

高等教育法学教材



NATURE LAW

自然资源法

主
编
戚道孟

中国方正出版社

图书在版编目(CIP)数据

自然资源法 / 戚道孟主编. —北京: 中国方正出版社, 2005.7

ISBN 7-80216-031-6

I. 自… II. 戚… 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(2005)第 074416 号

高等教育法学教材

自然资源法

戚道孟 主编

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010)66560642 门市部: (010)63094573

编辑部: (010)83085204 出版部: (010)66510958

网址: www.fzpress.com.cn

责任编辑: jryysj@126.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市科星印刷有限责任公司 印制

开 本: 787 毫米 × 980 毫米 1/16

印 张: 25

字 数: 400 千字

版 次: 2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80216-031-6

定价: 35.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)



著者简介

戚道孟，男，1941年生，山东威海人。现任南开大学法学院教授，环境资源法学学科学术带头人，南开大学环境与社会发展研究中心环境法与环境政策研究室主任。中国管理科学院院士，中国法学会环境资源法研究会学术委员会副主任委员，教育部人文社会科学重点研究基地首届环境资源法学学术委员会委员，天津市人大常委会立法咨询专家。曾受聘于福州大学、现受聘于天津科技大学兼职教授，兼职天津市市场经济研究促进会副会长。主要从事环境法和国际环境法的教学与研究工作，发表学术论文数十篇。在我国较早出版该领域学术著作：《环境法》（1990年）、《国际环境法概论》（1994年），主编高等教育法学教材《环境法》（2002年）、《国际环境法》（2004年）等，在国内外学界享有广泛声誉和影响。

责任编辑/康弘 刘彦彩

封面设计/郑宇

序

《自然资源法》即将出版,作者嘱我写序。水平所限,几经推辞。但,盛情难却,且感觉书的内容重要,便答应了。

自然资源是人类社会生产和生活资料的重要来源,是人类生存和发展的基本条件。面对自然资源的浪费破坏,以致于生态系统的失衡,我们必须反思如何应对和改变目前人们的行为方式。法律是调整人们行为的社会规范,因此,制定和完善自然资源保护法,规范人类开发、保护与管理利用自然资源的行为方式,是非常重要的,也是非常必要的。

虽然目前我国综合性的自然资源基本法专著尚不多见,但专注于这方面研究的却不乏其人,戚道孟教授就是其中之一。他在多年潜心研究的基础上,编写了这部《自然资源法》。这本书涉及我国自然资源保护法的基本原则、基本制度,具体阐述了自然资源的开发、利用和保护状况,同时对国际自然资源的相关法律制度进行了介绍。这本书体系完整、内容全面,并汇集了最新的环境与自然资源法律资料,较好地体现了这门学科研究的时代特征。

作为一项研究成果,它可以直接为自然资源的立法提供借鉴。作者为促进我国自然资源法律制度的健全与完善,促进自然资源的保护与合理开发,推进社会可持续发展战略目标的实现,尽了一份心。

作为教材,该书通俗易懂,寓有新意,能够较好地服务于从事环境与自然资源研究工作的师生,同时它也不失为执法人员的一部较

好的工具书。

我盼望这部书能为我国环境与自然资源法学研究工作增添新的思索，能为广大读者提高其环境与资源法律意识增添新的知识。长远看，它可能为推进我国自然资源保护事业的发展产生积极的影响。

“事，应该看两面；话，应该说两句”。像任何一本书一样，这本书肯定还有不如意、不理想的地方。但，探索是应该鼓励的。

就写这么几句。是为序。

徐文成
二〇〇八年六月三十日

(本文作者为中华人民共和国国土资源部部长)

目 录

第一章 自然资源概述	(1)
第一节 自然资源的基本概念	(1)
第二节 自然资源保护	(4)
第二章 自然资源法概述	(6)
第一节 自然资源法的概念和特点	(6)
第二节 自然资源法的目的、作用	(8)
第三章 自然资源法的发展历史	(11)
第一节 国外自然资源法的发展历史	(11)
第二节 中国自然资源法的发展历史	(17)
第四章 自然资源法法律体系	(27)
第一节 法律体系概述	(27)
第二节 自然资源法法律体系的探讨	(28)
第三节 自然资源现行法律体系的完善	(32)
第四节 自然资源基本法的制定	(37)
第五章 自然资源法基本原则	(40)
第一节 基本原则概述	(40)
第二节 公有原则	(41)
第三节 尊重生态规律 合理使用原则	(41)
第四节 节约使用 开源节流原则	(43)
第五节 经济手段管理原则	(44)
第六节 协调持续发展原则	(45)

