

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.06.01

欢迎按以下格式引用:彭中遥.环境治理体系中的多元规范及其协同机制——基于环境行政处罚制度的分析[J].重庆大学学报(社会科学版),2024(5):193-206. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.06.01



Citation Format: PENG Zhongyao. Multidimensional norms and their collaborative mechanisms in the environmental governance system; Analysis of the environmental administrative penalty system[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2024(5): 193-206. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.06.01

# 环境治理体系中的多元 规范及其协同机制 ——基于环境行政处罚制度的分析

彭中遥

(湖南大学 法学院,湖南 长沙 410082)

**摘要:**现代环境治理,首先表现为规范体系的治理。当前,我国环境治理领域总体上存在着国家法律、党内法规、行政规范性文件、党的规范性文件等多种规范类型,形成了“多元规范共存、多元秩序共治”的运行模式。现有学术研讨的一个重要贡献,是承认并高度重视生态环境领域所存在的多元规范现象,并尝试将其纳入已被提上立法议程的生态环境法典之中。但是,此种研究进路较为宏观抽象,难以深入触及我国环境治理体系中所出现的环境行政执法变革等前沿议题。从实践情况看,我国环境治理中的多元规范体系与多元秩序结构已然产生抵牾和龃龉,其在环境行政处罚领域呈现较为明显与突出。现阶段,我国环境行政处罚制度探索的困局主要包括:生态环境领域“免于处罚”的混沌实践、行政处罚异化为生态环境损害赔偿责任追究的前置要件,以及垂直管理改革背景下环境执法力量的错位配置。从多元规范视角出发,运用“发生学方法”分析发现,上述实践难题均源于现代环境治理体系中非国家法律类规范之变动而产生的多元规范不协同问题,具体包括规范性文件(行政规范性文件、党的规范性文件)相互间的冲突,以及党的政策与国家法律相互间的差异。从法理上考量,当前我国环境行政处罚制度探索暴露出的系列问题及内在冲突,不能简单根据“问题—对策”式思路来加以应对,而需从“事理”上升为“法理”,揭示其中所蕴含的一般规律和普遍矛盾(即环境治理体系中多元规范的相互关系问题)。鉴此,未来我国应当立基于多元规范协同互动的理论和方法,重点完善生态环境领域相关规范性文件的备案审查机制,建立健全生态环境领域党的政策与国家法律的统筹协调机制,同时借助生态环境法典编纂之契机确认多元规范的相互关系规则,以提升我国环境治理体系和治理能力的现代化。

**基金项目:**国家社会科学基金重大项目“新时代生态文明建设目标评价考核制度优化研究”(22&ZD138);2024年度湖南大学资政研究专项课题“环境治理体系中的多元规范及其协同机制研究”

**作者简介:**彭中遥,法学博士,湖南大学法学院副教授,硕士研究生导师,Email: pzywhufxy@163.com。

**关键词:**环境治理体系;多元规范;规范协同;协同机制;环境行政处罚;生态环境法典

**中图分类号:**D912.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2024)05-0193-14

## 一、问题的提出

在推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中,当前我国已然出现了多元规范现象,即不仅存在国家法律这一种规范类型,而且存在党内法规、党的政策、国家政策等多种规范类型<sup>[1]</sup>。上述规范类型在各自场域发挥着相应的指引与约束作用,共同型塑了一个功能互补、有机统一的“规范集群”<sup>[2]</sup>。这不仅体现了当代中国治理体系和治理能力的规范化、法治化图景,而且彰显了独具中国特色的法理意涵与规范属性,为我们理解和分析各个领域国家治理问题提供了基础理论框架。在当前我国环境治理领域,同样存在着多元规范现象,实践中所涌现出的诸多环境规制问题亦可从多元规范视域加以理解和分析。从学界既有研讨情况看,已有部分学者在生态环境法典编纂的时代背景下专门论及生态环境政党法治议题,提出了将党的政策、党的规范性文件纳入生态环境法典的总体方案与具体路径<sup>[3]</sup>,力求实现从政策创新到法治规范的路径转变。

应当看到,既有学术研究的一个重要贡献,是承认并高度重视生态环境领域所存在的多元规范现象,并尝试将其纳入已被提上立法议程的生态环境法典之中。但是,此种研究进路较为宏观、抽象,难以深入触及我国环境治理体系中所出现的诸多环境行政执法变革与环境司法专门化改革等前沿议题。在当前我国生态文明体制改革进程中,相较于司法治理而言,行政规制实则发挥着更为重要的作用<sup>[4]</sup>。对此,我国2018年《宪法》修正案增设“国务院领导和管理生态文明建设”之条款,从根本法上确认了行政机关所应承担的环境保护职责,以及行政规制手段在生态文明建设场域中的主导作用<sup>[5]</sup>。就其一般意义而言,环境行政规制手段至少包含环境行政处罚、环境行政命令、环境行政强制、环境行政磋商等制度类型<sup>[6]</sup>。有论者基于实证分析指出,在我国环境治理的“工具箱”中,行政处罚制度是其中适用范围最广、使用频次最高的环境规制手段<sup>[7]</sup>。据生态环境部有关负责人介绍,仅2023年,“全国各级生态环境部门共下达环境行政处罚决定书7.96万份,罚没款金额62.7亿元”<sup>[8]</sup>。从某种程度上说,环境行政处罚的制度探索及施行功效直接关乎我国生态文明体制改革之成败。故此,从环境行政处罚制度探索的实践情况切入,对我国环境治理体系中的多元规范及其协同机制议题予以分析,不失为一种有效研讨进路。鉴此,本文立足于“多元规范共存、多元秩序共治”的分析框架,从多元规范视域出发就我国环境行政处罚制度探索的实践困局及法理根由予以检视和剖析,在此基础上,试图提出实现我国环境治理体系中多元规范协同互动的整体法治方略。

## 二、环境治理体系中多元规范的概念生成及典型领域

党的十八届四中全会明确提及“中国特色社会主义法治体系”的基本概念,并将其具化为“完备的法律规范体系”“完善的党内法规体系”等五个方面。从概念表述的形式逻辑上看,我国中央层面并未将党内法规、国家政策视为法律规范体系的必要组成部分。但是,从国家治理及生态文明建设的实践逻辑上看,包含党内法规、党的政策、国家政策等在内的多种规范类型,均对现代国家治理体系和生态文明体制改革产生了重要影响<sup>[9]</sup>。故此,需要引入一个能够容纳多种规范类型的基本概念与分析框架,本文即尝试运用“多元规范”这一概念,旨在借此对环境治理体系及环境行政处罚制度变革等问题予以更为精准而深入的分析。

### (一) 环境治理体系中多元规范的概念生成

近年来,我国法学界呈现出一种新的研究趋向,一些论者主张将党内法规、党的政策、国家政策等均视为法律体系的重要组成部分,试图赋予上述规范类型以法律属性,即认为它们是与法律一样具有同等效力的规范类型<sup>[1]</sup>。此种研究进路背后的学理支撑乃是“法律多元主义”,其核心要旨即在于将不同性质的规范类型均定性为法律,或使之具有法律属性。

