

# 中国生态法治建设的路线图

吕忠梅

文明作为人类文化发展的成果，是人类改造世界的物质和精神成果的总和，是人类社会的整体进步状态，包括文明的理念、文明的制度、文明的运行三个部分。法治既是文明之果也是文明进步之因。十八大报告将建设社会主义法治国家作为治国理政的总体方略的同时，把中国特色社会主义事业总体布局由经济建设、政治建设、文化建设、社会建设“四位一体”拓展为包括生态文明建设的“五位一体”，不仅将生态文明、美丽中国建设提高到中国经济社会发展的特定时代高度，更为生态法治建设指明了方向。

## 一、确立与生态文明相适应的法治系统

一般认为，人类文明发端于农耕社会。较之于农业文明、工业文明，生态文明强调的是人类必须更自觉地遵循人、自然、社会和谐发展规律。法律和法治作为文明的产物和维护并推进文明的手段，<sup>①</sup> 其变迁与文明的演进紧密相连。

在农耕社会，人类直接依赖生态系统生存，体验的是人世的恐怖和对自然界的束手无策，意识到人作为整体的存在，开始从自己身上寻找根源。“人们殚精竭虑地寻求人类能最和睦地共同生活，实行最佳统治管理的方法。”<sup>②</sup> 法律和司法制度就是其中的重要内容，其主要任务是处理业已产生的各种社会关系，其主体是适应君主

---

① 参见沈宗灵：《现代西方法理学》，北京：北京大学出版社，1992年，第255页。

② 卡尔·雅斯贝斯：《历史的起源与目标》，魏楚雄、俞新天译，北京：华夏出版社，1989年，第11页。

政体的身份法和维持社会基本秩序的刑法，人与自然的关系尚不是法律调整的重点。

随着科技进步和生产力水平的提高，自16世纪起，西欧工业文明肇始，逐渐形成不同于农业文明的生产生活方式和社会组织方式。马克思、恩格斯把这种生产方式称为资本主义，并揭示了其所具有的交换主导性、生产高效性、世界性以及全球扩张性等特征，阐明了它的进步性和必然灭亡性。<sup>①</sup>较之于农业文明，工业文明有更高的生产效率，创造了更有效的社会管理组织、管理制度和体系。法律内部有了分工，出现了与当时生产方式相联系的价值观念——平等、自由、天赋权利、人身和财产不可侵犯、国家权力应当受到约束等。工业文明使人类自认为可以从技术上造就“第二自然”。法治观念中的“人”是抽象的“经济人”，只追求利益；自然被定位为客体，是人占有、支配的对象，法律体系以“物”为核心，财产法、契约法占据主导地位。

面对工业文明所带来的环境污染和生态破坏，人类开始反思，出现了反思人与自然关系、思考科学技术的价值、质疑“经济人理性”的生态主义思想。<sup>②</sup>20世纪30年代，英国学者坦斯勒提出了“生态系统”的概念，“生态学”成为一门新兴学科并带来传统科学知识体系和研究方法的革命。20世纪中叶开始，全球范围内兴起了政治生态化、法律生态化、社会生态化思潮。从1972年《人类环境宣言》到1992年《二十一世纪议程》，生态环境保护逐渐成为全球共识。这个时期，各国开始修订传统法律并制定专门环境法，为实施生态环境保护建立相应的法律机制、执法机构和司法制度。法治与生态的联姻，是生态文明发展的一个重要标志。

在生态文明时代，我们认识到人类以两种方式生存于地球生态系统中。人作为高级动物，以生物的方式生存，与自然界进行物质交换、能量流动、信息传递；人作为社会成员，以劳动的方式生存，以自然作为创造物质财富、精神财富的源泉。人的这两种生存方式不可割裂，自然为人类两种生存所提供的条件也是有限和相互制约的。当人的社会生存方式超过自然的限度，必然威胁其生物生存方式，引发生态危机。现代法治系统必须平衡人的两种生存方式，要求人的社会性生存规则符合生态规律的要求。在生态文明下，法律必须接受生态规律的约束，法律的制定、执行和遵守都应当着意于人与自然和谐共处的客观要求。

## 二、将生态理性纳入法治运行轨道

十八大报告提出，要把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。这要求法治系统必须体现生态文明和生态伦

<sup>①</sup> 参见《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，1995年，第274—277页。

<sup>②</sup> 姬振海：《生态文明论》，北京：人民出版社，2007年，第16页。

理的价值诉求，要对工业文明时期的法律进行生态化改革，最重要的是将生态理念纳入法治系统，建立整体主义法律观，以可持续发展为核心，形成良性运行的生态法治秩序。

### （一）用生态理性拓展法律价值观

工业文明及其法治，以经济理性为基础形成了个人主义法律价值观，其所确立的绝对所有权、契约自由、自己责任原则，对生态危机的产生有着不可推卸的责任。因此，要建立符合生态文明要求的法治系统，必须首先拓展法律价值观，将生态理性纳入法律体系。

