现代环境法学概论

主　编　王权典
副主编　高　敏

华南理工大学出版社
·广州·

需要全本请访问 www.ertongbook.com

内 容 简 介

本书在系统介绍环境法学基础知识的同时，突出对现代环境法学基本理念和原理的阐述，注重理论前瞻性与实践动态相结合，紧扣我国环境法制建设的实践，力求广泛吸收和借鉴国内外环境法学者的最新研究成果，反映其前沿领域和发展方向。内容包括：环境法学的基本概念和基本原理，现代环境法的基本原则和基本制度，现代环境管理的体制与机制，环境法律责任，环境污染防治法，特定区域生态环境保护与建设法，自然资源法，自然灾害防治法以及国际环境法等。

本教材既可作为普通高校法学本科专业开设“环境法学”专业必（选）修课使用，也适用于各类成人高校法学、环保等专业学员学习备考，还可作为环境科学（工程）等相关专业的学生及其他人员学习环境法的参考用书。

图书在版编目（CIP）数据

现代环境法学概论/王权典，高敏编著. —广州：华南理工大学出版社，2004.12
ISBN 7-5623-2154-X

Ⅰ.现… Ⅱ.①王… ②高… Ⅲ.环境保护法－概论 Ⅳ.D912.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2004）第 115751 号

总 发 行：华南理工大学出版社（广州五山华南理工大学 17 号楼，邮编 510640）
发行部电话：020－87113487 87111048（传真）
E-mail：scut 202@scut.edu.cn http：//www.scutpress.com
责任编辑：孟宪忠
印 刷 者：湛江日报社印刷厂
开 本：787×1092 1/16 印张：13.25 字数：320 千
版 次：2004 年 12 月第 1 版第 1 次印刷
印 数：1～4 000 册
定 价：22.00 元

版权所有 盗版必究

前　言

以可持续发展为主题的环境保护事业及其法制建设在当代具有特别重大的意义，环境法是贯彻可持续发展主题最完善、最集中的部门法领域。当代环境问题的严重性及强化环境管理的必要性和环境立法的迫切性催生了环境法学，并加速了其发展。现代环境法学是在环境科学、生态学基础上新发展起来的一门年轻的法学分支学科，是现代法学体系中的法学与自然科学交叉渗透的边缘性学科。在我国，环境法更是新兴的法律部门，环境法学成为近年发展最快的法学学科。近年来，法学专业本科教育教学改革方案已主张增设“环境法学”为主干必修课，并且有识之士还倡导在大学相关专业亦开设这一课程，不少高校已付诸实践，这无疑是与时俱进的积极举措，有利于提高当代法学及相关专业学生的专业素质、增进大学生的时代责任感及培养其科学发展观。为适应教育教学改革实践的需要，我们根据多年的环境法学教学研究工作经验，经共同努力编成本教材，作为推进农业院校法律专业教学改革、展现我们办学特色的亮点之一。

本教材的编写，坚持理论联系实际，力求贯彻科学发展观与我国环保基本国策精神，做到理论上的全面、系统、新颖与实践分析、实际应用并重。既注重对环境法的基本原理、基本原则及主要法律制度的介绍，又注意立法新动态、学科研究新成果、环境管理与司法实践新问题，还适当反映世界环保历程及发展趋向；将生态学、环境科学与法学相结合作为认识基础，突出环境保护与生态建设各领域的层次关系，国内法与国际法的衔接性，试图展示我国当代环境法学的基本体系框架及生态环境法制重大问题与创新目标。诚然，我们在编写中保持谦虚谨慎、力求博采众长，大量参考及适当援引专家学者的优秀论著及教材，但为确保内容求精，凭我们的管窥陋见，删繁就简，有所取舍，不妥之处恳请指正。

本教材被列为华南农业大学“十五”规划教材之一，并由华南农业大学教务处组织编写。编写中还得到华南农业大学人文学院及法律系、华南农业大学继续教育学院、华南农业大学教材中心的大力支持，在此谨表谢意。

本教材由王权典任主编，高敏任副主编，其他参编人员包括程雨燕、朱洁、江保国。具体编写分工为：王权典（第一、二、九章）、朱洁（第三、五章）、高敏（第四、六、七章）、程雨燕（第八章）、江保国（第十章）；全书

