

· 深入学习贯彻党的二十大精神 ·

促进人与自然和谐共生的中国式 法律协同观

张 璐^{*}

内容提要：生态利益作为促进人与自然和谐共生的核心利益诉求，具有时代同步性、利益共生性、层次拓展性之特征。对生态利益的完整回应与表达，是构建促进人与自然和谐共生法治体系的核心要求，应通过不同层次法律协同的展开予以实现。通过法律与党内法规的协同，以党内法规带动法律规范体系“生态化”转型创新，并推进两者的规则衔接与协调，能够体现和规范执政党对构建人与自然和谐共生法治体系的领导，充分体现生态利益的时代同步性特征。通过传统法律部门与环境法的协同，构建以生态利益为导向的利益衡量与转化机制，能够在推进生态利益与经济利益的共存共生中保障生态利益的实现。通过单个环境要素立法与系统性环境立法的协同，以环境司法专门化为主要实践路径，提升环境法对生态利益表达的整体性与系统性，能够充分回应基于“更优美的环境”而形成的生态利益层次拓展需求。

关键词：中国式现代化 人与自然和谐共生 生态利益 党内法规 环境司法

党的二十大首次明确提出“中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化”，为在我国全面建设社会主义现代化国家进程中，进一步强化和落实生态文明发展理念作出了整体部署。在全面依法治国背景下，人与自然和谐共生现代化的推进需要法律的保障和支持，这对我国新时代的法学理论与实践提出了重要的研究命题，也是我国法律理念与制度创新发展难得的历史机遇。法律对人与自然和谐共生的促进，本质上是传统法律在生态文明这种新的文明形态中的系统转型和创新发展。因此，对于促进人与自然和谐共生的法律回应，并非一个单一层次的法技术问题，而是一个整体上法律理念更新和法律制度变革的系统工程，其不仅事关生态文明从政

^{*} 华东政法大学经济法学院教授。

本文系国家社科基金重大项目“整体系统观下生物多样性保护的法制研究”（19ZDA162）的阶段性成果。

治顶层设计向法学话语的转变,也涉及原有法律系统内部各组成部分之目标与定位的调整。本文拟以系统思维及协同视角,在分析归纳促进人与自然和谐共生的基本法律制度需求的基础上,深入探讨法律系统各组成部分之间功能协同的必要性及路径设计,以生态文明背景下法律的创新发展为目标,探索整体意义上促进人与自然和谐共生的法律系统构建,为加强和完善我国人与自然和谐共生现代化建设的法律保障提供必要的理论支持。

一、促进人与自然和谐共生中的核心法学命题

(一) 促进人与自然和谐共生的核心利益诉求

现代社会,文明的进步与法治的发展总是相得益彰。我国在生态文明建设持续推进的过程中,一直强调法治的作用:“只有实行最严格的制度、最严明的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障。”〔1〕这对我国法学理论和实践提出了重要的研究命题:生态文明建设需要何种法治保障,促进人与自然和谐共生在法律层面的核心诉求是什么。对于这些问题,需要以历史的视角进行观察与分析。

法治是文明进步的应有之义,不同类型的文明有不同的法律制度需求。农业文明的兴起和发展是以种植业为主体的农业生产为支撑,土地作为农业生产的基础,是农业文明发展最为重要的生产资料,围绕土地财产权的法律制度构建成为农业文明法治占据主体性的制度因素。工业文明以科技创新为牵引构建现代工业体系,不断推动技术创新及其市场转化成为工业文明发展的主线,知识产权保护和市场交易规则完善成为工业文明法治的基本特征。农业文明与工业文明的法治都带有明显的产业烙印。与之相较,生态文明并非以产业为着眼点,因此其法治保障也不以产业发展的法律制度需求为基础构建。从法学研究的视角来看,生态文明建设的关键是正确处理人与自然的关系,〔2〕生态文明法治构建的价值、功能与目标应立足于对人与自然关系的分析。

人类社会的发展进步历程也是人与自然相互作用和影响的过程。农业文明与工业文明相继发展导致的人与自然关系的全面对立和紧张,使人与自然的关系问题成为决定文明发展方向的根本性问题,而解决这一问题的唯一路径就是推动人与自然的关系从紧张对立向和谐共生转变。从历史发展进程看,人与自然关系的紧张对立集中体现于,在农业文明和工业文明发展过程中逐步积累和相继爆发的环境问题,导致自然要素生态功能破坏进而对人类健康乃至生命造成危害,这是在农业文明和工业文明发展中片面追求经济利益而忽视乃至扭曲自然规律的必然结果。要从根本上扭转这一局面,则需改变利益诉求导向,在尊重和顺应自然规律的基础上,恢复自然要素的生态功能并保障生态系统的正常运行,为人自身生存条件的维持与改善提供必要的、适宜的外部生态环境基础,这是实现人与自然和谐共生的基本前提。因此,实现人与自然和谐共生的利益诉求,与农业文明和工业文明对经济利益的片面追求完全不同,是对恢复自然要素的生态功能并保障生态系统的正常运行的利益诉求,可以将其概括为生态利益诉求。这是促进人与自然和谐共生最为核心的利益诉求,集中体现了人与自然和谐共生的本质。

〔1〕 习近平:《论坚持人与自然和谐共生》,中央文献出版社2022年版,第44页。

〔2〕 参见李艳芳:《论生态文明建设与环境法的独立部门法地位》,《清华法学》2018年第5期,第38页。

“从历史的角度看，法律是利益的产物。”〔3〕特定文明发展阶段的核心利益诉求，应成为该文明发展阶段法治构建的基本起点和发展导向。生态文明的发展以促进人与自然和谐共生为基本目标，促进人与自然和谐共生则以生态利益诉求的提出与实现为基础。因此，对生态利益诉求的回应与表达，应成为我国生态文明法治保障的核心价值与基本目标。

（二）生态利益的基本特征

生态利益作为促进人与自然和谐共生的核心利益诉求，是在我国生态文明建设持续推进过程中形成的一种全新的法律利益。相较于传统法律利益，生态利益具有以下基本特征。

时代同步性。“生态文明是工业文明发展到一定阶段的产物，是反映人与自然和谐程度的一种新型文明形态。”〔4〕生态文明的提出，体现了我国在新时代国家发展理念和发展方式的深刻转变，是顺应时代发展的产物。生态利益作为生态文明发展的核心利益诉求，具有鲜明的时代同步性。生态利益超越了以往文明形态中以经济利益为主体的传统法律利益类型的单一思维，强调在人与自然的相互作用中既尊重自然规律也充分考虑人的自身需求，主张利益诉求的系统性与整体性，以自然规律为导向对人的需求进行引导整合和利益塑造，在利益的实现过程中促进人与自然的和谐共生。特别是，在“实践发展永无止境，解放思想永无止境，改革开放永无止境”的新时代中国，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，“紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局”。〔5〕因此，生态利益的中国表达是在人与自然关系问题上的一种全新的世界观和利益观，这种世界观和利益观的形成和塑造需要特定的文明形态和时代背景，是生态文明确立发展的产物，具有鲜明的时代同步性特征。

利益共生性。生态利益基于尊重与顺应自然规律而提出，以自然要素生态功能的正常发挥与实现为目标，而自然要素具有多维价值和功能，生态功能与社会经济发展功能共存于同一自然要素的物质载体，因此生态利益不可能割裂于经济利益而单独存在，其必然与经济利益共存共生。实践中，生态利益与经济利益存在一定的竞争甚至冲突，但也具备协调统一的可能。如何实现两种利益的辩证统一，从根本上取决于发展理念的选择。农业文明与工业文明秉承经济利益最大化的产业发展目标，忽视乃至否认自然规律的存在，必然导致生态利益与经济利益的矛盾对立。生态文明主张推动绿色发展，强调“绿水青山”与“金山银山”的内在一致性，确立了生态利益与经济利益相互转化以及协同共生的认知基础与实现路径，使利益共生性成为生态文明背景下生态利益的显著特征之一。

