

生态法治视域下央地权力的规范配置

刘彤彤^{*}

摘要:我国生态保护法律体系正处于加快建构与完善的时期,具备保护对象空间性、保障权益系统性和管理方式协同性等特点。基于协调、全过程控制和分级原则的指引,央地权力配置问题在生态保护法律体系中得到了部分回答。然而,生态保护的整体系统性和央地权力配置的共性问题之间形成的巨大张力,诱发了地方立法权失范、央地事权配置失序等危机。目前,以宪法和行政法作为规范依据,以比例原则作为法理基础,拓展适当性、必要性和均衡性三个子原则在生态保护法律领域的具体适用,成为指导央地权力规范配置的逻辑起点。为了实现央地权力配置合理化和法制化的要求,应选取法律法规和权力清单作为实现载体规范化的形式,在提取公因式、形成生态保护领域央地权力配置法则的同时,嵌入权力动态调整机制,从而满足形式法治和实质法治相统一的目标。

关键词:生态法治 央地权力配置 比例原则 体系建构

我国针对特殊地理、特定区域或流域的生态环境开展了积极立法工作,强调在更大空间尺度下,统筹生态保护、绿色发展和民生保障等多重目标,协调多元利益。针对特殊地理、特定区域或流域开展的立法增加了政府间生态环境治理的张力,但现有理论并未将生态保护治理困局归因于以立法权和事权为核心的央地权力关系。作为完善生态环境保护法律体系的组成部分,生态保护法中涉及体制机制和制度设计等方面的关键条文均内蕴着合理配置央地权力的要求。然而,我国央地权力配置一直存在不清晰、不合理和不规范等问题,如何通过上收部分事权和加强央地权力衔接等方式解决央地权力配置的问题尚未得到系统研究。本文在与现行立法规定不相抵触的前提下,探讨央地权力合理配置的总体方案和调整机制,以期推动生态保护法律体系的结构优化和逻辑自洽,实现精细化立法的目标。诚然,生态保护治理的综合性和执行性等特征还涉及多部门间的横向权力配置,以及地方政府间层层细分的纵向权力配置等方面,本文仅从规范层面对央地立法权和事权等关键内容进行研究。

^{*} 武汉大学环境法研究所讲师、政治与公共管理学院博士后研究人员
基金项目:国家社会科学基金资助项目(23CFX049)

一、生态法治视域下央地权力配置的全面阐释

基于在更大空间尺度下维护生态系统原真性和完整性的认识更新,带动了从还原论下的要素立法到系统立法的思路转变,生态保护法中的三大原则对央地权力配置予以方向性指引。

(一)生态保护立法领域的内部革新

1.保护对象的空间性。习近平生态文明思想关于“山水林田湖草沙是一个生命共同体”和“人与自然和谐共生”的两大重要论述,是指导生态法治建设的基本遵循。^①前者采用内部视角,根据自然生态各要素相互联系、彼此影响的客观规律,形成经过有机互动实现整体功能最大化的科学认知。由此,对山水林田湖草沙冰的保护从单一要素转变成整体系统的管理模式,并不仅仅是对管理对象的简单叠加,而是重塑管理体制,即管理范围从碎片连接成整体、管理主体从多头整合成统一、管理方式从分而治之升级为协同共进的多重革新。新型管理需求必须立足于生态保护全局进行统筹谋划,上收部分权力交由中央统一行使。后者采用外部视角,明确以物质实体为基础的自然空间与呈现人类实践活动产物的社会空间存在相互交融的状态,^②空间内部的行为和结果都将外溢至其他空间产生连锁反应。为此,生态保护立法的规制对象需从单一的自然生态系统扩展到包含人口、环境、资源、经济、文化等在内的经济社会空间,要求扩展权力类型以涵盖空间属性,在各领域和全环节精细配置央地权力并体现不同的价值。

2.权益保障的系统性。自然发挥着环境支持、资源供给和生态保障功能,集生态利益和经济利益于一体。^③生态利益作为促进人与自然和谐共生的核心诉求,与经济利益之间的关系经历了从彼此对立走向辩证统一的过程。“绿水青山就是金山银山”这一论断,指明了两大利益相互转化和协同共生的认知基础与实现路径,带动了传统部门法在观念认知和制度设计方面局部引入和接纳生态利益。^④生态保护法律正是以划定生态利益边界为核心、以构建生态产品价值实现机制为重要举措,为生态利益和经济利益的相互转换提供了规范依据,根据正向激励和反向约束相结合的思路,形成了以生态保护红线和生态补偿为代表的一系列制度创新。例如,生态保护红线制度贯彻底线思维,对人为活动施以严格管制。生态保护红线作为重要管控边界要求禁止开展开发性、生产性建设活动,形成自然生态空间下生态利益优先的必然选择。而生态产品价值实现机制作为推动经济社会发展全面绿色转型的主要路径,要求建立生态环境保护者受益、使用者付费、破坏者赔偿的利益导向机制,依托生态补偿制度设计,^⑤实现经济利益和生态利益的公平置换,进而倒逼、引导和推动形成以绿色为底色的经济发展方式和经济结构。这种利益实现的层次性和交互性要求权力配置具有动态性。

3.管理方式的协同性。生态保护事项属于政府提供公共物品以满足经济和社会发展需要的

^① 参见《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见(2023 年 12 月 27 日)》,《人民日报》2024 年 1 月 12 日;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)》,《人民日报》2017 年 10 月 28 日。

^② 参见王晓磊:《社会空间论》,中国社会科学出版社 2014 年版,第 1 页。

^③ 参见杨朝霞:《论环境权的性质》,《中国法学》2020 年第 2 期。

^④ 参见张璐:《促进人与自然和谐共生的中国式法律协同观》,《法学研究》2023 年第 3 期。

^⑤ 参见潘佳:《流域补偿制度的正当性标准》,《行政法学研究》2022 年第 2 期。

公共行政范畴。生态保护法以实现生态利益和社会经济效益相耦合的诉求为基础,为避免多重价值出现不协调现象的可能性,必须突出政府在生态保护中的主导地位,形成一套价值融贯、协调有序的管理模式。生态保护法律规制对象的地理范围之广要求在生态保护活动中贯彻整体保护和因地制宜保护相结合的原则。与此相匹配的“统一管理+属地管理”体制是中央与地方政府相协同的前提,衍生出央地权力配置明确性、精细化、衔接性和动态性的实质要求。就央地立法权而言,应根据基本公共服务受益范围和信息获取难易程度,以“事权影响范围”为首要标准,强化中央立法权对于全国性和区域性事务的管理权责,^①地方立法权则以执行和细化中央规定为目的,兼顾为中央立法试错和经验总结的功能。对于央地事权而言,根据功能主义进路,将承担各种国家任务的相应职权授予在组织、结构和人员等方面具有优势地位的中央或者地方政府,^②从而对应生态环境和自然资源领域的中央事权、央地共同事权和地方事权范围。

