

中国环境资源法律实施的障碍及对策

黄锡生,何雪梅

(重庆大学 法学院,重庆 400044)

摘要:全面建设小康社会要求解决好环境资源问题,而环境资源问题解决的关键在于环境资源法律能否有效地实施。文章探讨了环境资源法律实施的内涵及其价值,分析了影响环境资源法律实施的因素以及深层基础原因,同时提出了要从建立环境法律体系和环境法律机制,配套环境法律实施的外部制度,加强环境法律监督,加强环境法律宣传,提高环境执法水平和司法水平,建立环境资源法律实施的评价标准等方面完善中国环境资源法律实施的制度。

关键词:环境资源法律;实施;障碍;对策

中图分类号:D912.6

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2007)05-0089-06

全面实现小康必须在科学发展观的指导下,从经济增长、社会进步和生态安全协调出发,保持国民经济持续、快速和健康发展,不断提高人民生活水平,基本实现工业化和城市化,最终实现人的全面发展、社会和谐以及人和自然的和谐。这就要求我们正确处理经济建设与人口、资源、环境的关系,建设有利于人们生存和发展的环境友好型社会和资源节约型社会。随着环境资源法律的发展,中国学者对环境资源法律进行了深刻的理论反思和实践探索,并越来越将重心从环境资源法律立法建设转移到环境资源法律实施这一使环境资源法律从应然状态进到实然状态的过程中来。环境资源问题解决的关键在于环境资源法律能否有效地实施,笔者在文中探讨了环境资源法律实施的内涵及其价值,分析了影响环境资源法律实施的制度性因素和具体性因素,并从制度经济学、政治学和行政管理学的角度分析了产生这些的深层基础原因,同时提出了要从建立环境法律体系和机制,配套环境法实施的外部制度,加强环境法律监督,加强环境法律宣传,提高环境执法和司法水平以及建立环境资源法律实施的评价标准等方面完善中国环境资源法律实施的制度。

一、环境资源法律实施的内涵

(一)环境资源法律实施的含义

国内外学者对法律实施理论在理解或表述上虽然有所差异,但都强调“法的实施是一个过程”。如沈宗灵教授认为法律实施“是指法律在社会实际生活中的贯彻。它主要体现在两个方面:一个是凡行为受法律调整的个人和组织遵守法律;另一个是执法、司法机关执行和适用法律”^{[1]259}。孙国华教授认为法律“是使法律规范的要求在社会生活中获得实现的活动。法的实施是一个过程。它是将法律规范的要求转化为人们的行为。将法律规范中统治阶级的意志转化为现实关系的过程,是使法律规范的抽象规定具体化,由可能性转变为现实性的过程”^[2]。

由此可见,法律实施即是指需要通过法律实施主体的行为或活动,使书本上的法律变成行动中的法律,使法律从抽象的行为模式变成人们的具体行为,

收稿日期:2007-05-17

基金项目:教育部人文社科重点研究基地重大项目“全面建设小康社会下的环境资源立法与实施研究”(05JJD820008)

作者简介:黄锡生(1964-),男,江西石城人,重庆大学法学院副院长,西部环境资源法制建设研究中心主任,教授,博士生导师,主要从事环境法学、经济法学研究。

从应然状态进到实然状态。法律实施具体到环境资源法律制度上,就是环境资源法律的实施。对于环境资源法律的实施,其成果的良好与否,关键不只在环境资源法律本身的规定是否科学合理,还在于环境资源法律实施的各个主体所遵循的基本理念是否符合环境资源法律的原则和价值,其行为的表现是否符合环境资源法律的具体规定。因此,这就要求我们对法的遵守(守法)、法的执行(执法)及法的适用(司法)等主要环节中的实施主体的行为表象做出分析和研究,从而找出制约环境资源法实施的问题所在,进而改革和完善相应的制度,真正实现环境友好型和资源节约型社会的目标。

