



应用型本科规划教材

环境资源法

H U A N J I N G Z I Y U A N F A

◆ 主 编 钱水苗
副主编 范 莉 夏少敏



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大學出版社



应用型本科规划教材

D922.6/25

2007

环境资源法

F H U A N J I N G Z I Y U A N F A

◆ 主 编 钱水苗
副主编 范 莉 夏少敏

浙

ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

环境资源法 / 钱水苗主编. —杭州: 浙江大学出版社,
2007. 6

应用型本科规划教材

ISBN 978-7-308-05356-3

I. 环… II. 钱… III. ①环境保护法—中国—高等学校—
教材②自然资源保护法—中国—高等学校—教材 IV. D922. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 076825 号

环境资源法

钱水苗 主编

策划组稿 王利华 孙秀丽

责任编辑 阮海潮(ruanhc@163.com)

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州浙大同心教育彩印有限公司

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 20

字 数 370 千

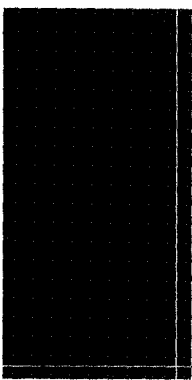
版 印 次 2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-05356-3

定 价 29.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88072522



前 言

环境资源法是教育部法学学科教学指导委员会于2007年3月确定的全国普通高等学校法学学科十六门核心课程之一,也是法学本科教学中非常重要的一门课。

本书是应用型本科法学专业规划教材之一,从内容到形式都突出了应用型本科教学的基本特色,同时紧密联系我国环境资源法制建设的实践和环境资源法学研究的前沿领域,全面、系统地阐明环境资源法的基本理念、特点、原则、制度和其他内容。全书共九章,主要包括环境资源的相关概念、环境资源法的基本理论、基本原则、基本法律制度和法律责任,另设专章分别介绍了环境污染防治法、自然资源保护法、特殊环境保护法和国际环境法等内容。

本书由钱水苗教授任主编,范莉、夏少敏任副主编。全书写作分工如下:夏少敏(浙江林学院)撰写第一章;钱水苗(浙江大学法学院)撰写第二章、第三章;范莉(浙江大学城市学院)撰写第四章、第九章;王辉(浙江大学宁波理工学院)撰写第五章;段耀辉(浙江工业大学)撰写第六章;李媛媛(浙江林学院)撰写第七章;张晓文(浙江工商大学)撰写第八章。全书由钱水苗统稿。

由于撰稿人水平有限和时间仓促,本书不足之处在所难免,敬请专家、读者批评指正。

编者

2007年5月

目 录

第一章 环境资源法概述	1
第一节 环境资源概述	1
第二节 环境资源法和环境资源法学	9
第三节 环境资源法的特征	11
第四节 环境资源法的目的和作用	13
第五节 环境资源法的适用范围	16
第六节 环境资源法律关系	19
第七节 环境资源法体系	23
第八节 环境资源监督管理体制	30
第二章 环境资源法的发展概况	36
第一节 外国环境资源法的发展概况	36
第二节 中国环境资源法的发展概况	40
第三章 环境资源法的基本原则	48
第一节 环境资源法的基本原则概述	48
第二节 协调发展原则	49
第三节 预防为主、防治结合、综合整治原则	54
第四节 合理开发利用原则	57
第五节 公平承担环境责任原则	59
第六节 环境保护的公众参与原则	66

第四章 环境资源法的基本制度	75
第一节 环境资源法基本制度概述	75
第二节 环境资源规划制度	77
第三节 环境标准制度	80
第四节 环境影响评价制度	83
第五节 “三同时”制度	89
第六节 环境资源许可制度	91
第七节 环境资源税费制度	94
第八节 自然资源权属制度	99
第九节 环境污染防治的其他法律制度	102
第五章 环境污染防治法	112
第一节 环境污染防治法概述	112
第二节 大气污染防治法	116
第三节 水污染防治法	124
第四节 海洋环境保护法	135
第五节 环境噪声污染防治法	147
第六节 固体废物污染环境防治法	154
第七节 有毒有害物质污染防治法	164
第六章 自然资源保护法	178
第一节 自然资源保护法概述	178
第二节 土地资源保护法	182
第三节 水资源保护法	190
第四节 森林资源保护法	195
第五节 草原资源保护法	200
第六节 矿产资源保护法	205
第七节 渔业资源保护法	208
第七章 特殊环境保护法	214
第一节 特殊环境保护法概述	214
第二节 自然保护区法	216