(二)生态保护法对央地权力配置的回答

1.协调原则:拓展权力类型。协调原则不仅能够丰富生态保护法律央地权力的配置类型,而且有利于厘清政府职责顺位、甄别重要生态保护类权力,确保中央政府对生态保护整体格局的宏观调控力。一方面,生态保护法律运用“立法目的+政府职责”条款相结合的方式,实现央地权力类型化的由虚转实,是全面划清央地权力的基本前提。从“永续发展”“高质量发展”“促进经济社会可持续发展”等宣示性表述转为采取特设“高质量发展”专章,以及融入用途管制和资源配置等条文的方式,共同构成承载可持续发展价值目标的法律表达,在发展中讲究经济效率、关注生态和谐和社会公平。^③这不仅需要将民生保障类权力纳入配置范围,实现绿色发展的目标;而且需将生态保护和经济社会发展需求融入定向扶持、产业转移、社区共建等领域的内在权力配置。另一方面,生态保护法律既内置命令型和激励型规定,通过监督和鼓励政府积极履行生态保护义务,间接推动生态保护成为政府的优先选择;又在多类权力构成要素中设置生态边界,保证生态保护这一底线的不可突破性。前者是将资源开发利用、污染防治、生态环境修复、生态保护补偿等纳入政府责任范围,将统筹协调性权力交由具备全局观的中央政府,将执行性权力交由地方政府。后者表现为在规划权中确立科学统筹生态保护和绿色发展的目标,将不损害生态系统设置为行使许可权的前提,将统一保护和修复列为协调权的重点,将建立环境资源执法体制作为执法权的载体,而监管权则以健全地方政府生态环境质量负责制和考核评价机制为保障等。^④

2.全程控制原则:完善权力链条。全程控制作为一种线性系统控制,虽然尚未在生态保护立法中予以明确,但是生态系统的关联性促使生态保护类法律遵循“设立规划—保护管理—法律责任”的顺序展开。首先,在设立规划阶段,空间规划作为政府部门对特定国土空间资源和布局的统筹安排,是运用公法保障自然生态空间权益的方式之一,旨在对国土空间进行有效管控和科学治理,促进发展与保护相平衡。^⑤目前,生态保护立法根据规划层级和政府权限范围,赋予国务

① 参见封丽霞:《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》,《政治与法律》2017年第6期。

② 参见张翔:《我国国家权力配置原则的功能主义解释》,《中外法学》2018年第2期。

③ 参见吕忠梅:《发现环境法典的逻辑主线:可持续发展》,《法律科学》(西北政法大学学报)2022年第1期。

④ 参见巩固:《环境法典自然生态保护编构想》,《法律科学》(西北政法大学学报)2022年第1期。

⑤ 参见成协中:《从相邻权到空间利益公平分配权:规划许可诉讼中“合法权益”的内涵扩张》,《中国法学》2022年第4期。

院以及地方政府有关主管部门制定规划的相应权力。其次,在保护管理阶段,运用规划编制、实施许可、监督管理等命令与控制手段,明确不同区域的空间(布局)、属性(用途转化、强度提升等)以及行为(开发、建设、保护)要素,^①属于从政府生态保护职权中抽象出的管制类权力。政府作为生态环境保护基本公共服务体系的提供主体和责任主体,其央地权力配置应当有效结合硬性管制和柔性治理,即协商型事权以及落实生态补偿和行政奖励行为的激励型事权也属于政府促进生态保护与国民经济社会发展相协调的权力。最后,执法追责阶段围绕生态环境监管执法权责的配置而展开,为了加强生态环境监管条块分割下政府部门间、层级间常态化的合作互动关系,增强执法的统一性、权威性和有效性,我国生态环境保护综合行政执法改革以改变多级执法和多头执法为目标,初步建立起跨部门、跨层级的执法模式,旨在实现权力的统一性。^②

3. 分级原则:明确权力配置方向。我国生态环境保护精细化的管理实践充分贯彻分级原则:(1)分级管理方式,即将自然保护区划分为国家级和地方级;(2)分级管理主体,即对国家和地方各级人民政府在保护和管理实践中配置不同的权力。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)作为我国根本大法,围绕着授予和限制权力以及维护权利而展开,是政治共同体内部配置政治权力及其运行机制的政治制度,^③纵向分权是政治改革的实质内容。《宪法》第 89 条赋予了国务院领导和管理生态文明建设的职权,^④由国务院集中行使具有基础性和统一性特点的审批权、决策权、协调权和监督权等对全国性事务产生指引和领导作用的权力,自然资源部和生态环境部作为重点行使国务院生态职权的中央机构,构成了生态保护领域国家权力分工的框架秩序。对于生态保护领域地方权力配置而言,如何发挥地方生态保护的积极性是重点考量的事宜,而这需以事权划分的规范性和明确性为基础。规范性是指中央与地方的具体事权方案应在宪法和法律层面实现充分教义化,明确性是指事权配置要符合一般规律。^⑤同时,主动性与积极性一道构成了规范地方权力配置的二元结构:一是以发挥积极性的场域作为边界,以扩大地方发展整体成果和利益为标准,将特定区域内涉及经济发展、社会管理和市场监管等权力交由地方;二是作为对中央意志的互动和补充,将根据自然禀赋实施的差异化管理和地方生态文明改革等权力足额赋予地方,以功能和能力为导向匹配权力,方能实现合理的央地权力配置。

二、生态法治视域下央地权力配置的困境检视

生态保护立法提出整体保护和差异化管理的双重需求,不仅对央地立法权特别是地方立法权配置赋予试验性或者执行性的特点,而且增加了提升央地事权划分规范化和清晰化水平的要求。然而,在我国央地权力配置不清晰、不合理和不规范的背景下,权力配置在实然和应然层面之间的张力进一步扩大,并且具象化为地方立法权失范和央地事权配置失序等问题。

(一)地方立法权失范

① 参见孙佑海、王操:《国土空间治理现代化及其法治向度》,《学习与实践》2022 年第 1 期。

② 参见杜辉:《生态环境执法体制改革的法理与进阶》,《江西社会科学》2022 年第 8 期。

③ 参见欧树军:《“看得见的宪政”:理解中国宪法的财政权力配置视角》,《中外法学》2012 年第 5 期。

④ 参见张震:《生态文明入宪及其体系性宪法功能》,《当代法学》2018 年第 6 期。

⑤ 参见郑毅:《论中央与地方关系中的“积极性”与“主动性”原则——基于我国〈宪法〉第 3 条第 4 款的考察》,《政治与法律》2019 年第 3 期。

生态保护领域强调地方执行性和先行性立法,符合以《宪法》《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)为核心的现行法赋予地方立法权的实质性规范,在实践中却出现了地方立法失范的现象。同时,整体视野下的生态保护法律与适用于分散管理的地方立法存在矛盾,如何通过调整条文内容促进二者之间的协调以实现地方立法目标成为难题。

