

HUANJING YU ZIRANZIYUAN

环境与自然资源

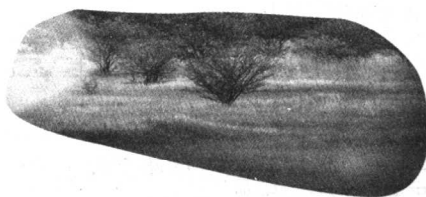
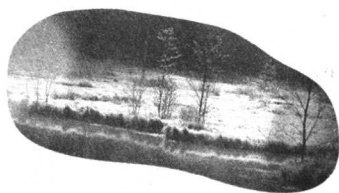
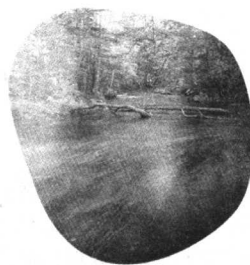
BAOHUFA XUE

保护法学

主编 刘俊肖



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn



HUANJING YU ZIRANZIYUAN

环境与自然资源

BAOHUFA XUE

保护法学

主 编 刘俊肖
副主编 王丽艳



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书共分环境法和资源法两篇，主要内容包括：环境概述、环境保护法概述、环境保护监督管理机制、环境保护法的基本原则、环境保护基本法律制度、环境标准和环境监测制度、环境资源保护的法律责任，土地管理法、水资源法、森林资源法、草原资源法、水土保持法、防沙治沙法、海洋资源法、国际环境资源保护法等。

本书可供高等学校法律专业、旅游专业、环保专业及相关专业的师生阅读，也可供环境与资源管理人员、技术人员参考。

图书在版编目 (CIP) 数据

环境与自然资源保护法 / 刘俊肖主编. — 北京：中国水利水电出版社，2006
ISBN 7 - 5084 - 4117 - 6

I. 环... II. 刘... III. ①环境保护法—法的理论—中国②自然资源保护法—法的理论—中国
IV. D922.601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 120449 号

书 名	环境与自然资源保护法
作 者	主编 刘俊肖 副主编 王丽艳
出版 发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (营销中心)
经 售	全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市兴怀印刷厂
规 格	787mm×960mm 16 开本 24.5 印张 479 千字
版 次	2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月第 1 次印刷
印 数	0001—3000 册
定 价	36.00 元

凡购买我社图书，如有缺页、倒页、脱页的，本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

序

中国地质大学（北京）是一所以地质、资源、环境和地学工程技术为主要特色，理工、文、管、经、法教育多学科协调发展的多科性重点大学。坚持“特色加精品”的办学理念，全面提高本科教育教学水平，建成地球科学领域世界一流大学是我校的发展目标。体现我校特色的精品教材建设是实现这一目标的重要保证。“教材”不仅是学校教学水平的反映，也是学校科研水平的重要体现。为固化学科最新研究成果，学校教务处组织了特色教材的编写工作。

在学校和人文经管学院的大力支持下，刘俊肖教授主编的《环境与自然资源保护法学》已通过了校内外专家的评审，尤其是北京大学著名法学家朱启超教授对本书的结构体系和编写内容给予了很高的评价。

对环境和资源的法律保护是我国经济得以持续、稳定发展的两个相对独立又有密切联系的问题，是法学理论研究和立法、司法实践急需研究的主要课题，《环境与自然资源保护法学》正是一部适应了这一需求，并具有很强时代感的著作。同时，也反映了我校在这一研究领域的功底和水平。

刘俊肖教授是我校环境资源保护法学学科的资深教授，有扎实的法学理论功底和丰富的实践经验，曾先后出版过多部著作。不仅如此，该教师以其独特的教学方法取得了突出的教学成果，深受校内外学生的欢迎，多次获得教学优秀一等奖，是我校不可多得的优秀教师之一。

《环境与自然资源保护法》一书的出版，必将对《环境与资源保护法》课程建设和教学质量的提高以及这一学科领域的理论研究起到推动作用。我们期待着有更多精品教材的出版，以促进具有我校特色的专业研究水平。

