

生态文明体制改革的环境法思考

陈海嵩

摘 要: 生态文明体制改革是我国生态文明建设进入“深水区”后的核心任务;党的十九大报告再次强调“加快生态文明体制改革,建设美丽中国”。目前生态文明体制改革的主要依据是相关政策文件,推动了我国环境管理体制与法律制度架构的全面转型。在全面推进依法治国背景下,生态文明体制改革过程中暴露出的法律问题包括:环境管理体制改革的内在冲突、环境执法改革的合法性问题、环境监察改革的合法性问题、生态环境损害问责的合法性问题。为形成适应生态文明体制改革需要的环境法治体系,需要对环境法律规范体系、环境法治实施体系、环境法治监督体系、环境法治保障体系进行完善,并与生态环境保护党内法规体系相互衔接,在法治轨道内积极、稳妥地推进生态文明体制改革。

关键词: 生态文明体制改革;环境法;环境管理体制;垂直管理

中图分类号: D920.0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2018)02-0065-11

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2018.02.007

自党的十七大明确提出生态文明建设以来,特别是十八大将其纳入中国特色社会主义“五位一体”总体布局后,全国各地生态环境保护工作取得了长足进步,也日益进入“深水区”而面临着诸多制度缺陷和体制机制障碍,亟需形成适应新时代生态文明建设需要的国家治理体系。由此,生态文明体制改革成为当前生态环境保护领域的重点任务,也是未来我国生态文明建设的主要方向。2015年4月,中共中央、国务院发布《关于加快推进生态文明建设的意见》,明确将“健全生态文明制度体系”作为生态文明建设的重点,加快推进生态文明体制改革;2015年9月,中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》并制定一系列配套改革措施,从“顶层设计”角度明确了我国生态文明治理体系现代化的基本蓝图与路径。2017年10月,党的十九大报告再次强调“加快生态文明体制改革,建设美丽中国”。在法治社会条件下,环境法处于应对和解决环境问题的核心地位^[1]。从环境法角度观察,当前的生态文明体制改革意味着环境管理体制与法律制度架构的全面转型,也暴露出一些法律问题,有必要加以专门分析,使环境法治体系能够适应生态文明体制改革的时代需要。

一、生态文明体制改革与环境法治变革

在概念界定上,生态文明体制是指推进生态文明建设所需的各种基础性、常态化的支撑条件和保障体系的总和,包括制度体系、组织体系和实施体系等主要部分,也是国家治理体系的一部分^[2]。从改革成效看,近年来我国生态文明体制改革得到加快推进,取得了明显成效,已初步建立

基金项目:国家社科基金项目“环境质量改善的国家义务及其法律制度体系研究”(16CFX052)

作者简介:陈海嵩,中南大学法学院教授、博士生导师(湖南长沙410012)

起源头严防、过程严管、后果严惩的基础性制度框架^①。就具体内容而言,根据生态文明体制改革的“1+6”“组合拳”的定位,《生态文明体制改革总体方案》中专门加以阐释的八项制度则构成了生态文明体制改革的重点任务,也就明确了当前我国生态文明体制改革的主要领域^②,并在随后根据改革难度及紧迫度分解成各专项政策加以推行;与《生态文明体制改革总体方案》同时发布的六项改革试点方案则构成配套措施,也在随后形成相应国家政策加以实施。上述改革措施涉及到我国环境法律制度的诸多方面,决定了我国环境法治变革的基本方向。下面以表格的形式加以归纳(如表1所示)。

表1 生态文明体制改革的重点领域及配套措施

定位	改革措施	规范来源及发布时间	所属领域	所涉法律条文
重点任务	《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》	中共中央办公厅、国务院办公厅文件;2016年8月	国土空间开发保护	《环境保护法》第四条、第二十九条
	《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》	中共中央办公厅、国务院办公厅文件(中办发[2016]63号);2016年9月	环境治理体系	《环境保护法》第六条、第十条、第十七条、第二十四条
	《生态文明建设目标评价考核办法》	中共中央办公厅、国务院办公厅文件(厅字[2016]45号);2016年12月	生态文明绩效考核和责任追究	《环境保护法》第二十六条
	《关于全面推行河长制的意见》	中共中央办公厅、国务院办公厅文件(厅字[2016]42号);2016年12月	生态文明绩效考核和责任追究	《环境保护法》第六条;《水污染防治法》第五条
	《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》	中共中央办公厅、国务院办公厅文件(厅字[2017]2号);2017年2月	空间规划体系	《环境保护法》第二十九条
	《关于建立资源环境承载力监测预警长效机制的若干意见》	中共中央办公厅、国务院办公厅文件(厅字[2017]25号);2017年9月	生态文明绩效考核和责任追究	《环境保护法》第十八条
	《建立国家公园体制总体方案》	中共中央办公厅、国务院办公厅文件(中办发[2017]55号);2017年9月	国土空间开发保护	《环境保护法》第二十九条
	《关于健全生态保护补偿机制的意见》	国务院办公厅文件(国办发[2016]31号);2016年5月	资源有偿使用和补偿	《环境保护法》第三十一条
	《湿地保护修复制度方案》	国务院办公厅文件(国办发[2016]89号);2016年11月	资源总量管理和节约	《环境保护法》第三十二条
配套措施	《环境保护督察方案(试行)》	中共中央办公厅、国务院办公厅文件(厅字[2015]21号);2015年9月	生态文明绩效考核和责任追究	《环境保护法》第六十七条
	《生态环境监测网络建设方案》	国务院办公厅文件(国办发[2015]56号);2015年7月	环境治理体系	《环境保护法》第十七条
	《开展领导干部自然资源资产离任审计试点方案》	中共中央办公厅、国务院办公厅文件(厅字[2015]32号);2015年11月	生态文明绩效考核和责任追究	《环境保护法》第六条、第三十条
	《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》	中共中央办公厅、国务院办公厅文件(中办发[2015]45号);2015年8月	生态文明绩效考核和责任追究	《环境保护法》第二十六条、第六十七条、第六十八条
	《编制自然资源资产负债表试点方案》	国务院办公厅(国办发[2015]82号);2015年11月	生态文明绩效考核和责任追究	《环境保护法》第六条
	《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》	中共中央办公厅、国务院办公厅文件(中办发[2015]57号);2015年12月	环境治理体系	《环境保护法》第五条

