

法律制度研究

环境资源

■ 孙非亚 编著



HUANJING ZIYUAN FALV ZHIDU YANJIU

辽宁师范大学出版社

环境资源法律制度研究

孙非亚 编著

辽宁师范大学出版社

· 大连 ·

©孙非亚 2007

图书在版编目(CIP)数据

环境资源法律制度研究/孙非亚编著. —大连:辽宁
师范大学出版社, 2006. 3

ISBN 978-7-81042-988-7

I. 环... II. 孙... III. 环境保护法-研究
IV. D912. 604

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 027014 号

出 版 人:程培杰

责任编辑:吴长全 刘长影

责任校对:王 钢

封面设计:方力颖

版式设计:孟 冀

出 版 者:辽宁师范大学出版社

地 址:大连市黄河路 850 号

邮 编:116029

营销电话:(0411)84206854 84215261 84259913(教材)

印 刷 者:大连海大印刷有限公司

发 行 者:辽宁师范大学出版社

幅面尺寸:145mm×210mm

印 张:10.25

字 数:295 千字

出版时间:2007 年 3 月第 1 版

印刷时间:2007 年 3 月第 1 次印刷

定 价:18.00 元

前 言

人类社会实现可持续发展的一个关键问题就是如何保护环境和合理利用自然资源。环境资源法律制度正是人类社会在发展进程中必然遵循的行为标准。

虽然,我国环境资源法学研究空前繁荣,但它仍属于法学的一门新兴边缘性学科,环境资源法学理论体系和法律制度尚无定论。本书在宏观分析论述的基础上,在内容上力求反映国内外环境资源法学界的最新成果,并对一些重要问题进行一定深度的理论探讨。在体例上力求全面、系统、新颖。本书共分两编八章:第一编主要介绍了环境与资源关系、环境资源法律体系、环境资源法的基本原则,并指出了我国现行环境资源立法方面存在的问题;第二编主要从六个方面系统地阐述了环境资源法律制度,即环境权制度、开发利用保护环境制度、自然资源保护制度、污染控制制度、环境资源责任制度和环境资源纠纷解决制度。本书可作为环境资

源法学的教学科研和实际工作的参考资料,也可作为了解我国环境资源法律制度知识性读本。虽然作者在编撰的过程中努力追求准确、全面、合理地论述环境资源法的基本概念、基本原理和基本制度等相关问题,但也难免会出现一些纰漏或错误,敬祈读者批评指正。

在此,对为本书提供过帮助和支持的朋友们表示衷心的感谢。

作者

2007年3月于大连

目 录

第一编 总 论

第一章 环境资源法导论	3
第一节 环境与自然资源	3
第二节 环境资源问题和环境资源保护	12
第三节 环境资源法	22
第四节 环境资源法体系	38
第五节 我国现行环境资源法存在的问题	47
第二章 环境资源法的基本原则	63
第一节 环境资源法基本原则概述	63
第二节 可持续发展原则	65
第三节 预防为主原则	70
第四节 环境责任原则	74
第五节 公众参与原则	78

第二编 环境资源法制度

第三章 环境权制度	83
第一节 环境权概述	83
第二节 环境权内容	92

第三节	公民环境权	98
第四节	国家环境权	110
第五节	法人环境权	126
第六节	人类环境权	130
第四章	开发利用保护环境制度	136
第一节	开发利用保护环境制度概述	136
第二节	开发利用源头控制制度	137
第三节	开发利用过程控制制度	148
第四节	开发利用客观评价制度	164
第五章	自然资源保护制度	182
第一节	自然资源保护制度概述	182
第二节	自然资源权属制度	183
第三节	自然资源有偿使用制度	191
第四节	自然资源开发禁限制度	199
第五节	自然资源进出口管制制度	202
第六节	自然资源补救制度	204
第六章	污染控制制度	209
第一节	污染控制制度概述	209
第二节	城市环境综合整治定量考核制度	210
第三节	排污申报登记制度	212
第四节	污染物排放税费制度	214
第五节	现场检查制度	226
第六节	限期治理制度	229
第七节	防止污染转嫁、转移制度	233
第八节	污染事故强制应急制度	239
第七章	环境资源责任制度	242
第一节	环境资源责任制度概述	242
第二节	环境资源民事责任	244
第三节	环境资源行政责任	262
第四节	环境资源刑事责任	273

