

WTO 与中国环境保护法律制度的适应性变革

常纪文

(中国社会科学院法学研究所, 北京 100720)

摘要:中国成为 WTO 正式成员的事实意味着 WTO 的原则和规则在中国必须得到严格的遵守,意味着中国必须变革其环境保护法律制度以适应 WTO 原则和规则的要求。WTO 对各国环境保护法律制度的一般要求和对中国环境保护法律制度的特殊要求,促使中国环境保护法律制度进行适应性变革。中国的环境保护法律制度总体上是可以与 WTO 原则和规则的要求接轨的,我国应建立环境保护法律制度体系及应采取适应性变革措施。

关键词:世界贸易组织;环境保护法律制度;适应性变革

中图分类号:D922.68 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7575(2002)01-0023-07

加入 WTO 之所以成为中国几代人的期待和梦想,除了有利于提高生活水平、保证充分就业、保证实际收入和有效需求的大幅度稳定增长以及扩大货物和服务的生产和贸易等直接的目的外,一个不容忽视的原因是应依照可持续发展的目标,考虑对世界资源的最佳利用。2001年11月10日,中国正式加入 WTO,它标志着 WTO 与环境保护有关的原则和规则在中国必须得到严格的遵守。世界各国的经验证明,加入 WTO 并不意味着其与环境保护有关的原则和规则一下子就在各国的实践中得到很好的执行,它需要一个比较长的磨合过程。在磨合过程之中,各国必须不断协调并变革其与 WTO 原则和规则不相匹配的环境保护法律制度,以适应 WTO 的基本要求。

一、WTO 对中外环境保护法律制度的要求

WTO 的原则和一般规则对各成员国环境保护法律制度的基本要求是同一的、无差别的,但是因政治、经济体制以及经济和法制建设条件的差异,WTO 的原则和一般规则对每个具体国家环境保护法律制度的要求又具有一定的特殊性。

(一) WTO 对各国环境保护法律制度的一般要求

WTO 对各国环境保护法律制度的一般要求,是指所有 WTO 成员国在创设与变更其环境保护法律制度时都要遵守的不能存在任何例外的要求。综合《马拉喀什建立世界贸易组织协定》、《1994 年关贸总协定》、《补贴与反补贴措施协定》、《服务贸易总协定》、《技术性贸易壁垒协定》、《关于卫生和动

植物检疫措施的协议》等的有关规定,WTO 对各国环境保护法律制度的一般要求主要有:

1. 最惠国待遇与国民待遇要求

环境保护法律制度的最惠国待遇要求是指除了 WTO 规则规定的例外情况(如相邻国、区域经济一体化组织)外,成员国根据 WTO 协议和本国的承诺在适用环境保护法律制度时给予另一国及其国民、公司的待遇,至少不能低于它给予任何第三国及其国民、公司的待遇。该要求适用于与环境保护有关的产品与服务贸易(如关税、进出口手续)、知识产权的保护等方面,如在开放环境保护产品市场方面,各成员国对于原产于另一国的环境保护产品所给予的利益、优惠、特权或豁免应该立即和无条件地给予其他不同国家公司相同的待遇。环境保护法律制度的最惠国待遇和国民待遇要求可以促进非歧视的自由国际贸易的进行。

2. 统一实施与透明度要求

环境保护法律制度的统一实施要求是指 WTO 成员国必须在其关税领土内,以统一、公正、合理的方式实施与国际投资、产品贸易、服务贸易和知识产权保护相关的环境保护法律制度。环境保护法律制度的透明度要求包括法律显示、执法、司法及法律监督的透明度。法律显示的透明度是指 WTO 成员国应当尽快地将涉及或影响国际投资、产品贸易、服务贸易和知识产权保护的环境保护法律制度对其他成员国予以无保留的公布;在这些环境保护法律制度变更时,应当向 WTO 指

收稿日期:2001-12-02

基金项目:中国社会科学院博士后基金项目(2001)15414。

作者简介:常纪文(1971-),男,湖北监利人,中国社会科学院法学研究所博士后,副教授,硕士研究生导师,主要研究环境资源政策和法律。

定的机构报告;当其他成员国及其国民、公司要求查询时,成员国应当及时答复并给予必要的便利。环境保护法律制度的执法、司法及法律监督的透明度是指成员国在涉及环境保护法律制度的执法、司法和法律监督时,必须采取公开、公正和合理的方式实施法律。当环境保护法律制度立法、执法、司法及法律监督的资料公布将会影响法律的实施,违反公共道德和利益或者损害企业的正当商业利益时,成员国可以根据 WTO 框架协议的有关规定豁免此义务。

3. 司法审查要求

司法审查的要求是针对环境行政执法而言的,它是指成员国应当维持和尽快建立独立于环境行政执法机关之外的司法和仲裁法院、行政法院,以纠正和检查环境行政机关的环境行政行为。WTO 的司法审查原则否定了环境行政机关的最后决定权。

