

论我国环境资源法的体系

卢炯星,罗雪光

(厦门大学法学院,福建厦门 361005)

【摘要】 关于我国环境资源法的体系,目前学术界尚无定论,实际上,社会主义市场经济体制下的环境资源法体系尚未完全建立。如何构建我国环境资源法体系是一个热点问题,本文试图从我国目前的环境与资源法现状、环境资源法学术理论发展的角度,并借鉴国外的环境法的体系,构建我国环境资源法的体系,我国环境资源法的体系主要由环境资源基本法、环境污染及公害防治法、自然资源法、生态环境保护法、涉外环境资源法五大部分构成。

【关键词】 环境与资源;环境资源法;环境资源法体系

【中图分类号】D922.68 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1009-9093(2002)03-0012-07

按马克思主义哲学的观点,法是上层建筑的一部分,其总是由经济基础决定的,经济基础(更确切、通俗地说是社会物质生活条件)变化必然要导致法的变化。“‘法发展’的进程大部分只在于首先设法消除那些由于将经济关系直接翻译为法律原则而产生的矛盾,建立和谐法体系,然后是经济进一步发展的影响和强制力又经常摧毁这个体系,并使它陷入新的矛盾”^[1]这说明和谐法体系建立后,一旦出现新的法律关系,必然要求建立新的法律部门。环境资源法是从经济法分离出来的一个新的法律部门法。

环境资源法作为一门新兴法律部门,其涵盖内容之变化亦源自社会环境与资源问题的不断增现和变化。一如日本环境法的发展历史,由最初基于二战后严重的公害事件在日本各地的发生于1967年制定《公害对策基本法》和1972年《自然环境保全法》来保护自然环境,到1977年考虑由于发展经济而继续大规模地开发土地,环境破坏加剧之事实而颁布了《环境影响评价法》,再到九十年代不仅是防止工厂公害和保护珍贵的自然问题,而且扩大到从汽车公害、城市乱排水问题、废弃物处理,到地球温暖化、沙漠化、热带雨林破坏等影响到地球环境问题,并且公害的性质也发生了变化,故制定了《环境基本法》以完善其环境法律体系;而迄1997年因焚烧废弃物设备释放毒气引起强烈的社会不安,遂于短期内制定了如《有机氯化物剧毒气类对策特别措施法》等相关环境标准,并于2000年1月施行^[2]。可见环境法内容、体系的变化

跟经济发展、社会环境问题及人们的认识是休戚相关的。

有关环境与资源法的体系,我国环境与资源法的专家学者进行了许多探讨,有“环境资源法规体系”^[3]的七个层次;“环境法体系的横向结构说”^[4]七个法体系;“环境资源法的效力体系说”^[5]的八个体系等;这些学说对我国环境资源体系的构建,具有重要的价值和意义。本文吸收、借鉴国内外环境法学的最新研究成果和认识,初步确立我国环境资源法的体系主要应由环境资源基本法、环境污染及公害防治法、自然资源法、生态环境保护和涉外环境资源法五大部分构成。

一、环境资源基本法

我国尚未建立环境资源基本法。随着社会经济的发展,对于日趋多样和复杂的环境生态问题,其处理方式和解决手段也需要是多方位、多层次的对策措施,在需要建立一系列相关的法律时,“实践中各国认识到必须先确定一个统一的综合性政策目标,这种综合性的政策目标在整体上转变为国家意志时就是现在的所谓基本法。”^[6]20世纪60年末和70年代初,苏联、日本、美国、瑞士、罗马尼亚、匈牙利等国都制订了综合性的环境与资源保护法。^[7]

我国还没有完全意义上的环境资源基本法,法学界多将与此类似的内容称为“综合性环境基本法”,相关表述有:“我国1979年试行并于1989年修订重新颁布的《中华人民共和国环境保护法》是我国目前环境保护的一部综合性的基本

【收稿日期】2002-05-12

【作者简介】卢炯星(1955-),男,福建莆田人,厦门大学法学院教授,硕士研究生导师,中国法学会环境资源研究会常务理事;罗雪光,男,厦门大学法学院硕士研究生。

法,该法对环境保护的所有新问题作出全面的规定。^[8]综合性环境保护基本法中的环境保护规范,环境保护法律系中这一层次的法律规范,是适应环境要素的相关性、环境问题的复杂性和环境保护对策的综合性而出现的,是国家对环境保护的方针、政策、原则、制度和措施所作的基本规定,其特点是原则性和综合性的法律规范。^[9]故在我国一般将《环境保护法》视为基本法范畴,但实际上作为基本法其一般只对该部门法的基本和重大问题作些原则性的规定,不是也不应该是具体的实施法,综观我国的《环境保护法》,不难发现,由于历史的原因《环境保护法》在规定综合性目标的同时,还规定了相当多的具体法律措施,远远超出了作为基本法的内容界限,实际上基于此法制定的背景更突显了污染防治法之浓厚色彩。