然而,真实世界的客观存在却是“规范多元”而非“法律多元”,尤其是像我国这样的成文法国家,所谓“法律”或“法律体系”均应有其法定化形式或特定所指。根据我国《宪法》和《立法法》的有关规定,法律体系可划分为七大法律部门<sup>①</sup>;就其位阶而言,可细分为宪法、法律、行政法规、部门规章、地方性法规、地方政府规章、自制条例和单行条例。很显然,依此标准所界定之“法律”或“法律体系”,无法涵盖党内法规、党的政策、国家政策等多种业已在法治实践中产生重要影响的规范类型。是故,有学者尝试创设一个能够有效囊括国家法律、党内法规、党的政策、国家政策等多种规范类型的全新概念,并将这一新型概念界定为“规范体系”<sup>[1]</sup>。根据刘作翔教授的解读,“规范体系”是“法律体系”的拓展版与升级版;所谓“规范体系”,乃指由全部规范类型综合而成的有机整体,可以涵涉任何一种能够对人们行为起到指引和约束作用的规范形态<sup>[1]</sup>。

此种从“法律体系”到“规范体系”的概念校正与逻辑转向,为我们理解生态环境领域“多元规范”及“规范协同”问题提供了有效参照。鉴此,本文所称之“多元规范”及“规范协同”乃指在构建现代环境治理体系的过程中,发挥着约束和指引作用的法律规范、党内法规、党的政策、国家政策等多元化的规范类型,以及不同规范之间彼此影响、相互衔接、协作互动的法律现象。事实上,2020年3月中办、国办印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》就对上述运行框架与法治现象进行了确认,明确提出到2025年我国要建立健全环境治理的法律法规政策体系,形成多元参与、良性互动的环境治理体系<sup>[10]</sup>。在此背景下,从学理层面对我国环境治理体系中“多元规范”及“规范协同”问题展开研究,无疑具有重大的理论价值与现实意义。

### (二) 环境行政处罚领域集中体现了多元规范及其协同现象

近年来,面对日益频发的环境污染与生态破坏事件,强有力的政府规制举措已然成为环境治理的主要手段,并承载着社会各界的强烈期待。依照日本学者黑川哲志的解读,所谓“环境行政规制”乃指政府部门通过设置污染物排放标准、自然资源开发许可等制度对环境危害行为进行必要惩戒与威慑,以期实现维护环境公益、改善环境质量之目标<sup>[11]</sup>。在我国现行法律框架下,环境行政规制手段大致包括如下四类:(1)作为控制基础的污染物排放标准制度;(2)作为准入机制的环境行政许可制度;(3)作为过程控制的环境监测监察制度;(4)作为实施保障的环境行政处罚、环境行政命令及环境行政强制等制度<sup>[12]</sup>。从“过程论”视角观之,大体可将上述行政规制手段概括为“订立环境命令及标准—设置环境行政许可—监察环保守法情况—追究环境法律责任”的“四阶构造”。

实证检视表明,在我国环境行政规制的“工具箱”中,环境行政处罚(尤其是环境行政罚款)是适用比例最高、涉及种类最多的一种规制手段<sup>②</sup>。依照《生态环境行政处罚办法》第8条规定,环境行政处罚举措不限于罚款,还包括警告、通报批评、没收违法所得、责令限期拆除等诸多制度种类。因

<sup>①</sup>即宪法及宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法。

<sup>②</sup>参见:徐以祥、梁忠《论环境罚款数额的确定》(《法学评论》,2014年第6期152页)。



此,在当前我国环境行政监管活动中,行政相对人的主要担责形式即为环境行政处罚。总体上看,近年来我国制定、修改和完善了一系列与环境行政处罚有关的法律规范、党内法规及政策文本,充分体现出我国中央层面推进环境行政处罚制度探索及变革的迫切需求与坚定决心。

具体分为如下三类情况:(1)制定或修订法律规范,即根据环境行政处罚工作的现实需要,由特定主体(通常是全国人大常委会、生态环境或自然资源等部委)制定新法或修订原有立法,实践中多以法律或部门规章之形式予以呈现。包括:2021年全国人大常委会修订通过的《行政处罚法》,2023年生态环境部审议通过的《生态环境行政处罚办法》,以及2024年自然资源部修订通过的《自然资源行政处罚办法》等。(2)制定行政规范性文件,即针对特定环境执法问题,由相关政府部门通过制定专项行政规范性文件的方式予以细化落实。包括:生态环境部于2019年、2021年分别印发的《关于进一步规范适用环境行政处罚自由裁量权的指导意见》《关于优化生态环境保护执法方式提高执法效能的指导意见》等。(3)制定党内法规或党的规范性文件,即针对环境执法领域重大体制机制改革的现实需求,通过“党政联合发文”(通常由中办、国办联合印发相关文件)的方式予以实现。包括:中办、国办于2016年、2019年联合印发的《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》等。综上可见,在我国环境行政处罚领域,集中存在着国家法律、党内法规、行政规范性文件、党的规范性文件等多种规范类型,形成了“多元规范共存、多元秩序共治”的法治框架与运行模式。在此模式下,多元规范体系与多元秩序结构难免会产生抵牾和龃龉,因此有必要立足于多元规范视角对我国环境行政处罚制度探索的实践困局、法理根由及协同之策予以探讨和分析。

### 三、多元规范视域下环境行政处罚的制度探索及实践困局

依照英国公法学专家马丁·洛克林的解读,环境行政处罚具有其规制功效,即有效实现环境监管中的各项行政任务<sup>[13]</sup>。我国环境法学者竺效教授指出,在实施环境行政处罚时,须正确处理监管目的与监管手段之间的关系,既要贯彻落实教育与处罚相结合的原则,亦要实现环境行政处罚权力配置及体制机制的创新<sup>[14]</sup>。据此,大致可将环境行政处罚的应然功效概括为教育违法行为人、追究环境法律责任、实现权力优化配置等三个方面。上述功能互为关联,形成一个相对自洽的逻辑体系。需指出的是,由于我国环境行政处罚制度体系庞杂、种类繁多,故对其实践运行状况进行全面评估的难度较大。为解决该问题,下文着重从生态环境领域“免于行政处罚”、行政处罚与生态环境损害赔偿追责,以及环保垂改与综合执法改革衔接三个领域切入加以考察<sup>③</sup>。

#### (一)生态环境领域“免于行政处罚”的混沌实践

我国《行政处罚法》(2021年修订)第33条第1款规定:“违法行为轻微并及时改正,没有造成危害后果的,不予行政处罚。初次违法且危害后果轻微并及时改正的,可以不予行政处罚。”该条款明确规定了“免于行政处罚”(又称“不予行政处罚”)的两种情形及规范构造,理论界将其概括为“轻微不罚”与“首违不罚”<sup>[15]</sup>。从演进路径观之,我国生态环境领域“免于行政处罚”制度经历了一个“渐进型”的发展过程,呈现出典型的“回应性”立法之特征。