① 对近年来我国生态文明制度建设成果的权威总结,参见白天亮:《全面深化改革取得重大成就——访中央改革办常务副主任穆虹》,《人民日报》2017年9月21日,第8版。

② 根据《生态文明体制改革总体方案》中的列举,包括:自然资源资产产权、国土空间开发保护、空间规划体系、资源总量管理和节约、资源有偿使用和补偿、环境治理体系、生态环境保护市场体系、绩效考核和责任追究。

根据上表，可以对当前生态文明体制改革进展及对环境法治的影响进行分析：

1. 从涉及领域看，“生态文明绩效考核和责任追究”无疑是当前生态文明体制改革中最为突出的领域，制定的系列相关制度包括：生态文明建设目标评价考核制度、河长制、资源环境承载能力监测预警长效机制、环境保护督察制度、领导干部自然资源资产离任审计制度、自然资源资产负债表制度等，同时专门出台了责任追究的规范性文件《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》，对各级党委政府及相关部门的环境保护责任进行了严密、细致、全面的规定，并在实践中得到严格的落实，极大地扭转了传统上地方政府“重经济建设忽视环境保护”的现象。例如，在2016年7—8月对内蒙古、江苏、云南、广西、黑龙江、河南、江西、宁夏等8省（区）开展的第一批中央环保督察中，督察组共发现并移交100个涉及到地方政府生态环境责任追究的问题；2017年11月，问责情况向社会公开，8省（区）共问责1140人，其中厅级干部130人（正厅级干部24人），处级干部504人（正处级干部248人）；责任形式多样，不仅包括行政处分，更包括党纪、政纪处分，情节严重者移交司法机关^[3]。

以环境法角度观之，生态文明绩效考核和责任追究领域的改革，是对《环境保护法》所确立“政府环境责任”的完善与落实，也是有效促进我国环境法实施的有力措施。“落实并强化政府环境责任”是2014年新《环境保护法》修订的主要议题和突出特点之一^[4]，相关条款包括《环境保护法》第二十六条（环境保护目标责任制和考核评价制度）、第六十七条（对政府及环境保护部门的监督）、第六十八条（对责任人的追究）等。应当说，以环境保护督察制度为代表的生态文明绩效考核和责任追究改革措施，充分体现了党中央、国务院加强生态环境保护的意志与决心，凸显了环保“新常态”下我国环境法实施力度的增强^[5]，印证了立法者在修订《环境保护法》时对“政府环境责任”如何落实的判断^①，有效推动了我国环境法治的发展进步。

2. 从规范依据看，目前生态文明体制改革的主要依据是相关政策文件，按效力等级从高到低分为如下三个层次：（1）由中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发，发文机关代字为“中办发”的文件，属于严格意义上中央向地方下发的文件（文件抬头专门标明）。具体包括：《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》（以下简称《指导意见》）、《建立国家公园体制总体方案》、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》、《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》。（2）由中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发，发文机关代字为“厅字”的文件，是中办、国办就具体问题向特定对象发出的通知类、公函类文件，效力等级在我国规范性文件体系内最低，公文印刷字号也最小，文件编号下的横线中不带五角星。具体包括：《生态文明建设目标评价考核办法》、《关于全面推行河长制的意见》、《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》、《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》、《环境保护督察方案（试行）》、《开展领导干部自然资源资产离任审计试点方案》。（3）由国务院办公厅单独印发，发文机关代字为“国办发”的文件，其规范效力限于行政系统（国务院各部门和各地方政府）内部，不涉及地方各级党委。具体包括：《关于健全生态保护补偿机制的意见》、《湿地保护修复制度方案》、《生态环境监测网络建设方案》、《编制自然资源资产负债表试点方案》。另外有个别文件无法从公开渠道获取发文字号，不纳入统计。

