

“十二五”国家重点图书出版规划项目



王文革 主编

(第二版)

环境资源法

HUAN JING ZI YUAN FA



中国政法大学出版社

“十二五”国家重点图书出版规划项目·新编法学核心课程系列教材

环境资源法

——理论·实务·案例

(第二版)

主 编 王文革

副主编 赵 俊 杨 华 张栋琦

撰稿人 (以撰写章节先后为序)



唐双娥 王文革

杨 华 柯 心

王彬辉 何艳梅

中国政法大学出版社

2016·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

环境资源法:理论·实务·案例/王文革主编. —2版. —北京:中国政法大学出版社, 2016. 3
ISBN 978-7-5620-6190-8

I. ①环… II. ①王… 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. ①D922. 6

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第174301号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908435 (第一编辑部) 58908334 (邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	720mm×960mm 1/16
印 张	22.5
字 数	467 千字
版 次	2016 年 3 月第 2 版
印 次	2016 年 3 月第 1 次印刷
印 数	1~3000 册
定 价	46.00 元

主编简介

王文革 法学博士、博士后，教授，高级工程师。具有政府部门工作经历和美国、加拿大、澳大利亚等国外访学经历。现为上海市重点学科环境资源法学科负责人，上海政法学院环境资源与能源法研究中心主任，兼任中国环境资源法研究会副会长。主持国家社科基金、教育部、司法部等国家级、省部级科研项目二十多项，发表学术论文一百多篇，出版著作二十一部，获省部级科研成果奖励二十多项。代表性个人专著有《城市土地市场供应法律问题》、《城市土地节约利用法律制度研究》、《城市土地配置利益博弈及其法律调整》、《中国节能法律制度研究》等。代表性论文有《生态环境建设立法问题研究》等。

出版说明

“十二五”国家重点图书出版规划项目是由国家新闻出版总署组织出版的国家级重点图书。列入该规划项目的各类选题，是经严格审查选定的，代表了当今中国图书出版的最高水平。

中国政法大学出版社作为国家良好出版社，有幸入选承担规划项目中系列法学教材的出版，这是一项光荣而艰巨的时代任务。

本系列教材的出版，凝结了众多知名法学家多年来的理论研究成果，全面而系统地反映了现今法学教学研究的最高水准。它以法学“基本概念、基本原理、基本知识”为主要内容，既注重本学科领域的基础理论和发展动态，又注重理论联系实际以满足读者对象的多层次需要；既追求教材的理论深度与学术价值，又追求教材在体系、风格、逻辑上的一致性。它以灵活多样的体例形式阐释教材内容，既推动了法学教材的多样化发展，又加强了教材对读者学习方法与兴趣的正确引导。它的出版也是中国政法大学出版社多年来对法学教材深入研究与探索的职业体现。

中国政法大学出版社长期以来始终以法学教材的品质建设为首任，我们坚信，“十二五”国家重点图书出版规划项目定能以其独具特色的高文化含量与创新性意识，成为集权威性和品牌价值于一身的优秀法学教材。

中国政法大学出版社

总 序

长期以来,由于大陆法系和英美法系法律渊源不同,法学教育模式迥异。大陆法系的典型特征是法律规范的成文化和法典化;而英美法系则以不成文法即判例法为其显著特征。从法律渊源来看,大陆法系以制定法为其主要法律渊源,判例一般不被作为正式法律渊源,对法院审判亦无约束力;而英美法系则以判例法作为其正式法律渊源,即上级法院的判例对下级法院在审理类似案件时有约束力。两大法系法律渊源的不同,导致归属于两大法系的法学教学存在较大差异。大陆法系的法学教育采用的是演绎法,教师多以法学基本概念和原理的讲解为主,即使部分采用了案例教学,也重在通过案例分析法律规定;而英美法系采用的是归纳法,判例就是法源,通过学习判例来学习法学原理。

