

307.01
7-200
8

中国自然保护立法 基本问题

王礼靖 曹叠云 金丽华 主编

中国环境科学出版社

1992

前 言

本书系在主编的组织安排下,由深圳市中级人民法院黄文湘(第一章)、中南政法学院经济法系吕忠梅(第二章)、汕头大学法律系叶明照(第三章)、浙江省人民代表大会常务委员会办公厅丁祖年(第四章)、湖北省环境保护局吕文艳(第五章)、武汉大学法学院陶红英(第六章)、上海市高级人民法院李永祥(第七章)等分头写作完成。

本书各章,既自成系统,又相互关联,共同构成了自然保护立法的主要方面。由于自然保护立法体系与管理体制在我国的理论与实践上均缺乏令人信服的依据,在它与环境保护立法之间还难以划出一条相对明确的界限。因此,我们将其中一些共同性问题置于其中一并探讨。

本书各章作者在写作过程中,均以其硕士论文为基础,并作了程度不同的修改、补充。我们谨向尊敬的导师——著名法学家、武汉大学法学院韩德培教授表示衷心的感谢与谢意。我们还应感谢曹坤全先生、王银珍女士以及中国海南法律咨询服务公司总经理陈明义教授、中国社会科学院政治学研究所所长、立法学博士导师吴大英教授的培养、鼓励与指导。我们还要感谢国家环境保护局金鉴明副局长、胡保林司长以及中国社会科学院研究生院王焕宇教授、王清海先生的热情支持。

最后需要说明的是文责自负,如果存在错误,应当归咎于我们。主编除对部分内容作技术性修改外,各部分内容充分尊重作者原意,并体现原作者水平、观点。限于篇幅,原作注释一律删去。

王礼墙 曹叠云 金丽华

1991年1月

(京) 新登字089号

内 容 简 介

本书是一部集体创作的分专题研究著作。它既是一部自然保护法方面的著作，又同时顾及整个环境法体系，探讨了范围广泛的环境管理、环境立法与公民环境权问题。书中涉及环境法体系与法律地位，重点研究探讨了自然保护区立法、乡镇企业环境管理立法、农业环境保护立法等重大问题。

本书可供环境立法、环境保护、农业、自然资源管理部门和有关人员参考。

中国自然保护立法基本问题

王礼嫻 曹叠云 金丽华 主编

责任编辑 张维平

*

中国环境科学出版社出版

北京崇文区北岗子街8号

冶金工业出版社印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

*

1992年6月第一版 开本 850×1168 1/32

1992年6月第一次印刷 印张 8 7/8

印数 0001—1,000 字数 238 千字

ISBN 7-80093-147-1/X·598

定价 6.00 元

目 录

第一章	中国环境法体系概述.....	(1)
第二章	自然环境管理概念与立法.....	(7)
第三章	自然保护中的公民环境权.....	(37)
第四章	中国自然保护区立法	(70)
第五章	乡镇企业环境管理立法	(158)
第六章	农业环境保护立法	(208)
第七章	地方自然环境立法	(244)

第一章 中国环境法及其体系概述

环境法是调整在保护环境和自然资源以及防治污染和其它公害的活动中产生的社会关系的法律规范的总称。它是本世纪60年代以来,随着环境问题在许多国家尖锐化,为了适应国家加强环境保护工作的需要而迅速发展起来的。目前,大多数国家的环境法还未形成独立的体系,但在一些经济较发达、环境法制定得早的国家,环境法已成为一个独立的法律部门,并已形成了比较完整的环境体系,成为国家整个法律体系中的一个重要组成部分。

在我国,关于环境法是否一个独立的法律部门,有的以环境问题是社会经济问题为由而认为解决环境问题所制定的法律规范和规范性文件应属经济法范畴;我们认为,环境法是我国法律体系中的重要组成部分,如同国家法、行政法、民法、刑法、经济法、婚姻法、劳动法、民事诉讼法、刑事诉讼法一样,是一个独立的法律部门,因为:

(1) 环境法有自己独立的调整对象,即在保护和改善环境的活动中产生的社会关系。这是由于,一方面人类的活动对环境造成污染和破坏,另一方面为了保障人体健康和自然资源的永续利用,人们又必须采取措施,对环境和自然加以保护,从而,在保护环境的过程中,人们之间形成了各种各样的社会关系。应该说,这类社会关系从有了人类之后就有了,并且随着社会的发展,人类活动对环境造成的影响日益严重,这种关系变得愈来愈复杂。其中,一类是与保护自然环境和自然资源有关的社会关系,即保护大气、水、土地、矿产资源、森林、草原、野生动植物等活动中所产生的社会关系等,它同生态系统的良性循环紧密联系;另一类是与防治环境污染和其他公害有关的社会关系,即

