

高等院校法学专业系列教材

环境资源法学

赵哲伟 主编



对外经济贸易大学出版社
University of International Business and Economics Press

高等院校法学专业系列教材

环境资源法学

主 编 赵哲伟

副主编 刘建钢 陈兴华

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

赵哲伟 龚刚强 刘建钢

陈兴华 栾志红 胡 静

龚向前 李 英 戴萍萍

对外经济贸易大学出版社
中国·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

环境资源法学 / 赵哲伟主编. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2017. 9
高等院校法学专业系列教材
ISBN 978-7-5663-1837-4

I. ①环… II. ①赵… III. ①环境保护法-法学-高等学校-教材②自然资源保护法-法学-高等学校-教材
IV. ①D912. 601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 223538 号

© 2017 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

环境资源法学

赵哲伟 主编

责任编辑: 王 煜 孙国栋

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

三河市少明印务有限公司印装 新华书店经销

成品尺寸: 185mm×260mm 19.5 印张 451 千字

2017 年 9 月北京第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-1837-4

印数: 0 001-2 000 册 定价: 40.00 元

前言

环境资源法是一门新兴的独立的法律部门，成为我国法学教育中发展较快的领域之一。在社会变迁、经济发展和科技革新的过程中，也出现了日益严重的环境污染、生态破坏和资源危机等环境资源问题，环境与资源保护作为一项新兴事业日益受到各国政府和民众的重视、支持和广泛参与。近年来，环境资源法学作为以环境资源关系为研究对象的法律学科得到了长足的发展，目前已经形成较为成熟的具有特色的规范体系和理论框架，不少高校的文科、理科和工科专业相继开设了这门课程，因此，全面系统地学习和掌握环境资源法的有关理论和知识具有十分重要的意义。

本书由国内多所高等院校并多年从事环境资源法教学与研究的教师集体编写而成。全书比较系统地阐述和介绍了环境资源法的基本理论、基础知识以及立法动态，在编撰中注重吸收国内外最新的研究成果，尽可能反映环境资源法最新的理论与实践体系。本着便于教学和理论联系实际的原则，本书的章节力求结构明确，论述清晰，每章后面附有本章小结和思考题等以便读者学习参考。

本书由赵哲伟担任主编，刘建钢、陈兴华担任副主编。

本书作者具体分工如下：

赵哲伟：第一章、第二章

龚刚强：第三章、第四章

刘建钢：第五章、第六章

陈兴华：第七章、第八章

栾志红：第九章

胡静：第十章

龚向前：第十一章、第十二章

李英、戴萍萍：第十三章

全书由赵哲伟设计编写大纲并统稿，还对部分内容进行修改和补充。书中不当之处，敬请读者朋友批评指正，不胜感谢。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 环境资源的概念	1
第二节 环境资源问题	3
第三节 环境资源的保护	6
第二章 环境资源法概述	17
第一节 环境资源法的概念	17
第二节 环境资源法的发展历程	18
第三节 环境资源法的性质和特征	24
第四节 环境资源法的目的和作用	25
第五节 环境资源法的体系	27
第六节 环境资源法的适用范围	30
第三章 环境资源法学概述	35
第一节 环境资源法学的概念和特征	35
第二节 环境资源法学的研究内容和方法	38
第三节 环境资源法律关系理论	39
第四章 环境资源法的基本原则和基本权利	45
第一节 环境资源法的基本原则	45
第二节 环境资源法的基本权利——环境权	51
第三节 环境资源法的基本权利——资源权	59
第五章 环境资源法的基本制度	67
第一节 环境资源法基本制度概述	67
第二节 环境资源规划制度	69
第三节 环境影响评价制度	73
第四节 “三同时”制度	81
第五节 环境资源许可制度	83
第六节 环境资源税费制度	86
第七节 清洁生产制度	91

第六章 环境资源的监督管理	99
第一节 环境资源的监督管理概述	99
第二节 环境资源的行政监督管理体制	104
第三节 环境资源监督管理的技术保障	109
第七章 环境污染防治法	117
第一节 环境污染防治法概述	117
第二节 大气污染防治法	120
第三节 水污染防治法	126
第四节 海洋环境污染防治法	131
第五节 环境噪声污染防治法	136
第六节 固体废物污染防治法	139
第七节 其他有毒有害物质污染防治法	142
第八章 自然资源法	149
第一节 自然资源法概述	149
第二节 土地资源法	153
第三节 水资源法	157
第四节 矿产资源法	162
第五节 海洋资源法	167
第六节 渔业资源法	170
第七节 森林资源法	174
第八节 草原资源法	177
第九章 生态保护建设法	183
第一节 生态保护建设法概述	183
第二节 野生动物保护法	186
第三节 野生植物保护法	189
第四节 自然保护区法	191
第五节 自然遗迹和人文遗迹保护法	194
第六节 水土保持法	197
第七节 防沙治沙法	200
第八节 防洪法	203
第九节 抗震法	206
第十节 城乡规划建设法	209
第十章 环境资源行政责任	215
第一节 环境资源行政责任概述	215

