

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.05.010

欢迎按以下格式引用:赵谦,毛屏楠.功能整合与法益平衡:美国矿区土地复垦立法的理念启示[J].重庆大学学报(社会科学版),2021(3):122-133. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.05.010.



**Citation Format:** ZHAO Qian, MAO Pingnan. Functional integration and legal interest equity: Concept enlightenment from American mining land reclamation legislation[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2021(3):122-133. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.05.010.

# 功能整合与法益衡平： 美国矿区土地复垦立法的理念启示

赵 谦<sup>a,b</sup>,毛屏楠<sup>a</sup>

(西南大学 a.法学院;b.三峡库区经济社会发展研究中心,重庆 400715)

**摘要:**我国土地复垦与美国矿区土地复垦在行为宗旨与方式上基本趋同,各自的复垦理念亦存在一定的互通与共性。美国矿区土地复垦立法凸显了一种涵摄自然环境要素平衡化与人文环境利益调适化的生态衡平复垦理念。可借鉴其有益经验,尝试厘清我国土地复垦立法在复垦理念面向的规范完善进路。应当基于自然环境要素平衡化理念,推动我国所涉整体生态效益规范和局部环境要素规范的平衡化功能整合;应当基于人文环境利益调适化理念,促进我国所涉社会公共利益规范和公民个体利益规范的调适化法益衡平。

**关键词:**矿区土地复垦;土地复垦;复垦理念;自然环境要素;人文环境利益

**中图分类号:**D922.3      **文献标志码:**A      **文章编号:**1008-5831(2021)03-0122-12

美国的矿区土地复垦是指为提高采矿损毁土地的利用能力,并降低其对社会公众与自然环境的可能损害,“将该类土地恢复或重建至有益用途”<sup>[1]</sup>而开展的环境治理活动。我国的土地复垦则旨在“将被破坏土地或损毁土地恢复到可供利用的状态”<sup>[2]</sup>,进而恢复或重建土地周边的生态环境,以“确保复垦修复良性发展”<sup>[3]</sup>。所涉复垦理念即是在矿区土地复垦抑或土地复垦活动中,各类复垦当事人所应当遵循并贯彻实施于复垦全过程各环节的方向性、体系化思维表达与理性见解。我国土地复垦与美国矿区土地复垦在行为宗旨与方式上基本趋同,皆是通过必要的整治措施“对损毁土地与环境进行修复,实现土地使用价值与生态环境双恢复”<sup>[4]</sup>,各自的复垦理念亦存在一定的互通与共性。

**基金项目:**国家社会科学基金重大项目“新时代中国特色土地法土地管理法完善研究”(18ZDA151)

**作者简介:**赵谦,西南大学法学院教授,西南大学三峡库区经济社会发展研究中心研究员,法学博士,博士研究生导师,重庆英才计划青年拔尖人才,Email:13883227576@126.com。

美国的矿区土地复垦立法以《露天采矿管理与复垦法》(1977年制定,2012年最新修改)(以下简称《复垦法》)<sup>[5]</sup>为典型表征。该法第1编第101条、第102条,第2编第201条,第4编第401条、第403条、第406条、第407条、第410条、第411条,第5编第514条、第515条、第516条、第521条、第525条、第526条,皆就所涉复垦理念予以了明确规定,主要强调在露天煤矿开采和矿区土地复垦过程中要保护自然资源、生态环境以及公众健康、安全等事项,凸显了一种涵摄自然环境要素平衡化与人文环境利益调适化的生态衡平复垦理念。

我国的土地复垦立法围绕2011年《土地复垦条例》(以下简称《条例》)和《土地复垦条例实施办法》(2012年制定,2019年修改,以下简称《实施办法》),逐步确立了“提高土地利用的社会效益、经济效益和生态效益”与“复垦后的土地优先用于农业”等较为明确的效益化、农业优位化复垦理念。但因固有的“激进主义发展经济学”<sup>[6]</sup>立场下“向经济发展利益倾斜”<sup>[7]</sup>之国家利益观的权宜掣肘考量和“法律语言模糊”<sup>[8]</sup>等问题,而在自然环境面向与人文环境面向,分别诱发了复垦功能调适与复垦法益选择相关条款的规范设定自足性、可操作性瑕疵,从而影响到通过土地复垦“确保耕地总量不减少、质量不降低”<sup>[9]</sup>以提升“土地资源承载能力”<sup>[10]</sup>之预期绩效目标的顺利达成。则不妨借鉴美国矿区土地复垦立法蕴含的复垦理念特色,尝试厘清我国土地复垦立法在复垦理念面向的规范完善进路,以实现土地复垦活动更为整全、更具效能的行为价值引领。

## 一、美国矿区土地复垦立法蕴含的复垦理念特色

生态衡平观是美国矿区土地复垦立法蕴含复垦理念的主要特色。其不仅仅局限于狭义的自然生态环境,还从更广延的人文生态环境角度实现了理念范畴的扩张,并在《复垦法》相关条款中予以了较为清晰的类型化规范设定。

### (一) 复垦所涉自然环境要素平衡化

复垦所涉自然环境要素平衡化旨在强调通过矿区土地复垦活动,在所涉矿山、土地等各类自然环境要素之间“建立一定的物质输入输出关系”<sup>[11]</sup>,以实现彼此有效制约前提下的协调发展。《复垦法》分别从整体自然环境要素和局部自然环境要素这两个方面予以了规定。

#### 1. 整体自然环境要素的协调与互动

一方面,煤炭供应稳定化与环境影响最小化之协调。确保煤炭能源需求的稳定供应是根本前提,但应当通过必要的标准与计划设定来限制其对环境的破坏影响。例如,第101(d)条,“为满足国家能源需求而扩大煤炭开采,使得制定适当标准以尽量减少开采活动对环境破坏的需求变得更加迫切”;又如,第102条,“该法案的目的是:(a)制定全国性计划,保护环境免受露天煤矿开采作业带来的不利影响……(f)确保煤炭供应以满足国家能源需求及增进经济和社会福祉,并在保护环境与国家煤炭作为必需能源的需求之间取得平衡”。