4. 促进国际贸易的开放、自由发展和公平竞争的要求

依照《马拉喀什建立世界贸易组织协定》序言的表述,环境保护并不是 WTO 所追求的首要目标,WTO 追求的是不损害环境的“充分就业,保证实际收入和有效需求的大幅度增长以及扩大货物和服务的生产和贸易”,最终在国际和各国国内两个层次上实现经济、社会、技术与环境保护的可持续协调发展。这说明环境保护规则在 WTO 框架中处于被整合或纳入的地位。环境保护规则的创设目的是保证国际投资、国际货物与服务贸易的“绿化”发展,保证国际“绿色”技术与知识产权的有序保护和转让,以促进国家之间的公平和合理竞争,并非如 GATT1994 第 20 条、GATS 第 14 条和 WTO/TBT 序言所说的“成为武断的或不合理的差别待遇,或构成对国际贸易的变相限制”。

(二) WTO 对我国环境保护法律制度的特殊要求

按照 WTO 框架协议的内在要求,WTO 的成员国必须是市场经济或转型经济的国家。在加入 GATT 和 WTO 的谈判中,我国先后经历了有计划的商品经济和向市场经济转轨两个时期。虽然国务院最近废除了一些不合时宜的环境行政法规和部门规章,全国人大及其常委会也立、改、废了一些环境保护法律,但是在其他没有废止的环境保护法律法规和行政规章中,其设立的一些法律保护制度明显地带有计划经济和转型期的烙印。因此,WTO 规则对我国的环境保护法律制度的创设与变革提出了一些特殊的要求。

1. 建立以市场为导向的环境保护法律调控体系

虽然我国宣布正在建立和健全市场经济体制,但是在环境保护领域,亲计划经济的利益代表者与亲市场经济的利益代表者每时每刻在进行着斗争,虽然市场经济体制在不久的将来会占主导地位,但是亲计划经济的利益代表者(如一些享有行政审批权的政府部门)并不会轻易地放弃与其职权挂钩的利益要求。由于市场经济强调效益优先,一些地方的政府部门为了追求部门、地方甚至个人的经济效益,甘愿充当环境污染和生态破坏的保护伞,使环境行政监管权沦为地方经济利益的俘虏。因此,如果法制不健全,执法不力,计划经济体制的某些不合理因素始终会阻挠市场经济体制的推行和环境保护法律制度的改革,我国现阶段出现的一系列环境案件也证明了地方政府在环境污染与生态破坏监管方面的消极和抵

触态度。所以,建立以市场为导向的环境保护法律制度体系是一个充满斗争的长期过程。

2. 按照承诺有步骤地开放环境保护市场

环境保护产业在我国是一个新兴的市场潜力巨大的经济增长点,属于幼稚产业的范畴,因此必须利用 WTO 有关幼稚产业保护的例外规则条款进行保护。但是国家利益追求之间的冲突、比较优势利益的获得以及 WTO 协议的一揽子解决方案使得我国不得不放弃一些应得的“发展中国家待遇”,按照时间表逐渐加大环境保护货物、技术与服务贸易市场的开放程序和关税减让力度。

3. 正确处理国家法律与地方法规之间、部门规章之间、部门规章和地方法规、地方规章之间环境保护法律制度的统一、协调问题

虽然我国已经颁布了立法法,但是由于历史的原因和利益重新分配的冲突和争斗,要想一下子按 WTO 的要求清理所有的环境保护法律、法规与规章,使环境保护法律制度在上下与左右位阶之间协调一致,肯定是非常困难的。因此有必要解决立法的审查机制问题。

4. 明确地方政府的环境保护责任,克服轻视环境保护的地方经济增长主义

在实际生活中,各级党组织和政府的决策不可避免地存在利益衡量与追求的因素。由于缺乏严密、有效的监督制约机制,一些地方的党组织和政府为了片面地追求地方经济的增长,容忍甚至鼓励其辖区内单位和个人违反环境保护法律制度的事情屡有发生。现阶段的实践已经证明,环境与资源状况继续恶化的主要原因在政府。因此必须打击“区域割据”的环境保护的地方经济增长主义。按照 WTO 的规则,如果不强调和细化地方政府在环境保护法律制度执行方面的行政责任及其追求机制,WTO 成员国就可以以不正当竞争为由把中央人民政府而非地方政府作为被告提请 WTO 争端解决机构(DSB)解决轻视环境保护的地方经济增长主义。地方行政机关的责任转化为国家责任,这对地域辽阔且地方保护主义严重的中国来说,可能加重中央政府的讼累和财政负担。

5. 国有企业与其他企业在环境保护法律制度立法和法律适用上的平等性和同一性

WTO 并不反对国有企业在环境保护法律制度的适用方面享有特殊的待遇,但是成员国必须按照 GATT 第 17 条第 1 款甲项的规定,“建立或者维持一个国营企业(不论位于何处),或对一个企业正式或事实上给予独占权或特权时,这种企业在其有关进口或出口的购买和销售方面的行为,应符合本协定中关于影响私商进出口货物的政府措施所规定的非歧视的一般原则”。在加入 WTO 之前,我国的国有企业依照环境保护法律制度在法律适用上享有其他所有权属企业所不能享受的优先权、垄断权和其他环境特权(如减免税、投股、优惠贷款、价格支持等),而国外产品因高额的关税和严格的配额限制难以对我国国有企业的国内产品销售市场形成真正的威胁,国内非公有制经济也缺乏经济与技术实力与国有经济抗衡,这就造成了同一社会制度下不同经济属性和国别的企业享受不平等待遇的现象。这与 WTO 的国民待遇和公平竞争要求是格格不入的。