1.地方立法同质化现象普遍。在地方执行性和先行性立法恪守“不抵触”原则加速出台的背景下,立法同质化和重复现象极为严重。地方立法重复在形式上表现为项目选取和立项与上位法或其他地区重叠,在实质上体现为立法名称、制度设计和责任条款等内容的高度相似。^①对于已经针对特殊区(流)域出台的中央立法而言,《中华人民共和国自然保护区条例》(以下简称《自然保护区条例》)作为我国最早针对特殊区域进行的专门立法,成为地方各级保护区立法的上位法依据。然而,经过纵向和横向上的对比发现,地方性立法不仅未在《自然保护区条例》原则性规定的基础上,根据地方差异做出实质性细化,而且有些地方性立法的条文数量、条旨和内容均出现高度重合。《甘肃祁连山国家级自然保护区管理条例》等6个国家级自然保护区的“一区一法”^②即为典型例子。对于亟待积累地方立法经验的国家公园而言,已经出台的4部地方性法规^③均是从管理体制、资源保护、规划建设和法律责任等方面对具体国家公园进行的全面法律规制,不仅未能结合各国家公园特点对人地冲突、传统利用、机构和人员编制等做出创新性规定;而且受限于地方立法权的影响范围,难以达到划清权责、理顺体制的更高要求。^④

2.地方协同立法难以发挥配套作用。地方立法范围的有限性与国家生态保护法规制范围的全局性不相适应,难以出台符合国家立法精神并体现地方特色的执行性和先行性立法。生态保护法律从单一环境资源要素,扩大到区域、流域乃至包含经济社会系统的更大空间,以实现自然地理空间与法律管理空间相一致。^⑤这要求地方立法以实现整体利益最大化和动态平衡作为目标,通过优化立法模式和内容设置等方式,突破行政区域限制。然而,建基于2015年以来“先授权,后建设”的倒置策略,地方立法能力不足已成共识。^⑥由于受到地方实际需求、发展模式和立法水平等因素的影响,地方立法在制度设计和体制机制方面存在差异性,为执行中央立法而进行的地方协同立法陷入瓶颈。例如,为了推进《中华人民共和国长江保护法》(以下简称《长江保护法》)在湖南的落地实施,尽管《湖南省洞庭湖保护条例》根据湖南省洞庭湖保护存在的问题,对立法需求进行了细化和补充,但法律适用范围仍难以与洞庭湖的地理和管理边界相一致,使得生态修复和生态补偿等制度和协调机制难以落地。进言之,生态保护要突破各自为政的分散立法转向协同立法,并且从地方征求意见式等形式化协同模式转变为互补式和全过程协商式等实质性

① 参见孙莹、肖棣文:《法制统一与分级治理:我国央地立法权的配置机制》,《公共行政评论》2023年第1期。

② 6部立法分别为《甘肃祁连山国家级自然保护区管理条例》《甘肃兴隆山国家级自然保护区管理条例》《甘肃连城国家级自然保护区条例》《甘肃安西极旱荒漠国家级自然保护区管理条例》《甘肃白水江国家级自然保护区管理条例》《甘肃莲花山国家级自然保护区管理条例》。

③ 分别为2019年《神农架国家公园保护条例》、2020年《三江源国家公园条例》、2020年《海南热带雨林国家公园条例(试行)》和2024年《福建省武夷山国家公园条例》。

④ 参见秦天宝、刘彤彤:《国家公园立法中“一园一法”模式之迷思与化解》,《中国地质大学学报(社会科学版)》2019年第6期。

⑤ 参见邱秋:《多重流域统筹协调:〈长江保护法〉的流域管理体制创新》,《环境保护》2021年第Z1期。

⑥ 参见张琼:《类型化视野下的地方立法能力及其现代化路径》,《法商研究》2023年第1期。

协同模式,对立法诉求、自然资源禀赋和经济社会发展水平等要素提出了更高要求,但地方立法现状很难满足上述要求。

3.地方先行先试的合法性存疑。生态保护领域作为生态文明体制改革重要组成部分存在大量地方试验性立法。由于先行立法规定的内容属于中央性事务范畴,若其对即将制定的上位法的目的或精神造成阻碍时,则应当认定为抵触。^①我国自上而下大力推动的生态环境体制改革和层层压实的生态环境监管责任,促使地方政府选择更具有隐蔽性的方式谋求经济发展。例如,生态环境保护和高质量发展是《中华人民共和国黄河保护法》(以下简称《黄河保护法》)的两大重要议题,生态环境保护和治理优先是其一以贯之的立法精神。然而,《宁夏回族自治区建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区促进条例》作为全国首部就黄河流域生态保护和高质量发展进行的地方立法,仍设有部分隐蔽性规定:在设置严格控制黄河岸线开发建设活动,禁止开垦坡地,严格控制新设、改设或者扩大排污口等生态保护治理措施的同时,对岸线管控和坡地开垦的范围以及管理排污口的标准采取模糊性或者省略性表达的方式。这种规定为地方便宜行事留下了法律解释的空间。如果上述规定尚存在受到立法技术限制的可能性,那么国家公园地方立法试点则明显受到地方经济利益的影响。我国引入国家公园的目的之一在于破除被地方利益俘获的自然保护区建设,旅游因作为直接关系地方经济发展的主要因素,未被放入《建立国家公园体制总体方案》和各类中央文件之中,却同时出现在 4 部国家公园地方立法文件中。通过“旅游部门配合完成国家公园相关工作”“国家公园管理机构引导开展旅游服务业”等表述,为国家公园内开展旅游活动提供了合法性依据,这明显不符合中央对国家公园的设计初衷。

(二)央地事权配置失序

生态法治既要求上收部分权力,保证中央对生态保护全局的领导力,又要明确地方权力边界,让地方配合执行中央生态保护指示精神、维护社会稳定、促进经济发展。尽管中央和地方管理机构在职权配置上以“中央重统治、地方重治理”为基本倾向,统治权力与治理权力之间本应适度分离,但在我国单一制的国家结构形式下,统治权力与治理权力之间具有法定同一性。^②由于我国在规范层面延续“宜粗不宜细”的央地事权配置传统,缺少对于央地权力上收与下放的明确标准和限度,导致在一定领域、一定时期出现有权机构难行其权、央地争权和推诿并存的乱局。

1.规范性文件适用混乱。目前,涉及生态保护领域央地权力配置的规范性文件主要集中在政策文件和生态保护法律,冲突性或模糊性规定是央地权力配置失序的外在表现形式。一方面,国家在自然资源领域针对央地权力配置出台了政策性文件,但政策体系内部存在矛盾。关于央地权力配置的政策文件基本以财权为规制对象,但在事权与财权相一致的原则下,可窥见财权与事权配置所存在的问题。我国将属于全国性、战略性、跨区域、中央政府直接行使所有权的全民所有自然资源资产中的 6 类事项确认为中央财政事权。然而,对于作为自然资源综合体的国家公园这一具体对象而言,中央财政事权只明确覆盖由中央政府直接行使全民所有自然资源资产所有权的国家公园管理机构运行和基本建设。这不仅限缩了国家公园中央财政事权的范围,而且与赋予国家公园管理机构概括性管理事权的规定不相匹配。另一方面,关于央地权力配置的

^① 参见俞祺:《论与上位法相抵触》,《法学家》2021 年第 5 期。

^② 参见徐清飞:《我国中央与地方权力配置基本理论探究——以对权力属性的分析为起点》,《法制与社会发展》2012 年第 3 期。

法律明确性不足,导致剩余解释空间较大,难以满足精细化配置的需求。关于长江、黄河保护等专门立法通过对国务院相关主管部门和地方各级人民政府职责的法条设计,很大程度上体现了央地权力配置的主要思路,但以“按照职责分工负责长江保护相关工作”作为国务院有关部门和省级政府权力划分的规定,以及“黄河流域统筹协调机制统筹协调国务院相关部门和省级政府建立健全监测网络体系”等表述,都难以成为央地事权划分的规范依据。

