

兰州大学“985”特色研究方向学科建设成果

ZIRAN ZIYUAN BAOHU FA
YUAN LI

刘志坚 李志强 著
赵胜才 任海涛

自然资源保护法原理



兰州大学出版社

LANZHOU UNIVERSITY PRESS

国家出版“973”项目成果及中国科学院出版成果

王世明 著 王世明 著 王世明 著 王世明 著

王世明 著 王世明 著

王世明 著 王世明 著
王世明 著 王世明 著

自然资源保护法原理

王世明 著

兰州大学“985”特色研究方向学科建设成果

自然资源保护法原理

刘志坚 李志强
赵胜才 任海涛

著



兰州大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

自然资源保护法原理/刘志坚,李志强,赵胜才,任海涛著.

—兰州:兰州大学出版社,2007.4

ISBN 978-7-311-02939-5

I.自... II.①刘...②李...③赵...④任... III.自然资源保护法—中国—高等学校—教材 IV.D922.601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 035170 号

出 版 人 陶炳海
策划编辑 张国梁
责任编辑 王永强
封面设计 张稳移

书 名 自然资源保护法原理
作 者 刘志坚 李志强 赵胜才 任海涛 著
出版发行 兰州大学出版社 (地址:兰州市天水南路 222 号 730000)
电 话 0931-8912613(总编办公室) 0931-8617156(营销中心)
0931-8914298(读者服务部)
网 址 <http://www.onbook.com.cn>
电子信箱 press@onbook.com.cn
印 刷 兰州残联福利印刷厂
开 本 880×1230 1/32
印 张 8.875
字 数 244 千字
版 次 2007 年 4 月第 1 版
印 次 2007 年 4 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-311-02939-5
定 价 15.00 元

(图书若有破损、缺页、掉页可随时与本社联系)

序 言

威廉·配第的名言“劳动是财富之父，土地是财富之母”正确揭示了人类劳动、自然资源和社会财富增长的关系。人类劳动在创造社会财富的同时不可避免地伴随着自然资源的消耗，这个规律会始终影响着人类社会的进程。在人类产生之前，地球上的任何物种对自然资源的开发利用都没有达到这种程度，基于这样一个直观的印象，从古代起，人类就认为自己可以毫无顾忌地开发利用自然，自然界只能处于被动地位。从荀子提出“人定胜天”的观点，到亚里士多德提出“天生一切动物应当都可以供人类服用”^①的论断，都体现了这种价值取向。

大自然是由客观规律支配的，任何违反自然规律的行为都会受到自然的惩罚。在人类社会早期，人类对自然界的破坏尚未突破其可以容纳的程度，人类并未受到自然界的明显惩罚，但是近代以后，随着人类对自然资源的过度开发利用，自然界已经表现出了强烈的反应。资源耗竭的危机离我们越来越近，“资源危机”将成为 21 世纪人类面临的最严峻的危机之一。

“资源危机”离我们越来越近的的同时，土地沙化、尘沙漫天，水体污染、水资源严重缺乏，野生动植物大量灭绝、物种多样性急剧下降，森林草原大面积消失等现象对于人类而言也不再陌生。经济发展必然伴随资源消耗，过分限制资源利用也必然会影响经济发展速度，如何在发展经济和保护资源二者之间找到一个平衡点已经成为现代社会的重大课题之一。在国家制度层面上，制定法律、依靠法律手段来保护自然资源，实现经济、社会、生态的可持续发展，已经成为许多发达国家的政策取向。对于发展中国家而言，从经济腾飞阶段就注重自然资源的合理开发和利用已经成为一种必须为之的策略和措施。

^①亚里士多德著，吴寿彭译：《政治学》，商务印书馆，1956 年版，第 23 页。

在改革开放之前,我国由于长期“左”的错误路线的影响,对自然资源破坏严重。改革开放初期,由于我们国家的中心任务和当时的观念制约,对自然资源的消耗也不容忽视。进入新世纪,党中央提出构建社会主义和谐社会的目标。社会和谐的一个重要内涵之一就是人与自然的和谐,具体到社会发展层面上就应该是经济发展与自然资源的开发利用养护相和谐。

