

推进生态文明建设的法治思维和法治方式研究

孙佑海

(最高人民法院 中国应用法学研究所,北京 100745)

摘要:党的十八大报告将生态文明建设和法治建设置于同等重要地位。法治是成熟定型的制度形式,法治的规范性、民主性、稳定性、可预期性和权威性,使其在推进生态文明建设中具有突出地位和作用。中国生态文明的法治建设已经取得很大成绩,但仍然存在不少问题。必须着力运用法治思维和法治方式推进生态文明建设,加强科学立法、严格执法、公正司法和全民守法,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,努力依法将生态文明建设推向一个新的发展阶段。

关键词:十八大报告;法治;法治思维;法治方式;生态文明建设

中图分类号:DF02 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2013)05-0040-05

一、十八大报告将生态文明建设和法治建设置于同等重要地位

所谓生态文明,是指人类为保护和建设美好生态环境而取得的物质成果、精神成果和制度成果的总和,是人与自然、环境与经济、人与社会和谐共生的社会形态。建设生态文明,是关系到人民福祉、关乎民族未来的长远大计。党的十八大报告将生态文明建设置于突出地位,将生态文明建设提升到与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设并列的战略高度,纳入中国特色社会主义事业五位一体的总体布局,进一步昭示了中国共产党加强生态文明建设的意志和决心,对建设美丽中国具有重大的现实意义和深远的历史意义。

根据马克思主义的基本原理,生态文明建设属于经济基础的范畴,其形成、发展和完善需要上层建筑的支持和保障,尤其是法治的保障。在党的十八大报告中,党中央根据中国形势的发展和变化,相应作出了“全面推进依法治国”的重大决策和战略部署,明确指出:“法治是治国理政的基本方式。要推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,坚持法律面前人人平等,保证有法必依、执法必严、违法必究。”^{[1]27}这是党中央根据中国面临的新形势对全党和全国提出的新要求,具有很强的针对性和指导性。十八大报告的上述论述对于全面推进依法治国发挥了动员和部署的作用,对于全力推进生态文明建设至关重要。如何正确认识党中央充分发挥法治作用推进各项事业发展的重大意义,如何使各级领导干部学会并善于运用法治思维和法治方式深化改革,推动发展,化解矛盾,推进生态文明建设,历史性地成为我们的一项重大使命和紧迫任务。

加强法治建设,一个重要的服务和保障对象,就是生态文明建设。加强生态

文明建设,必须坚决排除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端,构建系统完备的科学规范和运行有效的制度体系,使各方面的制度更加成熟,更加定型。这里所说“系统完备的科学规范和运行有效的制度体系”,显然含有生态文明建设的法治体系。加强生态文明建设的法治体系,既是生态文明建设的重要内容 and 重要目标,又是生态文明建设的制度动力和根本保障。加强生态文明建设,要求中国共产党必须把全面推进依法治国,加强法治建设放在更加突出、更加重要的地位。

由此可见,党的十八大报告,突出生态文明建设,突出依法治国,将生态文明建设和法治建设置于同等重要的地位。我们必须一手抓生态文明建设,一手抓相应的法治建设,两手都要抓,两手都要硬。如仅仅抓生态文明建设,不重视相应的法治建设,就不可能实现生态文明建设的目标。而仅仅强调传统意义上的法治,不注意为生态文明建设提供重点服务和保障,法治建设也成了无源之水、无本之木。失去进步性的法治没有价值。因此,在新的历史条件下,如何运用法治思维和法治方式切实有效地推进生态文明建设,已经历史性地成为环境法治工作者的一项重要使命。

二、环境形势日益严峻与法治不完善密切相关

2013 年年初覆盖中国北方大部分地区的雾霾,再次将中国的环境问题推至风口浪尖。在日益严峻的环境形势面前,人们对“环境污染为什么越来越严重”的问题进行了更加深入的思考。

回顾中国几十年来的环境保护工作,在党和政府文件及各级领导的讲话中,对依法保护环境重要性的认识,可以说到了相当的高度。在法治方面,党中央在十五大就提出了“依法治国”方略,30 多年来制定了 30 部环境与资源保护方面的法律,全国人大也进行了多次环境执法检查。但是,从实际效果看,并没有取得期望的目标。人们不仅要问,为什么政府和有关部门做了这么多的工作,环境形势反而日益严峻?深层次的原因究竟是什么?

