

科学发展观与法制建设研讨会综述

中国社会科学院法学研究所于2005年1月25—26日在北京组织召开了“科学发展观与法制建设”研讨会。来自全国的50多位代表参加了会议。会议共收到论文30余篇。

一、科学发展观的法理阐释

科学发展观是关于发展问题的世界观和方法论，是对发展规律的理论概括和对发展方略的总体部署。

科学发展观强调科学发展的重要性和必要性。要实现科学发展，就必须重视发展问题的研究，建立相关的发展学，如发展经济学、发展社会学和发展政治学。以往的法学研究，不太重视发展问题的研究，因此，有必要建立一门发展法学。发展法学是一门以发展问题为研究对象，以促进经济和社会发展为目标的法学分支学科。一个国家、一个民族必须有自己的发展观，并把发展观贯彻落实到具体的法律制度中。只有树立科学发展观，重视发展法学，把科学发展观具体化为优良的法律制度并以其为基础，国家和民族才能发展；如果对发展问题认识不清，对发展法学重视不够，发展观不能具体化为相关的法律制度，那么国家和民族就不可能有大的发展。实践证明，正是发展观的不同，以及所导致的法律制度的差异，决定了国家与国家、民族与民族在发展水平上的差别。

有人认为，科学发展观包含三个基本要点，即以人为本的理念、可持续发展观和协调发展观，坚持这三点对当代中国法律发展具有重大意义。一是在法律发展中，坚持以人为本，就是在法的各个领域和各个环节都要坚持权利本位，把维护人的尊严、自由和权利作为法的终极目标。所谓以人为本，是指以所有人为本，任何人都有作为人所应有的尊严、自由和权利。所谓权利本位，是指所有人的权利本位。除了多数人的权利以外，还有少数人的权利，权利的法律保护不问权利主体人数的多少，而只问权利正当与否，法律对所有人的正当权利都要予以平等保护。所谓所有人的所有权利，不仅包括法律现已规定的各种权利，还应与时俱进，把国际社会普遍承认的、具有正当性和可行性的权利纳入法律保障体系。二是在法律发展中，坚持可持续发展观。不能仅仅从一代人的需要和利益出发思考法律问题，不能仅仅考虑同一代人之间的利益与价值冲突，还要考虑不同代人之间的利益与价值冲突，法律要妥善处理当代人与后代人的关系。法律要转变人类中心主义的思维方式，这种思维方式仅把人类自己当作自然界的主人，而其他万事万物都被视作为人类服务而存在的客体。随着全球物种的锐减、资源的枯竭和环境的恶化，人类开始反思人类中心主义的弊端和危害，并逐步调整人与自然的关系，形成了一种生态主义的法律思维方式。这种思维方式强调，人类并不是自然界万事万物的主宰，而只是自然界中的普通一员，自然界中的万事万物与人类一样具有尊严和价值，人类必须像尊重自己一样尊重自然界的万事万物，所有物种同人类一样都享有平等的生存和发展的权利。只有确立生态主义的法律思维方式，法律才能为人与自然的和谐共存、协调发展发挥积极作用。三是在法律发展中，坚持协调发展观，既包括法律治理系统内部各部分之间的协调发展，如实体法与程序法、经济立法与政治立法的协调发展，也包括法律与非法律治理系统之间

的协调发展,如法律与道德、宗教、习惯、社区等社会治理手段的协调发展。我们应充分认识到法律的局限性,法律发展不应是排斥、取代其他非法律治理系统的过程,要避免社会生活的过度法律化。只有这样,法律才能促进社会协调发展。

社会发展史表明,社会发展必须以优良的法律制度为基础才有可能,而优良的法律制度应该内含和体现科学发展观的内容和要求。有人根据科学发展观的内涵和要求分析检讨了我国现行法律制度的不足并提出了相应的法律改良措施。一是现行许多法律(规定)繁文缛节,滥加干预,流于形式,不讲效益,严重地阻碍了社会发展。法律要“不苛细小”,“法深无善治”,应把那些可有可无的法律规定一律删去,让人们立足市场,审时度势,意思自治,发挥自己的主动性、积极性和创造性,这样才能提高效益,促进社会发展。二是在法律领域不宜笼统地主张“效益优先,兼顾公平”。公平是法律之本义,也是法律之首要价值,不能沦为次要而仅仅被“兼顾”。遗憾的是,我们的许多法律制度成了“效益优先,兼顾公平”的记载和表述,这不但没能有效地缩小由市场化进程所带来的社会分殊和贫富差异,而且使之进一步加剧和扩大,导致了许多严重的社会问题。面对贫富悬殊、两极分化、社会不公,法律必须确立“公平优先,兼顾效益”的原则,法律的根本宗旨在于赋予人们以平等的地位、同样的权利义务,以促进人们之间的公平自由竞争,实现共同发展。舍此而盲目地信奉效益优先,就是本末倒置、缘木求鱼,无法有效地促进社会发展。三是我们的许多法律制度是城乡二元格局的反映,重城市轻乡村,在法律规定中处处存在城乡差别,使得市民与农民不能真正做到在法律面前人人平等。这是对法治原则的严重违反。我们应该顺应工业化和城市化的趋势和要求,废除那些极不合理、违反法治原则的“城乡分治,一国两策”的法律政策规定,应从宪法、法律及政策上统筹城乡经济社会发展,改变城乡二元结构,缩小城乡差别,赋予农民同市民同等的权利义务,真正做到农民和市民在法律面前人人平等。四是法律要以人为本、顺乎人性、保障人权,这些人权既包括公民和政治权利,也包括经济、社会和文化权利,还包括和平权和发展权,促进人的全面发展。为此,必须全面而彻底地把那些不以人为本、不合人性,刁难人、与人作对的法律规定予以清除废止。

