

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.02.001

欢迎按以下格式引用:张震,刘栋阳.面向人与自然和谐共生的环境党内法规的治理逻辑[J].重庆大学学报(社会科学版),
2024(3):216-227. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.02.001.

Citation Format: ZHANG Zhen, LIU Dongyang. The governance logic of environmental inner-party laws and regulations for the harmonious coexistence of man and nature[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2024(3):216-227. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.02.001.

面向人与自然和谐共生的 环境党内法规的治理逻辑

张震,刘栋阳

(西南政法大学 行政法学院,重庆 401120)

摘要:建设面向人与自然和谐共生的中国式现代化,中国式法治化是必然要求,其中环境法治不可或缺。中国式的环境法治必然要重视党内法规的特殊法治和治理功能。可从着力发挥党内法规在环境法治中的特殊作用、统筹推进环境综合治理的规范功能、推动构建人类环境命运共同体的制度文明三方面,揭示出环境党内法规所秉持环境系统观、环境效能观、环境文明观的政理法理。环境党内法规有广义和狭义之分,环境党内法规所承载上述治理逻辑的规范样态,不仅包括符合《中国共产党党内法规制定条例》严格形式要件的狭义党内法规,也包括引领环境法治发展的环境政策、起到监督保障等作用的党内环境规范性文件。从环境党内法规的政治功能和规范效力来讲,将以决议、决定、意见、通知等为主要载体的环境政策视为广义的环境党内法规,符合新形势下环境党内法规体系构筑的核心要义。从目前党内法规体系的构成情况看,起到监督保障作用的党内环境规范性文件成为了主力军,但其数量庞杂又单线作战的实践困境使其亟需完善以形成治理合力。因此,应进一步探讨党的环境政策和党内环境规范性文件向狭义党内法规的有机转化,使狭义的环境党内法规成为环境党内法规体系的主体部分。广义视阈下的环境党内法规,在面向人与自然和谐共生的现代化中发挥着规范、治理与重塑的制度功能。环境党内法规通过将党的不成文的环境文明提炼转化为具有约束力的制度形态,从而使其获得长远的效能力和长期的执行力。环境党内法规通过为生态文明建设提供制度赋能,从而全面发挥其环境治理的政治效能、预防效能和发展效能。环境党内法规以党的领导为本质特征的政治结构为环境文明奠基、以人民为中心的人本理念为环境文明铸魂、以党规国法共治为保障的外部制度为环境文明塑形,使其实质上具备了打造人类环境文明新形态的重塑功能。需要注意的是,完备的环境党内法规体系对上述功能的系统发挥尤为重要,因此,面向人与自然和谐共生的环境党内法规,还有待进一步体系化

基金项目:国家社会科学基金重大项目“建设中国特色社会主义法治体系的理论基础和实施方案”(23ZDA073)

作者简介:张震,西南政法大学学术委员会委员,教授,博士研究生导师,博士后合作导师,《西南政法大学学报》副主编,Email: cqzhangzhen@126.com;刘栋阳,西南政法大学行政法学院博士研究生。

完善。

关键词:人与自然和谐共生;环境党内法规;治理逻辑

中图分类号:D262.6;X321 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2024)03-0216-12

一、问题的提出

党的二十大报告指出,中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化^[1]。法治化是现代化的必然要求,建设中国式现代化亟需法治思维与法治理念为其提供智识支撑。面向人与自然和谐共生这一时代命题,习近平总书记强调:“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]环境法治为实现人与自然和谐共生的中国式现代化提供了规范指引和制度保障,同时,实现人与自然和谐共生的中国式现代化亦对环境法治建设提出了更高期许^[3]。

环境法治是党领导下环境党内之治与环境国家之治的系统集成,是国法之治和党规之治在环境领域的高度耦合。综观党的十八大以来中国环境法治的实践进展,具有鲜明的“高位推动”特性,有必要将执政党的因素纳入考察的视野,在此意义上,政党是推动中国环境法治发展的核心要素之一^[4]。可见,在推进人与自然和谐共生的时代进程中,亟需以法治化的方式将党的意志加以贯彻落实。因此,对承载党的环境意志、构成环境法治体系有机组成部分的环境党内法规进行规范梳理和理论研究显得尤为必要。

以环境党内法规为逻辑起点的环境党内法治构筑了人与自然和谐共生视阈下中国共产党之治、中国之治的制度基石^[5]。在环境治理法治化进程中,环境党内法规有效填补了环境法律实践空白,实质推进了国家生态文明建设进程,使环境党内法规和国家环境法律逐步翕合于环境治理体系和治理能力现代化的伟大征程。面向人与自然和谐共生的环境党内法规之治,以政理法理延引规范样态,以规范样态擘画制度功能,以制度功能呼应政理法理,形成了环境党内法治的逻辑闭环。因此,本文将从环境党内法规的政理法理、规范样态与制度功能三方面展开,探求环境党内法规体系对于国家环境治理的内在逻辑,从而为推动实现人与自然和谐共生的现代化贡献理论智慧。

二、环境党内法规的政理法理

环境党内法规既是党管理环境事务的重要依据,也是推进国家环境治理的有力保障。通过党内法规,鼓励和激励各级党的领导干部运用法治思维和法律手段治党治国理政^[6],使党内法规在强化党应对环境问题、破除机制障碍、统揽绿色发展的道路上逐步迈向法治化和现代化,从而推动形成环境党内法治的基本格局。

