

我国环境法法典化研究：进展、争鸣和展望

方 印，刘秀清

摘 要：我国学界关于环境法典的研究缘起于 20 世纪 80 年代末学者对环境法体系化的讨论。几十年来，学界围绕环境法法典化的必要性、编纂环境法典的必要条件、环境法典的模式以及环境法典的内容等问题展开了激烈论争。回溯整个讨论历程，学者们围绕“环境法法典化”命题发表了不同的观点和学说，在激烈的讨论中或弥合分歧达成共识，或各持一端持续争鸣。对环境法法典化研究的推进状况、论点聚焦进行总结归纳，找到环境法典编纂仍需突破的理念障碍，明确环境法典编纂仍需攻克的技术难题，有利于形塑环境法法律体系，为生态文明建设提供强有力的制度保障。

关键词：环境法；法典化；环境法典；进程回顾；学术争鸣；未来展望

中图分类号：D922.680.4 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2023)03-0036-15

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.20230505.002

一、引 言

中国环境法法典化议题的提出，最早可追溯到 20 世纪 80 年代末。对于我国环境法法典化问题，学者们各持己见，莫衷一是。早期文献主要讨论环境法法典化的必要性问题，有“肯定说”“否定说”“相对反对说”“不必要说”等，这一时期学者们关注的重点大多是论证法典编纂的必要性与必要条件，相关研究总体较为浅显，缺乏整体性、细致性研究。近年来，国内大多数学者对环境法典的研究焦点已从“应否法典化”转向“如何法典化”，具体体现为：一是法典编纂应该秉持什么原则，立足于何种方法论？二是需要将哪些内容纳入法典，以何种形式编纂法典？三是依托环境法典编纂背景，对实践中各种原则、制度、规则、机制等进行重新构建。因本文的研究主旨在于对环境法法典化的进程与阻碍进行整体述评，故研究内容侧重前述两类，以期助力探索出一条适合我国国情、符合社会主义核心价值观导向的环境法法典化之路。

党的十八大以来，国家大力推进生态文明建设，如何对环境法律进行系统性整合成为环境法学界亟待回答的重大理论问题，环境法法典化相关研究随之高度活跃。2021 年 12 月，《生态环境法典草案专家建议稿及说明》发布，为编纂环境法典提供建设性思路，昭示中国环境法法典化研究取得重要进展。2022 年 10 月 16 日，党的二十大报告将“人与自然和谐共生的现代化”纳入“中国

基金项目：贵州省教育厅基地项目“环境污染第三方治理法律问题研究”（2016JD019）；贵州大学人文社科学术创新团队建设项目“我国生态环境法制及防震减灾法若干问题研究”（GDT2017003）

作者简介：方印，贵州大学法学院教授、博士生导师，fangls2008@126.com（贵州 贵阳 550025）；刘秀清，贵州大学法学院研究生

式现代化”, 提出了全面依法治国要“统筹立改废释纂”的新要求, 为环境法典编纂提供新思路。2023年3月15日, 新修改的《中华人民共和国立法法》生效, 将“环境保护”上升到“生态文明建设”新高度, 并作出“通过制定、修改、废止、解释法律和编纂法典等多种形式, 增强立法的系统性、整体性、协同性、时效性”新规定。在立法机关制定、通过环境法典之前, 有必要对环境法法典化所涉理论问题展开全面、深入的研究。鉴于环境法典编纂命题属于环境法领域的热点问题, 期刊文献对于研究该命题更具前沿性、及时性、精准性, 所以本文多以中国知网相关文献做参考。下文将结合已有文献阐述环境法法典化推进状况、论点聚焦, 并提出有关环境法法典化未来展望。

二、我国环境法法典化研究的进程回顾

我国环境法研究起步较晚, 对环境法典的研究也稍晚于国外, 总体上看, 可以分为以下几个阶段:

第一阶段始于20世纪80年代末90年代初。1986年, 武汉大学召开全国环境法体系学术研讨会, 对中国环境法体系建设和制度构建进行深入研究, 同时对外国环境法及法典化议题做了专题研讨。1989年, 我国《环境保护法》出台, 因该法并未达到环境基本法之标准, 导致学界对我国环境立法发展方向出现两种主张, 一是继续完善环境基本法, 二是采用系统方法适时考虑编纂环境法典^①。1999年, 南京大学法学院举办“中德法律继受与法典编纂”国际研讨会, 德国哥廷根大学(Göttingen)著名公法学者派纳教授(Franz-Joseph Peine)的论文《公法法典化的思考——以环境法和营业法为例》^[1], 将环境法法典化议题再次纳入环境法学者视野。彼时国内学者对环境法法典化的研究以描述介绍为主, 如金瑞林等在其著作中提到^{[2](P16)}, 在环境法治比较完善的国家, 一体化和法典化是环境法发展的最终倾向。制定一体化环境法典的理论依据有二, 一是国家相关环境法律太多, 调整手段基本相似。二是环境与自然资源相关立法已经基本稳定, 需从思想上与观念上做到可持续发展。汪劲在其著作中谈及现今全球环境法正从碎片化向趋同化发展, 表现为发展中国家环境法律体系不断健全与完善, 发达国家则是朝向法典化的方向运动^{[3](P309)}。至此, 学者们拉开研究环境法典编纂的序幕。

第二阶段是2003—2010年。2003年第九届全国人民代表大会环境与资源保护委员会(以下简称“环资委”)首次就环境法法典化表达编纂意愿, 时任环资委主任毛如柏提出应当在条件具备的情况下, 探索编纂环境法典^[4]。以屈振辉发表《中国环境法的法典化问题研究》一文为先机, 2005年环资委在北京召开“中国环境立法座谈会”, 国内环境法学者就环境法法典化议题展开热烈讨论。随后, 蔡守秋、戚道孟、张梓太等环境法学者提出对环境法法典化的构想^②, 特别是张梓太负责的《环境法法典化》课题取得了一系列成果, 如李挚萍对瑞典环境法典的探讨^③, 夏凌对法国、瑞典、

① 王灿发认为, 中国在环境法体系的建设中应该采用系统方法, 并应考虑在适当时机使环境法律法典化。参见王灿发:《瑞典环境法的体系及其借鉴意义》,《中国环境管理》1995年第5期。

② 参见蔡守秋:《关于编纂〈中华人民共和国环境资源法典〉的思考》;戚道孟:《我国环境保护要走法典化道路》;张梓太:《编纂中国环境法典的构想》。上述诸文收录于全国人大环资委法案室、办公室编:《中国环境立法研讨会论文集》,2005年4月。

③ 李挚萍认为, 瑞典《环境法典》是20世纪末环境立法的一个代表作, 体现了鲜明的时代特点和本国特色, 其法律原则、内容构造、立法技术等对我国环境立法的现代化有借鉴意义。参见李挚萍:《可持续发展原则基石上的环境法法典化——瑞典〈环境法典〉评析》,《学术研究》2006年第12期。

德国三国环境法法典化和中国环境法典立法模式的研究^①，李传轩对环境法法典化的必要性及基本条件做了阐述^②。彭峰的著作《法典化的迷思：法国环境法之考察》一书，则从比较法视角为环境法典议题提供域外参考。至此，环境法法典化在法学理论界和实务界得到全面研究。

第三阶段是2010—2017年。时任第十一届全国人大环资委主任汪光焘提出了《环境保护法》“有限修改”方案，明确“有限修改”思路，作出“三个重点”“八项制度”的修法目标，标志着环境法法典化方案被放弃^③。之后，学界关于环境法法典化研究基本上处于“沉寂”状态，环境法学界研究重点也转向聚焦于如何修改《环境保护法》。

