

生态文明视角下的嘉兴环境法制化研究

邓崔琼

(嘉兴南洋职业技术学院, 浙江 嘉兴 314000)

【摘要】: 改革开放以来,随着经济的发展,生态环境问题成为了我国社会经济发展过程中的一大难题。党的十九大上,习近平总书记指出生态文明建设功在当代、利在千秋,我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化,既要创造更多的物质财富和精神财富好生活需要,也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的对美好生活和优美生态环境的需要。近年来,嘉兴在生态文明及环境法制建设方面取得一定成效,也存在一定不足,因此开展生态文明视角下的嘉兴环境法制化研究,对我们自身发展提供决策依据,对其他地方创新生态文明建设具有重要的借鉴意义。

【关键词】: 生态文明 环境法制化 法制建设

【中图分类号】 D625 **【文献标识码】** A

1 生态文明概念的内涵

党的十八大以来,习近平总书记总结了老一辈国家领导人提出的有关生态文明建设的思想理论,深刻指出:“人类发展活动必须尊重自然、顺应自然、保护自然,否则会遭到大自然的报复。”树立“绿水青山就是金山银山”的理念,努力走向社会主义生态文明新时代。得益于党中央对生态文明建设的高度重视,针对生态文明建设的研究成果近几年来逐渐增多,但许多人何谓生态文明不甚了解,对“生态文明”概念模糊不清。厘清“生态文明”的概念极为重要。

国内最早提出生态文明的学者叶谦吉认为“所谓生态文明,就是人类既获利于自然,又还利于自然,在改造自然的同时又保护自然,人与自然之间保持着和谐统一的关系(的文明)”。国外最早提出这一概念或许属德国学者费切尔(Iring Fetscher),他于1978年发表《论人类生存的环境——兼论进步的辩证法》一文中指出:“人们向往生态文明是一种迫切的需要,这种文明与舍尔斯基所说的技术国家不同,是以设定有一种自觉的领导这一制度的社会主体为前提的,达到这种文明要靠人道的、自由的方式,不是靠一群为在世界范围内实行生态专政服务的专家来搞,而只靠大多数人从根本上改变行为模式……”国内外学者定义生态文明内涵大多数着眼于社会关系或行为方式。要正确界定“生态文明”首要前提是要界定生态与文明。而生态是指“生态的”也即是“自然关系之中的”,自然关系包括不同物种之间及生物与其物理环境之间的关系。“文明”一词则较为复杂,大致有两种用法:一种是共时代用法,另一种是历时代用法。我们认为对于生态文明的理解可以从宏观与微观的双重研究视域下定义。微观角度的生态文明只能是现代文明的一个维度,如物质文明与精神文明也属不同维度。而现代文明中缺少生态文明这一维度,即人们没有文明地对待生态环境,只得弥补这一维度,此处生态文明建设仅是绿色环保,即文明地对待生态环境。但这里的“文明”多指开化或进步,并非指整个社会形态。而宏观层面的生态文明强调在人的内在发展本质与生产逻辑、资本逻辑、周围环境之间演化出的多层面、多角度和多维度的思考,它强调发展的可持续性,并创造出“绿色的”新成果。宏观方面所说的生态“文明”多指社会形态,即历时代用法的“文明”。习近平总书记认同了这种观点,他说:“人类经历了原始文明、农业文明、工业文明,生态文明是工业文明发展到一定阶段的产物,是实现人与自然和谐发展的新要求。”“宏观和微观层面之间虽然存在着间距和鸿沟,但这并不意味着容许我们把其中的一个层面与另一个层面二分开来,更不允许我们忽视其中的某一个层面。在宏观层面和微观层面之间,存在着多种多样的关系、对应性以及同源性。”综上,生态文明应指人类遵循自然规律、社会规律、经济规律和人

类发展规律,积极改善人与自然、人与社会之间的关系,为实现全社会的可持续发展所做的全部努力和所取得的全部成果,它属于一种社会状态。党的十九大报告指出,我国要“形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,还自然以宁静、和谐、美丽”。可见,我国正在宏观与微观的双重研究视角下,推进新时代中国特色社会主义生态文明建设新征程。

2 生态文明与法制建设的关系

2.1 立法理念的“生态化”