第八章 环境资源纠纷解决制度	286
第一节 环境资源纠纷解决制度概述	286
第二节 非诉解决制度	287
第三节 环境资源民事诉讼	293
第四节 环境资源行政诉讼	306
第五节 环境资源刑事诉讼	313
参考文献	317

第一编

总论

第一章 环境资源法导论

第一节 环境与自然资源

环境资源法学是一门新兴的边缘学科。它既是法学的一个分支学科,又是环境科学的一个分支学科。学习和研究环境资源法学,必然涉及环境科学中的一些基本问题。本章主要学习同环境资源法学密切相关的环境科学中的一些基本知识,包括环境、自然资源的概念、环境问题、环境资源法、环境权的概念等。学习这一章的目的是使我们对环境科学的基本问题有一个概括的了解,为学习和研究环境资源法打下一个初步的基础。

一、环境的概念、特点和分类

(一)环境的概念

“环境”是人们广泛使用的一个词汇。但是,作为环境科学研究对象的“环境”以及作为法律保护对象的“环境”,与日常生活中所使用的“环境”,是不完全相同的。它们各有自己确定的含义和范围。因此,首先需要把日常生活中使用的“环境”的一般概念同环境科学中的“环境”的概念,以及法律上的“环境”的概念加以区别,弄清楚它们的确切的含义和范围。

1. 环境的一般概念

任何一个客观存在的事物都要占据一定的空间,并和周围的事物发生联系。人们在一般意义上使用“环境”这一词汇时,往往是相对于某一个中心事物而言的,即围绕某个中心事物的外部空间、条件和状况,便构成这一中心事物的“环境”。在复杂的大千世界中,有大大小小的、各式各样的具体事物,同时又有围绕着这些不同事物的各种“环境”。由于每种中心事物的不同,其环境的范

围、含义也不相同。如这个大学比那个大学环境好,往往指学习环境,这个商场比那个商场环境好,又指购物环境。由此可见,一般意义上的“环境”是一个相对的、可变的概念,它因中心事物的不同而有不同的含义和范围。我们在研究某一具体的“环境”概念时,必须先弄清它的中心事物是什么,是指的哪一个中心事物的“环境”,这样才能把握某一特定的“环境”概念。

2. 环境科学上的环境

环境科学上的环境依照中心事物的不同,分为两种,即人类环境和生态环境。

(1)人类环境。这是环境科学以人作为中心事物而言的环境,它是指围绕人类的空間,以及在该空間中直接或间接影响人类生存和发展的各种自然因素和社会因素的总和。“人类环境”这个概念是1972年联合国人类环境会议提出的。它是以人类为中心、为主体而辐射的外部世界,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。人类环境,虽然是以人类为中心、为主体的,但除了无生命的自然因素以外,还包括人类以外的生物界。

(2)生态环境。环境生态科学所讲的环境,是以整个生物界为中心、为主体,围绕生物界并构成生物生存的必要条件的外部空間和各种无生命物质的总和,如大气、水、土壤、阳光及其他无生命物质等,它是生物的生存环境,所以也称为“生境”。作为主体的生物,包括动物、植物和微生物,当然也包括人类在内。

3. 环境资源法上的环境

环境资源法上的环境则是指因人的活动受到影响的、应当加以保护的、凭借现有的经济技术条件可以进行改善的自然因素和社会因素的总和。它的具体范围是随着不同的国家、不同的时期,不同的经济、社会、自然等条件而不断发展变化的。

环境资源法规定的环境的范围同环境科学中环境的范围并不完全相同,主要有以下原因:

第一,从环境科学的理论来说,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、状态都是人类环境系统的组成部分,都是环境科学的研究对象。但是,整个自然界和无限的宇宙空间不可能都成为法律保护的客体。作为法律保护的客体,除了必须对人类的生存和发展发生影响以外,还必须是人类的行为和活动(包括利用经济和科学技术手段)所能影响、可以调节和支配的那些环境要素,否则法律的保护便没有实际意义。道理很简单,这是因为法律是通过调整规范人的行为来达到保护某些客体的。例如,太阳及其光和热是维持地球上生命的至关重要的、决定性的条件,但是我们没有看到过任何一种关于保护太阳的法律规范,现在我们谈论对太阳的保护没有意义。因为法律所要调整的人类的行为和活动无法影响它和左右它,我们只能通过人的行为能够影响和调节的有关方面使太阳辐射维持在适宜人类生活的程度。例如,通过保护臭氧层来限制过多的太阳紫外线;通过规划法、建筑法来保护人们的采光权,使人们的居所获得正常需要的光照。

