

环境法典编纂中的生态环境政党法治 问题探析

陈海嵩*

摘要:生态环境政党法治是中国特色社会主义法治建设中的新型规范形态,在生态环境治理中发挥着重要作用。根据我国生态文明体制改革进程及环境法治实践,生态环境保护党的规范已经对多项国家及社会事务进行调整,并在环境司法裁判中得到适用或援引,应当将其纳入环境法典。将生态环境保护党的规范纳入环境法典须遵循“国法抽象确认、党规具体细化”的复合模式,并在规范上定位于“特殊法律渊源”。在具体规定上,环境法典编纂应在“一般规定”“公权力主体”“私主体权利义务”部分增加引致条款,并设立生态环境保护督察的专门条款。

关键词:环境法典编纂 政党法治 生态文明体制改革 党的领导

一、问题的提出

在中国特色社会主义法治建设及国家治理现代化的过程中,出现了多元规范的现象,即不仅存在国家法律这一种规范类型,而且还存在党内法规、党的政策、国家政策、社会规范等多种规范类型,他们都发挥着相应的指引和约束作用,具有不同的法律地位。^① 这既是中国国家治理法治化的实践经验,也具有丰富的理论内涵与规范属性,为我们认识、阐释各个领域法治建设提供了基本框架。在当代中国生态环境治理中,同样普遍存在多元规范的现象,涌现出新的问题需要理论回应。现有研究已经开始关注生态环境政党法治相关问题,围绕生态环境保护领域党内法规、党的重要政策进行分析,强调生态环境治理中政治系统与法律系统的双向互动和交叉构造。^②

现有研究的一个重要贡献,是承认并高度重视生态环境政党法治作为一种新型规范形态及

* 武汉大学环境法研究所教授、博士生导师

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(22JJD820200)

① 参见刘作翔:《当代中国的规范体系:理论与制度结构》,《中国社会科学》2019年第7期。

② 参见赵美珍:《论党内法规对环境法的拓展与突破》,《武汉理工大学学报》(社会科学版)2019年第2期;陈海嵩:《生态环境政党法治的生成及规范化》,《法学》2019年第5期;黄鑫:《我国生态环境治理的逻辑溯源与规范路径——基于政党法治与国家法治的双重维度》,《广西社会科学》2020年第10期;朱军、杜群:《国家治理现代化中环境法律责任与政治责任的耦合》,《中南民族大学学报》(人文社会科学版)2021年第5期。

其在生态环境治理中发挥的重要作用。在此基础上,需要进一步根据中国生态环境治理的最新发展而不断加以深化。当前,我国环境法典编纂已经正式进入立法议程并加速推进,^①提出了生态环境政党法治的法典化问题,即是否应当在我国环境法典中加以体现、以什么样的规范方式加以体现。这构成当前我国环境法典编纂中一个不容回避的紧迫议题。本文尝试回答这一问题,以期在理论层面创新中国特色环境法知识体系与学术体系,在实践层面推进中国环境法典编纂的历史性进程。

二、中国生态环境政党法治的规范样态与作用领域

笔者曾提出,应在实质而非形式的意义上界定生态环境政党法治,其包括两类规范渊源:一是有关生态环境保护的党内法规,以《中国共产党党内法规制定条例》(以下简称《党内法规制定条例》)第5条界定的7种名称为标志;二是生态文明体制机制改革方面的重要规范性文件,以党中央关于生态文明制度建设的路线、方针与政策为依据。^② 这为本文进一步的讨论奠定了基本框架。为了在概念上加以统一和避免不必要的误解,笔者参照刘作翔教授提出的分类,将党内法规、党的政策统称为党的规范,两者共同构成执政党作为主体进行国家与社会治理的规范形态。^③ 由此,生态环境保护党的规范是生态环境政党法治的具体表现形式,也构成本文的基本概念,两者在不同层面加以使用:前者是在事实层面对执政党所制定的、在生态环境保护中发挥作用的规范依据之统称;后者立足于众多生态环境保护党的规范在各个领域所发挥的规范效力,是在价值层面对其规范形态的理论提炼,构成中国特色环境法治体系的有机组成部分。

需要说明的是,将生态环境保护党的规范分为党内法规与党的规范性文件,只是遵循《党内法规制定条例》第4条规定以便进一步讨论而进行的界定,并不意味着后者属于缺乏规范效力的与“法律”相对应的所谓“政策”。实际上,已经有学者提出,仅以“条例”“规则”等7类名称作为党内法规的判断标准会使其范围过于狭窄,需要加以扩展;依规治党所依据的“党内法规”不仅包括狭义的党内法规,而且还包括分散在党内规范性文件中的规范、对全党具有重大意义的文件等。^④ 为避免概念用语上的混乱,本文仍在狭义(即上述7类名称)上使用“党内法规”一词,将生态环境保护党内法规与党的规范性文件一并考察。基于这种界定,按照作用领域和规范路径,可将目前生态环境保护党的规范的作用方式归纳为以下几个方面。

(一)对生态环境保护行政权的配置与行使进行直接调整

这种方式是指,党的规范对生态环境保护领域行政权力的有关事项予以明确,以贯彻落实生态文明体制改革的相应要求。详述如下。

1.生态环境保护行政组织法相关内容的确定。2018年3月,中共中央颁布的《关于深化党和国家机构改革的决定》《深化党和国家机构改革方案》确立了生态环境保护领域负有监督管理职

