

自然资源法律 知识讲话

- 法学教育丛书
- 主编：徐 杰

赵红梅 等编著
中国广播电视出版社

法学教育丛书

張友漁題

前 言

为了深化普法工作，进一步增强公民的法制观念，保障经济建设的发展和国家的长治久安，中共中央、国务院转发了中宣部、司法部《关于在公民中继续普及法律知识的第二个五年规划》，决定从1991年起，开始在全国开展第二个五年普法工作。这是一件非常有意义的大事。

作为社会关系“调整器”的法律，在现代社会中占有十分重要的地位。国家生活离不开法律，社会生活离不开法律，个人生活离不开法律。法律就象血液一样渗透了社会的每一个细胞。历史和现实都在证明，法治是现代国家的必由之路，国家之于法治，犹如鱼之于水。然而，在我们国家，重伦理、轻法律，重特权、轻平等的思想还大有市场，法治不会一蹴而就，需要几代人的不懈努力。“普法”可谓一项奠基工程。

正是因为如此，我们组织全国人大法工委、最高人民法院、最高人民检察院、司法部、中国政法大学、中国人民大学的有关专家和中青年法律工作者编写了这套《法学教育丛书》。该《丛书》由《宪法和法的理论讲话》、《行政诉讼法律知识讲话》、《民事法律知识讲话》、《刑事法律知识讲话》、《经济法律知识讲话》、《知识产权法律知识讲话》、《自然资源法律知识讲话》、《文教卫生法律知识讲话》八册组成，中国政法大学徐杰教授担任主编。

该《丛书》根据普法的特点，对我国几个主要的法律制度作了阐述，力求深入浅出，条理分明，重点突出，简明实用。适合广大干部、群众和青年学生学习使用。

由于我们时间仓促，加之学识所限，缺点和错误在所难免，恳请读者指正。

编 者

1991年2月10日

目 录

第一讲 矿产资源法	(1)
一、矿产资源的概念和特点	(1)
二、矿产资源的立法状况	(3)
三、矿产资源法的概念和作用	(6)
四、矿产资源的权属	(9)
五、矿产资源管理制度	(10)
六、矿产资源勘查、开采的方针	(15)
七、矿产资源的勘查	(17)
八、矿产资源的开采	(21)
九、乡镇集体矿山企业和个体采矿	(25)
十、违反矿产资源法规的法律责任	(30)
第二讲 水法	(34)
一、水法概述	(34)
二、水的开发利用及保护	(41)
三、用水管理及抗洪、防汛	(46)
四、违反《水法》的法律责任	(53)
第三讲 森林法	(55)
一、森林法概述	(55)
二、林权和林权争议	(60)
三、森林保护的法律规定	(63)
四、植树造林的法律规定	(69)

五、森林采伐的法律规定	(73)
六、法律责任	(79)
第四讲 草原法	(85)
一、草原法的概念和原则	(85)
二、草原的所有权和使用权的法律规定	(96)
三、草原的规划、利用和保护、管理 的法律规定	(102)
四、奖励和处罚及违反草原法的法律责任	(109)
第五讲 环境保护法	(109)
一、环境保护法概述	(114)
二、环境保护法的基本原则	(120)
三、环境保护法的主要制度	(127)
四、环境监督管理	(134)
五、环境法律责任	(140)
第六讲 土地管理法	(148)
一、土地的概念	(148)
二、我国土地利用中存在的问题及土地管理 立法的必要性	(149)
三、土地管理法的概念	(152)
四、我国土地管理立法概况	(153)
五、我国土地管理体制	(156)
六、土地的所有权与使用权	(160)
七、土地的调查、统计、规划、利用和保护	(164)
八、国家建设用地的法律规定	(168)
九、乡(镇)村建设用地的法律规定	(172)
十、违反《土地管理法》的法律责任	(175)

附录：中华人民共和国矿产资源法	(179)
中华人民共和国水法	(189)
中华人民共和国森林法	(201)
中华人民共和国草原法	(212)
中华人民共和国环境保护法	(217)
中华人民共和国土地管理法	(226)

第一讲 矿产资源法

一、矿产资源的概念和特点

矿产资源作为自然资源的重要组成部分，是人类生产资料和生活资料的重要来源，也构成了社会主义现代化建设的必不可少的物质基础，所谓矿产资源，一般指地壳中蕴藏的，具有特殊价值、并能被开发利用的矿物资源。它包括呈固体、气体以及液体状态的有机矿物和无机矿物。凡处于地表、地下或原生矿和冲积层、矿山采集物、尾矿堆和矿渣之中的各种金属、非金属、燃料、地下水等，都是矿产资源。矿产资源是一种自然资源，具有一些基本特点：

（一）矿产资源是在漫长的地质年代中形成的。由于矿产资源大多埋藏在地下，它是在地壳形成后，经历了几亿年的地质作用如大陆厚移、火山喷发而致，其蕴藏量极为有限，绝大多数矿产资源一旦被开采利用后，便难以再生，是一种不可更新的自然资源。人们可以去寻找它和发现它，但不能创造它。

（二）矿产资源在地理分布上是不均衡的。这主要是由于地壳运动的不平衡以及地壳内各种岩石的分布不均匀所造成的。有些矿产资源特别是一些重要的矿产资源，分布更为不均衡。国外石油剩余储量的 60% 在中东，铁矿储量 70% 集中在苏联、巴西、加拿大、澳大利亚和印度，锡矿 75%

集中在中国、加拿大和苏联。同样我国矿产资源分布也不均衡，长江流域已探明的矿产共 109 种，占全国探明矿种总数的 80%，铁矿位于鞍山、本溪等地，稀土在内蒙等。

正是基于矿产资源的有限性和不可再生的特点，世界各国都将矿产资源的合理开发与保护视为一项迫切而重要的任务。

我国地大物博，幅员辽阔，有着十分丰富的矿产资源。据勘查资料表明，在迄今世界已经发现的 150 多种矿产中，我国已探明储量的有 137 种，其中稀土、钨、锡、钼、锑、硫铁矿、菱铁矿、硼矿等储量均居世界前列。稀土的储量仅白云鄂博一个矿床即相当于其他各国总储量的 3 倍，钨的储量也是各国总储量的 3 倍，锑的储量是各国总储量的 44%，黄金探明储量已跃居第六位，成为世界上仅有的几个矿产资源较为齐全的国家之一。丰富的矿产资源，为振兴经济、发展工业提供了有利的条件。建国 40 多年来，我国在矿产资源的勘查、利用方面取得了显著的成就。采矿业迅速发展，煤炭、冶金、石油、化工、建材、核工业部门共建立了 7500 多处矿山企业，乡镇集体矿山企业和个体采矿近 20 万处，全国矿产量从 1949 年的 4000 多万吨增加到现在的 12 亿多吨，增长了 30 多倍。矿产资源的勘查、开发利用对发展国民经济起了重大促进作用。从一定意义上讲，一个国家矿产资源的丰富程度以及对其开发利用程度，往往反映了一个国家的经济实力和社会发展的阶段，甚至决定该国的战略地位。但是，由于我国人口众多，人均资源占有量仍低于世界平均水平。且贫矿多，富矿少，共生矿和伴生矿多，单一矿少，随着人们不断开发利用矿产资源，其储量日益耗

竭，而我国正处在社会主义改革开放时期，对矿产资源的需求量越来越大，对矿产资源的质量要求也越来越严格，因此有必要加强矿产资源的管理工作。多年来，矿产资源的勘查、开发利用工作并不尽如人意，与社会主义现代化建设的长远的需要还存在很大差距，一方面矿产资源浪费情况十分严重，一些矿产资源的平均开采损失率高达40~50%，矿产资源的利用率很低，主要表现为采矿回收率低，选矿回收率低，冶炼回收率低；另一方面，矿产资源法制不健全，管理机构混乱，勘查工作缺乏统一的规划，各部门各自为政，缺少全局观念，如探金属矿的只探金属，而探石油的则不探铁矿，使部门之间做了许多不必要的重复工作；许多矿山企业和单位忽视了综合开采、综合利用，在开采中采富不采贫、采厚不采薄、采优不采劣、采易不采难，只顾眼前利益，不考虑长远利益，任意破坏矿产资源；尤其在小矿放开后，没有注意加强对小矿的指导和管理，非法开采和盗卖国家矿产资源的现象频频发生，造成矿产资源的严重破坏。上述问题都不同程度地影响了矿业的发展，既损害了国家利益，也挫伤了采矿个人开发矿产资源的积极性。因此，科学地、有计划地加强对矿产资源的开发利用和保护，制定矿产资源法迫在眉睫。

二、矿产资源的立法状况

（一）外国矿产资源的立法

世界上许多国家都对矿产资源的立法工作非常重视，早

在1872年美国就有了《矿业法》，以此为代表，多数国家纷纷效仿美国，也制定了许多旨在加强矿产资源的管理的矿业法规，加拿大、巴西颁布了《矿业法》，日本颁布了《矿山安全法》、《矿石采取法》。这些法规主要是关于所有权、探矿权和采矿权，矿产资源有偿开采和勘查成果有偿使用以及对矿产资源的合理利用和保护的规定。例如，日本《矿石采取法》明确规定，该法的目的是为了对岩石开采业、砂石采掘业进行登记、审批，加强管理，以防止因开采而引起灾害，以利于合理利用和正常发展。美国的《矿业法》也规定，除了法律规定美国公民可以购置的矿产土地外，矿产土地由美国政府保留，不准出售。另外，苏联在1975年9月通过了《苏联和各加盟共和国地下资源立法纲要》，各加盟共和国在该纲要的基础上制定了《地下资源法典》。它对地下资源的所有制、使用权和使用制度，地质调查研究，地下资源的开采，采矿业的设计、建设和使用，安全保护，地下资源的保护，国家对地下资源的管理和违法的责任等都作了规定。例如，《纲要》规定，地下资源属国家所有，是全民的财富，国家专有的财产。地下资源的使用者可为国家，合作社、企业、组织和苏联公民，矿产开采用的矿区用地由国家矿山监督机关按苏联法律规定的程序提供，不履行国家登记手续的，不得进行地质研究工作。国家矿山监督机关对地下资源的利用和保护实行国家监督。

（二）我国矿产资源的立法现状

建国40年来，为了适应社会主义建设的需要，国家除了积极组织力量进行地质勘探、调查我国矿产资源的情况

外，也很重视矿产资源的立法工作，制定并颁布了一系列有关矿产资源的法规、条例和办法等。尽管其中也有曲折，但总的来说，这些法规和条例在促进国民经济的恢复和发展方面发挥了重要作用。矿产资源的立法大体经历了以下几个阶段：

1.社会主义矿产资源立法的初步建立和发展阶段。新中国成立后，为了适应当时情况，迅速开展公营和私营探矿、采矿，国家开始了矿产资源的立法工作。1951年4月中央人民政府政务院发布了《中华人民共和国矿业暂行条例》，对缴纳矿区费和矿产税以及保护矿产资源作了原则性规定，例如条例第27条：“探矿或采矿人应根据矿床结构及矿物岩石的特征，采用最适当之工程设备与探采方法，并尽力避免损害矿藏，或减低矿产收获率，同时应顾及矿山的未来发展。”1963年国务院批转了《全国地质资料汇交办法》。1965年12月17日国务院针对当时一些矿山企业对矿产资源的综合勘探、综合开发和综合利用不够重视，以致发生不少浪费和破坏资源的现象，批转了《矿山资源保护试行条例》，明确指出了矿产资源是全民所有的宝贵财富，是社会主义建设的重要物质基础，矿产资源的保护和合理利用，在社会主义建设中具有战略意义，是国家的一项重要技术经济政策。这些法规紧密结合了当时的实际状况，使我国矿产资源的勘查开发利用取得了很大发展。

2.矿产资源立法遭受破坏阶段。文化革命的十年动乱中，我国社会主义法制遭到了严重破坏，在十年时间内，几乎没有颁布新的矿产资源法规，原已颁布的矿产资源立法也被迫停止。

3.矿产资源立法迅速发展阶段。党的十一届三中全会以来，我国进入了社会主义现代化建设的新时期，矿产资源的勘探、开发利用也进入了一个新阶段，停顿了十年的矿产资源立法工作得到加强，国务院先后颁布了大量的法规，比较重要的有：1980年4月24日《群众报矿奖励办法》，1982年2月13日《矿山安全条例》和《矿山安全监察条例》，1984年1月23日《工矿产品购销合同条例》，1986年3月19日《中华人民共和国矿产资源法》，1987年4月29日国务院发布了《矿产资源勘查登记管理暂行办法》、《全民所有制矿山企业采矿登记管理暂行办法》和《矿产资源监督管理暂行办法》，1988年5月《全国地质资料汇交管理办法》等。这些法规适应了经济体制改革的要求和对外开放的需要，总结了我国30多年来矿产资源工作的经验，反映了扩大国营矿山企业自主权的要求，体现了宪法关于矿藏属于国家所有这一根本原则，禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或破坏自然资源，体现了中央关于“放开、搞活、管好”加快开发地下资源的总方针和国家对乡镇集体矿山企业实行的“积极扶持、合理规划、正确引导、加强管理”的方针，从而使我国矿产资源法制建设得到进一步加强。

三、矿产资源法的概念和作用

矿产资源法是调整人们在管理、勘查和开发、利用保护矿产资源过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。它是国家通过法律手段对矿产资源进行科学管理的重要工具。是我国自然资源法律体系中的重要组成部分。它涉及的

范围主要限于自然资源中的矿产资源部分，包括：矿产资源的所有权，矿产资源的管理制度，矿产资源的勘查和开采、利用和保护，乡镇集体矿山企业和个体采矿以及违反矿产资源法应承担的法律责任等。从狭义上讲，矿产资源法仅指1986年3月16日颁布的《中华人民共和国矿产资源法》，从广义上讲，既包括《矿产资源法》，还包括国务院及国务院有关部门所颁布的一系列有关矿产资源开发利用和保护的条例和暂行办法。

矿产资源法调整对象为：

（一）矿产资源勘查与矿产资源开发利用和保护之间的关系；

（二）国营矿山企业、乡镇集体矿山企业和个体采矿三者之间的关系；

（三）矿产资源开发与环境保护的关系；

（四）矿产资源主管部门与各有关部门、中央与地方在矿产资源管理职责权限方面的关系。

国家通过对上述社会关系的法律调整，维护了矿产资源的国家所有权，明确了各类主体的权利和义务，对于国民经济的发展起了很大作用。主要表现在：

（1）巩固并发展了社会主义全民所有制。

社会主义全民所有制是社会主义国家的经济基础。社会主义全民所有制经济掌握着国民经济的命脉，在国民经济中占主导地位。我国宪法明文规定，矿藏属于国家所有，即全民所有。矿产资源法将该规定加以具体化，一切矿产资源归国家所有，任何单位要了解和查明矿产资源，开发利用矿产资源，都必须按照法律规定的程序提出申请，经审核批准

后，方能从事勘查开采工作。未经批准，任意寻矿采矿现象都是非法的，从而促进了社会主义全民所有制的巩固和发展。

(2) 是加快矿产资源开发，提高其经济效益的保证。

矿产资源是关系到国计民生的重要生产资料，也是矿业生产的主要劳动对象，离开了矿产资源，矿业生产就无法进行，社会主义现代化建设也成为一纸空文。矿产资源法的任务就是要加强对矿产资源的勘查、开发利用和保护工作，保障社会主义现代化建设的当前的和长远的需要，贯彻《矿产资源法》，就能促进国营矿山企业改革采矿工艺和采矿方法，提高资源的利用率，加快开发矿产资源的进程，为提高开发工作的经济效益提供了法律保证。

(3) 有利于促进乡镇集体矿山和个体采矿的发展。

我国目前处于社会主义初级阶段，存在着多种所有制形式，在矿产资源开采中，国营矿山企业依然是开采矿产资源的主体，鼓励、指导和帮助乡镇集体矿山企业，允许个人依法开采，从法律上保障了集体矿山企业和个人采矿的权利，完全符合中央提出的“放开、搞活、管好”加快开发地下资源的总方针的精神，结束了国家单独办矿的格局。使乡镇集体矿山企业和个体采矿都积极地参加到开矿的行列里，并得到发展，充分发挥了集体矿山和个人采矿的积极性和创造性，加快了我国矿业发展的速度。

(4) 是国家保证矿山安全生产的重要手段。

安全生产是开办矿山企业以及开发利用矿产资源一个不容忽视的问题。《矿产资源法》用法律的形式明确规定了开采矿产资源必须加强安全生产，并且国务院颁布了《矿山安

全条例》以及《矿山安全监察条例》，进一步加强和完善了矿山安全法制，保证了矿山企业依法治矿，依法加强矿山安全的管理。

四、矿产资源的权属

1982年第五届全国人民代表大会第五次会议通过了新宪法，在总纲第9条中规定：“矿藏、水流、森林、草原、山岭、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有。”《矿产资源法》第3条重申了矿藏属于全民所有这一基本原则，明确规定：“矿产资源属于国家所有，地表或者地下的矿产资源的国家所有权，不因其所依附的土地的所有权或者使用权的不同而改变。”这是一项最基本的、最重要的规定，构成了我国社会主义经济制度的基础。矿产资源国家所有权，确立了矿产资源属于国家所有，即全民所有在法律上的地位，规定了国家对矿产资源如何行使占有、使用、收益和处分的权利，具有以下两个基本特征：（1）所有权的唯一性。中华人民共和国是矿产资源的统一的而且也是唯一的所有权主体，矿产资源的所有权只能由国家统一行使，其他任何单位和个人都不能成为矿产资源的所有权主体，也不能与国家共同作为国家所有权的主体；（2）所有权具有无限的广泛性。它不受矿产资源所依附的土地所有权或者使用权的影响。

矿产资源为国家所专有，这是矿产资源法区别于其他资源法的一个重要特征。关于土地、森林、草原等所有权都实行两种形式：即国家所有和集体所有，而矿产资源只有国家

所有一种形式，不存在个人所有和集体所有问题。国家专有的是矿产资源管理制度的基石，国家所实行的矿产资源管理制度都是基于这一点而建立的。

在整个矿产资源法中，有许多关于保护矿产资源所有权的规定。具体来说：（1）禁止任何组织或个人用任何手段侵占或破坏矿产资源；（2）勘查矿产资源，必须依法登记，取得勘查权；（3）开采矿产资源，必须依法申请取得采矿权；（4）采矿权不得买卖、出租，不得用作抵押；（5）国家对矿产资源实行有偿开采，开采者要缴纳资源税和资源补偿费；（6）国家对矿产资源实行统一收购；其他任何单位或者个人不得收购；（7）侵犯矿产资源所有权，要承担相应的法律责任。

五、矿产资源管理制度

（一）勘查统一登记制度

1. 矿产资源勘查登记的意义

矿产资源勘查登记是国家对矿产资源勘查实行有效管理的一项重要制度。勘查单位必须按照国务院 1987 年 4 月 29 日发布的《矿产资源勘查登记管理暂行办法》的规定，向登记管理机关进行登记。勘查单位一经核准登记，便取得勘查许可证，其享有的探矿权才能受到法律保护。实行矿产资源勘查登记制度，有利于加强对社会主义矿产资源的宏观管理和保护，鼓励合法勘查，取缔非法勘查，保障合法的探矿权不受侵犯，充分发挥勘查单位找矿的积极性和主动性，防止