

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2012.01.014

# 论长株潭城市群“两型社会”建设的法治保障

周雄文<sup>a</sup>, 周凌<sup>b</sup>

(湖南工业大学 a. 法学院 b. 电气与信息工程学院, 湖南 株洲 412007)

[摘要]长株潭城市群“两型社会”的推进应高度重视法治建设,充分发挥法治的保障作用,以加快建设法治政府主导“两型社会”建设,以提高地方立法质量保障“两型社会”建设,以完善执法机制促进“两型社会”建设,以公正司法形象引领“两型社会”建设,以健全各类纠纷化解机制推进“两型社会”建设,以培育法治精神确保“两型社会”建设。

[关键词]长株潭城市群;两型社会;法治环境;法治保障

[中图分类号]D905.2 [文献标识码]A [文章编号]1674-117X(2012)01-0079-06

## On Law Guarantee of “Two Type Society” Construction of Changsha – Zhuzhou – Xiangtan Urban Agglomeration

ZHOU Xiongwen<sup>a</sup>, ZHOU Ling<sup>b</sup>

(School of law, School of Electrical and Information Engineering, Hunan University of Technology; Zhuzhou, Hunan ,412007, China)

**Abstract:** With promotion of changsha – zhuzhou – xiangtan urban agglomeration ,it’s imperative for us to attach great importance to legal construction and give full play to the security role of rule of law. in order to accelerate to construct a leading government under the rule of law, improve the local lawmaking quality to guarantee the construction of “two types society”, optimize legislation mechanism to promote the construction of “two types society”, set up the judicial justice image to guide the way of the construction of “two types society”, make dissolving mechanism of all kinds of disputes sound to boost the construction of “two types society”, cultivate spirit of the rule of law to insure the construction of “two types society”.

**Key words:** Changsha – Zhuzhou – Xiangtan urban agglomeration; two types society; law environment; law guarantee

最近几年,根据党中央、国务院的总体部署,湖南省委提出新一轮经济发展方式的转变,要以建设长株潭城市群“两型社会”为方向和目标,把资源节约、环境友好的要求贯彻到社会生产、建设、流通和消费的各个领域,落实到社会发展的各个方面,形成节约能源资源和保护生态环境的思想观念、产业

结构、生产方式、生活方式和体制机制,“不断在生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路上取得新的更大成绩”。<sup>[1]</sup>

国内外的城市建设实践证明,法治建设是城市建设不可或缺的制度保障,城市区域之间的竞争,既是经济实力的竞争,更是发展环境尤其是法治环

收稿日期: 2011-10-08

基金项目: 湖南省哲学社会科学基金项目“长株潭‘两型社会’建设中的法治环境研究”(09YBB105)

作者简介: 周雄文(1950-),男,湖南娄底人,湖南工业大学教授,法学博士,主要从事经济法学与行政法学研究;  
周凌(1982-),男,湖南娄底人,湖南工业大学讲师,工学硕士,主要从事电气工程研究。

境的竞争。建设长株潭城市群“两型社会”试验区,必须依赖于法律、法规的推动和法治的规范、引领与保障,法律、法规在长株潭城市群“两型社会”建设方面担负着远比道德、传统、习惯、政策更为艰巨的任务。从现代文明特别是现代生态文明的观点看,决定长株潭城市群地位的最重要指标是它是否可以聚居于此的群体提供良好的公共设施、公共服务以及实现公民权利义务的平台,而能支撑上述设施、服务和平台的则是法律、法规和制度。针对长株潭城市群“两型社会”建设的法治现状,加强法治建设,充分发挥法治的引领、保障作用,是长株潭城市群“两型社会”建设面临的重要课题。

### 一 长株潭城市群“两型社会”建设的法治现状

近几年来,湖南省委、省政府坚持把法治环境作为关键的软实力,树立抓法治就是抓科学发展的观念,大力弘扬社会主义法治精神,在法治建设上取得了很大成绩,有关专家认为湖南的法治建设在全国发挥了“先行者、探索者、开拓者”的作用。<sup>[2]</sup>但同时也不可否认,长株潭城市群“两型社会”建设现有的法规、政策还有待进一步完善。

