华南农业大学学报(社会科学版)
2003年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No.2 2003
(第2卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol.2)

全面建设小康社会中环境法制创新的理论概析

王权典

(华南农业大学 人文学院法律系,广东 广州 510642)

摘 要:生态环境问题是我国现代化建设过程中必须解决的基本问题,走可持续发展道路是实现全面小康目标的必然选择,建立以可持续发展观为指导的环境法治系统是全面建设小康社会的重要保障。可持续发展理念对环境法制的基础理论和实践都会产生深远的影响。在建设小康社会新形势下,环境法制创新的目标领域涉及立法基本原则与调整理念更新、立法体系重构、基本对策及管理机制完善等诸方面。

关键词:小康目标;持续发展;环境法制;制度创新
中图分类号:DF468 文献标识码:A 文章编号:1672-0202(2003)02-0126-08

一、可持续发展观:创新的动力源与主题

我国全面建设小康社会的目标,不单是一个经济概念,而是一个与时俱进即可以纵向和横向比较的综合目标,其概括了中国特色现代化经济、政治、文化全面发展的总体思路。由于人口众多、人均资源量少、基础建设落后、生态环境欠佳等现实国情,决定了我国要树立新的发展观,修正“模仿(西方)”战略,选择可持续发展模式。可持续发展观是一种基于生态学、伦理学理念的发展观,原本是指林业和渔业在利用森林和鱼类资源时,如采伐和捕捞符合森林业和鱼类的自然生长规律时,这种采伐和捕捞可以周期地进行下去,反之会造成未充分利用资源或使资源枯竭。1978年联合国‘世界环境与发展委员会’在《我们共同的未来》中将其定义为:既能满足当代的需要,同时不损及未来世代满足其需要之发展。《21世纪议程》使该理念规划成为具体的行动方案,其针对本国国情,突出了该发展观在本国的实践性,强调全面性与长期性要求,即以经济持续增长为前提,以保护自然为基础,与资源和环境承载力相适应,逐步达到改善人类生活质量、促进社会全面进步、世代繁荣的目标。这正是全面小康目标的核心所在。

高水平的小康社会必然是高水平的法治社会[1],在全面建设小康社会与建设社会主义法治国家的同一进程中,其发展目标既融入并体现了经济与社会可持续发展的主题,突出了环境保护这一基本国策的战略地位,而在法治国家里,必然要实施国家的法制调控与保障,即构建以可持续发展为指导的环境法治系统应成为法治国家建设的重要内容,从而对我国环境法制建设提出了高标准新要求,促使其在指导思想、调整理念、制度设计及运行机制诸方面的根本创新。

二、全面建设小康社会所面临的环境法制建设问题

改革开放即实施‘三步’发展战略以来,我国环境法制建设取得了突出成就:1978年,环境保护

收稿日期:2003-09-01

作者简介:王权典(1968-),男,湖南人,华南农业大学法律系讲师,主要研究方向为经济法、环境法.

基金项目:华南农业大学新学科扶持基金(2003x017)

首次被写入宪法,此后一直作为一项基本国策,被列入国民经济和社会发展计划中,实行国家宏观调控与指导,纳入依法治国方略中。随着《环境保护法》、《海洋环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》等一系列环境保护法律法规的颁行,迄今已有 9 部环境保护法律、10 部自然资源管理法律、40 多部环保与资源管理的行政法规、30 多部与可持续发展相关的其他法律法规、100 余项环保行政规章、400 多项环境标准、1000 多项地方性环境法规。应该说,在立法层面已基本形成了环境法治框架。同时,我国通过环境立法与执法确定并实施了环境影响评价、三同时、限期治理、排污收费等一系列环境管理基本制度,采取了综合整治环境与生态系统保护的诸多重大措施——如实施‘全国主要污染物排放总量控制计划’、‘(西部)退耕还林(草)工程’、‘中国跨世纪绿色工程规划’,重点治理‘三河’、‘三湖’、‘两区’、‘一市’、‘一海’[①]的污染,在全国范围内开展了关停‘十五小’、‘一控双达标’等重大专项执法行动等,有力推动了全国各地环保工作的法治化进程。

