武漢大學學報(哲学社会科学版)
WUHAN UNIVERSITY JOURNAL (Philosophy & Social Science)
第76卷第3期 2023年5月
Vol. 76 No. 3 May 2023 028~038

DOI:10.14086/j.cnki.wujss.2023.03.003

人与自然和谐共生的中国式现代化之环境法治保障

秦天宝

摘 要 实现人与自然和谐共生的中国式现代化蕴含着深刻的环境法治意蕴和深厚的环境法治期许,需要以生态环境法治理念、生态环境政党规范体系、生态环境法律规范体系与生态环境法律实施体系的全面革新作为保障。为完善生态环境法律规范体系,在与其他部门法的关系上,应在整合专门性生态环境法律规范的同时加强环境法与传统部门法的协同;在环境法内部,应确保作为基础的上位环境法律与作为补充的环境行政法规、环境地方性法规和环境规章有机统合。为健全生态环境法律实施体系,在执法上,应强化跨区域联动和跨领域联动,推动环境行政由行政区行政向区域行政、由基于部门的专业化行政向辐射全局的整体性行政迈进;在司法上,应着力建构预防与救济并行的环境司法能动体系,注重不同环境司法制度之间的顺畅衔接与协同增效。

关键词 中国式现代化;环境立法;环境执法;环境司法;环境法典编撰;绿色发展;生态文明建设;人与自然和谐共生;党的二十大精神

中图分类号 D912.6;D619 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2023)03-0028-11

基金项目 国家社会科学基金重大项目(19ZDA162)

自党的十一届三中全会掀开改革开放和社会主义现代化建设的历史序幕以来,一代代共产党人接续奋斗,将社会主义现代化建设的长期性任务与特定历史时期的阶段性任务相结合,不断为现代化建设注入新的时代内涵。党的十八大以后,以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设,将人与自然和谐共生置于社会主义现代化建设的重要位置。党的十九大报告强调"我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化"[1](P40),指出"我们要牢固树立社会主义生态文明观,推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局"[1](P42)。党的二十大报告再次明确:"中国式现代化,是中国共产党领导的社会主义现代化,既有各国现代化的共同特征,更有基于自己国情的中国特色。中国式现代化是人口规模巨大的现代化,是全体人民共同富裕的现代化,是物质文明和精神文明相协调的现代化,是人与自然和谐共生的现代化,是走和平发展道路的现代化。"[2]实现人与自然和谐共生的中国式现代化蕴含着深刻的法治意蕴和深厚的法治期许,要求建立内容完备、结构严密、逻辑融贯的生态环境法治体系。为此,本文意在系统整合环境法治对实现人与自然和谐共生的中国式现代化的功能定位,并聚焦于如何为实现人与自然和谐共生的中国式现代化提供环境法治保障的理论命题。本文拟首先从生态优先理念、协调发展理念、整体保护理念三个方面寻求生态环境法治理念的深化路径,继而从党规与国法相衔接的角度探究生态环境政党规范体系的完善之道,再从横向与纵向两个向度对生态环境法律规范体系进行双重构建,最后从执法和司法两个维度对生态环境法律实施体系提出改进之策。

一、人与自然和谐共生的中国式现代化之环境法治期许

人与自然和谐共生的中国式现代化以人与自然和谐共生为鲜明特色和本质要求，以现代化为物质基础和机制保障，是生态环境法治指引和保障之下的现代化。生态环境法治之于人与自然和谐共生的中国式现代化的重要意义，是人与自然和谐共生之于中国式现代化的意义、法治之于中国式现代化的意义两相交汇之所在。生态环境法治是实现人与自然和谐共生的中国现代化不可缺失的重要保障，实现人与自然和谐共生的中国式现代化亦对生态环境法治建设提出了更高期许。

（一）人与自然和谐共生的中国式现代化之深刻内涵

现代化最初发端于西方发达国家，随着资本主义工业生产方式的兴起和扩张，人类社会现代化的历史进程得以铺开。然而，以张扬理性、尊崇科学为基础的西方传统现代化模式在创造巨大物质财富的同时，也将人与自然之间的冲突和张力推到极致。其所秉持的是“将自然视作外在于人的一架机器”的机械自然观，作为主体的人与作为客体的自然处于绝对割裂的主客二元对立之中，人与自然在实践上仅仅是一种外在的共存关系[3]（P95）。然而实践证明，这样一种现代化模式的实现需要付出极其惨重的生态环境代价。绝大多数发达国家发展成就的取得都建立在对自然无限度征服与利用的基础之上，部分国家甚至不惜牺牲他国的环境利益，通过不平等的国际分工对其他发展中国家进行污染输出与资源掠夺，有害物质的大范围跨国扩散更是造成了全球共有生态环境的污染和破坏。20世纪30年代至80年代，西方国家相继爆发了洛杉矶光化学烟雾事件、伦敦烟雾事件、日本水俣病事件等八大公害事件，对公众生活和全球生态环境造成了不可逆转的创伤，也引发了对现代化的反思与质疑。时至今日，生物多样性锐减、气候变化、臭氧层破坏、酸雨蔓延、森林退化、土地荒漠化，大气、水体、海洋和固体废物污染等愈发严峻的全球性生态危机已经成为横亘在所有国家面前的难题，为人类社会现代化进程提出了新的挑战。

