



全国法律硕士专业学位教育综合改革试点规划教材

环境法——制度·学说·案例

ENVIRONMENTAL LAW:
SYSTEMS, THEORIES AND CASES

秦天宝 主编



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



全国法律硕士专业学位教育综合改革试点规划教材

环境法——制度·学说·案例

ENVIRONMENTAL LAW:
SYSTEMS, THEORIES AND CASES

主编 秦天宝

副主编 王金鹏 帅清华



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

1025613

图书在版编目(CIP)数据

环境法:制度·学说·案例/秦天宝主编. —武汉:武汉大学出版社,
2013.1

全国法律硕士专业学位教育综合改革试点规划教材

ISBN 978-7-307-10348-1

I. 环… II. 秦… III. 环境法学—中国—研究生—教材

IV. D922.68

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 298116 号

责任编辑:张 琼

责任校对:刘 欣

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:湖北恒泰印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 23.75 字数: 424 千字 插页: 1

版次: 2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-10348-1/D · 1206 定价: 42.00 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。

编委会名单

顾 问 李 龙 曾令良 周叶中 蔡守秋 莫洪宪

主 任 肖永平 康均心

委 员 肖永平 康均心 陈晓枫 张里安 宁立志

林莉红 陈 岚 刘学在 李新天 徐亚文

郭玉军 张庆麟 黄德明

总 序

我国专业学位制度始于 1991 年的学位制度改革，最先设置的专业学位是工商管理硕士。离我国 1980 年开始实施学术性学位制度（学士、硕士、博士）仅有 10 年之隔。换言之，中国的学位制度，不论是学术性学位，还是专业学位，都历时不长，可以说正处于改革和探索之中。

法律硕士专业学位于 1995 年由国务院学位委员会批准设立，并于 1996 年起批准了首批 8 所高校开始试办法律硕士专业学位教育。在 15 年的发展过程中，法律硕士教育进行了多次调整和改革，主要包括：1998 年组建了第一届全国法律硕士专业学位教育指导委员会；1998 年启动了在职攻读法律硕士专业学位工作，其性质属于学位教育而不是学历教育，俗称单证法律硕士；1999 年全国法律硕士专业学位教育指导委员会组织制定了《法律硕士专业学位研究生指导性培养方案》；从 2000 年开始，法律硕士招生考试实行全国联考，统一命题，统一阅卷；自 2000 年起，法律硕士教育只招收本科非法律专业的毕业生，不再招收法律专业的本科毕业生；2006 年，第二届全国法律硕士专业学位教育指导委员会再次修订了《法律硕士专业学位研究生指导性培养方案》并专门制定了《法律硕士专业学位论文规范》；2009 年，在国家大力调整硕士研究生教育结构、扩大专业学位种类和规模的背景下，法律硕士招生解除了对法律专业本科毕业生的限制，法律硕士专业学位一分为二，即法律硕士（非法学）和法律硕士（法学），招生规模也随之扩大；2010 年，教育部批准 64 所院校开展专业学位研究生教育综合改革试点工作，其中，参与法律硕士专业学位教育综合改革试点的有 17 所，法律硕士教育进入了一个新的历史阶段。截至 2011 年，先后有 8 批高校经国务院学位委员会批准开展法律硕士专业学位教育，高校总数已达 116 所；全国法律硕士招生规模也由 1996 年的 425 人扩展至 2011 年的 10600 多人。

武汉大学作为首批试办法律硕士专业学位教育的 8 所试点单位之一，在过去的十几年里与其他兄弟高校一起，共同经历了我国法律硕士教育探索、改革和发展的历程，并于 2010 年再次获批成为全国法律硕士专业学位教育综合改