预防和治理人类生产、生活中所产生的大气污染、水质污染、固体废物污染、噪声污染、放射性物质污染、电磁辐射污染、农药污染等而产生的社会关系，它同人类生存的环境质量息息相关。

(2) 环境法有自己独特的调整原则和方法，即谁开发谁保护、“谁污染谁治理”、无过错赔偿责任等原则，以及奖惩结合、行政程序与司法程序兼用等方法，这是环境法的又一重要特点。

新中国成立以来，我国制定了不少有关环境保护的法律规定，特别是在1979年制定了一部专门的、综合性的环境法规——《中华人民共和国环境保护法（试行）》，以后又相继制定了有关海洋、水、森林、草原、大气等环境专门法规，基本形成了我国的环境法体系，1989年，在总结以往的环境管理和环境法实践的基础上，又制定了新的专门的、综合性的环境法规——《中华人民共和国环境保护法》，其中明确规定：“国家制定的环境保护规划必须纳入国民经济和社会发展规划，国家采取有利于环境保护的经济、技术政策和措施，使环境保护工作同经济建设和社会发展相协调”。该法不仅为我国环境管理开辟了新局面，也为我国环境立法提供了新的蓝本，是我国环境法体系日趋完善进程中的新里程碑。

所谓环境法体系，就是指国家在一定历史阶段上的所有环境法律、法规，以宪法为统帅，以部门法为基础，以门类齐全、结构严谨、内外和谐、形式统一为主要特征而组成的有机整体，是衡量一个国家环境法制建设和环境保护工作发达程度的重要标志。建立、健全环境法体系，对于我国加强环境法制建设和发展环境保护事业，都具有重要的现实意义。

我国环境法作为国家整个立法中的一个独立部门，至今已成体系，其结构初具规模且日趋完善，其作用也在环境管理中得到充分显示。

一、我国环境法体系的结构

1. 纵向结构

即环境法律、法规根据其制定的机关的性质、权限和其法律效力而形成的结构。

(1) 环境宪法性规定, 由全国人民代表大会制定, 依法公布实施;

(2) 环境基本法规定, 由全国人民代表大会制定, 依法公布实施。

(3) 环境一般法规定, 由全国人民代表大会常务委员会制定, 依法公布实施;

(4) 环境行政法规定, 由国务院制定, 依法公布实施。

(5) 环境地方性法规规定, 由省级人民代表大会及其常务委员会制定, 依法公布实施。省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会, 也可以依法制定地方性法规, 报省、自治区人民代表大会常务委员会批准后施行。

(6) 民族自治地方的单行条例中环境保护方面的规定。

上述各类环境法规, 在效力上, 环境宪法性规定最高, 由上至下, 形成了环境法体系的纵向结构。

2. 横向结构

即环境法律、法规根据其不同的职能、内容而形成的结构。

(1) 环境法律、法规根据其职能, 可分为实体法和程序法。

(2) 环境法律、法规在职能划分的基础上, 再根据其内容, 可分为:

A 实体法可分为污染防治法规, 生态环境保护法规 (即自然保护法规), 环境管理法规, 环境标准法规, 环境致害

责任法规，等等。

B 程序法可分为环境行政诉讼法规，环境行政程序法规，环境仲裁程序法规，等等。

二、我国环境体系的作用

我国环境法既有综合性法规，又有单行法规，还有实施细则和地方性法规，它们共同组成了我国的环境法体系，是我国环境管理的重要措施，在保护和改善生活环境与生态环境，防治污染和其他公害，保障人体健康，促进社会主义现代化建设中，发挥着非常重要的作用。

清洁、适宜的生活环境，是人们有效和特续地进行劳动、维持健康和幸福生活的基本条件，是人们实现管理国家事务、享受劳动、休息和受教育等权利的必要条件；符合生态系统健全发展的生态环境，对保护人民健康，促进经济发展和造福子孙后代，都具有十分重要的意义。生活环境和生态环境是一个不可分割的整体，凡是破坏生态平衡的活动，必然会直接或间接地影响人类的生活环境，只有良好的生态环境才能向人们提供良好的生活环境；另一方面，凡是污染和危害生活环境的活动，也会迟早影响生态系统的良性循环，甚至引起生态破坏。我们进行社会主义现代化建设，既要有良好的生活环境作为经济建设的条件，更要有可供永续利用的自然资源作为物质基础。因此，我们既要保护和改善生活环境，又要保护和改善生态环境。