然而，现代化并非无可避免地通往生态环境持续恶化的深渊，其尽头是光明抑或晦暗，全取决于道路的选择。不同于西方畸形、异化的传统现代化模式，中国式现代化重新定位了人与自然的关系。“我国建设社会主义现代化具有许多重要特征，其中之一就是我国现代化是人与自然和谐共生的现代化。”[4]（P4）人与自然和谐共生是对现代社会应然意义上人与自然关系的高度凝练与总结，蕴含着持中贵和、天人合一、道法自然的中国传统文化智慧，既不同于生态中心主义价值理念，也不同于人类中心主义价值观念。作为中华民族源远流长又与时维新的价值理念，“和谐”指向的是人与自然之间消除对抗、化解冲突、共同发展、各得其所的平衡状态；“共生”指向的是双向生成、彼此塑造、相互依存、辩证统一的一体化关系。一方面，人因自然而生，自然为人提供生存环境和生产生活资料，使人不至于沦为无本之木、无源之水；另一方面，作为自然的有机组成部分，人的力量依然彰显，通过掌握和运用自然规律，通过自由自觉的实践创造活动，人能够使自然获得积极改善、向好发展。

人与自然和谐共生的中国式现代化以人与自然和谐共生为鲜明特色和本质要求，以现代化为物质基础和机制保障。建设人与自然和谐共生的现代化是立足于我国人口与资源环境的基本国情逐渐探索和发展起来的中国式现代化。改革开放以来，粗放型经济发展方式使我国积累了大量生态环境问题，这一度成为民生之患、民心之痛。鉴于人口规模庞大、城乡区域发展阶段不均衡、环境容量和自然资源有限等压力，我国在迈向现代化的历史进程中必然将面临比其他国家更为艰巨的挑战。这决定了中国式现代化需要实现经济高质量发展和生态环境高水平保护的协同推进、物质文明建设和生态文明建设的协同推进，走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。因此，人与自然和谐共生和现代化是相互促进、相辅相成的，需要同时防止双重意义上的简单化理解，既不能抛却人与自然之间和谐共生片面追求现代化，也不能离开现代化提供的经济基础、政治资源、法治保障、科学技术等现实条件空谈人与自然和谐共生。

(二)人与自然和谐共生的中国式现代化与环境法治之契合

中国式现代化是在中国特色社会主义法治指引和保障之下的现代化,重视运用法治思维和法治方式是稳步推进中国式现代化的核心要义所在。“一个现代化国家必然是法治国家”[5](P130),实现中国式现代化构成了法治的总体目标,法治则是实现中国式现代化的有力保障。法治能够对中国式现代化发挥固根本、稳预期、利长远的重要作用,具体体现在以下方面。一是法治能够合理调整社会中的利益关系,通过遏制权力滥用和保护合法权益,实现中国式现代化成果的全民共享;二是法治能够提供行之有效的制度保障,促进中国式现代化各项改革措施的确认和落实;三是法治能够提供相对平稳的社会秩序,增强中国式现代化的稳定性和可预期性[6](P108)。因此,一方面,中国式现代化不能离开法治,其顺利推进必须依靠法治的指引和保障。另一方面,法治必须映照时代之精神气质,回应中国式现代化进程中亟须解决的现实命题,否则将失去发展的时代根基。我国历来重视在法治视野下实现现代化,改革开放40多年来,我国社会主义法治建设取得了长足发展,基本解决了无法可依的问题。与此同时,社会主义法治建设又对经济社会的现代化发展起着巨大的推动和促进作用,社会主义法治建设与我国现代化进程之间表现出一种互相关联、同步推进的良好态势。

环境法治是中国特色社会主义法治的组成部分,在依法治国已然成为我国基本方略的背景之下,环境法治处于应对环境问题、推进环境事业的关键地位,亦是实现人与自然和谐共生的中国式现代化不可缺失的重要保障。习近平总书记强调,“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”[7](P210)。这一论述为在环境法治视野下实现人与自然和谐共生的中国式现代化提供了重要的理念基础。环境法治之于人与自然和谐共生的中国式现代化的重要意义,正是人与自然和谐共生之于中国式现代化的意义、法治之于中国式现代化的意义两相交汇之所在。实现人与自然和谐共生的中国式现代化是一个系统工程,虽不是仅从环境法治层面就能予以解决的问题,但若离开环境法治的发力,将注定流于空谈。因此,需要健全适应人与自然和谐共生的中国式现代化的环境法治体系,在法治轨道上积极、稳妥地推进人与自然和谐共生的中国式现代化。

(三)人与自然和谐共生的中国式现代化对环境法治的要求

不过,当前生态环境保护任务依然艰巨,我国生态环境法治现状与实现人与自然和谐共生的中国式现代化新使命的要求还存在一定距离。在理念层面,对环境保护事理与法理的理解有待深化,对正义、安全、秩序、效率等基本法律价值的吸收有待强化。在规范层面,一方面,部分生态环境政党规范内容粗疏,且与法律规范之间存在张力;另一方面,由于过去生态环境立法重环境要素而轻生态系统、重污染防治而轻生态保护,现行法律规范呈现出分散化、碎片化的倾向,立法空白和立法重叠兼具。在实施层面,一方面,环境管理的错位、缺位、越位问题在各部门、各地方的履职过程中依然存在,运动式、一刀切等随意性有余而长期性不足的环境执法乱象在实践中层出不穷,不仅给经济社会生活造成不必要、不合理的扰动,更严重违背了法治精神;另一方面,虽然近年来环境司法专门化的发展势头迅猛,但实践先行的发展模式存在一定的盲目性,可能导致环境司法的功能泛化与功能错位,环境司法的发展目标与功能定位亦有待进一步阐明。

