师快速入道,应当方便本科生快速入门。此外,近年来,随着环境行政执法法治化的加强,随着环境侵权诉讼、环境刑事诉讼、环境行政诉讼以及环境公益诉讼的不断发展,那些未曾系统学习过环境法却成为当前主力军的环境执法人员和环境司法实践人士也急需一本能够使其迅速入门,并全面了解环境法基础性知识的“敲门砖”似的新型教材。因此,我大胆向出版社提出了建议。经与法律出版社谢清平编辑沟通,我的这一想法得到了初步的肯定与鼓励。此后,我鼓足勇气,利用各种机会与相识的长期从事一线本科教学的在法学各学科近年来成绩夺目的十几位中青年同行进行了深入探讨,最终法律出版社经由市场调研和专业分析后,由该社相关领导拍板决策,确定了本书的写作计划,并拟以此书作为该系列新型教材编辑工程的第一部。

鉴于此,为了满足社会不同主体学习环境法的需求,我拿出了自己多年积累、逐年更新完善的“箱底之货”,提供作为讨论和批判的靶子,组织本书编写组对环境法总论及分论中基础理论、重点知识进行了讨论,并结合我国现行有效的法律以及国际环境法进行研究后,由我设计了这本教材的体系和写作体例,编写组逐章讨论确定了教学目标和知识要点,并精挑辅助教学的相关案例或事例。

无论教学人员还是学习人员,我们希望这本书均能确保使用者得以快速了解、识记、掌握并理解应用相关的环境法律知识和环境法学基础理论。本书将适用者定位于所有环境法入门者,包括首次接受环境法系统教学或系统学习的法学本科生、环境科学相关专业本科生、法律硕士生、律师、法官、检察官、公安环境案件侦办人员、各类备考人员(如司法考试备考人员、统一硕士生考试备考人员、环境法硕士与环境法博士备考人员),以及初登环境法讲台的各位急需尽快进入角色并通过提高教学效率以期为研究和写作最大程度节省时间精力的青年才俊们。

本书以知识点为核心,每一章节均围绕知识点细化教学目标,列举推荐参考资料、相关法条、案例或事例、延伸阅读推荐篇目,使不同读者根据自己的需求进行选

择与阅读、学习,构成本书体例的各类具体“元素”设置的基本考虑如下:

教学目标,即对本章主要内容进行简介,并以“了解”、“识记”、“理解”、“应用”四级对知识点的重要程度及需要掌握的深浅、难易程度进行说明。

推荐参考资料,即各章节编写所主要参考的教材书籍,也是学习各章节时,推荐各位读者分章节对应精读的教材与素材。

知识点,即将已有教材的环境法理论和环境法知识内容进行了拆分重构,以知识要点的形式进行列举。知识点文字精简,部分配以图表辅助理解,力求准确明确、反映新法、简单易懂、易于掌握。本书以四类星级对知识点进行标记,对应教学目标中的四级难易程度:“☆”为“了解”,“★”为“识记”,“★★”为“理解”,“★★★”为“应用”。

相关法条,分为“必读法条”与“延伸法条”。本书中提及的法律法规均使用简称,未作特别说明即指中华人民共和国的现行有效的法律。如《中华人民共和国环境保护法》在本书中直接称《环境保护法》,指2014年修订的现行法律。其中,“必读法条”列举与各节知识点直接相关的重要法条,让读者无须再通过别的途径搜索或查找法条,这一类型的法条绝大多数已详细列于本书各章节,这也表明这些是必须了解和掌握的“入门级”法条。而“延伸法条”则列举了与各节知识点相关的其他国内外重要法条,供读者进一步自行检索学习时参考,出于便利初学者检索的考虑,个别境外法条也列举了具体条款的中译本。

案例或事例,每节中均有1~2个案例或事例,以加深读者对本节知识点的感性化了解,并为教学环节提供最起码的实证范例。每个案例后均结合所在章节的知识点,设有1~2个问题,并附有简要评论与知识要点概括,以与各章节前面所列的知识点相衔接,使读者可自行检验本章节知识点的掌握程度。

延伸阅读,即与本节知识点相关的有助深化理解或扩大知识面的阅读文献。对本节知识点有兴趣进行深入学习、研究的读者,可以根据延伸阅读篇目的提示,查找相关文献,进行学习研究,也希望帮助本科学生备考研究生。

另外,本书附录1为近年司法考试环境法真题汇总表。本书编写人员对近年来的司考真题进行了解析,列明每道真题涉及的本书中解析的知识点及所涉主要环境法律条款,也相应地在各章的相关知识点后标记司考的年份与题号,以使司考真题与本书知识点相互链接,方便本科生等司法考试备考人员查阅。附录2为推荐教学大纲,本人根据近7年的教学实践经验,分别以2学分、3学分为例,为不同课时、学分设计了环境法课程每周教学内容的选取与编排建议,以期能为新入职的广大

同事提供教学大纲、教学计划设计的辅助。

本书由本人担任主编,由中国人民大学法学院助理教授曹炜博士任副主编,各章的编写者依次为:第一章曹炜;第二章竺效;第三章梁晓敏;第四章竺效;第五章丁霖;第六章蒙禹诺;第七章丁霖;第八章王盛航;第九章曹炜。附录由曹炜、梁晓敏整理。参与本书校对工作的还有张冯楠、赵翔、单洁、王玉楠。全书由竺效、曹炜统稿。

本书在现有教材、法条、案例、文献基础上进行了整合汇编,特别感谢从事环境法教学研究的所有学者,尤其是本书所援引的大作的各位著者、编者,以及本书中所列延伸阅读资料的全体作者。

本书力争成为一种满足教学需求的新型教辅用书,旨在满足不同主体对环境法学习的基本需求。当然,这种类型教材的编写不仅需要能精准把握环境法基础理论和知识,还需要理论功底与实践经验的高度结合。由于编写者学识和能力有限,编写任务和时间紧迫,本书还有很多不足,敬祈读者批评指正。

中国人民大学法学院教授、博士生导师

竺 效

2016年10月4日

目 录

第 1 章 环境法概论	(1)
1.1 环境法概述	(1)
1.2 环境法的基本原则	(8)
1.3 环境法的历史发展	(15)
1.4 环境法律渊源体系和内容体系	(21)
第 2 章 环境保护的基本法律制度	(30)
2.1 环境保护基本法律制度概述	(30)
2.2 环境标准制度	(31)
2.3 环境规划制度	(44)
2.4 环境影响评价制度	(49)
2.5 环境信息公开制度	(65)
2.6 突发环境事件应急管理制度	(77)
第 3 章 环境法律的内容体系	(84)
3.1 污染防治法	(84)
3.2 自然保护法	(114)
3.3 物质循环管理法和节能法	(133)
第 4 章 环境基本法概论	(139)
4.1 中国环境基本法概述	(139)
4.2 政府的环境保护基本职责及管理创新	(145)
4.3 企业的基本环境保护义务	(160)