^① 参见《全国人大常委会2021年度立法工作计划》, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202104/1968af4c85c246069ef3e8ab36f58d0c.shtml>, 2021-04-21。

^② 参见陈海嵩:《生态环境政党法治的生成及规范化》,《法学》2019年第5期。

^③ 参见刘作翔:《当代中国的规范体系:理论与制度结构》,《中国社会科学》2019年第7期。

^④ 参见周叶中、邵帅:《论依规治党》,《学习与实践》2020年第2期;李林:《科学定义党内法规概念的几个问题》,《东方法学》2017年第4期。

能的具体部门(包括新组建的生态环境部、自然资源部等);基于党管机构编制的原则,^①由中办、国办制定各个部门的“三定方案”,明确相应的职能配置、内设机构和人员编制。同时,为进一步强化各部门生态环境保护职责的边界和效力,2020年3月,中办、国办印发《中央和国家机关有关部门生态环境保护责任清单》,通过责任清单的方式落实行政自制的理念,是行政机关自上而下自我规制的深刻革命。^②

2.生态环境保护管理体制的变革。2016年9月,中办、国办印发《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》,在7省市进行环保垂直管理改革试点,将县级环保部门调整为上级环保部门的派出机构,地市级环保部门实行以省级生态环境厅为主的双重管理体制;2018年6月,中共中央、国务院发布《关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》,要求“全面完成省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革”,在全国范围内进行环保垂直管理改革,目前全国各地已基本完成。

3.生态环境保护职责的跨部门整合。生态文明建设的整体观是习近平法治思想的内在特质,强调统筹兼顾、整体施策、多措并举。^③因此须破除条块分割、区域分割的传统科层管理体制,有效整合不同部门、不同区域的力量形成协同治理。为此,以河长制、林长制为代表的多层次跨部门职责整合制度得以建立,中办、国办印发的《关于全面推进河长制的意见》《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》《关于全面推进林长制的意见》等规范性文件,构建了以党政领导负责制为核心的制度体系。上述制度的内核在于协调整合跨部门、跨层级、跨地区的生态环境治理力量,极具中国特色。^④以河长制为例,根据《关于全面推进河长制的意见》及相关规范依据,河长的工作职责包括所辖范围的水资源保护、河湖水域岸线管理保护、水污染防治、水环境治理、水生态修复、执法监管以及对下级部门进行督导等,涉及生态环境、自然资源、水利、农业等多个部门。同时,环境单行法的修改也纳入了相应的内容。^⑤

4.生态环境保护领域行政执法体制的变革。中共中央《关于深化党和国家机构改革的决定》《深化党和国家机构改革方案》提出“深化行政执法体制改革”的目标,组建生态环境保护综合执法队伍,跨部门整合生态环境保护执法权,统一实行生态环境保护执法。2018年12月,中办、国办印发《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》,对生态环境保护综合行政执法改革的主要任务、对象范围、机构设置、职能配置、执法层级、执法事项、执法程序、执法方式、协调联动等问题进行全面规定。

(二)对党政领导干部所承担的生态环境保护责任的直接调整

在生态文明体制改革的诸领域中,生态环境损害责任追究是其中进展最大、变革最为深刻的

① 党的十九届三中全会《关于深化党和国家机构改革决定稿和方案稿的说明》明确提出“党管机构编制”原则,加强执政党对机构编制和机构改革的集中统一领导。

② 参见刘启川:《责任清单编制规则的法治逻辑》,《中国法学》2018年第5期。

③ 参见吕志梅:《习近平法治思想的生态文明法治理论》,《中国法学》2021年第1期。

④ 参见周建国、曹新富:《基于治理整合和制度嵌入的河长制研究》,《江苏行政学院学报》2020年第3期。

⑤ 例如,2017年修订的《中华人民共和国水污染防治法》第5条规定:“省、市、县、乡建立河长制,分级分段组织领导本行政区域内江河、湖泊的水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等工作”;2019年修订的《中华人民共和国森林法》第5条第2款规定:“地方人民政府可以根据本行政区域森林资源保护发展的需要,建立林长制”。另外,近年来生态环境领域的地方立法也纷纷纳入河长制、湖长制、林长制。

领域。^① 习近平总书记多次强调：“在生态文明建设中，地方各级党委和政府主要领导是本行政区域生态环境保护第一责任人。”^②2015年8月，中办、国办印发的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》明确了“党政同责”的原则；2018年6月，中共中央、国务院发布的《关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》进一步明确要求，“落实领导干部生态文明建设责任制，严格实行党政同责、一岗双责”。就问责对象而言，全面涵盖各类党政领导干部；就问责方式而言，既要对其已经发生的生态环境损害后果进行严肃问责，也要对因不履行生态环境保护职责而可能产生的危害后果进行有效的预防。^③ 由此，在问责实践中，根据生态环境损害责任追究内在的预防功能进行类型化，区分“行为责任”（针对违背生态环境保护法律法规、政策的行为）和“后果责任”（针对已经发生的环境污染、生态破坏结果）。纵观《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》，“行为责任”贯穿于全部问责对象之中，对所有的党政领导干部认真履行生态环境保护职责、实施环境法律与政策的行为都提出了明确的要求；“结果责任”则根据问责对象的不同而有所区别，对党委和政府主要领导的要求较高（在整体上要求不能出现生态环境问题），而对分管领导和政府部门领导的要求则相对较低，对“其他党政领导干部”则没有要求。这体现了生态环境损害责任追究制度的精细化。同时，为进一步贯彻落实生态环境损害党政同责，各地省委、省政府相继出台配套规定，明确了生态环境损害责任追究的从重/加重、从轻/减轻的情节与标准。

