

环境法典编纂中“环境”“生态”与“资源” 概念的关系厘定与展开

车东晟

摘 要:我国环境立法中存在着对“环境”“生态”与“资源”的长期混乱使用,这是环境立法体系化和环境法典编纂的重要障碍。对现行环境立法中基本概念的规范性分析可以总结出其在法律体系中的生成逻辑,并为环境法典中基本概念的展开提供立法参考和解释学依据。既有环境立法体系中对概念所涉及的基本问题尚未得到体系性解释,环境法典中基础概念的展开应当厘清其规范性意义脉络,区分事实性概念和规范性概念、抽象概念与具体概念以及利益的类型化、利益衡量等问题。环境法典的展开应当以“环境”为抽象概念,法律调整的范围应当由抽象客体转向具体行为,同时对基础概念所承载的利益进行更加精确的识别和调节。

关键词:环境法典;环境;生态;资源;规范性

中图分类号:D922.680.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-0169(2022)06-0020-11

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.20221027.001

一、引言

在时下环境法典研究的热潮中,学者们重点研究了法典编纂的必要性、基本定位、立法理念、体系逻辑、立法框架等问题,但对基础概念以及法律的规范性、体系性等问题关注尚不充分。确定基础概念并展开其规范体系,对于编纂环境法典的重要性不言而喻。厘定基础概念需从现行的环境法律体系中寻找其基本的规范性意义脉络。通过梳理环境立法条文和学界认识,“环境”“生态”与“资源”是最常用的概念,也是学者展开论述的逻辑起点。本文以该三词在立法文本中的使用为基本线索,探究其基本规范性意义,并尝试为环境法典的编纂论证基础概念的生成和展开逻辑。

二、环境立法文本中三词规范性意涵的疑问

相对来讲,“资源”的意涵比较明晰,我国 2014 年修订的《环境保护法》共出现“资源”7 次,除第 18 条规定的“环境资源承载力”之外,其他均与“利用”和“保护”搭配使用,其中与“利用”搭配使用的占绝大多数,共有三种方式,即“循环利用”“综合利用”“开发利用”。因此,在《环境保护法》中,“资源”是一种对人类具有开发利用价值且需要法律保护的客体,本部分不予展开。2014 年修订《环境保护法》时将第 1 条的“生态环境”修改为“环境”。此次修改,立法

基金项目:国家社会科学基金西部项目“环境法典编纂和适用中基础概念的生成与展开”(22XFX019)

作者简介:车东晟,法学博士,西北政法大学经济法学院讲师,师资博士后,cdscmd@163.com(陕西 西安 710122)

机关并未就该问题作出说明，在尚未存在统一语境的情形下，我国环境立法中“生态”与“环境”的搭配关系十分复杂。通过梳理发现，其规范性意涵尚存疑问。

（一）环境保护基本法：“生态”是否与“环境”并列？

《环境保护法》中出现“环境”的表述约二百次，“生态”的表述为25次，共有三种使用方式：

其一，与“环境”并列使用，作为独立的两种行为或客体。这类规定均为“污染环境和破坏生态”表述，绝大多数环境管制性规范均是在该种语境下展开。

其二，与管制性区域或保护手段的搭配。如“生态功能区”“生态环境敏感区”“生态保护红线”“生态保护补偿”，这种搭配表述与管制和保护等手段相关联，从形式上看是描述具体的法律制度，从目的上看是表述“环境”的某种特征或功能。

其三，与“环境”之外的其他一般性日常用语搭配。该种用法具体化、形象化地展开第2条“环境”的某种特征或状态，如“生态保护”“生态安全”“生态失调”等表述。

这三种情形中，第一种表述规范性意义的解释空间很大，其直接指向环境立法的保护客体；第二、三种是在描述事实性问题，“生态”作为定语发挥基本的语法功能，规范意义解释空间较小。从搭配方式上看，全文仅一次使用“生态环境”固定搭配（第29条规定的“生态环境敏感区”）；从立法框架看，通篇出现的“环境”表述是对第2条定义的展开，即《环境保护法》所保护和调整的对象是“环境”，而非“生态”。但在第一种搭配中，可以看出需要环境法律规制的对“环境”产生的负面影响行为却包括对“环境”的污染和对“生态”的破坏两类，二者似乎是两种独立的客体，且该思路被大量环境法学者接纳，环境法学界一般将“生态”与“破坏”搭配使用，将“环境”与“污染”搭配使用，学界不假思索地将“环境污染”和“生态破坏”并列为环境法律所调节的两大客体，并将该分类延伸到环境侵权认定等领域中^①。

