

环境法体系化的范式转向及其实现

杜 辉^{*}

内容提要 我国环境法的体系化工作在推进中国特色社会主义法治体系和构建现代环境治理体系两条主线的合力下,形成了鲜明的实用主义体系化范式。在生态文明建设的新阶段,这一范式面临规范冲突、功能协调不足、价值秩序不稳定等挑战,需要面向生态文明建设任务,立足规范体系、秩序体系和意义体系三个维度向融合主义范式转变。融合主义范式的本质,是通过类型化、层次化的技术将多元生态环境规范统合起来,塑造有关生态文明的观念秩序和制度秩序,发掘并释放契合生态文明的新意义体系。为了进一步推进环境法体系化,一方面,要通过重构概念、重述原则、重塑制度完成要素的改造与升级;另一方面,要以行为和风险规制机制、协调发展机制、利害调整机制为着力点来完善法律调整机制。当前,应当抓住生态环境法典编纂的历史机遇,激活环境法的体系效用。

关键词 环境法体系化 实用主义范式 融合主义范式 法律调整机制 体系效用

目 次

- 一、问题的提出
- 二、环境法体系化的实用主义范式
- 三、环境法体系化范式的融合主义转向
- 四、融合主义体系化范式的实现方式
- 五、余论:激活环境法的体系化效用

^{*} 重庆大学法学院教授。本文系 2020 年度国家社科基金一般项目“面向治理效能的环境法体系化研究”(项目批准号:20BFX165)的阶段性成果。

一、问题的提出

体系化是中国特色社会主义法治发展的新标识。在立法实践中,基于这一体系化任务的驱动,从国家治理体系和治理能力现代化的要求出发,精准定位经济社会发展中“条件成熟的立法领域”,率先推进法典编纂工作,成为法治与治理协同升级的重要方式。一场涉及各部门法的法典化运动正在悄然发生。^①环境法作为推进生态文明建设的法制依托,被推到了法典化的前台。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》将“完善生态文明基础体制”作为推进中国式现代化的重大改革举措之一,强调“编纂生态环境法典”。围绕生态文明建设要求对生态环境领域法律予以体系化重整,建构逻辑一致、独立开放的环境法体系并以法典形式提升地位,在理论发展和规范建构两个维度都呈现出紧迫性。^②

“法典化就是体系化。”^③对生态环境法典的孜孜以求,表明环境法发展到了需要高度体系化并最大化其体系效益的新阶段。面向生态文明体制改革的历史任务,编纂生态环境法典首先要回答“何种体系化、如何体系化”这一前提性问题,也就是如何以体系化方法表达生态文明制度体系,并确立生态文明法治的基本秩序。

但是,环境法分散多元、跨域交叉,要构造稳定开放的体系结构,塑造系统融贯、意义脉络清晰的体系秩序,并没有现成经验可资借鉴。环境法的公私融合属性以及所涉及利益类型多样化、功能的多维化,决定了其体系化并不能像民法一样,依托核心概念和基本原则的串联就能构建起教义体系和法典结构。生态文明体制改革的战略性、生态环境治理实践的变革性、生态文明制度体系的跨域性,都要求从更广的维度重整环境法体系。为此,明晰环境法体系化的范式就成为法典化的必要前提。基于这一问题意识,本文从规范与实践互动的历史线索出发,探索环境法体系化的范式变迁,确立面向生态文明的体系化范式并发掘其展开的着力点。

二、环境法体系化的实用主义范式

“国家各项制度的创新发展都伴随着法律制度体系的丰富与革新。”^④环境法体系化是对改革开放以来治理实践进行法律确认和提炼的过程,生态环境治理所蕴含的动力机制、实践议题、关键理论和政策导向为这个过程注入了丰富的规范内涵和价值意义。

^① 参见陈景辉:《法典化与法体系的内部构成》,载《中外法学》2022年第5期,第1180页。

^② 关于生态环境法典编纂的讨论,已呈沛然之势。参见吕忠梅:《环境法典编纂论纲》,载《中国法学》2023年第2期,第25-47页;曹炜:《环境法“适度法典化”的理论反思与方案建构》,载《法制与社会发展》2023年第6期,第113-133页。

^③ 王利明:《民法典的体系化功能及其实现》,载《法商研究》2021年第4期,第3页。

^④ 张文显:《新思想引领法治新征程——习近平新时代中国特色社会主义思想对依法治国和法治建设的指导意义》,载《法学研究》2017年第6期,第10页。

（一）环境法体系发展的实用主义取向

探索环境法体系化的范式,需要将其置于特定历史观之中,开掘其赓续变迁的本源性原理。通过追踪相关的纲领文件、法律文本和公共决策,可以将环境法的规范构建和法治实践进程分为四个阶段。

第一阶段是与改革开放同时起步的环境管理体制初创十年(1978年—1988年)。这一时期,宪法明确规定了环境保护的基本国策,环保管理工作及机构建设、污染治理专项立法正式起步,水、大气、海洋等领域的法制建设率先突破。

第二阶段是社会主义市场经济体制与可持续发展理念的确立、融合时期(1989年—1998年)。城市化、工业化蓬勃发展使生态环境保护压力持续加大,法制建设随之同步推进,大气、水等污染防治单行法迎来重大修改,进行了固体废物、环境噪声等污染防治专项立法,初步形成了以污染防治为中心的规范体系。

第三阶段是社会经济快速发展与“两型”社会建设统筹并进时期(1999年—2011年)。节能减排和总量控制是这一时期治理的重心。国家通过机构改革不断拓展生态环境管理体系在综合管理、政策协调方面的功能,再次修改了大气、水、固体废物、海洋环境保护等单行法,围绕放射性污染防治、环境影响评价、清洁生产、循环经济等新问题形成了专门的管理制度。

第四阶段是全面建设生态文明的新时期(2012年迄今)。党的十八大以来,以改善生态环境质量为中心的现代环境治理体系走向成熟。环境法体系化的重心是提高法律的权威性、统一性和全面性。为此,不仅环境保护的基础性法律、污染防治单行法等作了重大修改,出台了《土壤污染防治法》以弥补污染防治法规范体系的不足,持续推进新污染物协同治理和环境风险管控;还围绕自然生态保护进行了大量立法设计和制度试验,基本完成污染防治、自然资源开发与保护、自然生态保护与修复等多领域、系统性制度建设任务。山水林田湖草沙一体化保护和系统治理的法律机制,成为环境法体系化的主线。

这一历史进程表明,生态环境治理体系的发展与环境法体系化相互塑造、彼此呼应,贯穿了改革开放以来环保工作的基本面。环境法体系化呈现出鲜明的实用性、阶段性和发展性,它不是从法典这一体系化的最高目标出发来构造规范体系的,而是从分散式回应实践这一体系化的最低标准出发逐步展开的。前者是典型的规范主义体系化范式,以形式逻辑作为体系化的基本工具,要求具备成熟的基本法律原则、定型的法律概念以及完备的构成要素;后者更多的是以回应生态环境危机的问题导向思维进行不自觉的体系化,是典型的实用主义体系化范式。所谓实用主义体系化范式,是从每一阶段治理目标出发,有选择地逐步推进环境法制度的创制与实施,具有明显的经验性、渐进性和政策导向性。这两种进路导向不同的法体系形态,也预设了中国环境法体系的最终标准。^⑤

^⑤ 有学者将法典化理论概括为理想的法典化理论与现实的法典化理论,从而界分出两种法典化进路。这一结论对环境法体系化有重要的启示意义。参见雷磊:《法典化的三重视角》,载《法制与社会发展》2023年第2期,第60页。

（二）实用主义体系化范式的双重主线及其反思

治理实践是法治发展的动力。改革开放以来的经济发展、社会变革和制度进步构成了环境法体系化的现实基础,并主导着环境法体系的形态与实施。以治理实践为中心、问题导向、渐进式的实用主义范式,主张在回应生态环境治理需求中释放法律的意义,强调在具体情境中解决生态环境问题,探索法治发展的动力和支点。

概括地说,这一体系化范式有两条主线:一是中国特色社会主义法治体系的整体推进,确立了体系化工作的总体逻辑和具体方案;二是现代环境治理体系的逐步构建,为体系化工作提供了制度增长点 and 实施的着力点。

