

以法律坚守“美丽中国”底线

——论环境法视域下生态保护红线如何落地

Legal Protection of Beautiful China: Implementation of “Eco-Protection Bottom Line” in the Context of Environmental Protection Law

摘要 有学者将环境问题的解决之道归结为三个方面：“观念、法律、科学”。在环境法视域下探讨生态保护红线如何落地时，可以将这三个方面转化为“司法理念、保障制度、环境标准”——想要将新《环境保护法》修订案明确的生态保护红线落到实处，需要确立以生态文明为导向的司法理念，建立健全生态保护红线的法律保障制度体系，发挥环境标准在生态保护红线中的支撑作用。

关键词 生态保护红线；司法理念；保障制度；环境标准

文/秦天宝 张庆川

历经四次审议，《环境保护法》修订案于2014年4月24日经十二届全国人大常委会第八次会议表决通过，其中“生态保护红线”的写入被认为是本次修订的最大亮点之一。有学者提出，“美丽中国”的实现途径是建设生态文明，并将环境问题的解决之道归结为三个方面：“观念、法律、科学”。那么，从环境法的角度探讨生态保护红线如何落地时，我们可以将“观念、法律、科学”三个方面转化为“司法理念、保障制度、环境标准”——确立以生态文明为导向的司法理念，建立健全生态保护红线的法律保障制度体系，发挥环境标准在生态保护红线中的支撑作用。

确立以生态文明为导向的司法理念

以生态文明为导向的司法理念的内涵

对于司法理念的概念，学界一直众说纷纭。有学者认为“法律理念乃是正义的实现。正义要求所有的法律努力都应当指向这样一个目标，即实现在当时当地的条件下所可能实现的有关社会生活的最完美的和谐”。也

有学者将司法理念定义为“指导司法制度设计和司法实际运作的理论基础和主导的价值观，也是基于不同的价值观对司法功能、性质和应然模式的系统思考”。那么，可以说生态文明导向下的司法理念即这样一种理念：生态环境是人类生存和发展的基础，通过司法促进人类对生态资源的合理开发、利用和分配，最大程度地实现环境正义。

众所周知，生态环境为人类的生存和发展提供了不可或缺的物质基础。然而人类的理性有其局限性，当有限的资源和不断增长的需求之间产生矛盾进而出现资源短缺时，人类对生态资源的开发利用常常会走向混乱和失控。非理性的肆意妄为、竭泽而渔往往是造成环境污染和生态破坏的主要原因。因此，需要以相对健全和完善的社会整体理性弥补个体理性的局限。法律是社会整体理性的集大成者，拥有社会整体理性的最完善形式，处于最高位阶，且具有最大约束力。所以，对人类开发、利用、分配生态资源活动的调整必须以法律作为基础和最终防线。从某种意义上说，

以实现环境正义为目的，将生态文明意识与法律精神相融合便形成了以生态文明为主导的司法理念。

确立以生态文明为导向的司法理念的意义

追求以生态文明为导向的司法理念的确立，是我们期待生态文明型社会“存在着或者能够实现一种有秩序、有效率和公平、正义的理想境界，并相信借助于法的调整和规范，可以达到或接近于这种目标”。这种对法律理想的追求和对法律信念的坚守即是对法律的信仰。这种信仰会在法律制定、执行和司法过程中帮助人们做出与法律精神相符合的价值判断和行为选择，并在人们的价值判断或行为选择发生偏差时起到规制、矫正作用。

确立以生态文明为导向的司法理念，可以使公众更加深刻地理解建立生态保护红线制度的价值和意义，增强其遵守和维护生态保护红线制度的内驱力。对立法者而言，生态文明意识与法律精神的沟通融合，或者说生态文明意识的法律性内化，会使其更加迫切地追求生态保护红线相关立法

的科学性与有效性。对执法者和司法者而言，确立以生态文明为导向的司法理念会促使其在着眼于合法性的同时，自觉关注生态上的合理性，保证生态保护红线相关法律法规的严格执行。这样在各方的合力下，发挥生态保护红线制度的积极作用，推动环境正义的实现。

建立健全生态保护红线的法律保障制度体系

生态保护红线法律保障应坚持的基本原则

第一，保护优先，兼顾发展原则。生态保护红线是保障我国生态安全的“底线”，必须明确强调保护优先。当开发活动会损害红线区域的生态功能时，应以生态保护为重，宁可放弃一定的经济利益，也要保障红线区域生态功能的完整与稳定。但不能越生态保护红线的雷池半步，并不意味着生态保护红线范围内不允许有人类活动，对红线区域的生态功能和性质没有不利影响的开发活动是可以进行的，能够改善生态环境的活动更是应该鼓励和支持。

