

中国式现代化视域下生态文明法治建设 问题研究

宋佳丽

南京林业大学马克思主义学院, 江苏 南京

收稿日期: 2024年5月20日; 录用日期: 2024年5月31日; 发布日期: 2024年8月21日

摘 要

在中国式现代化视域下, 生态文明建设的法治效力会直接影响我国实现现代化新征程的速度与质量, 因此我们必须从法治层面维护生态文明建设效力。法治融入生态文明建设具有必要性, 法治不仅可以促进生态文明建设制度化, 可持续化, 而且可以助力生态文明建设的普遍响应。在生态文明建设的时代拐点上, 本文重点讨论了立法、执法、司法层面、群众响应存有的问题以及合理改进对策, 从而促进生态法治领域下稳步实现中国式现代化的宏伟目标。

关键词

生态文明法治建设, 中国式现代化, 生态法治

Research on Legal Construction of Ecological Civilization from the Perspective of Chinese Modernization

Jiali Song

College of Marxism, Nanjing Forestry University, Nanjing Jiangsu

Received: May 20th, 2024; accepted: May 31th, 2024; published: Jul. 21st, 2024

Abstract

In the perspective of Chinese-style modernization, the legal effectiveness of ecological civilization construction will directly affect the speed and quality of China's new journey to modernization, so we must maintain the effectiveness of ecological civilization construction from the level of rule of

law. It is necessary for the rule of law to integrate into the construction of ecological civilization. The rule of law can not only promote the institutionalization and sustainability of ecological civilization construction, but also help the general response of ecological civilization construction. At the turning point of the era of ecological civilization construction, this paper focuses on the problems existing in legislation, law enforcement, judicial level, mass response and reasonable improvement countermeasures, so as to promote the steady realization of the grand goal of Chinese-style modernization in the field of ecological rule of law.

Keywords

Legal Construction of Ecological Civilization, Chinese-Style Modernization, Ecological Rule of Law

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

党的二十大报告明确提出“中国式现代化”的重要命题，指出中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化[1]。人与自然和谐共生不仅是习近平生态文明思想必不可少的组成部分，而且是中国是现代化的重要特征与本质要求，贯穿于新时代中国特色社会主义的发展道路的始终。法治具有稳预期、固本体、利长远的功能，其规范性、稳定性和权威性的特点对中国现代化的制度化、可持续化以及普适化产生了深远的影响。立足新的历史方位，生态文明建设的具体措施要落在实处，必须依靠系统完善的法制体系作为保障。构建系统完备的生态文明法治体系，不仅为推进中国式现代化添砖加瓦，而且为全面深化改革保驾护航，同时也是我国生态文明法治体系建设的自我革新。

2. 法治在生态文明建设中的必要性

生态文明建设是“一个持续进行的过程，是一个不断前进的过程”[2]。自我国中共十七大首次提出生态文明概念，并将其与物质文明、精神文明、政治文明并列，中共十八大提出推进新时代“五位一体”总体布局的部署，十八届四中全会讨论依法治国专题，提出科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的十六字方针。2014年第十二届全国人民代表大会常务委员会修订的新环保法将生态文明纳入具体的法律条文之中，以生态立法的形式对生态文明建设作出了具体的规定，这使得生态文明在法制意义层面上得以真正实现，随后十九大提出了要加快生态文明体制的改革以及建设美丽中国的口号[3]。2018年第十三届全国人大会议正式将生态文明写进《中华人民共和国宪法修正案》，以根本法的立场确定了指导生态文明的总纲领。近年来的人民代表大会上，出现越来越多的声音倡导通过法治来维护生态环境的文明与和谐，彰显出我国在政治层面对生态文明法治化建设的关注。

2.1. 法治推动生态文明建设制度化

法具有国家意志性、国家强制性以及规范性的本质特质。习近平总书记指出，“法律是治国理政最大最重要的规矩”[4]。规矩即是指法律体系，法制是保障国家治理体系与治理能力的重要工具，是国际公认的践行标准，只有法才能推动秩序化和制度化，促进政府关于生态环境责任机制的构建以及科学的司法、执法以及监督流程，实现生态文明建设的统筹规划与科学发展。一方面，法治本身是系统化的体系，而生态环境也是山水林田湖草构成的生命共同体，法所具有的系统思维有利于推进人与自然和谐共

