

高等学校法学试用教材

自然资源法 教程

法学教材编辑部编审

肖乾刚 主编

法律出版社

高等学校法学试用教材

自然资源法教程

法学教材编辑部编审

法律出版社出版 新华书店发行

天津新华印刷一厂印刷

850×1168毫米 32开本 9.125印张 242,000字

1986年11月第一版 1986年11月第一次印刷

印数00,001—10,000

书号6004·873 定价1.60元

说 明

在国家教育委员会和司法部的关怀和支持下，法学教材编辑部组织编写了一批高等学校经济法专业系列教材，共十八种。计有：《经济法基础理论》、《经济合同法基本原理》、《工业企业法教程》、《财政法教程》、《金融法教程》、《自然资源法教程》、《环境保护法教程》、《保险法教程》、《商标法教程》、《司法会计鉴定学教程》、《专利法教程》、《公司法教程》、《商业法教程》、《农业经济法教程》、《能源法教程》、《特区经济法教程》、《外商投资企业法教程》、《计划法教程》，将陆续于一九八六年和一九八七年出版。

这批教材是适应我国社会主义经济建设和法制建设的需要，贯彻对内搞活经济、对外实行开放的政策，为加速培养经济法人才而编写的。它论述了经济法的基本理论，根据我国现行的经济法律、法规，对各个部门经济法进行了比较系统而详实的阐述。教材注意理论联系实际，力求作到具有社会主义中国的特色。同时对古代和外国的经济法也有相应的评价和介绍。有些教材并附有有关的法律、法规，供学习时参阅。

这批教材可供高等学校经济法专业必修课和选修课选用，也可作为培训经济法人才的学习用书，同时对各有关经济部门和企事业单位的工作也有参考价值。

参加编写这批经济法教材的院校和部门有：中国政法大学、北京大学法律系、中国人民大学法律系、西南政法学院、华东政法学院、西北政法学院、中南政法学院、武汉大学环境法研究所、郑州大学法律系、北京经济学院、北京财贸学院、深圳大学法律系、北京林业大学、对外经济贸易部、农牧渔业部、国家专利局、北京市

高级人民法院、群众出版社、中国市场出版公司、中国人民保险公司上海分公司、上海银行学校等，对上述单位的支持谨表谢意。

这批教材在编写过程中，曾参考了国内外的一些有关著作，书中附有参考过的主要书目。

由于我国经济法的理论研究开展不久，经济法学科尚未形成一个法学界公认的明确体系，加以这批教材编写时间短促，因而在学科划分的系列性和科学性上，尚有待进一步探讨。书中的缺点和错误在所难免，欢迎读者提出批评和建议，供修订时参考。

《自然资源法教程》初稿由肖乾刚（序言、第一、四、五、九章）、徐荣信（第二、七章）、谭荣照（第三章）和魏英（第一、六、八章）撰写，经集体讨论后由主编肖乾刚定稿。本书在讨论修改初稿时，曾得到农牧渔业部、林业部、地质矿产部、城乡建设环境保护部、水利电力部、国务院经济法规研究中心等单位的大力支持与帮助，在此表示感谢。

法学教材编辑部

一九八五年十月

目 录

序 言	(1)
第一章 自然资源法概述	(3)
第一节 自然资源和自然资源法	(3)
第二节 自然资源法的产生和发展	(12)
第三节 自然资源法的基本原则	(19)
第二章 土地法	(25)
第一节 土地法概述	(25)
第二节 土地立法的历史沿革	(32)
第三节 国外土地立法概况	(36)
第四节 土地的所有权与使用权	(40)
第五节 建设用地的法律规定	(42)
第六节 土地的规划、利用和保护的法律规定	(47)
第七节 土地管理的法律规定	(51)
第八节 法律责任	(53)
第三章 森林法	(56)
第一节 森林法概述	(56)
第二节 森林所有权和林种划分	(64)
第三节 森林经营管理的法律规定	(66)
第四节 森林保护的法律规定	(69)
第五节 植树造林的法律规定	(72)
第六节 森林采伐的法律规定	(75)
第七节 法律责任	(78)
第四章 草原法	(81)

