

普通高等教育“十一五”国家级规划教材



新编21世纪法学系列教材

总主编 曾宪义 王利明

环境与资源 保护法

第四版

Environment and Resource
Protection Law

主 编 周珂 孙佑海 王灿发
谭柏平 欧阳杉

撰稿人（以撰写章节先后为序）

王灿发 李修祺 陈泉生 周珂 李姗姗 马燕
林潇潇 傅冰 黄钰 李明华 赵荔 胡月明
孙佑海 张井联 穆治霖 翟勇 王小龙 汪小娟
谢军安 马绍峰 顾世华 于钧鸿 滕延娟 李希昆
梁文婷 徐祥民 谭柏平 周训芳 李延荣 曹霞
刘欣 王权典 孟雁北 徐雅 吕霞 楚道文
韩增辉 杜焱 欧阳杉

中国人民大学出版社
北京

编审委员会

总主编 曾宪义 王利明

副总主编 韩大元 (常务) 叶秋华 龙翼飞 郑定
林嘉 刘明祥 刘志

委员 (按姓氏笔画排序)

马小红	王云霞	王作富	王欣新	王轶	王新清	尹立	冯军
史彤彪	史际春	叶林	田宏杰	刘文华	刘春田	吕世伦	孙国华
朱力宇	朱大旗	朱文奇	朱景文	江伟	汤维建	许崇德	何家弘
余劲松	吴宏伟	张小虎	张志铭	张新宝	李艳芳	杨大文	杨立新
杨建顺	邵沙平	陈卫东	陈桂明	周珂	范愉	姚辉	胡锦涛
赵中孚	赵秀文	赵晓耕	徐孟洲	莫于川	郭禾	郭寿康	高铭暄
黄京平	程天权	程荣斌	董安生	谢望原	韩玉胜	黎建飞	戴玉忠

编委会办公室 郝晓明 黄晓蓉 侯静

作者简介

周珂 男，辽宁辽阳人。法学博士，教授、博士生导师，中国人民大学法学院环境资源法研究所所长。专业：环境资源法、民法、经济法。中国环境资源法学研究会副会长，中国环境资源法学研究会教学指导委员会主任，最高人民法院环境资源司法审判研究基地主任，北京市法学会学术组织建设指导委员会主任，北京市人民政府环境保护委员会法律专家组组长，中共北京市委法律专家，欧盟“Friends of Europe”国际专家组成员。2014年度 CCTV 中国法治人物奖，2015年世界环保大会绿色低碳发展法治变革力人物奖。

孙佑海 男，山东荣成人。吉林大学法学学士、民法学硕士、南京农业大学管理学博士。历任最高人民法院中国应用法学研究所所长，最高人民法院理论研究工作领导小组办公室负责人，中国审判理论研究会秘书处负责人，最高人民法院研究室副主任，一级高级法官。现任天津大学法学院院长，中国政法大学环境资源法专业兼职教授、博士生导师，南京农业大学土地法专业兼职教授、博士生导师，国家环境咨询委员会委员，中国环境资源法研究会副会长，中国环境科学学会常务理事。

王灿发 男，原籍山东。曾获“中国环境科学学会优秀科技工作者”殊荣，现为中国政法大学教授、博士生导师，中国政法大学民商经济法学院环境资源法研究所所长，中国政法大学环境资源法研究和服务中心主任，中国政法大学学术委员会委员，中国政法大学民商经济法学院学术委员会委员。参与近15年来中国大多数环境法律、法规的起草。2005年11月被全国人大环境与资源保护委员会、全国政协人口环境资源委员会、文化部、国家环保总局、共青团中央、联合国环境规划署授予“2005绿色中国年度人物奖”。

谭柏平 男，湖南耒阳人。法学博士，副教授。毕业于中国人民大学法学院，2001年、2007年分别获经济法学硕士学位与博士学位。台湾地区政治大学法学院访问学者（2014年）。现任首都社会建设与社会管理协同创新中心、北京工业大学人文社会科学学院法律系副教授。兼任北京市法学会环境资源法学研究会常务理事，北京市法学会经济法学研究会理事，北京市东泽律师事务所律师。研究方向：环境与资源法学、能源法学、房地产法学。

欧阳杉 女，湖北荆州人。中国政法大学法学学士，中国人民大学环境与资源法专业硕士、博士。现任云南财经大学法学院副教授，教研室主任。兼任昆明市生态环境局西山分局法律顾问，北京盈科（昆明）律师事务所律师。出版环境资源法领域专著2部，在国内外发表多篇相关论文。曾经担任昆明市中级人民法院研究室副主任，并参与云南省地方立法、重大疑难案件评查工作。研究方向：环境与资源法学、经济法学。

内容简介

本书于2019年3月完成第四版修订，总体结构没有大的改变，较重要的修订是根据国家自2015年至2019年2月新颁布、修订的法律法规，以及党和国家发布的有关生态文明建设等重要政策规定，对有关章节作出相应的修改，增加了土壤污染防治法专章，增加了环境税制度，对内容和结构进行了精简，与民法、刑法、行政法、诉讼法及国际法有重合的内容尽量不涉及，总字数有所减少。



总 序

曾宪义

在人类文明与文化的发展中，中华民族曾作出过伟大的贡献，不仅最早开启了世界东方文明的大门，而且对人类法治、法学及法学教育的生成与发展进行了积极的探索与光辉的实践。

在我们祖先生存繁衍的土地上，自从摆脱动物生活、开始用双手去进行创造性的劳动、用人类特有的灵性去思考以后，我们人类在不断改造客观世界、创造辉煌的物质文明的同时，也在不断地探索人类的主观世界，逐渐形成了哲学思想、伦理道德、宗教信仰、风俗习惯等一系列维系道德人心、维持一定社会秩序的精神规范，更创造了博大精深、义理精微的法律制度。应该说，在人类所创造的诸种精神文化成果中，法律制度是一种极为奇特的社会现象。因为作为一项人类的精神成果，法律制度往往集中而突出地反映了人类在认识自身、调节社会、谋求发展的各个重要进程中的思想和行动。法律是现实社会的调节器，是人民权利的保障书，是通过国家的强制力来确认人的不同社会地位的有力杠杆，它来源于现实生活，而且真实地反映现实的要求。因而透过一个国家、一个民族、一个时代的法律制度，我们可以清楚地观察到当时人们关于人、社会、人与人的关系、社会组织以及哲学、宗教等诸多方面的思想与观点。同时，法律是一种具有国家强制力、约束力的社会规范，它以一种最明确的方式，对当时社会成员的言论或行动作出规范与要求，因而也清楚地反映了人类在各个历史发展阶段中对于不同的人所作出的种种具体要求和限制。因此，从法律制度的发展变迁中，同样可以看到人类自身不断发展、不断完善的历史轨迹。人类社会几千年的国家文明发展历史已经无可争辩地证明，法律制度乃是维系社会、调整各种社会关系、保持社会稳定的重要的工具。同时，法律制度的不断完善，也是人类社会文明进步的显著体现。

由于发展路径的不同、文化背景的差异，东方社会与西方世界对于法律的意义、底蕴的理解、阐释存有很大的差异，但是，在各自的发展过程中，都曾比较注重法律的制定与完善。中国古代虽然被看成是“礼治”的社会、“人治”的世界，被认为是“只有刑，没有法”的时代，但从《法经》到《唐律疏议》、《大清律例》等数十部优秀成文法典的存在，充分说明了成文制定法在中国古代社会中的突出地位，唯这些成文法制所体现出的精神旨趣与现代法律文明有较大不同而已。时至20世纪初叶，随着西风东渐、东西文化交流加快，中国社会开始由古代的、传统的社会体制向近现代文明过渡，建立健全的、符合现代理性精神的法律文明体系方成为现代社会的共识。正因为如此，近代以来的数百年间，在西方、东方各主要国家里，伴随着社会变革的潮起潮落，法律改革运动也一直呈方兴未艾之势。

从历史上看,法律的文明、进步,取决于诸多的社会因素。东西方法律发展的历史均充分证明,推动法律文明进步的动力,是现实的社会生活,是政治、经济和社会文化的变迁;同时,法律内容、法律技术的发展,往往依赖于一大批法律专家以及更多的受过法律教育的社会成员的研究和推动。从这个角度看,法学教育、法学研究的发展,对于法律文明的发展进步,也有着非常重要的意义。正因为如此,法学教育和法学研究在现代国家的国民教育体系和科学研究体系中,开始占有越来越重要的位置。

