

蓟门法苑

资源环境法 研究及应用

江伟钰 陈方林 著

中国政法大学出版社

资源环境法研究及应用

中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

资源环境法研究及应用/江伟钰、陈方林著. —北京:
中国政法大学出版社, 1999. 9
ISBN 7-5620-1819-7

I. 资… II. ①江… ②…陈 III. ①环境保护法-研究-
中国②自然资源保护法-研究-中国 IV. D922. 604

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 62100 号

责任编辑 方 明
出版发行 中国政法大学出版社
经 销 全国各地新华书店
承 印 军事科学院印刷厂

开本: 850×1168 1/32 11.875 印张 328 千字
2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月第 1 次印刷
ISBN 7-5620-1819-7/D·1779
定价: 21.00 元

社址: 北京市海淀区西土城路 25 号
邮编: 100088 电话: 62229803 或 62228801
声明: 1. 版权所有, 侵权必究。
2. 如有缺页、倒装, 由本社发行科负责退换。

序 言

通读一遍《资源环境法研究及应用》一书，可以说我有一点忧喜参半。忧是忧患意识。现在，资源环境问题是全球性的问题。环境污染和生态平衡遭到严重破坏，甚至连南极洲和珠穆朗玛峰都难以幸免。据报载，近 10 多年来，发现南极的许多生物受到污染。在企鹅、海豹、磷虾和鱼类等海洋生物体内，检测出多种污染物。其中有农药，如六六六和滴滴涕等；有重金属，如汞、铅、铜、锌、镉等；有烃类化合物，如氯烃和烷烃等（详见光明日报，1998 年 11 月 3 日第 5 版，莫把污染带到南极净土——南极环境状况备忘录，夏斐）。南极洲尚且如此，其他地方的污染程度就可想而知。

我国人多地少，经济文化落后，特别是从人均占有自然资源量来看，我国自然资源是相当贫乏。如我国人均矿产资源、耕地面积、水资源和森林蓄积量分别为世界人均占有量的 $1/2$ 、 $1/5$ 、 $1/4$ 、 $1/10$ ，加上环境污染，不能不令人担忧。当然，我国政府历来重视环境保护，计划生育和环境保护是我们的基本国策。虽然，我们在计划生育和环境保护方面做了很多工作，也取得了辉煌成绩。但是，由于历史的原因和人为因素的影响，我国环境与发展之间的矛盾仍然十分尖锐。迄今为止，我国环境恶化趋势尚未得到有效控制。所以，加强资源环境法的研究和宣传，是非常必要的。

自然资源法和环境保护法是两个独立的部门法，许多研究者是分别研究自然资源法和环境保护法的。现在，有人对资源环境法作综合研究，可以说是一种尝试，令人高兴。

本书作者认为，资源浪费，环境污染是一个问题的两个方面。浪费资源和污染环境，同样都是一种犯罪行为。解决环境与发展问题的最终出路是高素质的人和有益于环境的高科技。本书作者提出，自然资源是有限的，但人的智慧和创造力是无限的，人类的前途是光明的。本书作者认为，人是自然界的一个组成部分，人类文明起源于自然界。工业革命给人类社会带来进步和文明，科学技术和发明创造创造了巨大的社会财富，但也带来了严重的资源环境问题。例如，人类发明了各种机械，既创造物质财富，也发生了环境污染。人类发射人造卫星、宇宙飞船，登月球，上太空，勘探资源、观测气象、通讯网络等，为人类造福。然而核废料如何处理，至今还没有好办法。如何化废为宝，不产生或少产生废弃物，这就要依靠高科技的综合利用和人们的自觉守法。人人爱护资源和环境要胜过爱护自己的眼睛。现在，已经有太阳能热水器和太阳能电池汽车。将来，还会有更多的高科技产品问世。

我觉得以上几点是有重要的学术价值和独到见解的。21 世纪是知识经济时代，利用高新技术解决资源环境问题，是一个重要途径。

研究资源环境法重在应用。本书作者能够大胆尝试，也是一种创新。希望每位热心的读者都能成为资源环境法的宣传者和实践者。广大公众的积极参与，是促使我国科教兴国和可持续发展战略全面贯彻落实的重要条件。

