
长江经济带绿色发展的法治化思考

赵小姣

（上海财经大学 法学院 上海 200433）

【摘要】长江经济带资源开发、生态保护和经济社会发展的内在张力，促使绿色发展观应运而生。在依法治国的语境下，长江经济带绿色发展最终依赖于法律的引导、规范和保障。然而长江经济带绿色发展改革过程中暴露出立法滞后、执法疲软、司法薄弱等问题，无法为流域生态环境保护提供强有力的支撑，在整体上影响了规范绿色发展的效果。为此，有必要利用《长江保护法》制定的契机，从立法理念更新和法律制度体系的塑造出发进行科学立法，从重塑以流域为核心的执法体制以落实严格执法，从绿色司法理念的贯穿以加强公正司法及从绿色权责共享为目标以督促全民守法，最终形成适应长江经济带绿色发展改革需要的法治体系。

【关键词】绿色发展 生态优先 法治 长江保护法

长江经济带作为国家重点部署的经济发展战略，严峻的生态危机已成为其走向高质量发展的阻碍，亟需革新传统发展观以实现资源开发、生态保护和经济社会发展的新平衡。

2016年习近平总书记在第一次长江经济带发展座谈会上提出“长江经济带发展必须走生态优先、绿色发展之路，要把修复长江生态环境摆在压倒性位置，共抓大保护，不搞大开发”。

绿色发展理念的提出确立了新时代长江经济带发展的总基调，这不仅是对长江经济带重开发轻保护观念的矫正，更是对人与自然关系的重新思考和定位。“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

因此，在全面推进依法治国和深化改革的背景下，如何以法治思维和法治方式对其予以推进和保障，是长江经济带实现高质量发展亟待破解的难题。

一、长江经济带绿色发展法治化的必要性

绿色发展作为发展观的一场深刻改革，“通过法律进行社会变革是现代世界的一个基本特点”。²

基于法治与改革的良性互动，长江经济带绿色发展要求改革的“变”要依法而动，而法治的“定”要及时确认改革成果以适应改革需要，做到以法治方式凝聚改革共识，从而保障法律对社会关系的适应性，保证改革的正确方向，使得改革内容经过法治精神的洗礼和程序的陶冶。³

当前，对于推进长江经济带绿色发展建设只是提出了指导性的原则、方针及方向性的目标和任务，亟需法律的引导和规范以保障政策的落实，实现法律制度针对复杂多变的社会发挥简化作用，以有效协调处理长江流域中复杂的利益博弈关系，⁴从而形成绿色全责共享的长江经济带。

（一）法治是保障长江经济带绿色发展政策落实的必然选择

为践行和推进长江经济带绿色发展，国家层面出台了《长江经济带发展规划纲要》《长江经济带生态环境保护规划》《长江保护修复攻坚战行动计划》《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》等政策。

地方层面制定了《湖北长江经济带生态保护和绿色发展总体规划》《重庆市绿色金融发展规划（2017-2020年）》《上海市都市现代绿色农业发展三年行动计划（2018-2020年）》《浙江省节能环保产业发展规划（2015-2020年）》《浙江省绿色经济培育行动实施方案》《江苏工业绿色发展规划（2016-2020年）》等政策，其不仅为长江经济带绿色发展的发展指明了方向，而且确定了目标和任务。

基于如上政策的推动，长江经济带绿色发展已初具雏形、初见成效，并为契合生态文明建设及国家治理能力现代化的要求不断向制度化和规范化深化。

然而，基于政策的不稳定性和易变性，如上的很多规划和意见由于缺乏规范效力只停留在口头上，呈现出政策的泛化、碎片化、短视化等问题，影响到长江经济带绿色发展建设的稳定性。

可见，长江经济带绿色发展处于政策推动型阶段，这种“摸着石头过河”的实践先行立法滞后的改革模式之弊端日渐凸显，甚至引发打着改革的旗号理直气壮地绕开法治及冲击法治的现象。

“以法治来凝聚改革共识，以法治引领和规范改革行为，以法治降低改革的成本和风险，以法治巩固改革成果”，⁵这是建设法治中国的题中之义，亦是全面深化绿色发展改革的必然要求。

实践证明，凡是以立法形式推进改革、改革事项于法有据的，都能比较顺利地推行改革措施，比较圆满地实现改革意图，最终取得较好的社会效果，并为进一步改革打下良好基础。⁶

坚持法治，通过制定明晰各方权利义务的行为规则以解决长江经济带绿色发展政策落实中出现的易变性问题，使长江经济带绿色发展的整体性框架不因领导人的改变而改变，不因领导人的意志和注意力的改变而改变，通过制度对行为的规范和指引作用，使社会资源配置方式符合绿色发展的内在要求。⁷

因此，长江经济带绿色发展亟待从顶层设计角度对绿色发展改革进行主动谋划、前瞻规划和全面推进，将政策法制化以增强其执行力，将改革成果与经验以立法的形式对其承认与巩固，以赋予其规范效力的方式使其成为可复制与推广的制度，从而避免经济发展与生态环境保护陷入无法可依的无序、易变的状态，最终保障生态长江建设和美丽中国的实现。

（二）法治是协调长江经济带绿色发展中利益矛盾的有效举措

传统发展观下以牺牲环境保护为代价发展经济，表面上看是环境正义问题，究其实质是社会正义问题，即长江流域上下游、左右岸、流域支流与干流等不同群体之间的生态环境利益分配不均及失衡的问题。

首先，生态保护和扶贫开发利益的冲突。长江中上游地区存在生态功能区域与贫困区域的重叠，这意味着生态保护是贫困地区的首要任务，而这将会构成对贫困地区独立发展权的限制，究其根本是对贫困地区可得利益的侵害。⁸

第二，长江经济带上中下游地区间生态保护与经济发展的利益竞争。每个地方的理性选择是寻求地方区域边界内的利益最大化或治理成本最小化，“一方面要防止区域内利益的外溢，另一方面企图由其他主体承担本区域的发展成本”。⁹

长江上游地区的生态环境保护行为会使中下游地区受益，中下游会搭便车以共享该利益，这种单向性的利益流向会促使上

游区域不顾生态环境以保障自身发展利益，从而加剧上游区域生态功能的退化。

第三，长江经济带各区域利益与整体利益的分化。长江经济带的生态资源不止有限且分布不均衡，各个地区为实现自身经济利益的最大化而引发资源配置之争，这种分化的区域利益会造成地方保护主义盛行、市场分割严重，难以有效发挥市场对资源的有效配置，从而损害全社会的整体利益。¹⁰

