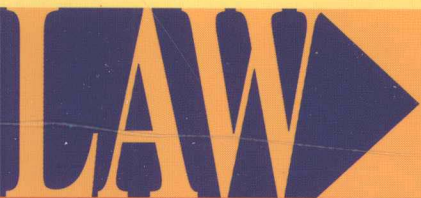




高等学校法学系列教材

环境与资源保护法学

张璐 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

环境与资源保护法学

LAW

主 编 张 璐

撰稿人 (按撰写章节先后为序)

张 璐 姚慧娥 刘 毅

冯佳斌 董 婷 曹 炜

柯 心 曲 阳 李瑜婷

郭伟伟 史玉成 张瑞萍



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

环境与资源保护法学/张璐主编. —北京:北京大学出版社,2010.2

(高等学校法学系列教材)

ISBN 978-7-301-16925-4

I. 环… II. 张… 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(2010)第020127号

书 名: 环境与资源保护法学

著作责任者: 张 璐 主编

责任编辑: 徐 音 王业龙

标准书号: ISBN 978-7-301-16925-4/D·2545

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 世界知识印刷厂

经 销 者: 新华书店

730毫米×980毫米 16开 27印张 514千字

2010年2月第1版 2010年2月第1次印刷

定 价: 42.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

华东政法大学 课程和教材建设委员会

主任 何勤华

副主任 杜志淳 王立民 顾功耘 叶青 唐波

委员 闵辉 焦雅君 罗培新 岳川夫 金其荣

贺小勇 刘宪权 吴弘 刘宁元 杨正鸣

宣文俊 王嘉禔 范玉吉 张明军 高富平

何明升 林燕萍 叶萌 徐永康

秘书长 唐波（兼）

主编简介

张璐 男，1976年6月出生，法学博士，现任华东政法大学经济法学院环境法教研室主任，副教授，硕士研究生导师。主要学术兼职：中国法学会环境资源法研究会常务理事、上海市法学会环境资源法研究会秘书长。研究方向为环境与资源保护法学。

前 言

近年来,伴随经济的快速发展,我国逐渐步入环境问题的高发期,环境保护日益受到我国政府和民众的重视。通过加强环境立法,健全和完善环境法律体系,把环境保护纳入法治化轨道,以有效促进我国环境问题的解决,已成为社会各界的普遍共识。

从20世纪70年代以来,环境与资源保护法学一直是我国法学理论与实践中最活跃的领域之一。经过三十余年发展,我国的环境与资源保护法日趋完善,环境与资源保护法学也正在发展成为一门新兴的法学二级学科。2007年3月,教育部高等法学学科教学指导委员会全体委员会议将环境与资源保护法增列为法学学科核心课程之一,环境与资源保护法学的教学与研究在我国法学本科教学中的重要性不言而喻。

本教材立足于环境与资源保护法学的理论独特性和体系的完整性,紧密联系我国环境与资源保护法制建设的实践和环境与资源保护法学研究前沿,全面、系统地介绍环境与资源保护法学的基本概念、原则、制度、法律责任以及环境与资源保护立法各具体领域主要的法律规定,着重培养学生对环境与资源保护法学理论体系整体上的认知和把握,同时也注意训练学生运用环境与资源保护法学的基本理论解决实际问题的能力。

本教材具体编写分工如下:张璐,第一、四、十一、十二、十三章;姚慧娥、刘毅,第二、八章;冯佳斌,第三、七章;董婷,第五、十五、十六章;曹炜,第六、十四章;柯心,第九章;曲阳、李瑜婷、郭伟伟,第十章;史玉成,第十七章;张瑞萍,第十八章。由张璐负责全书框架结构的策划和统稿审定。

