图书在版编目（CIP）数据

环境资源法概论／孟庆瑜著．—北京：中国民主法制出版社，2003．1

ISBN 7-80078-741-9

Ⅰ．环…　Ⅱ．孟…　Ⅲ．①环境保护法-概论-中国②自然资源保护法-概论-中国　Ⅳ．D922.6

中国版本图书馆CIP数据核字（2002）第108631号

书名／环境资源法概论

HUANJINGZIYUANFA GAILUN

作者／孟庆瑜　著

出版·发行／中国民主法制出版社

地址／北京市丰台区玉林里7号（100054）

电话/63056983　63292534（发行部）

传真/63056975　63056983

经销／新华书店

开本/32开　850毫米×1168毫米

印张/12．375　字数/319千字

版本/2003年1月第1版　2003年1月第1次印刷

印刷／涿州市蕴铂印刷有限责任公司

书号/ISBN 7-80078-741-9/D.633

定价/25.00元

出版声明／版权所有，侵权必究。

（如有缺页或倒装，本社负责退换）

需要全本请访问 www.ertongbook.com

序

可持续发展作为一种新的发展观、发展战略和发展模式，涉及人口、资源、环境、经济、社会、科技等诸多问题。在它由一种观念转变为一种政策和发展战略并得到世界各国的普遍接受和推行时，必然涉及可持续发展实施的法律保障机制问题。通常认为，我国可持续发展法律保障体系是由以宪法为依据的包括人口法、自然资源法、环境法、能源法、计划法、产业法以及科技进步法所构成的有内在联系的有机整体。毫无疑问，在这个法律体系中，环境法和自然资源法是它的重要构成部分，因为环境和自然资源是决定一个国家的社会和经济可持续发展的最基本因素。尽管我国学者对环境保护法和自然资源法多有论述，但仍然留有从更深层的角度加以进一步研究的空间。西南政法大学经济法专业的博士研究生孟庆瑜的这部作品在这方面做了一些有益的探索，这是值得提倡的。

本书共分四篇，作者从可持续发展的法律保障机制入手，对环境保护法和自然资源法在当代的发展、立法问题、基本原则的确立、基本制度的改革与创新以及在西部开发中的法律保障机制、区域法制、环境保护与自然资源法等诸多方面的内容进行了较为深入系统的研究，特别是在可持续发展的法律保障机制、环境保护法的基本原则、制度体系的构建和自然资源立法模式的改革与创新、自然资源法基本原则体系的概括与提炼、自然资源法基本制度的改革与发展以及西部开发中的区域法制和环境资源法的法制实践等方面都做了一些颇具新意的研究与探索。通读全文，本书有以下几个特

点：

第一，将可持续发展的思想贯穿全文。作者始终怀着对人类未来发展的高度忧虑和人与自然和谐共存的终极追求的心情和理念，把可持续发展的思想和要求贯穿于整个研究过程中，探究了可持续发展从抽象的观念和理论落实到具体的行为实践的法律保障机制，可持续发展的深刻思想内涵在环境保护法和自然资源法的基本制度中的具体转化和实现途径，以及可持续发展在一国区域经济和社会发展中的地位、作用和功能。

第二，坚持理论研究与制度建设相结合。本书首先是一部理论性的研究成果，因为作者是把可持续发展的实现途径作为理论研究的宗旨，并聚焦于环境保护法和自然资源法这两个法律领域和西部开发的战略实践进行了探讨；同时，这部著作又是一部制度性的研究成果，因为作者不仅仅注重理论的概括与提炼，而且还跟踪环境保护法、自然资源法理论和实践的新发展，对环境污染防治和自然资源开发、利用、保护和管理中的法律调整以及在西部开发中如何从区域性特点出发实施环境资源法作了比较详细的说明和阐述。

第三，从另一个角度论述了环境资源法的体系。尽管环境资源法作为新兴的法律部门已经得到了蓬勃发展和充分实践，但是如何处理环境保护法与自然资源法之间的关系，仍是一个没有取得普遍共识的理论问题。本书作者以可持续发展为指导，在进行环境保护法与自然资源法比较研究的基础上，不是以环境法涵盖资源法、或者以资源法涵盖环境法、或者以生态法涵盖环境法和资源法，而是将环境法和资源法放在一个和谐共存、互相支持、相对独立发展的环境资源法律体系中考虑的。当然，这种体系的构建是否科学，还需要接受理论和实践的检验。

