

综合资源立法是资源可持续利用的法律保证

吴季松

(全国人大环境与资源保护委员会,北京,100805)

摘要 资源的有效保护和永续利用在我国可持续发展战略中占有十分重要的地位。本文分析了我国资源法制建设中存在的问题,阐述了综合资源立法在资源法制建设体系中的意义。

关键词 资源;法制;法律;可持续发展

一、资源问题是实现可持续发展战略的关键性制约因素

人类有史以来的经济发展可以分为三个阶段:劳力经济、资源经济和智力经济。所谓劳力经济就是经济的发展主要取决于劳力资源的占有和配置,农业经济就是这样一个阶段。所谓资源经济就是经济的发展主要取决于自然资源的占有和配置,工业经济就是这样一个阶段。所谓智力经济就是经济的发展主要取决于智力资源的占有和配置,其表现就是科学技术是第一生产力,未来经济就是智力经济。目前世界各国(包括我国)都还处于资源经济的后期,自然资源仍是决定性因素。

当前,由于长期以来人类对自然资源的掠夺性开采和破坏性利用,资源问题已经成为全球性的并且也是我国所面临的“人口、资源和环境”三大问题之一。根据联合国一系列组织的报告说明,人类正面临着全球性的水、森林和能源等主要资源危机。

困扰我国经济发展的“人口、资源和环境”中,人口问题的表现主要是资源的承载能力,环境问题的表现主要是过度消耗资源并大量排放污染物。因此,资源的有效保护和永续利用在我国经济可持续发展中占有十分重要的地位。资源合理利用问题已经成为可持续发展战略能否实现的关键性因素,这不能不引起关注。

二、我国资源法制建设存在的问题

改革开放以来,我国资源法制建设取得了实质性的进展。已经制定了一系列主要资源及其利用和保护的法律,并相继出台了若干修正案,有些正在准备修改之中。此外,一批重要的资源立法工作也已着手准备。与此同时,地方人大资源立法的步伐也进一步加快,一些各具特色的地方性法规陆续出台,对推动地方资源管理与保护工作起到了重要促进作用。

但就整体而言,我国资源法制建设起步比较晚,直到党的十一届三中全会之后才正式地逐

收稿日期:1997-06-29

作者简介:吴季松,教授,博士,中国矿业协会副会长。

步展开,并且基本上都是适应改革开放在每个时期形势的需要的。各个资源法律、法规都具体地带有旧体制的或新旧体制交替的过渡性阶段特征。用面向 21 世纪的眼光和实现两个根本转变、实施跨世纪宏伟工程的要求来分析,当前的资源法制建设工作尚存在着一些实际问题。

一是资源法律尚不完备。有些资源尚没有完善的法律,甚至没有,严重滞后于社会和经济的发展。

二是现行法律也有局部混乱的情况。在各种不同资源法律、法规之间往往彼此界限不清。因此,不同法律条文难免出现不尽一致的情况。

三是资源立法缺乏“成龙配套”的系统性。在资源立法乃至整个资源法制建设过程中,出现比较零散、随机性大的情况。既没有综合资源立法,也缺乏对各种资源本体管理、产业开发、消费与消耗等不同层次的系统立法规划。

四是资源法律的执行情况更加不容乐观。执法中的严重问题除了社会法律意识淡薄外,根本的原因在体制问题上。由于体制上存在的各部门职能交叉、重迭、缺位等现象,导致一些条文无法明晰化,一些明确的条文在执行中又可能存在推诿与扯皮现象;具体实施过程中受各种局部利益矛盾的影响而困难较多;有时法律规范的对象往往是执法监督者,监督与被监督的关系也不清楚。

五是许多条文的规定过于原则,难以操作。多数资源法律内容上明显地缺乏市场机制与经济约束手段,缺乏明确的刑事处罚规定,需要及时地充实和修改。

三、加快综合资源立法是资源法制建设的重要环节

社会主义市场经济实际上是法制经济,它是以市场为基础,以法律为手段,规范和引导人们的经济行为,从而得以合理地调配资源,发挥最佳经济效益。社会主义市场经济对资源法制建设提出了客观而迫切的要求。资源综合利用也只在资源法制建设得到完善的基础上才能得以顺利进行,当前亟待加快资源综合立法。

当前,加速资源法制建设存在很好的机遇和条件。一是可持续发展战略的制订、跨世纪宏伟目标的确定,为加紧资源立法提出了新的要求。二是两个根本转变为资源管理体制化带来了新的机遇。市场经济要求加强民主法制建设。三是“科教兴国”战略的实施特别是高新科技产业化浪潮的到来,为资源合理开发利用和保护工作开辟了新的前景,从而也为资源法制建设增添了新的内容。而综合性的《资源法》是整个资源法制建设的关键。

综合自然资源法的立法目的在于长期有效的管理自然资源,使自然资源能够持续利用。在此过程中,很重要的是要进一步加强资源立法的系统规划,从自然资源的系统来考虑各种自然资源之间的相互关系,使各种资源科学配置,在节约保护的基础上合理开发,综合利用,从而为资源的可持续利用打下坚实的法律基础。

目前,多数发达国家都已制定了几部涵盖面较广的资源法,加拿大、荷兰和新西兰已有综合资源法。发展中国家也在加快有关立法步伐,肯尼亚已在世界银行支持下完成了综合自然资源法,等待议会批准,印度在联合国开发计划署支持下,进行综合资源立法研究已有三年。

国内外形势表明,加强资源综合立法已是当务之急,早抓早主动,晚抓更被动,不抓不能动。

(编辑:徐天祥)

COMPREHENSIVE LEGISLATION OF RESOURCES: A LEGAL GUARANTEE FOR SUSTAINABLE UTILIZATION OF RESOURCES

Wu Jisong

(Committee of Environment and Resources Conservation, National People's Congress, Beijing 100805)

Abstract Effective protection and sustainable utilization of resources are of great significance in the sustainable development of our country. This paper analyses the problems in legal system construction of our country, and expounds the significance of comprehensive legislation on resources in the construction of legal system on resources.

Key Words resources; legal system; law; sustainable development

1994-2009 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

最近国际能源机构公布 1995 年世界 SO₂ 主要国家排放量

国家	二氧化碳排放量 (百万吨)	人口 (百万)	人均排放量 (吨/人)	百分比 (%)
美国	5 228.52	263.06	19.88	23.7
中国	3 006.77	1 200.24	2.51	13.6
俄罗斯	1 547.89	148.20	10.44	7.0
日本	1 150.94	125.57	9.17	5.2
德国	884.41	81.66	10.83	4.0
印度	803.00	929.36	0.86	3.6
英国	564.84	58.61	9.64	2.6
加拿大	470.80	29.61	15.90	
乌克兰	430.62	51.55	8.35	2.0
意大利	423.82	57.27	7.40	1.9
法国	362.02	58.14	6.23	1.6
韩国	353.10	44.85	7.87	1.6
波兰	336.11	38.61	8.71	1.5
墨西哥	327.56	94.78	3.46	1.5
南非	320.88	41.46	7.74	1.5
巴西	287.48	159.22	1.81	1.3
澳大利亚	285.99	18.05	15.84	1.3
西班牙	246.98	39.21	6.30	1.1
伊朗	232.99	64.12	3.63	1.1
沙特阿拉伯	227.06	18.98	11.96	1.0
印度尼西亚	227.04	193.28	1.17	1.0
哈萨克斯坦	185.58	16.61	11.17	0.8
荷兰	178.83	15.45	11.57	0.8
土耳其	160.50	61.64	2.60	0.7

(徐庚 摘)