

环境资源法 论

*Huanjing
ziyuanfa lun*

主 编 蔡守秋
副主编 陈汉光
彭守约



武汉大学出版社

国家社会科学基金“八五”法学重点项目

环境资源法论

主 编 蔡守秋

副主编 陈汉光 彭守约

撰稿人 (按姓氏笔画为序)

王 曦 毛庆国 许莲英

李生伋 李启家 李耀芳

吴志良 陈汉光 罗 吉

彭守约 谢肇国 蔡守秋

武汉大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

环境资源法论/蔡守秋主编, 陈汉光, 彭守约副主编. —武汉:
武汉大学出版社, 1996. 9

ISBN 7-307-02263-X

I. 环…

Ⅰ. ①蔡… ②陈… ③彭…

Ⅲ. 环境资源法—研究—中国

Ⅳ. D992.6 D(9)46.02

武汉大学出版社出版发行

(430072 武昌 珞珈山)

湖北省罗田县印刷厂印刷

1996年9月第1版 1996年9月第1次印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 12.75

字数: 326千字 印数: 1—1000

ISBN 7-307-02263-X/D·322 定价: 14.60元

前 言

我国的环境资源是中华民族赖以生存发展的基本条件,是国民经济持续发展和社会繁荣的物质基础。环境资源工作是我国社会主义现代化建设中一项伟大的事业。环境资源法是保护环境资源、促进环境资源工作的法律保证。随着社会、经济、科学、技术的迅速发展,环境问题、资源危机日益严重,用法律手段保障合理开发、利用和保护、治理环境资源已成为当代社会的共识。为了适应改革开放和社会主义市场经济体制的需要,促进环境资源法体系的建立健全,我们从1992年开始着手研究环境资源法体系,经过两年多时间的努力写成了这本《环境资源法论》。

本研究课题组原组长刘经旺教授是我国著名的老一辈法学家,他对环境资源法这一新兴的法律部门十分关心。不幸的是,刘老于1993年5月病逝,享年92岁。刘老在逝世前曾郑重嘱咐我们,一定要搞好环境资源法这一重点课题的研究。刘老逝世后,我们齐心协力、认真研究,终于按计划实现了刘老生前的遗愿。在本书出版之际,我们特向刘经旺教授致以最深情的悼念。

本书作为国家社会科学基金“八五”法学重点项目“环境资源法律体系及其法理研究”的部分研究成果,采取分工负责的写作方式。各章的撰稿人如下:第一章至第三章:蔡守秋;第四章:罗吉;第五章:李生伋,吴志良;第六章:李生伋,毛庆国;第七章:许莲英;第八章:李耀芳;第九章:陈汉光;第十章和第十一章:彭守约;第十二章:蔡守

秋;第十三章:李启家;第十四章:陈汉光;第十五章:王曦;第十六章:罗吉;第十七章:谢肇国。全书由蔡守秋统一定稿;本书的资料组织工作由许莲英负责。

由于环境资源法体系涉及数量繁多的法规和政策文件、众多的政府机关和产业部门、一系列法学经济学和环境科学理论问题,一些重要领域的环境资源立法尚不健全,有关法学理论的研究才刚刚开始,加之我们的水平有限,书中不当和错漏之处在所难免,敬请读者批评指正。

编 者

1994 年 12 月

目 录

第一章 环境资源法的概念和特征	(1)
一、环境资源法的概念	(1)
二、环境资源法的性质和特点	(14)
第二章 环境资源法的发展过程	(22)
一、国外环境资源法的发展概况	(22)
二、中国环境资源法的发展概况	(30)
第三章 环境资源法的体系和原则	(37)
一、环境资源法的体系	(37)
二、环境资源法的原则	(44)
第四章 环境资源及其管理	(52)
一、环境资源	(52)
二、我国环境资源的状况	(56)
三、环境资源的管理	(63)
第五章 环境资源规划法及其体系	(80)
一、环境资源规划和环境资源规划法	(80)
二、美国环境资源规划法简介	(85)
三、我国的环境资源规划法体系	(88)
四、环境资源规划基本法的内容	(92)
第六章 环境资源标准体系	(97)
一、环境资源标准体系的概念和意义	(97)
二、我国环境资源标准体系的构成	(99)
三、环境资源标准在环境资源法体系中的地位	(102)

