



21世纪普通高等学校（本科）法学精品教材

主 编 幸 红

# 环境与资源保护法学

Environment and Natural Resources Protection Law

Environment and Natural  
Resources Protection Law



暨南大学出版社  
JINAN UNIVERSITY PRESS



21世纪普通高等学校（本科）法学精品教材

# 环境与资源保护法学

Environment and Natural Resources Protection Law

主 编 幸 红



暨南大学出版社  
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

环境与资源保护法学 / 幸红主编. —广州: 暨南大学出版社, 2009.4  
(21 世纪普通高等学校 (本科) 法学精品教材)  
ISBN 978-7-81135-178-1

I. 环… II. 幸… III. ①环境保护法—法的理论—中国—高等学校—教材②自然资源保护法—法的理论—中国—高等学校—教材 IV. D922.601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 003741 号

出版发行: 暨南大学出版社

---

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85220693 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

---

排 版: 广州市天河星辰文化发展部照排中心

印 刷: 肇庆市端州报社印刷厂

---

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 20.5

字 数: 480 千

版 次: 2009 年 4 月第 1 版

印 次: 2009 年 4 月第 1 次

印 数: 1—3000 册

---

定 价: 39.00 元

---

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

# 环境与资源保护法学编委会

主 任 幸 红

副 主 任 陈丽华 杜曙光

编委会成员 (以姓氏笔画为序)

王京歌 杜曙光 杨 柳 吴亚平

张少峰 陈丽华 辛 红 谢 玲

# 总序

胡锦涛总书记在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告中指出：“最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务，管理经济和文化事业；坚持依法治国基本方略，树立社会主义法治理念，实现国家各项工作法治化，保障公民合法权益；坚持社会主义政治制度的特点和优势，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，为党和国家长治久安提供政治和法律制度保障。”依法治国是社会主义民主政治的基本要求，要全面落实依法治国的基本方略，建设社会主义法治国家，必备的法律知识应当成为人们尤其是普通高等学校学生知识结构的重要组成部分；熟悉和掌握法律法规，对于弘扬法治精神，形成自觉学法、守法、用法的社会氛围具有重大意义。

当前，党和国家致力于完善中国特色社会主义法律体系，建设公正、高效、权威的社会主义司法制度。在这样的背景下，对培养法律高级专门人才的高等学校法学教育提出了更新、更高的期望和要求。我国法学专业的教材建设处在一个高速发展的过程中，这为普通高等学校法学教育的具体实施提供了一定程度的保障。但从严格意义上来说，制约普通高等学校法学教育发展的教材问题依然存在，主要表现为法学教材理论与实际结合的程度不够，尤其表现在高职高专法学教材中。

为了适应法学教育发展的新形势，积极探索和总结高等法学教育教学改革的方法和经验，针对当前绝大多数法学教材理论脱离实际的倾向，暨南大学出版社组织了全国几十所大学共同编写了“21世纪普通高等学校法学精品教材”。这套教材分为本科和高职高专两个系列，内容涵盖了法学的全部学科，系统性强；囊括了最新立法成果、相关领域的理论研究成果和前沿热点问题，贴近时代发展，做到了理论性与实用性的较好结合。这两套系列教材堪称系统工程，其规模之大、覆盖面之广，在法学教材建设中首屈一指；在知识系统的完整性、理论观点的稳妥性、引用资料和法规的准确性以及文字表达的规范性和可读性等方面都达到了较高的水平。

教材是教学之本，好的教材对提高教学质量、提升科研水平有着重要的作用。组织编写和出版一套高质量的教材，殊非易事，由全国相关院校的专家学者认真编写的这套系列教材必将对全国法学高等教育起到积极的推动作用。衷心希望更多的高校学者和教师为建设适应新世纪法学教学和实践需要的教材继续贡献力量。是为序。

