

完善我国环境资源法律的对策研究

杨金柱

(湖南大学法学院,长沙,410011)

常纪文

(湖南师范大学法学院,长沙,410081)

摘要 本文针对我国环境资源问题的状况和环境资源保护法律中存在的问题,提出了全面规范环境资源管理的法律对策。

关键词 环境资源问题;环境资源管理;法律对策

1 我国目前的环境资源问题概况

1.1 资源问题

近年来我国经济增长速度令世人瞩目,但自然资源的耗费率随经济的增长迅速增加。同 1953 年相比,1985 年我国的国民收入增长了 9.6 倍,而能源消耗却增长了 14 倍,有色金属增长了 23 倍,铁矿增加了 24 倍,由此可见我国的经济发展模式总体上仍呈“高投入、低效率、重污染”的局面,这必然加剧我国资源的短缺,成为制约我国经济、社会可持续发展重要因素。

土地资源问题。我国的土地资源以山地和高原为主且分布不平衡,耕地总量减少,人均耕地面积下降,已有 1/3 的省市人均耕地面积不足一亩,后备耕地少;地方政府越权与滥用职权审批建设用地的现象较为普遍,开发建设活动中荒置土地资源的现象较为严重;水土流失和风力、水力侵蚀严重,土壤沙化与盐碱化没有得到有效的控制;农民与牧民重用轻养导致土地负荷过重。

森林资源问题。我国人均占有森林面积为世界平均水平的 11%,而且地区与树龄结构分布不均,开发过度,更新跟不上采伐;监管不力,盗伐、滥伐或哄抢国有或集体林木的现象较为普遍,不按许可证规定要求的采伐现象屡屡发生;毁林开垦或毁林采石、砂、土的现象难以杜绝;森林生态系统退化明显,动植物的种类和数量逐年减少,病虫害较为严重,防风固沙、蓄水养土的能力下降。

水资源问题。我国的河川径流量居世界第六位,但人均占有量却只有世界平均水平的 25%,水资源的时空分布不均;围垦河流、围湖造田造成水面面积逐渐变小,蓄水能力下降,行洪与航运发生困难;全国 90% 以上的城市缺水,部分城市和农村地下水超采;水资源循环利用率低,浪费严重;水环境质量因污染而整体下降。

矿产资源问题。矿产资源属于不可更新资源,我国的煤

炭、石油、天然气储量丰富但人均占有量少,贮藏地多处于交通不便、气候恶劣的西北地区,大部分矿产资源品位较低,伴生与共生矿多;开采技术落后,开采顺序、方法与选矿工艺不合理,采富矿弃贫矿或边角矿、采主矿而弃伴生或共生矿的浪费现象严重,回采率低;所有权不明及监管混乱造成了小矿多、大矿少且小矿侵害大矿的现象。

海洋资源问题。我国人均占有海岸线长度约为世界平均水平的 1/10,海洋资源利用率低,围海工程和其它海岸工程多但整体规划性不强;近海捕捞过度而远洋捕捞不足,海产品的产量和质量明显下降;沿海富营养化造成的损失越来越大;海洋矿产资源的开发技术落后,开发程度低。

总之,目前我国的不可再生资源已处于相当紧张的供求状态,可再生资源在短时间内难以缓解需求过大的尖锐矛盾,形势已十分严峻。

1.2 环境问题

生态破坏与资源利用密切相关,它主要是指由于开发利用生态系统中的资源不当而导致生态系统功能退化或品质下降的现象。主要问题有:资源开发过度或不当导致森林、海洋、草原、湖泊与农田等生态系统退化,抗开发、利用与破坏的能力下降,抵抗各种自然灾害的能力差;生物的生存环境恶化,多样性逐渐减少,食物网链的某些环节薄弱化趋势明显。

我国的环境污染主要属于结构性污染,70% 来自工业,总的特点是:局部有所控制,整体却呈恶化的趋势;污染欠债多,新源好于老源,发达地区好于落后地区;污染由点到线、由点到面的趋势日益加强,各种污染的综合影响已暂露头角。大气污染仍以煤烟型污染为主,其中烟尘和酸雨的危害最大且呈发展的态势,酸雨区已占国土面积的 40%,以华中地区最为严重。全国七大江河已受不同程度的污染,90% 以上的城市水环境污染严重,城乡水环境污染有日益汇合的趋势。海水中氮、磷含量显著超标,富营养化明显;在近海排放或倾倒有毒有害固体废物废弃物的事情时有发生。另外,在噪声、固体废弃物、有毒化学品、放射性等方面的污染状况也不容乐观。

2 我国环境资源保护法律中存在的问题

环境资源法虽已经形成了一个完整的体系,但还存在一些问题,主要表现为:

收稿日期:1999-01-05

作者简介:杨金柱,副研究员,研究方向为经济法。

一些处于同一层次或不同层次的法律、法规和规章之间相互冲突的情况较多,协调性有待加强;环境与资源立法往往具有滞后性和现实性的特点,预测性不强,无法应付一些新情况和新问题,其中比较典型的是森林、湖泊、草原、农田等环境资源经营者凭借其享有的物权排它性怠于管理或放任自然生态环境恶化或质量下降的现象;缺乏适应市场经济体制的环境资源保护法律法规。

立法过程与立法内容的民主化有待加强,法律草案的意见征求工作实际宣传面不大,占我国人口绝大多数的农村公民参与程度低。我国宪法和有关法律法规对公民的环境资源权(如公民知情权与决策参与权)规定得很笼统,实际操作性不强。

一些法律规定不科学或不明确。如《中华人民共和国水污染防治法》第4条规定的各级人民政府的环保部门的“统一监督管理”职权与其它职能部门“协同监督管理”职权如何明确区分的问题,法律未作明确的规定,在实践中导致了部门之间相互推诿或相互争夺职权的现象。一些法律法规对法律责任的规定很含糊,往往以“追究相关责任人和主管领导的责任”概之,至于依什么法来追究责任,谁来追究责任以及追究什么样的法律责任则不明确,造成了法律责任的虚化。

3 完善我国环境资源法律的对策

笔者认为,依法防治环境资源问题的对策体系应是全方位的,为此,笔者提出“全面规范化的环境资源管理”思想,以供参考。

3.1 进一步规范政策、法律法规和重大决策的制订过程

建立与完善环境影响论证制度。同一般的建设项目或开发活动对环境资源的影响相比,法律法规、政策和重大决策影响面更广,影响层次更深,生态、经济与社会的风险更大。因此进行全面的、严格的环境影响论证是必要的。《21世纪议程》针对这一点强调指出“确保在各级决策和所有部门中将经济、社会、环境考虑结合起来”、“为了有效地将环境和发展纳入每个国家的政策和实践中,必须发展和执行综合的、可实施的和有效的法律法规,这些法律和法规是以周全的社会、生态、经济和科学原则为基础的”。我国政府应尽早落实这项制度,以顺应历史的潮流。建立科学、合理的公众意见征求制度,采取有效的措施使广大农村与城镇居民积极地参与政策、法律法规和重大决策草案的环境影响意见征求工作(如采取召开村民或居民大会的形式),尽量使政策、法律法规和重大决策最大可能地反映广大人民的环保利益和愿望。

建立与完善责任追究制。我国目前已经在司法与执法领域建立了错案追究制度,对于非法操纵或干涉环境影响论证工作、因故意或重大过失造成论证结论或决策错误、操纵立法或政策的制定的有关人员,也应依法追究其行政和刑事责任,这样可以防止因某些决策者的个人偏好或看法给国家和人民造成不可挽回的生态与资源损害。

3.2 建立和完善与社会主义市场经济体制相适应的环境资源法律法规体系

明确公民在环境资源保护方面的各项基本权利和义务。

在宪法中明确宣告并在其它相关环境资源法中具体落实公民的环境资源权是历史发展的必然,我们必须顺应历史的潮流,尽早建立起公民的环境资源权利义务体系。如《中华人民共和国水污染防治法》和《中华人民共和国噪声污染防治法》都规定了“……环境影响报告书中,应当有该建设项目所在单位和居民的意见”,至于谁去征求意见,征求哪些方面的意见,征求程序如何,意见征求人弄虚作假应负什么责任等问题均有待于明确和完善。

扩大行政诉讼的原告范围与受案范围,建立环境行政诉讼的资助制度。用司法审判来监督行政机关依法行政是现代各国法治的成功经验,一般说来,原告资格与司法审查范围越大,则表示该国行政管理相对人的法律权利得到了越完备的保护。我国的行政诉讼法规定,原告必须是与行政机关的具体行政行为有直接利害关系的公民、法人或者其它组织,因此范围比较狭窄,笔者认为有必要适当扩大原告范围与受案范围,即规定只要认为行政机关的具体行政行为侵犯或影响其环境权利的人就可成为行政诉讼的原告。另外诉讼费用的支付也要采取有利于原告的政策,即使原告完全败诉,也可判令被告承担部分诉讼费用,这些措施在一定程度上可以起到进一步监督行政机关依法行政、遏制行政腐败现象蔓延的作用。

明确、细化环保部门的“统一监督管理”职权与其它行政机关的“协同监督管理”职权,建立不同行政机关环境资源监管职权纠纷的地方行政首长解决或协调的制度;建立流域与区域内各行政区域之间的有效协调机制;如有可能,建立环保行政机关的垂直领导体系,这样可以在一定程度上削弱地方保护主义在环境资源保护问题上的势力。

