

廖霞林 / 著

WOGUO ZIRAN
ZIYUAN SUNHAI
MINSHI ZEREN
YANJIU

我国自然资源损害 民事责任研究



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

廖霞林 / 著

WOGUO ZIRAN
ZIYUAN SUNHAI
MINSHI ZEREN
YANJIU

我国自然资源损害 民事责任研究



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目 (CIP) 数据

我国自然资源损害民事责任研究 / 廖霞林著. —北京: 法律出版社, 2016. 7

ISBN 978 - 7 - 5118 - 9630 - 8

I. ①我… II. ①廖… III. ①自然资源—民事责任—研究—中国 IV. ①D922.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 137729 号

我国自然资源损害民事责任研究

廖霞林 著

责任编辑 黄倩倩
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 6.375 字数 143 千

版本 2016 年 7 月第 1 版

印次 2016 年 7 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 学术·对外出版分社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制 陶 松

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

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号 (100073)

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

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 9630 - 8

定价: 35.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

一、引 言

(一)研究的缘起 1

1. 我国自然资源总量大、人均资源量小,自然资源形势严峻 2
2. 资源使用效率低、资源的浪费与破坏现象严重 3
3. 现行自然资源损害民事法律责任制度存在不足 5
4. 司法实践急需自然资源损害民事责任的完善 12

(二)国内外研究现状 18

(三)研究的主要内容 21

(四)研究方法 22

1. 历史分析方法 22
2. 比较分析方法 23
3. 实证分析方法 23
4. 系统分析方法 23

二、自然资源损害民事法律责任概述

(一)自然资源的定义 25

1. 自然资源学对自然资源的定义 25
2. 法学对自然资源的定义 27
3. 自然资源与环境 31

- (二) 损害的定义 36
- (三) 自然资源损害概述 37
 - 1. 国内外对自然资源损害的界定 38
 - 2. 自然资源损害的概念、类型及特征 41
- (四) 自然资源损害的民事责任概述 55
 - 1. 自然资源损害民事责任的界定 55
 - 2. 构建和完善我国自然资源损害民事责任的理论基础 56
 - 3. 构建和完善我国自然资源损害民事责任的必要性 63

三、我国自然资源损害民事法律责任的设置

- (一) 自然资源损害民事责任的功能定位 70
- (二) 自然资源损害民事责任的设置模式 73
 - 1. 国外自然资源损害民事责任的设置模式 73
 - 2. 我国自然资源损害民事责任的设置模式 76
- (三) 设置自然资源损害民事责任应遵循的原则 76
 - 1. 预防与填补损害原则 76
 - 2. 区别责任方式原则 77
 - 3. 注重生态效益原则 77

四、自然资源损害民事责任的归责原则及构成要件

- (一) 民事责任归责原则的一般理论 79
- (二) 自然资源损害民事责任归责原则的典型域外立法 82
 - 1. 美国 82
 - 2. 欧盟 85
- (三) 我国自然资源损害民事责任的归责原则 86

(四)我国自然资源损害民事责任的构成要件 91

1. 自然资源损害行为 91
2. 自然资源损害的事实或损害的危险 92
3. 损害行为与自然资源损害的事实或损害的危险之间存在因果关系 93
4. 自然资源损害民事责任的免责事由 99

五、自然资源损害民事责任的实现

(一)自然资源损害民事责任的具体承担方式 102

1. 概述 102
2. 损害赔偿 111

(二)承担自然资源损害民事责任的主体范围 132

(三)有权对自然资源损害救济提出请求的主体 135

1. 概述 135
2. 国外的法律规定 136

(四)自然资源损害民事责任实现的相关制度保障 152

1. 预缴生态保证金制度 152
2. 自然资源损害民事赔偿责任限制制度 154
3. 自然资源损害民事责任的保险制度 157
4. 自然资源损害民事责任公共补偿基金制度 164
5. 实现自然资源损害民事责任的程序保障 171

结 语 182

中英文参考文献 184

后 记 197

一、引 言

(一) 研究的缘起

自然资源是人类生存与发展的重要物质基础。自然资源的稀缺与人类发展对自然资源的需求之间形成的冲突已成为全球关注的问题。中国是世界上人口最多的发展中国家,工业和农业发展的压力需要大量的自然资源的供应。而长期的资源消耗型发展模式已经带来了很多环境和生态问题,急需改变传统粗放式经济增长方式,走可持续发展之路。中国生态文明领域改革的顶层设计——《生态文明体制改革总体方案》于2015年9月21日全文公布。当前,中国生态文明建设滞后于经济社会发展。决策者将其称为实现全面建成小康社会的最短短板和“瓶颈”制约。生态文明建设是发展理念、发展方式的根本转变,是一项全面而系统的工程,是一场全方位、系统性的绿色变革。从战略决策到战略部署,从基本理念到正确方向,从顶层设计到基层实践,中国正下定决心扭转资源约束趋紧、环境

