



C2012036297

— 环

境法学专题研究书系 —

ZIYUAN JIEYUEXING SHEHUI GOUJIAN

FALÜ WENTI YANJIU

资源节约型社会构建 法律问题研究

夏凤英 朱福娟 武善学 苏海健 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

—环

境法学专题研究书系—

ZIYUAN JIEYUEXING SHEHUI GOUJIAN

FALÜ WENTI YANJIU

资源节约型社会构建 法律问题研究

夏凤英 朱福娟 武善学 苏海健 著



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

责任编辑:熊莉
文字编辑:马潇

责任校对:董志英
责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

资源节约型社会构建法律问题研究 / 夏凤英, 朱福娟, 武善学,
苏海健著. —北京: 知识产权出版社, 2012. 1

ISBN 978 - 7 - 5130 - 0907 - 2

I. ①资… II. ①夏…②朱…③武…④苏… III. ①资源法 - 研究 - 中国
IV. ①D922. 604

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 225010 号

资源节约型社会构建法律问题研究

夏凤英 朱福娟 武善学 苏海健 著

出版发行: 知识产权出版社

社址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.cnipr.com>

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

责编电话: 010 - 82000860 转 8176

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

版 次: 2012 年 1 月第 1 版

字 数: 213 千字

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010 - 82005070/82000893

责编邮箱: xiongli@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 9

印 次: 2012 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 28.00 元

ISBN 978 - 7 - 5130 - 0907 - 2/D · 1347 (3793)

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

前 言

2005年10月11日，中共十六届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，首次把建设资源节约型社会和环境友好型社会确定为我国国民经济和社会发展中长期规划的一项战略任务，将资源节约作为我国的基本国策。2010年10月，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》进一步指出：坚持把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点。构建资源节约型社会是党中央、国务院作出的具有全局性和战略性的重大决策，是落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要举措。资源节约型社会要求在生产、建设、流通和消费等领域，切实保护和合理利用资源，提高资源利用效率，以最少的资源消耗获得最大的经济和社会收益。如何建设节约型社会是我国目前亟待解决的重大课题，节约型社会的构建涉及方方面面的问题，需要采取法律的、经济的、行政的、技术的综合性措施，法律在其中起着极为重要的作用。

法律是一种行为规范，具有普遍性、确定性与强制性，其要对现实生活产生实际影响，只有通过法的运行来实现。首先，建设资源节约型社会需要立法来体现和倡导，资源节约的权利和义务需要立法来明确和规范，立法是建设资源节约型社会的重要制

度保障，也是最强有力的工具。其次，资源节约型社会的建设需要执法来推进，执法使法律得以实现，没有严格的执法，再完备的法律都将是一纸空文，形同虚设。再次，资源节约型社会的建设还需要司法的保障，司法是最后的救济途径、是法律在社会中运行的最后一道防线。为了克服严重浪费资源的现象，还应强化法律监督，建立有效地节约资源法律监督机制，坚决制止一切浪费资源的现象。因此，在建设资源节约型社会的过程中，如何加强对资源节约利用的法律监督，形成有利于节约资源的长效机制，保障我国的可持续发展，就成为迫切需要解决的课题。资源节约型社会建设还需要全社会法律意识的提高，意识即观念、理念，会直接影响人们的价值取向和行为取舍，社会的发展和制度的建设，需要“观念先行”。因此，在资源节约型社会的建设过程中，迫切需要加大宣传力度，健全法律法规体系，帮助公民树立正确的节约意识，进而约束自身行为，形成全社会一致的资源节约风气和氛围。

根据这一思路，本书运用实证的、比较分析的方法，对我国构建资源节约型社会的若干法律问题进行了较为全面的探讨，主要分为八章。第一章：我国资源及其利用现状。对“资源”的含义进行了详细的考察，认为资源是指物质资源。分析了我国资源的现状，以及在利用资源方面存在的问题，并剖析了问题存在的原因，主要在于自然资源产权制度不完善；长期以来粗放式经济增长模式；部门利益、地方利益与社会责任关系处理不当；立法与执法等方面的原因。第二章：“资源节约型社会”的由来。考察了资源节约型社会口号提出的背景，界定了资源节约型社会的概念与特征，分析了资源节约型社会建设的必要性、意义和作用。第三章：国外建设资源节约型社会的法律实践。为了实现可