二、科学发展观在经济法中的贯彻落实

科学发展观与经济法密切相关,在经济法中可以而且应当得到充分的贯彻和落实。

科学发展观要求坚持以人为本,促进人的全面发展,这也是经济法的核心理念。19至20世纪,西方主要国家在经济上实行自由放任,在法制上实行私法自治。这种自由放任的市场法则,把所有人都抽象为原子式的同样的人,都假定为平等主体,为他们制定了一套自由竞争的规则,让他们自己给自己作主,自己为自己谋利,自己对自己负责。但人的差别是固有的、多种多样的。有些差别并不是法律的同一种抽象和平等假定所能消除的,恰恰相反,这种同一种抽象和平等假定无视、否认人的固有差别,把千差万别的人们不加区分地置于形式平等的市场规则下去自由竞争,结果必然导致优胜劣汰、弱肉强食,只有少数强者才能在激烈的市场竞争中胜出,而绝大多数弱者只能在残酷的市场竞争中被淘汰。所以,自由放任的市场法则必然会蜕变为一种“丛林法则”,它只是以少数人为本,而不能以所有人为本,并不能促进人的全面发展。由此,人们开始反思调整自由放任的市场法则,寻求制定一种与之有所不同但又恰相补正的法则,这种法则正视人的固有差别、追求实质平等、保障公平竞争、促进全体发展。经过不断发展,这种法则逐渐演进成为今天的经济法。可以说,经济法正是基于改变“优胜劣汰,弱肉强食”的不公平、不人道境况,以实现优胜劣存、促强扶弱、共同进步、全面发展为宗旨的法律。为实现该宗旨,经济法有一系列的制度安排,如:立足市场缺陷,要求政府依法进行合理而必要的干预,以纠正市场失灵;打击强暴,扶助弱者,使人们真正平等起来,从而能够开展公平竞争;为市场竞争划定范围,规定有些领域不允许市场竞争,

以免市场竞争侵犯人权，从而保障人人享有人权并成其为人；为市场竞争指明方向，市场竞争不是优胜劣汰，弱肉强食，而是通过公平自由竞争，人们竞技较能，你追我赶，相互促进，共同发展；经济法确立和规范政府干预，保证政府在纠正市场失灵的同时防止政府滥权，使政府在干预社会经济的过程中做到以人为本，贯彻经济民主，尊重经济自由，便民利民，实现为人民服务等等。这些制度安排的宗旨都是为了实现以人为本，促进人的全面发展。

科学发展观是经济、社会、自然的协调发展观，这在经济法中得到了充分的贯彻和体现。经济法以平衡协调为基本原则，本质上是一种平衡协调法，它旨在促进经济与社会、人类与自然、地区与地区、行业与行业之间的平衡协调发展。如经济法的财税法律制度，它通过调节社会财富的再分配，以克服市场分配的不公，缩小地区间的差别，促进人与人之间、地区与地区之间的协调发展；通过减免并逐步取消农业税，提高对农业和农民的补贴，加强对农村建设的投入，促进了城乡的协调发展；通过实施强制预算平衡制度和公债上限法定原则，避免财政负担转嫁以加重子孙后代的负担，促进了当代人与后代人之间的协调发展。再如经济法的产业政策法，它通过产业规划布局，扶持弱势产业，促进中小企业，实现产业之间的协调发展。此外，经济法还综合运用计划、投资、税收、金融、产业等相关法律制度，进行全局规划，整体部署，区域协调，统筹发展，实现全国经济社会的平衡协调发展。