在我国,制定法为法律规范的主要渊源,长期以来,沿用大陆法系的演绎法教学模式。众所周知,法学是一门实践性、应用性很强的学科,法学教育的目标之一就是培养学生运用法学知识分析和解决实际问题的能力。为此,改变传统教学模式,引入理论和实践相结合的案例教学法成为必需。多年来,我校在这方面进行了有益的尝试和探索,总结了一套行之有效的理论和实务案例相结合的教学模式,深受学生欢迎。这套教学模式,根据大陆法系成文法的教学要求,借鉴英美法系的案例教学模式,将两大法系的教学方法有机地融为一体,既能使学生系统地掌握法学原理,又培养了学生分析和解决实际问题的能力。

为了及时反映我校法学教育改革的新成果,更好地满足法学教育的需要,我校组织编写了这套《新编法学核心课程系列教材》。这套教材具有如下特

点：①覆盖面广。涵盖了现今主要的法学核心课程。②体例格式新颖。本套教材各章均按本章概要、学习目标、学术视野、理论与实务、参考文献的体例格式安排，这种体例兼顾了系统掌握法学理论和应用法学理论分析、解决实际问题能力的双重教学目标。③案例选择科学合理。主要表现为：一是案例大多选自司法实践，具有新颖性和真实性；二是根据法学知识点的系统要求选择案例，具有全面性和典型性；三是反映理论和实务的密切联系，以案说法，以法解释法学知识和原理，理论与实务高度融合，相得益彰。④内容简洁。本套教材力争以简洁的语言阐述法学理论和相关问题，解析实例，说明法理，做到深入浅出，通俗易懂。⑤具有启发性。本套教材所列学术视野，多为本学科的焦点和热点问题，可帮助学生了解学术动态，激发其学术兴趣；理论思考题可引导学生思考温习所学知识，启迪其心志。

《新编法学核心课程系列教材》吸收了国内外优秀学术成果，在理论与实践相结合的基础上，达到了理论性、实践性和应用性相统一。在理论上具有较强的系统性和概括性，在应用上具有针对性和实用性，在内容上则反映了法学各学科的新发展和时代特征。总之，我真诚地希望这套教材能成为广大学生和读者学习法学知识的新窗口，并愿这套教材在广大读者和同行的关心与帮助下越编越好。

金国华
2010年10月28日

第二版说明

《环境资源法——理论·实务·案例》自2010年出版以来，我国的环境资源法治建设发生了较大的变化。2014年4月全国人大常委会通过了新修订的《环境保护法》，为环境资源法治进程开启了全新的一页。为了适应环境资源法学教育的需要，结合环境资源法治建设和环境资源法学研究的最新成果，我们对《环境资源法》进行了一次较大的修改，形成了这本《环境资源法》第二版教材。

本书吸收了本学科最新研究成果、教学改革成果和环境管理与司法实践新经验，结合我国和国际环境资源立法新动态，全面系统地阐述了环境资源法的基本原理、基本原则、基本制度、法律责任、法律救济等基本内容，注重培养学生运用环境资源法基本理论分析问题和解决问题的能力。

本书在体例安排、基本原则、基本制度及法律救济等部分有自己的特色。突出特点表现为：一是确立了政府、市场、社会综合调整原则和环境资源利益平衡原则；二是在注重环境保护法、自然资源法的同时，强化了灾害防治法的内容；三是对环境法律现象进行了抽象与概括，系统归纳了环境资源基本法律制度、环境保护法律制度、自然资源法律制度、灾害防治法律制度等主要制度，为学生学习提供了极大便利。

本书由王文革负责统稿，赵俊、张栋琦、李妍辉、朱晓燕、吕怡佳协助统稿，其中张栋琦、李妍辉对本书中的最新法律规定做了补充和完善。各章节撰稿人分工如下（以撰写章节先后为序）：