第三节 野生动植物保护法	221
第四节 风景名胜区保护法	231
第五节 森林公园保护法	236
第六节 自然遗产和文化遗产保护法	240
第八章 环境资源法律责任	246
第一节 环境资源法律责任概述	246
第二节 环境资源行政责任	249
第三节 环境资源民事责任	263
第四节 环境资源刑事责任	279
第九章 国际环境资源法	289
第一节 国际环境资源法概述	289
第二节 国际环境资源法的基本原则	294
第三节 我国参加的主要国际环境保护条约	298
第四节 与环境保护有关的国际组织	303
第五节 国际环境法律责任和国际环境争端的解决	305

第一章

环境资源法概述

【本章要点】 环境资源法学是以环境资源法这一新兴法律部门为主要研究对象的科学。同时,它又是一门边缘性学科,涉及法律科学、环境科学、生态学等学科。本章主要阐述环境资源法学的基本知识,包括环境资源概述、环境资源法的概念、特征、目的、作用、适用范围等内容,还探讨了环境资源法律关系、环境资源法体系和环境资源监督管理体制。学习这一章的目的,是通过学习环境资源及其相关的一些知识,进而理解和掌握环境资源法学的基本知识和基本理论,为后面深入学习和研究环境资源法打下良好基础。

第一节

环境资源概述

一、环境资源的概念

(一)环境的概念及其分类

环境一般是指围绕某个中心事物的外部世界。中心事物不同,环境的内容也不同。“环境”一词在生态学、环境科学和环境资源法中有不同的含义。生态学中的环境,是指以生物(包括人和动植物、微生物)为中心的构成生物生存的必要条件的外部空间和无生命物质,如大气、水、土壤、阳光及其他无生命物质等。这就是生物的生存环境,简称“生境”。

环境科学中的环境是指以人类为中心的外部世界,即人类赖以生存和发展的各种天然的和人工改造过的自然因素的综合体。一般来说,一切与人类生存和发展有直接或间接关系的环境要素、成分和状态都是人类环境系统的组成部分。环境科学中的环境概念是以人类为中心的,从而也被称为人类环境。《人

类环境宣言》(1972 年联合国人类环境会议在斯德哥尔摩通过)最早使用了人类环境概念。该《宣言》指出:“人类既是他的环境的创造物,又是他的环境的塑造者,环境给予人以维持生存的东西,并给他提供了在智力、道德和精神等方面获得发展的机会。生存在地球上的人类,在漫长和曲折的进化过程中,已经达到这样一个阶段,即由于科学技术发展的速度加快,人类获得了以无数方法和在空前的规模上改造环境的能力。人类环境的两个方面,即天然和人为的两个方面,对于人类的幸福和对于人类享受基本人权,甚至生存权利本身是必不可少的。”

法律对环境的内涵和外延做出规定,目的是为了规范人类影响环境的行为,所以法律中的环境就是人类活动可能影响的环境或环境要素。各国环境资源法对环境有不同的规定。1989 年 12 月通过的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)第 2 条规定:“本法所称环境,是指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。”美国 1969 年的《国家环境政策法》第二篇规定,环境是指“……国家各种主要的自然环境、人为环境或改造过的环境的状态和情况,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”。1999 年《加拿大环境保护法》第 3 条对“环境”的定义是:“环境是指地球的组成部分,包括:①大气、土壤和水;②所有大气层;③所有的有机物质、无机物质和生物体;④互相影响的自然系统,包括第一页至第三页所提到的成分。”俄罗斯 2002 年施行的《环境保护法》第 1 条规定的环境包括:自然环境要素、自然客体 and 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;自然客体——自然生态系统、自然景观及其保留着自身天然属性的组成部分;自然人文客体——因经济活动和其他活动受到改变的自然客体,人为造就的并取得自然客体属性的和具有休闲及防治意义的客体;人文客体——人为了社会需要造就的不具有自然客体属性的客体。各国立法关于环境的定义虽不尽相同,但基本上都以环境科学关于环境的定义为基础,在质的规定方面法律上的环境定义与环境科学上的环境定义是基本一致的,因为环境科学是环境立法的自然科学基础。