中国近代意义上的法学教育和法学研究,肇始于19世纪末的晚清时代。清光绪二十一年(公元1895年)开办的天津中西学堂,首次开设法科并招收学生,虽然规模较小,但仍可以视为中国最早的近代法学教育机构(天津中西学堂后改名为北洋大学,又发展为天津大学)。三年后,中国近代著名的思想家、有“维新骄子”之称的梁启超先生即在湖南《湘报》上发表题为《论中国宜讲求法律之学》的文章,用他惯有的富有感染力的激情文字,呼唤国人重视法学,发明法学,讲求法学。梁先生是清代末年一位开风气之先的思想巨子,在他的辉煌的学术生涯中,法学并非其专攻,但他仍以敏锐的眼光,预见到了新世纪中国法学研究和法学教育的发展。数年以后,清廷在内外压力之下,被迫宣布实施“新政”,推动变法修律。以修订法律大臣沈家本为代表的一批有识之士,在近十年的变法修律过程中,在大量翻译西方法学著作,引进西方法律观念,有限度地改造中国传统的法律体制的同时,也开始推动中国早期的法学教育和法学研究。20世纪初,中国最早设立的三所大学——北洋大学、京师大学堂、山西大学堂均设有法科或法律学科目,以期“端正方向,培养通才”。1906年,应修订法律大臣沈家本、伍廷芳等人的奏请,清政府在京师正式设立中国第一所专门的法政教育机构——京师法律学堂。次年,另一所法政学堂——直属清政府学部的京师法政学堂也正式招生。这些大学法科及法律、法政学堂的设立,应该是中国历史上近代意义上的正规专门法学教育的滥觞。

自清末以来,中国的法学教育作为法律事业的一个重要组成部分,随着中国社会的曲折发展,经历了极不平坦的发展历程。在20世纪的大部分时间里,中国社会一直充斥着各种矛盾和斗争。在外敌入侵、民族危亡的沉重压力之下,中国人民为寻找适合中国国情的发展道路而花费了无穷的心力,付出过沉重的代价。从客观上看,长期的社会骚动和频繁的政治变迁曾给中国的法治与法学带来过极大的消极影响。直至70年代末期,以“文化大革命”宣告结束为标志,中国社会从政治阵痛中清醒过来,开始用理性的目光重新审视中国的过去,规划国家和社会的未来,中国由此进入长期稳定、和平发展的的大好时期,以这种大的社会环境为背景,中国的法学教育也获得了前所未有的发展机遇。

从宏观上看,实行改革开放以来,经过二十多年的努力,中国的法学教育事业所取得的成就是辉煌的。首先,经过“解放思想,实事求是”思想解放运动的洗礼,在中国法学界迅速清除了极左思潮及苏联法学模式的一些消极影响,根据本国国情建设社会主义法治国家已经成为国家民族的共识,这为中国法学教育和法学研究的发展奠定了稳固的思想基础。其次,随着法学禁区的不断被打破、法学研究的逐步深入,一个较为完善的法学学科体系已经建立起来。理论法学、部门法学各学科基本形成了比较系统和成熟的理论体系和学术框架,一些随着法学研究逐渐深入而出现的法学子学科、法学边缘学科也渐次成型。1997年,国家教育主管部门和教育部高校法学学科教学指导委员会对原有专业目录进行了又一次大幅度调整,决定自1999年起法学类本科只设一个单一的法学专业,按照一个专业招生,从而使法学学科的布局更加科学和合理。同时,在充分论证的基础上,确定了法学专业本科教学的14门核心课程,加上其他必修、选修课程的配合,由此形成了一个传统与更新并重、能够适应国家和社会发展需要的

教学体系。法学硕士和博士研究生及法律硕士专业学位研究生的专业设置、课程教学和培养体系也日臻完善。再次，法学教育的规模迅速扩大，层次日趋齐全，结构日臻合理。目前中国有六百余所普通高等院校设置了法律院系或法律本科专业，在校本科学生和研究生已达二十余万人。除本科生外，在一些全国知名的法律院校，法学硕士研究生、法律硕士专业学位研究生、法学博士研究生已经逐步成为培养的重点。

众所周知，法律的进步、法治的完善，是一项综合性的社会工程。一方面，现实社会关系的发展，国家政治、经济和社会生活的变化，为法律的进步、变迁提供动力，提供社会的土壤。另一方面，法学教育、法学研究的发展，直接推动法律进步的进程。同时，全民法律意识、法律素质的提高，则是实现法治国理想的关键的、决定性的因素。在社会发展、法学教育、法学研究等几个攸关法律进步的重要环节中，法学教育无疑处于核心的、基础的地位。中国法学教育过去二十多年所走过的历程令人激动，所取得的成就也足资我们自豪。随着国家的发展、社会的进步，在21世纪，我们面临着更严峻的挑战和更灿烂的前景。“建设世界一流法学教育”，任重道远。

首先，法律是建立在经济基础之上的上层建筑，以法治为研究对象的法学也就成为一门实践性很强的学科。社会生活的发展变化，势必要对法学教育、法学研究不断提出新的要求。经过二十多年的奋斗，中国改革开放的前期目标已顺利实现。但随着改革开放的逐步深入，国家和社会的一些深层次问题，比如说社会主义市场经济秩序的真正建立、国有企业制度的改革、政治体制的完善、全民道德价值的重建、环境保护和自然资源的合理利用等等，也已经开始浮现出来。这些复杂问题的解决，无疑最终都会归结到法律制度的完善上来。建立一套完善、合理的法律制度，构建理想的和谐社会，乃一项持久而庞大的社会工程，需要全民族的智慧和努力。其中的基础性工作，如理论的论证、框架的设计、具体规范的拟订、法律实施中的纠偏等等，则有赖于法学研究的不断深入，以及高素质人才特别是法律人才的养成，而培养法律人才的任务，则是法学教育的直接责任。

其次，21世纪是一个多元化的世纪。20世纪中叶发生的信息技术革命，正在极大地改变着我们的世界。现代科学技术，特别是计算机网络信息技术的发展，使传统的生活方式、思想观念发生了根本的改变，并由此引发许多人类从未面对过的问题。就法学教育而言，在21世纪所要面临的，不仅是教学内容、研究对象的多元化问题，而且还有培养对象、培养目标的多元化、教学方式的多元化等一系列问题，这些问题都需要法学界去思考、去探索。

中国人民大学法学院建立于1950年，是新中国诞生后创办的第一所正规高等法学教育机构。在半个多世纪的岁月中，中国人民大学法学院以其雄厚的学术力量、严谨求实的学风、高水平的教学质量以及丰硕的学术研究成果，在全国法学教育领域处于领先地位，并开始跻身于世界著名法学院之林。据初步统计，中国人民大学法学院已经为国家培养法学专业本科生、硕士生、博士生一万余人，培养各类成人法科学生三十余万人。经过多年的努力，中国人民大学法学院形成了较为明显的学术优势，在现职教师中，既有一批资深望重、在国内外享有盛誉的法学前辈，更有一大批在改革开放后成长起来的优秀中青年法学家。这些老中青法学专家多年来在勤奋研究法学理论的同时，也积极投身于国家的立法、司法实践，对国家法制建设贡献良多。

鉴于此，中国人民大学法学院与中国人民大学出版社经过研究协商，决定结合中国人民大学法学院的学术优势和中国人民大学出版社的出版力量，出版一套“21世纪法学系列教材”。自1998年开始编写出版本科教材，包括按照国家教育部所确定的法学专业核心课程和其

所颁布印发的《全国高等学校法学专业核心课程基本要求》而编写的14门核心课程教材，也包括法学各领域、各新兴学科教材及教学参考书和案例分析在内，到2000年12月3日在人民大会堂大礼堂召开举世瞩目的“21世纪世界百所著名大学法学院院长论坛暨中国人民大学法学院成立五十周年庆祝大会”之时，业已出版了50本作为50周年院庆献礼，到现在总共出版了80本。为了进一步适应高等法学教育发展的形势和教学改革的需要，最近中国人民大学法学院与中国人民大学出版社决定将这套教材扩大为四个系列，即：“本科生用书”、“法学研究生用书”、“法律硕士研究生用书”以及“司法考试用书”，总数将达二百多本。我们设想，本套教材的编写，将更加注意“高水准”与“适用性”的合理结合。首先，本套教材将由中国人民大学法学院具有全国影响的各学科的学术带头人领衔，约请全国高校优秀学者参加，形成学术实力强大的编写阵容。同时，在编写教材时，将注意吸收中国法学研究的最新的学术成果，注意国际学术发展的最新动向，力求使教材内容能够站在21世纪的学术前沿，反映各学科成熟的理论，体现中国法学的水平。其次，本套教材在编写时，将针对新时期学生特点，将思想性、学术性、新颖性、可读性有机结合起来，注意运用典型生动的案例、简明流畅的语言去阐释法律理论与法律制度。