实现人与自然和谐共生的中国式现代化对生态环境法治建设提出了更高期许,要求生态环境法治不断填补制度与现实、规范与事实、实然与应然之间的鸿沟。生态环境法治不应一成不变,也绝非“铁板一块”,而应是持续更新的、具有丰富层次性的。具体而言,生态环境法治可以解构为法治理念、政党与法律规范、法治实践三个维度,这三个维度由抽象到具体逐层递进。其中,法治理念作为生态环境法治体系的统摄性要素,能够为人与自然和谐共生的中国式现代化提供价值参照;政党与法律规范作为生态环境法治体系的基础性要素,能够为人与自然和谐共生的中国式现代化提供政策引领和制度根基;法治实践作为生态环境法治体系的推动性要素,能够为人与自然和谐共生的中国式现代化提供实践支撑。概而言之,为了实现人与自然和谐共生的现代化,从法治理念、规范体系、实施体系三个方面对环境法治

进行全面革新已显得尤为迫切。

二、价值参照：生态环境法治理念的创新与发展

在法治视野下实现人与自然和谐共生的中国式现代化，首先需要推进生态环境法治理念的创新与发展，形成价值理性与形式理性相统一、内部体系与外部体系相融贯的生态环境法治体系。法律体系化的任务不仅仅是为了形成一个形式逻辑体系，更在于发现并且辩证地理解作为法体系精神和灵魂的基本理念[8](P356)。作为生态环境法治体系的统摄性要素，生态环境法治理念是体现生态环境法治精神实质和内在要求的一系列共通信念和价值追求，能够为具体生态环境规范的制定与实施提供参照。生态环境法治理念之间并非是孤立的，而是多元互补、相互渗透的。只有坚持强化生态优先理念、拓展协调发展理念、突出整体保护理念，才能使生态环境法治体系凝聚为具有强大向心力的统一整体。

其一，实现人与自然和谐共生的中国式现代化需要强化生态优先理念。在人类社会现代化进程中，不断发展的生产力与承载有限的生态环境之间的关系趋于紧张，经济利益与生态利益两种正当利益在某些情形下可能无法调和。生态优先理念要求人们意识到自身经济活动的生态边界，若经济发展与生态保护难以协调，在必要时应当将生态系统的健康性、完整性及生态系统功能不受无法恢复的负面影响的要求置于优先地位[9](P63)。这一理念是对传统现代化进程中经济优先理念的扬弃和纠偏，但并不意味着杜绝与经济发展有关的、可能造成生态环境影响的一切行为。以生态优先理念为基础建构的现代生态环境法治体系将社会的、长期的、整体的环境公共利益纳入保护范畴，其价值必然超越仅对保护个体的、短期的、局部的经济利益有利的传统生态环境法治体系[10](P64)。近年来，生态优先理念在我国生态环境法治体系中的历史地位和权威性逐渐得到提升。“生态优先”的表述开始频繁出现在《畜牧法》《黄河保护法》《湿地保护法》《长江保护法》《森林法》等立法文本中，并作为目标和主线贯穿始终。概而言之，生态优先理念不仅将“生态兴则文明兴，生态衰则文明衰”等政治话语转变为法律术语，而且符合产业类、管理类和生态类等生态环境立法定位以及法律生态化趋势的共性原理[11](P8)，应当得到进一步强化并成为我国现代生态环境法治的基本遵循。

其二，实现人与自然和谐共生的中国式现代化需要拓展协调发展理念。协调发展理念以生态优先理念为基础和前提，同时作为生态优先理念的修正和补充，能够避免其滑向生态伦理学意义上的生态中心主义。我国《环境保护法》规定：“国家采取有利于节约和循环利用资源、保护和改善环境、促进人与自然和谐的经济、技术政策和措施，使经济社会发展与环境保护相协调。”《宪法》序言中也明确提出要“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，把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴”。协调发展理念的核心内涵是经济增长与环境保护相协调，在发展中保护，在保护中发展。正如习近平总书记所指出的，生态环境保护和经济发展不是矛盾对立的关系，而是辩证统一的关系[12]。在建设人与自然和谐共生的中国式现代化背景之下，协调发展理念的内涵还需要在更多领域和层次上进一步拓展。传统发展观以牺牲环境保护为代价来发展经济，表面上看是环境正义问题，究其实质是社会正义问题，即不同地域、不同领域、不同社会群体之间的生态环境利益分配不均及失衡的问题[13](P133)。在协调发展理念的指引之下，需要在生态环境保护过程中平衡社会各方面的利益，充分调动并综合运用道德、政策、法律等手段，同时将生态环境保护拓展到产业、科技、文化、教育等更为广泛的社会领域，将生态文明建设融入长江经济带高质量发展、黄河流域生态保护和高质量发展、碳达峰碳中和、乡村振兴等国家重大战略之中。从本质上看，协调发展理念要求从中国特色社会主义根本宗旨和中国特色社会主义事业整体的高度来推进生态文明建设，唯此才能真正统筹规划人口、资源环境和经济社会发展整体格局，科学布局生产空间、生活空间、生态空间三大空间[14](P24)。

