

高等院校网络教育法学专业核心课程规划教材



ENVIRONMENT AND RESOURCES LAW

环境资源法

颜运秋 陈海嵩 余彦 编著

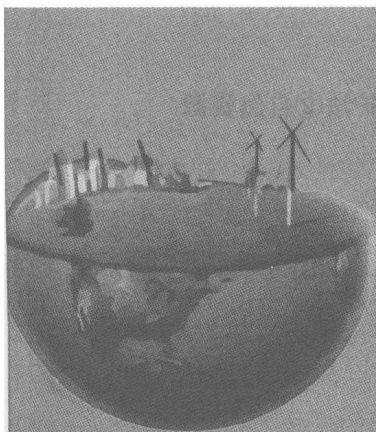


中南大学出版社

www.csupress.com.cn

高等院校网络

核心课程规划教材



ENVIRONMENT AND RESOURCES LAW

环境资源法

颜运秋 陈海嵩 余彦 编著



中南大学出版社

www.csupress.com.cn

长沙

图书在版编目(CIP)数据

环境资源法/颜运秋,陈海嵩,余彦编著.

—长沙:中南大学出版社,2016.11

ISBN 978-7-5487-2510-7

I. 环... II. ①颜... ②陈... ③余... III. ①环境保护法②自然资源保护法 IV. D912.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第230278号

环境资源法

HUANJING ZIYUANFA

颜运秋 陈海嵩 余彦 编著

☐责任编辑 刘莉

☐责任印制 易红卫

☐出版发行 中南大学出版社

社址:长沙市麓山南路

邮编:410083

发行科电话:0731-88876770

传真:0731-88710482

☐印 装 长沙市宏发印刷有限公司

☐开 本 720×1000 1/16 ☐印张 22.5 ☐字数 449千字

☐版 次 2016年11月第1版 ☐印次 2016年11月第1次印刷

☐书 号 ISBN 978-7-5487-2510-7

☐定 价 46.00元

图书出现印装问题,请与经销商调换

高等院校网络教育法学专业核心课程规划教材

编委会

主 任：廖 耘

副主任：王飞跃 赵 军

编 委：（按姓氏笔画排序）

王飞跃	毛俊响	朱 颖	刘 丽
刘冬梅	刘益灯	李 敏	李国海
杨开湘	余艺颖	余 彦	余卫明
陈亚芸	陈海嵩	金大宝	周刚志
胡平仁	贺东山	唐东楚	黄先雄
龚 博	彭健俐	蒋言斌	颜运秋

作者简介

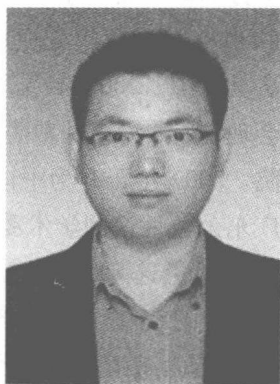
颜运秋，又名润秋、闰秋，男，湖南攸县人，博士，博士后，中南大学升华特聘教授、博士生导师，教育部新世纪优秀人才，中南大学公益诉讼研究中心主任，湖南省碧水蓝天环境公益保护中心理事长，兼职律师，中国农工民主党。主要研究方向为环境法学、经济法学、诉讼法学，长期专门研究公益诉讼，被誉为“中国公益诉讼第一人”。中南财经政法大学(原中南政法学院)本科毕业，获法学学士学位(1993)；诉讼法学专业硕士研究生毕业，获法学硕士学位(1996)；中南大学经济法方向博士研究生毕业，获博士学位(2006)；南京大学法学院博士后流动站出站(2009)。1993年分配到湘潭大学法学院从事教学科研工作。1997年破格晋升为法学讲师。2002年晋升为法学副教授。2003年遴选为中国法学会经济法学研究会理事、湘潭市仲裁委员会仲裁员。2006年以“高层次人才”调入中南大学法学院。2007年晋升为中南大学法学教授，并取得博士生导师资格。2008年被聘为广东公益诉讼网学术委员会特聘专家、遴选为中国法学会仲裁法学研究会理事。2010年遴选为湖南法学会环境资源法学研究会副会长、湖南法学会检察学会常务理事、湖南法学会经济法学研究会常务理事、湖南省政府采购评审专家。2014年遴选为湖南省人民政府法制研究中心客座研究员。2015年遴选为长沙市人大常委会立法咨询专家。主持国家重点和一般项目、教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目、最高人民检察院检察理论研究重点课题、中国法学会部级法学理论研究重点课题和司法部国家法治与法学理论研究项目等课题10余项，发表学术论文200余篇，出版个人专著6部，提出立法建议并被采纳8项。