在第一条主线上,环境法体系化因循建设中国特色社会主义法治体系的总体布局不断推进,其总体规律清晰可见,关注的焦点从污染控制、自然资源利用逐步拓宽到自然生态保护与修复、绿色低碳发展等领域,形成了“四位一体”的格局。^⑥环境法体系的构成及其表达方式也随之从行为管控规范向公私协力、软硬结合的多层多元规范体系转型。除了满足行为管控功能,也要服务于自然生态保护领域对生态产品和服务供给、权利分配与冲突化解的功能期待,还要服务于推进绿色低碳发展转型以及引导生产经营消费行为的绿色化。这一体系为党政主体、市场主体、社会主体提出了差别化的治理职责和义务,以及合作共治的体制机制改革任务,推动生态环境治理走向民主化、专业化、精细化。

同时,建设中国特色社会主义法治体系的整体推进还在立法、执法、司法、法治社会、涉外法治等维度,持续为环境法体系化输入制度资源。生态环境法律体系作为重点立法领域,因生态文明体制改革而得到不断完善。政府机构改革和责任法定化、环保垂改、综合执法体制改革、行政处罚和刑事处罚双向衔接等举措,从法治实施高效化的角度倒逼环境法体系不断优化。^⑦合理调整生态环境案件管辖制度、落实和完善司法责任制、构建和实施中国特色的公益诉讼机制,从程序法维度推动了环境法体系逐渐扩容。以权利保护为基点,不断健全公众参与重大公共决策机制和人民群众监督评价机制来提升生态环境领域执法力度和实效,引导社会主体履行绿色生产生活相关的法定义务和社会责任,推进了环境法律实施手段的体系化。以系统观念统筹推进应对气候变化、参与全球生态环境治理、防范全球生态安全风险等涉外法治建设,为环境法体系化注入了全球性特征。

在第二条主线上,现代环境治理体系确立的原则、目标和举措,一定程度上决定了环境法治变革的基本方向。其一,在观念维度,人与自然、保护与发展、环境与民生、国内与国际等关系不断调适,形成了关于现代环境治理体系建设的一系列指导思想和行动指南。其二,在体制维度,以生态环境管理制度为主干,围绕生态环境监测评价、国土空间用途管制和规划许可、自然资源资产产权制度和管理、生态环境责任考核监督、国家生态安全工作协调等方面,逐步搭建了现代环境治理体系的基础体制。其三,在机制维度,央地事权逐渐清晰化、法治化,生态环境治理的目标设定、资源配置、考核要求、规范化程度

^⑥ 参见孙佑海:《从反思到重塑:国家治理现代化视域下的生态文明法律体系》,载《中州学刊》2019年第12期,第54页。

^⑦ 比如,以风险防范推进监管体系改革,在很大程度上回应了环境法体系化应当立足于预防各类生态环境风险、服务重大决策的逻辑。

等方面逐渐定型,生态环境保护领域的立法权扩容、执法权标准化建设以及司法专门化发展,都大大助力了相关组织法、行为法、程序法和责任法的丰富完善。其四,在制度维度,从排污许可、环境影响评价、环境标准、风险规制、生态补偿、排污交易等核心制度的法律设计,到按日计罚、生态环境损害救济、环境法益刑事保护等责任制度的日臻成熟,再到多元共治、公私协力等治理体系的演化递进,制度供给和创新不断加快,科学严密、系统完善的生态环境保护法律制度体系已经初步定型。

由此来看,实用主义体系化范式是对社会转型时期生态环境法治发展总体规律的提炼,契合我国生态环境治理实践的制度需求,不仅囊括了生态环境治理的全部法律关系,也遵循了改革开放和全面深化改革不同历史时期中国特色社会主义法治体系发展的基本规律。但也要看到,在这个规律背后还隐藏着阻碍环境法进一步体系化的短板和不足。

一方面,治理性规范引发规范冲突和功能协调难题。其一,在实用主义体系化范式导引下,环境法发展依赖于分散式的大规模立法,其内容主要是以防治、保护、促进、安全为典型目标的治理性规范,^⑧具有明显的治理法属性。“针对环境要素分散立法难以契合生态文明建设整体主义法治需求”^⑨,这种法律体系创制逻辑在回应治理需求的同时也诱发了不同程度的规范冲突。如何推动功能分殊的多元制度工具形成合力,实现秩序性与灵活性的统一,仍有探索的空间。其二,新兴制度不断涌现,制度衔接与调试的难度更加突出,比如河长制、生态保护红线等制度与原有法律制度的边界不清晰。如何设计便捷有效的解释和执行机制,不容回避。其三,自然生态要素、流域、特殊区域保护的立法正在成为体系化的重要着力点,但条块关系和区域协调机制等底层逻辑还缺少精细设计。应对气候变化、“双碳”、绿色发展等新兴领域的法治需求,尚未形成体系化的方案。推进生态环境保护各领域整合,提炼或设计一般法律概念、基本法律原则、管理体制、治理工具、法律责任及其实施机制,仍然任重道远。

另一方面,内部价值秩序因开放而不稳定。环境法的内在价值是法体系发展的先导性思想,一般以法律原则的形式呈现,是评价、塑造环境法体系的基本条件,也是与其他部门法通约的媒介,还是“以概念化的形式”展开法律上考量的逻辑起点。^⑩近年来,环境法体系化及其学术讨论基于不同保护领域的差异化需求,发展出生态安全、可持续发展、环境正义、保护优先、预防为主等非典型的法价值观念,却未能演绎出具有完全共识的一般法律原则。污染控制法以预防、控制为导向,生态保护法以保护保育和修复为宗旨,绿色低碳发展以促进、引导为目标,各领域的法律原则及其功能定位差异明显,难以统合甚至彼此冲突。在适用环节,它们既无法为立法提供价值体系的载体和正当化根据,也无法为执法和司法供给连贯一致的裁量依据和释义方法,由此造成了环境法体系的断裂。

⑧ 参见黄文艺:《论预防型法治》,载《法学研究》2024年第2期,第33页。

⑨ 刘超:《中国生态环境法治的空间拓展及其规则创新》,载《中国社会科学》2024年第9期,第79页。

⑩ 参见〔德〕齐佩利乌斯:《法学方法论》,金振豹译,法律出版社2009年版,第20页。

三、环境法体系化范式的融合主义转向

生态文明顶层设计和制度体系建设加快推进,使得生态环境法治建设与实施水平达到前所未有的高度,推动环境法体系化工作向新的阶段和范式迈进。在此阶段,环境法体系化之重心,逐渐跳脱出对既有规范的简单整理或查漏补缺式的修补,或是根据治理实践开展碎片式的建章立制,转而以全景视角对改革要求和实践经验进行抽象提炼以及对既有规范展开融合式概括,目的是建立一种契合生态文明的环境法秩序。

(一)“外部体系—内部体系—功能体系”融合的体系化方向

生态文明体制改革力度大、覆盖范围广、创新动力强,而环境法体系不可能随时变动或对改革内容不加处理地直接确认,这可能导致改革实践消解环境法体系的悖反效应。这种消解既可能是规范维度的,产生规范叠加甚至冲突的风险;也可能是价值维度的,导致价值体系的模糊与冲突,最终消解法体系的整体功能。为了避免这种消解效应,应当转向“外部体系—内部体系—功能体系”三位一体的融合主义体系化范式,对法体系展开精细化、高阶化的建构。这一新定位,源于体系发展逻辑的一系列变化。

在外部体系方面,环境法体系化工作转向对完善生态文明基础体制、健全生态环境治理体系、健全绿色低碳发展机制的全方位提炼和设定,塑造“一法一领域”的高度统一法律秩序。当污染控制领域的行为规范和标准规范、自然资源领域的权利规范和管理规范、自然生态领域的保护规范和协调规范均已具备相当规模,分散式的立法和实施难以实现最优效能之时,探索环境法如何回应改革的整体愿景和发展的全局性转变,就成为体系化的重要任务。环境法体系化范式的新定位,首先要坚持法治发展与生态文明体制改革的统一,综合考虑立法模式选择、法律关系评估、行政监管规范与司法裁判规则的供给等问题,^①全面吸纳、转化、确立、表达生态文明建设的理论、制度和实践创新成果。

当下,环境法发展的主线是探索如何为生态文明建设提供稳定规范框架,强化法治对改革的拘束力和对发展的推动力。事实上,生态文明体制改革的渐进式推进本身就是不断吸纳改革要求、生成规范的过程。一方面,民法、刑法、行政法等传统法的教义体系已经为环境法中部分行为规范、裁判规范的体系化做足了准备;另一方面,由于环境法的多域性,分属不同领域的保护规范、促进规范和规制规范还需要遵循特定规则达成统一的规范秩序,以服务于生态环境的整体治理。对此,生态文明体制改革提出了进一步体系化的任务:如何提炼生态文明实践蕴含的全部法律关系(尤其是新型法律关系),进而对规则的结构、要素和功能进行优化重组,以体系化方式表达生态文明制度体系;如何从多主体参与、全过程治理、跨地域覆盖的改革定位出发,不断吸纳生态文明体制改革的新要求,进一步澄清环境法体系化的动力机制,彰显生态文明的价值意义。完成这些任务的关键在于,围绕生态文明制度体系确立的关键领域,促成行为规范与裁判规范的统一,保