人类环境是一个复杂庞大、多层次、多单元的系统。为了更加详细地描述、研究环境,可以用不同方法、从不同角度对环境进行分类。在环境科学中,一般

依照环境的形成、环境的功能、环境的范围和环境要素等作不同的分类。

1. 按照环境要素的形成,可以把人类环境分成自然环境和人工环境两大类。自然环境是指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体,如大气、水、土壤、日光辐射、生物等。这些环境要素构成了相互联系、相互制约的自然环境体系。人工环境也叫人为环境,是人类为了提高物质和文化生活,在自然环境的基础上,经过人类劳动的改造或加工而创造出来的,如城市、居民点、水库、名胜古迹、风景游览区等。我国环境保护法采用了这种分类。

2. 按环境的功能不同,可以把环境分为生活环境和生态环境。我国宪法采用了这种分类方法。生活环境是指与人类生活有密切关系的、各种天然的和经过人工改造过的自然因素,如房屋周围的空气、河流、水塘、花草树木、风景名胜、城镇、乡村等。生态环境是指影响生态系统发展的各种生态因素,即环境条件,包括气候条件(如光、热、降水等)、土壤条件(如土壤的酸碱度、营养元素等)、生物条件(如土壤中的微生物等)、地理条件(如地势高低等)和人为条件(如开垦、采伐等)的综合体。可见,生活环境和生态环境都包括天然的自然因素和经过人工改造过的自然因素。因此,生活环境和生态环境的分类是相对的,两者常常相互交叉,很难截然分开。

3. 按照环境范围的大小,可以把环境分为特定空间环境(如航天的密封仓环境等)、车间环境(劳动环境)、生活环境、城市环境、区域环境(如流域环境)、全球环境和宇宙环境等。

依照环境要素的属性,环境分为自然环境和社会环境两类。自然环境主要是指天、地、日、月等自然界。自然环境根据其组成要素,可分为大气环境、水环境、土壤环境、生物环境、地质环境等,我国环境保护单行立法主要采用了这种分类法。社会环境主要指由人和人的活动形成的社会关系、社会风气、社会秩序和社会制度。社会环境可分为生产环境、交通环境、文化环境等。

但是应该指出,各种关于环境的分类都是相对的,我们时刻不能忘记环境的整体性和综合性,因为各种环境因素是相互联系、相互制约的。

(二)资源的概念及其分类

“资源”有广义和狭义之分,广义的资源包括自然资源、经济资源、人力资源等等,狭义的资源仅指自然资源。如《中国大百科全书(法学)》中的“国土法”词源认为:国土资源包括自然资源和与之相关的社会资源。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、旅游资源等;社会资源一般包括人口及劳动力状况和分布、科学

文化和传统资源状况、社会生产和生活设施状况等。本书采用狭义的资源概念,即仅指自然资源。

自然资源是指自然界形成的可供人类利用的一切物质和能量的总称。根据《辞海》(上海辞书出版社 1979 年版)的解释,资源是指“资财的来源,一般指天然的财富”。而“自然资源一般指天然存在的自然物,不包括人类加工的原材料,如土地资源、矿藏资源、水资源、生物资源、海洋资源等,是生产原料来源和布局场所”。1972 年联合国环境规划署的定义为:“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的福利的自然环境因素和条件。”

由此可以看出,自然资源是自然界中存在的一切能够为人类所利用的自然环境因素和条件。环境资源法上的“资源”正是此意义上的“资源”。

为了有效地保护和合理开发自然资源,人们按照不同的目的和要求,可以将资源进行多种分类,主要有:

1. 按照资源存在的方式来划分,可以分为地下资源(地壳资源)和地表资源(生物圈资源)两大类。地下资源埋藏于地球内部,包括铝、铁、锡等金属原料资源和煤、石油、天然气等矿物原料资源。地上资源存在于地球表面,由土地、气候、森林、动物等资源构成。