③如此设计之理由在于:上述领域制度变革的目标乃是教育违法行为人、追究环境法律责任、实现权力优化配置等三个方面,其完整呈现了我国环境行政处罚制度的应然功效;而且,上述领域相关信息基本向社会公开,能够进行较为全面的实证考察与案例分析,可在一定程度上揭示我国环境行政处罚制度探索及变革的实践效果。

起初,生态环境领域“免于行政处罚”制度乃是借助中央生态环境部门印发的行政规范性文件予以推动。经由实践检验证明行之有效后,2023年《生态环境行政处罚办法》在第42条第1款明确规定了“轻微不罚”“首违不罚”的规范构造,以部委规章之形式明确赋予生态环境“免于处罚”制度以合法性。据有关论者统计,当前我国绝大多数省份均制定了生态环境领域“轻微违法行为免罚清单”“不予行政处罚事项清单”“行政处罚自由裁量权基准”等文件<sup>[16]</sup>,旨在以地方行政规范性文件的方式对本行政区域内“免于行政处罚”的事项清单与制度规则予以细化和落实。

检视各省(市)生态环境部门所制定的目录、清单等行政规范性文件不难发现,各地存在将“轻微不罚”与“首违不罚”混淆适用之情形<sup>④</sup>。同时应看到,各地对于生态环境领域“首违不罚”的法律意涵及规范构造的理解存在较大偏差。检视典型省份在水污染超标事项中适用“首违不罚”的有关规定即可发现<sup>⑤</sup>,各地对于同一超标排污行为的“违法临界点”及“行为人主观过错”等规定存在显著差异。例如,针对超标排放废水的行为,北京将其适用“首违不罚”的超标幅度控制为不超过10%、pH值超标幅度限制为 $\pm 0.5$ 以内,并对行为人的主观方面未作任何规定;对于同类事项,吉林则是将日污水排放量控制在不超过0.1吨、pH值幅度设置为5~6或9~10,并将行为人的主观方面限定为“非主观故意”。此种规范构造上的显著差异,在给各省(市)环境规制工作留存较大裁量空间之同时,亦带来了过度裁量之风险与“类案不同判”之乱象,有损于法律威严与执法公正。对此混沌局面理应引起足够重视,并可采取统筹协调各地行政规范性文件的方式对其加以纠偏。

## (二) 环境行政处罚异化为生态环境损害赔偿责任追究的前置要件

当下中国,不断频发的各类环境污染与生态破坏事件,不断挑战着人民群众的心理底线并拷问着我国的环境法治建设<sup>[17]</sup>。从过往实践情况看,我国环境法律机制的创设和运行,主要聚焦于如何对经由环境为媒介而导致的针对特定民事主体之损害予以填补,而一定程度上忽视了针对生态环境本身损害的救济。法律规范层面的阙如,显然不利于环境公益维护目标之实现。是故,明确生态环境损害的索赔主体并建立健全相关救济机制,成为近年来我国生态文明体制改革的重要任务之一。基于此,我国自2015年起在七省(市)试点生态环境损害赔偿制度。经过两年试行探索,中办、国办于2017年印发了《生态环境损害赔偿制度改革方案》,正式全面推行该项制度,并对其总体目标、工作原则、适用范围及具体救济机制等内容进行明确规定,为我国环境公益维护提供了一种有别于传统行政规制的新型路径。

纵观全球法治实践,生态环境损害救济、环境公共利益维护主要仰赖如下两种路径:一是由专门的生态环境部门通过“命令—控制”式的行政规制方式加以实现;二是由国家机关、环保组织乃至公民个人通过提起环境民事公益诉讼的方式加以实现<sup>[18]</sup>。在我国现行法律框架下,生态环境部门拥有集行政监管权与民事索赔权于一身的角色定位。这意味着,当环境危害行为造成严重生态损害后果时,生态环境部门既可采取行政处罚、行政命令、行政强制等传统“命令—控制”式的行政规制手段对违法行为予以管控;亦可在穷尽行政规制手段仍无法充分救济生态环境损害时,运用赔偿磋商与索赔诉讼等新型环境治理工具,实现生态环境损害救济的“全覆盖”<sup>[19]</sup>。事实上,后一种救济路径现已在我国环境法治实践中得以全面推广,其实质在于通过赔偿磋商、索赔诉讼的方式对传

④参见:陈诚《生态环境“首违不罚”制度的现存问题与规范路径》(《南京工业大学学报(社会科学版)》,2023年第2期78页)。

⑤参见《北京市生态环境领域不予行政处罚事项清单》《广东省生态环境不予行政处罚的轻微违法行为目录》《江西省生态环境轻微违法免罚事项清单》《吉林省生态环境领域不予行政处罚事项清单》中针对“超过水污染物排放标准排污”这一处罚事项的有关规定。

统环境行政规制手段进行补强,力求借助行政权与司法权的协同配合,助力实现充分填补生态环境损害、有效维护环境公共利益之目标。

此处以生态环境部2023年公布的有关典型案例作为分析样本<sup>⑥</sup>,旨在全面、直观地揭示生态环境损害赔偿案件在先行程序中适用行政处罚制度的相关情况。检视样本案例不难发现,针对同一环境危害行为,行政机关不乏出现同时运用生态环境损害赔偿磋商(诉讼)和行政处罚制度之情形。从理论上说,如此操作之目的即在于借助多种规制工具的整合与运用,有力威慑环境危害行为人、充分维护环境公共利益。需指出的是,行政权具有主动性、高效性及专业性等优势,而司法权具有谦抑性、权威性及终局性等特征,故实践中有关行政机关(通常是生态环境部门)在运用生态环境损害赔偿磋商(诉讼)制度之前,往往针对同一违法行为先行适用了“刚性”的行政处罚制度。例如,在“江西省吉安市某企业违法排污生态环境损害赔偿案”中,针对长期存在的违法排污行为,吉安市生态环境局于2021年4月对污染企业处以316.4万元的行政处罚;2022年8月,吉安市生态环境局与污染企业进行磋商并达成磋商协议,约定由案涉企业承担3861.77万元的生态环境损害赔偿费用<sup>[20]</sup>。由此可见,在当前实践中,环境案件在进入至生态环境损害赔偿磋商(诉讼)程序前,往往前置适用了行政处罚程序;也即是说,生态环境损害赔偿责任的认定与追究,一般以有关行政机关作出环境行政处罚等公法规制为前提。这意味着,环境行政处罚在事实层面已然成为生态环境损害赔偿责任追究的前置要件,这无疑是对环境行政处罚制度的自身异化。就此意义而言,目前“行政处罚前置、民事磋商(诉讼)御后”的制度运行逻辑,实则将环境行政监管延伸至环境民事(司法)索赔领域,形成了两套功能重叠、原理类似、主体相同的生态环境损害救济机制,由此导致我国环境公益维护实践陷入“击鼓传花”的乱象之中。

