

十八大以来我国生态文明建设法治化的 经验、问题与出路^{〔*〕}

丁国峰

(安徽大学 法学院, 安徽 合肥 230601)

〔摘要〕法治是生态文明建设的重要内容和根本保障,也是生态文明建设过程中最基本的遵循,完善生态文明立法彰显其权威性和专业性。十八大以来,我国生态文明法治化建设始终坚持中国共产党对生态文明法治工作的领导;不断丰富和发展马克思主义生态文明观;秉持人民崇高的地位是生态文明建设法治化的主体群众性基础;确立原则性和灵活性相结合的生态文明法治建设基本理念;高度重视生态文明建设法治化的国际交流与合作。解决生态文明问题需立足于我国环境发展的实情,坚持把马克思主义法治基本理论和中国特色社会主义法治建设的多元实践与新时代特征紧密结合起来,不断完善生态文明法治建设规则体系;进一步规范生态文明执法行为以促进生态法治效果;深化生态司法体制改革以提升裁判水平;增强社会民众生态文明法治维权意识;在具体的生态文明法治建设实践中不断创新内容、更新方式,促进生态文明法治建设的常态化、科学化与普及化。

〔关键词〕生态文明;生态环境保护;生态立法;法治化

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2020.12.017

一、引言

十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,秉持人与自然和谐共生理念,把生态文明建设摆到了治国理政的突出位置,^{〔1〕}纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,昭示了我们党加强生态文明建设的坚定意志和坚强决心。

2013年5月,习近平在中央政治局第六次集体学习时强调指出,“保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。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。”^{〔2〕}这表明,把生态文明建设纳入法治化轨道,运用法治思维和法治方式推进生态文明建设实践,已经成为我们党重构经济社会发展与资源环境关系、解

作者简介:丁国峰,法学博士,安徽大学法学院暨经济法制研究中心教授、博士生导师,研究方向:经济法、社会学。

〔*〕本文系2019年度安徽大学人文社科重点研究基地科学发展观研究中心重点项目“习近平总书记关于全面依法治国重要论述的理论体系与内在逻辑研究”(SK2019A049)和2019年度安徽省社科普及规划项目“社会科学知识普及及条例立法现状与发展趋势”(LZ201943)的阶段性成果。

决人与自然和谐共生问题的基本立场和主要方法。在推进生态文明建设法治化的实践中,始终坚持继承传统与改进创新相结合,在吸收借鉴古今中外人类优秀法治文明成果的基础上,通过对相关法律法规的全面清理,统筹推进立、改、废、释工作,已经初步构建起内容科学、体系完备、逻辑严密、有效管用的生态文明法治体系,^[3]生态文明建设逐步走上法治化、良性发展的轨道,打造出一个具有中国特色、中国风格、中国气派的生态文明法治典范。梳理与总结生态文明法治化已取得的理论成果和实践经验,对为破除生态文明建设中的重大障碍和诸多阻力提供理论支撑和法律保障,研究和探索新时代生态文明建设法治化的新思路、新方法和新路径,加快推进生态文明建设进程,促进法治保障措施全面贯彻和落实,生态环境质量全面提升,建成“天蓝、地绿、水净”的美丽中国,具有重要的理论价值和现实意义。

二、法治保障:生态文明建设中的应有之义

随着人类认识自然、改造自然能力的持续增强,社会实践活动的范围不断扩大,社会发展程度、人们生活方式和消费观念急剧变化。伴诸于此,能源约束趋紧、资源消耗膨胀、环境污染严重、生态系统退化更加严峻,引发了一系列较大影响的生态环境危机事件,严重威胁到人类社会的基本生存和可持续性发展。为了缓解生态危机,赢得发展的有利条件,一些西方发达国家基于自我保护和利益驱动,争相向发展中国家转嫁环境污染恶果,“‘环境侵略’、‘环境殖民主义’成为发展中国家生态环境持续恶化的重要根源”,^[4]我国作为最大的发展中国家也难免深受其害。此外,我国在社会转轨、文明转型的过程中,曾极度热衷于追求经济快速增长和物质财富积累,开发利用自然资源的过程中涸泽而渔、焚林而猎,远远超越了资源环境的承载力,导致了生态环境质量的持续下降。粗放型发展方式带来了经济社会的持续和高速增长,创造了“中国

奇迹”,也因此付出了破坏生态环境的沉重代价。近年来,部分地区强震、雾霾、旱涝、雪灾、低温冻害等严重灾害更是此起彼伏,迫使人们对“遭到大自然的报复,人类将何去何从”的问题进行理性思考和回答。