4.4	公众参与环境保护的基本权利	(167)
第5章	环境行政执法	(173)
5.1	环境行政执法主体	(173)
5.2	环境行政执法	(183)
5.3	相对人对环境行政执法的监督	(200)
第6章	环境侵权法律责任	(209)
6.1	环境民事法律责任概述	(209)
6.2	环境侵权责任的原因行为	(213)
6.3	环境侵权损害事实	(216)
6.4	环境侵权因果关系及其举证	(220)
6.5	环境侵权责任的免责和抗辩事由	(224)
6.6	环境侵权责任的承担方式	(227)
6.7	数人环境污染侵权责任分担规则	(231)
6.8	环境侵权责任追究相关程序规则	(235)
第7章	环境行政法律责任与政府环境责任	(241)
7.1	环境行政法律责任概述	(241)
7.2	环境行政法律责任的形式	(250)
7.3	行政机关及负责人的环境责任	(264)
第8章	环境刑事法律责任	(268)
8.1	环境刑事法律责任概述	(268)
8.2	环境犯罪的主要罪名及其刑事责任	(273)
8.3	污染环境犯罪的犯罪构成	(278)
8.4	环境刑事责任追究的基本程序	(288)
第9章	国际环境法	(295)
9.1	国际环境法概论	(295)

9.2 国际环境法基本原则	(302)
9.3 国际环境法的主要领域	(316)
附录1 近年司法考试环境法真题汇总	(331)
附录2 教学大纲参考	(343)

第1章 环境法概论

教学目标

- 了解和识记环境法基本概念；
- 识记和理解中国环境法的基本原则；
- 了解外国和中国环境法的产生、发展的主要过程；
- 了解和识记中国现行环境法律的法律渊源和内容体系。

推荐参考资料

1. 韩德培:《环境保护法教程》,法律出版社2007年版,第一章、第二章、第三章;
2. 金瑞林、汪劲:《20世纪环境法学研究评述》,北京大学出版社2003年版;
3. 汪劲主编:《环境法学》(第三版),北京大学出版社2014年版,第一章、第二章、第三章、第五章;
4. 张璐主编:《环境与资源保护法学》(第二版),北京大学出版社2015年版,第一章、第二章、第三章、第六章;
5. 陈德敏:《环境法原理专论》,法律出版社2008年版,第一专题、第二专题;
6. 吕忠梅主编:《环境法学概要》,法律出版社2016年版,第二章。

1.1 环境法概述

知识要点

1.1.1 环境与环境问题

☆ 环境的概念

一般来说,“环境是相对于一定的中心事物而言的,与某一中心事物有关的周

围事物的集合就称为这一中心事物的环境。”〔1〕“环境”(Environment)以中心事物的不同而不同,随中心事物的变化而变化。环境科学下的环境是指人类环境(Human Environment),主体是人类,客体是人类周边的相关事物。

★ 立法上的环境概念

环境与资源保护法学使用的是环境科学下的环境概念,并通过立法进行明确的规定。通常来说,各国立法通过三种方式对环境进行定义:(1)进行概括性的描述,即现实中所有的自然环境和人类环境;(2)进行列举式描述,即对具体的环境要素进行描述;(3)采用概括加列举的方式在立法上进行规定。我国2014年《环境保护法》采用概括加列举的方式对环境的概念进行了定义,即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、湿地、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。

★ 环境问题的概念

环境问题是指由于自然界的变化或人类活动的影响导致环境结构和状态发生了不利于人类生存和发展的变化,由此给人类生产和生活带来的有害影响。在环境科学上,一般把环境问题分为两大类,即由自然力引起的原生环境问题(第一环境问题)和由人类活动引起的次生环境问题(第二环境问题)。

环境法所规制的主要是次生环境问题,即环境污染和生态破坏问题。环境污染通常是指因为人为的因素,使某些物质和能量进入环境之中,引起环境的物理、化学、生物性质发生改变,导致环境质量恶化,扰乱并破坏了生态系统和人类正常生产、生活条件的现象。生态破坏则是指人类在自然环境的开发利用中,过度向环境索取物质和能量,引起某种或某几种环境要素发生数量减少、形态改变、质量降低,导致这些环境要素固有的环境功能弱化或丧失,从而使环境发生不利于人类和其他生物生存、发展的影响的现象。〔2〕

☆ 环境法问题的发展演变

环境问题随着人类活动广度和深入的变化而呈现出不同的阶段性特征,总体来看,环境问题呈现出范围不断扩大,问题不断增多,影响逐渐复杂的发展趋势:

(1)18世纪初至20世纪60年代为地域环境问题时期,环境问题呈点状分布,

〔1〕 左玉辉编著:《环境学》,高等教育出版社2002年版,第1页。

〔2〕 参见张璐主编:《环境与资源保护法学》,北京大学出版社2015年版,第7页。

以国家、区域范围内工业和开发建设活动为中心,造成小范围地域周边环境的污染和自然破坏。

(2)20世纪60年代至80年代为国际环境问题时期。环境问题开始呈片状分布,以区域、流域大规模环境污染和生态破坏为中心,造成越境环境污染和生态破坏。

(3)20世纪80年代至今为全球环境问题时期。环境问题表现为以全球环境和生态为中心的地球整体性破坏,大量的全球性环境问题开始出现,包括气候变化、臭氧层耗竭、生物多样性减少等。

1.1.2 环境法

★ 环境法的概念

本书结合学者表述和法律实践,将环境法定义为:为了保护和改善环境、预防和治理人为环境侵害,实现可持续发展,而由国家制定或认可的,并由国家强制力保障实施的,用以调整人类环境利用关系的法律规范的总称。

在中国,通常从法律调整的社会关系的角度给环境法下定义,采取“法律是调整一定社会关系的法律规范的总称”的习惯模式。因此,一般来说,环境法是涉及环境保护方面的规范的总称。在具体的表述上,不同的学者有所差别。例如,金瑞林教授认为,环境法是“由国家制定或认可,并由国家强制保证执行的关于保护环境和自然资源、防治污染和其他公害的法律规范的总称”。〔1〕韩德培教授认为,环境(保护)法是“调整因保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害而产生的各种社会关系的法律规范的总称”。〔2〕汪劲教授认为,“环境法是指以保护和改善环境、预防和治理人为环境损害为目的,调整人类环境利用关系的法律规范的总称”。〔3〕周珂教授认为,“环境法是国家制定或认可的、为实现经济和社会可持续发展目的,调整有关保护和改善环境、合理利用自然资源、防治污染和其他公害的法律规范的总称”。〔4〕

