

在法治轨道上完善生态文明 统筹协调机制

◇ 段帷帷

党的十九届五中全会审议通过的《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》提出,“完善生态文明领域统筹协调机制,构建生态文明体系,促进经济社会发展全面绿色转型,建设人与自然和谐共生的现代化”,为新时期我国生态文明建设明确了发展方向。现代环境治理体系具有系统性、整体性的特点,要求环境法治体系同样必须坚持系统性、整体性观念,为生态文明统筹协调机制提供可靠的法律支撑。

生态文明统筹协调机制存在的主要障碍是,整体性的领导协调机制不能满足形势需求

近些年来,我国生态文明建设取得了显著成就,但是生态文明统筹协调机制仍然难以满足新时期生态文明建设的需求。一方面,有些领域的生态环境治理工作以独立的行政部门为主导,容易出现孤立和分散等问题,影响行政效率;另一方面,跨行政区域的生态文明统筹协调机制仍不完善,行政区域的生态环境治理资源亟待整合。

完善生态文明统筹协调机制,应当结合生态文明建设特征,树立并坚持系统观念,从生态文明全局的角度统筹规划生态文明建设各领域工作,包括制度体系、监管机制、公众参与等内容,进而通过对具体领域的合理规划部署来实现整体目标。

在此过程中,我国环境法治体系应随之不断完善。一方面,应以保障生态文明建设为发展方向,根据不同阶段的实际情况进行制度设计,进而发挥对生态文明建设应有的法治支撑价值;另一方面,应在

立法理念、立法原则、基本制度等方面深入贯彻系统观念,以整体性、系统性的法治理念与手段来应对新时期具有复杂性、关联性的环境问题。

完善生态文明统筹协调机制的关键是,坚持系统性、整体性原则,建设配套的法治支撑

生态文明统筹协调机制的完善是一项多元性、层次性、整体性的工作。在用法治手段推进完善生态文明统筹协调机制的过程中,要立足全局,坚持系统性、整体性原则,结合当前我国生态环境治理现实基础,明确生态文明统筹协调机制的关键问题,建设配套的法治支撑。

第一,统筹行政区域边界与生态环境治理区域化。《中华人民共和国环境保护法》规定,“国家建立跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制”。近年来,我国在长江流域、京津冀地区、黄河流域等地区对建立完善跨行政区域生态环境治理机制进行了战略部署和具体实践。今后,统筹行政区域边界与生态环境治理的区域化,不仅要完善跨区域生态环境治理的制度体系,建立健全统一的领导协调机制,明确跨区域生态环境治理权责界限等,还应当结合具体区域生态环境系统实际,对不同类型的生境系统进行统筹规划和保护,实现对本区域内生态环境系统的整体性保护。

第二,统筹生态文明建设制度体系。完善生态文明统筹机制,需要进一步发挥法律制度的指引和规范性作用,整合优化当前生态文明建设的制度体系。对于部分领域出现的新型环境问题,可采取创

制性的立法模式,依据我国现实国情和生态环境保护需求进行针对性立法,如生物安全法。在法律体系内部,应贯彻统筹协调理念,对法律规制的范围、监管机构之间的协调机制予以明确。还应当坚持绿色发展理念,瞄准建设人与自然和谐共生的现代化目标,对当前生态环境保护制度予以更新完善,对不符合时代需求的部分法律制度及时修改或废止。

第三,统筹生态环境治理监管机制。完善生态文明统筹协调机制,应当坚持政府生态环境治理的主导性角色,通过政府领导下统一的环境监管机制来实现整体性的生态环境治理目标。

第四,统筹生态环境治理主体的合力。完善生态环境统筹协调机制,要注重发挥生态环境治理体系中各主体的积极价值,形成生态环境治理的合力。这不仅需要完善公众参与的法律制度、规范性文件,健全保障机制,而且需要进一步发挥政府主导作用,通过便捷公众参与路径、依法履行信息公开职能、注重环境行政决策的公开公正、强调环境执法的程序合法性等方式推进行政主体与社会主体的良性互动。

完善生态文明统筹协调机制的法治路径

随着依法治国理念的逐步深入,环境法治不仅将在生态文明新阶段背景下扮演着更为关键角色,而且其对完善生态文明统筹协调机制的支撑和引导作用也将进一步深化。今后可从以下几方面探寻完善生态文明统筹协调机制的法治路径。

第一,坚持系统的法治观念。一是应当以构建人与自然和谐共生的现代化作为整体环境法治发展的目标,统筹生态环境立法、执法以及司法机制,实现系统的法治观念在法治实践各个阶段的深入贯彻。二是环境法治体系应基于生态文明统筹协调机制内涵与范围的变化而不断更新完善。三是应当发挥环境法治体系的开放性特征,促进环境法治建设与经济社会发展各领域的互动交流。

第二,构建整体性的环境立法体系。我国已经

逐步形成了以《环境保护法》为主,各单行法律共同发展的环境立法体系。构建整体性的环境立法体系,不仅可以为新时代生态文明建设提供立法支撑和保障,而且是我国环境立法体系以整体性、系统性的姿态参与完善生态文明统筹协调机制的重要环节。应当首先改变部分领域以单纯环境问题应对为主的立法理念,树立“促进经济社会发展全面绿色转型,建设人与自然和谐共生的现代化”的整体性立法目标。在此基础上,对我国环境立法体系逐步修改和完善,对当前部分领域的环境立法进行整合优化,实现环境立法体系在整体目标带动下的自身体系系统性构建。

第三,实现环境监管机制的协作性。由于生态环境保护的关联性与区域性特征,政府的主导作用往往体现为多个政府部门密切协作下形成的整体性治理决策或手段。实现环境监管机制的协调性,必须改变部分领域存在的部门利益化与行政执法孤立、政府主导能力弱化等问题,把相关环境监管机关的履职行为纳入政府整体性生态环境治理的工作链条当中,实现环境监管机制的协调性。一方面可以把生态文明建设工作具体细化并且纳入相关考核与评价机制中,促进行政部门环境监管思路与手段的整体性;另一方面,可以通过相关立法、政策性文件等明确跨部门生态环境保护协调机制的工作目标、职能定位以及各组成部门的权责界限等内容,实现政府领导下的生态环境保护工作的统一性、权威性。

“十四五”期间,基于环境法治与生态文明统筹协调机制在目标取向、治理内容等方面将更具有的趋同性与联系性,必须坚持系统观念,构建符合新时代生态文明建设需要的整体性法治体系,把完善生态文明统筹协调机制纳入到我国社会主体法治建设轨道。

作者简介:段帷帷,郑州航空工业管理学院文法学院讲师、法学博士。

(摘自《中国生态文明》2020年第6期)