污染严重、生态系统退化的状况,力争到2020年使生态文明建设水平与全面建成小康社会目标相适应。^[1] 如何科学、合理开发利用保护我国的自然资源,确保生态文明建设取得成功,已经成为一个重要的课题。

我国目前的自然资源及自然资源损害的民事法律责任追究现状表现为:

1. 我国自然资源总量大、人均资源量小,自然资源形势严峻

中国国土陆地面积960万平方公里,海域面积473万平方公里。国土面积,居世界第3位。^[2] 截至2013年年底,全国共有农用地64,616.84万公顷,其中耕地13,516.34万公顷(20.27亿亩),林地25,325.39万公顷,牧草地21,951.39万公顷,^[3] 水资源2.8万亿立方米,居世界第6位;矿物按45种主要矿产资源的潜在价值计算,居世界第3位。^[4] 这说明我国是世界上少数几个资源大国之一。

然而由于人口众多,我国各类自然资源人均占有量都低于世界平均水平。我国人均值与世界平均水平的比值大概是,矿产资源为1/2,土地资源为1/3,草原资源为1/3,水资源为1/4,森林资源为1/4。我国的耕地资源不仅人均数量少,而且后备资源也不足。水、土资源的特性决定了其难以增加,也无法从国外进口,现在已经成为我国的稀缺资源。

我国国土辽阔,自然资源总量大、类型多,是世界上少数几个资源大国之一。然而,由于我国人口众多,人均自然资源少,后备资源

[1] 新华网, <http://finance.sina.com.cn/china/20150921/232823308596.shtml>, 2015年12月26日访问。

[2] 《中华人民共和国年鉴》, http://www.gov.cn/guoqing/2005-07/27/content_2582636.htm, 2015年7月31日访问。

[3] 《2104中国国土资源公报》, <http://www.mlr.gov.cn/zwgk/zytz/201504/P020150422317433127066.pdf>, 2015年7月31日访问。

[4] 郑丽:《自然资源的利用与可持续发展》,载《国土与自然资源研究》2002年第1期。

严重不足,自然资源质量不一,空间分布不均衡,资源组合结构不匹配。2011年国土资源部发布《2010中国国土资源公报》显示,2010年我国石油、铁矿石对外依存度均超过50%。这都说明我国自然资源的形势极为严峻,已经成为制约我国社会经济发展的重要因素。

2. 资源使用效率低、资源的浪费与破坏现象严重

我国的自然资源客观形势不乐观,而在资源的开发利用过程中存在大量效率低、资源浪费与破坏现象,加剧了资源短缺,容易形成资源危机。在经济高速增长的时期,资源需求的不断增长带来资源价格的一路走高,资源带来的高额利润使逐利者纷纷投身到资源的开发行列,而制度的缺失、管理的缺位给盲目开发和不当开发埋下了隐患,产生大量的资源浪费、资源破坏和环境污染等问题。李克强同志在全国第七次环境保护大会上指出“改革开放以来,我国经济社会发展取得举世瞩目的成就,同时也付出了过大的资源环境代价,资源与环境已经成为发展的最大“瓶颈”制约。目前,我国石油消费量已超过4亿吨,其中2亿多吨依靠进口。预计今年煤炭消费量可能达到35亿吨,大致相当于其他国家煤炭消耗的总和;煤炭是我国的优势能源资源,但从前年开始已经呈现净进口的局面。当前成品油、煤炭等市场趋紧,一定程度上反映了供应的难度。再按照这种拼资源、拼消耗的模式发展下去,资源就难以支撑,经济难以持续。资源消耗大的结果是环境污染,环境问题的背后是资源的过度消耗。现在一些地区生态环境质量严重退化,需要经过十几年甚至几十年的努力才有可能恢复。资源相对不足、环境容量有限,已成为我国国情的基本特征”。〔1〕

由于自然资源使用效率低下,我国成为世界上单位GDP能耗最高的国家之一。例如我国每万元耗水量比国际水平高5倍,总能耗

〔1〕《李克强在第七次全国环保大会上讲话》, <http://www.chinanews.com/gn/2012/01-04/3580887.shtml>, 2015年7月31日访问。

