

开辟生态文明建设新境界

中国社会科学院生态文明研究智库



完善多元化环境纠纷解决机制

孙佑海

现代社会的纠纷解决机制首推司法诉讼机制。司法诉讼在一国的纠纷解决体系中居于关键地位,具有规范性、程序性、强制性等特点和优势。但是,由于传统的诉讼机制有越来越繁杂的倾向,而社会发展又使得诉讼数量大为增加,法院负担越来越重。同时,诉讼成本高和审判执行延迟已成为许多国家普遍面临的难题。在这种情况下,各种替代性纠纷解决方式应运而生。在司法诉讼之外,调解、仲裁、协商等都在不同程度上对社会矛盾纠纷发挥着化解作用。因此,党的十八届四中全会提出,健全社会矛盾纠纷预防化解机制,完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。

在环境保护领域,由于涉及利益主体多、利益关系复杂,社会矛盾纠纷多发、易发。并且,环境污染和生态破坏引发的争议还具有原因难查明、因果关系难确定以及取证难、鉴定难、执行难、过程长等特点,仅仅依靠审判这一个途径无法满足社会高质量、高效率解决环境纠纷的需求。因此,在环境纠纷解决领域,多元解决机制日益受到重视。多元化环境纠纷解决机制是指为处理各类环境争议而建立的纠纷解决制度、机制和方式。党的十九大报告明确指出,构建政府为主导、企业为主体、社会组织 and 公众共同参与的环境治理体系。在我国,非诉讼的环境纠纷解决方式主要包括法院调解、行政调解、民间调解、仲裁、协商、磋商、约谈等。

我国多元化环境纠纷解决机制不断建立健全,并已在实践中得到推广运用。比如,1994年仲裁法颁布后,随着民间仲裁机构不断发展,环境民间仲裁开始出现并发挥作用。2017年,中办国办印发《生态环境损害赔偿制度改革方案》,提出开展磋商磋商。磋商是解决环境纠纷的一种新方式,即当生态环境损害发生后,权利人对需要修复或赔偿的生态环境与赔偿义务人就损害事实与程度、赔偿责任承担方式等实际问题展开磋商,统筹考虑修复方案技术可行性、成本效益最优化、赔偿义务人赔偿能力、第三方治理可行性等情况,达成赔偿协议。这一方式体现了平等、自愿、协商、务实的理念。遵循依法推进、鼓励创新的原则,一些地方结合本地实际对生态环境损害赔偿的磋商方式进行了有益探索。

实践中,多元化环境纠纷解决机制目前还存在若干不尽如人意之处。一是理论建构还不系统,相关理论论述还比较松散、零碎;二是制度建设还不完善,一些非诉讼解决方式的应用还没有足够的法律依据;三是实践中通过非诉讼方式解决争议的案件数量远远不及诉讼方式。

为了让多元化环境纠纷解决机制切实发挥作用,需要制定或修改相关法律法规,让各种解决方式于法有据,并实现制度化、程序化。比如,可以修改仲裁法,对环境仲裁仲裁庭组成、仲裁员条件、管辖范围、仲裁协议等内容作出明确规定。支持地方积极探索环境仲裁制度,加快制定相关地方性法规。在生态环境损害赔偿领域,还可以积极探索环境纠纷解决的磋商机制,通过立法确认制度创新成果。

提倡多元化环境纠纷解决机制,并不是降低法院在环境争议解决中的地位和作用。相反,法院在多元化环境纠纷解决机制中应继续发挥关键主导作用,这主要体现在人民法院应当对多元化环境纠纷解决机制的运行提供实质性保障,尤其是完善环境纠纷人民调解、行政调解的司法确认制度,通过该制度的正常运行推动各类调解制度真正落地。还应建立健全专门的非诉讼程序,并与司法程序有序衔接,鼓励引导当事人通过非诉讼方式解决环境纠纷,提高环境纠纷解决的质量和效率。

(作者为国家环境咨询委员会委员、天津大学法学院院长)

脱真贫 真脱贫 不返贫

让脱贫攻坚经得起检验

沈跃春 杨根乔

习近平同志在党的十九大报告中强调,“坚决打赢脱贫攻坚战”“使全面建成小康社会得到人民公认、经得起历史检验”。当前,我国脱贫攻坚正处于啃硬骨头、攻坚拔寨的关键阶段,所面对的都是贫中之贫、困中之困、难中之难,必须以更大的决心、更明确的思路、更精准的举措和超常规的力度激发贫困人口内生动力,夯实贫困人口稳定脱贫基础,切实做到脱真贫、真脱贫、不返贫。

