



全国成人高等教育法学规划教材

环境资源法学

■ 蔡守秋 主编



高等教育出版社

全国成人高等教育法学规划教材

环境资源法学

蔡守秋 主 编

王文革 罗 吉 高利红 副主编



高等教育出版社

内容提要

本书是全国成人高等教育法学规划教材之一。全书共分 12 章,主要包括环境资源法的基本概念和基础知识,环境资源法学的基本理念和基本理论,环境资源法的基本原则和监督管理制度,环境污染防治法、自然资源能源法以及生态保护、建设和自然灾害防治法,环境资源行政责任、民事责任和刑事责任以及国际环境资源法等。全书结构合理、内容丰富、资料新颖、理论结合实践,吸收了当代环境资源法治建设的丰富经验和国内外环境资源法学研究的最新成果,论及了我国环境资源法治建设发展趋势和环境资源法学研究的前沿领域,全面介绍了我国现行环境资源法律法规和环境资源法学基础知识,并结合现实需要,突出介绍了环境资源法学基本理论和实用知识,注意运用环境资源法学的基本理论解决实际问题能力的培养。

本书可以作为全国成人教育院校法学专业教材,也可以供其他相关专业选用和校外读者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

环境资源法学 / 蔡守秋主编. —北京: 高等教育出版社, 2007. 7

ISBN 978 - 7 - 04 - 022112 - 1

I. 环… II. 蔡… III. ①环境保护法 - 法的理论 - 中国
②自然资源保护法 - 法的理论 - 中国 IV. D922. 601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 090890 号

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100011
总 机 010 - 58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 潮河印业有限公司

开 本 787×960 1/16
印 张 27.75
字 数 510 000

购书热线 010 - 58581118
免费咨询 800 - 810 - 0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2007 年 7 月第 1 版
印 次 2007 年 7 月第 1 次印刷
定 价 32.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 22112 - 00

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人给予严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话：(010) 58581897/58581896/58581879

传 真：(010) 82086060

E - mail: dd@hep.com.cn

通信地址：北京市西城区德外大街 4 号

高等教育出版社打击盗版办公室

邮 编：100011

购书请拨打电话：(010)58581118

策划编辑	姜 洁
责任编辑	王清云
封面设计	于 涛
版式设计	王 莹
责任校对	俞声佳
责任印制	尤 静

主 编 蔡守秋

副主编 王文革 罗吉 高利红

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

王文革 王秀卫 文同爱 冯 琳 杜万平

吴贤静 余耀军 张式军 张 璐 罗 吉

赵胜才 高利红 莫神星 蔡守秋

作者简介

蔡守秋 武汉大学、福州大学、湖南大学教授,博士生导师,中国环境资源法学研究会会长。从1985年起,招收环境政策和法律硕士研究生,从1996年起,招收环境法博士生。国家环境保护总局于2000年12月授予“环境保护杰出贡献者”荣誉称号。参加了《环境保护法》等10多项环境资源法律、法规的立法起草研究工作。主持、承担了国家社会科学基金“六五”、“八五”、“九五”规划法学重点项目、世界银行和亚洲银行科研项目等30余项科研课题。已发表200多篇论文、20部著作或教材。代表作有《中国环境政策概论》(1988年)、《国土法的理论与实践》(1991年)、《环境行政执法和环境行政诉讼》(1992年)、《环境政策法律问题研究》(1999年)、《环境资源法学教程》(2000年)、《当代海洋环境资源法》(2001年)、《欧盟环境政策法律研究》(2002年)、《可持续发展与环境资源法制建设》(2003年)、《调整论》(2003年)、《环境资源法教程》(2004年)、《国际环境法》(2004年)、《生态安全、环境与贸易法律问题研究》(2005年)。