★★ 环境法的特征

对于环境法的特征,不同学者的认识有所差异,但是一般都包括以下几方面的

〔1〕 金瑞林主编:《环境法学》,北京大学出版社1999年版,第31页。

〔2〕 韩德培主编:《环境保护法教程》(第四版),法律出版社2003年版,第25页。

〔3〕 汪劲主编:《环境法学》(第三版),北京大学出版社2014年版,第23页。

〔4〕 周珂:《环境法》,中国人民大学出版社2005年版,第18页。

特征:

(1)技术性。环境法所调整的社会关系的特殊性意味着其必须反映自然科学规律。如在理念上吸收环境科学的研究成果,通过技术规范 and 标准发展出相应的法律规范等。

(2)综合性。环境法所调整的社会关系非常复杂,调整方式也具有多样性。

(3)社会性。环境法体现的是社会的整体利益和价值追求,属于社会法的典型类型。

(4)共同性。环境是一个整体,不因国家和地区人为划分而分割,因此,环境法旨在保护社会乃至全体人类的利益,体现出在法益保护上的共同性。

★ 环境法的立法目的

环境法的立法目的是指国家在制定或环境法时希望达到的目标或希望实现的结果。不同类型的环境立法的目的有所区别,环境基本法或主要立法、污染防治类立法和自然资源类立法的立法目的有较大的差异,但是其中环境基本法或主要立法的目的最为重要。

环境基本法或主要立法的目的包括两种类型:(1)直接目的,即协调人与环境的关系、保护和改善环境;(2)最终目的,包括保护人体健康和保障经济社会可持续发展两个方面。其中,在最终目的上,存在“目的一元论”和“目的二元论”两种观点,多数国家规定最终目的包括保护人体健康和保障经济社会可持续发展,也有国家规定环境法的最终目的只包括保护人体健康。

我国2014年修订的《环境保护法》第1条立法目的的规定,为保护和改善环境,防治污染和其他公害,保障公众健康,推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展,制定本法。相对于1989年《环境保护法》第1条的规定而言,新的立法目的将推进生态文明建设纳入我国环境法的立法目的之中,并且将“促进社会主义现代化建设”修改为“促进经济社会可持续发展”,反映了我国执政理念更新和环境保理论发展的最新成果。

★ 环境法的作用和功能

环境法的功能应该与法的功能保持一致,并具有一些特殊的功能:

(1)环境法具有保障公民环境权益的功能,享有清洁、良好的环境是公民的基本权益,环境法通过各种制度和规范的设计实现对公民环境权益的保障。

(2)环境法具有调整和规范政府和行政机关行政权力的功能,政府行政权力的有效和规范运行是实现环境法治的基本前提,环境法通过确定政府和行政机关职

责、权限等方式来对行政权进行有效的规范。

(3)环境法具有保护公共利益的功能。除了调整私权利和公权力之外,环境法最为重要的功能在于以公共利益为本位,通过制度与规范的设计来为环境方面的公共利益提供保障。

★ 环境法的调整对象

环境法律调整的对象是因保护和改善环境、合理利用自然资源、防治污染和其他公害、节约能源而产生的社会关系。这些社会关系具体表现为以下各类:

(1)基于国家环境行政管理而产生的社会关系。这类社会关系指国家负有保护和改善环境、合理利用自然资源、防治污染和其他公害、节约能源为目的而进行的环境行政监督管理的义务。例如,环境行政部门之间基于相互之间的行政隶属关系而产生的行政监督管理关系等。

(2)平等主体之间基于环境和自然资源而产生的社会关系。这种社会关系通常基于对环境、资源的利用而产生,包括开发、利用环境和自然资源,以及向环境排放废弃物等方式对其加以利用;这种社会关系的主体在法律上处于平等的地位,平等享有环境权益和履行环境保护义务。

(3)社会公众参与环境保护行政管理而产生的社会关系。公众参与环境行政管理是由环境的公共性、环境知情权 and 环境保护行政管理的民主性所决定的。公众参与既有助于国家环境保护部门对环境违法者的执法,也有利于动员社会力量来监督环境违法行为。

法律与规范链接

▲ 必读法条

《环境保护法》

第1条 为保护和改善环境,防治污染和其他公害,保障公众健康,推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展,制定本法。

第2条 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、湿地、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。

《宪法》

第9条第1款 矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国

家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。

第26条第1款 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。
《立法法》

第2条 法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的制定、修改和废止,适用本法。

国务院部门规章和地方政府规章的制定、修改和废止,依照本法的有关规定执行。

△ 延伸法条

美国 1969 年《国家环境政策法》第 4341 条;

日本 1993 年《环境基本法》第 2 条第 3 款;

英国 1990 年《环境保护法》一般条款(1);

日本 1993 年《环境基本法》第 1 条。

典型事例

日本:汞污染下水俣病梦魇 60 年^[1]

1956 年的一天,日本水俣湾一名 5 岁女童出现口齿不清、走路困难、突然狂叫等症状,医院上报了这种“中枢神经系统怪病”。女童稍后死亡。由于病因不明,人们称之为“水俣病”。当地村民陆续出现这些症状,死亡病例增加。研究人员发现,病因是窒素公司一家氮肥厂排放含汞工业废水,致使水俣湾附近海域鱼和贝类体内形成甲基汞等有机水银化合物,经食物链进入人体,严重侵害神经系统和身体其他部位。

自 20 世纪 50 年代起,水俣湾周围越来越多的渔民患了同样的症状:手脚麻木,哆嗦,头疼,耳鸣,视力减退,听力困难,言语表达不清,动作迟缓,失去味觉嗅觉,健忘……许多患者担心受到歧视,不敢承认病情,承受着病痛和精神的双重折磨。

[1] 根据网络资料改编,参见“日本第一公害病:汞污染下水俣病梦魇 56 年”,资料来源:红网,<http://news.rednet.cn/c/2012/05/03/2601879.htm>,最后访问日期:2016 年 8 月 27 日。

熊本县水俣病、20世纪60年代中期发生在新潟县的水俣病、20世纪50年代富山县镉中毒引发的“痛痛病”以及三重县大气污染导致的“四日市哮喘病”并列为日本四大公害病。目前,水俣病尚无根治疗法。截至2001年3月,日本环境省认定了2265名水俣病患者,其中1784人已经死亡。令人气愤的是,窒素公司不但没有停止排污,还企图掩盖真相。出于经济发展考虑,日本政府在事件爆发伊始,就偏袒污染企业。面对政府的“不作为”,受害者不得不发起“自救”,掀开了日本环保运动的序幕。1966年“新潟水俣病”事件发生后,当地医生、学者和律师组成了NGO组织“水俣病对策会议民主小组”委员会。在NGO的努力下,1967年新潟市民向法院提出控诉。1971年法院终于作出判决,受害者得到赔偿,成为日本第一起针对水俣病的公益诉讼。之后,遭受污染公害的受害者纷纷通过公益诉讼维护权益。

