

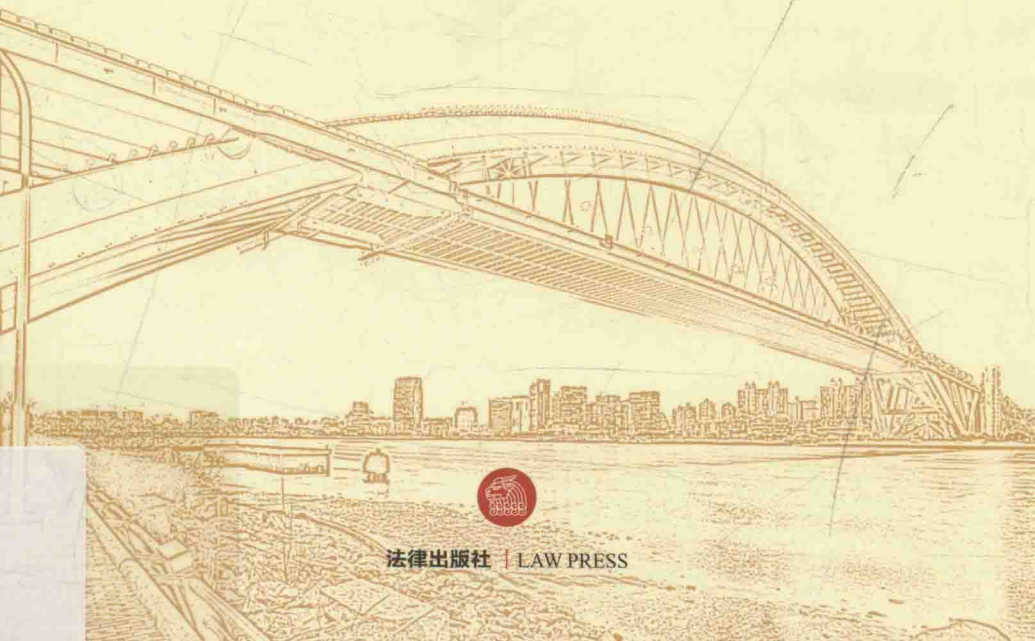
上海市高校法学一流学科环境资源法丛书

自然资源法

——理论·实务·案例

Natural Resources Law
Theory · Practice · Cases

王文革 / 主编



法律出版社 | LAW PRESS

中央财政支持地方高校发展环境法重点学科建设项目

自然资源法

——理论·实务·案例

Natural Resources Law
Theory · Practice · Cases

王文革 / 主编

副主编 连晓燕

撰稿人 (以拼音字母排序为序)

李莹雪 王文革 王琦
吴冰凌 吴海秀 熊雅
朱亚荣



法律出版社 | LAW PRESS

图书在版编目(CIP)数据

自然资源法：理论·实务·案例 / 王文革主编. —
北京：法律出版社，2015. 12

(上海市高校法学一流学科环境资源法丛书)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8970 - 6

I. ①自… II. ①王… III. ①自然资源保护法—研究
—中国 IV. ①D922. 604

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 005654 号

自然资源法

——理论·实务·案例

王文革 主编

编辑统筹 法律应用出版第二分社

策划编辑 冯雨春

责任编辑 冯佳欣

装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制 吕亚莉

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

印张 27

字数 390 千

版本 2016 年 1 月第 1 版

印次 2016 年 1 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话：

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 8970 - 6

定价:68.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

主 编 简 介

王文革,武汉大学环境资源法博士,华东政法大学经济法博士后、教授、高级工程师、经济师。现为上海政法学院环境资源与能源法研究中心主任、上海市重点学科环境资源法学科负责人、上海市教委重点学科经济法学科带头人、最高人民法院应用法学研究所上海政法学院国土资源司法保护研究基地主任。兼任国际组织 IUCN 生态系统管理专家组成员、《中国国土资源报》法律顾问、中国环境资源法研究会副会长等。先后荣获全国宝钢优秀教师奖、上海浦江学者、上海市十大优秀中青年法学家、上海市曙光学者、第三届全国法学教材和科研成果奖、上海哲学社会科学优秀成果三等奖、上海高校优秀教学成果奖二等奖等。主要研究领域:环境资源与能源法、房地产法、经济法、行政法等。主持国家社科基金项目,教育部、司法部等国家级、省部级科研项目 20 多项,其他项目多项。独著、主编、参编著作和教材 23 部,其中代表性个人专著有:《土地法学》《城市土地节约利用法律制度研究》《节能法律制度研究》《城市土地配置利益博弈及其法律调整》《城市土地市场供应法律问题》《环境知情权保护立法研究》等;先后在《中国环境科学》《法商研究》等杂志上发表论文 100 多篇,其中多篇论文被人大复印资料全文转载。