第四阶段是2017年至今。2017年，以吕忠梅为代表的环境法学者向全国人大提交了“将环境法典编纂纳入第十三届全国人大立法计划”的立法建议。随后，中国法学会环境资源法学研究会设立了“环境法典研究（2018—2020）”大型专项课题，陆续发表了包括《生态环境法典专家建议稿及说明》在内的一系列研究成果^④。另外一些学者也从不同角度为环境法典编纂提供方案，如张震从宪法角度阐述环境法典编纂根据，张璐从环境法的独立性阐释环境法典编纂缘由，巩固从环境法的基础概念变迁角度探究环境法典的概念选择与体系建构^⑤。可以说，《民法典》成功颁布实施，使得环境法法典化议题呼声更甚，这一时期，学者们对环境法典的探讨跨越了条件是否具备的门槛，开始从不同方向、不同角度探讨该如何编纂环境法典。

三、环境法法典化研究的学术争鸣

总的来看，学者们对环境法典编纂的学术争鸣围绕“道”（编纂理念）“术”（编纂技术）两大路径展开。

（一）环境法典编纂的理念分歧

环境法发展至今已蔚然大观，但规范众多也导致其缺乏体系建构，同时如环境法归属于领域法还是部门法，是环境权利本位还是环境义务本位，环境权利该如何界定等基础问题亦缺乏定论，对这样一个充满不确定性的法律进行法典化，既要考虑政策导向与社会经济发展的外部情况，也要考虑其基础概念该如何统一等内部因素。虽然从历史向度去追溯可以发现，具有代表性的《瑞典环境法典》《法国环境法典》在该领域提供了成功典范，但《德国环境法典》受挫的实例也为“反对派”提供了有力支撑。

① 夏凌对法国环境法典研究参见《法国环境法的法典化及其对我国的启示》，《江西社会科学》2008年第4期；对瑞典环境法典研究参见《瑞典环境法的法典化》，《环境保护》2009年第2期；对德国环境法典研究参见《德国环境法的法典化项目及其新发展》，《甘肃政法学院学报》2010年第2期；对中国环境法典立法模式的研究参见其博士学位论文《环境法的法典化——中国环境立法模式的路径选择》（2007年）。

② 李传轩认为环境法法典化的基本问题包括环境法是否应当以及如何实行法典化、环境法法典化的基本条件有哪些、环境法法典化的程度应怎样合理定位等。参见李传轩：《环境法法典化的基本问题研究》，《华东政法大学学报》2007年第3期。

③ 具体内容参见中国人大网：《全国人大环资委主任委员汪光焘谈环保法修正案首次提请审议》，网址：<http://www.npc.gov.cn/npc/c12816/201208/cb3fe9abce0140f4bf9405fd1824d0fc.shtml>，2023年4月23日访问。

④ 以吕忠梅为代表关于环境法典相关的系列研究成果，参见吕忠梅、窦海洋：《民法典“绿色化”与环境法典的调适》，《中外法学》2018年第4期；吕忠梅、田时雨：《环境法典编纂何以能——基于比较法的背景观察》，《苏州大学学报（法学版）》2021年第4期；吕忠梅：《环境法典编纂方法论：可持续发展价值目标及其实现》，《政法论坛》2022年第2期。

⑤ 学者们对环境法典编纂提供的不同方案，参见张震：《环境法典编纂的宪法根据及合宪性控制》，《东方法学》2022年第3期；张璐：《环境法独立性阐释与环境法典编纂》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2022年第4期；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》，《中外法学》2022年第6期。

1. 法典编纂是否必要。支持法典编纂的学者从三个方面论述了环境法典的必要性。第一, 从宪法角度来观, “重大改革于法有据”^①, 编纂环境法典在《宪法》中有迹可循。一方面, 我国《宪法》明确规定要维护社会主义法制统一^②, 表现为对现有法律在合宪基础上进行即时立改废释纂, 建立和完善有中国特色的社会主义法律体系。环境法典可作为一部整体性基本法, 上承《宪法》, 下衔各环境单行法, 体现法的外在统一^[5]。另一方面, 2018 年《宪法修正案》序言写明实现中华民族伟大复兴的必由之路是建设富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国, 编纂环境法典是对“美丽”一词的生动诠释, 又体现法的内在统一^[6]。同时, 以《宪法》为依托, 环境法典可以很好回应“环境权”议题, 构建以一般环境权为体, 以健康环境权和自然享有权为翼的“一体两翼”的环境权体系, 不仅有利于融贯宪法规范和环境法规范, 也有利于回应人民的新需求和新期待^[7]。此外, 环境法典还可以拓展“国家环境保护义务”内涵, 即更加注重不同权力机关之间的相互关系与作用, 使得《宪法》所规定的数种国家权力在生态文明建设领域得到更加合理的配置^[8]。总之, 运用融会贯通的体系性思维将《宪法》与环境法典编纂结合起来, 可以确保环境法法典化进程始终处于《宪法》的制度轨道上。将环境法典围绕环境宪法规范展开教义学分析, 能够保障环境法典具备合宪性与实践性。《宪法》需要环境法典将“美丽中国”具象化, 环境法典也需要《宪法》提供编纂依据。

第二, 从外部情况来看, 首先, 编纂环境法典是我国重大政治决策, 环境保护在政治领域中的地位不断上升, 彰显出执政党生态文明建设理念的不断精进。党的十八大(2012)报告将“生态文明建设”写入党章; 十八届三中全会(2013)提出必须建立系统完整的生态文明制度体系; 十八届四中全会(2014)提出“加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度”; 十八届五中全会(2016)提出五大新发展理念; 十九大(2017)提出“加快生态文明体制改革, 建设美丽中国”的战略目标; 第五次宪法修正案(2018)将“生态文明”正式写入宪法。这一系列关于国家政治战略的转变, 标志着生态环境保护工作在治国理政中不断处于上升地位。环境法法典化不仅有利于增强国家的政治影响力, 展现中国共产党生态文明法治建设执政理念, 还“为中国环境法治的发展演进及其法典化进程提供了最为坚实的政治保障”^[9], 具有对内强化环境保护, 对外提高国家影响力的重大政治意义。其次, 中国特色社会主义进入新时代, 社会主要矛盾已经发生变化, 对环境治理已从污染防治转变为生态环境修复, 倡导“社会可持续”“生态可持续”“经济可持续”。传统《环境保护法》或者环境单行法由于自身掣肘, 不能很好调整经济、环境与社会之间的关系, 通过环境法典的梳理, 可以将不适应社会发展的环境法律及时进行调整, 是“将环境与发展综合决策方法转化为‘法言法语’的必由之路”^[10]。完善关于生态文明建设的顶层设计和总体部署, 使环境利益与经济利益相平衡, 处理好代际发展与代内发展的矛盾, 已然成为编纂环境法典的深厚土壤。通过编纂法典建立“绿色谱系”, 是发展绿色低碳循环经济, 满足人民群众对环境美学需求的一大壮举。

第三, 就法律自身而言, “我国大力推进的生态文明建设迫切需要环境法律系统化”^[11], 编纂环境法典有助于实现环境法律体系化, 解决现行环境立法碎片化、趋同化的弊端。首先, 现行环境法律体系呈现“基本法+专项立法”模式, 造成条块分割、规范冲突与重复、逻辑混沌等问题; 同时, 环境保护专项立法因立法时间跨度大, 归属于不同的法律部门, 导致其立法原则、立法理念存在较大差异。由此观之, 环境法律需要运用类型化思维, 以编纂环境法典的体系性方式“进行更加

① 参见马闯、刘乐、刘会民:《“听, 习总书记的话”扩大人民民主, 推进依法治国》, 网址: http://china.cnr.cn/yaowen/20171011/t20171011_523981292.shtml, 2022 年 10 月 9 日访问。

② 《宪法》第 5 条第 2 款: “国家维护社会主义法制的统一和尊严。”