二、对我国环境保护法律制度进行适应性变革的理论与现实必要性

从历史的角度讲,变革必有意义,无社会进步意义的变革必然招致失败的命运。加入 WTO,追求国际贸易的平等与公平待遇,以实现国民经济和社会的可持续发展是我国几代人的梦想和追求,因此加入 WTO 的意义是不言而喻的。对属于上层建筑的中国环境保护法律制度进行适应 WTO 要求的变革,其意义无疑是非常深远的。

(一)有利于把环境保护的要求纳入经济和社会发展的轨道和要求之中,促进经济、社会和环境保护的可持续发展

虽然环境保护不是 WTO 框架协议所追求的直接目标,但是 WTO 比 GATT 框架下的东京多边贸易谈判回合的一个进步之处是把贸易与环境结合起来,把环境保护的要求纳入到框架协议之中,并为此建立了贸易与环境委员会。环境保护的要求在 GATT1994、GATS、TRIPS、《农产品协议》、《补贴与反补贴协议》、《技术性贸易壁垒协议》等协议中被充分重视,并作为一般例外规则的适用条件之一。WTO 框架协议的这个“绿化”动向必然要反映到我国的经济与贸易发展模式以及法律制度的适应性变革之中。因此,改革我国的经济与贸易发展模式,融入环境保护法律制度的最新要求有利于把环境保护的要求纳入我国的经济和社会发展的轨道和要求之中,促进经济、社会和环境保护的可持续发展。

(二)有利于防止发达国家利用贸易与投资转嫁污染与生态破坏、防止我国初级资源产品的过度开发,有利于跨越西方国家设立的环境壁垒并建立我国的“绿色门槛”

发展经济和改善人民的生活与生存条件是发展中国家的首要任务,一些发达国家的投资与贸易商利用发展中国家向发达地区引进外资和技术的急迫心理和对外资监管的“宽容”态度,向那些地区输入本国已经过时甚至被明令淘汰的设备、工艺和技术,或在那些地区建设本国禁止和严格限制的产业(如制革业、纸浆制造业)。同时,发达国家为了保护本国的自然资源和环境,利用发展中国家积累外汇的心理,往往采取设立低关税甚至零关税的方式大量进口发展中国家廉价的初级资源产品,从而达到剥削发展中国家可持续性因素的目的。另外,这些发达国家为了达到限制发展中国家产品与技术出口和保护本国产业的目的,往往还利用环境保护技术性规范、环境标准、环境标志及相关的合格评定程序等比较隐蔽的方式来建立发展中国家难以逾越的环境壁垒。对我国的环境保护法律制度进行适应性变革,通过建立自己的“绿色门槛”和健全本国产品、设备、工艺和技术的环境标准化体系,可以尽量防止西方发达国家对我国进行生态侵略和剥削并利用其环境壁垒进行经济封锁。

(三)有利于改善人民赖以生存和发展的自然生态环境,保护和改善人民的环境权

环境权是环境法律关系主体依照环境法对其赖以生存和发展的环境所享有的基本权利和应承担的基本义务。环境权按其内容可以分为环境所有权、环境使用权、环境占有权、环境收益权、环境债权、环境人格权、环境精神美感权等,其实质是以基本生态功能权为中心而展开的各种权益,包括生态功能权及与生态功能权相关的其它权利(如有偿开放景点权、风

景资源的有偿占用权、排污权、排污权转让收益权等经济权利)。一些传统的部门法学者称之为“一项考虑‘绿化’要求的集人身权、物权、债权、劳动权、休息权等法权于一体的复合性权利”。从总体上来说,目前我国的法律对公民环境权益的保护,无论是从保护的还是保护的力度来对比,与西方发达国家均存在相当大的差距。我国的环境保护法律制度进行适应性变革,有利于移植西方的一些比较成熟的环境保护制度(如环境基金与环境保险制度、公民诉讼制度等)并使之本地化,从而达到改善人民赖以生存和发展的自然生态环境、保护和改善人民环境权的目的。

(四)有利于加快环境保护市场经济体制改革,促进环境保护产业的迅速发展

在我国,环境保护产业起步晚,市场不发达,一些配套的环境保护市场法律制度还没有建立起来,现有的一些制度也明显地带有计划经济和部门利益的色彩。尽管我国的环境保护产业还是一个幼稚产业,但是与西方发达国家比,起点比较高,还是很有发展前途的。如果我国的环境保护法律制度在适应 WTO 要求的变革中充分考虑我国环境保护产业的现状,利用幼稚工业的保护条款,采取合理的扶持机制,从短期来看,是可以大大促进环境保护产业的市场化和国际化进程的;从长期来看,虽然我国的环境保护产业在市场完全放开后会受到巨大的冲击,但是我们一方面可以找到一些比较优势,对于比较劣势,追求国际与国内利润的动机可以促使国内的企业在过度期内利用开放的竞争环境加快学习和赶超的速度。