第二节	行政主体的环境资源行政责任·····	216
第三节	行政相对人的环境资源行政责任·····	217
第四节	环境资源行政复议和行政诉讼·····	225
第十一章	环境资源民事责任·····	235
第一节	环境资源民事责任概述·····	235
第二节	环境资源民事责任构成·····	240
第三节	环境资源民事责任的承担方式·····	247
第四节	环境资源民事诉讼·····	251
第十二章	环境资源刑事责任·····	257
第一节	环境资源刑事责任概述·····	257
第二节	环境资源犯罪的概念和犯罪构成·····	260
第三节	环境资源犯罪的主要罪名及其刑事责任·····	266
第十三章	国际环境法·····	275
第一节	国际环境法概述·····	275
第二节	国际环境法的历史发展和基本原则·····	282
第三节	国际环境责任·····	288
第四节	国际环境资源的法律保护·····	293
参考文献 ·····		303

第一章 绪论

本章知识要点

环境与资源在法律上有其特定的含义，两者既有联系，又有区别。环境资源问题是由于自然原因或人类活动使环境条件或因素发生不利于人类的变化，以致影响人类的生产和生活，给人类带来灾害的现象。它的产生和解决与人类社会的发展是同步的。环境保护存在广义和狭义两种认识，我国目前对“环境保护”一词使用普遍倾向于广义的概念，即环境保护包括了环境资源的合理开发利用。在环境资源保护过程中，可持续发展的理念日益深入人心并对国家的有关政策和立法产生积极影响。

第一节 环境资源的概念

一、环境的概念

人与环境是一个永恒的话题，也是目前备受关注的话题。“环境”是日常生活中使用较为频繁的词语，但在不同的学科具有不同的含义。^① 作为环境科学研究对象的“环境”和作为法律保护对象的“环境”，同日常生活中所说的“环境”，是不完全相同的。它们各有自己确定的含义和范围。因此，首先需要把日常生活中使用的“环境”这个一般概念同环境科学中的“环境”的概念，以及法律上的“环境”的概念加以区别，弄清楚它们的确切的含义和范围。

一般意义上的环境是指环绕着中心存在物的存在的总和，即围绕某个中心事物的外部空间、条件和状况。各种中心事物不相同，环境的范围、含义就不相同。依组成环境的物质与人类活动的关系，可将环境分为自然环境（天然环境）和人工环境（人为环境）。这种分类法最早为1972年《斯德哥尔摩人类环境宣言》采用，我国《环境保护法》亦采用这一分类法，这也是环境科学最常用的分类方法。按照环境范围的不同，可分为城市环境、区域环境、流域环境、国内环境和全球环境等，这些分类对于我国制定和实施环境政策法律、地方环境和区域环境立法，以及国内环境立法与国际环境法的衔接具有重要意义。

环境科学上的环境是指围绕着人群的空间及其中可以直接或间接影响人类生活和发展的种种自然因素的总体，因此又称为人类环境。人类环境以人类为中心事物，包括自

^① 周珂. 环境与资源保护法. 北京: 中国人民大学出版社, 2015: 3.

然环境和人工环境。自然环境指与人类生存和发展有密切关系的自然条件和自然资源，它包括各种自然物质（如空气、水、土壤、矿藏、臭氧层、野生动植物等）、能量（如阳光、电磁力、风、潮汐等）和自然现象（如气象、气候、地壳稳定性及其他自然力作用等）；人工环境指经过人类活动改造过的环境，如城市、乡村、文化古迹、公园、自然保护区等。

生态学上的环境是指以整个生物界（包括人类、其他动物、植物和微生物）为中心、为主体的环境，围绕生物界并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等），是生物的生存环境，也称为“生境”，即以生物为中心的非生命体和特定的空间。

法律上的环境是指法律规范调整范围内的环境。调整环境社会关系的规范有多种，采用系统的法律调整手段只是近几十年来出现的现象，这是环境问题特别是公害问题深化的必然结果。我国《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、湿地、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

