

论水土保持设施的法律解释

程适时

摘要: 运用法理学、环境与资源保护法学、形式逻辑学的相关理论观点、分析论证对水土保持设施的行政解释的三点异议, 并提出了正本清源的对《水土保持法》的修改建议。

关键词: 水土保持设施 法律解释

1、水利部的行政解释是否遵循了解释学循环原则

水利部1996年8月28日发布了《关于水土保持设施解释问题的批复》(水保[1996]393文), 指出“水土保持设施”是指具有防治水土流失功能的一切设施的总称。《实施条例》第21条第2款所称的“补偿”, 是指对损毁或侵占水土保持设施所造成的水土保持功能的丧失或降低所必须给予的补偿。原地貌属于水土保持设施。诚然, 《实施条例》赋予了水利部行政解释权, 该解释具有法律约束力, 但是有权解释和依法解释是不同的。笔者以为, 从逻辑学角度来看, 该解释有的内涵不够明确, 外延过于宽泛, 甚至犯了同语反复的嫌疑。从法律解释学角度来看, 该行政解释也有待商榷。法律解释要受解释学循环原则的制约。解释学循环原则是解释学中的一个根本原则, 它是指整体只有通过理解它的部分才能得到理解, 而对部分的理解又只能通过对整体的理解。法律解释是解释的一种具体形式, 也要服从解释学的一般原理。在法律解释中, 解释者要理解法律的每个用语、条文和规定, 需要以理解该用语、条文和规定所在的制度、法律整体乃至整个法律体系为条件; 而要理解某一法律制度、法律乃至整个法律体系, 又需要以理解单个的用语、条文和制度为条件。指出法律解释存在的解释循环, 可以帮助人们孤立地判章取义地曲解法律。下面用不同的法律解释方法来探求水土保持设施的法旨。

1.1 水土保持设施的文义解释

《水土保持法》第19条、28条分别有“建设项目中的水土保持设施…”、“在水土流失地区建设的水土保持设施和种植的林草…”、“对水土保持设施、试验场地、种植的林草和其他治理成果…”的有关表述。由上可以归纳出: (1) 水土保持设施是为防治水土流失而人工形成的; (2) 水土保持设施主要偏指采取工程措施形成的, 有时也包括采取植物措施形成的。《水土保持法》第19条、28条中的水土保持设施的外延不同, 前者大与后者; (3) 采取农业耕作措施一般不形成水土保持设施, 因此法条中没有提及。

《实施条例》第2条、14条、21条、31条有关于水土保持设施的表述。《实施条例》第2条列举了一切单位和个人有权检举的5种破坏水土资源、造成水土流失的行为, 把“破坏水土保持设施的”和“违法毁林或毁草场开荒, 破坏植被的”、“违法开垦荒坡地的”、“向江河、湖泊、水库和专门存放地以外的沟渠倾倒废弃砂、石、土或者尾矿废渣的”、“有破坏水土资源、造成水土流失的其他行为”并行列举, 逻辑上并行关系十分明确。《实施条例》第14条、21条、31条分别有“建设工程中的水土保持设施…”、“建成的水土保持设施和种植的林草…”、“任何单位和个人不得破坏或者侵占水土保持设施…应当给予补偿”、“破坏水土保持设施, 尚不够刑事处罚的…”的表述。由上可以归纳出: (1) 水土保持设施不包括森林植被、草原植被、荒坡地、江河、湖泊、水库和专门存放地以外的沟渠; (2) 《实施条例》中水土保持设施的概念同《水土保持法》中的概念是一致的; (3) 破坏或者侵占水土保持设施, 应当向所有权人或管理人承担民事补偿或赔偿责任; (4) 破坏或者侵占水土保持设施, 可以够成1979年《刑法》第156条的故意毁坏公私财物罪, 1997年《刑法》第275条的故意毁坏公私财物罪, 《实施条例》第31条是行政法附属刑法条款。但是不能够成破坏环境资源保护罪。

