续表

法规名称	具体调整对象	抽象出共性关系
六、基建投资法	基本建设资金的使用和管理活动中所产生的关系	宏观决策和管理，微观管理
七、公司法	企业内部组织管理关系	微观经济管理
八、工业法、农业法、商业法……等	组织和管理工、农、商、交等部门企业产生的关系	微观经济管理
九、会计法、统计法、审计法	用数字记录监督和审查经济活动所产生的关系	宏观经济监督，微观经济监督
十、物价法	调整和管理价格所产生的关系	宏观决策和管理，微观管理

总之，无论从客观存在的经济关系来说，还是从历史经验的总结和现实的需要来说，都有理由把调整宏观经济关系和微观经济关系作为经济法的对象来进行研究。这对于发展我国经济法学理论，加强和改善国民经济管理和企业管理，促使社会主义现代化的实现，是有重要意义的。

略论国有自然资源的法律保护

吕 润 程

自然资源是人类赖以生存和繁荣的天然形成的物质财富，它包括的范围很广。大多数自然资源的一个共同之点是其有限性，就是说并非取之不尽，用之不竭，而是取走不可再来，用掉不能再生，如绝大多数矿藏就是这样。有些自然资源看来可以再生，实际上只不过是形态或位置的变化，如土地、水流就是这样。沧海可以变成桑田，良田因水土保持不好也会变成沙丘，对资源开发利用不当，使其质量恶化或失去平衡，就会变有用为无用，变有利为有害。有些自然资源如果进行保护就可以再生，不加保护甚至加以破坏，就可能招致灭绝，如树木及其他植物和动物资源即是如此。同人口问题和环境问题一样，保护自然资源问题是目前世界上最受关心的问题之一。在我国，随着社会主义建设事业的发展，对各种自然资源如何开发利用和加强法律保护，也已成为必须认真对待的问题。

一、自然资源是全民的财富

对自然资源的法律保护，首先是对自然资源所有权的确认。自然资源，从空间上来说，

是地球的一部分或是附着在一定范围土地上的出产物，所以，它总是为某个国家所管辖的。除了公海、北极和南极洲的某些陆地以及飞、驰来往于国家间的禽兽等资源的权属问题要由国际法来确认之外，任何自然资源，它的所在地是哪个国家的，就属于那个国家所有，就由该国的国内法来加以保护。但是，我们知道，国家是统治阶级的工具。在剥削阶级占统治地位的社会制度下，国家是代表着剥削阶级的利益来对自然资源行使所有权的。当代的国家垄断资本则不仅占有本国的自然资源，而且还通过跨国公司占有别国的矿藏、水流、森林和其他资源，以大量获取超额利润。只有在社会主义国家，工人阶级和其他劳动人民当家作主，成为国家的主人，国家才真正有资格作为全民所有权法律关系的主体，代表全体人民对自然资源行使所有权。

所有权是所有制在法律上的表现。国家对自然资源的所有权，是由我国社会主义所有制的性质决定的。我国建国以来制定过几部宪法，都确认矿藏、水流及其他主要海陆自然资源属于国家所有，即全民所有。例如黄河、长江的水流，克拉玛依的油田，西双版纳的森林，台湾海峡的鱼类，大巴山中的熊猫等等，都是整个中华民族的财富，属于国家所有，任何部门、地方或集团都无权据为己有。而且从时间上来说，自然资源也不只是为一代人几代人所有，而是为世世代代的人民所有的。世界上有一种说法，“大地不是我们从父辈那里继承来的，而是我们从自己的后代借来的”。这话不能说没有一定道理。

有些自然资源如土地、森林等，经过我们祖先的协力开发和整治而形成现在这个样子；当代人往往也在其中付出了劳动。根据生产力发展水平等实际状况，我国法律规定，一部分土地、森林和山地、草原、荒地、滩涂归集体所有，国家依照法律规定对集体所有的土地实行征用时付给一定的补偿金。这种补偿金并不是市场价格，而仅仅是国家酌量给予的报酬。集体对土地等的所谓所有权，实际只是占有、使用权，不包括处分权，这同国家对土地等自然资源的所有权在性质上是不相同的。宪法规定，任何组织或个人不得买卖、租赁土地，这就排除了土地作为流通领域标的物的可能性。

