

面减少了废弃物的排放,另一方面增加了可以使用的资源,这是解决资源和环境问题的最好途径。

由于中国人均土地面积和资源储量都远远低于国际平均水平,中国要想使经济可持续发展,就必须像日本那样,采用最能保护环境的生产方法和有效利用资源较高的技术。对于中国来说,国际最高水平的环境保护技术都是远远不够用的,我们必须得到并普遍采用更高水平的技术。为了达到这一目的,中国不仅需要学习和引进国际最先进水平技术,而且必须大力进行自主的研究和开发,使中国在环境保护、资源利用技术上走在世界最前列。

遗憾的是,这样的主张到现在为止还没有完全变为各级政府的政策,在保护环境、提高资源利用效率的许多措施十分薄弱,而且在开发可以解决环境问题的技术方面缺乏必要的资助,以致中国在保护环境的技术方面持续落后。据专家估计,对环境保护的投入至少达到GDP的1.5%,中国的环境才能够有所改善;而中国的环保投入却一直在GDP的0.5%左右徘徊,到1999年才勉强达到1%。

保护环境、有效利用资源的迫切要求,还涉及到了当今中国经济发展中的另一个要害问题:对盈利企业的放纵。

最近20年来,一些地方盛行“商人崇拜”和政策上的“向商人倾斜”,浪费污染环境的做法可以借“发展经济”之名通行。错误的政绩观把“吸引外资”和“出口”当成了考核官员“政绩”的首要指标,出口污染环境的产品受到优惠的“出口退税”的公然鼓励,浪费资源、污染环境的外商投资企业被奉为上宾,并得到低税率的优惠。在这样的政策指导思想下,当然会面临生态环境急剧恶化的困境,高速的经济增长变为不可持续。

我们必须打破“招商引资第一”的观念,打破服从低技术的国际分工的观念,不允许其它国家向中国转移浪费资源、污染环境的项目,不再允许向外出口污染环境、浪费资源的产品。

政府大力资助发展环保产业、采用保护环境和节省资源的技术,同时严惩一切污染环境的行为,将中国变为一个保护环境、节省资源的循环经济的典范,建设真正的资源节约型、环境友好型社会。



我国环境法律制度的创新与完善

常纪文(中国社会科学院法学研究所)

一、我国环境法律制度创新和完善的目的是与意义

(一)我国环境法律制度创新和完善的目的是:

一是解决市场在环境保护方面出现的失灵现象,为市场经济提供完善的环境法律规则保障;二是完善环境监督管理体制,为环境保护宏观调控和行政管理提供充分、有效和衔接的管理机制;三是实现环境保护监督管理制度的市场取向调整。

(二)我国环境法律制度创新和完善的意义

环境法律制度的创新和完善对于发挥其在经济、社会和环境保护方面的调整作用具有以下几个方面的意义。一是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、社会和环境保护工作的可持续协调发展。二是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。三是有利于加快环境保护市场体制改革,促进环保产业和环保事业的迅速发展。四是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,跨越西方国家设立的环境壁垒并建立我国的“绿色门槛”。五是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。六是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,尽量减少我国环境法律制度与国际环境规则的“碰撞”,并依法化解与环境保护有关的国际、国内纠纷。众所周知,我国的市场经济是开放的市场经济,开放的市场经济必然要求为之服务的环境法律制度也具有开放性。

二、我国环境法律制度创新和完善应解决的关键性问题

(一)解决与环境保护有关的市场准入和市场规则的完善问题

1.市场准入。在开放的市场经济条件下,与环境保护有关的市场准入是国际和国内贸易与投资规则重点关注的问题。市场准入的条件主要包括经济条件,技术条件,绩效条件,就业条件和经营方式等。

2.市场规则。市场规则是保障市场按照预定的轨道运行的“游戏规则”,是防止市场失灵的有力措施。与环境保护有关的市场在运行中往往会发生以下两类现象:(1)规则不完善。市场经济是自由而不是无序的经济,市场秩序依靠

完善的市场规则的存在来维持,完善的市场规则是和完善的法律制度建设联系在一起。在我国,无论是环境控制市场规则还是自然资源市场规则,虽然得到了一定的发展,但都还相当的不完善,如主要水污染物的排放指标交易市场在美国等市场经济国家已经相当发达,而在我国,仅在上海等地处于试点阶段。(2)不正当竞争。由于真正的自由市场是不存在的,理想的市场经济在发展中会产生机会主义,盲目主义和短期行为等对自身不利的因素,如果政府不采取措施进行克服,市场本身终究要被这些不利的因素摧毁。因此,市场经济的健康发展必须受到社会现实的制约,即只有在承认最低限度的社会和政府限制的前提下,市场才具有现实意义。而社会和政府限制的基本措施之一是预防和抑制不正当竞争的行为。和环境保护有关的不正当竞争行为分一般不正当竞争行为,技术性贸易壁垒和绿色壁垒的设立等。以绿色壁垒为例,如欧盟为了保护自己的农产品贸易,正在实施以不可诉的动物福利保护补贴和环境补贴取代传统的可诉的农业补贴的政策。这项政策的实施,能够增强其国内与国际的价格竞争力,包括中国在内的广大发展中国家在动物及动物制品加工产业方面的国内和出口贸易就会受到巨大的冲击。而我国动物福利标准的建设,除了在实验动物保护方面有一些成就外,其他的却相当的不发达。

