

高等政法院校通用教材

环境法学

主 编

常纪文 王宗廷

中国方正出版社

高等政法院校通用教材

环 境 法 学

主 编	常纪文	王宗廷	
副主编	曹明德	马 骏	吴志良
	李光禄	胡通碧	
撰稿人	(以姓氏笔画为序)		
	王宗廷	马 骏	朱 谦
	李光禄	刘国涛	陈 赛
	吴志良	张建伟	迟美鸿
	杨成铭	胡通碧	徐伟红
	徐伟敏	曹明德	常纪文
	董林华	裴晓桃	

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

环境法学/常纪文主编. —北京: 中国方正出版社,
2003.6

高等学校法学通用教材

ISBN 7-80107-662-1

I. 环... II. 常... III. 环境保护法—法的理论—
中国—高等学校—教材 IV. D922.681

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 044185 号

高等政法院校通用教材

环境法学

常纪文 王宗廷 主编

责任编辑: 陈学军

责任校对: 丁新丽

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66124758 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 66158711 出版部: (010) 66510958

网址: www.FZPress.com

责编: E-mail: CHXJ@btamail.net.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 北京金华印刷有限公司

开 本: 787 毫米 × 980 毫米 1/16

印 张: 24.375

字 数: 420 千字

版 次: 2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-662-1

定价: 38.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)

前 言

环境法学已经成为大多数高校法学专业的必修课。为了适应法学教育与时俱进的要求,在中国方正出版社的组织下,我们编写了这部适合法学专业本科生和研究生教学和自学指导工作的教材。本教材亦可作为环境法学研究和环境执法、司法工作的参考书。

从编写思路来说,由于环境与自然资源是密不可分的,狭义的环境法与自然资源法的调整对象和目的基本上是一致的或相互衔接的。因此,本教材的特点是将狭义的环境法与自然资源法合并成一个独立的部门法——环境法来研究。

从指导思想上来说,我们力求以马克思主义关于人与自然的辩证学说和可持续发展思想为指导,把法学、环境科学、自然资源科学、伦理学、经济学的知识结合起来,做到既有理论概括,又突出实践性,以适应法学教育的特点。

从研究的领域来说,本教材既顾及了环境法的基本内容,又对环境法的一些前沿性领域进行了研究。前沿性领域主要有环境法的目的、功能和作用,环境法的法律调整机制,环境法与其他独立部门法的协调,环境法的环境科学、经济学、伦理学和法理学基础,经济调控制度,自然资源权属制度,自然资源恢复和有偿使用制度,自然资源禁限制度,历史文化名城的保护,环境法律责任的根据、实质和实现方式等。

从研究方法来讲,本教材采用了对比分析和多学科知识综合研究的方法,力求理论联系实际,结合具体的环境问题和环境现象来阐述或论证环境法的基本理论问题。

此外,本教材考虑了环境保护的最新发展情况,吸收了最新的研究成果,采用了最新的资料,完全符合环境法学与时俱进的要求。

环境法学的边缘性和综合性强,涉及面广,需要研究的问题很多。我们衷心地希望本教材的出版,对于健全我国的环境法制,丰富和发展我国的环境法学,促进我国环境法学的高等教育和研究,能够发挥一定的作用。

《环境法学》编写组

2003年7月1日

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 环境与环境问题.....	(1)
第二节 环境保护与法.....	(6)
第三节 环境法与环境法学.....	(13)
第二章 环境法概述	(17)
第一节 环境法的概念和特征.....	(17)
第二节 环境法的目的价值.....	(20)
第三节 环境法的功能和作用.....	(26)
第四节 环境法的适用范围.....	(29)
第五节 环境法的法律调整机制.....	(34)
第三章 环境法的历史发展	(41)
第一节 国外环境法的发展概况.....	(41)
第二节 中国环境法的发展概况.....	(47)
第三节 当代中国环境法发展的特点和趋势.....	(54)
第四章 环境法的体系	(60)
第一节 概述.....	(60)
第二节 外国环境法的体系.....	(62)
第三节 中国环境法的体系.....	(70)
第四节 环境法的部门法地位.....	(76)
第五章 环境法的理论基础	(81)
第一节 环境法的环境科学基础.....	(81)
第二节 环境法的经济学基础.....	(90)