### (三)垂直管理改革背景下环境执法力量的错位配置

自1989年《环境保护法》确立“属地管理与分级管理相结合”的原则以来,环境管理体制一直是阻碍我国环境法有效施行的重要原因,部分地方政府怠于履行环境保护职责已然成为推进我国生态文明体制改革的严重阻碍<sup>[21]</sup>。为破解地方保护主义对环境法施行的负面影响,中办、国办于2016年印发了《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》(以下简称《环保垂改意见》),主要涉及环境执法权、监察(测)权的“再配置”。根据《环保垂改意见》的相关要求,环境监察作为环境执法权的重要内容,上收至省级生态环境部门统一行使;县级生态环境部门不再作为同级政府组成部门,而是作为市级生态环境部门设立的派出机构(环保分局)<sup>[22]</sup>。就环境行政处罚制度而言,本次环保垂改之目标在于破解由地域划分管理职能范畴而带来的困局<sup>[23]</sup>,将环境行政处罚权以委派或授权等方式下放到县级生态环境部门。故此,《环保垂改意见》明文规定:“环境执法重心向市县下移,加强基层执法队伍建设,强化属地环境执法”,“依法赋予环境执法机构实施现场检查、行政处罚、行政强制的条件和手段。”

与此同时,2018年《深化党和国家机构改革方案》提及要“深化行政执法体制改革,整合组建生态环境保护综合行政执法队伍”。2019年中办、国办印发了《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》(以下简称《综合执法改革意见》),旨在建立一个职责明确、内容完备的生态环境

<sup>⑥</sup>参见《生态环境部公布第三批生态环境损害赔偿磋商十大典型案例》,载中华人民共和国生态环境部官网,[https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/sthjshpczd/202310/t20231013\\_1043094.shtml](https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/sthjshpczd/202310/t20231013_1043094.shtml)。



保护综合行政执法体制,以形成与我国环境保护现状相契合的执法体系。根据《生态环境保护综合行政执法事项指导目录(2020年版)》的有关规定,实践中生态环境综合行政执法实施主体的第一责任层级已压实到设区的市<sup>[24]</sup>,各地政府也据此纷纷出台了相关改革实施方案。

整体来看,我国环保垂改与综合行政执法改革的相继推动,导致了环境执法权“上收”与环境执法力量“下沉”之间的矛盾。一方面,依照2016年《环保垂改意见》的有关规定,县级生态环境部门被调整为上级部门的派出机构,其环境执法权向上级部门集中“上收”<sup>[25]</sup>。另一方面,根据2019年《综合执法改革意见》的有关规定,我国在全面推动生态环境保护综合行政执法改革的同时,也在推进行政执法权限及力量向基层“下沉”,力求强化基层政府的统筹协调职责。由此可见,执法力量“下沉”的结构需求和环保垂改在环境行政处罚领域出现了一定冲突,其实质是一种权力重新分配上的矛盾。故此,有必要从多元规范视角出发,统筹协调好两项制度改革之间的关系。唯此,方可从“顶层设计”层面实现环境执法权及环境执法力量的优化配置。

#### 四、多元规范视域下环境行政处罚实践困局的法理分析

运用“发生学方法”<sup>⑦</sup>不难窥见,环境行政处罚制度探索在上述三个领域的实践困局,均可归由为环境治理体系中非国家法律类规范之变动而形成的多元规范不协同问题,具体包括规范性文件相互间的冲突,以及党的政策与国家法律相互间的差异。应当认识到,在法治主导下的“多元规范共存”的社会结构中,多元规范之间在不断进行自我调整与彼此型塑,从而呈现出自发与建构的相互交融之态<sup>[26]</sup>。生态文明建设场域因其政治性、复杂性及多样性,往往涉及多个行政主管部门、不同层级政府及党政机关所发布的多项规范性文件。各类主体在制定规范性文件时具有不同的部门利益、任务目标及权威基础,可能在目标、原则、程序、内容、措施等方面存在不一致乃至相互冲突之处,与已有国家法律也可能存在一定差异,由此形成了多元规范之间的不协同现象。基于这一前提认知,下文尝试从多元规范视角出发对当前我国环境行政处罚实践困局中的法理问题予以阐释和分析。

##### (一) 各地行政规范性文件之间的冲突

近年来,在我国生态文明建设场域,党政机关发布了大量的规范性文件(包括党的规范性文件与行政规范性文件),其在实践中已然成为政府部门作出行政行为的重要依据;与法律、法规及规章等正式立法相比,此类规范性文件种类繁多、数量较大且社会关系面更广。前述生态环境领域“免予行政处罚”的实践困局,实则缘于各地颁行的行政规范性文件针对“免予处罚”之规定存在较大冲突。

从制度演进路径上看,生态环境领域“免予行政处罚”的实践探索是在优化营商环境的大背景下,中央层面率先出台相关指导性意见<sup>⑧</sup>,再由各省(市)生态环境部门通过制定行政规范性文件的方式予以具体落实<sup>⑨</sup>。这一过程分为纵向治理和横向治理两个方面,可以类比府际关系加以理解。

⑦所谓“发生学方法”乃指将制度探索及变革结果作为研究起点,逆向回溯其本质要素,进而明确研究对象的内在规律与历史形态之方法。参见:张乃和《发生学方法与历史研究》(《史学集刊》,2007年第5期43页)。

⑧如生态环境部于2019年印发的《关于进一步规范适用环境行政处罚自由裁量权的指导意见》,以及2021年颁行的《关于优化生态环境保护执法方式提高执法效能的指导意见》等。

⑨包括各省(区、市)生态环境部门所出台的“轻微违法行为免罚清单”“不予行政处罚事项清单”“行政处罚自由裁量权基准”等。

具体而言:(1)在纵向治理界面,上级参与主体通过层级权威“自上而下”地推动相关环境政策的细化实施;(2)在横向治理界面,各参与主体以地缘关系为保障,在协同利益驱动下开展有关行政规范性文件的工作<sup>[27]</sup>。实践中,由于各省(区、市)生态环境部门所发布的“免于行政处罚”要求及裁量基准不一,各地行政规范性文件在具体规定和要求上存有不一致乃至相互冲突之处,由此形成了横向府际间的不协同现象。

## (二)党的政策与国家法律之间的冲突

近年来,我国生态文明建设场域中的重大改革事项通常是借助“党政联合发文”的形式予以启动,这是新时代党领导生态文明建设与实现环境治理现代化的新路径<sup>[28]</sup>。前文提及的生态环境损害赔偿制度改革即为此种路径之典型,该项改革最初是借助中办、国办联合印发的规范性文件(党的政策)加以推进<sup>⑩</sup>。诚如习近平总书记所指出:“‘改革与法治如鸟之两翼、车之两轮’,要坚持在法治下推进改革,在改革中完善发展法治。”<sup>[29]</sup>

