

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2023.01.001

欢迎按以下格式引用:张震,袁周斌.人与自然和谐共生的中国式现代化之法治体系与方略[J].重庆大学学报(社会科学版),
2023(2):196-208. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2023.01.001.

Citation Format: ZHANG Zhen, YUAN Zhoubin. The rule of law system and strategies for harmonious coexistence with nature in Chinese-style modernization[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2023(2):196-208. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2023.01.001.

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

(西南政法大学 行政法学院,重庆 401120)

摘要:在新时代新征程建设法治中国和美丽中国的宏阔背景下,把人与自然和谐共生的中国式现代化工作全面纳入法治轨道,对于走好中国式现代化道路、全面建成社会主义现代化强国具有基础性保障功能和战略性支撑作用。在法治轨道上建设人与自然和谐共生的中国式现代化,彰显了形式法治与实质法治相结合的生态良法善治,蕴含了人与自然共生共荣的和谐发展价值追求,创造了集中体现中国特色社会主义生态文明和法治文明珠联璧合效应的人类生态法治文明新形态。用法治来引领、规范和保障人与自然和谐共生的中国式现代化,其总目标和总抓手是在中国特色社会主义法治体系框架下构建充分体现人与自然和谐共生的完备法治规范体系、高效法治实施体系、严密法治监督体系和有力法治保障体系。人与自然和谐共生的中国式现代化之法治体系构建是一个艰巨的系统工程,目前虽已取得显著成就,但仍存在不少困难和问题。诸如生态环境立法的体系性、完备性不足,且与宪法和其他部门法以及党内生态文明法规之间的协调性不够;生态环境执法体系尚未达到良性高效的建設目标,生态环境司法体系尚未真正形成理性系统的“绿色司法”制度体系;生态环境保护督察的中央督察与省级督察两级工作衔接机制不畅、国家监督与社会监督的整体生态法治监督合力不足;生态法治保障体系建设领域的政治和组织保障、队伍和人才保障、物质条件保障等亟待完善和优化。在新时代新征程中,必须坚持问题导向,遵循坚持和全面加强党的领导的基本原则,实行自上而下和自下而上双向有机结合的动力机制,以系统整体协同观的法治方法论为路径指引,按照“最严格制度最严密法治”要求从加快补齐生态环境立法短板、大力提升生态环境综合执法效能、稳妥推进环境资源审判专门化、切实加强生态环境法治宣传教育等方面实现重点突破,并构建人与自然和谐共生向度的中国自主法学知识体系,继而以更高的

基金项目:研究阐释党的十九届六中全会精神国家社会科学基金重大项目“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系研究”(22ZDA073)

作者简介:张震,西南政法大学行政法学院教授,博士研究生导师,Email:cqzhangzhen@126.com;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。

标准和更严的要求,在法治轨道上全面推进人与自然和谐共生的中国式现代化。

关键词:人与自然和谐共生;中国式现代化;法治

中图分类号:D922.68 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2023)02-0196-13

党的二十大报告明确提出“中国式现代化”的重要命题,并阐述了“中国式现代化”基于中国国情的五个方面的特色。其中一个特色是,中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化^{[1]22}。努力建设人与自然和谐共生的现代化,根源于中国独特的文化传统、历史命运和国情条件,是中国共产党团结带领人民推进生态文明建设、实现绿色发展的核心要义与根本任务,也是中国式现代化的本质要求。在包含五个方面特色的中国式现代化体系中,人与自然和谐共生的现代化之定位可谓是基础性的中国式现代化,即其是实现其他四个方面特色(人口规模巨大、全体人民共同富裕、物质文明和精神文明相协调、走和平发展道路)的中国式现代化之根本前提和重要支撑。

法治兴则国家兴。党的二十大报告强调指出:“必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家……全面推进国家各方面工作法治化。”^{[1]40}在法治轨道上推进国家各方面工作法治化,系指“在治国理政各个领域,实现法律规范全覆盖、依法治理全链条、良法善治全方位,使法治成为国家各方面工作的崇高理念、坚定信仰、常规思维和基本方式,成为引领、规范和保障国家各方面工作的‘轨道’,以此推进和护航中国式现代化”^[2]。就建设人与自然和谐共生的中国式现代化而言,其作为国家现代化工作的重要面向之一,也须用法治理念、法治思维和法治方式来引领、规范和保障其相关工作,即全面推进其相关工作的法治化。在新时代新征程建设法治中国和美丽中国的宏阔背景下,把人与自然和谐共生的中国式现代化工作全面纳入法治轨道,对于走好中国式现代化道路、全面建成社会主义现代化强国具有基础性保障功能和战略性支撑作用。基于此,在博大精深的习近平法治思想和习近平生态文明思想指导下,如何深度阐释人与自然和谐共生的中国式现代化之法治意蕴、法治体系和法治方略,全面释放人与自然和谐共生的中国式现代化的价值效能,成为法学界亟需研究和回答的重大时代问题。

