



上海政法学院学术文库-行政法学丛书



关保英 主编

自然资源行政法新论

ZI RAN ZI YUAN XING ZHENG FA XIN LUN

中国政法大学出版社

上海政法学院学术文库——行政法学丛书

自然资源行政法新论

主 编 关保英

副主编 卢护锋

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

王开宇 王 欢 亓晓鹏

卢护锋 关保英 刘亚丁

衣佼佼 肖进中 段海燕

中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

自然资源行政法新论 / 关保英主编. —北京: 中国政法大学出版社, 2008. 9

ISBN 978-7-5620-3299-1

I. 自... II. 关... III. 自然资源 - 行政法 - 研究 IV. D912.604 D912.104

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第148306号

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 固安华明印刷厂

787×960 16开本 20.75印张 500千字

2008年9月第1版 2008年9月第1次印刷

ISBN 978-7-5620-3299-1/D·3259

定 价: 38.00元

社 址 北京市海淀区西土城路25号

电 话 (010) 58908325 (发行部) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)

通信地址 北京100088信箱8034分箱 邮政编码 100088

电子信箱 zf5620@263.net

网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

“上海政法学院学术文库”

编 审 委 员 会

主 任：金国华

副主任：闫 立 杨俊一

委 员：（以姓氏笔画为序）

王明华 王 蔚 闫 立 汤啸天

关保英 刘 强 杨俊一 杨 寅

何平立 吴益民 张森年 陈大纲

金国华 倪正茂 章友澍

学术文库·总序

中华民族具有悠久的学术文化传统，两千年前儒家经典《大学》即倡言“大学之道，在明明德，在亲民，在止于至善”，其意即蕴涵着彰扬学术、探索真理的精神。而《中庸》论道：“博学之，审问之，慎思之，明辨之，笃行之”，则阐释了学术研究的治学精神以及达到真实无妄境界的必由之路。因此，从对世界历史进程的审视与洞察来看，社会发展、科学昌明、思想进步从来都离不开学术科研力量与成就的滋养与推动。

大学是国家与社会发展中一个不可或缺的重要力量，而科学研究的水平则又体现了大学的办学水平和综合实力，是一所现代大学的重要标志。因此，一个大学的学术氛围，不仅在很大程度上影响和引导着学校的科研状态，而且渗透和浸润着这个大学追求真理的精神信念。这正如英国教育思想家纽曼所言：大学是一切知识和科学、事实和原理、探索与发现、实验与思索的高级力量，它态度自由中立，传授普遍知识，描绘理智疆域，但绝不屈服于任何一方。

大学的使命应是培养人才、科学研究和服务社会，而高等教育发展的核心是学术和人才。因此，大学应成为理论创新、知识创新和科技创新的重要基地，在国家创新体系中应具有十分重要的地位和意义。上海政法学院是一所正在迅速兴起的大学，学院注重内涵建设和综合协调发展，现已有法学、政治学、社会学、经济学、管理学、语言学等学科专业。学院以“刻苦、求实、开拓、创新”为校训，这既是学校办学理念集中体现，也是上政学术精神的象征。这一校训，不仅大力倡导复合型人才培养，注重充分发挥个性特色与自我价值的实现，提供自由选择学习的机会，努力使学子们于学业感悟中启迪思想、升华精神、与时俱进，而且积极提倡拓展学术创新空间，注重交叉学科、边缘学科的研究，致力于对富有挑战性的哲学社会科学问题的思考与批判，探求科学与人文的交融与整合。“上海政法学院学术文库”正

是在这一精神理念引领下出版问世的。

“上海政法学院学术文库”的出版，不仅是《上海政法学院教育事业“十一五”发展规划》的起跑点，而且是上海政法学院教师展示学术风采、呈现富有创造性思想成果的科研平台。古代大家云：“一代文章万古稀，山川赖尔亦增辉”；“惟有文章烂日星，气凌山岳常峥嵘”。我相信“上海政法学院学术文库”的出版，不仅反映了上海政法学院的学术风格和特色，而且将体现上海政法学院教师的学术思想的精髓、气魄和境界。