王文革 法学博士,曾为华东政法学院经济法博士后研究人员。现任上海政法学院教授,经济法系党总支书记,上海大学宪法与行政法专业硕士生导师,兼任华东政法学院、对外经济贸易大学世界贸易组织研究院和中国区域经济研究院特邀研究员。主持或参加国际合作、国家及省部级科研项目20多项,已发表学术论文50多篇,独著、主编或参编《城市土地市场供应法律问题》、《行政法案例教程》等著作10部,负责或参与国家、地方及相关部门立法起草20多件,承办重大环境资源案件100多件。

罗吉 硕士,武汉大学环境法研究所副教授,中国法学会环境资源法学研究会常务理事,主要从事环境与资源法的教学和科研工作。主持或参加国际合作、国家及省部级科研项目20多项,参与国家、地方及相关部门立法起草研究20多件,曾赴加拿大、澳大利亚、美国等地作学术访问研究。发表《我国清洁生产法律制度的发展与完善》等20多篇论文,并有合著、参编教材多部出版。

高利红 法学博士,中南财经政法大学法学院副院长,环境资源法研究所副教授、副所长,已出版《动物的法律地位研究》一书,已发表30多篇论文,主持或参加国家社科基金及教育部、司法部等部门科研项目20余项。

文同爱 法学博士,湖南师范大学副教授、硕士生导师,发表《可持续发展与我国环境资源法保护对象的变革》等20多篇论文,出版专著《环境法保护对象研究》,参编著作、教材5部,主持和参加省部级课题4项。

王秀卫 武汉大学环境资源法博士研究生,海南大学法学院讲师,已发表10多篇论文,并有合著、参编教材多部出版。

杜万平 法学博士,暨南大学法学院讲师,主要从事环境资源法基本理论和环境行政法研究,发表论文10余篇。

冯琳 武汉大学环境资源法博士研究生,空军工程大学理学院社科系教师,参编《经济法》等教材3部,发表论文10多篇。

余耀军 武汉大学环境资源法博士研究生,中南财经政法大学法学院经济法系副教授,已发表20多篇论文,参与多项科研课题的研究。

吴贤静 武汉大学环境资源法博士研究生,已发表20多篇论文,参编多部著作和教材,参与多项科研课题的研究。

张璐 法学博士,副教授,硕士研究生导师,华东政法学院经济法学院环境法教研室主任。已出版学术专著《环境产业的法律调整——市场化渐进与环境资源法转型》,发表《从利益限制到利益增进——环境资源法研究视角的转换》等学术论文20多篇,并有合著、参编教材多部出版,参与多项科研课题的研究。

张式军 法学博士,山东大学法学院教师,已发表《浅论环境权私力救济的实现》、《论可持续发展视野中的环境道德与环境法》等10余篇论文,并有合著、参编教材多部出版。

赵胜才 武汉大学环境资源法博士研究生,已发表近10篇论文,参编《环境法学》、《自然资源法》等多部教材。

莫神星 硕士,上海能源法律与政策研究所副主任,华东理工大学环境与资源法研究所教师。已发表20多篇论文,并合著、参编《国际环境法》、《自然资源与环境保护法律问题研究》等著作和教材多部。

前 言

生态环境和自然资源是人类生存发展的物质基础和基本条件。随着经济社会的发展和科学技术的进步,环境污染、生态破坏和资源危机等环境资源问题已经成为当代举世瞩目的一个严重社会问题,环境资源的可持续利用和保护作为一项新兴的伟大事业越来越受到各国政府和民众的重视。环境资源法作为合理利用、保护环境资源,保障经济、社会与环境协调并可持续发展,促进人与人、人与自然的和谐共处的法律保障系统,已经发展成为新兴的、独立的、具有重要地位的法律部门。与此相适应,环境资源法学的研究和教学工作也得到了很大发展。

