



生态文明社会的法律建构——从建设节约型城市立法角度

<http://www.firstlight.cn> 2009-10-23

引言

人类文明发展的历史进程中，以人类自身生产生活需求作为唯一出发点的人类中心主义在相当长的时期是人类社会政治、经济、文化、伦理和法律的指导理念，人类社会规则主要是建立在以人为本的和谐、平等基础之上，国家、国际社会的治理协调者在决策时极少会考虑到自然伦理和法则对人类社会的影响。即便历史上曾有零星制定的一些改善环境的规范也主要是以发展经济和改善人类环境为出发点，是把满足人类发展需求作为唯一考量点。类似博弈学中的困境理论，这种从人类社会角度而言的理性往往却导致地球生态系统的非理性后果，出现荒漠化、臭氧层破坏、气候变化那样的区域性或全球性环境问题，使人类社会无法实现持续发展。生态文明的提出，把人类的发展需求与整体生物世界的生存发展需要联系在一起，确立的是一种更广泛意义上的科学发展观，其理念在于追求人与自然和谐相处，改变了传统的绝对人类中心主义观念，实质是将人类社会系统纳入自然生态系统，从而构成地球生态系统持续发展的广义和谐发展理念。

一、节约型城市是建设生态文明社会的重要内容

改革开放以来，长时期经济高速增长使资源消耗量急剧增加，许多地方的环境污染物排放总量已经超过或几乎达到环境容量的极限，环境形势十分严峻，资源短缺、环境污染成为当前和未来限制我国经济发展、社会进步的瓶颈问题。建设生态文明，一方面，其内容是建立有利于节约资源和保护生态环境的生产生活方式，即建设资源节约型与环境友好型社会。另一方面，我国城镇化快速发展背景下的生态文明社会建设，应明确以城市为主要着眼点，优先促进城市生态文明。城市化水平的不断提高给城市环境带来巨大的资源与环境压力，由于环境容量、人口密度、城镇规划、工业布局、产业结构以及经济社会发展水平等因素决定了我国目前环境问题的关键在于城镇。我国政府也一贯将城市环境管理作为环境保护工作的重点。根据我国环境统计公报，我国污染物来源的绝大部分是城镇生活污水和位于城镇的工业项目排放大气污染物。[1]由此，我国当代生态文明建设可以把资源节约型与环境友好型城市（节约型城市）作为主要抓手。

近年来，国家已经注意到资源环境在我国可持续发展战略中重要意义，提出了建设资源节约与环境友好的节约型社会理念。建设资源节约型与环境友好型社会是中国社会经济可持续发展的核心任务，是中国未来长期发展的必然选择，是中国特色现代化发展模式的本质要求，是提高国家竞争力的重要手段，是实现“绿色崛起”与和平发展的重要保证，它对于全球可持续发展具有普遍意义。[2]资源节约型社会强调在社会经济活动中促进资源的节约，杜绝资源的浪费，降低资源的消耗，提高资源的利用率、生产率和单位资源的人口承载力，以最少的资源消耗获得最大的经济和社会收益，以缓解资源的供需矛盾，保障经济社会可持续发展。从外延看，资源节约型社会理念是关注社会经济活动中关于资源利用方面，如节地、节水、节能、节材和资源综合使用等环节。[3]资源节约型社会的核心内涵在于节约物质资源。资源节约型社会的首要任务是实现低资源能源消耗、低污染排放和生态破坏、高经济社会效益，转变经济发展模式。环境友好型社会是一种以环境资源承载力为基础、以自然规律为准则、以可持续社会经济文化政策为手段，致力于倡导人与自然、人与人和谐的社会形态。环境友好型社会意味着要在社会经济发展的各个环节遵从自然规律，节约自然资源，保护生态环境，以最小的环境投入达到社会经济的最大化发展，使人类社会与自然和谐共处、可持续地发展。就我国而言，环境友好型社会的基本目标就是建立一种低消耗的生产体系、适度消费的生活体系、持续循环的资源环境体系、稳定高效的经济体系、不断创新的技术体系、开放有序的贸易金融体系、注重社会公平的分配体系和开明进步的社会主义民主体系。[3]建设资源节约型与环境友好型城市，就是在城市地域范围内，通过综合性措施在生产、建设、流通、分配、消费等环节保护和合理开发利用物质资源，通过循环再生方式实现物尽其用，运用先进管理手段从源头控制、减少环境污染物产出量，并采用最佳可得技术进行污染物的资源化、无害化和减量化，使经济、社会和环境三大效益的统一，从而促进城市生态文明建设和落实科学发展观。