法国著名史学家、巴黎高等社会科学学院院长雅克·勒戈夫曾言，大学成员和知识分子应该在理性背后有对正义的激情，在科学背后有对真理的渴求，在批判背后有对更美好事物的憧憬。我相信“上海政法学院学术文库”将凝聚上政人的思想智慧，人们将从这里看到上政人奋发向上的激情和攀登思想高峰的胆识与艰辛，上政人的学术事业将从这里升华！

祝愿“上海政法学院学术文库”精神薪火传承、代代相继！

上海政法学院院长 金国华

2006年9月10日于求实楼

学术文库·行政法学丛书·总序

“行政法学丛书”作为“上海市重点学科（行政法学）”的部分成果，是我们多年来对行政法学哲理、实务等问题所作思考的系统总结。2006年9月，承蒙上海市教委的正确指导和资助，上海政法学院的行政法学科被批准为“上海市重点学科”。该学科立项后，上海政法学院领导给予了高度重视，从组织机构、人员配置等方面进行了部署。学科组对该学科的发展进行了整体建设的规划，并得到了院领导的认可和市教委的批准。该学科以行政法理论与实践为总的建设方略，设有行政法基础理论与实务、公共政策与比较公法、科技文化与卫生行政法治等方向。学术著作的撰写和编著是学科建设的重要组成部分，本学科拟在建设期间出版学术专著和规范化的教科书30余部。基于我国行政法基础理论相对薄弱的现实，我们在学术著作的选材上以行政法基本原理、行政法史、比较行政法为主，并照顾到部门行政法中受社会关注的热点问题，通过系列学术著作和规范化教科书的出版使本学科通过数年的建设形成自己的特色。希望学术界同仁和广大读者给我们批评建议，帮助我们在这套丛书出好。

吴保英

2006年12月

序 言

在当下,环境与资源已经成为一个备受关注的全球性问题。为了应对全球的环境恶化与资源匮乏,各国政府相继出台了相关政策、制定了法律、签署了协议。在我国,自然资源的立法始于上个世纪50年代,经过制定单行性法律法规的80年代和大幅度修正相应法律法规的90年代,至今已初步形成了较为系统的自然资源法律规范体系。其中,无论是自然资源的规划、开发和利用,还是保护、管理和监督,无不与行政法之间存在着紧密的联系,或者它们本身就是行政法不可或缺的组成部分,因此,尽管自然资源法律规范涵盖了行政法、经济法、民法和刑法等多方面的内容,但行政法是其主体和核心却是确凿无疑的。从逻辑的角度看,目前学界某些学者所指称的“自然资源法”实质上就是自然资源行政法。诚然,从法律渊源上考察,自然资源行政法也包含了民法、经济法和刑法等部门法的某些要素中关于自然资源开发利用等若干问题的规定,但是这并不影响我们选择自然资源行政法这个论题进行更为系统、全面和深入的研究,而且我们对该问题的探讨亦并不意味着研究自然资源法不可取或不周延,只是说如果选择自然资源法进行研究,其研究范围更大一些,研究视角也会有所不同。

本书基本构架为四篇十九章。首先是理论篇。该篇作为自然资源行政法的基本理论部分,包括了自然资源行政法的概述、自然资源行政法律关系、自然资源行政法渊源以及自然资源行政法原则。其次是范畴篇。该篇以我国现行自然资源单行法律规范为依据,构造了自然资源行政法的基本范畴,即土地资源行政法、森林资源行政法、草原资源行政法、渔业资源行政法、矿产资源行政法、水资源行政法以及野生动物资源行政法七个部分;在每一部分中,还分别介绍了各个范畴的基本概念、原则、执行主体以及规制对象。再次是行为篇。该篇主要介绍行政主管机关在自然资源开发利用过程中所采用的基本行为方式,具体包括自然资源行政保护行为、自然资源行政管理行