化解人与自然之间的矛盾冲突,消减人与自然的张力,实现人与自然的“和解”,走生态文明发展道路是我们的必然选择。生态文明是继人类原始文明、农耕文明和工业文明之后形成的更高类型的文明形态,^[5]关注点在人与自然的关系,涉及人对自然的依赖和人类长远的生存发展及幸福安康,其价值归旨是让人类在有限度地改造和利用自然的实践中享受到更多更好的文明成果,走近“人类与自然和解”的美好生活,终而实现每个人自由而全面发展。就我国而言,生态文明建设是一项复杂庞大的社会系统工程,遏制人与自然关系持续恶化态势,促进人与自然和谐发展、共生共荣,必须站在中华民族永续发展的战略高度,树立资源忧患意识和环境危机意识,构建法治化的治理框架和路径,通过法治手段不断推进国家治理体系和治理能力的现代化。^[6]习近平在中共十八届四中全会第二次全体会议上的讲话中强调,“治理一个国家、一个社会,关键是要立规矩、讲规矩、守规矩,法律是治国理政最大最重要的规矩。”^[7]法律作为最成熟、最定型的制度形式,既符合经济社会发展规律,又反映人民的意愿诉求,乃治国之重器,是新时代推进国家治理体系和治理能力现代化的最关键因素。何谓法治?即强调法律地位至上,整个国家和社会生活严格奉法,依法而治,循法而行。在我国,“法治”和“依法治国”是根本一致的,是党领导人民管理国家、治理社会的基本方略。^[8]法律作为普遍、稳定而又明确的行为规范,是“维系文明和促进文明的一种手段”,^[9]它具有权威性、强制性和普遍约束力,可以针对损耗资源、污染环境和破坏家园等种种不良生态行为,从制度层面进行引导、约束和监督,并协调政府、企业和社会民众等不同利益主体之间的关系。法治是生态文

明建设的保障,强调法律在生态文明建设过程中的普遍约束力,^[10]就是强调“法无授权不可为、法定职责必须为、法未禁止皆可为”。任何组织和个人不得凌驾于宪法和法律之上,享有宪法和法律之外的任何特权。“法治化是充分运用法律法规,最大限度地实现法治效力的过程,这一过程也是推进国家治理体系和治理能力现代化的过程。”^[11]生态文明建设法治化可以充分发挥法律的指引、评价、教育、预测和强制作用,运用法律监督的保障机制,对纷繁复杂的生态行为施加正向影响,对破坏生态环境的行为进行制约,规范和引导全体公民自觉践行绿色发展新理念,“绿色发展”入法,通过法治方式规范、引导和督促社会公众选择绿色、低碳、循环、可持续的生产生活方式,^[12]促进人与自然关系和谐,实现经济社会可持续发展,凸显生态环境领域的法治进步和法治文明。

三、成绩彰显:十八大以来我国生态文明建设法治化的经验

十八大以来,我国生态文明建设“四梁八柱”性质的法律法规和规章制度体系基本形成,初步实现了法律法规对海、陆、空生态环境的全方位覆盖,生态文明建设法治化取得了重大进展:立法力度之大、执法尺度之严、司法效度之正、守法程度之好是前所未有的。而其关键在于以习近平同志为核心的党中央始终立足于社会主义初级阶段国情和我国生态环境实情,坚持把马克思主义生态法治基本理论和中国特色社会主义生态法治建设的实际情况与新时代鲜明特征紧密结合起来,^[13]不断揭示社会主义生态法治建设的客观规律,并在推进生态文明建设的伟大实践中不断总结成果,凝练经验,推行法治。

(一)始终坚持中国共产党对生态文明法治工作的领导

“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义法治最根本的保证”,^[14]也是推进生态文明建设法治化的最大优势。因此,要把

党的领导贯穿于生态文明建设法治化过程的始终,这是最基本的经验特征。十八届四中全会在深刻总结社会主义法治建设正反两方面经验教训的基础上,把建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家确定为全面依法治国的总目标,^[15]并提出科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的法治建设要求;党的十九大明确提出要推进生态文明体制改革,建设美丽中国,要处理好人与自然的关系,^[16]构建人与自然生命共同体;十三届全国人大一次会议顺应新形势需要,及时回应社会期盼,明确指出“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明”,^[17]这标志着生态文明建设道路是符合我国国情的特色发展道路和法治模式。将生态文明载入宪法,使党的主张成为国家意志,实现了对生态环境问题认识的历史性飞跃,生态文明建设法治化由此跨入了崭新时代,使其具有最高的权威性和保障力。十八大以来,我国不断加强和改进党对法治工作的领导,将党的领导贯彻到全面推进依法治国的全过程中,^[18]坚持依法治国和依规治党的有机统一,依法执政、依法行政共同推进,在法治建设的各个环节上为推进生态文明建设提供了坚强的政治保证和完备的规则体系。历史表明,生态文明建设法治化的辉煌成就是在中国共产党的正确领导下才取得的,也只有始终坚持中国共产党的领导,生态文明建设法治化才能行稳致远。

(二)不断丰富和发展马克思主义生态文明观

马克思主义生态文明观认为,人与自然是生命共同体,是和谐共生的良性体系,自然界是人类社会赖以生存和发展的基础;^[19]自然规律是人类实践的根本依据,人类必须尊重自然、顺应自然,在合乎自然规律的前提下改造、利用自然;自然界对于人类社会具有先在性,善待自然、保护自然是人类社会不容辞的责任。马克思主义生态文明观坚持人与自然互利共生、和谐共荣的观点,^[20]深刻阐述了人与自然的辩证统一关系,超越了“自然中心主义”和“人类中心主义”的价值对立。党的十八大以来,以习近平同志为

