

高等院校法学专业系列教材

H U A N J I N G

# 环境与资源保护法学

· 第四版 ·

主编 黄锡生 史玉成 / 副主编 刘 茜 邓 禾 / 主审 蔡守秋



重庆大学出版社

<http://www.cqup.com.cn>

# 环境与资源 保护法

(第四版)

黄锡生 史玉成 主 编  
刘 茜 邓 禾 副主编  
蔡守秋 主 审

重庆大学出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

环境与资源保护法学/黄锡生,史玉成主编.—4版.—重庆:重庆大学出版社,2015.9  
高等院校法学专业系列教材  
ISBN 978-7-5624-9437-9

I.①环… II.①黄…②史… III.①环境保护法—法的理论—中国—高等学校—教材②自然资源保护法—法的理论—中国—高等学校—教材 IV.①D922.601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 200665 号

**环境与资源保护法学**

(第四版)

主 编 黄锡生 史玉成

副主编 刘 茜 邓 禾

主 审 蔡守秋

策划编辑:雷少波

责任编辑:李桂英 版式设计:雷少波

责任校对:关德强 责任印制:赵 晟

\*

重庆大学出版社出版发行

出版人:邓晓益

社址:重庆市沙坪坝区大学城西路 21 号

邮编:401331

电话:(023) 88617190 88617185(中小学)

传真:(023) 88617186 88617166

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn(营销中心)

全国新华书店经销

万州日报印刷厂印刷

\*

开本:787×1092 1/16 印张:18.25 字数:395 千

2015 年 9 月第 4 版 2015 年 9 月第 9 次印刷

印数:30 001—33 000

ISBN 978-7-5624-9437-9 定价:38.00 元

---

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换  
版权所有,请勿擅自翻印和用本书  
制作各类出版物及配套用书,违者必究

## “高等院校法学专业系列教材”编审委员会

总主审 付子堂 蔡守秋  
副总主审 李希昆 肖建华  
史玉成 赵美珍

### 审委会成员(按姓氏笔画排序)

|     |     |     |
|-----|-----|-----|
| 文正邦 | 王连琚 | 韦 锋 |
| 卢代富 | 张玉敏 | 李开国 |
| 李昌麒 | 李金荣 | 杨树明 |
| 金 平 | 俞荣根 | 赵万一 |
| 赵长青 | 赵学清 | 赵勇山 |
| 徐静村 | 莫江平 | 高绍先 |
| 常 怡 | 廖中洪 | 蔡守秋 |

总主编 黄锡生 张新民  
副总主编 孟庆瑜 钟晓东  
王世进 张树兴

### 编委会成员(按姓氏笔画排序)

|     |     |     |
|-----|-----|-----|
| 卫德佳 | 牛建平 | 邓 禾 |
| 邓瑞平 | 史玉成 | 刘 丹 |
| 刘云生 | 刘运亚 | 刘国涛 |
| 刘 茜 | 任洪涛 | 宋宗宇 |
| 张步文 | 时显群 | 李旭东 |
| 李 锴 | 汪 力 | 陆文彬 |
| 施志源 | 侯 茜 | 徐继敏 |
| 陶 林 | 高 飞 | 龚 微 |
| 曾文革 | 谢 玲 | 韩弘力 |
| 蔡维力 | 落志筠 | 曾彩琳 |

## 第四版说明

知识的更新不能落后于时代的步伐。我们于 2002 年编写的这套系列教材,经过一、二、三版的修订,受到了广大师生的好评,曾获得省部级教学成果奖,已经被上百所高校采用。为了将本套教材做成精品,保证教材的前沿性和准确性,保持其旺盛的生命力,编委决定进行第四次修订。全体作者经过一年多的精心修订,期望新版教材能更加科学、合理,为我国法学事业和环境保护事业作出更大的贡献。

环境法是一部具有创新活力的法,法随时变,教与法同,以适应新的环境保护形势,以保持教材的前沿性、科学性。本教材进行了以下的修改:

首先,由于 2014 年《中华人民共和国环境保护法》的修订,教材内容也必须修改,删除与新法相冲突的内容,增加反映新法精神的内容。本次修订重点放在环境与资源保护法的基本原则、生态文明建设的理念、生态红线以及生态保护法等内容上。

其次,新增章节。保持原教材的章节安排,新增第十一章生态保护法章节。

最后,增加篇幅。主要是因为增加了对于环境资源法领域的新理念、新制度以及新政策的解释与说明。全书字数基本控制在 35 万字以内。

本书由黄锡生、史玉成担任主编,刘茜、邓禾担任副主编,蔡守秋教授担任主审。修订工作具体分工如下:第一章,施志源(福建师范大学);第二章(1—4 节),周海华(西南大学);第二章(5—6 节),韩英夫(重庆大学);第三章,韩卫平(山西师范大学);第四章,落志筠(内蒙古财经大学);第五章,徐本鑫(昆明理工大学);第六章,易崇艳(重庆大学);第七章,刘茜(河北大学);第八章,谢玲(广东海洋大学);第九章(1—3 节),曾彩琳(山东师范大学);第九章(4—6 节),蒋春华(浙江林学院);第十章(1—4 节),任洪涛(海南大学);第十章(5—7 节),王国萍(重庆大学);第十一章(新增),史玉成(甘肃政法学院);第十二章(原第十一章),龚微(吉首大学)。