（三）对贯彻落实环境法律法规、政策情况进行监督检查

在这种方式中，其直接调整的对象不仅包括各级党政部门（地市、县级党委政府及政府有关部门，乡镇党委政府、街道党工委、办事处，国务院有关部门），而且包括特定的法人组织（生产经营活动对生态环境影响较大的国有企业）。2014年《中华人民共和国环境保护法》第67条规定了“上级人民政府及其环境保护主管部门”对下级政府进行监督的权力，但无法对党委的行为构成约束。对此，2015年8月，中办、国办印发的《环境保护督察方案（试行）》创立了生态环境保护督察制度，将各省级党委政府纳入监督的对象范围，在全国全面开展和实施。2019年6月，中办、国办印发《中央生态环境保护督察工作规定》（以下简称《督察工作规定》），以党内法规的形式对生态环境保护督察制度加以规范化、体系化，确立了“中央—省”两级督察体制，同时将生态环境保护督察对象拓展到国务院有关部门和有关国有企业。各地省委、省政府相继制定省级生态环境保护督察实施办法，形成了全面涵盖各级党政部门的督察规范体系。2022年4月，中办、国办印发《中央生态环境保护督察整改工作方案》（以下简称《督察整改工作方案》），对省级党委、政府所承担的督察整改职责进行专门规定。

根据《督察工作规定》《督察整改工作方案》及各省出台的地方性党内法规，生态环境保护督察由中央和省级专门机构（中央及省级生态环境保护督察工作领导小组）加以实施，该机构针对被督察对象享有相应权限，即对各级党政部门以及特定法人行为提出的规范性要求。

1. 针对被督察对象的调查权。根据《督察工作规定》第21条及各地相关立法的规定，督察组进驻后有权采取各种方式进行调查核实，包括：听取被督察对象工作汇报和有关专题汇报；与相

^① 参见陈海嵩：《生态文明体制改革的环境法思考》，《中国地质大学学报》（社会科学版）2018年第2期。

^② 习近平：《坚决打好污染防治攻坚战 推动生态文明建设迈上新台阶》，《人民日报》2018年5月20日。

^③ 参见汪劲：《环境法学》，北京大学出版社2018年第4版，第134页。

关党政负责人进行个别谈话;受理人民群众生态环境保护方面的信访举报;调阅、复制有关文件和材料;对有关地方、部门、单位以及个人开展走访问询;针对问题线索开展调查取证,责成有关部门和人员作出说明;召开座谈会,列席被督察对象的有关会议;针对督察中发现的突出问题,对有关党政领导干部实施约见或者约谈。

2.请求协助权。即督察机构根据生态环境保护督察工作的需要,有请求相关组织和个人提供相应支持和帮助的权力,包括人员、设备、技术、资料等方面的协助,也可请求有权部门采取查封、冻结等措施。根据《督察工作规定》第21条及各地相关立法的规定,督察组在开展工作中有权提请有关地方、部门、单位和个人予以协助;对违反规定推诿、拖延、拒绝支持协助生态环境保护督察工作,造成不良后果的,追究相关人员的责任。

3.督察处置权。根据《督察工作规定》第22、23、25条及各地相关立法的规定,督察机构有权针对发现的问题通过督察报告、边督边改等方式,对被督察对象提出反馈意见、建议或者直接交办问题;根据督察组反馈情况和交办的各种问题,被督察对象及时制定督察整改方案并予以落实,由中央生态环境保护督察办公室进行调度督办,并组织抽查核实。同时,根据《督察工作规定》第27条的规定,督察组有权通过边督边改,对督察进驻过程中人民群众举报的生态环境问题以及其他问题向被督察对象及时交办,做到立行立改,确保有关问题查处到位、整改到位。

4.问责建议权。即针对督察过程中发现的生态环境问题及失职失责情况,督察机构有权提出问责建议,督促推进最严格的环保问责。这包括两个方面:追究政治责任移交给相关部门予以严格问责,追究法律责任则可以移送给监察机关或者司法机关依法处理。根据《督察工作规定》第24、28条及各地相关立法的规定,对不履行或者不正确履行职责而造成生态环境损害的地方和单位党政领导干部,应当依纪依法严肃、精准、有效问责。须移交的情形有:督察结果作为对被督察对象领导班子和领导干部综合考核评价、奖惩任免的重要依据,按照干部管理权限送有关组织(人事)部门;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、程序和要求移交中央纪委国家监委、中央组织部、国务院国资委党委或者被督察对象。须移送的情况有:对督察发现需要开展生态环境损害赔偿工作的,移送省、自治区、直辖市政府依照有关规定索赔追偿;需要提起公益诉讼的,移送检察机关等有权机关依法处理;对督察发现涉嫌犯罪的,按照有关规定移送监察机关或者司法机关依法处理。