第三节	环境法的伦理学基础·····	(96)
第四节	环境法的法理学基础·····	(105)
第六章	国家环境管理及其监督·····	(114)
第一节	国家环境管理的理论基础·····	(114)
第二节	国家环境管理的体制·····	(118)
第三节	国家环境管理的形式·····	(123)
第四节	国家环境管理的监督·····	(127)
第七章	环境法的基本原则·····	(132)
第一节	环境保护的权益平衡、协调与制约原则·····	(133)
第二节	环境防治的预防性、综合性、整体性与全过程原则·····	(137)
第三节	环境保护的知情原则·····	(140)
第四节	环境保护的公众参与原则·····	(144)
第五节	环境责任原则·····	(148)
第八章	环境法的基本制度·····	(154)
第一节	概述·····	(154)
第二节	环境规划制度·····	(155)
第三节	环境影响评价制度·····	(157)
第四节	“三同时”制度·····	(164)
第五节	许可证制度·····	(166)
第六节	经济调控制度·····	(173)
第七节	自然资源权属制度·····	(176)
第八节	自然资源恢复和有偿使用制度·····	(180)
第九节	自然资源禁限制度·····	(186)
第九章	环境污染防治法·····	(189)
第一节	概述·····	(189)
第二节	大气污染防治法·····	(190)
第三节	水污染防治法·····	(196)
第四节	海洋环境污染防治法·····	(202)
第五节	环境噪声污染防治法·····	(209)

第六节	固体废物污染防治法·····	(213)
第七节	有毒有害物质污染防治法·····	(217)
第十章	自然资源及生态破坏防治法·····	(228)
第一节	概述·····	(228)
第二节	土地保护法·····	(231)
第三节	水资源及水生态保护法·····	(235)
第四节	水土保持法·····	(239)
第五节	森林保护法·····	(242)
第六节	草原保护法·····	(246)
第七节	野生动植物和渔业保护法·····	(250)
第八节	矿产资源保护法·····	(257)
第十一章	特殊区域环境保护法·····	(264)
第一节	概述·····	(264)
第二节	自然保护区保护法·····	(265)
第三节	风景名胜区保护法·····	(269)
第四节	森林公园保护法·····	(272)
第五节	自然遗迹和人文遗迹保护法·····	(275)
第十二章	环境法律责任概述·····	(279)
第一节	环境法律责任的概念、特征和分类·····	(279)
第二节	环境法律责任的理论根据·····	(281)
第三节	环境法律责任的实质·····	(286)
第四节	环境法律责任的实现方式·····	(289)
第十三章	环境民事责任·····	(297)
第一节	环境民事责任的构成要件·····	(297)
第二节	环境民事责任的实现程序·····	(305)
第三节	环境民事责任的承担方式·····	(308)
第十四章	环境行政责任·····	(313)
第一节	环境行政责任的构成要件·····	(313)

第二节	环境行政责任的实现程序·····	(317)
第三节	环境行政责任的承担方式·····	(323)
第十五章	环境刑事责任·····	(327)
第一节	环境刑事责任的构成要件·····	(327)
第二节	环境刑事责任的实现程序·····	(334)
第三节	环境刑事责任的承担方式·····	(338)
第十六章	国际环境法·····	(341)
第一节	国际环境法的概念、特点和渊源·····	(341)
第二节	国际环境法的基本原则·····	(353)
第三节	与环境保护有关的主要条约·····	(359)
第四节	与环境保护有关的主要国际组织·····	(367)
第五节	国际环境法律责任与国际环境争端的解决·····	(373)
主要参考文献 ·····		(377)
后 记 ·····		(381)

第一章 导 论

第一节 环境与环境问题

一、环境的环境科学和法学概念

所谓环境,是指周围的地方或周围的情况和条件。^①有“周围”,就有“中心”。因此,环境概念的外延会因“中心”的不同而不同。并且,不同学科对环境的理解也很不一样。

环境科学以人类为研究对象,其所称的环境主要指人类的生存环境,是指围绕着人类的空间,及其中直接或间接影响人类生活和发展的各种自然因素的总体,^②即人类赖以生存和发展的天然和人工改造过的各种自然因素的综合体。生态学是研究生物与其生存环境之间相互关系的科学,它以整个生物界为研究对象,其所称的环境是指生物的生存环境,也叫生境,指以整个生物界为中心,环绕着生物界并构成生物生存之必要条件的空间,以及其中包含的各种无生命物质。如大气、水、土壤、阳光及其他无生命物质等。一般而言,环境科学中的环境以人类为中心,生态学上的环境以整个生物界(包括动物、植物、微生物等)为中心,前者的外延要比后者的外延大一些。