精准的法理抽象”^[12]。其次,环境法具有明显政策法律化特征,开放灵活的环境政策与不能朝令夕改的法律阻碍了环境治理体系和治理能力现代化的展开,编纂环境法典可对相关环境政策、环境法律法规、环境司法实践进行专门梳理,找寻内在规律,采用类型化建构呈现环境法典科学客观的良法特性。诚如王利明所说,法典化会对繁荣法学教育和法学研究提供历史性契机。通过法典的简约性化解环境法律肥大化问题,借用法典的适用性回应环境法律技术化问题,依靠法典的逻辑性解决环境法律龃龉化问题,凭借法典的稳定性消解环境法律模糊化问题^[13],是环境法典编纂的重要意义所在。

反对法典编纂的学者也从三个方面进行反驳。首先,部门法法典化需超越形式主义,论者们过分注重法典形式与外在要求,忽略法典内在实质与规范效果,无论是法国环境法典还是瑞典环境法典,从实践效果来看基本都呈失败样态,因此,要在形式和实质的二元立场上来探讨编纂环境法典是否必要。再者,环境法发展至今仅有50年历史,其在基础概念、特有原则和制度方面均未达成共识,环境保护手段与方法多由行政领域主导,环境政策与法律并驾齐驱,上述因素同具有深厚历史渊源的《民法典》相比可见一斑。与传统部门法以国家制定法为法律渊源不同,第二代环境法以多元制度工具共济互补^[14],带有国家制定法特色的环境法律法规日渐式微,多元化纠纷解决机制(ADR)成为治理环境的有效路径。但环境法典自身机制无法将私人实施、民间机制纳入其中,法典化未必是规范环境法律体系的最优立法模式选择。

其次,“党政联合规范性文件与环境单行法的关系,是环境法典编纂过程中需要直面的现实难点”^[15]。党政联合发文在当代中国治国理政中扮演着重要角色,是联结与平衡中国共产党领导与政府行政管理的重要政策工具。近年来,环境法发展速度之迅猛离不开生态环保的党内法规发展,中央环保督查组的成立不仅让环境资源监管部门染上了“党”与“政”的双重色彩,名目繁多的党政联合规范性文件也同样对生态环境法律规范体系产生了实质性影响^[16]。生态环境部法规与标准司司长别涛曾介绍,“十八大以来,涉及生态环保的党内法规取得了重大进展,为贯彻落实习近平生态文明思想提供了重要的制度保障,对国家的生态环境法律法规具有重要的引领、补充、支持作用”^①。但在实践中,存在着将党政联合发文与国家法律进行机械对比,得出该行为“不合法”的结论,直接作出将党的主张与国家法律的关系和党内法规与国家法律的关系相混同的错误决断。那么,在编纂环境法典时,该把这些党政联合发文置于何处?在适用过程中,党政联合发文与环境单行法发生冲突时又该以何为标准?未厘清二者位阶关系,编纂法典为之尚早。

再次,“法典之‘典’在于安定,法典安定的前提,是作为调整对象的社会关系具有稳定性”^[17]。当然,这并不意味着法典必须一成不变,更深层次的原因是那些变化太快的、因时立定的、不具备稳定因素的法律都不宜凝练为法典。反观中国环境法治正在经历经济发展与生态保护的平衡调适阶段,频繁修订环境单行法(如《大气污染防治法》),出台配套环境政策(如“水十条”“土十条”)与法典稳定性基调难以吻合,环境法律的多变性与法典化的稳定性存在冲突,因此不宜编纂环境法典。

2. 编纂条件是否具备。认为环境法已具备法典化条件的主要论点聚焦如下:首先,从历史维度看,中国自古以来就存在多种法典^②,“律典的传承与变革,是中华法系历史演变的一个缩影”^[18]。李悝制定的《法经》被奉为我国古代体系化法典之源头,其六篇四层级的类型化结构,彰显出鲜明

① 参见丁亦鑫:《涉及生态环保的党内法规取得重大进展》,网址:<http://env.people.com.cn/n1/2020/0630/c1010-31765291.html>,2022年9月28日访问。

② 就清代而言,日本学者浅井虎夫认为会典、律例、各部则例、赋役全书、中枢政考等,都是法典。参见[日]浅井虎夫著,陈重民译、李孝猛点校:《中国法典编纂沿革史》,中国政法大学出版社2007年版,第235页。

的实用主义特征。商鞅以《法经》为制度蓝本,“改法为律”,对国家要务纷纷制律,以达治理之目的。集唐宋两代法学家心血为一体的《唐律疏议》荟萃了前圣要旨、近世良规。乾隆时代颁布的《大清律例》历时近百年,成为清代法典代表。可以说,我国古代有着深厚的法典化本土资源,不应将编纂环境法典视为乌托邦之举。

其次,从现实视角观,政治上,法典编纂是一个政治决断,习近平法治思想精华需要环境法典将其转变为制度载体。当前,我们需立国家治理必备之法,没有比生态文明建设更能成为国家治理必备的立法领域,透过法典化保证治国理政不会沦为各自为政。通过法典化形成制度合力,将部分政策话语转变为制度话语,符合习近平总书记关于在新时代高质量立法,促进高质量发展的判断^①。经济上,经济社会的发展成为环境法典编纂的强劲动力。当前,中国正处于百年未有之大变局,社会主要矛盾的变化标志着人民群众对良好生态环境的需求与日俱增,然而实际情况不容乐观。一方面,条块分割的环境立法与提高环境治理体系和治理能力现代化,推进生态文明建设稳步向前发展的现实要求相距甚远;另一方面,绿色发展理念的提出对传统经济发展模式发出挑战,要求立法者加快修订或制定以《循环经济促进法》为代表的,体现绿色发展理念相关法律的步伐。因此,“在全面依法治国与生态文明改革的背景下,中国环境法典编纂可谓正逢其时”^[19]。

再次,就法典本身而言,法典化的一大特征为体系性,蕴含着法律规范的体系性(量)和法律实践的体系性(质)两方面内容。前者体现为该法律部门具备相当数量的法律法规。迄今为止,我国环境立法已有专门性环境法律 36 部,150 多件行政法规,250 件部门规章,50 多件司法解释及其政策性文件,2 200 多件环境标准^②。后者表现为该法律部门拥有丰富的环境法治实践,体现在 2021 年我国人民检察院办理行政公益诉讼案件,涉及污染防治诉前检察建议共计 28 084 件^③,2022 年全国共设立环境资源专门审判机构或组织 2 426 个,初步构成专门化环境资源审判体系^④。同时,域外国家环境法典实践如《哥伦比亚可再生自然资源和环境国家法典》(1974 年)、《菲律宾环境法典》(1977 年)、《多哥环境法典》(1988 年)、《爱沙尼亚环境法典总则》(2014 年)等与中国《民法典》的颁布实施也为环境法典编纂提供借鉴。

复次,从法治队伍来看,“编纂环境法典是几代环境法人的学术梦想”^[20]。老一辈的环境法学者多次提出法典化主张,尽管由于各种原因未能实现,但对环境法典的追求却从未止步。环境法发展至今,已经点燃众多学者的研究热情,单就环境法典项目编纂课题,就有超过百名学者争相参与,纷纷对其进行著书立说。可以看到,环境法典编纂议题一经提出,不仅是环境法,法理、宪法、民法、刑法、行政法领域的学者都对法典化议题进行争鸣^⑤。学者们也高度重视与实务届的交流与配合,密切关注环境法法治进展。

① 参见中国法学会环境资源法学研究会秘书处:《全国第二届“宪法环境法对话会”第四单元 环境法典》,网址: <http://cserl.chinalaw.org.cn/portal/article/index/id/1139/cid/3.html>, 2022 年 10 月 12 日访问。

② 截至 2023 年 4 月,中国现行有效的宪法 1 部、法律 291 部、行政法规 600 多件、地方性法规 1.3 万多件。该数据来源于国家法律法规数据库,网址: <https://flk.npc.gov.cn/>, 访问日期: 2022 年 10 月 10 日。