由于水平有限,不足之处在所难免,敬请各位读者不吝指正,以便再版时完善。

高等院校法学专业系列教材编委会  
2015 年 5 月



# 出版说明

市场经济就是法治经济。为适应 21 世纪市场经济新要求,迎接“入世”的新挑战,培养高素质的法学专业人才,根据国家教育部关于普通高等院校法学专业开设课程的要求,我们组织了十多所院校法学专业的教师编写了这套系列教材,以供法学专业本科生使用。本教材具有以下特点:

1.反映法学理论发展的新成果和立法执法的新情况。本套教材力求吸引法学理论研究的新成果和前沿理论观点,采用新颁布的法律法规,特别是加入 WTO 后我国颁布或修订的法律法规。

2.注重编排体例的科学性。本套教材作为一个整体,我们在编写时,一是注意每一本书内部体例的科学性和逻辑性,二是注意处理好学科与学科之间的交叉和衔接关系,避免重复和疏漏。

3.注重基础性,合理把握内容难度。本套教材是按照法学专业本科生教育的要求和全国统一司法考试的要求来设计内容的深度和广度的,做到既反映一定的学术前瞻性,又注重法学的基本框架、基础知识和基本理论,力求使本科学学生易于掌握并达到应有的要求。

4.简明实用、通俗易懂。本套教材针对本科生的特点和课程的学时安排,力求简明扼要,注重实用,写作符合规范,语言通俗易懂,便于学生自学掌握。

《环境与资源保护法学》是本系列教材之一,由黄锡生、李希昆统稿、定稿,西南政法大学蔡守秋教授担任本书主审。本书撰稿分工如下:黄锡生(重庆大学),第一、二、十章;高飞(重庆大学),第四章;曾文革(重庆大学)、张骥(重庆大学),第五章;李希昆(昆明理工大学),第六、七章;宁平(昆明理工大学),第八、十二章;王国峰(徐州行政学院),第九章;邓禾(西南政法大学),第三、十章;曾文革、秦鹏(重庆大学),十一章;王晓冬(中国矿业大学),十三章;陆志明(昆明理工大学),第十四章;张树兴(昆明理工大学),第十五章。

高等院校法学专业系列教材编委会

2002 年 8 月

# 目 录

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 第一章 环境资源问题与环境资源保护 .....  | 1   |
| 第一节 环境与资源 .....          | 1   |
| 第二节 环境资源问题 .....         | 4   |
| 第三节 环境资源保护 .....         | 7   |
| 第二章 环境与资源保护法概述 .....     | 16  |
| 第一节 环境与资源保护法的概念及特征 ..... | 16  |
| 第二节 环境与资源保护法的目的和作用 ..... | 19  |
| 第三节 环境与资源保护法的法律性质 .....  | 21  |
| 第四节 环境与资源保护法律关系 .....    | 23  |
| 第五节 环境与资源保护法的地位与体系 ..... | 27  |
| 第六节 环境与资源保护法的历史发展 .....  | 34  |
| 第三章 环境与资源保护法学的基本理论 ..... | 47  |
| 第一节 环境与资源保护法学概述 .....    | 47  |
| 第二节 环境与资源保护法学的基础理论 ..... | 52  |
| 第三节 环境权 .....            | 56  |
| 第四节 资源权 .....            | 72  |
| 第四章 环境与资源保护法的基本原则 .....  | 92  |
| 第一节 环境与资源保护法基本原则概述 ..... | 92  |
| 第二节 环境保护优先原则 .....       | 95  |
| 第三节 预防原则 .....           | 98  |
| 第四节 环境民主原则 .....         | 102 |
| 第五节 环境责任原则 .....         | 106 |
| 第五章 环境管理体制和监督管理制度 .....  | 110 |
| 第一节 国家环境资源管理概述 .....     | 110 |
| 第二节 国家环境资源管理体制 .....     | 112 |
| 第三节 环境保护基本法律制度 .....     | 117 |
| 第六章 环境行政法律责任 .....       | 140 |
| 第一节 环境行政法律责任概述 .....     | 140 |
| 第二节 环境行政法律责任的责任形式 .....  | 142 |
| 第三节 环境行政法律责任的实现 .....    | 143 |
| 第七章 环境民事法律责任 .....       | 147 |
| 第一节 环境民事法律责任概述 .....     | 147 |