另一方面,作业无害化与管理有序化之互动。应当通过各种技术手段来推进采矿、复垦作业无害环境。例如,第101条,“(e)发展露天采矿和复垦技术,以便各州和联邦政府根据本法要求对露天采矿作业进行有效和合理的管理,这是在切实可行范围内尽量减少这种采矿作业对环境不利影响的适当和必要手段……(j)露天和地下采煤作业应以无害环境的方式进行”。又如,第515(b)条,“(16)确保所有复垦工作以对环境无害的方式进行”。此外,相关研究项目监督措施及复垦保障规程亦应同步设定而确保有序化管理。例如,第201(c)条,“(11)监督所有涉及煤炭开采和使用的

联邦和州研究项目,并向国会说明研究和示范项目以及公共政策的适时变更,这些变更旨在(A)提高地下煤炭开采的可行性,(B)改进露天采矿和回收技术以消除不利环境影响”。又如,第403(a)条,“除第411条规定情况外,根据第404条可以获得土地和水资源方面资金支出的事项按所述顺序应反映下列目标:(1)(B)恢复因受到煤炭开采活动不利影响而退化的环境”。再如,第411(c)条,“(b)条所述土地和水域设施的款项支出按所述顺序应反映下列目标和优先事项(用来代替第403条规定的优先事项)……(3)恢复以前因受采煤作业不利影响而退化的环境”。

## 2. 局部自然环境要素的表列与干预

一方面,土地、空气、水、林地、鱼类和野生动植物等局部自然环境要素的列明。应具体罗列采矿、复垦作业所影响的各类局部自然环境要素,以明确所涉干预措施的目标指向。例如,第406(a)条,“促进未开采土地和受采矿影响土地的水土资源保护和开发;保护和开发土壤、水(不包括溪流)、林地、野生动植物资源”。又如,第411(c)条,“(b)条所述土地和水域设施的款项支出按所述顺序应反映下列目标和优先事项(用来代替第403条规定的优先事项)……(3)恢复以前因受采煤作业不利影响而退化的土地和水资源”。再如,第514(d)条,“(3)这种临时救济不会对土地、空气或水资源造成严重环境损害”。此外,还确立了水、土等基础环境要素优先于野生动植物资源等衍生环境要素的救济位序。例如,第403(a)条,“除第411条规定情况外,根据第404条可以获得土地和水资源方面资金支出的事项按所述顺序应反映下列目标:(1)(B)恢复因受到煤炭开采活动不利影响而退化的土地、水资源……(3)恢复土地和水资源以及以前因受煤炭开采活动不利影响而退化的环境,包括土壤、水(不包括渠化)、林地、鱼类、野生动植物资源和农业生产力的保护及开发”。又如,第515(b)条,“(10)在露天煤矿开采作业期间和开采作业之后,以及在复垦期间,采取措施尽量减少对矿区和相关场外区域主要水文平衡的干扰,以及对地表水和地下水系统水质和水量的干扰……(17)确保在建设及后期维护进入和跨越作业现场的通道时,控制或防止侵蚀和淤积、水污染、对鱼类或野生动物或其栖息地的损害……(24)尽可能使用现有最佳技术,尽量减少对鱼类、野生生物和相关环境价值的干扰和不利影响,并在切实可行的情况下增加这些资源”。再如,第516(b)条,“(9)在煤矿开采作业期间和作业之后,以及在复垦期间,采取措施尽量减少对矿区和相关场外区域主要水文平衡的干扰,以及对地表地下水系统水量的干扰……(11)尽可能利用现有最佳技术,尽量减少采煤作业对鱼类、野生动物和相关环境价值的干扰和不利影响,并在可行情况下增加这些资源”。

另一方面,所涉公权力机关对作业过程中局部自然环境要素保护的干预规程。应当设定采矿、复垦作业造就或可能造就环境损害的干预主体、程序及具体措施。例如,第521(a)条,“(2)当根据任何联邦检查,秘书或其授权代表确定存在任何条件或做法,或任何持证人违反本法案的任何要求或本法案要求的任何许可条件,该条件、做法或违反正在对土地、空气或水资源造成或可在合理预期内造成重大迫在眉睫的环境损害时,秘书或其授权代表应立即下令停止露天煤矿开采和复垦作业或与条件、实践或违规相关的部分作业”。又如,第525(c)条,“(3)这种临时救济不会对土地、空气或水资源造成重大的、迫在眉睫的环境损害时秘书处可以对申请人给予临时救济”。再如,第526(c)条,“(3)这种临时救济不会对土地、空气或水资源造成重大的、迫在眉睫的环境损害时,法院可准许给予申请人适当的临时救济”。

### (二) 复垦所涉人文环境利益调适化

复垦所涉人文环境利益调适化旨在强调通过矿区土地复垦活动,围绕“作为基本权利界限的公

共利益”<sup>[12]</sup>来调整、平衡相关“利益表达、整合、分配、补偿机制”<sup>[13]</sup>,以尝试达致相应人文生活环境中“公共利益与个人利益的协调状态”<sup>[14]</sup>。《复垦法》分别从社会公共利益和公民个体利益这两个方面予以了规定。

### 1. 社会公共利益的一般性与特殊性规范表达

一方面,从限制作业对社会、经济不利影响的角度来设定社会公共利益的一般性规范表达。例如,第101(e)条,“发展露天采矿和复垦技术,以便各州和联邦政府根据本法要求对露天采矿作业进行有效和合理的管理,这是在切实可行范围内尽量减少这种采矿作业对社会、经济不利影响的适当和必要手段”。又如,第102条,“该法案的目的是:(a)制定全国性计划,保护社会免受露天煤矿开采作业带来的不利影响……(m)必要时,行使联邦宪法赋予的全部权力,通过有效控制露天煤矿开采活动,确保公共利益得到保护”。再如,第201(c)条,“(11)监督所有涉及煤炭开采和使用的联邦和州研究项目,并向国会说明研究和示范项目以及公共政策的适时变更,这些变更旨在(A)提高地下煤炭开采的可行性,(B)改进露天采矿和回收技术以消除不利社会影响”。

