

# 强化制度衔接提升环境治理效能

## 法治观察

加强生态环境损害赔偿与检察公益诉讼的紧密衔接,不仅是构筑生态文明制度体系的关键一环,更是以最严格制度保护生态环境、捍卫民生福祉的有力行动

侯佳儒

近日,最高人民法院、生态环境部联合印发《关于加强生态环境损害赔偿与检察公益诉讼衔接的意见》(以下简称《意见》),明确了检察机关与生态环境部门在开展生态环境损害赔偿工作中的互相通报和介入机制,对于推进生态环境损害赔偿制度改革和检察公益诉讼发展,具有重要意义。

生态环境损害赔偿和检察公益诉讼是我国生态环境保护的两项重要法律制度。众所周知,生态环境损害赔偿往往具有长期性、潜伏性,尤其是具有污染易、修复难的特点。生态环境损害赔偿制度秉持

“环境有偿,损害担责”的原则,通过明确生态环境损害的责任主体和赔偿范围,使造成损害的责任者承担应有的赔偿责任,有助于精确打击环境违法行为,提高环境治理效能,实现受损生态环境的及时修复和恢复,有力破解“企业污染、群众受害、政府买单”的困局。而检察机关通过提起环境公益诉讼,充分发挥法律监督职能,依法追究破坏生态环境者的法律责任,有助于打击和遏制破坏生态环境的行为,实现保护生态环境、维护环境公共利益的目的。

制度的生命在于执行。只有切实做好两项制度的有机衔接,才能全面提升生态环境治理能力。从完善生态环境治理体系看,生态环境部门有生态环境事务上的专业优势,可以有效实现生态环境损害的执法监督以及生态环境修复方案的制定和落实。而检察机关具有法律监督、调查取证、提起诉讼等方面的优势,二者的衔接可以实现优势互补、合力形成,共同推动生态环境治理体系的良好发展。不过在实践中,两项制度的适用在规范层面还存在一些模糊地带和交叉领域,比如针对同一损害生态环境的行为,检察机关认为属于生态环境损害赔偿案件范围,而法律规定的机关或组织又认为案件影响程度不够,不宜开展生态环境损害赔偿,从而会出现“两不管”的情形。再如,由于生态环境损害赔偿

的原告与检察机关在诉讼前没有进行充分沟通,当检察机关发现生态环境损害赔偿工作明显不能全面修复受损生态环境时,不得再次提起生态环境公益诉讼,从而会造成司法资源的浪费。

为推动两项制度更好落实,近年来,检察机关与生态环境部门积极协同联动,探索创新措施,形成了法治合力,但同时还有一些需要完善的方面,比如部分检察机关与当地生态环境主管部门等行政机关建立常态化、制度化的信息交流机制,这会导致双方对对方办理的案件信息掌握不及时,不全面,难以顺畅移送案件线索,协同推进案件磋商等,影响行政和司法效率;又如,由于行政机关提起生态环境损害赔偿诉讼时,不需要向检察机关进行通报,因此针对同一生态环境损害行为,检察机关和行政机关可能存在同时调查甚至同时提起诉讼的情形。再如磋商程序的运用是提高生态环境损害赔偿效能的重要一环,行政机关方面对于磋商往往面临信息不对称、专业能力不足等问题,检察机关对参与磋商的时机、力度和方式也需进一步明确。此外,生态环境损害赔偿案件涉及的专业领域广泛,机构数量有限,且鉴定费用高昂,给案件办理带来较大困难。

此次《意见》以生态环境损害赔偿工作为核心,有效回应了生态环境损害赔偿和检察公益诉讼

制度的现实需求,不仅明确了建立信息交流日常联络和会商制度,推动生态环境主管部门和检察机关信息交流的常态化、多元化和制度化,而且明确规定生态环境损害赔偿案件原则上由生态环境主管部门优先履行工作职能,先行启动生态环境损害赔偿磋商,还明确了检察机关在生态环境损害赔偿磋商中正式磋商前的介入时机和协助调查取证、提供法律咨询等介入方式,并进一步完善了鉴定评估等配套机制,较为全面地为两项制度的衔接提供了规则指引。通过健全两种制度衔接,简化工作流程,将切实让违法者承担相应的法律责任,督促违法者采取必要的措施,及时修复受损的生态环境。

良好的生态环境是最公平的公共产品和最普惠的民生福祉。加强生态环境损害赔偿与检察公益诉讼的紧密衔接,不仅是构筑生态文明制度体系的关键一环,更是以最严格制度保护生态环境、捍卫民生福祉的有力行动。这不仅体现了生态环境部门和检察机关对生态环境保护的坚定决心和深远考量,更是对“制度的生命在于执行”这一理念的生动诠释。期待有关方面持续强化协作配合,推动相关制度从纸面深度走进现实,转化为剑指生态环境损害行为、守护绿水青山的实际行动。