生态理性告诉我们，生态环境是一个系统，既是具有不可分性的公共资源，也是具有多重功能和价值的资源。任何个人对生态环境的开发利用行为所产生的后果都涉及影响者与被影响者、人与自然、当代与未来，因此，个人的行为必须受到整体公平与正义的约束。生态理性体现的是人与自然关系的整体性认识，以这种价值观为基础的法治体系，必然超越个人的、眼前的、局部的经济利益，将人类的、长远的、整体的利益纳入法律的范畴。其表现形式是整体主义思维、人与自然和谐共荣理念，以可持续发展、公共利益保护、社会责任为原则的生态法治秩序。

用生态理性拓展法律观，使我们必须抉择：是以生态理性替代工业文明时代的经济理性，建立全新的整体主义法律体系，还是承认经济理性的合理性，对传统法律进行生态化改造？中国要完成发展社会主义市场经济和建设生态文明的双重任务，处理好两者关系是一个全新的挑战。可持续发展观为妥善解决这个难题提供了途径和方法。

### （二）以可持续发展为核心构建生态法治体系

我们必须承认，建立在工业文明基础上的法治体系对于发展市场经济具有不可替代的积极作用，其所建立的动力机制是中国发展市场经济必不可少的。在这个意义上，中国需要的是加快建立与发展市场经济相适应的法治系统的步伐，民商法作为市场经济基本法，不可能也不应该被取代。但是，我们必须看到，工业文明的发展观以工业增长作为衡量发展的唯一尺度，以消费作为幸福的标准。与这种发展观相适应的法治体系以“主客体二元结构”与“公私法二元结构”为特征，面对环境急剧恶化、资源日趋短缺、人民的实际福利下降，发展最终将难以持续，调整失灵将成为客观现实。如果环境问题的解决不能纳入法治轨道，“美丽中国”将成为一纸空谈。

为此，需要对法律的二元结构进行解构与重构，建立以可持续发展观为基础的法治体系。从本质上看，可持续发展的核心是以人为本，它既坚持人与自然两个方面的和谐，又要求在二者和谐的基础上以人为发展中心，把实现人的全面发展作为一切行动和措施的最终目标。它作为一种关于人类现在与未来的新思维，要求突破发展就是“经济增长”的单一思路，形成环境与发展综合决策的新理念。在这种理

念下,生态环境问题不仅是技术问题,生态法治问题也不单纯是一个部门法问题,而是需要所有法律共同参与并建立新的运行体制和机制。

在可持续发展观下建立的法治系统,人的生物性生存与社会性生存方式应受同等重视,自然为人类所提供的生存条件也应得到同等保护,法律上的“人”应是既会计算经济利益又知道不保护环境等于自杀的“理性人”;法律不再是简单调整人与人之间关系的社会规范,而是将“人—自然—人”的关系纳入法律调整范畴的社会规范与自然规范的结合;法律所保护的對象也不再仅仅是个人的、单一的经济行为及其所带来的利益,而是要将个人多种行为所产生的公共性、多元性利益纳入。

于是,我们可以对工业文明时代的法律进行生态化改造,在保持其本质属性的同时,通过建立新制度和对已有制度按照可持续发展观的解释而为其注入绿色元素,使人的社会生存规则适应时代发展的要求。与此同时,创新适应生态文明建设需要的、作为人与自然共同体规则的新型法律——生态环境法,它以生态系统思维、整体主义立场、环境正义价值追求、代际公平保障为特性,既是对工业文明时代法律的继承,更是对工业文明时代法律的超越。

### 三、健全和完善生态法治的制度与体制机制

将生态理性纳入法治,需有一定的载体和方式。十八大报告从优化国土空间开发格局、全面促进资源节约、加大自然生态系统和环境保护力度、加强生态文明制度建设四个方面提出具体要求,还特别从体制建设、制度建设、制度运行等方面,明确了生态法治建设的具体路径。生态法治建设包括立法、执法、司法、守法及法律文化建设等诸多方面内容,从中国的现实情况看,应着重加强以下几个方面。