另一方面,从特别保护所涉供水、道路等公共设施的角度来设定社会公共利益条款的特殊性规范表达。例如,第403(b)条,堪称“(1)未经第411(a)条核证的任何州或印第安部落,可通过第402(g)条第(1)和(5)款规定的补助金,在任何一年支出分配给该州或印第安部落的资金,用于保护、修理、更换、建造或加强与供水有关的设施,包括配水设施和处理厂,以取代受煤矿开采不利影响的供水设施”。又如,第411(e)条,“涉及保护、修理、替换、建造或加强公用事业的复垦项目,如供水、道路和为受采煤及加工作业不利影响的公众服务其他设施,以及在受煤炭或其他采矿及加工作业影响的社区建造公共设施,应被视为(c)小节所述优先事项相关目标的一部分”。

### 2. 公民个体利益的原则性列明与救济规程设定

一方面,通过适当标准的制定和充分保护原则的确立,来列明所涉公民健康、安全和财产权益的保护面向。例如,第101(d)条,“为满足国家能源需求而扩大煤炭开采,使得制定适当标准以保护公众健康和安全的需要变得更加迫切”。又如,第102(b)条规定要“确保表面土地所有者和对土地或其附属物具有合法利益的其他人权利得到充分保护,使其不受此类活动的影响”。第401(c)条规定了“废弃矿山复垦基金的目的包括确保私人财产免受地下采煤造成地面沉降带来的损害”。再如,第403(a)条规定了“除第411条规定情况外,根据第404条可以获得土地和水资源方面资金支出的事项按所述顺序应反映下列目标:(1)(A)保护公众健康、安全和财产免受煤矿开采极端危险的不利影响;(2)(A)保护公众健康和安全的免受煤炭开采活动带来的不利影响”。

另一方面,系统设定了所涉公权力机关对作业过程中公民个体利益保护的救济规程。其一,明晰了相关作业造成利益侵害的排除范围。例如,第407(b)条,“秘书、其代理人、雇员或承包商根据州批准的计划,有权进入任何矿区进行研究或勘探工作,以确定过去煤炭开采活动不利影响的存在,并确定恢复、复垦、减排、控制或预防此类不利影响的可行性。这种进入应被解释为行使保护公众健康、安全和一般福利的权力,不应被解释为侵犯财产的行为”。其二,围绕规划环境地政司、秘书及其代理人、雇员等公民个体利益救济主体设定了相应的救济事项范围。例如,第410条,“(a)如果规划环境地政司发现以下事实,则其获授权从基金中支出款项,以紧急修复、复垦、消减、控制或防止采煤作业带来的不利影响:(1)存在对公众健康、安全或一般福利构成威胁的紧急情况……(b)秘书及其代理人、雇员和承包商有权进入任何存在紧急情况的土地和任何其他进入紧急情况的

土地,以恢复、开垦、减轻、控制或防止煤矿开采活动的不利影响,并采取一切必要或适宜措施保护公共健康、安全或一般福利”。其三,通过专门款项支出、行政许可、临时救济等方式来设定“程序权利”<sup>[15]</sup>面向的公民个体利益侵害救济措施。例如,第411(c)条,“(b)条所述土地和水域设施的款项支出按所述顺序应反映下列目标和优先事项(用来代替第403条规定的优先事项):(1)保护公共健康、安全、一般福利和财产免受煤矿开采和加工活动不利影响的极端危险;(2)保护公共健康、安全和一般福利免受煤矿开采和加工活动的不利影响”。又如,第521(a)条,“(2)当根据任何联邦检查,秘书或其授权代表确定存在任何条件或做法,或任何持证人违反本法案的任何要求或本法案要求的任何许可条件,该条件、做法或违反对公众健康或安全造成迫在眉睫的危险时,秘书或其授权代表应立即下令停止露天煤矿开采和复垦作业或与条件、实践或违规相关的部分作业”。再如,第525(c)条,“(3)这种临时救济不会对公众健康或安全产生不利影响时,秘书处可以对申请人给予临时救济”。第526(c)条,“(3)这种临时救济不会对公众健康或安全产生不利影响时,法院可准许给予申请人适当的临时救济”。

## 二、自然环境要素平衡化启示下我国土地复垦立法的功能整合

我国土地复垦立法在复垦所涉自然环境面向设定的“固有内在、稳定、应然的描述性”<sup>[16]</sup>功能规范,存在一定的“功能因素调适”<sup>[17]</sup>掣肘。可借鉴美国矿区土地复垦立法蕴含的自然环境要素平衡化理念,尝试探究该类规范设定的平衡化功能整合进路。

### (一)我国土地复垦立法在自然环境面向的功能调适掣肘

我国土地复垦立法在自然环境面向的功能规范设定主要表征为整体“用途效益”<sup>[18]</sup>规范与局部“环境要素”<sup>[19]</sup>规范。该类规范设定存在的协调互动性与表列干预瑕疵,即形成了相关立法在自然环境面向的功能调适掣肘。

#### 1. 整体用途效益规范重社会、经济效益,轻生态效益

美国矿区土地复垦立法所凸显之整体自然环境要素的协调与互动,在一定程度上体现了其在整体用途效益面向上的功能表达。所涉煤炭供应稳定化即为经济效益面向的主要功能事项,所涉管理有序化即为社会效益面向的主要功能事项,所涉环境影响最小化与作业无害化则为生态效益面向的主要功能事项。我国土地复垦立法的整体用途效益规范旨在依循《条例》第1条和《实施办法》第2条之“社会效益、经济效益和生态效益”之规定,确保土地复垦活动能在权利人利益需求满足、土地使用价值恢复和生态环境恢复这三个方面实现协调而设定该类活动的复合功能。

