

◎ 山东省教委哲社研究课题

法律问题研究

◎ 课题负责人：李光禄



内蒙古科学技术出版社

自然资源开发利用与 环境保护法律问题研究

李光禄 等 著

内蒙古科学技术出版社

自然资源开发利用与环境保护法律问题研究

李光禄 等著

出版发行/内蒙古科学技术出版社

地 址/赤峰市红山区哈达街南一段4号

电 话/(0476) 8224848 8231924

邮 编/024000

责任编辑/宝乐

封面设计/王辉

印 刷/山东科技大学印刷厂印刷

开 本/850×1168 1/32

字 数/261千字

印 张/10.5

印 数/1-2000册

版 次/2001年5月第1版

印 次/2001年5月第1次印刷

ISBN7-5380-0876-4/Z.117 定价:18元

序

自然资源的开发利用与环境保护有着极为密切的关系。自然资源是指与人类生产、生活或其他活动有关并能为人类所利用的环境要素，是生产资料和生活资料的天然来源。自然资源的开发利用是人类社会发展进步的基础，人类社会的每一个进步，无不与自然资源的开发利用有关。自工业革命以来，人类对自然资源的开发利用达到了近乎疯狂的程度，在促进了社会迅速发展的同时，引发了一系列环境问题：比如，人类在不断开发利用自然资源，特别是能源消费过程中，不断向环境排放废物，造成了日益严重的环境污染；人类在改变一种资源或资源生态系统中的某些成份时，必然给周围的其他资源带来消极影响，导致环境功能的衰退；自然资源的不当开发利用，造成自然资源的大量浪费等。其结果，不仅破坏了环境的整体性、协调性，而且还在很大程度上导致环境生态的失衡，使生物多样性受到威胁甚至部分生物灭绝，臭氧层受到严重破坏，温室效应日趋明显，土壤退化迅速加剧等等。往日郁郁葱葱、生机盎然的怡人景象离我们越来越远了。

面对传统的自然资源利用方式所引发的种种生态问题，人们已经启动了保护环境、拯救人类自己的声势浩大的全球性运动，如何科学、合理地开发利用自然资源已成为社会普遍关注的焦点，相应的研究成果不断涌现，达到的国际共识也越来越多。用“可持续发展”原则去改造我们的体制、完善我们的法律、改进我们的行为习惯和生产、消费文化等就是其中之一。可持续发展的核心是“既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害。”这是一种调控战略，要求以合理的方式开发、利用自然

资源，在自然资源开发利用中尊重和体现生态规律；推广清洁生产，避免或减少资源利用过程中产生对环境的负面影响；努力寻找综合利用资源的法方法是方法，充分挖掘单位资源的可利用价值；加大环境科技投入，努力寻找新资源或研制可替代资源；以有力的措施保护环境等。总之，要通过种种有效措施，达到人与自然的长期和谐相处的目的。使当代人在享受文明成果的同时，不对后代人追求更高层次的文明造成不应有的损害。

我国是自然资源拥有大国，但人均占有比例却远低于各国平均水平。我国又是自然资源消耗大国，因为我国是发展中国家，为满足人们日益增长的物质文化需要，必然要对我国的自然资源进行大规模的开发利用。随着我国经济的迅猛发展，必然伴随着对环境不同程度的影响甚至破坏。在这种背景下，如何处理自然资源开发与环境保护的关系，显得尤为重要。事实上这早已成为我们党、我国政府、社会十分重视的问题，也是任何企业必须面对、应当重视的大问题。这个问题解决不好，不仅会影响企业自身的生存与发展，更会对人类的可持续发展构成严重的威胁。

目前，不管是这方面的理论研究还是实务经验都显得很不够，待研究的课题很多。李光禄同志主持的山东省教委课题“自然资源开发利用与环境保护法律问题研究”，选题切合实际，研究中采用理论与实际相结合的方法，在分析总结中外成功经验的基础上，针对自然资源开发利用过程中引发的环境问题，展开了从民法、刑法、行政法、环境保护法律文化等多层次、多角度的阐述，对自然资源开发利用与环境保护实务中的若干热点问题，特别是山东省在该方面存在的问题及对策，进行了创建性的探讨。其中的许多观点颇有新意，也有较大的实践指导价值。当然，书中的有些方面，还存在可以进一步探讨和拓展之处，有的设想尚需作更细致的论证，但总体上看，该研究成果的理论开创性和实践指导

价值值得肯定。相信该研究成果会对探索适合我国国情的自然资源开发利用与环境保护的科学理论体系，寻求建立科学的自然资源与环境保护控制系统，促进社会的可持续发展，提供有价值的积极帮助。