随着人类社会科学技术的发展,人类活动对自然界影响的范围会越来越大,法律保护的客体也会随之扩大。近年来,人类已进入宇宙空间,在法律上也提出了保护宇宙空间、地球卫星和月球的必要性。但是,在当今的历史时期,作为法律保护的客体的范围,只能是那些人类活动能够影响、调节或支配的自然客体,凡是人类不能对其产生影响的自然物,即使它与人类生存有关,也不属于法律保护的客体。

第二,环境资源作为法律保护的客体,其最根本的目的是从整体上保护生命维持系统的功能,保护生态系统的平衡,保护和改善人类生存环境。换句话说,就是保护环境资源良好的平衡状态。而对于某种作为环境要素的自然物,人类是以其在维持生态平衡和维护环境功能中的作用,而决定对其取舍的,并不一定在任何情况下都无条件地、绝对地加以保护。例如,一国的某种野生生物濒临灭绝时,就宣布对它严加保护,而当其数量过多影响其他动植物生存时,又可能人为地减少这些生物的数量。

某自然物在它存在于自然环境之中成为生态系统的有机组成

部分发挥作用的时候,它是环境资源法保护的自然人客,但当它脱离自然界失去环境要素的功能时,就不再属于环境资源法保护的客体。例如马戏团里的驯兽,人工饲养的各种动物,人工种植的庄稼、果树等等,它们不再被看作环境要素,不是环境资源法保护的客体,而视为一种财产,成为民法所有权保护的客体。

4. 各国法律对环境的定义

各国法律对环境定义的概括主要通过以下三种方式进行:一是演绎式,即只给环境下一个抽象的定义,不明确指出其具体的范围。如1991年颁布的《保加利亚环境保护法》规定:“环境是指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。”二是枚举式,即没有给环境下一个抽象的定义,而是列举出具体的环境要素。如在《苏联自然保护法》中,就把法律上必须保护的自然人客,具体地规定了八个方面:(1)土地;(2)矿藏;(3)水(地面水、地下水和土壤水);(4)大气;(5)森林和其他野生植物、居民区绿化林木;(6)典型景观、稀有的名胜自然人客;(7)疗养区、森林公园保护带和市郊绿化区;(8)动物(有益的野生动物群)。这样的规定,既包括了法律需要保护的各种主要的环境因素,又有比较明确的范围和界限。如1990年颁布的《英国环境保护法》规定:“环境由下列媒体或其所组成,即空气、水和土地。”三是演绎枚举结合式,就是既有对环境定义的抽象概括,又有对具体环境要素的列举。如1989年12月26日颁布的《中华人民共和国环境保护法》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。”在这一定义中,前半部分是对环境的抽象概括,强调了环境的整体性;后半部分是对环境组成因素的列举,使人们对法律所要保护的环境一目了然。

(二)环境的特点

1. 环境是人类赖以生存和发展的物质基础

早在人类产生以前环境就存在了。根据科学家的鉴定：人类历史最多不会超过 200 万年到 280 万年，而地球至少有 45 亿年到 46 亿年的历史。这表明地球孕育了人类，即人类是环境的产物。所以，一定质量的环境，是人类生存和延续的条件，是人类取得各种生活资料和生产资料的源泉，是人类生产、生活以及进行其他各种活动的场所。

2. 环境因人类的出现发展到了一个更新、更高的阶段

人类与其他动植物的最主要区别在于不仅能被动地适应环境，而且能够利用环境提供的各种条件去主动地改造环境。随着科学技术的不断发展，人类对环境将产生越来越深刻的影响。

3. 环境是依据自身的规律不断发展变化的

当人类利用和改造环境的活动符合其自身发展变化的规律时，环境就会变得越来越有利于人类的生存和发展；当人类利用和改造环境的活动违背了环境自身发展变化的规律，破坏了生态平衡时，环境则会越来越不利于人类的生存和发展，甚至构成威胁。