由主编、副主编共同校阅并统稿定稿。由于编者学识水平、能力有限，不当之处难免，祈望广大读者给予批评指正。

本教材既可作为普通高校法学本科专业开设“环境法学”专业必（选）修课使用，也适用于各类成人高校法学及相关专业学员学习备考，还可作为其他人员学习环境法的参考用书。

编　者

2004 年 8 月

目　　录

第一章　绪论 …… (1)
　第一节　环境与环境问题 …… (2)
　　一、环境的概念及其在法律上的理解 …… (2)
　　二、环境问题 …… (3)
　第二节　环境保护的理论与实践 …… (5)
　　一、环境保护概念的提出 …… (5)
　　二、国际社会环境保护实践 …… (5)
　　三、我国环境保护的实践 …… (6)
　第三节　环境法与环境法学 …… (7)
　　一、环境法的缘起与发展 …… (7)
　　二、环境法学的研究对象及范围 …… (7)
　　三、环境法学的体系结构 …… (8)
第二章　环境法的一般原理 …… (9)
　第一节　环境法的概念与特征 …… (11)
　　一、环境法的概念 …… (11)
　　二、环境法的特征 …… (12)
　第二节　环境法的价值与功能 …… (13)
　　一、环境法的价值内涵 …… (13)
　　二、环境法的功能 …… (14)
　第三节　环境法的历史沿革 …… (15)
　　一、国外环境法的发展历史概览 …… (15)
　　二、我国环境法的发展历史简况 …… (18)
　第四节　环境法的地位 …… (20)
　　一、环境法是一个独立的法律部门 …… (20)
　　二、环境法与其他相邻部门法律的关系 …… (21)
　　三、环境法是一个重要的、开放的、新兴的法律部门 …… (23)
　第五节　环境法的体系 …… (24)
　　一、环境法体系的概念及其意义 …… (24)
　　二、环境法的渊源与规范体系 …… (24)
第三章　环境法的基本原则 …… (28)
　第一节　基本原则概述 …… (29)
　　一、环境法基本原则的概念 …… (29)

需要全本请访问 www.ertongbook.com

二、环境法基本原则的特点 …… (29)
三、环境法基本原则的意义和作用 …… (30)
第二节 协调发展原则 …… (30)
一、协调发展原则产生的背景 …… (30)
二、协调发展原则的概念和内容 …… (31)
三、协调发展原则的意义和作用 …… (31)
四、协调发展原则的贯彻实施 …… (32)
第三节 预防为主、防治结合原则 …… (33)
一、预防为主、防治结合原则产生的背景 …… (33)
二、预防为主、防治结合原则的概念和内容 …… (33)
三、预防为主、防治结合原则的意义和作用 …… (34)
四、预防为主、防治结合原则的贯彻实施 …… (35)
第四节 开发者养护、污染者治理原则 …… (35)
一、开发者养护、污染者治理原则产生的背景 …… (35)
二、开发者养护、污染者治理原则的概念和内容 …… (36)
三、开发者养护、污染者治理原则的意义和作用 …… (37)
四、开发者养护、污染者治理原则的贯彻实施 …… (38)
第五节 协同合作原则 …… (39)
一、协同合作原则产生的背景 …… (39)
二、协同合作原则的概念和内容 …… (39)
三、协同合作原则的意义和作用 …… (40)
四、协同合作原则的贯彻实施 …… (41)
第六节 环境民主原则 …… (41)
一、环境民主原则产生的背景 …… (41)
二、环境民主原则的概念和内容 …… (42)
三、环境民主原则的贯彻实施 …… (43)
第四章 环境管理法律制度 …… (44)
第一节 环境管理制度概述 …… (45)
一、环境管理的概念 …… (45)
二、环境管理的分类 …… (46)
第二节 国家环境管理体制 …… (47)
一、国外环境管理体制 …… (47)
二、我国环境管理体制 …… (48)
第三节 环境管理基本法律制度 …… (51)
一、环境规划制度 …… (52)
二、环境影响评价制度 …… (53)
三、“三同时”制度 …… (55)
四、许可证制度 …… (56)
五、排污收费制度 …… (57)

