

核心课教材

法理学	宪法学	中国法律史	刑法(总论/分论)
民法	商法	知识产权法学	经济法
行政法与行政诉讼法	民事诉讼法	刑事诉讼法学	国际法
国际私法	国际经济法	劳动与社会保障法	环境与资源保护法
民法学	刑法学	商法教程	


21世纪普通高等教育
法学规划教材

21世纪普通高等教育
法学规划教材

选修课教材

中国法律思想简史	外国法律制度简史	外国法律思想简史	物权法
合同法	罗马法	婚姻法学	公司法
证券法学	保险法	票据法	海商法
房地产法	金融法	竞争法学	法律逻辑学
法律文书学	律师与公证制度	法律职业伦理	国家赔偿法
公务员法	警察行政法	法医学	医事法学
科技法	海洋法	法律英语	西方法律思想简史
婚姻家庭与继承法	法律方法论	法律诊所	外国宪法
世界各国宪法经典案例评析	合同法要义	实用法律逻辑教程	电子商务法
调解学教程	监察法学	经济法概论	

本教材配套教学课件请登录以下网址下载使用：
* 中国人民大学出版社网站：<http://www.crup.com.cn>

策划编辑 郭虹 崔丽
责任编辑 王沛 许晋
装帧设计 



人大法律出版

ISBN 978-7-300-28520-7




9 787300 285207 >

定价：45.00元

环境与资源保护法（第四版）

主编 曹明德
执行主编 赵爽

 中国人民大学出版社

环境与资源保护法

(第四版)

主编 曹明德
执行主编 赵爽

 中国人民大学出版社

21世纪普通高等教育
法学规划教材

环境与 资源保护法

(第四版)

主 编 曹明德
执行主编 赵 爽

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

黄锡生 王 江 曹明德 崔金星
庞子渊 蒋亚娟 陈维春 乔 刚
张志辽 赵 爽 曾文革 郭美含

中国人民大学出版社
· 北京 ·

作者简介

曹明德 法学博士，中国政法大学环境法教授、博士生导师，《中国政法大学学报》主编，中国法学会环境资源法学研究会副会长，中国环境科学协会环境法学会副主任委员，中华环保联合会法律委员会委员，中国政法大学气候变化与自然资源法研究中心主任，曾任重庆南川市（现为南川区）人民政府副市长，教育部新世纪优秀人才支持计划入选者（2005年），“全国十大杰出青年法学家”（2006年），中达环境法学者（2012年），曾留学加拿大英属哥伦比亚大学法学院（Faculty of Law, UBC）、美国弗蒙特法学院（Vermont Law School）、佩思大学法学院（Pace Law School），以优异成绩获得弗蒙特法学院环境法硕士学位和佩思大学环境法博士学位，应邀出访20余个国家和地区，并多次在国外著名大学举办学术讲座或在重要国际会议上作特邀发言或大会发言，在CSSCI来源期刊上发表论文30余篇，在SSCI及国内权威核心期刊发表学术论文10余篇，代表作为《生态法新探》《环境侵权法》，主持国家社会科学基金重点项目3项。

黄锡生 法学博士，重庆大学法学院院长，教授、博士生导师，中国环境资源法学研究会常务理事，重庆市环境资源法学研究会副会长，英国牛津大学、美国波士顿大学访问学者，主要研究领域为环境资源法。

曾文革 法学博士，重庆大学法学院教授、博士生导师，中国环境资源法学研究会常务理事，中国国际经济法学会理事，重庆市法学会环境资源法研究会秘书长，香港大学、美国佛罗里达大学访问学者，主要研究领域为环境资源法、国际经济法。

陈维春 法学博士，华北电力大学人文与社会科学学院教授、硕士生导师，主要研究领域为环境资源法、能源法。

张志辽 法学博士，西南政法大学教授、硕士生导师，中国能源法研究会理事，美国夏威夷大学访问学者，主要研究领域为环境资源法、经济法。

庞子渊 法学博士，西南政法大学教师、硕士生导师，主要研究领域为环境资源法。

赵爽 法学博士，西南政法大学副教授、硕士生导师，资源与环境法教研室主任，美国圣塔克拉拉大学访问学者，主要研究领域为环境资源法、能源法。

乔刚 法学博士，西南政法大学副教授、硕士生导师，主要研究领域为环境资源法。

蒋亚娟 法学博士，西南政法大学副教授、硕士生导师，经济法学院副院长，美国德雷克大学访问学者，主要研究领域为环境法、财税法。

郭美含 法学博士，西南政法大学副教授、硕士生导师，主要研究领域为环境资源法。

崔金星 法学博士，西南石油大学法学院副教授，美国佩思大学法学院访问学者，主要研究领域为环境法、能源法。

王江 法学博士，重庆大学法学院副教授，主要研究领域为环境法、自然资源法。



第四版编写说明

环境与资源问题是人类面临的重大问题，备受各国政府和公民关注。自20世纪70年代末以来，我国先后颁布了一系列涉及环境与资源的法律法规，为环境与资源保护奠定了较为完善的制度基础。随着我国生态文明法治建设的不断推进，近年来在环境立法和环境司法领域都出现了一系列新的发展和变革。基于此，本次修订着重增补了《土壤污染防治法》《环境保护税法》《资源税法》等最新立法成果，同时体现了《土地管理法》《森林法》《固体废物污染环境防治法》等法律的最新修改成果，并更新了国土空间规划制度、生态环境损害赔偿制度、检察机关提起环境公益诉讼等制度改革成果。从环境法学知识应用的社会实践情况看，一方面，国家法律职业资格考试和公务员考试正在不断增加环境与资源保护法方面的测试内容，预期将会随着社会和经济的发展持续增加；另一方面，随着各级法院陆续设立专门的环境资源审判庭和环境资源行政执法力度的进一步加大，社会各界对环境法治专门人才的需求日益旺盛。为此，根据新形势对法律人才的新要求，为全面提升法律专业人才和社会管理者的环境法素养，在曹明德教授主持下，我们组织中国政法大学、西南政法大学、重庆大学、华北电力大学、西南石油大学等大学的部分环境法学者，在参考学界同行研究成果的基础上对本书做了第三次修订。本次修订保留了第一版、第二版和第三版的优点，并充分吸收了环境与资源保护法领域的最新研究成果和立法、司法实践中的亮点，对精选的案例也进行了适当的调整。其中，第一章由黄锡生、王江撰写，第二章由曹明德、崔金星撰写，第三章由庞子渊、曹明德撰写，第四章由蒋亚娟、曹明德撰写，第五章第一、二、三、五节由陈维春撰写，第五章第四节由庞子渊撰写，第六章由乔刚撰写，第七章由张志辽撰写，第八章由赵爽撰写，第九章由曾文革、郭美含撰写。全书由赵爽负责统稿，曹明德定稿。

本书于2008年出版后深受读者特别是法学院（系）教员和学生的喜爱，应中国人民大学出版社的要求进行第三次修订。在此，对长期使用本教材的所有同行、朋友表示真诚的感谢。

本书可供高等院校法学院（系）必修课和邻近专业选修课选用，也可供参加国家法律职业资格考试和公务员考试的考生使用，对从事环境资源保护工作的实务工作者同样具有参考价值。由于水平所限，对法律规范的解读难免存在缺陷与不足，诚恳欢迎读者和同行提出批评和建议。

编者
2020年5月

编写说明

环境与资源问题是人类面临的重大问题，备受各国政府和公民高度关注。自 20 世纪 70 年代末以来，我国先后颁布了一系列涉及环境与资源的法律法规，为环境与资源保护奠定了较为完善的制度基础。近年来，环境法学知识在国家司法考试和公务员考试中的分量不断增大，并将随着社会的发展持续增加。因此，根据新形势对法律人才的新要求，全面提升法律专业人才和社会管理者的环境法素养，在曹明德教授主持下，组织中国政法大学、西南政法大学、武汉大学、重庆大学、华北电力大学的部分环境法学者，在参考学界同人研究成果基础上共同编写了本书。其中，第一章由黄锡生、王江撰写，第二章由曹明德、刘明明撰写，第三章由蒋小兰、毛涛撰写，第四章由蒋亚娟撰写，第五章由陈维春撰写，第六章由乔刚撰写，第七章由张志辽撰写，第八章由秦天宝撰写，第九章由曾文革撰写。全书由张志辽统稿，由主编定稿。

