

生态环境保护督察规范体系及其构造探析

陈海嵩

摘 要 生态环境保护督察是党中央、国务院为加强生态环境保护工作采取的一项重大改革举措和制度创新,具有显著中国特色,并在实践中取得明显成效。以 2019 年《中央生态环境保护督察工作规定》的发布为标志,目前生态环境保护督察已经形成相应长效机制,同时还需要在法治轨道上加以持续推进,从制度化进一步走向法治化、体系化,构建完善的生态环境保护督察规范体系与法治体系,保障其不断向纵深发展。生态环境保护督察具有政治与法律双重属性,在生态文明建设及环境治理现代化中具有复合型功能,促进了生态环境法治实质合理性与形式合理性的充分融合。生态环境保护督察规范体系的具体构造,包括实体性规则和程序性规则两个层面:前者包括生态环境保护督察主体、督察对象、督察内容等核心要素,需立足于宪法上央地事权划分的基本原理,形成完善的“中央—省”两级生态环境保护督察立法;后者包括生态环境保护督察一般程序、简易程序、特殊程序等不同层面的程序性规则,通过全覆盖形成完备的程序指引和程序规制。

关键词 生态环境保护督察;法治体系;规范构造;党内法规;环境治理;央地关系

中图分类号 D912.6 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2023)05-0150-12

基金项目 国家社会科学基金重大项目(22&ZD138)

生态环境保护督察是一项具有显著中国特色的生态文明制度措施,其起源于区域环保督察、综合督查、环境监察等制度,形成环保督察制度并在实践中加以适用,经历了多次制度转型^[1](P176)。2016 年以来在全国范围内开展的中央生态环境保护督察,在督促、监督地方党委和政府切实履行生态环境保护职责、解决重大环境问题上取得了明显成效,各级地方党委和政府落实新发展理念的主观能动性明显增强,扭转了传统上发展与保护“一手硬、一手软”的情况^[2](P9)。2018 年党和国家机构改革后,环境保护督察制度得到深入发展,原有的中央生态环境保护督察进一步提升为中央生态环境保护督察设立了专门的中央生态环境保护督察办公室,各地随后也开展了省级生态环境保护督察工作;2019 年中共中央办公厅(以下简称“中办”)、国务院办公厅(以下简称“国办”)发布《中央生态环境保护督察工作规定》,以党内法规形式明确了中央生态环境保护督察的制度构成、程序规范、权限责任等内容,同时确立了中央和省级两级督察体制;全国各省相继出台生态环境保护督察的地方性党内法规,即以省委、省政府名义出台《XX 省生态环境保护督察工作实施办法》。这些内容构成了生态环境保护督察的制度框架和主要内容,形成生态环境保护督察的长效机制,在实践中也取得突出的绩效^[3](P85)。2022 年中办、国办发布《中央生态环境保护督察整改工作的办法》,明确了督察整改的相应制度措施。当然也应注意,根据全面推进依法治国及中国特色社会主义法治体系建设的要求,生态环境保护督察制度不能停留在制度建设阶段,需要在法治轨道上进一步发展、深化,从制度化进一步走向法治化、体系化,最终形成完善的生态环境保护督察规范体系和法治体系,推动中国生态文明法治建设步上新台阶。本文即对此进行分析。

一、生态环境保护督察的双重属性及总体构造

构建生态环境保护督察规范体系,必须围绕生态环境保护督察这一富有中国特色的生态文明制度内涵及其运行机理进行深入剖析的基础上进行,通过分析并证成生态环境保护督察在生态文明法治体系中的定位与功能,方能为不断完善生态环境保护督察规范体系与法治体系奠定理论基础。

(一) 生态环境保护督察的双重属性

生态环境保护督察是顺应中国特色社会主义发展及生态文明建设需要而不断形成的、具有中国特色的制度安排,通过制度试点不断加以完善,是渐进主义改革路径中生成的制度变革^[4](P15),其最为核心的要素是政治权威的强力介入,即以党中央、国务院的名义对地方党委和政府履行生态环境保护职责的情况进行督察,充分利用了中央在地方人事权与惩戒权上的总体性保留及基于党管干部的一整套权力机制,对各地党政领导干部形成强大的政治压力和行为强制,本质上是一种“政治体检”。从国家治理体系与治理能力现代化角度看,上述方式是对国家作为政治主体“专断性权力”的充分运用,还需要运用法治思维和法治方式,逐步纳入国家治理的“常规性权力”之中。随着2019年《中央生态环境保护督察工作规定》的发布与实施,生态环境保护督察法治化建设取得突破,形成较为稳定的法律规则体系,依法推动生态环境保护督察向纵深发展。根据本研究的前期调研,我国目前已经形成了“一办六局”的中央生态环境保护督察组织体系,即中央生态环境保护督察办公室和生态环境部六个区域督察局,构成了开展各类生态环境保护督察工作的核心力量。同时,各省(自治区、直辖市)也组织了相应的生态环境保护督察机构及专门队伍。这些因素决定了生态环境保护督察涉及党、政两大领域,具有政治与法律双重属性,既是落实党中央重大决策部署的政治行为,也是具有规范性要求的法律规则,需要在遵循中国特色社会主义法治体系总体要求下,对生态环境保护督察法律法规体系予以准确定位,从而为生态环境保护督察法律法规体系的构建提供理论支撑。

(二) 生态环境保护督察规范体系的内部构造

这里说的生态环境保护督察规范体系,是生态环境保护督察自身运作所涉及的规范形态,其不是事无巨细的琐碎规定,而是将影响生态环境保护督察顺畅运转的最为核心的技术、流程和措施上升到法律层面,特别是要通过对督察主体、督察对象、督察内容、督察程序、督察问责、后续监督等基本要素的系统化规定及整体联动,使生态环境保护督察的全过程都能在既定、完备的实体法治和程序法治轨道上稳定运行。

