

從森林法看環保法規

張國良

我們都沒有忘記，1998年夏天，在整個長江流域持續的特大洪水之中，受災人口近四億，近五千人死亡，直接經濟損失三千多億元。正是這場災難，難得有共識的官民雙方終於得出了共同的結論——導致這場災害發生的最直接原因，就是過去我們自己對長江中上游森林的嚴重破壞。然而，中國的生態危機還遠不止這些，綜觀目前中國生態現狀，中國主要面臨以下八大生態危機：土地荒漠化和沙災、水土流失、旱災和水災、生物多樣性破壞、持久性有機物污染、大氣污染、水環境污染，以及垃圾處理問題。

這些生態災難之所以難以根治，而且一再頻繁發生，與中國目前的環境法律法規存在漏洞直接相關，其中森林法存在的問題尤為突出。

中國現行森林法存在的問題

中國現行森林法規主要由《中華人民共和國森林法》、《中華人民共和國森林法實施條例》、《森林防火條例》、《森林病蟲害防治條例》等國家法律法規、地方森林法規和與林業有關的法律法規組成，這些法律法規對中國的林業發展起到了巨大作用。但是，隨着社會發展，這些法律法規也出現了與現代社會發展不相適應的地方，還存在許多不足之處。

(一) 在法律關係的客體上，中國現行森林法的主要內容體現的仍然是「木頭」林業。

中國現行的所有林業法律法規，其指導思想仍然是如何「經營」與「收穫」，或者如何保障「經營」與「收穫」，除了為數極少的《中華人民共和國野生動物保護法》、《中華人民共和國自然保護區條例》、《森林公園管理辦法》等六項中有關條款外，其他所有涉林法律法規的主題仍然是「木頭」林業，倒置了經濟與生態的

綜觀目前中國生態現狀，中國主要面臨以下八大生態危機：土地荒漠化和沙災、水土流失、旱災和水災、生物多樣性破壞、持久性有機物污染、大氣污染、水環境污染，以及垃圾處理問題。這些生態災難之所以難以根治，而且一再頻繁發生，與中國目前的環境法律法規存在漏洞直接相關，其中森林法存在的問題尤為突出。

* 本文是壓縮稿，全文將在《二十一世紀》網絡版刊出。

關係。這突出表現在《中華人民共和國森林法》和《中華人民共和國森林法實施條例》對森林資源的定義上。現行《中華人民共和國森林法實施條例》第二條對森林資源的定義是：「森林資源，包括森林、林木、林地以及依託森林生存的野生動物、植物和微生物。……」可見，這個定義將森林中的生物與環境割裂開來，沒有體現出森林的生態涵義。也就是說，這個定義，將林地上的岩石、水等重要森林生態因子劃出了森林的範圍。

這個定義導致的主要直接結果，一是在林業調查規劃中，從來沒有將森林內的岩石裸露地、濕地、河流等重要森林生態因子納入調查範圍，並將其剔除為非林業用地，致使這部分重要資源的流失，不少單位和個人無償佔有和無節制地使用這部分寶貴的森林資源，並導致其他森林資源遭到嚴重破壞。尤其是一些地方領導幹部把「發展才是硬道理」曲解為「只有經濟增長才是硬道理」，把「以經濟建設為中心」曲解為「以GDP為中心」。有的基層幹部熱衷於追求任期經濟指標、出政績，以砍樹增加人均收入、違規流轉林地增加財政收入，不擇手段，鋌而走險。有的法律觀念淡薄，置國家生態安全於不顧，盲目招商引資，任意擴建道路、街心廣場，重複建立開發區、工業園區，甚至競相建設高爾夫球場，給一些法人單位違法使用林地大開綠燈。也有林業部門工作人員遷就當地領導要求，對工程建設佔用林地不嚴格審查把關，違規減免森林植被恢復費，對違法佔用林地、砍伐林木睜隻眼閉隻眼，個別的甚至徇私舞弊、弄虛作假，參與違法，共同犯罪。初步統計，1998年至2003年全國每年有林地逆轉為非林地的面積達七十萬公頃，比1993年至1997年年均增長了25%。這些數據還不包括那些隱瞞未報的「政績工程」和「招商引資項目」所破壞的森林資源。