第一节	草原法概述·····	(81)
第二节	草原所有权和使用权·····	(84)
第三节	草原的保护、管理和建设·····	(87)
第四节	法律责任·····	(91)
第五章	矿产资源法 ·····	(92)
第一节	矿产资源法概述·····	(92)
第二节	矿产资源管理·····	(100)
第三节	矿产资源的普查勘探·····	(104)
第四节	矿产资源的开发利用和保护·····	(106)
第五节	法律责任·····	(111)
第六章	水法 ·····	(112)
第一节	水法概述·····	(112)
第二节	水权·····	(122)
第三节	水规划·····	(125)
第四节	水保护·····	(128)
第五节	水管理·····	(132)
第六节	法律责任·····	(136)
第七章	渔业法 ·····	(138)
第一节	渔业法概述·····	(138)
第二节	国外渔业立法概况·····	(142)
第三节	渔业许可制度与渔业管理的法律规定·····	(146)
第四节	渔业水域生态环境保护的法律规定·····	(149)
第五节	水产资源繁殖保护的法律规定·····	(152)
第六节	渔政渔港监督管理的法律规定·····	(159)
第七节	法律责任·····	(161)
第八章	海岸带法 ·····	(163)
第一节	海岸带和海岸带法概述·····	(163)
第二节	国外海岸带法概况·····	(166)
第三节	海岸带规划·····	(169)

第四节	海岸带开发利用.....	(171)
第五节	海岸带治理保护.....	(174)
第六节	海岸带管理机构及职责.....	(175)
第七节	法律责任.....	(177)
第九章	野生动植物保护法.....	(178)
第一节	野生动物保护法.....	(178)
第二节	野生珍稀植物保护法.....	(185)
第三节	自然保护区法.....	(191)
第四节	法律责任.....	(197)
附录：	资料选编.....	(200)

序 言

自然资源法学是一门新兴的法学学科。它是在人口不断增长、经济迅速发展、资源耗费日益加剧、资源破坏愈来愈严重的历史条件下产生的。经济的发展对自然资源的需求日益增加，由于科学技术的进步、生产力的发展，人类开发利用自然资源的能力，远远超过了历史上的任何一个时期，造成某些自然资源的退化或衰竭，制约着经济发展规模和速度。如何运用法律手段正确处理自然资源的开发利用与经济发展的关系，以求得社会经济稳定持久地发展，是各国普遍关心的重要问题。在这种情况下，属于自然科学的生态学和社会科学的经济学、法学有机地结合起来，产生了这门综合学科型的自然资源法学。

自然科学与社会科学的相互结合、相互渗透，已成为当代科学发展的必然趋势。自然资源法学就是运用生态学、经济学、法学的理论和方法去研究一个共同的课题——有效地保护和合理地开发利用自然资源的问题。由于它是一门新兴的学科，处在不断发展和形成时期，我们现在还不能十分准确地就这门学科的基本理论和范畴作全面系统的阐述，只能就现行的法律规范和现实中存在的问题进行初步的探讨。在学习和研究自然资源法学时要涉及一些生态学和部门经济学的有关内容，这对于改变一些文科大学生或社会科学工作者只懂得社会科学不懂得自然科学这种知识结构上的缺陷是十分有益的。

目前，我国经济建设和法制建设在日益发展，有关保护自然资源的法律、法规相继颁布施行。根据立法和司法的实际情况，本书

在第一章论述了自然资源法的概念、特征、历史沿革和基本原则。以后各章分别论述了土地法、森林法、草原法、矿产资源法、水法、渔业法、海岸带法、野生动植物保护法。有关自然资源法学的体系有待继续探索，深入研究，教程中的安排只是一次大胆尝试，有教于法学界的前辈、同行和各位读者。