第六章 自然资源基本法律制度	(49)
第一节 自然资源权属制度	(49)
第二节 自然资源流转制度	(59)
第三节 自然资源行政管理制度	(66)
 第七章 自然资源标准	(71)
第一节 标准法律制度	(71)
第二节 自然资源标准	(74)
 第八章 海洋资源保护法	(76)
第一节 海洋资源和海洋资源保护法	(76)
第二节 海洋生物资源保护法	(81)
第三节 海洋矿产资源保护法	(83)
第四节 海洋旅游资源 and 自然、人文遗迹保护法	(86)
 第九章 非生物资源保护法	(89)
第一节 保护土地资源的法律规定	(89)
第二节 保护水的法律规定	(97)
第三节 水土保持与防沙治沙	(100)
第四节 矿产资源法	(109)
 第十章 生物资源保护法	(114)
第一节 森林资源保护法	(114)
第二节 草原资源保护法	(123)
第三节 野生动植物保护法	(128)
第四节 渔业资源保护法	(137)
 第十一章 特殊环境资源保护法	(142)
第一节 特殊环境资源保护法概述	(142)
第二节 自然保护区法	(143)
第三节 国家公园保护法	(154)
第四节 湿地保护法律规定	(159)

第十二章 自然资源市场法	(165)
第一节 自然资源市场法概述	(165)
第二节 自然资源市场法的理论基础	(169)
第三节 自然资源市场法律制度	(172)
第十三章 自然资源纠纷及纠纷解决	(178)
第一节 自然资源纠纷概述	(178)
第二节 自然资源纠纷解决的行政途径	(179)
第三节 自然资源纠纷的诉讼解决	(184)
第四节 解决自然资源纠纷的实践	(185)
第十四章 自然资源法律责任	(189)
第一节 自然资源法律责任概述	(189)
第二节 自然资源民事责任	(191)
第三节 自然资源行政责任	(196)
第四节 自然资源刑事责任	(199)
第十五章 国际自然资源法	(203)
第一节 国际自然资源法概述	(203)
第二节 国际土地资源保护法	(207)
第三节 国际水资源保护法	(208)
第四节 国际矿产资源保护法	(214)
第五节 国际生物资源保护法	(218)
第六节 国际森林资源保护法	(222)
第七节 国际文化和自然遗产保护法	(224)
附录一：重要自然资源保护法律文件名录	(227)
一、有关海洋环境资源保护的法律文件	(227)
二、有关非生物资源保护的法律文件	(227)
土地资源保护	(227)
水资源保护	(228)
矿产资源保护	(228)

三、有关生物资源保护的法律文件	(229)
森林资源保护	(229)
草原资源保护	(229)
野生动植物资源保护	(229)
渔业资源保护	(230)
四、有关特殊环境资源保护的法律文件	(230)
自然保护区	(230)
风景名胜区	(230)
森林公园	(230)
五、有关自然资源保护的国际公约或条约	(230)
《联合国人类环境宣言》	(230)
《世界自然资源保护大纲》	(230)
《环境与发展里约宣言》	(230)
海洋环境资源保护	(231)
生物资源保护	(231)
内陆水、土地资源保护	(231)
世界文化遗产、自然遗迹保护	(231)
附录二：重要自然资源保护法文件选编	(232)
一、中华人民共和国海洋环境保护法	(232)
二、中华人民共和国土地管理法	(247)
三、中华人民共和国水土保持法	(261)
四、中华人民共和国防沙治沙法	(267)
五、中华人民共和国水法	(275)
六、中华人民共和国矿产资源法	(287)
七、中华人民共和国煤炭法	(295)
八、中华人民共和国森林法	(304)
九、中华人民共和国草原法	(312)
十、中华人民共和国渔业法	(323)
十一、中华人民共和国野生动物保护法	(330)
十二、中华人民共和国自然保护区条例	(336)
十三、风景名胜区管理暂行条例	(339)
十四、林业部森林公园管理办法	(342)