伴随着越来越多针对公害污染事件的公益诉讼案件获得胜利,日本开始出台全国性的环境立法。自20世纪60年代中期,日本政府相继出台了《公害对策基本法》、《大气污染防治法》、《噪音规制法》和《排烟规制法》。1967年,针对“水俣病”的《环境污染控制基本法》通过,并通过法律规定政府必须建立相应的机制,帮助污染公害中的受害公民。

1968年,在“水俣病”发现整整12年之后,日本政府最终作出官方声明,正式承认新潟“水俣病”是一起由工业污染引起的公害病。1971年5月,日本环保省成立,并开始积极推动“水俣病”的官方认证。

在这种环境运动的影响下,构建具备较强规划性和可操作性的法律,并明确国家、地方政府、企业以及公众责任和义务,则成为日后日本政府制定政策的重点。伴随着20世纪80年代,日本社会逐渐从治理污染到转向应对能源危机的可持续发展过程中,明确通过法律规范了官、产、学、民在建立节能、可持续发展方面的社会责任。

一些水俣病患者团体仍不满政府赔偿和救济措施,强烈要求“揭开黑幕”。2012年,时任日本环境大臣细野豪志在接见患者代表时发言说:“政府没能阻止损害扩大,再次由衷地道歉。”他表示,政府将努力回应受害者的诉求。

日本政府2010年制定了《水俣病受害者救济法》,同意向每名未经认定的水俣病患者支付210万日元(约合2.6万美元)一次性赔偿,另外每月发放至多1.77万日元(220美元)医疗补贴。截至2012年3月底,熊本、鹿儿岛、新潟3县申请者超过5.3万人。对官方认定的水俣病患者,窒素公司向每人一次性赔偿1600万至1800万日元(20万至22万美元)并免费提供医疗服务。

延伸阅读

1. 丹尼斯·米都斯:《增长的极限》,李宝恒译,吉林人民出版社1997年版,前言、序言、第二章;
2. 蕾切尔·卡尔逊:《寂静的春天》,吕瑞兰译,吉林人民出版社1997年版,前言、第十七章;
3. 世界环境与发展委员会:《我们共同的未来》,王之佳等译,吉林人民出版社1997年版,前言、总观点;
4. Garrett Hardin, "The Tragedy of the Commons". Science, New Series, Vol. 162, No. 3859, 1968, pp. 1243 - 1248;
5. Joseph L. Sax, "The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention". Michigan Law Review, Vol. 68, Issue 3, pp. 471 - 566;
6. 竺效:“论生态文明建设与《环境保护法》之立法目的完善”,载《法学论坛》2013年第2期。

1.2 环境法的基本原则

知识要点

1.2.1 环境法基本原则概述

★ 环境法基本原则的概念和特点

环境法基本原则是指环境法在创制和实施中必须遵循的具有拘束力的基础性和根本性准则。环境法基本原则既是环境法基本理念在环境法上的具体体现,又是环境法的本质、技术原理与国家环境政策在环境法上的具体反映。^{〔1〕}

环境法基本原则在环境法规范体系之中起到承上启下的作用,上承环境法的理念,下接环境法的具体制度与规范。因此,其特点包括以下两点:首先,环境法基本原则是环境法的目的、理念和价值追求的体现,同时也体现了国家环境保护的基本方针和政策。其次,环境法基本原则具有对环境法具体法律制度和规范的指导作用,具有重要的指导法律解释、填补法律漏洞和平衡法律利益的功能,能够确保法律规则在法律的制定、解释、执行和司法各环节的统一性,并有助于解决上述环

〔1〕 汪劲主编:《环境法学》(第三版),北京大学出版社2014年版,第99页。

节中出现的冲突。

☆ 环境法基本原则的具体内容

比较各国的环境立法,一般在环境基本法或者环境法典的总则部分对环境法的基本原则进行规定。^{〔1〕}我国2014年修订的《环境保护法》第5条规定,环境保护坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则。这一规定对我国环境法的基本原则进行了清晰明确的规定。以该条规定为基础,结合我国环境法理论学界的理论研究成果,可以将我国环境法基本原则概括为:风险防范原则、损害预防原则、公众参与原则和损害担责原则。

1.2.2 风险防范原则

★★ 风险防范原则的概念

通说认为,风险防范原则是指“遇有严重或不可逆转损害的威胁时,不得以缺乏科学充分确实证据为理由,延迟采取符合成本——效益原则的措施防止环境恶化”。^{〔2〕}风险防范原则的核心思想是遇到环境(生态)风险科学性不确定的情形,应以保护环境(生态)为优先原则。

我国《环境保护法》第5条规定,环境保护坚持保护优先……的原则。这一规定中的“保护优先”指的就是风险防范原则,理由如下:

(1)新《环境保护法》已经专条分别确立立法目的,确立“保护环境”为国家基本国策,并纠正后规定了“经济社会发展与环境保护相协调”,“保护优先”应无须重复承担厘清经济社会发展与环境保护之间谁优先的问题,这样才能符合体系解释的一般惯例。

(2)只有这样解释,才能与该条中“预防为主”这一实质学理上的损害预防原则处于同一技术层面,且能形成功能互补。即以“预防为主”原则针对可在科学上确定的环境损害、以“保护优先”原则针对暂时无法在科学上确定的环境风险。

1.2.3 损害预防原则

★ 损害预防原则的概念

我国《环境保护法》第5条规定,环境保护坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则。其中所规定的“预防为主、综合治理”应理解为一项统

〔1〕 汪劲主编:《环境法学》(第三版),北京大学出版社2014年版,第99页。

〔2〕 《里约宣言》,原则15。

一的环境法基本原则,其在学理上的表述就是损害预防原则,即指对开发和利用环境行为所产生的环境质量下降或者环境破坏等应当事前采取预测、分析和防范措施,以避免、消除由此可能的带来的环境损害。

☆ 损害预防原则的适用

损害预防原则的适用通常体现在以下两个方面:

加强环境影响评价制度建设。环境影响评价制度根本指导思想就是以预防为主,将环境损害消灭于萌芽状态,是最为典型的贯彻损害预防原则的环境法制度。环境法要贯彻损害预防原则,首要的任务就是加强和完善环境影响评价制度。

加强清洁生产制度建设。要贯彻损害预防原则,除了要在规划、建设环境落实环境影响评价制度以外,还应当在企业生产环节落实清洁生产制度,通过从源头削减污染,提高资源利用效率,减少或者避免生产、服务和产品使用过程中污染物的产生和排放,以减轻或者消除对人类健康和环境的危害。

除此之外,“三同时”制度、排污许可证制度、限期治理制度、排污收费制度也都体现了这一原则的要求。

1.2.4 公众参与原则

☆ 公众的概念

公众一般可以理解为个体、不特定的多数人或者个体组成的组织。联合国《跨国界背景下环境影响评价公约》(Convention on Environmental Impact Assessment in A Tran boundary Context, ESPOO)将公众概念界定为,“公众是指一个或一个以上的自然人或法人”。〔1〕欧洲经济委员会《公众在环境事务中的知情权、参与决策权和获得司法救济的国际公约》则规定,“‘公众’指一个或多个自然人或法人,以及按照国家立法或实践,兼指这种自然人或法人的协会、组织和团体”。〔2〕

★ 公众参与原则的概念

公众参与是当今世界各国较为普遍遵循的环境法基本原则。根据汪劲教授的界定,环境法上的公众参与原则,“是指公众有权通过一定的程序或途径参与一切与公众环境权益相关的开发决策等活动,并有权得到相应的法律保护和救济,以防

〔1〕 Convention on Environmental Impact Assessment in A Transboundary Context, Article 1(X).