^① 参见吕忠梅:《生态环境法典编纂的立法选择》,载《江淮论坛》2024年第1期,第121-127页。

护规范、促进规范与规制规范统一,以及技术性规范与价值性规范统一。

在内部体系方面,环境法体系化工作转向对和谐、安全、公平、发展、秩序、合作等生态文明多元价值的确认和转化,塑造相互竞逐、彼此交融的价值丛集。内部体系是法律的、政策的和道德的价值准则的融汇,“具有价值宣示、价值认同与价值统一的功能”^⑫。在这个价值丛集中,和谐价值要求从文明形态的高度重新定位人与自然的关系,为法治发展提供“度”的标尺。安全价值要求从筑牢基石高度确保生态环境安全,防止各类生态环境风险,系统构建风险防范和治理体系。公平价值要求从最普惠的民生福祉高度贯彻“生态惠民、生态利民、生态为民”^⑬,创设利益确认、产品供给、公平分配、成果共享的法律制度。发展价值要求贯彻绿色发展理念,以法治思维和法治方式促进经济社会全面发展的全面绿色转型。秩序价值要求从最严格最严密的标准出发“加快制度创新,增加制度供给,完善制度配套,强化制度执行”^⑭。合作价值要求从体制机制出发形成决策科学、执行有力、激励有效、多元参与、良性互动的环境治理体系。

环境法体系中的这些价值拓展了传统法律价值的范畴及意义,是有关生态文明的政治决断、政策选择与法治原则、法律制度按照一定体例结构和建构方法有机重塑的价值序列。它们表征了环境法体系在当下中国的基本功能,暗含着法律规范进行创新和发展的内在要求。也因此,内部体系与外部体系保持着深刻互动,共同凸显环境法体系的多维复杂属性,拓宽环境法关注的焦点和事项,构建适应生态文明要求的法治形态。

在功能体系方面,环境法体系化工作转向对生态文明框架秩序的塑造。习近平总书记强调:“切实把生态文明的理念、原则、目标融入经济社会发展各方面,贯彻落实到各级各类规划和各项工作中。”^⑮传统环境法体系虽然面宽量大,却无法全面回应生态文明的改革需求,原因在于没有从基石概念、基本原则、主要体制、治理机制、责任体系出发,激活能为改革、治理和可持续发展提供全面支撑的稳定的框架秩序。功能体系关涉生态环境法治的基本定位,是把握我国环境法体系的特色以及解释规范的重要基准。实用主义范式正是因为过于关注规则、价值的体系化,一定程度上忽略了功能体系,才使其无法全面完成塑造生态文明框架秩序的历史任务。缺乏功能的视角,过往治理经验的法律化以及生态文明框架秩序的塑造也就无从谈起,环境法体系的内涵与外延也难以清晰描画。

在这里,环境法体系化的功能与生态文明框架秩序的内在联系体现为:一方面,生态文明建设更具有情景性,包含丰富的价值要素、历史要素、政策要素和制度要素,这些与法治发展攸关的限定因素,能够为法治注入基础性、专门性、特色化的要求,形成更具系统性和创新性的治理理念与机制。因此,通过对功能体系的强调,生态文明理念不仅具有了约束性功能,也显示出对法治发展的导向作用。另一方面,生态文明的变革性力

^⑫ 许中缘:《论〈民法典〉的功能主义释意模式》,载《中国法学》2021年第6期,第194页。

^⑬ 习近平:《推动我国生态文明建设迈上新台阶》(2018年5月18日),载习近平:《论坚持人与自然和谐共生》,中央文献出版社2022年版,第11页。

^⑭ 前注^⑬,习近平文,第13页。

^⑮ 习近平:《切实把生态文明的理念、原则、目标融入经济社会发展各方面》(2015年10月29日),载前注^⑬,习近平书,第109页。

量凸显了环境法的迟滞,功能体系不彰导致改革长期处于合法性的模糊地带。在生态环境法治发展进程中,充分发挥环境法的体系统合功能,能够提炼出契合生态文明的法律秩序,并且为制度规范的发展预留足够的开放空间,从而维持环境法体系的开放与灵活。

因此,现阶段环境法体系化的任务之一就是厘清功能体系随着治理任务拓展、治理模式变迁所呈现出的发展趋势,从全局视野整合法治资源,激发出生态环境法治的系统功能,以吸纳社会系统变革带来的新要求和潜在风险,“维持与限缩社会结构上的变异,在变异与稳定二者间维持平衡”^⑩。

(二) 融合主义体系化范式的本体解构

1. 作为规范的体系

当前,生态环境保护的规范体系及其结构日渐清晰,形成了包括环境法律规范体系、相关的党内法规体系、生态环境国家政策以及社会性规范等在内的整体样态。这些规范各有其独立价值,在不同场域发挥着差异化的功能。“各种规范类型处在一个动态的变化过程,它们相互之间在一定条件下会发生转化”^⑪,由此塑造了规范多元并存甚至相互竞争的规范结构。这契合现代法律发展多元分化与公私融合的总体趋势,但也暗藏着分散化甚至碎片化的风险,因此要求通过相互支持、彼此论证形成整体法律秩序。

为此,规范维度的环境法体系化,需要超越分散的浅层体系形态,围绕特定治理事项,对生态环境保护法律法规体系、政策体系、党内法规体系进行一体化整合。但是,多元多层的规范并不会当然、自动地形成科学意义上的体系。因此,全力发掘生态环境领域的各类规范并将其统合成具有一致性、协同性和确定性的制度体系,成为体系化工作的第一要务。这一体系化逻辑超越了传统部门法对具体事项领域不作区分的抽象式规则形成模式,更注重以类型化和层次化方法形成对某一特定领域或重要事项进行灵活调整的规范体系。

所谓类型化,是以环境法规范的内容为中心来塑造规范体系,澄清环境法体系的逻辑以及规则次序。^⑫在融合主义范式之下,类型化的过程就是围绕自然资源资产产权、国土空间开发保护、空间规划体系、资源总量管理和全面节约、资源有偿使用和生态保护补偿、环境治理和生态保护市场、生态文明绩效评价考核和责任追究等事项的改革创新,及时吸纳、转化生态文明制度体系的核心要求,进行整体性的规范优化和创新。近年来,我国立法、司法机关也开始反思实用主义范式的缺陷,就融合主义范式作出了积极尝试。比如,将污染控制的制度目标从违法防治提升为环境质量改善,将法治建设逻辑从损害救济、事后恢复调整为风险预防,将生态、环境、资源分割调控转变为一体保护和系统治理,将高质量发展与高水平保护设置为底线要求,并据此创新性地发展出一系列管理性规范、裁判性规范、促进性规范、调控性规范和倡导性规范。

^⑩ 陈爱娥:《法体系的意义与功能——借镜德国法学理论而为说明》,载《法治研究》2019年第5期,第55页。

^⑪ 刘作翔:《当代中国的规范体系:理论与制度结构》,载《中国社会科学》2019年第7期,第88页。

^⑫ 有学者将类型化思维视为环境法典规范体系建构的基本方法。参见吕忠梅:《类型化思维下的环境法典规范体系建构》,载《现代法学》2022年第4期,第92页。

所谓层次化,就是从效力层级出发完善环境法的规范体系。探寻环境法体系的规范层次,是贯穿于环境法体系化全过程的基础工作。融合主义范式的重要特征在于规范生成与发展的系统性,尽管规范类型多样,功能各有区分,但都聚焦于法秩序的一体化。当规范多样化程度增强,规范功能差异增大之时,法秩序的一体化必然要求排除规范体系内部矛盾掣肘的风险。在此限定下,一个融贯的规则体系必须以合理的位阶结构为支柱,也就是说,不同类型的环境法规范之间不是平行关系,也不是彼此割裂、暗含冲突的拼盘关系,而应是位序清晰、效力秩序井然的体系。通过层次化的技术处理,既可以确认某一规范是否应当属于既定的法体系,^{①⑨}还可以精准析出上述几类规范背后的效力链条。

