

人与自然和谐共生的中国式现代化之法治体系与方略

◇ 张 震 袁周斌

一、人与自然和谐共生的中国式现代化之法治意蕴

(一)生态良法善治

法治作为一种国家治理方式,它产生于国家治理实践,并由探索国家治理方法的人们将其概念化、理论化。习近平总书记指出:“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。”在生态法律规则之治的基础上,全面纳入法治轨道的人与自然和谐共生的中国式现代化,其实质内涵与核心要求是生态良法善治。其一,蕴含人民至上的价值理念和根本立场。坚持人民至上的价值理念和根本立场,是中国式的生态良法善治区别于资本主义生态法治的本质所在。其二,彰显维护和实现生态公平正义的法治精神。公平正义是法治的生命线,公正与否决定着国家各方面工作法治化之成败。习近平总书记指出:“良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。”此处所言“最公平”“最普惠”彰显了生态公平正义的法治精神,也意味着人与自然和谐共生的中国式现代化必须紧紧围绕保障和促进生态公平正义来进行,必须让全体人民在生态环境立法、执法、司法等领域的法治活动中都能感受到公平正义。

(二)和谐发展价值

发展是人类社会的永恒主题,而法治无疑是实现人类社会全面可持续发展的制胜法宝。要促进和实现人类与自然万物之间的相互依存、协调发展、共生共荣,必须走促进人与自然和谐共生的法治化道路。由此,从价值层面来讲,在法治轨道上推进人与

自然和谐共生的中国式现代化,就是通过中国特色社会主义法治对人与自然之间共生共荣关系的确认、规范和保障,来达致人与自然生命共同体的和谐发展——生产发展、生活富裕、生态良好,即以和谐发展作为其核心价值追求。

法治轨道上的人与自然和谐共生的中国式现代化,以和谐发展为其核心价值追求,通过合理配置不同社会主体的环境权利义务并系统协调其多元利益诉求,从而统筹兼顾自然环境的生态功能与经济功能,在促进多元社会主体利益均衡和协同发展的基础上,最终实现人与自然生命共同体的和谐发展。

(三)中国实践方案

在法治轨道上推进人与自然和谐共生的中国式现代化,将创造人类生态法治文明的新形态。此中国式的生态法治文明新形态,在立足本国具体国情并开放性地借鉴世界优秀生态文明和法治文明成果之基础上,为人类生态文明和法治文明的相互融合与协同发展提供了中国实践方案。其一,生态法治文明新形态的“中国式”彰显着我国宪法确认的中国特色社会主义制度和中国共产党领导地位。其二,生态法治文明新形态的“中国式”蕴含着深厚的中华传统生态智慧和法制思想。以“天人合一”自然观为代表的中华传统生态智慧契合了人与自然共生共荣的和谐发展价值取向,可谓是新时代创造人类生态法治文明新形态的重要思想源泉。对德治与法制相结合的中华传统法制思想的现代传承,体现于人与自然和谐共生的中国式现代化建设中,就是综合运用行政规制、司法救济、市场激励、道德引导等多元化手段,以法治与德治相辅相成、相得益彰的行为方式来推进生态环境治理的现代化。

二、人与自然和谐共生的中国式现代化之法治体系

(一)人与自然和谐共生的完备法治规范体系

人与自然和谐共生的法治规范在渊源上既包括属于国法范畴的宪法和生态环境类法律法规规章,也包括相关党内法规,还包括中国签署的国际生态环境公约。进入新时代以来,既凸显中国样式又与国际接轨的人与自然和谐共生的法治规范体系日趋成型。

目前,人与自然和谐共生的法治规范体系虽已形成规模,但与既要量足又须质高的“完备”之要求尚有较大差距。首先,在国法方面主要表现如下:一是生态环境立法在应对气候变化、推进减污降碳、加强有毒有害物质管理、环境风险管控等领域仍有立法空白和漏洞需要填补;二是生态环境立法的体系性不足,“历时碎片化”与“共时碎片化”共存现象明显;三是生态环境立法不仅在各单行法之间存在规则和制度矛盾,而且与宪法及其他传统部门法之间的协调性也不够。其次,在党规方面主要体现为各种制度设计大多较为原则,尚需明确和细化。此外,生态环境相关国法、党规与国际公约之间的规则衔接仍显不足。

(二)人与自然和谐共生的高效法治实施体系

法律的生命力及其权威性均在于实施。伴随着人与自然和谐共生的法治规范体系的形成和日臻完善,构建包括生态环境执法体系、生态环境保护司法体系等在内且相互衔接协调的高效法治实施体系,成为创造生态法治文明新形态的必然要求。

其一,生态环境执法体系。近年来,我国生态环境执法体系建设取得显著成绩。(1)改革地方环境保护管理体制。(2)重组政府生态环境管理部门。(3)建立生态环境保护综合执法体系。其二,生态环境保护司法体系。司法机关紧紧围绕维护和实现生态公平正义的良法善治目标,持续深化生态环境保护司法体系改革创新。(1)全方位构建生态环境保护诉讼体系。(2)初步建成环境资源司法专门化机构体系。(3)探索建立环境资源审判规则和制度体系。(4)推进构建生态环境纠纷多元化解决机制。

(三)人与自然和谐共生的严密法治监督体系

公权力如果不受监督则必然导致腐败,这是一条历史铁律。生态环境领域的公权力概莫能外,必须对生态环境权力的配置和运行实行全方位全过程全领域的制约和监督。(1)建立并实行中央生态环境保护督察制度。(2)推进生态环境纪检监察。(3)加强人大监督。(4)开展政协监督。(5)强化司法监督。(6)鼓励社会监督。(7)倡导舆论监督。

