

新编 环境资源法



主 编 赵美珍

副主编 王世进 李贤春

华南理工大学出版社

新编环境资源法

主 编 赵美珍

副主编 王世进 李贤春

华南理工大学出版社

· 广州 ·

内 容 简 介

本教材是高等院校法学专业本科生用书。本教材系统地介绍了环境资源法的基础知识和基本理论,共分九章,第一章环境资源法概述、第二章环境资源法的发展、第三章环境资源法基本理论、第四章环境资源法基本原则、第五章环境资源法基本制度、第六章保护自然资源的法律规定、第七章环境污染防治的法律规定、第八章环境法律责任、第九章环境纠纷和环境诉讼。第一至第四章是环境资源法的核心内容和重点,第五章既体现了承上启下的关系,又与第六、七章形成了总分关系,第八、九章是为实现环境资源保护目的而安排的。全书内容紧凑、层次清晰、主次分明、详略得当。

本教材亦可作为环境法学研究和环境执法、司法工作者的参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

新编环境资源法/赵美珍主编. —广州:华南理工大学出版社, 2004. 9
ISBN 7-5623-2117-5

I. 新… II. 赵… III. ①环境保护法—中国 ②自然资源保护法—中国
IV. D922.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 085389 号

总 发 行: 华南理工大学出版社 (广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

发行部电话: 020-87113487 87111048 (传真)

E-mail: scut202@scut.edu.cn http://www.scutpress.com

责任编辑: 孟宪忠

印 刷 者: 广东省农垦总局印刷厂

开 本: 1/16 印张: 11.875 字数: 287 千

版 次: 2004 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

印 数: 1~1500 册

定 价: 19.50 元

版权所有 盗版必究

前 言

人与自然如何协调发展是一个国家工业化进程中必然面临的问题，要解决这一问题，当然离不开法律法规的制定、完善和贯彻执行。因此，环境资源法作为指导人与自然和谐共存的主要部门法，越来越显示出其旺盛的生命力，国内外的学者、专家以及实践部门的人士纷纷致力于这一领域的研究，全国绝大多数高校的法学专业均已开设该门课程。

“环境资源法”、“环境与资源法”、“环境与自然资源法”和“环境法”的称谓在环境保护法学界和自然资源保护法学界并存。本教材采用“环境资源法”称谓是基于这种称谓为官方采用。比如，《中华人民共和国刑法》第六章第六节就叫“破坏环境资源保护罪”；再如，经国家教育部批准，武汉大学设立了有硕士和博士学位授予权的环境资源法专业；又如，1999年11月经中国法学会、国家环保总局、国土资源部批准成立了中国法学会环境资源法学研究会。

本教材按照教学大纲的要求，在参照、借鉴相关教材、专著、论文的基础上，充分利用网络资源，力争选用最新的资料，介绍最新的观点，探讨最前沿的问题。

本书由赵美珍任主编，王世进、李贤春任副主编，张兰协助统稿，宋金华协助校稿，张明协助编辑。

参加编写人员有：

赵美珍（第一章）；李锴（第二章）；孙绍伟（第三章第一节），张兰（第三章第二、三节）；张明、常永达（第四章）；赵美珍（第五章）；李德龙（第六章第一节），曾文忠（第六章第二、三节），赵美珍（第六章第四节）；宋金华（第七章第一、二、三节），肖斌（第七章第四、五节）；李锴（第八章第一、二节），李贤春（第八章第三、四节）；王世进、黄素琴（第九章）。

为了尊重撰稿人的写作风格和个性，少数章节在形式和内容上保留了其相应的特色。

由于我们的经历、能力、水平和占有资料十分有限，本书必然存在这样或那样的问题，敬请批评、指正。

编 者

2004年7月6日

目 录

第一章 环境资源法概述	(1)
第一节 环境资源法的概念与特征	(1)
第二节 环境资源法的性质与地位	(5)
第三节 环境资源法的目的与任务	(8)
第四节 环境资源法的适用范围	(11)
第五节 环境资源法的体系	(14)
第二章 环境资源法的发展	(19)
第一节 国外环境资源法的发展	(19)
第二节 中国环境资源法的发展	(26)
第三节 国际环境资源法的发展	(27)
第三章 环境资源法基本理论	(31)
第一节 环境伦理思想	(31)
第二节 可持续发展	(34)
第三节 公民环境权	(39)
第四章 环境资源法的基本原则	(44)
第一节 环境资源法基本原则概述	(44)
第二节 协调发展原则	(46)
第三节 预防为主、综合治理原则	(49)
第四节 环境责任原则	(52)
第五节 环境保护的民主原则	(56)
第五章 环境资源法基本制度	(59)
第一节 环境资源管理体制	(59)
第二节 环境资源管理制度	(62)
第三节 自然资源法律制度	(64)
第四节 环境法律制度	(68)
第六章 保护自然资源的法律规定	(73)
第一节 自然资源保护法概述	(73)
第二节 土地资源保护法	(75)
第三节 水资源保护法	(78)

