

中国环境法治中的政党、国家与社会

陈海嵩^{*}

内容提要：十八大以来的生态文明建设极大地推动了我国环境法治的发展，但与环境法治实践取得极大进步相对照，环境法治研究则存在“理论虚置”“解释乏力”现象。政党、国家、社会是影响中国环境法治的核心要素，马克思主义视野下的“政党—国家—社会”关系决定了中国环境法治的基本架构、塑造了中国环境法治的理论内核。在马克思主义“政党—国家—社会”的理论框架下，当代中国环境法治以“保障和改善民生”为价值诉求，以国家环境保护义务的履行和实现为核心内容，通过授权和委托实现法律制度创新。环境政策法律化现象和环境公益诉讼制度变革中所出现的一些矛盾，在这一理论框架中可以得到更合理的解释。马克思主义基本原理与中国现实相结合，有助于形成具有中国特色的环境法理论体系、制度体系、话语体系。

关键词：环境法治 国家治理体系 国家环境保护义务

引言

在新中国法律史上，环境法治建设与我国改革开放后的法治建设具有同步性，环境法是十一届三中全会后最早得到重视和发展的部门法之一。自1979年颁布环境保护法（试行）以来，我国环境法治从无到有、从零散到系统，逐步形成了具有中国特色的环境法律与制度体系。然而，由于多种因素的影响和阻碍，我国环境法一直未能得到有效实施，环境立法及各项相关制度没有发挥出应有的作用，^{〔1〕}这被公认为我国环境问题突出、“生态环境成为全面建设小康社会突出短板”的一个重要原因。

十八大将生态文明建设同经济建设、政治建设、文化建设、社会建设一道，纳入中国特色社会主义事业总体布局并写入党章，十八大报告用专章阐释“加强生态文明制度建设”。此后，十八届三中全会提出“加快生态文明制度建设”、建立系统完整的生态文明制

^{*} 中南大学法学院教授。

〔1〕 参见汪劲主编：《环保法治三十年：我们成功了吗》，北京大学出版社2011年版，第352页。

度体系,十八届四中全会进一步强调“用严格的法律制度保护生态环境”,十九大作出“加快生态文明体制改革”的部署。习近平指出,“保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障”。〔2〕应当说,十八大以来对生态文明建设的强调,极大推动了我国环境法治的发展。

在国家治理体系中,生态文明建设中“最严格的制度、最严密的法治”无疑属于法治建设的一部分,环境法治是国家治理体系的核心构成要素之一,也是中国特色社会主义法治体系的重要内容。“在生态文明下,法律必须接受生态规律的约束,应当着意于人与自然和谐共处的客观要求。”〔3〕同时,生态环境保护作为具有浓厚科技性、公益性、技术性的专门领域,其治理体系与法律规则的形成具有一定的特殊性,对国家权力运作与多元主体参与国家治理提出了新任务、新要求。中国环境法治的发展与演化,特别是十八大以来的制度转型与创新,具有鲜明的“高位推动”特性,需要将执政党的因素纳入考察的视野。环境法研究必须关注现实中的制度变迁与演进,尤其需要围绕影响当前环境法治的核心结构性要素——政党、国家与社会——展开相应研讨。

本文尝试在马克思主义“政党—国家—社会”的理论框架下,回应环境法治实践中的理论解释困境,在政党、国家与社会互动关系中揭示中国环境法治发展与演化的深层逻辑,在现行宪法、法律的基本框架内提出合理的法律解释方案,实现环境法治历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的统一。

一、中国环境法治实践的理论困境

十八大以来,中国环境法治发展进入“快车道”,立法、执法、司法等多个领域的全面推进与制度变革,为生态文明建设提供了严密、坚实的法治保障。与环境法治实践取得极大进步与发展相对照,环境法治研究则存在“理论虚置”“解释乏力”现象,部分研究停留在经验和技術层面,理论未能有效引领和规范实践运行。这里以环境政策法律化现象和环境公益诉讼制度变革的讨论为例。

(一) 环境政策法律化

近年来我国环境法治发展最为明显的一个标志,是环境法律的频繁修改。自环境保护法在2014年4月修订完成后,固体废物污染环境防治法(2015年4月修正)、大气污染防治法(2015年8月修订)、环境影响评价法(2016年7月修正)、海洋环境保护法(2016年11月修正)、水污染防治法(2017年6月修正)等主要环境立法相继得到修改。与此同时,我国环境政策也进入发展的“高度活跃期”,在政策类型、发布主体、规范内容等维度上形成了层次分明的“政策集群”,对环境立法的理念、导向和具体制度的形成产生影响,并运用其灵活性优势推动环境法律的有效实施。从某种意义上说,中国环境法实质上就是环境政策的体现。〔4〕

〔2〕 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面深化改革论述摘编》,中央文献出版社2014年版,第104页。

〔3〕 吕忠梅:《中国生态法治建设的路线图》,《中国社会科学》2013年第5期,第18页。

〔4〕 参见别涛:《关于〈环境保护法〉的修改方向》,载王树义主编:《可持续发展与中国环境法治:〈中华人民共和国环境保护法〉修改专题研究》,科学出版社2005年版,第16页。

十八大以来出台的、具有代表性的环境政策如下表所示：

十八大以来具有代表性的环境政策

政策类别	发布主体	文件名称	发布时间
综合性国家政策	中共中央	关于全面深化改革若干重大问题的决定（加快生态文明制度建设）	2013 年 11 月
单行性环境政策	中共中央、国务院	关于加快推进生态文明建设的意见	2015 年 4 月
		生态文明体制改革总体方案	2015 年 9 月
	中共中央办公厅、国务院办公厅	党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）	2015 年 8 月
		环境保护督察方案（试行）	2015 年 9 月
		生态环境损害赔偿制度改革试点方案	2015 年 12 月
		关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见	2016 年 8 月
		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	2016 年 9 月
		生态文明建设目标评价考核办法	2016 年 12 月
		关于全面推行河长制的意见	2016 年 12 月
		关于划定并严守生态保护红线的若干意见	2017 年 2 月
		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	2017 年 9 月
		生态环境损害赔偿制度改革方案	2017 年 12 月
	国务院	大气污染防治行动计划（“大气十条”）	2013 年 9 月
		水污染防治行动计划（“水十条”）	2015 年 4 月
		土壤污染防治行动计划（“土十条”）	2016 年 5 月
	国务院办公厅	关于健全生态保护补偿机制的意见	2016 年 5 月
		湿地保护修复制度方案	2016 年 11 月

环境政策对环境立法的直接影响，突出反映在 2014 年环境保护法的修改过程中。本次环境保护法的修改于 2011 年正式启动，起初由全国人大环境与资源保护委员会负责起草，基本定位是“有限修改”，仅涉及个别法律制度和法律责任的完善，并以“法律修正案”的形式于 2012 年 8 月、2013 年 6 月提交全国人大常委会进行初审和二审。但该修正草案受到了社会舆论和学术界的一致批评，环境保护部也专门提出了反对意见。^{〔5〕} 十八大报告和十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的出台，为环境保护法的修改提供了历史性机遇和良好外部环境，使其由原先的“法律修正案”变为“法律修订案”，在立法理念、法律原则、监管体制、制度体系、公众参与、法律责任等方面都取得了较大进步。^{〔6〕} 根据立法机关的权威解释，环境保护法被定位为“环境保护领域的基础性法

