

重大法学文库
恢复建院十周年纪念丛书

求实 探理 拓新

环境资源法学理论与实践研究

QIUSHI TANLI TUOXIN

HUANJIANG ZIYUAN FAXUE LILUN YU SHIJIAN YANJIU

陈德敏◎著



重庆大学出版社
<http://www.cqup.com.cn>

重大法学文库
恢复建院十周年纪念丛书

求实 探理 拓新

环境资源法学理论与实践研究

QIUSHI TANLI TUOXIN
HUANJING ZIYUAN FAXUE LILUN YU SHIJIAN YANJIU

陈德敏◎著



安徽大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

求实·探理·拓新——环境资源法学理论与实践研究/
陈德敏著. —重庆:重庆大学出版社,2012.6
ISBN 978-7-5624-6765-6

I. ①求… II. ①陈… III. ①环境保护法—文集②资源法—文集 IV. ①D912.604-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 111080 号

求实 探理 拓新

环境资源法学理论与实践研究

陈德敏 著

策划编辑:唐启秀

责任编辑:蒋昌奉 陈 力 版式设计:雷少波

责任校对:邹 忌 责任印制:赵 晟

*

重庆大学出版社出版发行

出版人:邓晓益

社址:重庆市沙坪坝区大学城西路 21 号

邮编:401331

电话:(023) 88617183 88617185(中小学)

传真:(023) 88617186 88617166

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn(营销中心)

全国新华书店经销

重庆川外印务有限公司印刷

*

开本:787×1092 1/16 印张:22 字数:407 千

2012年6月第1版 2012年6月第1次印刷

ISBN 978-7-5624-6765-6 定价:39.00 元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换
版权所有,请勿擅自翻印和用本书
制作各类出版物及配套用书,违者必究

总 序

在八十余年办学历程中,重大人不能淡忘 2002 年 6 月 16 日。在这一天,重庆大学法学院经过两年艰辛筹备后恢复重生!自这一天,一经站立的她就迈开了坚实的步伐,缘由是如此充分:早在 1945 年重庆大学就成立了法学院;新中国成立后,1952 年全国院系调整中,法学院调出成为新建西南政法学院的骨干力量;改革开放后恢复高等法学教育不久,重大在 1983 年即开设了经济法课程;1995 年重大获准法学本科专业招生;1999 年申报新兴的环境资源法硕士点……

筚路蓝缕,玉汝于成。法学院师生严谨治学,直面挑战,坚韧奋斗,创造了不同凡响的“重大法学现象”,孕育形成了独具特色优势的学科领域与研究方向。2005 年法学院获批环境与资源保护法学博士授权点,并取得法学一级学科硕士点;2006 年“西部环境资源法制研究中心”核准为重庆市人文社科重点基地;2007 年获法律硕士专业学位授权;2008 年单独立项进入国家“211”工程;2009 年建成法学一级学科博士后流动站,法学本科专业成为重庆市高校特色专业;2010 年重庆大学法学学科成为“985”工程建设学科;2011 年建成法学一级学科博士学位授权点,法学一级学科被评定为重庆市重点学科。从教学科研的持续跋涉中一路走来,重大法学院正在踏实执著地积累并展现其学术研究的活力与创造力。

“等闲识得东风面,万紫千红总是春。”在法学院恢复设立十周年之际,我们谨向学界和社会有识之士呈上“重大法学文库”。它既是重庆大学法学研究的当前成果集萃,也是对恢复建院十周年院庆的厚重献礼。其中的著述,或为追踪民主法制实务的研判,或为参与国家立法起草的感悟,或为创新法学理论的辨析,或为对法制历史传统的厘清,皆是从法律实践的不同层面和法学理论的不同视角,为实施依法治国方略而求是探理、评析献策。文库是法学院师生呕心沥血、笔耕不辍的结晶,系统呈现了重大法律人思索拓新的积淀,昭示着重大法律人立志前行的期许,承载着重大法律人投身中国民主法制建设的信念。