第四节 矿产资源保护法	(82)
第七章 环境污染防治的法律规定	(87)
第一节 环境污染和其他公害防治概述	(87)
第二节 大气污染防治法	(88)
第三节 水污染防治法	(94)
第四节 固体废物污染环境防治法	(97)
第五节 环境噪声污染防治法	(101)
第八章 环境法律责任	(107)
第一节 环境法律责任概述	(107)
第二节 环境民事责任	(108)
第三节 环境行政责任	(114)
第四节 环境刑事责任	(119)
第九章 环境纠纷和环境诉讼	(126)
第一节 环境纠纷及其处理	(126)
第二节 环境诉讼的特点	(135)
附录一 中华人民共和国环境保护法	(138)
附录二 中华人民共和国水污染防治法	(143)
附录三 中华人民共和国大气污染防治法	(150)
附录四 中华人民共和国固体废物污染环境防治法	(159)
附录五 中华人民共和国矿产资源法	(167)
附录六 中华人民共和国环境影响评价法	(173)
附录七 中华人民共和国清洁生产促进法	(179)
参考文献	(184)

第一章 环境资源法概述

第一节 环境资源法的概念与特征

一、环境与自然资源的界定

(一) 环境、自然资源的涵义

1. 环境

环境的一般定义是指环绕着某一中心事物的周围事物。在环境科学里，环境主要是指人类的生存环境。为此，环境科学家们一般将环境的涵义概括为：“作用在‘人’这一中心客体上的一切外界事物和力量的总和。”

我国对“环境”的概念采用概括性、列举性的方法予以立法解释。现行《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、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。”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。

2. 自然资源

所谓自然资源，是指与人类生产或者其他活动有关并能为人类所利用的因素。在1987年我国发布的《中国自然保护纲要》中，对自然资源的解释是：“在一定的技术经济条件下，自然界中对人类有用的一切物质和能量都称为自然资源。”

与环境的概念相比，虽然自然资源是环境的一个重要组成部分，但是自然资源被认为是可以为人类所利用的自然物质；而环境则通常是指客观存在的物质世界中同人类和人类社会发生相互影响的各种自然因素的总和，它实质上就是人类生活、工作和进行生产活动的生物圈组成部分。

(二) 环境、自然资源的比较

1. 环境与自然资源的联系

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。

其次，两者相互依存。侵害环境或自然资源的一方必然损害另一方，比如大规模的林木砍伐活动，不仅会破坏森林资源，还会使作为环境因素之一的森林的防风固沙、水土保持、吸收温室气体和净化空气的生态功能下降或丧失。保护环境或自然资源的一方必然有利于另一方的保护，如保护每一根林木，森林生态环境就能够得到保全和改善。

第三，两者均具有经济价值。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，如排污权交易实质上就是有偿地转让环境容量使用权。

2. 环境与自然资源的区别

第一，两者所反映的动、静态关系不同。在一定的时空范围内和缺乏生态联系条件下，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、层次并能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；而环境则是看不见、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（如环境污染与破坏容量、环境的舒适性、景观优美性、可欣赏性等），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。

第四，两者经济价值的性质不同。自然资源的经济价值属于有形财产，如煤的经济价值是建立在煤的有形使用价值基础上的；而环境的经济价值则是以环境的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为基础，属于无形财产，如排污权交易费、优美环境的欣赏费和购买费（如购买风景区一定时间的经营权）等，其价值核算与自然资源经济价值的核算方式、方法也不同。

由此可见，尽管环境和自然资源的涵义有所差别，但是，我们用生态学的观点来看待环境和自然资源，两者就是不可分割的。例如，按照《中国自然保护纲要》的分类，主要的自然资源包括土地、森林、草原和荒漠、物种、陆地水资源、河流、湖泊和水库、沼泽和滩涂、海洋矿产资源、大气以及区域性的自然环境与资源。而所有这些，大多已经在《环境保护法》对“环境”的定义中予以了列举。也就是说，当我们在环境立法中提到“环境”的概念时，理所当然地应当将自然资源包括在内。

二、环境资源法的概念

环境资源法是调整人们在开发、利用、保护、改善环境的活动中所产生的环境资源社会关系的法律规范的总和。其目的是为了确认、建立和保护符合生态规律的环境资源法律秩序，保护人类健康，促进经济发展。这一定义包括如下四层意思：

第一，环境资源法具有法的一般属性。环境资源法同其他法一样，是国家制定或认可的、用特定形式颁布并以国家强制力保障其实施的行为规则或法律规定。这是环境资源法作为法律所具备的基本属性之一。环境资源法具有国家强制性、法律规范性等法律基本特征，它既不同于企事业单位的内部规章，也不同于其他非法律性文件。