《现代汉语词语字典》对“设施”的解释为“为进行某项工作或满足某种需要而建立起来的机构、系

统、建筑等”。水土保持设施中的“设施”在法律和法规中取该解释中的“建筑”义，较为合适。

综上三点，水利部的行政解释外延是否过宽有待商榷。

1.2 水土保持设施的历史解释

历史解释是指通过研究有关立法的历史资料，或从新旧法律的对比中了解法律的含义。进行历史解释的目的，主要是探求某一法律概念如何被接受到法条中来，某一条文、制度乃至某一部法律是如何被规定进法律体系中来，立法者是基于那些价值作出决定的。据笔者查找建国以来水土保持法规及政策，水土保持设施的提法最早出现在1982年的《水土保持工作条例》中。《工作条例》第22条第1款规定：“各地对水土保持设施（包括工程和树草）必须落实管理责任，加强管理养护，扩大效益，充分发挥保水保土的作用。”《工作条例》第23条规定：“对于水土保持设施和水土保持试验场地、仪器设备，任何单位和个人不得侵占和破坏。”《工作条例》第37条还规定，侵占或破坏水土保持设施、水土保持试验场地或仪器设备的，应当负责赔偿损失。对肇事单位和负责人或肇事人应给予行政处分；触犯刑律的，追究刑事责任，由以上条文可以归纳出：（1）水土保持设施是指为治理水土流失而采用的工程措施和植物措施形成的工程和林草。（2）侵占或破坏水土保持设施应该赔偿损失，其赔偿原则应该是一般民法意义上的侵权损害赔偿原则，其损失是可以量化的。（3）损坏水土保持设施的行为既可能承担民事责任，又可能承担行政责任，甚至还可能承担刑事责任。对照《水土保持法》和《实施条例》相关条文可知，水土保持设施及其法律规定从1982年到1991年基本上没有变化。

1.3 水土保持设施的体系解释

体系解释是指将被解释的法律条文放在整部法律中乃至整个法律体系中，联系此法条与其他法条的相互关系来解释法律。水土保持设施的内涵和外延在《水土保持法》和《实施条例》中应该是一致的。如果将水土保持设施的同一法律解释放在相应的法条中进行演绎推理，应该得不出假结论，且相应的法条间也不应该矛盾。假设水利部关于水土保持设施的行政解释是正确的，《实施条例》第21条所称的“补偿”是指对损毁或侵占水土保持设施所造成的水土保持功能的丧失或降低所必须给予的补偿，那么《实施条例》第31条：“破坏水土保持设施，尚不够刑事处罚的…”作何理解？采用水土保持设施引起水土保持功能的丧失或降低来定性和定量，水土保持功能丧失或降低多大幅度就构成刑罚呢？水土保持功能又该如何定性和定量，是否有水土保持学理支撑，是否有相应环境标准来计量？怎样证明水土保持功能的丧失和降低？少数业内人士对水土保持功能的定性解释是否有足够的证据力，能否成为相应的环境标准呢？

1.4 水土保持设施的目的解释

目的解释是指从制定某一法律的目的来解释法律。这里目的不仅是指原先制定该法律时的目的，也可以指探求该法律在当前条件下的需要，既可以指整部法律的目的，也可以指个别法条、个别制度的目的，水土保持工作的方针中，1982年《水土保持工作条例》提出“治管结合”，1991年《水土保持法》提出：“加强管理，注重效益”，目的在于解决“一边治理，一边破坏”的问题，让水土保持设施发挥更长更好的效益。因此，《水土保持法》和《实施条例》都在“治理”的章节最后用专条强调对水土保持设施的管理和保护。从目的解释方法出发，水土保持设施是指人工治理成果，而不包括具有一定保持功能的原地貌、植被。不存在水土流失，就没有水土保持的必要，自然谈不上水土保持设施。保护可以预防水土流失的原始森林可以定性为水土保持预防措施，但是决不能将原始森林定性为水土保持设施。

2 水土保持设施的行政解释是否混淆了水土保持设施的三重法律属性

从上节可以知道，水土保持设施的行政解释没有遵循解释学循环原则，导致外延泛化解释的倾向。同时，从法律关系的基本原理出发，水土保持设施既可以是水土保持法律关系的客体，又可以是民事法律关系的客体，还可以是破坏公私财物罪的犯罪对象，它具有三重法律属性。水土保持设施的行政解释中对《实施条例》第21条第2款“补偿”的解释抹杀了水土保持设施的双重法律属性，称“对损毁或侵占水土保持设施所造成的水土保持功能的丧失或降低所必须给予的补偿”，实际上将水土保持设施单纯地看作水土保持法律关系的客体。

2.1 水土保持设施可以是水土保持法律关系的客体

法律关系的客体是指主体的权利和义务所指向的对象，也称“权利客体”或“权义客体”。如果没有客体，权利和义务就没有了目标和具体内容，因而客体是构成法律关系的要素之一。一般认为包括水土保持法律关系在内的环境与资源保护法律关系的客体一般只有物和行为。其中，物是指必须是人们可以影响