在二词所界定的范畴方面，司法实践出现了相关的争议，如作为“全国首例室内控烟公益诉讼案件”的“中国绿发会起诉河北三河商场管理有限公司”一案中，法院认为室内空气属于“环境”^②。被称为“全国首例文物保护环境公益诉讼”的“中国绿发会起诉河南郑州上街区峡窝镇马固村村委会等机关案”^③中，不可移动文物是否属于“环境”，学界也产生了质疑^[1]。或许是由于对“生态”“环境”二词的范围界定不清，“生态”出现立法与政策的分立保护。2015年中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》，明确提出要树立“山水林田湖是一个生命共同体的理念”，在此之后，一系列的制度以及体制性改革均将“生态”置于突出保护的位置^④。正在推进的国土空间规划中提出的“三生空间”，更将“生态空间”作为与生产空间和生活空间相对应的独立的环境保护制度客体^⑤。该概念并未与《环境保护法》第2条对“环境”的界定一样各类范畴相互重叠，而是对具有生态功能的环境要素进行明确列举，并排除了一切人为制造或影响的区域，具有

^① 典型的观点为吕忠梅教授，其认为应“合理区分环境污染与生态破坏两类不同损害”。参见吕忠梅：《环境司法理性不能止于“天价”赔偿：泰州环境公益诉讼案评析》，《中国法学》，2016年第3期。

^② 该案中，河北省保定市中级人民法院认定被告三河某管理公司由于污染了“环境”而存在侵权事实，判令该公司向社会公众道歉，并赔偿生态环境修复费用、服务功能损失费用共计140万元。参见 http://www.legaldaily.com.cn/legal_case/content/2021-08/19/content_8584513.htm 2022-3-16。

^③ （2015）郑民二初字第125号。

^④ 从2017年中央全面深化改革领导小组通过的《生态环境损害赔偿制度改革方案》中以“生态系统功能退化”作为生态环境损害的重要特征，到2018年的国务院机构改革中新组建的生态环境部，并在职能中增加了“指导协调和监督生态保护修复工作”“负责生态环境准入的监督管理”等措施，均能反映出该问题。

^⑤ 2017年国土资源部印发的《自然生态空间用途管制办法（试行）》中明确规定了“自然生态空间”（简称“生态空间”）的概念。

纯粹的自然属性。从中可知,在环境立法尚不具备系统保护生态的情况下,国家以政策的方式针对“生态”的保护形成体制性通道。此外,通过对具有不同功能的环境要素划分不同区域进行区别化和具体化保护,是我国环境治理的重要特征,如相关法律法规规定的生态红线、国家公园、森林公园、自然保护区、风景名胜区、湿地公园以及“河长制”“林长制”“山长制”等,这其中更加灵活、更有统摄功能的区域生态保护制度的内容均由政策规定^①。在环境法律对环境保护的客体并未进行类型化区分的情形下,“生态”保护的客观需要以政策方式制度化。这似乎是从侧面暗示,环境立法体系中可能存在着对“环境”所具有的“生态”功能的系统性忽视。

(二) 污染防治立法:环境“污染”污染了什么?

“环境污染”和“生态破坏”是我国环境法学界表述环境法律规制的行为客体的惯常用语。在污染防治法律体系中,描述个体行为对环境造成影响的核心词汇是“污染”。由于我国尚未出现专门的生态保护类立法,因此,环境立法中的各污染防治类法律即为实现《环境保护法》中“环境”所具有的生态功能的手段,这与《环境保护法》中大量提到的“污染”具有相同的语境。从规范解释学角度,“污染”的客体依旧未形成体系化的解释。

1. 事实层面:“生态”还是“环境”?梳理我国污染防治类立法,“生态”与“环境”有两种搭配模式(除去“生态环境主管部门”中的“生态”表述,下同)。

(1)“环境”为主,搭配使用“生态”。该种情形较多使用“生态”表述,且沿袭《环境保护法》中的三种用法,以规定“环境”为主,“生态”与“环境”搭配使用,如2017年修正的《水污染防治法》第1条规定“保护和改善环境,防治水污染,保护水生态”,全文共出现17次“生态”;2020年修订的《固体废物污染环境防治法》中第1条“保护和改善生态环境,防治固体废物污染环境”“维护生态安全”,其他污染防治专门立法第1条均使用“环境”,二词使用上同样沿袭了《环境保护法》中的三种用法。

(2)笼统概括使用“生态”。该情形“生态”出现的频次极低,如2018年修正的《大气污染防治法》共出现2次“生态”表述,分别为第1条的“生态文明”与第78条“生态环境的危害”的表述,2018年修正的《噪声污染防治法》也是类似的规定,仅第48条使用了“重大环境污染或者生态破坏”表述(2021年修订后删除)。

总体来看,污染防治法律中依旧是以“环境”的表述为主,辅之以“生态”,二词搭配在沿袭《环境保护法》中三种用法的同时又有对“生态”的相对保守的用法。因此,“生态”与“环境”的搭配使用并无明确的逻辑线索。可以说污染防治法律中的“生态”就是其范畴与规范性意涵在环境基本法界定不清的情况下被扩散进来的。在该搭配中,大气污染和噪声污染防治的表述均理念性或兜底性使用“生态”,这似乎在暗含着立法者在组织语言时有意无意地遵循特定的逻辑。因此,有必要对污染防治法中“污染”的对象进行探讨。