当前,在环境行政处罚制度变革与生态环境损害赔偿制度改革并行的法治实践中,已然产生了多元规范重叠适用与相互冲突之难题。环境行政处罚与生态环境损害赔偿、环境刑事罚金的重叠责任问题,实则根由于党的政策(《生态环境损害赔偿制度改革方案》)与国家法律(《行政处罚法》《刑法》)在追究环境危害行为人法律责任之规定上存在重叠。

对此,需重点从以下两方面加以解决和应对:(1)妥善处理新发布党的政策与原有国家法律之间的关系。生态环境损害赔偿制度在实践运行中,与既有行政处罚和刑事制裁所共同导致的重复责任,从本质上来说是源于改革与法治之间的关系问题。由政策或规范性文件等多元规范引发的改革往往需要处理好法律稳定性与实践变动性之间的关系,做到“重大改革于法有据”。由此,在多元规范与法律适用的相互关系上,应当注重改革措施的合法性和权威性问题<sup>[30]</sup>。(2)多元规范之间的适用和协调应在合理范围内展开。总体而言,需要将政策弹性和法治刚性相统一<sup>[31]</sup>。法治秩序的重塑需要改革的不断推进,在此过程中难免需要打破既有规则和制度安排,形成“突破探索”和“于法有据”的内在张力<sup>[32]</sup>。生态文明体制改革过程中多元规范的弹性可以为各部门提供一定的自主权和灵活性,以满足特定领域和具体情况下的治理需要。然而,此种弹性如何在合理的法治框架下加以约束和规范,以确保整体环境法治构建的一致性和协调性,是未来我国应当认真对待的问题。

## (三)不同党内规范性文件之间的冲突

必须看到,大量以党的决定、决议、通知等形式发布的党内规范性文件(或者说党的政策),不再单纯具有“内部性”,而是涵涉至党外领域(涉及相应的国家与社会事务)<sup>[33]</sup>。在生态文明建设场域,广泛存在通过“党政联合发文”的方式推行某项改革措施,并对相关法律主体(包括自然人、法人、国家机关、其他组织等)的行为构成约束和限制、产生相应规范效力的现象<sup>[34]</sup>。党内法规和党的规范性文件,都是具有政治性、权威性的规范<sup>[35]</sup>;党的规范性文件将党和国家意志及时转化为生态文明制度创新,并成为生态文明体制改革的规范指引,其影响力、适用范围及执行效果不断扩大<sup>[36]</sup>。

就前述环保垂改背景下环境执法力量的错配而言,实则缘于《环保垂改意见》《综合执法改革意见》这两项党内规范性文件规定之冲突。环保垂改和综合行政执法改革都是以中办、国办“联合发

⑩最初是借助中办、国办联合印发的《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》《生态环境损害赔偿制度改革方案》进行试点并加以推广。



文”的方式加以启动,但在实际操作中却是由不同国家机关负责并通过特定形式将其贯彻落实,本质上存在部门之间的利益冲突。有观点即指出,党内规范性文件在实际执行中由不同国家机关通过特定形式对其加以转化,由于不同的党政机关所属单位具有不同的利益诉求及管辖范围,由此产生了党内规范性文件之间的冲突问题。环保垂改通过“上收”环境执法权来破除地方政府对环境事务的不当影响,强化生态环境主管部门的权威性。而在全国范围的综合执法改革推进后,原属于国土、海洋等部门的相关污染防治、环保执法职责被统一划转至生态环境部门,但相关配套技术和执法力量却未实现同步转移<sup>[37]</sup>,形成了环境执法权及执法力量的错配。因此,前述两项党内规范性文件在实践中产生了一定抵牾与龃龉,集中体现在县级生态环境部门的行政处罚行为之中,亟待通过统一的法律框架和协调机制来平衡各部门之间的利益和权力,协调不同党内规范性文件之间的适用关系。

## 五、环境治理体系中多元规范协同机制的法治构建

笔者以为,当前我国环境行政处罚制度探索暴露出的实践困局及内在冲突,不能简单根据“问题—对策”式思路来加以应对,而需从“事理”上升为“法理”,揭示其中所蕴含的一般规律和普遍矛盾。从法理上分析,这一内在规律和普遍矛盾即是环境治理体系中多元规范的相互关系问题。据此,得以进一步提出我国环境行政处罚制度协同的整体法治方略。需特别说明的是,下文所提出的法治构建方略立足于一般层面问题的解决,而非仅仅针对环境行政处罚制度完善提出所谓的“对策建议”,更不是与前述分析的三大实践困局作简单的“一一回应”,力图在分析深度和学术价值上有所突破,对我国生态文明体制改革的整体推进也更具指导意义。

### (一) 建立健全规范性文件的备案审查机制

针对各类规范性文件的备案审查,是具有中国特色的宪法监督制度,也是重要的法治监督方式,其目标在于保证党中央令行禁止、维护国家法制统一<sup>[38]</sup>。针对环境行政处罚制度探索及变革中所出现的规范性文件(包括行政规范性文件、党的规范性文件)相冲突之问题,首先应当有针对性地建立健全相应的备案审查机制,通过法治方式实现有效的法律监督,及时解决不同类别规范性文件相冲突的问题。

#### 1. 针对地方行政规范性文件的备案审查

前述分析表明,我国生态环境领域“免予行政处罚”的混沌实践,根由于不同省份所出台的行政规范性文件(如生态环境领域“轻微违法行为免罚清单”“不予行政处罚事项清单”“行政处罚自由裁量权基准”等)对于“轻微不罚”“首违不罚”的规定存在较大差异。当前,在我国生态环境领域“免予处罚”的实践探索中,省级政府通常是将有关行政规范性文件的制定权下放给本级或下级生态环境部门。此时,在不同生态环境部门所出台的同类行政规范性文件中,就容易出现针对同类内容具体规定和要求不一致之情形,这必然会对国家维度上法的安定性造成一定冲击。故此,宜建立以各省级人大常委会为主体的备案审查机制,对该地范围内颁行的同类生态环境行政规范性文件进行检查和监督。

在对地方生态环境行政规范性文件进行备案审查时,应当坚持“法律一致性”原则。地方人大常委会可采用我国《立法法》中“违反法制统一”的审查标准,对该地有关行政规范性文件进行集中审查。相关审查标准主要聚焦于行政规范性文件所规定的内容,将其与上位法的立法目的和原则

进行对比,确保其与上位法的整体立法框架相一致;判断其是否与立法目的和原则相抵触,进而确定其合法性和适当性<sup>[39]</sup>,确保各地方政府制定的行政规范性文件符合上位法之规定;同时,在审查中对不同地方政府所制定的同一位阶的行政规范性文件之间的衔接和一致性问题给予关注<sup>[40]</sup>。

