

21世纪高等院校教材 · 法学系列



自然资源法学



张梓太 主 编



科学出版社

www.sciencep.com

21 世纪高等院校教材·法学系列

自然资源法学

张梓太 主 编

张 璐 副主编

科学出版社

北 京

内 容 简 介

自然资源法学是一门新兴的学科。本书作者以传统的法学理论为基础,并注意关注相关法学学科的新发展,在此基础上,论述了自然资源法的概念、特征、法律属性、基本原则、基本制度构成等,再分专章论述了土地资源法、矿产资源法、水资源法、水土保持法、森林资源法、草原资源法、野生动物资源法、渔业资源法、海洋资源法等。

本书可作为高等院校法学专业的教材和参考书,也可供法学研究者、相关政府部门工作人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

自然资源法学/张梓太主编. —北京: 科学出版社, 2004.8

21 世纪高等院校教材·法学系列

ISBN 7-03-013953-4

I. 自… II. 张… III. 自然资源保护法—法的理论—中国—高等学校—教材 IV. D922.601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 073258 号

责任编辑: 徐 蕊 邱 璐 李俊峰/责任校对: 朱光光

责任印制: 安春生/封面设计: 陈 敬

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

源海印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2004 年 8 月第 一 版 开本: B5 (720 × 1000)

2004 年 8 月第一次印刷 印张: 16 3/4

印数: 1—3 000 字数: 314 000

定价: 25.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换〈新欣〉)

编写委员会

主 编 张梓太

副主编 张 璐

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

于剑华 张庆椿 张梓太

张 璐 陶 蕾 蒋 虹

前 言

近年来,由于对自然资源的过度开发和利用,我国的自然资源受到了严重的破坏。目前,自然资源的短缺和生态破坏已成为制约我国国民经济和社会可持续发展的重要因素。要从根本上解决这一问题,必须加强自然资源法制建设。

自改革开放以来,我国已经制定了一系列有关自然资源方面的法律法规,这些法律法规在特定的时期发挥了特定的作用。但随着我国由计划经济向市场经济转变,特别是随着可持续发展理念的确立,原有的一些立法已经不能适应形势发展的需要。20世纪末21世纪初,我国的立法机关逐步加大完善自然资源立法的力度,对《中华人民共和国土地法》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国草原法》等重要的法律法规进行了修订,确立了一系列重要的指导思想、基本原则和基本制度。如何准确解读这些指导思想、基本原则和基本制度应是当前自然资源法学理论研究的重点所在。

相对于其他传统的法学领域,自然资源法学的理论研究在我国还处于起步阶段,成型的理论还不多,许多理论问题还没有形成通说。在此情况下,编写自然资源法学教材既是一种机遇,也是一种挑战。

本教材充分吸收和借鉴了前人的研究成果,并充分考虑到我国对自然资源开发利用和保护的现实需要,在加强应然性理论研究的基础上,力争全面系统地深入地对我国现有自然资源立法进行分析和介绍。该教材既可作为法学专业本科生以及研究生的教材,也可以作为自然资源管理部门和相关单位工作人员了解、学习自然资源法的参考书。

由于作者水平有限,书中难免存在缺点和错误,殷切希望读者批评指正。

编 者

2004年6月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 自然资源概述	1
第二节 自然资源与人类社会	6
第三节 自然资源与法	11
第四节 自然资源法学	15
第二章 自然资源法概述	19
第一节 自然资源法的概念和调整对象	19
第二节 自然资源法的特征	21
第三节 自然资源法的任务、目的和作用	24
第四节 自然资源法的渊源	28
第五节 自然资源法律规范	30
第六节 自然资源法的体系	33
第三章 自然资源法律关系	36
第一节 自然资源法律关系的概念与特征	36
第二节 自然资源法律关系的构成	37
第三节 自然资源法律关系的运行	42
第四章 自然资源法的法律属性与理论定位	44
第一节 自然资源法的法律形态演变	44
第二节 自然资源法的法律理念变迁	47
第三节 自然资源法的部门法属性分析	50
第四节 自然资源法与相关部门法的关系	55
第五章 自然资源法的基本原则	59
第一节 自然资源法基本原则概述	59
第二节 自然资源权属确定的国家控制原则	61
第三节 合理规划与利益平衡原则	65
第四节 经济效益与生态效益并重原则	67
第五节 自然资源有偿使用原则	70
第六节 最优利用原则	73
第六章 自然资源法的基本制度构成	77
第一节 自然资源法基本制度构成概述	77

