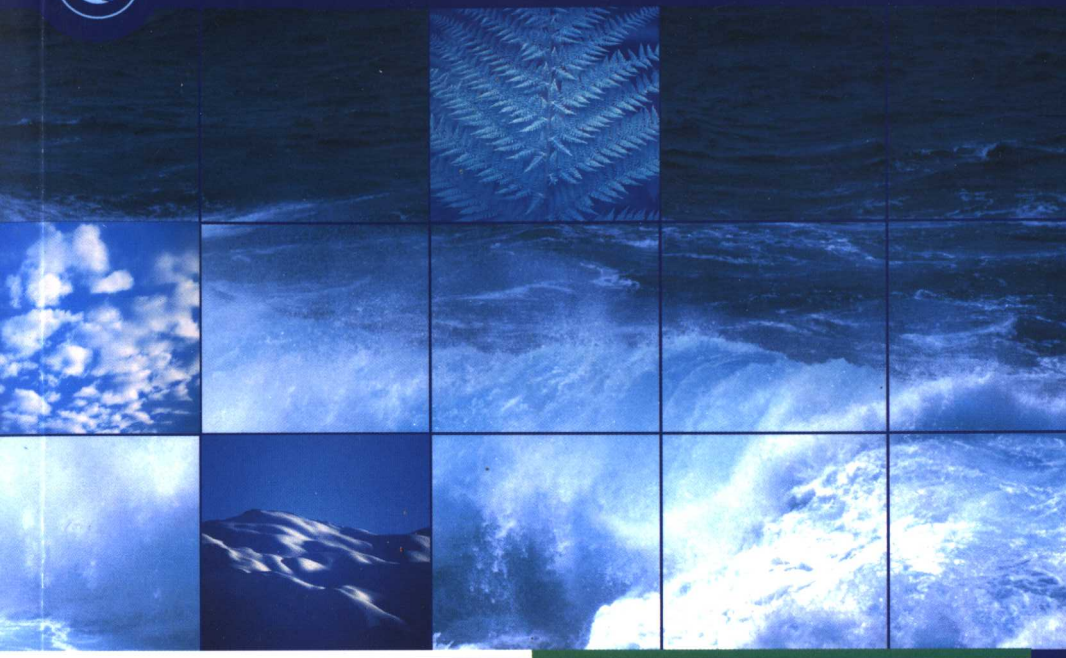
CHALLENGE AND STRATEGY

CHINESE RESOURCES SAFETY LEGAL SAFEGUARD



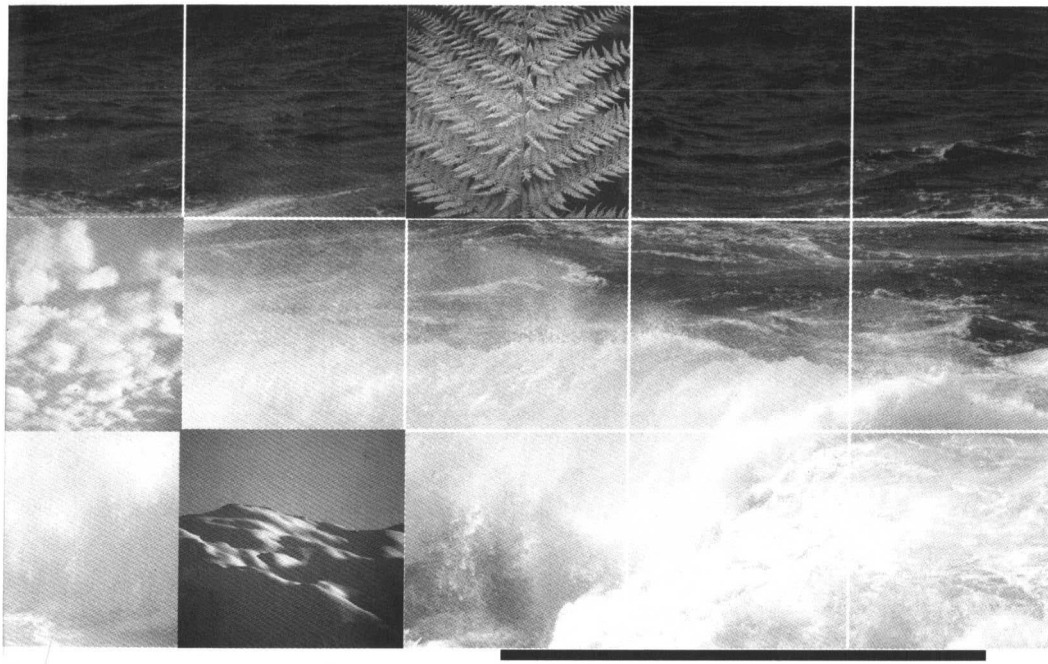
挑战与策略

中国资源安全法律保障

陈德敏 著

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

司法部重点项目资助



挑战与策略

中国资源安全法律保障

陈德敏 • 著

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

挑战与策略:中国资源安全法律保障/陈德敏著.
—北京:法律出版社,2005.2
ISBN 7-5036-5677-8

Ⅰ.挑… Ⅱ.陈… Ⅲ.自然资源保护法—研究—
中国 Ⅳ.D922.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 058629 号

法律出版社·中国

责任编辑/朱 荃　　**装帧设计**/乔智炜

出版/法律出版社　　**编辑统筹**/法律教育出版分社
总发行/中国法律图书有限公司　　**经销**/新华书店
印刷/北京民族印刷厂　　**责任印制**/张宇东

开本/A5　　**印张**/8.75　**字数**/220 千
版本/2005 年 2 月第 1 版　　**印次**/2005 年 2 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)
电子邮件/info@lawpress.com.cn　　**咨询电话**/010-63939796
网址/www.lawpress.com.cn　　**传真**/010-63939622

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)
销售热线/010-63939792/9779　　**传真**/010-63939777
全国各地中法图分、子公司电话:
第一法律书店/010-63939781/9782　**西安分公司**/029-85388843　**重庆公司**/023-65382816/2908
上海公司/021-62071010/1636　**北京分公司**/010-62534456