我国自20世纪70年代末实行改革开放政策以来,环境资源法和环境资源法学一直是法律界和法学界最为活跃的一个领域,目前已经初步形成具有特色的环境资源法律体系和环境资源法学理论框架。国务院学位委员会和国家教育委员会1997年6月颁布的《授予博士、硕士学位和培养研究生的学科、专业目录》将环境与资源保护法学列为法学一级学科所属的十大二级学科之一。最近,环境资源法学被正式列入高等学校法学专业法学核心课程。这表明,环境与资源保护法学即环境资源法学专业已经得到国家主管部门的正式认可和全社会的重视。

本书作为全国成人教育院校法学专业教材,力求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,努力吸收近十几年来我国环境资源法制建设的丰富经验和国内外环境资源法学研究的最新理论研究成果,坚持从环境资源法学的特点出发,以可持续发展观作为指导思想,全面、系统地阐明环境资源法的基本理念、特点、原则、制度等基础知识、技能和方法,以使读者通过对本书的学习,对环境资源法律和环境资源法学有全面而清晰的了解,为进一步学习和运用环境资源法学知识奠定基础。

本书由蔡守秋教授任主编,王文革教授、罗吉副教授、高利红副教授任副主编。全书写作分工如下:吴贤静撰写第一章、第三章;蔡守秋撰写第二章;蔡守秋和张璐撰写第四章;罗吉撰写第五章;赵胜才、冯琳撰写第六章;王文革、莫神星撰写第七章;高利红、余耀军撰写第八章;张式军撰写第九章;王秀卫撰写第十章;杜万平撰写第十一章;文同爱撰写第十二章。全书由蔡守秋统稿。本书由高等教育出版社出版和资助,在此表示衷心的感谢。

蔡守秋

于2007年3月25日

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 环境资源问题	5
第三节 环境资源保护	10
第四节 环境资源法的概念和特征	13
第五节 环境资源法的发展概况	18
第六节 环境资源法体系	28
第七节 环境资源法的目的和作用	34
第八节 环境资源法的适用范围	38
第九节 环境资源法是一个独立的法律部门	41
第二章 环境资源法学概述	45
第一节 环境资源法学是一门独立的学科	45
第二节 环境资源法学的基本理念	51
第三节 环境资源法学关于法律调整人与自然关系的理论	64
第四节 环境资源法律关系理论	76
第三章 环境资源法的基本原则	81
第一节 环境资源法基本原则概述	81
第二节 经济、社会与环境协调发展原则	83
第三节 环境资源的开发、利用与保护、改善相结合的原则	86
第四节 预防为主、防治结合、综合治理的原则	89
第五节 环境责任原则	95
第六节 环境民主原则	99
第四章 环境权和自然资源权	104
第一节 环境资源法律权利概述	104
第二节 环境资源法的基本权利——环境权	111
第三节 自然资源权概述	127
第四节 土地资源权	134
第五节 水资源权	138
第六节 矿产资源权	141
第七节 海域权	143
第八节 自然资源权市场化流转	147
第五章 环境资源监督管理的法律制度	152

第一节	环境资源监督管理法律制度概述	152
第二节	环境资源规划制度	160
第三节	环境资源标准制度	163
第四节	环境影响评价制度	172
第五节	“三同时”制度	176
第六节	环境资源许可制度	178
第七节	清洁生产制度	180
第八节	环境资源信息制度	183
第九节	环境资源突发事件应急制度	188
第十节	环境资源税费制度	194
第六章	环境污染防治法	199
第一节	环境污染防治法概述	199
第二节	水污染防治法	203
第三节	大气污染防治法	209
第四节	固体废物污染防治法	214
第五节	环境噪声污染防治法	221
第六节	海洋环境保护法	225
第七节	放射性污染防治法	234
第八节	其他环境污染防治法	238
第七章	自然资源、能源法	246
第一节	自然资源、能源法概述	246
第二节	水资源法	251
第三节	土地资源法	256
第四节	矿产资源法	261
第五节	森林资源法	264
第六节	草原资源法	268
第七节	海洋资源法	271
第八节	渔业资源法	274
第九节	节约能源法	277
第十节	可再生能源法	281
第十一节	其他能源法律	283
第八章	生态保护、建设和自然灾害防治法	288
第一节	生态保护、建设和自然灾害防治法概述	288
第二节	水土保持法	292
第三节	防沙治沙法	295
第四节	野生动物保护法	299
第五节	野生植物保护法	301
第六节	自然保护区法	304

