

你的位置: [首页](#) >> [理论前沿](#) >> [专题: 百家争鸣](#) >> [环境法与构建资源节约型、环境友好型社会](#)

环境法与构建资源节约型、环境友好型社会

作者: 梅小红 点击量: 1049 发布日期: 2006-12-4

环境法与构建资源节约型、环境友好型社会

梅小红

摘要

本文主要论述了建设资源节约型、环境友好型社会的法律关系问题, 基于环境法律对建设资源节约型、环境友好型社会的重要保障作用应该如何完善环境立法与环境执法。文章分为两个部分: 环境立法与建设资源节约型、环境友好型社会; 环境执法与建设资源节约型、环境友好型社会。文章提出和阐述了循环经济立法的必要性与具体的立法建议以及环境执法中存在的困难与解决困难的具体措施。认为环境法律制度可以为建设资源节约型、环境友好型社会提供法律保障。认真进行环境立法, 建立完善的环境法律制度可以改善生态、治理污染, 实现可持续发展。

关键词: 资源节约 环境友好 环境立法 环境执法

引言

当前环境恶化已经是制约中国经济发展、影响社会稳定、危害公众健康的重要因素, 成为威胁中华民族生存与发展的重大问题。传统经济决策着眼于眼前的经济利益, GDP增长越高, 资源消耗越大, 环境破坏、生态破坏越严重, 而这些众多的环境问题又反过来制约人类经济、社会的发展, 如此形成恶性循环。人类要想跳出这个循环, 必须改变传统的经济发展模式, 走“循环经济”之路。2005年10月2日, 中共十六届五中全会明确提出建设资源节约型、环境友好型社会, 并且首次把建设资源节约型、环境友好型社会确定为国民经济与社会发展中长期规划的一项战略任务。2006年3月14日, 十届人大四次会议表决通过的“中华人民共和国国民经济与社会发展第十一个五年规划纲要”中, 又将“建设资源节约型、环境友好型社会”单独列为一篇, 将建设资源节约型、环境友好型社会作为基本国策, 提高到前所未有的程度。2006年, 是实施“十一五”规划的开局之年, 对加快建设资源节约型、环境友好型社会也是至关重要的一年。本文着重从环境立法和环境执法两个方面来阐述环境法对建设资源节约型、环境友好型社会的积极保障作用。

一、建设资源节约型、环境友好型社会与环境立法

我国是世界文明古国之一, 有关自然资源和环境保护的法律法规可以追溯到古代殷商时期, 中国可能是世界上最早出现环境法律规范的国家。早在先秦时期, 《逸周书·大聚篇》就有“蜀之禁, 春三月, 山林不登斧斤, 以成草木之长; 夏三月, 川泽不入网罟, 以成鱼鳖之长。”《唐律》中也有“穿墙出秽者, 杖六十”等的规定。因此, 我们可以看出关于生态平衡、自然资源与环境的立法在中国古已有之, 中国古代就非常重视环境立法。法律是体现国家统治阶级意志的、具有普遍约束力并以国家强制力保障实施的特殊的社会规范。立法就是把体现国家统治阶级意志的法律制作成法律文本, 公之于众, 使人们自觉遵守或强制其遵守, 从而维护国家和人们的利益。环境立法, 是指以保护和改善生活环境和生态环境, 防治污染和其他公害为目的, 一定的国家机关依照法定的职权和程序制定规范性法律文件的专门性活动。

“十一五”规划的资源节约型、环境友好型社会的建设需要环境立法来保障。资源节约型社会，是指全社会各行各业都要改变粗放的经济增长方式，逐步发展低投入、低消费、低排放、高效率、良循环的经济模式，使资源得到合理使用，使效益最大化、污染最小化。环境友好型社会，就是全社会都采取有利于环境保护的生活方式、生产方式、消费方式，建立人与环境良性互动的关系。建设资源节约型、环境友好型社会，二者是相互促进，相互协调的。资源节约型社会要求建立节约型经济发展模式，这有利于改善环境，促进人与环境和谐，反过来，良性的环境也会促进生产，改善生活，实现人与自然和谐，实现可持续发展。

改革开放以后，我国的环境立法已经初具体系，日益完善。但是要真正促进建设资源节约型、环境友好型社会，现有的环境立法还远远不够。要建设资源节约型、环境友好型社会，当务之急是改变现存的粗放型经济增长方式，大力发展循环经济。因此，循环经济立法就显得尤为重要。循环经济，是当前我国环境保护和可持续发展的首选之路，是符合我国国情的先进经济发展模式，它是指按照“废物减量化、资源化、无害化、再利用化”的原则，在产品的生产过程中实行清洁生产，在产业和工业园区进行生态化设计和改造，努力实现废物的循环利用，实行环保标识、环境认证和绿色政府采购制度，完善再生回收利用体系。其中清洁生产是指，既可满足人们的需要又可合理使用自然资源和能源并保护环境的实用生产方法和措施，其实质是一种物料和能耗最少的人类活动的规划和管理，将废物减量化、资源化和无害化，或消灭于生产之中。因此，可以看出，循环经济是包含着清洁生产制度的一种有利于建设资源节约型、环境友好型社会的经济发展模式。目前循环经济立法推广缓慢，主要原因是对循环经济在可持续发展中的重要作用认识不足；缺乏必要的配套政策、标准和法规等。

