加强林业、森林与野生动植物资源保护法制建设， 实现人与自然的和谐发展

——2004年中国环境资源法学研讨会（年会）综述

黄锡生， 陈远树， 唐仙丽， 唐绍均

（重庆大学，重庆 400044）

摘要：2004年中国法学会环境资源法研究会年会，于2004年7月22~27日在重庆召开。来自全国立法机构、行政管理部门、法学研究机构和高等院校的近200多名代表，出席了这次研讨会。本次会议的主题为“林业、森林与野生动植物资源保护法制建设研究”，本文对会议研讨和论文中的主要观点进行了综述。

关键词：林业；森林；野生动植物资源；法制；环境资源法研究会；年会

中图分类号：D922.634

文献标识码：B

中国法学会环境资源法研究会2004年年会于2004年7月22~27日在重庆召开，200多名专家、学者参加会议，提交论文300余篇。本次会议的主题为“林业、森林与野生动植物资源保护法制建设研究”。现将会议研讨和论文中的主要观点综述如下：

1 林业、森林法制建设的理论与实践问题

1.1 《中华人民共和国森林法》修改的思路和框架

关于《中华人民共和国森林法》的修改，有学者认为，现行《森林法》为推动我国林业及森林法制建设的健康发展作出了积极贡献。但是，随着市场经济体制的进一步确立，特别是在《中共中央、国务院关于加快林业发展的决定》确立了以生态建设为主的林业发展战略之后，该法已经不能适应新情况的需要，有必要进行修改和完善。

有学者从社会生活实际出发，指出了现行森林法律制度存在着森林资源产权不明晰，市场机制运用不到位，法制体系关系没有理顺，行政管理权责不明，公众参与度不高，立法没有突出地区差异，偏重经济利益而较少考虑生态效益，对破坏森林资源行为刑事、民事和行政处罚规定过轻且过于原则以及与WTO的贸易规则严重脱节等诸多问题。针对这些问题，学者认为，首先应将修改后的《森林法》定位为森林资源法律体系中的核心法律和林业行业的基本法律，进行适度修改；其次应以可持续发展观为指导，在对森林的性质、特点和作用的科学认识的基础上，总结和吸收国内外有关环境资源和林业法制建设的经验，与国际法接轨，并针对我国林业建设实际，强调和突出森林保护和森林生态建设，创新森林分类法，健全森林权属制度，引入林业经营权制度，建立林业基金等相互衔接的可行的制度；最后，修改后的《森林法》应当体现出当代环境资源法的基本理念，更多地采用经济手段、市场机制、公众参与等调整机制，注重森林立法内在体系与其他部门法的相互协调。

鉴于生物基因技术在林业资源的人工培育中已经得到广泛应用，有代表指出，《森林法》修改时应考虑到由此而产生的诸如遗传资源保护、植物新品种保护、生物基因安全等新问题。

1.2 森林资源财产权益的法律保护

1.2.1 森林资源权属、流转和市场管理法律制度

有学者认为，在森林资源保护方面，权属的确定是首要问题，但我国现行法律没有规定由国务院代表国家行使森林资源的所有权，森林法的修改必须在宪法和民法突破的前提下才能有所收获。有学者认为，应当在明确森林权属的基础上构建绿色 GDP 制度体系，以深刻地体现出森林与林业的价值。有代表认为，林权是森林、林木和林地的所有权、使用权、收益权和处分权的集合。林权问题是影响林业发展的关键性问题之一。有学者认为，《森林法实施细则》没有把实践中存在的自留山、责任山、“四荒”中进行林木种植的山林一并归入森林资源的范畴，因此建议修改森林法时将其归入；同时明确界定林地使用权，规定林地使用权的取得方式，严格区别林地使用权和林地承包经营权。有学者指出，林地既是土地资源的一种存在形式，又是森林资源的重要组成部分，是资源利用与环境保护的重要对象，亟需部门法之间的协调配合。有代表指出，我国亟待建立明晰的、多层次的森林资源产权制度。我国现有的森林资源产权制度带有落后的计划经济特征，严重地束缚了林业的发展，建议改革现有的森林资源产权制度，打破部门以各自利益立法的模式，明确林权，合理配置政府权力，尽快建立适合我国林业发展的产权制度和森林资源产权交易市场体系。

