



高等学校法学教材

# 自然资源法

法学教材编辑部编审

主 编 肖乾刚

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

肖乾刚 姜建初

高宽众 李玉香

法 律 出 版 社

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》撰稿人分工如下：

肖乾刚（第一、五章）、姜建初（第一、二、十、十一章）、高宽众（第三、七、八章）、李玉香（第四、六、九章）。初稿经集体讨论后，姜建初同志协助主编对全书作了修改，最后由主编定稿。

责任编辑：何燕。

法学教材编辑部

1992年3月

(京)新登字 080 号

高等学校法学教材

自然 资 源 法

(第二版)

法学教材编辑部编审

法律出版社出版发行

(北京广外六里桥北里)

军 1 号八一厂干休所 100073)

新华书店经销

河北华兴印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 10.5 印张 278,000 字

1992 年 6 月第 1 版 1995 年 6 月第四次印刷

印数 8,501—10,500

ISBN 7-5036-0640-1/D·507

定价 8.85 元

本书已列入国家教育委员会组织制订的高等学校文科教材编选计划

## 作者简介

- 肖乾刚 教授。郑州大学法学院副院长兼经济法系主任。中国能源研究会常务理事、中国经济法研究会理事。主要著作有：《能源法教程》（与魏宗琪合著）、《经济法学》（第四版）副主编。
- 姜建初 法学硕士。郑州大学法学院经济法系讲师。中国法学会民法学、经济法学研究会干事。主要著作有：《国家所有权与企业经营权适度分离研究》（与他人合著）、《欧洲十二国公司法》（与他人合译）。
- 高宽众 法学硕士、助理研究员。农业部政法司立法处处长。中国农业经济法研究会常务理事。主要著作有：《经济法教程》（与他人合著）、《农村承包经营户》（与他人合著）。
- 李玉香（女）讲师。中国政法大学经济法系科技法教研室副主任。中国土地法学会副秘书长。主要著作有：《经济法概论》（与他人合著）。

## 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。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》等。

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、郑州大学法学院、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

# 目 录

|                                 |      |
|---------------------------------|------|
| <b>第一章 绪论</b> .....             | (1)  |
| <b>第一节 自然资源概述</b> .....         | (1)  |
| 一、自然资源的概念 .....                 | (1)  |
| 二、自然资源的分类 .....                 | (2)  |
| 三、自然资源的特征 .....                 | (3)  |
| 四、自然资源与人类社会 .....               | (5)  |
| <b>第二节 自然资源法概述</b> .....        | (10) |
| 一、自然资源法的概念和调整对象 .....           | (10) |
| 二、自然资源法的特征 .....                | (12) |
| 三、自然资源法的基本原则 .....              | (13) |
| 四、自然资源法的历史发展 .....              | (16) |
| <b>第三节 自然资源法律体系</b> .....       | (20) |
| 一、关于我国自然资源法律体系的几种认识 .....       | (20) |
| 二、自然资源法群 .....                  | (22) |
| 三、自然资源法的体系化发展 .....             | (23) |
| 四、我国自然资源法律体系的结构 .....           | (24) |
| <b>第二章 自然资源法律关系</b> .....       | (26) |
| <b>第一节 自然资源法律关系的概念和特征</b> ..... | (26) |
| 一、自然资源法律关系的概念 .....             | (26) |
| 二、自然资源法律关系的特征 .....             | (28) |
| <b>第二节 自然资源法律关系主体</b> .....     | (30) |
| 一、自然资源管理的行政主体 .....             | (30) |
| 二、自然资源权益的权属主体 .....             | (32) |
| <b>第三节 自然资源权益</b> .....         | (34) |