一般而言，资源是指对人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；狭义的资源则仅指自然资源。自然资源是在一定经济和技术条件下，自然界中可以被人类利用的一切物质和能量的总称，如土壤、阳光、水、空气、草原、森林、野生动植物、矿藏等。

自然资源包括可再生资源，即可以通过繁殖和更新而持续利用的资源，如森林、草原等植物和动物资源，以及淡水和土壤等资源；不可再生资源指数量有限又不可再生的资源，如各种矿产资源；恒定资源指人类不可能耗尽的资源，如太阳能、风能、海水用潮汐能等。

自然资源广义上包括国土。国土是指一个国家主权管辖下的陆地、海域、空域的总称以及其间的全部资源。

三、环境与资源的关系

（一）环境与资源的联系

首先，两者密不可分。现代环境科学已经证明，环境由环境要素构成，而环境要素则是一定区域内具有生态联系的一切能为人类所利用的各种天然的和经过人工改造的物质和能量（即自然资源）。离开了具体的物质和能量，环境就无从形成了。

其次，两者相互依存。侵害环境或自然资源的任何一方必然损害另一方，保护环境或自然资源的任何一方必然有利于另一方的保护。

最后，两者均具有经济价值。众所周知，自然资源（尤其是稀缺性资源）是具有经济价值的，同样，环境的一些功能，如环境容量也具有经济价值，例如排污权交易实质上就是有偿地转让环境容量使用权。

（二）环境与资源的区别

第一，两者所反映的动静关系不同。在一定的时空范围和缺乏生态联系的条件下，资源表现为各种相互独立的静态物质和能量；而环境不仅是静的自然资源和能源的组合，而且是动的统一体，它是由处在一定时空范围内的一定数量、结构、层次并相似相容的物质和能量所构成的物质循环、能量流动和信息传递的统一体。

第二，两者的形态不同。自然资源要么看得见，要么能为人类所直接感知；而环境还包括看不见、摸不着的无形体，它由各种无形的生态功能和信息传递功能构成。

第三，两者强调的侧重点不同。自然资源强调的是林木、风、地热等物质实体或能量的天然性和有用性；环境强调的侧重点则是一定区域内的一定类型生态系统所表现出来的整体生态功能价值，这些生态功能不是通过实物形态为人类服务，而是以脱离其实物载体的一种相对独立的功能形式存在。

第四，两者强调的价值和效益属性不同。自然资源强调经济价值和经济效益，自然资源的经济价值属于有形财产；环境强调生态价值和生态效益，包括一些看不见摸不着的、无形的生态功能和信息的使用或可利用价值，属于无形财产，其价值核算与自然资源经济价值的核算方式、方法也不同。

综上所述，尽管环境和自然资源的含义有所差别，但是我们用生态学的观点来看待自然资源，两者又是不可分割的。目前，有些高等法律院系课程设置，把环境法和自然资源法分属于两门课程；在部门法的划分上，有的把自然资源法作为环境资源保护法的一个分支，有的则将其归入经济法。在学术界和政府主管部门中，环境资源保护立法应否涵盖自然资源保护也存在分歧。^①

实际上，在环境资源保护法的学科研究和环境资源保护法的立法体系中，都不能排除自然资源保护部分。从某种意义上说，自然资源是环境的组成部分，是构成环境的要素之一，破坏了自然资源就是破坏了环境。但破坏了环境不一定破坏了自然资源。因此，我们认为环境和自然资源的关系是一种包含和被包含的逻辑关系。本书一般使用“环境资源”词语，但在某些情况下使用的“环境”是“环境资源”的简称。西方国家一般使用“环境法”概念，因此，本书在介绍外国环境资源法时，有时也约定俗成使用“环境法”一词。

第二节 环境资源问题

一、环境资源问题的概念

环境资源问题是指由于自然原因或人类活动使环境条件或因素发生不利于人类的变化，以致影响人类的生产和生活，给人类带来灾害的现象。正如环境可以作为环境资源的简称一样，环境问题也可以作为环境资源问题的简称。环境问题可分为两类：一类是指由于自然环境本身的运动变化而给人类造成的一切有害影响，如火山、地震、洪水

^① 金瑞林. 环境与资源保护法学. 北京: 北京大学出版社, 1999: 5.