失衡的利益格局影响了政府管理、企业生产、公众消费行为的选择，出现了唯 GDP 论英雄的政府政绩考核、漠视环境污染与生态破坏的企业生产行为及公众消费异化的现象。故长江经济带绿色发展的实质是如何协调与平衡好不同主体的利益诉求。

法的本质是对利益的确认、规范及保障，其以公开透明的规则设定各个主体的权利和义务，“既有效地记录下得到承认和保障的利益，又忠实地记录下遭受拒绝和排斥的利益，以及各种利益所获得承认的限度”。¹¹

“法律自身代表着一种公正、客观、平衡的精神，在多元的社会利益矛盾和冲突中保持一种中立的品质，并创造出一个公平的世界。”¹²

绿色发展建设以“系统理性”为逻辑起点，这意味着一切主体的行为应以整体生态系统的良性可持续循环为基本出发点，一切行为诉求应统筹兼顾各方面的利益关系。¹³

唯有以法治思维和法治方式破除长江经济带绿色发展改革中的利益藩篱，平衡多元主体的利益诉求，方能缓解改革造成的转型阵痛，否则至会引发新的矛盾和冲突。

法治具有分配正义的功能，通过严密的制度安排、体制保障与机制协调对各行为主体形成规范约束和激励设计，并以强制力保证他们的行为不至于偏离法治轨道而去侵犯他人行动的权利，从而实现绿色发展中的利益冲突与诉求得以协调与解决，促进社会公平正义的实现。

可见，法治化是对绿色发展需求的回应和呼应，其是以和平理性方式化解绿色发展改革过程中各种利益冲突的最佳途径，亦是推进国家治理体系和治理能力现代化的制度保障。

（三）法治是确保长江经济带绿色发展权责共享的客观要求

绿色发展理念是全体人民在发展问题上的“最大公约数”之一，绿色发展全社会有责、全社会共享。¹⁴一直以来，我国通过政府主导的行政管理机制统筹长江流域生态环境保护全局，虽然期间逐步转向命令强制与市场激励相结合模式，并重视公众参与的作用，但仍未形成政府——企业——公众权责共享的生态环境保护机制。

实践证明，基于长江经济带生态保护任务的繁重和生态保护能力的孱弱，单靠政府难以促进绿色发展与流域善治，唯有通过政府、企业及社会主体之间的良性互动共同应对长江保护与治理问题，形成全民合力的共治格局方能因应新时代生态文明建设和绿色发展的现实需求。

因此，绿色发展以多元主体的共治为重要前提条件，且多元主体缺一不可：政府应发挥引领者作用，为绿色发展提供良法支撑和法律制度保障；企业应主动担责发挥主体作用，在严格遵守环境保护法律法规的基础上发展绿色经济。

公众作为绿色发展的重要力量，应自觉树立绿色生活和消费理念，主动参与流域生态环境保护发挥其对政府与企业的社会监督作用，实现流域全民治理、全民监督。

法治具有民主性，其“以公开透明的规则确定治理主体能做或不能做的行为边界，并以广阔的影响范围将行为规则渗透到治理体系的各个方面，使治理主体能够对其他主体的行为做出合理的预期，这样就构成了治理主体之间相互信任的基础，进而为他们的合作行为提供框架”。¹⁵

法治内容包含“规范公权和保障私权”，既要政府权力关进制度的笼子中以其规范和约束，亦要设计相应的激励机制调动企业和社会公众自觉参与长江保护与修复建设，从而保障企业与社会公众的私权利。

此外，法律明确各主体的绿色发展责任，通过设计相应的法律责任制度督促各主体积极履行环境保护义务，一旦违反义务规定应被严格追责与问责，从而保障相关制度得到普遍遵守和有效实施。

“明智的执政者应该尊重和发挥良性的民间组织的潜力，善于引导公民和社会组织及自主自治的社会权力，协助政府治理国家和社会，实行国家权力和社会权力的共治”。¹⁶

可见，长江经济带绿色发展的实现是政府生态执法、企业绿色生产和公众绿色消费的统一与协调，无论是政府的权力与责任，还是企业与社会公众的权利与义务都需要法律规则的明确规定与授权，唯有通过法治保障绿色发展才能实现权责共享。

二、长江经济带绿色发展法治化现状

作为一种治国方略和方法，法治的题中之意是严格依据法律治理国家。较之于“法制”，法治是一个动态的过程，既包括静态的法律，也包括法律制度在社会生活中的动态运行。

法治是长江经济带绿色发展的内在要求，那么当前我国的法治是否契合建设绿色长江经济带的要求？具体从立法、执法与司法三个方面展开：

（一）立法滞后，绿色发展尚待法律的确认和引导

十八届四中全会中明确“实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要”。随着生态文明建设的推进，我国一些立法开始对绿色发展有所关注和回应。

如《民法通则》中绿色原则的确立到《民法典》（侵权责任编）中环境保护和损害救济的规定，《民事诉讼法》中环境民事公益诉讼的确立及《行政诉讼法》中环境行政公益诉讼的确立等，都为绿色发展提供了一定程度的法律依据。但是，从整体上看，绿色发展理念在诸多相关法律中还未体现和确立，立法滞后无法适应长江经济带绿色发展的要求。

一是现行绿色发展相关立法滞后。我国关涉绿色发展的立法分散在环境保护、自然资源、能源节能和减排等相关立法中，如《环境保护法》《水法》《森林法》《清洁生产促进法》《循环经济促进法》《可再生能源法》等。

然而，现行相关法律无论是立法目的和原则，还是制度设计都是在传统发展观的指导下制定的，尚未体现绿色发展理念，针对绿色发展中面临的新问题尚未及时作出内容上的调整与修订，很大程度上影响着绿色发展的推进与落实。

此外，各单行法仍以污染防治和治理为重点，缺乏从循环利用的视角考虑污染物的处理问题，亟待修订相应法律以改进和确立低碳、循环、绿色发展理念。

可见，现行立法无法适应长江经济带绿色发展改革的需求，应及时修订与完善，避免立法滞后成为绿色发展推进的“绊脚

石”。

二是长江经济带绿色发展专门立法缺位。当前，长江流域生态系统的构成要素和整体功能被不同的法律、相互冲突的制度规则进行规制，权力设置出现重复和空白导致“权力竞争”和“依法打架”成为国家治理体系的一种“常态”，¹⁷无法保障长江流域的整体性利益和长远利益。