|                         |      |
|-------------------------|------|
| 一、自然资源所有权 .....         | (34) |
| 二、自然资源使用权 .....         | (38) |
| 三、自然资源的其他权益 .....       | (43) |
| 第四节 自然资源行政 .....        | (44) |
| 一、自然资源行政的机构设置 .....     | (44) |
| 二、自然资源行政职能的确定 .....     | (45) |
| 三、自然资源的管理方式 .....       | (46) |
| <b>第三章 土地法</b> .....    | (50) |
| 第一节 土地和土地法 .....        | (50) |
| 一、土地 .....              | (50) |
| 二、土地法 .....             | (52) |
| 三、国外土地立法 .....          | (53) |
| 第二节 地权 .....            | (57) |
| 一、土地所有权 .....           | (57) |
| 二、土地使用权 .....           | (59) |
| 三、土地的承包经营权 .....        | (61) |
| 第三节 地政 .....            | (62) |
| 一、地政主体 .....            | (62) |
| 二、土地调查和土地统计 .....       | (62) |
| 三、土地利用总体规划 .....        | (63) |
| 四、土地登记 .....            | (64) |
| 五、土地的开发和保护 .....        | (66) |
| 第四节 建设用地 .....          | (67) |
| 一、建设用地的概念和分类 .....      | (67) |
| 二、国家建设用地的管理 .....       | (68) |
| 三、征用土地的补偿和人员安置 .....    | (69) |
| 四、建设临时用地和联营企业用地 .....   | (71) |
| 五、国家建设用地中的权属变更和登记 ..... | (73) |
| 六、乡(镇)村建设用地的管理 .....    | (74) |
| 第五节 城镇国有土地的有偿转让 .....   | (76) |
| 一、城镇国有土地使用权出让 .....     | (76) |

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 二、城镇国有土地使用权转让 .....           | (79)  |
| 三、划拨土地使用权 .....               | (81)  |
| 四、城镇国有土地使用权出租 .....           | (82)  |
| 五、城镇国有土地使用权抵押 .....           | (83)  |
| 六、城镇国有土地使用权终止 .....           | (84)  |
| <b>第六节 土地复垦</b> .....         | (84)  |
| 一、土地复垦的概念和适用范围 .....          | (84)  |
| 二、土地复垦规划 .....                | (85)  |
| 三、复垦方式和复垦后土地的权属 .....         | (86)  |
| 四、复垦费用和损失补偿 .....             | (87)  |
| 五、土地复垦的鼓励 .....               | (87)  |
| 六、土地复垦的验收 .....               | (88)  |
| <b>第七节 法律责任</b> .....         | (88)  |
| <b>第四章 水法</b> .....           | (91)  |
| <b>第一节 水和水法</b> .....         | (91)  |
| 一、水 .....                     | (91)  |
| 二、水法 .....                    | (92)  |
| 三、国外水立法 .....                 | (93)  |
| <b>第二节 水权</b> .....           | (95)  |
| 一、水权的概念和特征 .....              | (95)  |
| 二、水的所有权 .....                 | (96)  |
| 三、取水权 .....                   | (97)  |
| 四、与水利用有关的其他权益 .....           | (98)  |
| <b>第三节 水行政</b> .....          | (99)  |
| 一、水行政主体 .....                 | (99)  |
| 二、水规划 .....                   | (99)  |
| 三、水开发利用的原则 .....              | (101) |
| <b>第四节 水工程建设中的补救和补偿</b> ..... | (103) |
| 一、水工程建设中的补救 .....             | (103) |
| 二、水工程建设中的补偿 .....             | (105) |
| 三、补偿和补救的区别 .....              | (105) |

|                        |              |
|------------------------|--------------|
| 第五节 水保护 .....          | (106)        |
| 一、水保护的概念 .....         | (106)        |
| 二、行洪、航运的保护 .....       | (107)        |
| 三、地下水保护 .....          | (107)        |
| 四、水域保护 .....           | (107)        |
| 五、水工程保护 .....          | (108)        |
| 第六节 用水管理 .....         | (109)        |
| 一、用水管理的意义 .....        | (109)        |
| 二、水的供求计划和水量分配 .....    | (109)        |
| 三、取水许可制度 .....         | (110)        |
| 四、水费和水资源费 .....        | (111)        |
| 第七节 防汛与抗洪 .....        | (113)        |
| 一、防汛抗洪的重大意义 .....      | (113)        |
| 二、人民政府防汛抗洪的职责 .....    | (113)        |
| 三、防汛抗洪的社会义务 .....      | (114)        |
| 第八节 法律责任 .....         | (115)        |
| <b>第五章 矿产资源法 .....</b> | <b>(117)</b> |
| 第一节 矿产资源和矿产资源法 .....   | (117)        |
| 一、矿产资源和矿业 .....        | (117)        |
| 二、矿产资源法 .....          | (119)        |
| 三、国外矿产资源立法 .....       | (121)        |
| 第二节 矿权和矿山企业 .....      | (123)        |
| 一、矿产资源的所有权 .....       | (123)        |
| 二、探矿权 .....            | (124)        |
| 三、采矿权 .....            | (125)        |
| 四、矿山企业 .....           | (126)        |
| 五、矿区及其范围的确定方法 .....    | (128)        |
| 第三节 矿行政 .....          | (129)        |
| 一、矿行政主体 .....          | (129)        |
| 二、勘查登记管理 .....         | (130)        |
| 三、采矿登记管理 .....         | (132)        |