第七节 自然遗迹和人文遗迹保护法	306
第八节 区域规划建设法	315
第九节 防洪法	324
第十节 防震法	329
第九章 环境资源行政责任	333
第一节 环境资源行政责任概述	333
第二节 环境资源行政制裁	336
第三节 环境资源行政复议和行政诉讼	346
第十章 环境资源民事责任	354
第一节 环境资源民事责任概述	354
第二节 环境资源民事责任的原则及构成	358
第三节 环境资源民事责任的承担方式	365
第四节 环境资源民事纠纷的解决方式	370
第十一章 环境资源刑事责任	377
第一节 环境资源刑事责任概述	377
第二节 环境资源犯罪的主要罪名及其刑事责任	388
第十二章 国际环境资源法	396
第一节 国际环境资源法概述	396
第二节 国际环境资源法的基本原则	405
第三节 国际环境资源法的主要领域	410
附录一 主要参考书目	422
附录二 主要环境资源法律	426
附录三 中国参加的国际环境资源条约	429

第一章 环境资源法概述

本章重点 掌握环境资源、环境资源问题、环境资源保护、环境资源法和环境资源法体系等基本概念和术语;了解环境和资源的关系、环境的特点、环境资源问题的类型和现状、环境资源保护的内容和意义、环境资源法的特征、环境资源法的发展情况、环境资源法体系的划分、环境资源法的目的和作用以及环境资源法的适用范围等内容。

本章难点 如何通过环境与资源的相互关系、环境问题与资源问题的相互联系等角度,理解环境保护法与自然资源法的整合;如何将环境资源、环境资源问题、环境资源保护等基本概念与环境资源法的特征、目的、作用、调整对象等环境资源法学的基础理论联系起来,进行综合考虑;如何理解环境法特定的调整对象。

学术前沿综述 对环境和资源的特点的认识,是环境资源法学中许多基本理论问题研究的出发点,反映了环境资源法学的前沿研究领域,例如,对环境资源法中的环境、资源概念与民法中的物、财产概念的比较研究,以及如何克服我国环境立法的弊病、实现环境法转型、建立与市场经济体制相适应的环境法体系的研究等。

第一节 环境资源概述

一、环境的概念和分类

一般认为,环境总是相对于某个中心而言的,人们把这个中心称为主体,把围绕着中心的周围世界称为环境。中心不同,环境的内容也有所不同。生物中心主义的环境以生物(包括人和动植物、微生物)为中心,生态中心主义的环境以生态或生态系统(包括生物及其赖以生存发展的非生命物质)为中心。环境资源法律和政策中的环境概念大都以人为中心,例如《阿拉伯联盟环境与发展宣言》(1986年)明确指出:“环境乃指环绕人周围的一切。”如果以一个人或一群人为中心,那么围绕这个人或这群人的周围世界大体上可以为两个部分:一是主要由其他人及其生活物质条件形成的社会环境,二是社会环境以外的物质世

界即自然环境。所以《辞海》将环境概括为“周围的境况。如自然环境,社会环境。”^①马克思主义的创始人也认为,人不仅生活在自然中,而且生活在人类社会中。如果以整个人类为中心,那么围绕整个人类的周围世界就是人类环境。通常所说的人类环境就是指以整个人类为中心、除人类以外的非人类世界即自然环境。

自然环境是一个复杂庞大、多层次、多单元的系统。根据人类对环境内涵的知识,我们把组成自然环境的各个成分叫做环境因素或环境介质。由于环境因素很多,我们将重要的环境因素叫做环境要素。自然环境是由各种环境因素或环境要素组成的统一体。根据需要,有时将某种环境要素或某些环境因素的组合作为某种环境,如由水、水生物和水底组成的水环境,由农业生物、农地等组成的农业环境,由城市、乡村、社区和不同生活功能区组成的生活环境,由生物和林地、草地、山岭、荒野、江河湖海等组成的生态环境。