(一)着力发挥党内法规的特殊规范作用之环境系统观

中国式法治现代化建设要依托于依法治国和依规治党双重路径^[7]。而人与自然和谐共生的顺利实现,则有赖于国家法律与党内法规在环境治理中形成合力。值得注意的是,党的十八大之后,我国环境政策的制定过程与内在功能均发生了根本性变化,更加强调党对国家社会各项事务的全面领导^[8]。习近平总书记强调:“加强生态文明建设,推进人与自然和谐共生的现代化,是一场大仗、硬仗、苦仗,必须加强党的领导。”^[9]²⁰可见,党的领导已然成为系统观下统筹运用党规与国法进行环境治理的内在逻辑要求。而要加强党的领导,需要科学有效的制度和机制来保证,推进党的领导入法入规,着力实现党

的领导制度化、法治化^[10]。

环境党内法规作为党内环境规范的基本形态,在面向人与自然和谐共生的现代化中展现出特殊的治理逻辑。一是政治引领。如《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》将党的环境保护政策纳入党的各项事业发展的核心范畴,《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》将环境标准作为党政领导干部综合考核评价的重要指标,从而将政治因素纳入国家法治的绿色化进程中,实质上发挥了环境法治发展的政治功能。二是推动环境治理。通过党政联合发文,党的规范性文件成为国家治理的重要依据,从而在环境治理上逐步实现党规与国法共治的良好局面。三是协调经济发展。环境党内法规作为党领导经济发展与环境保护之间的协调器,为寻求实现发展和保护协同共生提供了新路径。如《生态文明体制改革总体方案》提出“发展和保护相统一”的改革理念,坚持“发展是硬道理的战略思想”。四是明确环境责任。环境治理是环境责任产生的根源,而环境责任折射环境治理效果。基于党的十八大以来,环境治理党政联合发文的常态化,环境治理行为同时涉及“党”“政”两大领域,其具有政治与法律双重属性,既是落实党中央重大决策部署的政治行为,又是履行具有规范性要求的法律行为,并由此产生环境治理法律责任与政治责任的功能协同^[11]。环境治理的法律责任可通过国家环境立法予以规制,而政治责任则需要环境党内法规提供制度支撑,二者共同构筑起环境治理的履职追责体系。

(二) 统筹推进环境治理之环境效能观

环境党内法规是解决环境问题、提升环境治理效能的重要抓手。环境问题是一个兼具多系统、协同化的复杂问题,其涉及经济、政治、法律、道德等多方面,涉及法律关系、科学技术、公共管理、环境工程等多门类,涉及国家、政府、执政党、社会公众以及企业多主体,涉及发展阶段、本土特性以及文化传统等多要素,环境问题的特性,决定了推进环境治理不能只依靠法律,也不能仅依附党的主张和政策,而应积极寻求二者在环境实践和法治规范之间的动态平衡——环境党内法规。

1. 以党内法规的灵活性应对环境问题的突发性

区域性、布局性、结构性环境风险的累积,为环境问题披上了突发性外衣。环境问题的突发性实质是对生态承载力瓶颈的突破^[12],集中体现了环境问题的复杂性,是以表象承载实质的经典环境现象。应对环境突发现象,环境政策充当了“先锋军”,但其缺乏强制力保障的“软法”特质及其缺乏规范化的抽象特征使其仍需转化适用;由党的纪律保证实施的党内规范,抑或是由国家强制力保障实施的国家法律。然而,国家法律并不能及时有效应对复杂多变的环境问题。如2014年《中华人民共和国环境保护法》经过十一届、十二届全国人大常委会先后四次审议,两次向社会公开征求意见后形成^[13],于2014年4月24日公布后,2015年1月1日才正式施行。而党内法规的制定步骤则相对简便,且绝大多数环境党内法规发布即实施。因此,由环境党内法规予以回应和解决是应对环境问题复杂多变的最佳进路。

2. 通过党内法规的强制性提升党的环境政策的适用刚性

上述分析提到,党的环境政策是对各项环境事务的宏观见解与方向指引,对环境党内法规的制定和实施具有价值引领作用,但其自身并不属于严格意义上的强制性规范。然而,解决环境问题,必须紧紧依靠党对环境工作的大局把控,增强党的环境政策的约束力。因此,“来自党内民主制定、由党员入党宣誓明示遵从、并由党的纪律保证实施的党内法规”^[14],在优化处理环境问题上大大增强了环境政策的适用刚性。

3. 利用党内法规的经济性降低国家环境立法成本

基于党内法规制定实施的便宜性,在环境立法上,环境党内法规充当了环境问题先行先试的“试

验田”,为国家环境立法提供了减压分流的“缓冲区”。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^[15]。应对环境问题,先行制定环境党内法规,既可及时填补尚有的生态法治规范缺陷,也可为国家环境立法提供经验,避免过度陷入法律立修循环,从而提升立法质量,节约立法成本。

4. 发挥环境党内法规的适用性以加强党章与宪法的实施

诚然,无论是党章中“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明”抑或是宪法上“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展”,都只是原则性抽象型规定,无法具体实施。环境党内法规在承载上述原则的前提下,能够针对各项环境问题分门别类加以规定,从而细化处理复合型环境问题,加强党章和宪法的实施。