然而,由于生产力及科技教育落后,经济结构与社会管理体制上的不适应,加上某些特有的国情因素,使得生态与环境问题作为我国的基本问题,远未找到有效解决的途径。人口膨胀、资源相对不足、生态环境脆弱等,是制约我国经济社会可持续发展的最主要的矛盾因素。对此,我国环境法制存在某些不足。其主要表现在:重实体规范,程序规范欠缺;重行政主导,公众参与有限;重立法数量,执法与司法功能偏差;不同部门和层次的环境立法缺乏统一规划协调;地方立法特色性不强,可操作性较差;存在亟需填补的立法空白;形成于体制转换与社会转型时期的不少法律规范内容已不适应社会发展与环保新形势的需要。就环境法制调整效果而言,虽然局部环境污染问题有所缓解,区域性大规模的生态退化有所遏制,但是全国跨域性的生态问题频繁出现(如沙尘暴、江河断流、洪涝灾害、水土流失),这预示着我国生态系统的法律保护已上升为环境政策的基本导向,全面小康应包含着环境法治目标的创新。而现行环境立法在适用对象方面存在缺陷,主要表现为大中城市和工业企业中心主义特征,侧重于东部沿海发达地区、大中城市的环境利益;环境法律制度主要依据大中城市和工业企业而创设,并未周密考虑适于小城镇建设、乡村及乡村企业、西部欠发达地区的环境特征与管理机制。显然,这不利于全面小康环境法制目标的实现。而探索适于全面小康目标的环境法制创新方向,首先得认识到当前突出的环境问题及环境法制调控的薄弱领域。

(一)西部开发中的生态安全保障问题

“积极推进西部大开发,促进区域经济协调发展”,是十六大明确的小康建设工作重点之一。然而,西部开发是一项艰巨而复杂的系统工程,其最大风险就是生态安全保障问题。由于西部地处内陆腹地、幅员辽阔,系我国主要江河、季风及沙尘发源地,也是重要的水资源涵养区,其特殊的自然地理气候条件及历史人文因素,对我国其他地区生态环境有跨域性的巨大影响,是维护我国整体生态安全的要害所在;加上西部本身生态基础脆弱、人口承载能力低,历来不合理的开发及人为破坏已经导致其生态系统趋于恶化,若再不给予特殊保护或补救改善,将会出现不可逆转的‘生态灾难’,不仅西部地区实现可持续发展的战略会落空,而且危及全国的生态安全即威胁到整个中华民族的生存与发展[2]。所以说,生态环境保护和建设恢复是西部大开发的根本和切入点,其开发本身就是我国前所未有的巨大的生态安全保障工程。

西部大规模的经济建设必然会导致资源消耗量的剧增与环境负荷的加重,来自国外和国内较发达地区的投资活动还会带来污染转嫁的问题。无论是加快西部基础设施建设、传统制造业的振

① “三河”指的是淮河、海河、辽河流域;“三湖”指的是太湖、滇池、巢湖;“两区”指的是二氧化硫排放和酸雨控制区;“一市”指的是北京市;“一海”指的是渤海及周边区域。

兴,还是文化旅游事业的勃兴,以及业已实施的西部水土保持、退耕还林(草)等生态工程,都必须贯彻可持续发展原则,充分做好环境影响评价工作,坚持“预防为主、保护优先”的方针,统筹兼顾,综合协调;坚持从当地实际出发,依据地方生态条件,确立不同的区域发展战略和模式;依靠科技进步与教育发展,实施生态系统保护,努力改善生态基础;逐步推进农林牧及加工业、第三产业全面协调发展的小康进程。若要避免经济开发建设走“先破坏、后恢复”的老路,关键在于政策上加以积极引导并依法强化生态环境的保护与建设。

(二)农村地区及城镇化过程中的环境法律问题

农村是我国现代化建设的基础,“三农”问题关系到小康目标的实现大局;“全面繁荣农村经济,加快城镇化进程”,不能偏离可持续性的城乡协调发展方向。但是人口膨胀(包括农村富余劳动力亟待向非农产业和城镇转移)、耕地等生存资源稀缺且单向递减严重、自然灾害频繁、生态环境退化以及农业国际化导致农业生产压力增大与生态入侵倾向等,是制约我国农村经济可持续发展的主要矛盾和现实困难。其原因是多方面的:粗放型、掠夺性的传统农业生产经营,滥捕、滥伐、滥垦、滥牧,是导致生态环境恶化和贫困恶性循环的根源;乡镇企业的崛起,接受了不少城市转移的污染产业,而其自身又不具备整治能力,加剧城乡间污染扩散;盲目城镇化带来污染物排放的增加,并引发耕地锐减、规划布局混乱,结果小城镇在建设之初极易成为新污染源。