经济法是一种社会本位法，它突出强调社会责任原则，即要求公司企业等生产者重视并尽到自己对社会应尽的责任。社会责任国际组织（SAI）所推出的《社会责任标准》已成为全球第一个可用于认证社会责任的国际标准，它要求企业在童工强制雇佣、健康安全、集体谈判、差别待遇、惩罚措施、工作时间和报酬等领域满足相应的社会责任标准。不难看出，这些社会责任都与人的生存和发展方面的权利密切相关，可以说，强调社会责任的核心目的在于维护和保障以人为本和人权，实现社会公平和社会和谐。

经济法通过政府对社会经济生活进行干预，协调政府公共权力与个人基本人权，平衡社会利益与私人利益，维护社会经济秩序的和谐，促进社会整体利益，目的在于关心扶助社会弱者，追求社会实质公平，进而促进所有人的全面发展。

有人认为，反垄断法在本质上是与科学发展观相契合的，两者在许多方面是一致的。如反垄断法的根本目的在于维护和促进市场公平自由竞争，一方面为每一个市场主体的生存和发展缔造公平自由竞争的市场秩序环境，只有公平自由竞争的市场秩序环境才能促进人的全面发展；另一方面，公平自由竞争机制优化资源配置，鼓励创新，提高效益，节约成本，从而为消费者提供价廉物美的商品或服务，实现消费者福利最大化，而人人都是消费者，以消费者为上帝也就是以人为本，所以反垄断法的根本目的正是科学发展观中的以人为本。科学发展观的第一要义仍然是发展，要坚持以经济建设为中心，这就必须提高经济效益。实践证明，要达到这一目的，关键是通过反垄断法去建立和维护一套公平自由竞争的市场法则，这是保证经济发展、促进社会繁荣的必由之路。反垄断法是“自由企业的大宪章”，是“经济宪法”，如果没有反垄断法所维护的公平自由竞争，也就没经济发展和社会进步。反垄断法与科学发展观中的“坚持以经济建设为中心”是一致的。反垄断法反对各种限制竞争行为，像地区封锁，行业壁垒，市场分割，目的在于建立开放、统一的市场体系，从而形成统一大市场、全国一盘棋，促进社会经济协调发展，而这正是科学发展观的题中应有之义。反垄断法有一个基本原则，即合理原则。所谓合理原则，是指反垄断法是否反对某种垄断要统筹考虑各种因素，特别是要比较平衡该垄断行为是否有利于促进社会经济发展、是否有益于社会整体利益后再作出决定。如对外贸易，就要统筹国内外经济情况，增强本国企业和商品的国际竞争力，使开放不影响发展，因而参照国际惯例加以豁免。再如有利于环境保护的协议行为、联合行为以及强制使用国家认定或指定的标准或某些环保产品的行为，尽管限制了市场竞争，但保护了环境，有利于协调人与自然的的关系并促进可持续发展，因而给予豁免。又如知识产权，知识产权本来具有垄断性，但鉴于这种垄断性有利于激励科技创新，促进生产力发展，因而予以豁免。从这里不难看出，在反垄断法中的许多地方都贯彻体现着科学发展观中的统筹、协调和可持续发展的基本要求。在很大程度上可以说，没有反垄断法所维护和促进的自由竞争的市场机制和公平协调的宏观调控秩序，

根本上说就没有社会经济发展可言,更谈不上科学发展观了。

三、科学发展观与社会保障法制建设

科学发展观内含丰富深刻的社会保障思想和要求,对社会保障法制建设具有重要的指导意义。

城乡二元结构是中国社会经济发展过程中的显著特征,也是制约中国可持续发展、全面建设小康社会的重大阻滞。有人指出,中国城乡二元结构的形成有其制度成因:其一,具有明显等级制、身份制的户籍制度使得农民没有完全获得市场主体应有的法律地位,进而使农民和市民不仅在货币收入,更重要的是在非货币收入诸如医疗卫生、福利待遇、教育就业等方面存在巨大差距,不能享有同类城市人口的平等待遇,而沦于重劳力、低工资、无保障的弱势境地;其二,由于宪法和法律规定国土资源归国家和集体所有,农民只有使用权而无处分权,一些人打着社会公共利益需要的旗号,滥征土地,使农民日益丧失土地,而且土地征用补偿制度中的不合理又加剧了农民的生活无着,使他们处于明显的不利境地;其三,由于城乡之间的自然差别、工业与农业的产业特点以及市民与农民的身份差异决定了农民与市民无法进行平等交易和公平竞争,导致“坑农害农”、拖欠农民工工资等社会现象;其四,我们的投资规划、财税政策、优惠措施大都偏向优惠城市,使得国民收入分配向工业、城市倾斜,进一步扩大了城乡差别。