5. 运用党内法规的统揽性实现环境保护的党政同责

环境问题虽然直接指向政府,但基于我国党政关系,党委和政府同样具备环境归责性。习近平总书记在党的十九大报告中强调:“严格执行生态环境损害责任终身追究制,落实环境保护‘党政同责’‘一岗双责’”^[16]。通过党内法规实现“党政同责”,主要源于党内法规的“溢出效应”^[17]。党要发挥“总揽全局、协调各方”的领导核心作用,党内法规就不可避免地影响国家事务、社会事务^[18]。亦有学者将其称为党内法规的“溢出效力”^[19]。实然,无论是认为党内法规通过效力溢出,产生影响到非党组织和党外人员的“溢出效应”,还是承认党内法规间接具备可以强制于非党组织和党外人员的“溢出效力”,都不可否认党内法规实质上已经具备党政统揽作用。《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》将“地方各级党委和政府”作为生态环境的责任主体,也即印实了这一点。在中央环境保护督察中,依据环境党内法规将地方党委纳入监督范围,实现“党政同责”成为全社会的共识^[20]。因此,环境党内法规对于解决环境问题,压实环境保护主体责任,提升环境治理效能,具有不可或缺的地位和作用。

(三) 推动构建人类环境命运共同体之环境文明观

构建人类命运共同体,首先要打造人类环境命运共同体。习近平总书记强调:“纵观人类文明发展史,生态兴则文明兴,生态衰则文明衰。”^[21]人类工业化进程虽创造了前所未有的物质财富,但也产生了难以弥补的生态创伤,而这些生态损害,则需要耗费同等甚至更多的经济成本来修复。因此,环境命运共同体是构建人类命运共同体的重要前提和本质要求。

环境命运共同体的实现离不开法治保障。随着党的十八届四中全会的胜利召开,“完善的党内法规体系”一跃成为中国特色社会主义法治体系的五大子体系之一。习近平总书记在主持中共十九届中央政治局第三十五次集体学习时强调:“要发挥依规治党对党和国家事业发展的政治保障作用,形成国家法律和党内法规相辅相成的格局。”^[22]⁵⁷⁰由此可见,生态文明的顺利生成既需要国家的法律保障,也离不开党内法规的政治保障。党的十八大和十九大依次将“生态文明建设”“推动构建人类命运共同体”写入党章,以党内根本法明确昭示党推进绿色发展、促进人类进步、建设繁荣世界的坚强决心和坚定意志。而环境党内法规通过贯彻党的环境保护意志、强化党对生态文明建设的全面领导,架通党的环境政策与环境治理的桥梁,使党章培植的生态文明之树在环境治理的大地上落地生根,在推进形成人类文明的进程中开花结果,从而推动人类命运共同体的形成与实践,使环境治理的中国方案走向世界,为世界文明发展重塑崭新的环境文明形态。

三、环境党内法规的规范样态

对环境党内法规存在渊源的探讨,应首先回归到党内法规的学理定义。党内法规应有广义、狭义之分^[6]。如果没有这个区分,那么将无法界定将党的决议、决定、意见、通知等党内政策作为依“规”治党进而推进依“法”治国的“规”与“法”的内涵与外延,也难以回答习近平总书记关于“发挥依规治党对党和国家事业发展的政治保障作用”^{[22]570}、“依规治党,首先是把纪律和规矩立起来、严起来、执行起来”^[23]等重大命题。李林教授认为,“广义的‘党内法规’概念,即‘依规治党’之‘规’,不仅包括狭义的‘党内法规’,而且包括党的纪律、党的规矩等在内”^[24]。由此,我们认为,发挥政治保障作用以及确立党的纪律和规矩的党内规范性文件,均属党内法规的广义范畴。而将《中国共产党党内法规制定条例》(以下简称《条例》)第3条和第5条作为“狭义党内法规”的界定标准,在学界得到了一致认同。据此,党内法规的广义内涵在环境领域可理解为包括起到组织引领作用的环境政策、符合严格形式要件的环境党内法规,以及起监督保障等功能的党内环境规范性文件在内的党内规范,共同集合组成的广义的环境党内法规。本文也将以广义的环境党内法规为研究视角展开探讨。

(一) 党的环境政策

党的环境政策是党的环境保护意志的根本体现,集中反映了党的生态文明建设思想、理论、观点等,以决议、决定、意见、通知等为主要载体。将党的环境政策等党内环境规范视为广义的环境党内法规,有其特殊的政理法理。

就环境党内法规的政治功能来讲,存在以下几个理由。其一,在贯彻党的意志上,环境党内法规是党的环境保护意志的现实反映,而以决议、决定、意见、通知等为主要载体的党的环境政策则承载了党的环境保护意志的原初形态。其二,在制定目的上,党的环境政策与环境党内法规都是以保护环境,实现绿色发展为根本目的。其三,在行为标准上,包括党的环境政策在内的环境党内法规都将有利于环境保护设定为基本原则,“在环境保护与发展中,把保护放在优先位置,在发展中保护、在保护中发展”^[25]。其四,在政治归责上,违反党的政策的行为,也同样具备可罚性。《中国共产党纪律处分条例》第7条规定:“党组织和党员违反党章和其他党内法规……违反党和国家政策……依照规定应当给予纪律处理或者处分的,都必须受到追究。”因此,“广义上的党内法规应理解为党内所有用以规范和保障党的行为的法律或规范性文件”^[26]。党的环境政策通过贯彻党的意志,为党组织、党员和其他主体设定了环境保护的行为规则,并以相关的环境党内规范为监督保障,使环境政策实质上具备了环境党内法规的核心特质,从而展现出环境党内法规的规范样态。