其三，实现人与自然和谐共生的中国式现代化需要突出整体保护理念。整体保护理念的基本要求

是生态环境保护应当以生态系统结构的合理性、功能的良好性和生态过程的完整性为目标,将生态环境看成是一个完整、有机联系的系统,加强统筹管理[15](P58)。整体性、普遍联系性是生态系统的实质和核心,跨媒介、跨地域是生态环境问题的常见特征,故碎片化的传统生态环境法治模式无法适应人与自然和谐共生的中国式现代化的需求。有鉴于此,《生态文明体制改革总体方案》(中发[2015]25号)指出树立山水林田湖是一个生命共同体的理念,应按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律,统筹考虑自然生态各要素、山上山下、地上地下、陆地海洋以及流域上下游,进行整体保护、系统修复、综合治理,增强生态系统循环能力,维护生态平衡。习近平总书记指出:“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。”[16](P26)在党的二十大报告中,习近平总书记进一步强调,要“坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理”[2]。这些重要论断是整体保护理念的集中体现,旨在改变山川、林草、湖沼等自然要素相互分离、彼此割裂的固有认知,克服“九龙治水”、政出多门的难题[17](P77),克服“头痛医头、脚痛医脚”的问题。整体保护理念强调尊重生态系统的整体利益,注重环境要素之间的内在联系,实现了从个体主义世界观向整体主义世界观的转换,为实现人与自然和谐共生的中国式现代化提供了科学合理的方法论指引。

三、政策引领:生态环境政党规范体系的强化

党的领导是环境法治之魂,党领导下的生态环境法治是实现人与自然和谐共生的中国式现代化的应有之义。作为党的政策的直接体现,生态环境政党规范具备普遍约束力和法的部分功能[18](P1),能够在环境法治建设和改革中起到先导作用,是实现人与自然和谐共生的中国式现代化不可或缺的政策引领。本文所称生态环境政党规范是指党中央发布的与生态环境保护相关、具有内部效力或外部效力的规范的混合体,既包括严格意义上的党内法规,也包括党领导下的与治国理政直接相关的其他政策文件。严格意义上的党内法规仅包括以党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则为名称的七种规章制度①。以此为判断标准,生态环境领域党内法规包括《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》《领导干部自然资源资产离任审计规定(试行)》及《中央生态环境保护督察工作规定》,而目前尚不具有七类名称的生态环境保护“党政联合发文”,应归属为党的规范性文件或者党的政策[19](P161)。从党的十八大以来的生态文明建设实践来看,诸多改革事项都是通过党政联合发文的形式启动,诸如《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》《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》《生态环境损害赔偿制度改革方案》《关于全面推行林长制的意见》《关于构建现代环境治理体系的指导意见》《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》等。而在民法、刑法等传统部门法领域,则基本不存在党政联合发文的形式[20](P32)。

在生态文明建设进程中政党规范之所以更为活跃与频繁,是由党的领导与法治关系之共性原理及生态环境领域之特性共同决定的。一方面,党的领导与法治具有根本一致性,政党规范与法律具有内在契合性。“我们强调坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,最根本的是坚持党的领导。坚持党的领导,就是要支持人民当家作主,实施好依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略。”[5](P42)只有坚持党的领导,坚持以习近平生态文明思想与习近平法治思想为理论导向,以生态文明建设目标为行动导向,才能确保人与自然和谐共生的中国式现代化在法治视野下稳定有序推进。另一方面,在生态环境领域,环境问题的阶段性、频发性、不确定性与法律的稳定性、确定性存在矛盾和张力。以灵活性、前瞻性和高效性为优势的政党规范既能够确保生态环境改革措施的权威性,也能够为新兴环境治理工具提供先行先试的机会。通过对国家法律的空白进行弥补、对国家法律的缺陷予以调整、对国家法律中

① 《中国共产党党内法规制定条例》第4条第1款规定:“党内法规的名称为党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则。”第5条规定:“党内法规的内容应当用条款形式表述,不同于一般不用条款形式表述的决议、决定、意见、通知等规范性文件。”

的原则性规定予以细化，生态环境政党规范还有助于推动和拓展生态环境法律的有效实施[21](P82-86)。

在法治视野下实现人与自然和谐共生的中国式现代化，需要深化生态环境政党规范体系，完善党领导国家和社会开展生态文明建设的法治基础，坚持走政党规范体系与国家法律体系有机统一的生态文明法治建设道路。生态环境政党规范与法律规范的关系复杂而紧密，需要贯彻习近平总书记关于“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”[5](P112)的要求，形成政党规范与国家法律相辅相成、相互促进、相互保障的理想格局，促进党的制度优势和国家制度优势相互转化、汇聚合力[22](P20)。待条件成熟后，应尽可能在立法工作中完成从政党规范向国家法律的位阶转换，将先行先试取得的成果法律化，以确保合目的性与合法性相统一、功能维度上的有效与规范维度上的合理相统一[23](P126)。当然，尽管以推进生态文明建设为共同旨归，生态环境政党规范中部署的改革措施并不能直接平移到生态环境法律体系建设之中。否则，可能会与既有的法律系统发生“排异效应”，不但难以发挥政策与法律的协同作用，反而会掣肘各自效果[24](P22)。在将党的政策转换为法律的过程中，尚存在进行法理审视与规则提炼的关键环节。

