

# 法治视野下环境多元共治的功能定位

秦天宝

(武汉大学环境法研究所, 武汉 430072)

**【摘要】**在社会价值结构多元化的背景下,多元共治因具有平衡多主体间利益、提升行政管理效率等特点而开始成为我国建设现代化环境治理体系的新理念。随着我国提出“形成政府、企业、公众共治的环境治理体系”,传统的行政主体与社会主体在环境治理体系中的关系也将由“命令管制”向“沟通协作”发展。环境多元共治具有促成保障环境利益的法律秩序、实现公众与行政主体互动协作、提升环境行政的制度化能力等功能,不仅为社会主体参与环境治理提供了法治化路径,而且也构建政府主导、多主体共同参与的现代化环境治理体系提供坚实基础。

**【关键词】**法治;多元共治;环境利益;权力规制

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2019)01-0013-03 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.201901013

随着环境保护工作由管制性、封闭性向合作性、开放性发展,多元共治开始成为各国环境治理的主要理念与手段,环境治理力量也呈现多元化与分散化的特征。由于环境法律政策的制定需要公众和私营部门的参与以对政府施加压力,环境保护需要多层次的合作甚至包括国际合作,决策过程要有更多的利益群体参与。十八届三中全会首次提出的由“社会管理”向“社会治理”的创新,为我国建设新时期的环境治理体系和治理能力提供了顶层的政策设计,而我国《环境保护法》首次明确的“公众参与原则”也为我国环境治理领域实现多元共治提供了环境基本法层面的依据。在环境多元共治已经成为我国新时期环境保护政策与法律的目标取向背景下,在法学视阈下论证环境多元共治的功能,对于新时期我国环境法治的发展有着积极意义。

十八届四中全会明确提出了全面推进依法治国的理念,并且在党的十八届六中全会以后,依法治国成为了我国全面依法治国、全面建成小康社会、全面深化改革、全面从严治党的“四个全面”战略布局的重要组成部分,反映了建设现代法治国家在我国国民经济发展中的关键地位。而以环境利益保障、环境治理运行机制以及环境治理制度化能力建设为主要内容的环境多元共治的功能不仅是代表了我国新时期环境治理体系变革的内在动机,而且也是在环境治理领域实现了对我国建设现代法治国家的有力推动。

## 1 形成保障环境利益的法律秩序

庞德指出“法律秩序所保护的是利益而不是法律权利,法律是一种获得利益的手段或是社会关系的保护”。环境利益多元化不仅反映包括政府、企业、公众各主体在社会结构变革背景下不同的环境利益需求,而且这些环境利益之间的矛盾与冲突也在相当程度上影响了环境治理成效。环境多元共治则在此过程中不仅具有保障环境利益的积极功能,而且通过赋予社会主体环境治理权利,可以使其主动参与自身环境利益的保障,进而形成了一种由环境权利到环境利益的法律秩序。

环境多元共治强调各主体间的沟通与协调,从环境利益表达层面为各主体提供了充分有效的环境利益诉求渠道,不仅克服了传统政府单维管制模式下社会主体环境利益的被动保障局面,而且公权力机关在制定或实施环境政策过程中通过有效的沟通也提前获取了公众对该政策的反馈,进而为相关环境政策的有效实施提供了保证。环境多元共治对于环境利益的保障还体现在通过“共治”把政府、企业、公众同时纳入到了环境治理主体范围之内,实现了各环境利益主体的地位平等,改变了传统环境治理体系中政府的强势地位。同时,环境多元共治中主体的平等性还体现在其建立在立法、执法、司法基础上的利益保障机制对各主体利益的平等确认与保护,并且通过完善的利益补偿机制实现环境多元共治

基金项目:国家社会科学基金重大项目“基于风险的环境治理多元共治体系研究”(15ZDC031)阶段性成果

作者简介:秦天宝,武汉大学环境法研究所所长法学院副院长,教授,博导,研究方向为生态文明与环境法治

文献格式:秦天宝.法治视野下环境多元共治的功能定位[J].环境与可持续发展,2019,44(1):13-15.[QIN Tianbao.Functions of environmental governance from the perspective of rule of law[J].Environment and Sustainable Development,2019,44(1):13-15.]

