

(11) 52-57

《资源综合利用法》立法论证 与内容框架研究

A Research into the Legislative Demonstration and the Content Framework of "Law on Comprehensive Utilization of Resources"

陈德敏
Chen Demin
(重庆大学)

朱良栋
Zhu Liangdong
(国家计委资源司)

F205

摘要 立足于我国有限资源承载着超负荷人口,环境负担的基本国情,分析了尽快制定《资源综合利用法》的重要意义,立法依据及基础条件。论证了该法调整范围的界定和作为基本法在资源综合利用法律体系中的地位。提出了《资源综合利用法》的立法指导思想、主要内容和框架结构。指出应加快资源综合利用法制建设,加强宏观调控,促进建立资源节约型的国民经济体系。

关键词 资源综合利用法;立法论证;内容框架

中国图书资料分类法分类号 D922.22

自然资源
法律,立法

ABSTRACT This paper analyses the importance, the legislative basis and the basic conditions of making a "law on comprehensive utilization of resources", based on the fundamental national conditions — namely the existence of limited resources, overpopulation and environmental problems in China. It discusses the definition of adaptive scope of the law and its status as a basic law in the legal system of comprehensive utilization of resources. It puts forward the legislative guiding principles, the main contents as well as the framework of the law. Furthermore, it points out that it is necessary to speed up the legal system's construction of a model for comprehensive use of resources, to strengthen the macrocontrol and to set up a new kind of national system of economical use of resources.

KEYWORDS law on comprehensive utilization of resources; legislative demonstration; content framework

1 《资源综合利用法》的立法依据及意义

在当代,人口、资源、环境是人类社会发展共同面临的三大问题,其中核心是资源问题。从资源总量看,我国是一个资源富国;但从人均资源占有量看,我国不足世界人均资源占有

* 收文日期 1992-12-05

水平的一半,是一个资源贫国,多数资源并不富裕,部分资源十分紧缺。在相当长的历史时期内,我国有限的资源都将承载着超负荷的人口、环境负担。但是,在生产过程中资源使用却不尽合理,浪费十分惊人;由于管理和工艺技术水平不高,许多生产要素的投入被浪费掉;同时大量有用废弃物资源的回收利用率低,急需开发和再生利用。可以说,对资源综合利用的要求,我国比其他国家更为迫切。

要加快社会主义现代化建设步伐,建立资源节约型的国民经济体系,应当把资源综合利用作为我国的一项重大的经济战略方针,这是我国的基本国情所决定的,也是历史赋予我们的任务。为此,必须加快资源综合利用法的立法工作。目前,我国资源综合利用法规很不完备,在这个领域内尚无一部法律或国务院正式颁布的条例。1985年国务院转发《关于开展资源综合利用若干问题的暂行规定》和有关的一些文件,还缺少法的权威性规范和强有力的调整。为了有效地运用具有强制力的法律手段,推动我国资源综合利用事业的健康发展,当务之急是加快立法步伐,尽快制定《资源综合用法》。

《资源综合用法》的立法依据与条件是:

1) 现有法律的规定。我国宪法第9条关于保护和合理利用自然资源有了原则规定;土地管理法、水法、草原法、森林法、矿产资源法和环境保护法等法律中,关于合理开发和综合利用资源也有相应的规定。

2) 国家现行资源综合利用方针政策和行政规章。国务院批转原国家经委《关于开发资源综合利用若干问题的暂行规定》(国发<1985>117号)、国家计委《1989~2000年全国资源综合利用发展纲要(试行)》(计资源<1989>12号)、国务院《关于加强再生资源回收利用管理工作的通知》(国发<1991>73号)等文件,对资源综合利用的一系列经济政策、技术政策和管理措施作了明确的规定。

3) 资源综合利用工作全面发展的现实基础。各地区各部门在资源综合利用实践中取得的基本经验,可供立法时将其中带规律性的部分提炼上升为适用的法律规范;目前全国初步形成的资源综合利用管理体制、管理制度、管理干部队伍和技术干部队伍,这将是实施法律的重要力量和组织保证。

