

自然资源 法律保护

A large, stylized illustration of green mountains and trees, rendered in a simple, blocky style, occupying the middle section of the cover.

沈乐平 著
陈 炜

A red decorative border with a white inner border, located in the bottom left corner of the cover.

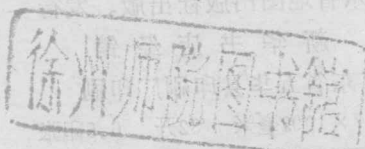
广东省地图出版社

D922.1904
<1>

970694

自然资源法律保护

沈乐平 著
陈炜



22194254

广东省地图出版社

自然资源法律保护

平 泉 著

自然资源法律保护

广东省地图出版社出版、发行

新华书店经销

广东省五华县印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 6.5印张

1990年4月第一版 第一次印刷

印数:1—3,000册

ISBN 7—80522—070—0/K·83

定价 3.20元

目 录

前言	(1)
----	-------

第一章 自然资源法概述

第一节 自然资源与自然资源法	(4)
第二节 自然资源立法的现状与特点	(10)
第三节 自然利用法律关系	(16)
第四节 自然资源法学及法律体系	(24)

第二章 自然资源法的基本原则和制度

第一节 坚持自然资源国有原则	(32)
第二节 坚持自然资源有偿利用原则	(33)
第三节 坚持统一规划、综合利用的原则	(35)
第四节 坚持开发利用与保护相结合的原则	(36)
第五节 坚持自然生态平衡的原则	(38)
第六节 几项基本制度	(39)

第三章 土地资源的法律保护

第一节 土地资源法概述	(42)
第二节 土地权属的法律规定	(49)
第三节 土地利用的法律规定	(54)
第四节 土地保护的法律规定	(59)
第五节 土地管理的法律规定	(75)

第四章 水资源的法律保护

第一节 水资源法概述……………(85)

第二节 水资源保护的法律规定……………(93)

第三节 水资源开发利用的法律规定……………(107)

第四节 水资源管理的法律规定……………(110)

第五章 矿产资源的法律保护

第一节 矿产资源法概述……………(117)

第二节 矿产所有权的法律规定……………(122)

第三节 探矿权的法律规定……………(124)

第四节 采矿权的法律规定……………(127)

第五节 矿产资源管理的法律规定……………(136)

第六章 生物资源的法律保护

第一节 生物资源法概述……………(140)

第二节 生物资源保护的法律规定……………(149)

第三节 生物资源利用的法律规定……………(159)

第四节 生物资源管理的法律规定……………(163)

第七章 文化环境的法律保护

第一节 我国文化环境的概况……………(167)

第二节 文化环境保护的法律规定……………(171)

第八章 自然保护区的法律保护

第一节 我国自然保护区的概况……………(181)

第二节 关于自然保护区的法律规定……………(185)

第九章 法律责任

第一节 法律责任的概念……………(191)

第二节 法律责任的形式……………(191)

第三节 法律责任的构成要件……………(198)

前 言

当今世界面临着人口、资源和环境三大问题。资源不仅是自然界的基本要素，而且是人类赖以生存和社会发展的物质基础，是人民幸福生活的物质来源。因此，保护和合理利用自然资源已成为各国进行研究的重要课题

资源的利用，是人类社会与自然环境相互作用的过程。在这一过程中，人类必须认识和掌握其自然规律，而不能改变或违背它，否则就要遭到自然界的惩罚。资源的合理利用就是认识和掌握自然生态规律的结果和必然要求，它是指根据资源的自然、经济特性，合理调整人类与自然界之间的物质和能量交换过程中的正常比例关系，做到既维护资源的自然生态系统的平衡，又使资源的利用获得最佳的经济效益。而自然资源立法正是一国保障自然资源合理利用的最为重要的措施和手段。

自然资源立法，实质上是对资源利用的管理。对资源利用进行管理所采取的主要手段有：宣传教育、行政措施、经济措施和法律措施等，其中特别重要的就是运用法律措施管理资源的利用。这一点，已被古今中外的资源利用和保护的实践所证实。因此，运用法律手段对自然资源进行保护，确保其合理地开发利用，已成为当今各国普遍实行的办法。

我国地大物博、资源丰富，但由于前些年不注意保护，破坏和毁灭自然资源的问题十分严重。近些年来，我国加强了自然资源立法，已正式颁布的有《中华人民共和国森林

法》、《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国渔业法》、《中华人民共和国草原法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国野生动物保护法》等法律，以及一些保护自然资源的法令、条例、决定、命令和指示，我国自然资源立法已初步形成了独特的体系。

作者正是基于“科学研究的区分就是根据科学对象所具有的特殊矛盾。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成了某一门科学的对象”这一哲学观点，认为自然资源法已成为一个独立的法律部门，它有自己的保护对象和立法体系。而以自然资源法为其主要研究对象的自然资源法学，也形成了一门独立的法律学科。自然资源法学是民法、刑法、行政法、诉讼法等法律科学与自然保护学、环境保护学、生态学等自然科学的交叉和渗透，是一门多学科综合性的法学学科。因此，对自然资源法的研究，必须同有关法学科学、经济学和一些自然科学结合起来，综合地加以研究。本书作者正是试图通过这个途径对自然资源法的一些基本理论问题进行了初步探讨，对自然资源法的概念、调整对象、本质、作用 and 任务、基本原则和制度、体系以及与之相邻法律部门的关系等方面进行了研究，对包括土地资源、水资源、矿产资源、生物资源在内的各种自然资源的保护和合理利用的法律调整问题进行了分析，对违反自然资源法的法律责任及追究法律责任的途径等问题进行了探讨。这些研究和探讨固然还有许多不够成熟的地方，但作为探讨的本身就具有一定积极的意义。

本书论述明确，资料丰富，并注意了理论性与实用性和通俗性相结合，对我国自然资源的法律保护问题进行了全面

的介绍和通俗的论述。它不仅是一部进行理论探索的小册子，可作为自然资源法的教学和研究的参考书，而且还是一本普法性的通俗读物，可作为环保、土地、矿产、农牧、林业、水利、渔业、水产等经济部门和司法部门的干部、群众在学习、宣传和执行自然资源法规时的参考和自学之用。

由于自然资源法是一个新的研究课题，这也仅仅刚迈出的第一步。在目前情况下，还不能建立起一个完善的自然资源法学体系。但是，可以相信，随着我国自然资源立法、司法的不断实践和发展，随着我国法学界对自然资源法研究的深入，一门具有完整科学体系的自然资源法学，一定会很快地建立起来，它将在自然资源的保护和合理利用的管理中发挥着极为重要的作用。

在写作本书的过程中，曾得到中国人民大学法学专家皮纯协教授的大力支持，在此特表谢意。由于出书时间较仓促，错漏之处，敬请读者提出批评指正。

编 者

1990年2月

第一章 自然资源法概述

第一节 自然资源与自然资源法

1989年12月26日七届全国人大常委会第十一次会议正式通过了《中华人民共和国环境保护法》。该法第二条规定：本法所称的环境，是指影响人类生存和发展的各种天然和经过人工改造的自然因素的总称，包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。由此可见，保护和合理地利用自然环境是我国环境保护法的一项重要任务。自然环境实质上就是由土地、水、矿藏和生物（包括森林、草原和野生动植物）等各种自然资源组成的。具体地讲，自然资源就是自然环境中人类可以直接获得的用于生产和生活的各种物质，亦即自然环境中构成劳动对象、进入社会生产过程的另一部分物质。至于自然环境中哪些物质要素可以成为资源，则由当时的科学技术水平和社会生产力发展水平来决定，其内容不是一成不变的。作为自然环境组成部分的自然资源具有双重性，它既是自然环境又是自然资源，因地而异。如大气在甲地可以是自然环境的组成部分，在乙地又可能被利用来作为合成氨厂的生产原料，那它又成为自然资源了。

自然资源的范围很广，按其属性，它可以分为四大类，即土地资源、水资源、矿产资源和生物资源。按其存在的特点，又可以分为三大类，即不可更新资源，主要是指矿产资源，如各种金属和非金属矿物、化石、燃料等，它们被人类开发利用后就不能再恢复，而需要经过漫长的地质年代才能形成；第二类是可更新资源，主要是指生物资源、水资源和土地资源，它们在被人利用后，如果利用合理，利用量不超过再生量，就能在较短的时间内再生出来或循环再现；第三类是取之不尽的资源，主要是指自然界中目前尚未被充分利用的那部分自然资源。这类自然资源主要有太阳辐射能、空气、风力等，它们被利用后，不会导致某一些地区贮藏量的减少。因此，这类自然资源的潜力最大，今后随着科学技术水平的发展，它们将大量地被人类永恒地获取和利用。

上述各种自然资源在自然界中构成一个不可分割的综合体，即生态系统。生态系统有大有小，各种各样。在自然地理学上，则有大气圈、水圈、土圈、岩石圈和生物圈之分；在生态学上，则有生产者（主要指绿色植物）、消费者（主要指动物）、分解者（主要指微生物）和非生命物质（即无机界）之分。无论是生态系统之间，还是组成生态系统的各环境要素之间，如果任何一个系统或要素受到外界干扰，超过它自身调节的能力，导致生物量下降、生产力衰退，就会引起结构变化和功能失调，物质循环和能量交换受阻，这样整个生态系统的平衡就会遭到破坏。因此，我们说保护自然资源就是保护自然环境和生态环境的道理就在这里。

人类与自然资源的关系，主要是通过人类的生产消费活动表现出来的。人类通过生产活动从环境中以资源的形式获取物质和能量，然后通过消费活动，以废气、废水、废渣的

形式排向环境，这实际上也是一个能量流动和物质循环的过程。如果我们能根据人类与自然资源之间的辩证关系，调整人类与资源之间物质和能量交换过程的正常比例关系，就能维护好生态系统的平衡，就能做到合理利用自然资源。

要调整好人类与资源之间的比例关系，除了发展自然科学技术外，就是要加强资源管理。而运用法律来管理资源则是各国都很重视的一项重要手段，这是由法律的特性和它在社会生活中的作用决定的。

自然资源是环境中的一个重要组成部分，自然资源法也是环境法中的一个重要组成部分，并且形成了自己独特的体系。

自然资源法是调整人们在开发和利用自然资源的活动中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。它是国家关于自然资源保护政策的具体化、条文化，是人们开发利用自然资源的行为准则。

在这里我们必须注意两个问题：

一是自然资源法调整的对象同其它的部门法一样，也是调整一定的社会关系。所不同的是，它是通过调整社会关系而达到调节人类与资源之间关系的目的。调整人与人之间的社会关系是其手段，调节人类与资源的自然关系是其目的，正如马克思指出的那样：“人们在生产中不仅仅同自然界发生关系。他们如果不以一定的方式结合起来共同活动和互相交换其活动，便不能进行生产。为了进行生产人们便发生一定的联系和关系；只有在这些社会联系和社会关系的范围内，才会有他们对自然界的关系。”（《马克思恩格斯全集》第6卷第486页）因为人是一个社会的有机体，他们从事任何活动都不是孤立进行的，总是要结成一定的社会关系。要调整

人与资源的关系，当然首先必须解决好人与人之间的关系。

尽管保护资源的最终目的是调节人与资源之间的关系，但这并不否认自然资源法调整对象的性质。仅从法律这个角度来讲，国家制定自然资源法的直接目的仍然是调整一定的社会关系，建立一套符合统治阶级意志和利益的统治秩序，并由国家强制力保证其执行；同时法律调整的特点就在于它总是通过确定主体间的权利和义务关系来实现，这个主体只能是自然人、法人、国家或社会组织，而不可能是自然环境。因此我们说，自然资源法同其它部门法一样也是调整一定的社会关系。至于说它的最终目的是调节人类与资源的自然关系，那是从国家环境管理的宏观角度来考虑的。

二是要注意区分保护对象和调整对象。调整对象，是指人们在开发利用资源活动中产生的各种社会关系；而保护对象则是自然环境中各种自然资源，这个范围很广，这一点在下节将具体讲到。抽象地说，这个范围就是地球上整个自然环境，但由于受到社会生产力的限制，尚有许多自然要素目前还不受人力支配，人类无法对它进行保护，只是承受它的恩惠。如太阳对于人类和一切生物都有着重要作用，它的光和热是人类和一切生物得以维持和延续的条件，但目前还谈不上对它的保护。不过，人类正在加紧对宇宙空间的探索，并开始注意到宇宙空间的保护问题。区分保护对象和调整对象对于正确理解自然资源法的概念是有重要意义的。

自然资源法调整的是一定的社会关系，这一社会关系大体可以划分为三个方面：

第一，调整国家及其职能部门在自然资源管理活动中所发生的社会关系。一国境内的自然资源是该国赖以生存和发展的物质基础，是促进国民经济发展，保障人民幸福生活所

必需的基本条件。因此，自然资源多由国家宪法规定为国家专有，由国家统一管理。我国《宪法》第9条第2款规定：

“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者破坏自然资源。”宪法明确了国家管理自然资源的职能，这一管理职能具体由国务院有关主管部门和地方各级人民政府领导下的资源保护部门行使。他们受国家委托，依据法律赋予的职权，通过执行国家保护资源的方针、政策、法律、法令、条例以及必要的行政干预，来进行自然资源的规划、组织、协调、指导和监督等综合性管理工作。由这些管理活动所产生的各种社会关系，是自然资源法调整的一个主要方面。

第二，调整各企业、事业单位及其自然资源的主管部门在自然资源开发利用活动中所产生的社会关系。自然资源法所调整的社会关系，除了由国家及其职能部门对自然资源进行宏观管理而产生的社会关系外，还有大量的的是各部门内部对某一自然资源的开发利用进行管理而产生的社会关系，这主要是指各企业、事业单位与自然资源的主管部门在开发利用自然资源活动中所产生的社会关系。如从事森林采伐的单位必须持有林业部门颁发的采伐许可证；从事内水、近海捕捞业的单位必须持有渔业行政主管部门颁发的捕捞许可证；矿产开采单位也必须持有矿产主管部门颁发的采矿许可证；同时各开发利用自然资源的单位必须依照国家有关规定缴纳资源税和资源补偿费。这反映了自然资源主管部门与各开发利用自然资源单位之间的权利义务关系。开发利用单位依法取得自然资源主管部门授予的采伐权、捕捞权、采矿权等，它们有权开发利用自然资源，也有义务在开发利用中，充分注意防止对资源破坏，并按有关规定向国家缴纳资源税和资

源补偿费等。一切开发利用自然资源的企业、事业单位或经济组织，都必须通过建立这种社会关系来进行开发利用活动。这类社会关系也是自然资源法调整的一个主要方面。

第三，调整公民参与自然资源保护活动所发生的社会关系。自然资源是全民所有的财富，是经济建设和人民幸福生活的基本条件，是公民享有的财产权、劳动权、休息权等基本人身权的保障。对国有自然资源，禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。这反映了公民对自然资源有不作为的义务，如未经国家允许，不得挖掘矿藏，砍伐森林，决堤引水，猎获受到保护的动物。我国环境保护法确认公民对环境保护是“人人有权，人人有责”。任何公民遇到破坏国有自然资源的违法行为，都有权加以阻止，也有权进行告发；任何被检举和被控告的单位和个人不得打击报复。这从法律上肯定了公民在参与自然资源保护活动中的地位和作用。对由此而产生一些社会关系，也应由自然资源法加以调整。

上述三个方面的社会关系通过自然资源法的调整，即在国家及其职能部门、企业事业单位以及自然资源主管部门和公民之间形成了在自然资源保护中的权利义务关系，亦即自然资源法律关系。具体地说就是国家及其职能部门、企业事业单位以及资源主管部门和公民在法律规定的范围内，在自然资源的管理、保护、开发和利用活动中，享有合理开发和利用自然资源的权利，负有保护自然资源不受破坏和滥用的义务。自然资源法调整的目的，就在于保证主体正确行使权利和履行义务，建立起适合统治阶级意志和利益的权利义务关系。

了解了自然资源法所调整的对象的具体内容和主体的范

围，我们就可以给自然资源法下一个更为明确的概念，那就是：我国自然资源法是调整国家及其职能部门、企业事业单位以及资源主管部门和公民在自然资源的管理、保护、开发和利用过程中所发生的社会关系的法律规范的总称。一般包括：土地资源、水资源、矿产资源和生物资源等方面的法律、法令、条例、决定和章程。

第二节 自然资源立法的现状与特点

自然资源保护问题不是人类的新课题，而是一个古老的问题。我国劳动人民自古就有重视开发、治理和保护自然资源的好传统，历代统治阶级也都制定有严格的法律来保护自然资源。两千多年前，我国劳动人民就修建了举世闻名的都江堰水利工程，随后又修建了郑国渠、秦渠、灵渠等大型水利工程，用以灌溉农田，对促进社会生产力的发展起了重要作用。我国各个朝代的法律，如秦律、汉律、唐律、明律、清律中都有关于保护土地、林木、河川及动植物资源的规定，而且非常严厉，对违反者往往要处以重刑。不过，由于封建社会生产力水平不高，人类对自然资源的破坏不严重，因此，这一时期的自然资源立法多表现为一些零散的、个别的法律条款。

新中国建立前的解放区人民政府就比较重视自然资源的保护，曾颁布过一些法令，如《闽西苏区山林法令》、《晋察冀边区保护公私林办法》、《陕甘宁边区森林保护办法》等。新中国成立后，国家更注意用法律保护自然资源，并做了大量自然资源保护方面的工作，如根治黄河、淮河、海河，兴修水利，改良土壤，保护森林，建立自然保护区，开

展对珍贵、稀有动植物的保护等等，先后颁布了《国家建设征用土地办法》、《矿产资源保护试行条例》、《水土保持暂行纲要》、《森林保护条例》等等自然资源保护法规。70年代，尤其是1973年全国第一次环境保护会议以来，建立了环境管理职能机构，环境立法也得到了进一步发展，先后又颁布了一些保护自然资源的重要法规。1979年颁布试行的《中华人民共和国环境保护法（试行）》，经1989年12月26日七届全国人大常委会第11次会议正式通过了经过修改后的《中华人民共和国环境保护法》，它标志着我国自然资源的保护工作进入了法制阶段。随着环境保护基本法的颁布，国家先后又颁布了一些重要的保护自然资源的单行法规，如1979年颁布试行1984年颁布正式施行的《中华人民共和国森林法》、1982年颁布的《中华人民共和国海洋环境保护法》、1985年颁布的《中华人民共和国草原法》、1986年颁布的《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国渔业法》和《中华人民共和国土地管理法》、1988年颁布的《中华人民共和国水法》等等。现在国家仍在抓紧自然资源立法工作，一些重要的自然资源法规也正在起草或审议中，如大气保护法、野生植物保护法等等。此外，国务院的有关部门和一些省、市、自治区也先后制定了一些地方性自然资源保护法规。所有这些立法都是完善我国社会主义法制的-一个重要方面。我们相信，建立起具有中国特色的社会主义自然资源法律体系已为时不晚了，这对于加强我国法制建设，维护正常的自然资源保护秩序，保证自然资源的合理开发和利用，促进社会主义经济建设，将起着极为重要的作用。

自然资源法作为一门专门性法规在国外出现得更早，它是在大工业和科学技术高度发达、人们有可能广泛利用自然

资源的条件下出现的。在早期一些工业比较发达的资本主义国家里，资本家对自然资源进行掠夺性开采，造成了资源的大量浪费和严重破坏。因此，一些资本主义国家很早就注意到自然资源立法。法国在19世纪初就制定了《森林法》；奥地利在1852年颁布了《森林法》；瑞士在1876年制定了《森林保护法》；日本在1883年制定了《矿业法》和《河川法》；俄国在1888年制定了《爱护森林法》，1872年制定了《狩猎法》；瑞典在1909年制定了自己第一部《自然保护法》等等。但是资本主义国家统治者多把这类立法作为霸占和掠夺自然资源的工具，因此这些国家在自然资源开发与保护中走了不少弯路，有过沉痛的教训。如美国从1830年开始，在东部各地滥伐原始森林，在西部地区大规模开垦和过度放牧，结果草原遭到破坏，土壤受到严重侵蚀，造成了震惊世界，“黑风暴”事件。1934年一场“黑风暴”从西部刮起，灰黄色的尘雾席卷了三分之二的美国大陆，刮起了三亿多吨尘土，毁坏了得克萨斯等十多个州的许多农场。

当代许多国家都把保护自然资源的条款明确写进国家根本大法中。如瑞士联邦宪法，在第一条（总则）中就有关于国家支持帮助山川管理及水流发源地造林的规定，还有合理利用水力，保护地面水和地下水，避免污染的规定以及保护自然风景与动物、植物的规定。南斯拉夫联邦宪法把保护自然和自然资源、自然名胜、珍品以及文物确定为每个公民的义务和责任。巴布亚新几内亚宪法在序言中宣布：为子孙后代着想，受子孙后代委托，必须“合理使用陆地内或海底内、陆地上或海底下、海洋中以及大气中的自然资源和环境”由此可见，保护自然资源已成为一个国家的基本制度，而且在一些发达的国家里，自然资源法已自成体系，基本上已形