为、自然资源行政奖励行为、自然资源行政许可行为以及自然资源行政处罚行为等五大典型类型和每一种典型性行政行为的概念、价值和类型。最后是责任篇。本篇分为自然资源法律责任概说、行政相对人的行政违法责任和行政主体的行政执法责任三部分,其中“概说”这一章阐述的是自然资源法律责任的概念、价值和形式,行政相对人和行政主体的法律责任这两章则分别阐述了各自法律责任的构成要件和具体罚则。

本书的总体设计由关保英同志承担,关保英、卢护锋同志审阅全部书稿,各章节的具体分工(以撰写章节先后为序)如下:

关保英(上海政法学院):第一章、第二章

肖进中(山东工商学院):第三章、第九章

卢护锋(吉林大学):第四章、第十七章、第十九章

王开宇(长春税务学院):第五章、第六章、第七章、第十一章

刘亚丁(山东工商学院):第八章、第十章

王欢(广州大学):第十二章、第十三章

衣佼佼(长春理工大学):第十四章

亓晓鹏、衣佼佼(长春理工大学):第十五章

亓晓鹏(长春理工大学):第十六章

段海燕(吉林大学):第十八章

由于本书是在行政法学框架下对自然资源法的一次尝试性探讨,再加上作者学识的局限,因此本书可能存在着诸多纰漏,请各位专家和读者不吝指正。

编 者

2008年7月

| 目 录 |

学术文库·总序	I
学术文库·行政法学丛书·总序	III
序 言	IV

理 论 篇

第一章 自然资源行政法概述	1
第一节 自然资源行政管理 / 2	
第二节 自然资源行政法 / 11	
第二章 自然资源行政法关系	17
第一节 自然资源行政法关系的概念 / 17	
第二节 自然资源行政法关系主体 / 21	
第三节 自然资源行政法关系客体 / 26	
第四节 自然资源行政法关系的变迁 / 29	
第三章 自然资源行政法渊源	32
第一节 自然资源行政法渊源的概念 / 32	
第二节 自然资源行政法的正式渊源 / 39	
第三节 我国自然资源行政法的立法完善 / 46	
第四章 自然资源行政法原则	50
第一节 自然资源行政法原则的概念 / 50	
第二节 自然资源行政合法性原则 / 55	

