

**【主持人语】**全面建设小康社会的奋斗目标,是立足于中国的基本国情提出的,是实现现代化建设第三步战略目标承上启下的关键性发展阶段,是实现中华民族伟大复兴的重大战略抉择。中国要全面实现小康社会目标,未来20年的重要任务之一就是解决好环境资源问题。解决环境资源问题的根本出路就在于实现经济增长方式的根本性转变,加快建设资源节约型和环境友好型社会。这些都必须建立在环境资源法律完备、法制健全的基础上。而现实的情形是,中国环境资源法律尚不能适应建设生态文明的要求,环境资源领域的执法机制也不健全。作为教育部人文社科重点基地的重大项目,“全面建设小康社会中的环境资源立法与实施研究”力求探索环境保护立法理论新趋向与新观念,完善和创设资源综合利用、循环与保育的相关法律制度,运用新的立法技术,对环境资源法的体系结构进行新的设计,并从理论与实践上为环境资源法的实施困境寻找解决的对策。这对于推进中国环境资源法学理论研究,落实科学发展观在实践中的运用,从根本上保障全面实现小康社会的实现,都具有重要的学术价值和实践意义。

**【主持人简介】**陈德敏,重庆大学教授,博士生导师,重庆大学可持续发展研究院院长,重庆大学环境与资源保护法学博士点学科带头人,重庆市重点学科环境与资源保护法学学科带头人。2002年美国哈佛大学高级访问学者,1993年起获国务院颁发的专家特殊津贴。兼任中国法学会环境与资源保护法学研究会副会长、重庆市环境资源法学研究会会长、中国法学会法学教育研究会常务理事、中国法学会西部开发法律专业委员会主任委员。在国内率先系统地开展了资源循环利用理论与立法研究、资源安全与资源节约型社会的法律规制研究。已公开发表论文80余篇,出版专著5部,主编、参编教材3部,以第一主研人获教育部二等奖2项,其他省部级二、三等奖6项,作为课题负责人累计承担国家社科基金、国家自然科学基金、国家软科学基金等国家级项目5项,作为课题负责人累计承担各类省部级课题项目30余项。

# 论生态文明视阈下中国自然资源法的完善

陈德敏,梁洋熙

(重庆大学 法学院,重庆 400044)

**摘要:**生态文明理念的发展,生态主义伦理观的提出,要求中国的自然资源法必须进行理论创新。文章基于人与自然和谐发展的理念,以生态文明与法学理论为契合点,分析了中国自然资源立法的现状,并充分结合中国经济社会的实际发展,以资源型社会为基础,提出了完善自然资源法的相关措施,从理论上为自然资源立法在困境中寻找解决的对策。

**关键词:**生态文明;自然资源法;立法

中图分类号:D912.6

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2009)01-0074-07

收稿日期:2008-11-12

基金项目:教育部人文社科重点研究基地重大项目“全面建设小康社会下的环境资源立法与实施研究”  
(05JJD820008)

作者简介:陈德敏(1952-),男,河北保定人,重庆大学教授,博士生导师,主要从事环境资源法学研究。

21世纪以来,资源、人口、环境被视为影响世界经济发展与人类进步的三大重要因素。而人类现在正面临着资源枯竭与人口膨胀、环境恶化三大危险因素。十七大报告中“生态文明”首次以行动纲领的方式提出来,是继提出建设物质文明、精神文明、政治文明之后对建设中国特色社会主义理论的进一步升华,同时也是对全球日益严峻的生态问题所做出的庄严承诺,它必将在建设中国特色社会主义过程中产生重大影响。

## 一、生态文明的释义与特点

### (一) 生态文明的释义

生态(Eco-)一词源于古希腊字,其中“生”有生命、生存的含义;“态”则含状态之义,是指家(house)或者我们的环境。简单地说,生态就是指一切生物的生存状态,以及它们之间和它与环境之间环环相扣的关系。

“文明”是与野蛮相对应的,是指人类社会的一种进步状态,是人类在认识和改造世界(物质世界和精神世界)的活动中所创造的物质财富和精神财富的总和。文明反映出人类对自然、社会的认识和改造能力,以及人类的自身解放和自我完善的程度。