2.统一管理机构难以代行中央事权。在我国要素立法的模式下,自然资源保护和管理权力虽然已经被分别赋予林草、农业农村、水利和自然资源等地方政府组成部门,但是随着以大面积生态系统为保护对象的生态保护法律的出台,由统一管理机构概括性地行使生态保护和管理权力的做法已经被法律所确认。根据“统一代表行使+委托行使”的模式,形成由“国家—国务院组成部门—统一管理机构”代行中央事权的运行逻辑,国务院相关主管部门仅根据部门职责概括性地行使重大事项审议权、标准和规划制定权、监督权等,其余大部分管理权均交由统一管理机构代行。从两部流域专门立法来看,黄河水利委员会和长江水利委员会经过法律授权或政府内部授权均成为指导、统筹、协调流域保护工作的统一管理机构,但两者作为水利部的派出机构,受行政级别和机构定位所限,难以全面契合立法需求。一方面,两者作为副部级机构,却难以在流域统筹机制中拥有协调各部委和地方政府的更高行政权力,无法完整代行流域管理权。^① 另一方面,作为国务院具体主管部门的职权范围和管理重点必须遵循主管部门的要求。例如,按照水利部的要求,两者应当合理配置经济社会发展和生态用水、强化流域水资源统一监管和推动流域水生态保护治理,然而生态环境部构建的“三水统筹”系统治理所强调的水资源开发利用、水生态修复和水环境改善相统一,明显超出了流域管理机构的职权范围。可见,依部门设立的统一管理机构职责难以全面覆盖生态保护管理权力范畴,导致机构设置和职权配置在实然现状与应然规范之间产生错位,是中央事权配置不合理的具体表现。

3.央地争权和地方推诿并存。生态保护法律产生了调和权力上收治理与权力下放执行之间的需求,实际上是中央与地方权力进行重新配置的过程。我国现行生态环境管理体制采取条块结合、依行政区划层层递减、多部门分散管理的模式,生态保护法在中央享有统一监管、统一规划、统一标准的权力基础上,^②将原本归属于地方的监测、审议、决策、协调等区(流)域层面的保护和管理权力,以及涉及多元主体共同参与生态保护管理事项的合作协商型权力、落实生态补偿和行政奖励等权力,^③部分上收至统一管理机构,但由于地方政府具备信息和执行等资源优势,法律也充分保留了地方政府的管理权力。然而,在央地事权缺少明确划分标准的前提下,地方政府出于维护地方利益的动机,在变通执行中央政策的过程中,可能会出现对抗和逃避等问题。由于权力上收与下放同中央和地方利益息息相关,当权力上收可能引发地方利益减损风险时,将加剧央地权力之间的紧张关系。一方面,上收的部分生态保护管理类权力不仅未能触及地方根本性利益,而且为地方急于履行生态环境保护职责提供了空间。目前,包括生物多样性保护、生态保护修复和流域联合执法等在内的生态保护管理措施都属于央地共同事权范畴,地方政府并不是法律授权的唯一责任主体,加之生态环境保护的长期性、复杂性和艰巨性以及结果的不可量化

① 参见刘超:《〈长江法〉制定中涉水事权央地划分的法理与制度》,《政法论丛》2018年第6期。

② 参见王慧:《环保事权央地分权的法治优化》,《中国政法大学学报》2021年第5期。

③ 参见刘佳奇:《论长江流域政府间事权的立法配置》,《中国人口·资源与环境》2019年第10期。

性等特征,生态保护难以短期内转化为地方可视利益,因此地方易采取推诿、选择等消极态度行使生态保护职权。另一方面,对于上收的经济发展类权力,由于关系到包含政治和经济在内的地方利益,可能直接诱发央地争权现象。生态保护法提出的绿色发展作为协调生态保护和经济发展的路径与《中华人民共和国民法典》“绿色原则”的规定实际上形成了对地方权力的限制。对于推动城乡和区域融合发展、保障生态保护与地方经济社会发展相衔接等事项的管理权力,当由地方事权转变为央地共同事权时,地方遂采取不断扩大自身经济社会管理权限、获取更多政策红利等方式,^①以期在权力配置中占据主导地位。关于统筹污染物排放、生活污水治理、产业结构绿色升级、地方产业规划与环境承载力相衔接等属于经济发展和生态保护的重叠范畴,只有当经济利益得到切实保障时,或者出现生态环境问题掣肘经济利益和中央实施环保督察等特殊情形时,地方政府才会优先保障生态利益。因此,是否基于中央生态保护总体要求而调整地方权益保障的顺序,实际上是中央维护生态利益与地方追求经济、政治利益之间的隐蔽博弈。

三、生态法治视域下央地权力配置的规范依据和法理基础

目前,我国的相关立法已从公法层面奠定了央地权力配置的合法性基础,而在理论层面以规制国家公权力的比例原则,作为论证生态保护领域央地权力配置的理论基础。

(一)规范依据:公法领域的双重规定

生态保护法旨在通过有效保护和合理利用自然资源,平衡统一于自然资源载体的经济与生态双重属性。宪法所规定的自然资源国家所有是国家能够行使管制权的权源,而充分发挥中央和地方积极性原则成为配置中央和地方权力的基本标准和限度。

1.宪法的宏观指引:生态文明条款。我国通过对自然资源的保护和管理,达到保护生态系统的目的。确认自然资源所有权是生态保护治理的第一步。《宪法》第9条是关于自然资源“国家所有”制度的文本载体。其作为我国生态保护法律确立某类自然资源属于国家所有的公法依据,^②达成了“国家所有就是国家所有权”这一基本共识。^③与此同时,立法者将自然资源看作关系国民经济命脉的生产资料和保证国民经济持续、稳定、协调发展的物质基础。鉴于自然资源作为生产资料对于国家发展的重要性,由政府进行资源有效配置,是确保每个公民对于自然资源享有平等控制权和利用权的必要途径。^④自然资源国家所有作为宪法的基本要求可以凭借法律拟制技术,从公法角度运用暴力工具对与自然资源相联系的社会成员行使组织、管理、控制等合法权力,促使自然资源国家所有权从固有权利效力转化成权力效力。^⑤由此,通过自然资源国家所有衍生出的带有明确公权属性的管制权或者说控制权,能够对自然资源保护和利用进行合理安排,实现使用权的公平合理分配。然而,国家作为政治概念并不足以行使所有权,必须将我国自

① 参见时影:《利益视角下地方政府选择性履行职能行为分析》,《甘肃社会科学》2018年第2期。

② 参见焦艳鹏:《自然资源的多元价值与国家所有的法律实现——对宪法第9条的体系性解读》,《法制与社会发展》2017年第1期。

③ 参见税兵:《自然资源国家所有权双阶构造说》,《法学研究》2013年第4期;王克稳:《自然资源国家所有权的性质反思与制度重构》,《中外法学》2019年第3期。

④ 参见肖泽晟:《宪法意义上的国家所有权》,《法学》2014年第5期。

⑤ 参见刘卫先:《“自然资源属于国家所有”的解释迷雾及其澄清》,《政法论丛》2020年第5期。

然资源国家所有权主体经由“层层代表”模式实现由虚向实的法律构造,运用“统一代表行使+委托行使”的模式,由国务院授权自然资源主管部门统一代表行使自然资源所有者职权,再经过政府内部的逐层授权,由各级地方政府成为代表国家行使所有权的事实主体。^①

