

司法部法学教材编辑部审定

· 高等院校法学教材

环境资源法

曹明德 黄锡生 主编
叶明 蒋小兰 副主编



中信出版社
CITIC PUBLISHING HOUSE

环境资源法

· 高等院校法学教材

曹明德 黄锡生 主编 叶明 蒋小兰 副主编

中信出版社
CITIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

环境资源法 / 曹明德主编. —北京: 中信出版社, 2004.9

ISBN 7-5086-0274-9

I. 环… II. ①曹 ②叶 III. ①环境保护法—中国—高等学校—教材
②自然资源保护法—中国—高等学校—教材 IV.D 922.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 083798 号

环境资源法

HUANJING ZIYUAN FA

主 编: 曹明德

责任编辑: 谢清平

出 版 者: 中信出版社 (北京市朝阳区东外大街亮马河南路 14 号塔园外交办公大楼 邮编 100600)

经 销 者: 中信联合发行有限责任公司

承 印 者: 北京忠信诚胶印厂

开 本: 787mm×1092mm 1/16 **印 张:** 25 **字 数:** 400 千字

版 次: 2004 年 9 月第 1 版 **印 次:** 2004 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-5086-0274-9/D·189

定 价: 40.00 元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。服务热线: 010-85322521

<http://www.publish.citic.com>

010-85322522

E-mail: sales@citicpub.com

author@citicpub.com



曹明德

西南政法大学法学教授，博士生导师，中国社科院法学博士，《现代法学》及《西南政法大学学报》副主编，中国法学会青少年法制教育研究会副会长，中国法学会环境资源法学研究会常务理事，重庆市律师协会民事专业委员会委员，重庆市优秀教师，主要研究方向为民法学、环境资源法学。已公开发表研究成果100余万字及个人专著2部：《环境侵权法》、《生态法原理》。

Study on Problems in Enviromental Policy and Law
Study on Problems in Enviromental Poli




相关图书介绍

环境资源保护与环境资源犯罪

刘仁文著 28元

我国刑法规定的许多犯罪，都与有关的专业有密切的关系，本书作者突破“刑法”的围城，大胆地把危害环境资源的刑事责任、民事责任和行政责任，刑事诉讼、民事诉讼和行政诉讼放在一起考察，形成“立体刑法学”研究思路。书中同时辅以典型案例，对危害环境资源的各罪进行准确细致的剖析讲解，对广大的法学院系师生、法学研究人员以及从事环境保护法律实务人员都颇具参考价值。



责任编辑 谢清平

封面设计  ANV工作室

经销：中信联合发行有限责任公司

第一编 环境资源法总论

第一章 环境资源法概述	3
第一节 环境资源法的概念	3
第二节 环境资源法的特征	7
第三节 环境资源法的目的和作用	8
第四节 环境资源法的适用范围	11
第五节 环境资源法律关系	14
第六节 环境资源法体系	17
第二章 环境资源法的演进	24
第一节 国外环境资源法的演进	24
第二节 中国环境资源法的演进	28
第三章 环境资源法的基本原则	33
第一节 概述	33
第二节 物种平等原则	33
第三节 代际公平原则	35
第四节 生态优先原则	37
第五节 预防为主原则	38
第六节 合理开发利用原则	39
第七节 污染者付费、受益者补偿原则	40
第八节 公众参与原则	42
第四章 环境资源法的基本制度	44
第一节 概述	44
第二节 环境规划制度	44
第三节 环境影响评价制度	46
第四节 许可证制度	52
第五节 经济调控制度	58
第六节 自然资源权属制度	62
第七节 自然资源恢复制度和有偿使用制度	65
第八节 自然资源禁限制度	76
第五章 环境资源法律责任	79
第一节 概述	79
第二节 环境资源行政责任	82

环境资源法

第三节 环境资源民事责任 90

第四节 环境资源刑事责任 97

第二编 环境污染防治法

第六章 环境污染防治法概述	109
第一节 环境污染防治及其立法	109
第二节 我国环境污染防治法概况	113
第七章 大气污染防治法	118
第一节 大气污染防治法概述	118
第二节 大气污染防治的主要法律规定	123
第八章 水污染防治法	133
第一节 水污染防治法概述	133
第二节 水污染防治的主要法律规定	138
第九章 海洋污染防治法	146
第一节 海洋污染防治法概述	146
第二节 海洋环境保护法的主要法律规定	149
第十章 环境噪声污染防治法	162
第一节 环境噪声污染防治法概述	162
第二节 环境噪声污染防治的主要法律规定	167
第十一章 固体废物污染环境防治法	175
第一节 固体废物污染环境防治法概述	175
第二节 固体废物污染环境防治的主要法律规定	179
第十二章 有毒有害物质污染防治法	189
第一节 有毒有害物质污染及其防治立法	189
第二节 有毒有害化学品污染防治法	190
第三节 农药污染防治法	195
第四节 放射性污染防治法	199
第五节 电磁辐射污染防治法	204