此外，长江流域的特性问题无法被一般性的法律制度所涵盖，现行立法中原则化及操作性不强的规定难以契合长江经济带绿色发展的需求。

2018年第十三届全国人大常委会将《长江保护法》¹⁸列为立法规划的一类项目，这部被呼吁20余年的长江流域专门立法终于进入立法程序的“快车道”，其将以法律的方式为长江经济带绿色发展提供保障。

长江立法20余年的呼吁进程与其一再难产的现实相悖，根源在于立法的方向不明，绿色发展理念的提出为长江立法指明了方向——以保护和修复为抓手，进而为《长江保护法》立法奠定根基。

未来《长江保护法》的具体设计要契合法定的绿色发展的改革目标，否则千呼万唤始出来的流域专门立法不仅可能成为改革的阻碍，而且有损法律尊严。

（二）执法疲软，绿色发展缺乏有效的体制保障

十九大报告指出，全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，必须坚持厉行法治，严格执法。然而长江经济带的严峻生态危机使得政府执法的公信力遭到普遍质疑，究其根本是缺乏有效的体制保障，具体而言是执法理念滞后、执法体制冲突、执法责任虚位。

首先，执法理念滞后。传统发展观采取的是一种“泛经济理性”的发展理念，当经济发展与环境保护发生利益冲突时，地方政府的首选项是经济发展，这种以经济优先的发展理念运用在环境决策、环境监管领域，使环境法律制度的执行在一定程度上背离了立法初衷。¹⁹

如以经济优先的思路确定的长江经济带的空间准入、产业准入及环境准入标准较低，造成突破生态保护红线、环境污染风险等事件时有发生。

故地方政府存在生态保护意识淡薄的问题，这深深影响着绿色发展中政府执法责任的落实，而其会加剧“公地悲剧”的发生，使生态环境保护陷入举步维艰的困境。

其次，执法体制冲突。长江流域治理的诸多问题源于管理体制的碎片化现象，折射出的是“统”与“分”之间的关系协调问题，即统的不够、分的无序，²⁰这与长江经济带绿色发展要求的流域综合生态系统之间存在矛盾。

具体表现在三个方面：（1）国家层面，“九龙治水”的分割性部门管理不仅造成环境监管效率低下，而且使长江流域治理很难“超越部门利益考量，形成全流域尺度上的战略决策”。²¹

为破解行政职能碎片化的难题，我国生态环境部统一了原来分散的污染防治和生态保护职责，新组建的自然资源部统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，但目前九龙治水部门的职能统筹尚未落实到位，仍是制约长江经济带绿色发展的重要难题。

（2）地方层面，囿于行政区划刚性约束和地方利益支配的“碎片化”治理体制导致长江流域所涉地方政府在生态保护问题上陷入了“集体行动的困境”，这种尚未打破以自身利益为导向的行政区划管理造成的地方间无序竞争与零和博弈是当前制约绿色发展的重要问题。²²

以行政区域为边界的管理体制与绿色发展要求的流域综合生态系统之间存在矛盾，这既是流域治理效果不显著的主要原因，也是各地政府之间上演“以邻为壑”话剧的制度根源。

（3）流域层面，长江流域综合管理机构缺位。长江流域公共事务的跨域特征需要一个具有综合协调管理职责的机构以保证有充分的行政控制力和协调权威促进地方政府在跨域环境事务上的合作。²³

但长江水利委员会只是水利部的派出机构，在流域综合管理的统筹方面权威性不够，不仅难以破解“集体行动的困境”，而且使得长江经济带绿色发展建设不够全面。

最后，执法责任虚位。实证研究表明，地方官员因晋升竞争所致的政绩诉求依然是阻碍区域绿色发展的重要因素。²⁴生态环境事故频发看似责任在企业，实则根源在地方政府，在地方保护主义，在政府不作为。

地方政府囿于经济利益的支配往往会视而不见企业的环境违法行为，更甚者还会出现政企达成“猫鼠合谋”的游戏。在大开发竞赛发展模式的影响下，长江经济带地方政府往往会忽略资源环境承载力以盲目引进企业项目，许多开发区是违反规定越权批建的，许多污染项目都是在地方政府的保护伞下才得以出笼的，²⁵这种地方政府充当“保护伞”的行为造成大量环境违法行为出现“有案不移、有案难移、以罚代刑”的现象。

此外，即使政府监管企业的污染环境和破坏生态的行为，主要以行政罚款为执法手段，较少关注污染的消除和生态的修复，但是行政处罚的额度受法律限定，即使“顶破天”也无法为生态环境损害提供充分的救济。

故有法不依、执法不严、违法不究的执法体制给了企业怠于遵守法律规定的环境保护义务，实施污染环境、破坏生态的环境违法行为的空间，以至于长江流域出现污染越治理越严重的怪相。质言之，正是由于地方政府漠视、被动的“软约束”使得执法责任虚位，无法为绿色发展提供有效的保障。

（三）司法薄弱，绿色发展尚未筑起有力屏障

作为社会公平正义的最后防线，司法是对各种法律上利益进行衡量和确认的判断权力。利益矛盾是长江经济带绿色发展的主要阻力，要实现经济社会发展与生态环境保护的协调统一必须从调整利益格局入手，故绿色发展需发挥司法力量对不同层次和类型的合法及正当的利益诉求进行排序和取舍。²⁶

为此，最高人民法院 2017-2020 年先后发布了《关于全面加强长江流域生态文明建设与绿色发展司法保护的意見》《长江流域环境资源审判十大典型案例》《关于为长江经济带发展提供司法服务和保障的意見》《人民法院环境资源审判保障长江经济带高质量发展典型案例》《关于为长江三角洲区域一体化发展提供司法服务和保障的意見》等。

司法部 2018 年发布《关于全面推动长江经济带司法鉴定协同发展的实施意见》，旨在确立节约优先、保护优先、修复优先的绿色司法理念，并形成落实绿色司法理念的具体规则以保障长江经济带绿色发展。

总体上来讲，环境司法的推进蹄疾步稳、成效明显，但与长江经济带绿色发展的法治需求相比，在司法体制、司法与行政衔接等方面还存在很大差距，亟待弥补司法短板以保障绿色发展。

首先，长江经济带“九龙治水”的司法体制。长江经济带经常会出现污染发生地与损害结果发生地不一致的跨区域环境污染案件，为解决跨行政区域的管辖权，我国最高人民法院成立了跨区域的巡回法庭，但是长江经济带的环境资源类案件分割由四个巡回法庭管辖，且该巡回法庭的受理案件范围仅限于应由最高人民法院审理的案件。

长江经济带各地方也在探索跨区域的环境资源类案件的管辖问题，如江苏以生态功能区为单位在全省范围内设立 9 个环境资源法庭以集中管辖全省范围内环境资源案件，同时设立南京环境资源法庭以集中管辖上诉的环境资源的二审案件。