深圳公司/0755-83072995　**苏州公司**/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-5677-8/D·5394　　**定价**:18.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前　言

人口、资源、环境问题是当今世界各国面临的重大社会经济课题，是一个相互联系、相互制约、相互影响的自然—生态—经济—社会综合循环系统工程，其核心环节是资源及其合理利用。自然资源是人类社会生产和生活所需物质资料的源泉，是构成生态环境的自然因素，调节着人与自然界的物质和能量交换循环，维系着自然生态系统的平衡。自然资源及其加工制成的物质资料在相当程度上，决定着人口的分布转移、社会生产力的布局调整和产业结构的组合变化，制约着经济与社会的进步，成为人类社会赖以生存和发展的物质基础。

从我国的基本国情看，人口众多，资源相对短缺，而生产过程中资源破坏和浪费的现象十分严重、人口快速增长与经济高速发展，加大了对资源的开发利用强度和负荷压力，导致发展与资源的矛盾日趋突出。确保资源的稳定与持续供应，保障资源的合理与持续利用，维护资源安全，已成为我国进行社会主义现代化建设、实施可持续发展战略的关键性环节。

为此，必须建立健全资源安全法律保障体系，运用法律手段加强对资源活动的宏观调控和监督管理，确保资源的稳定和持续供应，保障资源的合理与持续利用，维护资源安全。开展资源安全法律保障的理论研究，可以促进资源安全法制建设，把资源活动引入社会主义法制轨道，为资源稳定与持续供应，资源合理和持续利用提供可靠的法律保障条件。

十五年来，我主持的资源法学研究团队坚持理论研究为法制

实践服务的基本思路，长期致力于资源法学研究，力求为确保资源稳定与持续供应，保障资源合理与持续利用的法制建设提供理论支持。在国家计委资源司的组织下，自 1989 年起，本研究团队受委托开展了《资源综合利用法》立法可行性研究工作。1992 年初，国家计委正式成立《资源综合利用法》起草小组，我受聘担任副组长，研究团队成员参加、承担执笔和日常起草工作；经过大量调研，全面征求意见，九易其稿，1996 年国家计委将《资源综合利用法》（送审稿）报送国务院审核。2000 年受深圳市委托研究起草了《深圳市资源综合利用条例》，该条例于 2003 年 8 月由广东省人大常委会通过并实施。2004 年以来，受国家发展与改革委员会环境与资源综合利用司委托，正在主持研究起草《中华人民共和国资源综合利用条例》。此外，本研究团队还承担了一系列资源法制的相关课题研究工作。