笔者认为,在全国上下以经济建设为中心的大环境下,在经济始终高速增长的大背景下,环境污染的“点源”总体规模不断扩大,致使环境保护工作有力不从心甚至无可奈何之感。但是,法治方面存在的问题不容回避,这是“环境污染为什么越来越严重”问题始终解决不了的一个重要原因。

(一) 中国有环境法律,却得不到有效贯彻落实

习近平总书记在主持中央政治局第四次集体学习时指出:我们党是执政党,坚持依法行政,对全面推

进依法治国具有重大作用。各级党组织和领导干部要带头依法办事,带头遵守法律^①。但是,中国生态文明建设的法律尤其是环境法律的实施情况,与上述要求相距甚远。

一是环境执法的地方保护主义盛行。环保行政执法常常受到一些地方党委、政府的随意非法干涉,一些重大的污染环境和破坏生态的行为得不到追究。二是执法能力不足,执法权限有限。一些地方环境保护执法能力严重不足,设备、人员和办公场所都不能适应需要。三是权力寻租严重,执法效果不佳。人们常说,环境执法就是收费。一些地方的环保部门为了解决经费来源问题,以收费和罚款作为主要执法手段,而不以减少和消除污染为目的,致使污染环境的行为得到放纵。还有的地方,环境违法问题十分突出。例如,环境影响评价制度是一个很好的制度。我们如果按照环评制度办事,就可以防止很多环境污染问题发生。但是,一些地方拒不按照环评制度办事,最近《人民日报》披露的秦皇岛西部生活区垃圾焚烧厂项目环评做假,致使项目投入运行后产生严重环境污染,就是一个典型例证^②。全国此类事甚多。有关部门在每年环评制度实施情况统计报表中,有的地区的环评率达到 100%,但出了污染事故之后,有关部门进行检查时却发现该项目根本没有经过环评,完全是弄虚作假。很多重大建设项目,是边施工、边进行环境影响评价,有人戏称为“先上车,后买票”,环评制度形同虚设。

在司法上,司法机关在处理生态环境纠纷方面的作用没有得到发挥,生态环境司法的公信力严重不足。环境诉讼中立案难、取证难、胜诉难、执行难的问题较一般民事诉讼更为突出。

在守法上,全社会尚未形成自觉遵守环境法律的氛围。一些排污单位为了利益以消极的态度对待环境保护,执法部门来检查时才开启污染处理设备,执法部门一离开就关闭污染处理设备,超标排污甚至偷排的问题十分突出。更有甚者,一些领导干部为了片面追求 GDP 增长,不惜牺牲环境资源,悍然批准重污染建设项目,激化社会矛盾,引发严重的群体性事件。

为什么一些地区敢于在环保问题上以身试法?其根源在于对环境违法和犯罪行为没有进行有效的追究。例如有的单位污染环境,触犯了刑律,但对于其负责人,司法机关不敢追究其刑事责任;有的单位违法排污,环境保护部门不敢行使行政处罚权;有的单位排污,污染受害人到法院立案请求污染者赔偿,法院不敢立案,或者即使立案也不敢判决污染者承担赔偿责任;政府的环境违法行为,也得不到应有的监

^①参见《人民日报》2013 年 2 月 25 日第 1 版。

^②参见《人民日报》2013 年 1 月 29 日第 5 版。

督,在行政诉讼中,政府的败诉率很低,低败诉率大大削弱了司法对行政行为的监督力度,严重影响了人民群众对行政诉讼的信心。

(二) 中国有环境法律,立法质量却大打折扣

中国30多年来制定了30部环境与资源方面的法律,可谓已经实现“有法可依”。但是仔细研读却发现,环境立法的质量与其应达到的标准相距甚远,一些已经制定出来的法律不能适应社会发展和人民群众对生态文明建设的要求。

一是有的环境法律措施过于“疲软”,被人戏称为“豆腐法”;二是存在大量立法空白,有的重要环境领域至今无法可依;三是环境法律的修改工作过于迟缓,跟不上形势发展的需要;四是配套环保法规的制定落后于法律实施的需要,有相当一部分领域因实施细则的缺失实际上处于无规则调整的状态。

