

热点问题

可持续发展战略与我国环境资源立法的完善

卢 炯 星

(厦门大学法学院副教授 福建 厦门 361005)

摘要:可持续发展是联合国环境与发展大会确立的未来共同发展战略,《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》提出了我国的可持续发展战略、对策及行动方案。虽然在环境资源方面我国基本上建立了环境与资源法的法律体系,但尚未将可持续发展作为环境与资源立法的指导思想。因此,修改我国《宪法》、《环境保护法》及有关环境与资源的法律、法规,并制定统一的《自然资源保护法》、《环境污染税法》、《环境保护投资法》和《环境与资源教育法》,已成为我国实施可持续发展战略的当务之急。

关键词:可持续发展 环境与资源 立法完善

一、可持续发展战略的提出与我国的环境资源立法

1972 年,联合国在斯德哥尔摩召开的有 114 个国家代表参加的“人类环境会议”预示着人类环境时代的开始。此次会议最重大的意义是产生了与可持续发展概念相近的思想。1987 年,联合国环境与发展委员会发表了《我们共同的未来》的报告。该报告提出了“可持续发展”的概念,即“既满足当代人的需求,又不危及后代人满足其需求的发展。”这标志着可持续发展思想的成熟。1992 年,联合国在里约热内卢召开的环境与发展大会把可持续发展作为未来共同发展的战略,得到了与会各国政府的赞同。大会通过的《关于环境与发展的里约宣言》和《21 世纪议程》,第一次把可持续发展由理论和概念推向行动。

联合国环境与发展大会之后,我国于 1992 年 8 月制定了环境与发展应采取的 10 大对策,明确提出走可持续发展的道路;1994 年 3 月,我国发布的《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》(以下简称《白皮书》),从人口、环境与发展的具体国情出发,提出了我国可持续发展的战略、对策及行动方案;1996 年 3 月,第八届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》(以下简称《纲要》),把实施可持续发展作为现代化建设的一项重大战略,使可持续发展战略在我国的经济建设和社会发展中得以实施。

可持续发展的核心是发展。可持续发展的重要标志是资源的永续利用和良好的生态环境。可持续发展既要考虑当前发展的需要,又要考虑未来发展的需要,不以牺牲后代人的利益为代价来满足当代人的利益。可持续发展要求人们改变传统的生产方式和生活方式,改变人类对于自然的态度,在开发和利用自然资源的同时,必须注重对环境资源的保护。因此,实现

可持续发展必须以法律作保障。

改革开放以来,我国的环境与资源立法取得了较大的成绩。1979年我国就颁布了《环境保护法》,确立了经济建设、社会发展与环境保护协调发展的基本方针。1982年,第五届全国人民代表大会第五次会议通过的现行《宪法》规定:“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害。”国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。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。”此外,由全国人大通过和修改通过了许多环境保护的专门法律以及与环境保护相关的资源管理的法律,其中包括《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《噪声污染防治法》、《固体废物污染防治法》、《海洋环境保护法》、《野生动物保护法》、《水土保持法》、《水法》、《土地管理法》、《森林法》、《草原法》、《渔业法》、《农业法》、《文物保护法》等;由国务院制定并公布或经国务院批准而由有关主管部门公布了大批有关环境与资源保护的单项法规,其中包括为了执行环境与资源基本法和法律而制定的实施细则或条例以及对环境资源保护工作中出现的新领域、新问题所制定的单项法规,如《水污染防治法实施细则》、《森林法实施细则》、《环境噪声污染防治条例》、《征收排污费暂行办法》、《海洋倾废管理条例》、《关于加强乡镇、街道企业环境管理的规定》;由地方人大和地方人民政府结合本地区的实际情况,制定和颁布了600多项环境保护的地方性法规。另外,我国还制定了环境质量标准、污染物排放标准、环境基础标准、样品标准和方法标准,基本上建立了环境标准的法律体系。到1995年底,我国颁布了364项各类国家环境标准。