为此,作为一部完整的环境资源基本法,应将其中具体的操作性规范删去,保留原有的原则性规定,并相应地增加立法宗旨,相关概念界定,环境资源法主体相应的权利和义务;政府及有关机关对环境资源的管理体制;有关环境保护的基本政策等等,我国现有《环境保护法》所作的全面的原則性规定应包括如下内容:

环境法的基本任务(第一条):保护和改善生活环境与生态环境,防治污染和其他公害,保障人体健康,促进社会主义现代化建设的发展;环境法的客体(第二条):影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体;环境法的基本原则和制度:纳入经济和社会发展规划,同经济建设和社会发展相协调(第四条)、环境影响评价制度(第十三条)、“三同时”制度(第二十六条)、排污收费制度(第二十八条)等。规定了自然环境、防治环境污染的基本要求和相应的法律义务(第三章);最后对环境管理机构的环境监管权限、任务及单位和个人保护环境的义务和法律责任作出了规定。

根据我国《环境保护法》及国际上有关国家的环境基本法的内容,我国《环境资源基本法》的体系应包括:1、立法宗旨:可持续发展战略,保护和改善生活环境与生态环境,防治污染和其他公害,保护自然资源,保障人体健康,促进社会主义现代化建设的发展;2、环境与资源法的保护范围:包括环境要素、资源要素、生态要素、地区要素中的大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原野生动、植物,自然和人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和农村的环境和自然生态的保护;3、环境资源保护的基本原则。包括可持续发展原则;经济发展与环境保护相协调原则;资源开发和环境综合治理相结合原则;开发者保护、污染者治理、获利者付费原则;群众参与原则等;4、环境资源保护的基本制度。包括环境影响评价制度、“三同时”制度、限期治理制度、环境保护许可制度、环境标准制度、排污收费制度、举报、监督制度、环境保护奖励与处罚制度等;5、自然资源开发者开发自然资源和保护环境的权利和义务。环境污染者治理污染的义务;6、环境资源保护

的管理体制。包括中央和地方环境资源管理机构的设置,环境资源管理的权限划分,环境资源管理机构的权责,环境资源管理的监督;7、生态保护的特别规定;8、环境资源主体对环境资源保护的权利和义务;9、涉外环境资源保护的特别规定。包括参加国际环境资源保护的公约和条约、与国际上环境资源保护国家和组织的合作,组织和参与国际环境资源保护活动的交流;10、违反环境资源法的法律责任。包括行政责任、民事责任、经济责任和刑事责任等。

二、环境污染及公害防治法

环境污染是指人类在生产 and 生活中,向环境排放了超过环境自净能力的物质或能量,使得环境化学、物理、生物等性质发生变异,从而导致环境质量下降,破坏了生态平衡或者危害了人类正常生存和发展的条件。公害主要指由于环境污染,而造成的对人类生活环境的一种社会性危害。^[10]可以说环境法的产生主要归因于污染现象的出现,早在本世纪30年代到60年代,工厂与城市的公害事件就不断涌现,而突出的“八大公害事件”更是震惊了世界。1962年,美国科学家卡逊女士发表的《寂静的春天》则深深地提醒世人警惕过度使用农药的恶果。环境污染问题已成为世人关注的焦点,而环境法的研究也正于此而愈发繁荣。

我国的环境污染状况更是严峻,考察我国1997年到1999年的《环境状况公报》,同样可以发现我国环境污染的状况愈发严重。据《1999年中国环境状况公报》显示,我国环境形势仍然相当严峻,多项污染物排放总量很大,污染程度仍处于相当高的水平,一些地区的环境质量仍在恶化,相当多的城市水、气、声、土壤环境污染仍较严重;中国主要河流有机污染普遍,水源污染日益突出,辽河、海河污染严重,淮河水水质较差,黄河水质不容乐观。1999年,全国工业和城市生活废水排放总量为401亿吨,比上年增加6亿吨,其中工业废水排放量197亿吨,比上年减少4亿吨,生活污水排放量204亿吨,比上年增加10亿吨,生活污水排放量首次超过工业废水排放量;1999年我国近岸海域海水污染严重,近海环境状况总体较差,海洋环境污染恶化的趋势仍未得到有效控制,而大气环境污染仍然以煤烟型为主,主要污染物为总悬浮颗粒物和二氧化硫,少数特大城市属煤烟与汽车尾气污染并重类型;酸雨污染范围大体未变,污染程度居高不下,工业固体废物的堆存占用大量土地,并对空气、地表水和地下水产生二次污染。^[11]故污染及其他公害防治法将是我国环境治理的首要任务,而与此相关的污染及其他公害防治法将是环境法的重要内容。

环境污染及公害防治法是指调整在预防、治理环境污染及其他公害过程中发生的法律关系的法律规范的总称,是传统环境法的基本内容。当前,根据我国污染物存在的形态,我国污染可分为如下三个类型:1、以液态形式存在的污染,包括湖泊、河流等淡水污染和海洋污染;2、以固体形式存在的污染,包括固体废物污染、放射性物质污染、农药污染及有毒