(五)有利于巩固和进一步加强环境保护工作

加入 WTO 之后,我国的经济在经历一定时期的阵痛后通过结构调整和法律制度的变革肯定会步入良性和快速发展的轨道。经济和技术发展了,我国的环境保护就有了可靠的保障,环境保护工作就可以得到实质性的发展和巩固。另外,我国的环境保护法律制度进行适应性变革时,必然会严肃地考虑 WTO 的要求并借鉴西方国家的成熟经验,这也有利于环境保护工作的进一步加强。

(六)有利于加快环境行政与司法体制改革,建立高效、勤政的环境行政执法与司法队伍体系

目前,我国的环境救济与执法机制存在许多与 WTO 原则和规则要求不相兼容的地方,如单位和个人只能对具体环境行政行为提起行政诉讼,而对于抽象性的环境行政行为,则不能提起行政诉讼;对具体环境行政行为不服的法律救济,一些环境法律法规作出了或申请行政复议或提起行政诉讼的规定,在一些情况下行政复议还是提起环境行政诉讼的必要前置程序;单位和个人也不得因为自己不享有专属性权利的共享环境或环境因素受损享有提起环境民事和行政诉讼的权利;由于职权的竞合和法律规定的含糊不清,享有环境行政执法权的部门之间因职权油水的多寡而出现争夺或相互推诿即职权越位、错位和不到位的现象;由于缺乏严格有力的执法、司法责任追究机制,一些环境保护法律没有得到严格的执行,国家、单位和个人的环境权益也没有得到切实的维护等。我国的环境保护法律制度在进行适应性变革时,必然会顾及这些因素。

(七)有利于加快我国市场经济体制的改革,促进环境法治化进程,尽量减少我国环境保护法律制度与WTO的“碰撞”并使之与环境保护有关的贸易纠纷的解决有法可依

众所周知,WTO法律体系框架是以开放的市场经济体制为基本要求的,它必然与计划经济体制相抵触,也必然与在计划经济体制下制定并为计划经济服务的环境保护法律制度相冲突。按照WTO的规则,国内的环境保护法律制度如与我国已经签署的WTO条约规定的规则不一致,国内的环境保护法律关系的主体要么强行遵守WTO框架中规定的原则和规则,要么违反WTO框架中规定的原则和规则,前者会对国内的环境保护法律制度的适用造成冲击,后者会导致国际环境保护法律责任的追究问题。我们为了避免WTO争端解决机构的制裁,应当选择改革国内环境保护法律制度的措施。

三、我国环境保护法律制度的WTO适应性分析

刚刚加入WTO,我国的环境保护法律制度正面临着WTO原则和规则的检验。虽然我国为入世准备了10多年的时间,我国法律也朝这个目标逐渐改革了10余年,但是在加入WTO的早期,我国的环境保护法律制度肯定会遇到诸多新情况、新问题,这就需要我们不断地变更我国的环境保护法律制度,使之适应WTO规则不断提出的新要求。

(一)中国环境保护法律制度与WTO要求接轨的理论与现实障碍分析

1. 环境保护法律制度经济与技术基础障碍分析

改革开放以来,虽然我国在与环境保护有关的发展与技术进步方面取得了相当的成绩,但是在环境保护产业的规模化、技术与资金的集约化方面与西方国家相比还存在相当大的差距。一旦环境保护产业市场完全开放,必然会受到外国环境保护设备、工艺、技术与服务的强大冲击。我国虽然采取了一定的保护措施,但是要想用几年的缓冲时间在技术与资金方面基本取得与国外环境保护产业抗衡的竞争力,恐怕是很困难的。在经济和技术滞后的情况下要想创设与西方国家接轨的环境保护法律制度,是不大符合中国的环境、技术与经济利益的。

2. 环境保护法律制度的法制基础障碍分析

环境保护法在法律体系中属于宪法的下位阶法,在与横向的部门法的关系问题上,虽然环境保护法学者们均坚持环境保护部门法的独立性,但是在其他传统的部门法学者们看来,环境保护法只能是一部附属法,即它在国民经济和社会的发展中不是起主导作用的法,它只是为经济和社会发展设置绿色条件的法。笔者认为,传统部门法的学者之所以这么认为,一是因为我国的环境保护产业落后,目前还没有成为国民经济增长的一个亮点;二是如过分抬高环境保护法的地位,势必会影响我国经济增长的速度;三是“保护环境也是保护生产力,改善环境也是发展生产力”的格言还没有被广泛认可。基于这三个原因,环境保护法律制度的建设在立法中常常得不到应有的重视,在实施中被轻视、歧视甚至被故意违反。如果现在还不改变这种作法,就会放任由外到里的生态破坏与环境污染转嫁,同时,中国国内的产品就会难以逾越西方国家设置的“绿色壁垒”而难以进入国外市场。