通过《水污染防治法》和《土壤污染防治法》中对于“污染”的定义可知,对环境是否构成污染只看行为无关结果,只要该行为可能改变自然的原有状态从而危及人类的生存和发展,就是法律需要规制的“污染”。这种定义方式将环境质量与个体利益以及不同主体之间的利益问题进行了打包处理。而《噪声污染防治法》中对“噪声污染”的定义却采取了另外的处理方式,将污染的客体明确界定为他人利益,且2021年修订后删除了“环境污染”和“生态破坏”的表述。《噪声污染防治法》对“噪声”(而非“噪声污染”)的界定与《水污染防治法》《土壤污染防治法》中对各该“污染”的界定采用同一种方式,只是《噪声污染防治法》中将噪声是否构成“污染”与“噪声”的超标排放和保护他人的目的相关联。相比其他的污染形态,噪声污染并未影响到环境实体的“生

^① 如湿地、生态保护红线、河长制、国家公园制度等区域保护制度,均由政策文件予以制度化。

态”功能，这是环境立法在区分污染客体上的积极探索。从概念出发，污染防治立法中“污染”的对象究竟是“环境”，还是“生态环境”，抑或是“生活环境”，尚未形成统一的语境，该问题直接导致在环境污染侵权案件中法官对污染行为能否“合规抗辩”解释不一致^[2]。

2. 规范层面：保护目的如何区分？依上文分析，《噪声污染防治法》试图在管制性措施和保护个人利益的目的之间建立规范性联结，即如果不存在对个人利益的损害，法律可对该类污染置之不理，如在荒无人烟的沙漠中超标排放噪声。因此，《噪声污染防治法》未使用“生态”一词，2021年修改后法律名称和正文通篇的“环境噪声”表述删除“环境”二字。但是，水、大气等污染不论是在任何角落排放，均受到法律的规制，虽然控制该类污染并非直接为了保护他人利益，但其存在损害他人利益的风险。部分教材中将污染分为“物质型污染”和“能量型污染”^[3](P332-416)，有学者还提出“拟制型污染”和“实质型污染”^[4](P129-141)，其中第一种分类已经被大量环境法学者接纳并用于环境侵权责任的类型化研究^{[5][6][7][8]}。这无疑体现了对污染行为进行类型化的重要进步，但实际上，该种分类依旧不能体现出规范性逻辑，仅是基于事实层面的区分。在环境法律体系中，存在着两套基于保护对象而建立的关于“环境污染”的话语体系，其原因在于这两类污染规制的不同保护目的并未沿着其应有的规范性意义在环境立法中得到践行，仅仅是单纯为了行政管制而进行的立法，这使得环境法中的相关问题诸如环境公益诉讼的起诉范围、环境侵权的“合规抗辩”等始终得不到体系化解释。

由于在规范层面尚未形成对污染客体的解释，在司法实践中法官的解释也十分不一致。在“中国绿发会起诉河北三河商场管理有限公司”一案中，一审法官认为，本案“将二手烟对公众健康的损害纳入了社会公共利益保护范围，具有一定的典型意义”^[9]。同样是室内空气污染，笔者通过案件梳理发现，在侵权诉讼中，室内空气污染一般不解释为《环境保护法》第2条所规定的“环境污染”^①。以“张锐诉中国农业银行股份有限公司哈尔滨道里支公司生命权健康权身体权纠纷”一案为例，一审和二审法官均不承认室内空气污染的对象是《环境保护法》第2条所规定的“环境”。二审法官认为，“办公楼内存在明显的气味和粉尘等，指向对象为室内相对封闭环境中并与外界分开的不具有共享性的特定空间，不属于《中华人民共和国环境保护法》因环境污染造成损害的保护范围。”^②

从司法实践中可以看到，在不同类型的案件中，法官对“环境”的范围有不同的解释。该问题产生的源头有二：一是环境法律规范对保护客体的规范意义界定不明确，导致其成为目的不确定的条文，无法为法官判案提供利益识别的依据；二是公益诉讼借用私法依据进行裁判，由于侵权诉讼和公益诉讼性质不同，以私法原理解释公益诉讼中的利益问题必然导致解释空间过于宽泛。在规范意义上，环境法律规范如何对保护客体进行区分，以进一步明确规范保护目的，对法官解释和适用法律提供明确的依据，后文详述。

（三）环境公益诉讼条款：公益是否等同于“生态环境”的保护？

我国近些年确立了环境公益保障的司法程序，主要为环境公益诉讼和生态环境损害赔偿制度。对环境公益损害行为最早的立法表述为2012年修订的《民事诉讼法》，其第55条（现第58条）第1款起诉主体为“法律规定的机关和有关组织”时，相关表述为“污染环境”，而第2款起诉主体

① 笔者在“裁判文书网”中以“《环境保护法》第二条”作为内容进行全文检索，共检索出124个裁判文书，其中有6个文书涉及室内空气致害，案情十分相似，但出现两种不同的判决，2个案例认为室内空气质量是《环境保护法》第2条规定的“环境”，因此适用环境侵权特殊认定规则，4个案例认为室内空气质量并非《环境保护法》第2条规定的“环境”，因此适用一般侵权认定规则。