总 序

我校环境法学科在“十一五”期间被上海市教委列为重点学科,在上海市教委的资助下出版了系列学术著作和教材。在“十二五”开局之年,经专家评审,上海市教委批准,我校环境法学科被列入上海高等教育内涵建设“085”工程建设项目,建设周期五年,包括环境法重点学科建设项目和城市环境安全知识创新平台建设项目两个子项目。2012年,我校环境法学科被列入上海市高校一流学科(上海市重点学科)法学建设规划项目,建设周期五年。2015年,我校环境法学科被列入上海市高原学科法学建设规划项目,建设周期八年。该学科以环境资源法理论和实践为总体建设方略,注重与相关学科的交叉与融合,下设环境保护法、自然资源法、能源法、海洋法、环境健康法、灾害防治法、循环经济法、国际环境法、房地产法、环境资源经济(金融)法、环境资源行政法、环境资源犯罪、环境社会学、生态哲学、环境司法15个方向。根据总体建设方略,该学科成果形式除课题、咨询报告和论文外,计划出版系列环境资源法专著和教材。期盼学术界同仁和广大读者提出批评和建议,帮助我们在这套丛书做好。

上海市重点学科环境资源法学科负责人

上海政法学院环境资源与能源法研究中心主任

王文革

2015年11月

编写说明

20 世纪末 21 世纪初,我国立法机关逐步加大完善自然资源立法的力度,对《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国水法》《中华人民共和国草原法》《中华人民共和国渔业法》等重要的法律法规进行了修订,确立了一系列重要的指导思想、基本原则和基本制度。为了适应普通高等学校法学专业及其他相关专业的自然资源法教学需要,我们编写了这部教材。

本书吸收了本学科最新研究成果、教学改革成果和自然资源管理与司法实践新经验,结合我国和国际自然资源立法新动态,全面系统地阐述了自然资源法的总论、水资源法、土地资源法、矿产资源法、森林资源法、草原资源法、海洋资源法、渔业资源法、野生动植物保护法、自然保护区法、能源法等基本内容,注重培养学生运用自然资源法基本理论分析问题和解决问题的能力。本书如有疏漏谬误之处,敬请读者批评指正。

本书由王文革负责统稿,连晓燕协助统稿。各章节撰稿人分工如下:

熊雅:第一章。

吴冰凌:第二章、第六章。

王文革:第三章。

王琦:第四章、第五章。

吴海秀:第七章、第十二章。

朱亚荣:第八章、第十一章。

李莹雪:第九章、第十章。

编 者

2015 年 12 月

目 录

第一章 自然资源法总论 / 001

第一节 自然资源法的概述 / 001

第二节 自然资源法基本原则 / 023

第三节 自然资源法基本制度 / 041

第四节 自然资源法律责任 / 068

第五节 自然资源法律救济 / 082

第二章 水资源法 / 109

第一节 概述 / 110

第二节 我国水资源的立法沿革 / 113

第三节 我国水资源的主要法律规定 / 116

第四节 水资源的国际公约或条约 / 125

第三章 土地资源法 / 141

第一节 概述 / 141

第二节 我国土地资源的立法沿革 / 144

第三节 我国土地资源的主要法律规定 / 146

第四节 土地资源的国际公约或条约 / 154

第四章 矿产资源法 / 170

第一节 概述 / 170

第二节 我国矿产资源的立法沿革 / 174

第三节 我国矿产资源的主要法律规定 / 175

第四节 矿产资源的国际公约或条约 / 179

第五章 森林资源法 / 199

第一节 概述 / 199

第二节 我国森林资源的立法沿革 / 202

第三节 我国森林资源的主要法律规定 / 202

第四节 森林资源的国际公约或条约 / 208

第六章 草原资源法 / 227

第一节 概述 / 228

第二节 我国草原资源的立法沿革 / 230

第三节 我国草原资源的主要法律规定 / 233

第七章 海洋资源法 / 251

第一节 概述 / 251

第二节 我国海洋资源立法 / 255

第三节 海洋生物资源 / 257

第四节 海洋矿产资源 / 264

第五节 海洋资源的国际公约或条约 / 268

第八章 渔业资源法 / 286

第一节 概述 / 286

第二节 我国渔业资源的立法沿革 / 288

第三节 我国渔业资源的主要法律规定 / 289

第九章 野生动植物资源法 / 310

第一节 概述 / 310

第二节 我国野生动植物资源的立法沿革 / 316

第三节 野生动植物资源的主要法律规定 / 318

第十章 自然保护区法 / 331

第一节 概述 / 331

第二节 我国自然保护区发展现状 / 333

第三节 我国自然保护区的立法 / 337

第四节 国外自然保护区的立法 / 343

第十一章 自然和文化遗迹保护法 / 353

第一节 自然和文化遗迹保护法 / 353

第二节 文物古迹保护法 / 361

第三节 风景名胜区保护法 / 366

第十二章 能源法 / 381

第一节 概述 / 381

第二节 化石能源法 / 388

第三节 可再生能源法 / 391

第四节 节约能源法 / 395

第一章 自然资源法总论

【本章概要】本章从“自然资源法的概述”出发,就自然资源法的概念和特征、自然资源法的基本原则、自然资源法的重要法律制度、自然资源法律责任以及自然资源法的法律救济途径等基础性问题进行了阐述和介绍。

【学习目标】通过本章学习,了解与自然资源法相关的基本概念、自然资源法的发展过程,理解自然资源法的目的和作用;需要重点掌握自然资源法的五个基本原则,三种法律责任以及两个法律救济途径。

第一节 自然资源法的概述

一、自然资源及自然资源问题

(一)自然资源的概念和种类

1. 自然资源的概念

自然资源和环境有着密切的联系。环境学者认为,自然资源是指一切能为人类提供生存、发展、享受的自然物质与自然条件,及其相互作用而形成的自然生态环境和人工环境。^{〔1〕} 这种思考是将环境整合到资源中

〔1〕 刘文等:《资源价格》,商务印书馆1996年版,第4页。

去,而且从环境的整体性出发。把自然资源作为环境的一部分进行思考更加有利于环境保护和资源利用。《环境保护法》在界定环境的概念时,将作为自然资源的水、海洋、土地、矿藏、森林、草原等作为重要的环境要素进行了列举式规定,也就是说,我国立法把自然资源作为环境的一部分加以保护和利用。1972年联合国环境规划署(UNEP)对自然资源所做的定义,也明确了自然资源作为环境一部分的观点。联合国环境规划署规定:自然资源是指在一定的时间条件下,能够产生经济价值以提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总称。

自然资源是环境中具有特殊内涵的一部分。从自然资源的天然性角度看,自然资源是地球环境的一个组成部分,是环境的构成要素;从自然资源的社会性角度看,自然资源是环境要素中可被人类利用的自然物质的总称。环境中的自然因素很多,只有那些现在或是将来能为人类所用的自然因素,才被称作自然资源。那些不能被人类利用的自然因素,虽然是环境的组成部分,但不是自然资源。自然因素能否被人类所用,与科学技术和经济发展水平有着直接的联系。我国1987年发布的《中国自然保护纲要》对自然资源的解释为:“在一定的技术经济条件下,自然界中对人类有用的一切物质和能量都称为自然资源。”有些物质和能量在现有经济技术条件下,已能为人类利用,这些物质和能量被统称为资源;由于现有经济技术条件的限制,有些物质和能量虽不能被人类立即利用,但将来可能被人类利用,这些物质和能量被称作“潜在资源”。

从自然资源的内涵可知,凡是现在或将来能为人类使用的物质和能量都是自然资源,而自然界中这种物质和能量的种类是非常多的,我国法律只是对几种比较重要的自然资源进行了列举。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第9条列举了矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源。《环境资源法》第2条列举的15类环境要素中有一半以上是自然资源。《中国自然保护纲要》列举得更为详细,它指出:自然资源主要包括土地、森林、草原和荒漠、生物物种、陆地水资源、河流、湖泊和水库、沼泽和海涂、海洋矿产资源、大气以及区域性的自然环境与资源。