本书可供高等院校法学院（系）必修课和邻近专业选修课选用，也可供参加国家司法考试和公务员考试的考生使用，对从事环境资源保护工作的实务工作者同样具有参考价值。

由于水平所限，对法律规范的解读难免存在缺陷与不足，诚恳欢迎读者和同行提出批评和建议。

编者
2008 年 10 月

目 录

第一篇 总 论

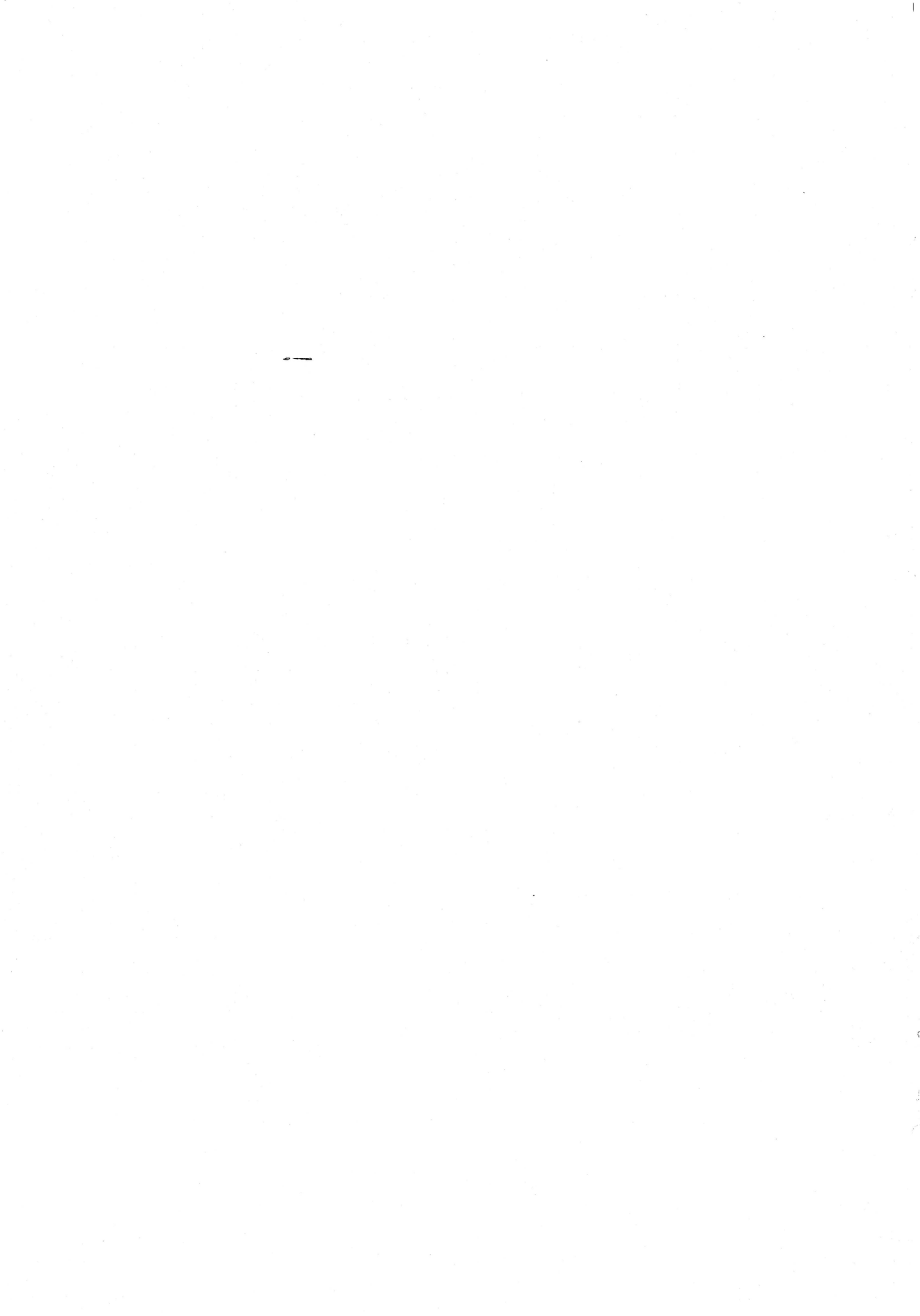
第一章 环境与资源保护法概述	3
第一节 环境资源、环境资源问题和环境资源保护	4
第二节 环境法的概念与发展概况	9
第三节 环境法的目的和作用	15
第四节 环境法律关系	18
第五节 环境法的体系	21
第二章 环境与资源保护法基本原则	27
第一节 环境与资源保护法基本原则概述	28
第二节 保护优先原则	34
第三节 预防原则	39
第四节 公众参与原则	43
第五节 损害担责原则	48
第三章 环境与资源保护法基本制度	59
第一节 环境与资源保护法基本制度的概念与特点	60
第二节 环境保护基本法律制度	61
第三节 自然资源保护基本法律制度	85
第四章 环境法律责任	97
第一节 环境法律责任概述	97
第二节 环境行政法律责任	99
第三节 环境民事法律责任	104
第四节 环境刑事法律责任	108
第五章 环境保护法的实施	126
第一节 环境保护法实施概述	127
第二节 环境守法	128
第三节 环境执法	130
第四节 环境司法	140
第五节 环境法律监督	149

第二篇 各 论

第六章 环境污染防治法	157
第一节 环境污染防治法概述	158
第二节 大气污染防治法	161
第三节 水污染防治法	167
第四节 海洋环境污染防治法	173
第五节 土壤污染防治法	179
第六节 噪声污染防治法	186
第七节 固体废物污染环境防治法	193
第八节 放射性污染防治法	200
第九节 有毒有害物质污染防治法	203
第七章 自然资源保护法	212
第一节 自然资源保护法概述	213
第二节 土地资源保护法	216
第三节 森林资源保护法	223
第四节 草原资源保护法	233
第五节 矿产资源保护法	235
第六节 水资源保护法	238
第七节 海洋资源保护法	242
第八节 渔业资源保护法	247
第八章 生态保护法	252
第一节 生态保护法概述	253
第二节 野生动物保护法	256
第三节 野生植物保护法	260
第四节 自然保护区法	264
第五节 风景名胜区和文化古迹保护法	270
第六节 水土保持和荒漠化防治法	278
第九章 国际环境法	292
第一节 国际环境法概述	293
第二节 气候的国际法保护	302
第三节 生物多样性的国际法保护	312
第四节 外层空间的国际法保护	321
第五节 危险废物的国际法管理	325
 参考书目	 338
译名对照表	339



第一篇 总 论



第一章

环境与资源保护法概述

第一节 环境资源、环境资源问题和环境资源保护

- 一、环境资源
- 二、环境资源问题
- 三、环境资源保护

第二节 环境法的概念与发展概况

- 一、环境与资源保护法的概念及特征
- 二、中国环境与资源保护法的发展概况
- 三、中国环境与资源保护法的立法趋势

第三节 环境法的目的和作用

- 一、环境与资源保护法的目的
- 二、环境与资源保护法的作用

第四节 环境法律关系

- 一、环境与资源保护法律关系的概念
- 二、环境与资源保护法律关系的主体
- 三、环境与资源保护法律关系的客体
- 四、环境与资源保护法律关系的内容

第五节 环境法的体系

- 一、环境与资源保护法体系的概念
- 二、环境与资源保护法体系的类型

「重点问题」

1. 环境资源问题的概念及分类
2. 环境与资源保护法的概念与特征
3. 我国环境与资源保护法的立法趋势
4. 环境与资源保护法的目的和作用
5. 环境与资源保护法律关系的概念
6. 环境与资源保护法的体系