3. 环境保护法律制度的建设状况障碍分析

自从我国宣布实行市场经济体制以来,我国的环境保护法律制度建设取得了令人瞩目的成绩。但是我国毕竟现在还处于转型期,在政治体制与经济体制改革方面还有很多不确定和不成熟的因素,因此现行的体现市场化要求的环境保护法律制度要么滞后,要么相当超前,有许多值得深入变革的地方。比如我国建立了环境信息制度,但是在哪些环境信息公开、如何公开环境信息、企业和个人如何索取环境信息资料以及不公开应公开的环境信息或公开错误的环境信息应承担什么样的法律责任等方面都很不健全。不健全的环境信息制度在一些情况下必然使外商丧失许多利益,从而诱发许多纠纷。

4. 环境保护法律制度的实施障碍分析

环境保护法律制度的实施者是人。如果失去了强有力的监督制约机制,环境保护法律制度的实施就会因为制度实施者的利益衡量与追求个性走调甚至变性。这就是环境保护法律制度在地方特别是基层得不到落实的最根本原因。如果环境保护法律制度在实施中遇到“近视”的地方保护主义,那么那个地方的环境和经济利益就有可能因地方政府追求税收短期的增长而受到外国低劣的产品、落后的服务、技术和设备的侵入而受到不应有的损害。而要加强环境保护法律制度的监督、削弱地方轻视环境保护的经济增长主义势力则会遇到地方既得利益者的强大阻力。

(二)中国环境保护法律制度与WTO要求兼容的理论与现实基础分析

虽然存在众多障碍性因素,但是中国目前的环境保护法律制度还是存在与WTO有关环境保护要求兼容的基本条件,具体如下:

其一,我国的市场经济体制为中国环境保护法律制度与WTO的适应奠定了经济体制基础。WTO对其成员国的一个基本要求是实行市场经济,市场经济的一个典型的特征是实行产品、人才与服务的自由流动和资源的市场化配置。这个特征在资本主义国家存在,实践证明在实行改革开放的社会主义中国也存在。因此从本质上讲,中国属于市场经济国家。那么资本主义和社会主义市场经济国家之间的一些不涉及意识形态的环境保护法律制度(如环境保护市场控制制度)从根本上讲不存在质的和不可逾越的学习障碍,两者之间可以“对话”,并可以相互借鉴和学习。这意味着我国的环境保护法律制度通过借鉴和移植可以逐渐适应WTO原则和规则的要求。

其二,我国的经济建设成就为中国环境保护法律制度与WTO的适应奠定了基本的经济基础。一个国家加入WTO,是为了从开放和自由的多边贸易体制中寻求比较优势,学习他国的先进技术和管理经验。改革开放20多年来,我国的经济建设已经取得了举世瞩目的成就,比如在环境保护产业领域,我国虽然比发达国家起步晚,但是起点比较高,从1993年起,我国开始了污水集中处理、固体废物物的集中处理、环境保护工艺、设备、技术与工程的采购、环境咨询与技术服务等产业的市场化历程,目前已经积累了一定的经验,也具有一定的竞争能力。随着经济的发展,我国采用了落后技术、设备和工艺的淘汰制度,并正在动植物产品的检疫、绿色标志及ISO14000系列的认证方面缩小与发达国家的差距。相信在

幼稚工业保护的例外规则的扶持下,我国的绿色产业将很快获得国际合作和竞争的能力。

其三,我国的环境法制建设成果已经为适应 WTO 的要求奠定了基本的法制基础。从 20 世纪 70 年代特别是 1992 年巴西里约热内卢联合国环境与发展大会召开以来,我国的环境保护法制建设已经取得了巨大的成绩,虽然目前面临着进一步市场化及与国际接轨的挑战,但已经形成了体系比较完备、结构比较严密且协调的环境保护法律制度框架体系。我国目前除了对计划经济制度下创设的环境保护法律制度(如环境影响评价制度、环境计划制度、“三同时”制度、限期治理制度、环境事故的应急措施制度、环境监测制度、环境税费制度、排污申报登记与许可证制度、环境标准制度、公众参与制度等)进行市场化变革和完善之外,还在结合实际创设和实施综合决策制度、环境规划与宏观调控制度、环境信息制度、风险预防制度、环境基金和责任保险制度、污染集中处理制度、落后设备、工艺和技术的淘汰制度、污染物的总量与浓度控制结合的制度、生态安全等新的制度。这些具体的环境保护法律制度正逐渐组合成由环境保护法律、规划、政策与决策的制定、环境保护法律职责、环境保护法律权利、环境保护法律义务、环境保护市场准入与市场运行、环境责任与纠纷处理法律制度体系六个方面构成的环境保护法律权利(力)享受、义务履行与责任的实现制度体系。这样可以减轻今后出现的 WTO 环境保护法律制度适应性阵痛症状。