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 第二节 环境民事法律责任的构成要件 .....     | 149 |
| 第三节 环境民事法律责任的承担方式 .....     | 154 |
| 第八章 环境刑事法律责任 .....          | 158 |
| 第一节 环境刑事法律责任概述 .....        | 158 |
| 第二节 环境犯罪的构成要件 .....         | 162 |
| 第三节 环境刑事法律责任的实现 .....       | 166 |
| 第四节 我国环境犯罪主要罪名及刑事法律责任 ..... | 168 |
| 第九章 自然资源保护法 .....           | 172 |
| 第一节 土地资源保护法 .....           | 172 |
| 第二节 陆地水资源保护法 .....          | 177 |
| 第三节 矿产资源保护法 .....           | 181 |
| 第四节 森林资源保护法 .....           | 186 |
| 第五节 草原资源保护法 .....           | 191 |
| 第六节 渔业资源保护法 .....           | 194 |
| 第十章 环境污染防治法 .....           | 198 |
| 第一节 环境污染防治法概述 .....         | 198 |
| 第二节 大气污染防治法 .....           | 199 |
| 第三节 水污染防治法 .....            | 205 |
| 第四节 海洋环境保护法 .....           | 210 |
| 第五节 环境噪声污染防治法 .....         | 218 |
| 第六节 固体废物污染环境防治法 .....       | 224 |
| 第七节 有毒有害物质污染防治法 .....       | 228 |
| 第十一章 生态保护法 .....            | 237 |
| 第一节 生态保护法概述 .....           | 237 |
| 第二节 自然保护区保护的法律规定 .....      | 240 |
| 第三节 风景名胜区保护的法律规定 .....      | 245 |
| 第四节 森林公园保护的法律规定 .....       | 249 |
| 第五节 文化遗迹地保护的法律规定 .....      | 251 |
| 第十二章 国际环境法 .....            | 256 |
| 第一节 国际环境法概述 .....           | 256 |
| 第二节 国际环境法的主体与客体 .....       | 260 |
| 第三节 国际环境法的基本原则 .....        | 263 |
| 第四节 国际环境法的实施 .....          | 268 |
| 第五节 我国缔结和加入的国际环境保护公约 .....  | 274 |
| 参考文献 .....                  | 280 |



# 第一章 环境资源问题与环境资源保护

## 第一节 环境与资源

### 一 环境的概念及分类

“环境”一词在不同的学科里具有不同的涵义。在《辞海》中将环境概括为“周围的境况,如自然环境、社会环境”。环境科学家们一般将环境概括为“作用在‘人’这一中心客体上的、一切外界事物和力量的总和”。在此,环境主要是指人类的生存环境。《阿拉伯联盟环境与发展宣言》(1986年)指出:“环境乃指环绕人周围的一切。”我国的环境立法对“环境”的概念采用了概括式和列举式的方法进行规定,《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、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。”这一解释具有明显的环境科学学科背景,即“人类”是“环境”的主体,野生动物、其他自然体、区域环境等只能是“环境”的要素和组成部分。

根据以上我们对“环境”一词含义的考察,环境是指作用于一个对象的所有外界影响与力量的总和。环境总是以某一对象为中心而言的,人们把这个中心对象称为主体,把围绕着中心对象的周围世界称为环境。环境与资源保护法学所研究的环境是以人类为中心对象的环境——人类环境,即可以直接或间接影响人类生存和发展的各种自然因素和社会因素的总体。“人类环境”这一概念是1972年联合国人类环境会议正式提出来的,它指的是以人类为中心、为主体的外部世界,即人类赖以生存和发展的天然和人工改造过的各种物质因素的综合体。

从不同角度考察,依据不同的标准可对人类环境进行不同的分类。根据是否经过人类加工改造,可将环境分为自然环境和人为环境。有的人将人为环境用“社会环境”一词来表达,我们觉得不太恰当,因为社会环境通常还包括许多非物质的人文因素在内,如社会风气、人际关系、文化等,这些因素并不是本学科所研究的对象。自然环境通常指环绕人类社会的自然界,它包括的自然因素很多,主要有大气、水、土地、矿藏、森林、草原和生物等。这些都是人类赖以生存和发展的物质基础。人为环境是指人类为了不断提高物质和文化生活水平,在自然环境的基础上进行加工、改造而形成的环境,如名胜古迹、风景游览区、温泉区、疗养区、城市、农村、厂矿等。根据人类的视野或人类活动所及的空间

范围,可以把人类环境分为许多层次,如居住环境、生活环境、地面环境、地质环境、区域环境、地球环境、大气环境、水环境、宇宙环境等。根据人类环境的国界性,可分为国内环境、国际环境、区际环境等。

