

生态环境法典编纂若干基本问题的讨论及其评析

许政敏¹, 杨解君²

(1. 武汉理工大学 马克思主义学院, 湖北 武汉 430070;

2. 南昌大学 法学院, 江西 南昌 330031)

摘要:在生态环境法典编纂议题中,基本属性定位、方法抉择与体例设计是该法典编纂关注的重要议题。生态环境法典的基本属性定位影响着其编纂方法的选择,不同的编纂方法是导致法典体例结构设计差异的重要因素。客观准确定位我国生态环境法典编纂的基本属性,选择适当的法典编纂方法,才能科学设计法典体例架构,并高效筛选法典化的内容,从而有效实现法典编纂目标。基于我国生态环境领域立法的特点和客观进程等原因,生态环境法典的基本属性可定位为综合性法典(或称“领域型法典”),编纂方法可选择“适度法典化”,体例架构可遵循“适度法典化”对“适度”的“范围”与“程度”之要求。

关键词:生态环境法典;领域型法典;适度法典化;法典编纂方法;法典体系架构

中图分类号:D922.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-4210-(2025)03-14-10

全国人大常委会 2024 年度立法工作计划首次明确提出“扎实推进生态环境法典编纂工作……形成高质量的生态环境法典草案”^[1]。党的二十届三中全会审议通过的《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》亦明确提出“编纂生态环境法典”^[2]。2025 年全国人大常委会工作报告再次强调“扎实推进生态环境法典编纂工作”^[3]。这意味着我国生态环境法典编纂已从理论探索逐步迈向立法实际行动阶段。生态环境法典作为生态环境治理体系的重要组成部分,“其根本任务是以生态环境保护基础法律规范体系化方式履行国家生态文明建设职责”^[4],是实现宪法所要求的“把我国建设成为美丽的社会主义现代化强国”的重要法治保障。在此背景下,如何编纂一部具有中国特色并符合中国生态环境治理客观需求的生态环境法典,是新时代中国法治建设与生态文明建设必须回应的问题。生态环境法典的基本属性定位、编纂方法抉择及体例架构设计,是法典编纂所关注的重要议题。尽管目前针对这些议题的研究已取得了一定共识,但对于法典基本属性如何影响其编纂方法的选择、编纂方法如何反作用于基本属性的定位以及如何影响法典体例架构设计和法典化的有效性等问题仍待理清。有鉴于此,本文拟进一步探索其彼此之间的逻辑关系,藉此为生态环境法典编纂提供一种基础性的观察视角。

一、生态环境法典基本属性:体系型或领域型法典定位之讨论

早在民法典编纂前期,已存在“体系型法典”和“汇编型法典”定位之争,行政法典之编纂定位亦多被关注^[5-7]。生态环境法典编纂同样需要明确其基本属性定位。学界对此存在两种主要观点,一种偏向追求“体系型法典”路径,另一种偏向于“领域型法典”路径。

(一)生态环境法典定位为“体系型法典”的主要观点

将生态环境法典基本属性定位为追求“体系型法典”的观点普遍认为,法典编纂的核心是生态环境法规范的体系化^[8]。首先,从体系建构上看,把生态环境法典定位在独立部门法属性下将有利于法律制度的体系化建设,“领域型法典”会大为削弱学术共同体和法治建设共同体对生态环境法的法体系发展的主观确信,

作者简介:许政敏,博士研究生,从事国家安全、环境资源与保护法等研究。E-mail: xzmlaw@163.com

引用格式:许政敏,杨解君.生态环境法典编纂若干基本问题的讨论及其评析[J].国土资源科技管理,2025,42(3):14-23.

并对生态环境立法、执法和司法的整体协调发展产生不利影响^[9]。其次,从部门法视角来看,将生态环境法视为一个独立的法律部门,明确其法律地位,能够为生态环境法典的编纂奠定理论基础,由此进行体系化能保证法典的系统性和连贯性,避免条文前后不一致等立法逻辑上的混乱,进而提升法典规范的针对性和可操作性^[10]。最后,从“体系型法典”本身属性来看,它依托一定的部门法调整机制编纂或建构,体现出典型的部门法调整特征,受部门法调整机制限制并以调整一定性质的法律关系为主。这与民法典、刑法典和行政法典等针对一定性质的法律关系进行调整的法典形态相似。“体系型法典”更多体现的是部门法属性,它注重体系性建构,以传统潘德克顿法典为参照标准^[11]。这一属性定位对概念的抽象提取要求严格,因为提取抽象概念往往是实现“科学的”法典体系性与融贯性构建的关键^[12]。尽管目前我国采取潘德克顿式编纂的法典仅有《民法典》,但由于《民法典》的法典化经验与我国其他领域的法典化具有相通之处,习近平总书记曾强调:“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。”^[13]因而借鉴一般领域的法典化经验,仍可为生态环境法典编纂提供参考。