江 平

1999 年 8 月

目 录

第一编 资源环境法综述

第一章 绪论	(1)
§ 1—1 资源环境	(1)
§ 1—2 污染	(4)
§ 1—3 环境管理	(6)
§ 1—4 环境保护	(8)
§ 1—5 资源环境法	(10)
第二章 资源环境法概述	(15)
§ 2—1 资源环境法的概念和特征	(15)
§ 2—2 资源环境法的渊源	(20)
§ 2—3 资源环境法的地位和作用	(25)
第三章 环境保护状况分析	(27)
§ 3—1 发展中国家环境保护	(27)
§ 3—2 发达国家解决环境问题的途径	(33)
第四章 我国环境保护发展状况	(41)
§ 4—1 我国环境保护应采取的措施	(41)
§ 4—2 中国环境与发展的对策	(46)

第二编 自然资源法

第五章 自然资源法概况	(55)
§ 5—1 自然资源法概述	(55)
§ 5—2 自然资源立法渊源及现状	(66)
第六章 土地管理法	(74)
§ 6—1 土地管理法概述	(74)
§ 6—2 我国土地的权属管理	(77)
§ 6—3 建设用地管理的法律规定	(82)
§ 6—4 土地利用和保护的法律规定	(87)
§ 6—5 法律责任	(88)
§ 6—6 划拨土地使用权管理	(92)
§ 6—7 城市规划区国有土地范围内的房屋权属	(98)
§ 6—8 基本农田保护	(103)
第七章 森林法	(109)
§ 7—1 森林法概述	(109)
§ 7—2 山林的权属和林种划分	(112)
§ 7—3 森林经营管理的法律规定	(115)
§ 7—4 森林保护的法律规定	(120)
§ 7—5 植树造林与森林采伐的法律规定	(124)
§ 7—6 违反森林法的法律规定	(127)
第八章 野生动植物保护法	(130)
§ 8—1 野生动物保护法	(130)
§ 8—2 野生珍稀植物保护法	(142)
§ 8—3 自然保护区	(147)
第九章 矿产资源法	(154)
§ 9—1 矿产资源法概述	(154)

§ 9—2	矿产资源的勘查	(158)
§ 9—3	矿产资源的开采	(160)
§ 9—4	乡镇集体矿山企业和个体采矿	(165)
§ 9—5	法律责任	(168)
§ 9—6	我国矿产资源开采、勘查、采矿权转让 的管理办法	(172)
第十章	水资源法	(181)
§ 10—1	水法概述	(181)
§ 10—2	水资源开发利用	(184)
§ 10—3	用水管理	(188)
§ 10—4	法律责任	(190)
§ 10—5	防汛与抗洪	(192)
§ 10—6	国家水利产业政策	(196)
第十一章	草原法	(200)
§ 11—1	概述	(200)
§ 11—2	草原权属和保护的法律规定	(203)
§ 11—3	合理利用和建设草原的法律规定	(205)
§ 11—4	保护草原防止草原退化	(207)
§ 11—5	违反草原法的法律责任	(209)
第十二章	渔业法	(211)
§ 12—1	渔业法概述	(211)
§ 12—2	渔业及其水域生态环境的保护与管理	(215)
§ 12—3	渔业资源的增殖和保护	(221)
§ 12—4	渔政渔港的监督管理	(226)
§ 12—5	法律责任	(228)
§ 12—6	渔业行政处罚规定	(230)
第十三章	保护环境防灾减灾	(234)
§ 13—1	防震减灾概述	(234)
§ 13—2	地震监测预报	(236)

§ 13—3	地震灾害预防	(238)
§ 13—4	地震应急	(240)
§ 13—5	震后救灾与重建	(242)
§ 13—6	法律责任	(243)
§ 13—7	地震预报管理	(244)

