

北京大学远程教育法学系列教材

环境法

docriver 文川网
入驻商家 古籍书城
在古籍书城搜索古籍书城 获取更多电子书



汪 劲 编著

人民法院出版社
THE PEOPLE'S COURT PRESS

北京大学远程教育法学系列教材

环境法



汪 劲 编著

人 民 法 院 出 版 社
THE PEOPLE'S COURT PRESS



B1275448

图书在版编目 (CIP) 数据

环境法/汪劲编著. —北京: 人民法院出版社, 2003.3

(北京大学远程教育法学系列教材)

ISBN 7-80161-462-3

I. 环… II. 汪… III. 环境保护法—中国—高等教育: 远距离教育—教材 IV. D922.68

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 010422 号

环境法

汪 劲 编著

责任编辑 陈 健 张承兵

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市朝阳区安慧北里 (亚运村) 安园甲 9 号 (100101)

电 话 65290567 (编辑部) 65290516 (出版部)

65290558 65290541 65290543 (发行部)

网 址 www.courtpress.com

E-mail courtpress@sohu.com

印 刷 保定市印刷厂

经 销 新华书店

开 本 787×1092 毫米 1/16

字 数 250 千字

印 张 13.5

版 次 2003 年 2 月第 1 版 2003 年 2 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-80161-462-3/D·462

定 价 27.00 元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装, 请与出版社联系调换)

docsriver 文川网
入驻商家 古籍书城

在文川网搜索古籍书城 获取更多电子书

北京大学远程教育法学系列教材编辑委员会

主 任：李 鸣

执行主任：乔聪启 汪 劲

委 员：（按姓名拼音排序）

陈兴良 甘超英 甘培忠 郭 瑜
李宝珍 李玉泉 梁根林 刘家兴
刘剑文 刘凯湘 马忆南 饶戈平
邵景春 沈 岗 盛杰民 汪 劲
汪建成 王 慧 王 轶 王 哲
叶静漪 尹 田 张 平 张玉镶
张智勇 赵昆坡 周旺生

责任编辑：陈建德

编写说明

网络的普及是现代社会的—个特征。现代远程教育也是因网络的普及而新生的教育手段，它以授课便捷、学习高效、自主性强、内容更新迅速等一系列传统教育所没有的特点而愈来愈受到全社会的关注和认可。为此，北京大学法学院结合现代网络远程教育的特点，在2001年初组织编写了《北京大学远程教育法学试用教材》，并辅之以教学课件，以帮助学员通过网络完成法学专业学习的任务。这套教材已在实际教学中使用了十多本，其中4本已由人民法院出版社公开出版发行。

《北京大学远程教育法学试用教材》经过—年多的试用，已经受到了读者的好评。特别是它将传统的纸质教材和网络教学结合起来，使学员能充分利用网络这一现代化的教育手段进行自主性的学习，既有利于学员掌握基础知识，同时也便于学员通过网络学习和巩固相关内容。这已成为该教材有别于其他法学教材的特色。为此，北京大学法学院决定将该教材更名为《北京大学远程教育法学系列教材》，并成立专门的编辑委员会，在原有的基础上对该教材进行完善和补充，使其形式和内容相对确定，体系更为完整。

现代远程教育是诞生不久的新生事物，它的特点和规律还有待于我们去探索和发掘。我们编写的这套教材是否能真正符合现代远程教育的规律，能否对学员有更大的帮助，还有待于实践的检验。我们热忱欢迎读者和从事法学教育的专家学者提出指正意见，共同促进我国的现代远程法学教育的发展。

《北京大学远程教育法学系列教材》

编辑委员会

2002年8月

目 录

导论 环境法及其学习方法	(1)
第一节 环境法和环境法学的研究对象与范围	(1)
第二节 环境法的学习方法	(3)
第一章 环境法的一般原理	(5)
第一节 环境问题及其本质	(5)
第二节 环境法的概念	(8)
第三节 环境法的历史沿革	(14)
第四节 环境法的渊源与体系	(22)
第五节 环境法的基本原则	(30)
第二章 环境行政与环境行政机构	(47)
第一节 环境行政的基本理念	(47)
第二节 环境行政管理机构	(51)
第三章 环境保护的行政法律措施	(57)
第一节 环境污染的行政法律控制	(57)
第二节 自然资源保护的行政法律措施	(113)
第三节 生态保护行政法律制度	(138)
第四节 违反环境法的行政法律责任	(158)
第四章 环境侵害及其民事责任	(166)
第一节 环境侵害的民事责任	(166)
第二节 环境污染纠纷的行政处理	(173)
第五章 破坏环境与资源保护犯罪及其刑罚措施	(177)
第一节 破坏环境与资源保护犯罪概述	(177)
第二节 破坏环境与资源保护犯罪的构成	(179)
第三节 刑法中破坏环境与资源保护犯罪的规定	(181)

第六章 国际环境法与中国	(185)
第一节 国际环境法概述	(185)
第二节 国际环境法的主要内容	(193)
第三节 中国对待全球环境问题的原则立场	(204)
附录：《环境法》教学大纲	(208)

导论 环境法及其学习方法

第一节 环境法和环境法学的研究对象与范围

一、什么是环境法？它是怎样发展起来的

从学理上讲，环境法学是以环境保护法、自然资源法以及生态保护法的法律现象、法律理论和方法、以及有关法律的发展规律作为研究对象的一门新兴的法学学科。

环境法学的研究是从对环境法律规范和环境法律制度的评价和分析开始着手进行的，其设问的依据是环境问题及其对人类社会的影响。例如，当环境污染造成许多人的健康、生命以及财产损失时，便会因此而产生加害与被害这样的社会关系。于是人们企盼依靠法律对合法权益的保护和救济来公正地调整这种关系。

然而，有关环境的法律制度尚不健全，并且依传统的公法或者私法手段难以圆满地调整这种社会关系时，环境污染及其损害便会成为一类不良社会问题并逐渐沉积。随着时间的推移，它就像一个滚动的雪球一样越滚越大，成为一个与人类社会附着在一起的沉甸甸的包袱。

环境立法所要解决的主要问题之一，就是如何在一国现行的经济、社会、政治与法律体制下，通过设立新的、以环境问题为着眼点的法律规范去解决诸如环境污染这样的社会问题，以恢复原有的安定和秩序。

环境立法对于环境问题的成因和对策，从生态学、经济学、医学、伦理学、社会学、政治与行政学以及传统法学本身等诸多学科的角度都提出了不同的理论和观点，这些理论和观点的倡导者和支持者们都认为自己的观点和方法是最优的、并且在一定场合它们还是对立的。

因此，环境立法要对诸多的所谓“最优”的方法作出比较选择，将那些与国家经济、社会、政治和法律体制相适应的“最优”作为首选运用到环境立法中去，而将那些虽然与上述体制在形式或在内容上不相适应、但是可能对整个人类发展和全球保护有益的“最优”作为次选运用到环境立法中去。

在国际社会，人类有意识地主动针对环境问题而进行的立法，大约开始于20世纪初、中叶。几十年来，随着环境问题的全球化和对策的法制化，有关环境立法取得成功的“最优”也已经从西方发达国家开始传向世界各国，成为当今国际和国内环境立法所必须确立的共同性指导性原则。所有这些，也理应成为环境法学的研究对象。

