

中国西部大开发中的环境政策和法律 (发言提纲)

蔡 守 秋¹⁾

实施西部大开发战略，是国家为加速全国现代化建设、面向新世纪做出的一项重大战略决策，对于促进西部经济、社会和环境的可持续发展乃至整个中华民族在新世纪的振兴和崛起，具有重要的意义。在西部大开发中，环境保护和生态建设是根本，基础设施建设是基础，产业结构调整是关键，振兴科研教育是条件，深化改革开放是动力，政策是灵魂，法制建设是保障。为了保障西部经济、社会和环境的可持续发展，必须研究制定切实可行的环境资源政策、切实加强西部大开发中的环境资源法制建设。

一、西部的环境资源状况与环境资源问题

中国西部由西南五省、自治区、直辖市（四川、云南、贵州、西藏、重庆）、西北五省、自治区（陕西、甘肃、青海、新疆、宁夏）和内蒙古、广西以及湖南的湘西、湖北的恩施两个土家苗族自治州组成。被称为“10+2+2”。中国西部地区面积约685万平方公里，约占全国面积的71.4%；民族52个，占全国56个民族的90%；国内生产总值1.54万亿元，占全国的17.5%。到1999年末，西部地区总人口约3.65亿，约占全国总人口的29%。因此，西部是一个很大的、相当复杂多样的概念。

（一）西部环境资源的状况和特点

1. 西部大开发的有利条件

第一，西部大开发的条件已经成熟，这为加强西部大开发中的环境保护和生态建设提供了较为雄厚的经济基础；第二，西部有着维持大开发所必需的、丰富的环境资源；第三，西部具有发展潜力较大、市场潜力较大的特点和区位优势；第四，西部与东中部具有互补性，有利于东、中部参与和支持西部大开发。

2. 西部大开发的不利因素

第一，西部人口、资源分布很不平衡，经济、社会和技术发展水平地区差别较大，整体经济发展相对落后，资金缺乏将成为制约西部环境保护和生态建设的重要因素；第二，相对于东部地区而言，西部地区自然生态相当脆弱；第三，西部的环境资源具有不少不利于开发的特点；第四，西部大开发面临东部竞争的十分严峻的形势和东部需求的限制。

（二）西部的环境资源问题

1) 蔡守秋是教育部人文社会科学重点研究基地——国家环境保护总局武汉大学环境法研究所所长，武汉大学、福州大学、湖南大学法学院教授、博士生导师，中国法学会环境资源法学研究会副会长兼秘书长，中国西部开发法律研究会副会长。

由于自然的和历史的原因,西部地区特别是长江、黄河中上游地区,面临一系列严重的生态破坏及退化问题。目前西部地区的局部环境质量虽有所改善,但整体环境在恶化,前景令人担忧;以城市为中心的环境污染在发展,并向农牧区蔓延,生态破坏的范围在扩大。西部地区的环境问题突出地表现在几个方面:第一,环境污染严重;第二,生态破坏严重;第三,环保历史欠账问题突出,“重开发轻保护”的观念严重。

二、中国西部大开发环境政策和法律的概况

自中共十一届三中全会以来,我国大力加强环境资源法制建设,已经初步形成具有中国特色的环境资源法律体系。这个体系主要由宪法有关环境资源的法律规定、法律、行政法规、地方法规、部门行政规章、地方行政规章和其他法律规范性文件组成。国家宪法、法律、行政法规和部门行政规章,除有专门规定外,大都适用于西部大开发中的环境资源保护工作。西部地区各省、自治区、直辖市的地方法规、地方规章都适用于西部大开发中的环境资源保护工作。另外,我国参加或签署的国际环境资源条约,以及党和国家的一些非法律性政策文件,也有许多内容适用于西部大开发中的环境资源保护工作。

目前我国已经初步形成包括环境政策原则、方针、战略、环境经济政策,环境社会政策、环境技术政策、环境行政管理政策、环境国际政策在内的环境政策体系。

概括起来,目前中国有关西部大开发的环境政策和法律主要由如下几个方面的法规和政策文件组成:

(一) 国家有关环境资源保护的法律法规

1. 环境保护法即有关防治环境污染的法律

目前我国已经制定环境保护法即有关防治环境污染的法律有6部:《中华人民共和国环境保护法》(以后略去“中华人民共和国”7个字);《海洋环境保护法》;《大气污染防治法》;《固体废物污染环境防治法》;《水污染防治法》;《环境噪声污染防治法》。

2. 自然资源法律

已经制定自然资源法律11部:《森林法》;《草原法》;《渔业法》;《矿产资源法》;《土地管理法》;《水法》;《野生动物保护法》;《煤炭法》;《节约能源法》;《城市房地产管理法》;《海域使用管理法》。

3. 防治生态破坏和自然灾害的法律

已经制定防治生态破坏和自然灾害的法律5部:《水土保持法》;《防沙治沙法》;《防洪法》;《防震减灾法》;《气象法》。

4. 城乡建设和区域开发整治法律

5. 其他法律

与环境资源保护有关的其他法律,关系特别密切的有17部。

6. 环境资源行政法规

环境资源行政法规是指国务院制定的有关合理开发、利用和保护、改善环境和资源方面的行政法规。到2000年国务院已制定30多部环保法规,如《自然保护区条例》(1994年);《淮河流域水污染防治暂行条例》(1995年)等。

7. 环境资源行政规章

环境行政规章,是指国务院所属各部、委和其他依法有行政规章制定权的国家行政部门制定的有关合理开发、利用和保护、改善环境资源方面的行政规章。如《排放污染物申报登记管理规定》(1992年8月国家环保局发布)、《防治尾矿污染环境管理规定》(1992年8月国家环境保护局发布)等。

8. 环境标准

环境标准和有关环境标准的法律规定。到2000年底,国家环境保护局已颁布400多项各类国家环境标准,初步形成了我国的环境保护(主要是污染防治)标准体系。如《环境空气质量标准》(GB3095-1996)等环境质量标准,《大气污染物综合排放标准》(GB16297-1996)等污染物排放标准,《环境空气质量功能区划分原则与技术方法》(HJ14-1996)等基础标准、方法标准。《环境保护法》、《中华人民共和国标准化法》(1988年)、《中华人民共和国标准化法实施条例》(1990年)等法律、法规对环境标准的制定、审批和实施作了原则规定。如《环境标准管理办法》(1999年4月国家环境保护总局发布)就是一个关于环境标准的行政规章。

9. 环境规划、计划和有关环境规划、计划的法律规定。目前,我国已制定一系列环境规划、计划。如《国家环境保护“十五”计划》等。《环境保护法》、《环境噪声污染防治法》等有关法律、法规和行政规章,如《环境保护计划管理办法》(国家计划委员会、国家环境保护局于1994年8月发布),对上述有关计划、规划的编制、审批、效力和实施等问题作了专门规定。

10. 我国缔结或者参加的国际环境条约

到2001年,中国已经签订、参加30多项与环境保护有关的国际条约,已先后与美国、俄罗斯、德国等国家签订30多个双边环境协定或谅解备忘录。大部分环境保护公约都属于伞形的框架式公约,除去公约外还包括为实施该公约而签订的一系列议定书或决议。例如:《联合国生物多样性公约》(CBD)、《联合国气候变化框架公约》(FCCC)等。

11. 环境保护法律制度

上述法律法规建立了一系列环境保护法律制度,现行的环境保护制度主要包括“老三项制度”(即环境影响评价、“三同时”和排污收费制度)和“新五项制度”(即环境保护目标责任、城市环境综合整治定量考核、排污许可、污染集中控制和污染限期治理制度)等制度。另外,还有综合决策制度、排污申报登记制度、现场检查制度、污染物排放总量控制制度、强制淘汰制度和污染事故报告处理制度等制度。

