

环境法典编纂论纲

吕忠梅^{*}

内容提要 环境法典编纂以“人与自然生命共同体”为哲学基础,定位于“领域型”法典,采取实质性、适度化编纂模式,依可持续发展逻辑展开。总则编凝练核心范畴,建立现代环境治理体系与基本制度,实现环境权“入典”。污染控制编保障公众健康,依“污染控制”的理念确定调整范围、展开制度逻辑,解决新污染物控制问题。自然生态保护编以“自然生态”为基石概念,确立生态价值优先和统筹治理理念,构建契合生态整体保护的制度体系。绿色低碳发展编明确“绿色低碳发展”的规范涵义,实现相关规范的系统安排,统筹国内与国际、减缓与适应两大关系。生态环境责任编以理论创新奠定制度基础,构建“二阶型”法律责任体系,衔接《民法典》相关条款,建立专门纠纷解决机制。

关键词 环境法典 人与自然生命共同体 实质性编纂 适度化编纂

目次

- 一、环境法典编纂的基本立场
- 二、环境法典总则编的基本定位与体系结构
- 三、污染控制编的基本设想与重点难点问题
- 四、自然生态保护编的基本设想与重点难点问题
- 五、绿色低碳发展编的基本设想与重点难点问题
- 六、生态环境责任编的基本设想与重点难点问题
- 七、结语

^{*} 中国法学会副会长,中国法学会环境资源法学研究会会长。本文为中国法学会环境资源法学研究会“环境法典编纂研究”的阶段性研究成果。感谢课题组成员汪劲(北京大学法学院教授)、刘超(华侨大学法学院教授)、巩固(北京大学法学院研究员)、张忠民(中南财经政法大学法学院、生态文明研究院教授)、竺效(中国人民大学法学院教授)对本文的实质性贡献。

党的二十大报告在“坚持全面依法治国,推进法治中国建设”部分,明确提出了“统筹立改废释纂,增强立法系统性、整体性、协同性、时效性”^①的重要要求。2020年,习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上指出:“民法典为其他领域立法法典化提供了很好的范例,要总结编纂民法典的经验,适时推动条件成熟的立法领域法典编纂工作。”^②2021年及2022年,全国人大常委会在立法工作计划和常委会工作报告中对启动环境法典编纂研究工作和推进法典编纂工作进行了部署。这充分表明,编纂环境法典已经不再仅仅是学者们的理论设想。当代中国,有习近平生态文明思想和习近平法治思想奠定坚实政治基础,有“建设人与自然和谐共生的现代化”的时代呼唤,有优化完善现行生态环保法律体系的内在动力,有长期的环境法学理论研究成果的积累与支撑,环境法典的编纂条件已经成熟。应尽快启动环境法典编纂工作,是各方面已经达成的共识。中国法学会环境资源法学研究会自2017年成立“环境法典编纂研究课题组”,近200名学者经过五年多的努力,现已完成九个国家的环境法典翻译工作、五本基础理论研究著作、一份《生态环境法典专家建议稿(草案)》及五十余篇论证文章,形成了相对系统的研究成果。笔者在课题组前期研究的基础上,就中国环境法典编纂的理论基础、编纂方法、逻辑架构、主要内容和重点问题等提出构想,以求教于各位同仁。

一、环境法典编纂的基本立场

法典是由政治家决策、由法学家论证的产物,体现了政治生态、民意基础、法治实践、法学理论的有机结合。当今中国,如何通过编纂环境法典,促进和保障建设“美丽中国”目标的实现,既是政治之问,也是时代之问,还是实践之问,更是理论之问。对这些问题的回答,是环境法学者的历史使命与责任担当,也是启动环境法典编纂的前提。

(一)以“人与自然生命共同体”为哲学基础

环境法典编纂作为环境立法的最高形式,本质上是在一定哲学观念指引下的环境法规规范体系化。环境法以解决对人类生存、发展构成严峻挑战的环境问题为使命,建立在超越“主客二分”的传统法哲学的基础之上。中国的环境法典应秉持何种人类观、自然观并设定与之相适应的人性标准,是法典编纂必须辨明、确定的法哲学基础。^③

1. 环境法典中的“人”

以环境法的视角观察,“人”既是地球生态系统中的一个生物种群,也是社会生活中的个体,我们的身体属于自然世界、思维属于文明世界,具有自然与社会双重属性。人类文明发展过程中产生的法律,体现了人类控制自身自然属性的本质,形成了“道德

① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》(2022年10月16日),人民出版社2022年版,第41页。

② 习近平:《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》,载《求是》2021年第5期,第10页。

③ 参见吕忠梅:《环境法典编纂视阈中的人与自然》,载《中外法学》2022年第3期,第606-625页。

人”^④、“经济人”^⑤等假设。近代以来的法律以“经济人”为人性标准,将人抽象为社会平均人,未将人对环境的影响纳入利益考量,鼓励不可持续的生存与发展方式,内具“环境不友好”性。面对日益严重的环境问题,20世纪中叶,世界各国在对工业文明时代的人性假设进行反思的基础上,将生态理性纳入“经济人”内涵,形成新的“生态理性经济人”。既将良好生态环境和生活环境等纳入“经济人”的利益目标,也对“经济人”的行为进行生态理性约束,^⑥是环境法典的人性标准预设。

2. 环境法典中的“自然”

传统法从对人的经济有用性角度将“资源”或“有用要素”作为权利客体加以保护,自然中那些无法直接产生经济效益的部分并不在法律视野之内,这是“经济人”思维的必然结果。在“生态理性经济人”看来,水、土、森林等自然要素中与经济价值相联系的是“资源”,为人类提供生存空间和外部条件的是“环境”,涉及生物与生境之间相互关系的是“生态”。三者均为人类生存发展所必需的自然条件,其中资源体现“经济功能”,环境体现“容纳功能”,生态体现自然之间的“有机联系”和“协同进化”,三者密切联系且在一定条件下相互转化,^⑦而并非传统意义上的法律客体。这种包含不同面向、强调互动联通的完整自然是环境法典赖以为基础的自然观基础。

3. 环境法典中的“人与自然关系”

传统法律基于西方哲学中区分肉体与灵魂而形成的精神、物质二元论,以人作为万物的尺度,形成人与自然“主客二分”的法律理念及法律制度。环境问题在西方爆发后,人们意识到必须重新认识人与自然的关系,寻找人与自然的相处方式,产生了“与人类生存与发展的自然环境攸关的世界观和方法论”——环境哲学^⑧,提出了寻求人与自然和谐共处的“可持续发展观”。^⑨

中国进入生态文明时代,习近平总书记运用马克思主义世界观和方法论,汲取中华民族“天人合一”“道法自然”的优秀生态文化基因,提出“人与自然是命运共同体”“良好生态环境是最普惠的民生福祉”“绿水青山就是金山银山”等重要论断,强调通过恢复自然活力、肯定自然价值真正地实现人的价值,为“可持续发展观”贡献了东方智

④ [美] 乔治·萨拜因:《政治学说史·民族国家》(第4版上),[美] 托马斯·索尔森修订,邓正来译,上海人民出版社2015年版,第353-355页。

⑤ [德] 古斯塔夫·拉德布鲁赫:《法律上的人》(1927年),载[德] 古斯塔夫·拉德布鲁赫:《法律智慧警句集》,舒国滢译,中国法制出版社2001年版,第145页。

⑥ “经济人”和“生态理性经济人”皆是关于人类行为模式的理论假说,前者认为人在经济生活中总是以追求自身利益最大化为目标,这一假说解释了经济社会发展的原始推动力,但人们对经济利益的片面追求也导致了生态恶化、资源枯竭等环境危机;为此,后者主张在“经济理性”基础上引入“生态理性”,尊重个体追求经济利益的正当性,同时把环境保护、维护全人类的生态利益当作重要任务,从而实现人类社会的永续发展。参见焦君红、孙万国:《从“经济人”走向“生态理性经济人”》,载《理论探索》2007年第6期,第81-83页。

⑦ 参见黎祖交:《关于资源、环境、生态关系的探讨——基于十八大报告的相关表述》,载《林业经济》2013年第2期,第13页。

⑧ 参见王正平:《环境哲学:环境伦理的跨学科研究》(第2版),上海教育出版社2014年版,第20页。

⑨ 参见世界环境与发展委员会:《我们共同的未来》,王之佳等译,吉林人民出版社1997年版,第5页。

慧。^⑩这种对人与自然关系在新高度上的辩证统一认识,是环境法典构建法律关系的文明观基础。

(二) 定位于“领域型”法典

2021年全国人大常委会立法工作计划将环境法典归于“行政立法领域”的法典,为生态环境立法的重新“定位”提供了契机,也为将现存于行政法、经济法等法律部门中的生态环境立法“归位”提供了途径。