隨着人口急劇增加，為解決農業用地的擴張和發展經濟，對濕地的不合理開發利用導致天然濕地日益減少，功能和效益下降，生物多樣性逐漸喪失，濕地水質鹼化、湖泊萎縮，江河湖泊泥沙淤積等等，使中國濕地資源遭受了嚴重破壞，其生態功能也嚴重受損。近四十年來，全國湖泊圍墾面積已超過五大淡水湖面積之總和，失去調蓄容積325億立方米，每年損失淡水資源約350億立方米；沿海濕地圍墾近50%；水污染更加劇了濕地的破壞，全國三分之一以上的河段受到污染，在全國有監測的1,200多條河流中，已有850條受到污染，魚蝦絕迹的河道長達5,322公里，90%以上城市水域污染嚴重，50%重點城鎮水源地不符合飲用水標準，中國富營養化湖泊已佔50%，不僅加重水資源緊張，而且對漁業、農業及人民的生活健康帶來危害。

二是森林的生態效益和社會效應被人們無償使用，林農無法享受到森林生態效益補助，林農受到各種林業法律法規的約束而造成的直接經濟損失也無法獲得補償，他們也無法獲得由於自然原因或者其他單位和個人破壞森林資源而造成損失的生態經濟救助或補償。

這一點，還表現在森林病蟲鼠火等災害防治上，目前的「護林防火，人人有責」和森林病蟲害防治的「誰受益，誰負擔」的規定泛化了責任，最終導致沒有人承擔森林健康維護的責任。因為，林農經營的非商品性森林，其經濟收益非常少，根本就沒有能力來承擔這一責任，他們不但得不到森林生態效益的生態補

中國森林法對森林資源的定義是：「森林資源，包括森林、林木、林地以及依託森林生存的野生動物、植物和微生物。」這個定義將森林中的生物與環境割裂開來，也就是說，將林地上的岩石、水等重要森林生態因子劃出了森林的範圍，致使這部分重要資源的流失。有的基層幹部置國家生態安全於不顧，盲目招商引資，嚴重破壞森林資源。

償，反而還要承擔他們無力承擔的森林健康的保健責任，最終導致森林災害防治工作得不到很好的落實，森林災害頻頻發生。據統計，近年來，中國平均每年森林火災直接經濟損失1.8億元，生態服務價值損失21億元；森林病蟲害造成的直接經濟損失平均每年121.1億元，生態服務價值損失1,508億元。

三是對破壞森林資源的違法行為處罰不合理，這主要表現在：(1) 對違法採伐林木的處罰只按照「木頭」的價值來處罰而未計算生態損失；(2) 盜挖樹樁等破壞森林植被行為比違法採伐林木行為所造成的生態損失更大，因為，在林地上挖取一棵樹樁不但直接破壞了植被，還會引起嚴重的水土流失，所有林業法律法規卻沒有對這種具有更大破壞性的森林資源破壞行為規定處罰。據統計，中國每年由於採挖林木樁景、非法採挖野生藥材和野生花卉等造成的直接生態損失高達20.6億元。

四是將林業自己孤立起來，林業的各種行政活動沒有同整個社會的發展結合起來，導致在林業建設上孤軍作戰，收效甚微。例如，目前所有的林業工程建設項目中，都是孤立地就工程項目建設而建設，沒有同當地的其他工程項目(如脫貧致富工程、人口計劃控制工程、水利工程、農田建設工程、農村經濟發展工程、交通工程、文化建設工程)建設結合起來，致使林業工程建設施工難度很大，工程質量低，水分多，林業項目工程腐敗現象普遍存在。如果在規劃這些林業項目工程建設的時候，就同其他項目工程建設有機地結合起來，與其他項目工程進行整體實施，整個林業建設就不會陷入孤軍作戰的尷尬境地，就能收到事半功倍之效，林業投資效益將會大幅度地翻番，同時其他項目工程建設也不會常常因為破壞了森林生態資源而遭到政府官員對林業部門的橫加干涉和指責，導致森林資源遭到破壞。

「森林」定義的漏洞，除了造成直接的森林資源破壞外，還造成物種的巨大損失。在物種的損失方面，中國的生物多樣性損失嚴重，動植物種類中已有總物種數的15-20%受到威脅，高於世界10-15%的水平。在《瀕危野生動植物種國際貿易公約》所列640個種中，中國就佔156個種；近五十年來，中國約有200種植物已經滅絕，約有十餘種動物絕迹，如高鼻羚羊、麋鹿、野馬、犀牛、新疆虎等。目前，有大熊貓、金絲猴、東北虎、雪豹、白暨豚等二十餘種珍稀動物又面臨絕滅的危險。

