

自然资源法

基本问题研究

A Study On The Basic Problem
of Natural Resource Law

孟庆瑜 刘武朝 / 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

自然资源法

基本问题研究

河北大学学术著作出版基金资助

孟庆瑜 刘武朝 / 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

责任编辑：冯雨春

图书在版编目 (CIP) 数据

自然资源法基本问题研究/孟庆瑜, 刘武朝著.
—北京: 中国法制出版社, 2006.9

ISBN 7-80226-485-5

I. 自... II. ①孟... ②刘... III. 自然资源
保护法—研究—中国 IV. D922.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 105408 号

自然资源法基本问题研究

ZIRAN ZIYUANFA JIBEN WENTI YANJIU

著者/孟庆瑜 刘武朝

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/880×1230 毫米 32

印张/11.25 字数/220 千

版次/2006 年 9 月第 1 版

2006 年 9 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80226-485-5

定价: 22.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66010405

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

序

环境资源法是一个年轻的法律部门，它的产生和发展较之传统的法律部门要晚得多。尽管近十几年来，我国在环境资源法学领域的研究取得了令人瞩目的成绩，但仍然不尽如人意。其中，有关自然资源法的研究就是一个相对薄弱的环节。《自然资源法基本问题研究》一书的出版，使我看到了年轻学者在力图加强这一薄弱环节上所作的努力，令人感到欣慰。孟庆瑜和刘武朝两位青年学者近些年来，一直致力于环境法学中自然资源法问题的研究，默默耕耘，终得收获。

作者从资源问题的法律应对机制入手，对自然资源法的基本范畴、自然资源法与环境保护法的比较、自然资源法在当代的发展、立法改革与体系构建、基本原则的确立、管理体制立法的演变及趋势、基本制度的改革与创新以及自然资源法律责任制度和自然资源纠纷解决机制等诸多方面进行了较为深入系统的研究。概括的说，本书有以下两个方面的特点：

第一，本书的选题和体系具有一定的特色和针对性。任何一个新兴的法律部门的发展和成熟，都离不开其特有的理论框架支撑，自然资源法也不例外。本书专注于我国自然资源法的基础理论和基本制度的研究，相信这将有助于改善我国在自然资源法基础理论研究方面的不足，同时也可自然资源法律制度的完善提供有益的参考。

第二，两位作者在充分吸收和借鉴人类对于自然资源认识和实践成果的基础上，无论是对当前自然资源法基础理论研究中已经相对成熟的领域，还是尚未开拓的地方，都做了一些很有新意的研究和探索。特别是对自然资源法基本原则的概括与提炼、自然资源立法模式的改革与创新、自然资源法管理体制立法的问题与改进、自然资源法基本制度的改革与发展等方面都有一些独到的见解，更是体现出两位作者敢于探索的勇气。

面对日趋严峻的自然资源形势，探索出一条保障自然资源可持续利用的法治之路，依然是今后我国法学界亟需解决的一项重要课题。有关自然资源法基础理论方面的研究，也需要在实践中不断丰富和发展。因此，在肯定本书特点和作者成绩的同时，我也注意到，本书也存在着一些不足，特别是书中的有些观点、认识和涉及的问题，还需要作进一步的研讨并接受实践的检验。希望两位作者在今后的学习、教学和科研中以更多的积累和更加成熟的思考，在自然资源法的研究方面做作出新的努力。

是为序！

王树义

2006年8月28日于武昌珞珈山

（作者系中国法学会环境资源法学研究会副会长，全国普通高等院校人文社会科学重点研究基地——国家环境保护总局武汉大学环境法研究所主任、所长，武汉大学法学院教授、博士研究生导师）

前 言

自然资源作为地球生态系统的基本构成要素，既是人类赖以生存的环境条件，又是社会经济发展的物质基础，还是人类文明得以存在的基本前提。自人类社会诞生以来，特别是第一次工业革命以来，人类通过对自然资源大规模、高强度的开发利用，创造了前所未有的经济繁荣，铸就了辉煌的现代工业文明。然而，事物最终不可避免地走向了自己的反面。自然资源是有限的、稀缺的，许多是不可再生的。随着人类对自然资源大量无节制的开发利用，乃至破坏，导致出现了人与自然关系的紧张，人类自身的生存与发展也面临着严重的资源危机。我国巨大的人口压力，市场经济激发的强烈发展与消费欲望，自然资源管理和法律规制的严重滞后，将这种紧张和危机迅速推向了极端，土地、矿产、水、森林、草原、生物等自然资源在全面枯衰，已经达到了极其紧迫和严重的程度。但是，人类社会的生存发展决定了我们无法回到过去而只能走向未来，我们未来的命运取决于今天的行为和以后的努力。因此，我们必须严肃审视此前的一切关于人类中心主义和无限发展，对自然资源奢侈浪费的自残行为与偏见，重新面对神圣的自然，确立自己的理性人文信仰，自为拘束性的行为规范与责任，担负起刻不容缓地遏止自然资源迅速枯衰的趋势，实现人口、经济、社会与资源、环境的协调持续发展，最终达到人与自然在更高层

