

从国内外农业资源立法看我国资源法的发展

Development of China's Resource Law Seen from the Legislation of Agricultural Resources at Home and Abroad

封志明 赵建安 陈屹松

(中国科学院自然资源综合考察委员会 北京 100101)

资源法是国家为调整人们在自然资源的开发、利用、保护和管理过程中发生的各种社会关系而制定的法律规范的总称。它由国家制定,并由国家强制实施,目的在于通过调整人与人之间的关系,进而协调人与资源的关系,使人们的社会行为符合自然规律,以实现自然资源的持续、高效利用。

农业是国民经济的基础和支柱产业,其生产领域广泛,几乎涉及自然资源的全部门类,发展和完善农业资源法律体系,无疑对完善一个农业大国的资源立法有着至关重要的意义。近年来,我们受农业部有关部门的委托开展了国内外农业资源管理与立法工作的调研。基于此,本文试图从国内外有关农业资源管理与立法的状况来讨论我国资源法的发展与完善问题。

一、资源法的体系化趋向与国外农业资源法的发展

1 资源法群的形成及资源法律体系化趋向

资源法最早从属于物权法,属于民法调整的范畴。由于自由资本主义的发展和工业革命的推动,为适应行业经济活动、专项资源利用和保护的需要,单项资源法得以产生和发展,并成为资源法概念的正式发端。自然资源种类不同、性质各异,客观上需要具有不同特点、制度和调整方法的法律来约束,由此,以水、土、林、矿为代表的各国单项资源立法取得了长足发展。20世纪60年代以来,发达国家的资源法日趋齐备,各自然资源要素的开发、利用和保护、管理也逐渐为法律所涵盖,由单项资源法集合组成的资源法群形态逐步形成。

资源法群有两个显著特征:一是以资源法律关系为共同的调整对象。虽然现实存在着土地法、水法、森林法、草原法、渔业法、矿产资源法等单项资源法,分属于不同的法律部门,但实证意义上的资源法概念已逐步形成。二是各单项资源法是以自然资源的分类为基础,彼此间缺乏结构和制度上的有

机联系,尚不足以构成完整、独立的法律体系。

生态系统整体观的发展和人类对自然资源整体性认识的提高,为资源法的发展提供了新的生长点,资源法的体系化发展开始成为可能。从法律体系的结构特征分析,资源法律体系应由基本法、主干法和配套法组成一个层次分明、结构合理、制度联系紧密的有机整体。从纵向结构分析,资源“准”基本法——自然资源管理法(瑞典)和国土整治法(日本)的出现,使资源基本法、主干法和配套法的层次结构初现轮廓。从横向结构分析,各单项资源法的法律制度之间的联系不断加强,特别是自然资源共同利用的法律制度,突破了原来单项资源法的内容限制,把相关的资源法以制度的方式实质性地联系起来,不仅弥补了单项法的限制,更重要的是体现了各资源法的相互联系和统一性,把单项资源法联结为一个整体,为资源法律体系的形成奠定了基础。

资源法群形态是当前各国资源法存在的主要形式,加强自然资源整体开发、利用、保护和管理立法,尝试各单项资源法的制度和结构联系,资源法律体系化已成为当前资源法的发展趋势。

2 国外农业资源法的发展及其主要法律制度借鉴

60年代以后,西方发达国家和地区由于日趋加重的环境问题,日益重视“PRED”(人口、资源、环境、发展)间的相互协调,并配合进行较大规模的全球化产业转移,将劳动力费用低廉、资源消耗量大、对环境影响大的产业向国外转移,以实现转移危机的目的。但从80年代以来的发展变化结果看,这种危机并没有发生根本性改变,原因是当代的人口、资源、环境问题已经发展成为一个全球性问题,可持续发展的思想和理念也正是在这种背景下逐步发展和形成的。全球性涉及资源合理利用和有效保护的国际法规随之逐步增多,成为当今全球化的发展趋势;同时,由于许多资源、环境问题交织在一起,国际公法或公约除签署单项的公法或公约外,综合

性的公法或公约签署也成为国际性法规发展的一个重要特征。1992年世界环境与发展大会签署的一系列全球性的资源环境国际公约,正是“PRED”实现法制化管理国际化的一个里程性标志。联合国为此提出了相关的框架性文件——《21世纪议程》,既是对过去有关国际性法规的总结,也是对未来的展望。我国也积极响应,提出了《中国21世纪议程》。