生态文明是指人类作为主体在认识自然和改造自然过程中所取得的积极成果,它表现为人类能够依据规律建立和保证与自然和谐的关系,使人类在这种和谐的关系中生存和发展<sup>[1]</sup>。生态文明的核心是“人与自然协调发展”,它以人与自然协调发展作为行为准则,建立健康有序的生态机制,实现经济、社会、自然环境的可持续发展。这种文明形态表现在物质、精神、政治等各个领域,总体体现人类取得的物质、精神和政治成果。生态文明所表征的是一种人与自然、人与人、人与社会的良性循环,持续繁荣的新的社会发展状态,它本身应包括两个层次:一是人类遵循自然生态(即除人以外的生物之间及生物与环境之间的依赖关系与生存状态)规律,在改造世界过程中所形成的文明;二是人类改造世界的过程中,改变了自然生态的自然规律,将自然生态纳入到实践范围之中,人化自然年形成的文明,是主观作用于客观所寻求的和谐之路<sup>[2]</sup>。

生态文明是人类对传统文明理性反思的产物。从文明的历史演进来看,人类文明的进化经历了古代文明、农业文明和工业文明三个阶段。它们都是在传统的生产方式和生活方式中发展起来的,可统称为传统文明,具有物质、理性与进攻性的特征。传统文明没有限制地索取生态资源,追求无限增大的物质需要的满足,把战胜征服自然作为张扬人类价值力量的途径。这样的文明已经导致极其严峻而且愈演愈烈的生态危机,人们不得不重新审视传统文明视阈下的发展观。人类为了避免迅速地毁掉整个

地球,必须变革原有的文明。生态文明就是在这样的背景下被提出来的,它主张人类在改造客观物质世界的同时必须遵循自然规律,强调感性、平衡、协调与稳定,它是人类对防止和减轻生态灾难的迫切需要在意识形态领域里的必然表现<sup>[3]</sup>。生态文明也是对传统文明的摒弃和超越。生态文明是在传统文明的基础上不断发展而形成的更高层次的文明,它消除了传统文明为追求经济效益而对生态系统的稳定与和谐构成的威胁,逐步促进新旧生产方式和消费模式的转变,它注重平衡人与自然之间的共同发展关系,避免人类在改造物质世界时给自然界带来负面效益。

### (二) 生态文明的特征

生态文明作为人类社会文明发展的新阶段和高级形式出现,它所体现的是一种政治、经济、文化、环境等方面协调发展的全新理念。因此,生态文明有以下四种特征。

第一,整体性。生态文明以全球生态环境系统整体观念和系统中诸因素相互联系、相互制约的观念为基本观念,把生态系统的整体利益作为最高价值,强调人类与自然是一个相互依存的整体。人类社会只是生态系统的的一个子系统,它的内部活动必将影响生态系统,但并不能主宰整个生态系统。地球上的所有生命都是生态系统大家庭的成员,各种生命之间不仅相互影响,而且还与地球构成了一个密不可分的有机整体。

第二,阶段性。生态文明具有阶段性。随着人类的发展,反映人类进步状态的生态文明也将一同发展,显现出不同的发展阶段和水平。现在生态文明主要表现为社会与整个自然环境的全面和谐与统一,但是,生态文明的分布会随着人类活动领域的变化而变化,当人类的活动领域不断扩大后,生态文明又将被冠以其他内涵。

第三,有机性。人与自然的关系是生态文明的基础,文明的转型首先是对自然的认识、理解和态度发生重要变革的结果。从工业文明向生态文明的转变,正是基于自然观的转变而发生的<sup>[4]</sup>。工业文明的自然观是机械论的。工业文明时代,人们对自然认识的缺陷和人类控制能力的高估,导致对自然的破坏和掠夺。生态文明的自然观是有机论的。它将包括人类在内的整个自然界理解为一个整体,自然各部分之间的联系是有机的,人类不应该再寻求对自然的控制,而是力图与自然和谐相处。

第四,制约性。人类无限扩大的物质需求与自然资源有限的承载能力产生了不可调和的矛盾,人类如果再不制约对资源的大肆掠夺行为,结果只能是加速自身的灭亡。生态文明作为一种新型文明,它要求人类根据生态限度限制自身的发展,把物质