加快循环经济立法，是由我国的国情决定的。由于中国人口多、资源储量少，我国土地、淡水、能源、矿产资源和环境状况对经济发展已经构成严重制约，因此我们必须实行资源节约，资源利用效率、再利用效率高的循环的经济发展方式。而且加快循环经济立法是我国落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要内容。为了“让人民群众喝上干净的水、呼吸清新的空气”，我们必须在环境保护工作方面进行法制创新，以此来促进经济结构调整和经济发展方式的改变。

我国循环经济立法应该从以下四个方面协调进行：

1、宪法与循环经济立法

宪法是国家法律体系中居于最高的、基本的地位，具有最高的法律效力。它是其他普通法律制定的依据和基础，任何普通法律均不得与宪法相抵触。1982年《宪法》主要从确认所有权、保障自然资源合理开发利用、保护生活环境和生态环境、防止污染和其他公害等方面规定了环境保护方面的内容。但是，发展循环经济没有明确写入宪法，使得循环经济立法工作的进行没有宪法高度的保障。因此应当整合宪法中关于循环经济的规定，保障循环经济立法的顺利进行。

2、综合性环境基本法与循环经济立法

综合性环境基本法是环境法律体系中仅次于宪法的法律，也是其他环境单行立法的直接依据。《环境保护法》是我国环境法体系中的基本法，它分为总则和分则。为了促进循环经济立法，应该在总则中对循环经济立法的任务的最终目的、基本原则、基本法律制度、监督管理体制等方面做出原则性的规定；在分则中，应该将清洁生产制度、资源回收再利用等制度单独另立篇章，使这些制度上升到环境保护基本法的高度。

3、环境保护单行法与循环经济立法

环境保护单行法是指全国人大及其常委会制定的适用于具体因素或某一方面的环境资源开发、利用、保护、改革和管理的法律。循环经济立法应该借鉴《清洁生产促进法》，建立与《清洁生产促进法》相衔接的《循环经济促进法》，《循环经济促进法》是关于调整发展循环经济方面的环境保护关系所进行的立法，用以规定循环经济的基本方针、指导思想、立法原则、具体的法律制度等。

4、现存的环境保护单行法与循环经济立法

现存的环境保护单行法主要有两类，一类是自然资源保护法，另一类是污染防治法。而循环经济简单的说就是自然资源投入少，废物产出少，对废物进行循环再利用。因此循环经济与这两类法律联系密切。要促进循环经济立法，就要对现存的环境保护单行法进行必要的修订，对资源的循环、再利用做出特别的规

定。

此外，我国的循环经济立法还应该借鉴国外的先进立法经验。美国以促进可再生资源的开发利用、充分合理使用现有的资源、鼓励节能三个方面为核心制定了一系列的法律制度。美国循环经济立法的优点在于它的立法目的明确。主要法律有，1976年《资源保护回收法》，1990年《污染防治法》。日本是发达国家中循环经济立法最全面的国家，其目标是建设一个资源循环型社会。日本循环经济立法的优点在于它的立法技术完善。主要法律有，《促进建立循环经济基本法》，《固体废弃物管理和公共清洁法》。德国是世界上最早进行循环经济立法的国家之一，德国的循环经济体系分为法律、条例和指南三个层次。主要法律有1986年的《废弃物限制处理法》和1996年的《循环经济和废物包装法》。这些国家立法中的先进经验理应借鉴。只有建立和完善相关的法律制度，才能把资源节约型、环境友好型社会建设好，才能实现经济、社会的可持续发展。但是只有法律是远远不够的，还要求相关的法律在执法中得以落实。

二、建设资源节约型、环境友好型社会与环境执法

徒法不足以自行，法律制定后，还需要专门的机关执行。法的实施过程中执法具有重要的地位和作用。执法，顾名思义，是指掌管法律，手持法律做事，传布、实现法律。在环境保护执法中，是指国家环境行政机关及其公职人员依法行使环境管理职权、履行职责、实施环境法律的活动。环境执法是将具体的环境法律规范应用于实践，使各项法律制度由文本变成实践的唯一途径，是国家运用法律手段，通过对环境法律规范的执行来调控人们开发、利用或影响环境资源的各种行为。环境执法是协调经济、社会发展和环境保护之间的关系，保障国家环境安全，实现经济、社会可持续发展的重要保障。

《环境保护法》规定：国务院环境保护行政主管部门，对全国环境保护工作实施统一监督管理。县级以上地方人民政府环境保护主管部门，对本辖区的环境保护工作实施统一监督管理。国家海洋行政主管部门、港务监督、渔政渔港监督、军队环境保护部门和各级公安、交通、铁路、民航管理部门，依照有关法律的规定对污染防治实施监督管理。县级以上人民政府的土地、矿产、林业、农业、水利行政主管部门，依照有关法律的规定对资源的保护实施监督管理。根据上述规定可以看出，我国环境执法管理体制可以概括为，统一监督管理与分级、分部门监督管理相结合的体制。环境保护监督管理部门是环境执法方面的行政部门，它们依法实施的行为属于行政执法行为。