2. 作为秩序的体系

法的体系化还是塑造秩序的过程,环境法体系化是奠定生态文明秩序的基础。这个秩序结构的塑造包含观念与制度两个方面。

(1) 生态文明观念秩序的法治塑造

当前,我国围绕为什么要建设生态文明、建设什么样的生态文明和怎样建设生态文明等重大理论和实践问题,形成了习近平生态文明思想,为推进美丽中国建设、实现人与自然和谐共生的现代化提供了方向指引和根本遵循。习近平生态文明思想蕴含着“加强党对生态文明建设的全面领导”“绿水青山就是金山银山”“良好生态环境是最普惠的民生福祉”“绿色发展是发展观的深刻革命”“统筹山水林田湖草沙系统治理”“用最严格制度最严密法治保护生态环境”“把建设美丽中国转化为全体人民自觉行动”“共谋全球生态文明建设之路”等系统的生态文明观。^{②⑩}当这一系列观念与法治发展深度链接之时,重新认识、思考人与自然关系并构造新型的自然秩序、经济秩序和社会秩序,进而在环境法体系和生态文明理念之间建立起一种规范及其法理上的对应结构,将成为环境法体系化之关键。

在这一观念秩序主导下,面向生态文明的环境法秩序与传统法律秩序呈现截然不同的特征,要求改变传统法律观念,并把这些观念以彰显中国自主性品格的方式确认下来。进一步而言,就是要在环境法体系中确定若干结构性条款或者说基准条款,为立法者制定和解释法律或司法者开展法律适用提供客观标准。在这里,基准条款就是以立法依据条款和原则条款方式形成内部价值秩序,来提高法律的权威与效力。这种方法将改变现行环境法体系因调整范围宽泛、目标分殊所造成的“形散神也散”困境,也有助于精准定位那些契合生态文明的规范要素,使环境法体系的规范形态和内容更加清晰。

总之,生态文明观念秩序为法体系的建构及其持续反思提供了根基。^{②⑪}但体系化的这一侧面常常被忽视,尤其是作为一个观察和分析框架,其在推进法适用、法解释、法政策制定等相关任务上的功能没有得到足够重视。并且,生态文明观念在现代法治话语体

^{①⑨} 参见[英]约瑟夫·拉兹:《法律体系的概念》,吴玉章译,商务印书馆2018年版,第218页。

^{②⑩} 参见中共中央宣传部、中华人民共和国生态环境部:《习近平生态文明思想学习纲要》,学习出版社、人民出版社2022年版,第11-108页。

^{②⑪} 参见[德]施密特·阿斯曼:《秩序理念下的行政法体系建构》,林明锵等译,北京大学出版社2012年版,第2页。

系中常被已有理论概念置换,使其法理意涵没有得到充分的彰显。这种观念错置将在很大程度上影响中国特色生态环境法治体系的创新发展。

(2) 生态文明制度秩序的展开

形成生态文明秩序,从根本上说是一种制度建设,所以环境法体系化的基本任务就是要将前述基本观念全面融汇于法治发展之中,构建生态文明的总体法律制度。在生态文明建设背景下,环境法面临一系列新的、更大的制度目标。尤其是,如何在发展中改善生态环境质量、化解生态环境风险,正确处理高质量发展和高水平保护的关系,都为环境法预设了更多元化、更高层次的体系功能和秩序目标。而要建立这种秩序结构,关键在于明确与之适配的客观标准和根本原理。这一法理命题可从以下两个方面加以说明。

一是发挥统摄功能的宪法环境秩序。我国现行宪法对生态环境保护作了框架性规定,宪法规范的实施会形成生态环境领域的宪法秩序。“根据宪法”来推进环境法体系化,就是要从宪法秩序中探寻体系化的价值观念和权力基础,同时关照宪法规范的具体要求与生态环境领域的事实特质,对这一秩序作出充分的回应性建构。从环境法体系化与宪法秩序的辩证关系来看,宪法确立了环境法体系创制、生效、实施的前提条件,^②作为“基础规范”“优先规范”生成了支配环境法秩序的根本价值原理,^③从而确保与生态环境保护相关的所有法律制度的体系自洽、功能协调。环境法体系则要对宪法环境秩序予以具体化,分担宪法保障的部分功能,充分发挥国家机关在生态文明制度建构、实施和目标实现上的主体责任,塑造宪法保障与法律保障协力并进的法治样态。在这个意义上,环境法体系化是宪法实施的一种具体形态,是立法者结合社会发展变迁推动部门法与宪法交互协同发展的典范。

二是法治发展与生态文明体制改革形成的互动秩序。生态文明体制改革蕴含丰富甚至相互矛盾的新变量,^④如何将它们转化为法律体系中新的法理念、法原则或者法制度,关系环境法体系与体制机制改革的契合度以及法治发展战略的推进。

首先,在体制维度,改革的重心是机构改革和条块关系优化,促进生态环境事权的清晰化与高效化。具体来说,第一,机构改革转向根据生态环境的系统性进行职能整合。“政府职能转变到哪一步,法治建设就要跟进到哪一步。”^⑤这种逻辑转变要求法治体系予以创造性回应,推动党和政府职能建构的法治化。比如,当前我国对流域(长江黄河)、区域(京津冀等)、独立生态空间(青藏高原)、独特生态环境要素(黑土地)的整体治理作出了重大立法创新,重点对整体性职权配置、协调联动机制作出安排,印证了改革与法治发展在生态文明领域的深刻互动。第二,破解管理体制的条块矛盾,加强职能协调。

^② 参见[德]康拉德·黑塞:《联邦德国宪法纲要》,李辉译,商务印书馆1999年版,第19页。

^③ 参见[德]卡尔·拉伦茨:《法学方法论》,黄家镇译,商务印书馆2020年版,第254页。

^④ 有的学者指出,现行环境立法和生态文明体制改革措施由于缺乏体系性设计,带来了诸多问题。参见前注^①,吕忠梅文,第100页。

^⑤ 习近平:《转变政府职能是深化行政体制改革的核心》(2013年2月28日),载习近平:《论坚持全面深化改革》,中央文献出版社2018年版,第15页。

条块关系的优化必须在组织法的约束下才能高效展开,才能精准界定生态环境职能中的区域化模块、专业化模块及其相互关系。^{②6}比如,主体功能规划、国家公园、生态保护红线等制度都与条块关系紧密勾连,这些改革措施都需要在体系化工作中予以精准表达。

其次,在机制维度,改革的重心是构建政府机制、市场机制、社会机制协力的现代环境治理体系。从政府机制来看,“党政同责、一岗双责”正在不断压实地方政府主体责任,生态环境领域央地财政事权和支出责任划分改革也在持续强化中央和地方两个积极性。在市场机制方面,改革焦点是深化自然资源资产产权制度、资源有偿使用和生态补偿制度、环境治理和生态保护市场体系等领域。在社会机制方面,改革的主要方向是推动生态环境管理向治理转型,以信息公开和公众参与为基础不断拓展生态环境治理的组织形式和权力运行方式。这个过程蕴含着独特的体系化要求。

最后,在制度维度,只有对事关全局的生态文明制度体系进行高度体系化作业,方能促进制度的有机衔接,落实生态文明建设的总体部署。以主体功能区规范的体系化为例,由于它涉及生产、生活和生态三重功能空间,依托于宪法上关于区域划分及其政府职责的基本安排,如何通过多类型规范表达出财政、产业、投资、人口流动、建设用地、资源开发、环境保护等差异化内容,围绕不同功能空间设计法律边界,为不同功能空间的融合创造法律条件,就成为体系化的关键问题。^{②7}

3. 作为意义的体系

当前,生态环境法治建设存在的问题不仅在于规范体系不完备和体制机制不健全,还表现为契合生态文明的意义体系不足。“法治现代化是一个规范与价值相统一的法律变革过程。”^{②8}意义不彰在很大程度上意味着生态环境法治现代化的基础不牢固、方法不清晰、思维不确定。因此,环境法体系化在推动形式法治再发展的同时,更要重视新法律价值的嵌入,也就是意义体系的呈现。^{②9}

但应当看到,法治谱系中的价值序列往往难以恒定,处于不断发展之中。融合主义体系化范式的要旨,是经由对生态文明体制改革和治理实践的法理锚定,在宏观上厘清价值的类型和内涵,在微观上结合具体情境将其恰当地融入法律建制和法律决定之中。

随着生态文明建设实践的全面展开,“两山论”、人与自然和谐共生、整体系统观、生态恢复论等指导思想正在深刻改变传统环境法的意义体系,影响环境法体系的形式与权威。具体而言,“两山论”是全面超越传统经济社会发展模式和传统现代化道路的发展理念。生态优先、绿色发展作为这一发展观的内核,如何在环境法体系中展开并发挥相应制度效能,决定了生态文明制度变革的成效。人与自然和谐共生作为人类文明新形态