生产、物质消费、资源消耗和污染水平控制在生态系统所能够承载的限度之内<sup>[3]</sup>。当然,生态对人类的制约并不是一成不变的,它需要根据人类在开发替代资源、治理污染、重建生态平衡和外层空间探索等方面的进展程度,而不断地调节制约限度。制约是必需的、绝对的。

## 二、生态文明视域下自然资源法的理论创新

从哲学的角度讲,生态文明是社会的上层建筑,属于意识形态范畴,具体到实践时,必然集中体现在与此相适应的政治法律制度及设施上。因此,在生态文明建设中,调节人与自然关系的自然资源法必须从被动的生态危机应对者转变为主动的生态社会主导者,这就要求自然资源法在基础理论上进行更新。自然资源法学不仅要调节人与人之间的关系,“在处理人与自然的关系时,同样应该强调法治即强调依法治国、依法待物(这里的治指治理和善治即英语中的 governance 和 good governance,物泛指自然界)、人与自然和谐相处”<sup>[5]</sup>。笔者认为在目前的生态文明建设中,自然资源法最迫切需要改变的是伦理基础和法律价值。

### (一) 伦理基础的转向

早期法律大多是建立在传统人类中心主义的伦理基础之上的,自然资源法也同样如此。工业文明以来,人类在尽情享受社会进步所带来的种种物质财富、满足日益增长的物质需求的同时付出了沉重的代价。自然生态的日益恶化,甚至严重影响到社会的稳定和繁荣,从而危及到人类生存的根基。当代生态危机的步步紧逼,人们开始意识到生态的危机其实并不仅仅是自然的危机,而是人的危机、人类价值观的危机。因此,走出人类中心主义伦理观,摒弃和超越传统的价值观,取而代之以生态主义伦理观便成为人类寻求破解危机的必然之道<sup>[6]</sup>。从历史与现实来看,面对现代生态系统的破坏和全球性的环境灾难,传统人类中心主义的价值观已陷入了困境。同时,各种非人类中心主义虽超越了以人为中心,却又纷纷滑入了各种各样的自然中心境地。而无论坚持以什么为中心,都难以说明世界整体的存在意义,难以达到保护环境和维护生态的根本要求。因此,在当代只有消解各种中心论,转变传统“主客二元对立”的思维方式,承认人与其他物种都是生态系统链条上的一环,才能对环境伦理做出科学合理的诠释。生态整体主义的基本前提就是非中心化,它强调的是整体及其内部联系,并从根本上反对将整体内部的某一部分当作整体的中心来看待。显然,生态整体主义既不同于各种非人类中心主义,又超越了以人类利益为根本尺度的人类中心主义,从而颠覆和修正了长期以来被人类普遍认同的一些基本价值观。因此,自然资源法也应当将与生态文明

建设相一致的生态主义伦理观作为伦理基础,只有内涵了生态主义的价值伦理,才能发挥其应有的制度效率和激励作用,也才能够有效地运行并得以普遍的遵守。

### (二) 价值取向的转变

生态文明背景下,自然资源法的秩序价值应当优先于自由价值。法理学意义上的秩序是指在自然进程和社会进程中都存在着某种程度的一致性、连续性和确定性<sup>[7]</sup>。秩序包括自然秩序、社会秩序和思维秩序。其中,以人与自然关系的和谐状态为特征的自然秩序是人类社会发展状况的物质基础之一,也是自然资源法存在的基础之一<sup>[9]</sup>,更是自然资源法存在的不可缺少的基础。工业文明时期一直是以经济的发达作为判定社会进步的主要标准,人类只追求如何自由地利用自然来实现自身的发展。当时的法律也都是在服务于工业文明的发展和人类对自然资源的利用这一总体目标下制定出来的。也就是说,工业文明条件下的自然资源法是把保障人类的自由为首要的价值追求。然而,生态文明认为人是价值的中心,但不是自然的主宰;人有高度的智慧和创造力,但人不能违背自然生态规律而控制自然,人的全面发展必须包括人与自然的和谐相处。生态文明强调“自然—社会”即人类生态系统的整体价值和生态价值,要求人类的一切活动都要服从“自然—社会”复合系统的整体利益,要求热爱自然、尊敬生命和保护环境,既要满足人的物质需求、精神需求和生态需求,又要满足人与自然的协调发展、和谐发展。生态文明确立了人与自然和谐共存、互惠共利的价值取向,是人类发展进步的一个重要标志<sup>[5]</sup>。因此,自然资源法应该在生态文明理念的基础上,遵循自然规律,合理开发、利用自然资源,维护人与自然秩序的和谐。自然资源法作为生态文明建设的法律保障必须把人与自然的和谐秩序作为其首要的价值追求。