中国地质大学（北京）副校长 **雷涯邻**

2006年6月

目 录

序

第一篇 环境法

第一章 环境概述	3
第一节 环境的含义	3
第二节 人类与环境的关系	4
第三节 环境问题	7
第二章 环境保护法概述	11
第一节 环境保护法的含义和立法沿革	11
第二节 环境保护立法	13
第三节 环境保护法概述	17
第四节 环境保护法的渊源与法律体系	22
第五节 环境法律关系	25
第六节 环境权的相关理论	28
第三章 环境保护监督管理机制	34
第一节 环境保护监督管理概述	34
第二节 环境保护监督体制	35
第四章 环境保护法的基本原则	39
第一节 法律基本原则	39
第二节 环境保护法的具体基本原则	41
第五章 环境保护基本法律制度	48
第一节 环境影响评价制度	48
第二节 “三同时”制度	50
第三节 征收环境保护费制度	52
第四节 环境保护许可证制度	53

第五节 环境污染与破坏事故报告制度	55
第六章 环境标准和环境监测制度	57
第一节 环境标准制度	57
第二节 环境监测制度	60
第七章 环境资源保护的法律责任	62
第一节 环境资源行政法律责任	62
第二节 环境民事法律责任	66
第三节 环境资源刑事责任	69

第二篇 资源法

第八章 土地管理法	77
第一节 土地与土地资源概述	77
第二节 土地资源立法	81
第三节 土地所有权与使用权制度	85
第四节 土地登记制度	94
第五节 土地管理相关制度	100
第九章 水资源法	120
第一节 水资源概述	120
第二节 水资源立法	127
第三节 水资源权属制度	132
第四节 水资源管理制度概述	142
第五节 防洪法	164
第六节 水污染防治法	175
第十章 森林资源法	186
第一节 森林资源概述	186
第二节 森林资源立法	193
第三节 森林资源总括性规定	197
第四节 森林资源权属制度	206
第五节 森林资源经营管理法律规定	222
第六节 森林资源保护法律规定	228
第七节 植树造林与森林采伐法律规定	235

第八节 法律责任	243
第十一章 草原资源法	249
第一节 草原资源	249
第二节 草原资源立法	257
第三节 草原权属制度	267
第四节 草原资源规划与建设	280
第五节 草原资源利用与保护	288
第六节 监督检查与法律责任	299
第十二章 水土保持法	310
第一节 水土流失与水土保持	310
第二节 水土保持法概述	313
第三节 监督管理与法律责任	320
第十三章 防沙治沙法	326
第一节 土地沙化	326
第二节 防沙治沙立法	331
第三节 防沙治沙法总则性规定	335
第四节 防沙治沙规划与预防	342
第五节 沙化土地的治理与保护措施	349
第十四章 海洋资源法	357
第一节 海洋资源概述	357
第二节 海域使用管理法	362
第十五章 国际环境资源保护法	371
第一节 国际环境资源保护法概述	371
第二节 环境保护的主要国际组织与国际环境法的基本原则	373
第三节 我国与国际环境保护	376
参考文献	379
后记	381

第一篇

环 境 法

第一章 环 境 概 述

第一节 环境的含义

“环境”是人们广泛使用的一个常用词汇，一般意义上的“环境”是一个相对的、可变的概念。通常意义上的“环境”是指围绕某一中心事物的周围事物。中心事物不同，围绕这一中心事物的周围事物也不尽相同。因此，作为法律保护对象的环境与作为环境科学研究对象的环境，以及与日常生活中所使用的环境是不完全相同的。

一、环境科学

环境科学是在 20 世纪 50 年代环境问题严重化的背景下诞生的。1954 年，美国的一批学者提出了“环境科学”这一名词，并最早成立了“环境科学学会”。在当时，许多工业发达的国家环境污染加剧，引起了许多科学家们的关注，他们运用本学科的理论和方法从不同的角度开始研究环境问题，如生物学、地学、化学、物理学、医学、资源学等，都从本学科的角度对环境问题进行了研究和探索，因而逐渐产生了一些交叉性的分支学科，在这些分支学科的基础之上发展形成了综合性的新型边缘学科，即环境科学。这样，一个新的学科就诞生了。