十五、关于天然资源之永久性主权宣言	(344)
十六、世界自然资源保护大纲	(346)
十七、濒危野生动植物物种国际贸易公约	(347)
十八、联合国海洋法公约(摘录)	(360)
十九、生物多样性公约	(361)
二十、保护世界文化和自然遗产公约	(375)
 主要参考书目	 (386)
国内教材、著作类	(386)
工具书类	(387)
国外著作类	(387)
论文类	(387)
网络资源	(389)

第一章 自然资源概述

第一节 自然资源的基本概念

一、自然资源的概念

自然资源是指存在于大自然中的,在一定经济、技术条件下可以被人类用来改善生产和生活状态的物质和能量。简单地说,自然资源是自然界形成的可供人类利用的一切物质和能量的总称。《中国大百科全书(法学)》中的“国土法”词条里认为:“自然资源指能够为人们所利用作为生产资料和生活资料来源的自然资源要素,一般包括土地资源、水资源、生物资源、气候资源、旅游资源等。”另据《辞海》的解释,资源是“资财的来源,一般指天然的财富”;“自然资源”一般指天然存在的自然物,不包括人类加以改造的原材料。如土地资源、矿产资源、水利资源、生物资源、海洋资源等,是生产的原料来源和布局场所”。可见,自然资源包括了十分丰富的内容。总之,它是社会财富的来源,是人类社会存在和发展的基本条件之一,保护自然资源,从根本上讲,也就是保护人类生存和发展的基础。

二、自然资源的特征

根据上述定义,自然资源是由自然界的各种物质和能量构成,但不是自然界的所有物质和能量都能成为自然资源。作为自然资源的物质和能量具有自己特定的属性,即自然属性和社会属性两个方面,其特征有以下五点:

1. 可使用性

自然资源具有可使用性,或称价值性。任何自然物质和能量,只有在它被人类用来改善生产和生活条件时,才能被称为自然资源。否则,这种物质再多,能量再大,也不被称为自然资源:如火山爆发、地震、海啸等都具有巨大能量,但目前它们不仅不能被用来改善人类的生产和生活,反而具有极大的破坏性。因此,在目前的科技条件下,它不是自然资源。

此外,自然资源的相关性和多样性,不仅为人类提供物质和能量,同时还为我们提供环境和生存条件,如森林、草地、河流,既能提供物质资料,又能提

供良好的生态环境,改善气候等,其使用性和价值是无与伦比的。

2. 相对性

自然界一种物质和能量是不是自然资源,不是一成不变的,它会随着社会的发展、经济技术的进步而变化,过去科技水平达不到,这种物质再多,也不能成为自然资源,而在现在的高科技条件下,它就可能成为自然资源。典型的例子是地下的石油:19世纪以前,它长期沉睡于地下,是一种普通的物质,而现在它不仅为人类所熟知,而且被人类大量开采并广泛应用于生产生活多种领域,成为宝贵的自然资源。同样,火山爆发、闪电、洪水等虽然都具有巨大的能量,但人类目前的科技还无法利用它,所以还不是自然资源,相信将来人类科技一旦达到能掌握利用它的程度,它就会成为宝贵的自然资源。可见,自然资源具有相对性,是个相对的概念。

3. 整体性

根据生态学的理论,各种自然资源在生物圈中都是相互依存、相互制约而存在,它们共同构成一个大的自然综合体,人类在改造大自然的过程中改变一种自然资源或生态系统中的某些成分时,必然会给周围的其他自然资源带来影响,可见,自然资源具有整体性特点。

例如,人类采伐森林不仅直接使林木数量和森林面积减少,既直接改变了林木和植物的基本状况,还必然导致土壤和径流以及生态的一系列变化,甚至对野生动物、气候也会产生影响。这一整体性特点告诫人们在开发利用某种自然资源时必须注意对其他资源的保护,否则后果是不堪设想的。

4. 地域性

自然资源在自然界中的分布并不均衡,有的受地带性因素影响,有的受非地带性因素制约,分布各异。各种自然资源的地带性分布规律差异也很大,即使是同一种自然资源受不同属性的地带性规律的影响,也显现出很大的空间差异。所以,有的地方自然资源非常丰富,有的地方就很贫乏。例如,我国北方煤炭较南方丰富,而磷矿资源、水资源就较南方贫乏。这种地域性特征给自然资源的开发、利用带来了一定的困难,同时也产生了资源合理分配的问题。