第二，环境资源法是某类法律规范、法律规定和法律渊源的综合体。环境资源法不是指某一个法律规范、某项法律规定或某个环境资源法规，而是指具有共同宗旨、性质相似、相互关联的一系列法律规范、法律规定和法律渊源的集合。它既包括实体法规范、政策性原则、程序性规定，也包括习惯和判例等。

第三，环境资源法调整的是社会关系的一个特定领域。环境资源法调整的是人们

(包括组织)在生产、生活或其他活动中所产生的同保护和改善环境、合理开发利用与保护自然资源有关的各种社会关系。这种社会关系始终离不开环境或对环境有影响的人为活动,始终以环境为媒介。我们把这一特定领域的社会关系简称为环境社会关系,它是人与人的关系和人与环境关系的综合,调整环境社会关系实际上包括调整人与人的关系和人与环境的关系两个方面。

第四,环境资源法调整的是一种特殊的环境社会关系。因环境而产生的社会关系很多,环境资源法主要调整的是因开发、利用、保护、改善环境所发生的四种具有共同宗旨、性质相似、相互关联的社会关系。这里的开发、利用,是指对环境没有或少有污染破坏的、有利于保护和改善环境的、合理的开发和利用;这里的保护、治理,是指有利于环境资源可持续开发、利用的保护和治理。因此,这四种社会关系包括保护和改善环境资源、防治环境污染和环境破坏、合理开发利用环境资源的社会关系,是一种特殊的环境社会关系。

三、环境资源法的特征

环境资源法作为一个新兴的独立的法律部门,除具有与其他法律部门相同的一般特征(如规范性、强制性等)外,基于它是法学与环境科学的交叉学科,因此还具有与其他法律部门所不同的固有的特征,主要表现为:

1. 综合性

环境资源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、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,决定了环境资源法是一个高度综合化的法律部门;相关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。环境资源法的综合性主要表现在以下几个方面:

第一,环境资源法既调整人与人的关系,又调整人与自然的关系;既保护有利于执政阶级的社会环境、社会秩序,又保护人类共享的自然环境、自然秩序。环境资源法调整的关系涉及各种错综复杂的行政关系、经济关系、区域关系和生态关系。因此,环境资源法的综合性主要基于环境资源法的特定调整对象。

第二,环境资源法的法律关系的主体广泛、客体丰富,权利义务涉及人类社会与自然环境、自然资源和社会资源、环境与经济社会发展等。

第三,环境资源法的调整方法包括行政的、民事的、刑事的各种方法,它的法律措施涉及经济的、行政的、技术的各种手段。强有力的行政执法机构、行政执法手段和广泛的公众参与相结合则是这种综合性的突出表现。

第四,环境资源法的法律规范是有关法律规范的综合,包括宪法规范、民法规范、经济法规范、行政法规范、刑法规范、诉讼法规范和国际法规范等。

2. 科学技术性

环境资源法具有科学技术性这一点,是所有环境资源法学家所共识的、不同于一般法律部门的基本特征。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。环境资源法的科学技术性表现在以下几个方面：

第一，环境资源法是一种建立在自然规则基础之上的法律。这种基础包括生物、化学和物理原理。环境资源法要利用科学去预测自然中人类行为的后果，调整人类的行为，因此“自然法则”就不可避免地成为环境立法的指导原理。环境资源法的制定和实施都必须依赖和利用专门的科学技术知识。

第二，由于环境资源法是通过调整一定领域的社会关系来协调人与自然的关系，因此，它必须体现自然规律特别是生态学规律的要求，必须把大量有关技术规范、操作规程、环境标准和控制污染的各种工艺技术要求等运用于环境立法之中。

第三，环境资源法促进科学技术成果的运用。例如，如果环境立法不对淘汰落后的技术设备以及运用先进科学技术作出规定的話，企业出于自身利益和生产成本的考虑就不太容易接受新的科学知识和不愿意进行技术改造，这样不利于科学技术的进步和发展。

3. 社会公益性

环境是人类生存、经济发展、社会繁荣的物质基础，整体环境不可能为某个阶级、阶层或个人独占。保护好环境资源，既对工业发达国家、执政阶级、管理阶层有利，也对发展中国家、非执政阶级、被管理阶层有利。环境污染和环境破坏，主要是一种伴随生产、生活活动产生的公害，无论是社会主义制度国家还是资本主义制度国家，无论是全民所有制企业还是私人企业，只要生产和消费都有可能产生环境污染和破坏。许多环境污染和破坏具有流动性、累积性、复合性，它既对发展中国家产生危害，也对发达国家产生危害；既对领导管理阶层产生危害，也对劳动群众产生危害；既对当代人产生危害，也对子孙后代产生危害。环境资源法所支持、保障的环境保护工作，基本上是一种公益事业，是人道主义性质的大业。搞好环境保护工作，既对先富起来的人、当代人有利，也对后富起来的人和子孙后代有利。可见，环境保护的利益同全社会的利益是一致的，具有广泛的社会公益性，最明显地体现了法的社会职能的一面。