第三编 环境保护法

第十四章	环境保护法制状况	(248)
§ 14—1	坚持可持续发展的环境保护观	(248)
§ 14—2	中国环境与发展的决策	(261)
第十五章	环境保护法的基本原则和制度	(269)
§ 15—1	环境保护法的基本原则	(269)
§ 15—2	环境保护法的基本制度	(275)
§ 15—3	环境标准和环境监测	(281)
第十六章	建设项目环境保护的管理	(286)
§ 16—1	环境影响评价	(286)
§ 16—2	环境保护设施建设	(289)
§ 16—3	法律责任	(290)
第十七章	环境污染的种类及其危害、控制与管理	(293)
§ 17—1	大气污染的危害、控制与管理	(293)
§ 17—2	水质污染的危害、控制与管理	(300)
§ 17—3	噪声污染的危害、控制与管理	(314)
§ 17—4	热污染的危害、控制与管理	(326)
§ 17—5	防止核能及放射性污染	(333)
§ 17—6	固体废物的污染、控制与管理	(346)
§ 17—7	其他污染的控制与防治	(354)

第一编 资源环境法综述

第一章 绪 论

§ 1—1 资源环境

作为资源环境科学和法律保护的环境是不完全相同的。因此，要在资源环境的概念上加以区别。

“资源”一般是指自然资源。“自然资源”是客观存在于自然界中一切能够为人类所利用作为生产资源和生活资源来源的自然因素。它包括土地资源、矿藏资源、森林资源、草原资源、水资源、海洋资源和野生生物（包括野生动物和野生植物）资源等自然因素。但是，不包括经过人工改造的那一部分自然因素，例如被人们加工制作过的原材料等物质。“环境”是指作用于一个对象的所有外界影响与力量的总和。对人类来说，“环境”这个概念可以包括空气、水、土地、植被、各种动物以及任何可能改变人类生活的地球以外的其他物质、力量或影响，当然也包括月球，月球引起海洋中的潮汐作用。

该定义还可能涉及到我们尚未弄清楚的其他一些地质或生物现象。这个定义也扩展到太阳系，因为地球上几乎所有的活动最终都

取决于阳光。也就是说，环境中的对象一般虽能严格地加以明确，但环境的范围却不能严格加以划分。因此，就多数分析目的而言，环境指的是生物圈（biosphere），也就是有生命的有机体居住的地球表面、水域和大气的范围。从上面定义可以看出，环境的定义和包括的内容，也包含自然资源。

在环境学中，环境一般指围绕着生物圈的空间和其中可以直接、间接影响人类生活和发展的各种自然因素和社会因素的总体。简言之，环境是指为生物提供生存、发展的空间和资源的自然环境和社会环境。而“人类环境”这个概念是 1972 年联合国人类环境会议提出的，它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和人工改造过的各种自然因素的综合体。

自然环境通常是指环境生物社会的自然界。组成自然环境的自然因素很多，主要有大气、水、土地、矿藏、森林、草原和生物等。这些都是生物和人类赖以生存和发展的物质基础。社会环境是指人类为了不断提高物质和文化生活水平，在自然环境的基础上，进行加工、改造而形成的环境，如名胜古迹、风景游览区、温泉区、疗养区、城市、农村、工矿等。社会环境是随着经济建设和科学技术的发展而不断地丰富和发展的。

资源环境法中的环境包括生活环境、生态环境、自然环境和社会环境。生活环境是指与人类生活密切相关的各种自然条件和社会条件，包括自然环境和生态环境。生态环境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、土壤条件、生物条件、地理条件和人为条件等）的总和。生态环境包括自然环境（如生态资源、生物发展和繁殖、森林生态环境、海洋生态环境等）中的生态环境和社会环境（如农业生态环境、城市生态环境、工厂生态环境等）中的生态环境。生态环境与生活环境之间的关系极为密切，生态环境遭到破坏，就会导致生态平衡的破坏，造成经济上的重大损失和对人们健康和生存的严重危害，对生活环境产生严重影响。资源环境法中人类环境是资源环境科学研究的对象，也是资源环境法所要保护的对象。