但是跨省区域管辖的衔接与协调不足，长江经济带绿色发展的司法保护仍处于“九龙治水”的各自为政情况，亟待实行集中管辖以打破司法桎梏。

其次，绿色司法的案件范围较窄。长江经济带绿色发展的司法保护应全面而系统，不论是传统的民事、经济纠纷，还是环境资源纠纷，都应贯彻绿色司法理念。

目前关于长江经济带绿色发展的司法保障主要集中于环境污染和生态破坏的案件，而对于合同纠纷、能源纠纷、涉航道与河道、沿江风景名胜和自然人文景观资源及流域蓄洪区的开发利用与建设保护等案件中绿色发展理念的运用有待拓宽与落实。

最后，环境司法与行政执法衔接不畅。长江经济带生态问题日益严峻的事实表明，环境行政与环境司法并未发挥其应有的功效以推进绿色发展，表现为：

一是环境行政机关与公安机关关于涉嫌犯罪案件的移送不畅，存在关于资源和生态破坏、环境污染等违法事件有案不移、以罚代刑等现象，使得刑事司法未充分发挥保护生态环境的有效作用。²⁷

二是环境公益诉讼案件中生态环境损害的评估、鉴定及生态修复责任的验收等需借助于环境行政机关的专业优势，由于法院与行政机关的衔接不足使得对生态修复责任的监督不到位，存在判决难以落实的难题。²⁸

三是环境行政机关存在不依法履职或行政不作为等现象，需发挥检察机关的监督作用以督促其积极保护生态环境，实践中检察机关对于行政机关未依法履职的诉前通知及提起行政公益诉讼的适用率较低，监督职能有待加强。

三、长江经济带绿色发展的法治化路径

中共十八届四中全会首次提出依法治国的“新十六字方针”——科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，更加突出立法环节的科学性，执法环节的严格性，司法环节的公正性和守法环节的普遍性。

因此，长江经济带绿色发展的法治化，必须贯穿于立法、执法、司法及守法的每一个环节。每一个环节都联系紧密，缺一不可，其中一个环节出现短板便可能影响绿色发展法治化的系统性和整体性效果。

（一）科学立法是长江经济带绿色发展的基本前提

“立法是改革的重要条件，没有立法，改革就有可能缺乏制度保障和应有的动力，改革的经验、成果就难以得到巩固和确认，改革的实践就可能陷入无所适从甚至胡作非为的境地”。²⁹

在生态文明建设背景下，应从立法理念更新和法律制度体系的塑造出发，通过科学立法确保良法之治，从而推动长江经济带绿色发展由图景走向法律规制的现实。

长江经济带绿色发展的科学立法应从资源节约、生态环境保护 and 经济发展进行全局性考量，以生态环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式的整体布局为标准，对现行的法律法规进行生态评估，然后根据评估结果，统筹考虑法律的立、改、废。³⁰

第一，以绿色发展理念修订和完善相关立法，形成协同作用的绿色发展法律体系。长江经济带绿色发展是关涉经济社会、资源开发及生态保护等方面，其要求是全局性和系统性的，那么绿色发展并非依赖于环境法一个法律部门，而是需要所有法律部门共同参与应对。

因此，应全面审查现有与长江经济带绿色发展相关的法律法规，梳理法律法规中与绿色发展理念相悖的内容，并以绿色发展理念为指导对其进行修订和完善。

一是将绿色发展理念植入传统法律部门，对其进行绿色化改造，如科学推进民商法领域中合同与技术产权的绿色化；经济法领域对绿色信贷、绿色保险、碳交易等问题作出回应；行政法对生态型政府、绿色采购等问题作出回应。

二是梳理和评估环保法领域未体现绿色发展理念的法律，渐进式修订相关法律，以使生态优先、低碳、循环利用等理念融入制度设计。传统法律部门的绿色化改造和环境法部门的绿色化完善有助于克服各法律部门面对“绿色发展”认知上的分歧，形成协同作用的绿色发展法律体系，从而加强立法对绿色发展的规范性效力。

第二，推进《长江保护法》立法，促进长江经济带绿色发展的法制化。2019年12月，《长江保护法（草案）》首次公开征求意见，其内容具有如下几个特点：

一是立法的基本定位是流域法与综合法，这是对法谚“一条河流一部法律”的遵循，旨在通过顶层设计突破利益藩篱的束缚，还原长江流域作为综合生态系统进行管理的思维，进而真正保障长江经济带绿色发展的实现。

二是立法按照长江流域经济社会发展与生态保护规律的基础上进行逻辑展开，不仅对流域资源的合理开发利用与生态环境保护进行整体性考虑，而且综合调整流域与区域的关系。

三是改变了单一的水事立法模式，注重从空间化和流域化方面进行制度设计，较好体现了“山水林田湖草统筹治理”的生态系统观。

目前，《长江保护法（草案）》已进入二次审议程序，较之于草案一审稿作出了新的修改，主要为以下几方面：

一是立法目的中增加了“保障生态安全，实现人与自然和谐共生”，更加明确与突出体现“生态保护优先”的立法理念。

二是明确国务院建立具有统筹协调职能的长江流域协调机制，同时还明确国务院各相关部门、县级以上地方人民政府等各方在协调机制中的职责分工。这样的设计突出了“统筹协调、分工有序”的保护特点。

三是建立发展规划为统领、空间规划为基础、专项和区域规划为支撑的长江流域规划体系，同时还明确长江流域生态修复规划，旨在“科学统筹长江流域上下游、左右岸、干支流生态环境保护和绿色发展”。

但是当前的草案与长江经济带所承载的绿色发展的改革目标还有一段距离，在流域特征及系统性方面存在诸多不足。作为保障绿色发展的专门立法，《长江保护法》应重点考量如下几方面：

一是立法应以生态系统整体性为根本遵循。在长江保护立法中注重从层级、内容、空间、性质四个维度，注意通过识别长江流域的生态系统、社会关系、法律关系特殊性以确定事权的“范围”，进而在政府间进行事权配置。³¹

二是聚焦于长江的流域特性进行制度化安排。立法的基本追求是设计“管用和好用”的制度，要切实解决长江流域面临的生态环境问题，应从流域的“点”“线”“面”各个方面进行入手，设计符合长江流域特性的专门法律制度。

三是注重长江流域的空间性。将“长江流域”视为一个有边界范围的空间，调整人类在针对空间的改造、利用、占有和支配过程中建立起来的社会关系，建立符合长江流域生态规律的法律制度体系。³²