概言之,偏向“体系型法典”观点认为,其一,生态环境法典编纂的理想形态是以潘德克顿体系为指导而展开编纂,这一定位兼具灵活性、开放性与综合协调性,能充分发挥体系化优势^[14]。这种方式对解决体系化不足,促进法典内外部体系融贯具有重要作用^[15]。其二,生态环境法典不应简单地采用“汇编型法典”方式编纂,而应借鉴《民法典》法典化经验,一方面从法外部体系着手,抽象出法律概念建立法典外部体系,发挥便利找法、用法与释法等功能^[16];另一方面从法内部体系着手,经由法秩序的价值权衡和基本原则而建立法典内部体系,将“可持续发展”作为其立法目的与价值取向融贯于法典内外体系^[17]。这就要求生态环境法典应该具备一定体系化功能,与《民法典》的体系化具有异曲同工之处^[18]。然而,偏向“体系型法典”观点同样意识到,经由封闭、抽象的概念系统而形成的法典体系性,会因社会发展变化而面临“解法典化”困境。这为达成以下共识奠定了基础,即法典之所以为法典,必定要追求一定形式的体系化,但是“体系型法典”观点并未完全意识到,将具有法政策特征的生态环境领域规范编纂成“体系型法典”的困难所在^[19],从而对我国生态环境法典的体系化呈乐观主义。“体系型法典”定位使得我国生态环境法典在提取“公因式”中面临困境,至今尚未能提取能够涵盖和统合法典各分编的“公因式”。

(二)生态环境法典定位为“领域型法典”的主要观点

“体系型法典”作为法典编纂的典型形式,一直是法典编纂追求的理想状态,但并非任一阶段或所有领域的立法都适合编纂成“体系型法典”。从法典化的历史发展来看,各国在推进法典化进程中并非一成不变。针对不同法律领域采取何种法典化形式,往往是由立法者根据所针对领域的特点和进程而综合考量的结果^[20]。生态环境法典是否能够或适合编纂成“体系型法典”,同样需要综合考量该领域的特点和立法进程等要素。“领域型法典”观点普遍认为,生态环境法典的构造要素属于领域法范畴。领域法在构造上依赖于政策工具,政策工具以行政活动方式的功能和目的等实体要素为主要关注点。这与“体系型法典”以行为形式要素和概念演绎要素为关注要点的法典化路径有所区别。这种区别决定了作为领域法的生态环境法典难以采取“体系型法典”的教义学形式编纂成法典。

首先,从领域法本身性质来看,领域法是一种以问题意识或任务导向为主的规范集合形态,在研究范式上认可一定程度与范围内的法律悬置^[21]。学界对领域法学较为公允的定义是:“领域法学是以问题为导向,以特定经济社会领域全部与法律有关的现象为研究对象,融经济学、政治学和社会学等多种研究范式于一体的整合性、交叉性、开放性、应用性和协同性的新型法学理论体系、学科体系和话语体系”^[22]。据此,“领域型法典”则是以规范某种领域、完成某种任务或以某个具体领域等为调整对象而形成的一种具有统一形式的法律规范集合形态^[23],是一种不追求体系封闭的法典编纂方式^[24]。

其次,从对“领域型法典”需求角度来看,生态环境法典是在各部门法难以独立应对现代生态环境问题的背景下产生的。其立法目的体现“人与自然和谐共生”,将“自然”纳入法典的调整范围,具有显著的“跨界性”,说明“领域型法典”符合生态文明建设的系统性治理要求,能够从跨学科语境中虚化部门间的人为分界,具有鲜明的法律实践特征,与我国生态环境法律的实然样态和规范集成方式相契合^[25]。

最后,从“领域型法典”的法政策特征来看,一方面,“领域型法典”能够避免对法典法源的过度体系化弊端,从而避免法典缺乏开放性。其法政策特征能够更加灵活因应生态环境改革的动态性需求,也更能专

注于实现生态环境治理目标。另一方面,“领域型法典”可更灵活地处理生态环境法典与其之外的单行法的关系,充分发挥领域立法的统合性与协调性功能^[26]。“体系型法典”为应对社会各种变化,往往需要制定大量单行法,而新制定的单行法往往得到真正适用,原法典可能由此逐渐“解体”,于是原法典自身条文在司法实践中可能逐渐沦为具文,并被束之高阁从而使“体系型法典”出现危机^[27]。例如,知识产权、保险、消费者保护等法律不仅对法典进行补充,还打破原法典既定体系而形成新的体系^[28]。随着“人与自然和谐共生的中国式现代化”深入推进,中国社会包括生态环境治理各个领域都将持续发生巨大变化,这为单行法发展提供了现实基础。从这个角度而言,“解法典化”现象使得把编纂生态环境法典定位为“体系型法典”面临理论和现实上的双重困境。