由于编者水平所限,本教材还存在不少需要进一步探讨和改进之处,敬请使用本教材的广大师生批评指正。

张 璐

2009年11月30日

目 录

第一编 总 论

第一章 导论	(3)
第一节 环境	(3)
第二节 环境问题	(6)
第三节 环境保护	(15)
思考题	(17)
推荐阅读	(17)
第二章 环境与资源保护法概述	(18)
第一节 环境与资源保护法的概念	(18)
第二节 环境与资源保护法的目的与作用	(22)
第三节 环境与资源保护法律关系	(24)
第四节 环境与资源保护法的体系	(28)
思考题	(32)
推荐阅读	(32)
第三章 环境与资源保护法的形成与演变	(33)
第一节 国外环境与资源保护法的形成与演变	(33)
第二节 我国环境与资源保护法的形成与演变	(40)
第三节 以污染防治为中心的认知模式的形成及其影响	(48)
思考题	(54)
推荐阅读	(54)
第四章 环境与资源保护法部门法属性批判	(55)
第一节 环境与资源保护法部门法属性分析的局限	(55)
第二节 部门法研究范式应用于环境与资源保护法理论研究的负面效应	(60)
思考题	(64)
推荐阅读	(64)
第五章 环境管理体制	(65)
第一节 环境管理体制概况	(65)

第二节	各国环境管理体制概述	(67)
第三节	我国环境管理体制的历史沿革与现状	(75)
思考题	.....	(79)
推荐阅读	.....	(79)
第六章	环境与资源保护法的基本原则	(80)
第一节	环境与资源保护法的基本原则概述	(80)
第二节	协调发展原则	(83)
第三节	预防原则	(90)
第四节	义务性原则	(97)
第五节	环境民主原则	(102)
思考题	.....	(109)
推荐阅读	.....	(109)
第七章	环境与资源保护法律制度	(110)
第一节	环境与资源保护法律制度概述	(110)
第二节	环境规划制度	(113)
第三节	环境影响评价制度	(119)
第四节	“三同时”制度	(128)
第五节	许可证制度	(132)
第六节	清洁生产制度	(136)
第七节	环境标准制度	(143)
思考题	.....	(149)
推荐阅读	.....	(149)
第八章	环境与资源保护法律责任	(150)
第一节	环境法律责任概述	(150)
第二节	环境行政责任	(153)
第三节	环境民事责任	(162)
第四节	环境刑事责任	(175)
思考题	.....	(183)
推荐阅读	.....	(183)

第二编 污染防治法

第九章	污染防治法律制度	(187)
第一节	排污收费制度	(187)
第二节	污染物排放总量控制制度	(191)

第三节	限期治理制度	(194)
第四节	突发环境事件应急预案制度	(198)
思考题	.....	(203)
推荐阅读	.....	(203)
第十章	污染防治单行立法	(204)
第一节	大气污染防治法	(204)
第二节	水污染防治法	(213)
第三节	海洋污染防治法	(220)
第四节	固体废物污染防治法	(227)
第五节	噪声污染防治法	(237)
第六节	放射性污染防治法	(243)
第七节	危险物质的安全管理的法律规定	(248)
思考题	.....	(252)
推荐阅读	.....	(252)

第三编 自然资源法

第十一章	自然资源法概述	(255)
第一节	自然资源概述	(255)
第二节	自然资源与人类社会	(261)
第三节	自然资源与法	(265)
第四节	自然资源法的概念和调整对象	(270)
思考题	.....	(272)
推荐阅读	.....	(272)
第十二章	自然资源法的法律属性分析	(273)
第一节	自然资源法的法律形态演变	(273)
第二节	自然资源法的法律理念变迁	(276)
思考题	.....	(279)
推荐阅读	.....	(279)
第十三章	自然资源法的基本制度构成	(280)
第一节	自然资源法基本制度构成概述	(280)
第二节	自然资源权属制度	(281)
第三节	自然资源流转制度	(287)
第四节	自然资源行政管理体制	(293)
思考题	.....	(298)

推荐阅读	(298)
第十四章 自然资源单行立法	(299)
第一节 土地资源法	(299)
第二节 海域资源法	(309)
第三节 水资源法	(313)
第四节 矿产资源法	(324)
第五节 森林资源法	(333)
第六节 草原法	(340)
第七节 野生动植物资源法	(345)
思考题	(351)
推荐阅读	(351)

第四编 特殊区域保护法

第十五章 特殊区域保护法概述	(355)
第一节 特殊区域环境概况	(355)
第二节 特殊区域环境保护法	(356)
思考题	(359)
推荐阅读	(359)
第十六章 特殊区域保护单行立法	(360)
第一节 自然保护区法	(360)
第二节 风景名胜区保护法	(368)
第三节 森林公园保护法	(374)
第四节 人文遗迹保护法	(378)
思考题	(382)
推荐阅读	(383)