1.2.2 国有森林资源的法律保护

有代表认为，目前，我国的国有森林资源主要由作为国有森工企业的 136 个国有林业局和 4200 多个国有林场直接经营和管理。在这种体制下，国有森工企业同时扮演着政府部门和企业的双重角色，集国有森林资源的管理权和经营权于一身。作为国有森林资源的管理者，国有森工企业对森林资源的消长负有管理责任；作为企业，国有森工企业又要接受利润指标的考核，在整体利益与企业利益、长期利益与短期利益发生冲突时，森工企业往往只重视企业利益和短期利益，导致对森林资源的掠夺性开采，使森工企业本身也陷入了越穷越采、越采越穷的恶性循环。源于这种双重角色的对国有森林资源的无偿采伐利用，则更加加剧了森林资源的破坏。因此，加强国有森林资源的法律保护就应当解决国有森林资源所有者缺位的问题，深入进行体制改革，坚决实行政企分开。

1.2.3 非公有制林业发展的法律保障

有代表指出，发展非公有制林业不仅是社会主义市场经济的必然产物，而且是贯彻修改后的宪法的要求，森林分类经营理论是发展非公有制林业的理论基础，林权制度改革是发展非公有制林业的突破口，《森林法》是发展非公有制林业的重要保障。有代表认为，近年来以林地使用权和所有权分离为核心，多种所有制经济成分参与林业建设的非公有制林业在全国各地蓬勃发展，但发展过程中存在着不少亟待解决的问题，建议尽快完善相关法律。有代表认为，产权不清、利益关系不明确等问题，是制约林业发展的重要障碍，林权改革的核心就是在稳定林地所有权的前提下，放活使用权和经营权，保证收益权。同时，林权制度改革要在确权发证资产评估的基础上进行，实行公开招标，采取竞价拍卖、招标承包、租赁经营、股份合作等方式积极鼓励社会力量参与绿化建设，允许跨所有制、跨行业、跨地区造林。

1.3 林业可持续发展和森林资源保护与管理法律制度

1.3.1 森林分类经营的法制完善

有代表认为，国家林业局推行森林分类经营改革，将森林区分为生态公益林和商品林，在此基础上拟逐步实施森林生态效益补偿制度，为妥善处理森林的生态功能与经济功能的关系奠定了制度基础。但是在天然林保护和森林分类经营的实际操作中，必须注意妥善处理以下两个问题：一是补偿必须合理充分。二是生态公益林的禁伐应当合理有度。为此，有代表建议在划分生态公益林时，首先是尽量少划人工林；确因需要而将人工林划为生态公益林的场合，一般应当允许在森林生长量之内的、以更新为前提的采伐；确因特别需要而必须实行严格禁伐的，则应给予造林者以充分的经济补偿，对于个人承包的林地一般应采取由国家回购的方式。

1.3.2 森林资源和林业管理的行政许可制度

有代表认为，对森林资源和林业的管理包括经济性管制（如森林采伐限额与林权证制度）和社会性管制（如森林认证制度、碳排放许可证制度、排污许可证制度）。我国须进一步改革林业行政许可制度，规范许可权及其运作程序。有学者认为，利用森林资源林木采伐行政许可制度有助于解决当前出现的森林资源危机。有代表指出，林业行政许可是林业管理的重要手段，目前我国有包括林木采伐许可证、狩猎证、驯养繁殖许可证等在内的一系列林业行政许可制度，林业行政许可制度应当从许可事项设定、许可程序以及许可监管等方面加以完善，以实现林业管理的规范化、法治化和现代化。

1.3.3 森林采伐限额管理制度

有代表认为，我国目前的森林采伐限额管理存在采伐限额编制依据的准确性受到质疑、超限额采伐现象严重、法制宣传力度不够、凭证采伐意识淡薄、林政管理混乱、伐区审批不严、生态林与商品林未能真正分开、采伐期限过长、择伐与抚育间伐范围过大、林业税费过重以及森林采伐法制监督体系尚未形成等问题。代表提出了改革现行森林采伐限额管理制度的三种观点，即取消采伐限额管理制度，采伐限额管理制度应仅限于国有林区，在实行森林分类经营与建立生态效益补偿机制的基础上坚持并改革森林采伐限额管理制度。