(二)环境资源法律实施的理论内涵

环境资源法律实施的理论内涵包括三个思想层次,这三个层次由低到高呈递进关系:其一是环境资源法律规范程序上的贯彻实行,包括环境资源法律规范实施主体、实施行为、实施方式和方法以及实施活动过程(程序)都符合法律的规定,这是最低层次的要求;其二是环境资源法律实体内容的实现,主要体现为现行立法所规定的权利义务转变为现实,使环境资源法律的实施实现有法必依、执法必严、违法必究,这是较高层次的要求;其三是环境资源法律的价值切实得到体现,真正形成“环境友好型、资源节约型”社会的要求。

环境资源法律实施是将环境资源法律加以贯彻和运用,使其在社会生活中得以实现的活动。环境资源法律的实施可以使环境资源法律主体的权利义务具体化、现实化,因此具有十分重要的作用。在可持续发展时期,环境资源法律发展的一个重要特点是各国纷纷加快制定和不断完善环境资源的相关立法,同时加强环境执法,使环境法规能够有效地得到实施和遵守,且环境法实施能力和执法效率也得以迅速提高。

(三)环境资源法律实施的价值

环境资源法律的实施,有其自身特有的存在价值,这些价值既是环境资源法律的价值在环境资源法律实施中的体现,也是环境资源法律实施的终极目标和意义所在。环境资源法律实施的价值包括以下三个方面:

第一,环境资源法律的有效实施,有助于实现人与环境的和谐相处。环境法不同于其他部门法律的关键在“环境资源法既调整人与自然的的关系,又调整与环境资源有关的人与人的关系”^[3]。因此,如果环境法的守法、执法和司法主体能够有效地实施环境法,则将有助于改变人们传统的“人定胜天”“取之不尽、用之不竭”对环境资源盲目破坏和利用的观念,转变为合理开发和可持续利用,从而使人与生态环境的关系得到真正改善,实现环境资源法的目的价值——实现人与自然的和谐。

第二,环境资源法律的有效实施,有助于实现“代际公平”的目标。为了保障公民享有良好的环境,实现“代际公平”这一价值,就应当在实践中坚持将环境问题置于效力优先考虑的地位这一原则。尤其是当环境问题与经济问题发生冲突时,我们应当贯彻环境问题优先的原则。这不仅因为环境权属于

人权的基本范畴,是人权的重要组成部分,同时环境问题涉及“代际公平”问题,当代人是否有权决定后代人的生活方式和生活理念,是值得怀疑的。因此,保存良好的生态环境是环境实施的价值目标和终极意义,这就需要环境问题处于优先考虑的地位。

第三,环境资源法律的有效实施,有助于中国实现可持续发展的目标。随着全球环境意识的增强,特别是“环境标准”、“环境标志”等绿色贸易壁垒的兴起,转变传统的环境资源观念,有助于中国经济的发展更加符合经济全球化的浪潮和时代发展的需要,有助于中国企业的更好发展,而这种不以牺牲环境为代价的发展,正是可持续发展所倡导的。环境资源法律若能更好地实施,既可保证经济发展又能保持生态和谐,因此,环境资源法律的有效实施有其特殊地位和意义。

二、中国环境资源法律实施的障碍及成因

影响环境资源法律实施的因素包括两个方面,首要原因是环境资源法律本身对涉及实施的制度规定不健全,不能做到“有法可依”,而更为重要的原因则是环境资源法律实施的行为主体因存在各式各样的原因,不能做到遵纪守法、执法必严。可见影响环境资源法律实施的因素有制度性因素和具体性因素。

(一)影响环境资源法律实施的制度性因素

影响环境资源法律实施的制度性因素,是现阶段的环境资源法律制度本身对环境资源的实施规定不尽完善,这主要表现在以下三个方面:

其一,现行的环境资源法律对一些环境资源实施中的具体问题并未予以明确规定。

作为环境资源法的基本法——《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》),对环境资源法律实施中的许多问题未予以明确规定。