在各个社会经济发展水平较高的国家和地区,由于环境危机上升演化而成的可持续发展思想和理念正在逐步成为一种国民意识,原来的“自然资源保护主义者”逐步发展成为“环境保护主义者”;由于资源高消耗产业的逐步外溢,使得在这些国家和地区的环境问题更高于资源危机,加之资源的所有权属限制,这些国家和地区的政府在涉及资源、环境的法律制定和实施上,表现为环境管理法往往多于资源管理法。同时,由于环境问题和持续农业发展的观念日益占据主导地位,所以即使在发达的市场经济国家,对农业资源的利用方向、规模等也开始实施强制性的措施。

从目前发展趋势看,各国涉及农业资源综合管理的目的主要包括:(1)维护和保护农业资源;(2)促进农业资源合理利用与持续利用;(3)对农业资源进行宏观、科学和综合的管理。农业资源综合管理立法的形式主要表现为:(1)在综合性农业立法中对农业资源综合管理问题作出规定;(2)在综合性自然资源管理立法中对农业资源综合管理作出规定;(3)在单项性农业专门立法中作出涉及农业资源综合管理的规定等,适用范围有所扩展。

各国涉及农业资源综合管理的法规在立法基础、法规的框架体系等方面虽具有各自的特点,但法律制定和实施综合管理的基本思想、框架、内容、目标、技术手段及管理过程的综合化也越来越明显。涉及农业资源综合管理的主要内容或制度包括:(1)农业资源调查(普查)制度;(2)农业资源区划制度;(3)农业资源评价与监测制度;(4)农业用地整治、保护制度;(5)防治农业资源退化和破坏制度;(6)利用农业资源的生产结构调整制度;(7)农业后备资源储备、保护制度;(8)农业资源质量改善制度;(9)农业资源利用和赏罚管理制度。

从国外目前制定和实施的有关资源环境法律看,尤其值得借鉴的是其所采用的制度内容和技术手段,并且,有相当部分的资源制度形式,已在我国的单项资源法中得到了运用。

二、我国农业资源立法的现状与实证分析

1 国内农业资源立法的基本格局

80年代以来,我国陆续颁布了9部资源法、6

部环境法,连同中央及地方政府颁布的600多部资源与环境保护的行政法规,以及国务院有关部门制定的300多项规章和近400项国家环境标准,一个由《宪法》(第9、10、26条)、《民法通则》(第5、6、7条)、《刑法》(第7节)、单项资源法(及其实施细则)和其它相关法律、法规组成的资源法律体系正在逐步形成。其中涉及农业资源管理的主要包括以下几个方面:

(1)土地法律 主要包括《中华人民共和国土地管理法》及其实施条例、《水土保持法》、《基本农田保护条例》等。土地法律内容广泛,主要包括土地所有权和使用权制度;土地调查、评价、统计、登记制度;土地利用规划制度;基本农田保护制度;土地使用权流转制度;土地划拨、征用制度等。土地是最基本的资源,是其他所有资源的载体,因此,除《土地法》等直接调整土地关系的法律外,在其他各资源法中也涉及到土地的利用与保护问题,即对土地关系的间接调整。

(2)森林法律 主要包括《中华人民共和国森林法》及其实施细则,从《森林法》及相关法规看,森林法律主要包括森林的所有权和使用权、林种划分、森林经营保护制度等内容。

(3)水资源法律 主要包括《中华人民共和国水法》、《水土保持法》和《水污染防治法》等。水资源法律主要涉及水资源所有权和使用权、水资源规划、取水许可证和水资源保护制度等内容。

(4)草原法律 主要包括《中华人民共和国草原法》和《草原防火条例》等。草原法律主要阐述了草原的所有权和使用权,草原的保护、管理和建设等方面的内容。

(5)水产(渔业)资源法律 主要有《中华人民共和国渔业法》及实施细则和《水产资源保护条例》等。这些法律、法规的主要内容有水产资源保护制度、渔业许可制度、渔业水域生态环境保护制度、渔政监督管理制度等。