1.4 林业行政执法

有学者认为，我国林业行政执法中存在严重的“权力寻租”现象，其原因包括森林资源的有限性、政府通过行政许可的方式对森林资源的利用进行控制、制度的不完善造成的寻租空间过大、部门利益的争夺以及行政执法人员素质不高等多个方面，《行政许可法》的实施将对森林资源和林业行政管理产生重大影响。有代表认为，我国现行的林业行政执法体制存在执法机构职能交叉以及执法人员执法不到位、执法扰民等问题，建议实行林业综合行政执法，充分发挥内部监督与外部监督的作用以强化林业执法监督。

1.5 森林生态效益补偿制度的建立与完善

有学者认为，建立森林生态效益补偿制度的理论依据在于生态安全的要求，是生存权、发展权与环境权协调发展的需要。有代表认为，我国的森林生态效益补偿制度尚处于建立初期，在实际执行过程中存在着诸如森林生态效益补偿标准难以确定、没有形成全国统一的森林生态效益补偿制度、森林生态效益补偿基金的资金来源不足以及资金管理中存在漏洞等问题。有代表认为，当前对森林生态效益补偿制度的研究尚不够深入，从我国现在的具体情况来看，当务之急是通过立法明确有关制度。有学者认为，森林生态效益补偿标准应当分为经济标准和生态标准，经济标准补偿仅仅是一种成本补偿，应当采用生态标准。有代表指出，目前公益林补偿主体主要是政府，社会多元化的补偿机制尚未建立，补偿的对象则限于国有公益林，补偿经费主要用于营造和管护，尚未实现真正意义上的生态补偿。有学者建议：公益林分为国家性公益林、地方公益林、城市园林、各单位公益林进行不同级别的补偿；通过市场运作，建立生态区域补偿机制；建立生态补偿评估体系；建立资金监管体制，保证专款专用。有学者指出，在森林生态效益补偿的具体操作过程中，补偿金由政府部门进行层层拨付，拨付到村时，补偿金变成了管护费，由村干部统一支配，没有真正补偿给产权人，应当将补偿金直接拨付给权利享有者。

1.6 森林生态系统恢复的法律保障

有代表认为，在实施退耕还林工程过程中存在着诸多亟待法律规制的问题。代表建议，退耕还林的实施须加强普法，落实激励机制，保障农民合法权益，健全配套措施。有代表认为，在实施退耕还林工程过程中须建立一套有效的公众参与制度来加强监督管理。有学者指出，由于同一地区同时分散经营林业和农业，实施退耕还林工程势必引发林地与耕地之间的矛盾，建议在大面积退耕还林地区建立“林户”制度，考虑将退耕还林政策的实施与建立农村社

会保障制度相结合。还有代表提出，应当明确退耕还林合同的法律地位，使之成为行政机关与农民之间进行协商，成为农民充分参与退耕还林工程，保障自身利益的有效途径。

2 野生动植物资源、物种与生物多样性的法律保护

2.1 保护野生动植物资源法律制度的完善

2.1.1 野生动植物保护立法体例

在保护野生动植物资源方面，我国目前已初步建立起以《野生动物保护法》和《野生植物保护条例》为主体的法律法规体系。有代表认为，我国有关野生动植物资源保护的现行法律严重滞后于现实需要，应当尽早进行修订；鉴于野生动物与野生植物保护的密切相关性，野生动植物保护应当合并立法，一体保护。

2.1.2 野生动植物保护法的修改

有学者提出，我国现行《野生动物保护法》立法目的存在着严重的“传统人类中心主义”倾向，在修订时应当确立“以生态价值为基础，兼顾各种价值的统一”的立法理念，遵循公众参与原则、科学原则以及可行性与前瞻性相结合的原则，以“全面保护”野生动物的立法构想取代现行的对野生动物进行“重点保护”的法律制度。

对于理论上与实践上颇为棘手的野生动物致害的生态法律责任及损害赔偿问题，有学者指出，现行《野生动物保护法》规定“因保护国家和地方重点保护野生动物，造成农作物或者其他损失的，由当地政府给予补偿”，但是，如果当地政府财政困难，则受害者很难得到及时、足额补偿，且现行补偿标准仍是按照 1987 年《野生动物保护法》的规定确定的，补偿价与市场价之间存在着很大差距。学者提出了解决方案，即建立一个以国家财政补偿为主、地方财政补偿为辅的有效补偿机制，同时积极争取国际资金援助。此外，有学者指出，野生动物致害后的法律责任极其复杂，如何处理好保护野生动物与保护人民生命财产安全这对矛盾仍是摆在我们面前的一道难题，有关法律制度的完善也有待于研究的深入。