(作者系中国政法大学环境资源法研究所所 长、教授,最高人民法院特约检察员)

## 法史微评

# 法令一统(四)

姬黎明

东汉时期的颍川郭氏,是有名的律学世家,汉章帝时官至廷尉(中央司法审判长官)的郭躬就来自这一家族。郭躬受父亲教导,自幼明习律法,后来被召入公府,做了郡吏。《后汉书·郭陈列传》记载,有兄弟二人共同杀人,汉明帝认为兄长未能好好管教其弟,故应判处死刑,而弟可以免死。但中常侍孙章宣诏时口误,说兄弟二人均处死罪。尚书认为孙章“矫制”(假传圣旨),主张将其腰斩。明帝就此征询郭躬的意见,郭躬认为只对孙章处以罚金。明帝不解,郭躬解释道:“法律上区分故意和过失犯罪,孙章误传君命,并非有心,而是失误,属于过失犯罪,应当从轻处理。郭躬还劝谏明帝:“君王法天,刑不可以委曲生意。”明帝深感恩服。

自《秦律》到《大清律例》,为便于理解和适用,历代律文都追求言简意赅。然而文字越简,则内涵越丰,歧义也由此滋生,这是语言学上的悖论,也是立法技术面对的难题。为了解决这一难题,法律解释应运而生。商代的巫师就具有对法律的特殊解释权,先秦法家主张“为法令置官吏”,法律解释由国家垄断。秦朝的“法令一统”统一了法律规范,而中央集权制度的发展更加强化了对法律统一适用的追求。为了给士民提供准确理解和适用法律的统一标准,秦汉以降,法律解释日益受到重视,律学就在这种背景下兴起,在官府和民间蓬勃发展。就私家律学而言,西汉出现了“引经注律”,东汉律学世家蓬勃兴起,律学学术名家辈出,群星灿烂,郭躬就是其中的杰出代表。

总的来看,私家律学具有以下特点:一是多为群体呈现。像郭躬这样的律学家,东汉时期还有很多,他们各自聚徒传授,世守其业,律学几乎成为了家学。郭躬和马融各有门徒数百人,郑玄有门徒上千人,宋明清三代私家律学更是不胜枚举,硕果累累。私家律学群体大致由官吏、儒士和刑名幕友(刑名师爷)三部分人组成,特别是刑名幕友,彼此多有血缘、姻亲关系或师生、同乡之谊,形成了一个颇具认同感的共同体。

二是既为国家所允许,又为国家所控制。国家之所以允许私家律学,主要是因为法律越立越多,前后抵触之处屡出,而官方无力亦无暇顾及。私家律学在统一政权已经巩固的前提下得以存在,其运行也受国家控制,必须符合统治阶级的整体利益和实际需要,不可借题发挥。这既体现了封建统治者少有的“自信”,也反映了统治者的某种无奈。我国古代律学长期关注具体章句,特定术语等具体问题,始终没能成长为现代意义上的“法理学”,也没能重现先秦法家的风采,与这种状况密切相关。

三是私家律学成果一旦被朝廷认可,可以转化为法律渊源。私家律学的成果一般不具有法律效力,但往往具有参考价值,从而对立法和司法实践往往产生影响。而东汉郑玄的章句注律,明代王肯堂《律例笺释》,清代沈之奇的《大清律辑注》等,或直接得到朝廷认可,或被立法修律所吸收,从而具有了法律效力。

准确、统一的法律解释关乎法制的统一和尊严,而法制的统一和尊严又关系到国家的成败兴衰。从秦朝国家垄断法律解释权到东汉私家注律蓬勃兴起,从先秦郑玄被杀到清朝沈之奇著作成为法源,冰冷、简约律文背后的暖意和丰实明白可见,刚性的“法令一统”内含的制度刚性和活力更加凸显,中华法制文明在艰难中前行和开拓的历程也愈发光彩。



## 微言法评

# 打卡拍照也要有“边界感”

伴随着社交媒体的兴盛,打卡拍照已然成为一种流行的生活方式。近日,某妇婴保健院因其欧式复古建筑外立面以及院内的欧式设计咖啡店,吸引了诸多网红达人、摄影爱好者前往打卡拍照,其中扎堆拍摄占用道路和休息座椅等行为,引发众多网友吐槽。