(6)野生动植物保护法律 主要有《中华人民共和国野生动物保护法》、《水生、野生动物保护实施条例》和《野生植物保护条例》等;同时,在森林法律和渔业法律中,对野生动植物保护也有相关规定。具体内容主要有:野生动植物分类制度、濒危野生动植物名录制度、自然保护区制度、野生动植物管理制度等。

(7)环境保护法律 主要有《中华人民共和国环境保护法》和《海洋环境保护法》等。《环境保护法》对环境的概念给予了明确的界定,并对农业环境和农业自然资源的保护提出了具体的要求。

(8)地方性农业资源综合管理法规 主要指各地根据《农业法》及有关资源法律,结合本地实际所制定的相应法规。如1997年,吉林、辽宁两省人大

分别审议通过的《吉林省农业资源综合管理条例》和《辽宁省农业资源综合管理与保护条例》。

2. 现行农业资源法存在的主要问题

不难看出,我国农业资源立法采取的是以自然资源构成要素为法律调整对象的单行立法模式,这是与我国目前的分部门管理体制相适应的。这些法律、法规及其所确立的一系列资源法律制度为资源的合理利用和有效保护做出了重要贡献。但自然资源的整体性和多宜性的特点,决定了以人为划分的资源要素为出发点进行单项立法存在职能交叉、重复、遗漏等诸多不足,从而给实际工作带来了一定的困难。主要问题表现在以下几个方面:

(1) 重要原则和基本制度仍不完善

这主要表现在:现行各资源法没有统一的基本原则和制度;多部资源法内部法律关系的基本原则和制度欠缺;现行资源法的部分内容与建设社会主义市场经济、实施可持续发展的战略要求相悖。

我国的立法程序一般是由有关部门或人大代表根据现实要求先提出动议,经人大常委会批准,由主管部门召集有关负责人及专家组成起草小组拟出条文,送审后报请人大审议通过,发挥法律效力。由于没有统一的基本原则和制度,导致各法往往从自身特点出发,根据本部门利益和管理需要自定原则和制度、自成体系,且有些内容相互割裂甚至冲突,与资源整体性的原则相背离。

自然资源既是重要的社会经济要素,又是自然环境的基本组成部分,因此资源法律关系必须包括行政管理和民事权益两方面。但现行各资源法往往更多地立足于强调行政管理手段,对于运用民事调节方法,以经济手段建立激励机制,诱导、鼓励当事人主动进行资源的节约与保护重视不够,缺乏平权性原则和制度。

现行各法基本上都制定于由计划经济向市场经济转轨的过渡时期,大多反映着计划经济时期的思维方式、立法习惯和实际情况。随着改革的深入,一些内容已明显不能适应现实的需要,有些甚至与市场经济和可持续发展的原则相悖。例如,为贯彻执行可持续发展战略,保证资源的高效永续利用,要求实行资源的有偿使用制度、补偿制度、产权制度、核算制度,而除经修改后的《土地法》第二条规定“国有土地有偿使用”外,各法规定的仍是资源权利的审批和无偿取得制度;部分法律还禁止资源产权流转;各法均未规定资源核算等制度。

(2) 已有法律法规体系尚不完备

资源法律体系是由各类法律规范组成的统一有机整体,但我国目前尚缺乏分层次的综合资源法,也没有与单项法相对应的资源组织管理法,现有各法在总体上还存在空白领域。例如,我国尚未制定开发、保护大陆架及海岸带的有关法律;《草原

法》基本只针对牧区草场资源,缺乏对农区荒山坡地和畜牧业进行规范管理的内容,这同我国畜产品产量的90%以上出自农区的实际不相适应。

同时,一些单项法的调整范围和覆盖面还有不足。例如,《农业法》第七章“农业资源与农业环境保护”确定的保护对象包括土地、水、森林、草原、野生动植物等资源,但现行各法对渔业的重要载体海洋资源和关系农业全局的农村能源资源均未摆上重要位置;《草原法》规定了“防治草原鼠害”和“加强草原防火工作”,但未涉及对毒草和雪灾的防治。