〔2〕 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision - making and Access to Justice in Environmental Matters, Article 1.

止决策的盲目性、使得该项决策符合广大公众的切身利益和需要”。〔1〕我国《环境保护法》第5条明文规定了该项原则。该条新增规定使得公众参与原则从理论上的归纳总结正式上升为我国的实然法律原则。这有利于我国未来长期坚定、充分、有效的动员公众依法参与到环境保护的事业中,也有助于逐步形成和完善“政府—企业—公众(社会)”互动的新型环保格局。

★★ 公众参与原则的适用

公众参与原则的适用体现在以下几方面:

(1)环境知情权。环境知情权保证社会公众能够获得与环境有关的各种真实情况和资料。环境知情权是公众参与原则的基础性权利形态,是社会公众进一步对环境事务进行全面参与和介入的前提条件。我国新《环境保护法》、《循环经济促进法》、《清洁生产促进法》以及《环境信息公开办法》都为公众参与原则的贯彻以及公众环境信息获取权的保护提供了有效保障。

(2)环境决策参与权。通过环境决策参与权,公众可以有效参与到政府有关决策的过程中,并通过建议、质询、监督等方式对决策产生足够的影响力,确保决策的科学性,协调决策所涉及的多种利益,避免决策对环境的负面影响。我国《环境保护法》第56条保障了公众对环境决策的参与。

(3)环境权益司法救济权。这既包括环境侵害受害者通过环境侵权诉讼获得司法救济的权利,也包括通过环境公益诉讼救济环境公共利益的权利。《环境保护法》第64条和《侵权责任法》第八章对前者进行了保障;而《民事诉讼法》第55条和《环境保护法》第58条以及《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》则对后者进行了规定。

1.2.5 损害担责原则

★ 损害担责原则概述

《环境保护法》第5条中的“损害担责”这一表述是“污染者担责”的“缩略语”而已。从学理上解读,该原则是发展了的污染者付费原则。“损害”描述的是对环境造成任何不利影响的行为,包括利用环境造成环境超出自身自然恢复能力退化的行为。“担责”是指要承担责任,承担恢复环境、修复生态或支付上述费用的责任。“损害担责原则”指对环境造成任何不利影响的行为人,包括因利用环境造成

〔1〕汪劲:《环境法学》(第二版),北京大学出版社2014年版,第116页。

环境超出其自身自然恢复能力之退化的行为人,应承担恢复环境、修复生态或支付上述费用的法定义务或法律责任的原则。

☆ 损害负担原则的历史发展

损害担责原则最早表述为污染者负担原则,该原则最初是为了解决企业污染成本由社会承担从而导致价格扭曲问题。经济合作与发展组织(OECD)环境委员会于1972年首次提出了“污染者负担原则”(Polluter Pays' Principle)。此后,1992年《里约宣言》原则16明确指出:“各国政府应努力促进环境成本的内部化和使用经济手段,同时考虑到污染者原则上应承担污染费用,并适当考虑到公众利益和不扭曲国际贸易和投资。”日本、德国、法国、瑞典、美国等环保发达国家都确立了这一原则。

我国1979年《环境保护法》第6条规定,已经对环境造成污染和其他公害的单位,应当按照“谁污染谁治理”的原则,制定规划,积极治理,或者报请主管部门批准转产、搬迁。该条规定明确提出了“谁污染谁治理”原则。1990年《国务院关于进一步加强环境保护工作的决定》在“在资源开发利用中重视生态环境的保护”部分指出,要按照“谁开发谁保护、谁破坏谁治理、谁利用谁补偿”和“开发利用和保护增值并重”的方针,认真保护和合理利用自然资源。1996年《国务院关于环境保护若干问题的决定》则明确规定,要实行“污染者付费,利用者补偿,开发者保护、破坏者恢复”。2014年《环境保护法》修改后,在第5条明确提出环境保护要实行“损害担责”的原则。

法律与规范链接

▲ 必读法条

《环境保护法》

第4条 保护环境是国家的基本国策。国家采取有利于节约和循环利用资源、保护和改善环境、促进人与自然和谐的经济、技术政策和措施,使经济社会发展与环境保护相协调。

第5条 环境保护坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则。

第53条 公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。各级人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门,应当依法公开环境信息、完善公众参与程序,为公民、法人和其他组织参与和监

督环境保护提供便利。

《海岛保护法》

第4条第1款 国家对海岛实行科学规划、保护优先、合理开发、永续利用的原则。

《水土保持法》

第3条 水土保持工作实行预防为主、保护优先、全面规划、综合治理、因地制宜、突出重点、科学管理、注重效益的方针。

《水污染防治法》

第3条 水污染防治应当坚持预防为主、防治结合、综合治理的原则,优先保护饮用水水源、严格控制工业污染、城镇生活污染、防治农业面源污染,积极推进生态治理工程建设、预防、控制和减少水环境污染和水生态破坏。

△ 延伸法条

《法国环境法典》第 L110 - 1 条 II。

典型案例

厦门PX项目风波始末(节选)^[1]

2005年6月,国家有关部门在组织专家论证、评估的基础上,分别出具厦门海沧对二甲苯(paraxylene, PX)项目用地预审意见、批复了PX项目环境影响报告书、核准了厦门海沧PX项目,并同意成立股比各为50%的台资企业腾龙芳烃(厦门)有限公司。2006年7月,国家发改委批准总投资额达108亿元人民币的PX项目落户厦门海沧。项目预计2008年建成投产,投产后每年的工业产值可达800亿元人民币。

然而,2007年3月全国两会期间,一份由全国政协委员、中科院院士赵玉芬领衔提出、105名政协委员联名签署的《关于厦门海沧PX项目迁址的建议》引起众多委员代表们的关注。赵玉芬认为,厦门海沧PX项目在选址方面存在严重环保安全问题,应暂缓该项目建设。2007年3月14日,原国家环保总局环评司司长祝兴祥听取了提案代表的当面陈述,但他表示,“项目投产是国家发改委批的,国家环保总局在项目迁址问题上根本没有权力”。