② （2021）黑01民终1971号。

为人民检察院时,相关表述为“破坏生态环境和资源保护”,“法律规定的机关和有关组织”和人民检察院起诉的关系是不存在前者或前者不起诉的情形下,后者补充起诉,这两款仅指起诉主体的顺位关系,并未区分诉讼客体。因此从立法本意看,第1款与第2款中的“环境”与“生态环境和资源”均指向环境公益。此后,其他立法和司法解释相继规定了环境公益诉讼,其中均将“生态”与“环境”并列,特别是在行政公益诉讼立法和司法解释中,将“生态环境”与“资源”搭配使用。在《民事诉讼法》第58条第1款之外,后续立法包括《环境保护法》第58条、《民法典》第1234、1235条在内的环境公益诉讼条款以及生态环境损害赔偿制度的文件和相关司法解释均是将“生态”与“环境”并列使用(表述具体的公益损害行为)或“生态环境”固定词组使用(表述概括的公益损害后果)^①。可以明确,在环境公益相关规定中,“生态”与“环境”是两种并列的公益类型,这与《环境保护法》对“环境”的第一种使用方式一致。

但在一些政策文件中,又出现“环境损害”的表述,如2014年原环境保护部印发的《环境损害鉴定评估推荐方法(第II版)》(环办[2014]90号)中使用了该表述,其中包含了破坏“生态”的行为:“因污染环境或破坏生态行为导致人体健康、财产价值或生态环境及其生态系统服务的可观察的或可测量的不利改变。”而在表述环境公益含义的相关政策文件中,虽然将“生态环境”搭配使用,或单独使用“环境”表述,但在多数情形下,其均暗含了对“环境”实体与对“生态”系统性功能的损害。环境法学界也普遍将“环境”与“生态”二词置于不同的层次和语境中混用^[10]。从既有的立法文本和学术研究中,依旧不能确定目前大量使用的“生态环境”是否等同于环境公益。

三、《民法典》中“环境”“生态”“资源”的双重内涵

我国颁布的《民法典》也被称为“绿色民法典”,其主要通过“生态”“环境”与“资源”三词共同渲染其“绿色”。相较于民法,环境法的体系性与规范性均十分欠缺,三词的规范性意义尚未建立,在抽象程度较高且规范性意义脉络不甚清晰的情形下,《民法典》对这三个概念进行了展开,因此《民法典》绿色条款的解释可以映射和暴露出三词在环境立法中的问题,该现象十分值得梳理研究。

《民法典》出现三词表述的条文共26条,在表述规律上,“生态”与“环境”以合为主,“资源”与“生态”“环境”时分时合。正文中规定了“生态”与“环境”的有13条,其中“环境”18次^②、“生态”19次;从分布来看,基本原则、物权编、合同编、侵权责任编均有涉及^③,其意义和功能较为复杂。“资源”表述共出现了12次^④,其意义和功能相对简洁直观。

① 2017年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《生态环境损害赔偿制度改革方案》以及2019年6月5日《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》中均使用了“生态环境损害”的表述。

② 《民法典》正文中共出现21次“环境”表述,但其中两次与生态环境无关,分别为第937条合同编:“物业服务合同是物业服务人在物业服务区域内,为业主提供建筑物及其附属设施的维修养护、环境卫生和相关秩序的管理维护等物业服务,业主支付物业费的合同。”第1020条人格权编:“合理实施下列行为的,可以不经肖像权人同意:(四)为展示特定公共环境,不可避免地制作、使用、公开肖像权人的肖像”,这两次对“环境”的表述不在本文统计和讨论范围。

③ 《民法典》中三词大部分的表述集中在侵权责任编第七章“环境污染和生态破坏责任”部分,该部分“环境”出现13次,“生态”出现14次(多出的一次为第1231条)。

④ 《民法典》共出现“资源”表述13次,但物权编第252条规定的“无线电频谱资源”非本文探讨的范畴。在12次表述中,其中6次与“生态”“环境”并列出现,将节约资源与保护生态环境并列作为约束民事主体行为的方式。其余6次单独出现,规定了资源的权属以及占有、使用、收益。

《民法典》中，“生态”与“环境”在表述特定的损害行为时二者为独立的、具体的行为，二词分开使用；但在表述抽象的公益保护效果时，二词合并使用。

（一）作为抽象效果的“生态环境”

在该种情形中，直接使用“生态环境”表述，设定抽象的公益义务^①。除第1231条规定两个以上侵权人承担责任大小确定原则中的“破坏生态”之外，其余均是“生态环境”作为固定搭配，且与“资源”相并列^②，为所有民事主体设定义务，避免其对“生态环境”及“资源”产生不利影响，尤其是第326条转引“法律有关保护和合理开发利用资源、保护生态环境的规定”体现出了《民法典》对环境法律体系的重要转介功能。

另外，“生态环境”固定搭配还有一种情形即为特定主体设定义务^③。该情形中，除第509条之外，其他所有条文都表述为“节约资源、保护生态环境”，即“资源”与“生态环境”同时出现。可见，《民法典》在对相关主体设定生态环境保护义务时采取了笼统概括的方式，将“生态环境”作为整体性公共利益所指向的对象。