为了加强环境资源保护领域的国际合作,维护国家的环境权益,承担应尽的环境保护义务,我国缔结和参加了《保护臭氧层维也纳公约》、《控制危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约》、《核材料实物保护公约》、《南太平洋无核区公约》、《气候变化框架公约》、《东南亚及太平洋区植物保护协定》等几十项国际条约、公约、协定。

虽然我国已经基本上形成了以《宪法》为核心,以《环境保护法》为基本法,以环境与资源保护的有关法律、法规为主要内容和以我国缔结参加的有关国际环境与资源保护的条约、公约、协定为辅的较为完备的环境与资源法的法律体系,但随着社会主义市场经济体制的建立,市场主体为了达到个人的经济利益,往往忽视社会效益和环境保护,加之我国环境和资源的立法也存在一些问题,需要进一步研究,这就使我国的环境与资源法的法律体系面临严重的挑战。

二、实施可持续发展战略中我国环境与资源存在的若干问题

在20世纪里,世界环境污染公害事故和公害病显著增加。30~60年代发生了马斯河谷事件、多诺拉烟雾事件、伦敦烟雾事件、日本水俣病事件、四日市哮喘事件、米糠油事件、疼痛病事件、美国洛杉矶光化学烟雾事件等“旧八大公害事件”;80年代又发生了意大利塞维索化学污染事故、美国三里岛核电站泄漏事故、墨西哥液化气爆炸事件、印度博帕尔农药泄漏事件、前苏联切尔诺贝利核电站泄漏事故、瑞士巴塞尔赞多兹化学公司莱茵河污染事故、全球大气污染和非洲大灾荒等“新八大公害事件”。近年来,我国学者对全球的生态环境问题进行了研究,提出了严重威胁社会经济发展的全球性生态环境问题主要有7个方面:“三废”物质污染、噪音污染、水资源污染、土地沙漠化、温室效应、大气臭氧层破坏、核污染。

我国在环境污染的防治和资源保护方面虽然取得了较大的成绩,但也还存在着以下三个方面的问题。

(一)我国生态环境存在恶化现象

自改革开放以来,我国在经济实力不断提高的同时,生态环境却在恶化:大气污染居高不下;水资源持续短缺,水质污染明显加重;土地退化与耕地占用严重;森林减少,水土流失加剧,草原退化、沙化面积不断扩展;自然灾害发生的频率加快,污染事件不断增多……突出的现象是:水土流失的危害已经扩大到全国耕地面积的 1/3;500 多条主要河流和几乎所有的湖泊受污染面积达 82% 以上;全国城市的居民正呼吸着总悬浮微粒日平均值比国际标准高出 10 倍以上的污浊空气;而被称为“母亲河”的黄河下游,一年中有 200 天可以被改称为“母亲沙滩”。1998 年夏季长江全流域持续两个月的水灾造成了巨大损失,这也与生态环境遭破坏有很大关系。《国民经济与社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》指出,“九五”计划期间,我国将重点解决“三河”(淮河、海河和辽河)、“三湖”(太湖、巢湖和滇池)、“两区”(酸雨污染区、SO₂ 控制区)的污染控制问题。这也反映了上述“三河”、“三湖”、“两区”的生态环境恶化问题已到了非“重点解决”不可的地步了。

(二) 我国环境保护投资不足

我国环境保护投资中存在的问题是环境投资总量小,历史欠帐太多。“八五”期间,国家环保投入 1102 亿元,按 1990 年的价格计算,占国内生产总值的比重下降到 0.69%,没有达到“八五”计划规定的 0.85% 的目标。这不仅远远低于发达国家的水平,也低于发展中国家的平均水平。我国目前总的的环境投资缺口大约为 2500 多亿元,而现在的投资额仅占需要投资额的 6.3%。发达国家的环境投资通常要占到 GNP 的 1.5% 以上。例如,美国每年用于环境保护的投资在 800 亿美元以上,日本在 700 亿美元以上,美国每年用于水污染和大气污染治理的费用超过了 1500 亿美元。据一项对 80 年代中期情况的研究表明,我国因环境污染每年造成的经济损失达 382 亿元,部分自然生态环境遭破坏造成的经济损失每年达 500 亿元,两项合计达 882 亿元,占同期国民生产总值的 15.64%。而据联合国环境规划署资料的统计,美国等发达国家因环境污染引起的经济损失占国民生产总值的比例一般为 3~5%。可见我国的环境污染比发达国家严重得多。

