

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.10.002

欢迎按以下格式引用:唐绍均,黄东.生态文明建设目标评价考核和责任追究的回应型法治论纲[J].重庆大学学报(社会科学版),2026(2):268-281. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.10.002.



Citation Format: Tang Shaojun, Huang Dong. An outline for responsive law of evaluation and responsibility investigation to build ecological civilization [J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2026 (2): 268-281. Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.10.002.

生态文明建设目标评价考核和责任追究的回应型法治论纲

唐绍均¹, 黄东²

(1. 重庆大学法学院, 重庆 400044; 2. 西南石油大学法学院, 四川 成都 610500)

摘要:党的二十大报告强调“大力推进生态文明建设”亟需“生态文明制度体系更加健全”,生态文明建设目标评价考核和责任追究制度作为我国大力推进生态文明建设的重要保障,立足于我国生态文明建设的实际情况进行回应型法治构造。“回应型法”关注公共目的的实现,将社会压力理解为认识的来源和矫正自我的机会,并力图把自我矫正精神注入政府运作之中,是一种能够灵活适应社会变化、积极回应社会需求、促成实质正义实现的社会规制手段。从“回应型法治”视角看,生态文明建设目标评价考核和责任追究制度亟须体现开放性、认知性与能动性,方能具有自我矫正精神,从而适应中国经济社会的绿色转型、积极回应新时代的环保诉求以及实现生态正义。对“发展观”“政绩观”与“民生观”的法治矫正需求势必从国家的整体发展、政府的政绩取得、人民的生产生活三个层面促成生态文明建设目标评价考核和责任追究的回应型法治在我国适时构建。事实上,我国不仅在《生态环境法典》中初步确立了生态文明建设目标评价考核和责任追究的规范依据,大致形成了以更加注重资源节约、环境友好和生态保育为主要特征的领导干部在任考核、离任审计与终身问责的制度体系,还探索性地启动了生态文明建设目标评价考核和责任追究的法治化实践。但是,我国生态文明建设目标评价考核和责任追究的法治化实践不仅暴露出包括“专项性”“结果性”与“同质化”在内的三大偏向,还浮现出包括规范性文件进路影响法治的稳定性、党内法规进路影响法治的协调性、地方立法进路影响法治的普遍性在内的三大隐忧。由于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,生态文明建设目标评价考核和责任追究制度应确立“综合性”“过程性”与“差别化”法治路向,并将从“政策推进”向“法治引领”的范式转换、促进党内法规与国家法律的衔接协调以及推进普遍性规范的国家创制与优化作为法治统合路径,方能实现生态文明建设目标评价考核和责任追究的回应型法治在中国的健全,助力新时代生态文明建设迈入新征程。

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“新时代生态文明建设目标评价考核制度优化研究”(22&ZD138); 中央高校基本科研业务费社科专项项目“双循环、新发展格局下的新法治构建和发展”(2022CDSKXYFX009)

作者简介: 唐绍均,法学博士,重庆大学法学院教授,博士研究生导师,西部环境资源法制建设研究中心副主任,Email: tangshaojun1@sina.com; 黄东(通信作者),法学博士,西南石油大学法学院讲师,Email: huangdong0909@163.com。

关键词:生态文明建设;回应型法;评价考核;责任追究;发展观;政绩观;民生观

中图分类号:D912.6 文献标志码:A 文章编号:1008-5831(2026)02-0268-14

引言

在党的二十大报告将“人与自然和谐共生的现代化”作为“中国式现代化”本质要求的时代背景下,已于党的十九届四中全会通过的《决定》^①和十九届六中全会通过的《决议》^②中被明确提出的“生态文明建设目标评价考核和责任追究制度”^③必将成为我国推动绿色发展、助力生态文明建设的“关键抓手”。尽管中共中央办公厅、国务院办公厅已先后于2015年、2016年印发了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》和《生态文明建设目标评价考核办法》,为生态文明建设目标评价考核和责任追究提供了基本遵循,但是粗疏的制度规定以及多元进路的实践偏向难以确保其能够在法治轨道上长期健康运行。在党的十八大报告中被明确为国家战略目标之一的生态文明建设关乎“人民群众迫切需要的公共产品”与“最普惠的民生福祉”,作为促使这一国家战略目标实现的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度理应以回应社会公共目标、实现社会实质正义为旨趣,由于“回应型法”作为回应社会多元需求的一种法律发展范式,既强调法律的能动性,也关注法律调整中的程序正义与实质正义^[1],无疑会对生态文明建设目标评价考核和责任追究的法治建构具有借鉴意义,因此本文以“回应型法”为研究范式,分别从评价考核和责任追究回应型法治的意涵解读、矫正需求、实践偏向与健全路径四个方面展开研究,以期推进生态文明建设目标评价考核和责任追究得以规范运行。

一、生态文明建设目标评价考核和责任追究的回应型法治解读

(一)从“回应型法理论”到“回应型法治”

为寻求法律与社会在互动中的和谐,诺内特和赛尔兹尼克提出“回应型法理论”,将法律制度划分为“压制型法”“自治型法”和“回应型法”^{[2]14-15},认为“回应型法”具有较强的适应能力、认知能力和能动性,能更好应对不断嬗变的社会状况和纷乱多元的利益格局^[3]。归纳而言,“回应型法理论”的核心要义在于包括立法、执法和司法在内的国家机关在“目的”的指导下通过法律制定、修改和解释等行为能动地适应社会变化^{[2]74}。事实上,立足于“回应型法理论”的“回应型法治”强调一种以“目的”为导向、以社会需求为中心的法治理念^[3],在“目的理性”的支配下,呼吁一种更开放的法律秩序^[4],有助于实现形式正义与实质正义的统一^[5],推进实质法治的普遍化^[6]。“回应型法治”的本质特征在于探求规则内含的价值,保证法治“目的理性”的支配地位,强调回应社会的价值诉求,体现了善治的理念^[7],并将开放性、认知性和能动性作为“回应型法治”的基本特征^[8],用以彰显“回应型法治”的自我矫正精神。其中,开放性表现为“回应型法”放弃了因与外在社会隔绝而获得的安定性,将社会压力理解为认识的来源和矫正自我的机会^[9];认知性表现为“回应型法”利用社会压力认识并矫正自我,要求国家机关接受“目的”的指导,既将“目的”作为批判既定做法的标准,也将“目的”作为开辟变化途径的界限^{[2]77};能动性表现为“回应型法”通过国家机关所进行的“探求规则内含的价值”的行为使法律秩序自身具有适应社会变化的主动性^[10]。“回应型法治”追求的秩序是一种适应

① 参见:《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》。

② 参见:《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》。

③ 尽管2015年中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》中的提法为“生态文明绩效评价考核和责任追究制度”,而非“生态文明建设目标评价考核和责任追究制度”,前者使用“绩效”一词,侧重于表达想要努力取得的成绩或成效,后者使用“目标”一词,侧重于表达想要努力达到的境地或标准,究其实质而言两者并无多大差别,但由于后者为相关文件中的最新提法,因此本文依循其表述。