生的现代化系统发展。另一方面,法可以调节各种社会关系。生态环境的调节与重塑具有长期性、复杂性、效果慢的特点,坚持法治管理可以协调人类利益和生态利益之间的矛盾,以保障我国关于生态文明建设的政与倡导落到实处。

2.2. 法治促进生态文明建设可持续化

法治是我国生态文明建设的政治依托,也是我国生态文明建设可持续发展的前提与依据。回顾过往已经产生的一系列生态问题,在对过去生态文明建设举措的反思中,发现了过去国家顶层设计与我国生态实践中存在不匹配的矛盾。对于这些问题和现象,习近平认为其重要原因之一就在于中国生态文明建设体制的不健全甚至可以说比较薄弱[5]。立足新时代全面依法治国的新要求,习近平生态文明思想以中国式回答提出了要以制度成为生态文明生成和持续发展的保障。一方面,将生态保护上升至立法层面。近年来,我国开展了关于环境立法修法的一系列工作,将“生态文明”“绿色发展”等思想融入生态保护法治体系中,充分发挥了法律的稳定性,进而保证生态文明建设的各项配套设施的长久践行。另一方面,以法的视角为生态环境保护确立统一标准。由于中央和地方决策的导向不同,需要以法制的层面规范各个地方执行的效力,依靠法的刚性约束,避免生态文明建设流于形式,有利于生态文明建设的可持续发展。

2.3. 法治助力生态文明建设的普遍响应

法律具有指导、评价、预测、教育与强制的五个作用。这五大作用保障了人民群众对于生态文明建设的普遍认同和响应。法具有强制性,这是区分法律与其它社会规范最大的不同。法是一定空间内普遍的社会行为规范,法治以直接的方式告诉广大群众什么事情可以做,什么事情不能做,以间接的方式指引了人们关于保护生态环境的态度,教化人们要在法制规定下保护生态环境。一方面,法约束公民的行为。通过对个人环境违法行为进行打击以达到提前预防破坏生态环境的行为出现,进而在宣传生态文明法治建设中提高人民群众的环保意识。另一方面,法督促生态执法的力度。通过规范和限制公权力行使、落实责任主体,避免生态环境成为利益交换和腐败的牺牲品,才能真正形成生态环境治理的严密格局,以最严格的制度保障生态文明建设的中国式现代化[6]。

3. 我国生态文明法治建设存在的问题

我国早期基于国情需要,大力发展经济的国家战略在开发利用自然的同时也带来了一系列破坏后果。生态环境问题不是一个纯粹的问题,他与我国政治问题以及国际问题相叠加,而且直接关系到人民群众的生存环境与生存利益。党的十八大以来我国高度重视生态文明的法治建设,与生态环境保护相关的法条相应出台,生态文明建设的实践成果也不断丰富,我国在生态文明法治建设上取得了可观的积极成果,与此同时不断出现的新问题新状况对我国推进生态文明建设提出了新的挑战,必须加快完善我国生态文明法治建设中的立法、执法、司法以及群众响应各个环节,为早日实现社会主义现代化目标的注入强大动力。

3.1. 立法层面

近年来,我国生态环境有关的立法体系逐渐完善和丰富,但在具体实践效果上却差强人意。一是相关立法执行主体不明确。生态文明法治建设的发展为我国解决生态问题提供了法律支持,而生态环境问题与各种问题叠加的特点使得相关立法存在责任主体混乱的现象。比如《中华人民共和国大气污染防治法》第五十六条规定,“环境保护主管部门应当会同交通运输、住房城乡建设、农业行政、水行政等有关部门对非道路移动机械的大气污染物排放状况进行监督检查,排放不合格的,不得使用。”[7]此法条

存在执法部门不明确的问题，在执法过程中会存在争议，互相推脱以及多重处罚的现象，会严重影响处理进程。二是部分立法守法成本较低。法律生命力在于治理，法律的具体效力会受到各种外力的影响，而最关键的是责任主体的生态守法意愿与生态违法成本。当责任主体评估破坏生态环境受到的处罚比遵守法律的成本更低时，往往会选择个人角度利益损失最小的方案，宁愿承担罚金而不是投入环境保护。法律红线的警示效果杯水车薪，使得违法成为谋求利益的行为。