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

法治的意涵不仅仅表征为形式意义上的法律规则之治,更体现为形式法治与实质法治相结合的良法善治。由此,人与自然和谐共生的中国式现代化之法治意蕴首先表现为形式法治意义上的生态法律规则之治。生态法律规则之治意味着既要有规则又要守规则,即不仅要建立科学严密、系统完备的生态法律规则体系,而且要加强生态法律规则文化建设,包括执政党、有关国家机关、企事业单位以及全体国民都得养成认同生态法律规则的意识、形成遵守生态法律规则的习惯。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。党的十九届六中全会把“坚持人民至上”确认为贯穿党的百年奋斗历程的宝贵经验与重要原则之一。党的二十大报告中再次强调“必须坚持人民至上”这一中国特色社会主义的立场观点方法。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。在当下中国,建设人与自然和谐共生的现代

化并实现生态良法善治,关系着最广大人民的根本利益和中华民族永续发展的长远利益,是利国利民利子孙后代的重要工作。因此,必须坚持把生态惠民、生态利民、生态为民作为构建生态良法善治的出发点和落脚点,以法治思维和法治方式着力解决好人与自然的和谐共生问题,顺应人民群众对建设绿色美好家园的殷切期盼。

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,公正与否直接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。”^{[3]35} 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。具体而言:(1)在立法工作中须秉持社会主义公正原则,加快制定和完善体现权利公平、机会公平、规则公平的生态良法。立法在设定生态环境权利和义务时要对多元社会主体一视同仁,还要妥善考量代内公平与代际公平、区域公平与国际公平的协调关系。简言之,要以生态良法来促进生态善治的实现。(2)在生态环境执法领域,应坚持实体公正与程序公正并重,对破坏生态、污染环境的典型违法犯罪行为要加大执法力度,切实维护国家生态安全和保障人民群众的生态权益。(3)在维护社会公平正义最后一道防线的司法活动中,基于人与自然和谐相处的共生哲学,不仅应当维护和保障强调环境利益分配的环境正义,更应当维护和实现强调补偿的生态矫正正义^[4],亦即应当使受损的生态环境尽可能地恢复到合理的健康状态。

(二) 和谐发展价值

人类通过合理利用、友好呵护自然获得自然的慷慨回报,同时也获得可持续发展的机遇。倘若人类凌驾于自然之上,无序开发、污染环境、破坏生态、粗暴掠夺自然,则必然遭受自然的加倍报复和无情惩罚。因此,人类与自然万物之间必须和谐相处,这是实现人与自然和谐共生的前提。易言之,和谐是人与自然共生关系的首要价值取向,也是人与自然关系良好稳定的一种理想状态。人与自然之间这种和谐的理想状态,正如中国古代先哲荀子所言:“万物各得其和以生,各得其养以成。”习近平总书记提出的蕴含辩证法思维的“绿水青山就是金山银山”理念亦充分彰显了人与自然共生的和谐价值。随着经济增长方式的不断转变,人们的认识境界逐步升高,发展观念不断进步,绿水青山与金山银山从最初的对立走向辩证的统一;在此过程中,人与自然的关系也不断调整并趋向和谐,从而最终形成“人与自然命运共同体”^{[3]28-29}。在追求和谐的基础上,人与自然和谐共生的“共生”一词还蕴含着发展的价值目标。自新中国成立以来,“发展”逐步成为国家主旋律^[5]。人与自然和谐共生所追求的发展,是人与自然命运共同体在和谐相处基础上生态效益、经济效益、社会效益同步提升的互惠发展和永续发展。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。

(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。中国特色社会主义制度是中国式生态法治文明新形态的根本制度基础;中国共产党是马克思主义自然观、生态观和法治观的忠诚信仰者和实践者,在美丽中国建设和法治中国建设中发挥着总览全局、协调各方的领导核心作用。坚持中国特色社会主义制度和中国共产党领导,确保了中国式生态法治文明新形态的制度属性和前进方向。历史和现实都表明,坚持中国特色社会主义制度和中国共产党领导,是人与自然和谐共生的法治现代化之中国样式相较于西方样式的最大区别和最大优势所在,也是创造中国式生态法治文明新形态的最根本保证。

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。习近平总书记曾指出,我们中华文明传承五千多年,积淀了诸如“天人合一”“道法自然”“取之有节、用之有度”等丰富的生态智慧和传统文化,至今仍给人以深刻警示和启迪^{[6]30}。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。此外,中华民族在治国安邦的法制思想方面具有德治与法制相结合的德法共治传统^[7],所谓“德主刑辅”“德礼为本、刑罚为用”“法安天下、德润人心”,即以道德引导与法律约束相结合的方式规范社会秩序。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。概言之,在法治轨道上建设人与自然和谐共生的中国式现代化所创造的人类生态法治文明新形态,呈现了中国共产党领导人民对中华传统生态智慧和法制思想的创造性转化和创造性发展。

