

建设资源节约型环境友好型社会中 自然资源纠纷解决机制研究

邓 禾

(西南政法大学,重庆 400031)

摘要:因自然资源的取得、使用和流转引发的纠纷随着经济发展不断增多,一个理性的社会应当有多种纠纷解决途径,为纠纷主体选择适宜的解决方式提供保障。本文通过探究自然资源纠纷的内涵,从自行解决方式、行政解决方式、司法解决方式等三个方面,对中国资源纠纷解决机制的立法现状、存在问题、完善建议进行了阐述,以期寻找有中国特色的资源纠纷解决制度设计,提高资源纠纷的解决效率。

关键词:资源纠纷;纠纷解决机制;自行解决;行政解决;司法解决

中图分类号: D912.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-5831(2007)01-0102-06

一、自然资源纠纷的特点及其成因

(一)自然资源纠纷的特点

自然资源纠纷(以下简称资源纠纷)是指在自然资源权属不明确或者受到侵害以及遭到污染破坏的情况下,纠纷当事人在产权划分、责任归属、赔偿范围、方式、法律责任承担等方面发生的矛盾和冲突,表现为三种形式:资源权属纠纷、资源侵权纠纷和资源损害纠纷。资源权属纠纷是指因资源所有权、使用权权属界限不明确引发的纠纷;资源侵权纠纷是指一方当事人侵犯另一方当事人资源所有权或者使用权引发的纠纷;资源损害纠纷是指因资源的污染破坏引发的纠纷,其实质就是环境污染纠纷。

资源纠纷不同于环境纠纷。环境纠纷主要是指因环境污染和环境破坏造成的,在环境违法者与环境受害者之间因责任归属、赔偿范围 and 法律责任承担而发生的争议和出现的矛盾。^[1]资源纠纷在一定程度上可以表现为环境纠纷,即资源损害纠纷。但是,资源纠纷除了损害纠纷外,还涉及到资源权属纠纷和资源侵权纠纷;而环境纠纷除了部分地表现为资源损害纠纷外,还有诸如大气污染纠纷、噪声污染纠纷、电磁辐射纠纷等非资源类纠纷。

资源纠纷也不同于一般的民事纠纷。一般的民事纠纷是私权纠纷,是平等主体之间发生的以民事权益、义务或民事责任为内容的法律纠纷。^[2]而资源纠纷除了关于资源确权性质的民事纠纷外,还有关于行政机关做出的处罚是否得当的行政纠纷,以及关于资源污染破坏行为是否已触犯国家刑法构成犯罪的刑事纠纷。

与环境纠纷和一般的民事纠纷相比,资源纠纷的特点表现为:第一,综合性。资源纠纷往往由多种原因引发,比如水资源污染纠纷,往往是水环境事务矛盾、水资源事务矛盾、水污染和水资源破坏、水污染事故和水环境破坏事故等多种原因导致的后果。^[3]资源纠纷的综合性还表现为资源纠纷往往是资源民事、行政和刑事纠纷的结合。如水资源污染纠纷,不仅有因水资源污染造成对他人权利侵害的民事赔偿纠纷,还有因致害人的排污行为而受到环境保护行政机关的行政处罚

收稿日期:2006-12-20

基金项目:中国法学会2006重点课题“建设环境友好型资源节约型社会法律保障研究”[CLS(2006)ZD08]

作者简介:邓禾(1968-),女,重庆人,西南政法大学经贸法学院讲师,博士研究生,主要从事环境资源法研究。

引起的行政纠纷,以及因污染后果严重,危及他人人身、财产安全,造成重大损害的刑事纠纷。第二,政府性。资源权属纠纷和资源损害纠纷的解决一般表现为政府行为。如中国各类单项自然资源保护法和环境保护法规定,发生纠纷先由行政主管部门或者环境保护机关调解。调解不成的,由政府做出处理。对处理决定不服的,由法院审理。并且,对于一些跨省、自治区、直辖市的资源纠纷,如水事纠纷、矿事纠纷,法律还规定国务院具有最终处理决定权。第三,处理方式的多元性。中国资源纠纷的处理方式有三种,一是自行处理,包括和解、调解和仲裁;二是行政处理,包括行政调解、行政裁决和行政复议;三是司法处理,包括民事诉讼、行政诉讼和刑事诉讼。其中,行政处理、民事诉讼、行政诉讼是主要的纠纷处理方式。