## 三、生态文明与中国自然资源法的完善

### (一) 生态文明视阈下中国自然资源法之现状考察

中国的资源立法始于20世纪80年代中期。1984年制定第一部自然资源单行法《中华人民共和国森林法》以来,资源立法工作就进入了一个快速发展的新时期:1985年的《草原法》、1986年1月的《渔业法》、1986年6月的《土地管理法》和1988年1月《水法》;到了20世纪90年代,以《土地管理法》为突破口,再次带动了中国资源立法的革命,1990年国务院颁布了《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、1994年修改了《矿产资源法》、1995年12月28日通过了《电力法》,1997年11月1日制定了《建筑法》,1997年11月1日出台了《节约

能源法》,1998年修改了《森林法》、1998年8月修改了《土地管理法》;随后,《渔业法》分别于2000年和2004年进行了2次修改,《草原法》也在2002年进行了修改,2000年4月29日修订通过了《大气污染防治法》,2002年6月29日通过了《清洁生产促进法》,2004年11月,国家发展和改革委员会发布了中国第一个《节能中长期专项规划》,2005年2月28日通过了《可再生能源法》。若结合生态文明建设要求对这些年所颁布和修改的资源法进行考量,中国的资源立法还存在以下几方面的问题。

### 1. 缺乏生态文明指导理念

自然资源是生态系统的一个重要组成部分,一部科学的自然资源法必须维护自然资源的永久持续利用,反映生态规律和科学,把人与自然的和谐作为最根本的原则。因此,在资源立法时一定要建立一套科学合理的指导思想体系。可持续发展已经被普遍作为资源法的指导思想。然而,对全球日益严峻的生态资源问题起着关键指导作用的生态文明理念却没有得到充分的重视,目前的各单项自然资源立法都没有突显出这一指导思想。许多资源法律条例都不是在建设节约型社会理念的指导下进行的,没能很好地体现出建设节约型社会的目标、原则、任务和要求。

生态文明早在20世纪80年代就有中国学者提出,其科学的价值取向已被越来越多的人所接受,而且在国际社会引起了很大反响。生态文明是指人们在改造客观物质世界的同时,不断克服改造过程中的负面效应,积极改善和优化人与自然的的关系,建设有序的生态运行机制和良好的生态环境所取得的物质、精神、制度方面成果的总和,是以人与自然可持续发展为基本宗旨的文化伦理形态,它是人类遵循自然发展规律,推进社会、经济和文化协调发展所取得的物质与精神成果的总和。

中国的《宪法》仅规定了国家有保护自然资源的原则,并没有对其指导思想做出细致的规定。正因如此,目前所颁布的各个资源单行法律中也普遍存在指导思想不明确的问题。国家在《21世纪议程》中已经明确地指出了将可持续发展作为指导思想,构建资源节约型社会。当前和今后一个时期,应抓紧调整生态建设的政策导向,加大在资源立法中对生态文明的倾斜。这是生态文明建设的当务之急。

### 2. 缺乏科学而系统的自然资源法律体系

中国虽然已经建立了部分相关的资源法律体系,但自然资源立法中相当一部分是1992年之前制定的。这些带有计划经济特征的法律规定尽管已经进行了一定的修改,但总的来说,对于当今生态文明的生态与经济相协调的要求还有许多不相适应的地方。主要表现在以下三个方面。