侵权编体现了“环境”与“生态”的以上两种功能。该部分规定了作为具体行为的“污染环境”和“破坏生态”导致“他人损害”和作为抽象效果的“生态环境损害”后公益修复问题。“生态”与“环境”在表述行为时分开使用以区分两种表现不同的行为类型，但表述后果时合并使用以概括抽象的公益损害。

（二）作为具体行为客体的“生态”与“环境”

该情形中二词分开使用，但出现在同一规范中，设定具体的义务或利益判断规则，共8条，均表述为“污染环境、破坏生态”^④。其中包括《民法典》中出现的两次“生态”与“环境”的拆解使用，第一次为合同编第509条第3款：“当事人在履行合同过程中，应当避免浪费资源、污染环境和破坏生态”，这是规定相关主体环境保护义务部分唯一一次“生态环境”的分开使用。第二次为侵权责任编第1231条规定的“破坏生态”，该条的“生态”是整个《民法典》中唯一一次整个条文中“生态”无“环境”相对应而单独出现的条文，该条文后半句“生态”实际上与通篇出现的“环境”依旧形散神不散，前半句中的“环境”与“生态”是描述后果，后半句是对前半句后果所对应行为的展开。这两次实质上依旧表现出“生态”与“环境”在逻辑上的关联。

（三）作为物权客体与环境公益载体的“资源”

1. 作为物权客体的“自然资源”。值得注意的是，《民法典》在物权编与其他编及《环境保护法》中的“资源”有所不一致，在指代物权客体时使用“自然资源”表述，所有权分编中使用了“森林、山岭、草原、荒地、滩涂”表述。《民法典》中“资源”单独出现的六条重在确定民法意义上资源作为“物”的归属和使用的私法秩序，将其定义为一种具有可利用经济价值的客体。从表述上可以得出民法体系与环境法体系并不具有统一的“资源”的规范性意涵。

2. 作为环境公益载体的“资源”。《民法典》在“自然资源”表述之外的“资源”与“环境”“生态”或“生态环境”并列使用，属于物权客体之外的另一重语境，这些条款并未展开规定具体的物权相关问题，因此，可以认为其将“资源”作为公益载体。

^① 如《民法典》第9条：“民事主体从事民事活动，应当有利于节约资源、保护生态环境。”

^② 有三种表述类型：“节约资源”（第9、286、346、619条）、“保护和合理开发利用资源”（第326条）、“避免浪费资源”（第509条）。

^③ 该功能相关条款共12条，包括分编中的业主、用益物权人、建设用地使用权的设立、合同的履行、出卖人的包装五类主体或行为中设定生态环境保护义务，在第七编中规定“生态环境”损害的赔偿。

^④ 如《民法典》第1229条：“因污染环境、破坏生态造成他人损害的，侵权人应当承担侵权责任。”

(四) 小结

《民法典》中对三词的规定和展开提出了诸多公私法接轨的新命题。民法以公法“作为构成要件的一部分,或赋予公法上的效果”;公法则“以一定的民事关系为其公权力行使的构成要件,或赋予一定的私法形成效力”^{[11](P314)}。《民法典》使用三词抽象效果与具体行为的表述与环境立法大体一致但又进行了意涵的扩展。《民法典》已经通过其既有的原理和逻辑体系对三词进行了规范性展开,可作为环境立法中“公权力行使的构成要件”,但是三词在环境立法中尚处于概念范畴界定不一致、规范层面尚未形成体系性解释的状态。因此《民法典》的“绿色”条款在一定程度上是在环境立法并未对相关主体进行识别,且尚未通过环境管制性规范设定私法制度背景的前提下展开规定的,其相关义务条款是否产生对民事行为效力的影响尚需进一步探讨。

四、环境法典中基础概念规范性意义的厘定路径

依目前的立法和理论研究现状,“环境”“生态”与“资源”三词的事实意义和规范意义的区分不够,三词在抽象与具体、公共利益与共同利益等不同层面交替搭配使用,导致环境法律规范体系中基础概念的范畴始终得不到规范性、体系性解释,这也是目前大量制度困境的体系性源头。如果能够在规范体系内部视角下厘清三词的关系,环境法典的编纂就有了统一的语境和解释规则,同时也是环境法与其他部门法衔接的重要前提。

(一) 规范性概念与事实性概念的区分

依纯粹法理论,陈述性事实与规范性命题之间存在张力,法律规范应当以“应然”状态为基本范畴,以“‘应然’一词表达法律规范藉以联结法律规范与法律效果”^{[12](P62)}。“应当”意味着“人的行为是由一个规范所决定的这一特定意义”,因此,规范有效力“并不是说一些人实际上就在这种方式下行为,因为即使这些人并不那样行为,规范对他们也是有效力的”^{[13](P73-74)}。换言之,规范意味着纳入法律调整范畴的行为效力在法律上的全面评价,并非仅对违背法律行为的否定。对于该问题,拉伦茨以物权为例,认为所有权并非所有权人排他的对物的支配的命令,而实际上是“所有权人取得一个自由空间而得以发展其人格”^{[14](P135-137)}。在此意义上,环境法的规范性则意味着在环境法律规范体系中对相关行为的效力评判,而环境立法中基础概念与法律效果之间的关联度在很大程度上决定了其规范性和体系性的完善程度。目前的环境立法依“环境”的事实性概念层面构建起来的行政管理色彩十分明显,并未在规范层面展开环境法律体系。