二、人与自然和谐共生的中国式现代化之法治体系

在法治轨道上推进人与自然和谐共生的中国式现代化是全面依法治国工作的重要内容之一,必须契合全面依法治国的总体目标和运行模式;而全面依法治国的总目标和总抓手是建设中国特色社会主义法治体系。由此,必须在中国特色社会主义法治体系框架下构建充分体现人与自然和谐共生的完备法治规范体系、高效法治实施体系、严密法治监督体系和有力法治保障体系。党的十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央高度重视以法治思维和法治方式来推进生态文明建设,取得巨大成就,人与自然和谐共生的中国式现代化之法治体系已初步形成。

(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。

其一,在国家立法方面,目前我国已公布施行生态环境类法律 30 余部,包括环境保护法、生物安全法等综合性法律和涉及污染防治、环境和生物多样性保护、自然资源保护和利用、长江黄河等流域性生态环保、黑土地等特殊地理地域保护等专门性法律;此外出台生态环境相关行政法规 100 余部、部门规章 600 余部、地方性法规 1 000 余部^[8]。这些法律和法规规章涵盖山、水、林、田、湖、草、

沙等各类自然系统。2018年3月,全国人大修宪首次把“生态文明”“和谐美丽”等写入宪法序言的国家目标之中,并规定国务院的生态文明建设职权,这既充实完善了宪法生态文明规范体系,也为努力建设人与自然和谐共生的现代化夯实了宪法基础^[9]。此外,2020年出台的《民法典》以其绿色原则和绿色规则彰显了人与自然和谐共生的生态化品性;2017年修订《行政诉讼法》和《民事诉讼法》确立环境公益诉讼制度以及2020年《刑法修正案(十一)》关于惩治环境犯罪的新规定,亦分别呈现了刑法、诉讼法的生态化趋向。

其二,在党内法规方面,为补充法律之不足、促进法律之实施,为人与自然和谐共生的现代化建设提供制度化规范化保障,党中央、国务院相继出台了涉及总体改革、具体制度、督察与责任、宣传与道德倡导等多种类型的数十部重要政策性法规文件,如《生态文明体制改革总体方案》《关于构建现代环境治理体系的指导意见》《生态环境损害赔偿制度改革方案》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《中央生态环境保护督察工作规定》《公民生态环境行为规范(试行)》等。

其三,在国际生态环境公约签署方面。我国迄今已与60多个国家、地区及国际组织签署了包括全球应对气候变化的《巴黎协定》、联合国防治荒漠化的《鄂尔多斯宣言》、保护生物多样性的《昆明宣言》等在内的150余项生态环境国际公约或合作文件^[10],积极承担与自身发展水平相适应的国际责任,成为国际社会构建地球生命共同体的重要参与者、贡献者、引领者。

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^[11];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。为解决传统以块为主的地方环保管理体制存在的突出问题,自2016年起在全国逐步推行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革,建立条块结合、各司其职、权责明确、保障有力的地方环境保护管理体制。(2)重组政府生态环境管理部门。按照党中央关于深化党和国家机构改革的统一部署,国务院和各地方政府在2018年相继组建了新的生态环境、自然资源管理部门,分别统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责、统一行使国土空间用途管制和全民所有自然资源资产所有者职责。通过重整优化组织机构、理顺管理体制机制,进一步落实了2014年修订《环境保护法》确立的“环保部门统一监管、有关部门分工负责、地方政府分级负责”的生态环境监管体制。(3)建立生态环境保护综合执法体系。为解决过往横向上多头执法、纵向上多层重复执法的问题,党中央、国务院于2018年出台《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》,在各地整合组建生态环境保护综合执法队伍,以本级生态环境部门的名义统一行使行政处罚、检

查、强制等执法职权。通过有效整合政府相关部门的污染防治和生态保护执法职责,统筹配置执法资源和执法力量,基本形成与生态环境保护事业相适应的行政综合执法职能体系。需指出的是,由于传统的生态环境执法体系仍有相当的制度惯性,当下各项生态环境执法体系改革虽取得初步成效,但仍面临着垂直管理部门与地方政府的执法权力博弈、综合执法遭遇利益冲突时力度不足、执法流程不规范、执法效能不高和基层执法队伍业务不精等亟需解决的问题^[12],尚未达到良性、高效的执法体系建设目标。