既有规范设定在复垦权利人相关“所有权、使用权和他项权利之确认、调整及变更登记”<sup>[20]</sup>的利益需求满足之社会用途效益面向,主要通过复垦后土地“利用方向”<sup>[21]</sup>的形式管制,来确保农本理念下对耕地的特殊保护。例如,《条例》第4条之“复垦土地优先用于农业”规定和《实施办法》第2条之“优先复垦为耕地”规定,即明晰了复垦后土地的农业用途优先原则。又如,《条例》第32条之“农用地复垦恢复原状退还耕地占用税”规定,第34条之“复垦为耕地给予补贴”规定和《实施办法》第41条之“农用地复垦恢复为原用途退还耕地占用税”规定,第42条之“复垦为耕地作为补充耕地指标出资购买”规定,即以补贴、退税、指标购买等方式来积极推动复垦后土地的农业用途导向,从而通过相应的原则性倡导与具体物质激励措施干预,在一定程度上限缩了复垦权利人基于“理性认知、价值偏好和行为能力”<sup>[22]</sup>设定复垦后土地用途的自由裁量空间。该类社会用途效益面

向虽然有助于实现我国在人多地少客观国情下的“粮食安全保障”<sup>[23]</sup>,但亦因土地资源在总量管控下的稀缺性,使得所涉土地资源若“用于农业或耕地数量增加必然会减少其成为生态用地的可能性”<sup>[24]</sup>,而在一定程度上掣肘了生态用途效益的达致。

此外,既有规范设定更多基于“18 亿亩耕地红线”<sup>[25]</sup>相关指标考量,通过《条例》第 2 条之“达到可供利用状态”规定,第 4 条之“经济可行原则”规定和《实施办法》第 35 条之“耕地质量等级”规定,就“土地使用价值恢复”<sup>[4]</sup>之经济用途效益来予以目的、过程、结果方面的指标性列明,以凸显提高土地利用效率的可操作性;但在通过土地复垦“促使污染的环境或是退化的生态系统再生”<sup>[26]</sup>之生态用途效益面向,则主要通过“宣示性”<sup>[27]</sup>规定的方式,与社会效益、经济效益一道来进行“原则化”<sup>[28]</sup>组合设定。例如,《条例》第 16 条之“质量与生态环境”规定和《实施办法》第 27 条之“社会、经济、生态效益分析”规定,第 30 条之“经济、社会和生态效益规划”规定。相关规定必要的、合理的措施性指引较为模糊,更多地掣肘于“生态规律滞后性”<sup>[29]</sup>,较为忽视土地复垦活动应有的长期生态用途效益,而在一定程度上诱发了“复垦破坏山体结构”<sup>[30]</sup>等现象。

## 2. 局部环境要素规范更多地囿于土、水要素表列与结果性干预

美国矿区土地复垦立法所凸显之局部自然环境要素的表列与干预,就局部自然环境要素予以了较为广延的列明,并设定了较为整全的环境要素干预规程。我国土地复垦立法的局部环境要素规范旨在通过对复垦所影响各类局部自然环境要素的列举,尝试明晰其相应的公权力干预事项,以促进各类要素通过土地复垦活动实现“相互联系、促进、制约、转化”<sup>[31]</sup>,而提升所在“区域生态安全水平”<sup>[32]</sup>。

既有规范设定更多基于土壤及相应的耕地“生态系统基本要素”<sup>[33]</sup>作为“实现‘三位一体’保护战略的基础”<sup>[34]</sup>和地下水是“生态平衡维护中的重要因素”<sup>[35]</sup>的考量,而强调对复垦所涉土、水环境要素的义务性表列干预。例如,《条例》第 16 条之“避免污染土壤和地下水”的义务性规定,《实施办法》第 24 条之针对土壤和地下水的“预防控制措施”规定与《条例》第 40 条之“有毒有害物质回填(充填)”罚则规定,即就这两类环境要素设定了较为完整的“事实构成—法效果”<sup>[36]</sup>式积极干预规范;但针对空气、林地、鱼类和野生动植物等其他环境要素则较少涉及,或仅通过《实施办法》第 24 条之“排放废气、废水、废渣、粉尘、废油等”禁止性规定的方式来予以“间接设定”<sup>[37]</sup>式消极干预。此外,围绕各类环境因素所设定的公权力干预事项,主要通过《条例》第四章、《实施办法》第四章的验收规定来实现复垦项目作业后的结果性干预。在复垦项目实施中的“现场监管或技术化非现场监管”<sup>[38]</sup>之过程性干预与“后续监督”<sup>[39]</sup>式干预,则较少涉及或模糊化规定,在一定程度上掣肘了所涉局部环境要素规范应有的“生物多样性保护”<sup>[40]</sup>考量与“整全性”<sup>[41]</sup>干预规程设计。

## (二) 我国土地复垦立法的平衡化功能整合进路

可借鉴美国矿区土地复垦立法蕴含的自然环境要素平衡化理念,尝试探究我国土地复垦立法在整体生态效益规范和局部环境要素规范这两方面的功能整合进路。

### 1. 整体生态效益规范的协调互动性校正

美国矿区土地复垦立法欲推动的整体自然环境要素平衡化,更多地尝试通过生态效益面向的功能事项来达致与社会、经济效益面向功能事项的衔接效应。我国整体生态效益规范的协调互动性校正旨在借鉴美国矿区土地复垦立法所凸显的该类规范特色,尝试就所涉规范的用途效益面向予以适当调整。

一方面,应当在坚持既有复垦后土地利用形式管制的前提下,就具体的管制事项予以量化配置,切实强化生态用途效益面向。应当进一步明确复垦后土地农业用途优先的具体比例,可基于现有耕地数量,基于已完成复垦土地的数量与质量以及国家粮食需求总量与结构等因素,将大多数(70%)的复垦后土地用途设定为羁束性农业用途而必须复垦为农业用地,将剩余(30%)的复垦后土地用途设定为裁量性生态用途。裁量性生态用途管制面向下该部分复垦后土地用途交由复垦权利人来自由裁量,可基于“山水林田湖草是生命共同体”<sup>[42]</sup>的原则,并根据现实效益需求,将其灵活设定为“矿山地质公园等休闲旅游场所”<sup>[43]</sup>所需林地、草地、湿地、湖泊等生态用地,以为达致生态用途效益提供必要的土地要素支撑。