互联网风潮瞬息万变,如今的人们已不再满足于传统景点、地标性建筑的打卡,有时候,一个不起眼的小店甚至开放的工作场所,都有可能被发掘为“网红打卡地”,然而,并不是所有的地方都适合打卡拍照。跑到医院里打卡拍照,不仅不合时宜,而且还可能影响病患正常就医。医院毕竟是救治伤员的地方,确保就医环境安全有序十分重要,如果因为打卡破坏了诊疗秩序,就必须承担责任。我国法律规定,扰乱机关、团体、企业、事业单位秩序,致使工作、生产、营业、医疗、教学、科研不能正常进行的,将受到相应处罚;如果造成严重后果,则需要负刑事责任。记录生活本是人之常情,打卡拍照也是个人权利,但这一切必须在法律的界限内,以合理的方式进行,切不可为了“出片”丢掉素质,为了“流量”挑战规则,否则不但不能彰显自己的独特品位,还可能面临法律的制裁。(夏至)

# 以释法说理成就「说得出的正义」

## 基层调研

胡丕敬

近年来,裁判文书说理不足、不透,不当等现象仍不同程度存在。究其原因,既有法官说理认识不够的问题,也有说理能力不佳的原因,还有说理机制不够完善的困境。老百姓打官司不仅仅是要个裁判结果,更是要得到一个有理有据、可感可知、令人信服的说“法”。因此,人民法院必须把裁判文书释法说理摆在突出位置,以“小切口”改革为支点,撬动人民群众满意度大提升。

裁判文书释法说理是双向的,既关乎“说者”,又牵系“听者”,不能仅仅考虑谁在说理,还必须关注向谁说理。因此,应当协调好“说”与“听”的关系,让裁判过程由“独白”走向“对话”,方能真正让司法从“看得见正义”迈向“说得出的正义”。

首先,让说者说得清。释法说理能力的养成并非一朝一夕,在实践、学习、思考、再实践的过程中长期积淀,方能成就专业素养和审判经验的厚积薄发。为此,我们探索法官助理分层分阶培养,实行“导师带徒制”,出台释法说理工作指引,对裁判文书制作提出具体要求,规范和完善释法说理的内容和方法,破解认识不深的问题。搭建多层次多载体学习交流平台,加强专业训练、岗位锻炼、实践历练,让法官运用演绎、类比、归纳等多种逻辑方法解析经典案例,全面提升语言表达能力和文字归纳能力、争议提炼能力,力求语言规范、表达准确、论证严密,破解能力不佳的问题。建立裁判文书评价机制,定期组织优秀裁判文书评选,常态化开展释法说理专项督查,发布裁判文书“红黑榜”,找准“奖”与“惩”的平衡点,破解动力不足的问题。深化简案分流,在全省率先打造“破产智审”全新应用,探索危险驾驶罪的全流程智能审判,优化模块化下裁判文书智能生成机制,简案略说,繁案精说,破解时间不够的问题。加强履职保护,持续落实不举报澄清、个人隐私保护、身心健康保障等举措,加大侮辱、诽谤、伤害法官行为的打击力度,破解情绪不安的问题。

其次,让听者听得明。沟通不是单向的传递,而是双向的反馈和互动。因此,释法说理本身不是目的,其目的是让当事人知法明理,胜败皆服。一方面要提升当事人的参与度。在立案阶段,做实做强诉讼辅导、法律释明等工作,对当事人提出的疑惑进行“说理式”回应,明确告知诉讼程序、权利义务、举证责任,帮助当事人树立合理预期。在审判阶段,弘扬发展“马锡五审判方式”,在庭审中妥当地公开听证,将常识、常理、常情融入案件裁判,尽可能考虑说理对象的认知能力、认知水平,把诉求理明白,把问题讲清楚,把困惑说透彻,让法律事实最大限度接近乃至还原客观事实。在执行阶段,积极构建递进式释明机制,创新打造案件全周期封闭式分段集约模式,耐心细致与被执行入沟通交流,引导、督促、激励当事人自动履行生效法律文书确定的义务。另一方面要提升当事人的获得感。树立“如我在诉”理念,认真回应、反驳或赞同当事人提出的诉求和理由,抓住关键问题正面说,抓住争议问题详细说,减少模板化的形式答复,给予实质性的分析回应,使释法说理多点思辨性;进百家门、访百家情,解百家难,多听一会、多问几句、多聊几次,善于洞察当事人所思所想,实现司法专业判断与群众朴素认知的有机统一,让释法说理增点烟火气;将心比心,与群众朴素情感高度契合,以帮助当事人内心产生共鸣,找到纠纷解决的最佳点,帮助当事人定纷争,化干戈,为释法说理加点人情味。