中华人民共和国司法部原部长

印 玲

2008年3月3日

# 前 言

环境与资源保护法学是以环境法这一新兴部门法作为其主要研究对象的科学，是在法学和环境科学相互渗透的基础上形成的一门新兴边缘学科。环境与资源保护法学是以环境法的理论与实践及其发展规律为研究对象的法学学科。环境与资源保护法学的根本目的和宗旨，是保护人类赖以生存发展的环境，协调人与环境的关系。环境与资源保护法学的调整对象具有不同于其他部门的特殊性，它既调整人与人之间的关系，也调整人与自然的关系，既保护有利于执政阶级的社会环境、社会关系和社会秩序，也保护人类共享的自然环境，更强调保护人与自然和谐共处的社会关系。这些社会关系可分为以下三种：

第一，基于国家环境行政管理而产生的社会关系。

这类社会关系产生于国家以保护和改善环境、合理利用自然资源、防治污染和其他公害为目的而进行的环境行政监督管理活动。国家对自然环境、自然资源的宏观配置与监督管理在现代社会中具有重要意义，因此，调整基于国家环境的行政管理产生的社会关系是环境法的重要任务。

第二，平等主体之间基于环境和自然资源而产生的社会关系。

这类社会关系有两个特点：一是这种社会关系通常基于对环境资源的使用而产生。随着社会科技水平的提高，人类使用环境和自然资源的方法和手段也在不断地发生变化，导致这类社会关系日趋复杂。二是这种社会关系主体之间处于平等的地位，他们平等地享有环境权益，履行保护环境的义务。

第三，社会公众参与环境保护与环境管理而产生的社会关系。

环境的公共性和环境问题产生的复杂性、环境保护任务的艰巨性以及环境保护与环境管理的民主性均决定了在环境保护中必须给社会公众参与留有一席之地。近年来我国公众自觉参与环境公益事业活动的情况日趋增多，法律应通过相应规范保障和促进公众环境保护的积极性。

目前，国内教科书关于环境与资源保护法学研究方法的论述较多，论述各有不同，本教材认为环境与资源保护法学的研究方法主要包括如下三个方面：

(1) 以唯物辩证法为指导。环境与资源保护法学的研究必须坚持运用唯物辩证法，着眼于环境法的整体性、综合性的特点，深入研究各环境因素之间、人与环境之间、各环境保护措施之间以及环境、资源、人口和发展之间的相互联系和相互制约的矛盾统一关系。只有以科学的世界观和方法论为指导，才能提高研究水平，不断完善国家的环境法制体系。

(2) 运用比较研究方法。各国在处理环境问题的过程中既有许多共同之处，也有各自的经验和教训。我们应当运用比较分析的研究方法，立足于我国的基本国情，充分吸收其他国家先进的研究成果和立法经验，以利于我们开阔视野，丰富研究课题，加强有



关的国际交流与合作。

(3) 坚持理论联系实际。环境与资源保护法学是一门实践性很强的学科,研究环境法学,要从实际出发,把理论上的研究与环境保护工作、环境立法以及司法实践紧密结合起来,并进行系统、周密的调查研究,认真总结环境保护、环境立法和司法实践的经验,才能进行科学的概括和抽象。

环境与资源保护法学作为一门新兴的法学分支学科,它不仅与其他法学学科有着密切的联系,还涉及社会学科的诸多学科,同时它还与自然科学中的环境科学等学科息息相关,成为我国法学教育发展最迅速的领域之一。一方面,在本专业学者的共同努力和整个法律界的积极支持下,我国环境与资源保护法学的体系日趋完备,“十一五”期间更是被列为法学核心课程,随着中国环境法理论与实践不断完善,人们对环境法的认识也在不断更新,这对环境与资源保护法学教材提出了新的更高要求。另一方面,环境与资源保护法学的理论、制度及学说体系在国内外尚存在相当的差异。本教材的编写力求博采众长,整合本专业多年来教学科研成果,更好地适应环境与资源保护法学作为核心课程的教学需要。我们力图在现有同类教材的基础上,根据上述法律、法规和近年来国内外环境保护法律建设的进展,紧扣教育部教学大纲,注重教材的时效性,注重最新立法成果和理论成果,把握环境与资源保护法学领域研究成果和前沿热点问题,从内容到体例诸方面都有所创新。在内容上,注重知识性、理论性和实践性的统一,特别注意吸收国内外法学教育与研究的最新成果,同时考虑到司法考试对教学、教材的导向影响;在体例上,教材的每一章均由正文内容和案例分析(案情、问题、解析)构成。这样安排的目的是使读者对每一章的主要理论以及相关实践难点有一个比较全面的了解和把握,并根据教材所提供的线索进行深入的思考和研究。