#### (一)以“法治湖南”推进法治长株潭城市群“两型社会”建设成绩斐然

湖南全省上下坚持把法治建设作为抓住利用重要战略机遇,推动经济社会又好又快发展的基础性、全局性工作来抓,努力创造良好的法治环境,以法治湖南重点推进法治长株潭城市群“两型社会”建设。始终坚持“两型引领”,把“两型社会”作为转变经济发展方式的方向和目标,把资源节约和环境友好的要求贯穿到生产、建设、流通和消费各领域。为此制定了一系列相关法律法规,如《湖南省长株潭城市群区域法规条例》《湖南省行政程序规定》《湖南省规范行政裁量权办法》《湖南省政府服务规定》《湖南省实施〈政府信息公开条例〉办法》《湖南省依法行政考核办法》《湖南省人民政府重大行政决策专家咨询论证办法》《湖南省规范性文件管理办法》《湖南省行政执法案例指导办法》《长株潭“两型社会”试验区总体改革方案》等。其中《长株潭城市群“两型社会”试验区总体改革方案》

出台后,省直有关部门开展了10个专项改革方案、14个区域专项规划的编制提升工作;长、株、潭三市编制了总体改革及专项改革方案,以及87个市域专项规划;省里颁布了长株潭城市群“两型社会”建设标准化体系、建设指标体系与考核评价体系,对资源节约、环境保护、生态文明、土地管理、社区建设、投资融资、产业发展、对外开放、行政管理等各个领域,如何健全“两型”法规、改革体系作出了明确规定。《关于开展环境污染责任保险试点工作的指导意见》明确要把绿色生态资源作为核心资源予以优先保护,着力抓好“三大创建”:创建绿色生态资源保护和补偿机制,探索建立湘江流域和长株潭城市群区域统筹的生态补偿办法;创建绿色生态示范区,把昭山建成长株潭城市群的“绿心”,打造成东方的“维也纳森林”,把湘江打造成东方的“莱茵河”;<sup>[3]</sup>创建长株潭城乡一体化的绿色生态网络,推进城市景观林、城区公共绿地、环城绿带建设。通过保护绿色生态,让长株潭城市群区域成为一方人与自然和谐共生、持续繁荣的生态宝地。

总体来说,“法治湖南现在已经成为湖南的一张重要名片,成为全国地方法治建设的一个样本”。<sup>[4]</sup>所以,长株潭城市群“两型社会”法治建设已进入实质性的实施阶段,有关“两型社会”建设的法律、法规、政策相继出台,有力地规范和保障了长株潭城市群开发建设水平的不断提升。但由于地方立法不能设定新的实体权利和义务,只能在国家法律、行政法规和地方性法规基础上的具体化,有关我国地方立法权限的问题仍需深入探讨。

#### (二)长株潭城市群“两型社会”建设现有法规、政策亟待进一步完善

节约资源、保护环境的问题在我国现行的许多法律、法规和政策之中已有一些规定和体现,有的城市也正在加强相关的立法工作和政策设计,但是还存在很多不完善之处。在细化资源节约和环境保护,尤其是再生资源回收利用方面的法律、法规条款仍然是薄弱环节,有利于资源保护的制度建设还存在不少空白。一是有利于“两型社会”建设的法律、法规还不健全。法律法规是建设“两型社会”的根本保障。法律法规的不健全或滞后,使得“两型社会”建设面临很多困难。例如,生产者责任等