持续发展战略,节约资源、促进废弃物的循环利用,发达国家开始制定一系列法律制度,约束国家、企业和国民履行节约型社会的义务,从而更好地建设资源节约型社会。通过对德国、日本、美国、欧盟、韩国等国家和地区建设资源节约型社会法律实践的考察,从中得到一些对我国建设资源节约型社会的有益借鉴。

第四章:资源节约型社会建中的立法体系构建。分析了我国关于资源利用的立法现状及存在的问题。对我国构建资源节约型社会的立法体系构建进行了探讨:修订《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》);制定和完善有关能源、资源节约的基本法律;完善有关自然资源的法律;完善税收法律等。

第五章:资源节约型社会建设中的执法问题研究。分析了行政执法在建立资源节约型社会中的作用,考察了我国建立资源节约型社会中行政执法的现状以及存在的问题,对完善行政执法提出了若干建议。

第六章:资源节约型社会建设中的司法保障。司法保障是法的运行的重要环节之一。首先,需要结合社会现实制定最适合现实情况的法律规范,这是法的生成过程,即立法。其次,立法之后,具有法律效力的制定法在实际生活中被执行、适用、遵守,从而使法的要求在社会生活中被转化为现实,这是法的实现。从法的制定到法的实现,包括立法、守法、执法、司法、法律监督等一系列具体内容和步骤,构成法律运行的完整过程,产生社会所需要的法的实效。

第七章:资源节约型社会构建中的法律监督问题研究。分析了法律监督对建立资源节约型社会的重要意义;目前法律监督不完善对建立资源节约型社会的影响,提出了构建资源节约型社会法律监督体系的具体建议:权力机关的监督、行政机关的监督、司法机关的监督、社会监督。

第八章:资源节约型社会建设中的资源节约法律意识问题意识。法律和政策是实现资源节约、

环境保护不可缺少的一部分，是社会公众节约意识的法律反映和法律保障。同时，立法的完善可以有效帮助社会公众建立恰当的社会行为和社会习惯，培养恰当的法律意识和守法意识，使资源节约、环境保护的法律制度的设计目标得以实现。

本书的撰写，是在 2006 年山东省社科规划重点项目“资源节约型社会构建中的法律问题研究”的基础上完成的，是课题组成员集体创作的成果，具体分工如下：夏凤英：前言、第四章；朱福娟：第五章、第八章；武善学：第二章、第三章、第七章；苏海健：第一章、第六章。最终由夏凤英、朱福娟统稿。本书的撰写参考了众多专家学者的论著，在此谨致谢意。

第一章

我国资源及其利用现状

改革开放 30 余年以来,我国经济快速发展、人民生活水平迅速提高,中国社会经济发展进入了新的历史阶段。经济发展离不开资源,30 余年的经济发展过程中,我国资源消耗量也大幅增加,资源短缺在某种程度上已成为制约我国经济发展的瓶颈。与此同时,资源的浪费及不合理利用的现象普遍存在,这除了对资源短缺造成压力外,还构成了严重的环境威胁。建设“资源节约型社会”就是在这种背景之下提出的。

建设资源节约型社会,需要从法律上提供保障。对资源节约型社会建设的法律保障进行研究,首先需要对我国资源的现状及其利用的相关情况作一认知,从而把握全局,并在此基础上作进一步研究。

一、资源节约型社会之“资源”概述

(一) 资源的含义与分类

1. 资源的含义

英文的资源一词由 resources 表示,resources 一词的词根 sources 指“源头”,前缀 re 则为“重新”的含义,究其词意,资源与人类的行为相关。正是人对自然物的加工改造,对自然重新进行调整,才使自然变成对人有用的东西。因此,资源可以看做是对人有价值的自然物。这个定义隐含了人类和自然之间的关