第一,立法模式不科学。基于各国的法律文化背景以及具体国情的不同,各个国家在资源立法的模式方面各有不同,可以归纳为两大模式:一是由若干个单项自然资源法律构成的集合体,称为法群模式;二是综合立法模式,即不以自然资源的具体形态分别制定法律,而是采取以土地资源作为核心把其他各类资源联系在一起立法,或者对各类自然资源进行理性的高度概括和抽象,就自然资源利用过程中的问题进行调整而立法。应当说各种模式都有其优点,但也同样存在不足<sup>[9]</sup>。现在已经基本形成了一个以各种单项自然资源法集合为法群形态的自然资源法律体系。虽然这种“法群状态”从内容上覆盖了关于资源开发、利用、保护和管理的主要方面,从效果上达到了一定的立法目的。但是,由于单行法受到立法体制行政化的影响,过度强调部门法律发展和部门利益,使各单行法之间缺乏整体配合,部门利益冲突严重。各单行自然资源法不但未形成协调统一的保护和合理开发资源的规范体系,反而成为扩展部门权力,维护部门利益的工具,不能满足中国可持续发展的需要。由于中国的资源立法起步较晚,还没有较多的经验,因此在未来资源立法的道路上还需要不断地寻找出适合中国资源立法的科学模式,以满足中国建立资源节约型社会的要求和实现可持续发展的战略。

第二,基本法律缺位。目前中国的资源立法缺乏一部符合生态文明发展理念的可以统领各单项资源法的基本法律。资源基本法在资源法律体系中的作用好像宪法在整个法律体系中的作用。资源基本法是各单项资源法的基础和龙头,各个单行法按照基本法提供的指导思想、原则、制度等来进行制定和修改,资源基本法在整个资源法律系统中处于基干法的地位,和其他单行法之间是一般法和特别法的关系,对一般法进行统帅和指导,同时基本法的法律宗旨和功效也需要借助一般法得以实现。

第三,法律规范存在冲突。中国的许多资源法律都是在20世纪90年代制定的,因此许多法律规范都是对过去资源保护理念的确认,不能从根本上彰显生态文明的价值理念。例如在保护自然资源义务方面的规定缺乏生态考虑。同时,自然资源法律体系内部存在严重的矛盾和冲突。比较明显地表现在两个方面:一是各自然资源单项法之间的矛盾、冲突。由于强调部门发展和部门利益,各单行法之间缺乏整体配合,部门利益冲突严重,这就难免会出现法规打架的现象。二是环境法与资源法之间的矛盾、冲突。中国的环境法和资源法律之间调整对象交叉,法律效力层次混乱,部门利益问题严重,综合部门作用发挥不够,资源法律已成为主张部门权力,维护部门利益,提供部门保障的法律工具和手段,由

此,便导致了部门利益膨胀,整体功能难以发挥的严峻局面的出现。

### 3. 立法漏洞较多

自然资源立法中过度强调合理开发、利用,而忽视了对资源的保护。中国现行资源法律的立法宗旨基本上都是在以人类中心主义的价值观指导下的非持续性发展目标为追求,其实质是确认了人类对自然享有主宰权利,使人类肆意开发利用、破坏浪费自然资源获得了合法性,导致最终陷入影响自我生存与发展的生态危机之中。自然资源作为人类生存和发展的物质基础,仅仅只从利用方面进行规制是远远不够的,还必须维持自然资源的永久持续性。

自然资源立法还存在“真空地带”。虽然现行的资源法律基本上已经覆盖了整个自然资源领域,但是从生态文明的角度看,还处于蹒跚学步的探索阶段。中国的资源立法是以单行法的形式表现出来的,难免会随视野的扩大而产生空白现象。如《湿地保护法》、《国家森林公园保护法》等尚属空缺。

一些法律缺乏相应实施细则。改革开放以来中国已经分别对《森林法》、《土地管理法》做出了相应的修改,使其适应现代的经济体制,但其实施细则至今仍未作相应的细致修改。《水法》、《草原法》均颁布已久,相应的《实施细则》至今却仍未出台。这给执法和司法工作在不同程度上带来了困难。