对于基本属性的定位之别,学界一定程度上也达成部分共识。其一,“解法典化”并非反法典化,基于法律的理性化要求,法典化与体系化仍然存在密切关联,可以说法典化是体系化的必然产物。其二,“领域型法典”进路能够使生态环境法教义学研究与其他学科领域理论适度结合,从而缓解生态环境法律规范与生态环境问题不对称的张力,更契合我国当下生态环境治理需求。其三,“生态环境法典编纂的本质是生态环境保护领域法律规范的体系化”^[29],因而仍可实现适度体系化。换言之,纵然生态环境法典不定位为“体系型法典”,但不排除其追求适度体系化。随着中国生态环境法律领域规范不断完善,作为“领域型法典”的生态环境法典,仍可向“体系型法典”方向发展和完善。

这里需要提及的是,生态环境法典为“领域型法典”是当前环境法学界的主流观点与普遍性看法。在我们看来,将生态环境法典定位为综合性的法典也许更为适当。生态环境的复杂性决定了不能以某一传统法律部门的调整对象和调整方法来调整生态环境关系,它需要借助多个法律部门尤其是行政法、民法和刑法等的调整方法予以综合应对。而领域则是指一种特定的范围或区域,它有着不同的层次。从这种角度言之,我们甚至可以说几乎所有部门法都可以称之为领域法(如行政法可称为行政领域法,民法可称为民事领域法,刑法可称为刑事领域法)、任何法律的制定都可称为领域立法。因而,为严谨和避免引起歧义起见,不妨以综合性法典(跨越多个部门法)界定生态环境法典的属性。但由于所谓“领域型法典”已成为较为盛行的观点,在本文中我们暂且仍沿用这一提法。

(三)生态环境法典基本属性定位对法典编纂方法和体系架构的影响

基本属性的不同定位对各自编纂方法的选择和体系架构的设计各有不同侧重。系统地看,定位我国生态环境法典的基本属性,往往需要立法者根据我国生态环境领域立法的特点和进程等客观情形予以综合考量。

从生态环境领域立法的特点和进程来看,第一,立法理念已由过去的关注“污染防治”向生态优先、生态保护与生态文明建设转变。例如2014年修订的《环境保护法》把“生态文明”写入总则,将“预防为主、保护优先、综合治理”作为其原则。《宪法》将“美丽中国”写入其内。立法理念的转变充分体现了习近平生态文明思想与习近平法治思想对我国生态环境领域立法的影响,为生态文明建设的综合性领域立法理念奠定了基础。这一立法理念的转变与“领域型法典”的立法理念颇为接近。第二,生态环境治理政策与生态环境立法形成协同效应。例如《环境保护督察方案(试行)》等党内法规被《环境保护法》第二十六条所吸收,逐渐形成党政同责的政策与法律协同效应。此外,还有“河湖长制”与“生态保护红线”等制度也逐渐转化为法律实践,分别被《水污染防治法》《自然保护区条例》等吸收。这种立法特点与领域法的立法特点相呼应。第三,我国生态环境领域立法繁多,呈现碎片化、分割重复、体系性欠缺等特点,部分重点新兴领域立法滞后。尽管生态环境领域立法经过四十余年发展,逐渐形成以30余部生态环境法律、100余件行政法规、1000余件地方性立法的生态环境立法体系,但是《环境保护法》与污染防治类立法重合度高达30%~60%^[30],《固体废物污染环境防治法》与《噪声污染防治法》交叉重复情况严重。再者,诸如流域立法《黄河保护法》等还进行了跨领域协同立法,通过专章规定“水资源节约集约利用”,统筹农业、工业等领域的用水配额的现象。尽管目前生态环境领域立法覆盖面广,但体系性较弱。且重点新兴领域立法尚处于改革的纵深处,立法滞后。例如《气候变化应对法》、《光污染防治法》(2023年才列入人大规划立法项)、《国家公园法》等作为重要环保立法尚未出台。在如此庞杂的法律体系背景下,倘若一直强调以是否能够提取“公因式”而衡量法典编纂可行性,则难免加大推进法典编纂工作的难度^[31]。提取“公因式”是“体系型法典”编纂的重要方法和体现,将生态环境法典定位为“体系型法典”,法典编纂工作恐将一直在路上。

