

资源综合利用工程丛书

资源经济法学

陈德敏 张学烈 编著

重庆大学出版社

资源综合利用工程丛书

资源经济法学

陈德敏 张孝烈 编著

重庆大学出版社

封面设计 莫克

资源经济法学

陈德敏 张孝烈 编著

责任编辑 李长惠 张国亮

*

重庆大学出版社出版发行

新华书店经销

重庆建筑大学印刷厂印刷

*

开本:850×1168 1/32 印张:11.75 字数:295 千

1998 年 8 月第 1 版 1998 年 8 月第 1 次印刷

印数:1—2000

ISBN 7-5624-1407-6/D·101 定价: 平装 15.00 元
精装 20.00 元

前 言

人口、资源、环境、发展是当今世界各国人民面临的重大社会经济课题，是一个构成相互联系制约和相互影响作用的自然—生态—经济—社会综合循环系统工程，其核心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，调节着人同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。它在相当程度上，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，导致发展与资源供需的矛盾日趋突出。保障资源的合理利用和可持续利用，已成为我国实现社会主义现代化建设和可持续发展战略的关键性环节。

为此，必须加强资源经济立法，用法律加强对资源经济活动的宏观调控和监督管理，保障资源的依法合理利用和可持续利用。开展以研究资源经济法律为对象的资

源经济法学的研究工作,可以促进资源经济立法和法制建设,把资源经济活动引入社会主义法制轨道,为资源的合理利用和可持续利用提供可靠的法律保障条件。

从1990年以来,作者参加了国家计委下达的《资源综合利用法》立法可行性研究课题的研究,继后参加《中华人民共和国资源综合利用法》立法起草小组并担负执笔工作。通过结合立法起草进行调查研究,编写研究参考资料和课题研究成果报告,执笔起草该法讨论稿及其起草说明报告,以及对其反复进行的调查、研究、论证、研讨和修改上报等六年坚持不懈的工作,较为全面系统和深入细致地剖析了资源综合利用经济活动及由其引起的资源经济关系现象及其规律性,研究了资源科学中的相关理论和资源经济学中的基本理论与实践问题,取得了一批比较系统的研究成果。其中的立法可行性研究课题的研究成果,经国家计委组织专家评审后,获得了1992年国家教委科技进步奖。《中华人民共和国资源综合利用法》立法稿九易其稿,国家计委已于1996年8月正式报送国务院审核。

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。旨在进一步概括总结和提炼原有研究成果,提高其科学系统性、理论性和适用性,宣传和发展资源经济学,扩展资源经济学的社会效应,促进资源经济立法和法制建设,增强资源经济法在资源经济活动中的权威性和约束力。其中提出了一些新的观点和新的理论概括,以期向学术界同仁请教并共同研讨。

本书撰写的基本动机和目的是源自于我国在发展社会主义市场经济的进程中解决资源与环境问题的实际需要。本书的主要特点是,以我国的宪法为依据,以国家主要的资源经济技术政策和可持续发展战略为指导,以现行资源经济法律法规为基础,比较借鉴国外的资源经济立法经验,从理论与实践相结合上,全面分析研究了资源经济法学理论和资源经济法制实践问题。

第一,本书比较全面系统地论述了资源经济法学理论的对象、任务、研究范围、地位、意义和研究方法,使人们对于资源经济法学这一新兴边缘性法律科学有一个整体认识;论述了资源经济法的基本理论,包括资源经济法的概念、调整对象、基本原则、法律关系、法规体系 and 特点;论述了资源经济立法的资源理论基础与实践根据,包括资源的概念、特征、作用、分类及其与能源、人口、环境和发展的关系,以及资源概况与问题及其对策措施,这是本书的基本理论部分。

第二,论述了国内外资源经济立法概况及自然资源法律制度和废弃物、废旧物资资源化法律制度,这是本书的资源经济法律实务部分。

第三,重点论述了资源综合利用立法问题,认为资源的综合利用是实现资源合理利用和可持续利用的基本途径,深入分析了我国进行《资源综合利用法》立法的必要性和可行性,详细介绍了《资源综合利用法》立法工作进行情况,论述了《资源综合利用法》的体例结构和规范内容,这是本书对专项资源经济立法的理论与实践的研究。