③ 参见《国家统计局: 24-12 人民检察院办理民事、行政公益诉讼案件情况(2021 年)》,网址: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/nds/2021/indexch.htm>, 2022 年 10 月 12 日访问。

④ 参见齐琪、罗沙:《全国法院已设立环境资源审判专门机构或组织 2 426 个》,网址: http://m.news.cn/2022-09/20/c_1129017254.htm, 2022 年 10 月 12 日访问。

⑤ 法理领域如陈景辉:《法典化与法体系的内部构成》,《中外法学》2022 年第 5 期;宪法领域如王锴:《环境法典编纂的宪法基础》,《法学评论》2022 年第 5 期;民法领域如吕忠梅、窦海洋:《民法典“绿色化”与环境法典的调适》,《中外法学》2018 年第 4 期;刑法领域如周光权:《我国应当坚持统一刑法典立法模式》,《比较法研究》2022 年第 4 期;行政法领域如马怀德:《中国行政法典的时代需求与制度供给》,《中外法学》2022 年第 4 期。

认为环境法不具备法典化条件的主要论点聚焦如下:首先,我国的环境立法体系自身尚处于动态发展之中,立法模式分散,立法水平不高,法典化时机尚未成熟。现有环境单行法过于注重污染防治,生态保护方面立法极度缺位,环境损害责任承担制度不完善。虽然法律数量已经完备,但部分法规已经脱离社会实际甚至出现束之高阁的现象,如《循环经济促进法》《清洁生产促进法》。环境法律作为国家各项建设事业的制度保障工具,必然需随社会建设的发展变化而不断精进。生态文明建设在发展之中,相应的法律法规也必然处于变化发展之中,贸然编纂环境法典会破坏其稳定性与权威性。

其次,有学者从法典化追求法律理性这一角度来隐晦表达环境法典不具备编纂条件之观点。进言之,法律理性表现为体例上的理性、编纂方法的理性及具备支撑整个法典的核心概念^[16],回到环境法本身,何为支撑整个环境法典的核心概念?“环境”“资源”“生态”亦或“污染防治”,似乎都难以涵摄整部环境法典。此外,环境政策作为应对复杂环境问题的一个重要制度工具,并未有效与环境法律进行衔接,导致环境法律时常受到环境政策掣肘,编纂环境法典的时机远未成熟。

再次,以彭峰为代表的学者在2017年5月举办的“《民法总则》与绿色发展研讨会”上,旗帜鲜明地反对编纂环境法典,并列举了很多原因:一是我们处于一个不定型的社会大变革时代,环境法典无法适应日新月异的社会变化;二是中国环境法基本体系架构还不清晰,边界依旧没有定性,不存在立法膨胀的问题;三是现阶段环境法理论基础薄弱,不具备环境法法典化的条件;四是当前环境权地位仍不明晰,环境法典编纂难以就“环境权”为编纂核心;五是生态环境行政管理体制分散限制了作为一项立法工程的法典编纂;六是编纂环境法典的成本问题,成本大,难度高。以上原因标志着环境法法典化几乎成为不可能完成的任务。

最后,法治人才队伍不仅包括学界,还包括实务届。学界法典议题繁荣并不代表实务届喜闻乐见,编纂法典代表一国立法技术的最高水平,但我国目前的立法技术与学者前沿理念差距较大。在生态环境行政执法领域存在着范围不明晰、管理体制不完善、队伍结构不合理等现实困境;在环境司法领域存在审判机制、审判理念和审判团队发展缓慢等问题,建立环境资源裁判执行的新机制,探索创新环境资源案件的执行规则,细化环境保护法与《民法典》侵权责任编、物权编之间的关系,应为当务之急^①。

毫无疑问,环境法律的膨胀化、碎片化是编纂环境法典的内在动力,国家环境保护政策从被动应对到主动追求可持续发展又为法典编纂带来外在支撑。学者们对是否编纂持不同意见,最根本的原因是未能在“环境治理成效问题究竟是立法问题造成的还是执法问题造成的”这个命题上达成共识。支持者多关注环境法典在环境法律体系中所处的地位及功能,反对者则从环境法典的现实需要出发,体现出编纂环境法典实现环境法律体系化的应然与立法者立法技术不精、执法者管理职责混同的实然之间的巨大鸿沟。法律效能取决于法律本身,当下中国环境立法蓬勃发展,但所呈现的法律完备性、科学性有待商榷,那么以此制定出的环境法典极有可能流于形式,缺乏权威性与实操性,这也意味着我国环境法治建设尚未迎来法典编纂时期。

(二) 环境法典编纂的技术论战

1. 以“编”为重的汇编型法典。主张采用汇编式法典模式观点的学者认为,即使立法者通过法典对现有法律规范进行了一定程度的整合,部分单行立法、习惯、判例等也会不断打破法典体系。因此,采用汇编型法典是当代法治实践更为明智的做法。过于注重法典的稳定性和完备性,将不可避免地落入静止性与滞后性陷阱,汇编式的环境立法可以建立一种对外“认知开放”,对内

^① 参见江必新:《论环境区域治理中的若干司法问题》,《人民司法》2016年第9期。

“运作一体”的法律规范体系^[21]。汇编模式不仅包括科学、统一地对环境法律法规进行简单汇总, 还要对司法解释、司法判例进行指引^[22]。正是这种看似松散, 内在逻辑却又紧密的编纂体例保证环境法自足发展, 确保其不会因为环境问题变更过快被置诸高阁。汇编式法典与传统部门法法典不同, 其并不排斥相关单行法的存在, 从目前中国环境法发展的实际情况来看, 应当以汇编式法典化为指引, 先妥善解决现行法律法规中存在的问题, 再适时编纂高质量环境法典。

2. 以“纂”为重的适度型法典。主张适度法典化观点的学者认为, 环境法法典化可能需要经过几个阶段才可以完成, 只需循序渐进、拾级而上^[23]。但编纂环境法典需要准确把握“适度”内涵, 将这抽象二字转化为具体逻辑与表达, 使得最终成型的环境法典在框架与内涵上都表现出“适度”特性, 也即体系化适度、开放性适度和阶段性适度^[24]。有学者认为, 环境法典的体系效益高于环境单行法, 若从比较环境法视角来看环境法典的体系效益, 则又是从确定性、稳定性、开放性三个维度上研究适度法典化^[25]。还有学者认为采取适度法典化, 一方面可以体现环境法“二次调整法”特征, 另一方面又体现对实质正义的追求, 克服其僵化、机械的弊端^[26]。“适度”模式下, 编纂者可对环境法律法规进行系统地筛选整合, 从中区分出那些不需要或暂时无法纳入环境法典中的法律规范, 将其以单行法的形式与环境法典并行适用。或者也可采取以《环境保护法》为环境法典总则编, 而后再适时起草各分则的办法, 走更加谨慎的编纂之路^[27]。在确定“适度化”的适用范围过程中, 可以借鉴日本学者穗积陈重提出的四项标准^①, 最终实现比较理想的法典化状态。

3. 法典内容的范畴之争。在对编纂体例进行讨论后, 学者们对自然资源法是否入典也存在不同意见。有学者提出环境保护法典必须具备气候和地理、地质等无生命自然环境保护法^②。我国自然地理环境保护法较为成熟, 主要体现在我国是“三公约”缔约国^③, 建立了较为齐整的自然地理环境保护法, 开展相关制度建设历史周期较长, 经验较为丰富, 因此可以按照四类十二部法律编纂自然地理环境法编^④。有学者认为在环境法典中专设“自然生态保护”编, 体现习近平总书记“山水林田湖草沙冰”的统筹治理思想^[28]。还有学者提出自然资源法在环境法典中应占必要之席, 才可体现环境法整体体系化^[29]。对上述观点持反对态度的学者也不在少数, 有学者指出自然资源法缺乏系统性, 法律数量庞杂, 法律内部冲突, 需要编纂自然资源法典对其实现系统性重塑^[30]。有学者认为可以作为法源的现行自然资源单行法应独立存在, 不应纳入环境法典^[31]。还有学者提出应将自然资源保护法纳入法典, 但其项下的自然资源利用管理法应排斥在外^⑤。“大环境法”与“小环境法”之争导致自然资源法不知该何去何从。