第一节 环境资源、环境资源问题和环境资源保护

一、环境资源

（一）环境的概念及分类

“环境”一词在不同的学科里具有不同的含义。《辞海》中将环境概括为“围绕人类生存和发展的各种外部条件和要素的总体，分为自然环境和社会环境”。环境科学家们一般将环境概括为“作用在‘人’这一中心客体上的、一切外界事物和力量的总和”。在此，环境主要是指人类的生存环境。我国的环境立法对“环境”的概念采用了概括式与列举式相结合的方法进行规定，我国2014年修订的《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、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜、城市和乡村等。”这一解释具有明显的环境科学学科背景，即“人类”是“环境”的主体，野生动物、其他自然体、区域环境等只能是“环境”的要素和组成部分。需要说明的是，1979年《环境保护法（试行）》与1989年《环境保护法》对“环境”的定义所列举的要素并不包含“湿地”，考虑到中国于1992年加入《湿地公约》，以及广东、辽宁与安徽等地陆续出台了本省关于湿地保护的地方性法规，2014年修订的《环境保护法》将“湿地”增列为环境要素。

根据以上我们对“环境”一词含义的考察，环境是指作用于一个对象的所有外界影响与力量的总和。环境总是以某一对象为中心而言的，人们把这个中心对象称为主体，把围绕着中心对象的周围世界称为环境。环境与资源保护法学所研究的环境是以人类为中心对象的环境——人类环境，即可以直接或间接影响人类生存和发展的各种自然因素和社会因素的总体。“人类环境”这一概念是1972年联合国人类环境会议正式提出来的，它指的是以人类为中心、为主体的外部世界，即人类赖以生存和发展的天然和人工改造过的各种物质因素的综合体。

从不同角度考察，依据不同的标准可对人类环境进行不同的分类。根据是否经过人类加工改造，环境可分为自然环境和人为环境。自然环境通常指环绕人类社会的自然界，它包括的自然因素很多，主要有大气、水、土地、矿藏、森林、草原和生物等。这些都是人类赖以生存和发展的物质基础。人为环境是指人类为了不断提高物质和文化生活水平，在自然环境的基础上，进行加工、改造而形成的环境，如名胜古迹、风景游览区、温泉区、疗养区、城市、农村、厂矿等。根据人类的视野或人类活动所及的空间范围，可以把人类环境分为许多层次，如居住环境、生活环境、地面环境、地质环境、区域环境、地球环境、大气环境、水环境、宇宙环境等。

需要注意的是，关于环境的定义不一定必须以人类为中心，一些国际文件和外国法律就摒弃了以人类为中心的思想，体现出人类是自然界的组成部分的观念。例如，1982年联合国大会通过的《世界自然宪章》指出：“人类是自然的一部分，生命有赖于自然系统的功能维持不坠，以保证能源和养料的供应。文明起源于自然，自然塑造了

人类的文化，一切艺术和科学的成就都受到自然的影响，人类与大自然和谐相处，才有最好的机会发挥创造力和得到休息与娱乐。”又如，加拿大《环境保护法》（1988年）第3条第1款规定：“‘环境’指的是地球的组成部分并包括：（a）空气、土地和水；（b）大气层的所有层次；（c）一切有机的和无机的物质以及生命体；（d）包括（a）和（c）项所指各组成部分在内的相互作用的自然系统。”

（二）自然资源的概念及分类

自然资源是指自然界中一切能够为人类所利用的物质和能量。自然资源包括土地、水、森林、草原、野生动植物、矿产等自然要素，以及阳光、风力、地热、潮汐等能量。从这个定义可以看出，自然资源的概念是相对的。因为，所谓“能够为人类所利用的物质和能量”的范围和种类，取决于社会经济发展以及科学技术的水平。正是从这个意义上来说，有的学者把自然资源定义为“在一定的技术经济条件下，自然界中对人类有用的一切自然要素”，这是不无道理的。^①英国著名历史学家汤因比在《历史研究》中，对环境、资源的相对性有个精辟的论述，他认为：“没有人类，这个世界就不是什么环境，不是我们的世界……没有人即没有环境。没有任何自然的产物能被看作是自然资源，除非人类需要它为其服务，并具有技术来开发它。因此肥沃的沼泽地并不是自然资源，除非人类能够疏浚并垦殖它。没有人类的需求和利用它们的手段，煤矿、黄金或铀矿都毫无用处。”^②因此，那些自然要素通融成为对人类有用的“自然资源”，取决于人的需要以及一定的科学技术发展水平。因而，自然资源的概念具有动态性。例如，在人类掌握冶炼铝金属之前，铝土矿是被当作废物来看待的，而现在铝土矿是一种重要的矿产资源。有趣的是，在人类学会利用原子能以前，铀矿是被当作染料来使用的，现在，铀矿已经成为十分重要的战略资源。同理，我们今天消费的一些资源的价值尚未被当代人所确认，或者尚未发现其最佳用途，甚至于被当作废物排放到环境中，从而造成环境污染，并减少了后代人利用自然资源的选择权。从这个角度来说，废物是被放错地方的资源。这也提醒我们在利用自然资源时，应持非常谨慎的态度。随着人类获取和利用自然资源的科学技术水平的不断提高以及社会经济的进一步发展，自然资源的范围也不断地扩展，原先被认为无价值的物质现在成为重要的资源。

自然资源的分类。因划分的依据不同，自然资源可以有多种分类：按照自然资源的利用限度，自然资源可以分为可更新资源、不可更新资源。按照自然资源的存在形态，自然资源可以分为土地、森林、草原、水、矿产、野生动植物资源等。

二、环境资源问题

（一）环境资源问题的概念及分类

环境资源问题，是指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。

环境资源问题可分为两类：一类是指由于自然环境本身的运动变化而给人类造成

^① 参见肖乾刚主编：《自然资源法》，1页，北京，法律出版社，1992。

^② 汤因比：《历史研究（上）》，曹未风等译，72页，上海，上海人民出版社，1986。

的一切有害影响，如火山、地震、洪水等，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。根据具体的表现形式，第二环境问题又可分为两类：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；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。

（二）环境资源问题的产生与发展

环境问题的产生和发展，大致可分为三个阶段。

第一阶段，环境问题的萌芽阶段，即从人类诞生至18世纪工业革命以前。在人类诞生后的漫长岁月里，人类生产力落后，科技水平很低，人类影响和作用环境的能力和程度很低，人类活动对环境的冲击并未超过环境的承载能力和自净能力。此时人与环境关系的基本特征是人自然的依赖、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，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，如因连年战火所引起的土地荒芜退化问题、滥伐森林引起的水土流失问题等。

第二阶段，环境问题急剧发展、局部恶化的阶段，即从工业革命开始至第二次世界大战结束。随着蒸汽机、发电机等工业设备的发明和推广，人类改造自然的能力迅速增强，人类活动对环境的作用和影响超过了环境的承载能力和自净能力。这一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而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，环境问题区域化、国际化和全球化的阶段，即从第二次世界大战结束至今。第二次世界大战以后，世界科技和经济高速发展，人口数量剧增，城市化和工业化加速，人类开发利用环境资源的能力、规模、程度空前提高，人类活动对环境的影响和冲击大大超出了环境的承载能力，环境问题演变为全球性社会问题，如长程越界大气污染、酸雨、气候变化等问题，环境保护开始成为全人类的共同事业，人类防治环境问题的能力也日益提高。这一阶段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不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。

这一时期的环境问题又可以细分为两个阶段，分别呈现出不同的环境问题特征。第一个阶段，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。这一时期的环境问题主要体现为传统的大气污染和水污染事件，如比利时的马斯河谷烟雾事件、日本水俣病事件等。第二个阶段，从20世纪80年代至今，以著名的印度博帕尔毒气泄漏和苏联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志。这一时期的环境问题

呈现出新形态，如液化气爆炸、农药泄漏、核电站泄漏等，而大气污染和水污染问题也从局部扩展至全球，引发全球环境危机。

（三）我国的环境资源问题

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。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，主要表现为“小钢铁”遍地开花，在许多城市的工业区烟雾弥漫、污水横流、渣滓遍地。特别是对矿产资源的乱挖滥采，对植被的破坏，给生态环境带来了一系列的严重后果。中国自然资源遭到的这次大范围的冲击和破坏，使中国的环境问题发展到非常严重的阶段。