陈海嵩，男，湖北武汉人，法学博士，中南大学“升华学者”特聘教授，博士生导师。台湾地区中央研究院法律学研究所访问学者。主要研究方向为环境资源法。主持国家社科基金、教育部、司法部、中国法学会、省社科基金等国家级、省部级科研项目9项，在《法学研究》《中国法学》《现代法学》《法商研究》等刊物上独立发表论文60余篇，10余篇论文被《新华文摘》《中国社会科学文摘》《高等学校文科学术文摘》、中国人民大学书报复印资料转载。出版专著3部，参编教材4部。获省哲学社会科学优秀成果二等奖，环境保护部、中国法学会优秀成果三等奖；获厅局级奖励3项。撰写的6篇生态文明制度建设研究报告获得省部级领导批示肯定，1项成果被省人大立法采纳。入选浙江省高校优秀青年教师、浙江省新世纪151人才、“之江青年社科学者”；2015年，获“中达环境法青年学者奖”。



余彦，男，江西南昌人，中共党员，法学博士，广东外语外贸大学博士后，广东国际战略研究院研究员，广东省人民代表大会常务委员会立法研究所实务部工作人员，湖南省碧水蓝天环境公益保护中心理事、执行主任，长沙市环保局法律顾问单位顾问团成员。主持课题多项，参与国家级、省部级课题多项，发表环境法学论文多篇，部分论文被中国人民大学书报复印资料、中国法学会环境法内刊全文转载。



修订说明

为了配合构建“两型”和谐社会，繁荣环境资源法学研究，2008年由中南大学出版社组织策划，以中南大学法学院教师为主体，组织省内外高校从事环境资源法教学科研的教师，共同编写了《环境资源法学》一书，此为第一版。

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，2014年4月24日第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议修订了《环境保护法》，自2015年1月1日起施行。这次修订内容很多，比如：第一，立法理念有创新，提出了生态文明，围绕生态文明进行制度建设，围绕生态文明采取一些硬性措施和考核机制，采用环境信用制度等。第二，监管模式开始转型。传统的环境保护是以1989年《环境保护法》为典型，环境监管是以点源为基准，现在的环境污染是区域性、流域性的，包括农村的面源污染。《环境保护法》的修改提出了一些流域、区域的调整方法，对大气雾霾、水流域污染专门做出了规定。第三，监管手段出硬招。此次《环境保护法》规定了对违法排污设备可以掌控可以查收，这些措施有利于查封违法行为。第四，监督和参与体现环境民主的原则。这次修改为七章，在法律责任之前专门设立了一章信息公开和公众参与，专门让老百姓参与环境保护、监督环境保护。信息公开和公众参与就是为了保护公民参与环境保护的权利，这是环境权有序保障的形式，所以民主性是很强的。第五，法律责任超严厉。有很多过硬的措施：按日计罚（第59条）、查封扣押（第25条）、区域限批（第44条）、公益诉讼（第58条）、黑名单制度（第54条）、行政拘留（第63条）等十分严厉。第六，制度更加完善。资源环境承载力预警、生态补偿、生态红线、环境污染公共监测预警、排污许可、责任保险等制度得到进一步完善。这部法律的修订和颁布实施，对保护和改善环境、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都具有重要意义。

为了确保本书在第一版的基础上做到体例更加新颖，逻辑更加严谨，内容更加通俗易懂，能够更加及时反映最新环境资源立法动态，凸显一定的原创性，我们减少了写作人数，由中南大学法学院环境资源法研究所颜运秋教授和陈海嵩教授以及广东外语外贸大学法学院博士后余彦共同主笔完成本书此次修订工作。虽然我们力争做到尽善尽美，但是错误之处还是难免，敬请广大读者批评指正。