我们期望并且相信，经过组织者、编写者、出版者的共同努力，这套法学教材将以其质量效应、规模效应，力求成为奉献给新世纪的精品教材，我们诚挚地祈望得到方家和广大读者的教正。

2006年7月1日



序 言



法学教育是高等教育的重要组成部分，是建设社会主义法治国家、构建社会主义和谐社会的重要基础，并居于先导性的战略地位。在我国社会转型的新世纪、新阶段，法学教育不仅要为建设高素质的法律职业共同体服务，而且要面向全社会培养大批治理国家、管理社会、发展经济的高层次法律人才。近年来，法学教育取得了长足的进步，法科数量增长很快，教育质量稳步提高，培养层次日渐完善，目前已经形成了涵盖本科生、第二学士学位生、法学硕士研究生、法律硕士研究生、法学博士研究生的完整的法学人才培养体系，接受法科教育已经成为莘莘学子的优先选择之一。随着中国法治事业的迅速发展，我们有理由相信，中国法学教育的事业大有可为，中国法学教育的前途充满光明。

教育的基本功能在于育人，在于塑造德才兼备的高素质人才。法学教育的宗旨并非培养只会机械适用法律的“工匠”，而承载着培养追求正义、知法懂法、忠于法律、廉洁自律的法律人的任务。要完成法学教育的使命，首先必须认真抓好教材建设。我始终认为，教材是实现教育功能的重要工具和媒介，法学教材不仅仅是法学知识传承的载体，而且是规范教学内容、提高教学质量的关键，对法学教育的发展有着不可估量的作用。

第一，法学教材是传授法学基本知识的工具。初学法律，既要有好的老师，又要有好的教材。正如冯友兰先生所言：“学哲学的目的，是使人作为人能够成为人，而不是成为某种人。其他的学习（不是学哲学）是使人能够成为某种人，即有一定职业的人。”一套好的教材，能够高屋建瓴地展示法律的体系，能够准确简明地阐释法律的逻辑，能够深入浅出地叙述法律的精要，能够生动贴切地表达深奥的法理。所以，法学教材是学生学习的向导，是学生步入法律殿堂的阶梯。如果在入门之初教材就有偏颇之处，就可能误人子弟，学生日后还要花费大量时间与精力来修正已经形成的错误观念。

第二，法学教材是传播法律价值理念的载体。好的法学教材不仅要传授法学知识，更要传播法律的精神和法治的理念，例如对公平、正义的追求，尊重权利的观念。本科、研究生阶段的青年学子，正处在人生观、价值观形成的阶段，一套优秀的法学教材，对于他们价值观的塑造和健全人格的培养具有重要意义。

第三，法学教材是形成职业共同体的主要条件。建设社会主义法治国家，有赖于法律职业共同体的生成。一套好的法学教材，向法律研习者传授共同的知识，这对于培养一个接受共同的价值理念、共同的法律思维、共同的话语体系的法律共同体，具有重要的作用。

第四，法学教材是所有法律研习者的良师益友。没有好的教材，一个好的教师或可弥补教材的欠缺和不足，但对那些没有老师指导的自学者而言，教材就是老师，其重要作用是显而易见的。

长期以来，在我们的评价体系中，教材并没有获得应有的注重，对学术成果的形式优先考虑的往往是专著而非教材。在不少人的观念中，教材与创新、与学术精品甚至与学术无缘。其实，要真正写出一部好的教材，其难度之大、工作之艰辛、影响之深远，绝不低于一部优秀的专著，它甚至可以成为在几百年甚至更长的时间内发挥作用的传世之作。以查士丁尼的《法学阶梯》为例，所谓法学阶梯，即法学入门之义，就是一部教材。但它概括了罗马法的精髓，千百年来，一直是人们研习罗马法最基本的著述。日本著名学者我妻荣说过，大学教授有两大任务：一是写出自己熟悉的专业及学术领域的讲义乃至教科书；二是选择自己最有兴趣、最看重的题目，集中精力进行终生的研究。实际上，这两者是相辅相成的。写出一部好教材，必须要对相关领域形成一个完整的知识体系，还要能以深入浅出的语言将问题讲清楚、讲明白。没有编写教材的基本功，实际上也很难写出优秀的专著。当然，也只有对每一个专题都有一定研究，才能形成对这个学术领域的完整把握。

虽然近几年我国法学教育发展迅速，成绩显著，但是法学教育也面临许多挑战。各个学校的师资队伍和教学质量参差不齐，这就更需要推出更多的结构严谨、内容全面、角度各有侧重、能够适应不同需求的法学教材，为提高法学教学和人才培养质量、保障法学教育健康发展提供前提条件。

长期以来，中国人民大学法学院始终高度重视教材建设。作为新中国成立后建立的第一所正规的法学教育机构，中国人民大学法律系最早开设了社会主义法学教学课堂，编写了第一套社会主义法学讲义，培养了新中国第一批法学本科生和各学科的硕士生、博士生，产生了中国最早的一批法学家和法律工作者。中国人民大学法律系因此被誉为“新中国法学教育的工作母机”。半个多世纪以来，中国人民大学法学院为社会主义法制建设培养了大批优秀的法律人才，并为法学事业的振兴和繁荣作出了卓越贡献，也因此成为引领中国法学教育的重镇、凝聚国内法律人才的平台和沟通中外法学交流的窗口，并在世界知名法学院行列中崭露头角。为了对中国法学教育事业作出更大的贡献，我们有义务也有责任出版一套体现我们最新研究成果的法学教材。

承蒙中国人民大学出版社的大力支持，我们组织编写了本套教材，其中包括本科生用书、法律硕士研究生用书、法学研究生用书和司法考试用书四大系列，分别面向不同层次法科教育需求。编写人员以中国人民大学法学院教师为主，反映了中国人民大学法学院整体的研究实力和学术视野。相信本套教材的出版，一定能够为新时期法学教育的繁荣发展发挥应有的作用。

是为序。

2006年7月10日



编写说明

环境与资源保护法作为新兴的法学分支学科，“十一五”期间被列为法学的核心课，这对于环境与资源保护法教材提出了新的、更高的要求。本书的编写旨在博采众长，整合本专业多年来的教学科研实践成果，促进环境与资源保护法教材向系统化、标准化、成熟化方向发展，更好地适应环境与资源保护法作为核心课的教学需要。与法学其他分支学科相比，环境与资源保护法内容更为庞杂，与更多的相关学科相交叉，根据本科教学的实际，要在有限的课时内让学生看得懂、记得住，有必要对教材内容在教学中作出适当安排。

本书第一版各章节撰写人如下（以撰写章节先后为序）：

王灿发：第一章第一节、第二节；

陈泉生：第一章第三节、第四节；

刘国涛：第二章；

周珂、竺效：第三章；

马中、曾贤刚：第四章；

周珂：第五章第一节、第二节、第四节；第七章第二节；第十章；第十一章；第十二章第一节；第十三章第四节；第十五章；

周珂、欧阳杉：第十七章第二节；

马燕：第五章第三节；

周珂、傅冰、黄钰：第五章第五节；

周珂、侯佳儒：第六章；

孙佑海：第七章第一节；

翟勇：第七章第三节；

周珂、王小龙：第七章第四节；第十四章；第十六章；

谢军安、马绍峰：第八章；

高桂林、焦跃辉：第九章；

李希昆、梁文婷：第十二章第二节、第三节；第十七章第一节；

徐祥民：第十三章第一节、第二节、第三节；

周训芳、欧阳杉：第十七章第三节、第四节、第五节；

李延荣、欧阳杉：第十八章第一节；

曹霞、欧阳杉：第十八章第二节；

贾其海、刘欣：第十八章第三节；

王权典、欧阳杉：第十九章；

孟雁北：第二十章；

周珂、吕霞：第二十一章；

周珂、楚道文：第二十二章；第二十三章；第二十四章；

周珂、韩增辉：第二十五章。

全书由周珂、竺效统稿。

本书于2019年3月完成第四版修订，增加了土壤污染防治法专章，总体上对教材的内容和结构进行了精简。修订分工如下：第一编，周珂；第二编和第三编，谭柏平；第四编，欧阳杉；增加的第九章由谭柏平编写；高晨笑、罗晨煜、张天玉、莫菲、李丽、史一舒、梁文婷参加了修订工作。全书由周珂统稿。