[1] 案例来源于邱美辉:“厦门海沧PX项目风波始末”,载《中国化工报》2007年6月4日。

面对环保总局的无奈,厦门当地市民并没有选择沉默。在厦门市民看来,PX一旦建成投产,将使整个厦门岛,甚至是人口稠密的闽南地区都笼罩在阴影当中。在极端情境之下,如战争、恐怖袭击,它就是送给对手及恐怖分子的礼物。只要这个工厂一有闪失,就有可能成为一颗重磅炸弹,给厦门市甚至闽南地区人民和闽南地区经济造成致命的打击。2007年6月1日和2日,据说有超过5000名厦门市民以“散步”的形式,集体在厦门市政府门前表达反对诉求。

在市民的呼声和舆论的压力下,厦门市环保局开始就海沧PX项目通过媒体向社会进行解释。厦门市环保局负责人介绍,PX项目建设符合我国产业政策和化学工业“十五”规划要求,厂址设在经国务院批准的厦门海沧投资区的南部工业园区。该工业区规划为石化产业区,选址符合《厦门市城市发展总体规划1995-2010》,码头选址也符合厦门港口用地和发展规划。该负责人还介绍,PX石化项目由化工行业环评的权威单位组织编制环评影响报告书,并由国家有关部门依法组织专家严格审核。此外,海沧PX项目的环境安全设计代表目前世界一流水平,这个项目施工也将按照这个要求进行。该项目设计以选用目前具备世界最先进水平的专利技术为主体,能够满足环保要求。这位负责人的介绍还包括以下内容:PX项目从项目一开始建设就建立了一整套完整的应急预案。作为大型化工项目之一的PX项目,客观上存在一定的风险性问题,但发生事故的概率极低,最重要的是应对的措施是否有力。为了过舆论关并得到市民们的认可,腾龙芳烃(厦门)有限公司负责人又从项目设计和建设标准的角度作了进一步解释。为了让市民们放心,企业负责人不厌其烦地解释着十分专业的化工工艺流程。

可是,当地环保部门和企业的解释并没有打动厦门市民。市民们对PX项目的抵制行动丝毫没有停止反而有升级的趋势。整个风波开始向全国蔓延,甚至引起了国内外的关注。

2007年12月,福建省政府和厦门市政府决定停止在厦门海沧区兴建台资翔鹭集团PX项目工厂,将该项目迁往漳州古雷半岛兴建。厦门市当局将赔偿翔鹭集团,并在中国发展和改革委员会批准后进行。

延伸阅读

1. 竺效:“论中国环境法基本原则的立法发展与再发展”,载《华东政法大学学报》2014年第3期;
2. [英]费雪:《风险规制与行政宪政主义》,沈岷译,法律出版社2012年版,第一章;

3. 柯坚：“论污染者负担原则的嬗变”，载《法学评论》2010年第2期；
4. 胡静：“污染场地修复的行为责任和状态责任”，载《北京理工大学学报》（社会科学版）2015年第6期；
5. 魏健馨：“宪法学语境中的公共参与”，载《政法论坛》2014年第5期。

1.3 环境法的历史发展

知识要点

1.3.1 世界环境法的历史发展

☆ 18世纪中叶至20世纪初期

从18世纪中叶至20世纪初期是资本主义发展的早期，在这一阶段，西方社会信奉自由资本主义理念，并基本完成了工业化和城市化进程。伴随着这一过程，部分污染问题以及资源破坏问题开始显现。在这一阶段，环境法呈现以下特征：

(1) 民法和零散的污染防治立法并用。城市化进程使得城市环境卫生问题成为突出问题，工厂的排放也对公众造成了一定的妨害。特别是空气污染和水污染问题。因此，西方国家在运用私法上的妨害和相邻关系等解决环境纠纷以外，开始制定一些单行的污染防治立法，如英国1876年《河流防污法》等。

(2) 出现专门的资源保护和管理立法。工业化进程使得资源开发和利用中的法律关系越来越复杂，客观上要求在既有的民事立法之外制定专门的资源利用和管理的立法。因此，18世纪中叶以后，很多国家开始制定保护森林、矿产资源、渔业等资源的法律，如美国1866年《矿业法》、瑞士1902年《森林法》等。

☆ 20世纪初期至20世纪60年代

20世纪初期至20世纪60年代，随着经济活动的日益频繁，加之之前的产业活动的污染累积效应，环境污染逐渐加重、污染损害也大面积扩散，世界上相继出现了震惊世界的“八大公害事件”，引起了全球范围内的对环境保护的关注。在这一时期，环境法表现出以下特征：

(1) 大量的污染防治立法。为了应付频繁出现的环境污染问题，各国开始进行普遍的污染防治立法。例如，美国从1948年到1972年（特别是在60年代）在持续生产、空气污染和水污染控制、机动车管理、固体废弃物处理、空气和水质量管理、公

民权利、野生生物、土地和水保持基金、野外优美景观、河流、国家标志、历史遗迹保护等许多方面都制定了详尽的法律。日本也同样如此。

(2) 出现偏向于污染防治的基本立法。在大量的污染防治立法的基础之上,已经有一些国家制定基础性的、综合性的环境立法,宣示国家的环境政策、规定专门的管理体制以及确定基本制度,如美国 1969 年《环境政策法》、日本 1969 年《公害对策基本法》等,但这些法律主要偏向于污染防治。

(3) 国际环境法开始得到迅速发展。在这一阶段,国际社会制定了相当数量的环境条约、公约,并出现了处理跨境资源纠纷的典型案列,为国际环境法的发展奠定了坚实的基础。

★ 20 世纪 70 年代至今

随着 1972 年人类环境会议的召开以及可持续思想的普及,人类社会对于经济发展与环境保护之间的关系的认识越来越深入,环境、资源、能源以及生态保护等多个领域之间被进一步打通,人类社会开始从整体上考虑环境保护问题。在这一时期,环境法表现出以下特征:

(1) 国内环境立法呈爆炸式增长。在这一阶段,各国开始大量立法,广泛针对各类环境问题制定相应的法律法规。我国也是在 70 年代以后开始探索环境立法。此外,各国也开始制定或者修改环境基本法。

(2) 环境法的理念得到较大发展。在这一阶段,国际社会对于环境问题的认识逐渐深入,环境法出现了从污染的末端控制到预防以及全过程管理,在命令和控制型制度工具引入市场型制度工具、贯彻风险防范原则等新的变化。

(3) 国际环境法进一步发展,国际环境法和国内环境法交互和融合趋势明显。在这一阶段,随着新型全球性环境问题的出现,国际社会制定了大量新的环境公约、条约。此外,国际环境法的很多理念、原则和制度进入国内环境法之中,国际环境法和国内环境法交互、融合趋势明显。