法律对环境的定义主要有概括式和列举式两种,有时也将概括式与列举式结合起来。例如:《联合国人类环境宣言》(1972)、《美国国家环境政策法》(1969年)等环境政策文件和法律都将环境分为天然环境和人为环境两个方面。天然环境是早于人类出现之前就已经存在的或非人工培育的环境,如大气、海洋、山岭、荒野等。人为环境,是人类在天然环境的基础上加工、创制的物质环境,是人工生态系统与自然生态系统的综合。随着人类社会的发展与进步,人与环境相互作用的加强,人为环境因素越来越多,纯粹的天然环境因素越来越少。有的学者主张法律上的环境是指天然环境;但是,许多学者认为,目前纯粹的天然环境已经很少,法律上的环境应该包括天然环境和人为环境两个方面。根据《中华人民共和国环境保护法》(1989)^②第2条,“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”。

二、资源的概念和分类

一般认为,资源是指对人有用或有使用价值的某种东西。广义的资源包括自然资源、经济资源、人力资源等各种资源;狭义的资源则仅指自然资源。环境资源法领域的资源主要指自然资源,自然资源是自然形成的可供人类利用的一切物质和能量的总称。《中国大百科全书(法学)》中的“国土法”词条反映了上述看法,该词条认为:“国土资源包括自然资源和与之直接相关的社会资源。自

^① 《辞海》,上海辞书出版社1979年版,第2575页。

^② 本书以后引用中国法律时,省略“中华人民共和国”7个字。

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;社会资源一般包括人口和劳动力的状况和分布,人们的科学文化状况和传统、社会生产和生活设施状况等。”^①

对自然资源,人们根据其不同的目的和要求进行分类。从资源分布空间的角度可以将资源分为地下资源和地表资源;从资源是否可再生的角度可将资源分为可再生资源、不可再生资源和恒定资源。环境资源法主要涉及大气(气候)、土地、水、海洋、森林、草原、湿地、矿产、生物、风景名胜(旅游)等自然资源。

三、环境和资源的关系

环境和资源是从不同角度、有不同侧重点并相互交叉的概念。人类环境是指在人周围且对人有影响的各种自然因素的总称,自然资源是指对人有用且能为人所利用的自然因素。人类环境由环境因素组成,而各种环境因素在一定条件下均可成为对人有用和能用的物质和能量(即自然资源);从这个意义上讲,人类环境由不同种类的自然资源构成,各种自然资源均存在于环境之中。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,自然资源是财源。

环境资源法律和环境资源法学中的环境和资源概念,其实际和具体的内容都是指自然因素(包括各种自然物质、自然力和自然条件)。例如,《环境保护法教程》认为,“环境就是指围绕着人群的空间,以及直接、间接影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造过的自然因素的总体”。^②《自然资源法教程》也认为,“自然资源就是自然界中一切能够为人类所利用的自然要素”。^③在一些环境资源法律中,环境与资源的概念和内容往往相互交叉、依存、通用并相互解释,环境与资源之间不存在截然分割的界限。例如,根据美国《1980年综合环境反应补偿与责任法》(又称《超级基金法》,CERCLA)的定义:“环境”是指根据《1976年渔业保护和管理法》,在美国专门管辖权下的通航水域、边境水域和海水中的自然资源,在美国或美国管辖之下的其他地表水域、饮用水源、地表或地层或者周围空气;“自然资源”是指土地、鱼、野生生物、生物区系(biota)、空气、水、地下水、饮用水源以及其他资源。”环境要素与自然资源的这种交叉性、互溶性为环境保护法与自然资源法等相关法律的融合、整合或合并创造了条件,即为环境资源法这一独立的法律部门的形成创造了条件。