2. 自然资源的种类

根据自然资源的形成条件、组合情况、分布规律等地理特征,可以分

为矿产资源(地壳)、气候资源(大气圈)、水资源(水圈)、土地资源(地表)、生物资源(生物圈)五大类。根据自然资源自我再生的性质,又可分为可更新资源和不可更新资源,前者具有可更新、可循环、可再生的特点,如生物资源、水资源;后者为不可再生、不可循环、不可更新资源,如煤等矿产资源。最新的分类方法是著名地理学家哈格特提出的,他将自然资源分为恒定性资源、储存性资源和临界性资源。其中,恒定性资源,即按人类的时间尺度来看是无穷无尽,也不会因人类利用而耗竭的资源,包括太阳能、风能、潮汐能、原子能、气候资源和水资源;储存性资源,即地壳中有固定储量的矿产资源。由于它们不能在人类历史尺度上由自然过程再生产(如铜)或由于它们再生的速度远远慢于被开采利用的速度(如石油),它们可能被耗竭;临界性资源,即在正常情况下可通过自然过程再生的资源,但如果被利用的速度超过再生速度,它们也可能耗竭,包括土地资源和生物资源。

(二) 自然资源的特点

1. 稀缺性。“稀缺性”是自然资源的固有特性。因为人类的需要实质上是无限的,而自然资源是有限的。自然资源相对于人类需要在数量上的不足,是人类社会与自然资源关系的核心问题。

2. 整体性。人类通常是利用某种单一资源甚至单一资源的某一部分,但实际上自然之间是相互联系、相互制约形成的一个整体系统。如土地资源是气候、地形、生物及水源共同影响下的产物。

3. 地域性。自然资源的形成服从一定的地域分异规律,因此其空间分布是不均衡的,总是相对集中于某些区域之中。如石油资源就相对集中于波斯湾地区。

4. 多用性。大部分自然资源具有多种功能和用途。例如一条河流,对自然资源部门来说可用做水力发电,对农业部门来说可作为灌溉水源,对交通部门而言则可能是航运线,而旅游部门又把它当成风景资源。

5. 可变性。自然资源加上人类社会构成“人类——资源生态系统”,它处于不断的运动和变化之中。这种变动可表现为正负两个方面:正的方面如植树造林、修建水电站等,使人类与资源的关系呈现良性循环;负的方面如滥伐森林、围湖造田,使资源退化衰竭,甚至加剧自然灾害。

二、自然资源法的概念和特征

(一) 自然资源法的概念

自然资源法是调整自然资源开发、利用、管理和服务活动中的社会关系的法律规范的总称。这是从内涵的角度出发对自然资源法作出的理论限定。从外延看,自然资源法主要包括各种不同自然资源类型方面的法律,就我国现行的法律而言,主要有水法、土地管理法、矿产资源法、渔业法、森林法、草原法、野生动植物资源法、水土保持法和防沙治沙法等,以及相关的行政法规、规章和地方性法规。^{〔1〕}

(二) 自然资源法的特征

自然资源法为自然资源开发利用过程中所确立的调整一定社会关系时所遵循的准则。它具有法律的一般特征,即法律规定性、行为准则性、普遍性、抽象性、可操作性、稳定性等,但也具有其自己的特征。

1. 调整对象的特定性

所谓特定的调整对象,是指自然资源法所调整的社会经济关系不同于行政法、经济法、自然资源法所调整的社会经济关系。自然资源法是国家为调整人们在自然资源合理开发利用、加工转换、供应保障、运输贸易和调控管理过程中产生的各种社会关系而制定的法律规范的总称。自然资源法的调整对象包括自然资源的开发生产及消费诸环节中所涉及的各种经济关系。既有自然资源工业内部上级管理部门同基层企、事业单位之间纵的关系;又有自然资源工业部门同国民经济各部门之间或相关的经济部门之间横的关系;还有国内与国外的经济关系。国家通过自然资源立法,强制实施自然资源政策、自然资源规划,加强自然资源管理,为发展自然资源制定各种具体措施,明确各个单位在自然资源领域中的地位、权利与义务。