2.行政法的中观规制:公共用公物(权)。生态保护以自然资源为载体,但由于自然资源的多重属性以及所具备的公共性等特征,出现了“公众共用物”和“公共用公物”两种类型。目前,以维护公民良好环境权为基础,将环境资源视为典型的公众共用物,正逐渐为学界和社会所承认。^②然而,并不是所有自然资源都属于公众共用物,随着国家或者政府机关行使公权力确认国家所有自然资源,这部分自然资源已经转变为具有排他性的公共所有财产。^③根据《生态文明体制改革总体方案》提出的确权登记要求以及《自然生态空间用途管制办法(试行)》对于自然生态空间的界定,自然保护区、湿地、流域和海域等被视为自然资源登记单元。这类拥有坚实生态基础的“生态物”理应获得法理上的正当性。^④同时,这种排他性的公共所有财产(即国家所有自然资源)符合公物的特征。公共用公物作为公物的下位概念,直接规定公众使用之物取决于行政主体的提供范围,体现在政府作为维护公共利益的代表有义务对自然资源进行管理和规划。生态保护法律通过明晰资源权属和增设政府责任条款的方式,要求政府科学规划、合理利用自然资源,实现人与自然和谐共生的正义目标。

公共用公物管理权是指行政主体为了保障公共用公物实现公共使用的既定目的而对公共用公物行使的管理权力。^⑤首先,公共用公物管理权主体应当是由法律明确规定的。《长江保护法》《中华人民共和国湿地保护法》明确赋予央地政府以及生态环境、自然资源、水行政、农业农村、标准化等主管部门与其职权范围相对应的管理权。而《黄河保护法》则在各级政府和部门协作的基础上,新设黄河流域管理机构 and 生态环境监督管理机构,分别赋予行使流域水行政和生态环境监督职权。其次,公共用公物管理权的客体是公共用公物本身。虽然公共用公物是指各类自然资源及其组成的生态系统,但这一层次丰富、功能多样的复合系统已经将自然生态空间与经济社会空间相连,呈现出自然、社会经济、管理和法律的多维面向,^⑥行使公共用公物管理权才能收到优化资源配置、塑造秩序和确认规则的效果。最后,公共用公物管理权的行使内容是指行政机关积极作为增进效益和消极作为制止危害行为。积极作为是指保证公共用公物处于良好使用的状态,如广泛适用于恢复和提升生态环境质量场景的生态修复制度,作为从“少破坏”上升到“更优化”的高度,属于典型的生态环境增益措施。^⑦生态修复作为一项复杂的系统工程,所实施的人工修复正是行使公共用公物管理权的具体体现。消极作为是指对于由人为或者自然因素引起的损害行为应当及时止损。无论是对生态环境违法行为的查处和追责,还是有权机关制定应

① 参见郭洁、郭云峰:《论我国自然资源国家所有权主体制度的建构》,《沈阳师范大学学报》(社会科学版)2019年第6期。

② 参见李兴锋:《公众共用物开发利用法律规制的困境与破解》,《法商研究》2022年第1期。

③ 参见蔡守秋:《论公众共用自然资源》,《法学杂志》2018年第4期。

④ 参见邓海峰:《生态文明体制改革中自然资源资产分级行使制度研究》,《中国法学》2021年第2期。

⑤ 参见王名扬:《法国行政法》,北京大学出版社2007年版,第249页。

⑥ 参见陈虹:《流域法治何以可能:长江流域空间法治化的逻辑与展开》,《中国人口·资源与环境》2019年第10期。

⑦ 参见裴敬伟:《生态修复法律制度的协同及其实现路径》,《北京理工大学学报》(社会科学版)2022年第3期。

急救援救济机制,都属于有权机关行使管理权的“规定动作”。公共用公物管理权的行使内容框定了权力配置的范围,是研究具体领域央地权力划分问题的框架。

(二)法理基础:比例原则在生态保护领域的拓展适用

公法关乎公共利益,涉及公权力行使,部门公法引入比例原则有其可能性和必要性。^① 引入比例原则作为指导生态保护领域央地权力配置的法理基础,遵循从一般规定到具体适用的解释路径,有利于实现规范性和合理性的配置要求。

1.适当性:以维护生态利益为核心目标。适当性审查在于判断措施是否有助于实现正当目的,即审查措施与目的之间是否存在实质关联。生态保护立法以维护生态利益为目标,也是检验央地权力配置是否具有适当性的检验标准。行政机关权力配置的本质是通过在生态保护和管理事项上享有决定权和支配权而对具有公共性的自然资源进行调节和分配的过程。生态保护法涉及生态保护和经济发展两大权力类型,生态保护类权力包括依据生态保护重大事项颁布政策文件的决策权,对于跨地域和跨部门的生态保护事项进行统一指导和统筹协调的协调权,批准和审核资源利用行为、提供更多优质生态产品的许可权,制定区域生态保护总体规划和实施计划的规划权,对生态环境违法行为进行联合执法的监管权等生态保护直接增益性权力。规划权以科学统筹生态保护和绿色发展为目标,许可权以不损害生态系统为前提,协调权以统一保护和修复为重点,执法权以建立环境资源执法体制为载体,监管权以健全地方政府生态环境质量负责制和考核评价机制为保障。^② 经济发展类权力注入了绿色因子,在涉及用途管制和资源配置等法律条文中,涵盖促进开发和保护的和谐统一,走生产发展、生活富裕、生态良好的可持续发展之路等内容。^③ 不论是开展生态旅游、农业、教育和自然体验等活动,还是采取定向扶持、产业转移、社区共建等方式,都是“绿水青山就是金山银山”理念的实践转化。上述发展类权力通过统筹自然资源科学保护和合理利用之间的良性互利关系,间接助益于生态利益的整体增长。因此,以维护生态利益作为核心目标,框定生态保护领域权力配置的类型,有利于保障央地分权对象的合理性。

2.必要性:以划清权力边界为基本要求。必要性要求在所有同等增进公共福祉目的的措施中选取最温和、对权利损害最小的措施,也就是要求行政机关应当在可能达致增进公共福祉目的的措施群中选择“最大保护”的受益措施。^④ 据此应当依据央地政府履职能力和外部环境等客观因素划分权力边界。一方面,央地权力配置应当与央地政府的履职能力保持一致,政府履职能力受到由权威和信息等构成的执政资源的影响。首先,我国中央政府处于领导和监督各级地方政府的优势地位,依托法律和行政强制力的支持,对国家治理领域拥有绝对的控制力和影响力。只有将具有全国性、战略性和基础性的生态保护类权力授予中央政府,才能保证生态文明体制改革方向的一致性和正确性。其次,政府决策需要依靠多维度和多层次的数据支撑。大数据时代引发的生态环境治理在结构、流程和决策等方面的变革,虽然在很大程度上减少了信息不对称所带来的不良后果,但是增加了信息民主性和科学性的冲突。^⑤ 为此,中央政府应当将生态环境执

