

Studies on Regional Legal System

区域法制研究

贾登勋 主编

区

域

法

制

研

究

2010 · 第一辑

- 区域环境资源法制
- 区域经济法制
- 区域民族法制
- 区域法制比较



兰州大学出版社

D927
20121
1

阅 览

Studies on Regional Legal System 区域法制研究

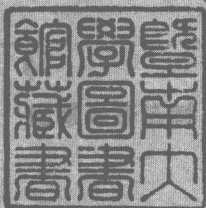
区 域 法 制 研 究

2010 · 第一辑

主 编 贾登勋

副主编 刘光华 脱剑峰

审 稿 张朝霞



(本辑技术已可翻印或复印, 但须经作者同意)



兰州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

区域法制研究/贾登勋主编. —兰州:兰州大学出版社, 2011. 4

ISBN 978-7-311-03660-7

I. ①区… II. ①贾… III. ①地方法规—研究—中国
IV. ①D927

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 050286 号

策划编辑 锁晓梅
责任编辑 黄芳燕 锁晓梅
封面设计 管军伟

书 名 区域法制研究(2010·第一辑)
作 者 贾登勋 主编
出版发行 兰州大学出版社 (地址:兰州市天水南路 222 号 730000)
电 话 0931-8912613(总编办公室) 0931-8617156(营销中心)
0931-8914298(读者服务部)
网 址 <http://www.onbook.com.cn>
电子信箱 press@lzu.edu.cn
印 刷 兰州德辉印刷有限责任公司
开 本 787×1092 1/16
印 张 9.75
字 数 242 千
版 次 2011 年 4 月第 1 版
印 次 2011 年 4 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-311-03660-7
总 定 价 36.00 元(共两辑)



(图书若有破损、缺页、掉页可随时与本社联系)

目 录

区域环境资源法制

兰州市南北山绿化的生态效益补偿展望	贾登勋 孙晓奇(2)
论环境法制对西部工程建设的规制作用	程延涛(7)
论西部大开发中的环境犯罪预防	蒋广宁(12)
西北山区农业发展之法治研究	
——以甘肃省定西市为例	李 亮(16)
浅议农村房屋买卖制度	刘 萍(21)
完善我国土地承包经营权制度的若干对策	
——以永城为例	刘晓艳(26)
试述农村集体林权改革中存在的法律问题及完善措施	吕 斌(31)
浅论西部公益林林权法律制度	马振华(36)
关于农村宅基地使用权流转制度的思考	孙新华(40)
农村地下水使用的法律制度浅析	田立辉(45)
中原地区农村妇女土地承包权的现状及发展研究	王春英(49)
试论西部地区生态法治文明的构建	王海玲(54)
试论西部开发中的资源行政执法	王显光(59)
论环境的区域法制建设	殷利英(63)
浅析什川梨园古梨树的法律保护	张朝霞(68)
浅论甘肃生态旅游资源的法律保护	周慧琴(75)

区域经济法制

从立法角度看行业协会的制度化发展	
——由无锡市洗染协会的弹劾风波引发的思考	陈 晖(80)
废旧家电回收处理的现状及对策研究	
——以兰州市城关区为例	范 睿(84)
地方政府在房地产调控中的角色转换	
——以海南房价短期异动为例	侯金潇 马振华(89)

由新疆酒业名称之争浅析原产地域保护制度 马 莉(93)

试论环渤海区域经济发展宏观调控立法的价值取向 宋世玉(98)

区域民族法制

法律信仰

——一种国家法与民族习惯法的契合途径 胡佳宵(103)

由土家族习惯法看少数民族习惯法的现代化 李圣丹(107)

从西部乡村少数民族婚俗与婚姻法的冲突看西部法制建设 张 文(112)

浅析西部民族区域法律文化的培植 张志亮(117)

区域法制比较

欧美主要国家职务犯罪惩防研究

——以美国、法国、德国为主 蒋森林(123)

先行先试与西部发展 于 康(128)

其 他

转型期中国新农村建设的经济法律思考 李 亮 杨建权(134)

留守儿童权益保障法的社会学思考 王 丽(140)

浅析西部地区守法意识的现代化 吴晓倩(145)

区域环境资源法制

兰州市南北山绿化的 生态效益补偿展望

贾登勋 孙晓奇*

摘要:1999年国家批准实施了兰州市南北两山环境绿化工程项目,当时面积总规划为80万亩,经过多年努力,现在已累计完成绿化面积58万亩,成活各类树木1.5亿株^①,取得了显著的成果。但该过程中存在一定的问题,其中最主要的是生态效益补偿的缺失或者不到位。本文通过实地调研,结合国内相关法律制度,为兰州市南北山绿化提出几点建议。