(二) 西部地区有关环境资源保护的地方法规和政策文件

我国的地方法规包括地方法规、地方规章以及其他地方性法律规范性文件。地方环境资源法规,是指由各省、自治区、直辖市和其他依法有地方法规定权的地方人民代表大会及其常务委员会制定的有关合理开发、利用和保护、改善环境资源方面的地方法规。据《中国的环境保护(白皮书)》(国务院新闻办公室1996年6月4日发表),到1995年底我国已制定和颁布600多项环境保护地方法规。如《湖北省环境保护条例》(1994年12月2日湖北省第八届人民代表大会常务委员会第10次会议通过)等。地方环境资源行政规章,是指由各省、自治区、直辖市人民政府和其他依法有地方行政规章制定权的地方人民政府制定的有关合理开发、利用和保护、改善环境资源方面的地方行政规章。

我国西部各省、自治区、直辖市已经制定一系列有关环境资源保护的地方法规和规章,在中央决定实施西部大开发战略后,大都加快了制定地方法律和规章的步伐,这对搞好西部大开发中的环境资源保护工作、促进西部地区经济、社会和环境的可持续发展具有重要意义。例如:《内蒙古自治区环境保护条例》(1991年);《宁夏回族自治区环境保护条例》(1990年);《甘肃省地质环境保护条例》(2000年);《西藏自治区环境保护条例》(1992年);《四川省环境保护条例》(1991年);《重庆市长江三峡库区流域水污染防治条例》(2001年);《云南省环境保护条例》(1992年);《贵州省环境保护条例》(1992年);等等。

西部地区有关环境资源保护的政策文件,主要指地方环境资源规划、地方政府和有关环境资源主管部门制定的一些非法律规范性文件。

西部地区有关环境资源保护的地方法规和政策文件,是搞好西部大开发中环境资源保护工作的重要保障。

(三) 有关西部大开发环境资源工作的专门政策文件和行政法规、部门规章

为了加强对西部大开发中的环境资源保护和生态建设工作,我国已经制定一系列有关西部大开发环境资源工作的专门政策文件和行政法规、部门规章,现择其要者列举如下:《国务院关于禁止采集和销售发菜、制止滥挖甘草和麻黄草有关问题的通知》(2000年);《国务院关于进一步做好退耕还林还草试点工作的若干意见》(2000年);《关于禁止向西部地区转移污染的紧急通知》(2000年);《中西部地区外商投资优势产业目录》(2000年);《全国草地生态环境建设规划》(2000年);《全国已垦草原退耕还草规划》(2000年);《西部天然草原植被恢复建设规划》(2000年);《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》(2000年);《长江上游、黄河上中游地区天然林资源保护实施方案》(2000年);《三峡库区及其上游水污染防治规划》(2000年);《国家环境保护总局关于西部大开发中加强建设项目环境保护管理的若干意见》(2001年);《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》(2001年);等等。

三、有关西部大开发和环境保护的现行政策

这里所讲的有关西部大开发和环境保护的现行政策,主要指国家为实施西部大开发而专门制定的政策,是指有关西部大开发环境资源工作的专门政策文件和行政法规、部门规章中规定的政策。

为了体现国家对西部地区的重点支持,国务院及国务院有关主管部门制定了实施西部大开发的若干政策措施,主要体现在如下几个方面:

(一) 规定了制定西部大开发政策的原则和支持的重点

《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》(国务院2000年10月26日发布)和国务院办公厅转发的《国务院西部开发办关于西部大开发若干政策措施的实施意见(简称70条)》(2001年9月29日转发)规定了制定西部大开发政策的原则和支持的重点,主要内容如下:

1. 制定政策的原则。实施西部大开发是一项宏大的系统工程和艰巨的历史任务,既要有紧迫感,又要充分做好长期艰苦奋斗的思想准备。要坚持从实际出发,按客观规律办事,积极进取,量力而行,立足当前,着眼长远,统筹规划,科学论证,突出重点,分步实施,防止一哄而起,反对铺张浪费,不搞“大呼隆”。要加快转变观念,加大改革的力度,贯彻科教兴国和可持续发展战略,把发挥市场机制作用同搞好宏观调控结合起来。把西部地区广大干部群众发扬自力更生精神同各方面支持结合起来。

2. 重点任务和战略目标。实施西部大开发的重点任务是:加快基础设施建设;加强生态环境保护和建设;巩固农业基础地位,调整工业结构,发展特色旅游业;发展科技教育和文化卫生结构,发展特色旅游业;发展科技教育和文化卫生事业。力争用5到10年时间,使西部开发有一个良好的开局。到21世纪中叶,要将西部地区建成一个经济繁荣、社会进步、生活安定、民族团结、山川秀美的新西部。

3. 重点区域。西部开发的政策适用范围,包括重庆市、四川省、贵州省、云南省、西藏自治区、陕西省、甘肃省、宁夏回族自治区、青海省、新疆维吾尔自治区(新疆生产建设兵团单列)、内蒙古自治区和广西壮族自治区。其他地区的民族自治州(湖南省湘西土家族苗族自治州,湖北省恩施土家族苗族自治州,吉林省延边朝鲜族自治州),在实际工作中比照有关政策措施予以照顾。实施西部大开发,要依托亚欧大陆桥,长江水道,西南出海通道等交通干线,发挥中心城市作用,以线串点,以点带面,逐步我国西部有特色的西陇海兰

新线,长江上游,南(宁)贵(阳)昆(明)等跨行政区域的经济带,带动其他地区发展,有步骤,有重点地推进西部大开发。

(二) 增加环保资金投入的政策

《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》(国务院2000年10月26日发布)规定了如下增加西部环保资金投入的政策:1. 加大环保资金投入力度。提高中央财政性建设资金用于西部地区的比例。2. 优先安排环保建设项目。3. 加大财政支付转移力度。4. 加大金融信贷支持。增加对西部地区农业,生态环境保护建设,优势产业,小城镇建设企业技术改造,高新技术企业和中小企业发展的信贷支持。

(三) 改善投资环境的政策

《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》(国务院2000年10月26日发布)规定了如下改善投资环境的政策:1. 大力改善投资的软环境。2. 实行税收优惠政策。3. 运用价格和收费机制进行调节。加快水价改革步伐,要调整水价,推进污水处理、垃圾处理收费改革。在统筹考虑合理开发与承受能力的前提下,优先调整西北水资源短缺地区的水利工程供水价格,保证水利工程建设维护成本开支得到合理补偿。普遍实行城市污水和垃圾处理收费制度,收费专项用于污水和垃圾处理。西部地区城市已建成污水处理厂而未征收污水处理费的,要依据国家有关规定尽快征收污水处理费。已开征的可根据当地的居民的承受能力,按照保本微利的原则逐步提高收费标准。西部地区可以根据当地情况出台垃圾处理收费政策,推行垃圾处理收费制度。4. 建设环保基础设施的政策。环境条件、环保基础设施是投资环境的重要内容,被称为投资硬环境。因此必须加大对西部地区基础设施建设的信贷投入。

(四) 土地资源政策

1. 对西部地区荒山,荒地造林种草及坡耕地退耕还林还草,实行谁退耕,谁造林种草,谁经营,谁拥有土地使用权和林草所有权的政策。各种经济组织和个人可以依法申请使用国有荒山荒地,进行恢复林草植被等生态环境保护建设。国有荒山,荒地等未利用地依法出让给单位和个人进行造林、种草等生态建设的可以减免土地出让金,实行土地使用权50年不变;达到出让合同约定的投资金额并符合生态建设条件的土地使用权可以依法转让,出租,抵押,土地使用权期限届满后,可以申请续期。利用农村集体所有的荒山,荒地等未利用地进行造林、种草等生态建设的,可以通过承包、租赁,拍卖等方式取得土地使用权实行土地使用权50年不变,土地使用权可以继承,转让(租),抵押。2. 对基本农田实行严格保护,实现耕地占补平衡。3. 提高建设用地审批效率,减少审批环节,及时提供并保障经济建设用地。