为了有效地保护和改善生活环境与生态环境，我们必须积极地防治环境污染和其他公害，即防治废气、废水、废渣、粉尘、垃圾、农药、放射性物质等有害物质和噪声、震动、恶臭等对环境的污染和危害，以免造成对人体健康、经济建设和生态平衡的破坏。

回顾我国环境管理的历程，我们先后采取的主要管理措施是宣传→行政→技术→经济→法律。当然，它们相互之间

并非截然不同，而且，有时相互融合。随着我国社会主义法制建设的日渐完善，以及对环境保护工作的日益重视，法律措施在环境管理中的地位和作用也变得更加突出。我们应健全环境立法，进一步完善我国的环境法体系，以更好地发挥法律措施在环境管理中的作用。

三、全国性环境法规的制定

1. 环境法规与其他部门法

环境法具有很强的综合性，是一个新兴的边缘性法律部门，与其他法律部门存在着交叉关系，其中与行政法、经济法、民法、刑法和诉讼法的关系更为密切。如，关于污染损害的民事责任问题，环境犯罪的刑事处罚问题以及环境纠纷的处理程序问题，既是环境法所要解决的问题，也是民法、刑法和诉讼法不可回避的问题。环境法与有关部门法相互交叉既要相互补充，又应相互配合，这便要求我们在进行环境立法时做好同其他相关部门法的协调与配合工作，既不违反相关部门法的基本原则，又能体现环境立法的特殊性。新颁布的环境保护法，把因环境污染损害赔偿提起诉讼的时效规定为三年，就是在我国民法时效制度的一般规定的基础上充分考虑环境污染损害的潜伏性和长期性特点而作出的。

2. 环境单行法规与其实施细则

搞好环境管理，除制定一些重要的单行法规外，制定这些单行法规的实施细则也同样重要。如果这些较原则的单行法规没有实施细则来配套，那么在执行中也会遇到或发生这样或那样的困难。因此，为保证这些单行法规能得到全面有效的执行，应抓紧制定其实施细则。

四、地方性环境法规的制定

由于不同地区环境的组成、结构以及所储存的物质和能量水平不同，以及我国幅员辽阔，地形复杂、气候多样，致使不同地区的环境的稳定度和自净能力及敏感性均不同，因此，保护和改善环境必须在国家政策和法律指导下因地制宜，区别对待。为此，我们要十分重视环境管理的区域性，加强地方环境立法，不能认为有了国家环境法规就可以解决一切环境问题。

国家一级环境法是就全国性的问题而作出的规定，并不会也不可能详细地考虑各地的具体情况和特殊情况，须由地方根据本地区的情况制定出地方性环境法规，以补充和实施国家环境法规。如果各地不依照本地的实际制定地方性环境法规，国家的环境法的实施就没有保障。

我国宪法及组织法都规定，省、自治区和直辖市的人大及其常委有在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，制定地方性法规的职权。我们既要通过地方立法来充分调动地方环境管理的积极性，同时，对于地方环境立法，中央以要加以正确指导，以保证地方环境立法与中央环境立法在总目标上的一致。明确地方环境立法的任务，是中央指导地方环境立法的重要方面。在总结以往地方环境立法的成果和经验的基础上，地方环境立法的任务可归纳为三个主要方面：①就全国已有的环境法规制定实施细则、条例、办法等；②根据中央的环境保护方针、政策和本省的实际情况，把过去比较零散的文件加以调理系统化为法规；③从本辖区特点出发，对一些急需解决而中央又暂无规定的问题，制定暂行条例、试行办法等，待中央有了统一法规后再加以修订。