层次拓展性。生态利益的核心诉求在于通过自然要素生态功能的正常发挥与实现，维持并不断改善人的生存条件，但人对自身生存条件的期求并非一成不变，而是随着社会的发展进步而相应提出更高层次的需求，这也决定了生态利益必然具有层次拓展性特征。中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分发展之间的矛盾，“美好生活需要”成为对生态利益层次拓展的导向性要求。2018年6月，最高

〔3〕 [德] 菲利普·黑克：《利益法学》，傅广宇译，商务印书馆2016年版，第16页。

〔4〕 蒋建清：《人与自然和谐共生的现代化建设研究》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2022年第5期，第13页。

〔5〕 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过）。

人民法院发布《关于深入学习贯彻习近平生态文明思想为新时代生态环境保护提供司法服务和保障的意见》(法发〔2018〕7号),明确指出“不断满足人民群众日益增长的对优美生态环境和公正环境资源司法保障的需求,切实保障人民群众在健康、舒适、优美生态环境中生存发展的权利”。该“意见”对生态环境的递进性描述,鲜明地体现了生态利益的层次拓展性特征。

二、生态利益法律表达的制度协同需求

生态利益的时代同步性、利益共生性、层次拓展性特征,体现了对促进人与自然和谐共生的生态文明法治的多维需求。为体现法律制度构建与利益需求的契合性,生态利益表达的法律制度构建应在以下不同层次展开。

(一) 以法律与党内法规的协同为基础

生态利益作为促进人与自然和谐共生映射至法律层面的核心利益诉求,具有鲜明的时代同步性,是我国生态文明法治体系的核心价值与基本目标。生态文明作为超越工业文明的一种新的文明形态,并非自发形成而是政治决断的产物,中国共产党提出生态文明建设是一个历史性贡献。因此,生态文明建设在我国首先是作为政治顶层设计提出,并通过政治部署逐步推进落实,这决定了生态文明法治建设具有鲜明的政治导向。习近平总书记指出:“每一种法治形态背后都有一套政治理论,每一种法治模式当中都有一种政治逻辑,每一条法治道路底下都有一种政治立场。”〔6〕为保证生态文明法治体系构建的正确政治方向,必须坚持中国共产党对生态文明法治工作的全面领导。2018年5月18日,习近平总书记在全国生态环境保护大会上的讲话中明确提出了“加强党对生态文明建设的领导”的政治要求。〔7〕“在立法中将‘党的领导’精神抽象内化于国家生态文明建设法律之中,或是将‘党的领导’精神具体体现于生态文明建设党内法规之中”,〔8〕是体现中国共产党领导生态文明法治建设的重要途径。这就提出了我国生态文明法治体系构建中法律与党内法规协同的命题。

党内法规虽然不是宪法和法律,但对当代中国宪法和法律的制定及适用都具有重要影响,并与宪法和法律一起,构成了当代中国法治体系的规范基础。〔9〕在从政治话语到法学话语的生态文明法治体系构建进程中,党内法规成为政治与法律的连接点。“中国共产党的党内法规体系是中国社会主义法治体系的一部分,依规治党和依法治国共同构成了法治中国的法治实践。”〔10〕在全面依法治国背景下,党对生态文明法治建设的领导作为我国法治实践的重要组成部分,必须依规而行。党内法规是我国生态文明法治体系不可或缺的组成部分,应把推动法律与党内法规协同格局的形成作为构建生态文明法治体系的基础。

(二) 以传统法律部门与环境法的协同为导向

如果说生态利益的时代同步性主要体现了促进人与自然和谐共生利益观的引领价值,那么

〔6〕 习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》(2015年2月2日),载中共中央文献研究室编:《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。

〔7〕 前引〔1〕,习近平书,第21页。

〔8〕 李明娜:《党内法规制度与国家法律制度协同性探析——以新时代生态文明建设领域为角度》,《广西社会科学》2021年第11期,第116页。

〔9〕 参见魏治勋:《党内法规特征的多元向度》,《东方法学》2021年第1期,第138页。

〔10〕 王立峰:《中国共产党党内法规体系的百年实践与法治经验》,《中共天津市委党校学报》2021年第5期,第31页。

其利益共生性则凸显了促进人与自然和谐共生利益观的实践价值。能否体现利益共生性，是在实践层面决定生态利益诉求实现程度和范围的关键问题。生态利益作为促进人与自然和谐共生的核心利益诉求，并非孤立存在，在人与自然系统的多维利益诉求中，生态利益与经济利益同源并存，二者既存在对立的一面，也具备统一的可能。在有效消除对立因素并不断扩大统一可能的基础上，推进生态利益与经济利益的共生共荣，应成为落实生态利益诉求的基本实践导向，也是促进人与自然和谐共生无可替代的路径选择。因此，促进和保障生态利益与经济利益的共生，是对旨在表达生态利益的法律制度构建的基本要求。为回应这一要求，需要现有法律体系的利益表达形成结构性协同。

“利益是每一种权利的基础”，〔11〕不同的利益诉求从根本上决定了法学理论与法治实践的不同取向，也成为不同法律领域形成和演变的基本动因。以利益诉求作为形成动因，可将现有法律体系大致划分为传统法律部门和环境法两个组成部分。传统法律部门主要为回应人与自然系统中的经济利益诉求而形成，“对自然的经济属性的确认和保护，是民法商法乃至所有传统部门法的特征”。〔12〕而从本质上说，“环境法主要是一套对自然的生态属性予以确认、调整和保护的规则”，〔13〕“宪法、法律对生态利益的确认经历了一个过程，其标志是20世纪70年代兴起的一个重要法律部门——环境法”。〔14〕因此，环境法与传统法律部门在各自原有利益表达的基础上协调立场，在法律理念及制度设计层面以对方为参照进行必要调整，通过不断提升环境法与传统法律部门的协同程度，为生态利益与经济利益的共存共生提供必要的法律制度引导，以充分回应生态利益的利益共生性。在强调区分和差异的法律传统基础上，梳理并明确传统法律部门与环境法协同的制度逻辑，应成为促进人与自然和谐共生的生态利益法律制度表达的基本导向。

（三）以单个环境要素立法与系统性环境立法的协同发展为重点

现代意义环境法生成的基本使命在于填补传统法律部门对于生态利益回应的结构性缺陷，但就环境法的发展轨迹来看，环境法律机制确立的基本定位与功能展开与生态利益的层次性特征明显不匹配。导致这一局面的原因较为复杂，现代意义环境法形成初期环境问题的主要类型以及在此基础上形成的生态利益早期诉求的特点，是其中的决定性因素。现代意义环境法萌芽于19世纪中后期，以水污染和大气污染为主体的第一代工业污染后果在这一时期开始逐步显现。至20世纪30年代相继发生震惊世界的“八大公害事件”，以环境污染为典型表现的环境问题演变为备受关注的重大社会问题乃至政治问题，提供了现代意义环境法确立的历史契机。因此，环境法的形成和初期发展是以防治污染为中心导向的，〔15〕该阶段环境立法的着眼点在于消除环境污染之害，生态利益诉求的重点在于“无害”。由此，在现代意义环境法形成确立的早期阶段，环境法理论与实践的基本着眼点与生态利益诉求的重点大致匹配。