环境法在我国是一个比较年轻的学科。长期以来,学术界对于自然资源保护法与环境法是相互独立还是包含关系争论不休,尚无明显定论。在这个问题上,我们的观点在上世纪90年代就已经基本定型,我们持“相互独立论”。在1995年左右,由兰州大学法学院牵头,资环院、国际政治学院等多个学科的专家参与组成团队,承担完成了全国人大的委托项目“自然资源保护法独立性研究”。从成果问世以来的将近十年的时间证明,自然资源法应该独立于环境法成为一个独立的法律部门,许多学者也逐步接受了这种观点。

基于以上考虑,我们认为有必要单独编写《自然资源保护法》,以期在区别于一般环境法的意义上来专门研究自然资源的法律保护问题。即使在现在自然资源法尚未独立的立法模式下,我们对其进行专门研究也是可行的,因此,本书是在现有法律模式下对自然资源保护法的基本理论、基本法律保护制度、纠纷解决制度以及国际自然资源保护法概况进行了全面研究和介绍。本书这种体例的安排,既可以帮助读者全面认识我国现行自然资源保护法的立法现状和基本理论问题,又可以为法律实践部门提供资料参考,同时对未来国家立法发展具有一定的参照意义。

只有实现了对自然资源的合理开发利用,才能够实现可持续发展的目标,才能够实现经济、社会、生态的和谐发展,实现人与自然的和谐,从而最终实现人类的最大福祉。研究自然资源保护法是实现上述目标的必要途径和手段之一,我们希望本书的出版能为国家经济社会发展做出一定贡献。

虽然我们尽了全力来编写本书,但是书中的错讹之处在所难免,敬请广大读者不吝批评指正。

刘志坚

2007年3月10日于兰州大学法学院

目 录

序言	(001)
第一章 自然资源保护法的基本概念	(001)
第一节 自然资源概述	(001)
第二节 自然资源保护制度与自然资源保护法	(014)
第三节 环境法与自然资源保护法的关系	(020)
第二章 自然资源保护法的渊源	(023)
第一节 自然资源保护法的历史渊源	(023)
第二节 自然资源保护法的法律渊源	(037)
第三节 自然资源保护法的理论渊源	(042)
第三章 自然资源保护法的基本原则	(051)
第一节 概述	(051)
第二节 合理开发、节约使用原则	(054)
第二节 协调持续发展原则	(057)
第四节 科学原则	(060)
第五节 依法管理、公众参与原则	(061)
第四章 自然资源标准法律制度	(064)
第一节 自然资源标准法律制度的基本理念	(064)
第二节 自然资源标准	(067)
第五章 自然资源权属法律制度	(071)
第一节 自然资源权属法律制度概述	(071)
第二节 自然资源所有权制度	(077)
第三节 自然资源他物权制度	(085)

第四节	自然资源的流转制度	(090)
第六章	自然资源的行政管理	(098)
第一节	自然资源行政管理概述	(098)
第二节	自然资源行政管理的历史发展	(104)
第三节	自然资源行政管理的机构	(108)
第四节	自然资源行政管理的形式(内容)	(113)
第七章	自然资源保护具体法律制度	(126)
第一节	自然资源保护制度概述	(126)
第二节	森林保护法律制度	(132)
第三节	草原资源保护法律制度	(141)
第四节	野生动植物资源保护法律制度	(146)
第五节	渔业资源保护法律制度	(153)
第六节	非生物资源保护法律制度	(157)
第七节	海洋资源保护法律制度	(173)
第八节	特殊环境资源保护法律制度	(181)
第八章	自然资源保护法律责任制度	(197)
第一节	自然资源保护法律责任制度概述	(197)
第二节	自然资源保护民事法律责任	(200)
第三节	自然资源保护行政法律责任	(204)
第四节	自然资源保护刑事法律责任	(209)
第九章	自然资源纠纷解决制度	(215)
第一节	自然资源纠纷概述	(215)
第二节	自然资源纠纷的行政解决	(218)
第三节	自然资源纠纷的诉讼解决	(222)
第十章	国际自然资源保护法概述	(229)
第一节	国际自然资源保护法的概念和特征	(229)
第二节	国际自然资源保护法的基本原则	(238)
第三节	国际自然资源保护法的渊源	(243)
第十一章	国际自然资源保护法的具体法律制度	(247)