法律或法学中的环境概念集中体现于环境法中,是以环境科学中环境概念为基础的。各国立法例对环境的定义大同小异,并且与环境科学对环境的定义在本质上是一致的,只是环境概念的范围有所不同。例如,美国《国家环境政策法》对环境的规定是,“……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”。《苏联自然保护法》把需要保护的主要环境因素概括为八个方面,包括:土地;矿藏;水(地面水、地下水和土壤水);大气;森林和其他

^① 《现代汉语词典》,商务印书馆 1996 年版,第 548 页。

^② 《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 168 页。

野生植物、居民区绿化林木；典型景观、稀有的名胜自然客体；疗养区、森林公园保护带和市郊绿化区；动物（有益的野生动物群）。我国《环境保护法》在对环境作了概括性规定之后，列举了当前与我国人民关系最密切的 14 类环境要素，《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、城市、乡村等。”

可见，各国立法一般是通过概括加列举的方法对环境的内容和范围进行规定。这样做的理由在于，第一，法律保护对象必须具体明确，而一般意义上的环境要素过于庞杂，法律应对其加以限定；第二，法律对环境的保护是通过规范人的行为来实现的。所以，法律保护的环境要素，必须是人的行为所能及或所能影响的环境要素，否则，所谓的法律保护没有任何实际意义。当然，随着社会的发展，人类征服和利用自然的能力会越来越大，法律所保护的自然资源的范围也必将日益扩大。各国在对环境定义作了概括加列举性规定之后，加上“等”或“不限于”之类的词语，用意即在于此。

需要指出，环境法学所称的环境概念，包含了自然资源。自然资源是相对于非自然属性的资源而言的，是指与人类生产或其他活动有关并能为人类所利用的环境因素。其贮存方式和开发利用的方式及程度，对人类的生产和生活有着重大影响。

环境的价值和作用是多层面的。环境是人类生产生活的基石，人们的衣、食、住、行和生产所需的各种原料，无一不取自于自然环境。环境消纳人类活动产生的各种各样的废物。环境还能满足人们对舒适性的需求，给人以美学和精神享受等。

二、环境问题

（一）概念

环境问题有广义狭义之分。广义的环境问题包括原生环境问题与次生环境问题。原生环境问题，是指因自然界自身的原因而引起的环境质量、资源状况发生的不利于生态平衡的变化，并由此危及人类的生存和发展的情况。如火山爆发会使周边地区寸草全无，洪水泛滥可能导致土地或房屋被毁等。狭义的环境问题又称次生环境问题，仅指人为原因引起环境质量的下降，并由此危及人类的生存和发展的情况。人类在其生存和发展过程中，主动地或不可避免地会与周围环境产生各种各样的物质交流，而这种交流又必然会引起环境这样或那样的变化。对人类来说，这种变化既可能是其所期待的，即环境的改变更适合

人类的生存和发展,是好事;也可能是其期望之外的,即环境的变化给人类的生存和发展带来不利影响,是坏事——环境问题由此而生。

环境法研究和关注的是次生环境问题。次生环境问题是因为人类违背自然规律开发利用环境所造成的,集中表现为环境污染和环境破坏。所谓环境污染,是指因向环境排放物质或能量,致使环境要素发生不利于人的生活、生存或有害于生态平衡的现象。主要表现为环境要素的质的改变,如有毒化学品排入水体造成水污染,排放烟尘、尾气致使大气污染等。所谓环境破坏,是指因开发利用环境不当,致使环境要素发生不利于人的生活、生存或有害于生态平衡的现象。主要表现为环境要素的量的改变,如砍伐树木致使水土流失、景观质量下降,无序开采导致地表下沉、矿产资源浪费等。

环境污染与环境破坏尽管含义有别,但二者都会对人类的可持续发展产生消极影响。并且,二者相互之间的联系也十分密切:环境污染可能会使生物种类或品质下降,导致生态失衡,加剧环境破坏的程度;环境破坏则会在某种程度上降低环境的自净能力,滞缓污染的消除或加重污染程度。