总而言之,生态环境法典定位为“体系型法典”与我国现有生态环境领域立法进程与客观情形吻合度并不高。由于“体系型法典”对提取“公因式”与体系化的要求严格,因而更倾向于采取体系式的“实质法典化”方式,且对体例架构的设计和法典化内容的选择也更为严密。领域法偏向于以生态环境领域的问题域为中心,关注实用主义方法论,是相对于部门法体系化方法的调试和补充^[32]。“领域型法典”不追求绝对的体系化,也不以能否成功提取“公因式”作为法典化成败的衡量标准,它兼容法典的刚性与生态环境治理和改革的弹性,平衡了法典的体系性和开放性,大大降低了法典编纂的难度。因此,“领域型法典”往往避免采取单纯的“汇编型法典”或“体系型法典”的编纂方式,这为“适度法典化”编纂方法的应用奠定了基础,也为相应的法典体例架构与法典化的内容提出了要求。

二、生态环境法典编纂方法:形式化、实质化与适度化之抉择

从理论上来看,生态环境法典是科学方法在立法上运用的产物,马克思·韦伯将法律的一般发展依其理性程度而划分为不同演进形态^[33],《法典论》将法典视为“伴随着法律发达的顺序加以编纂而成”^[34]。依我国生态环境法典的不同法典化演进路径,大体可分为实质化、形式化和适度化,又分别称为实质法典化、形式法典化、适度法典化。“实质法典化”所形成的法典称为“体系型法典”。“形式法典化”所形成的法典称为“汇编型法典”。近年来,“适度法典化”也逐渐成为一种相对独立的特别的法典化路径。我国生态环境法典若定位为“领域型法典”,那么其编纂方法应以“形式法典化”还是“实质法典化”或“适度法典化”为主?要回答这个问题,有必要弄清三种模式的区别、对生态环境法典编纂有何实际影响、产生何种不同路径选择以及如何判断取舍等。

(一)形式化、实质化和适度化的抉择与不同的生态环境法典属性

生态环境法典的编纂方法与其基本属性、立法特点及立法进程紧密相关。不同的法典化路径将影响法典基本属性的定位。

第一,选择“形式法典化”路径将会令生态环境法典编纂走向“汇编型法典”。“汇编型法典”是将既有的、分散的法律规范汇集在一起,但不变更这些规范的内容的一种法典编纂方式,是纯粹在表面上对不同的、碎片化的法律规范文本加以利用而集中于一一起的方式,旨在规避法律内容膨胀,助力于推动法律研习和适用等,常见于普通法国家^[35]。从行为模式上看,“形式法典化”围绕“编”展开,以汇编为主要模式,例如法国和菲律宾的生态环境立法;“实质法典化”既有“编”订,又有“纂”修,例如瑞典、意大利的模式^[36]。从是否改变法源内容来看,“形式法典化”将既有的、分散的内容汇集在一起,但不变更这些内容,即纯粹在行为模式上对不同内容进行集中汇合。这种以“经验的”优先于“逻辑的”编纂模式源自于美国曾盛行的对普通法、衡平法的“汇编”或“重述”或“补充”的行为。美国有大量的法典,除受罗马日耳曼传统法典编纂方式影响而编纂的《路易斯安那民法典》和受欧陆法典编纂方法影响而编纂的《美国统一商法典》《路易斯安那民事诉讼法典》是采取“实质法典化”方法编纂的法典之外,其余多数法典是“汇编型法典”,例如美国的联邦法典《美国法典集注》、由州制定的《佐治亚法典》等,它们的主要作用是通过“形式法典化”路径来表述成文法,便利查找和适用^[37]。可见,“汇编型法典”往往依赖于普通法国家的判例法传统而激活运行^[38]。我国生态环境领域立法的法典化目的在于整合现有法源,改变现有规范过于零散的状态。一部缺少逻辑性、体系性的松散式的“汇编型法典”并不符合我国生态环境领域立法法典化的目的。因此,“形式法典化”难以解决我国生态环境立法的碎片性、分割性与重复性等问题,此种路径并非生态环境法典编纂的最适当的方法。

第二,选择“实质法典化”路径将会使生态环境法典编纂走向“体系型法典”。“编纂式”又称为“体系式”,以“纂”为重点,通常按照一定的体系,由立法机关制定,是一种逻辑自洽、规则完整、价值融贯与内容完备的高度体系化的法典编纂方式,在体例上大多以总分结构为典型特征,它与“汇编型法典”将现行的法律规范依据其调整对象和范围等汇总于一一起而形成的不以逻辑体系与价值体系为要求的法典不同^[39]。从是否改变法源内容来看,“实质法典化”通过整体勾勒和塑造一个或多个部门法规范体系,使之形成一个由新规则群或调整过的规则群组成的系统性和体系化的规范群,旨在构建或修正某一法律秩序,包含实质要