六、环境标准制度 …… (58)
七、环境监测制度 …… (59)
第四节　现代环境管理的创新机制 …… (61)
一、完善政府环境管理体制 …… (61)
二、引入市场机制 …… (62)
三、建立公众参与制度 …… (63)
第五章　环境法律责任 …… (65)
第一节　环境违法行为与环境法律责任概述 …… (66)
一、环境违法行为与环境法律责任的概念和内容 …… (66)
二、环境法律责任的特点 …… (67)
三、环境法律责任的作用和意义 …… (68)
第二节　违反环境法的行政法律责任 …… (69)
一、环境行政责任概述 …… (69)
二、行政主体的环境行政责任 …… (71)
三、行政相对人的环境行政责任 …… (74)
第三节　环境侵权及其民事法律责任 …… (77)
一、环境民事法律责任概述 …… (77)
二、环境民事法律责任的构成要件 …… (78)
三、环境民事法律责任的形式 …… (79)
四、环境民事法律责任的实现 …… (80)
第四节　环境犯罪及其刑事责任 …… (81)
一、环境刑事责任概述 …… (81)
二、环境刑事责任的构成要件 …… (82)
三、环境刑事责任的立法规定 …… (83)
第六章　环境污染防治法 …… (86)
第一节　概述 …… (87)
一、环境污染 …… (87)
二、环境污染防治法 …… (88)
第二节　水污染防治法 …… (89)
一、水污染 …… (89)
二、立法沿革 …… (89)
三、水污染防治的主要法律规定 …… (89)
第三节　大气污染防治法 …… (92)
一、大气污染 …… (92)
二、立法沿革 …… (92)
三、大气污染防治的主要法律规定 …… (92)
第四节　环境噪声污染防治法 …… (95)
一、环境噪声 …… (95)
二、立法沿革 …… (95)

三、环境噪声污染防治法的主要法律规定 …… (95)
第五节 固体废物污染防治法 …… (98)
一、固体废物 …… (98)
二、立法沿革 …… (98)
三、固体废物污染防治法的主要法律规定 …… (98)
第六节 海洋环境污染防治法 …… (101)
一、海洋环境污染 …… (101)
二、立法沿革 …… (101)
三、海洋环境污染防治法的主要法律规定 …… (102)
第七节 其他环境污染防治法 …… (104)
一、放射性污染防治法 …… (104)
二、危险化学品污染防治法 …… (106)
三、农药污染防治法 …… (108)
四、电磁辐射污染防治法 …… (109)
第七章 特定区域生态环境保护与建设法 …… (112)
第一节 概述 …… (113)
一、特定区域环境及其保护 …… (113)
二、特定区域生态环境保护与建设法 …… (113)
第二节 自然遗迹和人文遗迹保护法 …… (114)
一、自然遗迹和人文遗迹 …… (114)
二、自然保护区保护法 …… (115)
三、风景名胜区保护法 …… (117)
四、森林公园保护法 …… (118)
五、文物保护法 …… (120)
第三节 城市环境保护法 …… (122)
一、城市环境保护 …… (122)
二、城市环境保护法的主要法律规定 …… (122)
三、“十五”期间治理城市环境的主要措施 …… (125)
第四节 农村生态环境保护与建设法 …… (126)
一、农村生态环境保护与建设 …… (126)
二、农村生态环境保护与建设法的主要法律规定 …… (127)
三、“十五”期间治理农村环境的主要措施 …… (129)
四、关于保护农业环境的法律规定 …… (130)
五、关于保护小城镇环境的法律规定 …… (132)
第五节 区域开发建设法 …… (133)
一、区域开发建设法 …… (133)
二、西部开发建设与生态环境保护 …… (134)
三、西部生态环境保护法 …… (135)
第八章 自然资源法 …… (138)