解决上述问题也是一项系统工程,必须依靠法制创新,努力协调好农村人口、资源、环境、社会、经济的关系。农村农业生态环境保护不仅是自然科学技术问题,而且是人文科学问题,特别是环境科学、生态学、生物技术等运用面临诸多法律、经济、人文道德因素,其对环境法律综合调整创新的依赖性较强。这是由于传统环境法囿于自然科学格局,存在“法律役于技术”的偏向,关注的主要是工业污染防治与大中城市的环境利益,很少顾及农村农业生态环境系统的安全性,或至多注意到单项资源或农产品污染问题。为此,首先要解决一个观念更新问题,论证现行以城市工业企业中心主义为特征的环境立法,在综合调整农村农业生态环境安全及乡镇企业环保上的适应性及变革思路;同时,针对农村生态环境系统的整体性与复杂性,怎样通过机制创新发挥政府在农业资源环境保护与可持续利用方面的调控作用。这两方面预示着农村生态环境法治调控机制要在体系结构、填补空白、管理制度、管理体制及执法机制等诸方面进行系统创新。其次,农业国际化、贸易自由化导致农业环境法制亦面临着与国际立法接轨、市场化适应性变革问题;另外,在城镇化过程中,关键问题是如何加强村镇建设的环境规划与管理、严格控制城市环境污染向农村蔓延。

(三)市场化条件下环保行政主导传统模式的不适应性

环境问题涉及社会公共利益、经济利益与生态利益的相互协调,环境保护当属国家的重要公共职能,各国大都注意发挥行政主导作用。我国环境保护亦从来就是强调政府起决定性作用,倚重于行政命令、政策协调及直接管制运行。这固然与我国传统计划体制、生态环境复杂国情密切相关,曾发挥过高效、简便、强制的积极效能,在污染防治方面取得了较大成就。然而,行政主导有其天然的局限性。首先,它主要适用于单项或局部污染防治,难以全面有效控制和综合整治面源性的环境污染;其次,行政主导强调严格的隶属关系,易异化出部门分割、条块分割的痼疾,当跨域性的生态环境问题提升为区域或国家生态安全全局问题时,部门或分片管理难以协调一致甚至造成彼此冲突,严重削弱行政主导的调控职能。特别在市场经济条件下,环境保护不纯粹是一种社会公益事业,还是一种重要的经济活动,环保市场化、产业化必然要遵循市场运行规则。而我国传统的环境管理体制及运行机制已凸现其不适应性:行政管制强调对行政效率的追求,社会公众与企业纯粹是行政措施的作用对象,使得政府规制最低要求即成为其环境行为标准,环境目标缺乏改进、环境管理系统停滞不前;硬性的行政命令往往忽视对经济利益的合理考虑,政府单一环保投

资运作成本高、缺乏灵活性,妨碍企业组织等市场主体积极性的发挥,使得政府整治环境、调控经济显得力不从心;加上我国地域辽阔、生态环境国情复杂,政府全面直控型管制因过分强调环境指标而忽视地区环境条件、经济基础的不同,易导致新的社会不公平(如地区差距增大)。

在全面建设小康社会的新时期,社会经济生活发生了重大变化,环境问题的复杂性与环境管理的系统性,促使环境保护由过去的单一污染防治向生态系统建设与保育方向过渡,政府在环境保护与管理中的宏观政策调控作用是不可弱化的,尤其是江河流域治理等跨域性的生态环境建设,依然要由政府牵头主导;然而,必须改变计划经济时期过多依赖政府直控主宰一切的做法,代之以通过政府制订有关经济环保政策,以市场机制与经济手段为保障,积极推进环保市场化与社会化,确保国家环境治理与生态保育目标的实现,这即赋予了市场条件下“环保靠政府”的新内涵。同时,顺应法治与民主进程要求,政府环境管理应转变观念,积极导入法治原则与公众参与机制,促使行政主导传统单一模式向综合规范机制方向演进,这也预示我国环境法在全面小康建设阶段的又一创新。