二、中外环境法研究的发展状况

环境法学的研究最早源于西方国家。西方国家进行全方位的环境立法，大约始于20世纪60年代。因此有关环境法学的研究，若从60年代发达国家对专门性环境立法进行研讨开始计算的话，在西方主要发达国家只经历了大约30多年的时间。

在中国，从70年代中叶围绕第一部环境保护法（试行）的立法而对环境法展开专门研究以来，也只有不到30年的时间。

就在这短短几十年的时间里，随着对环境问题从地域性到国际性、再发展到全球性的认识，环境立法如雨后春笋般地涌现，成为国内和国际立法上的一个热点和重点问题。环境法学也在这一过程中不断发展和完善，目前已经成为一个新兴的法学学科。

三、环境法在法学学科体系中的地位

在国外，环境法是一个独立法律部门的观点已经为大多数人所承认。在国内，占主流的观点认为在我国环境法已经形成了一个独立的法律部门，理由如下：（1）环境法有所调整的明确和特定的社会关系领域；（2）我国近年来环境立法发展很快，环境法体系已经形成。从理论上分析，现代环境法成为一个独立的法律部门有其必然的原因：①环境问题已经成为世界上很多国家面临的严重的社会问题，以至于必须由国家来承担保护和管理环境的职能；②国家对环境的管理要通过许多种手段，其中特别重要的是法律手段；③环境与资源的整体性和环境保护关系的复杂性决定了必须把环境与资源保护的社会关系视为一种特殊的社会关系，进行整体的全面的保护和调整，但是原有的各个部门法都不能满足这种需要，因而必须创建一个新的综合性并能对环境与资源进行整体全面保护的法律部门来满足这种需要，这就促进了环境法作为一个新型法律部门迅速建立和发展起来。

目前，环境法学（环境与资源保护法学）处于我国法学的二级学科的地位。但是从目前的手段和方法看，它与传统法有着密切的联系。

例如，对环境法基本原理研究涉及到法理学问题，对国际环境法研究涉及到国际法学，对公民环境权研究涉及到宪法学，对环境行政与环境行政诉讼研究涉及到行政法与行政诉讼法学，对危害环境犯罪的研究涉及到刑法学，对环境侵害的民事救济涉及到民法学，对环境与发展以及企业责任涉及到经济法学，关于环境民事诉讼的特殊程序上的问题又涉及到民事诉讼法学，等等。

所以我们说环境法学虽然是法学和环境科学的交叉学科，但是它的本质仍然是法学。因此，学习环境法学必须有扎实的法学功底。

四、环境法学的学科体系与内容划分

综观国内外环境法学的研究对象与内容,一般而言,环境法学的内容主要包括:环境法基本原理,环境污染防治法,自然资源法,生态保护法,国际环境法。

在对环境法所做的划分方面,按照不同的方法可以将环境法分为不同的部分,例如:从国内法和国际法的角度,可以将环境法划分为国内环境法和国际环境法两大部分;从法律理论和法律实践的角度,可以将环境法划分为环境法基本理论和环境法律规范两大部分(或者分为总论和各论);从公法与私法的角度,可以将环境法分为环境公法与环境私法两大部分;从法律措施的属性的角度,可以将环境法分为环境行政法、环境赔偿责任法以及环境刑法三大部分;从环境法所控制、保护的主体或者要素的角度,可以将环境法分为环境污染防治法、自然资源法以及生态保护法三大部分,等等。

上述划分方法说明,环境法学不仅涉及国内法、国际法以及法理学、行政法、民法、经济法和刑法等法学学科,而且还涉及环境科学(生态学)、环境社会学、环境经济学等其他自然科学和社会科学学科。并且,由上而知,环境法学还是一门法学方法论的学问,各种方法如何运用以及运用得好坏,决定了环境法律制度的可行性。

第二节 环境法的学习方法

一、环境法解释论及其方法论的基础

环境法学与许多学科有着密切的联系,其主要表现在环境法的解释论和方法论上。目前,与环境法解释论和方法论比较密切的学科主要包括:

(一) 生态学及其原理

对环境问题的科学分析;所有能量、物质运动的基本法则;生态系统平衡的规律。

(二) 环境经济学原理

对产生环境问题的制度、政策缺陷的分析;对法律成本进行成本效益分析与建议;提出“可持续发展”战略。

(三) 环境伦理及其价值观念

对环境问题主要原因的思想背景方面的分析;提出生态伦理观念。

(四) 法学原理

传统法原则与方法的运用;传统法原则的发展与改革;创造出新的

法律原则、法的权利等。

二、学习环境法课程的基本要求

(一) 它是一门在理论上具有综合性和探索性的课程

学习本课程，既要具备充实的法学基本理论知识，又要具备一定的自然科学知识。通过对本课程的学习，应当全面掌握环境法的基本内容、环境法的基本法学体系，从而为继续学习各部门环境法奠定坚实的基础。

(二) 它也是一门应用性很强的课程

随着环境问题的不断增加和对人类行为的不断反思，传统的思维方式和经济发展模式正在悄然地发生改变。因此，环境法学可以直接服务于我国可持续发展战略的实施，并对我国环境与资源方针政策的制定与实施、对我国参与国际环境合作以及对有关环境与资源纠纷的处理等具有直接的运用价值。所以，在学习过程中应当注意培养将所学的环境法知识运用于实践的能力；同时也应当通过实践，进一步加深对所学环境法知识的理解。为此，在学习环境法时，更多的思考应当是——为什么会有环境法？它是否为法学诸学科的简单综合？传统法理论和方法是否存在处理环境问题方面存在缺陷？为克服缺陷应当采取什么理论方法？怎样理解环境法与自然科学和社会科学的关系？社会科学研究在理论上应当怎样吸收自然科学的新进展？当你在学习环境法以后经常自觉不自觉地思考上述问题或者对传统法不断提出反思时，环境法教学的目的就达到了。

第一章 环境法的一般原理

第一节 环境问题及其本质

一、环境、自然资源的概念

一般场合，环境、自然资源与生态系统是既模糊、又相关的几个术语。对它们的概念及其内涵进行剖析将有助于我们了解环境法的内容及其调整范围。

(一) 环境

在环境科学里，环境主要是指人类的生存环境。为此，环境科学家一般将环境的涵义概括为“作用在‘人’这一中心客体上的、一切外界事物和力量的总和”^①。

中国的环境立法对“环境”的概念采用了概括性、列举性的方法予以了立法解释。现行《中华人民共和国环境保护法》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”^②。

(二) 自然资源

在1987年中国发布的《中国自然保护纲要》中，对自然资源的解释是：“在一定的技术经济条件下，自然界中对人类有用的一切物质和能量都称为自然资源”^③。

与环境的概念相比，虽然自然资源是环境的一个重要的组成部分，但是自然资源的概念是从是否可以直接为人类利用的角度来理解的，是可以被人类利用的自然物质；而环境则通常是指客观存在的物质世界中同人类和人类社会发生相互影响的各种自然因素的总和，它实质上就是

① 刘天齐主编：《环境保护通论》，中国环境科学出版社1997年版，第1页。

② 中国在1979年颁布的原环境保护法（试行）第3条对“环境”的定义只采用了列举的形式：“本法所称环境是指：大气、水、土地、矿藏、森林、草原、野生动物、野生植物、水生生物、名胜古迹、风景游览区、温泉、疗养区、自然保护区、生活居住区等”。