生态环境保护督察规范体系的具体构造主要可以分为两个层面:在实体法层面上,需要在宪法央地关系的整体框架中,合理分配本领域中央及省级立法权限,明确两者在不同情形下的相互关系,进而完善生态环境保护督察“中央—省”两级立法,对各级生态环境保护督察主体、督察对象、督察内容进行针对性的规定;在程序法层面上,基于生态环境保护督察运行的全过程,明确例行督察及“回头看”、专项督察、定点督察的程序规则,确认派驻监察的特殊规则,形成对生态环境保护督察一般程序、简易程序、特殊程序“全覆盖”的法律规则构造。上述两个方面是构建生态环境保护督察规范体系的核心内容,下文予以专门展开。

(三) 生态环境保护督察规范体系的外部构造

生态环境保护督察规范体系的外部构造是指生态环境保护督察与相关法律制度进行互动所形成的规范形态。基于法治体系整体性的要求,生态环境保护督察法律法规体系不仅仅需要完备的内部构造,也需要形成协调统一的外部关系,通过与外部法律法规的衔接与协调,保证生态环境保护督察的有效实施。生态环境保护督察在实践中,与已有的生态环境保护综合行政执法、环境公益诉讼制度和生态环境损害赔偿制度存在着一定重合或联动关系。相对于前述三类环境法律制度,生态环境保护督察制度具有重监督、综合性强的特点,在具体职能的分配、综合管理的便利性与专业管理的技术适应性等方面存

在可能的冲突。为了解决这种潜在冲突,生态环境保护督察制度应当基于对相关法律制度的协同需求,建立合理分工、相互配合、整体提升的协同机制。如何对制度协同性需求予以落实,也是生态环境保护督察规范体系所需要考虑的方面。

限于篇幅,本文仅从一般意义上对此问题进行分析。总体而言,就生态环境保护督察与综合行政执法的关系而言,两者相互协同的核心在于涉及线索收集、调查取证、监督管理等重合职能时,权力运行边界的合理分隔以及相互协同配合范围的划分。就生态环境保护督察与生态环境损害赔偿相互关系而言,通过督察发现生态环境破坏问题是政府相关部门进行生态环境损害索赔的重要来源和依据,需要在案件移送上建立联动和协作的法律机制。同时,也需要与《民法典》中生态环境损害救济的相关规定加以衔接^[5](P65)。就生态环境保护督察与环境公益诉讼关系而言,根据环境公益诉讼主体不同而有一定差别:针对检察机关而言,生态环境保护督察应不影响其独立行使提起环境公益诉讼的职权(包括民事公益诉讼和行政公益诉讼),这是两者相互协同的核心;针对社会组织而言,生态环境保护督察的开展并不直接与其发生联系,而是通过督察过程中的信息公开和公众参与帮助有关社会主体获得生态环境损害、环境违法情况,协助其开展环境民事公益诉讼。

二、生态环境保护督察的规范依据及其功能

总体上看,构建生态环境保护督察规范体系及法治体系的前提和基础在于明确该制度的规范依据,并明晰其在生态文明建设中所具有的复合型功能。

(一) 生态环境保护督察的规范依据

在中国生态文明法治体系整体视野中,生态环境保护督察的规范依据呈现多元主义的特征,既包括一般意义上的国家法律,也包括党内法规、党的权威政策文件等,这在法理上属于现代治理体系中的多元规范^[6](P85)。这些在生态环境保护督察领域均具有规范效力,需要进行全面的识别和梳理,由此明确生态环境保护督察规范供给的现状。具体的规范供给情况参见表1。

根据该表,目前生态环境保护督察的规范依据中,除《环境保护法》属于传统的国家法律体系的范畴外,其余均属于党内法规或党的重要规范性文件,这一现状与生态环境保护督察所具有的双重属性有关(下文将详细述及)。从规范实施的角度来看,生态环境保护督察的具体执行性规则主要依据来自于中办、国办联合发布的规范文件,即学界所称的党政联合发文,是实现党领导国家政权和党政双轨权力整合的制度形态^[7](P5)。其中,最为直接的依据是前述《中央生态环境保护督察工作规定》《中央生态环境保护督察整改工作的办法》以及各省出台的生态环境保护督察实施办法(或实施细则)。从规范制定的主体来看,这些规定在性质上有的属于党内法规、有的属于党内规范性文件以及行政规范性文件^[1](P180),在规范效力上等级不一,但在党政体系内部都具有实际约束力。同时,其与严格意义上具有普遍适用效力的国家立法在制定程序、表现形式、可预测性和规范内容上也有一定差别。

(二) 生态环境保护督察的复合性功能

基于生态环境保护督察的规范依据与生成逻辑,可以看出,生态环境保护督察具有多个面向的特征与属性,这决定了其在生态文明总体系统中的复合性功能。

首先,生态环境保护督察具有明显的政治功能。生态环境保护督察以贯彻落实党中央、国务院决策部署为基本遵循,坚持以人民为中心,以解决突出生态环境问题、改善生态环境质量、推动高质量发展为重点,通过对地方党委和政府及有关部门的监督,形成对各级党政领导干部强大的政治压力和行为强制,迫使其扭转“重经济、轻环保”的传统认识,使生态文明建设深入到地方党政领导干部的意识之中,凝聚政治共识,迫使其改变对生态环境保护的认识和行动。高级别政治权威的介入和对党内政治监督手段措施的借鉴,是生态环境保护督察能够迅速取得成效的核心要素,体现了其作为中国生态文明政治中的一环,贯彻落实党中央关于生态文明建设的意志,具有形塑政治共识、增强政治势能的功能。因此,近