第五编 国际环境法

第十七章 国际环境保护法概述	(387)
第一节 国际环境保护法的概念	(387)
第二节 国际环境保护法的产生和发展	(392)
第三节 国际环境保护法的原则和体系	(396)
思考题	(403)
推荐阅读	(403)

第十八章 国际环境保护的基本法律制度	(404)
第一节 国际海洋环境保护法律制度	(404)
第二节 国际大气和外层空间环境保护法律制度	(409)
第三节 国际水道环境保护法律制度	(413)
第四节 国际自然资源保护法律制度	(416)
思考题	(421)
推荐阅读	(421)

第一编

总 论

第一章 导 论

【导言】

环境、环境问题、环境保护等概念是环境与资源保护法学的基础理论知识。环境与资源保护法学所涉及的环境主要是人类环境,人类环境分为自然环境和人工环境;人类与环境的相互作用表现为环境是人类生存和发展的基础,人类不断地干预和改造环境;环境问题分为原生和次生环境问题,环境与资源保护法学调整的主要是次生环境问题,次生环境问题分为环境污染和生态环境破坏两类;环境问题的产生与发展有其特定的根源;与环境问题的产生与发展相对应,环境保护也经历了相应的发展。

第一节 环 境

一、环境

环境,是一个人们在日常生活中使用频率很高的词汇,人们会在很多场合、在不同意义上使用环境这一概念,但如何在科学和规范意义上理解和把握环境的概念,却很少受到关注。在环境与资源保护法学的学习和研究中,必须首先对环境这一概念进行准确界定,因为它是环境与资源保护法学进行理论推演和体系构建的起点。

概括而言,“环境是相对于一定的中心事物而言的,与某一中心事物相关的周围事物的集合就称为这一中心事物的环境。”^①环境是一个具有很强相对性的概念,具有一定的可变性,会因中心事物的不同而发生含义和范围上的变化。但中心事物是环境最主要的属性,是环境的主体因素,它往往决定了环境的范围和基本构成。因此,当提及环境这一概念,必须首先确定其中心事物,以此为前提才能准确理解和把握某一特定的环境概念的含义和范围。

二、人类环境

环境与资源保护法学中所涉及的环境,是以环境科学中对环境概念的界定

^① 左玉辉编著:《环境学》,高等教育出版社2002年版,第1页。

为基础的。在环境科学中,环境是指“围绕着人群的空间,及其中可以直接、间接影响人类生活和发展的各种自然因素的整体”^①。也就是说,环境科学研究的环境,即人类环境,其主体是人类,客体是人类周边的相关事物。

以环境科学中对人类环境概念的界定为基础,充分考虑法律调整的可操作性和明确的针对性,对于环境这一基本概念,我国《环境保护法》第2条对其作出的明确的界定:“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。”因此,我国法律意义上的环境主要是指人类环境。

三、人类环境的分类

人类环境是一个复杂的体系,其涉及的范围之广泛是其他学科所研究的环境所无法比拟的。因此,从理论研究的角度来说,有必要根据研究需要对其进行分类归纳,以厘清研究思路,明确研究重点。对于人类环境这样外延宽泛的研究对象,根据不同的标准,比如形成原因、特征和功能、范围、要素等,可以对其作出不同的分类,究竟采用何种分类标准,可视研究目的而定。在环境科学的研究中,通常根据环境特征和功能的差别,将人类环境划分为自然环境和人工环境两个基本类型。

(一) 自然环境

自然环境是指所有能够对人类产生直接或间接影响的、自然形成的物质、能量和现象的总体,包括阳光、空气、水、土壤、岩石、动植物等自然因素。自然环境是人类产生、生存和发展的物质基础。在人类发展的不同阶段,自然环境的范围也有所不同,随着科学技术的进步以及随之而来的人类活动对自然界影响范围的不断拓展,自然环境的范围也在不断扩大。

生态环境是一个容易与自然环境相混淆的概念,有必要对二者进行明确的区分。生态环境与自然环境不是在同一个层次上相并列的概念。生态环境又称“生境”,是生态学中的一个基础性概念,它是指以生物为中心事物的生物周围相关事物的集合。因此,生态环境是相对于人类环境而言的,是与人类环境相并列的概念,而自然环境只是人类环境的一部分,不能与生态环境相提并论。

