

## 构建和谐社会 加强绿色法治工作

常纪文

要点导读:环境和谐的具体行动是需要法治的轨道上进行的。为此,我们要弥补这一差距,必须做好两方面的工作:一是逐步对宪法和民法、行政法、经济法等部门法采取“绿化”措施,把环境保护的要求、环境权益的公平和公正平衡融入传统的公法和私法规范之中,以最终形成绿色、节约、循环的社会和市场秩序;二是创新和发展现有的环境立法,使之更加适合资源节约和环境友好型社会建设的要求。

构建和谐社会应并重考虑两方面的环境和谐因素

社会的和谐包括了人与环境的和谐、人与人的和谐。从环境科学和社会学的角度看,环境是人生存和发展的基础。因此,人与环境的和谐是促进人与人关系和谐的重要基础。从经济学和法学的角度看,人与人的和谐包括人与人关于环境利益的平衡和人与人关于其他利益的平衡。因此,环境利益的平衡是人与人和谐共处的一个重要因素。可以说,环境保护和环境利益的平衡是构建和谐社会所不可或缺的两个重要因素。

我国高速发展所依赖的环境成本,不可能像西方发达国家那样通过战争掠夺、转移人口和不平等的国际贸易转嫁出去。相反地,发达国家却运用与“人权”并用的“环境权”对我国的国际贸易进行围追堵截。由于资源代价、生态破坏和环境污染难以转嫁出去,我们只能在国内消化,加上我国人口众多,发展压力大,环境历史欠债多,使得环境问题越来越严重。另外,由于环境利益分配不均,环境利益保障机制不健全,一些地方的环境纠纷越来越多,也越来越严重。因此,现实说明,建设和谐社会除了继续走建设资源节约、环境友好型社会的路子外,还应采取措施平衡环境利益。为此,党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),提出了以下两个方面的环境和谐措施:

在人与环境和谐方面,《决定》在第三部分提出了加强环境治理保护,促进人与自然相和谐、依法淘汰落后工艺技术和生产能力、加快环境科技创新、加强污染专项整治和强化企业和全社会节约资源、保护环境的责任。由此,可以看出,《决定》重申了十六届五中全会公报和“十一五”规划有关建设资源节约和环境友好型社会的要求,并提出了一些创新性的措施。

在人与人之间环境利益的平衡方面,《决定》提出要“加强制度建设,保障社会公平正义。”“完善法律制度,夯实社会和谐的法治基础。”“建设和谐文化,巩固社会和谐的思想道德基础。”“深入开展法制宣传教育,形成全体公民自觉学法守法的氛围。”“建设服务型政府,强化社会管理和公共服务职能。”“依法实行民主决策、民主管理、民主监督”,“推进决策科学化、民主化,深化政务公开,依法保护公民的知情权、参与权、表达权、监督权。”“加强对权力运行的制约和监督,加强对行政机关、司法机关的监督。”“完善司法体制机制,加强社会和谐的司法保障。”充分地“保障公民权利”。《决定》的这些要求是特别针对人与人关于环境利益平衡的,是十六届五中全会公报和“十一五”规划所不具备或者不完全具备的。从这个方面看,《决定》是十六届五中全会公报和“十一五”规划的继承和发展。

《决定》在促进环境和谐方面的基本理念和主要规定

在构建社会主义和谐社会的指导思想方面,《决定》提出要“坚持以科学发展观统领经济社会发展全局,按照民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐共处的总要求,以解决人民群众最关系、最直接、最现实的利益问题为重点,着力发展社会事业、促进社会公平正义、建设和谐文化。”从环境和谐的角度看,这一指导思想直接提出了科学发展观、

环境民主、环境法治、环境公平、环境正义、环境道德、环境秩序、环境文化和公民环境权益等建设资源节约、环境友好型社会和平衡环境利益所需的现代环境管理和环境法治理念。

在主要任务方面,《决定》提出了“社会主义民主法制更加完善,依法治国基本方略得到全面落实,人民的权益得到切实尊重和保障。”“全民族的思想道德素质……明显提高,良好道德风尚、和谐人际关系进一步形成。”“创新型国家基本完成”,“社会管理体系更加完善,社会秩序良好。”“资源利用效率显著提高,生态环境明显好转。”等任务。从环境和谐的角度看,这些任务提出了完善环境民主法治、保护环境权益、培育环境道德、创新环境科技、完善环境社会管理、提高资源利用效率、改善生态环境等建设资源节约、环境友好型社会和平衡环境利益所必须采取的措施。