随着社会的发展，科学家们开始把人类、生态平衡与环境的相互关系上进行系统的综合性研究，把人类与环境视为一个不可分割的整体进行研究，这样的研究，使环境科学成为了一门关乎到全人类的，不分国界的世界性的综合性很强的学科。

二、人类环境

顾名思义，“人类环境”是以人类为中心，围绕着人类这个中心事物，对其外部空间、条件和状况而形成的环境，即人类赖以生存和发展的天然的和人工改造过的各种自然因素的综合体。它既包括无生命的自然因素，也包括人类以外的生物界。按照环境要素的形成，人类环境又可分为自然环境与人工环境。

需要指出的是，人类环境不同于生态环境。生态学上的生态环境是以生物界为中心、为主体，围绕着生物界的外部空间和条件及构成而形成的环境。如水、海洋、土

第一篇 环境法

地、阳光、大气及其他无生命物质。人类环境不同于生态环境的实质就在于人类环境是以人类为主体，为中心。

三、法律保护对象的环境

《中华人民共和国环境保护法》(1989年12月26日第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过)(以下简称《环境保护法》),第二条对“环境”的定义给出了界定:“本法所称的环境,是指影响人类生存和发展的各种天然的和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。”该规定明确告诉我们,我国《环境保护法》所指的环境既包括生活环境,也包括生态环境,体现了“大环境”的含义,揭示了法律意义上环境的本质属性——人类赖以生存和发展的各种自然因素的总体。从环境的定义中,不难看出《环境保护法》对环境的定义采用的是概括与列举相结合的方式。如条文中的野生生物包括了野生动物、野生植物、水生生物和微生物;将原《环境法(试行)》中的名胜古迹、风景游览区、温泉、疗养区概括为自然遗迹、人文遗迹和风景名胜区。这样的描述不仅更加简明,而且与国际法所指的环境保持一致;同时将原来的生活居住区改为城市和乡村,从而扩大了保护的范

围,将工矿区、非生活居住区也列为了保护的范

围,同时也便于根据不同区域作出不同的法律规定。

第二节 人类与环境的关系

揭示人类与环境之间的相互关系及其发展变化的规律是环境科学的基础任务。生态学是环境科学的基础理论学科,人类是整个自然界的有机组成部分。要把人类、环境看成是一个有机的不可分割的整体,学习和研究环境保护法学就应当遵循自然规律,主要是生态学的规律,为此,在本书开篇之时,首先学习一些生态学的基本知识是非常必要的。

一、生态学的基本知识

1866年,德国人伊·海克尔首先提出了生态学的概念,他给生态学下了这样的定义:生态学就是要研究动物同有机和无机环境的全部关系。随着社会研究领域的不断发展,将主体动物扩大为整个生物界,其定义也被修改为:生态学是研究生物与其生存环境相互关系的学科。当前生态学已超出了生物学的范围,其不仅研究动物生态学、植物生态学、海洋生态学、土壤生态学,并且随着环境破坏与污染,进一步推动

了生态学的研究,又出现了人类生态学、污染生态学、生态经济学等。

生态学所指的生物,包括生物、植物和微生物。全世界的生物约有 240 多万种,其中动物 200 多万种,植物 30 多万种,微生物 10 多万种。生态学不孤立地研究生物,也不孤立地研究环境,而是研究生物与其生存环境之间的相互关系。生物与环境之间的关系是复杂的,它们之间相互依存,相互作用,相互联系,相互制约。