四、制度根基：生态环境法律规范体系的完善

“法治应包括两重意义：已成立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订得良好的法律。”[25](P199)法治是良法与善治、纸面上的法与实践中的法、静态法律规范与动态法律实施过程的有机结合。法律规范反映社会发展的客观规律、符合人民群众的根本利益、彰显公平正义的价值追求，是为良法；法律规范得到合理适用和有效实施、实现社会和谐有序与国家长治久安，是为善治。法律体系与法治之间存在内在关联，法律具备体系性就意味着法律能够自我调整、自我管理，国家的立法、执法和司法活动都可以被纳入法律的调整之下[26](P128)。为在法治视野下实现人与自然和谐共生的现代化，需要建立完备的生态环境法律规范体系和高效的生态环境法律实施体系。其中，完备的法律规范体系将生态环境保护的制度工具以立法的权威予以确认，在微观上具有行为准则与裁判参照等重要功能，在宏观上能够以制度化形式进行公平合理的利益分配与秩序建构，是实现人与自然和谐共生的现代化的制度根基。生态环境法律规范体系是由生态环境领域的现行实在法组成的规范体系，呈现出纵横交错的架构。横向与纵向是以生态法律规范的效力层级为区分标准，前者着眼于由同一效力层级的生态法律规范，后者则聚焦于不同效力层级的生态法律规范。生态环境法律规范体系的完善需要从横向和纵向两个向度推进。

（一）生态环境法律规范的横向体系化

在横向上，生态环境法律规范既包括专门性环境法律规范，也涵盖了民法、刑法等其他传统部门法中的环境法规范。生态环境法律规范的横向体系化需要从整合专门性环境法律规范与实现生态环境法律规范的跨部门协同两个方面入手。

1. 专门性生态环境法律规范的整合

专门性生态法律规范是环境法的核心部分，由环境基本法与环境单行法组成。环境基本法即规定了生态环境保护一般原则和基础性制度的《环境保护法》，环境单行法即规定了与所调整生态环境保护事项紧密相关的特有原则、制度和具体措施的法律，或针对单个环境要素，或覆盖流域或者特殊区域，或调整某项环境保护基本制度[27]。目前，由污染防治法、资源利用法和生态保护法三大领域的规范组成的生态环境法律规范体系已经初步形成，为在更高程度上完成体系化，需要进一步从内容和结构两个方面加以整合。

首先，生态环境法律规范应当在内容上尽可能完备周延，避免出现空白、重叠或冲突。在污染防治方面，作为我国生态环境法律规范长期以来的倾斜方向，当前污染防治法已经较为全面地覆盖了大气、水、土壤、海洋、噪声、固体废物等主要污染介质或污染因子。不过，污染防治法也呈现偏重要素保护但

忽略体系整合的特征,应更为关注各种环境要素之间的相互影响,避免过分关注某一问题的及时解决而导致法律资源的非理性配置[28](P84)。在资源利用方面,当前我国自然资源法也已较为全面地涵括了水、土地、矿产、森林、草原、渔业、野生动物等主要自然资源。由于传统自然资源法更加强调自然资源的利用属性和经济价值,为了使自然资源法更为顺畅地融入生态环境法律规范体系,需要秉持生态优先和协调发展理念,认识到环境要素和自然资源、生态价值和经济价值是一体两面,避免落入重利用、轻保护的窠臼。在生态保护方面,《长江保护法》《湿地保护法》《黑土地保护法》《黄河保护法》等一系列法律的相继颁布表明,我国生态保护法也取得了长足发展。由于起步较晚、基础薄弱,应继续积极推进生物多样性保护法、应对气候变化法、国家公园法等重点领域的立法工作,补齐生态环境保护短板。同时,在生态保护法立法过程中贯彻整体保护理念,推动建立跨地区、跨部门、跨领域的协调机制,真正实现生态一体化保护。

其次,生态环境法律规范应当在结构上选择适当的整合模式,以确保生态环境法律规范体系结构合理、逻辑自洽。目前,我国采取的“基本法—单行法”整合模式存在一定的结构性缺陷,导致生态环境法律规范虽在数量上渐成规模,却始终缺乏富有统摄力的轴心。《环境保护法》未能充分发挥基础性、综合性法律的功能,与单行法在规范内容上分工不明,既与各污染防治单行法发生大量条款重合,也未凝练出自然资源法与生态保护法的一般性规定。2021 年 4 月,全国人大常委会 2021 年度立法工作计划公布,提出启动环境法典、教育法典等条件成熟的行政立法领域的法典编纂工作。法典是法律规范体系化的最高形式,从分散式立法聚焦于体系化法典编纂,为转变生态环境法律规范的整合模式提供了可能选择甚至最优选择。为此,需要继续积极深入开展环境法典编纂的研究论证,在最大程度上就“适度法典化”之“度”凝聚共识,以自洽的逻辑与主线建构紧凑而完整的总则与分则,从而促使现行生态环境法律规范从支离破碎的无奈境遇走向内部协调的理想状态。

2. 生态环境法律规范的跨部门协同

传统部门法的划分主要依据调整对象或调整方法进行,它们或者有相同性质的法律关系为调整对象(例如民法、行政法),或者有着共同的特定调整手段(例如刑法)[28](P88)。不同于传统部门法的规范集成方式,以应对和解决生态环境问题为中心的环境法所涉及的内容更为庞杂,具有交叉性、对策性、功能性、问题导向性等特征,总体上可以被视为一个新兴法律领域。但环境法与传统部门法并非泾渭分明,而是在内容上存在交叉重叠。为了实现生态环境法律规范的跨部门协同、理顺环境法与传统部门法的关系,生态环境问题的部门法化与传统部门法的生态化两个过程应当同步进行。一方面,专门性的生态环境法律规范需要在实质内容和制度工具上与传统部门法发生紧密联结。一部生态环境领域的专门性立法,往往既包括调整公权力与私主体之间关系的公法规范,也包括调整平等私主体间关系的私法规范,从而形成控制与激励机制并存的环境治理格局。例如《固体废物污染环境防治法》中,既有对行政机关防治固体废物污染的要求,也有关于私主体间订立委托治理合同的规定①。另一方面,传统部门法需要借鉴生态环境法律规范的理念与精神,通过生态化改造而成为生态环境法律规范的组成部分。近年来,传统部门法中越来越多地体现了生态文明建设的要求,例如生态文明入宪、生态环境保护理念被《民事诉讼法》《行政诉讼法》《民法典》《刑法修正案(十一)》等吸纳,这表明我国传统部门法的生态化工作取得了重要进展。

