

试论郊区生态环境保护与建设法律制度的完善

饶世权

(西南交通大学,四川成都 610031)

摘要:郊区被纳入到城市区域经济圈中,但郊区生态环境比城市和偏远的农村更加恶化,原因就是郊区的法律性质是农村,而中国环境资源法律制度实质上存在城市与农村的二元结构,因此,要保护和建设郊区生态环境,长期而言,必须消灭城市与农村利益的相互封闭、对立,从而消除环境资源法律制度存在的二元结构。当前则应当以城市区域经济圈作为城市的边界,在城市区域经济圈实现市区与郊区法律性质和适用法律一致。还要加强城市环境功能区划,建立公益诉讼制度等。

关键词:城市区域经济圈;郊区;城市;二元结构;环境功能分区规划

郊区是地理位置毗邻城市市区的区域,它被纳入到城市经济系统中,参与城市经济的分工与合作,能享受到城市中心的信息、资源、金融等服务所产生的交易便捷、交易机会,又能享受到低于城市经济成本的低成本,是城市区域经济圈的重要组成部分。但郊区生态环境却日益恶化,其原因有经济的,更有法律的。本文拟从法律视角探讨郊区生态环境建设与保护。

1 郊区的生态环境现状

郊区在地理位置、区域经济中处于特殊的地位,决定了其生态环境不同于城市,也不同于城市区域经济圈外的农村。在经济利益驱动和法律制度不足背景下,它成为城市经济发展产生的环境负面效应的直接承载者,其生态环境问题呈现下列特点:

第一,郊区是城市高污染产业集中场。由于城市区域经济发展分工中,城市占据着绝对的主导地位,有充分的话语权和决定权,基于自身利益,城市严格控制污染性产业在城市中生存,甚至原来存在于城市中的污染性产业,也被要求搬迁。于是一些对环境破坏力强、污染严重的产业被逐出城市,而集中到了郊区,形成了大量的如制革、化工、电子、食品加工,甚至造纸、钢铁等产业。这些产业布局时没有经过规划,没有严格遵守三同时原则,没有或以非法

方式取得环境评价,其在郊区常常采取粗放式生产,烟尘、污水、废气等直接排放,严重地破坏了郊区的生态环境。

第二,郊区是城市垃圾、污水倾倒场和处理场。城市在经济发展中处于中心地位,而且人口密度大,产生大量的生活、生产垃圾,污水等废弃物。仅仅是城市生活垃圾,就有资料显示,中国城市人均年产垃圾达440千克,2000年生活垃圾总量达1.5亿吨,而且每年还以8%至10%的速度增长。少数城市如北京,垃圾增长率达15%~20%。目前中国历年垃圾存量已高达60亿吨。这些城市垃圾大多流向郊区,通过填埋、露天堆放等方式消纳,严重地破坏、污染了郊区生态环境,“全国600个城市中,已有200个城市陷入垃圾包围之中”。城市污水在城市中通过特殊管道输送到农村后,就被直接排入到河流等水域,甚至田地中。

第三,在郊区,以破坏生态为代价的郊区产业城市化、以原生态系统毁坏为代价的郊区景观人造化普遍存在。郊区居住的人口主要是农村户籍。但是,经济上这些人所从事产业与城市经济紧密相联,成为城市经济分工中的一分子,其产业有相当高的城市化特点,即使从事农业,也多是为城市日常生活提供蔬菜、水果、水产品等生活必需品。这里还有大量的非农业产业,如加工业、修理业、农家乐等产业,实质是商业产业,甚至有大量的工业产业。因此,郊区产业出现高度城市化。与此同时,郊区生活景观日益人造化,包括房屋、道路、其他景观等都改变原生态系统,出现郊区建设城市化。而这种城市化是以破坏原生态为代价,因为在城市中通过城市规划

收稿日期:2007-01-08

作者简介:饶世权(1969-),四川仁寿人,副教授,主要从事经济法、环境资源法学方面的研究。E-mail:rsq858@163.com

尽量保护生态环境,或者通过城市绿化、环境再造等方式修复被破坏的生态环境,或建立新的生态系统。而郊区却缺乏类似的保护与建设。

2 郊区生态环境问题产生的法律原因

郊区位于城市区域经济圈中,既能享受到城市的信息、交易机会、金融等各项便捷的服务,又能够享受到郊区经济活动的低成本。其原因主要是郊区的法律性质是农村,与城市区域经济圈中的法律城市相对应,而中国环境资源法律制度呈现城市与农村二元化,并以保护城市为重心,即法律制度一部份仅能适用于农村,一部份仅能适用于城市。具体体现在土地制度、污染防治制度、绿化制度等方面:

第一,土地制度的二元结构。从地理学来说,城市就是一定的地域,必然与土地附着在一起,城市经济发展必须要有土地。中国法律规定城市土地属于国有,而农村包括郊区土地属于农村集体所有。在建设用地上,《土地管理法》第43条规定:“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地;但是,兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的,或者乡(镇)村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地除外。”在城市建设,只能使用国有土地,严格采取拍卖、招标、挂牌出让的方式,并且在国有土地上建设,也有非常严格的条件和程序。而在农村取得土地使用权和建设一般采取审批方式,也不需要严格的程序。相对城市而言,郊区取得土地使用权和建设建筑物更加容易,成本也更低。因此,实践中郊区大量的非乡镇企业性质的经济实体,正是通过下列方式在郊区取得土地使用权、进行建设,并以此组织生产、经营:(1)与郊区集体经济组织联营、入股,这是《土地管理法》第60条规定的方式;(2)名为联营、入股,实为租赁,即以联营、入股名义取得土地使用权,由该经济实体单方面建设、经营,郊区集体经济组织仅收取固定的“利润”,实为租金。这是滥用《土地管理法》第60条之规定;(3)直接租赁,即郊区集体经济组织以兴办企业或农民以建设住宅为由,申请并取得土地使用权后,建设相应的工厂或住宅,然后将工厂或住宅出租给该经济实体使用。这是滥用《土地管理法》第43条之规定。

第二,环境污染防治制度的二元结构。中国环

境污染防治法律制度,仍然体现了城市与农村二元结构,以城市为中心。如1996年修订的《水污染防治法》重点加强了对城市污水的处理和对饮用水源的保护。有关环境噪声标准几乎都是为城市制定的。

第三,绿化制度的二元结构。绿化是通过人的有意识的行为,促使受到破坏的自然环境得以恢复,或对自然环境进行改造的行为,主要是通过种植树木、花草等。中国关于绿化的法律法规基本只是针对城市的,如《城市规划法》有相关规定,1992年国务院颁布的《城市绿化条例》,适用于在城市规划区内种植和养护树木花草等城市绿化的规划、建设、保护和管理。2001年国务院下发了《关于加强城市绿化建设的通知》,建设部2006年1月6日《关于开展创建国家园林县城活动的通知》等等。而关于农村绿化的规章主要有《关于进一步推进荒山荒地造林绿化工作的通知》、国务院《关于进一步加强造林绿化工作的通知》等。显然没有普遍意义上的农村绿化法律法规。

第四,产业政策。产业政策是一国或一地区产业发展的基本方针。在城市区域经济圈,城市对产业政策有充分的话语权和决定权,作为农村的郊区基本没有话语权,更没有决定权。城市利用自己的主导权,将不利于城市的产业布局到郊区,甚至将原来在城市的产业也排挤到郊区。

第五,环境行政执法的二元结构。中国法律制度中环境行政体制与执法模式并没有城市与农村的区别,但在实际执法中却有不同的模式。城市中执法部门除环境行政部门外,还有卫生部门、市政管理部门、交通部门等,并且环境行政执法的重点在城市,如《水污染防治法》规定的城市污水集中处理制度,《大气污染防治法》规定的划定大气污染防治重点城市制度,《固体废物污染环境防治法》确定的重点控制原则,《噪声污染防治法》的重点监控区域制度等都适用于城市。城市的监控机制也是长效性、主动、全过程的管理制度,即“从产生到最终处置”的全过程或“从摇篮(产生)到坟墓(处置)”的全过程。而农村的环境行政执法基本仅由环境行政部门实施,并且没有日常性的监控制度和措施,基本采取“末端治理”模式,即发生了环境污染事件后,环境行政部门才会对有关事件进行处罚。由于城市人口相对集中,城市公众的环境保护意识较强,公众对环

境的高度关注作为巨大的外在推动力,促使行政部门必须加强执法;而农村人口相对较分散,公众对环境的关注度相对较弱,尤其是在经济发展与环境保护之间,农村公众更愿意选择前者。行政部门执法的外在推力较弱,因此,环境执法力度较弱。