生物与环境相互关系包括两方面,一方面环境是生物存在的物质基础,生物与环境之间不断进行着物质循环与能量流动,客观环境为生物的生存与发展提供条件,并且不断影响和改变着生物,使其从简单到复杂,由低级到高级不断发展与变化。另一方面生物在发展与变化的同时又给环境带来了巨大影响,尤其是人类出现以后,对环境的改造作用表现的尤为明显。其实,辩证唯物主义中“作用与反作用”的理论(在物理学中也有作用与反作用的定理)在生物与环境的关系中也体现的十分明显。联合国教科文组织在 20 世纪 70 年代就把人与生物圈的研究列为全球性的课题,指出要从宏观上研究人与环境相互关系,即研究人与环境的生态学规律。

(一) 生态系统的构成

生态系统是指自然界群体和一定的空间环境共同组成的具有一定结构和功能的综合体^①,地球上最大的生态系统就是生物圈,生物圈里又包含了大大小小的各式各样的无数个生态系统。每个生态系统就是构成生物界的基本单元。生态系统由生产者、消费者、分解者、无生命物质四大部分组成。

1. 生产者

这里的生产者不是指人类这样的生产者,而是指绿色植物及单藻类细胞。它们通过光合作用把太阳能转化为化学能,把无机物转化为有机物,不仅供给自身的发育生长而且也与其他生物提供物质和能量,因此在生物圈中把它们称为生产者。生产者是构成生态系统的基础,在生态系统中居于最重要的地位。

2. 消费者

消费者是指所有动物,既包括低级动物,也包括高级动物——人类。动物之所以称为消费者,是因为他们都依赖生产者制造的有机物而维持生存。消费者按其食物来源可分为以下四种:

(1) 一级消费者,是指以植物为食的食草动物,如:牛、羊、马、兔、猪、蝗虫等。

(2) 二级消费者,是指以食草动物为食的食肉动物,如狼、狗熊、狐狸等。

(3) 三级消费者,以二级消费者为食的食肉动物。

① 金瑞林主编:《环境与资源保护法学》,北京大学出版社,第 11 页。

(4) 混合消费者,是指既食动物又食植物,在生物圈中称混合消费者为杂食者,比如人类,既食动物,又食植物。消费者虽然不是有机物的直接生产者,但在物质与能量转化的生态系统中处于中间环节,是生态系统中的重要组成部分。

3. 分解者

分解者主要是指有分解能力的各种微生物。分解者能把生态系统里的动物和植物分解成简单的化合物,再提供给植物利用。分解者的作用是保证生态系统的循环,因而也是生态系统的重要组成部分。

4. 无生命物质

无生命物质包括自然界中的有机物、无机物和自然因素,如阳光、空气、水、土壤等,无生命物质为生物提供了必要的生活条件。

(二) 生态平衡

生态平衡是整个生物圈保持正常的生命维持系统的主要条件,为人类提供适宜的环境条件和稳定的物质资源。

1. 生态平衡的概念

生态平衡是指在一个正常的生态系统中,整个系统的结构和功能,包括生物种类的组成和各种种群的比例以及不断进行着的物质循环和能量流动,都处于相对稳定的状态。生态系统之所以能保持相对稳定的状态,是因为其内部具有自我调节的能力。生态系统的能量流动是通过食物链进行的,这是生态系统内部具有自我调节能力的根源所在。

2. 干扰生态平衡的因素

生态平衡不是一成不变的,干扰生态平衡的因素有两种。一种是自然因素,如火山爆发、地震、台风、泥石流、水旱灾害、海啸等。2004年12月26日发生在印度洋的地震及海啸,这个世界性的大灾难夺去了近30万人的生命。另一种是人为的因素造成生态失衡,如大量有毒污染物等,改变了生物环境,造成了食物链的破坏,使整个正常的生态系统失去平衡,因而引发生态失调,乃至造成生态危机。环境科学,环境保护的任务就是要研究生态调节能力的范围以及人类干扰的最大限度,以保持人类与环境的正常的平衡关系。

二、人类与环境的关系

揭示人类与环境的相互关系及其发展变化规律是环境科学的基本任务。人类是整个自然界的有机组成部分,人类与环境是不可分割的一个大整体,必须基于这样的立足和高度的出发点才能正确对人类与环境的关系进行研究。