在基本原则方面,《决定》提出要“坚持科学发展”,“统筹人与自然和谐发展”,“转变增长方式,提高发展质量,推进节约发展、清洁发展、安全发展。”坚持“民主法治”,“促进社会公平正义”,坚持“科学执政、民主执政、依法执政”,“维护人民群众的主体地位”等原则。从环境和谐的角度看,这些原则提出了科学发展、绿色增长、民主法治、公平正义、科学保护环境和公众参与等贯穿资源节约、环境友好型社会建设和环境利益平衡工作全过程的基本准则。

《决定》的以上三方面内容,体现了科学、民主、法治、和谐及发挥人民群众主体和首创作用等现代治国经验,是我党对社会主义建设事业基本认识的总结。《决定》首次将它们系统地纳入环境保护和环境利益平衡领域,可以说,是我国环境和谐工作的一个重大创举。

落实“决定”两方面的环境和谐要求需进一步加强绿色法治工作

一个执政党如果连历史的环境欠账都没有还清楚,还持续欠上巨额的新债,并且社会各阶层因为环境利益不平衡经常发生摩擦,那么它的执政能力是值得怀疑的。因此,如果现在不加强绿色法治工作,即用环境友好和环境权益的平衡观念来指导法治建设,创造环境和谐的条件,恶劣的生态环境所导致的思想混乱、利益冲突乃至社会动荡,就足以使我们民族难以可持续地发展。基于这个认识,《决定》提出要走环境和谐之道路。并在“坚持协调发展,加强社会事业建设”、“加强制度建设,保障社会公平正义”、“建设和谐文化,巩固社会和谐的思想道德基础”、“完善社会管理,保持社会安定有序”等部分提出了具体的措施要求。

环境和谐的具体行动需要在法治的轨道上进行。《决定》汇集了全党的集体意志和全国各族人民的集体智慧和要求。作为社会主义法治国家,应当按照《宪法》序言所规定的“中国各族人民将继续在中国共产党领导……不断完善社会主义的各项制度,发展社会主义民主,健全社会主义法制。”要求,发挥党的重要文件对国家环境法治的指导作用,把《决定》对促进人与人之间环境利益的和谐、人与环境和谐的基本要求用法律和政策的形式转化为国家、社会、单位和个人的行为规范准则体系。

目前,我国在环境法治的五个环节,即环境立法的体系和内容,环境执法的体制和机制,环境司法的体制和机制,环境守法和主动护法,环境保护的权力、行政、政党、司法和社会监督方面的体制安排,制度确立和机制设计已经比较明确和完善。但与《决定》对环境和谐所做出的要求,特别是人与人关于环境利益的平衡相比,其法制工作还存在相当的差距。要弥补这一差距,必须做好两方面的工作:一是逐步对宪法和民法、行政法、经济法等部门法采取“绿化”措施,把环境保护的要求、环境权益的公平和公正平衡融入传统的公法和私法规范之中,以最终形成绿色、节约、循环的社会和市场秩序;二是用《决定》所确认的民主、法治、和谐、依靠科技及发挥人民群众主体和首创作用等理念来创新和发展现有的环境立法,使之更加适合资源节约和环境友好型社会建设的要求。这两方面的措施涉及现有产业的发展方向、规模和布局的优化问题,涉及现有法律、贸易、技术、伦理、文化、社会等方面的体制、制度和机制的建设和完善问题,涉及国家、社会、单位和个人利益的调整问题。从强度上看,属于法治环节的重大改革。这个改革,在生态严重恶化、环境资源问题已经成为制约我国经济和社会可持续发展瓶颈的今天,可以看作是和平时期的一次绿色法治变革。

进一步加强绿色法治工作促进社会和谐应采取的措施

环境和谐法治五个环节的工作最终要落在环境保护和环境利益平衡的体制、原则、制度、机制的完善与实施上。体制、原则、制度和机制的完善与实施工作既要科学合理、又要切实可行；既要全面系统，又要重点突出，抓住关键环节、关键问题和解决问题的突破口；既要突出当前的环境资源问题，又要考虑国家和社会长远发展的需要，体现措施的现实性、前瞻性和长效性的特点。结合《决定》的指导思想、目标任务、基本原则和具体措施的部署，应采取进一步措施来实施绿色法。