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。在重整优化传统刑事、民事和行政审判职能的基础上,逐步形成了包括环境资源刑事、民事、行政、公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼的生态环境保护诉讼体系,为生态环境公共利益和个人生态权益提供全方位保护与监督。(2)初步建成环境资源司法专门化机构体系。2014年6月,最高人民法院成立专门的环境资源审判庭,之后各高级人民法院和大多数中级法院均相继成立环境资源审判庭,基层法院也纷纷成立环境资源审判庭或合议庭。截至2022年底,全国法院共设立环境资源审判专门机构或组织2426个^[13]。由环境资源专门审判机构或组织统一行使环境资源刑事、民事、行政审判职能。另自2019年1月最高人民法院设立公益诉讼检察厅以来,全国检察系统也普遍建立了公益诉讼检察机构。(3)探索建立环境资源审判规则和制度体系。最高人民法院单独或联合最高人民检察院发布《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》等多件相关司法解释,推进环境资源审判程序规则的专门化和体系化;同时探索实行以生态系统或生态功能区为单位的环境资源案件跨行政区划集中管辖制度、绿色职权主义审判机制、环境公益诉讼专项资金、环境资源保护禁止令、生态环保司法建议书等绿色司法制度。(4)推进构建生态环境纠纷多元化解机制。司法机关与行政机关、社会公益组织等开展合作,运用调解、协商、仲裁等非诉讼纠纷解决机制,通过诉罚衔接、诉调衔接、诉商衔接,及时化解环境资源领域矛盾纠纷,满足人民群众多元化司法需求。当下,我国传统司法体系的生态转向已清晰可见,但不容否认,理性系统的“绿色司法”制度体系尚未真正形成^[14],生态环境保护司法专门化的探索主要还在实践层面,环境资源审判专门司法制度与传统司法制度的体系协调性问题仍待解决。

(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。2019年出台的党内法规《中央生态环境保护督察工作规定》将过去以检查督促污染企业等社会主体遵纪守法为主的“环境保护督查”,上升为同时监督社会主体、党委政府及其有关部门并以后者环保履责情况为监督重点的“中央生态环境保护督察”;同时要求实行中央-省级两级督察体制,省级督察作为中央督察的延伸和补充。需说明的是,与行政复议、审计等传统行政监督制度不同,中央生态环境保护督察形成了兼具党内监督和行政监督两重面向的制度样态^[15]。(2)推进生态环境纪检监察。国家监察体制改革后的生态环境纪检监察与中央生态环境保护督察在监督视阈上既有重叠性也有互补性,共同发挥着确保依法行使公权力的公职人员履行生态环保职责,有力打击生态环境领域权力腐败,提升生态环境治理清廉指数的功能。(3)加强人大监督。例如,十三届全国人大常委会自2018年起已连续5年对生态环境类法律实施情况开展全面的执法

检查;又如,国务院及地方各级政府根据《环境保护法》第27条的规定向同级人大定期报告环境状况和环境保护目标完成情况,接受人大监督。(4)开展政协监督。人民政协作为社会主义协商民主的重要渠道和基本形式,在政党协商与政协协商中,通过召开协商会议和专题调研、专题视察、情况通报等方式,开展生态良法善治维度的民主监督。(5)强化司法监督。各级法院通过生态环境行政诉讼或公益诉讼活动依法行使审判权,纠正行政执法不严、不作为或滥用权力等行为。(6)鼓励社会监督。各类环境公益基金会、环保公益组织和自愿者组织通过提交生态环境立法建议、宣传环保法律知识、举行生态公益活动、检举环境违法犯罪行为和提起环境公益诉讼等多种方式,督促和协助政府依法履行生态环保责任。(7)倡导舆论监督。如新闻媒体积极参与政府生态环境监管执法过程并配合中央部署开展污染防治攻坚战、长江大保护等重大活动,通过开展新闻调查、推出专题报道、曝光生态破坏典型案例等方式,营造舆论环境。

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^[16]。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。党中央始终把努力建设人与自然和谐共生的现代化摆在全局工作的突出位置,并着眼把人与自然和谐共生的现代化纳入法治化轨道,已相继出台数十件相关政策法规、领导立法机关制定和修订数十部生态环境法律,以法治思维和法治方式推动形成绿色发展的现代化建设新格局。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。按照习近平总书记提出的“建设一支生态环境保护铁军”的要求,生态环境保护领域德才兼备、德法兼修的高素质法治人才队伍建设工作有了长足进展。例如,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^[17];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)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。

诚然,人与自然和谐共生的法治保障体系建设虽有长足进步,但仍难以提供结构完整、机制健全、资源充分、富于成效的保障要素系统^[18]。具体而言,在政治和组织保障层面,将党的领导充分落实到人与自然和谐共生的法治体系构建和运行的整体过程和具体环节,还有待进一步完善和优化;

在队伍和人才保障层面,促进人与自然和谐共生的法治工作队伍建设仍需在专业化和规模化上进一步改进和加强;在物质条件保障层面,实现生态良法善治的财力、物力等保障要素尚需进一步加强重视和落实,数据化、网络化、智能化的科技信息保障水平也有待进一步提高。