目前,生态环境立法在中国特色社会主义法律体系中尚无独立地位,主要“寄生”于行政法、经济法等部门法之中。但在近十年来的法治实践中,党和国家领导人重要讲话和法治建设相关文件中均明确提出要加强包括“生态文明”在内的“重点领域”立法。立法机关也正是按照加强“重点领域”立法的要求制定了生态环境领域的立法规划并快速推进。这是人类文明进步过程中,随着经济、政治、社会、文化、生态等问题呈现交叉性、整合性和动态性,立法者不得不运用“领域型”学科思维对综合、复杂和更具公共价值的新型法律需求进行具体回应,从而形成了不同于“部门型立法”的新分类使然。环境法作为典型的“领域型立法”,由生态环境问题束集聚而成,超越“主客二分”哲学的“生命共同体”理念和“人与自然和谐共生”视角,难以照搬传统法律话语,不应被纳入已有部门法分类和体系框架,也不能再“寄生”于行政法、经济法等部门法之中。^⑪

必须明确的是,环境法是在各部门法无力完全应对现代生态环境问题的情况下产生的新兴法律,为实现“人与自然和谐共生”目的将“自然”纳入法律的调整视阈,必然具有明显的“跨界性”。一方面,生态环境立法将科学技术引入法律,形成法学与环境相关科学的交叉;另一方面,生态环境立法综合运用行政、民事、刑事等法律手段,形成公法与私法的交叉。可以说,生态环境问题的多重性和复杂性,决定了生态环境立法的法律与科学嵌套、法律与政策转化、不同法律手段融合的格局,具有学科汇聚、横向交叉、开放包容的“领域型”特征。世界各国的环境法典呈现出与民法典、刑法典、行政法典等“部门型”法典的不同样貌,为我国环境法典编纂提供了可资研究的对象。我国可以也应当从生态国家转型的角度深刻理解“环境行政”的涵义,以《宪法》为依据,将环境法典编纂作为实现美丽中国建设目标与履行国家生态环境保护任务的重要途径。

(三) 采取实质性、适度化编纂模式

在比较法上,世界各国根据国情对环境法典编纂模式进行了不同选择,大致可分为两类。一类是以法、德等传统民法典国家为代表的全面编纂,在具体路径上还有实质编纂与形式编纂之分,前者典型如法国,后者典型如德国。另一类是进行“适度化”法典编纂,典型如瑞典,采用“框架性编纂+授权立法”的实质编纂方式。这种模式以实用主义理性成功实现了法典化理论与实践的转变。

在我国,学者们也提出了对环境法典进行形式性编纂或实质性编纂的不同思路。课

^⑩ 参见潘家华:《新时代生态文明建设的战略认知、发展范式和战略举措》,载《东岳论丛》2018年第3期,第17页。

^⑪ 参见吕忠梅:《论环境法典的“行政领域立法”属性》,载《法学评论》2022年第4期,第1-14页。

题组赞成借鉴瑞典经验,采取“适度法典化”编纂模式,^⑫通过“实质”编纂,体现环境法的领域法特征,使法典化成为促进国家环境治理体系变革的主要手段;与此同时,通过“适度”编纂,可以适当降低法典化的条件和逻辑要求,实现动态的法典化,增强环境法典的适应性和灵活性。

从中国生态环境立法还存在空白与弱项以及相关法律无法完全纳入一部法典的现实来看,环境法典编纂做不到包罗所有的环境法渊源,只能选择体现环境法本质的重要部分加以整合,对基础性范畴、制度和内容进行全面规定,为促进环境治理体系现代化建立一个全面具体、有机协调的法律框架体系。通过法典编纂将不同历史阶段、不同立法目的、不同立法技术混合的相关立法进行梳理整合,通过确定法典的核心价值和基本原则、建立体制机制、健全制度统一运用规则,有效减少法律之间的矛盾与冲突,将现行生态环境立法从分离、分散变为内部协调一致,为实现“美丽中国”目标提供“良法”,是中国环境法典编纂的任务和使命所在。

(四) 以可持续发展为主线进行逻辑展开

世界范围内并无环境法典编纂的成熟经验,但经研究发现,各国环境法典编纂在沿袭大陆法系国家法典化传统的同时,综合考虑环境法典编纂目的和环境法自身特性,形成了以价值体系为指引、以概念体系为方法的编纂逻辑。其实质是将“可持续发展”这个当代人类最大的发展共识作为国家目标,通过法律渊源化确定为法律价值,据此对现行法律、法规进行评价、审视和完善,促进执法、司法、守法向可持续发展目标转化,全面提升国家环境治理的现代化水平。

在中国,“可持续发展”与“生态文明建设”是法治实践中经常同时出现的概念。20世纪80年代初,中国与世界同步制定可持续发展政策和法律。21世纪初,中国确定“生态文明建设”战略,党的十八大将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局。习近平总书记反复强调“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计”,中国的未来发展规划充分考虑了与联合国2030年可持续发展议程的有机结合。这表明,加强生态文明建设,目的是解决可持续发展问题;将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局,本质上是实现可持续经济、可持续生态和可持续社会的协调统一,为实现中华民族伟大复兴夯实生态环境基础。

中国在多年来的环境法律体系建设过程中,不仅通过《宪法》确立了建设“美丽中国”的国家目标,而且大多数生态环境立法已将可持续发展确立为立法宗旨,完成了可持续发展的法律渊源化。可见,中国环境法典选择以可持续发展为核心价值和逻辑主线是中国生态文明建设的内在需求和必然结果。如此,既体现“人与自然和谐共生”的生态文明理念、保障实现“美丽中国”国家目标;又采用国际通行法律语言,为共建人类命运共同体贡献中国智慧和方案。

^⑫ 参见张梓太:《中国环境立法应适度法典化》,载张仁善主编:《南京大学法律评论》2009年春季卷,法律出版社2009年版,第241-243页。

在理论上,可持续发展具有“神形兼备”特征,是认识论与方法论的统一体;在实践中,可持续发展具有“知行合一”禀性,是价值理性与工具理性的集合。在价值观层面,可持续发展可以作为环境法典的目的价值,统领生态安全、环境正义、代际公平、公益保护等工具性价值;在方法论层面,可持续发展内含的“环境与发展综合决策”实践要求,契合生态环境治理的整体性、系统性方法。以可持续发展为主线,按照可持续社会、可持续生态环境、可持续经济的规范体系进行逻辑展开^⑬,形成“总则编—污染控制编—自然生态保护编—绿色低碳发展编—生态环境责任编”的体系结构,是中国环境法典编纂的不二之选。

二、环境法典总则编的基本定位与体系结构

总则编处于环境法典的开篇,须明确环境法典的核心范畴体系,以统领各分编并指导处于变动创新中的环境单行立法。借鉴潘德克顿体系“把被提取和抽象的一般性内容汇总在一起”^⑭的立法技术,环境法典总则编须提炼和归纳生态环境领域普遍适用的基本概念、基本原则和基本制度。本编由基本规定、生态环境治理体系、基本制度等章节构成,主要内容是在可持续发展目的价值的指引下,完成制度传承与理论创新的结合,构建适合生态文明时代需求的环境法基本范畴体系、法律制度体系。

(一) 凝练环境法典核心范畴

社会生活中,人们围绕对生态环境的保护和利用所形成的各种社会关系涉及环境、社会和经济三大系统,所形成的法律关系纷繁复杂。本编的重点是通过理论创新完成环境法律关系的系统构建,为整个法典提供价值判断标准,确定环境法典的核心范畴。

1. 确立可持续发展的目的价值

可持续发展作为当代最大的发展共识,内涵十分丰富。作为环境法典核心价值的可持续发展,体现了“人与自然和谐共生”哲学理念所蕴含的全新人类观、自然观、文明观,为构建环境法律关系提供了价值判断标准。

在目前相关生态环境立法大都已将可持续发展规定为立法目的的基础上,环境法典更应首先确立“可持续发展”的目的价值,明确环境法典不同于传统部门法的独立价值取向,为环境法律关系从当代人到后代人、从资源到生态环境、从“主客二分”到“天人合一”的独特构造建立价值判断标准,提升环境法典的正当性;同时,以可持续发展观对传统法律公平、正义、自由、安全等价值进行生态性拓展,协调环境法律体系与相关法律的关系,增强环境法典的合理性。