此外, 对于环境法典中法律责任这一板块, 学者们也不能统一战线。从法律责任整体划分来

① 日本学者穗积陈重将编纂法典的四项标准表述为: 排除需要屡屡变更的法律; 排除具有实施期限的法律; 排除需要特别细密规定的法律; 排除在一个地方只对一个民族实施的特别法。参见 [日] 穗积陈重: 《法典论》, 李求铎译, 商务印书馆 2014 年版, 第 86 页。

② 徐祥民、王夏华虽然提到“环境保护法典”中一个必备的分典是气候和地理、地质等无生命自然环境保护分典, 但通读全文笔者认为其中的“典”不是典, 而是“编”。参见徐祥民、王夏华: 《“环境保护法典”的一个重要分典——“气候和地理、地质环境不利变化防治法”的意义与必要性》, 《中华环境》2021 年第 1 期。

③ “三公约”指保护臭氧层维也纳公约、联合国气候变化框架公约、联合国防治荒漠化公约。

④ 徐祥民指出, 四类十二部法律是指: 第一类为基本法, 包括自然地理环境保护基本法; 第二类为典型自然地理环境保护法, 包括水土保持法、防沙治沙法、气候变化与大气层环境损害防治法、地质环境损害防治法; 第三类为跨法编法律, 包括农业法、防洪法、气象法、航道法; 第四类为跨法编法律, 包括森林法、草原法、土地管理法。参见徐祥民: 《关于编纂“自然地理环境保护法编”的构想》, 《东方法学》2021 年第 6 期。

⑤ 王灿发、陈世寅认为, 自然资源编包括两大部分——资源本身的保护和开发利用中的环境保护, 具体包含水资源、土地资源、矿产资源、森林资源、草原资源、渔业资源、生物遗传资源以及海域、海岛和海底资源。参见王灿发、陈世寅: 《中国环境法法典化的证成与构想》, 《中国人民大学学报》2019 年第 2 期。

看，有学者提出法典编纂可以借鉴域外环境法典法律责任的有益经验，采用“集中为主、分散补充”的编纂模式，即集中规定一般性的行政责任、民事责任、生态环境损害责任，再灵活采用分编、专章、专节等方式规定各违法行为具体的法律责任^[32]。有学者认为环境法典属于领域型法典，需要考虑的是既有领域环境单行法法律责任的处理与新领域环境法律责任的创制，同时还要留意与其他传统部门法法律责任的衔接，“实现法律判断的协同”^[33]。还有学者认为生态环境责任编不能将传统法律责任全盘吸收，应采用提取公因式的方式规定行政命令、行政处罚和行政处分的一般规则，对环境刑事责任采用转致衔接规定，对环境民事责任应吸收整合创新具体的承担规则^[34]。就其他部门法介入到环境法所产生的救济而言，民法上，学者从环境法典与《民法典》的关系出发，着重探讨生态环境损害责任公私法如何进行协调与衔接，并建议环境法典应在《民法典》基础上加快创制具体性、专门性生态环境损害责任规定，实现环境法典对《民法典》中引致性、倡议性规定的补全。行政法上，学者以环境法典为“行政领域立法”的基本立场出发，强调要从回应环境合作治理需求和创新责任方式（即生态环境修复）两方面来革新环境行政法律责任配置。刑法上，学者以环境污染行刑衔接不通畅为视角，希望通过法典编纂解决环境刑法立法模式转变，提高环境刑法实施效能，进而提高环境污染治理效率^①。法律责任应该独立成编还是作出分散式、补丁式的制度创新，需要学者对此进行更深层次的理论论证。

法典化是一种运动，代表该领域法已经发展到成熟阶段；而法典编纂是一门技术，关乎立法技术、法律理论与法律体系的完善程度。汇编式法典趋于保守，是简化法律，便于查找最稳妥的方式；编纂式法典带有一定程度的冒险与革新，要求参与人员具备极高的法律素养。学者们对环境法典编纂形式的讨论实际上也体现了自身对待编纂法典的态度，法典内容的取舍也给立法人员提出更高要求。“适度型法典”企图游走在形式法典和实质法典之间，成为达成理论共识，减少理论分歧的有效途径，但凭目前的立法技术，恐难把握“适度”。舟楫相配，得水而行。编纂好环境法典一方面需要学者迸发思想火花，论证好编纂的逻辑进路，另一方面也需要以实践作为导向，走“逻辑包裹经验”道路。这部法典不仅要回答生态文明时代的中国之问，即如何呈现推动美丽中国建设的中国特殊经验，还要回答生态文明时代的世界之问，即如何有效推动 21 世纪清洁世界的平等合作共赢建设。

四、环境法法典化研究的未来展望

“盛世修典与衰世修典的命题表现出对法典的不同期待。”^[17]当今对环境法进行法典化有着深刻的内外部动因，具备现实和理论的双重意义。在学术研究层面，任何一个有价值的学术命题都是在理论争议中不断推进的。

（一）仍需突破的理念障碍

1. 环境法自身价值的完备性。首先，法典与单行法只是法律的不同表现形式，都是社会治理的制度工具。《立法法》中明确指出法的效力位阶从上至下依次是宪法、法律、行政法规、地方性法律、规章。法典可以看成是法律的集大成者，并不代表效力位阶高于部门单行法，也不意味着比部门单行法更能适应社会的发展，相反，部门法在法典化过程中更需要单行法与法典共济互补，用

^① 民法上参见张宝：《环境法典编纂中民事责任的定位与构造》，《环球法律评论》2022 年第 6 期；林潇潇：《体系化视角下民法典环境损害责任条款的规范定位》，《南京工业大学学报（社会科学版）》2023 年第 1 期。行政法上参见刘长兴：《论环境行政法律责任的创新及专门化发展》，《环球法律评论》2022 年第 6 期。刑法上参见吕鲈：《环境法典中环境污染行刑衔接路径的规范化构建》，《南京工业大学学报（社会科学版）》2022 年第 5 期。

单行法的具体灵活来弥补法典自身的模糊封闭。乘着《民法典》的东风掀起的法典热, 属实需要学者们冷静应对。其次, 不是每一个部门法都能进行法典化。编纂法典并不是将所有法律规范分门别类地收集归纳, 那样仅体现“编”的含义, 形成的只是简单的法律汇编, “纂”则是代表在法典化过程中要阐明法律法规之间的内涵及其相互关系, 对各种法律法规进行妥当的、必要的价值判断, 找到其中最能代表该部门法的价值理念, 廓清与其他部门法的关系, 从而判断是否可以将其纂修为典。从“编”与“纂”两个方面可以看出, 能够进行法典化的部门法必须具备两个特征: 一为一定数量的法律法规, 二为存在自身的价值完备性(即“帝王式”的特定价值)。回到环境法领域, 学者们已对前一特征进行论证, 这里不再赘述, 但后一特征恰好是环境法典备受争议的原因之一。有学者提出, 从我国现有法典来看, 刑法虽未呈现“刑法典”之形式, 但却包含“刑法典”之实, 罪刑法定原则要求刑法时刻保持自身谦抑性, 同时也代表着刑法独有的价值完备性。《民法典》中的意思自治原则贯穿民法始终, 将民法与其他部门法彻底划清界限^[35]。反观环境法领域, 吕忠梅、张忠民等认为“可持续发展”为环境法典的价值目标, 张璐认为“生态利益”可作为环境法的独立性阐释, 王干等认为“人与自然生命共同体”理念是环境法治的应有之义^①。学者们对环境法的价值完备性缺乏共识, 一些提法更多类似保护环境理想宣言, 因此, 找寻环境法自身的价值完备性并加以证成, 是编纂环境法典必须回答的前提基础。