革试点工作的单位之一，开始对这一专业学位教育的未来发展之路进行了新的探索。

回顾过去，我们欣慰地看到，法律硕士教育从无到有，从诞生到成长，不仅为我国民主法制建设培养了大批高层次法律专业人才，同时对法学教育自身的改革和发展做出了积极贡献，其所取得的成绩是有目共睹的。随着依法治国、建设社会主义法治国家作为宪法确认的基本治国方略，法学教育，尤其是法律硕士教育，在国家法治进程及法律职业的专业化建设方面将发挥更加重要的作用。但我们必须清醒地看到，当下的法律硕士教育离其设立时的初衷还有相当的差距，离经济、社会、法治的发展对高层次法律职业人才的实际需求还有不小的距离。找出这些差距的症结，探索消除差距的思路和措施，正是实施综合改革试点工作要着重解决的问题。

近年来，武汉大学法律硕士教育立足职业教育定位，以强化法律硕士教育与法律职业的有效对接为基本改革理念，突出革新办学体制和优化培养模式两个重点，对外致力于强化与法律实务部门、法学教育及科研部门的合作，整合校内外多种资源，加大协同办学力度，探索办学体制创新；对内努力增加教育基础设施建设和教学资源的投入，切实按照培养高层次、复合型、应用型法律专门人才的要求，大力加强法律硕士课程建设，着力打造一支跨学科、跨校园、跨行业的法律硕士导师队伍，注重加强制度化建设，强调规范管理和科学管理，着力提高管理队伍整体素质。实施综合改革试点工作一年多来，在观念认识、改革思路、创新举措和执行落实等方面已经取得了可喜的进展。

借全国范围内积极推进专业学位研究生教育综合改革试点工作之机，我们组织了武汉大学法学院长期站在法律硕士教学第一线的教师撰写本系列教材，在武汉大学出版社公开出版，其目的主要有三：一是希望认真反思十几年来我们在法律硕士教育教学中的经验和不足，着力提高今后法律硕士教育教学的职业针对性，提高人才培养的社会适应性；二是希望将限于武汉大学法学课堂上的学生才能接触到的专业知识和理论方法，向更广范围的学习者公开，接受更多学习者的评价和检验；三是希望以本系列教材的出版为契机，就法律硕士课程教学问题，加强武汉大学与法律实务界的专家学者、法律教育界的同仁专家之间的交流切磋，以期相互砥砺、共同促进。

是为序。

武汉大学法学院院长

肖永平

目 录

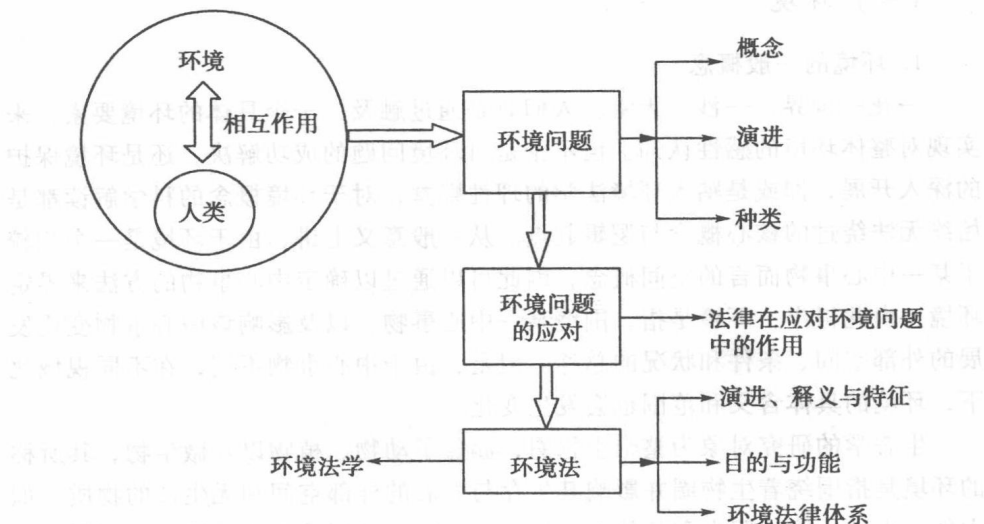
第一章 环境法基础	1
第一节 绪论	2
第二节 环境法的释义与特征	14
第三节 环境法的目的和功能	20
第四节 环境法律体系	25
第二章 环境立法与环境监督管理	39
第一节 环境立法	39
第二节 环境监督管理	55
第三章 环境法基本原则	69
第一节 协调原则	72
第二节 预防原则	78
第三节 环境责任原则	84
第四节 环境民主原则	91
第四章 环境法的基本制度	101
第一节 环境规划制度	101
第二节 环境影响评价制度	107
第三节 环境许可证制度	112
第四节 “三同时”制度	118
第五节 环境资源税费制度	121
第六节 环境标准制度	127
第七节 环境监测制度	132
第八节 突发环境事件应急预案处置制度	136