第三编 自然资源法

第十三章 自然资源法概述	209
第一节 自然资源概述	209
第二节 自然资源保护及其立法	211
第十四章 土地资源法	221

第一节	土地资源概述	221
第二节	土地资源保护的主要法律规定	224
第十五章	水资源法和水土保持法	231
第一节	水资源法	231
第二节	水土保持法	242
第十六章	森林资源法	249
第一节	森林资源概述	249
第二节	森林资源保护的主要法律规定	253
第十七章	草原资源法	269
第一节	草原资源概述	269
第二节	草原资源保护的主要法律规定	274
第十八章	矿产资源法	282
第一节	矿产资源概述	282
第二节	矿产资源保护的主要法律规定	284
第十九章	野生动植物保护法	294
第一节	野生动植物保护概述	294
第二节	野生动物保护的主要法律规定	297
第三节	野生植物保护的主要法律规定	303
第二十章	渔业资源法	307
第一节	渔业资源概述	307
第二节	渔业资源保护的主要法律规定	310
第二十一章	特殊区域环境保护法	317
第一节	特殊区域环境保护法概述	317
第二节	自然保护区保护法	320
第三节	风景名胜区保护法	327
第四节	文化遗迹保护法	331

第四篇 国际环境法

第二十二章	国际环境法概述	337
第一节	国际环境法的概念和特征	337
第二节	国际环境法的历史发展	340
第三节	国际环境法的渊源和主要国际组织	345
第四节	国际环境法律责任和国际环境争端的解决	350
第二十三章	国际环境法的基本原则	353

第一节	概述	353
第二节	国家环境主权和不损害国外环境责任原则	353
第三节	可持续发展原则	355
第四节	共同但有区别的责任原则	358
第五节	损害预防原则	359
第六节	风险预防原则	360
第七节	国际合作原则	361
第八节	公众参与原则	362
第二十四章	国际环境与资源的法律保护	364
第一节	大气层和外层空间的环境保护	364
第二节	海洋环境与淡水资源保护	371
第三节	土壤、森林、生物的法律保护	376
第四节	危险物质和活动的国际控制	387

● ————
第一编

环境资源法总论

第一章 环境资源法概述

第一节 环境资源法的概念

一、环境与资源的概念

(一) 环境的概念

1. 一般定义

环境一词是个相对的概念，一般是指围绕某个中心事物的外部世界。中心事物不同，环境的含义也有所不同。

2. 环境科学上的环境定义

环境科学和环境资源法学所研究的环境，其中心事物是人类，因此，环境科学和环境资源法学中的“环境”指人类环境。所谓人类环境，是指以人类为中心、为主体的外部世界，即人类赖以生存和发展的天然的和人工改造过的各种自然因素的综合体。一般来说，一切与人类生存和发展有直接或间接关系的环境要素、成分和状态都是人类环境系统的组成部分。

人类环境是一个十分复杂的综合体系，目前尚无统一的分类方法。在环境科学上，一般是按照环境的形成、环境的功能、环境的范围、环境的要素等作不同的分类。如按照环境要素的形成，可以将环境分成自然环境和人工环境；按照环境的功能的不同，可以将环境分为生活环境和生态环境，我国宪法就采用了此种分类方法；按照环境范围的大小，可以将环境分为室内环境、村镇环境、城市环境、区域环境、全球环境和宇宙环境；按照环境的不同要素，可以将环境分为大气环境、水环境、土壤环境、生物环境、地质环境等。但在环境科学中，最常用的分类方法是第一种，即将环境分为自然环境和人工环境。

3. 法律上的环境定义

各国法律对环境的定义主要有概括式和列举式两种。概括式的环境定义如1991年《保加利亚环境保护法》，其将环境规定为：“环境是相互关联并影响生态平衡、生活质量、人体健康、文化与历史遗产和景观的自然与人工因素的综合体。”列举式的环境定义如1990年颁布的《英国环境保护法》，其将环境规定为：“环境由下列媒体或其中之一组成，即空气、水和土地；空气包括室内空气、地上或地下的自然或人工建筑物内的空气。”