(二)自然资源纠纷的成因分析

第一,资源短缺。这是产生资源纠纷的基础。导致资源短缺的原因很多,如人口的增长、资源消耗总量的增加等加剧了自然资源的紧缺状态。在资源总量趋于减少的情况下,为争夺有限的资源,必然会不断引发资源纠纷。如水资源短缺引发水事纠纷,小到农户与农户之间因农田灌溉发生的用水纠纷,大到行政区与行政区之间因水资源分配、调拨、利用发生的水事纠纷,皆是围绕有限的水资源使用量而发生的。

第二,资源权属不明确。一是权属主体不明确,如两名或者两名以上的当事人均声称某一块土地的使用权归属自己;二是权属客体不明确,如两名或者两名以上享有采矿权的主体关于矿区范围的争议。权属客体的争议内容为确认资源权属所指向的对象或者划定各自的资源权属所指向对象的范围。^[4]无论哪一种情况的权属不明确,都可能产生资源纠纷。而且一种资源的权属不明,还可能产生另一种资源纠纷,如因土地权属体系不明确,就可能产生森林资源纠纷等。所以,分清权属、明晰产权,是减少资源纠纷的一个有效途径。

第三,管理权限配置不合理。以矿业权管理为例,《矿产资源法》规定:国务院地质矿产主管部门主管全国矿产资源勘查、开采的监督管理工作。省、自治区、直辖市人民政府地质矿产主管部门主管本行政区域内矿产资源勘查、开采的监督管理工作。而《矿产资源法》又规定:开采石油、天然气、放射性矿产等特定矿种的,可以由国务院授权的有关主管部门审批,并颁发采矿许可证。这样,该法又限制了地质矿产主管部门的矿业权管理权限,实践中导致了部门之间的管理冲突。又如《水法》规定:在行洪、排涝河道和航道范围内开采砂石、砂金,必须报经河道主管部门批准,涉及航道的,由河道主管部门会同航道主管部门批准。而矿石、沙金属于矿产资源,按照《矿产资源法》规定,地质矿产部门也可以进行管理。实践中两个部门管理冲突不断,地质矿产部门认为水利部门降低收费标准吸引沙农,水利部门又指责地质矿产部门发证时不指定地段,造成大堤脚裸露、危及大堤安全等险情。^[5]可见,管理权限配置不

合理,也会引发资源纠纷。

第四,管理方式落后,管理体制不健全。部分资源纠纷是由于国家的资源保护政策与当地居民的生存保障之间存在矛盾造成的。^[6]如在森林资源保护上,国家的森林保护政策与农民的生存保障形成矛盾。据调查,林区农民基本上以烧柴作为日常生活能源,部分村民还在林区内打猎、采集食物等,国家将森林设置为保护区或禁伐区、禁猎区,就会影响当地农民的生存,产生资源保护与生存矛盾的纠纷。又如中国对于土地资源的管理长期以来实行的是管理职权集中于市、县级政府的分级限额审批土地管理方式。由于土地执法监察制度不够严密,执法手段比较软弱,为一些地方政府、单位或者个人变相或者公然违法占用土地提供了可乘之机,直接导致部分土地纠纷的发生。