关键词:南北山绿化 现状 生态效益补偿

一、兰州市南北山绿化的历史及现状

(一)南北山绿化的基本概况

兰州市地处蒙新高原、青藏高原和黄土高原的交汇地带,属于中温带半干旱区温带草原气候类型,年均降雨量为320毫米,多集中在秋季。据历史记载,兰州曾经是植被覆盖良好的富庶之地,但由于自然灾害和人为的乱砍滥伐等原因导致了严重的荒漠化。兰州人民为了改变生存环境,不断进行人工造林,尤其是从1983年到1999年的16年内,兰州省市级政府广泛动员驻兰州的党政军机关单位和广大企事业单位承包绿化两山,建立义务植树基地,由省市政府和承包单位投资,大规模兴修水利工程,发展上水工程造林,大大加快了南北两山的绿化进程。从2000年开始,省市级政府借西部大开发的机遇,通过积极申报,国家立项批复,实施了33万亩的南北两山环境绿化工程。据统计,自2000年以来,各级政府投入到南北两山绿化的资金接近9亿元人民币,其中中央投入资金达4.8亿元。目前南北两山绿化面积累计已经达到58万亩,绿化效果日渐明显。笔者在大沙沟、桃树坪等地调研时看到当年所栽的树木现已郁郁葱葱,用兰州市教育局承包林场管理人员蔡仁智师傅的话说“和原始森林相比也不为过”。

经过多年努力,目前南北山的绿化已经形成了有效的运行机制和完善的管理管护体系。为了调动社会各界参与南北山绿化的积极性,兰州市委、市政府提出了“谁承包、谁投资、谁受益”的方针,并先后制定了一系列的政策法规,如《兰州市南北两山绿化建设管理办法》、《兰州市全民义务植树管理办法实施细则》以及《兰州南北两山绿化十条优惠政策》等,有效地调动了全社会参与建设南北两山绿化的积极性。据统计,目前有220多个驻兰州党政军机关和企事业单位承担了南北两山15.4万亩的绿化任务。到目前为止,南北两山已经建成徐家山、五一山等森林公园二十多处,两百多家承包单位在自己的承包基地范围内建有宾馆、山庄、会议

* 作者简介:贾登勋(1954-),男,甘肃永靖人,兰州大学法学院教授,博士研究生导师,研究方向:民商法学、区域环境法律制度。

孙晓奇(1986-),男,甘肃庆阳人,兰州大学2008级民商法学专业硕士研究生。

中心等八十多处,这些建设活动有效地拓展了兰州城市和人民的生活空间。据兰州大学生命科学院研究表明,南北两山生态、环保总价值每年达7.2亿元,生态价值巨大。

二、现存的问题

兰州市南北两山的绿化取得了骄人的成绩,但其中也存在不少问题。根据笔者和同学的调研,总结出的主要问题有:

(一)承包单位的投入与产出失调

《兰州市南北两山绿化建设管理办法》第1条第1款规定:“运用市场机制,吸收多种经济成分参与,谁承包,谁投资,谁受益。”但目前南北山绿化承包单位所面临的最主要问题是投入与产出的不成比例。以笔者和同学调研的兰州大学所承包的林场为例,该处林场面积为一千四百余亩,每年学校投入30万元左右,然而数十年来没有任何收入。承包绿化面积为193亩的兰州市教育局林场也存在类似情况。如果说有国家财政支持的行政单位的绿化资金尚有保证的话,那么诸多的民营承包单位现在正处于资金短缺的困境。大沙沟有家承包单位从2000年起承包了1000亩的荒山,到现在已经累计投入了二百多万元,预计今后每年仍需投入5万元。至今所种的树很多已经成材,但没有一分钱的产出,因为国家有关法律规定公益林不准砍伐。该处负责人曾经无奈地告诉我们:“现在公司效益尚可维持,但一旦公司经营出问题,到时不知如何是好。”对于这个疑虑,《兰州市南北两山绿化建设管理办法》第30条规定:“……连续两年均未完成绿化承包任务又不采取措施改正的,经市、区(县)人民政府批准,无偿收回其承包的土地,另行招标承包绿化。”另外,兰州市委、市政府制定的《兰州市南北两山环境绿化建设优惠政策》第1条也规定:“……对不能完成当年绿化承包任务或者无力承包经营的单位或者个人,由县区人民政府将承包土地和地上附着物无偿收回,另行发包,并向原承包单位依法收缴一定数额的绿化费用。”也就是说,如果到了既定的时间有的承包单位因为经营困难而无法完成绿化任务的话,政府将无偿收回承包的土地包括地上的附着物(主要是各种树木,比如兰州市教育局桃树坪林场有树木14.9万棵,大沙沟一家企业的林场也有树木近百万棵)。