有学者指出，野生动植物的生存、生长环境的保护是野生动植物得到保护的基础，虽然我国现行立法规定了保护野生动植物生存、生长环境的制度，但目前我国对野生动植物保护的相关法律仍停留在低层次追求单一价值和目的阶段，野生动植物生境丧失和破碎十分严重。由于实践中破坏栖息地的行为多为政府行为，现行立法仅规定公民享有检举和控告的权利，没有规定公民可以提起诉讼，破坏野生动植物生境的行为因而难以受到法律追究。

2.2 生物多样性和生物遗传基因资源的法律保护

2.2.1 生物多样性的法律保护

我国加入《生物多样性公约》以来，积极履行公约义务，取得了较大的成效。但在工业化的进程当中，生物多样性仍然遭到了严重破坏。有学者分析了导致生物多样性减少的包括人为原因、制度原因及自然原因在内的主要因素，具体分析了生物多样性保护实践中立法、行政执法及司法中存在的问题，并在此基础上提出了对策，主要包括：提高公众——特别是决策者——对生物多样性的认识，建立和完善自然保护区制度；加紧防治外来生物物种入侵的立法；在保护中持续利用生物资源；协调各部门在综合保护基础上的合理分工与充分合作；加强国际合作与行动。有学者阐述了澜沧江—湄公河次区域生物多样性法律保护的现状及加强保护的必要性，分析了影响该区域生物多样性保护的因素，进而提出了解决问题的对策。

2.2.2 生物遗传资源的法律保护

有代表指出，随着地球上物种资源的不断减少和生物技术迅猛发展对生物遗传资源需求的不断增加，发达国家加紧对生物遗传资源进行控制和掠夺。我国生物遗传资源流失的情况严重，亟需完善相关法律制度，完善各项管理制度，加强对生物遗传资源的保护、利用和惠

益分享。学者认为，我国当前应当根据《生物多样性公约》、《波恩准则》以及《吉隆坡部长宣言》等国际法律文件的规定，建立完善的生物遗传资源法律法规体系，建立和完善生物遗传资源知识产权的专利制度，建立和完善生物遗传资源保护与利用的市场化机制。

2.3 动植物检疫和防治外来生物物种入侵法律问题

动植物检疫与防治外来生物物种入侵密切相关，有学者指出，我国现行《进出境动植物检疫法》规定，一个外来物种要经过合法的途径进入我国，必须经过提出申请、审批、多次隔离检疫、现场检查等多个环节。通过这种严格的检验检疫程序，病原体及有毒有害物质进入我国的可能性就降低到了较小的程度。但是，该法主要针对的是“病虫害”，即动植物的疫病，而不是物种，尽管该法也将“其他有害生物”列入病虫害的范畴，但对生物物种的有害性还是有益性如何判断是该法难以解决的。学者认为，现行进口检疫制度在维护国家生态安全方面的局限性已经显现，《进出境动植物检疫法》应当根据现实需要及时进行修订。

学者普遍认为，外来物种入侵已经对我国造成了重大损害，严重威胁着我国的生态安全，但目前我国尚无一部专门的规范外来物种预防、引进、控制的法律或法规，因此，当务之急是加快立法步伐，制定针对引进外来物种的专门法律，对外来物种风险评估、预警、引进、消除、控制、生态恢复、赔偿责任等作出明确规定。有学者分析了美国、新西兰等国防治生物入侵的法律机制，从中得出了一些对我国相关制度的建立和完善的有益启示。在此基础上，学者提出了对策：坚持预防原则，从源头上防止外来物种入侵；加强合作，控制和治理已入侵物种；加大对科学研究和宣传教育的投入，提高防治外来物种入侵的能力和意识。有学者还指出了我国防治外来物种入侵立法中应当优先构建的几项法律制度，主要包括：风险评价制度；许可证制度；检疫制度；监测制度和早期反应机制；责任追究制度以及公众参与制度。