生态系统是指生物和环境构成的综合体，即生物群落和无机环境之间相互作用，相互制约，不断进行着能量流动、物质循环和信息传递（如河流污染必然导致鱼类无法溯流产卵，使鱼类资源遭到破坏），达到动态平衡、相对稳定的综合体。生态系统可大可小，生物圈是地球上最大的生态系统。生态系统在一定条件下，其能量和物质的输入、输出以及生物种类的组成和各个种群的数量比例，都处于较长期的相对稳定的状态，叫做生态平衡。

生态系统具有分解和净化外来物质的能力，但这种能力是有限的。如果渗入生态系统中的有害物质过多，一旦超出生态系统调解功能的能力，就会破坏生态平衡，影响人类的正常生产和生活，甚至危害人类的健康和生命，破坏生物资源的繁殖和发展。

为了避免人类赖以生存的生态系统遭到破坏，联合国人类环境规划署致力于资源环境保护法律的研究和推广。资源环境保护法是联合国和各国政府以法律手段来规范人类生产、生活方式，以求最大限度利用自然资源——持续稳定地利用资源，保护生态平衡。我国在资源环境保护法律方面积极与国际环境保护的宣言公约接轨，并制定了许多适合我国国情的资源环境保护的法律、法规。

除自然环境外，环境还包括社会环境，它不仅指社会中生物个体之间的关系，还指经过发展的人类社会的生活环境。

“环境”也包括具有积极意义的环境卫生等。环境的影响因素涉及各方面，并会引起事故或病变，使主体之间遭受不幸。如恶劣的大气环境中减弱能见度，会使飞机、汽车驾驶员的行动受阻甚至造成车祸、空难；又如水资源被污染，病原体（有害物质、细菌等）传到人体或生物体内，就会造成某种疾病，甚至造成死亡。

因此，国际资源环境保护公约中所指的环境是一个大概念，包括生物圈的全部生态系统。它既包括生活环境、生态环境，也包括自然环境、社会环境。

环境的概念和所包含的内容是无限的，国际资源环境保护法用法律来调整影响资源环境，实现全球性资源环境保护的国际合作和全人类共同保护自然环境及自然资源的战略任务，实现国际纲领性

文件——《21 世纪议程》的原则和目的。

我国的纲领性文件——《中国 21 世纪议程》明确规定我国政府积极参与国际合作，保护全球自然资源和环境，同时首先解决和处理好我国管辖领土的域内（包括我国的领海、领空、领陆及其地下层）的资源环境保护问题。本书《资源环境法研究及应用》重点以我国资源环境保护法律为主。

§ 1—2 污 染

污染一词，英文中用 pollution，有表示接触污秽之意，或给人带来肮脏、不快的感觉，甚至给人以危害的意思。

对于“污染”的理解，当前有几种不同的观点。

第一种观点是把任何废物不按规定排放，或者直接危害于人类自然环境的，都认为是污染。

第二种观点是当无法确定有害或无害问题时，很难断定人类将来的活动会造成什么样的结果。这样，污染的定义是：“污染是空气、水和土壤等自然因素所造成的物理、化学或生物学特征的一些不良变化，这种变化不利于人的生命或其他生物的生命、工业的进程、生活条件和文化遗产；可能或将要浪费、恶化自然资源。”〔1〕

第三种观点是污染可进一步解释为：污染是人对自然界的任何破坏行为。不管污染会对人造成何种影响，这种破坏都应加以制止或限制到最小限度。因为，直到目前，人类的活动自觉或不自觉地影响自然环境。

广泛的污染定义是：废弃物和有害物质处于不适当的位置。《辞海》中指出：污染是外界环境（如大气、土壤、水体等）中混入对人体有害或破坏自然环境的物质现象。天然污染也包括在内。污染物质，如飘尘、粉尘会在空气中形成飘动污染物；农业耕作时的尘土污染物，植物粉尘污染物，都会对人体及生物造成有害影

