

习近平法治思想的生态文明法治理论

吕忠梅*

内容提要 习近平法治思想的生态文明法治理论是马克思主义法治理论结合中国国情在推进生态文明建设过程中的理论创新,是植根于中华传统文化、从中国法律传统中汲取智慧和力量的理论创造,是借鉴世界文明发展和国际可持续发展研究的新成果、并在中国生态文明建设实践中实现扩展与升级的理论贡献。生态文明法治理论以“命运共同体”为核心,创新生态文明法治建设价值论;以“整体观”为要旨,创新生态文明建设法治方法论;以“协同推进”为目标,创新生态文明建设法学理论。生态文明法治理论的实现路径包括完善生态文明法律规范体系、完善生态文明法治实施体系、严密生态文明法治监督体系、健全生态文明法治保障体系。

关键词 习近平法治思想 生态文明 生态法治 生态治理

DOI:10.14111/j.cnki.zgxf.2021.01.005

习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上的重要讲话中强调指出:“推进全面依法治国是国家治理的一场深刻变革,必须以科学理论为指导,加强理论思维,不断从理论和实践的相结合上取得新成果,总结好、运用好党关于新时代加强法治建设的思想理论成果,更好指导全面依法治国各项工作。”^① 这既是对党的十八大以来全面依法治国经验的总结,也是对当前和今后一个时期推进全面依法治国重点工作的部署和要求,体现了习近平法治思想的政治性、人民性、体系性、实践性。在生态文明法治建设方面,习近平总书记反复强调“保护生态环境,必须依靠制度、依靠法治”^②,明确指出“用最严格制度最严密法治保护生态环境”^③。这些重要论述紧紧抓住运用法治思维和法治方式解决生态文明建设问题的“牛鼻子”,蕴含“生态兴则文明兴,生态衰则文明衰”的绿色发展观,

* 清华大学法学院双聘教授。本文系 2020 年度中国法学会“习近平法治思想研究”重大专项课题“习近平法治思想中关于生态环境法治的重要论述”(项目批准号:CLS(2020)ZDAWT11)的阶段性成果。对于文轩、刘长兴、刘超、田时雨、胡泽弘对本文的贡献,在此一并表示感谢。

① 习近平:《以科学理论指导全面依法治国各项工作》(2020 年 11 月 16 日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社 2020 年版,第 6 页。

② 习近平:《在十八届中央政治局第六次集体学习时的讲话》(2013 年 5 月 24 日),载中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编》,中央文献出版社 2017 年版,第 99 页。

③ 习近平:《加强生态文明建设必须坚持的原则》(2018 年 5 月 18 日),载《习近平谈治国理政》(第 3 卷),外文出版社 2020 年版,第 363 页。

彰显“法治兴则国家兴,法治衰则国家乱”^④的法治理念,既是加强生态文明建设的重要原则,也是习近平法治思想在生态环境保护中的实践深化和科学运用,揭示了社会主义生态文明法治建设的本质规律,展示了生态文明法治建设的实践伟力。深入学习贯彻习近平法治思想,必须从思想渊源、价值重构、方法创新、实践指引等维度深刻把握最严法治观的基本法理,切实增强运用法治思维和法治方法推动生态文明建设的思想自觉、理论自觉和行动自觉。

一、生态文明法治理论的思想渊源

生态文明法治理论是习近平生态文明思想和习近平法治思想的重要组成部分,基于马克思主义法哲学立场、汲取中华民族优秀传统文化、借鉴人类文明发展先进成果,对新时代中国为什么要推进生态文明法治建设、如何推进生态文明法治建设、推进怎样的生态文明法治建设等一系列核心问题进行系统性阐述,是一个有着深厚基础的完整的理论体系。

(一) 坚持马克思主义世界观和自然观,结合国情推进生态文明法治建设

马克思主义认为,法是上层建筑现象,但法与社会生活诸现象之间相互联系、相互制约、相辅相成。^⑤法是由社会共同的、由一定物质生活方式所产生的利益和需要的表现,而不是单个人的恣意横行,法的公正性最终受社会历史条件的制约;法与国家一样,充满着内在矛盾,它既履行社会公共职能,也实行阶级统治职能,既要代表社会共同体的共同愿望和利益,同时也代表在社会上占优势地位的阶级、阶层的愿望和利益。^⑥

马克思、恩格斯一直强调,法是内容与形式的统一,法中的正义、公平是相对的,是一定历史时期内,在一定社会生产方式条件下,对社会各种利益的协调。^⑦“法治兴则国家兴,法治衰则国家乱”是人类文明发展所呈现的历史规律。正确认识人与自然的关系,是人认识世界、改造世界的重要方面,对于生态文明法治建设具有重要意义。

在马克思主义世界观中,人类复杂的社会利益关系本质上是一种价值关系,其中人与自然的关系也体现为价值关系,这是人类社会关系的基础,同时也是整个生态系统得以维系的核心。自然界对于人类的生产、生活与发展具有基础性地位,作为自然存在物的人类与其他动植物具有同构性,整体地存在于大自然中并受自然界的一般规律的制约。^⑧恩格斯关于古希腊和近中东地区文明兴衰原因的分析清晰表明了人与自然、社会

^④ 习近平:《在中共十八届四中全会第二次全体会议上的讲话》(2014年10月23日),载中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第8页。

^⑤ 参见中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译:《马克思恩格斯选集》(第2卷),人民出版社2012年版,第2页。

^⑥ 参见前注^⑤,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译书,第560页。

^⑦ 参见前注^⑤,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译书,第2页。

^⑧ 参见《马克思恩格斯全集》(第3卷),人民出版社2002年版,第324页。

与自然之间的深刻辩证关系。^⑨ 经济与环境都是人类发展的重要因素,不能偏颇。只是在人类文明发展的不同阶段,矛盾的表现形式以及方面可能发生不同形态的转换。环境污染与资源破坏总是与人类的物质生产活动息息相关。因此,解决生态环境问题,必须从调整人类的物质生产方式入手。^⑩