第四,论述了资源经济法律责任制度和资源经济法的实施,提出了保证资源经济法有效施行的工作思路。

由于本书首次提出并全面阐述了资源经济法学的基本理论体系,内容丰富而系统,论证较为充分,具有较强的理论性和实用性,可供法学教学、科研、学习人员、司法人员和资源经济工作人员及企业管理人员作参考用书。

本书在编著出版过程中,得到了各有关方面的大力支持和帮助。国务院环境保护委员会科技顾问、国家环境保护局法律顾问、中国社会科学院法学研究所马骧聪教授审阅了全书,对本书的进一步修改完稿,给予了认真指导和热忱帮助。重庆大学出版社对本书编辑出版,给予了全力的支持。我们在此一并表示衷心的感谢和敬意。

由于我们的法学理论水平和实践经验的限制,而资源经济法学又是一门新兴的法学分支学科领域,研究尚不够深入,缺点错误在所难免,敬希法学界同行和读者批评指正。

作 者

1996 年 12 月

目 录

绪论

第一章 资源经济法学的基本理论 11

第一节 资源经济法的概念 11

第二节 资源经济法的调整对象 14

第三节 资源经济法的基本原则 23

第四节 资源经济法律关系 28

第五节 资源经济法规体系 34

第六节 资源经济法的特点 37

第二章 资源经济立法的理论与实践基础 44

第一节 资源的概念、特征和职能作用 44

第二节 资源的构成 54

第三节 能源的构成 61

第四节 资源与人口、环境和发展的关系 64

第五节 资源概况与问题及其对策措施 68

第三章 资源经济法的产生和发展 82

第一节 资源经济法的产生 82

第二节 国外资源经济立法概况 84

第三节	中国资源经济立法概况	95
第四节	国际资源经济立法概况	100
第四章	自然资源法律制度	107
第一节	土地管理法律制度	107
第二节	水资源法律制度	120
第三节	矿产资源法律制度	132
第四节	森林资源法律制度	140
第五节	草原资源法律制度	149
第六节	渔业资源法律制度	154
第七节	野生动植物法律制度	160
第八节	自然保护区法律制度	167
第五章	废弃物和废旧物资资源化法律制度	174
第一节	物质资源的再生性与再生资源	174
第二节	废弃物资源化法律制度	180
第三节	废旧物资再生资源化法律制度	195
第六章	资源综合利用立法	207
第一节	资源的综合利用	207
第二节	资源综合利用立法概况	214
第三节	我国制定《资源综合利用法》的必要性和 紧迫性	220
第四节	我国制定《资源综合利用法》的可行性	229
第五节	《资源综合利用法》立法起草情况及立法 中的几个基本问题	234

第七章 《资源综合利用法》的体例结构和

规范内容	250
-------------------	------------

第一节 《资源综合利用法》的体例结构.....	250
第二节 《资源综合利用法》的总则.....	252
第三节 资源综合利用的管理体制与管理制度.....	265
第四节 经济建设中的资源综合开发利用.....	273
第五节 生产过程中物料和废弃物的系统合理利用	286
第六节 废旧物资的回收再生利用.....	291
第七节 法律责任和附则.....	295

第八章 资源经济法律责任制度

第一节 资源经济法律责任制度概述.....	299
第二节 资源经济法律责任制度的特征.....	303
第三节 资源经济法律责任制度的构成要件.....	307
第四节 资源经济违法行为的行政责任.....	311
第五节 资源经济损害行为的经济责任.....	319
第六节 资源经济犯罪行为的刑事责任.....	324

第九章 资源经济法的实施.....