如对环境资源保护的奖励,在一定程度上有助于调动公民、法人和各种组织在环境资源保护方面的积极性。但《环境资源法》仅在总则第8条原则性规定了“对保护和改善环境有显著成绩的单位和个人,由人民政府给予奖励”。而对奖励的等级及具体方法,由哪级政府机构进行奖励等,未予以明确规定。在实践中,对于政府机构在环境资源保护中如何积极发挥民众的参与作用也未予以重视,因此也就不难理解“牛玉琴的难题”、“石光银的困惑”和“哭泣的金钱松”等案例发生的必然性了。

又如关于政府在环境保护中的责任问题,在环境资源保护的相关法律中都未予以明确规定。缺少对政府责任的规定,不仅导致了环境资源实施中重要环节出现缺失和断裂,更导致了政府应有的表率作用不能实现,形不成有效的社会环境资源保护的社会基础和社会理念。

其二,现行的环境资源法律体系不健全,尤其是监督管理体制不够完善。

目前中国环境资源法律体系尚未构建起来。一方面,一些重要的法律法规未出台,许多必要的环境单行法存在缺位,如关于湿地保护、荒漠化防治、野生植物保护等。另一方面,环境资源的综合性法律未出台,对环境资源法律的实施无法起到宏观调控

和指导作用。如果环境立法出现体系不一,观念冲突时,对环境法律的实施危害更大,尤其是环境保护基本法与调整各环境要素的法律之间,更应当注意和讲求体系的协调。

而现有的执法主体也较为分散,法律法规授权查处环境违法行为的部门既有环保、水利、林业、农业、海洋、渔政等与环境资源有着直接关系的部门,也有公安、交通、建设等部门。《环境保护法》虽然规定环境保护行政主管部门对本辖区的环境保护工作实施统一监督管理^[1],然而限期治理的决定权又在政府^[2],这都导致了环保部门的统一监督管理的职能在很大程度上被肢解,不可能得到有效发挥。现实中对一些环境资源的管理,出现了机构重叠、交叉的现象,如实践中虽然存在“五龙治水”,但现行的水资源管理体系依然较为混乱。

其三,环境资源法律实施的评价标准尚未建立。

评价环境资源法律实施的效果,应当具有相应标准。它既有助于从客观和宏观上评价环境资源法律的具体实施情况,对环境资源法律的实施进行具体量化,进行应有的奖励和惩处,使相关的公民、企业、组织和政府及其工作人员,承担相应的民事、行政及刑事责任,又有助于从具体实践中发现问题,从而完善现有的环境资源法律制度,以适应经济的客观发展需要。目前,中国对环境资源法律实施的评价标准尚未构建起来。而环境资源法学是一个涉及到环境科学、生态科学等众多自然科学的交叉性极强的学科。缺少环境资源法律实施的具体评价标准,将不利于环境资源保护事业的开展,也影响自然生态环境,还会产生不可逆转的危害。

(二)影响环境资源法律实施的具体因素

20世纪80年代以来,各国纷纷加强环境资源法的实施和环境执法能力的建设。环境资源法的实施不仅是中国环境资源法制建设的一个重要问题,也是世界各国环境资源法制建设的主要领域^[3]。

1. 环境利益与经济利益观念存在冲突

环境资源法的利益结构呈现多元化的状况,主要包括环境公益、环境私益、经济公益和经济私益等利益关系。在环境资源法的实施中存在着环境利益与经济利益的冲突,也就是环境问题与经济利益的冲突。环境问题发生的根本原因是人类在追求和实现自身生存和生活质量的利益要求时强调人类中心主义,片面追求经济利益而忽视环境利益所引起的。即使在现代环境观和可持续发展思想的指导下,人们对环境利益越来越重视,环境利益和经济利益仍然存在着难以调和的矛盾。环境利益与经济利益何者优先的问题,不仅决定了环境法律能否得到良好的实施,更决定了环境法是否能够作为一门有着自己独立法律精神的法律。如果环境问题一味迁就或顺从经济问题,环境法必将丧失自己的学术品格。现阶段,在涉及到环境与经济利益的冲突时,决策者更多地考虑后者,导致了环境资源法律的实施存在问题。