“文化大革命”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。主要表现在：工业方面片面追求高产值，从而导致资源、能源的极大浪费和环境的严重污染；“三线”建设将许多污染严重的工厂迁进了深山峡谷，形成了严重的污染却无法集中控制。在农业生产方面强调“以粮为纲”，毁林开荒、围湖造田等严重破坏了生态平衡。此时的环境污染和生态破坏迅速蔓延，于1972年出现了大连湾污染告急事件、北京官厅水库水污染事件、松花江水系污染报警事件。中国的环境问题已处于爆发期。

1973年至1978年，我国的环境保护事业开始起步，但在这一阶段依然无力阻挡污染加剧的趋势。主要表现为：工业盲目发展，城市布局混乱，导致环境急剧恶化，主要城市出现了严重污染的局面；生态破坏日益加剧；自然灾害频繁；植被破坏加剧了水土流失；土壤退化、沙化、盐碱化趋势加剧；农业环境普遍受到化肥、农药、工业“三废”的污染；人口数量剧增对环境造成巨大冲击和压力，使土地、森林、草原、矿产、淡水等各种自然资源超负荷开发利用，人口与资源的矛盾日益突出。中国的环境问题处于加剧期。

改革开放后，国家制定和颁布了一系列的环境保护法律法规，逐步重视环境保护工作。但由于过去的环境问题欠账太多，中国经济的长期高速增长，以及未能正确处理经济增长与环境保护之间的关系，因而环境问题日益严峻的趋势尚未得到有效遏制。

三、环境资源保护

（一）环境资源保护的概念

所谓环境资源保护是指为了协调人与自然的关系，促进人与自然的和谐共处，保证自然资源的合理开发利用，防止环境污染和生态破坏，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）人类环境观与环境资源保护

人类环境观是人们对环境的知识、心理、观念和思维的总和，是建立在一定生产力之上的并反作用于生产力的一种社会意识形态。人类环境观大致可以归结为两种：传统的环境观和现代环境观。

传统的环境观是一种以人类中心主义为价值取向，以人统治自然为指导思想，以反自然为主要特征的环境观。它认为：自然资源是无限的，取之不尽、用之不竭，因而可以不受限制和无偿地使用；自然界的自净能力是无限的，因而可以随意把废弃物

排入自然界。现代环境观是建立在对自然规律、环境与人类关系的科学认识基础上的科学发展观，它认为自然资源和环境容量是有限的，人和自然必须和平共处、和谐发展。现代环境观要求人类必须在研究自然资源承载能力和环境自净能力的基础上，有限制地、合理地开发、利用自然资源，使人类和自然协调发展；必须在尊重自然规律的前提下，正确行使环境权利，切实履行环境义务；必须正确地处理好眼前利益和长远利益的关系，以长辈的责任感为子孙后代留下一份宝贵的环境遗产。这种环境观，不仅是人类社会经济发展模式转换的基础，也是环境法产生的基础。

（三）环境资源保护的内容

环境资源保护的主要内容包括以下几个方面。

1. 预防和治理由生产和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、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、合理配置生产力等，也都属于环境保护的内容。

（四）中国环境资源保护的发展概况

中国的环境保护可分为三个时期。

第一个时期是鸦片战争以前，称为中国古代环境保护。中国古代的环境资源问题与世界古代环境资源问题大致相似。在漫长的岁月里，中国人民曾经开展过无数次保护和改善环境资源、整治山河的重大活动，积累了丰富的环境资源保护知识和经验。大量历史资料说明，在防治废气、固体废物污染和保护自然资源方面，中国历代社会均有所建树。早在公元前5000年，当时烧制陶器的柴窑已按“热烟上升”原理用烟囱排烟。据《尚书》记载，上古时代的舜曾任命伯益为虞官，管理“上下草木鸟兽”，这位虞官被认为是中国有文字记载以来的第一位“环境部长”。春秋战国时期的诸子百家学说中都包含着丰富的保护环境资源的思想。在其他朝代，也有许多关于造林、治水、防治水土流失和保护鸟兽的活动，但从总体上看，中国古代的环境保护规模小、范围小，且主要偏重于自然保护。

第二个时期是鸦片战争后至中华人民共和国成立前，称为中国近代环境保护。在这个时期，中国处于半封建半殖民地社会，工业很不发达，环境问题主要是自然资源被破坏的问题。此外，这一时期中国战争不断，是造成环境问题的一个重要因素。与此相适应，这个时期的环境保护主要是保护自然资源和治理局部工业污染。

第三个时期是中华人民共和国成立至今，称为中国现代环境保护。这一时期环境

保护的发展很不平衡。大致可以分为三个阶段：(1) 从 1949 年至 20 世纪 60 年代末，是中国现代环境保护的萌芽阶段，以保护森林、矿产、水产资源、野生动物等自然资源和防治水土流失为主，也有少量防治污染工作，但还没有全国性的环境保护管理机关和系统的环境科学理论。(2) 从 20 世纪 70 年代初至 1978 年改革开放之前，是中国现代环境保护的起步阶段。在当时国际环境保护运动的推动下，为了准备参加和贯彻 1972 年召开的联合国人类环境会议，为了处理日益严重的工业“三废”污染，全国各地开展了一系列的治理工业“三废”和以综合利用为主的污染防治工作。1974 年 4 月，国务院批准成立了国务院环境保护领导小组，接着各省、市相继成立了环境保护领导小组或办公室。(3) 从 1978 年至现在，是中国环境保护的发展阶段，称为中国改革开放时期的环境保护。自改革开放以来，国民生产总值以每年约 10% 的速度持续增长，这样的经济增长在很大程度上是以牺牲生态环境和自然资源为代价换取的，甚至公众的健康也受到严重威胁，中国民众环境意识已经觉醒，中国环境保护也进入了新的阶段。

第二节 环境法的概念与发展概况

一、环境与资源保护法的概念及特征

(一) 环境与资源保护法的概念

环境与资源保护法作为一门新兴的法律学科，在世界各国法学界有不同的称呼，除了被各国共称为“环境法”或“环境与资源保护法”外，还有许多别名。在我国，其被称为“环境与资源法”“环境保护法”“环境与资源保护法”；在日本，其被称为“公害法”“国土法”；在西欧被称为“污染防治（或控制）法”“自然资源法”；在苏联被称为“自然保护法”“土地法”。

我们认为，环境与资源保护法是调整有关环境资源的开发、利用、保护和改善的社会关系的法律规范的总称，它包括环境保护法；污染防治法，如水污染防治法、土壤污染防治法等；生态保护法，如湿地保护法、海岛保护法、水土保持法等；自然资源（能源）法，如土地管理法、矿产资源法、草原法等；以及与自然资源保护密切相关的法律，如城乡规划法等。

(二) 环境与资源保护法的特征

1. 调整对象的特殊性。环境与资源保护法的调整具有不同于其他法律部门的特殊性，它既调整人与人的关系，也调整人与自然的关系；既保护有利于统治阶级的社会关系和社会秩序，也保护人类共享的自然环境，更强调保护人与自然和谐共处的关系和秩序。我们说环境法是调整因开发、利用、保护、改善环境资源而发生的社会关系的法律规范的总和。这里的社会关系本身就反映了人与自然的关系，因为离开了环境资源这一媒介就不可能有环境法的社会关系。

2. 综合性。环境与资源保护法所调整的社会关系涉及生产、流通、生活各个领域，并与开发利用、保护环境和资源的广泛社会活动有关，这就决定了需要以多种法律规

范、多种方法、从多个方面对与环境相关的社会关系进行综合性调整。环境问题的综合性、环境保护对象的广泛性和保护方法的多样性，决定了环境与资源保护法是一个高度综合化的法律部门；相关法律部门的交叉和相关学科的渗透，则为这种综合性奠定了雄厚的基础。

