

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2018.05.010

欢迎按以下格式引用:杨继文.中国环境治理的两种模式:政策协调与制度优化[J].重庆大学学报(社会科学版),2018(5):108-116.

Citation Format: YANG Jiwen. On two modes of environmental governance in China: Policy coordination and system optimization [J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2018(5): 108-116.

中国环境治理的两种模式: 政策协调与制度优化

杨继文

(西南财经大学 法学院,四川 成都 611130)

摘要:自古至今,中国环境治理存在两种模式和路径:一是环境史观背景下的环境治理政策意蕴;二是环境伦理观背景下的环境治理制度需求。从当前中国环境治理的司法维度来看,环境治理存在环境政策难以协调推进的问题和环境司法制度更新完善的问题。而《关于加快推进生态文明建设的意见》的颁布实施,为中国环境治理的政策协调和制度优化提供了指导方向。环境治理的政策协调,需要遵循超越环境保护主义的基本原则,对主体的要求为理解环境法律政策,具体的运作为环境治理的刑事政策分析和克服相关实施障碍。环境治理法律政策的实现,是一个环境法治系统工程,需要实现环境治理相关制度的优化和升级。这种制度优化,以生态整体主义为核心价值指导原则,从环境实体和环境程序两个体系,实现对现有治理技术与实践方式的融合。在实体方面,环境治理法律政策的实现,要求健全和完善相关法律法规之间的衔接机制;在程序方面,强调对于环境司法学的重视和对相应程序分类保障机制的倚重。

关键词:环境治理;法律政策;生态整体主义;环境司法学

中图分类号:D926

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2018)05-0108-09

一、历史与观念:环境治理的两种模式

(一)环境史观背景下环境治理的政策意蕴

从历史上发生的环境治理问题来看,2006年是较为严重的一年,有学者统计在全国范围内发生了161件严重的污染环境案件;关于环境问题的投诉达到60万人次,突出体现了经济与社会发展过

修回日期:2018-03-15

基金项目:中央高校基本科研业务费专项基金项目“大数据提升事实认定能力研究”(17LRC032841);温江司法局重点课题“温江公共法律服务机制改革研究”(2017)

作者简介:杨继文(1985—),男,山西大同人,法学博士,西南财经大学法学院师资博士后,西南财经大学中国法律大数据研究中心主任助理,研究员,主要从事环境司法、刑事诉讼法学研究,Email:yangjiwen20602@163.com。

程中环境问题治理的严峻性和紧迫性^[1]。作为社会公众的一员,需要明确的是怎样面对日益严重的环境污染事件和典型案例。每一个人或者企业的行为将怎样影响现在以及将来我们共同的自然资源环境?如何从历史的视野来检视当代的环境治理与环境政治?这些问题构成了当前环境治理的社会难题和政策困境。

从环境史观来看,就是要搜集现存关于消除环境治理差别的史料,特别是政策差别出现的构造,进而分析、辨明在此过程中存在的环境治理因素,促使环境治理政策科学化、具体化和细化^[2]。具体内容如下:(1)(无论)阶级差别;(2)性别差别;(3)人种、民族差别;(4)思想、信条、宗教、文化、职业、国籍、身份等,依据人类设置的社会机构而出现的差别;(5)美丑、清洁、有无对特定集团的归属意识等,将来可能出现的差别。对以上这些环境政策内容出现的背景,要从环境治理因素和条件出发,利用科学手段来分析探明^[3]。

污染是一种生产成本,就像我们不能停止我们身体的自然功能一样,我们不能“停止污染”。一旦理解了我们不能停止污染,开始将污染视为人类活动的一种成本时,我们就能开始制定具有创造性的环境政策。在国外也同样存在着这种政策考虑。有调查指出,74%的美国人认为:“保护环境如此重要以致要求和标准无论多高也不过分,必须不惜代价继续改善环境。”环境决定论者认为应将科学和经济学作为无关的甚至是恶意的东西赶走。在这样一种舆论的氛围中,道德绝对论取代了理性的公共政策^[4]。