2. 界定“生态环境”概念

作为实现建设“美丽中国”国家目标的重要方式,环境法典必须体现中国生态文明

^⑬ 参见吕忠梅:《发现环境法典的逻辑主线:可持续发展》,载《法律科学》2022年第1期,第73-86页。

^⑭ [德]迪特尔·梅迪库斯:《德国民法总论》,邵建东译,法律出版社2000年版,第24页。

建设贯穿于政治、经济、社会、文化建设全过程和各环节的“大环保”格局。在可持续发展价值理念下确定环境法典调整的社会关系领域,必须确立和界定能够体现“资源”“环境”“生态”三大面向的基石概念。

我国《宪法》创造并使用了“生态环境”的概念表达,而在很长时间内环境与资源相关立法分别使用了“环境”和“资源”的概念。党的十八大以后制定或修改的相关法律,均使用“生态环境”概念替换“环境”,并加大了生态保护性立法的力度。因此,应在环境法典中采用《宪法》规定的“生态环境”概念并注入新的内涵,使它兼具狭义的“环境”“资源”“生态”三大面向,^⑮体现可持续发展内部“环境持续是基础,经济持续是条件,社会持续是目的”的结构层次和逻辑关系,既为环境法典确定调整范围,也为法典编纂按照解决环境污染、生态功能丧失、自然资源枯竭三大问题的逻辑展开提供类型化的概念基础。

3. 构建环境法律关系

环境法典以“人与自然和谐共生”理念为基础,要求改变对法律关系的僵化理解,重新定位人的主体性,承认自然的独立价值,形成“人—自然—人”的新型关系;重新认识权利义务的对应性,在一定程度上体现人对自然的义务,从“人与自然互为立法”^⑯的视角重新分配权利义务。

面对已有的30多部生态环境保护立法,“适度法典化”模式应以可持续发展为价值判断标准,发挥法律关系的“逻辑中项”功能,确定生态环境保护主体、客体及法律关系的内容。在明确生态环境保护行政机关及其职责权限的同时,明确市场经济主体、公民个人的相关权利义务,构建公法手段与私法手段结合、“权力”与“权利”沟通、个人利益与生态利益协调的法律规范体系。

(二) 建立现代环境治理体系与基本制度

现行环境立法与资源立法分属不同法律部门且时间跨度大、修改次数多、涉及领域广,需要在认真梳理的基础上,实现体系化。本编以提取公因式为主要方法,归纳提炼中国生态环境保护的共通性规则,主要表现为基本原则、治理体系与基本制度。

1. 确立环境法基本原则

环境法基本原则既要作为国家构筑生态环境多元共治体系的法律基础,为平衡环境、社会和经济三大利益订立基本规则和基准,又要作为构建污染控制、自然生态保护、绿色低碳发展等制度体系的规则指引和适用准则。

根据对现行《环境保护法》及其相关立法规定的基本原则的梳理分析,结合党的十八大以来生态文明体制改革的新要求和“美丽中国”建设的国家目标,按照党的二十大报告作出的战略部署和重要要求,环境法典应确立如下基本原则:一是保护优先、自然恢复,即发展利益权衡原则;二是风险预防、综合治理,即治理价值选择原则;三是政府

^⑮ 参见巩固:《环境法典基石概念探究——从资源、环境、生态概念的变迁切入》,载《中外法学》2022年第6期,第1536-1539页。

^⑯ 胡敏中:《重思“主客二分”——基于主客体关系》,载《学术研究》2021年第1期,第12-13页。

主导、公众参与,即协同决策合作原则;四是受益补偿、损害担责,即环境责任分配原则。

2. 构建多方共治的环境治理体系

根据环境法律关系的“公法—私法”融合、“保护性关系—调整性关系”复合、“法律—科技”聚合等特征,以主体及其权力(权利)职责(义务)类型化为方法构建环境治理体系,将《宪法》规定的生态环境保护国家任务、公民环境保护权利义务、企业环境保护责任以法定方式加以落实。

基于现行《环境保护法》已建立的生态环境统一监管体制,根据构建现代环境治理体系的要求,明晰政府、企业、公众等各类主体权责关系和保障运行机制,构建多方共治的体制机制,形成全社会共同推进环境治理的良好格局。

首先,根据《宪法》赋予国务院领导和管理生态文明建设的职责,对相关部门职责进行系统化分析,按照生态文明体制改革要求,贯通污染防治、生态保护和双碳目标实现,建立生态环境保护统一监管体制。在中央层面,赋予生态环境部门统一政策规划标准制定、统一监测评估、统一监督执法、统一督察问责的职权;同时,明确相关部门“管发展的管环保”“管生产的管环保”“管行业的管环保”职责。在中央与地方关系层面,建立“中央统筹、省负总责、市县抓落实”^{①⑦}的环境治理体制机制,明确实行地方政府生态环境保护责任制。其次,明确保障公民环境权益,规定公民、社会组织、新闻媒体等的环境知情权、表达权、参与权、监督权以及节约资源、保护环境、绿色低碳消费的义务。最后,规定企业事业单位的绿色发展权利和生态环境保护主体责任,明确企业、行业的环境治理参与权。^{①⑧}

3. 提炼环境法基本制度

本编在环境法典价值理念指引下,以“生态环境”概念的“一体三面”为调整范围,在全面梳理现行立法、生态文明体制改革实践、执法司法经验的基础上,总结归纳能够涵盖各分编的基本制度。具体包括:提炼“继受完善型”基本制度,即在实践中已经实现法制化并满足前述标准要求的基本制度,如生态环境标准制度、生态环境规划制度、环境影响评价制度、生态环境许可制度、生态环境监测制度以及环境应急管理制度等;提炼“改革确认型”基本制度,即在改革实践中已经形成共识的资源环境承载能力监测预警制度、“三线一单”生态环境风险管控与修复制度、经济激励与市场交易制度等。

(三) 需处理的重点难点问题

1. 实现环境权“入典”

保障公民环境权益,是“以人民为中心”的法治根本立场在环境法典中的体现。我国从2009年开始将环境权利纳入《国家人权行动计划》,特别是在《国家人权行动计划(2021—2025年)》中,正式将环境权利独立出来作为与“经济、社会和文化权利”“公民

^{①⑦} 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于构建现代环境治理体系的指导意见〉》,载中国政府网, http://www.gov.cn/jzhengce/2020-03/03/content_5486380.htm, 2023年2月1日访问。

^{①⑧} 参见陈海嵩:《生态环境治理体系的规范构造与法典化表达》,载《苏州大学学报(法学版)》2021年第4期,第38-40页。

权利和政治权利”等并列的人权类型之一,并列举其六项权能,^{①⑨}表明我国已经在政策上承认环境权的人权属性。2022年7月,联合国大会通过决议,宣布“享有清洁、健康和可持续的环境是一项普遍人权”。^{②⑩}这体现了环境权以人的全面发展为目的的可持续发展价值取向。

我国学者对环境权的研究从未停止,也取得了丰富的成果。在表征经济、社会利益的生存权、发展权已经作为人权广为法律与政策所确认的时代背景下,环境权的法律确认可以为环境与经济、社会利益的“平衡”“权衡”乃至“抗衡”提供基本权利依据。此外,环境权的法律确认既可以为环境法典提供“以人为本”的可持续发展价值贯通,也可以通过环境权所体现的集体理性为生态安全、环境正义、代际公平、公益保护等工具价值提供具体的权利形式,沟通环境法典编纂的制度逻辑。

因此,应在全面梳理现有理论研究和实践成果的基础上,结合环境法典的编纂目的,在总则编中明确规定公民环境权。具体方法可采用在总则编确立“一般环境权”,在污染防治编和自然生态保护编中具体化为“健康环境权”和“自然享有权”的“一体两翼”方式。^{②⑪}

2. 妥善处理与《环境保护法》及其他相关立法的关系

现行《环境保护法》虽然被赋予了生态环境领域基本法的地位,但由于我国环境与资源二分的立法现状,现行污染防治类法律基本上按照《环境保护法》的理念与制度体系制定,条文重复度高;自然资源和能源法律基本按照“经济法部门”的思路制定,以资源能源的开发利用为主要立法追求,节约与保护只是其中的很小部分且与《环境保护法》存在一定冲突。

环境法典编纂应根据《宪法》和党的二十大报告擘画的“美丽中国”建设蓝图,妥善处理30多部现行立法之间的关系,以“适度法典化”为原则,由总则编确立生态环境法律体系的基本规则,各分编根据自身特点和法典编纂逻辑需求进行取舍,尽可能在现行有效立法的基础上进行编纂,降低立法难度。