4) 党的13届7中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》和全国人大七届四次会议通过的《国民经济与社会发展十年规划和“八五”计划纲要》中,把加强资源综合利用提到了重要位置。《建议》中第11条、13条指出了根据资源优化配置和有效利用的原则,正确布局生产力,进一步提高资源综合利用的广度和深度;第19条用300字篇幅全面规定了资源节约与综合利用工作;第32条把“资源综合利用”列为今后十年科学技术发展的重要方面之一。《纲要》根据《建议》中提出的原则意见,对资源综合利用作了全面规划。《建议》和《纲要》中的有关规定,是立法的指导性原则和重要依据。

2 《资源综合用法》的调整范围与资源综合利用法律体系

资源综合用法是调整人们在物质资源的综合开发与生产、合理利用与再生利用全过程中所产生的社会经济关系的法律规范的总称。由于调整对象相当宽泛和复杂,需要有一个系统的法规群来进行综合调整和规范。根据我国社会主义建设的实际需要,应逐步建立起具有中国特色的资源综合利用法律体系。这个体系包括五个层次:①《宪法》中有关资源保护与

合理利用的规范。②归总性的资源综合利用基本法。③在自然资源的综合开发、生产过程中物质资源的综合利用、生产与生活废弃物的再生利用这三方面的各种单项法律。④资源综合利用的监督管理、技术指标等法规。⑤地方性资源综合利用法规。《资源综合利用法》是属于这个体系中的基本法,主要是对资源综合利用的基本问题作出原则性的规定,对人们开展资源综合利用的基本行为作出规范。对于其中众多社会经济关系的具体调整与实施性规范,则应分别由其他单项法、细则等一套法规作出专门规定。在《资源综合利用法》起草研究过程中,要考虑与其他配套法之间的联系与分工,层次与范围,以利用增强立法的系统性,执法的可操作性。

关于《资源综合利用法》调整范围的界定,我们是根据国家现行文件中关于资源综合利用的基本涵义为出发点进行概括的。经过全面分析研究,我们概括的资源综合利用的定义是:

经济建设中所需自然资源的综合开发;工业生产过程中原材料、能源及“三废”的系统合理利用,生活、流通、消费过程中废旧物资的再生利用。

从国际上资源开发利用与环境保护领域的发展趋势看,各国为解决人类共同面临的三大问题,越来越注重于资源的合理利用。人们对综合利用范围的认识,已从物质生产过程的末端(废弃物利用)向前延伸,即从物质生产过程的前端(自然资源开发)起,就考虑和规划如何全面充分的利用。从70年代以来,美国、日本和欧洲各工业发达国家均陆续制定了相关法规,运用法律的强制手段,规范人们对资源的开发、节约、回收与再生利用,取得了较好的社会、经济、环境效益。从我国国情看,人口众多,资源不足,使用中的浪费与弃置十分严重,更需要从全民族的长远利益出发,全方位地考虑资源的综合利用,发挥社会主义国家全局统筹的优势,合理配置和调节,做到物尽其用。力求用尽可能少的资源付出去谋取最大的经济效益,保证国民经济持续稳定协调发展,造福于人民。

基于这样的分析,我们概括的资源综合利用的定义,是从资源的开发——生产过程中的使用——废弃物料的再利用,把其看作一个系统的整体过程来给予界定的。从我们征求对资源综合利用立法内容的意见而进行的三次全国范围专家调查结果看,共计400余份回函所反映的厂矿企业、各级政府主管部门和国内众多知名专家学者的意见,绝大多数同意按此定义资源综合利用概念,确定立法调整范围。我们在开展起草研究时,是从这个界定出发,来规范《资源综合利用法》的调整范围,来设计立法内容框架的。