得益于参加资源法制建设工作的长期的经验积累与知识积淀，2002 年得到了司法部的支持和资助，我主持承担了司法部法制建设与法学理论研究重点项目《中国资源安全法律保障研究》（02SFB1014）。借鉴以前的资源法学研究工作成果以及经验，我带领研究团队经过三年的不懈努力，在调查研究我国资源状态以及保护现状的基础上，比较分析了国内外资源安全及其法律保障的基本理论与实践，较为全面系统和深入细致地剖析了资源安全法律保障的相关基本理论问题，取得了系统的研究成果《中国资源安全法律保障研究报告》。

在此研究成果基础上，我们经过认真准备和反复研究修改，撰写了本专著，旨在进一步总结和提炼原有研究成果，提高其科学性、系统性、理论性和适用性，宣传和发展资源安全观念和资源安全法律保障研究，扩展资源安全法律保障的社会效应，促进资源安全法律保障体系的建立和健全，增强法律在资源活动中的权威和约束力。由于我国资源安全法律保障的系统研究刚刚起步，本专

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

著提出了很多新的观点和新的理论概括，以期向学术界同仁请教并共同探讨。

本专著撰写的基本动机和目的，源自于我国在发展社会主义市场经济的进程中解决发展与资源问题的实际需要。本专著的主要特点是，以可持续发展理念与科学资源安全观为指导，以我国的宪法为依据，以现行资源法律法规为基础，比较借鉴国外的资源安全法律保障的经验，理论与实践相结合，全面分析研究了资源安全法律保障的理论与实践问题。本专著重点论述了中国资源安全法律保障基本理论、中国资源安全法律保障体系构建、中国资源安全法律保障与现行关联法律协调以及建立完善中国资源安全法律保障的执法对策。

第一，本专著比较全面系统地论述了我国资源安全的现状、资源安全观念的由来、资源安全的基本内涵以及战略地位，使人们对于资源安全这一基本概念有一个具体且全面的认识与理解。这是我们进行资源安全法律保障体系研究的逻辑起点，是本专著进行理论阐述的前提。

第二，本专著第三部分对资源安全法律保障的理论进行了全面深入的研究。该部分阐释了资源安全法律保障的基本内涵，从哲学、政治学、经济学以及法学的视角对资源安全法律保障进行了理论剖析，得出了资源安全需要法律保障的结论。同时，该部分对国外保障资源安全的立法实践进行了分析，指出了我国传统资源安全措施的局限与不足，为资源安全法律保障体系的构建研究奠定了基础。

第三，在资源安全及其法律保障基本理论研究的基础上，本专著第四部分重点论述了资源安全法律保障体系的构建。在资源安全法律保障体系构建中，我们应当有步骤地推进资源安全保障立法，以可持续发展理念与科学资源安全观为指导思想，坚持与国家安全战略一致、从本国实际出发、国内与国外协调、安全与效益兼

顾以及做好科学规划与预测等原则。资源安全法律保障体系可分为“宪法—资源安全基本法—资源安全行政法规—资源安全地方性法规”四个层次，其中资源安全基本法应当包括保护自然资源系统的法律、开发利用自然资源的法律、适度消费与高效利用资源的法律、利用国际市场并规避贸易风险的法律以及资源安全管理调控的法律。

第四，本专著第五部分论述了资源安全法律保障与现行关联法律的协调。该部分分析了资源安全法律保障与现行关联法律的协调机理，阐述了资源安全法律保障与现行关联法律协调的必要性与可行性，从不同视角具体剖析了资源安全法律保障与资源部门关联法律及资源运行监管关联法律的协调。

第五，“徒法不足以行”。本专著第六章研究了建立与完善中国资源安全法律保障的执法对策，提出了完善中国资源安全执法的具体对策和措施。

目前，我国在资源安全法律保障研究领域的论文甚少，专著尚属空白。本专著首次提出并全面阐述了资源安全法律保障的基本理论体系，内容丰富系统，论证较为充分，具有较强的理论性和实用性，可供法学科研、教学与学习人员，司法人员，资源工作人员以及企业管理人员作参考用书。