其四,我国在加入 WTO 的多边和双边谈判中所做出的庄严承诺为今后中国环境保护法律制度与 WTO 要进一步适应奠定了条约基础。中国是发展中国家,它理应履行属于发展中国家类别的义务,享有 WTO 为发展中国家创设的环境保护法律制度的适应变革期。在适应期内,中国政府必须按照其在 WTO 谈判中所作出的承诺逐步变革和完善其环境保护法律制度,否则中国政府要承担国际环境法律责任。我国政府之所以能够作出与环境保护有关的关税减让、市场开放、知识产权保护和制度建设方面的承诺,说明这些承诺的履行不管是在过渡期还是在将来都是基本符合我国的国情的。这为今后中国环境保护法律制度与 WTO 要求的进一步适应奠定了条约基础。

其五,我国在 WTO 的多边和双边谈判中所做的非原则性让步维护了环境保护法律制度的社会主义本质和我国环境与经济的根本利益,为中国环境保护法律制度与 WTO 要求的适应奠定了可靠的政治基础。中国加入 WTO 的全部内涵,用外经贸部副部长、外经贸部首席谈判代表龙永图 2001 年 11 月在北京开幕的中小企业发展国际论坛上的讲话来说,就是“中国政府为国民经济和企业发展营造更好的宏观外部环境所作出的重大政府行为和决策”。这个宏观的外部环境理所当然地包括国际和国内的环境保护法律制度环境。因此,加入 WTO,可以为中国环境保护法律制度的突破性建设提供难得的机遇,但是,我国曾经多次声明不拿原则做交易,也就是说,我国在 WTO 有关经济体制和环境保护法律制度变革的多边和双边谈判中所做的让步不是原则性和根本性的而是技术性的。加入 WTO 后,中国共产党领导下的中国环境保护法律制度变革也必须坚持一定的政治原则,这决定了

我国的环境保护法律制度的变革必须是有利于我国的环境与经济利益的变革,而且只能是在社会主义制度的轨道上进行的适应性变革。综上所述,我国的环境保护法律制度既存在一些与 WTO 要求抵触的不利因素,在政治、经济与法律制度方面也存在与 WTO 要求兼容的基本条件。总的说来,环境保护法律制度方面的上述冲突与矛盾是时时与处处均存在的,但是这些冲突与矛盾是近期的、暂时的矛盾与冲突,属于社会次要矛盾的范畴,而不是长期的根本不可逾越和不可调和的社会主要矛盾。只要我们坚守自己的改革承诺,扬长避短,认真开发自己的国际产业比较优势,通过结合目前的依法治国方略,就可以使环境保护法律制度最大限度地适应 WTO 的基本要求。

四、我国应构建的环境保护法律制度体系及应采取的适应性变革措施

(一) 构建我国环境保护法律制度体系的基本要求

除了具有可操作性和与实践紧密结合的基本要求之外,构建符合 WTO 基本要求的中国环境保护法律制度体系还应当考虑如下基本的因素:

首先,必须坚持环境保护法律制度的社会主义性质不动摇。我国之所以加入 WTO,其根本目的是为了发挥社会主义制度的优越性。如果环境保护法律制度的 WTO 适应性变革超出了社会主义制度的轨道,那么变革就走了调,变了形,从根本上失去了政治意义。其次,以贸易和环境保护的可持续发展以及环境保护法的其他基本原则为指导思想,并充分地考虑市场机制的作用,在 WTO 框架公约中,促进贸易和经济增长是其直接的目的,我们在进行环境保护法律制度的适应性变革时,必须顾及贸易的重要地位,把环境保护的要求纳入贸易的国际化 and 自由化进程之中。再次,既要考虑我国的基本国情,又要在非意识形态领域充分地借鉴和吸收国外先进和成熟的环境保护法律制度。只有这样,才能既发挥我国环境保护和经济发展的积极性,又不至于在国际贸易及其纠纷的处理过程中处于不利的地位。另外,还要树立完善与创新我国环境保护法律制度体系工作的长期性与工作的阶段性的观点。环境保护法律制度体系的完善与创新和经济体制的完善与创新一样,总会不断地遇到新情况、新问题,这决定了环境保护法律制度的变革是一个长期性的工作,我们必须高瞻远瞩,确立长远的变革目标。但同时要注重现时的经济 and 环境保护特点,使环境保护法律制度体系适应各具体发展阶段的实际需要。

(二) 我国应构建的环境保护法律制度体系及应采取的适应性变革措施

市场经济尤其是国际化的市场经济必须是法治经济,法治强调法律制度的周密性和实施的权威性,因此我们必须在环境保护法基本原则的指导下对我国环境保护法律制度的制定、实施与保障体系进行完善和创新。

1. 完善与创新环境保护法律、规划、政策与决策制定的法律制度体系

完善与创新我国的环境保护法律制度,必须从规范源头即制度的制定入手。只有为环境保护法律制度的制定设立游戏规则,才能防止环境保护法律制度在实施上出现成本高昂

和效率低下的现象。

主要的变革措施是:加大党政分离的改革力度,真正使党的领导回到政治领导、方向领导和组织领导的轨道上来;在红头文件、内部规定落实到社会、经济和环境保护活动之中时必须强调法律的媒介作用,确立依法管理环境的权威性;利用法律、法规和规章大量立、改、废的机会,全面加强其他部门法律制度的“绿化”工作,使其充分地考虑国际和国内环境保护的要求;国家在对环境保护法律、法规和规章进行立、改、废时,要对政府的工作方式和职能进行彻底转变,充分地考虑市场的需求和市场机制的作用;把规划、政策和决策纳入到战略环境影响评价之中,并把环境保护的要求整合到具体的实施行动要求之中;按照立法法的要求全面清理环境保护法律、法规和行政规章,维护环境保护法律制度的协调性与统一性;在法律、法规和规章被颁布、修改或废除时,要及时地以适当的方式公布,保证环境保护法律制度的透明性。