等,这被称为原生环境问题或第一环境问题,也叫自然灾害;另一类是指由于人类活动作用于自然界并反过来对人类自身造成的一切有害影响,这被称为次生环境问题,又称人为环境问题或第二环境问题。这两类环境问题有时交叉发生、协同作用。环境科学主要研究第二环境问题。^①

根据第二类环境问题的具体表现形式,又可分为两大类:一是环境污染,也称投入性损害或污染性损害,即由于人类不适当地向环境排入污染物或其他物质、能量所造成的对环境的不利影响和危害,如工业“三废”污染、农药化肥污染、有毒化学品污染等;二是自然生态破坏,也称取出性损害、开发性损害或非污染性损害,即由于人类不适当地从环境中取出或开发出某种物质、能源所造成的对环境的不利影响和危害,如滥伐森林、滥垦土地、滥取地下水等。这两类环境问题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。所以许多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。

二、环境资源问题的产生和演变

环境问题的产生和解决与人类社会的发展是同步的。自从有了人类,地球就有了环境问题,只不过在人类社会发展的不同阶段,其环境问题有不同的表现形式、内容、程度、范围和性质。环境问题的产生与历史演变大致经历了三个阶段。

第一阶段,环境问题的萌芽阶段,又称古代环境问题阶段,即从人类诞生至18世纪工业革命之前。此时人与环境关系的基本特征是人对自然的依赖、盲从、迷信和崇拜。这个时期的环境问题主要是局部性、短期性和个别性的环境问题,主要表现在人对自然资源的掠夺破坏和某些局部生活环境问题上。

第二阶段,环境问题急剧发展、局部恶化的阶段,又称近代环境问题阶段,即从工业革命开始至第二次世界大战结束。这个阶段人与环境关系的基本特征是极端的人类中心主义,是人对环境的占有、征服、统治和掠夺。这个时期的环境问题体现在两个方面:一是环境污染,主要表现为“三废”的点源污染和区域性污染,煤烟尘、二氧化硫等造成的大气污染和矿冶、制碱等化学工业造成的水质污染等;二是生态破坏,主要表现为因不合理开发、利用矿产和森林等自然资源所造成的植被破坏和资源破坏,以无林化和水土流失为主。

第三阶段,环境问题全面发展和局部被抑制的阶段,又称现代环境问题阶段,即从第二次世界大战结束至今。此时人与环境关系的基本特征是极端的人类中心主义环境观和可持续发展的生产方式继续存在,与此同时,新的人与自然和谐共处的思想和可持续发展的生产方式已经产生。这个时期的环境问题又可以分为两个阶段:第一阶段是从20世纪40年代至70年代,以著名的世界八大公害事件为代表,以1972年召开的联合国人类环境会议为标志,是工业污染、常规污染(如农药污染、石油污染)和资源能源危机急剧发展的阶段;第二阶段是从20世纪80年代至今,以著名的印度博帕尔毒气泄漏、切尔诺贝利核电站核泄漏为代表,以1992年召开的联合国环境与发展会议为标

^① 金瑞林. 环境法学. 北京:北京大学出版社, 2016: 10.

志，是区域性环境问题、全球性环境问题大爆发的阶段。^①

三、中国的环境资源问题

中国是一个环境资源大国，也是一个环境资源特点突出、环境资源问题相当严重的国家。中国在资源总量上是大国，在人均占有量上是小国，在资源利用效率上是弱国。中国资源种类全总量大，但资源分布不平衡、资源组合不够理想、后备资源不足、人均占有量少，资源相对紧缺、供需形势严峻。我国的环境资源问题，早在新中国成立初期就已经暴露出来了。当时的主要表现是：由于滥伐森林和滥垦草原，植被遭到破坏，导致水土流失及土壤侵蚀；在少数工业城市，出现了不同程度的工业污染。在“大跃进”时期，由于“左”倾路线的影响，我国经济出现了严重的困难，工业污染和生态破坏也比较严重。“文革”期间，我国经济濒临崩溃的边缘，环境污染和生态破坏也达到了触目惊心的程度。1973年至1978年，我国的环境保护事业开始起步，但在政治动乱的形势下，无力阻挡污染加剧的趋势。工业盲目发展，城市布局混乱，导致环境急剧恶化。

改革开放后，我国的环境保护事业得到迅速发展，国家制定和颁布了一系列的环境保护法律法规，使我国的环境问题有所控制。但由于历史积累的环境问题太多，加之在近期内中国的经济还需要进一步的发展，尚需进一步处理好发展与环境的关系问题，因此，环境问题不容乐观。

根据《全国环境统计公报（2014年）》统计表明，2014年全年，全国废水排放总量716.2亿吨。其中，工业废水排放量205.3亿吨、城镇生活污水排放量510.3亿吨。废水中化学需氧量排放量2294.6万吨，其中，工业源化学需氧量排放量为311.3万吨、农业源化学需氧量排放量为1102.4万吨、城镇生活化学需氧量排放量为864.4万吨。废水中氨氮排放量238.5万吨。其中，工业源氨氮排放量为23.2万吨、农业源氨氮排放量为75.5万吨、城镇生活氨氮排放量为138.1万吨。