這個漏洞除了造成直接森林資源損失外，還因此導致自然災害的頻發。乾旱：中國有45%的國土屬於乾旱或半乾旱地區，加上人類活動對植被及土層結構的破壞使大量天然降水無效流失，導致了中國的水資源持續減少。由於乾旱造成過量開採地下水，又導致了中國不少大城市地面下沉和沿海地帶因海水入侵帶來的土地鹽鹼化問題。洪澇：盲目砍伐造成水土流失、江河泥沙淤積、河牀抬高，導致80年代以後中國的洪澇災害有加劇趨勢。1998年夏季發生長江大水災，松花江、嫩江出現破歷史記錄的特大洪水，全國二十九個省市受災。滑坡：中國滑坡災情之嚴重和分布之廣泛是世界少有。滑坡主要發生在雲南、貴州、四川、西藏東部、甘肅南部和黃土高原溝壑區。多種人為活動會引發滑坡災害，如：爆破、開挖坡腳、開礦、在坡面上堆填加載、生產和生活用水下滲

「森林」定義的漏洞，除了造成直接的森林資源破壞外，還造成物種的巨大損失。中國動植物種類中已有總物種數的15-20%受到威脅；近五十年來，中國約有200種植物已經滅絕，約有十餘種動物絕迹。這個漏洞還導致自然災害的頻發，如乾旱、洪澇、滑坡、泥石流、生物災害，造成巨大的人命及經濟損失。

改變了原有的地質環境等。泥石流：泥石流災害給城鎮、農田、工礦企業、交通運輸、能源和水利設施等帶來了極大危害，每年造成數億元的經濟損失和上千人員傷亡。引發泥石流災害的人為活動主要有：在山區建工礦企業，城鎮、交通、農田和水利建設不斷發展，濫伐森林、草地過牧、陡坡墾殖、開礦棄渣、築路棄土、劈山引水等。生物災害：由於生態失衡、外來物種入侵、大面積單一種植等，中國每年都有一些重大的病、蟲、草、鼠害爆發或流行，所造成的糧食及其他經濟作物的損失，每年共近百億元。

(二) 在法律主體上，中國現行森林法沒有突出林農(公民)的主體地位，而是將政府部門的利益凌駕於整個森林法的法律關係主體之上。

在權力與責任上，中國現行的所有林業法律法規，雖然有不少涉及保護林農利益的條款，但是，在所有有關責任的條款上，只有林農的責任條款，政府部門自己卻很少涉及，尤其突出表現在有關行政許可和法律責任上。在行政許可上，對林農詳細規定了這樣那樣的責任和義務，卻沒有隻字片語規定政府部門自己的責任和義務；在法律責任上，有大量對違法違規林農的處罰措施，卻沒有規定政府部門事前防範、事後監督的責任和不作為應負的法律責任，尤其是涉及經濟處罰方面，都是規定林業部門如何按照怎樣比例對違法違規林農進行經濟處罰，卻沒有對這些經濟處罰收入的去向作出規定。這種過份強化政府部門權力、弱化其責任義務，從而弱化公民權利、強化公民責任義務的做法，造成了行政主體的義務與權利和行政相對人的義務與權力的不對等，是強調管理輕視服務的錯誤價值取向，是違背法律的公正、公平原則。

在林權上，中國森林資源在形式上歸屬國家和集體所有，相應的管理體制也一直沒有很好理順，一個突出問題就是森林資源產權歸屬不清晰，經營主體不落實，權責利不對稱，監管服務不到位。集體林歸鄉、村所有，集體管理和經營利用，而林農卻對森林資源的保護發展漠不關心。國有林名為國家所有，實則是森工企業局和國有林場自管自用，既當「裁判員」又當「運動員」，缺乏有效的監督和約束，往往給掠奪式利用、甚至違法採伐林木和侵佔林地以可乘之機。

在採伐上，無論是商品林，還是生態林，林權所有者都沒有自由決定的權力；在林地的佔用上，林權所有者更沒有說話的權利，而是由地方官員說了算，要徵用誰的就徵用誰的，林地林木補償願意給多少就給多少，甚至還可以分文不給，如果有誰提出異議，輕則被扣上「阻礙經濟發展」的帽子，重則追究「有關」責任。這些極不正常的行為，既侵害了林農的利益，也嚴重破壞了森林資源。