^{②6} 参见关保英:《机构改革中条块关系调控的法律强化》,载《探索与争鸣》2020年第11期,第44页。

^{②7} 参见杜辉、杨哲:《流域治理的空间转向——大江大河立法的新法理》,载《东南大学学报(哲学社会科学版)》2021年第4期,第61页。

^{②8} 公丕祥:《习近平法治思想与中国式法治现代化》,载《法学家》2022年第5期,第3页。

^{②9} 一般意义上,意义与价值的概念可能具有近似性,但是在这里,意义是比价值更宽泛的范畴。环境法体系所承载的意义并不完全会转化为明确的法律价值,但却发挥着指导法律解释的具体功能。因而本文选用“意义”这一表达。

的普遍价值原则,表达的是在敬畏自然、尊重自然、顺应自然和保护自然的基础上重思人与自然的关系,指向的是与新文明形态相适配的法律观。整体系统观坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,表达的是从生态系统整体性出发进行综合治理、系统治理、源头治理的新治理观。这一治理观需要依托于“生态文明建设领域法治规范体系的一体化”和“实施体系的多元化”,^③也需要借助法律拟制的方法和思维将此新理念转化为相应的法律概念、法律原则和法律调整机制等。生态恢复论表达的是以生态环境整体为对象,通过赔偿和修复创新救济方式的责任观。这要求既要从原理上为生态环境保护法律责任创新提供基础,也要从技术和方法出发丰富责任的实现方式。

以上新意义体系从法律观、治理观、发展观和责任观的角度,开辟了环境法体系化的另一条隐藏主线。在法典化时代,这些新的意义体系需要进入生态环境法典,转化为相关原则、概念、权利、义务、责任方式等具体内容,成为支撑环境法形式理性的基石,也需要在法典化之后通过特定法律适用方法充分释放出来,提升环境法的法律权威。一方面,在立法论上,绝对封闭的法典并不存在,必须依靠大量单行法才能回应社会关系的变化和治理方式的改进。另一方面,从法律实施角度看,执法者和司法者可以通过多元化的法律方法不断扩大法典的内涵和辐射范围。这种解法典化的现实为尚未到来的法典设置了方法论的障碍,而上述意义体系的阐释,则可以在法典内部为开放性、动态性和多元化预留解释空间,避免法典化与解法典化的并行冲突。因此,充分阐释这些意义体系始终是融合主义范式的重点和难点。

综上,融合主义体系化范式在规范优化、秩序锚定和意义彰显三个层面的定位,不仅赋予立法者广泛的制度建构空间,也将为执法者和司法者解释、运用相关制度提供更开阔的视角、更坚实的基础。环境法体系的意义内涵虽然会随着改革实践的深入不断拓新、沉淀、转译,但其规范结构、法治秩序相对稳定,不会随着社会变化而急速调整。并且,这一规范体系会随着社会变化与时俱进,尤其是会受到实践和改革带来的判例、法律解释、惯例等新的法律渊源以及学理、政治事实、价值观等非正式法律渊源的深刻影响,形成自我更新的能力。由此,体系化的封闭与开放难题得以在一定程度上纾解,融合主义体系化范式的实现路径也逐渐清晰地呈现出来。

四、融合主义体系化范式的实现方式

当下,环境法体系的动态属性更加突出,加上功能导向的调控型法律、发展型法律日益发挥重要作用,有必要基于对传统范式的反思及其再定位,探索融合主义体系化范式的实现方式。

^③ 参见秦天宝:《习近平法治思想关于生态文明建设法治保障的重要论述:整体系统观的视角》,载《政法论坛》2022年第5期,第9-10页。

（一）要素的改造与升级

“体系是指由要素构成的整体或系统。”^{③①}推进环境法体系化,除了要确定体系化的形式和体例外,首先要精准识别概念体系、原则体系、制度体系等实质要素,并对它们进行改造升级。

1. 概念体系的重构

概念是法律规则演绎并集成体系的主要工具。“一个协调的、按抽象程度逐级划分的概念系统”,是体系化的必要条件。^{③②}没有“严格简明的概念定义”和“正确的体系安排”,^{③③}就很难产生现代意义的法体系或法典。民法典的体系效用就是源于“强大的概念层级优势”,通过概念“演绎既有规则顺应社会新情势”。^{③④}只有提炼归纳生态环境领域的一般性法律概念,澄清概念间的逻辑关联,发掘概念所集成的规则之间的层级性,才能准确界定环境法各领域规范间的关系及其边界,提炼环境法体系的基本教义。

但在环境法中,一般性概念并不像民法概念一样内涵明确、边界清晰。无论是在科学上还是政策语言中,生态环境、环境污染、生态破坏、环境质量、自然生态、绿色低碳发展、生态环境法律责任等概念的内涵及其关系,都是复杂且不确定的。在现行规范中,这些概念尚未被精准定义,但是它们在某种程度上决定着环境法的调整范围与边界。既有概念的抽象性不足、历史遗留概念不清晰、政策性概念不断涌出以及概念的教义化程度不高,致使环境法的概念体系缺少逻辑一致、边界清晰的规范品格。

“概念、规范与体系系实证法三项基本元素。”^{③⑤}确立一个可以链接规范内容、决定规范体例、塑造规范框架的概念体系,是体系化的基本前提。要精准析出这个概念体系,应当考量多重因素:一是能够反映环境法体系的一般性要素,居于前述领域性类别概念的上位;二是立足于生态环境法典属于行政领域立法的判断,^{③⑥}契合行政法体系的基本理念、功能和价值;三是与现有生态环境法律制度和理论相适配,能够贯穿环境法体系的各板块,服务于法律适用和解释;四是彰显公私融合属性,兼顾权益保护、规范权力以及促进发展等多重目标,^{③⑦}为这一新秩序提供坚实的解释依据;五是从事人与自然关系出发,将环境、生态、生态环境、污染、自然资源等基石概念纳入实定法之中并确立独立的法律意涵,跳出将它们笼统归属于传统私法上的物或者公法上的公共利益的误区,更多地呈现自然生态要素在法律上的独立性以及与人的其他利益或社会公共利益的关系内容,克服人类中心主义的概念模式引发的法理困境。^{③⑧}基于上述标准,从经验与法理的复合视角

③① 陈金钊:《论法律的体系性及体系化》,载《求索》2023年第5期,第128页。

③② 参见[德]迪特尔·施瓦布:《民法导论》,郑冲译,法律出版社2006年版,第19页。

③③ 参见[德]弗朗茨·维亚克尔:《近代私法史:以德意志的发展为观察重点》(上),陈爱娥、黄建辉译,上海三联书店2006年版,第316页。

③④ 参见谢鸿飞:《民法典的外部体系效益及其扩张》,载《环球法律评论》2018年第2期,第31页。

③⑤ 朱庆育:《大民法典与法典新范式》,载《南大法学》2022年第3期,第34页。

③⑥ 2021年,全国人大常委会立法工作计划提出“研究启动环境法典、教育法典、行政基本法典等条件成熟的行政立法领域的法典编纂工作”。

③⑦ 参见杜辉:《生态环境法典中公私融合秩序的表达》,载《法学评论》2022年第6期,第143页。

③⑧ 参见巩固:《人与自然和谐共生的理论阐释与法治图景》,载《法制与社会发展》2024年第3期,第20页。

出发,重新创建新概念或者赋予既有概念以新意义,“再通过对法学概念间的规定性的梳理,以元概念或关键概念为起点或核心,构建起内容完整、逻辑严谨、层次分明的具有开放性的法律概念体系”^③。

为此,还有必要澄清相关原则和方法。其一,在明确性维度,环境、生态、生态环境、污染、自然资源等基础性概念决定了环境法的调整范围,是划分机构职能、明晰部门主体监管责任的重要依据,因此对这类概念应当进行明确界定,将它们提升到与物、行为、人格、精神利益、人、公共利益等法律概念同等重要的地位,服务于自然生态的整体、局部及其功能的系统法律保护。其二,在规范性维度,环境法概念应具有明确的法教义,既不能停留在对事实的描述层面,也不能只是管理性术语的简单引入,应明确政策性概念进入法律的多样化方式,推动政策性概念向规范性概念定型。其三,在体系性维度,概念应具有清晰的逻辑层次和形式层级。这种层次与层级端赖于环境法基本领域、重要议题所内含的关系标准。比如,污染防治领域的概念应当以“预防—保护—救济”为主线析出,绿色低碳发展领域的概念可以“规划—节约—减排—循环—促进”为主线进行设计,由此形成的概念子集再按照是否阐明事物的本质、是否区分不同对象、是否表明事物的从属关系、是否蕴含特定的意义等逻辑标准,最终形成环境法的“概念之树”。