2. 按照资源的可再生性质来划分,可以分为可再生资源 and 不可再生资源及恒定性资源三大类。可再生资源也叫做可更新资源,是指能够自我再生、更新或恢复使用的自然资源,包括生物资源的各种动物、植物、微生物和非生物资源的土地、水。生物资源有生命,有自然更新能力,只要不破坏其生存环境、生态环境,它们就可以不断更新和再生。土地和水虽然没有生命,但各有其恢复和循环使用规律,只要人类的活动遵循这些规律的要求,就能为人类永续利用。不可再生资源也叫做不可更新资源,是指各种金属和非金属矿物,如煤、铁、石油等。它们没有生命,没有再生能力,都是经过漫长的地质年代形成的,其总贮量随着开发利用而减少,直至耗竭。恒定性资源是指太阳能、风能等,它们在自然界大量存在着,能够为人类永远利用而不导致量的减少。

3. 按照资源的属性来划分,可以分为土地资源、水资源、矿物资源、生物资源、气候资源等。

(三)环境资源的概念

“环境”和“资源”两个概念提出的角度及其侧重点是不同的。环境概念强调整体性、生态联系性,人类环境无国界;资源概念强调使用价值、可开发利用性(经济性),自然资源是财源。但环境与资源的具体内容都是指自然因素(包

括空间),两者不能绝对分开。

本书所称的“环境资源”概念,是指以人类为中心的外部世界,即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,包括环境与自然资源两个方面,是环境与资源的总称。本书在许多情况下使用的“环境”一词是“环境资源”的简称。

二、环境资源问题

(一)环境资源问题的概念

环境资源问题即环境问题,是指因自然原因或人类活动而引起的环境资源破坏和环境质量变化,以及由此给人类的生存和发展带来不利影响的现象。环境资源问题可以划分为两类:第一类环境资源问题,或叫做原生环境问题,是指因自然原因引起的环境破坏和环境污染,如沙尘暴、泥石流、地震、洪水等;因人为原因引起的环境破坏和环境污染,称为第二类环境问题或次生环境问题。第一类环境问题在人类社会出现以前就存在于自然界中,而且人类也难以预见和控制。第二类环境问题是由于人类活动产生的,随着人口的增多和人类改造自然能力的增强而逐步加剧。在当今社会,两类环境问题往往交织在一起。由于草原过度放牧,植被破坏,我国北方沙尘暴发生的次数增多就是证明。环境资源法最初所针对的环境问题主要是第二类环境问题,后来逐步扩大到第一类环境问题,但第一类环境问题在环境资源法中仍处于次要地位。

(二)环境问题的产生和发展

环境破坏问题古已有之,只是没有现代程度之深、范围之广。贝尔纳指出:“人类破坏其赖以生存的自然环境的历史可能同人类文明史一样古老。”在原始捕猎阶段,人类对环境的依赖性很大,由于生产力水平低下,对环境的干预和影响很弱。当人类进入农牧业社会之后,人类对环境的干预和改造能力增强,天然植被遭到破坏,导致了水土流失,土地沙漠化、盐渍化等。古埃及文明、苏美尔文明、玛雅文明的消亡,主要是由于养育人类的环境遭到了破坏。

18世纪60年代蒸汽机的发明,标志着人类社会进入到工业革命阶段。随着蒸汽机、发电机等的发明和推广,资本主义经济的形成和发展,生产力水平迅速提高,人类征服自然、改造自然的能力突飞猛进。但正如恩格斯在《自然辩证法》中所说的:“我们不要过于陶醉于我们对自然的胜利。对于每一次这样的胜利,自然界都报复了我们。”人类对自然界排放废弃物,造成了严重的城市和工业区的环境污染。在20世纪30—60年代,发生了马斯河谷事件、多诺拉烟雾事件、伦敦烟雾事件、水俣病事件、四日市哮喘事件、米糠油事件、骨痛病事件、