2. 完善与创新环境保护法律职责制度体系

市场经济强调市场机制在市场的导向作用,但市场具有盲目性的一面,因此必须强调行政监督的作用,但是,必须对计划经济和市场经济条件下行政监管制度的差异有一个清楚的认识和把握。在此基础上才能改变传统的计划经济条件下的行政命令加控制的环境行政监督模式,强化市场机制的作用,调整环境行政监管的领域、方式与力度,最终实现环境公益与私益、环境公权与私权的平衡。

主要的变革措施是:建立我国的环境知识产权保护、环境风险预防和评估的法律制度;建立环境技术法规、环境标准及合格评定程序制度,加强外商投资、生产工艺、设备、技术与产品(包括包装)进出口的环境标准化和卫生管理,创设我国高标准的“绿色门槛”,防止我国的可持续性因素以“逆差”的形式流向发达国家;全面审查现有的环境补贴(如信贷、奖励、税收优惠、环境损害补贴、政府采购支持)、价格支持、税收减免、押金、保证金等环境行政经济刺激制度,使不同所有制与不同国别的贸易主体享受平等的国民待遇;在污染物的总量与浓度控制相结合制度的基础上强化许可证管理制度,并针对新源与既存源以及不同产业制定环境标准差别制度;改革环境事故的应急措施制度,环境监测制度,建立环境行政管理编制制度,使环境行政管理队伍的建设符合高效与低成本维持的行政管理要求。

3. 完善与创新环境保护法律权利制度体系

计划经济强调以环境义务为本位,而市场经济强调以环境权利为本位。因此全方位地保证国内外投资者和个人的合法环境权利是市场经济的本质要求。

主要的变革措施是:在宪法、环境保护基本法、环境保护单行法与环境规章的不同层次上确立环境权的公权与私权的双重属性,并使之成为一个可以操作的权利体系;加强环境权制度与传统的部门法权利制度(如人身权、物权与债权制度)的沟通,使环境权的保护要求在不同的部门法中都得到体现,实现其他部门法权利制度的“绿化”;加快环境政治与社会参与权、环境保护的公众参与和环境信息权等环境权利制度的立法细化工作,以保障公民的环境民主和社会权利。

4. 完善与创新环境保护法律义务制度体系

28

正当履行环境保护的义务是保护和改善环境、促进国际贸易和环境保护可持续发展的需要,但是环境义务的履行必须坚持必要性,减少义务履行成本的原则,防止构成对国际与国内贸易的变相限制和不合理的差别待遇,促进国际与国内贸易的非扭曲性发展。

主要的变革措施是:建立环境成本核算制度,在此基础上改革环境税费制度,使排污费高于污染治理成本,从而真正实现污染者付费的原则;把“三同时”制度和污染集中处理或污染物的委托处理制度结合起来,使污染集中处理或污染物委托处理情况成为“三同时”制度的实施例外;明确限期治理制度的适用条件和期限,坚持达标排放合法、超标排污非法并处罚的制度;改革环境影响评价制度,设立外国企业进行环境影响评价的资格证书与执业管理制度,并使生产企业的环境影响评价制度与区域开发的环境影响评价制度及污染集中处理或委托处理企业的环境影响评价结合起来。

5. 完善与创新环境保护市场准入与市场运行制度体系

环境保护市场是合理地配置国内和国际环境资源的调节器,必须结合现在的市场经济体制改革和加入WTO的契机培育和发展环境保护市场。

主要的变革措施是:全面强化污染集中处理制度和委托处理制度,调动生产企业与代处理企业两方面的积极性,实现环境效益与经济效益的统一;完善与环境保护有关的市场准入制度,逐步放开环境保护市场,实现不同所有制、不同国别企业的国民待遇,建立污染集中处理的招投标制度,引进BOT等城市污染处理设施的所有、建设与运营制度,促进环境保护产业发展的市场化、自由化和国际化;在弱化行政干预的基础上确立以市场为导向的环境保护产业管理制度,完善区域性的排污指标转让制度,建立排污指标的政府储备与调节制度,防止排污指标交易市场的过分投机和环境状况的恶化;利用市场机制的导向作用使企业自愿采纳绿色森林认证、环境质量管理体系与企业管理体系的认证,以扩大产品在国外的通行能力和竞争能力。