和控制的、具有环境功能的自然物和劳动创造的物质财富。自然像拦沙坝、截流沟等水土保持设施，人工栽种的水土保持林都是水土保持关系的客体。

2.2 水土保持设施可以是民事法律关系的客体

民法重在保护所有权，民事法律关系客体的物，通常视为财产权的对象，因而必须是具有价值的物。水土保持设施像挡土墙、谷坊、沉沙凼、水平沟等，在建设过程中凝结了活劳动和物化劳动，自然具有经济价值，同时还具有保水保土的功能。随着水土保持投资主体的多元化，水土保持设施的所有权既可能是国家，又可能是农村集体经济组织，还可能是企业法人和个人。因此，水土保持设施也是民事法律关系的对象。

2.3 水土保持设施可以是破坏公私财物罪的犯罪对象

某地方农民甲集资参股治理开发一小流域，获得土地使用权30年，在小流域内的溪中投资10万元，建了一座浆砌石拦沙坝，并配套了灌溉系统，栽种经济林果，效益可观。农民乙因与甲平时有隙，为报复将该座浆砌石拦沙坝炸毁，后被法院以破坏公私财物罪判刑3年并附带民事赔偿。此案中该座浆砌石拦沙坝是水土保持设施，是破坏公私财物罪的犯罪对象。

3 水土保持设施的行政解释是否可以被申请行政复议审查

3.1 水土保持设施的行政解释成了确定水土保持设施补偿费征收范围的依据

由于各地依据《实施条例》第21条和水土保持设施的行政解释，制定了水土保持设施补偿费收费项目。除把破坏和侵占水土保持工程和植物措施纳入水土保持设施补偿费的征收范围，还把破坏原地貌、地形和植被的生产建设行为统统纳入水土保持设施补偿费的征收范围。在水土保持设施的行政解释出台后，有的省甚至修改省人大制定的水土保持法实施办法，将水土保持设施的行政解释吸收进去。

3.2 水土保持设施的行政解释是可以被申请行政复议审查的对象

不少地方在征收水土保持设施补偿费时，行政相对人就会对水土保持设施的行政解释提出质疑，认为征收水土保持设施补偿费的行政执法依据存在层级冲突。在行政执法依据发生冲突时，一般遵循就高不就低的规则选择行政执法依据。《水土保持法》和《水土保持法实施条例》的效力层级高于水土保持设施的行政解释的效力层级。尽管是效力层级较高的执法依据《水土保持法实施条例》授权了低层级的执法依据行政解释，但是行政管理相对人有理由根据《行政复议法》提出异议。

我国实行自然资源有偿使用制度。自然资源有偿使用的形式有自然资源税和自然资源费。自然资源费大体有开发使用费、补偿费、保护管理费和惩罚性收费四类。环境和自然资源保护法学一般认为，补偿费是为弥补、恢复、更新自然资源的减少、流失或破坏而向开发利用自然资源者收取的费用。例如水土流失防治费、森林植被恢复费、森林生态效益补偿基金费等，它根据恢复、更新所消耗、破坏的资源的实际费用征收，但也有的只按开发利用自然资源所得的一定比例和数量征收。如果水土保持设施补偿费也属于也只能属于补偿费类，那么它与水土流失防治费就有重复或重合的嫌疑，而且有人提出，按照该行政解释，水土保持设施和水土保持功能的关系如同母鸡和生蛋的关系，杀了母鸡不是要求赔偿同一种大小一般的母鸡或同等的市价，而是要对生蛋能力进行补偿，计算生蛋能力岂不荒谬哉？还倒不如叫“水土保持功能补偿费”！《行政复议法》第7条：“公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为所依据的下列规定不合法，在对具体行政行为中申请复议时，可以一并向行政复议机关提出对该规定的审查申请：

（一）国务院部门的规定…前款所列规定不含国务院部、委员会规章和地方人民政府规章。规章的审查依照法律、行政法规办理。”据此可以就水利部对水土保持设施作出行政解释这个抽相行政行为提出行政复议。

4 结论与建议

要消除水土保持设施的行政解释带来的种种异议和尴尬，使水土保持法规体系协调一致，唯有正本清源，寄希望于《水土保持法》的修改。一是对水土流失、水土保持功能、水土保持设施作出明确、一致的界定和表述，特别是保持条文间的一贯性。二是对水土流失防治费和水土保持设施补偿费的法律依据作出明确的界定和表述，水土流失防治费可定性为自然灾害防治之用，水土保持设施补偿费可定性为自然资源补偿之用。

(本文发表于《湖北水利》2003年第5期)

相关文章

论水土保持功能

中国法律文化 | About law-culture | 关于我们

中国法律史学会 主办 中国社会科学院法学研究所 承办
电话: 64022187 64070352 邮件: law-culture@163.com
地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720