核心的党中央继承和发展了马克思主义生态文明观的理论精髓和核心要义,^[21]对西方狭隘的“人类中心主义”生态观给予了有力的抨击和批判,牢固树立起中国特色社会主义法治化的生态文明发展观。比如,资产阶级及其代言人鼓吹“人是万物的主宰,支配控制自然万物”“环境容量是无限的”等论调,而习近平则提出了“人因自然而生,人与自然是一种共生关系”“山水林田湖草是一个生命共同体”“保护环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力”“良好的生态环境是最普惠的民生福祉”“要像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境”^[22]等科学论断。这些新思想、新论断和新观点,深刻地回答了为什么建设生态文明、建设什么样的生态文明、怎样建设生态文明的重大理论和实践问题,^[23]是对马克思主义生态文明观的重大创新发展和最新理论概括,也是新时代我国推进生态文明建设的行动指南。

(三)秉持人民的崇高地位是生态文明建设法治化的主体群众性基础

马克思、恩格斯在《神圣家族》一文中指出:“历史活动是群众的事业”,决定历史发展的是“行动着的群众”,^[24]这一科学论断确立了人民群众创造历史的主体地位,是人类历史观伟大而又深刻的变革。人民主体论是马克思主义的基本观点,其实现过程包括坚持人民主体地位、发挥人民主体作用、实现人民主体利益三个紧密衔接的环节。党的十八大以来,习近平关于人民主体地位的重要论述,进一步丰富发展了马克思人民主体地位思想。十八届四中全会将坚持人民主体地位作为全面依法治国的五项基本原则之一载入其间,并提出了“人民是依法治国的主体和力量源泉”的重要论断。^[25]几年来,全面依法治国实践始终坚持人民主体地位,尊重发挥人民主体作用,把体现人民利益、反映人民意愿、尊重人民权益、增进人民福祉落到实处,法治中国建设取得了巨大进步。生态文明建设只有坚持人民主体地位,发挥人民主体作用,保障人民主体

权益,才能夯实法治化建设的群众基础。在推进生态文明建设的实践中,党和政府始终坚持生态优先,着力推进绿色发展,提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要;^[26]把人民群众主体作为生态文明法治建设水平和能力的最高裁决者和最终评判者,生态环境法治实践充分反映人民的诉求和意愿,维护人民合法权益。新时代我国面临的生态环境问题仍然十分严峻,满足人民美好生态需求缺乏法律制度保障,^[27]因而更需要突出人民主体地位,坚持运用法治思维和法治方式来化解人与自然的矛盾冲突,使全体人民在绿色共享、生态共赢中有更多获得感和幸福感。因此,必须始终坚持人民主体地位,不断引导社会民众参与、融入生态文明建设法治化的全过程中。

(四)确立原则性和灵活性相结合的生态文明法治基本理念

原则的坚定性和策略的灵活性是辩证统一的,这两者的结合也是马克思主义者解决实际问题的基本原则,也是推进法治工作必须坚持的基本原则。1953年6月,毛泽东在谈到社会主义法制建设时强调:“原则性要灵活执行。应当是那样,实际是这样,中间有个距离。有些法律条文要真正实行,也还得几年。”^[28]推进中华民族伟大复兴中国梦的进程中,必须紧紧扭住发展这个“牛鼻子”,既要毫不动摇地坚持发展是解决我国所有问题的基础和关键,更需贯彻落实高质量发展的战略思想。从人与自然关系角度来看,高质量发展就是实现人类与自然、人类自身“两个和解”的发展,是人类与自然和谐共生、合作共赢的发展,要坚持经济社会发展与生态环境保护的辩证统一。“只有使政策和目标兼具原则性与灵活性,才能激励污染防治攻坚战持久深入开展,同时激发高质量发展的内生动力。”^[29]在此意义上说,与生态环境相关的法律法规和制度体系在设计论证和修订完善时,不能亦步亦趋、人云亦云,也不能生搬硬套、依样画瓢,而是要结合我国经济社会发展战略规划和生态环境建设的客观

实际,在广泛调研、缜密分析的基础上统筹谋划,做好法律制度的顶层设计,既从大局和整体出发,长远考虑,又立足于我国生态环境和经济社会发展实际,综合权衡经济社会发展和生态环境保护的关系,充分考虑到资源和环境的承载力,实现经济效益、社会效益和生态效益的协调统一。

(五)高度重视生态文明建设法治化的国际交流与合作

“文明因多样而交流,因交流而互鉴,因互鉴而发展。”^[30]放眼未来,开放交流、合作共赢是促进人类文明进步的时代要求。解决生态环境问题这个全球性难题,中国必须以更加积极开放的姿态,主动与国际接轨。推进生态文明法治工作实践,首先要从中国的国情出发,同时又要吸收和借鉴西方国家法治的成功经验和人类共同创造的优秀法治文明成果,把二者有机结合起来。西方发达资本主义国家面对日益严重的生态危机,采取了切实有效的举措,生态文明法治建设方面的有益经验和成功做法是有借鉴价值的。因此,在生态环境立法方面,应博采众长,尽可能地积极吸收英美法系和大陆法系各自的优点和长处,敢于、善于借鉴国际立法通行的基本原则和精神;在生态环境执法方面,借鉴英美等发达国家先进经验,深化生态环境行政执法改革,构建符合我国实际的环保执法体系和体制机制,加大生态环境区域联防联控、执法督察的力度;在生态环境司法方面,结合我国环境资源司法保护需求,以典型案例为载体和纽带,深化生态环境领域国际司法合作,促进各国司法文明交流互鉴,解决生态环境司法实践中面临的难题;在生态环境守法方面,重视公民法律意识和守法精神培育,让法律成为公民铭刻心底的真诚信仰。当然,在“请进来”的同时,亦需要主动“走出去”,加强与世界各国在生态文明领域的交流合作,自觉遵守国际环保法律法规,全面落实《2030年可持续发展议程》,共同维护《巴黎协定》成果,为推进全球生态文明法治建设贡献中国智慧和中国方案。