习近平总书记基于对中国特色社会主义发展道路的理性认识,以马克思主义自然观为基础,深刻洞察社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设与生态文明建设的内在一致性,提出建设生态文明、走绿色发展之路的新思想、新战略;运用马克思主义世界观,深刻分析人与自然的关系以及经济发展对社会关系所带来的新变化、人民群众对良好生活环境的新向往,着眼于社会主义能最大限度地遵循人和自然、社会之间的和谐发展规律的制度优越性,明确了新时代加强生态文明法治建设的现实性与迫切性。中国经过四十多年的不懈努力,生态环境保护法治建设取得了巨大的成就。但是,生态系统脆弱、环境容量有限,污染严重、资源枯竭、生态风险和健康风险加大的生态环境状况没有根本好转;加之独特的地理环境和自然资源条件加剧了地区间经济社会的不充分不平衡发展,形成了东部“生态环境压力巨大”、西部“生态系统非常脆弱”的具体国情。面对新发展阶段,“体制不健全、制度不严格、法治不严密、执行不到位、惩处不得力”^⑪等问题成为对生态文明建设的最大制约。生态文明建设关系到党和政府“全面建成小康社会”的政治承诺,关系到中国特色社会主义现代化目标的全面实现,关系到中华民族的世代永续发展,必须“实现立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。实践证明行之有效的,要及时上升为法律”^⑫,以充分发挥法治对各种社会利益关系的协调功能与作用。

(二) 汲取中华传统生态智慧,继承中华法律文化传统,推进生态文明法治建设

农业文明产生法律,工业文明孕育法治;但农业文明时代有法律而无法治,工业文明时代有法治无生态;生态文明时代法治建设的重要任务,就是推进法治与生态的联姻。^⑬ 根源于“人是万物的尺度”的“主客二分”西方哲学与“意思自治、契约自由”的法学理念、产生于“水磨风车”时代的资本主义法治,以满足个人利益最大化为价值目标,天然地排斥生态环境保护等公共事务。因此,推进以保护生态环境为核心的中国特色社会主义生态文明法治建设,首要任务是确立新的法治理念。习近平总书记指出,生态文明建设是党的十八大明确提出的“五位一体”建设的一项重要,不仅秉承了天人合一、顺应自然的中华优秀传统文化理念,也是国家现代化建设的需要,^⑭ 这是对人类文

^⑨ 参见《马克思恩格斯全集》(第6卷),人民出版社1961年版,第486页。

^⑩ 参见《马克思恩格斯全集》(第24卷),人民出版社1972年版,第398页。

^⑪ 前注③,习近平文,第363页。

^⑫ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过。

^⑬ 参见吕忠梅:《中国生态法治建设的路线图》,载《中国社会科学》2013年第5期,第17-18页。

^⑭ 参见梁雅丽:《让八桂大地青山常在清水长流空气常新》,载《中国环境报》2017年5月2日,第1版。

明发展过程的深刻反思和总结。世界上的文明古国（包括古代中国）采取的严重破坏生态环境的经济发展方式，甚至导致了其文明式微或经济社会衰落，深刻揭示了“生态兴则文明兴，生态衰则文明衰”的人类文明发展朴素真理。中国特色社会主义现代化建设，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的新理念，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，更加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展，决不以牺牲环境为代价去换取一时的经济增长。^⑮这也要求我们在法治体系建设过程中，弘扬光大尊重自然、热爱自然的中华优秀生态文化，秉承德法共治、综合施治的法律传统。

人类只有与自然和睦相处，才能生存和发展。在这方面，中华文明自始具有尊重自然、保护生态环境的文化基因，在“天人合一、尊重规律”的朴素自然观下孕育出丰富的生态智慧。“‘天人问题’是中国传统哲学的重要议题。尽管天具有‘天帝’‘天命’‘天意’等客观唯心主义的局限，但也具有自然之天的意思。如孔子所言：‘天何言哉？四时行焉，百物生焉，天何言哉？’同时，尽管存在着天人相分、天人感应、天人交相胜等观念，但‘天人合一’是中国传统哲学的主流观念，具有人与自然和谐共生的意蕴。如唐代韩愈所言：‘形于上者谓之天，形于下者谓之地，命于其两间者谓之人。’”^⑯中国传统文化以“成己成物”作为处理人与物之间关系的基本伦理，强调人我兼顾与人物兼顾，以实现人与自然的和谐相处、共生双赢。^⑰这些自然观和基本伦理，在古代法律中体现为“取之有度，用之有节”原则和“以时禁发”的规定。如，《秦律·田律》规定：“春二月，毋敢伐材木山林及雍（壅）堤水”^⑱。又如，《唐律疏议》第430条规定，非时烧田野者，笞五十。这实际上是对秦律禁令的继承和发展。^⑲

习近平法治思想的生态文明法治理论植根于中华传统文化，汲取古人生态智慧，告诉我们，贫穷不是生态，发展不能破坏。我们既要“绿水青山”，也要“金山银山”。为此，必须推动自然资源产权制度改革，通过建立新的法律制度解决好个人利益与生态公共利益之间的矛盾与冲突。

（三）借鉴世界文明发展成果，在实践探索中推进生态文明法治体系

自然环境是人类的生存空间，人类通过自身的活动将社会系统、经济系统与自然系统连接成为复合的生态系统——人类社会生态系统。在这个系统中，自然要素与社会因素相互依存、相互作用，人类与自然之间形成共生共荣的复杂关系。只有人类活动与自然生态系统彼此适应、运行协调，人类社会生态系统才能实现稳定、持续地良性循环。但

^⑮ 参见《坚持节约资源和保护环境基本国策 努力走向社会主义生态文明新时代》，载《人民日报》2013年5月25日，第1版。

^⑯ 张云飞：《生态文明：从“天人合一、道法自然”到坚持人与自然和谐共生》，载中央纪委国家监委网，http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202003/t20200302_212595.html，2021年1月2日访问。

^⑰ 参见王宝玲、杨雪瑶：《中国古代环境伦理原则评析》，载《经济与社会发展》2008年第7期，第116-118页。

^⑱ 睡虎地秦墓竹简整理小组：《睡虎地秦墓竹简》，文物出版社1978年版，第26页。

^⑲ 参见何勤华、王静：《采古人智慧促生态文明——中国古代关于环境资源保护的观念与法律保护制度之启迪》，载《人民法院报》2017年6月2日，第5版。

在很长时期内,人类并没有这样的认识,以为自然资源可以取之不尽用之不竭,把环境当作天然垃圾场。西方工业文明经过200多年发展,以消耗资源和污染环境来实现财富增长和经济增长,造成了严重的环境问题,不仅使生态系统平衡遭受破坏,而且对社会秩序与政权稳定造成了极大的威胁。^{②0}20世纪30年代,英国学者坦斯勒提出“生态系统”的概念,各种以“生态”命名的观念涌现,引发了世界范围内的政治生态化、法律生态化、社会生态化思潮。^{②1}各西方发达国家不得不通过修改传统法律并制定环境保护专门法律等方式,加以应对。^{②2}1972年,联合国人类环境会议在斯德哥尔摩召开,发布《人类环境宣言》,确立了现代环境保护的概念及其基本原则。中国派代表团参加斯德哥尔摩会议并在大会上发言。^{②3}这次会议对中国是一个划时代的警醒,使我们开始重视社会主义国家的环境问题。^{②4}