以环境法角度观之，目前生态文明体制改革的主要规范依据并非严格意义上的法律法规，而是党和国家的规范性文件。这体现了环境政策与环境法的紧密联系和互动。在整体上看，环境问题的特质决定了单纯依靠环境法律或环境政策都无法有效应对，必须通过环境政策与环境法律的协调配合方能实现^[6]。从历史上看，环境政策一直对我国环境法律的理念、导向以及具体制度的形成产生

^① 针对《环境保护法》第二十六条的实施，立法者明确指出“其实际运行效果有赖于各级党委政府的决定、力度，有赖于目标、措施、考核评价指标的科学性”。参见全国人大常委会法制工作委员会编：《中华人民共和国环境保护法释义》，法律出版社2014年版，第93页。

影响,并运用其灵活性优势推动环境法律的有效实施。在某种意义上说,中国环境法实质上就是环境政策的体现^{[7](P16)}。在这个意义上,环境政策有效促进了我国环境法的主动性、增益性功能,超越传统环境法所偏重的被动性、抑负性功能,是“第二代环境法”在我国形成的标志所在^[8]。

同时还应注意到,当前我国环境政策绝非“铁板一块”而是具有丰富的层次性,体现了党和政府在考虑实际情况后推进生态文明体制改革的步骤性、灵活性和可操作性。这一点主要从不同类型的发文字号中加以判断^①。相较而言,等级效力最高的政策文件(中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的“中办发”文件)更加充分体现了党中央深化改革的决心与意志,相应改革措施涉及面更广、力度更大,对现有的法律制度也会产生一定的冲击,最具代表性的是《指导意见》、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》等。下文即对此专门分析。

二、生态文明体制改革中的环境法律问题

(一) 环境管理体制改革的内在冲突与法律问题

有效的管理体制是任何一部法律得以“落地”的基础性组织保障。同时,依据依法行政原则的基本要求,在特定领域行使行政权力必须在国家立法中得以确认和授权,获得特定职权并成为相应的“行政主管部门”。一直以来,我国环境管理体制在横向关系上实行“统一管理 with 分部门负责相结合”,除环境保护部门承担“统一监督管理”的职责外,还有大量相关部门也承担一定的环境保护职责;在纵向关系上实行“以块为主”体制,严格按照行政区划设定相应的环境保护部门,属于同级人民政府的组成部门。这一管理体制在1989年《环境保护法》中确立,并在2014年修订后《环境保护法》中得以保留。实践表明,现行环境管理体制在横向关系和纵向关系上都存在较大的缺陷,早已不能适应生态文明建设的需要,或者说已经成为阻碍我国生态环境保护工作的体制性因素,亟待加以改革创新。具体而言,在横向关系上,分散在各部门的环保职责一直不能得到很好落实,环保职能与发展职能之间存在内在冲突,缺乏统一指导、协调机制;在纵向关系上,地方政府对环境质量的主体责任缺乏监督,重发展轻环保的问题比较普遍,地方保护主义、有法不依、执法不严、违法不究等现象严重^[9]。

基于此,环境管理体制成为当前生态文明体制改革的重点领域。主要从两个方面展开:(1)在横向关系上,为克服多头监管、交叉监管和“碎片化”监管问题,以整体性、综合性监管为目标的“环保大部制改革”逐步加以推行。2015年《生态文明体制改革方案》中率先提出:将分散在各部门的环境保护职责调整到一个部门,逐步实行城乡环境保护工作由一个部门进行统一监管和行政执法的体制。2017年10月,党的十九大报告再次强调“完善生态环境管理制度,统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责”。从实践情况看,浙江、福建等地已经开展了生态环境统一监管的试点工作,将国土资源部门、水利部门、林业部门、海洋部门中的生态环境保护职能进行合并^②。(2)在纵向关系上,为克服地方保护主义、加强对地方政府履行环保职责的监督,以增强管控能力、强化监督为目标的环保垂直管理制度改革得以实行。根据2016年发布的《指导意见》,县级环保局不再作为同级政府的组成部门,调整为上级环保部门的派出分局;市级环保局实行以省环保厅(局)为主的双重管理;环境质量监测和环境监察职能统一上收到省级,由省环保部门统一负责和管理;环境执法重心下移,由市级环境部门对所辖区域的环境执法队伍进行集中管理。从实践情况

^① 根据2012年7月发布的《党政机关公文处理工作条例》第九条,发文字号是公文的重要组成部分,代表了该文件的发文机关和内容等级。

^② 对“大部制改革”试点情况的介绍,参见刘毅:《生态环境监管体制改革将有序推进》,《人民日报》2017年10月24日,第7版。

看，环保垂直管理改革首先在河北、上海、江苏、重庆等地进行试点，试点省份制定改革实施方案后报环保部和中央编办审批后加以执行。目前，重庆、河北两地已经基本完成环保垂直管理改革任务，对原有的环保机构与职能进行了重构；其他地方的垂直管理改革计划在2018年全面展开^[10]。