## 二 资源的概念及分类

一般来说,资源是指对人有使用价值的某种东西。《全国计划部门普法辅导讲话》一书认为:“所谓资源,特别是自然资源,是指在一定时间、地点、条件下能产生经济价值,以提高人类当前和将来福利的自然环境因素和条件。”广义的资源包括自然资源、经济资源、人力资源等;狭义的资源则仅指自然资源。对自然资源内涵的认识随着人类社会的不断向前发展和科学技术水平的不断提升而在不断发展变化。在1987年我国发布的《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。”联合国规划署对自然资源的定义是:“在一定时间、地点条件下,能够产生经济价值,以提高人类当前和未来福利的自然环境因素和条件。”《辞海》一书对自然资源所下的定义是:“存在于自然界,在现代经济技术条件下能为人类利用的自然条件。可产生能量的物质资源,又称能源。既是人类赖以生存的重要基础,又是人类社会生产的原料或燃料及人类生活的必要条件和场所。一般可分为矿产资源、土地资源、水资源、气候资源、生物资源、海洋资源等。”

我们认为,自然资源是客观存在于自然界可供人类利用的一切物质和能量的总称,它包括土地资源、矿藏资源、森林资源、草原资源、水资源、海洋资源和野生生物资源等。对自然资源概念的把握应该注意三点:一是自然资源的天然性,自然资源是天然存在而非人工加工而成的;二是自然资源的有用性,人类的生存离不开自然资源,自然资源对人类的生存发展具有利用价值。只有那些存在着主体需求,且能够为人类所开发利用的资源才是自然资源,如果不是人类需要的或者人类根据现有技术水平无法利用的自然物质则不能称其为资源;三是自然资源作用的两面性,利用好自然资源,它可以为人类谋福利,利用不好自然资源,它也可能给人类带来灾难。

根据不同的标准,可对自然资源进行不同的分类。根据自然资源的分布空间,将其分为地下资源和地表资源;根据自然资源是否具有可再生能力,可以将其分为可再生自然资源、不可再生自然资源和恒定自然资源三种;根据资源是否具有自储性,可分为储存性自然资源和流动性自然资源;根据自然资源在地球圈层的分布,分为矿产资源、气候资源、水利资源、土地资源、生物资源五大类;按自然因素在经济部门的地位来划分,可以分为农业自然资源和工业自然资源两大系统;根据自然资源本身固有的属性进行分类,可以分为耗竭性自然资源和非耗竭性自然资源,耗竭性自然资源分为可更新的自然资源 and 不可更新的自然资源,非耗竭性自然资源分为恒定性自然资源、亚恒定自然资源和易误用、易污染的自然资源;根据与土地的依附程度不同,我们可以把自然资源区分为土地依附型自然资源 and 自由活动型自然资源;根据权利归属的不同,可以分为私有自然资源、公用(社会公共)自然资源 and 公有(国家所有或者集体所有)自然资源。

### 三 环境与自然资源的关系

#### (一) 环境与自然资源的联系

首先,两者密不可分。现代环境科学已经证明,环境由环境要素构成,而环境要素则是一定区域内具有生态联系的一切能为人类所利用的各种天然的和经过人工改造的物质和能量(即自然资源)。离开了具体的物质和能量,环境就无从形成。

其次,两者相互依存。侵害环境或自然资源的任何一方必然损害另一方,比如大规模的林木砍伐活动,不仅会破坏森林资源,还会使作为环境因素之一的森林防风固沙、水土保持、吸收温室气体和净化空气等生态功能下降或丧失。保护环境或自然资源的任何一方必然有利于另一方的保护,两者呈现一种互补和依存的关系,比如保护每一根林木,那么,森林生态环境就能够得到保全和改善。

再次,两者均具有经济价值。众所周知,自然资源(尤其是稀缺性资源)是具有经济价值的,同样,环境的一些功能,如环境容量也具有经济价值,如排污权交易实质上就是有偿地转让环境容量使用权。当前,我国在不断拓展环保市场领域,各地也在相关领域开展了有益的尝试。例如,广东省碳排放交易权试点工作和排污权交易试点工作的展开就是一个实例。今后,我们应积极试点和推行水权交易、排污权交易、碳排放权交易等以保护生态环境为目的的市场交易体系,形成层次分明、统一开放、竞争有序的生态保护市场交易体系。

#### (二) 环境与自然资源的区别

第一,两者所反映的动静关系不同。在一定的时空范围和缺乏生态联系条件下,资源表现为各种相互独立的静态物质和能量;而环境不仅是静的自然资源和能源的组合,而且是动的统一体,它是由处在一定时空范围内的一定数量、结构、层次并相似相容的物质和能量所构成的物质循环、能量流动和信息传递的统一体。

第二,两者的形态不同。自然资源要么看得见,要么能为人类所直接感知;而环境还包括各种无形的生态功能和信息传递功能所构成。

第三,两者强调的侧重点不同。自然资源强调的是林木、风、地热等物质实体或能量的天然性和有用性;环境强调的侧重点则是一定区域内的一定类型生态系统所表现出来的整体生态功能价值(如环境污染与破坏容量、环境的舒适性、景观优美性、可欣赏性等),这些生态功能不是通过实物形态为人类服务,而是以脱离其实物载体的一种相对独立的功能形式存在。

