

生态文明和中国环境资源保护多元体系的构建

刘鹏崇

(浙江农林大学天目学院,浙江诸暨 311300)

摘要: 该文提出,改善生态环境质量,实现经济社会的可持续发展是构建和谐社会的重要内容,需要构建和完善包含环境资源法律法规、环境政策和保护环境资源的乡规民约的多元保护体系。

关键词: 生态文明;环境资源;多元保护体系

中图分类号: X24 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2014)61-0017-04

建设社会主义生态文明,既是重大的理论创新,又是重大的战略实践。改善生态环境质量,实现经济社会的可持续发展是中国建设生态文明的重要内容。防治环境污染和生态破坏的主要任务首先应进行总量控制,将区域经济的排污总量控制在环境容量之内,并不断采用各种措施,将排放到环境中的污染物的总量不断削减,持续提升区域环境质量。在资源利用方面,也要控制总体的利用规模,防止生态破坏。在总量控制的基础上,才考虑消除环境资源使用过程中的外部性问题。因为外部性问题产生在经济运行过程中,所以外部性的消除,不能仅仅凭借行政命令的手段,还必须借助于一定的环境经济手段,鼓励、引导排污单位自觉、主动地采用环境友好型的生产和消费模式。回顾现代社会法治建设对环境问题的应变措施,可大致分为三个阶段:民刑法沿用阶段;环境问题发生之始,法院多针对个案,引用传统的民法、刑法的法律原则和制度来处理;行政管制立法主导阶段和多元治理阶段。环境问题的阶段性决定及环境立法的阶段性也反映了环境资源多元保护体系的形成是环境保护的必然发展趋势。

所以环境资源的保护主要是一个在适当管理之下的激励机制的构建问题,即应该综合运用刚性的行政管制和柔性的市场激励机制和手段,具体而言,就是要刚性的环境法律法规制度和更具灵活性的环境政策体系相互配合,相互协同。首先是环境法治秩序建设,环境资源的保护必须依赖于环境法律制度的推动。其次是环境政策体系的构建和完善,同时鉴于乡规民约在环境保护方面的积极作用,一定

要正确处理、充分发挥乡规民约等环境习惯法的积极功能。本文将尝试分别梳理环境法律、环境政策划分环境保护的乡规民约的制度建设现状并提出完善的建议。

1 中国环境资源保护法律法规体系的不足和完善

环境保护就是指采取行政、经济、科学技术、宣传教育 and 法律多方面的措施,保护和改善生活环境与生态环境,合理地利用自然资源,防治污染和其他公害,使之更适合于人类的生存和发展。环境保护的方法有工程技术的、行政管理的,也有法律的、经济的、宣传教育的等。由于法律具有强制性特点,因而法律手段较为有效;此外,通过环境执法,对保护环境具有较好的宣传教育作用。

经过30余年的努力,中国的环境法治建设已基本完备。但现行立法上对环境立法权限的划分模糊、混乱,现行立法没有形成系统、完善的环境法授权立法制度及其监督制度。很多法律条文操作性不强,诸多立法存在空白,对环境违法行为的处罚规定普遍过松,加上执法不严,体制交叉,直接影响了法律实施的效果,现行的环境法律法规实效上尚有较大欠缺。

实践中,一些事实上存在的环境法授权立法缺乏充分的法律根据、必要的限制和监督,这样就有可能把本应由高层次立法机关享有的立法权随意授权给低层次的立法机关行使,或者把本应由国家权力机关享有的立法权授权给行政机关行使,从而导致环境法授权立法权的一定程度上的膨胀和混乱,而且因被授权立法主体可能就是执法主体,从而使授权立法权与执法权统归于同一主体,被赋予授权立

法权的执法主体,往往从本部门的利益和权力出发,在进行授权立法中,一方面想方设法尽可能多地为自己设定权利、权力,另一方面却尽可能少地为自己设定、甚至不设定义务与责任,执法主体凭借缺乏限制的授权立法权而获得了几乎无限制的执法权。直接导致了近年来环境立法过程中所存在的设租与寻租,以及立法的随意性等重大问题。