系。人是改造自然的主体，自然则是为人类提供资源的客体，^①由此可见，“资源”一词的本义仅指自然资源。随着人类社会经济的发展和水平的提高，人们认识到对人有价值的要素不仅仅是自然资源，恩格斯即指出：“其实，劳动和自然界在一起它才是一切财富的源泉，自然界为劳动提供材料，劳动把材料转变为财富”^②。这一定义既指出了自然资源的客观存在，又把入（包括劳动力和技术）的因素视为财富的另一不可或缺的来源。其内涵除自然资源外，还包括人类劳动的社会、经济、技术等因素及人力、人才、智力（信息、知识）等资源。《辞海》中也是从两个角度对“资源”一词作出界定：“资源，一指资财的来源，一般指天然的财源。二指一国或一定地区内拥有的物力、财力、人力等物质要素的总称，分为自然资源和社会资源两大类，前者如阳光、空气、水、土地、森林、草原、动物、矿藏等；后者包括人力资源、信息资源以及劳动创造的物质财富。”^③

目前而言，资源可作广义、狭义、最狭义三种理解。广义的资源是一个多元复合概念，一切有利用价值在一定科学技术条件下可以转化为社会财富的自然、经济、社会条件都可以称之为资源。^④此层次含义下的资源包括各种物质资源（各种自然资源及

① 马丽：“伦理话语转换和生态环境伦理中的资源概念”，载《哲学研究》2004年第1期。

② 《马克思恩格斯选集（第4卷）》，人民出版社1995年版，第373页。

③ 《辞海（1999年版缩印本）》，上海辞书出版社2000年版，第4082页。

④ 刘宗超等：《生态文明观与全球资源共享》，经济科学出版社2000年版，第33页。

其转化物料)、人力资源(劳动力、智力等人才资源)、经济资源、信息资源和科技文化资源等,是人类经济生活发展所必不可少的基本生产要素和生活要素。《辞海》中“资源”一词的第二种含义即指广义的资源。从狭义上讲,资源是指物质资源,具体包括为人类发展可用的全部自然要素和经过人们加工的各种物质资料,包括土地、水、矿物、生物等自然资源、原材料及其制成品等人工物质资料及可利用的废弃物资源。这里所指的资源,除自然资源外,还包括经人类加工之后,以物质形态存在的能够为人所利用并带来利益的物质资料,人力资源、信息资源等非物质形态的可为人所用的经济要素则排除在外,因此,此层次含义下的资源可简称为“物质资源”。从最狭义来讲,资源仅指自然资源,联合国环境规划署指出:自然资源是指在一定时期、地点条件下能够产生经济价值,以提高人类当前和将来福利的自然环境因素和条件,^①即人类可以直接从自然界获得并用于生产和生活的物质与能量,它是自然环境的重要组成部分。

2. 资源的分类

从资源含义的不同层次来讲,广义的资源可分为物质资源和社会资源两大类,其中物质资源又可分为自然资源和其他物质资源。社会资源则包括一切可为人类提供利益和财富的经济要素和社会要素,对其从不同主体、不同角度可以作出不同分类,限于主题,在此不作更多论述。

物质资源的主要组成部分是“自然资源”,最狭义层次上和

^① 左大康:《现代地理学辞典》,商务印书馆1990年版,第506页。
转引自刘剑平:《我国资源型城市转型与可持续发展研究》,中南大学2007年博士学位论文,第39页。