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| 第四节 矿产资源勘查、开采、利用的监督管理 ..... | (135) |
| 一、矿产资源勘查的监督管理 .....         | (135) |
| 二、矿产资源开采的监督管理 .....         | (137) |
| 三、矿产资源开发、利用中的禁止和限制 .....    | (139) |
| 四、矿产资源的开采与毗邻权益 .....        | (140) |
| 第五节 法律责任 .....              | (141) |
| <b>第六章 森林法</b> .....        | (145) |
| 第一节 森林和森林法 .....            | (145) |
| 一、森林和林业 .....               | (145) |
| 二、森林法 .....                 | (147) |
| 三、国外森林立法 .....              | (148) |
| 第二节 林权 .....                | (150) |
| 一、林权的概念和分类 .....            | (150) |
| 二、国家林权 .....                | (151) |
| 三、全民所有制单位林权 .....           | (152) |
| 四、集体林权 .....                | (152) |
| 五、个人林权 .....                | (153) |
| 六、林权的登记和林地的占用、征用 .....      | (153) |
| 第三节 林政 .....                | (154) |
| 一、林政主体 .....                | (154) |
| 二、森林资源清查和档案 .....           | (155) |
| 三、林业规划和森林经营方案 .....         | (157) |
| 四、植树造林 .....                | (157) |
| 第四节 森林保护 .....              | (159) |
| 一、森林防火 .....                | (159) |
| 二、森林病虫害防治 .....             | (163) |
| 三、人为破坏森林的禁止 .....           | (166) |
| 第五节 森林采伐 .....              | (167) |
| 一、森林年采伐限额 .....             | (167) |
| 二、森林采伐许可 .....              | (168) |
| 三、森林采伐方式 .....              | (170) |

|                      |       |
|----------------------|-------|
| 四、森林更新 .....         | (171) |
| 五、木材管理 .....         | (172) |
| 第六节 法律责任 .....       | (173) |
| <b>第七章 草原法</b> ..... | (176) |
| 第一节 草原和草原法 .....     | (176) |
| 一、草原与牧业 .....        | (176) |
| 二、草原法 .....          | (177) |
| 三、国外草原立法 .....       | (178) |
| 第二节 草原权益 .....       | (180) |
| 一、草原权益的概念和分类 .....   | (180) |
| 二、草原所有权 .....        | (181) |
| 三、草原使用权 .....        | (182) |
| 第三节 草原行政 .....       | (184) |
| 一、草原行政主体 .....       | (184) |
| 二、草原的征用 .....        | (184) |
| 三、草原普查和草原规划 .....    | (185) |
| 四、草原的临时调剂 .....      | (185) |
| 第四节 草原保护 .....       | (186) |
| 一、人为破坏草原的禁止和限制 ..... | (186) |
| 二、草原鼠虫害和疫病的防治 .....  | (187) |
| 三、草原防火 .....         | (188) |
| 第五节 法律责任 .....       | (188) |
| <b>第八章 渔业法</b> ..... | (191) |
| 第一节 渔业和渔业法 .....     | (191) |
| 一、渔业和渔业资源 .....      | (191) |
| 二、渔业法 .....          | (192) |
| 三、国外渔业立法 .....       | (194) |
| 第二节 渔业权 .....        | (195) |
| 一、渔业权概述 .....        | (195) |
| 二、有关养殖水面、滩涂的权益 ..... | (196) |
| 三、捕捞权 .....          | (198) |