参与我主持的国家司法部重点课题《中国资源安全法律保障研究》的重庆大学专家学者有曾文革、黄锡生、罗世荣、宋宗宇、秦鹏、乔兴旺，为本课题的完成付出了辛勤的劳动。

在本专著的撰写过程中，重庆大学的乔兴旺、王华兵参与并协助我完成对全书的统稿辅助工作；周启梁、于彦梅、张玉飞、李尚森、韦冉等作了部分协助工作。

在此，对上述同志一并表示衷心的感谢。

本专著得以及时面世，得到了法律出版社领导及丁小宣先生的鼎力支持，亦致以作者的诚挚谢意。

资源安全法律保障是一个综合性的课题，其涉及资源科学、资源经济学以及资源法学等多个领域，研究难度较大。受到学科知识结构以及法学理论水平和实践经验的限制，而资源安全法律保障研究又是一个开创性工作，我目前进行的研究尚待深入，缺点错误在所难免，敬请各界同行和读者批评指正。

作　者

2005 年 5 月于重庆大学

目　录

前言

导论 …… (1)
第一章　中国 21 世纪资源供给与使用的严峻态势 …… (11)
一、中国现代化建设目标总量与速度 …… (11)
二、中国主要资源供给的严峻形势 …… (14)
(一)矿产资源供给的严峻形势 …… (14)
(二)能源资源供给的严峻形势 …… (15)
(三)水资源供给的严峻形势 …… (17)
(四)土地资源供给的严峻形势 …… (18)
(五)生物资源供给的严峻形势 …… (19)
三、中国主要资源使用中的浪费与约束 …… (20)
(一)矿产资源使用中的浪费与约束 …… (20)
(二)能源资源使用中的浪费与约束 …… (21)
(三)水资源使用中的浪费与约束 …… (21)
(四)土地资源使用中的浪费与约束 …… (22)
(五)生物资源使用中的浪费与约束 …… (23)
四、中国资源支撑经济及社会进步
面临的挑战与压力 …… (24)
(一)经济持续协调发展要求资源供给量持续增加、
资源质量持续提高 …… (24)
(二)人口持续增长要求资源供给量增加、资源综合

利用水平提高 …… (24)
(三)生态环境保护要求资源开发利用与
保护相结合的力度加大 …… (25)
(四)经济全球化要求资源国际化,
资源流失风险加大 …… (26)
本章小结 …… (27)

第二章 资源安全的基本内涵及战略地位评析 …… (30)
一、资源安全观的由来 …… (30)
二、资源安全的概念及特征 …… (33)
(一)概念界定 …… (33)
(二)特征 …… (34)
三、资源安全的内涵构成与类型 …… (35)
(一)内涵构成 …… (35)
(二)资源安全类型 …… (35)
四、资源安全在经济社会进步中的重要地位与作用 …… (39)
(一)促进资源可持续利用 …… (39)
(二)增强环境可持续性 …… (40)
(三)推动经济可持续发展 …… (40)
(四)保障社会可持续发展 …… (40)
本章小结 …… (41)

第三章 资源安全法律保障理论研究 …… (43)
一、资源安全法律保障的内涵阐释 …… (43)
二、资源安全法律保障的理论分析 …… (46)
(一)资源安全法律保障的哲学理论分析 …… (47)
(二)资源安全法律保障的政治学理论分析 …… (48)
(三)资源安全法律保障的经济学理论分析 …… (49)

三、资源安全的法学理论分析 ……（52）
（一）资源安全需要法律的有力保障 ……（53）
（二）法律能够成为资源安全的保障 ……（58）
四、国外保障资源安全的立法概述及其借鉴 ……（61）
（一）部分国家资源安全战略举措概述 ……（62）
（二）国外保障资源安全战略与相关领域立法
对我国的借鉴 ……（70）
五、中国传统的资源安全保障措施及其局限 ……（75）
（一）技术性措施及其局限 ……（76）
（二）行政性措施及其局限 ……（77）
（三）经济性措施及其局限 ……（78）
本章小结 ……（79）