第二，预防与治理并重原则。“预防”是生态保护红线本身所具有的重要性质，也是生态保护红线发挥作用的主要方式。“治理”则是指如果红线区域划定时已经存在一定的生态破坏或者环境污染，那么政府应当采取积极措施对其进行治理和恢复。环境具有整体性特征，如若在生态保护红线划定后仅仅着眼于预防，忽视红线区域内已经存在的环境问题，就可能造成红线区域环境质量的整体下降，甚至生态功能的丧失，使红线的划定失去意义。

第三，科学规划，差异管理原则。我国不同地区的生态环境差异显

著，因此必须科学规划生态保护红线的划定工作，对不同类型的红线区域采取差异化管理。围绕重要生态功能区、生态敏感区、生态脆弱区划定生态保护红线的思路是科学规划原则的重要体现，既避免了列举式标准面对地区差异时的不适应性，也避免了定义式标准难以操作的问题。同时，科学规划还应注重与已有保护区、地区规划的衔接，重视跨地区协调制度的设计。差异化管理应当以科学规划为基础展开，体现“分类管理和分级控制的差异化管理思路”。

第四，信息公开，公众参与原则。社会整体理性来源于个体理性的交流、融合与相互矫正，由此产生的理性共识是法律权威的根本源泉。公众参与是法律得以良好制定的基础，也是法律得以有效执行和维护的基础。如果排斥公众参与，即使最为巧妙的法律制度设计也必将沦为一张空文。信息公开是对公众知情权的保障，也是公众参与的基础。只有当公众对生态保护红线的划定、管理具有充分的了解时，才能真正理性和有效地参与到相关工作之中。

第五，权责明确，损害担责原则。权利和义务应当是相对的，有责无权，责任履行将趋于懈怠；有权无责，则容易造成权利滥用。尤其对于行政机关，当政府落实生态保护红线不力，甚至故意违反相关制度时，必须承担相应的法律责任。只有权责明确，特别是打破部分政府官员“无为而治”、“刑不上大夫”的侥幸心理，才能从源头上阻断违法行为的积累，避免积重难返进入恶性循环，保障生态保护红线制度得到切实推行。

生态保护红线法律保障的主要制度

第一，生态保护红线的划定、

修改与退出制度。划定是生态保护红线制度实施的基础，主要包括红线布局 and 范围确定两个方面。对于布局问题，应当首先厘清不同区域的生态功能，在统筹已有规划的基础上加以确定。而范围问题，则应着重考虑生态缓冲区的划定。稳定性是生态保护红线发挥作用的重要保障，应当对生态保护红线的修改与退出作严格限制。只有在确需修改或红线区域已彻底丧失生态服务功能时才能进行，且应由统一管理机构审批，并以寻找替代区域、不减损整体生态服务功能为原则。

第二，生态保护红线的差异化管理制度。我国生态保护红线的划定依照重要生态功能区、生态敏感区、生态脆弱区三种分类进行，明确了不同红线区域生态敏感度和生态服务功能的差异，为分类管理和分级控制提供了依据。在分类划定的基础上，根据生态保护红线区域的性质，制定与之相适应的生态保护标准和管理措施。尤其是要制定严格的准入规则，对于符合生态保护红线区域功能定位的活动，要严格执行环境保护与生态修复治理方案，建立健全区域环境影响评价的限制审批制度。

第三，生态保护红线的监测与监管制度。对红线区域生态状况的监管极其复杂，想要准确了解区域生态状况，必须动态掌握水、空气、土壤、生物等诸多环境要素的状况及其相互关系，所以对生态保护红线的监管必须依赖于环境监测。环境监测需要独立性，以保证监测结论的客观准确；环境监管也需要独立性，以保证监管的切实有效；而监测是监管的基础，因此，应当建立监测与监管紧密结合的独立监管平台，形成以技术为支撑、独立性为保障的监测与监管

环境法视域下探讨生态保护红线如何落地，必须将以生态文明为导向的司法理念、生态保护红线的法律保障制度体系、环境标准三者有机结合起来，形成观念、法律、科学三位一体的保障体系，使生态保护红线落到实处，护航美丽中国。