以环境党内法规的规范效力作为解释路径,亦可印证这一观点。党内法规的效力,是指党内法规对党组织、党员及其他主体所具有的普遍约束力^{[27]160}。而这种普遍约束力的效力根源,是党内法规的规范性。姜明安教授认为,“党内法规的规范性是广义的,包括内容和形式的合法性、合规性、合逻辑性”^[6]。党的环境政策虽然抽象,但其内容符合我国环境保护与发展的现实逻辑,形式上也没有违反法律法规的相关规定,最重要的是,它发挥着环境党内法规才可能具备的对党内外主体具备普遍约束力的规范效力。因此,党的环境政策是广义的环境党内法规的重要组成部分,也是未来实现环境党内法规体系化的重要引领力和根本推动力。

(二) 狭义的环境党内法规

厘清狭义的环境党内法规的基本样态,首先应明确狭义党内法规的构成要件。《党内法规制定条例》(以下简称《条例》)作为党内“立法法”,对狭义党内法规的形式要件做出了严格的界定标准。首

先,《条例》第3条将党内法规的制定主体归为4类,即党的中央组织、中央纪律检查委员会、党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委。因此,要明确狭义党内法规的制定主体,首先应界定“党的中央组织”和“党中央工作机关”的具体范围。依据《中国共产党章程》第19—24条的规定,党的中央组织包括党的全国代表大会、党的全国代表会议、党的中央委员会、由党的中央委员会全体会议选举产生的中央政治局、中央政治局常务委员会以及由中央委员会决定产生的中央军事委员会。按照《中国共产党工作机关条例(试行)》第2—3条的规定,党中央工作机关包括党中央办公厅(室)、党中央职能部门、党中央办事机构及其派出机关。其次,《条例》第5条对党内法规的制定名称做出了列举式规定,即党章、准则、条例、规定、办法、规则、细则,这就排除了以纲要、方案、意见、通知等命名的党内规范性文件。值得注意的是,在党章的具体命名上,除了一大章程命名为《中国共产党纲领》(以下简称《纲领》)外,从党的二大到党的二十大,党章均以《中国共产党党章》或《中国共产党章程》为名。但这并不意味着《纲领》不属于狭义党内法规范畴。相反,《纲领》宣告了中国共产党的诞生,为后续党章制定与发展提供了基础样本,是我国历史上第一部具有党章性质的党内法规。综合上述分析,满足主体要件和名称要件且以环境保护为主线,以推进生态文明建设为主要立法目的的狭义的环境党内法规,共有7部(见表1)。

表1 我国目前现有的狭义的环境党内法规

制定主体	施行时间	名称	主要立法目的
中共中央办公厅、国务院办公厅	2015.08.09	党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)	加快推进生态文明建设,健全生态文明制度体系,强化党政领导干部生态环境和资源保护职责
中共中央办公厅、国务院办公厅	2016.12.02	生态文明建设目标评价考核办法	加快绿色发展,推进生态文明建设,规范生态文明建设目标评价考核工作
中共中央办公厅、国务院办公厅	2017.11.28	领导干部自然资源资产离任审计规定(试行)	加快推进生态文明建设,践行绿色发展理念,促进自然资源资产节约集约利用和生态环境安全,推动领导干部切实履行自然资源资产管理和生态环境保护责任
中共中央办公厅、国务院办公厅	2019.06.06	中央生态环境保护督察工作规定	规范生态环境保护督察工作,压实生态环境保护责任,推进生态文明建设,建设美丽中国
中央生态环境保护督察办公室	2019.07.11	中央生态环境保护督察纪律规定	贯彻落实习近平生态文明思想,进一步明确加强党的政治建设,推进督察工作向纵深发展
中央生态环境保护督察办公室	2021.05.15	生态环境保护专项督察办法	贯彻落实习近平生态文明思想和习近平总书记重要指示批示精神,进一步规范生态环境保护专项督察工作,推动解决突出生态环境问题,压实生态环境保护责任
中共中央办公厅、国务院办公厅	2022.04.17	中央生态环境保护督察整改工作办法	进一步推进督察整改工作的规范化、制度化,完善督察整改工作长效机制,形成发现问题、解决问题的督察整改管理闭环

由表1可见,狭义的环境党内法规以规定党政领导干部的环境责任为主线,以连续出台专项规定的形式鼓励督促其在环境保护上的积极作为。然而,狭义的环境党内法规目前仅存在“规定”和“办法”两种形式,且主要内容皆指向环境归责,尚未完整擘画出面向人与自然和谐共生的顶层设计的宏伟蓝图。因此,应进一步重视和加强环境党内法规的制度化建设,以切实提升党的环境政策的规范性,及其与环境问题的现实衔接性、与国家环境法律的协同性。

(三) 党内环境规范性文件

党内环境规范性文件符合环境党内法规的实质性要件,是环境党内法规的重要渊源,在贯彻加强

党对生态文明建设的领导上具备举足轻重的作用。党内环境规范性文件集中体现了党的环境政策,其以某一环境领域的总体方案为主要内容,表现为纲要、意见、方案、通知等基本样态,与党的环境政策、狭义的环境党内法规共同搭建起环境党内法规体系的四梁八柱(见图1)。