最后，在看到本书这些特点的同时，我也注意到，本书也存在着一些缺陷与不足，特别是在书中的有些观点、认识和问题，还需要进一步研讨、完善与解决。环境法和自然资源法作为实现可持续

发展战略的重要保障，特别是在环境和资源问题已经超出了一国的范围而成为整个世界普遍关注的问题的今天，如何把环境资源的法制发展放在经济全球化的条件下加以思考，仍然是摆在我们面前的一个重要而紧迫的任务。祝愿作者在今后的学习、教学和科研中以更多的积累和更深的思考，在环境资源法制的研究方面作出新的努力。是为序。

李昌麒

2002年12月1日

前　言

不论是在人类发展的远古时期，还是在进入文明社会以来的农业、工业发展时期，人类与自然的紧张关系是作为一个历史性问题客观存在的。只不过在不同的历史发展时期，这种关系所表现出的紧张程度是不同的。自近代社会以来，这种紧张关系在诸多因素的共同作用下走向了极端，并在当今社会经济条件下呈现全球化的趋势。因此，追求一种新的发展观念，实施一种新的发展战略，探索一种新的发展模式，就成为世界各国政府和人民所面临的共同课题。在这样的社会历史背景下，可持续发展作为一种不同于传统的发展观、发展战略、发展模式，给我们提供了一个全新的答案，为人类的未来发展指明了新的方向。

有着悠久历史文化传统的中国，尽管在古代的思想文化宝库中不乏有可持续发展的科学昭示，但是面临生存与发展这一永恒的主题，同样没有走出一条不同于西方发达国家的可持续的发展之路。形势依旧，困境犹存。因此，接受可持续发展观念，实施可持续发展战略，走可持续发展之路，是中国政府和人民的必然选择。新中国建立以来，特别是十一届三中全会以来，在党和政府的高度重视与积极推动下，我国已正式确立了可持续发展的基本战略地位，并采取积极措施，努力探索可持续发展战略的实现途径。

可持续发展是一个涉及人口、环境、资源、经济、社会、科技等许多领域的有机体和综合体，其中环境和资源构成这一有机体的核心与基础。如何使可持续发展从一种发展思想转化为国家发展战

需要全本请访问 www.ertongbook.com

略，再从发展战略落实为广大社会主体在进行环境资源的开发、利用和保护过程中的具体行为规范，以约束自己的行为，是包括法律界在内的社会各界所必须进一步研究和解决的重大历史课题。从不同的学科分工出发，本文着眼于法学研究的基本目的和功能，结合以往教学科研的经验和成果，从四个方面对这一问题进行了研究和探索。第一篇导论。本篇通过两个章节就可持续发展的法律保障机制、可持续发展条件下的环境保护法、自然资源法进行分别研究和比较研究，简要梳理可持续发展思想的发展历程，明确界定可持续发展思想的基本内涵，深刻反思可持续发展对传统法律制度建设的深远影响和挑战，科学探求可持续发展的法律保障机制，进而确立可持续发展思想在环境资源法制建设中的指导作用，进一步探析环境保护法和自然资源法在可持续发展法律体系中所占据的重要地位，以及两者在实施可持续发展战略中所发挥的重要作用。第二篇环境保护法论。本篇通过四个章节分别就环境保护法的当代发展、环境保护法的基本原则、环境保护法的基本制度以及环境保护的具体法律规定等基本内容进行深入研究，力争把握环境保护法的最新发展动向，深刻揭示环境保护法对传统法律理论、法律原则和法律制度所形成的挑战或影响，以探求可持续发展在环境保护法领域的实现途径。第三篇自然资源法论。本篇通过四个章节分别就自然资源法的立法问题、自然资源法的基本原则、自然资源法的基本制度以及自然资源的具体法律规定等基本内容进行深入研究，详细剖析现行自然资源立法模式之利弊，提出立法完善之对策，并就自然资源的基本原则、法律制度等问题作出符合市场优化配置和实现正确处理开发、利用、保护和管理之间关系之探索，以求可持续发展在自然资源法领域的贯彻与实现。第四篇西部开发论。本篇通过四个章节分别就西部开发的法律保障、西部开发中的区域法制建设、西部开发中的环境保护法和自然资源法问题做出具体研究和探讨，简析西部开发与可持续发展、环境保护法、自然资源法之间的紧密关

