



国家法律硕士专业学位研究生规划教材

# 环境与资源保护法

ENVIRONMENT AND NATURAL  
RESOURCES PROTECTION LAW

陈德敏 主编



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



国家法律硕士专业学位研究生规划教材

# 环境与资源保护法

ENVIRONMENT AND NATURAL  
RESOURCES PROTECTION LAW



WUHAN UNIVERSITY PRESS  
武汉大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

环境与资源保护法/陈德敏主编. —武汉: 武汉大学出版社, 2011. 8  
国家法律硕士专业学位研究生规划教材  
ISBN 978-7-307-09017-0

I. 环… II. 陈… III. ①环境保护法—中国—研究生—教材 ②自然资源保护法—中国—研究生—教材 IV. D922.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 153127 号

责任编辑:田红恩      责任校对:黄添生      版式设计:马 佳

---

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)  
(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:湖北省荆州市今印印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 20.75 字数: 368 千字 插页: 1

版次: 2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-09017-0/D · 1104 定价: 35.00 元

---

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

# 前 言

日益严峻的环境资源问题已成为制约各国经济社会发展的一个突出问题。要求人与环境协同共进、实现人类的可持续发展业已成为时代的最强音。法律制定及其依靠国家强制力实施，是人类社会有效管理与逐步走向法治的必然产物。由此，各国普遍重视通过法律的手段规制人类的不理性行为，达到人与自然环境的和谐。

作为一个新兴的法律部门，环境与资源保护法尤其适应人们保护环境、节约资源的夙愿。虽然其已经逐步形成了自身特点与体系规模，并在整个法制建设中占据越来越重要的地位，但环境资源问题的复杂性、多变性使其仍难以满足现实的迫切需求。在我国致力于建设资源节约型、环境友好型社会的时代进程中，探索环境资源法治建设及其内在规律性，进而不断完善和不断拓展的理论系统成为当务之急。

本书在吸收前人丰硕的研究成果基础之上，立足于环境与资源保护法的传统学科体系，结合我国最新的有关环境与资源保护的立法，阐述环境与资源保护法的基本原理与主要制度，注重理论与实践相结合，力求科学性、实践性和系统性的统一。

在本书撰写、出版过程中，重庆大学法学院胡耘通、孟甜、孙彦彦、宋春燕、蒲纯、陈晓、付池等博士、硕士研究生做了资料收集、内容整理工作，他们的辛勤付出融于其中。

确实，伴随着我国环境资源保护事业的快速发展，环境与资源保护法也处于持续动荡与不断完善的渐进过程。然而，囿于自身理论水平和实践经验的限制，书中的错误与疏漏在所难免，期盼法学同仁与读者给予批评指正。

作 者

2010年10月

# 目 录

## 上篇 环境与资源保护法总论

<b>第一章 环境与资源保护</b> .....	3
第一节 环境资源问题的产生 .....	3
第二节 环境资源保护相关理论 .....	13
<b>第二章 环境与资源保护法</b> .....	22
第一节 环境与资源保护法概述 .....	22
第二节 环境与资源保护法的目的与关系 .....	28
第三节 环境与资源保护法的体系和发展 .....	34
第四节 环境资源管理体制 .....	45
<b>第三章 环境与资源保护法基本原则</b> .....	53
第一节 环境与资源保护法基本原则概述 .....	53
第二节 协调发展原则 .....	56
第三节 综合防治原则 .....	61
第四节 责任负担原则 .....	64
第五节 民主参与原则 .....	69
<b>第四章 环境与资源保护基本制度</b> .....	75
第一节 环境与资源保护基本制度概述 .....	75
第二节 环境资源权属制度 .....	77
第三节 环境资源有偿使用制度 .....	80
第四节 环境资源规划与许可制度 .....	85
第五节 环境影响评价与“三同时”制度 .....	91
第六节 环境资源标准与监测调查制度 .....	99