第一节	国际生物资源保护法律制度	(247)
第三节	国际土地资源保护法律制度	(252)
第三节	国际矿产资源保护法律制度	(255)
第四节	国际淡水资源保护法律制度	(260)
第五节	国际文化和自然遗产保护法律制度	(267)
参考文献		(274)

第一章 自然资源保护法的基本概念

【内容提示】自然资源是一个历史的概念,它的外延和内涵随着人类认识和社会的需求不断深化完善。在历史上经常有这样的情形,一个时代被看成一文不值的自然物转眼成为财富的象征,就像现在清新的空气一样,在有些地方已成为商品;法律意义上的自然资源概念与自然科学上的概念并不完全一致,如同民法上的物与科学意义上的物的关系一样,学习自然资源保护法有必要深入了解自然资源及其相关知识。

第一节 自然资源概述

一、自然资源的概念

要学好自然资源保护法,有必要对自然资源的概念有明晰的了解。人们对自然资源的概念有不同的解释。一些国内外权威性著作对自然资源作过精辟论述。例如,《中国大百科全书·地理学》的解释是:“广泛存在于自然界的能为人类利用的自然要素。它们是社会生产的原料和燃料的来源,或是社会生产力布局的必要条件和场所。”《英国大百科全书》提出的自然资源的概念是:“人类可以利用的自然生成物及生成这些成分的环境的功能,前者如土地、水、大气、岩石、森林、草场、矿产、陆地、海洋等,后者如太阳能,地球物理的环境机能(如气象、海洋现象、水文地理现象等),生态学的环境机能(如植物的光合作用、生物的食物链、微生物的分解作用等),地球化学的循环机能(如地热现象、化石燃料、非金属矿物生成作用等)。”这是一种广义的自然资源概念,把周围自然条件也看作是资源。国内外一些学者也对

自然资源作了不同论述。我国有的学者认为：“人在自然介质中可以认识的、可以萃取的、可以利用的一切要素及其集合体，包含这些要素互相作用的中间产物或最终产物，只要它们在社会系统中构成必需的‘投入’并产生积极效益，只要它们在社会系统中带来合理的福祉、愉悦和文明，即称之为自然资源。”前苏联有的学者认为自然资源是：“人类用来满足自身需要和改善自身的净福利条件和原料。”

尽管对自然资源的表达各有不同，但都表达了这一科学概念有如下共同的内涵：一是自然资源具有生产性和时空性，它不能脱离开生产应用和社会需求，不能超越一定的时空范围；二是自然资源的动态性，它的概念和范畴不是一成不变的，随着社会和科技的发展，其包括的范围和种类会不断扩大。^①很显然从以上的解释中能看出它们把周围自然条件也看作是资源，实际上是广义上的自然资源概念。很多学者对此也有论述，这里不再一一列出。根据现有主流学派的通常解释，自然资源是指人类可以直接从自然界获得并用于生产和生活的物质和能量，它是自然环境的重要组成部分。本书也采用这一观点。

二、自然资源的分类

自然资源是一个非常广泛的概念，包含着许多形态和性质很不相同的物质，为了有利于管理和利用，可分为下面两大类。

（一）非枯竭的自然资源

这类资源供给稳定、数量丰富，几乎不受人类活动的影响，一般不因利用而枯竭；如太阳能、风能、潮汐能、全球性水资源、大气和气候等。

（二）可枯竭的自然资源

这类资源是在地球演化过程中的不同时期形成的，数量有限，其中有的将会枯竭，如化石燃料；而有些则在不合理利用时才会枯竭，

^①http://www.pep.com.cn/gzdl/jszx/pg/bxs/jsys/t20040816_114376.htm 《全日制普通高级中学(必修)(地理)》上册(教师教学用书电子版)。

如能适当利用就可不断更新,例如生物资源。这类资源又可根据其是否能够自我更新分为两类:

1.可更新自然资源。主要包括土地资源、地区性水资源和生物资源等。这类资源可借助于自然循环和生物自身的生长繁殖而不断更新,保持一定的储量。如果对这些资源进行科学管理和合理利用,就能够做到取之不尽,用之不竭。但如果使用不当,使资源受到损害,破坏其更新循环过程,会造成资源枯竭,不仅经济受到损失,严重时将影响人类的生存环境。

2.非更新自然资源。这类资源基本上没有更新的能力。^①其中有些可借助于再循环而被回收,得到重新利用,包括金属矿物和多数非金属矿物,如铁矿、铜矿、磷、钾肥料、石棉、云母、黏土等,这些资源是经历了亿万年的生物进化循环过程而缓慢形成的,其更新能力极弱,当它们被人类开采使用之后,可以再回收重新利用。另外一些非更新资源是一次消耗性的,既不能再循环,也不能被回收,主要包括煤、石油等化石燃料。此外,还有一些非金属矿物,如石英、石膏和盐类,以及一些消耗性金属,如涂料中的铝、电镀中所用的锌等,仅供一次利用,无法回收。

作为可供人类利用的天然物质,随着人类对物质世界认识的深入,随着社会经济实力的增强和科学技术的进步,以前认为无用的或有害的自然生成物有可能成为有用的资源,这也将进一步扩大自然资源的概念与范畴。例如,在远古时代,人类并不认识煤的资源价值,以后才逐步认识到可做燃料,还可从中提取多种化工原料。因此,自然资源的概念具有丰富的内涵和外延,对它们的分类也将不断发展与完善,至今还没有一个完善的自然资源的分类系统。现在多种多样

^①这里所讲的“非更新自然资源”,在整个宇宙的演化过程中是可以再生的,比如金属矿藏在星球的演化中是可以再产的,但是这种演化和再生过程太漫长,对于人类社会的存续时间而言没有意义,因此,我们称这一类自然资源为非更新自然资源。

的分类是从自然资源的不同角度,为说明某一方面的特征而进行的分类。《辞海》将自然资源区分为土地、矿藏、气候、水利、生物与海洋等资源,但不包括那些由人类加工制成的原材料。^①这是地理学家对自然资源分类的认识。《中国大百科全书·地理学》的“资源地理”条目中做了类似表述。1984年版的《简明不列颠百科全书》称“在传统上分为可更新及不可更新两类”,前者指森林、野生动物等生物资源;后者则指矿产及燃料等。^②依据这种认识,1989年版的《不列颠百科全书》中将资源首先划分为土壤、植被、动物、水、矿物、气候及战略资源等7类,该书作者认为做进一步划分时,则可分成可更新性资源,如植被与水等;及不可更新性资源,如矿物等两大类。作者认为此处所指的矿物资源划归不可更新的资源主要是指那些燃料矿物,很多金属资源是能够重复利用的。以上的分类,按《中国大百科全书·经济学》中的观点:一是按存在形式的分类;二是按恢复条件的分类。^③此外,在生产管理实践中,有从不同角度出发的自然资源分类,例如,按用途与社会经济部门的分类,则可分为农业资源、林业资源、矿业资源、工业资源、水产资源、医药卫生资源、旅游资源等。联合国粮农组织为满足对农业资源利用与管理的需要,将有关的自然资源进一步划分为:土地资源、水资源、森林资源、牧地饲料资源、野生动物资源、鱼类资源及物种遗传资源等。该组织也曾对自然资源进行逐级的分类,在农业自然资源下区分气候资源、水资源、土壤资源、生物资源与遗传资源等。就水资源又划分出天然降水资源、地表水资源与地下水资源。就生物资源又细分出更多的资源门类,如植物资源、动物资源、昆虫资源、微生物资源等。而植物资源中还可分为淀粉植物资源、纤维植物资源、油料植物资源、饲用植物资源、药用植物资源、香料植物

①《辞海》,上海辞书出版社,1999年版,第18页。

②《简明不列颠百科全书》(第九卷)中译本,中国大百科全书出版社,1986年版,第572页。

③《中国大百科全书·经济学》,中国大百科全书出版社,1988年版,第288页。

资源、染料植物资源、能源植物资源等。由此可见,对自然资源分类的认识还很不一。

我们认为对自然资源种类的划分是一个随着人类社会需求和认识水平不断变化的过程,不应该也不可能给出统一标准答案。对自然资源的任何分类都是为了满足某种实际需要,不需要也没有必要强求一致,凡是既能够满足某种需要又符合逻辑学上分类规则的分类方法都是合理的。