第二节 自然资源权属制度	80
第三节 自然资源流转制度	85
第四节 自然资源行政管理制度	92
第七章 自然资源法律责任	97
第一节 自然资源法律责任概述	97
第二节 自然资源法中的民事责任	100
第三节 自然资源法中的行政责任	102
第四节 自然资源法中的刑事责任	105
第八章 土地资源法	108
第一节 土地资源概述	108
第二节 土地管理法	110
第三节 农村土地承包法	134
第九章 矿产资源法	140
第一节 矿产资源概述	140
第二节 矿产资源法	143
第十章 水资源法	156
第一节 水资源概述	156
第二节 水法	158
第十一章 水土保持法	168
第一节 水土流失与水土保持概述	168
第二节 水土保持法	170
第十二章 森林资源法	176
第一节 森林资源概述	176
第二节 森林法	180
第十三章 草原资源法	192
第一节 草原资源概述	192
第二节 草原法	195
第十四章 野生动植物资源法	207
第一节 野生动植物资源概述	207
第二节 野生动物保护法	210
第三节 野生植物保护法	222
第十五章 渔业资源法	227
第一节 渔业资源概述	227
第二节 渔业法	228
第十六章 海洋资源法	238

第一节 海洋资源概述	238
第二节 海域使用管理法	241
第三节 海洋生态保护法	246
第十七章 防沙治沙法	248
第一节 土地沙化概述	248
第二节 防沙治沙法	249
参考文献	254

第一章 绪 论

第一节 自然资源概述

一、自然资源的概念

自然资源由“自然”和“资源”两部分组成,其中,“资源”一词处于中心位置,成为对自然资源进行内涵界定的基础。因此,对自然资源概念的分析,应首先从“资源”一词入手。从语义上分析,资源的基本涵义是指资财的来源。^①不难看出,上述看似简单的定义却因其在内涵和外延方面的不确定性,使得难以对资源一词进行准确的把握和定性。针对该问题,有学者提出,资源一词是具有向度(dimension)的一个观念,一种物质被称为资源是由时间、社会制度、目的与手段设计及技术的向度决定的。^②也就是说,对资源一词的把握和认识必须是在外部条件既定的前提下,根据研究的需要确定其意义,只有这样才能有效避免在认识上的混淆。这实际上也为我们对自然资源含义的理解提供了一个有益的可供遵循的思路。

根据资源一词的基本含义,可以简单地认为自然资源主要是指自然界中资财的来源,主要是指在自然界中可以为人类带来财富的自然条件和自然要素,如土地、水、矿藏、森林、草原、野生动植物、阳光、空气等。根据资源一词含义的向度要求,我们对自然资源的认识也必须基于特定的前提和条件。首先,在技术方面,随着人类社会科学技术水平的不断提高,对自然资源开发利用的深度、广度和精度也在不断地扩大,比如在人类历史上,结构材料曾经历过多次变化,起初青铜代替石头,铁代替青铜,后来钢又代替铁,现在铝和强化的塑料正在取代钢作某些结构原料^③,这从一个侧面有力说明了技术能力与自然资源的密切相关性。其次,在经济方面,经济能力的强弱也在一定程度上影响着对自然资源的开发利用程度,比如,尽管地球的两极地区蕴涵了世界上绝大多数的淡水资源,但由于开采和运输的成本问题,它目前还不能成为世界大多数国家的淡水来源。还有,公共决策和制度的因素也会在一定程度上对可开发利用的自然资源范围产生影响,比如,目前世界上有些国家或地区出于多种的考虑,往往在一定时间和空

① 《辞海》,上海辞书出版社,第2122页。

② 于宗先主编:《经济学百科全书(第七编)·人力资源、资源经济学、农业经济学》,台湾联经出版事业公司,第2422页。

③ 肖乾刚主编:《自然资源法》,法律出版社,1992年,第1页。

间内对某些种类的自然资源进行封存,这已经成为当前国际社会一种比较通行的做法,姑且不对此进行优劣评价,但这种做法本身势必对自然资源所涵盖的外延产生明显的影响。除了上述因素之外,还会有其他的外部条件会对自然资源的认识和了解产生不同程度的影响,我们应该根据不同的研究目的和需要对自然资源进行理论上的合理定位。