山东省环境保护局局长：



二〇〇一年五月二十二日

目 录

第一章 问题的提出及研究的意义	1
第一节 自然资源及其开发利用.....	1
第二节 自然资源开发利用对环境的影响及其协调.....	6
第三节 自然资源开发利用与社会的可持续发展	13
第四节 本研究课题的确立依据及研究的意义	18
第二章 自然资源开发利用与环境保护法比较研究	20
第一节 自然资源开发利用与环境保护立法概况	20
第二节 自然资源开发利用与环境保护立法目的比较	26
第三节 法律体系比较	33
第四节 自然资源开发利用与环境保护立法内容比较	44
第五节 国际合作	57
第三章·自然资源开发利用与环境保护现状评析	68
第一节 自然资源开发利用造成的环境问题	68
第二节 自然资源开发利用与环境管理的经验及存在的问题	78
第三节 加强自然资源开发利用中的环境管理	97
第四章 煤炭资源开发利用与环境保护的特别分析	107
第一节 煤炭资源的特点及其在我国经济发展中的地位	108
第二节 煤炭资源开发利用对环境的破坏.....	117
第三节 我国现行法律规定的评估及完善.....	140
第五章 自然资源开发利用与环境的民法保护	174
第一节 民法对自然资源与环境进行保护评述.....	174
第二节 自然资源开发利用过程中自然资源的民法保护	182

第三节	自然资源开发利用过程中环境的民法保护·····	192
第四节	民法保护的局限性及其超越·····	205
第六章	自然资源开发利用与环境的行政法保护·····	215
第一节	行政法保护环境的综合分析·····	216
第二节	环境行政法的历史发展·····	221
第三节	环境损害行政责任·····	231
第四节	我国环境行政法保护中的问题及对策·····	236
第七章	自然资源开发利用的刑法保护·····	244
第一节	刑法保护的必要性及其发展·····	244
第二节	环境犯罪及其犯罪构成·····	249
第三节	对环境犯罪的具体分析·····	257
第四节	环境刑事程序的完善·····	284
第八章	自然资源开发利用与环境保护的法律文化研究·····	288
第一节	概述·····	288
第二节	西方法律文化对自然资源开发利用与环境保护的影响·····	293
第三节	中国传统环保(生态)文化及其发展建议·····	308

后 记

第一章 问题的提出及研究的意义

第一节 自然资源及其开发利用

一、自然资源的界定和类型

(一)自然资源的含义

自然资源是指生产资料和生活资料的天然来源。自然资源是相对于非自然属性的资源（如人力资源）而言的，是指与人类生产、生活或其他活动有关并能为人类所利用的环境因素。如生物资源、土地资源、水资源、矿物资源、风力资源、太阳能资源等等。

随着社会生产力的发展和科技的不断进步，以及人类对自然界认识的深化，人类不但会不断地扩大开发利用自然资源的范围和程度，而且还会发现许多新的自然资源。这样，自然资源的内涵会不断得到扩大。

(二)自然资源的分类

自然资源丰富多彩，按不同的标准可把其分为多种类型。例如，根据用途，自然资源可分为生产资源、旅游资源、保健资源和科学资源等；按地貌类型，自然资源可分为陆地资源、海洋资源、大气资源等；按照自然资源的分布量和被人类利用时间的长短，自然资源可分为有限自然资源和无限自然资源两大类。前者又可分为可更新自然资源（如动植物资源）与不可更新自然资源（如矿产资源）。无限自然资源是指用之不竭的自然资源，如太阳能、风能、潮汐能、海水等。除海洋外，目前还没有把他

们作为自然资源立法保护的對象。但人类活动会直接或间接影响它们。

经济学对自然资源的最基本划分，是把其分为可再生自然资源和非再生自然资源。可再生自然资源是可以用自然力保持或增加蕴藏量的自然资源，包括生物自然资源（动物、植物、微生物资源）和非生物自然资源（土地、太阳能等）。可再生自然资源的特点是，在合理使用的前提下，可以依靠自身的运行力量，自己生产自己，使之得到恢复和再生，从而能为人类永续利用。如只要不过量捕捞，河、湖、海洋中的鱼类会一代一代繁殖下去；只要合理砍伐，森林可以砍了再生并可不断往复下去等。人类利用可更新自然资源的数量和速度，不能超过自然资源本身的更新速度，否则，会造成自然资源枯竭。并且，人类活动对可再生自然资源中任何一种自然资源的改变，都会影响其他自然资源。如空气和水的质量会因为污染而下降，太阳能的质量也会因为大气污染而下降等。非再生自然资源又称可耗竭自然资源，是指不能运用自然力增加蕴藏量、无自我繁殖能力的自然资源。由于不能自我繁殖，非再生自然资源的初始禀赋是固定的，用一点少一点，不可再生。某一时点的任何消耗，都会减少以后时点的自然资源供给，直至枯竭。煤、铁等矿藏是非再生自然资源的典型。非再生自然资源又可分为可回收的非再生自然资源和不可回收的非再生自然资源。前者主要指金属等自然资源，后者主要指石油、煤、天然气等能量自然资源。对非再生自然资源，我们应高度重视它的充分利用，能回收的回收，能综合利用的尽量综合利用，对那些贵重、稀缺自然资源还应尽量采取其它替代的办法，力求延长其使用年限。