环境利益与经济利益的冲突,表现在客观上部分体现为企业与公众之间的冲突。企业为了追求更多的经济利益,可能以牺牲环境为代价,将“外部不

经济性”尽可能发挥到极致,这就可能导致对客观存在的环境的侵害,尤其是对公民环境权的侵害。

2. 环境执法(行政执法和司法执法)存在问题

环境行政执法是指环境保护行政主管部门和其他依法行使环境监督管理权的行政机关及公职人员,依法管理环境事务,查处环境违法行为的总称。环境司法是指司法机关依据环境法律法规及其他有关法律的规定,对环境诉讼案件进行处理,以此来调整环境诉讼关系的司法活动的总称^[4]。环境执法,是环境法律实施的关键。环境执法合理与否,决定了环境立法理念在实际生活中贯彻的好坏,也决定了环境法是否可能得到人们的普遍尊重。环境执法存在的问题:

第一,环境法执法体系无法有效协调。执法体系是指具有各个不同管辖范围的行政机关、社会组织执行法律而构成的互相分工、互相配合的和谐整体。中国环境法执法包括各级政府的环境法执法、政府工作部门的环境法执法、法律授权组织的环境法执法以及行政委托的社会组织执法几个方面,结构纵横交叉,职能相互重合。环境法执法体系没有形成合力,互相之间协调配合不够,执法主体多样,“政出多门”的现象普遍存在,权力的层级和强制力较低,这就直接影响到环境法的实施,尤其是影响到对于具体的自然资源要素的管理。

第二,环境执法缺少权力和权利的监督。在实践中,部分执法者和执法主体的权力过大。由于缺少了权力和权利相应的监督机制,加之一些执法者缺乏相应的执法素质和执法能力,“粗暴执法”、“野蛮执法”的现象经常出现,同时,由于缺少监督机制,权力寻租的现象在实践中屡见不鲜,直接影响了环境执法的准确性、公平性和合理性。

第三,环境法执法的地方性差异比较明显。经济的发展和环境的保护是一对矛盾。各个地方经济发展水平的差异、产业结构的差异、地方政府环保意识的差异以及具体环境样态的差别都会对地方的环境法执法带来执法偏差。中国允许一定层级的地方政府根据地方的实际情况制定灵活的地方性环保标准、排污标准等地方性法规。这种做法尽管从短期看有利,但是,从法治的角度、从发展的角度、从环境法实施的角度看是不利的。

第四,环境违法案件的可诉性不强。从被告的角度看,在以环境侵权为代表的环境污染案件中,一般可以找到明确的被告,诉因比较明显。但是,在环境恶化、环境公害事件以及间接环境污染等事件中,很难找到适格的被告,诉因也因此而显得不明确。这个问题是导致中国的环境违法诉讼比较少的重要原因。从原告的角度看,存在原告缺位的问题,没有适格的原告提起诉讼。原被告双方存在的瑕疵导致了环境违法案件的可诉性不强。此外,环境违法诉讼的成本过高、举证困难、胜诉风险大都是导致环境违法案件诉讼不够的原因。

3. 公众环境守法意识不高导致公众参与制度缺失

日本法学家川岛武宜认为:“法不只是靠国家来加以维持的,没有使法成为作为法主体的个人的法

的秩序维持活动,这是不可能的。——大凡市民社会的法秩序没有作为法主体的个人守法精神是不能维持的。^[5]”环境资源法律的实施现状告诉我们,如果没有公众的普遍守法意识,如果公众还继续把环境资源法看作是可有可无、可遵守可不遵守的“软法”,那么,再完备的环境资源立法也仅仅是纸面上的东西,而绝不可能落实到公众的自觉行动中。