规定资源再用、再生和循环利用强制实施的法律义务和责任制度在我国现有的法律体系中并没有明确、具体的规定,只是在《循环经济促进法》《清洁生产促进法》等法律中有含糊的表述;另外,一些发达国家普遍推行的抑制废物形成制度、循环名录制度等在我国还没有建立。又如,在处理电子废弃物的过程中,由于生产者责任延伸制度尚未建立,有关部门无法强制要求生产厂商和销售商承担相关回收责任,使得大量电子废弃物通过各种地下途径流出,既造成正规电子废弃物处理企业“吃不饱”,又造成严重的环境污染。二是缺乏全局立法立规的整体理念。从法治制度保障体系的整体制定思路看,我国还没有类似于《循环经济促进法》《环境保护法》的综合法。从国际社会看,日本是节约资源和保护环境立法最为完善的国家。为了建立循环经济社会,日本立法机构在2000年前后颁布了6项新的重要法律,形成了基本法、综合性法律和专项性法规相结合的日本循环经济社会建设的法律体系。2004年,日本政府在其《环境保护白皮书》中提出,“要建立环境友好型社会”。<sup>[4]</sup>我国在2002年6月29日颁布了第一部真正意义上预防污染的《清洁生产促进法》,到2005年10月9日中共十六届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》,提出要把建设“两型社会”确定为国民经济与社会发展中长期规划的重要战略任务。从建立和完善保障经济社会可持续发展的法律体系角度讲,我国有关可持续发展的立法工作才刚刚开始,现有的法律法规多是从单个主管部门管理的角度出发制定的,在资源节约再用、再生循环利用和环境保护、强化污染物减排、治理、监管过程中体现的是各自为政的局部思路,缺乏一种从全局、全社会的层面将法律法规政策体系加以系统整合的政策、法规制定思路。因此,亟需加快有关“两型社会”建设的立法,以推进我国可持续发展的法律体系的立法建设。三是有利于建设“两型社会”的扶持政策亟待完善。政府的政策支持和扶持对“两型社会”建设具有重要作用,但目前还存在许多政策空白点。如长株潭绿色核心地区现有林地每年蓄水总量可达687.4万立方米,相当于为长株潭地区打造一个巨大、安全的天然绿色水库,但涉

及众多水库、池塘、灌渠等水态补偿的相关政策却由于各种原因难以落实到位。又如国家对部分废弃物处理领域有明确的税收优惠政策,但由于种种原因,不少企业还不了解,使得资源综合利用企业享受不到本该享受的税收优惠。近年产生的一些新型废弃物也由于尚未进入国家《资源综合利用目录》,而难以享受有关税收优惠。除此,有法不依、执法不严、违法不究、司法不公的现象在相关领域还比较严重,行政多头执法的现象影响了执法质量。执法监督缺乏有力的制度保障,执法部门有的工作人员的素质直接影响到建设“两型社会”法律、法规规则 and 政策的实施。在大力推进长株潭“两型社会”建设的进程中,资源节约和环境保护方面的立法、执法任务非常繁重。在法治长株潭城市群建设中,除了要在建设“两型社会”理念、方向和目标指导下,不断健全法律法规与政策保障体系,更需要加强制度和执法能力建设,才能使“两型社会”建设有坚固的法治制度保障。

## 二 充分发挥法治在建设长株潭城市群“两型社会”中的保障作用

长株潭城市群“两型社会”建设的关键是制定和完善有利于节约能源资源、保护生态环境的法律、法规和政策,加快形成可持续发展的体制机制,实现可持续发展目标。这就需要法治从制度层面为“两型社会”建设提供坚实的保障。法治建设强调法律至上和依法办事,要求法律、法规成为社会的普遍价值标准和解决社会矛盾的主渠道;要求各级党委依法执政,不断完善领导方式,提高执政能力;要求各级政府必须依法行政,权力必须规范运行;要求各级组织严格执法,公正司法,维护社会公平正义;要求公民学法、守法,依法维护自己的合法权益,自觉履行应尽的法定义务。法律法规的稳定性、规范性、导向性、严肃性、公正性,是推进长株潭城市群“两型社会”建设的坚实保障。