<b>第五章 环境资源法律责任</b> .....	111
第一节 环境资源法律责任概述.....	111
第二节 环境资源民事法律责任.....	114
第三节 环境资源行政法律责任.....	122
第四节 环境资源刑事法律责任.....	133
<b>下篇 环境与资源保护法分论</b>	
<b>第六章 环境污染防治法</b> .....	145
第一节 环境污染防治法概述.....	145
第二节 大气与噪声污染防治法.....	148
第三节 水与海洋环境污染防治法.....	164
第四节 固体废物与放射性污染防治法.....	178
第五节 电磁辐射与危险化学品污染防治法.....	192
<b>第七章 资源保护利用法</b> .....	201
第一节 自然资源保护法概述.....	201
第二节 森林与草原资源保护法.....	203
第三节 土地、矿产与水资源保护法.....	214
第四节 野生动植物与渔业资源保护法.....	234
第五节 清洁生产与循环经济法.....	245
<b>第八章 特殊区域保护法</b> .....	260
第一节 特殊区域保护法概述.....	260
第二节 自然保护区法.....	262
第三节 风景名胜区保护法.....	266
第四节 国家公园保护法.....	270
第五节 文物遗迹保护法.....	273
<b>第九章 国际环境法</b> .....	281
第一节 国际环境法概述.....	281
第二节 国际环境法的基本原则与实施途径.....	286
第三节 环境资源国际法律保护与规制.....	304
<b>参考书目</b> .....	322

## 上篇 环境与资源保护法总论

---





# 第一章 环境与资源保护

## 第一节 环境资源问题的产生

### 本章导读

作为一门新兴的边缘学科，环境与资源保护法学既是法学的一个分支，又是环境科学的一个分支。本章主要学习环境与资源法学相关的基础知识，包括环境与自然资源的含义、环境资源问题、环境资源保护相关理论等。

### 基本原理

#### 一、环境与资源

##### （一）环境概述

##### 1. 环境的含义

“环境”一词在日常生活中运用得十分广泛。在不同语境下，“环境”概念的外延和内涵不完全相同，如果要全面理解“环境”概念，需要从一般意义上、生态学意义上、环境科学意义上、法学意义上等不同层面来认识。

（1）一般意义上的“环境”。《辞源》将“环境”解释为：“环绕全境……今指周围的自然条件和社会条件。”<sup>①</sup>任何一个客观存在的事物都要占据一定空间，并与周围事物发生联系。通常，环境总是相对于一定的中心存在物而言的，即围绕某个中心存在物的外部条件如地域、空间、自然人文因素等的总和，便构成某一中心存在物的“环境”。中心存在物不同，“环境”涵盖的内容也不同。可见，一般意义上的“环境”是一个相对的、可变的概念。

（2）生态学意义上的环境。生态学是研究生命系统与环境系统相互关系

---

<sup>①</sup> 《辞源》，商务印书馆 1986 年版，第 2077 页。

的学科，是环境科学的基础理论学科，生态学研究的生态规律、自然规律对环境保护具有至关重要的意义。在生态学视野中，“环境”是以整个生物界为中心、为主体的外部世界，即指围绕生物界并构成生物生存必要条件的空间和无生命物质，如大气、水、土壤、阳光及其他无生命物质等，是生物的生存环境，或者称为“栖息地”，在生态学上通常称为“生境”。

(3) 环境科学意义上的环境。环境科学中所指的环境主要是相对于人类而言的，一般是指围绕人群的空间，及其中可以直接、间接影响人类生活和发展的各种自然因素的总体。<sup>①</sup> 1972年，联合国人类环境会议提出“人类环境”的概念，即以人类为主体的外部世界，包括人类赖以生存和发展的天然的和人工改造的各种自然因素的综合体。因此，环境科学中的环境又可以称为人类环境。