第一节　概述……（139）
一、自然资源……（139）
二、自然资源法……（139）
第二节　土地资源法……（140）
一、土地和土地资源……（140）
二、土地资源保护立法概况……（140）
三、土地保护的法律规定……（140）
第三节　水资源法……（143）
一、水和水资源……（143）
二、水资源保护立法概况……（144）
三、水资源保护的法律规定……（144）
第四节　森林资源法……（146）
一、森林与森林资源……（146）
二、森林资源保护立法概况……（146）
三、森林资源保护的主要法律规定……（147）
第五节　草原资源法……（148）
一、草原与草原资源……（148）
二、我国草原资源的立法概况……（149）
三、保护草原资源的主要法律规定……（149）
第六节　渔业资源法……（151）
一、渔业与渔业资源……（151）
二、我国渔业资源保护的立法概况……（151）
三、渔业资源保护的主要法律规定……（152）
第七节　野生动物、植物保护法……（153）
一、野生动植物与野生动植物资源……（153）
二、野生动植物保护的立法概况……（154）
三、关于野生动物保护的法律规定……（154）
四、关于野生植物保护的法律规定……（156）
第八节　矿产资源法……（157）
一、矿产资源……（157）
二、矿产资源保护立法概况……（158）
三、矿产资源保护的法律规定……（158）
第九章　自然灾害防治法……（160）
第一节　概述……（161）
一、自然灾害概述……（161）
二、自然灾害防治的法治意义……（162）
三、灾害防治法的理论定位……（164）
四、灾害防治立法体系的理论与实践……（164）
第二节　防洪法……（166）

一、洪涝灾害及防洪立法概述…… (166)
二、我国防汛抗洪的管理体制…… (166)
三、防洪的主要法律制度…… (167)
第三节　防震减灾法…… (168)
一、地震灾害与防震立法概述…… (168)
二、防震减灾的基本原则与方针…… (169)
三、防震减灾的管理体制…… (169)
四、防震减灾的主要法律制度…… (169)
第四节　防沙治沙法…… (170)
一、防沙治沙的立法背景及立法概论…… (170)
二、我国防沙治沙的管理体制…… (171)
三、防沙治沙规划…… (172)
四、土地沙化预防的主要法律制度…… (172)
五、沙化土地治理的主要法律措施…… (173)
第十章　国际环境法…… (175)
第一节　国际环境法的产生与发展…… (176)
一、萌芽时期 (1945 年以前) …… (176)
二、形成时期 (1945－1971) …… (176)
三、发展时期 (1972－1992) …… (177)
四、深入发展时期 (1992 年以后) …… (178)
第二节　国际环境法的主体和客体…… (178)
一、国际环境法的主体…… (178)
二、国际环境法的客体…… (180)
第三节　国际环境法的基本原则…… (181)
一、可持续发展原则…… (181)
二、国家环境主权及不损害国外环境责任原则…… (182)
三、共同但有区别的责任原则…… (183)
四、预防原则…… (184)
第四节　国际环境法的渊源…… (185)
一、国际环境条约…… (185)
二、国际环境习惯法…… (186)
三、一般法律原则…… (186)
四、辅助资料 (判例和学说) …… (187)
五、软法 (国际组织的重要宣言、决议、环境标准、建议等) …… (187)
第五节　当前国际环境法的重点领域…… (187)
一、空气空间的环境保护…… (187)
二、生物多样性保护…… (189)
三、废弃物处理…… (189)
四、国际湿地保护…… (190)

五、世界文化和自然遗产保护…… (190)
六、海洋环境的保护…… (191)
第六节　环境与贸易关系问题…… (192)
一、限制对环境不利的贸易活动…… (193)
二、规范绿色贸易壁垒…… (193)
第七节　WTO 环境规则与中国在国际环境问题上的原则立场 …… (194)
一、WTO 法中的国际环境规则 …… (194)
二、中国的原则立场…… (196)
参考文献…… (199)

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第一章　绪　论

【本章提要】

与其他学科一样，环境法学的理论体系也是以基本概念的确定作为逻辑思维展开的起点。对环境法学的学习研究，首先应对环境、资源、生态环境、环境问题、环境保护等基本概念进行学科意义上的界定。本章通过对这些概念的法律意义的阐述，初步了解环境法学的研究对象与范围，及其作为一门独立学科存在和发展的意义。