第一节 资源经济法制建设.....	330
第二节 资源经济行政执法.....	340
第三节 资源经济司法.....	350

绪 论

一、资源经济法学的对象和特点

(一)资源经济法学的对象

一种学科能否成为一门区别于其他科学的独立的科学,在于它是否具有独特的研究对象。毛泽东在《矛盾论》中指出:“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此,对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究,就构成某一门科学的对象。”资源经济学是以资源经济法律关系为研究对象的法律科学,是经济法律科学的重要组成部分,是资源科学的一个重要分支,是与资源科学中的资源经济学、资源生态学、资源工程学和资源管理学等相互渗透结合的一门边缘性科学。它是为适应现代化经济建设发展而引起的迅速发展的资源经济关系对法律规制调整的需要,必须对资源经济法制建设的理论与实践问题开展研究,而应运兴起并将获得发展的一门新兴的法律科学。

资源经济法律是规制调整资源经济关系的行为规则,是资源经济关系在法律上的表现形式。资源经济关系是资源经济法律的调整对象和实质内容。资源经济关系通过资源经济法律的调整,形成资源经济法律关系,便在资源经济活动主体之间产生资源经济权利和资源经济义务关系,具有资源经济法律的约束力。由此引起的一切有关资源经济关系的法律问题,即为资源经济法学的研究

对象。

(二)资源经济关系的特点

生产关系是最基本的经济关系。在社会再生产过程中引起的各种资源关系是资源经济关系。综析资源经济关系,具有如下一些特点。

第一,资源经济关系的实质是人同自然资源的物质和能量交换关系。

自然资源是经济发展的物质基础。经济发展的实质是,人们通过开发利用自然资源,实现自然资源的物质和能量的转换,形成人类生产与生活所需要的物质财富。社会生产所需的能源和原材料取自于自然资源,在生产中不能转化成社会产品的部分物料被作为废弃物又排回到主要由自然资源因素构成的自然环境中去。社会生产循环往复,日益扩展并向自然资源的广度和深度推进。其与自然资源所进行的物质和能量交换关系也日趋复杂和广泛。这种物质和能量交换关系,无论是对人类本身和社会经济发展,还是对生态环境的影响,都越来越大和越来越深刻。如果它符合自然资源、生态环境和经济发展的客观规律,就会促进生产的发展,获取较好的经济效益,改善自然资源 and 生态环境的质量和功能,形成一种良性循环;反之,就会影响生产的发展,破坏自然资源 and 生态环境,形成一种恶性循环。这是一种具有内在规律性的最基本的资源经济关系。

第二,资源经济关系的本质属性具有双重性质。

自然资源是指自然界中能够构成劳动对象进入社会生产过程的那一部分自然物质要素。在商品经济条件下,自然资源如同一般商品一样,具有使用价值和价值的双重性。自然资源对人的有用性,是其构成物质资源的自然根据,具体表现为具有可以进行转化的物质和能量功能的使用价值,这是它的自然属性。自然资源被开

发成特殊商品,凝聚着劳动价值量,使其成为社会财富,可按商品交换原则进行有偿转让和使用,这是它的社会属性。这是最具本质性的资源经济关系,是合理进行自然资源的物质和能量交换循环运动的内在经济动力。

第三,资源经济关系是自然—生态—经济—社会综合循环系统工程的核心。

人口、资源、环境、发展相互联系制约、相互影响作用,构成自然—生态—经济—社会综合循环系统工程,其核心是资源及其合理利用。社会生活需要自然资源提供生活资料,社会生产需要自然资源提供生产资料。生态环境主要是由自然资源因素的交相循环所构成。在社会经济生活中,人是主体,自然资源是物质基础,环境提供生态条件和空间,发展是目标和内涵。人类在进行用以维持生命繁衍和提高自身素质的物质资料的再生产、和与开发建设过程中,同时也在改造着自然资源和生态环境,进行着自然资源和生态环境的再生产和开发建设。而且自然资源和生态环境的再生产和开发建设,直接制约着物质资料的再生产与开发建设。要使物质资料的再生产不断发展,以保证人口再生产的需要,首先就要进行自然资源以及生态环境的再生产和开发建设,以保证提供充分可靠的物质资料的需要。同时,资源和环境对人口的负荷总量是有限的,可通过投入以调节和改善其功能质量,提高生产能力,但不能随意扩大其负荷总量。因此,必须采取综合对策措施,以保证人口、资源、环境、发展之间的相互适应和协调发展。要把人口增长和经济发展,保持在资源和环境所能提供充分可靠的物质资料 and 良好生态条件的范围内,以求人口、资源、环境和经济发展的相对平衡。由此可见,其中引起的资源经济关系必然具有宏观战略性质。