参加本书编撰的有:广东海洋大学法学院杨柳(第一章);河南大学法学院王京歌(第二章、第四章、第十四章);广东商学院法学院张少峰(第三章、第八章);广东海洋大学法学院谢玲(第五章);广东商学院法学院吴亚平(第六章、第七章);广东商学院法学院幸红(第九章);广东商学院法学院杜曙光(第十章、第十一章);广东商学院法学院陈丽华(第十二章、第十三章)。

全书由幸红、陈丽华、杜曙光统稿。

由于编者水平所限,全书的疏漏谬误之处在所难免,敬请读者批评指正。

编者  
2009年1月

# 目 录

总 序 / 1
前 言 / 1

## 第一编 环境与资源保护法原理

<b>第一章 环境与资源保护法概述 / 1</b>
第一节 环境与资源保护法的概念 / 1
第二节 环境与资源保护法的分类和特征 / 7
第三节 环境与资源保护法的调整对象 / 9
第四节 环境与资源保护法的本质和性质 / 11
第五节 环境与资源保护法律关系 / 12
第六节 环境与资源保护法的目的和任务 / 17
第七节 环境与资源保护法的适用范围和作用 / 19
<b>第二章 环境与资源保护法的基本原则 / 25</b>
第一节 环境与资源保护法基本原则概述 / 25
第二节 协调发展原则 / 28
第三节 公众参与原则 / 32
第四节 风险预防原则 / 37
第五节 环境责任原则 / 42
<b>第三章 环境与资源保护法律制度 / 49</b>
第一节 环境与资源保护法律制度概述 / 49





- 第二节 环境影响评价制度 / 51
- 第三节 “三同时”制度 / 54
- 第四节 环境标准制度 / 56
- 第五节 清洁生产与循环经济制度 / 59
- 第六节 环境许可证制度 / 64
- 第七节 排污收费制度 / 67
- 第八节 限期治理制度 / 70
- 第九节 环境事故报告制度 / 72

#### 第四章 环境与资源保护法律责任 / 75

- 第一节 环境与资源保护法律责任概述 / 75
- 第二节 环境民事责任 / 78
- 第三节 环境行政责任 / 85
- 第四节 环境刑事法律责任 / 91

### 第二编 环境污染防治法

#### 第五章 环境污染防治法概述 / 98

- 第一节 环境污染和其他公害的概念及防治 / 98
- 第二节 环境要素污染及其防治立法 / 103
- 第三节 有毒有害物质污染及其防治立法 / 105
- 第四节 防治环境污染的基本制度 / 107

#### 第六章 大气污染防治法 / 113

- 第一节 大气污染问题 / 113
- 第二节 防治大气污染立法概况 / 121
- 第三节 我国防治大气污染的主要法律规定 / 123

#### 第七章 水污染防治法 / 130

- 第一节 水污染环境 / 130
- 第二节 防治水污染立法概况 / 136
- 第三节 我国防治水污染的法律规定 / 139

#### 第八章 海洋环境保护法 / 152

- 第一节 海洋环境问题 / 152
- 第二节 海洋环境保护立法概况 / 154
- 第三节 我国海洋环境保护的主要法律规定 / 158



- 第九章 环境噪声污染防治法 / 171
- 第一节 环境噪声污染防治法概述 / 171
- 第二节 环境噪声污染防治立法 / 176
- 第三节 环境噪声污染防治法的主要法律制度 / 177

- 第十章 有毒有害物质污染防治法 / 185
- 第一节 固体废物污染环境防治法 / 185
- 第二节 放射性物质污染环境防治法 / 191
- 第三节 有毒化学品污染环境防治法 / 196
- 第四节 农药污染环境防治法 / 204