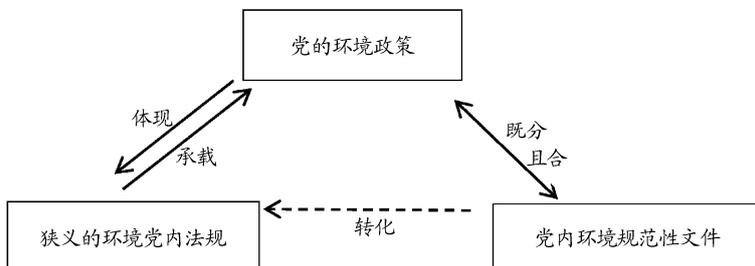


图1 广义环境党内法规的规范样态关系构图

党内环境规范性文件,与党的环境政策具有“既分且合”的逻辑关系。一是形式上的分,实质上的合。在形式上,党的环境政策除了以党内环境规范性文件为实施载体,还广泛存在于党章、党的综合性规范中的环境条款、狭义的环境党内法规中。党的环境政策抽象、执行性弱,而党内环境规范性文件具体、执行性强。实质上,二者都是党的环境保护意志的体现,都是强化党领导生态文明建设的重要抓手。二是行为上的分,规则上的合。党的环境政策大多鼓励环境保护的积极作为,而党内环境规范性文件注重监督、惩罚环境保护中的不作为,但二者在设定党政同责、一岗双责等行为规则时,又强调融会贯通。三是系统上的分,任务上的合。在系统上,党内环境规范性文件是环境系统的独特产物,而党的环境政策却以政治系统、经济系统、文化系统、社会系统等诸多与生态文明建设须臾不可分的分支系统为其内核载体。在任务上,二者共同致力于推进绿色发展,实现人与自然和谐共生的现代化。

狭义的环境党内法规应当成为环境党内法规体系的主体部分。一方面,党的环境政策引领环境党内法规的建设与发展,但由于其自身的规范性问题而不可避免导致其直接适用的现实紧张;另一方面,党内环境规范性文件是环境治理的利刃,但其数量庞杂又单线作战的实践困境使其亟需完善以形成治理合力。因此,探索将党的环境政策和党内环境规范性文件向具备严格形式要件的环境党内法规的有机转化,是当下将环境党内法规制度优势转化为环境治理效能的关键举措。

四、环境党内法规的制度功能

环境党内法规制度体系源于环境党内文明和国家生态环境保护实践,在面向人与自然和谐共生的现代化中发挥着规范、治理与重塑的制度功能。习近平总书记强调:“必须把制度建设作为推进生态文明建设的重中之重。”^{[9]85} 环境党内法规的制度化过程,既是环境党内文明规范化进而迈向环境治理法治化的现实写照,也是将环境党内之治的制度优势有机转化为环境国家之治的治理效能的本质体现,而最终也将以建设人与自然和谐共生的现代化,打造人类环境文明新形态为逻辑旨归。

(一) 规范功能:实现党领导下建设环境文明的法治化

随着生态文明建设被纳入党和国家事业发展全局,党内法规在环境领域不断扩展和延伸,党领导下建设的环境文明已初见端倪。环境文明是中国共产党将环境治理中被反复证明正确的做法、经验、实践、习惯提升凝练为可以长期坚持的初阶文明形态。这种文明形态可以是成文的,比如环境党内法规;也可以是不成文的,比如党的勤俭节约的优良作风、党树立环境保护的先进道德、党内绿色生活习惯等。但是,作风、道德、习惯等并没有制度刚性,不能作为“依规治党”的规范依据。而环境党内法规通过将党的不成文的环境文明提炼转化为具有约束力的制度形态,使环境文明规范化,从而使其获得

长远的效力和长期的执行力。环境党内法规为环境文明提供制度根基,也进一步深化了环境治理,使环境党内法规所倡导的环境文明迸发出新的生机活力。

在环境文明的规范化进程中,应注意其发挥规范功能的法治面向。党内法规调控的目的,就是实现党内治理法治化,使全面从严治党按照依规治党的路子深入推进^[28]。环境文明的规范化是法治化的基本前提,规范化主要解决环境文明是否具备规范形态和规范效力的问题,而法治化则是其规范程度的法理体现,是将该规范效力转化为依法治国与依规治党的规范依据的有力保障。张文显教授分析指出:“在现代国家,法治是治国理政的基本方式,是国家治理现代化的重要标志。”^[29]具体到环境法治,一方面,以环境政策为主要代表的党内环境规范,鼓励、支持党和政府应对环境问题的积极治理行为;另一方面,以党内环境规范性文件为主要代表的党内环境规范,打击、责难环境治理中的消极破坏行为。通过正反两方面,将环境治理行为纳入依规依法的法治轨道。2015年9月21日,中共中央、国务院发布《生态文明体制改革总体方案》,这一党内环境规范性文件将“坚持激励和约束并举”纳入生态文明体制改革的基本原则之一,并将法治化视为环境治理的应有之义,从而为环境文明的法治化建设提供了规范指引与党内依据。可见,环境文明的法治化是推动党和国家事业绿色发展的重要党内保障,在生态文明建设中有效发挥了大党治理优势,开辟出实现人与自然和谐共生的现代化的中国特色社会主义环境法治道路。走中国特色社会主义法治道路,从根本上说就是要坚持中国共产党的领导^[30]。党领导下建设的环境文明通过规范化进而迈向法治化的道路,正是环境党内法规发挥法治引领和法治保障功能的本质体现,为增强党领导人民建设生态文明的执政本领,提高管党治党水平,确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心奠定了坚实的法治根基。