全国废气中二氧化硫排放量1974.4万吨。其中，工业二氧化硫排放量为1740.4万吨、城镇生活二氧化硫排放量为233.9万吨。全国废气中氮氧化物排放量2078.0万吨。其中，工业氮氧化物排放量为1404.8万吨、城镇生活氮氧化物排放量为45.1万吨、机动车氮氧化物排放量为627.8万吨。全国废气中烟（粉）尘排放量1740.8万吨。其中，工业烟（粉）尘排放量为1456.1万吨、城镇生活烟尘排放量为227.1万吨、机动车烟（粉）尘排放量为57.4万吨。

全国一般工业固体废物产生量32.6亿吨，综合利用量20.4亿吨，贮存量4.5亿吨，处置量8.0亿吨，倾倒丢弃量59.4万吨，全国一般工业固体废物综合利用率为62.1%。全国工业危险废物产生量3633.5万吨，综合利用量2061.8万吨，贮存量690.6万吨，处置量929.0万吨，全国工业危险废物综合利用处置率为81.2%。

全国共调查统计工业企业154633家，其中火电行业3288家，共排放二氧化硫683.4万吨，氮氧化物783.1万吨，烟粉尘235.5万吨。其中独立火电厂1908家，拥

^① 周珂. 环境法. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 10.

有 4 983 台机组, 共有脱硫设施 3 796 套, 脱硝设施 2 027 套, 除尘设施 5 301 套, 排放二氧化硫 525.3 万吨, 氮氧化物 670.8 万吨, 烟(粉)尘 195.8 万吨。自备电厂 1 380 家, 有 2 895 台机组, 排放二氧化硫 158.1 万吨, 氮氧化物 112.3 万吨, 烟粉尘 39.7 万吨。

调查统计水泥制造企业 3 535 家, 其中有熟料生产的水泥企业 1 793 家。共有脱硝设施 920 套, 除尘设施 50 727 套。排放氮氧化物 191.7 万吨, 烟(粉)尘 95.8 万吨。

调查统计黑色金属冶炼和压延加工 3 880 家, 其中有烧结机或球团设备的钢铁企业 683 家, 共拥有烧结机 1 191 台, 球团设备 552 套。共有脱硫设施 995 套, 脱硝设施 39 套, 除尘设施 16 162 套。共排放二氧化硫 180.7 万吨, 氮氧化物 56.6 万吨, 烟(粉)尘 101.5 万吨。

调查统计造纸和纸制品企业 4 664 家, 有制浆和(或)造纸生产工艺的企业 3 642 家, 共拥有废水治理设施 3 648 套。排放废水 27.6 亿吨, 化学需氧量 47.8 万吨, 氨氮 1.6 万吨。

调查统计规模化畜禽养殖场 140 984 家, 规模化畜禽养殖小区 9 128 家, 排放化学需氧量 289.4 万吨, 氨氮 28.7 万吨, 总氮 139.2 万吨, 总磷 23.2 万吨。

调查统计城镇污水处理厂 6 031 座, 设计处理能力达到 1.8 亿吨/日, 全年共处理污水 494.3 亿吨; 生活垃圾处理厂(场) 2 277 座, 全年共处理生活垃圾 2.42 亿吨, 其中采用填埋方式处置的共 1.82 亿吨, 采用堆肥方式处置的共 0.03 亿吨, 采用焚烧方式处置的共 0.56 亿吨; 危险废物集中处理(置)厂(场) 859 座, 医疗废物集中处理(置)厂(场) 240 座, 全年共综合利用危险废物 482.1 万吨, 处置危险废物 470.0 万吨。^①

第三节 环境资源的保护

一、环境资源保护的概念

环境保护存在广义和狭义两种认识: 广义的环境保护涵盖对环境或资源的合理开发利用和保护改善, 在这种情况下的环境保护就是环境工作, 即合理开发利用自然资源工作、环境保护保持工作、环境改善建设工作等; 狭义的环境保护是相对于环境的开发利用而言, 即专指保护和改善环境。根据《中国大百科全书·环境科学》, 环境保护是“采取行政的、法律的、经济的、科学技术的多方面措施, 合理地利用自然资源, 防止环境污染和破坏, 以求保持和发展生态平衡, 扩大有用自然资源的再生产, 保障人类社会的发展。”目前, 我国对“环境保护”一词的使用普遍倾向于广义的概念, 即环境保护包括了环境资源的合理开发利用。

由此可见, 环境保护是指为了协调人与自然的的关系, 促进人与自然的和谐共处, 保

^① 全国环境统计公报(2014年)[2016-12-10]. http://zls.mep.gov.cn/hjtj/qghjtjgb/201510/t20151029_315798.htm.