### 第三编 自然资源保护法

- 第十一章 自然资源保护法概述 / 209
- 第一节 自然资源与自然资源保护法 / 209
- 第二节 生态保护与建设 / 212
- 第三节 生态安全和自然灾害防治法 / 215

- 第十二章 生物资源保护法 / 233
- 第一节 生物多样性保护 / 233
- 第二节 野生动植物资源保护法 / 238
- 第三节 渔业资源保护法 / 243
- 第四节 森林资源保护法 / 250
- 第五节 草原资源保护法 / 256

- 第十三章 非生物资源保护法 / 265
- 第一节 土地资源保护法 / 265
- 第二节 水资源保护及水土保持法 / 269
- 第三节 矿产资源保护法 / 279

- 第十四章 特殊区域环境保护法 / 292
- 第一节 特殊区域环境及其保护法概述 / 292
- 第二节 自然保护区法 / 294
- 第三节 风景名胜区保护法 / 299
- 第四节 国家公园保护法 / 304
- 第五节 文物古迹保护法 / 309

- 参考文献 / 315

# 第一编 环境与资源保护法原理

## 第一章 环境与资源保护法概述

### 第一节 环境与资源保护法的概念

#### 一、环境

##### (一) 环境的概念

“环境”是在日常生活中使用频率很高的一个词。它在不同的学科和不同的背景中有不同的含义。为学习环境与资源保护法，我们应当了解“环境”一词的本义，因为它的本义是我们学习环境与资源保护法具体原则和具体制度的基础。不同的学科，对环境有不同的定义，因此，我们还应当了解环境概念在环境科学领域和法学领域里有不同的含义，认识它们之间的联系和区别对于认识环境与资源保护法的概念有重要的意义。

一般而言，环境是指围绕中心事物的周围事物。环境的概念会因中心事物的不同和围绕中心事物的具体状况的不同而有所不同。

##### 1. 环境科学所称的环境

环境科学以人类为研究对象，环境主要是指人类的生存环境，即围绕着人群的空间，以及其中可以直接、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。<sup>①</sup>

##### 2. 生态学所称的环境

生态学以整个生物界（包括动物、植物和微生物）为研究对象，环境指环绕着生物界并影响其生存和发展的外部空间和无生命物质，如大气、水、土壤、阳光和其他无机物质。所以，生态学所称的环境包括人类环境，但范围要比人类环境广泛得多。

生态学家认为，生态学以生物为主体，将环境看作生物生存空间周围的一切因素，包括物理的和生物的因素，称为“生物的环境”或“生境”。生物的环境可以分为生物个体的环境、种群的环境和群落的环境。生物个体的环境，如一片树林的环境，有同种其他树木、其他生物以及非生物因子；生物种群的环境，如一株树木的环境，则由其他动植物和非生物因子组成；当指整个生物群落的环境时，则只包括非生物因子了。生物的环境可笼统地说成是由生物因素和非生物因素组成的。生物是环境的产物，受环境的

<sup>①</sup> 中国大百科全书总编辑委员会《环境科学》编辑委员会. 中国大百科全书·环境科学卷. 北京：中国大百科全书出版社，1983. 154



影响,同时,生物也在不断地改变或改造周围的环境,生物和环境的这种相互作用的关系,称为生态关系。

### 3. 环境与资源保护法所称的环境

较之于自然科学而言,环境与资源保护法中的环境与通常意义上所说的环境有所不同。因为当人们将法律适用于某一类行为或事物时,如果对有关专门术语未在立法上作出解释,则会导致人们根据自己的理解或认识而对这些术语在法律的适用上产生歧义,所以,在环境立法中对专门术语的解释是不能含糊的。我国现行的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)第二条规定:“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。”这个定义中的“环境”,主要有以下四层法律含义:

首先,作为《环境保护法》保护对象的环境,是以环境科学中环境的定义为基础的,但其范围要小得多。《环境保护法》第二条的前半部是关于环境的定义,揭示了法律意义上环境的属性——是人类赖以生存和发展的各种自然因素的总体;后半部所列举的14种环境因素只是当前与人类关系最密切,即既是其赖以生存的基础,又是法律能够加以保护的天然要素。