现代社会结构的法治秩序^[11],是我国法治建设的方向所在,对生态文明建设目标评价考核和责任追究制度的自我矫正具有法治指引作用。

(二)生态文明建设目标评价考核和责任追究的回应型法治解读维度

1. 生态文明建设目标评价考核和责任追究制度理应体现开放性

作为“回应型法治”基本特征的开放性既体现为舍弃因与外在社会隔绝而获得的安定性,避免用条条框框限制法律制度的创新性探索;也体现为谋求对外在社会的回应性,通过与外在社会联结,主动参与社会治理,适应社会变化并回应社会需求,从而借助于社会压力认识并矫正自身,其中的“舍弃安定性”与“谋求回应性”理应在亟须自我矫正的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度中得以充分体现。由于生态文明建设目标评价考核和责任追究制度旨在加快绿色发展,实现生态文明建设目标,亟须体现与时俱进的制度品性,因此这一制度的自我矫正理应放弃自我封闭,关注社会需求,及时变法修律,使规范体系一直保持自我更新、自我发展的状态,从“舍弃安定性”的维度体现开放性。此外,由于生态文明建设目标评价考核和责任追究制度旨在满足人民日益增长的美好生态环境需求,具有提供公共产品的普惠特性,因此这一制度的自我矫正应以公众的环境权益保护为导向,精准回应公众的生态环境诉求,从“谋求回应性”的维度体现开放性。

由于公众对生态文明建设的需求既包括清洁空气、干净水资源、丰富森林资源和宜居生态环境的实体权益保护,还包括参与生态环境治理的程序权益保障,因此从可操作性层面看,生态文明建设目标评价考核和责任追究制度亟须从实体权益保护与程序权益保障两方面对作为“回应型法治”基本特征的开放性予以体现。为满足公众的生态环境实体权益保护诉求,生态文明建设目标评价考核和责任追究制度应立足于“五位一体”总体布局,在综合考量经济、政治、文化、社会与生态文明建设需求的基础上,加大环境改善、资源节约等指标的评价考核权重,以实现公众生态环境实体权益保护的全面性。为满足公众的生态环境程序权益保障诉求,生态文明建设目标评价考核和责任追究制度应立足于“程序优先”原则^[12],在正当程序的框架内处理评价考核和责任追究的实体问题,若实体公正与程序公正出现抵牾,应当优先考虑程序公正,以实现公众生态环境程序权益保障的有效性。概言之,生态文明建设目标评价考核和责任追究制度应从理论层面的“舍弃安定性”与“谋求回应性”、从实践层面的“实体权益保护”与“程序权益保障”,双维度、多方式体现出作为“回应型法治”基本特征的开放性,将公众的正当诉求法律化,形成该制度自我矫正的“推力”。

2. 生态文明建设目标评价考核和责任追究制度理应体现认知性

作为“回应型法治”基本特征的认知性体现为国家机关接受“目的”的指导,将社会需求反馈到“目的”实现的过程中,从而促使制度在合理限度内认识并矫正自我。在“依法治国、依法执政、依法行政,建设社会主义法治国家”的大背景下,该“目的”在亟须自我矫正的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度中理应表现为“法治目的”。基于亚里士多德提出的“法治应包含两重含义:已制定的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律”^[13],法治的核心要义在于“良善之法”和“普遍遵循”,因此“良善之法”与“普遍遵循”理应在亟须自我矫正的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度中得以充分体现。

首先,生态文明建设目标评价考核和责任追究制度应从“良善之法”维度体现认知性。“良善之法”是指用以治理国家和社会的法律应当科学规范、体系完备、公平公正且运行有效^[14],然而目前的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度仅在国家政策、党内法规、地方立法等文件中得以初步建立,因此亟须将前述文件中已经成熟的实践探索成果上升为评价科学、考核公平、追责公正的国家法律,用于推进生态治理现代化。其次,生态文明建设目标评价考核和责任追究制度应从“普遍遵循”维度体现认知性。“普遍遵循”是指所有人都遵从法律,既包括民众行为对法律的服从,也包括国家权力受制于法律^[15]。目前的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度仅涉及国家权

力对国家权力的监督,其中的“普遍遵循”主要体现为“被评价考核主体”一方的权力更普遍地受制于法律,而“评价考核主体”一方的权力尚未完全受制于法律,源于相关规范主要规定了“评价考核主体”行使权力的基本原则与要求,却欠缺监督保障机制的明确规定。因此,通过生态文明建设法治氛围的营造与保障机制的健全,“评价考核主体”依法开展评价考核和责任追究,确保其权力在法治轨道上有序有效地运行,从而促进评价考核和责任追究的相关法律得到普遍遵循。概言之,生态文明建设目标评价考核和责任追究制度理应在“法治目的”指引下,从“良善之法”和“普遍遵循”两个维度体现出作为“回应型法治”基本特征的认知性,将实践探索成果上升为法律,形成该制度自我矫正的“拉力”。

3. 生态文明建设目标评价考核和责任追究制度理应体现能动性

作为“回应型法治”基本特征的能动性体现为国家机关通过诸如法律适用等“探求规则内含的价值”的行为,使法律秩序自身具有适应社会变化的主动性,尽管诺内特和赛尔兹尼克将“探求规则内含的价值”的行为主要表述为法律适用,但由于其语境下的法律适用活动往往具有规则制定、修改、废止、解释的作用,因此“探求规则内含的价值”的行为理应涵盖法律制定、修改、废止和解释在内的各类活动。对于亟须自我矫正的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度而言,国家机关所进行的诸如政策法律化、地方立法上升为国家法律以及法律规范的动态调适等“探求规则内含的价值”的行为均能体现“回应型法治”的能动性。

首先,生态文明建设目标评价考核和责任追究制度理应从“政策法律化”维度体现能动性。所谓政策法律化是指将公共政策转化为法律规范^[16],其必要性源于政策缺乏法律所具有的稳定性与强制性,其可行性源于政策与法律均为社会行为规则,具有同质性^[17]。借助政策的先导探索作用,拣选出成熟、合乎目的的生态文明建设目标评价考核和责任追究的“良策”,并通过正当程序将其转化为法律,藉由“政策法律化”能动地显化“良策”中内含的历时性价值,使该制度自身具有适应时间变化的主动性。其次,生态文明建设目标评价考核和责任追究制度理应从“地方立法上升为国家法律”维度体现能动性。所谓地方立法上升为国家法律是指在国家立法条件尚不成熟时,先由地方有权机关制定地方性法规或政府规章,先行先试积累经验,待条件成熟后再将相关规定上升为国家法律的立法过程^[18],其必要性源于地方立法对国家立法所具有的探索性,其可行性源于地方立法与国家立法的一体性^[19]。依托地方立法先行先试积累的经验,拣选出生态文明建设目标评价考核和责任追究的试验性、探索性、可复制性以及符合经验理性的规定,藉由“地方立法上升为国家法律”能动地扩展地方立法中内含的普适性价值,发挥国家法律的普遍规范作用,使该制度自身具有适应空间变化的主动性。最后,生态文明建设目标评价考核和责任追究制度理应从“法律规范的动态调适”维度体现能动性。所谓“法律规范的动态调适”是指通过法律修改、法律解释等方式在现有法律体系内部根据社会生活的变化对法律规范进行动态调整和优化,其必要性源于社会生活的变动性与法律规范的稳定性之间的紧张关系,其可行性源于制度运行过程蕴含的法律规范和社会事实之间相互调适^[20]的互动关系。准确、及时掌握社会变化,并因应该变化对生态文明建设目标评价考核和责任追究的法律规范进行合理范围内的动态调整,藉由“法律规范的动态调适”能动地彰显法律规则内含的适应性^[21]价值,使该制度自身具有适应时空变化的主动性。概言之,生态文明建设目标评价考核和责任追究制度理应通过国家机关进行“探求规则内含的价值”的行为,从“政策法律化”“地方立法上升为国家法律”和“法律规范的动态调适”三个维度体现出作为“回应型法治”基本特征的能动性,通过“探求规则内含的价值”行为的综合化,形成该制度自我矫正的“动力”。