(五) 矿产资源政策

1. 要加大对西部地区矿产资源调查评价、勘查、开发、保护与合理利用的政策支持力度。2. 在西部地区由国家出资勘查形成的探矿权、采矿权价款,按有关规定,符合条件的经批准,可以部分或者全部转为国有矿山企业或地勘单位的国家资本。3. 在西部地区勘查、开采矿产资源,符合规定条件的,可以申请减缴或免缴探矿权使用费、采矿权使用费。4. 积极培育矿业权市场,促进探矿权,采矿权依法出让和转让。5. 对于外商从事非油气矿产资源勘查开采的,除享受国家已实行的有关优惠政策外,还可以享受免缴探矿权,采矿权使用费1年,减半缴纳探矿权、采矿权使用费2年的政策。

(六) 通过扩大对外对内开放,促进环境保护和生态建设的政策

1. 实行有利于环境保护的吸引外资政策,鼓励外商向西部地区投资。2. 进一步扩大外商投资领域。鼓励外商投资于西部地区的农业、水利、生态、交通、能源,市政、环保、矿产、旅游等基础设施建设和资源开发,以及建立技术研究开发中心。对外商投资西部地区商

业项目,经营年限可放宽至40年,比东部地区延长10年。3.进一步拓宽利用外资渠道。在西部地区进行以BOT方式利用外资的试点。4.大力发展对外经济贸易。进一步扩大西部地区生产企业以外贸易经营自主权,鼓励发展优势产品出口、对外工程承包和劳务合作、到境外特别是周边国家投资办厂,放宽人员出入境限制。5.推进地区协作与对口支援。

(八) 吸引和用好环境保护人才的政策

1.从2001年起,建立艰苦边远地区津贴制度,所需经费由中央财政负担。2.调动西部地区专业人才的积极性和创造性。3.加强西部地区人才培养。4.鼓励人才和智力向西部地区流动。5.实行人才和智力对口支援。6.对西部地区工作的各类人才实行来去自由的政策。7.对到西部地区的外籍高科技人才,高层次管理人才和投资者提供出入境便利。8.改革户籍管理制度,凡在西部地区地级以下城市(含地级市)和小城镇有合法固定住所、稳定职业或生活来源的人员,可以根据本人意愿办理城镇常住户口。

(九) 发挥环境科技主导作用、增加环保教育投入的政策

1.国家设立的各项科技基金、科技计划经费等专项经费向西部地区倾斜。2.鼓励西部地区企业提高技术开发经费的开支比重。3.加大科技型中小企业创新基金支持西部地区的力度。4.增加教育投入。5.扩大招生规模。增加西部地区高校招生特别是定向招生的数量。6.实行教育对口支援,实施东部地区对口支援西部贫困地区学校工程,组织东部发达省(直辖市)各选择一批条件较好的学校,对口支援西部一个省(自治区、直辖市)贫困地区学校,帮助受援地区的中小学。7.加快教育信息化建设。

(十) 关于退耕还林还草的政策

为了扭转西部生态环境继续恶化的趋势,按照党中央、国务院的部署,长江上游、黄河上中游各有关地区认真开展退耕还林还草的试点工作,得到广大农民的拥护和支持。但试点工作中也出现了一些新情况、新问题。主要是:一些地区由于试点范围偏大,工作衔接不够,种苗供需矛盾突出,树种结构不够合理,经济林比重普遍较大;有些地区由于严重干旱以及管理粗放,造林成活率较低。为了进一步搞好退耕还林还草,国家于2000年7月召开了中西部地区退耕还林还草工作座谈会,会后国务院发布了《关于进一步做好退耕还林还草试点工作的若干意见》(2000年9月10日),明确规定了退耕还林还草的政策。其主要内容如下:

1.加强领导,明确责任,实行省级政府负总责。实行省级政府对退耕还林还草试点工作负总责和市(地)、县(市)政府目标责任制。退耕还林还草试点工作,实行目标、任务、资金、粮食、责任五到省。各有关省级政府要确定一位省级领导同志具体负责,并认真组织实施好退耕还林还草试点工作。2.完善退耕还林还草政策,充分调动广大群众的积极性。要认真落实“退耕还林(草)、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的措施,切实把国家无偿向退耕户提供粮食、现金、种苗的补助政策落实到户。3.健全种苗生产供应机制,确保种苗的数量和质量。4.依靠科技进步,合理确定林草种结构和植被恢复方式。5.加强建设管理,确保退耕还林还草顺利开展。6.严格检查监督,确保退耕还林还草工程质量。

到2001年10月,全国已经退耕还林还草1433万亩。

(十一) 加强乡镇企业环境管理的政策

党的十一届三中全会以来,我国乡镇企业异军突起,为农村发展和国民经济增长作出了重大贡献,成为我国社会主义市场经济中生机勃勃的力量。但是,由于多种原因,乡镇企业发展的区域分布很不平衡,占全国人口约三分之二的广大中西部地区只拥有全国乡镇企业产值的三分之一,成了我国中西部与东部地区经济发展差距的重要原因。为了逐步缩小东西部地区差距,国务院早在1993年2月14日发布了《国务院关于加强发展中西部地区乡镇企业的决定》,规定了一系列发展西部地区乡镇企业的政策。但是,这个时期的政策过分强调速度

和效益,对环境保护和生态建设有所忽视。近几年,国家对发展乡镇企业规定了一系列环境保护的要求,如:严格禁止发展污染破坏环境资源的小型企业、国家禁止的“十五小”企业;要从当地的资源、人才、交通、能源、水源等综合条件出发,因地制宜,合理布局,建设乡镇工业小区,集中连片发展。

(十二)有关防治西部地区环境污染、生态破坏的政策,特别是加强建设项目环境管理的政策。

(十三)有关西部地区生态建设和环境建设的政策。

四、对我国西部开发中有关环境资源政策和法制建设的思考

(一)现行西部开发中有关环境资源政策和法制建设的主要问题

我认为,我国现行西部开发中有关环境资源政策和法制建设的主要问题如下:

1. 没有将西部开发中有关环境资源政策提高到法制的高度、纳入法治的轨道。
2. 没有将西部开发中的政策和法律纳入到国土开发整治或区域开发整治政策和法的范畴。
3. 对环境与发展的综合决策不够,没有将西部开发上升到国土综合开发整治、区域综合开发整治、区域环境综合整治的高度。
4. 西部开发与市场经济体制建设和WTO接轨不够、结合不够。
5. 西部开发与厂商和开发者的长远利益、根本利益紧密结合不够紧密。
6. 西部开发中的环境与发展问题还没有上升到可持续发展的高度,特别是没有上升到区际环境公平和民族环境政策的高度。
7. 在防治西部地区沙漠化、水土流失和环境污染方面,在可持续开发利用西部土地资源、能源、水资源、矿产资源方面,在建设西部生态环境、生态城市、生态县、生态村镇、生态工业园区等方面,在防治小城镇环境问题、乡镇企业环境污染方面,还没有形成一套切实可行有效的政策、法律和措施。目前西部地区的沙漠化、水土流失、环境污染、小城镇环境问题、乡镇企业环境污染还相当严重,西部土地资源、能源、水资源、矿产资源的可持续利用问题还没有取得突破,西部生态环境、生态城市、生态县、生态村镇、生态工业园区的建设还举步艰难。