四、现行困境:十八大以来我国生态文明建设法治化存在的突出短板

党的十八大以来,我国法治化的生态文明建设工作不断得以推进,基本建立了既契合我国实际、体现中国特色,又与国际规则接轨的以生态环境保护法为龙头、以多个单行生态环境和自然资源的法律法规为零星分散形态的生态文明法律制度体系,为推进生态文明建设提供了强有力的法治保障内容。但是,基于国家治理体系与治理能力现代化改革的原则与向度,生态文明建设法治化亦面临着诸多的困难和问题,主要表现在以下几个方面。

(一)生态文明立法理念和立法体系存有缺陷

理念是行动的先导、实践的指南。立法理念是法的精髓和灵魂,决定着立法方向和制度设计,指导着立法实践活动。可以这样认为,“任何一项法律的创制都必然受制于一定的立法理念”。^[31]构建内容完备、逻辑严密、运行有效的生态文明法治体系,推进生态文明建设法治化进程,^[32]离不开生态立法理念的统领、主导和指引。但是,对我国现行的生态文明建设立法稍作考察不难得知,相关法律法规的立、改、废、释工作尽管把生态优先、绿色发展的价值理念贯穿于始终,然而“人类中心主义”价值理念的印痕却依然清晰可见。当前我国生态立法理念落实尚有偏差,生态文明法律制度存在一些不足和缺陷。十八大以来,在生态文明建设立法实践中,一方面突出人与自然是命运共同体,强调自然乃生命之源、生存之本,人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然,^[33]开发利用自然时应遵循“适时”而“有节”,推动形成绿色发展方式和低碳型生活、消费方式;另一方面强调发展是第一要务,要发挥优势、补齐短板,确保经济社会持续健康快速发展。不容置疑,这里指的发展是遵循自然规律,在坚持资源节约、环境友好前提下进行绿色、低碳、循环发展,但把握生态优先和发展为要这之间的合理平衡往往又是非常艰难的,容易陷入

“鱼和熊掌不可兼得”的境况之中。生态理念如何才能更好地贯穿到生态文明建设立法实践的全过程中,使其有效蕴含于法律文本中,这仍然是值得慎思的问题。

同时也应当看到,目前我国构建起来的生态文明法治体系还是初步的,远未达到尽善尽美的程度,这个框架仍然存在着一些结构性缺陷和体系性不足,突出表现在:一是环境保护和自然资源分立式立法,公共权力部门化、部门权力利益化容易导致“公地悲剧”。就立法理念而言,环境保护立法侧重于环境生态价值,主张尊重自然、顺应自然,遵循自然规律,合理开发利用资源,而自然资源立法则侧重于资源利用价值,对自然资源的生态价值关注相对较少,重资源开发、轻环境保护;就立法内容而言,存在条款内容相互龃龉、抵牾之处,“环境保护立法与资源开发利用立法的宗旨、原则、制度之间的不协调、不衔接问题十分突出,甚至有许多内容直接对立”。^[34]这种情况的存在使得法律执行和适用有时显得异常困难。二是环境保护和自然资源实体法和程序法的发展不平衡。总体来看,关于环境保护和自然资源的实体法较多,而且内容涵盖相对全面、相对专业,当然仍存有内容滞后和亟待填补的法律空白。相较于实体法而言,这一领域的程序法也比较少且不成体系,乃至造成生态文明法律制度适用范围不明确、实施难度大、司法救济不明确等问题。三是环境保护单行法基本上实现了体系化,但相关法律协调化和完善化仍然亟待加强。单行法之间及各条款之间的有些规定过于原则,操作性不够、适应性不足,缺乏制定与之相配套的法规、规章和具体实施细则。此外,一些环境保护法律制度在立法技术上也不尽合理,给法律适用带来了许多问题,致使环保法无法真正有效执行,实施效果较差。

