

docsriver.com
商家本本店

LSL



法学系列

蔡守秋 主编

环境法案例教程



復旦大學出版社

www.fudanpress.com.cn

Huanjinfafa Anli Jiaocheng



法学系列

蔡守秋 主编

环境法案例教程



復旦大學出版社

www.fudanpress.com.cn

图书在版编目(CIP)数据

环境法案例教程/蔡守秋主编. —上海:复旦大学出版社,2009.7
(复旦博学·法学系列)
ISBN 978-7-309-06677-7

I. 环… II. 蔡… III. 环境保护法-案例-中国-高等学校-教材
IV. D922.685

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第087060号

环境法案例教程

蔡守秋 主编

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路579号 邮编200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 张炼
出品人 贺圣遂

印刷 浙江省临安市曙光印务有限公司
开本 787×960 1/16
印张 18.75
字数 432千
版次 2009年7月第一版第一次印刷
印数 1—5100

书号 ISBN 978-7-309-06677-7/D·416
定价 35.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



www.docsriver.com 商家 本本书店
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为
但请勿去除文件广告宣传页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



主编简介

蔡守秋，湖南东安县人。分别于1989年、1993年去美国俄勒冈大学法学院、华盛顿大学法学院学习研究各一年。现任武汉大学、华中科技大学、福州大学、湖南大学教授、博士生导师，中国环境资源法学研究会会长。历任中国法学会第二届、第三届、第五届、第六届理事，中国国土资源法研究会副理事长，中国西部开发法律研究会副会长，国家环境保护总局武汉大学环境法研究所所长。国家环保总局环境影响评价专家，中国法律咨询中心专家委员会委员。2006年，被聘为由中共中央宣传部、中共中央政法委员会、司法部、中国法学会组织的“百名法学家百场报告会”的报告专家，被中共中央宣传部、中华人民共和国司法部、中国法学会聘为“五五”普法国家中高级干部学法讲法讲师团成员。

长期从事环境资源法律和政策、国际环境资源法律和政策、可持续发展法和政策的研究和教学工作。曾参加《环境保护法》等10多项环境资源法律、法规的立法起草研究工作。曾主持、承担国家社会科学基金“六五”、“八五”、“九五”规划法学重点项目，世界银行和亚洲银行科研项目等40余项科研课题。已发表200多篇论文、20多部著作或教材。是教育部批准的首批普通高等学校人文社会科学国家重点研究基地（国家环境保护局武汉大学环境法研究所）和国家重点学科（环境资源法学）的学术带头人，湖北省有突出贡献的中青年专家。多次获司法部、湖北省、武汉市社会科学和法学优秀成果奖。国家环境保护总局于2000年12月授予“环境保护杰出贡献者”荣誉称号。

内 容 提 要

《环境法案例教程》是复旦大学博学法学系列中的一种，定位为本科生教材。本教材吸收了近十几年来我国环境资源法制建设的丰富经验与国内外环境资源法学研究的最新理论研究成果和最新案例，不少章节涉及我国环境资源法制建设的发展方向和环境资源法学研究的前沿领域。全书共有十二章、三个附录、近100个环境法案例，其主要内容包括：环境的概念与特点，环境资源问题与环境资源保护，环境法的发展概况，环境法的特点、目的与基本理念，环境法的基本原则，环境监督管理体制与监督管理制度，环境污染防治法，自然资源法，生态保护与建设法，公众参与环境保护管理的法律制度，环境行政责任，环境民事责任与环境民事纠纷的解决，环境刑事责任和国际环境法。本教材较好地体现了案例教学的特点，在全面介绍我国现行环境资源法律法规、环境资源法学基础知识的同时，结合现实需要突出了环境资源法实用知识的介绍，注重运用环境资源法学的基本理论解决实际问题能力的培养，注重培养适用法律的能力。本书可以作为普通高等学校法学专业的教科书，也可供其他专业选用和社会读者阅读。

主 编：蔡守秋

副主编：罗 吉 文同爱

撰稿人：（按姓氏笔画排列）

文同爱 王秀卫 王清军 冯 琳

吴贤静 宋 蕾 陈叶兰 罗 吉

高 敏 郭红欣 蔡守秋

前言

Foreword

环境、生态和自然资源是人类赖以生存的基本条件,是社会经济发展的物质基础。人与人的关系、人与自然的关系是人类社会面临的基本矛盾和永恒主题。随着经济社会的发展和科学技术的进步,环境污染、生态破坏和资源危机等环境资源问题已经成为当代举世瞩目的一个严重的社会问题,环境资源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。环境资源法(简称环境法)作为合理利用、保护环境资源,保障经济、社会和环境的协调发展和可持续发展,促进人与人和谐共处和人与自然和谐共处的法律规范体系和法律保障系统,已经发展成为一个新兴的、独立的、具有重要地位的法律部门。与此相适应,以环境资源法为主要研究对象的环境资源法学(简称环境法学)正在发展成为一门新兴的、边缘性的独立学科。

我国自 20 世纪 70 年代末实行改革开放政策以来,环境法和环境法学一直是法律界和法学界最为活跃的一个领域,目前已经初步形成具有特色的规范体系、概念体系和理论框架。根据国务院学位委员会和国家教育委员会 1997 年 6 月颁布的《授予博士、硕士学位和培养研究生的学科、专业目录》(1997 年),法学专业即法学一级学科共分为如下十大二级学科:法学理论;法律史;宪法学与行政法学;刑法学;民商法学;诉讼法学;经济法学;环境与资源保护法学;国际法学(含国际公法、国际私法、国际经济法);军事法学。2007 年 3 月,教育部高校法学学科教学指导委员会全体委员会议将环境与资源保护法增列为法学学科核心课程之一。这说明环境与资源保护法学即环境法学专业(学科)已经得到国家主管部门的正式认可,将环境法学作为法学本科教学主干必修课已成为环境法学教育发展的必然方向。近十年来,各高等院校纷纷加强环境法的教学和科研工作,目前已有几十所大学的法学院设立了环境资源法硕士点,已有北京大学、



武汉大学、中国人民大学、中国政法大学、重庆大学、福州大学、中国海洋大学等十多所大学招收环境资源法博士生，绝大多数法学院系都开设了环境资源法课程，不少大专院校的文科、理科和工科专业也相继开设了环境资源法课程。另一方面，自2006年4月国务院召开第六次全国环境保护会议以来，我国的环境保护及环境法治建设开始进入实现历史性转变的关键阶段。温家宝总理在第六次全国环境保护会议上强调：“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治化轨道。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。深入开展整治违法排污企业、保障群众健康专项行动，决不允许违法排污的行为长期进行下去，决不允许严重危害群众利益的环境违法者逍遥法外。”^①在这种形势下，我们推出这部《环境法案例教程》，相信对于促进环境法学这门核心课程的进一步建设具有重要的意义。

我国环境保护要实现历史性转变，最重要的是要依靠法治，依靠环境保护法的有效实施。在一个法治国家，首先要有体现人民意志、遵循客观规律的“良法”，接着是要保障“良法”的有效实施。法律是否有效、可行，应该由公民守法、行政依法和司法部门司法来保障，特别是来自法院的保障。在某种意义上可以认为，法是规定人们的外部行为并由法院适用的社会规则的总和，环境法律应该是由法院确认并由法院执行的规则；应该成为司法机关办案的主要根据；或者说，法院是维护环境法治、环境法律权威和环境公平正义的基本的、有效的、最终的保障。司法对环境法律的保障，主要体现在司法机关对环境违法行为的监督、审查和制裁，对被侵权者的司法救济，对环境法律实施问题的司法解释等方面；而环境法案例，则是司法机关实践的结晶。

目前，案例的作用日益增强，判例法已经成为许多国家法律体系的一个重要组成部分，案例借鉴和评析已经成为促进立法和执法的重要手段。“例以辅律，非以破律”，案例对审判工作的指导意义和参考价值已被我国各级法院所重视。《最高人民法院公报》每期都载有由最高人民法院批准、或者经最高人民法院审判委员会讨论通过的案例，要求各级法院在审判工作中加以参考；从2000年开始，最高人民法院向社会公开裁判文书。因此，作为一个法律系的学生和法律工作者，要理解、掌握环境法，必须理解、掌握由司法部门、环境行政部门在环境法治建设中所形成的环境法案例。这也是我们为什么要编写《环境法案例教程》的目的之一。