(一) 人类的产生和生存离不开环境

地球上最早本无生命,自然界在人类出现以前早已存在。经过漫长的物理、化学、自然界的转化过程,海洋是生命产生的温床,生物界的发展经历了由简单到复杂,由低级到高级的演变过程,而人类是生命发展到高级阶段的产物,即人类是环境的产物。环境不仅产生了人类,而且人类的生存和发展也都要完全依赖于地表的环境条件,比如地表环境大气中氧的形成,是地球上人类生命之必须;距地面 12~40km 高空的臭氧层的形成也是地球存在生命的先决条件,臭氧层是地球的“宇宙服”和“保护伞”。

(二) 环境的改造者——人类

人类能通过劳动及不断发展的科技手段,有目的、有计划地改造自然环境,使环境更适合人类的生存和发展,而不是像其他动物那样被动地依赖和适应自然环境而生存。现在的地球表面绝大部分都经过了人类的加工改造,除了那些原始森林、人迹罕至的荒漠、冰川地区外,已经很难找到原先的生态环境了。这恰恰体现了人类与日俱增的改造自然环境的能力和水平。

人类在依赖自然环境生存和改造自然环境的相互关系过程中,其最实质的联系就是物质能量的交换。马克思曾说:“劳动首先是人和自然之间的过程,是人类以自身的活动引起、调整和控制人和自然之间的物质交换过程”。^①这段话是对人与环境关系的最精辟的论述,这说明自然界物质和能量的交换既要以人类的生产活动为基础,又要以自然界的再生产为基础。人类在生产过程中,一方面要以资源的形式从自然界取得燃料,另一方面又要将生产和生活中排放的废弃物排放到环境中去,对环境产生不可估量的影响。为了维持生态平衡,人类的经济活动绝不能超越两个极限,否则就要受到大自然的惩罚。这两个极限是:①从自然界获取的资源不能超过自然界的再生能力;②排放到环境中的废弃物不能超过自然界即环境自身的自净能力。如果人类在这两方面毫无顾忌,就会打破人与自然环境的生态平衡,造成环境污染,在使环境质量下降的同时,又必然造成资源的枯竭,进而出现环境问题。

第三节 环境问题

一、环境问题的概念

通常的环境问题是指由于自然界或者人类活动使环境质量下降,生态失调,发生

^① 《马克思、恩格斯全集》第 23 卷,第 201~202 页。

不利于人类的变化,对人类社会经济的发展、身体健康乃至生命带来的灾难和危害现象。环境问题的概念包括两种,广义的环境问题和狭义的环境问题。

由于自然界的运动而引起的环境问题,如地震、海啸、泥石流、火山爆发、干旱、洪水、雷电等自然灾害引起的环境恶化称为第一类环境问题或原生环境问题。由于科学水平所限,这类环境问题难为人类所预防、控制和避免。当然,随着科学技术的发展,人类对自然界认识的深入,逐步能预见到其危害的发生是有可能的。第一类的环境问题会给人类带来巨大灾难。如2004年12月26日印度洋发生的大地震引起的海啸,给全世界及相当一些国家带来巨大的损失就是一个明显的例证。灾难发生之后,提醒人们在全世界范围内建立起不分国界的自然灾害预警系统显得尤为重要。

由于人类活动而引起的环境问题称为第二类环境问题或次生环境问题。有的国家将此类问题称为“公害”。

广义的环境问题包括人为引起环境问题和自然引起的环境问题,即第一类环境问题和第二类环境问题。狭义的环境问题仅指人为引起的环境问题,即第二类环境问题。环境科学主要研究第二类,即人为因素引起的环境问题。

二、环境问题的种类

如前所述,在人与自然环境关系中,存在着相互物质与能量的相互转化过程,人类既需要从自然环境中获取物质和能量,也需要向自然环境排放物质和能量。由于人类在生产和生活活动中开展的人类和自然环境的物质与能量的交换活动的不适当引起了第二类环境问题,依据人与环境相互关系的物质和能量交换方式的不同,将第二类环境问题又分为两种,即环境破坏和环境污染。