(四)其他领域生态文明体制改革措施对国家及社会事务的调整

除了上述领域,其他领域同样广泛存在通过党政联合发文的方式,推行某项生态文明体制改革措施并对相关法律主体(包括自然人、法人、国家机关及其他组织等)行为进行约束。这主要体现在生态文明体制改革的进程之中,以2021年9月中办、国办印发的《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》为例,在这一党的规范性文件中,对有关主体行为提出的规范性要求包括:(1)以祈使句对政府主体提出的职责性要求,表述如“各省级政府要将生态功能重要地区全面纳入省级对下生态保护补偿转移支付范围”“各省级政府要加大生态保护补偿资金投入力度”“对暂不具备治理条件和因保护生态不宜开发利用的连片沙化土地依法实施封禁保护”等;(2)以陈述句对社会主体权利提出规范性要求,表述如“依法对因法律规定保护的野生动物造成的人员伤亡、农作物或其他财产损失开展野生动物致害补偿”“建立用水权、排污权、碳排放权初始分配制度”。又如,根据2017年2月中办、国办印发的《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》,生态保护红线划定后,只能增加、不能减少,严禁不符合主体功能定位的各类开发活动,严禁任意改变用途。

这无疑是对所有社会主体的开发建设行为进行的严格限制。

三、将生态环境保护党的规范纳入环境法典的证成

党的规范已经广泛出现在当前我国生态环境法治多个领域之中,具有相应的规范效力,发挥着不可替代的重要作用,生态环境政党法治已经成为环境治理及中国特色社会主义法治建设实践中不可忽视的规范形态之一。对此可从如下几个方面加以证成。

(一)充分体现环境法典政治性的必然要求

在中国环境法典中纳入生态环境保护党的规范,其法理依据在于法律与政治之间的紧密联系。毋庸置疑,法律与政治均为国家治理中的重要组成部分,两者不能割裂,不存在脱离政治的所谓纯粹法治。正如习近平总书记所强调的:“法治当中有政治,没有脱离政治的法治;每一种法治模式当中都有一种政治逻辑。”^①从学理上讲,“法律不是独立存在的,它建立在政治的柱石之上;没有政治,法律的天空随时可能坍塌”。^②在当代中国,这表现为中国特色社会主义法治建设的双重属性:法治工作是政治性很强的业务工作,也是业务性很强的政治工作。^③这为我们理解环境法典所内含的政治性提供了基础。

在此基础上,生态环境保护的内在属性和特质决定了环境法典具有政治性,有着比一般部门法更为丰富和独特的内涵。政治是为共同体的利益而作出决策并将其付诸实施的活动,^④“政治就是关于重要公共公益的决策与分配活动”。^⑤从内在属性讲,生态环境质量是典型的公共物品,具有不可分割性和不可替代性,同时还具有跨区域的流动性的特点,涉及大范围内社会公众的切身利益,不能仅通过市场机制调整而使资源配置达到最优,还需要国家积极调控来克服市场失灵,提供社会所必需的环境公共物品。^⑥因此,生态环境保护应当是一项重大的公共利益,相关措施也属于“重要公共公益的决策与分配”,具有强烈的政治性要求。这普遍体现在世界各国环境立法与实践活动中。有学者指出,在各国制定生态环境和自然资源保护法的过程中,一直存在法律与政治的互动博弈,也就是法律与政治的共谋。^⑦在当代中国,生态文明建设构成中国特色社会主义建设基本路线、方针、政策中的重要内容。2018年5月18日,习近平总书记在全国生态环境保护大会上指出:“生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题,也是关系民生的重大社会问题”。^⑧这一内在属性及其特质,在实践中同样体现为生态环境保护的双重属性:“生

① 中共中央文献研究室:《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34页。

② [美]莱斯利·里普森:《政治学的重大问题——政治学导论》,刘晓等译,华夏出版社2001年第10版,第201页。

③ 参见徐显明:《建设德才兼备的高素质法治工作队伍》,《法制日报》2019年5月24日。

④ 参见邓正来主编:《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社1992年版,第583页。

⑤ 俞可平:《政治学通论》,当代世界出版社2002年版,第2页。

⑥ 参见[瑞典]托马斯·思德纳:《环境与自然资源管理的政策工具》,张蔚文、黄祖辉译,上海人民出版社2005年版,第39页。

⑦ 参见姚建宗:《论法律与政治的共生:法律政治学导论》,《学习与探索》2010年第4期。

⑧ 《习近平在全国生态环境保护大会上强调:坚决打好污染防治攻坚战推动生态文明建设迈上新台阶》,《中国环境报》2018年5月21日。

生态环境保护既是业务性很强的政治工作,也是政治性很强的业务工作”。^①显然,生态环境保护 and 法治建设均具有强烈的政治属性,是党领导人民确立并不断加以深化的中国特色社会主义建设的要求,环境法典编纂需要通过适宜的方式彰显生态环境保护与法治建设的政治性要求,将生态环境保护党的规范纳入环境法典的相应规定之中。如果环境法典编纂忽视生态环境保护及法治建设所内含的政治性内容,那么就背离了当代中国特色社会主义建设“五位一体”的总体布局,难以形成一部体现时代特点和中国特色的环境法典。