3 《资源综合利用法》立法内容与框架设计

3.1 《资源综合利用法》立法的指导思想

①立法要从资源综合利用的宏观调控和微观搞活相结合上,进行法的总体结构和规范内容的构思。要从国家资源总体状况及对其开发利用全过程到具体物质资源的综合利用,在计划和政策上强化资源综合利用的宏观调控,对企业的资源综合利用经营活动应放开搞活。②立法既要考虑资源综合利用法律规范决策的先导预见性和原则指导性,又应考虑政策措施的经济合理性和现时可行性;要从我国的社会经济发展战略目标,以及资源利用、环境保护状况和经济技术条件出发,既要面向未来,尤其应立足现实,切合目前资源综合利用工作的客观实际。③立法要遵循资源综合利用的自然生态规律和经济技术规律,要充分考虑其实

施的社会、经济、技术保障条件。④拟制定的《资源综合利用法》是资源综合利用的基本法，要提出各种单项资源综合利用配套法规的立法依据和指导原则，提出人们开展资源综合利用的基本行为规范。因此，主要应对资源综合利用的基本问题作出综合概括性和政策原则性的规定，而较具体的实施性规范则应分别由各有关的配套法规作出专门的规定。

3.2 资源综合利用法的基本原则

资源综合利用法的原则是国家关于资源综合利用工作方针政策的集中体现，是用法律形式规范人们开展资源综合利用的基本指导思想和基本行为准则，并贯穿于资源综合利用法律体系及其立法、执法和司法的全过程中。应通过立法形式确定的基本原则主要有：①坚持将资源综合利用纳入国民经济和社会发展规划的原则。②坚持资源综合利用全过程调整的原则。③坚持废弃物与废旧物资源化的原则。④坚持经济激励的原则。⑤坚持经济效益、环境效益、社会效益相统一的原则。⑥强化国家管理与社会监督相结合的原则。⑦坚持对国土等重要资源实行有偿使用的原则。

3.3 《资源综合利用法》应规范的主要内容

1) 科学制定并切实执行资源综合利用发展规划和计划，保证资源综合利用有计划地持续稳定协调发展。要从立法上规定资源综合利用计划管理体制、指标体系和工作程序，并纳入国民经济核算指标体系，进行综合平衡与管理，以提高其计划性和法律约束力。

2) 建立健全资源综合利用监督管理制度，建立正常的资源综合利用工作程序。根据资源综合利用的特点和有关规定，应当从立法上明确应建立健全的资源综合利用监督管理制度。

3) 确定资源综合利用工作方针，规定在经济建设宏观规划中必须做到资源综合利用。这是在资源综合利用事业上贯彻积极主动节约利用和合理利用资源，控制资源流失浪费和破坏的根本性战略措施，是本质意义上的资源综合利用。要在法律中明确规定，在进行区域经济建设时，必须对区域综合资源进行综合科学调查、普查、勘查，进行综合评价和综合规划，实行综合开发建设，进行综合开采、生产和加工利用，形成区域综合开发建设和综合生产经营的综合企业群体，构成资源、能源、原辅材料、废弃物、废旧物资综合利用的专业协作综合生产体系，从而谋取最高层次的综合效益。

4) 对生产废弃物的排放作出限制，促进其合理利用。对工农业生产中的废弃物的处理，要认真执行以综合利用为基础的资源化、减量化和无毒化政策。采取综合利用技术措施，提高资源、能源的综合利用率，减少或消除废弃物的排放。对已经产生的废弃物要采取技术措施进行回收和再利用，促使其转化为社会产品或可供再生利用的二次资源和能源，增加社会财富，保证废弃物的排放达到国家规定的标准。

5) 对生产和生活消费中的废弃物的回收加工利用作出规定。进一步完善国家关于再生资源实行充分回收、合理利用、先利用后回炉的工作方针，建立健全回收和修旧利废制度。

6) 明确规定开展资源综合利用必须依靠科学技术，用科学技术进步来推动资源综合利用向深度和广度发展。综合利用的对象主要是那些在现时一般常规生产技术条件下，不能或者暂时不能通过正常的加工利用途径和方式进行加工利用的物质资源。为充分发挥这部分物质资源的物质功能潜力，做到物尽其用，就要求进行以突破现时一般常规生产技术条件为目标的综合利用科学技术的探索研究、开发及其成果的推广应用，以扩大和加深资源综合利用的范围和程度，提高其综合效益。