导致环境立法质量不高的主要原因:一是在发展是硬道理的大背景下,决策层本身就不会允许将环境保护的法律规定得很严格,担心法律规定太严会束缚经济发展;二是立法机关即使试图规定一些“硬措施”,但由于受到来自强力部门或者利益集团的干扰往往难以如愿;三是法律之间经常出现“以法制法”的现象,环境法律中的一些硬措施往往被另外一些法律中的“反制措施”所抵消,这主要源于现行立法体制的不合理,或者立法协调工作不够有力;四是人民群众在立法进程中的作用未能发挥,公众参与立法在很大程度上流于形式;五是立法技术跟不上时代的发展和进步,法律规定过于原则笼统的问题长期以来得不到解决,因而制约了环境保护工作的开展;六是立法工作部门本身也受绩效考核等因素影响,为了赶时间进度,有时就将没有协调好、没有“加工”好的法律草案勉强提请会议审议或者表决,降低了立法的质量。更为严重的,有的部门起草法律,本身就是为了争权夺利,方便部门利益或者集团利益,不惜牺牲全局利益和广大人民的利益,致使法律的正当性受到严重的挑战。这样的法律,不可能得到人民的拥护,因而也不可能对生态文明建设发挥真正积极的作用。

以上问题,均是生态文明建设法治方面的问题。它说明,环境形势日益严峻,法治不完善是重要原因之一。因此,通过进一步加强和完善环境法治,推进中国生态文明建设,是一条极为重要的途径,意义十分重大。

三、如何运用法治思维和法治方式推进生态文明建设

(一) 树立自觉运用法治思维推动生态文明建设的良好习惯

党的十八大报告指出:要“提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”^{[1]28}。党中央郑重提出各级领导干部要

提高运用法治思维的能力,对于推动生态文明建设,至关重要。各级领导干部作为执掌党的执政权和国家立法权、行政权、司法权等公权力的特殊群体,作为运用法治方式治国理政的执政主体,必须具有较高的法治思维水平和能力,就像其必须具有较高的理论思维、战略思维、辩证思维水平和能力一样。领导干部的法治思维水平和能力是其法治意识和能力的集中体现。

所谓法治思维,在本质上区别于人治思维和权力思维,其实质就是各级领导干部想问题、作决策、办事情,必须时刻牢记人民授权和职权法定,必须严格遵循法律规则和法定程序,必须切实保护人民权利和尊重保障人权,必须始终坚持法律面前人人平等,必须自觉接受监督和承担法律责任。法治思维还是公平正义基础上的理性思维和建设性思维。因此,这就要求各级领导干部一定要认真学习宪法和法律,真正尊崇宪法和法律,带头遵守宪法和法律,自觉在宪法和法律的范围内活动,在发展经济和保护环境的关系上,要切实维护法律的尊严和权威,绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法,努力做到越是项目重要、越是建设工作紧急,越是自觉坚持依法执政、依法行政和依法办事。各级党组织和党员领导干部要带头厉行法治,不断提高依法执政能力和水平,努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治习惯,在法治轨道上推动各项工作,而绝不能为了一时的经济增长而损害生态文明建设的长远大计。

(二) 要善于运用法治方式推动生态文明建设

法律是文明的产物,同时又是维系文明和促进文明的一种手段^[2]。所谓法治,法律之治,是指依据法律管理国家和社会事务的一种政治结构,强调法律作为一种社会治理工具在社会生活中的至上地位,并且关切民主、人权、自由等价值目标。法治包括法的制定、法的实施、法的监督、法的遵守等环节。现代法治具有规范性、民主性、稳定性、可预期性和权威性等特点。法治是治国理政的基本方式。法治的上述特点,决定了它在生态文明建设中具有极为重要的地位和作用。为了充分发挥法治方式在推进生态文明建设中的重要作用,当前应当重点挖掘法治方式的以下内涵。

1. 进一步科学立法

亚里士多德曾说,法治应包含两重意义,已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制订得良好的法律^[3]。为了进一步提高生态文明建设立法的科学性,确保良法之治,首先要有正确的立法指导思想,其要点:一要努力推动生态文明建设立法从“生态环境保护要与经济发展相协调”原则,向“生态环境保护优先”原则转变,切实改变生