次上的和谐共存、共同演进的时代使命。在这样的社会历史背景下，追求一种新的发展观念，实施一种新的发展战略，探索一种新的发展模式，就成为世界各国政府和人民所面临的共同课题。可持续发展作为一种不同于传统的发展观、发展战略、发展模式，给我们提供了一个全新的答案，为人类的未来发展指明了新的方向。

有着悠久历史文化传统的中国，尽管在古代的思想文化宝库中不乏蕴含可持续发展思想的科学昭示，但是面临生存与发展这一永恒的主题，同样没有走出一条不同于西方发达国家的可持续的发展之路。形势依旧，困境犹存。因此，接受可持续发展观念，实施可持续发展战略，走可持续发展之路，也是中国政府和人民的唯一正确出路和必然选择。新中国建立以来，特别是十一届三中全会以来，在党和政府的高度重视和积极推动下，我国已经正式确立可持续发展的基本战略地位，并采取经济、科技、法律等积极有效的措施，努力探索可持续发展战略的实现途径。

可持续发展是一个涉及人口、环境、资源、经济、社会、科技等等许多领域的有机体和综合体，其中资源和环境构成这一有机体的核心与基础。如何使可持续发展从一种发展思想转化为国家发展战略，再从发展战略落实为广大社会主体在进行自然资源的开发、利用和保护过程中的具体行为规范，以约束自己的行为，是包括法律界在内的社会各界所必须加以进一步研究和解决的重大历史课题。从不同的学科分工出发，本书着眼于法学研究的基本目的和功能，在吸收和借鉴人类关于自然资源和自然资源法律的思想认识和法律实践成果的基础上，从研究现状到理论前沿、从基本概念到基本原理、从原则理念到

制度安排，从历史回溯到未来发展，对于自然资源法的基本问题进行了全方位、多视角地研究和探索。

众所周知，自然资源问题是一个关系人类生存与发展的根本性问题。在奉行市场经济体制和民主法制的背景下，充分运用法律手段来规范和调整不同社会主体在自然资源开发、利用、保护和管理过程中发生的各种社会关系，是世界各国的共同选择和有效做法。面对日趋严峻的自然资源形势，如何走出一条保障自然资源可持续利用的法治之路，依然是国际社会和各国政府亟需解决的一项重要课题。综合分析国内外有关自然资源法的研究现状，我们不难发现，关于自然资源法律问题的研究正呈方兴未艾之势。但是，我们也必须注意到自然资源法研究领域所存在的明显不足和问题。其中最为突出的就是有关自然资源法理论与实践问题的研究一直处于环境法的研究框架和理论体系内，而没有获得独立存续与发展的自由空间。其中，有关自然资源法的一系列基本问题的研究更是囿于与环境保护法的“融合”或“统一”，而难以满足逻辑自给性的求解。因此，摆脱“大环境法”的窠臼，在可持续发展思想和理论的协调与支持下，就自然资源法基本问题做出系统、全面的理论阐释和回答就显得十分必要和重要。这不仅对于完善自然资源法的理论基础，促进自然资源逐步走向成熟具有积极的理论意义，而且对于正确指导自然资源立法、构建与完善自然资源法律体系，深化和推动自然资源法治建设将具有重要的实践意义。

在进行自然资源法基本问题的研究中，遵循正确的研究路径，运用科学的研究方法，对于保障研究成果的科学性和实践性是具有基础性意义的。因此，我们的研究首先必须要立足于社会经济生活实际，服务于经济建设和社会发展大局，充分认