(二)产权不明

笔者参加调研的几个单位的林场都向我们出示了他们的林权证,但他们就是不明白为什么有了林权证还无权处置林木。我国《森林法》第27条第4款规定:“……集体或者个人承包国家所有和集体所有的宜林荒山荒地造林的,承包后种植的林木归承包的集体或者个人所有……”但该法第28条至38条对森林砍伐的限制又做出了非常严格的规定,甚至只让种不让砍伐,但对有关补偿的事宜却只字未提。这不是兰州市特有的现象,而是全国林业面临的一个共同的问题,比如前几年宁夏出现的“牛玉琴难题”,在兰州南北两山绿化的过程中就屡见不鲜。

(三)政府投入不足,资金不到位

在笔者调研的几个单位的林场,相关负责人都表示目前政府资金投入不足是相当棘手的一个问题。从城关区南北山绿化指挥部得到的资料表明,兰州市每年投入南北两山的绿化资金为2000万元,这些资金相对于33万亩的绿化面积而言无疑是杯水车薪。目前南北山的绿化资金大多数还是由承包单位自筹。由于政府投入的资金不足,导致的问题主要有:第一,基础设施严重老化。根据《兰州市南北两山绿化建设管理办法》第18条规定:“南北两山绿化主要的供水、道路等基础设施,由市南北两山绿化主管部门多渠道筹集资金,按规划统一投资建设。”但是建设于20世纪80年代的这些管道等基础设施已经出现渗水、破裂等一系列问题。第二,虽有个别承包单位建有旅游设施等,但所占比例较少,不具有代表性。以徐家山公园为

例,据笔者了解,该公园每年仅门票收入就达90万元左右,但其有正式员工60余人,雇工40多人,这样计算下来,门票收入连工人最基本的工资都无法保证。

三、南北山绿化的生态效益补偿展望

(一)生态效益补偿概述

从上面的论述中可以看出,目前南北山绿化中存在的各种问题的根本原因在于补偿的不足。如果有足够的补偿,相关单位所投入的资金可以回收,林权的混乱问题自然也可以得到解决。需要注意的是,我们这里所说的“补偿”不同于经济学和生态学上的“补偿”,而是从法学角度出发,以公平正义、权利义务为内容,这恰好是下面所要论及的生态效益补偿核心之所在。在环境保护的实践中,长期以来我国政府一直习惯于运用行政手段来解决生态保护的问题,即在生态保护区内运用行政手段强令居民或者企事业单位进行生态保护,却没有充分意识到在政策中体现自然资源生态效益的价值和特点,也没有充分考虑不同主体的利益需求。于是当生态保护和经济发展产生冲突时,高层政府往往偏向于生态保护而底层政府则偏向于经济发展。因此,许多地方的生态环境保护处于一种非常尴尬的地位:一方面环境保护的外部效应显著(源于政府的推行);另一方面生态环境保护者必须牺牲个体甚至地方的利益,牺牲发展权。就兰州市南北两山绿化而言,很多民办企业响应政府号召承包荒山荒地进行绿化,但《兰州市南北两山绿化建设管理办法》第15条规定:“凡经划拨承包绿化的国有土地,在不改变绿化用途的前提下,经市南北两山绿化主管部门审查、土地管理部门批准后,允许将其使用权在承包期内依法转让、出租、入股、抵押和继承。”其中的相关措施由于地理环境以及区位优势不突出等原因很难实现。这些问题如果得不到解决,将会极大地影响人们保护生态环境的积极性,进而影响到南北山现有绿化成果的保持。其实这些问题的共同特点是:要保护生态环境,就必须在保护中调整相关方的经济利益关系,处理好利益相关者之间的矛盾。简言之,生态环境保护的受益者(比如由于南北山绿化而获得优质环境享受的市民)不能无偿占有环境利益,而生态环境保护者应该得到应有的回报或者补偿。要解决这个问题,单纯靠过去的行政管制手段很难达到目的,还需要我们建立相关主体环境利益和经济利益的分配机制,制定激励保护生态环境行为的政策和法律法规,推进环境效益的合理分配,从而体现出生态效益补偿制度的价值。

目前国内学术界普遍认为,生态效益补偿是指国家为了实现调节性生态功能的持续供给和社会公平,对特定的调节性生态功能减损的自然资源的开发利用者收费以及为调节性生态功能的提供者或者特别的牺牲者提供经济或非经济形式的回报和弥补的法律行为^②。对生态效益的补偿有以下几点需要注意:

1. 生态效益补偿的主体一方恒定为国家。我国《宪法》第9条规定:“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源属于国家所有,即全民所有,法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂等除外。”可见,在我国,国家是自然资源的主要所有者。但当环境保护者为自然资源的保护作出了贡献或者给予经济支持时,国家或者政府就应该对相关主体进行补偿。其次,在现代社会,国家可以说是公共利益的主要提供者。公共利益的实现不能也无法通过市场化的运作来实现,政府作为代表和维护公共利益的部门,在提供公共产品和公共服务时具有核心作用。当然,政府的作用不是万能的,政府不可能成为公共产品的唯一提供者,但它可以通过激励性或者补偿性的政策来鼓励其他的社会主体参与到公共产品的供给中。在这个过程中,如果因为基于全体公民的公共利益的需要而对部分公民或者其他主体的合法权益造成损害,根据公共负担,人人平等的原则,由国家来承担补偿义务。