倘若不同地方政府所制定的生态环境行政规范性文件存在冲突或不一致之情形,备案审查机构就可进行比较和评估,提出协调意见或修订要求。需要注意的是,此处的“一致性”并不要求不同行政规范性文件之间完全契合,意即并非绝对地“表达不同即相抵触”<sup>[41]</sup>。地方行政规范性文件的制定应当考虑当地生态环境的具体情况 & 特殊需求,体现“因地制宜”的理念;在制定地方行政规范性文件时,还需保持与国家总体政策的协调一致,这是审查的重点所在。有鉴于此,在备案审查过程中,地方人大常委会应当注重地方行政规范性文件与中央决策部署的协调统一,确保各地生态环境“免予处罚”制度在构成要件、裁量基准等问题上不出现明显偏差。如此,即可保证地方行政规范性文件既符合当地实际情况,又与中央层面的决策部署相协调,从而促成“中央—地方”的两个积极性的实现。

## 2. 针对“党政联合发文”的备案审查

“党政联合发文”作为多元规范的一种重要形式,现已成为当前我国环境问题常态化的治理模式和重要制度载体<sup>[42]</sup>。前文所提及的环保垂改和综合行政执法两项改革,最初均是借由中办、国办联合发布的党内规范性文件(《环保垂改意见》《综合执法改革意见》)之方式予以推行。在属性上,“党政联合发文”兼具党规国法双重属性,是一种新型法源,有研究将其称为“混合式法规”<sup>[43]</sup>。是故,我们不能简单依据发文字号就忽视其国法属性,党政联合印发的规范性文件同样是国家法治体系的一部分。从功能上辨析,“党政联合发文”在于推动国家政权机关内部之功能整合和工作协同,协调不同部门之间的利益和职责。据此分析,党政联合印发的规范性文件既具有党委的决策性质,也具有政府的行政规范性文件性质,具有可审查性。

需要明确的是,“党政联合发文”往往规定着大量行政相关事项,不能因为其采用党委文号而规避行政规范性文件的备案审查及法律监督<sup>[44]</sup>。此时,备案审查并非是对党委决策的直接监督,而是对党内规范性文件进行审核的一种机制,其目标是确保党内规范性文件的协同性与体系化,促进党的各项改革方案及大政方针的统筹推进。根据《中国共产党党内法规制定条例》(2019年修订)第四—五条规定,生态环境领域大部分“党政联合发文”在制定主体、内容和形式等方面不属于严格意义上的“党内法规”,而应将其归类为党内规范性文件,前述《环保垂改意见》《综合执法改革意见》均属此列。

故此,我国生态环境领域各项党内规范性文件的备案审查工作,应根据《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》(2019年修订,以下简称《备案审查规定》)展开。具体来说:(1)就审查主体而言,备案审查应以中共中央办公厅法规局为主,以党内规范性文件制定机关的上级党组织审查为辅,借此提升备案工作的质量,提高经备案后的党内规范性文件的执行效力<sup>[45]</sup>。(2)就审查标准而言,包括两个方面:一是实质性判断标准,即考查“党政联合发文”是否已经成为相关部门作出行政行为的直接依据<sup>[46]</sup>;二是一致性标准,即根据《备案审查规定》的有关内容,审查“是否与其他同位党内法规和规范性文件对同一事项的规定相冲突”。(3)就审查程序而言,应当实现党组织审查和人大审查的联动,在必要时可移送给全国人大常委会,就其中行政规范性内容进行审查并提出意见。

## (二) 建立健全党的政策与国家法律的统筹协调机制

在现代社会,政策与法律具有内在紧密联系,不能将两者予以割裂,更不能人为排斥政策在环境治理及生态文明体制改革中的重要作用。有论者认为:“即使在西方国家,每一项法律规则也都具有或明确或模糊的政策背景,否则便几乎不可能理解法律是如何产生或在实践中是如何适用的”<sup>[47]</sup>。在当前我国环境法治建设与生态文明体制改革过程中,党的政策与国家法律有着全方位的联动关系,需要根据实践情况不断予以调适和完善。前文对于行政处罚与生态环境损害赔偿等责任的重复适用问题之探讨,已充分揭示了这一点。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》也明确提出:“发挥政策和法律的各自优势,促进党的政策和国家法律互联互通。”<sup>[48]</sup>这为构建生态环境领域党的政策与国家法律的统筹协调机制提供了基本指引。

应当认识到,党的政策与国家法律统筹协调机制最为核心的内容,是确立适格的协调主体。根据2018年《深化党和国家机构改革方案》,我国成立了中央全面依法治国委员会,其属性为党中央决策议事协调机构,负责全面依法治国各类事项的总体布局及统筹协调。从内在机构看,该委员会下设立法、执法、司法等4个协调小组,负责研究科学立法、严格执法、公正司法等方面的重大问题,协调推动相关法治措施的制定和实施<sup>[49]</sup>。中央全面依法治国委员会作为党领导全面依法治国工作的专门机构和重要举措,在协调环境治理中多元规范的相互关系(特别是党的政策与国家法律关系)问题上具有天然的权威性、正当性及合理性,符合其“决策议事协调机构”的基本定位。故此本文主张,应以中央全面依法治国委员会为主体,建立健全党的政策与国家法律的统筹协调机制,借此解决推进生态文明体制改革过程中所出现党的政策与国家法律不协调问题。就前述环境行政处罚及相关责任的重复适用困局而言,即可由中央全面依法治国委员会为主体,统筹协调相关党的政策与国家法律在追究行为入多种环境法律责任方面的重叠问题。

统筹协调机制的具体运作,还需充分发挥各地所成立的省级党委全面依法治省(市)委员会的积极作用,实现“中央—地方”的两个积极性。具体可由省级委员会承担问题收集、资料整理、提交上报的相关工作,如此即可确保该机制能够真正解决推进生态文明体制改革中所出现的不协调、不统一问题,进而在法治轨道上提出相应的解决方案。当然也应认识到,通过以中央全面依法治国委员会为中心的统筹机制来解决党的政策与国家法律的协调问题,并非为该问题之终点,而是以此为契机通过适当方式转化为正式立法,这体现了党的政策与国家法律的辩证统一关系及内在转化过程。习近平总书记曾明确指出:“党的政策和国家法律都是人民根本意志的反映,在本质上是一致的。党的政策是国家法律的先导和指引,是立法的依据和执法、司法的重要指导。要善于通过法定程序使党的主张成为国家意志、形成法律,通过法律保障党的政策有效实施。”<sup>[50]</sup>在具体措施上,可以通过形成中央全面依法治国委员会决议,进而向全国人大、国务院提出建议等途径加以实现。