(二)坚持党的领导、推进中国特色社会主义法治体系建设的必然要求

历史与现实决定了党的领导是中国特色社会主义法治体系建设的核心与关键,是中国环境法治发展中最为核心的要素。笔者曾分析提出,对当代中国环境法治转型及其发展的理解与阐释,有必要排除狭隘的实证法学思维,将执政党的因素纳入考察范围,围绕中国共产党在国家事务中的领导核心地位,以中国现实中的“党政体制”作为出发点。^②基于此,环境法典编纂不仅是环境法律规则自身的整合和提炼,而且具有深化全面依法治国的全局性意义和普遍性价值,符合中国特色社会主义法治体系建设的需要,应当不断加以推进。“中国特色社会主义法治体系”这一概念和命题,确立了当代中国法治理论的基石范畴和核心概念,对深化全面依法治国具有纲举目张的重要意义,其内涵包括法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系和党内法规体系。^③相较于传统法学理论以及法律体系命题,中国特色社会主义法治体系的内涵更为丰富,将全面依法治国和国家治理现代化过程中的重要环节和内在要求,形成国家治理的多元规范类型。超越传统实证法的多元规范类型及其互动关系并非单纯理论上的研讨,而是已经普遍存在于我国国家治理体系与治理能力现代化的实践之中。可以说,规范多元的法治协同已经成为党内治理和国家治理中的重要措施;法治可以通过法律与其他规范的互动扩展至整个社会领域,从而形成一种以法律为基础并统摄其他规范的“规则之治”。^④在生态环境保护领域,这一现象同样普遍存在并深刻影响着环境法治的各个方面。为符合中国特色社会主义法治体系建设的需要,必须通过合适的规范路径充分体现生态环境保护领域的多元规范及其协同特质,这意味着某种意义上的“另起炉灶”而不是简单地修改现行环境立法。吕忠梅教授曾明确指出,构建现代环境治理体系的新目标新任务,迫切要求改变目前我国生态环境保护的既有立法模式,以系统性、整体性、协同性的立法思维和方法进行法典编纂。^⑤站在中国特色社会主义法治体系建设的立场,通过环境法典编纂对相应党内法规和党的重要规范性文件加以整合提炼,是最为适宜的方式,也是现代环境治理体系的题中应有之义,是在党的领导下深化生态环境治理的规范来源。

(三)面向中国环境法治实践、有效回应生态文明体制改革的必然要求

把握历史趋势、反映时代精神是理论学说具有生命力的基本条件。每一个时代的理论思维

^① 李干杰:《坚决打赢污染防治攻坚战 以生态环境保护优异成绩决胜全面建成小康社会——在2020年全国生态环境保护工作会议上的讲话》, https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk/xxgk15/202001/t20200118_760088.html, 2022-07-03。

^② 参见陈海嵩:《中国环境法治转型的规范阐释》,社会科学文献出版社2022年版,第3页。

^③ 参见张文显:《在新的历史起点上推进中国特色法学体系构建》,《中国社会科学》2019年第10期。

^④ 参见彭小龙:《规范多元的法治协同:基于构成性视角的观察》,《中国法学》2021年第5期。

^⑤ 参见吕忠梅:《中国环境法典的编纂条件与基本定位》,《当代法学》2021年第6期。

都是历史的产物,在不同的时代具有不同的形式和内容。^①对环境法典编纂的理性认识和学术研讨自然应当以环境法治实践为基本依据,从而有效回应生态文明体制改革提出的新目标、新问题。前文已经揭示党内法规及重要规范性文件所调整的多种生态环境保护事项与规范方式,系统梳理了其对相关主体提出的规范性要求,自有必要在环境法典编纂中加以充分考虑与体现。

还应当注意,生态环境保护党的规范已经在司法裁判中得到不同程度的援引和适用,从而进一步验证了将其纳入环境法典的合理性。搜索方法是:选取最具代表性的中国裁判文书网、北大法宝等数据库,在裁判文书的说理部分(即“本院认为”部分)以关键词查询的方式进行检索(截至2022年1月),看其中是否出现生态环境保护党的规范。检索结果显示,目前生态环境保护党的规范在司法裁判中的运用主要有两种方式:一是直接作为司法裁判的依据加以直接援引,如在判决书中阐明“根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推行河长制的意见》的规定,各级河长对侵占河道的行为有管理的职责”,因此判定被告黄石街道办事处依法具有强制拆除的职权;^②二是作为司法裁判说理的依据和裁判结果的参考,如在判决书中阐明:“中共中央、国务院在《生态文明体制改革总体方案》中提出:严格实行生态环境损害赔偿制度。强化生产者环境保护法律责任,大幅度提高违法成本;在坚持绿色发展理念、贯彻落实美丽中国建设过程中,我们必须遵循恢复性司法要求,注重对生态环境的保护和修复”。^③可见,在环境司法领域已经出现较多援引生态环境保护党的规范加以说理或直接作为裁判依据的案例,从司法适用的维度认可了生态环境保护党的规范所具有的规范效力,从而进一步佐证了将其纳入环境法典编纂的重要性和必要性。

四、将生态环境保护党的规范纳入环境法典的总体方案

将生态环境保护党的规范纳入环境法典的核心问题,在于国家法律通过适当的方式对党内法规、党的规范性文件中涉及党外事务的规定所产生的事实效力加以承接,并由国家强制力予以保障。一方面,国家法律的承接是保障党执政的逻辑必然、价值必然和制度必然,在党直接领导的领域已经得到充分体现,如相关立法对各级国家机关、人民团体、经济组织等非党组织中设立党组的规定;另一方面,如果相关国家法律不能及时跟进、承接党的规范并予以确认,那么党内法规中涉及非党主体和党外事务的规定所产生的事实效力会挤占国家法律效力空间,其正当性也会遭受质疑。^④在此基础上,我们得以进一步分析环境法典作为国家法律如何有效、合理地承接生态环境保护党的规范。

(一)将生态环境保护党的规范纳入环境法典的模式选择

有研究者曾对党的领导如何法治化进行归纳梳理,提出3种基本模式:一是国法模式,即通过宪法法律来规范和保障党的领导;二是党规模式,即通过党内法规对党的领导及制度进行规