件与形式要件两部分。实质要件包含法典化要体现的价值或逻辑,是立法者将某种理念或特定的政治意识形态或阶级意志等转化为实在法的意志;形式要件包含法典的结构体系和法典表达方式,是指以确定、简明、清晰和精确等概念体系加以表达的一种显现方式,关乎法典的体例、内容和框架等按照一定逻辑编排和呈现,使得法典能够经由抽象的概念体系和规则而涵射到诸多现实问题中,用以解决现实问题^[37]。由于我国生态环境领域立法体现着明显的法政策特征,加上立法进程与法典在提取“公因式”上难度较大等因素,生态环境法典难以在生态文明建设与生态环境改革剧烈变动过程中,形成高度抽象概念与严密逻辑体系的高级法典形态。因此,追求“实质法典化”的高级法典形态的编纂方法亦难以作为我国生态环境法典编纂的唯一方法。

第三,“形式法典化”与“实质法典化”对法典编纂的影响,决定了我国目前宜采取“适度法典化”路径编纂生态环境法典。选择“适度法典化”路径将会使生态环境法典编纂呈现为“领域型法典”。“领域型法典”的基本属性定位也反证了生态环境法典编纂方法应采取“适度法典化”。一方面,从“适度法典化”特点来看,其处于“实质法典化”与“形式法典化”的交叉位置,是居于两者中间的一种折中主义路线,“适度”体现的是一种尺度的选择,生态环境法典可以根据其领域立法特点和立法进程而有所侧重,或根据生态环境治理规范的刚性与柔性等需求而决定偏向^[40]。另一方面,从“领域型法典”性质来看,其与“汇编型法典”“体系型法典”既有区别又有一定关联。其构造方式并不单纯隶属于既有的法典化划归种类,既不单纯属于“形式法典化”,也不与纯粹的“实质法典化”相同,而是兼顾并依赖两种既有法典化方式的一种特别的法典化方法,且其法典化方式的侧重将依据具体对象的特点和客观情形而决定。例如,这种方式将不同生态环境领域立法的特点、进程和目的等要素纳入考量范围,并通过“适度”的“界限”和“程度”的把握,形成一种动态的特别的法典编纂模式。可见,“领域型法典”的内在属性更适合采取“适度法典化”方式编纂。在生态环境法典编纂上,我国应结合生态环境领域立法的特点和法典化进程,确立科学的“法典观”,以功能主义为导向,采取选择性编纂的“适度法典化”方式编纂成“领域型法典”。同时,无须在“形式法典化”与“实质法典化”中作排他性选择,也无须纠结如何将“领域型法典”在“体系型法典”或“汇编型法典”划分中作绝对的分野。

(二)“适度法典化”中“适度”的“界限”与“程度”把握

“适度法典化”在生态环境法典编纂中面临的理论难题是,它似乎并未超越过往法典化的路径,没有提供一种全新的法典化模式,其模式仍然没有脱离“形式法典化”和“实质法典化”的方式,难点在于对“适度法典化”的“适度”模糊性的把握。实际上,对“适度”的“界限”与“程度”的把握,很大程度上可以解决其模糊性,从而也就与绝对的“形式法典化”与“实质法典化”有所区分。

在“界限”上,“适度法典化”的立法“适度”之“界限”需有所限定。旨在解决“适度”在横向上应该限定在何种范围的问题^①。例如关于生态环境的任一部规范是否都能经由“适度”的涵摄而进入法典?对此学界有两种主要观点,一种观点认为,在区分生态环境相关核心规范和边缘规范前提下,将核心规范纳入法典,将边缘规范剔除或做其他处理^[41]。其中,支持将所有关于综合性环境法律、污染防治和生态保护立法都作为核心规范纳入法典,其他分散在部门法规范中的边缘性规范,由于在体系上存在归属争议,是否纳入法典则需另行考量^[42]。另一种观点认为,边缘规范与核心规范的区别不仅体现在法律体系上,还体现在法律适用和规范功能层面,因为从功能主义角度来看,在核心规范中排除适用频次较低且规范功能不清晰的规范入典,将其纳入边缘规范范畴,可以保持法典简洁性,例如,综合性环境法律《循环经济促进法》《清洁生产促进法》由于适用频率过低,宣示意义远大于实用意义^[43],而对于即使适用频率不高,但纳入法典不会造成体系矛盾的,仍需明确纳入法典,如大多数污染防治立法和生态保护立法。此外,对是否将司法解释纳入法典,也存在两种不同见解:一种认为,将庞大的司法解释纳入法典,是不可能完成的任务^[44];另一种认为,虽然纳入法典的法律一般主要由全国人大及其常委会制定,但经由实践检验成熟的司法解释也可纳入法典^[45]。因为,从法理上看,解释类司法解释的“规范效力”等同于法律,其效力一方面来自法律本身,是对具体法律条文