2. 综合法还是领域法的价值属性。如前所述, 立法工作计划将环境法典纳入行政领域法, 国家法律法规数据库也将环境单行法收入行政法部门下, 《中国特色社会主义法律体系》白皮书将环境保护相关法律归于行政法, 资源法律归于经济法, 或多或少都带有行政法色彩。追根溯源, 1979年试行的《环境保护法》以污染防治为目标, 1989年正式颁布的《环境保护法》将“防治污染和其他公害”写进立法目的, 与之对应, 当时新设的环境保护部门自然只能“屈居”在行政法之下。十八大将生态文明建设上升至“五位一体”的政治高度, 2014年修订的《环境保护法》在立法目的中加入“推进生态文明建设, 促进经济可持续发展”, 实现了从污染防治到可持续发展的重大飞跃, 生态环境部与自然资源部的机构改革, 更是将环保部门的地位上升至一个新高度。传统行政法与经济法已经难以掩盖新生《环境保护法》之光辉, 尽管生态文明法治建设离不开行政执法的保驾护航, 但定位于行政领域法下的法典难以体现“多元共治、多规范协同”的环境治理现代化理念。同时, 行政法的调整对象为国家行政机关与行政相对人的关系, 而环境法调整的是人与人之间以及人与自然之间的和谐共生关系, 因此, 无论是学科意义上的部门法还是立法体系上的法律部门, 都难以解释环境法典的“行政领域法”属性。尽管有学者曾试图对该问题进行厘清, 一方面认为环境法是解决环境与资源问题的综合性领域法, 另一方面又去努力证成环境法典的“行政领域法”属性, 前后逻辑难以自洽^[36]。论证好环境法属于行政领域法还是综合性领域法, 妥善解决好行政权力与生态环境保护之间的关系, 是编纂环境法典绕不过的基础命题。

3. 备受争议的环境法核心范畴。核心范畴能够反映学科性质与思维特点, 对环境法核心范畴的论证, 关涉到环境法的本位问题。如果说环境法典是环境法的高级表现形式, 那么环境法典的核心范畴也应与环境法一脉相承, 而关于何为环境法核心范畴, 理论界争论不休, 至今也尚未达成共识。以蔡守秋为代表的老一辈环境法学者认为环境权应为环境法的核心范畴, 并由此点燃研究环境

① 上述观点参见吕忠梅:《环境法典编纂方法论: 可持续发展价值目标及其实现》,《政法论坛》2022年第2期;张忠民、李鑫潼:《生态文明的中国法治与法典表达》,《法治社会》2022年第4期;张璐:《环境法独立性阐释与环境法典编纂》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2022年第4期;王干、林嘉鑫:《人与自然生命共同体视域下的环境法治困境与应对》,《学习与实践》2022年第6期。

权的“星星之火”^①。随后,徐祥民提出环境法应以环境义务为本位进行资源分配。巩固、焦琰认为环境利益当为环境法的核心范畴。史玉成认为要跨越环境权利、环境义务与环境利益学说,重新建构“环境法法权”,以此作为环境法学的核心。钱继磊、钊晓东一致赞同“环境权利+环境义务”共同构成环境法的核心^②。新时代社会矛盾发生变化,环境法的核心范畴也需对此给予积极回应,但当前对环境法典的研究,多将环境法典编纂认为是政治所指、经济所趋,几乎鲜有学者关注环境法典的核心范畴问题,对于法典编纂讨论过于宏观化、政治化,并未对其基本概念、原理进行雕琢打磨,因此呈现出的法典方案都略显粗糙。同时,也正是由于环境法连核心范畴都尚未厘清,学者们才得出“环境法典编纂为之尚早”的论断。

(二) 仍需攻克的技术难题

1. “适度”边界仍不清晰。理想化的环境法典在形式上有着宏大且严密的逻辑结构,要求层次分明、范围宽广;在内容上统一原则和概念,将污染防治、自然资源、生态保护三大领域涵摄其中,而适度法典化是为了调适法典应然性与现实困境(立法水平不高、编纂经验不足等)提出的一种妥协策略,意味着强调环境法典的功能优先于形式。据此,学者们分别提出动态适度,围绕法典体系效益从三个维度开展适度,提炼能够体现环境法本质的、对基础性内容加以整合规定的“总则+分编”的适度,以及将自然资源法外挂于环境法典的适度^③等。总的来看,学者们一致认为按照中国环境法发展的实际情况,不宜制定大而全的环境法典,多数学者从认识论角度出发探讨编纂方案,少数学者从环境法体系的角度勾勒出法典大致轮廓,典型代表有“汇编式+创新体例”框架,“总则+污染防治法编+资源利用法编+生态保护法编”框架,“总则+自然保护+污染防治+国际环境法”框架,“总则+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”框架等^④。上述方案的提出对编纂环境法典都大有裨益,但从微观上看,法典内容的表达都必须呈

① 对环境权的研究参见蔡守秋:《环境权初探》,《法学评论》1982年第2期;王曦:《试论美国联邦和州宪法在环境权问题上的发展》,《武汉大学学报(社会科学版)》1992年第3期;陈泉生:《环境权之辨析》,《中国法学》1997年第2期;李艳芳:《环境权若干问题研究》,《法律科学》1994年第6期。

② 上述学者观点参见徐祥民:《极限与分配——再论环境法的本位》,《中国人口·资源与环境》2003年第4期;巩固:《私权还是公益?环境法学核心范畴探析》,《浙江工商大学学报》2009年第6期;焦琰:《论作为环境法学核心范畴的环境法益》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2022年第5期;史玉成:《环境法学核心范畴之重构:环境法的法权结构论》,《中国法学》2016年第5期;钱继磊:《法理时代环境法学范畴体系初探》,《河北法学》2020年第2期;钊晓东:《论新时代中国环境法学研究的转型》,《中国法学》2020年第1期。

③ 上述观点参见张梓太:《中国环境立法应适度法典化》,《南京大学法律评论》2009年第1期;李艳芳、田时雨:《比较法视野中的我国环境法典化》,《中国人民大学学报》2019年第2期;吕忠梅:《中国环境立法法典化模式选择及其展开》,《东方法学》2021年第6期;杜群、丁宁:《环境法法典化中自然资源法的定位与展开》,《北京航空航天大学学报(社会科学版)》2022年第3期。

④ 关于环境法典的框架,张梓太等学者提出了“汇编式+创新体例”的环境法典框架,前者包括总则编、生态保全编、污染防治编、环境程序编及附则编五部分,后者包括总则编、环境资源行政管理体制编、环境资源行政公众参与编、环境资源宏观调控编、环境资源纠纷解决编及附则编。参见张梓太、李传轩、陶蕾:《环境法法典化研究》,北京大学出版社2008年版。李小强提到环境法典可以分为“总则+污染防治法编+资源利用法编+生态保护法编”四编内容。参见李小强:《环境法典的创制及其构想》,《贵州大学学报(社会科学版)》2022年第5期。彭峰提出环境法典结构设置的构想包括总则(包括原则和制度等内容)、自然保护法(包括生物资源保护法、非生物资源保护法、自然区域保护法三部分)、污染防治法(包括物质流和能量流污染防治法)以及国际环境法四个部分。参见彭峰:《法典化的迷思——法国环境法之考察》,上海社会科学院出版社2010年版。汪劲认为环境法典可以分为“总则+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”五个部分,参见汪劲:《论中国环境法典框架体系的构建和创新——以中国民法典框架体系为鉴》,《当代法学》2021年第6期。