环境法的实施和环境法的守法状态有密切关系。守法状态指守法主体行为的合法程度。守法状态包括守法的最低状态、守法的中层状态和守法的高级状态三种类型。守法的最低状态是不违法犯罪,守法的中层状态是依法办事,守法的高级状态是守法主体不论是外在的行为,还是内在的动机都符合合法的精神和要求,严格履行法的义务,充分行使法律权利,从而真正实现法律调整的目的。现阶段中国的实际情况是守法主体对环境法的遵守还处于守法的最低状态,这种状态的守法者没有把环境法进行自我内化。从遵守环境法的内容来说,守法者主要是履行环境法律义务,并没有充分行使环境法律权利,更没有利用现有的环境制度进行环境资源保护建设的行为。

在环境公众参与制度方面,现阶段的法律制度也不尽完善,尤其是在环境建设影响评价制度,环境公益诉讼等问题上,或者是制度流于形式,或者是缺少制度支撑,由此导致了环境公众参与制度不能发挥其应有的作用。

4. 环境监督力度不足

环境监督,即环境法律监督,是指国家机关、组织和人民群众对环境法律活动的合法性所进行的监察与督促。环境监督体系可以分为国家监督和社会监督两大体系。国家监督如国家权力机关、行政机关、司法机关等的环境监督,社会监督如政党、社会团体、新闻舆论、公众等的环境监督。现阶段环境违法监督尚未有效发挥其应有的作用,一方面,环境监管机关的职能没有得到充分发挥,导致“主体在位而职权失位”的奇特现象;另一方面,没有充分调动社会监督管理的积极性,没有形成全社会共同监督,公众参与,形成合力的机制,仅凭环境监管机关的力量不足以确保环境法的有效实施。

三、中国环境资源法律实施问题的理论分析

对环境资源法律实施中存在的问题进行理论分析,有助于揭示其客观背景和社会原因,通过对现行制度进行相应的改革来完善和保证环境资源法律的有效实施。

(一)从制度经济学的角度分析

首先,在现行体制下,实现环境资源法律制度的成本过高,主要体现在三个方面:第一,作为整体的环境资源法律制度,实现这种制度的社会成本过高;第二,作为环境资源法律调整的个体,若按照环境资源法律制度的要求调整自我行为,无形中增加了企业的成本,较之于不遵守这些法律制度的个体而言,可能导致其在市场竞争中处于不利地位;第三,信息交流渠道不顺畅而导致的信息不对称,致使法律实然状态和应然状态出现偏差。

其次,中国环境法律的效益不高,环境法的效用

没有得到充分的实现。效益分析的技术方法主要有成本比较法、静态分析法、动态分析法和方案比较法。从成本分析法看,中国的环境守法成本过高,主要表现在环境法立法的成本、执法的成本、司法的成本、守法的成本以及社会整体隐性成本等多个方面;环境法立法成本体现在立法的技术、立法的手段、立法的程序以及立法的过程消耗等方面;环境法执法的成本体现在执法主体的成本消耗、执法程序的成本消耗、执法偏差带来的成本消耗等方面;环境法司法的成本体现在司法职权划分不明的成本消耗、司法程序不合理带来的成本消耗等方面;环境法守法的成本体现在守法个体成本消耗、履行法律义务和行使法律权力的成本消耗、守法状态处于低层次带来的消耗。中国环境法的投入(成本)很高,产出(效果)不足。高昂的成本付出并没有带来环境问题的有效缓解,剔除经济发展必然会带来一定的环境问题这个客观情况,中国环境问题的严重程度与所取得的经济成果是不成比例的。环境法的实施成本过高,又没有取得相应的经济发展成果,环境资源法效益不高是环境法实施中存在的主要问题。