① 参见刘权:《比例原则适用的争议与反思》,《比较法研究》2021年第5期。

② 参见巩固:《环境法典自然生态保护编构想》,《法律科学》(西北政法学报)2022年第1期。

③ 参见严金明、张东昇、迪力沙提·亚库甫:《国土空间规划的现代法治:良法与善治》,《中国土地科学》2020年第4期。

④ 参见梅扬:《比例原则的适用范围与限度》,《法学研究》2020年第2期。

⑤ 参见江小涓:《大数据时代的政府管理与服务:提升能力及应对挑战》,《中国行政管理》2018年第9期。

法、生态修复措施选择、民生保障类等权力优先让渡给地方,从而激发掌握信息优势的地方政府治理生态环境的积极性和主动性。^① 另一方面,央地权力配置的合理性与所处政治环境是否稳定、政策指引是否明确以及政治生态是否良好等外部因素呈正相关性。中央政府大力推动生态文明建设,组建生态环境部和自然资源部,^② 提倡“山水林田湖草沙冰是一个共同体”等理念,为中央上收部分生态环境治理权力,实现统一规划、决策和协调等要求提供了良好环境。然而,地方政府的工作思路仍以服务政治和经济利益为主,虽然我国已经将生态环境治理成效纳入政绩考核标准,但由于“一票否决制”作为一种反向制约,缺乏配套的正向激励措施,导致地方主动推进生态环境保护工作的意愿还不够充足,因此制定生态环境管控方案和准入清单等权力直接决定了生态保护工作实施效果,能否交由地方政府行使还需要慎重考虑。

3. 均衡性:以契合价值取向为根本标准。由于适当性、必要性和均衡性之间存在逻辑延展性和步骤递进性,因此均衡性是在满足适当性和必要性的前提下,要求进一步审查措施产生的损害与利益之间的平衡性。^③ 虽然中央和地方政府都以实现国家良善治理和社会稳定发展作为目标,但基于资源稀缺性和追求自身利益最大化的因素,中央政府追求经济、政治和生态等利益相协调的总体走向与地方先经济政治后生态利益的行为选择之间存在明显差异性,这导致中央和地方在利益实现过程中产生分歧。为此,中央政府不仅需要具备规划生态布局、决定生态保护方向的绝对权力,而且应当明确哪些权力下放地方有利于促使地方与中央在利益选择上趋于一致,真正贯彻生态优先的基本原则。地方政府作为中央政策的执行者和地方利益代表者,无论是出于执行中央生态环境保护政策的要求,还是认识到生态环境保护的重要性,都必然产生维护生态利益的需求。这亟须中央政府通过合理授权增强地方政府维护生态利益的积极性。因此,中央政府不仅需要将经济发展、社会管理、市场监管和社会服务等权力赋予地方政府,保证地方政府对地方性事务的独立管理权,而且应当加大力度引导地方权力转型,通过增加财政支持、考核权重和政策优惠等方式,将生态利益融入经济和政治利益,真正实现不同利益间的良性互动。

四、生态法治视域下央地权力规范配置的体系建构

生态保护领域央地权力配置的规范化需要形式法治与实质法治相统一,以央地权力配置作为规制对象出台规范性文件,满足形式法治的要件,并根据生态保护建设的阶段性和权力的复杂性,形成央地立法权和事权配置的一般性适用规律,建立权力动态调整机制以实现实质法治。

(一) 实现央地权力载体规范化的二元路径

为了改变生态保护领域央地权力配置依据的原则性、分散化和可操作性弱等问题,依据“专门法律+权力清单”的组合模式,既能保证权力配置有法可依、防止权力失范,也能减少因解释空间过大带来的权力配置的随意性。

1. 出台专门法律法规。通过法律的形式论证央地权力配置的正当性,是权力法定原则的必然要求,既维持了中央权威与地方积极性之间相对稳定的平衡关系,也避免了中央政府权力的绝

① 参见侯佳儒、尚毓嵩:《大数据时代的环境行政管理体制改革与重塑》,《法学论坛》2020年第1期。

② 参见梁丽芝、凌佳亨:《新时代党和国家机构改革:理论逻辑与鲜明特点》,《中国行政管理》2019年第10期。

③ 参见蒋红珍:《比例原则适用的范式转型》,《中国社会科学》2021年第4期。

对集中和地方政府的随意性。^①一方面,以《宪法》为核心的多部法律均涉及央地事权配置内容,属于一般法范畴。虽然《宪法》第 89 条明确将“领导和管理生态文明建设”作为国务院的重要职权,为人民政府承担生态环境职责提供了概括性授权,^②也为纵向权力划分提供了基础性依据,但是这类零散规定难以全面系统地构建央地事权配置的整体框架。因此,制定提纲挈领式的央地关系“基本法”——“中央与地方关系法”,通过整合分散化和特殊性的现行规定,总结形成基础性规范,^③明确央地权责划分和动态关系调整的标准、原则、程序和方法,将央地关系调整的权责对等、公平、效率、权力划分的“溢出范围”等内容在制度层面加以细化使之具有可操作性,^④从而为解决央地权力在特定领域的具体问题提供规范依据。另一方面,我国生态环保领域法律以及正在编纂的“生态环境法典”应当通过制度设计和政府责任条款等形式配置央地事权。为了履行国家环境保护义务,必须将多种国家权力在生态环境保护事项中进行合理配置。^⑤“生态环境法典”总则编应当建立“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的环境治理体制机制,明确实行地方政府生态环境保护责任制;^⑥自然生态保护独立成编,在进行(自然保护地)规划、资源监测、生态保护补偿和生态修复等制度设计时,^⑦对于部门职责、目标任务、监督考核以及让渡部门权力、增加监管义务等内容,应当体现保护优先的基本原则。由于我国“生态环境法典”以“适度法典化”为原则,故还需要强调与现行法律的衔接,未来新制定的生态保护立法应当增设政府生态保护责任条款的占比,通过明确关键责任内容、责任主体和行为模式指向等内容,^⑧落实央地事权配置明晰化的要求。地方则在中央立法确立的央地权力配置原则和框架的基础上,因地制宜出台更具有特殊性和可操作性的地方性法规。这不仅有助于防止地方立法同质化的倾向,而且能够更好地彰显地方先行先试的立法原意。

2. 制定权力清单。虽然“生态环境法典”的一大任务是区分国家环保权力的基本类型,明确各类权力的范围、条件、方式和手段,建立起类型化的制度体系和行使规范,^⑨但是法律的原则性和地方事务的差异性决定了现有规定难以全面回应地方管理需求,必须进一步明确地方治理权的范围和事项。为此,我国先后建立了权力清单、责任清单和权责清单等相对完善的制度。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》明确规定了权力清单的定义,指出了行政职权这一核心构成要素。^⑩编制的权力清单作为地方行政主体配置行政权力的一项(准)立法活动,是能够普遍和反复适用的、具有法律效力的地方规