3.2. 执法层面

“制度的生命力在于执行”[8]有效的执法是保障是保证生态文明建设稳步推进的最直接的力量，但目前我国在生态环境保护的执法层面仍然存在问题。一是地方保护主义犹存。目前，地方各级环境管理机构正实行双重管理以及地方优先的管理机制，在执法过程中可能存在介入执法和被动执法的情况。地方政府往往存在重视经济发展的成绩而忽视环境的污染的问题，甚至是为了经济发展而直接禁止执法监督或干预司法审判，庇护部分污染企业免受处罚。二是预防和执法力度欠佳。生态问题的显现具有滞后性，而生态破坏也是一个长期的过程，不会立即显现出来。一直以来，对于生态环境的治理绝大部分的处理手段都是发现污染，治理污染，等到环境问题充分暴露之后相关部门才会重视起来。执法人员在执法过程中存在大事化小，小事化了松散的执法态度，忽视破坏生态污染的早期表现，导致对于生态环境的预防收效甚微。

3.3. 司法层面

生态司法是我国生态环境法治中的最后一道防线，在环境司法取得一定成绩的同时，仍然需要不断完善具体细则。一是司法人员素质参差不齐。与生态环境的司法工作专业性较强，我国从事生态环境司法的专职人员较少，有些基层法院甚至未配备专门审判生态环境相关的专职法官。当出现司法需求时大多直接分派到民事或者行政人员负责，极大的影响了生态司法效果。二是诉讼制度不完备。近年生态环境不断恶化，我国处理环境诉讼案件效果欠佳。司法环节贯彻谁主张谁举证的处理理念，群众对于生态环境污染带来的影响和后果往往难以取证，并且当群众提供证据时污染已经造成，无法及时得到处理。三是污染鉴定存在困难。目前我国确实有资质的专业环境污染鉴定机构数量较少且体量较大，面对群众委托的污染检测通常不愿受理，并且检测费用群众难以承担，群众相对造成污染的企业来说依旧处于弱势。

3.4. 群众响应层面

我国拥有超过 14 亿的人口，人口基数大决定了我国生态文明建设将面临更大的困难。一是群众对于生态文明建设态度漠然。部分群众认为生态环境的保护，自己不是行动主体，认为环境保护是政府的责任，与自己关系不大，生态保护的意识薄弱。虽然生态文明建设已经通过各个方式向群众灌输，但是在日常生活中却没有得到群众应有的重视，认识层面的消极态度，严重影响了我国生态文明建设的整体效果。二是群众参与立法实效性不足。我国虽然明确规定了公民享有环境立法的参与权，但实际情况是立法过程中参与者多为环境专家，法律专家或相关从业人员，几乎没有普通群众，公民的参与权流于形式。

4. 完善途径

4.1. 完善生态法制

生态文明的建设首先需要法律来规范和约束破坏生态的行为。一是建立权责分明的立法系统。在立法过程中，一方面，要保障直接参与立法的立法者自身的素质与生态意识的可靠性，另一方面，要明确

对自然资源管理部门以及监督部门的分工，将具体工作落到细节，确保权责的合理分配，避免出现无人负责或者推脱车票的现象。二是提升立法质量，增加违法成本。质量较低的法条不仅不能达到保护环境约束行为的作用，反而会助长轻视环境污染的风气。面对部分企业只关注经济效应而忽视长远生态破坏后果的行为，应当加大惩罚性赔偿的力度以及拓宽惩罚的方式。从源头掐灭企业的侥幸心理，绝不姑息企业任何的违法行为。

4.2. 增强执法效应

生态执法的实际效力是生态环境法治落实的支点。一是摒除地方保护主义。地方政策往往为了维护提供经济支撑的大企业，往往会干预执法，要彻底解决此类问题可以由环保部门直接管理，摆脱地方政府的束缚，才能提高实际的执法效应。同时地方政府也需要建立科学的政绩观，杜绝盲目追求 GDP 这一单一考量维度，科学的政绩观必须将生态环境治理与经济的发展看作一个统一体来衡量地区的发展水平，不能只追求经济的快速发展，纵容环境污染的违法行为。二是拓宽执法监督。生态执法监督主要包括内部和外部两种。内部监督要预先设定规章制度提高执法的效率与强化执法的威慑力，防患于未然。执法队伍内部也应当建立分工权责机制，互相配合。外部监督由执法部门外的多元化的社会主体进行监督，监督的方式各有不同。数字时代可以突破传统的监督渠道，利用互联网快速、透明的特点公开执法信息，强化群众监督的力度。