(4) 法学意义上的环境。环境科学中的基本概念和原理是环境资源立法应当遵循的科学基础。但是，作为环境法律保护对象的环境要素，除了影响人类的生存、发展以外，还必须能够被人类的行为、活动影响、支配和调节，否则法律的保护便没有实际意义。另外，对于作为环境要素的自然物，人类是以其在维持生态平衡和保护环境功能中的作用而决定对其取舍的，而并非在任何情况下都无条件地、绝对地保护。因此，法学意义上“环境”概念又与环境科学相区别。

## 2. 环境的分类

人类生存在环境之中，与各种环境要素发生普遍联系，人类与环境关系呈现多样性与复杂性。在调整人类环境活动的过程中，法律按照自身的逻辑方式，对人类环境行为进行界分，也对环境进行分类。从现有立法和学界观点来看，环境的分类存在以下几种：

(1) 根据人类对环境的影响分类。依据是否经过人类加工、改造，可以将环境分为自然环境和人为环境。自然环境又称天然环境，是指地球在演化过程中自然形成的、未受人类干预或者只受人类轻微干预的尚且保持自然风貌的环境，如原始森林、野生动植物等；人为环境又可称为人工环境，<sup>②</sup> 是指人类为了提高物质和文化生活，在自然环境的基础上，经过人类劳动改造或加工创

---

<sup>①</sup> 《中国大百科全书（环境科学）》，中国大百科全书出版社1983年版，第164页。

<sup>②</sup> 有学者将人工环境称为社会环境，由人际关系、社会、文化、经济与国家组织制度所交错形成的人类生活空间。参见陈慈阳：《环境法学总论》，中国政法大学出版社2003年版，第8页。

造出来的环境，如风景游览区、水库、城市、居民点等。我国《环境保护法》采用了这一分类方法。

(2) 根据人类活动所及的空间范围分类。将环境中的自然因素和人为因素综合考量，环境可以分为：居住环境、地理环境、区域环境、宇宙环境等。居住环境是人类聚居和生活场所的环境；地理环境是由大气、水、土壤、岩石、生物等自然要素有机结合而成的综合体；区域环境是指占有一定特殊地域空间的环境；宇宙环境是指地球大气层以外的宇宙空间环境。我国某些环境资源保护制度，例如水体功能区划制度、自然保护区制度、流域污染控制制度等就是采用这种分类方法。

(3) 根据环境要素性质分类。环境是由各种物质组成的综合体，这些物质可以有各种不同的组成形式，构成环境的单元成分即称为环境要素。依据组成人类环境的要素不同，可以将环境分为土壤环境、水环境、生物环境、大气环境等。土壤环境是指地球表面能为绿色植物提供营养物质的表层；水环境是指地球表面所存在的各种水体，包括河流、湖泊、海洋、沼泽以及地下水等；生物环境是指地球表面除人类以外的其他所有生物；大气环境是指包裹在地球表面的大气层。依照环境要素分类，在解决环境问题方面具有不可忽视的作用。为了利于针对各环境要素的不同特点采取不同的保护措施，《水污染防治法》、《环境噪声污染防治法》等单行法主要采用此种方法分类。

### 3. 环境与资源保护法对“环境”的确认

在实际法律层面上，“环境”概念主要体现于环境与资源保护法中，但由于各国环境管理对象和环境立法范围的差异，不同国家对环境有不同的定义。综合来说，环境与资源保护法对环境的定义存在三种立法模式：第一种是演绎式，即只对环境规定一个抽象的定义，而不具体列举包含的环境要素范围，例如1991年《保加利亚环境法》规定：“环境是指相互关联并影响生态平衡、生活质量、人体健康、文化和历史遗产与景观的自然与人工因素的综合体。”该种立法模式的优点在于强调环境的整体性，但由于过于抽象，使人们无法确定法律所要保护环境要素的具体范围，这导致其存在操作性较差的问题。第二种是列举式，即只列举出法律保护的具体环境要素，而没有在总体上概括环境的含义。例如1990年《英国环境保护法》规定：“环境由下列媒体或其之一所组成，即空气、水和土地；空气包括室内空气、地上或地下的自然或人工建筑物内的空气。”这种立法模式能使人们能够清楚法律要保护的环境具体范围，但却无法穷尽复杂而庞大的所有环境要素，因而适应性相对较差。第三种是综合式，这种立法模式综合了前两种模式的优点，既有对环境的抽象定义，