颜运秋

2016年5月

目 录

第一章 环境资源问题与环境资源法概述	(1)
第一节 环境资源问题	(2)
第二节 环境资源保护	(7)
第三节 环境资源法的概念	(8)
第四节 环境资源法的发展概况	(9)
第五节 环境资源法的体系	(16)
第六节 环境资源法的性质和地位	(20)
第七节 环境资源法的目的和功能	(25)
第八节 环境资源法的适用范围	(29)
第二章 环境资源法的基本原则	(36)
第一节 环境资源法基本原则概述	(38)
第二节 物种平等原则	(39)
第三节 代际公平原则	(40)
第四节 协调发展原则	(41)
第五节 预防为主原则	(42)
第六节 公众参与原则	(44)
第七节 源头控制和全程控制原则	(45)
第八节 污染者付费、利用者补偿、开发者保护、破坏者恢复原则 ...	(46)
第三章 环境资源法的基本权利和义务	(50)
第一节 环境资源法基本权利的种类	(51)
第二节 环境义务的概念及特征	(53)
第三节 环境义务的体系构成	(56)
第四节 环境义务履行的保障体系	(65)
第四章 环境资源基本法律制度	(69)
第一节 环境资源基本法律制度概述	(70)

第二节	环境资源规划制度	(76)
第三节	环境监测制度	(82)
第四节	环境资源标准制度	(90)
第五节	环境影响评价制度	(96)
第六节	“三同时”制度	(109)
第七节	环境资源税费制度	(114)
第八节	环境污染责任保险制度	(121)
第九节	生态红线制度	(123)
第十节	生态保护补偿制度	(125)
第五章	环境资源的监督管理	(130)
第一节	国家对环境资源的监督管理	(131)
第二节	我国的环境管理体制	(136)
第三节	党委、政府及其各部门的环保职责	(144)
第四节	国家环境管理权的实现	(154)
第六章	环境资源争议的解决	(164)
第一节	环境资源争议的概念和分类	(165)
第二节	环境资源争议的解决途径	(168)
第七章	环境资源法律责任	(181)
第一节	环境资源法律责任一般原理	(182)
第二节	环境资源行政责任	(189)
第三节	环境资源民事责任	(203)
第四节	环境资源刑事责任	(213)
第八章	环境污染防治法	(230)
第一节	环境污染防治法概述	(231)
第二节	大气污染防治法	(234)
第三节	水污染防治法	(243)
第四节	海洋环境保护法	(255)
第五节	环境噪声污染防治法	(267)
第六节	固体废物污染防治法	(274)
第七节	化学品污染防治法	(283)
第八节	放射性与电磁辐射污染防治法	(286)

第九章 自然资源法	(294)
第一节 自然资源法概述	(295)
第二节 土地资源法	(298)
第三节 水资源法	(307)
第四节 森林资源法	(314)
第五节 草原资源法	(320)
第六节 矿产资源法	(324)
第七节 渔业资源法	(328)
第八节 野生动植物资源法	(332)
主要参考文献	(344)
相关知识链接	(347)

第一章 环境资源问题与环境资源法概述

【本章要点】

1. 环境资源法的概念
2. 环境资源法的体系
3. 环境资源法的性质和地位

【案例思考】

1. 原告泰州市环保联合会是否有诉讼主体资格?
2. 本案环境污染的结果是否存在? 若存在, 环境污染的修复费用应如何计算?