三、自然资源的特点

(一)自然资源的时效性

反映自然资源形成、数量、质量、存在状态及利用效益随时间变化的属性就是自然资源的时效性,它主要表现在四个方面:①资源孕育形成的时间。不同资源类别的形成时间差异很大,有的以万年为单位,如石油、煤炭等;有的以年为单位,如植物资源有一年、二年或多年生周期;有的以日为周期,如光、热资源日夜周而复始。②资源数量、质量随时间而变化。如生物资源的数量、质量随其自然生长节律而发生周期性的变化。气候资源的丰度(积温、降水量、光能等)随季节而异。矿产资源的数量则随开采时间的延长而减少。③资源种类随时间的变化。全球性生物资源种类在不同的历史时期不断发生变化,有的已退化消失,有的物种在新生繁衍。④资源效益随时间的变化。由环境要素所构成的可更新、可再生、可循环的资源,在合理开发利用的限度内周而复始,可长期永续利用,但就某个周期的资源来说,若不利用,也就等于浪费。例如每个季节的光能、风能、热量、潮汐能等当时不利用就发生“流失”。生物资源和水资源属易变性资源,其效益受人为活动影响很大,如保护好森林资源,其生态效益是长期的,但若砍伐破坏,在短期内可使环境恶化。许多自然资源在合理利用和保护的情况下,都具有长期的潜在效益。

(二)自然资源的有限性

在一定的空间范围内某一种或某一类自然资源的总拥有量是一个有限的常量。在一定的时空范围内,所有自然资源的数量都不可能

是有限的,无论再生资源还是非再生资源都不例外。矿产资源是非再生资源,是在数以百万年计的地质年代里形成的,与人类开发利用的历史相比是不能重复和再生的,其变化趋势是越用越少。空气、水、生物等再生资源尽管可以周而复始、循环再生,但是每一时期的循环量也是有限的,如果不合理利用或管理,不仅会造成污染,如其利用强度超过其再生和自净能力,就会使资源质量下降,可利用的资源数量会越来越来少,良性循环将变为恶性循环。对于自然资源的有限性,世界上有“悲观学派”和“乐观学派”两种对立的观点,他们的代表人物和代表作有 D.L.米都斯等 1972 年提出的研究报告《增长的极限》和 J.L.西蒙 1981 年发表的《最后的资源》(中国 1984 年节译为《没有极限的增长》)。《增长的极限》是世界上有影响的学术团体罗马俱乐部成立后提出的第一个研究报告,报告从人口、资本、粮食、不可再生资源、环境污染等重大的全球性因素出发,建立了全球分析模型,按照模型分析得出,20 世纪末到 21 世纪初将达到全球增长的极限的结论。《最后的资源》的作者西蒙以《增长的极限》为对立面批判了罗马俱乐部研究问题的方法,并根据他所收集的资料和他的方法分析,得出人类资源没有尽头,人类生态环境日益好转,人类将在未来与自然达到平衡。从人类开发利用自然资源历史的长河看,宇宙空间的自然资源是没有极限的,但在一定历史时期,在生产力和科学技术达到一定水平的条件下,自然资源是有限的,人类利用资源必须按照自然规律和经济规律办事,否则将受到客观规律的制裁,出现资源短缺。

(三)自然资源的稀缺性

在一定的时空范围内能够被人们利用的自然物是有限的,而人们对物质需求的欲望是无限的,两者之间的矛盾构成资源的稀缺性。稀缺度是衡量资源稀缺性的指标,用 $x=n/m$ 表示,其中 x 为某种资源稀缺度, n 为某种资源的需求量, m 为某种资源的拥有量。从公式中得知,自然资源的稀缺性是有限性的反映,与自然资源的有限性又有所区别,它反映一定时空范围内自然资源与社会需求之间的矛盾。随着时间、地点、资源种类的不同,其稀缺程度也不同,如在戈壁沙漠