例如，立法应当识别长江流域生态功能重要、生态环境敏感脆弱以及其他有必要严格保护的区块，创设以生态空间单元为载体的自然保护地及国家公园制度，更有效地保护长江流域各类特殊的生态空间。³³

四是将环境硬约束转化为对政府、企业、公民等建设主体的约束，转化为对规划、安排建设项目和协调建设主体间关系的机构、部门等发展参与者的约束。³⁴

在制度设计时应注重激励思维设定“柔性”规则以着眼于各主体生态利益的确认与保障，以生态保护为发展动力设定有效的经济激励措施促使企业绿色生产、社会公众绿色消费，从而不断培育自然资本并实现绿色增值。

（二）严格执法是长江经济带绿色发展的关键环节

法律法规的生命力在于实施。无论是中央政府还是地方政府必须“严格依法行政，切实履行职责，该管的事一定要管好、管到位，该放的权一定要放足、放到位，坚决克服政府职能错位、越位、缺位现象”。³⁵

因此，长江经济带绿色发展必须破解执法疲软的难题，改变碎片化、分割化的执法困扰，建立以流域为核心的执法体制，严格落实主体责任。

第一，重塑以流域为核心的执法体制，确保政府部门依法行政。在我国环境保护大部制改革与国务院机构改革的背景下，《长江保护法》亟需重塑以流域为核心的综合管理体制，实现“纵向到底”和“横向到边”的利益关系的协调。

具体构想如下：一是改革长江水利委员会为具有决策、统筹和协调职能的长江流域委员会。长江流域委员会应是流域综合管理机构，理论上讲不应隶属于国务院的某个部门，而应直属于国务院领导。³⁶

二是协调好长江流域委员会与地方政府间的关系。长江流域委员会应以流域生态系统的整体性为立足点，重点处理长江流域管理中具有全局性、跨域的地方政府间难以协调与平衡的流域事务；同时在坚持流域综合管理的原则下，地方政府能解决的事务长江流域委员会可不管或少管。

三是进一步推进“九龙治水”部门职能统筹。一方面，应通过产权管理和行政监管分开的体制合理设置自然资源部门和生态环境部门的职责边界，避免出现职责交叉与重叠，另一方面，在厘清自然资源部门和生态环境部门的基础上，加强彼此间的协作，促使各部门发挥好生态保护与修复的“决策者”、“执行者”及“监督者”的角色。

第二，加强地方政府执法，确保管好、管到位。长江经济带绿色发展要求的生态保护和修复优先依赖于政府严格执法的硬约束，以强化违法者的责任。

一是明确红线制度³⁷，通过建立生态保护优先的规矩以矫正破坏性的、不可持续的、无序的负外部性的开发建设活动，在发生突破生态红线的情形之时实行环境保护一票否决。³⁸

即划定长江经济带各类主体功能区划的生态保护红线，对于突破生态保护红线的区域，应及时限制或暂停新建项目的审批，管好“空间准入”以确保生态优先的定位；以资源利用上线为标准编制重点生态功能区产业准入负面清单，优化“产业准入”以确保发展绿色产业；以环境质量底线为标准加强污染物排放量、强度、浓度等方面的管控，限制“环境准入”以确保环境承载力的刚性约束。³⁹

二是完善自然资源资产产权制度。为最大程度上避免资源配置效率低下与资源产权划分不清造成的滥用和开发，应明确界定长江经济带自然资源的产权主体，划清边界，并进行确权登记，在此基础上，制定好自然资源产权主体的权利清单，规定好自然资源主体权力的运行规范，处理好自然资源资产所有权、使用权及管理权之间的关系。⁴⁰

建议未来成立长江流域自然资源资产管理委员会以统一行使流域范围内自然资源的国家所有权。三是拓宽生态损害责任人范围。为长江流域污染或生态破坏责任者提供贷款的金融机构、对其控股或者参股的单位和个人、向其提供投资保险的机构等，应对生态环境损害承担连带责任。

通过责任人扩展的规定，有利于贷款人、母公司及投资保险机构建立绿色投资和保险制度，促使其在经营活动中重视环境风险的防范。四是健全环境信用评价制度。应将企业环境信用纳入全国信用信息共享平台，对于环境违法企业应列入“黑名单”并向社会公开，同时在行政许可、公共采购、金融支持等方面对其予以限制。

第三，完善地方政府的绿色善治行为，确保放权放到位。政府是长江经济带绿色发展的顶层设计者和引导者，应以生态保护为发展动力设定有效的经济激励措施促使企业绿色生产。

（1）发展绿色金融。金融机构对于发展低碳、循环和绿色产业的企业实行贷款优先或信贷倾斜支持，同时，筹划建设长江流域生态发展银行，并鼓励绿色产业化的企业拓宽融资渠道，如发行股票、债券、彩票等。

（2）发展绿色税收。完善与绿色发展相关的增值税、所得税、消费税、资源税、环境税等税种在低碳、循环和绿色产业及绿色产品方面的税收减免政策，引导企业绿色生产、社会公众绿色消费。

（3）规范第三方环境治理市场。通过创造公平、良好的市场环境来确定具有资质标准、信用体系等条件的第三方企业，促使第三方企业环境治理、生态修复技术更加专业化。

（4）推广自愿性环境协议。根据长江经济带主体功能区划的要求，针对不同的企业、不同的污染源设定不同的环境目标，同时应赋予企业充分的发言权以参与协议的谈判与制定，在政府与企业理性协商下制定的环境协议才能发挥其优势。⁴¹

第四，强化问责机制，督促政府尽职尽责。为确保政府及党政干部严格依法行政、切实履行职责，有必要对其执行最严格的监督与考核机制。一是要调动政府及党政干部推动长江经济带绿色发展改革的积极性和主动性，必须发挥政绩考核的正面引导和反面督促功能，应将资源消耗、环境污染、生态损害等情况作为考核评价的核心指标，引导领导干部实现决策的绿色化和生态化，并将绿色政绩作为中央奖励地方政府财政和晋升地方官员的重要参考依据。

二是加强环保督察，确保因无视绿色生态换取政绩、消极履职、失职渎职等政府行为造成严重生态后果的领导干部被严格问责，以提升党和政府的公信力。环保督察要坚决杜绝走过场现象，严格检查和处罚在生态环境领域负有领导和监管职责的党政领导干部的违法行为，实现长江经济带绿色发展建设“党政同责”。三是建立党政领导干部生态环境终身责任制，既要负责