四、我国环境资源标准的现状和发展	(104)
第七章 环境资源信息与统计法	(108)
一、环境资源信息概述	(109)
二、环境资源统计法	(118)
第八章 环境污染防治法	(135)
一、污染和污染防治	(135)
二、污染防治法的体系	(140)
三、污染防治法律制度	(144)
第九章 海洋环境资源法体系	(152)
一、海洋环境资源法体系概述	(152)
二、海岸工程和陆源污染防治	(158)
三、海洋石油勘探开发和拆船污染防治	(161)
四、船舶防污和倾废管理	(164)
第十章 农业环境资源法体系	(169)
一、农业环境资源法体系概述	(169)
二、建立农业环境资源法体系的意义	(179)
三、我国农业环境资源法体系的构成	(182)
四、土地环境资源法体系	(189)
五、森林环境资源法体系	(193)
六、草原环境资源法体系	(197)
第十一章 特殊环境资源法	(201)
一、特殊环境资源法概述	(201)
二、自然保护区法	(203)
三、风景名胜区法	(221)
四、国家公园法	(236)
第十二章 环境资源市场的法律控制	(248)
一、环境资源市场的概念、组成和特点	(248)
二、环境资源市场法律控制的意义和原则	(254)
三、环境资源市场法应体现的政策和法律体系	(264)

第十三章 环境资源使用权	(275)
一、环境资源使用权的基础	(275)
二、环境资源权的概念	(277)
三、环境资源使用权的内容	(279)
第十四章 环境资源保护法的法律责任	(283)
一、环境资源保护法律责任规范体系	(283)
二、环境资源保护法的行政责任	(286)
三、环境资源保护法的民事责任	(311)
四、环境资源保护法的刑事责任	(323)
第十五章 中国和美国水污染控制法律的比较	(340)
一、中美水污染控制法律特点比较	(340)
二、中美水污染法律调控机制比较	(348)
三、中美水污染控制的基本管理措施比较	(350)
第十六章 中国和原西德、英国、法国水污染控制法律制度的比较	(356)
一、原西德、英国、法国水污染防治立法体系及特点	(356)
二、原西德、英国、法国水污染防治法规的主要规定 及与我国的对比分析	(359)
三、国外经验的借鉴及建议	(369)
第十七章 国际环境法的体系	(372)
一、国际环境法产生的背景及其特点	(372)
二、国际环境法体系的结构	(379)

第一章 环境资源法的概念和特征

一、环境资源法的概念

所谓环境资源法,是指由国家制定或认可,并由国家强制力保证实施的,调整有关环境资源的开发、利用、保护、治理的社会关系的法律规范的总和;是由环境保护法、自然资源法和区域开发整治法等组成的法律部门,相当于广义环境法。

环境资源法是从法学研究角度,对有关各种自然因素的法规的学术上的概括。为了理解环境资源法的概念,有必要对目前流行于法学界的各种相关概念进行比较。

(一) 环境、资源和国土

要搞清环境资源法的概念,必须先明确环境、资源和国土这三个基本概念。

从概念的内涵看,环境、资源和国土是三个从不同角度、有不同侧重点并相互交叉的概念。环境概念强调整体性、生态联系性,人类环境无国界。资源概念强调使用价值、可开发利用性,自然资源是财源。国土概念强调区域性、主权性,国土有国界。