2. 原则体系的重述

固定生态文明基本观念、彰显环境法意义体系离不开原则体系的支撑。环境法体系化涉及领域广泛、规则庞杂,概念体系既无法穷尽所有事项,也可能导致对法律的僵化理解。为了避免逻辑混乱和实施低效,就需要依赖一般法律原则的统合功能。在融合主义范式下,重述原则体系是为了及时充分地吸纳、转化“两山论”、人与自然和谐共生、整体系统论、生态恢复论等重要理念,使环境法体系在快速演化进程中得以维持最高程度的一致性,也将这些重要理念以效力依据、解释标准等方式贯彻到环境法各领域。

在现行环境法体系中,围绕不同领域已经形成了保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责等多项法律原则。这些原则是典型的目标规范,带有浓厚的实用主义基调,在消除法律制度的对抗性、异质性,保证法秩序的一致性方面,发挥着一定作用。但从实质属性来看,这些原则都蕴含着鲜明的政策论基调,是生态环境保护工作具体要求的直白陈述或者简单规整。它们是以描述性、经验性而非教义化、规范性的方式提炼出来的,具有明显的“一事一议”特征。这在分散式立法阶段无可厚非,能够展现特定领域的基本观念,但是在强调整体主义理念的高度体系化要求之下,过于关注实践的描述逻辑,轻视领域关联、规范交织、机制一体的表达方法,无法满足生态文明的观念秩序、制度结构和意义体系对法律原则的功能期待。

解决这一难题洵非易事,关键在于对环境法的所有法原则作列举处理,经由类型化和教义化手段设计层级性、位阶性的原则体系。

从类型化视角看,原则应当是反映生态环境保护一般性原理并有助于促进这一体系

^③ 冯果:《论中国法学自主知识体系之概念体系的建构》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2023年第6期,第101页。

自主实现和持续更新的根本规范,过去的、现在的、将来的环境法制度都能从它们推导出来。^{④①}这些一般性原理关涉生态环境保护的底线、目标和具体实践要求,是形成环境法规范或者解释相关条款的标准。当前,生态文明的法治实践已经进入以安全、预防、保护、恢复、治理、追责为主线展开创新的新阶段,所以,应当围绕这些底线性、目标性或过程性原则对环境法原则体系予以类型化。

环境法是教义化程度较弱、教义适用缺乏独立性的领域。基本原则规范构成了环境法教义化作业的基础。当前的环境法体系化是融合了法教义、政治考量和政策设计的复杂过程,对原则予以教义化处理就是将生态环境治理实践、体制改革经验和有待解决的现实问题作为法律问题予以转化,精准析出这些事项与现行法律规则的关联,澄清它们给法教义体系带来的新元素,尽可能地将国家有关生态文明的价值观与环境法体系的一般法律原则融为一体。^{④②}这既是通过原则体系的教义化巩固现行法律体系的教义学结构的过程,也是通过持续输入生态环境保护的特殊要求补足、丰富甚至突破现行法秩序的教义内涵,进而将“特定的实质性价值判断和规制目标确定下来”^{④③}的过程。总之,环境法原则的教义化应指向立法过程,利用立法形成空间来充实原则的意涵,转化为上一级立法直至宪法环境秩序的基本要求。

3. 制度体系的重塑

制度体系关注的是如何在多元繁复的法律规范中确立法律体系的阶层构造。^{④④}所谓重塑,是指依托与生态文明理念、生态环境治理实践密切相关的法律命题及其相互关联,更清晰地呈现制度体系的主线,吸纳改革进程中治理实践的成熟经验,更系统地集成分散化的制度,对既有法律制度及其兼容性优化升级,^{④⑤}赋予其更确定或更高阶的法律效力,增强制度的治理效能。要实行最严格的生态环境保护制度,关键在于“健全源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态环境保护体系”^{④⑥}。这一体系的骨架是由权力配置、权利保护和法律责任构造而成的,因此制度体系的重塑仍需据此展开。

其一,静态动态复合的权力体系化。在静态结构上,这一体系化过程包括两个维度:一是推动央地生态环境事权清晰化,发挥好中央和地方两个积极性;二是政府与市场主体、社会主体如何形成生态环境治理合力。前者旨在理顺条块间的权责关系,优化生态环境决策、执行、监督、协调等一系列机制,后者则是在对治理权力进行功能性划分的基础上,塑造政府、市场与社会共治的新格局。静态结构意义上的体系化,不仅仅是政府的

④① 参见[美]罗杰·伯科威茨:《科学的馈赠——现代法律是如何演变为实在法的?》,田夫、徐丽丽译,法律出版社2011年版,第34页。

④② 有学者认为,“法教义学要尽可能将特定国家的核心价值观与这个国家的法律体系的一般法律原则、法律规则融为一体。”参见雷磊:《作为科学的法教义学?》,载《比较法研究》2019年第6期,第101页。

④③ [德]伯恩特·吕特斯:《法官法影响下的法教义学和法政策学》,季红明译,载李昊、明辉主编:《北航法律评论》(2015年第1辑),法律出版社2016年版,第158页。

④④ 参见雷磊:《立法的特性——从阶层构造论到原则权衡理论》,载《学术月刊》2020年第1期,第97页。

④⑤ 参见王奇才:《新时代中国法典化的方法论思考》,载《法制与社会发展》2023年第2期,第54页。

④⑥ 前注②①,中共中央宣传部、中华人民共和国生态环境部书,第86页。

职权配置改革,更是宏观维度生态文明与经济、社会、文化等子系统间的联动改革。在动态过程上,权力体系化强调生态环境治理的目标导向、问题导向和效能导向,指向政府、市场和社会不同主体及其关系的系统性、整体性重构和持续良性互动。^{④⑥}尤其是在国家治理体系和治理能力现代化背景下,中央和地方“对于治理过程的控制性、整合性、协调性和监督性在增强”^{④⑦},要求治理权力必须在法律秩序中不断调试优化、组合协作。

由此,权力体系化将环境法中权力制度的展开逻辑从政府体系内部推向了国家治理体系的宏观高度。在这个逻辑之下,不管是治理权力的具体形态还是与之相对应的组织机制、行为机制、责任机制,均要持续改革优化,以权责一致为基准进行横向和纵向统筹,以专业化为支撑予以整合或分工,最终形成与现代环境治理体系相契合的权力体系。

其二,适度的权利体系化。尽管环境法体系化与民法体系化有规律上的相似性,但各自的逻辑存在根本差异。作为公私融合法,环境法规范建构的逻辑起点是权力配置与权利保护,^{④⑧}区别于以保障私权为主导目标的民法规范^{④⑨}。民法典“皆以划定权利为其目的”^{⑤①},以民事权利为主线构建体系,塑造了从权利设定到权利救济的规范结构,^{⑤②}而环境法与劳动法类似,“难以用‘权利’来构建法典体系”^{⑤③}。由于生态环境相关权利的法律确认及救济已经被宪法和民法典所覆盖,环境法体系化无须再承担创设特殊或新型权利的功能。尽管有学者提出了在生态环境法典中明确规定“一般环境权—健康环境权+自然享有权”的思路,^{⑤④}或者“环境核权利+环境束权利”的权利体系论,^{⑤⑤}但这些仍然是一种抽象的、概括式的权利表达,具体内容、实现途径和救济机制尚需传统法保障。

从当前权利保护的法治实践来看,那些与生态环境相关的权利基本是生命、健康、安全、人格、精神等利益在生态环境领域的延伸,抑或是以生态环境为载体的公共利益。从司法保护机制发展来看,对环境不受污染、生态不被破坏的权利表达,关注的焦点并非哪一群体拥有权利或利益(主观权利),而是这一权利或利益是什么(客观权利)。^{⑤⑥}这表明,权利在环境法体系化工作中并无清单化之必要,体系化的着力点主要还是私人利益与环境公益的均衡分配、协调和调控。

