



高等学校法学专业选修课程教材

ENVIRONMENTAL
LAW

环境资源法学

—— 蔡守秋 主编 ——



湖南大学出版社

法

环境资源法学

环境资源法学

主编

环境资源法学

—— 环境法学 ——



环境资源法学

高等学校法学专业选修课程教材

环境资源法学

主 编 蔡守秋

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

蔡守秋 易骆之 王文革

肖晓春 王世进 张 兰

叶 明 谭 伟 李擎萍

曾 辉 邓 杰

湖南大学出版社

2005 年·长沙

图书在版编目(CIP)数据

环境资源法学/蔡守秋主编. —长沙:湖南大学出版社,2005.7
(高等学校法学专业选修课程教材)

ISBN 7-81053-964-7

I. 环... II. 蔡... 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 078073 号

环境资源法学

Huanjing Ziyuan Faxue

作 者: 蔡守秋 主编

责任编辑: 谌鹏飞(lawspark@126.com)

责任校对: 祝世英

封面设计: 吴颖辉

出版发行: 湖南大学出版社

社 址: 湖南·长沙·岳麓山

邮 编: 410082

电 话: 0731-8821691(发行部), 8821593(编辑室), 8821006(出版部)

传 真: 0731-8649312(发行部), 8822264(总编室)

电子邮箱: press@hnu.net.cn

主 页: <http://lawspark.blog.edu.cn>

网 址: <http://press.hnu.net.cn>

印 装: 长沙鸿发印务实业有限公司

总 经 销: 湖南省新华书店

开本: 850×1168 32开 印张: 16.25

字数: 437千

版次: 2005年8月第1版 印次: 2005年8月第1次印刷

书号: ISBN 7-81053-964-7/D·83

定价: 24.00元

版权所有,盗版必究
湖南大学版图书凡有印装差错,请与发行部联系

说 明

为了更好地培养高素质的现代法律人才，适应我国法学教育培养对象、培养目标、教学方式等方面变化革新步伐的加快，我社约请了法学界多年从事学术研究和教学实践的知名法学家和杰出中青年学者，针对法学教育本科教学的需要，精心组织出版了“高等学校法学专业选修课程教材”。

这批教材吸收中国法学研究的最新学术成果，关注国际学术的最新发展动态，反映各学科成熟的理论。全面、系统、重点突出地介绍我国法学的基本理论、基本观点和基本知识，将学术性和可读性有机结合起来，去阐释法学理论与法律制度。

《环境资源法学》是该系列教材之一，由蔡守秋教授主编。撰稿人分工如下：

- 蔡守秋：第一章；
- 易骆之：第二章；
- 王文革：第三章；
- 肖晓春：第四章；
- 王世进、张 兰：第五章；
- 叶 明：第六章；
- 谭 伟：第七章；
- 李挚萍：第八章；
- 曾 辉：第九章；
- 邓 杰：第十章。

本书初稿完成后经集体讨论，并由蔡守秋教授修改定稿。

湖南大学出版社
2005 年 8 月

主 编 简 介

蔡守秋 男，1944年生，湖南东安人，武汉大学、福州大学、湖南大学教授，博士生导师，中国法学会环境资源法学研究会会长。已出版著作或教材10多部、发表论文190余篇。曾参加《中华人民共和国环境保护法》等10多部环境资源法律、法规的起草和修改研究工作，完成20多项省部级科研课题。代表性著作有：《中国环境政策概论》（1988年）、《国土法的理论与实践》（1991年）、《环境行政执法和环境行政诉讼》（1992年）、《环境外交概论》（1992年）、《环境法教程》（1995年）、《环境政策法律问题研究》（1999年）、《环境资源法学教程》（2000年）、《当代海洋环境资源法》（2001年）、《欧盟环境政策法律研究》（2002年）、《可持续发展与环境资源法制建设》（2003年）、《环境法学教程》（2003年）、《调整论——对主流法理学的反思与补充》（2003年）、《环境资源法教程》（2004年）、《国际环境法学》（2004年）等。