二、自然资源纠纷解决机制的立法现状及其缺陷

自然资源纠纷解决机制是指缓解、消除自然资源纠纷的制度和方式。中国资源纠纷的解决分为三种类型八种方式,具体分析如下。

(一)自然资源纠纷解决机制的立法现状

1. 自行解决方式

中国对于资源纠纷自行解决方式规定了和解、调解两种形式。和解,主要是纠纷双方依据民间习惯和自行约定,本着充分协商和意思真实表示,达到化解纠纷的目的。资源纠纷解决的调解方式分为两种,即人民调解和行政调解(本文将行政调解作为行政解决资源纠纷的一种方式,但它仍然属于调解的一种表现形式)。人民调解是村民委员会和居民委员会下设的人民调解委员会对资源纠纷的调解;行政调解是行政机关在行使职权时附带地解决纠纷,比如土地资源管理部门在就土地权属争议做出行政处理决定前,可以先就争议进行调解。中国资源纠纷的解决没有规定仲裁方式,对于发挥仲裁裁决优势,提高资源纠纷解决效率,不能不说是一大缺陷。

2. 行政解决方式

中国资源纠纷的行政解决包括行政调解、行政处理、行政复议三种形式,是解决资源纠纷的主要形式。在跨行政区域的水事纠纷、矿产资源纠纷解决中,资源纠纷的行政裁决作为最终裁决而存在;在土地资源、森林资源、草原资源、渔业资源等权属纠纷中,资源纠纷的行政处理作为司法解决的前置程序而存在。

(1)行政调解。从事资源纠纷行政调解的行政主管部门包括解决资源权属争议的各资源监督管理部门和解决资源污染、破坏争议的环境保护管理部门。行政调解是行政主体以中间身份进行的调解,必须在纠纷双方当事人自愿的基础上进行。资源行政调解的主要对象是资源侵权纠纷,也包括资源权属纠纷。原则上对资源行政案件不作调解。对于涉及行政赔偿或补偿案件在赔偿或补偿金额上的纠纷,以法律明确规定为准。行政调解是诉讼外调解,这种调解不是诉讼的必经程序,不得以纠纷正在调解为理由剥夺当事人的诉权。如个人之间,个人与

单位之间因水资源破坏发生纠纷,请求水行政主管部门调解,如对调解不服的,只能以原纠纷当事人为被告提起民事诉讼,而不能以行政机关为被告提起行政诉讼。^[7]行政调解达成一致意见,可以制作调解协议书。行政调解协议书一般不具有法律强制力,只能依靠双方当事人的自觉履行实现。

(2)行政处理。根据中国各类资源保护法律规定,行政机关在调解资源纠纷案件时,只能对不能达成调解协议的资源权属纠纷做出行政决定,而不能对申请调解的资源侵权纠纷做出行政处理决定。行政机关就资源权属纠纷做出的行政处理决定一般不是终审决定。但由国务院对跨行政区水事纠纷或者矿产资源纠纷做出的行政处理决定,则是终审决定,一般不能申请复议或提起诉讼。行政处理是国家对自然资源管理实行政干预的一种手段。

(3)行政复议。因资源行政纠纷提出行政复议的情况有两种:一是资源行政管理机关对不能达成调解协议的资源权属纠纷做出的行政处理决定;另一种是资源行政管理机关对行为人实施的污染、破坏资源等违法行为给予的行政处罚。行政复议是依当事人申请的行政行为,只有在资源纠纷当事人对行政处理决定不服、行政管理相对人对行政处罚不服时,行政机关才能开始行政复议程序。行政复议不是行政诉讼的必经程序,除法律规定为终局复议的情形外,对行政复议不服的当事人或行政相对人可以向法院提起行政诉讼。因此,行政复议只是解决资源纠纷的主要监督程序,而不是终审程序。

3 司法解决方式

资源纠纷的司法解决就是通过诉讼程序解决资源纠纷。中国解决资源纠纷的诉讼方式主要有两种:一是民事诉讼,二是行政诉讼。当然,对因污染、破坏资源构成犯罪的当事人追究刑事责任适用的刑事诉讼,也是司法解决资源纠纷的一种形式。

(1)民事诉讼。对于资源污染破坏、资源承包经营等资源民事侵权纠纷,都可以采用民事诉讼程序解决。按照中国《民事诉讼法》规定,资源纠纷当事人在案件审理过程中,可以向法院申请调解,法院调解书具有法律效力。法院调解有利于快速、简便、经济地解决资源纠纷,有利于维护双方当事人的友好关系,是一种比较可行的资源纠纷解决方式。