一般认为,环境总是相对于某个中心而言的,人们把这个中心称为主体,把围绕着中心的周围世界称为环境。所以《辞海》将环境

概括为“周围的境况。如自然环境,社会环境”。^① 中心不同,环境的内容也有所不同。人们对于环境的内容之所以有不同的理解,其中一个重要原因是对环境赖以形成的中心认识不同。例如,生态学以生物(包括人和动植物、微生物)为中心,则生物的环境就不包括森林、牧草和野生动物。如果以一个人或一群人为中心,那么围绕这个人或这群人的周围世界可以包括两个部分:一是由其他人组成的社会环境;二是除人以外的物质世界即自然环境。所以,马克思主义认为,“归根到底,自然和历史——这是我们在其中生存、活动并表现自己的那个环境的两个组成部分”,^② 因为人“不仅生活在自然中,而且生活在人类社会中”。^③ 这里的社会环境主要指由人和人的活动形成的社会关系、社会风尚、社会秩序和社会制度;这里的自然环境主要是指天、地等自然界。如果以整个人类或人类社会为中心,那么围绕整个人类的周围世界就是自然界或自然环境。

《中国大百科全书(环境科学)》^④ 认为,“在环境科学中,一般认为环境是指围绕着人群的空间,及其中可以直接、间接影响人类生活和发展的各种自然因素的总体,但也有些人认为环境除自然因素外,还应包括有关的社会因素”;按构成环境的要素可以把自然环境分为“大气环境、水环境(如海洋环境、湖泊环境等)、土壤环境、生物环境(如森林环境、草原环境等)、地质环境等”;按环境的功能可以把社会环境分为“聚落环境(如院落环境、村落环境、城市环境)、生产环境(如工厂环境、矿山环境、农场环境、林场环境、果园环境等)、交通环境(如机场环境、港口环境)、文化环境(如学校及文化教育区、文物古迹保护区、风景游览区和自然保护区)等”。根据《中华人

① 《辞海》,上海辞书出版社1979年版,第2757页。

② 《马克思恩格斯全集》第39卷,人民出版社1974年版,第64页。

③ 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1972年版,第226页。

④ 《中国大百科全书(环境科学)》,中国大百科全书出版社1983年12月版,第154页。

民共和国环境保护法》(1989年12月)的规定,该法“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”。上述自然环境或天然的自然因素可称天然环境、自然圈或原生环境;社会环境或人工改造的自然因素可称人为环境、技术圈或次生环境。可见,现代环境科学和环境保护中的环境不仅包含十分丰富的内容,而且各种环境因素在一定条件下均可以成为自然资源。

一般认为,资源是指对人有用或有使用价值的某种东西。同样一种东西,在不同的时期、场合、条件和不同的人看来,可以成为有用的资源,也可能是毫无用处或只有害处的。广义的资源包括自然资源、经济资源、人力资源等各种资源,狭义的资源则仅指自然资源。自然资源是自然界形成的可供人类利用的一切物质和能量的总称。《中国大百科全书(法学)》中的“国土法”词条反映了上述看法。该词条认为,“国土资源包括自然资源和与之直接相关的社会资源。自然资源指能够为人们所利用作为生产资料和生活资料来源的自然要素,一般包括土地资源、水资源、生物资源、气候资源、旅游资源等;社会资源一般包括人口和劳动力的状况和分布,人们的科学文化状况和传统、社会生产和生活设施状况等”。根据《辞海》的解释,资源是“资财的来源,一般指天然的财富”;自然资源“一般指天然存在的自然物,不包括人类加工改造的原材料。如土地资源、矿藏资源、水利资源、生物资源、海洋资源等。是生产的原料来源和布局场所”。对自然资源,人们根据其不同的目的和要求进行分类,如地下资源和地表资源,可更新资源、不可更新资源和恒定性资源等。可见,资源和自然资源也包括十分丰富的内容和类别。

从土地法的角度看,土地的概念并不是一成不变的。首先,土地法中的土地并不是仅指土地表层,而是包括了土地里外上下的一切物体。早在公元前3世纪古印度的《摩奴法典》中,就提到王室直接所有的土地,包括生熟荒地、矿山和湖泊山川等。按照1900年德国民法

