

法制建设与黑龙江流域可持续发展的研究

孙明立¹, 田 坤², 张广军², 翟平阳³

(1. 哈尔滨市人才交流中心, 哈尔滨, 150010; 2. 西北农林科技大学 资源环境学院, 陕西, 杨陵 712100;
3. 黑龙江省环境科学研究院, 哈尔滨 150056)

摘 要:根据黑龙江流域重要的地理位置和生态环境现状, 应加强环境方面的立法、执法、法律监督、处罚力度以及宣传这五个方面的法制建设. 加强法制建设对黑龙江流域的可持续发展具有积极地促进作用。

关键词:黑龙江流域; 现状; 法制建设; 可持续发展

中图分类号:F124.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-7461(2006)01-0033-04

Studies on Law Construction and the Sustainable Development of Heilong River Valley

SUN Ming-li¹, TIAN Kun², ZHANG Guang-jun², ZHAI Ping-yang³

(1. Talent Exchange Centre of Harbin, Harbin, 150010, China; 2. College of Resources and Environment, Northwest A & F University, Shaanxi, Yangling, 712100, China; 3. Scientific Research Institute of Heilongjiang Environmental Protection, Harbin 150056, China)

Abstract: According to both the important geographical location and the current status of the natural environment of Heilongjiang River Valley, law construction should be strengthened in five aspects: law-making, law-executing, law-supervising and law-management, punitive power, and propaganda. Strengthening the construction of law plays promotive function in the sustainable development of Heilongjiang River Valley.

Key words: Heilong River Valley; current status; law construction; sustainable development

中俄界河黑龙江的环境保护在黑龙江省可持续发展中具有重要地位。加强环境法制建设对黑龙江流域可持续发展, 对边境地区的稳定、保护国土生态安全、防止流域生态环境退化具有重要意义。本文试图从黑龙江流域的环境法制建设方面做一些探讨。

1 黑龙江流域生态环境现状

黑龙江流域跨中国、蒙古和俄罗斯 3 个国家, 黑龙江全长 4 510 km, 流域面积 185 5000 km², 是世界上三大仍然自由流动河流之一, 也是世界十大巨川之一, 是一条重要的国际河流。黑龙江为中国第三长河, 流域面积是 893 400 km², 占黑龙江全流域面积的 48%^[4]。黑龙江江宽水深、水量丰沛。黑龙江干流区在黑龙江省境内资源总量为 269.1 亿 m³, 占全省水资源总量的 30%^[注]。

1.1 水环境现状

黑龙江干流绝大部分水质较好, 均达到 I ~ II 类, 只是在个别干流城市江段或流经城市的支流江段等处水质恶化, 如黑河市江段已经达到超 V 类水质; 伊春市嘉荫江段达到 V 类水质; 在黑龙江和松花江交汇的同江市江段达到 IV 类水质, 其余江段水质较好, 并未形成流域性污染。

1.2 生态现状

在过去的 50 a 中, 在黑龙江流域中俄两国丧失的湿地不少于 620 万 hm²。本境内沿江平原区植被破坏较严重, 大多数被垦为农田。上游大兴安岭地区和本境界河主要支流流域的砂金采矿作业, 也破坏了大量的植被并使河床改道, 使流域森林植被覆盖率下降, 水土保持能力降低, 沿岸农田水土流失, 随暴雨洪水进入黑龙江。

收稿日期: 2005-09-28 修回日期: 2005-10-20

项目基金: 由黑龙江省科技厅项目资助, 项目编号为 GB04720401。

作者简介: 孙明立(1973-), 男, 黑龙江哈尔滨人, 助理工程师, 主要从事法律方面的研究。

[注]: 李福田等编著, 黑龙江省国土资源遥感综合调查报告. 黑龙江省发展计划委员会等, 2003, 12。

在黑龙江流域中国部分,森林覆盖率由原来的90%减少到目前的47%。在永冻土带的森林砍伐导致 $2 \times 10^6 \text{ hm}^2$ 森林的永久丧失。

灾难性的大火每年都会破坏大面积的森林植被。1996年发生在中国的大火烧毁了10万 hm^2 的森林,1998年俄罗斯的大火造成30万 hm^2 森林的损失。在俄罗斯每年的草原大火会烧毁 $3 \times 10^6 \sim 7 \times 10^6 \text{ hm}^2$ 的湿地和草甸。

水环境恶化改变了生物原有生存环境,生物多样性受到重大影响。许多动植物数量大大减少。一些珍惜品种濒临灭绝,如:东北虎、狼、梅花鹿、紫貂、猓狍、白鹤、黑鹤、丹顶鹤等已罕见踪影。红松、紫椴、黄菠萝等经济价值较大的树种和人参等珍贵资源也大为减少。鱼类水产资源减少的主要因素是过量捕捞和水环境污染及流域生态破坏。