针对上述制度成因,有人提出改变城乡二元结构的制度创新:(1)由于农业相对于工业和第三产业来说,是一个天然的弱势产业,所有“三农”问题的产生在很大程度上都是由其自身所处的弱势境地造成的,要克服和改善这种弱势境地,单靠它们自身的力量难以奏效,在这种情况下,国家应当出面适当地干预“三农”问题,通过法律手段加强对农村的投入,扩大对农业的支持,提高农民的生活,促进城乡一体化发展;(2)城乡差别从根本上说是由不平等不统一的城乡政策法律制度造成的,法律权利义务在城乡居民之间的配置不平等,导致“城乡分治,一国两策”。要改变这种情况,首先应当统一法制,全面清理有关“三农”问题的法律法规,把那些歧视“三农”、导致城乡差别的法律法规予以废除,实现“城乡共治,一国一法”;制定《农业现代化促进法》,正确处理工业化与农业现代化的关系,确立包括资金、技术、人才、产业组织、生产布局等在内的工业反哺农业的强制性法律制度和运行机制,加速促进中国农业现代化,只有农业现代化了,才能真正改变城乡二元结构;(3)制定《就业法》,统筹处理好城乡就业的关系,要求取消对农民进城打工的限制,促进城乡劳动力的交流,积极帮助农民就业,健全劳动就业制度,保障农民劳动权益,只有农民能同市民同工同权同酬,才有可能改变城乡二元结构;(4)制定《小城镇法》,统筹处理好发展大中城市和发展小城镇的关系,要抓紧编制区域城镇体系规划,建立完善的城镇管理体制,努力把小城镇建成一定社区范围内具有较强辐射力和吸纳能力的经济中心、科教文化中心,成为联结广大农村与城市的纽带和传播现代文明的桥梁,“小城镇,大社会”,小城镇发展了,城乡差别将大大缩小;(5)建立完善可持续发展的政策法律体系,统筹处理好城乡经济发展和生态环境保护的关系,尤其是要正确处理经济发展与保护农村资源、农业生态环境、农村人口控制和农村人力资源开发等关系,只有农村农业农民能得到可持续发展,才能最终改变城乡二元结构。

一国经济社会的发展总是由不同区域的经济社会发展所构成,一国经济社会的发展总是在不同区域经济社会的分工、互补、协调发展的过程中实现的,区域经济社会发展是否协调是一国经济社会能否协调可持续发展的关键,也是关系中国现代化前途的重大问题之一。科学发展观是全面、协调、可持续发展观,对于区域协调发展具有重大的指导意义,是制定有关保障区域协调发展法律制度的指导思想。科学发展观要求法的理念从以权利为基础的个人自由主义向权利义务均衡的整体和谐主义转换,突出法的社会本位和整体均衡理念。这就要求我们对法的基本价值的理解必须有整体观念,对每一法规、每一法律部门理解必须置于整个法体系之内,必须清楚每一法规或部门法都

只是从有限的部分体现和实现着法的价值，它们只有内在统一、整体和谐、互动互补才能促进区域协调发展和社会和谐发展。根据科学发展观的要求以及由之所决定的社会整体和谐主义法理念，借鉴国外区域发展的法律经验，有人提出了我国区域协调发展的法制创新的体系框架：(1) 区域协调发展问题的落脚点，是国家如何在其领土范围内综合开发及保护各种资源的问题，也就是国土开发整治问题，所以，区域协调发展的各项政策措施均源于国土开发整治政策，其法律化的表现——《国土开发整治法》就成为区域协调发展的基本法。这一基本法的重要性在于，它可以明确各级政府在促进地区发展方面的责任、权利和义务，并把目标和原则以法律的形式确定下来，使政府关于地区发展的综合规划和政策措施具有法律依据，有利于明确各级政府在地区发展上该做什么和不该做什么，也有利于中央政府据此对地区之间和部门之间的利益关系进行协调。(2) 区域协调发展的关键，是根据不同区域的自然、人文、社会环境及发展的差异，采取不同的政策措施，促进特别区域比如落后地区的发展，使区域之间的差距保持在适度范围内，因此，以法律促进特别区域的开发振兴，就成为区域协调发展法律体系的重要内容。就我国来说，主要是制定《西部开发法》，把国家实施西部大开发战略的总体方针、实施手段、各有关主体的责任和义务等重要问题予以明确界定。(3) 欠发达地区发展中的所有问题都与资金短缺有关，欠发达地区要加快发展，需要大规模的资金投入，而欠发达地区所需资金的来源无非是金融与财政，所以，西部开发的特别法律规定主要体现在财政和金融方面，包括《西部开发银行法》，应依法建立一家专营政策开发业务的金融机构——西部开发银行，其主要内容是对组织机构、与中央银行的关系、雇员及职员的聘用、主要业务、会计制度、监督制度予以规定。此外，还有《转移支付法》，应设立专门的机构负责转移支付工作，保证转移支付的规范化、公平化和透明化，并使之法治化。