(四)我国环境问题遭遇国际因素的法律挑战

以加入以 WTO 为标志的经济全球化,即意味着国内市场的国际化,意味着必须按照国际通行规则搞市场经济。由于当今环境问题具有国际性,经济全球化导致环保全球化,其中引人注目的是日益加深的国际环境合作与国际贸易中的“绿色壁垒”现象。两者集中反映在环境与贸易的关系问题上。虽然世界贸易组织为适应国际环保时代的要求,已将环境保护和可持续发展理念纳入其规则体系与运行机制中,力图在贸易与环境之间建立一种建设性的关系,即在不损害多边贸易体制公平、公开、非歧视原则基础上促进国际环保合作,促进可持续发展,但由于各国经济、环境、政治、技术因素的差异,导致环境与贸易冲突的矛盾在国际社会短时期难以根本协调解决,根由即在于发达国家与发展中国家在经济环境利益与发展权利方面认识悬殊、矛盾深刻。我国作为一个发展中的环境大国和新兴贸易大国,既面临国内发展经济和保护环境的压力,亦面临国际上来自发达国家的自由贸易挑战和要求承担国际环保义务、遵循国际贸易规则的压力。国际上环境与贸易的冲突问题,如污染转嫁或生态侵略、外资引进加剧国内资源耗竭与生态退化、出口产品遭遇外国绿色壁垒等等,在我国均早有反映,入世后将更为突出。若不及早采取有效的协调应对措施,这些问题不仅会严重制约我国对外开放的进程,也会严重损害我国经济社会可持续发展的物质基础即影响我国的生态安全。一般说来,环境与贸易问题的协调,国际社会的合作是前提,国内的对外开放(贸易)与环保政策措施是保障[3]。WTO 规则与已有国际环境法规范的冲突与融合,是促进国内环境法制创新的又一动力源。我国目前已参加签署了 30 多项重要的国际环境公约及多边协定,并参加了部分国际环境合作行动,获得了国际社会的好评。但是,我们不能回避的国内现实问题有:一是未将环境保护纳入经贸发展战略,对外开放政策仍沿袭传统赶超型非可持续发展模式,片面注重出口创汇数量增长、引资低门槛而忽视环境规则、环境容量及生态退化后果;二是在国际环境合作交流活动及有关贸易与环境问题的重要论坛中,我国对有关议题的重视不够,未能充分发挥大国影响力与协调主导作用;三是针对 WTO 协议原则条款、已缔结的国际环保公约,国内相关实施性配套立法滞后;四是涉外环境保护的法律规定,大多局限于宪法、环境保护法的原则规定,缺乏配套实施机制,特别是适应环保产业化、市场化的扶持政策措施几尽空白。这些问题都制约了我国对外开放与参与国际环境合作进程,故完善涉外环境立法刻不容缓。

(五)我国环境问题中特有的人口国情因素

传统的环境问题主要表现为工业污染及自然资源过度开发利用所致生态退化问题,人口本身一般不存在问题,只有人口数量超过了环境承载力时才会产生人口生态效应环境问题[4]。在我

国,人口众多而导致资源相对不足,系我国的基本国情;作为世界第一人口大国,我国的发展始终是在庞大的人口压力下进行的,经济发展方式、资源的过度利用、生态的退化等,在很大程度上都与我国人口压力有关。如果说其他国家的主要矛盾一般集中在环境与发展的关系上,对我国而言,还必须加上人口制约因素。所以说,在中国可持续发展道路上,人口因素具有特别重要的意义。控制人口增长、改善人口结构、提高人口质量,协调人口、环境和发展的关系,是实现全面小康目标而实施可持续发展的战略基础[5]。但是,传统的环境法学并未将人口的生态效应问题纳入研究领域或未予足够重视,而可持续发展战略是一个全面发展战略,包括经济、社会、人口、资源与环境诸方面;就中国而言,控制人口增长是实施可持续发展战略的基础保障。故《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》即将人口、环境与发展等同对待,而由于其只是一个政策纲领性文件,不足以说明我国环境法已将人口关系纳入了调整领域。在现实中,我国环境问题与人口问题有互为因果的密切关系,我国环境问题的解决始终受到人口问题的困扰。譬如我国耕地约1亿hm^2,居世界前列,而以13亿人口计,人均不到0.1hm^2,仅为世界人均数的1/4;目前我国以世界上7%的耕地,养活世界上22%的人口,说明我国生态资源的人口负荷沉重。我国的环境问题有自己特殊的"人口众多"的国情背景。因此,以服从于全面小康目标的环境法制创新,不能脱离中国环境问题特有的人口国情,必须将人口与资源、环境结合并重考虑,努力寻求解决人口环境问题的法律途径[6]。