然而，随着时代的发展，生态利益诉求逐步表现出明确的层次拓展趋势，“以污染防治为中心的认知模式”与生态利益表达的不匹配日益明显。一方面，随着时代发展和环境治理水平的不断提升，“无害”逐渐成为生态利益诉求中的基础性诉求；另一方面，马斯洛需求理论

〔11〕 [德] 鲁道夫·冯·耶林：《为权利而斗争》，郑永流译，法律出版社2007年版，第62页。

〔12〕 吕忠梅：《超越与保守：可持续发展视野下的环境法学创新》，法律出版社2003年版，第24页。

〔13〕 同上书，第25页。

〔14〕 朱谦：《环境公共利益的宪法确认及其保护路径选择》，《中州学刊》2019年第8期，第48页。

〔15〕 参见吕忠梅：《〈环境保护法〉的前世今生》，《政法论丛》2014年第5期，第54页。

认为,人的需求具有显著的层次拓展特征,生态利益诉求同样如此。在“无害”诉求得到一定程度的满足后,我国现阶段的生态利益诉求呈现出“健康、舒适、优美”的层次拓展趋势。这就要求在有效的环境污染治理的基础上,通过法律机制的创新发展进一步提升生态环境保护的整体水平。但我国现阶段环境法依然带有明显的以污染防治为中心的制度惯性,以单个环境要素的治理立法为主体,涉及生态保护的整体性、系统性立法尚有较大的发展完善空间,单个环境要素立法与系统性环境立法的发展并不平衡。因此,环境法的发展应在已有单个环境要素立法的基础上,以“山水林田湖草沙一体化保护和系统治理”的要求为指引,^[16]把推进单个环境要素立法与生态保护的系统性立法的协同发展,作为促进人与自然和谐共生的生态利益法律表达制度创新的重点。

三、法律与党内法规协同格局的形成与展开

(一) 法律与党内法规协同的导向性要求

法律与党内法规的协同,是对生态利益时代同步性特征的积极回应,也是我国现阶段生态文明法治体系构建的基础。生态文明建设是我国新时代政治顶层设计的选择,生态文明法治体系构建同样需要政治引领,并全面落实习近平总书记“加强党对生态文明建设的领导”的政治要求。因此,体现和规范党对生态文明法治体系构建的领导,应成为在促进人与自然和谐共生语境中法律与党内法规协同格局形成的导向性要求。

其一,在法律与党内法规协同中体现党的领导。从政治话语向法律话语的转化,是我国生态文明法治体系构建路径的必然选择。从历史角度考察,我国的法治建设进程经历了以工业化为中心向推进生态文明建设的阶段性转变。“1977年之后,随着改革开放的深入展开,法律的作用日益重要”,^[17]完善立法成为我国法治建设的起点。“新时期法治建设开端最明显的标志是1979年的大规模立法。”^[18]从20世纪70年代末开始的法律体系逐步完善的进程,与我国改革开放的进程同步。“中国40年的改革开放进程实质是工业化进程”,^[19]这在很大程度上决定了我国既有的法律体系构建必然以工业化进程的持续推进为目标,并形成强大的制度惯性。随着生态文明建设目标的确立,长期以来围绕工业化展开的法律体系构建必然面临转型发展的历史性机遇与挑战。原有法律体系难以完整地体现生态文明建设对法治体系构建的内在要求,加之立法完善的系统性与阶段性特征,决定了在法律层面对于生态文明建设的整体回应难以一蹴而就,而只能体现为渐进的过程。党内法规作为中国共产党对自身的规范性要求,对政治部署的贯彻和体现必然更为及时和直接,生态文明建设的政治部署也更适合首先通过党内法规进行全面系统的规范表达。党内法规和法律共同构成当代中国法治体系的规范基础,党内法规对生态文明建设政治部署的规范表达,将为生态文明背景下法律的理念更新和制度重塑提供明确的参照和指引。因此,生态文明法治体系构建过程中从政治话语向法律话语的转化,集中

[16] 参见习近平:《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》,人民出版社2022年版,第50页。

[17] 王利明、常鹏翱:《从学科分立到知识融合——我国法学学科30年之回顾与展望》,《法学》2008年第12期,第59页。

[18] 李林主编:《中国法治建设60年》,中国社会科学出版社2010年版,第9页。

[19] 郭朝先:《改革开放40年中国工业发展主要成就与基本经验》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2018年第6期,第1页。

体现为生态文明政治部署从党内法规到法律的规范体系接力，党内法规在其中发挥了不可替代的制度创新和示范作用。将党内法规的创新示范作用作为法律与党内法规协同格局形成的基础，充分体现了党对生态文明法治体系构建的领导，因为“党内法规必须与党的基本理论、基本路线、基本方略保持一致，必须与党中央重大决策部署相符合”。〔20〕

其二，在法律与党内法规协同中规范党的领导。法律面前人人平等，党对生态文明建设的领导也必须依法展开。但是，法律是对适用对象提出的一种无差别的一般性的普遍要求，很难有针对性地解决党对生态文明建设领导的规范问题。相较于其他领域的工作，党对生态文明建设的领导面临更为复杂的局面：一方面，推进生态文明建设要从根本上扭转唯 GDP 的政绩考核观，并大幅提高政绩考核中环境治理指标的权重，这必然导致长期以来形成的单一的经济增长决策模式面临转型的阵痛；另一方面，生态文明建设推进过程中也容易滋生急功近利的弊端，近年来在生态环境治理领域出现的“一刀切”现象〔21〕以及“运动式减碳”的实践误区，〔22〕大多和某些层面的领导决策矫枉过正有关。因此，党对生态文明建设的领导，需要“通过制度化的方式对党的自身运行和执政行为进行规范限制，强化制度的约束力，才能保证党的凝聚力和方向性”，〔23〕而“国家法律在治党方面往往只是提供原则性规定，对于生态文明建设领域党的组织和党员权力的规范与制约必须依靠更具针对性、更为严厉的党内法规”。〔24〕然而，“更具针对性、更为严厉的”党内法规虽然在制度形成初期有利于在某个具体领域推进生态文明建设，但也存在一定的突击性和不稳定性以及制度的实际运行过度依赖初始权威的问题。就此，从生态文明法治体系完整构建的角度看，还需要解决以党内法规为基础的制度运行趋于稳定成熟后，将制度规范从党内法规向国家法律转化的问题，通过规范转化推动两者的协同以及制度合力的形成。因此，以规则的衔接和协调为基础的党内法规和法律协同格局的形成，是全面贯彻法治要求、对党的领导进行规范的不可缺少的制度完善环节。

（二）以党内法规带动法律规范体系“生态化”转型创新

我国原有的法律体系从 20 世纪 70 年代开始在工业化的氛围中发展完善，并逐步形成相对稳定的法律思维和制度模式。我国法律体系从“工业化”向“生态化”的转型创新，必须打破法律的保守倾向以及由此形成的时滞状态。在我国社会主义法治体系中，党内法规对于解决上述问题的作用不可或缺。作为我国社会主义法治体系的有机组成部分，党内法规相较于法律有着更强的政治敏感性和规则先行性，对于政治部署的规范表达更为及时。党内法规对于生态文明政治部署的规范表达，成为从政治话语向法律话语转化中的承上启下环节，不仅在规范层面及时体现了生态文明建设的政治要求，也带动了原有法律规范体系的“生态化”转型创新。就此，可结合相关实证分析进一步阐明。