(二) 环境问题的成因及其演变

环境问题是随着人类征服自然能力的提高而逐步显现的。环境有其自身的运动发展规律,比如,环境容量是有限的,自然资源的补给和再生、增值都是需要时间的,有时是不可逆转的。但由于人类认识水平的局限和追求短期利益内在冲动的导引,人类活动时常会违背环境演变的客观规律,破坏环境要素间的内在和谐,导致诸多灾变的发生。在人类发展的不同历史阶段,环境问题的成因不同,表现也很不一样。通观古今,环境问题的成因及其演变大体可分为三个阶段:

1. 前工业革命时期(18世纪60年代以前)

该阶段包括原始人类时期和农牧业社会时期。原始人类时期,人类对自然的依赖性很强,人口数量很少、生产力发展水平很低,主要靠采集、捕猎、种植为生,对环境的干预十分有限,最多表现为过量采集或捕杀居住区域附近的野生动物和植物,或者使用火来烧荒,火的不慎使用有时会引发火灾,二者都可能毁坏大片森林并殃及生活在其中的生物。后来铁、铜等金属器具的使用大大提高了人类改造自然环境的能力,人类由对环境的完全依赖变为依赖加部分改造,如开垦荒地、放牧牲畜、砍伐森林、兴建城市等。此时的环境问题突出表现为区域性农业环境的破坏,如水土流失、土地沙化、草原退化等。如中国的黄河流域曾经是沃野千里的文明之源,但西汉末年开始的滥砍滥垦,水土流失日趋严重,使黄土高原变成了贫瘠的荒原。

此外,随着城市的出现和不断扩大,环境污染问题也初见端倪。早期城市人口密度大,各种手工业作坊和居民不断抛弃各种垃圾,由于城市的功能结构不健全,废弃物得不到及时的处理,水污染、废弃固体废物污染和噪声污染日渐突出。但总体上看,这时产生的环境问题不管是规模还是程度都十分有限,对人类的影响也不是很大。

2. 工业革命时期(自18世纪60年代至20世纪50年代)

以蒸汽机的发明使用为标志的工业革命,大幅度提高了社会生产力水平,人类开发利用自然的能力得到了空前的发展。在不到100年的时间里,人类创造出了比人类有史以来生产力之和还要大得多的生产力。但是,对自然资源的掠夺式开发和工业、生活废弃物的大量排放,对环境质量造成了极大的冲击和破坏,带来诸多环境问题。

首先,是大规模的环境污染。工业生产排放的废气、污水、固体废物及大量难以降解的化学合成品,造成了严重的环境污染,发生多次重大公害事件,对人类的生存和发展构成严重威胁。比如,1943年洛杉矶的光化学烟雾事件,造成大量居民患病,死亡60人;1952年的伦敦烟雾事件,四天内死亡人数较常年同期增多约4000人。^①

其次,是自然资源的破坏。机械化大生产要以大量的资源和能源作支撑,采伐业、采矿业和捕捞业在机器的轰鸣中迅速发展,使得不可再生资源迅速枯竭、再生资源的再生能力受到极大破坏。这种对自然资源进行掠夺式开发利用,增大了资源的稀缺度,降低了资源的可重复利用性。人类对自然资源的不合理开发利用,有时会严重干扰整个自然界的正常循环,并大大减弱再生自然资源的再生能力。

再次,是导致环境功能衰退。自然资源具有整体性特征,它们之间有着相互的、内在的、有机的联系。人类在改变一种资源或资源生态系统中的某些成份时,必然给周围的其他资源带来影响。例如森林,既有涵养水份、保持土壤肥力的功能,又有净化空气、绿化环境的作用,还能作为野生动植物生长栖息地。对森林的乱砍滥伐,不仅会直接改变林木和植物的状况,而且还会引起土壤和径流的变化,对野生动物,甚至对气候也产生相当不利的影响。

3. 新工业革命时期(20世纪60年代至今)