第一章 自然资源法概述

第一节 自然资源和自然资源法

一、自然资源的概念

自然资源就是自然界中一切能够为人类所利用的自然要素。如植物、动物、矿物、土壤、水等。

自然资源的范畴十分广泛，为了有效地保护和合理开发利用，按照不同的目的和要求，可以将自然资源进行多种科学分类。按自然资源客观赋存条件及其特征，可分为地下资源（地壳资源）和地表资源（生物圈资源）两大类。前者包括铝、铁、锡、镁等金属原料资源和煤、石油、天然气等矿物燃料资源，后者则由土地、水、气候、生物等资源所构成。按经济用途，可分为主要形成生活资料的自然资源，如各种动物、植物，以及和主要形成劳动手段的自然资源，如土地、矿产、水等。按资源的可更新性质为标准，将自然资源分为可更新资源、不可更新资源及恒定性（取之不尽）资源三大类：第一类，可更新资源。它们是以两种不同的方式实现更新，一种是生物资源，包括各种动物、植物、微生物及其周围环境组成的各种生态系统，如农田、森林、草地等。它们有生命，有自然更新能力，只要在适宜的自然环境中与合理的经营管理条件下，便可以保持生物资源的生态平衡，使之不断更新繁衍，并被人类永续利用。反之，则可能日趋退化，崩溃解体，甚至消失和灭绝。因此，对生物资源的开发利用必须强调合理性，利用量不能超过再生量，才能保证生态系统和生物物种的持续利用。另一种是非生物资源，

如土地、水等，它们虽然没有生命，但各有其恢复和循环使用的规律，只要人类活动遵循这些规律的要求，就能使它们成为人类永续利用的自然财富；第二类，不可更新资源。它们没有生命，没有再生能力。如铁、煤、石油等各种金属和非金属矿物。它们的形成是经历了漫长的地质年代，其总储量将随着开发利用而逐渐耗竭。我们应尽量减少其消耗并完善回收技术，以延长其使用的期限；第三类，恒定性（取之不尽）的资源，如太阳能、风力等。它们的特点是在自然界大量存在着，无论人类怎样利用，都不会引起资源数量的减少，对于它们应采取先进技术，尽量加以开发利用。

我们把自然界这些能够为人类利用的自然要素称为“资源”，是从发展生产的角度考虑的。任何一个社会，生产的发展都离不开资源这个基本的条件。物质资料的再生产和扩大再生产是人类社会存在的基础，也是人类社会向前发展的必然要求。对于一个社会来说，无论它创造的财富属于那一个门类，其起始点都必定是自然资源，正是自然资源作为劳动资料和劳动对象的组成部分，为社会物质生产的发展提供了经常的条件和可能性。人类长期的生产实践证明，自然资源的丰富程度和分布状况，是制定经济发展战略的重要依据。许多国家经济发展的规模、速度以及持续发展的稳定性，除了取决于其所处的社会制度和历史条件以及科学技术和生产力发展水平外，在相当大的程度上取决于土地的多少和肥瘠，矿产、水力和森林等资源的蕴藏量，以及气候的好坏等等。因此，自然资源是社会生产发展和布局的自然基础，是国家实现现代化经济建设的物质条件，它关系着民族的生存和社会的发展。

当人类进入二十世纪八十年代现代化建设发展时期，随着生产力的发展和科学技术的进步，自然资源正以日益扩大的规模投入经济周转。以矿产资源为例，十八世纪后期到十九世纪末，世界消费量增长了九倍；从二十世纪初到二十世纪七十年代，消费量又增长了十一点五倍。1961年至1980年二十年间，全世界铁矿石开采量增长了80%，铝土矿增长了二点五倍，磷矿增长了二点二倍，石油增