实践中，党内法规概念经常在两种意义上被使用：一是狭义上的，指文本意义上的党内法规，即有相应权力的党组织制定的党章、准则、条例等七种名称的党内法规；二是广义上的，

〔20〕 强梅梅：《党内法规与国家法律关系的实证分析》，《华东政法大学学报》2022 年第 5 期，第 118 页。

〔21〕 参见《环保督察执法严禁“一刀切”》，中国政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/10/content_5320654.htm，2022 年 11 月 26 日最后访问。

〔22〕 参见《稳投资·稳物价·纠正运动式“减碳”——国家发展改革委回应经济运行热点》，中国政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/17/content_5631778.htm，2022 年 11 月 26 日最后访问。

〔23〕 武小川：《“党内法规”的权力规限论——兼论“党内法规”软法论的应用局限》，《中共中央党校学报》2016 年第 6 期，第 20 页。

〔24〕 前引〔8〕，李明娜文，第 117 页。

指规范意义上的党内法规，即党规是由若干“部”单行党规文本和分散在其他有关法规文件文本中的党内法规规范共同构成的制度规范集合体。^[25]在文本意义上直接以生态文明建设为主题的党内法规只有三部：《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》（2015年8月）、《生态文明建设目标评价考核办法》（厅字〔2016〕45号）、《中央生态环境保护督察工作规定》（2019年6月）。而在规范意义上以生态文明建设为主题的党内法规还应包括以《中共中央、国务院关于加快推进生态文明建设的意见》（中发〔2015〕12号）、《生态文明体制改革总体方案》（2015年9月）、《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》（中办发〔2015〕57号）等为代表的十几部规范性文件。

从确立过程看，生态文明建设主题党内法规以2015年为起点密集出台并快速发展，这一发展态势对于同一时期我国立法的“生态化”转型起到了明显的带动作用。笔者在“北大法宝”数据库以我国2015年至2021年的法律、行政法规、部门规章为研究样本，统计了此时间段内出台和修改的法律、行政法规和部门规章中“生态环境”概念的使用频次，分别为21次（2015）、61次（2016）、76次（2017）、371次（2018）、250次（2019）、580次（2020）及374次（2021），即其在立法中的使用频次呈现出数量级上的增加并持续稳定上升的趋势。这种立法发展趋势至少说明两个问题：其一，2015年以来，党内法规对于立法的“生态化”转型创新产生了明显的带动和示范效应；其二，“生态环境”这一基本概念在我国立法中的高频使用，标志着我国立法的“生态化”转型创新已经形成明确的发展趋势。概念与其“现实化过程”犹如“萌芽与树”的关系，“萌芽虽然还不是树本身，但在自身中已有着树，并且包含着树的全部力量”。^[26]“生态环境”作为基本概念在立法中的全面引入，实际上包含了法律体系整体上“生态化”转型创新的内在规定性及实际展开方向。本文在第四部分还将就法律“生态化”的议题展开进一步的深入探讨。

（三）法律与党内法规的规则衔接与协调

党内法规除了要更加及时和直接地体现党对生态文明的领导之外，更为重要的是要对党的领导进行规范，这是其作为社会主义法治规范体系有机组成部分的主要功能。从目前生态文明建设主题党内法规的主要内容来看，对党的领导的规范主要以领导责任的落实为抓手，包括“职责”和“问责”两个基本组成部分。“职责”是“问责”的基础，“问责”体现为对“职责”的约束。为不断强化“职责”和“问责”的法治化内涵，应从以下两方面推进法律与党内法规的规则衔接与协调。

首先，在党内法规相关规定的基础上，通过立法完善保障生态环境保护督察的持续开展。生态环境保护督察是新时代党领导生态文明建设的重要抓手，“成为推动地方党委和政府及其相关部门落实生态环境保护责任的硬招实招”。^[27]中共中央办公厅、国务院办公厅2019年6月印发《中央生态环境保护督察工作规定》，以党内法规的形式对生态环境保护督察制度作出了系统规定。“通过借助党中央的权威充分发挥我国制度优势，以高位推动方式督促党政部门将生态环境治理工作提上日程”，^[28]生态环境保护督察工作近年来取得了显著成效。然而，生态环境保护督察以“党中央权威”为制度内核，以“高位推动”为执行特征，“结果直接关

[25] 参见宋功德、张文显主编：《党内法规学》，高等教育出版社2020年版，第19页。

[26] [德]黑格尔：《法哲学原理》，范扬、张企泰译，商务印书馆1961年版，第1页。

[27] 前引〔1〕，习近平书，第5页。

[28] 刘细良、孙幼龄：《新时代生态环保督察制度的独创发展与价值意蕴》，《福建论坛（人文社会科学版）》2022年第6期，第13页。

系到干部绩效考核和晋升，对地方政府形成了较强的震慑效应”，〔29〕虽然行之有效，但也受到挑战和质疑，“存在治理效果短期化、行政成本过度化等风险”。〔30〕因此，如何加强生态环境保护督察制度的可持续性，一直是事关该制度完善的核心问题。

加强生态环境保护督察制度的可持续性，从本质上说是该制度法治程度不断提升的过程，也是该制度从党内法规向法律进行规范接力和完善的过程。对此，有学者建议修改环境保护法，在总则和法律责任部分增加相关规定，以明确中央生态环境保护督察的法律依据并细化法律责任。〔31〕环境保护法作为我国环境保护领域的综合性立法，在其中增加生态环境保护督察相关内容，不仅必要而且可行，这是提升生态环境保护督察法治程度的基础。然而，生态环境保护督察的可持续性面临挑战，更深层次的原因在于，“作为动员机制的中央环保督察，其与常规机制之间存在内在的紧张和不兼容性”。〔32〕为从根本上解决问题，需要通过完善立法理顺生态环境保护督察作为“动员机制”与常规环境治理机制的关系，缓和二者之间的张力，并形成制度合力。这就需要在环境保护综合性立法增加相关原则性规定的基础上，完善政府环境信息公开制度、环境保护目标责任制度、环境保护公众参与制度等既有法律制度，增加已有制度与生态环境保护督察制度衔接的规范设计，为作为“动员机制”的生态环境保护督察所形成的政治压力向常态化法律制度设计的传导和转换构建体系化的制度通道。通过立法的体系性完善保障生态环境保护督察的持续展开，是通过法律与党内法规的规则衔接与协调对党的领导进行规范的主要实践领域。

其次，进一步细化政府和党委的领导职责，从规范层面落实“党政同责”。为全面贯彻“健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度，强化制度约束作用”的政治要求，〔33〕“环境问责成为整个国家问责制建设的重点内容之一”，〔34〕在新时代生态文明法治体系构建中被置于突出位置。我国环境立法经历了从以“企业排污监管”为主要抓手到“落实政府环境质量责任”为中心的立法定位转换过程，问责的对象也由企业拓展到了政府。为进一步强化党组织和党的领导干部的生态环境和资源保护职责，中共中央办公厅、国务院办公厅于2015年8月发布《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》，规定“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”，明确提出了“党政同责”的要求。“党政同责”在党内法规中的提出，是我国生态环境问责制度的重要创新，也对立法提出了新的制度完善需求。党政同责虽然同时提及“党”“政”，但实质上是一种以党委为主导的问责方式，通过党内的追责机制追究责任，进一步强化问责力度。需要明确的是，“党政同责”是党委与政府以及所辖部门共同承担责任，而不是承担同样的责任，〔35〕因此，其落实需厘清党委与政府的关系，对党委的责任和政府的责任进行区分，否则，“从政府负责到党政同责，只是从一种‘隐