中各主体的最大环境利益。除此以外,环境多元共治保障环境利益的广泛性还体现在其克服了当前我国环境法治“重实体、轻程序”的发展现实,通过对环境程序正义的贯彻,构建起以信息公开、公众参与、正当环境行政程序为主要内容的程序性环境利益保障机制,不仅从程序角度构建了有效的多主体参与环境治理的路径,而且环境程序性利益的有效保障也为实体性环境利益的实现提供了坚实基础。

## 2 通过环境治理多元架构实现权利保障与权力控制的平衡

现代环境法治应当是建立在“环境权利——环境权力”二元架构的均衡配置和协同作用的基础之上,以多元参与为特征,履行相应的环境义务,承担相应的环境职责,并以法律责任为保障,追求合作共治、实现环境治理目标的过程。环境多元共治则是基于改善环境质量和保障环境利益的目的,通过赋予公众、企业等社会主体环境治理权利实现与行政主体的协作配合,从环境治理“权利与权力”互动的角度形成了现代环境法治的运行平台,进而使风险社会背景下环境利益的保障与环境行政权的控制实现平衡。

保障环境利益是环境多元共治运行的根本动机,而环境权利与环境权力的互动协作则是保障广泛环境利益的重要路径。由于环境利益具有广泛性、不确定性等特征,使法律难以直接对实体性的环境利益进行确认和保障,而环境多元共治则赋予社会主体参与环境治理的程序性权利,从而使这些主体的环境利益获得更为有效的保障。在传统政府单维管制的环境治理模式中,社会主体环境利益保障受阻的原因主要是由于缺乏有效的环境利益诉求渠道,造成因社会主体与行政主体之间的沟通不畅而产生孤立性和专断性的环境决策。而环境多元共治所赋予的社会主体参与环境治理的程序性权利,则是把社会主体充分表达环境利益诉求作为环境治理工作展开的程序性要件,进而通过环境权利确认实现了环境利益的保障。与此同时,环境多元共治在强调保障环境程序性权利的同时,也促进了环境实体性权利的实现。虽然保障公众环境实体性权利是政府重要的法定职能,但是在传统的政府作为单一主体的环境治理模式中,政府在做出影响公众环境实体性权利的环境决策时往往采用了孤立性、专断性的决策机制,造成公众环境实体性权利被动性与片面性的保障。在依据法定程序运行的环

境多元共治体系中,政府与公众之间形成了健全有效的沟通互动机制,公众不仅可向作为环境决策者的政府及时全面地提出自身环境利益诉求,而且依据法律规定获得了直接参与相关环境决策的权利,体现出环境多元共治对于环境程序性权利与实体性权利的有效保障。

环境多元共治在环境治理实践中实现权利保障与权利控制时,不仅要求社会主体与行政主体间的沟通协作,而且注重通过社会主体监督行政主体行使环境行政权,实现行政法治防止恣意行政的功能。近年来我国不断增加的环境群体性事件在增加社会不稳定因素的同时,也反映出因环境行政权的恣意行使造成了公众环境权利损害和行政机关公信力降低的后果。以2016年6月湖北仙桃因建设垃圾焚烧站而引起的环境群体性事件为例,虽然该垃圾焚烧站的建立依法经过了严格审查,并且其建立初衷也是基于处理当地生活垃圾的考虑,但是由于相关环境决策的不公开和不沟通,造成公众对此种隐蔽性、专断性的环境行政权的抵制甚至反抗。由于环境多元共治中社会主体与行政主体互动的前提在于环境治理工作的公开和公正,各主体尤其是政府及环境行政机关的环境行政权行使必须公开透明地置于社会主体的广泛监督之下,并且环境多元共治所明确的各主体权责定位及责任机制也使社会治理权利监督制约行政治理权力成为了可能。社会治理权利对于行政治理权力的监督,不仅实现了行政法治防止恣意行政的目的,而且较之于传统的行政限权理念,环境多元共治通过此举实现了对社会治理主体的“赋权”和国家治理主体的“控权”,进而在环境治理权利与权力之间实现了良好平衡。

## 3 提升环境行政的制度化能力

环境法最终的课题,是通过居民的参加,提供民主地选择环境价值的实现与其他的基本人权的调和的法律结构,创造出能够把环境价值考虑进来的谋求国民最大福利的社会制度。我国新《环境保护法》的颁布实施,反映了新时期我国环境保护制度体系在环境基本法层面的发展和完善,并且为相关环境单行立法、环境行政法律、规章等环境法律文件的制定实施提供了有效的指导和依据。而环境多元共治对于我国环境治理制度化能力的提升不仅体现在对于我国环境法律体系的完善,而且环境多元共治为各主体提供的制度化的行为规范也促进了环境法律制度的贯彻与落实。