本书的疏漏谬误之处，敬请读者批评指正。

周 珂
2019年10月



目 录

第一编 环境法学总论

第一章 环境问题与环境保护	3
第一节 环境与环境问题	3
第二节 环境保护	7
第三节 可持续发展、科学发展观与生态文明建设	9
第二章 环境法概述	14
第一节 环境法的概念和特征	14
第二节 环境法的目的和价值	17
第三节 环境法的调整对象和环境法律关系	20
第四节 环境法的体系	21
第五节 环境法的基本原则	25
第三章 环境法的主要制度	37
第一节 环境影响评价与“三同时”制度	38
第二节 环境行政许可制度	44
第三节 环境标准制度	47
第四节 清洁生产与循环经济制度	50
第五节 环境税费制度	56
第六节 环境事故报告制度	59
第七节 源头和特定区域保护制度	61
第四章 环境法治	70
第一节 环境立法	70
第二节 环境行政	73
第三节 环境司法	86
第四节 环境教育	94
第五章 环境侵权与环境民事责任	97
第一节 环境侵权	97
第二节 环境民事责任的归责原则	98

第三节 环境民事责任的构成要件和免责事由	100
第四节 环境民事责任的承担	103
第五节 环境侵权的救济途径	106

第二编 环境污染防治法

第六章 环境污染防治法概述	113
第一节 环境污染概述	113
第二节 环境污染防治立法及主要法律制度	115
第七章 大气污染防治法	119
第一节 大气污染防治法概述	119
第二节 我国防治大气污染的主要法律规定	124
第八章 水污染防治法	132
第一节 水环境污染问题	132
第二节 防治水污染立法概述	136
第三节 我国防治水污染的主要法律规定	139
第九章 土壤污染防治法	148
第一节 土壤污染概述	148
第二节 土壤污染防治立法概述	152
第三节 我国土壤污染防治的主要法律规定	162
第十章 海洋环境保护法	185
第一节 海洋环境污染问题	185
第二节 海洋环境保护立法概述	189
第三节 我国海洋环境保护的主要法律规定	192
第四节 海域和海岛保护	204
第十一章 环境噪声污染防治法	209
第一节 环境噪声污染问题	209
第二节 环境噪声污染防治立法概述	211
第三节 我国防治环境噪声污染的主要法律规定	213
第十二章 有毒有害物质污染防治法	221
第一节 固体废物污染防治法	221
第二节 放射性物质污染防治法	225
第三节 有毒化学品污染防治法	228
第四节 农药污染防治法	231

第三编 自然资源保护法

第十三章 自然资源保护法概述	239
第一节 自然资源与自然资源保护法	239

第二节	生态保护与建设	245
第三节	生态安全和自然灾害防治法	248
第十四章	生物资源保护法	259
第一节	生物多样性保护	259
第二节	野生动植物资源保护法	266
第三节	渔业资源保护法	273
第四节	森林资源保护法	278
第五节	草原资源保护法	287
第十五章	非生物资源保护法	294
第一节	土地资源保护法	294
第二节	水资源保护及水土保持法	298
第三节	矿产资源保护法	308
第十六章	特定区域环境保护法	320
第一节	特定区域环境及其法律保护概述	320
第二节	人文生态环境保护法	322
第三节	自然保护区法	327
第四节	城市环境的法律保护	330
第五节	农村环境的法律保护	333
第十七章	能源法	341
第一节	能源法概述	341
第二节	能源法的具体制度	345

第四编 国际环境法

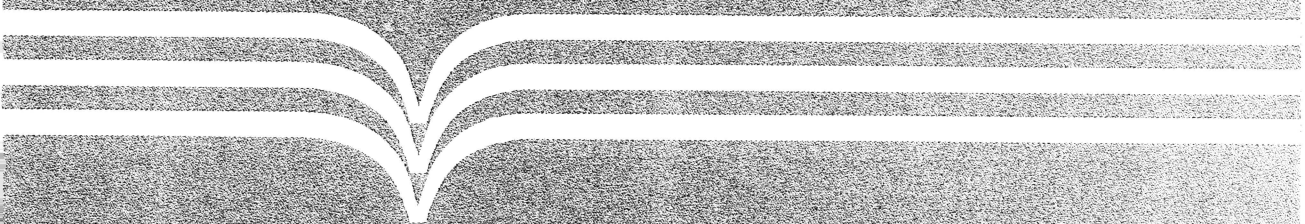
第十八章	国际环境法概述	355
第一节	国际环境问题及国际环境保护	355
第二节	国际环境法的概念、渊源和体系	358
第三节	国内环境法与国际环境法的关系	361
第四节	国际环境法的基本原则	363
第十九章	国际环境法的渊源	369
第一节	国际环境保护决议和宣言	369
第二节	国际环境保护条约	373
第三节	国际环境保护习惯法	383
第二十章	国际环境法中的国际组织	387
第一节	概述	387
第二节	政府间国际环境保护组织	389
第三节	非政府间国际环境保护组织	393
第二十一章	国际环境责任和国际环境法的实施	396
第一节	国际环境责任	396

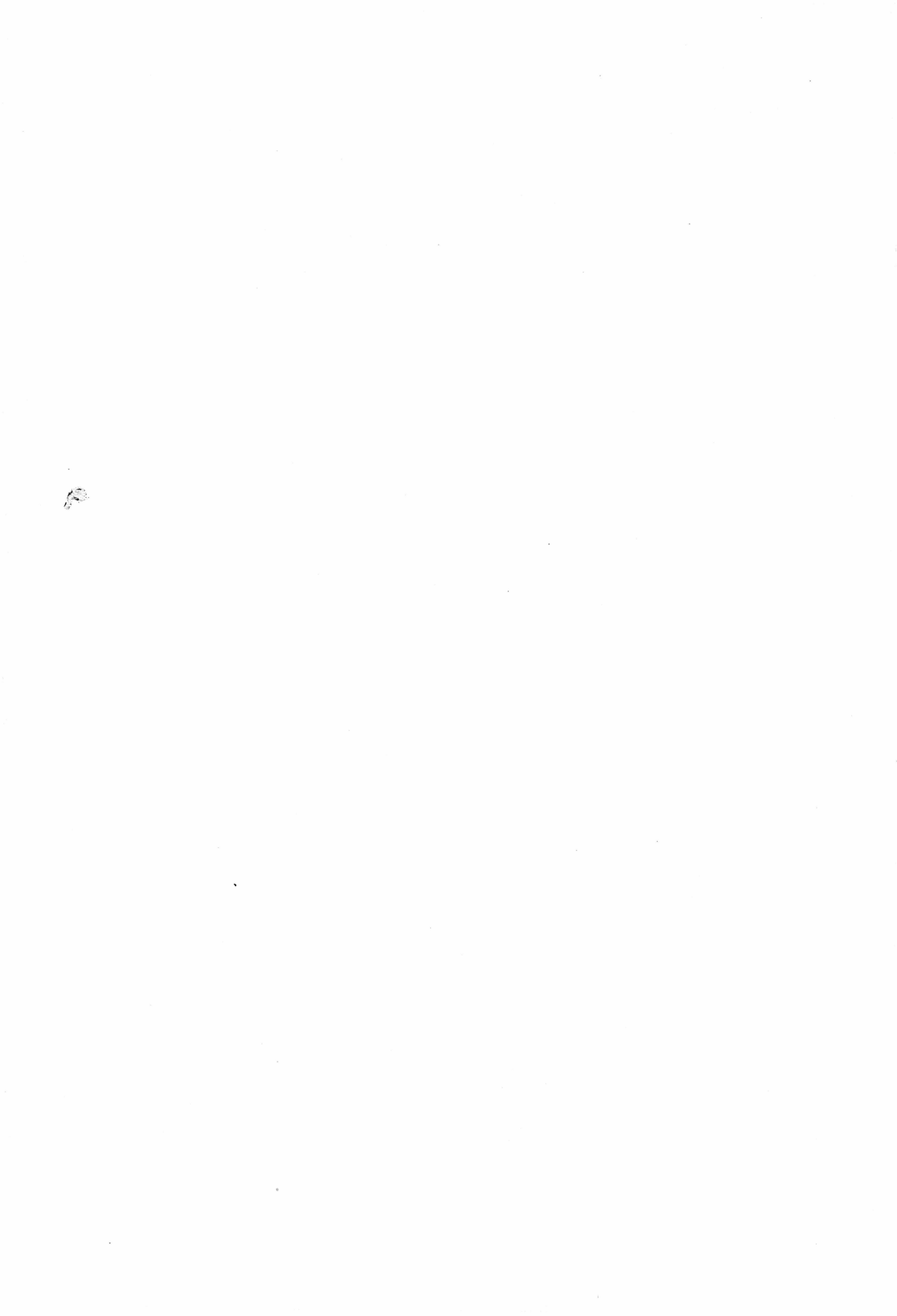



第二节	国际环境法的实施	401
第二十二章	国际贸易与环境	407
第一节	WTO 环境保护规则	407
第二节	绿色贸易壁垒问题	411
第三节	WTO 环境贸易争端解决机制	416