① 参见石佑启、陈咏梅:《法治视野下行政权力合理配置研究》,人民出版社 2016 年版,第 168 页。

② 参见张震:《中国宪法的环境观及其规范表达》,《中国法学》2018 年第 4 期。

③ 参见郑毅:《论作为“半部中央与地方关系法”的我国〈民族区域自治法〉——兼论中央与民族自治地方关系的法制建构》,《政治与法律》2018 年第 3 期。

④ 参见封丽霞:《国家治理转型的纵向维度——基于央地关系改革的法治化视角》,《东方法学》2020 年第 2 期。

⑤ 参见陈海嵩:《国家环境保护义务在我国环境法典中的定位与表达》,《现代法学》2022 年第 4 期。

⑥ 参见吕忠梅:《环境法典编纂论纲》,《中国法学》2023 年第 2 期。

⑦ 参见吴凯杰:《法典化背景下环境法基本制度的法理反思与体系建构》,《法学研究》2024 年第 2 期。

⑧ 参见刘志仁、王嘉奇:《黄河流域政府生态环境保护责任的立法规定与践行研究》,《中国软科学》2022 年第 3 期。

⑨ 参见巩固:《生态环境法典的权力基础和编纂策略》,《江淮论坛》2024 年第 1 期。

⑩ 参见刘启川:《“依清单行政”之辨正》,《法学》2022 年第 12 期。

范性文件,从而成为权力法律化的又一实质载体。^① 权力清单是将法律法规中关于地方政府职权的原则性、零散性规定予以细化和整合,经过“清权—减权—制权—晒权”4个环节后,得以明确划定的行政权力领域和范围,^②从而规范行政权力、提升行政效能。我国生态环境保护领域的权力清单依据行政主体的不同分为两种:(1)环境要素式立法下的地方生态环境管理机构的权力清单。目前,多数地方均出台了包含权力名称和类型的权力清单,简单扼要地确定了地方权力配置。(2)生态保护立法下的生态环境综合管理机构的权力清单。这类权力清单正处于快速研究制定阶段,如包含行政许可、行政处罚、行政强制等9个行为类别、1612项权力措施的《东北虎豹国家公园权力清单》。此类权力清单在系统治理模式下对于界分统一管理权力与地方分部门环境管理权力尤为重要,能从根本上减少央地争权和地方推诿的可能性。

(二)形成普适性的配置规律

将生态保护领域的特殊性融入央地权力配置以形成普适性的配置规律,对规范和指引生态保护立法的科学性和合理性具有重要价值。

1.明确央地立法权的划分边界。基于对生态系统是由多个子系统、要素和环节组合而成的整体性认知,形成了推进山水林田湖草整体保护、系统修复和综合治理的思路。生态保护作为中央与地方共有立法事项,要求中央立法实现自然地理、行政管理和法律规制范围相统一,地方立法进一步细化管控措施、兼顾地方性生态保护事项。为了确保中央立法权和地方立法权的适度均衡,既要从各自权利(力)内涵和利益出发,实现相应的行为目标、价值和功能,也要以维护中央权威为首要,以促进地方自治为根基。^③我国生态保护领域央地立法事权的配置以重要程度和影响范围为主,以立法事项性质的判断标准为辅,根据区域或者流域是否具备特殊地理条件、代表特殊生态系统以及影响范围是否具有全国性或者跨区域性等因素进行综合考量。在中央层面主要围绕长江、黄河、黑土地、青藏高原和国家公园等开展生态保护立法,在地方层面也制定了多部有关汉江、运河、赤水河、三江源国家公园、大熊猫国家公园等地方性法规。^④ 由于国家生态保护立法只能概括性地出台具有基础性和框架性的共性规定,因此地方立法应当根据资源禀赋和治理能力等实际情况,针对重点领域和具体问题进行有针对性的补充、阐述和细化。如果缺少对上述地方立法的必要性论证,就应当谨慎立法,防止因立法同质化而浪费立法资源。进言之,考虑到央地立法对象属于整体和部分的关联关系,地方也应当顺应生态系统相互关联、彼此影响的客观规律,选择生态保护区域协同治理的共性问题,根据地方协商的难易程度,合理选择全过程、互补式和意见征求式等协同立法模式,形成央地配套、多层融合、逻辑严谨的立法体系。

2.确立央地事权划分的三重标准。生态保护作为正在探索发展的重点领域,带有国家纵向治理改革的渐进式实验主义特点,需要通过梯度标准明确重要权力配置。首先,由于立法核心内容是配置事权,因此规制对象的重要程度和影响范围成为划分央地事权的首个标准。申言之,中央立法涵盖了中央事权、央地共同事权和地方事权,地方立法则仅规定地方事权。中央立法包含

① 参见林孝文:《地方政府权力清单法律效力研究》,《政治与法律》2015年第7期。

② 参见王春业:《论地方行政权力清单制度及其法制化》,《政法论丛》2014年第6期。

③ 参见朱未易:《对中国地方纵横向关系法治化的研究》,《政治与法律》2016年第11期。

④ 分别为《湖北省汉江流域水环境保护条例》《济宁市大运河岸线保护管理条例》《贵州省赤水河流域保护条例》《三江源国家公园条例》《四川省大熊猫国家公园管理条例》等。

中央和地方间事权配置的方式和路径、配置结果的落实以及配置争议解决权力等内容,^①若要进一步划分由中央或者地方直接管理的生态保护事项,则还需要借助其他标准予以明确。其次,中央统筹与地方负责原则作为结合区域治理和央地事权分工原则的创新,在实践中已经拓展到生态环境保护等跨行政区域、一体化治理领域。这里的中央统筹是指包括指导思想、总体目标、基本原则、管理体制、制度建设、保障体系、区域协调等在内的顶层设计,地方则在中央确定的框架内探索具体治理模式。^②对于全国性、战略性自然资源的保护和利用必须由中央掌握统一领导权。这种领导权体现为直接管理性权力和宏观架构性权力。直接管理性权力是指生态保护领域重大事项的决策权、协调权和规划权等具有全国性、战略性和基础性权力,以保证我国生态保护全局方向的统一性和正确性。例如,《长江保护法》明确了长江经济带要走生态优先、绿色发展之路,第 4 条将审议长江保护重大政策、重大规划、协调跨地区跨部门重大事项的权力确定为中央事权。宏观架构性权力是指中央拥有在全局性大事和宏观层面规划路线的权力,体现为中央定位于顶层架构、地方着眼于具体执行。例如,中央构建包含水资源刚性约束制度和淤地坝建设、管理、安全运行制度等在内的黄河流域制度体系,地方则根据制度内容负责制定实施方案、落实具体措施。最后,由于中央统筹与地方负责原则更多的是发挥指导性作用,因此还需要引入经济效率作为具体化标准,以利于甄别地方事权,实现平衡多重利益的综合目标。界定地方事权与地方性事务紧密相关,必须借助地方性事务所具有的执行性、先行性和自主性特点进行判断。执行性和先行性已经在《立法法》第 73 条对于地方性法规的原则性规定中得到了证明,^③而自主性则要以“本行政区域的具体行政管理事项”为起点,基于属地管理原则承担所属行政区划内的生态保护治理责任。例如,组织黄河流域不符合生态保护要求的小水电工程进行分类整改或者逐步退出,组织开展淤地坝建设,开展退化农用地生态修复等。为此,将具有地方特殊性的执行性权力下放给地方政府,有利于契合地方政府生态环境治理的职责要求,促进地方自主性的发挥,^④这也是根据经济效率原则衡量地方权力配置是否必要、理性的标准。同时,为增强地方在分配信息处理任务方面的动力,应当给予地方更多的经济激励来提高地方生态保护治理的积极性。^⑤这不仅充分保留地方政府在经济发展和社会管理等方面权力,而且将特许经营、社区发展等连通经济发展和生态保护类权力赋予地方,也利于将生态保护融入地方国民经济和社会发展规划。