(2)行政诉讼。行政诉讼解决资源纠纷适用《行政诉讼法》的有关规定。可以提起行政诉讼的主体包括资源权属纠纷当事人、做出行政处理决定的行政管理机关和做出行政处罚行为的行政管理机关。行政复议不是行政诉讼的前置程序,对行政机关行政处理决定不服的资源权属纠纷当事人既可以提起行政诉讼,也可以申请行政复议。

(二)对中国自然资源纠纷解决机制的缺陷分析

中国对于资源纠纷的解决没有制定专门的法律,各类资源纠纷的解决方式和程序散见于自然资源保护单行法和《民事诉讼法》、《行政诉讼法》、《行政复议法》、《刑法》等相关法律之中。虽然现有的纠纷解决机制基本上覆盖了可能出现的各种资源纠纷。但是,仍存在一些共通的问题,表现在:

第一,立法不统一。中国资源纠纷解决机制分别规定在各个单项自然资源法中,由于单项自然资源法是各个资源行政主管部门受国家委托制订的,表现出比较明显的部门特征,各种资源纠纷解决机制也就各不相同。如权属纠纷解决机制中,六种资源就有四种方式:水事纠纷是协商—民事诉讼制;矿产纠纷是行政处理—行政诉讼制;林权纠纷是行政处理—民事诉讼制;土地、草原、渔业纠纷是协商—行政处理—民事诉讼制。其实,这样复杂的纠纷解决机制,要实现的目的只有一个,即明确产权,完全可以对权属纠纷解决机制作统一规定。

其二,程序立法缺失。单项自然资源法是实体法而不是程序法,对资源纠纷处理程序的规定比较原则,缺乏可操作性,不同纠纷处理规定之间也缺乏逻辑性、连贯性和统一性。当一种资源权属纠纷同另一种资源权属纠纷交叉时,往往会因权属纠纷处理部门不同、权属纠纷处理方式不同等因素影响纠纷的解决。随着一些新型资源纠纷的出现,国家出台了相应的法律来规范新型纠纷的解决程序。这类法律仍然是以实体法的形式出现,不能很好地解决资源纠纷的程序问题。比如针对农村土地、林地、草地承包经营纠纷,国家出台了承包经营法,然而并没有减少此类纠纷。^[8]中国确实需要考虑资源纠纷解决机制的程序立法问题,以规范纠纷解决程序,提高纠纷解决效率。

其三,实体法内容不全面。现行单项自然资源法对资源纠纷处理的规定,仅针对自然资源所有权、使用权纠纷而设计(水事纠纷除外)。所有权、使用权纠纷包括权属纠纷和侵权纠纷,属于民事纠纷范畴,应该由司法程序解决。就权属纠纷而言,权属的取得需要国家授权或者许可,权属客体的确定需要专业知识,国家考虑到权属纠纷的特殊性,将行政处理置于司法解决之前,实现公权力对私权的有效干预是应该的。不过,国家在考虑权属纠纷的特殊性时却忽视了侵权纠纷的一般性,将侵权纠纷的解决纳入行政处理范围内,这就违背了政府国家与市民社会的对立原则。另外,单项自然资源法没有对资源损害纠纷的解决作规定,即使是2002年10月新修订的水法用专门一章规定了水事纠纷的解决程序,也没有对水污染、水破坏纠纷的处理程序作规定。资源损害纠纷属于环境侵权纠纷范畴,在国家未对环境侵权纠纷的解决做出专门规定以前,从资源纠纷解决的完整性出发,也应考虑资源损害纠纷的程序性设计。

另外,从三类解决方式的角度,中国资源纠纷解决机制存在的问题还呈现出如下特点:

第一,自行解决方式存在“重调解轻仲裁”现象。中国资源纠纷解决机制涉及的调解包括人民调解、行政调解和司法调解,除司法调解外,调解书不具有强制执行力。而仲裁既具备不伤和气、经济、便捷等调解的优势,仲裁决定书又具备与法院判决书一样的强制执行力。仲裁在处理资源纠纷方面的独特优势,已经为国际上非诉讼纠纷解决机制发展的实践所证实。中国正逐步认识到仲裁在解决资源纠纷中

