

高等学校教材

环境

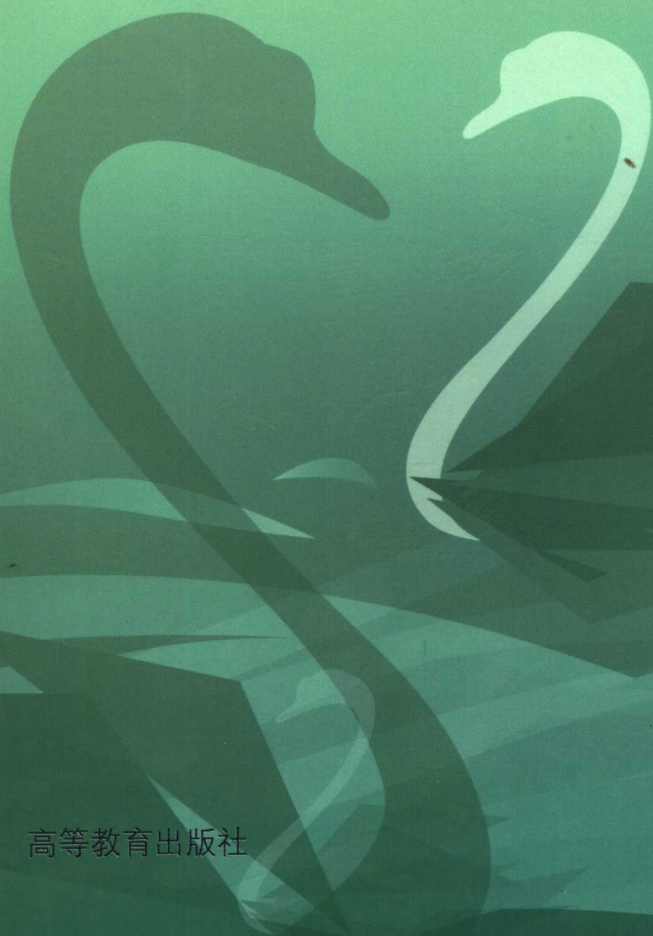
与

资源保护法学

(第二版)

金瑞林 主编

汪 劲 副主编



高等教育出版社

高等学校教材

环境与资源保护法学

(第二版)

金瑞林 主 编
汪 劲 副主编



高等教育出版社

内容简介

本书是在第一版(1999年版)的基础上,根据教学改革实践,按照新形势下“高等教育教材建设应更好地适应经济建设、科技进步和社会发展的需要,更好地适应教学与改革的需要”的精神,结合《环境与资源保护法课程教学基本要求》全面修订而成的。

为了便于环境科学、环境工程学科等理工科学生学习和掌握环境与资源保护法的内容,本书在对法学基础知识和一般理论进行简要介绍的基础上,主要以环境与资源保护法及其发展规律为研究对象,就环境与资源保护法的基本概念、基本知识和基本理论展开了较为详细的阐述,对我国现行环境与资源保护法的基本原则、法律体系、环境行政管理体制、环境与资源保护法律制度的主要内容及其相关的法律责任制度等展开了较为详细的论述,并且对国际环境法的主要内容也做了论述。此外,为促进学生对每章节重点内容的学习和理解,便于自学,本书在每章之后还新增加了练习题。

本书可供高等院校理工科、医学、农学专业以及其他非法学类专业的学生使用。

图书在版编目(CIP)数据

环境与资源保护法学 / 金瑞林主编. —2版. —北京:
高等教育出版社, 2006.1

ISBN 7-04-017785-4

I. 环... II. 金... 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(2005)第 140837 号

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-58581118
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	免费咨询	800-810-0598
邮政编码	100011	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010-58581000		http://www.hep.com.cn
经 销	蓝色畅想图书发行有限公司	网上订购	http://www.landaco.com
印 刷	北京中科印刷有限公司		http://www.landaco.com.cn
		畅想教育	http://www.widedu.com
开 本	787×960 1/16	版 次	1999年9月第1版
印 张	24		2006年1月第2版
字 数	440 000	印 次	2006年1月第1次印刷
		定 价	27.50 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 17785-00

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人给予严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话：(010) 58581897/58581896/58581879