^① 温家宝：《全面落实科学发展观 加快建设环境友好型社会》，《光明日报》2006年4月24日。

为了适应环境法治建设和环境法学教育的需要,我们尝试编写了这部《环境法案例教程》。本书中的环境法案例是一种广义的案例,包括国内外各级政府、各级政府的环境资源行政主管部门,法院、检察院和公安部门,仲裁机构和非政府组织,以及国际法院、国际仲裁机构和其他国际组织等所处理的各种环境资源纠纷案例,还包括重要的、典型的环境事件或环境争论。为了突出重点,本书对国内外一些著名案例和事件,给予较多的篇幅加以专门评析,而对某些简单的案例或事件只做一般介绍,不做专门评析。在选择案例时,本书特别注意精选那些有代表性、有广泛影响的案例,例如:世界著名的八大公害事件,国际环境法发展初期的四大著名案例,世界史上最大的环境污染灾难——1984年博帕尔中毒事件,对推动可持续发展战略具有重大影响的盖巴斯科夫—拉基玛洛大坝案,美国著名的田纳西流域管理局诉希尔案,前苏联著名的切尔诺贝利核电站核污染事故;我国著名的松花江污染案,四川沱江水污染案,“塔斯曼海”油轮海洋环境污染案等。与环境法律的综合性和跨部门性相适应,环境法案例也具有综合性和跨部门性。一个个案虽然是独立的、在内容上有所侧重的,但是我们在研究、学习它们时,必须把它们联系起来看,进行综合分析。

编写环境法案例教材是一件创造性的工作,它不能仅仅是环境法案例的堆积或简单分类,而应该在保障学生全面掌握环境法学知识的基础上辅之以案例说明。为了克服以往环境法案例教材缺乏系统性而比较零散的缺陷,我们在编写本教材时力求将环境立法与环境法的实施结合起来,将传统的环境法学教材体例与新型的环境法案例教材体例相结合,尽量实现环境法学教材的理论性与案例教材的实践性的统一。

本书由蔡守秋教授任主编,罗吉、文同爱任副主编,具体编写分工如下:

第一章、第二章由蔡守秋教授撰写;

第三章由武汉大学吴贤静博士撰写;

第四章由武汉大学法学院、环境法研究所罗吉副教授撰写;

第五章由中南财经政法大学经济法学院郭红欣博士撰写;

第六章由昆明理工大学法学院副教授宋蕾博士撰写;

第七章由华东师范大学法律系副教授王清军博士撰写;

第八章由湖南农业大学人文学院副教授陈叶兰博士撰写;

第九章由华南农业大学法律系高敏博士撰写;

第十章由海南大学法学院王秀卫博士撰写;



第十一章由(西安)空军工程大学理学院社科系副教授冯琳博士撰写;

第十二章由湖南师范大学法学院副教授文同爱博士撰写。

全书由蔡守秋教授统稿。

编写环境法案例教材不仅需要理论功底和实践技能的高度结合,并且需要对大量案例资源的精细加工和提炼,而我们在这些方面都还有很多不足,加之我们能力所限,本教程还存在不少需要进一步探讨、改进之处。敬请使用该书的师生和广大读者批评指正,期望通过案例式、探讨式教学,在教学实践中进一步修改、完善本教程,以便共同促进环境法学教学的深入发展。

蔡守秋

于2009年6月18日

目录

Contents

第 1 章

概论 / 1

第一节 环境的概念与特点 / 1

第二节 环境资源问题与环境资源保护 / 7

第三节 环境法的发展概况 / 21

第 2 章

环境法的特点、目的与基本理念 / 27

第一节 环境法的概念与特点 / 27

第二节 环境法的目的与作用 / 37

第三节 环境法的基本理念 / 44

第 3 章

环境法的基本原则 / 53

第一节 经济、社会与环境协调发展的原则 / 53

第二节 预防为主、防治结合、综合治理的原则 / 57

第三节 环境责任原则 / 63

第四节 环境民主原则 / 67



第 4 章 环境监督管理体制与监督管理制度 / 72

- 第一节 环境监督管理体制和环境监督管理制度的分类 / 72
- 第二节 环境影响评价制度 / 76
- 第三节 “三同时”制度 / 82
- 第四节 环境许可制度 / 85
- 第五节 排污收费制度 / 87
- 第六节 环境监测与现场检查制度 / 90
- 第七节 突发环境事件应急制度 / 96

第 5 章 环境污染防治法 / 100

- 第一节 环境污染防治法概述 / 100
- 第二节 水污染防治法 / 103
- 第三节 大气污染防治法 / 106
- 第四节 固体废物污染防治法 / 109
- 第五节 环境噪声污染防治法 / 113
- 第六节 海洋环境保护法 / 116
- 第七节 放射性污染防治法 / 120
- 第八节 危险化学品、农药污染防治法 / 123

第 6 章 自然资源法 / 127

- 第一节 自然资源法概述 / 127
- 第二节 水法 / 131
- 第三节 土地法 / 134
- 第四节 矿产资源法 / 138
- 第五节 森林法 / 140
- 第六节 草原法 / 143
- 第七节 海洋资源法 / 146

第 7 章 生态保护与建设法 / 150

- 第一节 城乡规划建设法 / 150
- 第二节 野生动植物保护法 / 156
- 第三节 自然保护区、生态功能保护区法 / 160
- 第四节 自然、人文遗迹保护法 / 164
- 第五节 水土保持法和防沙治沙法 / 168

第 8 章 环境公众参与和环境公益诉讼 / 172

- 第一节 公民环境权 / 172
- 第二节 环境知情权 / 177
- 第三节 环境公众参与 / 181
- 第四节 环境公益诉讼 / 185

第 9 章 环境行政责任 / 191

- 第一节 环境行政责任的概念与构成要件 / 191
- 第二节 环境行政处分 / 195
- 第三节 环境行政处罚 / 196
- 第四节 环境行政复议 / 201
- 第五节 环境行政诉讼 / 205

第 10 章 环境民事责任与环境民事纠纷的解决 / 211

- 第一节 环境民事责任概述 / 211
- 第二节 环境民事责任构成要件与归责原则 / 215
- 第三节 环境民事责任的承担方式 / 222
- 第四节 环境民事纠纷解决方式 / 226



第 11 章 环境刑事责任 / 236

第一节 环境刑事责任的概念与环境犯罪构成要件 / 236

第二节 污染环境的犯罪 / 242

第三节 破坏自然资源的犯罪 / 247

第四节 环境监管失职罪 / 259

第 12 章 国际环境法 / 262

第一节 国际环境法的概念和发展概况 / 262

第二节 国际环境法的基本原则 / 268

第三节 国际环境法的体系 / 270

第四节 贸易环境协议与绿色壁垒 / 277

附录一 主要环境资源法律 / 284

附录二 中国参加的国际环境资源条约 / 287

第 1 章

概 论

本章要求掌握：环境的概念与特点，环境、自然资源、生态等相关概念的联系与区别，重点是理解环境与生态的区别，环境与民法、物权法中的物的联系与区别；环境资源问题的概念、类型、危害、特点和原因，环境资源保护的概念、内容、特点和意义，要求结合环境、环境资源问题的特点去理解和掌握环境保护的方法和途径；外国和中国环境法的发展阶段及其特点。

第一节 环境的概念与特点

2005年1月，钱正英、沈国舫、刘昌明三位院士在联名写出并提交给中央领导的《建议逐步改正“生态环境建设”一词的提法》一文中提出，“生态是与生物有关的各种相互关系的总和，不是一个客体，而环境则是一个客体，把环境与生态叠加使用是不妥的。‘生态环境’的准确表达应当是‘自然环境’，外文没有‘生态环境’或‘生态的环境’的说法，《中国大百科全书》中将‘生态环境’译为‘ecological environment’，是中国人的造词，未见于国外的科学著作。”^①随后，国务院即要求全国科学技术名词审定委员会对该文组织讨论，提出意见。2005年5月17日，该委员会邀请在京的生态学、环境科学有关专家共同讨论“生态环境建设”的内涵、用法和翻译等问题，专家学者贡献了许多真知灼见。有关讨论结果刊登在该委员会主办的《科技术语研究》2005年第2期“热点词·难点词纵横谈”专栏里。

上述事件提出了对环境法中的一个基本概念即“环境”的理解问题，也涉及环境与生态相关概念的关系问题。

^① 钱正英、沈国舫、刘昌明：《建议逐步改正“生态环境建设”一词的提法》，《科技术语研究》2005年第2期，第20~21页。



一、环境的概念

(一) 环境的概念

一般认为,环境总是相对于某个中心而言的,人们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,环境的内容也有所不同。如果以整个人类为中心,那么围绕整个人类的周围世界就是人类环境。通常所说的人类环境就是指以整个人类为中心、除人类以外的非人类世界即自然环境。