二、节约型城市的立法保障

建设节约型城市是一项复杂的系统工程，也是一项复杂的社会工程，需要运用技术、经济、法律、行政和教育等多种措施，而这些措施各有不同的作用。科学技术作为第一生产力是提高资源利用效率，节约资源、治理污染的技术基础，经济措施能够有效地借助市场无形之手推动节约型社会的建设，教育则可对促进公众参与节约型社会建设发挥重要作用。现代社会是法制社会，在各种相关因素中，制度问题是根本性和全局性的。科学合理的法律制度是建设节约型社会的重要保障，任何节约资源与保护环境的行为都需要有法律的强力支撑，任何浪费资源和破坏环境的行为都应当受到法律强制制裁。法律制度可以通过引导性或者强制性力量使经济活动在追求自身利益最大化的前提下，权衡资源节约、废弃物循环利用、无害化排放的成本和效益，然后理性地按节约型社会的要求调整自己的经济行为。发展循环经济，建设节约型城市，实现经济和社会的可持续发展，需要发挥法律的保障和监督作用。

当前，健全法规标准，强化监督管理已经被视为我国政府建设节约型社会要采取的六方面政策措施之一。[4]就城市而言，特别需要依靠加强地方立法与制度安排以保障、激励、促进、推动循环经济模式的建立与发展。通过法律的引导作用和奖惩措施推动容器包装、废旧家电、食品和建筑废物的回收与再利用，依靠法律强制与指导并结合市场诱导等机制控制和治理环境污染，通过税收、计划、投资、金融等方面的法律法规加大、强化企业的节约资源和保护环境的社会责任，促进企业以与自然保持和谐的方式开展经营、创造财富。通过建立资源节约与环境友好的地方法律规范体系，形成政府调控、市场调节和公众参与的建设资源节约与环境友好的城市机制。

三、建设节约型城市的地方立法对策

(一) 配合国家立法，结合地方具体情况，做好立法计划，并把立法与地方规划结合起来，建立完备的资源环境法律体系。

随着国家发展循环经济，建设资源节约型、环境友好型社会战略任务的确立，一大批与此领域相关的国家法律法规的制定或修订计划被提上日程。《节约能源法》、《水污染防治法》已经修订公布，《循环经济法》也已经出台。为了做好配套立法或修订准备，必须进行相应实施性地方立法或法规修订的研究工作，地方立法机构近期应密切关注国家《循环经济法》、《水污染防治法》、《节约能源法》等法律规范的制定、修订进程，研究相关法律制度，以保证及时、科学地建立地方相关法律规范体系。地方立法还应当研究本地国民经济和社会发展规划和城市总体规划等区域规划、城市发展规划和专项规划，特别是产业、行业规划和城市节地、工业节电、节水、节油、资源综合利用以及地方环境保护行动计划（规划）等专项规划，把资源环境立法与规划紧密联系起来，提高规划的权威性，为各项重要规划中资源节约目标的实现提供法律保障，从而促进产业结构和布局调整，形成有利于节约资源和保护生态环境的生产模式、消费模式和城市建设模式，将节约型社会的理念贯穿于经济社会发展的各领域、各环节。

(二) 资源节约型社会与环境友好型社会的法制建设应当统筹安排

资源节约法律体系建设与环境保护法律体系建设是互相配合、和相呼应、互相协调的。资源节约型社会的理念关注的是社会经济活动中关于资源利用，包括节水社会、节地社会、节能社会、节材和资源循环利用等。然而从其内涵看，在一定的技术经济条件下，节约资源并不一定意味不会污染环境、破坏资源，环境友好型社会则关注资源能源效率，强调对废弃物的减量化、无害化，以确保社会经济活动不给环境造成危害。只有两者互相配合才符合科学发展观的要求，才是社会经济可持续发展的完整核心任务，才能实现提高资源利用效率、减少污染物排放和促进可持续发展的目的。例如，节地，既包括节省用地、少用地，又包括防治土地污染，降低土地品质等内容；节水，既要包括节约用水，减少用水量，也要包括控制水污染，中水利用等环境保护法调控的内容。因此，资源节约型社会的法制建设应当与环境法律体系建设同步考虑、共同完善与健全。

(三) 把节约资源和污染的防治结合作为相应立法的首要理念，把促进产业结构调整作为立法主要规制对象。

在从源头上降低资源消耗和产生污染是建设节约型城市的最佳选择，可以收到事半功倍的效果。优化产业结构则可以说是最有效的节约资源、提高资源利用效率和防治污染、保护环境措施。所以，要把节约和预防污染作为立法时最重要的理念，并把立法推进产业结构战略性调整作为建设节约型社会法制工作的关键步骤，制定法律政策加快产业结构升级的速度，使传统工业实现向新型工业转化，提高资源消耗类与重污染行业、产业的门槛，严格控制资源消耗量大、污染严重的工业产业外延式发展，加快淘汰小规模的能耗高、污染重的劣势企业，根据地方实际情况优先发展有利于建设节约型城市的行业。