三、全面建设小康社会环境法制创新的目标领域

在全面小康目标指引下,我国环境法制创新是一项系统工程,其主要目标领域或基本内容包括环境立法指导思想、调整对象范围、立法体系、环保基本对策或制度、环境管理体制、生态系统及区域保护机制等。前文所述当前我国环境法调整的薄弱领域,既构成新形势下环境法制建设的新课题,也是将我国环境法制建设导入新境界的主要路径。

(一)环境立法指导思想与调整理念的更新

我们需要构建一个综合的、长期的、渐进的可持续发展战略的法治框架及采取相应的实施策略,努力协调好我国人口、资源、环境、经济、社会诸方面的关系,从而促进我国环境法要将环境与资源、环境保护与经济和社会发展结合起来,以保护环境与生态建设为基本内容,发展成为综合调整人口、环境、经济、社会发展问题的可持续法制体系[7]。环境法制这一创新主题所包含的基本内容有:其一,在立法指导思想上,可持续发展应明确为我国环境保护的核心原则,也是经济与社会发展的宗旨,通过立法的统一贯彻(即在法律体系内得到一致确认);这不仅要摈弃将经济发展与环境保护完全对立的错误观念,而且要矫正目前立法中的"环境保护和经济建设协调原则"——克服实施过程中依然可能存在"经济发展优先"的倾向。其二,在立法调整理念上,要树立生态文明的价值观,植入人与自然关系的调整新理念,即肯定和发挥环境法调整人与自然关系的作用;将实现人与自然的和谐共处,作为环境法制建设创新的理论和实践指南[8]。其三,在调整客体上,应树立整体环境观,以"生态环境"作为主体概念取代传统意义上的"环境保护"概念,突出生态环境的系统性与自然资源的有限性,这并非概念表述的差异,而旨在构建融合环境、资源与生态观的生态环境法体系,即为实现经济和社会可持续发展及生态文明目标,强调建立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体系,它有别于传统的污染防治法,也有别于环境保护与自然资源保护分立的环境与自然资源保护法[9]。由此可以匡正目前环境意识形态与环境法理论研究领域,普遍存在囿于"既成法"注解法理学的逆反现象和僵化思维,纠正人们对环境保护观的狭隘理解[10]。此外,将生态安全纳入环境资源法的调整对象并将环境资源的保护

提升到生态文明的新高度,对环境法学研究提出更高的综合性、系统性要求,同时必将促使我国环境基本立法中增加生态保障、资源开发利用的内容,协调整合单项环境和资源立法,重构环境立法体系。

(二)环境立法体系的重构与立法空白的填补

鉴于环境保护与资源开发利用以及灾害防治在自然生态系统中有密切的联系,我国生态环境基本国情及环境立法结构的缺陷,决定了环境法制建设一定要从全局利益出发,切实贯彻可持续发展战略,发展综合性的法律法规,全面协调人口、资源、环境、经济和社会的关系,构建融合环境、资源和生态观的大环境法体系是必然选择。目前此方面主要工作包括:

1. 宪法中明确规定公民环境权,作为公众参与环境管理的立法依据,并将环境民主与环境法制有机结合起来,以落实公民道德与自然权利相关的一项基本人权,推进环境法治进程。

2. 继续保持《环境保护法》作为综合性环境基本法特征,但必须克服某些立法缺陷。即淡化污染防治色彩,增加可持续发展的立法宗旨,增加有关生态保育与资源保护的原则性规定;明确环境保护主体的权利义务、环境保护基本政策、主要对策(基本制度)[②];补充环境资源管理体制与管理机构的权责规定,以及涉外环境法的原则性规定(如开展国际环境合作交流的原则、程序等)。

3. 整合完善作为传统环境法基本内容与在现代环境法中依然重要的污染防治法,如梳理其中与环境基本法重复的条款、强化程序性与实施性的规定、吸收既定且已付诸贯彻的各类规章中的主要环境标准并使之法律化、补充制定针对有毒废物、化学危险物品、核安全、放射性物质污染防治的法律规范。

4. 整合生态环境建设法(生态保育法)领域内的单行法律法规。除了在环境基本法中补充有指导意义的原则条款外,要着力解决目前相关立法存在部门、条块分割而不利于生态系统保护的问题(如《水法》、《矿产资源法》、《水土保持法》、《农业法》《自然区保护条例》、《森林法》等不利于对水资源、水环境整体保护的规定应革除);另外,还要填补诸多领域的立法空白(如国土整治、农业区域规划、村镇规划等)。