第四章　中国资源安全法律保障体系构建研究……（82）
一、中国资源安全法律保障的现状及评价 ……（82）
（一）中国资源安全法律保障的现状 ……（82）
（二）中国资源安全法律保障现状的评析 ……（84）
二、中国资源安全法律保障体系中应处理的
几个关系 ……（85）
（一）正确处理国家资源安全与国家安全的关系 ……（86）
（二）正确处理资源安全与生态安全的关系 ……（86）
（三）正确处理国家资源安全和地区
资源安全的关系 ……（88）
（四）协调资源安全立法和其他相关立法的关系 ……（88）
三、中国资源安全法律保障的指导思想和原则 ……（89）
（一）中国资源安全法律保障的指导思想 ……（89）
（二）中国资源安全法律保障的主要原则 ……（92）
四、中国资源安全法律保障体系的构建 ……（96）

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

(一)中国资源安全法律保障体系的整体框架 …… (96)
(二)资源安全基本法构建分析 …… (98)
(三)保护自然资源系统的法律构建分析 …… (98)
(四)合理开发战略性资源的法律构建分析 …… (100)
(五)适度消费与高效利用资源的法律构建分析 …… (105)
(六)利用国际市场并规避贸易风险的
法律构建分析 …… (107)
(七)资源安全管理的法律构建分析 …… (109)
本章小结 …… (113)

**第五章 中国资源安全法律保障与
现行关联法律协调研究** …… (115)
一、资源安全法律保障关联法律概述 …… (115)
(一)资源安全法律保障关联法律基本内涵 …… (115)
(二)资源安全法律保障关联法律基本特征 …… (115)
(三)资源安全法律保障关联法律综述 …… (117)
二、资源安全法律保障与关联法律的协调机理 …… (118)
(一)资源安全法律保障与关联法律协调的必要性 …… (118)
(二)资源安全法律保障与关联法律协调的可行性 …… (120)
三、中国资源安全法律保障与资源部门
关联法律的协调 …… (123)
(一)资源安全法律保障与矿产资源保护
相关法律的协调 …… (123)
(二)资源安全法律保障与能源资源保护
相关法律的协调 …… (126)
(三)资源安全法律保障与水资源保护
相关法律的协调 …… (128)
(四)资源安全法律保障与土地资源保护相关法律的

协调 …… (130)
(五)资源安全法律保障与生物资源保护
相关法律的协调 …… (133)
四、中国资源安全法律保障与
资源运行监管关联法律的协调 …… (135)
(一)资源安全法律保障与资源权属性法律的协调 …… (136)
(二)资源安全法律保障与资源规划性法律的协调 …… (136)
(三)资源安全法律保障与资源开采
开发性法律的协调 …… (138)
(四)资源安全法律保障与资源储运性法律的协调 …… (138)
(五)资源安全法律保障与资源利用
回收性法律的协调 …… (139)
(六)资源安全法律保障与资源管理性法律的协调 …… (140)
本章小结 …… (141)

第六章　建立完善中国资源安全法律保障的执法对策 …… (143)
一、中国资源安全法律保障对执法的要求 …… (143)
(一)执法与资源安全执法 …… (143)
(二)中国资源安全法律保障对执法的具体要求 …… (145)
二、中国资源安全执法环境的营造 …… (148)
(一)资源安全执法环境的理论基础 …… (149)
(二)制约中国资源安全执法的社会环境要素浅析 …… (150)
(三)营造良好资源安全执法环境的对策分析 …… (154)
三、完善中国资源安全执法的具体对策与措施 …… (157)
(一)明确执法主体,提高执法水平 …… (157)
(二)建立和完善资源安全执法过程中的
程序保障制度 …… (159)
(三)建立资源安全执法责任制,

严格资源安全执法检查 …… (160)
(四)建立健全资源安全执法监督体系 …… (161)
本章小结 …… (163)