第二章 自然环境管理的法学概念与立法

本章将自然环境一词区别于社会环境而加以使用，但后文中为了行为的简便，略称为环境。环境管理即自然环境管理。

在环境问题和环境保护日益引起重视的今天，环境效益的考虑已进入社会、经济和发展诸领域，促进了环境管理的发展。越来越多的学者承认，在一定意义上，环境保护就是环境管理，从而明确了环境管理的范围。随着环境管理的发展，环境管理学脱颖而出，迅速形成了自己的独立理论，但它作为一个交叉性、渗透性极强的边缘学科，与管理科学、环境科学及环境法学都有着密切的联系，因此，从不同角度对环境管理的概念及其内涵外延加以界定并探讨其法律意义，对于加强环境管理、健全环境立法具有重要价值。

本文从两方面研究环境管理的基本问题：即环境管理的法学概念；环境管理立法研究。

一、环境管理的法学概念

1. “管理”的意义

“管理”一词，既有执行、统治的含义，也有经营、创造的含义，管理不完全等同于行政，根据管理主体的不同，我们将管理分为两大部分——社会管理和国家管理。在阶级社会，尤其是在生产力迅速发展和社会生活日益复杂的今天，国家管理在社会政治经济生活中的地位和作用都更加重要，但是国家管理不会也不可能完全取代社会管理，而且社会管理以其灵活性，自觉性和自

主性可以既作为国家管理的补充，又独立地发挥其特殊作用。因此，我们不能将管理仅仅理解为利用行政权进行控制、取缔、监察等行政行为，也应注意到管理主体的多样性以及他们的创造性经营和为达到国标而进行的努力。即使是行政行为，在国家干预经济、实行宏观调控经济社会生活的今天，其主要功能也应该是预测和决策，执行仅仅是其中的一个方面。

更为重要的是：社会管理的地位和作用不可忽视，在某种意义上讲，国家管理（包括行政管理在内）都是社会管理的一个组成部分。社会管理主体、客体的多样性复杂性正是我们理解“管理”一词丰富内涵的契机。

2. “环境管理”的法律概念

由于“管理”概念的多种含义，“环境管理”的概念也难以统一，并且含义也十分混乱。

首先我们研究一下环境科学和环境管理学学者们给“环境管理”下的定义：

“环境管理 国家环境保护部门的基本职能。它运用行政、法律、经济、教育和科学技术手段，协调社会经济发展同环境保护之间的关系，处理国民经济各部门、各社会集团和个人有关环境问题的相互关系，使社会经济发展在满足人们的物质和文化生活需要的同时，防治环境污染和维护生态平衡”。（《中国大百科全书·环境科学》第176页，中国大百科全书出版社。）这一概念特别强调了国家作为环境管理主体的重要地位和作用，明确了管理手段和基本内容，虽然它也提及了其他管理主体（国民经济各部门、各社会集团和个人），但对它们的主动性和参与性重视不够，并且该定义对环境管理的基本范围缺乏全面性概括，使人感到有失偏颇。

“环境管理是通过对经济发展的全面规划和自然资源的合理利用，以达到保护生态和改善环境的目的，实质上是把自然资源保护和环境污染控制两个概念合并在一起，并且主要通过全面规

划、合理布局的办法，做到防止自然破坏和环境污染于未然”。

（《环境科学概论》，刘培桐著，环境科学出版社）。这一概念，对于环境管理的主体根本未涉及，仅对管理对象和方法作了一个说明，缺乏基本概念的要素，使人对于环境管理的基本点难以把握。

“环境管理是对损害环境质量的人的活动施加影响，以协调发展与环境的关系。达到既要发展经济满足人类的基本需要，又不超出行星（地球）的生物容许极限。这个定义包括以下三方面的内容：①对损害环境质量的人为活动施加影响；②协调发展与环境的关系；③以环境制约生产”。（《环境保护概论》，第250页，刘天齐、林肇信、刘逸农主编，人民教育出版社）。该定义也主要是从环境管理的基本方法和内容入手，概括了环境管理的主要目的，对管理主体未能给予明确说明，对管理的强制性和自觉性两方面都不够明确。

“环境管理，广义上说，即通过法律的、经济的、行政的、教育的手段，限制危害环境质量的人的活动，以协调发展与环境之间的关系，达到既发展经济、又使环境的污染与破坏不超过环境允许的容量”。（清华大学环境工程系编，《环境学导论》）。

G·H休埃尔在《环境管理》一书中说：“环境管理是对人类损害自然环境的质量（特别是大气、水和土地外表的质量）的活动施加影响，环境管理的方法多种多样。……。一切有活动能力的人都在进行某种程度的环境管理，但这里这个术语指的是：多人协调活动，以求创造美学上令人愉快、经济上可以发展、身体上有益于健康的一种环境所作的自觉努力”。这一概念除对环境管理的基本方法加以说明外，强调了个人集体对于环境管理的作用，但对国家在环境管理中的地位重视不够。