二、生态文明建设目标评价考核和责任追究的回应型法治需求

(一)“发展观”维度

“发展观”是一个国家在发展进程中对“何谓发展以及如何发展”的递进式整体认知,是一定时期经济与社会发展的需求在思想观念层面的聚焦与反映^[22]。当前,“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念作为我国新时代下高质量发展的“发展观”,对构建生态文明建设目标评价考核和责任追究的“回应型法治”用以匡正发展理念、校准发展方向以及优化发展路径均具有强烈的时代需求。

1. “发展观”对生态文明建设目标评价考核和责任追究制度的需求

首先,为了避免我国的发展实践偏离“五大发展理念”,构建与之关联的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度势必有助于从本体认知与价值取向等层面匡正党政机关及其公职人员在生态文明建设实践中所秉持的发展理念。其次,为了锚定我国立足于“五大发展理念”的发展方向,构建与之关联的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度势必有助于从发展目标、发展原则与发展节奏等层面校准党政机关及其公职人员在生态文明建设实践中所探寻的发展方向。最后,为了优化我国立足于“五大发展理念”的发展路径,构建与之关联的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度势必有助于通过反馈性结论与惩罚性后果优化党政机关及其公职人员在生态文明建设实践中所试点的发展路径。

2. “发展观”对生态文明建设目标评价考核和责任追究“回应型法治”的需求

尽管我国已初步构建的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度对“五大发展理念”在我国的贯彻落实提供了法制依据,但由于法制仅为法治的实现提供了载体,法治的最终实现还须落在具体法制的运作之上^[23],因此仅有初步构建的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度尚不足以实现新时代下“五大发展理念”贯彻落实的“良法善治”。由于发展与法治呈现出正相关关系^[24],因此运用法治思维和法治方式践行“发展观”,亟须对生态文明建设目标评价考核和责任追究制度进行“回应型法治”改造以体现开放性、认知性和能动性,对其在匡正发展理念、校准发展方向与优化发展路径中的法制回应予以法治优化,以期更有效地服务于高质量发展。首先,“发展观”下的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度亟须通过联结发展实践、回应发展需求以体现开放性,促使其能够摒弃安定性,恪守与时俱进的品性,确保“五大发展理念”在我国的贯彻落实。其次,“发展观”下的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度亟须通过接受“法治目的”指引、在合理限度内不断进行自我认识与自我调整以体现认知性,确保其能够有效贯彻新发展理念,使发展实践契合“发展观”并不断形成发展经验以实现制度更新。最后,“发展观”下的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度亟须通过“探求规则内含的价值”使评价考核和责任追究的法律秩序具有适应发展实践的能动性,以法治思维明确发展规划、以法治平台凝聚发展共识、以法治方式呈现发展举措、以法治原则分配发展成果以及以法治程序解决发展冲突^[24],使“五大发展理念”始终在法治轨道上得以贯彻落实。

(二)“政绩观”维度

“政绩观”是指一个国家对政党、政府或者公职人员在施政过程中如何履行职责以及追求何种绩效^[25]所秉持的基本态度,是一定时期的政绩需求在思想观念层面的聚焦与反映。当前,生态政绩观(又称绿色政绩观^[26])作为我国新时代下生态文明建设“政绩观”的新向度^[27],对构建生态文明建设目标评价考核和责任追究的“回应型法治”用以转变政绩观念、树立政绩导向、改进政绩考核均具有强烈的时代需求。

1. “政绩观”对生态文明建设目标评价考核和责任追究制度的需求

首先,为了推进“GDP政绩观”向生态政绩观的转变,构建基于生态政绩观的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度势必有助于从制度层面纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向,增加生态价值创造、整体利益保护和未来利益捍卫在政绩评定中的占比,正确处理好个体政绩与整体政绩、显性政绩与潜在政绩、任务政绩与周边政绩之间的关系^[28],切实走出政绩考核“唯GDP论英雄”的误区。其次,为了树立促进绿色发展的政绩导向,构建与之关联的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度势必有助于将生态政绩与干部选拔任用直接挂钩,从生态政绩的概念认知与目标导向等层面进一步强化生态政绩观的牢固树立。最后,为了改进推动绿色发展的政绩考核,构建与之关联的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度势必有助于从指标体系和考核方式层面改进政绩考核工作,既通过拓展政绩考核的时间、空间和主体等维度优化政绩考核指标体系,也通过平时考核、专项考核与任期考核相结合的方式进一步增强政绩考核的科学性。

2. “政绩观”对生态文明建设目标评价考核和责任追究“回应型法治”的需求

由于仅有初步构建的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度尚不足以实现新时代下“生态政绩观”贯彻落实的“良法善治”,在依法治国基本方略下,法治建设成效业已成为衡量工作实绩的重要内容,政党、政府或者公职人员均应坚持依法执政或者依法行政,因此运用法治思维和法治方式践行“生态政绩观”,亟须对生态文明建设目标评价考核和责任追究制度进行“回应型法治”改造以体现开放性、认知性和能动性,对其在转变政绩观念、树立政绩导向与改进政绩考核中的法制回应予以法治优化,以期服务于生态政绩的建树。首先,“政绩观”下的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度亟须通过回应人与自然矛盾日益突出、环境资源危机日益严峻的生态形势,积极推进“GDP政绩观”向生态政绩观的转变,寻求经济发展的可持续与人民生活质量的不断提升以体现开放性,最大限度地满足人民群众对美丽中国的时代需求。其次,“政绩观”下的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度亟须通过摒弃以牺牲生态环境、能源资源为代价换取经济增长的政绩导向以体现认知性,将生态政绩与干部选拔任用直接挂钩以树立生态政绩导向,杜绝罔顾经济社会发展实际情况与资源环境的承载能力大搞“形象工程”与“政绩工程”。最后,“政绩观”下的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度亟须通过将生态政绩的建树作为干部的份内之责,整治不作为、慢作为、乱作为以体现主动性,运用法治方式改进政绩考核,营造奋发有为、敢于担当的生态文明建设大环境。