二、保护自然资源人人有责

自然资源是全民所有的财富，保护自然资源也是全民的神圣义务。公民和法人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和植物。同时也有作为的义务。任何公民遇到破坏国有自然资源的违法行为，都有义务加以阻止，也有权利进行告发。1981年12月13日第五届全国人民代表大会第四次会议通过的关于全民开展植树运动的决议中要求：“凡是条件具备的地方，年满十一岁的中华人民共和国公民，除老弱病残者外，因地制宜，每人每年义务植树三至五棵，或者完成相应劳动量的育苗、管护和其他绿化任务。”这也是公民作为的义务。经过十年内乱，无政府主义、本位主义以及其他不正之风泛滥，许多人的法制观念淡薄了，各地侵占、破坏国有自然资源的现象相当普遍、相当严重。主要问题有几方面：

（一）蚕食耕地。近几年来，有些农村建房子，没有统一规划，不节约用地，许多户竞相蚕食集体耕地，据为己有。“要想富，村头住，围大院，养肥猪”。河北省有个西安庄，1968年村庄面积只有101亩，到1979年扩大到200亩，还增加了其他非生产用地，因而耕地面积日趋减少。辽宁省每年减少耕地60万亩，相当于一个中等县的耕地面积。从全国来看，1958年到1978年每年平均减少耕地2,500万亩，相当于浙江省的全部耕地面积。

（二）滥伐森林。我国森林覆盖率很低，在世界上属于少林国家。由于砍伐大于植造，一把锄头造林，多把斧头砍树，森林面积更日趋减少。四川省森林覆盖率已从解放初期的25％下降为13％。西双版纳每年森林砍伐面积达22万亩之多，森林覆盖率从解放初期的55％下降为28％，有的地区原来森林茂密，现已变为草地或红壤地区。

（三）乱挖矿藏。长期以来，许多地方在矿藏开发中违反开采程序，乱挖滥采，采富弃贫，采厚弃薄，浪费资源，问题十分严重。当前特别是有些社队企业擅自采矿，造成危害更大。某省有一个公社，从1976年开始，擅自在一个年产70万吨的煤矿区滥采乱挖，甚至不听制止，偷采防水煤柱，终于造成井底透水事故，煤矿被淹，国家遭受直接损失三千多万元，一年未能进行生产。这种无法无天的侵权行为决不是个别的。

（四）过量开采地下水。过多地使用地下水，会造成地面下沉，水源衰竭。例如上海、天津、宁波等地地面已经显著沉降；广州江村甚至发生地面塌陷；旅大市因地面下沉，遭致海水入侵。因过量开采地下水，使水源衰竭的地区也越来越多，如有名的济南趵突泉已近枯竭。而地下水一旦枯竭，再要恢复就十分困难。

（五）基本建设盲目布点。这方面的事例很多。如在严重缺水区，偏偏要新建大量消耗淡水的化肥厂；在江河上筑坝建闸，但不采取相应补救措施，因而阻塞鱼类繁殖回游通路，使鱼类大大减少。至于新建工厂和其他工程设施由于选址不当，给风景资源造成破坏，例子更是不可胜计。

（六）污染环境，带来不良后果。各种工业废物、生活污水、农药化肥对环境造成污染，同时也对自然资源造成破坏，情况也很严重。例如某地区利用工业废水灌溉小麦，由于废水中三氯乙醛等毒物的危害，一次使两个县三万多亩麦苗死亡，造成巨大损失。污水流入江、河、湖、海，又会对水产资源造成破坏。我国近海特别是几条大河流的入海口，污染已相当严重，致使海洋鱼虾贝类大量死亡，渔业资源日益匮乏。

（七）任意捕掠生物。生物的繁衍枯衰都有一定的规律，而且是相互影响的。不按照客观规律办事，任意捕掠生物，就会使生态平衡遭到破坏。本来，我国不仅幅员辽阔，而且所处地理环境优越，生物资源相当丰富。但由于没有采取保护措施，不适当地开垦、放牧、狩猎，致使大片土地沙化，草原退化，环境恶化，生物资源日趋减少，甚至有些珍贵的野生物种已濒临灭绝的边缘，如植物中的水杉、银杉、香果树、南华木、人参、杜仲、黄花倒水莲等等，动物中的东北虎、华南虎、白鱀豚、娃娃鱼、丹顶鹤、梅花鹿、野马、羚羊等等。如果这些生物灭绝了，不仅这方面的资源断了来路，而且对于发展物种和科学研究都将是无法弥补的损失。当前对益虫、益鸟、益兽随意捕杀的现象也很普遍。

