

吸取“长岛”教训,划定“生态红线”

全国 9 所政法大学法律学者相聚崇明 为世界级生态岛建设法治保障“把脉”

□法治报记者 刘海

在崇明西沙湿地,你可以看到一望无际的芦苇荡,也可以看到错落有致的杉树群,还可以看到湖道弯弯的水森林。在上周六,你在这里还能看到一批来自全国政法大学的法律学者讨论如何为崇明世界级生态岛建设提供法治保障。7月14日,由华东政法大学和上海市崇明区区委、区政府主办的“全国政法大学‘立格联盟’第九届高峰论坛暨崇明世界级生态岛建设法治研讨会”在崇明召开。在这次研讨会上,华东政法大学党委书记曹文泽提出设想,法院系统是否可考虑设立跨行政区域的生态法院,而检察系统是否可以从公益诉讼的角度更大力度介入崇明生态岛建设。中国政法大学学报编辑部主编曹明德提出,崇明生态岛建设生态红线应实施法定化原则,一经确定不经法定程序则不能任意修改。

为法学教育“立格”的“立格联盟”

作为世界最大的河口冲积岛,崇明岛位于长江入海口,是长江经济带生态大保护上的点睛之笔。中共十九大把“增强绿水青山就是金山银山的意识”写入党章,而崇明世界级生态岛的建设,就是在全面推进依法治国背景下中央和上海市委市政府提出的重大战略规划。如何为崇明世界级生态岛建设提供充分有效的法治保障,成为全国政法大学“立格联盟”第九届高峰论坛讨论的主题。“立格联盟”的意思是全国政法类大学联盟,由英文 legal 音译而来。选用“立格”二字,有建立规矩、建立规格、建设制度、树立标准的意思。2010年5月30日,以“培养具有国际视野的法律高端人

才”为主题的首届论坛在华东政法大学召开,标志着“立格联盟”的成立。8年来,中国政法大学、西南政法大学、华东政法大学、中南财经政法大学、西北政法大学、甘肃政法学院、上海政法学院、山东政法学院等8家联盟院校轮流主办联盟会议,选取法治建设中的重大理论和实践问题进行深入研讨,产生了一系列重要的研究成果。联盟创办的“初心”,是为中国法学教育“立格”,即为法学教育的规范化、为中国法律人才培养质量的提高贡献力量。“立格联盟”的规模和影响力逐渐扩大,发展势头良好。这次研讨会“立格联盟”又添了一位兄弟院校,河南财经政法大学作为观察员参与此次高峰论坛,目前共有9所院校参会讨论。

可否考虑设跨行政区域生态法院

如何为崇明世界级生态岛建设提供充分有效的法治保障始终是华东政法大学党委书记曹文泽关注的问题。去年,依托上海市人民政府决策咨询研究项目,他和课题组的专家们对“崇明生态岛建设法治保障”相关问题进行了集中研究,形成了一些基本结论。曹文泽认为,生态保护战略的实施,其中最为重要的保障基础是生态法治的健全与完善。

“生态建设与保护法治保障所面临难题的成因,可概括为三大矛盾:中央立法与地方立法的矛盾;部门与部门间的立法矛盾;地方与地方间的立法矛盾”,曹文泽说,处理好这三大矛盾的关键,就是必须在宪法和法律规定的框架内,对传统的立法模式进行改革和创新。讲到崇明生态岛建设这一议题,曹文泽说,崇明岛生态岛建设的法治保障,必然是一个综合性的法治问题。曹文泽和他的课题组专家们主要对有关立法问题进行研究,重点在于立法模式的构建,还有相关司法和执法问题。“在司法方面,法院系统是否可考虑设立跨行政区域的生态法院。检察系统可否从公益诉讼的角度更大力度介入崇明生态岛建设。”曹文泽说,当然,行政部门要承担更大更繁重的责任,加强执法,有力推进生态岛建设具体措施的实施。

华东政法大学法律学院教授练育强认为,除进一步发挥生态检察官办公室的作用外,可以借鉴其他区正在试点的办法,这方面探索较好的有宝山区人民检察院的公益诉讼观察员制度和松江区人民检察院公益诉讼案件举报处置及奖励办法。练教授还建议,应探索建立专门专家咨询委员会,储备一批环境领域专家学者,案件审理过程中遇到专业问题时,邀请专家提供咨询意见,供法官在审判过程中参考。