4. 共同利益性

环境资源法虽然具有综合性的特征，但是相对于其他执行社会与政治职能的公法而言，它所表现出的公共职能不仅仅是为了执政阶级、国家或地区的单一政治、经济利益，更多的则是考虑全人类的共同利益，即人类生存繁衍的基础——全球生态利益。同其他法律相比，各国环境资源法有许多共同的、可以相互借鉴的内容，包括环境保护原则、手段、措施、标准、制度和程序等。地球生态系统（生物圈）是一个流动的物质和能量循环体，虽然各地域环境状况因地理位置和自然条件的分布不同而显现出不同的区域特点，但就生态功能而言，它们不以对国家或地区疆界的人为划分而分割。因此，在一个国家、一个地区所实施的与环境有关行为的法律控制，必然也会对其他国家或地区产生积极或消极的影响。环境问题是人类共同面临的问题，尤其是全球性环境问题的解决，需要各国间的合作与交流。

此外，环境资源法在其法学基本理论、法律原则和法律制度方面也有其特殊性。环境资源法有其产生、发展的特定的物质生活条件和历史过程，有一套独特的法学基本理论、法律原则和法律制度，它综合了自然法学和其他相关法学的相关理论和合理成分，综合了

现代土地法、物权法、环境保护法、自然资源法、区域开发整治法、城乡建设法等调整方法。

第二节 环境资源法的性质和地位

一、环境资源法的性质

对于环境资源法的性质，我国法学界有各种不同的认识和理解。探讨环境资源法的性质问题，实质是对具有极强的社会性和技术性特征的法律如何认识的问题。

1. 环境资源法的阶级性

关于环境资源法的阶级性，是近年来法学界讨论法的本质时所集中讨论的问题之一。所谓环境资源法的阶级性，是指环境资源法由执政阶级或阶层制定或认可，反映执政阶级或阶层的利益和要求。目前，关于环境资源法的阶级性问题主要有三类主张：

一是认为环境资源法没有阶级性。该观点认为环境资源法通过调整人与之间的关系来体现人与自然的关系，这种体现人与自然关系的法律，其本身是没有阶级性的。

二是强调环境资源法的阶级性。该观点从马克思主义关于法的基本理论出发，认为任何一种法律都是体现一定阶级的利益的，环境资源法也不例外。

三是不否认环境资源法的阶级性，但认为阶级性不是环境资源法的惟一本质属性。该观点认为应该全面把握环境资源法产生的背景、任务、性质和特点，进行具体分析，防止简单化。

笔者认为，我国环境资源法由社会主义国家机关制定或认可，反映了工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家的国家意志，反映了全国各族人民的利益和要求，因而具有阶级性。它作为社会主义法律总体系中的一个重要组成部分，属于发展中的社会主义国家性质的环境资源法类型。

2. 环境资源法的社会性

环境资源法的社会性在世界范围内均已达成共识。环境资源法自产生之初，便以防止和克服人类活动所引起的不利环境影响为己任，其目的在于保护人类与环境的协调发展，而环境资源法作为一门法律，也必须与其他法律一样，赋予主体以各种权利和权力，以权利和权力配置的形式规范人们的行为，以便产生让人们在优美和舒适的环境中生存和发展的新型人权——环境权。环境权是人类的基本人权，它要求保护环境，要求任何主体在发展经济和从事其他活动时防止环境污染和破坏。对人类生存环境的研究和环境问题的解决，反映了全体社会成员的共同愿望和要求，代表人类的共同利益。因此，环境权作为环境资源法的基础决定了环境资源法律规范的性质，即社会性，它不侧重于政治或经济领域的法律调整，而是侧重于社会领域的法律调整。

环境资源法的社会性可以从以下三方面来进一步理解：

第一，环境资源法以社会利益为本位。传统环境问题的产生无一不与私人利益的盲目追逐和市场机制调节失灵直接相关，新的环境问题则是伴随着科学技术和经济的迅速发展而产生的。这些问题的出现，促使人们对于个人利益与社会利益的关系进行重新认识，进而尝试在个人利益不能促进社会利益的领域建立新的法律秩序。这一新的法律秩序要求在

处理个人利益与社会利益时，必须从社会利益出发，对不利于社会利益的行为加以限制。此时的法律就应表现为以保护和促进社会公平和经济公平为目标、以限制个人利益为内容，由此所形成的法律关系以社会利益为本位。它既不同于以国家利益为本位的公法关系，也不同于以私人利益为本位的私法关系，而是社会法关系。环境资源法正是这种国家调节社会经济领域的新的法律部门，它是以社会利益为本位的法。

