

## 构建和谐社会需加强绿色法治工作

常纪文

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等转嫁出去。由于资源代价、生态破坏和环境污染只能在国内消化，加上人口众多、发展压力大、环境历史欠债多等，使得我国环境问题越来越严重。另外，由于环境利益分配不均，保障机制不健全，一些地方的环境纠纷甚至环境权益抗争现象越来越多。也越来越严重。因此，我国构建和谐社会除了继续走建设资源节约和环境友好型社会的道路、促进人与环境的和谐外，还应采取措施平衡各方的环境利益，促进人与人的和谐。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》)，不仅发展和完善了十六届五中全会和“十一五”规划所提出的促进人与环境和谐的内容，还特别针对人与人的和谐提出了平衡环境利益的要求。

### 一、构建环境和谐的社会需要加强绿色法治工作

人与环境和谐、人与人关于环境利益的和谐，属于环境和谐的两个方面。在社会主义法治国家，环境和谐的具体举措需要在法治的轨道上运行。《决定》是党的重要文献，还要通过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、环境保护的权力和监督等方面的体制安排、制度确立和机制设计已经比较明确和完善。但和《决定》对环境和谐工作所作出的要求，特别是人与人关于环境利益的平衡相比，还存在相当的差距。要弥补这一差距，应做好两个方面的工作：一是逐步对宪法和民法、行政法、经济法等传统部门法采取“绿化”措施，即把环境保护的要求和环境权益的公平和公正要求平衡地融入传统的公法和私法规范之中，以保护人民群众正当的环境权益，最终形成绿色、节约和循环的社会；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。在当前生态严重恶化、环境资源问题已经成为制约我国经济社会可持续发展之际。这项改革可以看作是一次绿色法治变革。

### 二、加强绿色法治工作的重要举措

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、制度和机制的完善和实施上。体制、原则、制度和机制的完善和实施工作既要科学合理、又要切实可行；既要全面系统，又重点突出，抓住关键环节、关键问题和解决问题的突破口；既突出当前的环境资源问题，又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。

在环境保护的和环境利益平衡的体制方面，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和专门性要求，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与平衡有关的职责。二是打击地方保护主义和部门保护主义。当前大多数环境污染和生态破坏事件都涉及到地方保护主义和部门利益保护主义，对此应采取坚决的措施予以打击，防止行政权力垄断或寻租现

象的发生。三是加强垄断行业的环境监管制度建设。一些垄断行业往往具有强大的经济优势和政治影响力,因此,必须从制度的建设和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,进一步贯彻《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。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和实施问题。四是切实创新和发展环境科研支持和成果转化制度,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。