(3) 法律法规之间存在重叠和冲突

现行的9部资源法均经由全国人大审议通过,具有相同的法律效力。由于没有一部具有“资源宪法”性质的基本法,因而导致不同时期由不同主管部门起草的单项法之间存在一些冲突和不协调之处。以地下水的开发利用为例:《水法》第九条规定“国家对水资源实行统一管理与分级、分部门管理相结合的制度”;但这在实践中难以有效执行。因为地下水作为水资源的一部分,依《水法》其主管为水资源管理部门;但地下水又是矿产资源,依《矿产资源法》其主管应为矿产管理部门;而据《城市供水条例》,城市及郊区地下水还由城建部门管理。因而许多地方的农业、水利、城建、地矿部门即分别以本部门制定的法律法规为依据解释各自对于地下水的管理权,多头管理的结果造成不少地区地下水资源的严重超采、浪费和污染。

各法律、法规在统计调查方面的矛盾也相当突出。首先是项目重复,如林地由土地和林业部门重复调查,草山由林业与畜牧业部门重复调查等;其次是对一些项目定义、归属不一,标准和方法也不一。例如,依《草原法》第二条,畜牧业部门把草山、疏林灌丛草地归属于牧草地,而据《土地法》第三条及《森林法实施细则》的相应规定,土地和林业部门则分别把它们划为未利用土地或林业用地。上述这些状况,往往造成宜垦土地、宜林地、宜牧草地等资源数量的重复计算。如据农业部门的资料,全国农业可利用尚未利用面积为20.9亿亩,而农、林、牧业部门调查数据之和为32.2亿亩,重复计算量达11.3亿亩;再如浙江省土地和畜牧业部门各自提供的牧草地面积数据竟相差20余倍。

(4) 部分条文内容过于原则,缺乏可操作性

过去,我国立法的指导思想是宜粗不宜细,很多法律关系只有原则规定。由于缺乏详细可操作的条例、细则来保障,这些原则往往流于形式。

例如,《草原法》第九条:“国家鼓励在农、林、牧区和城镇种草,促进畜牧业的发展,改善生态环境”;《环境保护法》第十九条:“开发利用自然资源,必须采取措施保护环境”;都是粗线条的规定,缺乏具体的指导。再如,《水法》第二十七条规定:“禁止

围湖造田。禁止围垦河流,确需围垦的,必须经过科学论证,并经省级以上人民政府批准;《农业法》第五十五条规定加强对荒滩的开发与治理,第五十六条规定禁止围湖造田;《土地法》第十七条规定“开发国有滩涂用于农林牧渔业生产的,经县级以上人民政府批准,可以确定给开发单位使用”。这些内容在文义上含混或有所冲突,工作中容易导致长官意志和随意性。

(5) 分割管理造成立法和执法缺陷

自然资源具有整体性和多宜性特点,牵涉面广,如土地资源管理涉及农业、城建、林业、草原等部门,水资源管理涉及水利、环保、气象、土地、林业、交通、能源等部门。长期以来,我国对资源实行统一与分部门相结合的管理模式及由各部门起草法律的立法方式,故无法克服部门和地方利益对立法和执法的影响。很多部门和地方在立法时争执法权,并常常根据自身需要解释法律条文,导致执法中存在较大的随意性,有利的事多头争管,不利的事相互推诿。现实中,很多资源低效利用与环境破坏并不是由于行政部门权力不够,而是由于权限不清、罚则不明或执法不严所造成的。

例如,浙江曹娥江沿岸盛产优质黄沙,但因多部门执法,多头发证收费,管理十分混乱。《水法》规定,在行洪、排涝河道开采砂石、砂金须经河道主管部门批准并须按批准的范围和作业方式开采,水利部门据此发证收费;而黄沙又是一种矿产资源,地矿部门依《矿产资源法》的规定,发放许可证并收费;与此同时,地方乡镇也在河段设点收费。地矿部门反映,水利部门为吸引砂农,降低收费标准;水利部门则指责地矿部门发证时不指定地段,造成大堤底脚裸露,留下巨大隐患。在类似案例中,各方均有相关法律为依据,短短的一段河道内便同时出现几个“主管”。这种多头管理的实际结果是纠纷不少、扯皮不断,既给工作带来不便,又造成损失。