态保护从属于经济发展的被动地位。二要从主要运用“行政强制手段”推进生态文明建设,向更加关注人、关心人,致力于推动建立企业与周边居民和睦相处、自然保护区与原住民形成“伙伴关系”的方向转变,实现人与自然的和谐相处。三要从重点强调立法的数量和速度,向更加注重生态文明建设立法的质量和效果的转变。为了提高立法的科学性,应当完善立法体制机制,创新公众参与立法的方式,扩大立法透明度和公众参与度,集中人民智慧,体现人民利益,切实增强法律的科学性、针对性和有效性。

在上述原则下,生态文明建设立法应当重点关注以下领域:一是抓紧修改《环境保护法》和《大气污染防治法》。对于已经向全国人大常委会提交审议的《环境保护法》草案,要根据党的十八大精神尤其是强化生态文明建设的总体要求,重新研究需要修改的内容,与此同时,要根据治理PM2.5(细微颗粒物)的需要,加快修改《大气污染防治法》的步伐,有针对性地补充重点内容;还要抓紧起草《环境突发事件应对法》、《土壤污染防治法》等法律。二是加强生态文明建设的考核评价制度建设。必须淡化GDP考核,增加生态文明在考核评价中的权重,把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系,建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。三是健全基本的管理制度。根据中国国土空间开发管理制度缺位的问题,应当强化国土空间开发保护制度。例如,对国家重点生态功能区和农产品主要功能区要建立限制开发的制度,对依法设立的各级自然保护区、世界文化自然遗产、风景名胜、森林公园、地质公园等要建立禁止开发制度。中国耕地、水资源、环境等管理制度已经建立,但不完善,要完善最严格的耕地保护制度、水资源管理制度和森林、草原管理制度。四是建立资源有偿使用制度和生态补偿制度。能源、水资源、土地资源、矿产资源等资源性产品的价格改革和税费改革还不到位,资源有偿使用制度虽已确立,但没有体现生态价值,生态补偿制度正在探索中。要深化资源性产品价格和税费改革,建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度。五是依法建立支持运用市场规律推进生态文明建设的制度。建设生态文明同样需要依靠市场机制,要用市场机制促进资源节约和生态环境保护,法律法规要及时对此作出适当的制度安排。六是健全法律责任追究和赔偿制度。资源环境是重要的公共产品,对其的破坏和损害要追究法律责任,进行经济赔偿。要加强环境监管,健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度。七是在生态文明建设和相关立法中要坚持法律的正当性,坚决避免和治理部门利益、地方利益与公

共利益的冲突,从根本上维护全局利益和最广大人民的根本利益。

2. 进一步严格执法

党的十八大郑重提出“严格执法”的要求,强调“要推进依法行政,切实做到严格规范公正文明执法”^{[1]27}，“到2020年实现法治政府基本建成”^{[1]17}的目标。上述要求的针对性很强。根据这个要求,我们要在行政决策、行政执法、行政公开、行政权力监督、行政化解矛盾纠纷等主要环节,深入推进依法行政,着力规范政府行为,特别是要紧紧抓住行政机关严格、规范、公正、文明执法的重点和难点,完善执法体制,创新执法方式,加大执法力度,规范执法行为,全面落实行政执法责任制,真正做到有法必依、执法必严、违法必究,切实维护公共利益、人民权益和生态环境保护管理秩序。