环境多元共治首先强调的是包括政府、企业、公众等多主体共同参与环境治理,并且通过发挥不同主体自

身环境治理功能,创造社会主体与行政主体协作的环境治理合力。在此过程中,环境多元共治注重的是各主体尤其是社会主体参与环境治理、表达利益诉求的路径或平台,即环境程序性权利。而受传统法律文化等因素的影响,我国环境法治发展尤其是环境法律体系长期体现出“重实体、轻程序”的特征,对于公众实体性环境权利的保障明显要强于以公众参与为中心的程序性环境权利的保障。虽然我国新《环境保护法》首次明确了“公众参与”原则,并且作为其实施细则的《环境保护公众参与办法》也确认了公众通过多种途径参与环境治理工作的权利,但是这些环境法律规范对于公众程序性环境权利的确认,在公众等社会主体缺乏有效的环境治理参与平台这一前提下仍然难以真正发挥其应有价值。环境多元共治则在此背景下把社会主体和行政主体置于

了平等、公开的互动平台之中,不仅通过对社会主体程序性环境权利的保障促进了环境法律体系对于程序性环境权利的关注,而且在环境多元共治中国绕环境法律制度而形成的权责分配、利益保障、责任追究等机制也使环境法律制度实现了由规范向现实的转换。

#### 参考文献:

- [1] 任志宏,赵细康.公共治理新模式与环境治理方式的创新[J].学术研究,2006(9).
- [2] 李启家.环境法领域利益冲突的识别与衡平[J].法学评论,2015(6):134-140.
- [3] 韩春晖.从“行政国家”到“法治政府”——我国行政法治中的国家形象研究[J].中国法学,2010(6):61-76.
- [4] 乌尔里希·贝克著.风险社会[M].吴英姿 孙淑敏,译.南京:南京大学出版社,2004:173.
- [5] 罗斯科·庞德.通过法律的社会控制——法律的任务[M].沈宗林 董世忠,译.北京:商务印书馆,1984:19-34.
- [6] 史玉成.环境法学核心范畴之重构:环境法的法权结构论[J].中国法学,2016(5):281-302.

## Functions of environmental governance from the perspective of rule of law

QIN Tianbao

(Research Institute of Environmental Law, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

**Abstract:** In the context of the diversification of social values, governance has become a new concept for the construction of modern environmental governance system in China, which has the characteristics of balancing the interests of multiple subjects and improving administrative efficiency. Meanwhile, China has proposed “an environmental governance system among government, enterprises and the public”, which means the relationship between the traditional administrative subject and the social subject will be developed from “command and control” to “communication and cooperation”. Environmental governance has the functions of promoting the legal order of protecting environmental interests, realizing the interaction and cooperation between the public and the administrative subjects, and improving the institutionalized ability of environmental administration. The functions of environmental governance not only provides a legal path for social subjects to participate in environmental governance, but also provides a solid foundation for building a modern environmental governance system dominated by the government and participated by multiple subjects.

**Keywords:** rule of law; governance; environmental interests; power regulation

### 区域流域农业面源污染监管专家研讨会召开

2018年10月27日,生态环境部环境与经济政策研究中心(政研中心)在北京举办区域、流域农业面源污染监管专家研讨会。来自国务院发展研究中心、安徽省环巢湖生态示范区建设领导小组办公室、清华大学、中国科学院、中国水利水电科学研究院、黄河水科院、北京市水科学研究院以及密云区水土保持工作站的8位专家参加了研讨会。

政研中心主任吴舜泽出席会议,指出生态与城乡污染防治监管是生态环境部的职责定位,监督指导农业面源污染治理作为生态环境部的一项新的职能,农业面源污染成因复杂,被监管对象难以确定,如何厘清监管者与治理修复者、行业管理者之间的关系,研究提出与监管者职能定位相适应、具有实操性的制度安排、政策手段、工具方法、考核评价体系,建立水利、林业及农业等行业管理者以及生态环境监管者协同共治的职责任体系,对推进生态文明、建设美丽中国意义重大。

与会专家分别从我国农业面源污染的特点、地方已开展的农业面源污染治理和监管经验、开展农业面源污染监管的主要抓手以及现有的工程技术在农业面源污染治理中的应用等方面展开讨论,对生态环境部未来开展农业面源污染监管工作并实现水环境质量的显著改善方面提出了许多建设性的意见。