我们心存感激。因为“重大法学文库”的编辑出版,离不开学界前辈的关心提携,受惠于学界同行的真诚相助,得到了重庆大学出版社的鼎力支持。感恩的同时

还望得到评判、指正和扶持。

我们寄予期盼。因为建设社会主义法治国家的伟大实践,正是砥砺催生法学新思想新理论的沃土和摇篮。“重大法学文库”提供了这一学术交流平台,给观念以碰撞,给思想以提炼,给治学以启迪,给价值以升华,期望能从中持续产生有益的理论创新和实践昭示。

愿“重大法学文库”与法学院成长同行,越走越好。

愿重大法律人为中国的法治昌明和社会进步,奉献更多。

陈德敏

2012 年 5 月

前 言

资源、环境与发展是一个相互联系、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。20 世纪中后期,随着全球范围内环境危机与资源安全问题的恶化,推进可持续发展战略已经成为世界各国的共识。环境资源法学作为探索环境法治建设与人类文明进步拓展的理论系统,是基于人们节约资源、保护环境的现实需求而产生并迅速发展的。在中国致力于建设资源节约型、环境友好型社会,走向生态文明的时代进程中,环境资源法学理论体系发挥着不可替代的作用。

作者自 20 世纪 80 年代就开始关注我国环境资源法学的发展,积极参与国家和地方的立法活动,致力于我国环境资源法学基础理论、制度创新及相关政策的研究。20 余年来,一直坚持理论研究为法治实践服务的基本思路,一方面力求为生态环境保护和资源综合利用的法制建设提供智识支持,另一方面力图开拓出一条以资源综合利用为中心的环境资源问题破解的宏观法治路径。

自 1989 年起,作者受原国家计委资源司的委托开始进行《资源综合利用法》的立法可行性研究工作。1992 年初,受聘担任《资源综合利用法》起草小组副组长,正式开始有关资源综合利用立法的起草工作;经过大量的调研,全面征求意见,九易其稿,1996 年形成《资源综合利用法》(送审稿)报送国务院审核。2000 年,被原国家经贸委聘为《中华人民共和国清洁生产促进法》起草专家组成员,参与了立法研究的主要论证工作。同年,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。2005 年,受全国人大环资委、国家发展和改革委员会的委托,参与了《中华人民共和国循环经济法》专家意见稿的前期研究和起草工作,作为负责人全面参与了相关调研活动和文本的撰稿。按照全国人大的安排,执笔起草并于 2007 年形成了《循环经济法(草案建议稿)》重庆大学版本。2010 年,承担了国家发展和改革委员会委托项目《资源型城市可持续发展立法总体思路研究》,主持开展《资源型城市可持续发展条例》立法研究。

多年来,作者不断思考和探索环境资源法学前沿问题,在国内率先开展了资源综合利用法、循环经济法、资源安全法律保障、节约型社会法律保障等环境资源法学的开拓性研究。自20世纪80年代以来,持续关注资源综合利用方面的法律研究,形成了一系列关于资源综合利用的研究成果。2002年5月,在北京召开的“国际环境保护大会”上,第一次提出了“循环经济的核心是资源循环利用”的学术观点。率先对我国资源安全法律保障体系进行了研究,全面阐述了资源安全法律保障的基本理论体系,拓展了环境资源法学的研究领域。自2003年开始,在国内率先开展了资源节约型社会的法制研究,对节约型社会基本内涵进行了开创性地界定,首次全面系统地阐述了节约型社会的基本内涵架构与特征、法律保障体系与实施路径等。2006年起,立足于我国基本国情,在全面建设小康社会的背景下对我国环境资源立法与实施的主要问题进行前瞻性的研究。作者在研究中所形成的关于资源综合利用、资源安全、资源节约利用等诸多观点以及相关研究成果引起了国家管理部门、立法机关的高度重视,对学术性探讨和研究具有广泛的影响和引导作用。