任期内生态环境损害事故，也要进行自然资源资产离任审计，这样极具威慑力的责任追责能督促领导干部切实履行绿色发展责任。

（三）公正司法是长江经济带绿色发展的重要保障

2020年9月，最高人民法院发布了我国首部关于流域司法保护的白皮书——《长江流域生态环境司法保护状况》白皮书，表明近5年来司法屏障对长江流域生态环境保护发挥的守护作用。因此，长江经济带应加大长江生态环境司法保护力度，通过司法机关公正司法以保障“共抓大保护、不搞大开发”为导向的绿色长江的实现，从而促进长江经济带走向高质量发展道路。

第一，全面更新司法理念，充分发挥司法职能。绿色司法理念的践行落脚于司法人员的职能活动，故有必要加强公安机关、检察机关及审判机关的队伍建设，通过培训等途径提升司法人员的职业道德和专业素质能力促使其将节约优先、保护优先、生态修复的理念贯彻到司法的各个环节，包括刑事、民事及行政环境案件的事实认定、审判、执行及裁判文书中。一是将绿色司法理念融入传统案件中，在资源能源合同纠纷、流域蓄洪区的开发利用与建设保护等案件中注重对生态环境的利益考量，引导双方当事人向资源的合理开发利用及生态保护的方向解决纠纷，有助于维护生态环境效益、经济社会效益的统一。

司法实践中，对于土地租赁（转租）合同⁴²、矿产资源勘探合同⁴³等资源合同案件，法院在准确认定合同性质、效力及履行时不仅遵循传统合同纠纷裁判规则，亦注重资源利用和生态保护的考量，确立了资源合同案件审理必须统筹考量私益保护与公益保护的裁判规则。⁴⁴二是结合长江经济带各类主体功能区的不同定位，确定不同的处理思路。处理重点开发区域的环境资源案件时，应在加强保护生态环境的基础上更多地考虑利用生态环境发展经济的需要；处理限制和禁止开发区域的环境资源案件时，应将“三线”作为裁判考量的重要因素⁴⁵，对其实行最严格的保护措施。三是司法机关发挥能动性创设出补植复绿、以鱼养鱼、增殖放流、土地复垦等恢复性措施，以契合罪犯罚当其罪的同时关照生态环境功能的恢复的现实需求，实现真正意义上的无害的正义。

第二，设立长江生态环境法院，实现流域集中管辖。囿于长江流域环境资源案件的生态属性与区域分割的困境，亟待打破长江经济带司法保护“九龙治水”的司法体制，设立跨区域的专门法院以统一发挥司法保护职能作用。如甘肃调整林区法院的设置和管辖范围，其中祁连山林区法院集中管辖甘肃祁连山五个自然保护区的案件。借正在推进的《长江保护法》的立法契机，应设立长江生态环境法院集中统一行使长江流域生态环境资源类案件的管辖权，以确保关涉长江经济带绿色发展法律法规的统一实施，统筹推进资源保护、污染治理、生态修复，实现流域范围内跨行政区划环境资源案件的全覆盖。通过长江生态环境法院的设立理顺长江经济带的司法保护体制，实行集中管辖以提升绿色司法专门化水平，切实维护长江流域的生态环境和生态安全，从而实现长江流域的“共抓大保护”目标。同时，应推行江苏全省跨区环境资源案件的做法实现长江经济带各省（市）内跨区域环境资源案件的集中管辖和归口管理。

第三，完善环境公益诉讼制度，依法保护环境公共利益。无论是社会组织提起的环境民事公益诉讼，还是检察机关提起的环境行政公益诉讼，或是政府提起的生态环境损害赔偿诉讼，都是通过环境司法落实企业生态损害责任的有效措施。因此，法院应积极发挥环境公益诉讼机制对长江经济带生态环境损害的预防和救济功能，以适应绿色发展的“人与自然和谐共生”的要求。未来应依循“预防（环境风险预防诉讼）+填补（生态环境损害赔偿诉讼）+监督（检察公益诉讼）”三位一体的环境公共利益司法多元程序。⁴⁶具体而言：一是将具有社会公共利益重大风险的行为纳入公益诉讼范围，践行预防优先的生态环境保护原则。例如目前正在审理中的云南涉及栖息地生物多样性保护的“绿孔雀”案就是具有预防性的环境民事公益诉讼。二是明确生态环境损害赔偿诉讼是政府履行其环境保护义务的新方式，发挥其填补损害的核心功能，以确保长江流域生态修复责任落实到位。三是应赋予环保组织提起行政公益诉讼的主体资格，发挥其公众参与作用以督促政府勤勉执法进而预防违法行为的发生。环保组织作为环境行政公益诉讼的主体资格是时代发展的趋势，更是环境法治完善的需求。

第四，加强环境司法和行政执法的联动，保障司法资源合理配置。基于从整体观和全局观构建法治的系统性运行要求，有

必要促使分而治之的环境行政与环境司法之间形成有效合力与制衡，发挥行政与司法机关各自优势，克服彼此独立运行的片面化，从而提升绿色发展的法治效果。然而，长江经济带跨省域的现实要求加强环境司法和行政执法的联动：一是行政机关与公安机关的联动。建立长江经济带环境保护行政执法与公安机关联席会议制度，完善案件信息共享平台建设，设置案件移送的配套保障措施，实现案情通报、案件移交、联合办案等无缝衔接，通过最严密的法治打击环境违法犯罪行为并倒逼绿色发展。

二是行政机关与检察机关的联动。通过完善环境渎职犯罪案件的启动制度、环境执法检察监督制度及环境行政公益诉讼制度等发挥检察机关的监督作用，⁴⁷督促行政机关积极履行保护长江经济带生态环境的责任。

三是行政机关与审判机关的联动。对于行政机关申请的环境资源非诉行政执行案件，审判机关依法审查符合法定条件的应及时作出强制执行裁定，从而支持行政机关依法履责。⁴⁸此外，无论是环境刑事案件还是环境民事公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼案件，生态环境损害事实的认定及修复方案的验收与评估等，应发挥行政机关的专业优势，既能避免司法资源的浪费，又能保障长江流域生态修复责任落实到位。

（四）全民守法是长江经济带绿色发展的坚实基础

“法律必须被信仰，否则它形同虚设。”⁴⁹长江经济带绿色发展的推进，不仅需要国家层面的法律确认和引导，更需要每个公民自觉崇法、敬法、守法，唯有法律得到公民的普遍遵守，才能真正形成法治秩序。因此，绿色发展人人有责，每个公民应以主人翁的态度在长江经济带绿色发展建设过程中实践公民角色，践行低碳生活、绿色消费，方能将“绿色金腰带”和“美丽中国”变成现实。