另一方面,应在既有原则化、宣示性生态用途效益规定的基础上,增设“相对独立的条款”<sup>[44]</sup>,而就生态用途效益面向予以更为清晰、明确的制度规范指引。应列明促进环境或生态系统再生之生态用途效益目的,并通过必要的标准与规划设定来予以过程性确证。可在充实减少生产建设活动破坏环境的宣示性规定基础上,明晰推进环境无害化土地复垦在客体、方式、评估等方面的具体指标,进而将保护环境免受复垦作业不利影响纳入相关国土空间规划、土地整治规划、土地复垦规划的羁束性原则范围,并进一步强化该项原则所涉新型复垦技术手段研发与应用,政府扶持与鼓励等措施的可执行性。此外,在结果验收面向,还应当固化复垦项目生态用途效益评价指标在“基于所涉土地复垦标准、规划及方案要求”<sup>[38]</sup>设定之诸项验收指标中的权重比(30%),并将该类指标合格与否列为复垦验收“一票否决”事项,以凸显该类用途效益的制裁性约束效应。

## 2. 局部环境要素规范的表列干预扩张

美国矿区土地复垦立法欲推动的局部自然环境要素平衡化,更多地显现为广延的环境要素列明与整全的环境要素干预。我国局部环境要素规范的表列干预扩张旨在借鉴美国矿区土地复垦立法所凸显的该类规范特色,尝试就所涉规范的要素列举和公权力干预事项予以必要充实、细化。

一方面,应当在既有土壤和地下水环境要素表列规定的基础上,或将空气、林地、鱼类和野生动植物等其他环境要素明确列入保护范围,抑或在其后增设“等环境要素”之概括性规定,以具体充实复垦所涉环境要素列举事项。但因复垦作业对各类环境要素不可避免的全面影响与可能的“非对称利益冲突”<sup>[45]</sup>,相应的环境要素保护位序亦应当予以明确。基于各类要素的不同可再生性与不可逆性,可考虑将已明确的土壤和地下水设定为基础环境要素,而优先于待增列的其他衍生环境要素来予以保护。

另一方面,应当细化各类环境要素的公权力干预事项,尝试从结果性干预推进至复垦诸环节的全过程干预。应当首先确立自然资源(国土资源)行政部门主导、其他相关职能部门协同之“一元复合型”<sup>[46]</sup>干预主体配置机制。进而基于“中立性、参与性和公开性”<sup>[47]</sup>的最低限度要求,根据复垦行为人的主观恶性、对环境要素的破坏程度、被破坏环境要素的恢复成本等因素,来厘清所涉责令停止作业、责令即时止损与行政、刑事应急责任追究等措施的实施规程。此外,还应当设定必要的干预临时救济措施。复垦义务人与权利人若因环境因素公权力干预,造成相应经济损失并提起复议或诉讼,在争议处理期间,在不造成所涉环境因素二次损害的前提下,可向相关干预职能部门或法院寻求必要的“临时救济”<sup>[48]</sup>。

## 三、人文环境利益调适化启示下我国土地复垦立法的法益衡平

我国土地复垦立法在复垦所涉人文环境面向设定的“成为一定法的目的,并受到其保护”<sup>[49]</sup>之

法益规范,存在“不同主体之间、不同区域之间的平衡”<sup>[50]</sup>选择掣肘。可借鉴美国矿区土地复垦立法蕴含的人文环境利益调适化理念,尝试探究该类规范设定的调适化法益平衡进路。

### (一) 我国土地复垦立法在人文环境面向的法益选择掣肘

我国土地复垦立法在人文环境面向的法益规范设定主要表征为社会公共利益规范与公民个体利益规范。该类规范设定存在的特殊性与实施性瑕疵,形成了相关立法在人文环境面向的法益选择掣肘。

#### 1. 社会公共利益规范的一般性表达过于间接且缺失必要的特别保护规定

美国矿区土地复垦立法所凸显之社会公共利益的一般性与特殊性规范表达,就社会公共利益的一般性规范予以了较为全面的设定,并确立了针对相关公共设施的特别保护规定。我国土地复垦立法的社会公共利益规范旨在基于土地复垦活动关联之“生产和存在的源泉”<sup>[51]</sup>“社会发展的基础”<sup>[52]</sup>等考量要义的指引,通过对复垦所涉“公共事业需要”<sup>[53]</sup>的一般性设定与相关公共设施的特别约束来实现该类活动的整全性社会公共利益表达。

既有规范设定主要通过对土地、生态环境保护的原则性规定、倡议性禁止规定和关联性措施规定来实现对复垦所涉社会公共利益的一般性表达,就“主体抽象、利益普惠、内容不确定以及易受侵害”<sup>[54]</sup>所表征的社会公共利益具体事项内容缺乏相对清晰的直接规定。例如,《条例》第4条“节约集约利用土地;采取有效措施”之原则性规定和第16条之“避免污染土壤和地下水”之倡议性禁止规定,虽然确立了所涉土、水资源事项的保护面向,但就其公共事业需要的利益属性有待进一步具象化。又如,《条例》第31条之“土地复垦效果跟踪评价”规定和《实施办法》第24条之“预防控制措施”规定,第27条之“损毁土地调查评价”规定,虽然大致明晰了保护相关社会公共利益的评价、预防性措施,但就该类措施适用于相应公共事业需要的具体利益关联有待进一步列明。此外,供水、道路等相关公共设施的特别保护,作为社会公共利益保护“正当性基础”<sup>[55]</sup>的自然延伸,在既有土地、生态环境保护规定之“资源可持续利用”<sup>[56]</sup>的一般性公共利益表达中没有涉及,而主观限缩了所涉社会公共利益的利益范围。

#### 2. 公民个体利益规范的原则性列明与救济规程设定略显偏狭

美国矿区土地复垦立法所凸显之公民个体利益的原则性列明与救济规程设定,就所涉公民健康、安全和财产权益的保护面向予以了明确,并明晰了较为周延的相关公民个体利益保护救济规程。我国土地复垦立法的公民个体利益规范旨在基于土地复垦活动关联之“个体自由及其相互限制意义”<sup>[57]</sup>的指引,通过对复垦所涉各类公民个体利益的原则性列举与相应救济措施、程序设定来实现该类活动的体系化公民个体利益表达。