### 4. 各级政府在资源管理方面的职权不明确

过去,各级政府的资源管理权限只有量的差别。例如在征用土地上,只是实行限额审批制度而已,在管理职权的性质上没有差别。随着经济体制的转变,各级政府的管理职权也应该有明确的界定。中央和地方政府在资源管理上的职权划分不清,直接导致资源的掠夺式利用,最终导致资源的基本管理目标无法实现。中国《宪法》第89条规定的政府职权中,并未明确提到政府对环境资源的管理职能。虽然实际上国务院和各级人民政府都履行着环境资源的管理职能,但宪法依据的缺位和法律缺乏操作性是导致资源行政执法不力的重要原因。许多地方政府为了保护地方经济,固守传统的高污染、高能耗、高消费的发展模式。严重的地方保护主义思想,导致当地资源破坏日益严重。环境保护行政主管部门和其他相关主管部门在环保监管的职责方面并没有得到很好的协调,一些负有环境监管职能的行政主管部门只从本部门的利益出发进行立法,而忽视了与环境保护基本法和其他环境资源立法的协调。

### 5. 缺乏有效的执法监督手段

在自然资源法中许多法律条文停留在纲领、口号、政策、宣言的层面上。在这样一些法律中,人们只看到国家对一些事件的态度,看不到解决这些问题的具体措施,这是导致法律难以实施的一个原因。

同时,执法监督手段的缺失也是使法律难以实施的一个重要原因。

自然资源法律必须将生态文明理念落实在法律制度的细节中,如果保障这些规定有效实施的措施不利,操作性较差,其巨大作用也很难发挥。行政执法手段软弱,不仅不利于从严惩处违法者,而且不能有效打击和震慑乱占滥用自然资源的行为。另外由于自然资源保护工作涉及内容的广泛性和保护方法综合性的特点,必须要求众多的国家行政部门都参与其事,无论哪一个单独的部门都不可能包揽全部自然资源保护工作。而且国家行政机构设置的现实情况也决定了不可能由哪一个部门包揽全部自然资源保护工作。而在其他的自然资源保护法律规范中,则往往是仅就某一个部门,或者少数密切相关管理部门的监督管理权做出规定。体制的缺陷是实际监督管理工作薄弱的重要原因之一<sup>[10]</sup>。

### (二) 中国自然资源法的完善

为了建立好生态文明社会,实施可持续发展战略,中国现有的资源立法必须进行修改和完善,以适应发展的需要。

#### 1. 明确生态文明在资源立法指导思想体系里的中心地位

经历了这么多年的资源立法路程,人们已逐渐意识到,必须转变传统经济增长模式和传统生活方式。资源保护应当与经济发展相结合,这是目前为国际资源保护领域所普遍接受的。生态文明就是致力于构造一个以环境资源承载力为基础、以自然规律为准则、以可持续社会经济文化政策为手段的节约型社会。在中国已制定的自然资源法中,只有《森林法》、《草原法》、《野生动物保护法》、《水土保持法》明确提出了“保护和改善生态环境”、“维护生态平衡”的立法目的。而《水法》、《矿产资源法》、《土地管理法》、《渔业法》等则偏重于经济利益,对保护环境、维持生态平衡只字未提。由于现行有关资源保护的法律多脱胎于计划经济时期,大都没确立可持续发展的指导思想,更不用说生态文明的思想了。仅有经修改的《土地管理法》规定了“促进社会经济的可持续发展”的内容。这种指导思想上的偏差,表现在法律内容上重资源的开发利用而轻资源的保护,重资源的经济效益保护而轻生态效益的保护。

生态文明建设方略为资源保护法律观念实现更新提供了理论支持。人类正在经历着由工业文明向生态文明、由资源经济向知识经济、由非持续发展向可持续发展的三重转变。生态文明作为世界新潮流思想它是在可持续发展理论与实践基础上发展起来的崭新的文明形态。建设生态文明要求人类树立全球生态系统整体观念和系统中诸因素相互联系、相互制约的观念。人类要尊重自身、尊重自然,在自然

规律允许的范围内对自然界进行资源的开发利用。中国现行《宪法》还没有关于生态文明的条款,应在适当的时候加以修改,增加可持续发展的内容。因为宪法是国家的根本大法,从宪法层次上规定部门法,可以有力地促进部门法迅速、健康地发展。只有确定了可持续发展的基础地位,我们才能进一步明确生态文明观在自然资源保护法中的指导作用。