3 关于区域生态环境保护与特殊环境要素的保护

3.1 自然保护区法制的完善

3.1.1 自然保护区的立法

有学者认为，设立自然保护区的目的应当是保护与开发相结合，当前我国自然保护区多数处于贫困地区，如果仅仅关注对自然保护区的保护，忽视其经济功能的发挥，则与自然保护区所在地区的发展需要相脱节，解决不了当地人民生活贫困问题。但也有代表指出，在自然保护区中人的需求应是次要的，生态保护才是第一位，在保护和利用的价值衡量中应当强调保护价值。有代表分析了我国现行自然保护区法制存在的问题，认为应当以可持续发展理论为指导，完善自然保护区立法。有学者认为，经过实践检验，在《自然保护区条例》的基础上制定《自然保护区法》的条件已经成熟，国务院应当及时提请全国人大常委会制定法律。

3.1.2 自然保护区的管理

代表们普遍关注自然保护区的管理问题，指出了目前我国自然保护区管理中存在的问题并提出了相应的对策建议，主要涉及自然保护区管理机构性质、自然保护区的资金来源、自然保护区管理方式以及自然保护区的分类管理等方面。

关于自然保护区管理机构的性质，有代表提出，目前其事业单位性质不能适应管理需要，应使之成为政府机构；也有代表坚决反对，认为自然保护区管理机构应为事业单位，由法律授予其行政执法权。有代表认为，自然保护区的资金来源应以国家投入为主，国家应加大投入力度，不仅保障国家级保护区，而且应当对确有困难的地方保护区给予扶持；同时应当将自然保护区建设纳入各级政府国民经济发展计划中，在预算中单列保护区建设费用，保证自然保护区的正常运行及发展。有代表主张自然保护区的管理采用保护区共同管理体制模式，即在林业与环境部门的指导下，设置由代表不同利益的群体组成的自然保护区共同管理委员会进行管理；有代表提出应实行社区“共管”，即通过各种法律、经济、政治、文化驱动机制将保护区内及周边地区相关利益主体纳入保护区的保护。但也有代表对此提出了反对意见。关

于自然保护区的分类管理，有代表指出，自然保护区具有明显的区域特点，我国自然保护区形式多样、各有特点，现行《自然保护区条例》没有对自然保护区进行分类是不科学的，应该实行分类管理。

3.2 湿地的法律保护

湿地具有巨大的环境调节功能和重要的生态价值，有代表认为，湿地科学研究是认识湿地的主要途径，也是促进湿地保护和可持续利用的重要保障，应通过基础研究和应用研究，全面、深入、系统地了解我国湿地类型、特征、功能、价值、动态变化等，加强湿地保护研究，为湿地保护立法提供科学基础。

有学者认为，当前我国湿地保护存在着诸多问题，建议在前期科学调查的基础上，加快制定湿地保护及可持续利用的全局性专门法律法规，并与水资源综合管理、环境规划、国土利用规划、生物多样性保护等方面的立法协调一致；鼓励地方立法，建立完整的湿地保护法律体系。有代表主张我国应制定《湿地保护法》，并应与《湿地公约》等国际公约协调。有学者提出，我国湿地保护立法应遵循多层次立法保护原则、可持续利用原则、综合利用原则、经济性原则、许可管制湿地原则及协调性原则等基本原则。有学者指出，当前我国湿地处于多部门管理之下，立法必须明确湿地资源管理部门与职责以及各部门关系的协调。此外，学者指出，在进行湿地生态环境影响评价时，除遵循生态环境影响评价的一般性原则外，还应注意湿地生态系统的特殊性。

3.3 荒漠化防治法律问题

土地荒漠化是当前最严重的生态环境问题之一，有代表指出，土地荒漠化主要是由于滥垦、滥牧、滥采和滥伐造成，国际社会及我国都采取了防治荒漠化的法律措施，但我国相关法律尚不完善，在实施中还存在许多问题。我国要更好地防治荒漠化，必须尽快出台《荒漠化防治法》，完善《土地管理法》等相关法律规定，运用科技手段，强化市场机制作用，对荒漠化土地治理与开发给予资金、权属、税收等优惠政策，将环境成本纳入经济核算体系，将生态建设作为政绩考核指标。有学者认为，近年来沙漠化不断加剧，我国为遏制沙漠扩张趋势，制定了防治沙漠化的专门法律——《防沙治沙法》，但由于这部法律出台较晚，相关法律规定还不完善，严重制约了我国沙漠化防护工作的进程。要更好地防治沙漠化，必须使有关法律规定符合市场经济规则，体现对生态系统的恢复和重建，将有关防沙治沙行政管理体制的规定具体化。有代表提出，我国南方荒漠化问题也相当严重并提出了对策。