随着原子能、生物工程、新材料等新技术的相继广泛使用,世界进入了新工业革命时代。在西方发达国家,工业革命的副产品——环境灾害的频发引起

^① 《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127页。

了人们对环境的关注并采取了相应的措施,取得了一定的成效。但环境问题远没有解决,并随着全球物质循环和能量流动以固定的规律不断增强,产生了大规模全球性环境问题,日益严重地威胁到全人类的生存和发展,成为全世界所面临的重大危机之一。这一时期的环境问题主要是:放射性污染、酸雨、臭氧层破坏、化学品污染、温室效应、土壤退化及沙漠化、海洋污染和破坏、生物多样性锐减及危险废物的越境转移等。与以往的环境损害事件相比,这些环境损害事故具有突发性强、影响范围大、危害严重等特点。例如,1984年设在印度的美国联合碳化公司印度子公司的农药储罐爆裂,大量剧毒物质外泄,受害面积40平方公里,造成10余万人受伤、3000人死亡;1986年前苏联切尔诺贝利核电站发生爆炸,上万人受到辐射伤害,并且辐射波及邻国,核尘埃遍布欧洲。据世界环境与发展委员会估算,全球每年有600万公顷的旱地退变为沙漠,每年有760万至1000万公顷的热带雨林消失,另有1000多万公顷的森林遭到破坏。^①

(三) 我国目前面临的环境问题

20世纪50年代的大跃进和60、70年代的“文化大革命”,不仅是一场政治、经济灾难,对我国的环境也造成了很大的损害。改革开放以来,我国创造了国民经济持续快速发展的奇迹,举世瞩目。但随着经济的高速发展和本已基数很大的人口不断增长,庞大的社会生产和消费需求与有限的资源之间、超常的废物排放和本已脆弱的环境之间的矛盾逐步凸现。仅医疗垃圾一项,我国正常情况下每年产生65万吨(每天1700多吨)。在2003年的防治非典期间,医疗垃圾大增,给污染治理和防止二次污染带来很多问题。^②加上国民、生产企业甚至有关执法部门的环保意识不强,环境恶化的趋势至今未能得到有效遏制,对社会的可持续发展、社会的稳定和人民群众的身体健康构成巨大威胁。

我国目前存在的环境问题主要包括:产业和产品结构的不合理导致的严重结构性污染;规划布局不当和城市化进程加快带来了大气污染、水污染、噪音污染等一系列的城市环境问题;森林的过度砍伐使生态失衡、水土流失;草原的超负荷放牧使草场退化、沙化,沙尘暴肆虐;农业环境普遍受到化肥、农药、农用薄膜和乡镇企业废弃物的污染,土地肥力下降;近海海域的污染、不合理的滩涂开发和海产资源捕捞,使得海洋生物的栖息和繁衍受到影响,赤潮

^① 世界环境与发展委员会编:《我们共同的未来》,台湾地球日出版社1990年版,第5页。

^② 参见《2002年中国环境状况公报》。

频发,部分物种面临灭绝的危险;矿产资源的无序开采,不仅导致了资源的大量浪费,也使得局部环境要素(如水系、土地、空气等)破坏严重,^①等等。

政策失误,以牺牲环境为代价换取经济增长,加速了环境状况的恶化。就煤矿资源开发来说,20世纪80年代,中央曾提出“大矿大开,小矿小开,有水快流”的方针,导致群众的开矿积极性不合理膨胀,出现了只讲加强开发,有水快流,不讲资源和环境保护的现象,造成小矿井遍地开花,处处林立的局面。这些小矿井,采矿、选矿作业均以土法进行,不仅劳动强度大,安全系数低,回收率低,资源浪费大,污染环境严重,而且初级产品质量低劣,经济效益低下。此外,小矿井的经营者,特别是个体采矿者非法进入国有勘探矿区或国营采矿区滥采滥挖,哄抢国有矿产资源,破坏和浪费了大量资源。

第二节 环境保护与法

一、环境保护的提出和发展

传统的行为方式所引发的种种环境、生态问题,对人类的生存和延续构成了严重威胁。若不及时加以改变,人类将不可避免地陷入灾难的深渊。在此背景下,人们对自己的未来和前途给予了普遍关注,并出现了悲观主义和乐观主义两类截然不同的观点。悲观主义者的代表作是罗马俱乐部在1972年发表的名为《增长的极限》的报告。报告认为,如果世界人口、工业化、污染、粮食生产和资源消耗等按现在的趋势继续下去,地球上增长的极限将在今后的100年内发生,届时最可能的结果是,人口和工业生产力都会相当突然和不可控制的衰退。获得全球均衡状态的方法之一是让经济“零增长”。而乐观主义者则认为,生物圈中的资源对满足人类发展是绰绰有余的,尽管人类进一步开发利用自然资源的可能性有缩减的趋势,但这决不意味着满足社需要的可能性也会相应缩减——因为地球资源的存量并非是一固定值,在不同的生产方式下,这个量是不断增长的。^②在一定范围内,甚至先污染后治理也未尝不可。况且,人类自身是不断进化的,尽管存在着种种问题,但人类完全可以通过技术进步和市场调节等措施——加以解决,人类不断克服危机的发展历史也足以证明这一点。