3. 科学技术性。环境与资源保护法具有浓厚的科学技术性这一点，是为所有环境法学家所达成共识的不同于一般部门法的基本特征。它不仅反映社会经济规律和自然生态规律，还反映人与自然相互作用的规律（有人称之为环境规律）。环境资源法不是单纯调整人与人之间的社会关系，而是通过调整一定领域的社会关系来协调人同自然的关系，具有很强的自然科学性的特征，因而它需要采取各种工程的、技术的措施，具有极强的技术性。

4. 公益性。目前，臭氧层破坏、全球气候变暖、生物物种锐减、荒漠化和水资源紧缺等环境问题和资源危机已经危及整个人类社会的生存和发展，保护环境资源已成为全人类的共同要求，保护环境资源的事业已成为公益性事业。保护好环境资源，对于各地区、各民族、各群体和阶层的人民，对于当代人和子孙后代都有不可忽视的价值。

二、中国环境与资源保护法的发展概况

（一）古代中国环境立法概况及特点

我国是一个历史悠久的文明古国，也是一个环境资源大国。我国古代的环境保护理论是从对生物资源保护思想的基础上发展起来的，其产生至少可以追溯到公元前11世纪的西周时期，经过一千多年的发展，至秦汉之前，已逐步完善起来。从秦汉以后直至明清时期，这种思想在实践中得到了一定的发展。我国历史上的环境状况，经历了良好——第一次恶化（秦、西汉）——相对恢复（东汉至隋）——第二次恶化（唐至元）——严重恶化（明清以后）五个发展阶段。我国历史上环境恶化多以森林、植被的破坏为先导，随之带来水土流失、沙漠化、河道决堤、湖泊湮废等一系列变化。同时，在这漫长的岁月中，我国人民对开发、利用、保护环境资源也曾有过无数的成功实践，有关保护环境资源的法律规定在各个历史时期都可以找到。

在防治污染方面，早在公元前16世纪的商朝，就出现了一些零散的法律规定。据《韩非子·内储说上》记载：“殷之法，刑弃灰于公道者断其手。”《七国考·秦刑法》指出，战国时商鞅在秦国实行变法，制定了“步过六尺者有罚，弃灰于道者被刑”的法令。在其他朝代，也有防止废物和噪声污染的法规，如《唐律疏议·杂律下》规定：“穿垣出秽者，杖六十”，“诸在市及人众中，故相惊动，令扰乱者，杖八十”。清朝乾隆皇帝曾下圣旨，命令污染严重的琉璃厂迁往北京城外。

在自然资源保护方面，根据历史记载，在开发、利用自然资源和自然保护方面，最早的法规可以追溯到4000年前。据《逸周书·大聚解》记载：“禹之禁，春三月，山林不登斧，以成草木之长；夏三月，川泽不入网罟，以成鱼鳖之长。”这说明夏朝就有合理开发、利用、保护自然资源的法规。

据《周礼·地官》记载，西周时期已经有了蓄水、排水等农田灌溉设施，以及关于矿冶方面的禁令。西周颁布的《伐崇令》规定：“毋坏屋，毋填井，毋伐树木，毋动

六畜。有不如令者，死无赦。”现存最早、最完整的古代环境与资源保护法规，见于1975年在湖北云梦县出土的《秦简》。《秦简》中的法律对农田水利、作物管理、水旱灾荒、风虫病害、山林保护等都有具体规定。例如，《田律》第2条规定：春天二月，不准到山林中砍伐林木，不准堵塞水道。不到夏季，不准烧草作肥料，不准采刚发芽的植物，或捕捉幼兽、卵，不准……毒杀鱼鳖，不准设置捕捉鸟兽的陷阱和网罟，到七月解除禁令。秦始皇统一中国后，为加强对自然资源的管理，在全国范围内以统一的法令规定土地私有制，实行盐铁官营，并对掌管采矿事务的官吏规定了考核及严格的处罚办法。在汉、唐、宋、元、明、清等朝代的法律中，都有不少保护森林、鸟兽、土地等自然资源的规定。

从中国早期的环境与自然资源保护的立法看，特点主要是保障国家对自然资源的持续利用，以确保社会的有序发展，这时的自然资源只是作为财产的一种形式予以保护的，“持续利用”自然资源可以说是早期中国环境立法的基本理念。

（二）近代中国的环境立法概况

我国近代的环境立法始于中华民国时期，当时的环境法主要侧重于自然资源保护，如《森林法》（1929年）、《土地法》（1930年）、《渔业法》（1932年）、《狩猎法》（1932年）和《水利法》（1942年）等。另外，在中国共产党领导的革命根据地，也制定了不少环境与资源保护法规，如《闽西苏区山法令》（1930年）、《中华苏维埃共和国土地法》（1931年）、《植树运动决议案》（1932年）、《保护林木条例》（1934年）、《晋察冀边区垦荒单行条例》（1938年）、《晋察冀边区保护公私林木办法》（1939年）、《陕甘宁边区森林保护条例》（1941年）和《东北解放区森林保护暂行条例》（1949年）等。这段时期的立法缺乏可行性及系统性。

（三）中华人民共和国的环境与资源保护法

1. 中华人民共和国成立初期的环境与资源保护法。新中国成立至20世纪60年代末，是我国环境与资源保护法缓慢发展的阶段。在这个阶段制定了一系列有关合理开发、利用和保护、改善环境与资源的法规和规范性文件，如《中华人民共和国矿业暂行条例》（1951年）、《政务院关于发动群众开展造林、育林、护林工作的指示》（1953年）、《国家建设征用土地办法》（1953年）、《狩猎管理办法（草案）》（1956年）、《农业部帮助农业生产合作社进行土地规划的通知》（1957年）、《水产资源繁殖保护条例（草案）》（1957年）、《关于注意处理工矿企业排出有毒废水、废气问题的通知》（1957年）、《中华人民共和国水土保持暂行纲要》（1957年）、《放射性工作卫生防护暂行规定》（1960年）、中共中央批转的《关于工业废水危害情况和加强处理利用的报告》（1960年）、《关于加强水利管理工作的十条意见》（1961年）、《国务院关于积极保护合理利用野生动物资源的指示》（1962年）、《森林保护条例》（1963年）、《矿产资源保护试行条例》（1965年）等。这个阶段的环境与资源保护法具有以下特点。

第一，在立法形式和内容上受苏联的影响较大。苏联是世界上第一个社会主义国家，是其他社会主义国家的榜样，我国当时无论在经济模式上还是在法制建设上，都较多地借鉴了苏联的经验。

第二，以自然资源利用或自然保护立法为主，防治环境污染方面的法律较少。

第三，环境与资源保护法律法规效力等级和立法级别较低，主要是一些行政法规

和行政规章, 宪法中只有一些有关土地和自然资源保护方面的简单规定。

第四, 环境与资源保护法律法规比较分散, 内容规定比较原则和粗糙, 可操作性和可执行性较差。

2. 创业时期的环境与资源保护法。20世纪60年代至70年代, 我国环境问题日益严重, 环境保护运动迅速发展, 环境与资源保护法开始进入艰难的创业时期。1972年我国代表团参加了联合国人类环境会议。受这次会议的影响, 我国于1973年8月召开了第一次全国环保会议, 提出了“全面规划, 合理布局, 综合利用, 化害为利, 依靠群众, 大家动手, 保护环境, 造福人民”的环境保护工作“三十二字”方针; 制定了《关于保护和改善环境的若干规定》, 这是新中国第一个综合性的环境保护行政法规。1973年, 国家颁布了《工业“三废”排放试行标准》。1974年1月, 国务院颁发了我国第一个防治环境污染的正式行政法规, 即《防治沿海水域污染暂行规定》。1977年4月, 国务院环境保护领导小组发布了《关于治理工业“三废”, 开展综合利用的几项规定》, 提出尽力把废水、废气、废渣等工业“三废”消灭在生产过程之中的要求。该时期的环境与资源保护法具有目标明确、防治污染为主的特点, 但是, 缺乏宪法基础, 效力等级和立法级别低。