(二)在西部大开发中要坚持环境保护原则

笔者认为,在实施西部大开发战略中,应该确定和遵循如下有关环境保护和生态建设的基本原则:1. 环境、经济、社会可持续发展和协调发展的原则。2. 环境资源的开发、利用与保护、改善相结合的原则。江泽民主席在2000年3月12日中央人口资源环境工作座谈会上的讲话就明确指出:“要实行最严格的资源管理制度,坚持‘在保护中开发,在开发中保护’的总原则不动摇。”²⁾ 3. 预防为主、防治结合、综合治理的原则 4. “谁开发谁保护,谁破坏谁恢复,谁利用谁补偿,谁污染谁付费,谁主管谁负责”的原则;5. 依靠群众保护环境资源的原则;又称环境民主原则。西部大开发,西部的环境保护和生态建设,应该是国家、集体、企业、个人一起上。6. 统筹兼顾、全面规划、合理布局、因地制宜、突出重点、分步实施的原则。7. 依靠科学技术进步(科技创新)的原则。

(三)西部大开发中主要的环境政策策略

1. 突出重点、抓住关键,搞好西部重点领域的环境保护和生态建设

2) 《中国环境报》,2000年3月14日。

首先应该牢固树立“突出重点、抓住关键”的环境保护政策思想。第一,要严格执行保护森林草原、建设良性循环的森林草原生态系统的政策,注意:改变能源结构,改善燃料供应,从根本上制止毁林毁草的趋势;实施天然林保护工程,从源头上保护森林草原生态系统;切实执行退耕还林还草的政策。第二,要加大防治环境污染的力度。第三,加强对自然保护区建设和管理。

2. 紧密结合大开发,实行引入利益机制、市场机制的环境经济政策

西部的环境保护和生态建设是一项长期的战略任务,长期任务最需要的是长期有效的环境资源政策,特别是基于利益机制和市场机制的环境经济政策。第一,要依靠利益机制、市场机制促进西部环境保护和生态建设,按市场经济规律搞好西部大开发中的环境保护和生态建设。第二,适应市场经济的自然资源权属政策和多种所有制经济。在实施西部大开发战略中,几乎所有的环境资源保护和生态建设活动都不同程度地涉及自然资源权属和多种所有制经济问题。合理设置包括土地产权制度在内的自然资源产权制度、建设环境资源的市场制度和发展多种所有制经济,是推动西部环境保护和生态建设可持续发展的重要途径,西部环境保护和生态建设能否取得预期的成效取决于自然资源市场如何构建即是否形成真正意义的环境资源市场,以及多各所有制经济是否健全。第三,政府宏观调控下的环保投资和补偿政策。第四,对西部环境保护和生态建设实行优惠政策。第五,注意运用价格、收费和税收等经济手段。

3. 结合西部特点,制定有利于西部环境保护和生态建设的环境资源政策。

(五) 西部大开发中的环境资源保护法制建设

1. 区域环境资源法制建设的意义和作用。通过区域开发立法,规范区域开发活动,是国外区域开发的一条重要经验。区域发展法对我国西部大开发具有重要意义和作用。

2. 国内外区域开发法的发展概况。目前国外区域开发法已经有很大的发展,而中国的区域发展法比较薄弱。

3. 西部大开发中环境资源法制建设的主要领域。西部大开发中的环境资源法制建设涉及许多领域和问题,重点应该抓好如下几个方面。(1) 强对西部地区环境污染的防治和管理。(2) 重视环境资源法对规划和产业结构的调控。(3) 加强对西部城乡建设中的环境资源保护的法律调控。包括通过法律促进:在西部大开发中逐步形成科学的城镇体系;加强对小城镇的环境管理;加强对中小企业的环境管理,防治西部地区乡镇企业污染和农村污染;西部城乡基础设施建设中的环境资源政策。(4) 加强对自然资源开发的法律调控。包括通过法律促进:改变粗放式的自然资源开发利用方式,坚持走绿色矿业之路;认真抓好对西部重大资源开发项目和开发工程的环境管理。(5) 加强对西部能源结构的法律调控。包括通过法律促进:优化能源结构,大力发展新能源和可再生能源;大力节能;重视解决农村能源问题。(6) 加强对环境科技、教育和环境管理体制的法律调控。包括:加强西部环境科技和环境教育的法律保障;加强西部环境资源管理体制的法律保障。(7) 特别应该加强西部大开发中的水环境资源法制建设。

中国西部大開発における環境政策と法律

蔡 守 秋¹⁾

はじめに

西部大開発の実施は、中国が新世紀に向けて全国の現代化を加速するために決定した重大な戦略的政策であり、中国西部地区の経済、社会と環境の持続的な発展ならびに新世紀における中華民族全体の更なる飛躍にとって大きな意義を有する。西部大開発においては、環境保護と生態保全が根本であり、インフラ整備を基本とし、産業構造の調整が要となる。また、科学研究と教育の振興が必要条件となり、改革開放の進展が推進力となり、政策が魂を吹き込み、法制の整備がその成功を保障する。西部地区の経済、社会と環境の持続的な発展を保障するためには、実行可能な環境資源政策の検討と策定、ならびに西部大開発の環境資源に関する法制整備の強化が不可欠である。

第1章 西部環境資源の現状と問題点

中国西部とは、西南部の5つの省、自治区、直轄市（四川省、雲南省、貴州省、チベット自治区、重慶市）と西北部の5つの省、自治区（陝西省、甘肅省、青海省、新疆ウイグル自治区、寧夏回族自治区）、さらには内蒙古自治区、広西チワン族自治区および湖南省西部と湖北省恩施の2つの土家族・苗族自治州を加えた「10+2+2」の地域を指す。西部地区は約685万km²の面積を有し、国土面積全体の71.4%におよぶ。居住する民族は、全国に居住する56民族の90%に当たる52を数える。GDPは1.54兆円で、全国の17.5%を占める。1999年末時点での西部地区人口は約3.65億人で、全国総人口の29%を占める。

以上のように、西部地区とは、極めて広い範囲と多様な内容を含んだ地域である。

1. 西部の環境資源の現状とその特色

(1) 西部大開発にとっての有利な条件

第一に、西部大開発実施の諸条件が熟したこと。このことは、西部大開発中における環境保護と生態保全を強化する上での経済的基盤が確保されたことをも意味する。第二

1) 蔡守秋：教育部の人文社会重点研究基地である国家環境保護総局の武漢大学環境法研究所の所長。武漢大学、福州大学、湖南大学法学院の教授および博士課程の学生指導教官。中国法学会環境資源法学会の副会長兼秘書長。中国西部開発法律研究会の副会長。

に、西部には持続的開発に不可欠な環境資源が豊富に存在していること。第三に、西部は大きな発展の可能性と巨大な市場を有するという長所ならびに有利な立地条件を備えていること。第四に、西部は東部や中部地区と相互補完関係を有するので、西部大開発に対する東部と中部からの支援を受けやすいこと。

(2) 西部大開発にとっての不利な要因

第一に、西部は人口と資源の分布が偏っていて、経済、社会および技術の発展の地域格差が激しく、また全体としての経済発展も遅れているため、資金不足が西部における今後の環境保護と生態保全を制約する大きな要因となること。第二に、東部地区に比べて、西部は自然生態が著しく脆弱であること。第三に、西部の環境資源は開発に不向きな多くの要因を抱えていること。第四に、西部大開発は、東部との競争という厳しい局面に晒され、東部の需要に制約されるという側面が存在すること。

2. 西部の環境資源の問題点

自然条件および歴史的な原因から、西部地区、とりわけ長江や黄河の中上流域は、深刻な生態の破壊と悪化という問題に直面している。現在、西部地区では一部で環境質に改善がみられるものの、全体の環境は悪化傾向にあり、先行きが懸念されている。都市部を中心とする環境汚染が進行し、それが農村、牧畜地域へと広がり、生態破壊の範囲が拡大し続けている。

西部地区の環境問題を要約すれば、①環境汚染の深刻化、②生態破壊の進行、③歴史的に環境保護を後回しにしてきたつけ、すなわち根強い「開発重視、環境保護の軽視」という考え方がもたらした問題の顕在化、と言うことになる。