〔29〕 周沂、冯皓月、陈晓兰：《中央环保督察的震慑效应与我国环境治理机制的完善》，《经济学动态》2021年第8期，第33页。

〔30〕 郁建兴、刘殷东：《纵向政府间关系中的督察制度：以中央环保督察为研究对象》，《学术月刊》2020年第7期，第79页。

〔31〕 参见常纪文：《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年第6期，第10页。

〔32〕 郭施宏：《中央环保督察的制度逻辑与延续——基于督察制度的比较研究》，《中国特色社会主义研究》2019年第5期，第90页。

〔33〕 前引〔1〕，习近平书，第34页以下。

〔34〕 马丽、尧凡：《党政领导干部环境责任追究的机制演变与逻辑阐释——兼论政党对公共行政的调节》，《当代世界与社会主义》2021年第2期，第66页。

〔35〕 参见朱军、杜群：《党内法规视域下生态环境保护法律责任与政治责任的功能协同》，《理论月刊》2021年第10期，第91页。

藏的模糊’到另一种‘明示的模糊’”。〔36〕所以，“党政同责理念转变为实践的基础性工作便是建立职责清晰、党政分工的环保责任体系”，〔37〕这是“党政同责”在落实层面对于规范完善最为基本的要求。针对该问题，需要在现有党内法规对于“党政同责”以及相关立法对于“政府环境质量责任”已经作出概括性规定的基础上，通过配套立法确定党委和政府的生态环境和资源保护职责清单，以职责清单为参照将党委和政府各自的职责落到实处，“完善党政同责具体制度，形成党规国法‘组合拳’，共同助力生态文明法治建设”。〔38〕

四、传统法律部门与环境法协同的制度逻辑

（一）协同的基础：生态利益的法律表达

从世界范围来看，法律的兴起与发展都以农业文明与工业文明的文明形态更迭为基础。从法律形成的动因及各阶段制度构建的重点来看，生态环境问题并非传统法律发展演变过程中的内生问题。我国从20世纪70年代末起步的法学理论与立法实践发展逐步形成了“知识外源型的研究范式”，〔39〕加之我国法律体系发展完善的过程基本与工业化进程同步，在“知识外源型”影响和本土制度需求双重因素的作用下，我国法律体系内部形成了两种不同导向的基本利益诉求，传统法律部门以经济利益为核心，以经济效益（包括经济公益）最大化为基本使命，而环境法作为后起的新兴法律领域，则定位于对生态利益的完整表达，以生态利益的全面实现为目标。基于生态利益的利益共生性特征，能否推动生态利益与经济利益的协调共进，是生态利益诉求能否真正实现的关键。这首先需要传统法律部门以生态利益的法律表达为导向进行转型调整，为其与环境法的协同奠定基础。

21世纪初以来，我国传统法律领域的理论与实践逐步把对环境问题的回应作为一个明确议题提出来。从二十余年来的研究成果与发展趋势来看，我国法学领域围绕该议题的探讨形成了具有共识的话语模式即传统法律的“生态化”，从根本上体现了传统法律部门在生态文明背景下将生态利益诉求引入自身的探索和趋势。〔40〕从发展过程来看，传统法律部门的生态化探索进程，与2015年以来生态文明主题党内法规的带动效应相契合，已在立法层面确定了传统法律部门在整体上生态化转型创新的发展方向，这也为以生态利益的法律表达为导向的传统法律部门与环境法的协同奠定了坚实的基础。

传统法律部门与环境法协同态势的形成，还需要对传统法律部门的生态化在理性认知的基础上予以合理定位。需要明确指出的是，传统法律部门的生态化并非意味着对传统法律部门既有法律理念与利益表达的整体否定，而是对生态利益的局部引入和接纳。如此定位需要回答两个问题：其一，为什么不是全盘照搬生态利益而是局部引入和接纳；其二，局部引入和接纳生态利益的目的与意义为何。以下分述之。

〔36〕 梁忠：《从问责政府到党政同责——中国环境问责的演变与反思》，《中国矿业大学学报（社会科学版）》2018年第1期，第46页。

〔37〕 任恒：《我国环境问责制度建设中的“党政同责”的理念探析》，《北京工业大学学报（社会科学版）》2018年第2期，第52页。

〔38〕 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，第60页。

〔39〕 陈甦：《当代中国法学研究的研究》，《中国社会科学评价》2015年第3期，第32页。

〔40〕 类似观点，参见王继恒：《法律生态化及其矛盾辨思》，《甘肃政法学院学报》2010年第4期，第152页。

传统法律部门的生态化是以促进人与自然和谐共生为导向的适应性发展与完善，而非对自身的异化。以产业促进为基本使命的传统法律部门对经济利益的片面倚重及其对生态利益的整体忽略，从某种意义上说是导致现代环境问题出现并愈演愈烈的主要法律根源。因此，对环境问题的法律应对主要从两方面展开：在传统法律部门中引入生态利益，不断提高传统法律部门利益表达的兼容性；推动以生态利益完整表达为己任的环境法的形成与发展，以完善法律体系的利益表达结构。传统部门法在长期的发展演变过程中已经形成稳定的自我价值定位与相对封闭的法律逻辑构建，要从根本上实现从经济利益到生态利益的价值观更迭和基本逻辑转换，既不可能也无必要。片面追求传统法律部门对环境问题的“全能”或者“全覆盖”，不仅对传统法律部门自身是一种非理性的异化，也会扭曲传统法律部门与环境法的关系。因此，传统部门法的生态化只能是对生态利益的局部引入和接纳，以此为导向对既往单一的经济利益取向进行调整和补充，使其逐步确立经济利益与生态利益兼容的立场，以开放和兼容的姿态回应生态利益的利益共生性制度需求，从而使传统部门法与环境法的协同具有可行性。

传统法律部门对生态利益的局部引入和接纳为其与环境法的协同在观念上达成共识、在制度上形成交集奠定了基础。“作为一个绿色法律部门，环境法从诞生之日起就承载着完整生态利益保护的使命”，^{〔41〕}这决定了环境法与传统法律部门在价值取向上存在根本差异。生态利益的利益共生性特征又决定了环境法必须与传统法律部门协同，才能真正实现生态利益，这就需要在两个法律系统之间寻求共识与交集。传统部门法对生态利益的局部引入和接纳正是这种共识和交集的集中体现，也反映了不同法律系统之间从分立到协同的发展趋势。“法学特别是部门法学，是要为法律问题提供可能解决方案的一门技术，而要解决问题，首先要把问题放在不同学科背景下进行审视，再进行对比，找出异同所在，进而进行知识粘合，共同协力解决问题。”^{〔42〕}因此，不同法律系统“协力”的前提是“知识粘合”而非“知识重合”，而“知识粘合”需要“粘合”的连接点。传统法律部门对于生态利益的局部引入和接纳作为传统法律部门与环境法的连接点顺理成章，这也是两者形成协同合力的基本立足点。

（二）协同的展开：以生态利益为导向的利益衡量与转化机制构建

传统法律部门与环境法协同的初衷在于回应生态利益的利益共生性特征，因此，如何展开协同从根本上取决于实现利益共生的制度需求。利益共生是对经济利益和生态利益辩证统一关系的概括描述，其中既包含了经济利益与生态利益之间的竞争甚至冲突态势，也体现了二者相互转化和统一的可能。共生能否实现，取决于能否在制度层面协调二者的冲突并推进二者相互转化。因此，传统法律部门与环境法协同的展开应聚焦于两种法律机制构建：其一，协调经济利益与生态利益冲突的利益衡量机制；其二，经济利益与生态利益的转化机制。