二、自然资源的开发利用

（一）自然资源开发利用的含义

所谓自然资源开发利用，是指为满足社会经济发展的需要，运用一定手段使自然资源从原始的存在状态进入到社会经济的运转过程之中的系列活动。自然资源的存在，本身并不意味着自然资源优势，更不等于有了经济优势。自然资源只有经过开发利用方能显示出其优势。然而，有自然资源，并不意味着就可以开发利用，更不意味着能够被合理的开发利用。只有在适宜的社会生产力水平基础上，在适宜的生态机制、政策法律机制和市场机制的推动下，达到社会经济系统与生态系统和谐运行时，其优势才能充分发挥出来。

自然资源开发利用的实质是人与自然之间的物质交换。从自然资源开发利用的一般过程看，社会生产归根到底是从自然环境中获取自然资源，再通过某种方法加工成为生产资料或生活资料。而上述过程的基础是劳动。正如马克思所说，“劳动首先是人和自然的过程，是人以自然的的活动引起的、调整和控制人和自然之间的物质交换的过程”¹。人类的生产活动由两个侧面交互构成，“一边是人及其劳动，另一边是自然及其物质”²。就是说，社会的物质生产与自然界有着内在的联系，而且物质生产包括了自然开发利用本身。简言之，自然资源开发利用的过程就是人类通过劳动与自然界进行物质交换的过程。在这个过程中，人类并不是消极被动的适应自然，而是能动的认识和改造自然；“动物仅仅利用外部自然界，单纯的从自己的存在来使自然界改变；而人则通过他所做出的改变来使自然界为自己的目的服务，来支配自然界”³。同时，人类在改变自然、利用自然资源为自己服务时，又不能违背客观规律，否则就要碰壁或受到自然界的惩罚。

¹ 《马克思全集》第23卷第201页

² 同上，第208页

³ 同上，第三卷第517页

以土地资源为例，人们在利用土地资源时，必须了解和尊重土地生态系统的生态平衡，即使土地的投入和产出保持平衡，做到用地和养地结合。我国古代的文化发源地黄土高原，就是因为利用时未能保持生态平衡，才变成了今天这种水土严重流失的局面。

自然资源的开发利用是人类社会发展进步的基础。事实上，人类社会的各领域，人类社会的每一个进步，无不与自然资源的开发利用有关。农业生产就是把太阳能转化为化学潜能，把无机物转化为有机物的过程；能源的作用更是巨大：从钻木取火到使用畜力，从开发风力、水力到利用煤、石油、天然气，从电能到原子能的生产和利用，每一次新能源的使用，都带来了社会的明显进步。可以说，离开自然资源，人类就无法进行任何物质生产活动。

(二)自然资源开发利用方式的演变。

人类发展的全部历史，是人与自然结合的历史，实际上是人类对自然资源的开发利用史。人类对自然资源的开发利用方式及范围和程度是一个不断演化的过程，大致可分为三种类型：

1、原始依附型开发利用。在漫长的原始社会阶段，当时的古人类依靠狩猎和采集，从周围的环境中获取野生果实、块茎等事务，所使用的生产工具是棍棒、石器等。在这个阶段，由于人类尚无建立起社会经济结构，人类与自然界的物质能量交换和转化的方式同动物并没有多大差异。人只能利用自然界中某些现存的自然生成物，只能在偶然的时机中得到自然界的恩赐，而不能控制和掌握这些物质的产生和形成过程。人类对自然资源的开发利用是一种不超过自然力负荷的、略带掠夺式的形式。尽管后期的刀耕火种也可以说是人类初步干预自然的努力，但由于生产工具十分简单粗糙，人类几乎和动物一样融合于自然生态之中，人