## (三) 通过生态环境法典编纂确认多元规范的相互关系规则

2021年全国人大常委会首次在其立法计划中提出,启动环境法典等条件成熟领域的法典编纂工作,并将生态环境法典纳入第一类立法项目<sup>[51]</sup>,这给我国环境法治实践提出了新的使命和要求。近日,全国人大常委会公布了2024年度立法工作计划,强调“扎实推进生态环境法典编纂工作”,“力争年内提请审议”<sup>[52]</sup>。可以说,我国生态环境法典编纂的社会条件及立法技术已然成熟,此乃实现人与自然和谐共生现代化的重要途径<sup>[53]</sup>。基于这百年难遇之良机,本文所分析的环境治理体系中多元规范的相互关系问题,也应纳入生态环境法典视野并在正式立法中加以体现,如此即可在



法治轨道上指引包括环境行政处罚制度探索及变革在内的多项生态文明体制改革措施的稳步、有序推进。

一般认为,我国生态环境法典在体例上宜采用“总则—分则”模式,在总则编应运用“提取公因式”方法<sup>[54]</sup>,规定可以统领全局的基本原则及引领性制度等内容<sup>[55]</sup>。显然,多元规范相互关系的规则理应隶属于生态环境法典总则部分,即在生态环境法典“总则编”中加以专门规定,使其能够对众多生态文明体制改革事项产生一般性的涵摄效力,解决包括环境行政处罚制度探索及变革在内的同类型问题。

依照前文分析,环境行政处罚制度实践作为当前我国生态文明体制改革的重点内容,其制度探索引发的实践困局在总体上可概括为以下两大类型:一是规范性文件(包括行政规范性文件、党的规范性文件)相互间的冲突,二是党的政策与国家法律相互间的差异。相应地,为解决这两个方面的问题,未来在生态环境法典总则中可以有针对性地确定相关条款,确立多元规范之间有机统一、协同互动的制度安排,具体条款可设计和表述为:(1)在生态环境法典总则“一般规定”部分中提及:“各级政府、有关职能部门发布的生态环境保护规范性文件,应当及时向所在省级人大常委会报备,并提供相关材料和说明;审查机关应当根据不同情形,对报备规范性文件作出相应处理决定;党组织所制定的生态环境保护规范性文件的备案审查,按照有关规定执行。”(2)在生态环境法典总则“管理体制”部分中规定:“生态环境保护党内法规、党的规范性文件应当与相关国家法律法规保持衔接一致;国家建立相应的统筹协调机制。”如此规定,就从顶层设计层面明确了处理环境治理体系中多元规范相互关系的基本思路,提供了解决环境行政处罚制度变革乃至生态文明建设场域其他实践困局问题的整体性法治策略。

## 六、结语

现代国家治理,首先表现为规范体系的治理。规范体系的提出,乃是我国学界针对推进国家治理体系与治理能力现代化需求所给予的理论回应。当前,我国环境治理领域总体上存在着国家法律、党内法规、行政规范性文件、党的规范性文件等多种规范类型,形成了“多元规范共存、多元秩序共治”的社会结构。在生态文明体制改革法治实践中,多元规范体系与多元秩序结构业已产生抵牾与龃龉,因而有必要从多元规范视角出发对相关问题展开专项研究。本文即是遵循这一视角与思路,从当前我国环境行政处罚制度探索实践中的三大典型问题切入,旨在全面揭示我国在构建现代环境治理体系过程中所呈现出的多元规范及其规范协同问题。因而,本文所提出的法治策略也更多是立足于我国生态环境领域一般性问题的解决,而非仅仅针对环境行政处罚实践困局提出“一一对应”的完善建议。希冀本文能够起到抛砖引玉之功效,以期促进我国学界对环境治理体系中多元规范及其协同机制议题予以进一步关注和探讨。

### 参考文献:

- [1] 刘作翔. 当代中国的规范体系:理论与制度结构[J]. 中国社会科学, 2019(7): 85-108, 206.
- [2] 刘作翔. 构建法治主导下的中国社会秩序结构:多元规范和多元秩序的共存共治[J]. 学术月刊, 2020(5): 102-112.
- [3] 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.
- [4] 刘艺. 环境正义的司法治理路径探索:六枝特区人民检察院环境行政公益诉讼案评析[J]. 中国法律评论, 2019(2): 72-79.
- [5] 张翔. 环境宪法的新发展及其规范阐释[J]. 法学家, 2018(3): 90-97.