### (一) 以加快建设法治政府主导“两型社会”建设

政府管理体制的创新是“两型社会”整体体制、机制创新的先导,政府在“两型社会”建设中扮演着双重角色。首先是“两型社会”建设的领导者和主

要推动者,负有制定、建立、维护节约资源和保护环境的规则、制度、政策等的责任,在“两型社会”建设中发挥着关键作用;其次,政府也是各种资源和能源消费市场主体的成员。在“两型社会”建设过程中,难免出现“市场失灵”的状况,政府主导和部门适当干预就成为必然选择,但主导的定位和适当干预的途径、方法、范围必须有法律法规的规范和界定。因此,法治政府不仅是一个有限有为的政府,而且是一个高效便民的政府。要实现这一目标,必须进一步推进长株潭三市的行政体制改革。具体而言,一要扩大和加强长株潭试验区党工委、管委会的职权范畴,以利统筹指导、协调长株潭城市群“两型社会”建设的全面性工作。二要推进长株潭三市各级政府职能转变,实现行政组织和程序的法制化、规范化和制度化。改革开放以来,长株潭三市虽然开展了多次机构改革,但政府职能还没有完全调整到经济调节、市场监管和公共服务上来,转变政府职能的任务很重,简单地靠“三定方案”解决不了现实突出问题,必须切实强化部门规章制度组织职能和权限的作用。三要理顺各种关系,提高效率。既要理顺垂直管理部门和各级政府的关系,也要理顺行政机关内部各种职能关系,还要协调理顺长株潭城市群之间的关系,要减少政府层级,优化行政结构。四要认真实施《湖南行政程序规定》等地方性法规,切实规范行政行为。运用法律法规保证决策的科学性,制约行政权力的滥用,要减少行政审批,减少政府对微观经济运行的干预。五要加大政府机构整合力度。要针对部门职能交叉、分工过细、职责权限关系不清晰、协调配合难度较大、干部职级编制过多、社会管理和公共服务职能偏弱且分散等现状,着力解决各级行政体制和机构方面存在的突出问题,做到机构优化,主体合法、适格,工作高效、便民,实现机构、职能、责任、编制、绩效评价的法定化、制度化。

## (二)以提高地方立法质量保障“两型社会”建设

立法是法治的基础和前提,立法的质量决定着法治的成效。湖南通过多年的立法实践,逐渐形成的公众参与、专家论证与立法机构、政府决定相结合的行政立法工作机制,为依法行政奠定了坚实的

基础。在此新的起点上,要适应新形势、新要求,按照坚持法制统一和体现地方特色相结合的原则,进一步加强和改进地方立法:一要开门问计,努力解决好立什么法的问题。要按照《法治湖南建设纲要》的要求,紧紧围绕“两型社会”建设的整体部署,重点加强对转方式、调结构、保民生、重管理、统筹城乡发展、激励科技创新和建设教育、文化强省等方面的立法。切实加强资源、环境价值体系方面的立法进程,解决主管部门依法按市场规律营运各种资源、环境、征收资源补偿和总量控制排污收费等问题,制定有关环境税的计算、征收、管理办法,逐步实现环境重点保护区域的产业置换,将环境影响评价机制由现在的末端控制管理模式,向前端性、预防性管理模式转变。鼓励对再生能源、清洁能源、绿色能源进行开发,加强能源利用监测工作和审计工作,强化监督、约束和责任追究机制。对国土、森林、绿化、煤、电、气、油以及伟人文化、名人文化、传统文化、民俗文化、生态文化、法治文化等各种资源的利用和保护都应有法可依、有章可循。要充分发扬民主,使不同利益群体的愿望得到充分表达,使合理的诉求、合法的利益得到充分体现和保障,努力把党的主张和人民的意愿有机统一起来。二要开门纳谏,不断提高立法质量。要积极向社会公开法规草案稿,召开法规草案论证会、听证会、咨询会,公开广泛征求意见,还应鼓励公民申请旁听立法会议审议法规条例草案,扩大公众参与,充分发挥人大代表、专家学者和广大人民群众在立法中的作用,确保地方立法质量;三要开门评估,着力提高立法的科学化水平。主要采取座谈、调研、检查、问卷回答等形式对立法的科学性、公正性和实效性问题进行综合评估,为严格执法和修订、完善法规、条例提供重要依据,使制定的地方法规规章更具科学性、合理性、针对性和可操作性。

## (三)以完善执法机制促进“两型社会”建设

立法的目的只有通过严格执法才能实现。法律不能自动运转是法治领域最为突出的现象。因此,强化严格执法是推进法治长株潭城市群“两型社会”的关键。一要建立科学、合理、有效协调的长株潭三市互动、上下联动的整体执法机制,“探索在资源环境领域开展相对集中行政处罚权、相对集中