3.4 城市林业建设的法律问题

有学者认为，城市森林是指在城市及其周边范围内以乔木为主体，达到一定的规模和覆盖度，能对城市的生态环境产生重要影响，并具有明显的生态价值和人文景观价值等的各种生物和非生物的综合体。其范围应以其能否为城市环境的改善起到主要作用为标准，构建城市及其近郊、远郊以及其他周边地区三位一体的完整的城市森林生态系统。针对我国城市林业建设中存在的问题，学者提出了对策：合理规划、统一布局；保护第一，开发利用第二；建立城市林业建设基金，实行补偿使用制度；科学地经营管理城市林业；加强城市林业的科学研究和人才培养。有学者指出，尽管发展城市林业对于林业和城市发展有积极的促进作用，但在实践中由于制度、管理等方面的原因，我国城市林业建设存在着一些误区，学者在此基础上提出了城市林业建设的思路，包括实施城市林业规划、行政部门协调、公众参与、林网化与水网化结合、加大资金和科研投入以及完备法制等方面。

3.5 森林公园与生态旅游法律问题

有代表认为，国家森林公园是生态保护的重要手段，我国在这方面起步较晚，当前国家森林公园立法、执法和守法方面都存在缺陷，国家森林公园立法中应借鉴外国分区制、综合式的统一管理机构和特许经营制等管理方式，完善我国现行《森林公园管理办法》，在法律中

增加对整体规划的规制内容，同时还应改变现存管理体制，实行管理与经营分离，进而明确法律责任。在对国家森林公园破坏和污染的法律救济程序上，应放宽对原告资格的限制。

有学者指出，我国生态旅游存在的主要法律问题在于立法不完备、缺乏有效的法律运行保障机制以及管理机构重叠、管理机制混乱等方面，生态旅游开发的失控，使一些珍稀的旅游资源过早衰竭，生态旅游赖以生存和发展的基础面临威胁，应尽快将生态旅游开发纳入法制轨道，保障生态旅游业的可持续发展。

4 其他环境资源法学的理论与实践问题

4.1 环境与资源保护法的基本理论问题

4.1.1 环境保护与发展的关系

环境保护与发展的关系问题是环境资源法的一个根本问题，学者普遍认为，两者之间存在着相互依存、相互影响的密切关系，同时也存在着尖锐的矛盾。有学者提出，贫困是环境资源问题的根本原因，要从根本上治理环境问题就必须解决贫困问题。有代表认为，环境保护与发展的矛盾在某种意义上说是不可调和的，发展必定会对环境产生影响，环境问题的较好解决需要一个长期的历史过程。有代表主张限制经济发展，尊重自然规律，坚持科学的发展观。有学者指出，国家以经济建设为中心，但政府不能以经济建设为中心，而应以提供公共物品为中心，应将环境保护与政府官员的政绩考核结合起来。

4.1.2 环境公平

有代表指出，环境问题的实质是环境不公平问题，是强势群体对弱势群体环境利益的侵犯。代际公平问题经常被提到，当代人之间的公平却被忽视，应当让环境破坏者承担更大的赔偿责任。在实现环境公平的手段和途径方面，与会代表从不同角度发表了意见。有代表认为，环境公平要求利益与责任被公民合理地分享和分担，环境公平的核心是要求强势群体承担更大的环境责任，应当通过立法等多种手段向强势群体施加压力，以保护弱势群体的环境权益。有代表认为，不管弱势群体还是强势群体，对于环境造成了污染都要公平地承担赔偿责任。有代表认为，应考虑环境污染造成的损害的特点，不能采取一般的民事赔偿的方法来解决。也有代表认为，环境公平问题法律已有体现，关键在于实施。