最本源的“资源”就是指自然资源。以不同的标准可以对自然资源进行多种划分。以其自然赋存条件为标准可以划分为地下资源和地表资源。以其对人类社会的用途可划分为工业资源、农业资源和旅游资源等。以其基本属性可划分为土地资源、水资源、矿物资源（又可以分为金属矿产、非金属矿产、能源矿产等）、生物资源等。以其再生程度为标准，采用三分法，自然资源可分为可再生资源、不可再生资源和恒定资源^①。其中可再生资源指基于自身特质，在适宜的外部条件中具有自我更新和恢复能力的自然资源形态，如森林、草原、土地、水等；不可再生资源指经历过若干地质年代形成，在人类可预期的时限内，无法再生并随人类的开发强度的增大而不断枯竭的资源，包括金属矿物、非金属矿物及化石燃料矿物资源等；恒定资源指在自然界大量存在且在人类可预期的时限内无论怎么利用都不会引起数量减少的自然资源，如太阳能、风能等。需要指出的是，三分法中的可再生资源的开发利用一旦超过其再生能力的临界带，就会导致其再生能力的减弱甚至丧失，从而转化为不可再生资源并最终耗竭。如某一动物种群，本身具有可再生能力属于可再生资源，但如果对其进行超过其繁衍能力的掠夺性利用，使其减少到一定数量时，由于繁殖困难，这一种群只会渐渐灭亡，不可能重新恢复或繁荣。另外，人类对自然资源的利用程度取决于当时的经济能力和技术水平，受当时经济和技术条件的限制还难以利用的某些自然物质和

① 因恒定资源同样是可再生的，因此，以再生程度为标准还可对自然资源用二分法进行分类，将其分为可再生资源和不可再生资源，可再生资源中包括恒定资源。《中华人民共和国可再生能源法》中将风能、太阳能、地热能等恒定能源规定为可再生能源，即同此理。

能量，可能随着经济水平的发展和技术的进步转化为可利用的有用资源。因此，已被利用的自然物质和能量是自然资源，将来可能被利用的物质和能量为潜在资源，随着社会的发展完全可能转化为自然资源。

物质资源中的“其他物质资源”，是指经人类加工之后，以物质形态存在的能够为人所利用并带来利益的物质资料，“已被人类加工过”这一特征使其区别于自然资源。人类对自然资源进行加工，使其成为可进一步加工的原材料或能够直接为人所用的制成品，由于其可用性特征这些原材料或制成品等人工物质资料可归于“资源”的范畴。加工过程中还会产生相应的废弃物，那么废弃物是否属于“资源”呢？回答这个问题，首先需要对“废弃物”予以界定。我国1996年制定并于2004年修订的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》（以下简称《固体废物污染环境防治法》）第88条第（1）项规定，固体废物，是指在生产、生活和其他活动中产生的丧失原有利用价值或者虽未丧失利用价值但被抛弃或者放弃的固态、半固态和置于容器中的气态的物品、物质以及法律、行政法规规定纳入固体废物管理的物品、物质。废弃物除固体废物外，还包括液体废物、气体废物等形态。无论何种形态，参考我国《固体废物污染环境防治法》的立法本意，废弃物的特点应是在人类活动中产生并已丧失其利用价值或放弃其利用价值而被抛弃。从主观而言，废弃物的利用价值已丧失或不值得一用而被人放弃，那么废弃物还是“资源”吗？笔者认为，废弃物是就某一项人类的生产或生活活动而言的，就该项人类活动，无利用价值或已不值得一用而被抛弃或放弃的是废弃物，但此种废弃物如果经合理回收，善加利用，对该项或其他的人类生产生活活动，完全可能继续产生价值，变废为宝。因此，

废弃物属于“其他物质资源”的重要内容。

（二）资源节约型社会的“资源”应界定为物质资源

人力资源、信息资源、科技资源、卫生资源等经济要素属于广义的资源范围，这些要素的合理配置与利用对我国社会主义市场经济的发展、小康社会的全面建设均具有至关重要的作用，那么，建设资源节约型社会之“资源”是否应包含上述要素呢？亦即资源节约型社会之“资源”应采哪一层次的含义？回答这个问题，首先需要探究“资源节约型社会”提出的背景。