基于此,权利体系配置之关键是对多元、叠加、混合、重合的利益“进行全面的澄清、

^{④⑥} 参见薛澜、李宇环:《走向国家治理现代化的政府职能转变:系统思维与改革取向》,载《政治学研究》2014年第5期,第61-70页。

^{④⑦} 向静林、艾云:《数字社会发展与中国政府治理新模式》,载《中国社会科学》2023年第11期,第22页。

^{④⑧} 正是由于生态环境领域权力配置和权利平衡的复杂性,才形成了“权力中心主义”与“权利中心主义”两种迥异的体系化进路。

^{④⑨} 参见王利明:《论编纂式法典化》,载《政治与法律》2023年第12期,第138页。

^{⑤①} [日]穗积陈重:《法典论》,李求铎译,商务印书馆2014年版,第91页。

^{⑤②} 参见王利明:《体系创新:中国民法典的特色与贡献》,载《比较法研究》2020年第4期,第4页。

^{⑤③} 谢增毅:《劳动法典编纂的重大意义与体例结构》,载《中国法学》2023年第3期,第138页。

^{⑤④} 参见吴卫星:《环境权在我国环境法典中的证成与展开》,载《现代法学》2022年第4期,第125页。

^{⑤⑤} 参见张震:《环境何以为权利之体系论——以环境核权利与环境束权利为视角》,载《吉首大学学报(社会科学版)》2020年第6期,第39-47页。

^{⑤⑥} 参见[美]威廉·A.埃德蒙森:《权利导论》,侯学宾译,商务印书馆2023年版,第203页。

描述、分层、定位、排序”,将过去由行政机关独享的有关环境公共利益的裁量权,部分地配置给其他权力部门或法律规定的组织。至于配置模式,一方面要通过概括性、原则性条款重申公私营保护的范围、强度和方式,同时控制扩张解释的裁量空间;另一方面,则要通过拓展传统权利或利益保护的方式、范围来强化对未明确列举的环境权益的保护,维持权利或利益范围的适度开放。依托这种配置模式,能够充分彰显权利背后的法律观、治理观、发展观。比如,由于利益类型复杂,在编纂生态环境法典时,无法也无必要设置具体的权利条款,但是概括性条款内含的法理共识和公私营均衡保护的精神,借助于特定的法律解释方法,同样可以生成有关权利保护的意涵,为管理和裁判提供有效依据。

其三,法律责任体系的守成与创新。法律责任的体系化是彰显生态文明秩序和意义的基础,因此构成了融合主义体系化范式以及法律改革创新的重要载体之一。

近年来,生态环境法律责任的建构逻辑已经从单纯追究污染破坏者责任向压实政府责任、强化污染破坏者主体责任并重转变。除了责任主体的多元化以外,责任范围、种类、归责原则、构成要件以及救济方式也更加多样化。可以说,从责任法理到责任形态再到责任内容都呈现出明显的扩张态势,更注重从“预防—管控—恢复—赔偿—惩罚”全链条来创新法律责任及其实现方式。

在融合主义体系化范式下,责任体系化的法理与技术路线包括两个维度。一方面是坚持理想主义的进路,从法的普遍性、明确性、强制性等要求出发,通过类型化、清晰化、精细化的方式,围绕利益保护、秩序塑造、风险预防以及生态环境恢复设计责任体系。这是形式法治在责任层面的具体体现。环境法各领域的行为要求和义务类型既有共性又有差异,既有被传统法律机制覆盖的部分,也有专属性的调整方式;既有硬法条款明确规定的责任,亦有软法条款蕴含的柔性要求及其衍生责任。如果不以类型化方式予以区分,会造成找法、用法、释法的混乱。谋求清晰化与精细化,是因为环境法规范的多元化使得部分责任的原则性、概括性较强,适用范围和边界不甚清晰,也缺乏一套将它们转化为可操作制度的高效机制。由此,责任形态和适用方式的变迁或扩张,应当被明确地吸收确认,这就需要责任法理和法治价值的持续输入。

另一方面是贯彻与改革同向同行的思路,立足于发展与保护、历史与当下、区域与整体、要素与系统等内含的待解问题,构建回应型的责任体系及其实现机制。尤其是在健全生态环境治理体系的驱动下,将传统法律责任与环保督察、离任审计、生态文明建设目标评价考核、河湖林长制等承载的政治责任形态统筹考量,使它们既明确区分又高效合力,是形成依法有效治理格局的关键所在。此外,在现代国家治理体系中,权责体系应当是在政府、社会、市场共治格局中动态形成并不断调适的开放体系。而新治理形态也带来了新的权责配置方式和责任形态,以及责任聚合、责任转嫁等风险,这要求责任体系化不仅要着眼于立法维度的责任配置问题,更要强调治理责任和行为的规范化程度和效率。

总之,制度体系的重塑以服务于人与自然关系的动态调整为基本逻辑,致力于推进生态环境损害救济与治理体系的一体化。这项任务必须尊重自然生态系统的反馈机制和约束逻辑,将权利行为、权力活动与自然生态系统的边界属性统一起来。

（二）调整机制的完善与创新

体系化也是结构化的过程,法律结构化得以展开的前提是如何塑造动态的调整机制。因为体系是高度抽象概括的产物,而调整机制则会因具体情景中变量的差异而随之变动,或者说“就事论事提供解决方案”^{⑤6},所以,法的体系与法的调整机制之间既相互依存、彼此强化,又暗藏张力。

近年来,生态文明建设的重心逐渐从污染防治和生态保护上升为建设美丽中国、推进人与自然和谐共生的现代化,环境法调整机制也随之从行为和风险调控向协调发展、利害调整等维度拓展。对此,生态环境政策及其实践虽然已经发展出一系列有效的调控机制,但环境法体系还没有及时系统地予以把握并设计与之匹配的调整机制。

1. 以行为和风险规制机制为主体的体系化

行为和风险规制是环境法的主导机制。在传统环境法上,它主要依赖行政、刑事等手段,但由于利益保护复杂化,通过公法和私法协力调整成为常态。^{⑤7}在此背景下,规制的主体、内容、工具、方式和裁量限度随之升级,环境法体系理应根据此同步升级。

在主体维度,规制主体从行政机关向主体的多元化发展,为组织法的体系化提出了更高要求。在内容维度,法律关系从行政机关与相对人的对立关系转变为“行政机关—相对人—第三人”的“对立—合作”关系,形成了公共利益、集体利益和私人利益的一体式调整,对此,需要更精细的程序法规则发挥衔接、平衡的功能。在工具维度,面对新污染物治理、风险多元化等新问题,法律规则供给往往不充分、不及时或者实施效果不佳,需要借助于公共政策、规划、公共机构措施、私主体标准等工具在法律框架下发挥作用,指导法律解释以及适用。在方式维度,由于生态环境保护任务的扩张以及公共利益、集体利益、私人利益的组织化程度增强,需要以给付、服务、诱导、助推为支点拓展法律调整的方式,或者通过私法方式实现行为规制。此外,调整方式的拓展,还需要从更具整体意义的机制着手开展法治创新。尤其是,随着生态环境保护转向整体空间治理,围绕组织法、行为法、程序法、责任法展开规则创新,推动生态环境法治的再发展,就成为环境法体系化的新方法。在裁量限度方面,由于行为和风险规制机制的裁量空间不断扩大,甚至裁量主体、程序以及基准也随之变动不居,因此法律授权的明确性和裁量的透明度、灵活性、说服力、广域性必须在体系化过程中进一步强化。

2. 以协调发展机制为支点的体系化

习近平总书记指出:“在中国式现代化建设全过程中,我们都要把握好高质量发展和高水平保护的辩证统一关系。”^{⑤8}在“法与发展”逻辑上,^{⑤9}如何形成生态环境保护秩序

^{⑤6} 前注^{③4},谢鸿飞文,第38页。

^{⑤7} 有研究指出,虽然侵权责任、刑罚、行政处罚和行政管制等部门法机制为风险控制提供了工具,但是存在不同程度的壁垒与各自为政的弊端,因此需要超越部门法壁垒展开体系化构造。参见宋亚辉:《风险控制的部门法思路及其超越》,载《中国社会科学》2017年第10期,第146-149页。

^{⑤8} 习近平:《推进生态文明建设需要处理好几个重大关系》,载《求是》2023年第22期,第4页。

^{⑤9} 参见季卫东:《中国式现代化与法律秩序重构》,载《中外法学》2023年第5期,第1136-1137页。

与经济社会发展活力相互支撑的新格局,是环境法体系化必须回答的深层次问题。随着环境法的规范形态及其制度功能从干预法向协调法、发展法转型,体系化工作需要在秩序与活力之间寻求动态平衡。对此,应侧重从活力要求出发,综合应用倡导性、赋权性、义务性、促进性规则创造更具灵活性、平衡性和包容性的发展型制度体系,塑造以统筹协调为支点的新法律调整机制,释放发展的活力。