目次

第一章 环境资源法概述	1
第一节 环境资源、环境资源问题和环境资源保护	1
第二节 环境资源法的概念和发展概况	16
第三节 环境资源法体系	30
第四节 环境资源法的性质和特征	38
第五节 环境资源法的目的和作用	44
第六节 环境资源法的适用范围	48
第七节 环境资源法律关系	51
第八节 环境资源法是一个独立的法律部门	61
第九节 环境资源法学概述	64
第二章 环境资源法的基本原则和基本权利	86
第一节 环境资源法基本原则概述	86
第二节 环境保护与经济、社会协调发展原则	88
第三节 环境资源的开发、利用与保护、改善相结合的原则	94
第四节 预防为主、防治结合、综合治理的原则	100
第五节 环境责任原则	106
第六节 环境民主原则	111
第七节 环境与自然资源权概述	115
第八节 公民环境权	123
第九节 土地资源权	128
第三章 环境资源的监督管理和法律制度	139
第一节 环境资源监督管理概述	139

第二节	环境资源法律制度概述	147
第三节	环境资源规划制度	150
第四节	环境影响评价制度	156
第五节	“三同时”制度	162
第六节	环境资源许可制度	164
第七节	环境资源税费制度	173
第八节	清洁生产制度	178
第四章	环境污染防治法	185
第一节	环境污染防治法概述	185
第二节	水污染防治法	187
第三节	大气污染防治法	194
第四节	固体废物污染环境防治法	203
第五节	环境噪声污染防治法	211
第六节	海洋环境保护法	218
第七节	放射性污染防治法	228
第八节	其他污染防治法	234
第五章	自然资源法	246
第一节	自然资源法概述	246
第二节	水 法	250
第三节	土地法	264
第四节	矿产资源法	273
第五节	森林法	281
第六节	草原法	291
第七节	海洋资源法	298
第八节	渔业法	303
第六章	生态保护建设法	311
第一节	概 述	311
第二节	野生动物保护法	315
第三节	野生植物保护法	321

第四节	自然保护区法	326
第五节	自然遗迹和人文遗迹保护法	333
第六节	水土保持法	345
第七节	防沙治沙法	350
第八节	防洪法	355
第九节	抗震法	361
第十节	城乡规划建设法	365
第七章	环境资源行政法律责任	374
第一节	环境资源行政法律责任概述	374
第二节	行政主体的环境资源行政法律责任	377
第三节	行政相对人的环境资源行政法律责任	382
第四节	环境资源行政复议和行政诉讼	393
第八章	环境资源民事法律责任	404
第一节	环境资源民事法律责任概述	404
第二节	环境侵权民事责任的归责原则	407
第三节	环境侵权民事责任的构成	416
第四节	环境侵权民事责任的方式	426
第五节	环境民事诉讼	430
第九章	环境资源刑事责任	435
第一节	环境资源刑事责任概述	435
第二节	环境资源犯罪的概念、构成和承担方式	442
第三节	环境资源犯罪的主要罪名及其刑事责任	454
第十章	国际环境法	461
第一节	国际环境法概述	461
第二节	国际环境法的基本原则	468
第三节	国际环境法的体系	478
附录一	主要环境资源法律	497
附录二	中国参加的国际环境条约	501

第一章 环境资源法概述

第一节 环境资源、环境资源问题 和环境资源保护

概念作为人们对其认识对象的浓缩、概括和抽象，它是理论阐述的基础，逻辑推理的前提，思维之网的扭结。环境资源法学从“环境”、“自然资源”、“环境行为”、“人与自然关系”等概念出发，通过形成概念体系而组成理论体系。只有掌握环境资源法的基本概念的基本含义和特征，才能了解环境资源法与民法等其他法律部门的联系和区别。

一、环境与自然资源

（一）环境的概念及人与自然的关系

一般认为，环境总是相对于某个中心而言的，人们把这个中心称为主体，把围绕着中心的周围世界称为环境。中心不同，环境的内容也有所不同。生物中心主义的环境以生物（包括人和动植物、微生物）为中心，生态中心主义的环境以生态或生态系统（包括生物与其赖以生存发展的非生命物质）为中心，环境资源法律和政策中的环境概念大都以人为中心。如果以一个人或一群人为中心，那么围绕这个人或这群人的周围世界大体上可以为两个部分：一是主要由其他人及其生活物质条件形成的社会环境，二是社会环境以外的物质世界即自然环境。所以《辞海》将环境概括为“周

围的境况。如自然环境，社会环境”^①。如果以整个人类为中心，那么围绕整个人类的周围世界就是人类环境。通常所说的人类环境，就是指以整个人类为中心、除人类以外的非人类世界，即自然环境。