|                               |              |
|-------------------------------|--------------|
| 第三节 渔政 .....                  | (200)        |
| 一、渔政主体 .....                  | (200)        |
| 二、渔政管辖 .....                  | (202)        |
| 三、渔船、船员和渔港管理 .....            | (203)        |
| 第四节 渔业资源的增殖与保护 .....          | (203)        |
| 一、渔业资源增殖的政府职责和费用 .....        | (203)        |
| 二、禁渔事项 .....                  | (204)        |
| 三、一定渔业活动的限制 .....             | (205)        |
| 四、影响渔业资源的有关活动的限制和禁止 .....     | (206)        |
| 五、渔业水域的环境保护 .....             | (206)        |
| 第五节 法律责任 .....                | (207)        |
| <b>第九章 野生动植物保护法 .....</b>     | <b>(210)</b> |
| 第一节 野生动物保护法 .....             | (210)        |
| 一、野生动物和野生动物保护法 .....          | (210)        |
| 二、野生动物的权属及其利用权益 .....         | (212)        |
| 三、野生动物保护和管理的行政职责 .....        | (214)        |
| 四、野生动物利用中的禁止与限制 .....         | (216)        |
| 五、违反《野生动物保护法》的法律责任 .....      | (218)        |
| 第二节 野生药材资源保护法 .....           | (220)        |
| 一、野生药材资源和野生药材资源保护法 .....      | (220)        |
| 二、野生药材资源的分级和名录制定 .....        | (220)        |
| 三、野生药材的采猎计划和采药证 .....         | (221)        |
| 四、野生药材资源保护区 .....             | (222)        |
| 五、野生药材资源利用中的禁采猎事项 .....       | (222)        |
| 六、野生药材资源的经营和出口 .....          | (223)        |
| 七、违反《野生药材资源保护管理条例》的法律责任 ..... | (223)        |
| 第三节 自然保护区法 .....              | (224)        |
| 一、自然保护区和自然保护区法 .....          | (224)        |
| 二、森林自然保护区的建立 .....            | (226)        |
| 三、森林自然保护区的管理 .....            | (227)        |
| <b>第十章 自然资源法律责任综述 .....</b>   | <b>(230)</b> |

|                             |           |
|-----------------------------|-----------|
| 第一节 自然资源法律责任的一般理论 .....     | (230)     |
| 一、自然资源法律责任的概念 .....         | (230)     |
| 二、自然资源法律责任的分类 .....         | (230)     |
| 三、自然资源法中的刑事责任 .....         | (231)     |
| 四、自然资源法中的民事责任 .....         | (234)     |
| 五、自然资源法中的行政责任 .....         | (236)     |
| 六、自然资源法律责任的责任结构 .....       | (239)     |
| 第二节 自然资源补救责任理论 .....        | (241)     |
| 一、自然资源补救责任的概念和设立目的 .....    | (241)     |
| 二、自然资源补救责任的内容、范围和构成要件 ..... | (242)     |
| 三、自然资源补救责任的责任主体及其代位 .....   | (243)     |
| 四、自然资源补救责任的履行原则 .....       | (244)     |
| <b>第十一章 自然资源纠纷</b> .....    | (247)     |
| 第一节 自然资源纠纷的分类 .....         | (247)     |
| 一、自然资源纠纷的概念和分类 .....        | (247)     |
| 二、自然资源权属争议 .....            | (247)     |
| 三、自然资源事项纠纷 .....            | (248)     |
| 第二节 自然资源纠纷的行政处理和行政复议 .....  | (250)     |
| 一、自然资源纠纷的行政处理 .....         | (250)     |
| 二、自然资源纠纷的行政复议 .....         | (252)     |
| 第三节 自然资源纠纷的诉讼 .....         | (254)     |
| 一、自然资源纠纷的行政诉讼 .....         | (254)     |
| 二、自然资源纠纷的民事诉讼 .....         | (257)     |
| 第四节 自然资源纠纷处理的特别规定 .....     | (259)     |
| 一、行政处理在先规定 .....            | (259)     |
| 二、先行执行规定 .....              | (260)     |
| 三、权利中止规定 .....              | (260)     |
| 四、特别时效规定 .....              | (261)     |
| <b>附录 参阅资料</b> .....        | (264—320) |