其次,在立法中列举的某些自然资源、历史文物、自然状态等,也由于其作为自然因素的属性而属于环境的范畴,所以自然资源也是我国《环境保护法》所调整的对象。需要指出的是,该定义将自然资源纳入其中。所谓自然资源,是相对于非自然资源属性的“资源”而言的,如经济资源、人力资源等,是指与人类生产或者其他活动有关并能为人类利用的那部分环境因素。可见,从《环境保护法》看,自然资源是组成环境的因素,即环境的组成部分。环境包括自然资源的观点,符合我国《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)和《环境保护法》的精神,也与外国环境保护法以及国际环境保护法的环境定义相一致。<sup>①</sup>

再次,自然资源的概念是从经济的角度提出的,即它是一种物质财富,是经营管理的对象,是可以进入社会物质生产过程的劳动资料和劳动对象。相应地,自然资源法的着眼点是用法律保障自然资源被充分、合理地开发利用,最大限度地实现其经济价值。

最后,环境的范畴不是无限的,它仅相对于人类而言,特指对人类的生存与发展有影响的那些自然因素的总体,而不包括社会或经济等其他因素在内;它是有一定范围的,是能够通过法律手段来保护的环境。

## (二) 环境的分类

为了方便研究,可以对环境从不同角度进行划分:

(1) 根据是否经过人类加工改造为标准,可将环境分为自然环境和人为环境。这一定义把环境分为两大类:一类是“天然的自然因素总体”,也就是人们通常所说的自然环境,其特点是天然形成,无人工干预;另一类是“经过人工改造的自然因素总体”,

<sup>①</sup> 韩德培,陈汉光. 环境保护法教程. 北京:法律出版社,2003.2~3



即在天然的自然因素基础上，人类经过有意识地劳动而构造出的有别于原有自然环境的新环境，如人文遗迹、风景名胜区、城市和乡村等。我国《环境保护法》对这两类环境均予以保护。

(2) 根据人类的视野或人类活动所及的空间范围，可以把人类环境分为许多层次，如居住环境、生活环境、地面环境、地质环境、区域环境、地球环境、大气环境、水环境、宇宙环境等；根据人类环境的国界性，可分为国内环境、国际环境、区际环境等。

(3) 根据与人类生存和发展的关系，可以将环境分为生活环境和生态环境。所谓生活环境，是指与人类生活密切相关的各种天然的和经过人工改造的自然因素，如房屋周围的空气、河流、水塘、花草树木、风景名胜、城镇、乡村等；所谓生态环境，则是指影响生态系统发展的各种生态因素，即环境条件，包括气候条件（如光、热、降水等）、土壤条件（如土壤的酸碱度、营养元素、水分等）、生物条件（如地面和土壤中的动植物和微生物等）、地理条件（如地势高低、地形起伏、地质历史条件等）和人为条件（如开垦、采伐、引种、栽培等）的综合体。这也是我国《宪法》中对于环境类型的规定。

## 二、环境与资源保护

### （一）环境与资源保护的概念

众所周知，环境为人类提供赖以生存的物质基础。与此同时，人类具有主观能动性，不仅可以利用环境，而且可以改造环境以满足自己的需求。但是，由于认识能力、科学技术水平和历史的局限，人类在利用环境的过程中也带来了一定的副作用，即给环境造成了污染和破坏；被污染和破坏的环境，又反过来影响人们的经济发展，以致危害人体健康和生命安全。为了防治环境污染和生态破坏给人类带来的危害，人类逐渐开始运用多种综合性手段和措施来保护和改善环境，如利用科学技术、经济、行政、宣传教育和法律等方式对环境污染和生态破坏进行防治。

环境问题是 20 世纪 50 年代后在西方、80 年代后在我国国内引起广泛关注的一类新型社会问题，它涉及人体健康、生物生存、工农业生产直至经济发展、生态平衡等方面。20 世纪 50 年代，随着环境污染的加剧，八大公害事件的产生，促使日、美等发达国家出现了反污染的运动，但仍比较狭义地把环境保护理解为局部的问题：没有把环境污染与整个生态危机联系起来，对其复杂性、整体性与危害性认识不足；也没有把环境问题与社会因素联系起来，所以未能找到环境问题的根源和解决的有效途径。后来，美国人蕾切尔·卡逊在《寂静的春天》一书中指出：农药污染会导致生态危机。1968 年，美国环保主义者加雷特·哈丁发表了一篇题为“公地的悲剧”的论文，文中讲述了草地共有、畜群私有导致的后果。<sup>①</sup>1972 年，联合国人类环境会议把人们对环境问题

