

生态文明制度体系建设与环境法律体系 转型所面临的几个基本问题

王凤春

(全国人民代表大会环境与资源保护委员会, 北京 100805)

【摘要】 本文简要分析了我国环境治理体系的转型过程, 指出了在生态文明制度体系建设和环境法律体系转型中所面临的三个重要问题, 即有关生态文明制度的概念和规范进入环境法律后, 新旧法律概念和规范的交叉重复及冲突的问题; 有关党的全面领导和监督如何纳入环境法律文本, 如何同环境法律的行政法基本属性调和的问题; 有关生态文明制度建设的普遍要求同地方环境治理实际能力差距扩大的问题。

【关键词】 生态文明制度; 环境治理体系; 环境法律

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2020)01-0088-03 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202001088

冷战结束后, 东西方分裂的世界经济体系进入了加速全球化的时代。但在经历了 20 多年的全球化扩张之后, 目前正在面临一个重要的“逆全球化”的过程, 各种反对现有世界经济体系的力量, 包括各种环境运动和反环境运动在内的力量, 正在对抗贸易和资本的全球化过程, 全球环境治理不确定性相应增加。但在气候变化、生物多样性等全球性、区域性环境问题影响及相关新兴绿色技术的推动下, 全球各国的环境治理基于技术革命和经济结构转型, 也许开始处于一个新的经济、社会同环境更加融合的治理模式转型过程。

在过去 30 年的全球化过程中, 中国经历了快速的工业化、城市化和市场转型的过程, 并在应对工业化、城市化所带来的严重环境挑战中, 把本土经验做法同外来法律制度移植相结合, 参照西方环境治理模式和法律制度与标准, 逐步建立起了一套有中国特色的环境治理体系和相应的环境法律制度及实施体系。其中中国特色主要表现在党的领导同行政主导、市场辅助的相互结合上, 体现在党和国家有关环境保护的政策、规划同法律制度及其实施的“党政多轨体系”中, 其中特别突出体现在党在环境战略方向、目标、重大政策及其推进上的核心领导作用上, 突出体现在环境行政管理部门在日常环境治理中的主导作用上。这种环境治理的党政同责和中西合璧的“混合治理模式”, 在应对我国超常的工业化、城市化所带来的环境压力, 特别是在应对出现或者可能出现的大规模、灾难性的环境事件方面, 发挥了显著的阶段性作用。但随着中国经济总量及其资源消耗开始进入高平台期, 生产过程的环境压力持续不减, 消费过程的环境压力急剧攀升, 环境问题日趋全球化、区域化和复杂化, 原有的以污染企业和城市为主要治理对象

的环境法律制度及实施体系, 在面对这些源自技术和经济结构本身和整个生产消费链条的环境问题时, 已不能再发挥有效的环境治理作用, 出现了一定程度的环境行政管理“失灵”“失效”问题。为此, 在从高速增长转向高质量发展的过程中, 党和国家在战略思想和理论层面提出了“生态文明建设”和“生态文明制度体系”, 在规划和实施层面推出了“三大攻坚战”和“中央生态环境保护督察”等措施, 力图通过更有效发挥党的核心领导作用, 通过更严格实施党政同责制度和更强硬采取党政合一政策手段, 以期推动环境治理体系的全面转型, 并在中短期内在环境治理能力和效率方面取得重大进展。在这一体制和政策措施的重要转型过程中, 新的生态文明制度的理论和政策已开始全面突破原有的环境法律框架和法律制度体系。目前从生态文明制度建设和环境法律体系调整的相互关系和相互过程的角度来看, 这个转型过程仍然面临几个重大的问题。

1 有关生态文明制度的概念和规范进入环境法律后, 新旧法律概念和规范的交叉重复及冲突的问题

近年来, 为适应“三大攻坚战”和生态文明制度建设的现实要求, 全国人大常委会先后修改了环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法, 制定了土壤污染防治法, 并正在审议固体废物污染环境防治法修改草案。考察这些新修改和制定的法律, 可以看出基本上是把一些新的生态文明制度的概念和规范纳入了法律条文中, 把一些党中央、国务院文件规定的内容直接写在了法律规定中, 这些新的概念和规范同原有的法律观念和