(二) 治理功能:为生态环境保护进行制度赋能

建设生态文明、实现绿色可持续发展,不仅是人民日益增长的美好生活需要,更是中国共产党不可推卸的重大政治责任。习近平总书记在全面从严治党的重大论述中重申党的十九大报告所确立的“十四个坚持”,强调“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计”,“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”,并要求全党在各项工作中全面准确贯彻落实^[28]。因此,务必探索完善环境党内法规的制度化建设,将党关于推进生态文明建设的总体要求、建设原则、行动方案、行为规则等细化落实,使环境党内法规的制度韧性贯穿党领导生态文明建设的全方面全过程,从而全面发挥环境治理的政治效能、预防效能和发展效能。

其一,环境治理的政治效能,是基于环境党内法规将环境保护与治理定位为全党的政治行为守则及政治评价标准。相较于党的十八大之前主要由国务院出台环境政策而言,党的十八大之后,由中共中央躬行践履,颁布出台《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》等指导性政策意见,将“环境保护”的总体要求落实细化,将“目标考核”“环保督察”等规定政治化,将党政领导干部“党政同责”“终身追责”等环境责任规范化制度化,从而为环境治理的法律属性赋予政治内涵,使环境治理的政治效能得以有效发挥。

其二,环境治理的预防效能,是源于环境党内法规所倡导的环境保护和治理所应坚持的“预防为主、综合治理”等效能观。习近平总书记在致《联合国防治荒漠化公约》第十三次缔约方大会高级别会议的贺信中强调:“我们要弘扬尊重自然、保护自然的理念,坚持生态优先、预防为主。”^[31]《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》也指出:“要严格源头预防、不欠新账,加快治理突出生态环境问题、多还旧账。”随着风险社会的到来与全球环境的日益恶化,以及中国经济高速发展对环境的伤害乃至对环境资源的透支,一些环境资源的不可再生性与稀缺性,决定了国家对生态环境的治理模

式必须转换^[32]。环境党内法规通过发挥环境治理的预防效能,将以预防为主的环境保护方略通过严密的制度固化,从而跳出“先发展后治理”和“边污染边治理”的窠臼,为绿色可持续发展夯实了制度根基。

其三,环境治理的发展效能,是基于环境党内法规所强调的环境保护与经济协调的发展方式。在环境保护与经济发展之间,既不能为了经济发展而牺牲环境,但也不意味着环境保护和治理就要影响发展^[33]。环境党内法规强调生态文明建设、人与自然和谐共生,但并不排斥发展,相反,高质量发展成为诸多环境党内法规的首要政治目标。如《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》将生态文明建设视为“提高发展质量和效益的内在要求”;《生态文明体制改革总体方案》树立了“发展和保护相统一”改革理念,坚持“发展是硬道理的战略思想”等。值得注意的是,2019年党中央出台《中央生态环境保护督察工作规定》,该规定是针对生态环境保护督察的专项环境党内法规,以“解决突出生态环境问题、改善生态环境质量、推动高质量发展,夯实生态文明建设和生态环境保护政治责任”。深入开展生态环境保护督察,是近年来党中央、国务院为加强生态环境保护工作采取的一项重大改革举措,是贯彻落实生态文明建设目标、改变传统环境监管缺陷的重要制度创新^[34]。然而,该规定仍以“推动高质量发展情况”作为首条督察内容。由此可见,发挥环境治理的发展效能,业已成为环境党内法规体系构筑的核心要义。

(三) 重塑功能:打造人类环境文明新形态

文明是人类社会实践的产物,人类社会从低级到高级、从简单到复杂、从落后到进步的发展过程,就是不同形态的人类文明演进发展的过程^[35]。新时代以来,人们逐渐意识到生态环境对人类社会可持续发展的重要意义,使得环境文明在这一动态过程中不断得到重视和发展。“环境文明”是“文明”价值观的具体面相,也内蕴着构建人与自然“和谐”关系的宪法期许^[36]。习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上讲话提出:“我们坚持和发展中国特色社会主义,推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展,创造了中国式现代化新道路,创造了人类文明新形态。”^{[22]483}因此,人类文明新形态可被认为是在坚持和发展中国特色社会主义进程中五大文明高度协调发展所形成的创造合力。而这一“合力”体现在环境领域,就是生态环境高度发展所形成的人类环境文明新形态。

人类环境文明新形态是坚定不移走中国式现代化环境发展道路的时代产物,深刻体现出中国特色环境治理模式的制度优越性。

首先,以党的领导为本质特征的政治结构为环境文明新形态奠基。在中国特色党政复合体制下,一元化领导仍然是党主导国家和社会政治进程的基本形式^[37]。我国环境治理体现了在党的领导下,以政府为主导的国家治理特征^[38]。中国共产党坚持对生态文明建设的统一领导,凝聚多方力量,形成治理合力。习近平总书记指出:“我们党是一个有着九千多万名党员、四百六十多万个基层党组织的党,是一个在十四亿人口的大国长期执政的党,是中国特色社会主义事业的坚强领导核心。”^{[27]297}环境党内法规通过发挥大党独有优势,将全体党组织和全体党员纳入直接效力范围形成环境文明基点,进而广泛传播中国共产党的环境文明建设路线,从而以制度活力激发社会活力,同时为其他国家提供崭新的文明生成路径。

其次,以人民为中心的人本理念为环境文明新形态铸魂。中国式现代化道路吸收了西方经验,同时又独具东方特色,它在实践中开辟了一条以“人本”代替“物本”的马克思主义现代化新道路,将资本主义以资本亦即物本为中心转型为以人民亦即人本为中心^[39]。中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化,也是全体人民共同富裕的现代化,环境文明的生成同人民日益增长的美好生活需要须臾不可