③ 见国务院环境保护委员会发布：《中国自然保护大纲》（1987年5月22日），第三章开头的术语解释。与之相关的概念还有“自然环境”和“自然保护”。按照《自然资源简明词典》对“自然资源”的解释，自然资源是“在一定的技术经济条件下，自然界中对人类有用的一切物质和能量”。见中国自然资源研究教育工作委员会编：《自然资源简明词典》，中国科学技术出版社1993年版，第1页。

人类生活、工作和进行生产活动的生物圈部分。

由此可见，自然资源和环境在概念上又是有所差别的。如果我们用生态学的观点来看待自然资源，两者就是密不可分的。例如，按照《中国自然保护纲要》的分类，主要的自然资源包括土地、森林、草原和荒漠、物种、陆地水资源、河流、湖泊和水库、沼泽和海涂、海洋矿产资源、大气以及区域性的自然环境与资源。而所有这些，大多已经在中国环境保护法对“环境”的定义中予以了列举。也就是说，当我们在环境立法上提到“环境”的概念时，理所当然地应当将自然资源包括在内。

二、环境问题概念与分类

环境问题是指由于人类活动或自然原因使环境条件发生不利于人类的变化，以致影响人类的生产和生活，给人类带来灾害的现象^①。

在环境科学研究中，一般将环境问题分为两大类：一类是指由自然原因引起的自然灾害，这被称为原生环境问题或第一环境问题；另一类是指由人为原因引起的环境污染或自然破坏，这被称为次生环境问题或第二环境问题。

作为环境立法控制对象的环境问题，主要是指第二环境问题。根据第二环境问题的具体表现形式，它主要又可以分为自然生态破坏问题和环境污染问题两大类。前者是指由于人类不合理开发利用自然资源、以及进行大规模的建设活动或其他对环境有影响的活动（如核实验、生物实验等）给环境带来的不利变化，像乱砍滥伐和乱捕滥猎资源造成资源的减少或灭绝以及水土流失、土地沙化、生态系统失衡以及生物物种发生变异等。后者是指由于人类在工业生产、生活活动等过程中，将大量的污染物质以及未能完全利用的能源（能量）排放到环境之中，致使环境质量发生的不利变化，如酸雨对森林和环境的破坏（酸化）、二氧化碳引起的气候变暖、氟氯烃导致的臭氧层出现空洞等现象。它们的共同结果是危害人类的健康以及人类赖以生存的环境及其条件。

三、环境问题的成因及本质

环境问题是随着人类的进化发展而不断演变发展起来的。虽然在这一过程中，自然环境及其要素自身也在发生着某种改变，从而在一定程度上也可能导致环境状况的恶化，但是从事地学或生态学研究的中外学者一般都认为，环境的大多数变化主要是人为因素引起的。这主要表现在以下几个方面：

首先，机器的使用虽然大大地提高了社会生产力、加快了工业化和

^① 参见金瑞林主编：《环境法学》，北京大学出版社1990年版，第15页。

都市化进程以及增强了人类对环境的改变和控制能力，但是对自然资源和能源的消耗与浪费也大大地增多。

其次，世界人口呈高度增长趋势，给环境带来极大的压力。据统计，世界人口在罗马帝国灭亡时期只有4亿，然而经过约1000年到了公元1600年则开始超过10亿，再经过300年到1900年增加到20亿，又经过50年到1950年达到了30亿^①。到20世纪90年代初，世界人口已达52亿^②。另外，据世界银行编写的《1992年世界发展报告——发展与环境》的资料显示，1992年世界人口为53亿，而且还在以每年9300万人的速度增长^③。世界人口在1998年估计约为60亿。

再次，科学技术的进步为人类文明的发展作出了巨大贡献，但是也同时给人类带来了灭顶之灾的隐患。火药的发明和核裂变的发现使战争武器的杀伤力、破坏力大幅度提高；猎捕工具的改良导致大量自然资源濒临灭绝；农业的化学物品使用不仅造成土地的侵蚀，而且给人类和生物造成积蓄性化学物质危害。

总之，今天在国际上普遍存在的环境问题可以说都是人类在过去几个世纪行为所积累的结果。

既然环境问题的产生和发展经历了几个世纪，并且它的范围和程度也在不断扩大和加深，那么，为什么日益文明的人类没有及早采取有效的对策和措施去扼制环境问题的恶化呢？从经济学的角度看，主要是由两个原因造成的：

一是由于市场的缺陷。即市场不能精确地反映出环境的社会价值。第一，由于很难区分和履行对环境（如大气质量）的所有权及其使用权，所以不存在环境（质量）的市场。而产品的价格就不能体现污染物的有害影响，结果导致大量的污染；第二，一种资源的某些用途（如热带雨林）能够出售，而其他用途（如它对流域的保护）却不能。因此导致资源存在的不能出售的那部分用途经常被忽视，因此导致资源过度被利用；第三，对资源的开放管理方式促使它们可为所有人开发利用（例如，对巴西亚马逊河流域热带雨林的开发和哥斯达黎加沿海沙丁鱼资源的开放捕捞等）。在这种情况下，资源的环境效应并不能被使用者所认识，结果导致森林毁坏以及捕捞过度；第四，个人或团体对使环境免遭破坏的低成本方法缺乏了解，如对有关氟氯烃（CFCs）与臭氧耗尽之间的关系等，而大部分技术则掌握在私人公司手里，他们因觉得难以

① 参见木宫高彦著：《公害概论》（日文版），有斐阁1974年版，第250页。

② 参见宋健主编：《现代科学技术基础知识》，科学出版社等，1994年版，第384页。

③ 参见世界银行编：《1992年世界发展报告——发展与环境》，中国财政经济出版社1992年版，第25页。

从中获利，也不会主动提供更有利于环境的信息。

二是政策失误。政府的行动有时鼓励低效能，而这些低效能反过来又会引起对环境的毁坏。例如，对农业的能源投入和对伐木和开发牧场实行补贴、公共部门排污不承担责任、按补贴的价格提供一些公共服务（如电、水和卫生设施），以及公共土地和森林的低效能管理等。由于政府政策的这些失误，可能会加重由市场缺陷引起的环境破坏（如巴西亚马逊河流域所发生的情况）^①。

这些原因引起的环境破坏还经常因为贫困、经济上和政治上的不稳定而加剧。例如，穷人则更关心他们今天能从自然资源中得到什么，而不是为了明天而保护自然资源，其结果总是导致自然资源的过度开发。经济和政治的不稳定则促使了人们的短期行为。除此之外，人口增长和迁移也会加重环境破坏。例如，菲律宾山地森林毁坏严重的直接原因是开放公共森林，以及特许费过低。人口增长过快，使得对农业用地，以及木材、燃料和建筑材料的需求增加，从而也会加重了森林的毁坏^②。