<sup>①</sup> 该论文描述了一个对所有牧民开放的牧场，草地公有而畜群私有。于是一方面，牧民们为了获得较多的收入，尽可能地增加自己的牲畜头数；另一方面，当牧场的畜群承载能力达到极限时，再增加牲畜无疑给牧场带来某种损害，但人类在眼前利益的驱使下，每个人都努力增加自己的牲畜，最终导致牧场的退化直至毁灭。



的认识提高了一大步,指出人类面临着各种环境污染和生态破坏,揭示了两者的内在联系,并提出了解决的途径。会议所发表的《联合国人类环境宣言》庄严宣布:“保护和改善人类环境关系到全世界各国人民的幸福和经济发展的重大问题,也是全世界各国人民的迫切希望和各国政府的责任。”从此,环境保护开始得到世界各国人民和政府的重视。1992年联合国环境与发展大会所提出的“可持续发展”战略,使人们对环境保护的认识上升到一个新的高度,也是人类环境保护历史上一个重要的里程碑。

由前述可知,所谓环境与资源保护,是指为了促使人与自然的和谐共处、保障社会的可持续发展,采取行政、法律、科学技术、经济和宣传教育等各种手段,保护和改善生活环境与生态环境,防止污染和其他各种公害活动的总称。

## (二) 我国环境与资源保护的内容

由于世界各国的历史发展过程和经济发达程度不同,各国环境问题的成因也不尽相同,这就意味着环境资源保护的内容也不可能完全一致,即使在同一个国家,不同的时期也有不同的内容。从《环境保护法》规定来看,我国环境与资源保护的内容可以概括为两个方面:

一是保护和改善生活环境和生态环境。这包括保护城乡环境、保持乡土景观、减少或者消除有害物质进入环境、改善环境质量、维护环境的调节和净化能力、确保物种多样性和基因库的持续发展、保持生态系统的良性循环。保护环境包括保护组成环境的各种因素及自然资源,包括大气资源、水资源、海洋资源、土地资源、矿产资源、森林资源、牧草资源、野生动植物资源等。保护环境的中心任务是维持人类适宜的环境质量;保护、合理利用和增殖可更新自然资源使其持续发展,避免灭绝,为人类所持续利用;保护和合理利用不可更新的自然资源使其免于被浪费和破坏,并努力寻找替代品,使其为人类所充分利用。

二是防治环境污染和其他公害,即防治在社会生产和生活中产生的废气、废水、废渣、粉尘、恶臭气体、放射性物质以及噪声、振动、电磁波辐射等对环境的污染和危害,以保护人体健康和生命安全,防止物种生存环境受污染,促进人类社会的持续发展。

环境资源保护的这两项内容,是相辅相成、密切联系的。一方面,从本质上说,造成我国环境污染严重的主要原因是自然资源的浪费,只有做好环境保护工作,加强经营管理,合理利用自然资源,减少浪费和破坏,才能提高环境的净化能力,减轻甚至避免对环境的污染危害;另一方面,加强对环境污染的防治,采用耗能低、原材料利用率高的清洁生产工艺和设备,既能减轻对环境的污染危害,提高环境质量,也能使自然资源得到充分、永续的利用,保护和改善生态环境。从现实来看,我国的环境资源保护实践仍是一种“救火式而非规划综合性”<sup>①</sup>的活动。我国的环境保护工作往往只注重污染防治,偏重于开发利用,忽视了对生态环境的保护和改善,一些地区的生态环境遭到严重的破坏,污染防治工作因而也难以奏效。因此,应当清醒地认识到生态破坏容易恢复