6. 完善与创新环境责任与纠纷处理法律制度体系

违反环境保护法律规定和合同约定的义务以及不合理地行使环境职权和享受环境权利必定产生环境法律责任,在一定情况下还会产生环境纠纷。WTO框架协议所涉及的环境保护法律责任制度包括国内环境保护法律责任、国外环境保护法律责任和国际环境保护法律责任制度,环境纠纷处理是确认环境责任和实现环境责任的方式,WTO框架协议所涉及的环境纠纷处理制度主要包括涉外环境纠纷处理与国际环境纠纷处理法律制度。

主要的变革措施是:改革环境民事纠纷的仲裁制度,在我国设立专门的WTO民事争议仲裁机构,把涉及环境问题的涉外贸易纠纷纳入其受案范围,并规定仲裁与执行程序的国民待遇,改革司法体制,使法院在财政和组织管理上独立于地方各级党委和人民政府,防止地方党委和政府限制外商或本地老百姓等司法不公的现象;完善环境民事司法救济制度,在各级法院中设立专门的涉外贸易法庭,并制定严密的符合国际司法一般惯例的审判与执行程序,在国内无相关法律规定的环境贸易纠纷案件,应参考或直接适用WTO的有关规则;

建立无过错环境民事损害赔偿责任人的限制赔偿责任制度的同时,引进配套的环境民事赔偿基金或/和环境责任保险制度;改革环境行政救济制度,设立宪法法院,以审查法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例以及行政规章的合宪性;修改环境行政纠纷的或申请复议或起诉的制度,取消环境行政诉讼的诉前强制复议程序,扩大具体行政行为的被诉范围并把抽象性环境行政行为逐步纳入环境行政诉讼的受案范围,设立公民诉讼制度和社会团体支持起诉的制度;逐步提高国家环境行政补偿和赔偿的标准,促进环境行政机关依法行政。

五、结语

值得注意的是,我国的环境保护法律制度适应性变革不只具有被动和消极的一面,还有主动和积极的一面。我国目前的国际贸易量排名世界第七,在世界贸易中的地位举足轻重,随着我国外贸体制的进一步改革和国内市场的进一步放开,我国的世界贸易地位将更加突出,也将拥有更多的发言权。我们要充分地利用自己的发言权,坚决地捍卫 WTO 的基本原则,积极地参与和影响 WTO 有关新规则的制定和现行规则的修订工作,维护广大发展中国家和我国的经贸权益和环境权益,为维护和完善国际经济与环境保护秩序做出应有的贡献。从国内的层次来讲,加入 WTO 为我国经济与法制改革的深入进行提供了难得的机遇,我们必须抓住这个契机,加快环境保护法律制度的建设,为我国经济和社会的发展设置良好的环境法制环境。只有这样,才能改变我国经济贫穷和技术落后的状况,促进经济、社会 and 环境保护的可持续发展,发挥社会主义制度的优越性。

参考文献

- [1]马骧聪. 环境资源法[M]. 北京:北京师范大学出版社, 1999.
- [2]蔡守秋. 环境资源法学教程[M]. 武汉:武汉大学出版社, 2000.
- [3]蔡守秋. 环境政策法律问题研究[M]. 武汉:武汉大学出版社, 1999.
- [4]李国光. 环境保护行政诉讼[M]. 北京:中国民主法制出版社, 2000.
- [5]王曦. 美国环境法[M]. 武汉:武汉大学出版社, 1992.
- [6]汪劲. 日本环境法概论[M]. 武汉:武汉大学出版社, 1994.
- [7]高家伟. 欧洲环境法[M]. 北京:工商出版社, 2000.
- [8]全国人大环境与资源委员会. 瑞典环境法[Z]. 北京:中国环境科学出版社, 1997.
- [9]端木正. 国际法[M]. 北京:北京大学出版社, 1999.
- [10]沈宗灵. 法理学[M]. 北京:高等教育出版社, 1994.
- [11]王成栋. 政府责任论[M]. 北京:中国政法大学出版社, 1999.
- [12]应松年. 比较行政程序法[M]. 北京:中国法制出版社, 1999.
- [13]唐民皓. WTO 与地方行政管理体制研究[M]. 上海:上海人民出版社, 2000.
- [14]王金南. 排污收费理论学[M]. 北京:中国环境科学出版社, 1997.

WTO and Adaptable Innovation to China 's Environmental Legal Systems

CHANG Ji-wen

(Institute of Law ,Chinese Academy of Social Sciences ,Beijing , 100720 , China)

Abstract :The fact that China has become the formal member of WTO means that principles and rules of WTO must be complied strictly by China and that environment protection legal system should be transformed by Chinese government so that it can be fitted to the demands of principles and rules of WTO. For one thing ,the author analyses the common demands upon all members and special demands on China. For another ,the author sets forth the theoretical and practical necessity of innovating environment protection legal system. Based on this discussion ,the author reasons the theoretical and practical adaptability of Chinese environment protection legal system. It is proved that Chinese environment protection legal system can meet with the demands of principles and rules of WTO. In end of this article ,two topics about the environment protection legal system economy that we should constitute and the primary adaptable innovating measures that we should adopt are discussed.

Key words :World Trade Organization ;environment protection legal system ;adaptable innovation

(责任编辑:杨 斌)