5. 在涉外环境立法领域,融入 WTO 规则与国际环境公约要求。完善贸易中的环境保护管理法规,特别是涉及人类健康、动植物生命安全、公共安全产品强制性认证以及全球环境保护(如削减和淘汰消耗臭氧层物质)等方面的国内配套立法工作;加强与国际社会的环境交流合作,借鉴其在环境标准管理方面的立法经验,出台适于我国使用的环境标志、环境标准管理体系的实施法规,并对环境税收、生态标志、绿色包装、绿色检疫等环保市场准入制度作出规定;强化外贸与引资项目环境管理、制定和完善制止国外对我国可能进行的“生态侵略”、“污染转嫁”方面的法规;在立法过程中,提高公开性、透明性的要求,完善环境执法机制,保证法律法规的有效实施。

6. 加强人文生态环境资源的法律保护,建立健全我国人文生态环境法律体系。首先在宪法中要有人文生态环境保护的指导原则,制定一部专门的《人文生态环境保护法》或在环境保护基本法中列专章规范调整人文生态环境保护关系的基本原则、制度及程序;然后,对《文物保护法》、《文化遗产和自然遗迹保护法》、《自然保护区条例》等单行法律法规进行协调整合,并逐层次按区域特点完善有关人文生态、环境资源保护利用的地方性法规。

(三)在法治基础上构建政府主导、市场推进与公众参与相结合的环保新机制

1. 行政主导中引入环境法治原则,依靠政府制订政策,建立起与市场经济相适应的综合决策

② 指的是如国家环保局陆续颁行的“环境影响评价制度”、“三同时制度”、“排污收费制度”、“环境目标责任制”、“城市环境综合整治制度”、“排污许可证制度”、“污染集中控制制度”和“污染限期治理制度”等。

与统一监管调控机制;转变政府环境管理职能,贯彻依法行政,规范政府综合决策与执法监管行为;加强政府环境管理的执法监督,提高执法效能,开展政务公开,推进廉政建设。

2. 政府调控与市场机制相结合,将经济手段、市场机制引入环境保护领域。合理借鉴西方国家环境产业政策及环保市场化机制,如明确自然资源的资产属性,全面实行资源有偿使用与价值补偿制度;结合税制改革,推进环境管理中的"费改税",实行环境税制;运用财政信贷、价格等经济刺激手段,促进环保社会多元化投资,推动环保产业发展与环境成本内在化;加快环保企业改革实行环保设施所有权与经营权分离,建立企业化的市场运行机制等。

3. 重视环境民主与公众参与,鼓励社会公众广泛参与环境影响评价、环境决策、环境执法监督活动,在环境立法、环境标准制订过程中要充分听取民众、社会团体的意见,对公众利益影响重大的环境措施出台前,还要举行听证会。关键是要将环境民主与环境法制创新结合起来。首先,在宪法中要明确规定公众参与制度,确定和保障公民的环境权;其次,在环境基本法和其他单行法明确规定公众参与的原则、程序、基本内容;第三,借鉴国外立法经验,具体规定实施公众参与的途径或方式:如建立公众参与会议制度、建立环境保护问卷调查制度、建立环境管理信息公开及反馈机制、实施重大环境方针或执法措施的听证会制度、健全民间环保社团登记管理体制、完善绿色社区创建规范、明确公众参与环境决策监督的程序、方式及法律效力等。

(四)正确指导和引导以加强西部特殊区域生态保护为重点的区域环境立法及地方环境立法

目前我国区域或地方环境立法最大的问题是缺乏针对区域生态功能的特色性,存在"大一统"照搬国家一般立法内容而实施性差的普遍现象,且各地之间特别是相邻或环境利益相关的区域彼此缺乏必要的沟通协调[11]。所以说,要以国家环境基本法与单行法作为政策纲领依据,以编制的15个国家级生态功能保护区划为标准,开展特别区域的环境立法或指引地方进行有针对性的地方环境立法。由于西部生态环境保护与建设是我国生态安全维护的重点,西部地区环境法制建设是战略性问题,应当在进中求稳,真正体现"预防为主"、"防重于治"的方针。在西部区域环境法制建设方面,着重创建适于西部开发的地区性法规,修改土地法、草原法、森林法、水法等,实行特殊的物权制度;尽早制定规范指导西部大开发活动的西部开发法以及有全局利益荒漠化防治法、黄河法、长江法、退耕还林(草)条例——明确生态保育补偿制度;推动西部各省区(市)资源开发与生态保护立法协调机制的形成,辅之以建立地方立法国家备案制度,维护国家法制的统一;重视西部民族法制度建设与人文生态环境法律保护,建立西部环境资源调查、西部生态安全监测预警机制;加强西部环境执法与司法保障。