既有规范设定更多地基于财产性权益的“多元化、综合性、价值化”<sup>[58]</sup>趋向和公民参与在“个人、社会、政治、公共管理层面的价值和影响”<sup>[59]</sup>的考量,而凸显对公民个体财产性权益和公共事务参与权利的原则性保护。例如,《条例》第9条之“表彰作出突出贡献的个人”规定,第19条之“向个人支付损失补偿费”规定,第23条之“谁投资,谁受益”规定,第5章土地复垦激励措施之“退还耕地占用税、明确复垦后的土地使用和收益分配、给予补贴、补充耕地指标”规定和《实施办法》第16至21条之土地复垦费规定,第5章土地复垦激励措施之“退还耕地占用税、购买指标、补充耕地指标”规定,从保护原则、保护对象与保护措施等方面就所涉公民个体财产性权益保护予以了全面规定。又如,《条例》第28条、《实施办法》第36条之权利人参与“复垦验收”规定和《实施办法》第10条之

“申请专家回避”规定,明晰了相关复垦行为人在复垦验收和复垦方案论证环节的公共事务参与权利。但囿于“国家至上”<sup>[60]</sup>“公共利益至上”<sup>[61]</sup>“个人牺牲或让渡私权”<sup>[62]</sup>等理念的影响,而未能实现对健康、安全等其他相关公民个体权益的全面列明。此外,在相应的救济措施、程序设定上,主要局限于《条例》第19条规定之“义务人支付损失补偿费”和“申请调解或提起民事诉讼”所表征的民事私权救济途径,必要的行政公权救济途径亦应当予以补正。

## (二)我国土地复垦立法的调适化法益衡平进路

可借鉴美国矿区土地复垦立法蕴含的人文环境利益调适化理念,尝试探究我国土地复垦立法在社会公共利益规范和公民个体利益规范这两方面的法益衡平进路。

### 1. 社会公共利益规范的一般性与特殊性之法益补正

美国矿区土地复垦立法欲推动的社会公共利益调适化,更多地显现为全面的社会公共利益一般性规定和必要的特别保护规定。我国社会公共利益规范的一般性与特殊性之法益补正旨在借鉴美国矿区土地复垦立法所凸显的该类规范特色,尝试就所涉规范的社会公共利益事项及所涉法益内容予以适当补正。

一方面,应在既有土地、生态环境保护原则性规定、倡议性禁止规定和关联性措施规定的基础上,进一步厘清所涉社会公共利益的具体事项内容。土地复垦是一种改善作为公共服务基础设施之损毁土地的典型自然资源事业活动。所涉“节约集约利用土地”原则当设定为相应公共事业需要的利益宗旨属性,进而依循该项宗旨原则来明晰土地复垦所涉社会公共利益的国土资源属性范围。所涉“避免污染”之倡议性禁止当设定为相应公共事业需要的最低限度利益表达,尝试通过该类消极防御式规范结构设定的指引效应来推动更为理想化之土地复垦所涉国土资源范围利益的良善利用,从而切实提升资源承载能力,并基于此来完成必要的积极请求式规范结构设定转向。所涉“评价、预防控制”之关联性措施应当设定为相应公共事业需要的利益协调手段,而强调通过事前预防控制、调查评价与事后跟踪评价等方式,来实现相关利益协调的前置性、持续化干预。

另一方面,应当设定相关公共设施的特别保护事项,尝试扩张所涉社会公共利益的利益范围。可将与社会公众“人身性环境、经济利益”<sup>[63]</sup>关联性较强的供水、道路等公共设施纳入《条例》第8条、第43条规定之“土地复垦设施”的延伸范围。从其与土地复垦工程、设备产生直接功用或间接功用这两个方面来类型化列明所涉公共设施的范围,进而分别予以“不得破坏”之禁止性规范设定和追究相应行政、刑事责任之制裁性规范设定。若与土地复垦工程、设备产生直接功用,则应当设定为确保土地复垦工程顺利作业前提下的绝对禁止,以及凸显“假定、处理和制裁”<sup>[64]</sup>三阶联动效应之制裁性规范的羁束性适用。若与土地复垦工程、设备产生间接功用,则应当设定为允许一定程度内土地复垦工程作业环境设施自然耗损前提下的相对禁止,以及凸显财产性赔偿下回复原状优位或“提高农地耕作效率”<sup>[65]</sup>优位之制裁性规范的裁量性适用。

### 2. 公民个体利益规范的列明与救济之法益扩张

美国矿区土地复垦立法欲推动的公民个体利益调适化,更多地显现为明确的公民健康、安全、财产权益保护面向和周延的利益保护救济规程。我国公民个体利益规范的列明与救济之法益扩张旨在借鉴美国矿区土地复垦立法所凸显的该类规范特色,尝试就所涉规范的公民个体利益事项和所涉法益内容予以必要扩张。

一方面,应当在既有公民个体财产性权益和公共事务参与权利原则性保护规定的基础上,适当

增加健康、安全等其他相关公民个体权益规定。可在《条例》第4条、《实施办法》第2条之土地复垦原则规定中增加“保护权利人合法权益”的宣示性表述。既有规定未涉及的健康、安全等其他相关公民个体权益亦应明晰其事项范围。土地复垦所涉健康、安全权益主要指向工程作业人员与工程项目影响人员。土地复垦工程作业人员的健康、安全权益可通过必要的指引式非确定性规范设定来实现与既有职业健康劳动保护、安全管理规定的规范连接。土地复垦工程项目影响人员的健康、安全权益,可设定相应的列举式确定性规范,就工程作业可能造成的噪声、水、大气等污染和社会安全环境变化予以明确规定,并将之纳入既有公众环境权益保护体系和社会治安综合治理体系下一并保护。但因该类其他公民个体权益于土地复垦活动中的间接衍生性,在个体利益保护位序设定方面,应当将其置于与土地复垦活动直接关联性更强的财产性权益和参与权利之后。