传 真：(010) 82086060

E - mail：dd@hep.com.cn

通信地址：北京市西城区德外大街4号

高等教育出版社打击盗版办公室

邮 编：100011

购书请拨打电话：(010)58581118

策划编辑	陈 文
责任编辑	曾 敬
封面设计	张申申
版式设计	胡志萍
责任校对	杨凤玲
责任印制	宋克学

作者简介

金瑞林，男，1931年生，河北人。1959年毕业于北京大学法律学系并留系任教至今。现任北大法学院教授、环境与资源保护法专业博士生导师，兼任中国环境管理、经济与法学学会副理事长、国家环境保护总局法律顾问、全国高教自学考试委员会法律专业委员会主任。曾任北大法律学系副系主任、北大环境科学中心副主任以及国务院环境保护委员会科学顾问等职。

20世纪70年代末以来，主要致力于环境法的教学与研究工作，在中国高校法学院最早开设《环境法学》课程和招收环境法专业硕士、博士研究生。曾参加《环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》等重要环境法律的起草、修订或审定工作。曾多次主持中日、中美环境法学术交流会并分别出版了中、日、英文版环境法学术论文集。在国内外发表论文数十篇。主要著作有：《环境法——大自然的护卫者》、《环境法学》（主编）、《中国环境保护法教程》（英文版主编）、《环境与资源保护法》（主编）以及《中国环境法》、《中国环境与自然资源立法若干问题研究》等。

汪劲，男，1960年生，法学博士，北京大学法学院教授、环境与资源保护法专业博士生导师。曾赴日本法政大学大学院留学，任瑞典乌普萨拉大学法学院访问学者。主要研究领域：环境法、自然资源法。多次参加国家和地方环境与资源保护法律、法规的起草、修改和审定工作，在国内外发表论文数十篇。主要著作有：《环境法律的理念与价值追求——环境立法目的论》、《环境法学》（普通高等教育“十五”国家级法学规划教材）、《日本环境法概论》。

王灿发，男，1958年生，法学硕士，中国政法大学教授、环境与资源保护法专业博士生导师，中国政法大学环境资源法研究所所长。中国法学会环境资源法研究会副会长，中国环境科学学会常务理事，北京市法学会环境资源法研究会副会长，哈佛大学高级访问学者。主要研究领域：环境法、国际环境法。多次参加国家环境法律、法规的起草、修改和审定工作，发表论文数十篇。主要著作有：《环境法基本问题新探》、《环境法学教程》、《环境保护四法——条例诠释》等。

宋英，女，1960年生，法学博士，北京大学法学院副教授，联合国环境规划署环境法项目专家，曾为伦敦大学、纽约大学、意大利欧洲大学研究院、新加坡国立大学访问学者。主要研究领域：国际环境法、欧洲联盟法。曾参加全国人大环境立法工作，在《中国国际法年刊》等刊物上发表论文数篇。

第二版前言

《环境与资源保护法学》(第二版)是在面向 21 世纪课程教材《环境与资源保护法学》第一版(1999 年版)的基础上,根据作者多年的教学改革实践,按照新形势下“高等教育教材建设应更好地适应经济建设、科技进步和社会发展的需要,更好地适应教学与改革的需要”的精神,结合《环境与资源保护法课程教学基本要求》和我国环境与资源保护立法的新进展全面修订而成的。与第一版相比,第二版在部分章节增加了图表以进一步说明文字内容,并且在每章之后新增加了思考题,以便学生在课余自学时思考。

参加本教材各章的编写人员以及编写分工如下(以编写章节先后为序):金瑞林(第一、二、四、六、十一章,第三章第一节,第五章第一、三节);汪劲(第三章第二节,第七、八章);王灿发(第五章第二节、第九、十章);宋英(第十二、十三章)。

《环境与资源保护法学》(第二版)经副主编汪劲统稿并整理修改后,由主编金瑞林最终修改定稿。

编者

2005 年 8 月 28 日

第一版前言

根据教育部《关于积极推进“高等学校面向 21 世纪教学内容和课程体系改革计划”实施工作的若干意见》的要求,为适应高等学校环境科学类本科专业以及有关非法学专业学生学习有关环境法学知识的需要,我们组织编写了这本《环境与资源保护法学》教材,供各高等院校环境科学专业和非法学专业使用。