分,并集中体现在以人民为中心的环境治理进程中^[40]。人类环境命运共同体将人类命运与环境文明融合为有机整体,一方面,忽视人类命运的环境文明是虚无的,另一方面,没有环境文明的人类命运是渺茫的。环境文明新形态作为二者相辅相成的逻辑交点,是对人与自然和谐共生伟大构图的内核绽露。以党章为统领的环境党内法规,坚持环境保护“为了人民、依靠人民”,将人民利益作为一切工作的根本出发点和落脚点,从而为环境文明新形态固牢固实以人民为中心的人本理念。

最后,以党规国法共治为保障的外部制度为环境文明新形态塑形。人类环境文明新形态是生态环境发展的高阶形态,这种形态的生成离不开环境法治的引领和保障。习近平总书记强调:“依规治党深入人心,依法治国才能深入人心。”^[41]新形势下,实现党和国家的长治久安,必须坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设,确保党既依据宪法法律治国理政,又依据党内法规管党治党、全面从严治党。环境党内法规描绘出党和国家文明发展的环境路线,以严格的环境保护标准和严厉的环境惩罚措施保障生态文明建设的顺利推进,通过高标准环境治理推进高质量发展,从而为推动实现人类环境文明新形态提供制度秘钥,为国际社会提供解码中国环境发展道路和成功的秘诀。

五、代结语:环境党内法规的体系进阶构思

环境党内法规发挥中国特色环境制度独有优势,是解锁人与自然和谐共生宏伟图景的制度密码。环境党内法规专注环境保护,发挥着党内法规所独有的规范功能、治理功能和重塑功能,是党领导生态文明建设的“专门法”,是以环境促发展的“双刃剑”,也是引领人类文明的“环境核”。但是,环境党内法规目前仍是坚持在党的环境政策引领下,以纲要、意见、方案、通知等党内环境规范性文件为主要表现形式,而真正具备《中国共产党党内法规制定条例》中构成要件的,仅有寥寥数部。这不仅造成了学理上对于环境党内法规基本样态分析研究的障碍,其尚未形成制度合力的逻辑缺陷也限制了环境党内法规制度功能的有效发挥。因此,面向人与自然和谐共生的环境党内法规,还有待进一步体系化完善。

根据环境党内文明发展现状,目前,可集中我国生态文明建设经验,吸纳国内外环境发展有益成果,集合党的环境政策与智慧,由中共中央、国务院出台《环境保护准则》或《生态文明建设条例》,作为环境党内法规的统领性文件进而排兵布阵,以“高质量发展”“环境整治”“保护督查”“考核评价”“损害赔偿”“责任追究”等网格状立法,逐步织密织牢环境党内立法功能网,进而将诸多单个的环境党内法规精巧且系统地结合,从整体上形成结构化的制度安排,从而为实现人与自然和谐共生的现代化提供新的思维和路径。

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(2022年10月16日)[M].北京:人民出版社,2022:23.
- [2] 习近平.论坚持人与自然和谐共生[M].北京:中央文献出版社,2022:34.
- [3] 秦天宝.人与自然和谐共生的中国式现代化之环境法治保障[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2023(3):28-38.
- [4] 陈海嵩.中国环境法治中的政党、国家与社会[J].法学研究,2018(3):3-20.
- [5] 王伟国.党内法规在“党对全面依法治国的领导”中的作用论略[J].法律科学(西北政法学报),2023(6):3-13.
- [6] 姜明安.论中国共产党党内法规的性质与作用[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2012(3):109-120.
- [7] 温泽彬,苏升.中国式法治现代化建设的双重路径[J].长白学刊,2023(5):91-99.
- [8] 陈海嵩.生态环境政党法治的生成及其规范化[J].法学,2019(5):75-87.
- [9] 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:人民出版社,2022.