5. 有限性

正因为自然资源的地域性、地区空间的有限性特点,才造成了自然资源在具体空间和时间范围内的有限性,特别因为许多资源的不可再生性和资源分布的地域性差异,就使得这种有限性表现得尤为突出。例如,自然界中的各种矿物资源,其储量是一定的,随着人类的开发利用会越来越少。即使一些可再生资源,如淡水,因时空分布不均也会产生问题。在不同地区,不是十分贫乏,

就是发生水灾,这也是自然资源有限性的一种表现。归纳而言,从自然界的角度看,它是非常丰富和多样的,但从量的角度看,它却不是取之不尽、用之不竭的。虽然有的自然资源可以再生,但如果人为行为破坏了它的再生能力,也就成了不可再生资源。这种有限性表现在:(1)在一定时间和空间内,它的数量是有限的,如上面提到的矿产资源和水资源等;(2)有些资源虽然总量极大,但为人类可利用的部分却是有限的,如太阳能;(3)在一定社会和科学技术条件下,人类利用自然资源的能力和范围也是有限的。总之,随着社会经济的不断发展、地球人口的不断增长,自然资源的有限性对其影响和制约越来越明显、越来越大,对此,人类必须采取各种措施,节约和合理使用资源,以保障人类社会的可持续发展。

三、自然资源的分类

根据人类对自然资源研究的目的和开发、利用与保护的不同要求进行分类,角度不同,分类也不同。如分为地下资源与地表资源;可更新资源、不可更新资源和恒定资源等。当前比较通用的分类是把自然资源分为耗竭性资源和非耗竭性资源两大类。

(一) 耗竭性资源

也叫有限资源,是指具有一定开发利用限度的资源。又可分为可更新资源和不可更新资源。

1. 可更新资源,也叫再生性资源,是指在被人类开发利用后能通过天然作用或人工经营再生并继续被利用的资源,例如生物资源、水资源以及土地资源等等。这类资源的特点是具有一定的更新能力,需要一定的更新周期。如果对其过度开发利用、程度超过自我更新能力,则会导致这些资源的退化、解体并有耗竭之忧患。例如,某些野生动物的濒危和灭绝主要就是人类过度猎捕的结果。这些资源应有限度地开发和利用,才能保证更新。

2. 不可更新资源,是指在被人类开发利用之后,基本上或根本上不能再生的资源。其中又包括:能被重复利用的资源,例如黄金、宝石、铂等非消耗性金属;不能重复利用的资源:例如化石燃料、大部分金属性矿物、消耗性金属等。不可更新资源的形成需要经过漫长的地质年代,而且要具备成矿条件。现在是用一点、少一点,最后用尽为止。所以,人类对这类资源必须十分珍惜,尽量合理开发、节约使用。

(二) 非耗竭性资源

也叫无限资源,是指只要地球、太阳、月亮等天体还存在就会不断地为人类提供可利用的资源。其中又分为:

1. 恒定性资源,如太阳能、原子能、潮汐能等。
2. 亚恒定性资源,例如风能、降雨、雪等。
3. 易误用及易污染的能源,例如大气、水能、江河湖海中的水资源、广义的自然风光等。

对以上恒定性和亚恒定性资源,应鼓励人们开发使用;对易误用及易污染的资源应合理开发利用,并防止在开发利用过程中对环境造成污染和破坏。

第二节 自然资源保护

一、自然资源保护的概念

自然资源保护是指国家和社会为了确保自然资源的合理开发和可持续利用所采取的各种行动的总称。其中主要的措施手段,有行政的、法律的、经济的、技术的、宣传教育的等。而当前对自然资源的保护,通常采用综合勘探、综合开发、综合利用、回收再利用、开发替代资源和对可更新资源实行营造养殖、适度开发的办法等。

二、自然资源保护的 task 和意义

从以上概念显而易见,自然资源保护的主要任务就是确保自然资源的合理开发利用和可持续利用,防止自然资源的破坏和浪费。

自然资源作为人类生存和发展的重要基础,与人类关系十分密切,每个人的日常生活和各种经济活动都依赖于它,是最基本的自然基础;同时,人类在开发利用,获得各种需要的物质和能量的同时,也在改变它的现状。特别是随着社会的发展、科技的进步,人类开发利用它的能力不断增强,加之人口的激增,对它的需求量、消耗量也越来越多,致使自然资源的供求之间产生巨大矛盾,甚至出现资源危机。为了解决自然资源短缺的危机,保障人类社会的可持续发展,就必须采取各种手段保护自然资源,防止它的破坏和枯竭,这正是自然资源保护的重要意义之所在。