证自然资源的合理开发利用,防止环境污染和生态环境破坏,保障社会经济的可持续发展而采取的行政、经济、法律、科学技术以及宣传教育等诸多措施和行动的总称。

二、环境资源保护的内容

环境保护的内容是指环境保护事业的方方面面,或各种各样的环境保护活动,包括又不限于保护环境资源的途径、手段、措施等各种活动。从环境保护的概念出发,可以将环境保护的内容概括为合理开发利用环境资源,保护和改善生活环境和生态环境,防治环境污染和环境破坏,治理和建设环境等。

有学者主张环境保护的内容概括为三个方面:一是群众环境保护运动,这是推动环境保护事业发展的基本动力和基本表现形式;二是国家政府和国际政府间机构的环境保护管理活动,这是环境保护事业发展的组织保证和法律保障;三是造成或可能造成环境问题的单位和个人的防治活动,这是落实环境保护的基本形式。也有学者将环境保护的手段概括为经济手段、行政手段、法律手段、宣传教育手段、科学技术手段、行政管理手段、工程手段等手段。总之,环境保护的内容丰富、形式多样、手段繁多,并且正处于不断的发展变化之中。^①

一般认为,环境保护的内容主要有以下几点:

(1) 预防和治理由生产、生活活动引起的环境污染,主要包括:防治工业生产排放的“三废”、粉尘、放射性物质,以及产生的噪声、振动、恶臭和电磁辐射等造成的污染;防治交通运输活动产生的有害气体、废液和噪声形成的污染等;防治工农业生产和人们日常生活使用的有毒有害化学品和城镇生活排放的烟尘、污水、垃圾造成的污染。

(2) 防止由建设和开发活动引起的环境破坏,主要包括:防止大中型水利工程、铁路、公路干线、大中型港口码头、机场和大中型工业项目等工程建设对环境引起的污染和破坏;防止农垦、海岸带和沼泽地的开发,森林资源和矿产资源的开发对环境的破坏与影响;防止新工业区和新城鎮的建设对环境的破坏和影响等。

(3) 保护有特殊价值的自然环境,主要包括:珍稀物种及其生存环境的保护,特殊的自然发展史遗迹的保护,人文遗迹的保护,湿地的保护,风景名胜的保护,生物多样性的保护等。

此外,防止臭氧层破坏、防止气候变暖、国土整治、城乡规划、植树造林、控制水土流失和荒漠化、控制人口的增长和分布、合理配置生产力等也都属于环境保护的内容。^②

三、环境资源保护的历史演变

环境保护随着环境问题的发展而变化发展,在不同时期不同国家有相应的形式、内容和特点。与人类环境问题的三个历史时期相对应,环境保护也可分为以下三个时期:

^① 蔡守秋. 环境资源法教程. 北京: 高等教育出版社, 2004: 13.

^② 周珂. 环境与资源保护法. 北京: 中国人民大学出版社, 2015: 8.

第一个时期,即18世纪工业革命之前,这是环境保护的萌芽阶段,又称古代环境保护。这个时期的环境问题主要是局部性、短期性、个别性的环境问题。人类社会生产力和经济水平很低,没有形成保护整体环境的观念,保护环境资源的能力也有限,只能出于生存的本能、生活的应急而采取某些零星的、应急性的、局部性的保护措施。

第二个时期,即工业革命开始至第二次世界大战结束,这是环境保护缓慢发展的阶段,又称近代环境保护。这个时期是资本主义原始积累和经济发展阶段,占统治地位的思想是极端的人类中心主义,突出人对自然的征服和统治,环境保护没有引起社会的应有重视。环境问题主要是工业“三废”的点源污染和区域性污染,以及开发矿产和自然资源所造成的植被破坏和资源破坏。相应地,人们开始采取一系列防治工业污染和区域性环境破坏的措施办法,但仍没有形成系统的环境保护科学理论,也没有专门的政府机关和环境保护队伍,只有一些自发性的、应急性的、小范围和小规模的保护资源和防治污染的群众运动。