洛杉矶光化学烟雾事件等严重的公害事件。

(三)当代中国的环境资源问题

当今中国的环境问题相当严重。国务院《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》(2005年12月3日发布)指出:“环境形势依然十分严峻。我国环境保护虽然取得了积极进展,但环境形势严峻的状况仍然没有改变。主要污染物排放量超过环境承载能力,流经城市的河段普遍受到污染,许多城市空气污染严重,酸雨污染加重,持久性有机污染物的危害开始显现,土壤污染面积扩大,近岸海域污染加剧,核与辐射环境安全存在隐患。生态破坏严重,水土流失量大面广,沙漠化、草原退化加剧,生物多样性减少,生态系统功能退化。发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题,在我国近20多年来集中出现,呈现结构型、复合型、压缩型的特点。环境污染和生态破坏造成了巨大经济损失,危害群众健康,影响社会稳定和环境安全。未来15年我国人口将继续增加,经济总量将再翻两番,资源、能源消耗持续增长,环境保护面临的压力越来越大。”

1. 环境污染。根据国家环境保护总局发布的《2005年中国环境状况公报》统计数据显示,全国环境质量基本稳定。城市空气质量总体较上年有所好转,但部分城市污染仍然严重。影响城市空气质量的主要污染物为可吸入颗粒物,40.5%的城市颗粒物超过二级标准,比上年减少12.0个百分点;超过三级标准的城市占5.5%,比上年减少9.4个百分点。酸雨污染较2004年严重,出现酸雨的城市比例增加了1.8个百分点;降水pH年均值低于5.6的城市比例增加了0.7个百分点,其中pH值小于4.5的城市比例增加了1.9个百分点。酸雨频率超过80%的城市比例增加了2.8个百分点。与上年相比,2005年华东地区酸雨发生频率总体有所增加,其他区域酸雨发生频率基本保持稳定。全国酸雨区域主要在长江以南,四川、云南以东,主要包括浙江、江西、湖南、福建、贵州、广西、重庆的大部分地区。较重的酸雨区域主要分布在浙江、江西和湖南三省,广西西北部和广东珠江三角洲地区也存在较重的酸雨污染。浙江省象山县、安吉县,福建邵武市,江西瑞金市酸雨频率为100%。2005年,全国废气中的二氧化硫排放量为2549.3万吨,烟尘排放量为1182.5万吨,工业粉尘排放量为911.2万吨。2005年,长江、黄河、珠江、松花江、淮河、海河和辽河等七大水系总体水质与上年基本持平。国家环境监测网七大水系的411个地表水监测断面中,I~Ⅲ类、Ⅳ~Ⅴ类和劣Ⅴ类水质的断面比例分别为41%、32%和27%。其中,珠江、长江水质较好,辽河、淮河、黄河、松花江水质较差,海河污染严重。主要污染指标为氨氮、生化需氧量、高锰酸盐指数和石油类。太湖、滇池

和巢湖水质均为劣Ⅴ类。与上年相比,全国主要城市和平原区的地下水水质状况相对稳定,局部地区有继续恶化的趋势。监测表明,地下水污染存在加重趋势的城市有 21 个(主要分布在西北、东北和东南地区),污染趋势减轻的城市 14 个(主要分布在华北和西北地区),地下水水质基本稳定的城市 123 个。2005 年,全国废水排放总量为 524.5 亿吨,化学需氧量排放量为 1414.2 万吨,氨氮排放量为 149.8 万吨,均比上年增加。2005 年,近岸大部分海域水质良好,但局部海域污染严重;远海海域水质保持良好状况。全国沿海各省、自治区、直辖市中,海南、广西、山东和广东省近岸海域海水水质较好,上海、浙江近岸海域水质较差。全海域共发现赤潮 82 次,较上年减少约 15%,累计发生面积约 27070 平方公里,与上年基本持平,但由毒藻类引发的赤潮次数和面积大幅增加。大面积赤潮集中在浙江中部海域、长江口外海域、渤海湾和海州湾等。赤潮监控区继续发挥作用,区内发现赤潮 42 次,累计面积近 15420 平方公里,分别约占全海域赤潮累计发生次数和面积的 51% 和 57%。东海仍为赤潮的重灾区。赤潮主要对沿岸鱼类和藻类养殖造成影响,因赤潮造成的直接经济损失逾 6900 万元。全国 351 个市(县)中,城市区域声环境质量好的城市有 11 个(占 3.1%),213 个城市区域声环境质量为较好(占 60.7%),118 个城市为轻度污染(占 33.6%),6 个城市属中度污染(占 1.7%),3 个城市为重度污染(占 0.9%)。2005 年,全国工业固体废物产生量为 13.4 亿吨,比上年增加 12.0%;工业固体废物排放量为 1654.7 万吨,比上年减少 6.1%。工业固体废物综合利用量为 7.7 亿吨,综合利用率为 56.1%,与上年基本持平。严重的环境污染导致人群发生多种疾病,生产和生活污染排放的有机毒物致癌、致畸、致突变现象越来越普遍。严重的水污染造成群众的饮水不安全,有的地方消化系统癌症发病率很高。江南某水污染地区,癌症发病率竟超过全国平均水平的 10 倍。北方某大地和水污染的混合地,癌症和婴儿畸形率大大高于全国平均水平。有的地区征兵征不到合格的兵员。