(二)生态文明执法强度力度不足而影响执法效能

十八大以来,我国生态领域执法职责权限更加明确、清晰,执法部门依法自觉履行责任,生态

执法波及范围之广、执行力度之大是前所未有的,也取得了显著成效,生态执法趋向规范严格、监督制约持续强化。但另一方面也必须清醒地认识到,当前我国生态执法领域矛盾和问题错综复杂、交织叠加,执法任务依然艰巨繁重,生态文明执法的强度较为涣散,直接影响执法效能。一是生态执法权限和边界需要再度优化调整。依据《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》《深化党和国家机构改革方案》和《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》等文件的部署要求,生态领域执法职责权限有效整合,生态执法权合理集中、趋于统一,在一定程度上解决了长期存在的纵向多层、横向多头重复执法和跨领域跨部门执法的难题。但是,生态执法实践中仍然存在垂直管理部门和地方政府的博弈问题,县乡基层生态执法责任和权力严重不匹配问题,正向监管与逆向执法的职责边界划定问题,等等。二是生态执法遭遇利益冲突时还存在执行力疲软的现象。当前,生态执法实践仍然面临眼前利益和长远利益的较量、局部利益和整体利益的冲突。在保增长、促发展的巨大压力下,一些地方政府颁布实施的促进经济社会发展的指导性意见和规范性文件,成为生态执法和监督管理的障碍阻力。在这种情况下,属于地方政府直属机构的环保主管部门很难排除地方保护主义的干扰,切实做到严格公正执法。三是生态执法流程不规范、执法监管不到位,生态执法效能不高。目前,我国生态执法监督制度有待健全完善,执法缺乏严格规范流程,主观性和随意性较大。生态执法酝酿而尚未展开,相关信息已经是家喻户晓,在各方面都有准备的情况下开展生态执法,结果是可想而知的。即便执法中发现生态违法行为或犯罪行为,也因执法流程本身的漏洞,使其在复杂关系请托下大事化小、小事化了,执法惩处流于形式。四是生态执法队伍尤其是基层执法队伍业务不精、素质不高问题较突出。从目前情况来看,生态执法队伍数量庞大但专业人员并不多,且接受专业知识和业务能力培训的

机会相对较少。执法队伍业务不熟练、整体素质不高,导致执法不专业,甚至错误执法,极大地影响到生态文明执法的效能,可能进一步弱化生态文明法律制度的实施。

(三)生态文明司法专业性水平有待改进

司法独立直接关系到国家司法形象和公信力,司法公正直接关系到人民群众的切身利益,二者是辩证统一的,是人民群众普遍关心的问题。但是,目前我国生态司法专业化水平不高,审判、判决执行难度大,正如《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出,“执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象较为突出,群众对执法司法不公和腐败问题反映强烈。”^[35]十八大以来,生态司法工作发生了历史性、转折性、全局性变化,司法不公和腐败问题显著下降,但仍然有一些突出问题。一是资源环境审判、判决专业化水平亟待提升。资源环境类案件点多面广、专业性强、案情复杂,包含的多个法律关系相互交叉重叠,超越民事、刑事和行政三大诉讼门类,由专门审判机构或者专业的审判团队审理是必要的。这就要求司法工作人员尤其是法官一方面应具备过硬的资源环境科学领域的专业背景和知识素养,另一方面还需掌握相关法律知识,并有一定的司法工作经验积累。但目前我国资源环境专门审判机构发展还很不平衡,审判体系也不甚健全,离最高人民法院资源环境案件审判专业化要求还有明显差距。二是对破坏资源环境的违法犯罪行为,惩治打击力度相对较轻,震慑力明显不够。涉及大气、水、土壤等新类型资源环境污染损害案件,或因立法滞后而没有纳入到刑罚惩治的范围,或因专业检测、鉴定机构不足,还存在事实认定、损失鉴定、举证责任分配、公益诉讼等诸多方面的难题,制约了司法审判工作的正常有序开展。三是资源环境类案件审判执行效果不佳。目前,我国资源环境类案件高位运行、诉讼低位徘徊的态势还没有根本性扭转,造成非讼行政案件大量积压。这类案件原则上交由基层法院的行政庭执行,行政庭超

负荷运作已经成为一种常态,结果导致执行效率低,效果不理想。四是资源环境司法与行政执法协作配合尚显不够,执法理念、办案程序的衔接需要进一步加强。由于资源环境司法与行政执法对证据标准、事实认定、案件定性等方面存在认识上的偏差,执法部门和司法机关之间衔接不紧密、信息不共享、联动不畅通,案件移送、处理不及时。五是公民生态司法相关法律知识匮乏。企业追求经济利益,刻意规避自身责任,明知违法却铤而走险,而有些公民也缺乏基本的资源环境法律常识,违法而不自知。

(四)社会民众生态文明法治维权意识较弱

目前,我国社会民众的生态法治维权意识普遍呈现“一高一低”的状态,即浅层次的生态法治意识普遍很高,但深层次的生态法治维权意识相对偏低,属于典型本能式的、自我保护型的维权意识。其突出表现在:一是公民环保意识不高。环保意识制约着生态维权行为,也必然会影响到我国生态文明建设的进程。“遏制气候变暖,拯救地球家园,是全人类共同的使命,每个国家和民族,每个企业和个人,都应当责无旁贷地行动起来。”^[36]保护生态环境是各级政府和全社会的共同责任,任何组织和个人都不得例外。当前,我国绝大多数公民尚未摆正自己在生态文明建设中的地位,环保意识还停留在较低的水平,而把环保责任归咎于政府和企业。二是公民对资源环境方面的法律法规和政策制度知之不多、掌握不够。十八大以来,伴随着生态文明法治建设的不断推进,社会民众对资源环境问题的关注度明显上升,也充分认识到推进生态文明建设离不开法律法规、政策制度的保障,生态法治维权意识有了明显提高。但是,就资源环境法律法规的认知程度而言,知其皮毛者众,而熟练掌握且能够灵活运用者寡,通其精要者更是寥寥无几。三是社会民众具备了基本的生态文明法治维权意识,但仍需要再度加强。权利和义务相一致是推进法治中国建设必须坚持的基本原则。就此意义而言,社会民众在享有良好的生

态环境权利同时,也必须履行保护生态环境的义务。但是,一般民众在享受生态环境权利之时,往往对生态文明合法权益遭受外部性侵害的认知度仍不足,即便对此有着较高的认知,也是抱持“事不关己、高高挂起”的消极态度,运用法治思维和法治方式维护生态权益的积极性和主动性不高,尚未实现生态文明法治实施的常态化。

五、路径构建:新时代推进我国生态文明建设法治化的出路

十九大报告将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基本方略之一,^[37]明确提出“实行最严格的生态环境保护制度,形成绿色发展方式和生活方式”。^[38]这种最严格的生态法治观为新时代推进生态文明建设法治化提供了科学指引和根本遵循。

(一)完善以生态理念统领和主导的生态文明法律制度体系

“法律是治国之重器,良法是善治之前提。”^[39]立法是推进法治的起点,运用生态理念和法治思维推进科学民主立法是生态文明建设法治化的重要途径,要以生态理念统领和主导生态文明立法实践,全面推进生态法治主流化。一是坚持把生态法治理念贯穿于新时代生态文明立法实践的全过程。健全完善生态文明建设的法治体系,消除这一体系构架的结构性缺陷和体系性不足,必须把“用最严格制度、最严密法治保护生态环境”的生态法治理念融入到以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系当中。2018年3月,十三届全国人大一次会议审议通过的《中华人民共和国宪法修正案》,^[40]把生态文明与物质文明、政治文明、精神文明、社会文明一道,载入其间,体现了党和国家对此问题的高度重视。^[41]“将生态文明建设上升至宪法层面,就为我国生态环境法治建设注入了灵魂”,^[42]也推动着尊重自然和保护自然为核心的生态理念在各级各类立法中贯彻落实、融会贯通。生态理念和法治思维是相辅相成、相互交融的。生态环境立

法工作实践摒弃生态理念,生态文明立法也就失去了内核和灵魂,犹如无源之水、无根之木;立法过度贯彻生态理念而缺乏应有的法治思维,法律法规就成了没有钢牙利齿的“纸老虎”。站在这个角度来说,找准生态理念和法治思维的最佳结合点,就是要把人与自然和谐共生的价值理念作为生态文明立法的基本准则,并将其贯穿于生态文明立法实践活动的始终,才能筑牢生态法治的第一道屏障。二是加快生态文明立法步伐,推动生态法治主流化发展。一方面,应健全完善生态文明立法体制机制,构建科学严密完整的生态文明建设法治内容与体系。生态文明建设法治体系规则的构建依赖于资源环境领域立法的制度化、规范化和体系化。就国家层面而言,必须以生态文明载入宪法为重要契机,推动制定生态文明建设的基本法制度,并不断健全完善、修正补充与生态文明建设密切相关的部门法,促成资源法、环境法等专门法的法典化。另一方面,应立足于地方生态需求和工作实情,充分发挥地方生态文明立法的补强补缺功能。十八大以来,通过法律法规的立、改、废、释工作,我国生态文明建设法治体系已经初步建立起来,生态文明立法已经取得了一定数量,并具有一定规模。当然,也难免存在百密一疏的地方,因地制宜地制定地方性资源环境法规是减少疏漏、避免差错的有效举措。因此,在健全完善国家层面资源环境立法的基础上,还要重视地方生态文明立法资源的挖掘,制定具有地方特色的法律法规或部门规章,及时更新和补正跟不上时代发展的法律法规,切实提高生态文明立法效率,把好生态文明立法质量关。

(二)规范生态文明执法行为以促进生态法治效果

执法不规范和随意性是影响严格、公正、文明执法的关键症结所在,这不仅损害到法律的严肃性,也严重削弱了执法机关的权威性和公信力。破解生态执法权限模糊、执行力疲软和监管不到位的难题,必须严格依法规范生态执法行

为,坚决杜绝选择性和任意性的生态执法,全面提升生态文明执法效果,促进生态文明法治常态化。一是在整合生态执法资源的基础上,优化生态执法的权限和边界。生态执法改革旨在破除生态执法的体制机制性障碍,要坚持问题导向、突出目标牵引,敢于直面生态执法“病灶”。要按照属地管理、重心下移的原则,进一步厘清生态执法的权限和边界,减少生态执法的条线和层级,推动生态执法力量向基层下沉,逐步解决多头重复执法、执法死角盲区和执法执行力弱等一系列问题。二是赋予环保部门尤其是地方环保部门应有的独立性和权威性,持续强化生态执法的执行力。从管理体制来看,我国地方生态环境部门从属于地方政府,与生态环境部是业务指导关系而非垂直管理关系,生态执法的独立性和权威性不够。这种管理体制与生态文明建设的现实需要严重脱节。在生态执法的实践中,地方生态环境部门往往受到地方财政政策、环保技术手段和环保监管权限等多重因素的制约。基于此,生态环境部门管理体制可以借鉴公安系统的双重管理模式,进一步强化垂直管理,减少地方生态环境部门在人事、财政等方面的地方依附,提升生态执法的运行效率。三是严格规范生态执法流程,完善生态执法监管体系,提高生态执法效能。《关于在生态环境系统推进行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的实施意见》提出的行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度(统称“三项制度”),对生态执法全过程作了基础性的统一规范。从上到下要全面推进“三项制度”,严格规范生态环境部门行政检查、行政处罚、行政强制、行政许可等执法行为,加大生态执法监管力度,压缩生态执法的自由裁量权空间,遏制生态执法的随意性和主观性行为,促进生态执法质量和水平不断提升。