第五章 环境污染防治法(上)	141
第一节 环境污染防治法概述	141
第二节 大气污染防治法	152
第三节 水污染防治法	159
第四节 海洋污染防治法	167
第五节 土壤污染防治法	177
第六章 环境污染防治法(下)	187
第一节 环境噪声污染防治法	188
第二节 固体废物污染环境防治法	194
第三节 放射性污染防治法	201
第四节 其他有毒有害物质污染防治法	207
第七章 自然资源法	216
第一节 自然资源法概述	217
第二节 土地资源法	225
第三节 水资源法	232
第四节 矿产资源法	239
第五节 森林资源法	246
第六节 草原资源法	255
第七节 渔业资源法	262
第八章 生态保护法	270
第一节 生态保护法概述	270
第二节 野生生物保护法	279
第三节 保护地法	287
第四节 水土保持法	302
第五节 防沙治沙法	308
第九章 环境法律责任	315
第一节 环境行政责任	315
第二节 环境民事责任	324
第三节 环境刑事责任	331

第十章 环境纠纷的解决.....	341
第一节 环境纠纷的非诉讼解决.....	341
第二节 环境纠纷的诉讼解决.....	350
第三节 环境公益诉讼.....	364

第一章 环境法基础

【本章知识结构图】



伴随着科技进步的浪潮与产业革命的喧嚣，人类文明的印迹正以前所未有的速度与惊人的震撼力重新塑造着这个世界，我们似乎正在愈加挣脱自然权杖的束缚，从对外在环境的依附与膜拜中解放，以充满无限可能的征服力抵达“自由王国”的彼岸。然而，伴随着公害事件的频发以及全球性环境问题的突显，人类也在不断地反思着这条过往的发展路径，我们真的会以自然征服者之姿傲视于生态金字塔的顶端，还是我们所欲抵达之彼岸，仅仅是一个工业文明废墟之下的寂静春天。正如1972年《斯德哥尔摩人类环境宣言》中所言明的那样：“人类有权在一种能够过着尊严和福利生活的环境中，享有自由、平等和充足的生活条件的基本权利，并且负有保护和改善这一代和将来的世世代代的环境的庄严责任。”我们以何种理念、维度、视角来看待环境、因应环境问

题，以及法律究竟应该在这场环境保护的绿色浪潮之中扮演怎样的角色，将决定着我们是带着这个世界急匆匆地走完毁灭的最后一里路，还是实现一个“鹰击长空，鱼翔浅底，万类霜天竞自由”的和谐生境。

第一节 绪 论

一、知识点精解

(一) 环境

1. 环境的一般概念

一花一世界，一沙一天堂。人们总是通过触及一个个具体的环境要素，来实现对整体环境的感性认知。但不论是对环境问题的成功解决，还是环境保护的深入开展，抑或是踏入环境法学的理性殿堂，对于环境概念的科学解读都是始终无法绕过的核心概念与逻辑起点。从一般意义上讲，由于环境是一个相较于某一中心事物而言的空间概念，因此可以通过以确定中心事物的方法来界定环境，由此得出，环境是指，围绕某一中心事物，以及影响该中心事物变化发展的外部空间、条件和状况的总称。但是，由于中心事物不同，在不同视域之下，环境的具体含义和范围也会发生变化。