〔1〕 引自美国科学院/全国研究会，《废物管理与控制》1400 号出版物，第 3 页。

响。物理学的观点有运动过程和物理变化中的污染；化学的观点有元素的分裂、颗粒物的变化、化学元素的变解造成污染的变化等。

污染的识别和测定是十分困难的。虽然污染有时是显而易见的，如废弃物或公害物质当“处于不适当的位置”时，都称为废弃物的污染形态。但是，水质、大气、土壤和空间环境究竟造成何种变化，特别是测定受污染的程度，则是件很不容易的事情。改善环境，关键在于鉴别与测定污染物。许多污染物，如颗粒物、NO_x、SO_x、氧化剂、微量金属或氯化烃类灭虫剂等，必须以十亿分之几的单位来测定。测定后进行分析时，采用的玻璃容器、仪器或化学药剂只要有轻微的污染，就会造成分析数据的严重失真。

或许几种污染物同时产生作用，其总和作用影响大于各种污染物单独作用的总和破坏力。鉴别一种污染物的危害或者鉴别几种污染物的合成危害，仍不能确定出该地区环境被破坏所达到的程度。因为一种污染物的质和量，在环境中产生运动时碰到各种不同的环境区域和各种不同的环境因素中所含的元素成分，会造成这种污染物质的分解或结合、量的增加或合并以至于构成危害环境的新的质和量。例如，颗粒物在空间运动，随着空气上升到冷聚层，颗粒物产生结合或合并，当飘游到暖温层时，颗粒物与其他质子、原子、量子接触后产生分裂、飘离、转移或生成另一种元素，都会给测定污染造成困难。

在测定污染物质的量级和质级时会与这种污染物所涉及的环境有关。在不同的环境中，自然出现各种化学反应的产物的现象，例如，汽油排放的废气和油烟，在光作用和氮氧作用下，会变为青蓝色的毒剂并伴随臭氧，造成大气浑浊。这就是一氧化碳、氧化氮和铅烟的光和化学反应生成新的化学毒元素污染的现象。

又如，许多工厂排放的废气中含有的三氧化硫和二氧化硫，随空气上升后与烟雾结合，形成浓度极高的有毒气体，这类气体混杂在空气中运动，当它们下沉时生成伤害生物圈和人类的有毒粒子或形成酸雨，造成对人类及生物的危害。污染物质的量级和质级，遇到不同的环境，会出现各种不同的物理性能的产物。例如，当汽车

运行时，产生出大量的尘土并排放出大量废汽油，伴随于废汽油中的尘灰在物理运动的作用下不断分裂，形成浑浊污染的空气，危害人的肺功能的正常活动。

再如，各种具有机械性能运动的机器，无论在空中、海洋或陆地上都会在物理变化后造成不同的污染物质的质的分裂或合并造成量级的不断增加，在噪声、尘屑和空气中都会直接产生大量的物质——污染物。污染物质的量级和质级，在特定的环境中，还会出现微生物的变化反应及产物。例如，在水分子中，各种真菌、腐败菌、藻菌与在水中生存的生物争夺氧气，并不断生成新的菌种和繁殖幼菌，使生物圈无法维持正常的生态平衡，而真菌、霉菌、腐败菌形成污染的水环境。又如，使用某些农药、化肥，它们在土壤中会分解为较原有药物的毒性更强的化学元素，毁灭植物并破坏土壤成分。

因此，当环境中出现和产生污染时，污染物质利用环境不断增加质级和量级。为了保护环境，必须把污染物质消灭在最低限度。人类所需的生活环境是清洁的，必须创造一个没有污染物质的环境。“环境——污染”，自然地联系着保护环境和防治污染物的概念。

§ 1—3 环境管理

环境管理不但有管理环境的责任和义务，同时，在管理过程中还要依法预防和依法治理污染。环境管理是一门充满高度知识化的科学，从事环境管理的人员要解决环境性质的一系列问题，需要具备物理、化学、生物学和植物学等最基本的科学知识。当然，还应当有法律、经济、天文、地理、气象、生态学、海洋学和力学等诸方面的知识，才能发现环境中出现的问题、因果联系，提出解决问题的方案、措施和办法。

环境管理涉及到投资于环境方面所构成的环境经济学，这是通过科学来实现经济管理，使环境状态得以转变。投资于环境，一方

面对环境实际污染损失和损害有条件地进行治理和改善，另一方面可以对潜在污染环境因素和未来估测环境损失和损害以投资去治理，防止出现更严重的危害。在环境经济学方面，通过环境审计可以减少甚至控制投资环境项目的损失和浪费。