(三)“民生观”维度

“民生观”是指一个国家对民众的生存状况、生活状态、发展机会、发展能力以及权益保护所秉持的根本看法^[29],是一定时期的民生需求在思想观念层面的聚焦与反映。当前,“良好的生态环境是最普惠的民生福祉”作为我国新时代下的生态民生观,对构建生态文明建设目标评价考核和责任追究的“回应型法治”用以回应民生关切、筑牢民生底线、增进民生福祉均具有强烈的时代需求。

1. “民生观”对生态文明建设目标评价考核和责任追究制度的需求

首先,为了回应基于生态环境的民生关切,构建与之关联的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度势必有助于通过对民众感受最直接、需求最迫切的生态环境问题的解决实效予以制度评价,促使人居环境整治工作得以扎实推进,从知民情、体民意、解民忧、纾民困等层面回应民生关切。其次,为了筑牢基于生态环境的民生底线,构建与之关联的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度势必有助于通过对影响民生的生态功能、环境质量和资源利用设置硬性指标、划定生态红线并实施底线管控,从保障民众生活基本条件、保护社会生产基本要素等层面筑牢保障民众基本环境权益的民生底线。最后,为了增进基于生态环境的民生福祉,构建与之关联的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度势必有助于通过“绿水青山”释放民生红利以增强人民群众的安全感、获得感和幸福感,进而从提高生活品质、提升生产效能、释放发展潜能等层面增进民生福祉,使民众享有更

加幸福美好的生活。

2. “民生观”对生态文明建设目标评价考核和责任追究“回应型法治”的需求

由于仅有初步构建的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度尚不足以实现新时代下“生态民生观”贯彻落实的“良法善治”,加之法治能够全面介入民生事务,并在其各个阶段贯彻“民生为本”的理念^[30],因此运用法治思维和法治方式践行“民生观”,亟须对生态文明建设目标评价考核和责任追究制度进行“回应型法治”改造,对其在回应民生关切、筑牢民生底线、增进民生福祉中的法制回应予以法治优化,以期服务于新时代的生态民生建设。首先,“民生观”下的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度亟须通过察民情、听民意以体现开放性,促使生态文明建设助力于补齐民生短板、破解民生难题,确保对民生关切的精准回应。其次,“民生观”下的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度须在“人与自然生命共同体”前提下通过自我认识与自我调整以体现认知性,将绿色惠民作为出发点和落脚点,严守生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上限,筑牢生态民生建设的底线。最后,“民生观”下的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度通过“探求规则内含的价值”的行为使法律秩序自身具有适应新时代生态民生建设的能动性,以法治平台表达民生诉求,以法治方式推进民生建设,不断满足人民日益增长的美好生态环境需求,让良好生态环境成为人民幸福生活的增长点,促使民生福祉得以显著增进。

三、生态文明建设目标评价考核和责任追究的法治化实践样态

(一)评价考核和责任追究法治化的实践偏向

1. “专项性”偏向

“专项性”偏向是指生态文明建设目标评价考核和责任追究未能立足于“五位一体”总体布局将生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设一体化协同推进、统筹兼顾的“顶层设计”,导致生态文明建设目标评价考核和责任追究的法治化实践存在协作度不高、衔接性不足等偏向。生态文明是面向未来的、需要长期奋斗才能实现的目标,人类社会目前总体尚处于工业文明阶段^[31]。尽管我国目前业已分别通过国内生产总值、法治社会建设指标对“五位一体”总体布局中的经济建设、社会建设进行了目标评价考核和责任追究,但尚未专门建立涵盖经济、政治、文化、社会以及生态文明建设的目标评价考核和责任追究制度,仅凭单一的生态文明建设目标评价考核和责任追究势必难以实现“五大建设”目标的协同推进,更遑论实现互相之间的高度协作。此外,生态文明建设目标评价考核和责任追究制度即便在绿色发展指标体系中通过增长质量、绿色生活、公众满意程度等指标对经济建设、社会建设予以适度回应,但就其内容而言仍主要限于资源利用、环境治理、生态保护的变化趋势与动态进展,根本无法实现“五大建设”目标的统筹兼顾,更遑论实现指标体系之间的体系化衔接。基于“五位一体”总体布局之下“经济—政治—文化—社会—生态”系统的复合性以及生态文明建设任务的综合性,“专项性”实践偏向所导致的“五大建设”目标协作度不高、衔接性不足,不仅无法充分发挥经济、政治、文化、社会 and 生态五个子系统之间的协同作用,用以强化“经济—政治—文化—社会—生态”复合系统的整体性功能^[32],也无法以生产方式生态化为核心制约和影响政治、精神和社会生活进而促使物质、政治、精神与社会文明向生态化方向转变^[33],达到多部门、多方面、多领域综合推进生态文明建设的根本目的。

2. “结果性”偏向

“结果性”偏向是指生态文明建设目标评价考核和责任追究未能通过指标体系与追责情形的合理设置实现结果与过程的两全,导致生态文明建设目标评价考核和责任追究呈现出“注重结果而忽视过程”的实践偏向。生态文明建设目标评价考核和责任追究在法治化实践过程中仅以结果

“论英雄”,所指的“结果”包括但不限于生态文明建设任务是否完成、生态环境状况是否持续改善、有无严重突发环境事件发生,而对于党政机关及其公职人员在生态环境管理的整个过程中是否尽职尽责少有关关注,导致评价考核和责任追究陷入“结果导向”的误区。譬如,在《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》所列举的追责情形中,只要特定地区的生态文明建设出现了因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、土壤、森林等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变以及上述要素构成的生态系统功能退化,党政领导干部便可能因此被追究责任,对于环境损害结果形成过程中党政领导干部是否充分履行职责却较少关注^[34]。但鉴于生态环境问题本身所具有的长期性、复杂性等特点势必导致生态文明建设的“结果”呈现出滞后性、不确定性,即便党政机关及其公职人员在生态环境管理的整个过程中确已尽职尽责,但依然存在未能如期实现生态文明建设目标的可能性。评价考核和责任追究法治化的实践呈现出“结果性”偏向,不仅会使评价考核的结论、责任追究的效果与生态环境管理的真实情况脱节,难以实现生态文明建设目标评价考核和责任追究的全面性、准确性、科学性与公正性,而且还极有可能导致党政机关及其公职人员为达到生态文明建设的结果而搞“样子工程”、做“表面文章”,甚至弄虚作假,难以确保生态文明建设目标的最终实现。

3. “同质化”偏向

“同质化”偏向是指生态文明建设目标评价考核和责任追究未能紧密结合各地的资源禀赋与主体功能差异因地制宜地推进工作,导致各地的生态文明建设目标评价考核和责任追究往往因忽视区域间的差异性而存在相互效仿以至逐渐趋同的实践偏向。各地在生态文明建设目标评价考核和责任追究法治化实践探索过程中的“同质化”偏向主要体现为各地政府所制定的规范性文件简单照搬国家关于生态文明建设的指标设置、权重分配、追责情形的规定,譬如北京、上海、湖北等地的各级政府所制定的评价考核和责任追究的规范性文件均简单照搬国家在《绿色发展指标体系》和《生态文明建设考核目标体系》中的指标设置与权重分配,导致我国的生态文明建设目标评价考核和责任追究实质上是以划一的、片面的指标体系、追责情形、奖惩措施、考核程序在回应各个地方千差万别的生态文明建设需求。生态文明建设目标评价考核和责任追究的“同质化”偏向不仅使评价考核和责任追究的实践呈现出公式化、空泛化、简单化等乱象,弱化了评价考核和责任追究的针对性、灵活性与实效性,难以回应各地基于资源禀赋与主体功能的非均质性而对生态环境予以差异化治理的需求,而且使生态文明建设目标评价考核和责任追究制度因丧失丰富性与发展性而陷入僵化困境,难以有效发挥评价考核和责任追究的“指挥棒”与“助推器”作用。