(二) 环境伦理观背景下环境治理的制度需求

一般认为,对自然界的环境问题,有六种不同的价值观或者伦理观:(1)纯粹以个体为尺度的价值观。把自然界的事物看作是满足个体需要的对象,为了满足个体取得最大利润的需要,可以捕获珍奇动物,滥施化肥,砍伐森林……这是最自私的价值观。(2)以集体需要为尺度的价值观。以企业价值为出发点粗暴地对待大自然便是这一价值观的体现。在名义上它比第一种好听,因为它是为了集体利益,“为了本厂广大职工的利益”,而实际上确是以本位主义面目出现的个人主义。(3)以某个地域(某省、某市、某县)作为主体的价值观。所谓地方主义就是如此。它比集体的范围扩大了,但仍然是放大的利己主义。(4)以国家或民族为主体的价值观。在环境问题已经危及全人类的时候,仍然从狭隘的民族利益出发对待环境问题,实质上是狭隘民族主义的价值观。(5)人类中心主义的价值观。这是比上述四种价值观都高明的价值观。以人类为中心,就会把自然界视为人类加以利用的工具,就会单方面地从人类利益出发去征服自然,把人与自然完全对立起来,结果反而给人类带来极大的危险。(6)以宇宙为主体,以满足整个生态平衡的需要为标准的价值观。我们要用这样的价值观去评价自然的价值和环境污染的治理,去评价人们对待自然的价值取向。把全球利益作为价值尺度,去思考我们与自然的关系^[5]。

牛顿等基于自然哲学的思考,认为每一个人都需要理解和掌握对自然哲学的信仰^[6]。他这种基于对基督生态神学的理解,只是抓住了一个重大的宗教伦理性质的历史任务。而我们更重要的任务就是要促使人们在人与环境的关系中去构建制度体系以进行环境治理的决定和行动,它需要更多的环境政策考量与制度保障措施^[7]。可持续发展的环境伦理观是合理吸收人类中心主义环境伦理和非人类中心主义环境伦理,并着眼于可持续发展的环境伦理,它要求人们在对待环境的行为中必须善待自然、关注未来和规范行为^[8]。也就是说,在社会经济发展的同时,不能破坏自然环境;

在满足社会公众对资源和环境需求的同时,要更加妥善地保护地球上的自然和生命。

环境伦理总是涉及人类群体的关怀与利益。它有时涉及个人,但许多事例表明,这种环境伦理观更多涉及的是人类群体的主张与制度需求^[9]。我们主张合理利用地球的自然环境资源,通过制度规范来形成合理的适用和资源循环^[10]。人们需要能够符合他们各种利益诉求的环境问题解决程序与治理体系。因此,环境伦理是一种能够归功于社会大众的信仰哲学,在世俗社会中通过政府角色和制度功能,满足并继续这种需要^[11]。环境污染公害也可以被认为是一种资源的错误利用类型,人们本可以把原来的垃圾物质转化成有用的物质^[12]。当然,环境保护与治理的实践和制度需求,也可能产生新的问题。人类总是满怀自由与权利的伦理主张,而忽视对于环境治理历史的借鉴,导致治理环境的制度和法律难以继续下去。这就使得环境污染损失进一步加大,难以克服环境污染所导致的一系列社会和法律问题^[13]。环境伦理观与环境史观一样,不仅要指导和完善人类的环保行为与知识体系,形成环境治理的两种路径,而且更重要的是从政策路径和制度路径来构建和深化完整意义上的治理合力。

二、发生与进程:环境治理的司法维度

(一) 环境司法治理的艰难起步

正如前述,在环境污染较为严重的2006年,161件严重的污染环境案件不仅涉及社会公众的环境权益,而且还可能导致更为严重的因环境污染而产生的群体性事件。虽然法院体系逐步建立与完善的环保法庭正在发挥越来越重要的作用和角色,但是在司法实践中却发生了与制度设计者初衷相背离的“乏案可审”现象。从司法实践看,关于环境治理的司法功能和分析维度,存在的问题较多,环境污染刑事案件的治理难题尤为突出。其一,关于刑法分则中污染环境罪,亟需对法律适用和相关构成要件做出司法解释。其二,对于司法实践中出现的重大、恶性环境污染违法犯罪案件,根据现有的刑法以及相关司法解释的规定,很难进行有效和有利的惩罚和制裁。其三,在刑事司法实践中,环境污染刑事案件普遍存在证据和证明的取证难、鉴定难,以及认定难的“三难问题”^[14]。

