

## 生态保护发展区实现绿色发展的法治保障研究

兰大贤

中共重庆市黔江区委党校

Copyright © Universe Scientific Publishing Pte Ltd

DOI: 1.18686/bd.v1i1.32

出版日期: 2017年1月1日

**摘要:** 渝东南生态保护发展区功能定位的实现, 需要通过法治保障加以强化。要通过加快保障生态保护发展的地方性立法、推进保障生态保护发展的行政执法改革、健全促进生态保护发展的司法保障机制、建立全员参与生态保护发展的法律保障机制等措施, 强化法治的引领和保障作用。

**关键词:** 渝东南; 生态保护发展区; 法治保障

### 1 引言

2013年9月, 中共重庆市委四届三次全会将全市划分为“五大功能区”, 其中的渝东南生态保护发展区包括黔江区、石柱县、秀山县、酉阳县、武隆县、彭水县等6区县(自治县), 面积约1.98万平方公里, 总人口约364万人, 定位为国家重点生态功能区与重要生物多样性保护区, 武陵山绿色经济发展高地、重要生态屏障、生态民俗文化旅游带和扶贫开发示范区, 重庆市少数民族集聚区。党的十八大报告指出, “法治是治国理政的基本方式”。渝东南地区要在加强生态保护中加快发展, 必须高度重视和充分发挥法治对生态保护发展的引导和保障功能, 使之成为推动生态保护发展的基本方式和重要手段。

### 2 加快保障生态保护发展的地方性立法

亚里士多德曾说, 法治是“良好的法律”“获得普遍的服从”要发挥法治对生态保护发展的保障作用, 首先的问题就是有量身定制“良法”, 以保障“保护”和“发展”并行不悖, 相互促进。

#### 2.1 及时修订保障生态保护发展的地方性法规规章

在严格遵循法律保留原则, 确保相应法律的立法精神、立法目的和基本原则的前提下, 结合重庆对主体功能区的目标和定位, 抓紧修改矿产资源、环境保护、水土保持、污染防治、节能减排等方面法律的实施办法或实施条例, 使国家法律确立相关的原则和制度细化为更适合生态涵养发展要求、更有利于执行的制度设计。同时, 在法律确定的基本原则和制度未能涵盖的部分, 应加强相应的地方法规制度创新: 对已有而且管用的法律制度, 细化操作办法或操作流程; 对已有而过时的制度, 在不违

背立法精神和原则的情况下，及时进行修改调整；对没有而当前迫切需要的法律制度加紧设计，适时推出。从而用有较强针对性和可操作性的法律制度体系，保障渝东南生态保护发展区建设。

## 2.2 抓紧制定渝东南生态保护发展区建设条例

结合重庆的定位目标，及时制定《渝东南生态保护发展区建设条例》，明确生态保护发展区建设的基本原则。主要包括：一是生态法制统一原则。在国家生态环境立法精神和原则的大前提下，发挥重庆地方立法的积极性和主动性，针对渝东南生态保护发展区建设制定地方综合性立法。二是因地制宜原则。要充分考虑重庆的市情，以及渝东南生态保护发展区的“区情”，根据其环境资源的特点和社会经济发展水平，因地制宜地制定地方性法规和规章。三是利益平衡原则。让“面上保护”的地区因为“保护”得益，能及时获得相应的政策、资金等方面支持，让当地群众从“保护”中获得发展的机遇和实惠；让“点上开发”的地区，在加强生态保护中加快发展的同时，为“面上保护”的地区提供制度化、长效化的支持。

条例要科学设计促进生态保护发展的基本制度。主要包括：一是生态保护责任制度。具体包括各级政府在生态保护发展中的生态保护、生态监管等主要职能职责；各类市场主体在生态保护发展中必须承担的生态保护责任；公民、法人和其他组织在生态保护发展中的生态权利和义务。二是生态损害赔偿制度。对造成生态损害的企事业单位或个人，在依法追究行政、刑事责任的同时，完善生态公益诉讼制度，依法追究生态民事责任。三是生态责任终身追究制度。对肩负生态保护责任的公职人员以及相关企事业单位或其他组织人员，因失职渎职造成严重生态损害的，实行终身法纪责任追究。四是自然资源产权和管理制度。要完善自然资源产权归属并依法登记，明确将生态权益作为其林权等自然资源重要的物权类别之一，并可通过一定方式与受益地区进行“交易”，从而有利于权利人从法律上维护自然资源的生态权益。五是生态保护基金制度。通过建立生态保护基金等办法广泛募集资金，对生态保护有功的公民、法人和其他组织，依照一定程序给予奖励或补助；同时，各级政府、生态受益地区，要依照一定标准和程序，对生态保护地区给予建设性补偿。