现在奉献给读者的这部著作,是作者在环境资源法学研究过程中所撰写的部分文稿的结集,其中有些已经以论文形式在期刊中发表。之所以汇集成册,目的是将零散的论文予以整合,将作者思考的精华、研究的进路翔实地呈现在读者面前,使读者对相应领域的研究主题有更完整、更清晰的理解脉络。全书分为三个篇章,从资源综合利用理论及立法研究(上篇)、节约型社会与资源安全法制研究(中篇)、环境资源法学基础理论研究(下篇)三个层面展开:上篇汇集了作者参与资源综合利用立法和循环经济立法的文稿以及相关研究论文8篇,对资源综合利用和循环利用的立法脉络、核心内涵、制度创新等问题进行了诠释和探究;中篇汇集了节约型社会和资源安全法律保障的研究论文11篇,深入分析了节约型社会的基本内涵、法律功能优势,资源安全法律保障体系、执法需求以及与相关法律的配合协调等重要研究主题;下篇汇集了环境资源法学基础理论研究论文14篇,对环境资源法学的范式变革、环境利益、环境权理念、侵权责任、自然资源法完善等问题进行了系统性的分析和理论建构。

本书内容中一些认识和观点的形成,是与我国环境资源法学界前辈和同仁的关心、交流分不开的。本书的研究成果是反思现实、批判现实、观照现实的结果,基于全局和整体的视角对环境资源法学理论框架与制度结构进行创新和研究。当然,受本人法学理论水平与实践经验的局限,书中的错误与疏漏必然在所难免,期盼法学界同仁与读者给予批评指正。

陈德敏

2012年3月28日

目录 *contents*

上篇 资源综合利用理论及立法研究

《资源综合利用法》立法起草情况及立法中的几个基本问题	6
《资源综合利用法》立法论证与内容框架研究	17
加快资源综合利用立法 保障社会经济可持续发展	23
我国资源综合利用的技术政策和法制环境研究	27
循环经济的核心内涵是资源循环利用	
——兼论循环经济概念的科学运用	35
我国循环经济立法若干问题研究	42
循环经济理性下的资源安全制度创新研究	55
附件:《中华人民共和国循环经济法》专家意见稿(重庆大学 版本)	65

中篇 节约型社会与资源安全法制研究

节约型社会基本内涵的初步研究	92
资源节约型社会建设的法律功能优势	102
我国节能减排中的公众参与机制研究	113
资源禀赋、地区差异与法律控制	
——地区差异条件下能矿资源安全的社会学基本分析框架	122
资源全球化对我国资源安全的冲击及其法律保护	132
国家资源安全法律保障体系的宏观构想	138

中国资源安全法律保障与现行关联法律配合协调的现实性	147
中国水资源安全法律保障初步研究	154
天然气资源现状、安全保障与法律调控	162
共性与个性:中国资源安全执法的展开	170
法治视野中的矿产资源规划研究	176

下篇 环境资源法学基础理论研究

环境法学研究范式变革的基础与导向	192
环境利益分配:环境法学的规范性关怀	
——环境利益分配与公民社会基础的法学辩证	205
环境权理念:从“人与自然和谐发展”的视角审视	217
经济学语境下的环境侵权责任归责原则分析	224
论我国环境公益诉讼的原告资格	235
环境审判专门化的分析与展望	
——以我国环保法庭模式为切入点	246
论环境犯罪的伦理特征及其刑法控制基础	254
主体利益调整与流域生态补偿机制	
——省际协调的决策模式与法规范基础	264
论自然保护区法律中的利益协调	275
论生态文明视阈下中国自然资源法的完善	283
关于《物权法》中水资源权属制度合理性的评介	295
中国土壤污染现状与法律责任解读	303
论《矿产资源法》制度重构的模式选择与具体路向	311
中国防治荒漠化的法律应对	
——来自 UNCCD 的启示	321

参考文献	330
------------	-----

上篇 资源综合利用理论及立法研究

《资源综合利用法》立法起草情况及立法中的几个基本问题
《资源综合利用法》立法论证与内容框架研究
加快资源综合利用立法 保障社会经济可持续发展
我国资源综合利用的技术政策和法制环境研究
循环经济的核心内涵是资源循环利用
——兼论循环经济概念的科学运用
我国循环经济立法若干问题研究
循环经济理性下的资源安全制度创新研究
附件：《中华人民共和国循环经济法》专家意见稿（重庆大学版本）

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、影响的自然—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源的源泉,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。