- [6] 侯佳儒,尚毓嵩.大数据时代的环境行政管理体制改革与重塑[J].法学论坛,2020(11):13-21.
- [7] 徐以祥,梁忠.论环境罚款数额的确定[J].法学评论,2014(6):152-160.
- [8] 赵英民.国务院关于2023年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告[EB/OL].(2024-04-24)[2024-06-07].  
[http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202404/t20240424\\_436701.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202404/t20240424_436701.html).
- [9] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M].北京:人民出版社,2014:4.
- [10] 中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》[EB/OL].(2020-03-03)[2024-06-07].  
[https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content\\_5492489.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5492489.htm).
- [11] 黑川哲志.环境行政的法理与方法[M].肖军,译.北京:中国法制出版社,2008:13.
- [12] 张宝.环境规制的法律构造[M].北京:北京大学出版社,2018:165-173.
- [13] 马丁·洛克林.公法与政治理论[M].郑戈,译.北京:商务印书馆,2002:188.
- [14] 竺效.环境行政执法案释法[M].北京:中国人民大学出版社,2022:66.
- [15] 江国华,丁安然.“首违不罚”的法理与适用:兼议新《行政处罚法》第33条第1款之价值取向[J].湖北社会科学,2021(3):143-153.
- [16] 杨雾晨,曹晓凡,张健.生态环境领域不予行政处罚制度的实践及建议[J].环境保护,2023(4):38-41.
- [17] 彭中遥.我国生态环境损害赔偿制度的立法选择[J].干旱区资源与环境,2019(8):8-17.
- [18] 奚晓明.最高人民法院关于环境民事公益诉讼司法解释理解与适用:条文主旨条文理解审判实务[M].北京:人民法院出版社,2015:169.
- [19] 彭中遥.海洋生态环境损害政府索赔的挑战与因应[J].暨南学报(哲学社会科学版),2024(4):55-69.
- [20] 生态环境部公布第三批生态环境损害赔偿磋商十大典型案例[EB/OL].(2023-10-13)[2024-06-07].  
[https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/sthjshpczd/202310/t20231013\\_1043094.shtml](https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/sthjshpczd/202310/t20231013_1043094.shtml).
- [21] 吕忠梅.监管环境监管者:立法缺失及制度构建[J].法商研究,2009(5):139-145.
- [22] 熊超.环保垂改对生态环境部门职责履行的变革与挑战[J].学术论坛,2019(1):136-148.
- [23] 陈海嵩.生态文明体制改革的环境法思考[J].中国地质大学学报(社会科学版),2018(2):65-75.
- [24] 李爱年,何双凤.掣肘与破解:生态环境保护综合行政执法的立法不足与完善[J].中国政法大学学报,2022(2):56-64.
- [25] 王昆婷,童克难.注重条块结合 强化履职尽责:解读《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度试点工作的指导意见》[N].中国环境报,2016-09-23(01).
- [26] 彭小龙.规范多元的法治协同:基于构成性视角的观察[J].中国法学,2021(5):161-181.
- [27] 司林波,张锦超.跨域生态环境府际协同界面治理:拆分、交互与重构——一项基于黄河流域生态治理府际关系的探索性研究[J].长白学刊,2022(6):58-68.
- [28] 彭峰.环境法典化之难题及其克服:以党政联合规范性文件与法律之关系为视角[J].政治与法律,2021(11):30-40.
- [29] 习近平.习近平谈治国理政(第三卷)[M].北京:外文出版社,2020:286.
- [30] 刘作翔.论重大改革于法有据[J].东方法学,2018(1):14-21.
- [31] 封丽霞.党政联合发文的制度逻辑及其规范化问题[J].法学研究,2021(1):3-19.
- [32] 马长山.新一轮司法改革的可能与限度[J].政法论坛,2015(4):3-25.
- [33] 王若磊.党规与国法的关系的三重维度:内容协调、机制衔接与相互保障[J].上海政法学院学报(法治论丛),2019(5):136-144.
- [34] 陈海嵩.环境法典编纂中的生态环境政党法治问题探析[J].法商研究,2022(6):18-30.
- [35] 罗露瑶.裁判文书援引党内法规和规范性文件之类型化研究:基于法律论证的视角[J].党内法规研究,2023(2):90-108.
- [36] 陈海嵩,吕芝慧.论党的规范性文件之规范效力:以生态环境保护领域为例[J].党内法规研究,2023(1):96-110.
- [37] 李爱年,陈樱曼.生态环境保护综合行政执法的现实困境与完善路径[J].吉首大学学报(社会科学版),2019(4):95-103.
- [38] 全国人大常委会.规范性文件备案审查理论与实务[M].北京:中国民主法制出版社,2020:5-6.
- [39] 张玉洁.规范性文件立法审查制度的实践反思与规则修正[J].现代法学,2021(6):77-91.
- [40] 牛振宇.地方立法创新空间探析:以“不抵触”原则的解读为视角[J].地方立法研究,2017(6):53-69.
- [41] 俞祺.论上位法相抵触[J].法学家,2021(5):57-69.
- [42] 周佑勇.党政联合发文备案审查的法治监督逻辑与机制完善[J].中国法律评论,2023(1):91-105.
- [43] 黄文艺.论党法关系的规范性原理[J].政法论坛,2022(1):3-15.
- [44] 张力.党政联合发文的信息公开困境与规则重塑:基于司法裁判的分析[J].中国法学,2020(1):67-85.
- [45] 王婵.党内规范性文件法治化过程中存在的问题与应对[J].上海政法学院学报(法治论丛),2020(1):133-144.
- [46] 章志远.挑战与回应:党政联合发文的法治化路径初探[J].党内法规理论研究,2019(1):75-87.
- [47] 茨威格特,克茨.比较法总论[M].潘汉典,译.贵阳:贵州人民出版社,1992:519-520.
- [48] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[EB/OL].(2014-12-28)[2024-06-07].  
[https://www.gov.cn/zhengce/2014-10/28/content\\_2771946.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2014-10/28/content_2771946.htm).
- [49] 吴为.坚持全面依法治国,过去十年取得了哪些成绩?[N].新京报,2022-10-16(01).
- [50] 习近平.论坚持全面依法治国[M].北京:中央文献出版社,2020:43.
- [51] 十四届全国人大常委会立法规划[EB/OL].(2023-09-08)[2024-06-07].  
<http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/>

202309/t20230908\_431613.html.

- [52] 全国人大常委会 2024 年度立法工作计划 [EB/OL]. (2024-05-08) [2024-06-07]. [http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202405/t20240508\\_436982.html](http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202405/t20240508_436982.html).
- [53] 吕忠梅. 环境法典编纂论纲[J]. 中国法学, 2023(2): 25-47.
- [54] 汪劲. 论中国环境法典框架体系的构建和创新: 以中国民法典框架体系为鉴[J]. 当代法学, 2021(6): 18-30.
- [55] 吕忠梅. 中国环境立法法典化模式选择及其展开[J]. 东方法学, 2021(6): 70-82.

## Multidimensional norms and their collaborative mechanisms in environmental governance system: Analysis of the environmental administrative penalty system

PENG Zhongyao

(Law School, Hunan University, Changsha 410082, P. R. China)

**Abstract:** Modern environmental governance first manifests as the governance of a standardized system. Currently, there are various types of norms in the field of environmental governance in China, including national laws, Party regulations, administrative normative documents, and Party normative documents, forming an operational model of “coexistence of multiple norms and governance of multiple orders”. An important contribution of existing academic discussions is to recognize and attach great importance to the diverse normative phenomena in the field of ecological environment, and attempt to incorporate them into the ecological environment code that has been put on the legislative agenda. However, this research approach is relatively macro, abstract, and difficult to delve into cutting-edge issues such as environmental administrative law enforcement reform that have emerged in China’s environmental governance system. From a practical perspective, there have been conflicts and contradictions among the diverse normative system and the diverse order structure in China’s environmental governance system, which are particularly evident and prominent in the field of environmental administrative penalties. At present, the difficulties in exploring the environmental administrative penalty system in China mainly include: the chaotic practice of “exemption from punishment” in the field of ecological environment, the alienation of administrative penalties as a prerequisite for holding ecological environment damage compensation responsibility, and the misallocation of environmental law enforcement forces under the background of vertical management reform. From the perspective of multiple norms, using the genetic method analysis, it is found that the above practical difficulties all stem from the problem of no coordination of multiple norms caused by changes in non-state legal norms in modern environmental governance system, including the conflict between normative documents (administrative normative documents, Party normative documents), as well as the differences between Party policies and national laws. From a legal perspective, the series of problems and internal conflicts exposed in the current exploration of China’s environmental administrative penalty system cannot be simply addressed through a problem-countermeasure approach, but need to be elevated from reason-based to legal-based, revealing the general rules and universal contradictions contained therein (i.e. the interrelationships between multiple norms in the environmental governance system). In view of this, in the future, China should establish a theory and method based on the collaborative interaction of multiple norms, focus on improving the filing and review mechanism of relevant normative documents in the field of ecological environment, establish a sound coordination mechanism between Party policies and national laws in the field of ecological environment, and take advantage of the opportunity of the compilation of the ecological environment code to confirm the interrelationship rules of multiple norms, to enhance the modernization of China’s environmental governance system and governance capacity.

**Key words:** environmental governance system; multidimensional norms; norms collaboration; collaborative mechanism; environmental administrative penalty; ecological environment code

(责任编辑 刘 琦)