总体而言,人与自然和谐共生的法治监督体系日益清晰并已初步形成监督网络,但与党中央提出的构建“党统一领导、全面覆盖、权威高效”法治监督体系之目标要求尚有差距。如在生态环境保护督察方面,主要表现为中央督察与省级督察两级的工作衔接机制不畅、省级督察工作能力有待提升以及运动式督察重问题处置而轻风险防范导致监督漏洞等。此外,生态环境保护督察与纪检监察在监督权力配置和监督程序衔接等方面的体系化程度还不高,国家监督与社会监督的整体生态法治监督合力亦显不足。

(四)人与自然和谐共生的有力法治保障体系

其一,政治和组织保障。中国共产党各级党委在提高自身依法执政能力和水平的同时提供有力的政治和组织保障。在党中央的集中统一领导下,各地区各部门党委和领导干部大力支持和积极推进,党的各级组织部门发挥职能作用以保障相关决策部署的落地见效。

其二,队伍和人才保障。全国高校已设有环境与资源保护法学专业的博士学位授权点16个、硕士学位授权点100余个,环境与资源保护法学专业研究生教育培养了大量专业人才;环境与资源保护法课程被许多高校设置为非法学专业本科生的通识选修课;环境资源法陆续被纳入国家司法考试(法律职业资格证书考试)的科目范围和国家公务员考试的考查范围。

其三,物质条件保障。财力、物力、科技、信息等物质条件是人与自然和谐共生的法治体系从制度优势转化为治理效能的必要保障。近年来,人与自然和谐共生的法治保障体系中的物质条件保障日益得到重视。生态环境执法、司法、监督的经费和相关装

备质量得到提高;同时积极推动大数据、云计算、人工智能等现代科技创新成果与生态环境执法、司法、监督工作的融合,为人与自然和谐共生的法治实施体系、法治监督体系赋能。

三、人与自然和谐共生的中国式现代化之法治方略

(一)根本原则:坚持和全面加强中国共产党的领导

其一,充分发挥党的领导核心作用。党的领导不仅要深入人与自然和谐共生的法治体系的顶层架构和制度设计中,还要落实到该体系运行的整体过程和具体环节;要通过党来全面统筹实现生态良法善治的立法、执法、司法、普法和法律服务等专门法治工作,并检视整改存在的各种问题,确保正确的法治化方向。

其二,强化党内法规的“先行先试”功能。进一步发挥党内法规“先行先试”的引领和带动作用,既可填补尚有的生态法治规范缺陷,并为之后制定或修订相关生态环境法律规范总结“先行先试”经验;又有助于人民群众熟悉立法动向相关的“先行先试”制度内容,为之后立法提供“缓冲区”。

其三,推进生态环境治理职能相近的党政机构合署或合设。通过深化党和国家机构改革与制度配套,逐步探索推进生态环境治理职能相近的党政机构合署或合设,实现机制合力与职能优化,有利于实现依法治国和依规治党在政理、法理和行动上的一体化,有利于将党的领导这一制度优势有效转化为治理效能。

(二)动力机制:自上而下和自下而上的双向互动

其一,强化自上而下的党政推动作用。在新时代新征程中还须坚持和强化自上而下的党政推动作用,尤其是要发挥领导干部这个“关键少数”的带头效应。在党委领导、政府主导的生态治理权责配置架构下,各级党政领导干部应切实履行本区域本部门生态良法善治第一责任人的职责,以上率下、以身作则、担当作为,确保自上而下的党政推动始终成为生态法治建设向纵深发展的强大动力。

其二,充分发挥自下而上的人民主体力量。必

须坚持人民群众的主体地位,依法保障人民群众的知情权、参与权、决策权和监督权,在各级党委领导和政府主导之下充分发挥人民群众的自主性、能动性和创造精神。要引导企业、社会组织和个人通过多种途径、机制和方式积极参与人与自然和谐共生的法治体系构建工作,同时积极履行生态环境保护的个人义务和社会责任。

(三)路径指引:系统整体协同观的法治方法论

其一,提高生态环境法治规范体系的系统性与协调性。(1)增强生态环境法律法规之间在实质内容上的衔接与协调。(2)促进生态环境法律部门与宪法及其他部门法的沟通和功能互补。(4)加强生态环境党规、国法与我国签署的国际生态环境公约的衔接与协同。

其二,加强生态环境法治实施体系内部要素的衔接与协调。(1)加强生态环境执法与司法体系的有效联动。(2)优化生态环境保护司法体系内部诉讼衔接机制。

(四)重点突破:“用最严格制度最严密法治保护生态环境”

其一,加快补齐生态环境立法短板。(1)亟需以宪法为根据编撰环境法典。(2)亟需加快推进重点领域的生态环境立法。

其二,大力提升生态环境综合执法效能。(1)完善执法体制。(2)丰富执法手段。(3)加强执法队伍建设。

其三,稳妥推进环境资源审判专门化。(1)推进环境资源审判专门机构的实质化。(2)明确环境资源审判的归属案件范围。(3)完善环境资源审判的实体裁判规则和诉讼程序规则。(4)提升审判人员的专业能力水平。

其四,切实加强生态环境法治宣传教育。(1)生态环境法治宣传教育的全民化。(2)生态环境法治宣传教育的专业化。(3)生态环境法治宣传教育的生活化。

作者简介:张震,河南南阳人,西南政法大学行政法学院教授,博士生导师;袁周斌,西南政法大学宪法学与行政法学专业博士研究生,湖北警官学院法律系教授。

(摘自:《重庆大学(社会科学版)》2023年1月17日网络首发)