第三节 自然资源行政合理性原则 / 61

范 畴 篇

第五章 土地资源行政法 68

第一节 土地资源行政法的概念 / 70

第二节 土地资源行政法的法治原则 / 74

第三节 土地资源行政法的执法主体 / 77

第四节 土地资源行政法的规制对象 / 82

第六章 森林资源行政法 88

第一节 森林资源行政法的概念 / 90

第二节 森林资源行政法的法治原则 / 93

第三节 森林资源行政法的执法主体 / 96

第四节 森林资源行政法的规制对象 / 101

第七章 草原资源行政法 107

第一节 草原资源行政法的概念 / 109

第二节 草原资源行政法的法治原则 / 112

第三节 草原资源行政法的执法主体 / 115

第四节 草原资源行政法的规制对象 / 119

第八章 渔业资源行政法 123

第一节 渔业资源行政法的概念 / 123

第二节 渔业资源行政法的法治原则 / 126

第三节 渔业资源行政法的执法主体 / 130

第四节 渔业资源行政法的规制对象 / 133

第九章 矿产资源行政法 143

第一节 矿产资源行政法的概念 / 143

第二节 矿产资源行政法的法治原则 / 147

第三节 矿产资源行政法的执法主体 / 152

第四节 矿产资源行政法的规制对象 / 157

第十章 水资源行政法	164
第一节 水资源行政法的概念 / 164	
第二节 水资源行政法的法治原则 / 167	
第三节 水资源行政法的执法主体 / 169	
第四节 水资源行政法的规制对象 / 172	
第十一章 野生动物资源行政法	185
第一节 野生动物资源行政法的概念 / 186	
第二节 野生动物资源行政法的法治原则 / 190	
第三节 野生动物资源行政法的执法主体 / 191	
第四节 野生动物资源行政法的规制对象 / 195	
 行 为 篇 	
第十二章 自然资源行政保护行为	202
第一节 自然资源行政保护行为的概念 / 202	
第二节 自然资源行政保护行为的价值 / 208	
第三节 自然资源行政保护行为的类型 / 215	
第十三章 自然资源行政管理行为	220
第一节 自然资源行政管理行为的价值 / 220	
第二节 自然资源行政管理行为的类型 / 225	
第十四章 自然资源行政奖励行为	232
第一节 自然资源行政奖励行为的概念 / 232	
第二节 自然资源行政奖励行为的价值 / 236	
第三节 自然资源行政奖励行为的类型 / 240	
第十五章 自然资源行政许可行为	246
第一节 自然资源行政许可行为的概念 / 246	
第二节 自然资源行政许可行为的价值 / 256	
第三节 自然资源行政许可行为的类型 / 260	
第十六章 自然资源行政处罚行为	263
第一节 自然资源行政处罚行为的概念 / 263	

第二节 自然资源行政处罚行为的价值 / 268

第三节 自然资源行政处罚行为的类型 / 271

责任篇

第十七章 自然资源法律责任概说 274

第一节 自然资源法律责任的概念 / 274

第二节 自然资源法律责任的价值 / 280

第三节 自然资源法律责任的形式 / 284

第十八章 行政相对人的行政违法责任 292

第一节 违法占有自然资源的行政责任 / 293

第二节 非合理利用自然资源的行政责任 / 297

第三节 破坏自然资源的行政责任 / 302

第四节 阻滞国家保护自然资源行为的行政责任 / 304

第十九章 行政主体的行政执法责任 307

第一节 未履行管理职责的行政法律责任 / 307

第二节 滥施行政管理职权的行政法律责任 / 314

理论篇<<<

第 1 章

自然资源行政法 概述

在展开研究自然资源行政法的问题之前,我们有必要先来厘清自然资源与国土资源的关系。在相关领域的研究中,还有一个与自然资源同时使用的术语,即国土资源。从广义上讲,国土资源包括一国管辖范围内的全部自然资源和社会资源,例如《中国资源科学百科全书》中将国土资源解释为:“一个主权国家管辖下的陆域、空域、海域(包括享有资源主权利益的大陆架、专属经济区)的总体及其间的各种资源,包括自然资源和与其直接相关的社会经济资源两类。”^{〔1〕}从狭义上讲,国土资源仅指一国管辖范围内的全部自然资源。英国著名经济学家马歇尔认为:“国土资源是指大自然为了帮助人类,在陆地、海上、空气、光和热各方面所赠与的物质和力量。”美国土地经济学家伊利认为:“经济学家所使用的国土资源这个词,指的是自然的各种力量或自然资源。……经济学上的国土资源则侧重于自然所赋予的东西。”澳大利亚学者克斯汀认为:“国土资源一词是指地球资源及所有它对人类生存和成就的重要特征。”^{〔2〕}从这些学者对国土资源的界定中我们也能够发现,他们都是从狭义的角度来理解国土资源的概念的,即把国土资源等同于自然资源。正是由于国土资源存在广义和狭义两个的角度的理解,因此,出于这种考虑,我们将书名定为“自然资源行政法新论”而非“国土资源行政法新论”。

〔1〕《中国资源科学百科全书》编辑委员会编:《中国资源科学百科全书》,石油大学出版社、中国大百科全书出版社2000年版,第223页。

〔2〕转引自刘柱、刘成主编:《法制建设与国土资源管理》,中国大地出版社2005年版,第343~344页。

第一节 自然资源行政管理

一、自然资源行政管理的界定

行政的概念早在上世纪 80 年代就被学术界所普遍接受,有学者将行政的概念界定为:“行政通常指政府公共行政过程中的政务的研判和推行。具体表现为政府以为全体国民服务等宪法原则和宪法精神为依据,以实现社会公平和社会正义等行政理念为指导,以运用公共行政权力为基础,以承担行政责任为前提,以合法的行政管理方式为手段,以追求卓越为目标履行政府职能,制定国家宏观公共政策。”^{〔1〕}所谓管理,则通常是指“政府(行政)运用依法获授的国家公共行政权力,并在法律原则规定的范围内运用自由裁量权,以行政效率和社会效益为基本考量标准,处理公共行政事务的过程和活动。”^{〔2〕}