长了一点五倍，煤的开采量增长了约40%。正是在大量消耗自然资源的同时，社会财富相应迅速增长，从而有力地促进了人类文明的发展。

我国要在本世纪末实现工农业总产值翻两番的宏伟目标，同样需要有可供持续利用的自然资源作为雄厚的物质基础，要有良好的环境作为四化建设的条件。我国虽然以地大物博著称于世界，是个资源大国，但从人均占有资源量来看又是一个资源小国。我国土地总面积为一百四十四亿亩，居世界第三位，人均占有土地只有十四点四亩，是世界人均占有土地四十五亩的三分之一，耕地面积十五亿亩，居世界第四位，人均占有耕地一点五亩，是世界人均占有耕地五点五亩的四分之一。草场面积五十亿亩，居世界第三位，人均占有草场五亩，是世界人均占有草场十一点四亩的二分之一。森林面积十八点三亿亩，人均占有森林面积一点八亩，是世界人均占有森林面积十五点五亩的八分之一。水资源径流总量是二万七千亿立方米，居世界第六位，但人均占有水资源径流量二千七百立方米，是世界人均占有水资源径流量一万零九百三十立方米的四分之一。我国矿产资源的蕴藏量比较丰富，在探明储量的一百三十六种矿产中，钨、锡、钼、硫铁矿、菱镁矿等二十多种资源居世界前列。但也存在着相当一部分重要矿种处于富矿少、贫矿多、伴生矿多，分选、冶炼水平不高等弱点。根据以上情况分析，我国自然资源虽然丰富，但人均资源数量少，特别是随着人口的增长和工农业生产的发展，资源的有限性和对资源的需求之间的矛盾将愈来愈突出。目前我国自然资源的人均实际消费水平还不高，潜在的需求量很大，今后在不断满足广大人民日益增长的物质和文化生活需要过程中，自然资源的消耗量会大幅度地增长，自然资源的状况将成为制约我国经济发展规模和速度的重要因素。对我国说来，任何一种自然资源都是十分珍贵的，必须采取强有力的措施，对自然资源严加保护。

多年来，由于认识上的原因和工作中的失误，自然资源的保护

和管理工作，没有引起人们的普遍关心和重视，造成了相当大的损失。滥垦乱伐和不合理的种植，使土地资源遭到破坏，目前水土流失面积已发展到一百五十万平方公里，约占国土面积的六分之一。每年流失土壤约五十亿吨，其中所含养分大约相当于我国年产化肥的总量。土地荒漠化的面积不断扩大，过去总共形成十二万平方公里，近十五年就形成二万七千平方公里，尚有潜在荒漠化危险的土地约十五万八千平方公里。过度放牧、不合理的开垦、鼠虫害和火灾，导致七点七亿亩草场退化，占可利用草场面积的四分之一。在一段时期内，森林年采伐量超过年生长量。矿产资源的破坏和浪费也很严重，目前我国矿产资源的开采回采率一般在50%左右，这意味着有一半左右的矿产被遗弃于地下，至于那些掠夺式的开采，造成的损失更是惊人。这种状况长此下去，后果是不堪设想的。随着经济体制改革的不断发展，我国法制逐步健全，国家对自然资源方面立法不断完善，我国的各种自然资源会得到有效的保护和合理的开发利用，不仅使更多的资源投入到物质生产过程，创造出更多的社会财富，还能保持资源的潜力、达到永续利用，为子孙后代造福。

二、自然资源法的概念

自然资源法是调整人们在自然资源的开发、利用和保护过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。自然资源法是一个综合的概念，它由各种部门资源法所组成。一般包括土地资源、森林资源、草原资源、矿产资源、水资源、水产资源（渔业）、野生动植物资源、海岸带资源等方面的法律、法规、条例和章程。自然资源法所调整的社会关系十分广泛和复杂，一切与合理开发利用自然资源，并保证各种可更新资源的恢复、繁殖和再生有关的社会关系，都是自然资源法的调整对象。

国家运用法律手段对自然资源进行保护，确保其合理开发利用，已经成为世界各国普遍实行的办法。我国宪法明确规定：“国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。禁止任何组