^① 参见《马克思恩格斯选集》(第4卷),人民出版社2012年版,第284页。

^② 参见广东省高级人民法院(2020)粤行终184号行政判决书。

^③ 山东省兰陵县人民法院(2019)鲁1324刑初187号刑事判决书。

^④ 参见秦前红、张晓瑜:《对党内法规外溢效力的省思与回应》,载周叶中主编:《党内法规理论研究》,法律出版社2021年版,第59页。

定;三是复合模式,即在相关法律中对党的领导作出原则性规定。同时,通过党内法规对党的领导权限、方式、程序等方面作出具体规定。^①显然,生态环境保护党的规范纳入环境法典问题本身就意味着多种规范类型(国家法律、党内法规、党的政策)的并存,不可能由单一的国法或党规加以涵盖,总体上应当遵循“国法抽象确认、党规细化规定”的复合模式。

就环境法典编纂的要求而言,需要进一步明确“国法抽象确认”或者说“原则性规定”的具体内涵,以适应中国环境法治的实践需求。考察现有立法,已有一些政治性较强的国家法律规定了“坚持中国共产党对……的领导”作为该立法的基本原则(如《中华人民共和国公务员法》第4条),还有个别立法进一步规定了党的工作机关职权(如《中华人民共和国生物安全法》第10条)。这些立法经验为将生态环境保护党的规范纳入环境法典提供了重要的参考和借鉴,但尚不足以回应中国环境法治实践的需求。如前所述,目前生态环境保护党的规范对国家及社会事务进行调整的领域包括:生态环境保护行政权的组织、配置与行使,党政领导干部生态环境损害责任追究,生态环境保护督察中的权力行使,其他生态文明体制改革措施对相关主体的规范性要求。同时,相应党内法规、党的规范性文件也已在司法实践中得到一定程度的确认和援引。这实际上对复合模式中“国法抽象确认”的方式提出新的要求,即在概括性规定“坚持党的领导”的基础上,还必须能够对生态环境保护党的规范所涉及的国家及社会事务形成规范涵摄,充分体现生态文明体制改革的进程及要求。

(二)将生态环境保护党的规范纳入环境法典的规范定位

为具体落实前述“国法抽象确认”的要求,需要在环境法典中确认生态环境保护党的规范的特殊法律渊源地位,拓展、创新现有党的领导入法的方式。这包含两个方面的内涵:一是确认生态环境保护党的规范具有法律渊源地位,能够作为生态环境执法、司法的规范依据;二是生态环境保护党的规范所具有的法律渊源地位是有特定条件的,即必须属于生态文明体制改革的重要举措并在实践中得到广泛施行。对于该种定位的正当性,可以从如下3个方面加以证成。

1.从基本属性看,党的领导法规制度具备成为法律渊源的条件。在概念上,党的领导法规制度隶属于党内法规制度,后者由党内法规子体系与党内规范性文件子体系构成,两者都发挥着相应规章制度的作用。^②从一般意义上讲,党内法规体现了制定过程中的民主,具有抽象性和普遍性,可以作为实质意义的法律,具备成为法源的条件。^③有研究者进而指出,党的领导法规制度是党的政治、思想和组织领导的重要载体,基于《中华人民共和国宪法》第1条规定而具有宪法认知渊源的地位,属于法的渊源范畴所包含的内容。^④根据党中央对党内法规体系的权威阐释,生态环境保护领域隶属于党的领导法规范畴,规范和保障执政党对生态文明建设的领导。^⑤因此,生态环境保护党的规范(包括党内法规以及党的规范性文件)即为生态环境保护领域党的领导法规制度,具备在这一领域成为法律渊源的条件。

2.从发布主体看,生态环境保护党的规范均属于党政联合发文,即由党组织和国家机关针对

^① 参见欧爱民、向嘉晨:《党的领导法治化的复合模式及其实施路径》,《吉首大学学报》(社会科学版)2020年第2期。

^② 参见王伟国:《国家治理体系视角下党内法规研究的基础概念辨析》,《中国法学》2018年第2期。

^③ 参见王锴、于洁:《论党内法规的法源属性》,《理论与改革》2020年第6期。

^④ 参见雷磊:《重构“法的渊源”范畴》,《中国社会科学》2021年第6期。

^⑤ 参见中共中央办公厅法规局:《中国共产党党内法规体系》,《人民日报》2021年8月4日。

特定事项共同发布的规范性文件,包含“党”与“政”两个方面的复合要素,在实践中大部分表现为中办、国办联合发文,或者中共中央、国务院联合发文。有研究者指出,党政联合发文既是规范党的领导活动的党的规范性文件,也是国家政权机关制定的法律规范性文件,其实已经具有制定法(行政法规或规章)的性质,事实上已成为行政机关进行管理活动的依据,自然构成法的渊源。^①从这种意义上讲,作为党政联合发文的生态环境保护党的规范具有双重属性,不能忽视其作为特定形式国家制定法的意涵。