生态学的研究对象为整个生物圈，涵盖了动物、植物以及微生物，其所称的环境是指围绕着生物圈并影响其生存与发展的外部空间和无生命的物质，如大气、水、土壤、阳光和其他无机物质。与生态学所给出的环境概念不同，环境科学以人类为研究对象，其所指称的环境即是以人为中心事物而展开的空间，以及其中可以直接、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。但也有学者主张环境除自然因素之外，还应当包括相关的社会因素和经济因素，即人类历史中的社会、经济成分。^①

2. 环境的法学概念

由于在人类科学研究中，对环境和环境问题进行最早、最全面而系统研究的是环境科学，“环境”在法学上的定义也是以环境科学有关于“环境”的概念为基础发展而来，虽然二者对环境范围的具体规定并不尽然相同，但其在本

^① 参见《中国大百科全书·环境科学》，中国大百科全书出版社2002年版，第134页。

质上是一致的,都是以人类为中心事物而展开,即人类所赖以生存和发展的环境——人类环境。人类环境(human environment)这一概念的提出,最早源自于1972年联合国人类环境会议,它是指以人类为中心、为主体的外部世界,即人类赖以生存的发展的天然的和人工改造过的各种自然因素的综合体。

因此,环境法意义上的环境也是一个以人为最重要形式要件的空间概念,只有与人类相关并影响其精神、科技、经济以及社会发展的外部因素及其所构成的综合体才是环境法所关注的范畴。在各国环境法律的实践中,通常都会根据本国的环境状况和特点,通过一定的立法技术,对“环境”的法学概念予以具象化的法律固定,以利于更好地运用法律手段对环境加以保护。

各国法律对环境的定义不尽相同,但无外乎主要采取了概括式和列举式两种方法。我国环境法对环境的定义采取了概括式与列举式相结合的方法,即首先对环境作了概括性规定、揭示其本质属性之后,再列举当前与人们密切相关的14类环境要素。1989年12月26日颁布施行的《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。”这一概念既包括了生活环境也包括了生态环境,^①符合我国《宪法》第26条关于“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害”的规定。

对于环境法所称之环境概念的全面理解,还需要做以下几点说明:

(1)在法学上,比较有代表性的是依生态关系和社会关系将环境划分为自然环境、人为环境和社会环境。^②但本书认为,社会环境属于整个法学所研究的概念,不属于环境法所特别关注的范畴,因此,环境法所称环境概念,其重点应该在于自然环境和人为环境,而不包括社会环境。

(2)环境法所保护之环境要素的具体范围,并非构成环境整体之一切要素,也不完全等同于环境科学所称之环境,前者的范围要明显的小于后者。这

① “生活环境”是指与人类生活密切相关的各种天然和经过人工改造过的自然因素;“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、土壤条件、生物条件、地理条件和人为条件的综合体。

② “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、日照、生物圈等;“人为环境”又称人工环境,是指经过人类活动改造自然形成的人类生活居住地以及由其中的建筑物、道路、工厂、交通工具、历史遗迹等组成的空间;“社会环境”是指由社会、文化、经济、人际关系与国家制度交错形成的人类生活空间。

是因为环境法所保护之环境要素是在一定社会、经济、技术条件下，与在地人民联系最为紧密，既是其当前生存发展所必需，又是法律所能加以保护的环境要素，即具备法律保护的必要性和可能性。但环境法所保护之环境要素并非是守陈不变的，其具有条件性、时空性和动态性。例如，我国1979年9月13日所发布施行的《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。”其与现行《环境保护法》所列举之环境要素具有很大的不同。

（3）环境法所称之环境，当然的包含了自然资源。首先，所谓自然资源是指，与人类生产或者其他活动有关并能对人类所利用的那部分环境因素，其必然是构成环境整体之一类环境要素。其次，从国际环境法上看，1972年以来的三次联合国人类环境会议所通过的法律文件，都涉及了大量的有关自然资源保护的内容，以1992年里约会议为例，所通过的6个法律文件中就有涉及自然资源保护的《生物多样性公约》以及《关于森林问题的原则声明》。最后，从我国环境保护的实践来看，根本上讲，造成我国当前环境污染严重的主要原因是自然资源的浪费。合理开发利用自然资源是保护和改善环境的重要途径。因此，本书认为，在环境法的研究中，将自然资源与环境并列甚至割裂开来的论调是值得商榷的。