〔5〕 参见孙佑海：《〈环境保护法〉修改的来龙去脉》，《环境保护》2013 年第 16 期，第 13 页以下。

〔6〕 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 57 页以下。

律”，这充分体现了十八大关于生态文明建设的精神，〔7〕也表现出明显的环境政策法律化趋势。

对特定领域政策法律化的解释，一般来源于“政策与法律关系”的讨论。根据制定主体的不同，政策分为党的政策和国家政策。就国家政策与法律的关系而言，不同学科在立场上有所不同，但一个总的趋势是承认国家政策与法律的紧密联系和相互融合；在这一意义上，我国国家政策的表现形式可以扩大到各种法律、行政法规等。〔8〕国外学者也普遍将公共政策视为法律渊源之一，主要指“尚未整合进入法律的政府政策与惯例”。〔9〕参照前文列表，当前影响我国环境法律的绝大多数政策，是由中共中央会议审议通过并以“党政联合发文”形式印发的党的政策。这些政策文件在很大程度上决定了当前及今后一段时间环境法治发展的基本目标、原则和主要措施，只有少部分技术性、操作性问题由国家行政机关制定政策并单独发布。考察列表中环境政策的出台过程可知，即使在形式上由国家行政机关单独发布的政策文件，也很可能来源于党的决策过程，如先交由“中央全面深化改革领导小组”（以下简称“中央深改组”）会议审议，通过后再予以整理发布。〔10〕这突破了传统上党政体制内的政策制定与决策形成过程，表现出中央深改组地位的超脱性和对党政管理体制进行政治控制和总体驾驭的意义，〔11〕意味着形式意义上的国家政策也同时体现出党的意志，体现出党的政策影响环境法治的全面性，凸显出党的政策与环境法律互动关系的复杂性。因此，传统上仅仅在“国家行政/立法”层面所进行的“政策与法律关系”讨论，不足以完全解释当前环境法治的制度实践。

借用既有的理论，当前中国环境法律已具备“回应型法”的基本特质，即为实现法律目的而积极设计和修正各种政策过程，“将政治因素纳入法律辩护之中”，区别于传统意义上的强制型法和自治型法。〔12〕然而，“回应型法”理论仅仅为现代多元社会中的法治发展提出了理论构想，还需要进一步对中国环境法治中实现“法律与政治相结合”的方式、特别是执政党的政策在环境法治中的地位与作用进行更为深入的阐释。中国共产党是当代中国政治体制的中轴，以中国共产党为核心的、政党与国家权力高度结合的“党政体制”是理解中国政治的关键。〔13〕一个基本事实是：作为法治中国建设的一部分，中国环境法治离不开党的领导核心作用，离不开党中央大力推进生态文明建设的坚定意志和坚强决心。在更符合中国现实的“党政体制”视野中看待环境法治的发展，尤为重要。

〔7〕 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399页。

〔8〕 参见鲁鹏宇：《法政策学初探——以行政法为参照系》，《法商研究》2012年第4期，第111页以下；张红：《论国家政策作为民法法源》，《中国社会科学》2015年第12期，第144页。

〔9〕 参见〔美〕E.博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社2004年版，第465页；〔德〕伯恩·魏德士：《法理学》，丁小春、吴越译，法律出版社2003年版，第118页以下。

〔10〕 例如，2016年3月22日中央全面深化改革领导小组第二十二次会议审议通过了《关于健全生态保护补偿机制的意见》，4月28日由国务院办公厅发布（《国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见》，国办发〔2016〕31号）；2016年11月1日中央全面深化改革领导小组第二十九次会议审议通过了《湿地保护修复制度方案》，11月30日由国务院办公厅印发（《国务院办公厅关于印发湿地保护修复政府方案的通知》，国办发〔2016〕89号）。

〔11〕 参见景跃进等主编：《当代中国政府与政治》，中国人民大学出版社2016年版，第7页。

〔12〕 参见〔美〕P.诺内特、P.塞尔兹尼克：《转变中的法律与社会：迈向回应型法》，张志铭译，中国政法大学出版社2004年版，第122页以下。

〔13〕 参见前引〔11〕，景跃进等主编书，第3页。

（二）环境公益诉讼制度变革

环境司法领域的变革，同样是近年来中国环境法治的热点所在。起始于2007年底的“环境司法专门化”是环境司法领域制度变革与创新的开端。^[14]2014年6月，最高人民法院发布《关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》，确立“推进环境资源司法体制改革、建立健全环境资源司法工作机制”的目标，并在当月正式成立最高人民法院环境资源审判庭，这标志着环境司法专门化改革在全国范围内的全面推动和深化发展。截止2017年4月，全国各级人民法院共计设立环境资源专门审判机构946个，福建、贵州、江苏、海南、重庆实现涵盖三级法院的环境资源审判组织“全覆盖”。^[15]这是组织机构层面对环境司法专门化改革的回应。

在审判实践层面，环境司法专门化改革体现为对特定诉讼类型的确认与实践，环境公益诉讼是其中的典型代表，在理论界和实务界均成为热点问题。2012年修正的民事诉讼法第55条赋予“法律规定的机关和有关组织”提起特定领域（污染环境、侵害众多消费者合法权益等）公益诉讼的资格，使环境公益诉讼首次获得明确的法律依据。2014年修订的环境保护法第58条赋予符合特定条件社会组织提起环境公益诉讼的原告资格，最高人民法院随后出台了专门司法解释加以具体化，^[16]初步建立了社会组织提起环境公益诉讼的基本制度框架与诉讼规则。2015年7月，全国人大常委会通过《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》（简称《公益诉讼试点决定》），授权最高人民检察院在全国13个省、自治区、直辖市开展为期两年的公益诉讼试点。2017年6月，民事诉讼法和行政诉讼法进行了专门修改，形成了检察机关提起环境公益诉讼的制度框架。

总体上，目前形成的环境公益诉讼制度可以概括为：提起环境公益诉讼的主体，包括环保社会组织和检察机关两类；根据被诉对象的性质，划分为环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼，分别适用民事诉讼和行政诉讼程序。这一制度框架具有鲜明的中国特色，与学界一直以来讨论的环境公益诉讼“范本”——以督促政府进行环境执法、履行环保责任为目的的美国公民诉讼制度具有本质差异，^[17]这也就决定了无法直接照搬其相应的基础理论，包括公共信托理论、私人检察长理论、私人实施法律理论、环境权理论等。^[18]在相关理论准备不充分的情况下，中国环境公益诉讼制度实际上是在保护环境公益的社会压力下“摸着石头过河”、适度开放原告资格并套用现有诉讼程序的产物。然而，由于司法实践的“各自为政”和整体设计的缺乏，相关立法仅仅初步解决了环境公益诉讼的主体资格问题，

[14] 2007年11月20日，贵州省贵阳市中级人民法院环境保护审判庭和贵州省清镇市人民法院环境保护庭正式挂牌成立，是我国首个环保法庭，开创了环境资源审判的多项创新举措，公认为是我国“环境司法专门化”改革的开端。

[15] 参见郑学林：《中国环境资源审判的新发展》，《人民法院报》2017年6月7日第8版。

[16] 《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2015〕1号）。

[17] 相关比较分析，参见曹明德：《中美环境公益诉讼比较研究》，《比较法研究》2015年第4期；侯佳儒：《环境公益诉讼的美国蓝本与中国借鉴》，《交大法学》2015年第4期；陈东：《美国环境公民诉讼研究》，中国人民大学出版社2014年版，第5页以下。

[18] 对外国环境公益诉讼理论基础以及在中国适用性的分析，参见徐祥民等：《环境公益诉讼的理论基础探究》，《中国人口·资源与环境》2010年第1期；徐祥民、宋福敏：《建立中国环境公益诉讼制度的理论准备》，《中国人口·资源与环境》2016年第7期。