第一编

环境法学总论







第一章

环境问题与环境保护

环境的概念因中心事物或具体对象的不同而有所不同。环境的分类方法具有多样性，本章介绍了我国立法上和环境管理实践中主要的分类方式。要正确地认识人类与自然环境之间的关系与规律，了解环境问题的产生原因和分类，重视环境问题的严峻性。环境保护已经成为我国的一项基本国策。可持续发展从环境和自然资源角度提出人类长期发展的战略和模式。必须改变传统的发展思维和模式，更加自觉地把全面协调可持续作为深入贯彻落实科学发展观的基本要求，全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局，促进现代化建设各方面相协调。

关键术语

环境分类 人与自然环境关系 环境问题 可持续发展 科学发展观 生态文明

第一节 环境与环境问题

一、环境的定义和分类

“环境”一词在不同的场合其含义是有所差异的。通常意义上，环境是指围绕某一中心事物的外部条件的总和。作用于某一对象的所有外界影响与力量的总和，叫做该对象的环境。离开中心事物或具体对象的环境是不存在的。

环境科学上的环境是以人类为中心事物的环境，它是指围绕人群的空间和作用于人类这一对象的所有外界影响与力量的总和。这一环境也可以叫做人类环境。

环境法上的环境要受各国环境管理对象和环境立法的制约，不同的国家对环境有着不同的概括和定义。为了研究和管理的方便，往往需要对环境进行分类。分类的方法多种多样，常见的有以下几种。

1. 按环境要素形成的原因，可分为自然环境和社会环境。自然环境是指环绕于人类周围并对人类的生存和发展产生直接或间接影响的各种天然形成的物质和能量的总和。社会环境是

指人为创造的而又作用于人类本身的经济基础和上层建筑的总和, 它由聚落环境、生产环境、交通环境和文化环境等组成。在我国的环境保护法中, 这部分环境被称为人工环境。

2. 按照环境要素, 可分为大气环境、水环境、海洋环境、土壤环境、生物环境等。

3. 按照环境的功能, 可分为农业环境、工业环境、交通环境、生产环境、生活环境、旅游环境等。

4. 按是否为人类居住区, 可分为生活环境和生态环境。我国《宪法》中采用了这种分类方法。

在我国立法和环境管理实践中最常见的是自然环境、生活环境、大气环境、水环境、海洋环境、农业环境和生态环境等名称。

二、人类与环境的关系

人类与环境的关系主要是指人类与自然环境的关系。人类作为大自然的组成部分, 是自然环境长期演化的产物, 而人类从诞生的那一天起, 就和自然环境处于相互作用和影响的状态中。

自然环境对人类起码有三方面的作用: 首先, 一定质量的环境是人类赖以存在和延续的条件; 其次, 自然环境是人类取得各种生活资料和生产资料的源泉; 最后, 自然环境为人类提供生产、生活和其他各种活动的场所。

人类能够利用自然环境提供的各种条件去能动地改造自然。这种改造自然的对环境的影响有两种, 即良性的或恶性的。所谓良性的, 就是人类利用和改造自然环境的活动符合环境自身的发展规律, 使自然环境变得越来越有利于人类的生存和发展。恶性的, 则是人类利用和改造自然环境的活动违反了环境自身的发展规律, 破坏了生态平衡, 使人类的生存环境越来越恶化。

在处理人类与自然环境的关系上, 正如恩格斯在《自然辩证法》一书中所指出的那样: “但是我们不要过分陶醉于我们人类对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利, 自然界都对我们进行报复。每一次胜利, 起初确实取得了我们预期的结果, 但是往后和再往后却发生完全不同的、出乎预料的影响, 常常把最初的结果又消除了。美索不达米亚、希腊、小亚细亚以及其他各地的居民, 为了得到耕地, 毁灭了森林, 但是他们做梦也想不到, 这些地方今天竟因此而成为不毛之地, 因为他们使这些地方失去了森林, 也就失去了水分的积聚中心和贮藏库。阿尔卑斯山的意大利人, 当他们在山南坡把在山北坡得到精心保护的那同一种枞树林砍光用尽时, 没有预料到, 这样一来, 他们就把本地区的高山畜牧业的根基毁掉了; 他们更没有预料到, 他们这样做, 竟使山泉在一年中的大部分时间内枯竭了, 同时在雨季又使更加凶猛的洪水倾泻到平原上。”^①

因此, 在处理人类与自然环境的关系时, 应按自然发展的规律去开发和利用环境, 人类要想长久地生存和发展下去, 就必须与环境建立一种和谐的关系。

三、环境对发展的作用

人类社会的发展离不开其赖以生存的自然环境, 环境在人类社会的发展中起着不可或缺的

^① 马克思恩格斯选集. 2版: 4卷. 北京: 人民出版社, 1995: 383.



重要作用。

首先,环境提供人类活动不可缺少的各种自然资源。环境是人类从事生产的物质基础,也是各种生物生存的基本条件。环境整体及其各组成要素都是人类生存与发展的基础。各种经济活动都是以各种环境要素同时也是能源和资源为原料或动力而开始的。

其次,环境对人类经济活动产生的废物和废能量进行消纳和同化(即环境自净功能或环境容量)。经济活动在提供给人们所需产品的同时,也会产生一些废弃物。限于经济条件和技术条件,这些废弃物一时不能被利用而被排入环境,就成为污染物。环境通过各种各样的物理、化学、生化、生物反应来消纳、稀释、转化这些废弃物的过程,称为环境的自净作用。

最后,环境为人类提供舒适的生活享受。环境不仅能为经济活动提供物质资源,还能满足人们对舒适性的要求。清洁的空气和水是工农业生产必需的要素,也是人们健康、愉快生活的基本需求。全世界有许多优美的自然和人文景观,每年都吸引着成千上万的游客。优美舒适的环境使人们心情轻松,精神愉快,身体素质提高,更有效地工作。经济越增长,人们对于环境舒适性的要求就越高。

但是,环境容量也是有限的,全球每年向环境排放大量的废水、废气和固体废物。这些废物排入环境后,有的能够稳定地存在上百年,从而使全球环境状况发生不利的变化。同时,自然资源的补给、再生和增殖也是需要时间的,一旦超过了极限,要想恢复就是十分困难的,有时甚至是不可逆转的。而环境危机的产生主要在于人类经济活动索取资源的速度超过了资源本身及其替代品的再生速度,以及向环境排放废弃物的数量超过了环境的自净能力。因此,人类应当善待自然。

四、环境问题的定义与分类

环境问题是指,在自然原因或人类活动的作用下发生的不利于人类生存和发展的环境结构和状态变化的现象。它是当今人类所面临的最重要的问题之一,也是涉及人类能否长久持续发展的问題。

环境问题的产生有两方面的原因:一是自然的原因,如火山爆发、地震、山洪暴发等,这些都会给人类带来灾害性的环境问题;二是人为的原因,如人们对森林的砍伐可以造成水土流失和荒漠化,排放过多的废水可以造成水体污染,排放废气可以造成大气污染等。

根据环境问题发生的原因,可把环境问题分为两大类:

(一) 原生环境问题

原生环境问题,又称第一环境问题,是指由于自然原因使环境的结构和状态发生不利于人类生存和发展的现象。如火山爆发或沙尘暴所造成的大气污染,山洪暴发所造成的水土流失等。这类环境问题在人类出现在地球上之前就有,它的发生,在大多数情况下尚属人类难以预见和防止的自然灾害,在法律上称其为“不可抗力”。