表1 生态环境保护督察规范依据及其主要内容

名称	发布时间	发布主体	主要相关内容
《环境保护法》	2014年5月	全国人大常委会	规定地方各级人民政府对本行政区域的环境质量负责;上级人民政府及其环境保护主管部门应当加强对下级人民政府及其有关部门环境保护工作的监督。
《关于加快推进生态文明建设的意见》	2015年4月	中共中央、国务院	各级党委和政府对本地区生态文明建设负总责。
《环境保护督察方案(试行)》	2015年8月	中办、国办	建立环保督察工作机制,严格落实环境保护主体责任等。
《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》	2015年8月	中办、国办	地方各级党委和政府对本地区生态环境和资源保护负总责,党委和政府主要领导成员承担主要责任。
《中国共产党巡视工作条例》	2015年8月	中办、国办	规范党的巡视工作和强化党内监督。
《生态文明体制改革整体方案》	2015年9月	中共中央、国务院	实行地方党委和政府领导成员生态文明建设一岗双责制。明确对地方党委和政府领导班子主要负责人、有关领导人员、部门负责人的追责情形和认定程序。提出终身追责制,建立环境保护督察制度。
《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》	2016年9月	中办、国办	地方党委和政府对本地区生态环境负总责,建立健全职责分明、分工合理的环境保护责任体系,加强监督检查,推动落实环境保护党政同责、一岗双责。
《生态文明建设目标评价考核办法》	2016年12月	中办、国办	各省、自治区、直辖市党委和政府生态文明建设目标进行评价考核。
《领导干部自然资源资产离任审计规定(试行)》	2017年6月	中办、国办	探索并逐步完善领导干部自然资源资产离任审计制度;审计对象主要是地方各级党委和政府主要领导干部。
《中央生态环境保护督察工作规定》	2019年6月	中办、国办	强调生态环境保护督察工作坚持党的全面领导;确立生态环境保护督察的顶层设计和总体框架。
《中央生态环境保护督察整改工作的办法》	2022年4月	中办、国办	完善生态环境保护督察整改工作长效机制,形成发现问题、解决问题的督察整改管理闭环。

年来我国生态环境质量及环境治理绩效取得了明显的提升,其中一个重要原因即为中央生态环境保护督察的所驱动的环境治理整体性势能^[8](P35)。

其次,生态环境保护督察也具有显著的法治功能。从制度生成机理看,生态环境保护督察所针对的现象,是一直以来环保政治共识匮乏而导致的环境法律实施的不足与落差。这决定了生态环境保护督察是实现环境法有效实施的核心举措,必然具有法律属性。通过生态环境保护督察迫使地方政府严格、主动、积极履行环境保护职责,要求环境执法从选择性执法转向严格执法、从消极被动执法转向积极主动执法,要求地方党委和政府作为生态环境法治的主体充分发挥主观能动性,积极履行职责,体现了现代法治从规范主义向功能主义的拓展,体现了生态环境保护督察作为生态文明法治建设中的一环,具有动态的法治实施功能。

综上所述,生态环境保护督察所具有的双重属性及其复合功能使得我们必须注意到单纯的规范主义认识进路的缺陷。对生态环境保护督察的全面考察,既不能以生态环境保护督察的政治属性否定其在生态文明法治体系中的规范效力,也不能从纯粹的实证法角度无视生态环境保护督察的政治内涵。在应对现代复杂的生态环境问题时,传统注重形式合法性的执法监督手段往往难以适应,故需要借助政治权力实现实质化与合理性的监督。从法治体系角度理解,生态环境保护督察通过对行政执法空间的实质化拘束填补了生态法治实质与形式的隔阂,促进了生态环境法治实质合理性与形式合理性的充分融合,具体体现在生态环境保护督察对党政领导干部相应决策的拘束功能、促进生态环境执法程序规范化功能、对生态环境保护领域“中央—地方”职权的再分配功能、环境执法与环境司法关系的再协调功能

等方面。

三、生态环境保护督察“中央—省”两级立法及实体性规则构建

《中央生态环境保护督察工作规定》第39条规定:“生态环境保护督察实行中央和省、自治区、直辖市两级督察体制”,这确立了生态环境保护督察“中央—省”两级基础框架。为贯彻落实重大改革于法有据的精神,确保生态环境保护督察制度与实践有法可依,首要之处在于建立健全生态环境保护督察立法体系。根据我国“一元二级多层次”的立法体制,生态环境保护督察“中央—省”两级立法是兼顾中央法治统一性要求与地方治理自主性要求的核心环节。在合理分配中央与省级立法权限的基础上,完善生态环境保护督察“中央—省”的两级立法,是构建生态环境保护督察规范体系的先决性、基础性任务。

为此,本部分基于我国宪法上央地关系的总体要求,结合各级生态环境保护督察的不同定位,阐明生态环境保护督察“中央—省”两级立法的相互关系,并在“中央—省”两级立法内在关系指引下,对生态环境保护督察主体、督察对象及督察内容等实体性问题的予以研究,构建生态环境保护督察实体性规范体系。

