

资源法的发展与完善

Development and Perfection of Resource Laws

封志明

(中国科学院自然资源综合考察委员会, 北京 100101)

资源法是调整人们在自然资源开发利用过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。它并不是直接以人与自然资源之间的关系为调整对象,而是通过调整人们在自然资源开发利用的经济活动中所形成的资源权属关系、资源流转关系和资源管理关系等来实现其目的。具体而言,资源法通过强制性规范,一方面引导社会形成合理开发利用自然资源的行为模式;另一方面以国家强制力为保证的资源法律规范又通过对违法行为的法律制裁起警示社会的作用。在社会主义市场经济体制下,加强和完善资源立法无疑具有重要的现实意义和深远的历史意义。

一、资源法的发展

资源法的历史可以溯源到人类社会早期的习惯法。资本主义社会诸法分体以后,资源法经历了由自发到自觉的逐步演进和阶段性发展的过程。

第一阶段是 19 世纪以前从属于物权法的时期。在工业革命以前,人类的经济活动直接受制于自然资源,人们对自然资源的开发利用尚处于小规模、低强度的状态,自然资源立法主要以促进自然资源的开发利用为目的。随着私有权的产生和发展,特别是私有制在法律上的进一步完善,资源物权成为自然资源法律的主要内容。土地所有权在法律中得到了特别的强调,而其它各种自然资源从属于土地,法律未对这些自然资源的物权加以单独识别和规定。在这一阶段,自然资源无单独的立法规定,从属于传统的物权法,属于民法调整范畴。

第二阶段是 19 世纪初到 20 世纪 50 年代的单行法盛行时期。工业革命给人类社会带来了深刻的影响,社会分工使森林、矿产等部门的独立地位开始确立,资源物权从土地物权中分离出来,形成新的独立物权,并出现了林业法、矿业法等行业性单行法和土地法、水法等专项资源单行法。自由资本主义发展对自然资源的掠夺性经营也引起了人们

的注意,直到 20 世纪才开始出现野生动物保护等方面的资源保护法。这一阶段自然资源法以规范行业经济关系和单项资源开发利用关系为立法目的,以行业管理和单项自然资源管理为主要内容,单项自然资源立法是其存在的主要形式。

第三阶段是 20 世纪 60 年代以来的单项自然资源立法全面发展和自然资源法体系雏形逐步形成的时期。20 世纪 70 年代以来的全球性环境危机和石油危机的发生对西方社会产生了强烈的震荡,环境保护主义思潮日益深得人心,大规模的环境保护运动日趋活跃。人们认识到自然资源是社会共有财富,不能被少数人当作追逐利润的牺牲品。迫于公众的强烈呼声,发达资本主义国家政府开始全面地关注自然资源开发利用带来的外部不经济问题,国家对自然资源开发利用的干预和控制逐步加强,自由资本主义时期所允许的对自然资源和生态环境的破坏遭到禁止,以自然资源保护为特征的自然资源立法得到强化。科学技术的飞速发展也推动了人们对自然资源整体性和有限性的认识,各种自然资源的单项立法得到全面发展。在此基础上,单项自然资源法的结构和制度联系不断加强,自然资源法学的开展则对自然资源法学体系雏形的形成起了推动作用。

国际自然资源法的勃兴也是这一阶段自然资源法发展的重要特征。全球性的自然资源问题引起了国际社会的广泛关注。为加强自然资源领域的国际合作,1980 年国际自然和自然资源保护同盟、联合国环境规划署和世界野生生物基金会共同制定了《世界自然资源保护大纲》。该文件包括《濒危动植物物种国际贸易公约》、《野生动物迁徙物种保护公约》、《关于保护世界文化和自然遗产公约》和《具有国际重要性的湿地,特别是作为水禽栖息地的湿地公约》等四个法律文件。《大纲》提出,保护自然资源的目标是保持基本的生态过程和生命维持系统,保存世界上物种多样性和保证物种生态系统的永续利用。进入 90 年代后,联合国环境与发展大会的

召开对自然资源法的国际化发展起了重要的推动作用。大会提出和签定的《里约宣言》、《生物多样性公约》、《关于森林问题的原则声明》等法律文件体现了自然资源保护和持续发展的观念已成为国际共识。