识自然资源的客观形势、自然资源法律制度建设的实际状况，找出问题的症结和关键所在，明确理论创新的目标与方向。这是因为任何理论的价值都要取决于这个理论对客观存在的反映程度，离开了对于社会经济生活的客观反映，离开了经济建设和社会发展的大局，任何理论或学说都将是缺乏生机和活力的。其次，必须力求占据思想理论发展的前沿，反映法学、资源科学、经济学以及社会文化领域中的最新理论成果，努力做到不保守、有创新，但不迷失方向。最后，必须注重科学性、规范性和可操作性，注重综合研究，超越封闭式、孤立性的研究思路，广泛进行多学科、跨学科的交叉研究，努力克服法学研究成果中长期和普遍存在的法学与其他学科之间“两张皮”的现象，充分体现和保持法学研究的规律性和特点。

全书共分 10 章，围绕自然资源法的基本问题进行了系统、深入研究。本书认为：在自然资源与自然资源法的关系问题上，自然资源的基本矛盾——自然资源的稀缺性与人类需求的无限性——决定了自然资源问题的历史性延续与存在，在科学技术、经济体制、公众参与等诸多解决自然资源供求失衡问题的方法与途径中，自然资源法律的特殊而重要作用应给予最高程度的重视。在自然资源法历史发展问题上，我们认为中国的自然资源法制建设必须注重利用中国本土的资源，注重中国法律文化的传统和实际，应在分析和整理我国古代自然资源法制建设之特色、经验及传统的基础上，正确把握当代中国自然资源法制的特点及其未来发展趋势。在自然资源法基本原则问题上，必须尊重自然资源的自然规律、经济规律和法律运行规律的要求，科学确立以正确处理自然资源保护、开发、利用与节约之间关系为基本内容，以实现自然资源优化配置和可持续发

展为目标的价值理念体系和基本原则体系。在自然资源立法问题上，必须在充分认识自然资源立法在自然资源法治建设和法律体系构建中的基础性地位和作用的前提下，客观分析与评估各种自然资源立法模式利弊优劣，做出符合中国国情和自然资源法发展趋势的方案选择，其中的综合性自然资源立法方案应当给予必要性和可行性的进一步分析和论证。在自然资源管理体制问题上，必须清晰地把握当代国际自然资源管理体制的总体趋势，树立合理科学的资源观，从机构设置、职权结构和运行机制三个层面上进一步改进我国自然资源体制的立法。在自然资源基本制度问题上，必须基于对自然资源关系的不同法律调整机制的充分认识，从三个层次上来构建自然资源基本制度体系，即以自然资源调查制度、档案制度和规划制度为主要内容的基础性制度体系，以自然资源开发利用制度、保护制度和节约制度为主要内容的自然运行制度体系，以及以自然资源产权制度、流转制度和监管调控制度为主要内容的经济配置制度体系。在自然资源法律责任问题上，要在环境保护法与自然资源法相协调的背景下，充分认识到自然资源法律责任机制特有的价值诉求，正确界定自然资源责任制度的内涵、外延及与其他法律责任的界限，确保自然资源法律责任功能的实现。在自然资源的纠纷解决问题上，我们认为自然资源纠纷的产生虽有自然资源产权制度不完善、分配规则非市场化、权力制约机制缺失等深层次方面的原因，但在既定实体规则确定或尚未改变的前提下，应将研究重点放在自然资源纠纷发生后的程序解决机制上。

目 录

第一章 自然资源、资源问题及其解决路径	1
第一节 自然资源的理论阐释	3
第二节 自然资源问题与资源安全	13
第三节 自然资源问题的解决路径	22
第二章 自然资源法：定义、调整对象及其与环 境保护法的关系	29
第一节 自然资源法的定义和调整对象	31
第二节 自然资源法的调整机制	37
第三节 自然资源法与环境保护法的关系	40
第三章 中国自然资源法的历史考察	59
第一节 中国古代自然资源法制的特点及成就	61
第二节 自然资源法在当代的发展	75

第四章 自然资源法基本原则问题研究	87
第一节 研究自然资源法基本原则的重要意义	89
第二节 确立自然资源法基本原则的基本依据	94
第三节 自然资源法基本原则的体系重构	100
第五章 自然资源立法及其法律体系构建	119
第一节 中国自然资源立法的现状及评价	121
第二节 自然资源立法改革的目标定位及模式选择	134
第三节 综合性自然资源立法问题研究	149
第四节 自然资源法律体系的发展与完善	170
第六章 自然资源管理体制：立法演变、问题及导向	179
第一节 我国自然资源管理体制的立法演变	181
第二节 我国自然资源管理体制立法存在的问题	188
第三节 自然资源管理体制国际发展趋势及我国立法改进	197
第七章 自然资源基本法律制度研究（上）	205
第一节 现行自然资源基本法律制度评析及改革	207
第二节 自然资源基础性法律制度	215
第三节 自然资源开发、利用、保护、节约法律制度	225