2. 自然资源与环境的一体性

自然资源安全既包含了传统的自然资源供给安全,也包含了温室效应、气候变化与环境保护等新因素。自然资源和环保是一个问题的两个

〔1〕 张梓太:《自然资源法学》,北京大学出版社2007年版,第19页。

方面,自然资源问题从另一个侧面来看也是环境问题。经济发展需要自然资源,自然资源开发利用又不能破坏和污染环境。自然资源既是经济快速发展必不可少的物质保障,又是重要的污染源。资源环境是人类生存与发展的基础和条件,资源的持续利用和生态系统的可持续性的保持是人类社会可持续发展的首要条件,离开了资源环境就无从谈起人类的生存与发展。自然资源安全与环境保护关系密切。自然资源大规模开发利用,对生态环境造成一定程度的影响。随着环境压力的不断增大,环境安全战略在自然资源安全战略中占据重要地位。

目前,我国正处在工业化进程和消费结构升级加快的历史阶段,由于经济结构不合理,经济增长方式粗放,随着经济持续快速增长,我们付出了巨大的资源和环境代价,经济发展与资源环境的矛盾日益尖锐。自然资源环境问题实质上是自然资源生产、消费带来的外部性不经济性问题。自然资源的使用除了应考虑经济效益,使自然资源得到合理充分利用外,还必须考虑环境保护和人民健康这个重要问题。

我国南方一些地区已出现酸雨现象,如重庆、贵阳、柳州、长沙等地区酸雨已成为严重的区域性环境问题,造成巨大的经济损失,酸雨可导致湖泊和河流酸化,森林衰减,粮食减产,材料腐蚀等灾害。此外,我国 CO_2 的排放量已达 6 亿吨左右,约占全球的 10%,由于 CO_2 是产生温室效应的主要气体,2009 年中国 CO_2 的排放量将超美国,因此,我国排放的 CO_2 也影响全球的气候变化。

从牺牲环境为代价的“黑色经济”向经济增长与环境保护协调的“绿色经济”转变。自然资源可持续发展,就是要统筹考虑人与自然和谐发展所需要的自然资源,实现自然资源和人口、资源、环境的协调发展和可持续发展。

3. 很强的民生性

自然资源的开发利用事关人们生产发展和生存生活,社会和谐稳定。清洁自然资源、节能环保事关人民生活水平全面提高;居民自然资源消费价格直接体现出最广大人民的现实利益和根本利益。党的十八大确定了全面建成小康社会的目标,是我国全面建设小康社会关键时期。坚持把人民利益放在第一位,着力保障和改善民生。立党为公、执政为民,人民

信任支持为执政之基、力量之源,故在自然资源法中应始终坚持以人为本的原则,以保障和改善民生为重点,优化资源消费结构、提高资源的质量和效益。并以此为基础,促进公共参与制度、普遍服务制度等的建立和完善。更好地发挥积极自然资源财政政策在稳增长、调结构、惠民生中的作用。我们必须把保障和改善民生作为政府一切工作的出发点和落脚点,放在更加突出的位置,着力加强自然资源建设。积极推进民生自然资源工程建设,提高自然资源普遍服务水平。

三、自然资源法立法的发展

中国自然资源法立法的发展经历了四个阶段。

(一) 自然资源法的产生阶段

从新中国成立到1973年中国第一次环境保护会议的召开,是中国自然资源保护事业兴起和自然资源法孕育和产生的阶段。1951年颁布了《中华人民共和国矿业暂行条例》,1953年颁布了《国家建设征用土地办法》,1957年颁布了《中华人民共和国水土保持暂行纲要》,1956年颁布了《矿产资源保护试行条例》,1959年颁布了《生活饮用水卫生规程》。这个时期中国制定的有关自然资源保护管理的法规 and 标准已经涉及自然资源法的主要方面,但它还归属于经济行政和卫生行政,在总体上还没有形成完整的自然资源保护概念,自然资源立法也非常零散,并且这些规定中的义务性规范也没有法律责任制裁做保障,对规定的执行完全依赖来于党和政府的政治、行政压力以及行为主体的“革命自觉性”和对革命工作的政治热情。

(二) 自然资源法的艰难发展阶段

从1973年8月中国召开第一次全国环境保护会议至1978年十一届三中全会,是我国自然资源保护工作和自然资源法艰难发展的阶段。这个阶段,由于国内政治形势混乱,我国的自然资源法制建设发展相当缓慢。1974年,颁布了《中华人民共和国防止沿海水域污染暂行规定》,1978年修订的《中华人民共和国宪法》第一次对环境保护做了如下规定:“国家保护环境和自然资源,防止污染和其他公害。”