3. 改革开放以后的环境与资源保护法。1978年之后我国进入改革开放时期, 这也是我国现代环境与资源保护法进入迅速、全面发展的阶段。

1978年, 我国修改后的《宪法》规定: “国家保护环境和自然资源, 防治污染和其他公害。”(1982年制定的现行《宪法》第26条将其修改为“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”。) 这是我国首次将环境保护工作在国家根本大法中加以规定, 把环境资源保护确定为国家的一项基本职责, 并将自然保护和污染防治确定为环境资源保护和环境与资源保护法的两大领域, 从而奠定了我国环境与资源保护法体系的基本构架和主要内容, 为我国环境资源保护进入法制轨道开辟了道路。1979年9月, 第五届全国人大第十一次会议原则通过了《环境保护法(试行)》。该法内容较为全面、系统, 是我国环境法成为一个独立法律部门的标志, 表明我国进入第一次环境立法高潮。此后, 我国制定了《海洋环境保护法》(1982年)、《水污染防治法》(1984年)、《大气污染防治法》(1987年)、《草原法》(1985年)和《水法》(1988年)等污染防治和自然资源保护方面的法律和一系列的行政法规和规章。1989年12月, 第七届全国人大第十一次会议通过了《环境保护法》, 标志着我国第一次环境立法高潮达到顶点。环境法开始成为我国环境保护工作的重要支柱和保障, 成为我国法律体系中一个新兴的、迅速发展的重要组成部分。

1992年6月召开的联合国环境与发展会议, 使全球环境保护工作和环境法进入“可持续发展阶段”, 同年8月, 中共中央、国务院很快批准了“中国环境与发展十大对策”, 指出中国必须转变发展战略, 认为可持续发展道路才是加速我国经济发展和解决环境问题的正确选择和合理模式。1993年3月, 全国人大成立了环境与资源保护委员会(简称环资委), 标志着我国进入第二次环境资源立法高潮。环资委成立伊始就提出了构建“我国环境与资源保护法律体系框架”的目标。从1994年起, 全国人大常委会在加速制定新的环境与资源保护法律法规的同时, 开始对原有的环境与资源保护法律、法规进行整理、修改和完善, 如《大气污染防治法》(1987年通过, 1995年第一

次修正, 2000年、2015年修订, 2018年第二次修正), 《固体废物污染环境防治法》(1995年通过, 2004年第一次修订, 2013年、2015年、2016年修正, 2020年修订), 《水污染防治法》(1984年通过, 1996年第一次修正, 2008年修订, 2017年第二次修正), 《环境噪声污染防治法》(1996年通过, 2018年修正), 《淮河流域水污染防治暂行条例》(1995年通过, 2011年修订), 《国务院关于环境保护若干问题的决定》(1996年通过), 《自然保护区条例》(1994年通过, 2011年、2017年修订), 《煤炭法》(1996年通过, 2009年、2011年、2013年、2016年修正), 《防洪法》(1997年通过, 2009年、2015年、2016年修正), 《节约能源法》(1997年通过, 2007年修订, 2016年、2018年修正), 《防震减灾法》(1997年通过, 2008年修订), 《防沙治沙法》(2001年通过, 2018年修正), 《清洁生产促进法》(2002年通过, 2012年修正), 《环境影响评价法》(2002年通过, 2016年、2018年修正)和《环境保护法》(1989年通过, 2014年修订)等法律、行政法规, 《森林法》(1984年通过, 1998年、2009年修正, 2019年修订), 《土地管理法》(1986年通过, 1988年、2004年、2019年修正), 《气象法》(1999年通过, 2009年、2014年、2016年修正), 《渔业法》(1986年通过, 2000年、2004年、2009年、2013年修正), 《海域使用管理法》(2001年通过), 《水法》(1988年通过, 2002年修订, 2009年、2016年修正), 《草原法》(1985年通过, 2002年修订, 2009年、2013年修正), 《可再生能源法》(2005年通过, 2009年修正), 《海岛保护法》(2009年通过)等多项法律。此外, 各地还制定和修改了一大批地方环境与资源保护法规和规章。

总的来说, 这一时期的环境与资源保护法具有以下几个主要特点。

第一, 可持续发展战略已成为环境与资源保护法的指导思想。自从联合国环境和发展会议以来, 党和国家已决定实施可持续发展战略。通过制定《中国21世纪议程》, 可持续发展已经对中国的环境法制建设产生了全面、深远的影响。无论在环境资源立法还是在环境资源执法中, 都贯穿着可持续发展的指导思想。

第二, 环境立法的综合化进一步加强。在这一阶段, 我国认识到, 实现可持续发展, 特别需要加强综合性的环境与资源保护法律体系的建设。我国环境与资源保护法正在将环境与资源、环境保护与经济社会发展结合起来, 正在发展成为以保护环境资源为主, 综合调整环境、经济、社会发展问题的可持续环境与资源保护法律体系。

第三, 环境法治已经成为环境法制建设的目标, 环境民主和公众参与正在成为我国环境与资源保护法的基本原则。1999年, 我国将“依法治国, 建设社会主义法治国家”正式写入宪法。从此, 我国环境法制建设进入了一个崭新的阶段。我国环境法的民主化正在日益推进, 环境监督管理制度日趋民主化, 环境资源保护工作中的民主手段和公众参与日益制度化。我国《宪法》《环境保护法》《环境影响评价法》《水污染防治法》《环境噪声污染防治法》等法律和政策文件均有关于实行环境民主和公众参与的规定。特别是2014年修订的《环境保护法》, 首次将“信息公开和公众参与”的内容单独列为第五章, 突出了公众参与在环境保护中的重要地位, 为实行环境民主开辟了广阔的道路。

第四, 环境与资源保护法越来越多地采用经济手段和市场机制。为了适应我国社会主义市场经济体制, 我国环境与资源保护法引入符合市场经济规律和市场机制要求

的法律调整手段，越来越多地采用经济手段来解决环境资源问题，如《环境保护法》第22条规定：企业事业单位和其他生产经营者，在污染物排放符合法定要求的基础上，进一步减少污染物排放的，人民政府应当依法采取财政、税收、价格、政府采购等方面的政策和措施予以鼓励和支持。这些经济措施主要分为三个方面：一是由环保部门执行的经济政策，如排污费、生态环境补偿费、生态补偿制度、排污权交易制度；二是由各资源、产业部门执行的经济政策，如矿产资源补偿费、渔业资源增殖保护费、土地损失补偿费、城建环保投资、奖励废物回收利用政策、育林费、林业基金、造林和育林优惠贷款、防治水土流失专项资金等；三是由综合管理部门执行的经济政策，如城镇土地使用费、耕地占用税、资源税、奖励资源综合利用政策、企业更新改造环保投资、清洁生产费用、银行环境保护贷款等。

第五，环境与资源保护法越来越多地采用科技手段和技术规范。通过多年的努力，科学技术方法已成为将经济发展与环境资源保护相结合的主要工具，贯穿于当代环境法的整个领域。如我国确立的环境影响评价、环境标准、环境监测、清洁生产、环境标志、生态红线、环境预警等保护环境的法律制度。

第六，我国环境与资源保护法和国外、国际环境与资源保护法以及地方环境与资源保护法规的协调性日益增强。随着我国逐步进入国际经济大循环和国际环境资源保护舞台，在环境与资源保护法制建设中，我国确定了国内环境与资源保护法和国际环境与资源保护法接轨的政策目标，确定了环境资源立法和环境与资源保护法实施方面的国际合作政策。为了实现国内环境资源立法与国际环境资源公约的接轨和协调一致，我国在新的环境立法中体现了《保护臭氧层维也纳公约》《联合国气候变化框架公约》《控制危险废物越境转移及处置巴塞尔公约》《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》《保护世界文化和自然遗产公约》等的有关内容。我国各省、自治区和直辖市以及有地方立法权的城市，充分发挥地方立法积极性，因地制宜，制定了大量富有开拓性、进取性、富有地方特色的地方环境与资源保护法规。例如，为解决污染环境违法成本低的问题而设计的“按日计罚”制度，率先规定在2007年通过的《重庆市环境保护条例》之中，2014年修订的《环境保护法》遂采纳了此项制度。

