

## 中国法学会邮件系统

用户名 密 码 

## 信息检索

包含字符 检索内容 检索字段 排序字段 排序方式 

一月信息排行

Commun

法学研究 &gt;&gt; 高层论坛 &gt;&gt; 中国法学家论坛 &gt;&gt; “科学发展观与法制建设”论坛

本层分类： | “依法行政理论与实践”论坛 | “构建和谐社会法制保障”论坛 | “科学发展观与法制建设”论坛 | “社会主义新农村建设法制保障”

[→ “科学发展观与法制建设”论坛](#)

## 孙佑海：影响环境资源法实施的体制障碍分析

阅读次数： 996 2006-11-2 10:05:00



尊敬的各位领导、专家、同仁：

大家好！

我的题目是影响环境资源法实施的体制障碍分析。第一部分是我国环境资源法实施的若干情况；二是影响环境资源法律实施的体制障碍；第三是立法领域的体制原因；第四是学习六中全会精神。

第一是我国环境资源法实施的若干情况，什么是法律实施？简单讲就是将宪法和法律规定付诸实践，把文字的规定变为实际行为。环境资源法的实施，就是把宪法和法律有关保护环境资源的规定付诸得实践，把保护环境资源的文字规定变为实际行为。如何评价法律的实施状况，评价标准是：第一，国家和社会的利益、公民与组织的合法利益是否及在何种程度上得到保护。包括违法者在人口中的比重、民事纠纷是否得到很好的解决；二是国家机关的负责人的执法、司法法律意识是否增强；第三是与其他地域及国家的可比性研究。第四是法律的社会功能与社会目的是否有效实施及其实现程度。从社会效益、社会目的及功能实现及其程度来评价法律的实施。我认为是一定参考价值，根据这个标准来评价我们法律的实施效果，我个人认为环境资源法的实施效果是不理想的，因为十一届三中全会来有26部环境资源方面的立法文件，基本上形成了完善的环境资源法的体系的规定，但是其实际情况则不同的。有个事情讲，去年盛华仁在人大会议上的一份对于环境法的实施状况的跟踪调查报告，讲十五期间环保两个主要指标没有达到，即SO<sub>2</sub>的排放量不降反长，而化学物质的排放量也在增加，发达国家上百年工业化过

程中分阶段出现的问题在我国近二十年的时间里全部出现。SO<sub>2</sub>不仅没有降低达到10%的要求反而大幅提升，2005年比上一年的排放量提高了27%；第二是化学物品的排放量的排放仅削去2%没有达到10%的标准，以上情况通过数字来看环境法没有得到有效实施。以上是十五实施情况，现在从今年开始是进入十一五，十一五规划中提出新要求，在实现人均GDP增长比2005年翻一番的同时，SO<sub>2</sub>及各项化学物品排放量排放要降低10%，指标出来后引起人们的疑虑。这种疑虑有一定道理，今年上半年的情况是能源消耗不降反而又上升0.8%，SO<sub>2</sub>又上升了6.5%，化学排放量又上升，又欠了新账。第三季度的数字也出来了，前三季度，GDP同期增长14.7%，可是电力增长是12.9%的消耗，这就提出的问题是环保法为何实施不好，根本性原因在哪里？

第二个问题是影响环境资源法律实施的体制障碍。环境污染不降反上升，有的同志指出是因为有法不依、执法不严、违法不究，又要制订新的法律，结果形成恶性循环。最近的调子比较集中讲是因为地方政府没有很好地执法，特别最近又处理了内蒙古、河南省的领导，以及因为污染问题的相关领导，给人感觉是源于地方政府违法，其原因是因为地方政府追求其地方利益、追求政绩的结果。我倒不是这么认为完全是这方面的原因。我认为法律问题还是要从法律结构背后的社会经济关系、社会经济结构来寻找真正内在的原因。个人认为地方政府公然违反环保法、造成生态破坏，固然有认识原因及政绩追求原因，根本原因在于地方政府全力追求本级政府的利益。因为现在财政实行的是分灶吃饭的原理。经济状况的好坏则影响到工资的发放。地方财政收入直接与经济增长相挂钩，只有高速的增长才能促进地方财政的提高，提高当地干群的工资水平，这并不是地方首长一个人主观愿望，会得到当地干部的普遍支持，这是一个重要的原因。可以回顾下，在改革开放之初，中央财政集中度越来越低，有时在财政中一度不到10%；在93年税费改革，划分国税与地税，直到1999年与2000年，才使得这种状况才有所改观，后来是五三二，国家财政拿一半，省级财政拿30%，县乡级仅20%，有人讲国家过得是美日子，省级过得是甜日子，县里过得是苦日子，乡里是没法过日子，因为县乡两级财政养的人是占到全部人员的67%，而财力则很弱。很多地方是负债累累，好多是县里财政是没有钱的。而县乡两级直接面对的是农民，所以有人讲县乡两级财政问题是三农问题解决的重要问题。财政分配格局改变但是不合理的是事权没有改变，题目多多，形成大家你追我赶搞开发，问题是钱从哪来，都在想办法。大头在中央，据有关资料统计中央财政是集中度讲达到80%，留给地方政府的税费则很少，地方政府认为只要大兴土木，不仅能够显示有

政绩，而且财源滚滚来了，何乐而不为呢？除了税收还有非税收如土地转让金，据调查在浙江一个较为富裕的县达到10亿元，有的则达到100亿，财政税收问题使得各级政府产生扩张用地、大办工业的强烈热情，与此相对应的是产生了大量的环境污染与资源消耗的问题存在。财税是第一个好处，第二个好处是经济指标上去，政绩也就有保证了。而政府职能也是原因。足以说明环境资源保护的要求实施不利，根源在于指标不符合地方政府的经济利益，同时也不符合下级政府的政治利益。这是没有得到实施的体制方面的一个非常重要的原因。