的独特优势,在农村土地承包经营法中,就对土地承包经营中出现的纠纷规定了由农村土地仲裁机构进行仲裁的纠纷解决方式。但是,由于机构建设、人员素质以及缺乏相关配套法规等诸多原因,通过仲裁解决土地承包纠纷的效果还不明显。并且,中国1994年8月通过的《仲裁法》第二条将仲裁范围确定为:平等主体的公民法人和其他组织之间发生的合同纠纷和其他财产权益纠纷。资源损害纠纷是否属于《仲裁法》的适用范围,也是一个值得商榷的问题。充分发挥仲裁在资源纠纷解决方面的作用,还有待于法律法规和相关制度的进一步完善。

第二,行政解决方式存在“重行政、轻效率”现象。中国各个自然资源法对权属纠纷的处理均非常注重行政程序,每一类自然资源权属纠纷的处理都要求经历协商—行政调解—行政决定—行政复议—法院诉讼;协商—行政调解—行政决定—法院诉讼;协商—行政调解—法院诉讼的过程。无论哪一种处理程序,行政调解不可缺少,而法院诉讼则享有最终裁判权(调解成功的除外)。由于自然资源权属的确定有较强的技术性和专业性,国家授权自然资源行政主管部门解决权属纠纷具有现实合理性。问题在于国家并没有赋予行政主管部门对资源权属的最终决定权,无论是行政处理决定还是行政复议决定,纠纷当事人都可以向法院申请撤销。行政机关在经历了行政调解、行政处理决定、行政复议后,仍然不能最终解决纠纷,不能不说是行政资源的浪费。同时,法院被赋予解决资源纠纷的最终决定权,给有限的司法资源增加了负担。事实上,在中国现行资源权属纠纷解决制度中,行政机关在一定程度上只是为司法机关提供专业证据资料,至于证据能否采用,采用多少,皆由法院决定。这样的制度设计显然不利于资源纠纷解决效率的提高。

第三,司法解决方式在审理不服行政处理决定的资源权属纠纷、资源损害纠纷、行政调解不成功的资源侵权纠纷时,司法机关没能对行政机关的行政行为给予足够的关注,增加了纠纷的解决成本。当然,司法机关遵循独立审判原则并无不妥之处,问题在于现行资源纠纷解决机制的制度设计不尽完善,没有考虑到非诉讼解决机制与诉讼解决机制的衔接。另外,司法机关在审理资源损害纠纷这类特殊民事侵权案件时,没有实行与实体法上的特殊法律规范相适应的程序法律规范,如因果关系推定、诉讼主体扩大等,这些不足之处有待进一步完善。

三、完善自然资源纠纷解决机制的思考

中国资源纠纷解决机制的完善可以采取专门立法形式。专门立法有两种选择途径:一是制订专门的资源纠纷解决法,其优点是体系完整、内容全面、法律效力层次高、权威性强;缺点是立法成本高、时间长。二是在制定自然资源基本法时设立专门的纠纷解决程序篇,其优点是立法成本低、时间短,可以与实体篇共同构成完整的自然资源基本法;缺点是在立法体系、内容、法律效力层次和权威性上不如专门法理想。无论采取哪一种方式,都是对资源纠纷解决机制的发展和完善。