2. 环境破坏。我国生态环境恶化的趋势尚未得到有效遏止,生态环境破坏的范围在扩大,程度在加剧,威胁在加重,如黄河断流问题、沙尘暴问题,主要表现为:

一是边建设,边破坏,建设赶不上破坏。如全国水土流失总面积 365 万平方公里,占国土总面积的 37.1%。水土流失主要分布在山区、丘陵区 and 风沙区,特别是大江大河中上游地区。全国因水土流失每年流失土壤 50 亿吨,每年水土流失面积新增 100 万公顷。荒漠化总面积 262 万平方公里,每年以 2460 平方公里的速度在扩大,相当于一年损失一个中等县的面积。

二是生态功能下降,生态功能严重失调。森林、草原、荒漠、湿地、海洋等生态系统都不同程度地存在退化问题。如森林生态系统质量不高,导致生物多样化、涵养水源、防风固沙等生态功能下降。我国淡水资源占有量为 2.8 万亿立方米,人均占有量不足世界人均水平的 1/4,是贫水国家。我国生态环境整体功能的下降,导致自然生态系统抵御各种自然灾害的能力减弱,旱涝、赤潮、沙尘暴、次生地质灾害等频繁发生,危害程度加大。

三是生物多样性锐减。我国是世界上生物多样性破坏比较严重的国家,高等植物中濒危或接近濒危的物种 4000~5000 种,约占总数的 15%~20%。在联合国《国际濒危物种贸易公约》列出的 640 种世界濒危物种中,我国就有 156 种,约占总数的 1/4。滥捕滥杀野生动物现象非常严重,大量捕食野生动物的问题屡禁不止。

我国的环境污染和生态破坏所造成的经济损失十分巨大,据我国和世界银行专家估算,仅大气污染和水污染造成的损失就占国内生产总值的 4%~8%。

三、环境资源保护

环境资源保护简称环境保护,是指为保证自然资源的合理开发利用,防治环境污染和生态破坏,以协调社会经济发展与环境的关系,保障人类生存和发展为目的而采取的行政、经济、法律、科学技术和宣传教育等措施和行动的总称。

环境保护的概念是 20 世纪中叶以后提出来的。20 世纪 50 年代以后,环境污染加剧,西方发达国家发生了反污染运动。当时人们把环境保护仅仅理解为对大气污染、水污染的控制和对废物的处置之类的事情,是局部问题。1962 年美国人蕾切尔·卡逊在《寂静的春天》一书中指出:农药污染会导致生态危机。科学家们发现,在短暂的几十年时间里,工业的迅速发展毒化了环境,而且环境污染造成的损害是严重的、长期的和全球性的。1972 年 6 月 5 日,联合国在斯德哥尔摩召开了人类环境会议,会议发表的《人类环境宣言》在分析了当代的环境问题,全面阐述人口、环境、资源和发展的关系后,提出了全球环境保护战略。《人类环境宣言》郑重地指出:“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大问题;也是世界各国人民的迫切希望和各国政府的责任。”“现在已达到历史上这样一个时刻:我们在决定世界各地的行动的时候,必须更加审慎地考虑它们对环境产生的后果。……为这一代和将来的世代保护和改善人类环境,已经成为人类一个紧迫的目标。”从此,环境保护有了较明确的涵义,“环境保护”这一概念得到广泛使用。1992 年联合国环境与发展大