第一，加强绿色法治文化建设，奠定生态文明法治的社会基础。推进绿色发展人人有责，激发公众内心的环保自律性是首要前提。⁵⁰因此，加强绿色法治文化建设势在必行。培育依法维护环境权利，自觉履行生态保护和绿色发展的现代公民意识，促进每个公民形成资源节约、绿色出行与消费的生活方式，形成长江经济带建设绿色权责共享的生态环境保护文化，这是生态文明法治走向成熟的社会基础。同时要使公众认识到生态环境保护的重要性及对环保组织的认同性，鼓励其以负责的态度对待绿色发展进程中自己的角色。

第二，推进社会公众绿色消费，倒逼企业发展绿色经济。绿色发展改革应推进社会公众绿色消费以加大对绿色产品的需求，通过末端消费来拉动前端产业升级，当公众以购买绿色产品为时尚，企业将会积极对传统产业进行生态化改造，向有利于生态保护的循环经济模式转变，进而推动绿色产业发展，促进经济向绿色可持续经济转型，从而促使长江经济带在低碳、循环、绿色发展的道路上不断前进。

第三，完善公众参与机制，促使决策的科学化和民主化。“以知情权为基础的公众参与，既可以遏制环境违法与环境执法中的“权力寻租”行为，也助于促进环保决策的科学、民主化。”⁵¹长江经济带绿色发展的法治化，应借《长江保护法》立法完善环境信息公开，落实公众的知情权、表达权、监督权及权利损害救济权，并设计规范的程序保障社会公众能够通过畅通的渠道实现全过程、全方位地参与绿色发展决策的制定、实施等。

具体体现在如下几个环节：（1）长江流域委员会的组成应吸纳专家、社会组织的参与，保证社会力量监督作用的发挥。（2）关涉长江经济带资源开发、生态保护等立法决策，应通过专家咨询、听证会等方式听取公众意见，不仅实现公众的环境利益表达权，亦有利于“把相关的实施问题提前到立法研究环节加以考虑，并做出相应的应对措施安排与制度设计”。⁵²（3）利用新闻媒体或长江流域委员会的网站或公报的方式定期向公众发布长江经济带绿色发展决策的实施情况，保证社会公众所认可的流域保护和治理决策可以在实践中得以应用。此外，应注重建立激励的长效机制。例如，设立一些支持公众参与的基金、奖项，运用一些诸如个人与集体荣誉感的社会奖励方式——政府对其社会地位的承认、媒体对其的宣传报道等，以此促使公民持续的参与长江经济带绿色发展建设。

第四，培育社会组织，保证公众参与的有效性。作为公益代表的环保团体，能反映公众的利益和愿望，并拥有专业的知识和技能，其可以充当公众的代言人，增强公众与政府之间的沟通交流，提升公众参与长江经济带绿色发展建设的程度。因此，应培育社会组织，避免出现“一盘散沙”或“一哄而上”的现象。一是科学制定社会组织参与生态保护的准入门槛与享有的环境权利，强调其自治性和公益性，并建立相应的奖惩机制以引导其成为具有公信力的社会组织；二是通过项目资助、服务购买等方式支持和培育社会环保组织，并开展相关教育和培训活动增强环保组织参与绿色发展的积极性；三是拓宽社会组织参与生态环境保护的渠道，实现决策制定、实施及评估等过程的全面介入，确保环境公共决策的公正透明、合理合法。

四、结语

绿色发展是对长江经济带“重开发轻保护”发展观的革新，旨在以全局视野推进资源开发、生态保护和经济发展的辨正统一，该理念的提出与确立不仅抓住了长江经济带发展的“牛鼻子”，更体现了新时代的中国经济转向高质量发展的关键所在。绿色发展观是发展观的一场深刻革命，在全面推进依法治国和深化改革的背景下，促进长江经济带绿色发展法治化是生态文明建设更长远、更深层次的诉求；通过法治规范行为进而推动全社会形成绿色权责共享意识是绿色发展法治建设的题中之意。当前，对于推进长江经济带绿色发展建设只是提出了指导性的原则、方针及方向性的目标和任务，处于政策推动型阶段，这种“摸着石头过河”的实践先行立法滞后的改革模式的弊端日渐凸显，亟需法律的引导和规范以保障政策的落实，有效协调处理长江绿色发展中复杂的利益博弈关系，从而形成绿色全责共享的长江经济带。长江经济带绿色发展法治化的过程实质上是绿色发展改革与法治的良性互动，即在法治下推进绿色发展，在绿色发展改革中完善法治。长江经济带绿色发展通过法治化路径和平理性地化解改革过程中各种利益冲突，实现绿色发展政策的“变”依法而动，法治的“定”适应绿色发展需要，从而推进国家治理体系和治理能力现代化。法治是一个动态的过程，既包括静态的法律，也包括法律制度在社会生活中的动态运行，唯有坚持科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，实行最严格的制度和最严密的法治，通过久久为功、驰而不息的制度建设，才能奏响生态绿色“长江之歌”。

注释：

1 中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话读本》，北京：学习出版社、人民出版社，2016年，第240页。