在改革开放初期,我们错误地把经济增长的高速度、高效率当作经济建设的目标,导致经济发展与生态建设之间的尖锐矛盾。高成本、高耗能、高污染已经严重制约了国民经济的可持续发展。发展中的不平衡、不充分、不协调和不可持续,以及资源环境约束加剧成为经济发展中最为突出的重点问题。随着环境危机逐步加深,大家开始反思自己的行为,认识到环境污染、生态危机与人类长期以来的行为相关。人类从农业文明到工业文明的发展过程,伴生的所有环境污染和环境破坏,已严重威胁到人类的发展。因此人类开始逐步建立规范及通过制度对人类的行为加以限制,并作出自我反省。最终,人类提出了要建立生态文明,实现“人与人的和谐,人与社会的和谐、人与自然的和谐”。而生态文明的实现离不开法制建设——符合生态文明要求的法律制度。也就是说在生态文明的映照之下,法制建设首先要实现自身的“生态化”。法制建设和完善应该是逐步推进的,它的指导思想也应相应地进行调整以更加符合社会发展的实际要求,即要从传统的个人(团体)主义、享乐主义转变为生态主义,即尊重自然、保护环境。地球上的资源应该能够实现可持续发展,人类在追求自身发展的同时也要尊重自然发展规律,与其他物种和谐共处。所有的自然资源不仅属于当代人还属于后代人,要把法制建设观念转变为“生态本位”,即人与自然要和谐共处。要更加注重当代人与后代人、人与环境的关系。即人与人之间的社会秩序向人与自然之间的生态秩序扩展,环境资源的代内公平享有向环境资源的代际公平享有迈进,由人类发展经济的绝对自由向相对自由推移。在此基础上,我们要完善生态法制理念,逐步确立符合生态文明要求的法制建设,使“生态化”的法制建设成为生态文明的保障和动力。

2.2 法制建设为生态文明建设提供保障

依法治国是新时代党领导人民治理国家的基本方式。在党的十九大对生态文明建设提出新要求和新方略的形势下,面对资源环境约束加剧,生态环境污染较重,生态系统退化的严峻态势,必须大力加强生态文明法制建设工作,更加积极有效地保护生态环境。

生态文明问题已经上升为千年大计,生态文明理念意味自我反省,它试图彻底改变以往人类以自我意志掌控自然的价值观,极力宣扬以一种和谐、友好、对待生命一样对待环境的理念和方式来处理人与自然、人与人、人与社会之间的关系。这种价值观基本要求就在于提醒和指导人类在改造和发展时都要将那些以往“被视为纯粹牺牲品和取之不尽用之不竭的自然资源和生态环境”纳入保护的范围之内而且要最大限度地减少自身行为对自然环境造成的消极影响。

生态文明建设是中国特色社会主义“五位一体”总体布局的重要组成部分,也是美丽中国建设的需要。生态法制建设是生态文明建设的重要保障。只有健全的生态法律制度确保人民期盼的生态文明建设真正落地生根,才能够影响党员干部践行生态文明的自觉性和坚定性,生态文明建设才能真正落到实处。当前,生态法制建设过程中也存在一些“守法与执法成本高、违法成本低”的现实问题。当生态法制建设能够完善好,领导干部在思考问题、做出决策、采取行动之前必须要考虑是否符合生态法律制度的要求,最终由法律制度推动了生态文明的落实,效果则完全不同。

3 生态文明理念下嘉兴环境法制建设现状

3.1 嘉兴当前生态环境现状

1978 年以来,嘉兴社会经济发展快速,但由于旧有的高消耗、高污染的传统发展模式,以及环保意识缺失,造成了较严重的环境污染和生态破坏。近几年,政府坚持“绿水青山就是金山银山”理念,高举生态文明大旗,通过确立“抓环境就是抓发展、抓民生”的理念,把环境保护工作放在重要位置,环境恶化趋势得到了遏制,特别是深化“五水共治”“五气共治”,践行“绝不把脏乱差、污泥浊水、违法建筑带入全面小康”的承诺,以改善环境质量为核心,以补齐生态环境短板为目标,强化组织领导,狠抓环境综合整治,坚决淘汰落后产能,力促产业转型升级,推进生态文明制度创新,全市环境质量持续向好,美丽嘉兴建设工作迈上新台阶。但总体环境形势依然十分严峻。主要表现为水污染问题依然存在,水质改善困难重重;空气质量有所改善,城市大气环境质量仍呈下降趋势;土壤环境总体质量尚好,发展趋势不容乐观;垃圾处理能力无法满足实际生活的需要;生态赤字多,环境承载压力大。