(二) 评价考核和责任追究法治化的实践隐忧

1. 目前实践中的规范性文件进路可能影响法治的稳定性

法治的稳定性是指为了确保法治运作的有序化、规范化和定型化^[35],实施中的法律理应在一定时期内相对不变^[36],即便确需调整也不能过于频繁^[37],从而借助于法律的稳定性^[38]实现法治的确定性与可预期性。虽然《中华人民共和国生态环境法典》(以下简称《生态环境法典》)第二十七条规定了生态环境保护目标责任制和考核评价制度,但是当前我国生态文明建设目标评价考核和责任追究的法治化实践所采用的规范性文件进路,往往通过诸如《湖北省生态文明建设考核目标体系》《上海市绿色发展指标体系》等党内规范性文件^④、行政规范性文件^⑤的以贯彻落实国家的生态文明建设

④ 根据《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》第二条的规定,党内规范性文件是指党组织在履行职责过程中形成的具有普遍约束力、在一定时期内可以反复适用的文件。

⑤ 根据《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》的表述,行政规范性文件是指除国务院的行政法规、决定、命令以及部门规章和地方政府规章外,由行政机关或者经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织依照法定权限、程序制定并公开发布,涉及公民、法人和其他组织权利义务,具有普遍约束力,在一定期限内反复适用的公文。

决策部署,逐渐呈现出评价考核和责任追究“政策化”的实践态势。尽管评价考核和责任追究的“政策化”具有及时性、灵活性、高效性等特点,但是其根深蒂固的易变性、模糊性、脆弱性势必对生态文明法治的确定性与可预期性构成威胁,使生态文明建设目标评价考核和责任追究制度难以长期稳定地发挥治理效能。由于规范性文件一般通过具体的适用情形将法律中的模糊性、原则性条款予以阐明,发挥着“上传下达”的枢纽作用,具有较强的可操作性,在实践中往往被法律实施机关予以优先适用^[39],即便法律并无变动,规范性文件的频繁调整依然会导致法律实施结果的前后不一,因此无论生态文明建设目标评价考核和责任追究制度的法律规范是否科学完备,评价考核和责任追究的“政策化”均可能对生态文明法治的稳定性造成影响。

2. 目前实践中的党内法规进路可能影响法治的协调性

由于中国特色社会主义法治体系既涉及国家法律,也涉及党内法规^⑥,前者的法治类型为国家法律之治,后者的法治类型为党内法规之治,因此法治的协调性在我国势必体现为党内法规与国家法律的相互衔接,党内法规之治与国家法律之治的相互联动^[40],从而确保法治运作的联动性与体系性。当前我国生态文明建设目标评价考核和责任追究的法治化实践所采用的党内法规进路,往往通过党政联合发文的“混合性党规”^⑦模式用以贯彻落实国家的生态文明建设决策部署,譬如中共中央办公厅联合国务院办公厅共同制定的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《生态文明建设目标评价考核办法》以及《省(自治区、直辖市)污染防治攻坚战成效考核措施》,但鉴于“混合性党规”兼具法律属性与政治属性^[41],呈现出法治与政治交融的实践特征^[42],导致其功能定位、效力等级、制定权限、审查边界均不甚明晰,难以真正实现党内法规与国家法律的体系协调与规范衔接,严重影响了生态文明法治运作的联动性。退而言之,即便我国生态文明建设目标评价考核和责任追究的法治化实践弃“混合性党规”模式而用“单纯性党规”^⑧模式,但鉴于党内法规与国家法律在对象范围、运作机制和运作效率等方面均有所区别^[43],且党内法规因融合了底线要求、高尚标准以及吸收了道德要素^[44],比国家法律的尺度更严;再加之党内法规具有“溢出”效应,不仅会在党组织内部产生效果,而且会对党组织之外的国家事务产生影响,因此“单纯性党规”也可能对党内法规之治与国家法律之治的相互联动形成干扰,影响生态文明法治运作的体系性。

3. 目前实践中的地方立法进路可能影响法治的普遍性

法治的普遍性^[45]是指为了确保法治运作的全面性与一致性,实施中的法律理应具有适用范围上的广泛性^[46]与适用对象上的平等性^[47]。从适用范围看,法治的普遍性可被划分为“国家法治的普遍性”与“地方法治的普遍性”,虽然当前我国生态文明建设目标评价考核和责任追究的法治化实践所采用的地方立法进路能够实现“地方法治的普遍性”,但由于地方立法具有依法律性和依地域性^[48]等特点,在立法权限、效力范围等方面受到地域的天然限制,无法形成国家层面的全域约束力,尤其是地方的创新性或者自主性立法无法全国推行,因此对地方立法进路的绝对依赖势必影响“国家法治的普遍性”。从适用对象看,法治的普遍性可被划分为“全体社会成员的普遍性”与“部分社会成员的普遍性”,虽然当前我国生态文明建设目标评价考核和责任追究的法治化实践所采用的地方立法进路能够基于区域法治实现“部分社会成员的普遍性”,但仅依赖于地方立法难以挖掘超越地域的普遍性共识,无法取得规则在全国范围内的最大公约数,无法凝聚具有普适性的一般性规范,难以实现规则对全体社会成员的平等对待,因此对地方立法进路的绝对依赖势必影响“全体社

⑥ 根据《中国共产党党内法规制定条例》第三条的规定,党内法规是党的中央组织,中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委制定的体现党的统一意志、规范党的领导 and 党的建设活动、依靠党的纪律保证实施的专门规章制度。

⑦ 混合性党规是指拥有党内法规制定权的党组织联合同级行政机关针对相同或相近领域的管理事项所共同制定的专门规章制度。参见:欧爱民、李丹《混合性党规的正当性证成与适用范围——党政联合制定党规的一种理论回应》(《中南大学学报(社会科学版)》,2020年第1期第87-96页)。