(四) 加强技术性规范和考评体系建设，提高法规规章可操作性。

加大资源节约与环境友好类标准的编制力度，制定或修订节能、节水、节材、节地、新能源与可再生能源、废旧资源回收与再利用、清洁生产、环境因子质量和污染物排放等的标准，形成比较完善的资源环境标准规范体系，从而提高相应法规规章的可操作性。加快各类资源环境评估考核体系建设，特别应建立与政府官员政绩评价和考核制度相配套的资源环境评价考核机制，明确政府绩效评价考核和鼓励、限制或禁止措施，减少地方领导重经济增长、轻资源节约和环境保护的做法。

四、建设节约型城市的法律制度设计

建设节约型城市的相关法律制度安排可以在考虑国家法律政策的规定和精神的基础上，结合地方发展的要求，勇于创新制度建设，不断完善制度体系。以资源节约类法律制度为例，除了国家已经建立或属于国家层面的法律制度外，当前地方资源环境法律制度体系建设可以按照政府、企业和其他社会主体划分建立三类法律制度：

(一) 针对政府的法律制度

主要针对政府的这类法律制度主要包括：政府支持制度、公共部门绿色采购制度、信息公开制度、目标责任考核制度和资源节约规划制度。

(1) 政府支持制度。建设节约型社会，政府起着主导作用。欧盟国家这方面的政府支持措施主要有融资帮助、政府绿色采购、财政绿色补贴、环保专项基金支持、贴息贷款、增殖税和所得税减免，鼓励绿色消费，照顾性地分配污染物排放总量指标，建立循环经济科技研究和中小企业发展基金，鼓励废物回收与再生企业投资、建设与运营的市场化，鼓励循环经济企业的股票上市，优先发行循环经济债券和彩票等。因此，我们可以建立政府支持制度，规定政府可以按照上位法律法规规定，建立专项扶持资金或基金，对从事资源节约环境友好的研究、示范和培训的单位，对实施相关技术改造项目的大中小企业，对循环经济技术研发和信息服务业、资源回收再利用行业、环境保护和生态恢复行业等给予财政支持，鼓励资源节约行为；对在废旧物品回收处理和再利用技术的研究与开发方面做出贡献的个人或企业给予物质和精神奖励；在科研项目的审批、经费、人员设置上向循环经济技术创新的研究与开发倾斜。

(2) 公共部门绿色采购制度。公共部门绿色采购制度通过公共财政预算单位在其采购清单中突出考虑资源节约与环境保护因素，优先采购资源节约与环境友好产品，从而影响企业的生产方向，引导和培育资源节约和环境友好产品的市场，提高其市场竞争力。在市场经济发达国家，确定资源节约、环境友好产品在采购公共部门中占据优先地位，是推进循环经济发展的主要宏观调控手

段。对于规范经济制度,构建市场经济体系起着良好的示范和导向作用。因此,地方各级公共部门应通过制定采购计划明确规定购买资源节约与环境友好产品的法定比例,如优先采购通过环境标志认证的产品,优先采购经过清洁生产审计或通过 ISO14000 环境管理认证企业的产品等。

(3) 资源节约规划制度。规划是政府开展工作的基础,建立资源节约规划制度有助于将发展循环经济与资源节约的规划相协调,纳入地方国民经济和社会发展规划,并运用财政预算等手段予以支持。这项制度在地方立法中可以这样规定:“为了实现建设资源节约型城市的目标,指导各项资源节约的活动开展,确立建设资源节约型城市的规划制度,政府应制定资源节约的中长期规划,并纳入国民经济与社会发展总体规划中;地区、园区和企业等不同层次可以根据相应的要求制定资源节约发展规划。”

(4) 资源节约信息公开制度。资源节约信息公开制度是政府为说明完成建设资源节约型社会的责任状况、相关信息和技术政策,通过一定的形式向公众披露和公开相关信息。根据这项制度,政府必须按时把建设资源节约型城市的相关公共信息通过法定渠道发布,同时政府也有责任要求企业根据法律规定将其与此有关的产品生产信息、质量信息和工作信息以报告的形式公之于众。建立资源节约信息公开制度是发展循环经济、建设节约型社会的重要环节,能够起到引导、规范、制约和社会监督的作用。这一制度既是提高公众信息的透明度和公众了解资源环境状况知情权的体现,也有助于推动公众积极参与建设资源节约型社会的事业。

(5) 目标责任考核制度。建立对于各级政府和工作人员,实施资源节约目标考核责任制措施,把工作业绩考核与促进建设资源节约型社会的责任考核联系起来。减少以往地方领导只重视经济发展,而忽视资源节约与环境保护的现象。