2. 政府因为财力所限,不可能完全承担起保护生态的义务,但是政府作为管理者可以给予从事生态保护和建设的单个经济主体给予相应的补偿,这样就使得生态保护不再停留于政府的强制性行为和社会的公益性行为上,同时还可以协调居民的生存权、发展权和环境权。不可否认,在环境保护的过程中会发生短期利益与长远利益的冲突。例如,在自然保护区建设的过程中,当地居民会因为生产甚至生活资源的被占用而丧失生存的基本条件。为了肯定和保护每个人的生存与发展权,最好的解决办法就是通过补偿的途径,给在环境保护中遭受利益损失的人提供另外的生存和发展机会,这样才能保障因为提供生态效益这种公共物品而失去经济发展机会的弱势群体的利益,同时才能调动当地居民保护生态环境的积极性。^③

3. 生态效益补偿的另一个主体是自然资源的合法开发利用者、调节性生态功能的提供者 and 特别牺牲者。承包兰州市南北山绿化工程项目的大多是私人企业,企业法人以追求利润最大化为根本目的。从生态保护的实践来看,企业法人主要是自然资源的合法开发利用者,如果他们在环境保护过程中做出了牺牲,那么他们理应成为生态效益补偿的最直接对象。

(二) 兰州市南北山绿化之生态效益补偿展望

1. 法律框架的构建。从我国来看,现有的有关生态效益补偿的立法和制度都不是很完善,而正在制定的《生态补偿条例》又尚未出台。现存的法律层面上的生态效益补偿制度主要有:《森林法》、《草原法》、《渔业法》以及《土地管理法》等确定了土地、森林、草原、水面、滩涂等使用权及在各自领域的环境行政补偿问题。1998年修正后的《森林法》第8条第2款规定:“国家设立生态效益补偿基金,用于提供生态效益的防护林和特种用途的森林资源林木的营造、抚育、保护和管理。生态效益补偿基金必须专款专用,不得挪作他用。具体办法由国务院规定。”这是我国第一次在法律上对生态补偿直接做出的原则性规定。2000年颁布的《森林法实施条例》、2001年颁布的《防沙治沙法》也有相关条款规定了生态效益补偿。具体到兰州市,如从2003年开始实行的《兰州市全民义务植树办法实施细则》第9条第2款规定:“应当承包南北两山绿化但由于特殊原因不能承包的,经本单位申请,按所在县、区或者市绿化委员会同南北两山绿化主管部门的批准,按照当年应呈报面积每亩220株,每株6元的标准缴纳绿化费。”类似的还有《兰州市南北两山环境绿化建设优惠政策》第10条规定:“下岗、失业人员承包南北两山环境绿化面积50亩以上的、完成绿化任务并验收合格以后,承包期前三年给予每亩每年100元的资金补助。”当然,这些立法存在补偿标准偏低和补偿范围过窄的问题。未来运用生态效益补偿制度来解决南北两山绿化过程中的问题,笔者以为应尽快建立省市两级生态公益林效益补偿基金制度,并将省市级公益林生态效益补偿基金列入年度财政预算,同时应扩大生态公益林补偿资金的来源。目前兰州市只是收取绿化费用,显然不足以弥补补偿资金的缺口。另外,还可以采取多种生态公益林效益补偿形式。如经有关部门批准,可以允许绿化造林单位或者个人兴办种植、养殖、加工、旅游等养林企业,这些养林企业应缴纳的所有税收,从兴办之日起可以实行一定比例的免征手段。

2. 合理确定生态效益补偿制度的补偿标准。从环境法的角度来看,生态效益补偿制度就是通过制度化的设计,规范人们的生态环境保护行为,协调行为背后的利益关系,以达到保护环境、促进社会公平的目的,其实质是生态资源的有偿使用。^④据此,笔者建议补偿应该按照国家的补偿与市场交易相结合的原则进行。2000年义乌市和东阳市的水权交易可以说为其他地区生态效益的补偿树立了良好的典范。当然,生态效益具有可交易的性质,但是不能也无法使用一般的交易形式来实现其价值,因为这种不能保本的经营不能保证生态效益这种公共产品的持续供给。目前,我国各级政府是生态效益补偿机制中基金的主要来源者和生态效

益补偿机制的主要管理者。政府的这种参与行为在现阶段是非常有必要的,是由生态效益与生态环境的公共产品属性所决定的。不可否认,国家的财政资金是有限的,尤其是对兰州这样一个地处西部的城市而言,其财政压力可想而知,加之各种资金的缺口大,这就要求在财政安排上必须优先考虑重点扶持的产业。因此,今后在加强国家对生态效益补偿的干预的同时,应该多采用激励措施和市场机制来推动我国生态效益补偿机制的建立和发展。

注释

- ①马金山. 兰州南北两山史话[M]. 兰州:甘肃文化出版社,2008:9.
- ②李爱年. 生态效益补偿制度法律研究[M]. 北京:中国法制出版社,2008:45.
- ③胡晓红. 西北民族地区环境资源法律制度创新研究[M]. 北京:民族出版社,2006:29.
- ④张鸿铭. 建立生态补偿机制的实践与思考[J]. 环境保护,2005(2).