是世界平均水平的3倍,美国的4.3倍,德国和法国的7.7倍,日本的11.5倍。^{〔1〕}

2011年我国耕地面积约为18.26亿亩,比1997年的19.49亿亩减少1.23亿亩,我国人均耕地面积由10多年前的1.58亩减少到1.38亩,仅为世界平均水平的40%。^{〔2〕}据遥感调查,我国各类水土流失面积已达367万平方千米,占国土总面积的38.2%,目前每年还在以58万公顷的速度在不断扩大,全国第四次荒漠化和沙化监测(2005—2009年)结果显示,全国荒漠化土地面积为262.37万平方公里,沙化土地面积为173.11万平方公里,分别占国土总面积的27.33%和18.03%。^{〔3〕}全国退化草场面积大约8670万公顷,占可利用草场的1/3。从政府部门最新发布的中国环境状况和国土资源公报的内容可以看出,我国地表水污染依然较重,七大水系总体为轻度污染,城市及其附近河段污染严重,全国182个开展地下水水质监测城市中,一半以上城市地下水为较差—极差级。天然草地90%在退化,其中严重退化的草原面积已达到1.8亿公顷。2011年上半年,全国发现违法用地行为3万件,涉及土地面积1.85万公顷,其中耕地0.63万公顷,同比分别上升8.05%、14.76%、0.31%。立案查处违法用地案件1.56万件,涉及土地面积1.55万公顷,其中耕地0.48万公顷,同比分别上升1.28%、上升6.92%、下降13.26%。立案查处矿产资源领域违法案件2877件,同比上升5.77%。^{〔4〕}

〔1〕 李从国、文道全:《火山口的危机》载《生态环境与保护》2004年第12期。

〔2〕 资料来源:http://www.gov.cn/jrzq/2011-02/24/content_1810106.htm, 2011年11月24日访问。

〔3〕 资料来源:《中国生态环境现状》,能源网,http://www.nengyuan.com/d_2013100611111317408.htm, 2016年5月27日访问。

〔4〕 资料来源:《2011年上半年国土资源有关统计数据》,国土资源部官方网站, http://www.mlr.gov.cn/zwgk/qwsj/201108/t20110802_914867.htm, 2011年11月22日访问。

“十二五”期间,各地发展的势头强劲,工业化、城镇化、农业现代化“三化”同步加快推进,对资源的刚性需求上升,同时资源的供给受到刚性制约,保障发展、保护资源“两难”局面将更为突出。^[1]因此,我们有必要关注避免和减少资源浪费和破坏的制度研究。

3. 现行自然资源损害民事法律责任制度存在不足

从近年来国土资源部公布的典型国土资源违法案件或国土资源部督办案件、环保部公布的水污染案件、国家林业局公布的林业违法案件来看,这些案件的处理多以行政主管部门的行政处罚如罚款、没收违法所得、吊销许可证等结案,情节严重构成犯罪的,追究其刑事责任。行政机关工作人员违法的受到了行政上的处分,构成犯罪的追究其刑事责任;如果资源损害行为侵害到第三人权益,造成损失的,由第三人行使请求权,侵权人对第三人承担损害赔偿赔偿责任。

以矿产资源损害案件为例,从2008年公布的十起矿产资源违法案件查处情况来看,对造成资源破坏的,除第3起广东省江门市新会区邝社春非法采矿案有赔偿新会区人民政府经济损失的判决内容以外,其他案件都没有涉及损害赔偿责任的追究,如表1-1所示。另外根据国土资源部网站公布的消息,2012年甘肃五部门督办10起国土资源案中已经查处的6起土地资源违法案件共计罚款248.69万元,给予行政处分13人;3起矿产资源违法案件罚款62.4万元,没收非法开采的矿石3.32万吨,违法采矿设施及人员已全部撤离,被破坏的矿区植被环境正在进行恢复治理。

[1] 资料来源:《2011年上半年国土资源有关统计数据》,国土资源部官方网站, http://www.mlr.gov.cn/zwgk/qwsj/201108/t20110802_914867.htm, 2011年11月22日访问。

对比 2008 年到 2012 年国土资源部公布的案件查处结果,我们欣喜地发现了其中的变化,公布的查处结果开始关注到植被环境的恢复问题,说明我国的资源主管部门开始注意到资源损害责任承担方式的多样化,在追究资源损害行政责任和刑事责任的同时,也开始注重资源的恢复重建。