化学物品污染;3、以气态形式或以气体为媒介的污染,包括大气污染、环境噪声污染和光污染;4、其它公害污染。相应地,调整这些污染及公害防治法的体系可以分为:液态污染防治法、固体污染防治法、气态污染防治法及公害防治法四个部分。

(一) 液态污染防治法。

液态污染防治法包括水污染防治法和海洋污染防治法。水污染防治法包括基本的水污染防治法;江、河流域、湖泊的水污染防治法;生产过程的水污染防治法以及水污染防治的标准规定等。我国液态污染防治主要涉及的法律、法规有:《水污染防治法》、《水污染防治法实施细则》、《海洋环境保护法》、《防止船舶污染海域管理条例》、《海洋倾废管理条例》、《防止拆船污染环境管理条例》、《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》、《淮河流域水污染防治暂行条例》、《地面水环境质量标准》、《农田灌溉水质标准》、《制订地方水污染物排放标准的技术原则和方法》等。

(二) 固体污染防治法

固体污染防治法涉及固体污染防治法,包括固体污染防治管理体制,固体污染物监督管理,固体污染综合利用制度,工业固体污染物的防治法;城市生活垃圾污染的防治法;危险废物污染防治法;固体物的污染控制标准法;禁止境外固体废物入境管理法等。例如我国制定的有关固体污染防治法的法律、法规有《固体废物污染环境防治法》、《污染源治理专项基金有偿使用暂行办法》、《粉煤灰综合利用管理办法》、《关于处理城市垃圾改善环境卫生面貌的报告的通知》、《生产市容和环境卫生管理条例》、《农用污泥中污染物控制标准》、《城镇垃圾农用控制标准》、《工业固体废物十一种污染成分污染控制标准》、《有色金属固体废物污染控制标准》、《含氰污染物控制标准》、《关于废物进口环境保护管理办法》等。

(三) 气态污染防治法。

气态污染防治法包括大气污染防治法和环境噪声污染防治法。大气污染防治法涉及对大气污染防治的管理体制和监督管理,生产过程大气污染防治,废气、粉尘、和恶臭污染的防治、废气排放标准等。环境噪声污染防治法包括:噪声防治的管理体制,防止噪声污染的监督管理,环境噪声的标准、工业噪声污染防治、建筑施工噪声污染防治、交通运输噪声污染防治、以及社会生活噪声污染防治等,我国有关气态污染防治的法律、法规主要有:《大气污染防治法》、《大气污染防治法实施细则》、《工业“三废”排放试行标准》、《噪声污染防治法》、《工业企业噪声卫生标准(试行)》、《机动车辆允许噪声标准(试行)》、《城市区域环境噪声标准》等。

(四) 公害防治法

公害污染是指对有毒、有害物质造成的环境污染。有毒有害物质主要有三大类:化学物质、农药、放射性物质等。许多国家都对这三类物质的控制和防治进行立法。公害防治法包括:有毒有害化学物品管理法、农药管理法、放射性物质管

理法、电磁辐射管理法等。我国有关公害防治法的法律、法规有:《化学危险品安全管理条例》、《监控化学品管理条例》、《防止含多氯联苯电力装置加强废物污染环境的规定》、《化学品首次进口及有毒化学品进出口管理规定》;《农药安全使用规定》、《农药登记规定》、《农药登记审批办法》、《农药安全使用标准(试行)》;《放射性污染防治法》、《城市放射性废物管理办法》、《放射环境管理办法》、《放射性同位素及射线事故管理规定》、《核电站放射卫生防护标准》、《放射卫生防护基本标准》;《电磁辐射环境办法管理办法》、《电磁辐射防护规定》等。

三、自然资源法

自然资源是指一定的技术经济条件下,自然界中对人类有用的一切自然要素。为土壤、水、矿物、森林、草原、野生动植物、阳光、空气等等。^[12]也有学者认为“自然资源,从法律上来说,是指能够供人们生产或生活并作为所有权、使用权客体的自然物质,目前一般包括土地资源、水资源、矿产资源、森林资源和其他生物资源(野生动植物)、海洋资源、草原资源、风景名胜资源等。”^[13]不管如何,都突出了自然资源的价值所在,但从定义中我们可以窥探出人们更多地是从经济利益角度来认识自然资源。我国是一个自然资源大国,资源总量居世界前列,但我国又是一个人口泱泱大国,自然资源的人均占有量远远低于世界人均水平。我国自然资源的开发利用也正基于前期人们从经济利益考虑而造成自然资源状况恶化,主要表现为土地资源水土流失,沙漠化威胁严重,耕地锐减,农业分摊水量降低,城市严重缺水,森林覆盖率萎缩,草地退化,物种濒危面扩大,矿产、能源资源供需矛盾突出。如何保护、合理利用自然资源已成了刻不容缓的大事。目前已有学者就自然资源(基本)立法法的可行性进行了系统的研究,从自然资源角度、法律角度提出了自然资源(基本)立法法的必要性,认为制定自然资源(基本)法势在必行,并提出了自然资源(基本)立法法的现实条件、立法方案及框架方案等,^[14]自然资源(基本)法的制定迫切性也正反映了自然资源法在环境法中的重要位置。

自然资源法是调整人们在自然资源的开发、利用、保护和管理过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称,其是一个综合性的概念,由各种资源法组成,主要包括土地资源、水资源、矿产资源、森林资源、草原资源、渔业资源、野生动植物资源等方面的法律、行政法规、规章和地方性法规构成。自然资源法保护对象即自然资源,其调整的是公民、法人、自然资源管理部门在自然资源开发、利用、保护、管理和改善过程中发生的社会关系,针对的是现有的资源环境,贯穿于开发、利用、保护、管理、改善的全过程之中。这些社会关系,则包括资源权属关系、资源流转关系、资源管理关系和其他经济关系。^{[12][11]}

值得一提的是,所有的自然资源均为自然环境的组成部分,它们之间的相互依存、内在有机联系便使其构成统一的

整体。首先,在存在形态上是相连的,森林、草原、矿藏、水都依附于土地之上或蕴藏于土地之下;其次它们之间的相互联系有着连锁性、结构性的变化效应,并形成各种资源的多种功能。自然资源的整体性,要求人们利用自然资源的活动不仅从个别资源的效益出发,还必须把自然资源作为一个整体来看待。^{[12][4]}这种自然资源的整体性要求,必须要求一部自然资源母法来规范,协调相关的子法,使立法、执行、守法和司法各个环节达成一致,实现整体自然资源系统的高效运作,该母法正是目前学界探讨的轰轰烈烈的自然资源基本法。自然资源法的体系包括自然资源基本法和自然资源部门法两部分组成。

自然资源基本法应将宪法的基本原则贯穿其中,将自然资源法中共性的规定进行规范。其中包括:自然资源法的立法宗旨:确保自然资源的合理开发和可持续利用,保护自然资源及珍贵的动物和植物,加强对自然资源的管理,禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源;自然资源法的原则:对自然资源合理、适度开发的原则;自然资源综合勘探、开发和利用原则,自然资源利用与营造相结合原则,自然资源保护原则;自然资源的保护范围;自然资源利用和开发主体在开发、利用自然资源中的权利和义务;自然资源的管理体制;自然资源管理机构的职责;自然资源的公众保护;自然资源的国际保护和合作开发;违反自然资源法的法律责任等。

我国自然资源部门法的体系应包括:《土地管理法》、《水法》、《水土保持法》、《湿地保护法》、《矿产资源法》、《煤炭法》、《森林法》、《草原法》、《渔业法》、《野生动物保护法》、《野生植物保护法》及相应的实施细则、实施条例和规章等。

四、生态环境保护法

生态环境是人类生存和发展的基本条件,是经济、社会发展的基础。保护和建设好生态环境,实现可持续发展,是我国现代化建设中必须始终坚持的一项基本方针。^[15]我国目前生态环境状况恶化的趋势远没遏制住,主要表现为:水土流失严重,荒漠化土地面积不断扩大,大面积的森林被砍伐,天然植被遭到破坏,大大降低其防风固沙、蓄水保土、涵养水源、净化空气、保护生物多样性等生态功能,毁林开垦、陡坡种植、围湖造田等加重了自然灾害造成的损失,草地退化、沙化和碱化面积逐年增加,而生物多样性也受到了严重破坏。这些日益恶化的生态环境,给我国经济和社会带来了极大危害,严重影响了可持续发展,生态环境的保护更是迫在眉睫,而生态环境保护法的体系完善已成为时代的任务。

生态环境法是环境资源法体系的重要内容,目的在于强调对整个生态环境的全面保护,保持生态(包括物种)的多样性,达到维持生态系统的平衡、促进人与自然的协调发展。

生态环境保护法的发展和兴起源自人们对生态学的认

识之发展,生态学“为研究生物生存条件、生物及其群体与环境相互作用的过程及其规律的科学,其目的是指导人与生物圈(即自然、资源与环境)的协调发展”^[16]。随着二战后国际生态科学蓬勃发展,至60年代,生态系统生态学成为生态学研究的前沿,(生态系统生态学是研究生态系统结构、功能、动态与演替,以及人为影响与调控机理的生态学科)^{[16][8]},它的出现使生态学在人类社会经济发展中的作用发生了改观,生态系统生态学所强调的“整体性”是人类认识自然生态的系统的具有革命性的进步,对该学科的深入了解和学习,满足了社会在资源持续利用和环境保护的客观要求下,保持生态系统平衡,改善生态环境的迫切要求。该学科与法学的结合,在时代的蕴育下,使得生态环境保护法应运而生。生态环境保护法的出现充实了现代环境法的内容,“现代环境法是在环境科学不断发展的基础上,大量吸收了生态学的原理和方法,注重对生态系统全过程的整体保护,强调对生态系统的保护和建设并重。这些都是传统的生态学和环境科学所不能企及的。”^[17]

生态环境保护法之所以必须得以提出和构建,系从本世纪以来,人类生活的地球上,生态破坏达到了令人发指的程度,尽管科学和技术在过去的100年里获得了突飞猛进的发展,却正是20世纪新技术的发展成为导致生态衰败的祸首,实际上,科学技术的进步与生态的衰败形成了强烈的对照,人类生活的两个世界——它所继承的生物圈和他所创造的技术圈——业已失去平衡。究其原因,唯“技术只重视处理分离部分的方法,即分解论方法,生态系统恰恰与技术不同,生态系统是不能也不应该被划分成可随意处置的几个部分的,生态系统的特性就在于它是一个整体,在于其各个部分之间都是有机联系在一起。”^[18]这种处理方式之不同使得人们忽略了生态环境的正确处理方法,使生态环境破坏愈演愈烈,而生态环境保护法更加受到人们的关注。

关于生态环境保护法的概念及内容,有的学者认为“我国生态环境法是国家制定或认可的,为实现经济和社会可持续发展目的,调整有关保护和改善生态环境,合理利用自然资源,防治污染和其他公害的法律规范的总称”,“在称谓上,生态环境法与环境法并不对立,所谓生态环境法就是现代意义上的环境法,因而生态环境法亦可简称为环境法。”这是对生态环境保护法最大化的解释,也即实际上为环境法,这个概念实际上跟俄罗斯法学界对“生态法”的界定相类似。

本文此处所指生态环境保护法系指调整在维持生态平衡,保护整体生态环境和生态功能以及特殊自然环境过程发生的社会关系的法律规范的总称。因为生态环境保护法注重生态系统的平衡,与生态学密切相关,因此,生态环境保护法里必然要体现和遵守相关的生态规律,如物种相关规律、环境承载能力有限规律、多样稳定规律、物质能量输入、输出动态平衡规律等等。^[19]它通常是在各个自然资源法规范和制度的基础上形成的,是一个综合性法律部门,有时往往要通

过土地法、水法、森林法、矿产资源法等自然资源法部门来实现,这些法律部门相互联系、有机配合成一个统一的法律体系为环境法的重要内容,但环境法与自然资源法仍各不失其独立性,二者有质的区别。

生态环境建设要求防止土地资源的被破坏(因为生态环境的恶化多基于此)、水土得以保持,防治沙化、水资源污染的防治以及发展生态农业,在充分利用自然资源优质促进经济发展的同时更要考虑资源的承受能力,遵循自然生态规律,确保有限资源能够满足经济发展的要求,更要坚决杜绝掠夺性、破坏性经营,严格控制环境污染,切实保护好生态环境;^[20]必须防止资源开发正在造成的生态破坏;建立自然保护区和生态示范区,有效保护珍稀濒危动植物和生态环境,以遏制生态环境破坏趋势。^[21]结合前述我国严峻的生态环境问题,我国的生态环境保护法的体系主要由生态环境保护基本法和生态环境保护部门法组成。生态环境保护基本法的内容包括:生态环境保护的立法宗旨:为全面实施可持续发展战略,促进自然资源的合理科学利用,实现自然生态系统良性循环,保护生态环境,遏制生态环境破坏,维护国家生态环境安全,确保国民经济和社会的可持续发展。

生态环境保护的基本原则:坚持生态环境保护与生态环境建设并举原则,坚持保护优先、预防为主、防治结合原则,坚持污染防治与生态环境保护并重原则,坚持统筹兼顾综合决策、合理开发原则等。

生态环境保护法的具体内容:建立生态环境保护的管理体制,地方各级政府对本辖区的生态环境质量负责;建立和完善生态环境保护的责任制度,各部门对本行业和本系统生态环境保护负责;明确资源开发单位、法人的生态环境保护责任,实行严格的考核、奖惩制度;建立生态环境保护的监管体制,国务院各有关部门、各级环保部门做好综合协调与监管工作;计划、农业、林业、水利、国土资源和建设等部门,要加强自然资源考核、规划和管理,做好生态环境保护与恢复治理工作。地方各级政府要建立生态环境保护与监管体系;建立生态环境保护与建设的审计制度等。

建立生态环境保护体系,包括重要生态功能区(包括江河源头区、重要水源涵养区、水土保持的重点预防保护区和重点监督区、江河洪水调蓄区、防风固沙区、重要渔业水域等)的生态环境保护,建立国家级生态功能保护区、省级及地(市)级的生态功能区,跨省域和重点流域、重点区域的重要生态功能区、跨地(市)和县(市)的重要生态功能区。对生态功能保护区采取的保护措施,各级政府及有关部门加强对生态功能保护区的保护、建设、管理和监督。

对重点资源开发的生态环境保护。包括水资源开发利用、土地资源开发利用、森林、草原资源开发利用、生物物种资源开发利用、海洋和渔业资源开发利用、旅游资源开发利用的生态环境保护。

对生态良好地区特别是物种丰富区的生态环境保护。建

立一批新的自然保护区。重视城市生态环境保护,保护公共绿地和生态用地,开展公共绿化和家庭绿化,开展城镇环境综合治理。加大生态示范区和生态农业县的建设。

加强生态环境保护的科技支持能力,鼓励科技创新,加强生态科技经费的投入,推动生态科研成果的转化;加强生态环境保护的宣传教育,不断提高全民的生态环境保护意识,完善生态破坏的举报和听证制度,充分调动人民群众参与生态环境保护的积极性;加强生态环境保护的处罚制度,对严重破坏生态环境的单位和个人,根据情节轻重,分别给予行政处分、经济赔偿和刑事处罚。

生态环境保护法的部门法包括:国土防治法、土地荒漠化防治法、生物多样性保护法、自然遗迹保护法、人文遗迹保护法和国家公园保护法、风景名胜区保护法、防洪减灾法,与自然资源相关的有森林生态环境保护法、草原生态环境保护法、江河湖泊生态环境保护法和海洋生态环境保护法,另外还有全局性的城市生态环境保护法及农村生态环境保护法等。

五、涉外环境资源法

环境资源法的体系还应包括涉外环境资源法。因为目前环境问题已经超越国界,发展成为区域性的、全球的环境污染和生态问题,即国际环境问题。所谓国际环境问题,又称全球环境问题、地球环境问题或人类环境问题,是指超越一国国界的区域性的和全球性的环境污染和生态破坏问题,是生态环境问题国际化的产物。^{[8](413)}

当前国际环境问题主要表现为:气候变化、臭氧层破坏(耗损)、酸雨污染、生物多样性锐减、淡水短缺、森林破坏、荒漠化、海洋污染和破坏、有毒化学品和危险废物越境转移等。^{[9](332)}国际环境问题的日趋严重,引起了国际社会的高度重视,1972年6月5日在瑞典首都斯德哥尔摩召开了联合国人类环境会议,通过了《联合国人类环境宣言》,并导致联合国环境规划署的设立,大大推动了国际环境保护的发展。在1992年6月里约热内卢召开的联合国环境与发展大会上,通过了《关于环境与发展的里约宣言》、《21世纪议程》、《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》和《关于森林问题的原则声明》等重要文件,发出了建立起一种“新的全球伙伴关系”的口号,提出了“可持续发展”的战略原则,成为国际环境保护的新开端。

我国作为国际社会中的重要一员,必然是参与解决国际环境资源问题的主要力量,我国在与其他国共同处理国际环境资源问题、遵守国际条约、履行国际环境义务过程中发生的社会关系,即属我国涉外环境法调整的内容。因此,涉外环境资源法是指调整我国与其他国因开发、利用、保护和改善环境、遵守国际环境条约、履行国际环境义务的国际交往中形成的涉外关系的法律规范的总称。我国涉外环境资源法的体系主要由三部分组成。一是我国制定的有关涉外环境资源的法律、法规;二是我国与其它国家签订的保护环境的双边协定。三是我国参与的国际条约、国际公约及有关国际性会议

的协定等。

关于我国制定的有关涉外环境资源的法律、法规。这方面我国目前较薄弱,需要进一步加强。在制订涉外环境资源法中,须贯彻我国对解决全球环境问题的原则立场,包括经济全球化必须与环境资源保护相协调的原则,尊重国家对自然资源拥有永久主权的原则;保护环境和经济发展离不开世界和平与稳定的原则,处理环境问题应兼顾各国现实的实际利益和世界的长远利益相结合的原则;加强国际间合作保护全球环境资源的原则等。二是我国与其它国家签订的保护环境的双边协定例如我国与美国、日本、朝鲜及各周边国家签订了保护环境的双边协定;三是我国参与的国际条约、国际公约及有关国际性会议的协定。我国已经参加了一系列有关国际环境资源保护的条约、公约、议定书等。例如《联合国人类环境宣言》、《关于环境与发展的里约宣言》、《保护臭氧层维也纳公约》、《关于消耗臭氧物质的蒙特利尔议定书》、《联合国气候变化框架公约》、《生物多样性公约》、《濒危物种国际贸易公约》、《控制危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约》等。这些我国参加的国际条约和公约,构成了我国涉外环境资源法体系的主要内容。

我国已经加入世贸组织,入世后给我国涉外环境资源法带来许多新的内容,我国涉外环境资源法将有新的发展。由于许多国际环境条约,公约都把贸易措施作为保护环境的一个重要手段,规定了相关贸易条款,控制跨国界的污染转移。例如乌拉圭回合《贸易技术壁垒协议》规定:“任何国家在其认为适当的范围内采取必要的措施保护环境,只要这些措施不致成为在具有同等条件的国家之间造成不合理的歧视,或成为对国际贸易产生隐蔽限制的一种手段。”但实际上这种规定往往为发达国家的“绿色壁垒”提供了依据,这样,由于发达国家和地区的环保标准已相当严格,促使在这些国家和地区被限制或淘汰的重污染产业向发展中国家转移,这种转嫁污染又将使发展中国家的环境状况更趋恶化。^[22]我国作为发展中国家,如何在涉外环境法中处理、解决好防止重污染工业向我国迁移的“生态殖民”现象将是一个需要妥善解决的问题。

涉外环境法要充实的内容是要制定和实施与ISO14000环境体系相配套的国内法律法规,以及适应我国国情的绿色关税制度、绿色技术标准制度、生态标志认证制度、绿色包装制度、绿色检疫制度等环保市场准入制度。此外还需对我国一些陈旧环保制度和措施进行改革,取而代之国际先进的环境保护措施,如污染权交易制度、总量排污收费制度。^[23]这些都为涉外环境法制建设的“重头戏”。再者,入世后,随着我国经济、贸易的进一步发展,一方面会导致更多的资源消耗和污染物排放,另一方面又会面临发达国家要求我们多承担保护全球环境之责的更大压力,从而使我国履行国际环境公约的难度不断增加,加大了我国涉外环境法的执行难度。这些都需要涉外环境资源法加以研究解决。

结语:

诚然,作为系统详实而全面的环境法体系还应包括《宪法》中有关环境法的规定、环境管理法规、环境标准法、环境纠纷处理法及其他部门法中的环境法规范。但笔者认为我国环境资源法的体系应主要由上述五大主要部分即:环境资源基本法、环境污染及公害防治法、自然资源法、生态环境保护法、涉外环境资源法构成。任何一部分都为我国环境资源法的重要组成部分,缺一不可。实际上,《宪法》中有关环境法的规定和《环境保护法》应该进行修补与整合,融为完整的一部环境资源基本法,有关环境管理法规、环境标准法、环境纠纷处理法可以在以上五大法中得以融入和体现而不会失去其存在的可能,而其他部门法中的环境法规范却基于法的交叉性,不防碍五大法的有机统一于环境资源法内容之中,彼此独立,既具现实性又具操作性,无任何的冲突和矛盾,反而说明了环境资源法由五部分构成的周密性和完整性。

注释:

我国的《环境保护法》用了整整第四章的内容来规定防治环境和其他公害,而在第五章“法律责任”中也有2/3以上的条文是针对污染的,这明显与基本法的地位不符。

笔者认为,我国《环境保护法》欲充当基本法的角色应进行必要的修改,借鉴日本的《环境基本法》和美国的《国家环境政策法》,只规定宏观性的立法目的、政府职责等,使得该法对环境法各单行法起真正统帅的作用,如美国的《国家环境政策法》在美国环境法体系中,具最高的基本法的地位,该法第一节第4332条规定:“美国的各项政策、法律以及公法解释与执行,均应当与本法的规定相一致”。(赵国青,外国环境法选编[M].北京:中国政法大学出版社,2000.6.)

据《1999年中国环境状况公报》显示,1999年,全国耕地面积减少84.2万公顷,其中非农业建设占用耕地20.5万公顷,占当年耕地减少面积的24.4%,生态退耕面积395万公顷,占46.9%,农业结构调整占用耕地10.7万公顷,占12.7%;灾毁耕地13.5万公顷,占16.0%,1999年耕地净增数增加17.5万公顷。我国大部分草地已经或正在退化,其中,中度退化程度以上(包括沙化、碱化)的草地达1.3亿公顷。全国共有沙化土地168.9万公顷,占国土面积的17.6%。

正如《自然资源(基本)法立法可行性研究报告》所提及的,自然资源的系统存在,使其具有整体性、有效性、稀缺性、多宜性、地域性和一定的国际共同性等基本属性。而资源的整体性要求人们利用资源的活动,应立足于自然资源综合整体,遵循单个自然资源要素及其所组成的自然资源体系时空演变规律;资源的有效性刺激人们不断开发利用资源,决定资源利用的基本特征和方向,其价值体现为确立资源价值观,实现资源有偿使用制度;资源的稀缺性迫使人们不断地发掘新资源,寻找替代,探索资源高效利用的新途径,要求社会以法制手段力求达到资源公平合理的代内分配和代际分

配;资源的多宜性带来了资源利用的复杂性;资源的地域性要求自然资源立法遵循因地制宜原则,既考虑地区公平协调,又要打破地区封锁,实现资源优势互补;资源的国际共同性要求国际社会的交流与合作。这些特征和要求,构成了自然资源(基本)立法法的客观基础。(自然资源(基本)立法法可行性研究课题组.自然资源(基本)立法法可行性研究报告[J].兰州大学学报,1998(26):38.)。

《加拿大环境法》规定“生态系统是指植物、动物和微生物群落和它们的无生命环境作为一个生态单位交互作用形成的一个动态复合体”。(赵国青.外国环境法选编[M].北京:中国政法大学出版社,2000.287.)