此后,中国一方面吸取西方国家“先污染后治理”的惨痛教训,另一方面合理借鉴西方国家环境法治先进经验,展开环境法治建设。1973年制定中国第一个环境保护规范性文件,1978年在《宪法》中确认国家环境保护职责,明确环境保护工作领域为自然资源保护和污染防治两个方面,确立经济发展与环境保护相协调的基本理念,^{②5}开始探索中国特色社会主义环境保护道路。经过四十多年理论与实践的发展,逐步建立了以环境保护法为核心的生态文明法治体系。与此同时,中国积极参与联合国环境保护事务,参加多项环境保护国际公约并在国内法中加以实施。习近平总书记2015年出席联合国可持续发展峰会并发表讲话,明确提出“国际社会应该携手同行,共谋全球生态文明建设之路”^{②6}。在国际气候大会巴黎会议上提出“合作共赢、各尽所能”“奉行法治、公平正义”“包容互鉴、共同发展”的国际气候治理新理念。“可持续发展是破解当前全球性问题的‘金钥匙’,同构建人类命运共同体目标相近、理念相通,都将造福全人类、惠及全世界。”^{②7}中国已成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者,对于全球生态文明建设的国际法规则具有重大影响。

^{②0} 20世纪50年代前后,西方发达国家先后出现了严重环境污染导致人群健康受害事件,如,英国伦敦烟雾事件、美国洛杉矶光化学烟雾事件、日本水俣病事件、日本痛痛病事件等。因此爆发了世界范围内大规模的反公害运动。

^{②1} 参见[美]爱德华·威尔逊:《生命的未来》,陈家宽等译,上海世纪集团出版公司2005年版,第60页。

^{②2} 自20世纪中叶开始,为解决环境问题带来的诉讼困境,西方国家通过两种方式加以应对:一方面修订民法典(如奥地利、法国)或制定专门环境责任法(如德国);另一方面制定专门环境保护法(如美国、日本、英国、加拿大、瑞典)。

^{②3} 参见丁金光:《中国环境外交的开端:成就与问题》,载《甘肃社会科学》2007年第5期,第168-170页。

^{②4} 1972年6月11日,《人民日报》刊登了一则消息《我国代表团团长在联合国人类环境会议上发言阐述我国对维护和改善人类环境问题的主张》,这是我国首次出现有关环境保护问题的报道。1972年6月16日,《人民日报》刊登方辛的署名文章《经济发展和环境保护》,明确提出经济发展应该与环境保护并重。

^{②5} 《中华人民共和国环境保护法(试行)》第1条明确规定:“根据中华人民共和国宪法第十一条关于‘国家保护环境和自然资源,防治污染和其他公害’的规定,制定本法。”

^{②6} 习近平:《携手构建合作共赢新伙伴,同心打造人类命运共同体》(2015年9月28日),载《习近平谈治国理政》(第2卷),外文出版社2017年版,第525页。

^{②7} 习近平:《坚持可持续发展 共创繁荣美好世界——在第二十三届圣彼得堡国际经济论坛全会上的致辞》(2019年6月7日)。

生态文明法治理论既与国际可持续发展研究新成果相契合,^{②8}也从生态文明建设的对象、生态文明建设的过程、生态文明建设的主体等角度扩展了中国生态文明建设的法治体系。

二、生态文明法治理论的基本要义

马克思主义法价值哲学认为,一定时代的人们的价值标准,必然受当时社会历史条件的制约。“人(包括抽象的人)的需求多种多样,但只有经过法的确认,才能融入法价值的行列。”^{②9}习近平法治思想的生态文明法治理论是马克思主义法治理论中国化的最新成果,为推动中国特色社会主义生态文明法治建设提供了全新的价值论与方法论指引,为重构法学基础理论指明了方向。

(一) 以“生命共同体”为核心,创新生态文明法治建设价值论

生态文明法治理论立足于新时代社会矛盾发生新变化的时代需求,针对中国生态环境保护面临的新形势与新挑战,创造性地提出“生命共同体”的法理命题,从“自然生命共同体”“人与自然生命共同体”“人类命运共同体”三个不同层面,建立了彼此关联、有机统一的法价值,为生态文明法治体系确立了“最严密”“最严格”的价值判断标准。

1. 尊重自然、保护自然、顺应自然基础上的人的全面发展价值

习近平总书记特别强调“坚持人民主体地位,必须坚持法治为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民”^{③0},形成了“以人民为中心”的中国特色社会主义法治价值体系基石。^{③1}生态文明法治理论,是“法治为民”核心价值在生态文明建设领域的具体体现,也是生态文明法治的基石价值。

“人与自然是生命共同体。生态环境没有替代品,用之不觉,失之难存。”^{③2}在“人与自然生命共同体”中,呈现出“人与自然血脉相连、和谐共生”的互惠关系,人类只有在“尊重自然、保护自然、顺应自然”的前提下,才能实现全面发展。为了满足人的全面发展内在需要,生态文明法治建设的目标与路径应该以保护“山水林田湖草生命共同体”为旨趣,将人对优质生态产品、优美生态环境的需要纳入生态文明法治的价值考量,以法治方式矫正生态环境保护方面不平衡不充分发展的现状。

2. 合理利用、友好保护自然理念中的和谐发展价值

自然为人类的生存和发展所提供的惠益多向度,人类对于自然的索取也有多方面。

^{②8} 参见诸大建:《用国际可持续发展研究的新成果和通用语言解读生态文明》,载《中国环境管理》2019年第3期,第5-12页。

^{②9} 杨震:《法价值哲学导论》,中国社会科学出版社2004年版,第8页。

^{③0} 习近平:《加快建设社会主义法治国家》(2014年10月23日),载前注①,习近平书,第107页。

^{③1} 参见张文显:《习近平法治思想研究(中)——习近平法治思想的一般理论》,载《法制与社会发展》2016年第3期,第23页。

^{③2} 前注③,习近平文,第360页。

人类对生态环境的破坏,主要源于各种需求之间的恶性竞争导致对自然的“索取”无度、无序,如果不能对人的消费欲望和破坏行为加以遏制,保护生态环境的目标也无法实现。在这个意义上,人与人之间的和谐相处是人与自然和谐相处的前提。合理利用自然资源,建设环境友好型社会是生态文明法治必须确立并加以实现的基本价值。