7) 建立资源综合利用发展基金。广辟基金筹集渠道,为开展资源综合利用提供必要的财力保证。应当从立法上规定基金的筹集方式、渠道、使用范围和管理办法,充分发挥其在开拓资源综合利用事业中的作用。

8) 实行资源综合利用的优惠经济政策。在税收、信贷、价格等政策方面实行鼓励与倾斜,建立资源综合利用的奖励制度,激励单位和个人搞好综合利用。

9) 建立和完善资源综合利用的合理管理体制,强化资源综合利用管理。各级人民政府要设置相应的资源综合利用管理机构,配置适当数量和相应业务水平的人员,明确其法律地位、权限和责任及其上下级之间、平行单位之间的关系,以及相互联系协作配合的工作制度,构成统一管理、分工负责、协调配合的资源综合利用工作体系。

10) 建立健全资源综合利用法律责任制,保证资源综合利用法及其对策措施的有效实施。凡是违反资源综合利用法律规范,不履行法律规定的责任和义务,实施法律禁止的行为,或者滥用权利去牟取非法物质经济利益,侵犯他人合法权益,严重浪费、破坏国家资源者,都应依法追究法律责任。法律应当明确规定资源综合利用违法犯罪行为的事项、应承担的法律责任形式、制裁措施及其执法的机关、程序和制度,建立和维护资源综合利用法制秩序。

3.4 《资源综合利用法》的框架结构设计

根据上述立法的主要内容,初步考虑可分设为以下八章:

第一章 总则。重点是规定立法目的、资源综合利用的界定、适用范围、工作方针原则、规划计划、经济鼓励政策、单位和个人的权利义务等。

第二章 管理职责和管理制度。重点是规定实行统一管理与分级部门管理相结合的体制,统管部门和行业主管部门各自的职责。规定建立资源综合利用责任制、生产建设单位责任制、资源综合利用评价、“三同时”、统计考核、现场检查、标准化管理等七项制度。

第三章 经济建设中的资源综合开发利用。主要规定自然资源综合开发的利用方针,各项资源的综合规划、有计划的开发、保护等综合性措施。

第四章 生产过程中物质资料和废弃物的综合利用。重点是规定采用经济合理的综合利用工艺和技术、制定科学的资源消耗定额,开展生产废弃物综合利用等。

第五章 废旧物资的再生利用。重点是规定废旧物资再生利用的方针,生产单位必须修旧利废,主管部门的职责,对经营单位、市场和价格的管理等。

第六章 科学技术与教育。主要对科研规划计划、科技推广应用、科技服务、引进技术、人才培养教育和宣传等方面作出规定。

第七章 法律责任。重点对违反监督管理规定的责任、破坏资源的处罚、损害赔偿、刑事责任等作出规定。

第八章 附则。重点对本法中所用的有关术语作出规范性解释。

4 结束语

由于本法的综合性强,涉及的调整领域广,需要解决的法律问题多,立法的难度大。本文

* 这里的“三同时”是指:资源综合利用项目原则上要与基本建设主体工程同时设计,同时施工、同时投产。

只是对《资源综合利用法》的基本思路和主要内容提出了初步设想,对其中涉及的许多新的立法研究课题尚需进一步研讨。这里提出来向各位专家和有识之士求教,以期吸收宝贵意见和建议,把立法内容研究得更为完善,促进这一对发展我国资源综合利用事业具有重大意义的基本法律尽快制定出台。

参 考 文 献

- 1 国家计委资源节约与综合利用司. 资源综合利用政策与经验文件汇编. 北京:中国计量出版社,1990
- 2 陈德敏. 资源法学概论. 重庆:重庆大学试用教材,1990
- 3 重庆大学课题组. 《资源综合利用法》立法可行性研究. 国家计委鉴定资料,1991