我国环境法对环境的定义是将概括式和列举式混合起来，先对环境作了概括性规定之后，再列举当前与人们密切相关的14类环境要素。我国《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。”

各国立法关于环境的定义虽不尽相同，但基本上都以环境科学关于环境的定义为依据，在质的规定方面法律上的环境定义与环境科学上的环境定义基本上是一致的。

(二) 资源

一般认为，资源是指对人有用或有使用价值的某种东西。广义的资源包括自然资源、经济资源、人力资源等各种资源，狭义的资源仅指自然资源。环境资源法学中的资源指的是狭义的资源，即自然资源。所谓自然资源，是指自然界中一切能够被人类利用的物质和能量的总称。

对于自然资源，人们根据不同的目的和要求可以进行不同的分类，如按照自然资源的分布量和被人类利用时间的长短，自然资源可分为有限资源和无限资源两大类。有限资源又包括两类：一类是可更新资源，即可以更新可被再利用的，如土壤、淡水、动植物，人类利用可更新资源的数量和速度，不能超过资源本身的更新速度，否则会造成资源的枯竭而不能永续利用；另一类是不可更新资源，即数量有限又不可再生，终究会被用尽的资源，如各种矿产资源。人类对不可更新资源的利用必须更加珍惜，否则会造成资源的永久性消失。无限资源是指用之不竭的资源，如太阳能、风能、潮汐能等。除了海洋外，目前法律还没有将无限资源作为保护对象。

虽然很多资源如土壤、阳光、水、草原、森林等具有两重性，它们既是自然资源，同时又作为环境要素而存在，因此合理利用、保护这些资源，也就保护了环境，但环境和资源的内涵还是存在一些差异，环境概念强调整体性和生态联系性，资源的概念强调使用价值、可开发利用性，相对而言，环境的内涵更广。本书所使用的“环境资源”概念包括环境与自然资源两个方面，是环境与自然资源的总称。但本书在许多情况下使用的“环境”概念是“环境资源”的简称，即环境中包含有资源。之所以这样使用，主要是考虑到不同部门、行业和学科已经形成的习惯用法。

二、环境问题

(一) 环境问题的概念及其种类

环境问题是指由人类活动或自然原因引起的环境破坏和环境质量变化，以及由此给人类的生存和发展带来的不利影响。环境问题按照不同的标准可作以下的分类：

1. 第一环境问题和第二环境问题

这是按照环境问题产生的原因将环境问题所作的分类。第一环境问题是指由自然原因引起的环境问题，如火山爆发、地震、洪水、山崩、海啸等，它又称为原生环境问题或自然灾害。这类环境问题在人类社会出现以前就已经存在于自然界中，其危害后果也难以估量。人类无法控制这类环境问题，只能采取预防措施来减少和避免危害后果的发生，但这类环境问题发生的数量和影响的范围是有限的。第二环境问题是指人为原因引起的环境问题，它又称为次生环境问题，有的国家还称为“公害”，这类环境问题主要是由于人类在

生产和生活活动中利用环境和资源不当引起的，它能够被人类预防和控制。由于这类环境问题发生的数量多，影响的范围广，因此它是环境科学和环境资源法学所主要研究的环境问题。

2. 环境污染和自然环境破坏

这是根据环境问题所造成的危害后果的不同将环境问题所作的分类。这种分类主要是对第二环境问题所进行的再分类。环境污染是指由于人类活动直接或间接地向环境排入超过其自净能力的物质或能量，从而使环境质量下降，以至影响人类和其他生物的正常生长和发展的现象。环境污染产生的主要原因是人类对资源的不合理利用，使有用的资源变为废物进入环境而造成危害。自然环境破坏是指人类不合理地开发利用自然环境，过量地向环境索取物质和能量，使自然环境的恢复和增殖能力受到破坏的现象。自然环境破坏的主要原因是人类超出环境生态平衡的限度开发和利用资源。环境污染和自然环境破坏尽管含义有别，但二者都会对人类的可持续发展产生消极影响。且两者之间存在较密切的联系：环境污染和自然环境破坏都是人类不合理开发利用环境的结果；环境污染可能会使生物种类减少或品质下降，导致生态失衡，加剧环境的破坏程度；自然环境破坏则会在某种程度上降低环境的自净能力，加重污染程度。