3.2 嘉兴生态文明法制建设成果

近十几年来,地方政府环境保护意识日益增强,生态文明法制建设也稳步推进,针对水、大气和土壤保护等方面存在的污染问题,嘉兴市相继出台了《嘉兴市南湖保护条例》《嘉兴市秸秆露天禁烧和综合利用条例》《嘉兴市区饮用水源保护区污染防治管理办法》《嘉兴市主要污染物排污权交易办法实施细则》《嘉兴市机动车排气污染防治实施意见》等地方条例和管理规定,为地方生态文明建设提供了法律和制度支撑。

3.3 生态文明法制建设的主要问题

众所周知,环境法制建设的发展程度直接影响着生态文明建设推进进程。剖析嘉兴市环境法制建设中的问题,在顶层设计法律层面主要是缺乏完善的立法思想、立法原则、相关制度等。而实践方面具体表现在区域间法律制度不统一、部门间法律职责协调能力较差、环境影响评价监测制度需要加强、公民生态文明法制意识薄弱、生态补偿制度需要加强。

3.3.1 区域间法律制度不统一。

嘉兴地处长三角地域中心区域地带,境内河流穿市而过,涉及周边省市,这就需要河流相通区域进行协同,而不是所流经省市分别进行立法。例如在太湖流域污染治理上,目前各地市并不统一,特别是对污染水环境的企业和项目的范围并不相同,这就直接导致太湖流域沿岸相关环境污染方面的行政管理法律条例不统一,当矛盾发生时,就没有一个统一的适用标准,也无作为判断的通用依据。

3.3.2 部门间法律职责协调性不够。

近年,生态文明法制建设虽在不断完善,但相关法律法规的更新却滞后于社会发展,一些法律法规显然已经无法满足生态问题解决的实际情况,新情况新问题游离于旧法内容的调整范围之外。有关环境保护立法在具体实施上面并未达到相应的效果,相关法律法规协调性差,特别是涉及与民法、刑法、行政法等部门法之间的协调性不够。同时《环境资源保护法》地位并不牢固,散落在不同法律中的规定赋予了不同部门职权导致执法的不统一,甚至产生矛盾现象也偶有发生,在处理相关案件中无法达到一致标准,相应增加了执法困难,影响了整个生态文明法制建设的良性发展。

3.3.3 执法与预防强度不够。

受到过去较长一段时间以经济发展为中心的思想影响,导致执法部门更多看的是地方经济效益而忽视整体的、长远的生态效益,从而导致执法不严,对相关企业或个人从轻发落。预防强度也不够,对环境污染处理方式一直是“先污染,后治理”,导致出现无法挽救的环境问题后才引起重视,再着手治理,此方式显然不妥。此外,对环境影响评价监管不够,缺乏持续跟踪监管,惩罚力度震慑作用小。

3.3.4 影响评价监测制度有待加强。

各县(市、区)政府各部门的监测技术标准以及评价方式的差异,导致监测数据不一致,而部门之间并没有实现信息共享,导致监测信息重复发布或者发布不一致。同时,环境监测的联防联控制度方面更多地依靠政府协调,而自发性的跨区域、跨部门的联合作战,污染防治区域联动机制尚未建立。

3.3.5 生态文明法制意识薄弱,生态补偿制度未能落实。

在当前推进的生态文明建设中,公民生态法律意识缺失严重,多数人觉得生态破坏与自己没有太大关系,主动维权意识较差。此外,生态补偿的根本目的是对被破坏、污染的生态环境进行修复,2015年的《环境保护法》以基本法的形式将该制度确立。但实际操作中,环境污染的负面评价一般情况下并未计入,更多的是考量实际经济损失。同时利益受损者未得到有效补偿。由于个人与企业等受损主体存在着差异,因此在赔补偿方面应有所区别,但实际处理情况没有准确反映受损主体差异性问题的。

4 生态文明创新环境法制建设的路径与举措的探析

4.1 建立全域性管理制度

所谓全域性管理制度就是要建立一个环境统一管理的政府机构,目前国务院机构层面改革中已经设立“自然资源部”,对标顶层设计,地方也应该进行相关权责统一合并设立地方自然资源部门。嘉兴应该充分利用接轨上海政策主动融入长三角生态环境保护的规划中,实现资源共享,降低立法和执法成本。同时加强地方政府部门间执法的协同性和统一性。