第二节 环境法的概念

一、环境法的定义

本书认为环境法是以保护和改善环境、警惕和预防人为环境侵害为目的，调整与环境相关的人类行为的法律规范的总称。

这个定义在如下三个方面确立了环境法的内涵：

第一，环境立法的目的在于保护和改善环境，警惕和预防人为原因造成对环境的侵害；

第二，环境法调整对象的范围包括全部与环境相关的人为活动；

第三，环境法体系的范畴还包括其他调整与环境相关社会关系部门法的法律规范。

应当注意的是，在给环境法下定义时，一般不将对因灾害而导致的环境破坏所实施的法律控制也纳入环境法的内涵之中。这也是各国环境法学家通常的做法。

二、环境法的特征

作为部门法的一种表现形式，环境法具有与其他部门法相同的一般

^① 参见世界银行编：《1992年世界发展报告——发展与环境》，中国财政经济出版社1992年版，第64～65页。

^② 同上，第65页。

特征（如规范性、强制性等）。然而，由于环境法是法学与环境科学的交叉学科，因此环境法还具有与其他部门法所不同的固有的特征，它们主要表现在如下四个方面：

（一）科学技术性

环境法具有浓厚的科学技术性这一点，是所有环境法学家所共识的不同于一般部门法的基本特征。

第一，环境法是一种建立在自然规则基础之上的法律。这种基础包括生物、化学和物理原理。环境法要利用科学去预测和调整在非凡的自然中人类行为的后果，因此“自然法则”就不可避免地成为环境立法对待环境问题的指导原理。法律的制定和实施都必须依赖和利用专门的科学技术知识，并且自然科学家也要为环境立法贡献出自己的知识。

第二，所谓的“科学技术”不仅需要现在已知的知识及其建议，而且还需要在科学的不确定性范围内预测和评价风险的方法。由于与环境相关事物的“解决”可能转而引起新的问题，所以注视后者才是至关重要的^①。

第三，由于环境法是通过调整一定领域的社会关系来协调人与自然的关系的，因此它必须体现自然规律特别是生态学规律的要求，必须把大量有关技术规范、操作规程、环境标准、控制污染的各种工艺技术要求等运用于环境立法之中。

最后，环境法的科学技术性还表现在它促进对科学技术成果的运用方面。例如，如果环境立法不对淘汰落后的技术设备以及运用先进科学技术作出规定的話，企业出于自身利益和生产成本的考虑就不太容易接受新的科学知识和技术改良。这样也不利于科学技术的进步和发展。

环境法的这一特征提醒我们，环境法的方法与传统法的方法存在着一些不同之处，它的众多法律规范必须遵循和建立在自然规范（法则）的基础之上，而不能人为的、强制性的凭借主观判断予以确定。为此，必须不断通过对自然的发现、以新的价值观对在传统法基础上建立起来的人类与环境在伦理上的权利义务关系予以重新评价。

（二）综合性

由于环境法所调整的社会关系涉及到生产、流通、生活各个领域，并与开发利用、保护环境和资源的广泛社会活动有关，这就决定了需要以多种法律规范、多种方法从多个方面对环境法律关系进行综合性调整。

环境法的这种综合性特征，一方面表现在环境立法体系中除包括专

^① A. Kiss, D. Shelton, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge University Press, 1994, pp7-8.

docsriver 文川网
入驻商家 古籍书城

在文川网搜索古籍书城 获取更多电子书

部门性环境法规外,还包括其他公法、私法等法律部门(如宪法、民法、刑法、劳动法和经济法等)中有关环境保护的规范。另一方面,还表现在环境法所采取的法律措施涉及经济、技术、行政教育多种因素之上,环境法既有实体法又有程序法,既包括国家立法也包括地方立法。

由于环境要素组成的相关性,因而环境也具有充满活力和长期演变的特点。它要求法律和政策也应当保持充分的灵活性,以其快速变化的能力对新的情况作出反应。再则,环境损害是不可逆转的,这种永久性的环境损害作为一个事实,也已为立法者和公务员们在实施政策中所接受,为此它对决策有直接的影响。一个最常见的例子就是物种的灭绝。所以法律需要有所突破,即与其用传统法律来补救倒不如将注意力放在采取预防措施之上^①。

(三) 共同利益性

相对于其他执行社会与政治职能的公法而言,环境法所表现出的公共职能不仅仅是为了个别群体、统治者阶级、国家或地区的单一政治、经济利益,更多的则是要考虑全人类的共同利益,即人类生存繁衍的基础——全球生态利益。因此,我们也不能简单地套用过去使用的阶级分析的方法来解释环境法律现象。另一方面,人类所居住的地球是一个整体,地球生态系统(生物圈)也是一个流动的物质和能量循环体,它们不因对国家或地区疆界的人为划分而分割。当代的环境问题已经不是一个局部的问题、已不再是可以仅依靠一个国家或一个地区采取局部的治理措施所能解决的,用封闭的、传统的方法来保护环境只能使环境问题越演越烈,从局部发展到地区、从地区再发展到国际、再从国际发展成为全球性的问题。此外,在环境法所调整的社会关系中,也较多地涉及了经济发展、管理技术、资源利用和科学技术方面的问题,而这些问题也是需要各国相互借鉴经验和提供帮助的。有鉴于此,现在许多国家的环境立法已经融合了地球环境保护的基本理念,并且更加强调国际环境保护合作的重要性。与传统部门法相比较,现代环境立法对人类共同利益的保护是非常突出的。一个明显的事例就是,20世纪90年代以后世界各国环境立法发展的趋同化、国际化和一体化倾向。

(四) 法律关系的特殊性

环境法律关系,是环境法的法律规范在调整与环境相关的人类行为过程中所形成的权利义务关系。由于环境法的法律规范主要是由行政法律规范结合民事、刑事等不同的法律规范组合而成,因此环境法的法律

^① A. Kiss, D. Shelton, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge University Press, 1994, p8.

关系是一个复杂的综合体, 显得非常特殊化^①。

传统部门法的法律关系所体现的是一定社会人与人之间纯粹的思想关系, 法律也是通过权利义务的确定对人类行为进行调整, 从而达到自由、秩序和公平的法律理念。环境法律关系所要体现的是人类与自然之间的关系, 然而由于自然(各环境要素)作为物质而存在, 因此这种关系既不是一种纯粹的思想关系、又不是纯粹的物质关系。环境法律关系除了要受到来自社会经济关系的制约以外, 更大程度上还要受到来自人与自然关系、特别是自然生态规律的制约。当前, 在“人本主义”思想为主导的社会条件下, 环境立法尚不能, 也不可能确定人类与自然之间的权利义务关系。所以目前它仍然必须通过调整人类相互的行为才能具体体现。

由于环境法律关系在内容方面的上述特征, 决定了环境法律关系的主体、客体也具有其特殊性。一般而言, 环境法律关系的主体仍然是自然人或者法律上拟制的主体(法人、团体或组织以及国家等)。但是在一些发达国家, 环境立法已经将自然物也作为法律上拟制的主体来对待。例如, 美国于1973年制定了《濒危物种法》, 任何人都可以针对物种的侵害行为而提起停止侵害的诉讼。

在传统部门法中, 自然物通常只是作为法律关系的客体之一——财产(物)来对待的^②。如果将某些自然物作为环境法律关系的主体看待, 其作为法律关系客体的部分性质则将发生改变。另外, 在环境立法中, 一方面要强调自然物(各环境要素)作为权利义务关系的客体——财富对人类的经济价值, 另一方面还要强调自然物独立于为人类提供物质财富以外的生态价值、以及环境要素在保持生物多样性方面所表现出的内在价值。