《环境与资源保护法学》是一门新兴的边缘性学科,它不仅涉及国内法、国际法以及法理学、行政法、民法、经济法和刑法等法学学科,而且还涉及环境科学(生态学)、环境社会学、环境经济学等其他自然科学和社会科学学科。然而,它主要还是一门具有特定内容的、独立的法学学科。考虑到本教材的读者为非法学专业学生,因此在编写过程中,我们力求做到全面系统、深入浅出地论述环境与资源保护法学的基本理论和基本知识。在介绍环境与资源保护法律知识的同时,对所涉及的有关法学常识也作出了相应解释,并且注意做到内容的科学性、系统性和实用性。

本教材的编写目的是使学生了解和掌握环境与资源保护法的基本理论、基本知识和基本技能,提高环境意识,增强环境法制观念;熟悉环境污染防治法、自然资源保护法、国际环境法规范,以及各类规范之间的相互联系,提高运用环境与资源保护法规范进行诉讼和处理环境与资源纠纷的能力;加深对环境与资源保护法和相关部门实体法、程序法的联系与区别的理解,正确运用环境与资源保护法律、法规的规定,保证环境与资源保护立法目的的实现;提高运用环境与资源保护法的能力,以维护和促进我国社会、经济的可持续发展。

本书由金瑞林任主编,汪劲、王灿发任副主编。各章编写人员以及分工如下(以编写章节先后为序):

金瑞林(第一、二、四、五、六、十一章,第三章第一节,第五章第一、三节);汪劲(第三章第二节,第七章第一、二节,第八章,第十章第二、三节);王灿发(第五章第二节,第九章第一、二、四、五节,第十章第四、五节);李耀芳(第七章第三、四节,第九章第三节,第十章第一节,第十二章第四节);宋英(第十二章第一、三、五、六节);林峰(第十三章)。全书由副主编汪劲、王灿发统稿,由主编金瑞林修改定稿。

编者
1999年4月

目 录

第一章 法学基础知识	1
第一节 法的含义、本质和特征	1
一、法的含义	1
二、法的本质	2
三、法的基本特征	2
第二节 法的渊源和分类	5
一、法的渊源	5
二、法的分类	7
第三节 法的作用	8
一、法的规范作用	8
二、法的社会作用	8
第二章 环境与资源保护法概述	11
第一节 环境与资源保护法的概念	11
一、环境与资源保护法的含义	11
二、环境与资源保护法的性质和特点	12
三、环境与资源保护法的目的和任务	15
第二节 环境与资源保护法律关系	17
一、环境与资源保护法律关系的概念	17
二、环境与资源保护法律关系的特征	18
三、环境与资源保护法律关系的要素	19
第三节 环境与资源保护法的产生和发展	21
一、外国环境法的产生和发展	21
二、我国环境与资源保护法的产生和发展	24
三、环境与资源保护法成为一个独立法律部门的历史必然性	30
第三章 环境与资源保护法的体系和立法	32
第一节 环境与资源保护法的体系	32
一、环境与资源保护法体系的概念	32
二、宪法关于环境与资源保护的规定	32
三、环境与资源保护基本法	33
四、环境与资源保护单行法规	35

五、环境标准	38
六、其他部门法中关于环境与资源保护的法律法规	39
第二节 环境与资源保护立法	41
一、我国环境与资源保护的立法体制	41
二、环境与资源保护立法规划	45
三、环境与资源保护立法的技术	46
四、我国环境与资源保护立法的指导原则	51
第四章 环境与资源保护法的基本原则	60
第一节 环境保护与经济建设、社会发展相协调的原则	60
一、环境保护与经济建设、社会发展相协调原则的提出和发展	60
二、环境保护与经济建设、社会发展相协调原则的含义和作用	61
三、环境保护与经济建设、社会发展相协调原则的贯彻	62
第二节 预防为主、防治结合的原则	63
一、预防为主、防治结合原则的提出	63
二、预防为主、防治结合原则的含义和作用	65
三、预防为主、防治结合原则的贯彻	65
第三节 奖励综合利用的原则	66
一、综合利用的含义和作用	66
二、奖励综合利用原则的贯彻	67
第四节 开发者养护、污染者治理的原则	69
一、开发者养护、污染者治理原则的含义	69
二、开发者养护、污染者治理原则的贯彻	71
第五节 公众参与的原则	72
一、环境权理论与环境管理的公众参与原则	72
二、公众参与原则在法律上的体现和贯彻	73
第五章 环境与资源保护法的基本制度	75
第一节 环境保护的基本法律制度	75
一、土地利用规划制度	75
二、环境影响评价制度	78
三、“三同时”制度	83
四、许可证制度	85
五、征收排污费制度	88
六、经济刺激制度	91
第二节 自然资源保护的基本法律制度	94
一、自然资源权属制度	94