3 郊区生态环境建设与保护法律制度的完善

要加强对郊区生态环境的建设与保护,就必须完善相关法律制度。从长远而言,中国郊区生态环境严重恶化是因为历史上形成的城市与农村利益的二元结构。1958年1月颁布的《中华人民共和国户口管理条例》,将中国公民划分为“农业人口”和“非农业人口”。市民利益与农民利益形成封闭体系,彼此不能逾越。体现在环境资源法律制度上,就是环境资源法律制度的二元化。而城市化作为经济行为,打破了两个封闭的利益结构体系,主要表现为城市经济以其自发的张力将其力量扩张到郊区,并将郊区纳入到城市区域经济圈中,实现了经济的一体化,但郊区在法律上是农村,城市市民与郊区农民之间利益仍然相互封闭,并处于对立状态。因此,建设和保护郊区生态环境,就必须打破城市市民与郊区农村的利益封闭和对立,实现利益的同化,比如郊区农民享受与城市市民同等社会保障、医疗服务、就业机会、公共服务等,而市民也可以享受到农民的一些权利,如土地承包经营权,取得宅基地权等。只有实现了市民与农民利益的同一化,才能消除环境资源法律制度实质存在的二元化。这需要长时间的经济、社会发展才能实现。

但当前郊区的生态环境建设与保护不能因此就裹足不前,而应当在环境资源法律制度二元化的基础上,采取积极措施,通过完善下列法律制度,努力促进当前郊区生态环境建设与保护,这是目前应当做到的:

第一,以城市经济圈作为城市界限。《城市规划法》规定城市规划应当立足城市经济发展,在城市规划中就应当将城市区域经济圈作为城市规划的标准,将整个城市经济圈都纳入到城市中,形成法律城市与经济城市的统一,城市经济圈即是法律意义上的城市。由于城市规划法规定城市总体规划保持20年,但城市规划法同时也规定了可以随时作出略

调,因此,随着城市化的发展,城市规划也相应地不断扩大,以始终保持法律城市与经济城市的统一。因此,将郊区纳入到城市中,与城市市区适用相同的环境资源法律制度,可以消解城市区域经济圈中的市区与郊区适用不同法律的不和谐。

第二,城市规划中的环境功能分区规划。《城市规划法》、《城市规划编制办法》等有关城市规划的法律法规都规定城市规划应当依据当地的自然环境、资源条件等,注意保护和改善城市生态环境。也规定城市总体规划、市域城镇体系规划、中心城区规划、城市分区规划应当划定禁建区、限建区、适建区和已建区,并制定空间管制措施等。但法律并没有明确这些划区的标准必须是生态环境保护。实践中,城市规划也很少是基于环境功能而分区规划。笔者认为,应当加强城市规划中生态环境因素的权重,并应当建立和实行环境功能分区规划制度,即城市各种规划中,必须将经济与环境建设与保护放在同等重要的位置,不同的区划确立不同的环境功能,基于不同的环境功能而确立不同的产业布局,以实现环境保护。当然,城市规划中环境功能分区规划发挥保护郊区生态环境的效用,是以城市与城市区域经济圈范围一致性作为前提。

第三,建立环境保护的公益诉讼制度。郊区与市区实现法律一体化后,同样存在行政执法能否一体化的问题。由于郊区相对于市区人口较少、公众环境保护的自觉意识较淡,因此,很难形成对环境执法的外在压力,没有外部的压力,环境执法要与市区相同就完全依赖于环境执法部门的自觉性,这实质上是不可能的。因此,可以建立一种环境公益诉讼制度,即任何公众都可以基于生态环境公益而起诉环境污染者或破坏者,以及怠于环境执法的部门,从而形成对环境执法的外在压力。

参考文献

- [1] 谈锋. 安全预警——关注中国面临的紧要问题. 北京: 经济日报出版社, 2005. 264.
- [2] 常纪文, 王宗廷. 环境法学. 北京: 中国方正出版社, 2003. 197.
- [3] 戚莹. 农民工权益的法律保护[EB/OL]. http://www.cel.cn/show.asp?c_id=388&c_upid=9&c_grade=2&a_id=3250.

Improvement of Law System Construction and Eco – environmental Protection in Suburban Areas

Rao Shiquan

(Southwest Jiaotong Universities, Chengdu Sichuan 610032, China)

Abstract: The suburb has been brought into the urban economical circle, but the suburban ecological environment is deteriorating much worse than those in urban and rural areas, because of the rural legal nature of the suburb and the actual dual structure of the law system of environments and resources. In order to protect and improve the ecological environments of the suburban areas, it is absolutely necessary, in a long period of time, to wipe out the closeness and confrontation of the interests between cities and countrysides, thereby get rid of the actually existing dual structure of the legal systems of environments and resources. Currently we should take the urban economical circle as the boundary of cities to realize the conformity of legal nature and application of suburb and urban areas in the city economical circle, strengthen the plan of the environmental functions of cities, and establish the legal systems of public benefit actions, etc.

Key words: regional economic circle; suburb; dual structure; environmental function programme