目前中国的环境法律并未能得到很好的贯彻，环境执法还存在许多不足，这主要体现在：环境保护执法力度不强，不能保障法律规范的落实；而且因为市场调节经济在一些领域还未得到落实，使得违法成本低、守法成本高、执行难度大；有法不依、执法不严在一些地方还普遍存在。这些问题都严重影响和制约了环境保护法律规范在社会中的执行。因为执法力度不强，导致许多环境法律规范不能得到强制实施，使得环境法律规范成为“软法”。法是有强制性的，建设资源节约型、环境友好型社会，就是强制人们在生活和生产中的行为不破坏环境，使经济、社会和环境协调发展。为了加快建设资源节约型、环境友好型社会当务之急就是健全环境法律制度，加大环境保护执法力度，变“软法”为“硬法”。

面对现存的环境执法方面的问题，应该如何完善我国环境执法制度呢？本文认为应该着手改善和强化环境执法，使执法成为保障法律正确实施的重要手段，具体的措施有以下几点：

- 1、加大环境保护执法力度，真正落实有法必依，执法必严。环境执法是以环境行政权为核心的环境行政主体及其公职人员将环境法律法规和规章运用于具体的人或事，调整具体的环境行政关系的活动。行政机关是环境执法的重要主体，因此要深化体制改革，加强行政机关的自身建设，要做到每一个行政部门都依照环境保护法规定的职责权限，科学、明确、严格的落实各项法律规范。并且组建和完善相关的执法机构，定期培训执法人员，提高执法人员的自身素质。

- 2、及时整合环境法律，剔除过时的规范，适时对环境法律进行修订，增加新的内容，保证环境执法有法可依，为执法的顺利进行提供法律文本上的支持。这就要求在环境法律公布以后，国家有关行政机关起草与之相配套的实施细则、实施办法和实施标准等。这样就有利于行政主体在进行环境执法活动中遵守合法性原则，严格遵守法律进行执法，制止违法，保护环境。

- 3、建立一套与资源节约型、环境友好型社会相适应的文化和伦理道德体系。现在有许多环境法律得不到执

行，是因为大部分的社会公众没有这样的法律意识。公众以及公众的行为是环境法律直接作用的对象，因此建立这套文化和道德体系是尤为重要的，它有利于人们自觉守法，有利于环境保护法在社会生活中顺利执行。要通过广泛的宣传教育，使人们提高认识，熟知环境法律的要求，逐步建立文化和道德体系，促使公众乐于参加环境保护工作，自觉遵守环境法律，有利于提高环境执法工作的效率。

4、加大对环境执法的监督，建立一套完善的监督体系。这里说的是除了法律之外的监督，是社会公众的监督。从人类社会发展来看，人类社会的历史是每个社会成员写就的历史，环境状况的恶化也是所有社会成员共同而为之的结果。21世纪的环境保护必须是全社会共同参与的社会活动，保护环境是社会成员共同的责任，环境保护的成就也将惠及所有参加者。社会公众对环境执法进行监督，有利于督促环境保护管理部门依法行政，有利于监督环境保护法律及相关政策的贯彻执行。2005年，圆明园湖底防漏工程引起的广泛争议，说明社会公众参与环境保护的热情越来越大。但是目前中国的法律制度还不能为公众参与环境保护监督提供充分的保障，今后应该在环境政策、环境法律的执行中，充分肯定公众参与监督的必要性，并且要建立相关的合理机制，进一步调动公众参与监督的积极性、合法性，保障公众参与监督途径的畅通。

结束语

建设资源节约型、环境友好型社会是任重道远的事情，完善环境法律制度可以为建设资源节约型、环境友好型社会提供法律保障，环境法律和环境执法可以预防和控制环境污染和生态破坏，避免由于经济建设的过快发展引起环境质量严重损害。在环境立法和环境执法上下功夫，可以切实改善生态、治理污染，实现可持续发展。

（作者为西北政法大学环境法专业研究生）

参考文献：

- [1] 窦玉珍、马燕主编：《环境法学》，中国政法大学出版社2005年8月版
- [2] 韩德培主编：《环境保护法教程》，法律出版社2003年版
- [3] 吕忠梅著：《环境法》，法律出版社1997年出
- [4] 《中国21世纪议程》，环境法律出版社1996年版
- [5] 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》
- [6] 《国家环境保护“十五”计划》
- [7] 《中华人民共和国环境保护法》

文章评论：

当前没有评论

你可以在下面发表你此文章的评论：

标题：

姓名：

内容：

提交

重置

Copyright©2004-2006 7265.cn All rights reserved.  中国海洋大学法政学院 版权所有
电话: 0532-66781336 地址: 青岛市崂山区松岭路238号 邮编: 266100 管理员信箱: huanj i ngfaxue@163.com