典规定,土地“不仅扩充到地面上之空间与地面以下之地壳”,而且“定着于土地之物特别是建筑物及与土地尚未分离的土地出产物”都属于土地的构成部分。其次,土地法中的土地一直有地域的意义。按照中世纪阿拉伯国家的伊斯兰法,土地具有地域的意思,穆罕默德居住过的圣地(指麦加及其邻近地区)在全国土地中占有特殊地位,麦加的土地不准异教徒居住,在其上不得杀死动物,不得损伤自然生长的树木。另外,国民党政府 1930 年制定的土地法第一条明确规定:“本法所称土地,谓水陆及天然富源。”

环境、资源和土地这些概念,不仅各自包含十分丰富的内容和有着角度、范围各异的各种解释,而且相互交叉并被经常混用。这种现象即使在法学著作和管理机关的专业术语中也是如此。例如,《环境保护法教程》^①认为:“如对于人类,环境就是指围绕着人群的空间,以及直接、间接影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造过的自然因素的总体。”《环境法学》^②认为:“人类环境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的和人工改造过的各种自然因素的综合体。”而《全国计划部门普法辅导讲话》^③也认为,“自然资源一般是指自然界存在的天然物质财富和空间”;该书还指出,“1972 年联合国环境规划署则解释为:‘所谓资源,特别是自然资源,是指在一定时间、地点条件下能生产经济价值,以提高人类当前和将来福利的自然环境因素和条件。’”《自然资源法教程》^④也认为:“自然资源就是自然界中一切能够为人类所利用的自然要素。”从这些论述中可以归纳出,无论是环境法中的环境,还是资源法中的资源,其实际、具体内容都是指自然因素(包括

① 韩德培主编:《环境保护法教程》(第二版),法律出版社 1991 年 5 月版,第 1 页。

② 金瑞林主编:《环境法学》,北京大学出版社 1990 年版,第 2 页。

③ 《全国计划部门普法辅导讲话》,中国经济出版社 1992 年版,第 194 页。

④ 肖乾刚主编:《自然资源法教程》,法律出版社 1986 年版,第 3 页。

空间)。例如,森林、草原、土地、矿产、河湖、海洋、野生生物、大气等自然因素,在环境保护部门和环境保护法看来都是环境因素,而在资源管理部门和自然资源法看来却是自然资源。鉴于这种情况,以原国家建委、计委的国土局为代表的一些机关和专家,曾提出用“国土”这个概念来包括环境、资源和土地等内容。例如,《大城市地区国土综合开发政策研究》^①认为:“所谓国土,首先是一个空间概念,即是指国家主权范围内的陆域、海域和空域,包括其间的土地、水、矿藏、生物、海洋、气候等全部自然资源,以及经济、社会资源,即人力资源和几千年来中华民族共同积累的社会物质技术基础。‘国土’又是‘环境’,是由土地、水、矿藏、生物、海洋、气候和交通道路、城乡设施等物质要素构成的综合体,这一综合体是与人相互作用、相互影响的。”《中国大百科全书(法学)》的“国土法”词条也认为:“国土指一个国家管辖下的陆域、海域、空域的总体及其间的全部资源。”

概括起来,目前在专业机关和学科领域存在着将国土、环境、资源和土地概念扩大或合并的趋势。一是大国土观点,如《全国计划部门普法辅导讲话》指出,“我们认为,国土、资源、环境三者既有相同之处,也有不同的内容。国土包括国土资源和国土环境,国土应该是一个总体的概念,资源和环境都是国土的具体概念。”二是大环境观点,认为环境的内涵比资源和国土广,自然资源包含在环境要素之中,环境中能为人所利用的因素便是资源,臭氧层、公海、阳光等环境因素没有国界。马世骏等专家在给中央书记处讲课的讲稿中指出:“自然环境不仅是人类吸取基本生命物质的场所,也是为人类提供生产建设原料的基地,环境是资源已逐渐为人们所认识。”^②三是大资源观点,认为自然资源包括环境且超越国界,自然资源具有两