4.1.3 生态法人

关于是否应当设立生态法人或环境法人，学者们提出了不同观点。有学者认为，生态法人是生态利益共同体发展到一定程度、可以对抗短期利益共同体，应当制定《生态法人法》，设立生态法人。有学者指出，确立生态法人制度只是一个时间问题，对已经出现的许多环保组织以及一些公司法人，只需引导其更广泛地开展活动即可进化成为生态法人。但也有代表认为，设置环境法人过于理想化，对于一般公民或组织要求太高，并指出环境法人制度不同于公司法人制度。还有学者认为，环境法人制度可操作性还有待实证，实现这一制度还需要一段漫长的时间，生态环境具有公共性，需要人的道德不断提高，而经济人最大的问题就是贫困问题。关于生态法人的具体制度建构，有代表主张生态法人应尽量在现存的法律基础上进行建构；有代表认为，生态法人应当由环境保护局进行登记并给予政策上的支持和思想上的指导，使人们从经济人进化为生态人。

4.2 环境立法与实施

4.2.1 环境立法

有代表认为，1989年《环境保护法》带有计划经济大背景下的一些痕迹，目前情况已发生了变化，应当尽快修改。有代表提出，环境立法中的制度设计要强调可操作性。有代表认为，环境立法应当放在中国的现实的具体背景下研究，现在环境法理论研究还不够，应当进行深入的研究。

4.2.2 环境执法

有代表对执法过程中存在的问题发表了意见,认为现实中环保局在尽力执法,学者、专家应客观地对待现状,执法中的普遍问题是经费严重不足。对于污染成本过低的问题,有学者认为,加大对环境污染者的处罚不能最终解决实质问题,不能简单的以加大罚金来治理环境问题,很多环境问题是长期积累的结果。环境污染损害的罚款问题,在具体的执行过程还存在“直接经济损失”如何确定等具体问题。

4.2.3 环境公益诉讼

有代表指出,环境公益诉讼是环境法学界讨论的热点问题,但诉讼法学者担心会导致滥用诉权,坚决反对这种诉讼方式。有代表倡议在我国大力提倡环境公益诉讼。有代表认为,目前我国环境公益诉讼缺乏法律依据,建议修改《环境保护法》时,将第六条修改为“对破坏环境的,公民有权向执法机关检举和向司法机关提起环境公益诉讼”。有代表支持在立法中设定环境公益诉讼制度,但提出应在立法上对诉讼主体资格进行界定,认为适格的原告应包括直接受害人、社会一般公众、社会组织、检察机关和后代人。

4.3 资源法律问题

4.3.1 资源安全

代表认为,世界自然资源的分布不均衡以及经济全球化的迅速发展,使资源全球化成为不可抗拒的潮流。资源全球化是一把“双刃剑”,发展中国家尤其要正视资源全球化对资源安全的消极影响。作为发展中国家,中国必须清醒地认识到资源全球化对国家资源安全的挑战。有代表提出,随着资源安全问题逐步为人们所认识,西方各主要资本主义国家都根据本国的发展战略,制定了相应的资源安全法律保障制度,但我国对资源安全的理论研究相对落后,目前还没有完备的法律制度。应当遵循立足本国实际,开放性,安全为重、效益优先,可持续发展,适当超前等原则,坚持可持续发展观,确立资源永续利用的法律原则;加强国内法制建设,保障我国资源安全;立法鼓励海外投资,充分利用国外资源;制定资源安全保障法,建立资源安全法律保障体系。

4.3.2 资源利用

有代表分析了德国、美国、日本等发达国家再生资源回收利用的立法现状,指出了我国在再生资源回收利用基本法律、现行《环境资源法》以及相关立法存在的不足。代表认为,推动再生资源回收利用,关键是对再生资源回收利用实施法律规制。我国应借鉴发达国家的经验,同时结合我国国情,制定出科学高效的法律制度,其中主要包括再生资源回收利用规划和计划制度、扩大生产者责任制度、废旧物资回收清理付费制度、再生资源回收利用评价制度、再生资源的公告利用制度、专业技术资格认证制度、政策倾斜和资金支持制度、公众参与制度等内容。

4.3.3 资源产权与物权问题

有代表指出,环境资源的产权失灵是环境恶化的重要原因之一。我国环境保护存在产权困境,如普遍实行的资源所有权与使用权分离的制度。我国应在重要资源国家所有的基础上,逐步建立以重要资源国有、包括个人资源所有权在内的多元产权体系,充分发挥人们可持续利用资源的积极性和自觉性。有学者认为,自然资源物权是指与自然资源的开发、利用密切相关的一类权利,与传统的物权概念既有联系又有区别。我国尚未形成系统的自然资源物权制度,主要存在所有权虚化和抽象化、使用权的物权化程度不高、土地资源使用权未得到切实保障等缺陷,应当通过强化和实现自然资源所有权以及积极推进自然资源使用权物权化等途径来完善我国自然资源物权制度。