在环境法律规范中区分“环境”概念的事实意义与规范意义是进行立法体系化和法律解释的出发点。实际上,法律概念的规范性意义并非仅仅靠立法定义,立法定义仅能确定其基本范畴,该范畴在事实层面上并不具有封闭性,因此也不具有排斥其他可能性的特征,这就是“生态”“资源”得以存在并且与“环境”交替搭配使用的原因。欲确定“环境”概念在规范层面的意义脉络,须将其置于法律规范体系中,因为法律概念的规范性意义是在法律规范中得到规定的。“对于法律概念的建构,描述性的说明条款仅仅是一部分,通过概念相关条款对概念核心要素的效力关联才是真正意义上的法律含义澄清。”^[15]因此,《环境保护法》第2条的“环境”仅仅是在事实层面确定环境法律规范调整的客体和范围,在现行环境立法“环境”与“生态”搭配使用的三种情形中,第二、三种均是事实层面,表述“环境”的某种功能或特征,这是规范得以具体化的重要依据,但其本身不具有规范性意义。至于如何进行调整,应由具体的法律规范予以展开,其规范意义也是在具体的环境法律规范中得到规定的。在第一种搭配中,“污染环境”和“破坏生态”表述两种具体的行为或状态,该行为或状态应与特定的“法效果”相关联。但遗憾的是,目前尚无法解释出这两种具体行为的规范性意义脉络,污染防治类立法的“污染”客体不明确,其与“环境”“生态”的关系尚不

明确，而“生态”则更加抽象，在法律适用中势必产生过于宽泛的解释空间。因此，基础概念的规范性需要解决抽象概念如何在法律体系中进行具体化展开的问题。

（二）抽象概念的具体化

目前学界普遍认为环境立法主要为污染防治类立法和资源保护类立法，也有生态法等分类，这些立法实际上是对《环境保护法》第2条规定的“环境”特定具体范畴的展开，只是该问题尚未得到法解释学的系统阐释，导致立法和理论界长期对基础概念使用混乱，环境法的调整范围以及环境公益诉讼的范围等问题均得不到体系性解释。

从词义上讲，“环境”“生态”“资源”均具有抽象性，属于“抽象概念”。但是在规范性语境中，抽象概念有其特定的功能。拉伦茨认为，法律规范为了建立与作为事实的法律规整客体之间的联系，构建了法律的“外部体系”的解释模式，“外部体系”以抽象概念作为基本工具建立起与法律规范之间的关联，其以法学中的动物分类举例说明，法学中将动物分为动产、野生动物等，而非自然科学中的哺乳动物、鱼类和鸟类^{[14](P316-319)}。抽象概念在事实意义上具有一定程度的开放性，确保相关事实进入法律调节的轨道，同时具有封闭性，锁定那些符合法律规范特征的相关意义。因此，在事实意义上，作为抽象概念的“环境”在流入环境法律规范时，须借助其他相关概念进行具体化，以展开“环境”的某种事实或规范性意涵。在现有环境立法中，“环境”在抽象层面和具体层面交替使用，在抽象层面意指环境法的概括性调整对象。《环境保护法》中的“环境保护”“环境污染”“环境质量”“环境影响评价”“环境监测”等表述用语中，“环境”始终为抽象性表述，由于其指向的是客观事实，因此主要发挥基本的语言学功能，该表述无可厚非。而在规范语境中，却需要展开其具体的法律调整对象。我国环境立法中表现比较明显的是，在缺少对抽象概念“环境”进行具体化的情形下直接流入规范体系中，因此，前文中环境公益及环境规范保护目的的区分等问题均遇到解释学难题。

通过比较，《瑞典环境法典》和《法国环境法典》均未见对“环境”的专门定义，但其共性为确定了法典对“环境”的某种功能的保护。《瑞典环境法典》第1条规定：“环境法典的适用应当确保：（1）人体健康和环境免受污染物或其他影响造成的损害和妨害；（2）有价值的自然和人文环境得以保护与保存；（3）生物多样性得以保存；（4）对土地、水和整体自然环境的利用得以保证生态、社会、文化和经济等方面的长期良好管理；以及（5）材料、原材料和能源的再利用、循环利用以及其他管理模式得到鼓励，以期建立和维持自然循环。”^{[16](P3)}《法国环境法典》第1卷第1编总则第L110-1条规定：“陆地和海洋的自然空间、自然资源和自然环境，遗迹，自然景观，空气质量，生物及生物多样性属于全民族共同的遗产。该遗产产生生态系统服务和使用价值。”^{[17](P3)}法典中虽未明确定义“环境”，但对“环境”的某些功能的强调实际上就是确定其在法律规范中的展开范围，该范围属于对抽象概念“环境”的具体化，因为在规范语境中为如此抽象且事实属性和客观属性十分明显的范畴下定义的确困难，因此，如何具体化抽象概念是环境法典体例设计的重要方面，而非通篇采用抽象的“环境”概念作为直接的调整客体。