第四,资源经济关系的内容具有综合整体性。

人们在开发利用自然资源进行社会生产过程中,要谋求以最少的投入,获取最大的产出,实现最高的经济效益以及最好的生态

效益和社会效益,就必须结成有利于发展经济的生产关系,选择经济合理的最佳生产力手段和保护资源、环境的综合对策措施,加强和改善经营管理。这就引起了资源归谁所有、归谁使用,收益的资源所有和使用关系;进行合理开发利用的资源开发利用关系;保护、增殖、提高资源和生态功能的资源保护关系;以及改善管理体制和制度、加强管理的资源管理关系。在这些资源经济关系中,所有和使用关系是其依据和前提,开发利用关系是其基础和核心,保护关系为其提供保障条件,管理关系是调控的主导。它们相互联系制约,构成了资源经济关系综合整体。其中含有生产力和生产关系,以及体现为二者相结合的生产方式的诸种因素。

第五,资源经济关系具有历史发展性。

人类对自然资源及其规律性的认识掌握和开发利用有一个不断深化发展过程。在人类社会初期,对自然资源现象的认识差,生产力水平低,只能单纯地适应和利用自然资源,缺乏对其改造和建设的能力;且人口少,人与自然资源处于低水平的和谐状态。随着科学技术的进步,社会生产力的提高,人类对自然资源现象的认识掌握和开发利用程度不断增强,能对自然资源在开发利用的同时进行改造和建设,让其更好地为经济发展提供物质资料。但由于片面认识自然资源是取之不尽、用之不竭的财源,无限地加大开发利用的强度,造成对自然资源的掠夺式破坏而呈现资源危机。人们从经济发展与自然资源破坏之间的矛盾与教训中逐渐认识到,发展经济要受到自然资源蕴藏量的有限性和改造利用自然资源能力的局限性的制约;认识到既要开发利用自然资源以保障经济发展,又要合理开发利用和保护自然资源;认识到以保障自然资源的可持续利用,为经济的可持续发展提供充分可靠的物质资源,从而使人们逐渐认识并开始走上可持续发展道路。在可持续发展战略思想指导下,对处理和调整资源经济关系的认识也发展到了一个新阶段。

在上述资源经济关系中,还渗透融合着资源生态关系和资源工程关系。研究这些发生在资源经济活动中的人与人之间及人与资源之间的关系及其发展规律的资源经济学、资源管理学、资源生态学和资源工程学等科学,便应运而生了。

(三)资源经济关系的法律调整

根据马克思主义原理,经济基础决定上层建筑,要求上层建筑与其相适应并为之服务;同时上层建筑要反作用于经济基础,促进经济基础的发展。资源经济关系是属于经济基础的范畴,规制调整资源经济关系的资源经济法律,则是属于上层建筑的范畴。资源经济关系的产生、发展和巩固,提出了需要有资源经济法律的规制调整和保障,提供了需要由资源经济法律规制调整的丰富实践内容。研究资源经济关系的资源经济学等科学,为资源经济立法提供了资源经济理论基础和科学依据。资源经济法律的任务在于规范资源经济活动,保护资源经济活动当事人的合法权益,加强对资源经济活动的监督管理,保障资源的合理利用和可持续利用,促进现代化建设的可持续发展。