根据人类对环境内涵的知识，我们把组成自然环境的各个成分叫做环境因素或环境介质。由于环境因素很多，我们将重要的环境因素叫做环境要素。自然环境是由各种环境因素或环境要素组成的统一体。根据需要，有时将某种环境要素或某些环境因素的组合作为某种环境，如由森林、草原、山岭、荒野、江河湖海等环境要素组成的天然环境；由人文遗迹、城市、乡村、风景名胜等环境要素组成的人为环境（在自然科学中也称“社会环境”）；由不同层次、大小的生态系统组成的生态环境和不同生活功能区组成的生活环境。

根据《中华人民共和国环境保护法》（1989年）^②，“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”。

值得注意的是，在传统法律（如民法）中一直有物和财产的概念而没有环境的概念。环境资源法中的环境的内涵要大于传统民法中的财产，环境中的某些要素或成分（如土地、森林）可以成为民法中的财产，除此之外，它还包括不一定属于私有财产的动植物，以及大气、水、土地等动植物的生存环境和作为自然状态的自然环境。另外，环境资源法中的环境具有整体性、地理联系性和生态联系性等特点，某些环境要素（如大气、海洋）以及作为整体性的环境具有公共性、不能独占性、消费不排他性等特点，这

① 《辞海》，上海辞书出版社1979年版，第2575页。

② 本书以后引用中国法律时，一般省略“中华人民共和国”这7个字。

使得保护环境的环境资源法机制与保护财产的其他法律机制具有根本不同的性质和特点。

在环境资源法中的各种“环境”概念，大都肯定了人与环境的相互作用和影响，表明了人与自然的关系。澳大利亚 1979 年的《环境规划与评估法》将环境定义为“影响人类、个人或人的社会群体之周围事物的所有方面”。斯洛伐克 1993 年《环境保护法》将环境解释为“已经或可能被人类影响的那一部分自然界……生活环境是直接影响人类的那一部分环境”。

所谓人与自然的关系（或人与自然环境的关系、人与环境资源的关系，又称人与环境的关系），是指人与自然之间的相互联系、影响和作用。人与自然关系中的自然，是指各种天然的和经过人工改造过的自然因素的总称。人与自然的关系如同人与人的关系一样复杂多样，从不同角度可以将现实生活中人与自然的关系分为：时间关系，空间关系，生态关系，物质交流关系和利用关系，利益关系，因果关系，带感情色彩的身份关系（如朋友关系、伙伴关系等）以及其他关系。不能一讲人与自然的关系，就单纯地理解为人与自然的平等主体关系，更不能从“本质上”将人与自然的关系视为人与人的关系。

在法律中明确承认和肯定人与自然（环境资源）的关系，为环境资源法调整人与自然关系的理论提供了坚实的法律基础。法律保护环境也就是法律保护人与环境之间的良好的、平衡的、和谐的关系；用法律调整人与自然的关系，实际就是用法律保护和改善环境资源。

（二）环境资源及其相关概念

一般认为，资源是指对人有使用价值的某种东西。广义的资源包括自然资源、经济资源、人力资源等各种资源；狭义的资源则仅指自然资源。自然资源是自然界形成的可供人类利用的一切物质和能量的总称。《中国大百科全书·法学》中的“国土法”词条反映了上述看法，该词条认为：“国土资源包括自然资源 and 之

直接相关的社会资源。自然资源指能够为人们所利用作为生产资料和生活资料来源的自然要素，一般包括土地资源、水资源、生物资源、气候资源、旅游资源等；社会资源一般包括人口和劳动力的状况和分布，人们的科学文化状况和传统、社会生产和生活设施状况等。”^①对自然资源，人们根据其不同的目的和要求进行分类，如地下资源和地表资源，可更新资源、不可更新资源和恒定性资源。

从土地法的角度看，土地并不是仅仅指土，而是包括土地里外上下的一切物体。按照1900年《德国民法典》规定，土地“不仅扩充到地面上之空间与地面以下之地壳”，而且“定着于土地之物特别是建筑物及与土地尚未分离的土地出产物”都属于土地的构成部分。《21世纪议程》认为：“土地就其地形和空间性质而言通常是指一个自然体，更广义地说，它还包括自然资源：土地所包含的土壤、矿物、水和生物群。”^②关于国土，《中国大百科全书·法学》的“国土法”词条认为，“国土指一个国家管辖下的陆域、海域、空域的总体及其间的全部资源。”