自然资源是人类生存和社会可持续发展的物质基础,也是社会经济可持续发展的基本保证。而自然资源行政管理的成效,直接关系到国家社会经济的可持续发展。因此各国都把对自然资源的管理作为行政管理的重要内容,把自然资源行政管理作为国家政府的重要职能。在我国,由于自然资源具有空间分布的不均衡性、部分自然资源的不可再生和相对短缺等特点,以及自然资源对国家经济社会发展具有的重要战略意义等,因此更需要国家发挥其应有的作用。而这种需要是将自然资源作为重要的行政管理内容的依据。从某种意义上可以说,自然资源行政管理直接关系到我国经济的可持续发展。所谓自然资源行政管理就是指自然资源行政主管部门及其工作人员依据宪法、单行自然资源行政法及其他有关法律法规的规定,在国家赋予的职权范围内,对土地资源、生物资源、水资源、空气资源、矿物资源、森林资源、草原资源等自然资源进行规划、开发、利用和保护活动中所涉及的社会公共事务进行的管理。自然资源行政管理的这一概念包含以下几个方面的涵义:

(1) 自然资源行政管理的主体是国家,具体地说是代表国家行使自然资源行政管理职权的自然资源行政主管部门。

(2) 自然资源行政管理的客体是围绕自然资源展开的社会公共事务,具体地说是土地资源、生物资源、水资源、空气资源、矿物资源、森林资源、草原资源等自然资源进行规划、开发、利用和保护活动中的社会公共事务。

(3) 自然资源行政管理的目的是合理优化配置自然资源,促进经济、社会和环境可持续发展。

(4) 自然资源行政管理的基础,即自然资源行政管理机关以国家名义管理自然

〔1〕 张国庆主编:《行政管理学概论》,北京大学出版社 2000 年版,第 6 页。

〔2〕 张国庆主编:《行政管理学概论》,北京大学出版社 2000 年版,第 6 页。

资源相关事务的基础,主要由两个部分所组成:①须具备由宪法、自然资源行政法以及其他相关法律法规等认可并授予的自然资源行政管理职权;②自然资源行政管理机关在名义上享有、在实际上行使这些自然资源行政管理职权。

二、自然资源行政管理的特点

随着社会经济的发展和时代的变迁,自然资源行政管理也随之呈现出越来越多的特点。作为国家行政管理的延伸或者说组成部分,自然资源行政管理的特点是由现阶段自然资源开发利用的规模、性质、科技发展的水平,以及国家现行的法律制度与自然资源行政执法管理体制等多方面的因素共同决定的。总体上而言,自然资源行政管理具有如下几个方面的特点:

(一) 自然资源行政管理的主体是各级自然资源行政主管部门

目前,我国中央级别的自然资源行政主管部门主要是国土资源部,其下属机构包括:办公厅、政策法规司、规划司、财务司、耕地保护司、地籍管理司、矿产开发管理司、土地利用管理司、矿产资源储量司、地质环境司、地质勘查司、执法监察局、国际合作与科技司、人事教育司、机关党委、离退休干部司、国家海洋局、国家测绘局、直属单位和派驻机构(包括纪检组和监察局)。根据机构改革方案的说明,国土资源部的主要职能是:土地资源、矿产资源、海洋资源等自然资源的规划、管理、保护与合理利用。