除此之外,在对自然资源的理解方面还有一个问题需要指出,目前人们对自然资源的认识主要还是从经济角度出发的,体现出明显的实用主义的价值倾向,这种认识问题的思路无疑是片面的。把自然资源界定为自然界中可以为人类带来财富的来源,这只是从社会的角度对自然资源的一种定义方式,但这并不意味着为人类社会提供财富是自然资源的唯一存在价值,从某种程度上说,自然资源对于自然界的生态价值与功能更能体现其质的规定性。因此,对自然资源的认识和把握,必须摆脱实用主义的影响,重视自然资源的生态价值与功能。只有以自然资源的经济与生态双重属性为起点,展开相关制度设计才可能是科学和有效的,否则一切的理论分析和论证必将偏离正确的方向。

二、自然资源的分类

自然资源是一个外延非常宽泛的概念,为保证相关研究能够得以顺利展开,并围绕自然资源衍生的各种开发利用和保护行为设置合理的制度规范,我们应该根据研究的需要,根据不同的划分标准,对自然资源进行多种的科学分类。

按照自然资源的自然赋存条件为标准,可以将其分为地下资源和地表资源两类。地下资源又称地壳资源,主要是指赋存在地表以下的金属、非金属原料资源和石化燃料资源,包括铝、铁、石油、煤炭、天然气等;地表资源又称生物圈资源,主要是指构成地表生物圈的自然因素和自然条件,包括土地、水、气候、生物资源等。

按照自然资源的再生程度为标准,可以将其分为可再生资源、不可再生资源和恒定资源三类。第一类,可再生资源,主要是指那些基于自身特质,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。根据再生能力的特点不同,可再生资源又可分为两种:一种是生物资源,主要表现为由动物、植物、微生物及其与周围环境相互作用形成的不同层次的生态系统,如森林、草原、野生动物群落等。生物资源的再生能力来自于其自身的生命力,只要外部条件适宜,其自身的繁衍与进化即可形成生生不息的生命过程,维持生态系统和生物物种的持续存在。另外一种是非生物资源,比如土地、水等,它们虽然没有生命,但其具备在一定条件下进行恢复和更新的客观规律,只要人类的活动不破坏这些规律,同样可以保证对这些非生物资源的循环使用。第二类,不可再生资源,主要是指那些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

开发强度的增大不断枯竭的资源,主要包括各种金属和非金属矿物以及石化燃料矿物。尽管不可再生资源在人类社会的发展史上曾经和正在发挥着不可替代的支持作用,但这类资源没有生命力,也没有再生能力,而且其总储量也正随着开发利用而逐渐减少。因此,如何加强对不可再生资源的合理利用并尽可能延长其使用期限,是当前摆在人类面前的一个重要课题。第三类,恒定资源,是指那些在自然界大量存在,而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类型,太阳能即为一种典型的恒定资源。对于恒定资源,应不断扩大对其开发利用的效率和范围,逐步增加其在整个自然资源利用过程中的比例。

自然资源还可以按照其存续状态划分为存量资源和流量资源;按照其对人类社会的用途划分为工业资源、农业资源、旅游资源等;也可以按照其基本属性划分为土地资源、水资源、矿物资源、生物资源等。究竟采用什么分类标准,主要取决于研究的目的与要求。

就自然资源法而言,对自然资源的分类研究将对自然资源开发利用中有关行为规范的设计以及单行法的形成产生积极影响,但这种分类研究“并不意味着按自然资源品种进行立法并构建法律制度就是可取的”^①。因此,虽然基于不同自然资源类型开发利用的特殊性进行特殊的法律规则设计是必要的,但自然资源赋存的整体性与关联性决定了统一的法律规范也是必需的。这个问题在一定程度上存在于我国目前的自然资源立法中,单行法的迅速发展和综合性立法的欠缺,导致了我国自然资源法制的结构性失衡,这一点应是在今后自然资源法的理论研究和立法实践中必须予以着力解决的重要问题。

三、自然资源的特征

自然资源的特征是一种规律性的存在,它不仅从根本上决定了人类对自然资源进行开发、利用及保护的内容和方式,同时更是自然资源法法律制度构建的起点和内在的决定性因素。因此,应当从不同角度出发,对自然资源的特征进行较为全面的把握和认识。