在法律中的环境、资源和土地这些概念，其实际、具体内容都是指自然因素（包括各种自然物质、自然力和自然条件）。例如，《环境保护法教程》^③认为：“环境就是指围绕着人群的空间，以及直接、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。”

目前在专业机关和学科领域存在着一种将国土、环境、资源和土地概念作扩大解释的趋势。一是大国土观点，如《全国计划部门普法辅导讲话》（第200页）指出，“我们认为，国土、资源、环境三者既有相同之处，也有不同的内容。国土包括国土资源和国

① 《中国大百科全书·法学》，中国大百科全书出版社1984年版，第254页。

② 国家环境保护总局译：《21世纪议程》，中国环境科学出版社1993年版，第78页。

③ 韩德培主编：《环境保护法教程》（第二版），法律出版社1991年版，第1页。

土环境，国土应该是一个总体的概念，资源和环境都是国土的具体概念。”二是大环境观点，认为环境的内涵比资源和国土广，自然资源包含在环境要素之中。马世骏等专家在给中央书记处讲课的讲稿中指出：“自然环境不仅是人类吸取基本生命物质的场所，也是为人类提供生产建设原料的基地，环境是资源已逐渐为人民所认识。”^①三是大资源观点，认为自然资源既是资源又是环境因素也形成国土，某种环境因素或环境条件可能一时无用，但对整个人类来说所有环境因素都是自然资源。“人类在生产、生活和精神上所需的所有物质、能量、信息、劳力、资金、技术、机能等‘初始投入’和环境要素都是资源……自然资源是主要由自然界所生成的资源，包括矿产资源、能源资源、土地资源、水资源、森林资源、生物资源、海洋资源和自然旅游资源等。”^②四是大地观点，认为土地不仅是土，广义的土地就是国土。1975年联合国粮农组织发表的《土地评价纲要》给土地下的定义是，“一片土地的地理学定义是指地球表面的一个特定地区：其特性包含着此地面以上和以下垂直的生物圈的一切比较稳定或周期循环的要素，如大气、土壤、地质、水文、动植物密度，人类过去和现在相互作用的结果等，因为这些要素及其相互作用对人类现在和将来利用土地都会产生深远的影响”。

另外，目前也存在着一种将环境、资源、土地和国土合而为一的倾向，认为在限定条件和特定情况下环境、国土和资源可能会有某种区别，但归根到底没有什么实质区别。这种认识在国内外环境法律法规中有很多表现。我们认为，从概念的内涵看，环境、资源和国土是三个从不同角度、有不同侧重点并相互交叉的概念。环境

① 国家环境保护总局编：《环境工作通讯汇编》，中国环境科学出版社1984年版，第231页。

② 陈复等主编：《中国人口资源环境与可持续发展战略研究》（第一卷），中国环境科学出版社2000年版，第273页。

概念强调整体性、生态联系性，人类环境无国界。资源概念强调使用价值、可开发利用性，自然资源是财源。国土概念强调区域性、主权性，国土有国界。本书使用的“环境资源”概念包括环境与自然资源两个方面，是环境与自然资源的总称；本书在许多情况下使用的“环境”概念是“环境资源”的简称，即环境也包括资源。本书之所以在使用环境资源这一概念的同时，有时还使用环境、资源、国土、土地等概念，是从不同角度而言，也考虑到不同部门、行业和学科已经形成的习惯用法和术语。

二、环境与资源问题

（一）环境资源问题的概念

广义的环境资源问题，是指由于自然环境、自然资源的运动变化而给人类造成的一切有害影响和危害。正如环境可以作为环境资源的简称一样，环境问题也可以作为环境资源问题的简称。它包括由火山、地震、洪水等自然灾害所引起的第一类环境问题或原生环境问题，由人类活动作用于自然界并反过来对人类自身造成有害影响和危害的第二类环境问题（又称人为环境问题或次生环境问题）。最初，环境资源法中的环境问题主要指第二类环境问题，后来逐步扩大到第一类环境问题，但占据主导地位的一直是第二类环境问题。

第二类环境问题主要是由于人类在其生产、生活活动中开展的与环境的物质能量交流活动不适当所引起的。在第二类环境问题中，又可以分为两大类：一是投入性损害或污染性损害，简称环境污染，即由于人类不适当地向环境排入、投入污染物或其他物质、能量（统称排污活动）所造成的对环境和人类的不利影响和危害，如工业“三废”污染、农药化肥污染、有毒化学品污染等；二是取出性损害或开发性损害，简称生态破坏或环境破坏，又称非污染性的损害，即由于人类不适当地从环境中取出或开发出某种物质、能源（统称非排污活动）所造成的对环境和人类的不利影响和危害，如滥捕野生动物、滥伐森林、滥垦土地、滥采矿产资源、滥抽