【案例导入】

泰州市环保联合会诉江苏常隆农化有限公司等6公司环境污染公益诉讼案

原告泰州市环保联合会、支持起诉机关泰州市人民检察院与被告江苏常隆农化有限公司(以下简称常隆公司)、泰兴市锦汇化工有限公司(以下简称锦汇公司)、江苏施美康药业股份有限公司(以下简称施美康公司)、泰兴市申龙化工有限公司(以下简称申龙公司)、泰兴市富安化工有限公司(以下简称富安公司)、泰兴市臻庆化工有限公司(以下简称臻庆公司)环境污染公益诉讼一案, 于2014年8月4日向江苏省泰州市中级人民法院(以下简称泰州中院)提起诉讼, 泰州中院依法受理后, 于2014年8月9日向被告送达了起诉状副本、支持起诉意见书副本、应诉通知书和举证通知书。泰州中院依法组成合议庭, 于2014年8月25日组织各方当事人进行了证据交换, 于2014年9月1日召开庭前会议听取了各方当事人意见, 于2014年9月10日公开开庭审理了该案。

原告泰州市环保联合会诉称, 2012年1月至2013年2月间, 被告常隆公司、锦汇公司、施美康公司、申龙公司、富安公司、臻庆公司等违反国家环境保护法

律和危险废物管理规定,将其生产过程中产生的危险废物——废盐酸、废硫酸总计 25934.795 吨,以支付每吨 20~100 元不等的价格,交给无危险废物处理资质的主体(所涉人员因环境污染罪已被泰兴市人民检察院提起公诉)偷排于泰兴市如泰运河、泰州市高港区古马干河中,导致水体严重污染,造成重大环境损害,需要进行污染修复。根据环境保护部《关于开展环境污染损害鉴定评估工作的若干意见》(环发[2011]60 号)附件《环境污染损害数额计算推荐方法》第 4、第 5 条关于污染修复费用推荐污染虚拟成本法计算,并根据受污染影响区域的环境功能敏感程度确定的一定倍数计算的规定,受污染河流如泰运河为 IV 类地表水,计算倍数为 3~4.5 倍,古马干河为 III 类地表水,计算倍数为 4.5~6 倍。因两河流各自倾倒入海数量难以确定,故均按照 4.5 倍计算污染修复费用。根据江苏省环境科学学会[2014]苏环学鉴字第 140401 号《泰兴市 12.19 废酸倾倒入海事件环境污染损害评估技术报告》鉴定意见,六被告在该污染事件中违法处置的危险废物在合法处置时应花费的成本(虚拟治理成本)合计 36620644 元,按 4.5 倍计算后的污染修复费用总额为 164792898 元。

第一节 环境资源问题

一、环境资源问题的概念和分类

环境资源问题,是指因自然原因或人类活动而引起的不利于人类生存和发展的环境结构和资源状态变化的现象。为了照顾读者的思维习惯,以下将其简称为“环境问题”。环境问题是当今人类所面临的最重要的问题之一,也是涉及人类能否持续发展的重大问题。造成环境问题的原因是复杂多样的,不仅在各个国家不同,就是在同一个国家的不同历史时期也不同。但环境问题的实质是一样的,即经济发展与环境保护的不协调。环境问题按照不同的角度可以有不同的分类方法。

(一)按环境问题产生原因不同分类

按环境问题产生原因不同可以将环境问题分为两类:第一类是由于自然界自身变化所导致的环境问题,称之为“第一环境问题”(或“原生环境问题”)。产生这类环境问题的原因如火山爆发所造成的大气污染、山洪暴发所造成的水土流失等,人们通常将其称为自然灾害。这类环境问题是人类无法控制的,其危害后果

也难以估量。这里一个值得注意的问题是自然灾害的发生是否有人为因素的存在,因为乱砍滥伐林木、破坏草地植被等都是导致和加剧洪水灾害的直接原因。1998年中国遭遇百年不遇的大洪水,表面上看是自然灾害,实则很大程度上是人为因素造成的。因而人类对第一类环境问题主要是采取预防措施以减少或避免危害的发生。第二类是由于人类活动而引起的环境问题,称之为“第二环境问题”(或“次生环境问题”)。这类环境问题可以通过调整人类活动而减少或避免其发生,对已经发生的环境问题可以采取有效措施加以治理。作为环境资源法研究对象的环境问题,是指第二环境问题,即次生环境问题。在我国台湾地区和日本,第二环境问题又被称为“公害”。