规范基本上还没有重组、融合，尚没有形成清晰、协调的法律概念和制度体系。在新的法律文本框架下，哪些是主要法律制度，哪些是配套的法律制度，还不够明确；各项法律制度如何实施，也主要取决于当前党政领导及有关部门的主要工作目标和中心工作任务。比如目前法律中有关“生态红线”“河长制”等规定，同原有法律概念和制度到底有什么区别和联系，到底是组合还是替代的关系，在法律实施中如何把握，在法律文本上都没有给出清楚的答案。这种情况客观上带来了新旧法律概念和规范的交叉重复及冲突问题，增大了法律制度的破碎化和可能的实施成本。如何把生态文明制度的原则规定同原有各项具体法律衔接起来，形成完整系统的法律框架和制度体系，是今后进一步修改完善环境法律体系的一个重要课题。

2 有关党的全面领导和监督如何纳入环境法律文本，如何同环境法律的行政法基本属性调和的问题

在我国的现有法律体系框架中，环境法律在法律分类上基本属于行政法范畴，基本上是以规范政府及有关行政部门的行政管理行为为主要内容的。从近现代国家行政管理及相关行政法的基本属性来看，它是以行政中立、专业化为主要特征的。中国改革开放早期，在构筑环境法律的过程中基本上是参照西方的行政法模式，按照党政分开的原则建立环境法律框架和制度体系的，党的核心作用主要体现在领导法律起草和推动法律实施上，就法律文本而言，法律同党规有着比较清楚的界线。当前，在强调党的核心领导作用和党政同责、党政合一的环境治理体系构架下，如何把党的全面领导和监督体现、融合到环境法律中，并使环境法律同相关党规有效衔接，确定党政环境职责和法律责任的恰当归属，是当前环境法律转型所面临的重要挑战。比如中央生态环境保护督察、河长制、领导干部环境责任追究等，在法律文本及其实施中，都可能存在这类党政环境职责和法律责任恰当归属问题。如何在环境治理体系及法律体系同国家监察及法律体系的衔接上，找到处理这些问题的突破口，也是今后进一步修改完善环境法律体系的一个重要课题。

Several basic problems in the construction of ecological civilization system and the transformation of environmental legal system

WANG Fengchun

(Environmental and Resources Protection Committee of the National People's Congress, Beijing 100805, China)

Abstract: This paper briefly analyzes the transformation process of China's environmental governance system, and points out three important problems in the construction of ecological civilization system and the transformation of environmental legal system.

Keywords: ecological civilization system; environmental governance system; environmental legal system

3 有关生态文明制度建设的普遍要求同地方环境治理实际能力差距扩大的问题

近年来，随着生态文明制度一系列概念、理论和制度措施的提出，随着有关生态文明制度试点示范工作取得一定阶段性成果，随着各种生态文明制度的普遍推行，一系列新的生态文明制度不断被快速引入法律，成为强制实施的法律制度规范，但这些制度是否能够在全国普遍实施，是否能在市县基层有效实施，就相应地成为一个普遍存在的问题。以全国各地的情况来看，除了经济发达或者环境保护领先的地区，大多数地区事实上很难具备相应的环境治理能力去全面推行各项新的生态文明制度措施，并且随着各项生态文明制度的不断推进，其制度建设的普遍要求同地方环境治理实际能力差距还有扩大的问题，特别是一些复杂的、技术要求高的制度更难以成为市县基层政府部门可操作的法律制度措施。比如“自然资源资产离任审计”“生态环境损害责任终身追究”等，涉及复杂的环境价值评估工作，需要耗费大量行政经费和大量专业人员投入，在没有大幅度简化制度规范的情况下，能否成为市县基层部门的日常环境治理手段和措施，是存在很大疑问的。事实上在目前生态文明制度建设中一直存在这样一个矛盾，即生态文明制度体系的完整体系性同行政管理简便易行性的矛盾，这一矛盾在试点示范阶段尚可借助集中行政部门和研究单位的力量加以解决，在全面推行后就会面临市县基层能力不足的困境。如何在生态文明制度建设同行政管理简便易行的结合上，找到解决这些问题的突破口，也是进一步修改完善环境法律体系的一个重要课题。

2020年是“三大攻坚战”的重要节点，也是生态文明制度体系建设的重要节点，如何实事求是地总结“三大攻坚战”和生态文明体系建设的实践经验和做法，把中央顶层设计同地方实践经验和做法进一步有效地结合起来，构筑形成中国特色的环境治理体系，并进一步把各地实践中行之有效的实践经验和做法总结提炼并逐步纳入各项环境法律，是一项非常重要的工作，这不仅关乎如何在近期内经济有效地实现国家总体规划的环境目标，更关乎如何扎实推进国家环境治理体系和治理能力现代化的长远任务。