第二，环境资源法运用公法手段干预私法领域。环境资源法作为现代新兴的以社会利益为本位的法律部门，是二次世界大战以后公法与私法相互交错的产物。环境问题是在私法秩序下产生的，而随着科学技术的发展所带来的新的环境问题又使环境与生态保护成为人类社会经济发展的必要条件，它的社会公共利益性使之作为独立利益形态的要求日趋突出，在这种情况下，环境问题的解决当然不能指望私法，而必须采用新的法律手段和措施。环境污染和环境破坏是所有权绝对化、不受限制的契约自由的结果，是私法自治的产物。所以，就环境保护的直接目的而言，环境资源法首先必须对绝对所有权和完全的契约自由加以限制，将不得破坏和污染环境的前提加于其上。其次，还必须根据环境保护的要求，确定环境保护费用的负担原则。再次，也要从现代科学技术水平的发展所带来的环境风险考虑，确立公平的受害人救济原则。凡此种种，都是传统的公法领域所没有，也是公法领域所不应涉及的。简言之，人类发展的共同利益要求公法手段必须作用于私法领域，否则，环境保护无从谈起。

第三，环境资源法以可持续发展为价值。环境资源法的价值是指环境资源法能促进主体的何种价值需要。环境资源法是国家调节环境社会关系的社会法，其价值主体既不是作为公法主体的国家，也不是作为私法主体的私人，而是公共社会。公共社会的需要与利益有诸多方面，但作为环境资源法实施主体的公共社会，它的需要与利益主要表现为人类社会经济的持续发展，这正是环境资源法的价值之所在。可持续发展是当代人类共同的选择，而环境保护是可持续发展的核心内容，它要求既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害；要求人们改变传统的生产方式和生活方式，改变人类对自然的态度。可持续发展的这些内涵不是传统公法、私法所能真正促进的，而作为能够运用公法手段干预私法领域的环境资源法却可以填补这一空白。因此，环境资源法是可持续发展的、最有力的促进者和推进器。

二、环境资源法的地位

环境资源法的地位，通常是指环境资源法在法律体系中是否具有自己的位置，是否具有不可替代的独立存在的理由和价值。要确定环境资源法是否具有独立地位，就要看它在法律体系中是否有不可替代的功能，是否能构成一个独立的法律部门。一般认为，划分法律部门的标准有两个：一是调整对象，二是调整方式。具体地讲，划分部门法的标准可以细化为立法目的、调整对象、调整原则、调整方式、调整机制等相互联系的指标体系。对照这些标准，我们认为，环境资源法在法律体系中具有不可替代的独立存在的理由和价值，是一个新的独立的法律部门，理由如下：

（一）环境资源法有自己独立的调整对象

区别法律部门的最重要标志就是其调整对象的独立性或特殊性。环境资源法的调整对象是环境社会关系，这类社会关系是在人们开发利用、保护改善环境的过程中所产生的，

其特征是它的产生及发展以人类 - 环境关系为基础, 并且与人类对环境保护的认识水平密切相关。

作为环境资源法调整对象的环境社会关系, 主要包括两个方面的内容:

(1) 合理开发利用自然资源和保护生态环境有关的社会关系 (简称生态环境保护关系)。具体为人类在开发和合理利用大气、水、土地、矿藏、森林、草原、野生动植物等环境资源过程中所产生的社会关系。这种社会关系具有两个特征: 一是客观性。人类要生存和发展, 必须要对自然环境加以改造, 对资源加以利用。这些活动为人类提供必要的物质条件, 创造物质财富, 是人类进步所必不可少的, 也是客观存在的。因而, 生态环境保护关系在一定程度上是必然要产生的, 具有客观性。二是经济、环境效益的统一性。人类对自然资源的利用往往带有经济目的, 而人类与环境相互作用的规律告诫我们, 必须遵循自然规律, 在维持生态平衡的基础上, 谋求经济效益。人类对于自然资源的开发利用在取得经济效益的同时, 必然会造成一定的环境影响。环境资源法调整生态环境保护关系的目, 就在于保证人们在进行自然资源的开发利用活动时谋求经济效益与环境效益的统一, 将开发活动对环境的不良影响降至最低程度。