## 2. 建立科学而系统的自然资源法律体系

为保证中国自然资源立法的统一性、全面性和协调性,以生态文明理念统摄全局,提高立法质量,必须重视对自然资源法律体系的建设,因此,我们必须做到以下几点。

第一,选择适合中国国情的资源立法模式。中国由于法治的历史不长,在自然资源立法方面没有更多的经验,还处于“摸着石头过河”的状态。这就需要我们结合具体的国情,同时借鉴西方发达国家的成功经验制定出适合中国的资源立法模式。通过对自然资源及目前自然资源立法状况的分析不难得出中国所需要的资源立法模式,那就是建立一个以自然资源基本法为中心,各个单行法律为辅助的立法模式。自然资源基本法解决整体性问题,解决人们在自然资源开发、利用、保护和管理过程中发生的带有普遍性、规律性和共同性的社会关系问题,而各个单项自然资源法律单独解决、调整和处理各自领域范围内的问题。这就形成了各自分工,有枝有干的科学、合理体系。

第二,制定符合生态文明理念的自然资源基本法。我们深刻地认识到运用法制的手段解决自然资源问题是非常紧迫的。目前的自然资源立法基本上是在宪法总的原则指导下,按照自然资源的物理属性分别制定相对应的法律、法规。这些立法有许多不足,法律的滞后已显示其被动。为了更好地推动自然资源法制建设,制定一部自然资源基本法实乃当务之急。

自然资源基本法必须坚持人与自然和谐统一的原则、合理开发与利用的原则、自然资源有偿使用的原则、注重生态环境保护的原则,尊重自然规律和社会经济规律。在立法过程中,应当时刻以生态规律衡量某项调整人类行为的法律规范,在考虑保护当代人类自身利益的同时,还必须考虑保护人类的生存条件即生态系统,考虑人类近期或者长期利益的实现还需要有众多的环境条件作支撑,这样才能使人类的行为符合生态系统平衡的要求,才能保证人类世代的利益。自然资源基本法是负责解决自然资源基础性问题的法律,统帅和统领各单项自然资源法律,同时它又与民法、行政法等共同协调和解决物权(他益物权)及行政管理权公法与私法的关系。

第三,修改有关的资源法律,提高法律的可操作

性。在中国现行的资源法律、法规的基础上,根据资源基本的立法目的、思想以及原则对其进行修改。一是修改各单行法律之间出现矛盾、冲突的规则,使各单项自然资源法协调、有序。实施修改时应打破传统的就某一部法律进行修订的套路,把单项自然资源法律一起进行修订,避免各扫自家门前雪,闭门造车,不统一的状况。二是在资源立法中,运用经济手段对资源进行管理,对那些已不适应市场经济发展和生态环境保护要求的自然资源保护法律,则必须认真清理,该修改的修改,该废止的废止。三是加强国际合作和交流,借鉴国际上成功的自然资源立法经验,先进的自然资源立法技术、手段。

## 3. 制定急需的自然资源单行法

通过对中国现行自然资源法进行整理归类,对资源保护工作中出现的新领域、新问题进行立法,对需要法律规范保护的重要资源或重要战略能源制定相应的资源单行法。如野生植物、海洋资源、湿地资源法。除制定单项法律、法规外,同时还应就单项自然资源中的特定部门制定专门的法律规范。如关于重要江河流域的环境资源保护,海岸带的保护,耕地的保护,淡水资源的保护,重要矿物的保护,重要生物物种的保护等。

## 4. 合理划分各级政府的管理职权

自然资源法律变革的趋势,一方面要求明确划分政府与市场的“势力范围”,明确在自然资源管理方面哪些主要依靠市场来完成,哪些主要依靠政府来完成。另一方面要求合理划分各级政府在自然资源管理方面的权力和职责,兼顾国家和地方利益,调动两个方面的积极性。划分各级政府的自然资源管理职权,主要是按照市场经济的内在要求,将涉及自然资源宏观决策的权力上收到中央和省级政府行使,将执行性职权下放到地方政府行使。例如修改后的《矿产资源法》就明确规定:国务院行使国家对矿产资源的所有权;在国家规划矿区和国民经济具有重要价值的矿区开采矿产资源以及开采国家实行保护性开采的特定矿种的,必须经国务院地质矿产主管部门批准。对违法开采的处罚权则规定由地方政府行使。