第四,两者强调的价值和效益属性不同。自然资源强调经济价值和经济效益,自然资源的经济价值大部分属于有形财产,如煤的经济价值是建立在煤的有形使用价值基础上的;环境强调生态价值和生态效益,包括一些看不见摸不着的、无形的生态功能和信息的使用或可利用价值,属于无形财产,如排污权交易费、优美环境的欣赏费和购买费(如购买风景区一定时间的经营权)等,其价值核算与自然资源经济价值的核算方式、方法也不同。

综上所述,尽管环境和自然资源的涵义有所差别,但是我们用生态学的观点来看待自然资源,两者又是不可分割的。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、沼泽和滩涂、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《环境保护法》对“环境”的定义中予以了列举。也就是说,当我们在环境立法中提到“环境”的概念时,理所当然地应当将自然资源包括在内。从某种意义上说,自然资源是环境的组成部分,是构成环境的要素之一,破坏了自然资源就是破坏了环境。但破坏了环境不一定破坏了自然资源,如噪声污染、光污染等,虽说污染了环境但并没有对资源造成破坏。因此,我们认为环境和自然资源的关系是一种包含和被包含的逻辑关系。本书在许多情况下使用的“环境”概念是“环境资源”的简称。

## 第二节 环境资源问题

### 一 环境资源问题的概念及分类

环境资源问题是指由于自然原因或人类活动使环境条件或因素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。环境资源问题可分为两类:一类是指由于自然环境本身的运动变化而给人类造成的一切有害影响,如火山、地震、洪水等,这被称为原生环境问题或第一环境问题,也称自然灾害;另一类是指由于人类活动作用于自然界并反过来对人类自身造成的一切有害影响,这被称为次生环境问题,又称人为环境问题或第二环境问题。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及火灾等。作为环境立法控制对象的环境问题,最初主要指第二类环境问题,后来逐步扩大到第一类环境问题,但占据主导地位的一直是第二类环境问题。

根据第二类环境问题的具体表现形式,又可分为两大类:一是环境污染,也称投入性损害或污染性损害,即由于人类不适当地向环境排入污染物或其他物质、能量所造成的对环境的不利影响和危害,如工业“三废”污染、农药化肥污染、有毒化学品污染等;二是自然生态破坏,也称取出性损害、开发性损害或非污染性损害,即由于人类不适当地从环境中取出或开发出某种物质、能源所造成的对环境的不利影响和危害,如滥伐森林、滥垦土地、滥取地下水等。这两类环境问题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。环境问题的实质是由于盲目发展、不合理开发利用资源而造成的环境质量退化以及自然资源浪费和枯竭的现象。所以许多环境问题也是资源问题,对环境的污染和破坏,也包括对自然资源的污染和破坏。

### 二 环境资源问题的产生与发展

自从有了人类,地球就有了环境资源问题,只不过在人类社会发展的不同阶段,其环境资源问题有不同的表现形式、内容、程度、范围和性质。作为环境法研究对象的环境问题,主要是第二类环境问题,其产生和发展,大致可分为以下三个阶段:

第一阶段,环境问题的萌芽阶段,又称古代环境问题阶段,即从人类诞生至18世纪工业革命以前。在人类诞生后的漫长岁月里,人类生产力落后,科技水平很低,人类影响和作用环境的能力与程度较弱,人类活动对环境的冲击并未超过环境的承载能力和自净能力。此时人与环境关系的基本特征是人自然的依赖、盲从、迷信和崇拜。这个时期的环境问题主要是局部性、短期性和个别性的环境问题,主要表现在人对自然资源的掠夺破坏和某些局部生活环境问题上,如因连年战火所引起的土地荒芜退化问题、滥伐森林引起的水土流失问题等。

第二阶段,环境问题急剧发展、局部恶化的阶段,又称近代环境问题阶段,即从工业革命开始至第二次世界大战结束。随着蒸汽机、发电机等工业设备的发明和推广,人类改造自然的能力迅速增强,人类活动对环境的作用和影响超过了环境的承载能力和自净能力。这一阶段人与环境关系的基本特征是极端的人类中心主义,是人对环境的占有、征服、统治和掠夺。这个时期的环境问题体现在两个方面:一是环境污染,主要表现为“三废”的点源污染和区域性污染,煤烟尘、二氧化硫等造成的大气污染和矿冶、制碱等化学工业造成的水质污染等;二是生态破坏,主要表现为因不合理开发、利用矿产和森林等自然资源所造成的植被破坏和资源破坏,以无林化和水土流失为主。