① 《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。

② 韩德培主编:《环境保护法教程》(第二版),法律出版社1991年版,第1页。

③ 肖乾刚主编:《自然资源法教程》,法律出版社1987年版,第3页。

本书使用的“环境资源”概念包括环境与自然资源两个方面,是环境与自然资源的总称,不仅仅是指“环境容量、环境净化能力或环境美也是一种资源”这种狭义的环境资源。本书在许多情况下使用的“环境”概念是“环境资源”的简称,即环境也包括资源。本书之所以在使用环境资源这一概念的同时还使用环境、资源等概念,是从不同角度而言,也考虑到不同部门、行业和学科已经形成的习惯用法和术语。

四、环境的特点

明确环境的特点是培育环境法基本理念、掌握环境权的性质和理解环境资源法与民商法等其他法律部门的区别与联系的基本前提。从法学角度看,环境资源法中的环境具有如下特点:

第一,环境概念首先和直接反映的是人与自然的关系。环境不是与人无关的自然物,而是与人有关、对人有影响的自然界。在各国环境资源法律和环境资源法学中的各种“环境”概念,无论是从人类中心主义出发还是从生态中心主义出发,大都肯定了人与环境的相互作用和影响,表明了人与自然的密切关系,包括人对环境的影响(包括直接影响和间接影响)和环境对人的影响。例如,澳大利亚 1979 年的《环境规划与评估法》将环境定义为“影响人类、个人或人的社会群体之周围事物的所有方面。”斯洛伐克 1993 年《环境保护法》将环境解释为“已经或可能被人类影响的那一部分自然界。……生活环境是直接影响人类的那一部分环境。”基于环境所反映的人与自然的密切关系,当代环境法学开始引入并强调人类生态系统的概念。

第二,人类环境既具有整体不可分割性,又具有相对可分区性。基于水、气、动物、能量等自然因素的流动性和各种环境要素的地理联系性和生态关联性,整体人类环境是不可分割的,人类只能共享一个地球,环境问题无国界。但是,环境是由各种环境要素构成的,在一定的空间、时间范围内和设定的条件下,人类整体环境可以相对地划分为不同的区域,不同国家、区域有程度不同的环境问题,环境管理具有区域性特点。基于上述特点,综合生态系统方法和生态法日益受到环境资源法学的重视。

第三,人类环境既具无限性,又具有限性。从总体上看,人类环境没有边界,自然资源取之不尽、用之不竭,自然界和广阔的宇宙蕴藏着无穷的资源、能量、潜力、价值和奥妙。但是,在一定的时间、区域和经济科学技术条件下,人类环境的承载力、环境容量和环境自净能力是有限的,某些自然资源是有限的。基于对上述环境特点的认识,考虑到“由于人类的活动增加了环境的负荷,从而使人类存续基础限度的生态平衡出现被破坏的危险”,日本于 1993 年 11 月 19 日修订颁布的《环境基本法》,已经将“环境保护”、“环境恩泽”和“在可能的限度内,减少