<sup>①</sup> 陈慈阳. 环境法总论. 北京: 中国政法大学出版社, 2003.2~3



难,在自然资源开发利用、建设项目的活动中保护和改善环境,合理利用自然资源,同样是环境保护工作的重要内容,应将环境污染防治和生态保护放在同等重要的地位。

### 三、环境与资源保护法

#### (一) 我国环境与资源保护法名称的提出

新中国成立初期,我国的环境问题已初现端倪。当时我国的环境问题主要表现为森林和草原的滥伐滥垦,植被遭到破坏,以及由此导致的水土流失及土壤侵蚀。1958年至1960年的“大跃进”时期,由于不顾环境条件发展工业,加上防治措施未跟上,一些城镇的环境受到污染,自然资源特别是森林资源遭到了比较严重的破坏。1966年至1976年的十年内乱期间,不仅国民经济受到重创,环境也遭受到前所未有的污染和破坏。周恩来总理在听取了我国参加联合国第一次人类会议代表团的汇报之后,针对我国当时的环境状况,提出对环境问题再也不能放任不管,应当把它提到国家的议事日程上来。在周总理的指导下,国务院召开了第一次全国环境保护会议,提出了“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民”的环境保护“三十二字”方针,颁布了新中国第一个环境保护文件《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》。随后中央和地方的环境保护机构相继成立,并在开展环境保护的工作过程中取得了一定的成绩。1973年至1978年,我国的环境资源保护事业开始起步,但在政治动乱的形势下,环境资源保护的一切努力,只能减缓某些地区和某些方面的污染程度,却无力阻挡污染恶化的趋势。1979年9月13日,我国颁布了《环境保护法(试行)》。1983年年底,国务院召开了第二次全国环境保护会议,宣布“环境保护是我国的一项基本国策”。全国人大常委会还先后颁布了《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海洋环境保护法》)、《中华人民共和国森林法》(以下简称《森林法》)、《中华人民共和国水污染防治法》(以下简称《水污染防治法》)、《中华人民共和国大气污染防治法》(以下简称《大气污染防治法》)、《中华人民共和国草原法》(以下简称《草原法》)、《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)、《中华人民共和国矿产资源法》(以下简称《矿产资源法》)、《中华人民共和国渔业法》(以下简称《渔业法》)、《中华人民共和国水法》(以下简称《水法》)、《中华人民共和国野生动物保护法》(以下简称《野生动物保护法》)等。1989年,国务院召开了第三次全国环境保护会议。同年,全国人大常委会颁布了《环境保护法》。由上可知,所谓环境与资源保护法是从学理上对该法的称呼,从现实看来,学者对此有不同的称呼,有的称为环境法,有的称为环境资源法,有的亦称为环境保护法,但无论是哪种称呼,其指向都是一致的。

#### (二) 环境与资源保护法的概念

环境与资源保护法,是指调整人们在保护和改善生活环境与生态环境,防治污染和其他公害的活动中而产生的社会关系的法律规范的总称。对于这一定义,可以从以下三



个方面来理解:

(1) 环境与资源保护法是调整人们在环境保护中的社会关系的法律规范。环境问题是指由于自然界的因素或人类活动使环境被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。由自然界的因素所引起的环境问题, 如地震、海啸、泥石流等自然灾害, 称为原生或第一类环境问题。由人类活动引起的环境问题称为次生或第二类环境问题。<sup>①</sup> 环境与资源保护法所调整的显然是第二类环境问题, 也就是说原生的环境问题不属于环境与资源保护法以及其他一切部门法的调整范围。法律的强制性特点决定了作为一个部门法的环境与资源保护法, 只调整因人类活动引起的环境问题中的人与人之间的关系。至于自然原因造成的环境问题, 不是也不需要由环境与资源保护法调整, 因为法的意志性无法加诸环境资源这一客观物质世界之上, 法律亦不能以自然界为惩罚对象; 如果需要调整人与自然的关系, 必须首先通过调整人与人之间的关系。正如马克思所指出: “人们在生产中不仅仅同自然界发生关系。它们如果不以一定的方式结合起来共同活动, 便不能进行生产。为了进行生产, 人们便发生一定的联系和关系; 只有在这种社会联系和社会关系的范围内, 才会有他们对自然界的关系。”<sup>②</sup>