3.从国家治理的角度看,多元规范已经成为法治实践中的普遍现象,必须摒弃传统国家法中心主义的狭隘认识;这一现象在生态环境保护领域尤为突出,应当予以全面认识和理性对待。在中国特色社会主义法治建设之中,实践性是其本质属性,实践逻辑是其根本逻辑,法治理论根源于伟大的法治实践。^②生态环境保护党的规范在环境治理中已经发挥举足轻重的作用,构成生态环境保护领域行政权力配置与行使、党政领导干部问责、督察权力行使及相关主体义务要求的主要规范依据,并在环境司法实践中得到援引和适用。这足以说明,生态环境保护党的规范在中国特色社会主义法治及国家治理实践中的规范功效,是根据特定领域治理的需要,针对一定的国家与社会事务由执政党加以实际管理或者施以约束、监督,进而通过特定机关(一般为行政机关)行使相应权力实现对外的规制效果。这可理解为当代中国“党政一体的复合型治理结构”在生态环境保护领域的具体应用,“适应和切合执政党治国理政要求的政治与行政的复合型制度安排”。^③因此,确认生态环境保护党的规范之法律渊源地位,是环境法典编纂顺应国家治理体系与治理能力现代化要求的题中应有之义。

五、将生态环境保护党的规范纳入环境法典的立法路径

立足于特殊法律渊源的规范定位,生态环境保护党的规范需要在环境法典相应部分中以适当的方式加以规定,通过体系强制形成统一的法秩序,即在整体性的生态文明法治体系中实现国法党规秩序化。这正是环境法典编纂乃至环境法学研究的一个重要课题。环境法典编纂作为一项立法活动,应当遵循立法自身的规律。立法是一种“以上规下”的行为,而国家立法机关是接受党的领导的国家机关,处于被领导地位,不能也不应通过制定国家法律的方式直接规定中国共产党的领导行为,或者设置相应法律责任。^④这就对将生态环境保护党的规范纳入环境法典的具体立法技术提出要求,既要充分体现环境法治的实践进展及生态文明体制改革的需要,又不能逾越立法的自身界限,将生态环境保护党的规范作为特殊法律渊源的规范定位落实到环境法典相关内容之中,并形成法典所要求的体系强制,“各部分规范以不同的方式相互关涉,彼此交织及共同作用产生了一个规范总体”。^⑤总体而言,涉及如下4方面的内容。

(一)在环境法典“一般规定”中明确党的领导原则

^① 参见封丽霞:《党政联合发文的制度逻辑及其规范化问题》,《法学研究》2021年第1期;雷磊:《法的渊源:一种新的分类法及其在中国语境中的应用》,《河北法学》2021年第11期。

^② 参见张文显:《习近平法治思想的实践逻辑、理论逻辑与历史逻辑》,《中国社会科学》2021年第3期。

^③ 王浦劬、汤彬:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》2019年第9期。

^④ 参见宋功德:《党规之治》,法律出版社2015年版,第75页。

^⑤ [德]卡尔·拉伦茨:《法学方法论》,黄家镇译,商务印书馆2020年版,第336页。

“一般规定”是一部立法中最具一般性的条款,其承载着确定和维护环境法典所调整法律秩序的功能。^① 一般规定部分包括立法目的、定义、适用范围、基本原则、基本法律关系等核心条款。基于党的领导法治化之“国法抽象确认、党规具体细化”复合模式,基本原则条款无疑最为适宜承担抽象确认的功能,即首先在环境法典一般规定的基本原则条款中确认党的领导原则,作为统领整部立法相关内容的概括性、一般性条款,也从一般意义上宣示生态环境保护党的规范纳入环境法典的总体要求,为确立生态环境保护党的规范特殊法律渊源之定位提供法秩序基础。就具体内容而言,参考已有的相关立法经验(如《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》第3条、《中华人民共和国国家安全法》第4条),可将之表述为“生态环境保护工作坚持中国共产党的领导”,作为环境法典基本原则条款的开头部分。

(二)在环境法典“公权力主体”部分设立引致条款和兜底条款

“公权力主体”是环境法典中的重要内容,是对相关主体各项生态环境保护管理职责及管理体制的规定。党的规范已经在生态环境保护行政权的组织、配置与行使,以及党政领导干部生态环境责任追究上发挥重要的规范作用。换言之,党的领导已经成为生态环境保护国家权力配置、运行及其监督的内在构成部分。正如有的研究者所指出的,党的领导已经内化为国家权力配置和运行中不可或缺的组成部分,体现在组织设置等各个方面。^② 在中国特色社会主义制度下,党的领导同样具有公共权力的属性,对相应国家与社会事务实施领导。^③ 这决定了党的领导权和国家权力具有内在一致性。基于此,环境法典需要也必须对其进行确认,即在“公权力主体”部分通过相应立法条款与生态环境保护党的规范进行链接。

1. 针对生态环境保护行政权力配置的引致条款。即在环境法典管理体制及相应部门职责条款中增加一款,概括性地规定为:“国家有关规定对各级人民政府、相关部门生态环境保护职责作出明确要求的,依照其规定”。^④ 使中央和国家机关有关部门生态环境保护责任清单、生态环境保护监测监察执法垂直管理制度改革、特定对象生态环境保护职责的多部门整合、生态环境保护综合行政执法改革中的相应内容进入环境法典,但不具体职责进行规定,以保障环境法典的稳定性。

2. 针对生态环境保护行政权力行使的引致条款和兜底条款。即在环境法典“政府生态环境保护职责行使与监督”条款中增加一款,规定为:“法律法规、国家有关规定中以其他方式监督政府履行生态环境保护职责的,依照其规定”。该条款兼具引致条款和兜底条款的功能,既使环境法典与生态环境保护党的规范保持紧密联系,又保障了环境法典的开放性,通过“预留管道”使后续的生态文明体制改革创新措施得以进入环境法典的规范整体之中。

3. 针对党政领导干部生态环境责任追究的引致条款。即在环境法典中增加一条,规定为:“生态环境损害责任的追究实行党政同责,坚持依法依规、客观公正、权责一致、终身追责的原则”。将《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《关于全面加强生态环境保护 坚决