参考文献

- [1]周珂. 环境与资源保护法[M]. 北京:中国人民大学出版社,2007.
- [2]韩德培,陈汉光. 环境保护法教程[M]. 北京:法律出版社,2004.
- [3]刘志坚. 环境行政法论[M]. 兰州:兰州大学出版社,2007.

论环境法制对西部 工程建设的规制作用

程延涛*

摘 要:随着我国经济的快速发展,环境问题也日益突显。西部是我国经济文化相对落后的地区,在西部大开发的进一步深入过程中,加大建设投资力度势在必行。工程建设是促进西部经济发展的重要途径之一,工程建设给西部带来经济效益的同时,也给西部的生态环境带来诸多不利的影响。我国目前对工程建设环境保护方面的法律法规比较零散,缺乏一定的体系,这在西部地区更是显得薄弱。因此,有必要对西部工程建设过程中涉及的环境法律制度进行系统的研究,以达到西部经济建设与环境保护协调发展的目的。

关键词:环境法制 西部工程建设 过程控制

一、环境法制对西部工程建设过程控制的必要性分析

鉴于西部经济文化比较落后,生态环境比较脆弱,以及西部大开发带来的大量的工程建设对环境产生重大影响的现实,并认真总结我国改革开放以来工程建设和法治建设的经验教训,我们可以明确这样一个指导思想:西部工程建设必须在法治的轨道上进行,必须以法律的规范来控制工程建设的每一个步骤和环节。这是由工程建设的整体性和各个环节的连接性决定的。工程建设是一个系统工程,每一个环节都是至关重要的。其整体性要求我们在建设过程中,应该以整个工程建设项目的进展步骤来对其进行规范和管理。

从法律的角度来说,工程建设需要解决:由谁来建设,由谁来受益;哪些工程项目可以建设,哪些不能获得审批立项;怎样通过法律规划和控制建设活动;调整各类建设活动及其关系应该奉行什么样的法律原则,有什么样的法律根据,需要什么样的司法保障;怎样通过对西部工程建设的法律控制来完善法律体系和达到环境保护的目的等一系列基本问题。这些问题的研究和解决,对工程建设顺利实施以及对西部发展都具有重要的作用。只有对西部工程建设在法律上进行过程控制,才能真正有效地推进西部经济建设,才能进一步推进依法治国。^①

西部工程建设是一项复杂的工作和任务,涉及的主体关系和社会关系相当复杂。如果没有良好的法律秩序,很难想象工程建设能够顺利实现为西部作贡献的目标。创建良好的法律秩序是西部工程建设必须具备的基本条件。秩序是法律的首要价值。只有充分发挥法律的规范、预测、引导和保障作用,才能确保西部工程建设的科学性和有序性。不能乱建设、不按规定建设,更不能边建设边破坏生态环境。因此,对工程建设进行法律过程控制势在必行。

过程控制是构建西部工程建设环境法制的客观需要。由于一些管理制度在执行过程中的不严格、不到位,致使环境保护工作未能达到预期的目标和要求,这是工程建设领域经常出现

* 作者简介:程延涛(1985-),男,河南洛阳人,兰州大学法学院2008级民商法学专业硕士研究生。

的问题。而要想解决这些问题,必须加强事前、事中、事后的控制和监督,彻底消除“事前没监督、事中缺乏监督、事后无法监督”的弊端,使控制主体的行为始终按制度、规则和程序规范运行。

过程控制是构建西部工程建设环境保护法制的必然要求和有机载体。工程建设必须由一系列的具体建设活动相组合、衔接而成,其间包括了众多程序、步骤,如立项、可行性研究、项目报建、设计、施工、验收等。在各个环节之下又有具体的工作内容。工程建设的环境保护法律体制的规范化、制度化和公开化,能使各个相关主体的行为在上述各个环节中有所依据、有所遵循,进入并达到有法可依、有序可控的状态和轨道。

二、环境法制对西部工程建设的过程控制

任何一个建设项目都是一个巨大的、复杂的系统工程,都有严格的程序性规定和过程的连接性。工程建设程序是法律法规规定的从事工程建设活动必须遵守的先后次序。依照工程建设程序办事,对于保证建设工程的质量和市场秩序具有重要作用。^②