类的活动对环境没有什么破坏。

2、传统改造型开发利用。随着人类对自然力利用能力的提高，生产技术的一定积累，尤其是人口与需求的压力，种植农业和金属工具应运而生，原始的生产力转化为传统的手工生产力。这一时期，人类开始自觉利用植物的自然生长期为自己服务，并通过轮作、深耕、农牧结合和增施粪肥等方法，扩大了物质循环和能量转化的范围，实现了部分物质的再循环利用和一定程度的土地合理开发利用。在工具使用方面，由原始的棍棒、石器逐步过渡到了使用金属工具，在一定程度上摆脱了靠天吃饭的局面，具备了改造自然的特征。然而，传统农业仍是以畜力为主，使用铁制手工工具的小农经济。生产自给自足，劳作全凭经验，经营分散，规模狭小，从而难以较大规模的充分开发利用自然资源，更不可能在生产结构总体上正确处理农、林、牧之间的关系。

3、现代掠夺型开发利用。以大机器的出现为标志的工业革命，揭开了近代产业社会的序幕。机器体系的诞生及其在生产中的使用，使传统的以人的肌肉收缩牵动骨骼运动的“人体动力机”被机械性的蒸汽机及随后的电动机所取代，也就是“动力机”由劳动者自身转移给劳动工具，在人类发展历程中，生产动力第一次由人自身转化为能源和动力机，人类在很大程度上超脱了自然的限制，有大自然怀抱中的婴儿转化为大自然的主人，开始了向大自然索取的大进军，人类对自然的开发利用由原来的适应型、改造型，逐步走向了掠夺型。随着物质与技术的日益雄厚，整个生物圈差不多都打上了人的烙印。例如，现代发达国家的石油农业生态经济系统，除了光、热、气等一些自然要素外，农田耕作主要靠机械、化肥、农药、除草剂等人造物质。受利益的驱动和人类中心理念的指导，人类不断扩大自己的索取领域——从土地延伸到整个生物圈，从而大大加快了自然资源的开发利用范围和

消耗速度。更为严重的是，由于人类在开发利用自然资源的活动中，注重索取，轻视甚至不顾人于自然的和谐统一，结果酿成了一系列生态灾难，如耕地锐减、土地沙化、草原退化、森林破坏、物种减少甚至灭绝、环境污染、能源危机等。

第二节 自然资源开发利用对 环境的影响及其协调

一、自然资源开发利用对环境的影响

环境是个范围并不十分确定的概念。《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。”美国《国家环境政策法》第2篇所规定的环境是指“国家各种主要自然环境、人为环境或改造过的环境状况和情况，其中包括但不限于：空气和水；包括海域、港湾河口的淡水，陆地环境，其中包括但不限于森林、干地、湿地、山脉、城市、郊区和农村环境”。日本《公害对策基本法》第1章第2条规定：“本法所称生活环境是至于人类生存有密切关系的财产，与人类生活有密切关系的动物和植物以及这些动物、植物的生存环境。”

自工业革命以来，人类对自然资源的开发利用达到了近乎疯狂的程度，在促进了社会迅速发展的同时，引发了一系列问题。就其对环境的影响来说，主要表现在以下方面：

（一）造成环境污染。人类不断开发利用自然资源，特别是能源消费过程中，不断向环境排放废物，是造成环境污染的基本根源。我国的大气污染属于煤烟型污染，以粉尘和酸雨危害最大，

且成日益加剧趋势；汽车燃油产生的大量尾气，使城市污染的主要污染源之一；煤矿洗煤、选煤废水外排，煤矸是露天堆放风吹雨淋，大量废水携带污染物渗入地下或汇入地表水，严重污染水质。如此等等，不一而足。

（二）导致环境功能衰退。自然资源具有整体性特征，它们之间有着相互的、内在的、有机的联系。人类在改变一种资源或资源生态系统中的某些成份时，必然给周围的其他资源带来影响。例如森林，既有涵养水份、保持土壤肥力的功能，又有净化空气、绿化环境的作用，还能作为野生动植物生长栖息地。对森林的乱砍滥伐，不仅会直接改变林木和植物的状况，而且还会引起土壤和径流的变化，对野生动物，甚至对气候也产生相当不利的影响。事实一再证明，自然资源的开发，会对环境及其功能造成影响，导致环境功能衰退，环境破坏严重。人类对自然资源的不合理开发利用，有时会严重干扰整个自然界的正常循环，并大大减弱再生自然资源的再生能力。例如，开发煤矿，可能会使周围的地表下沉，地表移动，破坏土地资源，而且还会改变当地的水文地质条件，使地下水水位下降甚至干枯；地面大量堆放的煤矸石、矿渣，不仅侵占耕地，而且还自燃污染环境；煤炭燃烧排放的硫化物，会形成酸雨，进而污染河流、毁坏农作物、毁坏森林；石油、天然气在开发过程中对其含高矿物质和盐分的水的分离，造成对水自然资源的污染，脱硫造成对人气的污染；水电开发需建坝造湖，会引起江河水情的变化，淹没上地，影响库周陆地生物、库区气候；森林的过度砍伐，植被的大量破坏，特别是长江、黄河上游水土保持林的大量破坏，导致水土流失加剧，环境状况恶化。等等。