也有对具体环境要素的列举，因而具有较强的适应性和操作性，相比前两种立法模式更加科学，为大多数国家的立法采用。例如，1969年《美国国家环境政策法》对环境的定义：“……国家各种主要的自然环境、人为或改造过的环境的状态与情况，包括但不限于空气和水包括海域、港湾河口和淡水以及陆地环境（包括但不限于森林、干地、湿地、山脉、城市、郊区及乡村环境）。”2002年《俄罗斯联邦环境保护法》规定：“……环境——自然环境要素、自然客体和自然人文客体以及人文客体的总和；自然环境要素——总和起来为地球上的生命存在提供良好条件的土地、地下资源、土壤、地表水和地下水、大气、动植物界和其他生物体，以及大气臭氧层和地球周围的宇宙空间……”

在立法模式上，我国环境与资源保护法对环境的界定经历了由列举式到综合式的演变。1979年，第五届全国人大常委会第十一次会议原则通过的《环境保护法（试行）》第3条规定：“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。”这种属于列举式的界定，既没有明确环境的内涵，而且列举的外延也不周全，漏掉了“海洋”等重要环境要素。1989年，第七届全国人大常委会第十一次会议通过的《环境保护法》进一步总结我国立法实践，并在借鉴国外立法经验的基础上，采用了综合式的立法模式，明确：“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。”这种定义方法不仅内涵科学，外延范围也很明确。定义前半部分是关于环境内涵的表述，它包括两个方面：第一，环境的范畴并不是无限的，它仅相对与人类而言，即特指对人类的生存与发展有影响的自然因素总体，不包括社会或经济等其他因素。第二，环境中的自然因素包括两个部分，即各种天然的环境与经过人工改造的环境。<sup>①</sup>定义后半部分列举的14种环境要素属于环境的范围即外延。从环境定义得知，作为《环境保护法》保护对象的环境，是以环境科学为基础的，但范围比环境科学中环境的范围小得多。

## （二）自然资源概述

### 1. 自然资源的含义

《辞海》将资源解释为“资财的来源，一般指天然的财源”。一般认为，资源是指对人有用或具有使用价值的某种东西。广义资源包括自然资源、经济

<sup>①</sup> 汪劲：《环境法学》，北京大学出版社2006年版，第4页。

资源、人力资源等各种资源；狭义资源则仅指自然资源。《辞海》将自然资源的定义为“天然存在的并有利用价值的自然物（不包括人类加工制造的原材料），如土地资源、矿产资源、水利资源、生物资源、气候资源等，是生产的原料来源和布局场所”<sup>①</sup>。《中国大百科全书（法学）》“国土法”词条认为国土资源包括自然资源和与之直接相关的社会资源，其中“自然资源指能够为人们所利用作为生产资料和生活资料来源的自然要素，一般包括土地资源、水资源、生物资源、气候资源、旅游资源等”<sup>②</sup>。而《中国大百科全书（环境科学）》将自然资源定义为“自然环境中人类可以用于生活和生产的物质，可分为三类：一是取之不尽的，如太阳能和风力；二是可以更新的，如生物、水、土壤；三是不可更新的，如各种矿物”<sup>③</sup>。1972年联合国环境规划署解释：“所谓资源，特别是自然资源，是指在一定时间、地点条件下能生产经济价值，以提高人类当前和将来福利的自然环境因素和条件。”