(一) 生态环境保护督察中央立法与省级立法的总体关系

生态环境保护督察“中央—省”两级立法的相互关系的厘定,需要立足于宪法上的中央和地方立法权限划分,在对我国宪法上央地关系条款进行解释的基础上进行。我国《宪法》第3条第4款的规定,是处理中央与地方关系的基本依据。其中,“统一领导”和“积极性与主动性”的不同指向构成了理解央地关系的实质要素,应对其规范内涵作出解释,明确该条款在中央与地方立法事权分配实践中的规范价值^[9](P58)。具体而言,根据“统一领导”所蕴含的中央法治统一性要求,可以明确中央立法的方向及任务;而根据“积极性”和“主动性”所蕴含的地方治理自主性要求可对省级立法方向及任务提出指引。但是,宪法中“两个积极性”条款对央地关系的原则性规定,需要在实践中进一步匹配生态环境保护督察的法治化需求。生态环境保护督察是一种超越传统科层逻辑的新型治理机制,应从其行动意义出发来描述生态环境保护督察“中央—省”两级立法的关系,而不能仅靠简单的演绎论证方法。为此,研究生态环境保护督察“中央—省”两级立法的关系需要放置于动态发展的视角中,对生态环境保护督察开展的实践要素进行归纳,从而对生态环境保护督察“中央—省”两级立法的关系作出适应性描述。由于生态环境保护督察制度中督察主体、督察对象和督察内容等方面立法事项的性质具有较大差异,各自的规范化需求不一,故应在明确各实体性立法事项不同特征的基础上,对生态环境保护督察“中央—省”两级立法的关系予以具体认定,实现生态环境保护督察立法在统一性和灵活性上的统筹兼顾。

(二) “中央—省”两级立法对生态环境保护督察主体的设置

就生态环境保护督察主体的立法要求而言,一是要明确其立法的重心,二则需根据督察主体的规定性特征明确“中央—省”两级立法的权限。为此,需要首先对目前各地的生态环境保护督察专门立法中所列举的主体类型予以识别和归纳。

1. 生态环境保护督察主体的立法事项

生态环境保护督察主体的立法事项应包括督察机构、督察工作人员及督察权限三方面。为此,可从生态环境保护督察的实践出发,对中央及省级生态环境保护督察规定中的督察主体进行识别,从设置依据、组织权威、职权范围、运行机制等方面归纳督察主体的工作特征及其完善需求。在督察结构及其工作人员的规定方面,各省的生态环境保护督察立法在组织结构的规定上基本与《中央生态环境保护督察工作规定》保持一致,除北京市将生态环境保护督察工作小组设于在市委生态文明建设委员会之下外,基本形成“领导小组—督察办公室—督察组”的三层组织体系,同时督察领导小组的组成部门也基本一致。但在机构领导的产生方式上,各地则存在着较大的差异,可以分为三种情形:第一种情形,是明确规

定领导小组的组长及副组长人选,如《福建省生态环境保护督察工作实施办法》规定领导小组组长由省委书记、省长担任,副组长由相关省领导担任,安徽省和北京市也采取了类似的规定方式;第二种情形,与《中央生态环境保护督察工作规定》采取类似的方式,如在山西和贵州,相关细则或实施办法规定领导小组组长、副组长由省委、省政府研究确定;第三种情形,如在江西和四川,相关细则或实施办法对领导小组组长、副组长的产生并未作出规定。

在督察职权的规定方面,中央与各省相关立法均作出了明确的规定,并与督察主体三层组织体系相配套,形成了“组织协调—日常工作/具体组织实施—承担具体任务”的生态环境保护督察职责体系,地方的相关规定主要是贯彻中央的精神,对此并未作出调整。但是也应看到,目前有关督察主体的权责规定还主要限于统一性授权规定,生态环境保护督察作为一种系统性的治理过程,其在各环节的具体职责及其行使的条件和方式缺乏明确的规定,容易使得督察主体的概括授权的情况下产生越权与不作为,影响生态环境保护督察的预期实效。

基于此,生态环境保护督察主体立法的内容可从以下两个方面进行完善:首先,在督察机构方面,生态环境保护督察主体立法需要明晰“督察领导小组—督察办公室—督察组”三重组织结构间的法律关系及设立方式;在督察工作人员方面,根据其工作职责,将督察领导小组组长、副组长以及组成部门、督察办公室工作人员与督察组组长、副组长及其成员等具体参与生态环境保护督察的人员进行分类。其次,在督察权限上,根据生态环境保护督察工作的要求,提炼和归纳督察工作机构及其工作人员的职责与权力,并明确其在各环节适用的时限与程序。在完成类型化工作的基础上,从法治国家建设、法治政府建设的要求出发,提炼督察专门机构在组织法保障、督察工作人员职权的独立行使以及明晰督察主体权限等方面的立法需求。

2. “中央—省”两级立法在督察主体事项上的权限配置及其实现

根据中央及地方立法事权划分的基本原理,结合督察主体事项的性质、影响范围、重要程度及调整方法等方面的因素,明确中央及省级立法在生态环境保护督察主体设置方面的权限。从央地事权分配的标准来看,督察主体的设置是集中体现督察政治属性、确保党中央决策部署贯彻落实的关键环节。研究也指出,专业督察队伍的深入完善是当前生态环境保护督察制度的一个重要任务^[10](P203)。因此,督察主体事项不能由地方各行其是,宜由中央立法作出规定。同时,由中央立法对督察主体的设置作出规定也符合《立法法》所规定的法律保留、法律优先原则,即生态环境保护督察专门机构及其职权配置应由法律(狭义)作出规定,属于中央立法专门事项。基于此,本文认为:在生态环境保护督察立法中关于督察主体事项的权限分配上,有关督察机构、督察工作人员与督察权限等具体问题的规定应由中央层面的立法作出,省级立法可就相关内容制定实施性规则,但对此并无创制权。生态环境保护督察作为一种贯彻中央意志以实现地方治理目标及策略予以校准的新型环境治理机制,需要确保不同层级生态环境保护督察主体的同构性;将督察主体作为中央专属立法权限是实现生态环境保护督察统一高效实施的组织保障,以防止地方立法擅自进行创制性规定对同构性组织体系作出不当调整,从而影响生态环境保护督察中央意志的向下传达与督察举措的有效实施。