日本学者们认为：“所谓环境管理，就是保护、保全、改善与塑造涉及与人类相互作用的外界”。“在广义上说就是改善环境，即维持与创造良好环境。在狭义上说，是行政主体与国民（居民）一起改善环境，是为了维持与创造良好的环境行政”。

“所谓管理是以全体环境作为管理对象对其进行的创造性或综合性的管理”。“所谓环境管理，是对包括开发行为在内的一切人类活动所反映的环境性考虑”。（《环境管理的概念》，加藤一郎著，康树华译，《中日环境法交流文集》第36、37页，北京大学出版社）。这些定义对环境管理的各个方面进行了说明，也是各有侧重，但都不十分完整。

从以上各种定义环境管理的形式可以看到：在环境科学及环境管理学界，对于环境管理的理论和方法论还在探索之中，环境管理的概念以及与之相联系的环境管理的研究对象和任务、环境管理的特点、环境管理的体系、环境管理决策等问题都是急待研究理解的理论问题。虽然从目前来看，环境管理学的发展很快，新的理论也随着环境管理实践的发展不断出现，但总的来说，理论研究是薄弱环节，作为环境管理的理论基础之一的环境法学，也急需加强这些方面的理论研究，为环境法学自身的发展和完善、也为环境管理学的发展作出贡献。

我国及外国的环境法学者对于环境管理这一重要理论问题也进行了不少研究，并取得了一些成果，环境管理的概念问题也是其中之一。

下面我们试举几例比较典型的定义：

“所谓国家对环境的管理，是指国家采用行政的、经济的、法律的各种手段，对开发利用、保护改善环境的活动进行干预或施加影响，以达到协调人类与环境的关系，及保护和改善环境的目的的全部管理活动”。（《环境法概要》，第79页，程正康著，光明日报出版社）。

“国家管理是一个复杂的高层次的上位概念，包括对国土、自然资源、国民经济和社会结构（社会的阶级结构，人与人之间的关系等）的管理，以及对社会生活的管理。我国的国家管理就是运用法制手段来调整和控制社会系统和自然系统，以及人类——环境系统，使其按固有的规律有秩序地运转，按斯大林的说法就是无产阶级专政的组织工作”。“法制手段的运用，按斯大林

的说法就是‘革命法制’在环境管理中有极为重要的意义。国内外环境管理的经验证明，环境法是保护和改善环境的一个重要手段”。（《环境法学》，第55页，罗辉汉著，中山大学出版社）。

苏联“自然保护的管理是实现苏维埃国家自然保护职能的最主要的方式，其目的在于组织清查苏联的自然资源，拟订苏联自然资源利用和自然保护计划，从物质技术上和组织上保证计划的实施和遵守自然保护立法的情况实行监督”。（《苏联环境保护法概论》，B·B彼德洛夫等编，黄之英译，北京大学出版社出版）。

从这几个比较有代表性的定义可以看出，在我国环境法学界，几乎都是在行政的意义上使用环境管理的概念，将其仅仅理解为“国家的基本职能”，然而这一概念与环境管理本身的要求和我国环境保护工作“依靠群众”、“大家动手”的方针是不相符合的，并且从我国的环境立法和管理实践以及外国的成功经验来看，环境管理必须将社会管理包含在内。

管理科学指出：“管理是以组织或人为对象的”。（《现代管理论》，第9页，占部都美著，蒋道鼎译，新华出版社）。现代管理理论将管理对象也看成是决策者，并把旨在建立有效的管理体制，即囊括了形成管理组织的科学管理法加以发展，它将决策在组织上的合理化作为主要研究对象，同时特别重视成员的动机。这一理论对于环境管理的产生和发展有着重要影响，对于我们理解环境管理的概念也大有裨益。这里的管理，显然不是行政的同义词。

“行政，在抽象的词义上，范围涉及一切控制、指挥、执行和治理活动，与管理一词的意义相通。其基本内涵可以表述为：一定的社会主体（个人或组织）——基于为实现某种特定目标而聚集起来的社会群体，在变革客体的过程中所进行的组合、控制和协调活动的总称。凡是人们从事的活动具有社会性质，控制和协调成为必要的地方，就会出现与这种活动相适应的行政管理形式”。“行政，在行政法上有着特定的含义。……广义的行政指政府的全部作用；狭义的行政指政府除立法以外的其它作用；最狭