由于每一个公民个体所处的社会环境和自身行为能力的差异，使得一部分人在受法律保护的过程中处于一种相对不利或者是弱势的地位，形成了在权利实现方面的社会弱势群体。这些弱势群体包括许多类型，如政治权利、经济权利、文化权利、民事权利、社会权利、法律程序权利实现中的弱势群体。有人认为，对于这些社会弱势群体的法律权利实现，如果我们不在制度上认真地加以关注，那么就可能会严重地影响法治原则的贯彻和人权保障事业的发展。因此，在建设法治社会和发展人权保障事业的过程中，应当以科学发展观为指导关注在权利实现中处于弱势地位人群的权利保护，特别是要给予那些在权利实现方面处于弱势地位的人群以完全和充分的司法保护。具体说来，这些司法保护包括以下主要形式：法院及其司法机关的法律援助、司法行政机关的法律援助、社会中介机构的法律援助、社会公益性机构的法律援助、公民志愿者的法律援助，并建立我国社会弱势群体司法保护的体系。这一体系具有以下特征：以司法行政机关为核心的法律援助制度、以减免诉讼费用为特征的司法豁免制度、以指定诉讼代理人为基础的司法帮助制度、以专职律师法律义务为特征的法律援助制度、以公益性律师事务所为代表的社会援助制度。在我国今后的法治建设和人权保障事业的建设中，必须以宪法和法律权利的实现为基础来判断和确定应当受到法律制度特殊保护的社会弱势群体，以科学发展观为指导，不断拓展社会弱势群体法律保护的范围、形式和种类，以对社会弱势群体的法律保护为契机来推动人权保护制度的建立和完善。

改革开放以来，我国的法制建设取得了巨大的成就，但不可否认的是，仍有不少社会关系并未进入法律调整的范围，如养老保险即是典型的一例。1997年发布的《关于建立统一的企业职工养老保险制度的决定》，是以国务院规范性文件的形式发布的，不完全公开，因而也就不应对企业、劳动者发生效力。该《决定》的内容表达的是理念意识，难以成为被实践操作的制度，更难以成为落实权利、义务和责任的法律制度。现行养老保险制度的设计，粗线条地勾画了权力行使的支撑，而权利的依托则无从体现，并且许多权利是30—40年以后的不确定的权利，连享受养老保险待遇必须符合的一个重要条件即退休年龄都未提及，说明该规定缺乏有机性和严密性。这些因素直接决定了我国现行养老保险制度的非法制化运行。如法律未赋予政府相应的强制征收社会保险费的手段

和措施,导致养老保险费征收十分艰难;现行养老保险制度缺乏养老保险待遇申领程序的明文规定和严格的养老保险档案管理法律规范,滋生了养老保险金冒领现象;我国目前尚未建立养老保险待遇纠纷处理的法律程序,当事人权利救济通道不畅,酿造了离退休人员不能按时足额领到退休金后集体静坐、上访等事件。针对我国现行养老保险制度的现存问题,有人提出应根据科学发展观中的以人为本保障人权的原则,建立养老保险权利、义务、责任体系,落实年老离退休人员获得经济帮助的权利,以及与之相关的养老保险待遇请求权;赋予社会保险经办机构对用人单位欠缴、拒缴养老保险费,可以依法申请人民法院强制执行的权利以及向冒领养老保险费的当事人返还养老保险金的请求权,明确社会保险经办机构、用人单位所负的义务和责任;使养老保险制度的运行具有法律保障,并且运行更加公开、公正与规范;制定《养老保险法》,规定养老保险法的适用范围和养老保险费(金)等基本术语、养老保险基金的筹集与管理、养老保险待遇、社会保险事务管理局的权利(力)义务(职责)、养老保险基金的监管、养老保险争议处理等内容,使养老保险各事项实行依法管理。这对于落实科学发展观,保证社会稳定都具有重要意义。

有人指出,由于城乡二元结构的客观存在,农村人口众多、国家财力匮乏、对于非公有经济的歧视,使得我国长期实行城乡二元结构的社会保障法律体制。这种体制,在城镇企事业单位中,就业人员享受着相对较为完善、水平较高的社会保障服务,而广大农民在这方面的情形则恰好相反。两个结构之间相对独立、各成体系,但又互相联系,互相制约。从一定意义上说,第一层次较高水平的社会保障是以牺牲第二层次社会成员的利益为代价的,具有明显的不合理性和不公平性。我国应顺应工业化城市化的趋势根据城乡二元结构一元化的要求,在科学发展观的以人为本协调发展原则的指导下,建构一元化的社会保障法律体制,明确社会保障是对全体社会成员(公民)的社会保障,真正实现宪法所规定的“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利”,在医疗、保健、社会最低生活保障、灾害救助等基本社会保障项目上,建立普遍、统一、适用于社会各阶层和个体的社会保障;同时,基于城乡差别、阶层和个体差异,在某些社会保障项目上实行适当的区别对待。