三、污染控制编的基本设想与重点难点问题

污染控制编以现行污染防治立法为基础进行编纂。在我国,虽然污染防治立法是专门环境保护法的“主体”,几乎占据“半壁江山”,但也存在各单行法之间以及单行法与《环境保护法》之间交叉重叠多、立法空白多的现象,亟待通过法典编纂加以体系化。基于“以人民为中心”的法治立场,立足对现行污染防治立法的梳理和对打赢“污染防治攻坚战”的实践经验总结,本编以“环境污染”为基础性概念,体现“生态环境”的“环

^{①⑨} 参见国务院新闻办公室:《国家人权行动计划(2021—2025年)》,载《人民日报海外版》2021年9月10日,第3版。

^{②⑩} 参见《联合国大会宣布获得清洁健康的环境是一项普遍人权》,载联合国网, <https://news.un.org/zh/story/2022/07/1106802>, 2022年11月1日访问。

^{②⑪} 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。

境”面向,按照“总一分”体例展开,形成“基本规定+环境要素与污染物控制专章+行政法律后果”的框架,目标是在法典编纂完成后基本废止现行污染防治单行法。^{②③}

(一) 确定污染控制编的调整范围与价值取向

本编以在生态系统承载能力范围内改善人类生活质量、实现社会可持续发展为具体价值取向,通过界定“环境污染”概念明确本编调整范围、选择“污染控制”制度路径明确逻辑结构、坚持“以人民为中心”的立场确定“保障公众健康”核心价值。

1. 界定“环境污染”的法律概念

现行立法中,《宪法》对“防治污染和其它公害”作了原则性规定,《民法典》从侵权行为角度使用“环境污染”概念。《环境保护法》将“防治污染和其他公害”作为一章内容,但未对“环境污染”作明确界定。现行污染防治单行法分别规定了水污染、海洋污染、大气污染、土壤污染、噪声污染、固体废物污染等概念,它们既有共通性,也有内涵、性质、后果上的差异性。

“环境污染”可界定为:“在生产和生活中向自然环境排放物质或能量,引起自然环境和自然空间的化学、物理、生物等方面特性的改变,危害公众健康或者破坏生态环境、造成环境质量恶化的现象。”由此,本编的调整范围为:对环境介质污染的控制——包括对水、海洋、大气和土壤污染的控制,污染物质/能量控制——包括固体废物污染、噪声污染、放射性污染控制,以及有毒有害化学物质与新污染物控制。

2. 明确“保障公众健康”的价值取向

专门环境立法之所以从防治污染开始,是因为世界范围内多起严重的环境污染事件导致成千上万人付出生命健康惨痛代价。环境污染控制的根本目的在于保障公众的生命健康权,确保中华民族的永续发展。

现行《环境保护法》第1条已将“保障公众健康”作为立法目的,并在第39条概括性地规定了环境健康制度。但《环境保护法》的环境健康制度并未得到有效落实,大多数污染防治立法呈现“见物不见人”的状况。如我国并未建立以保障公众健康为核心的环境标准体系,导致出现许多“达标排放”却造成大规模人群健康受害的后果。现行立法存在的这一“弱项”应在环境法典编纂中得到“补强”。

可持续发展的终极追求是人类的永续发展,“以人民为中心”是中国特色社会主义法治道路的根本立场。以“保障公众健康”为本编的价值取向,既是对环境法典可持续发展目的价值的具体贯彻,也是控制环境污染、满足人民群众对美好生活环境新向往的内在要求。

3. 以“污染控制”的理念展开制度逻辑

现行相关立法均以“污染防治法”为名,体现侧重于阻止和矫正确定性损害、预防可预知危险的理念,^{②③}所建立的以“防治措施”为主的制度体系,大体能够应对环境污染

^{②③} 参见刘超:《环境法典污染控制编的立法重点与规范构造》,载《法律科学》2022年第3期,第85-93页。

^{②③} 参见张宝:《预防理念的更新与环境法典污染控制编的制度实现》,载《法学论坛》2022年第2期,第39页。

导致的损害与危险,却难以应对诸如新污染物致害不确定、传统污染物大尺度空间扩散传输可能导致的后果不确定等具有巨大不确定性且可能导致生态系统崩溃或人类毁灭的环境风险。

鉴于此,应以“污染控制”的理念来构建相应制度,贯彻落实“风险预防”原则,促进我国环境治理体系从“环境质量管理”到“风险预防”的转型升级。“污染控制”理念下的制度体系,以风险预防为基本原则,兼顾污染防治与环境质量维持的规范目的,以管理型规范为主体,赋予环境行政机关直接规制权,依法采取禁止、限制、许可、命令等行政措施,促使开发利用行为满足法律和标准规定的要求。

(二) 既“编”又“纂”形成规范体系

本编最重要的任务是将既有的分散制定的多部单行法编纂为一个契合特定价值目标的规则体系,这提出了在形式上实现外部体系一致性、在实质上实现立法价值统一性的要求。因此,本编应以融贯理论为方法指引,通过“编”实现法律规范的逻辑一致性,通过“纂”彰显污染控制编的理念创新、体例创新和制度创新,将“公民环境权”中的“健康环境权”进行具体展开。

1. 以“编”的方式统合污染防治单行法

现行污染防治单行法数量众多,基本涵盖了污染控制的各个领域。其主要问题是结构趋同与内容重复,以及环境介质与主要污染物分别立法导致的协调性不足、缺漏与抵牾并存等。在法典编纂中,为妥善解决这些问题,应以“编”作为统合污染防治单行法的主要方式。

首先,提炼现行立法中污染控制的共性规范,形成“基本规定”,作为污染控制规范体系的范畴基础和规则效力基础。其次,在统一价值理念、统一基本原则、统一执法尺度的基础上,分别针对环境介质污染控制(包括水、海洋、大气和土壤污染)、污染物质/能量控制(包括固体废物污染、噪声污染、放射性污染)、有毒有害和新污染物控制展开制度设计,其中既包括对现行污染防治立法的体系化,也包括对现行立法尚未规定但对保障公众健康至关重要的有毒有害化学物质与新型污染物质的管控。最后,具体规定违反污染控制义务的法律后果,根据污染违法的特征设置专门的行政制裁方式。

2. 以“纂”的方式补充完善现行制度

党的十八大以来,国家以前所未有的决心和力度推进打赢“污染防治攻坚战”,出台了“源头严防—过程严控—过后严惩”的系列政策,大力推进综合执法改革、排污许可制度改革等生态文明体制改革措施,积累了丰富的执法与司法实践经验。本编必须在认真梳理总结这些政策措施与实践经验的基础上,以“纂”的方式回应生态文明建设中的新情况、新问题,对现行制度进行补充与完善。

在体例结构上,专门增加“有毒有害化学物质与新污染物的环境风险管控”相关内容,填补现行立法空白。在制度设计上,认真梳理生态环境执法与司法新政策、新实践、新经验。一是对已经完成的改革进行认真研究,提出新的制度设计方案,如生态环境综合执法制度;二是按照“保障公众健康”的价值目标,对现行制度进行评估后补充完善,

如对现行环境标准制度,按照风险预防原则,进行以保障公众健康为核心的补充与完善;三是对生态文明体制改革中的一些实践经验进行总结,将之上升为法律制度,如行政强制措施、行刑衔接方式等。

(三) 需处理的重点难点问题

1. 建立以排污许可为核心的固定污染源控制制度

2016年,国务院办公厅印发《控制污染物排放许可制实施方案》,制定《排污许可管理条例》,大力推进排污许可改革。这一改革,实际上整合了《环境保护法》及相关法律规定中的环境影响评价、总量控制、环境保护标准等制度,通过排污许可一证式管理,建立了对“固定污染源全覆盖、管理过程全监管”的综合许可制度。同时,针对“无证排放、超标排放”等问题,这一改革也加强了许可证执法。由此,“三线一单”、规划环评、项目环评、排污许可以及执法、检查督查等相关制度“六位一体”的闭环管理模式初步形成。污染控制编应对改革实践中已经形成的以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系加以梳理,提炼形成法律规范,并妥善处理排污许可改革涉及的多项制度的关系,为生态文明体制改革奠定合法性、合理性基础。

2. 强化环境物质迁移致害的法律规制弱项

目前,对环境物质在不同介质间迁移扩散导致的综合致害,缺乏有效的法律规制。本编针对这一问题,从系统性、整体性角度提出相关制度设计方案,具体包括:在“环境污染”的概念界定中,充分考虑空间和时间因素,为创设环境物质迁移扩散的控制制度提供概念基础;建立综合性环境标准制度,通过技术性规范控制环境物质迁移可能造成的公众健康风险和生态风险;创设专门的环境污染控制空间法律制度,包括专项型的环境污染控制空间法律制度和全域型的环境污染控制空间法律制度。