自然环境是一个复杂庞大、多层次、多单元的系统。我们把组成自然环境的各个成分叫做环境因素或环境介质。由于环境因素很多,我们将重要的环境因素叫做环境要素。自然环境是由各种环境因素或环境要素组成的统一体。根据需要,有时将某种环境要素或某些环境因素的组合称为某种环境,如由水、水生物和水底组成的水环境,由城市、乡村、社区和不同生活功能区组成的生活环境,包括城市环境和农村环境。

法律对环境的定义主要有概括式和列举式两种,有时也将概括式与列举式结合起来。《中华人民共和国环境保护法》(1989年)^①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) 环境与资源的关系

资源是指对人有用或有使用价值的某种东西。广义的资源包括自然资源、经济资源、人力资源等各种资源;狭义的资源则仅指自然资源。环境资源法(简称环境法)领域的资源主要指自然资源,自然资源是自然形成的可供人类利用的一切物质和能量的总称。

从资源分布空间的角度可以将资源分为地下资源和地表资源;从资源是否可再生的角度可将资源分为可再生资源、不可再生资源和恒定资源。环境法主要涉及大气(气候)、土地、水、海洋、森林、草原、湿地、矿产、生物、风景名胜(旅游)等自然资源。

环境和资源是从不同角度、有不同侧重点并相互交叉的概念。人类环境是指在人周围且对人有影响的各种自然因素的总称,自然资源是指对人有用且能为人所利用的自然因素。人类环境由环境因素组成,而各种环境因素在一定条件下均可成为对人有用和能用的物质和能量(即自然资源);从这个意义上讲,人类环境由不同种类的自然资源构成,各种自然资源均存在于环境之中。环境概念强调整体性、生态联系性,人类环境无国界;资源概念强调使用价值、可开发利用性,自然资源是财源。

环境法律和环境法学中的环境和资源概念,其实际和具体的内容都是指自然因素(包括各种自然物质、自然力和自然条件)。

环境法学中的“环境资源”概念包括环境与自然资源两个方面,是环境与自然资源的总称,不仅仅是指“环境容量、环境净化能力或环境美也是一种资源”这种狭义的环境资源。

^① 本书以后引用中国法律时,省略“中华人民共和国”这7个字。

(三) 环境与生态、生态系统的关系

生态(eco-)一词源于古希腊文字,意指家(house)。生态就是指一切生物的生存状态,以及它们之间和它们与环境之间的环环相扣的关系。生态系统有小有大,人类生态学中的生态系统是指人类生态系统。“生态系统这个概念是一元论的,它将植物、动物、人类社会以及环境整合在一起,以这样的方式可以将它们之间的相互作用在一个单一的框架内加以分析。它主要强调一个完整或整体系统的功能,而不是将各组分分割开来。”^①生态系统最基本的特征是它的整体性,它表明生态系统各种因素的普遍联系和相互作用。生物与其环境统一的原理被称为生态学的第一原理,也是当前研究人与自然的关系、环境与发展的关系必须遵循的第一原理。现代生态学把自然界看作是生态系统,这是对生物界的新看法;把世界看作是“人—社会—自然”复合生态系统,这是对世界的新看法。生态或生态系统是当代生态法的基本概念。联合国大会1982年通过的《世界自然宪章》宣布“人类是自然的一部分”。

目前我国环境法律将环境中的自然生态系统称为生态环境,将生态环境和生态系统都理解为以人为中心的环境要素或环境要素的组合。也就是说,我国现行环境法律中的生态或生态系统概念还不完全是当代生态学或人类生态学中的生态概念或人类生态系统概念。

二、环境的特点

明确环境的特点是培育环境法基本理念、掌握环境权的性质和理解环境法与民商法等其他法律部门的区别与联系的基本前提。从法学角度看,环境法中的环境具有如下特点。

第一,环境概念首先和直接反映的是人与自然的关系。环境不是与人无关的自然物,而是与人有关、对人有影响的自然界。在各国环境法律和环境法学中的各种“环境”概念,无论是从人类中心主义出发还是从生态中心主义出发,大都肯定了人与环境的相互作用和影响,表明了人与自然的密切关系,包括人对环境的影响(包括直接影响和间接影响)和环境对人的影响。例如,澳大利亚1979年的《环境规划与评估法》将环境定义为“影响人类、个人或人的社会群体之周围事物的所有方面”。

第二,人类环境既具有整体不可分割性,又具有相对可分区性。基于水、气、动物、能量等自然因素的流动性和各种环境要素的地理联系性和生态关联性,整体人类环境是不可分割的,人类只能共享一个地球,环境问题无国界。但是,环境是由各种环境要素构成的,在一定的空间、时间范围内和设定的条件下,人类整体环境可以相对地划分为不同的区域,不同国家、区域有程度不同、各具特色的环境问题,环境管理具有区域性特点。

第三,人类环境既具有无限性,又具有有限性。从总体上看,人类环境没有边界,自然资源取之不尽、用之不竭,自然界和广阔的宇宙蕴藏着无穷的资源、能量、潜力、价值和奥妙。但是,在一定的时间、区域和经济科学技术条件下,人类环境的承载力、环境容量和环境自净能力是有限的,某些自然资源是有限的,在一定的条件下某些自然资源和环境要素、环境容

^① [英] E·马尔特比等编著:《生态系统管理——科学与社会问题》,康乐、韩兴国等译,科学出版社2003年版,第2页。



量可以成为稀缺资源、稀缺物品。

第四,环境法中的环境与民法中的物和财产既有明显区别,又存在一定的联系。在民法等传统法律中一直有物和财产的概念而没有环境的概念,为了将环境法中的环境、资源与传统法律中的物、财产既联系起来又区别开来,《日本公害对策法》(1967年)和日本《环境基本法》(1993年)第2条均规定:“本法所称‘生活环境’,是指与人类生活有密切关系的财产,与人类生活有密切关系的动物和植物,以及这些动植物的生存环境。”可见环境法中的环境不同于传统民法中的财产,环境中的某些要素或成分(如土地、森林)可以成为民法中的物或财产;但它还包括不一定属于民法中的物或财产的动物和植物,以及大气、水、土地等动植物的生存环境和作为自然状态的自然环境。从广义上或哲学上讲,自然环境和自然资源是物,是财富的源泉或本身就是财富;但民法等法律中的物或财产是由法律定义并有特定法律含义的,是指能够为人所控制并能为特定人所独占的东西。由于动物、水流、海洋、大气等自然环境因素和自然资源是不能够为人所控制并不能为特定人所独占的东西,作为整体性的环境具有公共性、不能独占性、消费不排他性等特点,所以它们无法纳入传统民法的物或财产的范畴。曾任日本滋贺大学校长、日本环境会议理事的宫本宪一教授在《环境经济学》一书中认为:“环境是人类生存、生活的基本条件,是人类共同财产……环境是公共物品”^①;“环境既具有共同性,又具有非排他性”^②。美国J·L·萨克斯教授在《环境保护——市民的法律战略》中将环境定义为公共物品,认为环境公共物品理论建立在如下三个相关原则的基础上:“第一,由于像大气及水这种一定的利益对全体市民来说是至关重要的,所以将其视为私有权的对象是不明智的。第二,与其说大气及水是每个企业的私有财产,不如说更多的是大自然的恩惠,因此,不论个人的经济地位如何,所有的市民都应该对其进行自由的使用。”^③目前德国、奥地利、瑞士等国的民法典已经明确规定动物不是物,至于动植物的生存环境和人类整体环境(大气、海洋、水流)一般不属于传统民法中物或财产的范畴。明确环境法律上的环境与其他法律(民法、商法、经济法等法律)上的物或财产的联系与区别,对于掌握环境法与其他法的联系与区别具有重要意义。



案情简介

生态环境

对上述钱正英、沈国舫、刘昌明三位院士有关“生态环境建设”一词的理解和建议,侯甬坚教授在其《“生态环境”用语产生的特殊时代背景》一文中,以史证的方式详细考察了“生态环境”用语在我国产生、使用的背景^④。他认为,从“生态环境”一词在人大常委会产生过程的基本事实判断,生态环境属于具有相对独立性的政府用

① [日]宫本宪一著,朴玉译:《环境经济学》,生活·读书·新知三联出版社2004年4月版,第60页。

② 同上注,第63页。

③ 同上注,第66~67页。

④ 侯甬坚:《“生态环境”用语产生的特殊时代背景》,2006年12月21日载于“中国经济史论文”网站(<http://economy.guoxue.com/article.php/11629>)。

语(法定名词),而非严格的科技名词,主要使用于国家行政管理层面,而学术研究中则主要是尊重学者自己的理解和创作。1982年12月4日五届人大五次会议通过的我国第四部宪法,第26条规定“国家保护和改善生活环境和生态环境”,“这里表明的是—种国家立场,被保护和改善的对象是并列的‘生活环境和生态环境’,‘生活环境’是就人民的生活条件而言,‘生态环境’—词的含义(此处没有解释),显然是侧重于人民生存于其中的自然环境的生态质量——需要补充的是,该条的文字表述及其内容,在1982年后对本部宪法个别条款和部分内容的四次修改和完善中(1988、1993、1999、2004年),均未触及。”