三、加强自然资源综合管理与立法的几点建议

1 制定“资源基本法”及其相关法律,尽快完善资源法律体系

面对资源管理中出现的要求、问题和难点,各界都已充分认识到制定一部“资源基本法”的必要性和紧迫性,全国人大“环资委”已就此展开了前期准备工作。基本法的目标应是对部门、专业、区域资源法作出系统一致的共同原则和制度规定,包括可持续发展、利用与保护并重、开发与节约并举、资源合理配置、资源公平分配等基本原则,以及资源产权制度、有偿使用制度、补偿制度、调查报告制度、审计核算制度、交易制度等,用于指导其他各项资

源法律的制定修改与具体实施。

然而应当看到,由于我国目前在立法理论和实践各方面尚有许多问题亟待解决,因而要在短期内完成基本法存在相当的难度。为解决这一问题,有关部门和专家学者论证设计了一些补救措施。多数人认为,先制定“资源法通则”是一个切实可行的方案。这样既可先协调各部门的工作;又可通过“通则”的实施,对各种基本原则和制度加以检验、补充、修改,以便为尽快制定基本法提供依据和参考。

在加快制定“资源基本法”的同时,还要加速其他有关资源法律的制定。我国资源法律体系中需加紧制定的主要法律法规包括:《海岸带管理法》、《大陆架管理法》、《主要江河流域整治法》等地域性的资源法规;《自然保护区法》、《节水灌溉法》等专业性、综合性的资源法规;《资源管理机构组织法》、《资源纠纷调处法》等资源管理机构的组织法规。

2 更新、充实现有法律法规的内容

首先,应从资源相对统一的综合管理角度出发,对现行资源法律法规(包括国家颁布的各项资源法及地方、部门、行业性法规条例在内)进行一次全面修改更新,凡违背市场经济建设、可持续发展战略要求的内容应一律去除。

第二,各法都应明确界定各自的管理领域和范围,特别对上文中提到的重叠管理和重复调查的资源应划定清晰的管理关系。同时,各法中要补充资源产权制度、有偿使用和补偿制度、调查报告制度、审计核算制度、交易制度等基本内容,以详细的、可执行的制度来保障立法目标的实现。

需要特别指出的是,补充修改各法时必须增加其科学技术的含量,即正确反映科学技术对合理开发、保护自然资源的重要性,充分体现尊重科学、依靠科技从事资源开发利用行为的强制性,并对能够提高资源利用效率和效益、保障永续和高效利用的科技进步予以促进和鼓励。

3 改革资源管理体制,强化相对统一的综合管理

1998年3月,九届人大一次会议通过了国务院机构改革方案,此次改革对资源管理部门的机构和职能进行了重大调整:保留农业部、水利部;将林业部改组为国家林业局;由原土地管理局、地矿部、海洋局和测绘局等共同组建国土资源部,对国土资源实行相对统一的综合性管理。这样,今后我国土地、水、生物、草原、森林等农业资源将分别归属国土资源部、水利部、农业部、林业局管理,各级地方资源管理机构也将作出相应的调整。

鉴于这些情况,建议国家在调整、精减现有机构的同时,设立资源领导小组或资源委员会,具体

(下转第29页)

沙棘)、耐盐碱(如木麻黄)、耐酸性(如杨梅)和耐水湿(如赤杨)等特性。据阿克曼(Akkelmans)等人(1984)统计,已经发现21属200种非豆科植物能与Frankia菌共生结瘤固氮。随后,黄家彬等(1985)在我国又发现20种新记载树种具有与Frankia菌共生结瘤固氮的特性。最近,李志真等(1998)在福建省林区内发现5种能与Frankia菌共生结瘤固氮的非豆科树种。因此,目前已发现8科25属225种非豆科植物能与Frankia菌共生结瘤固氮。

我国于70年代末期开始研究放线菌结瘤植物,在资源调查、内生菌分离和Frankia菌的生物学特征特性等方面做了大量的研究工作。目前我国已经成为国际上拥有Frankia菌株资源最多的基地之一。除此之外,在利用细胞融合技术改进Frankia菌的特征特性方面已有新的苗头,利用链霉菌和Frankia菌融合后已经成功地构建成新型的共生固氮放线菌,它具有双亲本性能,即生长快、结瘤固氮活性强。