3. 填补新污染物治理空白

加强新污染物治理是党的二十大报告对未来五年生态环境保护工作的明确要求,也是我国“十四五”规划确定的生态环境保护工作重点。由于新污染物治理尚存许多科学技术难题,立法只能根据目前的认知进行规制。为此,本编在确定控制新污染物的一般原则的基础上,对具体制度保持一定的开放性。初步设想是,在“基本规定”中规定严重污染环境的工艺、设备和产品淘汰制度,为实现新污染物治理、强化风险防控、严守生态环境底线提供法律依据和解释空间。根据《新污染物治理行动方案》的相关要求,^④创设“有毒有害化学物质与新污染物的环境风险管控”专章,为控制新污染物提供依据,其中规定新污染物环境风险管控的监管制度、新污染物的管控措施、含有特定新污染物的废物的管控制度等。

^④ 参见《国务院办公厅关于印发新污染物治理行动方案的通知》(国办发〔2022〕15号),载中国政府网, http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-05/24/content_5692059.htm, 2023年2月1日访问。

四、自然生态保护编的基本设想与重点难点问题

自然生态保护编以现行自然资源立法、生态及生物多样性保护立法、特殊地理区域保护立法为基础进行编纂。由于现行相关立法以自然资源的开发、利用为主,保护只是其中的部分内容,需要按照“山水林田湖草沙”统筹治理和一体化保护的目标进行选择,对现行立法中的相关内容进行精简合并、扩展补充、调整重组和完善提升,打造契合生态完整性保护、适应现代“大环保”格局的制度体系和体制机制。本编以“自然生态”为基础性概念,体现“生态环境”的“生态”面向,基于促进生态优先的价值取向,按照“总—分”体例展开,形成“基本规定+生态要素与生态区域保护专章+行政法律后果”的框架。本编内容不涉及现行资源法中的权属制度、开发利用和管理制度,环境法典编纂完成后,自然资源开发利用和管理的相关立法不应废止,但需作相应修改。^{②5}

(一) 确定自然生态保护编的调整范围和价值取向

自然生态保护编旨在建立对生态环境的系统性、整体性保护制度,促进生态环境可持续发展,首要任务是确立本编普遍适用的基础概念、价值立场和治理理念,为构建契合生态整体保护的制度体系奠定基础,明确范围和方向。

1. 界定“自然生态”的概念

传统“环境”概念指代影响人类健康生存的外部空间,主要通过污染控制加以保护。而传统“资源”概念特指自然事物中具有直接经济价值的部分、“生态”概念特指影响非人物种的自然因素,由此形成的“自然资源法”实为“经济资源法”、“生态保护法”实为“特殊区域保护法”。它们均不能完全指代值得法律保护的天然范围,也不能全面反映人与天然之间的价值关系。

以“自然生态”为基石概念,可以把自然界中客观存在的各种具有天然属性、参与生态过程、发挥生态功能、需要法律保护的物质、空间和系统都作为保护对象,纳入调整范围。借鉴环境科学的相关定义,可将自然生态界定为“由各成员借助能量流动和物质循环,形成的有组织的功能复合体”^{②6}。从法律调整的角度,自然生态可分为生态要素和生态区域两大类型,前者指在自然界中相对独立存在、作为生态系统的组成部分、具有天然属性、参与生态过程、能够发挥生态功能的单一物质或空间;后者指由多种要素组合而成的,在结构、功能、服务、过程等方面具有系统性和完整性,因其重要价值或脆弱性需要对相关生态要素进行一体考虑、整体保护的地理单元。“自然生态”的法律概念凸显整体保护需要但不排除社会价值,弥补了传统生态学“假装人类并不在场”的缺憾^{②7}。

^{②5} 参见巩固:《环境法典自然生态保护编构想》,载《法律科学》2022年第1期,第96-105页。

^{②6} 《中国大百科全书》总编委会编:《中国大百科全书》(第2版第19卷),中国大百科全书出版社2009年版,第566-567页。

^{②7} 参见[美]约翰·R.麦克尼尔:《太阳底下的新鲜事:20世纪人与环境的全球互动》,李芬芳译,中信出版集团2017年版,第313页。

从法典编纂角度看,“自然生态”的概念及其内涵既可使本编条文大致对应现行自然资源和生态保护相关立法,并在已有基础上适度扩展;又可使之更加科学、合理地依法典逻辑进行排列组合,在统一制度体系框架下,按照生态系统的结构特点和保护要求进行层次化安排。

2. 明确“生态优先”的价值取向

可持续发展揭示了“经济社会发展的物理规模受到地球约束”这一朴素真理,追求“自然资本约束边界内的社会经济繁荣”。^{②8}这要求相关法律的价值立场由鼓励开发利用转变为“推进生态优先”。在本编中确立“生态优先”价值取向,是对总则编“保护优先原则”的具体化。从立法确认和制度保障角度看,该价值取向主要包括三个方面:一是落实保护优先,根据自然生态保护的特点和需要对总则确立的保护优先、风险预防等原则作出细化规定,实现制度转化。二是秉持自然优先,把生态环境的自然状态确立为不得轻易改变、损害应当担责的公共财产,高度尊重、充分利用自然规律,秉持“自然恢复为主”的方针设计救济制度,落实“基于自然的解决方案”。三是实现系统优先,强化区域保护,着眼整体、长远,把对个体要素、单一物种、局部环境的保护置于对生态系统的整体考量之下,追求总体效果,形成保护合力。

3. 树立统筹治理的治理理念

系统性是自然生态的基本特征,自然生态保护必须“坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理”。本编在统筹治理理念下,确立“生态系统综合管理”体制机制,为实现以生态系统为基础的“环境与发展综合决策”奠定基础。为此,应对管理体制作集中、统一规定,建立行政区域管理与生态区域管理相结合、分要素单项管理与分区域综合管理相结合的一般规则,通过协同性治理机制协调各部门统一行动,通过社会参与机制调动社会力量积极参与、共建共享。

(二) 构建契合生态整体保护的规范和制度体系

现行资源、生态相关立法立足局部、各自为战,制定时间不同,目标、理念不一,不无重叠、重复甚至冲突。自然生态保护编不能局限于对现行法的汇编,而须以生态整体保护为核心进行提炼、扩展、优化,实现体系化整合。

1. 整合现行相关法律、政策中的保护性规定

本编以现行自然资源法和生态保护法中的保护性规定为主要“加工”对象,同时结合《生态文明体制改革方案》等重要政策文件相关规定,梳理生态文明体制改革经验,将实践探索中的先进理念和制度构想上升为法律制度。

具体而言,对立法时间较长、制度基本齐备的自然资源法,如《森林法》《草原法》《水法》等,以合并同类规范、消除矛盾冲突、统一具体规则为主;对立法时间较短、尚存大量空白的生态保护法,主要任务是将改革文件和实践创新中的重要理念和制度设想转化为法律规范,建立制度框架。

^{②8} 参见诸大建:《用国际可持续发展研究的新成果和通用语言解读生态文明》,载《中国环境管理》2019年第3期,第5页。

2. 根据调整范围构建不同类型的制度体系

本编以要素和区域为基本分野把法律规范划分为“生态要素保护”和“生态区域保护”两种类型的规范。前者着眼于要素保护,整合水、土、林、草、野生动物等传统自然资源法中的保护性规范;后者致力于区域整体考量,整合区域、流域、保护地、国家公园等相关立法中的基础性规范。

在现行法中,要素保护规范和区域保护规范交织混杂,导致诸多问题。本编遵循类型化思维逻辑,对二者严格区分,在要素保护章节只规定直接针对要素本身的一般性内容,把具有整体指向的制度举措集中于区域保护相关章节。如此处理,不仅把保护对象清楚分开,符合体系逻辑,避免重叠重复,而且两类规范形成一般与特殊的关系,适用更加方便,充分体现和发挥法典的体系化优势。

鉴于生物多样性保护兼具要素和区域两部分内容,其价值目标和制度举措具有独特性,应设专章作出系统规定。该章与对生物多样性保护起到间接作用的其他各章也构成一般与特殊的关系,适用方便,功能互补。

3. 建立顺应时代要求的制度框架和体制机制

切实贯彻《生态文明体制改革总体方案》提出的“统筹考虑自然生态各要素、山上山下、地上地下、陆地海洋以及流域上下游,进行整体保护、系统修复、综合治理”^{②⑨}新要求,须打破单行法区隔,以生态整体保护为指向统一目标、任务,合理分权、明确分工,建立目标统一、衔接互补的制度体系和实施机制。

本编“一般规定”应明确规定自然生态保护的管理目标、国家义务、政府责任、基本原则等,并专设“管理体制”一节,对不同要素、区域、多样性保护的监管主体和部门职责作出具体规定,实现协调统一。对于“规划”“区划”“信息”“利用管控”“退化防治和修复”等各单行法均有规定的制度,应分别设专章进行集中、统一规定,既确立普遍适用的共通规则,又明确不同领域的特殊规则。应在区域、流域、海岸带等方面建立跨行政区域的综合性统筹协调机制,把《长江保护法》《黄河保护法》的流域立法经验普遍化。应授权国家公园管理机构集中统一行使公园范围内的资源管理权和环境执法权。

(三) 需处理的重点难点问题

1. 统筹考虑本编与相关法律的制度衔接

现行自然资源立法中既有利用类规范也有保护类规范,利用类规范的价值目标、内容和功能都与环境法典迥异,不应纳入法典编纂范围。生态保护立法情况更加复杂,虽然其价值目标及保护对象都与环境法典高度契合,但生态保护事务高度复杂和专业,一部法典无法承担所有的制度供给任务。按照“适度法典化”思路,法典之外仍会保留一定单行立法。这就需要充分考虑法典编纂对单行法可能产生的冲击,在制度设计时应设定衔接条款,待法典通过后对相关单行法进行相应修改。

^{②⑨} 《中共中央 国务院印发〈生态文明体制改革总体方案〉》,载中国政府网, http://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2941157.htm, 2022年11月2日访问。

另外,本编与民法典物权编也不无交集。一方面,物权编中对资源利用施加环境保护约束的限制性条款需要环境法典中的管理规范提供“准据”。譬如,《民法典》第346条有关设立建设用地使用权应符合生态环保要求的规定需要结合本编相关规定才能准确适用。另一方面,《民法典》中的许多条款也为本编“借用”和改造民法规则进行制度创新提供了依据。譬如,对国家公园等自然保护地建设至关重要的“保护地地役权”,其实施须“参照适用”《民法典》中的一般地役权条款。对此,也需要综合考虑,设计衔接性规定。

2. 确认自然公产并构建相关制度体系

传统财产法以私人财产为预设,以确认和保障私人对特定物的独占利益和排他支配权利为内容,对公众之于自然生态的以多人共享、集体利用为特征的公共财产权利缺乏规定和保障,这是本编必须着力解决的问题。

良好生态环境是最普惠的民生福祉,优美自然生态是全民共享的自然财富。自然生态保护的本质是把适合人类生存发展的自然状态拟制为全民共有的特殊财产,从保障公众利用、实现共益共享的角度设定规则,其制度安排兼具管制法与财产法属性,迫切需要理论创新、制度创新。为此,本编应制定专门条款,规定自然生态作为全民所有共同财产的法律地位,落实公民环境权中的“自然享有权”,确认公众合理利用、公平分享、知情参与、社会监督的合法权利,并通过国家投入和保障、生态保护补偿、经济收益全民分享、生态效益社会服务、保护地自然教育、生物多样性惠益分享以及原住民倾斜保护等规定建立具体制度,让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。

五、绿色低碳发展编的基本设想与重点难点问题

绿色低碳发展编以现行循环经济、清洁生产、节约能源、综合利用相关法律为基础进行编纂。将“绿色低碳发展”纳入环境法典,既借鉴了外国环境法典在推动国家可持续发展转型过程中对经济结构升级、综合利用资源和节约能源的高度重视,也结合中国的“新发展”理念和“双碳”目标,将之独立成编,构成环境法典最具前瞻性和创新性的部分。本编以“绿色低碳发展”为基础性概念,体现“生态环境”的“资源”面向,按照“总一分”体例展开,形成“基本规定+资源能源综合利用+气候治理+行政法律后果”的框架。本编内容不涉及现行能源立法中的权属制度、开发利用和管理制度,环境法典编纂完成后,能源开发利用和管理的相关法律不会废止,但循环经济、清洁生产、节约能源的相关法律可以不再适用。^{③④}

(一) 确定绿色低碳发展编的调整范围与价值取向

本编以在生态系统承载能力范围内进行生产生活活动、实现经济可持续发展为具体

^{③④} 参见张忠民:《环境法典绿色低碳发展编对可持续发展理念的体系回应与制度落实》,载《法律科学》2022年第1期,第87-95页。

价值取向。当前,涉及这方面的立法较少且比较分散和原则,还存在一些空白。因此,须通过界定“绿色低碳发展”的概念明确本编调整范围、确定“绿色发展”价值和“循环利用”原则、明确贯穿经济全流程的逻辑结构。

1. 界定“绿色低碳发展”的概念

一般意义上,绿色发展是指一种节约资源的发展形态,低碳发展是指一种降耗减排的发展模式,二者强调不同阶段的发展形态,其中绿色发展包含了低碳发展、循环发展等发展模式,是发展的终极目标和高级阶段。^{③1}但从法典编纂的目的价值看,仅强调绿色发展不能明确国家未来发展的战略支撑点,仅注重低碳发展未能体现绿色发展的大局走向,两者独立使用均无法准确描述“结构性可控”“动态性发展”的经济社会关系。“绿色低碳发展”既高纬度承载发展的“绿色”特质,又宽范围涵摄物质资源综合利用等多种行为。在内涵方面,“绿色低碳发展”既包括直接涉及绿色发展、低碳发展等发展形态的行为活动,也包括那些间接有助于绿色低碳发展的主客观要素。在结构方面,“绿色低碳发展”统筹经济、社会、生态等交叉领域的重心和边界。因此,本编采用“绿色低碳发展”的概念,将在经济社会中存在的具有生态属性、发挥生态功能、达至生态目标的行为和系统等纳入调整范围。以发展为目标、绿色为基础、低碳为抓手,“绿色低碳发展”可有效整合现有涉及资源能源综合利用以及应对气候变化等方面的法律规范,从而与现有自然资源法相区分,与污染防治法相观照,构筑起系统性的规范框架。

2. 明确绿色发展的价值取向

经济可持续是“生态理性经济人”在“人与自然和谐共生”理念下追求经济利益的必然选择。本编以促进经济绿色发展为价值取向,体现可持续发展的“经济可持续”面向。首先要确立绿色低碳发展目标,以人与自然、人与人之间的“双重和谐”作为生态文明时代的生产方式与生活方式。其次,肯定经济发展与环境保护相协调的经济发展模式,明确“绿水青山就是金山银山”的价值实现方式。最后,通过建立节约资源与能源、低碳发展、绿色消费等制度,促进社会经济活动中资源、能源开发利用的效率与公平的平衡,确保国家能源安全、经济安全。

3. 树立资源循环利用理念

本编以“减量化、再利用、再循环”为核心的循环经济为支撑,从国际与国内统筹、历史与时代交融的角度,重构相关法律制度体系,回应经济发展的新链条、新业态和新格局对绿色低碳发展的挑战,以解决资源能源高效利用这个可持续发展的基础性问题。首先,明确循环利用原则,将总则编的预防原则具体化为从源头减少资源浪费的标准和规范安排。其次,按照“源头严防、过程严控、后果严惩”的大格局,遵循“资源—产品—再生资源—再生产品”的经济循环流动过程,设置循环经济法律制度体系,妥善处理产业链上下游关系,为实现高质量发展奠定环境资源基础。

^{③1} 参见杨健燕等:《低碳发展下环境治理体系理论创新及法律制度建构研究》,立信会计出版社2019年版,第20-21页。

（二）实现绿色低碳法律规范的系统安排

1. 以绿色低碳发展标准体系“串连”全编

基于绿色低碳发展法律规范所具有的较强的科技性和政策性,结合党的二十大报告关于绿色低碳发展的战略部署和“十四五”规划明确的指标任务,本编以标准体系化“串联”市场经济活动各环节、各领域的绿色低碳发展法律制度体系,推动经济社会绿色转型目标的实现。本编一是要明确绿色低碳发展标准的法律地位、主要功能、体系架构,认真梳理现行相关标准,在充分论证的基础上,制定与完善清洁生产、绿色流通、碳排放等国家标准、行业标准,建立健全绿色低碳发展标准体系;二是要分解绿色低碳发展标准的要素结构,具体围绕绿色低碳发展标准规定形成网状制度支撑,具体设置温室气体排放标准、温室气体排放总量控制制度、绿色低碳产品认证目录、流通产品减耗标准、节能标准、规划标准等,明确标准的法律规范属性,增强规范“硬度”。