赵俊：第一章；第二章的章节概要、学习目标、学术视野和案例分析；第三章第三节的第五个制度。

唐双娥：第二章第一至四节。

王文革：第二章第五、六节；第三章部分内容；第五章正文部分。

张璐：第三章第三节第一、二个制度。

杨华：第三章第三节的第二至四个制度；第四、五章的章节概要、学习目标、学术视野和案例分析；第六章第三节。

柯心：第三章第三节第六至十个制度。

黄润源：第三章的章节概要、学习目标、学术视野和案例分析。

王彬辉：第四章。

何艳梅：第六章第一、二节；第六章章节概要、学习目标、学术视野和案例分析。

孙宋龙、连晓燕、梅晓龙、王琦、吴冰凌、熊雅、朱亚荣、李莹雪承担了本书的校对工作。

编者

2015年11月24日

编写说明

本书吸收了本学科最新研究成果、教学改革成果和环境管理与司法实践新经验,结合我国和国际环境资源立法新动态,全面系统地阐述了环境资源法的基本原理、基本原则、基本制度、法律责任、法律救济等基本内容,注重培养学生运用环境资源法基本理论分析问题和解决问题的能力。

本书在体例安排、基本原则、基本制度及法律救济等部分有自己的特色。突出特点表现为:一是确立了政府、市场、社会综合调整原则和环境资源利益平衡原则;二是在注重污染防治法、自然资源法的同时,强化了灾害防治法的内容;三是对环境法律现象进行抽象与概括,系统归纳了环境资源基本法律制度、污染防治法律制度、自然资源法律制度、灾害防治法律制度等主要制度,为学习提供了极大便利。

本书由王文革负责整体统稿,而其中每章的章节概要、学习目标、学术视野和案例分析由赵俊统稿。各章节撰稿人分工如下:

王文革:第二章第五、六节,第三章,第五章正文部分。

赵俊:第一章;第二章的章节概要、学习目标、学术视野和案例分析;第三章第三节的第五个制度。

杨华:第三章第三节的第二、三、四个制度;第四、五章的章节概要、学习目标、学术视野和案例分析;第六章第三节。

张璐:第三章第三节第一、二个制度。

柯心:第三章第三节第六至第十个制度。

黄润源:第三章的章节概要、学习目标、学术视野和案例分析。

何艳梅：第六章第一、二节；第六章章节概要、学习目标、学术视野和案例分析。

唐双娥：第二章第一至四节。

王彬辉：第四章。

编 者

2010 年 10 月

规范性法律文件名称缩略语

本书使用法律文件名称	法律文件名称全名
《宪法》	《中华人民共和国宪法》
《环境保护法》	《中华人民共和国环境保护法》
《大气污染防治法》	《中华人民共和国大气污染防治法》
《水污染防治法》	《中华人民共和国水污染防治法》
《海洋环境保护法》	《中华人民共和国海洋环境保护法》
《固体废物污染环境防治法》	《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》
《放射性污染防治法》	《中华人民共和国放射性污染防治法》
《环境噪声污染防治法》	《中华人民共和国环境噪声污染防治法》
《环境影响评价法》	《中华人民共和国环境影响评价法》
《清洁生产促进法》	《中华人民共和国清洁生产促进法》
《循环经济促进法》	《中华人民共和国循环经济促进法》
《土地管理法》	《中华人民共和国土地管理法》
《水法》	《中华人民共和国水法》
《森林法》	《中华人民共和国森林法》
《水土保持法》	《中华人民共和国水土保持法》
《渔业法》	《中华人民共和国渔业法》
《矿产资源法》	《中华人民共和国矿产资源法》
《野生动物保护法》	《中华人民共和国野生动物保护法》
《草原法》	《中华人民共和国草原法》
《种子法》	《中华人民共和国种子法》
《农业法》	《中华人民共和国农业法》