侵占和破坏自然资源的现象，事例不胜枚举。除了不可抗力如火山、地震、台风、海啸等原因所造成的破坏以外，对于自然资源一切人为的侵占和破坏，都有法律责任问题。在许多情况下，首先应当追究民事法律责任。国家有权要求返还原物、恢复原状、赔偿损失和索回不当得利。对于滥砍乱伐森林、滥采乱挖矿藏、掠夺式开发生物资源的行为，则不仅应当追究民事责任，情节恶劣、后果严重的，还要追究刑事责任。至于因过量开采地下水、生产建设盲目布点、污染环境等给国有自然资源造成危害和损失的，可以综合适用民事、刑事和行政法律责任的规范，当然要区别是故意还是过失。必须特别指出，各级组织和干部，都有保护自然资源的职责。有关人员如果遇到侵占或者破坏国有自然资源的行为不敢管，听之任之，那就是失职；如果为了小团体和私人利益，有意包庇、纵容、支持他人侵占、破坏国有

自然资源，那就是犯罪。这些都要分别情况给予法律制裁。

三、加强经济立法，保护自然资源

为了保护国有自然资源，必须加紧制定有关自然资源的法规，以做到有法可依。立法既要从实际出发，研究我国的现状，也要借鉴历史的经验，并参考外国的法规。要制定出适合我国国情的自然资源法。

我国位于亚洲东南部，疆域辽阔，气候、地型多样，海陆自然资源丰富。但是，我国人口众多，自然资源的人口平均拥有量，许多方面是很低的。例如水资源，我国平均年河川径流量26,600亿立米，在总量上占世界第五位，按人口平均，年径流量只有2,700立米，相当于世界人均量的四分之一；而且分布极不平衡，许多地区特别是北方水源十分紧张。其他自然资源也有这种情况。因此，我国制定自然资源法，要特别注意严格控制自然资源的开发，审批权要集中。如果无法纪约束，笼统地讲人多好办事，就可能把事情办坏。1958年以来的三次森林大破坏，就是在无政府主义思潮泛滥的情况下发生的，教训十分深刻。

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，历代的统治阶级也都制定有严格的法律。在有文字记载的历史之前的关于大禹治水的佳话，流传至今，家喻户晓。先秦时期，就有了丰富的保护自然资源的实践经验和理论。如荀子把保护自然资源看作是圣明帝王的一项根本制度和国策，他说："圣王之制也，草本荣华滋硕之时，则斧斤不入山林，不夭其生，不绝其长也；鼋鼍鱼鳖鳅鳣孕别之时，网罟毒药不入泽，不夭其生，不绝其长也；春耕、夏耘、秋收、冬藏，四者不失时，故五谷不绝而百姓有余粮也；污地洲沼川泽，谨其时禁，故鱼鳖优多而百姓有余用也；斩伐养长不失其时，故山林不童而百姓有余材也。"我们的祖先早在二千多年前对保护自然资源就有如此深刻的思想和透彻的理论，是值得我们自豪的。我国各个朝代的法律如秦律、唐律、明律、清律中，都有关于保护土地、林木、河川及动植物的明确规定，而且非常严厉，对违反者往往要处以重刑。如秦律规定：春天二月不准到山林中砍伐木材，不准堵塞水道，不到夏季不准烧草作肥料，不准采取刚发芽的植物或捉取幼鱼、鸟卵和幼鸟，不准毒杀鱼鳖等等。而唐律则规定，不是规定时候焚烧田野的要处以刑罚，鞭笞五十下。这些规定是为了维护封建统治阶级利益的，然而也是符合社会发展需要的。现在我们是社会主义国家，当然更应该有自然资源保护法。