第八章 自然资源基本法律制度研究（下）	237
第一节 自然资源产权制度的改革与创新	239
第二节 自然资源流转制度的建立与完善	255
第三节 自然资源监管调控制度的改革与发展	266
第九章 自然资源法律责任制度论	281
第一节 自然资源法律责任基本范畴	283
第二节 自然资源民事责任与环境民事责任的比 较	288
第三节 自然资源法行政责任机制的完善	297
第四节 自然资源刑事责任及其实施机制	307
第十章 自然资源纠纷解决机制研究	317
第一节 自然资源纠纷的特点及类型化	319
第二节 我国现行自然资源纠纷解决机制评价	321
第三节 自然资源纠纷解决机制的完善	330
主要参考文献	340
后 记	346

第一章

自然资源、资源问题及其解决路径

自然资源既是生态环境的主要构成要素,又是人类赖以生存与发展的基本物质基础。由于自然资源的基本矛盾关系所决定,自然资源的供求失衡,特别是资源短缺问题的全球化发展,已经成为严重影响一个国家资源安全和国民经济健康发展的制约性因素。因此,采取包括自然资源法律在内的各种有效措施解决自然资源问题是摆在世界各国政府面前的一项重要重要课题。

第一节 自然资源的理论阐释

研究“自然资源”问题，必须从“自然资源”涵义的揭示入手。科学界定“自然资源”的内涵和外延、正确理解自然资源的共性特征、合理划分自然资源的基本类型等，对于深入研究自然资源问题和自然资源法制具有基础性意义。

一、自然资源的语义考辨

按照《辞海》的解释，“资源”是指资财的来源，是一国或一定地区内拥有的物力、财力、人力等物质要素的总称，分为自然资源和社会资源两大类别。前者如阳光、空气、水、土地、森林、草原、动植物、矿藏等；后者包括人力资源、信息资源以及劳动创造的物质财富。^①很显然，“自然资源”构成“资源”的一个重要组成部分，是“资源”的一个下位概念。在资源科学中，按照《中国资源科学百科全书》的解释，自然资源（natural resources），是指人类可以利用的、自然生成的物质与能量。它是人类生存的物质基础。《不列颠国家大百科事典》中引用自然资源的定义是，“人类可以利用的，自然生成的及其生成源泉的环境能力。前者为土地、水、大气、岩石、矿物、生物及其积聚的森林、草场、矿床、陆地与海洋等；后者为太阳能、地球物理的循环机能（气象、海象、水文、地理的现象）、生态学的循环机能（植物的光合作用、生物的食物

^① 《辞海》编辑委员会：《辞海》，上海辞书出版社1999年版，第4082页。

链、微生物的腐败分解作用等)、地球化学的循环机能(地热现象、化石燃料、非燃料矿物生成作用等)”。联合国环境规划署(UNEP)关于自然资源的定义是:“所谓资源,特别是自然资源,是指在一定时间、地点、条件下能够产生经济价值,以提高人类当前和将来福利的自然环境因素和条件”。^①在法学研究中,自然资源被定义为,在一定的技术经济条件下,自然界中对人类有用的一切自然要素(或可以被人类利用的物质和能量),如土壤、水、矿物、森林、草原、野生动植物、阳光、空气等等。^②

尽管上述关于“自然资源”定义和解释的列举肯定是不完全的,而且存有明显的语境差异,但是比较分析这些概括和表述,我们依然可以清晰地觉察到它们在“自然资源”的基本要素或内容上所保持的相通性。无论采取何种定义模式,以下三个方面的内容都是一个完整的“自然资源”定义中不可或缺的基本要素。

1. 自然资源是一种物质和能量的总称,如土地资源、生物资源、矿物资源、水资源、气候资源、太阳能资源、风力资源、潮汐资源等等。这是各种自然要素能够成为资源,并作为生产要素进入社会经济运行过程的质的规定性。因为人类的生产实践从实质上来看,就是各种社会生产力要素在特定时空条

① 《中国资源科学百科全书》编辑委员会:《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2页。

② 参见肖乾刚:《自然资源法》,法律出版社1992年版,第1页;蔡守秋:《环境法教程》,法律出版社1995年版,第157页;金瑞林:《环境与资源保护法学》,北京大学出版社2006年版,第5页;等等。