(二) 环境问题的产生和发展

环境问题在不同的历史发展阶段，不同的国家和地区，有不同的表现。大体可分为以下几个阶段：

1. 前工业革命时期（18世纪60年代以前）

在远古时代，由于人类对环境的依赖性很大，人口数量很少，生产力发展水平很低，人类向环境索取的物质和向环境排放的废弃物都不会超过环境承受能力，因此人类对环境的干预十分有限，不可能出现以后发生的各种环境问题。当时的环境问题最多表现为过量采集或捕杀居住区域附近的野生动植物，或者用火不慎引起森林火灾等。后来，人类对自然环境的影响力增强，人口密度增加，人类对环境的态度由完全依赖变为依赖加部分改造，如开垦荒地、砍伐森林、兴建城市等。此时的环境问题突出表现为区域性农业环境的破坏，如水土流失、土地沙化、草原退化等，环境污染表现还不突出。

2. 工业革命时期（18世纪60年代至20世纪50年代）

工业革命大大提高了社会生产力，增强了人类利用和改造自然环境的能力，但资源的消耗、废弃物的排放也大量增加，从而大规模地改变了环境的组成和结构，带来了种种环境问题。首先是大规模的环境污染。工业生产排放的废气、污水、固体废物及大量难以降解的化学物质，造成了严重的环境污染，导致重大公害事件的多次发生。如伦敦毒雾事件、比利时马斯河谷烟雾事件、洛杉矶光化学烟雾事件等公害，均造成多人伤亡和重大财产损失的严重后果。其次是自然环境的破坏。现代化工业生产需要大量的资源和能源，随之而来的是采掘业、采伐业和捕捞业的迅速发展。人类对资源的掠夺性开发利用，容易造

成资源稀缺甚至枯竭，自然环境遭到破坏，很多区域开始出现生态失衡现象。

3. 当今世界的环境问题

西方发达国家在经历了环境危机的挑战后，加强了污染治理，环境条件有所改善，但并没有彻底解决环境问题。环境问题伴随着全球物质循环和能量流动以固定的规律不断加强，产生了大规模的全球性环境问题，日益严重地威胁到全人类的生存和发展。这一时期的环境问题主要是：放射性污染、酸雨、臭氧层破坏、化学品污染、温室效应、土壤退化及沙漠化、海洋污染和破坏、生物多样性减少、自然灾害频繁发生、危险废物的越境转移等。与以往的环境损害事件相比，这些环境事故具有突发性强、影响范围广、危害性大等特点，并且发展中国家面临的环境问题，比发达国家所面临的环境问题更严重、更难解决。当今的环境问题已超过国界成为各国无法回避的共同问题，因此解决这些问题需要各国的共同努力。

(三) 当代中国的环境问题

建国后，伴随着经济的高速增长和人口的不断膨胀，庞大的社会生产和消费需求与有限的资源之间，超常的废物排放与本已脆弱的环境之间的矛盾逐步加剧，再加之国民、企业和有关执法部门的环保意识不强，使我国环境不断恶化。我国目前存在的环境问题主要有：城市污染严重；生态破坏日益加剧，自然灾害频繁，部分物种面临绝种的危险；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、工业废弃物的污染；土地、森林、草原、矿产、淡水等自然资源的过度开发利用，使人口和资源的矛盾日益突出等。

三、环境资源法的概念

环境资源法是关于保护和改善环境、合理开发利用和保护自然资源、防治污染和其他公害的法律规范的总称。对于这一定义，我们可以从以下几方面来理解：

1. 环境资源法是一个法律部门。

首先，环境资源法同其他法律一样，是由国家制定或认可，用特定形式颁布，并以国家强制力保障其实施的法律规范；其次，环境资源法不是指某一个法律规范或某个环境法规，而是有关环境资源保护的具有共同宗旨、性质相似、相互关联的一系列法律规范的总称，它是一个法律部门。