我国环境法学界一般认为“自然资源”是指客观存在于自然界中一切能为人类生存发展所利用，作为生产资料和生活资料来源的自然因素，如水、土地、草原、森林、野生生物等。这是一个相对发展的概念，随着科学技术的发展，人类对自然资源利用的广度和深度必然不断扩大，自然资源的范围也将不断扩大。人类对自然资源的利用程度取决于当时的经济能力和技术水平。受经济、技术条件的限制，有些自然物质和能量还难以利用；随着经济发展和技术进步，一些尚未被利用的物质或能量，会不断成为有用资源。人们把已被利用的自然物质和能量称为“资源”，把将来可能被利用的物质和能量称为“潜在资源”。

自然资源是人类生存和发展的基础，“对人类有用”是自然资源的存在价值。自然资源虽然具有自然属性，但它只有直接或者间接地与人产生客观联系，满足人这个价值主体的需要，才能成为资源，否则没有意义。在原始社会，铁矿石对人类并没有价值，而现代科技的发展使人类能够从铁矿石的开发利用中获取利益，它才成为自然资源的组成部分。从保护与合理利用自然资源的角度看，自然资源具有以下特征：第一，分布的地域性。自然资源在自然界中并不是孤立存在的，要受到诸多因素影响，分布并不均衡，而具有较强的地域性，自然资源在某些地区十分丰富，而在另一些地区却非常贫瘠。例如，全

① 《辞海》，上海辞书出版社1989年版，第2757页。

② 《中国大百科全书（法学）》，中国大百科全书出版社1984年版，第254页。

③ 《中国大百科全书（环境科学）》，中国大百科全书出版社1983年版，第496页。

世界煤炭的 87% 在美国、中国和独联体国家，80% 的稀土在我国，50% 的黄金在南非。资源分布的地域性特征，决定了资源的占有不均衡。第二，范围的可变性。自然资源的范围并不是一成不变的，随着历史发展和社会进步以及人类对自然规律认识加深，自然资源的范围、规模、种类和数量也会随之变化。第三，有限性与无限性。在一定的时空条件下，资源数量是有限的，人类科技水平的局限也导致人类能够开发利用的资源存在客观限制，范围和种类也是特定的。同时，有些资源的利用是无限的，只要人类尊重客观规律，认识到资源的更新存在一定的条件和周期，在保护的基础上利用，资源的再生能力就可以弥补人类的消耗，比如土壤肥力的可恢复性使它成为可再生资源。第四，整体性。自然资源之间并非孤立存在的，各种自然资源之间存在着相互联系、相互制约的关系。各种不同的自然资源在自然界中以整体的形态存在，人类在改变一种资源或者整体中的某些成分时，必然会对其他资源或者成分带来直接或者间接的影响。

## 2. 自然资源的分类

从不同角度对自然资源可以进行不同分类。例如，按照分布空间不同，可以分为地下资源和地表资源；按照可利用性不同，可以分为现实资源和潜在资源；按照用途分，可以分为生产资源、生活资源、科研资源等；按照存在形式不同，可以分为土地资源、水资源、矿产资源、生物资源等。比较通行方法是按照资源的经济利用特征不同，可以将自然资源分为：耗竭性资源、可更新资源和恒定性资源。耗竭性资源，又称有限资源，是指具有一定开发利用限度的资源。耗竭可以看作是一种状态，也可以看作是一个过程。耗竭性资源的持续开采过程也即资源的耗竭过程，当资源蕴藏量降低为零时，就进入了耗竭状态。耗竭性资源又可以分为可回收的可耗竭资源和不可回收的可耗竭资源。可回收的可耗竭资源，是指第一次使用之后还可以被回收再次利用的资源，例如金属类矿产资源。不可回收的可耗竭资源，是指第一次使用之后不能再被利用的资源，例如煤炭、石油、天然气等能源资源。可更新资源，指可以更新再被利用的资源。这类资源在正确的管理和维护下，可以不断更新和利用。可更新资源可以进一步分为可更新的商品性资源和可更新的公共物品资源，前者主要指土地、森林、草地、农牧、水产资源等带有商品性质的资源；后者指大气、气象、自然风光、环境容量、人类共有资源等具有公共物品性质的资源。恒定性资源，是指能够通过自然力以某一增长率保持或者增加蕴藏量、可以恒定使用的资源，如太阳能、潮汐能、风能、海水能等。