2[美]劳伦斯·M·弗里德曼：《法律制度：从社会科学角度观察》，李琼英、林欣译，北京：中国政法大学出版社，2004年，第61页。

3 陈金钊：《“法治改革观”及其意义——十八大以来法治思维的重大变化》，《法学评论》2014年第6期，第8页。

4 刘超：《〈长江法〉制定中涉水事权央地划分的法理与制度》，《政法论丛》2018年第6期，第81-82页。

5 石佑启：《我国行政体制改革法治化研究》，《法学评论》2014年第6期，第12页。

6 肖凤城：《良法是善治之前提——纵论推进法治与推进改革之间的关系》，《解放军报》2014年10月27日，第3版。

7 陈海嵩：《绿色发展法治化的基本构想》，《河南财经政法大学学报》2018年第6期，第23页。

8 黄锡生，何江：《论生态文明建设与西部扶贫开发的制度对接——以生态补偿为“接口”的考察》，《学术论坛》2017年第1期，第107页。

9 臧乃康：《多中心理论与长三角区域公共治理合作机制》，《中国行政管理》2006年第5期，第84页。

10 李雪娇、何爱平：《绿色发展的制约因素及其路径拿捏》，《改革》2016年第6期，第93-94页。

11 张文显：《法理学》，北京：高等教育出版社、北京大学出版社，2003年，第371页。

12 陆平辉：《利益冲突的法律控制》，《法制与社会发展》2003年第2期，第55页。

13 江必新：《生态法治元论》，《现代法学》2013年第3期，第7页。

14 吴舜泽、李新、秦昌波：《生态环境保护厚植绿色发展优势的制度设计》，《环境保护》2016年第10期，第26页。

15 张贤明、田玉麒：《论国家治理现代化的法治意蕴》，《上海行政学院学报》2015年第2期，第23页。

16 郭道晖：《中国法治与中国改革的社会动力》，《太平洋学报》2009年第9期，第38页。

17 吕忠梅：《寻找长江流域立法的新法理——以方法论为视角》，《政法论丛》2018年第6期，第71页。

18 1993年水利部已将《长江法》列入5年立法规划呈报全国人大常委会；2006年长江水利委员会正式向水利部提交了《长江法》立法建议；2015年《长江法》第四期的条文起草工作已完成；2016年长江水利委员会的治江工作安排为推进《长江法》立法进程；2018年第十三届全国人大常委会终将《长江保护法》列入I类立法计划，并纳入2019年立法工作计划，法律名称由“长江法”走向“长江保护法”，表明了长江立法以“生态保护优先”为方向的确立。2020年12月《长江保护法（草案）》已进而二次审议程序。

19 李嵩誉：《生态优先理念下的环境法治体系完善》，《中州学刊》2017年第4期，第63-64页。

20 庄超、许继军：《共抓长江大保护的问题立场》，《水利发展研究》2018年第11期，第29页。

21 世界自然基金会：《河流管理创新理念与案例》，北京：科学出版社，2007年，第57页。

22 李奇伟：《从科层管理到共同体治理：长江经济带流域综合管理的模式转换与法制保障》，《吉首大学学报（社会科学版）》2018年第6期，第61页。

23 胡佳：《区域环境治理中的地方政府协作研究》，北京：人民出版社，2015年，第16页。

24 贺晓宇、韩保江：《政绩诉求与长江经济带城市绿色发展的关联性》，《南通大学学报（社会科学版）》2018年第4期，第39页。

25 易重华：《中国地方政府转型》，北京：中国社会科学出版社，2008年，第61-63页。

26 张璐：《环境法学的法学消减与增进》，《法学评论》2019年第1期，第162页。

27 曾粤兴、周兆进：《论环境行政执法与刑事司法的衔接》，《青海社会科学》2015年第1期，第100页。

28 张燕雪丹、周珂：《环境司法与环境行政执法协调联动的基本模式及主要障碍》，《南京工业大学学报（社会科学版）》2019

年第3期,第36-37页。

29 刘松山:《当代中国处理立法与改革关系的策略》,《法学》2014年第1期,第75页。

30 吕忠梅:《生态文明建设的法治思考》,《法学杂志》2014年第5期,第18页。

31 吕忠梅:《建立“绿色发展”的法律机制:长江大保护的“中医”方案》,《中国人口·资源与环境》2019年第10期,第8页。

32 吕忠梅:《关于制定〈长江保护法〉的法理思考》,《东方法学》2020年第2期,第84页。

33 柯坚、琪若娜:《“长江保护”的客体识别——从环境要素保护到生态系统保护的立法功能递进》,《南京工业大学学报(社会科学版)》2020年第5期,第8页。

34 徐祥民:《绿色发展理念下的绿色发展法》,《法学》2017年第6期,第20-21页。

35 《习近平在十八届中央政治局第十五次集体学习时的讲话》,《人民日报》2014年5月28日。

36 王宏巍、王树义:《〈长江法〉的构建与流域管理体制改革》,《河海大学学报(哲学社会科学版)》2011年第2期,第63页。

37 三线是指生态功能保障基线、环境质量安全底线和自然资源利用上线。生态功能红线是指对维护自然生态系统服务,保障国家和区域生态安全具有关键作用,在重要生态功能区、生态敏感区、脆弱区等区域划定的最小生态保护空间;环境质量红线是指为维护人居环境与人体健康的基本需要,必须严格执行的最低环境管理限值;资源利用红线是指为促进资源能源节约,保障能源、水、土地等资源安全利用和高效利用的最高或最低要求。参见《红线是实线关键在执行——解读〈国家生态保护红线—生态功能基线划定技术指南(试行)〉》,《中国环境报》2014年1月28日第6版。

38 王树义、周迪:《生态文明建设与环境法治》,《中国高校社会科学》2014年第2期,第122页。

39 黄磊、吴传清:《用好“负面清单”促长江经济带绿色发展》,《经济日报》2018年第4月19日,第15版。

40 秦书生、晋晓晓:《我国实现绿色发展的路径探析》,《中州学刊》2016年第5期,第98页。

41 王树义、赵小姣:《长江流域生态环境协商共治模式初探》,《中国人口·资源与环境》2019年第8期,第36页。

42 参见富启建材有限公司诉姚友刚等确认合同无效案,基于强调滩涂的通航生态功能和水域岸线生态功能,不得随意占用更不能用于破坏生态和污染环境的生产经营活动,认定富启公司与姚友刚签订的农村集体土地租赁(转租)合同无效,并要求姚友刚返还富启公司租金80万元。

43 参见最高人民法院发布的典型案例“新疆临钢资源投资股份有限公司与四川金核矿业有限公司特殊区域合作勘查合同纠纷”中,在自然保护区内勘探和开发矿产资源是违法自然保护区条例禁止性规定的,基于保护环境公共利益认定合同无效。

44 吕忠梅、刘长兴:《环境司法专门化与专业化创新发展:2017-2018年度观察》,《中国应用法学》2019年第2期,第26页。

45 参见王旭光庭长在中国法学会环境资源法学研究会 2019 年年会上的发言。

46 周勇飞、高利红：《多元程序进路下环境公共利益司法体系的整合与型构》，《郑州大学学报（哲学社会科学版）》2020 年第 5 期，第 23 页。

47 郭武：《论环境行政与环境司法联动的中国模式》，《法学评论》2017 年第 2 期，第 190 页。

48 《为生态文明建设和绿色发展提供有力司法保障》，《法制日报》2017 年 3 月 15 日，第 9 版。

49 [美]伯尔曼：《法律与宗教》，梁治平译，北京：中国政法大学出版社，2003 年，第 22 页。

50 张华、丰超、时如义：《绿色发展：政府与公众力量》，《山西财经大学学报》2017 年第 11 期，第 27 页。

51 张紧跟、庄文嘉：《从行政性治理到多元共治：当代中国环境治理的转型思考》，《中共宁波市委党校学报》2008 年第 6 期，第 97 页。

52 刘卫先：《以立法为中心的环境法学研究及其转向》，《中国地质大学学报》2015 年第 5 期，第 29 页。