^① 参见田时雨:《论法律秩序视角下环境法典总则一般规定的构建》,《苏州大学学报》(法学版)2021年第4期。

^② 参见门中敬:《我国政府架构下的权力配置模式及其定型化》,《中国法学》2021年第6期。

^③ 参见唐小然、王振民:《宪法法律中“党的领导”》,《国家检察官学院学报》2019年第2期。

^④ 需要说明的是,为避免“党内法规”概念在不同语境中使用所可能产生的误解,同时考虑到一直以来生态环境保护党的规范均属于“党政联合发文”,笔者主张在环境法典立法条文中用“国家有关规定”加以指称,后面用法相同。

打好污染防治攻坚战的意见》中的问责规范吸纳进入环境法典的整体法秩序之中,是对整体要求的指引性规定,而不是对具体内容进行的规定。

(三)在环境法典“私主体权利义务”部分设立引致条款

环境法典中的“私主体权利义务”部分,涉及各类企业事业单位、社会组织、公民个人在生态环境保护领域的权利与义务。一般来说,由于党的领导作为一项特殊公权力,不直接介入私主体权利义务领域,环境法典本部分的规定也就不涉及生态环境保护党的规范。但也不能机械地将各类私主体环境权利与义务视为个人利益,其同样具有一定的公共性。在现代社会中,公民自由虽然与个人权利部分吻合,但是其更多地属于各种社会和公共利益方面的权利,不仅仅是个人利益方面的权利。^①生态环境保护所具有的政治性和公共性特质,决定了生态环境保护领域各类私主体权利与义务具有复合性,不同程度地涉及相应公共利益,不应完全由个人意志来决定权利义务的行使。这是现代环境治理融合公法与私法两大机制的必然要求。^②此时,生态环境保护党的规范在个别领域对私人权利义务进行的调整(如生态保护红线制度对私主体义务的规定),有必要通过引致条款融入环境法典之中。具体表述可概括规定为:“国家有关规定另有要求的,依照其规定。”以此实现生态环境保护党的规范与环境法典的有效链接。

(四)设立生态环境保护督察的专门条款

生态环境保护督察是党中央、国务院为贯彻落实习近平生态文明思想、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,意义十分重大。^③生态环境保护督察由《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》等中央层面的党内法规对各级党政部门以及特定法人的行为提出规范性要求,并设立专职督察机构加以实施。各地也相继出台专门的地方性党内法规加以落实。考虑到生态环境保护督察在生态文明体制改革和生态环境治理体系中具有不可替代的重要地位,并已在实践中形成较为完善的“中央—省”两级生态环境保护督察规范体系和组织机构,以党内法规形式构建了系统化的生态环境保护督察规范体系,对此环境法典应通过专门条款加以确认和链接。该条款在性质上仍定位为引致条款,对生态环境保护督察制度进行原则性规定,但不涉及具体的制度内容。该条款可表述为:“国家实行中央、省级生态环境保护督察制度,设立专职督察机构,按照国家有关规定开展生态环境保护督察工作。”

六、结 语

环境法典编纂无疑是当前环境法学研究的中心议题。编纂具有中国特色的环境法典,是贯彻落实习近平法治思想的重要举措,对完善中国环境法治体系意义重大。^④在这一历史性进程之中,必须认真对待生态环境政党法治的法典化问题,通过适当的方式使生态环境保护党的规范进入环境法典,并更好地发挥规范效力,推进生态环境治理的现代化。同时,生态环境政党法治

^① 参见[英]戴维·M. 沃克:《牛津法律大辞典》,北京社会与科技发展研究所译,光明日报出版社1988年版,第164页。

^② 参见杜辉:《公私交融秩序下环境法的体系化》,《南京工业大学学报》(社会科学版)2020年第4期。

^③ 参见李干杰:《依法推动中央生态环境保护督察向纵深发展》,《人民日报》2019年6月18日。

^④ 参见吕忠梅:《习近平法治思想的生态文明法治理论》,《中国法学》2021年第1期。

的法典化也是贯彻落实习近平生态文明思想的重要举措,能够通过法治方式在全社会更为深入地形成绿色生活方式,在党的领导下形成全民共建共享美好生态生活的良好局面,^①具有更加深远的社会意义。期待本文能够起到抛砖引玉之作用,以便促进相关研究的进一步深入发展。

Abstract: Ecological environment party rule of law is a new normative form in the construction of socialist rule of law with Chinese characteristics, and plays an important role in ecological environment governance. According to the reform process of China's ecological civilization system and the practice of environmental rule of law, the norms of the eco-environmental protection party have adjusted many national and social affairs, and have been applied or cited in environmental judicial decisions. Therefore, it should be incorporated into the environmental code. The inclusion of the norms of the eco-environmental protection party into the environmental code generally needs to follow the compound model of "abstract confirmation of national laws and specific refinement of party rules", and it is belong to special legal source in the environmental code. In terms of specific provisions, the codification of environmental code should add the induced clause in the "general provisions" "public power subject" as well as "private subject rights and obligations", and set up special provisions for the supervision of ecological environment protection.

Key Words: codification of environmental code, party rule of law, reform of ecological civilization system, party leadership

责任编辑 谭冰霖

^① 参见刘乃刚:《习近平关于绿色生活方式的重要论述研究》,《南京工业大学学报》(社会科学版)2021年第5期。