同时,在进行专门立法时,应协调好几方面的关系:(1)专门法与单项法之间的协调。专门立法并不意味着用专门法替代单项法,单项法仍然是各资源行政机关解决纠纷的法律依据,但单项法要根据专门法的立法内容做出相应的调整,为专门法内容的完善作补充。(2)效率与公平的关系。效率与公平不是绝对的,并非所有的纠纷处理都要求效率,也并非所有的纠纷处理都要求公平。对于民事纠纷的处理,效率可能比公平更重要,在进行解决机制设计时可以将非诉讼解决纠纷手段作为重点,减少动用司法手段解决纠纷的机会;对于行政纠纷的处理,应坚持公平优先、兼顾效率的原则,将行政解决手段置于司法解决之前,尽可能发挥行政手段纠纷处理成本低、处理程序规范的特点,提高行政纠纷处理效率。(3)权属纠纷与侵权纠纷的关系。权属纠纷与侵权纠纷的解决方式不一样,两者虽然都属于民事纠纷,但权属纠纷的解决涉及更多的政策性和专业性,这类纠纷由实施资源管理职能的行政机关处理比较合适,在解决机制的设计上实行行政处理在先原则有一定的合理性;侵权纠纷则是非常典型的民事纠纷,权属明确、侵害事实清楚、侵害人与被侵害人之间地位平等,只需要解决责任的认定与损害赔偿的承担等问题,这类纠纷由行政机关处理不符合民事纠纷的处理原则,应由司法程序解决;对于特殊侵权纠纷,即资源损害纠纷,考虑到这类纠纷不同于普通侵权纠纷的特点,可以由环境保护机关对纠纷先行处理,开展现场勘验、原因调查、后果分析等一系列工作,这样不仅有助于纠纷的尽快解决,还能为以后的民事诉讼提供可信的专业证据。对于资源损害纠纷,由行政部门先行解决也是可行的。因此,在专门立法时要注意把握权属纠纷与侵权纠纷的关系,分不同类型进行纠纷解决机制设计。

(一)自行解决方式的完善

可借鉴美国的“以替代方式解决纠纷”的方法,完善中国的资源纠纷自行解决方式。美国的“以替代方式解决纠纷”,实际上就是解决纠纷的各种非诉讼方式,包括谈判、和解、调解、小型审判、仲裁、模拟审判等形式。美国运用非诉讼方式解决纠纷的种类很广,包括民事纠纷、行政立法纠纷、行政执法纠纷、行政机关提起或者其他针对行政机关提起的诉讼、与环保局的其他行政活动有关的争议等。1990年,美国通过了《行政纠纷处理法》和《协商立法法》,对有关非诉讼方式解决纠纷的程序做出了规定。在各种非诉讼方式中,调解是运用最为普遍的一种方式。美国拥有上万人的专业调解人队伍和众多独立的专事调解业务的事务所。调解并无固定程序,由调解人主持,并高度依靠调解人的经验、技巧和声望来促成调解的达成。美国的调解特点可以归纳为“程序重于实体、个人技巧重于法律规定”。如果行政机关在非诉讼处理的行政纠纷中作为当事人参加调解,不仅应平等参与,还应雇用局外的专业调解人主持调解,并支付调解人的费用。调解一旦达成协议,即变成“当事人之间的法律”,不允许违反,否则其他当事人可申请法院执行。^[7]

首先,中国应重视调解在资源纠纷解决中的作用,改变立法长期以来比较重视行政调解的现象,逐渐弱化行政调解对资源民事纠纷的处理,充分发挥基层调解组织、民间调解组织的作用。一是重视基层调解组织,尤其是农村基层调解组织的建设;二是成立专业调解事务所,完善第三方调解;三是加强调解、仲裁程序立法,针对不同的资源纠纷,对调解、仲裁程序做出明确规定。其次,应重视仲裁在资源纠纷解决中的运用。随着资源纠纷数量的增加,专业技术性越来越强,建立资源纠纷的仲裁制度十分必要。一是通过修订各单项自然资源法或者进行专门立法,将仲裁作为与民事诉讼并列的纠纷解决方式供当事人选择,以发挥仲裁能够快捷、公正处理资源纠纷的优势;二是尽快建立和完善基层仲裁工作机构,并制定配套的规章制度。