(2) 在防治环境污染和其他公害、改善环境质量过程中发生的社会关系 (简称污染防治关系)。具体为防治人类在生产和生活过程中所产生的大气污染、水质污染、固体废弃物污染、噪声污染、有毒有害物质污染、电磁辐射污染形成的各种社会关系。这种社会关系具有两个特征: 一是主观性。环境污染和其他公害的产生是人类盲目地利用和改造自然的结果, 是人类对于自然及自然规律认识不足的产物; 防治环境污染、改善环境质量则是人类有意识地协调人与自然的关系, 尊重自然规律的行为。因此, 在一定程度上, 污染防治关系的产生具有主观性。二是环境效益优先性。人类长期以来对单纯经济效益的追求和科学技术的滥用导致了环境污染和公害的产生, 环境效益却被人们忽视了。防治环境污染、改善环境质量作为人类反思过去的错误、纠正自己行为的活动, 就应特别注重树立生态观念, 不仅要像重视经济效益一样重视环境效益, 而且要在遵循自然规律的前提下, 优先考虑环境效益。

以上两种关系相互联系, 不能截然分开。合理利用自然资源、保持生态系统的平衡有利于充分利用环境的自净能力, 在环境容量内防治环境污染和其他公害; 而防治环境污染和其他公害、改善环境质量又是维持生态平衡的必要条件。因此, 我们说环境资源社会关系既是一个统一整体, 又各有特点, 各有侧重; 既不能完全对立, 又不能混淆, 它们共同构成了环境资源法的调整对象。

(二) 环境资源法有自己独有的调整方法

调整方法的不同, 也是区别不同法律部门的重要标志。环境资源法为实现协调人类 - 环境关系的目标, 采用独特的调整方法, 建立了自己的法律原则和制度。例如, 协调发展原则、预防为主原则、环境责任原则、公众参与原则; 环境影响评价制度、“三同时”制度、排污收费制度、许可证制度、限期治理制度等等都明显地不同于其他法律部门。此外, 环境资源法为防止环境问题的产生和恶化, 大多采用预防性手段; 为保证人们的活动符合生态规律, 在环境资源法中大量采用技术规范等等, 这些都不是其他法律部门所能包含或取代的。

（三）环境资源法有自己独特的调整机制

环境资源法是边缘法，它所解决和依靠的既包括法学问题，也包括环境科学、生态学、经济学、社会学和伦理学等学科的问题，因而环境“良法”必然建立在深厚的环境科学、生态学、经济学、社会学和伦理学基础之上。而在这些基础中，环境伦理学基础、生态学基础、环境经济学基础（如外部性理论）则是其独特的基础。独特的基础决定了独特法律秩序的客观存在，独特的法律秩序不同于其他法律秩序的一个重要标志在于包括调整机制的不同。因而可以说，独特的人文社会与自然、工程科学基础决定了环境资源法调整机制的独特性。实践已经证明，环境资源法所凭借的环境标准、环境技术性准则、污染物排放的总量控制、排污收费、交纳生态补偿费等调整机制是环境资源法实现其目标所不可缺少的，这些社会性的调整机制是其他部门法所不具备的。

（四）环境资源法有自己特殊的任务和目的

一般说来，环境资源法的任务和目的是保护环境，保障人体健康，维护生态平衡。我国《环境保护法》规定的任务和目的是：“保护和改善生活环境与生态环境，防治污染与其他公害，保障人体健康，促进社会主义现代化建设的发展。”这一任务无法被其他法律部门所代替，目的也不可能由别的法律部门来实现。

（五）环境资源法有独立的法律体系

环境资源法虽然出现的时间不长，但由于其与人类生存和发展密切相关而得到迅速发展。在我国，已经形成以宪法为依据，以环境保护基本法为基础，以各环境要素保护法为主干，结合环境技术规范的环境立法体系；以国家环境立法为主、部门环境立法和地方环境立法相结合的环境资源法效力体系，以及环境资源法学基础理论与各环境要素保护法理论相结合的环境资源法学理论体系。这些体系的形成，也是环境资源法能够区别于其他法律部门并取得独立地位的重要条件。

当然，我们也承认环境资源法与其他法律部门尤其是行政法、经济法、民法、劳动法存在着密切的联系，许多环境资源法律规范是从这些部门法律规范中发展而来的。然而新产生的环境资源法规范较之于传统的法律规范却发生了质的变化，它们之间存在着明显的差异，之所以这样，是由环境资源法独立的地位决定的。

第三节 环境资源法的目的与任务

一、环境资源法的目的

环境资源法的目的，是指国家在制定、认可和实施环境资源法时所要达到的预期目标。预期目标能否实现，只能由实践即环境资源法的贯彻实施来检验。了解环境资源法的目的，有利于正确理解立法意图、正确理解和执行法律。在我国，有关环境与自然资源的立法既包含了以综合保护环境（包括自然资源）、维持生态系统平衡为目的的法律，又包含了以控制（防治）环境污染为目的以及以合理开发利用自然资源、防止自然环境遭到人为破坏为目的的法律。因此，在形式上它们的目的是各不相同的。概括地说，环境资源法的目的可以从两个方面进行讨论：