^①这里所指的“横向”是相对的横向,在法典化具体过程中,“横向”是相对于“众向”所包含的内容而言,即“界限”所指称之对象,其针对的是横向上是否考虑纳入法典化范围的相关的某一部法律法规、司法解释、某一类规范等;在法典体例架构上的“横向”指的是法典的各编,针对的是考虑各编的入典与出典问题等。

的纯粹解释,另一方面则来源于司法机关本身的司法解释权,是对立法未决事项或法外空间的增减,属于“续造的法律”,由于其是补足制定法的不足,且与法律具有同等效力,因而纳入法典并无过多争议;但对于规定类的司法解释,因其效力多限于司法系统内部,会随着审判工作变化而频繁变动,将其纳入会影响法典稳定性,因而不宜直接纳入法典^[41]。可见,“适度法典化”要作为一种“特别”的独立的法典化方式,首先应在横向上对其自身的“适度”之“界限”有所限定。

在“程度”上,应对法典化内容的“程度”有所限定。张梓太等^[46]认为,生态环境法典编纂是一种动态的立法过程,采取渐进式与阶段性的具体进路,允许法典与单行法共存互补,在这一动态过程中,通过把握阶段性的“时空程度适度”来不断提高法典的体系化,通过把握“开放程度适度”来克服法典稳定性的缺陷,通过把握“目标程度适度”来平衡法典内部体系的严密性与外部体系的开放性的张力,从而可确保法典编纂工作顺利展开。这种“适度”的“程度”很大程度上减少在“实质性法典化”与“形式性法典化”选择上的分歧,在具体的法典化操作上为生态环境法典体系架构的确定提供了指引,同时对不同程度的编纂选择,实际上也保留了法典一定的立法空白,允许单行法或司法续造补充。因此,“适度法典化”要作为一种特别的法典化模式,还需在纵向上明确“适度”的“程度”。对“适度法典化”中“适度”的“界限”与“程度”的认识和把握,进一步验证了作为“领域型法典”的生态环境法典应采取“适度法典化”编纂方法,在体例架构上对范围与内容应有所取舍,在编纂方法上对形式化与实质化不作排他性选择。不过,这种“适度”的程度还需要更进一步具体化和细化。

三、生态环境法典体例架构:架构范围与内容选择的“适度”

“适度法典化”在横向上的“适度”,体现在对生态环境法典架构范围的取舍上,针对的是如何判断各编是否适合入典的问题,解决法典体例的兼容性问题。在纵向上的“适度”,解决的则是法典总体“内容”选择的考量问题。

(一)生态环境法典架构范围的“适度”考量

《生态环境法典专家建议稿(草案)》主张将生态环境法典的编纂范围设置为五部分,依次为总则编、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^[30]。从“适度法典化”在横向上对法典架构范围的要求来看,各编经由“适度”考量,能更好解决法典体例架构的兼容性问题以及法典化过难等问题。

关于总则编入典的问题,从编纂方法来看,“适度法典化”的编纂方式在体例架构的选择上具有一定灵活性,即使在“领域型法典”中侧重“形式法典化”,仍可采取总分则架构,只是在总则编不再以“抽象概念”为目标,而以相关管理体制和基本原则取而代之。从法典化目标来看,总则编作为“基础性架构”,主要规定基本的共通性问题,对分编具有重要的指导功能^[47],例如,总则编的预防原则对生态环境责任编的预防性功能具有重要规范指引功能^[48]。总分则的体例架构使法典在体系上能更加融洽,在体例架构上设置总则编理当如此。

关于自然生态保护编的入典问题,争议主要聚焦在“自然资源保护法”的入典探讨上。对于编纂该编有两种观点,一是以“生态要素+生态区域”的“二元平行”逻辑,平移整合“自然资源保护法”以及区域、流域、保护地、国家公园等立法中的基本规范入法典^[24,49]。二是以“空间规制+行为模式”的“一元二次递进式”逻辑,通过确立“保护第一”原则来化解自然生态保护与生态产品利用在自然生态空间范围内的张力,以创设性立法为主,建立综合性、系统性、规范性、空间性的规制架构^[50]。前者更多采取“形式法典化”路径,尽管其关于“自然资源保护法”的部分保护条款并不完全以生态功能保护为目的,但可经由技术性立法改造而使得其与生态功能保护相吻合。后者更多采取“实质法典化”路径,但其法典化要求显著升高,需从体系上进行综合创设,更接近于“体系型法典”编纂方式。实际上,将“自然资源保护法”纳入自然生态保护编,一方面,旨在缓解生态保护与资源利用的张力,解决部门法分化等问题^[50],与生态环境法典以“生态环境”为核心调整对象相符;另一方面,“自然资源保护法”入典的问题事实上是该编法典化需要处理的问题,并非作为自然生态保护编是否纳入法典体系架构的决定性条件。因此,基于“适度”考量,不仅“自然资源保护法”可以采取一定方式纳入自然生态保护编,且该编由于与法典聚焦生态保护与资源利用等传统