四、科学发展观与环境资源法的改革和完善

科学发展观的重要内容和基本要求之一就是实现人与自然的全面、协调和可持续发展。这大大丰富了环境法的内容,更加突出了环境法的使命。为了全面体现科学发展观的内容,更好地完成科学发展观所赋予的使命,环境法应加以改革和完善。

有人提出:(1)科学发展观中包括着环境观,科学发展观力图科学地解决“发展与环境”这一当代社会面临的重大问题和尖锐矛盾,将发展与环境有机地结合起来;(2)科学发展观中的“以人为本”,是处理人与人之间关系的准则,要求把人民的利益作为一切工作的出发点和落脚点,不断满足人们的多方面需求和促进人的全面发展,而不是指处理人与自然关系时的“人类中心主义”;(3)科学发展观中的全面发展强调的是经济、社会、文化以及人口、环境、资源的全面发展;(4)科学发展观中的协调发展是指实现经济发展和人口、资源、环境相协调,是经济发展与环境保护、人与自然的协调发展;(5)科学发展观中的可持续发展是指遵循人与自然和谐统一规律,把发展作为人类与自然协调发展的过程,将发展建立在环境资源和生态承载力的基础上,坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,实现当代人与后代人、人与自然共同的永续发展。贯穿上述认识的是两条主线:一是正确处理和协调人与人的关系,实现人与人的和谐发展,这是实现全面、协调、可持续发展的关键;二是正确处理和协调人与自然的的关系,实现人与自然的和谐发展,这是保障全面、协调、可持续发展的前提。其中,“人与自然相和谐观”是科学发展观中的亮点,它建立在人与自然共生共荣共发展、人与自然双赢的理念上,强调“以人为本、以自然为根”和“以人为本、以自然为基础”的思想,包括实现社会生产力与自然生产力相和谐、经济再生产与自然再生产相和谐、经济系统与生态系统相和谐、“人化自然”与“未人化自然”相和谐、人与自然的和谐共处等内容。“人与自然相和谐观”是可持续发展观的基本内容,可持续发展观的核心是协调好

人与自然的关系，目的是促进人与人的和谐发展和人与自然的和谐发展。这也是科学发展观的基本要求。“人与自然和谐共处”，维护和追求人与自然和谐共处、人与人和谐共处的环境秩序，是最能体现环境正义的特色观念和核心观念，也是环境资源法学具有特色的基本理念。环境资源法律的根本任务就是建立人与自然相和谐的秩序，把传统的人与人对立以及人与自然对立的发展机制改造成为人与人、人与自然双重和谐的发展机制，实现环境与经济、人与自然的协调发展。环境资源法学应该在新的环境道德和环境文化观念的基础上，运用这一基本理念实现对传统法律系统的革命和重构，建立人与人和谐、人与自然和谐的法律秩序。

为了有效贯彻和落实科学发展观中的核心内容和基本要求，必须把它体现在现行相关法律中，并对与之不符的具体法律规定进行修改。有人指出，我国现行《环境保护法》存在以下主要问题：一是计划体制色彩浓厚，主要强调以命令加控制的手段来解决环境问题，从而导致手段单一、经费不足、资源缺乏、程序不全、官僚腐败等弊端，没有建立环境资源配置的市场机制，与今日市场体制所要求的市场在资源配置中的基础作用不相符；二是环境法规对环境管理机构的设置缺乏明确规定，导致要么环境管理机构缺乏，要么环境管理机构重叠，以及随之而来的部门利益、部门立法、政出多门、多头管理的现象；三是《环境保护法》效力层次不高，缺乏统领作用，环境立法体系不完善，有的单行法规规定过于抽象，形同虚设，有的法规还相互矛盾。由此，必须修改《环境保护法》：首先，把可持续发展确立为我国环境立法的指导思想，在现行《宪法》中增加可持续发展的内容，并以可持续发展为指导思想，重新审订《环境保护法》，将可持续发展作为指导思想，完善有关环境的法律、法规；其次，在环境基本法中应体现全过程控制思想，防患于未然，把污染控制在源头，同时加强生产控制和末端控制，使环境立法逐渐从注重消极的污染之后的治理转到积极的预防上来；其三，修正环境保护法的基本原则。修改后的《环境保护法》应当确立以下基本原则：如生态可持续性原则或种际正义原则，对后代负责的原则或代际正义原则，生态优先原则，预防为主原则，合理开发利用原则，生态补偿原则（污染者付费、受益者补偿原则），公众参与原则；其四，对《环境保护法》还要进行以下具体修改和完善，如提高其立法层次、加强其综合性、增强其可操作性、避免其相互冲突，建构环境资源配置的市场机制，包括排污权交易、水权交易、生态补偿等制度，修改《环境保护法》时，应统一规范环境保护机构的设置，明确其权力、职责，解决环境保护机构权力交叉重叠、职责缺乏等问题。