(二) 环境司法治理难以推进的现实

面对环境问题日益严重的现实情况,现行诉讼制度乃至司法体系却不能发挥应有的作用和功效。有学者认为,中国的环保法庭存在以下几个方面的案件受理问题:其一,对涉及生态、生活环境,以及涉及环境资源的案件,全部纳入受案范围,存在实践的分歧。其二,对环境行政公益诉讼是否属于受案范围也存在分歧。其三,在司法实践中,对生态环境的污染和破坏案件,具体的审理思维仍然停留在传统三大部门的思维路径中,环境法思维和理论吸收较少^[15]。而作为一种新的司法类型,环境司法具有一般司法学上的共性和规律,同时也具有自己的独特性和专门性。例如,环境治理过程中的不确定性,导致司法机关存在重大挑战。

从司法运行的规律看,法院一般不具备政策性,而环境治理问题恰恰就可能交织着政治性问题。解决的办法就在于完善和拓宽环境司法的领域,重视社会公众和人民的力量,充分发挥他们的参与权。环境司法的基础正是法律的应用与公众的决定,即保护环境与维护公民权利。因此,法院要处理好与科学技术、与政策体制,以及与社会公众的关系。法官在处理环境问题案件时,需要考虑环境问题产生的各方面原因,而不是仅仅依据环境法律或者环保习惯。在这一意义上,法官不仅

是在适用法律,而且是在通过公共政策和社会因素来解释法律^[16]。

此外,环境司法的公平性以及公信力建设问题也是中国环境司法治理问题的一个重要体现。在环境司法治理的现实生活中,法院等司法机关面对环境问题的各种类型案件,很难保证案件处理的有序性与公正性。环境司法公正的维护,在本质上是对主流法律精神和政策的系统体现。因此需要合理调整国家政策对环境司法的有效或者足够的影响因素^[17]。而对于环境司法公正问题的论争已经持续了很长时间。在人类—环境的关系中公正看待和对待下一代人的公正审视,要求我们必须持续思考环境司法公正的问题。

三、方案与思路:环境治理的政策协调模式

2015年4月25日,中共中央和国家最高行政机关颁布实施的《关于加快推进生态文明建设的意见》(以下称为《意见》)明确指出“生态文明建设是中国特色社会主义事业的重要内容……资源约束趋紧,环境污染严重,生态系统退化,发展与人口资源环境之间的矛盾日益突出,已成为经济社会可持续发展的重大瓶颈制约”。《意见》从总体要求、主体定位、优化开发格局、健全制度体系、加强统计监测和执法监督等9个方面对中国的环境治理进行了详尽而具体的阐释。从原则要求到体系构建,再到执法监督,对当前环境治理提供了法律政策分析与协调的新推进和新思路。在新常态的理论背景下,继续推进和深化生态文明建设和环境保护成为中国可持续发展的机遇和挑战。适应和引领新常态,就是要创新环境管理方式,推动环境管理从过去的以行政审批为抓手,由政府主导,转向以市场和法律手段为主导,更好地发挥政府在制定规划和标准等方面的引领指导^[18]。

(一)《意见》要求的法律规范解读

其一,在总体要求的“主要目标”中,强调确立和完善涉及重大的环境治理法律制度。一方面是重视和强调环境损害赔偿和责任追究制度。《意见》明确要求,在加快推进生态文明建设过程中,强调重大法律制度的基本确立和完善,“基本形成源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态文明制度体系”。另一方面是明确自然资源资产产权制度的建设要求,使自然资源的财产属性与主体属性更加明确,有利于对自然资源的保护和对环境问题的综合治理。其二,在“健全生态文明制度体系”中,明确提出要健全相关环境法律法规。主要内容涉及对现行环境法律法规的全面清理、衔接相关法律法规之间的关系、制定环境新领域的法律法规,以及及时、全面地修订《土地管理法》等现行法规。其三,在“加强生态文明建设统计监测和执法监督”中,强化环境执法、环境司法和相应的监督。明确要求加强法律监督、行政监察,对各类环境违法违规行为实行“零容忍”。同时,注重环境监管机构的独立性,强调完善行政执法与刑事司法的衔接机制,使刑事司法功能和作用能够充分发挥。

(二)《意见》体系建设的法律政策分析与协调

为了“建设美丽中国,使蓝天常在、青山常在、绿水常在,实现中华民族永续发展”,有必要使环境治理的模式和方式更加多元。在环境政策治理技术工具和相关法律法规执行手段中,环境治理必须与法律制裁机制相结合,以促使环境法律制度更加完善,环境执法与环境刑事司法的衔接更加紧密。