二、资源法的体系化趋向 与资源法律体系

1. 资源法群的形成及其体系化趋向

从资源法的历史沿革可以看出,其最早发展阶段从属于物权法,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其开发利用。由此,各国的单项自然资源立法取得了长足发展。20世纪60年代以来,发达国家的单项自然资源法日趋齐备,各自然资源要素的开发利用和保护也逐渐为法律所涵盖,由单项自然资源法集合组成的资源法群形态逐步形成。

资源法群具有两个显著特征。一是资源法群以自然资源法律关系为共同的调整对象。虽然现实土地法、水法、森林法、草原法、渔业法等单项自然资源立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。二是各单项自然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。也正是由于这个原因,从整体看,自然资源法群的遗漏、重复、冲突等法律缺陷大量存在,自然资源整体开发利用和保护的法律规定也明显缺乏。

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。现实存在的资源法群形态显然已不能适应这种新思想和新观念的客观要求,资源法的体系化发展已成为资源立法的新趋向。从法律体系的结构特征分析,资源法体系应是由基本法、主干法和配套法组成的,层次分明、结构合理、制度联系紧密的有机整体。当前,资源法体系化发展趋势主要体现在两个方面。从纵向结构分析,资源“准”基本法——国土整治法的出现,使资源基本法、主干法和配套法的层次结构初现轮廓。国土整治法是从国家的经济、社会、文化、生态、环境等多角度出发,对国家的自然资源整体的开发利用和保护所作出的法律规定,它对各单项自然资源法具有强制性的指导作用。国土整治法不仅对自然资源整体开发利用和保护作出了法律规定,还可弥补资源法群的结构缺陷,改变资源法

由单项自然资源法组成的简单集合体的传统结构,形成真正意义上的资源法体系。从横向结构分析,各单项自然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,突破了原来单项自然资源法的内容限制,把相关的自然资源法以制度的方式实质性地联系起来,不仅弥补了单项自然资源法的局限性,更重要的是体现了各资源法的相互联系和统一性,把单项自然资源法联结为一个整体,为资源法律体系的形成奠定基础。

自然资源法群形态是当前各国自然资源法存在的主要形式。加强自然资源整体开发利用和保护的立法,尝试各单项自然资源法的制度和结构联系,是各国自然资源法的发展趋势。展望自然资源法的发展,随着人类社会和自然资源联系的日趋加深以及人们对自然规律认识的深化,自然资源法的发展必将走上体系化的自觉发展道路。

2. 资源法律体系及其构成

资源法律体系是由现行的各类资源法律规范所构成的有机联系的统一整体。虽然每一个部门资源法或单项资源法都以它调整的资源内容、社会关系或调整方式不同,而与其它资源法相区别,但彼此之间又相互联系,构成同一法律体系。

关于资源法律体系,各国情况不尽相同,体系的完备程度也不一样。但总的来说,发达国家资源立法较早,法律体系较为完善,如日本国土六法,就体现了较为完备的资源法律体系。从国内外实际情况出发,较为完备的资源法律体系应由下列资源法规构成:

(1)宪法关于自然资源的规定,它是资源立法的根本法律依据。

(2)有关法律中关于资源合理利用的法律规定,诸如刑法、民法、经济法中都有资源合理利用的规定。

(3)综合资源法,它是据宪法制定的资源法的母法,是资源法的一级法。目前我国正在加紧制定此种法。前苏联的《苏联关于加强自然保护和改善自然资源利用的决议》,就包含了综合资源法的涵义。

(4)部门或单项资源法,它是对某一方面或某类资源开发利用和保护管理的规定,是目前资源法的主要组成部分,诸如《土地法》、《水法》、《草原法》、《森林法》、《矿产资源法》等。