(二)生态环境法律规范的纵向体系化

生态环境法律规范纵向体系化则聚焦于不同效力层级的生态法律规范,其要求是层次明晰合理,既有作为基础和依据的上位法律,又有作为法律补充和实施细则的下位法规。我国生态环境法律规范已

① 《固体废物污染环境防治法》第 37 条第 1 款规定:“产生工业固体废物的单位委托他人运输、利用、处置工业固体废物的,应当对受托方的主体资格和技术能力进行核实,依法签订书面合同,在合同中约定污染防治要求。”

经形成了包括环境法律、环境行政法规、环境地方性法规和环境规章的完整纵向脉络。近年来我国环境地方性法规发展迅速，其中既有综合性立法也有单行性立法，为国家层面的生态文明法治建设积累了宝贵经验。苏皖两省联合发布的《关于加强长江江豚保护的决定》、云贵川三省同步出台的赤水河流域保护条例等就区域之间共性问题进行综合性统筹设计的区域协同立法也逐渐增多，区域协同立法开始成为地方环境立法的重要发展趋势。但同时，部分环境地方性法规也存在立法重复和“抄袭”、地方特色萎缩、创新性不足等形式主义之弊[29](P64)。生态环境保护与特定地方的山川地貌、四季气候、物产资源、人情风俗等密切相关，生态环境法律规范的制定和实施需要高度重视地方的特殊性。为科学挖掘环境地方性法规的潜力，应在加强其与上位法的协同衔接的同时，更加注重“小而灵”而非“大而全”、注重因事制宜和因地制宜，从而以最小的立法成本收获最大的立法效益。近年颁布实施的《地下水管理条例》《排污许可管理条例》等环境行政法规、《企业环境信息依法披露管理办法》《危险废物转移管理办法》等环境规章，能够配合提升相关环境法律的实施效果，有助于解决环境法律不够具体精细而导致的执行难、实效低等问题。但同时，环境行政法规与规章的制定过程可能暗含受部门利益或地方利益最大化驱动的风险，需坚持整体利益观，避免部门或地方立法割据造成的权力滥用与权力交叉问题。

五、实践支撑：生态环境法律实施体系的健全

立法、执法与司法共同构成了顺序性、累积性的法治运行模式，生态环境法律实施体系主要涉及执法与司法两个公权力行使的维度，是在生态环境领域现行有效规范的动态适用过程中形成的、富有生命力的实践体系。生态环境法律实施体系在以强制力为生态环境的失序状态提供拘束与救济的同时，也对生态环境保护的目标与诉求保持了积极促进的姿态，能够为实现人与自然和谐共生的中国式现代化提供可靠的法治实践支撑。

（一）生态环境执法的统筹联动

环境行政执法是环境行政机关围绕生态环境保护展开的行政活动，包括对环境违法行为的监督检查、作出环境行政强制和行政处罚、实施环境行政处理（如颁发环境行政许可）等环境治理行为[30](P158)。在生态环境领域，环境污染与生态破坏的发生往往具有空间延展性，这与传统行政执法的属地化管理存在冲突；整体生态系统中各环境要素之间存在普遍联系，往往牵一发而动全身，这对传统行政执法的专业化、部门化管理提出了新的挑战。为实现人与自然和谐共生的现代化，生态环境行政执法应更加强调以合作的方式进行，更加强调实现跨区域和跨领域的统筹联动。在此过程中，环境行政开始由行政区行政迈向区域行政，由基于部门的专业化行政迈向辐射全局的整体性行政。

一方面，需要实现生态环境行政执法的跨区域协同，理顺地理空间中的环境行政职权配置，在一定程度上由行政区行政迈向区域行政。区域行政本质上是政府间行政，包括区域上下级政府的纵向行政关系和区域地方政府间的横向行政关系，以区域政府之间的竞争与冲突、协调与合作为内容主线[31](P140-141)。区域行政的有效治理追求在纵向、横向上合理配置行政权力，科学划定各级政府及其职能部门的职责和权限，优化行政组织结构，完善行政权力运行机制[32](P73)。在生态环境领域，重点流域、区域、海域的生态环境治理更需要打破分而治之的分割式管理，构建流域统筹、区域协同的管理格局。2022年3月，十三届全国人大五次会议修改《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，规定县级以上地方各级政府可以共同建立跨行政区划的区域协同发展工作机制①。我国目前在长江流域、京津冀地区、长三角地区等地建立了不同样态的跨流域、跨区域协同执法模式，取得了良好的实践效果。

① 《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第80条规定：“县级以上的地方各级人民政府根据国家区域发展战略，结要合地方实际需可以共同建立跨行政区划的区域协同发展工作机制，加强区域合作。上级人民政府应当对下级人民政府的区域合作工作进行指导、协调监督和。”

在措施上,生态环境行政执法的跨区域协同可以探索建立相对稳定、起到协调与监督作用的跨区域机构,并从行政主体地位、人员、经费等方面保障其长效性[33](P185)。同时,可建立健全跨区域联席会商机制、信息共享机制、生态补偿机制等,确保区域间环境行政决策过程公开透明,在区域利益博弈中实现互惠共赢。

