

从根本上破解资源环境难题

中国环境资源法研究会副秘书长 常纪文

应让公众参与到与其切身利益有关的地方建设和地方发展决策中，制定能引导人民群众合理释放不满情绪的司法制度，完善资源环境信访制度和行政复议制度。公众参与，才能体现人民群众的国家主人翁的地位，才能激起其责任感，提高其积极性，才能将地方党委和政府的行为置于群众的监督之中，才能尽可能减少地方党委和政府的违规行为。

这么完善的立法在现实中为什么难以得到有效实施呢？很大的一个原因，就是一些地方党委支持或者怂恿的地方保护主义在作怪。地方保护主义作怪的主要原因是人民群众缺乏参与权、决策权和监督权。

资源环境问题目前已到了非解决不可的时候了。现在，社会各界都在探讨破解资源环境问题、建设环境友好型和资源节约型社会的路径和方法，如国家环保总局拿出了“区域限批”的严厉制裁措施，环境保护民间组织提出了“公众参与和监督”的建议，学界呼吁实行“环境公益诉讼”制度，并对资源环境违法行为采取严厉的处罚措施。这些措施或者建议，具有一定的作用。但由于资源环境问题为相互关联的系统性问题，在系统性问题很严重的情况下，治标措施固然必要，但更需要的是系统性的治本措施。那么，我国资源环境问题的深层原因是什么呢？

地方党委和政府违规是根本原因之一

党的领导是政治领导、组织领导和方向领导。在地方，资源环境保护的职权、经费和人事管理理由地方政府行使，而地方政府行使这些权限必须经过地方党委。也就是说，地方资源环境保护的最后决策者和真正责任者是地方党委。经济增长对于一些急功近利的地方来说，是最大的政治，如果地方资源环境保护部门和其他职能部门严格执法就破坏了这个最大的政治。如果地方党委不坚持正确的政治立场，而实行地方保护主义，就有可能扼杀地方严格执法的积极性。现实也已证明，一些地方出台的“一费制”、“零检查园区”、“挂牌保护企业”等土政策，其实质就是地方保护主义。一些人称这种现象是“权力污染”造成的资源环境污染。而中央关于资源环境保护文件的精神是什么？从党的十一届三中、四中和五中全会的公报看，是落实科学发展观，是建设环境友好型和资源节约型社会。党中央的政策在下面变了形、走了样，其原因是什么呢？一是中央政策在地方贯彻实施缺乏群众的真正参与和监督；二是绿色GDP没有得到强力实施，地方各级党委和政府官员的考核机制不完善、不科学；三是缺乏真正的严格的责任追究机制。虽然监察部和环保总局出台了《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》，但是因为中央的监察人员有限，人手不够，很难深入到全国各地去监督地方政府，而且该“规定”针对的是行政人员，而不针对党务人员，因此，发挥的作用不大。为此，必须在党中央的领导下发挥群众的参与和监督作用，发挥法律的确认、促进、限制、禁止、奖励和严厉制裁功能来监督和约束地方党委和政府。只有这样，才能保证地方党委对地方事务的领导与党中央的政策保持高度一致，使“党权”的行使从上到下保持一致性和一贯性。

公众参与和权益保护不足是根本原因之二

近几年来，土地维权、矿产开发纠纷、环境污染上诉甚至集体抗争的问题很突出，严重影响了社会的稳定。这说明什么？说明人民群众的资源环境利益，即环境“民生”问题通过正常的渠道难以得到法律的保障，所以把希望寄托于中央部门或者中央领导人。也就是说，地方不依法办事，使人民群众对“法治”缺乏信心和信任，并转而寻求“人治”的帮助。这个现象，从法律层面讲，说明人民依法参与保护、依法参与决策和依法参与监督的宪法性权利没有得到很好的保障

和落实。怎么解决这个问题？人民群众置身资源环境问题之中，他们最了解自己的感受，也有参与解决资源环境问题的迫切愿望。因此，应让公众参与到与其切身利益有关的地方建设和地方发展决策中，制定能引导人民群众合理释放不满情绪的司法制度，完善资源环境信访制度和行政复议制度。公众参与，才能体现人民群众的国家主人翁的地位，才能激起其责任感，提高其积极性，才能将地方党委和政府的行为置于群众的监督之中，才能尽可能减少地方党委和政府的违规行为。为此，我们必须把党的领导和依法治国结合起来，保证人民群众的资源环境享有权、资源环境参与权和监督权，落实现代的资源环境“民生”观、“民本”观和“民权”观。只有这样，才能树立人民群众对“依法治国”方略的信心，才能提升人民群众对地方司法和地方执法的信任度。

立法不完善和不依法办事是根本原因之三

现在，新闻媒体经常报道一些资源环境领域无法可依的现象，如绿色 GDP 制度还没有真正建立起来，化学物污染的防治缺乏专门立法。这说明什么？说明资源环境保护的民意很难得到一些部门的真正重视，说明人民群众参与和监督国家资源环境依法治理进程的广度和深度还不够，亟须加强立法。

尽管我国的资源环境立法存在一些欠缺，但是如把它和世界各国的资源环境立法一一做比较，就会发现，自 1972 年的联合国人类环境会议以来，经过 30 多年的快速发展，我国资源环境立法的体系完善程度和制度先进程度应该排在世界前列。那么，这么完善的立法在现实中为什么难以有效得到实施呢？很大的一个原因，就是一些地方党委支持或者怂恿的地方保护主义在作怪。地方保护主义作怪的主要原因是人民群众缺乏参与权、决策权和监督权。也就是说，党的领导和人民当家做主的社会主义民主政治要求还没有得到很好的落实，导致了依法治国方略的实施遇到了很大的困难。为此，我们必须把党的领导和人民群众当家做主有效地结合起来，促进资源环境保护的立法、执法、司法、法律遵守和法律监督。只有这样，才能保证资源环境依法治理的良性发展。

破解资源环境难题的根本对策

经过上述三个方面的分析，可以得出一个结论，党的领导、人民当家做主和依法治国三个环节缺一不可。任何一个环节的工作没有做实或者缺失，就会出问题，资源环境问题整体恶化的趋势就会延续下去。为此，党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》高屋建瓴，提出了要将党的领导、人民当家做主和依法治国有机统一的任务。

如上所述，党的领导、人民当家做主和依法治国的有机结合，实质上是中央“党权”、地方“党权”、“民生”、“民本”、“民权”和“依法治国”的内在统一问题。要实现其内在的统一，在社会主义制度下，坚持和完善党中央的领导即中央“党权”是关键。而要做到这一点，首先，应发挥中央“党权”的直接领导作用，发挥中央监察、纪检和司法等中央“党权”部门的强力干预作用，保证中央和地方党权行使的一致性。其次，应积极、稳妥地推进党内民主和社会民主的法制化进程，即发挥中央“党权”的领导作用，发扬新“民本”主义精神，多渠道、全方位地充分倾听民意，把资源环境民意和人民群众不断增长的资源环境需求等“民生”问题完全地体现在立法之中，也就是说，要通过党的民主政策，制定科学的反映民意的环境良法。再次，要合理引导，发扬新“民权”主义精神，积极发挥人民群众对资源环境社会事务的参与作用，发挥人民群众对资源环境执法、资源环境司法、法律遵守的监督作用，也就是说，要保护和改善资源环境，解决资源环境“民生”和“民权”问题，须在党中央对资源环境事务的领导下，通过“民本”和“法治”的制度和机制，匡正和完善地方“党权”对资源环境事务的领导。