(三)嵌入动态调整机制

央地政府关系类型直接展现了央地之间不同的规范化的权力联结方式,如命令服从型、央地合作型和“地方实施—中央监督”型等。^⑥生态保护领域的央地权力配置既无法保持绝对静态,也难以仅存一种央地关系,因此静态标准作为常规化央地政府关系的外在表现形式,应当根据情势做出动态调整。

一方面,随着生态文明体制改革的不断深入,更为多元化的保护对象将产生适时调整央地权力配置的新需求。此情形多集中于体制改革初期。目前,国家针对长江和黄河流域出台专门立

① 参见郑毅:《论宪法上的“中央的统一领导”》,《法学家》2021 年第 2 期。

② 参见叶必丰:《区域治理的“中央统筹与地方负责”原则》,《行政法学研究》2023 年第 2 期。

③ 参见郑毅:《规范视野下的地方性事务》,《中国法学》2022 年第 5 期。

④ 参见侯佳儒、尚毓嵩:《大数据时代的环境行政管理体制改革与重塑》,《法学论坛》2020 年第 1 期。

⑤ 参见孟飞:《中央与地方金融事权的划分标准》,《东方法学》2022 年第 6 期。

⑥ 参见靳文辉:《风险规制中的央地政府关系之规范建构》,《法学研究》2022 年第 5 期。

法规定了建立流域管理体制和协调机制等相关内容,其中,黄河水利委员会作为水利部在黄河流域的派出机构,通过权力上收实现了统一行使黄河流域水行政主管职责的规定,打破了原来依行政区域为界的属地管理模式。这种基于治理方式更新所带来的央地权力调整是经过一系列政策文件和地方实践双重互动的结果。相较于长江和黄河这类早已列为保护对象且实现了政策法律化的体制改革,引入国家公园这一新兴事物作为推进自然保护地体系建设的先手棋,想要在从无到有的体制建构中实现央地权力的规范化和法制化更具有挑战性。因此,《立法法》为“实现立法和改革决策相衔接”的目标,在第13条增加了有关地方改革试点授权机制的规定。^①此种授权设定了明确目的和要求,契合比例原则的要求。^②例如,根据《三江源国家公园体制试点方案》(厅字〔2016〕9号)的文件精神,三江源国家公园体制试点的地方性法规、地方政府规章可以对《自然保护区条例》等行政法规及部门规章关于各类保护地管理的制度做出调整。这种授权直指以事权配置为核心的法律内容,其必然包括对央地权力配置进行适度 and 适时的调整,但也要警惕将先行先试作为挡箭牌的权力配置实践异化。

另一方面,基于生态保护治理工作的重要性和复杂性,国家在治理过程中也会适时调整管理措施,逐步达到方向正确性和效能最大化等目标。我国推行中央环保督察,加大监督力度,督促地方政府履行环保职责,减少因央地价值偏好差异和信息不对称所带来的不利影响。^③中央环保督察带有明显的运动型治理色彩,通过配置一系列非常规性权力实现特定任务,成为调控中央和地方互动的特殊方式。在中央环保督察期间,由督导组代表中央上收检查验收权和激励分配权,针对检查验收结果实施奖惩措施,达到强化中央对地方的控制能力、压实地方生态环境保护责任的目的。^④相较于中央环保督察是在某一特定时期内上收权力的情形,我国生态环境执法体制改革则是先后采用环保垂改和生态环境保护综合执法两种方式,不断完善执法权力的上收和下放方案。国家大力推动省级以下环保机构监测监察执法垂直管理制度,旨在缩减纵向执法层级、防止地方干预,将监测监察执法权上收至市地级生态环境局统一管理,虽然有利于增强执法的独立性和协同性,但是也削弱了基层政府的执法能力。^⑤为了适度矫正乡镇政府缺乏实质性执法权的不足,生态环境保护综合执法应采取“收与放”相结合的思路,在保障纵向配置执法事权自上而下的权威关系、动员机制和调度能力,增强地方政府属地管理效能的同时,通过“提级”和“下沉”的双向调整措施,将执法重心下沉,由市、县级执法机构承担具体执法事项。

五、结 语

生态保护法治作为正处于发展构建阶段的新治理领域,能否有效回应常在常新的央地权力

① 参见王建学:《改革型地方立法变通机制的反思与重构》,《法学研究》2022年第2期。

② 参见杨登峰:《行政改革试验授权的法理分析》,《中国社会科学》2018年第9期。

③ 参见陈海嵩:《中国环境法治的体制性障碍及治理路径——基于中央环保督察的分析》,《法律科学》(西北政法大学学报)2019年第4期。

④ 参见娄成武、韩坤:《嵌入与重构:中央环保督察对中国环境治理体系的溢出性影响——基于央地关系与政社关系的整体性视角分析》,《中国地质大学学报》(社会科学版)2021年第5期。

⑤ 参见李爱年、陈樱曼:《生态环境保护综合行政执法的现实困境与完善路径》,《吉首大学学报》(社会科学版)2019年第4期。

配置问题尤为重要。然而,我国目前在规范和理论层面的相关探索尚不足以形成与生态保护法治相匹配的央地权力配置方案。只有以生态保护的新特点和新要求作为央地权力配置的逻辑起点,从形式法治到实质法治展开体系化构建,以“专门立法+权力清单”为载体,明确央地立法权的边界,总结央地事权配置的三重标准,并且嵌入动态调整机制,才能达到生态法治央地权力配置的理想状态。

Abstract: Chinese ecological protection legal system is in a favorable period of accelerating construction, with the characteristics of spatial protection of objects, systematic protection of interests, and coordinated management methods, etc. Based on the guidance of coordination, process control and hierarchical principles, the problem of the central—local power allocation has been partially answered in the system of ecological protection law. However, the huge tension between the (overall systematic of ecological rule of law) systematization of ecological protection and the common problems of central—local power allocation has induced crises such as the anomic of local legislative power and the disorder of central—local power allocation. Nowadays, the constitution and administrative laws are taken as the normative basis and the principle of proportionality is taken as the legal basis. It expands the specific application of the three sub—principles of appropriateness, necessity and equilibrium in the field of ecological rule of law, which is the logical starting point for guiding the normative allocation of central—local power. In order to realize the requirements of rationalization and legalization of central—local power allocation, laws, regulations and power lists are selected as normalized carriers. While extracting common factors and forming the law of central—local power allocation in the field of ecological rule of law, dynamic adjustment mechanism of power is embedded, in order to unify formal and substantive rule of law.

Key Words: ecological rule of law, central—local power allocation, principle of proportionality, system construction

责任编辑 余耀军