【重点问题】

●法律上环境的定义及其学科特征
●环境问题的产生及分类
●环境保护的概念及实践意义
●环境法的产生和发展
●环境法学的研究对象与范围

【关键术语】

环境　人类环境　生态环境　资源　环境问题　原生环境问题　次生环境问题　环境污染　生态破坏　环境保护　环境法学

第一节　环境与环境问题

一、环境的概念及其在法律上的理解

环境是相对于某个中心而言的，是泛指围绕着某一中心主体的外部空间及其周边事物的总称。在不同的语境与学科中，“环境”的具体称谓和性质是不一样的，如自然环境、工作环境、生活环境、学习环境、社会政治或经济环境等；即使在相近学科中，环境赖以形成的中心主体不同，其具体内容也不同。

在环境科学中，环境是指围绕着人类并影响着人类生存与发展的各种自然因素的总和，可称之为“人类环境”。这是1972年联合国人类环境会议所界定的概念，即以人类为中心主体的外部世界，包括自然环境和人工环境两部分。自然环境是指与人类生存和发展有密切关系的自然条件和自然资源，如大气、水、阳光、气候、土地、矿藏、森林、野生动植物等要素；人工环境是指经过人工活动改造过的环境，如城市、乡村、公园、名胜古迹等。

生态学上的环境是指围绕着整个生物界（包括人类、动物、植物和微生物）而存在并构成生物生存的必要条件的外部空间和无生命物质，是生物的生存环境，可称之为“生态环境”。

一般来说，人类环境与生态环境应是关联一致的。人类环境以人类为中心，并不意味着人类与包括其他在内的自然界相对立。现代环境科学正将作为生态系统组成部分的许多自然资源以及涉及生态外部空间安全的因素（如自然灾害）纳入其中，生态学与环境科学融为一体，甚至生态学被包容在大环境科学中。基础科学与应用科学相结合，现代环境保护中日益关注的生态安全、自然灾害防治、人居条件、生物多样性等问题，都是生态环境与人类环境一致性发展的体现。

法律上的环境是指作为法律规范调整对象的环境关系。首先，依照传统上的理解，法律所强调保护的环境一般以人力所及为限，其范围较自然科学上讲的环境范围要窄。特别是作为国内法所指的环境，明显要受到一国法域的限制；而纵论国际法所指的环境，也同样局限于当期人类的行为和活动所能够影响和支配的范围内，如太阳的光和热及其活动是人类生存不可缺少的基本条件，而法律目前无法规定保护太阳。不过，随着科学技术的发展，人类干预和影响环境的能力日益增强，譬如当今国内法重视利用自然规律预防某些自然灾害、国际法亦提出保护大气臭氧层和月球等环境问题。

其次，自然科学所指的环境具有抽象性且表述比较一致，而法律所指的环境含义虽较为具体，但由于各国的政治、经济条件及法律文化背景的不同，其立法表述不尽相同。譬如美国的《国家环境政策法》明确保护对象为“自然环境、人为环境或改造过的环境”、“其中包括但不限于空气和水——包括海域、港湾河口和淡水；陆地环境——其中包括但不限于森林、干地、湿地、山脉、城市、郊区和农村环境”。德国《联邦森林法》第1条以列举方式规定：环境包括自然生态的持续能力、气候、水资源、空气净化、土壤肥力、风景图画和人口等。韩国1978年《环境保护法》第2条规定：“本法所称‘环境’系指作为自然状态的自然环境和与人类生存有密切关系的财产，与人类生活有密切关系的动物和

植物，以及这些动植物所需的生存环境”。俄罗斯《自然环境保护法》第 4 条规定的生态环境保护对象包括：天然生态系统、臭氧层、微生物、遗传基因、土地、地下资源、森林、大气、动物界、自然景观等。我国现行《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、野生动物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等”。

再次，还要注意与环境同属于法律上的且其内涵极为相近的“资源”的概念。当然，广义上的资源包括自然资源、经济资源、人力资源等，而狭义的资源专指自然资源 —— 自然界形成的可供人类利用的一切物质和能量的总称，后者经常被人们同环境交叉混用甚至同义使用。不过，环境概念较强调整体性、生态性，所谓“人类环境无国界”；资源概念侧重于可供人们开发利用的价值性、利益性及可支配性。若从大环境观来看，环境内涵比资源广，自然资源内含于环境要素中，环境中能为人所支配利用的要素即资源。