① 方磊主编:《大城市地区国土综合开发政策研究》,上海社会科学出版社1991年9月版,第4页。

② 国家环境保护局:《环境工作通讯汇编》,中国环境科学出版社1984年12月第1版,第231页。

重性,它既是资源又是环境因素,也形成国土。整个自然界都是对人类有用的东西,对某个人或某群人来说,某种环境因素或环境条件可能一时无用,但对整个人类来说,所有环境因素都是自然资源。例如洪水泛滥可以淹没良田,也可以形成土地。人类追求良好舒适的环境,实际是在开发利用自然资源的一种功能。四是大土地观点,认为土地不仅是土,广义的土地就是国土。1975年联合国粮农组织发表的“土地评价纲要”给土地下的定义是,“一片土地的地理学定义是指地球表面的一个特定地区:其特性包含着此地面以上和以下垂直的生物圈的一切比较稳定或周期循环的要素,如大气、土壤、地质、水文、动植物密度,人类过去和现在相互作用的结果等,因为这些要素及其相互作用对人类现在和将来利用土地都会产生深远的影响”。五是认为环境和资源没有什么区别。在国家建委于1981年9月举办的国土整治研究班上,联合国人与生物圈中国国家委员会的阳含熙认为,“环境与资源是一个东西,环境能被人利用的部分,我们便叫它资源”;在同一研究班上,原国务院环境保护领导小组办公室副主任张树中认为,“水、气、土都是组成自然环境的各种因素,同时它们也都是自然资源。因此,可以这么讲,环境往往就是资源”。^①

环境、资源和国土的实际内容的交叉性或共同性,产生了如下后果:(1)要想把环境、资源和国土从内容上截然分开是不可能的;(2)环境保护部门、资源管理部门和国土部门的工作(包括开发、利用和保护、治理)客体是难以分开的;(3)环境保护法、自然资源法和国土法的客体也是难以分开的;(4)环境保护工作、自然资源管理工作和国土工作以及环境保护法、自然资源法和国土法的相互联系、影响、促进和制约是客观的、必然的;(5)统一的环境资源工作、环境资源法或国土开发整治工作、国土环境资源法的形成已具备共同的物质基础。

在科学发展的历史上,很多专门术语都有其发生、发展、合并、

^① 参看国家建委国土局编:《国土研究班讲稿选编》,1982年。

分化的过程，一个专门术语的定型既有其内在的科学性也有约定俗成的成分。目前我国流行的环境、资源、国土等概念，都可以在原有基础上发展、扩充，因而在一个相当长的时期内很难统一。我们应该注重概念的实际内容，在明确内容的前提下求得内容和形式的统一。由于环境资源这一概念综合了环境与资源的所有内容和性质，包括了所有自然因素及其功能，可能在目前比较容易为不同部门和不同学科的多数人所接受。

（二）环境工作、资源工作和国土工作

一般言之，环境工作或环境活动有狭义和广义之分。狭义的环境工作即环境保护工作，系指有关保护环境的各种活动；但对保护一词有不同的理解，有的从字面上把保护理解为单纯的保护，有的认为环境保护包括保护、改善和合理利用环境。广义的环境工作则包括环境的开发、利用和保护、治理。根据《中国大百科全书(环境科学)》^①，环境保护是“采取行政的、法律的、经济的、科学技术的多方面措施，合理地利用自然资源，防止环境污染和破坏，以求保持和发展生态平衡，扩大有用自然资源的再生产，保障人类社会的发展”。《环境保护法教程》认为，“所谓环境保护，是指保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害，使之更适合于人类的生存和发展”；环境保护大体分为两个方面，“一是保护环境和自然资源”，“保护自然资源即合理开发利用自然资源”，“二是防治环境污染和其他公害”。^② 原国家科学技术委员会副主任于光远认为，“我用‘环境工作’这四个字，意思是比环境保护工作要宽一点。它包括设置小环境，改造大环境，保护有利的环境。防止和治理环境破坏和污染，只