（二）环境问题

1. 环境问题的概念

伴随着生产力的飞速发展、科技进步的日新月异以及经济的高速增长，特别是在二次世界大战之后，以“八大公害事件”为代表的一类新型的社会问题开始给人类社会造成前所未有的威胁，这就是以环境污染和生态破坏为显著表征的环境问题。^①所谓环境问题，是指由于自然界的发展变化或者人类活动，而造成的环境质量下降或者生态破坏，进而对人类的社会经济发展，生命健康以及其他生物产生不利影响的现象。它是人地矛盾激化以及人类掠夺式、粗放型增长模式所导致的恶果，是当今全球人类所面临的最为严峻的挑战之

^① 八大公害事件具体是指主要集中发生在20世纪60年代闻名世界的8个影响巨大的环境公害事件：即比利时马斯河谷烟雾事件、美国洛杉矶光化学烟雾事件、美国多诺拉烟雾事件、英国伦敦烟雾事件、日本熊本水俣病事件、日本四日市哮喘事件、日本爱知米糠油事件、日本富山痛痛病事件。

一,同时也是关系到人与自然能否和谐、良序、可持续发展的关键性问题。

2. 环境问题的演进

环境问题是随着人类社会的发展进步而逐渐演化发展而来的。在这一进程中,虽然在自然规律的牵引下,环境状况会发生一定程度内的恶化,但这种环境变化是自然演化的一部分,自然环境对其是有一定的消解和容纳能力的,因此人为因素尤其是人类的不合理开发利用活动是导致环境问题恶化的主因。通常来讲,环境问题的演进大致经历了:原始阶段、农牧文明阶段、工业革命阶段、跨区域国际性阶段以及当今全球性后工业文明阶段。

(1) 环境问题的原始阶段(人类社会早期原始社会)

在人类社会早期,人类主要处于原始社会的狩猎文明阶段,生产力水平极端低下,人口数量较少,生活资料的来源主要是通过狩猎和采集果实来获得的。由于这一时期人类对环境是处于绝对依赖的状况之下,因此不存在严格意义上的环境问题。如果真的存在所谓“环境问题”,也只是由于部落争夺,人口自然增长、无知采猎、饥荒爆发或者用火不慎所引起的森林与草场的破坏。

(2) 环境问题的农牧文明阶段(以农牧业为主的奴隶制与封建社会)

随着农牧文明的出现,人类社会的生产力得到了相当程度的提高,人口密度的增加随之带来的就是生存与发展需求的增加。这一时期的环境问题主要表现为伴随着人类利用和改造自然能力的提升之下,不适当地兴修水利、战争频发、科学知识的贫乏以及旱涝灾害所导致的植被破坏、水土流失、土地沙化、盐碱化和沼泽化。

(3) 环境问题的工业革命阶段(18世纪至20世纪50年代)

随着18世纪西方工业革命的兴起,社会生产力的极大提高、城市化以及机器大工业的出现,使得环境污染危害开始日渐突显并愈发严重。这一时期环境问题的特点是呈点状分布,以国家、区域范围内工业和开发建设活动为中心,造成小范围地域周边环境的污染和自然破坏。主要表现是环境污染、自然资源破坏、生活妨害以及人类健康和财产损失。

(4) 环境问题的跨区域国际性阶段(20世纪50年代至80年代)

第二次世界大战之后,在世界总体和平局面不断发展扩大的有利背景之下,发展经济成为全世界共同的主题,特别是西方国家所追求的目标,以牺牲环境为代价的盲目粗放型增长模式成为司空见惯的主轴,环境问题以前所未有的状况急剧恶化。这一时期环境问题的特点是呈片状,以区域、流域大规模环境污染和生态破坏为中心,造成越境环境污染和生态破坏。其主要表现是跨界环境污染、自然资源和生态破坏,物种灭绝以及由环境问题所引发的国际