第三阶段,环境问题全面发展和局部被抑制的阶段,又称现代环境问题阶段,即从第二次世界大战结束至今。第二次世界大战以后,世界科技和经济高速发展,人口剧增,城市化和工业化加速,人类开发利用环境资源的能力、规模、程度大大提高,人类活动对环境的影响和冲击超出了环境的承载能力,环境问题开始成为全世界关注的一个严重的社会问题,环境保护开始成为全人类的共同事业,人类防治环境问题的能力也日益提高。此时人与环境关系的基本特征是极端的人类中心主义环境观和不可持续发展的生产方式继续存在,与此同时,新的人与自然和谐共处的思想和可持续发展的生产方式已经产生。这个时期的环境问题又可以细分为两个阶段:第一阶段是从20世纪40年代至70年代,以著名的世界八大公害事件为代表,以1972年召开的联合国人类环境会议为标志,属于工业污染、常规污染(如农药污染、石油污染)和资源能源危机急剧发展的阶段;第二阶段是从20世纪80年代至今,以著名的印度博帕尔毒气泄漏、切尔诺贝利核电站核泄漏为代表,以1992年召开的联合国环境与发展会议为标志,是区域性环境问题、全球性环境问题大爆发的阶段。

就环境问题的历史,环境问题还有其他划分方法,如将其划分为原始人类时期,农牧业社会时期和工业革命时期。有的还从工业“公害”的角度把近代环境污染分为以下三个阶段:第一阶段是产业革命时期(从18世纪末到20世纪初),以煤烟尘、二氧化硫造成的大气污染和以矿冶、制碱造成的水质污染为主;第二阶段是20世纪20年代至40年代,燃煤造成的污染进一步加剧,同时增加了石油和石油产品带来的污染,有机化学工业的污染问题也逐年增加;第三阶段是20世纪50年代到现在,由石油和石油产品造成的污染大量增加,又出现了农药、放射性物质等新的污染源,除大气污染、水质污染严重外,噪声、振动、垃圾、恶臭、地面沉降等其他公害也纷纷出现,环境问题进入了社会公害泛滥阶段。



### 三 我国的环境资源问题

我国的环境资源问题,早在新中国成立初期就已经暴露出来了。当时的主要表现是:由于森林和草原滥伐滥垦,植被遭到破坏,导致水土流失及土壤侵蚀;在少数工业城市,出现了不同程度的工业污染。但由于人口较少,生产规模不大,所产生的环境问题大多是局部性的生态破坏和环境污染。

在 20 世纪 50 年代末的“大跃进”时期,由于“左”倾路线的影响,我国经济出现了严重的困难,工业污染和生态破坏也比较严重,主要表现为“小钢铁”遍地开花导致森林资源的严重破坏,在许多城市的工业区烟雾弥漫、污水横流、渣滓遍地,特别是对矿产资源的乱挖滥采,对植被的破坏,给生态环境带来了一系列的严重后果。这次大范围的冲击和破坏,使中国的环境问题急速加剧。

20 世纪 60 年代中期的“文革”时期,我国经济濒临崩溃的边缘,环境污染和生态破坏也达到了触目惊心的程度。主要表现在:工业方面,片面追求高产值,从而导致资源能源的极大浪费和环境的严重污染;“三线”建设将许多污染严重的工厂迁进了深山峡谷,造成严重污染的同时却无法采取集中有效的控制;在农业生产方面,强调“以粮为纲”,毁林开荒、围湖造田等严重破坏了生态平衡,此时的环境污染和生态破坏迅速蔓延,于 1972 年出现了大连湾污染告急事件、北京官厅水库水污染事件、松花江水系污染报警事件。这一时期是中国环境问题的大暴发期。

1973 年至 1978 年,我国的环境保护事业开始起步,但在政治动乱的形势下,无力阻挡污染加剧的趋势。主要表现为:工业盲目发展,城市布局混乱,导致环境急剧恶化,主要城市出现了严重污染的局面;生态破坏日益加剧;自然灾害频繁;植被破坏加剧了水土流失;土壤退化、沙化、盐碱化趋势加剧;农业环境普遍受到化肥、农药、工业“三废”的污染;人口剧增对环境造成巨大冲击和压力,土地、森林、草原、矿产、淡水等各种自然资源超负荷开发利用,人口与资源的矛盾日益突出。中国的环境问题处于加剧期。

改革开放后,我国的环境保护事业得到迅速发展,国家制定和颁布了一系列的环境保护法律法规,使我国的环境资源问题有所控制。但由于过去的环境资源问题历史欠账太多,加之在近期内中国的经济还需要进一步的发展,许多地方和部门没有正确处理好发展与环境的关系问题。因此,环境问题仍然不容乐观。21 世纪是中国经济快速发展的时期,同时也经历了沙尘暴、SARS 事件、雾霾事件等一系列生态危机,资源环境约束加剧,生态环境问题日益突出。以水资源环境为例,2004 年 2—4 月,川化股份公司排放水氨氮指标严重超标,致使沱江干流水域发生特大水污染事故,仅天然渔业资源经济损失就达 1 500 余万元;2005 年 11 月 13 日,吉林石化公司双苯厂一车间发生爆炸,造成人员伤亡的同时大量苯类物质流入松花江,造成严重的江水污染;2007 年 5—6 月,江苏太湖、安徽巢湖、云南滇池等先后暴发了蓝藻危机,蓝藻大量繁殖,湖水绿如油漆,腥臭难闻,给当地的水资源和群众的生活用水带来了巨大的破坏;2011 年 6 月期间康菲石油中国有限公司在蓬莱 19-3 油田违规作业,发生漏油事故,仅乐亭县的水产损失就达 3 亿元。根据《全国环境统计公报(2013 年)》对全国废水、废气和工业粉尘的排放统计,以及《2013 年中国环境状况公报》有关耕地减