织或者个人用任何手段侵占或破坏自然资源。”这就为进一步制定保护自然资源的各种法律、法规提供了依据。

自然资源法和其他法律一样，是统治阶级意志的表现，不同性质的国家反映不同的阶级意志，有着本质的区别。自然资源法所体现的统治阶级意志的内容，是由统治阶级的物质生活条件决定的，是与一定时期内人们的社会生产能力密切联系。随着社会生产力水平的发展，科学技术的进步，人类对自然界认识的不断深化，一些新的自然要素会不断加入到生产过程中，促进整个生产的发展。这样，作为体现统治阶级意志的自然资源法的内容，也必然由于资源范围和内容的增减变化而相应地变化。例如，国际海洋法律制度的变革就是由于人们对海洋资源开发规模的扩大和深化引起的。近几十年来，在国际海洋范围内出现了有些远洋渔业发达国家掠夺别国近海渔业资源的情况，引起了沿海国家的反抗，纷纷宣布建立专属经济区或渔区；由于海底石油和天然气的发现和有效开采，使人们越来越关心大陆架主权问题；大洋锰结核的开发潜力，也引起人们对国际海底矿物开发的关心等等。这些问题的出现，促使联合国召开海洋法会议，并于1982年通过了《联合国海洋法公约》，以适应对国际海洋资源开发管理的需要。按照这个公约的规定，领海、大陆架和专属经济区都归沿海国家管辖。《联合国海洋公约》确立了国际海底及其资源是人类共同继承财产的原则，建立了国际海底勘探开发制度，制定了资源开发政策，明确了国际海底管理局是国际海底资源开发活动的管理机构。新的海洋法律制度的建立，意味着人类生产经济关系的发展变化。可以预见，随着开发活动的增多，立法工作的加强，调整人们对我国海洋资源开发利用关系的海洋资源法不久即将纳入我国自然资源法律体系。

建国以来，党和政府对自然资源的保护工作十分关心和重视，曾制订并颁发了《中华人民共和国土地改革法》、《矿产资源保护试行条例》、《中华人民共和国水土保持暂行纲要》、《国务院关于积极保护和合理利用野生动物资源的指示》、《水产资源繁殖保

护条例》、《中华人民共和国环境保护法（试行）》、《国家建设征用土地条例》等一系列法规。1984年9月20日、1985年6月18日和1986年1月20日《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》和《中华人民共和国渔业法》相继公布。这些法律、法规为保护和合理开发利用自然资源指明了方向，确定了方针，规定了具体措施，对自然资源的管理工作起了积极的作用。

三、自然资源法的特征

自然资源法作为一个新的部门法，具有区别于其他部门法的明显特征。

1. 宏观性，或称战略性。即从宏观上研究人类经济活动与自然生态的关系、自然资源的开发利用与经济发展的关系。这是自然资源法调整各种社会关系的理论基础，自然资源法规必须按照宏观上的要求规定人们在开发、利用和保护自然资源过程中的行为规则，这是自然资源法的重要特征。自然界是由多种因素构成的，各种因素相互联系、彼此影响、互相制约。这种生态系统的关系，是一个环节接着一个环节，许多环节互相串联起来，不断在交换和转化，进行着往返循环，构成了生态系统的平衡。当人们越来越多地开发利用自然资源时，必然会使自然界长期形成的生态平衡不断被打破，为某种新的平衡所代替。如果人们对自然资源的开发利用合乎生态规律，这些资源就能不断得到更新和正常地循环，按照人们的需要不停地生长、发育和繁衍，达到取之不尽用之不竭的目的。如果人们只是盲目追求滥用自然资源，不按照生态规律维护生态平衡，就会使资源不可避免地趋向退化、枯竭。这种生态平衡规律已经成为指导人类生产实践的普遍原则。长期以来，人们在生产建设中，过分夸大人对自然的作用，过高地估计人类征服自然的能力，对人与自然之间相互依存、相互制约的关系没有正确认识，以致违反自然生态规律，造成对自然资源的破坏。严酷的教训逐步使人们清醒地认识到，在社会主义现代化建设中，必须从宏观上，即从整体上，从相互关系上，从长远效益上研究经济发展与自然资源之间的

关系，以正确认识和处理局部与整体，近期与长期的关系，求得经济稳定持久地发展。自然资源法就是以自然资源的客观经济规律和生态规律的要求，作为调整各种社会关系的基础，达到有效保护和合理开发利用自然资源的目的。