第2章 中国西部大開発に関わる環境政策と法律の概況

中国共産党三中全会（1979年末開催。鄧小平が改革開放路線を決定）以来、中国は環境資源関連の法制整備に力を入れ、中国独自の環境資源に関する基本的な法体系を確立した。この法体系は、憲法に盛り込まれた環境資源関連の規定、法律、行政法規、地方法規、各省庁の行政規程、地方行政規程ならびに他の法的規範を示す文書などからなる。国の憲法、法律、行政法規および各省庁の行政規程は、一部の専門的な規定を除いて、その大半が西部大開発における環境資源保護業務に適用される。西部地区の各省、自治区、直轄市の地方法規、地方規程は、いずれも西部大開発における環境資源保護業務に適用される。このほか、国が参加あるいは締結している国際的な環境資源条約および中国共産党や国の一部の非法律的な政策文書も、その内容の多くは西部大開発中の環境資源保護業務に適用される。

現在、中国では環境政策に関する原則、方針、戦略、環境経済政策、環境社会政策、環境技術政策、環境行政管理政策、環境国際政策などを内容とする環境政策体系がすでに初步的に形成されている。

まとめると、中国における西部大開発に関係する環境政策と法律を構成するのは、次に挙げる法律法規と政策文書である。

1. 国の環境資源保護関連の法律、法規

(1) 環境保護法、即ち環境汚染防止に関する法律

現在、中国が制定している環境保護法、即ち環境汚染防止に関する法律は、『中華人民共和国環境保護法』（以下、「中華人民共和国」の7字を省略する）、『海洋環境保護法』、『大気汚染防止法』、『固体廃棄物環境汚染防止法』、『水汚染防止法』、『環境騒音汚染防止法』の6つである。

(2) 自然資源関連の法律

制定済みの資源関連の法律は、『森林法』、『草原法』、『漁業法』、『鉱産資源法』、『土地管理法』、『水法』、『野生動物保護法』、『石炭法』、『省エネルギー法』、『都市不動産管理法』、『海域使用管理法』など11の法律である。

(3) 生態破壊と自然災害の防止に関する法律

制定済みの生態破壊と自然災害の防止に関する法律は、『水土保持法』、『防砂治砂法』、『洪水防止法』、『地震防災法』、『気象法』の5つである。

(4) 都市建設と地域開発整備に関する法律

(5) 他の法律

環境資源保護と関連するその他の法律としては、特に密接な関係を有するものとして17の法律がある。

(6) 環境資源行政法規

環境資源行政法規は、国務院（中央政府）が環境と資源を適切に開発、利用、保護、改善するために制定した行政法規である。2000年までに、国務院ではすでに、『自然保護区条例』（1994年）、『淮河（ワイガ）流域水汚染防止暫定条例』（1995年）をはじめ30以上の環境保護関連法規を制定している。

(7) 環境資源行政規程

環境資源行政規程とは、国務院の下に設けられた各部、委員会ならびに他の法律により行政規程制定の権限を与えられた国の行政部門が、環境と資源を適切に開発、利用、保護、改善するために制定した行政規程を指す。例を挙げれば、『汚染物質排出申告登録管理規定』（1992年8月、国家環境保護局公布）、『尾鉱環境汚染防止管理規定』（1992年8月国家環境保護局公布）などである。

(8) 環境基準

環境基準と環境基準関連の法律規定。2000年末までに、国家環境保護局が400項目以上の国の環境基準を定め、中国の環境保護（主に汚染防止）基準体系の枠組みを確立している。例を挙げれば、『環境大気質基準』（GB3095-1996）等の環境質に関する基準、『大気汚染物質総合排出基準』（GB16297-1996）等の汚染物質排出基準、『環境大気質機能区分原則と方法技術』（HJ14-1996）等の基本基準と方法に関する基準である。また、『環境保護法』、『標準化法』（1988年）、『標準化法实施条例』（1990年）等の法律、法規によって、環境基準の制定、審査や実施についての原則的な規定を設けた。例えば、『環境基準管理方法』（1999年4月国家環境保護総局発布）は、環境基準に関する行政規程である。

(9) 環境計画とそれに関連する法律規定。現在、中国はすでに『国家環境保護「第10次5ヶ年計画（2001-05）」』など一連の環境計画を策定している。『環境保護法』、『環境騒音汚染防止法』等の関連法律、法規および行政規程、例えば『環境保護計画管理方法』

（1999年4月、国家計画委員会、国家環境保護局公布）などは、上記の環境計画の立案、審査、効力および実施について、詳細な規定を設けている。

(10) 中国が締結あるいは参加している国際環境条約

2001年までに、中国は30余りの環境保護関連の国際条約を締結し、または参加している。また、米国、ロシア、ドイツ等の国々と30余りの二国間協定あるいは覚書を締結した。多くの環境保護条約は包括的枠組み条約であり、条約のほかに、当該条約を実施するために締結された一連の議定書あるいは決議を含んでいる。例えば、『国連生物多様性条約』（CBD）、『国連気候変動枠組み条約』（FCCC）などである。

(11) 上記の法律、法規によって、一連の環境保護に関する法制度が確立された。現行の環境保護制度は、主に「旧3項目制度」（環境アセスメント、「3つの同時^{*訳注}」および汚染物質の有料排出制度）と「5つの新制度」（環境保護目標責任、都市環境総合規制のための定量審査、汚染物質排出許可、汚染の集中規制、汚染の期限付き改善制度）等の制度である。このほか、総合的意思決定制度、汚染物質排出の申請登録制度、現場検査制度、汚染物質排出に関する総量規制制度、強制廃止制度および汚染事故報告処理制度等も設けている。

2. 西部地区の環境資源保護に関する地方法規と政策文書

中国の地方法規には、地方法規、地方規定とそれ以外の地方の法律規範の効力を持つ文書などがある。地方の環境資源法規とは、各省、直轄市および他の法律により地方法規制定の権限を与えられた地方自治体の人民代表大会とその常務委員会が制定する環境資源の適切な開発と利用、保護と改善に関する地方法規を指す。『中国の環境保護（白書）』（国務院新聞弁公室1996年6月4日発表）によれば、1995年末までに中国が制定、公布した環境保護に関する地方法規は600余りに上る。例えば、『湖北省環境保護条例』（1994年12月2日、湖北省第8回人民代表大会常務委員会第10回会議採択）などである。地方環境資源行政規定とは、各省、自治区、直轄市および他の法律により地方行政規定制定の権限を与えられた地方人民政府が制定した環境資源の適切な開発、利用、保護、改善に関する地方行政規定を指す。

中国西部の各省、自治区、直轄市は、すでに環境資源保護に関する一連の地方法規と規定を制定しているが、中央政府の西部大開発戦略の実施決定を受けて、地方法規と規定の整備はさらに加速している。こうした動きは、西部大開発における環境資源保護業務の円滑な推進、ならびに西部の経済、社会と環境の持続可能な発展の促進に寄与するものである。例えば『内蒙古自治区環境保護条例』（1991年）、『寧夏回族自治区環境保護条例』（1990年）、『甘肅省環境保護条例』（2000年）、『チベット自治区環境保護条例』（1992年）、『四川省環境保護条例』（1991年）、『重慶市長江三峡ダム流域水汚染防止条例』（2001年）、『雲南省環境保護条例』（1992年）、『貴州省環境保護条例』（1992年）などである。

西部地区の環境保護に関する政策文書とは、主として地方の環境資源計画や地方政府ならびに環境資源主管部門が制定した法律効力を持たない文書を指す。

西部地区の環境資源保護に関する地方法規と政策文書は、西部大開発における環境資源保護業務を円滑に遂行する上で重要な役割を果たすものである。

* 訳注）事業施設を建設する際に、汚染処理施設を生産プロセスと「同時設計」し、事業施設の建設と「同時施工」し、生産ラインと「同時検収、試運転」することを義務付けた規定。