因社会经济活动及其他活动而对环境的负荷及其他与环境因素有关的影响”，“力求发展对环境负荷影响小的健康经济”等作为日本环境法的基本理念。^①

第四，环境法中的环境与民法中的物和财产既有明显区别，又存在一定的联系。在民法等传统法律中一直有物和财产的概念而没有环境的概念，为了将环境资源法中的环境、资源与传统法律中的物、财产既联系起来又区别开来，《日本公害对策法》（1967）和日本《环境基本法》（1993）第2条均规定：“本法所称‘生活环境’，是指与人类生活有密切关系的财产，与人类生活有密切关系的动物和植物，以及这些动植物的生存环境。”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人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，以及这些动植物所在的生存环境。”可见环境资源法中的环境不同于传统民法中的财产，环境中的某些要素或成分（如土地、森林）可以成为民法中的物或财产；但它还包括不一定属于民法中的物或财产的动物和植物，以及大气、水、土地等动植物的生存环境和作为自然状态的自然人环境。从广义上、哲学上讲，自然人环境和自然资源是物，是财富的源泉或本身就是财富；但民法等法律中的物或财产是由法律定义并有特定法律含义的，是指能够为人所控制并能为特定人所独占的东西。由于动物、水流、海洋、大气等自然环境因素和自然资源是不能够为人所控制并不能为特定人所独占的东西，作为整体性的环境具有公共性、不能独占性、消费不排他性等特点，所以它们无法纳入传统民法的物或财产的范畴。目前德国、奥地利、瑞士等国的民法典已经明确规定动物不是物，至于动植物的生存环境和人类整体环境（大气、海洋、水流）一般不属于传统民法中物或财产的范畴。明确环境资源法律上的环境与其他法律（民法、商法、经济法等法律）上的物或财产的联系与区别，对于掌握环境资源法与其他法的联系与区别具有重要意义。

第二节 环境资源问题

一、环境资源问题的概念和分类

环境资源问题是指由于自然环境、自然资源的运动变化而给人类造成的一切有害影响和危害。

广义的环境资源问题包括第一类环境问题和第二类环境问题。第一类环境

^① 引自日本《环境基本法》第3条。该法第2条规定：本法所称“环境负荷”，是指由于人类活动对环境产生的、有可能成为不利于保护环境的因素的影响。参看中新环境管理咨询有限公司编译的《外国环境法选编》第一辑（下册），中国政法大学出版社2000年版，第978～979页。

问题又称原生环境问题,主要是指由自然现象如火山爆发、地震、洪水、海啸所引起的环境问题。由人类活动作用于自然界并反过来对人类自身造成有害影响和危害的环境问题,是第二类环境问题,又称人为环境问题或次生环境问题。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虫灾等。第一类与第二类环境问题的相互联系与渗透,为将自然灾害防治法纳入环境资源法的范畴创造了条件。

在人与环境之间存在着相互的物质能量交流活动,人类既需要从环境中取出物质和能量,也需要向环境排放物质和能量,第二类环境问题主要是由于人类在其生产、生活活动中开展的与环境的物质能量交流活动不适当所引起的。第二类环境问题又可以分为两大类:一是投入性损害或污染性损害,简称环境污染,即由于人类不适当地向环境排入、投入污染物或其他物质、能量(统称排污活动)所造成的对环境和人类的不利影响和危害,如工业“三废”污染、农药化肥污染、有毒化学品污染等;二是取出性损害或开发性损害,简称生态破坏或环境破坏,又称非污染性的损害,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(统称非排污活动)所造成的对环境和人类的不利影响和危害,如滥捕野生动植物、滥伐森林、滥垦土地、滥采矿产资源、滥抽取地下水等。这两类环境损害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。目前,许多环境资源法律法规都使用“环境污染”、“环境破坏”、“生态破坏”、“环境损害”等术语,有的法律对这些术语有专门解释,有的没有解释。上述术语的多样性,不仅反映了环境资源法学基本术语来源的多样性,也反映了环境资源法学是一门正处于发展时期、综合时期的新学科。

自然资源问题主要指资源污染、破坏、浪费、枯竭和危机等现象。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。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资源的浪费、枯竭和破坏。本书中的环境资源问题(简称环境问题),是环境污染、生态破坏、资源危机等环境问题和资源问题的总称。环境问题与资源问题的密切关系及其共同特点,为环境保护法与资源法的整合提供了基础。

二、环境问题的历史发展和性质

(一) 环境问题的历史发展

在人类社会发展的不同时期,环境问题有不同的表现形式、内容、程度、范围和特点。从总体上看,人类环境问题即第二类环境问题可以大致分为如下三个时期:

第一个时期,即18世纪工业革命以前,这是环境问题的萌芽阶段,又称古代环境问题。这个时期人与环境的关系的基本特征是人自然的依赖、盲从、迷信