二、资源经济法学的任务和研究内容

(一)资源经济法学的任务

以资源经济法律关系为研究对象的资源经济法学的任务,在于运用经济法学的基本原理,从现时社会经济生活实践需要出发,深入剖析并透过资源经济关系现象及其发展规律,研究探讨如何从法学理论上解答和立法实践上规制调整解决资源经济关系中需要解决的诸种法律问题。具体任务一是探索研制有关资源经济立法的可行性方案,促进资源经济立法;二是认真研究在我国当前实

行的社会主义市场经济条件下,从适应我国实施可持续发展战略的需要出发,分析总结现行各有关资源经济法律法规内容及其施行实践中的社会效应和问题,探讨如何进一步进行修订、补充、充实、完善和改进现行资源经济法律;三是认真研究总结资源经济立法、守法、行政执法和司法等法制建设中的经验和问题及其改进措施,促进资源经济法制建设。

(二)资源经济法学的研究内容

资源经济法调整的资源经济关系,涉及各种资源构成及社会物质再生产的各个环节,涉及国民经济各部门、各行业、各企业事业单位,因而资源经济法学的研究范围及内容较为广泛。

①在资源经济立法方面,主要的有:研究关于资源经济法律所要规制调整的资源经济关系及其特点与规律性,以及与之相关联的资源生态关系和资源科技关系;研究关于资源经济法律所要规制调整的资源管理体制、制度和措施及其实施情况;研究关于资源经济立法的指导思想、体制、原则、程序、规划和工作开展情况,以及有关具体单项资源经济法律的立法可行性研究课题和方案等。

②在现行资源经济法律法规方面,主要的有:研究关于土地管理、水、矿产资源、森林、草原、渔业、野生动物保护、水土保持、自然保护区等自然资源法律法规的规范内容及其施行情况;研究关于废弃物和废旧物资(又称再生资源)等法规规章的规范内容及其施行情况;研究关于其他部门法中(如环保法、能源法、商业法等)有关资源经济法律规范;研究关于上述各种法律法规之间的关系等。

③在法律施行实务方面,主要的有:研究关于资源经济法的宣传教育、全民资源法律意识、守法、行政执法和司法等问题。

④在资源经济法学理论方面,主要的有:研究关于资源经济法基本理论如基本概念、基本原则、特点、任务、地位、意义、法律关系、法规体系和法学体系;比较研究关于中外资源经济法制史、法

律思想史和外国资源经济法律等;研究关于资源经济法学与环境保护法等其他法律科学的关系;研究关于资源经济法与资源经济政策的关系等。

三、资源经济法学的地位和意义

(一)资源经济法学的地位

现行各有关自然资源法律所调整的资源的所有和使用关系、开发利用关系、保护关系和管理关系,是地地道道的资源经济关系。调整这些资源经济关系的法律是属于经济法的范畴,如同绝大多数经济法律(如同工业企业法、中外合资经营企业法、商标法等)一样在法律规制的客体之后加上“法”字而命名为资源经济法。随着国家经济建设和经济关系的日趋发展,经济法律法规日益增多,且为国家的立法、执法、司法、经济主管等部门和社会公众所认同和支持,经济法学也在激烈的学术争鸣中发展起来。

科学发展历史表明,沿着社会经济生活的发展道路,人们对客观世界事物的认识不断加深,许多新的科学部门不断在原有科学的基础上涌现出来,其中交相渗透融合的新兴边缘性科学成为科学现代化标志的一种新趋向。经济法和经济法学分别从民法、行政法等法律和民法学、行政法学等法学中分离出来。按照同样的学科发展的逻辑与实践,资源经济法和资源经济法学分别从经济法、环境法等法律和经济法学、环境法学等法学的相关交叉领域中生长出来,而成为相对独立的法律科学的分支。

资源经济法律与其他经济法律、民法、行政法、刑法、环境法、诉讼法等法律是既有区别,又有联系的。资源经济法学与其他法律科学、资源经济学、资源生态学、资源工程学、资源管理学等科学是既具有个性,又具有共性。如资源经济法学与资源经济学虽是两门