（三）环境利益的精细化区分与利益衡量的运用

“环境”“生态”与“资源”概念的规范性意义脉络模糊导致环境立法中对环境“污染”的客体以及环境公益诉讼的客体得不到合理解释。在现行环境立法中我们无从解释法律所保障的环境公益到底为众多特定主体利益叠加，还是不确定多数主体作为潜在受益人的利益，因为公共利益不同于“共同利益”，共同利益所体现出的利益的公共性仅仅是由于该种利益是特定多人所共享，但却不具有社会性与共享性，因此，与共同利益相比，公共利益是人为设定的，是一种工具性设定^[18]。共同利益有可能属于私人利益，其所涉及的对象具有封闭性^[19]。在环境法领域二者的规范意义也将产生分殊。我国环境法律规范并未对这两种利益进行区分，从概念出发，这是由于“环境”的公益

属性与相关主体之间的规范性意义关联尚未建立导致的,环境公益诉讼的客体得不到体系化解释,行政机关环境保护义务的规范体系未得到建构。在缺乏对环境公益规范性解释的情形下,以私益“规定”公益,将公益问题流入私法体系中,通过诉讼的渠道将本该属于行政机关义务范畴的事项引入司法机关。

环境法领域的利益问题并非单纯是“交换正义”的私法命题,同样也存在“分配正义”的公法命题,即利益的“排序法”^[20]。在公法层面,管制并非唯一的立法课题,对多种利益进行识别与衡平也是不可避免的问题,因为“多元利益结构是环境行政法的标准状况”,“环境的概念显示,欲作有利于一方利益之决定,若未牺牲他方利益通常无法达成,这是环境法的作用结构”^{[21](P112)}。利益衡量是现代行政法应对环境利益失衡的重要措施,体现为行政机关自身的行政规则制定权,使得“行政规则渐趋于法规命令”^{[21](P113-118)}。利益衡量将行政机关的行为纳入到规范体系中,使得行政权受到立法、司法的制约。我国环境法治依然过分倚重依据“环境”概念所建立起来的概括性行政管制体系,尚未将“环境”背后所对应的利益衡量问题作为对行政机关的授权内容,因此相关主体和利益问题亦未上升为规范体系的框架性内容。环境法典编纂中,基于对“环境”规范性意义的具体化、类型化,公共利益与共同利益的区分以及规范保护目的的明确化将有助于厘清现行环境法中的大量规范性命题,对环境立法的体系性起到实质的推进作用。

五、环境法典中基础概念的展开路径

环境法典调整的法律关系“以各主体的行为、环境与自然资源为客体,以各主体环境权力(利)与环境义务为内容”^[22]。目前的立法与研究现状尚不足以为主体、客体以及权利义务关系提供体系化解释。环境法典化的推动进程可以为环境法中核心问题的研究提供良好契机,以环境法典化为依归可以审视和批判目前的立法和研究现状,从而为环境法的体系化提供理论支撑。

首先,以“环境”作为抽象概念。《民法典》中虽然在一些条文中将“生态”与“环境”作为独立的客体,若对抽象概念缺乏体系化解释,有可能导致抽象性概念直接进入到具体的规范体系中,造成概念使用的混乱。该问题可在环境法典厘定基础概念的关系后交由解释学解决,环境法典应避免对基础概念抽象意义的过度引申,宜将“环境”作为抽象概念,作为联结内部规范体系与外部体系事实要素的工具,避免含糊使用“生态环境”或“环境资源”作为抽象概念,更不应将“生态”与“环境”作为并列的客体,以免导致抽象概念与具体概念的混用,增加论证负担与交流成本。应将“环境”相关的规范性问题或事实性问题的具体化交由“生态”与“资源”进行辅助说明,侧重强调法律调节意欲达到的“环境”的某种功能,也为规范体系的展开和法律的适用提供统一的解释学依据。《民法典》中三个概念均有双重内涵,该问题完全可在环境法典中对抽象概念的展开有明确的体系性安排的前提下,在解释和适用时进行衔接即可。具体来讲,《民法典》中指向抽象效果的“生态环境”与“资源”可解释为环境公益,而指向具体行为客体的“生态”与“自然资源”可解释为在具体的规范语境中抽象概念“环境”的某种特征或功能,此处作为具体行为客体的“环境”与抽象概念的“环境”并非同一语境,法律解释时应当予以区分。

其次,法律调整的范围由抽象客体转向具体行为。环境法典中法律调节的客体应由现行环境立法中抽象的“环境”回归到具体的行为,全面系统展开对行为本身的定性、后果的规范性问题。但这并不意味着对法律调整的客体不闻不问,确定客体是法典编纂的前提,而如何展开具体的法律规范,则需要进一步规定具体行为,而不能止步于抽象的客体上,如规定行为的界限、保险、处罚、损害修复、赔偿等,而后者在目前环境立法中的体系性规定十分薄弱,在环境法典中应重点解决。

