

立法理念先进公众参与广泛执法手段严格

——析蒙古国《自然环境保护法》主要特色

常纪文 毛岩

蒙古国《自然环境保护法》具有立法理念先进、公众参与主体广泛、执法手段严格等特色，充分借鉴了日本、欧美环境法的成熟经验，并与本国实际相结合。目前我国《环境保护法》面临修订，蒙古国环境基本法的成功经验值得我们研究。

蒙古国于1995年世界环境日开始实施《自然环境保护法》，并于2002年4月、2002年7月、2003年1月、2005年1月、2005年11月做了5次修订。目前，此法设“总则”、“自然环境评估、信息库、研究、科研”、“环境保护方面国家机构职权”、“环境保护、开发自然资源、进行再生的总体措施”、“自然环境监督”、“保护自然环境和自然资源方面企业、机构的义务”及“其他”7章共计39条，涵盖自然生态和自然资源保护两个方面，篇幅大约为我国1989年施行的《环境保护法》的两倍。

综观全文，可以发现此法具有以下几个方面的特色：

一是立法理念先进，体现了权利优先的思想。此法在第1条(立法宗旨)明确宣告“保障人生活于健康、安全环境的权利”，从而确立了公民的环境权。这一条款规定的公民基本环境权利包括：民事救济权利、同违法行为斗争的权利、结社的权利、设立基金的权利、互助经营的权利、获悉环境信息的权利、要求权力机构阻止违法行为的权利、要求权力机构不发放违法环境许可的权利以及同国家合作开发或经营自然资源的权利；规定的基本环境义务包括：守法义务，掌握使用保护自然环境的国家传统、习俗并对后代进行生态教育的义务，自我补救的义务，对环境违法行为进行告发的义务。这些基本环境权利和义务的大部分内容是我国《环境保护法》所没有明确认可或设置的。

二是借鉴了发达国家环境法的基本原则建设经验。此法在第1条提出要“协调社会、经济发展和自然环境平衡”，在第5条要求国家在施行环境保护政策时应当遵循保护生态环境的经济发展模式，体现了用环境保护优化经济和社会发展模式的理念。在第1条阐述“从当前和未来利益出发保护自然环境、合理开发自然资源；进行合理再生”的宗旨后，在具体法律制度的建设上，如自然资源年开发总额的确定等，都提出了可持续发展、利用的要求，体现了国际环境法代际公平原则的精神。

三是促进自然资源私有化，并对国有和私有两种并存的环境资源产权予以平等保护。此法在第6条规定，自然资源分私有和国有两种所有制，国家采取措施促进自然资源的私有化。为了保护私有环境资源产权，此法第15条规定，保障公民、企业和机构获得有关环境信息，支持平等、公正开发自然资源所得到的成果。为了保护国家的环境资源权益，此法第37条规定，县区行政长官应当代表国家向法院起诉，要求责任人进行赔偿。

四是环境问题的预防措施和事后补救机制比较完善。在预防措施方面，此法不仅设立了自然资源储备评估制度和类似于我国环境影响评价制度的影响自然环境因素评估制度，还设置了外来物种引进的审批制度。引人注目的是，此法要求自然资源储备的评估，要充分考虑自然资源的生态和经济价值以及因开发给自然环境带来的有害影响。在事后补救机制方面，此法不仅发挥公民的举报、投诉作用和执法人员的监管作用，还专门针对自然灾害和突发环境危险事件规定了应急制度，如此法第22条和第23条规定了应急区域的划定、各级机关的职责、应急经费的支付和追

偿等内容。

五是重视私法主体环境信息权的保障。此法第 10 条和第 12 条规定，国家自然环境情况监督研究网要向公众及感兴趣的企业提供自然环境及其资源方面的信息，公民、机构和企业可以免费享有由国家和地方投资所获得的环境信息；国家行政中心机构应在首都和各省、县自然环境信息库的基础上，统一组建自然环境国家统一信息库；国家在必要时，可以购买公民、非国有财产企业机构使用自身资金完成的科研报告、图纸和其他信息。

六是建立了各层级的环境资源保护状况汇报制度。此法第 12 条、第 15 条等规定，国家行政中心机构每年向政府汇报自然环境成果，政府每两年一次向国家大呼拉尔春季例会报告自然环境情况；第 17 条、第 18 条规定，首都和各省、县、区、队、小区的公民代表会议应当听取并讨论行政长官的环保工作报告；第 32 条规定，环保团体每年向县、区公民代表会议报告履行环保活动纲要情况。这些规定确立了各级公民代表会议的监督作用，对各级政府和环保团体的环保工作产生一定的监督和促进作用。

七是生态教育具有全民性和全过程性，注重传统生态知识的继承和发扬。此法第 14 条规定，政府应当组织对公民进行生态教育。第 19 条规定，国家、国家机构和公务人员应当对人民进行生态教育。第 32 条规定，非政府组织可以单独或者与其他组织联合举办生态培训和教育活动。第 36 条规定，政府应当组织实施有关计划，在官方和非官方教育体系内，通过媒体宣传、教学等手段，对学龄前儿童、基础学校学生、学院与大学学生以及其他公民，分别进行不同层次的生态教育。

八是公众参与的主体广泛、形式多样，作用得到充分认可。除了第 4 条规定的公民结社权以外，此法第 31 条规定了环保团体的参与环保权、开发资源权，第 32 条规定了非政府组织的环境保护参与权。为了尽量发挥非政府组织的监督作用，此法第 32 条不仅授予其检查权、要求清除违规情况权、提交权力机构解决问题权以及向各级公民会议、行政首长和国家行政中心机构转达环保意见权等权利，还规定国家可以基于协议对非政府组织予以财政上的支持。

九是执法手段严格，奖惩分明，并为执法者建立了社会保障制度。此法第 27 条、第 29 条规定，国家监察员有权在必要时使用枪支和橡胶棒、烟雾弹、催泪弹等自卫工具，有权检查公民和运输工具，有权没收证明及非法狩猎、采摘、购买、采掘自然资源所使用的技术设备、工具和运输设备。为了鼓励公民履行举报违法者的义务，鼓励执法者严格执法，此法第 34 条规定，对于举报属实、揭发属实、协助揭发违法行为的公民以及查获有关违规现象的国家监察员、环保人员和专业监督机构，政府予以奖励，奖励额分别为罚款和追偿额的 15%；此法第 38 条规定，国家监察员、环保人员和专业监督机构如果不依法查处违规现象，予以 3 万~6 万图格里克的罚款。为了解决国家监察员和环保人员的后顾之忧，此法第 29 条针对退休、暂时丧失劳动能力、残疾、遇难等情形规定了相应的社会福利待遇。

不过，值得指出的是，蒙古国《自然环境保护法》对于预防和治理现代工业环境污染和生态破坏所需要的制度，如“三同时”制度、环境标准制度、排污收费制度、排污申报登记及许可制度等，要么缺乏，要么很不健全。对于此法不健全之处及与我国基本政治制度和环境执法实际不相符合的制度，我们应在借鉴和吸收时予以甄别。

(作者单位:中国社会科学院法学研究所)