一方面,《意见》的基本原则可以概括为“超越环境保护主义”。回顾人类对环境治理的制度回

应,可以大致分为三个阶段,即民法一刑法适用阶段、行政管制主导阶段、多元治理阶段。前两个阶段,一般都由相关法院和行政机关对涉及环境问题的民事纠纷和刑事案件进行处理,基本上是以司法和行政为中心的一种个案意义上的环境保护主义。而《意见》中的“节约优先、保护优先、自然恢复为主;绿色发展、循环发展、低碳发展;把深化改革和创新驱动作为基本动力;把培育生态文化作为重要支撑;把重点突破和整体推进作为工作方式”等基本原则,体现的中心思想是对环境治理的多元化时代需求和超越环境保护主义的价值理性。这是因为,单纯民刑法无以解决问题,过度以硬性的行政管制政策为主也有缺陷,完全建立在市场经济哲学上的经济诱因也值得商榷。在此多元化的趋势下,环境政策的形成或制度的设计,必须敏感地认识到具体的社会、经济、政治、科技发展条件与发展传统,针对层出不穷的环境问题,广泛地探求理论上可能的因应方法,并针对各种环境问题的特质,作最佳的调配组合^[19]。

另一方面,《意见》中对于相关主体的要求是“理解环境法律政策”。《意见》明确规定,“强化对浪费能源资源、违法排污、破坏生态环境等行为的执法监察和专项督察”。这是对环保主体和政府行为的政策要求。作为生态文明建设的政府,要通过对环境保护的薄弱环节进行识别,采取和充分利用相应的救济性政策措施,进而实现协同增效的预期目的和政策效果^[20]。而如果涉及环境法律政策的一些复杂因素时,政策受众必须将这种政策简化,形成一种理解环境法律政策的思维轨迹。也就是说,当人们积极地对相关环境事件产生兴趣时,理解环境法律政策就需要这些主体掌握政策的内容和目标等知识体系,而这一过程也许需要很长时间。如能理解和观察相关主体的环境行为,可以缩短上述时间要求;但这可能涉及技术性很强的科学问题或是法律问题^[21]。同时,从经济外部性以及利益衡量的角度看,如果人们不能禁止上述环境法律政策要求的浪费与污染,那么可以将污染视为人类活动的一种成本加以理解,从而促使人们开始制定具有创造性的环境政策。

(三)《意见》中刑事政策的执行监督和具体运作

一般认为,刑事政策是指国家各类机关为抑制和预防犯罪而在立法、行政,以及司法等方面所采取的一切措施^[22]。它包括刑事政策运作的全部过程和全部策略。《意见》中的具体规定充分体现了环境治理刑事政策的运作过程。第一阶段的政策规定,“加大查处力度,严厉惩处违法违规行为”,体现了以预防和抑制违法犯罪所进行的严格规定;第二阶段的政策选择,“强化对浪费能源资源、违法排污、破坏生态环境等行为的执法监察和专项督察”,“资源环境监管机构独立开展行政执法,禁止领导干部违法违规干预执法活动”,是对环境监管机关以及后续的检察机关等所享有的环境治理职能的权力要求和职责规定;第三阶段的政策关系,“健全行政执法与刑事司法的衔接机

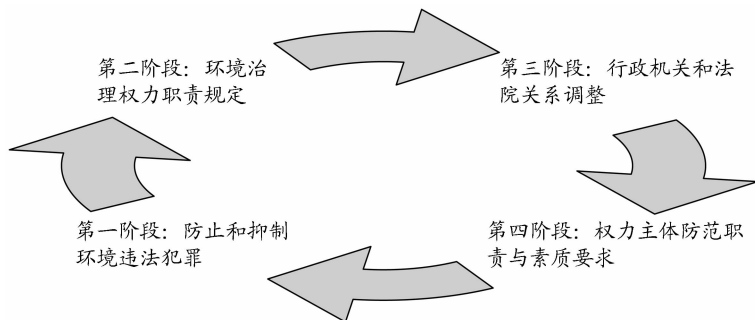


图1 《意见》中环境治理的刑事政策过程和运行模型

制”,是对行政机关和法院的关系调整以及策略判断要求;第四阶段的政策要求,“加强基层执法队伍、环境应急处置救援队伍建设”,体现了环境治理中权力主体的防范职责和素质要求。而“强化对资源开发和交通建设、旅游开发等活动的生态环境监管”,则又回到了前述的第一阶段的政策选择与实践行为(图1)。进而,这种政策分析与协调的运行框架或行为模型已经初步形成并发展,而且具有一定的实践性和操作性。