1. 重构以生态利益为导向的利益衡量机制

生态利益作为促进人与自然和谐共生的核心利益诉求，从其被明确提出及至后续成长，始终伴随着与经济利益的竞争乃至冲突，如何构建协调二者冲突的利益衡量机制，历来是相关法学研究与实践的重要命题。有学者曾以民商法为传统法律部门代表，概括了传统法律部门与环境法在该问题上的不同取向，“民商法是‘两利相较取其重’……环境法则相反，是‘两害相

〔41〕 康京涛：《生态环境损害惩罚性赔偿的逻辑理路与适用规则》，《中南大学学报（社会科学版）》2023年第1期，第44页。

〔42〕 前引〔17〕，王利明等文，第61页。

比取其轻’”。〔43〕实际上,传统部门法推崇的“利重”和环境法强调的“害轻”,都难以作为经济利益和生态利益冲突协调机制的方法论基础。“利重”与“害轻”都以比较为前提,但在生态利益和经济利益之间进行比较,是否具备可比性是一个必须首先厘清的问题。经济利益以最大化为目标且量化清晰明确,生态利益以无害为基础、以持续改善为导向但难以定量评价,二者从根本上不具备可比性,以比较的思路确定二者冲突的协调机制并不可行。生态利益诉求的提出,通常围绕遭受破坏或发生不利变化的环境状况展开,但这一诉求的落实又往往导致对与此关联的社会经济过程造成限制性影响。然而,生态利益的必要性及重要性并不以否定或排斥经济利益的正当性为前提,所以生态利益的法律表达应是一个具有相对性的程度问题而非比较的产物,关键在于将生态利益法律保护的边界置于何处。生态利益法律保护边界的确定,在肯定经济利益增长空间的同时,也划定了经济利益扩张不可逾越的底线,对于生态利益诉求而言,也有助于形成理性预期,是传统部门法与环境法在各自不同立场上均能接受的调和举措。因此,确定生态利益法律保护的边界,是重构以生态利益为导向的利益衡量机制的核心。

确定生态利益法律保护的边界,本质上体现的是一种底线思维。在法律层面划定生态环境保护的底线,形成刚性约束,是生态文明法治体系构建的重要举措。对此,习近平总书记明确指出:“要加快划定并严守生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线三条红线。对突破三条红线、仍然沿用粗放增长模式、吃祖宗饭砸子孙碗的事,绝对不能再干,绝对不允许再干。”〔44〕为落实习近平总书记的上述要求,“三线一单”制度建设近年来被提上日程并逐步落地。“三线一单”即“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单”,“其核心就是以改善环境质量和维护生态环境系统功能为目标,集成红线、底线、上线成果,划定管控单元并编制差异化生态环境准入清单”,〔45〕“四者之间既相对独立又相互支撑,形成了相对完整的宏观环境管理前置体系”。〔46〕至2021年4月,全国31个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团均已完成省级“三线一单”成果发布,该制度全面进入落地实施应用阶段。〔47〕但是,该制度在实施层面还面临法律支撑不足的问题,“在全国层面缺乏法律法规、政策制度保障,各地将‘三线一单’纳入法律法规也多体现为‘原则性入法’,未作进一步详细规定”。〔48〕因此,“三线一单”制度是重构以生态利益为导向的利益衡量机制的核心规范依据,应尽快推动其从政策措施向立法的系统转变,通过相关立法的修改完善,将其明确纳入环境影响评价法、长江保护法等流域立法以及各环境保护相关单行立法。在相关立法中逐步形成“三线一单”制度规范体系,为协调经济利益与生态利益的冲突确立有操作性的规范依据,是传统部门法与环境法协同展开的首要方面。

2. 确立生态利益与经济利益的转化机制

在有效协调经济利益与生态利益冲突的基础上,推进生态利益与经济利益的转化共生,是传统法律部门与环境法协同的最终目标。生态利益向经济利益的转化,需要解决两个最基本的问题,即自然的生态属性是否具有经济价值以及如何体现经济价值。具体而言,自然的“生

〔43〕 李启家:《环境法领域利益冲突的识别与平衡》,《法学评论》2015年第6期,第139页。

〔44〕 前引〔1〕,习近平书,第11页。

〔45〕 秦昌波等:《“三线一单”生态环境分区管控体系:历程与展望》,《中国环境管理》2021年第5期,第151页。

〔46〕 石海佳等:《基于“生态保护红线、环境质量底线和资源利用上线”的区域环境管控体系构建思路——以珠三角地区为例》,《环境影响评价》2018年第5期,第24页。

〔47〕 参见前引〔45〕,秦昌波等文,第151页以下。

〔48〕 同上文,第155页。

态属性表现为自然资源能够提供生态产品与服务,包括调蓄洪水、调节气候、土壤保护、养分循环、净化环境、维持生物多样性等”。〔49〕对此,“生态学家不仅认识到,生态系统为我们人类提供的服务有时候可能比为我们提供的产品更有价值;而且还认识到,要想让生态系统提供的这类服务得到保护的话,这类服务的价值就有必要加以计算,并将其体现在市场信号中”。〔50〕因此,生态经济学对于自然生态属性的经济价值意蕴已形成明确认识,问题的重点是如何将自然生态属性的经济价值体现于“市场信号”。市场是一个以交易为基础的资源配置机制,明晰产权是推动产权交易展开继而构建市场的基本前提。在法学的语境下,明晰产权的重点在于对财产属性权利的确认和界定。因此,在法律层面对自然提供的生态产品与服务进行财产属性权利的界定,是确立生态利益与经济利益转化机制的基础性制度设计。

“法学研究中将产权划为具体的法律制度,如物权、债权、知识产权等制度,在理论研究中往往主要从物权特别是所有权的角度适用产权概念。”〔51〕但如果固守传统物权观念,对生态产品与服务的权利确定将难以展开,因为自然提供的生态产品与服务是一种功能性的体现而非实物形态的呈现,并不符合物权对客体的基本要求。因此,对生态产品和服务进行财产属性权利的界定,需要以法律拟制为基础的制度创新,其重点在于将生态产品和服务的功能性体现拟制为财产属性权利的客体,并构建权利的交易体系。从发展趋势看,这种权利拟制的制度创新往往率先发生在环境法领域,但其制度完善则有赖于传统法律部门的适应性调整,并与环境法形成协同制度创新。比如,排污权、碳排放权等以环境容量为客体的权利类型,其理论创新与实践探索均从环境法领域起步,但作为法律拟制的财产属性权利,其实际运行需要多个传统法律部门的协同支持,如需要通过行政许可明确其权利边界并通过总量控制确定市场交易范围,需要在民事立法领域明确其权利登记、流转、抵押等交易规则,需要在经济法领域确立权利交易的监管机制等。事实上,对生态产品和服务进行财产属性权利界定并推进其市场交易的过程,也正是传统法律部门与环境法形成协同合力的过程。就当前实践来看,对生态产品和服务进行财产属性权利的界定并推进其市场交易已经起步,但尚未形成体系,未来还有较大发展空间。因此,形成并确立生态利益与经济利益的转化机制,应以推进生态产品和服务财产属性权利的体系化构建为抓手,这不仅为环境法与传统法律部门在生态文明背景下的制度创新提出了明确的命题,同时也推动了传统法律部门与环境法协同的深化发展。