- [10] 周佑勇. 大变局下中国式民主的制度优势与宪法保障[J]. 中国法学, 2023(1): 46-64.
- [11] 朱军, 杜群. 党内法规视域下生态环境保护法律责任与政治责任的功能协同[J]. 理论月刊, 2021(10): 88-99.
- [12] 陈亮, 杨攀. 国家安全体系中的生态安全及其法治完善[J]. 西南政法大学学报, 2022(5): 98-112.
- [13] 中国人大网. 环境保护法修订(2012年8月—2014年4月)[EB/OL]. (2014-04-25). http://www.npc.gov.cn/zgrdw/huiyi/lfzt/hjbhfxzaca/node_19114.htm.
- [14] 王振民. 中国共产党党内法规研究[M]. 北京: 人民出版社, 2016: 12-13.
- [15] 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.
- [16] 编写组. 党的十九大报告辅导读本[M]. 北京: 人民出版社, 2017: 382.
- [17] 朱林方. 党内法规若干基本范畴思辨[J]. 国家检察官学院学报, 2021(6): 85-101.
- [18] 欧爱民. 中国共产党党内法规总论[M]. 北京: 人民出版社, 2019: 43.
- [19] 魏治勋. 党内法规特征的多元向度[J]. 东方法学, 2021(1): 128-138.
- [20] 陈海嵩. 环保督察制度法治化: 定位、困境及其出路[J]. 法学评论, 2017(3): 176-187.
- [21] 习近平. 习近平谈治国理政(第三卷)[M]. 北京: 文出版社, 2020: 373.
- [22] 习近平. 习近平著作选读(第二卷)[M]. 北京: 人民出版社, 2023.
- [23] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于依规治党论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2022: 152.
- [24] 李林. 科学定义“党内法规”概念的几个问题[J]. 东方法学, 2017(4): 107-112.
- [25] 中共中央、国务院关于加快推进生态文明建设的意见[M]. 北京: 人民出版社, 2015: 3.
- [26] 刘长秋. 党内法规若干重要理论问题[J]. 人民法治, 2017(2): 7-12.
- [27] 欧爱民. 中国共产党党内法规总论[M]. 北京: 人民出版社, 2019.
- [28] 邓斌, 伍茜. 新时代党内法规与国家法律有机衔接机制建构[J]. 西南政法大学学报, 2022(4): 80-90.
- [29] 张文显. 以两个总目标定位两个体系的意义及其关系[J]. 西南政法大学学报, 2016(1): 3-5.
- [30] 周佑勇. 百年大党推进法治建设的基本经验与启示[J]. 中国党政干部论坛, 2021(6): 6-10.
- [31] 中共中央文献研究院. 习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社 2017: 146.
- [32] 刘艳红. 民法典绿色原则对刑法环境犯罪认定的影响[J]. 中国刑事法杂志, 2020(6): 3-19.
- [33] 张震. 宪法生态文明规范体系对环境法典纂的制度化依据: 以〈立法法〉第二次修改为背景的探讨[J]. 法学论坛, 2023(5): 87-98.
- [34] 陈海嵩. 生态环境保护督察规范体系及其构造探析[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2023(5): 150-161.
- [35] 张震. 创造人类民主文明新形态 全过程人民民主的宪法逻辑[M]. 上海: 上海人民出版社, 2023: 195.
- [36] 刘志刚, 郭威. 论社会主义核心价值观的立法实施及其优化[J]. 西南政法大学学报, 2023(4): 3-13.
- [37] 陈越阕. 新时代法制统一的政法逻辑[J]. 苏州大学学报(法学版), 2023(1): 13-25.
- [38] 陈海嵩. 国家治理视域下生态环境保护督察的制度协同[J]. 苏州大学学报(法学版), 2023(4): 59-69.
- [39] 刘艳红. 民刑共治: 中国式现代犯罪治理新模式[J]. 中国法学, 2022(6): 27-46.
- [40] 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.
- [41] 中共中央宣传部、中央全面依法治国委员会办公室. 习近平法治思想学习纲要[M]. 北京: 人民出版社, 2021: 25.

The governance logic of environmental inner-party laws and regulations for the harmonious coexistence of man and nature

ZHANG Zhen, LIU Dongyang

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

Abstract: To build a Chinese-style modernization oriented to harmonious coexistence between man and nature, Chinese-style rule of law is an inevitable requirement, among which environmental rule of law is

indispensable. The Chinese environmental rule of law must attach importance to the special rule of law and governance functions of the party's regulations. From the three aspects of making full use of the special role of intra-party regulations in environmental rule of law, coordinating the normative function of comprehensive environmental governance, and promoting the institutional civilization of building a community with a shared future for human environment, we can reveal the political and legal principles of environmental system view, environmental efficiency view and environmental civilization view upheld by intra-party environmental regulations. Environmental inner-party regulations can be divided into broad sense and narrow sense, and environmental inner-party regulations carry the normative pattern of the above governance logic, including not only the narrow intra-Party regulations that comply with the strict formal requirements of the Regulations on the Formulation of Intra-Party Regulations, but also the environmental policies that lead the development of environmental rule of law and the intra-party environmental normative documents that play the role of supervision and guarantee. In terms of the political function and normative effectiveness of environmental inner-party regulations, the environmental policy with resolutions, decisions, opinions, notices as the main carrier is regarded as the broad environmental inner-party regulations, which is in line with the core of the construction of environmental inner-party regulations system under the new situation. From the current composition of the internal party regulation system, the internal party environmental regulatory documents that play the role of supervision and security have become the main force, but their quantity and complexity and the practical dilemma of single-line combat make them need to be improved to form a governance force. Therefore, we should further explore the organic transformation of the party's environmental policy and environmental normative documents into the narrow internal party regulations, so that the narrow environmental internal party regulations become the main part of the environmental internal party regulations system. The environmental laws and regulations within the Party under the broad perspective play the institutional functions of regulating, governing and reshaping in the modernization of harmonious coexistence between man and nature. By transforming the Party's unwritten environmental civilization into a binding institutional form, the environmental inner-party regulations standardize the environmental inner-party civilization, so that it can obtain long-term effectiveness and execution. By providing institutional empowerment for the construction of ecological civilization, environmental inner-party regulations give full play to their political, preventive and developmental effectiveness of environmental governance. Environmental inner-party regulations take the political structure with the leadership of the Party as the essential feature as the foundation of environmental civilization, the people-centered people-oriented concept as the soul of environmental civilization, and the external system guaranteed by the co-governance of the Party rules and the state law as the shape of environmental civilization, so that it has the reshaping function of creating a new form of human environmental civilization in essence. It should be noted that the complete environmental inner-party regulations system is particularly important for the systematic play of the above functions, therefore, the environmental inner-party regulations for the harmonious coexistence of man and nature need to be further systematized and improved.

Key words: harmonious coexistence of man and nature; Inner-party laws and regulations on environment; governance logic

(责任编辑 胡志平)