(一) 自然资源的自然性

从根本上来说,自然资源是不依赖于人类的主观意识而客观存在于自然界的自然要素和自然条件,它的产生、发展和变化必然遵循一定的自然规律,而不以人的意志为转移。尽管随着人类对自然资源开发利用的深度和广度在不断的拓展,在一定程度上使得自然资源的赋存和利用越来越多地带上了人化作用的烙印,但对自然资源而言,从根本上对其演变起决定性作用的依然是自然规律,人类围绕自然资源展开的各种社会经济活动只是对自然规律的认识和掌握。对自然

^① 肖国兴、肖乾刚著:《自然资源法》,法律出版社,1999年,第15页。

规律的违背只能带来灾难性的后果,当前我们所面临的严峻的自然资源局势就很好地说明了这个问题。同时,自然资源的自然性还决定了尽管自然资源是人类社会财富的来源,但它们并不凝结必要的社会劳动,从某种意义上来说自然资源是大自然对人类社会的恩赐,这就使其区别于一般的物和社会财富,再加之自然资源本身所具有的质、量、形态、时间、空间等多种自然属性,使得将其纳入法律调整的范围必然困难重重。所以,相对于传统的法律部门,自然资源法的理论创新与进化也就成为必然。

(二) 自然资源的社会性

尽管自然性是自然资源存在的基础,但围绕着的对自然资源的开发利用,自然资源的社会性也日益明显。这主要是因为,虽然人类围绕自然资源展开的各种社会经济活动只是对自然规律的认识和掌握,但这个对自然规律认识和掌握的过程却是一个社会过程,在这个过程中,社会个体及群体的主观能动性发挥着积极的推动作用。尤其是人类进入工业社会之后,随着社会需求的不断扩大和经济技术水平逐步提高,越来越多的自然资源要素被纳入社会生产的循环过程中,这不仅为人类社会的发展进步提供了有力的支撑,同时也衍生出了诸多负面的社会影响,如自然资源的浪费与破坏、环境污染等社会经济发展过程中的外部性问题。正是这种情况的存在,才逐步产生了对自然资源进行法律调整的社会需求。因此,必须重视自然资源对当今社会越来越深入的社会性影响,这也是自然资源与法律的基本连接点之一。

(三) 自然资源的整体性

虽然可以从不同的角度,对自然资源进行多种分类,但对于自然赋存状态中的自然资源而言,它们之间有着相互的、内在的、有机的联系,是一个赋存相连的统一整体,共同构成自然环境不可分割的组成部分。自然资源的整体性在两个方面表现得尤为明显:首先,不同自然资源类型存在形态的相连性。森林、河流、矿藏、草原、野生动物等多种自然资源都附着于土地之上或蕴涵在土地之中,其中的任何一种都不可能脱离土地之外而独立存在,任何一种自然资源类型的存在都为其他自然资源提供了存在的物质基础和前提,从而形成了一种共生共存的相互关系。其次,不同自然资源类型功能的相关性。在自然的生态系统中,各种自然资源的功能是相互影响、相互制约和相互促进的,其中任何一种自然资源的变化,都必将对其他自然资源的存在和功能发挥产生影响,甚至影响到整个生态系统的正常运行。比如,在一个生态系统中,森林资源的变化将直接影响到与之相关的土地、草原、河流、野生动植物等多种自然资源类型的存在状态和功能发挥程度。因此,自然资源整体性特征所决定的其存在形态的相连性和功能的相关性,要求我们必须用整体和系统的观念看待自然资源,在相关的法律规范设计上也应该有整体性,并以此为基础,不断推动自然资源立法的体系化发展。

(四) 自然资源的相对性

面对人类社会日趋增长的需求,如何对当前乃至未来自然资源供给的总体状况作出一个合理的判断与评价,将直接影响到自然资源法学研究的理论定位和相关立法实践的基本思路。笔者认为,对这个问题的认识应把握以下两个方面:首先,绝大部分自然资源的存量是有限的。对于不可再生资源来说,其形成的地质年代过程远远超过人类社会的预期时限,因此就现有的不可再生资源而言,只能是越用越少;对于可再生资源来说,其再生能力的维持和实现是需要一定条件的,而人类社会对自然资源开发利用的扩张性倾向往往会削弱甚至破坏可再生资源的自我更新和恢复能力,导致可再生资源数量和质量的长期性衰落。其次,自然资源的供给能力在一定程度上也具备拓展的可能。随着人类社会经济技术水平的不断提高,人类对自然的认识和了解能力也在不断增强,一方面会对现有自然资源的开发利用方式和内容进行不断改进,提高对自然资源的利用效率,另一方面还会不断发现新的自然资源形态,不断扩大对自然资源开发利用的领域和范围,通过这两方面的努力有效拓展自然资源的供给能力。将自然资源的有限性和拓展性结合起来看,从根本上来说自然资源在供给上是具有明显相对性的,既存在不利因素,同时也有有利因素。因此,围绕自然资源的各种制度设计就要充分调动人类的主观能动性,尽量克服不利因素,充分发挥有利因素,尽最大可能保持自然资源的稳定赋存和持续供给。