這種權責利相互脫節還造成一個惡果，就是「掠奪式」的利用森林資源，只要是可以利用的，不計一切後果進行開發。例如，「拔大毛」式的林木採伐方式嚴重破壞了森林結構，降低了森林質量和抗逆能力；「吃肥肉」式的「野蠻」採伐利用方法除了破壞了森林結構外，還拋棄了大量可利用的採伐剩餘物，極大地浪費森林資源；毀林開荒、為了套取項目資助而進行毀林造林和毀林開採低品位礦石等等毀林行為，則造成中國森林資源嚴重銳減。

這種權責失調造成的直接後果就是中國森林資源質量急劇下降。造林者只顧以最低的造林成本來營造更多質量極低的純林，甚至於摻水造假；採伐者只

中國的林業法律法規過份強化政府部門權力而弱化其責任義務，造成了行政主體和行政相對人的權責失調。在林地的佔用上，都是由地方官員說了算，要徵用誰的就徵用誰的，願意補償多少就給多少，甚至分文不給，有誰提出異議，輕則被扣上「阻礙經濟發展」的帽子，重則追究「有關」責任。這些極不正常的行為，既侵害了林農的利益，也嚴重破壞了森林資源。

願以最低的成本獲得利潤豐厚的林產品，而不是節約資源。這樣，中國的森林質量就愈來愈低。目前，中國的森林資源中以中幼齡林比重大，其面積佔全國林分面積的70%以上，人工林中以純林為主，其中幼齡林比例高於85%。1998年，聯合國糧農組織公布的《世界森林資源評估報告》指出：中國的森林面積為1.34億公頃，佔世界森林總面積的3.9%。中國人均森林面積列世界第119位。中國森林總蓄積量為97.8億立方米，佔世界森林總蓄積量的2.5%。世界人均擁有的森林蓄積量為71.8立方米，而中國人均森林蓄積量僅為8.6立方米。中國的森林資源分布極為不均勻，佔中國國土面積一半的西部乾旱、半乾旱地區，森林覆蓋率不足1%，許多地區根本就沒有森林。

(三) 在法律事實上，只對事件或行為的結果作出規定，而避開了其引發的原因，最突出的就是在對破壞森林資源違法者處罰上。所有的森林法律法規只對破壞者作了詳細的處罰規定，而沒有對消費者作出任何約束，這主要表現在對野生動植物的保護上。有的觀點認為，如果沒有獵殺野生動物、挖掘野生植物的行為存在，市場上沒有這些產品，消費者自然就不會消費這些產品，因此，處罰的當然應該是生產者和經營者。其實不然。多年來的執法實踐證明，消費這些產品的，都是一些特殊階層人士，他們要麼擁有相當的權力，要麼擁有足夠的金錢，那些違法的生產者和經營者，都是在這些特殊階層人士提供巨大利益的誘惑下，鋌而走險，走上違法道路的。由此可見，這種生產者與消費者之間的關係，是同為因果關係，他們既是因，又是果，只處罰盜獵盜挖野生動植物的行為人，而袒護消費這些特殊產品的特權階層人士，顯然是極不合理的。同樣的原因，在盜伐濫伐林木處罰上，對盜伐濫伐者與經營者施以不同等的處罰也是不合理的。在盜伐濫伐活動中，非法經營者往往是主動者，獲利豐厚；盜伐濫伐者則是被動的，獲利甚微。況且非法林木經營者對那些不疼不癢的處罰根本就不在乎，他們可以在以後的非法經營活動中成倍地將處罰損失賺回來。

在此，筆者需要作出進一步說明的是，林木採伐在森林法的規定上，有合法採伐與不合法採伐之分，對於消費者來說，在市場上，他們是沒有辦法區別合法與不合法的產品的，因此，消費者不必承擔自己消費的非法採伐產品的法律責任；對於加工和經營者來說，他們是能夠區分合法採伐與非法採伐產品的，因此應該承擔與違法採伐者相同的法律責任。在珍稀動植物保護上，中國有關法律規定，市場上不得自由銷售這類產品，消費者可以明確知道這些產品是非法產品，而消費者消費了這些非法的產品，當然應該接受相應的法律處罰。從另外一個角度而言，非法採伐林木者和盜獵盜挖珍稀動植物者，與經營者和消費者相比，他們是弱勢群體，在違法活動中，他們是被動的，其違法活動收益遠遠低於經營這些違法產品者的收益，而且，在消費珍稀野生動植物產品上，消費者都是主動者（因為這些產品不是必需的生產生活資料），基於這些理由，森林法律法規對於二者的違法行為的處罰應該相同，而不應該有所偏袒。