第三个时期,即从第二次世界大战结束至今,这是环境保护迅速、全面发展的阶段,又称现代环境保护。二战后,全球人口迅速膨胀,城市化和工业化加速,人类开发利用环境资源的能力、规模和程度大大提高,逐步形成了大区域的、甚至全球性的环境污染、资源缺乏、能源危机和生态恶化等问题;同时,人类防治环境问题的认识和能力也日益提高,环境保护开始成为全人类的事业,并逐步形成了相对独立的环境科学理论,政府开始设立环境保护机构和环境保护专业队伍。与此相适应,环境保护群众运动和群众组织也得到了迅速的发展,各种各样的民间环境保护团体应运而生,环境保护群众运动在全球浪潮迭起、蔚为壮观。这就是人们常说的现代环境保护群众运动。

现代环境保护又可分为以下三个阶段:

第一阶段是20世纪50年代至60年代末。从20世纪50年代起,发达资本主义国家的环境问题日益严重。进入60年代以后,公众对环境污染的愤怒情绪上升为群众性集会、抗议、游行和诉讼,形成声势浩大的“生态运动”,矛头直指危害环境的工矿企业和不重视环境保护的政府,要求工业界停止对环境资源的污染、破坏和浪费。在这种群众性运动的推动下,世界各国特别是发达国家开始采取措施治理环境污染和生态破坏。

第二个阶段是20世纪70年代至80年代末。这一阶段,群众性的生态运动与民主运动、和平运动相结合,规模和声势越来越大。环境保护群众组织得到了迅速发展,环境保护运动从带有公众愤慨情绪的活动上升为带有政治色彩的运动。各国政府也开始采取各种手段开展环境保护活动。1972年6月联合国人类环境会议在斯德哥尔摩召开,掀起了世界环境保护运动的第一次高潮。

第三个阶段是20世纪90年代至今。在这个阶段,环境保护已经形成一股政治力量、经济力量、社会舆论力量和国际力量的合力。在世界许多国家出现了各种各样的环境保护群众组织、绿色团体,他们纷纷要求在工业界进行清洁生产、在商业界进行绿色消费和绿色贸易。同时,在各个社区也形成一股要求普遍推行环境道德的社会舆论力量。各国开始将环境保护与经济、社会的可持续发展结合起来,对环境资源问题采取预防、全过程管理和全社会行动的对策。1990年4月22日,全球141个国家的两亿多人

举行声势浩大的纪念“地球日”群众活动，发出了“为了孩子而保护环境”的呼声，并因此成立了“地球日国际组织”。1992年6月在巴西召开的联合国环境与发展会议，表明世界环境保护运动达到了第二次高潮。从此以后，世界进入一个经济、社会、环境可持续发展的新时期，环境保护也进入了一个稳定发展的新时期。

四、可持续发展与环境资源保护

（一）可持续发展理论的提出

20世纪60年代以来，在震惊世界的公害事件频发不断，生态资源遭到严重破坏，“环境危机”成为威胁人类生存、制约经济发展和影响社会稳定的直接因素时，人类终于开始认真思考人与环境的关系，对以高投入、高消耗为手段，以高速度、高发展为途径，以高消费、高享受为目的的传统发展方式显露出来的对环境的高污染和高破坏，以牺牲环境求发展的种种弊端有了比较清醒的认识。

1980年3月5日，联合国向全世界发出呼吁：“必须研究自然的、社会的、生态的、经济的以及利用自然资源过程中的基本关系，确保全球持续发展。”1981年，美国世界观察所所长布朗（Brown）的《建设一个可持续发展的社会》（*Building a Sustainable Society*）一书的问世，引起了人们广泛的关注。1983年11月，联合国成立了世界环境与发展委员会（WCED），挪威首相布伦特兰夫人（G. H. Brundtland）任主席。联合国要求该组织以“持续发展”为基本纲领、制订“全球的变革日程”。1987年，该委员会把研究长达4年，经过充分论证的报告《我们共同的未来》（*Our Common Future*）提交给联合国大会，正式提出了可持续发展的模式。

1992年6月，在巴西里约热内卢召开了联合国环境与发展大会，发表了《关于环境发展的里约热内卢宣言》（简称《里约环境与发展宣言》或《里约宣言》）和《21世纪议程》，郑重宣告“促进可持续发展是我们的责任”。可持续发展成了时代的最强音，并被具体体现到这个会议发表的五个重要的文件之中。人类最终理智地选择了可持续发展，这是人类文明进步的历史性的转折，是人类诀别传统发展模式 and 开拓现代文明的一个重要的里程碑。^①