4.2 加强执法监督,建立专业化生态文明执法队伍

执法监督的根本目的是体现政府部门依法行政能力,而环境执法监督主要针对的是对环保执法部门权力的使用情况。在环保执法部门内部,主要是建立分工负责机制,“谁执法、谁负责”,对违法违规执法人员予以追究其责任。执法部门的外部监督,主要是来自于人民群众、社会媒体等,通过新老媒体等方式进行投诉举报。同时,相关部门在做出影响环境问题的决定时可以举行听证,鼓励公众参与听证,提出相关建议。此外,执法部门还应建立定期考核制度,对考核不合格、专业素质差的执法人员进行定期淘汰。

4.3 建立完善的环境影响评估监测制度

环境影响评估监测制度主要是指针对环境资源问题调查现状、制定方案、评估方案、确定方案的一个过程。生态文明建设的阀门就是要逐步完善环境影响评估制度、严格把关,做好环保源头管理,通过评估监测制度为环境法制保障提供有力的支撑。完善评估制度,扩大环境的评价对象,将政府决策和决定都纳入评价的范围;确立统一的环境评价部门,政府出台相关法律法规和行业标准,让地方机关能够依照国家制定的文件落实环评活动;掌握和运用环境监测数据的各部门要实施信息的统一发布,避免部门之间数据相互矛盾;确立统一的地方环境联防联控机制,组建政府环境保护小组,由相关主要领导任负责人,并将各地区的环境污染工作纳入考核,确保制度落到实处。

4.4 提高公民法制意识,健全生态补偿制度

为进一步了解嘉兴民众对生态文明的关注度、认知度,笔者以市民为随机调查对象,发放500份调查问卷,回收465份,其中有效问卷为441份。调查结果显示,42.3%的受访者知道世界环境日,63.2%的受访者听说过生态文明,90%以上的受访者关注所居住社区的生态环境状况,这说明公众对环境状况关注比较高。很显然,对生态环境的认识和关注度越高,说明改善生态环境的群众

基础越好,越有利于生态文明各项工作的开展。相关部门应积极开展区域的生态文明及法制建设有关知识的普及推广工作,让公众意识了解生态问题是民生问题,了解其重要性,让普通民众增强生态文明法治意识,形成环境保护问题是与自己息息相关的主人翁意识。在日常生活中,鼓励人民群众参与到环境保护当中,如实施垃圾分类,宣传五水共治等,主动为环保事业做出自己的贡献,营造人人参与,人人环保的良好局面。

生态补偿制度有利于制约经济体与社会人的环境行为,也有利于为环境提供经济激励和财务支持。在嘉兴主要污染物排污权交易成功经验的基础上,进一步健全生态补偿制度要着眼于环境资源“谁利用、谁支付”,遵循环境资源的有偿使用总原则,使得破坏者支付、受害者补偿,从而提高环境资源的利用率和确保环境资源有序开发,最终推动生态文明法治建设的进步。

总之,探析生态文明视角下的地方环境法制建设,不仅要研究生态文明问题,还要对生态文明与法制建设之间的关系进行思考,生态文明对环境法制建设提供了理论基础,环境法制又对生态文明建设提供了重要法律保障,二者相辅相成,相互促进。如有学者所言:“生态文明给法学带来的是革命,尽管这场革命才刚刚开始。”随着环境资源约束逐步加剧,我们必须在新时代生态文明理论的指导下重新反思人、自然与社会三者之关系。法律本身是一系列相关联法律规则的构架,也是调整社会关系总的行为规范,从生态文明角度对环境资源法制建设进行考量,不仅仅是一个巨大的挑战,也是生态文明建设新的机遇,更是改革创新、高质量发展新的增长点。

参考文献:

- [1]张春燕.百年一叶[J].中国生态文明,2014(01).
- [2][西德]I.费切尔.论人类生存的环境——兼论进步的辩证法[J].哲学译丛,1982(05).
- [3]周永.生态文明视角下环境行为的法律调整[J].河南科技大学学报,2015(06).
- [4]徐祥民.被决定的法理——法学理论在生态文明中的革命[J].法学论坛,2007(01).