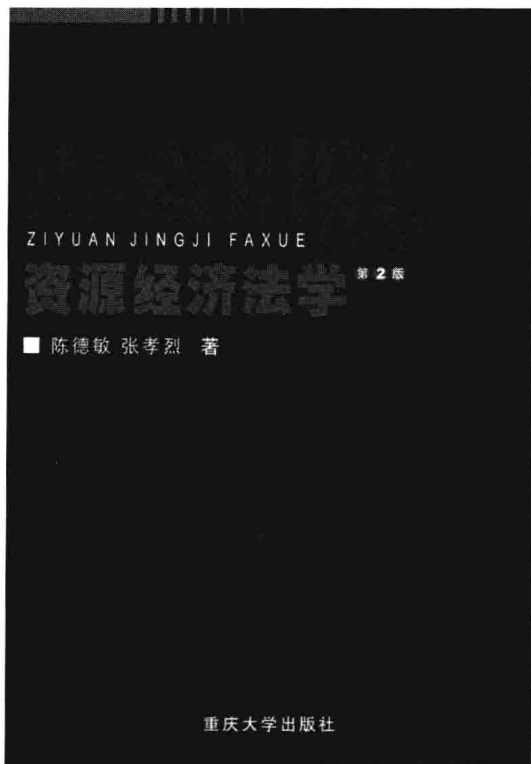
从我国的基本国情看,我国人口众多,资源相对短缺,而生产过程中资源破坏和浪费的现象十分严重。人口快速增长与经济高速发展,加大了对资源的开发利用强度和负荷压力,导致发展与资源供需的矛盾日趋突出。保障资源的合理利用和可持续利用,已成为我国实现社会主义现代化建设和可持续发展战略的关键性环节。为此,必须加强资源经济立法,用法律加强对资源经济活动的宏观调控和监督管理,保障资源的依法合理利用和可持续利用。开展以研究资源经济法律为对象的资源经济法学的工作,可以促进资源经济立法和法制建设,把资源经济活动引入社会主义法制轨道,为资源的合理利用和可持续利用提供可靠的法律保障条件。

1998年,作者的《资源经济法学》(第1版)出版,这是当时我国学术界第一部专门研究资源及其综合利用的立法实践的法学专著。该书出版后,得到了全国人大环境与资源保护委员会原主任委员曲格平教授的书面评价和学术界同仁的关注,收到了来自各方面的建议,得到了他们的鼓励。近年来,在科学发展观的指导下,国家倡导发展循环经济和建立资源节约型社会,而该书的基本理论与目前形势和国家政策意向基本吻合,提出的问题和研讨对策,仍具有理论意义和现实意义。正是顺应了我国经济与社会发展的战略性需求,资源经济法学理论与实务受到越来越多的重视。

作者当时提出的资源经济的概念,实质是指对资源的经济性使用和对资源保护与综合利用理论的凝练,蕴含着保护、节约、合理利用与循环利用的深刻含义。提出的初衷是针对我国改革开放以来经济高速增长所面临的物质资源短缺、生态环境恶化而产生的越来越大的压力和挑战,采用市场经济手段和国家强制力的法律手段来解决面临的环境资源问题,展开系统的跨学科的理论研究和提出政策咨询。资源经济法学正是以资源保护和综合利用中涉及的各种行为为规制对象,强调资源保护与综合利用并重,更加突出运用法律手段调整和保障资源的合理利用、节约使用和循环利用,促进我国经济的可持续发展。

正是基于此,作者并未因《资源经济法学》(第1版)的出版而有所懈怠,而是

随着我国经济与社会迅速发展的需要,进行了更多更深入的资源保护与综合利用的理论探索、资源经济法学的理论研究和参与实际立法工作。这些工作及其成果既深化了作者在资源保护与综合利用方面的理论研究,也揭示了只有通过法律规制与政策保障才能切实保证我国资源保护与综合利用工作的开展,并最终改变资源耗竭型的增长模式,建立适合中国国情的资源节约型社会。因此,不少同仁鼓励作者将本书修订再版,既能将这些成果反映出来为社会实践提供理论参考,同时也能求教于各位学术界同仁,拓展和活跃该领域的学术研究和交流。2005年,《资源经济法学》(第2版)出版。该书承袭了第1版内容丰富而系统、论证充分、理论性与实用性强等特点,提出了一些新的观点和新的理论概括,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。



