

十七大报告的环境法治思想

中国社会科学院法学研究所 常纪文

十七大报告用了比较大的篇幅系统地阐述环境保护的战略、思路与措施，笔者认为，十七大报告具有以下4个方面的法治特色，值得认真学习和领会。

一是报告以科学发展观为指导，把环境与资源保护上升到了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的层次。

环境保护是一个由多方面因素导致的政治、经济、社会和文化问题，其解决也需要从这几个方面综合考虑。报告指出：“要按照中国特色社会主义事业总体布局，全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设，促进现代化建设各个环节、各个方面相协调，促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调。坚持生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设资源节约型、环境友好型社会，实现速度和结构质量效益相统一、经济发展与人口资源环境相协调，使人民在良好生态环境中生产生活，实现经济社会永续发展。”从而使环境与资源保护成为一个融经济工作、政治工作、文化工作和社会工作于一体的综合性工作，体现了环境问题的发展性、综合性及解决措施的系统性和衔接性，把环境与资源保护法治工作推到了国家经济、社会和文化工作的主战场，使各个部门真正切实地共同负起责任来。这体现了中国共产党在环境与资源保护法治战略上的创新。

二是报告把人与自然的和谐纳入和谐社会的统筹建设之中，使之和人与人的和谐齐头并进。

中国地域辽阔、人口众多，需要照顾各区域和各方面的利益。报告尊重了这一自然和社会发展的规律，指出“必须坚持统筹兼顾。要正确认识和妥善处理中国特色社会主义事业中的重大关系，统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展……”。这种统筹观是科学发展观的具体体现。值得指出的是，报告在提及环境问题时，并没有就环境与资源保护而论环境与资源保护，而是从经济、社会、文化等方面的统筹来提出解决思路的，立足于如何科学、有效地解决环境与资源问题，而不是一味地指责过去或者推卸责任。这是环境与资源保护法治思路的一个创新。

三是报告在倡导生态文明的基础上提出了建设生态文明的任务。

生态文明的建设是建设环境友好型和资源节约型社会、实现人与环境和谐发展的必要前提条件。2005年《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》在环境保护工作指导思想部分指出要“倡导生态文明，强化环境法治”，提出了“倡导生态文明”的要求。党的十七大报告则更进一步，不仅确认了生态文明这一概念，而且更进一步提出要“建设生态文明”。报告指出：“建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。循环经济形成较大规模，可再生能源比重显著上升。主要污染物排放得到有效控制，生态环境质量明显改善。生态文明观念在全社会牢固树立。”从而把生态文明由单纯的消费文明转化为有利于环境与资源保护的由生产、决策、消费机制来支撑的综合性文明，把生态文明的建设要求贯穿到了产业结构和增长方式领域，体现了先进文化在环境与资源保护领域法治领域的指导性。

四是报告体现了环境与资源保护措施的综合性和系统性。

在新的时期，需要在环境保护的各个领域加强体制、制度和机制的创新和完善工作。为此，报告指出，要“淘汰落后生产能力”，“加强能源资源节约和生态环境保护，增强可持续发展能力。坚持节约资源和保护环境的基本国策，关系人民群众切身利益和中华民族生存发展。必须把建设资源节约型、环境友好型社会放在工业化、现代化发展战略的突出位置，落实到每个单位、每个

家庭。要完善有利于节约能源资源和保护生态环境的法律和政策,加快形成可持续发展体制机制。落实节能减排工作责任制。开发和推广节约、替代、循环利用和治理污染的先进适用技术,发展清洁能源和可再生能源,保护土地和水资源,建设科学合理的能源资源利用体系,提高能源资源利用效率。发展环保产业。加大节能环保投入,重点加强水、大气、土壤等污染防治,改善城乡人居环境。加强水利、林业、草原建设,加强荒漠化石漠化治理,促进生态修复。加强应对气候变化能力建设,为保护全球气候作出新贡献。”报告提到的“落实到每个单位、每个家庭”、“责任制”、“生态修复”、“应对气候变化能力”等任务,克服了以前环境与资源保护措施的“单打一”的不足,既反映了中国共产党对环境与资源保护法治新问题的全面认识,又体现了今后一段时间的环境法治工作重点和突破点,反映了中国共产党对如何解决环境与资源问题的现实性和科学性考虑。