环境保护法的创新和完善将在对制度的既往、现状与未来进行实证信息描述和负面影响的综合评估的基础上,将观念、原则和制度的创新和继受相结合,不断进化。首先要明确划分环境法立法权限,建立科学的环境立法权限体制。应通过完善《宪法》的有关规定和有关组织法,建立和完善环境法授权立法制度及其监督制度,对国务院及其各部委、地方各级人大及其常委会、地方各级人民政府、民族自治地方的自治机关享有的环境立法权问题予以明确规定,避免和克服因环境法授权立法缺乏限制而导致其膨胀无序现象。其次,尽快完善以循环经济和低碳经济为核心的改变经济发展方式的法律法规体系。循环经济、低碳经济与环境保护关系非常密切,改变经济发展方式的法律法规体系才有利于推进中国建设资源节约型和环境友好型社会。再次,要加大惩罚力度,完善环境资源保护法律法规的责任追究机制。政府应该主要完善“公众参与机制”和“公众问责机制”。改变政府部门的工作作风,改高高在上的管理为踏踏实实的服务,政府应该做到透明行政,公开行政。其次,把降低单位 GDP 能耗作为经济和政治指标纳入官员(含国企等大型企业的高级管理人员)政绩考核,同时公之与众,借用公众、舆论、民间环境保护组织、人大等公众监督形式,对环境污染和生态破坏的制造者施加压力。另外,司法权是一种有效威慑和监督行政权的力量,这是公民诉讼制度的精神内核。中国也应该特别引入公民环境公益诉讼制度。

2 中国环境政策体系的构建和完善

环境政策体系是指由相互联系、相互制约、相互补充的,旨在保护和改善环境的各种方针、路线、原则、制度和其他对策组成的完整系统。环境政策是治理环境污染和加强环境保护的重要手段,其实质

就是调节环境权益冲突的制度安排,它是国家为保护环境所采取的一系列控制、管理、调节措施的总和,代表了一定时期内国家权利系统或决策者在环境保护方面的意志、取向和能力^①。中国在 20 世纪 90 年代以来,环境保护的目的,指导思想和原则、制度等都渐进性地发生了一系列深刻的变化,从排放控制发展到生产控制,从单一性要求发展到综合性的要求和制度,从利益抑制发展到利益平衡、整合和增进的发展,中国环境政策主要由环境经济政策、环境技术政策、环境社会政策、环境行政政策、国际环境政策等五大政策为主体的政策体系。

经过 30 多年的发展,中国环境政策从指导理念、实施手段、关注重点和作用机制等方面都发生了重要的变化。总体来说,中国的环境政策已基本上比较完备。但还很不适应环保工作的要求,尤其是滞后于市场经济体制改革的要求。主要表现为:一是经济、技术政策偏少,实用的政策偏少,政策间缺乏协调;二是环保部门缺乏强制执行权,地方保护主义严重干扰环境执法,有法不依、执法不严、违法不究的现象还比较普遍;三是执法监督工作薄弱,内部监督制约措施不健全,层级监督不完善,社会监督不落实;四是环境政策的推进和实施主体单一,以往中国环境保护的推动主体是政府,是一种自上而下式的推行方式。政府运用行政权利和法律规范来强制性地处理环境污染问题,导致环境政策的实施效率难以保障。因此,必须采取更加有力的措施,努力改变这种状况。

要从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题;要建立和完善环境保护的长效机制,推行有利于环境保护的经济政策,建立健全有利于环境保护的价格、税收、信贷、贸易、土地和政府采购等政策体系。因此,中国今后环境政策调整的方向,主要是根据科学发展观、构建节约型、环境友好型社会的要求,综合运用经济、技术和必要的行政办法解决环境问题,切实加强环境管理,完善环境管理体制和机制法制,实行最经济的环境保护手段,促进环境资源保护与合理开发运用。应继续实行环境信息公开,让公众了解环境状况,增强保护环境的责任感。通过创建绿色社区、绿色学校、绿色家庭等活动,通过依法听

^① 一定意义上讲,环境法律是必须恪守的环境政策。

证等形式,鼓励群众监督环境保护。

3 尊重和适用环境资源保护的乡规民约

“规则多元”是在任何社会都存在的现象,国家法和民间法的共存也非一朝一夕之事,承认法律多元和民间法等村规民约的重要性,这将有助于国家环境政策和民间环境保护规则的良性互动。总之,“在极其深奥微妙的法律多元主义的社会学著作中,……常常勾设复杂的法律模式并能获得——从较为狭窄的角度观察所不能获得的——对各种各样规则的新的理解”。环境资源保护的乡规民约一方面是法律法规和国家政策的有益补充,另一方面也有其独到的优势,因为制度的实施必须依赖于守法者、行政相对人发自内心的自觉,积极的、正当的乡规民约必须得到国家法律和政策的充分的尊重。