三、自然资源保护与环境保护的关系

应该说两者关系非常密切,但严格地说两者又有区别、不完全相同。从以下几方面可以充分说明:

1. 自然资源保护是环境保护的一个重要组成部分,它们之间是部分和整体的关系

起初,自然资源保护是为保证生物资源稳定、持续的生产和促进燃料、矿产的合理使用所采取的各种措施。后来,即上世纪 70 年代以后,更多的学者认

为,自然资源保护是指通过对环境的合理利用,最大限度地和持久地提高人类的生活质量,采取适当的措施以永续使用和维护良好的生态环境。这种认识上的变化使自然资源保护越来越具有环境保护的性质。其实任何自然资源都是环境要素,它作为环境保护的对象也是应该的。由此可见,自然资源保护成为环境保护的组成部分是必然的。

2. 环境保护的范围大大超过自然资源保护

自然资源保护的对象从它的定义可知,它是在现有的经济技术条件下能够为人类所利用的一切自然物质和能量。而环境保护的对象,除了上述内容外,还包括现在不能作为资源的环境要素,典型例子是臭氧层;还要保护那些从自然资源的角度看没有多少经济价值的自然遗迹、人文遗迹等;此外,环境保护还包括自然资源保护所无法包括的污染和其他公害的防治。

3. 自然资源保护和环境保护各有侧重

两者在多数情况下保护的是同一对象,但两种保护的任务实际上并不完全相同,保护的目也各有侧重。自然资源保护的目,是通过保护使各种资源从数量到质量都能最大限度地满足人类生产和生活的需要,充分发挥其经济效能;环境保护的目,是通过保护使作为资源的各种环境要素,以它们特有的性质、存在状态、分布、含量以及各要素间的影响和作用,来保持自然环境的完整与和谐,维护生态平衡,充分发挥其环境效能。

4. 自然资源保护与环境保护趋向统一

过去人们往往将两者作为两个不同的问题看待,并分别进行立法。现在,随着资源结构的改变和人们对各种资源特性和作用认识的深化,使得两者正趋向统一:自然资源保护更侧重于生态平衡,环境保护也更关注资源的永续利用。例如:过去许多国家为保护野生动物制定的《狩猎法》逐渐为《野生动物保护法》所取代;作为保障资源开发利用的《森林法》正在为强调生态保护的《森林法》、《森林公园法》、《热带雨林法》所取代;一些国家的各种资源部门也被综合性的环境与资源部或环境部所取代;我国及其他国家的自然资源立法也更加注意对环境的保护。

第二章 自然资源法概述

第一节 自然资源法的概念和特点

一、自然资源法的概念

自然资源法,又称为自然资源保护法,是指调整人们在自然资源开发、利用、保护和管理的过程中所产生的各种社会关系法律规范的总称。它是一个综合性的概念,由各种部门资源法所组成。通常包括土地资源、森林资源、草原资源、水资源、矿产资源、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。目的是为了规范人们开发利用自然资源的行为,避免对其过度开发,改善和加强人类赖以生存和发展的自然基础,保障经济和社会的可持续发展。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,都是它调整的对象。它调整的社会关系主要包括资源的权属关系、资源流转关系、资源管理关系以及涉及自然资源的其他经济关系。

二、自然资源法的特点

自然资源法是环境法的重要组成部分,它除了具有环境法一些共同特点以外,还有它较为突出的自身特点。这就是它的宏观规律性、整体综合性和国际合作借鉴性等特点。

1. 宏观规律性

人类经济活动与自然界的联系、自然界各种资源的开发利用与经济发展的关系,非常密切。我们首先应从宏观的角度去研究它们之间的关系和规律。在地球这个庞大的生态系统中,每一种生物都占据一定的位置和发挥着特定的作用,它们相互依赖、彼此制约、协同进化,才使得整个地球生态系统协调和谐,显然这当中生态学的一般规律在起决定作用。当然,大自然的生态规律法则不依人的意志为转移,但只要研究、认识它的内在规律,在自然资源的开发、利用中顺应、符合这种规律,这些资源就能得到不断更新和正常循环,就能像生物资源一样按照我们的需要不断地生长、繁殖;如果相反,盲目的开发、