## 3. 资源与环境的关系

资源与环境是人类生存、发展必不可少的因素，二者的存在区别但也有一定交叉：第一，从资源、环境的定义及内涵上来说，环境是人类周围所有的外界中的客观存在物，而资源则是从人类需要的角度来理解这些因素的存在价值。环境概念更多突出的是生态联系性，资源概念则更多突出使用价值、可利用性，从这个角度说，环境的自然属性较为明显，而资源的社会属性更为明显。第二，环境与资源保护法对二者的侧重点不同。在环境与资源保护法中，对待环境是侧重于治理污染，而对待资源的侧重点在于合理利用和保护。第三，从生态学的角度来解释，资源属于环境的组成部分，环境的概念涵盖了资源的概念，自然资源是环境的组成部分。自然资源首先表现为环境的一个要素，其次才表现为对人类社会经济发展的有用性。随着人类经济的发展和人类文明的进步，人类社会发展模式也越来越具有生态化倾向，自然经济和生态效用结合得越来越紧密，资源与环境的融合趋势也愈加明显。

## 二、环境资源问题

人类在漫长的历史演进中，通过改造自然，曾经推动了人类文明的巨大进步，取得了辉煌的成就。但与此同时，人类也逐渐进入了与自然全面对抗的时代。20世纪中叶以来，随着生态环境破坏的日益加剧，环境资源问题越来越严重，成为影响人类未来，制约各国经济、社会发展的突出问题。

### （一）环境资源问题的概念

人类活动及自然变化都可能对已经形成的生态平衡造成损害，进而会对生活在生态系统中的人类造成不利的影 响，成为困扰人类正常生活甚至生存的“问题”。环境资源问题就是在这个意义上被提出的，是指因自然原因或人类活动而引起环境质量变化、资源破坏，以及由此而给人类的生存和发展带来的不利影响。环境资源问题的表现形式是多样的，给人类和自然平衡带来的危害也不同。

### （二）环境资源问题的分类

第一，根据产生的原因不同，可以将环境资源问题分为原生环境资源问题和次生环境资源问题。

原生环境资源问题，又称第一环境资源问题，是指因自然界自身变化使环境的结构和状态发生不利于人类生存和发展的现象，例如火山爆发、海啸、泥石流、洪水泛滥等自然灾害引起的诸多不利于人类生存和发展的现象。这类环境资源问题在人类出现在地球上以前就存在。由于人类科学水平有限，对于这类环境资源问题，在大多数情况下尚属人类难以预见和控制的事件，危害后果

也难以人类估量。次生环境资源问题，又称第二环境资源问题，是指由于人类在生产、生活活动中不恰当地开发利用环境资源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。这类环境资源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逐步加剧，因而可以通过对人类活动的调整而减少或者避免其发生。环境与资源保护法是调整人们在环境与资源保护中产生的社会关系的法律规范，因此，环境与资源保护法研究的环境资源问题主要是指次生环境资源问题。但目前有些国家、组织已经将防治自然灾害纳入环境保护的范畴，例如日本《环境六法》包括防治地震等灾害法律。<sup>①</sup>另外，有些环境法学专家已经将防治第一类环境问题纳入环境法学的研究范畴。

需要指出的是，原生环境资源问题和次生环境资源问题之间存在着某些联系，有时无法将二者截然分开。随着人类对环境资源问题本质认识的深入，许多过去被认为是由于自然原因引起的原生环境资源问题，现在看来也与人类活动有关。例如洪水泛滥、山体滑坡可因人类滥伐水源保护林和其他森林而引起；红雪、黑水可因人类向大气中排放的污染物而形成；地震可因人类修建大型水库而诱发等。两类环境问题有时交叉发生、协同作用，因此，环境与资源保护法在研究、解决次生环境资源问题的同时，也要研究、解决由次生环境资源问题诱发的原生环境资源问题。

