**社会治理创新背景下我国环境法治建设研究**

唐珊瑚

西南政法大学研究生

**摘 要：**社会治理创新是社会转型时期寻求新突破、新发展的要求。环境治理是社会治理的重要内容之一，社会治理创新必然要求环境治理的创新。要解决目前我国环境法治建设过程中出现的各种问题，提升环境治理体系和能力的现代化水平，可以从创新环境治理模式、创新环境信息共享机制及创新环境绩效考核制度等方面来实现。

**关键词：**社会治理创新；环境法治；环境治理

作者简介：唐珊瑚（1996年-），女，汉族，湖南邵阳人，西南政法大学在读研究生，研究方向：环境与资源保护法。地址：重庆市渝北区回兴街道宝圣大道301号西南政法大学，邮编401120。

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。环境法治是法治在生态环境保护领域的具体活动，将生态环境保护活动纳入法治轨道是环境法治的具体表现。环境法治是生态环境治理的必然要求，为了健全我国环境治理法律体系，提高我国环境治理能力和水平，促进生态文明建设的发展，必须推动我国环境法治建设和环境治理的创新。

**一、我国环境法治的含义及价值取向**

**（一） 环境法治的含义**

环境法治是生态环境领域内法治的具体表现。环境法治包括两个方面，一是对环境法律法规的完善；二是指将环境法律制度运用到具体的社会环境治理与管理之中。环境法治是国家法治的重要组成部分。环境法治的基本要求是“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。也就是说，所有国家机关、社会团体、企事业单位、公职人员和所有国民都要严格遵守环境保护法律，并依照法律规定行事。

**（二）环境法治建设的价值取向**

不同的时代背景和社会治理模式的变化将影响环境法治的建设和发展。在社会文明进入生态文明的过渡时期，以“人类中心主义”生态观念为核心的传统环境法治必然会发生变化。在生态文明社会建设的背景下，生态文明理念和可持续发展观已成为环境法治建设的核心指导思想。环境法追求的基本价值观转化为生态秩序的保护和人与自然的和谐发展。因此，有必要在维护生态秩序的基础上推进环境法治建设。生态文明的概念和可持续发展的理念为环境法治的构建提供了理论依据，对我国环境法的价值取向具有指导作用和深远影响。保护生态环境和自然资源，加强污染防治及阻止生态恶化已成为政府社会管理的重要任务。要解决环境污染和生态破坏等各种环境问题，必须要加强环境法治建设，从而完善环境治理法律制度，促进经济、社会与环境的协调发展，推动可持续发展战略的实施，构建生态文明社会。

**二、社会治理创新背景下我国环境法治建设的主要问题**

**（一）政府主导的治理模式难以有效解决环境问题**

目前，中国的环境治理模式仍以行政主导为主，即统一监督管理与分级分部门管理相结合的管理体制 [1]。该系统的初步设计具有一定的合理性，但随着社会经济发展，尤其是中国改革开放以来，工业化进程的快速发展，政府主导的环境治理模式的弊端逐渐显现。一是类双层管理的弊端。上级环保部门与下级环保部门之间是业务指导关系，各级环保部门隶属于各级人民政府，这种管理体制不利于提高环境治理工作的效率。各级环保部门不仅接受各级政府的直接领导，而且接受上级环保部门的业务指导，可能导致环境管理工作难以开展。二是环境污染治理具有“非行政性”特征。在行政主导的环境治理体系下，各级环保部门难以有效合。环境污染问题很难通过行政区划来分配任务，更多的是要加强各行政区域的合作交流，互相配合，共同治理。三是实质性监督力度的缺失。在吸引投资的过程中，地方政府并没有严格规制现有的以GDP为中心的绩效考核体系下的高污染和高消耗的产能，这使环保部门难以形成实质性的约束力。当前以行政为主导的环境治理体系使政府难以有效发挥制度作用，导致“政府失灵”，同时又容易削弱环境治理的社会活力。

**（二）环境信息共享机制建立不完善**

环境信息是国家基础性、战略性和非营利性资源, 在加强环境管理和公共服务、促进环境保护和优化经济发展等方面发挥着重要的支撑作用。实现环境信息共享是推进环境法治建设的重要内容。中国环境信息化的发展主要是由相关部门的需求驱动，各级环境信息中心具体实施和推广，其作用和地位不能指导环境信息化的发展。此外，缺乏环境信息管理机制导致环境信息化的发展缓慢，发展程度低，且造成环境信息资源浪费。信息资源不能共享，应用系统不可互相操作，致使环境服务不协调，信息化效果不明显。健全的管理体系是信息技术健康发展的重要保证。由于缺乏环境信息共享政策、管理体制与运行机制等一系列保障措施，环境信息建设难度大，环境信息项目无处不在，却很难形成协同效应，从而使环境信息在各个部门分散，难以分享 [2]。综上所述，我国迫切需要建立健全环境信息共享机制，以确保环境信息资源的共享和发展，并为环境法治服务。

**（三）生态环境监管执法现状混乱**

首先，我国生态监管零散，执法内耗。我国目前的生态环境管理是模式是“先统一，后分工” [3]。在环境保护部门统一管理的基础上，由20多个具有环境监管职责的部门开展专项管理和监督工作。在这样的行政执法体制下，中国的污染防治和生态保护处于割裂状态，但事实上，污染防治和生态保护往往难以分开。不合理的执法体制导致的直接结果是执法的内部摩擦，很难在执法中形成合力。其次，某些地区存在地方保护主义，干扰执法。我国地方环保部门的领导与管辖是实施“条块管辖”与双重领导。上级环保部门与同级地方政府对当地环境保护有管辖权，但实际上，上级环保部门与当地环保部门之间只是一种松散的行政指导关系。由于地方政府对经济增长的热情，导致一些地方政府引进对生态环境有危害的企业，从而导致环境执法效果不佳。

**三、社会治理创新背景下我国环境法治建设的途径思考**

**（一）创新环境治理模式：构建“多元共治”环境治理体系**

现代环境法治应当是建立在“环境权利——环境权力”双重框架的平衡配置和协同作用的基础上。以多元参与为特征，履行相应的环境义务，承担相应的环境责任，并以承担法律责任为保证，追求合作共治、实现环境治理目标的过程 [4]。环境多元共治的目的是改善环境质量并确保环境效益。通过使社会组织、公众等社会主体与行政主体的协作配合，从环境治理“权利与权力”互相作用的角度出发，形成了现代环境法治的运行平台，在风险社会背景下平衡环境利益的保护与环境行政权力的控制的关系。确保环境利益是环境多元共治运行的根本动力，而环境权利与环境权力的之间的互相作用是维护广泛环境利益的重要途径。由于环境利益的广泛性和不确定性，法律很难直接识别和保护实质性环境效益。环境多元共治赋予社会主体参与环境治理的程序性权利，从而更有效地保证了公众的环境利益。在传统政府单一调控的环境治理模式中，社会主体环境利益难以受到保护的主要原因是缺乏有效的环境利益保护救济渠道。由于社会主体与行政主体之间的沟通不畅，因此做出了专制和武断的环境决策。环境多元共治强调保障环境程序性权利，促进了环境实体性权利的实现。在依照法律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和互动机制。公众不仅可以作为环境决策者迅速全面地向政府提出自己的环境利益诉求，还可以依法获得直接参与相关环境决策的权利。它反映了环境多元共治对于环境程序权利与实质权利的有效保护。此外，当环境多元化治理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之间的沟通与合作，还注重社会主体的功能，监督行政主体行使环境行政权力，实现行政法治，防止任意行政。

**（二）创新环境信息共享机制**

环境信息数据指的是在社会实践活动中，实践主体对大气、水、土壤等环境客体在开发利用与保护过程中产生的各种数据信息资源。数据信息的共享是利用环境信息资源利用的先决条件。然而当前因为部门间共享机制的缺乏，造成了共享环境信息存在较大的难度，严重影响了环境信息资源的开发与利用。环境信息化程度低使得环境信息化的发展受到限制。环境信息的披露和共享与公众参与环境保护活动密切相关。基于此，在大数据背景下，必须建立环境信息共享机制。首先，建立对国家统一建设的环境调查、环境保护、环境监测等产生的数据进行强制性数据汇交制度，如大气、水、土壤、生态环境等监测数据以及污染源的普查数据。其次，对于其他科研机构和环境保护管理有关的地质、水文、测绘、气象、生物多样性等科学数据的共享，研究基于互相交换的机制，以实现跨部门的环境信息交换和共享。最后，与“互联网 +”思维相结合，对政府环境保护数据信息进行共享，对有助于社会公众参加环境保护的社交平台以及应用软件进行开发，充分调动民众参与环境保护的积极性。收集和整理社会公众创造的环境保护大数据，从而构建环境信息“大众共享机制” [5]。

**（三）创新环境绩效考核制度**

要创建适应我国环境治理的绩效考核制度，首先，我们要建立环境绩效评价指标体系。鉴于绿色GDP是一个综合指标，研究是一项长期工作，由于技术和制度等原因，短期内难以取得突破。因此，按照《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》要求，增加资源消耗、环境保护等指标的权重。基于科学原理，我们将整理和整合各种评估指标，如主要污染物减排、大气污染防治和水域污染防治等。充分考虑历史因素和地区差异，建立信息全面、统一协调、分类指导的环境绩效评价指标体系，并在此基础上建立健全相关规章制度，使环境绩效评价规范化、制度化运行 [6]。其次，要完善问责制，严格落实环境保护目标责任制。在对领导干部实行自然资源资产和环境责任离任审计的同时，完善“约谈”这一问责制度。最后，有必要使环境评估主体多样化。自2014年以来，国务院、各部委及地方政府已开始引入第三方评估，以建立多元化的环境绩效评估主体，让公众参与绩效评估过程，公开绩效考核结果，使结果更加客观公正，及时反映公众需求。这促进了地方政府环境治理的不断创新。

**四、结语**

社会治理的创新实践不仅可以发挥政府的作用，还可以监督和约束社会群众的不端行为。在社会治理创新背景下，要推动我国环境法治建设的创新与发展，需要转变传统的环境法治理念，创新环境治理模式，实现环境信息共享，创新对政府的环境绩效考核制度，实现各机构和政府部门的共同合作，依靠法治理念，科学的进行实践探索。

**参考文献**

[1]张文明.“多元共治”环境治理体系内涵与路径探析[J].行政管理改革,2017(02):31-35.

[2]魏斌.环境信息共享管理机制研究[J].中国环境管理,2012(02):6-9.

[3]侯璐,郑雪莹.生态文明视阈下的环境法治建设[J].广西社会科学,2017(08):99-102.

[4]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(01):13-15.

[5]李春艳.基于大数据的环境信息共享机制探讨[J].中国战略新兴产业,2017(20):89.

[6]何为.创新环境治理制度 促进生态文明建设[N].光明日报,2016-02-21(006).