1.3.2 中国环境法的历史发展

☆ 1949 ~ 1973: 混沌时期

1949 年中华人民共和国成立至 1973 年全国第一次环境保护会议的召开是我国环境法发展的混沌时期。

在宪法上,国家较为重视的是对作为农业命脉的自然环境要素的保护,并且以公有制为基础,确立了自然资源的全民所有制形式。1954 年《宪法》第 6 条第 2 款规定,“矿藏、水流,由法律规定为国有的森林、荒地和其他资源,都属于全民所有。”

在防治环境污染方面,国务院相关各行政主管部门制定和颁布了一大批具有现代环境法律功能替代性质的规范性文件。如1956年制定的《工厂安全卫生规程》、1959年颁布的《生活饮用水卫生规程》和《放射性工作卫生防护暂行规定》。

在自然资源管理立法方面,国家较为重视对水土保持、森林保护、矿产资源保护等方面的行政管理,并制定了若干纲要和条例。例如,1950年颁布了《矿业暂行条例》,1953年颁布了《国家建设征用土地办法》,1956年颁布了《矿产资源保护试行条例》,1957年颁布了《水土保持暂行纲要》。

☆ 1973 ~ 1978:初步产生时期

自1973年8月中国召开第一次全国环境保护会议起,至1978年12月中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议(简称“十一届三中全会”)止,是中国环境保护工作和环境法律初步产生时期。

1971年,中国在原国家基本建设委员会下设置了工业“三废”利用管理办公室。1972年6月5日,中国派团出席了联合国在瑞典首都斯德哥尔摩举行的人类环境会议(UNCHE),以此为契机,中国拉开了国家环境保护事业的序幕。

1973年,国务院召开了第一次全国环境保护会议,将环境保护提到了国家管理的议事日程。1973年至1978年,中国制定了一系列国家环境保护政策和规划纲要,并且在实践中形成了一些环境污染防治的制度或措施,如“三同时”制度、限期治理制度等。在防治沿海海域污染、放射性防护等方面制定了一些行政法规和规章。以《工业三废排放试行标准》为开端,还制定了有关污染物排放、生活饮用水和食品工业等标准,使国家环境管理有了定量的指标。

1978年《宪法》第11条第3款专门对环境保护作了如下规定:“国家保护环境和自然资源,防治污染和其他公害”。这是环境保护首次被列入中国的国家根本大法之中,为国家制定专门的环境法律奠定了宪法基础。

☆ 1979 ~ 1989:初步发展时期

从1979年《环境保护法(试行)》的颁布实施,到1989年《环境保护法》取而代之的10年间,是中国环境保护立法的初步发展时期,中国的环境保护法律体系初步形成。具体表现在如下几个方面:

颁布环境保护基本法。1979年9月13日,五届全国人大常委会第十一次会议“原则通过”了该法律草案,并以“试行”的形式,由全国人民代表大会常务委员会令第2号于同日颁布实施。

修改宪法有关环境保护的规定。从20世纪80年代开始,中国社会主义法制建

设进入飞速发展时期。1982年的《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”。与1978年《宪法》相比，1982年《宪法》扩大了环境保护的对象，同时还增加了一些合理开发利用自然资源的条款。

全面展开环境保护单行法律、行政法规和规章的创制。在环境污染防治立法方面，1982年制定了《海洋环境保护法》，1984年制定了《水污染防治法》，1987年制定了《大气污染防治法》。在自然资源管理和保护方面，1984年制定了《森林法》，1985年制定了《草原法》，1986年制定了《渔业法》和《土地管理法》，1988年制定了《水法》，1989年制定了《野生动物保护法》。此外，国务院和相关职能部门还制定了大量的行政法规和规章，地方也制定和完善了地方性环境法规与规章。

制定、完善了一批国家和地方环境标准。这一时期中国在完善环境保护立法的同时，还依法制定、实施了一批包括大气、水质、噪声在内的环境质量标准、污染物排放标准、环保基础和方法标准，在效力层次上既有国家环境标准，又有地方环境标准。

积极参加国际环境保护合作。我国参加了一些重要的国际环境保护公约和协定，与周边国家签署了一些环境保护的双边协定，如《濒危野生动植物国际贸易公约》（1980年）、《保护世界文化和自然遗产公约》（1985年），以及中国和日本两国签署的《保护候鸟及其栖息环境协议》（1981年）等。

★ 1989 ~ 2014: 改革完善时期

从1989年开始至今是中国环境法的改革完善时期，这一时期，为了履行国际环境保护公约要求的义务，并适应新的形势的要求，中国进一步完善环境保护立法，并修改已不适应新的需要的原有环境法律。

我国于1989年12月26日通过了新的《环境保护法》。这为其他环境单行法律的制定、修改奠定了基础，拉开环境法律完善的序幕。

在此期间，中国制定了《环境噪声污染防治条例》（1989年）、《水土保持法》（1991年）、《大气污染防治法实施细则》（1991年）、《国务院关于加强环境保护工作的决定》（1990年）、《环境保护行政处罚办法》（1992年）、《固体废物污染环境防治法》（1995年）、《淮河流域水污染防治暂行条例》（1995年）等重要环境法律、法规、规章。此外，中国还在1995年修订了《大气污染防治法》、1996年修订了《水污染防治法》、1999年修订了《海洋环境保护法》。该阶段的上述立法活动，使得中国污染防治法律体系得以基本建立。

进入21世纪后，中国的环境立法活动依然十分频繁，不仅制定了《海域使用管理法》（2001年）、《环境影响评价法》（2002年）、《清洁生产促进法》（2002年）、《放

射性污染防治法》(2003年)、《循环经济促进法》(2008年)、《排污费征收使用管理条例》(2002年)、《全国污染源普查条例》(2007年)等法律法规。还修改、修正了《大气污染防治法》(2000年)、《水法》(2002年)、《草原法》(2002年)、《固体废物污染环境防治法》(2004年)、《土地管理法》(2004年)、《野生动物保护法》(2004年)、《节约能源法》(2007年)、《水污染防治法》(2008年)、《可再生能源法》(2009年)。

★ 2014年至今:跨越发展时期

2014年《环境保护法》修订通过正式揭开了中国环境法从传统的命令控制行政主导型向“政府—公众—市场”多元治理型跨越发展。2015年1月1日,新《环境保护法》生效,标志着中国环境法律体系发展到一个新的阶段。此后,2015年修订了《大气污染防治法》,2016年修订了《野生动物保护法》、修正了《海洋环境保护法》。而起草有关土地污染防治的专门单行法,修改《水污染防治法》等单行环境法也已列入议事日程。