但在制度内部关系中存在相互冲突,在制度外部关系上与已有制度之间明显重叠。^[19]

考察目前我国环境公益诉讼的主要类别——社会组织提起的环境民事公益诉讼和检察机关提起的环境公益诉讼(以行政公益诉讼为主),可以发现:社会组织被法律赋予“权利”之后,在实践中却对诉讼流程及裁判结果缺乏话语权,陷入仅仅扮演“程序发起人”角色的尴尬之中;^[20]而检察机关在环境公益诉讼中究竟属于“诉讼当事人”还是“法律监督机关”,对裁判结果不服应当提起上诉还是提出抗诉,也存在制度解释困境。这种争议和冲突甚至直接体现在最高人民检察院和最高人民法院出台的相关规范性文件中。^[21]在2018年最新出台的公益诉讼司法解释之中,上述矛盾并未得到完全解决。^[22]司法实践中的另一个突出问题是,社会组织提起的环境民事公益诉讼与政府提起的“生态环境损害赔偿诉讼”之间,^[23]具有重叠的适用范围(生态环境损害)、相同的被告(生态环境损害责任人)、相同的诉讼目的(保护环境公共利益)、类似的责任承担方式(赔偿性责任或修复性责任)。

上述现象的产生,根源在于在缺乏整体理论框架下进行分散式、补丁式的制度创新,忽视环境公益诉讼在整体法秩序中的协调性和自身理论逻辑的一致性,也忽视了环境问题及环境公益保护的复杂性和多面性。目前理论上最为突出的矛盾是,我国环境民事公益诉讼制度具有强烈的职权主义色彩和实用主义特征,出于“保护环境公益”目的而使得制度安排已经具有相当的公法属性,但仍然通过传统民法方式(比照环境侵权诉讼)来确立诉讼请求、程序规则 and 法律责任形式。这一“用私法手段实现公法目的”的做法,导致环境民事公益诉讼在诉权、诉讼构造、诉讼标的、裁判既判力等主要问题上,都无法在传统民事诉讼理论上得到合理解释,^[24]甚至在很大程度上类似于行政执法程序,而忽视了法院的中立地位与裁判者角色。^[25]理论与实践之间的明显脱节,反映出我国环境治理中普遍存在的“问题对策论”思路,使环境公益保护陷入“击鼓传花”怪相之中。^[26]这与国外学者对我国环境司法专门化的研究相一致,即环保法庭的职能超越了一般意义上的司法职权,是依

[19] 参见罗丽:《我国环境公益诉讼制度的建构问题与解决对策》,《中国法学》2017年第3期,第244页以下。

[20] 同上文。

[21] 根据2015年12月最高人民检察院发布的《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》和2016年2月最高人民法院发布的《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》,检法两家对检察机关在公益诉讼中的地位与职能存在明显分歧。参见吕忠梅:《环境司法理性不能止于“天价”赔偿:泰州环境公益诉讼案评析》,《中国法学》2016年第3期,第249页。

[22] 根据2018年2月“两高”联合出台的《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》规定,人民法院、人民检察院办理公益诉讼案件,遵循审判权、检察权运行规律;人民检察院以公益诉讼起诉人身份提起公益诉讼。依据该司法解释,审判权、检察权在检察公益诉讼中处于同等地位;“公益诉讼起诉人”的表述则是将原先检察机关所主张“公益诉讼人”身份和法院所主张“原告”身份予以简单叠加,凸显出“解决问题”为主的实用主义思维,但并未在法理上厘清两者的区别。

[23] 根据2015年12月中办、国办印发的《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》(中办发〔2015〕57号)和2017年12月中办、国办印发《生态环境损害赔偿制度改革方案》(中办发〔2017〕68号),国务院授权省级和地市级政府作为本行政区域内生态环境损害的赔偿权利人,有权向造成生态环境损害的责任人提起生态环境损害赔偿诉讼。

[24] 参见段厚省:《环境民事公益诉讼基本理论思考》,《中外法学》2016年第4期,第889页以下。

[25] 参见许尚豪:《如何保持中立:民事公益诉讼中法院的职权角色研究》,《政治与法律》2017年第9期,第13页以下。

[26] 参见王明远:《论我国环境公益诉讼的发展方向:基于行政权与司法权关系理论的分析》,《中国法学》2016年第1期,第49页以下;周继业:《我国环境公益诉讼的功能定位与实践探索》,《法治现代化研究》2017年第3期,第61页以下。

赖于地方政府的行政职能、通过司法方式实现行政目标。^[27] 在理论缺失和社会压力背景下创生的环境公益诉讼制度, 需要从实用主义理念指导下的“问题—对策”转向法律整体秩序内的“理论框架—制度完善”思路。

二、“政党—国家—社会”关系对环境法治逻辑框架的塑造

实践层面的制度变革与理论层面的停滞不前所形成的张力, 已经构成阻碍中国环境法治持续稳定、健康发展的主要矛盾, 诸多“制度创新”日益呈现出理论缺失和合法性困境。这需要以马克思主义基本原理为指导并结合中国实践, 在当代中国社会转型的历史背景中, 围绕影响当前中国环境法治的结构性要素——政党、国家与社会, 在诸要素相互作用的动态过程中揭示其运作逻辑并形成基础性框架。

(一) 马克思主义理论的政党、国家与社会

马克思主义是对传统哲学进行批判性反思基础上形成的理论与学说体系, 其最终目的是实现无产阶级和全人类的解放。以唯物主义方法认识世界、改造世界, 使思想真正成为实践中的现实力量, 既构成了马克思主义的基本原理与方法论, 也深刻地影响着现实中的政党、国家与社会。

1. 马克思主义中的“政党—国家”关系与社会主义政党政治

政党及其与国家政权的关系, 是马克思主义理论学说的核心部分。从历史上看, 马克思主义政党在 19 世纪中叶的产生与发展, 与马克思主义理论学说的形成具有一致性和同步性, 也是各国科学社会主义运动的主要推动力量。“历史逻辑决定了政党政治的理论逻辑, 历史空间决定政党政治的实践空间”, 以马克思主义理论为指导的无产阶级政党, 自产生之日起就与资产阶级政党具有不同的政治纲领与行动策略。^[28] 马克思主义经典作家提出, 无产阶级政党由无产阶级中的先进分子组成, 是与资产阶级政党相对立的特殊政党, 以新的科学的世界观带领无产阶级进行革命斗争与人类解决事业, 是“一个自觉的阶级政党”。^[29] 马克思主义政党的“自觉性”, 主要表现在对社会发展规律的掌握和人类解放事业的追求上, 表现在对自身担负历史使命的明确认知和自觉担当上。《共产党宣言》阐明了无产阶级政党的目标与纲领, 即推翻资产阶级统治, 最终消灭阶级、实现共产主义。因此, 马克思主义政党首先是一个“使命型政党”“动员型政党”, 是把握历史规律, 将实现自身民族、国家解放与发展作为自觉使命的全新政党类型, 是动员各种力量形塑国家、实现现代化的政治力量, 区别于以单纯获得或维持执政地位为目的的“现实型政党”“选举型政党”。在这一意义上, 马克思主义政党是引领其所在民族、国家发展的核心政治力量, 在“政党—国家”中具有逻辑优先性。

马克思主义对“政党—国家”关系的指引与要求, 在当代社会中表现为社会主义政党政治及其实践过程。在马克思主义政党掌握国家政权之后, 社会主义政党政治得以生成并成为一种新型政治形态, 其突破了资本主义逻辑及其国家结构的局限, 是社会进步与人类

[27] See Rachel E. Stern, *The Political Logic of China's New Environmental Courts*, 72 *China Journal* 53–74 (July 2014).