根据上述立法权限配置的总体要求,相应的中央及省级立法应对生态环境保护督察专门机构、督察工作人员等事项作出明确规定,实现生态环境保护督察主体的规范化、体系化。具体包括:其一,针对督察专门机构,为解决督察机构的组织局限性问题,相应立法应确立督察机构的性质和地位,明确其产生方式与职责属性,其中最为核心的是通过中央立法明确生态环境保护督察机构在我国总体党政机构中的地位,保证其职权范围可以涵盖地方党委和政府,以符合“党政同责”的基本原则。其二,针对督察工作人员,重点明确督察机构领导人选及一般工作人员的任选条件及方式。对于督察机构的领导人选,中央立法应明确各级生态环境保护督察工作领导小组组长的级别,避免“低配”问题,同时明确产生及任免的方式。对于一般工作人员,为推进督察专业化队伍建设,中央立法应对其资格要件及基本素质要求作

出明确规定,同时实现党内法规与国家法律的衔接,可就具体任职资格要件是否适用《公务员法》以及具体的适用方式作出明确规定。

(三)“中央—省”两级立法对生态环境保护督察对象的规定

督察对象的特殊性是理解生态环境保护督察法治体系特征及独特价值的核心要素,督察对象立法的应首先明确督察对象的范围。在总体意义上而言,生态环境保护督察对象范围涵盖党、政两大系统。从理论上讲,生态环境保护督察的范围应该涵盖所有可能阻碍党中央意志贯彻的主体。但是任何制度资源都是有限的,需要抓住关键主体予以规制。生态环境保护督察对象的立法应基于权责一致的基本原则,在对相关主体进行规范评价的基础予以选择,并在相应立法中进行明确,保证生态环境保护督察活动的可预期性,提高督察各项措施的规范化水准。

同样,完善生态环境保护督察对象立法的前提,还需厘清“中央—省”两级立法在督察对象事项上的权限配置。对此,需要根据中央及地方立法事权划分的基本原理,结合督察对象事项的性质、影响范围、重要程度及调整方法等方面的因素,明确“中央—省”两级立法在规定生态环境保护督察对象方面的权限。由于督察对象范围的设定将框定承担生态环境保护责任的主体范围,进而对生态环境保护督察“落地”产生实质影响。基于法治统一性和地方自主性之间的互动原理,对于生态环境保护督察中央立法而言,宜对督察对象的概念范畴以及认定标准等一般问题作出明确规定,明确督察对象的基础性范围,严格执行党中央开展生态环境保护督察的政治意图,避免省级立法不当限缩而偏离制度的预期功能。而对于生态环境保护督察省级立法而言,基于宪法中央地关系“两个积极性”要求,督察对象范围的具体设定应给省级立法留有适当空间,其应在遵循中央立法对督察对象基本界定的基础上,规定符合自主性需求的督察对象。因此,生态环境保护督察对象这一立法事项属于中央与地方共同立法事权,但应遵循“中央为主、地方为辅”的基本原则,地方立法的权限限于在遵循中央对督察对象概念范畴及认定标准做作规定的基础上,根据地方组织的现状予以实施性、补充性调整。

就生态环境保护督察的立法内容而言,由于督察对象的规定将框定承担生态环境保护责任的主体范围,因而立法的重心在于通过不同的立法方式明确督察对象的范围。一般而言,立法对某一事项进行规定通常采取概括或列举的方式。目前中央及省级相关规定在督察对象时主要采取列举的方法,在明确范围的同时一定程度上也限制了督察活动的灵活性。为此,应改变单纯采取列举方式对生态环境保护督察对象作出规定的做法,在归纳督察对象核心特征的基础上,由中央立法对督察对象作出一般性规定,并留有适当的解释空间。具体而言,中央立法应将各级党委和政府及有关部门、承担生态环境保护职责的各级政府有关部门以及对生态环境影响较大的国有企业等较为明确的主体纳入督察对象范围,在立法技术上采取“列举+概括”的方式将督察对象的认定标准抽象囊括在规范条文之中,以保持督察对象范围认定的开放性。此时,省级立法具有复合性,可根据中央立法对督察对象范围的基本设定,根据地方自主性要求作出灵活调整:对于中央立法已有规定的,省级立法可做进一步细化的实施性规定;对于中央立法尚未作出直接规定的,各省根据环境治理实践认为适宜纳入督察对象范围的(如经济开发区党工委、管委会等),应在遵循“党政同责”原则及党内法规与国家法律有机衔接基础上作出创制性规定。

(四)“中央—省”两级立法对生态环境保护督察内容的确认

目前,《中央生态环境保护督察工作规定》及各省相关立法对督察内容作出了规定,但在具体内容上同质性较高。除四川与福建等个别省份将中央生态环境保护督察反馈问题的落实情况作为省级生态环境保护督察的内容外,其余基本与《中央生态环境保护督察工作规定》的内容一致。生态环境保护督察目的在于督促地方党委及政府积极履行生态环境保护职责,如果中央与省级督察内容高度重叠,就会影响生态环境保护督察的实施效果,有变成“形式主义”、重复检查的危险。根据生态环境保护督察制度运行的基本原理,督察对象主要指向下一级党委和政府及其有关部门,以及同级具有重要生态环境保护职责的相关主管部门。在此意义上,生态环境保护督察内容在督察实践中需要结合督察对象的环境事权配置予以