1. 西部工程建设前期的环境保护法律制度

工程建设的前期是一个工程项目能否顺利及高效完成的关键性阶段,主要包括立项、编制项目建议书、项目可行性研究报告、审批立项以及办理用地规划、获取土地使用权、拆迁手续、选址、设计等环节。注重前期工作,严格基建程序是保证工程项目顺利完成及确保环境不被破坏的重要前提条件。虽然目前我国还没有一部专门的法律来确保工程建设不会对环境造成不利影响,但相关的法律已经逐渐完善并在工程建设的进一步发展和环境保护方面起着至关重要的作用。

在我国,虽然环境影响评价制度早在 20 世纪 70 年代就已经建立,但一直没有专门的法律予以规范和强化。2002 年 10 月通过的《中华人民共和国环境影响评价法》,不仅在立法上对环境影响评价进行了界定,而且使其具有法定化、程序化和制度化的特征。国家通过法律或规范性文件的形式确立了环境影响评价制度。该法第 2 条规定:“本法所称环境影响评价,是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估,提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施及进行跟踪监测的方法与制度。”

《环境影响评价法》的实施,可以说是近十年来,我国在环境立法方面取得的最为重大的突破性进展,是避免先前的“先污染,后治理;先破坏,后恢复”的老路的有效武器,被认为是防止环境污染和生态破坏的治本之策,是保护环境、保护资源、保护人民财产安全的一部重要法律。至此,我国环境影响评价制度已成为一项较完善的法律制度。它包括了以下几方面的内容:一是规定了环境影响评价的适用范围,即包括对环境有影响的专项规划、开发计划和建设项目;二是规定了环境影响评价的时机,即在规划的编制过程中和建设项目的可行性研究阶段完成;三是规定了规划和建设项目的环境影响报告文件的内容;四是规定了承担环境影响工作的机构的资质、责任、审查制度;五是规定了环境影响评价的填报和审批程序;六是规定了环境影响评价的技术支撑机制。

2. 西部工程建设施工过程中的环境保护法律制度

施工过程中的环境保护法律制度,相对于工程建设前期来说,更具有可操作性和实用性,更有益于环境保护的进一步落实。目前我国工程施工过程中对环境的常规污染所采用的主要防治措施,主要集中在以下几个方面:

(1) 垃圾污染防治。工程施工必定会产生垃圾,对社会生活环境产生巨大的影响。工程施工垃圾广义上来说,主要分为两部分:一部分是生活垃圾;另一部分是建筑垃圾。前者是施

工人员生活产生的垃圾,后者是指地基挖掘等施工活动产生的土石方、废旧建筑材料和残土废料等垃圾。建筑垃圾按照其来源可以分为四类:一是土地开挖;二是道路开挖;三是旧建筑物拆除;四是建筑工地垃圾。它们不同于生活垃圾。这些垃圾目前还没有专门的堆放场,它们被随意丢弃的现象十分普遍。1998年《固体废物污染环境防治法》中的相关规定以及2005年建设部颁发的《城市建设垃圾管理规定》对建筑垃圾的处置进行了法律上的约束。尤其是后者,对建筑垃圾的定义以及建设单位的报批义务作了规定,并对违反该规定的具体处罚额度作出了较为明确的规定,这对建筑垃圾污染的防治起到了一定的积极作用。越来越多的学者认为,对建筑垃圾进行循环利用,不仅能够较好地保护环境,还能节约资源,这将是建筑垃圾防治发展的一个必然趋势。

(2)空气污染防治。工程建设施工会对大气造成污染,主要的污染物是粉尘和废气。施工物料和施工固体废物(包括开挖土石方、废石等)的运输、装卸、堆积、作业等过程中都会产生污染环境的扬尘。而废气则来自打桩机等机械排放的废气、运输车辆排放的尾气和装修材料释放的有害气体等。此外,粉尘污染的尘源还有:施工过程中产生的泥浆干燥后形成的灰土;拆迁施工的扬尘;现场搅拌站的灰尘;建筑垃圾的存放、运输产生的灰尘;易飞扬的细颗粒散体材料的运输与存放产生的灰尘。这些灰尘在大风或干燥的天气下会对周围城市的空气质量造成极大影响,严重时还会使人呼吸困难。我国《大气污染防治法》第六章对防治废气粉尘污染作出了规定:“严格向大气排放含有毒物质的废弃和粉尘,确需排放的,必须经过净化处理,不得超过规定的排放标准。向大气排放粉尘的单位,必须采取除尘措施。”就西部工程建设施工而言,应该加强建设施工管理,在运输、装卸、贮存易飞散的粉尘物质时,必须采取密闭措施或者其他防护措施。在城市市区进行建设施工活动的单位,必须采取防治粉尘污染的措施。