可见，环保垂直管理改革与生态环境监管“大部制”改革分别代表着环境管理纵向体制改革和横向体制改革，体现了生态文明体制改革的全面推进与深化。然而，目前的纵向体制改革和横向体制改革已经明确突破了《环境保护法》对环境管理体制的规定，在实践中造成一定冲突，这一矛盾集中表现在县（区）层面。根据环保垂直管理改革，目前的县（区）环保部门全部由上级环保部门进行垂直管理，同时根据“环保大部制改革”的精神，改革后的环保部门势必要吸收相关部门（包括国土资源部门、水利部门、林业部门等）在生态环境保护上的职权，甚至可能将原有多个部门加以合并^①。此时，在“大部制”改革中被划归到环保部门的其他职权，是否也应当进行垂直管理？如果不进行垂直管理，显然与前述《指导意见》的精神不符；如果进行垂直管理，就意味着在事实上将无须垂直管理的其他部门职权也收归上级管理，造成县（区）政府在该领域缺乏部门支撑，无法履行相应政府责任。

“大部制改革”与“环保垂改”的矛盾，已经在实践中凸显出来。如贵阳市为推进生态文明建设，已经在2012年11月实行了“大部制改革”，将原市环保局、林业局、园林局、两湖一库管理局予以合并，并划转市文明办、发改、工信、住建、城管、水利等部门涉及生态文明的相关职责，组建“贵阳市生态文明建设委员会”作为市政府负责生态环境保护工作的组成部门；各区（县）则成立生态文明建设局，是同级政府的组成部门。按照环保垂直管理改革的要求，各区（县）的生态文明建设局调整为贵阳市生态文明建设委员会的派出机构，这就在事实上使得原林业局、园林局的职能也被一并调整为上级垂直管理，各区（县）政府开展林业、园林工作失去了组织载体，无法履行其职责，和相关法律的授权相冲突，也很可能导致地方政府不再对林业、园林工作提供资金、人员和政策支持，反而对生态文明建设造成不利影响。如何将纵向体制改革与横向体制改革加以相互协调和有机结合，无疑是环境管理体制改革的迫在眉睫的任务。

（二）环境执法改革中的法律问题

环境执法制度改革是当前生态文明体制改革重点任务之一。根据《指导意见》，县级环保局调整为上级环保部门的派出机构，由市环保部门统一管理、调配本行政区域内的环境执法力量；环境执法事权下移到市县，由县环保部门对环境违法行为实施现场检查、行政处罚、行政强制。按照依法行政的基本要求，由于这一改革措施涉及现场检查、行政处罚、行政强制等行政权力的行使，就必须获得相应的法律依据。根据2014年《环境保护法》的规定，环境保护主管部门对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理；环境保护主管部门及其委托的环境监察机构有权对环境违法行为进行现场检查；环境保护主管部门可以对环境违法行为采取罚款、责令采取限制生产、停产整治等措施，可以对相关设备设施进行查封、扣押^②。显然，环境保护主管部门是进行环境执法的职权主体，获得了《环境保护法》的完整授权，拥有现场检查、行政处罚、行政强制等行政权力；环境监察执法机构仅仅获得了现场检查的法定职权（第二十四条），并不具有行政处罚、行政强制的法定权力，只能在接受职权主体（环保主管部门）委托后作出行政处罚。这也是一直以来环境执法的普遍做法，即环境监察执法部门与环保局签订“执法委托书”，以环保主管部门名义实施行政处罚。

然而，在垂直管理之后，县级环保局在成为上级环保部门的派出机构后不再当然获得行政主体

^① 尽管目前“环保大部制改革”尚未出台明确的方案，但普遍认为新成立的生态环境监管机构“将在很大程度上整合目前散落在各部门手中的环境保护权力”。参见章轲：《国有自然资源资产监管机构将揭面纱 部委权力待整合》，《第一财经日报》2017年10月30日，第1版。

^② 相应条款包括：《环境保护法》第十条、第二十四、第二十五条、第五十九—第六十三条。

资格,由于现行法律法规中并未就作为派出机构的县级环保部门进行单独授权,其实施现场检查、行政处罚、行政强制的权力也就不复存在,也就不可能继续委托环境执法部门实施行政处罚。^①此时,基层环境执法部门进行现场检查、行政处罚就缺乏明确的法律依据,造成环境执法“权力—责任”体系的混乱,也使得行政相对人难以确定提起行政救济(行政复议和行政诉讼)的对象,不利于公民权益的保护。

更进一步看,在环境执法机构进行垂直管理后,如何确保县级人民政府在生态环境保护领域的权力和能力相匹配,是更为紧迫的问题。2014年《环境保护法》第六条第二款明确规定“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责”。对环境违法行为实施现场检查、行政处罚、行政强制,是遏制环境污染、保障环境质量的主要行政手段之一,是政府履行环境责任的重要措施。在县级环境执法机构随同级环保部门一并实施垂直管理后,各县(区)人民政府在事实上就失去了履行环保责任的主要组织载体和人员、技术力量,造成职责与能力和不对等,对生态文明建设在基层的全面推进造成隐患。