裁判文书释法说理与人民群众利益丝丝相扣,继续攸关,改一寸群众必会有一分收获,实一寸群众就能增一分满意。在新的舆论场景,新的传播技术下,我们要通过释法说理让更多公众看到事实的曲与直、人性的善与恶,全景呈现司法公正“全过程”,全面提升司法公信力。

(作者系浙江省瑞安市人民法院党组书记、院长)

## 法律人语

胡姗姗

住房和城乡建设部近日召开全国传统村落保护利用工作推进会,对推动传统村落保护利用下一阶段重点工作进行部署。会议提出,要进一步强化制度保障,完善法规政策标准。

传统村落包含着传统农耕时代发展并传承下来的生产生活智慧和文化遗产,其中丰富多样的物质和非物质文化遗产蕴含着深厚的地域和民族色彩,反映着村落的集体记忆和族群认同,是博大精深的中华优秀传统文化的有机组成部分。只有保护好传统村落,延续乡村的文化脉络,才能真正实现“望得见山,看得见水,记得住乡愁”。

近年来,在国家高度重视和多方努力下,全社会关注和保护传统村落的意识不断增强,保护利用工作成效显著。截至目前,我国共有8155个村落列入中国传统村落保护名录并实施了挂牌保护,16个省份将5028个村落列入省级传统村落保护名录,保护55.6万栋传统建筑,传承发展5965项省级及以上非物质文化遗产,形成了世界上规模最大、价值最丰富、保护最完整的农耕文明遗产保护群。

传统村落并不仅仅是传统农耕文明的物质文化遗产,更是农村社区生产和生活的基地,是社会构成最基层的单位,面临着改善与发展问题。直接关系到着村民生活质量的提高。随着城镇化、工

业化发展的冲击,一些传统村落面临着乡土建筑损毁、传统格局和风貌破坏,传统文化、技艺及其传承发展生境凋零甚至消失等问题。这些问题产生涉及多元主体的权利和利益,需要以保护与发展相结合的理念,以系统性和整体性的思路,探寻解决路径。法律作为具有普遍约束力的调整社会关系的方式,在规范和引导不同主体履行传统村落保护的职责与义务,解决保护与发展中的权利与利益冲突,协同构建传统村落保护网络方面发挥着不可替代的作用。完善的法律制度是强化传统村落保护不可或缺的重要保障。

当前,我国文物保护法、非物质文化遗产法为传统村落中重要物质和非物质文化遗产的保护提供了法律依据;《历史文化名城名镇名村保护条例》(以下简称“三条例”)也确立了历史文化名村制度,为从整体上保护具有重要价值的传统村落的历史格局、景观风貌,妥善处理保护与发展的关系,提供了一定法律支撑。同时,许多地方针对传统村落保护制定了专项立法,通过强化整体保护和活态保护的制度设计,确立由所在地政府组织的统筹协调机制,制定一些具体的制度规则,如尊重村民的生活习惯和生产方式,改善其生产生活条件,促进传统村落原有形态、生活方式的延续传承,推进传统村落的系统保护和合理利用,让老村焕发新风采。这些地方立法不仅为传统村落保护发展实践中存在的现实问题明确了解决方案,更为构建和完善我国传统村落法治保护体系提供了有益参考。

需要注意的是,目前,文物保护法、非遗法在

## 图说世象

近日,有网友发布视频称,四川省凉山州一名成绩优秀的男孩因家境贫困,辍学卖苹果供哥哥读书,感动众多网友。该网友还提出要在网上直播帮忙销售苹果,引发广泛关注。后经核实该视频内容为拍摄者编撰剧本摆拍而成,对此有关部门正在依法进行调查处理。

点评:摆拍“卖惨”博取同情的无底线带货,本质上是一种欺诈行为,既涉嫌违法,又消费了人们的善意,必须予以严肃治罪。 文/易木



# 不断提高领导干部运用法治思维的能力

杜敏

领导干部法治思维,是各级领导干部在履职尽责、推动工作时,基于对法治的尊崇和信仰,运用法律规则、法律原则、法律价值等法律要素和逻辑,来判断、谋划和决断公务行为是否合法、合理、正当,从而在公务行为中形成符合法律精神的思维模式。相比于一般社会主体而言,领导干部的法治思维对于国家安全、社会稳定、公民权利保障意义更为重大。

当今时代,随着社会快速发展,人们往来和流动日益频繁,社会思潮和文化多元正在形成,社会事务越来越复杂,国家和社会治理难度不断加大,对依法治理的要求越来越高。同时,人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长,这对领导干部运用法治思维和法治方式的能力提出了更高要求。