(三)深化生态文明司法体制改革以提升裁判水平

持续全面深化司法体制改革,进一步优化司

法职权配置是全面推进依法治国的重要举措,也是提升司法能力水平、维护社会公平正义的客观需要。十八大以来,生态文明司法体制改革扎实推进,但与人民群众的生态司法需求和美好生活期待仍有一定的差距,一些方面仍待持续深化。一是持续深化审判机构改革,加快形成专业化的资源环境审判体系。2014年6月,最高人民法院颁布的《关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》中提出了“按照审判专业化的思路,理顺机构职能,合理分配审判资源,设立环境资源专门审判机构”的明确要求。^[43]当前,审判机构改革贯彻上述要求,必须牢牢把握司法便民利民惠民的主线,要以资源环境审判专门化为目标方向,因地制宜地设置资源环境专门审判机构,或抽调民事、刑事和行政庭审的优秀法官联合组建资源环境审判庭,促进资源环境审判资源重组、业务重塑和流程再造,切实通过改革不断提升资源环境审判的专业化水平。二是按照“五个过硬”(即政治过硬、业务过硬、责任过硬、纪律过硬、作风过硬)的标准,持续推进资源环境审判队伍专业化、职业化建设。在谈到政法队伍建设问题时,习近平提出了“五个过硬”的明确要求,为加强生态文明司法资源环境审判队伍建设提供了基本遵循。资源环境审判队伍建设应不断适应新形势和新要求,必须严格按照“五个过硬”的基本要求,始终聚焦生态文明司法效率和司法公信力的提升。还应把政治建设摆在首位,同时抓好正规化、专业化和职业化建设,锻造一支业务精、素质高、能力强的资源环境审判队伍。三是整合资源环境审判资源优势,提高资源环境类案件的审判执行效果。各级各类法院在设置专业化审判庭的基础上,进一步整合民事、刑事、行政和执行等力量,凝聚形成审判的资源优势,推动资源环境类案件的快速便捷、科学高效审理,缓解直至消除此类案件大量积压或司法拖延的问题。

(四)强化社会民众生态文明法治维权意识

美国著名的法学家哈罗德·伯尔曼(Harold·

Berman)指出,“法律必须被信仰,否则形同虚设。”^[44]推进生态文明建设法治化,需要持续深入宣传生态文明法治理念,不断提升社会民众的生态文明法治维权意识。具体而言,就是需要凝聚集体智慧、汇聚民众力量,持续深入地开展生态文明法治理念的宣传教育,提高普通社会民众的生态文明法治观念和法治维权意识,使他们切实感受到法治保障生态文明建设的重要价值和特殊意义,让生态文明法治成为一种生活方式和共同信仰,成为人们的内在要求和自觉行动。一是做实做好生态法治宣传教育。在生态文明法治的宣传教育问题上,要摒弃方法呆板、形式单调的宣传方式,将移动媒体、数字技术等新兴科技元素融入其中,丰富宣传教育载体、拓宽宣传教育路径,让社会主义法治精神和生态文明法治理念走进机关、走进企业、走入农村、进入社区和群众聚集的公共场所。譬如,开发手机应用程序,让社会民众在信息获取和生活中接触、了解多样化的生态文明法治内容,在资源共享和互动交流中讨论与生态文明法治密切相关的热点话题。二是发挥榜样示范作用,激励和引导公民用法律红线守住生态底线。榜样即是旗帜,代表着前进方向;榜样亦是资源,凝聚着奋进的力量。通过挖掘身边守法用法的先进典型事迹,树立好生态文明法治榜样。而且,要充分发挥榜样示范的引领作用,引领社会民众积极投身于生态文明建设的实践中,自觉履行生态文明法治责任,携手共同织牢生态法治网,用最严格的制度、最严密的法治守住绿水青山。三是拓展社会民众生态法治维权的方式和途径。社会民众运用法治思维和法治方式化解生态矛盾、维护生态权益,是群众生态文明法治意识的高级阶段。立法机关、执法机关和司法机关要营造社会民众参与法治维权的环境氛围,引导民众将参与和关注的社会焦点投向与自己无涉的社会生态问题,综合运用和解、调解、行政复议、诉讼和仲裁等多样化、法治化的维权手段,激发社会民众参与构建人与自然生命共同体的热情。