系，明确可持续发展在西部开发中的指导地位，探求可持续发展在西部开发中的具体实现途径，以及环境保护法和自然资源法在西部开发中所发挥的特殊作用。

目　　录

序……（1）
前　言……（1）
第一篇　导　　论……（1）
　第一章　环境资源法是实施可持续发展战略的
　　重要法律保障……（3）
　　第一节　可持续发展的由来及含义……（3）
　　第二节　可持续发展战略需要法律保障……（9）
　　第三节　实现可持续发展的法律保障体系……（22）
　第二章　可持续发展条件下的自然资源法与
　　环境保护法的比较研究……（36）
　　第一节　自然资源法与环境保护法立法基础的比较……（37）
　　第二节　自然资源法与环境保护法保护对象的比较……（40）
　　第三节　自然资源法与环境保护法调整对象的比较……（42）
　　第四节　自然资源法与环境保护法基本原则的比较……（44）
　　第五节　自然资源法与环境保护法基本制度的比较……（46）
　　第六节　自然资源法与环境保护法在可持续发展
　　条件下的相对独立发展……（49）
第二篇　环境保护法论……（53）
　第三章　环境保护法在当代的发展……（55）
　　第一节　环境问题与环境保护法……（55）
　　第二节　环境保护法的兴起及其历史使命……（61）
　　第三节　环境保护法对传统法学理论和法律部门的
　　影响与挑战……（76）
　　第四节　环境保护法在当代的发展趋势……（82）
　第四章　环境保护法的基本原则探析……（86）

第一节　确立环境保护法的基本原则的依据……（86）
第二节　环境保护法基本原则的发展与变迁……（90）
第三节　环境保护法的基本原则体系的构建……（92）
第五章　环境保护法的基本法律制度……（102）
第一节　环境规划制度……（103）
第二节　环境标准制度……（106）
第三节　环境监测制度……（110）
第四节　环境影响评价制度……（112）
第五节　“三同时”制度……（117）
第六节　许可证制度……（120）
第七节　排污收费制度……（123）
第六章　环境污染防治具体法律规定的法制机理……（127）
第一节　我国环境污染防治立法概述……（127）
第二节　环境污染防治的行政管理体制……（128）
第三节　关于大气污染防治的法律规定……（134）
第四节　关于水污染防治的法律规定……（141）
第五节　关于海洋环境污染防治的法律规定……（148）
第六节　关于环境噪声污染防治的法律规定……（160）
第七节　关于固体废物污染环境防治的法律规定……（166）
第三篇　自然资源法论……（175）
第七章　自然资源立法问题研究……（177）
第一节　我国自然资源立法的现状与评价……（178）
第二节　自然资源立法改革的目标定位……（189）
第三节　自然资源立法模式的比较与选择……（193）
第四节　综合性自然资源立法及其框架结构设计……（203）
第八章　自然资源法的基本原则……（220）
第一节　确立自然资源法基本原则的重要性和紧迫性……（220）