(三) 环境监察改革中的法律问题

环境监察改革是当前生态文明体制改革的“亮点”和重要创新所在,已经建立“国家—省”两级的环境监察体系(包含中央环保督察和省级环境监察),在督促各级党委政府及其工作部门积极改善环境质量、履行环保职责上发挥了重要作用。根据《环境保护督察方案(试行)》、《指导意见》中的相关规定,环境监察职能与环境执法职能予以分离,前者的任务是对地方党委政府及有关部门履行环保职责、执行环境法律与政策情况进行监督检查(督政),后者的任务是对环境违法行为进行查处(查企)。从组织机构上看,原有的“环境监察执法机构”^②调整为专门从事环境执法的机构,根据“督政”的需要新设立环境监察机构。就中央环保督察而言,主要包括国务院新设立的“国家环境保护督察工作领导小组”;就省级环保督察而言,主要是根据“环保垂改”的要求将环境监察职权上收至省级环境保护部门统一行使,在环保系统内部成立相应机构,按照本地实际情况在各地派驻环境监察人员。例如,根据《河北省环保机构监测监察执法垂直管理制度改革实施方案》,原先各市、县“环境监察支队(大队)”更名为“环境执法支队(大队)”;新设立环境监察专员制度,在全省范围内跨区域设立监察专员办公室,按照环保厅内设机构进行管理,并向各市派驻环境监察人员。

从法律依据上看,以“督政”为目标的环境监察制度在2014年《环境保护法》中的相关条款为第六十七条。根据该条规定,上级人民政府及环保主管部门应加强对下级政府和有关部门环境保护工作的监督。从字义上分析,该条规定确立了两种形式的“督政”:一是上级政府对下级政府环境保护工作的监督,二是上级环保主管部门对下级环保部门的监督,两者符合行政科层体系内上下级之间层级化的监督机制,即下级机构须服从上级机构的指挥与监督^{[11](P15)},具有充分的组织法依据,也为当前“国家监督省级政府”的中央环保督察提供了法律依据。但是,就当前“省环保部门监督地方政府”的省级环保督察而言,监督主体(省环保厅)和被监督主体(市、县级政府)之间并不存在上下级的行政隶属关系,无法将《环境保护法》第六十七条作为法律依据。这也可以从该法的立法解释中找到相应说明^③。因此从全面推进依法治国角度看,目前省级环境监察机构的设立

^① 根据行政委托的一般原理,派出机构不能将其职权委托他人行使。参见章剑生:《现代行政法总论》,法律出版社2014年版,第122页。

^② 在中央层面(环保部)设立环境监察局,地方层面则包含三级机构:省级环境监察总队(分局)、地市级环境监察支队、县级环境监察大队。

^③ 根据《环境保护法》的立法解释,针对“上级人民政府环境保护主管部门对下级人民政府的环境保护工作进行监督”,立法机关认为这种监督方式“在宪法和地方组织法上没有直接规定”,因此并未加以认可。参见全国人大常委会法制工作委员会编:《中华人民共和国环境保护法释义》,法律出版社2014年版,第233—234页。

在合法性上尚有不足。

（四）生态环境损害问责中的法律问题

强化生态环境责任追究，是生态文明体制改革所着重。目前在生态环境损害问责上的主要规范依据，是中办、国办在2015年8月出台的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》，其适用于全国各级党委、政府及其工作部门的领导干部，体现了“党政同责”、“一岗双责”的精神，是对传统政府环境责任的拓展和深化。但是从全面推进依法治国角度看，目前生态环境损害问责仍然存在一些合法性问题。

从性质上分析，《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》符合《中国共产党党内法规制定条例》第四条对“党内法规”表现形式的规定，属于“对党的某一方面重要工作或者事项作出的具体规定”，因此属于“党内法规”的一种。然而从适用对象上看，《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》不仅仅包括各级党组织中的领导人员，还包括各级政府部门的领导人员，同时涉及“党”和“政”两个领域；而针对政府工作人员生态环境损害责任的追究，《环境保护法》《公务员法》中已经有明确的规定^①。此时，针对不具备党员身份的政府机构领导人，究竟应适用党内法规（《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》），还是国家法律（《环境保护法》、《公务员法》），就成为一个突出的问题。

表面上看，《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》是由中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发的文件，同时包含“党”和“政”两个领域，似乎能够解决非党员政府工作人员责任追究的问题。但是从建设法治国家的角度看，十八届四中全会已经明确将“党内法规”作为和“国家法律”相并列的规范体系，同属于中国特色社会主义法治体系的组成部分，党内政策文件不断趋于规范化、体系化，党政“联合发文”就在一定程度上混淆了“党内法规”和“国家法律”的区别，存在一定的合法性问题。在法理上，从推进国家治理现代化的角度看，如果某事项属于国家法律的调整范围并由法律法规加以规范，就没有必要重复规定党内法规，避免出现冲突而贬损法律的权威^[12]。这就意味着，如果某制度涉及党组织及党员之外的公权力机关及其人员，就应当通过国家法律的形式加以规范^[13]。如何实现生态环境损害问责中党内法规与国家法律的衔接与协调，同样是一个亟待解决的难题。

三、建构适应生态文明体制改革需要的环境法治体系

从上文分析可以看出，诸多措施在推进生态文明体制机制改革的同时，也面临着一些法律问题亟待解决，需要建立、健全适应生态文明体制改革需要的环境法治体系，在法治轨道内积极、稳妥地推进生态文明体制改革。具体包括：