三、人与自然和谐共生的中国式现代化之法治方略

党的二十大报告强调“必须坚持问题导向”。如上所述,近年来人与自然和谐共生的中国式现代化之法治体系虽已基本构建成形,但仍存在诸方面的问题。问题是创新的起点,也是创新的动力源。在新时代新征程中,要解决上述法治体系构建中面临的问题,回应人民群众的新要求新期待,就必须探索和施行科学合理的法治方略,以更高的标准和更严的要求,全面推进人与自然和谐共生的中国式现代化。

(一) 根本原则:坚持和全面加强中国共产党的领导

坚持中国共产党的领导在2018年修改现行宪法之后已成为我国的一项不可动摇的宪制原则。根据这一宪制原则的根本性要求,在法治轨道上推进人与自然和谐共生的中国式现代化,必须坚持和全面加强党的领导。此乃国家各方面工作法治化最终取得成功的关键所在。

其一,充分发挥党的领导核心作用。党的领导核心作用具体包括定向领航作用、顶层规划作用、统筹协调作用、检视整改作用等四个方面^[19]。由此,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。党的十八大以来,党中央先后出台一系列政策法规不断完善生态文明建设的顶层设计,使生态环境保护党内法规与生态环境立法相辅相成,共同作为人与自然和谐共生的法治规范体系的重要组成部分。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。例如,实行中央生态环境保护督察制度,落实“党政同责、一岗双责”,中央与省级两级生态环境保护督察办公室的设立,就是生态环境领域党内监督机构与行政监督机构合设的实践探索。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

习近平总书记在深刻总结人类法治文明演进规律之基础上,将已经实现现代化的资本主义国家推进法治化的模式分为两种不同类型,即以欧美国家为代表的自下而上的社会演进模式和以新加坡、韩国、日本等东亚国家为代表的自上而下的政府推动模式。继而他指出:“就我国而言,我们要在短短几十年时间内实现社会主义现代化,就必须自上而下、自下而上双向互动地推进法治化。”^{[20]136} 全面推进人与自然和谐共生的中国式现代化工作的法治化,同样既需要强化自上而下的

党政推动作用,又需要充分发挥自下而上的人民主体力量,即通过自上而下和自下而上的双向有机结合来提供持续的动力。

其一,强化自上而下的党政推动作用。党中央、国务院始终坚持全国统筹、强化顶层设计,决策部署开展了诸如生态环境保护综合行政执法改革、环境资源审判专门化、中央生态环境保护督察等一系列推进法治化的重大改革和制度创新,并从上至下强力推动,压实各级政治责任,促进生态良法善治取得显著成效。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。人与自然和谐共生的中国式现代化是人民群众共同参与、共同建设、共同享有的事业。因而,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。总之,应激发人民群众投身创造人类生态法治文明新形态的热忱,使之逐渐演化为实现生态良法善治自下而上的不竭内生动力。

(三) 路径指引:系统整体协同观的法治方法论

习近平总书记在论述法治方法论时指出:“全面依法治国是一个系统工程,要整体谋划,更加注重系统性、整体性、协同性。”^[20]这种系统整体协同观的方法论不仅体现在习近平法治思想中^[21],也体现在习近平总书记对于人与自然关系的科学论断中。针对西方资本主义国家秉持人与自然“主客二分”世界观长期对自然进行肆无忌惮的征服和掠夺从而引发严重环境问题,习近平总书记跨越“主客二分”思维,承认自然的系统性价值,创造性地提出了蕴含系统整体协同观的“人与自然生命共同体”重要命题^[3]¹⁸。在“人与自然生命共同体”下,统筹考虑自然生态系统各要素,将系统整体协同观念贯穿到生态环境保护 and 高质量发展全过程,不断形成人与自然和谐发展新格局。可见,系统整体协同观分别与全面依法治国和生态文明建设两大时代主题相契合,已成为在法治轨道上建设人与自然和谐共生的现代化的基础性方法论。

例如在系统整体协同观的指引下,可从如下四个方面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。这是生态环境保护的系统性整体性协同性之所需,也是宪法上社会主义法制统一原则之要求。首先,基于生态环境要素之间的自然关联性,应加强生态环境要素立法之间的内容衔接。例如,森林法与水土保持法、防沙治沙法、应对气候变化法之间必然存在内容的关联,在立法内容中应对这种要素之间的关联予以体现。其次,基于生态环境保护的整体性、公共性、协同性,应加强特定区域地方立法之间的制度衔接。例如,跨区域或跨流域污染防治的区域联防联控制度、信息共享制度、生态补偿制度等。(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^[22]。生态环境法律部门的行为规则与程序规则离不开宪法和行政法、刑法、民法、诉讼法等部门法的支撑。生态环境法律部门与宪法及其他部门法的互动与交融,不仅体现在宪法及其他部门法的“绿化”或生态化,更需要生态环境立法有意识地主动与宪法及其他部门法进行内容协调。这种内容协调既包括文本上的衔接一致,还包括文本