(四) 現行森林法律法規多而複雜。據不完全統計，中國現行的、由國家頒布的、常用的有關林業的法律法規、條例、辦法多達二十三項，若加上地方性

中國法律規定，市場上不得自由銷售珍稀動植物，只處罰盜獵盜挖野生動植物的人，而袒護消費這些產品的特殊階層人士，是極不合理的，對於二者違法行為的處罰應該相同。此外，在盜伐濫伐活動中，盜伐濫伐者獲利甚微，而非法經營者則獲利豐厚，他們根本就不在乎那些不疼不癢的處罰，因為在以後的非法經營活動中可以成倍地將處罰損失賺回來。因此，對盜伐濫伐者與經營者施以不同等的處罰也是不合理的。

林業法律法規、各種有關林業法律法規的通知、意見、決定、覆函、解釋、標準等，至少有二百項。這些名目繁多的林業法律法規，給林業法律法規的宣傳學習、依法行政、科學執法帶來了極大困難，嚴重影響執法效果。

淺議中國現行環保法規的建設

同樣，中國的其他環境法律法規也存在這些類似的問題，一是缺少對政府行為的環境監督和約束，使一些冠以「發展經濟」幌子的「政績」行為屢禁不止，導致中國生態危機日益嚴重。二是在權利與責任問題上，政府部門和企業的利益凌駕於普通民眾之上，它們之間的權利與責任在法律上明顯不平等，造成普通民眾的環境權益屢受到侵犯而得不到保護。三是中國的環境法規還很不健全，有待進一步完善。四是環保執法力度小，還是處在一種「花瓶」位置上。

現就中國環保法規建設提出如下意見。

1、中國環保法規的建設，要確立科學的指導思想，以和諧發展理論指導環保法律法規的建設，把和諧發展的總體價值目標分解為促進環境安全、保障環境權利和自由、維護環境管理和市場秩序、實現環境正義和公平、提高經濟、社會與環保效率等具體的價值目標，將創設環境公平、科學保護環境、環境責任、公眾參與和環境安全、風險預防、生物多樣性保護、利益結合、國際合作等納入環境法建設的基本原則。從而使環境法能有力地打擊「資源—產品—廢棄」等以犧牲生態環境和浪費資源為代價的經濟發展行為，大力推行資源循環利用的生態性經濟發展模式，實現清潔生產、節約生產，推廣勤儉的生活方式，使經濟增長和社會發展、環境保護相協調，推進全社會和諧共榮。

2、提高環境法的立法地位，將《環境保護法》確立為環境基本法，在圍繞《環境保護法》制定其他子法律，並在其中加上「根據《中華人民共和國環境保護法》，制定本法」的表述。為了真正確立《環境保護法》和其他單行環境法律的母子或上下位法關係，杜絕部門組織立法起草的利益偏向現象，所有環境法律法規的制定都由國務院法制辦或全國人大環境與資源保護委員會起草，提請全國人大通過，並建立環境法典。

3、撤銷目前分散在各個行業部門內的執法機構，成立專門的環境執法機構，實行統一管理。這樣，既可以加大執法力度，防止執法時的「橫向」干擾，提高執法質量，還可以降低執法成本。

4、強制推行環境信息公開制度，加重環境違法的處罰，建立環境生態監察制度，加大追究環境生態責任的力度，提高環境賠償或補償，從而遏制政府或企業對普通民眾的環境侵害。

中國環境法律法規存在的問題包括：缺少對政府行為的環境監督和約束；在權利與責任問題上，政府部門和企業的利益凌駕於普通民眾之上；環境法規還很不健全；環保執法力度小。今後中國應以和諧發展理論指導環保法律法規的建設，提高環境法的立法地位，成立專門的環境執法機構統一管理，並應強制推行環境信息公開制度，加重環境違法的處罰。