## 2.3 完善其他地方规范性文件建设以保障生态发展

各区县人大及其常委会、人民政府，可结合主体功能区战略的实施，按照宪法和法律赋予的权限，抓紧制定其他地方规范性文件和其他行政规范性文件，以保障国家法律法规、地方性法规和规章所确立的适合生态保护发展基本原则和基本制度，在本行政区域得以有效执行。

# 3 推进保障生态保护发展的行政执法改革

“徒法不足以自行”。要结合重庆主体功能区划分的实施，以及生态环保执法的现状，积极稳妥推进执法体制改革。

## 3.1 整合资源推进生态环保综合执法

针对现行生态环保的行政执法，涉及的法律和部门众多，执法力量分散，导致责权不明、多头执

法、执法效力不高等问题，或以环保执法等机构为牵头单位，在保持执法人员编制和隶属关系不变的前提下，通过建立部门协调、联动执法的机制，协调集中环保、农、林、水和国土等部门的执法力量，统一对外执法；或者从各区县实际情况出发，将现有的职能相近或相关的执法力量进行适当整合，并依照行政许可法、行政处罚法等法律，以及国务院《全面推进依法行政纲要》等行政法规的规定，报请重庆市人民政府批准，成立若干诸如环境综合执法局等机构，在当地政府和相关部门的统一领导下，集中力量开展生态环境保护的综合执法。

### 3.2 健全保证生态保护发展的行政执法责任体系

要强化生态保护执法，就必须建立严格的生态环保执法责任体系，以确保执法机构、执法人员严格依法执法，不断提高执法的效率和质量。

推行执法主体责任清单制度。可结合法律法规的规定，让每一个执法机构的执法权限、执法范围、执法程序和执法目标，通过多种方式公诸于众，并明确相应执法人员的责任，在确保执法权力在阳光下运行的同时，让执法机构和执法人员树立“守土有责”的意识，以保障执法目标最大限度符合生态保护发展的根本要求。

推行执法综合考评制度。结合生态保护发展目标，建立符合生态保护发展的综合执法考评体系，具体可包括：执法技术指标体系，其中涵盖受理执法举报指标、执法个案指标、程序控制指标、案卷管理指标；执法社会评价指标体系，其中包括人大政协委员的评价、社会媒体评价、执法对象评价，以及公众代表评价指标；反向评价指标体系，包括执法违法个案、社会负面评价指标；违法状态纠正指标，包括违法行为的处罚效果、监督违法状态的修复等指标。从而构建起全方位、多角度的执法综合考评制度。

推行执法责任追究制度。执法机构及其人员的不依法执法，执法过程失职渎职，造成严重后果，妨碍生态保护发展的行为，要依法启动问责程序，追究相关机构及其人员的法纪责任；情节严重的，移送司法机关处理。

规范保证生态保护发展的行政执法。一是强化执法人员生态保护发展知识培训，使执法人员不仅具有法律知识，而且具有生态环境方面的知识。二是要规范行政执法程序，既要加大对那些造成或者可能造成生态环境污染和生态破坏事故的单位 and 个人的执法力度，又要注意克服生态环境执法中的随意性，尽量避免出现滥用自由裁量权的现象；既要依法维护社会的生态秩序，又要重视保护行政相对人的合法程序性权益。

完善行政委托执法的体制机制。但由于相关的许多法律没有将乡镇（街道）作为执法主体，导致其执法权限、依据不足。有必要加大行政委托执法的力度，赋予乡镇（街道）更大执法的权限，以有效解决现实中“管得着，看不见”、而“看得见，管不着”的问题。要进一步扩大生态环保方面委托执法权限，完善乡镇（街道）委托执法装备设施，完善乡镇（街道）委托执法体制机制，加强乡镇（街道）执法队伍建设，建立健全乡镇（街道）委托执法考核机制。

## 4 健全促进生态保护发展的司法保障机制

加强生态保护发展的法治保障，除了需要完善相应立法、加强制度设计，健全规范行政执法之外，还应充分发挥司法保障和司法救济的作用，建立健全符合渝东南生态保护发展要求的司法保障体制机制。