（ ）内も訳注。

3. 西部大開発の環境資源保護事務に関する専門政策文書と行政法規、部門規定

西部大開発における環境資源保護と生態保全業務を推進するため、中国は西部大開発環境資源事務に関する一連の専門政策文書、行政法規、部門規定を制定している。そのうちの重要なものを挙げれば、次の通りである。

『髪菜の採取、販売禁止、甘草および黄麻草の乱掘規制に関する国務院通達』（2000年）、『農地の森林・草地への復帰推進パイロット事業に関する国務院の若干の意見』（2000年）、『西部地区への汚染移転禁止に関する緊急通達』（2000年）、『中西部地区における外国企業投資優先産業リスト』（2000年）、『全国草地生態環境保全計画』（2000年）、『全国の草原を開墾した農地を草地へ復帰させる計画』（2000年）、『西部地区天然草原植生の復元計画』（2000年）、『西部大開発実施に関する若干の政策措置についての国務院通達』（2000年）、『長江上流域、黄河中上流域の天然林資源保護実施案』（2000年）、『三峡ダムおよびその上流の水質汚染防止計画』（2000年）、『西部大開発における建設事業の環境保護管理強化に関する国家環境保護総局の若干の意見』（2001年）、『西部大開発に関する若干の政策的措置実施についての意見』（2001年）等。

第3章 西部大開発と環境保護に関する現行政策

ここで言う西部大開発と環境保護に関する現行政策とは、主に国が西部大開発を実施するため特に策定した政策を指し、西部大開発の環境資源保護業務を対象とした政策文書と行政法規、部門規定中に定められた政策を言う。

西部地区に対する重点支援を具体化するため、国務院および国の関連主管部門は、西部大開発実施に関して、以下に掲げる幾つかの政策的措置を講じた。

1. 西部大開発政策の策定原則と支援の重点

国は、『西部大開発に関する若干の政策措置についての国務院通達』（国務院2000年10月26日発表）、ならびに国務院弁公庁から発表された『国務院西部大開発事務局の西部大開発に関する若干の政策的措置実施についての意見（略称「70条」）』（2001年9月29日発表）を通じて、西部大開発政策を策定する際の原則と支援の重点を明確に示した。その主な内容は次の通りである。

(1) 政策制定の原則

西部大開発の実施は、壮大な事業であり歴史的使命である。従ってその実施にあたっては緊張感と確固たる覚悟をもって臨まなければならない。現状を踏まえてスタートし、客観的態度をもって事に当たり、積極的に新しい考えを取り入れ、実力に見合った歩調で実施し、足元をしっかりと見つめる。同時に長期的視野に立ち、統一計画に基き、科学的検証を忘れず、重点を絞り込み、一步一步実行に移し、一過性のやり方、浪費を避け、「大騒ぎ」はしない。発想を転換し、改革を推進する。科学教育に基づく国作りと持続可能な開発戦略を徹底し、市場メカニズムの働きと経済のマクロ調整をうまく組み合わせる。西部地区の指導者と市民が共に自力更生精神を発揮し、手を携えて協力し合う。

(2) 重点任務と戦略目標

西部大開発の重点任務は、インフラ整備、生態環境の保全、基幹産業としての農業の位置づけの強化、産業構造の見直し、特色ある旅行産業の育成、科学教育と衛生教育の

強化などである。努力目標として、向う5年から10年を目途に、西部大開発にある程度の目鼻をつけ、21世紀半ばまでに、経済の繁栄と社会の進歩を実現し、各民族が共に安定した生活を送ることのできる美しい環境に囲まれた新しい地域社会を築くことである。

(3) 重点地域

西部大開発の政策が適用される地域は、重慶市、四川省、貴州省、雲南省、チベット自治区、陝西省、甘肅省、寧夏回族自治区、青海省、新疆ウイグル族自治区（新疆生産建設兵団は独自予算）、内蒙古自治区および広西チワン族自治区である。他の地域の少数民族自治州（湖南省湘西土家族・苗族自治州、湖北省恩施土家族・苗族自治州、吉林省延边朝鮮族自治州）については、関連政策措置に基づき実施状況をみながら具体的策を講じる。西部大開発の実施は、ユーラシア陸橋、長江水道、南西海洋ルートなどの交通幹線を拠り所にして、中核となる都市の役割を発揮して、点を繋ぎ線とし、さらに面へと拡大する形で推し進める。具体的には、隴海線（江蘇省連雲港と甘肅省蘭州を結ぶ鉄道）、蘭新線（蘭州と新疆のウルムチを結ぶ鉄道）を主軸に、長江上流、南寧、貴陽、昆明に跨る経済圏を形成し、周辺地域の発展を牽引しつつ、段階的かつ着実に西部大開発を推進する。

2. 環境保護への投入資金増強政策

『西部大開発実施に関する若干の政策的措置についての国務院通達』（国務院2000年10月26日発表）は、次の西部環境保護への投入資金増強政策を打ち出した。①環境保護への投入資金を増強する。具体的には、中央政府の建設事業財政資金の西部地区に対する割当を引き上げる。②環境保護関連の事業を優先的に計画する。③財政的支払能力を強化する。④金融機関による融資支援を強化する。具体的には、西部地区の農業、生態環境保護事業、将来性が期待できる産業、小都市の建設企業の技術革新、ハイテク企業および中小企業などの育成に対する融資支援を強化する。

3. 投資環境の改善政策

『西部大開発実施に関する若干の政策的措置についての国務院通達』（国務院2000年10月26日発表）は、次のような投資環境の改善政策を示した。①投資ソフト環境を大幅に改善する。②税優遇政策を実施する。③料金と料金徴収メカニズムを見直す。具体的には、水料金改革を早急に推し進めて水料金の見直しを実施し、污水处理、ゴミ処理の有料化に向けた改革を推進する。適切な開発と支払能力の両面に配慮することを前提に、西北の水資源不足地域では、水利施設の建設によって供給される水の料金を優先的に調整し、水利施設建設にかかったコストを適切に回収できるようにする。各都市の污水とゴミ処理の有料化制度を実施し、徴収した料金で污水、ゴミ処理事業を運営する。西部地区の都市の既存污水处理場で処理料金を徴収していない所は、国の関連規定に従って早期に污水处理費の徴収を開始する。すでに料金を徴収している所は、地元住民の支払い能力を見ながら、コスト回収を確保した上で若干の利潤を得るとの原則に基づき、徐々に料金基準を引き上げる。西部地区は、ゴミ処理費徴収制度の推進のため、地元の現状に応じた独自のゴミ処理費徴収政策を策定することができるものとする。④環境保護関連のインフラ整備政策。環境条件、環境保護インフラ施設は環境投資の重要な対象であり、その投資行為は、ハード環境投資とも呼ばれている。西部地区では、インフラ整備への投資増強が不可欠である。

4. 土地資源政策

- (1) 西部地区の荒山については、荒地の植林・草植え、傾斜地耕地の林地・草地への復帰のため、耕地を廃止し植林・草植えを行ない経営した者に、その土地の土地使用权と森林・草地の所有権を与える政策を実施する。各経済組織あるいは個人は、法に従って国有の荒山、荒地の使用を申請し、森林・草地等植生を復元し、環境保護に従事することができる。国有の荒山、荒地等の未利用地で、法に基づいて事業所あるいは個人に譲渡し、植林・草植え等の生態保全を実施した土地については土地譲渡税を減免し、土地使用权50年を保証する。譲渡契約に定められた投資金額が払い込まれ、生態回復条件を満たした土地の使用权は、法に基づき譲渡、賃貸、抵当権設定を行なうことができ、土地使用期間が満了した後も、期間の延長を申請できるものとする。農村集団所有の荒山、荒地等の未利用地を利用して植林・草植え等の生態回復を行なう者は、請負、賃貸、競売等の方式を通じて土地使用权を取得することができ、その土地使用权については相続、譲渡（賃貸、抵当権設定）を認める。
- (2) 基本農地を厳しく保護し、耕地のバランスを維持する。
- (3) 建設用地についての審査効率を高めるため、審査手順を簡素化し、経済建設に必要な土地を随時供給できるようにする。