三、中国环境与资源保护法的立法趋势

在坚持“预防为主，保护优先”，生态保护与生态建设并举，尊重经济规律和自然规律等原则的基础上，结合我国的国情，我们认为应当从以下几个方面加强我国环境与资源保护立法。

（一）统筹城乡环境保护立法

我国应将调整重点放在城市经济结构，从源头上减少污染排放。加强污水处理厂、收集管网和垃圾处理设施建设。积极防治农村和农业污染，进一步调整农业产业结构，大力发展生态农业、有机农业；改进农业生产方式，科学使用农药、化肥和农用薄膜，严格控制畜禽和渔业养殖污染；推进农村环境综合整治，因地制宜处理农村污水和垃圾，推广应用沼气等可再生能源；继续做好天然林、湿地等保护工作，防治土地沙漠化、石漠化，合理调节流域生态用水。

（二）推进循环经济的立法

2008年，第十一届全国人大常委会第四次会议通过了《循环经济促进法》，但是仍无法满足现实需求，对于循环经济的发展，我们还需从以下几个方面去着手：制定绿色消费、资源循环再生利用以及家用电器、建筑材料、包装物品等行业在资源回收利用方面的法律法规；建立健全各类废物回收制度；制定充分利用废物资源的经济政策，在税收和投资等环节对废物回收采取经济激励措施。在区域经济发展中，继续探索新的循环经济实践模式，积极创建生态省、国家环境保护模范城市、生态市、生态示范区、生态工业园区、绿色村镇和绿色社区。淘汰和关闭浪费资源、污染环境的落后工艺、设备和企业；用清洁生产技术改造能耗高、污染重的传统产业，鼓励发展节能、降耗、减污的高新技术产业；大力发展生态农业和有机农业，建立有机食品和绿色食品基地，大幅度降低农药、化肥使用量。通过广泛的宣传教育活动，提高公众的环境意识和绿色消费意识；各级政府要优先采购经过生态设计或通过环境标志认证的产品，以及经过清洁生产审计或通过ISO14000环境管理体系认证的企业的产品，鼓励节约使用和重复利用办公用品；逐步制定鼓励绿色消费的经济政策。在经济核算体系中，改变过去重经济指标、忽视环境效益的评价方法，开展绿色经济核算，并纳入国家统计体系和干部考核体系。以发展高新技术为基础，以开发经济体系生态链接技术为关键，开发和建立包括环境工程技术、废物资源化技术、清洁生产技术等在内的“绿色技术”体系。

（三）严格控制污染物排放总量的立法

重点污染物排放总量控制是改善环境质量的根本措施，也是推行排污权交易制度的基础和前提。应积极推行清洁生产，淘汰落后工艺、技术、设备和污染严重的企业。严格环境准入制度，禁止建设资源消耗大、污染严重的项目。同时，加大城乡生活污染治理力度，提倡绿色生产生活和文明消费方式。

（四）协调推进区域环境保护立法

加强淮河、海河、辽河，太湖、巢湖、滇池，二氧化硫和酸雨控制区，京津冀、渤海，以及三峡库区和南水北调沿线地区等重点流域、区域的污染治理。继续搞好西部地区退耕还林、退牧还草、退田还湖、天然林保护和京津风沙源治理等生态工程建设，加大西部重点城市大气污染防治，江河上中游水污染防治力度等。

（五）进一步加强国际环境保护方面的合作

引进国外先进技术和方法，促进国内环境保护事业跨越式发展。中国政府将一如既往地积极参与国际环境事务，履行国际环境公约，为解决人类面临的环境与发展问题作出贡献。

第三节 环境法的目的和作用

一、环境与资源保护法的目的

环境与资源保护法的目的，即环境与资源保护法的立法目的，是指国家希望通过环境与资源保护法的实施而实现的目标或结果，是国家在制定环境与资源保护法之前

必须明确的立法意图，属于环境与资源保护法基本问题的范畴。根据环境资源法的定义，环境与资源保护法的立法目的包括两方面的内容：一是保护环境、自然资源，维持生态系统平衡；二是防治污染和其他公害，保障公众健康，促进经济社会可持续发展。

不同的国家对环境与资源保护法的立法目的有不同的表述。例如，《日本公害对策基本法》（1974年）将该法的目的规定为：“达到保护国民健康和维持其生活环境的目的”。《美国国家环境政策法》（1969年）第2条将该法的目的概括为：为后代保护环境、创造安全健康和优美的环境、合理利用环境、维护文化环境、确保人口和资源使用平衡，提高可更新资源质量六个方面。《欧洲联盟条约》（1993年11月1日在获得欧洲共同体所有12个成员国的批准之后开始生效）规定：“共同体的环境保护政策应有助于达到下述目标：保护和改善环境质量；保护人类健康；节约、合理地利用自然资源；促进处理区域性或世界性的环境问题的国际措施”。匈牙利《人类环境保护法》（1976年）规定：“本法的宗旨在于保护人的健康，不断改善当代人及子孙后代的生活条件……”从以上各国（地区）关于环境与资源保护法的立法目的的规定可以看出，各国环境与资源保护法的立法目的大致可分为两类：一类为目的的一元论，即主张“环境优先论”“保障人体健康优先论”，以匈牙利为代表。另一类为以美国为目的的二元论或目的多元论，即主张“经济、社会和环境保护的协调、持续发展”的观点。该观点认为，环境资源的保护必须与经济的发展有机地结合，在环境资源允许的承载范围内，实现人与自然的和谐共处。

不同级别的环境法规的立法目的也不尽相同。环境保护基本法的立法目的包括目的和任务两方面。例如，2014年《环境保护法》第1条规定：“为保护和改善环境，防治污染和其他公害，保障公众健康，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展，制定本法。”这一规定指明了我国环境资源立法的任务，在于合理地利用自然环境和自然资源，防治环境污染和生态破坏，为公众创造清洁适宜的生活和劳动环境，而任务的最终目的在于保护公众健康，推进生态文明建设，促进经济社会的可持续发展。

环境保护单行法的立法目的主要是以实现环境保护基本法的任务为目标，结合单行法具体的调整对象来确定，一般可分为三类：一是环境污染防治法的目的，即通过对产生或可能产生环境污染和其他公害的各种人为活动加以干预，实现保护人民的身体健康和财产安全的目的，《大气污染防治法》《水污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《环境噪声污染防治法》《放射性污染防治法》等属此类立法；二是自然资源法的目的，即通过对开发与利用自然资源的行为予以行政上的控制和管理，达到对自然资源的永续利用，《森林法》《渔业法》《矿产资源法》《煤炭法》等属此类立法；三是生态保护法的目的，即通过维持和保护自然环境和生态系统的现状，达到维护自然环境和生态系统的内在价值的目的，例如，《野生动物保护法》《水土保持法》《防沙治沙法》《海岛保护法》等。同自然资源立法相比较，生态保护立法更注重对自然的保护，而不是开发或利用。

我国《环境保护法》（2014年）将环境与资源保护法的立法目的规定为以下五个方面。

1. 保护和改善环境。这是从保护对象出发，规定环境与资源保护法的立法目的。环境与资源保护法的立法目的不仅在于保护环境现状，防止环境质量退化，还在于治

理和改善环境，不断提高环境质量；不仅要保护和改善人类的生活环境，还要保护和改善生态环境。

2. 防治污染和其他公害。这是从防治客体出发规定环境与资源保护法的立法目的，与前一个目标是一个问题的两个方面，即要保护和改善环境必须防治环境污染和破坏，而防治污染和破坏则是保护和改善环境的主要途径。防治污染和其他公害，主要是指防治废气、废水、固体废物、噪声、放射性物质、有毒有害化学物质和电磁辐射等对环境资源的污染，以及生态破坏，如乱砍滥伐林木、盗猎野生动物、滥采野生植物等。