(二) 次生环境问题

次生环境问题,又称第二环境问题,是指由于人类不适当地开发和利用环境而使环境的结构和状态发生不利于人类生存和发展的现象。这类环境问题是随着人类的出现而产生和发展的,并随着人口的增多和人类改造自然能力的增强而逐步加剧。如果能够合理地开发和利用自

然环境,人类就可以在很大程度上避免或减缓这类环境问题的发生。当代的环境问题主要是指次生环境问题,也是环境法所要解决的环境问题。

在第二环境问题与第一环境问题之间存在着某些联系,有时不能把它们截然分开。第一环境问题虽系自然力所为,但其中有些却是人类活动所引起或加剧的。如地震可以因修建大型水库而诱发;洪水、泥石流、山体滑坡则可能是乱砍滥伐森林的结果;酸雨和全球气候变暖则是因人类使用化石能源排放大气污染物和二氧化碳而加剧,等等。因此,环境法所要防止和解决的主要是第二环境问题,但也包括由第二环境问题诱发的第一环境问题。

次生环境问题又表现为两种形式,一是环境破坏,二是环境污染。

环境破坏,是指由人类活动引起的生态退化及由此而衍生的环境效应。它可以使一个或数个环境要素数量减少,质量降低,从而降低乃至破坏了它们的环境效能,使生态平衡遭到破坏。其表现形式为盲目地开垦土地,围湖、围海造田,滥伐森林,过度放牧,过度用水,掠夺性捕捞捕猎,乱采、乱挖,不恰当地兴建工程项目,不合理地灌溉等。其后果表现为水土流失,土地退化,地面沉降,森林消减,物种灭绝,水荒,气候条件恶化等,使环境质量恶化,也直接导致环境容量下降。

环境污染,是指由于人类活动直接或间接地向环境排入了超过其自净能力的物质或能量,从而使环境的质量降低,以至影响人类及其他生物正常生长和发展的现象。在环境法中,常常以环境质量标准来规定适合人类及其他生物正常生长和发展的环境中各种物质的含量或者浓度。因此,就法律意义上说,所谓环境污染,就是指人类活动向环境中排放的物质或能量使其在环境中的数量、浓度或强度超过了适用于该环境的环境质量标准的现象。其表现形式为向环境中排放废气、废水、废渣和各种有害物质和能量。其后果表现为环境的正常的物质组成和结构被打破,使环境的质量降低,危害人类的生存、发展和生物的正常生长。环境污染,按引起污染的物质性质分,可分为物理性污染、化学性污染、生物性污染等;按被污染的环境要素分,可分为大气污染、水污染、海洋污染、土壤污染等;按受污染的范围大小分,可分为局部性污染、区域性污染、全球性污染和外层空间污染等。

在多数情况下,环境污染的产生是由污染源排放了污染物所造成的。污染源和污染物是环境法中经常出现的两个概念。污染源是造成环境污染的污染物的发生源,通常指向环境排放有害物质或对环境产生有害影响的场所、设备和装置。按排放种类,可将其分为有机污染源、无机污染源、热污染源、噪声污染源、辐射污染源、病原体污染源和同时排出多种污染物的混合污染源等;按排放的空间分布方式,可将其分为点污染源和面污染源。前者是指集中由排污口排入环境的污染源;后者指在一个大面积范围排放污染物的污染源,如施用农药、化肥造成的污染等。按人类活动的功能,可将其分为工业污染源、农业污染源、交通运输污染源、生活污染源等。污染物是指进入环境后使环境的正常组成和性质发生直接或间接有害于人类的变化的物质和能量。按污染物的性质,可将其分为化学污染物、物理污染物和生物污染物;按受污染物影响的环境要素,可将其分为大气污染物、水污染物、土壤污染物等;按污染物的形态,可将其分为气体污染物、液体污染物、固体污染物、能量污染物等。

环境问题在人类和生产力发展的不同阶段有着不同的表现形式,其后果和损害程度也因时因地而异。当今世界面临的主要环境问题有大气污染、臭氧层消耗、气候变暖、海洋污染、淡水资源匮乏和水体污染、有毒化学品和危险废物污染、土地退化和荒漠化、森林过度砍伐和退化、生物多样性丧失等。



第二节 环境保护

一、环境保护的定义

环境保护是指人类为解决现实的或潜在的环境问题,协调人类与环境的关系,保障经济社会的持续发展而采取的各种行动的总称。其方法和手段有科学技术的、行政管理的、法律的、经济的、宣传教育的等。

环境保护与环境管理是两个既有区别又有联系的概念。环境管理是指在环境容量允许的范围内,以环境科学的理论为基础,运用各种管理手段对人类影响环境的活动进行的调节和控制。其目的是协调社会经济发展与环境的关系,保护和改善环境。它的目的、手段和产生的前提与环境保护都是相同的,只是主体范围、活动性质有所不同。

二、环境保护的主要内容

对环境保护内容的认识,有一个历史发展过程。在 20 世纪 50 年代联合国成立初期,国际上人们对环境保护的认识还比较狭隘,通常认为环境保护只是大气和水污染的治理以及固体废弃物的处置,并且认为环境保护是局部地区的问题。20 世纪 80 年代国际社会提出可持续发展以来,环境保护已是一个内容十分广泛的概念,而且这种广泛的内容正向综合性、系统性转变。环境保护已不再只关注污染问题,而是在综合考虑人口、文化、经济发展、资源与环境承载能力的基础上,调整生产力与科学技术发展方向,修正经济运行模式与控制人口,按照生态规律和环境要素的整体演化规律来重建人与环境之间的物质转换和能量传递关系,使其不断趋于和谐与协调。其主要内容包括以下几个方面。

1. 预防和治理由生产、生活活动引起的环境污染。主要包括:防治工业生产排放的水气渣“三废”,以及噪声、振动、恶臭和电磁辐射等造成的污染;防治交通运输活动产生的污染等;防治工农业生产和人们日常生活使用的有毒有害化学品和城镇生活排放的烟尘、污水、垃圾造成的污染。

2. 防止由建设和开发活动引起的环境破坏。主要包括:防止水利工程、铁路、公路干线、港口码头、机场和工业项目等工程建设对环境引起的污染和破坏;防止农垦、海岸带和沼泽地的开发,森林资源和矿产资源的开发对环境的破坏与影响;防止新工业区和新城鎮的建设对环境的破坏和影响等。

3. 保护有特殊价值的自然环境。主要包括珍稀物种及其生境的保护,特殊的自然发展历史遗迹地保护,人文遗迹地保护,湿地保护,风景名胜保护,生物多样性保护等。

此外,防止臭氧层破坏、防止气候变暖、国土整治、城乡规划、植树造林、控制水土流失和荒漠化、控制人口的增长和分布、合理配置生产力等也都纳入环境保护的内容。

三、环境保护是我国的一项基本国策

基本国策是一国经济社会发展的战略性对策,是确定国家发展方向的立国之策。环境保护继计划生育之后被确立为基本国策。《中华人民共和国环境保护法》(以下简称为《环境保护法》)第4条规定:“保护环境是国家的基本国策。”之所以要把环境保护作为我国的基本国策,是由环境保护在我国经济社会发展中的地位、作用以及我国环境状况的现实所决定的。

自然界有着不以人的意志为转移的发展规律,人类也有着开发和利用自然的巨大能力。人类开发和利用自然的活动只有符合自然发展的规律,才能与环境和谐相处,也才能使环境变得越来越有利于人类的生存和发展。否则,违反自然发展规律,盲目地改造自然,就必然遭到大自然的惩罚。按照自然发展规律开发和利用自然最起码的要求就是维护和保持自然界应有的平衡,恢复和改善业已被人类活动破坏了的自然环境。我国把环境保护确定为一项基本国策是历史的必然选择。

我国人均资源占有量少,环境压力大。我国人均资源占有量与世界人均资源占有量相比:人均淡水资源量仅为世界人均占有量的1/4,人均耕地不到世界平均水平的40%,人均森林占有面积仅为世界人均占有量的1/5,人均森林蓄积量仅为世界人均蓄积量的1/8,45种主要矿产人均占有量不到世界平均水平的一半,石油、天然气、铁矿石、铜和铝土矿等重要矿产资源储量分别为世界人均水平的11%、2.5%、42%、18%和7.3%。^①在这些主要的资源方面,我国的人均资源占有量还不到世界人均资源占有量的1/4。那么,我国所受的环境压力便是世界平均值的4倍以上。如果我们不珍惜和悉心保护这有限的资源和脆弱的环境,一旦使其失去了或者降低了生物生产能力,我国人民的生存问题将面临极大威胁。因此,保护我们赖以生存和发展的自然环境是性命攸关的大事。