1.3 河道演变,国土流失

黑龙江江岸冲刷强度上游段平均每年3~5 m,严重段平均每年9 m左右,最大可达到每年15 m左右。黑龙江上中游黑河至嘉荫,江岸冲刷一般每年5~8 m,严重冲刷地段平均10~12 m,最大可达到20 m。黑龙江中下游兴东至松花江口年平均坍塌5~12 m,最大平均10~24 m。

2 加强流域生态环境的法制建设

2.1 加强流域环境管理立法

保证黑龙江流域的可持续发展首要的是加强环境立法,作到有法可依。环境保护是可持续发展战略的重要组成部分,因此环境保护法制在实现持续发展进程中具有举足轻重的地位。我国实行的“预防为主,防治结合”、“谁污染谁治理”和“强化环境管理”的三大政策,坚持“以人为本,实事求是、从实际出发、立足于全面统筹兼顾可持续发展”的原则,同时遵循环境保护优先原则^[6]。

立法的基本精神:一是强调黑龙江流域水资源统一管理。规定黑龙江的水资源由一个专门的部门主管,协调多个分管部门;主管部门负责规划,分管部门负责具体的开发利用项目,要明确水利部门和环保部门以及其他部门的职责及工作分工。水利部门应该对水资源的质和量进行统一管理,环保部门依据多部门提出的排污口处的限制排污总量意见,对该流域范围类的污染源进行管理。但部门之间都应遵守法律、法规的同时加强协作,部门规划应符合国家的总体规划的要求以及多部门联合做出的规划要求。在法律条文上应明确规定出谁污染谁治理的原则,尽管赔偿程序常让人感觉是惩罚,但它并不能

作为一种手段对污染者起到制止作用^[9],应该把经济刺激和法律手段结合起来。

加强制度建设是各国开展水资源管理活动的前提。制度化是当前国际水资源管理活动的趋势之一,也是水资源管理活动健康发展的基本保障条件^[1]。要使黑龙江流域保持可持续发展,中俄两国就必须严格遵守国际环境条约。为了更好地实施国际环境条约,必须加强国际环境合作,增强国际环境管理能力、监测的中心作用和信息的流通^[5]。重视国际刑法对环境的保护,是加强环境法实施的一个重要领域。1982年的《内罗毕宣言》指出,“许多环境问题是跨越国界的,在适当的情况下应为了大家的利益,通过各国间的协商和协调一致的国际行动来加以解决。”中、俄、蒙三国应尽快共同制定明确可行的、针对性强的关于界河黑龙江流域可持续发展环境条约。

应将政府的生态环境保护职责写入宪法,明确为各级政府的职责,以国家根本大法的形式,使其真正引起各级政府和全社会的重视和落实。遵循法制统一,建立健全环境管理制度,应进一步确定有关主体的权力、义务和违法责任。而我国现行《环境保护法》第6条首先强调的是环境义务而非环境权利;对于环境权利,也仅限于检举权和不明确的控告权。作为中国第三大河流的黑龙江并没有被纳入国家“十一五”水资源综合规划中,虽然黑龙江省共出台环保方面的地方法规2件、政府规章1件、地方规划与标准多件,但是缺少针对黑龙江流域的专门法规。我省应在遵循国家立法、法规的前提下,制定适合于全省的具体的针对性强的地方性配套法规并编制出黑龙江流域的水资源综合规划。

2.2 加大执法力度

环境保护的关键在于环境管理,在环境管理的诸多手段中,环境行政执法以强大的行政权力为后盾,是环境管理过程中最为有效的手段。应充分认识到环境资源的自然属性基础上,加强流域性环境执法机构的设置,提高执法效率。对环境问题实行全面、集中、统一的执法是促进环境执法的有效手段和方式。我国现行的环境执法体制,是综合管理与统一监督相结合的模式。鉴于环境执法工作具有区域性、地方性的特点,黑龙江流域应相应地建立地方分级管理体制,建立完善的领导干部环境保护实绩考核制度,实行环境责任追究制。

根据现行的《环境保护法》有关规定,环境保护行政主管部门对环境保护工作实施统一监督管理,各相关部门依照有关法律规定对环境污染防治和资源保护实施监督管理。但在环境执法实践中,对此并

没有具体、可操作性强的实施细则,执法部门所能采取的处罚措施与手段较少、对排污者构不成威慑。环境执法不能靠环保部门单打独斗,不能靠行政手段“包治百病”,应探索各部门联合执法、公众积极参与、多种手段共同发挥作用的执法机制。增强环境执法的严肃性、高效性、实效性和广度性。应进一步完善环境执法中的经济机制,建立经济奖惩机制,重视运用经济手段。