现一定程度的逻辑性与抽象性, 就目前我国环境立法的实际情况而言, 短时间内难以将卷帙浩繁的法律规范抽象出来, 各单行法之间联系较为松散, 具体制度之间的衔接还有待商榷, 如《水污染防治法》与《水法》有何逻辑关系? 《水污染防治法》和《大气污染防治法》又有何区别与联系? 共同纳入污染防治编的逻辑主线是什么? 同时, 有学者认为要制定专门性“碳中和促进法”, 实现“双碳”目标法制化, 那么“碳中和促进法”与自然生态保护编、绿色低碳发展编之间的关系又该如何辨识^[37]? 上述问题都有待于立法者予以纾困。此外, 鲜有学者从司法者与执法者角度来阐述环境法典适度编纂问题, 没有对他们需要一部什么样的环境法典进行论证。立法者久居高堂, 视角宏观; 专家学者辛勤钻研, 理论扎实; 务实部门人员深谙痛处, 意见中肯。徒法不足以自行, 仅从立法角度而忽略司法与执法, 容易导致形而上的法典迷信。

2. 环境行政法规与地方环境立法有益内容吸收不够。应注意到, 目前学者所讨论的编纂方案未能深入融合环境行政法规与地方立法特点。诚然, 生态文明法律体系要以高站位、远视角开展, 但编纂环境法典势必需要考虑对环境行政法规乃至规章的提炼、吸收、分工。与传统行政法规不同, 环境行政法规多用于应对环境风险, 其预防功能多于惩罚功能, 又因环境法长期屈居于行政法之下, 环境行政处罚日渐成为环境法律责任中举足轻重的责任承担方式。据不完全统计, 目前涉及环境保护综合行政执法共计 182 项。其中行政处罚 169 项, 行政强制 13 项, 涉及相关法律法规规章 65 部, 其中法律 13 部、行政法规 14 部、部门规章 32 部、地方性法规 6 部^①, 环境行政法规的分散化、碎片化可见一斑。但目前学界仅对环境法典中的环境行政责任部分进行探讨, 并未论证哪些环境行政法规、规章需要纳入环境法典, 实务届对此问题也敬而远之。处理不好二者间的关系, 难以提升环境执法效能。

同时, 地方立法经验与智慧也不容小觑。科学的地方环境立法不仅能够体现地方特性, 呼应社会规律, 还能因应制度人性, 规范协同秉性。需指明的是, 本文所述“地方”并不局限于一个省份或者一个地区, 重大环境问题往往涉及多个区域, 因此区域联防联控日渐成为生态环境保护的重要手段^②。该部分区域环境立法往往由多个地方立法人才、专家、学者等高端智库参与, 通过商讨得出最有利于本区域可持续发展的地方法律与地方政策, 从而达到区域内公众接受度较高, 愿意遵守地方环境法规的良好样态。由点到面, 当区域与区域之间科学的环境法规出现类型化趋势, 便可从中提取“公因式”, 那么这部分内容, 才为环境法典精华之所在。同时, 对区域环境立法在实践中暴露出来的现实问题进行“后立法”审视, 可以倒逼环境法典在编纂过程中做自我检视, 从而避免法典出现华而不实的制度条款。环境法典大而全, 地方环境立法小而精, 如何将特别法与一般法融会贯通, 让环境法典带动地方环境立法, 地方环境立法更好“反哺”环境法典, 也是考验立法者立法技术的关键所在。

3. “双轨齐治”还是“融合共治”。从古代“礼法合治”到如今“党法合治”, 中国法治一直表现出由两种主导性规范互相耦合的双轨齐治的深层次结构。与传统部门法不同, 环境法带有很强的政策倾向性, 尤其是十八大以来, 党中央高举“打好污染防治攻坚战”旗帜, 深入贯彻落实生态文

① 参见弋阳县生态环境局:《江西省生态环境保护综合行政执法事项目录清单(2021年版)解读》, 网址: <http://www.jxxy.gov.cn/yyxsthjj/zcjd/202208/ff94f80bc85d4608beb23139235e0011.shtml>, 2023年3月23日访问。

② 实践层面较为成功的区域协同立法有上海市、江苏省、浙江省、安徽省四地人大常委会共同确定《大气污染防治条例》(2014); 云南省、贵州省、四川省三地人大常委分别审议通过《关于加强赤水河流域共同保护的決定》及各省份赤水河流域保护条例(2021); 湖北省宜昌市、荆州市、荆门市、恩施州四地人大常委从环保、产业协作、交通互联三方面通过《湖北省宜荆荆恩城市区区域协同立法框架协议》(2021年)。

明建设,把“生态文明建设”写入党章,颁布大量生态党内法规^①,在生态文明建设法治领域形成了具有强烈政党色彩的法律体系。陈海嵩对此问题进行了专门研究,他将为生态环境保驾护航的党内法规概括为“高位推动”,认为只有通过环境法典的编纂才能妥善处理党内生态法规与环保法律之间的关系,并提出应在环境法典总则部分明确该类党内法规的法律渊源地位,将党内生态法规与环保法律进行有机融合,还应设立生态环境保护督察专门条款^②。欧爱民对中国特色社会主义法概念进行重构,认为党内法规应当纳入法范畴,在新的法概念重构下,法概念属于顶层设计,党内法规与国家法律属于亚概念。对此持相反观点的朱林方认为,在当代中国规范体系中,法律输出的是形式价值,党法输出的是实质价值,党法规定了我们国家该举什么样的旗,该走什么样的路,模糊党内法规的调整范围与调整对象,借用基本原则、概括性条款的方式让党内生态法规融入环保法律,无异于走出“党大还是法大”的伪命题,陷入“党法纳入国法”的制度怪圈。现今,新《立法法》作出要“坚持在法治下推进改革和在改革中完善法治”的新规定,可以从中体会出要将党内法规与国家法律相互衔接的别样韵味。依法治国与依规治党原是两条并行不悖的主路线,但是编纂环境法典势必会面对党内生态法规与环保法律如何互文的技术难题,同时也对立法者立法技术提出了更高的要求。

五、结 语

相较于传统部门法,环境法亟需树立自己独特的法学标识,通过法典化对一些极具争议的概念进行界定,对冲突的制度、原则进行整合。而法典是政治的产物,是法学学术积淀的产物,是完备立法技术的产物^[38]。法典化进程的推进需综合考虑我国国情,紧抓主要矛盾,以学术研究推进立法发展。由此可知,环境法法典化天然与环境法研究体系化密不可分,环境法体系化建设离不开对学界众多研究成果的回顾与总结。诚然,学者们基于不同的知识领域所提供的方案策略都有其独到价值所在,但也要勇于承认当前环境法众多基础理论论证工作尚不完善,立法技术并未达到一定高度,就连法典名称都存在不同见解^③。环境基本法是环境法典的基础,环境法典又是环境基本法发展到特定时期的集大成者,当前环境基本法仍呈现重污染防治轻生态保护之象,不妨借鉴《民法典》编纂思路,在认同环境法典分为五编的基础上,将《环境保护法》作为总则部分进行修改,将污染控制法律、自然生态保护法律、绿色低碳发展法律和生态环境责任法律按照编纂思维,编写为独立的法律草案进行试行,试行过后再根据实际情况来编纂环境法典。本文写作的目的并不在于称

① 如2018年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅颁布《农村人居环境整治三年行动方案》;2019年9月,中共中央、国务院颁布《生态文明体制改革总体方案》;2019年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅颁布《领导干部自然资源资产离任审计规定(试行)》。

② 陈海嵩的观点在以下文章中体现:《中国环境法治中的政党、国家与社会》,《法学研究》2018年第3期;《生态环境保护党内法规及在环境法典中的体现》,《法学评论》2022年第3期;《环境法典编纂中的生态环境政党法治问题探析》,《法商研究》2022年第6期。