具体确认。与此同时,为实现“党政同责”的要求,还应进一步区分党委和政府不同环境事权,明确党委、政府及其各自职能部门以及相应领导干部的环境职责分配。

根据央地事权划分的基本原理,中央生态环境保护督察应当着重强化共同事权履行方面的落实。在立法中,一方面要充分保证中央事权的执行,另一方面也要实现一定的地方自主性。具体方式应采取“概括+列举”,围绕中央事权及央地共同事权的执行,在对主要事项(包括中央决策部署落实情况、法律法规落实情况、环境恶化整治情况、群众反映问题整改情况等)作出确认的基础上,同时对认定督察内容的一般性原则及标准作出明确规定。在此,省级立法可根据当地情况做相应的补充。对于省级生态环境保护督察而言,省级立法在遵循央地事权划分的基本原理下,可以将限于特定辖区内居民受益、且适宜由地方政府提供的事项作为省级生态环境保护督察的特有内容并予以立法确认。包括:该地“三线一单”落实情况、生态环境保护督察反馈问题在各个市(州)、县的整改落实情况等。以上内容属于地方的专属立法事权,由省级立法对此作出创制性立法。

综合上述研究内容,可以得到生态环境保护督察“中央—省”两级立法的基本框架,进而得以确立生态环境保护督察实体性规则的基本内涵。对生态环境保护督察实体性规则的总结参见表2。

表2 生态环境保护督察“中央—省”两级立法及实体性规则架构

生态环境保护督察实体要素	具体内容	立法事项归属	“中央—省”立法相互关系
督察主体	督察机构	中央立法事权	中央立法+实施性地方立法
	督察工作人员		
	督察权限		
督察对象	外延范围	中央与地方共同立法事权	中央立法+复合型地方立法 (实施性、补充性)
	认定标准		
	下沉督察级别		
督察内容	贯彻落实新发展理念、推动高质量发展情况		
	中央决策部署落实情况		
	法律法规政策落实情况		
	党政同责、一岗双责落实情况		
	群众反映问题、突出生态环境问题整改情况		
	该地“三线一单”执行情况	地方立法事权	创制性 地方立法
	基层落实生态环境保护督察反馈问题情况		
	其他省级生态环境保护督察落实的事项		

四、生态环境保护督察法律法规体系中的程序性规则

随着我国生态环境保护督察不断向纵深发展,如何使督察运行更加规范、督察落地更加高效成为一项紧迫的任务。众所周知,程序是现代法治的基本要素,是程序决定了法治与恣意的人治之间的基本区别^[11](P83)。系统化的督察程序是推进和实现生态环境保护督察在法治轨道上健康、持续发展的基本保证,即通过程序性规则将生态环境保护督察的运行全过程都约束在法律架构之中。这同样是生态环境保护督察规范体系构建的重要内容。

总体而言,目前《中央生态环境保护督察工作规定》及各省相关规定对督察准备、督察进驻、督察报

告、督察反馈、移交移送、整改落实和立卷归档等督察工作流程作出了一般性规定,但缺乏系统性的学理梳理,每一具体环节的督察工作方式、时限、条件与要求等问题有待进一步完善,方能形成全面的督察程序性规范体系。从法治实施的角度,如何形成全面涵盖各类生态环境保护督察的程序性法律法规,需要从两个层面进行:一方面是形成程序指引,即对生态环境保护督察实践工作的开展提供针对性、系统性指引和规范;另一方面是形成程序规制,即有效约束生态环境保护督察权的行使,提升生态环境保护督察公众参与力度。

(一) 生态环境保护督察运行程序的阶段划分

生态环境保护督察程序性法律法规的构建需要着眼于督察运行的全过程,在对督察程序进行阶段性划分的基础上,实现对不同的程序阶段进行区别性、针对性调整,形成生态环境保护督察程序性法律法规体系的基本框架。从生态环境保护督察的实践出发,结合目前中央及省级层面生态环境保护督察相关规范依据的内容,本研究认为应将生态环境保护督察运行过程分为四个阶段,分别是:调查核查、约见约谈、反馈整改和责任追究,其中派驻监察还具有一个特殊环节,即驻点办公,对此需要单独进行讨论。

基于对上述各阶段的重点工作内容的梳理和归纳,可以明确生态环境保护督察程序性规则的主要内容。具体而言:第一,在调查核查环节,主要工作内容包括:督察机构依法对地方党委和政府环境保护政策法规执行情况、环境质量目标落实情况、重大环境违法案件查处情况进行监督检查,要求督察对象提供有关内部管理情况,查阅、复制有关文件、档案和资料,对地方重点排污企业遵守环保法律法规情况进行现场检查。第二,在约见约谈环节,重点工作内容包括:生态环境保护督察机构发现地方未按照《督察整改意见》组织整改或者整改不到位的,该地环境问题十分突出、生态环境质量明显恶化、未达到国家重点任务目标考核要求的,及时向总督察报告;生态环境保护督察组按照规定对地方政府相关负责人进行公开约谈,要求有关地方政府部门要加强监督管理,狠抓问题整改。第三,在反馈整改环节,重点工作内容包括:生态环境保护督察机构在监督检查中发现地方环境管理工作中存在苗头性、倾向性问题,可能产生严重后果的;或者环境监督管理工作中有违法违规行为,但情节较轻,未造成严重后果的,需及时制作并发出《督察整改意见》,责令其限期整改。整改期限结束后,对其问题整改落实情况进行评估和验收。对督察进驻过程中人民群众举报的生态环境问题,被督察对象应当立行立改、边督边改。第四,在责任追究环节,重点工作内容包括:督察组形成生态环境损害责任追究问题清单和案卷,按照有关权限、程序和要求移交有关部门予以问责;发现地方党政领导干部不作为或者乱作为、导致当地环境违法违规行为严重,造成生态环境损害后果的,需要及时向有关部门进行报告,按照程序严格追究责任,予以及时的生态环境损害救济^[12](P80);涉嫌违法违纪的,移送纪检监察机关或者司法机关,对负有责任的地方党政领导干部,依法依规追究相应责任。