(5)专业性资源法,它是为完成资源开发利用和治理保护中某一方面的任务而制定的,如日本的《国土综合开发法》、我国的《环境保护法》等。

(6)地域性资源法规,它是为特定地域的资源开发与保护而专门制定的,诸如《海岸带管理法》、《领海及毗连区法》、《大陆架管理法》等。

(7)资源管理机构组织法,它是关于资源管理

机构的组织法,如日本的《国土厅设置法》。

(8)处理资源纠纷案件的程序法规,如日本的《公害纷争处理法》、我国的《环境纠纷案件仲裁条例》。

(9)有关资源规定的行政法规和规章,在我国现行的资源法规中,它所占的比重很大,如《土地管理法实施条例》、《地籍管理办法》等。

(10)地方性资源法规和规章,它是各类资源法的配套法规,是据地方特点对资源法的具体化。

三、我国资源立法的现状及其完善途径

1. 资源立法现状及问题

我国的资源立法最早源于新民主主义革命时期革命根据地颁布的一系列土地法令。其中,《中国土地法大纲》等法令都具有重大的历史意义。新中国成立以后,政府对自然资源开发利用和保护工作十分关心和重视,颁布了一系列法律、法规,资源立法工作有了长足的进步。现在,资源立法已形成以自然资源行业法,专项自然资源法和自然资源保护法为主干法,以自然资源政策法为自然资源特别法,以国际自然资源法为重要补充的格局。自然资源行业法主要是指一种自然资源的开发利用与国民经济中某一行业的经济活动相联系,该资源的法律内容是资源管理和行业管理相结合。如《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》、《中华人民共和国渔业法》、《中华人民共和国矿产资源法》等都属于自然资源行业法。专项自然资源法是指一种自然资源的开发利用与国民经济中的许多经济活动相联系。该自然资源立法不含行业管理的内容,主要是针对该自然资源的合理开发利用和保护,如《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国水法》等均属此类。自然资源保护法主要从自然资源保护方面进行的立法,如《中华人民共和国野生动物保护法》。自然资源政策法是指为了资源行业的发展以及资源的开发利用和保护等而制定的以法律形式出现的社会政策和经济政策,是自然资源主干法的补充性立法,在一般情况下特别适用,即优先于自然资源主干法的适用。我国参加的双边和多边的自然资源开发利用和保护的国际公约和协定是我国资源法的国际法部分,如我国参加了《濒危动植物物种国际贸易公约》。

由于我国的资源立法尚处于实践中的探索阶段,因而不可避免地会出现一些问题,具体体现在以下三个方面。第一,对资源法的体系化发展趋势认识不足,缺乏资源立法整体思想和总体规划。一方面,我国目前尚无对自然资源整体的合理开发利用和保护问题的立法,即缺乏自然资源开发利用和保护的全局性、战略性的法律规定;另一方面,条

块分割的资源立法现状导致资源法中遗漏、重复、冲突现象的大量存在,加之自然资源的监督管理部门职能不明、分工不清,使得资源法的实际运作效果欠佳。第二,由于缺少有效的配套法律、法规,资源法的实际操作性较差。究其原因,一是注重资源法的制定而忽视与之相配套的实施细则和有关法规、规章的制定;二是注重资源实体法的制定而忽视资源程序法的制定。第三,资源立法目的不明确,特别是自然资源行业法和专项自然资源法中缺乏保护自然资源的明确法律制度。资源法往往从自然资源的经济价值出发,倚重于自然资源开发利用和行业管理的规定,缺乏自然资源保护的法律责任。

2. 我国资源立法的完善途径

与发达国家的资源法律体系相比,我国的资源立法尚处于探索阶段,资源法学理论还很很不成熟。要完善中国的资源立法,必须在资源法体系化发展的思想基础上,充实和调整现有法律内容。

首先,必须树立资源法律体系化观念和整体发展意识,并建立以自然资源的保护为重心的资源法律体系。从系统观念看,资源法体系要求单项自然资源立法彼此间构成一个结构清晰、层次分明、功能协调的有机统一整体。我国资源立法必须进行自然资源立法的总体规划,确立长远和近期发展目标,并对现有资源法按总体要求进行调整和充实。我国的资源立法长期以来偏重于自然资源的经济价值的开发利用,随着我国社会主义市场经济体制的建立和发展,这种状况已越来越不能适应新形势的要求。实际上,市场机制可以通过价格杠杆对自然资源保护的开发利用及其有效配置发挥主导作用,而市场机制对于自然资源的作用却微乎其微,这也是市场机制的功能缺陷之所在。因此,必须发挥政府保护自然资源的积极作用,从法律上树立以自然资源保护为重心的自然资源法体系化发展思想,以法律形式规定各个社会主体保护自然资源的责任和义务。

其次,加强我国自然资源单行法结构和制度联系的研究,适时推出我国的国土整治法。法典化虽非法律体系化发展的唯一途径,但基本法的制定往往是法律体系化形成的标志。从目前情况看,由于理论的欠缺和立法技术的限制,制定我国自然资源基本法时机尚不成熟,但根据理论的发展水平和立法技术的可行性,作为过渡性措施,适时推出我国自然资源“准基本法”——“国土整治法”,却不失为一种现实选择。国土整治法规定的资源开发利用和保护的方式和原则,是各种单项自然资源立法的依据。