二、自然资源规划制度	95
三、自然资源调查和档案制度	96
四、自然资源许可制度	97
五、自然资源有偿使用制度	97
第三节 环境标准制度	101
一、环境标准的概念和性质	101
二、环境标准的作用	102
三、环境标准体系及其制定	102
四、环境标准的法律意义	104
第六章 国家对环境与资源保护的管理	107
第一节 环境与资源保护管理的概念、原则和范围	107
一、环境与资源保护管理的概念	107
二、环境与资源保护管理的原则	107
三、环境与资源保护管理的范围	109
第二节 国家对环境与资源保护管理的历史发展	109
一、第一阶段——早期限制时期	109
二、第二阶段——治理时期	110
三、第三阶段——综合防治时期	110
四、第四阶段——制定发展与环境的总体战略,全面调整人类同环 境的关系	111
第三节 环境与资源保护管理机构	112
一、外国环境与资源保护管理机构	112
二、我国的环境与资源保护管理机构及职责	115
第七章 环境污染防治法(上)	118
第一节 环境污染防治法概述	118
一、环境污染和其他公害的概念	118
二、环境污染防治立法	119
三、我国环境污染防治法的体系	120
第二节 大气污染防治法	122
一、大气污染及其危害	122
二、我国《大气污染防治法》的主要规定	124
第三节 水污染防治法	131
一、水污染及其危害	131
二、我国《水污染防治法》的主要规定	132
第四节 海洋环境保护法	139

一、海洋环境污染及其危害	139
二、我国《海洋环境保护法》的主要内容	141
第八章 环境污染防治法(下)	155
第一节 环境噪声污染防治法	155
一、环境噪声污染及其危害	155
二、我国《环境噪声污染防治法》的主要规定	158
第二节 固体废物污染环境防治法	165
一、固体废物污染及其危害	165
二、我国《固体废物污染环境防治法》的主要规定	167
第三节 放射性污染防治法	174
一、放射性污染防治概述	174
二、我国《放射性污染防治法》的主要内容	175
第四节 对有害化学物质的环境与安全管理规定	181
一、有害化学物质的环境与安全管理立法概述	181
二、关于新化学物质环境管理的规定	183
三、关于危险化学品的安全管理规定	183
四、农药的安全管理规定	185
第五节 对其他能量污染环境的管理规定	187
一、关于预防电磁辐射污染环境的管理规定	187
二、关于光照妨害的处理	192
第九章 自然资源保护法(上)	194
第一节 自然资源保护法概述	194
一、自然资源及其特征	194
二、自然资源保护法	196
第二节 土地资源保护法	197
一、土地用途管制制度和土地利用规划制度	198
二、关于保护耕地的规定	200
三、严格控制建设用地的规定	201
四、关于进行土地复垦、恢复土地功能的规定	203
五、关于土地管理监督检查的规定	204
第三节 水资源保护和水土保持法	205
一、水资源概述	205
二、水资源保护的法律规定	206
第四节 森林资源保护法	216
一、森林资源保护及其立法	216