古代的经验可以借鉴。但是今天生产的发展水平和复杂程度已远非往日可比，所以我们在立法时还要参考当代外国的经验。有些工业比较发达的国家过去在自然资源的开发与保护中走过弯路，有过沉痛的教训。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，造成了惊骇世界的"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。无独有偶，苏联1954年至1963年盲目开垦一亿英亩处女地，加之耕作制度混乱，没有营造防风林带，1960年接连两次"黑风暴"，使垦荒地区四百万公顷以上的春季作物遭受灾害，风沙堵住了道路，淤塞了水渠，毁坏了大量农田和庄稼，生态遭到严重破坏。这些国家吃了苦头，已经重视自然资源的保护和立法。

当代大多数国家，都把保护自然资源的条款明确写入国家的根本大法宪法中。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的管理及在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”。以上表明这些国家对保护自然资源是十分重视的。

我国新宪法有关保护自然资源的规定内容，比起以往几部宪法有显著的发展。建国之初，1949年中国人民政治协商会议通过的共同纲领即有“凡属国有的资源和企业，均为全体人民的公共财产”以及保护农民已得土地的所有权、保护森林、保护沿海渔场、防止兽疫等规定，但比较简单。1954年宪法就比较具体了，在总纲中规定“矿藏、水流，由法律规定为国有的森林、荒地和其他资源，都属于全民所有”；但是还没有明确的保护这些自然资源的条款。1975年宪法基本上重复了第一部宪法关于确认自然资源所有权的规定。1978年宪法则增设了“国家保护环境和自然资源，防止污染和其他公害”的条款。增加保护自然资源条款最多的是新颁布的宪法。这个宪法在第一章(总纲)中作了不少有关土地等自然资源所有权的确认及其保护的规定。还在禁止性条款中增加了新的内容，这就是关于保障土地、林木、水流和其他自然资源的合理使用，保护珍贵的动物和植物的规定；同时还规定了禁止任何组织或者个人利用任何手段侵占或者破坏国家的和集体的财产，侵占或者破坏矿藏、水流、森林、草原和其他自然资源。另外还有关于国家组织植树造林的条款。以上规定，既具有针对性，又具有科学性，不仅为保护和利用自然资源树立了必须遵守的行为规范，更为进一步制定各种单行的自然资源保护法规确定了基本原则和方向。现在国家正在抓紧进行自然资源立法。已经颁布试行的森林法、环境保护法正在修订；矿产资源法、土地法、草原法、水资源法、海洋环境保护法以及动植物保护方面的法规正在起草或审议。这是我国法制建设的一个重要方面。

各种自然资源法规，各有其特殊性和自己的调整对象；但这些法规又具有共同性。各种自然资源是相互关联、相互依存、相互影响的，如森林离不开土地和水分，反过来又对水土起到保护作用。这就是自然资源的有机性、整体性，也就是生态。由于自然资源不能再生或再生的周期较长，有的要上百年，因而开发利用自然资源就要考虑到节约、合理，要提高效益，要有规划，要留有余地等等。这些共性，反映在自然资源法中，要求有一些共同的规范，以便使各个法规能相互协调而不致重复或抵触，避免适用时造成困难。例如，地下开矿与地上资源的保护，闭矿时土地复原利用，地下水与地面水的开发，江、河、湖、海以及各水系水资源的利用等等，由于管理部门不同，相互间常常产生矛盾，必须予以协调。可考虑在条件成熟时，制定自然资源的基本法，协调和统率众多的单行法规，以解决这个问题。

在制定自然资源法的时候，还要使其同别的有关系的法规协调起来。最临近的法的部门是环境保护法。在一定意义上来说，资源就是环境可以被人们所能利用的部分，所以，自然资源法同环境保护法的调整对象与方式等等都是很难区分开来的。例如水资源，水质污染了，水资源也就被破坏了，不可以被利用了；水资源被破坏了，枯竭了，周围的生态也就遭到破坏，环境质量也就要下降。所以最好能把资源保护与环境保护统一考虑，制订综合性的自然资源与环境保护法。许多国家在立法中已经有了这个趋势。

总之，自然资源法具有经济法的属性，但又不同于一般的经济法。它同环境保护法一样，采用民法、刑法、行政法的规范，但又不同于民法、刑法、行政法。自然资源法具有多种部门法的属性，形成了自己独特的体系。