第二节　确立自然资源法基本原则的客观要求和
现实依据……（223）
第三节　我国自然资源法基本原则体系的重新构建……（225）
第九章　自然资源的基本法律制度的法制机理探析……（233）
第一节　自然资源基本法律制度概述……（234）
第二节　自然资源产权制度的改革与创新……（241）
第三节　自然资源流转制度的建立与完善……（248）
第四节　自然资源宏观调控制度的改革与发展……（258）
第十章　自然资源的具体法律规定的法制机理……（267）
第一节　关于土地资源的法律规定……（267）
第二节　关于水资源的法律规定……（280）
第三节　关于水土保持的法律规定……（290）
第四节　关于森林资源的法律规定……（294）
第五节　关于草原资源的法律规定……（302）
第六节　关于矿产资源的法律规定……（310）
第七节　关于渔业资源的法律规定……（316）
第八节　关于野生动植物资源的法律规定……（321）
第九节　关于自然保护区的法律规定……（327）
第四篇　西部开发中的环境资源法制论……（333）
第十一章　西部开发的法律保障机制的一般研究……（335）
第一节　西部开发中的秩序法律保障机制……（335）
第二节　西部开发中的利益法律保障机制……（342）
第三节　西部开发中的区域法制建设……（346）
第十二章　西部开发中的环境保护法制……（355）
第一节　西部开发中的可持续发展战略的法制保障……（355）
第二节　西部开发中的环境保护的法制实践……（358）
第三节　西部地区地方环境立法问题……（360）
第四节　构建西部具体环境法律制度的问题……（362）

第十三章　西部开发中的自然资源法制……（366）
第一节　可持续发展与西部开发中的自然资源法制……（366）
第二节　西部自然资源法制必须贯彻自然资源的
市场优化配置原则……（368）
第三节　西部必须把自然资源的开发、利用、保护
纳入法制化轨道……（370）
第四节　大胆尝试区域法制，积极推进西部自然资源
法制建设……（373）
主要参考书目……（377）
后　记……（380）

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第一篇

导　　论

第一章　环境资源法是实施可持续发展战略的重要法律保障

人类生存繁衍的历史可以说是人类社会同大自然相互作用、共同发展和不断进化的历史。哲学在对“人地关系”的不断思考中得以深化，社会则在这种反思中评价并选择其发展模式以实现人类社会的进步和演化。选择什么样的生存和发展模式以及如何实现它，一直是困扰整个人类的重大课题。从对大自然的“顶礼膜拜”到对科学技术的自信和对“人定胜天”的执著，进一步到对协调发展的认知和对可持续发展的着手实施，这是一个艰难的认识、实践、再认识、再实践并且仍在继续着的过程。①

第一节　可持续发展的由来及含义

一、可持续发展的由来

追溯历史，可持续发展思想是由来已久、源远流长的。早在中国的春秋战国时期就有保护正在怀孕和产卵的鸟兽鱼鳖以利“永续

① 胡涛等：《中国的可持续发展研究——从概念到行动》，中国环境科学出版社1995年版，第3—4页。

利用”的思想和封山育林、定期开禁的法令。著名思想家孔子主张“钓而不纲，弋不射宿”（《论语·述而》），“山林非时不升斤斧，以成草木之长；川泽非时不入网罟，以成鱼鳖之长”（《逸周书·文传解》）。春秋时期在齐国为相的管仲，从发展经济、富国强兵的目标出发，十分注意保护山林川泽及其生物资源，反对过度采伐。他说，“为人君而不能谨守山林菹泽草莱，不可以为天下王”（《管子·地数》）。战国时期的荀子也把自然资源的保护视为治国安邦之策，特别注重遵从生态学的季节规律，重视自然资源的持续保存和永续利用。①1975年在湖北云梦睡虎地11号秦墓中发掘出1100多枚竹简，其中《田律》的规定清晰体现了可持续发展的思想（“春二月，毋敢伐树木山林及雍堤水。不夏月，毋敢夜草为灰，取生荔，毋……毒鱼鳖，置阱罔，到七月而纵之”），这也是有据可查的中国和世界最早的环境法律之一。由此可见，“与天地相参”可以说是中国古代生态意识的目标和理想，人与自然和谐共存的可持续发展思想早在中国古代的思想典籍中就有科学昭示。西方的一些经济学家如马尔萨斯、李嘉图和穆勒等的著作中也较早认识到人类消费的物质限制，即人类的经济活动范围存在着生态边界。

现代可持续发展思想的提出和形成源于人们对环境问题的逐步认识和热切关注，其产生背景在于人类赖以生存和发展的环境和资源遭到越来越严重的破坏，人类已不同程度地遭受了由此产生的恶果。以往人们对经济增长津津乐道，20世纪60、70年代以后，随着“公害”的显现和加剧以及能源危机的冲击，几乎在全球范围内开始了关于“增长的极限”的讨论。把经济、社会与环境资源割裂开来，只顾谋求自身的、局部的、暂时的经济性，带来的只能是他人的、全局的、后代的不经济性甚至灾难。伴随人们对公平作为社