附录一:专题研究 …… (164)
专题一:中国资源安全国际合作及法律规制研究 …… (164)
一、我国资源安全国际合作前瞻 …… (165)
(一)资源安全国际合作的必要性 …… (165)
(二)资源安全国际合作的可行性 …… (170)
二、法律介入资源安全国际合作的现实性 …… (173)
三、我国资源安全国际合作法律规制构想 …… (177)
(一)资源安全国际合作法律规制的
基本法律原则 …… (177)
(二)我国资源安全国际合作的法律规制措施 …… (182)
四、余论 …… (191)
专题二:中国水资源安全法律规制研究 …… (192)
一、水资源安全法律规制的基础理论 …… (192)
(一)水资源的概念 …… (192)
(二)水资源安全的内涵 …… (193)
(三)水资源安全法律规制的现实性 …… (194)
二、中国水资源安全法律规制现状分析 …… (198)
(一)中国水资源安全国内法保障评析 …… (198)
(二)中国水资源安全国际法保障评析 …… (206)
三、完善中国水资源安全法律规制的对策 …… (208)
(一)完善保障中国水资源安全的
国际水道法保护 …… (208)
(二)完善保障中国水资源安全的国内法保护 …… (211)

附录二:作者近年发表的主要相关论文 …… (219)
中国可再生资源综合利用的战略思路与对策 …… (219)
我国资源安全战略内涵属性表征的结构分析 …… (235)
我国资源综合利用的技术政策和法制环境研究 …… (249)

主要参考文献…… (264)

导　论

资源——人类生存的基石，经济发展的支撑，社会进步的保障。

资源作为农业、工业、交通运输业等国民经济各行业及社会各领域发展的物质基础，其利用方式与变化在一定程度上决定着人类文明的发展历程。

近二百年的世界三次工业革命以来，劳动生产力与经济社会发展取得了一次又一次的飞跃，以工业文明为基础的经济发展形态取得了空前的成就，物质财富如泉水般地不断涌流，人类现代社会呈现一派繁荣。

但是，繁荣表象的背后，是令人不安的巨大的资源安全风险。

20 世纪中后期，随着全球范围内资源安全与环境保护问题的恶化，变革传统的资源利用方式，推进可持续发展战略已经成为世界各国的共识。而以实现资源供给与使用安全为核心内容的资源安全保障体系，则成为可持续发展战略的核心内涵与产业结构调整方向。

我国是一个人口众多、自然资源相对不足、环境质量欠佳、自然灾害频发、粗放型经济发展模式尚存的发展中大国，一系列严重的资源问题正在日益成为我国经济社会发展的制约瓶颈。能源短缺，水资源污染与短缺，土地资源滥用，环境污染与生态破坏，各类矿产滥采滥挖，重要战略性矿产资源严重不足等触目惊心的客观现象背后，是我国资源安全管理机制与法律规制体系的缺失。

党的十六大庄严地制定了我国将在 2020 年全面建成小康社

会的宏伟发展目标。这意味着我国经济将在高速运行24年的基础上,继续高速运行18年,年均增速将达到7.2%。虽然中国在资源总量上虽然可称丰裕国,但在人均资源分配量上却十分贫乏,铁、铜、石油、天然气等大宗矿产资源更为不足,随着国民经济的持续增长,完全依靠国内资源的局面将难以为继。据测算,按照现有探明储量和消耗速度,中国目前已探明的45种主要矿产中,到2010年可以满足需要的只有21种,到2020年只有6种。

以石油为例,尽管中国石油资源丰富,在经过数十年开采后,国内大型油田都已不同程度地进入了衰竭期,而曾经被寄予厚望的塔里木油田和海洋石油的开发却由于地质条件复杂而进展缓慢。1993年,中国首次成为石油的净进口国,该年净进口石油937万吨;2004年,中国石油进口超过1.2亿吨,对外依存度达到40%。据预测,到2010年,中国石油需求量为3亿吨,2020年为3.9亿吨。而2020年前后中国石油的高峰产量约为2亿吨,缺口额接近2亿吨,必须通过海外供给获得,对外依存度50%左右。此外,今后20年,中国还将缺铁30亿吨,铜5~6亿吨,铅1亿吨,都需大量进口。一般认为,当一国资源的对外依存度达到20%~30%时,就面临较高的风险。据此判断,我国将在未来5~10年遭遇"资源安全"问题。10~20年,这一问题会变得严重起来。2020年前后,若没有充分准备,"资源安全"就极有可能成为制约我国经济发展的"软肋"。中国资源需求的急速增长,使得经济与社会可持续发展面临更大的压力。

建立资源节约型社会,是中国实现可持续发展的惟一选择,也是中国对全球经济社会实现可持续发展的巨大贡献。尽快确立资源安全保障法制体系是我国建立资源节约型社会的前提和基础。

此为试读,需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com