因此, 在一般意义上可以将自然物作为传统部门法的法律关系的客体, 而其中某些对环境具有生态效能的自然物则可以作为环境法律关系的客体。

^① 目前, 环境法是否相应存在着其独特的法律关系, 国内学者并无定论。国内多数环境法教科书都在环境法学体系中单列了“环境法律关系”的章或节。但是, 许多部门法学者却不以为然。由于环境法律规范多为行政法律规范, 并且所涉及的法律关系也多为行政法律关系, 所以国内一些学者也将环境法称为“环境行政法”。本书为了方便表述起见, 在此将与环境相关的法律关系系统称为“环境法律关系”。

^② 金瑞林教授认为, 作为环境法律关系客体的自然物必须是人们可以影响和控制的、具有环境功能的自然物(环境要素), 其确认的标准是看它们是否作为财产权的对象而被主体占有或处分。如太阳, 由于它不可能为人们控制, 因此不能成为环境法律关系的客体; 而动物园或马戏团的某些动物, 由于脱离了自然界而失去了环境功能, 则成为民事法律关系的主体。参见金瑞林主编:《环境法学》, 北京大学出版社1990年版, 第40~41页。

三、环境法目的

所谓环境法的目的，是立法者在考虑制定环境法律之前所要明确确立的、基本的立法意图，是确立环境法基本原则的思想和理论的结晶。有关环境与自然资源的立法既包含了以综合保护环境（包括自然资源）、维持生态系统平衡为目的的法律，又包含了以控制（防治）环境污染为目的、以及以合理开发利用自然资源、防止自然环境遭到人为破坏为目的的法律。因此，在形式上它们的目的是各不相同的。

（一）综合性环境与资源保护基本法的目的与任务

在1989年制定的环境保护法第1条规定：“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，制定本法”。对于这一规定的学理解释，中国环境法学界一般将它归纳为“环境法的任务和目的规定”。即环境保护法的目的规定主要包含了两个方面的内容：一是它的任务，就是保证在社会主义现代化建设中，合理地利用自然环境，防治环境污染和生态破坏，为人民造成清洁适宜的生活和劳动环境；二是它的目的，就是保护人体健康，促进经济发展。

从理论上讲，作为环境立法的实质上的目的或任务，应当是保护生态系统的平衡与稳定，衡平世代间人类在既得利益与长期发展和繁衍上的相互关系，最终实现社会经济的可持续发展。这种立法的实质目的或任务，是立法者拟通过环境立法而追求的精神目标，它们是对立法者法律价值观的充分体现。金瑞林教授在概括和比较分析了世界各国环境法关于目的性的规定后认为，可以从理论上把环境法的目的分为两种：一是基础的直接的目标，即协调人与环境的关系，保护和改善环境；二是最终的发展目标，又包括两个方面：（1）保护人群健康，（2）保障经济社会持续发展。他认为，在保护和改善环境这一直接目的方面，世界各国都无不同；在最终的目的方面，各国规定则有差别。多数国家主张环境法的最终目的，首先是保护人的健康，其次是促进经济社会持续发展，即“目的二元论”。也有的国家规定环境法的惟一目的是保护人群健康，即“目的一元论”^①。而现在看来，目的一元论的环境立法是一种狭隘的人类中心主义思想的产物，在今天已经不能适应环境思想发展的需要。从90年代各国特别是发达国家纷纷修改和制定新的环境基本法和确立新的环境政策目标来看，采“目的二元论”者占多数，并且保护目标还扩大到生物圈。因此，中国的环境立法所面临的问题是应当从目的理念上逐步树立环境优先的现代环境价值观，在环境基本法的立法

^① 金瑞林主编：《环境法学》，北京大学出版社1990年版，第34页。

上，将保护目标扩大到未来世代人类的利益以及生态环境的安全上来。

(二) 环境与资源保护单行法的立法目的

就环境与资源保护单行法的立法目的而言，应当是以实现环境基本法的任务作为目标，结合国家的自然状况、民族习惯以及政治、文化、经济、道德与法治水平等实际状况（国情）来确定具体和明确的立法目的。

1. 环境污染和其他公害防治法的目的

环境污染和其他公害防治法是指国家为防治环境污染和其他公害，对产生或可能产生环境污染和其他公害的原因活动（包括各种对环境不利的人为活动）实行政治控制，以达到保护生活环境、进而保护人体健康和财产安全的目的而制定的同类法律的总称。例如，我国目前已经制定的大气污染防治法、水污染防治法、废弃物管理与回收法、环境噪声污染防治法、电磁辐射环境保护管理办法以及放射环境管理办法等就属此类立法。

在此需要说明的是，环境污染和其他公害防治法的立法目的应当是明确的，它们共同的立法目的就是要通过对产生或可能产生环境污染和其他公害的各种人为活动依法予以干预，对环境污染和其他公害进行控制和管理，以保障公民的生存空间即工作、学习、日常生活等的周边环境与质量不受人活动的干扰和影响。因此，也可以这样讲，环境污染和其他公害防治法的目的就是保护人民的身体健康和公私财产的安全，以实现人类不断的繁衍和生存。

2. 自然资源法的目的

自然资源法是指国家为对开发自然资源的行为予以控制和管理，达到保持对自然资源的永续利用，保障自然环境不受因开发而遭破坏所制定的同类法律的总称。例如，中国目前已经制定的森林法、矿产资源法、渔业法、煤炭法等就属此类立法。

国家制定自然资源法的主要目的，是保持世代人类对自然资源的永续利用。然而，由于自然资源又是环境要素的一个不可分割的组成部分，自然资源在给人类带来经济价值的同时，还对人类的存在具有生存基础的支撑作用。国家在制定自然资源法时，还必须考虑自然资源的开发利用对人类生存环境或生态系统所带来的不良影响，以便在对自然资源予以开发利用的同时，保护自然环境和生态系统不受开发利用行为的破坏。所以在各单项自然资源立法中，都要对环境和生态保护一并做出规定。

与上述以保护人民的身体健康和公私财产的安全、实现人类不断的繁衍和生存为目的的环境污染和其他公害防治法相比，自然资源法的目的是保障自然资源的永续利用，以实现社会经济的可持续发展。因此它

们二者在形式上的目的是不相一致的。但是它们的终极目的却是一致的^①。

3. 生态保护法的目的

生态保护法也称“自然保护法”，是指国家为了保存人类赖以生存和发展的环境和生态条件以及保护生物的多样性，对在科学、文化、教育、历史、美学、旅游等方面具有特殊价值和作用的动植物物种、自然环境地带、原始生态地带等地的人类行为实施控制，以保持该地域的自然环境和生态系统不受人为活动影响而制定的同类法律的总称。

生态保护法的目的是维持和保护自然环境和生态系统的现状和动态的平衡。立法所保护的价值在于维护人类赖以生存的环境条件以及保护生态系统中自然物个体和群体之间相互存在的独立于人类以外的、尚未被人类所发现的内在（固有）的价值。因此，与自然资源立法相比较，它更为强调对自然的保护、而不是开发或利用。

第三节 环境法的历史沿革

一、外国环境法简史

外国环境法的历史，最早可以溯及到中世纪以前的欧洲。在中古时期的11世纪，由于西欧兴起了城市，因此环境卫生和空气污染问题便开始产生。由于城市化的原因，欧洲一些国家便以保护公众健康和生命财产的安全为目的进行有关环境的立法。现在可以找到的最早的欧洲环境法律，是英国国王爱德华一世在1306年颁布的禁止在伦敦使用露天燃煤炉具的条例。据资料记载，在14世纪的伦敦，曾有一名男子由于燃烧煤烟而被绞死。在公元14世纪，法国的查尔斯六世（Charles VI）禁止在巴黎“散发臭味和令人厌恶的烟气”^②。外国环境法的发展大致可以分为以下几个阶段：

（一）从公共卫生到自然资源保护：18世纪中叶至20世纪初叶的环境立法

1. 欧洲国家有关环境立法的概况。作为工业革命发祥地的欧洲，在自由资本主义经济产生的初期已经出现了因都市化和人口集中带来的环境污染问题。因此，进入19世纪以后，生活环境卫生便成为环境立

^① 参见金瑞林、汪劲著，《中国环境与自然资源立法若干问题研究》，北京大学出版社1999年版，第33~36页。

^② A. Kiss, D. Shelton, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge University Press, 1994. p9.