[28] 参见王韶兴:《社会主义国家政党政治百年探索》,《中国社会科学》2017 年第 7 期, 第 8 页。

[29] 《马克思恩格斯选集》第 4 卷, 人民出版社 1995 年版, 第 685 页。

文明发展的一条全新道路。20世纪以来,社会主义政党政治在多个国家得到确立和发展,也遭遇了一些挫折。以中国共产党为代表的当代马克思主义政党着力于党政关系、党内关系、党群关系的改革与创新,开创了社会主义政党政治的新时期,有力地推动着社会主义国家的现代化进程。^[30]这一成就的取得,是中国共产党始终坚持并不断发展马克思主义政党学说的结果,形成了一个科学、完整、系统的马克思主义执政党的理论体系,^[31]凸显了社会主义政党政治的创新发展及其在国家富强、民族振兴过程中发挥的关键作用。

2. 马克思主义的“国家—社会”关系

“国家—社会”关系同样是马克思主义理论中的重要组成部分。在批判黑格尔绝对主义国家观的基础上,马克思运用历史唯物主义揭示了国家的产生及其与市民社会的相互关系。马克思指出,国家是社会生产力发展到一定阶段的产物,来源于社会发展及其成员的现实需要;在社会生产以及交换、消费活动达到一定程度时,就会有相应的市民社会,“有一定的市民社会,就会有不过是市民社会的正式表现的相应政治国家”。^[32]资本主义对劳动力的需求以及社会生产力的极大发展,冲击了原有政治生活与社会生活一体的结构,国家与社会得以加速分离,破除了封建制度对人身自由的束缚,市民社会逐步成为独立的存在并深刻地影响了当代经济、社会、文化等诸多领域。然而,国家与社会的绝对分离带来了人自身的异化,极大地限制了人的真正解放与自由。马克思深刻地指出,在政治国家与市民社会的二元对立结构下,个人也被分离为政治国家的“公民”与市民社会的“市民”两种身份,在意识和现实中都过着相互矛盾的双重生活,日益成为异己力量的玩物。^[33]为了真正实现人的自由发展与全面解放,克服资本主义社会中普遍的异化现象,必须消除人的个体性与人的社会关系本质之间的鸿沟,实现国家向社会的回归,即国家通过对自我的否定(国家的消亡)在更高级形式上复活。^[34]这意味着由“自由人联合体”取代传统的政治国家与市民社会,实现社会的自主管理,“只有当个人把抽象的公民复归于自身……只有当人认识到自己固有的力量是社会力量,并将这种力量组织起来的时候,人的解放才能完成”。^[35]

综上,基于历史唯物主义和辩证唯物主义的基本原理,国家与社会是一对相互区分又相互联系的范畴;“国家—社会”关系的演进是一个随着人类发展而不断变化的自然历史过程,从两者同一转变为相互分离,在不同的阶段呈现出不同的特点。为实现人的全面发展,需要扬弃被资本所异化的政治国家与市民社会,实现国家向社会的回归。这为我们考察现实中的“国家—社会”关系提供了方法论指导。

(二) 当代中国“政党—国家”关系中的环境法治

作为社会控制系统的法律,在系统内部尽管可以发展出一套细密而自洽的规则体系,但在系统外部关系上必然受到其他社会系统的影响及相互作用,在逻辑和经验上都不可能成为一个完全自足的封闭体系。政治系统对法律的影响,是所有社会系统中最为本质和深

[30] 参见前引〔28〕,王韶兴文,第12页以下。

[31] 参见罗文东:《中国共产党对马克思主义政党学说的坚持和发展》,《中国社会科学院研究生院学报》2017年第3期,第5页以下。

[32] 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1995年版,第532页。

[33] 《马克思恩格斯全集》第3卷,人民出版社2002年版,第172页。

[34] 参见张明霞、范鑫涛:《经典马克思主义的“国家—社会”关系理论要义》,《人文杂志》2015年第5期,第24页。

[35] 《马克思恩格斯全集》第3卷,人民出版社2002年版,第189页。

远的。法律对政治具有事实上和逻辑上的依赖性，政治是法律的存在根基、现实目的、实践背景和发展动因。^[36]对环境法治的理解与阐释，应围绕作为执政党的中国共产党在国家事务中的领导核心地位，以当代中国政治现实中的“党政体制”作为出发点，在“政党—国家”关系中把握塑造环境法治的结构性要素及其运作过程。

作为一个体现马克思主义要求的“使命型政党”“动员型政党”，中国共产党带领中国人民进行民族独立、现代转型和国家建构，已经成为嵌入中国政治结构的等级组织，将党的任务目标与国家发展融为一体，由此形成了独具特色的党政体制。^[37]党的领导是党政体制的核心与关键，不同于革命时期和计划经济时期党对社会政治事务的“一元化领导”，这是党在宪法与法律的范围内，通过一系列政治的、组织的制度和机制来实现对国家与社会的全面领导。党领导环境法治建设的方式，主要体现在制定政治原则、坚定政治方向、形成重大决策（政治领导），并通过各级各类党组织和党员干部的积极行为（组织领导），以及宣传工作和思想政治教育工作的开展（思想领导），在国家机关中贯彻落实党关于生态文明建设的路线、方针和政策。这超越了单一学科视角上“政策与法律关系”的范畴，应理解为在“政党—国家”的整体性政治结构与国家体制内，中国共产党如何将推进生态文明建设及体制改革的意志与决心，有效转化为国家意志并加以落实。具体而言，发挥党对环境法治建设的主导作用主要通过以下两种机制。

1. 由党代会以及中央全会作出决策，并由全体国家机关加以落实

党的全国代表大会及其中央委员会作为党的最高领导机关，对推动国家发展形成了稳定的决策程序：由党的全国代表大会（党代会）进行全面的重大决策和全面的战略部署，由每年定期召开的党的中央委员会全体会议（中央全会）对关系全局的重大问题作出重要决定和具体部署。^[38]考察近年来环境法治的发展历程，在十八大报告的基础上，十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，共同构成了决定我国环境法治发展原则、方向的基本依据，需要全体国家机关加以贯彻落实。

根据贯彻落实的主体，主要分为：（1）权力机关的落实，即由全国各级人民代表大会及其常务委员会通过行使立法权，以及由全国人大及其常委会行使最高决定权的方式予以落实。前者表现为在相关法律法规的“立、改、废”中充分体现生态文明建设的精神，如2014年环境保护法的修改和环境公益诉讼制度的正式确立。后者表现为根据特定时期生态文明建设的需要，行使由国家最高权力机关拥有的决定权，如由全国人大常委会作出《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》。（2）行政机关的落实，即由国务院和地方各级人民政府通过行使行政权的方式予以落实。考虑到党组织与行政机关的紧密工作关系，也为了在党政体制内释放“党委高度重视”的政治信号，这往往采取中共中央、国务院联合发文的形式（如《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体

[36] 参见姚建宗：《法律的政治逻辑阐释》，《政治学研究》2010年第2期，第32页以下。

[37] 参见前引[11]，景跃进等主编书，第5页；王若磊：《依规治党与依法治国的关系》，《法学研究》2016年第6期，第20页。

[38] 参见胡鞍钢：《从党的十八大到三中全会——中国是如何作出重大改革决策的》，《光明日报》2013年11月5日第1版。

制改革总体方案》),通过“高位推动”“党政合作”的方式确立生态文明建设以及体制改革的具体要求,由全国各级党委、政府予以贯彻落实;针对单纯行政系统内部的执行性事项,则由国务院单独发文(如“大气十条”“水十条”等)。(3)司法机关的落实。对审判机关而言,需要在职权范围内积极回应生态文明建设的政治任务,“充分发挥人民法院审判职能作用,为推进生态文明建设提供有力司法保障”;〔39〕对法律监督机关而言,则需要根据党中央生态文明体制改革的具体部署,〔40〕在职权范围内予以积极回应。