(四) 法律政策协调的实施问题与障碍

环境治理法律和政策的贯彻实施,需要中央和地方各部门以及社会各界的重视和参与,目前尚存在以下几个方面的实施问题与障碍。其一,环境治理核心价值的缺失。不论是贵州省高级人民法院所首创的“生态环保案件145集中管辖模式”,河北省公安厅组建的“省、市、县三级环境安全保卫专职队伍”,还是辽河污染综合治理模式,都体现了新《环保法》所强调的“多元共治”。但是,这种“合力”的形成与协同,因缺乏明确的核心价值指引而举步维艰。即仅有前述个案意义上的超越环境保护主义要求,而没有明确的环境伦理价值与观念进行指导,环境问题的协同共治局面将很难持续有效。其二,重大法律制度的建设与完善,可能因欠缺环保相关法律之间的法际衔接机制而出现实施难题。这种环境治理法际关系间的冲突,是一种在全球范围内的突出问题。在德国,往往将环境治理的刑事司法手段作为最终的救济方法,但是这种措施也存在忽视刑法以及刑事诉讼法在保护生态环境方面的价值和作用^[23]。其三,环境问题的治理和规制,不但需要环境相关实体法律法规的健全和完善,而且更加需要环境司法以及程序分类保障机制的制度建设与优化发展,否则环境治理法律和政策的规定和要求将难以实现。

四、整合与应对:环境治理的制度优化模式

从以上对《意见》的深入分析与探讨可以看出,环境治理法律政策的实现,是一个环境法治系统工程,需要环境治理相关制度的优化和升级。它的实现是以生态整体主义为核心价值指导原则,从环境实体和环境程序两个体系,来融合现有治理技术与实践方式。在实体方面,环境治理法律政策的实现,要求健全和完善相关法律法规之间的衔接机制;在程序方面,强调对于环境司法学的重视以及对相应程序分类保障机制的倚重(图2)。

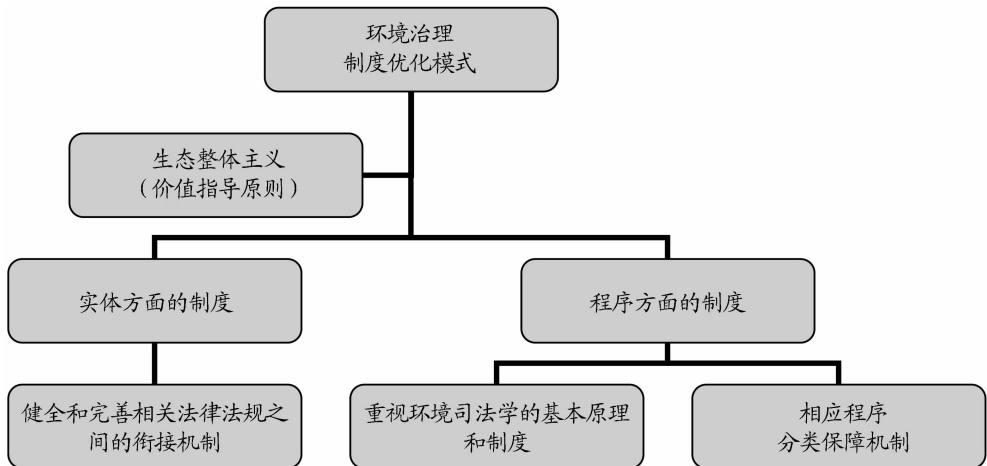


图2 环境治理的制度优化模式

(一) 构建以生态整体主义为中心的环境治理制度理念

生态整体主义,是一种现代环境治理理念,它强调人一自然—社会的良好运作与协调发展。“以人为本”是对环境治理的主体要求;“树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念”是对自然环境发展规律的科学认识;“形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局,开创社会主义生态文明新时代”则是对中国社会发展的时代要求。在辽河地区,辽宁省充分发扬生态整体主义的制度理念,实施制度创新,构建一种打破行政分割和注重整体治理的辽河污染综合治理模式。再如广东省东江流域的法治综合保障模式和从生态整体主义构建新特区的珠海模式等。上述生态要素与内容的整合和重构,构成了超越环境保护主义的生态整体主义,是环境治理理性化、社会化、司法化的有益尝试,也是环境治理法律政策协调和实现的制度核心和理论基础。