(二) 生态环境保护督察一般程序的规范构成

例行督察(包括“回头看”)是最核心、最基础的生态环境保护督察方式,工作流程最为全面和复杂,构成了生态环境保护督察的一般性程序。对照前述生态环境保护督察运行的全过程,例行督察包含了完整的调查核查、约见约谈、反馈整改、责任追究四个阶段^[13](P8)。根据不同阶段程序指引与程序规制的法治需求,生态环境保护督察一般程序的法律法规可从以下方面进行完善:第一,例行督察前置准备程序规则的完善。重点包括例行督察方案的编制及报备程序、例行督察资料清单的拟定及送达程序、督察通知的抄送及送达程序、督察信息的社会公开程序。其中,有关送达的程序应明确送达的方式及时限,信息公开程序应充分保障相关信息的及时性和全面性。第二,例行督察启动与审批程序规则的完善。应对单一区域和跨区域督察在程序上的差异作出区分,重点对跨区域实施例行督察的启动及审批程序作出明确规定。第三,例行督察进驻后各项工作程序规则的完善。根据督察进驻工作的主要内容,应重点完善以下内容:听取被督察对象工作汇报和有关专题工作汇报的时限及方式;与被督察对象党政

主要负责人和其他有关负责人进行个别谈话的时限及方式;资料交接、审核和核查程序;对有关地方、部门、单位以及个人开展走访、问询的程序;公众反馈信息接受方式及具体程序。第四,例行督察反馈整改以及信息公开程序的完善。包括:提交例行督察成果分析汇总报告的时限,具体应明确提交报告的一般时限,包括特殊情况下经过特定审批程序的最长时限;例行督察成果分析汇总报告的审批程序,包括审议主体及其审批方式;向被督察对象发出督察意见书的程序,包括开展督察整改、跟踪督察和后续督办的时限及方式;例行督察成果的信息公开与社会公告程序,具体应以充分保障公众知情权为标准,明确公告的主体、时限及方式。第五,例行督察“回头看”程序规则的完善。明确针对例行督察整改工作开展情况、重点整改任务完成情况进行“回头看”的程序规则,包括审批程序、实施程序、进驻程序、意见反馈程序、信息公开程序等。每一类程序的具体完善对策应参照例行督察,不得擅自减低、简化程序标准。

(三) 生态环境保护督察简易程序的规范构成

专项督察、定点督察是针对特定问题、严重问题而对生态环境保护例行督察的补充和强化,两者大体上也涵盖了调查核查、约见约谈、反馈整改、责任追究环节,但各项具体要求相较于例行督察有所简化,体现高效便捷的要求,属于生态环境保护督察的简易程序。根据不同环节程序指引与程序规制的法治需求,生态环境保护专项督察、定点督察相关程序性法律法规应从以下方面进行构建与完善。

第一,生态环境保护专项督察程序规则的完善。基于专项督察“直奔问题、强化震慑、严肃问责”的工作要求,专项督察程序具有灵活性的特点。为避免程序的过度简化,相关部门应当明确专项督察启动的审批程序,即必须由有权主体批准后实施。同时,还应从以下七个方面对专项督察进驻后各项工作的程序规则进行完善:一是规范见面沟通的程序,应明确通报督察重点任务、总体安排和相关要求的时限及方式,并及时向社会予以公开;二是规范听取汇报的程序,对听取与专项督察相关的生态环境保护工作情况的地点、时限与方式作出规定;三是规范查阅资料的程序,规定调阅、复制有关文件、档案、会议记录等资料的时限与方式;四是规范现场督察的程序,明确针对有关问题线索进行调查核实、现场验证的方式;五是规范走访问询的程序,明确对有关地方、部门、单位以及个人开展走访问询的方式与要求;六是规范线索聚焦的程序,针对根据问题线索责成有关地方、部门、单位以及个人就有关问题作出书面说明的程序性规则作出完善;七是规范约见约谈的程序,明确对有关党政领导干部实施约见或者约谈的情形和方式。

第二,生态环境保护定点督察程序规则的完善。定点督察是针对特定区域(流域)和特定事项展开的督察,其运作可参照例行督察的相关规则来执行,同时需完善以下方面的程序性规则:一是规范明察暗访、调查取证的程序;对定点督察通过“四不两直”方式、深入现场进行调查核实和收集证据的程序流程进行完善;二是规范责任倒查的程序,对开展责任倒查以厘清相关部门、单位和个人责任的具体方式与要求作出规定;三是规范约见约谈的程序,对有关党政领导干部实施约见或者约谈的情形与方法作出规定;四是规范跟踪督办的程序,明确对问题整改落实情况跟踪督办的时限与方式。

(四) 生态环境保护督察特殊程序的规范构成

派驻监察是省级生态环境保护督察中特有的方式,目的在于充分发挥派驻机构“探头”和“前哨”的作用,通过驻点办公监督、推进驻在部门落实生态环境保护“党政同责、一岗双责”的情况。作为一项特殊的生态环境保护督察方式,派驻监察涉及调查核查、约见约谈、责任追究环节,同时在前端还具有独特的“驻点办公”环节,规范其运行需要特殊的程序规则。为此,派驻监察相关程序性规则应从以下方面进行构建与完善。

第一,派驻机构介入所驻部门相关工作的程序规则。派驻机构对驻在部门生态环境保护工作的介入是实现派驻监察目标的重要因素,但必须遵循相应的程序要求,需要基于派驻机构、机关纪委、党纪检委员三个层级监督力量的相互协调,形成规范列席会议、定期会商、结对联系、风险联防、办案协作等工作机制的程序性规则。