我国现行的环保投资体制是在计划经济体制下和在向市场经济过渡时期建立的。随着可持续发展战略的实施以及适应经济体制和经济增长方式两个根本转变的需要,现行的环保投资体制存在着一个如何与市场经济体制下国家投资体制改革相配套的问题。总的来说,我国环保投资体制的改革滞后于整个国民经济投资体制的改革。1984 年初,国家规定了环境保护的 8 条资金渠道,这标志着我国环保投资体制改革的开始;1986 年,国家又进行了环保补助资金“拨改贷”的试点;1988 年,国务院发布了《污染源治理专项基金有偿使用暂行办法》,同时又试点建立环境保护投资公司。从目前现状来看,这些环境投资体制改革和试点涉及的范围有限,改革的力度也不够,远远不能适应国家可持续发展战略对环保投资体制改革的要求。

(三) 我国环境与资源立法存在的问题

1. 可持续发展的战略尚未成为我国环境与资源立法的指导思想

现行《宪法》虽然以国家根本大法的形式规定了国家保护环境、防治污染和其他公害以及国家保护自然资源的原则,但不足的是没有明确将可持续发展作为环境与资源保护的指导思想。我国的《环境保护法》和其他有关环境保护、防治污染和自然资源保护的法规,同样也存在这个问题。然而,我国制定的环境与资源应采取的 10 大对策和《白皮书》以及《纲要》,都把实施可持续发展战略作为现代化建设的一项重大战略。这就说明我国的环境与资源的法律和环境与资源的政策之间存在脱节的现象。

另外,在我国 80 年代制定的单项自然资源法中,由于在指导思想上没有把生态环境保护作为重要的立法目的,对自然资源开发中的生态环境保护缺乏具体的规定,致使这些自然资源的法律难以适应生态的环境保护的需要。

2. 我国的环境与资源立法不能完全适应社会主义市场经济的要求和社会发展的需要

我国于 1992 年逐步建立起社会主义市场经济体系,而环境与资源立法相当一部分是 1992 年之前在计划经济体制下制定的,这些带有计划经济特征的法律规定已明显地与发展社会主义市场经济的要求不相适应。在可持续发展的战略目标下,必须强化环境资源保护在政府决策中的份量,增加环保投入,为环境资源计划管理提供现实办法。现行法律确立的以行政区划管理为主的管理体制已造成了污染范围的扩大、跨区域及跨流域的污染情况严重而得不到有效遏制,以城市为主的污染正逐渐向农村蔓延。

目前执行的超标排污收费制度,只是对超过浓度标准排放污染物者征收排污费。这种超标排污收费制度实质上是计划经济体制下的以资源分配、无偿使用为主要特征的产品经济在环境保护领域的具体体现。排污者只要不超过污染物排放标准,就可以无偿使用环境纳污能力资源,这在很大程度上加剧了资源浪费和环境污染。

另外,我国现行的《环境保护法》、《大气污染防治法》等法律、法规中的环境保护投资条款与市场经济下环境事权分配和国民经济融资体制不尽符合,需要进行调整和完善。

3. 我国环境与资源的法律、法规之间也不统一

我国环境法与资源法之间存在不统一的现象。例如,《环境保护法》第 6 条规定国家环境保护局和地方各级环境保护局是环境保护工作的主管部门,统管全国或地方的自然资源保护工作和污染防治控制工作;然而在各自然资源的法律、法规中只规定了各自然资源专管部门的职责和权限,却未规定环保主管部门的权限。这种立法倾向显然是把环保主管部门排除在自然资源保护管理部门之外,明显与《环境保护法》的规定相冲突,从而造成环境保护主管部门和环境保护监管部门之间的权责不清。再如,根据《标准化法》的规定,国家制定的强制性标准必须执行,对违反者要处以罚款甚至追究其刑事责任;而现行环境法只要求超标排污者缴纳排污费即可,并不认为超标排污系违法行为。这就直接违反了《标准化法》的规定,造成法律体系内部的不协调。还有,我国虽然已制定了各种环境区域的环境噪声标准,但并未将其列入《环境噪声污染防治法》中;《水污染防治法》将水环境质量和污染物排放标准的制定权划给各级政府的环保行政主管部门。这些做法的结果使得大量的相关法规散见于国务院和各级政府的行政法规和部门规章中,实质上是法出多门,重规章而不重法,这不能不说是我国环境法律体系结构上的一个缺陷。^⑩