二、森林资源保护的法律规定	220
第五节 草原资源保护法	228
一、草原资源及其立法	228
二、草原资源保护的法律规定	231
第十章 自然资源保护法(下)	241
第一节 水土保持的法律规定	241
一、水土保持及其立法	241
二、确立水土保持的方针和防沙治沙的基本原则	241
三、建立水土保持的管理制度	242
四、鼓励进行有利于水土保持的活动	242
五、禁止某些可能造成水土流失和荒漠化的活动	243
六、要求从事可能造成水土流失的活动者采取水土保持措施	243
七、对违反法律规定者追究法律责任	244
第二节 矿产资源保护法	245
一、矿产资源及其保护立法	245
二、矿产资源的所有权、探矿权和采矿权	246
三、矿产资源保护监督管理体制的规定	247
四、关于矿产资源保护监督管理制度的规定	247
五、关于矿产资源保护措施的规定	249
六、关于集体和个体采矿的规定	250
七、关于保护环境的规定	250
八、关于违法责任的规定	250
九、关于矿区范围争议解决的规定	251
第三节 渔业资源保护法	251
一、渔业资源及其保护立法	251
二、关于渔业生产方针的规定	252
三、关于发展养殖业的规定	253
四、关于规范捕捞作业的规定	253
五、关于渔业资源增殖和保护的规定	254
六、关于渔业资源保护管理体制的规定	255
七、关于违法责任的规定	256
第四节 野生动植物资源保护法	258
一、野生动植物资源及其保护立法	258
二、野生动物资源保护的法律规定	260
三、野生植物保护的法律规定	262

四、动植物检疫的法律规定	265
第五节 特殊区域环境保护法	268
一、特殊区域环境保护法概述	268
二、自然保护区保护的法律规定	270
三、风景名胜区保护的法律规定	275
四、文化遗迹地保护的法律规定	277
第十一章 环境与资源保护法的法律责任	281
第一节 环境与资源保护法法律责任制度概述	281
一、追究违法者法律责任的意义	281
二、环境与资源保护法律责任制度的特点	282
第二节 行政责任	284
一、行政责任的概念及其构成要件	284
二、行政制裁的方式	286
第三节 民事责任	291
一、民事责任的概念	291
二、民事责任的构成要件	292
三、承担民事责任的方式	295
四、追究民事责任的程序	296
第四节 刑事责任	301
一、刑事责任的概念	301
二、刑事责任的构成要件	302
三、认定破坏环境资源罪应注意的问题	303
四、《刑法》关于破坏环境资源保护罪的规定	304
第十二章 国际环境法概述	308
第一节 国际环境法的概念	308
一、国际环境法的含义和特点	308
二、国际环境法与国内环境法的关系	309
三、国际环境法的渊源	309
四、国际环境法的主体和客体	313
五、国际环境法的历史发展	314
第二节 国际环境法的一般原则	318
一、国际环境法一般原则的概念及作用	318
二、国家主权与不损害管辖范围以外环境的原则	319
三、国际环境合作原则	320
四、防止环境损害的原则	321

五、谨慎原则	322
六、污染者负担原则	323
七、共同但有区别责任原则	323
八、可持续发展的原则	324
第三节 国际环境法的实施	325
一、国际环境法实施的手段与方法	325
二、国际环境法实施的监督	331
第四节 国际环境责任和争端的解决	332
一、国际环境损害的概念	332
二、国际责任与国际环境损害	333
三、国际环境损害的赔偿	334
四、国际环境争端的解决	336
第十三章 国际环境与资源的法律保护	337
第一节 大气与外层空间保护	337
一、越界大气污染	337
二、臭氧层	339
三、全球气候变化	340
四、外层空间	342
第二节 海洋环境保护	344
一、海洋环境保护概述	344
二、国际海洋环境保护立法的主要内容	345
第三节 淡水资源保护	346
一、淡水资源保护的特点	346
二、淡水资源保护的立法	347
第四节 废弃物与有毒有害物质和行为的国际管制	349
一、废弃物的国际法律管制	349
二、有毒有害物质和行为的国际法律管制	350
三、其他有害物质和行为的国际法律管制	352
第五节 生物多样性保护	354
一、生物多样性保护概述	354
二、《生物多样性公约》的主要内容	355
三、海洋生物资源养护和开发利用的国际法律体制	356
四、特定物种的国际保护	357
五、生境的保护	358
第六节 两极地区与世界遗产保护	361

