

21

全国成人高等教育规划教材

环境资源法

教育部高等教育司 组编



北京师范大学出版社

全国成人高等教育规划教材

环境资源法

教育部高等教育司 组编

主 编 马驥聰

北京师范大学出版社

• 北京 •

图书在版编目(CIP)数据

环境资源法/马骧聪主编. —北京:北京师范大学出版社,
1999. 6

ISBN 7-303-05020-5

I. 环… II. 马… III. 自然资源保护法-概论-中国 IV.
D922.601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 11356 号

北京师范大学出版社出版发行
(北京新街口外大街 19 号 邮政编码:100875)

出版人:常汝吉

北京师范大学印刷厂印刷 全国新华书店经销

开本:850mm×1168mm 1/32 印张:12.625 字数:315 千字

1999 年 6 月第 1 版 1999 年 6 月第 1 次印刷

印数:1~5 000 定价:15.50 元

出版说明

为了加强成人高等教育教学的宏观管理,指导并规划成人高等教育的教学工作,保证达到培养规格,教育部于1998年4月颁布了全国成人高等教育公共课和经济学、法学、工学等学科门类主要课程的教学基本要求。教学基本要求是成人高等教育的指导性教学文件,是成人高等教育开展有关课程教学工作和进行教学质量检查的重要依据。为了更好地和更迅速地贯彻这个教学基本要求,我司又组织制订了全国成人高等教育主要课程教材建设规划。经过有关出版社论证申报和教育部组织的成人教育专家评审,确定了各门课程教材的主编人选及承担出版任务的出版社。

承担任务的出版社,遴选了学术水平高、有丰富成人教育经验的专家参加教材及教学辅助用书的编写和审定工作。新编教材尽可能符合成人学习特点,较好地贯彻了成人高等教育教学基本要求。推广使用这套教材,对于加强成人高等教育的教学工作,提高教学质量,促进成人高等教育的改革与发展具有十分重要的意义。

首批完成的有公共课和经济学、法学、工学三大学科门类共81门主要课程的教材。由于此项工作是一项基础性工作,具有一定的开创性,可能存在不完善之处。我司

将在今后的教学质量检查评估中,及时总结经验,认真听取各方反馈意见,根据教学需要,适时组织教材的修订工作。

教育部高等教育司

一九九八年十二月一日

前 言

在教育部高等教育司的安排和领导下,在北京师范大学出版社的主持下,我们编写了这部《环境资源法》教材。

从编写思路来说,该教材的特点是将环境法和自然资源法结合起来,把环境与自然资源法作为一个法律部门来加以论述,简称“环境资源法”,而以往是把环境法和自然资源法分开进行教学的。所以这样做,是因为环境和自然资源是密不可分的,环境法和自然资源法的调整对象和目的基本上是一致的。

但是,环境法、自然资源法是各有侧重,各有自己的特点和相对独立性的。因此,把环境资源法作为一个法律部门来进行研究和教学,还是一种尝试和探索,这不应当影响环境法和自然资源法的各自发展。

从指导思想上来说,我们力求以马克思主义关于人与自然的辩证学说和可持续发展思想为指导,把法学、环境科学、资源科学的理论结合起来,做到既有理论概括又突出应用性,适应成人教育的特点。

为了培养人材和提高全民的环境资源意识及环境资源法制观念,切实贯彻执行“以法治国”的方略,依法保护、管理和合理利用环境资源,我们力求理论联系实际,较全面系统地阐述我国的环境资源问题及为解决这些问题而制定的法律制度和措施。

环境资源法综合性强,涉及面广,有关法律法规很多,在学习和教学中应当根据需要重点学习主要环境资源法律法规,同时最好结合周围发生的实例进行学习。

成人教育是多层次的,各地的情况也是千差万别的,因此,在学习和教学中可以根据需要选择重点。

作 者

1999 年元月

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 环境、资源及环境资源问题	(1)
第二节 环境资源保护与法	(11)
第二章 环境资源法概论	(21)
第一节 环境资源法的概念	(21)
第二节 环境资源法的历史发展	(33)
第三节 我国的环境资源法体系	(45)
第四节 环境资源法律关系	(53)
第三章 我国环境资源法的基本原则	(60)
第一节 协调发展原则	(60)
第二节 预防为主原则	(64)
第三节 合理开发利用原则	(68)
第四节 开发利用者负担原则	(71)
第五节 公众参与原则	(74)
第四章 环境资源基本法律制度	(78)
第一节 环境资源基本法律制度概述	(78)
第二节 环境资源规划制度	(80)
第三节 环境资源监测调查制度	(87)
第四节 环境资源许可制度	(91)
第五节 环境资源税费制度	(93)
第五章 污染防治基本法律制度	(100)
第一节 环境影响评价制度	(100)

第二节	“三同时”制度·····	(106)
第三节	排污申报登记制度·····	(109)
第四节	限期治理制度·····	(111)
第五节	严重污染环境的落后生产工艺设备限期淘汰 制度·····	(113)
第六节	环境标准制度·····	(116)
第六章	自然资源保护利用基本制度·····	(123)
第一节	资源利用中的财产权制度·····	(123)
第二节	资源利用中的补救、补偿制度·····	(130)
第三节	资源利用中的禁限制度·····	(136)
第四节	资源综合利用制度·····	(142)
第七章	环境污染防治法(上)·····	(147)
第一节	环境污染防治法概述·····	(147)
第二节	大气污染防治法·····	(150)
第三节	水污染防治法·····	(157)
第四节	海洋污染防治法·····	(167)
第八章	环境污染防治法(下)·····	(177)
第一节	环境噪声污染防治法·····	(177)
第二节	固体废物污染防治法·····	(185)
第三节	有毒有害物质污染控制法·····	(195)
第九章	自然资源法(上)·····	(209)
第一节	自然资源法概述·····	(209)
第二节	土地法·····	(214)
第三节	水法·····	(227)
第四节	水土保持法·····	(236)
第十章	自然资源法(下)·····	(242)
第一节	森林法·····	(242)
第二节	草原法·····	(253)

第三节	渔业法·····	(259)
第四节	矿产资源法·····	(268)
第十一章	特殊环境资源保护法·····	(282)
第一节	特殊环境资源保护法概述·····	(282)
第二节	物种保护法·····	(284)
第三节	自然保护区保护管理法·····	(291)
第四节	风景名胜区保护管理法·····	(295)
第五节	森林公园保护管理法·····	(298)
第六节	自然遗迹和人文遗迹保护管理法·····	(301)
第十二章	环境资源法律责任·····	(305)
第一节	环境资源法律责任概述·····	(305)
第二节	环境资源行政责任·····	(310)
第三节	环境资源民事责任·····	(315)
第四节	环境资源刑事责任·····	(319)
第十三章	环境资源的国家管理和监督·····	(332)
第一节	环境资源的国家管理·····	(332)
第二节	我国环境资源管理的监督·····	(339)
第十四章	环境资源纠纷处理和环境资源诉讼·····	(344)
第一节	环境资源纠纷概述·····	(344)
第二节	处理环境资源民事纠纷的方式·····	(349)
第三节	环境资源行政诉讼·····	(355)
第四节	环境资源民事诉讼·····	(360)
第十五章	国际环境法概要·····	(367)
第一节	国际环境法的概念·····	(367)
第二节	国际环境法的基本原则·····	(371)
第三节	与环境资源保护有关的重要国际组织·····	(377)
第四节	环境资源方面的国际条约·····	(380)
第五节	国际贸易与环境保护·····	(384)

后 记.....	(390)
参考文献.....	(391)

第一章 导 论

〔内容提示〕 本章论述环境资源及其与人类的关系，环境资源问题，环境资源保护及其重要意义，可持续发展战略，我国的环境资源保护基本国策，法对保护环境资源的重要意义，环境资源法学。

第一节 环境、资源及环境资源问题

一、环境的定义及分类

（一）环境的定义

“环境”是一个在各种学科和各个社会生活领域广泛应用的概念，如工作环境、学习环境、投资环境等等，其基本含义是指相对于某主体事物而言的外部条件。环境科学和环境法中的环境，是指以人类为主体的外部物质世界，即人类赖以生存和发展的自然环境。自然环境所包含的范围和内容十分广泛和丰富，相对于人类而言的整个自然界及其中的各种自然资源、物质和能量，都属于自然环境的范畴。可以说，自然环境、自然界是无所不包的、无限的。但是，在现阶段所说的环境主要是指地球环境，因为地球是人类的家园，只有地球上生命存在，人类的生存和发展依赖于地球环境，同时人类的活动又从各方面影响地球环境。

环境法上所说的环境与环境科学上讲的环境虽然基本一致，但有所不同，主要是在范围上比较狭窄。因为法律是人制定的用

以保护环境的手段，法律所保护的环境只能以人力所及为限。如太阳及其光和热是人类赖以生存和发展的基本环境条件，但法律无法规定保护太阳，因为人力无法对它进行保护。当然，人类干预和保护环境的能力是随着科学技术的发展而不断提高的。在人类加紧探索外层空间的今天，国际法上已经提出保护月球环境和外层空间的环境问题。

为了从法律上明确界定环境，世界上许多国家的法律对环境作了规定。例如美国 1969 年的《国家环境政策法》在第 2 篇第 1 节第 1 条规定了“自然环境、人为环境或改造过的环境”，并指出“其中包括但不限于空气和水——包括海域、港湾河口和淡水；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。”俄罗斯联邦 1991 年 12 月通过的《自然环境保护法》第 4 条规定的自然环境保护对象包括：自然生态系统、大气臭氧层、土地、地下资源、地表水和地下水、大气、森林和其它植物、动物界、微生物、生物遗传资源、自然景观等。

我国 1989 年通过的《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、城市和乡村等。”这一规定的特点是把抽象概括和具体列举结合起来，既具体列出了大气、水、土地、森林等各种环境因素，又概括地指出环境是指影响人类生存和发展的各种自然因素的总体，突出环境的整体性，并为今后扩展具体的环境因素留出余地。

（二）环境的分类

自然环境是一个整体，同时它也是由各种因素构成的。因此，可以从不同角度加以分类。

1. 按环境要素分类

从构成环境的要素来说，可将环境分为水环境、大气环境、土

壤环境、海洋环境、生物环境等。

2. 按环境范围分类

依据环境的范围大小不同，可将环境分为聚落环境、地区环境、国家管辖环境、区域环境、全球环境乃至宇宙环境。

3. 按环境形成过程与人类的关系分类

依据环境形成过程与人类的关系，可将环境分为天然环境和人为环境或经过人工改造的环境。天然环境是未受人类干预或人类干预很小的自然形成的环境，如海洋、土地、原始森林、天然草场、河流和湖海等。人为环境是在天然环境的基础上经过人工改造的环境，如在一定的土地、水、气候等自然环境条件下建设的城市和乡村、人造森林、人工挖掘的运河、人工修建的水库以及历史文化遗产与自然环境融为一体的人文遗迹和风景名胜等。需要强调指出的是，人为环境仍然是一种自然环境。这不仅因为它们是在自然环境的基础上经过人工改造形成的，还因为它们一旦形成就成了整个自然环境的一个组成部分，产生一定的环境效应。所以，我国《环境保护法》称其为“经过人工改造的自然因素”，美国《国家环境政策法》表述为“人为环境或改造过的环境”。《斯德哥尔摩人类环境宣言》也指出人类环境包括“天然和人为的两个方面”。

此外，还有从不同角度提出的农业环境、生活环境、生态环境等各种称谓。

但是应当指出的是，各种环境分类都是相对的，在任何情况下都不要忘记环境的综合性、整体性，各种环境因素是相互联系、相互制约的。

二、资源的定义及分类

（一）资源的定义

资源的概念有广义和狭义之分。广义的资源包括自然资源和社会资源。狭义的资源仅指自然资源，即自然资源的简称。自然

资源是指自然界中天然生存的、可为人类利用的各种物质和能量。社会资源是指人类通过劳动在开发利用自然资源的过程中形成的物质与精神财富，包括以实物形态存在的人力资源和经济资源及非实物形态的科技、教育、文化、信息、管理等资源。

环境资源法所讲的资源是狭义的资源，即自然资源。

自然资源是自然环境的组成部分，主要包括土地、水、海洋、气候、生物和矿产资源等。

（二）资源的分类

自然资源分为可再生资源、不可再生资源和恒定性资源三大类。所谓可再生资源亦称可更新资源，指能够自我再生、更新或恢复使用的自然资源，包括生物资源和土地、水。动物、植物和微生物有生命，与其周围环境构成生态系统，有自我更新、繁殖能力，只要不破坏其生存环境、生态系统，它们就可以不断更新和再生。土地和水虽然没有生命，但有其恢复和循环使用的规律，只要遵循这些规律，就可以为人类永续利用。所谓不可再生资源也称作不可更新资源，是指各种金属和非金属矿物。它们没有生命，没有再生能力，都是经过漫长的地质年代，在特定的自然条件下生成的，无法再生，用一点少一点，直至耗竭。所谓恒定性资源是指太阳能、风能等，它们在自然界大量存在，取之不尽用之不竭。

（三）自然资源的特点

自然资源具有可用性、有限性、整体性和区域性的特点。可用性是指自然资源必须是自然界中那些可供人类利用的物质和能量，否则，不是自然资源。但是，从整体来说，自然资源的可利用潜力是无限的，因为随着人类认识能力的提高和科学技术的不断进步，可以利用的自然资源的范围和效率将不断扩大。同时，自然资源又具有有限性，因为任何一种自然资源的绝对量或人类所能利用的部分及利用的条件都是受到限制的，可更新资源的再生

能力也是受一定条件限制的。自然资源的整体性在于自然资源是一个系统，其各个组成要素是相互联系、相互制约的，任何一种资源的变化都会影响到整体。自然资源的区域性，是说自然资源的形成是受一定区域的自然环境决定的，自然资源是以一定的质和量分布于一定区域的。开发利用自然资源必须注意其特点。

三、环境、资源与人类的关系

（一）人类是自然环境的组成部分

人类是自然环境的产物，是大自然的组成部分，一时一刻也离不开自然环境。人类生存的地球至少已有 45 亿到 46 亿年的历史，而我们人类的发展史只不过 200 万年到 280 万年。这就是说，先有地球环境后有人类，人类是地球自然环境长期进化的结果，人类是在地球环境演化到适合其生存的时候才诞生的，而其继续存在和发展是以这种自然环境为前提的。所以，人类对自然环境有着天然的依赖性，自然环境对人类有三方面的作用：一是人类赖以生存和延续的条件，二是人类生活、生产和其它各种活动的场所、空间，三是人类取得各种生活资料和生产资料的源泉。

自然资源是自然环境的组成部分，它是人类的劳动对象，是人类一切生活和生产资料的最初来源，是生产力发展的基本要素，是人类生存和发展的物质基础。马克思写道：“正像威廉·配第所说，劳动是财富之父，土地是财富之母。”^① 这里所说的土地是指土地及其相连的各种自然资源。

（二）人类与环境资源在相互作用

人类开发利用环境资源，环境资源又反作用于人类，人类与自然环境始终处于相互作用和影响的矛盾的统一之中。为了生存、繁衍和发展，人类从其诞生的第一天起就在开发利用自然环境和资源。人类和一般动物不同，一般动物只会适应环境，而人类则

^① 《马克思恩格斯全集》第 23 卷，第 57 页。

会用自己的劳动改造自然环境，使自然环境为自己的利益服务满足自己的物质和精神需要。恩格斯指出：“一句话，动物仅仅利用外部自然界，单纯地以自己的存在来使自然界改变；而人则通过他们作出的改变来使自然界为自己的目的服务，来支配自然界。这便是人同其他动物的最后的本质的区别，而造成这一区别的还是劳动。”^①

人类为了满足自己的物质和精神需要而对自然界的改变，即对自然环境和资源的开发利用和改造，是人类活动对自然环境施加影响和作用。而这种人为作用和影响可能是正反两方面的。正面的、良性的，可以促进自然界的发展，改善自然环境，增加自然资源。反面的、恶性的，则会不利于自然界的发展，破坏自然环境和资源。而自然环境和资源的破坏和污染，又反过来危害人类。造成这种状况的原因在于自然界有其自身的客观发展规律，其中的各种物质、能量交换和循环必须保持动态的平衡，人类改造自然环境的行为如果符合客观自然规律，则促进自然界的发展，如果违背客观自然规律，则必然造成生态失衡，从而危害人类自己，即遭受自然界的报复。所以，人类必须尊重自然规律，必须牢记自己是自然界的一部分，审慎地善待自然界，合理开发利用自然环境和资源，与自然界保持和谐的关系，与自然界协调共同发展。正如恩格斯所强调指出的那样，“我们必须时时记住：我们统治自然界，决不像征服者统治异民族一样，决不像站在自然界以外的人一样，——相反地，我们连同我们的肉、血和头脑都是属于自然界，存在于自然界的；我们对自然界的整个统治，是在于我们比其他一切动物强，能够认识和正确运用自然规律。”^②

① 《马克思恩格斯全集》第20卷，第518页。

② 《马克思恩格斯全集》第20卷，第519页。