2. 由中央全面深化改革领导机构作出决策,并由特定国家机关加以落实

2013年12月底成立的中央深改组,不同于传统“归口管理”“统筹协调”意义上的中央领导小组,其定位是“负责改革的总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实”,研究确立全面深化改革各个领域的重大原则、方针政策、总体方案,直接向中央政治局负责并报告工作。〔41〕基于此,中央深改组及其分设的“经济体制和生态文明体制改革专项小组”在生态文明体制改革的具体事项上享有决策权力,通过不定期召开的中央深改组会议,审议通过生态文明体制改革中某一具体领域的改革方案或指导意见,并由相关国家机关通过特定形式将其转化,由该项改革所涉及的特定国家机关予以贯彻落实。

根据改革事项的特征和所涉及的国家机关的不同,具体转化形式包括三种:(1)以相关国家机关的名义予以发布,并制定配套的实施性规则。例如,2015年5月中央深改组第十二次会议审议通过《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》后,由最高人民检察院在2015年7月发布,并制定《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》等配套性文件进一步落实。(2)以中共中央办公厅、国务院办公厅的名义予以发布,由各级党组织和行政机关贯彻落实,这是目前最为普遍的形式。如果涉及事项具有重要性和综合性,则通过制定党内法规的形式强化贯彻落实的效力,以条款形式表达,如《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《生态文明建设目标评价考核办法》等。如果涉及单个事项,则采用中办、国办联合发文的方式加以贯彻,可归属为“规范性文件”。(3)以国务院办公厅的名义发文,由各级行政机关贯彻落实,如前述《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》等。

(三) 当代中国“国家—社会”关系中的环境法治

20世纪90年代以来,随着我国市场经济的发展与社会结构的变化,国家与社会从“高度一体”转向功能分化,“国家—社会”关系得以重构并成为影响经济社会发展的重要因素。在相关研究中,市民社会理论和法团主义理论是解释中国“国家—社会”关系的两大流派。前者强调市民社会与国家的对立及其独立发展;后者认为中国并不存在完全独立于

〔39〕 具体内容,参见《最高人民法院关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》(法发〔2014〕11号)。

〔40〕 十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中,专门提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”。

〔41〕 根据2018年2月十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》以及2018年3月中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》,为健全党对重大工作的领导体制机制,将“中央全面深化改革领导小组”改为“中央全面深化改革委员会”,强化决策和统筹协调职责。从阶段性的“领导小组”升格为实体性的“委员会”,使其成为中共中央直属的职能部门,强化了党领导全面深化改革的组织机构。

国家的社会领域，国家通过制度化的渠道参与到社会领域之中并进行控制。^[42] 米格代尔曾对传统“国家—社会”理论中的二元对立假设进行了批判：国家和社会都不是固定不变的实体，他们在相互作用的过程中改变各自的结构、目标、规则；“国家—社会”关系是两者互动的结果，是为实现社会控制而进行的持续性斗争。^[43] 基于此，他提出“社会中的国家”的观点以及过程研究的新方法，被公认为是更符合发展中国家现实的理论模型。

运用动态过程研究视角，有助于更合理地看待当代中国的“国家—社会”关系及其对环境法治的影响。在中国改革开放的历史进程中，尽管形成了流动性和异质性的社会领域，但国家仍然保留了体制外组织的准入权，建立了一套行政过程主导的控制机制。^[44] 在以国家建构为主导力量的总体机制下，尽管社会组织数量大、种类多，但呈现出功能性“不在场”的情况，难以真正发挥利益代表和社会参与功能，制约了法治建设的深入发展。^[45] 国家控制与社会自主能力之间的矛盾，同样突出地反映在环境保护领域。环保 NGO 是我国最早一批得到发展的社会组织，在保护藏羚羊、圆明园防渗工程、怒江水电开发等一些社会事件中发挥了积极作用，环保公众参与也成为全社会高度关注的话题。但自主汲取资源能力的匮乏和独立性缺失，导致环保 NGO 在重大环保事件中往往处于“失语”状态；过度的非制度化公众参与也导致非理性因素的泛滥，反而影响到环境公共利益的实现。^[46]

在当代中国，传统意义上二元对立型的“强国家—弱社会”和“弱国家—强社会”都无法应对全面深化改革与转型发展中的诸多挑战与风险，需要建立在双向互动基础上的“强国家—强社会”结构，从单一的“强/弱”转向国家与社会相互构成、相互改变、相互促进的动态过程，使国家能力与社会治理能力得到同步发展，在制度结构上实现马克思主义所要求的“国家向社会的回归”。这一互动过程及发展任务正是法治社会建设的关键所在，表现为“权力社会化”过程以及“社会公权力”的规范化行使，服务于我国社会主义法治国家、法治政府、法治社会一体化建设的战略目标。在现代社会中，国家权力不再是唯一的公共权力，与之并存的既有社会公众和社会组织的社会权力，还有国际组织的超国家权力等，这被概括为权力的多元化和社会化趋势。^[47] 社会的自组织能力打破了国家在公共权力上的垄断并在一定程度上提供公共物品的过程，通过国家与社会的共生共存，体现社会主体自我决定公共生活的历史发展趋势。在内涵上，社会公权力是国家以外的社会组织对其成员产生的影响力与支配力，来源于其组成成员的自由意志。在特定情况下，为了更好发挥社会组织优势、减轻政府的负担，国家权力也可以通过一定方式将部分权力转移给特定社会主体行使，具体方式有法律授权和委托等。^[48] 同时，国家权力的行使主体和行

[42] 参见李婷婷：《当代中国国家—社会关系研究论域与展望》，《社会主义研究》2011年第6期，第129页以下。

[43] 参见〔美〕米格代尔：《社会中的国家——国家与社会如何相互改变与相互构成》，李杨、郭一聪译，江苏人民出版社2013年版，第58页。

[44] 参见何艳玲、汪广龙：《中国转型秩序及其制度逻辑》，《中国社会科学》2016年第6期，第55页。

[45] 参见马长山：《从国家建构到共建共享的法治转向——基于社会组织与法治建设之间关系的考察》，《法学研究》2017年第3期，第24页以下。

[46] 这一现象突出地反映在环境群体性事件之中。详细分析，参见陈海嵩：《环境保护权利话语的反思——兼论中国环境法的转型》，《法商研究》2015年第2期，第83页以下。

[47] 参见郭道晖：《权力的多元化与社会化》，《法学研究》2001年第1期，第4页。

[48] 参见上引郭道晖文，第5页；徐靖：《论法律视域下社会公权力的内涵、构成及价值》，《中国法学》2014年第1期，第91页。

使方式也有必要适度地优化,以适应权力的多元化和社会化趋势。概括而言,国家公权力的优化及其与社会公权力之间的有机转化,是“强国家—强社会”结构的突出特质。通过国家公权力与社会公权力的合理配置与有效互动,构建多元主体共同保护环境公共利益的“大环保”格局,培育公民有序参与环境治理的法治意识,正是推动我国环境法治深化发展的关键所在,也有助于解决环境公益诉讼等社会化机制在理论基础上的困境。

三、“政党—国家—社会”关系对环境法治理论内涵的构造

(一) 环境法治的价值依据及其法律转化

通过环境法治实现生态环境保护领域的“良法善治”,需要有特定的价值目标;或者说,环境法治需要依靠实质性的道义力量来推动,环境法治的具体实践更需要接受基础性的价值评判。这一价值目标只能从当代中国政治的历史与现实之中确定,并通过“政党—国家”关系的渠道从价值层面落实到规则层面,从政治伦理转变为国家意志。

起源于先秦时期、经由不同历史阶段演化发展而来的民本思想,为当代中国环境法治建设提供了价值目标与评价标准。从《尚书》的“民惟邦本,本固邦宁”、《孟子》的“民为贵,社稷次之,君为轻”、《荀子》的“天之立君,以为民也”,到黄宗羲的“天下为主,君为客”,均是民本思想的不同表达形式。建立在民本思想之上的“天下为公”论,对统治者与国家之间的关系进行了充分阐释,是中国古代特有的国家观及其理想政治模式。^[49]中国共产党将“为人民服务”作为根本宗旨,是对传统民本思想及国家观的继承与发展,形成了“立党为公、执政为民”的政治伦理并成为国家建构的基本意识形态。民本思想在当代中国的实践,表现为“保障和改善民生”的政治目标及其任务。民生的内涵有三个层次:一是基础性的“生存”,二是尊严性的“生活”,三是理想性的“好的生活”。^[50]大气、水等环境要素是保障人生存的前提和基础,生态环境系统则是人实现尊严和自我实现的必备要件。在这一意义上,“良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉”。^[51]在“环境就是民生”理念的指导下,以解决与人民群众根本利益密切相关的生态环境问题为目标,以是否提升人民群众“获得感”作为判断标准,是决定当代中国环境法治发展方向的根本性政治伦理,更是中国共产党对全体中国人民的庄严政治承诺。

以民为本、保障民生的政治正当性及伦理要求,需要通过一定的机制转化为国家意志。在社会主义法治体系之中,这一中介机制是由宪法所规定和保障的。在理论上,民生体现为公民的基本人权,其主要实现途径不是依靠国家权力,而是国家义务的履行,是国家权力通过国家义务最终服务于公民权利的过程。^[52]满足公民不断增长的物质与精神需求,不可能凭借消极性的国家不作为义务予以保障,而必须通过积极性的国家作为义务来逐步实现。对我国现行宪法的整体性分析表明,我国宪法基本权利的功能体系并非以“防御权”

[49] 参见张分田:《论中国古代政治调节理论——民本思想在中国古代政治学说中的核心地位》,《天津社会科学》2007年第2期,第122页。

[50] 参见田广兰:《公正与关怀——民生制度与实践的伦理原则》,《道德与文明》2011年第3期,第45页以下。

[51] 前引[2],《习近平关于全面深化改革论述摘编》,第107页。

[52] 参见龚向和:《论民生保障的国家义务》,《法学论坛》2013年第3期,第126页以下。

为核心,而是以客观价值秩序功能为核心,强调国家承担积极作为责任,创造和维持有利于基本权利实现的条件。^[53]由此,现行宪法所形塑的“通过国家积极作为实现公民权利”的路径,是我国国家与公民关系的主要方面,要求国家积极主动地采取必要和可能的措施以维护社会公共利益,为国家权力行使提供了基本目标与任务,是将“保障民生”的政治伦理转化为国家意志的宪法装置。

对宪法的相关条款进行文意解释,有助于进一步理解制宪者在此问题上的意图。我国宪法中首次纳入环境保护条款,是1978年宪法第11条第3款“国家保护环境和自然资源,防治污染和其他公害”。现行1982年宪法第26条规定:“国家保护和改善生活环境与生态环境,防治污染和其他公害。”现行宪法在保留“国家保护”的基础上,增加了“国家改善”的表述,要求国家在对生态环境予以保护的同时,更要采取积极措施进一步改善生态环境,是对积极性国家义务的明确宣示。同时,将1978年宪法条文中的“环境”拆分为“生活环境”与“生态环境”,也是制宪者对国家积极责任提出的要求。^[54]2018年3月通过的宪法修正案在宪法序言关于“国家根本任务”的阐述中,加入“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展”的表述,进一步凸显国家在生态环境保护上的重大责任。通过宪法整体精神和具体条款的结合,将生态环境保护从政治范畴转化为法律范畴,将保障环境民生的政治目标内化为对国家权力行使的要求。在这一意义上,积极性国家义务的履行是当前中国环境法治的核心与关键。

(二) 环境法治发展的规范依据及其实现方式

基于宪法对部门法的统摄作用以及宪法规定对具体法律规范的辐射效力,需要在宪法规范中找寻支撑环境法治发展的积极性国家义务,即明确国家环境保护义务在我国现行宪法中的规范依据。历史、价值和规范层面的分析表明,现行宪法第26条和第9条第2款共同构成了生态环境保护领域的“国家目标条款”,对包括立法、行政、司法在内的国家权力具有法律约束力,是我国法律体系中“国家环境保护义务”的宪法依据。^[55]这一规范模式在2018年修宪中得以延续和强化。^[56]环境保护的国家义务渊源于现代宪法中决定国家发展目标与方向的“国家目标条款”,内在地含有对国家权力积极性、主动性的要求,为环境法治发展提供了实在法意义上的规范依据。

国家环境保护义务的履行与实现,需要全体国家机关在宪法规定的范围内分别行使相应国家权力,即表现为一般意义上的环境立法、环境行政、环境司法。然而,在全面深化改革的推进过程中,环境法律与制度不可避免地面临着变革的压力和创新的需求,这就形成了制度创新与法律安定性之间的张力。习近平指出,“改革要于法有据,但也不能因为现

[53] 参见郑春燕:《基本权利的功能体系与行政法治的进路》,《法学研究》2015年第5期,第31页以下。

[54] 在1982年宪法制定过程中,修改草案中曾提出“生态平衡”概念,最后审议时改为“生态环境”,主要理由是生态平衡只能消极保护,还要进一步改善生态环境,采取更加积极的措施。参见肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》,北京大学出版社1986年版,第128页。

[55] 参见陈海嵩:《国家环境保护义务的溯源与展开》,《法学研究》2014年第3期,第62页以下。

[56] 在2018年3月全国人大审议通过的宪法修正案中,第26条和第9条第2款并未进行修改。相关修改包括:在宪法序言第七自然段“国家根本任务”表述中加入生态文明建设的相关内容,在宪法正文第89条中加入国务院“领导和管理生态文明建设”的规定。整体上看,本次“生态文明入宪”强化了公权力在生态环境保护上的责任,是对原有国家环境保护义务条款的深化与拓展。

行法律规定就不敢越雷池一步,那是无法推进改革的”。^[57]为实现“推进改革”和“于法有据”的平衡,有必要遵循现代“国家—社会”关系中权力多元化与社会化的发展趋势,在宪法所设定的框架秩序内,通过权力归属主体和行使主体的合理分离,^[58]对公权力履行国家环境保护义务的方式予以适度调整和优化。

1. 通过授权实现制度创新

此处的“授权”,是指将特定国家权力通过一定形式授予某一机构或组织,被授权主体以自己的名义独立行使该项权力并承担相应法律责任。具体有两种授权方式:一是对特定社会主体的授权,是通过“权力社会化”方式加强“国家—社会”的双向互动,使社会力量得以通过法定途径监督、推进、支持国家机关履行职责;二是对特定国家机关的授权,是国家权力分工在新条件下的拓展与优化,发挥相关国家机关的积极性与联动性,共同维护环境公共利益。