2. 环境资源法所要调整的是社会关系的一个特殊领域，即人类在生产、生活活动中所产生的与保护和改善环境、合理开发利用自然资源有关的各种社会关系。

这种社会关系包括两个方面的内容：（1）与防治各种污染和公害有关的社会关系；（2）与保护、合理开发利用自然环境与资源有关的社会关系。

3. 环境资源法的目的是通过防止环境污染和自然环境破坏来保护人类的生存环境，维护生态平衡，协调人类与自然的关系。

第二节 环境资源法的特征

环境资源法作为新兴的法律部门，除具有法律的共同特征外，还具有以下区别于一般法律的明显特征：

一、综合性

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极其综合化的法律部门。其综合性主要表现：

1. 从自然科学和社会科学的分类上来讲，环境资源法是一门法学和环境科学相结合的边缘学科，具有明显的自然科学和社会科学交叉渗透的特点。它综合运用了自然科学和社会科学的研究成果，既要反映社会发展规律的要求，又要反映自然规律的要求。

2. 从立法体系来讲，环境资源法不仅包括大量的专门环境资源立法，还包括宪法、民法、刑法、劳动法、行政法、诉讼法和国际法等法律部门中有关环境资源保护的法律规定。从立法技术上来看，它采用了根本法、基本法、特别法相结合，中央立法和地方立法相结合，污染防治立法和自然资源保护立法相结合的立法体制，是各级别、各类型、各方面立法的综合运用。

3. 从调整方法和手段来讲，环境资源法的调整方法包括行政、民事、刑事等多种方法，涉及经济、技术、行政、教育等多种手段，因此从调整方法和手段而言，它也具有综合性。

二、技术性

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与自然的矛盾。这决定了它必须体现自然规律特别是生态规律的要求，因而具有很强的科学技术性，表现在：

1. 环境资源法的产生和发展是与科学技术的发展紧密相连的。

由于科学技术的发展，使人类改造和利用自然的能力有了很大提高，从而产生了环境问题。环境问题的严重化，才使国家有了进行环境资源立法的必要。科学技术的每一次重大进步和发展，都给环境资源法带来了深远影响。

2. 环境资源法中具有大量的技术性规范。

其表现在：一是由有关的国家机关颁布各种环境标准和其他技术性规则，如环境质量标准、污染物排放标准等；二是在法律条文中明确规定了技术要求，如为防治污染而规定的生产工艺要求、防污设施的性能要求等；三是在法律、法规中列出专门条款，对技术名词、术语进行法定解释；四是利用法律法规附件的形式规定技术要求。

3. 环境资源法的实施需要科学技术的保证。

首先，环境资源法中许多规定的执行需要以先进的科学技术为前提，没有先进的科学技术，许多污染的预防和治理有可能是一句空话。其次，许多环境违法行为的发现需要采用先进的科学技术手段来监测和鉴别。第三，许多环境纠纷的解决也离不开科学技术手段。因为环境案件中的许多证据只有依靠科学技术手段才能得到，环境侵权行为与损害后果之间的因果关系只有依靠科学技术手段才能揭示。离开科学技术，将无法保证环境案件处理结果的正确和公正。^①

三、公益性

环境资源法不直接反映阶级对立和冲突，它主要解决的是人类同自然的矛盾。因此它反映社会公众的意志和要求，为全社会的公共利益服务。在体现社会公共利益方面，环境资源法比其他任何部门法都明显和突出。这是因为，环境污染和环境破坏的受害者不是个别人或个别阶层，在其所影响区域内，所有人都是受害者。并且有些环境污染和环境破坏还具有潜伏期和持续性，它不仅影响当代人，而且会祸及子孙后代。因此，环境资源法不可能是为哪一个阶层、哪一部分人服务的，它具有明显的社会公益性。

四、共同性

由于环境问题产生的原因各国大体相同，解决环境问题的理论根据、途径和方法也基本相似，因此世界各国的环境资源法便有许多共同的东西，一些国家在环境资源法中规定的解决环境问题的对策、措施、手段，往往被另一些国家所参考、借鉴和利用。另一方面，由于人类生存的地球是一个整体，当代的环境问题已不是局部地区的问题，很多已经超越国界成为全球性问题。污染是没有国界的，一国的环境污染会给别国带来危害。因此，环境问题是人类共同面临的问题，需要各国的合作与交流。

第三节 环境资源法的目的和作用

一、环境资源法的目的

综观世界各国环境资源法，不难发现，各国的立法目的不尽相同。如美国《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等六个方面；匈牙利《人类环境保护法》规定该法的立法目的是保护人类的健康，不断改善当代人及子孙后代的生活条件；保加利亚《自然保护法》（1967年）将该法的立法目的

^① 参见王灿发：《环境法学教程》，中国政法大学出版社1997年版，第23页。