(二) 健全环境相关法律、法规的法际衔接机制

环境法律法规的调整和整合,应当是以减少环境公害的影响为目的的技术性操作、法律严格执行,以及主体遵守行为。以此为目的或者要求的衔接和调整,在短期内应当至少被认为是可以接受和容忍的。在上海,金山区人民检察院创建了环境保护特别检查组的办案机构,与环保部门、公安机关一体化办案,联合执法,促进了环境法律法规实施的有效性和流畅性。因此,在肯定各种环境法律法规的正当适用前提下,应充分重视环境法律政策的协调和原则指导意义,以环境行政法、民法为一次适用法,只有环境违法行为超过刑事法的谦抑程度时,才动用作为“后置法”的环境刑法规范予以惩罚和制裁。涉及行政执法收集与保全的证据资料,只要其不涉及违反公民权利以及行政程序法的相关规定,就可以作为证据在环境刑事司法中使用。

(三) 重视环境司法学的基本原理和制度

从技术到制度的环境司法学,应当坚持和完善司法动力论,并体现环境伦理的指导价值^[24]。这充分体现了《意见》中的“将生态文明纳入社会主义核心价值观体系,加强生态文化的宣传教育,倡导勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式,提高全社会生态文明意识”。而且,环境治理的成败关乎国家的生存与发展,因此代表司法的法院体系深刻地影响着国家的环境法律政策与环境治理实践,其被视为是公共领域的司法视角而予以重视和发展^[25]。在环境诉讼的具体制度中,由公民和非政府组织提起的公民诉讼制度,直接针对污染源,有利于促使污染企业遵守环境法律相关规定而实行合法行为^[26]。进而,我们必须重视环境司法学的法律政策实施功能与协调价值,以司法的最终解决机制来规制环境违法和犯罪行为,促使环境治理生态文明意识的培养和提升,从而指导公民等主体的绿色生活方式与生产消费模式。

(四) 完善环境规制以及程序分类保障机制

环境公害的治理与制裁,不仅涉及私法的救济,还涉及公法的规制问题,而且以诉讼程序为代表的公法规制是重要方面^[27]。对环境侵权以及违法行为,应当优先适用私法的救济途径与方式。在私法救济不能或者不为的情况下,涉及环境法规的行政规制和环境诉讼的程序规制才凸显出来。而在环境刑事法制裁的资源有限性影响下,考虑到国家社会与经济诉求,应当完善相应的程序保障机制,以实现选择性司法的目的与要求。即有重点、有政策指导的实施刑事法^[28]。环境刑事司法和程序的特点是一种政策协调指导型的刑事司法,而不是以法律规范为中心的刑事司法。一方面,对严重违反国家刑法规范的环境犯罪行为,应当坚持刑事制裁的严厉性和诉讼程序的完整

性,保障打击的方式、力度和质量,极大地抑制环境犯罪的发生和蔓延;另一方面,对于轻微的环境违法犯罪,应当保持“柔和”的态度,适当予以宽缓应对。针对各类环境违法犯罪行为,宽严相济的刑事政策要求和相应程序分类保障机制成为现实必然与理想选择。

参考文献:

- [1]汪永晨.选择——中国环境记者调查报告(2007年卷)[M].北京:生活·读书·知新三联书店,2009:4.
- [2]唐任伍,李澄.元治理视阈下中国环境治理的策略选择[J].中国人口·资源与环境,2014(2):18-22.
- [3]王利华.中国历史上的环境与社会[M].北京:生活·读书·知新三联书店,2007:53.
- [4]托马斯.R.戴伊.理解公共政策[M].彭勃,译.北京:华夏出版社,2004:192.
- [5]钟克钊.人与自然的对话——彼岸观此岸[M].成都:四川人民出版社,1999:148-149.
- [6]牛顿.牛顿自然哲学著作选[M].王福山,译.上海:上海译文出版社,2001:92-93.
- [7]STEARNS R.Unfinished;Believing is only thebeginning[M].New York:Thomas Nelson,2013:59.
- [8]潘玉君,段勇,武友德.可持续发展下环境伦理与原则[J].中国人口·资源与环境,2012(5):36-38.
- [9]PIPER J.Let thenations be glad! The supremacy of god in missions[M].New York:Baker Book House Company,1993:175-176.
- [10]MILLER T. Living in theenvironment; An introduction to environmental science [M]. New York: Wadsworth Publishing Company,1990:60.
- [11]HAUERWAS S.Acommunity of character:Toward a constructive christian social ethic[M].Indiana:University of Notre Dame Press,1981:78.
- [12]PERRY H.Environmentalhazards in the british isles[M].London:Georde Allen& Unwin,1981:128.
- [13]POJMAN L.Introduction onethics and environmental concerns, environmental ethics[M].New York:Wadsworth Publishing Company,1998:1.
- [14]孙佑海.明确环境司法依据 从严打击环境犯罪——关于《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》的解读[J].环境保护,2013(15):10-14.
- [15]丁国锋,马超.环保法庭陷“少米下锅”尴尬[N].法制日报,2014-09-24(4).
- [16]BIRCH L.The need for a special environmental court or tribunal in Hong Kong[D].Hong Kong:University of Hong Kong,1996:19.
- [17]MEARS D.American criminal justice policy: An evaluation approach to increasing accountability and effectiveness[M].Cambridge:Cambridge University Press,2010:238.
- [18]李庆瑞.新常态下环境法规政策的思考与展望[J].环境保护,2015(3):12-15.
- [19]叶俊荣.环境政策与法律[M]北京:中国政法大学出版社,2003:140-141.
- [20]梅凤乔.论生态文明政府及其建设[J].中国人口·资源与环境,2016(3):1-8.
- [21]保罗.A.萨巴蒂尔.政策过程理论[M].彭宗超,钟开斌,译,北京:生活·读书·知新三联书店,2004:5.
- [22]大谷实.刑事政策学[M]黎宏,译.北京:中国人民大学出版社,2009:15.
- [23]迈克尔·福尔,冈特·海因.欧盟为保护生态动刑:欧盟各国环境刑事执法报告[M].徐平,张浩,何茂桥,译.北京:中央编译出版社,2009:70.
- [24]杨继文.环境、伦理与诉讼——从技术到制度的环境司法学[M].北京:中国政法大学出版社,2015:266.
- [25]KOTZE LOTZE, PATERSON A. The role of the judiciary in environmental governance [M]. London: Wolters Kluwer, 2009:162.
- [26]杨继文.基于生态整体主义的环境治理进阶研究:理论化、社会化与司法化[J].环境污染与防治,2015(8):90-95.
- [27]加藤一郎.公害法の生成と展開[M].岩波:岩波书店,1970:37.

[28]龙宗智.宽严相济刑事政策的程序保障机制研究[M].北京:法律出版社,2011:16.

On two modes of environmental governance in China: Policy coordination and system optimization

YANG Jiwen

(*Law School, Southwest University of Finance and Economics, Chengdu 611130, P. R. China*)

Abstract: Since ancient times, there are two modes and paths of environmental governance in China. One is the environmental governance policy implication in the context of environmental history; the two is the demand of environmental governance system in the context of environmental ethics. From the perspective of the current judicial dimension of China's environmental governance, there are some problems such as the difficulty to coordinate the promotion of environmental policies, and the problem of the renewal and perfection of the environmental justice system. The implementation of the Opinions on Accelerating the Construction of the Ecological Civilization provides guidance for the policy coordination and system optimization of China's environmental governance. Policy coordination of the environmental governance needs to follow the basic principles of environmental protection beyond. The requirement for the main body is to understand the environmental legal policies, and the specific operation is the criminal policy analysis of environmental governance and the overcome of some obstacles. The realization of the legal policies of environmental governance is an environmental law system project, and it needs to realize the optimization and upgrading of the related system of environmental management. This system optimization is based on the guiding principle of the core value of ecological integrity, from the two systems of environmental entities and environmental procedures, to integrate the existing management technology and practice. In the aspect of entity, the realization of environmental governance laws and policies requires the improvement and perfection of the linking mechanism between relevant laws and regulations. In the aspect of procedure, we should emphasize on environmental justice studies and corresponding classification of procedure guarantee mechanism.

Key words: environmental governance; legal policy; ecological integrity; environmental justice

(责任编辑 胡志平)