人类文明经历了原始文明、农业文明、工业文明三个阶段。工业文明自18世纪英国工业革命开启，至今已历300年。工业文明的发展是人类征服自然的过程，这一过程中，规模化生产使商品迅速丰富，人类生活水平极大提高，随之而来的是地球资源的消耗与污染急剧加速。20世纪七八十年代，随着各种全球性问题的加剧以及“能源危机”的冲击，在世界范围内开始了关于“增长的极限”的讨论，各种环保运动逐渐兴起。1972年6月，联合国在斯德哥尔摩召开了有史以来第一次“人类与环境会议”，讨论并通过了著名的《人类环境宣言》，从而揭开了全人类共同保护环境的序幕。伴随着人们对公平（代际公平与代内公平）作为社会发展目标认识的加深以及对一系列全球性环境问题达成共识，可持续发展的思想随之形成。1983年11月，联合国成立了世界环境与发展委员会，1987年该委员会在其长篇报告《我们共同的未来》中，提出了可持续发展的模式。1992年在巴西召开的联合国环境与发展大会，正式提出了“可持续发展战略”，并制定和通过了《21世纪议程》，高度凝结了当代人对可持续发展理

论的认识。^①

我国自 20 世纪 70 年代改革开放以来,经济迅速发展,30 年的工业化历程取得了巨大的成就,同时也付出了相当大的代价。有学者指出,中国工业化是人类历史上从未经历过的世界工业化版图的迅猛变迁过程。而且,这一巨大经济体要在几十年之内,走过世界工业化两三百年的历史发展阶段。所以,尽管中国改革和开放具有“渐进式”的特点,但中国产业发展的阶段性特征则是“压缩性”和“急速式”的。在这一时期内,不仅实现了经济规模的巨大扩张,而且几乎经历了世界工业化的全部阶段。从这一意义上可以说,世界工业化 200 多年的历史被压缩到了中国加速工业化(即改革开放)的 30 年里。^② 30 余年快速发展与大规模工业化的重要因素之一是对资源的开发利用,这也不可避免地带来了严重的资源过度开发与环境破坏问题。大气污染、土地退化、森林破坏等环境问题相继出现,能源和资源消耗水平的绝对量及单位产值的能源和资源消耗水平的相对量都居高不下。

国家领导层及理论界、实务界均意识到这种情况的严峻,为此,作出了部署和努力,资源节约型社会即是基于这一背景提出的。2004 年 3 月 5 日,在十届全国人大第二次会议上,温家宝总理所做的政府工作报告指出,“必须切实转变经济增长方式,各行各业都要杜绝浪费,降低消耗,提高资源利用效率,形成有利于节约资源的生产模式和消费方式,建设资源节约型社会”。

① 在国际上,并未提出资源节约型社会问题,而是以“可持续发展”为视角,可持续发展需要以资源的可持续利用为前提。

② 金碚:“世界工业化历史中的中国改革开放 30 年”,载《财贸经济》2008 年第 11 期。

2004年9月中国共产党第十六届四中全会通过《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，指出加强党的执政能力，要“坚持把发展作为党执政兴国的第一要务，不断提高驾驭社会主义市场经济的能力”，而“重视计划生育、节约资源、保护环境和安全生产，大力发展循环经济，建设节约型社会”则是其中的重要内容。2007年十七大报告中胡锦涛同志提出了实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求，其中要求“建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。循环经济形成较大规模，可再生能源比重显著上升。主要污染物排放得到有效控制，生态环境质量明显改善。生态文明观念在全社会牢固树立”。

综上，目前人口、经济、科技增长到一定的限度，已触及地球承受力的极限，“可持续发展”成为人类必须思考和重视的问题。我国在从农业大国向工业化国家转变的过程中，经济飞速发展，粗放式、高能耗的经济发展模式消耗了大量的不可再生资源，过度使用了可再生资源，使可持续发展面临危机，同时造成了严重的环境问题，因此，国家提出了建设“资源节约型社会”的要求。

根据资源节约型社会的提出背景和相关论述，可以看出其中“资源”并不包括人力资源、信息资源、科技资源等广义的资源内容，而最狭义层次上所指的自然资源则是资源节约型社会中“资源”的主要组成部分。那么第二层次含义中原材料及制成品以及可利用的废弃物资源是否应属于资源节约型社会之“资源”呢？易言之，资源节约型社会之“资源”仅限于自然资源还是应包括人工物质资料和废弃物资源？笔者认为，资源节约型社会之“资源”应指物质资源，除自然资源外，还应包括人工物质资料