第二，根据造成的危害后果不同，可以将环境资源问题分为环境污染和生态破坏。

这种分类主要是针对人类活动引起的环境资源问题，即次生环境资源问题进行的分类。环境污染，又称为投入性损害或者污染性损害，即指由于人类不适当地向环境投入污染物或者其他物质、能量造成的对环境和人类的不利影响和危害。例如，在世界环境保护史上著名的“八大公害事件”、1984年发生的印度博帕尔农药厂毒气泄漏事件以及我国2005年松花江水污染事件，都属于环境污染问题。生态破坏，又称为取出性损害或者开发性损害，即指人类不合理、不适当地从环境中取出或者开发自然资源，过度向环境索取物质、能量造成的对环境和人类的不利影响和危害，例如过度放牧、滥伐森林、过度抽取地下水等。生态破坏造成的后果往往需要很长时间才能恢复，有的甚至是不可逆转的后果。

---

<sup>①</sup> 蔡守秋：《环境资源法学》，人民法院出版社、中国人民公安大学出版社2003年版，第7页。



环境污染和生态破坏都是人类不合理开发利用环境、资源的结果，两者互相联系，无法截然分开，甚至两类环境损害会同时发生在人类的同一项活动之中，例如开采矿产资源可能同时造成环境破坏和生态污染。而且环境污染和生态破坏之间存在复合效应，生态破坏可以降低环境的自净能力，如森林的减少会加重大气污染等，而环境污染又会降低生物生产量，从而加剧生态破坏。

### （三）环境资源问题的性质

关于环境资源问题究竟属于什么性质的问题，从不同的角度存在不同的理解。概括起来，主要有如下几种观点：

#### 1. 环境资源问题是一个政治问题

环境资源问题成为政治问题的主要表现是：在解决环境资源问题的过程中，纷纷将环境资源问题与政治制度、国家体制、政党体制联系起来，认为环境资源问题的恶化是执政党和国家政府的领导失误；环境资源问题的状况、处理环境资源问题的能力和成效，逐渐成为衡量一届政府、一个政党的名誉和前途的依据或标准；各政府部门（包括议会、法院和行政机关）和各政党越来越多地关心、参与解决环境资源问题的种种活动，围绕为解决环境资源问题的政治竞争日益增多；由于环境资源问题日趋恶化或对环境资源问题处理不当，导致一些政党在竞选中失败而失去政权，甚至某些政府被迫下台或换届，一些环境保护组织逐步发展成为环境党或绿党——原有的政党逐步“绿化”。

#### 2. 环境资源问题是一个经济问题

从经济分析的角度看，环境资源问题主要是一个经济问题，环境资源退化主要是各种不适当的经济活动、经济机制的产物。不适当的经济活动包括不可持续的生产方式、消费方式，不合理的开发、利用资源等。企业的环境保护活动（如采用防治环境污染的技术等）在很大程度上由企业的经济利益或利润决定；或者说，包括资源开发利用活动在内的经济活动的外部性或外部不经济性，是造成资源浪费和环境污染的基本原因。传统的基于“经济人”理性的自由市场经济制度，是只顾直接、眼前经济利益和内部经济性的不可持续发展的经济制度，在这种经济制度框架内不可能考虑兼顾环境资源价值和外部不经济性的经济措施。传统的社会主义计划经济体制，容易产生浪费、滥用和不珍惜自然资源的“公有地悲剧”。这是环境资源问题成为经济问题的根本原因。

#### 3. 其他观点

有些人认为环境资源问题主要是一个社会问题，社会问题包括社会历史、文化、教育、宗教、信仰、风俗、习惯、风气、道德等方面。例如，环境伦理学家认为环境问题恶化的一个重要原因是人们缺乏保护环境、热爱自然的良好