在中国,各民族、各地区在长期的生产、生活中已经形成的这一系列保护当地生态环境的习惯法,着眼于集体成员秩序和利益的维护,通过预防盗贼、处罚盗窃,保护财产所有权,影响公众的农业、牧业、渔业行为。是一种以和为贵的社会秩序机制,能有效实现社会的安定有序,能有效约束人们对环境的行为,弥补国家法的疏漏与不足,对当地环境保护起到重要作用。事实上,“消弭国家制定法与民族环境习惯法之间的紧张和挤压,使民族环境习惯法在现代法律体系中获得重生,是回归自然秩序和谐的文化传统、重塑法律信仰精神和重归法律对价值理性关切的共同追求。”在许多非启蒙文化中,都存在有着至少对生态公民权概念有一定程度的同情式理解的公共道德形式,如日本关于“和”的文化与地方之间相互和谐的观念,霍比族认为人体、社会共同体的中枢震动都必须和自然的震动保持和谐的信念等。

中国立法和司法实践中应该有效贯彻和落实环境资源保护的乡规民约,发挥它们环境保护的积极因素。结合具体问题和习惯性做法,本文认为必须是合理合法的乡规民约才能在实践中得到落实和贯彻。合理合法的乡规民约应该包括三个特征:一是普遍公认性。在一定地区内,一种做法是否形成风俗,这个风俗是否“善良”,应当得到人们的普遍公认。二是合法性。即该风俗习惯的内容不违反法律和国家的政策,不损害社会公共利益,不侵犯他人合法权益。三是反复适用性。指该风俗习惯在人们的社会生活中,自发地规范人们的行为,调整一定的社

会关系,被反复运用。

具体贯彻落实的途径之一是作为和谐社会环境立法的来源。中国社会发展不均衡,地区生活环境差异较大,国家基于共性制定的环境资源政策法律,容易造成方法不当或者“一刀切”。故在制定民族地区或偏远农村法规的过程中,立法者应注意与民族文化和区域文化的协调,在行为上要借鉴习惯法的议定模式,广泛引入民间深度参与讨论,在内容选择上要针对本地具体的保护对象、范围和目标,积极吸收各少数民族环境习惯法的有益成分,将本地区一部分合理、有益的习惯惯例等民间规范上升为地方立法。

途径之二是认同。国家法律在现代社会的地位越来越重要,但它们还不是全部,对于人们行为的规范在很多领域还存在法律空白,需要制定法以外的其他规范。民族地区和偏远农村地区在长期的生产、生活中已经形成了一系列保护当地生态环境、生活秩序的习惯法,对于其中那些国家法中缺乏的、又不与国家法基本精神、原则和制度冲突的部分,应尊重并发挥它们的积极作用,对当地社会和谐起到重要规范作用。甚至于某些特定场合政府无法解决的个别问题,利用习惯法规范也能收到意想不到的效果。

参考文献

- [1] 彭丽. 构建我国公民环境公益诉讼制度的理论探讨[D]. 武汉大学,2005.
- [2] [英]科特威尔. 法律社会学导论[M]. 华夏出版社,1989.
- [3] 郭武,党慧娟. 文化、信仰和理性:民族环境习惯法重生的三个基点[A]//生态文明与环境资源法——2009年全国环境资源法学研讨会论文集[C]. 2009.
- [4] [英]恩靳·伊辛,布雷恩·特纳主编. 王小章译. 公民权研究手册[M]. 浙江人民出版社,2007: 398-415.

Ecological civilization and the construction of Chinese environmental resource protection multicomponent system

Liu Pengchong

(*Tianmu College of Zhejiang A&F University, Zhuji Zhejiang Province 311300, China*)

Abstract: The author in this paper presents that improving the quality of ecological environment, achieving economic and social sustainable development are the important contents of building a harmonious society. We need to construct and improve multicomponent protection system including laws and regulations on environments and resources, environmental policies and local rules and conventions of protecting environmental resources.

Key words: ecological civilization; environmental resources; multicomponent protection system