(3)施工噪声污染防治。噪声超过了人的生活 and 生产活动所容许范围,就会构成噪声污染。噪声污染属于物理性污染,它最大的特点是对人体的危害只限定在特定的时空范围内,一旦时空发生转移、变化,其对人体的危害也就消失。它对环境的影响范围只波及附近的区域,不像大气等污染那样范围非常广阔。例如,交通噪声只影响道路两侧和附近的人,工程建设工地施工产生的噪声只影响到工地附近的居民。但也正因为这个特点,对其控制也存在数量多和分散性等困难。建筑施工噪声污染是指在建筑施工过程中产生的干扰周围生活环境的声。它是建筑施工中最常见的、居民反应最强烈的污染。据统计,城市工业和施工噪声约占城市噪声源的27%。^③施工时打桩机的噪声瞬间值超过90dB(A),搅拌混凝土时的噪声达到80dB(A),可见施工噪音是一个非常值得关注的问题。根据1990年《建筑施工场界噪声限值及测量方法》(GB 12523—90)规定,房屋施工过程中产生的噪音主要来源于施工机械。

(4)水污染防治。建筑施工工地既是用水大户,也是污水排放的源头之一。在施工期的打桩阶段会产生一定量的泥浆,工程养护过程中也产生大量夹杂泥沙杂物的废水。目前工地上对工地废水都没有采取收集、处理或再利用措施,多是无组织排放,任其流淌。大部分废水排入城市下水道,流入江河。这样肆意排放会对地表水环境产生影响;如果施工地区地下水较浅,则可能导致浅层地下水污染,从而影响地下水环境乃至该地区民用地下水结构;如果直接排入下水管道,也会造成下水管道的堵塞。因此,在工程前期的环境影响评价中就应对施工区及周围的地下水径流方向、含水层深度、性质,地下涌水量、水质、水位等进行调查,同时提出施工期废水的治理措施、排水方法,最后预测其排放对周围环境的影响。1996年新修改的《水污染防治法》的立法目的就是防治水污染,保护和改善水资源环境。工程建设项目对水体的污

染防治是水污染防治的一个重要方面。该法第13条专门针对工程建设项目对水体污染的可能情况作了规定:“新建、扩建、改建直接或者间接向水体排放污染物的建设项目和其他水上设施,必须遵守国家有关建设项目环境保护管理的规定。”

三、西部工程建设环境保护立法完善

1. 明确立法目的,强化指导思想,确立立法原则

西部工程建设环境保护法律的目的应当是:以可持续发展为宗旨,在环境与经济协调发展思想的指导下,尊重工程建设规律,利用工程学、工程管理学和环境管理学以及现代科学技术,发展西部工程建设,推动工程建设绿色化,形成投入少、耗能低、无污染的建设体系。

之所以要强化西部环境保护法制建设的指导思想,是因为环境污染的发生在很大程度上是环境价值观的缺失。人类中心主义的价值指导思想,导致环境被破坏的程度日益加重。西部地区环境保护法制建设在国家支持西部开发的大环境下,必须结合西部地区历史上多次开发的经验教训,借鉴国外欠发达地区开发的经验,汲取人类在发展观、财富观、资源观上的最新、最科学的认识,深入贯彻可持续发展的指导思想。

2. 结合建设程序,完善工程建设环境保护法律制度

西部地区的生态建设是一项长期的、艰巨的历史任务,不可能一蹴而就。尽管我国目前已经初步建立了以《环境保护法》为基本法,以环境保护管理单项法律法规为内容的比较完善的环境与资源保护法体系,但对于西部地区特殊而复杂的环境现状,尤其是西部的工程建设领域而言,仍然缺乏一定的针对性和可操作性。因此,必须结合西部实际状况,从工程建设管理程序上加以控制,尽快完善各个阶段的环境保护法律制度,使西部工程建设环境保护有法可依。

具体来说,立法上要从工程建设前期开始,立足于施工过程,重视竣工后的环境保护,制定更完善、更系统、更有可操作性的环境保护法律制度。工程建设的法律法规多数属于程序性法律规范,如前所述,是有分散性和杂乱性的弊端,且很多规定缺乏可操作性。此外,还存在立法层次比较低的问题,有碍环境保护在工程建设领域中的落实。工程建设每一阶段都有不同的特点,只有对每一个环节都作出细致的科学的规定,并有所衔接和补充,才能使建设的每一个步骤都在法律规范下进行,且始终把保护环境、节约资源作为重要任务,也才能从源头上降低工程建设对环境的不利影响,在发生不可预见的环境污染事故时起到救济作用。从而充分发挥环境保护法律在西部建设中的调控功能。^④

3. 重视西部地方环境立法

结合西部地方实际环境状况和经济发展状况,制定相应的地方性环境保护的规章和制度,是西部工程建设环境保护法律制度建设的必由之路和重要内容。法律在实施的过程中会不断出现一些新情况、新问题,因此西部地区有立法权的地方政府、人大、自治机关等应积极发挥主观能动性,在不违背上位法的前提下,因地制宜,结合西部地区各类工程建设的特点和本地区环境承载力的大小,制定适应该地区、该项目的规章制度,以及符合实际的法律法规和实施细则等规范性文件。这些地方性的环境立法将更具有针对性和可操作性,可以弥补国家立法的空白,能更好地解决西部地区在西部大开发中亟待解决的问题,并且成为西部环境保护体系的有机组成部分。

注释

①蓝文艺.环境行政管理学[M].北京:中国环境科学出版社,2004:163.