可见，法律上各种“环境”概念，大都肯定了人与环境的相互作用和影响，表明了人与自然的关系；所谓法律保护环境或调整环境关系，就是法律要保护人与环境之间的和谐关系，重在调整人与自然的关系。环境保护法律或环境立法中的“环境”是指作为人类生存基本条件的生态环境，而所谓生态环境就是指以整个生物界为中心，可以直接或间接影响人类生存和发展的自然因素和人工因素的环境系统，具有生物中心性、整体性、可优化性、地理或生态关联性诸特点，还包含有一定经济学、哲学、伦理学、美学等方面的价值意义。

二、环境问题

人类作为自然环境发展的高级产物，依靠其世代千百年来与自然界的博弈，通过反复实践所积累的智慧和能力，由最初受自然奴役的地位走上了对自然界可驾驭统治的现实地位，不断发挥极大的主观能动性，力图征服自然、改造自然。然而人类对自然环境的认识和利用过程与自然环境的演变规律之间始终存在着矛盾，人类对自然规律的认识水平在一定时期内存在着某种局限性，所以未能很好地尊重自然规律。由于长期未能充分认识到与自然环境和谐共处的重要性，使得人与自然关系的不协调由量变积聚而导致灾难性的质变，环境问题由此产生。如古玛雅文化和古楼兰文明覆灭的悲剧，经考证，在某种意义上就是由一定范围内的耕地减少、水源枯竭、土壤沙化等人类生存环境问题恶化所致。如果说环境问题在古代社会是局部或非本质的话，那么，近代工业革命以来，由于人类空前的开发利用自然资源与践踏环境的活动引发具有全局性与复杂性的环境问题，造成生态环境系统的严重失衡，足以危及当今人类生存和发展的可持续性。酸雨肆虐、臭氧层破坏、温室效应、恶性环境污染事故不断、水土流失加剧、洪水泛滥、海平面上升、物种灭绝……在全球范围内频繁出现且日益严重，带给人类前所未有的严峻的环境灾难与生态危机。

所谓环境问题，概指由于自然因素变化或人类活动所引起的环境破坏和环境恶化，形成不利于人类生存与发展的状态。由自然因素变化所造成的环境问题称为原生环境问题即第一环境问题（主要是自然灾害问题），如地震、洪水、干旱、海啸、火山爆发、泥石流、沙尘暴等；由人为活动引起的环境问题称为次生环境问题即第二环境问题，包括环境污染和环境破坏。环境破坏是指人类不合理开发利用自然资源所造成的生态失衡和资源浪费及

衰退；环境污染是指人类无节制地将生产生活废弃物或有害物质排入自然环境，超过自然环境的自净能力，从而导致环境质量下降。环境破坏和环境污染主要是伴随着近现代社会人口数量的急剧增长、工农业生产的飞速发展特别是工业化、城市化所带来的“副产品”。就世界范围而言，西方工业发达国家最早出现的环境问题主要是环境污染，发展中国家则主要是环境破坏。从 20 世纪 30～60 年代的“八大公害事件”〔1〕，至 80 年代印度博帕尔农药厂毒气泄漏、前苏联切尔诺贝利核电站放射性物质泄漏事件、巴库油城变成“死城”、巴西等热带雨林大面积毁损等，再到 90 年代的厄尔尼诺现象、全球淡水危机，如今正在遭遇人口、资源、能源、粮食危机以及人畜共患恶疾、混乱的都市化等种种问题，表明人类一时难以逃脱环境恶化、生态失衡、自然报复的困扰。