1. 综合性环境（包括自然资源）基本法的目的

《环境保护法》第1条对立法目的的规定是：“为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的发展，制定本法。”

我们认为环境（包括自然资源）基本法所要确立的目的不应将保护环境与发展经济对立起来，而要承认环境与发展关系是相互制约和相互依存的。如果以牺牲环境为代价，谋求经济发展，势必会使环境问题更加严重，甚至出现破坏性很大的公害问题，而且这样的发展也不会持久，将来还要付出更大代价来治理污染。但是，如果过分地强调环境保护，甚至为此限制经济发展的做法也是不当的，这样会削弱整个社会的物质基础，使得社会无法为环境保护提供雄厚的物质支持，也会阻碍有利于环境保护的各种科学技术的发展，从而削弱环境保护的有效性。

正确地处理环境问题，就要在立法目的上正确确立环境与发展关系，在实际控制中，要把发展带来的环境问题限制在一定限度内，不能突破生态环境的最大容量，在不降低环境和生态质量的前提下促进经济的可持续发展。

2. 环境与资源保护单行法的目的

就环境与资源保护单行法的目的而言，应当以实现环境基本法的任务作为目标，结合国家的自然状况、民族习惯以及政治、文化、经济、道德与法治水平等实际状况（国情）来确定。如果国家环境基本法已经对环境（包括自然资源）立法的任务作出了规定，那么环境与自然资源单项法的立法就应当针对单项法的调整对象制定具体和确定的立法目的，其结果是保障整个国家环境保护政策或目标的实现。

（1）环境污染和其他公害防治法的目的。环境污染和其他公害防治法是指国家为防治环境污染和其他公害，对产生或可能产生环境污染和其他公害的活动（包括各种对环境不利的人为活动）实施行政控制，以达到保护生活环境、进而保护人体健康和财产安全的目的而制定的同类法律的总称。例如，各国目前已经制定的《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《废弃物管理与回收法》、《噪声与振动控制法》、《恶臭控制法》、《下水道法》、《化学危险物品管理法》以及《放射性物质管理法》等就属此类立法。

环境污染和其他公害防治法的立法目的是要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予以干预，对环境污染和其他公害进行行政控制和管理，以保障公民生存的空间，即工作、学习与日常生活等的周边生活环境与质量不受人为活动的干扰和影响。因此，也可以这样讲，环境污染和其他公害防治法的目的就是保护人们赖以生存的良好环境，以保障人类的生存和不断繁衍。

（2）自然资源法的目的。自然资源法是指国家为对开发自然资源的行为予以控制和管理，达到保持对自然资源的永续利用，保障自然环境不因开发自然资源遭到破坏而制定的同类法律的总称。例如，我国的《森林法》、《矿产资源法》、《渔业法》、《煤炭法》等就属此类立法。

国家制定自然资源法的主要目的是保持人类世代对自然资源的永续利用。然而，由于自然资源又是环境要素的一个不可分割的组成部分，自然资源在给人类带来经济价值的同时，还对人类具有支撑生存基础的作用。国家在制定自然资源法时，还必须考虑自然资源的开发利用对人类生存环境或生态系统所带来的不良影响，以便在对自然资源予以开发利用的同时，保护自然环境和生态系统不受开发行为的破坏。所以，国家在各单项自然资源的立法中，都要对环境和生态保护作出规定。

(3) 生态保护法的目的。生态保护法是指国家为了保存人类赖以生存和发展的环境和生态条件以及保护生物的多样性,对在科学、文化、教育、历史、美学、旅游等方面具有特殊价值和作用的动植物物种地带、自然环境地带、原始生态地带等地的人类行为实施控制,以保持该地域的自然环境和生态系统不受人为活动影响而制定的同类法律的总称。

生态保护法的目的是维持和保护自然环境和生态系统的现状和动态的平衡。生态保护立法在于维护人类赖以生存的环境以及保护生态系统中自然物个体和群体之间相互存在的、独立于人类以外的、尚未被人类所发现的内在(固有)的价值。因此,与自然资源立法相比较,它更强调对自然的保护,而不是开发或利用。

二、环境资源法的任务

我国环境资源法的任务,规定在《宪法》、《环境保护法》和各种环境污染防治、自然资源保护单行法中。而且,除了《宪法》之外,一般均与目的一并规定在上述法律文件的第1条中。我们认为,环境资源法的任务是其目的的具体化。就这些立法规定可以看出,环境资源法具有下列任务:

1. 保护、改善生活环境和生态环境

我国《宪法》和《环境保护法》均明确规定了该项任务。在“保护”与“改善”同时使用时,“保护”一般指维持环境现状不使其恶化;“改善”一般指治理、改进环境现状。环境资源法的任务既要保护环境,不使其质量退化,又要治理和改善环境,建设更加舒适宜人的环境;既要保护和改善人们聚居的生活环境,又要保护和改善人们聚居区域之外的生态环境。