义的行政指除立法和司法以外的其它作用。行政法一般取最狭义的行政”。(《行政法学教程》，第3页，应松年主编，中国政法大学出版社)根据这一定义，行政法上的“行政”与管理不能完全等同。而我们知道，环境法就其内在功能和实质而言，应属于行政法的范畴，大量而具体的环境管理规范是可以而且应该依照行政法理论来理解的。但是，环境法的迅速发展，环境保护的迫切要求使得环境管理的立法与实践突破传统的行政法理论，以适应保护人类健康，维护生态平衡的需要，所以我们对环境管理的法学概念不能囿于行政法基本理论。

根据联合国环境规划，所谓环境管理，“无论个人或个人的代表者，凡是执行决定的人员，都对于环境以负责的方法从事其行为，因此，环境管理不仅仅是就环境所进行的管理，而且它还要限制对环境造成的破坏”。这种意义上的环境管理，是超出了“行政”范围的管理，日本学者加藤一郎将环境管理定义为：“所谓环境管理，从为了某一社会的一般性目的的规定到各种开发计划的具体完成所有有关意志的决定，都叫环境管理，它是从地球规模到地方规模，有关具有一切地理范围的手段，它无论在计划经济国家，或者在市场经济的国家，也无论在发达的国家或者在发展中国家，对于所有国家来说，都成为关心的对象，最后，它是与人们无论作为个人或者作为集团所进行的活动都有关联。总之，所谓环境管理，是指在人类一切活动的一切方面，都有意识地附加了环境性的观点”。(《环境管理的概念》，加藤一郎著，康树华译，中日环境法交流文集，第36~37页，北京大学出版社。)这里明确了环境管理主体、客体及特点等基本方面，但文字似乎太繁杂，反倒使意义不甚明了。

通过对以上各环境管理概念的探讨比较以及法理分析，我们认为可以将环境管理定义为：“环境管理是指在人类发展的每一过程中，始终重视对环境的影响，在考虑经济效益、社会效益的同时，考虑环境效益；并以各种方式影响人的行为，以实现环境与经济发展的协调”。这样，环境管理的主体大至国际社会，小至

公民个人，对于各级行政机关而言，不仅仅是执行法律，也要创造性地运用各种方法对环境加以预测和决策，正如《人类环境宣言》所指出的：“为实现这一环境目的（保护和改善人类环境并与争取和平和全世界经济与社会发展相协调，笔者注）。将要求公民和团体以及企业和各级机关承担责任，大家平等地共同努力。各界人士和许多领域中的组织，凭他们有价值的品质和全部行动，将确定未来的世界环境的格局，各地方政府和全国政府，对在它们管辖范围内的大规模环境政策和行动，承担最大的责任。……种类越来越多的环境问题，因为它们在范围上是地区性或全球性的，或者因为它们影响着共同的国际领域，将要求国与国之间广泛合作和国际组织采取行动以谋求共同的利益”。（《国内外环境法规资料选编》，第483页，城建部环保局综合处等合编）。它包括了国家环境管理和社会环境管理两个方面及其环境管理的特点。

环境管理的对象包括每一环境要素，涉及到生产和社会生活的方方面面，范围包括国家的各部门、社会的各组成部分，手段综合了经济、技术、行政、立法、检察、审判等措施，因而具有高度的综合性；环境管理的主体有国际社会、国家和地方行政机关、社会团体、群众组织、公民个人，环境质量的优劣与每个人的生存息息相关，所以说环境管理是一种具有广泛性的社会活动，环境是以某一事物为中心的特定地域空间，它受到不同地理位置、气候条件、资源状况、社会经济发展程度以及其他条件的影响而是现出不同的特点，环境管理针对不同地区的环境特点而进行从而具有明显的区域性；环境对于外界影响具有一定的耐受阈值，在某种程度上它可以适应外界变化，如资源具有再生性、环境要素对于污染物有自净能力以及生物的生态平衡规律等等，环境管理以生态学为基础，充分利用自然环境的适应性来规划和决策，进行全面的、持续性管理、从而使环境管理具有科学性。

从环境管理的范围来看，可以将其内容概括为两个方面：第一是进行环境质量管理，它要求为保证人类生存与健康所必需的