(二) 人工环境

人工环境是指在自然环境的基础上,通过人类长期有意识的社会劳动,对自然物质加工和改造所形成的环境体系,包括城市、乡村、名胜古迹、风景游览区等。人工环境是人类为不断提高自身的物质和文化水平,在自然的基础之上形

^① 《中国大百科全书·环境科学卷》,中国大百科全书出版社1983年版,第164页。

成的创造性的劳动成果,是人类精神文明和物质文明进步与发展的重要标志。相对于漫长自然演化而形成的自然环境,人工环境出现的时间非常短,但与人类自身的发展进化同步,人工环境的表现形态也得到了迅速的发展和极大的丰富。与自然环境不同,人工环境蕴含了人类的体力和脑力劳动,具有更为符合人类多样化需求的结构和功能。

需要注意的是,人工环境不同于社会环境。所谓社会环境,是指人类社会制度等上层建筑条件,包括社会的经济基础、城乡结构以及同各种社会制度相适应的政治、经济、法律、宗教、艺术、哲学的观念和机构等。^①由此可见,人工环境与社会环境之间存在根本的差异,人工环境是指人类在自然基础上通过社会劳动形成的创造性成果,主要表现为物质性要素,而社会环境则侧重于上层建筑和意识形态领域。因此,不能想当然地把人工环境和社会环境混为一谈。

四、人类与环境的相互作用和影响

科学理解和把握人类与环境的相互作用和影响及其发展变化的规律,是环境科学的核心命题,同时也是环境与资源保护法学进行理论和制度构建的基本前提。从根本上说,人类与环境的相互作用和影响概括地表现为以下两个方面:

(一) 环境是人类产生、生存和发展的物质基础

环境是在人类出现之前就存在的。在人类出现之前的几十亿年时间里,地球经过了漫长的演化过程,并经过了复杂的物理和化学变化过程,逐步形成了适合生物产生并能够得以延续和进化的环境条件,经过了漫长的从简单到复杂、从低级到高级的生物进化过程,出现了人类。在人类产生和繁衍的过程中,太阳、月亮以及地球上的大气、水、土壤、岩石、生物等环境要素,不但为人类提供了生存发展的空间,提供了生命支持系统,还为人类的生活和生产活动提供了食物、矿产、木材、能源的原材料和物质资源。因此,环境是人类产生、生存和发展的物质基础,换言之,人类是环境的产物。地表大气中氧的形成、臭氧层的形成以及人体血液化学元素平均含量与地壳各种元素含量在比例上的近似等典型科学事例,都可以充分地说明这一点。^②

所以,人类不是大自然的主人,至今为止,人类仍然不能从根本上摆脱自然环境的决定性影响,任何企图征服自然的意识和观念,在理论上都是错误的,在实践中是不可能行得通的。

(二) 人类不断干预和改造着环境

人类作为生命演化高级阶段的产物,与其他动物相比,其根本的区别在于人

^① 参见钱易、唐孝炎主编:《环境保护与可持续发展》,高等教育出版社2000年版,第1页。

^② 参见金瑞林主编:《环境与资源保护法学》,北京大学出版社2006年版,第6—7页。

类能够进行劳动,并具有明确的主观能动性。因此,不像其他动物只是完全被动地依赖和适应自然环境而生存,人类为创造更适合自身生存和发展的外部环境条件,通过劳动尤其是通过有组织的社会性的生产活动,有目的、有计划地干预和改造原有的自然环境,使之发生符合人类目的和要求的变化。而且,随着人类科学技术的发展,人类对自然环境进行干预和改造的广度和深度也与日俱增。因此,自从人类出现之后,自然环境的发展和演化已经不再是纯粹的自然过程,而是不可避免地受到来自人类活动的影响。

所以,人类必须充分认识到自身活动对环境进行干预和改造所产生的影响。尽管人类可以不断干预和改造环境,而且当代人类对其生存环境的改变之大前所未有,但环境对人类生存、发展的决定性作用并未改变。因此,人类对环境进行的干预和改造必须遵循环境自身发展和演化的规律,人类可以在掌握和运用这一规律的前提下认识自然、改造自然、建设环境,从而不断提高人与环境的和谐程度。如果人类对环境的干预和改造背离了环境自身发展演化的规律,必然导致人类不能承受的恶果。对此,恩格斯曾深刻地指出:“我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利,自然界都报复了我们。每一次胜利,在第一步都确实取得了我们预期的结果,但是在第二步和第三步却有了完全不同的、出乎意料的影响,常常把第一个结果又取消了。美索不达米亚、希腊、小亚细亚以及其他各地的居民,为了想得到耕地,把森林都砍完了,但是他们梦想不到,这些地方今天竟因此成为荒芜不毛之地,因为他们使这些地方失去了森林,也失去了积聚和贮存水分的中心。”^①