③ 张梓太、陈海嵩、竺效等大部分学者都采用“环境法典”提法。参见张梓太、陶蕾、李传轩:《我国环境法典框架设计构想》,《东方法学》2008年第2期;陈海嵩:《环境法典编纂中的生态环境政党法治问题探析》,《法商研究》2022年第6期;竺效:《环境法典编纂结构模式之比较研究》,《当代法学》2021年第6期。蔡守秋将其命名为“环境资源法典”,参见蔡守秋:《从环境法基础概念出发编纂环境法典》,《法学评论》2022年第3期。吕忠梅建议法典名称为“生态环境法典”,参见吕忠梅:《环境法典编纂的基本问题》,《荆楚法学》2022年第1期。徐祥民认为法典名称应为“环境保护法典”,参见徐祥民、王夏华:《“环境保护法典”的一个重要分典——“气候和地理、地质环境不利变化防治法”的意义与必要性》,《中华环境》2021年第1期。

赞或批评百家观点,而是尽力梳理清楚环境法典编纂议题的脉络,在前人基础上更进一步,以期为当前环境法法典化的研究进程作更为完善的梳理与小结。可喜的是,已经有学者对环境法典编纂大纲进行研究,一针见血地指出各编存在的重点难点问题,尽管该论纲只是搭建了初步框架,但给环境法典编纂提供了一条重要的参考路径^①。可以预见的是,环境法典的编纂肯定是一个荆棘塞途的历程,随着我国法学理论水平研究的提高以及法典编纂技术和经验的不断积累,环境法律体系必将逐步走向成熟,相信在全面推进依法治国和生态文明建设的时代背景下,终会编纂出一部具有中国特色的环境法典,为生态文明建设提供强有力的制度保障。

参考文献

- [1] 李燕萍. 中德法律继受与法典编纂——第四届费彝民法学论坛综述[J]. 南京大学法律评论, 1999(2).
- [2] 金瑞林, 汪劲. 中国环境与自然资源立法若干问题研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 1999.
- [3] 汪劲. 环境法律的理念与价值追求[M]. 北京: 法律出版社, 2000.
- [4] 毛如柏. 积极推进环保制度和机制创新[N]. 人民日报, 2005-07-14(16).
- [5] 张忠民. 环境法典的体系定位与规范结构——基于宪法与环境法立法交互逻辑的证成[J]. 法商研究, 2022(6).
- [6] 王锴. 环境法典编纂的宪法基础[J]. 法学评论, 2022(5).
- [7] 吴卫星. 环境权在我国环境法典中的证成与展开[J]. 现代法学, 2022(4).
- [8] 陈海嵩. 国家环境保护义务在我国环境法典中的定位与表达[J]. 现代法学, 2022(4).
- [9] 吕忠梅, 田时雨. 论具有中国特色环境法典的编纂[J]. 中国法律评论, 2022(2).
- [10] 吕忠梅. 《环境保护法》的前世今生[J]. 政法论丛, 2014(5).
- [11] 王灿发, 陈世寅. 中国环境法法典化的证成与构想[J]. 中国人民大学学报, 2019(2).
- [12] 吕忠梅. 人与自然和谐共生视野下的环境法学理论创新[J]. 东方法学, 2023(2).
- [13] 何江. 为什么环境法需要法典化——基于法律复杂化理论的证成[J]. 法制与社会发展, 2019(5).
- [14] 郭武. 论中国第二代环境法的形成与发展趋势[J]. 法商研究, 2017(1).
- [15] 彭峰. 中国环境法法典化的困境与出路[J]. 清华法学, 2021(6).
- [16] 彭峰. 环境法法典化之难题及其克服——以党政联合规范性文件与法律之关系为视角[J]. 政治与法律, 2021(11).
- [17] 陈金钊. 法典化语用及其意义[J]. 政治与法律, 2021(11).
- [18] 张生. 中华法系的现代意义: 以律典统编体系的演进为中心[J]. 东方法学, 2022(1).
- [19] 吕忠梅, 田时雨. 环境法典编纂何以能——基于比较法的背景观察[J]. 苏州大学学报(法学版), 2021(4).
- [20] 吕忠梅. 中国环境法典的编纂条件及基本定位[J]. 当代法学, 2021(6).
- [21] 党庶枫, 郭武. 中国环境立法法典化的模式选择[J]. 甘肃社会科学, 2019(1).
- [22] 汪劲. 环境法的法典化: 迷思与解迷[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2010(3).
- [23] 张梓太. 论我国环境法法典化的基本路径与模式[J]. 现代法学, 2008(4).
- [24] 张忠民, 赵珂. 环境法典的制度体系逻辑与表达[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2020(6).

^① 吕忠梅明确指出编纂环境法典要以“人与自然生命共同体”为哲学基础。环境法典总则编的重难点问题是实现环境权“入典”, 妥善处理环境法典与《环境保护法》及其他相关立法的关系。污染控制编的重难点问题是建立以排污许可为核心的固定污染源控制制度, 强化环境物质迁移致害的法律规制弱项, 填补新污染物治理空白。自然生态保护编的重难点问题是统筹该编与相关法律法规的制度衔接, 确认自然公产并构建相关制度体系。绿色低碳发展编的重难点问题是统筹国内国际气候治理, 妥善处理气候变化减缓与适应的关系, 以原则性规范构造为主。生态环境责任编的重难点问题是与《民法典》侵权责任编“无缝衔接”, 建立生态环境纠纷解决机制等。参见吕忠梅:《环境法典编纂论纲》,《中国法学》2023年第2期。

- [25]李艳芳,田时雨.比较法视野中的我国环境法法典化[J].中国人民大学学报,2019(2).
- [26]吕忠梅.中国环境立法法典化模式选择及其展开[J].东方法学,2021(6).
- [27]李挚萍.中国环境法典化的一个可能路径——以环境基本法为基础的适度法典化[J].中国政法大学学报,2022(5).
- [28]巩固.山水林田湖草沙统筹治理的法制需求与法典表达[J].东方法学,2022(1).
- [29]杜群,丁宁.环境法典化中自然资源法的定位与展开[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2022(3).
- [30]黄锡生,杨睿.法典化时代下自然资源立法模式探究[J].中国人口·资源与环境,2021(8).
- [31]汪劲.论中国环境法典框架体系的构建和创新——以中国民法典框架体系为鉴[J].当代法学,2021(6).
- [32]竺效.生态环境责任编的比较法借鉴及编纂思路[J].中国法律评论,2022,(2).
- [33]焦艳鹏.领域型法典编纂中法律责任的设定——以生态环境法典为例[J].法制与社会发展,2023(1).
- [34]汪劲,吕爽.生态环境法典编纂中生态环境责任制度的构建和安排[J].中国法律评论,2022(2).
- [35]陈景辉.法典化与法体系的内部构成[J].中外法学,2022(5).
- [36]吕忠梅.论环境法典的“行政领域法”属性[J].法学评论,2022(4).
- [37]叶榭平.“双碳”目标下减污降碳协同增效法制保障体系之重塑[J].中国地质大学学报(社会科学版),2023(2).
- [38]雷磊.法典化的三重视角[J].法制与社会发展,2023(2).

Research on Chinese Environmental Law Codification Progress, Contention and Prospect

FANG Yin, LIU Xiu-qing

Abstract: The study of environmental code in Chinese academic circle originated from the discussion on the systematization of environmental law in the late 1980s. In recent decades, the academic circles have been engaged in fierce debates on the necessity of codification of environmental law, the necessary conditions of codification of environmental code, the mode and content of environmental code. In the whole discussion process, scholars have expressed different views and theories on the topic of “codification of environmental law”. In the heated discussion, they either bridge the differences and reach a consensus, or continue to argue at each end. This paper summarizes the progress of the codification research of environmental law and the focus of arguments, finds out the conceptual obstacles that still need to be overcome in the compilation of environmental code, and clarifies the technical difficulties in the compilation of environmental code, which is conducive to shaping the legal system of environmental law and providing a strong institutional guarantee for the construction of ecological civilization.

Key words: environmental law; codification; environmental code; process review; academic controversy; future prospects

(责任编辑 周振新)