少和水土流失面积的统计数据表明,目前我国无论是环境污染还是环境破坏均相当严重。(注:请参看《全国环境统计公报(2013年)》《2013年中国环境状况公报》数据)

### 第三节 环境资源保护

#### 一 环境资源保护的概念

环境保护作为一个较为明确和科学的概念是在1972年联合国人类环境会议上提出来的。在20世纪60年代以前,人们认为环境问题只是局部地区大气和水污染的问题,在西方发达国家产生了反污染运动。1962年美国出版了R.卡逊写的《寂静的春天》一书,该书描述农药污染造成的生态危机,震动了欧美各国。科学家们发现:在短暂的几十年内,工业的迅速发展将人类带进了一个被毒化了的环境,而环境污染造成的损害是全面的、长期的、严重的。1972年联合国人类环境会议发表的《人类环境宣言》,在分析了当时的环境问题,全面阐述了人口、资源、环境和发展的关系后,提出了全球环境保护战略。人类环境会议明确指出:环境问题不是局部问题,而是全球问题;不仅是技术问题,更主要的是社会经济问题。换言之,环境保护是一项事关全局的工作,是社会经济工作的重要组成部分。从此,环境保护有了较为明确的含义,“环境保护”这一术语也被广泛地采用,环境保护工作越来越受到各国的重视。

正如环境可以作为环境资源的简称一样,环境保护也可以作为环境资源保护的简称。在现实生活中,对环境保护存在广义和狭义两种认识:广义的环境保护涵盖对环境或资源的合理开发利用和保护改善,这种“环境保护”概念与“环境工作”同义;狭义的环境保护是相对于环境的开发利用而言,即专门指保护和改善环境。《中国大百科全书·环境科学》对环境保护的解释是:“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。”这一定义显然是采用广义的环境保护概念。目前,我国对“环境保护”一词的使用普遍倾向于广义的概念,即环境保护包括了环境资源的合理开发利用。

综上所述,所谓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,保证自然资源的合理开发利用,防止环境污染和生态环境破坏,保障社会经济的可持续发展而采取的行政、经济、法律、科学技术以及宣传教育等诸多措施和行动的总称。

环境保护的重要性日益凸显,得到了我国立法的高度重视。2014年最新修订的《环境保护法》将保护环境确定为国家的基本国策,强调环境保护应当坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则,并确定每年的6月5日为环境日。

## 二 环境资源保护的内在价值取向:人与自然的和谐

人们对环境的知识、心理、观念和思维的总和构成了环境资源保护的内在价值支撑。随着环境问题的日趋严重,人类关于环境的价值观念也在不断变化过程之中。人类的环境价值观是建立在一定生产力之上并反作用于生产力的一种社会意识形态,其随着生产力的发展和科学技术的进步而不断变化、发展。迄今为止,大致经历了三个历史阶段:人类畏惧自然、崇拜自然的阶段;人类无视自然、主宰自然的阶段;人类重视自然,与自然和睦相处、协调发展的阶段。与这三个历史阶段相对应,人类的环境价值观也经历了自然中心主义→人类中心主义→人与自然和谐这样的历史发展过程。尽管到目前为止,人类中心主义的价值观在现实社会仍占据主导地位,但人与自然和谐的价值观随着环境问题的日益严峻与环境宣传的渐强,已日渐深入人心。1972年第一次人类环境会议所发出的《斯德哥尔摩宣言》呼吁全人类要对自身的生存环境进行保护和改善,强调保护自然环境就是保护人类自己。同时,它还要求人们与自然进行有效的合作,把保护环境同和平与发展统一起来,作为人类的共同目标去实现。

以人类中心主义为价值取向的环境观,以人统治自然为指导思想,以反自然为主要特征。它认为:自然资源是无限的,取之不尽,用之不竭,因而可以不受限制和无偿地使用;自然界的自净能力是无限的,因而可以随意把废弃物排入自然界。人类在这种功利主义环境观的指导下,只要是对集团或个人有利的,便无限制地向自然索取,不顾一切地向自然界排放废弃物,导致人与自然的冲突和对立不断加剧,直至出现全球性的环境危机。今日世界诸多环境问题,是传统环境观发展的必然结果。