因此，人类只有通过与环境的作用，不断认识和适应环境，才能与环境在相互影响、相互制约的过程中共同发展和并存。

(三)环境的分类

环境是一个复杂的综合体，依不同的标准和根据，有着不同的分类方式。

(1)按照环境要素的形成原因不同，分为自然环境和人文环境。

自然环境又称天然环境，它是指地球在发展演化过程中自然形成的、未受人类干预或受人类轻微干预，但仍保持自然风貌的环境，如野生动植物、原始森林等，还包括各种天然形成的物质和能量的总体，如大气、水、土壤、日光辐射等。人文环境又称人工环境，它是指在自然环境的基础上经过人类改造或人类创造的，体现了人类文明的环境，如水库、道路、城市、名胜古迹等。

这种分类方法最先由《斯德哥尔摩人类环境宣言》采用，后来被各国立法所接受，我国的《环境保护法》就采用了这一分类方法。

(2)按照环境要素的构成不同,分为大气环境、水环境、土壤环境、生物环境等。

大气环境,是指随地心引力而旋转的大气层。水环境,是指地球表面的各种水体,包括海洋、河流、湖泊、沼泽以及地表以下埋藏在土壤和岩石空隙中的地下水等。土壤环境,是指地球表面能够为绿色植物提供肥力的层面。生物环境,是指地球表面除人类以外的其他所有生物。

这种分类方法在解决环境问题时具有重要意义,各环境保护单行法主要采用这种分类法,以便于针对各环境要素的不同特点采取有效的保护措施。

(3)按照环境范围的大小不同,分为聚落环境、区域环境、地理环境、地质环境和宇宙环境。

聚落环境,是指人类聚居地和生活场所的环境。区域环境,是指占有一个特定地域空间的环境。地理环境,是指由岩石、土壤、水、大气、生物等自然要素有机结合而成的自然综合体。地质环境,是指由岩石、浮土、水和大气等物质组成的体系环境。宇宙环境,是指大气层以外的环境。

这种分类方法将环境中的自然因素和人为因素综合加以考虑,是环境科学研究环境发展变化规律的重要分类方法,也是环境法研究人类活动对环境的影响以及研究环境法律行为的重要分类方法。

二、自然资源的概念、特点和分类

法律上环境的含义和范围,之所以会随着不同的国家,不同的时期,不同的经济、社会、自然等条件不断发展变化,那是因为人们可利用的自然资源是不断发展变化的。

(一)自然资源和环境要素的概念

环境要素就是自然界的物质和能量。而自然资源是可以被人利用的、自然界的物质和能量。

自然资源,具体说就是指在一定经济和技术条件下,自然界中可以被人类利用的物质和能量,如土壤、阳光、水、空气、草原、森

林、野生动植物、矿藏等。

人类对自然界物质和能量的利用程度取决于当时的经济能力和技术水平。受经济和技术条件的限制,有些自然界物质和能量还难以利用;随着经济发展和技术进步,未被利用的无用物质,会不断成为有用资源。人们往往把已被利用的自然界物质和能量称为“资源”,把将来可能被利用的物质和能量称为“潜在资源”。这表明环境要素与自然资源是密不可分的。

很多自然资源如土壤、阳光、水、草原、森林、野生动植物等具有两重性:它们既是环境要素,又是自然资源。所以环境要素保护和自然资源保护是密不可分的。合理利用自然资源、保护自然环境,维护生态平衡就是环境保护的一个重要方面。因此,环境保护要求把自然资源的开发利用同自然环境要素和自然资源的保护密切结合起来。

(二)自然资源的特点

自然资源作为能够为人类所利用的生产资料和生活资料来源的一切自然要素,如土地资源、水资源、生物资源、矿藏资源、气候资源等,当然就成为人类生存和经济发展的物质基础和必要条件。任何一个社会,人类的生存和生产的发展都离不开自然资源这个基本要素,无论其创造的财富属于哪一类,它的起始点都必定是自然资源,正是自然资源作为劳动资料和劳动对象的组成部分,才为社会物质生产的发展提供了基本的、经常性的条件。人类长期的生产实践证明,自然资源的丰富程度和分布状况,是制定经济发展战略的重要依据。许多国家经济发展的规模、速度以及持续发展的稳定性,除了取决于其所处的社会制度、历史条件、科学技术以及生产力发展水平外,在相当大的程度上则取决于土地面积的大小与肥瘠,矿产、水力和森林等资源的储藏量多少,以及气候的好坏等因素的影响。如果对自然资源不合理地开发和利用,将会造成资源的严重浪费和破坏,导致资源的匮乏,甚至枯竭。

由此可见,自然资源具有两重性:其一,它是人类生存和发展的物质基础并被人类加以利用;其二,它是环境要素并对环境起着