一、南极保护的 国际法律体制	361
二、北极保护的 国际法律体制	362
三、世界文化和自然遗产的 国际法律体制	362
参考文献	366

第一章

法学基础知识

第一节 法的含义、本质和特征

一、法的含义

在汉语里“法”和“律”最初是分开的，到秦汉时二字同义，合称为“法律”。《唐律疏义·名例》载：“法亦律也，故谓之律。”^①唐以后也一直是一字同义，一般称律。

中国第一部字书东汉许慎著的《说文解字》记载，“法”字古体写作“灋”，“刑也，平之如水，从水，廌所以触不直者去之，从去”。^②从水，法平如水，意即公平；“廌”（音 zhi，同豸）传说是古时一种独角兽，审判时被触者即认为有罪，从去。这是古代神明判案的一种形式。

“律”字按《说文解字》解释：“律，均布也。”^③意即规范人们的行为使之划一。

“法”和“律”二字合一为“法律”一词，意即以公平、正直来规范天下人的行为，使之成为人们遵循的行为准则。

在现代社会，人们对“法律”一词有广义和狭义两种理解。广义的理解是泛指国家制定的具有规范性的各种法律文件，例如我国的宪法、全国人大及其常委会制定的法律，国务院制定的行政法规、地方机关制定的地方法规等。在广义理解下，又常把法、法律、法规作为同义词使用。例如说：“人人都要守法”、“人人遵守法律”，“遵守国家法规”。这里的“法”、“法律”、“法规”含义是相同的。

狭义的理解则仅指全国人大和人大常委会制定的法律。

宪法第 33 条规定，“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”，这里说的法律就是广义的。宪法第 62、67 条分别规定，全国人大和人大常委会有权制定法律。这里的法律，则是狭义的用法。

① 《唐律疏义》，中华书局 1983 年版，第 2 页。

② 许慎：《说文解字》，中华书局 1963 年版，第 202 页。

③ 许慎：《说文解字》，中华书局 1963 年版，第 43 页。

二、法的本质

法和国家是在阶级社会形成以后同时产生的社会上层建筑的重要组成部分,已经有数千年的历史。过去,历代法学家多从现象上把法理解为公平、正直、尺度、规矩等,而没有对法的本质作出科学的解释。对法的本质作出科学解释的是马克思主义。

在阶级社会里,法是上升为国家意志的统治阶级意志的体现。掌握政权的统治阶级通过国家政权把自己的意志制定为法律,来维护自己的阶级利益。这是阶级社会法的最本质的东西。

统治阶级意志的核心部分是统治阶级的阶级利益,包括政治利益、物质利益和精神利益。由于阶级社会里统治阶级和被统治阶级的利益通常是对立的、冲突的,掌握政权的统治阶级就必须通过法律来维护自己的阶级利益。法律调整社会关系的机制,实质上是调整各种利益关系。统治阶级在维护自己阶级利益时,也不能不考察被统治阶级的承受力,有时不得不作一些调和和让步。

阶级意志,不是任何人的自由意志,即主观随意性。阶级意志的决定因素是社会物质生活条件,即一定社会物质生产方式下形成的经济关系所产生的利益和需要。

总之,以国家意志的形式表现出来并上升为法律的统治阶级的意志集中反映统治阶级的利益和要求,并由统治阶级的生活条件所决定。这就是阶级社会法的本质。

在当今社会,国家的职能在不断扩大,除政治职能外,国家管理经济的职能、社会职能更加突出。由国家制定并实现国家职能的法律,其调整的社会关系、立法目的、法律的职能也随之扩大和复杂化。我们说阶级社会的法律是统治阶级的意志的体现并集中反映统治阶级的利益,是就法律的最本质的属性来说的。某一社会发展阶段的法律,除受统治阶级利益和社会物质生活条件所决定外,政治、思想、道德、文化、民族、历史传统、科学技术等因素也会对法律的形成和发展产生影响。只有在阶级对立的社会法律才具有阶级性。我们在分析法律这种极为复杂的社会现象的本质、功能、作用和特征时,就不能简单化和单一化。例如,环境法的性质从其产生、目的和作用来说,就不能简单地说“它是阶级社会矛盾不可调和的产物和表现”,也不能说“它仅仅是维护统治阶级的利益”。在下面有关章节里我们还会详细讨论这个问题。

三、法的基本特征

全面了解法,除了把握它的本质之外,还需要了解它区别于其他社会现象的基本特征。法的基本特征可以概括为三个方面: