

DOI: 10.13317/j.cnki.jdskb.2024.001

[环境资源与能源法治]

特约主持人 于文轩

生态文明促进法的基本设想及其展开

李永宁,张隽

摘要:生态文明促进法是关涉“五位一体”总体布局、“人与自然和谐共生”现代化,蕴含山水林田湖草沙生命共同体理念的立法。生态文明促进法立足于生态文明建设实践,维护生态系统整体利益,满足人们对生态环境的合理期待,引导绿色生产生活方式,使生态文明观内化于社会机体。生态文明促进法的基本原则应当凸显自然生态系统的固有价值,反映生态文明建设的基本要求,指引生态文明建设的路径选择,引领整部立法的结构布局和制度体系。生态文明促进法的法律制度要与基本原则相互呼应,与既有政策相互协调,既要体现生态文明的价值意蕴,对现行成熟的制度进行整合和完善;又要注重制度的体系化建设,使制度之间互相衔接,提升制度体系的自洽性。

关键词:生态文明促进法;法律定位;法律原则;制度体系;人与自然生命共同体

基金项目:国家社会科学基金重大项目(22&ZD107)

作者简介:李永宁,西北政法大学经济法学院教授、博士生导师,工学博士,从事环境与资源保护法学研究;张隽,西北政法大学经济法学院博士研究生,从事环境与资源保护法学研究。

主持人简介:于文轩,教授、博士生导师,法学博士,中国政法大学民商经济法学院副院长,中国政法大学生态与资源法治研究中心主任,兼任中国法学会环境资源法学研究会副会长,北京市生态法治研究会副会长,中国环境科学学会环境法学会分会委员会常务委员,入选教育部“新世纪优秀人才支持计划”,获中国法学会首届“董必武青年法学成果奖”“北京市第十届哲学社科优秀奖”、中国环境科学学会“青年科技奖”“优秀环境科技工作者奖”“励青环境法学奖”和“中达环境法青年学者奖”等,从事环境与资源保护法学研究。

中图分类号: D912.6

文章编号: 1671-6604(2024)01-0001-17

文献标识码: A

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



党的十八大以来,生态文明建设成为我国“五位一体”总体布局的重要组成部分,是中华民族永续发展的根本大计。党的二十大报告更是将生态文明建设推向了为人民谋幸福、为民族谋复兴、为世界谋大同的高度。习近平总书记多次对生态文明建设作出系统、深刻的论述,我国生态文明体系建设取得了新进展,生态文明理论体系不断丰富,生态文明体制改革全面深化。目前,我国关于生态文明的规定分散于宪法、各部门法、地方性法规以及相关政策文件当中,缺少具有统领性的生态文明专项立法。随着生态文明建设的深入推进,部分省、市陆续出台了地方性生

态文明建设促进条例,为国家生态文明建设专门性立法提供了良好的地方经验。遵循习近平总书记全面依法治国的新理念新思想新战略,法治应是生态文明实现的终极方式,生态文明促进法承担着指引生态文明建设,为生态文明体制改革提供法律依据的重任。现阶段迫切需要梳理、提炼、归纳行之有效的生态文明建设的方针路线、制度举措、途径方法,以国家立法的形式将其固定化,构建以生态文明促进法为核心的全面、科学、协调、系统的推进生态文明建设的法律体系。

一、生态文明促进法的立法动因

党的十九大报告指出:“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。”^①2018年5月,全国生态环境保护大会将生态文明建设上升为“中华民族永续发展的根本大计”^②。追根溯源,我国传统文化就蕴含着丰富的生态文明思想,“天人合一”“道法自然”“万物并育而不相害”,强调对自然法则的尊崇,展现了人类与自然界生物互惠共生的价值取向。作为人类社会文明的一种重要形式,生态文明与物质文明、精神文明、政治文明共同促进人类社会的和谐稳定与可持续发展。近几年来,随着生态文明日渐深入人心,山水林田湖草沙一体化保护和系统治理逐渐成为环境保护和治理的重要议题,为生态文明立法的呼声也日渐高涨。

(一) 生态文明政策法律化的客观要求

政策和法律是治国理政的基本遵循,政策是法律的渊源之一。党的十七大报告第一次明确提出“建设生态文明”的目标^③。党的十八大报告将“生态文明建设”上升为国家发展战略,赋予生态文明建设新内涵和新要求^④。党的十九大报告提出“坚持人与自然和谐共生”和“建设美丽中国”的要求^⑤。党的二十大报告以“历史性、转折性、全局性变化”总结生态文明建设成就,并将“人与自然和谐共生”作为中国式现代化的本质要求^⑥。

在生态文明专项政策方面,2015年,中央针对加强生态文明建设出台了《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》,前者提出了生态文明建设的指导思想、主要目标、五项原则和七大任务,后者是关于生态文明制度体系构建及其保障措施的具体规定。2017年,中共中央办公厅、

① 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[N].人民日报,2017-10-28(1).

② 中共中央党史和文献研究院.十九大以来重要文献选编:上[G].北京:中央文献出版社,2019:443.

③ 胡锦涛.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[J].前进,2007(11):4-21.

④ 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[J].党建,2012(12):13-30.

⑤ 同①.

⑥ 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[N].人民日报,2022-10-26(1).

国务院办公厅印发的《生态环境损害赔偿制度改革方案》涉及生态环境损害赔偿的目标要求、责任认定、赔偿程序、保障措施等方面。尽管该方案侧重于生态环境损害的修复治理和责任认定,是对基于环境负外部行为所产生的生态环境修复治理责任,缺乏正向、积极的对生态文明建设的“促进”作用,但生态环境损害赔偿制度属于生态文明制度体系的范畴,是生态文明建设不可分割的一部分,该方案包含的理念、原则与制度也应在生态文明促进法中有所体现。2018年,《中共中央 国务院关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》系统阐述了习近平生态文明思想,进一步提出加强“大气”“水资源”“土壤”三类环境要素的污染防治,健全生态环境治理体系,补齐生态文明建设短板的要求。2021年,中央相继出台了《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》《关于进一步加强生物多样性保护的意见》《中共中央 国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》《关于推动城乡建设绿色发展的意见》等等,基于近年来生态文明建设的成果,提出“十四五”时期生态文明建设的新目标和新任务。可以说,我国生态文明建设成效显著,生态文明制度体系基本建成,生态文明理论体系日趋完善。

在生态文明体制改革的初期,国家通常处于“摸着石头过河”的探索状态^①,在没有充分理论成果和经验举措的支撑下要求以立法形式来规制生态文明建设的可行性较小。作为法律的先行者,政策以其因事而立、因势而新的灵活性和指导性,在生态文明建设初期发挥着主要作用。但相较于法律,政策的稳定性和可预期性较弱,在特定的情况下存在因事而变、因时而废的必要性。在全面依法治国,建设法治社会的时代背景下,生态文明建设最终必须与法治相结合,立法应是生态文明建设持续稳定的根本保障。自党的十八大以来,中央高密度出台了关于生态文明建设的政策文件,中央政策文件中提出的大量原创性原则、制度、措施、方法奠定了生态文明的立法基础,这些政策文件中成熟的原则和制度亟须法制化,以使其具备更强的权威性、稳定性和可预期性。

(二) 生态文明建设地方实践经验法定化的有效途径

根据中央顶层设计,各级地方政府积极开展改革试点工作,践行“绿水青山就是金山银山”理念,围绕生态政治、生态经济、生态文化协同推进生态环境高质量保护和高质量发展,积累了丰富的实践经验,呈现出鲜活的生态文明建设地方样本。2014年,贵州省制定了全国首部省级生态文明建设法规——《贵州省生态文明建设促进条例》,在没有上位法参照和其他省、市立法借鉴的情况下,贵州省结合地方实际大胆先行,要求建立健全自然生态空间规划体系、生态文明建设指标体系、资源循环利用体系、技术创新体系、生态文明联动机制、经济社会发展评价和考核体系,有效解决当地生态环境管理的“碎片化”问题。2016年,浙江省湖州市实施的

① 张梓太,吴惟予.我国生态环境损害赔偿立法研究[J].环境保护,2018(5):25-30.

《湖州市生态文明先行示范区建设条例》是全国首部生态文明先行示范区建设的专项地方性法规。该条例要求建立生态文明先行示范区标准化体系、建设绿色生态屏障、落实空间规划、建立实物量核算账户等。2018年8月,湖州市率先发布《生态文明示范区建设指南》,这是全国首个生态文明示范区建设的地方标准,建立了统一的生态文明建设地方标准体系,形成可借鉴的生态文明“湖州模式”。

截至2022年,青海、贵州、江西、福建、云南等地均制定了生态文明建设地方性法规,“全国范围内共建立468个国家生态文明建设示范区”^①。其中三江之源的青海省已创建8个国家生态文明建设示范区,坚持以国家公园示范省建设为引领,基本形成了以国家公园为主体的新型自然保护地体系^②。可见,生态文明建设以地方实践形式得到迅速推进和发展,国家层面应对这些地方生态文明建设经验成果进行确认和巩固,将具有普适性和代表性的成熟经验上升为法律规定并推广施行,从个别零散的地方经验逐步向一般化的法律规范演进。

(三) 完善生态文明制度体系的应然之选

2018年,生态文明正式载入宪法,其意义在于诠释了生态文明的宪法规范体系,在确立生态文明宪法地位的同时也为未来生态文明建设提供方向性指引,并在此基础上进行以实施为导向的复合制度建构^③。从现行环境资源保护立法目的看,《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)、《中华人民共和国野生动物保护法》《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国草原法》等主要环境资源保护法律均以“推进生态文明建设”为立法目的,相关规定也散见于各项环境资源保护单行法之中。从现有生态文明政策文件看,国家已初步建立了自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、全面节约制度、排污权交易制度、资源有偿使用制度、生态环境损害赔偿制度等涵盖污染防治、资源保护、市场交易、监督管理、责任负担的生态文明制度体系。但在涉及自然保护地、生物多样性保护和山水林田湖草沙系统治理的制度方面相对薄弱,市场机制作用未充分发挥,资源定价机制未完全建立,生态保护补偿制度仍在探索中^④,诸多制度较为零散,关联度尚不紧密。

生态文明建设既要以环境资源保护单行法为基础,结合生态文明政策体系和实践经验,将现有政策法律中的生态文明条款和实践成果集中整合,筛选共同且具代表性的先进经验成果,形成基本制度规范;又要根据生态文明的内在特性、发展

① 央视网.生态环境部:全国已经建设468个国家生态文明建设示范区[EB/OL].(2023-01-19)[2023-06-10].<https://news.cctv.com/2023/01/19/ARTIC1GuUjrTFDih8BfIqNsC230119.shtml>.

② 青海省全力推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设,生态系统稳定性持续提升,已建有三江源、祁连山、青海湖等国家公园,国家公园占自然保护地面积的77.17%。参见宋明慧《青海:以国家公园为主体的新型自然保护地体系基本成型》,载《青海日报》,2022年9月19日第1版。

③ 张震,杨茗皓.论生态文明入宪与宪法环境条款体系的完善[J].学习与探索,2019(2):85-92.

④ 曹明德,等.生态文明法律体系的构建及实施保障研究[M].北京:法律出版社,2021:69.

方向和目标归属,修正制度规范的具体内容。尽管政策也可以成为生态文明的制度载体,但随着生态文明体制改革的逐渐深入,制度建设最终必须体现在法治建设的进程当中。具体而言,从价值理性上讲,生态文明制度通过设定一系列准则规范引导主体行为,是生态文明建设目标和原则的贯彻与延伸。法律制度的构建必然使制度具有法律赋予的强制力,从而有效增强制度的确定性,使生态文明建设始终不会偏离其内在的价值方向。从工具理性上讲,制度是对实践具有指导意义的规制措施的总和,是生态文明建设的有力支撑。无论是对既有生态文明制度的类别整合和内容完善,还是新制度的设立,制订生态文明促进法都是构筑完备生态文明制度体系最有效的方式。生态文明体制改革的持续深入也需要借助国家立法的统领作用给予制度强有力的保障,将生态文明建设实践探索转化为法律制度体系内法律条款的实施问题,在法律制度框架内推动生态文明建设向纵深发展。

二、生态文明促进法的法律定位

生态文明建设从最初的中国共产党人的政治纲领发展成为新时代的价值观念和社会实践,这一过程会伴随着国家立法将生态文明纳入调整范围,引导主体行为朝着有益于生态文明实现的方向发展。生态文明促进法应当顺应国家生态文明建设战略布局,聚焦生态环境现实问题,注重促进人与自然和谐共生,维护环境公共利益,强化生态文明对经济社会可持续发展的正面导向作用,促进部门法的生态化调整,形成满足生态文明建设的法律体系。

(一) 生态文明促进法是体现生态法治观的法律

所谓文明,是人类完全摆脱蛮荒状态,社会发展到较高阶段和有较高文化的形态。生态文明是文明的表现形式之一,是一切生物生存发展至较高阶段,具有较高文化的呈现和趋势^①。概言之,生态文明即人与自然和谐相处的一种状态,这种状态存在的基础包括先进的生产力和科学的生产方式(物质文明),以及围绕物质文明的先进制度安排(政治文明)、思想理论成果(精神文明)和社会公众的守则意识(社会文明)。从本源上看,人类、自然、社会是统一的整体,自然是“人的无机的身体”,是人的“延伸的手臂”^②,人类是自然界中有主观意识形态的生命体。传统法学采取“主客二分”的研究范式,以人为主体、物为客体,人与自然是认识与被认识、征服与被征服的关系^③。生态法治观是面对社会转型需求、回应国家发展理念转变的法治形态。“生态文明自当为生态法治的创生提供价值原点和革新动力”,“法治意蕴当已凝结在生态文明的秩序范式之中,并成为维系和增进这一文明秩序的

① 李永宁.环境资源法前沿热点问题研究[M].北京:中国政法大学出版社,2018:54.

② 高帅,孙来斌.习近平生态文明思想的创造性贡献——基于马克思主义生态观基本原理的分析[J].江汉论坛,2021(1):5-12.

③ 蔡守秋.论法学研究范式的革新——以环境资源法学为视角[J].法商研究,2003(3):34-46.

规范基础”^①。在生态法治观的视域下,传统人与人之间的法律关系增加了“人—自然—人”的新内容,体现出一种“天人合一”的自然观^②。具体而言,生态法治观在承认传统法学方法论的基础上要求作出符合人与自然共同利益的修正,从主体对客体的绝对支配,片面保护主体的权益,调整为从整体利益出发,坚持人与自然生命共同体,既考虑自然环境的工具价值,又重视其生态价值及对人的生存的功能价值,在利用生态资源的同时保护生态环境。生态文明促进法是生态文明与法治文明的结合体,其以维护自然—社会的整体利益为出发点,通过具体行为规则的设立、制度的构建、责任的明确贯彻落实生态法治观,巩固生态文明建设成果,指引生态文明建设发展方向。

(二) 生态文明促进法是典型的促进法

传统环境立法大多具有强烈的管制性,即通过总量控制、排污许可、行政监管等途径防治环境污染。促进型立法主要是针对推进某一领域整体性、系统性发展的基础性、方向性和引领性的规定。首先,就立法内容而言,生态文明促进法的首要目的是促进生态文明建设,应以赋予各级人民政府生态文明建设的职责为主要促进手段、措施和方法,吸纳生态文明改革中富有开创性的制度和规则,确定推进生态文明建设的方针、原则、路径、基本制度。其次,就立法的价值旨归而言,生态文明的基础包括生态系统、自然环境、自然资源及其所蕴含的自然生态规律^③,是人类生存的客观环境以及物质能量来源,生态文明的基础与人类生存延续的基础具有一致性。自然资源以及生态环境承载力的有限性要求我们必须为后代人留下良好的生态环境,保证后代人与当代人共享利用环境资源的权利。生态文明促进法应确认生态系统的内在价值,以生态整体观和可持续发展观指导立法,以生态安全为基础、以绿色发展为核心、以人与自然和谐共生为终极目标。再次,就立法体例而言,由于生态文明建设是一项长期复杂的系统工程,还需在实践中不断积累经验。因此,生态文明促进法应兼具强制性规范和倡导性规范,充分发挥双向激励的行为导向作用,树立尊重自然、善待自然,人与自然共生共荣、和谐相处的生态文明观,逐步建立健全符合新时代要求的生态文化体系,引导多元主体积极参与生态文明建设活动,形成并强化低能耗、高效率的生产经营模式,培育绿色低碳的生活消费方式,推进生态文明建设健康、可持续发展。

(三) 生态文明促进法是导向性和协调性的法律

“文明是人行动的产物”^④,法律应当保护人们运用自身知识决定自主行动的权益^⑤。

① 邓海峰.生态法治的整体主义自新进阶[J].清华法学,2014(4):169—176.

② 吕忠梅.习近平法治思想的生态文明法治理论[J].中国法学,2021(1):48—64.

③ 蔡守秋.以生态文明观为指导,实现环境法律的生态化[J].中州学刊,2008(2):72—76.

④ 弗里德里希·奥古斯特·冯·哈耶克.自由宪章[M].杨玉生,冯兴元,陈茅,等译.北京:中国社会科学出版社,2012:45.

⑤ 同④:222.

面对环境议题的复杂性以及公众环境利益诉求的多元化,我们所需要的不仅仅是机械僵化地适用管制型法律规范,更重要的是重视促进型立法对主体行为的指引作用,从强调“管制”转变为“管制”与“引导”相互协调,调动并激发主体服务生态文明建设的自主性和创造性。具言之,首先,应通过明确生态文明建设目标责任、量化考核指标、完善考核问责机制,落实各级政府生态文明建设主体责任;通过设置自然资源资产核算账户,实行全过程质量监测与控制,健全自然资源资产审计制度,强化领导干部生态文明建设终身责任。其次,通过扶持新能源和可再生能源等环保产业,构造一体化生态产业链,推动绿色金融业发展,引导市场行为,鼓励企业不断优化生产经营模式,构建生态产业发展新格局。再次,通过设定消费者行为模式,在全社会形成绿色生活的积极导向,增强公众环保意识,唤醒公众行为自觉,为绿色低碳生活创造必要条件。最后,生态文明促进法的有效实施还应当处理好与环境资源保护单行法以及其他部门法的有效衔接,将生态文明的意旨贯彻至各部门法领域,保证生态文明建设意图和手段的连贯和呼应。环境资源保护单行法应按照生态文明促进法的立法宗旨和规范内容及时作出修改,保持法律价值归属的统一。其他部门法(涉及民法、经济法、行政法、诉讼法等)也应在原则、制度、责任方面作出相应调整,相关法律规则和配套措施应协同跟进。

(四) 生态文明促进法是现实性与前瞻性的法律

法律的制订是对社会问题的回应,是为人们向往美好生活的诉求提供制度供给,也是法治国家对法律品质不断提升、法律体系逐渐完善的内在要求。法律“以平等地保护和促进一切正当利益为其价值目标”^①,当人们从“物质需求”迈向“生态需求”时,对环境法治也会有更高的期许。我国现行环境资源保护法律主要采用以具体环境事务或环境问题为对象的“回应式”立法,环境立法往往以聚焦热点、提出对策、解决问题为己任,在环境公平正义价值方面还有很大的发展空间。生态文明促进法一方面立足于国家发展战略,将党的十八大以来生态文明建设政策体系法律化,为生态环境的遗留问题和不断涌现的新问题、新情况贡献解决思路;另一方面,生态文明促进法为满足人们对生态环境的合理期许提供法治保障,以法律规范调整人与自然的关系、当代人与后代人的关系,从污染治理转向主动增益,从事后救济转向事前调整。正如德沃金所言:法律是“为了我们想要做的人和我们旨在享有的社会”,“它以阐释的精神,旨在使原则高于实践,以指明通往更美好的未来的最佳道路”^②。生态文明促进法扎根现实、随事而制,在积极应对生态文明建设面临的各种挑战的同时,准确把握生态文明建设发展方向,从局部的环境污染防治到自然生态系统的全方位保护,充分发挥生态文明建设法律制度引领经济社会发展绿色转型的强大效用。

① 张文显.法哲学范畴研究[M].北京:中国政法大学出版社,2001:165.

② 德沃金.法律帝国[M].李常青,译.北京:中国大百科全书出版社,1996:367.

(五) 生态文明促进法是环境法典的重要组成部分

我国环境保护基本法和环境资源保护单行法通常将“生态文明建设”和“可持续发展”同列为立法目的,环境法典编纂也以可持续发展为逻辑主线^①。实质上,生态文明建设包含了可持续发展的题中应有之义,但其内涵与外延远远超越了可持续发展,更注重并强调人与自然的和谐共生,是在人与自然和谐共生前提下实现的可持续发展。制订生态文明促进法有助于继续完善环境法典编纂的基本条件,针对目前形成的“1+N+4”生态环境法律体系^②,其中“1”所代表的基础性、综合性作用的《环境保护法》明显缺少推动生态文明建设的系统性法律规定,其他环境资源法律法规也不能完全反映生态文明建设的完整内容。环境法典以“人与自然和谐共生”理念为基础,承认自然的独立价值^③,生态文明促进法将人与自然和谐共生与可持续发展相结合,与环境法典的价值理念相契合,是在环境法典框架内对生态文明建设作出的系统安排。目前环境法典专家建议稿按照总分结构,分为总编以及污染控制编、自然生态保护编、绿色低碳发展编、生态环境责任编。其实,该法典应在现有专家建议稿的基础上增加“生态文明建设编”,贯彻落实习近平生态文明思想,按照促进型立法体例编排设计基本原则、法律制度和法律条款。区别于其他分编,生态文明建设编更加关注人与自然关系的调整、生物多样性的保护和生态风险的防控,实现人与自然的和谐共生,并为生态文明建设提供路径指引。

三、生态文明促进法基本原则的法理解析

生态文明促进法的基本原则是生态文明促进法精神和特征的高度概括,是贯穿生态文明促进法,承载生态文明促进法基本理念、价值目标、立法宗旨,指导生态文明法律制度构建的基本准则。生态文明建设囊括环境资源保护在内的一切有利于生态系统良性循环、人与自然和谐共生的制度举措,生态文明促进法基本原则应当涵盖生态文明本质特征,体现生态文明价值意蕴,与既有政策法律体系相协调,反映并指引生态文明建设发展动向。

(一) 生态文明促进法基本原则应与环境保护法基本原则相承接和补充

生态是由自然界的生物群落与其生存环境所组成的整体,人类作为一种生命物种群受生态力量的制约,生态系统的形成与发展是人类与自然相互制约、不断演变和进化的过程。环境是以人类为中心,“可以直接、间接影响人类生活和发展的各类自然要素的总体”^④。环境资源保护法调整的是在开发利用自然资源、保护和

① 吕忠梅.发现环境法典的逻辑主线:可持续发展[J].法律科学(西北政法大学学报),2022(1):73-86.

② 按照吕忠梅的观点,我国已形成“1+N+4”的生态环境法律体系,“1”是发挥基础性、综合性作用的环境保护法,“N”是多部环境保护专门法律,“4”是四部针对特殊地理、特定区域或流域的生态环境保护的立法。参见吕忠梅《环境法典编纂研究的现状与未来》,载《法治社会》2023年第4期,第1~11页。

③ 吕忠梅.环境法典编纂论纲[J].中国法学,2023(2):25-47.

④ 吕忠梅.环境法导论[M].北京:北京大学出版社,2015:2.

改善环境过程中产生的社会关系,生态文明则侧重于调整人与自然的关系。可以说,环境保护是生态文明的基石,生态文明是环境保护的归属。2014年修订的《环境保护法》第5条确立了“保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责”原则,体现了环境利益优先于经济利益,经济发展让位于环境保护的发展基调。《环境保护法》基本原则对环境立法具有普遍指导意义,环境资源保护单行法中均有《环境保护法》基本原则的具体化体现,且根据客体的不同作出了相应调适。“推进生态文明建设”是《环境保护法》的立法目的,制订生态文明促进法是实现这一立法目的的必要方式。生态文明促进法属于环境资源保护法律体系范畴,应秉承一般法的价值理念,逐步推进从环境保护向生态文明的过渡。因此,生态文明促进法基本原则应当承接、补充《环境保护法》基本原则,并对《环境保护法》基本原则作出有利于实现生态文明的调整,从生态安全的角度审视人与自然环境的关系,重构自然资源的开发利用和保护机制,促进环境资源保护法律体系的生态化转变。

(二) 生态文明促进法基本原则应凸显自然生态系统的应有价值

自然生态系统的价值体现在其作为客体能够满足人类生存延续以及合理期待的积极意义。自然生态系统的价值具有整体性和多样性的特征,其价值形态首先表现为自然生态既是人类生存发展的物质资料来源,又能够作为人类认识和改造活动的对象,为人类社会发展创造经济价值。随着物质生活和科技水平的不断提升,自然生态系统已超越其本身的工具属性,其生态价值和文化价值备受关注。森林、草原、滩涂、湿地等自然资源具有调节气候、净化污染、防风固沙、涵养水源、减轻灾害的功能^①,自然生态系统的服务功能及开发利用潜质拓展了科学研究领域。不仅如此,人类在享受良好自然环境的同时,以自然资源和自然环境为载体的自然遗产、自然景观等也满足了人们的精神文化需求。自然生态价值的整体性在于自然生态系统是特定空间内,由自然资源和生物群落及其所处的环境构成的有机整体。过度开发利用必然导致自然生态系统要素关系的失衡,使生态服务功能逐渐下降,进而导致文化价值流失,而资源耗竭、生态修复往往要付出巨额的成本。多元化价值之间不是此消彼长,而是呈现出一种互为依存、休戚与共的整体价值形态。自然生态的公共物品属性使其所产生的功能性生态价值往往被共享,形成了“非排他性”和“非竞争性”的消费习惯,价值创造者的利益未能得以及时保护。因此,生态文明促进法应当明确自然有价原则,将自然生态系统的经济价值、生态价值、文化价值纳入调整范围,承认价值创造者和维护者各自的贡献并给予等值的回馈,完善自然资源资产产权制度、自然资源有偿使用制度、环境权益交易制度,推进自然资源的生态产品化和资产化,使“绿水青山”的生态功能充分转化为经济效益。

^① 焦艳鹏.自然资源的多元价值与国家所有的法律实现——对宪法第9条的体系性解读[J].法制与社会发展,2017(1):128-141.

(三) 生态文明促进法基本原则应指导生态文明建设的路径选择

基本原则作为生态文明促进法价值理念的集中反映,对生态文明建设活动具有普遍指导意义,在法律适用中弥补法律制度和法律规范的缺漏和不足。我国现有的环境资源保护法律制度侧重于生态环境问题的解决,生态文明更多关注的是整个生态系统功能的维护以及人与自然的和谐关系,人与自然和谐相处是生态文明的本质追求,这种“和谐”要求人类遵循自然生态规律,正视自然资源的内在价值,保证生态系统的平衡稳定。从生态学的角度讲,自然界本身是一个循环生长的复合系统,循环再生必须以人类活动的合理限度为前提,这个“合理限度”是生态系统所能承受的经济总量和人口数量,使生态系统不因人为的干扰产生功能性障碍,或者即使存在人为的影响,生态系统仍然可以借助系统内部运转的力量克服和抵消这种影响。只有生态系统始终处于良性循环的状态,才能呈现出对自然界生物最有利的一面,才能最大限度地满足人类生存发展的需求。生态文明建设要求法律维护生态文明的物质生产方式,以及由此产生的利益、需要和经济关系^①。因此,生态文明促进法应当以维护生态系统平衡及人与自然的和谐关系为主线。在价值导向上,坚持万物并育的生态伦理观;在实现路径上,坚持绿色发展、循环发展、低碳发展的原则,形成清洁高效的能源体系、节能减排的生产方式、节约资源的消费模式、低碳节俭的生活习惯、健康文明的社会风尚。

(四) 生态文明促进法基本原则应体现保障生态安全的客观需要

生态安全是生态文明的底线,是生态文明建设的基本要求。生态安全的核心要义在于生态结构稳定、生态功能完整、生态系统平衡,其目的在于使生态环境质量达到维持人体健康的标准。从生态文明的社会形态上讲,生态文明社会应是集资源节约、环境友好、低碳循环、可持续发展于一体,预防生态风险、化解生态灾害、保障生态安全是建设生态文明社会的出发点和主要内容。从生态系统的运转机理上讲,生态系统是生物与非生物通过物质循环、能量传输、信息传递构成的综合体,其存在状态和运转形式都呈现出整体性、复合性的特质,正如恩格斯指出的那样,“我们连同我们的肉、血和头脑都是属于自然界,存在于自然界的”^②。只有未被污染和破坏的生态环境,才能保证人类生产生活拥有良好的自然生态基础,享有宜居的生态环境和健康的生态产品。只有生态系统功能结构完整、持续良性循环,才能为经济社会发展提供充足可用的生态空间和能源资源,实现高质量发展。只有自然生态价值的多元化发展,才能满足人们对美好生活的需求,完成建设美丽中国的使命。作为一部前瞻性的立法,生态文明促进法应建立以防控生态风险为中心的生态安全体系,将自然环境要素纳入生态系统实行整体性保护,在经济社会发展的过程中应将生态环境的承载力作为首要因素予以考虑,维护生态系统的完整与稳定。

① 蔡守秋,敖安强.生态文明建设对法治建设的影响[J].吉林大学社会科学学报,2011(6):77-84.

② 马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1972:518.

(五) 生态文明促进法基本原则应反映生态文明建设的责任归属

由于生态系统的整体性和生态问题的公共性,生态文明建设不可能仅倚重某一方主体来完成。虽然管理公共事务是政府的职责,生态文明的实现从政府“推动”的意义上,主要以设定各级政府部门生态文明建设的目标责任,由政府部门统一规划、层级传递、压实责任来落实生态文明建设各项任务,但这种责任的传导最终必然会影响到企业和公众的行为。生态文明建设是一项长期且艰巨的任务,需要所有社会成员的努力以及一代代建设者的付出,从法律层面上讲,应由政府、企业、社会共同负责。具言之,生态环境的污染和破坏应由造成该结果的行为人承担责任,无论危害行为是属于环境侵权行为还是生态环境损害行为,行为人都应负有修复受损生态环境的责任,即损害者担责。对于一些生态破坏的历史遗留问题,由于生态破坏者难以认定,可由政府设立专项基金用以修复治理^①。因个人或组织的行为对生态系统产生符合人类正向需求的有利影响,由政府或其他受益的组织和个人就其生态保护付出进行价值补偿,即受益者补偿^②。生态文明建设是全民共同的事业,关涉每一个人的切身利益,其不仅是国家发展战略,也是一种健康的生活方式,一种良好的社会风尚。生态文明成果惠及民生,同时也需要社会成员积极投身于生态文明建设,以生态文明价值观约束自身行为,践行绿色生产生活方式,共同担负起生态文明建设的使命和责任。

综上所述,生态文明促进法应坚持生态优先、自然有价、循环发展、绿色发展、低碳发展、责任共担的原则。“生态优先”妥善处理了生态文明建设中发展与保护的关系,反映了经济发展中保障生态安全的客观要求,应是生态文明促进法的首要原则;“自然有价”承认自然生态系统的价值性和资本性,可以从根本上推动社会成员投身生态文明建设的积极主动性;“循环发展、绿色发展、低碳发展”为生态文明建设提供基本路径的指引;“责任共担”是对《环境保护法》“损害担责”原则的具体化适用,是生态文明建设责任承担的准则,也是生态文明促进法实施的有力保障。

四、生态文明促进法的制度体系

法律制度是“由一般性规范同适用与执行规范的个殊性行为构成的综合体”,法律制度的适用“实际上是法律具体化和个殊化的过程”^③。作为生态文明法律规范的集合,制度构成生态文明促进法的内容支撑,“保护生态环境必须依靠制度、

① 美国国会1980年通过《综合环境反应、赔偿和责任法》,意在建立环保超级基金用于治理闲置不用或被抛弃的危险废物处理场。《中华人民共和国土壤污染防治法》也规定了设立中央土壤污染防治专项资金和省级土壤污染防治基金,主要用于农用地土壤污染防治和土壤污染责任人或者土地使用权人无法认定的土壤污染风险管控及修复事项。

② 李永宁,等.生态保护与利益补偿法律机制问题研究[M].北京:中国政法大学出版社,2018:24.

③ E·博登海默.法理学:法律哲学与法律方法[M].邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,2017:257-258.

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”^①。生态文明促进法的制度应包括防控性制度、管制性制度、保护性制度、保障性制度四类,各项制度具体落实了生态文明促进法的基本原则,构成对促进生态文明建设具有规范性、约束性和可操作性的相互补充、彼此配合的有机整体。

(一) 防控性制度

防控性制度是为预防和控制生态风险,运用经济、技术等手段预测生态风险,将人类对资源的开发利用控制在生态环境承载力范围之内的一系列制度。防控性制度是生态优先原则的制度呈现,其着眼于自然资源的可持续利用、生态风险的防范以及生态系统结构功能的稳定,旨在处理好发展与保护之间的关系,实现在发展中保护、在保护中发展。

1. 生态环境规划制度。生态环境规划是为克服自然资源开发利用的盲目性和随意性而对一定时期和空间范围内生态环境保护总体目标、资源环境合理利用和科学布局等事项的安排部署。生态环境规划是国民经济和社会发展规划的一部分,也是政府科学决策的体现。根据规划类别的差异,现行涉及环境资源的规划主要有污染防治规划、主体功能区规划、土地利用总体规划、自然资源开发利用规划、城乡建设规划等等。生态文明的实现需要建立包括生态环境标准、重点区域、重点项目、保障措施等内容的生态环境规划制度,将不同类别的环境资源规划纳入生态文明建设规划体系范畴,实现多规合一,加强规划对生态系统服务功能、生物多样性功能的维护,积极引导公众参与,吸纳公众意见,促进各项规划之间统一协调、相互衔接。

2. 环境影响评价制度。根据评价客体的不同,我国环境影响评价包括项目环评、规划环评、政策环评,发挥着环境风险防控的作用^②。环境影响评价制度的建立意味着从末端治理向源头预防的转变,其与《环境保护法》预防原则相契合。环境影响评价的内容涉及潜在污染源的调查,对大气、水、土壤等各类环境要素负面影响的评测,以及提出缓解不良环境影响的措施。生态文明建设不仅要做到环境要素保护全覆盖,而且需要维护自然界生物与环境要素构成的统一整体,即生态系统的动态平衡。因此,生态文明促进法应当将生物多样性影响评价作为环境影响评价的内容之一,建设项目、专项规划、行政决策都应当评价其对生物物种安全和物种平衡的影响,遵从生态系统的自然属性,凸显生物多样性蕴含的生态价值。

3. 总量控制制度。总量控制是“负载定额”律的制度体现,我国总量控制始于水污染防治领域,逐渐扩展至大气、水体、土壤等自然环境要素的污染物总量控制。生态系统的总量控制通常以一定时间、特定区域内的环境容量为限度,是国家对污

① 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[G].北京:中央文献出版社,2017:99.

② 李永宁,张隽.政策环境影响评价的理论证成与完善路径[J].中州学刊,2022(7):53-62.

染物排放量的总体安排。生态文明建设场域下的总量控制不仅应以生态环境承载力为基础,还要兼顾排污总量和自然资源开发利用总量的叠加效应^①,根据不同区域生态环境禀赋和生态服务功能需求的差异,以及地域、城乡、行业发展侧重的区别,实施分区分类总量分配管理,细化总量分配指标,实行精准高效控制,完善环境监测预警机制,提高污染源排放监测数据的准确性,为总量控制指标的确定和分配提供科学依据。

(二) 管制性制度

管制性制度是对自然资源的开发、利用、权利交易等进行监管,以优化自然资源的用途,约束自然资源相关权利人行为的法律制度。自然有价原则要求自然生态系统价值的实现首先应充分体现自然资源的权利归属和使用状态,明晰的权属关系是开展交易的前提和基础。同时,自然资源作为一种资产,对自然资源的使用必然要支付一定的费用,有偿使用制度赋予了自然资源使用权的商品化属性,使其可以投入市场进行交易。

1. 自然资源资产产权制度。所谓产权本是经济学的概念,“是赋予特定主体对某种经济物品多种用途进行选择的权利”^②。产权的出现是为了解决资源的稀缺性导致个体在发展过程中忽视整体利益所产生的负外部性问题,产权边界清晰是借助市场机制解决负外部性问题的前提条件。自然资源是自然生态系统中可供人类获取生产生活资料的物质来源,自然资源所具备的生态价值、经济价值和文化价值使其具备资产的属性。自然资源资产产权制度是生态文明建设的基础性制度,自然资源价值的实现首先需要“摸清家底”,统一确权登记。自然资源资产产权明晰一方面能够确定各类权利的主体和边界,避免资源开发利用的无序和混乱;另一方面,自然资源资产化是外部成本内部化的一种有效方式,不仅保障所有权人和使用权人的合法权益,同时也明确了不同责任的归属主体,使自然资源使用者在利用自然资源的同时采取保护和节约等措施,保护属于自己的自然资源的不同权能,促进自然资源的可持续利用。

2. 自然资源有偿使用制度。自然资源是一种公共物品,并非特定主体的私有财产,自然资源有偿使用是自然资源价值实现的最基本的途径。《国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》要求建立和完善国有土地资源、水资源、矿产资源、国有森林资源、国有草原资源、海域海岛等国有自然资源的有偿使用制度。自然资源虽属于国有资产,但其使用费的定价权主要归属于地方人民政府,同类自然资源使用费往往存在较大的地域差异。诚然,我国自然资源分布具有鲜明的地域性,各地自然资源赋存各不相同,供求关系各异,根据各地自然资源

^① 生态系统是一个汇集各类环境要素的整体,各环境要素之间紧密相连,资源开发利用在一定程度上会影响生态系统的纳污能力,如水利工程建设、城市化发展、跨流域调水都会诱发河流纳污能力的改变,因此要综合考量排污总量和开发利用总量之间的关系,预防二者叠加可能存在的生态风险。

^② ALCHIAN A A. Some economics of property rights[J]. Il politico, 1965(4): 816—829.

实际储量和利用率来确定使用费虽有其必要的合理性,但不宜完全任由地方自主定价。生态文明促进法应确立自然资源有偿使用制度,国家自然资源主管部门制订统一的自然资源使用费收费标准^①,地方政府以国家标准为依据发布本区域各类自然资源使用价格,实行资源使用费专款专用。

3. 环境权益交易制度。环境权益交易是在总量控制的前提下,通过市场交易机制配置环境资源要素,其实质上是一种基于环境保护的市场交易行为,包括自然资源使用权交易、排污权交易以及碳排放权等新型权利交易。市场交易是将国家分配或以其他合法途径取得的资源使用权、排污权、碳排放权等作为商品投入市场进行交易,以经济利益激励市场主体,提高资源利用效率。生态文明建设必须坚持循环发展、绿色发展、低碳发展原则,为避免节能减排成为企业发展“不能承受之重”,必须引入市场机制,完善环境权益交易制度,建立排污权、用能权、用水权、碳排放权交易市场,根据不同类别环境权益确立交易规则,规范市场交易行为,扩大市场覆盖的行业范围,加强环保部门对企业资源使用和排放数据的核查,确保交易数据公开透明。

(三) 保护性制度

保护性制度是针对重点生态环境要素和生态空间分类实施的结构性优化、功能性维护、差别化利用和保护的制度安排,其中包括汇集各类资源环境要素的国土空间和自然保护地以及与国土空间、自然保护地紧密相关的生物多样性保护。

1. 国土空间开发保护制度。国土空间是国家主权与主权权利管辖的所有地域空间,是各类自然资源的聚集场所,其不仅涉及国土资源的开发利用,而且关系国家生态安全。国土空间已从生产生活空间扩展至自然生态空间,构成生态文明建设的空间载体。国土空间开发保护是实现生态文明的必经之路,生态文明建设要求国土空间科学布局、加强管理、绿色发展。面对保障国土安全、建设美丽中国的现实需要,生态文明促进法应确立国土空间开发保护制度,优化国土空间治理结构,在主体功能区的基础上进一步细化功能用途,统筹协调人口与资源环境的关系,严守生态保护红线,贯彻“山水林田湖草沙”生命共同体理念,加强国土空间生态环境要素的整体性保护,实行自然生态空间用途管制全覆盖,使国土资源得以充分利用,确保各区域按照其资源条件和主体功能分工协作、共同发展。

2. 自然保护地制度。自然保护地是生态价值、经济价值、文化价值的复合体,蕴含丰富的自然资源、动植物种群,具备独特的自然景观,“既是以生态要素为纽带和基础的自然单元,同时也是构成人类生产和生活的经济社会单元”^②。自然保护地以其特殊的地理条件和价值功能在维护生物多样性、优化生态环境、开展科学研

^① 2021年3月,自然资源部发布了《自然资源价格评估通则》,对土地、矿产、海岛海域等各类自然资源价格评估进行整体性规范,但未涉及自然资源统一定价和减免标准。为避免同类自然资源使用费存在较大的地域差异,有必要由国家自然资源主管部门制订自然资源有偿使用指导价格。

^② 吕忠梅.以国家公园为主体的自然保护地体系立法思考[J].生物多样性,2019(2):128-136.

究和环保教育等方面发挥着重要作用。不同类型的自然保护地呈现出多样化、多层级的特征,这些特征对自然保护地的统一管理造成很大障碍^①。生态文明促进法应当推动建立以国家公园为主体的自然保护地制度,坚持生态优先原则,实施自然保护地统一设置,按照不同环境要素种类和地区特征实行分级分类管理,明确分级分类的标准,加强分区管控,根据不同区域的功能定位,制订差别化保护和利用措施。

3. 生物多样性保护制度。生物作为自然界的一种资源具有维护生态结构稳定,保持生态系统平衡的功能。“生态文明价值观不仅要求珍视个人的生命和人类的生存、发展与延续,而且应关心其他物种的生存、发展和延续。”^②中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步加强生物多样性保护的意見》指出:“到2035年,生物多样性保护政策、法规、制度、标准和监测体系全面完善”。无论是生态文明建设的价值所指,还是国家对生物多样性保护的要求,都应使生物多样性保护作为一项制度得到立法的确认。政府应将生物多样性保护融入地区发展布局,尤其是国土空间规划和自然保护地应强化生物多样性的管控,建立生物多样性监测预警机制,对于濒危物种要及时预警并采取保护性措施,完善外来物种生态风险评价机制,严格防范外来物种入侵破坏生态系统的平衡,筑牢国家生物安全屏障。

(四) 保障性制度

保障性制度主要通过“正向激励、反向约束”的双向评价方式激发环境保护主体的行动自觉,包括双向评价兼具的目标责任考核制度、激励主体环境正外部行为的生态保护补偿制度以及否定主体环境负外部行为的生态环境损害赔偿制度。三项制度分别从利益补偿、责任负担、评价考核等方面推动生态文明建设各项任务落到实处,保障相关法律制度的有效实施,促进生态文明建设持续推进。

1. 目标责任考核制度。目标责任考核以正向激励和反向约束提升政府行政效能,是一种行政绩效管理方式。政府在生态文明建设中发挥着主导作用,法律既然赋予政府生态文明建设的职责,就应当设定任务目标并定期考核以明确政府的责任。政府部门应当将生态文明纳入目标责任考核内容,建立以改善生态环境、保护自然资源、维护生态平衡为中心的目标责任考核制度,合理设定生态文明建设目标,完善评价考核指标体系。在目标责任设定方面,应根据不同地区的资源生态禀赋、区域功能定位、经济发展水平,有针对性地制订生态文明建设目标任务,将目标任务细化分解至各基层单位和职能部门,使考核评价有据可循。在评价考核指标体系方面,要综合考虑行政举措对辖区内生态环境所产生的正外部性和负外部性效应,针对不同地区进行分类指导、差别化考核,考核指标应结合实际情况有所侧重,即要有优先考虑的环境要素指标,并明确各类环境要素量化评价方法。

① 李永宁,司军.试论生态文明促进法的框架结构和主要内容[J].中国生态文明,2021(6):33-35.

② 蔡守秋.以生态文明观为指导,实现环境法律的生态化[J].中州学刊,2008(2):72-76.

2. 生态保护补偿制度。生态保护补偿是国家或受益人对环境正外部行为的实施者(生态环境保护者)给予一定财产补偿,通过运用经济手段进行利益平衡,以弥补其环境投入和发展机会成本损失的制度安排。从制度的关联性角度看,自然资源有其自身固有的价值,使用自然资源应该支付相应费用,即自然资源的有偿使用,故而以自然资源为载体的环境正外部行为所产生的溢出利益也应当有偿享用。从治理的运行逻辑看,在科层治理体制下,生态文明建设任务逐级分解落实,行政机关必然会对区域内企业采取管制措施,造成一定范围内企业和公民权益的实质影响。且生态文明建设还须主动采取一系列诸如生态保护、生态修复和还原等措施,如果没有等价的利益补偿,生态文明建设将难以为继。生态保护补偿制度应囊括中央财政转移支付的纵向补偿、地区间的横向补偿以及市场补偿等多元补偿方式,设立生态保护补偿专项基金,发挥“受益者付费,保护者受偿”的市场机制作用^①,使生态价值的创造者切实享受到其生态贡献的等额回报。

3. 生态环境损害赔偿制度。生态环境损害赔偿即损害者担责,通过让生态环境破坏者承担损害赔偿责任的方式,有效破解了“企业污染、群众受害、政府买单”的困境,使生态环境修复成本内部化。自2015年以来,生态环境损害赔偿改革从地方试点到全国推行,生态环境损害赔偿制度已初步形成。《生态环境损害赔偿制度改革方案》规定:“生态环境损害赔偿制度是生态文明制度体系的重要组成部分。”因此,生态环境损害赔偿制度应贯穿在生态文明促进法当中,在法律责任章节中明确该制度的适用范围,建立生态环境损害鉴定评估技术方法体系,扩大信息公开范围,构建涵盖生态环境损害鉴定评估、生态环境修复方案的编制与执行、磋商和诉讼阶段的公众监督机制,提升公众的参与度。

综上,生态文明促进法相关法律制度以生态文明促进法的法律定位为依据,是生态文明价值观和法律原则的制度化回应,意在借助法律的强制力调整生态文明建设过程中主体之间的关系,约束、规范利益主体的行为。防控性制度发挥着生态环境问题源头防控的作用,避免盲目、短视的环境资源开发利用行为;保护性制度、管制性制度主要是作用于资源环境要素的保护以及资源管理方式和资源使用行为等方面的相关制度总和;保障性制度的作用在于保障法律的有效实施,平衡主体利益以促进生态文明建设长效化发展,厘清责任归属,防止损害无限度扩大。各类法律制度紧密联系、相互支持,形成融贯源头防范、过程管控、责任负担、权利救济的生态文明法律制度体系。

生态文明作为社会文明的一种表现形式,有其自身特有的价值内核、发展要求和路径选择。当前亟须生态文明专项立法指导生态文明建设,以法治方式规制生态文明建设行为,引领生态文明建设稳步推进,使环境法典编纂的基础更加完备。

^① 寇江泽.完善生态补偿,共护绿水青山(人民时评)[N].人民日报,2021-09-22(7).

首先,在价值理念方面,生态文明促进法应以习近平生态文明思想统领立法,将生态整体观和可持续发展观贯穿立法,以实现人与自然和谐共生为最终目标,在传承环境资源保护法律体系价值蕴含的同时作出生态化调整;其次,在法律条款设计方面,应立足国家战略布局,重视自然生态系统的多元价值,应对建设生态文明社会的各种挑战,综合利用管制型规范和促进型规范解决生态问题;再次,在基本原则方面,应体现生态文明观的价值旨趣,顺应生态文明建设发展态势,以承认自然生态系统的价值为基础,以生态安全为底线,以指引生态文明建设路径选择为目的,以责任归属为保障;最后,在制度构建方面,法律制度要与整部立法的功能定位和基本原则相适宜,制度安排应突出重点、有的放矢、相互协调,充分发挥法律制度对生态文明建设的引导作用。

(责任编辑:潘亚莉)

The Basic Conception and Development of the Law on the Promotion of Ecological Civilization

Li Yongning, Zhang Jun

(School of Economics, Northwest University of Political Science & Law, Xi'an 710063, China)

Abstract: The Law on the Promotion of Ecological Civilization is one involving the overall plan of five aspects and the modernization of harmonious coexistence between man and nature, and embodies the concept of a community of life with mountains, rivers, forests, farmlands, lakes, grasslands and deserts. It should be rooted in the practice of China's ecological civilization construction and development, safeguard the overall interests of the ecological system, satisfy the people's reasonable expectations of the ecological environment, guide the green production and life style and internalize the concept of ecological civilization in the social organism. Its basic principles should reflect the inherent values of the natural ecosystem and the basic requirements of ecological civilization construction, guide the path selection of ecological civilization construction, and lead the structure and institutional system of the legislation. Its legal institution should echo with the above basic principles and coordinate with the existing policies as well. It should not only reflect the value implication of ecological civilization and integrate and improve the existing mature institution, but also pay attention to the systematic construction of the legal institution to assure of the systemic compatibility and self-consistency.

Key words: Law on the Promotion of Ecological Civilization; legal position; legal principle; institutional system; community of life for man and nature