典型案例

《环境保护法》修改背景概述^{〔1〕}

从1979年试行到1989年正式实施的环境保护法明确了立法目标“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”,同时定义“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”,确立了环境标准、环境影响评价、排污收费、限期治理等一系列基本制度。从20世纪80年代开始,全国人大常委会根据污染防治和生态保护各领域特点,相继制定了海洋环境保护法、水法、草原法、大气污染防治法、固体废物污染环境防治法、水污染防治法、环境噪声污染防治法、环境影响评价法、清洁生产促进法、循环经济促进法和节约能源法等二十余部法律,形成了以法律制度和科技促进产业结构调整、促进经济增长方式转变、保护和改善环境,为推动建设资源节约型、环境友好型社会,不断改进和完善了我国环境和资源保护法律。

〔1〕 “关于《中华人民共和国环境保护法修正案(草案)》的说明”(2012年8月31日),载中国人大网,http://www.npc.gov.cn/huiyi/lfzt/hjbhfxzaca/2012-08/31/content_1735795.htm,最后访问时间:2016年9月25日。

从1995年八届全国人大三次会议到2011年十一届全国人大五次会议,全国人大代表共2474人次以及台湾代表团、海南代表团提出修改环境保护法的议案78件,反映现行环境保护法是经体制改革初期制定的,已经不适应经济社会发展要求,社会各方面修改呼声很高。十一届全国人大常委会将修改环境保护法列入了五年立法规划的论证项目。

根据常委会立法规划,全国人大环境与资源保护委员会(以下简称环资委)结合办理代表议案和建议,梳理了历年来有关修改环境保护法的全国人大代表议案和建议内容,收集了国务院有关部门和有关专家的意见,从2008年到2010年开展了环境保护法及其相关法律的后评估工作,根据各项后评估成果,形成了一系列论证报告,认为环境保护的相关法律比较完善,编纂环境保护法典是长期任务,修改现行环境保护法,推动法律的实施和行政责任的落实是当务之急。当前修改现行环境保护法应当体现进入新世纪以来国家提出的指导思想,强化政府责任和监督,加强法律责任和追究,修改与后来制定单行法的一些不衔接规定,推动专项法律的实施。第十一届全国人大常委会第十八次会议审议同意了环资委的意见,将环境保护法修改列入全国人大常委会2011年立法工作计划。

2011年1月,全国人大环资委启动了环境保护法条文修改工作,成立了以蒲海清副主任委员为组长的修改小组,多次听取环境保护部等国务院有关部门和有关专家的意见,并于4月至9月分别赴湖南、湖北、重庆、福建、江苏、陕西等地进行调研,并在江苏省徐州市召集各省、自治区、直辖市人大环资委、提出议案的部分全国人大代表及全国人大常委会法工委对环境保护法修改进行研讨。环资委还专题就环境保护规划、环境监测、排污收费和限期治理等召开了专家和部门的座谈会。在草案起草过程中,书面征求全国人大常委会法工委、最高人民法院、中编办等18个中央机构与国务院部门和31个省、自治区、直辖市人大的意见后进一步研究和修改,今年3月又在上海听取全国人大五次会议四件代表议案领衔人和地方意见。经全国人大环境与资源保护委员会第二十七次全体会议审议,并再次修改形成了《环境保护法修正案(草案)》,并于2012年8月提请第十一届全国人大常委会第二十八次会议审议。

延伸阅读

1. 汪劲:“论现代环境法的演变与形成”,载《法学评论》1998年第5期;
2. 蔡守秋、王欢欢:“改革开放30年:中国环境资源法、环境资源法学与环境资源法学教育的发展”,载《甘肃政法学院学报》2009年第5期。

1.4 环境法律渊源体系和内容体系

知识要点

1.4.1 环境法律渊源体系

☆ 环境法律体系

环境法律体系是指因防止污染和其他公害,开发、利用、保护和改善环境与自然资源而产生的社会关系的各种现行法律规范,按照一定的原则、功能、层次所组成的相互联系、相互配合、相互协调的统一整体。

环境法律体系可以按照不同的标准进行不同的分类,一是按照法律渊源标准进行分类,二是按照法律规范的内容和功能进行分类。

★ 环境法律渊源体系

环境法律渊源体系指某个特定国家或者法域的全部环境法律渊源所构成的有机系统。该系统应具有特定的内在有机结构。

★ 中国现行环境法渊源体系的组成

中国现行环境法律渊源体系主要包括如下组成部分:

- (1)《宪法》有关环境保护的规定;
- (2)环境保护基本法;
- (3)环境单行法律;
- (4)环境行政法规;
- (5)环境规章;
- (6)地方环境法规;
- (7)地方政府环境规章;
- (8)环境司法解释;
- (9)国际环境条约。

★ 宪法有关环境保护的规定

宪法是国家的根本大法,宪法中有关环境保护的规定居于环境法渊源体系的顶端。我国宪法中涉及环境保护的条款包括:

(1)《宪法》第9条第2款规定,国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源;

(2)《宪法》第10条第5款规定,一切使用土地的组织和个人必须合理利用土地;

(3)《宪法》第22条第2款新规定,国家保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产;

(4)《宪法》第26条第1款规定,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;

(5)《宪法》第26条第2款规定,国家鼓励和组织植树造林,保护林木。

★ 环境保护基本法和单行法律

环境保护基本法和单行法律处于同一位阶,但是环境保护基本法起到统领单行法律的作用。具体来说,包括:

(1)环境基本法:《环境保护法》(2014年修订);

(2)污染防治类单行法律:《环境噪声污染防治法》(1996年)、《海洋环境保护法》(2016年修正)、《大气污染防治法》(2015年修订)、《放射性污染防治法》(2003年)、《固体废物污染环境防治法》(2004年修订)、《水污染防治法》(2008年修订);

(3)有关自然资源保护管理类单行法律:《煤炭法》(1996年)、《矿产资源法》(1996年修正)、《森林法》(1998年修订)、《海域管理使用法》(2001年)、《水法》(2016年修正)、《草原法》(2002年修订)、《土地管理法》(2004年修订)、《野生动物保护法》(2016年修订)、《海岛保护法》(2009年);

(4)生态保护类单行法律:《水土保持法》(1991年)、《防沙治沙法》(2001年);

(5)物质循环管理与节能类单行法律:《清洁生产促进法》(2002年)、《节约能源法》(2016年修正)、《循环经济促进法》(2008年)、《可再生能源法》(2009年修正);

(6)环境综合行政管理类单行法律:《环境影响评价法》(2016年修正)。

★ 环境司法解释

环境司法解释是指最高人民法院和最高人民检察院对下级法院或下级检察院就审理环境与资源保护案件的法律适用规则作出的规定。中国立法规定较为抽象,在具体司法实践中,需要由司法机关进行进一步解释。近些年来,最高人民法院、最高人民检察院制定了一些环境司法解释,对于法律适用起到了积极的作用,