全国政法大学高峰论坛 本版摄影 记者 刘海



吸取纽约长岛的教训,划定“生态红线”

中国政法大学学报编辑部主编曹明德将崇明岛和纽约长岛作了对比,认为崇明岛同样面临着国际化大都市郊区化的压力。长岛位于纽约州东南,比邻美国第一大城市纽约,区位优势明显,但一直到19世纪仍然人烟稀少,以农村和农业为主。到了20世纪60-70年代,一条高速公路从曼哈顿一直延伸至到萨福克郡的里弗黑德,构成了曼哈顿与长岛交通系统之间的有机整体。城市人口大规模向长岛迁移超越了决策者的预设。纽约的城市扩张导致了长岛生态环境的恶化。至此长岛也开始了其漫长的污染治理

和生态修复的过程。曹明德认为,从崇明生态岛建设的现状来看,其面临着或将会面临其他国家和地区生态岛建设过程中出现过的压力和问题,同时也面临着自身发展过程中的特殊的问题。2014年联合国环境规划署(UNEP)发表了一份《崇明岛国际评估报告》,报告肯定了崇明在自然生态保护、绿色产业发展等方面生态建岛的示范作用,同时也提出了鉴于目前的低发展水平,在今后的可持续发展上将会面临困难。主要的问题包括城市基础设施薄弱、发展不平衡,交通体系边缘化,

决策过程缺乏公众参与、缺乏有效的增加居民收入的方式。上海向郊区的扩张对崇明岛的生态环境和自然资源产生负面影响,这种趋势已经出现。曹明德认为,应控制市区人口向崇明岛迁移,减少汽车过境交通对生态岛的负面影响。另外,他认为,崇明生态岛建设生态红线应实施法定化原则,一经确定不经法定程序则不能任意修改。因此,这部法律应当侧重于崇明生态岛建设生态红线的修改条件和程序,其修订权应向上收归于上海市人民政府,必须明确崇明生态岛建设超越生态红线的法律责任。

维护公众参与生态文明建设的权利

联合国环境规划署(UNEP)发表的《崇明岛国际评估报告》指出在生态建岛上“决策过程缺乏公众参与、缺乏有效的增加居民收入的方式”,山东政法学院刑事司法学院副院长张霞在这次研讨会上提出“加强公众参与立法,加大生态环境信息公开力度”的观点,认为生态环境信息需全面公开,公众的知情权、参与权、监督权和救济权才能真正有效地得到保障,公众才能够依法有序地参与生态文明建设。张霞认为,着力加强公众参与的立法,明确规定公众参与生态文明建设的宗旨、原则、主体、方式、范围、程序、监督、救济、保障和奖

励措施等,既能极大程度上解决公众参与生态文明建设的相关立法规定分散且缺乏可操作性问题,又能对生态环境保护作出突出贡献的公众予以物质奖励和精神奖励。“切实维护公众参与生态文明建设的权利,不仅能在一定程度上激发公众参与的兴趣,还会更好地引导公众自觉履行义务。”张霞说,公众履行权利义务的自觉性越高,生态文明建设的发展也就越深入。世界级生态岛的建设需要公众的参与,更需要政府部门齐心协力、互相配合,共同为良好生态环境的实现做好自己的工作。西北政法大学环境法律与政策研究中心

主任丁岩林建议,应贯彻执行国家、市有关行政管理的法律、法规;依法负责规划建设、道路交通、环境保护、城市管理、工商、质检、食药监等领域综合行政执法,加强事中事后监管;负责生态岛内部管控工作,协调与周边区域的统一规划管控,划定管控范围和开发边界,加强开发强度管制,实现土地节约集约利用;负责建立健全行政执法监督机制,从而实现执法的统一。在监管机制上,张霞认为,探讨生态岛建设中的环境法治治理机制研究,指出实现环境的法治治理,需要从政府问责机制、司法监督机制、公众参与机制上寻求突破。