Frankia菌具有跨越科、属植物进行侵染结瘤固氮的特性,因而被认为是研究扩大寄主范围、结瘤机制、固氮基因转移和构建新的固氮物种的理想材料。随着对Frankia菌的特征特性的不断认识,人们试图将此共生体系的固氮功能由木本植物转到禾本科作物上,以解决农田氮肥自给问题,减少农作物对氮素化肥的依赖。随着研究的不断深入,人类将进一步揭示Frankia菌共生固氮的奥秘,阐明其遗传机制。利用生物工程技术和方法构建高效的Frankia工程菌和构建新的固氮共生体系将成为今后生物固氮研究领域中的发展方向和追求目标。

四、生物固氮的展望

据测算,在大气中氮素含量为 3.9×10^{15} 吨;在全球耕地内生物固氮量理论上可达到4400万吨,约相当于全世界每年生产的化肥总量;全球林地面积约为4.1亿公顷,其固氮总量可达到4000万吨。由于在氮素化肥生产中伴随着能源耗费和日趋严重的环境污染问题,人们逐渐认识到农林业生产完全依赖化肥终非良策,于是,生物固氮研究日益受到各国政府的重视。

通过适当方式固定大气中的游离氮素,将其转

变为能参与生物体新陈代谢的氨态氮是地球上维持生产力的一个重要的生态反应。从战略上来考虑,正确的农业生产政策应该是既要增加粮食生产,又不要损害土地的持久生产力,而生物固氮正好能同时满足这两个目的。应用现代科学技术建立和完善生物固氮体系已经成为解决人类目前所面临的人口、粮食、能源和环境等问题的重要技术措施。

近20年来生物固氮已经成为一个多学科的综合性研究项目,分别在分子、细胞、个体和生态等多层次水平上,从微观到宏观不断地展开着探索性研究。从目前的研究现状来看,试图通过基因工程将nif基因从豆科植物转移到非豆科农作物中难度比较大,在短期内很难实现,而采用细胞工程方法将根瘤菌导入非宿主农作物细胞内则切实可行。除此之外,由于Frankia菌具有对宿主的侵染范围宽、固氮活性比较强和对氧气不敏感等特性,在生物固氮研究中对Frankia菌的研究将更为重要,有可能由此会找到新的突破口。在Frankia菌与农作物之间建立起新的共生固氮体系将具有更大的可能性。这项研究已呈现出新的苗头,值得进一步探索。

生物固氮研究已经引起越来越多的人的关注。在这方面的研究今后主要包括基础理论和应用基础这两个方面。在基础理论研究中主要围绕着诱发非豆科作物结瘤的最佳条件和提高共生固氮效能,其中包括诱导根瘤菌侵入主要农作物共生结瘤的有效方法;提高非豆科农作物共生结瘤固氮的效能;根瘤菌导入非豆科宿主细胞的途径、共生部位和共生机理;采用适当的技术措施诱导Frankia菌与主要农作物结瘤固氮;Frankia菌共生结瘤固氮的机理等等。在应用基础研究中主要围绕着培育新的固氮植物,其中包括通过生物技术改造固氮微生物和现有的农作物,使新的固氮菌与新的农作物更容易形成共生固氮关系。可以肯定,生物固氮工程的研究已经进入一个新的历史阶段,扩大生物间共生固氮范围和将豆科植物的固氮能力转移到非豆科植物中的研究已呈现出希望之光。随着生物固氮研究的不断深入,将逐步实现禾本科农作物与固氮微生物共生结瘤固氮的美好愿望。

(责任编辑 肖庆山)

(上接第19页)

负责自然资源的开发与保护,进行宏观调控和相对统一的综合性管理;与之相配合,各级政府之下的同级各资源管理部门联合办公,组成资源综合管理部门,以克服目前各自为政、分割管理的弊端,建立办事高效、运转协调、行为规范,适应市场经济体制的相对统一的资源管理体制。在此基础上,要尽快

完善资源调查监测体系,制定统一的技术规程,建立资源状况报告制度和公报制度。建议由有关资源综合管理部门每年向全国人大汇报资源状况,定期发布资源状况公报,把资源开发利用与节约保护工作置于全社会的监督之下,以此来提高全民的资源意识和法律意识。

(责任编辑 孙立明)