为避免“恣意授权”而违背法治原则、损害环境公共利益,授权行为必须遵守如下原则:(1)法律保留原则,这是对授权主体的限制。根据立法法第8条的规定,宪法规定的国家机关之“产生、组织和职权”方面的事项只能制定法律。因此,授权行为适用严格意义上的法律保留,其必须以国家最高权力机关立法(狭义上的“法律”)或者具有同等法律效力的形式表现出来,确保授权具有充分的民主正当性和有效性。(2)功能适当原则,这是对被授权主体的限制,即要求国家权力须授予在功能上最为适当的主体。这意味着,生态文明制度创新事项须由具备特定条件、能够实现环境公共利益保护目标的主体来实施。该项限制的目的在于使国家权力配置具有科学性和可操作性,能够及时回应社会生活的迫切需要。基于这一原则,只要有利于国家权力科学运行以及人权保障目标的权力配置,即使表面上看起来与宪法规定不尽一致,因为没有侵犯其他权力的核心内容,通常不认定为违宪。^[59]

2. 通过委托实现制度创新

此处的“委托”,是指行政主体将特定行政职权委托给另一行政主体或其他组织、个人,被委托人以委托人的名义代为行使职权。在我国宪法所确立的立法权、行政权、司法审判权、法律监督权这四类国家权力中,行政权力具有复杂性、广泛性和社会性的特点,除授权行使之外,还有必要通过委托等多元化方式增强环境治理的国家能力。由于委托不产生职权的转移,只是一种完成行政任务的组织形式,因此具有较大的灵活性,不要求有严格意义上的法律依据。从功能的角度看,为适应复杂多变的现实情境、激励行政主体提高管理效率和行政效能,也应将行政委托的决定权配置给行政机关。同时,没有法律依据的授权,由于不符合法律保留原则而无法产生职权转移的法律效果,应当认定为委托。

(三) 对争议性问题的解释

在“政党—国家—社会”视野中,根据“基于合宪性控制的环境善治”思路,可以对前述环境法治中的争议性问题进行合宪性解释,明晰国家环境保护义务在具体法律秩序中的展开方式。

[57] 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,《求是》2015年第1期,第6页。

[58] 参见关保英:《行政法的价值定位》,中国政法大学出版社2003年版,第8页。

[59] 参见朱应平:《追求行政权能配置最优化的三十年》,《华东政法大学学报》2008年第5期,第119页。

1. 对社会组织提起环境民事公益诉讼的解释

在中国环境法治的整体架构内,社会组织提起环境民事公益诉讼之制度建构,根源于国家的特殊授权:将针对环境违法行为的法律监督权授予符合条件的社会主体,是为了保证环境法律的适用和实施而创设的新的监督形式。社会组织获得这一授权的理由在于:(1)符合法律保留原则,有明确的法律依据,具体包括2012年修改后的民事诉讼法第55条和2014年修改后的环境保护法第58条。(2)符合功能适当原则,环境保护法第58条对社会组织登记资质、活动时间和无违法记录的专门规定,应理解为确保特定社会组织能够实现公益保护目标而设定的“门槛”,目的在于用法定要件甄别出“功能最适”的社会主体并赋予其法律监督权。据此原则,一般意义上的公民个人由于在组织能力、社会资源、行为动机上的缺失,在现阶段尚难以普遍成为符合公益保护目标“功能最适”的主体,在现行制度架构内不宜成为被授权主体而直接提起环境公益诉讼。^[60]

将“授权行使法律监督权”作为社会组织提起环境民事公益诉讼的理论基础,其宪法依据在于人民主权原则及其法律转化,即我国现行宪法第2条第3款“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”之规定。这意味着通过法律的明确规定,得以将主权意义上的“人民”转化为国家治理层面上的社会主体,能够通过特定的“途径和形式”管理所有国家与社会事务,自然也包含对环境违法行为的监督。如此,就能够解释当前环境公益诉讼实践中的争议问题。有批评意见认为,目前社会组织提起的环境民事公益诉讼在功能上与行政执法具有重叠性,相当于另外建构了一套与政府执法相平行的制度。^[61]根据本文的解释,社会组织提起环境民事公益诉讼意味着法律监督权的行使,和行政权的行使处于同等地位,两者具有相同的作用对象(环境违法行为)。这种“重叠性”并不能简单理解为制度设计的“叠床架屋”,而是对环境公共利益进行整体保护的需要。在这一制度安排中,环境公益诉讼制度可以弥补传统行政执法在法律责任追究上的不足,要求违法行为人承担生态环境修复、生态服务功能损失等方面的赔偿责任,正是通过建构“与政府执法相平行的制度”实现对政府执法的有益补充,以符合生态环境保护的特殊需要。

从国家—社会关系看,社会主体提起环境公益诉讼建立在“积极公民”的假设上,根源于个体(包括组织和个人)对环境共同体的责任。^[62]从“共同体成员通过诉讼方式行使法律监督权、维护共同体利益”视角观之,社会组织提起环境民事公益诉讼的所谓“权利”,具有明显的公共性,并不是一般意义上基于个体利益请求获得司法裁判的“诉权”,而是基于国家为方便符合条件的社会主体践行监督权所设立的法律途径(公益诉讼)及相

[60] 本文并非主张“公民个人不宜成为环境公益诉讼主体”,而是基于历史与辩证唯物主义立场,主张应根据我国社会组织的现状及法治发展情况,逐步完善公益诉讼的主体资格规定而不能逾越法治发展的整体阶段及特定历史条件。从环境民事公益诉讼的实践看,社会组织普遍面临着人员、资金、能力上的局限和困难,“叫好不叫座”现象较为明显。为促进环境公益诉讼的发展,当前的政策方针当更侧重于社会组织能力的提升、相关配套制度的完善以及全社会认识的提高,在社会条件与制度条件成熟的前提下再逐步放宽至个人。参见李楯主编:《环境公益诉讼观察报告》,法律出版社2016年版,第288页;叶肖华、刘延扬:《论我国环境民事公益诉讼的实践难题——基于法治浙江的调研》,《环境保护》2018年第2期,第63页。

[61] 参见巩固:《大同小异抑或貌合神离?中美环境公益诉讼比较研究》,《比较法研究》2017年第2期,第121页。

[62] 参见前引[18],徐祥民等文,第154页。

应的特别授权,是国家允许、支持公民行使监督权而借用现有司法资源的一种形式。其应定位为单纯程序法意义上的“诉讼实施权”,是基于“保护环境公共利益”的正当事由而将诉讼实施权配置给非实体权利义务归属主体。它仅意味着特定主体符合法律规定而具有原告资格、能够以自己名义提起诉讼,但不包含与实体法相连接、具有实质性内容的“裁判请求权”,更不构成完整意义上的“诉权”。^[63] 社会主体的环境公益诉讼原告资格是法律拟制的产物,只拥有程序性诉讼请求权而不能借此对实体性的环境公益予以支配和处分。这就可以解释最高人民法院《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》中对原告(社会组织)处分权的多重限制,包括对诉讼请求的释明或直接予以变更(第9条)、限制原告自认(第16条)、对调解的干预(第25条)和对撤诉的限制(第25条)等。在启动环境公益诉讼程序后,原告(社会组织)在诉讼过程中就不再是排他性的“权利主体”,而是与法院一起对被告行为进行监督的主体。法院在事实上享有证据收集、法律适用的优势,具有较强的司法能动性和审判管理职能,在环境公益诉讼裁判过程中居于主导地位。也就是说,社会组织在环境公益诉讼中最大和最主要的作用,在于通过“提起诉讼”发动监督程序。这样理解就可避免理论与实践的“两张皮”。