表 1-1 2008 年国土资源部公布的十起矿产资源
违法案件〔1〕查处情况

序号	案件名称	基本案情	查处结果	民事责任承担
1	辽宁省宽甸县苗利等人暴力抗拒矿产资源执法案	未办理采矿手续,进入矿区非法开采滑石资源。采取暴力手段,抗拒执法,情节十分恶劣	犯罪嫌疑人全部被抓捕归案,审理中	未见报道
2	河南省汝阳县熊胜克滥用职权倒卖矿山案	利用职务之便,非法购买金川铅锌矿、硃沟铅锌矿,倒卖给他人,非法获利 900 万元;另在清凉寨上矿区非法开采铅锌矿,非法所得达 86.4 万元,社会影响恶劣	滥用职权罪、偷税罪、并处罚金 700 万元、没收 86.4 万元非法所得	无
3	广东省江门市新会区邝社春非法采矿案	未办理采矿手续的情况下,非法开采瓷土 20 万吨,造成矿产资源破坏价值达 688 万元	非法采矿罪、罚金 200 万元、没收非法采矿使用的挖掘机、赔偿新会区人民政府经济损失 688 万元	有

〔1〕 资料来源:国土资源部政府网站, http://www.gov.cn/gzdt/2008-07/09/content_1040050.htm, 2013 年 4 月 10 日访问。

续表

序号	案件名称	基本案情	查处结果	民事责任承担
4	山西省临汾市尧都区陈玉才非法采矿案	非法开采煤炭资源,造成矿产资源破坏价值达 346.26 万元	非法采矿罪、罚金 15 万元	无
5	湖南省永兴县马田镇李社平非法采矿案	未办理采矿手续,非法开采煤炭资源,造成矿产资源破坏价值为 33 万元	非法采矿罪、罚金 5 万元	无
6	广西壮族自治区南丹县郁德军等人非法采矿案	未取得采矿权,非法开采铅锌矿资源,造成矿产资源破坏价值为 31.75 万元	非法采矿罪、罚金共 4.5 万元	无
7	河北省迁西县宋利国非法采矿案	采矿许可证到期后,非法开采铁矿石 1000 吨,造成矿产资源破坏价值达 31 万元	非法采矿罪、罚金 15.5 万元	无
8	云南省会泽县建吉芳等人非法采矿案	无证开采铅锌矿,造成矿产资源破坏价值达 23.98 万元	非法采矿罪、各罚金 3 万元	无
9	甘肃省成县茨坝须弥山实业有限公司徐明山铅锌矿越界采矿案	越界开采铅锌矿石 4907 吨,矿产品价值为 104.81 万元	行政处罚;没收违法所得 104.81 万元,并处罚款 5.25 万元	无
10	新疆维吾尔自治区喀什市南北矿业有限公司持勘查许可证采矿案	擅自进行边探边采,非法采出铅锌矿石 520 吨,价值 15.6 万元	责令其停止非法采矿行为,限期依法办理采矿许可证;没收采出的 520 吨矿石,并处罚款 4.4 万元	无

实践中,追究自然资源损害主体民事责任不足的主要原因在于

缺乏系统性的法律规定,特别是没有从资源财产权属、资源环境价值的角度确立责任体系。缺乏确定自然资源损害法律责任的综合性基本法,现有法律法规中有关法律责任的规定不够系统,缺乏全面的预防性责任、惩罚性赔偿、对自然资源权属主体的财产保护责任、对自然资源环境权益破坏的民事责任承担等方面的具体规定。

从现有各单行资源法的有关法律责任的规定来看,除了《森林法》有预防性责任、对森林资源的损害赔偿责任的規定、《水法》中有关于公共利益损害民事责任的承担以外,其他法律中涉及自然资源损害赔偿的责任规定在实践中都被理解为对第三人的损害赔偿責任,对资源本身、对环境造成损害的赔偿规定和预防性责任承担的规定较为缺乏或者即使有些条款涉及这些方面的规定,但规定都不够明确和具体,典型的如《土地管理法》的规定如表 1-2 所示,《矿产资源法》的规定如表 1-3 所示,《水法》的规定如表 1-4 所示,《森林法》的规定如表 1-5 所示:

表 1-2 《土地管理法》中关于土地资源损害
法律责任承担的主要规定

法律 条款	损害行为	法律责任	法条评价
第 74 条	1. 占用耕地建窑、建坟 2. 擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土破坏种植条件的 3. 或者因开发土地造成土地荒漠化、盐渍化的	责令限期改正或者治理,可以并处罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任	只有行政责任与刑事责任的规定,没有民事责任的规定,没有补救性措施规定
第 75 条	拒不履行土地复垦义务的	由县级以上人民政府土地行政主管部门责令限期改正;逾期不改正的,责令缴纳复垦费,专项用于土地复垦,可以处以罚款	有针对性的行政责任承担方式的规定,专款专用,有利于资源维护,但无民事责任规定