逐步改革传统的费时费力的以行政审批为中心的环境资源管理制度,全面实行许可证管理,把许可证的管理作为保护与改善环境资源质量的有效手段。

根据不同地区的经济技术条件实行不同的污染控制政策。经济特区、沿海经济发达地区以及内地某些经济发达的大中城市不仅应作我国经济发展的龙头,也应作为环境资源保护工作的领头羊,对它们可以适用最佳适用技术原则,要求这些地域内的企业采用国内甚至世界上最先进的生产设备、技术、工艺与管理方法;对经济技术相对落后的地区应逐步取消临时排污许可证,在全面实现达标排放与总量控制的基础上,逐步实行最佳适用技术制度。

建立与完善适应市场的环境资源经济法律法规体系。建立合理的环境资源价格体系和有偿占有、使用制度;明确产权,理顺各市场主体在环境资源权方面的权利与义务关系;完善城镇垃圾与污水的集中处理、城市污水管网建设、城市公园与旅游区管理以及森林和其它资源的养护与开发的多种所有制单独或合作经营的制度;在适当的时机以适当的方式逐步提高环境资源税费,使排污费和生态补偿费高于污染治理费用。

3.3 进一步加强环境资源管理,加大执法、司法和宣传教育的力度

精兵简政,加强环境与资源管理人员的在职教育与培训工作,提高他们的专业知识与职业道德;推行限时服务和环境资源行政处罚的听证会制度;继续加强环境资源与计划生育行政

执法的力度;制订奖惩措施鼓励工作人员勤下基层,把工作人员的现场监管和服务制度化。

进一步发挥人大、政党、检察机关、新闻媒体与社会舆论的监督作用,加大行业整顿与反腐的力度,落实行政首长负责制和环境资源执法与司法的责任追究制度,削弱地方保护主义势力,防止上传下不达、上令下不行现象的发生。

把资源浪费、生态破坏、环境污染造成的外部不经济性纳入国民经济核算体系,把经济收益和外部不经济性的差值作为衡量企业、地方、国家经济是否真正发展的依据,进而把它作为考核厂长和各级行政首长业绩的一个重要指标;加大资金、技术的投入,逐步提高环境资源保护经费在财政预算中所占的比重,确保资金渠道畅通;加强环境资源保护基础设施的建设,发展资源节约型、技术密集型产业,并以此作为新的经济增长点;落实法律规定的减免税、优惠贷款等各种经济措施,鼓励和支持环境友好行为。

制定《环境资源教育法》,加强对学生、劳动者尤其是企业管理者的环境资源保护教育,重视环境资源保护人才的培养,

进一步发挥新闻媒体的宣传教育作用,引导我国公民养成环境友好型的道德习惯和生活方式,形成全民族的环境资源保护观念。

3.4 进一步规范市场经营主体环境资源的开发、利用与生产经营行为

对企业、个体工商户、农村承包经营户等市场主体的投机追求利润行为,管理层要有清楚的认识,不能有丝毫的麻痹,必须对产品实行“从摇篮到坟墓”的全过程环境资源管理,包括项目的选择,产品的设计,原料、工艺和设备的选择,产品的消费以及消费后的处置处理,防微杜渐。

(编辑:尹建中)

参 考 文 献

- [1] 杨敏英. 经济效益与资源代价. 数量经济与技术经济研究, 1995, (7):39
- [2] 王军. 可持续发展. 北京:中国发展出版社, 1998
- [3] 韩德培. 环境保护法教程. 北京:法律出版社, 1998

ON LEGAL COUNTERMEASURES OF ENVIRONMENTAL AND RESOURCES PROBLEM IN CHINA

Yang Jinzhu

(Law School of Hunan University, Changsha, 410011)

Chang Jiwen

(Law School of Hunan Normal University, 410081)

Abstract The present situation and development trend of current problems of environment and resources in China make people worried. Combining historical with current national conditions, the authors probe comprehensively into the reasons of those problems from such aspects as government actions, economy and technology, market society. Then they provides overall standardized thoughts on administration of environment and resources, as well as certain special control countermeasures. **Key Words** environment and resources; problems; legal countermeasures; administration

污水回用潜力巨大

在解决城市缺水的问题上,许多城市重视新增供水水源,忽视污水处理和回用。事实上,大力推进污水回用,是一条低成本、见效快的解决缺水问题的途径。研究表明,人类使用过的水,污染杂质只占0.1%,绝大部分是可再用的清水。城市供水量的80%变为污水排入下水道,是一种很大的资源浪费,至少有70%的污水(相当于城市供水量的一半以上)可以再生处理后安全回用。全国城市污水年排放量大约在414亿m³,但城

市污水处理率和二级处理率分别仅达到30%和15%,污水回用率的比例更低。

根据“十五”计划纲要的要求,到2005年,我国城市污水集中处理率要达到45%。如果污水回用率平均达到20%，“十五”末期年污水回用量可达到40亿m³,可解决全国城市缺水量的二分之一以上。可见,我国污水处理与回用的潜力是巨大的。目前,北京、大连等城市在污水处理和回用方面已取得成功经验。