（一）环境法律规范体系的完善

从我国生态文明建设实践看，2014年修改后的《环境保护法》在整体上为生态文明体制改革提供了法律依据，仍然是我国环境保护领域的基础性法律，但是也必须看到，随着改革的深入，《环境保护法》中的个别条款已经与生态文明体制改革的需要不相适应，亟待加以修改完善。这一矛盾突出反映在环境管理体制的法律规定上，即环保垂直管理改革对传统上“以块为主”管理体制的突破。同时，正在进行的“环保大部制改革”也必然对传统上“统一管理与分部门负责相结合”的横向管理体制产生冲击。正因为法律规定与改革实践之间存在较大差异，也产生了前文所述的诸

^① 具体包括：《环境保护法》第六十八条对违反环境保护监督管理职责的责任人员进行行政处分的规定；《公务员法》第九章对公务员进行惩戒的相关规定。

多法律问题。

显然,为适应生态文明体制改革的需要,亟待对以《环境保护法》为代表的环境法律规范体系加以完善。然而,考虑到《环境保护法》刚刚在2014年进行全面修订,前后历经近五年时间,在短期内再次修订会影响到该法的稳定性和权威性。同时一个不可忽视的因素是:目前环保垂直管理改革处在试点阶段,仍然面临诸多困难和阻力,尚有待于在全国全面推行。从我国改革历史的经验看,“试点”是一种独具特色的政策试验方法,成功的地方经验会被中央加以吸收并体现在国家政策之中,即通过“从点到面”的工作方式实现中央与地方的互动^[14]。从政策制定角度观察,目前的环保垂直管理改革尽管属于中央“顶层设计”而不是单纯的“地方自主改革”,体现中央意志,但仍然具有一定的试验属性,不排除在总结试点经验后进行政策微调的可能,因此在短期内也不适宜对《环境保护法》进行再次修改。为兼顾生态文明体制改革的需要和环境法律体系的稳定性,笔者认为最为合适的做法是针对当前环保垂直管理改革实践中的突出问题,先由国务院制定相应的行政法规(建议命名为《环境监察执法条例》);待环境管理体制完成并在实践中运行良好后,再启动修法程序,对《环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》中的相关条款进行修改,形成完备的环境法律规范体系。根据中国特色社会主义法治体系建设的要求,《环境监察执法条例》中需要对环境法治实施体系、环境法治监督体系、环境法治保障体系的重点问题加以规定和明确,并与党内法规体系相互衔接。下文进行分别阐释。

(二) 环境法治实施体系的完善

从前文分析可知,环境法治实施体系的完善,核心任务在于解决环境执法改革的法律困境,使其既能够适应环保垂直管理的要求,又能够确保环境执法能力的提升。具体而言,需要围绕如下三个方面予以完善,并在《环境监察执法条例》中进行明确规定:

1. 赋予县级环保部门独立的行政主体资格。根据环保垂直管理的要求,省、市级环保部门仍然是同级人民政府的组成部门,能够依据《环境保护法》的规定具有独立的行政主体资格。县级环保局调整为市级环保部门的派出机构后,就不再适用《环境保护法》基于“属地管理”的授权性规定,其行政主体资格需要获得法律法规的特别授权。在《环境保护法》短期内不宜再次修改的情况下,需要通过行政法规(《环境监察执法条例》)的方式赋予县级环保部门独立的行政主体资格,使其仍然能够作为该行政区域内的“环境保护行政主管部门”,承担相应的监督管理职责。

2. 赋予环境执法机构查处环境违法行为的“完整”职权。为强化基层环境执法、确保执法成效,需要执法机构能够对违法行为进行现场检查、行政处罚、行政强制,这也是当前环保垂直管理改革的明确要求^①。在县级环境执法机构统一由上级环保部门管理后,原先由同级环保部门委托执法的机制不再适用,查处环境违法行为的现场检查、行政处罚、行政强制权需要重新配置。为体现“执法力量下沉”的改革目标,不应将环境执法职权交由省级环保部门统一行使,而应当充分调动基层积极性,赋予市县环境执法机构充分的职权。为使环境执法机构的权力与责任相匹配,《环境监察执法条例》在确认县级环保部门独立行政主体资格基础上,应明确授权环境执法机构实施环保主管部门的现场检查、行政处罚、行政强制等权力。

3. 在各级政府建立生态环境保护协调机构。在垂直管理后,为确保基层政府在生态环境保护上的权力和能力相匹配,就需要加强生态环境保护协调机构的建设,指导、研究、协调本地区生态环境保护工作,使其成为政府履行环保职责的核心机构。具体形式上,不宜采取临时性、间歇性的“领导小组”,建议设立更具常规性的“生态环境保护委员会”,定期召开委员会会议部署、落实相

^① 《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》第三条第九项中明确规定“依法赋予环境执法机构实施现场检查、行政处罚、行政强制的条件和手段”。

关工作。环保部门应参加同级政府“生态环境保护委员会”会议，必要时担任该委员会常设办事机构（办公室）主任，加强与政府及相关部门的沟通协调。另外，各级政府需要研究制定本地区的环境保护“权力清单”和“责任清单”，明确政府及相关部门在生态环境保护上的职责，避免出现“政府环境责任就是环保部门责任”的误解，使地方政府无法推卸其生态环境主体责任，共同推进生态文明建设。《环境监察执法条例》须明确规定“县级以上各级人民政府建立生态环境保护委员会”，明确该委员会职责、工作程序等内容，并对各级政府环境保护“权力清单”和“责任清单”的制定进行原则性规定。