生态环境法律关系密切,纳入法典的架构范围并无不妥。

关于生态环境责任编是否独立成编的问题,一方面,从习近平法治思想强调“最严法治”的要求来看,生态文明建设要以“最严格的制度”“最严密的法治”为其保驾护航^[51],从习近平生态文明思想强调“可持续发展”来看,“生态环境责任编”应独立成编^[52]。另一方面,生态环境责任编主要有“分散式”和“集中为主、分散补充式”两种编纂模式,在结合域外经验与我国立法惯例基础上,我国生态环境责任编可考虑“集中为主、分散补充式”^[53],但此方式易出现散乱和理论提炼深度不足等问题,为体现中国特色,宜采取超越已有立法例的方式,独立成编设计其类型、范围、内容、结构,全面规定责任制度原则与基本责任方式及衔接机制等^[54]。总体看来,无论采取何种模式设计该编,其聚焦点仍是该编的法典化问题,属于立法技术范畴,“适度法典化”仍可解决这一问题,因而主流观点仍支持该编独立成编。

相对于其他各编,绿色低碳发展编并非仅仅是法典化的问题,还涉及该编与整个法典的兼容性问题。首先,绿色低碳发展编与法典的调整目标、调整对象与调整手段差异较大。“绿色低碳发展”的调整目标和落脚点是“发展”,涉及社会、经济、文化的全面系统变革,且“绿色低碳发展”中的“发展”更多的是以“绿色低碳”这种方式或路径促进经济、社会的全面“发展”转型,调整对象涉及多元领域的规制,如能源结构转型、市场机制设计与产业技术革新等。对绿色低碳发展的调整手段兼具经济政策与公私法融合等特点。

其次,绿色低碳发展编的政策动态性调整与法典的刚性调整差异大。“适度法典化”同样追求一定的稳定性,但绿色低碳发展编中“双碳”的实现时间是固定的,关于碳汇、碳金融、碳排放权交易等规范往往随国家安全、市场变化、技术进步、国际条约履行情况等而以政策为主作动态性调整,这与法典的刚性调整截然相反。贸然将该编纳入法典体系架构,可能会导致制度滞后于技术发展以及国际履约风险的制度响应滞后等问题,例如,该编需要频繁对接国际碳关税新规则等对《巴黎协定》履约的义务。从比较法来看,法典化难以兼容绿色低碳的动态调整需求,域外立法为保持法典融洽性,基本将该编排除在法典外。例如,瑞典《环境法典》并没有将调整气候变化规范纳入其内,欧盟《环境责任指令》也没有将碳市场规则纳入其内。从“适度”的要求来看,法典在制度构建上应体现一定的逻辑自治性。强行将难以兼容的绿色低碳发展编纳入体例架构中,恐与法典在制度构建逻辑上存在体系冲突。从这个角度来看,未经“适度”改造的绿色低碳发展编暂且不宜直接纳入法典体系架构中。

最后,如若要将绿色低碳发展编纳入法典体系架构,可尝试将“绿色低碳发展编”转化为“生态环境治理”与“绿色低碳发展”的关系而纳入,即对其内容应基于“与绿色低碳发展的关系”作出安排,而非直接对“绿色低碳发展”作出制度性安排,如此其落脚点是生态环境治理,便既符合法典的定位需求,也符合环境与社会发展、经济发展的协调逻辑关系。否则,其法典化范围将会不当地扩张到经济或社会(发展)法的领域,混淆了环境与经济、社会发展的关系。漫无边界的法典化,将会致其陷入更多的立法困境之中,极易造成与其他编在体系上的不兼容。在编纂范围上,由于该编主题由“绿色”“低碳”“发展”三个要素相互协同形成具有独立特色的一编,既涉及种类繁多的多部现存法律法规,例如《节约能源法》《可再生能源法》《循环经济促进法》《能源法》等,又涉及尚未出台的多部法律规范,例如《气候变化应对法》《碳排放权交易法》等。因此,应明确该编的主要价值目标与逻辑主线,并对有关规范进行“适度”改造和变通处理,使该编与法典在体系和逻辑上形成紧密联系。