(二)按环境问题造成的危害不同分类

按环境问题造成的危害不同,可将环境问题分为环境污染和自然环境破坏。环境污染指人类活动所引起的环境质量下降而有害于人类及其他生物的正常生存和发展的现象。按环境要素的不同,可以将环境污染分为大气污染、水污染、土壤污染等;按污染物形态的不同,可以将其分为废气污染、废水污染、固体废物污染和放射性污染等;按污染物的性质不同,可以将其分为生物污染、物理污染和化学污染等。自然环境破坏指人类不合理地开发利用自然环境,过量地向环境索取物质和能源,使自然环境的恢复和增殖能力受到破坏的现象,如盲目开垦荒地、围湖造田、滥伐森林、过度放牧等导致的水土流失、森林覆盖率急剧下降、草原退化、土壤沙化、水源枯竭、气候异常、物种灭绝等。环境污染和自然环境破坏互相联系、互相作用,是环境科学和环境法学要解决的主要问题。

(三)按人类活动对环境的危害不同分类

按人类活动对环境的危害不同,可以把环境问题分为环境污染、环境破坏和资源短缺。环境污染和环境破坏与上一部分所讲的两个分类相对应,在此不再详细介绍。资源短缺是指由于人类过量采掘和使用自然资源或者由于环境污染所导致自然资源无法有效利用而形成的现象。资源短缺的表现形式主要有淡水资源短缺、土地矿产资源短缺和能源短缺等。

二、环境问题产生的原因及其发展

如前文所述,环境问题主要由两方面原因造成:一是自然原因,如地震、海啸、火山爆发、洪水泛滥等都会给人类带来灾难性的环境问题;二是人为原因,如人们对森林的砍伐造成水土流失和土壤荒漠化,排放过多工业废水造成水体污

染等。^①

(一) 人类社会早期的环境问题

在人类原始社会,人类是自然食物的采集者,以生产活动和新陈代谢与环境进行物质交换和能量流动。这个时候的人对自然的依赖性很强,人口数量很少、生产力发展水平很低,对环境的干预十分有限。这一时期的环境问题主要集中于乱采滥捕,或者用火不慎,烧毁大片草地和森林,破坏了生物资源。到了农牧社会,生产力进一步发展,铁、铜等金属器具的使用大大提高了人类改造自然环境的能力,人类由对环境的完全依赖变为依赖加部分改造,如开垦荒地、放牧牲畜、砍伐森林、兴建城市等。此时的环境问题突出表现为区域性农业环境的破坏,如水土流失、土地沙化、草原退化等。例如,古代的西北部黄河流域曾经是森林茂密的沃野,秦汉以来,政府鼓励农耕的政策虽然使农田的面积迅速增加,但由于森林被大量砍伐,造成水土流失严重,生态环境恶化,使这片华夏文明的发祥地成为贫瘠的不毛之地。此外,随着城市的出现和不断扩大,环境污染问题也初见端倪。早期城市人口密度大,人们不断抛弃各种垃圾,城市的功能结构不健全,废弃物得不到及时处理,水污染、废弃固体废物污染和噪声污染等问题日渐突出。但总体上看,这时的环境问题无论是规模还是程度都十分有限,对人类的影响也不是很大。

(二) 工业社会时期的环境问题

18 世纪末期,人类进入工业社会,生产力获得了飞速发展,世界人口不断膨胀,能源和资源消耗急剧增加。人类对自然资源进行掠夺式开发,同时,工业废弃物的排放也急剧增长,环境问题日益突出。到 20 世纪中叶,产生了震惊世界的八大公害事件^②:

第一个事件是马斯河谷烟雾事件。该事件发生于 1936 年的比利时马斯河谷地区,由于河谷两岸的许多重工业工厂排放了大量的烟尘和二氧化硫,在当时特定的地理(河谷盆地)、天气(逆温)条件下,这些排放气体无法扩散,造成污染物高度聚集,二氧化硫氧化为三氧化硫进入人体肺部,导致几千人发病,咳嗽、流泪、恶心呕吐不断,死亡 60 人。

第二个事件是多诺拉烟雾事件。该事件发生于 1948 年的美国宾夕法尼亚州的一个工业小镇——多诺拉。事故原因与马斯河谷烟雾事件如出一辙,该事件导致该镇 42% 的居民患病、17 人死亡。