淡水资源的稀缺性表现得特别突出。稀缺是自然物转化为自然资源的必要条件。

(四) 自然资源的循环性

自然资源遵循一定规律周而复始地循环变化、运动,以多种形态存在,相互转换,互为依存,这种特性称为自然资源的循环性。以水资源为例,自然界中有气态、液态、固态三种形态水资源存在,它们之间相互转化,互为依存。地球上的水资源循环规律:大气降水→地表径流与地下径流→水面、陆面蒸发和作物蒸腾→大气中的水分聚集后又会形成降水。水就是这样不停地、反复循环变化。从大气降水到地表,即从气态变成液态(雨水)或固态(雪等),降水至地面后即汇集地表径流,流入到江河湖海,部分渗到地下,补给地下水。地表水、地下水的水面蒸发,特别是广阔的海洋水面蒸发,又成为大气降水的物质来源。降水、径流、蒸发这样一个水循环过程,使水资源成为可更新的自然资源。如果人类合理开发利用水资源,注重水资源的保护,水资源则可持续广泛地被利用。还应指出,在水循环过程中,地表水与地下水也相互转换,相互补充;冰川和雪也与降水、融水密切相关,互为依存。除上述水资源外,气候资源也具有循环性。地球在天体中的运动,特别是它的自转与围绕太阳的运行规律,使气候资源,如气温、降水、太阳辐射、风能资源、潮汐资源等,也都呈现周期性的变化规律。

(五) 自然资源的流动性

以气体、液体状态存在的自然资源,受地球重力、天体引力等外力和内力作用,会产生运移,称之为自然资源的流动性。如地表河水受地球重力作用,使得河水从势能高的上游流向势能低的下游;海洋受天体运移规律影响,引力呈周期性变化,并形成了海洋的潮汐现象;大气中雨云的运移,造成降水的时空变化。地下水、石油、天然气等资源,在同一地层构造中,受重力作用也会产生流动。浅层地下水,受水自身表面张力的作用,使水体沿土坡毛细管孔隙向地表浸润。由于这类自然资源的流动性,使其具有一定的动能,从而使该资源的性质、内涵又增添了新的特点。如水的流动构成了水力(水能)资源;海

洋的潮汐就进而产生了潮汐能资源;气候资源中有了风能资源等。

(六)自然资源的固定性

在空间上占有固定位置的一类自然资源的特性。土地资源、附在土地上的植物资源与大部分矿产资源即为此类资源。土地是不动的,有一定的形态和严格的区域性。地球陆地表面的每一块土地都占据着特定的高、长、宽“三维”空间位置和特殊的外表形态。每块土地按其在地球上所处位置,通常分为天文学位置、地理学位置与经济学位置三种。所谓天文学位置即用经纬度表示的位置,每块土地都位于一定的经度和纬度,也叫做绝对位置;自然地理位置即指每块土地与其周围土地、海洋、河流、山脉等环境之间的空间关系;经济学位置即是土地与人类经济活动之间的空间,即区位,如靠近城市、交通线、居民点等。土地是不可移动的,而且有明显的疆界。陆地上各种土地及附于土地上的所有资源的空间分布都受自然地带规律,包括纬度地带性、经度地带性与垂直地带和“非地带性”规律所支配,表现为严格的区域性。农业生产上的因地制宜原则是由土地乃至农业资源的区域性所规定的。

四、自然资源的属性

自然资源的属性是指自然资源固有的性质、特点,包括状态、关系等,是由自然资源内部的矛盾性质所决定的。自然资源属性包括自然属性与社会属性。

自然资源的自然属性是指资源的组成、结构、功能和边界的自然资源系统,具有整体性、层位性和时空性等特点;自然资源的社会属性是指作为人类社会不可缺少的劳动资料与劳动对象的性质,都有其可用性,即具有使用价值,这是区别于自然界中非资源成分的根本所在。至于那些通过人类生产劳动过程而形成的物质,则不属于或不完全属于自然资源范畴,如各种农产品资源等。

自然资源的质与量。质是指资源的成分、含量、性质与用途(如某种矿产资源的品位、某种土地资源的适宜性与限制性),通常用高低、优劣、好坏等来表示某一种资源的质量。量是指资源的数量,表示规