另一方面,需要实现生态环境行政执法的跨领域协同,整合不同部门间的环境行政职权配置,一定程度上由部门行政迈向整体行政。随着专业分工成为推动现代社会进步的重要因素,传统行政发展成为一种基于部门的专业化、精细化行政,即将各种行政管理事项按照不同部门来进行划分,使行政执法活动在特定领域内"术业有专攻"且富有效率。但同时,过度分工也带来行政执法权力分散、执法机构林立的碎片化问题,这与生态环境领域的整体保护理念尤为不洽。在此情形下,发展一种辐射全局的整体性行政、由分散监管逐步走向统一监管成为应有之义。为实现人与自然和谐共生的中国式现代化,有必要探索"污染防治+资源利用+生态保护+绿色低碳发展"的生态环境保护综合行政执法模式,从而实现污染防治、资源保护、低碳发展等约束性指标管理统筹,水资源、水环境与水生态"三水"统筹,沿海、流域、海域协同一体陆海统筹等治理目标。此外,可以通过调整和完善生态环境保护综合行政执法事项目录清单,厘清生态环境主管部门与其他部门的职能边界。同时,可以降低部门间的协调成本,优化主要部门牵头、其他部门参加的部门联席会议制度,保证部门之间能够高效开展执法协同工作。

(二)生态环境司法的合理能动

作为正义的最后一道防线,司法是法律规范体系与其所在社会之间发生信息交换的重要场域。党的十八大以来,我国环境司法专门化水平显著提升,司法解释、典型案例等顶层设计日益丰富,环境公益诉讼制度趋于成熟,司法服务保障生态文明建设的积极作用逐渐彰显。传统环境司法主要发生于救济性、私益性的环境侵权领域,未能真正触及生态环境保护的利益诉求。现代环境司法则开始向预防性、恢复性、公益性、专门性的能动司法转型,能够对生态环境保护的普遍社会需求予以回应。以功能主义为理论支撑的回应型法主张,法律是社会调整的能动工具,应当在社会需求与目的的引导下能动地回应社会,为社会活动提供合法性基础[34](P16-20)。生态环境司法同样需要具有能动性,以实现司法效果与社会效果的统一。目前环境司法能动的繁荣程度已不逊色于甚至某些方面超越了传统部门法领域,但其范式革新和技术精细仍任重而道远[35](P148)。

为推进人与自然和谐共生的现代化,需要注重对生态环境司法制度功能的考察,建构预防与救济并行、修复优先赔偿的环境司法能动体系,为生态环境公共利益提供全方位保护。一是合理发挥生态环境司法的修复性功能。在实践中,可以综合采取补种复绿、增殖放流、护林护鸟、劳务代偿、技改抵扣、分期履行等多样化的生态修复方式,积极适用异地修复、替代履行、第三方监督、执行回访等具体执行方式,并探索建立生态环境司法实践保护基地、修复基地等[36](P162)。二是生态环境司法不应满足于传统司法的事后救济,亦可适当发挥预防性功能。目前,具有损害社会公共利益重大风险的行为被纳入提起环境民事公益诉讼案件的受案范围,通过适用停止侵害、排除妨碍和消除危险等危险排除责任以及禁止令措施,能够有效预防生态环境损害的发生和扩大。此外,应当明晰不同司法救济制度的适用位序,强化不同司法救济制度之间的顺畅衔接与协同增效。针对生态环境损害,目前我国逐步形成了环境民事公益诉讼、环境行政公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼并轨运行的司法体系。未来应将环境行政公益诉讼作为环境公益诉讼制度的主要发展方向,对前置的环境行政执法予以监督;同时由生态环境损害赔偿诉讼对环境行政执法发挥补充作用,当行政权力有不逮时可以请求司法机关对受损环境公共利益予以救济。

六、结 语

习近平总书记指出:"现代化道路并没有固定模式,适合自己的才是最好的,不能削足适履。每个国

家自主探索符合本国国情的现代化道路的努力都应该受到尊重。”[37]中国式现代化是历经百年波澜壮阔的历史进程后探索出的民族复兴光明图景，是立足全面建设社会主义现代化国家新征程的重要时期做出的重大判断和战略布局。中国式现代化体现了对满足人民需要的重视、对人民至上立场的坚持。中国式现代化通过为人民营造优美的生态环境，有助于提升人民的幸福感、获得感、安全感，有助于实现中华民族永续发展。中国式现代化不同于将人与自然之间的冲突和张力推到极致的西方传统现代化模式，而是以人与自然和谐共生作为鲜明特色和本质要求。环境法自身的特质决定了其具备较强的时代适应性，实现人与自然和谐共生的中国式现代化正是环境法治的使命所在。在今后很长一段时间里，我国应继续致力于形成更为完备、高效的环境法治体系，为实现人与自然和谐共生的现代化铸造新的法治模式、开拓新的法治境界、谱写新的法治篇章。在环境法治视野下实现人与自然和谐共生的中国式现代化，需要创新生态环境法治理念，深化生态环境政党规范体系，完善生态环境法律规范体系，并健全生态环境法律实施体系。具体而言，需要强化生态优先理念、拓展协调发展理念、突出整体保护理念，坚持走政党规范体系与国家法律体系有机统一的生态文明法治建设道路，并从生态环境法律规范体系与生态环境法律实施体系两个层面进行双重建构，推动生态环境立法、执法、司法发生整体式变迁。实现人与自然和谐共生的中国式现代化既呼唤环境法治的保障作用，也将成为引领未来环境法治更新进步的动力之源。

参考文献

[1] 中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编. 北京：人民出版社，2017.