再次,基础概念的展开应当注重利益的识别与调节。概念在法律规范中的展开在很大程度上意

意味着，其所指客体得到了规范性识别并融入规范体系中，将不同类型的客体进行具体展开。环境法典可以参照《噪声污染防治法》，环境管制性规范可以将经过具体化的“环境”特定类型明确地赋予保护个人利益的目的以衔接私法，为法官确认“合规抗辩”提供依据；环境公益诉讼可以明确公益的基本边界以为行政机关的立法赋权提供基本依据，为不同类型的利益区分和衡量提供基本的解释学前提，以确定公益诉讼的适格原告和诉讼客体范围。

六、结 语

环境法典中基础概念的展开必须以现行环境立法和理论研究中出现的概念混用问题为基点，法条的文本分析是基本路径，在此基础上分析概念混用的体系性根源并在环境法典中进行规避，这也是法典化的意义所在。基础概念在法典中的重要性无需多言，若基础概念等一系列核心问题得不到规范性解释，环境法典的研究与论证或许要经历更为漫长和曲折的过程，法典化或许比倡导者所预想的距离更加遥远，甚至成为伪命题。对于环境法的体系化，更多的是需要还原实质意义的“纯粹法”解释，而非过分关注更具形式意义的法典化构造，否则即便实现法典化也没有意义。“环境”概念的规范性解释不足导致的制度困境以及宪法解释等问题，篇幅所限，笔者将另文分析。

参考文献

- [1] 许辉. 环保法怎么成了文物保护的救命稻草[N]. 京华时报, 2015-10-20(09).
- [2] 宋亚辉. 环境管制标准在侵权法上的效力解释[J]. 法学研究, 2013(3).
- [3] 汪劲. 环境法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006.
- [4] 张宝. 环境侵权的解释论[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2015.
- [5] 张敏纯. 论行政管制标准在环境侵权民事责任中的类型化效力[J]. 政治与法律, 2014(10).
- [6] 吕忠梅课题组. “绿色原则”在民法典中的贯彻论纲[J]. 中国法学, 2018(1).
- [7] 刘超. 论“绿色原则”在民法典侵权责任编的制度展开[J]. 法律科学, 2018(6).
- [8] 刘长兴. 环境侵权规则设计之偏差及矫正——基于环境侵权鉴定的分析[J]. 法商研究, 2018(3).
- [9] 周宵鹏. 全国首例室内控烟公益诉讼案一审宣判 商场违规设立吸烟室被判赔偿 140 万元[EB/OL]. http://www.legaldaily.com.cn/legal_case/content/2021-08/19/content_8584513.htm, 2022-03-16.
- [10] 吕忠梅, 窦海阳. 以“生态恢复论”重构环境侵权救济体系[J]. 中国社会科学, 2020(2).
- [11] 苏永钦. 寻找新民法[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012.
- [12] [奥]凯尔森. 纯粹法理论[M]. 张书友, 译. 北京: 中国法制出版社, 2008.
- [13] [奥]凯尔森. 法与国家的一般理论[M]. 沈宗灵, 译. 北京: 商务印书馆, 2013.
- [14] [德]卡尔·拉伦茨. 法学方法论[M]. 陈爱娥, 译. 北京: 商务印书馆, 2003.
- [15] 杜寅. 环境立法确定性命题的提出与展开——以固废法体系为例[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2019(3).
- [16] 瑞典环境法典[M]. 竺效, 等译. 北京: 法律出版社, 2018.
- [17] 法国环境法典(第一至三卷)[M]. 莫菲, 刘彤, 葛苏聃, 译. 北京: 法律出版社, 2018.
- [18] 王景斌. 论公共利益之界定——一个公法学基石性范畴的法理学分析[J]. 法制与社会发展, 2005(1).
- [19] 梁上上. 公共利益与利益衡量[J]. 政法论坛, 2016(6).
- [20] 李启家. 环境法领域利益冲突的识别与衡平[J]. 法学评论, 2015(6).
- [21] [德]施密特·阿斯曼. 秩序理念下的行政法体系建构[M]. 林明锵, 等译. 北京: 北京大学出版社, 2012.
- [22] 丁霖. 论环境法典化背景下环境法调整范围的再次厘定——以法律调整机制为视角[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2020(2).

Determination and Development of the Relationship among the Concepts of “Environment” “Ecology” and “Resources” in the Compilation of Environmental Code

CHE Dong-sheng

Abstract: There is a long-term chaotic use of “environment” “ecology” and “resources” in Chinese environmental legislation, which is a huge obstacle to its systematization and the compilation of environmental codes. The normative analysis of the basic concepts in the current environmental legislation can summarize its generation logic in the legal system, and provide legislative reference and hermeneutic basis for their development in the environmental code. Since the basic issues involved in the concepts in the existing environmental legislation system have not been systematically explained, the development of the basic concepts should clarify their normative meanings, distinguish between factual concepts and normative ones, differentiate abstract concepts from specific ones, and analyze the typification and measurement of interests’ issues. The development of the environmental code should take “environment” as an abstract concept, and the scope of legal adjustment should be shifted from abstract objects to specific behaviors. Meanwhile, the interests carried by the basic concepts should be identified and adjusted more accurately.

Key words: environmental code; environment; ecology; resource; normalization

(责任编辑 周振新)