党的十八大以来,我国脱贫攻坚取得决定性进展。2012—2017年,我国贫困人口减少6800多万,贫困发生率从10.2%下降到3.1%。同时应看到,扶贫工作中仍存在一些短板:有的忽视发挥困难群众主体作用,出现“干部干、群众看”的情况;有的搞低标准脱贫、突击式脱贫,甚至搞数字脱贫;还有的由争相“戴帽”变成盲目“摘帽”,有搞形式主义之嫌。这些问题必须引起高度重视,认真加以解决。

力戒形式主义。坚决打赢脱贫攻坚战,要增强忧患意识,强化问题导向,认真学习贯彻党的十九大精神,明确新时代打赢脱贫攻坚战的战略定位,坚持真抓实干,力戒形式主义,增强脱贫攻坚的责任与担当。在具体扶贫实践中,要牢固树立宗旨意识,从脱贫难点入手,从群众需要出发,沉下心来帮扶,切实提高扶贫成效。坚持在精准上持续用力,瞄准脱贫目标改进政策安排、工作部署和业绩考核等工作,坚决防止低标准脱贫、突击式脱贫,更不能搞数字脱贫、虚假脱贫等形式主义。完善干部扶贫绩效考核机制,改进扶贫督查工作,减少不必要的检查考评,强化监督问责,及时曝光反面典型,让搞形式主义的人付出代价。

激活内生动力。贫困群众是脱贫帮扶对象,也是脱贫致富主体,要唤醒他们的主体意识,充分调动其积极性主动性创造性,使其心热起来、手动起来,由“要我脱贫”向“我要脱贫”转变。只有把贫困群众主动



(作者为安徽省中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员)

足人民日益增长的优美生态环境需要。为此,要以改善生态环境质量为核心,把解决突出生态环境问题作为民生优先领域,坚决打赢蓝天保卫战,深入实施水污染防治行动计划,全面落实土壤污染防治行动计划,加快补齐生态环境短板,不断增强人民群众的生态环境获得感、幸福感、安全感。

推动经济高质量发展要求全面推动绿色发展。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,高质量发展就是遵循新发展理念的发展。习近平同志指出,绿色发展是构建高质量现代化经济体系的必然要求,是解决污染问题的根本之策。必须树立和践行绿水青山就是金山银山理念,贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念。其中,创新是引领发展的第一动力,协调是持续健康发展的内在要求,绿色是永续发展的必要条件,开放是国家繁荣发展的必由之路,共享是中国特色社会主义的本质要求。推动经济高质量发展,必然要求全面推动绿色发展、建设生态文明。

全面建设社会主义现代化国家要求建设人与自然和谐共生的现代化。党的十九大报告把“坚持人与自然和谐共生”作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的一条基本方略;全国生态环境保护大会又将其作为新时代推进生态文明建设必须坚持的重要原则。现代化是世界发展的大势,我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化。坚持人与自然和谐共生,既是推进现代化的重要原则和不竭动力,也是人类文明发展到更高阶段的重要体现。

描绘建设美丽中国的基本路径

习近平同志在全国生态环境保护大会上强调,要加快构建生态文明体系。这包括生态文化体系、生态经济体系、目标责任体系、生态文明制度体系、生态安全体系五个方面。构建生态文明体系是建设生态文明的重大发展战略,深入回答了建设什么样的生态文明、怎样建设生态文明的问题,描绘出建设美丽中国的基本路径。

生态文化体系是灵魂,提供理念先导、思想保证、精神动力和智力支持。传统工业化道路积累了大量生态难题,中华优秀传统文化孕育的生态智慧可以为破解生态难题、建设生态文明提供有益启示。中华文明传承5000多年,积淀了丰富的生态智慧,比如“天人合一”“道法自然”的哲学思想,“劝君莫打三春鸟,儿在巢中望

母归”的经典诗句,“一粥一饭,当思来处不易;半丝半缕,恒念物力维艰”的治家格言等。这些质朴睿智的自然观至今仍给人以深刻警示和启迪,成为我们构建生态文化体系的重要思想资源。

生态经济体系是基础,是构筑绿色化生态化国民经济结构的保障。践行绿水青山就是金山银山理念,建设生态经济体系,必然要求推进产业生态化和生态产业化。一方面,为保护生态和修复环境,经济增长不能再以资源大量消耗和环境破坏为代价,而是要引导和推动生态驱动型、生态友好型产业发展。另一方面,应根据资源的稀缺性赋予其合理的市场价格,尊重和体现环境的生态价值,进行有价有偿的交易和使用。