⑧ “单纯性党规”是指拥有党内法规制定权的党组织未联合同级行政机关而单独制定的专门规章制度。

会成员的普遍性”。

四、生态文明建设目标评价考核和责任追究的回应型法治健全

(一)评价考核和责任追究的回应型法治路向

1. 变“专项性”偏向为“综合性”路向

“综合性”路向是指生态文明建设目标评价考核和责任追究的法治化应立足于“五位一体”总体布局将生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设一体进行协同推进、统筹兼顾的“顶层设计”,并按照“回应型法治”的开放性、认知性和能动性要求,确保其在“经济—政治—文化—社会—生态”系统复合性的指引下得以综合推进,用以回应法治化实践中的“专项性”偏向。按照开放性要求,生态文明建设目标评价考核和责任追究的回应型法治确立“综合性”路向,既需避免被“专项性”实践形成的存量所绑架,也需立足于“经济—政治—文化—社会—生态”复合系统的整体涌现性特征^[49],舍弃“专项性”偏向下的法治安定性,在“经济—生态生产总值”^[50]核算框架和指标体系的基础上,创建基于“五位一体”总体布局的“经济—政治—文化—社会—生态生产总值”,将其作为生态文明建设目标评价考核和责任追究的基础值,以实现“综合性”路向下法治开放性的重构。按照认知性要求,生态文明建设目标评价考核和责任追究的回应型法治确立“综合性”路向,既需恪守传统法治的核心要义,也需立足于生态文明法治的统筹性特征^[51],在《生态环境法典》所规定的“人大环境报告制度”的基础上,使经济、政治、文化、社会和生态文明建设一并成为各级人民政府的报告内容,建立“五位一体”总体布局推进情况的人大报告制度,用以保障“多领域兼顾型”法治的整体推进,避免“特定领域”的单兵突进危害法治建设的全面性。按照能动性要求,生态文明建设目标评价考核和责任追究的回应型法治确立“综合性”路向,既需坚持法治兼容并包的理念,也需体现生态文明法治的前瞻性与科学性特征^[50],在信息化时代全面实施“数字环保战略”的基础上,借助大数据辅助决策系统,分析、预测生态文明建设的态势以推进考核指标体系和责任追究情形的动态调整,实现生态文明法治的与时俱进,确保法律秩序自身具有适应“五位一体”总体布局的主动性。

2. 变“结果性”偏向为“过程性”路向

“过程性”路向是指生态文明建设目标评价考核和责任追究的法治化应立足于“全过程”考核理念,按照“回应型法治”的开放性、认知性和能动性要求,针对评价考核和责任追究中的“过程管理”短板,合理设置指标体系与追责情形,实现结果与过程的两者优先,用以回应法治化实践中的“结果性”偏向。按照开放性要求,生态文明建设目标评价考核和责任追究的回应型法治确立“过程性”路向,既需通过政府长期购买第三方专业机构开展过程评估服务的方式,实现生态文明建设评价考核全过程、常态化的“借脑借智”,也需通过跨学科、多维度的责任追究制度体系的构建,用以破除封闭化、简单化的沉疴痼疾,摒弃“结果性”偏向下的法治安定性,在行政管理、环境科学等学科知识融合的基础上推动“全过程”生态文明法治建设取得新成效。按照认知性要求,生态文明建设目标评价考核和责任追究的回应型法治确立“过程性”路向,亟须秉持结果正义与程序正义并重的法治理念,既通过尽职免责制度的引入和“尽职”判断标准的细化,实现对片面追求结果正义的制度消解,也在“行政过程论”^⑨的指导下重构生态文明建设目标评价考核和责任追究的程序规范,将事后结果的奖惩与过程偏误的矫正一体纳入评价考核和责任追究的法治目标。按照能动性要求,生态文明建设目标评价考核和责任追究的回应型法治确立“过程性”路向,亟须立足于智能化监测预警平台,运用物联网技术、人机交互技术对生态文明建设的过程性数据进行自动采集与科学分析,通过过程性信息收集处理规则的及时增设、指标体系与追责情形的动态调整,用以增强漏洞填补与错误纠正的主

^⑨“行政过程论”提倡对现实行政过程进行全面、动态的考察,并尝试将该观点运用于对行政调查、行政决策、行政责任、行政程序等现实行政问题的考察。参见:江利红《行政过程论在中国行政法学中的导入及其课题》(《政治与法律》,2014年第2期第50-63页)。

动性,避免评价考核和责任追究仅对结果的“瞬间扑捉”所导致的片面性。

3. 变“同质化”偏向为“差别化”路向

“差别化”路向是指生态文明建设目标评价考核和责任追究的法治化应立足于各地的资源禀赋与主体功能定位差异,按照“回应型法治”的开放性、认知性和能动性要求,结合我国的“一元、两级、多层次”立法体制,通过国家立法的“除外规定”以及地方立法的创新性或者自主性规定,因地制宜形成评价考核和责任追究的规范体系,用以回应法治化实践中的“同质化”偏向。按照开放性要求,生态文明建设目标评价考核和责任追究的回应型法治确立“差别化”路向,亟须以《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)规定的地方立法之“地方特色原则”为指引,充分尊重和发挥地方立法在优化考评程序、简化考评内容、创新考评方式、丰富激励措施上的首创精神,防止地方立法对国家法律的照抄照搬、机械“对标”,避免与各地的实际情况脱节而导致“水土不服”,确保评价考核和责任追究能够在一般性依据的基础上彰显特殊性。按照认知性要求,生态文明建设目标评价考核和责任追究的回应型法治确立“差别化”路向,亟须将《立法法》所规定之立法变通权的行使主体^⑩扩大至所有的省级人大,借助于省级人大立法变通权的充分行使,实现文明建设指标体系、考核方式、考核期限、奖惩手段的“差别化”设置,从而激活地方法治的创新性与自主性,促进具体性、微观性地方法治与一般性、宏观性国家法治的良性互动,实现法治实践中特殊治理与一般治理的有机结合。按照能动性要求,生态文明建设目标评价考核和责任追究的回应型法治确立“差别化”路向,对地方党政机关而言,既需主动识别地方的资源禀赋差异,结合当地经济社会发展水平等因素,制定差别化的指标体系、激励措施与追责情形,也需贯彻主体功能区理念,依据城市化地区、农产品主产区、生态功能区定位的动态调整对评价考核和责任追究制度予以及时更新,通过指标体系与追责情形的关联化,在主体功能区分区管治与管控传导的基础上,形成体系化、精细化的评价考核和责任追究体系,进而增强生态文明法治建设的“靶向性”。

(二)评价考核和责任追究的回应型法治统合

1. 从“政策推进”到“法治引领”的范式转换

为了消除规范性文件进路对法治稳定性的可能影响,生态文明建设目标评价考核和责任追究的制度健全按照“回应型法治”的开放性、认知性和能动性要求,立足于《生态环境法典》第二十七条等条文,实现从“政策推进”到“法治引领”的范式转换。按照开放性要求,从“政策推进”到“法治引领”的范式转换需党政机关摆脱以政策的频繁调整因应社会变化的治理惯性,转而以法治的稳定预期回应公众日益增长的生态环境实体权益与程序权益的保障需求,遵循“民主立法”基本原则,将“社会关系定型+积累足够立法经验”^[52]作为判断立法条件成熟的标准并适时予以专门立法,以法治的稳定性实现生态文明建设的稳步推进。按照认知性要求,从“政策推进”到“法治引领”的范式转换亟须国家机关通过“立改废释纂和决定”并举的方式提高立法质量,遵循“科学立法”基本原则,增强生态文明建设目标评价考核和责任追究制度的价值融贯性、内容全面性和逻辑自洽性^[53],建立健全包括年度评价、目标考核、离任审计、终身追责、环保督察等核心制度在内的评价科学、考核公平、追责公正的“良善之法”,实现法治理念和法治精神的“固化于制”。按照能动性要求,从“政策推进”到“法治引领”的范式转换不仅需要法律制定机关遵循“依法立法”基本原则,借助包括立法规划计划编制、立法论证、立法意见反馈、法规清理^[54]在内的保障制度,实现评价考核和责任追究的专门立法,还需要法律实施机关在法治实践中运用法治思维与法治逻辑探求“党政同责”“一岗双责”“权责一致”与“尽职尽责”等规则所内含的价值,使生态文明建设目标评价考核和责任追究制度自身能够在维持法治稳定性的基础上具有适应时空变化的主动性。