背后从法解释学、法教义学和方法论层面寻求价值取向、意涵空间和法律方法之有机协调。(3)加强生态环境党规与国法之间的衔接和协调。需要对已经出台的生态环境党内法规进行系统清理,将实践证明已相对成熟的制度内容及时纳入国家立法。例如,党中央的法规文件提出排污许可制改革后,立法机关积极推动把过去固定污染源生态环境管理的各项制度统一纳入排污许可制,并纳入环境保护法、水污染防治法、大气污染防治法等专项法律。通过理顺生态环境党规与国法的理论联系与实践关联,实现二者的有机衔接、有效配合、相得益彰,充分发挥“党规国法”组合拳的效用。(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。构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系是全球面临的共同挑战和共同责任。须协调推进生态环境领域国内法治和涉外法治,尤其是要重信守诺,认真履行国际生态环境公约和推进公约的国内法转化,主动承担同国情、发展阶段和能力相适应的生态环境治理义务,为全球提供更多公共产品,同时更好维护国家主权、安全和发展利益。

(四) 重点突破:“用最严格制度最严密法治保护生态环境”

在法治轨道上推进人与自然和谐共生的中国式现代化既需要统筹协调、整体谋划、合力推进,也需要把握重点、率先突破。习近平总书记强调:“建设生态文明,重在建章立制,用最严格的制度、最严格的法治保护生态环境。”^{[6]44} 当下,亟需按照“最严格制度最严密法治”的要求,从如下四个方面实现重点突破。

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。环境法典作为以宪法为核心的生态环境法律体系中的一部分发挥综合性、核心性法律功能的基本法律,可改变目前生态环境法律部门中因缺少基本性法律而导致的法律分布支离破碎状态,同时也可在整体上体现和落实宪法上的生态文明规范及其制度内涵^[23]。就编撰环境法典的主旨而言,环境法典应以“人与自然的和谐共生”为其核心灵魂,要将党领导人民创造人类生态法治文明新形态的理念及实践成果转化为体系化的生态环境法律制度,为建设人与自然和谐共生的现代化的法律需求提供体系化方案^[24]。(2)亟需加快推进重点领域的生态环境立法。例如,为顺利实现我国向世界宣布的碳达峰碳中和目标,需加快推动专门的《应对气候变化法》的立法进程,对碳排放管控、碳排放权交易制度等内容作出统一规定;同时应及时修订《煤炭法》《可再生能源法》《节约能源法》《清洁生产促进法》《森林法》《草原法》等间接应对气候变化的法律,增加或完善其应对气候变化的相关内容^[25]。

其二,大力提升生态环境综合执法效能。(1)完善执法体制。认真落实党中央、国务院的决策部署,推动全面完成纵向维度的省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革和横向维度的生态环境保护综合行政执法改革,持续完善生态环境执法体制。(2)丰富执法手段。例如实施惩罚性与激励性相结合的多元化执法手段:既要坚持底线思维、强化执法力度,对于触犯生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线的违法行为,依法采用罚款、责令停产停业等高强制性、惩罚性的执法手段;又要立足于生态环境的公共性和经济性,对社会主体的生态环境守法行为给予适当的行政奖励和补贴,而且在采取市场手段能够有效修复生态环境损害时,还可通过激励性的执法和解机制,促使损害人迅速履行修复受损生态环境的义务,防止传统惩罚模式因程序繁琐所致的生态环境损害无法及时清理的后果。(3)加强执法队伍建设。例如,健全和完善生态环境保护综合行政执法人员的选拔、任用、考核、培训机制,严格落实执法问责机制,不断提高执法队伍的正规化、专业化和法治化素养。

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。当前,环境资源审判庭、合议庭或者巡回法庭等专门机构已普遍设立,但一些法院基于编制限缩、经费不足和案源稀少等因素仍存在环境资源审判专门机构“有名无实”的问题,故此还应加强法官队伍统筹配置,为环境资源审判专门机构配备充足的审判人员,以满足司法诉讼最基本的程序要求^[26]。(2)明确环境资源审判的归属案件范围。为全面实行刑事、民事、行政审判职能“三合一”,亟需厘清归属环境资源审判的各类案件范围,包括明确罪名和案由等,以环境资源案件类型化推进环境资源审判专门化。(3)完善环境资源审判的实体裁判规则和诉讼程序规则。这需要最高人民法院在准确把握实践需要的基础上强化规则指引和业务指导,包括及时制定、修改环境资源审判司法解释,及时发布、宣传地方法院培树和报送的具有创新性、科学性和可操作性的指导性案例或典型案例,以促进环境资源领域类型化案件裁判尺度统一,充分发挥环境资源审判专门化职能作用。(4)提升审判人员的专业能力水平。要加大以新时代环境司法理念及裁判规则为主要内容的业务培训力度,不断提升环境资源审判能力水平。尽快培养一大批既精通法律法规又熟悉环境科学知识的专家型法官,打造适应“三合一”归口审理模式的高素质环境资源审判人员队伍。