习近平总书记指出,绿水青山既是自然财富、生态财富,又是社会财富、经济财富。保护生态环境就是保护自然价值和增值自然资本。^③自然环境对于人类,既有作为生存条件的生态价值和生命支持功能,也有作为劳动对象的经济价值和资源功能。现实中,这两种功能并非总是均衡配置于每个社会群体与个体,由此产生了诸多的社会矛盾与冲突。生态文明法治建设的重要目标就是通过统筹自然环境的多重价值与功能、协调多元利益诉求,实现“绿水青山”与“金山银山”的利益均衡,以促进人与人的和谐发展为基础,实现人与自然的和谐发展。

3. 图之于未萌、虑之于未有认知下的生态安全价值

习近平总书记强调,“生态环境安全是国家安全的重要组成部分,是经济社会持续健康发展的重要保障。……要把生态环境风险纳入常态化管理,系统构建全过程、多层次生态环境风险防范体系”^④。人类文明进入风险社会,一些可能导致人类生存和发展威胁的资源危险、能源危险和环境危险等非传统风险,已成为与国防安全、经济安全同等重要的国家安全风险,必须通过法治加以规制,这是生态文明法治的基础价值。

传统法理中,安全虽属法律的核心价值从未缺位,却长期“隐身”于正义、秩序等法律基本价值身后,被称为这些价值的“幕后交椅”。^⑤人类进入环境风险社会之前,法律所直接或间接实现的安全价值,主要是个体安全和群体安全与秩序。^⑥而在环境风险时代,生态环境安全因关乎国家、民族、经济等公共利益被赋予了全新的内容,使得安全必须成为现代法治所追求的显性价值。为了“守住自然生态安全边界”^⑦,要通过在生态文明法治体系中构建风险预防原则及其体制机制,确保生态安全。

(二) 以“整体观”为要旨,创新生态文明法治建设方法论

习近平总书记面对错综复杂的国际国内形势,深刻把握中华民族的战略全局、世界百年未有之大变局,以“不谋全局者不足以谋一域,不谋万世者不足以谋一时”的博大胸怀,反复强调生态文明建设必须做到统筹兼顾、整体施策、多措并举,全方位、全地域、全过程开展,为生态文明法治建设提供了方法论指引。

^③ 参见前注③,习近平文,第361页。

^④ 习近平:《坚决打好污染防治攻坚战》(2018年5月18日),载前注③,《习近平谈治国理政》(第3卷),第370页。

^⑤ 参见[美]E·博登海默:《法理学:法律哲学与法律方法》,邓正来译,中国政法大学出版社1999年版,第293页。

^⑥ 参见前注④,杨震书,第219-223页。

^⑦ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,2020年10月29日中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议通过。

1. 追根溯源、分类施策、整体治疗的系统性方法

地球生态系统是一个有机整体。人们常说,自然生态不承认任何行政边界。^{③⑧}这种认知的法治意义在于,必须采取整体性和系统性的视角方法。习近平总书记强调:“要从系统工程和全局角度寻求新的治理之道,不能再是头痛医头、脚痛医脚,各管一摊、相互掣肘,而必须统筹兼顾、整体施策、多措并举,全方位、全地域、全过程开展生态文明建设。”^{③⑨}

多年来,习近平总书记十分强调“在生态环境保护上”要树立“整体观”。在2018年4月召开的深入推进长江经济带发展座谈会上,习近平总书记特别指出:“我讲过‘长江病了’,而且病得还不轻。治好‘长江病’,要科学运用中医整体观,追根溯源、诊断病因、找准病根、分类施策、系统治疗。这要作为长江经济带共抓大保护、不搞大开发的先手棋。”^{④⑩}他明确提出以“中医整体观”作为诊治长江生态环境问题、强化顶层设计、改革体制机制的方法论,要求我们在生态文明法治建设中,准确把握生态文明法治建设在中国特色社会主义法治体系中的历史方位与功能定位,确立环境保护法在生态文明法治建设中的核心地位,处理好环境保护法与相关法律的关系;统筹考虑生态文明法治在国家治理体系中的时代顺位与作用地位,处理好生态环境保护立法、执法、司法、守法各环节之间的关系。

2. 遵循规律、科学规划、多元共治的协同性方法

只有一个地球,面对生态环境挑战,人类是一荣俱荣、一损俱损的命运共同体,没有哪个国家能独善其身,也没有哪个人能够逍遥自在。这种认知的法治意义在于,应对生态环境问题的挑战,必须采取包容合作的协同性方法。习近平总书记强调:“要统筹研究部署,协同推进改革发展稳定各项工作,谋定而后动,厚积而薄发,更加主动办好自己的事情。”^{④⑪}

党的十八届五中全会提出创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,实现了生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设高度融合。一方面,绿色发展必须依托创新发展、融入协调发展、牵引开放发展、支撑共享发展;另一方面,创新发展必须适应绿色发展要求、协调发展必须遵循绿色发展理念、开放发展必须依托绿色发展指向、共享发展必须体现绿色发展本质。^{④⑫}因此,必须“让良好生态环境成为人民生活的增长点、成为展现我国良好形象的发力点”^{④⑬}。与此同时,“唯有携手合作,我们才能有效应对气候变化、

^{③⑧} 参见郇庆治:《习近平生态文明思想的标志性理论文献》,载中国网, http://www.china.com.cn/opinion/theory/2019-02/07/content_74446044.html, 2021年1月4日访问。

^{③⑨} 前注③,习近平文,第363页。

^{④⑩} 习近平:《在深入推动长江经济带发展座谈会上的讲话》,载《求是》2019年第17期,第7页。

^{④⑪} 《习近平部署推动中部地区崛起工作:做好我们自己的事情“最重要”》,载人民网, <http://theory.people.com.cn/n1/2019/0523/c40531-31099821.html>, 2021年1月3日访问。

^{④⑫} 参见张定鑫:《深刻认识绿色发展在新发展理念中的重要地位》,载《光明日报》2019年12月12日,第6版。

^{④⑬} 习近平:《深入理解新发展理念》(2016年1月18日),载前注②,《习近平谈治国理政》(第2卷),第210页。

海洋污染、生物保护等全球性环境问题,实现联合国2030年可持续发展目标”^④。这表明,生态文明法治建设必须构建国内国际两个层面的协同治理体系。在国内,重点是解决好法律内部规则创制协同、法律体系与国家治理体系的协同问题,形成多主体参与、全方位覆盖、全过程协调的共建、共治、共享体制机制。在国际,重点是积极推动生态环境保护领域的国际合作,充分发挥引领作用,贡献构建人类命运共同体的中国智慧与中国方案。