《资源经济法学》(第2版)封面

全书共分十章:第一章,资源经济法学的基本理论(主要阐释:资源经济法的概念、资源经济法的调整对象、资源经济法的基本原则、资源经济法律关系、资源经济法规体系、资源经济法的特点等);第二章,资源经济立法的理论与实践基础(主要阐释:资源的概念特征和职能作用、资源的构成、能源的构成、资源与人口环境和发

展的关系、资源概况与问题及其对策措施等);第三章,资源经济法的产生和发展(主要阐释:资源经济法的产生、国外资源经济立法概况、中国资源经济立法概况、国际资源经济立法概况等);第四章,自然资源法律制度(主要阐释:土地管理法律制度、水资源法律制度、矿产资源法律制度、森林资源法律制度、草原资源法律制度、渔业资源法律制度、野生动植物资源法律制度、自然保护区法律制度等);第五章,废弃物和废旧物资资源化法律制度(主要阐释:物质资源的再生性与再生资源、废弃物资源化法律制度、废旧物资再生资源化法律制度等);第六章,资源综合利用立法(主要阐释:资源的综合利用、资源综合利用立法概况、我国制定《资源综合利用法》的必要性和紧迫性、我国制定《资源综合利用法》的可行性、《资源综合利用法》立法起草情况及立法中的几个基本问题等);第七章,《资源综合利用法》的体例结构和规范内容(主要阐释:《资源综合利用法》的体例结构、《资源综合利用法》的总则、资源综合利用的管理体制与管理体制、经济建设中的资源综合利用、生产过程中物料和废弃物的系统合理利用、废旧物资的回收再生利用、法律责任和附则等);第八章,《资源综合利用条例》的体例与内容(主要阐释:制定《资源综合利用条例》的必要性和紧迫性、制定《资源综合利用条例》的可行性、《资源综合利用条例》的立法起草情况、《资源综合利用条例》的体例结构、《资源综合利用条例》的总则、《资源综合利用条例》中的管理与监督制度、自然资源开发中的合理利用、生产过程中物料和废弃物的综合利用、消费过程中的再生资源回收利用、资源综合利用技术进步、鼓励与扶持制度、法律责任和附则等);第九章,资源经济法律责任(主要阐释:资源经济法律责任制度概述、资源经济法律责任制度的特征、资源经济法律责任制度的构成要件、资源经济违法行为的行政责任、资源经济损害行为的经济责任、资源经济犯罪行为的刑事责任等);第十章,资源经济法的实施(主要阐释:资源经济法制建设、资源经济行政执法、资源经济司法等)。

进入2000年以来,循环经济开始为实业界和学术界所关注,开始被纳入国家政策和发展规划之中。循环经济是从资源综合利用与生态环境保护实践中提出的新认识,但其一经提出,就被扩展到从经济运行宏观层面即社会再生产层面来概括,以更深入全面的角度推进经济与资源、环境的结合,同时对经济提出了循环、节约、洁净的要求。2002年5月,在北京召开的“国际环境保护大会”上,作者第一次提出了“循环经济的核心内涵是资源综合利用”的学术观点,这一学术观点为国家管理层所采纳。循环经济的中心含义是“循环”,强调资源在利用过程中的循环,其目的是既实现环境友好,也保护了经济的良性循环与发展。“循环”的直义不是指经济循环,而是指经济赖以存在的物质基础——资源在国民经济再生产体系中各个环节的不断循环利用(包括消费与使用)。资源循环利用是指:自然资源的合

理开发;能源原材料在生产加工过程中通过适当的先进技术尽量将其加工为环境友好的产品并且实现现场回用(不断回用);在流通和消费过程中的最终产品的理性消费;最后又回到生产加工过程中的资源回用——实现以上环节的反复循环。需要指出的是我们应当有两个基本认识:一是,资源短缺和市场需求是资源综合利用的根本引导力量;二是,资源循环利用的根本推动力是科技进步。每当新技术出现总会开拓出新的资源领域及新的使用方式,推动资源综合利用不断向广度和深度进军。因此,着力于科学技术的创新和实际应用,是加强资源综合利用的关键环节。