(二) 针对企业的法律制度

这一类法律制度主要包括:生产者责任延伸制度、产品回收利用制度企业清洁生产制度、市场准入与资质认证制度等。

(1) 生产者责任延伸制度。这是即将出台的《循环经济法》可能会创设的一项重要法律制度。它要求产品生产者、销售者有责任对被列入强制回收目录的产品和包装物承担回收利用的责任,生产者还要承担对产品最终消费后的处理和处置责任。这项制度是有益于节约资源、保护环境和发展循环经济的基本制度,在发达国家取得了良好的效果。

(2) 产品回收利用制度。产品回收利用制度与生产者责任延伸制度是联系在一起的。它主要规范产品一次消费末端环节的回收利用。它可以包含若干方面,如在资源消耗环节,可以建立资源循环性利用制度和强制回收制度;在企业在设计、生产产品环节,要求企业把产品的再商品化率作为一项重要指标,纳入到企业经济考核指标;在再生资源产生环节,建立废弃物分类收集制度和强制循环利用制度等。

(3) 企业清洁生产制度。建立企业清洁生产制度,可以促进企业节约资源,在源头控制资源消耗和环境污染,提高资源利用率,降低废物处理设施的建设和运转中的资源消耗。企业清洁生产制度是企业层面发展循环经济、建设资源节约型社会的重要手段,与此制度相关联的一项制度是清洁生产审核制度,把节能、降耗、减污、增效为审核目标,不断改进企业清洁生产的能力,增强企业对建设资源节约型社会承担的法律和经济责任。

(4) 市场准入与资质认证制度。发展循环经济,建设资源节约型社会离不开市场的推进,但企业及其产品进入这个市场并不是没有门槛限制的,而是要符合市场规则和达到资源节约、环境友好标准的市场准入条件,获得有权部门颁发的资质认定证书。城市可以根据国家资源、能源和环境的法律政策要求,以及地方、行业特点,规定重点行业和产品的严于国家的市场准入标准和资质要求,对资源能源密集型、重污染行业及产品的限制或禁止进入本地市场,对高能耗物耗落后技术、工艺、设备和产品的必须被强制淘汰。

(三) 针对其他社会主体的法律制度

这类制度主要包括:公众参与制度、绿色消费制度和中介、社区、社团服务制度。

(1) 公众参与制度。这项制度是国家与地方在发展循环经济,建设资源节约型、环境友好型社会的立法中都应当设立的程度。该制度明确规定公众参与建立资源节约型社会的内容、渠道、方式,鼓励和支持公众的创造精神,通过垃圾减量、绿色消费、管理监督和参与立法等几种形式,把健全公众参与的法律政策作为资源节约法律政策体系的重要组成部分。

(2) 绿色消费制度。绿色消费制度是鼓励处于社会再生产末端的消费者注重选择有节约资源和能源标识产品,以可持续的和承担社会责任的方式进行合理消费,尽量选择使用资源节约与环境友好产品,以使消费过程中消耗的自然资源最少、产生的废弃物和污染物最少,同时以消费促进生产企业、销售企业开发生产销售资源节约与环境友好工艺与产品。建设资源节约型城市,地方立法应当引导公众及全社会的绿色消费,对于消费有利于资源环境保护的商品与服务,采取各种措施鼓励和支持,反之则加重其费用支出。

(3) 发挥中介、社区服务和民间组织作用的制度。这类制度主要运用于资源回收领域。我们可以通过立法在一些主要领域推动组建由生产厂家、商业企业、运输企业以及行业协会等部门组成的市区绿色中介组织,也可以在新社区规划和建设中,建立起以社区为基础的废旧资源分类回收网络,充分发挥社区在发展循环经济,建设资源节约型城市中的作用。

五、结语

建设节约型城市,需要全社会树立起节约资源、保护环境的理念,并依靠国家与地方确立科学合理的立法对策和完备有效的法律制度安排,建立良好的法律制度体系,才能有力促进生态文明,真正落实科学发展观。

参考文献:

[1] 环境保护部.2007年全国环境统计公报[EB].http://www.mep.gov.cn/plan/hjtj/qghjtjgb/200809/t20080924_129355.htm,2008.

[2] 中国科学院可持续发展战略研究组.2006中国可持续发展战略报告—建设资源节约型和环境友好型社会[M].1版.北京:科学出版社,2006.

[3] 国家发展和改革委员会发展规划司.国家及各地区国民经济和社会发展十一五规划纲要[R].1版.北京:中国市场出版社,20

[4] 潘岳.以环境友好促进社会和谐[J].求是,2006 (15) :15.

[存档文本](#)

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 版权所有 2003-2008 Email: leisun@firstlight.cn