另一方面,应当在既有救济措施、程序设定所表征的民事私权救济途径基础上,尝试充实必要的行政公权救济途径。当从调解程序设置、调解结果效力乃至可能的调解救济前置设定各方面来厘清自然资源(国土资源)行政部门作为主要公权力干预主体在《条例》第19条规定之“调解”活动中的具体干预事项。并在强调保障各类公权力干预主体积极有效地行使权力的前提下,将其实施现场监管或技术化非现场监管所致对公民个体利益可能的程序性侵害,列入公民个体利益救济事项排除范围。此外,亦应当基于“充分保护原则”<sup>[66]</sup>,设定必要的专项救助资金给付、应急许可审批、紧急保全措施等临时救济事项。

## 四、结语

经过对美国矿区土地复垦立法相关条款的类型化解析,可以厘清该类立法在所涉自然环境与人文环境面向蕴含的复垦理念特色。对我国土地复垦立法在这两类面向的功能规范设定与法益规范设定展开比较研究后发现,我国相应规范设定分别存在一定的功能调适与法益选择掣肘。一方面,可借鉴美国矿区土地复垦立法蕴含的自然环境要素平衡化理念,尝试推动我国所涉整体生态效益规范的协调互动性校正,所涉局部环境要素规范的表列干预扩张,以达致该类规范设定的平衡化功能整合。另一方面,可借鉴美国矿区土地复垦立法蕴含的人文环境利益调适化理念,尝试促进我国所涉社会公共利益规范的一般性与特殊性之法益补正及所涉公民个体权益规范的列明与救济之法益扩张,以达致该类规范设定的调适化法益衡平。基于此,可初步检视我国土地复垦立法与美国矿区土地复垦立法在复垦理念面向的规范趋同性,适当借鉴美国相关立法的特色经验,有助于加快我国土地复垦立法的规范完善进程。

### 参考文献:

- [1] 赵谦,陈祥.服务型、标准化及复合化:英国污染土地复垦立法的启示[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(4):148-155.
- [2] 王军,张亚男,郭义强.矿区土地复垦与生态重建[J].地域研究与开发,2014(6):113-116.
- [3] 薛建春,白中科.生态脆弱矿区土地复垦方案实施监测评价研究:以平朔矿区为例[J].水土保持研究,2012(1):246-249,276.
- [4] 胡振琪.再论土地复垦学[J].中国土地科学,2019(5):1-8.
- [5] 美国露天采矿复垦与执法办公室网.露天采矿管理与复垦法[EB/OL].(2012-07-06)[2019-11-15].<https://www.osmre.gov/lrg/docs/SMCRA.pdf>.
- [6] 甘鸿鸣,李运.激进主义发展经济学评析[J].经济动态,1996(9):67-69.

- [7] 俞正梁. 变动中的国家利益与国家利益观[J]. 复旦学报(社会科学版), 1994(1): 37-42.
- [8] 张纯辉. 法律语言模糊性的成因探析[J]. 河北法学, 2010(9): 174-177.
- [9] 中国人大网. 中华人民共和国土地管理法[EB/OL]. (2019-09-05) [2019-11-09]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201909/d1e6c1a1eec345eba23796c6e8473347.shtml>.
- [10] 李哲, 李梦娜. 供给侧结构性改革背景下农村土地整治路径探析[J]. 农村经济, 2018(8): 5-11.
- [11] 郑成文. 试论生态平衡概念的更新[J]. 生态经济, 1988(6): 4-5.
- [12] 胡锦涛, 王锴. 论我国宪法中“公共利益”的界定[J]. 中国法学, 2005(1): 18-27.
- [13] 刘先江. 论当前我国利益共享的机制障碍及其调适[J]. 当代世界与社会主义, 2011(6): 151-154.
- [14] 刘小艳. 现代行政法的理论基础: 公共利益与个体利益协调论[J]. 行政法学研究, 2004(4): 30-36.
- [15] 汉斯·J. 沃尔夫, 奥托·巴霍夫, 罗尔夫·施托贝尔. 行政法(第1卷)[M]. 高家伟, 译. 北京: 商务印书馆, 2002: 502.
- [16] 周旺生. 法的功能和法的作用辨异[J]. 政法论坛, 2006(5): 110-116.
- [17] 朱前星. 社会整合与执政党的功能调适[J]. 马克思主义与现实, 2010(5): 95-98.
- [18] 王万茂. 土地用途管制的实施及其效益的理性分析[J]. 中国土地科学, 1999(3): 10-12.
- [19] 黄蕙萍. 环境要素禀赋和可持续性贸易[J]. 武汉大学学报(社会科学版), 2001(6): 668-674.
- [20] 赵谦. 我国土地整理权属设置的宪法依据论[J]. 法商研究, 2014(2): 58-66.
- [21] 黄征学, 蒋仁开, 吴九兴. 国土空间用途管制的演进历程、发展趋势与政策创新[J]. 中国土地科学, 2019(6): 1-9.
- [22] 张书涛. 政府绩效评估的多层治理与偏差控制: 一个政策协同的分析框架[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2018(6): 13-18.
- [23] 刘利花, 杨永福, 李全新. 基于粮食安全的耕地保护补偿研究[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2017(1): 30-38.
- [24] 丁振民, 姚顺波. 区域生态补偿均衡定价机制及其理论框架研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2019(9): 99-108.
- [25] 张晓玲, 刘康, 蔡玉梅. 坚守18亿亩耕地红线不动摇[J]. 求是, 2009(21): 43-45.
- [26] 陈红梅. 生态修复的法律界定及目标[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2019(8): 55-65.
- [27] 齐湘泉. 基本原则与宣示性条款之辨: 《涉外民事关系法律适用法》第3条再解读[J]. 清华法学, 2018(2): 194-206.
- [28] 朱腾. 原则化与规则化: 《春秋公羊传》与《春秋谷梁传》所见周礼之实质化的两种路径[J]. 法制与社会发展, 2013(6): 26-39.
- [29] 蓝强. 人与自然和谐共生的多维取向[J]. 重庆社会科学, 2016(11): 112-118.
- [30] 新京报网. 山西一公司复垦时挖矿破坏山体结构[EB/OL]. (2019-06-13) [2020-01-18]. <http://www.bjnews.com.cn/news/2019/06/13/590496.html>.
- [31] 宋海宏, 宛立, 秦鑫. 城市生态与环境保护[M]. 哈尔滨: 东北林业大学出版社, 2018: 28.
- [32] 李光宇, 吴次芳. 土壤微生物研究在农田质量评价中的应用[J]. 土壤学报, 2018(3): 543-556.
- [33] 陈德敏, 薛婧媛. 中国土壤污染现状与法律责任解读[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2008(1): 93-97.
- [34] 孔祥斌, 张蚌蚌, 温良友, 等. 基于要素-过程-功能的耕地质量理论认识及其研究趋势[J]. 中国土地科学, 2018(9): 14-20.
- [35] 王玲, 马东春. 政府主导的城市地下水生态补偿机制研究[J]. 环境保护, 2015(17): 44-47.
- [36] 刘连泰. 中国合宪性审查的宪法文本实现[J]. 中国社会科学, 2019(5): 100-120, 206.
- [37] 曹昌伟. 侵权法上的违法性研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2017: 150.
- [38] 赵谦. 机构建制与治理: 土地复垦监管组织条款的规范分析[J]. 东方法学, 2018(5): 109-119.
- [39] 郑博超. 土地复垦, 后续监督必须做实[N]. 检察日报, 2018-12-26(004).
- [40] 黄锡生, 关慧. 环境伦理观与生物多样性法律保护的相关问题[J]. 广东社会科学, 2004(6): 149-155.
- [41] 王俊龙. 整合性: 逻辑新论: 以中西思想交叉结合的三条思路为线索[J]. 河南大学学报(社会科学版), 2011(1): 79-88.
- [42] 成金华, 尤喆. “山水林田湖草是生命共同体”原则的科学内涵与实践路径[J]. 中国人口·资源与环境, 2019(2): 1-6.
- [43] 孙婧. 发达国家矿区土地复垦对我国的借鉴与启示[J]. 中国国土资源经济, 2014(7): 42-44.
- [44] 胡大伟. 从“恩惠”到“开发权共享”水库移民补偿法研究[M]. 北京: 知识产权出版社, 2017: 43.
- [45] 吴泽斌, 刘卫东. 试论耕地保护的不对称利益冲突[J]. 资源科学, 2010(7): 1400-1406.
- [46] 赵谦. 互助与自足: 土地复垦监管的共同体关系及功能[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2017(8): 22-31, 132.
- [47] 周佑勇. 行政法的正当程序原则[J]. 中国社会科学, 2004(4): 115-124.
- [48] 宋汉林. 民事临时救济制度比较研究: 以程序正义为视角[J]. 湖北社会科学, 2013(8): 134-138.
- [49] 王保树. 论经济法的法益目标[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2001(5): 61-66.