改革开放以来,我国经济快速发展,经济总量目前已居世界第二位,但与此同时,许多地方、不少领域没有处理好经济发展同生态环境保护的关系,以无节制消耗资源、破坏环境为代价换取经济发展,导致能源资源、生态环境问题越来越突出。发达国家一两百年出现的环境问题,在我国三十多年来的快速发展中集中显现。环境问题的特殊性在于:环境受到破坏往往在一定时期内难以察觉,受到破坏难以恢复。总之,我国人口众多,环境资源压力大,公众环境意识水平程度,环境问题与贫困等其他社会问题交叉重叠等因素,也决定了我国环境保护必须采用基本国策这一特殊规范形式。

除了在法律上把环境保护作为基本国策对待以外,执政党也把环境保护放到了非常重要的地位来强调。党的十六大以来提出的在环保领域坚持科学发展观的全面执政理念——科学发展观,在党的十七大上被写入了党章。党的十八大报告中,全面阐述了生态文明的理念并强调了生态文明建设的重要性。十八大报告指出,必须更加自觉地把全面协调可持续作为深入贯彻落实科学发展观的基本要求,全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局,促进现代化建设各方面相协调。“五位一体”的表述,首次把生态文明建设提升至与经济、政治、文化、社会四大建设并列的高度。

^① 马凯. 贯彻和落实科学发展观,大力推进循环经济发展//冯之浚主编. 中国循环经济高端论坛. 北京:人民出版社, 2005: 30-31.

第三节 可持续发展、科学发展观与生态文明建设

一、可持续发展

20世纪60年代以来,在震惊世界的公害事件频发不断,生态资源遭到严重破坏,“环境危机”成为威胁人类生存、制约经济发展和影响社会稳定的直接因素时,人类终于开始认真思考人与环境的关系,对以高投入、高消耗为手段,以高速度、高发展为途径,以高消费、高享受为目的的传统发展方式暴露的对环境的高污染和高破坏,以牺牲环境求取发展的种种弊端有了比较清醒的认识。

1987年,世界环境与发展委员会(WCED)发布的《我们共同的未来》(Our Common Future)报告,正式提出了可持续发展的概念与模式。“可持续发展”(sustainable development)提出为了确保人类的持续生存和发展,必须把环境保护与社会经济活动全面、有机地结合起来,并按照生态持续性、经济持续性和社会持续性的基本原则来组织和规范人类的一切活动。其核心思想是:“既满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害。”人类“应享有以与自然相和谐的方式过健康而富有生产成果的生活的权利”。“为了公平地满足今世后代在发展与环境方面的需要,求取发展的权利必须实现。”^①其为环境和发展的统一提供了一个基本框架,向人类展示了美好生活的前景,从而成为时代的最强音而被普遍接受。

可持续发展是经济社会发展的一项新战略,它既不同于传统的以高投入、高消耗、高污染为特点的经济增长模式,也不是那种停止发展的“零的增长”主张。它是指“既满足当代人需求又不危及后代人满足其需求能力的发展”。可持续发展是从环境和自然资源的角度提出关于人类长期发展的战略和模式的,它关注的是长期的环境承载力,这就使得环境保护成为可持续发展的重要组成部分。因此,可持续发展与环境保护密不可分,要实现可持续发展,就必须维护和改善人类赖以生存和发展的自然环境。因为经济发展离不开环境和资源的支持,发展的可持续性取决于环境和资源的可持续性。同时,环境保护也离不开可持续发展。因为环境保护需要经济发展所能够提供的资金和技术,环境保护的好坏也是衡量发展质量的指标之一。

1992年联合国环境与发展大会通过的《里约宣言》明确指出:“为了实现可持续的发展,环境保护工作应是发展进程的一个整体组成部分,不能脱离这一进程来考虑。”也就是说,可持续发展以追求人与自然的和谐为核心,主张人类享有追求过健康而又富有生产成果的生活的权利,应当以与自然相和谐的方式来实现,而不能以耗竭资源、破坏生态和污染环境的方式来实现;要求当代人在创造与追求今世发展与消费的时候,应承认并努力做到使自己的机会与后代人的机会相平等,不能因当代人一味地、片面地、自私地追求今世的发展与消费,而毫不留情地剥夺后代人本应合理享有的同等的发展与消费的机会;认为环境与发展是紧密相连不可分割的,没有发展的环境保护是没有意义的,没有环境保护的发展也是不可能的,保护环境的最目的是使发展更加持续、持久,更加健康、快速;强调必须放弃单纯靠增强投入、加大消耗来实现发展和牺牲环境来增加产出的传统发展方式,应当运用使发展更少地依赖地球上有限的

^① 联合国《关于环境与发展里约宣言》,原则1,原则3,1992。

资源，更多地与环境承载能力达到有机的协调的方式来发展经济。^①

在经济社会发展与环境保护的关系上，我国经历了一个逐步调整的发展过程。在1989年的《环境保护法》中，第1条对环境保护法的立法目的的表述是：“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。”第4条表述为：“国家制定的环境保护规划必须纳入国民经济和社会发展规划，国家采取有利于环境保护的经济、技术政策和措施，使环境保护工作同经济建设和社会发展相协调。”可见，可持续发展的理念没有成为1989年《环境保护法》的指导思想，而“促进社会主义现代化建设”的地位更为显赫，强调环境保护工作同经济建设和社会发展相协调。在2014年修订的《环境保护法》中，则明确将可持续发展作为立法目的和理念规定进来了。第1条规定：“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。”而第4条规定：“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。”这一规定将过去的环境保护与经济社会发展相协调改为经济社会发展与环境保护相协调。这一变化反映了经济社会发展与环境保护之间协调关系上的相对优先性，这意味着从过去的经济社会发展相对优先转变为现在的环境保护相对优先，真正在立法上确立了可持续发展的指导思想地位。

二、科学发展观

中共十六届三中全会提出了“坚持统筹兼顾，坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”这一顺应时代要求的科学发展观。

科学发展观，是对党的三代中央领导集体关于发展的重要思想的继承和发展，是马克思主义关于发展的世界观和方法论的集中体现，是同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想既一脉相承又与时俱进的科学理论，是我国经济社会发展的重要指导方针，是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。

科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面、协调、可持续，根本方法是统筹兼顾。这四句话是对科学发展观的科学内涵、精神实质、根本要求的集中概括。

科学发展观的基本要求是坚持全面、协调、可持续发展。要按照中国特色社会主义事业总体布局，全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设，促进现代化建设各个环节、各个方面相协调，促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调。坚持生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设资源节约型、环境友好型社会，实现速度和结构、质量、效益相统一，经济发展与人口资源环境相协调，使人民在良好生态环境中生产生活，实现经济社会永续发展。

科学发展观在环境保护领域的具体体现就是可持续发展观，一方面强调发展，发展是第一要义，不是放弃发展；另一方面强调应当是可持续的、科学的发展，要放弃过去那种粗放、高污染、低效益的经济增长方式。

为此，我们就必须改变传统的发展思维和模式，努力实现经济持续发展、社会全面进步、

^① 杨朝飞. 环境保护与环境文化. 北京: 中国政法大学出版社, 1994: 41-43.