2. 以“降碳”为制度边界

以“降碳”为重点,建立动态、开放的制度体系,促进减碳目标的实现,既是实现绿色低碳发展的题中之意,也是厘清本编与污染防治制度、自然生态保护制度“边界”的基点。因此,应将“降碳”作为贯穿本编的“辅线”,围绕“降碳”目标构建制度体系。首先,妥善处理“减污”与“降碳”、“碳源”和“碳汇”在制度需求层面的差异性,本编着重于以能源结构优化作为控制碳排放数量和强度的制度构建,以碳捕获等技术创新作为生态系统对碳的吸收与固定的规范方向。其次,突破“产生端”与“消解端”二分思想,以“碳流”为中轴对“碳源”与“碳汇”进行时间和空间两个维度的联结,形成“碳源”和“碳汇”的互嵌模式,进而设置清洁能源消纳监管、碳排放监管等制度规则,从而将碳排放约束义务规范渗透到经济活动全流程之中,实现促进经济可持续发展的价值目标。

3. 形成“经济全流程”控制体系

认真梳理现行的清洁生产促进法、循环经济促进法、节约能源法、可再生能源法以及与综合利用相关的法律法规,结合实施新发展理念、构建新发展格局的新要求,从以绿色低碳发展支撑高质量发展的高度,为促进“经济全流程”绿色低碳转型提供体系化制度保障。首先,通过设立清洁生产监测、清洁生产审核、清洁生产指南、产品和包装物设计等制度,完善清洁生产法律制度,控制或减少污染物的产生,实现对污染的源头控制。其次,制定强制回收、绿色仓储、能耗考核等制度,完善循环经济法律制度,促使经济系统运行过程不产生或少产生废弃物。最后,引导绿色消费活动,建立健全绿色采购、一次性消费品限制、碳普惠等制度。

（三）需处理的重点难点问题

1. 统筹国内国际气候治理

面对新型的气候变化治理生态,塑造国内规则与国际规则相互配合、相互支持的协同秩序是绿色低碳发展编乃至环境法典必须承担的一项重要任务。认真落实习近平总书记发出的全球气候治理倡议,履行中国对国际气候治理的重大承诺,既需要我们以坚定的中国立场维护国家利益,也需要以丰富的制度实践作出中国贡献。本编以统

筹国内国际法治为出发点,通过设置碳排放权交易、新能源开发利用、受控消耗臭氧层物质管理、国际能源合作等基本制度,围绕能源开发、基础设施、科技创新、教育培训等维度增强国际互动,体现气候变化治理国际合作的差异性与针对性。同时,通过转致条款,为国际合作情势变化所产生的新变量预留充足的制度空间,促进形成“双碳”国内与国际合作的实质态势。

2. 妥善处理气候变化减缓与适应的关系

应对气候变化是实现绿色低碳发展的重要措施,减缓与适应是应对气候变化的主要实施路径,两者具有内在一致性,共同构成应对气候变化的系统运行机制。在环境法典编纂中需要考虑污染控制、自然生态保护、绿色低碳发展各编之间的有机衔接。从原理上看,减缓是指采取相应措施减少温室气体排放,缓和变化速度;适应是对气候变化作出的应激性回应。相对而言,减缓是根本性举措,因为温室气体一般以“碳”排放量为衡量指标,法律上对气候变化的应对主要体现为对“碳”的规制。本编以“降碳”为重要目的,旨在保障经济全流程的绿色发展,是减缓气候变化的主要制度载体和适应气候变化的重要部分。污染防治编、自然生态保护编则侧重于对自然生态系统领域的气候变化应对措施,是适应气候变化的主体场域,对减缓气候变化也具有补充性作用。总体上看,应对气候变化既须采取技术性措施降碳,也须增强碳汇储藏能力,实现加减并用。绿色低碳发展编以“碳”为规制对象,将“碳”视为非污染物,形成不同于污染控制编的制度安排,分别设置碳和污染物的标准体系、总量控制等制度;将“碳汇”视为自然资源,侧重于资源的经济属性面向而非生态属性面向,也与自然生态保护编强调资源的生态属性有所不同。具体到制度安排上,可在本编从碳汇交易端设计碳排放权交易、碳排放行为监测等制度;在自然生态保护编,从碳汇生产端设计保护森林、湿地、草原等提升生态碳汇能力的制度;在污染控制编,从“减污减碳”协同控制的角度,考虑绿色低碳发展与排放标准、总量控制、排污许可等制度的衔接。

3. 以原则性规范构造为主

绿色低碳发展涉及生产生活的全过程和各环节,利益关系极其复杂,关联法律众多,本编仅从标准规制、义务承担的“监督管理”和鼓励绿色低碳发展的“激励措施”角度予以规范,具体生产消费等行为应由其他法律规定。因此,本编的规范构造以原则性规定为主,重点在于建立与相关法律法规的衔接机制和激励各方面参与绿色低碳发展的积极性。总体而言,在一般规定中设置绿色低碳发展义务的总体规定,在各分章分别对政府推动、企业实施、公民活动等行为设置义务性规定,规定配套责任条款,突出企业主体义务。与此同时,建立合作性监管、协商式治理新机制,采取资源能源合同管理、行政指导等“柔性”手段,促进实现“在保护中发展,在发展中保护”的双赢目标,建立国家财政税收政策、绿色金融手段、用能权排放权市场交易、奖励综合利用等多元化激励机制,促进企业和社会公众主动参与绿色低碳发展。

六、生态环境责任编的基本设想与重点难点问题

生态环境责任编作为环境法典的“收官”部分,是对违反总则编、环境污染控制编、自然生态保护编、绿色低碳发展编规定义务的后果的规定。现行生态环境立法绝大多数设有法律责任条款,涉及行政责任、民事责任和刑事责任。2014年《环境保护法》修订以来,新制定或修订的环境法律往往还规定了环境公益诉讼等程序性制度。党的十八大以来,在生态文明体制改革和环境执法司法实践中,也形成了许多体现生态环境保护特点的法律责任承担方式,需要通过理论提炼,形成法律制度安排。目前的设想是:按照“独立为主,分散补充”的方式,形成“基本规定+环境行政责任+环境民事责任+生态环境损害责任+生态环境纠纷解决”的框架,建立系统性的生态环境法律责任制度。^{③②}

(一) 创新生态环境责任理论基础与基本概念

法律责任对于法律规范逻辑构造的意义自不待言。对环境法典编纂而言,核心在于面对执法和司法实践中不断创新的环境法律责任承担方式,从理论上解决生态环境法律责任的概念、类型、责任形式之间的关系等问题,构建生态环境法律责任编的知识体系。

1. 环境违法行为侵害不同权益

现行环境立法中,环境法律责任规范呈“公法责任”与“私法责任”融合样态,体现为行政责任、民事责任和刑事责任三类责任形式。表面看来,环境法上的法律责任形式与传统部门法责任并无区别。但透过表象不难发现,环境立法与执法、司法实践中的许多责任承担方式,如行政责任中的按日计罚、民事责任中的生态修复、刑事责任中的绿色刑罚相比,呈现出不同于传统法律责任的特质。环境法是以“生态理性经济人”为假定、调整“人—自然—人”之间关系的法律规范,将生态规律纳入法律的评价机制、作为评价标准,已不再以“满足人的需求”为唯一标准,必然导致生态环境法律责任从形式到内容都发生巨大变化。当违法者污染或破坏环境的行为仅造成人身或财产损害时,应承担传统部门法上的行政、民事、刑事责任,因其是侵害人身或财产权益的后果,可称之为“对人的责任”。当违法者污染或破坏环境的行为造成生态破坏后果,可能对当代人甚至后代人的生命健康或财产带来严重影响,因其损害的是生态平衡及其服务功能,而不是传统的人身与财产权利,可称之为“对环境的责任”。

2. 构建以“生态恢复论”为基础的“对环境的责任”制度

立法实践中,“对人的责任”既体现在相关刑事、民事、行政立法中,也体现在专门环境立法中,并且各种责任类型都采取了大体相同的责任承担方式。本质上看,这些法律责任规范虽然在功能上有从惩罚、救济向预防拓展的趋势,但并未改变以“差额说”为理论基础的传统法律责任的本质属性,没有超出既有理论边界。但是,“损害论”却