^⑩ 根据《立法法》,目前立法变通权的行使主体为民族自治地方的人民代表大会和经济特区、上海市、海南省的有权机关。

2. 促进党内法规与国家法律的衔接协调

为了消除党内法规进路对法治协调性的可能影响,生态文明建设目标评价考核和责任追究的制度健全亟须按照“回应型法治”的开放性、认知性和能动性要求,促进党内法规与国家法律的衔接协调。按照开放性要求,促进党内法规与国家法律的衔接协调亟须立足于我国生态文明建设的实际情况,在重视党内法规与国家法律差异性的同时,辨识两者所调整社会关系的共通性并通过成立“党政联合调查组”,以共同认定的事实为基础,由党的纪检监察机关和政府的行政主管部门各自进行评价考核和责任追究,与时俱进同步回应具有共通性的社会关系,使党政机关所进行的评价考核和责任追究能够运作顺畅与协同增效。按照认知性要求,促进党内法规与国家法律的衔接协调应坚持走中国特色社会主义法治道路,去除党内法规之治与国家法律之治的割裂障碍,立足于党政机关之间的“案件移送机制”,对通过环保督察、数据统计、信访接待等方式收集到的生态文明建设目标评价考核和责任追究案件线索进行相互移送处置,在落实“党政同责”“一岗双责”的基础上,坚持党内法规严于国家法律、国家法律高于党内法规,使法律责任体系与党纪责任体系实现科学联动。按照能动性要求,促进党内法规与国家法律的衔接协调应在加强数字政府建设的基础上,对各级党政机关进行评价考核和责任追究所产生的“元数据”进行确权、授权以推进党组织和政府机关之间的信息共享与数字共治,通过党内立法与国家立法的衔接机制、党内执法和国家执法的沟通机制,使生态文明建设目标评价考核和责任追究的党内法规与国家法律既具有主动回应社会变化的同步性,也能实现两者间的规定不矛盾和执行不冲突。

3. 普遍性规范的国家创制及优化

为了消除地方立法进路对法治普遍性的可能影响,生态文明建设目标评价考核和责任追究的制度健全亟须按照“回应型法治”的开放性、认知性和能动性要求,推进普遍性规范的国家创制及优化。按照开放性要求,普遍性规范的国家创制及优化可以在《生态环境法典》第二十七条实现生态文明建设目标评价考核和责任追究制度法律确立的基础上,通过《生态文明促进法》的制定,突破地方立法“窄覆盖”的局限性,将地方立法中的有益经验予以及时总结与全面推广,扩大地方立法中创新性或者自主性规定的普惠性。按照认知性要求,普遍性规范的国家创制及优化不应局限于面向“部分社会成员”的专享性法治,而应探寻面向“全体社会成员”的普惠性法治,将地方立法的创新性或者自主性规定中所彰显的普适性法治理念和法治精神从“部分社会成员”专享扩大为“全体社会成员”共享,将“发现地方立法中的普适性规则”增列为全国人大宪法和法律委员会的工作职责,由其从地方立法中筛选、整理并向全国人大或者全国人大常委会提出具有普适性规则的法律案,从而畅通地方经验向国家法律的转化渠道,实现地方法治与国家法治的互动共赢。按照能动性要求,普遍性规范的国家创制及优化可以通过“地方立法后评估机制”发现地方立法中包含普适性价值的法律规范,并由地方立法机关将其及时报送给全国人大宪法和法律委员会,主动扩展地方立法中内含的超越地域限制的普适性价值,将符合经验理性、具有可复制性的共通规则上升为国家法律,使生态文明建设目标评价考核和责任追究制度本身不仅具有回应社会变化的主动性,还具有舒缓地方法律实施场域多样性与国家法律规范统一性之间张力的作用。

参考文献:

- [1] 穆虹. 经济法的法律类型选择:一种回应型法[J]. 山东社会科学,2007(5):119-120,146.
- [2] Nonet P, Selznick P. Law and society in transition: toward responsive law[M]. London: Taylor & Francis, 2001.
- [3] 郭春镇,马磊. 大数据时代个人信息问题的回应型治理[J]. 法制与社会发展,2020(2):180-196.
- [4] 周佑勇. 中国行政基本法典的精神气质[J]. 政法论坛,2022(3):61-77.
- [5] 张文显. 中国社会转型期的法治转型[J]. 国家检察官学院学报,2010(4):3-10.
- [6] 张忠民,王雅琪,冀鹏飞. “双碳”目标的法治回应论纲:以环境司法为中心[J]. 中国人口·资源与环境,2022(4):44-56.
- [7] 周佑勇,周维栋. 社会主义核心价值观如何融入执法建设[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报,2021(6):

111-121.