行政许可权等工作”,<sup>[5]</sup>整合执法资源。能源资源和环保部门要认真履行职责,密切配合;环保、工商、公安、安监和各经济主管部门之间要加强协调,建立案件移送和联合执法制度,推进执法手段和机制创新,切实提高执法水平和效能。二要强化执法监督。应在长株潭三市各级政府健全执法监督机构,制定监督条例,细化监督内容,规范监督程序。在有的放矢地解决执法活动中存在的带有普遍性、倾向性的执法问题的同时,抓住那些对能源资源、生态环境和社会稳定有重要影响,群众反映比较强烈的重大执法问题,开展执法监督检查,理直气壮地解决执法活动中的违法问题,克服并纠正执法中的地方和部门保护主义,切实保证执法的落实。三要强化执法保障措施。坚持案件协调制度,解决重大疑难、多次退补案件久拖不决和打击不力的问题,打击权法交易、钱法交易行为,坚持违法办案责任追究制度,解决执行程序法和实体法中的违法问题;坚持监督检查评比制度,解决有令不行、有禁不止、严格执法与不严格执法一个样的问题。在制度建设过程中,不仅提出要求怎么办的办法,而且规定具体的量化标准,解决不执行怎么办的办法,为严格执法提供制度保障。四要强化执法队伍建设。坚持严格执法与加强队伍建设有机结合,既通过队伍建设来保证严格执法,又通过狠抓严格执法来促进队伍建设。在法治实践中,紧紧围绕坚持严格执法、提高执法水平这个中心环节,积极推进执法工作改革,激发执法队伍活力,提高执法队伍素质,为坚持严格执法提供坚实的组织保证。

#### (四)以公正司法形象引领“两型社会”建设

公平正义是和谐社会的基石,司法是维护社会公平正义的最后一道屏障。为此,一要紧紧抓住影响司法公正、制约司法能力的关键环节和人民群众最关心、最不满意的问题。进一步深化司法体制和工作机制的改革,努力建设公正、高效、权威的社会主义司法制度,不断增强司法的公信力和权威性,提高人民群众的满意度。二要切实加强司法规范化建设。完善司法各个环节的工作规范,优化司法职能配置,规范司法行为,推进司法公开,依法公开批捕、起诉、立案庭审、执行等各个环节的内容,以司法公开促进司法公正廉洁。三要强化诉讼活动

的法律监督。司法的生命是责任,司法的价值是公正,要健全监督问责体系,着力创新监督问责机制,严肃追究违法责任,完善诉讼制度,特别要重视探索建立资源、环境公益诉讼制度,探索设立长株潭三市资源环境保护专门法庭,强化对资源环境的司法监督和保护,维护公民的资源环境权益。四要健全公民权利救助机制。司法机关必须以高度的责任维护民权,以优质的服务减轻民负,以快捷的审理解除民忧,以公正的裁判保障民利,以有力的执行实现民愿,着力解决人民群众反映强烈的司法不公的问题,确保司法权的正确行使,真正树立司法公正、一心为民的形象。五要落实司法保障举措。各级党委、政府要带头维护司法权威,支持审判机关、检察机关依法独立、公正地行使审判权、监督检察权。

#### (五)以健全各类纠纷化解机制推进“两型社会”建设

随着“两型社会”建设进程的发展,影响资源节约、环境保护与社会和谐稳定的因素客观存在,人民内部矛盾还是凸显,各种犯罪行为常有发生,对敌斗争复杂局面短期内还难以从根本上扭转。在新形势下,要更加注重依靠法治解决社会矛盾、协调社会利益关系,重新认识信访、诉讼等纠纷解决机制的重要,将各类纠纷有效引导到法治轨道上来。一要健全完善多元化的矛盾纠纷解决和法律服务机制。完善人民调解、行政调解、司法调解“三调联动”工作体系,推广建立行业性、专业性、区域性调解组织,健全社会自我化解矛盾纠纷的多种机制;高度重视预防和化解群体性矛盾,健全预防和化解群体性事件应急处理机制,及时妥善处理群体性事件,防止矛盾激化升级;健全完善律师、公证、司法鉴定、法律援助、基础法律服务等工作体系,不断拓展服务领域,整合法律服务资源,积极为重大工程建设、招商引资、经济结构调整、信访、民生等领域提供法律服务。二要创新信访、诉讼等制度。为适应新形势的要求,要科学规范和严格控制信访范围,使信访回归到下情上达、沟通信息、转交信件合理定位,尽可能将各类涉法涉诉信访案件剥离至司法救济渠道。要建立信访与复议、诉讼、申请等法定纠纷解决渠道的衔接机制,规定行政复议机