参见周珂.生态环境法论[M].北京:法律出版社,2001.34.实际上,周珂教授在其前一年的著作《环境法》(人大版)中,仅认为生态环境保护法包括生物资源保护法,非生物资源保护法和人文生态环境保护法,没有将生态环境保护法的概念扩大。

俄罗斯法学界在历经了“自然保护法”、“环境保护法”或“自然环境保护法”、“环境法”及“生态法”的概念演变后,对“生态法”接受的学者居多,将“生态法”界定为对环境保护的法律规范的称谓,如“生态法是调整在自然环境保护方面所产生的社会关系的法律规范之总和”等等(王树义.论俄罗斯生态法的概念[J].法学评论,2001(3):111.)。

二者的区别主要表现为,首先虽然二者的保护对象上同样涉及土地、水、森林、矿产、草原、野生生物等,但象一些城市生态、农村生态、人文遗迹、自然遗迹(有些学者将自然遗迹和人文遗迹归为“人文生态环境保护法”的内容——周珂.生态环境法论[M].北京:法律出版社,2001.368)、冰川是自然资源法所不能容纳的;而实际上广义的自然资源法有风能、太阳能等是生态环境保护法不予调整的对象之客体;其次,生态环境保护法重在维护生态平衡和环境效能,并不十分注重各种环境要素的经济价值,而自然资源法的直接目的是保护自然资源的存量,维护各种自然资源的环境效能仅是资源保护立法的间接目的和作用(王炳发.我国自然资源立法对自然保护的局限性分析——兼论自然资源法与自然保护法的相互关系[J].环境保护,1996,(1):43-45.)。正如有些学者所指出的,自然资源一般来说是一个经济概念,侧重点是它的经济效用、经济价值、经济效益,对自然资源的保护亦着眼于“量”的状态的维持(如回收利用、节源)(杜群.环境法与自然资源法的融合[J].法学研究,2000,(6):121),生态环境中虽较多涉及自然资源,但其并非考虑单个自然资源要素,而是基于生态概念,作为人类社会共同保护的客体,根本目标是维持生态系统的平衡,关注的是社会效益、生态效益,而站在生态平衡的整体立场上;最后,生态环境保护法乃处于客观全局的角度来审视环境要素——自然资源,保护对象是整体生境和生态功能以及特殊自然环境,这是自然资源法所不能周延的。

有些学者将发达国家转嫁污染和危害环境的工业、设备、

产品和有害废物给发展中国家的情形称为“生态侵略”、“生态殖民”、“生态剥削”,极其生动、形象,也反映了这方面立法防治的迫切性与重要性(蒋信福.入世对我国生态安全的挑战与战略对策[J].环境保护,2000,(10):23.)。

参考文献:

- [1] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集(第37卷)[M].北京:人民出版社,1971.488.
- [2] 浅野直人.日本的环境法和民事诉讼的动向[J].研究生法学,2001,(1):105-107.
- [3] 蔡守秋.环境资源法学教程[M].武汉:武汉大学出版社,2000.144-147.
- [4] 王灿发.环境法教程[M].北京:中国政法大学出版社,1997.53-56.
- [5] 吕忠梅.环境资源法[M].北京:中国政法大学出版社,1999.67-70.
- [6] 张善信.中国环境立法透析[J].自然辩证法研究,1999,(6):42.
- [7] 金瑞林.环境法学[M].北京:北京大学出版社,1999.66.
- [8] 周珂.生态环境法论[M].北京:法律出版社,2001.51.
- [9] 韩德培.环境保护法教程[M].北京:法律出版社,1998.57.
- [10] 周珂.环境法[M].北京:中国人民大学出版社,2000.120.
- [11] 国家环境保护总局.1998年中国环境状况公报[J].环境保护,2000,(7):3-7.
- [12] 肖乾刚.自然资源法[M].北京:法律出版社,1992.1.
- [13] 马骥聪.关于环境法、自然资源法和国土法的思考[J].法学研究,1989,(6):82.
- [14] 自然资源(基本)立法法可行性研究课题组.自然资源(基本)立法法可行性研究报告[J].兰州大学学报,1998,(26):37-46.
- [15] 全国生态环境建设规划[Z].国务院公报,1998.1092.
- [16] 国家自然科学基金委员会.生态学[M].北京:科学出版社,1997.30.
- [17] 周珂,谭柏平,汝婷婷.论我国环境法学的自然科学基础[J].
- [18] 林涵.技术的胜利和生态的衰败[J].环境保护,1999,(1):37.
- [19] 李振基.生态学[M].北京:科学出版社,2000.318.“第六节,生态系统的动态与平衡”
- [20] 姜爱林,包纪祥.略论生态环境的几个问题[J].环境保护,1999,(4):35.
- [21] 国家环境保护总局.跨世纪的中国环境保护[J].环境保护,1998,(8):5.
- [22] 蔡福华.加入世界贸易组织之后的中国环保[J].环境保护,2000,(2):34.
- [23] 朱海齐.WTO与中国环境法[J].法学,2001,(1):71.

(责任编辑:陈向聪)