3. 保障公众健康。这是防治环境污染立法的基本出发点和目标。环境与资源保护法之所以将保障公众健康作为目的，是因为适宜的生活环境是人们有效工作和健康生活的必需条件，而环境污染往往会破坏这一条件。人们生活的环境一旦受到污染，就会诱发身体产生各种疾病，损害人体健康，导致社会生产力的破坏，影响和阻碍经济、社会的发展。因此，环境资源立法首先就是保障给公众提供一个安全、舒适的生活环境，把环境质量保持在有利于人体健康的水平之上。

4. 推进生态文明建设。生态文明是以人与人、人与自然、人与社会和谐共生、良性循环、全面发展、持续繁荣为基本宗旨的一种文明形态。与工业文明不同，生态文明拒绝对自然进行野蛮与粗暴的掠夺，注重改善与优化人与自然的关

5. 促进经济社会的可持续发展。环境资源是经济、社会发展的物质基础和源泉，环境资源的污染和破坏是对经济、社会发展条件的损害，保护环境资源有利于经济、社会的可持续发展。

二、环境与资源保护法的作用

环境与资源保护法的作用亦称环境与资源保护法的功能。环境与资源保护法最基本的作用是调整和规范因开发、利用、保护、改善环境所发生的社会关系，包括人与环境的关系和人与人的关系。环境与资源保护法作用的具体表现在以下五个方面。

1. 国家进行环境资源管理的法律依据。环境与资源保护法是国家进行环境行政管理的依据和法律保障，它对环境管理部门及其职责、环境监督管理措施和制度、环境管理范围以及各项环境保护工作都作了全面的规定，有力地推动了我国环境保护事业和环境资源工作的开展。

2. 合理开发和利用环境资源，防治环境污染，保护环境质量的法律武器。环境与资源保护法规定了开发、利用、保护和改善环境的各种行为规范，规定了人们在环境资源保护方面的权利和义务以及相应的法律责任和补救措施，是人们享受权利、履行义务，防止环境资源污染和破坏行为的有力武器。

3. 协调经济、社会发展和环境保护的有效手段。环境与资源保护法把协调经济、社会发展和环境保护的经济手段、行政手段和科学技术手段上升到法律的高度，确定了环境规划、布局、现场检查、申报登记、行政处罚等调控方式，成为协调经济、社会发展和环境保护的有效手段。

4. 促进公众参与环境管理，普及环境科学知识的教材。环境与资源保护法提出了保护环境的行为规范 and 政策措施，以法律的形式在环境资源领域中树立起了判断环境保护的是非善恶标准，成为推动环境保护工作和提高公民环境意识的最好教材。

5. 处理环境国际关系，维护我国环境权益的重要工具。我国环境与资源保护法纳入了有关国际环境法规，宣布了我国的基本环境政策，明确了环境法的适用范围，有利于防止外国向我国转嫁污染以及侵犯我国的环境权益。而国际环境与资源保护法正是以规定国家的环境权利和环境义务为主要内容，从而成为国际间环境保护合作的有效手段。

第四节 环境法律关系

一、环境与资源保护法律关系的概念

法律关系通常被定义为，由法律规范所确认的当事人之间的具有权利义务内容的社会关系。从广义上来说，法律关系是指通过法律所形成和建立的各种关系。基于这种广义的认识，环境与资源保护法律关系，是指由环境与资源保护法所调整的各种关系，包括环境与资源保护法律规定或涉及的人与人的关系和人与自然的关系，合称为环境资源社会关系。这个定义包含以下两层意思。

第一，环境与资源保护法律关系是一种环境资源社会关系。环境与资源保护法律关系包括环境与资源保护法律明文规定或间接体现的人与人的关系和人与自然的关系。在这两种关系中，有的学者只承认前者而否认后者，这实际上是对法律关系的一种狭义的理解。

第二，环境与资源保护法律关系只能是环境与资源保护法所调整的环境资源社会关系。在现实中，人与人的关系和人与自然的关系是多种多样的，但只有经过环境与资源保护法所调整的那种环境资源社会关系才属于环境与资源保护法律关系。环境与资源保护法没有规定的环境资源社会关系不属于环境与资源保护法律关系，即没有环境与资源保护法就没有环境与资源保护法律关系。

环境与资源保护法律关系包括三个方面的构成要素：环境与资源保护法律关系的主体、环境与资源保护法律关系的客体和环境与资源保护法律关系的内容。

二、环境与资源保护法律关系的主体

（一）环境与资源保护法律关系主体的种类

环境与资源保护法律关系的主体，是指在环境与资源保护法律关系中享有权利和承担义务的当事人或参加者，又称权利义务主体。在我国，环境与资源保护法律关系主体包括国家、法人、非法人组织和自然人。

国家是环境与资源保护法律关系的一种特殊主体，也称公法人。在国际环境与资源保护法律关系中，如参加国际环境资源公约、缔结环境资源的双边或多边条约、处理国际环境资源纠纷，国家具有重要的地位。在国内环境与资源保护法律关系中，国家并不以自己独立的身份直接参与环境与资源保护法律关系，而是通过国家机关或授权的组织参与环境与资源保护法律关系。

法人是指具有权利能力和行为能力，依法独立享有民事权利和承担民事义务的组

织。它包括机关法人、事业法人、企业法人和社会团体法人四种，不管哪种法人都可以成为环境与资源保护法律关系的主体。

非法人组织，又称其他组织，是指不具备法人资格、不能独立承担民事责任的组织。它包括独资企业、合伙企业、法人分支机构、非法人联营组织等。它们也是环境与资源保护法律关系的主体。

自然人是因出生而取得民事主体资格的人，是相对于法人的民事主体。自然人包括国内公民与外国公民以及无国籍人。根据《民法典》的规定，自然人从出生时起到死亡时止都有民事权利能力，但自然人只有年满 18 周岁时才能享有完全民事行为能力，8 周岁以上不满 18 周岁的未成年人是限制民事行为能力人，不满 8 周岁的未成年人为无民事行为能力人。在环境与资源保护法中，自然人不论年龄大小都有保护环境的义务。如根据第五届全国人民代表大会第四次会议《关于开展全民义务植树运动的决议》，凡年满 11 周岁的公民都有植树的义务。因此，自然人是环境与资源保护法律关系最广泛的主体。

从环境资源管理的角度来划分，还可将环境与资源保护法主体分为管理主体和受控主体两类。管理主体是指能够代表国家行使其环境资源保护职能的各种国家机关；受控主体是指在环境资源活动中接受国家的调控和管理的主体。

（二）环境与资源保护法律关系主体的特征

第一，环境与资源保护法律关系主体具有广泛性。它的主体范围广于民事法律关系和行政法律关系的主体范围，任何法人、其他组织、自然人都可以成为环境法律关系的主体。在国际环境与资源保护法中，国家是环境与资源保护法律关系中的重要主体。

第二，国家环境资源管理机关是环境与资源保护法律关系中最重要主体之一。在环境资源行政管理关系中，国家环境资源管理机关是环境与资源保护法律关系的必要的一方，具有不可替代性和不可选择性。

第三，权利主体与义务主体具有对应性。在环境与资源保护法律关系中，一方既是权利主体，又是义务主体，并不存在单纯的权利主体或单纯的义务主体，而且该权利与义务是互通的，权利主体在享有权利的同时也承担一定的义务，任何一方都不能只享受环境权利而不承担环境义务，也不能只承担环境义务而不享有环境权利。

三、环境与资源保护法律关系的客体

（一）环境与资源保护法律关系客体的概念和种类

环境与资源保护法律关系的客体，是指主体的权利和义务所指向的对象，又称权利客体或义务客体。法律关系的客体一般包括物、行为、精神财富和其他权益。环境与资源保护法律关系的客体也不例外，但能反映环境与资源保护法律关系特点的主要客体是环境资源（物）和对环境资源有影响的行为。

1. 环境资源。其包括表现为自然因素的各环境要素或资源，即环境与资源保护法的保护对象；表现为物质实体的各种污染物质和现象，如工业“三废”和动植物病虫害等，即环境与资源保护法的防治对象；还有构成污染源和防治污染、保护环境的工程设施等其他物质。