再次,环境法律体系只是一种以客观形式存在的主观创造。运用这种主观创造来调节环境法律关系的各种措施和行为,由此而构成可反复适用的运行方式及环境法实施制度。对制度实现的效用评价指标,除开制度内在的变量影响之外,还与制度运行的外部环境以及具体实施制度的主体变量有着密切的关系。制度运行的外部环境包括:国家宏观政策环境、国际交流政策环境、宏观经济环境、区域间经济环境、社会道德与伦理环境、社会文化环境、政治环境、科技与教育环境等。环境法的实施除了要优化制度本身,营造良好的制度内部环境之外,还必需注意环境法律制度与外部相关制度的协调,优化环境法律制度外部环境,减少制度运行的外部损耗。这样才能从内外两方面保障环境法律制度的最优化运行。

(二)从政治学的角度分析

环境资源法律调节环境资源关系以及与此相关的社会关系。环境资源法涉及到社会生活的各个层面。环境资源法对社会的调整,必然与国家的职能发生关联。国家的职能包括:政治职能、经济发展职能、保障安全职能、文化职能、外交职能等。

从环境资源法政治职能看,环境资源法是一个法律部门,环境资源法体现了统治阶级的意志,是统治阶级进行政治统治的工具。制定完备的环境资源法律体系和制度,可以调整作为政治实体的国家不好调整也不利于调整的社会关系。政治国家用法律的形式规范相关的社会关系,可以弱化政治统治的印象,又可以避免与统治对立面的直接冲突,缓解统治双方的矛盾,实现并维护政治统治。从环境资源法与经济发展职能看,环境资源法所要调整的主要矛盾是经济发展与环境污染之间的矛盾。环境资源法强调经济的可持续发展,并以此为路径追求社会的可持续发展,这个理念与国家的经济发展职能是一致的。国家经济发展职能的政治和阶级意味表现得并不突出,而环境资源法作为社会法,它的政治和

阶级意味表现得也是非常不明显的。环境资源法与国家的经济发展职能应该是最利于结合,也是最易于结合的。从环境资源法与保障安全的职能看,国家负有保障国家整体安全和公民个体安全的使命。一方面,环境资源法保障国家、社会与经济协调,维护作为管理者存在的国家各方面的稳定;另一方面,环境资源法,特别是国际环境资源法调整国际间的环境资源法律关系,维护作为国际成员的国家的环境安全。此外,公民享有的享受良好生活环境的权利也需要国家通过环境资源法来保障和实现。因此,应把环境资源法的实施提高到实现国家政治职能的高度,关联国家的安全和主权的高度来看待。

(三) 从行政管理学的角度分析

行政是国家权利机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的活动。行政管理与法律密切相关。环境资源法对行政管理三个方面的内容都有相关的规定。环境管理机关属于国家权力机关的执行机关,行政管理的国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务属于环境资源法的调整范畴,行政管理活动的根本原则是依法管理,这个原则与法治的要求是契合的。狭义的环境资源法实施就是行政机关依法执行环境资源法的活动过程。行政机构设置的科学程度、行政管理机关的行政水平、行政管理的机制是否完备以及行政管理的效益都直接影响环境资源法的实施。行政管理活动中所存在问题的解决程度直接关系到环境资源法能否得到充分实施。

四、中国环境资源法律实施障碍的法律对策

(一) 建立完备的环境法律体系和环境法律机制

环境法经过发展,取得了一定的成绩,环境立法数量比较充分,环境法律及其发挥体系比较完善。但是,与世界发达国家相比,中国的环境立法还有很长的道路要走。经济和社会的飞速发展对环境法提出了更多的要求,结合客观环境问题制定相应的制度,不仅有助于更好地解决现实问题,同时有助于尽快建立起合理的法律实施体系。我们应加快法治进程,提高依法治国的水平,促进环境法的有效实施。环境立法工作始终是影响环境法实施的重要前提。环境法律制度,偏重于环境程序法层面,体现在环境违法责任追究机制和环境诉讼机制两个方面。健全环境责任体系,完善环境违法责任追究和分担机制,优化环境诉讼机制,增强环境法的可诉性,在诉讼中体现环境法的实施,就要提高环境违法的成本,特别是提高公众与社会组织环境违法的成本,加大环境违法处罚的力度,形成比较完善的责任体系,加强环境法的处罚性。