总体而言,在人类与环境相互作用和影响的过程中,环境发挥着决定性作用,而人类则是其中的能动性因素,是否能够实现人类与环境良性的相互影响和作用,从而实现人与环境的和谐,关键在于人类自身的选择。

第二节 环境问题

一、环境问题的概念与分类

环境问题,是指由于自然界的变化或人类活动的影响导致环境结构和状态发生了不利于人类生存和发展的变化,由此给人类的生产和生活带来的有害影响。环境问题的表现复杂多样,人们对环境问题的认识和理解也在不断发生着变化。

从引起环境问题的根源来考虑,可将环境问题分为两类。由自然力引起的

^① 《马克思恩格斯全集》第二十卷,人民出版社1971年版,第519页。

为原生环境问题,又称“第一环境问题”,它主要指地震、洪涝、干旱、滑坡等自然灾害;由人类活动引起的为次生环境问题,也叫“第二环境问题”,它又可以分为环境污染和生态环境破坏两类。^① 在环境科学和环境与资源保护法学中都将次生环境问题作为研究重点。

环境污染,是指因为人为的因素,使某些物质或能量进入环境之中,引起环境的物理、化学、生物性质发生改变,导致环境质量恶化,扰乱和破坏了生态系统和人们正常的生产和生活条件的现象。从具体表现上看,环境污染包括大气污染、水体污染、土壤污染、生物污染等由物质引起的污染和噪声污染、热污染、放射性污染、电磁辐射污染等由物理因素(能量)引起的污染。

生态环境破坏,又称“环境破坏”,是指人类在自然环境的开发利用过程中,过度地向环境索取物质和能量,引起某种或某几种环境要素发生数量减少、形态改变、质量降低,导致这些环境要素固有的环境功能弱化或丧失,从而使环境产生不利于人类和其他生物生存和发展的影响的一种现象。环境破坏的根本原因在于人类对自然环境的开发利用违背了自然规律和自然环境的承受限度,主要表现为因环境功能退化而形成的生态失衡、资源枯竭等,比如,乱砍滥伐引起的森林植被破坏、过度放牧引起的草原退化、大面积开垦草原引起的草原荒漠化、滥采滥捕导致的物种灭绝、林草植被破坏引起的水土流失等。

环境污染和环境破坏作为环境问题的不同类型,二者之间既有差异也存在共性。从差异的角度来看,环境污染主要发生在生产和生活的排放环节,而环境破坏则主要产生于人类对环境要素尤其是自然资源的开发利用过程中;环境污染更多地表现为对环境要素性质上的改变,而环境破坏则主要表现为对环境要素形态的改变。当然,二者也存在非常明显的共性,即无论发生在哪个环节,无论是性质的改变还是形态的改变,环境污染和环境破坏最终都表现为对环境要素固有结构或功能的损害,从而使环境发生不利于人类的变化。

需要明确指出的是,无论对环境问题作出原生环境问题和次生环境问题的类型划分,还是将次生环境问题分为环境污染和环境破坏,都只是在理论分析中相对简化的研究思路。实际上,不可能对原生环境问题和次生环境问题、环境污染和环境破坏进行截然的划分,在现实中,自然环境自身的发展演化和人类的生产、生活活动都是非常复杂的过程,原生和次生环境问题几乎难以截然分开,环境污染和环境破坏也并非泾渭分明,它们之间往往相互影响、相互作用。比如,山区的泥石流和山体滑坡,虽然主要属于原生的自然灾害,但事实上很多泥石流和山体滑坡的形成往往与此前人们对该区域林草植被的破坏有着密切的关系。又比如,中国和以色列的科学家研究发现,我国大气污染的加重加剧了西北地区

^① 参见何强、井文涌、王翊亭编著:《环境学导论》(第3版),清华大学出版社2004年版,第12页。