法的主要对象。1810年10月15日,拿破仑法令(《法国民法典》)被普遍适用于法国、比利时和荷兰,其内容涉及到消除从工厂或车间散发出来的不卫生的、危险的以及具有妨害作用的臭气。在消除空气污染问题上,卢森堡在1872年建立了排放许可制度,德国在1869年设立了专门机构。另外,英格兰在1863年、意大利在1865年和1888年还分别制定了防止有害于健康和安全的控制工业空气污染措施的法律^①。进入20世纪以后,自然资源立法在欧洲国家得以迅速发展:瑞士于1902年制定了《森林法》;罗马尼亚在1930年通过了第一部关于保护自然遗迹的法律,并且还依法设立了36个自然保留地。

2. 美国的自然保护立法。在1785年和1787年,美国国会制定了关于土地勘测和开发的法律。这些法律规定准许开发西部土地并可予以出卖。在土地开发政策方面,基本手段是降低国家税率、土地减价、土地贸易和出卖公共土地。在1845年,美国宪法确立了资源管理制度和卫生安全保护措施的框架。据此,政府设立了一个部专门负责资源的开发管理。1866年美国制定了《矿业法》,1870年、1872年又分别制定了《木材种植法》、《木材和石头法》、《沙漠土地法》。从19世纪90年代开始,美国进入都市化和工业化社会,许多城市的人口都在剧烈增长。日益增多的废气、污水、噪声和垃圾等首次以公众为中心影响到环境质量。为此美国出现了美化城市运动。这时,城市规划开始作为一项职业和城市建设的初步基础。城市改良者也开始意识到制定地方法律以控制地方的污染问题。从此,美国的环境立法开始分化为自然资源和消除污染两大部分。此外1906年美国制定了《古迹法》,1903年联邦避难署创设了第一个野生动物避难所。1916年,国会通过了《国家公园服务体制法》,1918年通过了《迁移候鸟协定法》,1920年制定了《联邦水力法》和《矿产租用法》。

(二) 生活环境保护: 20世纪初叶至60年代的污染防治立法

从20世纪初叶开始直至20世纪中叶,由于工业化和都市化进程,导致环境污染逐渐加重;因城市人口不断增多,污染损害也大面积展开。在这种背景下,仅靠传统私法的事后救济已经无济于事,各国人民通过各种反污染斗争,要求政府采取积极对策。为此,以控制环境污染为中心的环境立法开始在发达国家制定。随着国际环境污染问题的出现,国际环境立法也逐步受到重视。

在欧洲,60年代的环境立法主要是采取行政控制的方法对污染物排放进行管理。逐渐环境立法的目的开始发生转变,即宁可采取预防环

^① A. Kiss, D. Shelton, Manual of European Environmental Law, Cambridge University Press, 1994. p9.

境损害措施也不愿在出现损害后对原因物质作出反应，并且开始提倡环境影响评价（即 EIA）、公众参与环境政策以及监督环境状况。另一方面是谋求在体制上和国际上的立法以保护一个安全和卫生的环境的权利^①。

美国在第一次世界大战期间，由 F. 罗斯福在国内开展了“新政”运动。本世纪 20 年代有关公法的行动是控制社会的食品安全领域而不是控制污染立法。由于大多数环境损害案件在审理上需要证据，以致在环境法方面，责任法成为一个不成熟但又必须运用的武器。在田纳西州水资源开发的同时，以解决防治洪水和土壤保护等环境问题为目的，掀起了美国第二次环境保护浪潮。

在“新政”时期，美国环境立法理论的一大发现是将经济学原理运用到立法中。由于“新政”厉行节俭，美国国会预算办公室和拨款委员会合并办公。在工作中他们发现运用福利经济学于审批生产项目领域可以使那些比较经济的项目得以优先接受。1936 年美国运用经济分析制定了《公共汽车尾气控制法》，在资源法律——成本——效益分析上创造了一项革新。后来，这种只要分析得出效益大于成本即为合理的方法将联邦有关水资源利用项目推向了前进^②。

据统计，从 1948 年到 1972 年（特别是在 60 年代）美国共在持续生产、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、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。1969 年，国会通过了《国家环境政策法》。这样，作为综合性的环境法律就诞生了。

日本在战后为恢复因战争带来的国土荒废和产业破坏，一味地追求“经济高度成长”、“产值第一”，以赶上和超过当时的欧美发达国家水平。急剧的经济发展带来了环境的严重破坏，在日本各地的工业地带相继发生了悲惨的公害病，因公害造成的财产损失也在大幅度上升。到 50 年代末，日本制定了关于保护水质和防止水污染的《水质综合法》和《工场排水法》（1959 年）。1962 年又制定了《煤烟控制法》。但是国家公害立法并未真正引起企业和政府官员的重视，直到“四大公害事

^① A. Kiss, D. Shelton, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge University Press, 1994. p10.

^② Campbell-Mohn, Breen, Futrell, *Sustainable Environmental Law*, West Publishing Co., 1993. p32.

件”^① 被诉诸法院和围绕因果关系进行的调查辩论，才使日本举国上下懂得公害问题的严重性，政府才开始着手制定综合性、计划性的公害对策。1967年，日本颁布了《公害对策基本法》，开始走上综合防治公害的道路。

（三）全方位环境保护：20世纪70年代以后的整合型环境立法

进入70年代，世界各国无论是在发达国家还是在发展中国家，环境立法都成为国家立法的一个重要领域。由于国际环境法的发展以及环境保护理论所论及环境问题的“全球性”，以致国内环境立法和国际环境立法在目标上达成一致。为此，全球一体化的环境立法也开始形成。

在欧、美、日等西方发达国家，进入70年代以后，国内环境立法即呈“爆发”式^②发展，在立法目的上具有一定的阶段性特征：

从1970年至1980年，注重完善控制区域污染的环境立法，同时将自然保护立法从自然资源开发利用立法中独立出来；修改传统刑法和民法，以适应保护环境的需要；

从1980年至1990年，从注重对污染的末端控制转变到对资源利用的全过程管理；完善应对处理国际环境问题的国际立法；注重国内环境立法与国际环境立法的协调，强调越界污染损害的国家责任以及探索国际环境保护合作；