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。针对当下社会对生态环境保护存在认同度较高、认知度不足、践行度较低等问题,亟需把生态良法善治教育纳入国民教育范畴,使全体国民均能养成正确的生态法治观。这不仅要让生态环境法治宣传教育成为国家在公民中开展五年一轮普法活动的重要任务,以及对国家工作人员尤其是领导干部进行常态化培训的重要内容,还要使之融入大中小学思想政治课一体化教学中,在各学段培养生态法治文明建设的生态新人。(2)生态环境法治宣传教育的专业化。鉴于生态环境保护义务的履行往往涉及高度的专业性和复杂的经济成本效益权衡,生态环境法治宣传教育内容不能再像传统那般局限于相关法律法规表层知识性内容,还应就相关行业、企业在守法过程中所关心的技术设备、经济成本等专业性信息提供必要的指导,并将这种细致且专业的引导纳入守法规则体系之中,以便于守法主体切实履行法律义务。(3)生态环境法治宣传教育的生活化。生态环境法治宣传教育应立足于现实生活,尤其是要结合人类合理利用、友好保护自然的正面榜样和无序开发、粗暴掠夺自然的反面典型,帮助受教育者建立起生态环境法律法规的生活性关联,提高自觉的守法意识和生态意识。在此基础上,还要通过生态环境法治教育读本、电影电视、舞台演出、网络小说和小视频等多种展现形式,讲好中国人与自然和谐共生的法治故事。

四、余论:构建人与自然和谐共生向度的中国自主法学知识体系

以习近平总书记在2016年5月哲学社会科学工作座谈会和2022年4月考察中国人民大学时关于加快构建中国特色哲学社会科学的重要讲话精神为根本指引,如何加快建构以中国自主知识体系为内核的中国特色法学学科体系、学术体系、话语体系,已成为法学界近来开展讨论的热点话题^[27]。当下,坚持在法治轨道上建设人与自然和谐共生的中国式现代化,还需在深入研究人与自然和谐共生的中国式现代化的法治意蕴、体系和方略之基础上,加快构建人与自然和谐共生向度的中国自主法学知识体系。一方面,探究如何用法治来引领、规范和保障人与自然和谐共生的中国式现代化所凝练出的概念范畴、规则原则、精神价值以及理论体系,诸如生态良法善治、人与自然和谐发展价值、中国式生态法治文明新形态、人与自然和谐共生的法治体系等,将成为建构人与自然和谐

共生向度的中国特色法学学科体系、学术体系、话语体系的自主知识来源;另一方面,人与自然和谐共生向度的中国自主法学知识体系的阐释运用、开拓创新,也为推进和实现人与自然和谐共生的中国式现代化奠定理论基础和提供智识支撑。