四、与自然资源的相关概念

(一) 自然资源与环境

自然资源与环境是相互联系非常密切的两个概念,如何看待和处理二者之间的相互关系不仅至今没有定论,而且已经成了一个颇有争议的问题。有些学者认为,环境是一个上位的概念,自然资源应该包含其中,这一点无论是在理论上还是在现实的立法实践中都是可以找到明确依据的。^①对于这样的观点,也有学者针锋相对地指出,虽然从资源与环境的整体性出发,将自然资源作为环境结构和要素,有利于从宏观上准确理解可持续发展的丰富内涵,但从现行各国的决策上看,资源对策与环境对策尚未形成统一的行动,特别是资源利用与环境保护的同一规范机理尚待研究,这种观点在决策上的应用价值还需要验证,而且,从资源问题与环境问题的成因上看,前者为因,后者为果,将二者或者并入自然资源,或者并入环境都可能带来形而上学的思考,不利于人们对这一问题的理解。^②

笔者认为,之所以在认识上产生如此明显的差异,其根本原因在于,对于人类社会而言自然要素的多功能性及由此所导致的开发利用的多目标性。实际上,

① 韩德培主编:《环境保护法学教程》(第四版),法律出版社,2002年,第3页。

② 肖国兴、肖乾刚著:《自然资源法》,法律出版社,1999年,第1页。

无论自然资源也好,环境也好,其不同称谓的共同指向只有一个,那就是自然要素,但由于同一自然要素自身所具有的多功能性,人们往往从不同的用途出发对其做出不同的称谓。就目前人们的认识水平和思维定势而言,就同一种自然要素,如果是从经济和实用的角度考虑,就会将其称为自然资源,但如果从生态效用的角度出发,则就会将其称为环境。比如,就森林来说,如果考虑到其提供木材的作用时,一般将其作为森林资源,但如果从涵养水源、保持水土、净化空气的角度出发,那就会将其称为森林环境。因此,自然资源或者环境仅是人们从不同角度出发对同一自然要素的不同称谓,二者既不相互包容,也不截然对立,而且随着社会发展模式的生态化转向,自然要素的经济和生态效用结合的也越来越紧密,环境与自然资源的融合趋势也越来越明显,如有学者指出:“环境容量在很大程度上是一种可再生资源。”^①所以,对自然要素采用环境或自然资源的称谓只是出于现阶段不同角度研究的需要,对它们之间相互关系产生的诸多争议在理论上并无实际意义。

(二) 自然资源与资源产品

自然资源与资源产品是两个既相互联系又有明显区别的两个概念。一般来说,自然资源是指处于自然赋存状态下的各种自然要素,如森林、矿藏、河流、草原等;而资源产品则专指那些通过人力介入对自然资源开发利用而形成的产物,比如通过对矿藏发掘出来的矿产品、采伐森林所得到的木材、从天然河流中取得的水等等。尤其对自然资源法的研究而言,对自然资源和资源产品的区分必须引起特别的注意,因为在自然资源法的有关规定中,自然资源和资源产品的权属主体范围是不同的。在我国,大多数自然资源的所有权都属于国家,而且禁止流转,但资源产品的所有权主体却是可以多元化的,并且还可以流转,所以,必须对自然资源和资源产品进行明确的区分。

第二节 自然资源与人类社会

一、自然资源与人类社会的相互作用与影响

人类社会在不断发展进化的过程中,时时刻刻在与大自然进行着物质交换、能量循环和信息传递,正是在这种不间断的相互作用的有力推动下,人类社会才得以不断的发展和进步,而各种类型的自然资源则构成了人类社会与自然界相互作用与影响的基本物质载体。所以,在某种意义上我们完全可以认为,人类社会的文明史实际上也是一部人类社会对自然资源开发利用的历史,因此,无论是在