党的十八大以来,党中央高度重视法治工作,推进全面依法治国取得了较大进步。但与此同时,仍有少数领导干部对法治建设重视不够,责任落实不到位,还有少数领导干部停留在原有的思维模式和工作方式中,作决策、下指令凭主观感觉和个人经验,化解矛盾、

处理问题按照老办法、旧传统,面对风险、发展经济遵循旧惯例、老思维,履职尽责、推动工作讲究拉圈子、用权术,已经不能适应人民日益增长的美好生活需要和党中央的要求。

党的二十届三中全会明确提出“全面提高干部现代化建设能力”。持续提升领导干部运用法治思维的能力,是全面提高干部现代化建设能力的重要方面,也是时代发展的内在要求,需要多措并举予以推进。

首先,要丰富宣传教育形式,强化主流教育阵地建设。一是拓展法治宣传内容,分级、分类施策。要把最新的法治发展理论和最新出台的国家法律、党内法规及时调整到领导干部法治宣传内容中;还要根据不同级别、不同行业领导干部的法治需要分级分类进行法治宣传。二是丰富宣传教育形式,落实宣传教育效果。要把传统的宣传媒介和现代自媒体形式深入结合,既要充分利用好传统纸质媒体、普法宣传基地、传统优秀法律文化教育基地等形式,又要创新各种普法宣传小程序;既可以采取一些短视频、法律小故事等短、平、快形式开展宣传,也可以采取法治文章评比、法律知识竞赛等方式来扩大宣传实效。三是强化主流教育阵地建设,落实法治教育职责。针对党校、行政学院、社会主义学院等本身主要承担提升领导干部理论素养的教育培训

单位,要突出其法治教育岗位职责,细化法治教育的目的和内容,采取占课等形式明确其法治教育课程目录,并规定一定的占比。

其次,不断夯实领导干部提升法治思维的制度保障。一是健全并贯彻好各级领导干部法治制度,逐渐扩大现场讲法的比重。通过认真其法治思维能够促使领导干部反思法治工作方面的不足,加深对法治功能的理解和认同,不断提高法治思维能力。二是完善并贯彻好领导干部出庭应诉制度。通过出庭应诉,能够让领导干部切实感受到自己法治思维和能力的欠缺。三是推进重大决策法制审核制度走深走实。法制审核是近年来推进法治建设的一项举措,通过专业的法制审核,能够帮助和促进领导干部对法治的理解、认识和思考。四是贯彻落实好理论学习中心组学法制度。要进一步明确各级领导干部每年学法和学重点,保证理论学习中心组学法的时间,适当时可以针对理论学习中心组学法进行一定的测试,以保障理论学习中心组学法的效果。

再次,拓展监督路径,强化监督效果。一是完善和强化依法治省(市、县、区)办公室的督查功能。每年可根据领导干部法治工作的重点任务列出具体督查清单,通过年终一般督查和平时重点督查的方式,采取电话台账、学习笔记等各种形式,必要时可邀请或委托专

# 不断提高领导干部运用法治思维的能力

家学者组成督查小组并采取交叉督查的方式进行督查。二是探索建立省、市、县(区)三级督查员制度,依法治省(市、县、区)办公室和政法委可以从高校、科研院所,党政机关聘请一定数量的法律工作者组成督查小组,通过全天候嵌入式督查从而发现问题,并作为领导干部考核的重要内容。三是加快建立依法治省(市、县、区)办公室、政法委、司法行政机关、信访局、纪委(监委)等几家关于领导干部法治思维能力监督的联动机制。依法治省(市、县、区)办公室、司法行政机关、政法委在监督过程中,如果发现领导干部有违法乱纪现象,可以及时移交给纪委(监委)和组织部门,纪委(监委)、信访局在收到关于领导干部违法的信访线索时,也可及时和依法治省(市、县、区)办公室、组织部门进行联动,做到线索互交、督查联动。

最后,建立健全法治素养测评和考核体系并作为领导干部提拔和任用的重要参考。一是认真贯彻落实《关于建立领导干部法治素养测评体系》,各地区各部门应结合各自实际,根据不同层级、不同岗位,完善领导干部法治素养测评和国家法律清单,既有通用目录,也有行业要求。二是建立健全领导干部法治素养测评体系。三是把测评结果作为干部提拔和任用的重要参考。组织部门应健全完善干部平时考核和提拔考核方案的设计,加大领导干部法治素养测评分值在提拔和提拔时的权重占比。

(作者系安徽省党校科学文化教研部主任、教授)