（三）环境法治监督体系的完善

从前文分析可知，环境法治监督体系的完善，核心任务在于妥善处理环境监察改革中的法律问题，使新设立的省级环境监察机构能够合法、高效地对市县政府履行环保职责情况进行检查和监督。从前文分析可知，目前环境监察改革中的突出法律问题，在于在省环保厅内新设置的监察机构缺乏直接对市、县政府进行监督的法律依据。解决这一问题的思路，不能简单的主张“完善立法”，而是需要在国家治理能力与治理体系现代化的整体背景下进行考虑。应当看到，《环境保护法》第六十七条之所以未认可“上级人民政府环境保护主管部门对下级人民政府的环境保护工作进行监督”，其原理是行政科层体系内“层级性”的基本原则，目的在于避免制度运作的短期性与随意性，形成相对稳定的制度规则与行为预期，是推进法治政府建设的内在要求。同时，当前我国的环境监察实践带有“运动型治理”特征，亟待建构法治化、规范化的监督机制^[15]。如果简单为了“改革需要”、贸然打破行政体系内基于上下级关系的“层级化”监督体制，在立法中赋予省级环境监察部门直接监督市县级政府的权力，就背离了依法治国的基本精神，反而对推进国家治理能力与治理体系现代化造成不利影响。

因此，完善环境法治监督体系的关键，在于通过合适的方式平衡省级环境监察机构在法律依据和实践需要之间的张力，具体应通过如下两个方面展开：（1）在法律依据上，应将省级环保督察定位为“省政府对下级地方政府的监督”，而不是“省级环保部门对地方政府的监督”；环境监察机构须在获得省委省政府授权或者同意的基础上，代表省委省政府开展各种形式的环境督察活动。《环境监察执法条例》中应当明确规定“省级环境监察机构代表省委省政府对下级党委政府开展环境保护督察；必要时，组建省委环境保护督察组开展督察工作”。（2）在行为目标和工作程序上，省级环保督察不能取代地方政府及相关工作部门的环境管理职责，无权直接对相关责任人进行处理，主要任务是提出建议和意见、督促整改落实、收集相关情况，并将地方党委政府履行环保责任的情况及时向省委省政府进行报告，并提出问责的建议，供省委省政府决策参考。《环境监察执法条例》中也需要对这一工作程序进行专门规定。

（四）环境法治保障体系的完善

环境法治保障体系的完善，关键在于组织机构、人员队伍等方面的优化与调整，并在《环境监察执法条例》中加以原则性规定，为生态文明体制改革的顺利进行提供支撑。具体而言：

1. 明确环境监测、监察、执法机构的属性。一直以来，由于受到环保部门编制总额的限制，环境监测执法部门属于事业单位，工作人员为事业编制，具体又包含“参公管理”事业编制、财政全额拨款事业编制、财政差额拨款事业编制、单位自收自支四种情况。根据前文分析，出于加强环境执法的需要，需要由《环境监察执法条例》赋予环境执法机构实施现场检查、行政处罚、行政强制等权力，而根据《行政强制法》第十七条的规定，行政强制权必须由法律、法规规定的行政机关实施，不得委托。因此，为保障环保垂直管理改革的合法性，环境执法机构必须从现有的“事业单位”转变成为“行政机关”，进入行政执法序列，工作人员统一纳入行政编制管理；各省机构编制部门须对环境执法机构的行政编制数、行政级别、领导职数、经费预算基数等进行核定。环境监察

机构由于承担繁重的监督任务,为保障环保督察的严肃性和权威性,工作人员须为行政编制人员,作为省环保厅内设机构进行管理。环境监测机构由于不直接对外作出行政行为,不必全部纳入行政编制而可以保留事业单位属性,但也应在此次垂直管理改革中解决工作人员编制的遗留问题,特别是应当将无编人员和自收自支人员纳入财政供养。

2. 建立环保部门与地方政府及其工作部门的人员流动机制。从之前个别地方实行环保垂直管理的情况看,环保部门干部往往难以与其他部门进行交流,从“一个面”变成“一条线”,不利于个人成长和干部来源多元化^①。这成为影响环保队伍建设和工作积极性的重要因素。因此在推进环保垂直管理的同时,须建立环保部门与地方政府及其工作部门的干部流动机制,保障工作人员的流动性、多元性和开放性,特别是应在市、县级环保部门中实现干部“能进能出”,建立高素质的环保人才队伍。

(五) 环保党内法规体系的完善

依法治国不仅要有完善的国家法律体系,还必须有健全的党内法规体系^[16]。如前文所述,“党政同责”、“一岗双责”是生态环境损害问责的基本精神,在体现生态文明体制改革的创新性和实践性同时,也需要实现党内法规(《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》)与国家法律(《环境保护法》、《公务员法》)的衔接与协调,完善生态环境损害问责的法律依据。