2. 对检察机关提起环境公益诉讼的解释

根据现行宪法,检察院是行使法律监督权的国家机关。这一性质决定了检察院也受到宪法上环境保护“国家目标条款”的约束,有积极推进国家环境保护义务实现的责任。除在传统领域积极行使职权(如针对环境资源犯罪提起刑事公诉)外,检察机关应当也有必要根据社会发展的需要,将法律监督的范围延伸至民事和行政领域,对法律实施情况进行全方位、多角度的监督。在建国初期,针对涉及社会利益和公民权益的民事案件,检察院向法院提出诉讼已经是我国检察机关的职权内容之一,只是由于在1979年民事诉讼法起草过程中受到苏联“唯刑事论”的影响,删除了相关内容。^[64] 从实现环境公益保护的组织功能上看,检察机关拥有独立地位,可以避免其他部门的不当干扰,同时其具有证据调查权和诉讼方面的专业优势,^[65] 也有助于环境公益诉讼的顺利进行。因此,检察机关提起环境公益诉讼具有正当性和必要性,是其法律监督职能在民事、行政领域的延伸和拓展,是在加快生态文明建设背景下法律监督权的一种表现形式与行使方式。

将“法律监督权的拓展”作为检察机关提起环境公益诉讼的理论基础,意味着检察机关并非诉讼当事人意义上的原告,而是通过司法诉讼程序将法律监督职能具体化,其目的不是单纯为实现“胜诉”,而是维护客观法秩序,应当以“公诉人”或者与之相类似的“公益诉讼人”身份参与诉讼,在诉讼过程中拥有不同于一般原告的程序性权利,并以抗诉的方式提起二审程序。从公益诉讼试点情况看,各地也形成了检察机关具有特殊诉讼地位、适用特殊庭审程序的共识。^[66] 在具体适用上,须遵循三个方面的要求:一是符合法律保留

[63] 诉讼实施权、裁判请求权、诉权的区分及其相互关系,参见肖建国、黄忠顺:《诉讼实施权理论的基础性建构》,《比较法研究》2011年第1期,第83页以下。

[64] 参见江伟:《探索与构建——民事诉讼法学研究》,中国人民大学出版社2008年版,第120页。

[65] 参见李艳芳、吴凯杰:《论检察机关在环境公益诉讼中的角色与定位——兼评最高人民检察院〈检察机关提起公益诉讼改革试点方案〉》,《中国人民大学学报》2016年第2期,第3页以下。

[66] 参见徐全兵:《检察机关提起行政公益诉讼的职能定位与制度构建》,《行政法学研究》2017年第5期,第77页以下。

原则，具有明确的法律依据或具有同等法律效力的其他规范依据。前者表现为2017年修改后的民事诉讼法第55条第2款和行政诉讼法第25条第4款；后者表现为2015年7月全国人大常委会表决通过的《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》，是对十八届四中全会“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”要求的贯彻落实，可视为与正式立法具有同等效力。二是在民事领域遵循“特别法理优于一般法理”原则。社会组织提起的环境民事公益诉讼来源于法律监督权的特别授权，是立法基于公共政策考虑作出的特别安排；检察机关提起的环境民事公益诉讼来源于法律监督权的拓展适用，仍然归属于检察机关的一般职权范围；因此，在针对同一违法行为时，社会组织在起诉上具有一定的优先顺序。这就对2017年修改后的民事诉讼法第55条第2款中“前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下，检察院可以向人民法院提起诉讼”之规定给出了合理解释。三是在行政领域遵循“不侵犯行政机关核心功能”的原则。一般而言，为充分尊重宪法对国家权力的配置以及权力间相互关系的安排，各个国家机构的核心功能不应受到来自其他国家机构的干扰和逾越。^{〔67〕}检察机关提起的行政公益诉讼，也需要建立在高度尊重行政机关核心功能（监管执法）的前提之上。这就对2017年修改后行政诉讼法第25条第4款对检察机关提起行政公益诉讼的诉前程序（先提出检察建议督促行政机关履行职责）规定给出了合理解释。

结 语

强化生态环境保护、推进“美丽中国”建设是十八大以来全国各族人民努力追求的目标，全面依法治国、推进“法治中国”建设是十八大以来党中央治国理政的战略支点。环境法治位于“美丽中国”建设和“法治中国”建设的交汇处，其发展变迁更深刻地受到当代中国全面深化改革的塑造和影响，更直接地反映出当代中国国家治理体系的进步与完善。近年来涌现的诸多改革创新举措，极大地扭转了过去环境法被“束之高阁”的顽疾，丰富了环境法治实践，为环境法治发展提供了前所未有的历史性机遇，为生态文明建设提供了史无前例的坚实保障。

学术的任务不仅是对中国环境法治的现实进行归纳和描述，更应当用理论的逻辑呈现环境法治实践，用合理的解释引导环境法治实践。在当代中国，历史与现实决定了指导法治建设的理论基础与思想渊源必然是马克思主义，马克思主义原理为观察和思考现实中的环境法治问题提供了基本理论视野与方法论。正如习近平所指出的，“学习马克思，就要学习和实践马克思主义关于人与自然关系的思想”，“走出一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路”。^{〔68〕}

应当注意到，自20世纪70年代以来，西方国家出现所谓“绿色资本主义”的理论，其认为利用自由市场和技术进步就能够解决资本主义与生态环境之间的紧张关系。这种观点仍然建立在人与自然二元对立基础上，不可能从根本上解决当代人类所面临的生态环境

〔67〕 参见李惠宗：《宪法要义》，台湾元照出版有限公司2002年版，第61页。

〔68〕 习近平：《在纪念马克思诞辰200周年大会上的讲话》，2018年5月4日。

问题。实际上,资本主义追求无限利润的本质决定了其与生态系统有限性的矛盾是不可调和的,现实中西方发达国家往往打着“自由市场”的旗号向发展中国家实行污染转移。这意味着发展中国家在保护生态环境、实现环境法治的过程中,必须形成自主性的理论与制度体系。在马克思主义理论视野下,当代中国环境法治是在“政党—国家—社会”框架中不断创新发展的过程,是以“国家环境保护义务的履行和实现”为核心任务的制度变迁过程。这为形成具有中国特色、中国风格、中国气派的环境法理论体系、制度体系、话语体系奠定了基础,体现了马克思主义基本原理与中国现实的相互结合,构成了中国特色社会主义法治体系的有机组成部分。

Abstract: The construction of ecological civilization since the 18th CPC National Congress has greatly promoted the development of environmental law in China. However, compared with the great progress in environmental law practice, the research on environmental law has been characterized by “theoretical non-performance” and “weak interpretation”. The Party, the state and the society are the core elements affecting the environmental rule of law in China. From the Marxist point of view, the “Party-state-society” relationship determines the basic framework and shapes the theoretical core of China’s environmental rule of law. Within this theoretical framework, the environmental rule of law in contemporary China, which takes the “protection and improvement of people’s livelihood” as its value pursuit and the fulfillment and realization of the State obligations of environmental protection as its core content, can realize institutional innovation through authorization and entrustment and more reasonable explanations can be given to the phenomenon of environmental laws functioning increasingly like policies and the problems arising from the reform of the system of environmental public interest litigation. The combination of the basic principles of Marxism and Chinese realities is conducive to the formation of the theoretical system, the institutional system and the discourse system of environmental law with Chinese characteristics.

Key Words: environmental rule of law, state governance system, state obligations of environmental protection