3. 补短板、强弱项、设置底线的控制性方法

自改革开放以来,中国在经济发展取得历史性成就的同时,也积累了大量生态环境问题,成为发展的明显短板。如果不采取措施遏制生态环境继续恶化的趋势、预防可能发生的生态系统崩溃风险,任何经济社会发展都将失去意义。这种认知意味着,必须以强烈的风险意识和底线思维,补短板、强弱项,实现总体控制。习近平总书记严正指出,“各类环境污染呈高发态势,成为民生之患、民心之痛”^⑤。“要把促进社会公平正义、增进人民福祉作为一面镜子,审视我们各方面体制机制和政策规定,哪里有不符合促进社会公平正义的问题,哪里就需要改革;哪个领域哪个环节问题突出,哪个领域哪个环节就是改革的重点。”^⑥

习近平总书记多次强调制度的刚性。“要加快划定并严守生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线三条红线。对突破三条红线、仍然沿用粗放增长模式、吃祖宗饭砸子孙碗的事,绝对不能再干,绝对不允许再干。”^⑦中共中央决定组建生态环境部,重要的一个考虑就是补齐体制短板,“在生态保护修复上强化统一监管,坚决守住生态保护红线”^⑧。在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上,习近平总书记提出“要坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产,把水资源作为最大的刚性约束”^⑨。“制度的生命力在于执行,关键在真抓,靠的是严管。……对任何地方、任何时候、任何人,凡是需要追责的,必须一追到底,决不能让制度规定成为‘没有牙齿的老虎’。”^⑩通过设定“三条红线”、补齐体制短板、增强执法弱项等措施,为充分发挥法治功能提供坚实基础。这要求我们在生态文明法治体系中,充分发挥法律对新型社会关系和社会秩序的建构功能,在建立风险预防原则和风险预防机制的基础上,加大生态环境执法、司法力度,确保生态环境安全。

(三) 以“协同推进”为目标,创新生态文明建设法学理论

生态环境问题既是自然问题又是社会问题,既是经济问题又是政治问题,既是科技问题又是文化问题,其产生也是生产方式、生活习惯、地理历史、生态意识等多种主客观

^④ 习近平:《共谋绿色生活,共建美丽家园》(2019年4月28日),载前注^③,《习近平谈治国理政》(第3卷),第375页。

^⑤ 前注^④,习近平文,第209页。

^⑥ 习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》(2013年11月12日),载《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第97页。

^⑦ 前注^③,习近平文,第362页。

^⑧ 前注^④,习近平文,第371页。

^⑨ 习近平:《黄河流域生态保护和高质量发展的主要目标任务》(2019年9月18日),载前注^③,《习近平谈治国理政》(第3卷),第378页。

^⑩ 前注^③,习近平文,第364页。

因素相互作用的结果。环境问题的出现,需要人们既要考虑人的社会关系,也要考虑人与自然的关系,使得法律关系中的主体、客体及其内容发生了巨大变化。面对法律必须调整因解决环境问题而产生的新型社会关系的实践需求,亟待创新法学理论。习近平总书记从“人与自然生命共同体”理念出发,反复强调对生态环境保护必须协同推进,生态文明建设必须高度重视空间布局,为创新环境法学理论提供了思想指引。

1. 在反思人与自然关系基础上,拓展“法律关系”理论

传统法学秉持“主客二分”的法哲学理念,构建了以“法律关系”为核心的法学理论体系。在传统法学理论中,法律关系是主体之间的社会关系,自然是客体且必须是对主体的“有用之物”“为我之物”“自在之物”。^{⑤1}正是这种绝对主客二分关系,成为了导致环境问题的制度因素。

习近平总书记指出:“人与自然是生命共同体。……当人类合理利用、友好保护自然时,自然的回报常常是慷慨的;当人类无序开发、粗暴掠夺自然时,自然的惩罚必然是无情的。人类对大自然的伤害最终会伤及人类自身,这是无法抗拒的规律。”^{⑤2}这是对人与自然关系的根本性反思,阐明了造成人与自然对立的根源在于“人的主体性过分张扬”^{⑤3},为重构法律关系理论提供了思想指引。以人与自然生命共同体理念为基础,可以摒弃传统法律关系理论的主客绝对二分法,建构尊重自然的生态环境法律关系,为“法律关系”理论赋予新内涵。

习近平总书记强调:“在整个发展过程中,我们都要坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,不能只讲索取不讲投入,不能只讲发展不讲保护,不能只讲利用不讲修复,要像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境,……让自然生态美景永驻人间,还自然以宁静、和谐、美丽。”^{⑤4}这意味着,生态环境法律关系是对传统法律关系理论秉持的绝对主客二分模式的反思与矫正,在传统法律关系的“人—人”关系基础上,增加“人—自然—人”的新内容,并在一定程度上赋予自然以主体性,体现“天人合一”的自然观。^{⑤5}

2. 在完善政府治理体系前提下,建构生态环境多元共治理论

在生态环境问题面前,我们每个人都是受害者,也是致害者。良好的生存环境有利于地球上的每一个人,保护环境也是每个人义不容辞的义务。由于西方国家环境问题的产生与自由资本主义追求所有权绝对、契约自由有很大关系,因此,专门环境立法产生之初,以国家应承担环境保护职责、为人民提供优质的环境公共产品为基本共识点,建构了以行政监管制度为主的法律体系,^{⑤6}后来才逐渐发展为广泛公众参与和多元共治阶段。我

^{⑤1} 参见张文显:《法哲学范畴研究》(修订版),中国政法大学出版社2001年版,第106-107页。

^{⑤2} 前注^③,习近平文,第360页。

^{⑤3} 高连福:《关于主客二分模式的思考》,载《哲学研究》2011年第5期,第123页。

^{⑤4} 前注^③,习近平文,第361页。

^{⑤5} 参见吕忠梅:《环境法律关系特性探究》,载《环境法评论》(第1辑),中国社会科学出版社2018年版,第9-17页。

^{⑤6} 世界各国无不如此,在专门环境保护法出现之初,以污染防治为主要任务,均建立了以环境影响评价、环境标准、行政监管为支柱的管制型法律制度。

国生态环境法治也正在经历从环境管理到环境治理的变革过程。在进入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的时代背景下,如何从国家治理体系和治理能力现代化的高度,反思环境法学理论,为实现有效社会治理创造法治环境,是迫切而紧急的任务。