第三,实行实体法、程序法并重,国家立法和地区立法并举的立法方略,并切实加强资源法的配套

(下转第39页)

这种情况必然导致低效率、低产出。我国科技产出与拥有的科技人才的数量不成比例。实际上,人多并不总是好办事。根据国内一般情况,在研究与开发经费中,用于工资和管理支出的部分占70%左右。人越多,人浮于事的情况就越严重,用于工资和管理的开支越多,用于研究的费用就越少。

我们经常强调经济要朝内涵型、效益型的方向发展。对科研机构为什么不强调效率?而且,这种低效率浪费着宝贵的智力。

表1 1992年我国科技系统若干统计数字

科研机构数	20 425
其中:科研单位	7 976
大中型工业企业	9 432
高校	3 017
科学家和工程师(万人)	133.53
研究与发展经费支出(亿元)	169.00
占GNP百分比(%)	0.70
高等院校(所)	1 062
高校从事研究与开发的科学家和工程师(理、工领域,不包括医、农)	143 443
大中型工业企业技术开发机构中的科学家和工程师	179 870

来源:《中国统计年鉴1993》,国家统计局编,中国统计出版社,根据表18-47,表18-56,表18-58中的数字重新编制。

笔者认为,中国科研体制非常需要搞“计划生育”、“优生优育”。教委系统的211工程已经开始在高校界解决这个问题,计划在21世纪重点投资建设100所有国际影响的大学,科研系统如何办?

据统计,目前县以上自然科学领域4 875个研究所中,能承担国家级科技项目金额在200万元以上的只有195个,能承担国家项目金额达500万元以上的只有73个,能承担项目金额在1000万元以上的只有31个。74%的国家级的科研项目经费、

(上接第60页)

法律、法规建设。自然资源程序法是自然资源实体法实施的保障,应尽快填补我国自然资源程序法的空白。同时,由于我国地域自然差异较大,自然资源分布状况不同,有必要根据各地区社会经济特征,因地制宜地发展地方自然资源立法,作为国家立法的有益补充。此外,加强自然资源法的配套法律、法规建设,也是当前不可忽视的问题,我国《草原法》、《野生动物保护》等法律出台多年,尚未见配套性实

67%的博士研究生实际上集中在这195个研究所中。

对比表1和表2就可看出,1992年在发表论文方面居前15名的高校和科研机构,虽然只分别占同类机构总数的1.41%和0.18%,而其在国际上发表的论文数几乎占同类机构发表论文总数的一半;居前50名的高校和科研机构只占同类机构数的4.70%和0.62%,发表的论文竟占了约2/3。就从国内发表的论文来看,他们占的比例也远远超过他们在机构数量中所占比重。这里也存在与情报学中布拉德福定律类似的分布,即存在“核心”高校和科研机构。资源向这些相对高效的科研单位倾斜是应当的,还可以促使那些靠“皇粮”过着昏昏然日子

表2 1992年前15名和前50名高校和科研机构发表论文情况

论文数(篇)\统计源	SCI	ISTP	EI	国内论文
高校论文总数	3 878	3 415	2 515	53 405
前15名高校论文数	1 776	1 594	1 253	9 125
占总数的百分比(%)	45.8	46.7	49.8	17.8
前50名高校论文数	2 958	2 701	2 171	21 563
占总数的百分比(%)	76.3	79.1	86.3	40.4
科研机构论文总数	2 167	1 657	1 180	25 901
前15名科研机构论文数	901	480	数字暂缺	2 380
占总数的百分比(%)	41.6	29.0		9.2
前50名科研机构论文数	1 454	892		5 597
占总数的百分比(%)	67.1	53.8		21.6

来源:《一九九二年中国科技论文统计与分析》,中国科技信息研究所,1993年12月。根据若干附表中的数字重新编制。

注:《SCI》,科学引文索引;《ISTP》,科学技术会议录索引;《EI》,工程索引。1992年国内发表论文根据1992年1 225种主要中国科技期刊统计。(责任编辑 蔡德诚)

施细则,使法律根本无法有效实施。

最后,科学而有预见地发展我国的资源法学,是推动我国资源法律体系日趋完善的重要保证。就目前状况看,我国的资源立法与社会发展相比严重滞后,有法不依、执法不严、违法不究现象屡有发生,资源法学研究尚处于起步阶段。发展资源法学、推动资源法制建设,无疑是我国资源学界和法学界面临的共同任务。(责任编辑 肖庆山)