(三) 自然资源法的初步完善阶段

十一届三中全会以来,我国的政治、经济形势发生了重大变化,国家的自然自然保护和法制建设也进入了一个蓬勃发展的时期,并初步建立了完整的自然资源法律体系。这一时期的标志性事件是1997年施行的《中华人民共和国森林法实施条例》《中华人民共和国野生植物保护条例》以及《中华人民共和国植物新品种保护条例》。

(四) 自然资源法的全面发展阶段

20世纪90年代后,我国的自然资源立法迅速发展,出台了一系列自然资源法律法规。这一时期颁布了《中华人民共和国水产资源繁殖保护条例》《水土保持工作条例》《中华人民共和国水土保持法》(以下简称《水土保持法》)、《中华人民共和国渔业法》(以下简称《渔业法》)、《中华人民共和国矿产资源法》(以下简称《矿产资源法》)、《中华人民共和国森林法》(以下简称《森林法》)、《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)、《中华人民共和国水法》(以下简称《水法》)、《中华人民共和国野生动物保护法》(以下简称《野生动物保护法》)等。截至2006年8月,中国已制定了9部自然资源保护单行法,^[1]3部将自然资源保护和污染防治集于一体的自然资源保护法律,^[2]以及大量的全国性自然资源保护行政法规、规章和地方性自然资源行政法规、规章。

四、自然资源法的体系

(一) 自然资源法体系的含义

自然资源法体系是指根据一定的标准和原则对一国现行全部自然资源法律规范所作的分类。自然资源法律体系是与自然资源开发、利用有关的自然资源法律、法规、规章的体系。自然资源法的体系是自然资源法的组成和结构,是由若干个自然资源法律部门组成的有机联系的整体。自然资源法体系是历史和现实形成的自然资源法的内容方面的结构,自然资源法体系是建立在共同的经济基础上,反映同一的阶级意志,受共同

[1] 指《水法》《土地管理法》《矿产资源法》《渔业法》《森林法》《草原法》《野生动物保护法》《水土保持法》和《防沙治沙法》。

[2] 指《海洋环境保护法》《环境影响评价法》和《清洁生产促进法》。

的原则指导,具有内在的协调一致性,从而构成一个有机联系的统一整体。

完备的自然资源法律体系,应当是层次完备、内容全面、内部协调、法律部门均衡的立法体系。在统一的自然资源法的体系中,各种法律规范,因其所调整的自然资源关系的性质不同,而划分为不同的法的自然资源法部门,如水法、土地管理法、矿产资源法、渔业法、森林法、草原法、野生动物保护法、水土保持法等,在各个法的部门内部或几个法的部门之间,又包括各种法律制度,如自然资源产权制度、自然资源管理制度、自然资源合同制度、自然资源服务制度、自然资源环境制度、自然资源监督检查制度等。自然资源制度与自然资源制度之间,自然资源部门与自然资源部门之间,既存在差别,又相互联系,相互制约,于是形成一个内在一致的统一整体。

自然资源法律体系的特征:(1)自然资源法律体系是一个国家全部现行自然资源法律构成的整体;(2)自然资源法律体系是一个由自然资源法律部门分类组合而形成的呈体系化的有机整体;(3)自然资源法律体系的理想化要求是门类齐全、结构严密、内在协调。

(二)中国自然资源体系的构成

中国特色社会主义自然资源法律体系,是指适应我国社会主义初级阶段的基本国情,与社会主义的根本任务相一致,以宪法为统帅和根本依据,由部门齐全、结构严谨、内部协调、体例科学、调整有效的法律及其配套法规所构成,是保障我们国家沿着中国特色社会主义道路前进的各项自然资源法律制度的有机的统一整体。

现行自然资源法律体系主要有下列构成:宪法中的自然资源条款;自然资源法律;自然资源行政法规;自然资源行政性规章;地方自然资源法规和地方自然资源行政规章;自然资源标准,特别是作为技术法规的强制性标准;相关法规,如自然资源法、环境保护法、刑法等中的自然资源条款;国际自然资源条约。我国有关自然资源主管部门发布了大量的自然资源行政规章,这些规章弥补了我国有些自然资源领域立法的空白。

根据我国的立法体制,自然资源法律体系表现为以下几种类型:

1.《宪法》中有关自然资源的法律规范。我国早在新中国成立初期起