②建筑市场管理专刊[N].中国建设报,2002-01-21(3).

③岳秀萍.城市噪声污染与控制[J].科技情报开发与经济,2004,14(5):55-56.

④王珩,孟宪海,朱宏亮.各国(地区)的建设法及建设管理体制[M].北京:中国水利水电出版社,2005:

86

参考文献

- [1]夏勇.论西部大开发的法治保障[J].法学研究,2001,(2):19.
- [2]陈端计.西部开发:中美不同的路径选择[J].嘉应大学学报,2001,(2):42.
- [3]陈耀.西部大开发战略与新思路[M].北京:中共中央党校出版社,2000:145.
- [4]王长友.浅谈项目管理程序与管理[J].山东煤炭科技,2003,(3):77.
- [5]朱宏亮.建设法规[M].武汉:武汉工业大学出版社.2000:55.
- [6]黄速建,魏后凯.西部大开发与东中部地区发展[M].北京:经济管理出版社,2001:235.
- [7]中国科学院可持续发展战略研究组.中国可持续发展战略研究报告[M].北京:科学出版社,2005:52.
- [8]马戎,潘乃谷.中国西部边区发展模式[M].北京:民族出版社,2002:78.
- [9]石生泰.西部生态环境[M].兰州:甘肃人民出版社,2001:47.

论西部大开发中的 环境犯罪预防

蒋广宁*

摘要:21世纪初,西部大开发作为一个跨世纪的经济发展战略,在促进西部地区走向繁荣和发展的同时,也不可避免地给西部地区增加了犯罪的条件和机会。因此,我们要清醒地认识到,在经济发展的同时可能产生的环境犯罪。如何在开发西部的过程中实现犯罪的同步预防,是营造完善的法律环境、确保西部地区的稳定发展的重要一环。

关键词:环境 环境犯罪 西部大开发

随着西部大开发的不断深入,环境犯罪也呈现出不断上升的趋势,阻碍了社会的发展。西部大开发不仅要发展经济,而且还要使人口、资源、环境与经济协调发展。在西部大开发中如果不能有效地预防环境犯罪问题,势必会影响西部的振兴与发展。研究西部的环境犯罪,不仅可以对西部大开发产生有益的启示,而且也有利于我国环境刑事立法的不断完善。

一、西部大开发中环境犯罪产生的原因

西部大开发中的环境犯罪呈现出多样性,其产生的原因也是多种多样的。笔者认为主要包括自然环境、文化、经济因素这三个方面的原因。

(一)自然环境方面的原因

中国版图上的西部地区,包括西北和西南两大片地区。西北地区包括新疆、陕西、甘肃、宁夏和青海共三省两区;西南地区包括四川、云南、贵州、西藏和重庆共三省一区一市。西部地区总面积为540万平方公里,占全国总面积的56%;人口2.85亿,占全国总人口的23%。其中西北地区总面积为309.3万平方公里,占全国总面积的32.2%;人口8903万人(1998年),占全国总人口的7.13%。而人口密度仅为28.8人/平方公里,是全国所有地区中人口密度最小的。但它是我国的资源富集区,富含铁矿、煤炭、天然气、铜、铅、锌等。在待开发土地、地表水资源、地下水资源及冰川等主要资源方面均在全国居前列^[1]。在云南、广西、西藏等地区,有国家重点保护的珍贵稀有的动植物。丰富的矿产资源、珍贵的动植物资源为违法者提供了犯罪的动机,而地域的辽阔、地形的复杂又为违法者提供了广阔的犯罪空间和避难场所。

(二)文化方面的原因

1. 教育的落后。西部大多数地区都属不发达地区或贫困地区,有相当多的人口处于文盲或半文盲状态。目前西部地区的教育是不容乐观的。据统计,西部地区的教育水平明显低于全国的平均水平,小学生、初中生辍学率很高,基础教育欠缺的局面令人担忧。^[2]从笔者的亲身经历看,东西部之间的高等教育水平存在很大的差距,西部地区的高水平大学明显少于东部

* 作者简介:蒋广宁(1984-),男,山东潍坊人,兰州大学法学院2008级刑法学专业硕士研究生。