为了完成这一重要任务,必须努力贯彻《国民经济和社会发展“十五”规划纲要》、《国家环境保护“十五”计划》和《全国生态环境保护纲要》确定的保护和改善生活环境和生态环境的各项任务;认真执行《环境保护法》和各种自然资源、环境污染防治单行法的有关规定,加强对城市环境、农村环境、海洋环境和生态环境的保护和改善;合理开发利用土地、淡水、森林、草原、矿藏和海洋资源;坚持不懈地开展植树造林和水土保持工作;搞好湿地保护和自然保护区建设;积极保护生物多样性,坚决制止乱捕滥猎、乱挖滥采珍贵、濒危野生动植物;还必须建立和逐步完善自然资源有偿使用机制和生态环境恢复和补偿机制。

2. 防治环境污染和其他公害

根据《环境保护法》第24条的规定可知,防治环境污染和危害就是指防治在生产建设和其他活动中产生的废气、废水、废渣、粉尘、恶臭气体、放射性物质对环境的污染,以及防治噪声、振动、电磁波辐射对环境的危害。防治“其他公害”则是指防治除前述的环境污染和其他危害之外,目前尚未出现而今后可能出现的,或者现在已经出现但尚未包括在所述的污染和危害之中的污染和危害。

为了完成该项重要任务,必须努力贯彻国务院发布、批准的各项文件所提出的防治环境污染和其他公害的任务,认真执行《环境保护法》和各种环境污染防治单行法的有关规定,继续实行环境影响评价“三同时”、限期治理、淘汰落后设备工艺制度;严格控制新的污染源,巩固和提高工业污染源的主要污染物达标排放成果,努力控制污染物排放总量;抓好重点区域和重点行业的防治,大力推行清洁生产,降低能耗物耗,减少污染物的

排放量；强化核环境管理，严格核设施运行监督，积极防治电磁辐射污染；增加资金投入，运用科学技术治理污染，充分发挥市场调节作用；健全环境监督管理机构，提高干部素质，调动群众的积极性。

3. 保障人体健康

保障人体健康，被认为是防治环境污染立法的基本出发点、根本任务和起码目标。环境保护法之所以将保障人体健康作为根本任务，是因为适宜的生活环境是人们有效工作、维持健康的身体和幸福生活的物质基础和必需条件。而环境污染却损害这些环境条件，严重的还会影响人的身心健康，导致人体各种疾病甚至把部分疾病遗传给后代。另外，人体健康受到损害，就是生产力的破坏，也会影响和阻碍经济、社会的发展。因此，环境与资源保护法首先要为人类提供一个安全、无害、卫生、舒适的生活环境，把环境质量保持在有利人体健康的水平；其次要根据经济、社会的发展和人们生活水平的提高，不断改善环境质量，以提高人的健康水平和生活舒适度。

4. 促进经济和社会的可持续发展

促进经济和社会的可持续发展，在我国各项环境资源法律中均有规定。《土地管理法》（1998年8月修订）第一次在法律中明确规定：“促进社会经济的可持续发展。”促进经济、社会可持续发展，被认为是与保障人体健康并重的一项基本任务。这是因为，环境与资源是经济、社会发展的物质基础和物质源泉，环境与资源是决定一个国家、区域的经济、社会发展的方向和规模的重要因素，环境的污染和破坏是对经济、社会发展条件的损害；保护环境与资源有利于经济、社会的可持续发展。反之亦然，只有经济、社会的可持续发展，才能为环境保护提供必要的经济、技术条件，才能保障、提高人的健康水平和生活舒适度。

环境与资源保护工作是各级人民政府的一项重要职责。《环境保护法》第26条规定：“地方各级人民政府，应当对本辖区的环境质量负责，采取措施改善环境质量。”该项规定解决了谁应对环境质量负责的问题。环境保护工作涉及面广，任务繁重，需要巨额的资金和大量的人力物力。只有上至中央、下至地方政府都负起责任，才能顺利完成环境资源法赋予的任务。

第四节 环境资源法的适用范围

环境资源法的适用范围，也称该法的效力范围，是指环境资源法在哪些地方和在什么时间对哪些人有效。或者说，是指环境资源法对地域的适用范围，对人的适用范围和在时间以及行为和事件上的适用范围。正确认识环境资源法的适用范围，对保障环境与资源保护监督管理部门依法行政、司法部门正确实施司法权具有重大的意义；对环境与资源保护监督管理相对人正确履行环境与资源保护义务和行使环境与资源保护权利，以至环境资源保护法学的健康发展，也具有普遍的意义。

一、环境资源法对地域的适用范围——适地范围

环境资源法对地域的适用范围，也称对地域的效力范围，是指环境资源法在哪些地方、区域有效力。