资源永续利用、环境不断改善和生态良性循环的协调统一。不能走人口增长失控、过度消耗资源、严重污染环境、破坏生态平衡的旧路。要坚持开源与节流并重,预防与治理结合,减轻资源环境压力,实现经济增长方式由“高消耗、高污染、低效益”向“低消耗、低污染、高效益”转变。要大力发展以循环经济为核心的生态工业,以无公害农产品、绿色农产品和有机农产品为主体的生态农业,以节约资源、减少污染、“绿色消费”和“绿色服务”为标志的生态服务业。只有这样,才能达到经济发展的速度与结构、质量、效益相统一,经济发展与人口、资源、环境相适应,建成低投入、少污染、可循环的国民经济和节约型社会。科学发展观的提出,意味着在全面建设小康社会中,环境保护工作被放到更加重要的战略地位。

以科学发展观为出发点就是确认环境保护本身就是一种生产力,因为经济发展和环境保护是相辅相成的关系,偏颇任何一方都使得我国的社会主义发展不平衡。树立和落实科学发展观,必须要加强对自然资源的合理开发利用,保护生态环境,促进人与自然的和谐发展,使我们的发展真正实现人口资源和环境与社会经济协调的可持续发展。

国务院《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》指出,按照全面落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的要求,坚持环境保护基本国策,在发展中解决环境问题。积极推进经济结构调整和经济增长方式的根本性转变,切实改变“先污染后治理、边治理边破坏”的状况,依靠科技进步,发展循环经济,倡导生态文明,强化环境法治,完善监管体制,建立长效机制,建设资源节约型和环境友好型社会,努力让人民群众喝上干净的水、呼吸清洁的空气、吃上放心的食物,在良好的环境中生产生活。

在科学发展观指导下进行环境保护工作应遵循如下原则。

——协调发展,互惠共赢。正确处理环境保护与经济发展和社会进步的关系,在发展中落实保护,在保护中促进发展,坚持节约发展、安全发展、清洁发展,实现可持续的科学发展。

——强化法治,综合治理。坚持依法行政,不断完善环境法律法规,严格环境执法;坚持环境保护与发展综合决策,科学规划,突出预防为主方针,从源头防治污染和生态破坏,综合运用法律、经济、技术和必要的行政手段解决环境问题。

——不欠新账,多还旧账。严格控制污染物排放总量;所有新建、扩建和改建项目必须符合环保要求,做到增产不增污,努力实现增产减污;积极解决历史遗留的环境问题。

——依靠科技,创新机制。大力发展环境科学技术,以技术创新促进环境问题的解决;建立政府、企业、社会多元化投入机制和部分污染治理设施市场化运营机制,完善环保制度,健全统一、协调、高效的环境监管体制。

——分类指导,突出重点。因地制宜,分区规划,统筹城乡发展,分阶段解决制约经济发展和群众反映强烈的环境问题,改善重点流域、区域、海域、城市的环境质量。

只有切实贯彻以“可持续发展”为内涵的科学发展观,才能在保持经济增长的同时,切实控制人口增长,保护自然环境,保持良好的生态环境,真正做到经济效益、社会效益和环境效益三者的相互统一,以全新的生态经济发展模式取代传统的经济增长模式,实现发展经济与环境保护的“双赢”。

三、生态文明建设

生态文明,是指人类遵循人、自然、社会和谐发展这一客观规律而取得的物质与精神成果的总和,是指以人与自然、人与人、人与社会和谐共生、良性循环、全面发展、持续繁荣为基



本宗旨的文化伦理形态。

三百多年来的工业文明以人类征服自然为主要特征。世界工业化的发展使征服自然的文化达到极致,一系列全球性生态危机说明地球已没有能力支持工业文明的继续发展,因此需要开创一个新的文明形态来延续人类的生存,这就是生态文明。如果说农业文明是“黄色文明”,工业文明是“黑色文明”,那生态文明就是“绿色文明”。生态文明应成为社会主义文明体系的基础。社会主义的物质文明、政治文明和精神文明离不开生态文明,没有良好的生态条件,人不可能有高度的物质享受、政治享受和精神享受。没有生态安全,人类自身就会陷入不可逆转的生存危机。良好的生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。简而言之,没有生态文明,一切文明就没有享受的前提。

党的十七大报告提出了实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求,其中提到要建设“生态文明”,并首次把这个概念写入了党代会的政治报告,提出要“建设生态文明,基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式”。这是我党执政兴国理念的新发展,是党的科学发展、和谐发展执政理念的一次升华,表明了党和政府把环境保护从实践行动转变为从理论和伦理的高度进行认识。

党的十八大报告指出,建设生态文明,是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。党的十八大报告首次单篇论述生态文明,把“美丽中国”作为未来生态文明建设的宏伟目标,把生态文明建设摆在“五位一体”的高度来论述,体现了党和国家对生态文明的高度重视以及生态文明在国家战略层面的重要意义。生态文明与可持续发展、科学发展观是一脉相承的,是对可持续发展观、科学发展观在人类文明形态认识高度上的理论升华。

对于生态文明的理念,虽然表述各有不同,但最基本的理念应当是“尊重自然、顺应自然、保护自然”,在此基础上获得人类物质文明、精神文明、制度文明的进步。这一基本理念进一步表现为:在人与自然的关系上,强调同构性,尊重并认同自然的内在价值;在生态系统各个组成部分的关系上,强调整体性,尊重并保护整个生态系统的完整和良好状态;在世代间的生态关系上,强调可持续性,尊重并保护后代人的生态利益;在法律制度的建立上,强调规律约束性,要把环境资源的立法建立在符合生态基本规律、环境要素整体演化规律和社会发展规律的基础之上。^①

党的十八届三中全会指出,建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系。加强生态文明制度建设、保护生态环境必须依靠制度。要把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系,建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。建立国土空间开发保护制度,完善最严格的耕地保护制度、水资源管理制度、环境保护制度。深化资源性产品价格和税费改革,建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度。积极开展节能量、碳排放权、排污权、水权交易试点。加强环境监管,健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度。加强生态文明宣传教育,增强全民节约意识、环保意识、生态意识,形成合理消费的社会风尚,营造爱护生态环境的良好风气。

^① 王灿发.论生态文明建设法律保障体系的构建.中国法学,2014(3).

党的十九大提出，建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计，把坚持人与自然和谐共生作为新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略的重要内容，把建设美丽中国作为全面建设社会主义现代化强国的重大目标，把生态文明建设和生态环境保护提升到前所未有的战略高度。


2018年3月11日，第十三届全国人民代表大会第一次会议通过了我国第五次宪法修正案，《宪法》序言第七自然段加入“生态文明”的新表述，提出“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴”。生态文明入宪，体现了党和国家对生态环境问题的高度重视，也反映了新时代背景下对社会经济发展路径转变、优化升级的深刻理解，也为生态环境法制建设提供了新的动力和基本依据。

问题与思考

1. 简述环境法上环境的定义和分类。
2. 如何正确处理人与自然环境之间的关系？
3. 简述环境问题的定义和分类。
4. 为何要将环境保护定为我国的一项基本国策？
5. 简述可持续发展思想的产生和发展。
6. 试述科学发展观对实现可持续发展和环境保护的重要意义。
7. 试述生态文明建设与科学发展观、可持续发展的关系。

参考文献

1. 马凯. 贯彻和落实科学发展观, 大力推进循环经济发展. 见: 冯之浚主编. 中国循环经济高端论坛. 北京: 人民出版社, 2005
2. 张坤民主笔. 可持续发展论. 北京: 中国环境科学出版社, 1997
3. 联合国世界环境与发展委员会. 我们共同的未来, 1987
4. 中国 21 世纪议程中心编. 论中国的可持续发展. 北京: 海洋出版社, 1994
5. Mohan Munasingle and Jeffret Mcneely. Key Concepts and Terminology of Sustainable Development, Defining and Measuring Sustainability. The Biogeophysical Foundations. New York, 1996



第二章

环境法概述

环境法是由国家制定或认可并以国家强制力保障的,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、合理利用自然资源等社会关系的法律规范的总称。环境法作为现代社会法律体系的一个独立法律部门,除了具有一般法律的本质和功能以外,也具有其自身的特点:环境法是生态环境科技与法的结合;环境法是社会法;环境法是综合部门法;环境法是以可持续发展为价值的法。环境法的目的是指立法者在制定环境法时所希望达到的目的或实现的结果。环境法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而产生的社会关系。环境法律关系是指环境法律规范在确认和调整人们与环境有关的行为过程中产生的以环境权利和环境义务为内容的社会关系,其包括主体、客体和内容三方面的构成要素。我国的环境法体系大致包括七个组成部分。我国的环境法基本原则可归纳为:环境保护同经济、社会持续发展相协调原则;预防为主、防治结合、综合治理的原则;合理开发利用自然资源原则;环境责任原则;公众参与原则。

关键术语

环境法 特征 目的 价值 调整对象 构成要素 环境法基本原则

第一节 环境法的概念和特征

一、环境法的概念

法律上环境的概念具有不确定性,因此,环境法的概念和称谓在各国乃至各种理论学说的表述上有相当的差异。例如,美国有《国家环境政策法》,一般称为环境立法(environmental legislation)或环境法(environmental law),而其狭义上则称为环境保护法(environmental protection act)或环境政策法(environmental policy act);日本1967年颁布了《公害对策基本法》,一般称为公害法,1993年颁布了《环境基本法》;法国有《自然保育法》和《环境法典》;苏联和一些东欧国家曾普遍称为《自然资源保护法》,其中包括了环境保护、自然资源保