^① 中国科学院可持续发展研究组:《2002年中国可持续发展战略报告》,科学出版社,2002年,第118页。

过去、现在和将来，自然资源与人类社会的相互作用与影响都是人类社会进步过程中一个引人注目的主要方面。

基于人自身所具有的主观能动性，在人类社会与自然资源的相互影响过程中，首先表现为人对自然资源的开发利用及保护等各种人化作用的介入，而自然资源也会逐渐表现出一些直接或间接的对人类社会的反作用，这种反作用可能是积极的，也可能是消极的，在很大程度上它取决于人类社会对自然资源开发利用的规模和水平，以及人们对自然规律的认识掌握程度和科学技术的发展水平。

在近代工业革命之前漫长的农业社会中，低下的社会生产力发展水平决定了在那个阶段对自然资源的开发利用也处在一个相对较低的水平上，与当时的社会生产方式相适应，对自然资源的开发利用主要体现为游牧、渔猎、采集、耕种等方面。由于这种相对低下的开发利用水平决定了当时人类社会对自然资源的需求在总体上不可能超出自然资源的供给能力，因此，在农业社会中，自然资源的供需状况总的来说是平衡的。在人类社会进入工业社会之后，科学技术水平和工程能力的发展日新月异，人们可以更广泛、更深入地获取自然资源，而且不断通过对自然资源自身形态和性质的改变来满足对其开发利用的不同目标 and 需求。以对自然资源深入和全面的开发利用为依托，人类社会创造了辉煌的工业文明，但这同时也决定了人类社会对自然资源开发利用的广度和深度在不断拓展，并且已经在总体上接近了自然资源对人类社会供给的极限，当前日趋严峻的环境资源局势即为自然资源在总体上供求濒临失衡的显著表现，同时也是自然资源对人类社会掠夺性开发利用的反作用表现，长此以往，必然导致自然资源在总体上的衰落与耗竭，那么如果失去自然资源的物质支撑，人类社会也将不复存在。

因此，对于自然资源与人类社会的相互作用与影响必须进行全面的理解和评价，它既可能表现为良性的相互促进，也可能表现为破坏性的恶性循环，何去何从，最终还是取决于人类自身的选择。社会的发展与进步是必然的，但也必须充分考虑自然资源的承载能力和容量，人自身主观能动性的发挥应以对自然规律的认识和掌握为基础，应通过对自然资源开发利用指导思想和行为方式的不断优化，逐步形成人类社会开发利用与自然资源供给相互促进的良性循环。

二、自然资源与可持续发展

工业社会之后，伴随着社会化工业生产的纵深发展，经济增长的负面效应日益显现，20世纪60年代末在工业化国家相继出现重大的污染和公害事件，各种自然资源也逐步呈现出整体的退化趋势。此时，“人类环境的问题，不是如同人们平常所理解的仅仅是自然环境因素如空气、水、土地的恶化问题，而是一个当

前人类的社会经济发展方向和发展模式与地球生命支持能力相悖的问题。”^①于是,在对传统生产与发展方式反思的基础上,国际社会提出了可持续发展理论。

由挪威首相布伦特兰领导的世界环境与发展委员会在1987年4月发表了《我们共同的未来》的报告,正式提出可持续发展的战略和理论,指出“可持续发展是既满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”。^②到目前为止,这一最初起源于协调经济发展与环境保护的理论范畴逐步被赋予了越来越丰富的内涵,其适用范围也遍及经济、文化、人口、教育、科技发展等不同的社会领域。但无论从哪个角度对可持续发展进行理解,可持续利用的自然资源都是实现可持续发展的基本前提,也是社会中各种经济产业和文明形态得以存在和发展的决定性物质因素。

但是,对于任何国家来说,能够有效开发利用的自然资源都是有限的,尤其对于我国这样一个人口大国,自然资源的问题就显得更为突出。长期以来,由于观念、体制等方面的原因使国家本来就十分有限的自然资源已经遭到了过度的开发利用以及由此带来的严重破坏。当前,面对庞大的人口基数和处于工业化初期的经济发展要求,在我国资源开发利用过程中依然普遍存在的承载能力低、开发利用效率低、资源后续产业物耗高等问题^③,使我国原本就不容乐观的自然资源形势显得更加严峻,在某种程度上已经威胁到了我国社会经济可持续发展的自然物质基础。在这样的情况下,对可持续发展的贯彻只能是一句空话。