## 5. 加强和改善执法监督体系

国际上日益严重的资源危机,迫使我们资源保护的各个环节开始审视,对于法律的执法监督体系的要求也越来越高。加大国家权力机关对执法实施检查和监督的力度,理顺监督主体之间的关系,建立有效的内部监督机制,规范行政执法行为,提高执法水平,这些都是完善监督体系的必要措施。因此,我们要建立起覆盖经济社会发展的综合动态防控监督体系,努力遏制资源恶性减化的趋势。一是努力推动建立资源监督联动机制,明确相关部门职责,理

顺部门之间关系,加强协调配合,加强综合执法,成立跨行政区资源治理协调机构,逐步建立流域、区域性的资源保障和预警机制,进一步完善公众参与监察的程序和方式,形成职能部门监督、公众外部监督、企业内部监督的三元执法监督体系,从而构筑起一个立体式、全方位的监督网络;二是围绕群众权益推进资源保护监督工作,着力解决人民群众面临的问题,坚决制止影响社会和谐发展的资源浪费,切实保障人民群众的根本利益;三是积极推动建立资源综合动态监督机制,强化人大监督,充分发挥舆论监督的威力,努力改变事后监督的工作机制,推动监督工作的顺利开展。

#### 四、结语

中国正处于工业化和城市化的中期,国际经验表明,这是一个资源消耗强度加大的阶段,而且中国人口众多,资源相对短缺,再加上全球环境日益恶化,中国经济发展与自然资源保护正面临着前所未有的巨大挑战,迫切需要用生态文明理念指导自然资源立法,全面审视已有的法律体系特别是资源法律体系存在的问题与不足,以解决建立可持续发展中的理论与实施保障问题,并推进中国自然资源法的理论研究,从根本上保障全面实现小康社会。本文所设计的制度是根据中国当前国情并结合生态文明理念来完善和建立的,我们应当加强在这些方向的制度研究和探索。任何法律都只有在不断的实践和总结中才能得到完善和发展。有了良好的法律制

度,人类进步和自然生态发展不仅可以并行不悖,而且将相互支持与促进。

#### 参考文献:

- [1] 张文显. 法理学[M]. 北京:高等教育出版社,北京大学出版社,2003:493.
- [2] 李玉基. 生态文明:循环经济法的基本理念[J]. 甘肃政法学院学报,2008(5):41.
- [3] 王诺. 生态文明论纲. 中国绿色时报[N]. 2008-02-22(4).
- [4] 李俊清. 生态文明的内涵. 中国绿色时报[N]. 2007-11-06(4).
- [5] 蔡守秋. 以生态文明观为指导,实现环境法律的生态化[J]. 中州学刊,2008(3):73-74.
- [6] 秦鹏. 生态消费法研究[M]. 北京:法律出版社,2007. 161.
- [7] E. 博登海默. 法理学:法律哲学与法律方法[M]. 北京:中国政法大学出版社,1999. 227.
- [8] 孟庆奎. 生态文明背景下的环境法理论创新[J]. 法学论坛,2007(1):40.
- [9] 王宗廷. 论制定自然资源基本法[J]. 中国地质大学学报(社会科学版),2005(1):74.
- [10] 陶伯进. 论自然资源法的范畴界定与体系完善[OB/OL]. (200705-12)[2008-07-05] [http://article.chinalawinfo.com;8008/Article\\_Detail.asp?ArticleID=37969,2007-05-12/2008-7-5](http://article.chinalawinfo.com;8008/Article_Detail.asp?ArticleID=37969,2007-05-12/2008-7-5).

## On Perfecting Natural Resources Law From the Perspective of Ecological Civilization

CHEN De-min, LIANG Yang-xi

(College of Law, Chongqing University, Chongqing 400045, China)

**Abstract:** Abstract: With the dramatic development of ecological civilization and ecosystem doctrine, theoretical innovations of natural resources law in China are required. This paper describes the status of natural resources law in China and analyzes its main problems in the context of human and nature harmonious development. According to the actual situation of China's economy, we present the corresponding perfect measures which help the natural resources legislation go out dilemma in theory.

**Key words:** ecological civilization; natural resources law; legislation

(责任编辑 胡志平)