① 孙非亚主编:《环境资源法教程》,中国财政经济出版社 1999 年版,第 8 页。

② 参见张梓太、吴卫星等编著:《环境与资源法学》,科学出版社 2002 年版,第 5-6 页。

第三个事件是伦敦烟雾事件。该事件于 1952 年 12 月发生在英国伦敦,在 5 天内导致 4000 人死亡。原因是烟尘中的三氧化二铁遇二氧化硫变成硫酸液沫附在烟尘上,进入人的肺部,致人咳嗽、呕吐、患喉病和死亡。

第四个事件是 1943 年洛杉矶光化学烟雾事件。当时该市有 250 余万辆汽车,每天排出近千吨碳氢化合物、氢氧化物、一氧化碳,这些气体在紫外线作用下发生化学反应,产生大量的光化学烟雾,造成了 400 人死亡的惨剧。

第五个事件是水俣事件。1953 年,日本九州南部的熊本县水俣镇,因为含有甲基汞的工业废水排入河中,居民食用中毒的河鱼后,变得口齿不清、步态不稳、面部痴呆、耳聋眼瞎、精神失常,严重者甚至死亡。该事件前后共导致 180 余人患病、50 余人死亡。

第六个事件是富山骨痛病事件。该事件于 1955 年发生在日本的富山县,因为炼锌厂未经处理的含镉废水排入河流,居民吃含镉的米、喝含镉的水而中毒,引起关节痛、神经痛、全身骨痛、骨骼软化。该事件共导致 280 人患病、34 人死亡。

第七个事件是四日哮喘病事件。该事件于 1955 年发生在日本四日市,事故原因是该市许多工厂排出大量二氧化硫和含有铝、锰、钛等有毒物质的重金属粉尘,这些有毒粉尘和二氧化硫混合气体被吸入人体肺部,导致支气管哮喘和肺气肿。该事件共导致 500 人患病、36 人死亡。

第八个事件是米糠油事件。该事件于 1968 年发生在日本九州爱知县等 23 个府县,原因是一家食用油厂在生产米糠油时,因管理不善使得有毒的多氯联苯液体进入米糠油中,人们由于食用含多氯联苯的米糠油而导致眼皮肿、全身起疙瘩、肝功能下降、肌肉痛、咳嗽不止。该事件共导致 5000 余人患病、16 人死亡,实际受害者超过 10000 人。

(三) 现代环境问题

现代环境问题一般指 20 世纪 80 年代以来特别是冷战结束后的环境问题,是与人类生存和发展直接相关的全球性问题。虽然前期的环境灾难已经引起了人们对环境问题的广泛关注,并且采取了相应的措施,也取得了一定的成效,但环境问题远远没有达到解决的程度。这一时期的环境问题主要是:放射性污染、酸雨、臭氧层破坏、化学品污染、温室效应、土壤退化及沙漠化、海洋污染和破坏、生物多样性锐减及危险废物的越境转移等。与以往的环境损害事件相比,这些环境损害事故具有突发性强、影响范围大、危害严重等特点。例如,1984 年美国联合碳化公司印度子公司的农药储罐爆裂,大量剧毒物质外泄,导致受害面积达 40 平方公里,造成 10 余万人受伤、3000 人死亡。

三、我国的环境问题

中国是一个环境资源大国,也是一个环境资源特点突出、环境问题相当严重的国家。我国的环境问题首先表现为人均占有量很少,资源紧张。中国资源总量大,人均占有量小,资源利用效率低。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。国家统计局发布 2015 年全国 1% 人口抽样调查主要数据公报称:全国大陆人口增达 13 亿 7000 万,约占世界人口总数的 22%;中国自然资源总量的综合排序居世界前列,但人均只占世界平均的 1/3,其中土地不足 1/3、森林与林地 1/6、草场为 1/2、森林蓄积量为 1/8、矿产资源为 1/2。

我国环境资源的另一个问题是破坏十分严重。据近几年国家环境保护总局发布的中国环境状况公报称,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;以城市为中心的环境污染在进一步发展,并向农村蔓延,生态破坏的范围仍在扩大。