五、单个环境要素立法与系统性环境立法的协同发展

(一) 环境法既有定位与生态利益层次拓展需求的脱节

环境法形成伊始即以生态利益的完整表达为基本价值取向。然而,生态利益在不同的社会发展阶段有不同的诉求重点,现代意义环境法形成初期所面临的环境问题的主要表现形式与基本社会情势决定了早期环境法对生态利益回应的重点,并形成了强大的认知惯性。前文论及,这种认知惯性集中体现为“以污染防治为中心的认知模式”对环境法后续发展产生的深远影

〔49〕 王金南等:《“绿水青山就是金山银山”的理论内涵及其实现机制创新》,《环境保护》2017年第11期,第14页。

〔50〕 [美] 莱斯特·R. 布朗:《生态经济:有利于地球的经济构想》,林自新、耿守志等译,东方出版社2002年版,第86页。

〔51〕 肖国兴、肖乾刚编著:《自然资源法》,法律出版社1999年版,第63页。

响。在这种影响下,生态利益的核心诉求在于消除环境污染致害影响而实现“无害”目标,环境立法也主要采用了单个环境要素污染治理的模式。这种以“无害”为目标以及以单个环境要素立法为主体的环境法定位至今未发生根本转变。随着我国社会的发展以及生态文明建设的全面展开,生态利益诉求表现出明显的层次拓展趋势。习近平总书记在党的十九大报告中指出:“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”〔52〕2012年,习近平总书记用“七个更”对“美好生活”的主要方面进行了描述,〔53〕其中“更优美的环境”是满足“美好生活需要”不可或缺的组成部分。因此,“在新时代,为满足人民日益增长的优美生态环境需要,环境权的定义应当明确体现出对优美生态环境的追求,而不能只为了保证环境质量达标”。〔54〕我国环境法的既有定位与现阶段生态利益层次拓展提升的制度需求之间存在脱节,一定程度上制约了基于“更优美的环境”而形成的生态利益诉求的表达与实现。

单个环境要素立法与系统性环境立法难以形成合力,是我国环境法的既有定位与现阶段生态利益层次拓展提升的制度需求之间存在脱节的最集中的体现。“更优美的环境”是一个生态环境状况不断改善的动态过程,其不仅局限于污染治理的“无害”目标,更要通过对“山水林田湖草沙的一体化保护和系统治理”,逐步实现生态环境在整体上的质量提升,以促进人与自然的和谐共生。因此,体现生态系统整体性的区域与流域立法成为我国环境立法创新的重点领域并呈快速发展趋势,长江保护法、湿地保护法、黄河保护法近几年相继出台,青藏高原生态保护法已于2023年颁布并即将生效,国家公园法等自然保护地立法工作也正在紧锣密鼓地进行中。区域与流域等系统性环境立法与既有的单个环境要素立法体现了不同的立法思路和规范要求,也各有不同的作用领域和功能展开方向,两种立法模式对于生态利益的完整全面表达均不可或缺。但由于观念与制度存在明显差异,两种模式必然存在关系协调与功能协同的问题。现有环境法相关的体制与机制主要立足于传统的单个环境要素立法而形成,短期内无法与区域及流域等体现生态系统完整性的立法契合,必然导致单个环境要素立法与系统性环境立法难以形成合力。为实现基于“无害环境”及“更优美的环境”而提出的不同层次生态利益诉求的互通与衔接,应着力解决单个环境要素立法与系统性环境立法的协同发展问题。

(二) 单个环境要素立法与系统性环境立法协同的核心问题

环境法中单个环境要素立法传统的形成,在方法论上主要受到了还原论的影响。还原论作为哲学领域的方法论之一,其核心在于“把整体分解为个体”的还原思维。“将环境分解为各个要素是世界各地环境法的共同特征,某种程度上这种做法是不可避免的……可以肯定的是,还原主义的环境保护理念并非全然不能成功。”〔55〕环境立法早期主要围绕环境问题之“害”展开,因而对笼统意义上的环境问题之“害”进行分解及类型区分,并采用特定环境要素治理的单行立法模式,更能体现立法指向的明确化和精确化,也充分体现了环境立法中的还原思

〔52〕 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》,人民出版社2017年版,第11页。

〔53〕 参见汪晓东等:《江山就是人民人民就是江山——习近平总书记关于以人民为中心重要论述综述》,《人民日报》2021年6月28日第1版。

〔54〕 秦天宝:《论新时代的中国特色环境权概念》,《法制与社会发展》2022年第3期,第8页。

〔55〕 [新西兰]克劳斯·鲍斯曼:《只见树木,不见森林:环境法上的还原主义》,张宝译,《南京工业大学学报(社会科学版)》2019年第4期,第32页以下。

维，且在特定阶段产生了积极的效果。从解决问题的路径来看，“还原论的方法立场侧重于碎片化的纠纷解决，即是以个案为中心的，通过个案争议促进价值的普遍化”。〔56〕因此，以还原论为基础的单个环境要素立法更侧重于回应生态利益中的个体及局部利益诉求，尤其是以“无害”为目标的个体及局部利益诉求，这在环境立法的早期发展阶段有其必然性与合理性。

随着环境问题的复杂化、广泛化以及对环境问题认识的深化，以还原论为基础的立法模式逐渐显现其局限性，而“山水林田湖草沙一体化保护和系统治理”的立法需求日益迫切。对此，2020年11月习近平总书记在全面推动长江经济带发展座谈会上明确指出：“要从生态系统整体性和流域系统性出发，追根溯源、系统治疗，防止头痛医头、脚痛医脚。要找出问题根源，从源头上系统开展生态环境修复和保护。”〔57〕以长江保护法的出台为标志，我国环境立法开始了从单个环境要素向“生态系统”的识别转向和功能递进，通过以生态系统为中心的整体观回应现阶段的环境治理需求。因此，系统性环境立法实际上是以生态系统为立法对象，对生态利益的回应更强调利益诉求的系统性和全面性，从而使利益诉求体现出更为明显的公共利益属性。系统性环境立法在公共利益层面对生态利益法律表达的回应的回应，契合了环境法的发展趋势，将成为未来环境立法发展的重点领域。〔58〕

因此，从利益分析的角度而言，单个环境要素立法与系统性环境立法实际上分别侧重于表达不同层次的生态利益诉求，前者主要着眼于个体与局部的生态利益诉求，后者则强调在公共利益层面对生态利益诉求的回应。从这个意义上说，单个环境要素立法与系统性环境立法的协同，本质上是生态利益完整表达中个体利益和公共利益的理性认知和关系协调的问题。

（三）环境司法专门化：单个环境要素立法与系统性环境立法协同新视角

在环境法的理论研究中，通常将公共利益作为环境法表达的生态利益的主体内容，但公共利益不能覆盖生态利益的全部诉求。基于“更优美的环境”而形成的生态利益诉求，既表现为社会公众对生态环境质量整体提升的需要和期冀，也包含着每一社会个体对所处生态环境的感受与改善需求，公共利益与个体利益在这一过程中交织共存。实际上，“自然人始终作为独立的个体享受环境公共利益”，〔59〕司法实践同样强调“要区分环境私益和环境公益，根据公益和私益的特点探寻有针对性的保护方式”。〔60〕因此，单个环境要素立法与系统性环境立法协同的重点应在于对生态利益的完整表达，尤其是对生态利益诉求中的个体利益和公共利益的同步推进和有效实现。现有关于单个环境要素立法与系统性环境立法协同的研究主要聚焦于规范层面，着力解决两个方面立法规范的空白、冲突与衔接问题，也有学者提出应在立法中以整体论明确立法的价值取向和立法原则、以还原论进行具体制度设计，“实现对整体论与还原论的超越”。〔61〕规范层面的系统优化对于单个环境要素立法与系统性环境立法协同的完善不可或缺，但这种完善还有赖于相应利益识别与保护机制的形成与完善，我国近年来快速发展的环境司法专门化实践对此作出了明确回应。