#### (一) 建立符合生态理性要求的法律体系

中国一直在为避免走西方国家“先污染后治理”的老路而努力。改革开放30多年来,环境立法的速度甚至快于市场经济立法。<sup>①</sup>在1992年联合国环境与发展大会上,中国向世界宣布已经形成具有特色的环境法体系。但是,在环境立法走上快车道的时候,中国的环境污染和生态破坏趋势并没有得到有效遏制,环境法律、政策的实施效果与立法目标差距很大。<sup>②</sup>究其原因,根本在于对科学发展观和生态理性尚未达成社会共识,没有将其纳入法治过程,也没有真正建立起符合生态理性和可

① 自改革开放以来,全国人大常委会制定环境与资源方面的法律30余部,国务院制定的行政法规近300部,行政机关制定的规章1000余件。此外,还有中国缔结和加入的国际公约、条约及其议定书等国际环境法律,各地还颁行了大量地方性法规、地方规章。

② 参见吕忠梅:《监管环境监管者:立法缺失及制度构建》,《法商研究》2009年第5期。

持续发展观的法治系统。如果说“良法先行”是法治的起点，那么建设体现生态文明和自然伦理价值诉求的法律系统就是必须完成的“顶层设计”。

一是健全生态环境法律体系。中国正在实施的多部环境法并没有真正体现科学发展观的要求，在一定程度上存在重实体轻程序、重城市轻农村、重国家监管轻社会参与、重行政机制轻市场手段等问题。2012年，全国人大常委会启动《环境保护法》的修改程序，为中国制定生态环境保护基本法提供了极好的契机。我们应当抓住这个机遇，全面梳理生态环境立法的经验和教训，将《环境保护法》上升为生态环境保护基本法。同时，按照生态文明建设的要求，制定新的生态环境立法规划，陆续启动相关法律的制定和修改工作，建立完善的生态环境保护法律体系。

二是对传统法律进行可持续发展评估，通过立法技术将生态理性纳入相关法律制度。近年来，我国的一些民事和经济立法在生态环境保护要求方面做出了积极回应，如新制定的《物权法》、《侵权责任法》和新修改的《民事诉讼法》都体现了生态环境保护的要求。但是，很多法律对可持续发展要求体现和贯彻得不够，甚至与之相悖。因此，有必要开展对现有法律的可持续发展评估，并通过修改法律、制定特别法等形式完成生态化改造。

## （二）建立高效运行的生态环境管理体制

生态环境作为公共资源，政府负有提供公共服务和公共物品的责任，合理有效的政府管理体制对于生态文明建设至关重要，也是良好的生态环境保护法律得以有效实施的关键。我国现行法律确立了以行政区域管理为核心、中央与地方双重领导的体制，但在实际运行中，并没有起到遏制GDP增长成为地方政府首要追求的作用。这种管理体制并不能提供环境保护所必需的公共服务和公共物品，<sup>①</sup>既有悖于公共管理的基本原理，也不符合生态环境保护的内在要求，急需改革。

改革的可行思路，一是通过立法建立全国统一的生态环境保护管理体制，按照生态环境保护与发展综合决策的要求，建立权力整合、协同执法、协调行动机制，明确各部门的法律地位、权限和职责；二是设立跨行政区域的生态环境保护监督机构，赋予其对地方政府、地方环境保护部门的监管权并明确法律责任；三是建立政府生态环境质量问责机制，明确政府行政首长以及行政机关的法律责任，建立生态环境质量综合考核制度，完善对地方政府及政府官员的考核体系。

## （三）完善生态环境司法机制和公众参与机制

法律的生命在于实施。司法功能的充分发挥和社会公众的生态环境保护意识直

<sup>①</sup> 参见李万新：《中国的环境监管与治理——理念、承诺、能力和赋权》，《公共行政评论》2008年第5期。

接关系生态法治的良性运行，也是中国生态法治建设的重点环节。

近年来，中国的生态环境司法有了长足进步，但其法律实施功能尚未充分发挥，生态环境案件立案难、审理难、判决难、执行难的问题依然存在，环境公益诉讼制度在《民事诉讼法》中仅是一个原则性规定。由于生态环境司法具有不同于传统司法的特殊性，需要从立法上完善生态环境诉讼制度，更需要司法机关及时出台司法解释、制定司法政策，建立生态环境司法案例指导制度，加强法官司法能力培训等各种措施，保证法律的有效实施。

生态环境保护事关当代人和后代人的利益，涉及生产和生活的各个环节，广泛的公众参与是法律实施的必要保证。这就需要我们进一步完善公众参与机制，切实保障公民的环境知情权、参与权、表达权、监督权。建立公众参与平台，明确公众参与程序及效力，明确政府和企业信息公开的义务与责任，大力推进环境民主。同时，发展生态环境保护的社会组织，鼓励社会公益性中介服务，推进生态环境保护文化建设。

〔责任编辑：刘 鹏 责任编辑：张芝梅〕