关与人民法院在信访机构设立接待室,使大批涉法、涉诉的信访案件直接进入复议诉讼等程序,以利提高调解效率。三要创新法院两审终审制度的试点。“将审级增加为三级”,<sup>[6]</sup>降低当事人诉讼成本,提高司法裁判的公信度,将各类争议尽可能引导到正式的救济渠道上来。扩大行政复议、行政诉讼和民事诉讼受案范围,降低起诉条件,改革裁判方式,扩大调解、和解范围,方便公众更加理性地选择求助法律主渠道,更多地运用行政复议、行政诉讼和民事诉讼等方式维护自己的合法权益。四要增强法律、法规化解矛盾纠纷的权威性。减少领导批示,切实改变法律、法规实施和案件处理先是媒体曝光,接着领导批示,然后才由职能部门通过法律手段解决问题的现象,避免法律、法规被架空而无法有效实施,甚至为有的人试图规避法律、法规提供便利。要求各级领导重视信访工作,加强指导,精心疏导,充分发挥多元化、基层化解决矛盾纠纷机制的作用,为公众提供全方位、高质量、高效率的法律服务。

#### (六)以培育法治精神确保“两型社会”建设

公民的法治意识和法律素质是建设法治长株潭城市群“两型社会”的重要基础。要切实以实施“六五”普法规划为重点,“深入开展普法教育,突出普法重点,坚持分类指导,拓展普法途径,创新普法方式,切实增强法制教育的针对性和实效性。”<sup>[7]</sup>目前社会公众特别是公务人员的法治意识和规则意识还难以适应“两型社会”建设的要求,尽管各级政府自上个世纪80年代以来进行了比较广泛的法律普及工作,但法治精神的培育与普法效果并不平衡。“突出表现在三个方面:即公众权利意识强,规则意识弱;公务员权力意识强,责任意识弱;上级政府法治观念强,下级政府法治意识弱”。<sup>[6]</sup>对此,要重点做好权利与义务、权力与责任、上级与下级的均衡普法。根据“六五”普法规划要求,一要“坚持法治教育与社会主义核心价值体系建设相结合”。<sup>[7]</sup>既要发挥法律、法规对公民行为养成的规范作用,又要发挥理想信念和道德对公民思想和行为的教育引导作用,在全社会形成学习法律、遵守法律、崇尚法律、维护法治权威的氛围。二要坚持法

治教育与文化建设相结合。“法治文化建设是社会主义先进文化的重要组成部分”,<sup>[6]</sup>要把法治文化渗透并融入到立法、行政、司法、法律监督的各个环节,促进法治政府、服务型政府建设。要把法治文化渗透并融入到“两型社会”文化建设体系中,体现在城市形象设计、基础设施建设、能源资源节约、生态文明建设以及城乡规划等各个方面,不断增强法治文化的渗透力、引导力和感染力;三要坚持法治教育与治法实践相结合。法治实践是社会主义法治理念在“两型社会”建设、创新社会管理、营造社会人文环境氛围等各个层次、各个领域的具体体现。“要继续推进以法律进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位为载体”,<sup>[8]</sup>开展多层次、多领域的法治实践活动,增强广大人民群众在广泛参与法治实践中的法治体验,提高公民的主体意识,进一步树立社会主义民主法治、自由平等、公平正义和权利义务一致的观念,不断增强学法、守法、用法、护法的自觉性。

#### 参考文献:

- [1] 胡锦涛.在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话[N].人民日报,2011-07-02(02).
- [2] 袁曙宏.像抓经济建设一样抓法治湖南建设[J].新湘评论,2011(19):8.
- [3] 蒋作斌.保护绿心刻不容缓[J].新湘评论,2011(18):28-29.
- [4] 娄伟,李萌.武汉城市圈、长株潭城市群:“两型社会”的建设[M].北京:社会科学文献出版社,2009:471.
- [5] 中共湖南省委.法治湖南建设纲要[N].湖南日报,2011-08-02(01).
- [6] 于泓源,马怀德.发挥法治保障作用,服务世界城市建设[N].法制日报,2010-12-02(08).
- [7] 周强.为科学发展富民强省提供坚强的法治保障[N].湖南日报,2011-08-03(01).
- [8] 周强.扎实推进法治湖南建设的各项工作[J].新湘评论,2011(19):5-6.

责任编辑:黄声波