案例评析

本案例是一个颇能反映环境和生态的性质、特点和相互关系,以及人们对当代环境、生态问题不同理解的一个典型争论。从本案例可知:

第一,中心不同,环境的内容也不同。生物中心主义的环境以生物(包括人和动植物、微生物)为中心,生态中心主义的环境以生态或生态系统(包括生物与其赖以生存发展的非生命物质)为中心。环境法律和政策中的环境概念大都以人为中心,例如《阿拉伯联盟环境与发展宣言》(1986年)明确指出:“环境乃指环绕人周围的一切。”如果以一个人或一群人为中心,那么围绕这个人或这群人的周围世界大体上可以为两个部分:一是主要由其他人及其生活物质条件形成的社会环境,二是社会环境以外的物质世界即自然环境。所以《辞海》将环境概括为“周围的境况。如自然环境,社会环境”。《联合国人类环境宣言》(1972年)、《美国国家环境政策法》(1969年)等环境政策文件和法律都将环境分为天然环境和人为环境两个方面。天然环境是早于人类出现之前就已经存在的或非人工培育的环境,如大气、海洋、山岭、荒野等。人为环境,是人类在天然环境的基础上加工、创制的物质环境,是人工生态系统与自然生态系统的综合。

从生态学和环境学的角度看,环境与生态是一个既相互联系又有所区别的概念。生态或生态系统是生态学的、以生态为中心的一个概念,人类生态系统包括人,人类生态系统表示人与自然的关系是一种有机整体的关系,人与自然都是人类生态系统的组成要素。环境是以人为中心的一个概念,环境与人有关,但环境不包括人,环境表示人与自然的关系是一种中心与外围的关系,环境是指人周围的物质世界。

但是,环境的概念也可以发展,有的学者主张对环境作扩大化解释,“多年来,(环境法)这个生机勃勃的领域记录了关于环境变化的理念:从简单地以自然保护和人类健康为中心转向一个更为整体的和综合的观点”^①。“任何一个环境的一般定义最好完整地包括所有的影响地球上的有生命的和无生命的因素以及它们之间的互相作用。它包括有生命的和无生命的部分。有生命的资源包括动物(其中包括人类)、植物和微生物。无生命的资源由两部分组成。其一是行星的物质生命支持系统,如地球、水文、大气、物质和能源。其二是包括人造环境在内的历史的、文化

^① 联合国环境规划署:《环境法教程》,王曦主编译,法律出版社2002年版,第22页。



的、社会的和美学的成分。”^①我国也有人主张对“环境”概念进行新的解释或定义,例如,清华大学学生王功伟在《何谓环境?》一文中认为:“环境乃是生命体之间及其与非生命体之间基于生存的安全与持续而形成的关系状态。人的环境是人类与所有的生命体以及非生命体之间基于生存安全与持续而建立的关系状态。”^②显然,在这种环境概念中已经没有“人是中心”的意思。

第二,法律上的概念与学科中的概念既有联系也有区别。法律既可以采用甚至照搬学科中的概念,也可以对学科中的相关概念进行加工、提炼和修改,还可以赋予某些概念以新意。例如,在环境科学中或人们日常生活中的固体是不同于液体的两个不同概念,但我国《固体废物污染环境防治法》(2004年)却规定:“固体废物,是指在生产、生活和其他活动中产生的丧失原有利用价值或者虽未丧失利用价值但被抛弃或者放弃的固态、半固态和置于容器中的气态的物品、物质以及法律、行政法规规定纳入固体废物管理的物品、物质”(第88条);“液态废物的污染防治,适用本法;但是,排入水体的废水的污染防治适用有关法律,不适用本法”(第89条)。也就是说,《固体废物污染环境防治法》所防治的固体废物包括固体废物和某些液态和气态废物。同理,我国宪法和《环境保护法》规定的“生态环境”也可以不同于生态学中的“生态”和“生态系统”。从我国现行环境法律的角度看,“生态环境”是人类环境的一种类型,是指由各种形式的生态系统组成的环境,是不包括人在内的生态系统。我国宪法和《环境保护法》中的“保护生态环境”就是保护人周围的生态系统,即保护自然环境。因此,不能简单地以生态学上的“生态”和“生态系统”的概念来否定我国法律上的“生态环境”概念。

第三,虽然不宜说我国法律上的“生态环境”概念是一个错误的概念,但却应该承认“生态环境”的法律规定反映了我国立法机关或某些法律起草者所持有的不同于当代生态学(特别是人类生态学)的理念。或者说,我国1982年宪法关于保护和改善生态环境的规定,反映了当时我国学术界及立法部门在对“生态”、“生态系统”和“生态平衡”等生态学概念的理解上还没有达到当代生态学的程度,虽然这在当时是很难避免的,并且至今仍然存在争论。现代生态学理论在我国传播开来后,我国一些学者用传统的“主、客二分法”研究范式理解生态、生态系统的含义,将原本反映“主、客一体化”研究范式和生态中心主义的生态、生态系统概念改造成反映“主、客二分法”研究范式和人类中心主义的中国式“生态环境”,将不属于传统民法中的“物”和“客体”简单地等同于传统民法中的“物”和“客体”,从而导致了一系列对生态和人类生态系统的“误解”,并对我国“环境法”向“生态法”、甚至中国整个法律生态化的进程产生了某种影响。



课堂讨论

江苏首例家装污染案^③

2001年11月,栗某为结婚需要与被告A公司达成装修协议,由A公司对栗某住房进行装修,装修工程于2002年1月上旬完工。2002年1月中旬原告搬入新房

① 联合国环境规划署:《环境法教程》,王曦主编译,法律出版社2002年版,第6页。

② 蔡守秋:《调整论——对主流法理学的反思与补充》,高等教育出版社2003年版,第45页。

③ 张梓太、于宇飞:《从江苏首例家装污染案看环境侵权特殊规则的司法适用》,《科技与法律》2004年第1期。

居住后,于4月份原告出现头晕、全身乏力等症状,后其母也出现类似症状,经诊断为血液病。同年8月,经南京市环境监测中心站对其居室内空气质量检测,室内空气中甲醛、氨、TVOC(综合指标)含量分别超过Ⅰ类民用建筑工程室内环境污染限量标准21倍、12.6倍、3.3倍。同时,经南京市产品质量监督检验所对用于装修的细木工板的检测,该木板甲醛释放量为13.9个单位,超过了国家规定的标准。由此,原告认为由于被告公司在装修过程中使用劣质材料,造成有毒气体的产生,导致原告患上血液病,要求被告A公司承担环境侵权损害赔偿责任。

被告对原告主张的环境损害赔偿不予认可,认为栗某住房室内不属于环境保护法中的环境,室内污染不属于环境污染,原告提供的因装修行为造成法律所称“环境污染”的证据不成立。

2003年7月18日,南京市玄武区人民法院就该案件做出一审判决:被告A公司承担环境污染损害责任,限期拆除全部装修,消除污染,并赔偿原告医疗费等各项损失费用50065元、精神损害抚慰金9000元。判决认为:该案件构成环境污染侵权;本案中个人家庭居室内“私人化”小环境是组成总体环境的一个部分;该案表面看似仅仅是一个装修产品质量问题,实质上原告人身受到的损害并非直接源于产品质量,而是源于成为媒介的、被污染的空气,因此,该案是由于装修行为造成的空气这一生态自然环境因素被污染,然后因被污染空气造成人体生命健康受到危害的环境污染侵权行为。

- 讨论题: 1. 如何理解环境法中的环境的内涵和特点?
 2. 本案中的室内环境能否纳入环境法中的环境范畴?
 3. 如何认识环境的整体联系性和相对分割性?
 4. 试分析环境的公共物品性质及其对环境法律的影响。

第二节 环境资源问题与环境资源保护

在20世纪,特别是在第二次世界大战以后,以“八大公害”案件为代表的一类新型社会问题开始引起人们的注意,这就是以环境污染为代表的环境问题。这八大公害案件是指1930年比利时马斯河谷大气污染事件,1948年美国多诺拉镇烟雾事件,20世纪40年代初美国洛杉矶光化学烟雾事件,1952年伦敦烟雾事件,1961年日本四日市哮喘病事件,20世纪50—60年代的日本水俣病事件,1955—1972年的日本骨痛病事件,1968年日本米糠油事件。现简介如下①:

① 本案例主要参考资料是:“外国环境纠纷及公害事件”,载于曾昭度主编的《环境纠纷案件实例》,武汉大学出版社1989年版。



(1) 1930年马斯河谷烟雾事件

比利时马斯河谷工业区位于狭窄的盆地中,在这个狭窄的河谷里有炼油厂、金属厂、玻璃厂等许多工厂。1930年12月1日至5日,河谷上空出现了很强的逆温层,致使13个大烟囱排出的烟尘无法扩散,大量有害气体和煤烟粉尘积累在近地大气层,对人体造成严重伤害。一周内有60多人丧生,其中心脏病、肺病患者死亡率最高,许多牲畜死亡。这是20世纪最早记录的公害事件。

(2) 1943年洛杉矶光化学烟雾事件

洛杉矶位于美国西南海岸。早期这里仅仅是一个牧区的小村,自从加利福尼亚州发现金矿和1936年在洛杉矶开发石油以来,人口剧增,很快成为闻名遐迩的美国第三大城市(仅次于纽约和芝加哥)。1943年,该市250万辆汽车每天燃烧掉1100吨汽油,每年5—8月,在强烈阳光的照射下,汽油燃烧后产生的碳氢化合物等在太阳紫外光线照射下引起化学反应,形成浅蓝色烟雾,使该市大多市民患上眼红、头疼病。后来人们称这种污染为光化学烟雾。1955年和1970年洛杉矶又两度发生光化学烟雾事件,前者有400多人因五官中毒、呼吸衰竭而死,后者使全市四分之三的人患病。

(3) 1948年多诺拉烟雾事件

多诺拉是美国宾夕法尼亚州某河谷中的小镇,镇里有许多大型炼铁厂、炼锌厂和硫酸厂。1948年10月26日至30日期间,这里大部分地区受反气旋逆温控制,且持续有雾,工厂排出的有害气体扩散不出去,全镇43%的人口,即5910人相继暴病,症状为:喉痛、流鼻涕、干渴、四肢酸乏、咳痰、胸闷、呕吐、腹泻等症状,死亡17人。分析认为,二氧化硫及其氧化作用的产物同大气中的尘粒接合是致害因素。

(4) 1952年伦敦烟雾事件

自1952年以来,伦敦发生过12次大的烟雾事件,祸首是燃煤排放的粉尘和二氧化硫。在1952年12月5日至8日期间,伦敦又被浓雾笼罩。事件期间尘粒浓度最高达4.46毫克/米³,为平时的10倍,二氧化硫浓度最高达平时的6倍。烟雾逼迫所有飞机停飞,汽车白天开灯行驶,行人走路都困难,使呼吸疾病患者猛增。四天中,死亡人数较常年同期增加4000多人,死亡者以45岁以上最多,约是平时死亡人数的3倍,1岁以下的死亡较平时增加1倍。两个月内又有8000多人死去。

(5) 1955年至1972年骨痛病事件

在日本富山平原上有一条河叫神东川。多年来,两岸人民用河水灌溉农田,使万亩稻田飘香。自从三井矿业公司在神东川上游开设了炼锌厂后,发现有死草现象。1955年以后,富山县就流行一种不同于水俣病的怪病:病人骨骼严重畸形、剧痛,身长缩短,骨脆易折;对死者解剖发现全身多处骨折,有的达73处,身长也缩短了30厘米。这种起初不明病因的疾病就是骨痛病。直到1963年,方才查明,骨痛病与三井矿业公司炼锌厂的废水有关。原来,炼锌厂成年累月向神东川排放的废水中含有金属镉,废水在河流中积累了重金属“镉”,农民引河水灌溉,便把废水中的镉转到土壤

和稻谷中,两岸农民饮用含镉之水,食用含镉之米,便使镉在体内积存,最终导致骨痛病。有报道说,到1972年3月,骨痛病患者已达到230人,死亡34人,并有一部分人出现可疑症状。

(6) 1961年日本四日市哮喘病事件

四日市位于日本东部海湾。1955年这里相继兴建了十多家石油化工厂,化工厂终日排放的含二氧化硫的气体 and 粉尘,使昔日晴朗的天空变得污浊不堪。1961年,呼吸系统疾病开始在这一带发生,并迅速蔓延。据报道患者中慢性支气管炎占25%,哮喘病患者占30%,肺气肿等占15%。1964年这里曾经有3天烟雾不散,哮喘病患者中不少人因此死去。1967年一些患者因不堪忍受折磨而自杀。1970年患者达500多人。1972年全市哮喘病患者871人,死亡11人。据报道,事件期间四日市每年二氧化硫和粉尘排放量达13万吨之多,大气中二氧化硫浓度超过标准5至6倍,烟雾厚达500米,其中含有害的气体和金属粉尘,它们相互作用生成硫酸等物质,是造成哮喘病的主要原因。

该事件发生后,有9名患者提起诉讼,被告是电力公司、化学公司、石油提炼公司等六家企业。经地方法院四日市分院1972年7月24日判决,原告有关损害赔偿的诉讼请求得到承认,对赔偿1亿5千万日元的请求、判决损害赔偿8800万日元。法院对患者的呼吸器官疾病“类似哮喘的症状”首次采用了被称为“集团疫学因果关系认定”的判断方法。这种方法将住在四日市的人和住在污染较少的其他地区的人进行比较,如果四日市有很多的患者,就可推定这一地区的患者可能受到大气污染的影响。该判决作为日本“四大公害判决”之一,在日本确立了公害健康损害补偿制度,对后来的审判产生影响。

(7) 1968年日本米糠油事件

米糠油事件发生在日本九州爱知县一带。生产米糠油在脱臭的工艺中,使用多氯联苯作载体,由于生产的失误,致使米糠油中混入了多氯联苯,结果有1400人食用后中毒。病人开始眼皮发肿,手掌出汗,全身起红疙瘩,接着肝功能下降,全身肌肉疼痛,咳嗽不止。4个月后,患者猛增到5000余人,并有16人无故丧生。这期间实际受害人在13000人以上,而且由于米糠油中的黑油做家禽饲料,造成数十万只鸡死去。这次事件曾使整个西日本陷入恐慌中。

(8) 1953年至1956年水俣病事件

二、环境问题

(一) 环境问题的概念

环境问题是指出于自然环境、自然资源的运动变化而给人类造成的一切有害影响和危害。

广义的环境问题包括第一类环境问题和第二类环境问题。第一类环境问题又称原生环



境问题,主要是指由自然现象如火山爆发、地震、洪水、海啸所引起的环境问题。由人类活动作用于自然界并反过来对人类自身造成有害影响和危害的环境问题,是第二类环境问题,又称人为环境问题或次生环境问题。这两类环境问题有时交叉发生、协同作用,如大型水库往往诱发地震、滥伐森林往往引发和加剧水旱虫灾等。

在人与环境之间存在着相互的物质能量交流活动,人类既需要从环境中获取物质和能量,也需要向环境排放物质和能量,第二类环境问题主要是由于人类在其生产、生活活动中开展的与环境的物质能量交流活动不适当所引起的。第二类环境问题又可以分为两大类:一是投入性损害或污染性损害,简称环境污染,即由于人类不适当地向环境排放污染物或其他物质、能量(统称排污活动)所造成的对环境和人类的不利影响和危害,如工业“三废”污染、农药化肥污染、有毒化学品污染等;二是取出性损害或开发性损害,简称生态破坏或环境破坏,又称非污染性的损害,即由于人类不适当地从环境中取出或开发出某种物质、能源(统称非排污活动)所造成的对环境和人类的不利影响和危害,如滥捕野生动植物、滥伐森林、滥垦土地、滥采矿产资源、滥抽取地下水等。这两类环境损害有时同时发生在人类的同一项活动中,如开采矿产资源可能同时造成生态破坏和环境污染。

自然资源问题主要指资源污染、破坏、浪费、枯竭和紧缺等现象。环境问题也是资源问题,对环境的污染和破坏包括对自然资源的污染和破坏。环境问题主要是由于盲目发展、不合理开发利用资源而造成的环境质量退化以及资源的浪费、枯竭和破坏。本书中的环境资源问题(简称环境问题),是环境污染、生态破坏、资源危机等环境问题和资源问题的总称。

(二) 环境问题的性质

关于环境问题的性质和特点,人们根据其产生的原因和影响,有不同的理解。概括起来,主要有如下几种观点:

一是认为环境问题主要是一个政治问题。

二是认为环境问题主要是一个经济问题。

三是认为环境问题主要是一个社会问题,包括社会历史、文化、教育、宗教、信仰、风俗、习惯、风气、道德等问题。

四是认为环境问题主要是一个科学技术问题。

五是认为环境问题主要是一个国际问题。

以上观点从不同角度、不同侧面揭露了环境问题产生的原因和问题的特点,都有一定的道理和事实根据。其实,环境问题就是环境问题,它由各种原因产生,又反过来对社会生产和生活的各个领域发生影响和作用;它与许多其他问题相关,但又不宜归入其他某个问题。从总体联系看,当代环境问题既是一个政治问题、经济问题、生态问题、技术问题、国际问题,也是一个道德问题,它与许多领域、部门、行业、学科和许多社会组织、团体、个人都有关联,更与自然环境的地理条件和生态系统有关,这就是当代环境问题的综合性、复杂性、广泛性、累积性、流动性、地域性、多样性和公害性。各种环境问题的实质,都是指人与自然的关系的

失调、失衡和恶化。

(三) 中国的环境问题

中国是一个环境资源大国,也是一个环境资源特点突出、环境资源问题相当严重的国家。中国从资源总量看是大国,从人均占有量看是小国,从资源利用效率看是弱国。中国资源种类全总量大,但资源分布不平衡、资源组合不够理想、后备资源不足、人均占有量少,资源相对紧缺、供需形势严峻。根据2006年3月16日国家统计局发布的全国人口抽样调查,到2005年11月1日,中国大陆人口为130 628万人,约占2006年世界总人口的20%。中国自然资源总量的综合排序虽然居世界前列,但人均占有资源量却仅占世界平均的1/3,其中土地不足1/3,森林与林地为1/6,草场为1/2,森林蓄积量为1/8,矿产资源为1/2,淡水资源为1/4。中国要以占世界总量8%的淡水、7%的土地养活占世界20%的人口,这是中国基本的国情。

根据《中国环境保护行动计划》(1993年9月,国务院原则批准):“中国目前还处在第一代环境污染和生态破坏的阶段。主要表现是,以燃煤排放的烟尘和二氧化硫为主要污染物的大气污染;以工业和生活排放有机物为主要污染物的水质污染;以植被破坏和水土流失为主的生态破坏。”根据近几年国家环境保护总局发布的中国环境状况公报:我国环境保护虽然取得了积极进展,但环境形势严峻的状况仍然没有改变;中国的局部环境质量虽有所改善,但整体环境在恶化、前景令人担忧;中国的环境问题突出地表现在两个方面,一是环境污染相当严重,二是环境破坏相当严重,以城市为中心的环境污染在发展,并向农村蔓延,生态破坏的范围仍在扩大;发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题已在20多年里集中出现,污染治理和生态建设任务十分艰巨。

根据国务院新闻办于2006年6月6日发布的《中国环境保护(1996—2005)》白皮书、国家环保总局于2006年6月4日发布的《中国生态保护》及《2005年中国环境状况公报》:中国生态环境脆弱,生态环境脆弱区占国土面积的60%以上;生态环境压力大,中国人均资源占有量不到世界平均水平的一半,但单位GDP能耗、物耗大大高于世界平均水平;全国水土流失面积356万平方公里,占国土总面积的37.1%,全国因水土流失每年流失土壤50亿吨;全国荒漠化土地为263.62万平方公里,占国土面积的27%;沙化土地面积为173.97万平方公里,占国土面积的18%;全国天然草原面积约占国土面积的41%,但有90%的天然草原出现不同程度的退化。目前,中国每日耗水量世界第一,污水排放量世界第一,能源消费和二氧化碳排放量世界第二,二氧化硫排放总量居世界第一位,氟氯烃的排放总量也居世界第一位,列入世界濒危动植物目录中的动植物占该目录总数的1/4,酸雨面积已占中国大陆面积的1/3。据世界银行1997年完成的报告,仅测算中国大气污染和水污染带来的对人体健康、农林渔业及其他损失每年达540亿美元(约4320亿元人民币)。在1994年,我国环境污染和生态破坏造成的经济损失达6130亿元,约占国民生产总值的14%^①。

^① 王玉庆:《影响农业可持续发展有环境因素》,《环境工作通讯》1998年第10期,第23页。



、环境保护

(一) 环境保护的概念

对环境资源保护简称环境保护。广义的环境保护涵盖对环境或资源的合理开发、利用、保护和改善;狭义的环境保护是相对于环境的开发利用而言,即专指保护和改善环境。根据《中国大百科全书(环境科学)》,环境保护是“采取行政的、法律的、经济的、科学技术的多方面措施,合理地利用自然资源,防止环境污染和破坏,以求保持和发展生态平衡,扩大有用自然资源的再生产,保障人类社会的发展”^①。

本书中的环境保护,在环境的保护与环境的合理开发、利用、改善、建设同时使用时,是指狭义的环境保护;在另外一些场合,可能是指广义的环境保护。广义的环境保护是指,为了协调人与自然的关系、促进人与自然的和谐共处、保障经济社会的可持续发展的目的,而实施的有关保护、改善和合理开发、利用环境资源,防治环境资源的污染和破坏的各种活动的总称;它包括环境资源的合理开发、利用、保护、改善及其管理的各种活动。

(二) 环境保护的特点

环境保护的对象是环境和资源,环境保护的实质和根本特征,是利用各种手段和办法,协调人与自然的关系,解决人与环境的矛盾,促进人与自然的和谐共处。我们可以从环境和环境问题的特点来理解环境资源保护的主要特点。

(1) 公益性。由于环境问题的公害性、流动性、累积性,环境保护是一项公益性的事业,它关系到全人类的共同利益。保护地球环境不仅仅对当代人有利,也对子孙后代有利;不仅对本国有利,也对其他国家和所有居民有利。

(2) 综合性。由于环境问题的综合性、复杂性,环境保护也具有综合性、广泛性、跨部门跨学科性。环境保护是一项巨大的系统工程,保护对象广泛、保护手段多样,与每个人都有关系,与经济、社会、生产、科技、文化、卫生、教育等各项工作都有关。

(3) 基础性。环境是人类生存和发展的基本条件,是经济和社会发展的物质基础,环境保护是国家的一项基本职能、社会的一项基础性工作、人类的一项永久性的事业。这就是环境保护的长期性、战略性和基础性。

(4) 科学技术性。由于自然环境、生态系统和人类社会都有其固有的客观运动规律,环境问题要通过科学技术来解决。环境保护重视并依靠环境学、生态学等科学理论。科学技术是发展环境保护事业的支柱和动力,也是保护环境和合理开发利用资源的根本保证,这使得环境保护工作具有较强的科学性、技术性。从这个意义上讲,环境保护是一项强调遵循科学规律、运用科学技术手段的工作。

(5) 区域性。自然环境占有一定的空间和区域,不同地区的环境问题具有明显的地区

^① 《中国大百科全书(环境科学)》,中国大百科全书出版社 1984 年版,第 155 页。

差别,环境保护工作必须因地制宜,这使得环境保护具有区域性和地方性的特点。



案情简介

水俣病案件

在日本南部九州湾熊本县有一个叫水俣的小镇,这里居住着4万居民,以渔业为生。从1939年开始,日本氮肥公司(TISSO株式会社)的合成醋酸厂开始生产氯乙烯,工厂的生产废水几乎不加任何处理地直接排放入水俣湾。该公司在生产氯乙烯和醋酸乙烯时,使用了含汞的催化剂,使废水中含有大量的汞。这些汞在海水、底泥和鱼类中富集,经过某些生物的转化形成甲基汞,又经过食物链使人中毒。当时,最先发病的是爱吃鱼的猫。中毒后的猫发疯痉挛,纷纷跳海自杀。没有几年,水俣地区连猫的踪影都不见了。1956年,出现了与猫的症状相似的病人。患者开始时,只是口齿不清,步履蹒跚,继而面部痴呆,全身麻木,耳聋眼瞎,最后变成精神失常,直至躬身狂叫而死。水俣病患者当中,有发病后一个月就死亡的重症患者,也有被视力减退、头疼、味觉嗅觉、健忘等症状困扰一生的慢性患者。开始,人们不知道为什么会产生这种病,也不了解环境污染的危害。目前尚未发现根治水俣病的治疗方法。因为开始病因不清,所以用当地地名命名。水俣病于1956年在熊本县被正式确认,日本国政府于1968年正式承认该病是由TISSO株式会社引起的环境公害。1991年,日本环境厅公布的中毒病人有2248人,其中1004人死亡。

已经正式提出水俣病认定申请的人,熊本、鹿儿两县约17000人,至2000年10月31日止已被正式确认的水俣病患者(从老人到胎儿)为2264人,其中死亡1408人。另外,为救济尚未被认定为水俣病的患者,根据政府1995年的解决办法,由TISSO株式会社支付给一次性补偿金的人数为10353人。因此,目前正式被认定受汞影响的患者为12617人。此外,因存在正式确认之前死亡,因死亡而无法向医疗事业单位提出认定申请,以及由于各种原因没有申请的人,所以实际受害人数尚不清楚。