第三是立法领域的体制原因。法律要实施要看法律的质量，是否公平合理，是否代表最广大群众的根本利益，只有这样，法律的实施才是顺利的。集中讲一下当前需要高度警惕立法工作中部门利益问题。所谓部门利益是指行政部门偏离公共利益，追求部门局部利益，变相实现小团体的利益，实质就是“权力衙门化”，与“衙门权力利益化”。一些政府机构借立法来谋求来保障本部门利益，阻碍国家立法的全面性及前瞻性，增加了自己的部门利益，也增加了国家的经济与政治利益方面的风险。本来依法行政是建设社会主义法治国家的必然要求，但是有的部门则利用立法机会来维护或者扩展自己本部门的部门利益的倾向增强，通过立法中的主体法定、程序法定及职权法定，来增加本部门的权力范围。有的利用本部门资源优势如出国旅游等，在制订法律法案时千方百计来分权力来分利益，获得法律执行权及收费等，将部门意志上升为国家意志或者将国家意志扭曲为部门意志，以国家利益为名而谋部门利益之实。有时中央的政府部门扯皮，结果是利益均沾，谁都要找，但是事情办起来就麻烦了，本来一下子就能办好了，三五天能办好的事情，而五个月才能办好，结果百姓对于法律不信任了，不去理你法律了，加大了过高的成本，使得法规执行不了了。

最后一个问题是认真学习六中全会的新精神，为保障环境资源法律的实施扫清障碍。首先就是锦涛同志在2005年所讲的我们的社会主义和谐社会应当是：民主法治、公平正义、诚实守信、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会，这个论断是社会主义社会本质所要求的，人与自然的和谐是和谐社会的载体，就是生活发展、生活富裕、生态良好，这个论断中的生态良好就深刻阐明了生态良好就是和谐社会的重要特征。最近六中全会将人与自然和谐相处作为统领全局的科学发展观的六项总任务之一。将加强管理和环保作为当前与今后一段时期构建和谐社会的七大任务之一，又把生态环境好转作为2006年构建和谐社会的主要目标之一。学习六中全会精神对于实施好环境资源保护法律意义重大。值得注意的是在此次六中全会文件上，是在从体制上、机制上

解决环境法实施的障碍方面取得突破。一是原则，二是机制，三是建立和完善公共财政制度方面作出了重要的规定。在原则方面中央讲必须以人为本，始终把坚持和维护最广大人民群众的根本利益作为我们一切工作的根本出发点与落脚点，实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益，做到发展依靠人民，发展为人民，发展成果由人民享有，促进和谐发展。其中还提到的原则是必须坚持科学发展，做好五个统筹的发展。讲到人与自然的和谐发展，就在利益导向、指导思想上为保护生态环境、实施好该法创造了前提条件。这是非常重要的。我上次在上海调研时有的同志讲过去环境法是有的，但是领导不重视，现在是重视了可以办了。二是建设环境评价机制；第三是完善公共财政体系，健全公共财政体系，调整财政收入结构，把更多财政收入投入到公共服务领域中来，加强在教育、卫生、就业、再就业的公共财政投入，进一步明确中央与地方职权，建立财税与事权相匹配的财税体制，加大财政转移力度，促进财政转移的规范化与法制化。学习中央全会精神对于我们立法是很重要的。第二是要做好环境资源领域的立法。第一是要立法民主化、公开化；第二是起草法案由地位超脱部门来起草；第三是要依法提高法律法规草案的立法质量，使公布的法律真正代表最广大人民群众的根本利益；第四是改革财税管理体制的同时，适度扩大地方的立法权限，使其根据本地经济地方发展需要，制订出更符合本地实际的地方性法律法规。同时在制订环资法的同时，制订并加强其他立法配套的法规；将法律手段与其他手段相结合，虽然我们不知道离开法律是万万不能的，但是法律也不是万能的，法律也只是诸多调控手段中的一种，我们要把经济、政治、政策、道德结合并用。最后要加强法律的实施，第一是要加强宣传教育，注重公众参与，依靠全体民众的环保法治意识的增强。在此关键是要算好账的问题，大家可能光知道经济发展有好处，现在有个叫绿色GDP的核算，在我们经济发展的过程中讲是损失了10%，是由于污染破坏、人看病住院等的问题。第二要强化环境资源领域中的行政执法，同时也要改变环保局的地位，由于与地方党委政府的关系，它行使一票否决权在实际上是“不能否”的；最后要强化权力机关的法律监督机制，今年八月全国人大《监督法》的通过对于强化监督职权、健全监督机制、强化监督实效，对于依法执政与公正执法具有深远的现实意义与历史意义，通过实施该法，以进一步促进和保障环保法的实施，更好地促进人与自然的和谐相处具有重要意义。

作个小结就是，第一就是法治的问题不能仅仅从法律本身、还要从体制、机制方面来找原因来解决；第二环境资源问题的解决，有时要在环境之外来解决；第三要及时地把党的一些好经验、好政策转变到法律

上面来，要注意积小胜成大胜；第四要从人民的根本利益出发，由程序来进行保障；第五要注意法律的反向调节问题。在立法中要综合改革，配合进行，使之成为和谐的体系，在建设和谐社会中法律本身也应当是和谐的。

[【返回】](#)

欢迎光临**中国法学会**官方网站

Thank you for visiting [www.chinalawsociety.org.cn](http://www.chinalawsociety.org.cn)

中国法学会 版权所有 © 2005 京ICP备05072373号 [联系方式](#)  
(浏览中国法学会网，建议将显示器的分辨率设为1024\*768) 网站制作与维护：北京长城宏业网络信息科技有限公司