(二)行政解决方式的完善

行政解决方式是中国解决资源纠纷的主要方式。在中国,行政机关解决资源民事纠纷实行行政处理在先原则。无论哪一类型资源纠纷,法律都将资源行政机关和环境保护机关做出行政处理规定为解决纠纷的必经程序。对于权属纠纷,行政机关做出行政处理决定还是纠纷当事人提起民事纠纷的前置程序。从国际上解决民事纠纷机制发展的总体趋势看,行政权力原则上不介入当事人之间私法上的权利义务之争。随着行政职能的扩张,虽然有一些国家的行政机关开始介入民事纠纷的处理,但其作用范围非常有限,仅限于法律明文规定的情形。在一些司法至上的国家,基于私法自治和分权制衡原理,不仅民事纠纷均由司法机关或仲裁机关处理,而且一些行政纠纷也通过司法机关处理,更谈不上由行政机关处理民事纠纷了。^[9]可见,就行政机关解决资源民事纠纷的问题,中国的行政解决方式有必要作进一步的完善。

(1)缩小行政机关解决资源民事纠纷的范围。

中国行政机关解决资源民事纠纷的范围包括资源权属纠纷、资源侵权纠纷和资源损害纠纷。资源权属纠纷由行政机关解决有一定的合理性,自然资源属于国家所有,对资源进行权属管理是行政机关的法定职责,行政机关处理资源权属纠纷是实施其职能的表现。另外,权属纠纷涉及对权属客体范围的确定,由行政机关处理权属纠纷具有技术上的优势。因此,资源权属纠纷应继续实行行政处理在先的解决原则;而资源侵权纠纷是一般民事纠纷,符合民事纠纷的基本特点,这类纠纷不宜继续由行政机关处理,应依据私法自治的原则由司法机关处理;资源损害纠纷,即环境污染、破坏纠纷,属于特殊侵权纠纷,其特殊性在于这类纠纷与污染防治、生态保护、以及不特定多数人的利益密切相关。环境保护机关作为污染防治、生态保护的管理机关,处理因污染、破坏造成的纠纷是其法定职责。因此,这类纠纷也应继续纳入行政机关的处理范围。可见,资源纠纷的处理机制与资源纠纷本身的性质密切相关。资源权属纠纷、资源损害纠纷的性质与行政机关的行政活动相关联,这类纠纷就适合由有关行政机关处理;资源

侵权纠纷的性质与一般侵权纠纷并无两样,基于市民社会与政府分立的事实,原则上不应再由行政机关处理。

(2)重视行政机关处理意见,提高资源纠纷解决效率。前面已经提到行政处理资源纠纷的效率问题。行政机关经过了一系列行政调解、行政处理、行政复议后做出的处理决定和复议决定,对纠纷当事人没有约束力,在司法审理中得不到应有的重视,不能不说是行政资源的巨大浪费,也是司法资源的巨大浪费,这说明我国在资源纠纷解决机制的设计中没有很好地解决行政处理机制与司法处理机制的关系。因此,应通过立法促使行政机关的处理意见在司法处理中得到重视。人民法院应主要审理原行政处理决定的合法性,经审查如果认为原行政处理决定合法,应要求纠纷当事人履行该决定;如果认为原行政决定不合法,再重新做出判决。这种方式将行政救济与司法救济结合起来,可以有效提高解决资源纠纷的效率,节约实施法律救济的社会成本,从而使行政方式处理纠纷与司法方式处理纠纷实现和谐统一。^[10]

(三)司法解决方式的完善

首先需要考虑资源诉讼专门化问题。法律发展的重要实践之一是诉讼实践,资源诉讼的专门化将有助于解决资源纠纷。我国自然资源短缺状况突出,加上资源利用活动的特殊性以及资源纠纷的复杂性,决定了资源诉讼与一般的行政诉讼、民事诉讼存在一定的差异。土地法院、水事法院、矿业法院等专业法院的存在,为资源诉讼的专门化奠定了一定的基础。将自然资源的概念引入诉讼,合并土地、水事、矿业等专业法院,成立资源法院(或者资源环境法院),可以说是水到渠成的发展过程。^[11]