续表

本书使用法律文件名称	法律文件名称全名
《海域使用管理法》	《中华人民共和国海域使用管理法》
《防沙治沙法》	《中华人民共和国防沙治沙法》
《防洪法》	《中华人民共和国防洪法》
《防震减灾法》	《中华人民共和国防震减灾法》
《立法法》	《中华人民共和国立法法》
《预算法》	《中华人民共和国预算法》
《行政许可法》	《中华人民共和国行政许可法》
《行政复议法》	《中华人民共和国行政复议法》
《行政处罚法》	《中华人民共和国行政处罚法》
《行政诉讼法》	《中华人民共和国行政诉讼法》
《治安管理处罚法》	《中华人民共和国治安管理处罚法》
《刑法》	《中华人民共和国刑法》
《刑事诉讼法》	《中华人民共和国刑事诉讼法》
《民法通则》	《中华人民共和国民法通则》
《侵权责任法》	《中华人民共和国侵权责任法》
《物权法》	《中华人民共和国物权法》
《合同法》	《中华人民共和国合同法》
《仲裁法》	《中华人民共和国仲裁法》
《民事诉讼法》	《中华人民共和国民事诉讼法》
《城乡规划法》	《中华人民共和国城乡规划法》
《房地产管理法》	《中华人民共和国房地产管理法》
《建筑法》	《中华人民共和国建筑法》
《产品质量法》	《中华人民共和国产品质量法》

目 录

第一章 环境资源法概述	1
第一节 环境资源与环境资源问题	1
第二节 环境资源法的概念和特征	12
第三节 环境资源法的发展概况	15
第四节 环境资源法的体系	29
第五节 环境资源法的性质和地位	34
第六节 环境资源法的目的和作用	37
第七节 环境资源法的适用范围	41
第二章 环境资源法基本原则	52
第一节 环境资源法基本原则概述	52
第二节 经济、社会发展与环境资源保护相协调原则	53
第三节 预防为主、防治结合、综合治理原则	62
第四节 环境资源有偿使用原则	68
第五节 政府、市场和社会混合调整原则	73
第六节 环境资源利益平衡原则	89
第三章 环境资源法律制度	100
第一节 环境资源法律制度概述	100
第二节 环境资源基本法律制度	102
第三节 环境保护法律制度	149
第四节 自然资源法律制度	201
第五节 灾害防治法律制度	212
第四章 环境资源法律责任	228
第一节 环境资源法律责任概述	228
第二节 环境资源行政责任	229
第三节 环境资源民事责任	241
第四节 环境资源刑事责任	253
第五章 环境资源法律救济	279
第一节 环境资源行政救济	279
第二节 环境资源司法救济	285

2 环境资源法

第三节 环境资源仲裁	297
第六章 国际环境资源法	303
第一节 国际环境资源法概述	303
第二节 国际环境资源法的基本原则	313
第三节 主要国际环境资源条约简介	319

第一章

环境资源法概述

【本章概要】本章从“环境”、“环境问题”的基本概念和分类出发，就环境问题的成因、环境资源法的概念、环境资源法的发展进程、环境资源法的地位、性质以及环境资源法的渊源和效力等基础性问题进行了阐述和介绍。

【学习目标】通过本章学习，需重点掌握环境问题的概念和实质、环境资源法的概念和调整对象，理解环境资源法的性质、地位和作用，了解环境资源法的发展进程、渊源和适用范围。

第一节 环境资源与环境资源问题

一、环境与自然资源

(一) 环境的概念和种类

1. 环境的概念。人类的生存离不开环境（environment）。随着环境问题日益严重，环境一词的使用频率也越来越高。一般意义上所称的环境，是人类进行生产和生活活动的场所与人类生存和发展的物质基础。

在学术研究和一些特殊语境中，人们指称的环境是具有不同含义的，这种不同是由中心事物决定的。中心事物不同，环境的含义和范围也不同。例如环境科学上的环境是以人为中心的，它是指围绕着人群的空间，以及其中可以直接、间接影响人类生存和发展的各种天然和经过人工改造过的自然因素的总体。^{〔1〕}生态学上的环境以整个生物界（包括动物、植物和微生物）为中心，是指环绕着生物界并影响其生存与发展的外部空间和无生命的物质，如大气、水、土壤、阳光和其他物质。