2.综合性。从“自然资源法”的概念来看，就是一个综合性的。它包括土地法、森林法、草原法、矿产资源法、水法、渔业法、野生动物保护法、野生珍稀植物保护法、自然保护区法、海岸带资源法等。从内容上看，各种自然资源法都是以部门经济学、生态科学、环境科学和法学为基础的，涉及面广，各学科之间交叉结合和渗透的内容很多，综合性强。随着科学技术的进步和经济的发展，自然资源法的内容还要进一步丰富和补充。保护各种自然资源的法律规定，除了各种自然资源法规外，在刑法、民法、行政法、劳动法、财政法和其他部门经济法规中，也有保护自然资源的法律规范。这些法律、法规，既包括国家最高权力机关制定的法律，也包括国家行政机关颁布的行政法规、命令和决定，还有一些地方性法规。这种综合性是自然资源法的又一特征。

3.科学技术性。现代科学技术的发展，对法律的影响十分广泛和深远。为了保证经济与生态的协调发展，自然资源法的内容更加丰富，调整范围不断扩大，这些法律的作用也愈来愈重要。随着生产力经济学、系统生态学和经济生态学等新的边缘学科的产生和发展，人们对人类经济活动与自然生态的关系，自然资源的开发利用与经济发展的关系，提出了许多新的课题，采取了更科学的保护管理各种自然资源的措施。用这些理论和方法制定的人们保护、开发和利用各种自然资源的许多技术规范，已经成为保护自然资源的法律规定。例如土地法中关于土地资源勘察、土地登记、土地统计和建立土地档案的规定，森林法中关于森林采伐量和采伐方式的规定，矿产资源法中关于矿产资源普查勘探的规定，渔业法中关于加强捕捞监督管理的规定等等，都是根据生态规律和经济规律的具体要求制定出来的。自然资源法这一特点表明，要深刻了解和掌握自

然资源法的内容，不但要具备广泛的自然科学知识，还必须具备部门经济学和法学方面的知识，只有这样，才能成为一个好的自然资源法的理论工作者和从事自然资源保护的实际工作者。

4.一定的国际共同性。人类共同生活的地球表面构成了一个完整的生态系统。地球上各种生物之间，生物与非生物之间，进行着物质循环和能量交换，它们互相依赖、互相制约，保持着一定的平衡关系。地球上任何一块陆地或海域的变化，都将影响它邻近的地区以至整个地球的生态系统，这个问题的解决是超越国家界限的。有些资源的开发利用也不是一国所能完成的，如国际河流和湖泊等。海洋渔业资源的洄游，也不受任何国界的限制。地球上的所有物种是人类共有的生物基因库，一些珍贵稀有的野生动物植物，是地球进化过程中赐给人类的宝贵遗产。自然资源法所保护的是人类共同赖以生存和持续发展的物质基础，任何一个人、一个民族、一个国家都要从自然资源的宝库中获取自身存在和发展的能量。在长期的生活实践中，人们共同享受了大自然的恩惠，得到了开发、利用、保护自然资源所带来的利益，也共同承受了大自然给予人们无礼行为的严厉惩罚。因此，对自然资源的保护，人类也负有共同的国际义务，事实上各国政府和国际社会都作出了自己的努力，开展了保护自然和自然资源的国际合作。作为目标相同的保护自然资源的国际组织、国际公约和各国的自然资源法规，尽管彼此在政治制度、经济制度等方面存在着差别，但在保护自然资源方面既有相互竞争以至斗争的一面，也有彼此可以相互借鉴的具有共性的规范和彼此共同合作的方面。这是自然资源法的另一特征。

四、自然资源法律体系

自然资源法律体系是我国现行的各类自然资源法律规范组成的有机联系的统一整体。每一个部门资源法都以它调整的资源内容、社会关系或调整方法不同与其他部门资源法相区别；但是，它们彼此又相联系，构成同一法律体系。自然资源法律体系中包括最高国家权力机关和它的常设机关制定的保护各种自然资源的法律；国务