其次需要适用不同于普通诉讼法的程序法规范。以资源损害纠纷为例,我国法学界比较认可的完善司法程序的观点主要有举证责任倒置、诉讼时效延长、因果关系推定、集团诉讼运用等。对于举证责任倒置,司法解释已做出明确规定,由被告负举证责任;对于诉讼时效延长,《环境保护法》第42条亦规定了三年的诉讼时效,因此,法律还需要完善因果关系推定、集团诉讼运用等程序规范:(1)因果关系的推定,主要是解决违法行为和损害后果之间直接因果关系证据难以取得的问题。通过适用病理学旁证、盖然说等推定方法,认定原被告双方因果关系的存在。目前,我国尚未对因果关系推定在法律上予以明确规定,但是我国的资源损害民事审判实践,实际上也采用了因果关系推定原则。因此,通过立法确认因果关系推定在资源损害纠纷诉讼中的运用,可以避免因过分强调直接的因果关系而导致的不可知论,使因果关系的认定成为制裁纠纷致害者和保护纠纷受害者的程序保障。(2)集团诉讼的运用,是一种典型的扩大诉权的诉讼形式。美国最高法院对“集团诉讼”的资格解释为:凡集团中的某成员受污染之害,该集团的其他成员也具有提起“集团诉讼”的资格,他们都可作为原告出庭。有的环境保护团体通过吸收某些对自然资源有权益的人加入,在这

些人的资源权益受到侵害时,该环境保护团体即可获得集团诉讼的起诉权。这种方法被环境保护团体或特殊利益集团作为保护环境、制止不合理开发资源活动的重要手段而广泛采用。我国《民事诉讼法》虽然对集团诉讼做出了规定,但无论是诉讼法还是环境法关于资源损害集团诉讼皆无具体内容。目前,我国的资源损害纠纷诉讼案件,大多是事故受害人针对直接责任人提起的诉讼,资源损害纠纷集团诉讼案件很少。因此,应通过立法明确规定资源损害纠纷中的当事人及其代表、有关行政主管部门、人民政府、有利益关系的环境保护群众组织(包括环境保护非政府组织)都有权就资源损害纠纷提起集团诉讼,使这一损害救济方式发挥应有的效果。

参考文献:

- [1] 肖海军. 环境保护法实例说 [M]. 长沙:湖南人民出版社, 1999: 352
- [2] 邵明. 民事诉讼行为要论 [J]. 中国人民大学学报, 2002 (2): 34.
- [3] 蔡守秋. 论跨行政区的水环境资源纠纷 [J]. 江海学刊, 2002 (4): 33.
- [4] 肖乾刚. 自然资源法 [M]. 北京:法律出版社, 1999: 248
- [5] 虞磊珉. 当前我国矿产资源法律制度的不足与完善 [EB/OL]. [2003 - 5 - 29]. 武汉大学环境法研究所网.
- [6] 武汉大学环境法研究所. 把握时代发展需要, 研究环境资源法律实施机制 [EB/OL]. [2002 - 12 - 10]. 武汉大学环境法研究所网.
- [7] 吕忠梅. 中国环境法调控机制重塑 (下) [EB/OL]. [2004 - 03 - 08]. <http://www.economiclaw.com.cn>
- [8] 程莲. 关于农村土地承包纠纷情况的调查报告 [EB/OL]. [2004 - 04 - 28]. 中国选举与治理网.
- [9] 王明远. 论环境民事纠纷的行政处理 [N]. 中国环境报, 2000 - 08 - 12 (3).
- [10] 蔡守秋. 从我国环保部门处理环境民事纠纷的性质谈高效环境纠纷处理机制的建立 [J]. 中国政法大学学报, 2003 (10): 8
- [11] 姜建初. 论我国自然资源法的几个问题 [EB/OL]. [2002 - 11 - 29]. 吉林大学理论法学研究中心网.

A Study on Dispute Settlement Mechanism of Natural Resources in the Resources-saving and Environmental-friendly Society Construction

DENG He

(Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 400031, China)

Abstract: With the increase of natural resources dispute, the government should make the more measures of dispute settlement to meet the need of dispute parties who choose them. This paper explains the meaning of natural resources dispute, analyzes the legislation condition and present problem of them, and proposes some improvement suggestion to realize the purpose that establishes the efficient dispute settlement mechanism of natural resources in China

Key words: natural resources dispute; dispute settlement mechanism; self - settlement; official settlement; judicial settlement