习近平总书记高度重视生态环境保护中的共同参与,强调“生态文明是人民群众共同参与共同建设共同享有的事业,要把建设美丽中国转化为全体人民自觉行动。每个人都是生态环境的保护者、建设者、受益者,没有哪个人是旁观者、局外人、批评家,谁也不能只说不做、置身事外”^{⑤7}。这为创新环境法治理论,构建生态环境多元共治体系提供了指南,使我们可以更加深刻地理解“生态环境问题归根结底是发展方式和生活方式问题”^{⑤8}。在运用法治思维和法治方法推进的生态文明体制改革的同时,要深入研究“构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系”^{⑤9}所提出的法学理论问题,为在加强政府治理基础上“探索公益治理、社区治理、共同治理等保护方式”^{⑥0}提供有效的法学理论方案。

3. 在补强统一保护之网的同时,健全生态环境空间法治理论

生态文明理念下的“发展”具有空间性,这是生态环境由多种环境要素相互作用而形成的空间结构的本质特征所决定的。在法律上重视生态环境的空间性,是国土空间兼具自然属性与社会属性决定的必然要求。但是,现行的环境法律法规主要是为国土空间内单一、具体的环境要素治理提供依据,很少为各种要素交织所形成的静态秩序与动态关系提供治理规则,更缺乏根据不同空间单元的社会属性及特点制定的相应规范。^{⑥1}这要求我们在法学理论上要高度重视生态空间的法律化与法律的空间化问题,创新生态环境空间法律规则。^{⑥2}

“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。”^{⑥3}生态空间法治理论的创建,首先要建立系统性、整体性、协同性思维。习近平总书记强调:“……如果种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田,很容易顾此失彼,最终造成生态的系统性破坏。由一个部门负责所有国土空间用途管制职责,对山水林田湖进行统一保护、统一修复是十分必要的。”^{⑥4}这要求我们不仅要注重经济社会发展与生态文明建设之间的整体性和协同性,而且要从自然资源的使用和补偿、生态系统的管理和维护等各环节制定和完善相关政策法规,为统一保护、统一修复提供系统化的制度保障。同

^{⑤7} 前注③,习近平文,第362页。

^{⑤8} 前注③,习近平文,第361页。

^{⑤9} 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》,载中国政府网:http://www.gov.cn/zhengce/2020-03/03/content_5486380.html, 2020年12月1日访问。

^{⑥0} 中共中央办公厅、国务院办公厅印发:《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》,载新华网,http://www.xinhuanet.com//2019-06/26/c_1124675392.html, 2021年1月3日访问。

^{⑥1} 参见刘超:《完善环境空间治理规则》,载《人民日报》2020年7月27日,第5版。

^{⑥2} 参见朱堃梁:《法律的空间意象性》,法律出版社2017年版,第46页。

^{⑥3} 前注①,习近平文,第4页。

^{⑥4} 习近平:《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》,2013年11月9日在中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议上。

时,还要全面统筹国土、海洋、山林、湖泊、湿地、草原、水资源、空气等环境要素,系统推进生态治理,切实提高生态文明建设的实效性。

生态空间法治理论的创建,要高度重视现代环境治理体系的空间结构需求与法律缺乏空间规则之间形成的失衡问题,深刻认识绿水青山就是金山银山,“贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,加快形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,把经济活动、人的行为限制在自然资源和生态环境能够承受的限度内,给自然生态留下休养生息的时间和空间”^{⑥5}的重大意义,围绕“国土空间开发保护格局得到优化,生产生活方式绿色转型成效显著,能源资源配置更加合理、利用效率大幅提高,主要污染物排放总量持续减少,生态环境持续改善,生态安全屏障更加牢固,城乡人居环境明显改善”^{⑥6}的新发展目标,重视构建与完善保护单一环境要素的法律规范之间的空间构造,切实解决当前环境治理体系中分散规制与保护的单一环境要素之间的空间不均衡问题,完善治理结构,提升治理能力。

三、生态文明法治理论的实践转化

习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上的重要讲话中强调,中国特色社会主义法治体系是推进全面依法治国的总抓手。要加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系。^{⑥7}生态文明法治作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,理应把习近平法治思想更好贯彻落实到生态环境治理的具体实践中去。

(一) 完善生态文明法律规范体系,实现良法善治

法律是治国之重器,良法是善治之前提。自改革开放以来,中国的生态环境立法一直走在“快车道”上,已初步形成了以宪法为依据、以环境保护法为龙头、污染防治与生态保护单行法为骨干的专门环境立法体系,以及以民法典绿色化、刑法生态化、诉讼法协同化的生态文明建设法律规范体系。但也还存在着专门环境立法体系性不足、与相关立法协调性不够、法律规范体系与党内法规体系衔接性不强以及与其他社会规则的协同性较弱、统筹国内国际两个大局两种规则体系的意识较差等问题。迫切需要紧紧抓住提高立法质量这个关键,坚持科学立法、民主立法与依法立法,完善生态环境法律规范体系,整合国家生态环境法律体系与党内生态文明规范体系。

1. 推进环境法典编纂,加快生态文明立法体系化进程

习近平总书记强调,要加快推进生态文明等重点领域的立法,健全国家治理急需的法律制度、满足人民日益增长的美好生活需要必备的法律制度,^{⑥8}为完善生态文明法律规

^{⑥5} 前注③,习近平文,第361-362页。

^{⑥6} 前注②7,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》。

^{⑥7} 参见前注①,习近平文,第4页。

^{⑥8} 参见前注①,习近平文,第4页。

范描绘了路线图。民法典的实施,不仅宣告了中国法典化时代的到来,也为环境法典编纂提供了立法经验,带来了良好机遇。

针对立法环节存在的短板和弱项,需要我们以“体系化”思路推进环境立法模式变革,着力解决当前存在的立法质量不高、体系性不强等问题,积极开展环境法典编纂研究,并将环境法典编纂纳入全国人大常委会立法规划,适时启动环境法典编纂工作;以“补短板”思路加快推进重点领域的生态环境立法,及时启动黄河流域生态保护法、气候变化法、自然保护地法等法律的制定和已有生态环境立法的修订,加快构建生态文明法律的“四梁八柱”。与此同时,以法律体系生态化为目标,对现行法律按照“五位一体”战略布局进行“绿色化”评估与改造,推动不同领域法律规范的“生态化”。此外,还应高度重视社会规范体系的功能和作用,“完善包括市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程在内的社会规范体系”^⑩。