《水法》通过强化节约用水,提高用水效率,减少污水排放,加强城市污水集中处理,鼓励使用再生水,提高污水再生利用率,维护水体自然净化能力等综合措施保护水资源。它加强了在水资源综合利用中对生态环境的保护,改变了过去水污染防治与水资源综合利用相脱节的状况。以水资源的承载能力为基础,按照污染物浓度控制与总量控制相结合的原则,控制江河水质污染。加大黑龙江的干流和支流沿岸城镇污水的净化,加强流域内城镇生活污水、工业废水和垃圾的集中处理,加快城市污水处理厂的建设力度。到2010年,把主要城市污水处理率应不低于70%,其他城市污水处理率应不低于60%^[1]。这项指标严格规定在法律条文上。并同各级地方政府政绩挂钩,实行一票否决制。

2.3 加强流域的环境监督管理

我们现在已制定了不少有关环境的保护法规,但由于国家缺乏相应的、行之有效的执法监督体系与措施,往往使环境保护法规在地方行政的干扰下得不到切实的贯彻。所以,必须加强流域的环境监督管理。

加强环境监督管理体制建设,扩大环境保护行政主管部门的职权,建立一个真正的环境保护的统一管理和综合管理部门。现行的环境保护行政主管部门名义上是一个统管部门,而实际上重点是对污染防治进行监督管理,对于资源的管理则由资源管理部门负责。因而在实行可持续发展战略的今天,应扩大环境保护行政主管部门监督管理的职权范围,使其既对污染防治进行监督管理,又对资源的保护行使监督管理权,真正成为一个综合性的统一监督管理部门。使资源管理部门隶属于国家环境保护行政主管部门管理。

环境保护行政主管部门只在中央一级设立,根据其履行职责的需要设立分支机构,作为国家环境保护行政主管部门的派出机构。分支机构根据国家环境保护行政主管部门的授权,负责本辖区的环境监督管理。分支机构的设立不按行政区划层层设立,而是根据需要按流域、区域设置。国家虽在重要江河

设立了水源保护机构,但由于黑龙江特殊的地理位置原因,其水源地区缺少相应的保护机构。建立完善以黑龙江流域为单元的水资源保护管理体制,实现中央、流域、区域三级管理。完善落实双重领导体制,充分发挥现有流域水资源保护机构作用,且赋予它们必要的管理与监督职权,在流域内行使水资源保护监督管理职能。

创新环境监督管理模式,全过程控制水环境污染。强化环境影响评价,严格执行环境准入制度。一是积极推动规划环评,将环境因素更为系统地纳入宏观战略决策,以解决经济发展与环境保护的矛盾,使产业发展、生产力布局与区域资源禀赋、环境容量和生态功能相一致,促进发展方式的转变和实现循环经济。实行建设项目环境保护管理自上而下的监督检查责任制、环境影响评价终身负责制,切实加大源头控制力度。对河流没有环境容量、严重缺水和地下水超采的地区,不得新上增加排污总量、影响水环境质量和耗水量高的项目。二是严格建设项目环境影响评价,依法限制新建能耗物耗大、污染严重的项目。按照水环境容量和水资源保证能力,对污染源排污量进行分配核定和动态管理,严格控制排污总量。建立严格的强制淘汰制度。配合发展改革部门公布技术落后、污染严重的生产工艺和设备淘汰名录,对规模不经济、污染严重的造纸、制革、电镀、印染、化工、采金、炼焦、建材、火电等企业和落后生产力、设备和产品实行强制淘汰,促进产业结构优化。

加强队伍建设,提高执法水平,树立环境监察队伍的良好形象。环境监察机构标准化建设基本完成,按照成熟一个验收一个的原则,验收一批达到一级标准的监察大队;加强环境监察人员的业务培训。

为适应可持续发展的需要,我国《水法》注重资源、环境与发展相互协调,特别注意加强水资源开发利用中对环境与生态系统的保护。而强调水资源的统一管理和监督,将水资源保护放在突出位置,是实现水资源可持续利用的体制保证和根本措施。但是我国2002年《水法》对流域水资源的管理仍然比较分散。我国虽然设有七大流域的管理机构,但这些流域管理机构没有独立的管理职责,缺乏统一调度和管理流域水资源的功能,没有能力协调流域内部各个行政区之间的水资源管理工作,因而水资源实际上无法真正实现流域统一管理。同时,我国目前已经制定的多部环境与资源保护法律,难以综合调整生态环境的缺陷愈发凸现,亟须一部高位阶的水资源保护的基本法以一个综合性的整体理念和基本思想将它们统合起来,以达成立法总目标的一致。环境