# 第一章 绪 论

## 第一节 自然资源概述

### 一、自然资源的概念

自然资源是指在一定的技术经济条件下，自然界中对人类有用的一切自然要素。如土壤、水、矿物、森林、草原、野生动植物、阳光、空气等等。

我们把自然界这些能够为人类利用的自然要素称为“资源”，主要是从经济的角度提出的。任何一个社会，生产的发展都离不开自然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。对于人类来说，随着取得和利用资源的技术的进步和经济的发展，无用的物质可以变成有用的资源。例如，远古时代人类不知道煤有用，后来知道煤可用来做燃料，今天煤不仅用来做燃料，还可从中提取多种化工原料。1825年人类首次制得铝金属之前，铝土矿是被当作废物看待的，现在，铝土矿是重要的矿产资源。赋存于伟晶岩中的铀矿，在原子能发现以前，唯一的用途是用作染料，当今，铀已成为极其重要的能源和战略资源。又如，在人类历史上，结构材料曾经历过多次变化。起初青铜代替石头，铁代替青铜，后来钢又代替铁，现在铝和强化的塑料正在取代钢作某些结构材料。资源利用也与经济能力有密切关系。由于当时经济条件的限制，有许多资源还难以利用。例如，在缺少淡水的某些沿海地区，尽管靠海，由于目前咸水淡化技术的成本很高，非当地居民的经济能力所能负担得起，丰富的海水还不能成为他们生活和生产用水的来源。因此，可以区分出资源的两种涵义：一种是在现代生产力发展水平下，为了满足人类的生活

和生产需要而被利用的自然物质和能量，这称之为“资源”；另一种是由于经济条件的限制，虽然知道它的用途但还无力加以利用，或者虽然现在没有发现其用途，但随着科学技术的发展，将来有可能被利用的自然物质和能量，称之为“潜在资源”。

## 二、自然资源的分类

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为标准，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、生物等资源构成。

按资源的可再生性质为标准，将自然资源分为可再生资源、不可再生资源及恒定性（取之不尽）资源三大类：第一类，可再生资源，有两种：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、草原等。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，不可再生资源，如铁、煤、石油等各种金属和非金属矿物。它们没有生命，没有再生能力。它们的形成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。人类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。

自然资源还可以按它们的用途划分为生产资源、风景资源、科学资源等等；也可以按它们的属性划分为土地资源、水资源、矿产资源、生物资源、气候资源等等。对自然资源法来说，自然资源分类中有直接意义的，是按自然资源的可再生性质为标准的分类和按它们的属性的分类。

除了目前正在利用的自然资源以外，从长远看，对潜在资源要特别加以注意。把那些尚未了解其用途的资源，特别是动植物资源，当作无用之物，而有意无意地糟蹋掉，将会造成不可弥补的损失。例如，在植物的野生品系中发现的遗传性变异可以用作杂交的材料；以培育出新的高产抗病和抗逆作物品种，这是农业进一步发展的重要条件；许多野生动植物的潜在药用、工业和科研价值，可能对人类的生存和发展有十分重大的关系。

### 三、自然资源的特征

自然资源作为人们获取和利用的对象，是一种财富，人们获取和利用自然资源，是一种经济活动。自然资源的特征决定着人们获取、利用它的方式和内容，也决定着自然资源法的内容和发展。从对自然资源法的意义来看，自然资源的下列特征是应该给予充分认识的：

#### （一）自然资源的自然性

自然资源种类繁多，各种自然资源的性质和功能千差万别，但它们都是不依赖于人类而客观存在的自然要素。它们的发展、变化遵循着一定的自然规律，人们在获取、利用自然资源的活动中，必须遵循这些自然规律，才能达到预期的目的。因此，规范人们在获取、利用自然资源的活动中遵循自然规律，调整好人类的经济活动与自然生态的关系，以促进人类社会的发展，是自然资源法的基本任务。各种自然资源都有着质、量、形态、时间、空间等多种自然属性，与一般的财产是不同的，自然资源作为物的自然属性是资源财产权和其他资源法权的基础，例如水，江河中的水有着流动性，有着对整个社会的重大意义，是难以被设定为个人或集体所有权的对