目标责任体系是责任和动力,必须守住底线、划定红线、明确上限。习近平同志指出,要守住发展和生态两条底线。只要指导思想搞对了,只要把两者关系把握好、处理好了,既可以加快发展,又能够守护好生态。可以说,生态底线也是发展底线,经济社会发展绝不能突破生态底线。从根本上扭转生态环境恶化趋势,实现生态环境发展目标,必须坚决守住生态底线。要强化资源利用上限约束,促进资源集约高效利用,确保资源利用与资源环境承载力相适应,绝不能突破最高限值。

生态文明制度体系是保障,是生态文明建设体制机制创新的组织保障和法治保障。我国生态环境保护中存在的一些突出问题,大多与体制不完善、机制不健全、法治不完备有关。因此,应不断深化和推进生态文明体制改革,加强顶层设计,加强科学政绩观建设,加强法治和制度建设。习近平同志指出,“只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障”。要高度重视制度和法治在生态文明建设中的硬约束作用,不断深化生态文明体制改革,建立系统完整的制度体系,用制度保护生态环境,推进生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化。

生态安全体系是基石和屏障,是国家安全的重要组成部分。维护国家生态安全,要具备支撑国家生存发展的较为完整的山水林田湖草自然资源体系、自我修复能力较强的生态系统 and 较高的环境生产力,确保国家生存发展所倚重的粮食、水、能源等安全。必须维护生态系统的完整性、稳定性和功能性,确保具备保障中华民族永续发展的自然基础;必须有能力有条件妥善处理国家发展面临的资源环境、生态承载力问题,有效应对国内外重大突发生态环境事件。

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

污染防治的制度创新和有效手段

推动排污权交易制度建设

吴朝霞 曾石安

将根据自身发展需要选择技术演化路径,增加绿色产出、提高减排绩效或者决定是否减产、迁移等。从宏观层面看,在污染物排放总量控制、制度与技术创新双重推动下,排污权交易制度将有序引导产业合理转移和加快我国产业结构转型升级,从而显著提高地区污染物排放管理效率,使大气污染治理得到有效治理。

目前,我国排污权交易制度建设试点稳步推进,排污权初始分配制度、定价机制和二级市场交易制度建设等都取得了一定进展。首先,排污权初始分配以低价起步、有偿分配为主。初始排污权数量的确定,宏观上主要考虑地区环境容量差异性,以国家和地区相结合的方式分配;微观上主要按照企业或项目的预测排污量或过往实际排污量来确定。其次,排污权定价机制建设取得成效。排污权初始价格由环保、物价、发改委等部门以

行业治污成本为主要依据,并综合考虑资源稀缺程度和地区经济发展水平等因素计算得出。再次,排污权二级市场交易制度基本确立。排污权二级市场的交易主体主要是政府和企业,企业与企业之间进行排污权交易需要在政府规制下进行。同时也应看到,试点阶段形成的排污权交易制度还存在一些缺陷:政府决定的交易价格不一定能及时反映市场供需与竞争状况,排污权无法在省际进行交易导致缺乏统一有效的全国市场,中介公司、环保组织和个人投资者不能参与排污权交易等。这在很大程度上限制了排污权交易制度作用的发挥。

建立有效的排污权交易制度,不仅要推进排污权初始分配机制、市场交易机制和交易机制等制度建设,提高企业参与排污权交易和减排的积极性;还要完善排污监管制度、政府绩效考核制度、信息公开制度、税收

与财政制度等外部制度环境,使外部制度和内生动力机制形成良性互动。一方面,应加快完善排污权交易主体资格、初始分配制度、价格形成机制,不断拓宽排污权交易主体范围,提高排污权初始分配的效率和公平性,完善排污权交易价格市场形成机制,推进排污权交易二级市场制度建设。另一方面,应积极打造排污权交易制度有效发挥作用的外部环境,创新激励机制,通过排污权抵押贷款、创新交易方式等手段,激发企业主动治污减排;加强顶层设计,出台相关法律法规,积极发挥排污权交易制度的有效作用;加强顶层设计与地方立法衔接,出台相关法律法规,积极发挥排污权交易制度的有效作用;加强顶层设计与地方立法衔接,出台相关法律法规,积极发挥排污权交易制度的有效作用;加强顶层设计与地方立法衔接,出台相关法律法规,积极发挥排污权交易制度的有效作用。

(作者单位:湘潭大学商学院)



排污权交易是一种以市场机制为基础的污染防治模式,它通过充分调动地方政府和企业污染治理的积极性,让企业主动成为污染治理的主体。这不仅可以有效降低污染治理的社会成本,激励企业技术创新,还可以大幅提高资源配置效率与污染防治效果,实现经济与环境可持续发展。因此,积极推动排污权交易制度建设,是实施大气污染防治行动、打赢蓝天保卫战的制度创新和有效手段。