2. 健全党内法规体系,促进党规与国法的有效衔接

以党章为指引构建党内生态文明法规体系,完善中国共产党依法执政的基本遵循。2012年党章修改,将“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明”写入党章,并强调“实行最严格的生态环境保护制度”。近年来,党内法规已建立了生态文明建设目标评价考核、领导干部离任环境审计、中央环保督察、环境保护党政同责以及终身责任制等多项制度。^⑪但这些规定都比较原则,还需要从法规制定、备案、解释、执行等方面加以明确和细化,进一步加强有关生态文明的党内法规制度建设。

应按照习近平总书记关于“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”^⑫的要求,理顺党内生态文明法规和国家生态环境法律的理论联系与实践关联,促进党内法规与国家法律体系内在统一、协调一致、相得益彰,^⑬完善党政同责具体制度,形成党规国法“组合拳”,共同助力生态文明法治建设。

(二) 完善生态文明法治实施体系,统筹生态文明法治实践

法律的生命在于实施。高效的法治实施体系,对于生态文明法治建设必不可少。党的十八大以来,我国的生态文明体制改革进展迅速,特别是经过2018年的机构改革,适合中国国情的环境保护执法道路和执法方式越发清晰。最高人民法院、最高人民检察院、公安部先后成立专门机构,环境资源司法专门化和专业化水平不断提高。最高人民法院、最高人民检察院、公安部单独或联合发布相关司法政策、司法解释,积极推进生态文明法律法规的实施工作。但是,法治实施体系上的整体性、协调性、协同性仍是明显短板,凸显执政、执法、司法与守法各环节之间必要的沟通与衔接较为缺乏,法治实施资源有效配

^⑩ 前注^⑩,习近平文,第112页。

^⑪ 这些制度分别体现在《中央生态环境保护督察工作规定》《党内领导干部生态环境损害责任追究办法》《开展领导干部自然资源资产离任审计试点方案》等多部党内法规中。

^⑫ 前注^⑩,习近平文,第112页。

^⑬ 参见张文显:《全面推进依法治国的伟大纲领——对十八届四中全会精神的认知与解读》,载《法制与社会发展》2015年第1期,第12页。

置不足的弱项。构建高效的生态文明法治实施体系,关键是要在绿色发展理念引领下,统筹推进依法执政、严格执法、公正司法与全民守法。

1. 坚持依法执政,继续推进“五位一体”发展战略

“我们党历来高度重视生态环境保护,把节约资源和保护环境确立为基本国策,把可持续发展确立为国家战略。”^⑦在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点上,更需要加强党的全面领导,领导人民制定生态文明法律、执行生态文明法律,在执政过程中坚持“把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程”^⑧。紧紧抓住党员领导干部这个关键少数,做尊法学法守法用法的模范,确保实现党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,带领人民“在危机中育先机,于变局中开新局”。

2. 坚持依法行政,不断提升生态环境执法能力和水平

认真贯彻习近平总书记的要求,“重点是解决执法不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等突出问题”^⑨。深化生态文明体制改革,完善环境监管体制,统一实行生态环境保护执法。继续推进省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革,实施“双随机、一公开”环境监管模式。^⑩不断加强依法行政能力建设,完善执法程序、执法效能等配套制度,全面落实生态环境执法责任制,提高执法队伍水平与能力,提升执法质量。

3. 坚持公正司法,确保生态文明法律公正高效实施

认真落实“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的要求,继续推进生态环境司法专门化、完善绿色司法理念。建立生态环境行政执法机关与司法机关、审判机关与检察机关的信息共享、案情通报、案件移送制度,建立行诉对接、行检协调、法检协同机制。加大对破坏生态环境违法犯罪行为的打击力度,加强检察机关提起生态环境公益诉讼工作,完善生态环境损害赔偿制度。完善审判机关生态环境审判机构设置,结合民法典实施修订制定相关司法解释,及时出台司法政策,统一涉生态环境案件的受案范围、审理程序等。探索建立“恢复性司法实践+社会化综合治理”审判结果执行机制。

4. 坚持全民守法,实现法治与德治有机结合

认真促进“依法治国和以德治国相结合”,做到法治德治两手抓,坚持生态文明建设的中国特色社会主义方向,筑牢全体人民共同参与生态文明建设的思想政治基础。将生态文明法治理念、法治规范纳入国民教育及全民普法内容,推动生态文明法治进学校、进课堂;推行“谁执法,谁普法”工作,提升社会公众的生态文明法治素养。大力弘扬中华民族优秀生态文化与生态智慧,培育“人与自然生命共同体”理念,引导社会公众树立低碳、环保的生活态度与绿色消费观念,促进形成人与自然和谐共生的生态文化与社会风尚。

^⑦ 前注③,习近平文,第359页。

^⑧ 前注②,习近平文,第19页。

^⑨ 前注⑩,习近平文,第114页。

^⑩ 参见前注⑨,《关于构建现代环境治理体系的指导意见》。

（三）严密生态文明法治监督体系，维护社会公平正义

生态文明法治体系的有效运行，离不开制约权力配置与运行的生态文明法治监督体系。近年来，我国的生态文明法治监督体系有了很大进步。中共中央出台《中央生态环境保护督察工作规定》等党内法规，设立监察委员会，实行党员领导干部生态环境保护党政同责、终身追责，有力打击了生态环境领域的权力腐败。《环境保护法》建立了国务院及地方各级人民政府定期向同级人民代表大会报告环境保护工作制度，加强了人大监督。^⑦各级人民政协积极发挥协商民主专门渠道作用，通过各种形式开展民主监督。国家出台《环境保护公众参与办法》，鼓励社会公众依法、有序、自愿、便利参与生态环境保护。环境保护社会团体通过多种方式，督促和协助政府依法行政，进行社会监督。新闻媒体配合中央环保督察、污染防治攻坚战、长江大保护、黄河流域生态环境保护等重大行动，开展舆论监督。但是，也还存在一些明显问题，如，监督主体划分、监督权力配置以及监督事项衔接等方面体系化程度不高；生态环境保护督察和监察的部门分隔、运动式监督，存在重问题处置、轻风险防范的“漏洞”；等等。需要认真贯彻落实“健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系”^⑧的总体部署，“加快构建规范高效的制约监督体系”^⑨。