有人指出，我国的环境资源保护法，力图解决的根本问题就是协调人的生活发展与环境之间的矛盾，实现人和自然的和谐相处，最终实现可持续发展，这与科学发展观中的“以人为本”密切相关。“以人为本”从一个新的角度启发了新的环境法制观念，提供了新的环境法制思路。其中，一是坚持环境法上的以人为本，为此，要致力于环境正义，保护弱势人群的环境权益，因为他们受环境侵害最深最多，但获得环境保护的能力最低最少，如果不对他们的环境权益加以特别保护，他们不但无法享受环境权益，甚至无法生存和发展，进而也就无环境正义可言；二是应鼓励和保障公众参与环境保护，改变我国环境保护单纯由政府行政主导的局面，为此，应在环境影响评价法中具体规定公众参与的制度，在诉讼法上直接赋予公众以环境公益诉讼主体的资格，充分发挥非政府组织在环境保护方面的作用。

可持续发展是科学发展观的基本内涵之一。土地是万物之载体，是人类生存和发展的物质基础，于民、于国、于人类都具有极端重要性，这决定了土地资源的可持续利用是经济和社会可持续发展的基础。要实现土地的可持续利用，就必须综合采用政策、法律和经济等多种手段全面强化对土地的宏观管理。土地宏观管理主要包括土地权属管理和土地利用管理两大方面的内容。针对目前我国土地管理中存在的许多问题，诸如土地浪费、退化严重、用地无限扩大，造成耕地锐减、人地矛盾紧张，违法情况严重，管理失控，法制不健全、查处不力等等，有人认为，土地宏观管理特别是土地宏观管理的法制化显得尤为必要。具体说来，一是要制定《土地规划法》，这是土地管理的法律基础，也是实行土地用途管制的法律前提，还是其他各项土地管理活动的基本依据；二是要修订《土地管理法》，改革其中的土地征用制度，增设土地征收制度，并完善土地补偿制度；三是要改革土地管理体制，转换政府职能，规范政府行为，加强执法监督，加大处罚力度；四是要建立和

完善土地物权的民事法律制度,如将土地所有权、国有土地使用权、宅基地使用权、土地承包经营权、集体土地使用权、土地抵押权等都纳入物权体系,并运用传统的物权类型加以整理,从而取得物权保护。总之,只有实行“最严格的土地管理”,“珍惜和利用好每一片土地”,保证土地资源的可持续利用,才能实现科学发展观所要求的可持续发展。

我国是一个发展中的大国,目前,经济发展基本上仍然沿用以大量消耗资源和粗放经营为特征的传统发展模式,在人口基数大,人均资源少,经济和科技水平都比较落后的条件下实现经济快速发展,特别是工业化和城市化的大规模迅速发展,再加上环境法制不健全、以污染物末端处理为中心、执法力度较为薄弱等情况,致使环境污染和生态破坏等环境问题总体上日趋严重。面对经济发展与环境保护的双重压力,无论是“经济优先”、“先污染、后治理”的发展模式还是“环境优先”、“零增长”的悲观论调均不足取,谋求人口、经济、社会、环境和资源相互协调的可持续发展战略,则成了我国的必然选择和基本国策。清洁生产,特别是工业领域的清洁生产,即通过不断改进技术、更新设备和改善管理,使用清洁能源和原料,提高综合利用效率,从源头上消减污染,减少或避免生产过程中污染物的产生和排放,是发展循环经济、建设循环型社会、落实科学发展观和实现经济社会可持续发展的关键因素和必由之路。为了促进清洁生产技术的研发、推广和运用,政府可以发挥核心作用。具体说来,一是针对自然环境和企业的环境表现进行立法,采取包括政府优先采购在内的足以对企业界改变其原材料、能源、生产工艺和产品提供有力刺激的经济手段,为技术进步提供持久的驱动力;二是扩大环境信息的可得性和传播范围,特别是保障包括民间环保组织在内的社会公众的环境知情权;三是技术扶持为重点,加强对企业清洁生产活动的行政指导,更多地使用有关渐进性环境目标的志愿协议;四是支持清洁生产技术的研发、推广和运用;五是以提供清洁生产信息、进行人员培训、建立示范项目等方式为企业服务;等等。