目前，我国环境破坏和环境污染同时并存，且相当严重。据国家环保总局 2001 年 12 月拟订的《国家环境保护“十五”计划》分析指出：七大水系均受到大面积污染，城市河段与近海污染严重；全国二氧化硫排放量 1995 万吨/年，氮氧化物排放量 1445 万吨/年，远远高于环境承载力；城市固体废物、生活垃圾、机动车尾气及噪声污染日益突出；农村面源污染、有毒有害有机污染问题日渐严重；酸雨面积占国土面积 30%，是世界三大酸雨区之一，全国 63.5%的城市空气质量处于较重的污染水平。其分析又指出：土地退化严重，全国水土流失面积达 367 万平方公里，每年新增 1 万平方公里，荒漠化面积已达 262 万平方公里，年扩增 2460 平方公里；草地退化、沙化和碱化面积达 1.35 亿公顷，约占草地总面积的 1/3；已有 1.5 亿亩农田遭受不同程度的污染，农业自然灾害加剧，受灾面积由 20 世纪 50 年代每年 1000～2000 万公顷发展到现在每年 3000～5000 万公顷；生物多样性锐减，有害外来物种入侵增加，生物安全面临威胁。我国正处于加快实现工业化和推进城市化发展阶段，经济结构的战略性调整和经济增长方式很难在短时间内实现根本性转变，人口众多与自然资源条件相对有限的国情矛盾，加上西部大开发、加入 WTO 所伴生的环境新问题，使得我国环境形势相当严峻，既要解决历史遗留的环境污染和生态破坏，又要防止新形势下可能出现的环境问题，所承受的环境保护压力很大，在相当长时期内会制约我国经济与社会的良性发展。

传统环境法所述的环境问题主要是指第二环境问题（特别是环境污染问题），但如今人们已认识到环境与自然资源的开发利用同自然灾害防治在自然界大系统维护中有着密切的相互联系，在当今社会，原生环境问题与次生环境问题往往交织在一起，现代类型的不少灾害是由人类不当行为诱发和加剧了破坏环境的后果；同时，生态系统全过程的整体保护理念，使得人们对生态环境的保护与建设并重、对自然资源保育和环境污染防治并重。因而，现代环境法必须关注防灾减灾问题，强调生态资源保育问题，从而对生态环境的保护予以系统化，全面调整人的环境行为，预防和减轻自然灾害，防止生态退化与资源浪费。

〔1〕 即指 20 世纪先后发生在西方发达国家的八起重大污染环境事件，包括比利时马斯河谷烟雾事件、美国多诺拉烟雾事件、伦敦烟雾事件、日本水俣病事件、日本四日市哮喘病事件、日本爱知县米糠油事件、日本富山痛痛病（骨痛病）事件、美国洛杉矶光化学烟雾事件

第二节　环境保护的理论与实践

一、环境保护概念的提出

面对越来越严重的环境问题，人类不再无动于衷，开始警觉并有意识地寻求一系列的措施来治理环境污染与挽救濒临失衡的生态系统，企图恢复和改善生态环境。凡是有利于人类所处生态环境免受或减少有害影响的各种措施与行动，都可称之为“环境保护”。虽然环境问题由来已久，但由于早期的环境污染与环境破坏尚未超过自然环境的自我调节能力，人们长期对环境问题的成因与解决问题的科学基础及方法手段未有足够的认识。直到1972年斯德哥尔摩人类环境会议分析指出：环境问题不仅是一个技术问题，而且也是一个重要的社会经济问题；对环境问题引起的后果，不能单纯用自然科学的方法去解决，必须争取多种综合有效的治理方案；保护和改善人类环境是关系到全世界各国人民的幸福和经济发展的重要问题，也是全世界各国人民的迫切希望和各国政府的责任。至此，环境保护作为一个较明确和科学的概念被确定并由国际社会各国广泛采用，而人们对其具体表述及含义理解可能有所不同。如《世界自然资源保护大纲》将“环境保护”定义为：“安排人类对生物圈的合理使用，使目前这一代人得到最低的持久性利益，并保持它的潜力，以满足后代的需要；是积极地、有控制地保存、维护、持久性利用、恢复和改善自然环境；提倡合理的使用。”韩国《环境政策基本法》第3条所规定的“环境保全”（即“环境保护”的同义语）是指为保护环境免受污染、改善被污染的环境、维持和营建舒适的环境所进行的活动。原欧共体条约所使用的“环境保护”术语是一个集合概念，概指以改善环境质量为直接目的和主要特征的所有措施，既包括政府采取的环境保护措施，如环境立法、环境执法和环境司法，也包括公民、法人或其他组织采取的环境保护措施，如垃圾分类堆放、节能、环境审计和环境成本核算等。《中国大百科全书（环境科学）》中的“环境保护”是指“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”。