制度。

第四，生态保护红线的信息公开和公众参与制度。针对当前地方政府怠于履行信息公开职责、申请信息公开困难重重的状况，生态保护红线的信息公开制度应当建立对政府信息公开不力的追责机制。对依法应当公开、依法申请公开而不公开的，追究相关工作人员的法律责任，并依法代为公开。在此基础上，加强环保法律知识的宣传，提高公众的环保意识，保障公众对生态保护红线的划定、管理、监管等过程参与的有效性，使公众的意见建议真正对行政机关的决策产生影响。

第五，生态保护红线的越线追责制度。生态保护红线一旦划定，就不能任意触碰和僭越。越线者，无论是公民、法人、其他组织还是行政机关，都必须承担相应的法律责任。这要求生态保护红线制度建立民事责任、刑事责任、行政责任相互衔接的法律责任体系。尤其对于另外，为避免“拍脑袋”决策对生态保护红线区域的生态环境造成不可逆转的损害，应当建立终生追责制，使相关责任人承担无限责任，真正起到“不可逾越雷池一步”的警示作用。

发挥环境标准在生态保护红线中的支撑作用

生态保护红线需要环境标准的支撑

生态保护红线的复杂性。第一，不同于针对单一要素的红线制度，对

生态环境状况的评估需要动态考虑空气、水、土壤、生物等环境要素的状况及其相互关系。第二，经济社会发展程度存在差异，决定了“一刀切”式的环境标准很难适用于所有红线区域；更困难的是调整地区间的利益分配，保障不同红线区生态保护的整体性。总之，生态保护红线兼有要素的复杂性和区域的复杂性，构成了一张横向与纵向、静态与动态相互交织的联系网络，形成了其复杂性的特点。

生态保护红线的约束性。法律的强制力是生态保护红线约束性的重要组成部分，其到生态保护红线约束性的转化需借助环境标准完成。因为立法资源有限，法律、行政法规往往只对违法行为及其法律责任作出原则性规定，同时授权主管部门或地方政府制定标准，作为具体明确判别合法与否的技术依据和技术方法。在环境保护领域，这一技术依据和技术方法即为环境标准。生态保护红线的相关法律需要在环境标准的支撑下实现对行为性质的判断与量度；同时，法律的强制性通过环境标准传递到生态保护红线中，使生态保护红线的约束性得以实现。

环境标准对生态保护红线的支撑现状

41年来，我国环境标准“发展丰富了保护生态环境的依据、行为规范和技术方法，在明确生态环境保护目标、引领环境乃至经济社会管理，‘倒逼’产业技术进步、结构优化，

提供环境监测、评价、监督、管理等工作基础性、技术性工具等方面发挥了重要的支撑作用”，但也存在着滞后性、缺乏系统观念、地区针对性不足等问题，尤其是生态环境标准的缺失，使环境标准对生态保护红线难以形成有效支撑。

滞后性主要体现在滞后于环境保护理论的发展。40多年来，从浓度控制到总量控制，从点源控制到综合管理，从污染者付费到肇因者负担，从谁开发谁保护到受益者补偿，从末端治理到源头控制再到全过程控制，理论的更新推动着环境保护法学的不断完善。环境标准作为法律与司法实践的关键连接点，却严重滞后于环保理论的发展。这一情况突出体现在污染物控制上，虽然我国在污染的全过程控制方面进行了很多探索，环境标准对全过程控制的支撑却明显不足，大量环境标准仍停留在末端治理阶段。

缺乏系统观念主要体现在管理体制和制定思路两个方面。管理体制上，我国现行生态环境管理体制复杂，缺乏有效的管理战略和政策系统，导致环境标准之间缺乏协调性，不同类型环境标准常常无法衔接，甚至相互抵触。制定思路，现行环境标准的制定过于重视技术标准，而忽视对制定目的的考量，“从技术标准出发点制定而形成的环境标准体系难免顾此失彼，虽然体系庞大但难以有一条一以贯之的主线和灵魂”，造成了环境标准体系的零散，难以发挥体系的合力。

地区针对性不足主要体现在地方环境标准制定的不合理性。有限的立法资源决定了国家环境标准必然有其局限性，需要地方环境标准对其进行补充。地方应以国家环境标准为基础，根据自身情况制定针对性标准，

实现对地区生态的有效保护。但在现实的环境标准制定中，“以GDP论英雄”滋生的“地方保护主义”倾向，常常使地方环境标准表现出一种难以克服的“惰性”——不顾地方实际情况和需要，一味照搬国家标准。