本篇汇集了作者关于资源综合利用、循环经济立法及理论研究的最重要成果,《资源综合利用法》立法起草情况、立法论证与内容框架、技术政策和法制环境研究以及循环经济的核心内涵、循环经济立法、循环经济理性问题的探讨,完整而清晰地反映了作者自20世纪80年代以来关于这一领域的学术观点,结集成册,希望能引起读者的共鸣。

《资源综合利用率》立法起草情况及立法中的几个基本问题

一、《资源综合利用率》立法起草情况

为了适应社会主义现代化建设需要,把我国资源综合利用工作尽快地纳入社会主义法制轨道,国家计委领导同志在 1988 年召开的第三次全国资源综合利用工作会议上提出:要着手制定《中华人民共和国资源综合利用率》。同年发布的《1989—2000 年全国资源综合利用发展纲要》提出:要研究制定相应的政策、法规、条例,使资源综合利用逐步走上法制轨道。有关资源综合利用工作的负责同志也指出:资源综合利用的根本措施是立法,要靠法制来鼓励促进资源综合利用,限制资源浪费;美国、法国等西方国家都有自己的资源综合利用法规,现在我们也应及时着手制定《中华人民共和国资源综合利用率》,使资源综合利用沿着法制轨道健康发展。

(一)《资源综合利用率》立法的可行性研究

1990 年初,原国家计委资源司经过调查研究,决定把“《中华人民共和国资源综合利用率》(以下简称《资源综合利用率》)立法的可行性研究”课题,委托重庆大学承担。该校为此成立的课题组及时在全国范围内开展了对《资源综合利用率》立法的必要性、可行性的专家咨询性调查,广泛征求对课题调查内容的意见。先后发出调查函 300 多封,主要对象是从事资源综合利用实际工作的人员和学术界的有关专家。在返回的意见中绝大多数人认为,制定《资源综合利用率》非常必要,势在必行。其中包括著名科学家钱学森教授对《资源综合利用率》立法工作的关注和支持,并提出一些建议。调查结果表明,制定《资源综合利用率》是企业界、学术界和实际业务工作部门的一致呼吁和要求。与此同时,课题组及时组织开展对《资源综合利用率》立法的必要性、可行性及立法基本思路等专题的研究。1990 年 12 月 29 日,国家计委资源司在北京召开《资源综合利用率》立法专家咨询座谈会,

对本课题阶段性研究成果——课题组写出的“《资源综合利用率》立法可行性研究报告内容要点”,进行了研究和讨论。随后,课题组经过进一步深入调查和研究,正式撰写出“《资源综合利用率》立法可行性研究”的主题报告及《我国资源综合利用概况》《我国资源综合利用实例选编》《国外资源综合利用概况》和《国外资源综合利用法规选编》等调查研究报告。1991年4月20日,原国家计委资源司在北京召开了“《资源综合利用率》立法可行性研究”课题评审会,参会的有国务院环境保护委员会、国务院发展研究中心、国务院法制局、全国人大的财经委员会和法制工作委员会、中国科学院化冶所、中国地质科学研究院、中国社会科学院法研所、中国政法大学、北京大学等单位。包括有学部委员、研究员、教授、高级工程师、高级经济师在内的专家学者以及实际工作者参加。会议对本课题研究成果给予了较高评价,认为它具有开创性和适用性,处于国内领先水平。与会者一致认为,国家计委从本国国情出发,组织制定《资源综合利用率》不仅必要,而且可行。建议加快立法步伐,促使早日出台。