4.3. 提升司法质量

目前我国的法院系统仍然保持着重视民事案件以及刑事案件不平衡的司法态度，由此便导致司法人员生态环境纠纷案件的处理经验不足，甚至存在将生态纠纷归类于经济纠纷，按照民事案件处理。一是提高执法队伍生态法治素质。不仅仅是案件的直接审判者法官需要提升生态法治素质，整个法院都应当增强生态环境的保护意识，增强生态相关知识的学习，培养和引进环境法类人才。二是增加公益诉讼扶持力度。与污染的大企业相比，公民处于天然劣势状态，公民难以维权成功，应当加大检察机关在公益诉讼的力度。三是建立专业化环境司法鉴定机构。权威机构的鉴定结果是生态司法中不可缺少的一环，我国应当建立统一标准的鉴定评估程序与考核管理系统，并保证评估机构的独立与公平公正，提升鉴定结果的准确性。

4.4. 培育全民生态参与意识

生态文明建设不仅离不开政府的倡导，更加离不开广大群众的响应与参与。一是坚持习近平生态文明思想的指导。广大群众生态意识的提升是一个动态的过程，坚持科学的生态理论的指导，有利于群众理清人与自然的关系，正确理解“人因自然而生，要尊重、顺应和保护自然，无法抗拒的规律是伤害自然最终会伤及人类自身”[9]。二是完善群众参与机制。政府部门应当不断完善生态保护信息的公开制度，为群众开设公益讲座以及专家咨询等渠道，提高群众参与的自觉性。此外也应当鼓励民间环保组织的建设，为群众提供多角度的参与途径，渲染全社会生态保护的氛围。

5. 结语

生态文明法治建设是实现中国式现代化不可或缺的一环，也是坚持习近平新时代中国特色社会主义思想的直接体现。在建设美丽中国新征程与谱写法治中国新篇章的道路上，我国生态文明法治建设总体呈现“稳中有升”的趋势，但在实现生态文明法治建设的中国式现代化道路上，仍然存在立法层面相关立法执行主体不明确，部分立法守法成本较低；执法层面出现地方保护主义犹存，预防和执法力度欠佳；司法层面存有司法人员素质参差不齐，诉讼制度不完备，污染鉴定存在困难；群众响应层面存在生态文

明建设态度漠然，群众参与立法实效性不足的问题。对此笔者认为应当完善生态法制，增强执法效应，提升司法质量，培育全民生态参与意识的改进途径，不仅提升生态文明法治建设的速度与质量，而且提高人们对法治的认识与参与度，从而促使人，社会，自然三者和谐相处。由于笔者能力有限，问题未针对地域发展具体情况与生态文明法治建设案例展开讨论，但作为理论阵地的新兵，我愿为进一步推动我国生态文明建设的伟大愿景贡献绵薄之力。

参考文献

- [1] 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[R]. 北京: 人民出版社, 2022.
- [2] 刘怡. 生态文明与法治建设[J]. 法制与社会, 2008(1): 14-15.
- [3] 董洪光. 我国生态文明建设中的法制建设研究[D]: [硕士学位论文]. 锦州: 渤海大学, 2018.
- [4] 习近平: 治理一个国家, 关键是要立规矩、讲规矩、守规矩[EB/OL]. 2015-01-27.
<http://cpc.people.com.cn/n/2015/0127/c385476-26456330.html>, 2024-05-22.
- [5] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2017: 102.
- [6] 白雪. 中国式现代化视角下的生态文明法治体系构建[J]. 江南论坛, 2023(12): 48-52.
- [7] 中华人民共和国大气污染防治法[M]. 北京: 中国法制出版社, 2016.
- [8] 本书编写组. 十九大以来重要文献选编(中) [M]. 北京: 中央文献出版社, 2021: 308.
- [9] 中共中央宣传部, 中华人民共和国生态环境部. 习近平生态文明思想学习纲要[M]. 北京: 学习出版社, 人民出版社, 2022: 18.