1. 以党内监督引领生态文明法治监督，增强监督合力

在生态文明建设过程中，党面临着依法执政与绿色发展的双重考验，更需要以党内监督引领生态文明法治监督体系。“把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来，增强监督合力”^⑩，强化生态环境纪检监察监督，坚持纪在法前、纪严于法，运用法治思维和法治方式，进一步推进生态环境纪检监察工作规范化；与此同时，打通党内监督与外部监督，推动党内监督与其他监督形式的有机衔接，全方位开展生态环境领域党政监督工作。

2. 以国家监督强化生态文明法治监督，完善监督网络

构建以人大监督为基石、以行政监督为核心、以司法监督为底线、以监察监督为底色的生态权力监督网络。人大监督重在确保宪法和环境法律得到正确实施，从立法源头保障公民、法人和其他组织的合法环境权益。行政监督重在严格规范环境行政权力行使，建立常态化生态环境行政监督制度、完善环境资源审计监督、完善环境问责机制，确保行政机关严格实施生态环境保护法律法规。司法监督重在纠正生态环境执法不严与滥用权力等行为，让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义。监察监督重在监督监督者，促使公职人员“做到秉公用权、依法用权、廉洁用权、为民用权”^⑪。

^⑦ 《环境保护法》第27条规定，县级以上人民政府应当每年向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告环境状况和环境保护目标完成情况，对发生的重大环境事件应当及时向本级人民代表大会常务委员会报告，依法接受监督。

^⑧ 《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》，2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过。

^⑨ 前注①，习近平文，第5页。

^⑩ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，2017年10月18日在中国共产党第十九次全国代表大会上。

^⑪ 习近平：《在新的起点上深化国家监察体制改革》（2018年12月13日），载前注①，习近平书，第241页。

3. 以社会监督充实生态文明法治监督,提升监督实效

推动形成党内监督、国家监督与社会监督相互贯通、相互支撑的格局,提升监督实效。充分发挥人民政协专门协商机构和协商民主主渠道作用,加大政党协商与政协协商中的生态文明法治民主监督力度,更好凝聚共识,促进生态环境治理体系与治理能力现代化。完善舆论监督制度,健全舆情研判与引导机制,促进社会监督的广泛、多层、有序化发展。畅通群众监督机制,鼓励社会组织和社会志愿者参与社会监督,充分保障人民群众的知情权、表达权、参与权与监督权,消除生态环境权力行使的监督盲区。

(四) 健全生态文明法治保障体系,夯实法治建设基础

“徒法不足以自行”,法治保障是构建和完善生态文明法治体系的必要支撑。在习近平生态文明思想指引下,各地区各部门认真落实“党政同责、一岗双责”,层层压实责任,推动生态文明建设各项决策部署落地生效,政治保障大大增强。同时,生态文明法治人才培养有长足进展,环境法治教育逐渐形成了专业人才培养与普及教育相结合的良好格局。但是,长期以来,对生态环境法治建设中的人财物力等保障要素重视不足,难以“在法律制定、实施和监督的全过程提供结构完整、机制健全、资源充分、富于成效的保障要素系统”^⑧。健全有力的法治保障体系,应当坚持党的领导,立足中国特色社会主义制度,加强生态文明法治工作队伍建设。

1. 加强党对生态文明法治建设的领导,强化政治保障

按照习近平总书记关于“坚持党的领导,不是一句空的口号,必须具体体现在党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法上”^⑨的重要指示,把党的领导贯彻到生态文明建设法治运行全过程。高度重视党保障生态环境执法的作用,持续深入开展中央生态环境保护督察,压实地方党委和政府生态环境保护“党政同责、一岗双责”^⑩,在生态文明法治进程中不断提高党的科学执政、民主执政、依法执政水平。

2. 加快推进生态文明制度的物质化基础建设,固化制度保障

要高度重视各项改革措施和制度建设的物质化落地,充分利用改革开放以来所奠定的物质基础,切实解决生态文明建设过程中的事权与财权匹配、生态公共服务产品及设施设备提供、执法条件与装备等实际问题,从满足人民群众对美好环境新向往新需求的高度,提升制度的物质化水平与保障能力。

3. 着力加强生态文明法治工作的队伍建设,优化人才保障

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,建设一支政治过硬、业务过硬、责任过硬、纪律过硬、作风过硬的生态文明建设法治人才队伍。加强对生态文明建设立法、执法、司法、法学教育、法律服务与法律普及有关人员政治素质和业务能力的培训与提升;加大生态文明建设法治领域的学科建设、人才培养力度,高度重视培

^⑧ 付子堂:《形成有力的法治保障体系》,载《求是》2015年第8期,第52页。

^⑨ 前注^⑩,习近平文,第107页。

^⑩ 生态环境部党组:《以习近平生态文明思想引领美丽中国建设》,载《人民日报》2020年8月14日,第9版。

养具有全球视野、国际化知识的涉外法律人才,为中国生态文明法治建设不断完善和引领全球生态环境治理新格局储备优质资源、不断注入生机与活力。

结 语

我们要深刻认识到,中国共产党所确立的“美丽中国”建设目标,既致力于应对当下依然严峻的生态环境挑战,亦着眼于提升国家治理体系与治理能力的生态现代化;既是全面建成中国特色社会主义现代化强国过程中“凤凰涅槃”式的生态化嬗变,也是中国引领全球治理秩序的绿色重塑;既是一次深刻的理论飞跃,更是一场伟大的实践创新。学习贯彻习近平法治思想的生态文明法治理论,需要我们认真领会基本精神、把握核心要义,正确解读中国现实、回答中国问题、提出中国方案,打造具有中国特色和国际视野的生态文明法治话语体系、学术体系、学科体系,为建设美丽中国、法治中国贡献智慧和力量。

Abstract: Ecological civilization rule of law theory of Xi Jinping Thought on the Rule of Law is a theoretical innovation of the Marxist theory of the rule of law in promoting the construction of ecological civilization in combination with China's national conditions. It is an intellectual creation rooted in Chinese traditional culture and absorbing wisdom and strength from Chinese legal traditions, and is also a theoretical contribution that draws on the new achievements of world civilization development and international sustainable development research and realizes expansion and upgrading in the practice of ecological civilization construction in China. Ecological civilization rule of law theory innovates value theory of ecological civilization rule of law construction with 'a community of life' as the core; innovates the rule of law methodology of the ecological civilization construction with 'holistic view' as the key point; innovates legal theory of ecological civilization construction with 'coordinated advancement' as the goal. The realization path of ecological civilization rule of law theory includes improving the legal norm system of ecological civilization, optimizing the rule of law implementation system of ecological civilization, perfecting the rule of law supervision system of ecological civilization, and improving the guarantee system of ecological civilization rule of law.

(责任编辑:黄文艺)