会提出的可持续发展战略,使人们对环境保护的认识有了新的发展和质的提高。

世界各国针对本国的环境问题,采取了一系列环境保护措施,如在政府中建立环境保护机构,建立自然保护区,加强环境保护的科学研究,制定法律法规等。我们可以把各国环境保护活动的内容概括为两个方面:一是保护和改善生活环境和生态环境,保护和合理开发利用自然资源,维持生态平衡,维持人类适宜的环境质量;二是防治环境污染和其他公害。环境保护的最终目的,是协调人与自然的和谐共处,保障环境、资源、经济和社会的可持续发展。

第二节

环境资源法和环境资源法学

一、环境资源法的概念

环境资源法是一个新兴的法律部门,世界各国对环境资源法尚无一个公认的统一定义。我国环境资源法学界对环境资源法的定义也有各种不同的表述。有的认为“环境与资源保护法,是由国家制定或认可,并由国家强制力保证执行的关于保护与改善环境、合理开发利用与保护自然资源、防治污染和其他公害的法律规范的总称”;有的主张“环境资源法,是指由国家制定或认可,并由国家强制力保证实施的,调整有关环境资源的开发、利用、保护、改善的社会关系的法律规范的总称;是关于环境资源的开发、利用、保护、改善的各种法规和法律渊源的总和”;还有的认为“环境资源法,就是以保护和改善环境、警惕和预防人为环境侵害为目的,调整与环境相关的人类行为的法律规范的总称”。我们认为,环境资源法是调整人们在开发、利用、保护和改善环境资源以及防治污染和其他公害的过程中所产生的各种社会关系的法律规范的总称。其目的是为了

二、环境资源法学

环境资源法学是随着环境资源法的发展而产生的。单项资源法发展较快,故最先有单项资源法学。我国在20世纪50年代就有土地法学。1979年颁布《中华人民共和国森林法(试行)》和《中华人民共和国环境保护法(试行)》后产生了森林法学和环境资源法学。稍后兴起了综合性的自然资源法学。本书把

环境资源法学(狭义)和自然资源法学合称为环境资源法学。

环境资源法学是研究环境资源法及其相关问题的学科,它的研究对象是环境资源法及其实施,包括立法、执法、司法、普法等等。

环境资源法学的特点是:

1. 从跨学科角度来看,环境资源法学是法学和环境科学、资源科学、生态学相互交叉、渗透的产物,是一门边缘学科。环境资源法学既是一门法学学科,也是环境科学、资源科学的分支学科,具有明显的社会科学和自然科学交叉、渗透的特点。

2. 由于在法律体系中,环境资源法是一门综合性的部门法,环境资源法学也具有综合其他法学学科知识的特点(尽管环境资源法是一个独立的法律部门,环境资源法学有自己独特的法学理论)。环境资源法学的学习和研究常常要以行政法学、民法学、经济法学、诉讼法学等部门法学的知识和理论为基础。学好其他部门法学是学好环境资源法学的前提。

3. 环境资源法学是一门新兴的正在发展中的学科,一方面有些理论不成熟、不定型,另一方面“环境资源法是本世纪带动法学理论发展的最有生命力的法律部门”^①。由于环境问题的严重性、复杂性、全局性,有许多新问题需要去探索,环境资源法学面临很多新课题。学习和研究环境资源法学不能因循守旧,需要有革命性的思维。同时,“革命的环境资源法也带来了传统部门法的变革”。^②“革命”或“变革”一词昭示着环境资源法学鲜明的特色。只有用革命性的姿态来对待人类社会所面临的环境资源问题,我们才能找到解决问题的良策。正如曲格平先生所言:“我们需要一场变革”,“这场变革还刚刚开始,规模还不够大,速度还不够快,深度还不够深。摆在我们文学家、思想家和科学家们面前的任务,就是唤起民众,加速变革,为中华民族,为人类的发展史增添一页绿色篇章。”^③

① 吕忠梅:《环境法新视野》,中国政法大学出版社2000年版,“革命的环境法与环境法的革命”(代序)第1页。

② 同上。

③ 曲格平:《我们需要一场变革》,吉林人民出版社1997年版,“我们需要一场变革(代前言)”第28页。