(二) 解决环境信息权的充分保障问题

信息不充分必然导致环境保护市场发育不完善,使环境保护公众参与权和监督权难以充分地实现。环境信息权保障的规则要求必然体现在国内的环境法律法规之中,在社会主义市场经济条件下,要履行或响应国际协议关于环境信息权保障的要求或呼吁,在目前和今后的一段时间内,我国应作好以下四个方面的具体工作:一是要发挥政府和民间中介机构在信息的收集和沟通方面的桥梁作用。二是要建立企业的环境信息报告制度。三是建立申报登记、标志和标识制度,我国在这方面的制度已经比较完善,如排污申报登记制度,环境保护设施运行变更申报登记制度等。但要使制度适应开放性市场经济的需要,还需进一步的创新和完善。四是建立公众环境信息的查询和获取制度。

(三) 解决环境产权和环保公共物品的缺陷问题

传统的观点认为,环境是取之不竭,用之不尽,随处可见的公用无主物或公共产品,因此,一些传统经济学供求关系观点认为环境是无价或微价的。体现在法律上,环境损害一般仅指损害行为给国家、单位和个人带来的财产损失与人身伤害,而不计环境自身的损害。随着环境污染和生态破坏的区域化,全球化,安全、适宜,能给人带来美好感受的环境不再是取之不竭,用之不尽,随处可见的东西,它已变成稀缺的资源。稀缺会改变环境的供求关系和有关商品生产的机会成本,求大于供会使环境的价值增

值,变得宝贵。宝贵就产生价值的问题。目前,环境的有价性已成为政府、企业和学者的共识,不完善环境产权制度,会导致企业的营利行为所产生的负面环境结果让国家、社会和无辜的个人承担的现象广泛发生,这是违背经济学理论和环境法的正义和公平原则的。而要扭转环境恶化的过程,“首先,环境的成本必须要由引入生产过程所需要的变革来偿还”;因此有必要明确环境的产权,完善环境的价值核算体系(如竞标或者经济评估的价值核算体系)和公共环境产权的管制制度,克服共有地的悲剧,使企业造成的环境外部不经济性内部化,让生产者和消费者进入生产和消费的决策之中。如果产生环境污染和生态破坏的企业不愿意承担外部性内在化的成本,政府有必要介入这类市场机制无法解决的问题。

我国正处于市场经济转轨初期,市场不发达,以市场为依托的自然资源产权制度,建立在自然资源基础之上的环境容量产权制度,环境美感及舒适性环境功能的产权制度也不完善。因此,必须建立主体多元化,客体多样化的环境产权制度,最大限度地发挥环境的经济作用和生态功效。

(四) 解决市场主体和公众的民主参与问题

在我国,公众参与主要体现在环境影响评价方面,如《环境影响评价法》第11条和第13条比较周密地规定了意见征求的条件,形式、对象、程序,但是参与环境影响评价活动的公众范围的确定,征求意见者应征求哪些意见,征求意见者不征求反对意见应受到何种处分等方面的立法规定都有待加强。由于公众参与环境保护的领域不仅限于环境影响评价,还包括监督其他私法主体的市场行为,监督政府的行政行为,参与公益性环境保护活动,组织或参加有关环境保护社会团体,参与立法和政策的制定等。因此,我国环境保护公众参与制度的创新和完善任重道远。

(五) 解决不适当的政府干预问题或政府干预失灵问题

市场失灵的存在是政府进行市场干预的逻辑起点,政府干预市场并不意味着政府主宰市场,而是要求政府的干预能够解决市场失灵所导致的消极影响,能够促进市场经济的健康发展。政府对市场和市场化环境保护工作进行不适当的干预,就出现政府干预失灵即干预缺位,错位,越位或不到位的现象。虽然市场具有一定的盲目性,但市场具有一定的自发性和自我调节能力。因此和市场失灵相比,政府监管虽然具有一定的自我纠正和调解能力,但由于政治立场(如追求短期的政治绩效)和既得利益(如基于职权而得的非正常收入)的限制,政府失灵所产生的问题更加严重,解决起来更加困难。

此外,环境法律制度的创新和完善还要解决以下两个方面的问题,一是转变行政执法方式。二是解决法律法规,政策,决策的环境外部性问题,这需要创新和完善立法的环境影响评价制度和综合决策制度。