^{③②} 参见吕忠梅:《环境法典视角下的生态环境法律责任》,载《环球法律评论》2022年第6期,第5-22页。

无力解释“对环境的责任”。人类今天面临的环境危机是过去数千年开发利用自然的结果,地球生态系统的崩溃必然导致人类社会系统的消亡,其后果绝非传统法律意义上的个体性人身或财产损失。以“损害论”为基础来构建责任制度,会因主体缺失、因果关系混乱、损害后果无法确定、赔偿难以计算等无从着手。因此,应以恢复生态平衡和生态功能为标准,以“生态恢复论”为基础构建生态法律责任制度。

3. 界定生态环境法律责任的概念

生态环境法律责任实际存在于传统部门法与专门环境立法中,并呈现“和而不同”的样态。就环境法典编纂而言,生态环境法律责任在形式上要与已经规定的各类生态环境保护义务构成逻辑关系,在实质上要成为实现环境法典价值取向和立法目的强制性手段。在此意义上,可以将环境法典上的生态环境法律责任定义为:“因侵犯环境法规定的权利或违反环境法规定的义务而引起的、由国家机关认定并归于有责主体的直接强制性义务,包括专门环境法义务和相关法律义务。”该定义以第二性义务为基础,在强调违反环境法规定的权利义务的同时,兼顾环境法律责任与传统部门法责任之间的衔接。同时,在中国环境法典编纂选择“适度法典化”的模式下,该定义既考虑了法典自身逻辑的周延,也能统筹环境法典与环境特别法的关系。

(二) 构建“二阶型”生态环境法律责任体系

1. 生态环境法律责任的类型化

按照部门法理论,将环境法律责任从形式上分为行政责任、民事责任、刑事责任并无错误,但于环境法典编纂意义不大。环境法典编纂需要在可持续发展价值理念指引下,以环境正义、代际公平、公益保护为标准,认真总结立法、执法、司法实践经验,合理借鉴世界各国相关立法例,完成生态环境法律责任的类型化。

面对现行立法中的生态环境法律责任已经形成传统部门法与环境法均有规定的现实,应根据不同标准,进行如下分类:一是以“损害论”与“生态恢复论”为标准,将生态环境法律责任分为环境法律责任与相关法律责任,本编以规定环境法律责任为主,但需注意与相关法律责任的衔接。二是以“对人的责任”与“对环境的责任”为标准,将“环境法律责任”再细分为“特别责任”与“专门责任”,本编主要规定专门责任,特别责任主要用于实现与传统部门法责任的“沟通与协调”。三是以“用责任制约权力”和“以责任保障权利”为标准,将生态环境责任救济机制分为“私益救济”和“公益救济”。本编中的私益救济是与“特别责任”相对应的保障机制,公益救济是与“专门责任”相对应的保障机制。

生态环境责任编的核心内容在于根据实质性标准,重点规定“对环境的责任”及其救济机制,同时,从协调环境法律责任与相关法律责任关系的角度,规定“特别责任”。“对环境的责任”表现为以生态恢复为目的的各种专门责任承担方式,“特别责任”体现为环境行政责任、环境民事责任、环境刑事责任等形式。

2. 实现生态环境法律责任独立成编

本编采用“整合”“融贯”与“补充”等方式,实现生态环境责任的集中编纂。一

是以“整合”方式,将分散在相关法律中的“对环境的责任”、体制改革措施和执法司法实践中探索的“对环境的责任”,在认真梳理、充分论证的基础上,形成价值理念统一、判断标准统一、责任形式统一的生态环境法律责任制度,并以专章形式加以明确规定。二是采取“融贯”方式,以保护“生态环境权益”为标准,建立各部门法中的相关法律责任与环境法律责任的有机衔接,综合运用完整条款、转介或引致条款,以环境行政责任、环境民事责任、环境刑事责任等方式,建立相对集中的“对人的责任”制度体系,同时实现生态环境法律责任与传统部门法责任的“沟通与协调”。三是运用“补充”方式,集中规定生态环境责任实现的具体规则,认真梳理现行法中有关生态环境纠纷解决的法律规定、改革政策和司法解释,充分论证生态环境法律责任对救济机制的需求,紧密结合生态环境责任的特点,弥补现行诉讼法及多元解纷机制缺乏“对环境的责任”的追究程序的不足。为此,一方面,应完善公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼等程序性规则;另一方面,应建立诉讼与非诉讼并存的纠纷解决机制框架,规定以“生态恢复论”为基础的生态环境责任实现机制。

(三) 需处理的重点难点问题

1. 与《民法典》侵权责任编“无缝衔接”

“绿色”是《民法典》的一大亮点。《民法典》从总则编到物权编、合同编、侵权责任编都规定了包括基本原则在内的诸多“绿色条款”,环境法典需要考虑如何与这些条款妥善衔接。整体上看,《民法典》绿色条款大多为不完整规范,环境法典须按“补充型特别民法”“政策型特别民法”与“行政型特别民法”的不同需求,进行不同形式的衔接。^③ 本编主要与《民法典》侵权责任编第七章“环境污染和生态破坏责任”的相关规定衔接,属于“政策型特别民法”,具体设想有三:一是在本编设置一般条款,对《民法典》规定的绿色物权义务、绿色合同义务及环境人格利益保护等条款明确相应的请求权及责任承担方式,规定精神损害赔偿的适用。二是与《民法典》侵权责任编“对人的损害”责任相关规定相衔接,进一步明确归责原则、责任构成要件、数人环境侵权责任分担、第三方治理机构及中介机构的责任承担、不承担责任和减轻责任的事由、过失相抵、惩罚性赔偿额等责任承担细则。三是细化《民法典》侵权责任编“对环境的损害”责任的相关规定,设立“生态环境损害责任”专章对接《民法典》第1234、1235条,建立以“生态恢复论”为基础的生态环境损害责任规则,建立“对人的损害”与“对环境的损害”责任的衔接规则,建立不同性质生态环境损害责任承担方式的衔接机制。

2. 建立生态环境纠纷解决机制

立足于生态环境法律责任的特殊性、专门性,生态环境责任编应设专章规定生态环境纠纷解决制度。在对现有生态环境法律规定、司法解释和执法司法实践经验进行分析的基础上,建立多元纠纷解决机制。一是确立诉讼解决机制,以环境司法专门化、专业化为核心,完善司法机构设置专门化、案件管辖专门化、诉讼程序专门化、裁判规则和执行

^③ 参见谢鸿飞:《民法典与特别民法关系的建构》,载《中国社会科学》2013年第2期,第105-107页。

机制专门化等规则。二是健全非诉解决机制,立足于生态环境纠纷非诉解决制度的专业化、法治化、预防化,确立生态环境纠纷行政处理、生态环境损害赔偿磋商、生态环境仲裁等程序规则。

七、结 语

“中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化。”^{③④}坚持可持续发展,切实走好生产发展、生活富裕、生态良好的生态文明道路,“必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用”^{③⑤},“用最严格制度最严密法治保护生态环境”^{③⑥}。因此,环境法典不可或缺。尤其在针对不同问题和领域的环境单行立法越来越多而对生态环境进行一体化保护和系统治理的要求日渐迫切的现实面前,通过法典编纂对现行法查缺补漏、合并精简,并结合国家目标和人民期待进行制度创新、扩展和提升,确有必要,大有可为。当然,环境法典编纂事关重大、涉及问题众多,不可能一蹴而就。本文所提论纲只是搭建初步框架,尚有大量内容有待后续研究。

Abstract: Environmental codification based on ‘a community of life for man and nature’ and positioned as a ‘domain-type’ codification, adopts a substantial and moderate codification model and follows the logic of sustainable development. The General Part of the Code condenses core categories, establishes modern environmental governance system and basic institutions, and codifies environmental rights. The Pollution Control Part protects public health, determines the adjustment scope and the institutional logic according to the concept of ‘pollution control’, and addresses the control of new pollutants. With the concept of ‘natural ecology’ as the cornerstone, the Natural Ecology Conservation Part establishes the idea of prioritizing ecological value and coordinated governance, and builds an institutional system fitting the overall ecological protection. The Green and Low-Carbon Development Part clarifies the normative meaning of ‘green and low-carbon development’, makes systematic arrangements for relevant regulations, and coordinates the relationships between domestic and international, and between mitigation and adaptation. The Eco-Environmental Liability Part lays an institutional foundation with theoretical innovation, constructs a ‘second-order’ legal liability system, connects relevant provisions of the *Civil Code*, and establishes a special dispute resolution mechanism.

(责任编辑:陈贻健)

③④ 前注①,习近平书,第23页。

③⑤ 前注①,习近平书,第40页。

③⑥ 习近平:《推动我国生态文明建设迈上新台阶》,载《求是》2019年第3期,第13页。