六、结 语

十八大以来,我国生态文明建设法治化的多样化实践的确取得了令人瞩目的成就,也积累了较为丰富的经验。但是,我们也必须清醒地看到,生态文明建设法治化是一项浩瀚庞大、复杂艰巨的社会系统工程,推进实践中仍然存在亟待解决的诸多困难和问题,体系化的生态文明法治建设任重道远。譬如,如何建立事前、事中和事后评估机制,进一步提高生态环境保护法律法规、制度规章和规范性文件的创设水平和立法质量;如何解决环境立法和资源立法分离的问题;如何解决资源环境法律法规与其他相关法律法规在内容方面的相互衔接和合理配套问题。而存在的突出矛盾和问题恰恰说明生态文明建设法治化不是一蹴而就的,也没有一劳永逸的方案,生态文明法治化建设仍在路上,需要强化生态文明建设的规范化、程序化,需要把法治思维和法治方式植入到生态文明建设的全过程和各方面,而这一个过程本身即是丰富和完善中国特色社会主义法治道路的过程。

注释:

[1] 赵成:《改革开放以来中国生态文明制度建设的政治与立法实践》,《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2020年第3期。

[2] 中共中央文献研究室:《习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编》,北京:中央文献出版社,2017年,第99页。

[3][5] 杨玉凤:《习近平生态文明思想的发展逻辑、理论特色与实践向度》,《龙岩学院学报》2019年第6期。

[4] 王宏斌:《西方发达国家建设生态文明的实践、成就及其困境》,《马克思主义研究》2011年第3期。

[6] 肖金明:《全面依法治国:在制度与治理之间》,《人民论坛·学术前沿》2019年第23期。

[7] 中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室:《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,北京:中央文献出版社,2015年,第142页。

[8][15] 叶青、李小猛:《〈刑事诉讼法〉颁布实施40周年的回顾与展望》,《犯罪研究》2019年第6期。

[9][美] 罗斯科·庞德:《法理学》(第三卷),廖德宇译,北京:法律出版社,2007年,第4页。

[10] 邓明丽:《习近平绿色发展理念的当代价值》,《长沙理

工大学学报(社会科学版)》2020年第1期。

[11]谢晓娟、金国峰:《网络空间法治化建设的路径分析》,《马克思主义研究》2016年第8期。

[12][13]黎明辉、王经北:《习近平生态文明思想的真善美特质》,《理论导刊》2020年第1期。

[14][25][35][39]《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,《人民日报》2014年10月29日。

[16]刘海娟、田启波:《习近平生态文明思想的核心理念与内在逻辑》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2020年第1期。

[17]胡志远、胡顺宇:《生态伦理视阈下习近平生态文明建设思想论析》,《南京林业大学学报(人文社会科学版)》2020年第2期。

[18]朱令:《法治视野下如何充分发挥高校党组织的政治核心作用探讨》,《改革与开放》2019年第22期。

[19]刘德力:《科学把握习近平生态文明思想的深刻内涵》,《各界导报》2020年5月20日。

[20][33]彭玉婷、王可侠:《着力推进生态文明国家治理体系和治理能力现代化》,《上海经济研究》2020年第3期。

[21]吴永华:《马克思主义哲学视域下的“奋斗幸福观”》,《北华大学学报(社会科学版)》2020年第1期。

[22]丁英:《新时代践行习近平绿色发展思想的路径探析》,《四川行政学院学报》2020年第1期。

[23]黄向荣、汪加魏:《美丽中国“江西样板”院士论坛实录》,《鄱阳湖学刊》2020年第1期。

[24]马克思、恩格斯:《马克思恩格斯全集》(第2卷),北京:人民出版社,2006年,第104页。

[26]齐晓明:《马克思自然观的生态意蕴》,黑龙江大学博士学位论文,2019年,第151页。

[27]崔龙燕:《社会主要矛盾视域下我国生态文明建设研究》,中国地质大学博士学位论文,2019年,第91页。

[28]《毛泽东选集》(第五卷),北京:人民出版社,1977年,第85页。

[29]常纪文:《以生态文明促进高质量发展》,《人民日报》

2018年7月19日。

[30]《习近平出席亚洲文明对话大会开幕式并发表主旨演讲》,《光明日报》2019年5月16日。

[31]高其才:《现代立法理念论》,《南京社会科学》2006年第1期。

[32]胡志远、胡顺宇:《生态伦理视阈下习近平生态文明建设思想论析》,《南京林业大学学报(人文社会科学版)》2020年第2期。

[34]吕忠梅、窦海阳:《民法典“绿色化”与环境法典的调适》,《中外法学》2018年第4期。

[36]温家宝:《凝聚共识 加强合作 推进应对气候变化历史进程——在哥本哈根气候变化领导人会议上的讲话》,《光明日报》2009年12月19日。

[37]王双:《高校思政课教学中“两山思想”的研习路径探索——基于在浙江安吉的实践教学经验》,《新西部》2020年第3期。

[38]习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2017年,第24页。

[40]李琳:《法国生态损害之民法构造及其启示——以损害概念之扩张为进路》,《法治研究》2020年第2期。

[41]杨小云、谭国伟:《改革开放以来中国生态文明的理论与实践》,《湖南师范大学社会科学学报》2018年第6期。

[42]于文轩:《新论:生态文明入宪,美丽中国出彩》,《人民日报》2018年4月17日。

[43]《最高人民法院关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》,《人民法院报》2014年7月4日。

[44][美]伯尔曼:《法律与宗教》,梁治平译,北京:中国政法大学出版社,2003年,第41页。

[责任编辑:邹秋淑]