(二) 配套环境法实施的外部制度,降低环境法律制度的制度成本

制度的运作需要和外部制度相结合才能完全发挥制度的效用。环境法律制度的运作需要有外界的相关制度予以配合,制度之间相互协调配合,才能减少制度运作的摩擦损耗,提高制度的效益。要配套建立公众参与监督制度,完善环境违法监督制度、环境守法奖励制度及环境影响评价制度等外部制度,互相协调配合,由此降低环境法律制度的成本,以便

更好地促进环境法的实施。

(三) 加强环境法律监督,充分发挥环境监督的作用

环境法律监督是影响环境资源法律实施的重要因素,离开了环境法律监督,环境法律法规就得不到很好的执行和实施。环境法律监督是对全社会成员的环境法律行为进行监督,以保障社会成员在实际生活中的环境行为符合环境资源法律规范所设定的行为模式,正确地享用环境权利,积极地履行环境义务,严格地遵守环境法律、法规,依法办事。

环境法律的监督包括社会监督、公众监督、舆论监督、政府相关机构监督等。综合运用各种监督机制和方式,有助于对涉及环境资源的问题实现全面彻底的监督。只有这样,环境资源法律才会产生实际的社会效果。所以,环境监督具有确保环境资源法律有效实施的功能,确保各种行为不对环境资源产生任何危害和不利影响。

(四) 加强环境法律宣传,提高公众守法意识,提升公众守法层级

加强国家环保方针政策、法律法规的宣传,让公众了解并熟习环境法律、法规,畅通信息沟通和交流渠道,保障公众及时掌握环境法律信息,提高公众知情权;建立和完善公众参与环保工作的制度,保障公众的环境合法权益;加强环境伦理道德和环境警示教育,提高公众环境责任意识、环保法制观念和守法意识;创建“绿色学校”、“绿色社区”、“绿色家庭”等绿色系列活动,弘扬环境文化,倡导生态文明;广泛开展以建设资源节约型和环境友好型社会为主题的教育活动,增强公众参与建设资源节约型和环境友好型社会的积极性。

同时我们应注意到,环境资源法毕竟是“舶来物”,因此,其是否适合中国的国情,尤其是一些具体制度和实施方法是否能够得以有效贯彻,是否能发挥其良好作用需要深入研究。有学者就指出,“由于环境法通常被认为是舶来品,学者们对其研究的重点主要集中在对外国环境法的借鉴和移植上,而往往忽视了对中国环境法本土资源的研究”^[6]。环境法应当立足于国情的基础之上,只有将环境法律制度本土化,才有助于人们从内心主动接受进而主动遵守、合理实施。

(五) 提高环境执法水平和司法水平

环境执法水平提高的关键在于行政执法机关执法水平的提高,特别是行政执法人员素质的提高。对行政执法人员进行培训,让他们重视环境法的执行,形成良好的环境保护意识,间接地促进环境法的实施。同时还要特别重视提高环境司法水平。司法人员处理环境纷争的经验不足、受地方性影响而导致环境司法的效果不佳,环境法律与地方性法规、部门规章之间的紊乱等都会影响到环境法在全国范围内的统一实施,导致环境法实施的不平衡性,出现地方性环境法实施差异。司法人员要在环境法的统一规定下,实施环境法,在不违背法治原则和环境法规定的前提下,灵活运用地方性法规和部门规章,解决地方的环境法律纷争,多层次地、灵活地实施环境法。