作为水力发电公司始建于明治末期的TISSO株式会社是日本重要的化工企业(该厂生产碳化钙、醋酸、盐化乙烯和化肥等产品),由于该企业的发展使水俣市成为熊本有名的工业城市之一,该厂厂长担任该市市长,该市对该厂的依赖性很大。为此,水俣病患者与TISSO株式会社和有关政府部门展开了旷日持久的、艰苦卓绝的斗争,在富有正义感的学者、律师的支持下,水俣病患者终于在1973年3月取得胜诉,获得了应有的赔偿。根据患者和TISSO于1973年7月签订的补偿协定,被认定的水俣病患者从TISSO一次性领取1600至1800万日元的补偿金;此外,还支付年金、医疗费、护理费、丧葬费、温泉治疗费、针灸费等费用;另外从TISSO



设立的基金利息中支付婴儿补助、护理补助、按摩治疗及门诊交通费等费用。TISSO株式会社从1975年后已不能及时支付患者的补偿金；从1978年开始，日本政府和熊本县政府通过发行县债进行金融支援，到2000年3月为止，发行的县债总额超过2568亿日元（100日元约7元人民币）。为了治理水俣湾的淤泥污染，熊本县用14年时间花了485亿日元对其进行处理和填埋，在水俣湾造成了58公顷的填埋地。

为追究水俣病致害者的刑事责任，日本熊本县地方裁判所刑事二部于1979年3月23日上午10时对造成水俣病的原氮肥公司经理吉冈喜一（77岁）、原厂长西田荣一（69岁）进行公开审判。由右田实秀裁判长宣判：由于案件是因企业活动而引起的公害犯罪，必须严格追究组织上的责任者。该判决确认两被告对上村耕作（死于1973年6月）和船场岩藏（死于1971年12月）犯有过失致死罪。并根据两被告已是高龄等情况，分别判处他们有期徒刑二年，缓刑三年。



案例评析

水俣病案件是一起能够反映环境污染问题和环境保护特点的典型案例。本案说明：

第一，环境污染问题具有累积性、潜伏性、迁移性、危害严重性和广泛性、后果不易治理性等特点。

第二，防治环境污染和保护环境必须结合环境污染产生的原因和特点，综合采取各种措施。环境污染往往是伴随经济活动特别是生产活动的副产物，防治环境污染和保护环境必须结合经济和生产活动进行。

第三，防治环境污染和保护环境，应该采取包括加强环境管理（包括政府环境管理和企业环境管理）、工程技术措施（特别是污染源工厂的污染防治措施）、公众参与和公民诉讼、设立环境污染赔偿金、司法救济等措施。



案情简介

葛店化工区污染纠纷案^①

葛店化工区位于湖北省武汉市与鄂州市（1985年前为鄂城县）交界处，是指葛店化工厂、武汉化工二厂等工厂所在地的周围地区。该化工区属武汉市管辖，是有名的“四重”地区，即重要经济区、严重污染区、重点治污工程区、严重污染纠纷区；其污

^① 本案例曾被多次引用，请参看蔡守秋：《国土法的理论与实践》，“第五节 国土纠纷处理实例选评”，中国环境科学出版社1991年版，第323～338页；蔡守秋：《论跨行政区的水环境资源纠纷》，《江海学刊》2002年第4期；王灿发教授主编：《环境纠纷处理的理论与实践》，中国政法大学出版社2002年7月版。

染范围涉及鄂州市鸭儿湖水系13个子湖,重点污染区包括4个乡、镇的11个村,2.5万余人;其纠纷内容涉及水环境资源污染、农业灌溉用水分配、饮用水供应和渔业用水安全等问题。葛店化工厂对鸭儿湖水系的污染可以追溯到1958年建厂初期,自那时以来曾发生无数次的污染事故和污染纠纷。据统计,到1974年止,沿湖中毒的人达1634人次,耕牛中毒345头(其中死亡122头),牲畜中毒396头(其中死亡152头),年产鱼量从200多万斤减少到几十万斤;葛店化工厂历年来发生中毒事件624人次,严重中毒达140人次;附近农民因饮用被污染的水和食物引起中毒的达620人。40多年来,要求防治污染、解决农业用水和饮用水问题、解决损害赔偿等纠纷的来信上访和冲突不绝。为了解决这一纠纷,采取了抓人关人、中央领导出面、主管部门协调、工厂赔偿损失、治理污染源、加强环境立法、建设引水工程、搬迁受污染居民、调整行政区划等各种手段、措施和方法,现择其要者简介如下。

第一,抓人关人,即当出现严重环境纠纷时,对纠纷一方即所谓“闹事者”采取逮捕、坐牢的办法。1964年,因工厂严重污染,忍无可忍的农民群众起来堵工厂的排水口,导致工人与农民发生械斗,当时的湖北省省长急忙派出武装人员将带头“闹事”的农民逮捕入狱,结果很快“解决”了纠纷。

第二,通过领导行政指示解决纠纷。面临葛店化工区的严重污染,受害者多次通过写信、上访等各种方式向上反映情况,要求政府解决纠纷。为此,当时的国务院副总理等中央党政领导曾于1975年、1976年、1979年多次下达指示,省、市(人大、政府)领导的指示、批示更多。领导指示、批示对促进污染源治理、解决污染纠纷起到了很好的作用。如李先念副总理于1975年作出“鸭儿湖污染到了非治不可的时候了”的指示后,国家计委等部门很快下达了葛店化工厂的治污工程项目。

第三,通过报刊电台等大众传播工具促进纠纷解决。有关葛店化工区污染纠纷及其相关事项的消息,从人民日报、湖北日报、中央和地方电台等国内的到海外的共十几种报刊电台,都曾关注和多次报道。

第四,通过纠纷当事人自行协商、有关人民政府协调等方式解决污染损害赔偿纠纷。环境污染损害发生后,受污染的农民或受污染的乡、村组织和葛店化工厂等工厂自行协商,或由湖北省、武汉市、鄂州市人民政府环保部门出面组织协调,由造成污染损害的工厂对受污染的农村组织和农民赔偿损失。据统计,从1975年至1981年,葛店化工厂仅因环境污染的农业赔款就达33万元。从1975年到1990年,葛店化工厂每年都要因污染赔偿农民损失几万元。

第五,治理污染源,兴建引水设施,从根本上消除产生环境资源纠纷的原因。水环境资源纠纷的存在,其根本原因是存在着造成水环境资源污染破坏的污染破坏源;因此,治理污染破坏源、兴建引水设施,是彻底解决纠纷的根本措施。几十年来,为治理葛店化工区污染付出了巨大的投资和劳力。1976年,国家投资890亿元兴建



葛店化工厂“三废”治理工程,同时投资 653 万元兴建鸭儿湖氧化塘以净化、处理工厂排放的废水;为兴建鸭儿湖氧化塘,原鄂城县还投入了 2 万多民工、付出了 600 多万标工(劳动日)的义务劳动。为了解决因饮用水、农业用水所发生的纠纷,到 1987 年,武汉市和鄂州市共投资 367 万元兴建引长江水工程。这些治理污染源和兴建引水设施的措施,有力地缓解了葛店化工区的水环境资源纠纷。

第六,通过人民政府和人民代表大会等国家机关的政策文件解决纠纷。我国一般将人大通过的法律、国务院通过的行政法规、国务院各部委通过的规章、享有地方立法权的机关通过的地方法规、享有地方规章制定权的机关通过的地方规章,统称为广义的法律。而将除上述广义法律之外的其他政府性文件称为政策文件。为了解决葛店化工区纠纷,湖北省人大、政府及其有关部门制定了大量政策文件^①,这些文件对解决葛店化工区环境纠纷发挥了重要作用。

第七,通过地方环境资源立法、加强环境资源管理来解决纠纷。面对年复一年存在且日益加剧的环境资源纠纷,受害方也曾想到通过法律手段解决纠纷。鄂州市(原鄂城县)曾通过法院解决葛店化工区的环境资源纠纷,但由于没有处理跨行政区环境资源纠纷的具体法规,法院不予受理。要依靠法律处理纠纷首先必须制定法律,鄂城县政府曾经通过湖北省环境保护局聘请国家环境保护局武汉大学环境法研究所研究起草《葛店化工污染区环境管理暂行条例》。武汉大学环境法研究所的教师经过近两年的努力,起草了一份《葛店化工污染区环境管理暂行条例(草稿)》^②,由此引起了有关方面的注意和重视。