取地下水等。这两类环境损害有时同时发生在人类的同一项活动中，如开采矿产资源可能同时造成生态破坏和环境污染。目前，许多环境资源法律法规都使用“环境污染”、“环境破坏”、“生态破坏”、“环境损害”等术语，有的法律对这些术语有专门解释，有的没有解释。日本《环境基本法》（1993年）第2条规定，“本法所称‘公害’，是指伴随着企（事）业活动及其他人为活动而发生的、危害人的健康或生活环境（包括与人的生活有密切关系的财产及动植物及其繁衍的环境）的、相当范围的大气污染、水体污染（包括水的状态或水底底质的恶化，但第16条第1款除外，以下同）、土壤污染、噪声、振动、地面沉降（因采矿而挖掘土地除外，以下同）和恶臭”。

自然资源问题主要指资源污染、破坏、浪费、枯竭和危机等现象。环境问题也是资源问题，对环境的污染和破坏也包括对自然资源的污染和破坏。本书中的环境资源问题，是环境污染、生态破坏、资源危机等环境问题和资源问题的简称。环境资源问题的实质是由于盲目发展、不合理开发利用资源而造成的环境质量退化以及资源的浪费、枯竭和破坏。

（二）当代环境资源问题的性质

关于环境资源问题或环境问题究竟属于什么性质的问题，不同的人，从不同的角度会有不同的理解。概括起来，主要有如下几种观点：

1. 认为环境问题主要是一个政治问题

环境问题成为政治问题的主要表现是：在解决环境问题的过程中，纷纷将环境问题与政治制度、国家体制、政党体制联系起来，认为环境问题的恶化是执政党和国家政府的领导失误；环境问题的状况、处理环境问题的能力和成效，逐渐成为衡量一届政府、一个政党的名声和前途的一种依据或标准；各政府部门（包括议会、法院和行政机关）和各政党越来越多地关心、参与和卷入解决环境问题的种种活动；由于环境问题日趋恶化或对环境问题处理不

当，有些政党在竞选中失败而失去了政权，有些环境保护组织逐步发展成为环境党或绿党，原有的政党逐步绿化。

2. 认为环境问题主要是一个经济问题

从经济分析的角度看，环境问题主要是一个经济问题，环境退化主要是各种不适当的经济活动和经济机制的产物。不适当的经济活动包括不可持续的生产方式、消费方式，不合理的开发、利用资源等。传统的基于“经济人”理性的自由市场经济制度，是只顾直接、眼前经济利益和内部经济性的不可持续发展的经济制度。这种经济机制不可能考虑兼顾环境价值和外部不经济性的经济措施，是造成资源浪费和环境污染与破坏的基本原因。传统的“一大二公”的、自然资源无价的社会主义计划经济体制，容易产生浪费、滥用和不珍惜自然资源的“公有地悲剧”。

3. 其他观点

有些人认为环境问题主要是一个社会问题，这里的社会问题包括社会历史、文化、教育、宗教、信仰、风俗、习惯、风气、道德等问题。例如，环境伦理学家认为环境问题恶化的一个重要原因是人们缺乏保护环境和热爱大自然的良好道德，主张通过提倡环境道德来实现人与自然的和谐共处。还有些人分别认为，环境问题主要是技术问题、生产问题、卫生问题、地理问题、生态问题、公害问题。也有人认为环境问题主要是一个国际问题，像核污染、跨国酸雨、危险废物越境转移、迁徙动物保护、公海污染、南极保护、臭氧层破坏、全球气候变化、全球荒漠化、全球水危机、热带雨林和生物多样性锐减等环境问题，已经成为国际关系、国际和平和国家安全中的一项重要内容。

以上观点从不同角度、不同侧面揭示了环境问题产生的原因和问题的特点，都有一定的道理和事实根据。本书认为，环境问题就是环境问题，它由各种原因产生，它与许多其他问题相关，但又不宜归入其他某个问题。从总体联系看，当代环境问题既是政治问题、经济问题、生态问题、技术问题、国际问题，也是一个道德问