### 4.1 整合资源成立渝东南一区五县生态环保审判庭

可以黔江现有的环境法庭为基础组建生态环保审判庭，在重庆第四中级人民法院成立专门生态环保审判庭。生态环保审判庭是与刑事、民事、行政等专门审判庭相并列的内设机构，承担渝东南辖区内水土、山林、保护的排污侵权、损害赔偿、环保公益诉讼等涉及环保的一、二审刑事、民事、行政案件，判决生效后的相关执行工作，以及法制宣传、提出环保整改司法建议等职能。通过审判资源的整合优化和体制创新，确保渝东南片区生态环保案件审判的独立性、专业性和公正性，扩大司法服务的功能，有助于正确界定在环境违法事件上的罪与非罪问题，区分民事与刑事的界限，也可以保证行政诉讼案件的准确审理与执行。

### 4.2 建立健全环境公益诉讼制度

在借鉴国内外相关司法实践的基础上，由重庆市高级法院、高检院联合发布司法指导性意见，明确环境公益诉讼的受案范围及其管辖，探索建立以检察院为主体的公益诉讼制度，由检察院代表环境公害的受害者提起诉讼，从而解决环境污染损害的对象众多且不特定、受害者举证困难、损害损失难以计算等不利于提起诉讼的现实难题。

### 4.3 推行第三方环境损害司法评估及生态修复刑罚执行制度

在司法行政部门的指导下，鼓励有技术和人才储备的高等院校、科研院所，成立若干生态环境损害评价机构，作为第三方对生态环境损害作出相对中立的评价，并以此作为环境损害诉讼的重要证据，从而有利于解决生态环境诉讼中举证难的问题。对破坏森林资源、渔业资源等生态环境型犯罪，在依法判处被告人相应刑罚的同时，可并处或单处其承担恢复林木植被、鱼类资源的义务，并将资源恢复情况作为考察刑罚执行的重要依据。

## 5 建立全员参与生态保护发展的法律保障机制

推进渝东南生态保护发展区建设，广大人民群众是真正的主体。在全面推进依法治国的今天，必须学习和善于运用法治思维和法治方式，调动全社会成员参与生态涵养发展积极性。

### 5.1 依法建立生态保护发展全员教育机制

针对公众的环境意识和知识水平较低、环境道德意识模糊、生态保护发展观念淡漠的现实状况，通过地方性立法，将生态文明理念和生态保护发展的知识，作为大中小学校思想道德教育的重要内容，

教育引导广大学生培养生态文明观念、树立环境保护意识、知晓生态保护发展的道理；党校、行政学院开展的党员干部培训，必须安排生态保护发展方面的专题讲座；各级党政机关、企事业单位和社会团体，应依法建立定期学习生态文明和生态保护发展的理论和实践知识；传统和现代媒体，有义务开设专栏，面向社会公众开展生态文明建设和生态保护发展方面的典型人物和典型案例；鼓励广大志愿者，通过各种方式，积极参与生态文明建设和保护发展知识的宣传教育。以此，不断凝聚全社会生态保护发展的共识。

## 5.2 依法建立生态保护发展全员参与机制

要实施生态保护发展目标，必须确保政府、市场和社会的行为符合生态保护要求，而广大人民群众的直接和间接参与，又是确保它们行为不出现较大偏差的重要一环。因此，建立健全全员参与生态保护发展的长效机制，非常必要。具体而言，按照依法行政的要求和信息公开条例的规定，建立完善人民群众参与政府决策、执行和监督的机制，让政府决策之间能广泛听取群众的意见，执行之中能自觉接受群众监督，执行结束能及时听取群众意见的反馈。同时，对完善群众对社会主体的行为参与机制，完善群众参与流程，以确保社会主体行为符合生态保护发展要求。

## 5.3 依法建立生态保护发展全员监督机制

要健全人大代表定期联系选民的机制，完善政协委员定期联系不同界别的机制，支持和鼓励他们代表群众通过提案、议案方式，对政府、社会主体行为进行有效监督，确保发展不偏离生态保护的方向；要支持和鼓励群众借助传统和新兴媒体，依法对不符合生态保护发展的行为，进行广泛揭露，从而形成支持生态保护发展的社会氛围。