概而言之，环境保护就是指人们为促进自然资源的合理开发利用，防治环境污染和防止生态破坏，维持自然生态平衡，实现社会可持续发展所采取的行政的、经济的、法律的、科学技术的及宣传教育的诸多措施与行动。

二、国际社会环境保护实践

20世纪60年代以来，全球面对日益严重的环境污染、生态破坏、资源和能源危机，引起国际社会的特别关注，协调环境与发展关系问题、保护和改善地球环境并敦促各国强化环境管理措施已成为联合国及其他国际组织在各种会议上的经常性重大议题。

1972年联合国在斯德哥尔摩召开首次人类环境会议，通过的《人类环境宣言》郑重指出：“保护和改善人类环境是关系到全世界各国人民的幸福和经济发展的重要问题，也是世界各国人民的迫切希望和各国政府的责任。”代表国际社会绝大多数的113个国家派团参加了这次会议，该会议有力推动了全球的环境保护事业，是人类环境保护活动的一个

里程碑。

1982 年联合国人类环境特别会议在内罗毕召开，通过的《内罗毕宣言》再一次警告人类的某些无控制的开发活动会使环境继续恶化，呼吁各国政府和世人要集体和单独地负起其（环境保护）历史责任。而在此会议召开前的 1980 年，国际自然与自然资源保护同盟、联合国环境规划署、世界野生生物基金会联合发布的《世界自然资源保护大纲》，系统阐述了自然资源保护的意义、要求和措施，继续推进了全球环境保护工作。

1987 年由布伦特兰夫人领导的世界环境与发展委员会发表了《我们共同的未来》这一重要的研究报告，指出了可持续发展观——其出发点即：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。由此将人类环境保护事业推向较高阶段，并对各国环境保护工作产生了极为深刻的积极影响。

1990 年以来，联合国环境与发展会议〔1〕先后多次组织召开了有 100 多个国家元首或政府首脑参加的“地球高峰会议”（Earth Summit），表明环境保护的重要意义已被国际社会普遍认可，国际环境事务已经成为国际关系的基础性领域，促使了几乎所有正常发展的国家将环境保护置于其基本国策的重要地位。

三、我国环境保护的实践

我国是世界上较早重视环境保护的国家之一。在 1972 年召开的第一次全国环境保护会议确立了“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、造福人民”的环境保护工作方针，颁布了新中国第一个环境保护文件《关于保护和改善环境的若干规定》；会后成立了全国和地方环境保护领导小组，环境保护逐步成为我国的一项重要事业，并有组织有计划地得以开展。1980 年以来，环境保护上升为我国的一项基本国策，党和政府高度重视环境保护，将环境保护作为影响经济和社会发展全局的重大问题，列入国民经济和社会发展计划中，确立了总体战略目标与阶段性任务及实施方针和要求。1994 年我国政府积极响应国际社会的环境保护倡导，发布了《中国 21 世纪议程》，明确了我国实施可持续发展作为现代化建设的一项重大战略。“十五”计划既定的环境保护目标是“遏制生态恶化，加大环境保护和治理力度，提高城乡环境质量。”

1972 年以来，我国政府不断加强对环境保护的组织引导、宏观调控、资金投入和监督管理，发挥市场调节作用，广泛动员公众参与，做了大量的工作，环境保护的成就举世公认。如对“三河三湖一海”的全面治理、对“十五小”的整治〔2〕、理顺国家环境管理体制、强化环境保护规划与实施体系、构建环境保护法规体系、加强环境执法、推进环境管理能力建设、推动环境科技研究、培育环境保护产业市场、开展环境宣传教育、参与国际环境合作，以及积极实施“退耕还林还草”、“公益林维护”等重大生态工程建设。在全面建设小康社会的新时期里，中国共产党所提出的“三个代表”重要思想与可持续发展思想具有高度的一致性——保护环境依靠先进生产力的发展来协调解决人和自然的矛盾问

〔1〕 United Nations Conference on Environment and Development，简称“UNCED”

〔2〕 国务院 1996 年决定并通告 2000 年底前必须实现工业污染源达标排放，如不能按期实现达标的，如小冶炼、小钢铁、小土焦等高能耗、污染严重等十五类企业，实施全面关闭的措施

需要全本请访问 www.ertongbook.com