在体制方面，基于各方面的环境利益立场不同，所持的环境保护态度和环境利益平衡态度也不同。为此，应做好以下三方面的工作：一是在信息共享的基础上，按照统一监督管理和各部门分工负责的环境监管要求，进一步整合发展改革、环境保护、国土资源、水利、海洋、农业、交通、商业、公安等行政主管部门的职责。既满足环境保护的综合性 and 专门性要求，也满足环境监管的专业性、衔接性、高效性和责、权、利统一的要求；衔接和协调工商、商业、消防、发展改革、国土、矿产等行政主管部门与环境权益保障和平衡有关的职责。二是打击地方保护主义和部门保护主义。现在的大多数环境污染和生态破坏事件是由地方保护主义和部门利益保护主义造成的。因此，在单一制的行政体制下，应采取坚决的措施予以打击，防止行政权力垄断和寻租的现象。三是加强垄断行业的环境监管制度建设。垄断行业，如中石油、中石化、中海油、国电等集团公司，具有强大的经济优势和政治影响力，一些环境保护执法机关对它们往往也无可奈何。因此，必须从制度的建设上，从源头上消除它们及其利益代言人对立法、执法和法律监督的不良影响。

在基本原则方面，修订《环境保护法》时，应在和谐价值的指导下，审时度势，将《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》所确立的“经济社会发展必须与环境保护相协调”原则，代替现行立法所确认和体现的“环境保护和经济社会发展相协调”原则。此外，还要针对现代工业活动的高风险特点和市场经济利益主体多元化特点，把国际上广泛认可的“谨慎原则”、“合作原则”和“环境公平、公正原则”纳入环境法的基本原则体系之中。

在制度方面，应做好以下七个方面的主要工作：一是加强对传统权利(力)的环境法制约，实行权利(力)行使的绿化。二是严格遵守国家的产业政策发展要求，严格实施《环境影响评价法》，用严格的环境标准和技术要求优化传统产业的结构、规模和布局，促进经济产业的调整和升级，并对生产经营方式、能源利用结构和资源利用方式予以可操作性的技术和经济政策支持，促使黑色和灰色发展向绿色发展转变。三是完善和落实财政政策、税费政策、价格政策和信贷政策，切实解决建设资源节约和环境友好型企业、社区、工业园和区域所需的激励机制建设与实施问题。四是切实创新和发展环境科研支持与成果转化制度，为防治环境污染、生态破坏和资源浪费问题提供科技支持。五是按照《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》提出的“弘扬环境文化，倡导生态文明，以环境补偿促进社会公平，以生态平衡推进社会和谐，以环境文化丰富精神文明”要求，继续加强环境文化的建设，并根据我国的基本国情，通过观念培育、促进与激励、引导与自愿、限制与禁止、利益平衡与责任公平等措施，加强公民环境友好型生活方式和权利(力)绿化理念的培育工作。六是合理引导，发挥公众对环境保护和环境利益平衡的参与和监督作用，以弥补政府和市场功能之不足。七是加强环境权益和与环境有关的权益的法律救济方式、程序和责任立法，增加公益诉讼、仲裁和民事责任社会化等法律制度。

在机制方面，既要对环境行政权的运行进行权力监督、行政监察、司法监督、政党监督、媒体监督和公众监督，还要对企业尤其是垄断行业企业的运行进行全方位的法律监督。在这方面要进一步作好两方面的工作：一是按照《监督法》和现行环境立法，加强权力机关对环境保护行政执法和司法的个案监督，并按照《环境保护违法违纪处分暂行规定》，严厉处分违法违纪者。二是严格落实环境保护行政合同所确立的目标责任制，加强上级政府对下级政府的环境保护工作监督。三是建立环境公益诉讼的机制，让检察机关、社会团体和公众共同参与环境行政权力和环境民事行为的监督，防止行政权力寻租和行业利益垄断侵犯国家、社会、单位和个人环境权益的现

象。

构建和谐社会是新时代的“长征”，至少需要几代人的持续努力。因此，进一步加强人与环境、人与人之间环境利益的和谐法治工作也不是一蹴而就的。只要我们坚定目标，端正态度，采取得力的措施，环境和谐社会的构建工作才能在法治的轨道上健康、快速地发展。

(常纪文:中国社会科学院法学研究所)