就其本质而言,这些规则的着力点在于,从效率和公正的目标出发阐明高质量发展相关的各类权利、权力及其相互关系。尤其要平衡好发展性经济自由权、发展性普惠权与社会性环境权之间的张力关系,使人民在参与发展过程、分享发展成果方面享有充分的实体和程序权利,使政府权力或社会性权力的行使更加聚焦公共利益,更高效地分配资源财富及其伴生风险,促进发展的公正性。^⑥这正是“作为秩序的体系”和“作为意义的体系”所释放的“完善生态文明领域统筹协调机制”的具体要求。

就其方法而言,除了将社会成员的发展权纳入环境法体系保障的基础权利范畴,还要围绕协调高质量发展和高水平保护的关系构建相应的决策机制和组织机制,使环境法释放出更多协调性功能。在决策机制维度,要跳出行为和风险规制机制下限权控权的思维定式,适度扩容协调性权力的规范基础及其应用空间,并将其深度嵌入公共决策之中。在组织机制维度,要把协调高质量发展和高水平保护作为组织设置、职权优化的焦点。对此,既要注重依托党内法规与环境法的互动衔接来优化组织设置、职能分工、权责配置和议事程序,也要以大区域大流域整体治理、区域协作、环保垂改、执法权下沉到底等为支点,解决纵横交错的“组织再造”问题,还要解决法律赋权赋能市场主体、社会力量之后,组织法体系扩容以及合作规范化等问题,更要回应在发展不均衡、治理不同步的情况下,如何增强中央统筹能力、强化分级行使发展权的方式、优化央地事权配置等问题。

3. 以利害调整机制为内核的体系化

生态文明建设把公共政策、分配与再分配、协商商谈、公益维护、合作与正义等元素不断嵌入环境法体系之中,使生态环境领域公共行政的裁量性和给付性更突出,^⑥加之行政过程和司法实践不断创新发展,这些都要求以关系性思维重新思考环境法的调整机制,跳出利益选择或衡量的传统观念,确立以更宽泛的利害关系调整为基调的新机制。因此,以利害关系调整来统合实定法上的权利、公私权益、集体利益、政策目标、公众期待以及不断出现的事实性利益,成为环境法体系化应予关注的又一关键任务。

首先,重新理解并确认生态环境保护领域的多元化利害关系,提升环境法体系的兼容性,积极回应治理创新。一是注重发挥立法权功能,将生态环境治理领域的利害关系类型化,围绕复杂利益及其相互关系构成的利害关系结构,设置差异化的保护和调处机制。除了管制手段之外,不断拓展经济性工具、回应性措施、合作式方法、自我规制、规划

^⑥ 有学者认为,现代法律系统更加强调社会本位,以回应日益增加的保护社会公共利益的要求。参见张守文:《宪法问题:经济法视角的观察与解析》,载《中国法律评论》2020年第2期,第78页。这一趋势在生态环境法治场域体现的尤为明显。

^⑥ 不可否认,“环境法有很多开放性的或隐藏性的衡量条款”。参见前注②,施密特·阿斯曼书,第114页。

指导、信息工具的应用空间,为行政权、司法权高效精准地调整“利”与“害”提供精准依据。二是注重组织法功能的创新。一方面,立足于治理任务和治理效能合理配置职权,通过组织法规范明确央地、上下级政府间的权力划分以及地方政府间的合作权限、方式。另一方面,提炼市场改革和社会建设对组织法的深刻影响,推动“政府—市场—社会”三元治理结构的法定化,利用组织法链接公法与私法不同的组织形态,^②进而基于利害关系的类型化以及在具体场景中的清单化,增强政府治理的扁平度、公共决策的开放性、政策制定的代表性以及法律实施的监督力。三是注重拓展行为法的功能,基于三元治理结构的法定化和利害关系的类型化,为公私合作、柔性治理等预留空间,明确各类行为的法律属性以及对应利害调整关系的内容、范围和边界。

其次,针对“利”的保护和“害”的调整,发展程序规范。其一,随着复杂性利害关系实质性地融入现代环境治理体系,需要建构合作程序机制来规范政府合作、市场介入和社会参与,以贯彻透明、参与和协作的理念。其二,通过程序机制达成利害共识,尤其要强化利害调整的说理权威,当需要权衡利害之时,辅之以听取意见、陈述意见、表决权等保障机制。其三,在利害调整的具体领域,可以借助协商、听取意见和表决等程序,将各方利益诉求与公共政策、法律规范、公众期待充分统合,增强利害各方的接受度和认同感。

最后,立足于利害关系的复杂性,丰富法律救济的形态,增强救济机制的衔接。在利害关系调整目标下,传统法律救济结构应当适度调整,扩大救济资源的供给,塑造多元一体的救济机制。一是建立党政组织协调利害关系的常态化机制并确立其主导地位,充分发挥党政组织跨部门、跨区域统筹协调利害关系的能力。二是拓宽市场主体和社会力量利用行业规范、社会规范自主化解利害冲突的场域,将行业规制、信用评价、社会说服等机制体系化,并适度突出其前置性。三是扩展诉讼形态和司法审查的重点,强化以司法为中心的救济机制。充分发展给付诉讼、公益诉讼等诉讼形态并丰富判决之类型,同时围绕利害关系夯实司法论证的权威,给出利害关系调整的实质理由。

五、余论：激活环境法的体系化效用

改革开放以来,环境法体系变迁进程非常快速,与治理格局相配套的制度体系、权力结构、利害关系、实施机制已经形成并固定下来。接下来,应当抓住生态环境法典编纂与实施的历史机遇,激活环境法的体系效用。为此,需要进一步强调以下几个愿景:

第一,着重彰显环境法的时代精神。环境法体系化的效用不仅是法技术意义上的规范综整、消化规范间矛盾、减少找法成本、便于规则解释及适用,^③更是对生态文明、美丽中国的规范建构。为了激活这一体系化效用,应注意分析生态环境治理的基本结构与生

^② 参见前注②,施密特·阿斯曼书,第117-118页。

^③ 参见苏永钦:《现代民法典的体系定位与建构规则》,载《交大法学》(2010年第1卷),上海交通大学出版社2011年版,第60页。

态文明顶层设计的互动,注意分析生态文明的宪法秩序所内含的价值先导性和约束力,注意分析哪种环境法体系及其实施进路更有利于法治实践理性的最大化。

第二,坚持开放的规制秩序。体系化是持续性的工程,因此所有最终的体系形态(不管是不是法典模式)都将是有限的。对此,既要注重将基础性、原则性、核心性的问题结构化,构建内部逻辑严密、外部协调一致的层级化法律关系秩序;也要将复杂性、细节性、场景化的问题交给特别法、行政法规、规范性文件等处理;还要注重法律部门协同规范的设计,将公法与私法共享的价值、相互融合的趋势及其创新需求以体系化的方式表达。

第三,全面提升环境法的治理效能。环境法体系的实施旨在回应生态环境治理现代化的法治需求,缓和依法治理与有效治理的张力。借助环境法体系化工作重新理解治理的复杂性,凝聚解决实际问题的功能,推进治理现代化和法治发展协同并进,尤为重要。

基于以上愿景,环境法体系化的所有重点与难点均应在编纂生态环境法典的系统工程中予以系统观察和解析。法典编纂需要平衡好历史经验、时代精神与法体系的安定性之间的关系,处理好体系开放性与功能稳定性之间的张力,协调好法治发展规律与治理逻辑之间的互动。倘若能在生态环境法典中构建起支撑生态文明秩序的根本价值原理以及对应的规范结构,那么,中国特色的环境法体系就真正迈入了成熟阶段。

Abstract: The systematization of environmental law in China mainly unfolds along two key lines: promoting the rule of law with Chinese characteristics and constructing a modern environmental governance system, forming a pragmatism systematic paradigm. In the new stage of ecological civilization construction, this paradigm faces challenges such as normative conflicts, insufficient functional coordination, and unstable value orders. Therefore, it is necessary to face the task of ecological civilization construction and shift towards a syncretism paradigm based on the three dimensions of normative system, order system and meaning system. The essence of the syncretism paradigm is to systematically integrate diverse ecological and environmental norms through typification and hierarchical techniques, shaping the order of concepts and institutions related to ecological civilization while exploring and unleashing new meanings that align with ecological civilization. To further promote the systematization of environmental law, efforts should be made on one hand to reconstruct concepts, restate principles, and reshape institutions to complete the transformation and upgrading of elements, and on the other hand to improve legal adjustment mechanisms by focusing on behavioral and risk regulation mechanisms, coordinated development mechanisms, and interest adjustment mechanisms. Currently, seizing the historical opportunity of compiling the Ecological Environment Code is essential to activate the utility of environmental law systematization.

(责任编辑:刘海林)