

沙尘灾害的法律防治

常纪文

近年来,我国西北部春季沙尘天气的发生越来越频繁,一些地方沙进人退的速度加快,部分地区甚至产生了灾害性的影响,如2006年4月9日,特70次列车在行进中遭遇沙尘暴,所有迎风方向的玻璃被全部打破。国家环境保护总局把我国目前沙尘灾害危害的特点归纳为:首发时间提前;沙尘天气增加;影响范围增大300多万平方公里;单次沙尘天气对环境空气质量影响程度明显加大;近50%的重点城市环境空气污染加重。日本、韩国的一些媒体也多多少少地把本国沙尘天气的出现怪罪于我国。尽管我国的一些城市采取了沙尘暴应急措施,但是这些措施大多治标不治本,长期效果不明显。这说明,我国西北部地区干旱生态系统的土地已经退化到了非常严重的地步,必须下大力气从源头上加以预防和治理。从法学上看,也说明我国干旱生态系统的管理立法存在严重的不足,需要跨越性的创新和完善。

从目前来看,应建立或完善的法律机制除了进一步控制环境污染和温室气体的排放,防止气候发生不可逆转的变化外,主要还包括:

其一,反省现行“行政管制+拨款”的沙尘治理模式的不足,按照温家宝总理在第六次全国环境保护大会上提出的要求,从“主要运用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决问题”的思路,探讨“综合性与协调性行政管制+拨款+居民参与+社会监督+国际协调”模式的可行性。

其二,分析如何克服中央和地方监管不到位和不协调的现象,研究如何加强中央与地方的监管能力和合作。

其三,完善由多方参与保护干旱生态系统的法律程序和激励机制,完善生态恢复优先和生态移民的机制,完善由政府主导的农民技术培训与有组织的劳务输出机制。

其四,分析现有立法在西北部地区干旱生态系统土地退化防治方面的制度缺陷,建立保护地与收益地之间的生态补偿机制,建立退耕还林还草和实行保护性耕作方式的经济补贴机制,建立牲畜种类和数量的核定和补贴机制,完善对土地退化防治资金的使用监督。

其五,探讨如何通过区域国际合作来共同防治我国干旱生态系统土地退化的机制,包括我国如何进一步限制和禁止一次性筷子的生产和消费,日本如何限制甚至禁止从我国进口一次性的木筷;我国、日本和韩国如何通过协商建立沙尘观测信息、沙尘防治信息、沙尘防治立法与政策信息的共享机制,建立灾害协助防治的机制;日本鼓励民间组织和个人在我国西北部地区造林或者植草,我国政府则采取产权确认和收益保障等激励机制保护他们改善我国西北部生态环境的积极性等。

其六,完善目标责任制和严格的责任追究制。这种责任不仅应体现在各级政府的分管领导和环保局身上,还要落到各级政府的一把手身上。目标的实现程度应该以年度考核的形式加以确认。为了明确责任追究的程序和后果,国务院应当颁布相关的行政法规。此外,还要培育民间监督力量,拓宽民间监督渠道,完善环境保护的区域督察和公众监督相结合的机制。由于《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》所规定的区域督察模式仍然属于环保系统内的行政监督,故还应发挥公众的外部监督作用。现有的环保立法大都授予了公众的检举权和控告权,但是这种规定太原则,缺乏可实施性,需要立法对公益诉讼等新型控告权的行使予以进一步的承认和规范。