〔56〕 杜寅、高颖：《从还原论、整体论到系统论：环境法学方法论立场的省思》，《贵州大学学报（社会科学版）》2021年第2期，第76页以下。

〔57〕 前引〔1〕，习近平书，第265页。

〔58〕 参见朱谦：《环境公共利益的法律属性》，《学习与探索》2016年第2期，第64页。

〔59〕 王小钢：《义务本位论、权利本位论和环境公共利益——以乌托邦现实主义为视角》，《法商研究》2010年第2期，第64页。

〔60〕 江必新：《环境权益的司法保护》，《人民司法·应用》2017年第25期，第6页。

〔61〕 吕忠梅：《寻找长江流域立法的新法理——以方法论为视角》，《政法论丛》2018年第6期，第77页。

2015年11月7日,第一次全国法院环境资源审判工作会议召开。会议提出,“要牢牢扭住审判专门化这一牛鼻子,着力构建审判机构、审判机制、审判程序、审判理论以及审判团队‘五位一体’专门化机制”,〔62〕首次从审判专门化的角度对环境司法专门化应涵盖的内容进行了部署。环境司法专门化在我国的确立及快速发展,意味着环境司法成为我国具有特殊属性的司法审判专业分工领域。实践中,“环境司法专门化深入开展并取得显著成效,……塑造了环境公益与私益整体系统保护的新格局”。〔63〕事实上,近年来最高人民法院发布的有关环境司法专门化实践的典型案例,明确包括了着眼于单个环境要素的、对个体利益层面的生态利益予以保护的司法实践。〔64〕保护公共利益层面的生态利益的环境司法专门化实践,则涵盖了单个环境要素立法与系统性环境立法两个领域,前者主要包括近年来围绕大气污染、水污染损害救济的环境公益诉讼,后者则主要体现为围绕保护区与流域的系统性环境立法展开的相关司法实践。最高人民法院2020年、2021年持续发布的“长江流域生态环境司法保护典型案例”“黄河流域生态环境司法保护典型案例”以及2023年发布的“青藏高原生态保护典型案例”,大多为环境公益诉讼案例。因此,环境司法专门化实践立足于对生态利益的系统保护,完整涵盖了生态利益诉求中的个体利益和公共利益。司法实践的展开并非以对单个环境要素立法与系统性环境立法进行区分为前提,而是以生态利益的司法保护为导向,将不同类型的生态利益诉求纳入同一属性的司法审判专业分工领域。从这个角度说,我国的环境司法专门化实践从法律实施的角度,对单个环境要素立法与系统性环境立法的协同产生了具有导向意义的影响。

环境司法专门化实践也有益于单个环境要素立法与系统性环境立法的协同在规范层面予以完善。单个环境要素立法与系统性环境立法协同的目标在于对生态利益诉求的完整表达,基于生态利益的层次拓展性特征,现阶段生态利益诉求的提出以对“更优美的环境”的期待为基础。但是,“优美”或者“更优美”在很大程度上是对生态环境主观感受的描述,具有较大的不确定性,无论是单个环境要素立法还是系统性环境立法,都难以将其在规范层面上予以落实,而只能对其作出原则性规定,而且相关规定还可能存在不一致或者重叠。这就需要环境司法专门化实践基于对生态利益的识别和保护,对关于“更优美的环境”的原则性规定进行解释和细化。司法实践对生态利益进行衡量与确认的过程,是推进该问题在规范层面逐步完善的有效途径。“‘个案中之法益衡量’是法的续造的一种方法,它有助于答复一些——法律未明定其解决规则之——规范冲突的问题,对适用范围重叠的规范划定其各自的适用空间。”〔65〕实际上,对于我国现阶段以“更优美的环境”为基础的生态利益诉求,“法律未明定其解决规则”,环境司法专门化实践为相关立法包括单个环境要素立法与系统性环境立法的规范完善提供了明确的规则设计参照。而且,“每个判决都有一种生殖力,按照自己的面目再生产。……它具有至关重要的力量。它就成了渊源,从中可能出现一些新的原则或者规范并影响此后的判决”。〔66〕环境司法专门化实践同样具有“生殖力”与“再生产”功能,判决中对于以“更优美的环境”为导向的生态利益的识别与保护,有助于形成“新的原则或者规范”,成为单个环

〔62〕 参见最高人民法院官网, <http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-15955.html>, 2022年12月20日最后访问。

〔63〕 杜辉:《生态环境法典中公私融合秩序的表达》,《法学评论》2022年第6期,第145页以下。

〔64〕 参见最高人民法院指导案例128号“李劲诉华润置地(重庆)有限公司环境污染责任纠纷案”, <http://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-216901.html>, 2022年12月22日最后访问。

〔65〕 [德]卡尔·拉伦茨:《法学方法论》,陈爱娥译,商务印书馆2003年版,第286页。

〔66〕 [美]本杰明·卡多佐:《司法过程的性质》,苏力译,商务印书馆1997年版,第9页。

境要素立法及系统性环境立法在规范层面不断完善的不可或缺的素材，同时也是两者协同程度不断提高的过程。

结 语

中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化。构建促进人与自然和谐共生的法治体系，是我国新时代坚持全面依法治国的重要组成部分。促进人与自然和谐共生法治体系的构建，应以生态利益在法律层面的完整回应和表达为目标，坚持法律协同观，推动我国传统法律整体上的理念更新和制度转型。生态利益的时代同步性、利益共生性、层次拓展性特征，决定了促进人与自然和谐共生的法律协同应从不同层次系统展开。以法律与党内法规的协同为基础，以传统法律部门与环境法的协同为导向，以单个环境要素立法与系统性环境立法的协同发展为重点，应成为促进人与自然和谐共生法律协同在各层次展开的优先行动领域。通过不同法律领域在各层次协同的展开，体现与规范党对生态文明法治建设的领导，形成传统法律部门与环境法协同的制度逻辑，并着力推进不同类型环境立法的协同发展，为构建促进人与自然和谐共生的法治体系奠定坚实的基础。

Abstract: As the core interest demand for promoting harmony between humanity and nature, ecological interests have the characteristics of era contemporaneity, coexistence with other interests, and extensibility. Providing a comprehensive response to and expression of ecological interests is a crucial requirement for constructing a legal system that advances harmony between humanity and nature. This objective should be achieved through the coordination of laws at different levels. Through the coordination between laws and intra-Party regulations, we can achieve the transformation and innovation of “ecologicalization” of the legal system driven by intra-Party regulations as well as facilitate integration and coordination between the two, thereby embodying and regulating the CPC’s leadership over the construction of a legal system that fosters harmony between humanity and nature and fully capturing the contemporary nature of ecological interests. Furthermore, through the coordination between traditional branches of law and environmental law, we can establish an interest evaluation and transformation mechanism guided by ecological interests, thereby ensuring the realization of ecological interests in the process of promoting the coexistence of ecological and economic interests. Finally, through the coordination between legislation targeting individual environmental elements and systemic environmental legislation and with the specialization of environmental justice as the primary path, we can enhance the overall comprehensiveness and systematic nature of environmental laws in expressing ecological interests and adequately address the demands for extending ecological interests driven by the aspiration for a “more beautiful environment”.

Key Words: Chinese-style modernization, harmony between humanity and nature, ecological interests, intra-Party regulations, environmental justice