第八,通过调整行政区划来解决纠纷。面对无休止的武汉市与鄂州市之间因葛店化工区污染、饮用水等问题所产生的争吵和纠纷,湖北省人民政府决定通过调整纠纷当事人的行政区来解决纠纷。1986 年 1 月 8 日湖北省人民政府发出了《关于武

^① 现择其要者列举如下:《石油化学工业部、湖北省革命委员会关于解决葛店化工厂“三废”污染鸭儿湖问题的报告》(1975 年 12 月 19 日)、《湖北省计划委员会印发国家计委〈关于防治鸭儿湖污染问题的批复〉的通知》(1976 年 10 月 15 日)、《湖北省科学技术委员会、湖北省环境保护办公室关于转送湖北省水生生物研究所〈关于利用严家湖氧化塘净化农药废水取得显著效果的报告〉的报告》(1978 年 1 月 6 日)、《湖北省环境保护局关于省革命委员会批准武化二厂立即停产治理的通知》(1979 年 10 月 30 日)、湖北省石油化工局转载的《化学工业部关于葛店化工厂三废治理进度安排的批复》(1981 年 6 月 15 日)、《湖北省基本建设委员会关于鄂城县鸭儿湖氧化塘工程竣工验收报告的批复》(1982 年 9 月 25 日)、《湖北省人民政府办公厅关于落实省人大常委会领导同志要求全面治理葛店污染区情况的报告》(1985 年 11 月 29 日)、《湖北省人民政府关于武汉市、鄂州市调整行政区划有关问题的通知》(1986 年 1 月 8 日)、《湖北省人大常委会办公厅关于葛化污染区治理问题讨论纪要》(1986 年 3 月 8 日)、《湖北省人民政府关于批转联合调查组解决葛化污染区饮用水的方案的通知》(1986 年 4 月 22 日)、《湖北省人民政府办公厅关于原鄂州市左岭镇划归武汉市管辖几个具体问题的通知》(1986 年 9 月 15 日)、《湖北省环境保护局关于鸭儿湖氧化塘污水管断裂污染经济补偿的处理意见》(1987 年 8 月 29 日)、《湖北省环保局局长陈秉林关于武汉东湖和葛店化工区污染治理情况的报告》(1987 年 10 月 19 日在湖北省第六届人民代表大会常务委员会第 29 次会议上)、《湖北省人民代表大会常务委员会关于抓紧治理武汉东湖和葛店化工区污染的决定》(1987 年 10 月 24 日)等。

^② 虽然湖北省环保局和鄂城县人民政府经过多方交涉努力,但由于种种原因,始终未能列入湖北省人大地方立法的议程。

武汉市、鄂州市调整行政区划有关问题的通知》，1986年9月15日湖北省人民政府办公厅下发了《关于原鄂州市左岭镇划归武汉市管辖几个具体问题的通知》，决定将原属鄂州市管辖的左岭镇行政区（包括受污染的13个村、186个村民小组）全部划归武汉市管辖，葛店化工区污染的综合治理由武汉市统一规划。由于受严重污染、矛盾最突出的13个村、186个村民小组全部归武汉市管辖，很快就基本平息了长期存在的武汉市与鄂州市之间因葛店化工区污染、饮用水等问题所产生的纠纷。



案例评析

本案例是一个颇能反映环境问题性质、环境保护重要性和中华人民共和国环境保护发展历程的典型案件。从本案例可知：

第一，采取抓人关人的办法解决环境纠纷，表面上看起来快速、简单、有效，实际上是最原始、最简单、最无效而后患无穷的办法。这种纠纷处理办法是当时生产力不发达、经济和环保落后、环境保护意识和环境法治意识低的产物，它混淆了两类性质不同的矛盾，其本身就不具有合法性、正当性。抓人关人后，虽然一时平息了纠纷，但随后几十年的实践证明，矛盾和纠纷是长期存在且越演越烈。

第二，通过领导行政指示解决纠纷，是目前中国解决跨行政区环境纠纷的一个重要途径，领导级别越高越有效。它虽然不能等同于“人治”，但毕竟是法治不健全的产物。如果地方各级人民政府及其环境保护行政主管部门对现有的环境保护法律置之不理、不依法办事，而一味等待上级指示，法律制度就会形同虚设。

第三，借助于报纸电台等社会舆论的办法，对葛店化工区污染纠纷的解决起到了强有力的促进作用。但是这种办法只有促进作用，真正解决环境纠纷还得靠有关方法依法办事。

第四，通过纠纷当事人自行协商、有关人民政府协调等方式解决污染损害赔偿纠纷，我国已有法律规定。但这种一年一度通过行政协调、自行协商的污染损害赔偿则颇具“中国特色”，还存在进一步改进的余地。

第五，治理污染源是平息环境纠纷的根本途径，武汉市和鄂州市治理污染源和兴建引水设施的措施，有力地缓解了葛店化工区的水环境资源纠纷。事实说明，由于治理污染科学技术水平有限、技术能力有限、治污投资有限，加之生产规模的扩大和产品结构的调整，治污工程和引水设施也不可能一劳永逸，诸如鸭儿湖氧化塘之类治污工程还会产生二次污染、设施维护和工程报废等问题。

第六，通过人民政府和人民代表大会等国家机关的政策文件而不是依法解决环境纠纷，具有简便、快捷的优点，这虽然是中国处理环境纠纷的一个特色，但在某种意义上也是环境法制不够健全的产物。只有健全环境法制，才能及时有效地处理环境纠纷。

第七，通过地方环境资源立法、加强环境资源管理是解决环境纠纷的重要途径。但是，中国主要是一个实行中央集权制的国家，现实告诉我们，在中央没有制定有关处理跨行政区



环境资源纠纷法规的前提下,在有关政府部门没有认识到处理跨行政区环境资源纠纷重要意义的情况下,企图通过地方立法解决跨行政区的环境资源纠纷问题,是一件非常困难的事情。

第八,通过调整行政区划来解决纠纷,可以说是我国处理跨行政水环境资源纠纷的一个“创举”,它基本符合解决外部不经济性的经济理论。由于我国法律规定水资源为全民所有,跨行政区水环境资源纠纷实际上是由“行政区内活动的外部不经济性”所形成的一种“公有水的悲剧”。通过调整行政区划,将原本属于两个不同行政区的纠纷当事人纳入到一个行政区内,实际上是通过行政区调整变外部不经济性为内部不经济性。这种解决纠纷的办法从表面上看、短期看,是缓和、平息、消除跨行政区环境资源纠纷的一个好办法。但从长远看、深层次看,这种处理办法实质上并没有真正解决纠纷,而只是将外部不经济性内部化、将外部纠纷变成内部纠纷、将跨行政区纠纷变成行政区内的纠纷,弄得不好,有可能掩盖、回避矛盾,不利于行政区内环境污染问题和水资源配置问题的彻底解决。事实上,葛店化工区至今仍然存在污染问题^①。对原本存在于不同行政区而后划为同一行政区的环境纠纷,有关部门必须提高警惕、加强监督,继续采取解决行政区内环境纠纷的办法和措施。

第九,上述案例的意义远远超出了葛店化工区的地域范围,它告诉我们,要有效解决环境资源问题、进行环境资源保护、处理环境资源纠纷,应该注意如下几个方面:(1) 要准确把握环境资源问题的性质和特点,环境污染问题是一个涉及政治、体制、经济、社会、科学技术、法律、行政管理的综合性问题。(2) 要充分认识环境保护的性质、特点和意义,环境保护是保障人民身心健康、生命财产安全、社会安定团结,改善城乡关系、工农关系,促进经济社会可持续发展的伟大事业。(3) 解决环境问题、保护环境要采取行政的、经济的、政治的、法律的、宣传教育的、公众参与的各种手段,不能仅仅依靠某一种手段,要全面考虑、统筹兼顾、综合防治、对症下药。(4) 中国的环境问题和环境保护是一个不断发展的历史过程,在不同时期有不同的特点,要注意环境保护和环境法制建设的分阶段性。



课堂讨论

1. 环境污染有哪些特点? 环境问题属于何种性质的问题?
2. 环境保护属于何种性质的工作或活动? 环境保护有什么意义和作用?
3. 防治环境污染和保护环境有哪些途径、手段和措施?
4. 有人认为环境问题是公有地的悲剧,解决环境问题的主要途径是采取经济手段,关键是明确环境和自然资源的产权,你如何看待这种观点?

^① 据湖北省环境保护网(<http://www.hbepb.gov.cn/show.aspx?id=12273>, 2008年3月24日)的“环保资讯快递”(楚天都市报特约记者王德华)报道,从鄂州市葛店镇、华容镇和葛店开发区排出的大量污水,流入该市五四湖,数万群众的生产和生活用水被污染。该市环保人员昨呼吁,再不能走先发展后治理的老路。