争端。

(5) 环境问题的全球性后工业文明阶段（20 世纪 80 年代至今）

伴随着发展快速地濒临增长的极限，环境问题的演进也呈指数级越进。尽管人类也已经意识到环境问题的严重性并采取了多重手段来应对环境恶化，环境保护也成为最热门的语汇。但由于环境问题演变的惯性、政府监管在既得利益面前的妥协、国际政治博弈的波谲云诡以及过于轻信环境问题在现代科技面前的迎刃而解，都使得保护环境的努力大打折扣。当今这一时期环境问题的特点是地球全体的环境破坏，以全球环境和生态为中心的环境恶化。主要表现为气候变化、臭氧层的消耗、生物多样性锐减、海洋环境的破坏并且由此所引发的对全人类生存安全的极大威胁。

3. 环境问题的种类

(1) 原生环境问题和次生环境问题

在环境科学中，依据环境问题产生的原因，可将环境问题分为原生环境问题和次生环境问题。所谓原生环境问题，又称第一类环境问题，是指由于自然活动或自然原因所引发的环境问题，如海啸、泥石流、地震、洪涝、干旱、沙尘暴、地震等自然灾害。次生环境问题，又称第二类环境问题，是指由于人类活动或者人为因素所导致的环境问题，在有的国家亦称“公害”，主要有生态破坏和环境污染两大类。

但需要指出的是，作为环境法学研究和环境法规制对象的环境问题，主要是指次生环境问题。原因有三：一是原生环境问题主要表征的是人与自然的关系，次生环境问题主要表征的是人与人之间的关系，环境法作为法律规范的一种，调整的只能是社会关系。二是次生环境问题主要是由于人类在生产和生活中不当利用环境所造成的，受科技水平所限，只有这一类环境问题可以被人类预防和控制，因而其能够成为环境法学研究和环境法所规制的对象。三是从两类环境问题的关系上讲，人类的不适当活动，对自然环境的干扰达到一定程度时，也有可能诱发自然灾害即第一类环境问题的产生，如阿斯旺大坝所引发的生态失调，滥伐森林所导致的水土流失、洪涝灾害加剧等。

(2) 环境污染和生态破坏

次生环境问题主要有两种具体表现形式：环境污染和生态破坏。所谓环境污染是指，由于人类活动直接或者间接地向环境排入了超过其自净能力的物质和能量，从而使环境质量下降，影响人体健康生命安全，以及其他生物生存发展以及整个生态系统良性循环的现象。生态破坏是指，由于人类的不合理开发利用活动所造成的生态退化，自然生境的恢复力和增殖力遭到破坏的现象。

不论是环境污染还是生态破坏都深深地威胁着人类社会的可持续发展，二者之间相互影响，有着千丝万缕的联系。一方面生态环境的破坏会在某种程度上降低生态系统的自净能力，从而加重污染的程度。另一方面，环境的污染会造成生物物种品质的降低，数量的减少直至走向灭绝，从而导致生态失衡。但从总体上来讲，生态破坏对人类的威胁更大，影响更长久，有些情况下甚至是不可逆转难于恢复的，例如物种的灭绝、矿产资源的枯竭。

（3）发达国家的环境问题和发展中国家的环境问题

1972年斯德哥尔摩联合国人类环境会议所通过的《人类环境宣言》中指出，当今人类社会存在着两种不同性质的环境问题，一类是发达国家的环境问题，另一类是发展中国家的环境问题。这两类环境问题在性质、成因以及解决途径上都有着很大的不同。

发达国家的环境问题，一般是同工业化和技术发展有关，即主要是由于高发展和高消费所造成的环境污染和生态破坏以及自然资源的浪费。要解决这一类环境问题，一方面需要正确认识并改变其发展方式和生活方式，走可持续发展的道路；另一方面，发达国家在这一过程中还应肩负起在财力和科技等诸多方面支持经济落后的发展中国家的责任。而发展中国家的环境问题大多是由于发展不足而造成的。诚如印度前总理英迪拉·甘地所言：“贫穷是污染的最糟糕形式”，发展中国家环境恶化的原因主要是由于贫穷以及发达国家对发展中国家掠夺自然资源和转嫁污染所造成的。因此，发展中国家一方面需要致力于经济社会发展并更加积极地保护环境和利用自然资源，另一方面还需要有效地防止来自发达国家的污染转移。