(2) 环境与资源保护法调整的社会关系具有特定的范围。并非与环境有关的一切社会关系都由环境与资源保护法调整, 它只调整人们在保护和改善生活环境与生态环境, 防治污染和其他公害中产生的社会关系, 即环境与资源保护关系。以森林资源为例, 森林的所有权、使用权、管理权、保护权等权利涉及多个部门法, 如《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民法》)、《中华人民共和国经济法》(以下简称《经济法》)、《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》) 和《环境保护法》等。显然, 环境与资源保护法只调整其中的森林资源保护关系, 即调整因合理开发利用森林资源、防止破坏森林资源的社会关系。再如我们所谓的海洋法, 其中包括对海洋的所有权、使用权、管理权和保护权等。而环境与资源保护法只调整保护和改善海洋环境, 合理开发利用海洋资源, 防止海洋污染损害而产生的社会关系。因此, 应将海洋法和海洋环境保护法严格区分开来, 否则在理论上势必造成混乱, 继而对实践也会产生不利影响。

(3) 环境与资源保护法是指一切调整环境保护关系的法律规范的总称, 即指一切保护和改善生活环境与生态环境, 防治污染和其他公害的法律规范的总称。它既包括由全国人民代表大会制定的《宪法》中有关环境保护的规范, 由全国人民代表大会常务委员会制定的《环境保护法》以及各种自然资源保护和污染防治单行法; 也包括由国务院制定的环境保护行政法规和国务院各部委发布的环境保护规章; 又包括各省级人民代表大会及其常务委员会、省政府所在地的市和经国务院批准的较大的市人民代表大会及其常务委员会, 以及经全国人民代表大会授权的经济特区人民代表大会及其常务委员会制定的地方性环境保护法规; 还包括地方人民政府依法发布的地方性环境保护规章和具有普遍约束力的环境保护命令、决定。

① 吕忠梅, 高利红, 余耀军. 环境资源法学. 北京: 中国法制出版社, 2001.7

② 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集. 北京: 人民出版社, 1961.486





## 第二节 环境与资源保护法的分类和特征

### 一、环境与资源保护法的分类

#### (一) 狭义和广义的环境与资源保护法

根据调整范围的不同,环境与资源保护法可以分为广义的环境与资源保护法和狭义的环境与资源保护法。广义的环境与资源保护法是指环境法所调整的社会关系涉及国土、资源以及环境、能源等领域,因此,环境法律体系的范围应当同样也扩及这些领域;狭义的环境与资源保护法是指环境法所调整的社会关系主要是在保护环境和自然资源、防治污染和其他公害的过程中产生的,所以,环境法律体系的范围应当只包含这些领域。

#### (二) 一般和特别环境与资源保护法

根据调整对象不同,环境与资源保护法可以分为一般环境与资源保护法和特别环境与资源保护法。所谓一般环境与资源保护法是指环境资源保护的基本法,即国家制定的全面调整环境社会关系的法律文件,它对环境资源保护的重大问题作出全面的原则性规定。《环境保护法》是我国环境资源保护的基本法。特别环境与资源保护法是指针对特定生态环境资源保护对象和特定污染防治对象而制定的法律规范,如《水法》、《渔业法》、《土地管理法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《中华人民共和国环境噪声污染防治法》(以下简称《环境噪声污染防治法》)等。

#### (三) 实体和程序环境与资源保护法

根据法律规范性质不同,环境与资源保护法可以分为实体环境与资源保护法和程序环境与资源保护法。实体环境与资源保护法是指规定具体权利义务内容或者法律保护的具体情况的法律规范的总称,如《环境保护法》、《水法》、《森林法》等。程序环境与资源保护法是指规定行使具体环境资源实体法所要遵循的程序,这类法律规范多是一些部门规则或地方条例。

### 二、环境与资源保护法的特征

#### (一) 综合性

环境与资源保护法具有极强的综合性,它是在以往环境保护法、土地法、自然资源法和区域开发整治法基础上的更高层次的综合。从形成的基础看,如前所述,环境与资