1990年以后，以国际环境法为统帅，将重点放在应对处理全球环境问题的立法上，在全球环境保护的理念下修改国内环境法。

20世纪80年代以后，各国通过环境立法控制的范围业已扩大到工业、商业、金融和贸易领域，因为经济投入与经济发展已经被人们认为与保护环境直接相关；另外，环境法律的对策已经将焦点放到了鼓励预防污染以及环境退化方面。到90年代，各国环境立法体系的整备基本完成，以环境基本法为首的环境法律体系已经基本建立，环境法的重点也开始转移到法律的实施上来。

二、中国环境法的演变与形成

（一）中国古代自然哲学思想及其对早期国家自然资源保护策略的影响

中国古代的环境保护思想是从对生物资源保护的思想基础上发展起来的，其产生至少可以上溯到公元前11世纪的西周时期，经过1000年

^① 50年代日本发生了举世闻名的“四大公害事件”，即熊本水俣病，四日市喘息病，新泻水俣病和富山骨痛病。这“四大公害事件”引起的诉讼到70年代才由法院作出终审判决，原告全部获胜并获得赔偿。

^② Campbell-Mohn在《可持续环境法》一书中，以“爆发”来形容美国在70年代的大量环境立法。笔者在此予以借用。

的发展,至秦汉之前,已逐步完善起来。从秦汉以后直至明清时期,这种思想在实践中得到了一定的运用和发展。当时还没有现代意义上的环境保护工作和环境立法,但已经出现了一些十分珍贵的有关保护自然环境的论述和零散的保护自然环境和生活环境的法律规范。例如,1975年中国考古人员在湖北云梦县睡虎地11号秦墓中,发现了一批秦代竹简,其中在《秦律十八种》之中,有一种原题为《田律》的秦简。《田律》的主要内容是有关农业生产的,其中有一部分是关于对生物资源保护的规定。《田律》的规定,体现了“以时禁发”的原则。显然,先秦萌芽状态的生态学思想和各种保护生物资源的理论,对这些规定是有着深刻影响的^①。

总之,从中国早期的自然资源保护立法看,早期的环境法律规定在目的上是为了保障国家对自然资源的持续利用,以维护封建社会的统治秩序。这时的自然资源只是作为财产的一种形式予以保护的。在古代自然哲学相对发达的中国,“持续利用”和“节约使用”自然资源可以说是早期中国环境立法的基本理念,这与中国古代思想家的自然哲学观对统治者思想的影响有关。

(二) 中华民国时期的环境立法

20世纪50年代以前,中国的社会一直是动荡不安和战争连年。中华民国时期,农业经济占主要地位,沿海一带现代工业也有所发展。由于当时社会是半封建半殖民地社会,战乱频起,政局不稳,执政者不可能也没有必要重视环境保护。当时,在局部地区已经出现了工业生产所造成的环境污染、自然资源被破坏、水土流失严重的现象。然而当时环境立法残缺不全,几乎没有什么专门防治污染的法律法规,仅仅颁布了几部自然保护的立法,主要有《渔业法》(1929年)、《森林法》(1932年)、《狩猎法》(1932年)、《土地法》(1930年)和《水利法》(1942年)等,这些颁布的法律也没有得到很好的实施^②。

另外,在共产党建立的革命根据地,也制定并实施了一些保护自然的法规,其中如《闽西苏区山法令》(1930年)、《晋察冀边区禁山办法》(1939年)、《晋察冀边区垦荒单行条例》(1938年)、《陕甘宁边区森林保护条例》(1941年)、《晋察冀兴修农田水利条例》(1943年)、《东北解放区森林保护暂行条例》(1949年)等^③。上述自然资源立法的意图主要是发展经济,保障资源的持续利用。

^① 参见《庄子·山木》,转引自袁清林编著:《中国环境保护史话》,中国环境科学出版社1990年版,第170页。

^② 参见金瑞林主编:《环境法学》,北京大学出版社1990年版,第49页。

^③ 同上。

(三) 中华人民共和国时期的环境立法

1. 环境法的产生时期

从1949年新中国成立,到1973年全国第一次环境保护会议召开以前,可以称为中国环境保护事业的兴起和环境法的孕育产生时期。关于环境立法,在这一时期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。当时施行的国家宪法(1954年)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《中华人民共和国矿业暂行条例》,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《中华人民共和国水土保持暂行纲要》。

在防治环境污染立法方面,卫生部和国家建设委员会在1956年联合颁发了《工业企业设计暂行卫生标准》,它可以说是预防环境污染的一种非强制性技术规范。除此之外,国务院各行政主管部门还针对某一时期环境污染问题的特点,制定和颁布了一大批“红头文件”^①,例如1956年制定的《工厂安全卫生规程》,就是新中国第一部针对工业污染做出规定的法规;1959年还颁布了《生活饮用水卫生规程》和《放射性工作卫生防护暂行规定》。但是从60年代中叶开始,“文化大革命”导致了一场全局性和影响长期的灾难,国民经济到了崩溃的边缘,许多过去依靠行政手段建立起来的规章制度也受到批评而被否定。中国的环境污染和环境破坏情况极其严重。

从上述立法中我们可以看到,这个时期中国制定的有关环境与资源保护管理的法规和标准已经涉及到环境保护的主要方面,最多的是关于自然资源的保护,其次是防止环境破坏,也注意到了环境污染,但它还是归属于经济行政和卫生行政。因而,从总体上看,当时还没有形成完整的环境保护概念,环境立法也非常零散^②。

2. 环境法的初步发展时期

自1973年8月中国召开第一次全国环境保护会议起,至1978年中共十一届三中全会止,是中国环境保护工作和环境法初步而又艰难的发展时期。1973年,国务院召开了第一次全国环境保护会议,将环境保护提上了国家管理的议事日程。这次会议对中国环境立法的促进作用在

^① 关于中国环境政策的若干具体问题,请阅读蔡守秋著:《中国环境政策概论》,武汉大学出版社1988年版。

^② 参见金瑞林主编:《环境法学》,北京大学出版社1999年版,第54~55页。

于拟定并由国务院公布了作为中国环境保护基本法雏形的《关于保护和改善环境的若干规定（试行草案）》。其中规定了“全面规划，合理布局，综合利用，化害为利，依靠群众，大家动手，保护环境，造福人类”的环境保护工作的指导方针。

到1974年，成立了“国务院环境保护领导小组”，它标志着国家一级的环境保护行政机构从此在中国诞生。

1974年，国务院颁布了《中华人民共和国防治沿海水域污染暂行规定》。这是我国第一个防治沿海海域污染的法规，该法对我国沿海海域的污染防治尤其是对油船和非油船的压舱水、洗舱水、生活废弃物等的排放，都做了比较详细的规定。

从1973年至1978年，中国制定了一系列的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。在1978年，中国颁布了经修改的宪法。宪法第11条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”。这样，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。

另外，一系列环境标准也在这个时期制定和颁布了，这样使得国家的环境管理有了一个定量的标准。这些环境标准主要有《工业三废排放试行标准》、《生活饮用水卫生标准》、《食品卫生标准》等等。

3. 环境法的迅速发展时期

从1979年《中华人民共和国环境保护法（试行）》的颁布实施，到1989年国家对该法进行修改之前的10年间，是中国环境立法的迅速发展时期。

国家环境保护基本法《环境保护法（试行）》在1979年颁布施行，它标志着我国的环境保护工作进入了迈向法治的阶段，也标志着我国环境法体系开始建立。该法总结了我国环境保护工作的经验教训，同时借鉴了国外的一些行之有效的环境管理制度和措施，规定了环境保护的对象、任务、方针、政策、环境保护的基本原则和制度，保护自然资源、防治污染等一些基本制度和措施，以及环境管理机构的职责等等。与此相应，1982年，国家又对宪法做出修改，在宪法第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，新的宪法将环境的对象予以了扩大，同时还增加了一些合理开发利用自然资源的条款。所有这些，为后来中国全方位的环境立法提供了依据。