3. 进一步强化公正司法

十八大报告指出,要“进一步深化司法体制改革,坚持和完善中国特色社会主义司法制度,确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权”^{[1]28}。深化司法体制改革,保证司法公正,提高司法公信,维护司法权威,是全面推进依法治国的重要保障,也是切实加强生态文明建设的坚强后盾。当前,在运用司法手段推进生态文明建设方面,需要人民法院和广大法官牢固树立生态文明理念,形成运用法治思维和法治方式解决生态环境案件的良好意识,充分发挥审判职能作用,妥善处理各类涉及生态环境案件,确保环境案件审判的法律效果和社会效果。一方面,人民法院要依法审理涉及生态环境保护的民事侵权纠纷案件,不仅要解决好因环境污染、破坏生态而引发的损害赔偿的私益诉讼,也要积极面对环境公益诉讼,妥善处理因公共利益遭受损害而带来的赔偿问题。另一方面,人民法院要依法惩处破坏生态环境的各种犯罪活动,既要依法惩处非法猎杀濒危野生动物、非法狩猎、非法采矿、盗伐林木等严重犯罪活动,也要重视依法严惩发生在生态文明建设领域的贪污受贿案件及破坏生态资源环境、重大环境污染事故等背后的渎职失职案件,把严惩破坏生态环境犯罪和生态环境渎职类职务犯罪案件作为推进生态文明建设的重要手段。同时,人民法院还要依法运用行政审判手段,支持和促进行政机关依法履行生态保护和监管职责。对于人民群众将行政机关在处理破坏生态环境事件中不作为或不依法作为的行为诉至法院的,人民法院要依法受理和审理,如发现行政行为确实存在不合法情形的,要依法裁判由行政机关履行职责或者承担相应责任;对于行政行为相对人不服行政机关作出的处理决定或者处罚决定而诉至人民法院的,人民法院经审理后,如果发现行政行为合法有效的,也要依法支持行

政机关的行为。

4. 进一步促进全民守法

十八大报告指出,要“深入开展法制宣传教育,弘扬社会主义法治精神,树立社会主义法治观念,增强全社会学法、尊法、守法、用法意识”^{[1]28}。有著名法哲学家曾说,法律必须被信仰,否则它形同虚设。要通过在全社会深入开展法治宣传教育,使社会主义法治精神和生态文明理念真正进社区、进农村、进机关、进企业、进学校,并逐步深入人心。要坚持依法治国和以德治国相结合,高度重视生态文明道德对社会公众的规范和约束作用,精心培育尊重生态文明光荣、破坏生态文明可耻的道德风尚,在全社会尽快形成依法维护环境权利,自觉履行环境保护义务的现代公民意识。

各级党委和领导干部要带头遵守生态文明建设和相关的法律法规。在中国,法律是执政党的主张和人民意志的统一,是为党和人民事业提供法治保障的载体。根据党章的要求,各级党组织必须在宪法和法律的范围内活动。为建设生态文明提供法治保障,是中国社会主义法治建设的重要任务和庄严使命。各级组织部门、纪检机关要把能不能依法办

事、遵守法律作为考察识别干部的重要标准之一。

总之,推进生态文明建设,作为一项全民族乃至全人类的事业,不仅需要动员全社会力量的参与,更需要法治的保障和护航,从而实现生态文明建设的法治化。我们坚信,只要我们坚定不移地贯彻党的十八大关于全面推进依法治国的政治主张,善于运用法治思维和法治方式推进生态文明建设,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,中国生态文明建设的伟大事业就大有希望,中国一定会对全人类的生态文明建设作出应有的贡献。

参考文献:

- [1]胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2012:27.
- [2]罗斯科·庞德. 法理学(第三卷)[M]. 廖德宇,译. 北京:法律出版社,2007:4.
- [3]亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿彭,译. 北京:商务印书馆,1965:199.

Study on the Legal Thinking and Legal Method of Promoting Ecological Progress

SUN Youhai

(The Supreme People's Court of PRC, China Institute of Applied Jurisprudence, Beijing 100745, P. R. China)

Abstract: Report to the Eighteenth National Congress of Chinese Communist Party puts the promotion of ecological progress and the rule of law in the same important position. The rule of law is the mature form system and its normalization, democracy, stability, anticipation and authority make it play a prominent role in promoting the ecological progress. The legal construction of ecological progress in China has made great achievement. However, there still exist a lot of problems. We must be guided by law in both thinking and action in the effort to promote ecological progress. We should make laws in a scientific way, enforce them strictly, administer justice impartially, and ensure that everyone abides by the law. We must make sure the joint improvements of the law-based governance of the country, law-based administration and law-based action. We must make sure the integrated construction of legal country, legal government and legal society and try to promote ecological progress to further development.

Key words: Report to the Eighteenth National Congress of Chinese Communist Party; the rule of law; legal thinking; legal method; ecological progress

(责任编辑 胡志平)