5. 鉱物資源政策

- (1) 地区の鉱物資源の調査・評価、探査、開発、保護ならびに適切な利用についての政策的支援を強化する。
- (2) 西部地区で国の資金投入による探査を通じて生まれた探鉱権、採掘権といった金銭的価値は、関連規定に従い、条件を満たしたものについては、その一部あるいは全てを国有鉱山企業、または探査事業所の国家資本に転じることを認める。
- (3) 西部地区における鉱物資源の探査、採掘は、定められた条件を満たした場合、探鉱権使用費、採掘権使用費の減免を申請することができるものとする。
- (4) 鉱業市場を積極的に育成し、探鉱権、採掘権の合法的な賃貸、譲渡を推進する。
- (5) 油・ガス以外の鉱物資源の探査・採掘事業に従事する外国企業に対しては、国がすでに実施している優遇政策のほかに、探鉱権・採掘権使用費の納付を1年間免除し、その後もさらに2年間にわたり探鉱権・採掘権使用費を半額にするという政策を享受することができるものとする。

6. 国内・対外開放政策をさらに拡大し、環境保護と生態保全を促進する政策

- (1) 環境保護に寄与する外資誘致政策を実施し、外国企業の西部地区への投資を促進する。
- (2) 外国企業による投資分野を拡大し、外国企業の西部地区の農業、水利、生態、交通、エネルギー、市政、環境保護、鉱業、旅行等のインフラ整備と資源開発に対する投資と関連技術研究開発センターの建設を奨励する。外国企業が西部地区で投資した商業プロジェクトについては、その経営期間を東部地区よりも10年延長して40年とする。
- (3) 外資利用の間口を広げるため、西部地区をBOT方式による外資利用パイロット地域に指定する。
- (4) 対外経済貿易の振興を図るため、西部地区の製造企業以外に対外貿易従事に関する自主権を積極的に拡大し、優れた商品の輸出、国外建設工事の請負や労務提供、あるいは

周辺国家に対する工場建設投資を奨励すると同時に、関係者の出入国制限を緩める。

- (5) 地域内協力とパートナー支援を強化する。

7. 環境保護関連人材の確保と活用政策

- (1) 2001年から僻地手当制度がスタートし、必要な経費は中央の財源で賄うことが決定された。
- (2) 西部地区の専門技術者の働く意欲と創造性を高める。
- (3) 西部地区の人材育成を強化する。
- (4) 人材と頭脳の西部地区への移動を奨励する。
- (5) 人材と頭脳に対するパートナー支援を強化する。
- (6) 西部地区の各種事業に従事する人材については、移動の自由政策を実施する。
- (7) 西部事業に従事する外国籍のハイテク人材、上級管理職人材ならびに投資者についての出入国の便宜を図る。
- (8) 戸籍管理制度を改革し、地方中核都市と小都市、町に合法的な固定住所、安定した職業あるいは生活の糧をもつ人については、本人の意思に基づき、都市常住戸籍手続を取ることができるものとする。

8. 環境科学技術の役割を中心に据え、環境保護教育への投資を強化する政策

- (1) 国が設立した各種の科学技術基金、科学技術計画事業の予算は、単独予算として西部地区に傾斜的に投入する。
- (2) 西部地区の企業が技術開発支援に対する支出割合を引き上げるよう奨励する。
- (3) 技術系中小企業育成のためのベンチャー基金による西部地区支援を強化する。
- (4) 教育投資を増強する。
- (5) 学生募集定員枠を拡大し、西部地区の大学生、とくに出身地での就職を前提とした学生の募集定員を増やす。
- (6) 教育パートナー支援、すなわち東部地区による西部貧困地域パートナー支援事業の実施を実施する。経済発達した東部の各省、直轄市が西部の省、自治区、直轄市の貧困地域にある学校のうち、比較的条件の良い小中学校を選び、一対一の関係で支援を行なう。
- (7) 教育のIT化を推進する。

9. 耕地の森林・草地への復帰に関する政策

西部地区の生態環境の悪化傾向に歯止めをかけるため、共産党中央、国務院は、長江上流域と黄河中上流域の各地で、耕地の森林・草地への復帰パイロット事業を推進し、農民から幅広い支持を受けた。しかし、その過程で様々な問題が指摘された。主な問題点は次の通りである。

パイロット事業の対象範囲が広すぎたため、一部地域で各業務の連携の悪さ、植える苗の需給アンバランス、不適正な樹種構造、経済林への偏りといった問題が生じた。また、地域によっては、厳しい旱魃に加えて管理の杜撰さが重なり、植林活着率が低いという状況を招いた。こうした状況を受けて、耕地の森林・草地への復帰を着実に実行するため、国は2000年7月に中西部地区における耕地の森林・草地への復帰事業に関する座談会を開催し、会の後、国務院が『耕地の森林・草地への復帰パイロット事業推進に関する若干の意見』（2000年9月10日）を発表し、耕地の森林・草地への復帰政策について明確な規定

を定めた。その主な内容は、次の通りである。

(1) 指導を強化し、責任を明確にし、省が全責任を負う

省が耕地の森林・草地への復帰パイロット事業の全責任を負い、市（地方）、県（市）が目標達成責任を負う制度を実施する。耕地の森林・草地への復帰パイロット事業については、その目標、任務、資金、食料、責任の5つを省が受け持つ。関係各省は、省のトップレベルの指導者1名を専任担当とし、耕地の森林・草地への復帰パイロット事業の着実な実行を推進させる。

(2) 耕地の森林・草地への復帰政策の充実をはかり、住民の積極的な参画を促す。「耕地の森林（草地）への復帰、入山禁止措置による緑化、食料支給、個人請負」措置を着実に実行し、耕地を返還する農家に対し、国が無償で食料、現金、苗を提供する補助政策を確実に実施する。

(3) 苗生産供給システムを整備し、苗の量と質を確保する。

(4) 進んだ科学技術の成果に基づいて、草・木の品種構造と植生回復方法を決定する。

(5) 事業管理を強化し、耕地の森林・草地への復帰事業の円滑な推進を確保する。

(6) 検査監督を厳格に行ない、耕地の森林・草地への復帰事業の質を確保する。

2001年10月までに、全国で1433万畝（1畝＝667m²）の耕地が森林・草地に復帰した。

10. 郷鎮企業的环境管理強化政策

中国共産党第11期三中全会以来、中国内では新興の郷鎮企業が目覚ましい発展を遂げ、農村の発展と国民経済の成長に重要な役割を果たし、社会主義市場経済の中にあって活力に溢れた異色の存在となった。しかし、様々な理由から、郷鎮企業の発展は地域的な分布が極めて偏っていた。たとえば、全国の人口の2/3を占める広大な中西部地区の郷鎮企業の生産高は、全国のそのわずか1/3に過ぎなかった。それが中西部地区と東部地区の経済発展の格差を生む大きな原因となった。

こうした東部と西部の格差を徐々に是正するため、国務院は1993年2月14日に、『中西部地区の郷鎮企業の発展を加速する国務院決定』を発表し、西部地区の郷鎮企業発展のため、一連の政策を制定した。しかし、当時の政策は、過度にスピードと効果を強調しすぎたため、環境保護と生態保全を軽視する傾向がみられた。

近年、国は郷鎮企業の発展について、一連の環境保護規制を設けた。例えば、環境資源を汚染し破壊する小規模企業、国が指定した「15の小」企業の建設と操業を厳しく禁止する。また、地元の資源、人材、交通、エネルギー、水源等の総合的な条件を踏まえ、土地の実情に合わせた適切な配置を考慮し、郷鎮企業団地を建設して、集中的な発展を促す、といった内容である。