自然环境的破坏在全世界范围内均有发生。早在农牧业社会时期，人类为获取丰富的食物而在人类居住的周围大量开垦土

地，破坏天然植被，导致森林被严重破坏，草原退化、水土流失严重的局面，最终形成沙漠或土壤肥力极低的荒地，使局部地区的自然环境遭到严重破坏，有些至今也未恢复。如古代两河流域、古希腊、阿尔卑斯山南坡以及我国的黄河流域等。再如，我国西北地区、内蒙大草原区以及矿产资源集中区，由于人们过度放牧，对矿产的滥开滥采，导致地表植被严重受损，水土流失、土地沙化现象日益加剧，直接危及了当地居民的生存。再如后果极为严重的非洲大灾荒，前后持续了多年，其产生原因固然有自然因素如气候、地理条件的影响，但专家普遍认为，这场灾荒是非洲大面积森林破坏、农业和人口政策失误、滥伐、滥垦、滥牧的结果，是人为因素和自然因素的相互作用形成的恶性循环。由于对自然资源的不合理开发、利用，加剧了毁林、植被破坏和水土流失；而生态破坏的结果则进一步导致生物产量的减少；生活更加贫困，生存条件得不到保障。

（三）造成自然资源浪费。自然资源的不当开发利用，造成自然资源的大量浪费。其结果，不仅破坏了环境的整体性、协调性，而且还在很大程度上导致环境生态的失衡，使生物多样性受到威胁甚至部分生物灭绝。比如，森林的过度砍伐使很多动物失去了赖以生存的家園，渔业的过度捕捞使渔业生产难以为继；对不可再生自然资源的不合理开发利用，导致的后果更为恶劣——会导致该类自然资源的逐步枯竭，威胁人类的可持续发展。就煤矿资源开发来说，20世纪80年代，中央曾提出“大矿大开，小矿小开，有水快流”的方针，导致群众的开矿积极性不合理膨胀，出现了只讲加强开发，有水快流，不讲资源环境保护的现象，造成小矿井遍地开花，处处林立的局面。这些小矿井，采矿、选矿作业均以土法进行，不仅劳动强度大，回收率低，资源浪费大，污染环境严重，而且初级产品质量低劣，经济效益低下。此外，

小矿井所有人，特别是个体采矿者非法进入勘探矿区或国营采矿区滥采滥挖，哄抢矿产资源，破坏和浪费了大量资源。据《工人日报》1988年12月26日报道，为建国营渤海湾矿务局三号井，国家投资1.65亿元人民币，用了10年时间才建立起来，但在正式投产前，主矿体已被63个乡镇小煤窑团团围住。而这些小煤窑的回采率仅达百分之十左右，百分之九十的宝贵资源被白白浪费掉，令人十分痛心。

二、自然资源开发利用与环境保护的协调

传统的自然资源利用方式所引发的种种生态问题，对人类的生存和延续构成了严重威胁。并且，随着人口数量的迅速、不断增加，越来越多的自然资源被开发利用，资源的消费量在迅猛增长，资源消费“透支”日趋严重。若继续沿用传统的开发利用方式，人类将不可避免的陷入灾难的深渊。在此背景下，人们对自己的未来前途给予了普遍关注，并出现了悲观主义和乐观主义两类截然不同的观点。悲观主义者的代表作是罗马俱乐部在1972年发表的名为《增长的极限》的报告。报告认为，如果世界人口、工业化、污染、粮食生产和资源消耗等照现在的趋势继续下去，地球上增长的极限将在今后的100年内发生，届时最可能的结果是，人口和工业生产力都会相当突然和不可控制的衰退。获得全球均衡状态的方法之一是让经济“零增长”。而乐观主义者则认为，生物圈中的资源对满足人类发展是绰绰有余的，尽管人类进一步开发利用自然资源的可能性有缩减的趋势，但这决不意味着满足社需要的可能性也会相应缩减——因为地球资源并非是一固定值，在不同的生产方式下，这个量是不断增长的¹。在一定范围内，甚至先污染后治理也未尝不可。况且，人类自身是不断

¹ E. 费道洛夫：《人与自然》，中国环境科学出版社，1986年版，第59页