而人与自然和谐的环境价值观则建立在对自然规律、环境与人类关系的科学认识的基础上,它认为自然资源和环境容量是有限的,人和自然必须和平共处、和谐发展。在这种尊重自然和自然规律价值观的指导下,要求人类转变环境观念,转换社会经济发展模式。即由以牺牲环境为代价的社会经济发展模式转换到经济增长与环境保护协调发展,经济建设与环境建设同步进行,从而保证人和社会发展的持续性和稳定性的社会经济发展模式。

分析比较两种环境价值观,环境资源保护的内在价值取向只能是人与自然和谐的环境价值观,即要求人类必须在研究自然资源再生能力和环境自净能力的基础上,有限制地、合理地开发、利用自然资源,使人类和自然协调发展;必须在尊重自然规律的前提下,正确行使保护环境权利,切实履行保护环境义务;必须正确处理好眼前利益和长远利益的关系,以长辈的责任感为子孙后代留下一份宝贵的环境遗产。

## 三 环境资源保护的理性选择:可持续发展

面对全球性的环境问题,人们对如何处理环境与发展问题提出了种种观点。归纳起来有三种:①悲观论,又称原点发展论。这种观点认为:人口增长和科学技术的发展必然造成公害,“人类正走向地狱之门”,环境问题发展到最后“势必毁灭人类”。因此,必须放弃发展,实现人口和经济的“原点发展”,甚至“回到自然界”。如著名的罗马俱乐部发表的《增长的极限》一书就提出了“零

增长”“零排放”的理论。②盲目乐观论,又称盲目发展论。这种观点认为:人类在不讲环境保护的情况下已生存了几百万年,今后也仍会生存下去:“车到山前必有路”,不必为环境问题惊慌失措、杞人忧天。如美国未来研究所发表的《世界经济发展——令人兴奋的 1978—2000 年》一文就认为资源能源不会产生枯竭性的危机,人类总会有办法对付未来出现的一切问题。③积极乐观论,又称可持续发展论。这种观点认为:人类既是环境的产物,又是环境的塑造者。现代科学技术的发展,给予了人类认识和改造环境的能力,人类只要在尊重自然规律的前提下,认识环境问题产生的根源,摆正人类在自然界中的位置,正确处理好环境保护和发展的关系,是可以达到社会、经济的可持续发展的。分析这三种观点,显然,悲观论与盲目乐观论都不符合人类发展与环境保护的现实需求,只有可持续发展论具有持久的生命力,满足人类现代发展的需求,因而成为环境资源保护的理性选择。

可持续发展的思想和概念源远流长,不论是中国还是世界各国都保持有传统的“永续利用”思想的历史。可持续发展是在环境保护的基础上发展起来的,是人类社会发展的必然选择,它涵盖了环保、生活质量、社会公平、为未来着想等多方面的内容。可持续发展是从环境与自然资源角度提出的关于人类长期发展的战略与模式,它不是在一般意义所指的一个发展进程要在时间上连续运行,不被中断,而是强调环境与自然资源的长期承载力对发展的重要性以及发展对改善生活质量的重要性。它强调的是环境与经济的协调,追求的是人与自然的和谐,其核心思想就是经济的健康发展应该建立在生态持续能力、社会公正和人民积极参与自身发展决策的基础之上。它的目标是不仅满足人类的各种需求,务使人尽其才,物尽其用,地尽其利,而且还要关注各种经济活动的生态合理性,保护生态资源,不对后代人的生存和发展构成威胁。在发展指标上与传统发展模式所不同的是,可持续发展不再把 GDP 作为衡量发展的唯一指标,而是用社会、经济、文化、环境、生活等各个方面的指标来衡量发展。可持续发展是指导人类走向新的繁荣、新的文明的重要指南,也是人类实现环境保护与资源永续利用的必然理性选择。

### (一)可持续发展的丰富内涵

可持续发展的思想与传统发展思想是相对立的,是在对传统发展思想进行深刻反思基础上的一个彻底的否定。传统的发展是以高投入、高消耗作为其发展的重要手段和基本途径,以高消费、高享受作为其发展的追求目标和推动力,因而它往往片面地强调发展的经济目标,片面地强调发展的速度 and 发展的数量,而忽视对资源的保护和污染的防治,忽视自觉地调整人口与生态、资源与发展的合理比例。

可持续发展最广泛的定义和核心思想是:“既满足当代人的需要,又不对后代满足需要的能力构成危害”(《我们共同的未来》),“人类应享有以与自然和谐的方式过健康而富有生产成果的生活的权利,并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”(《里约热内卢宣言》)。由此可见,可持续发展含义的两个最基本的要点为:其一是强调人类追求健康而富有生产成果的生活权利,应当和坚持与自然相和谐方式的统一,而不应当凭借人们手中的技术和资本,采取耗竭资源、破坏生态和污染环境的方式来迎合发