生态环境标准的缺失。我国现行环境质量标准主要针对单一环境要素，这种模式固然有其优点，但也存在着忽视生态环境整体性的问题。某一区域水体、空气、噪声、土壤等环境要素质量的达标，并不必然表示该区域生态环境的状况良好。再者，由于科技水平的限制，现行环境标准不可能对影响生态环境的所有环境要素都作出规定，仅通过相互分离的环境要素监测对生态环境状况进行评估，割裂了要素间的关联性，存在以偏概全的可能。

强化环境标准对生态保护红线的支撑

第一，体现环境保理论的发展，支撑综合管理和全过程控制。环境问题的显现、科技水平的提高和环保实践的检验推动着环保理论的发展，而这一发展同样需要通过环境标准转化为环保工作的真实效能。最新的环保理论认为，环境保护的实质是综合性的环境管理，既包括对污染物排放、开发活动和环境质量的监管，也包括对生态功能的监测与保护，其中对污染物排放的监管应当实行全过程控制。因此，应当制定相应的环境标准，对环境综合管理和污染全过程控制进行支撑，使其具有可操作性。

第二，增强系统观念。管理体制上，对现有生态环境管理部门进行整合，针对环境标准的制定进行统一规划和协调。建立专门化的环境标准制定体系，细化部门职能，确立部门间沟通合作机制，最大程度地保证制定

体系的高效运转及不同环境标准间的协调一致。制定思路上，在重视技术性的同时，加强对制定目的的考量。以人为本，关注对生命健康权和环境生态功能的保护，以是否会危害人体健康或损害生态功能的完整性作为确立环境标准指标的依据。

第三，加强对地方环境标准的规制。要求地方环境标准的制定与当地GDP相挂钩，GDP越高则地方环境标准应当越严格，克服地方环境标准的“惰性”，使地方官员无法以粗放型经济活动、对环境资源的掠夺性开发或对环境生态的破坏来换取GDP的上涨。同时，与生态保护红线监管制度及自然资源资产离任审计制度相配合，更好地发挥地方环境标准对生态保护红线的支撑作用。

第四，建立生态环境标准体系。参照我国现行环境标准体系，生态环境标准应包括生态环境质量标准、资源开发生态保护标准、生态环境基础标准和生态监测方法标准，涉及生物量、土壤侵蚀模数、河流泥沙含量、河川径流年内变差等指标，且不同类型生态系统的结构和功能具有差异性，因此需要积极推进相关基础研究的发展。生态环境标准注重对区域环境生态功能的考察，可以对生态保护红线区域的生态状况进行动态化评估，同时避免了限定人类活动类型、数量、范围等静态规制方式与环境承载力具有弹性之间的矛盾，因而可以为生态保护红线制度提供更有力的支撑。

结语

红线，亦即底线。《环境保护法》修订案将生态保护红线写入法律，反映了我国环境保护形势严峻，已到了“退无可退”的境地；也体现

了国家倡导生态文明、建设美丽中国的坚定决心。环境法视域下探讨生态保护红线如何落地，必须将以生态文明为导向的司法理念、生态保护红线的法律保障制度体系、环境标准三者有机结合起来，以司法理念推动生态保护红线的深入人心，以法律制度保障生态保护红线的不可僭越，以环境标准保证生态保护红线制度的可操作性，形成观念、法律、科学三位一体的保障体系，使生态保护红线能够真正落到实处，护航美丽中国。^①

主要参考文献

- [1]王树义. 美丽中国暨生态文明建设的环境法治保障[EB/OL]. <http://xtcx.xtu.edu.cn/ECMS/news/zhongxindongtai/2014-07-26/189.html>. 2014-08-21.
- [2][美]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, 1999: 173.
- [3]范愉. 现代司法理念漫谈[EB/OL]. http://www.148cn.org/data/2006/1007/article_5510.htm. [2014-5-11]
- [4]王申. 理念、法的理念——论司法理念的普遍性[J]. 法学评论, 2005, (04): 13.
- [5]饶胜, 张强, 牟雪洁. 划定生态红线创新生态管理系统[J]. 环境经济, 2012, (06): 58.
- [6]王灿发, 王钦辉. 论生态红线的法律制度保障[J]. 环境保护, 2014, (Z1): 31.
- [7]熊跃辉. 发挥环保标准在生态保护红线中的支撑作用[J]. 环境保护, 2014, (Z1): 24.
- [8]吕志梅, 刘超. 环境标准的规制能力再造——以对健康的保障为中心[J]. 时代法学, 2008, (04): 14.
- [9]曹学章, 沈渭寿, 唐晓燕. 建立我国生态环境标准体系的初步构想[J]. 农村生态环境, 2005, (04): 78.

(秦天宝系武汉大学法学院教授;张庆川, 武汉大学法学院)