① 《中国环境年鉴》编委会：《中国环境年鉴（1990）》，中国环境科学出版社1990年版，第446—450页。

会发展目标认识的加深，以及范围更广、影响更深、解决更难的一些全球性问题开始被认识，可持续发展思想在80年代逐步形成，并逐渐为国际社会所接受，现已成为包括中国在内的许多国家指导经济社会发展的总体战略思想和原则。

二、可持续发展的基本理论内涵

何为可持续发展？人们从不同角度和层次对其进行着各自的理论阐释。其中最具有代表性的，具有较大影响的是从自然属性、社会属性、经济属性和科技属性对可持续发展所作的界定。①其中，持续性这一概念是由生态学家首先提出来的，即所谓生态持续性。但目前为国际社会普遍接受的是世界环境和发展委员会（WCED）于1987年发表的《我们共同的未来》报告中对可持续发展的定义，即“既满足当代人的需求，又不损害后代人满足需要的能力的发展”。1989年这一定义在最概括的意义上得到了广泛的接受和认可，并在1992年联合国环境与发展大会上成为全球范围的共识。

由于可持续发展的概念最初是从生态学范畴中引申而来，当它应用于更加广泛的经济学、社会学乃至法学范畴时，便不可避免的导致了一些不同的认识与理解，也发生过某些混乱，并按照不同的理解被加入了一些新的内涵。可持续发展从字面上理解是指促进发展并保证其成为可持续性，很明显它包括了两个概念：可持续性和发展。②

就发展的含义而言，传统的狭义的发展指的只是经济领域的活动，其目标是产值和利润的增长、物质财富的增加。在这种发展观

① 详见陈耀邦：《可持续发展战略读本》，中国计划出版社1996年版，第1—3页。

② 张坤民：《可持续发展论》，中国环境科学出版社1997年版，第15页。

的支配下，为了追求最大的经济效益，人们尚不认识因而也不承认环境本身也有价值，采取了以损害环境为代价来换取经济增长的发展模式，其结果是在全球范围内继续造成严重的环境问题。随着认识的提高，人们注意到发展并非是纯经济性的，应该是一个更广泛的概念，它不仅表现为经济的增长，国民生产总值的提高，人民生活水平的改善；它还表现在文学、艺术、科学的昌盛，道德水平的提高，社会秩序的和谐，国民素质的改进等方面。发展除了生产数量上的增加，还包括社会状况的改善和政治行政体制的进步；不仅有量的增长，还有质的提高。①可见，发展不应当狭义的被理解为经济增长，经济增长是发展的必要条件，但不是充分条件。一种经济增长如果随时间推移不断地使人均实际收入提高却没有使得它的社会和经济结构得到进步，就不能认为它是发展。②发展的目的是要改善人们的生活质量，发展只有在使人们生活的所有方面都得到改善才能承认是真正的发展。

同时，发展也是受限制的。通常认为，发展受到三个方面因素的制约：一是经济因素，即要求效益超过成本，或至少与成本平衡；二是社会因素，要求不违反基于传统、伦理、宗教、习惯等所形成的一个民族和一个国家的社会准则，即必须保持在社会反对改变的忍耐力之内；三是生态因素，要求保持好各种陆地的和水体的生态系统，农业生态系统等生命支持系统以及有关过程的动态平衡。其中生态因素的限制是最基本的。发展必须以保护自然为基础，它必须保护世界自然系统的结构、功能和多样性。因为地球的承载力决不是无限的，我们的活动必须保持在地球的承载力的极限之内。发展这种人为改变环境资源的行动以使环境能够更有效地满

① 肖枫：《“发展学”与“可持续发展”》，《光明日报》1996年6月13日，第5版。

② 皮尔斯·沃福德：《世界无末日——经济学、环境与可持续发展》，张世秋等译，中国财政经济出版社1996年版，第46页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com