在环境污染防治立法方面，1982年制定了《中华人民共和国海洋环境保护法》（1999年加以修订），1984年制定了《中华人民共和国水污染防治法》（1996年修订），1987年制定了《中华人民共和国大气污染防治法》（1995年修订，2000年再次修订），1989年制定了《中华人

《中华人民共和国环境噪声污染防治条例》(1996年加以修订,成为《中华人民共和国噪声污染防治法》)。

在自然资源管理和保护方面,1982年制定了《中华人民共和国水土保持工作条例》(1991年经修订颁布为《中华人民共和国水土保持法》),1984年制定了《中华人民共和国森林法》(1998年修订),1985年制定了《中华人民共和国草原法》,1986年制定了《中华人民共和国渔业法》、《中华人民共和国矿产资源法》和《中华人民共和国土地管理法》(1998年修订),1988年制定了《中华人民共和国水法》(2002年8月29日修订),1988年制定了《中华人民共和国野生动物保护法》。

在环境管理方面,颁布了《征收排污费暂行办法》(1982年)、《全国环境监测管理条例》(1983年)、《环境保护标准管理办法》(1983年)、《关于开展资源综合利用若干问题的暂行规定》(1985年)等。同时为了加强环境的定量管理,20世纪80年代颁布了一批具有规范性的环境质量标准、污染物排放标准和基础方法标准。

此外,在国家一些重要的民事、行政和诉讼等基本法律与企业法律中也规定了环境保护的内容。例如,在民法通则有关侵权责任的规定,就有关于危险作业和污染环境造成他人损害应承担民事责任的规定;在《中华人民共和国刑法》(1997年修订)中专门设立了一节“破坏环境资源保护罪”,确立了由于污染造成的环境事故或破坏自然资源所要承担的刑事责任。

此间,由国务院和国家环境行政主管部门制定的环境法规和规章更是不胜枚举。至此,中国的环境法律体系已经基本形成。

除制定国内环境法外,中国政府此间还积极参加国际环境保护合作,并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。如在危险废物的控制方面,签署了《控制危险废物污染越境转移及其处置巴塞尔公约》修正案,在臭氧层保护方面签署了《保护臭氧层维也纳公约》以及后来的《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》,在气候变化方面签署了《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》等等。

4. 环境法的改革完善时期

从1989年开始,我国的经济体制发生了一次根本性转变,即由原来的社会主义计划经济转向有计划的商品经济,进而全面向社会主义市场经济转变。在这个时期,中国的环境法律也面临着进一步完善环境立法,同时又要修改已不适应新形势环境保护需要的原有环境法律的局面。

最先提上修改议程的法律是《环境保护法(试行)》。修订后的环境保护法于1989年颁布实施。首先在名称上其与1979年的《环境保护法

docsriver 文川网
入驻商家 古籍书城

在文川网搜索古籍书城 获取更多电子书

(试行)》不同,同时改变了1979年法律的结构,将7章33条改为6章47条,虽然少设了一章,但是增加了14条,突出了环境监督管理和法律责任的内容,使得环境保护的对象更加明确,条款更加规范,法律责任更加具体,也更加便于实践操作。

在这段时间里,中国还制定修改了许多环境保护专门法律法规。尤其在1992年联合国环境与发展大会以后,制定了《中国环境与发展十大对策》,发布了《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》,加速制定了一些新的环境保护法律法规。如制定了《水污染防治法实施细则》(1989年)、《大气污染防治法实施细则》(1991年)、《国务院关于进一步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)、《淮河流域水污染防治暂行条例》(1995年)、《固体废物污染环境防治法》(1995年)、《节约能源法》(1997年)、《中华人民共和国防沙治沙法》(2001年)、《中华人民共和国清洁生产促进法》(2002年)、《中华人民共和国环境影响评价法》(2002年)等。同时,对以往制定的一些法律法规进行了修改,主要修订了海洋环境保护法、水污染防治法、大气污染防治法、森林法等等。2003年1月2日公布《排污费征收使用管理条例》,废止了原《征收排污费暂行办法》和《污染源治理专项基金有偿使用暂行办法》。

第四节 环境法的渊源与体系

一、环境法的渊源

环境法的渊源即环境法的表现形式。它们主要表现在国内法和国际法之中:

(一) 环境法的国内法渊源

1. 宪法

宪法对环境保护的规定主要是确立公民关于环境的权利和义务,以及国家对环境保护的责任。作为国家的根本法,宪法具有最高的法律效力。

2. 法律

即国家立法机关制定的法律,主要的表现形式是成文的实体法和程序法。在环境法方面,法律通常包括环境基本法和部门单项环境法律两大类。另外,民法、刑法、诉讼程序法、经济法、劳动法、卫生法等法律也是环境法的相关法。法律的效力仅次于宪法。

3. 实施令

实施令是一些国家通过宪法授权,由国家总统(国家主席)等发布

的实施法律的命令。它的主要作用在于确定法律是否实施、何时实施。

4. 行政机关制定的规则

这是由行政机关依照行政立法权和行政立法程序制定的实施环境法的规定，它可以在一定的限度内对法律增加一些在实体或程序方面更为具体的规定，以利于行政机关通过对法律的解释来实施法律。

5. 普通法

这是一部分具有习惯或习惯法传统的国家的一种法律的表现形式。它由习惯或习惯法所形成的原则构成，并且在适用上对司法意识和良心产生影响。普通法的原则和规范在环境法的发展上曾作出过较大的贡献。

6. 区域或地方法

在单一制与联邦制国家，它们国内的政府状况有着明显的区别。在联邦制国家，法律有联邦法和州法之分，联邦与州之间实行着分权制度，它们均具有制定法或实施法的权利和义务，只不过根据宪法的不同授权而分别处理联邦或州的事务。在单一制国家，则由地方根据国家法律规定执行法律授权的事务。

(二) 环境法的国际法渊源

国际法的范畴也包括诸如欧洲联盟成员国制定的区际性条约条款、欧洲联盟制定的法律和命令以及行动计划一类的国际法文件。一般来说，国际法的制定不像国内法那样有一定的程序，因为国际法在制定程序方面有许多不确定性。环境法的国际法渊源主要包括：

1. 条约

条约是国家之间的明示协议，它是国际法的最主要的渊源。从目前来看，许多环境条约都仅仅是一个框架性协议，它需要在国际议定书的补充下才是完整的。

2. 习惯

根据《国际法院规约》第38条(1)(6)的规定，国际习惯，作为通例之证明而经接受为法律者。

3. 环境法的其他国际法渊源

包括在国家法律制度中被世界普遍接受的一般原则；国内法院或国际法院的司法判例；公法学家的学说（出版物）；被称为软法的环境保护国际行动计划或者原则宣言，以及国际组织的决议，等等。

二、环境法律体系

所谓环境法律体系，是指由一国现行的有关保护和改善环境与自然资源、防治环境污染和其他公害的各种规范性文件所组成的相互联系、