第二, 派驻监察工作程序的完善, 应从以下三方面进行: (1) 派驻监察实施程序的完善。根据派驻监察的派驻方式, 派驻监察的具体实施程序应重点从以下方面进行完善: 一是对派驻区域各级党委和政府及其有关部门、有关企业开展调研、走访的方式; 二是针对有关问题线索进行现场检查督导的条件与方式; 三是调阅、复制有关文件、档案、会议记录等资料的条件与方式; 四是责成有关部门、单位以及个人就有关问题作出书面说明的条件与方式; 五是视情况提出工作意见和约谈、挂牌督办、区域限批、问责等建议的方式及送达程序。(2) 派驻监察情况报告程序的完善。为规范派驻监察的情况报告, 应区别一般情况和重大情况, 对不同情况下派驻监察机构定期向特定部门报送监察情况的时限作出明确规定。同时, 针对在派驻监察中发现的重大生态环境问题, 还应规定派驻监察机构与监察对象交换意见的程序。(3) 派驻监察问题处理程序的完善, 应从以下方面进行: 首先, 监察意见的形成程序应明确监察意见的形成期限及主要内容; 其次, 监察意见的印发执行程序应明确监察意见按程序报批后的执行主体; 最后, 对于特殊情形下进行专文督办、通报批评、行政约谈、挂牌督办、区域限批、公开曝光的程序, 应明确采取以上措施的条件、时限与方式。

深入开展生态环境保护督察, 是近年来党中央、国务院为加强生态环境保护工作采取的一项重大改革举措, 是贯彻落实生态文明建设目标、改变传统环境监管缺陷的重要制度创新。生态环境保护督察不仅在执行层面对各级党委和政府施以高压, 更是推动了我国环境治理逻辑和整体结构的变革。从社会系统理论看, 生态环境保护督察本质上是对当今中国社会中政治系统与法律系统的联结。系统论下的政治与法律是现代社会分化中媒介、结构、程序、功能各不相同的、相互独立的子系统, 两者之间存在既相互分立又相互寄生的耦合关系^[14](P31)。生态环境保护督察在一定程度上可视为政治系统对环境领域的共识与价值引导, 其在自身的结构框架之下对法律系统产生深刻影响。本文在明确生态环境保护督察的双重属性及总体构造基础上, 对生态环境保护督察的规范依据、法治功能、实体性规则、程序性规则进行了较为全面的研讨, 有助于进一步推进生态环境保护督察制度实现体系化。

参考文献

- [1] 陈海嵩. 环保督察制度法治化: 定位、困境及其出路. 法学评论, 2017, (3).
- [2] 孙金龙. 我国生态文明建设发生历史性转折性全局性变化. 人民日报, 2020-11-20.
- [3] 陈海嵩. 中央环保督察问责的制度绩效考察. 求索, 2022, (4).
- [4] 刘小冰. 生态环境法律制度试点的作用机理、问题识别与完善路径. 南京工业大学学报(社会科学版), 2021, (6).
- [5] 彭中遥. 民法典中生态环境损害代修复制度之探析. 中国高校社会科学, 2022, (1).
- [6] 刘作翔. 当代中国的规范体系: 理论与制度结构. 中国社会科学, 2019, (7).
- [7] 封丽霞. 党政联合发文的制度逻辑及其规范化问题. 法学研究, 2021, (1).
- [8] 陈涛, 郭雪萍. 显著性绩效与结构性矛盾——中国环境治理绩效的一项总体分析. 南京工业大学学报(社会科学版), 2020, (6).
- [9] 郑毅. 论中央与地方关系中的“积极性”与“主动性”原则. 政治与法律, 2019, (3).
- [10] 王广梁, 黄鑫, 胡晓燕等. 中央生态环境保护督察制度: 实施成效、问题甄别及对策建议. 生态经济, 2023, (2).
- [11] 季卫东. 法律程序的意义. 中国社会科学, 1993, (1).
- [12] 彭中遥. 生态环境损害救济机制的体系化构建. 北京社会科学, 2021, (9).
- [13] 常纪文. 中央生态环境保护督察的历史贡献、现实转型与改革建议. 党政研究, 2019, (6).
- [14] 卢曼. 法社会学. 宾凯、赵春燕译. 上海: 上海人民出版社, 2013.

An Analysis of Eco-environmental Inspection System And Its Structure

Chen Haisong (Wuhan University)

Abstract Eco-environmental inspection is a major reform and institutional innovation adopted by the CPC Central Committee and the State Council to strengthen the work of ecological and environmental protection. It bears remarkable Chinese characteristics and has achieved remarkable results in practice. Marked by the release of *the Provisions on the Work of Supervision of Central Eco-environmental Protection* in 2019, the eco-environment protection supervision has formed corresponding long-term mechanism, but it still needs to continue on the track of rule of law, from "institutionalized" to "legalization" and "systematic"; a complete standardized system of eco-environmental inspection and system of rule of the law will ensure its further development. The eco-environmental inspection has the dual attributes in terms of politics and law, and has the compound function in the construction of ecological civilization and the modernization of environmental governance, which promotes the full integration of the substantive rationality and formal rationality of the rule of law in eco-environment protection. The specific structure of the system includes the substantive rules and procedural rules: the former includes such core elements as the subject, object, and content of inspection. A complete legislation for central-local-governments two-level eco-environmental inspection is to be established based on the basic principle in Constitution for the division of responsibilities of central and local governments; the latter includes the procedural rules of general procedure, simplified procedure and special procedure, forming a complete procedural guidance and regulation through "full coverage".

Key words environmental inspection; legal system; standard structure; Party regulations; environmental governance; central-local relations

■ 收稿日期 2023-03-08

■ 作者简介 陈海嵩,法学博士,武汉大学法学院教授、博士生导师;湖北 武汉 430072。

■ 责任编辑 李 媛