有人通过对可持续发展与法律变革的回顾和评述,归纳提出为适应可持续发展,法律所应当作出的变革是以通过立法保障和促进可持续发展为目标的观点。在地方,实现这一目的的重要步骤是建立一套地方立法的可持续发展影响评估制度。构建可持续发展影响评估指标体系,应当以可持续发展的需求——即实现经济、社会、环境三大领域的协调发展为指导思想,结合立法实践明确构建制度的基本原则。这些原则包括纳入地方立法程序、反映可持续发展需求、基于现有地方可持续发展评估结论、便于立法评估操作、融合公众参与等。地方立法可持续发展影响评估指标体系的构建共分总体、领域、准则和指标四个层次,分别表述可持续发展所涉及的经济、社会、环境三大领域65项具体评估指标。

多年来,我国基本上走的是“高开采、大生产、低利用、高排放”的粗放式工业化道路和“大量消费、大量废弃”的消费模式,经济增长是以生态环境成本为代价的。随着时间的推移,环境污染就会越来越严重,生态退化就会越来越普遍,资源就会越来越枯竭,公众的健康和生态福利就会不断地被损害,最终出现资源难以为继、环境不堪重负的恶性循环现象。为了防止和解决这种现象,我们必须改变传统的经济增长方式,建立循环经济。所谓循环经济,它要求在物质不断循环和能源不断梯级利用的基础上,按照自然生态系统的模式,把资源开发、生产、运输、经营、消费和废弃的全过程经济和社会活动组织成一个“资源—产品—资源再用或再生”的封闭循环型物质流动过程,使物质和能源得到最合理和最充分的利用,基本上不生产或只产生很少的废弃物。同发达国家相比,我国废弃物和包装材料的回收、再生和循环利用还存在以下几个方面的问题:一是缺乏政府的有效指导,民间按市场需求自发回收利用,缺乏组织性且规模化低;二是缺乏先进的工艺技术支持,再生产品附加值低;三是可利用和可再生资源没有被充分地再生和再利用;四是再生和循环利用秩序混乱,缺乏有效的监管。同时,我国循环经济法制建设也存在以下缺陷:一是现行法律规定大多局限于单个企业内部的资源循环利用,而关于强制回收和回用名录的建立、强制回收和回用率的确定、经济刺激机制的可操作、技术与工艺标准及技术性规范的设立、循环信息的公开等问题,都有待进一步的立法规制;二是许多法律规定基本上是围绕企业点的清洁生产而展开的,所以

其附带的面上循环经济效果只是辅助性的和不系统的，尚待明确化和系统化；三是有些法律、行政法规和规章对循环经济的规规定零散且抽象，缺乏系统和综合性的解决机制，有必要采取专门立法和完善现有立法相结合的方式加以解决。针对上述问题和缺陷，有人指出，加强我国循环经济法制建设应确立科学发展、统筹发展、政府引导和市场推进相结合、循序渐进和因地制宜的指导思想，明确科学规划与合理开发、清洁生产与清洁经营、产品与包装再用、产品再生利用或资源化原则，从以下几个方面着力建立我国的循环经济法律体系：一是修订宪法第9条第2款的规定，将“国家保障自然资源的合理利用”修改为“国家保障自然资源的节约和合理利用，促进废旧物质的良性循环和能源的梯级利用”，把循环经济确立为与保护环境并重的基本国策；二是修订《环境保护法》，在总则中对循环经济作出原则性规定，在分则中单列清洁生产和资源的回收、再用、再生利用的规定，或者把它分散到污染防治、资源与生态保护的章节之中；三是制定与《清洁生产促进法》相衔接的《循环经济促进法》，规定循环经济的基本方针、指导思想、基本原则、具体的法律制度和责任；四是修订《固体废物污染环境防治法》、《水污染防治法》、《矿产资源法》等专门性的环境法律，对资源的节约、回收、再生、再生利用作出特殊的规定；修订《政府采购法》、《税收征管法》和《商业银行法》等法律，在其中纳入政府扶持和经济刺激的内容；五是制定和完善循环经济的专门条例和部门行政规章以及地方性法规。在上述循环经济法律体系中，应建立和完善绿色GDP、计划和规划及布局、有效管理和监督、科技研发促进、抑制废物形成、循环名录与循环目标、循环程序和示范、技术与工艺标准及技术性指导、法律义务和责任、政府扶持、市场准入、经济刺激、信息化建设等制度。

科学发展观已成为我国经济社会发展的基本国策，在法律中贯彻落实科学发展观将是我们的长期任务，可谓任重而道远，要全面彻底地完成这一任务，需要人们为之而不懈努力。

(整理者：邱本、丁一)