里约会议之后，可持续发展理念进一步得到传播和采纳。80多个国家把《21世纪议程》的主要内容纳入国家发展规划，6000多个城市在议程的指导下制定了远景目标。2002年9月来自世界各地的上万名代表会聚南非约翰内斯堡，在可持续发展世界首脑会议上通过了《约翰内斯堡宣言》文件。该宣言是人类在新世纪就可持续发展的贯彻落实所作的高层对话和协商，它强调了代际公平，从而把后代人的利益明确纳入到人类的发展规划中来，同时还强调了对可持续发展的广泛参与。从斯德哥尔摩会议到约翰内斯堡会议，人类环境保护运动中所诞生的三大宣言，即《人类环境宣言》、《里约环境与发展宣言》和《约翰内斯堡可持续发展宣言》被称为绿色运动史上重要的里程碑。这些纲领性文件正发挥着并将继续发挥历史性的作用，同时对整个人类的思想意识和生活方式产生极大影响，并借此形成一种绿色新文明的雏形，作为环境保护运动史上

^① 周珂. 环境与资源保护法. 北京：中国人民大学出版社，2015：10-11.

的重要成果，在一定意义上可以将这些宣言视为人类探索新文明的路标。

2012年6月20日至22日，联合国可持续发展大会在巴西里约热内卢召开，进一步发展和完善了可持续发展理论和全球战略。目前全世界可持续发展面临新挑战，主要包括：挑战之一，人与自然关系不和谐，表现为：全球温度上升控制在2摄氏度阈值之内面临巨大挑战；世界资源短缺风险日益凸显，实现资源消耗“零增长”目标任重道远；全球环境污染程度持续加重，仍处于环境与发展的“两难”境地；全球生态服务功能持续下降，“生态赤字”加速上升。挑战之二，人与人关系不和谐，表现为：人口总量呈加速增长，人口结构失衡日益严重；全球“财富鸿沟”越来越大，陷入发展与公平的“两难”悖论；全球失业和贫困人口居高不下；全球社会风险持续增加，社会认同感降低。挑战之三，人类身心关系不和谐，表现为：“财富增长”与“幸福流失”悖论；“致富至上”与“唯GDP论”泛滥；“消费异化”与“可持续消费”冲突。

（二）可持续发展的界定

可持续发展是一个使用范围相当广泛，并具有自然、经济、社会等多方面属性的概念，对其的定义较多。

可持续发展的最广泛的定义和核心思想是：“既满足当代人的需要，又不对后代满足需要的能力构成危害”（《我们共同的未来》），“人类应享有以与自然相和谐的方式过健康而富有生产成果的生活的权利，并公平地满足今世后代在发展与环境方面的需要，求取发展的权利必须实现”（《里约宣言》）。由此可见，可持续发展含义的两个最基本的要点为：其一是强调人类追求健康而富有生产成果的生活权利，应当和坚持与自然相和谐方式的统一，而不应当凭借人们手中的技术和资本，采取耗竭资源、破坏生态和污染环境的方式来实现这种发展权利；其二是强调当代人在创造与追求今世发展与消费的时候，应承认并努力做到使自己的机会与后代人的机会相平等，不能允许当代人片面地、自私地为了追求当今的发展与消费，而毫不留情地剥夺后代人本应合理享有的同等发展与消费的机会。

可持续发展还包括下列含义：（1）可持续发展特别强调的是发展，把消除贫穷作为一项不可缺少的条件。发展是人类共同和普遍的不容剥夺的权利，特别是对于发展中国家来说，发展权尤为重要。（2）可持续发展认为发展与环境保护相互联系，构成一个有机的整体。《里约宣言》强调：“为了实现可持续发展，环境保护工作应是发展进程的一个整体组成部分，不能脱离这一进程来考虑。”可持续发展把环境保护作为积极追求的最基本的目标之一，它也是区分可持续发展与传统发展的重要标志。（3）可持续发展观认为，每个人都享有正当的环境权利，即享有在发展中合理利用自然资源的权利和享有清洁、安全、舒适的环境权利。人们的环境权利和环境义务是平等、统一的，在国际事务和交往中，国家环境资源主权与环境责任也应是平等统一的。（4）可持续发展呼吁人们放弃传统的生产方式和消费方式。一方面要求人类在生产时要尽可能地少投入多产出；另一方面又要求人类在消费时要尽可能地多利用少排放。因此，人类必须纠正过去那种单纯依靠增加投入、加大消耗来实现发展和以牺牲环境来增加产出的错误做法，从而使发展更少地依赖地球上有限的资源，更多地与地球对环境污染的承载能力达到有机的协调。（5）可持续发展要求加快环境保护新技术的研发和普及，并提高公