- [50] 史玉成. 生态利益衡平:原理、进路与展开[J]. 政法论坛, 2014(2):28-37.
- [51] 阎壮志, 裴辅祥, 藏大年. 土地管理[M]. 北京:北京农业大学出版社, 1991:15.
- [52] 王晶, 张春红, 孙蓉蓉. 城市生态社区建设研究[M]. 长春:吉林美术出版社, 2018:14.
- [53] 周义程. 公共利益、公共事务和公共事业的概念界说[J]. 南京社会科学, 2007(1):77-82.
- [54] 朱谦. 环境公共利益的法律属性[J]. 学习与探索, 2016(2):59-65.
- [55] 王剑一. 合同条款控制的正当性基础与适用范围:欧洲与德国的模式及其借鉴意义[J]. 比较法研究, 2014(1):171-181.
- [56] 张洋. 论我国土地资源的可持续利用[J]. 农村经济, 2000(10):30-32.
- [57] 王小钢. 义务本位论、权利本位论和环境公共利益:以乌托邦现实主义为视角[J]. 法商研究, 2010(2):58-65.
- [58] 马俊驹, 梅复英. 财产权制度的历史评析和现实思考[J]. 中国社会科学, 1999(1):90-105.
- [59] 党秀云. 公民社会与公共治理[M]. 北京:国家行政学院出版社, 2014:79-81.
- [60] 段凡. 法的国家属性与法治国家意识的构建[J]. 江西社会科学, 2016(11):16-22.
- [61] 杨桦, 王成明. 简论我国行政诉讼期间制度的缺陷及重构[J]. 行政法学研究, 2007(1):109-113.
- [62] 高富平. 个人信息使用的合法性基础:数据上利益分析视角[J]. 比较法研究, 2019(2):72-85.
- [63] 唐绍均, 蒋云飞. 论基于利益分析的“环境优先”原则[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2016(5):144-149.
- [64] 张志铭. 法律规范三论[J]. 中国法学, 1990(6):37-45.
- [65] 韩宁. 中华人民共和国成立以来农村土地经营政策演进研究[J]. 重庆理工大学学报(社会科学), 2020(3):64-80.
- [66] 冯洋. 论个人数据保护全球规则的形成路径:以欧盟充分保护原则为中心的探讨[J]. 浙江学刊, 2018(4):63-72.

## Functional integration and legal interest equity: Concept enlightenment from American mining land reclamation legislation

ZHAO Qian<sup>a, b</sup>, MAO Pingnan<sup>a</sup>

(*a. Law School; b. Research Center of Economic and Social Development in the Three Gorges Reservoir Area, Southwest University, Chongqing 400715, P. R. China*)

**Abstract:** China's land reclamation and American mining land reclamation basically converge on the purpose and mode of behavior, and there is also certain interworking and generality in their respective reclamation concept. American mining land reclamation legislation highlights an ecological equity reclamation concept that subsumes the equilibration of natural environmental factors and the adaptation of humanistic environment interests. We can learn from its useful experience and try to clarify the perfect route of norms of China's land reclamation legislation in the orientation of reclamation concept. We should promote the equilibration functional integration of China's overall ecological benefit norms and local environmental element norms based on the equilibration concept of natural environmental factors, and we should promote adaptation legal interest equity of China's social public interest norms and individual citizen interest norms based on the adaptation concept of humanistic environment interests.

**Key words:** mining land reclamation; land reclamation; reclamation concept; natural environmental factors; humanistic environment interests

(责任编辑 胡志平)