(五)农村生态环境法制系统的创建

全面繁荣农村经济,必须要重视农村生态系统的整体性与环境问题的特殊性,坚持走依靠法治手段协调好农村人口、资源、环境、社会、经济的关系,坚持走可持续发展之路。要注意抓住以下几个方面的法治关键环节:首先,要转变观念,纠正传统环境法"法律役于技术"的偏向,推动基于工业污染防治与反映城市中心主义特征的环境法制进行的适应性变革——创设适应于调整农村生态安全及乡村企业环境管理的法律机制。同时,构建农村生态环境保护法律体系,将散见于《农业法》、《土地管理法》、《森林法》、《草原法》、《水土保持法》、《水法》等法律中的相关条款进行清理、修订至协调一致。其次,填补立法空白,如农业植物基因资源及新品种的保护,是涉及生态安全的重大问题,也是防范国外生态物侵略的重点,应当专门立法保护;农村地区的污染防治问题,涉及土壤污染的防治、化肥农药的污染防治、禽畜的污染、乡镇企业的污染扩散及城乡污染转移等,需要制定专门的对策措施。第四,保护建设农村生态环境,要明确农业资源权属,促进资源的综合利用与集约型经营;在法制创新的同时,发挥政府的宏观经济政策的调控作用,推进农村税费改革,

切实减轻农民负担,以完全改变其对农业资源的掠夺型粗放经营方式。另外,在农村城镇化过程中,要贯彻‘防重于治、统一规划’的方针,加强村镇建设规划的管理和立法工作,完善农村区域规划法、国土整治法、村镇规划法等,克服农村环境立法、执法、守法中的薄弱因素,推进生态城镇、城乡一体化环境管理进程。农业国际化、贸易自由化亦要求农业环境法制与国际环境立法接轨,重点要应对农产品国际贸易中的‘绿色壁垒’,搞好农产食品安全的法律保护。

参考文献:

[1] 刘　瀚.小康社会与法治国家[J].法律科学,2003,(3):3-8.
[2] 周　珂,王权典.我国西部生态安全的法制保障[J].北京:中国人民大学学报,2002,(4):98-104.
[3] 周　珂,王权典.我国入世后环境与贸易问题的法律审视[J].法学家,2002,(5):37-45.
[4] 陈茂云,马骧聪.生态法学[M].西安:陕西人民教育出版社,2000:46.
[5] 宋国宏.全球视野里的中国可持续发展[J].人口研究,2003,(3):12-20.
[6] 夏少敏.环境法应研究人口法律关系[J].2002 年全国环境资源法学研讨会论文集:326-328.
[7] 周　珂.生态环境法论[M].北京:法律出版社,2001,(3):67-75.
[8] 蔡守秋.环境法学理论的要点和意义[J].现代法学,2001,(4):85-95.
[9] 杜　群.可持续发展与中国环境法创新:环境法体系的重塑[J].北京:北京师范大学学报,2001,(5).
[10] 杜　群.可持续发展与中国环境法创新:环境法体系的重塑[J].北京:北京师范大学学报,2001,(5).
[11] 汪　劲,田　秦.绿色正义——环境的法律保护[M].广州:广州出版社,2000.

Summary on the Innovation of Environmental Law System for China s All-round Construction of a Well-to-do Society

WANG Quan-dian
(*Department of law, South China Agricultural University, Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: The issue of ecological environment is of great significance to the modernization of China, which must be brought to a close in the process of its modernization construction. Establishing envizonment law system under the guidance of sustainable development is the safegward of all-round construction of a well-to-do society. The innovation on environment laws covers such things as fundamental priciples of making laws, updating ideas, restructuring law-making system, basic strategies, and the perfection of administrative institutions and etc.

Key Words: the goal of being well-to-do; sustainable development; environment law; innovation on system