- [8] 任世丹. 贫困问题的环境法应对[D]. 武汉:武汉大学,2011.
- [9] 诺内特,塞尔兹尼克. 转变中的法律与社会:迈向回应型法[M]. 张志铭,译. 北京:中国政法大学出版社,1994:85.
- [10] 梁平,张亦弛.“回应型法”的泛化运用及匡正[J]. 山东社会科学,2021(6):165.
- [11] 郭威. 当代中国社会结构转型与回应型法治秩序[J]. 山东科技大学学报(社会科学版),2007(4):19-25.
- [12] 吴小英. 对“程序优先原则”合理性的几点思考:兼论程序的价值[J]. 学术论坛,2007(6):151-154.
- [13] 亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿彭,译. 北京:商务印书馆,1965:199.
- [14] 王东. 理解习近平法治思想的三个维度:结构样态、内涵特质、时代意义[J]. 理论月刊,2021(5):39-47.
- [15] 王人博,程燎原. 法治论[M]. 济南:山东人民出版社,1989:10.
- [16] 肖恒. 立法法理学视野下政策法律化的证成[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版),2022(5):141-152,167.
- [17] 刘长秋. 从政策引导到法律主导:我国基本医疗服务政策法律化问题研究[J]. 中南大学学报(社会科学版),2018(5):58-66.
- [18] 吴邦国. 吴邦国论人大工作(上)[M]. 北京:人民出版社,2017:70,127.
- [19] 封丽霞. 中央与地方立法事权划分的理念、标准与中国实践:兼析我国央地立法事权法治化的基本思路[J]. 政治与法律,2017(6):16-32.
- [20] 褚尔康. 法律“规范空间”理论体系与运行机理分析[J]. 学理论,2022(5):66-69.
- [21] 刘长秋. 浅论法律的变动性权威瑕疵及其矫正:兼论法律稳定性与适应性的协调[J]. 同济大学学报(社会科学版),2004(6):60-64,82.
- [22] 张雷声. 科学发展观与中国特色社会主义的发展[J]. 思想理论教育导刊,2004(2):11-15.
- [23] 朱彪正.“法制”与“法治”:一种法律文化学探讨[J]. 南京师大学报(社会科学版),1995(4):33-37.
- [24] 江必新,邵长茂. 贯彻五大发展理念的法治保障[J]. 现代法学,2016(6):3-14.
- [25] 彭国甫,谭建员,刘佛强. 政绩合法性与政府绩效评估创新[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版),2008(1):10-16.
- [26] 张智光. 面向生态文明的绿色政绩观体系重构[J]. 环境保护,2020(21):39-44.
- [27] 温莲香. 生态政绩观:生态文明建设政绩观的新向度[J]. 行政论坛,2013(1):22-26.
- [28] 肖鸣政. 正确的政绩观与系统的考评观[J]. 中国行政管理,2004(7):39-42.
- [29] 马晓岸. 改革开放以来中国共产党民生观研究[D]. 武汉:中南民族大学,2015.
- [30] 余敏江.“绿色民生”观的政治哲学解读[J]. 南京社会科学,2014(9):82-88.
- [31] 巩固. 生态环境法典生态保护编基本范畴探究[J]. 甘肃政法大学学报,2025(1):13-23.
- [32] 袁旭梅,韩文秀. 复合系统的协调与可持续发展[J]. 中国人口·资源与环境,1998(2):53-57.
- [33] 徐春. 对生态文明概念的理论阐释[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版),2010(1):61-63.
- [34] 唐绍均,黄东. 生态环境行政管理尽职免责制度的证成与展开[J]. 中国地质大学学报(社会科学版),2022(1):52-62.
- [35] 睦鸿明. 论法治文化[J]. 法制现代化研究,2000:85-114.
- [36] 朱力宇. 论彭真对我国立法理论的重要贡献:纪念彭真同志逝世三周年[J]. 法学杂志,2000(2):2-4.
- [37] Raz J. The authority of law: essays on law and morality[M]. Oxford: Oxford University Press, 1979:214.
- [38] 喻文德. 弘扬社会主义法治价值观念亟待强化规则意识[J]. 湖湘论坛,2017(3):31-35.
- [39] 俞祺. 规范性文件的权威性与司法审查的不同层次[J]. 行政法学研究,2016(6):51-68,108.
- [40] 肖金明. 论通过党内法治推进党内治理:兼论党内法治与国家治理现代化的逻辑关联[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版),2014(5):14-22.
- [41] 刘长秋. 论党内法规的概念与属性:兼论党内法规为什么不宜上升为国家法[J]. 马克思主义研究,2017(10):134-140.
- [42] 曾钰诚. 党内法规备案审查衔接联动机制的规范阐释与制度优化[J]. 法制与社会发展,2023(1):96-111.
- [43] 陈柏峰. 党内法规的功用和定位[J]. 国家检察官学院学报,2017(3):105-117,174.
- [44] 李树忠. 党内法规与国家法律关系的再阐释[J]. 中国法律评论,2017(2):60-68.
- [45] Haywk F A. The constitution of liberty[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1960:154.
- [46] 赵红军. 昂格尔视域中的法治[J]. 清华法治论衡,2005(2):211-220.
- [47] 张华民. 法治中国建设的科学内涵与实践理路[J]. 重庆社会科学,2017(9):28-34.
- [48] 胡正旭. 论地方立法的依法性和依地域性根据[J]. 甘肃社会科学,1992(3):43-47.
- [49] 赵光武. 还原论与整体论相结合探索复杂性[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版),2002(6):14-19.
- [50] 王金南,马国霞,於方,等. 2015年中国经济-生态生产总值核算研究[J]. 中国人口·资源与环境,2018(2):1-7.
- [51] 江必新. 生态法治元论[J]. 现代法学,2013(3):3-10.
- [52] 周宇骏. 授权改革试点立法条件成熟的学理解释[J]. 法学,2023(1):49-64.

[53] 徐以祥. 论我国环境法律的体系化[J]. 现代法学, 2019(3):83-95.

[54] 王丽春. 民族自治地方立法困境与探索:以广东3个自治县立法实践为例[J]. 人民之声, 2021(2):58-61.

An outline for responsive law of evaluation and responsibility investigation to build ecological civilization

Tang Shaojun¹, Huang Dong²

(1. Law School, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China; 2. Law School, Southwest Petroleum University, Chengdu 610500, P. R. China)

Abstract: The report of the 20th CPC National Congress emphasizes the urgent need to vigorously promote ecological civilization construction and calls for a more robust institutional system for ecological civilization. The system of evaluation and responsibility investigation to build ecological civilization is identified as a crucial safeguard in China's efforts to advance this cause. Responsive law of this system must be constructed based on the actual circumstances of ecological civilization construction in China. Responsive law centers on achieving public objectives, viewing social pressure as a source of knowledge and an opportunity for self-correction. This kind of law seeks to infuse the spirit of self-correction into government operations, serving as a flexible means of social regulation that adapts to social changes, actively responds to social needs, and promotes substantive justice. From the perspective of responsive law, the system of law of evaluation and responsibility investigation to build ecological civilization needs to be open, cognitive, and dynamic, to realize self-correction of this system, adapt to the green transformation of economic and social development in China, actively respond to demands to protect the environment in the new era and realize ecological justice. Because of the demand to correct views of development, political achievement, and people's livelihood, responsive law of evaluation and responsibility investigation to build ecological civilization will be established in China at the right time from three key perspectives: national development goals, governmental performance metrics, and citizen welfare considerations. China has made strides in establishing normative foundations for the system of law of evaluation and responsibility investigation to build ecological civilization in Ecological Environment Code. A system featuring an emphasis on resource conservation, environmental friendliness, and ecological conservation has formed for leadership cadre assessments during their tenure or audits upon departure from office or lifelong accountability measures. Furthermore, exploratory steps have been taken towards implementing rule-of-law practices related to assessing responsibility within this domain. However, challenges persist within China's rule-of-law practice concerning the system of law of evaluation and responsibility investigation to build ecological civilization. These include a tendency toward specificity, consequentialism and homogeneity. Additionally, concerns arise regarding how normative documents impact legal stability, how intra-Party regulations influence legal coordination, and how local legislation affects universality. Given that only a rigorous system underpinned by meticulous adherence can provide reliable guarantees for promoting ecological civilization development, it is suggested that the evaluation and responsibility investigation system should adopt a rule-of-law orientation of comprehensiveness, processuality and differentiation. To achieve a sound responsive rule of law for evaluation and responsibility investigation to build ecological civilization and help advance ecological civilization construction to a new stage in the new era, efforts should be made to complete the paradigm shift from policy-driven progress to rule-of-law guidance, promote the coordination and alignment between intra-Party regulations and national laws, and advance the enactment and refinement of universal norms at the national level as a unified approach to the rule of law.

Key words: building of ecological civilization; responsive law; evaluation and assessment; responsibility investigation; views of development; views of political achievement; views of people's livelihood

(责任编辑 刘琦)