(二)《资源综合利用率》的立法起草工作

1991年5月,原国家计委资源司根据“《资源综合利用率》可行性研究报告”的评审结论,及时提出转入“《资源综合利用率》立法大纲”研究工作。课题组在原立法可行性研究报告中提出的立法基本思路的基础上,经研究写出本法立法大纲初拟稿第一稿,并在全国范围内广泛征询意见。向各工业部委、各省原计经委、各计划单列市人民政府及矿产、冶金、能源、化工、建材、轻工、建筑、物资、商业等重点企业发出征询意见函,在回函中对“《资源综合利用率》立法大纲”的指导原则、管理体制、目标责任制、优惠政策、论证评价制度、考核制度、科技工作等方面,提出了许多有建设性的意见和建议。1991年8月,课题组在原国家计委资源司召开的全国资源综合利用试点城市工作座谈会上,又进一步直接听取了与会人员对《资源综合利用率》立法工作的意见。经过深入认真的研究,课题组撰写完成了“《中华人民共和国资源综合利用率》立法大纲初拟稿”以及“立法大纲起草说明”“立法研究调查概述”等三份研究材料。国家计委资源司于1991年10月29日,在北京召开了“《资源综合利用率》立法大纲”研讨会,国内一些有关知名专家、学者和长期从事资源综合利用工作具有相当实践经验的管理部门领导、高级工程技术人员,以及法学方面的专家共40余人参加,对“《资源综合利用率》立法大纲初拟稿”拟定的体例结构和主要内容,基本上给予了肯定并提出许多修改和补充的意见。

1992年1月,原国务院副总理兼国家计委主任邹家华在部署原国家计委1992

年度工作时,把《资源综合利用法》立法列为国家计委加强法制建设的重点工作之一,要求抓好本法立法起草工作。同年2月,国家计委办公厅发文宣布正式成立《中华人民共和国资源综合利用法》起草小组,由原国家计委、国务院生产办公室、能源部、冶金部、轻工部、化工部、国家建材局、地质矿产部、物资部、商业部、有色金属总公司和重庆大学专题研究课题组等的有关人员,共19人组成;并聘请了从事这方面工作具有丰富实践经验和较高学术水平的有关领导、专家、学者担任立法顾问和组成专家咨询组,分别担任本法立法稿的起草、研讨、论证、评议、修改、咨询和宣传等工作。

1992年5月,《资源综合利用法》立法起草小组召开第一次工作会议,对重庆大学课题组起草的《资源综合利用法》(讨论第一稿)及其起草说明报告的主要内容进行认真研究讨论,提出了80余条意见。会后,课题组经研究修改写出了“讨论第二稿”。同年9月,召开立法起草小组第二次工作会议,对“讨论第二稿”进行了逐条研究讨论,提出了120余条修改、调整、补充意见。会后,课题组根据会议提出的修改意见和汇总各方面专家的意见,以及在立法案例调查中收集到的对立法内容的建议,进行了反复认真的研究和全面修改,写成了《资源综合利用法》(讨论第三稿)及其起草说明报告。该稿比第一、二稿减少了一章,条文由76条压缩为53条,对绝大部分条款作了不同程度的修改。同年12月,国家计委正式发文,将“讨论第三稿”及其起草说明报告印发给各省、自治区、直辖市及计划单列市计委(计经委)及国务院有关部委和部分有关专家、学者,征求意见。共计有27个国务院部委,18个省、自治区、直辖市及计划单列市原计委(计经委)和部分专家、学者回函50余份,反映了众多行业 and 地区的看法、意见和建议,计有230余条,具有相当广泛的代表性。大多数意见对“讨论第三稿”予以基本肯定。如有的认为,在我们这样一个资源相对短缺的大国,制定一部《资源综合利用法》,规范人们在资源综合利用中的行为,对合理利用和保护资源是很必要的。有的认为,由于社会主义市场经济发展较快,资源综合利用工作如何适应新形势下的市场经济,要从资源的开发利用、节约、回收与再生利用等方面,为社会提供更多的资源,促进国民经济持续稳定协调发展,这就非常需要制定《资源综合利用法》,用以正确调整资源综合利用关系,希望尽快颁布施行。有的从理论高度肯定《资源综合利用法》立法稿,认为第三稿比前两稿更加完善,指导思想更加明确,是从生态经济学总体,以多次、循环、再生、高效利用资源的原理为依据,按照国情,提出综合利用资源为基本国策。体现了我国人口、资源、环境与发展相协调适应的战略,符合时代发展趋势,为我国实现持续发展奠定物质基础。表示完全赞同把本法作为归总性资源综合利用基本法加以肯定。在加快改革开放、高效发展经济的情况下,更应依法加强资源管