4.4 国际环境法

4.4.1 绿色贸易壁垒

有代表认为，绿色贸易壁垒以其外表的合理性和内在的隐蔽性成为国际上广泛采用的一种国际贸易壁垒，对我国外贸的影响不容轻视。代表指出，我国应积极推行环境标准制度，实施环境标志制度，建立综合性认证机构，设立国家级技术咨询点，积极争取国际组织的环保技术与资金支持，发展“绿色产业”，加快绿色指标体系的研究和制定。在国内法层面，建立具有中国特色的“绿色保护措施”法律体系；在国际法层面，利用 WTO 规则，反对进口国的“绿色壁垒”，认真研究有关贸易与环境的国际条约和案例，加强国际合作，打破绿色贸易壁垒。有学者指出，由于绿色贸易壁垒具有双重性、绿色贸易壁垒是政府职能的体现、传统的突破绿色贸易壁垒的立法不足以应对国际贸易的现实需要、国际贸易发展潮流的需要等因素，必须实现从突破绿色贸易壁垒立法到建立绿色贸易法律制度的理念转变。

4.4.2 WTO 与环境保护

有代表指出，WTO 环境规则是指 WTO 法律文件中涉及环境的原则、规则和决议的总称，主要包括关于贸易与环境关系的规则、关于“环境例外权”的规则以及 WTO 争端解决机构在处理有关环境的贸易争端过程中做出的解释等内容。有学者认为，我国入世后，按照 WTO 环境规则改革和完善我国现行环境法律制度，是我国作为 WTO 成员方的义务。WTO 环境规则对我国环境法制建设提出了新要求，我国应在环境立法、执法和司法方面加以完善，并适当开征环境税，健全环境标志制度，逐步提高环境标准，建立健全环境信息公开制度，完善公众参与制度，以适应 WTO 环境规则的要求。

4.4.3 国际海洋环境保护

有代表提出，《联合国海洋公约》的强制性解决机制是海洋环境保护争端解决机制的重要发展，但其在统一适用于国际海洋环境保护争端方面却存在着局限性，实际上还有很多的海洋环境保护争端被排除在该公约的强制性争端解决程序之外，使其在实践中的作用大打折扣。造成这一问题的关键是该强制性解决机制与其他特定的环境保护条约存在冲突，可行的补救办法是将该强制性争端解决机制引入其他海洋环境保护公约之中，最终实现其对海洋环境保护争端的统一适用。

参考文献:

- [1] 武汉大学环境法研究所（中国法学会环境资源法学研究会秘书处）编. 林业、森林与野生动植物资源保护法制建设——2004 年中国环境资源法学研讨会论文集（1~4 集）[C]. 武汉:中国法学会环境资源法学研究会, 2004.
- [2] 重庆大学法学院. 2004 年中国环境资源法学研讨会（年会）会议记录. 2004-7-23~26.

Building up a Legal System Concerning Forestry, Forest and Wild Animals and Plants Resources Conservation, and Realizing the Human and Natural Harmonious Development

——Summary of the *Conference of Environment and Resources Law of China in 2004*
(ERLSCLS 6th Anniversary Conference)

HUANG Xisheng, CHEN Yuanshu, TANG Xianli, TANG Shaojun

(Law School, CHongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: Annual meeting of the Chinese Environment Resources Law Science Research Board in 2004 was held in Chongqing on the 22nd--the 27th of July , 2004. More than nearly 200 representatives coming from national legislative body , administrative service division , law science research institution and institution of higher learning have attended this seminar. The theme of this meeting is "legislative work research on the forestry, the forest and the wild animals and plants resources conservation ".This text has carried on the summary with the main view of the discussion in the meeting and of the thesis.

Keywords: forestry; forest; wild animals and plants resources; legal system; Environment Resources Law Science Research Board; annual meeting

收稿日期: 2004-9-15

基金项目: 国家林业局、中国法学会会议经费资助(2004)

作者简介: 黄锡生, 男, 博士, 重庆大学法学院副教授, 硕士研究生导师;
陈远树、唐仙丽、唐绍均, 重庆大学法学院。