环境资源法学中所称的环境是以环境科学对环境的界定为基础的。不同的国家针对其立法的要求和可能，对环境做出了相应的立法界定。纵观各国立法的状况，环境资源法律对环境的解释主要有三种类型：^{〔2〕}第一种是将环境的定义在立法上作扩充性、概括性的解释。保加利亚和葡萄牙等国家的环境立法对环境做了扩充性、

〔1〕 中国大百科全书总编辑委员会《环境科学》编辑委员会、中国大百科全书出版社编辑部编：《中国大百科全书·环境科学》，中国大百科全书出版社1983年版，第164页。

〔2〕 汪劲：《环境法学》，北京大学出版社2006年版，第2页。

概括性的解释。保加利亚 1991 年的《环境保护法》第 1 节（1）的增补条款这样定义“环境”：相互联系并影响生态平衡与生活质量、人体健康、文化遗产和自然风光以及人类基因和元素的综合体。葡萄牙 1987 年《环境基本法》也将环境的概念定义在现实中全部自然和人类环境的范围。同时，它包括大气、水、土壤和底土、植物和动物；另一部分则以“人类环境”为名规定在第 17 条中，包括乡村、自然和文化遗产，以及污染的不同种类。第二种是在环境基本法中对环境的定义仅作列举式规定，而具体范畴由单项立法解释。美国和日本等国家的环境资源法采取了这种立法模式。美国 1969 年《国家环境政策法》将环境分为自然环境和人为环境两部分，并且进行了进一步列举：“其中包括但不限于空气和水（包括海域、港湾、河口和淡水）；以及陆地环境（包括但不限于森林、干地、湿地、山脉、城市、郊区和农村环境）。”美国 1980 年通过的《综合环境反应、赔偿和责任法》（该法也称《超级基金法》）对环境作了如下列举：在美国专属管辖权下的通航水域、边境水域和海水中的自然资源，在美国或美国管辖下的其他地表水域和海水中的自然资源，在美国或美国管辖之下的其他地表水域、饮用水源、地表或地层或者周围空气。其中，自然资源是指土地、鱼、野生生物、生物区系、空气、水、地下水、饮用水源以及其他资源。1993 年的日本《环境基本法》对环境只做了列举性的规定——环境即大气、水、静稳（peace and stabilization）、森林、农地、水边地、野生生物物种、生态系统多样性等。由于没有对环境作严格的定义，所以单项环境立法就要根据具体的对策就环境要素及其环境保全上的障碍的范围再作规定。因此，日照、景观、历史文化的遗产以及各种都市的要素等也是日本各单项环境立法对象中的环境。第三种是用概括加列举的方法解释环境的定义。采取这种立法模式的主要是一些欧洲国家。如英国 1990 年的《环境保护法》第 1 条规定，环境是由下列媒介的全部或者部分组成的，也就是指大气、水以及土地；大气的媒介包括建筑物内的空气以及其他高于或者低于地面的自然或者人为构造物内的空气。从 20 世纪 90 年代以后，欧洲国家环境立法的“环境”定义，也朝着概括加列举解释的方向发展。前欧洲共同体委员会曾于 1967 年通过了一个关于环境的法律文件，在第 2 条（1）（C）中规定：“环境是指水、空气和土地以及它们之间的内部和外部的相互关系于任何一个生存的生物体。”然而，1993 年该委员会环境立法中的环境概念采取了概括式的定义。德国 1993 年起草的《环境法典》（总则部分）草案第 2 条规定：“环境是指生物圈、气候、乡村和经批准保护的物体。所谓生物圈，是指地表、水、空气和生存的物体（自然资源）以及它们的相互存在的关系。”

我国环境资源法中对环境的概念采取了概括加列举的模式。1989 年 12 月 26 日颁布实施的《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、矿产、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。”我国 2014 年修订的《环境保护法》第 2 条规定：“本法所称环境，是