[2] 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.人民日报，2022-10-26.

[3] 韩志伟，陈治科.论人与自然生命共同体的内在逻辑：从外在共存到和谐共生.理论探讨，2022，(1).

[4] 习近平.努力建设人与自然和谐共生的现代化.求是，2022，(11).

[5] 习近平.论坚持全面依法治国.北京：中央文献出版社，2020.

[6] 李涛.新时代的改革与法治：现代化内涵、互动逻辑及发展图景.社会科学研究，2022，(5).

[7] 习近平谈治国理政：第1卷.北京：外文出版社，2018.

[8] 卡尔·拉伦茨.法学方法论.陈爱娥译.北京：商务印书馆，2003.

[9] 于文轩.生态法基本原则体系之建构.吉首大学学报(社会科学版)，2019，(5).

[10] 李嵩誉.生态优先理念下的环境法治体系完善.中州学刊，2017，(4).

[11] 秦天宝.习近平法治思想关于生态文明建设法治保障的重要论述：整体系统观的视角.政法论坛，2022，(5).

[12] 万里长江绘宏图——习近平总书记泸苏纪行.人民日报.2020-11-16.

[13] 赵小姣.长江经济带绿色发展的法治化思考.兰州学刊，2021，(2).

[14] 郇庆治.论习近平生态文明思想的马克思主义生态学基础.武汉大学学报(哲学社会科学版)，2022，(4).

[15] 薄晓波.论环境法的生态系统整体保护原则.吉首大学学报(社会科学版)，2014，(1).

[16] 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.求是，2013，(22).

[17] 王灿发，王雨彤.论黄河法的生成逻辑与路径展开——以“空间思维”为主线.北京理工大学学报(社会科学版)，2022，(3).

[18] 李龙，朱程斌.建国70年以来党的政策和法的关系.甘肃政法学院学报，2019，(4).

[19] 蔡守秋，张翔，秦天宝等.公法视阈下环境法典编纂笔谈.法学评论，2022，(3).

[20] 彭峰.环境法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.政治与法律，2021，(11).

[21] 陈海嵩.生态环境政党法治的生成及其规范化.法学，2019，(5).

[22] 张文显.论中国式法治现代化新道路.中国法学，2022，(1).

[23] 胡静，汤宇仲.环境法广义法源与环境法典的适配性研究.湖北社会科学，2022，(10).

[24] 刘超.自然保护地体系结构化的法治路径与规范要义.中国地质大学学报(社会科学版)，2020，(3).

[25] 亚里士多德.政治学.吴寿彭译.北京：商务印书馆，1981.

[26] 李桂林.论法律的体系性.求索,2021,(5).
[27] 秦天宝.为生态文明建设构筑坚强法治保障.中国环境报,2022-11-01.
[28] 徐以祥.论我国环境法律的体系化.现代法学,2019,(3).
[29] 封丽霞.地方立法的形式主义困境与出路.地方立法研究,2021,(6).
[30] 姜明安.行政执法的功能与作用.湖南社会科学,2004,(1).
[31] 李煜兴.区域行政的兴起与行政法的发展变迁.武汉大学学报(哲学社会科学版),2018,(4).
[32] 石佑启,杨治坤.中国政府治理的法治路径.中国社会科学,2018,(1).
[33] 邓小兵.跨部门与跨区域环境资源行政执法机制的整合与协调.甘肃社会科学,2018,(2).
[34] 诺内特,塞尔兹尼克.转变中的法律与社会——迈向回应型法.张志铭译.北京:中国政法大学出版社,2004.
[35] 秦天宝.司法能动主义下环境司法之发展方向.清华法学,2022,(5).
[36] 秦天宝.我国流域环境司法保护的转型与重构.东方法学,2021,(2).
[37] 习近平.加强政党合作 共谋人民幸福.人民日报,2021-07-07.

On the Environmental Law Guarantee for the Chinese Modernization of Harmony between Human and Nature

Qin Tianbao (Wuhan University)

Abstract　The realization of Chinese modernization of harmony between human and nature contains profound implication and expectation of rule of environmental law, which requires as safeguards the comprehensive renewals in the concept of environmental law, environmental regulation system of the Party, environmental law system, and implementation system of environmental law. In order to improve the environmental legal system, horizontally, the integration of specialized environmental law and regulations should go with strengthened cross-sectoral synergy between environmental law and traditional legal branches; vertically, the organic integration of basic superior laws and complementary environmental administrative regulations, local environmental regulations and environmental rules should be achieved. In order to improve the implementation system of environmental law, the collaboration mechanisms for cross-region and cross-field joint actions on environmental law enforcement should be consolidated, to promote the upgrade of environmental administration from administrative district level to regional administration level, and from department-based specialized administration to overall administration. We should also construct a dynamic environmental justicial system with prevention and relief combined, and ensure the smooth interface and synergies between different environmental judicial systems.

Key words　Chinese modernization; environmental legislation; environmental enforcement; environmental justice; compilation of environmental code; green development; ecological civilization construction; harmony between human and nature; the guiding principles of the 20th CPC National Congress

■ **收稿日期**　2022-11-22
■ **作者简介**　秦天宝,法学博士,武汉大学环境法研究所教授、博士生导师;湖北 武汉 430072。
■ **责任编辑**　李　媛