11. 西部地区の環境汚染、生態破壊を防止する政策、とりわけ建設工事プロジェクトにおける環境管理を強化する政策である。

12. 西部地区の生態保全と環境保全に関する政策。

第4章 中国西部大開発に関連する環境資源保護政策と法律整備についての考察

1. 現行の中国西部大開発に関する環境資源保護政策と法律整備をめぐる問題点

主な問題点として、次の諸点を指摘することができる。

- (1) 西部大開発に関連する環境保護政策が法制度として整備され、法治体制を形成するに至っていない。
- (2) 西部大開発の関連政策と法律が、国土開発規制あるいは広域開発規制の政策と法の範疇に組み込まれていない。
- (3) 環境と開発に関する総合的意思決定が不十分で、西部大開発を国土総合開発規制、広域総合開発規制、広域環境総合規制の枠組みで取り扱う体制ができていない。
- (4) 西部大開発を市場経済体制の整備およびWTOにうまくリンクさせることができていない。両者をしっかり関連付ける努力が不十分である。
- (5) 西部大開発をメーカー、開発者の長期的利益や根本的利益に緊密に結びつける努力が不十分である。
- (6) 西部大開発における環境と開発の問題が、持続可能な開発という視点、とりわけ地域間環境の公平さ、少数民族向け環境政策という視点まで高められていない。
- (7) 西部地区の砂漠化、土壌浸食、環境汚染の防止問題、西部地区の土地資源、エネルギー、水資源、鉱物資源の持続可能な開発と利用問題、西部地区の生態環境保全、エコ都市、エコ県、エコ町村、エコ工業パーク建設問題、郷鎮企業による環境汚染問題などについて、いまだ実行可能かつ有効な政策、法律、対策が打ち出されていない。現在、西部地区では、砂漠化、土壌浸食、環境汚染、小都市の環境問題、郷鎮企業による環境汚染などが相当深刻になってきている。西部の土地資源、エネルギー、水資源、鉱物資源の持続可能な開発問題は、依然として大きな成果を挙げておらず、西部の生態環境、エコ都市、エコ県、エコ町村、エコ工業パークの建設は難航している。

2. 西部大開発における環境保護の原則堅持

論者は、西部大開発の実施にあたっては、次に掲げる環境保護と生態保全に関する基本原則を策定し遵守すべきだと考えている。

- ① 環境、経済、社会の調和ある持続可能な発展という原則。
- ② 環境資源の開発利用と保護、改善の両立という原則。江沢民主席は、2000年3月12日に開かれた中央人口資源環境事業座談会で「最も厳しい環境管理制度を実施し、“保護しながら開発を進め、開発にあたっては保護を優先する”という大原則を動かしてはならないと発言した²⁾。
- ③ 予防を柱とし、防止と組合せ、総合的に改善するという原則。
- ④ 「開発するものが保護を実施し、破壊したものが元通りに復元する。利用したものが補償し、汚染を引き起こしたものが費用を支払う。管理する者が責任を負う」という原則。

2) 2000年3月14日付『中国環境報』。

- ⑤ 住民を中心とした環境資源保護を行なうという原則。すなわち環境民主の原則。西部大開発、西部の環境保護と生態保全は、国、集団、企業、個人が一体となって進める必要がある。
- ⑥ 各分野間の調整、全体をカバーする統一計画の策定、適切な事業配置、実情にあった施策、重点の絞込み、段階的な実施という原則。
- ⑦ 進んだ科学技術（ベンチャーも含む）を取り入れるという原則。

3. 西部大開発における重要な環境政策の指針

- (1) 重点を絞り、要を抑えて、西部の重点地区の環境と生態の保全を推進する。

まず「重点を絞り、要を抑える」という環境保護政策の基本思想の徹底をはかる。その上で、第一に、森林・草原を保護し、良好な森林草原生態系を確立するという政策を着実に実行する。重点は次の諸点に置くべきである。エネルギー構造を改め、燃料供給を改善し、森林と草原の破壊傾向に根本から歯止めをかける。天然林保護事業を実施し、源流地域から森林、草原生態系の保護を実行する。耕地を森林、草原に復帰する政策を確実に実施する。第二に、環境汚染の防止を強化する。第三に、自然保護区を設置し、管理を強化する。

- (2) 利益メカニズム、市場メカニズムを導入した環境経済政策の実施

西部の環境保護、生態保全は長期にわたる戦略的任務であり、その実行には当然ながら長期間有効な環境資源政策、とりわけ利益メカニズムや市場メカニズムに基づいた以下の環境経済政策の実施が求められる。

第一に、利益原理や市場原理に基づく西部環境保護、生態保全事業を推進し、市場経済法則を基本として、西部大開発における環境、生態保護を実行する。

第二に、市場経済の天然資源所有権政策および多様な所有制経済に適応する。西部大開発の実施にあたっては、ほとんど全ての環境資源保護と生態保全活動が、程度の差はあれ、いずれも天然資源所有権と多様な所有制経済問題に関わってくる。適切な土地財産権制度を含んだ天然資源財産権制度、環境資源整備に関する市場制度の構築と多様な所有制経済を育成することが、西部の環境保護と生態保全を持続的に推進する上での重要な手段となる。西部の環境保護、生態保全事業が所期の成果を収めることができるかどうかは、如何に天然資源市場を構築するか、すなわち本格的な環境資源市場が構築できるかどうか、および各種の所有制経済が健全かどうかにかかっている。

第三に、政府のマクロ調整による環境保護投資と補償に関する制度を設ける。

第四に、西部の環境保護、生態保全に対する優遇政策を実施することである。

第五に、価格、料金および税徴収などの経済手段を慎重に運用することである。

- (3) 西部地区の特長に合わせ、西部の環境保護と生態保全に資する環境資源政策を制定する。

4. 西部大開発における環境資源保護に関する法制度の整備

- (1) 広域環境資源に関する法制度整備の意義と役割

広域開発の立法化を通じて広域開発活動を規制するやり方は、海外における広域開発を通じて得られた重要な経験である。広域開発法は、中国の西部大開発にとっても大きな意味をもち、大事な役割を果たす。

- (2) 国内外における広域開発法整備の歴史。国外では、すでに広域開発法の整備がかなり

進んでいるが、中国では広域開発法の整備がまだ進んでいない。

(3) 西部大開発における環境資源法制の整備は、以下の方面に力を入れて取り組むべきである。

- ① 西部地区における環境汚染の防止と管理。
- ② 環境資源に関する諸計画と産業構造の調整作用を重視する。
- ③ 西部の都市建設における環境資源保護の法律による調整、規制作用を強化する。具体的には、西部大開発の実施過程で法律を通じて、科学的な都市体系の段階的確立、小都市の環境管理の強化、中小企業の環境管理の強化、西部地区における郷鎮企業による環境汚染と農村汚染の防止、西部の都市インフラ整備における環境資源政策等を推進する。
- ④ 天然資源開発に対する法律の調整、規制作用を強化する。具体的には、法律を通じて、天然資源の無計画な開発、利用のあり方の改善、低公害産業の発展を促進し、また西部における大規模な資源開発事業、開発プロジェクトにおける環境管理の徹底を促す。
- ⑤ 西部のエネルギー構造の適正化に対する法律による調整、規制作用を強化し、新エネルギーと再生資源エネルギーの育成をはかり、省エネを促進する。農村エネルギー問題の解決をはかる。
- ⑥ 環境関連の科学技術、教育環境管理体制に対する法律の調整、規制作用を強化し、西部の環境関連技術と環境教育に法律的な保証を与える。西部の環境管理体制について法律的な保証を強化する。
- ⑦ とくに、西部大開発に置ける水資源環境の関連法律の整備を強化する。