① 《中国大百科全书(环境科学)》，中国大百科全书出版社 1983 年 12 月版，第 155 页。

② 韩德培主编：《环境保护法教程》(第二版)，法律出版社 1991 年 5 月版，第 10 页。

是环境工作的一个部分。但是应该指出,当前最迫切的问题是保护环境”。^①

关于资源工作或资源活动,一般包括资源的开发、利用和保护、治理,主要是指资源管理工作。

国土工作或国土整治,在我国具有特定的含义。《国务院批转国家建委关于开展国土整治工作报告的通知》(1981年10月7日)指出:“我们理解,国土整治应当包括考察、开发、利用、治理、保护这些相互关联的五个方面的工作。考察,主要是通过勘测调查、综合考察和专题考察,摸清我国国土的状况、自然资源及其分布特点,作出科学的分析和评价,为开发、利用、治理、保护提供科学依据。这是国土整治的基础工作。开发,主要是用垦殖、开采、工程建设等手段,合理地进行土地开发、河流开发、矿藏开发以及地区开发等,充分发挥我国资源的优势和潜力。利用,主要是对地上和地下的各种资源进行合理的利用,特别是要搞好综合利用,做到地尽其利,物尽其用,避免资源的浪费。治理,主要是采取工程措施、生物措施等手段,对江河湖泊、黄土高原、沙化地、盐碱地、环境污染等,有计划地进行综合治理,改变国土遭受破坏的现状。保护,主要是采取立法、行政、经济、科学技术等手段,对矿藏资源、水资源、森林资源、草原资源、动物资源、海洋资源以至整个国土环境进行保护,使资源和生态平衡不遭受新的破坏,并使国土状况不断有所改善。”^②《大城市地区国土综合开发政策研究》指出,“中央所称的国土整治,是国土开发、利用、治理、保护的总称,现在一般改称为国土开发和整治”。^③《中国大

① 国家环境保护局:《环境工作通讯汇编》,中国环境科学出版社1984年12月版,第272页。

② 国家计划委员会国土局编:《中华人民共和国国土法规选编》,中国计划出版社1988年版,第6页。

③ 方磊主编:《大城市地区国土综合开发政策研究》,上海社会科学出版社1991年9月版,第4页。

百科全书(法学)》认为,国土整治是“对国土资源的开发、利用、治理、保护以及为此目的而进行的国土考察、国土规划、国土立法、国土管理、国土科研等工作”。^①

另外,在某些国家,他们不使用国土工作而使用土地工作的提法。

关于环境工作、资源工作、国土工作、土地工作的组织和管理,在不同的国家不仅有不同名称的政府部门,而且同样名称的政府部门管理的工作内容也不尽一致。例如,环境污染防治工作在不同国家曾分别由环境部门、内政部门、卫生部门、资源部门等不同政府机关管理;环境部(厅、局)在不同国家曾分别主管过环境污染防治工作、环境保护和资源保护工作、环境保护和资源开发利用工作等不同工作。我国的环境保护工作也先后由国家计委、建委和城乡建设部门主管过,至今林业部门、水利部门、矿产部门等资源部门仍然主管有关资源保护工作。

综上所述可知,无论在理论上还是在实际工作中,环境保护工作(环境工作)、资源工作和国土工作都有许多共同的、交叉的内容。那种认为环境保护工作或环境工作是单纯的、消极的保护环境或单纯的防治污染的观点是片面的。环境保护工作或环境工作既保护环境又保护资源,既保护环境又改善环境。保护资源主要是指合理开发、利用资源;改善环境主要是指治理和建设环境。同样,那种认为资源工作或国土工作是单纯的开发、利用土地资源或自然资源的观点也是片面的。资源工作或国土工作既开发、利用资源又保护治理环境;既开发、利用资源又开发、利用环境。环境保护工作(环境工作)、资源工作和国土工作在工作任务和目的方面的共同性和交叉性,一方面为它们之间的职责划分、权限范围和关系协调带来了不利因素;另一方面也为它们之间的相互联系、促进和综合带来了积

^① 《中国大百科全书(法学)》,中国大百科全书出版社 1984 年 9 月第 1 版,第 285 页。