① 李光禄等著:《自然资源开发利用与环境保护法律问题研究》,内蒙古科学技术出版社2001年版,第68—78页。

② E·费道洛夫著:《人与自然》,中国环境科学出版社1986年版,第59页。

我们认为,悲观主义和乐观主义对人类前途的关注都是很有意义的,其中的很多观点从特定角度讲也是正确的。但悲观主义把危机绝对化的观点是错误的,认为应“零增长”的主张是行不通的。事实上,世界环境运动的产生和发展正是因为生态危机的存在而诱发推动的。危机产生重要的力量,这种力量能帮助人们找到解决冲突的办法,恢复生态的平衡。每次危机的发生,每次资源的短缺,都迫使人们去寻找新的资源、新的替代物,把可用资源的范围扩大到惊人的程度。而乐观主义则对当代所出现的生态问题认识不足,不利于唤醒人们保护环境意识,极易导致更大环境灾难的发生。

环境保护是在 1972 年联合国人类环境会议上才作为一个明确的概念提出来的。面对日益严峻的环境问题,各国政府和人民及众多的国际组织纷纷采取行动,掀起了两次国际环境的高潮:第一次发生在 60—70 年代的工业化国家,以“一个地球”为口号,1972 年的斯德哥尔摩会议人类环境会议达到顶峰。会议由来自 113 个国家的 6000 余人参加,是当时最大的国际会议。会议把环境问题提到了关乎全球经济发展,关系到全世界各国人民幸福的新高度。会议明确指出,环境问题不是局部问题而是全球问题,不仅是技术问题,而且是重要的社会经济问题。会议发表的《人类环境宣言》科学地分析了当时世界所面临的环境问题,全面阐述了人口、资源、环境和发展的关系。庄严宣布:“保护和改善人类环境是关系到全世界各国人民幸福和经济发展的重大问题,也是全世界各国人民的迫切愿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。”从此,“环境保护”概念逐渐被世界各国人民所熟知,环境保护工作也越来越受到各国政府的重视。为纪念这次会议,联合国大会决定以会议的召开日——6 月 5 日为每年的世界环境日。

第二次是 20 世纪 80 年代以来的、以可持续发展为特征的国际环境运动,其顶峰标志是 1992 年的里约热内卢环境与发展大会。172 个国家的近 1 万人出席了这次会议,其中包括 116 名国家元首或政府首脑。会议肯定和采纳了联合国“世界环境与发展委员会”在其研究报告中提出的“可持续发展”的概念和原则,以促进各国在可持续发展以及对环境无害的发展的前提下,制定各种战略和措施,扭转和终止全球环境恶化的趋势为宗旨,倡导建立新的全球伙伴关系。会议通过了《里约环境与发展宣言》、《21 世纪议程》、《关于森林问题的原则声明》三个文件和《气候变化框架公约》、《生物多样性公约》两个公约,对全球性的环境保护起到了新的推动作用。为了集中世界的注意,更好的贯彻落实包括《里约环境与发展宣言》和《21 世纪议程》在内的地球峰会提出的

各项环境保护目标, 2002年8月, 在南非约翰内斯堡召开了联合国可持续发展首脑会议, 会议通过的有关文件进一步肯定和强化了相关原则和规定, 有力地推动了环境保护工作的进一步深入进行。

尽管经过多年的努力和发展, 环境保护目前已成为国际社会的共识和普遍关注的热点, 但对何谓环境保护至今没有统一的定义。综合环境保护的发展历程, 考虑到环境保护工作的自身特点, 我们认为, 一般意义上的环境保护, 是指为了确保环境有利于实现人类社会的可持续发展, 所采取的科技、法律、文化等各种措施和手段的总称。主要包括三方面的内容:

一是控制废物排放, 减少环境污染。环境污染是指被人们利用的物质或能量进入环境, 导致对自然的有害影响, 进而危及生态系统、危害人类健康以及损害或妨害舒适性和环境的其他合法用途的现象。^① 环境污染是伴随着人类的生产、生活产生的, 生产、生活不止, 污染就不可能绝对避免。但把其控制在对人类、生命资源和生态系统不造成实质性损害的程度, 是人类能够做到也必须做到的事情。

二是科学利用环境, 防止环境破坏。自然生态规律是处理好人与自然关系所必须遵守的规律。现代环境科学已经为人类揭示了生态系统运行的基本原理, 即物物相关、相生相克、能流物复、负载定额、协调稳定、时空有宜等规律。对这些客观规律, 我们无法改变而只能遵守。违背这些规律, 人类会不可避免地受到大自然的惩罚。实践中, 我们不仅要控制生产和生活的废弃物排放量不超过生态系统自动调节能力的极限, 还应倡导清洁生产, 避免或减少资源利用过程中产生的对环境的负面影响; 保持生产和生活对资源的需求量与资源的可供应量之间的平衡, 避免因资源透支所引发的环境生态系统的失衡, 破坏环境的内在协调等。

三是合理规划, 避免资源浪费。在自然资源开发利用中既要尊重和体现生态规律, 也要对自然资源的开发利用进行综合规划, 充分挖掘单位资源的可利用价值, 提高资源和能源的利用率, 在满足生产生活需要的同时, 尽可能减少对环境的索取和向环境的排放。此外, 加大环境科技投入, 努力寻找新资源或研制可替代资源, 也是进行环境保护的重要方面。

我们有理由相信, 随着可持续发展理念不断向生产、生活各领域的渗透, 随着科学技术的不断进步, 人类活动将会限定在不破坏生态平衡的范围之内, 人与自然将走上和谐共处的轨道, 人类的可持续发展能够实现。

^① OECD Council Recommendation C (74) 224, 1974。

三、环境保护与法

(一) 环境保护的措施

环境问题的产生,有着复杂的历史和现实的原因,原因不消除,环境问题就不可能从根本上解决。

1. 改变传统的生产方式

消耗式生产方式是产生环境问题的重要根源。工业革命以来,资本主义社会生产力的发展形成了企业利益优先的生产体系,并不断得以强化。这种生产体系已追求经济利益最大化为目标,以大量生产、大量销售、大量消费和废弃为典型特征,无节制的开发利用自然资源。随着生产力的发展,人们特别是发达国家对以不可再生的化石燃料为主的地下资源和以农林水产品为主的可再生资源的利用达到了无以复加的程度,资源消耗量直线快速上升。通过高投入、高消耗的方式来追求经济数量的增长,通过高消费、高挥霍的方式来追求毫无节制的享受,以经济利益的最大化作为社会发展的动力和目标。由于很多产品使用寿命有限,有的甚至是一次性的,致使废弃物不断增加。并且,在经济利益的驱动下,企业无视或很少考虑大气、海洋、河流或山川的生态价值,对自然环境采取无视和征服的态度,肆无忌惮地践踏和掠夺自然环境,结果是企业效益日渐丰厚,宝贵的自然资源急剧减少,自然生态日趋恶化,震惊全球的生态悲剧屡屡发生。要做好环境保护,就要改变这些做法,倡导清洁生产、循环生产方式,鼓励使用无害能源和产品的回收利用,减少生产对自然生态的影响。

2. 建设环境保护生态文化

广义的文化由器物层、制度层和心理、美学、精神层三个层次构成,三次由表及里、由浅入深。文化中最为基础、最为重要的是人们的思想意识、观念形态。文化落后,尤其是在处理人与自然关系方面的传统思想的落后,是今天世界环境状况恶化的最根本的原因。科学技术,是神灯,也是潘多拉盒子。它不仅带来了辉煌的人类文明,也给人类带来了巨大的灾难。严峻的事实一再告诫我们,只有先进的技术而缺乏相应的文化、制度只能造成环境恶化。科学技术带来的问题并不是科学技术自己所能解决的,作为现代社会行为指导模式的文化理应承担起它所应承担的责任。

人类中心主义是制约环境保护的传统思想的代表。它是从西方人与自然冲突的文化传统中发展起来的一种世界观、文化观、价值观、实践观和伦理观,以人的价值标准为万事万物的尺度,包含着人可以随意支配自然的思想。这种观点的核心内容是,一切以人类的利益和价值为中心,以人为根本尺度去评价