具体而言,两者衔接的标准,需要根据生态文明制度建设“源头严防、过程严管、后果严惩”的原则,依据问责的形式和内容加以判断。就党内法规而言,根据《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》第十条的规定,追究党政领导干部生态环境损害责任的形式包括三种:一是党政机关内部自我监督,包括诫勉、责令公开道歉等形式;二是组织处理,包括调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职、降职等;三是党纪政纪处分,分为党内纪律处分(警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍)和行政处分两类。就国家法律而言,根据《公务员法》第九章以及《环境保护法》第六十八条之规定,针对不适当履行环境保护监督管理职能的责任人员,问责形式包括两种:一是行政处分,包括记过、记大过、降级,造成严重后果的给予撤职或者开除处分;二是政府内部自我监督,对造成生态环境严重损害后果的主要负责人,须引咎辞职。两者相互对比可见,《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》在责任种类、问责力度上更为丰富、全面,能够涵盖生态环境损害的不同情况作出不同形式的处理,特别是加入了组织处理和党内纪律处分的问责方式,加大了问责力度,能够对党政领导干部造成真正的“威慑力”,体现了“最严格环境保护”之要求,应作为生态环境损害问责的主要依据。为避免出现“责任盲区”、因责任人身份而导致“一事不同责”的情况,非党员领导干部生态环境损害问责也应当参照适用《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》。对此,需要在《环境监察执法条例》中制定专门的指引条款,规定“对非党员领导干部生态环境损害责任的追究,按照有关规定从严处理”,在特定情形下排除《环境保护法》、《公务员法》的适用,通过法律技术实现党内法规与国家法律的衔接与协调,完善了环境保护党内法规体系。

四、结 语

从上文分析可以看出,目前以“政策驱动”为主的生态文明体制改革在推动“美丽中国”建设

^① 对各地在2015年之前环保垂直管理实践的分析,参见敖平富等:《环保垂直管理制度改革中涉及的主要垂直管理模式》,《环境保护科学》2016年第6期;刘福明:《关于环保垂直管理体制改革的思考与建议》,《中国环境监察》2016年第4期。

的同时，对我国环境法治的进一步发展提供了指导，也不可避免的对现存环境法律及制度体系构成了诸多挑战。为消解改革实践与法律安定性之间的差异与张力，有必要以法治思维和法治方式推进生态环境保护各项工作，实现生态文明体制改革与环境法治发展的相互协调、相互促进，使“美丽中国”和“法治中国”得以同步发展。

参考文献

- [1] 柯坚. 事实、规范与价值之间:环境法的问题立场、学科导向与实践指向[J]. 南京工业大学学报(社会科学版),2014(1).
- [2] 夏光. 蹄疾步稳绘就生态文明蓝图——《生态文明体制改革总体方案》解读[N]. 中国环境报,2015-09-14(2).
- [3] 孙秀艳. 第一批中央环保督察移交案件问责情况公开[N]. 人民日报,2017-11-17(15).
- [4] 陈海嵩. 政府环境责任的实证研究[J]. 社会科学战线,2016(4).
- [5] 陈海嵩. 绿色发展中的环境法实施问题[J]. 中国法学,2016(1).
- [6] 李龙,李慧敏. 政策与法律的互动谐变关系探析[J]. 理论与改革,2017(1).
- [7] 别涛. 关于《环境保护法》的修改方向[A]. 王树义. 可持续发展与中国环境法治[C]. 北京:科学出版社,2005.
- [8] 郭武. 论中国第二代环境法的形成和发展趋势[J]. 法商研究,2017(1).
- [9] 任勇. 垂直管理改革的逻辑与任务[N]. 中国环境报,2016-10-13(3).
- [10] 高伟. 多地完成环保垂改方案制定工作 改革试点进展明显[N]. 经济观察报,2017-09-28(7).
- [11] 翁岳生. 行政法(上)[M]. 台北:元照出版有限公司,2006.
- [12] 秦前红,苏绍龙. 党内法规与国家法律衔接和协调的基准与路径[J]. 法律科学,2016(5).
- [13] 付子堂. 法治体系内的党内法规探析[J]. 中共中央党校学报,2015(3).
- [14][德]韩傅天. 通过试验制定政策:中国独具特色的经验[J]. 当代中国史研究,2010(3).
- [15] 陈海嵩. 环保督察制度法治化[J]. 法学评论,2017(3).
- [16] 张文显. 建设中国特色社会主义法治体系[J]. 法学研究,2014(6).

Reflection on the Environmental Law of the Reform of Ecological Civilization System

CHEN Hai-song

Abstract: The reform of ecological civilization system is the core task of China's ecological civilization construction after entering the "deep water zone". At present, the reform of ecological civilization system has promoted the overall transformation of China's environmental management system and legal system framework. However, some legal problems are exposed in the process of reform, including the internal conflict of environmental management system reform, the legality of environmental law enforcement reform, environmental supervision reform and accountability for ecological environmental damage. In order to form the environmental legal system which is adapted to the ecological civilization system reform, it is necessary to perfect the legal system, the implementation system, the supervision system and the guarantee system of the environmental law.

Key words: reform of ecological civilization system; environmental law; environmental management system; vertical management

(责任编辑 周振新)