保护重点应着力于该法的生态化和确立各级政府的生态环境与资源保护的责任上,为单项生态环境与资源保护法律的立法及其有效施行奠定基础。尽管我国颁布的许多环保法律、法规中都明确规定环保部门为统一的监督管理部门,但在哪些方面监管、如何监管以及监管的方式和手段等都没有明确界定。明确赋予环保部门实行统一监管的法律或行政手段,或者提高环保部门的行政级别。

2.4 加重处罚力度和加强对环境犯罪的刑事制裁

当代环境法发展的重要实践之一是诉讼实践,发展环境诉讼是实施环境法的一个重要方面。加强环境法的实施的一个重要方面,是加强刑法对环境的保护和加强对环境犯罪的打击。增加有关环境刑事责任的条款,如对因故意或过失而犯罪者可以判处罚款和一定年限的有期徒刑。在美国,为了打击环境犯罪,环境法律大都有环境犯罪的规定,并且详细规定引起刑事责任的环境犯罪形式,以及相应的刑事制裁。以强化环境监督管理为中心,努力提高环境法的实施能力和执法效率^[6]。

在可持续发展时期,中国环境法发展体现着一个重要的特点是以强化环境监督管理为中心,加强环境执法和环境立法的有效实施,提高环境法的实施能力和执法效率。当前行政处罚中存在主要问题有:认定行政处罚主体错误,不能正确引用法律法规条款等,而且环保执法强制力不够。环境监察队伍的执法能力与所承担的执法职能、执法人员素质与环境执法的要求相比还有差距、工作任务相比还存在很大的差距。

2.5 加强宣传教育

强调环境法治和公众参与环境问题是一个全球问题、全民问题,实行包括环境正义、民主、公平和公众参与在内的环境法治,是环境法所追求的目标和价值标准^[3]。保护环境,应从每一个人做起,先要树立与提高环境意识,建立并强化生态观念,进而确定可持续发展的思想,并进一步在这些意识,观念思想指导下用各种的实际行动来保护我们的环境。环境意识是实现保护我们依存的环境与实现可持续发展战略的最基本条件。通过宣传教育活动,使人民树立黑龙江流域的生态安全事关国家全局的观念和提高公众对生态环境的认识,强化公众的水资源保护意识和资源忧患意识,加强公众参与意识,才能有效保护和管理环境。

国外依靠公众加强环境法的实施主要是抓两头:一是抓源头,通过保障公众的知情权促进环境法的实施;二是抓末端,通过公民诉讼促进环境法的实施,这是值得我们借鉴的。应尽快将保护公民生态环境权益的规定在立法中具体化和程序化,以确保公民生态环境权益的实现^[8]。通过权利的设定,充分调动公众的环保积极性。目前,公民的生态环境权益至少包括:生态环境知情权、生态环境决策参与权和生态环境救济权。当然,公民在享受生态环境权益的同时,也有保护生态环境和资源的义务。要通过环保法制宣传、教育、实施公众参与机制等手段。

没有公众的参与,保护环境是空口号,没有全民良好的环境意识,保护建设良好环境是不可能的。

3 结 语

法治在促进和保障一定地区的经济和社会发展中具有不可替代的作用。黑龙江流域开发涉及面广,影响力久远,关系到中俄两国的发展。所以在黑龙江流域可持续发展的过程中,一定要加强黑龙江流域环境管理的法制建设并将其纳入法治轨道。

因此,在社会主义市场经济条件下,采取有效措施实施环境管理,建立完善环境管理体系,做到“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”,是保证黑龙江流域可持续发展的有力手段。

参考文献:

- [1] 张平. 国外水资源管理实践及对我国的借鉴[J]. 人民黄河, 2005, 27(6): 33-34.
- [2] 邓藩立. 内河防治船舶油类污染监督管理[J]. 珠江水运, 2004, 39(12): 34-35.
- [3] 国务院. 中国 21 世纪议程[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 1994. 177-178.
- [4] 唐剑虎, 叶文虎. 环境承载力的本质及其定量化初步研究[J]. 中国环境科学, 1998, 18(3): 227-230.
- [5] Edith Brown Weiss. New Direction Sin International Environmental Law [M]. United Nations Congress on Public International Law, New York, 1995.
- [6] 王清军, 蔡守秋. 论水资源法律体系及完善[J]. 河北法学, 2005, 23(6): 50-53.
- [7] 蔡守秋. 欧盟环境法的特点及启示[J]. 福建政法干部学院学报, 2001, 9(3): 1-8.
- [8] 葛少芸, 马占元. 西部地区生态环境法制建设亟待加强[J]. 人大研究, 2005, 163(7): 32-34.
- [9] 亚历山大·基斯. 国际环境法[M]. 北京: 法律出版社, 2000. 391-392.