展望未来,在建设美丽中国和法治中国的新征程中,确保人与自然和谐共生的中国式现代化在法治轨道上顺利推进,需要系统谋划和妥帖安排,当下则须遵循科学合理的法治方略,系统构建人与自然和谐共生的完备法治规范体系、高效法治实施体系、严密法治监督体系和有力法治保障体系,同时加快形成人与自然和谐共生向度的中国自主法学知识体系,从而更好地满足新时代人民日益增长的优美生态环境需要,更好地回应人民群众对人与自然和谐共生的现代化的新要求新期待。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2022.
- [2] 张文显. 全面推进国家各方面工作法治化[J]. 法制与社会发展,2022(6):2.
- [3] 中共中央宣传部,中华人民共和国生态环境部. 习近平生态文明思想学习纲要[M]. 北京:学习出版社,人民出版社,2022.
- [4] 于文轩. 习近平生态文明法治理论指引下的生态法治原则[J]. 中国政法大学学报,2021(4):5-13.
- [5] 张震. 从生育政策到生育权:理论诠释、规范再造及功能定位[J]. 当代法学,2023(2):28-39.
- [6] 习近平. 论坚持人与自然和谐共生[M]. 北京:中央文献出版社,2022.
- [7] 吕忠梅. 习近平法治思想的生态文明法治理论[J]. 中国法学,2021(1):48-64.
- [8] 栗战书在生态环保立法工作座谈会上强调 深入贯彻习近平生态文明思想 加快完善中国特色社会主义生态环境保护法律体系[EB/OL]. (2022-01-14) http://www.xinhuanet.com/2022-01/14/c_1128264269.htm.
- [9] 张震,杨茗皓. 论生态文明入宪与宪法环境条款体系的完善[J]. 学习与探索,2019(2):85-92.
- [10] 崔爽,杨舒婷. 环保部:我国已与100多个国家开展环保交流[N]. 科技日报,2017-07-21.
- [11] 吴凯杰. 历史视角下中国环境法典编纂的再体系化功能[J]. 荆楚法学,2022(1):41-52.
- [12] 丁国峰. 十八大以来我国生态文明建设法治化的经验、问题与出路[J]. 学术界,2020(12):161-171.
- [13] 周强. 充分发挥环境资源审判职能为建设人与自然和谐共生的现代化提供有力司法服务[J]. 法律适用,2022(12):3-8.
- [14] 吕忠梅. 习近平法治思想的生态文明法治理论之核心命题:人与自然生命共同体[J]. 中国高校社会科学,2022(4):4-15,157.
- [15] 黄鑫. 深化国家监察体制改革视阈下生态环保督察制度衔接问题研究[J]. 学术探索,2021(8):104-112.
- [16] 葛察忠,杜艳春,程翠云. 中央生态环境保护督察制度建设成效与完善建议[J]. 环境保护,2022(18):9-12.
- [17] 吕忠梅,吴一冉. 中国环境法治七十年:从历史走向未来[J]. 中国法律评论,2019(5):102-123.
- [18] 吕忠梅,田时雨. 在习近平法治思想指引下建设生态文明法治体系[J]. 法学论坛,2021(2):5-17.
- [19] 黄文艺. 推进中国式法治现代化构建人类法治文明新形态:对党的二十大报告的法治要义阐释[J]. 中国法学,2022(6):5-26.
- [20] 习近平. 论坚持全面依法治国[M]. 北京:中央文献出版社,2020.
- [21] 张震. 依宪完善行政区划调整标准体系及其构建[J]. 政治与法律,2023(3):98-111.
- [22] 张震. 中国宪法的环境观及其规范表达[J]. 中国法学,2018(4):5-22.
- [23] 张震. 环境法典编纂的宪法根据及合宪性控制[J]. 东方法学,2022(3):72-84.
- [24] 吕忠梅. 做好中国环境法典编纂的时代答卷[J]. 法学论坛,2022(2):5-16.
- [25] 秦天宝. 整体系统观下实现碳达峰碳中和目标的法治保障[J]. 法律科学,2022(2):101-112.
- [26] 黄锡生. 我国环境司法专门化的实践困境与现实出路[J]. 人民法治,2018(4)29-31.
- [27] 苗炎. 加快建构中国法学的自主知识体系[J]. 法制与社会发展,2022(3):2.

The rule of law system and strategies for harmonious coexistence with nature in Chinese-style modernization

ZHANG Zhen, YUAN Zhoubin

(*Administrative Law School, Southwest University of Political Science & Law, Chongqing 401120, P. R. China*)

Abstract: In the context of building the rule of law in China and a beautiful China in the new era, bringing the Chinese-style modernization of harmonious coexistence between man and nature into the track of the rule of law has the basic guarantee function and strategic support function for taking the path of Chinese-style modernization and building a socialist modern power in an all-round way. The construction of Chinese-style modernization of harmonious coexistence between man and nature on the rule of law track demonstrates the ecologically good laws and good governance combining formal rule of law and substantive rule of law. It also embodies the pursuit of harmonious development values of coexistence and co-prosperity between man and nature and creates a new form of human ecological rule of law civilization that embodies the complementary effects of socialist ecological civilization and rule of law civilization with Chinese characteristics. The Chinese-style modernization is guided, standardized and guaranteed by the rule of law for the harmonious coexistence between man and nature, and its main objectives are to build a complete norm system, an efficient implementation system, a strict supervision system and a strong guarantee system of the rule of law. The construction of this rule of law system is a complex project. While significant progress has been made, there are still many challenges and issues to address. For example, the system and completeness of ecological environment legislation is not enough, and its coordination with the constitution, other departmental laws and inner-Party ecological civilization regulations is not enough; The eco-environmental law enforcement system has not yet reached the goal of benign and efficient construction, and the eco-environmental justice system has not really formed a rational and systematic “green justice” system. Problems are also reflected in the poor working mechanism of ecological environmental protection supervision between central and provincial level and the lack of joint efforts between national supervision and social supervision. In the field of ecological legal guarantee system construction, the political and organizational guarantee, the team and talent guarantee, and the material condition guarantee need to be improved and optimized. In order to continue making progress, it is necessary to adopt a problem-oriented approach, maintain and strengthen Party leadership, establish a mechanism for top-down and bottom-up interaction, utilize a systemic and coordinated methodology of rule of law, and focus on key areas such as filling gaps in ecological and environmental legislation, improving the enforcement of ecological and environmental laws, advancing specialized environmental and resource judicial proceedings, and increasing publicity and education of the ecological and environmental rule of law. It is also necessary to build a Chinese indigenous legal knowledge system that promotes harmonious coexistence between man and nature and to consistently adhere to higher standards and stricter requirements in advancing the Chinese-style modernization of harmonious coexistence between man and nature on the track of the rule of law.

Key words: harmonious coexistence between man and nature; Chinese-style modernization; rule of law

(责任编辑 胡志平)