我国环境问题的表现形式主要包括:产业和产品结构不合理导致的严重结构性污染;规划布局不当和城市化进程加快带来大气污染、水污染、噪音污染等一系列城市环境问题;森林的过度砍伐使生态失衡、水土流失;草原的超负荷放牧使草场退化、沙化,沙尘暴肆虐;农业环境普遍受到化肥、农药、农用薄膜和乡镇企业废弃物的污染,土地肥力下降;近海海域的污染、不合理的滩涂开发和海产资源捕捞,使得海洋生物的栖息和繁衍受到影响,赤潮频发,部分物种面临灭绝的危险;矿产资源的无序开采,不仅导致了资源的大量浪费,也使得局部环境要素(如水系、土地、空气等)破坏严重,^①等等。政策失误,以牺牲环境为代价换取经济增长,加速了环境状况的恶化。就煤矿资源开发来说,20 世纪 80 年代,中央曾提出“大矿大开,小矿小开,有水快流”的方针,导致群众的开矿积极性不合理膨胀,出现了只讲加强开发,有水快流,不讲资源和环境保护的现象,造成小矿井遍地开花,处处林立的局面。这些小矿井的采矿、选矿作业均以土办法进行,不仅劳动强度大、安全系数低、回收率低、资源浪费大,污染环境严重,而且初级产品质量低劣,经济效益低下。此外,小矿井的经营者,特别是个体采矿者非法进入国有勘探矿区或国营采矿区滥采滥挖,哄抢国有矿产资源,破坏和浪费了大量资源。^②

① 李光禄等:《自然资源开发利用与环境保护法律问题研究》,内蒙古科学技术出版社 2001 年版,第 68 - 78 页。

② 常纪文、王宗廷主编:《环境法学》,中国方正出版社 2003 年版,第 6 页。

第二节 环境资源保护

环境资源保护概念有泛指与特指之分。前者是指伴随着人类社会产生和发展的一切有利于保护环境和合理利用自然资源的认识和行动。后者在性质上是一个发展的概念,起源于环境污染防治,扩展到自然资源的合理开发利用。

在工业革命之前,人类的环境资源保护意识是一种朴素的认识。因为在工业革命之前,人类并不能摆脱自然环境的控制和威胁,人类对于自然环境的态度是基于哲学、传统习惯、道德伦理而产生的敬畏的态度,或者是蒙昧的放任态度。

工业革命之后,人类的环境资源保护意识走进了误区。这是因为工业革命之后,随着生产力的不断提高和科技的高速发展,人类在战胜自然方面取得了巨大的胜利。这使得人类对待环境的自信心空前膨胀,认为完全可以征服自然和主宰自然。虽然在这个时期,人类针对日益严峻的环境问题采取了一些措施,但也只是把治理污染作为单纯的技术问题,在人与自然的关系上,主流观念仍然是人与自然是对立的。在发展观上也是将经济发展与环境保护对立起来,认为二者不可兼得,因此并没有将污染治理与自然保护联系起来。

第二次世界大战以后,人类的环境资源保护意识才逐渐加强。二战后,各国经济高速发展,环境问题变得越来越严重。在1930年到1958年的20多年里发生了举世震惊的八大公害事件,这使得人类不得不开始从盲目发展的热情中冷静下来,思考环境保护的问题。1972年,联合国人类环境会议召开,发表了《人类环境宣言》,提出了环境保护的科学概念,指出环境问题不是局部问题,而是全球问题;不仅仅是技术问题,而且是社会经济工作的重要组成部分。《人类环境宣言》科学地分析了当时世界所面临的环境问题,全面阐述了人口、资源、环境和发展的关系。认为保护和改善人类环境是关系到全世界各国人民幸福和经济发展的重大问题,也是全世界各国人民的迫切愿望和各国政府的责任。宣言告诫各个国家,要求各个国家在采取行动的时候,必须更加审慎地考虑它们对环境产生的后果。从这个时候开始,环境保护工作才得到了各国的普遍重视。

人类环境会议以后的环境保护是以“可持续发展”为主要特征。1987年由布兰特伦夫人领导的世界环境与发展委员会在其代表作《我们共同的未来》中提出了可持续发展的观点,其出发点是: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。其中心思想是:既满足