(六)建立环境资源法律实施的评价标准

有学者提出了评价法律实施的四项标准:第一,国家和社会的利益,公民和组织的合法利益是否(或在什么程度上)受到保护;违法者(包括犯罪者)在人口中的比重以及他们是否依法受到制裁;民事纠纷是否得到合理解决。第二,一般公民和国家工作人员,特别是国家机关的负责人和执法、司法人员的法律意识是否增长(或增长到什么程度)。第三,与其他时期、其他地域或国家的法律实行情况进行可比性研究。第四,法律的社会功能、社会目的是否有效实现及其程度^{[1]263-265}。这个评价标准具有宏观性,是从社会效果角度来考察法律实施的状况。对照这一标准,结合环境资源法律实施的微观和中观评价标准,对环境资源法律的实施进行评价的主要标准:

第一,人们按照环境资源法律规定的行为模式及程度,是否能够按照授权性规范行使权利,按照义务性规范履行义务,是否能够根据环境资源法律设定的法律后果追究违法者的法律责任。

第二,环境污染破坏案件的发案率、案件种类,对犯罪分子的制裁情况。

第三,各种由环境问题所引起的民事或经济纠纷的发案率及结案率,环境行政诉讼的立案数及审结情况。

第四,普通公民和国家公职人员对环境资源法律的了解程度,他们的环保意识及环境法治观念的提高或提高的程度。

第五,与其他国家或地区的环境资源法律实施情况进行的可比性研究。

第六,社会大众对自然环境是否友好,资源是否合理有效利用的切身感受。

第七,以环境标准评价环境资源法律的社会功能和社会目的是否有效实现及其实现的程度。

注释:

(1) 参见《环境保护法》第七条。

(2) 参见《环境保护法》第二十九条。

(3) 在讨论环境资源法律的实施前,需要相应的前提条件——“良法”。“良法”是指符合环境法律基本理念,体系严谨的调整环境问题的各种规范性文件,如果相关的环境资源法律是“恶法”,则不仅其危害性更大,同时讨论环境实施问题也就因缺少了基础条件——法制,而丧失了意义。

参考文献:

- [1] 沈宗灵. 法理学研究[M]. 上海:上海人民出版社,1990.
- [2] 孙国华. 法理学教程[M]. 北京:中国人民大学出版社,1994:411.
- [3] 蔡守秋. 论追求人与自然和谐相处的法学理论[J]. 现代法学,2005(6):54.
- [4] 蔡守秋. 环境法学教程[M]. 北京:科学出版社,2003:181-189.
- [5] 川岛武宜. 现代化与法[M]. 北京:中国政法大学出版社,1994:19.
- [6] 屈振辉. 中国环境法的本土资源初探——兼论在西方环境法移植过程中值得注意的问题[J]. 湖南科技学院学报,2005(6):114.

Study on Enforcement Barriers and Countermeasures of Environment Resources Law in China

Huang Xi-sheng, He Xue-mei

(College of Law, School of Chongqing University, Chongqing 400045, China)

Abstract: The comprehensive construction of a well-off society requires a good solution for the environment resources problem, and the key point of the solution for the environment resources problem is whether the environment resources law could be enforced effectively or not. This article discusses the connotation and value of the environment resources law's enforcement, and analyzes both the institutional factor and the concrete application factor which influence the enforcement of the environment resources law. From various angles as the system economics, politics, administrative management science, this article also analyzes these in-depth foundational reasons why those courses are created, and at the same time proposes the enforcement system of the environment resources law to be perfected from the following ways: establishing the environment resources legal system and environment law mechanism, building up the exterior system of the environment resources law enforcement, enhancing the surveillance of the environment law, enhancing the propaganda of the environment law, improving the enforcement level and the judicial level of the environment law, setting up the evaluation criteria for the enforcement of the environment law, etc.

Key words: environment resources law; enforcement; barriers; countermeasures

(责任编辑 胡志平)