(二) 自然资源行政管理工作涉及多方面的内容和多部门的活动,具有相当的广泛性和综合性

自然资源行政管理的广泛性是由自然资源的多样性和复杂性所决定的,而自然资源行政管理的综合性则更多的是由自然资源行政管理的目标——合理优化配置自然资源,促进经济、社会和环境的可持续发展所决定的。要完成这一目标,客观上要求将影响自然资源可持续发展的一切要素都纳入到自然资源行政管理主管部门的管理内容中去。这些内容是作为一个有机体联系在一起的,绝不是简单的相加。就矿产开发管理司的职责而言,除负责依法承办探矿权、采矿权申请及其转让申请的受理、审查、登记发证、变更、延续(保留)、注销等日常工作外,还要组织编制全国矿业权设置方案,并负责管理工作;调处重大探矿权、采矿权权属争议、纠纷;组织矿产资源开发利用和保护监督管理。再如,就海洋监察管理的职责而言,作为管理海洋事务的职能部门,国家海洋局除负责对其主管工作,如海洋石油勘探开发过程中的环境保护、海洋倾废、海底电缆管道铺设、国家海域使用和海洋自然保护区管理等,依法行使海洋监察权,包括实施监视执法和监督管理外,还可对其他海洋管理部门主管的工作,如防止和防治船舶污染、陆源污染和海岸工程建设等的污染损害,以及海洋资源开发、海域管理等方面的问题,依法进行海上监察。

(三) 自然资源行政管理手段多样化

管理手段通常也可以称为管理方法,我们认为自然资源行政管理的方法包括三

种,即经济管理方法、行政管理方法和法律管理方法。所谓经济管理方法,是指按照客观经济规律的要求,运用各种经济手段(主要是经济杠杆,如价格、税收等)来管理自然资源,以达到预定的管理目标的方法。例如我国对矿产资源补偿费、对耕地占用税、城镇土地使用税、土地增值税、新增建设用地土地有偿使用费的收取以及对水价的调控等都属于经济管理方法。所谓行政管理方法,就是各级行政管理部门,依靠其行政权力,借助于发布行政命令、规定和下达指令性计划等行政手段,直接指挥相关主体的活动,引导或干预自然资源开发利用的过程。例如《水法》第7条规定:“国家对水资源依法实行取水许可制度和有偿使用制度。但是,农村集体经济组织及其成员使用本集体经济组织的水塘、水库中的水的除外。国务院水行政主管部门负责全国取水许可制度和水资源有偿使用制度的组织实施。”这种取水许可制度体现的自然资源管理方法就是典型的行政管理方法。所谓法律管理方法,是指通过运用法律、法规、规章等法律手段,调整自然资源各个权利义务主体之间的法律关系,以规范自然资源开发利用活动。法律管理方法是最为基本的管理方法,从目前我国现行自然资源行政法的存在状况可见一斑,在此不再加以详述。

三、自然资源行政管理的范围

自然资源行政管理的范围十分广泛,包括自然资源行政监督、自然资源权属管理、自然资源资产管理、自然资源规划、自然资源调查、自然资源登记、自然资源财务行政管理、自然资源使用权流转管理、自然资源信访管理等多个领域。在此,我们着重介绍一下自然资源行政监督、自然资源权属管理,并简要介绍自然资源资产管理、自然资源规划、自然资源调查、自然资源登记、自然资源财务行政管理等其他基础性自然资源行政管理。

(一) 自然资源行政监督

自然资源行政监督,是指对自然资源行政管理机关及其工作人员的行政行为实施的监督。同所有其他的行政监督一样,自然资源行政监督也可以分为外部监督和内部监督两部分。

外部监督是指在国家自然资源行政管理机关以外,由国家政治制度和法律所确认的具有监督权的主体所进行的监督。外部监督包括以下几个方面:

(1) 执政党的监督。这主要是指自然资源行政主体系统内部的党组织,对自然资源行政主体及其工作人员坚持贯彻执行党中央和国务院制定的有关自然资源工作的方针、政策情况的监督,并通过管理自然资源行政管理机关负责人的途径为实施依法行政提供组织上的保障。

(2) 权力机关的监督。我国《宪法》规定,全国人民代表大会是最高国家权力机关,是全国最高的立法机关。全国人大常委会作为全国人大的常设机关,有权解释自然资源领域的法律;有权撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的关于自然资源管理方面的行政法规、决定和命令;有权对有关自然资源行政管理机关执行宪法、