但总的来说，发达国家应当为全球环境恶化负有主要责任。1992年在里约热内卢召开的联合国环境与发展大会所发布的《里约宣言》以及其所通过的《气候变化框架公约》和《生物多样性公约》中宣告：“鉴于导致全球环境退化的各种不同因素，各国负有共同的但是又有差别的责任。发达国家承认，鉴于他们的社会给全球环境带来的压力，以及他们所掌握的技术和财力资源，他们在追求可持续发展的国际努力中承担着责任。”因此，发达国家应当更为积极的应对环境问题，并提供新的额外资金以及以优惠条件转让环境无害技术。

4. 环境问题的应对

正如亚里士多德所言：“最多人共有的东西得到的照料最少，每个人只想得到自己的利益，几乎不考虑公共利益。”这段话恰如其分地揭示了环境问题产生的根源。如何正确而行之有效地应对与解决环境问题，在逻辑起点上首先

离不开对环境问题产生原因的深刻剖析。^①“公地悲剧”(tragedy of the commons)理论的提出对人们更为准确地理解环境问题的产生,提供了一个新的视角和有益的启示。该理论最开始只是现代经济学上的一个重要理论,是由美国学者盖洛特·哈丁(Garret Hardin)在1968年《科学》杂志上发表的论文《公地的悲剧》中提出的一个描述性模型,是一种涉及个人利益与公共利益(common good)对资源分配有所冲突的社会陷阱(social trap),其在本质上描述了一个无节制的、开放式的、资源利用的灾难,后来成为环境问题研究中的一个经典案例。依据“公地悲剧”理论,环境作为最大的“公地”,具有消费竞争性、非排他性和不确定性等特征,环境的利用者面临强烈的搭便车和规避责任的诱惑,从而使这一“公共资源”一直面临着过度使用、退化和潜在毁灭等“公地悲剧”问题。

“人不能只管糟蹋而不管收拾”,进入20世纪50年代以来,如何避免“公地悲剧”在人类社会历史发展史上的重复上演,妥善应对环境问题开始成为人们关注、思考和践行的重大议题。20世纪60年代,美国人R.卡逊在《寂静的春天》一书中指出:农药污染会导致生态危机,开始了思考现代环境问题的先声。70年代初问世的另一部影响深远的著作《只有一个地球》中指出,环境问题不是局部问题,而是全球性问题;不仅是技术问题,更主要的是社会经济问题。1972年联合国人类环境会议把人们对环境问题的认识提高了一大步,从此环境保护开始得到世界各国人民的迫切希望和各国政府的重视。1992年联合国环境与发展大会所提出的“可持续发展”战略成为指导环境保护领域的国家行动以及国际合作的核心语汇。

在当前的语境下,一般来说,环境问题的应对主要是通过环境保护来实现的。20世纪50年代环保概念兴起的初期,其最初仅被当做局部地区污染防治的议题来加以对待,时至今日环境保护已经是一个内涵和外延更为广泛、综合、系统性的概念。所谓环境保护是指,采取行政、法律、经济、科技和宣教等多重措施和手段,保护和改善生活环境和生态环境,合理开发利用自然资源,防治环境污染和其他公害,以求保持和发展生态平衡,使环境符合人类的生存和发展。环境保护在实质上就是指环境管理。其主要具体措施和手段包括了行政管理、法律规制、经济调节、科学技术以及宣传教育等。环境保护的两个主要面向可以概括为:其一是保护和改善生活环境和生态环境。在此需要指出的是,自然资源作为一类重要的环境要素,合理开发和利用自然资源当然也

^① 在本章结尾的深度拓展阅读部分将对环境问题产生的根源做进一步讨论。