

我国生态环境与资源现状及相关法律制度存在的问题及根源

何 叶

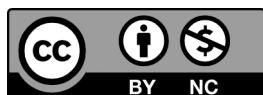
三峡大学水利与环境学院，宜昌

摘 要 | 概述了我国生态环境与资源现状；指出了相关法律制度存在的问题及根源；提出了完善我国现行生态环境、资源法律制度的对策。

关键词 | 生态环境；资源；法律制度

Copyright © 2021 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



我国环境保护自 1973 年创立环境保护标准 30 多年来的发展，逐步形成了以环境质量标准、污染物排放（控制）标准、环境监测规范等，涵盖了水、气、土壤、声与振动、固体废物与化学品、生态、与辐射等环境要素，在环保工作中取得了一些成绩，但现实环境产生的问题要远远超过解决环境问题的速度，环境问题与当前中国高速发展的经济极不相称。有些问题已经不是极个别的小流域污染，而是面临整体生态系统严重破坏的严峻形势。如何达到生态文明建设发展目标，又确保经济发展，这是一个任重道远而又不容回避的问题，这其中的关键就是完善环境法制体系。

作者简介：何叶，三峡大学水利与环境学院，硕士。

文章引用：何叶. 我国生态环境与资源现状及相关法律制度存在的问题及根源[J]. 环境与资源, 2021, 3(3): 83-88.

<https://doi.org/10.35534/er.0303009c>

1 我国生态环境现状

1.1 海洋环境现状

目前,海洋环境总的来看虽然基本上还是处于良好状态,但在某些沿岸的海湾、河口及局部海域环境污染比较严重如渤海湾等;大量海洋生物减少或死亡,海洋水产资源质量受到影响;部分滩涂荒废,滨海环境遭到损害。海洋环境的污染因素主要有以下几个方面:陆源污染物、船舶排放的污染物、海洋石油勘探开发的污染、人工乱倒垃圾污染。

1.2 土壤污染现状

随着农药的广泛使用和城市污染的日益严重,土壤重金属污染程度也越来越严重,并且污染面积越来越大。在全国污灌区中,据我国农业部调查,我国被重金属污染的粮食每年多达1200万t,因此而减产粮食1000多万t,合计经济损失达200多亿元。

1.3 大气污染现状

虽然我国大气污染防治工作取得了很大的成效,但由于各种原因,我国大气环境面临的形势仍然非常严峻。

1.4 放射性污染现状

随着核技术在各领域的广泛应用,越来越多的放射性污染物进入人类的生活中如土壤、大气、水等,这些放射污染物不仅能直接危害人体,而且还可以间接通过食物链的传递方式最终侵入人体,损伤人体健康组织细胞,引起肿瘤等多种疾病。2011年3月11日,日本发生里氏9.0级地震,造成日本福岛县第一、第二核电站泄漏。福岛县政府在福岛第一核电站方圆3km范围内有22人受到放射性物质污染,福岛第一、第二核电站附近约21万名居民紧急避难。目前从福岛核电站释放出来的放射性蒸汽和放射性物质已蔓延至整个区域,并随着盛行风横跨太平洋,蔓延至欧美和亚洲大陆。同时日本核电站排泄的大量高辐射污染废水对海洋造成的污染情况难以预测,日本核辐射危害对全球的影

响更是难以估量。

1.5 外来有害生物入侵现状

据有关资料显示,目前我国已知有多达380种入侵植物、40种入侵动物、23种入侵微生物。其中至少有外来植物58种、外来动物约40种、外来微生物11种对我国农、林、牧、渔业造成了严重危害。我国生态环境总体上日益恶化,破坏速度远远超越治理速度,其主要表现为:沙漠化发展迅速、水土严重流失、森林资源锐减、生物物种灭绝加速、水体大气污染严重。

2 我国资源现状

我国自然资源及其利用的基本特征是资源总量丰富但人均少,资源利用率低且浪费严重。据国家统计局2009年第1季度统计,我国以占世界不足9%的铁矿石、4%的森林、9%的耕地、1.8%的石油、6%的水资源、0.7%的天然气、不足5%的铜矿和不足2%的铝土矿,养活着占全球1/5还多的人口;我国大多数矿产资源人均占有量还达不到世界平均水平的50%,我国的煤、油、天然气人均资源占有率只能相当于全球人均水平的55%、11%和4%。我国人口众多的优势相对造成人均资源不足。由于多年来我国采用大量消耗资源为代价追求较高的经济增长速度的粗放型发展模式,在改变贫穷落后面貌的同时,也在大幅度消耗自然资源,非再生资源因此呈绝对减少趋势,可再生资源呈现衰弱态势。虽然经济全球化、多元化为我国进口矿产资源提供了方便通道,但敌对势力和扼制中国发展的势力依然强大,跨国公司的兼并重组进一步加强对全球矿产资源的垄断,使我国的资源保障状况面临严重的威胁和挑战。³我国现行生态环境、资源相关法律制度存在的问题及根源自20世纪70年代以来,我国已形成了比较完整的多级别、多种类、多形式、使用范围不同的法律法规组成的环境法律体系,如《宪法》《环境保护法》《森林法》《环境行政处罚法》《征收排污费暂行办法》《资源费暂行条例》《刑事诉讼法》等,这些法律法规是我国环境资源保护法律体系的重要组成部分,对保护和改善本地区环境起到了很好的促进作用,但是我国的现行生态环境资源法律制度并不与当前社会的迅速变化、经济的快速增长形势相适应,主要根源和问题存在于以下方面:

3.1 职能管理机构缺位及责任不明确

3.1.1 部门分工缺乏合作

我国环境保护和资源管理部门因为受自身性质和地位限制,不具备独立的部际协调能力,实际工作中造成很多事项不能统一协调和部署。如我国对“电子垃圾”的管理实行的是分级管理与分部门管理相结合,管理的部门有发改委、科技部、财政部、公安部、信息产业部、商务部海关总署、工商总局、环保总局等多个部门,然而管理职能的交叉或重叠致使我国对“电子垃圾”的进口、回收利用处于无人管理的真空地带。此外,主管部门角色错位,既当“裁判者”,又当“运动员”,以致监管不力不公,甚至以行政手段干预环境执法。当前这种管理体现的突出问题就是资源环境管理体制不统一、部门间不协调,部门间存在职能交叉、多头管理、政企不分等问题。

3.1.2 各部门制度不协调

我国现有环境法的基本制度间缺乏统一性,各项制度适用范围边沿模糊、内容规定针对性不强,法律的可操作性比较低,丧失了法律应有的评价功能,环境保护制度的作用和效力被大大削弱。在追究破坏林业自然资源者的民事责任,依据《森林法》规定的破坏自然资源的侵权行为责任时,实行的是过失责任原则,但大多数环境责任却是无过错责任。我国刑法对于新形势下的突发的许多严重的环境破坏行没有具体的法律条款,生态补偿制度不健全,补偿主体、补偿对象以及补偿形式等方面都缺乏明确规定。

3.1.3 主管部门监管缺位

对环境违法问题不作为目前我国进行环境资源管理的主体权限分在很多部门,在现实中这些权限又存在交叉重叠,形成谁都管谁又都不管的局面,最终导致对环境违法问题的不作为。部门管理效能缺乏第三者监督必然导致效能低下。

3.1.4 政府环境责任不健全

我国环境法治建设中产生政府环境责任问题的根本原因是环境责任法律本身存在的缺陷或问题,其主要表现为:一是政府未能正确处理经济责任与环境责任的关系,忽视环境责任在政府责任中的地位和政府环境保护工作的重要性。二是在环境保护责任上中央政府环境责任与地方政府环境责任的关系不协调,未能充分发挥地方政府在环境保护方面的自觉性、积极性和创造性,形成地方

政府与中央政府步调不一致。三是未能正确处理政府第一性环境责任与政府环境法律责任的关系,形成重政府权力制度、轻政府问责制度。

3.2 生态环境资源行政管理的局限性

《环境保护法》中将我国环境监督管理体制做了3个层次的规定,包括国家环境保护行政主管部门的职责、地方人民政府的职责、地方环保部门的职责以及政府相关部门的职责。随着我国市场经济体制改革的不断发展,现行环境管理体制中的问题和不足日益显现,在一定程度上已影响了环境监督管理工作的功能和效率,存在的主要问题是:

3.2.1 地方管理与上级管理关系不明确

地方环保部门的不独立性,造成统一监督管理难以实施。地方各级环保部门受国家环保总局与地方政府的双重领导,而由于其人、财、物管理权在地方政府,形成地方环保部门的工作往往受制于地方政府。而环保部门和地方政府部门所追求的行政目的差异造成地方部门职能向政府妥协。环保部门以防止环境污染和破坏为主要目标,地方政府以GDP和经济发展为主要目的。实践中地方政府为保住GDP,首先就是要保护企业发展,企业往往以利润为第一目标,造成以牺牲环境代价换来地方经济发展。

3.2.2 权力交叉分管部门间关系不明确

虽然具有环境保护职能的机构多如国际环保条约谈判由外交部负责,环保产业结构调整等政策制定和气候变化工作由发改委负责,水利部负责水资源保护,森林养护、生态保护则由林业局分管,海洋环境保护则由海洋局分管,气象变化、空气质量监测则由气象局负责,农村水、土壤环境保护则由农业部负责,这种各自为政的状况不仅造成人员和资金分散,而且导致环保结果的考核机制不能统一,最终导致环境保护这一系统性很强的领域被割裂。

3.2.3 监督管理体系不完整

监督管理体系不完整,缺乏社会参与我国《环境保护法》规定的环境监督体制中是以政府为主导的,对公民、媒体及社会组织等社会力量参与环境监督管理的规定非常有限,没有形成一种全社会参与的监督和制约机制。比如环保部门对一些可能涉及重大生态影响项目的环境影响评价报告都以保密为由不对外公开。

3.2.4 环境职能部门的非区域化合作管理存在弊端

由于生态环境具有系统性、完整性、连续性等特征,对环境行政管理必然需要实行系统型管理、决策、跨行政区域性连续管理等。我国生态环境被行政区划分割,由不同的主体行使管理决策权,加上地方利益、部门利益的不同,缺乏对地方利益、部门利益的平衡和限制,最终导致环境破坏严重。环境行政管理体制设置只重视行政区域化管理而忽视生态整体管理的弊端显露无遗。

参考文献

- [1] 曹明德. 生态法原理 [M]. 北京: 人民出版社, 2002.
- [2] 王树义. 可持续发展与中国环境法治——生态安全机器立法问题研究 [M]. 北京: 科学出版社, 2007.
- [3] 吕忠梅. 环境法新视野 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2000.

Current Situation of Ecological Environment and Resources in China and Existing Problems and Root Causes of Relevant Legal System

He Ye

*College of Water Conservancy and Environment, China Three Gorges University,
Yichang*

Abstract: The status quo of ecological environment and resources in China was summarized. The existing problems and root causes of relevant legal systems are pointed out. The countermeasures for perfecting the current legal system of ecological environment and resources in China are put forward.

Key words: Ecological environment; Resources; The legal system