因此,尽管实现可持续发展战略是一个庞大的社会系统工程,然而对自然资源持续供给的有效保证无疑在贯彻可持续发展的过程中处于基础性的地位。但是,自然资源赋存的总量是有限的,而社会经济发展对自然资源的需求却在不断地扩张,这就决定了必须在遵循自然规律的基础上进行有效的法律制度和规则设计,以法律的调整和规范不断优化社会对自然资源的开发利用和保护方式,逐步提高对自然资源开发利用的效率与水平,力争实现自然资源需求与供给的动态平衡,在保证自然资源稳定和持续供给的前提下,不断推动社会的进步与发展。应该说,这是贯彻与实现可持续发展战略的基本起点。

三、自然资源的合理开发利用

对自然资源的开发利用是人类社会发展与进步过程中的基本环节,也是人类社会与自然界之间物质交换、能量循环和信息传递的相互作用的主要方式,因此,对自然资源进行开发利用的意义对人类社会来说是不言而喻的。但是,对自

① 王曦编著:《国际环境法》,法律出版社,1998年,第9页。

② 世界环境与发展委员会:《我们共同的未来》,吉林人民出版社,1997年,第52页。

③ 付英、程绪平:《构建适应保护资源的政策法律新框架》,载《中国人口环境与资源》,2001年第1期。

然资源的开发利用并不是可以盲目或任意进行的,应该以掌握自然资源存在和发展的基本规律为前提,对其进行合理的开发利用,尽可能地保证对自然资源的开发利用活动不对其赋存和演变产生负面影响,力争形成经济发展与自然资源开发利用之间良好的互动关系。基于不同类型自然资源自身属性和对开发利用要求不同,对其进行合理开发利用的方式和途径也不一样,需要区别对待。

对可再生资源的合理开发利用应遵循两个基本原则:其一,维持和增强可再生资源的再生能力;其二,对可再生资源的开发利用速度不得超过其再生速度。这两个方面既有区别又有联系,只有在这样的指导思想下,才能保证对可再生资源的持续利用,并实现对经济发展与生态平衡的兼顾。对可再生资源合理开发利用的具体方式和途径有:第一,优化利用。自然资源的多功能性决定其必然在经济、生态和社会等不同领域同时具有多种用途,因此需要结合考虑自然资源自身的特点和外在的现实需求,优化对自然资源开发利用的方向和方式,实现自然资源效能发挥的最大化。第二,适度利用。可再生资源的再生能力是有限的,因此对可再生资源的开发利用必须适度,应当把开发利用的速度和范围控制在可再生资源的再生能力之内,实现对可再生资源的持续利用。第三,整体利用。可再生资源的自然赋存和功能往往表现为互相联系和互相影响的整体,这决定了对可再生资源的开发利用不能仅仅以个别自然资源类型用途的实现为出发点,而必须着眼于不同区域内可再生资源的整体,实现自然资源的整体功能效益。

对不可再生资源的合理开发利用也应遵循两个基本原则:其一,提高不可再生资源的开发利用效率;其二,延长不可再生资源的开发利用期限。以此思想为指导,对不可再生资源(主要是指矿产资源)合理开发利用的具体方式和途径有:第一,综合利用。矿产资源中的许多种类是伴生或共生的,即同一区域蕴藏着多种矿产资源,对于许多伴生矿应同时或连续开采,不应只开采其中的一种或几种,应同时或连续冶炼,提取所有可能提取的矿产品。第二,最优利用。当同一种产品能从多种资源中提取,或能从一种资源中提取多种产品时,从哪一种资源中提取,提取哪一种产品,不仅应考虑技术和经济效益的合理,还应考虑资源的蕴藏量和开采能力,对于蕴藏量少的矿产应尽量采用替代资源,使资源能被用于最需要的用途。^①第三,重复利用。不能把已经开发利用过的矿产资源当作废物,因为不同的社会生产环节对矿产资源的用途要求是不一样的,某些经济活动开发利用过的矿产资源完全可能在其他生产环节中可以被用作生产原料,因此,应该加强对矿产资源的多次利用和重复利用,这是提高对矿产资源的开发利用效率并延长开发利用期限的重要途径。第四,拓展利用。针对不可再生资源存量的有限性,要依托不断进步的现代科学技术手段加强对其拓展利用,一方面要扩大

① 肖乾刚主编:《自然资源法》,法律出版社,1992年,第9页。