1. 环境破坏

环境破坏又称为生态破坏,或非污染性损害,也有的称为取出性损害或开发性损害。由于人类不适当地从环境中取出或开发出某种物质、能源,对环境和人类造成了不利的影响和危害,即由于毁林开荒、过量放牧、滥伐森林、滥垦土地、滥抽取地下水、掠夺性捕捞、滥捕滥杀、对矿产资源的滥采滥挖,甚至破坏性采掘、人口增长过快和大规模的都市化建设等破坏性行为,使自然环境和资源遭到严重性破坏,引起了一系列环境问题,如水土流失、土壤沙漠化、盐碱化、草地退化、耕地减少、地面坍塌、水源枯竭、森林蓄积量下降、矿产资源遭到严重破坏、野生动物资源和渔业资源日益减少,甚至使一些物种有濒临灭绝的危险。由于生态平衡的失调,造成旱涝灾害频繁,传染病的流行,气候的变异,自然环境一旦遭到破坏,往往需要很长时间才能得到恢复,有的甚至不可逆转。

纵观人类的发展史,环境自然资源遭到破坏的惨痛教训不胜枚举。比如在《马克

思、恩格斯全集》中就有这种情况的描述：“美索不达米亚、希腊、小亚细亚以及其他各地的居民，为了想得到耕地，把森林都砍光了，但他们意想不到，这些地方今后竟因此成为不毛之地……阿尔卑斯的意大利人，在山南坡砍光了在北坡被十分细心地保护的松林，他们没有想到，这样一来，他们把他们区域里的高山畜牧业的基地给摧毁了；他们更没有预料到，他们这样做，竟使山泉在一年中的大部分时间枯竭了，而在雨季又使更加凶猛的洪水倾泻到平原上。”^① 人类已经用完了地表水的一半，目前1/3的人面临缺水，25年后这个数字将增加到35亿人，有关专家预言，20世纪的许多战争都因石油而起，而到21世纪，水将成为引起战争的根源。^②

2. 环境污染

对“污染”的理解有着不同的观点，通常的观点是，废弃物和有害物质处于不适当的位置，对外界环境（大气、土壤、水体）中混入对人体有害或破坏自然环境的物质现象。工农业生产和城市生活，把大量污染物排入环境，使环境质量下降，以致损害生物资源，危害人体健康，影响工农业生产。环境污染主要包括：水污染、大气污染、固体废物污染。

三、我国的环境问题

1999年国务院常务会议通过《全国生态环境建设规划》，该规划对我国当前环境做了实事求是地评价。指出，我国局部环境质量虽然有所改善，但整体环境仍在恶化。全国水土流失面积已从建国初期的116万 km^2 增加到367万 km^2 ，占全国土地面积的38%；荒漠化土地面积已增加到262万 km^2 ，占土地面积的27%。^③ 2000年，我国二氧化碳排放总量居世界第二位，二氧化硫排放总量居世界第一位，酸雨面积占我国大陆面积的4%。据世界卫生组织1998年颁布的54个国家272个城市大气污染评价结果，大气污染最严重的10个城市中，中国占了7个。^④

以上数字说明了我国是一个环境资源问题相当严重的国家，正处在环境污染和环境破坏的阶段，主要表现是：以燃煤排放的烟尘和二氧化硫为主要污染物的大气污染；以工业和生活排放有机物为主要污染物的水质污染；以植物破坏和水土流失为主的生态破坏。

我国在世界上是一个环境资源大国，但人均占有量是小国，与世界资源平均占有

① 《马克思、恩格斯全集》第20卷，人民出版社1971年3月版，第519页。

② 《水：世界战争的导火索》，转引自《参考消息》2000年12月26日第一版。

③ 《环境工作通讯》1999年第3期，新华社1999年1月6日播发。

④ 蔡守秋主编：《环境资源法学》，人民法院出版社，第9~10页。