环境管理涉及到环境模式和环境规则，这是通过典型模式进行全面环境管理，通过环境规划分析损益，达到减少损失，形成模式的指导标准，严格地审查收益和费用的各项计算。根据这方面数据，对环境工程进行损益分析。例如，当厂商逃避某些生产成本时，社会成本（即整个社会为生产某种商品或劳务所支付的成本）就会高于私人成本。一个企业没有支付其所生产中所排放有害气体、污水等污染环境费用，社会要治理污染就要加倍支付这些费用，这就增加了社会成本，使社会成本高于私人成本。社会可以通过法律条文、公共管理等措施，使企业增加各种净化设备，使私人成本与社会成本趋于一致。该企业的利润收入由原来：

$W_1 = T - V$ 变为： $W_2 = T - V - S - N$ ，而 $W_1 > W_2$ 。但 S 是一次性投入，以后可以逐年减少污染排放，这是用经济学来分析环境污染与社会成本和私人成本关系的观点（ W —利润； T —全部收益； V —生产成本； S —净化设备费； N —投入社会治理污染费）。

环境管理也涉及到环境影响及评价，这是通过对一个地区环境状况的完整描述，包括自然环境、地理环境、社会环境等系统的计划、安排，由此涉及相互间的关系。通过环境影响评价，满足国家环境政策和法律的要求、部署及具体做法。利用可靠的、真实的技术性环境影响评价为依据，预测对环境状况估价的准确性，使某些特定环境影响评价的科学性适应于拟定环境行动规划和环境现状特点之中，最终适应自然环境和社会环境状况。

环境管理涉及到环境保护。环境保护是经过科学性和技术性结合，采取必要措施，减少污染度，恢复陆地地表、陆地上空、陆地底层的地下土层、海洋及水域、水域底部及底层的清洁度和透明度，治理污染和控制污染源，使污染的危害性和伤害性减少到最低限度，保证正常的自然环境、地理环境和社会环境；治理和减少污

染，使生物圈形成正常的繁殖、生存的自然环境。

环境管理就是通过全面管理，使环境中人为的危害因素减少到最小限度直至完全取缔，保护人类健康地生活在自然环境和社会环境中。在宇宙生物圈内达到最有效的环境利用率，确保社会、经济、文化、文明的发展。

通过全面的环境管理，形成统一的处理大气污染、水质污染、固体废弃物、农药管理与环境辐射的重大问题。防止放射性污染和重金属的危害及污染，并统一环境卫生管理，明确保持一个清洁卫生的工作环境的重要性和实现环境保护的合理性。保护环境是全人类的共同责任。由此可见，环境管理是十分必要的。

§ 1—4 环境保护

环境保护是指对某项环境事宜进行有计划、有目的、精密安排的保护，并伴有一种强烈责任感进行工作。

环境问题一旦出现，无论从数量上或危害程度上都会造成严重后果。例如，火山爆发、地震、荒漠化、泥石流、河床变迁、洪水泛滥及生物腐变等造成环境清洁度的破坏和来自于人类各种活动引起的环境破坏及污染问题，实质上构成社会发展与环境保护比例失调和人口、资源、环境、发展不协调的问题。

人类活动所引起的环境破坏和污染可分为两类：一类是开发和利用自然资源时，没有完整的环境规划和完善的环境影响评价，形成盲目的开垦土地、滥伐森林、不合理的移山造田、围海造地和粗放式的耕作和灌溉，造成土壤的质变和土壤中有机物的破坏、荒漠化蔓延。20世纪30年代，美国的黑色风暴和60年代西伯利亚毁林垦荒事件，20世纪90年代的厄尔尼诺现象，至今令人触目惊心。大自然的惩罚是无情的。另一类是由于现代化大工业的兴起和大城市的发展而出现“公害”和“公害事件”。工业生产引起的废水、废渣、废气、粉尘等影响环境清洁，乃至造成大批的居民和生物无法生存而死亡的悲剧，世界闻名的八大公害事件，就是环境污染问