表 1-3 《矿产资源法》中关于矿产资源损害
法律责任承担的主要规定

法律 条款	损害行为	法律责任	法条评价
第 39 条	1. 未取得采矿许可证擅自采矿的,擅自进入国家规划矿区、对国民经济具有重要价值的矿区范围采矿的 2. 擅自开采国家规定实行保护性开采的特定矿种 3. 单位和个人进入他人依法设立的国有矿山企业和其他矿山企业矿区范围内采矿的	责令停止开采、赔偿损失,没收采出的矿产品和违法所得,可以并处罚款;拒不停止开采,造成矿产资源破坏的,依照刑法规定对直接责任人员追究刑事责任	只有行政责任与刑事责任的规定,没有民事责任的规定,没有补救性措施的规定
第 40 条	超越批准的矿区范围采矿的	责令退回本矿区范围内开采、赔偿损失,没收越界开采的矿产品和违法所得,可以并处罚款;拒不退回本矿区范围内开采,造成矿产资源破坏的,吊销采矿许可证,依照刑法规定对直接责任人员追究刑事责任	该条款有赔偿损失的规定,但是针对第三人遭受的财产损失而言的,对资源损害本身的责任仍以行政责任和刑事责任来承担
第 44 条	采取破坏性的开采方法开采矿产资源的	处以罚款,可以吊销采矿许可证;造成矿产资源严重破坏的,依照刑法规定对直接责任人员追究刑事责任	无民事责任规定

表 1-4 《水法》中关于水资源损害法律责任承担的主要规定

法律条款	损害行为	法律责任	法条评价
第 67 条	在饮用水水源保护区内设置排污口的	责令限期拆除、恢复原状;逾期不拆除、不恢复原状的,强行拆除、恢复原状,并处 5 万 ~ 10 万元的罚款	仅规定行政责任,没有针对污染水资源造成的水资源损害的民事责任规定
	未经水行政主管部门或者流域管理机构审查同意,擅自在江河、湖泊新建、改建或者扩大排污口的	责令停止违法行为,限期恢复原状,处 5 万 ~ 10 万元以下的罚款	仅规定行政责任,没有针对污染水资源造成的水资源损害的民事责任规定
第 69 条	未经批准擅自取水的未依照批准的取水许可规定条件取水的	责令停止违法行为,限期采取补救措施,处 2 万 ~ 10 万元的罚款;情节严重的,吊销其取水许可证	仅规定行政责任,没有规定损害水资源的民事责任
第 70 条	拒不缴纳、拖延缴纳或者拖欠水资源费的	责令限期缴纳;逾期不缴纳的,从滞纳之日起按日加收滞纳金,并处应缴或者补缴水资源费 1 ~ 5 倍的罚款	仅规定了行政责任
第 76 条	引水、截(蓄)水、排水,损害公共利益或者他人合法权益的	依法承担民事责任	规定了民事责任的承担,特别是针对公共利益的损害规定了民事责任,体现了对公共利益的价值考量

表 1-5 《森林法》中关于森林资源损害法律责任承担的主要规定

法律条款	损害行为	法律责任	法条评价
第 39 条	盗伐森林或者其他林木的	1. 赔偿损失; 2. 补种盗伐株数十倍的树木,没收盗伐的林木或者变卖所得,并处以 3 ~ 5 倍以下的罚款	规定全面、合理。关于责任方式规定较合理,既规定了赔偿损失的民事责任承担方式,还规定了补种树木的这种针对性较强的补救森林资源的救济方法,有利于森林资源的保护和永续发展
	滥伐森林或者其他林木	1. 补种五倍的树木,并处价值 2 ~ 5 倍以下的罚款; 2. 拒不补种树木或者补种不符合国家有关规定的,由林业主管部门代为补种,所需费用由违法者支付	
	有前款行为,符合刑法规定,构成犯罪的	追究其刑法上规定的刑事责任	
第 40 条	非法采伐、毁坏珍贵树木的	追究刑法上的刑事责任	
第 44 条	进行开垦、采石、采砂、采土、采种、采脂和其他活动,致使森林、林木受到毁坏的	1. 赔偿损失; 2. 责令停止违法行为,补种 1 ~ 3 倍的树木,可以处 1 ~ 5 倍的罚款	
	在幼林地和特种用途林内砍柴、放牧致使森林、林木受到毁坏的	1. 赔偿损失 2. 责令停止违法行为,补种 1 ~ 3 倍的树木 3. 拒不补种树木或者补种不符合国家有关规定的,由林业主管部门代为补种,所需费用由违法者支付	