4. 我国缺乏一部自然资源的基本法——《自然资源法》

我国从 80 年代以来颁布了几部自然资源的法律,其中包括《水法》、《土地管理法》、《森林法》、《草原法》、《矿产资源法》、《渔业法》、《野生动物保护法》等。这些法律比较单一和分散,不能满足我国可持续发展的需要,因而迫切需要制定一部综合性的自然资源管理的法律,以广泛、全面地对自然资源和自然生态环境进行保护。

5. 我国还缺乏环境与资源教育的立法

三、可持续发展与我国环境资源立法的完善

为了实施可持续发展战略,我国现有的环境与资源法律、法规必须进行修改和完善,以适

应可持续发展战略的需要。

(一) 修改有关环境与资源的法律,适应可持续发展的需要

由世界自然保护同盟、联合国环境规划署和世界野生生物基金会合编的《保护地球——持续生存战略》明确提出,各国应通过一个关于可持续发展的全球宣言和盟约,使各国对可持续生存的道德准则作出承诺,并将可持续生存原则纳入各国的宪法和立法之中;所有国家应保护人权、子孙后代利益及地球生产率和多样性的环境法综合体系;应对现行的法律和行政的控制进行审查,改进其弱点;到本世纪末,所有地方都应完成对国家法律的审查,目的是重新制定法律,适应持续生存的需要。因此,我国的环境与资源立法应根据以上的精神和我国的实际情况,加以修改和完善。

1. 修改现行《宪法》

我国现行《宪法》还没有可持续发展的条款,应在适当的时候加以修改,增加可持续发展的内容。因为,可持续发展以保护自然资源和环境为基础,发展与资源和环境保护是相互联系的,它们构成了一个有机的整体,应在国家根本大法中得到体现。

2. 修改《环境保护法》

我国现行《环境保护法》由于制定的时间较早,没有可持续发展的内容,应加以修改和补充——将可持续发展的战略作为指导思想并增加可持续发展的内容,以适应保护环境与资源的需要。另外,《环境保护法》中还存有计划经济的痕迹,以致在某些方面与市场经济的要求相悖;《环境保护法》在规定综合性目标的同时,还规定了具体的法律措施,其结构中仍然保留了大量实施法的内容,其内容已经溢出了作为基本法的内容范围;《环境保护法》突出的问题就是对自然生态和资源保护的原则性规定太少,以致于该法呈现出浓厚的污染防治法的色彩。这些在修改《环境保护法》时,应给予特别注意。

3. 修改有关环境与资源的法律、法规

在修改我国现行的环境与资源的法律、法规时,应注意以下问题:一是要以可持续发展作为修改环境与资源法律、法规的指导思想,将可持续发展的战略贯彻到修改环境与资源法律、法规过程的始终。二是在环境与资源的立法中,要注重运用经济手段对环境与资源进行管理。目前,我国社会主义市场经济体系逐步建立,价值规律和商品经济将在社会经济活动中发挥越来越大的作用。因此,环境与资源的管理也要引入市场机制,更多地依靠市场经济手段来解决环境问题。国家应制定有利于环境的产业政策,通过产业结构的调整来减少环境污染,建立并完善有偿使用自然资源和恢复生态环境的经济补偿机制。要按照“排污费高于污染治理成本”的原则,提高现行排污收费标准,促使排污单位积极治理污染。三是对环境资源保护工作中出现的新领域、新问题进行立法。四是加强环境与资源立法的国际合作与交流,借鉴国际上环境与资源立法的经验,引进环境与资源保护方面先进的手段、技术,使我国环境与资源立法的内容与国际条约、国际公约的内容相一致。

(二) 进一步加强有关环境资源保护的立法

1. 制定统一的《自然资源保护法》

世界上许多国家已经或正在制定自然资源管理的法律。目前,我国制定《自然资源保护法》的条件已经逐步成熟。《自然资源保护法》的主要内容应包括:制定《自然资源保护法》的目的;《自然资源保护法》的基本原则;自然资源的所有权和使用权;自然资源的管理主体及管理体制;自然资源的开发、利用和补救;自然资源的保护;不当利用自然资源的责任;自然资源与

生态环境保护;自然资源有偿利用及收费制度;自然资源税;保护自然资源的教育以及违反《自然资源保护法》的法律责任等。

制定《自然资源保护法》的目的是实现自然资源和物质资源的可持续管理,以合理利用和开发自然资源,满足社会经济、文化、物质生活的需要,同时能满足下一代的合理需要。《自然资源保护法》应修正计划经济体制下的自然资源无偿使用的做法,以社会主义市场经济的思路对资源进行合理配置,以经济手段的法律化来管理自然资源,做到经济发展和自然资源开发保护同时进行。

2. 加强国家对环境资源投资的宏观调控,制定《环境污染税法》和《环境保护投资法》

据预测,1995~2000年我国在环保方面的总投资需求将达4000亿元。^⑩根据联合国预测,2000~2025年全世界用于环境方面的投资,如果保持占国民生产总值的1%,可以大体上减缓环境恶化;如果上升到2%,可以使环境恶化得到初步控制;如果上升到5%左右,可以完全控制住环境恶化;如果上升到8~10%,方可实现环境的良性循环。而在我国财政中,环保的投资份额偏小,仅占国民生产总值的1%。^⑪在市场经济体制下,国家必须对环境与资源的保护进行有效的宏观调控,制定有关的产业政策,并且利用财政、税收等手段作为产业政策实现的手段,加强环境保护投资的宏观调控。

要实现我国跨世纪的环保目标和可持续发展战略,国家须运用税收手段对排污者课征环境保护税,以促进经济增长方式的转变,这是解决环境污染的根本之策。当前,急需制定《环境污染税法》。根据我国实际,该法应对以下污染进行征税:(1)水污染税,即对工业废水的排放以量为依据进行征税;(2)二氧化硫税,即以企业排放硫的数量作为课税依据;(3)燃料税,即以燃料产品的销售数量为计税依据;(4)垃圾税,即对工业固体废物的排放进行征税。

《环境保护投资法》的主要内容应包括:以可持续发展战略为指导,制定环境保护投资发展目标和中长期发展规划和战略。其中包括制定全国和各地区、行业的环境投资发展战略,环保投资的总体规模、投资方向;环保投资筹集(包括政府财政预算);排污费收入;发行中长期环境债券或股票;适当利用外资,采用BOT投资方式,解决环保基础设施建设资金;建立环保基金;争取国际金融组织、外国政府的优惠贷款和援助;环保投资资金及基金的管理和投资效益管理;环境保护投资总量和结构;环保投资的信息系统;违反《环境保护投资法》的法律责任等。

3. 制定《环境与资源教育法》(略)

注释:

参见中华人民共和国国务院办公厅:《中国的环境保护》,《中华人民共和国国务院公报》1996年第17号,第658页,第659页。

参见吕忠梅主编:《环境资源法》,中国政法大学出版社1999年版,第13~17页。

参见刘健:《生态环境保护和可持续发展战略》,《理论前沿》1998年第24期。

参见王乔、周全林:《我国开征环境保护税的总体思考》,《江西社会科学》1999年第3期。

参见夏杰长:《我国环境保护的财税政策探析》,《南方经济》1999年第1期。

^⑩参见赵旭:《试论环境保护投资的现状问题与对策》,《投资研究》1998年第1期。

^⑪参见张善信:《中国环境保护法理若干问题》,《中国软科学》1999年第2期。

^⑬参见志宏:《我国环境保护的财政对策》,《财政研究》1997年第4期。

责任编辑 刘普生