(二)生态环境法典编纂内容的“适度”选择

对于生态环境法典编纂内容的“适度”选择,实际上是基于法典基本属性和“适度法典化”在纵向上对内容“适度”的“程度”要求而决定的。

生态环境法典编纂并非制定一部全新的法律,而是通过“适度法典化”对现行关于生态环境的规范内容进行选择性编纂入典^[55],并有选择性地将相关司法解释纳入法典^[56]。基于法典的基本属性和“适度法典化”在纵向上对内容“程度”的要求,法典编纂的内容不宜过度扩张。内容体系过大和条文过多,将会使法典走向另一个极端,造成法典使用困难。对此不可能也没必要将所有生态环境立法纳入法典,较为适宜的做法是将已经成熟且内容高度同质化领域立法编纂成规范体系纳入法典中。例如,污染防治编由于污染防治法同质化条文较多,有必要整合和简化相关内容后纳入法典,而自然生态保护编,诸如《森林法》《水法》的特征差异明显,同质化内容不多,纳入法典意义显然不大^[57]。同时,已经成熟且内容高度同质化领域的立法编纂应该

以全国人大及其常委会制定的法律和相关司法解释为主,但不宜将全部涉及生态环境领域的司法解释纳入法典^[45]。除此之外,对于涉及生态环境的地方性立法也需要在法典化上采取审慎态度。一方面,对于司法解释的法典化的“程度”问题若处理不当,则易引导法典编纂走向“汇编型法典”。由于法典化更多的出现在大陆法系国家,在普通法国家,法官是“实质性”造法者,立法权往往难以战胜司法权占据主导地位,从而难以实现法典化^[58]。普通法国家的制定法往往需经由司法机关解释适用后而成为法律,与大陆法系制定法不能相提并论。若将涉及生态环境司法的全部司法解释内容纳入法典编纂范围,恐将致使大陆法系特征的法典化逐渐走向普通法系法典的汇编型方向^[44]。这种在内容上没有符合“程度”要求的法典化形式与我国生态环境法典的基本属性和立法特征与立法进程不符。另一方面,对于与生态环境相关的地方性立法,若不经由“适度”的限定,则法典化的难度过大。不妨借助效力层级原则和立法监督审查机制来限定法典化的内容。从《立法法》对我国立法体制和立法权限的规范来看^②，“环境保护”立法属于国家立法、中央行政立法和地方立法“共同”立法事项范围,有关生态环境立法的冲突与协调问题可依据效力层级原则和立法监督审查机制加以解决^③。这里所指的“立法冲突”是指对现行既有的生态环境地方性立法可能会和未来的法典造成冲突和协调问题,并非指制定法典后而不需要地方性特色立法。对于“有关生态环境立法的冲突与协调问题应依据效力层级原则和立法监督审查机制加以解决”,是指目前所编纂的生态环境法典在法典化中对内容的“适度”选择,这种选择排除了大部分地方性立法。未来如果法典与地方性立法存在冲突,则可依据效力层级原则和立法监督审查机制加以解决。即地方立法可以依据生态环境法典而进行“立改废释纂”,尚未立法的地方性立法则可经由立法监督审查机制加以解决,从而将立法资源集中在生态环境法典编纂上。因此,在现行“生态环境保护”的中央与地方多主体“共同”立法体制下,不宜仅通过一部生态环境法典的法典化来统一整合目前的全部环境立法形式,尤其是对于目前已制定的突出体现地方特色的地方生态环境立法而言,更难以统一或整合于现行需要在内容上体现“适度”“程度”的一部法典中。

四、结语

当前,我国生态环境法典编纂出现的观点分歧,尚不足以否定法典迈向立法实施之趋势。对于基本属性的定位,多数观点支持将生态环境法典编纂成“领域型法典”,也需兼顾一定的体系性。但“领域型法典”是否是一种新型的法典编纂模式,抑或能否成为一种区别于主流法典编纂方式的独立编纂方式?特别是在跨界整合下,领域法的实践能否为其提供参考?作为“领域型法典”的生态环境法典在实现其立法目标中,实际上仍需回归到环境法、行政法、刑法、民法等部门法的协同作业。未来学界应对此给予足够的回应。在编纂方法上,以“适度法典化”为主要方法获得普遍共识,也对“适度法典化”的具体内涵和具体指导理论提出进一步完善的要求。在体例架构上,多数观点认同在法典的架构范围和内容有所限定下来考虑法典的完备性。此外,习近平总书记强调,系统观是指导中国法治建设与生态文明建设的科学方法论,“西方的东西要借鉴,但不能完全吃它这碗饭”^[59],要探索我们自主的理论,在实践中摸索规律升华我们的理论。未来还需从系统上和整体层面认识我国生态环境法典的编纂工作,运用习近平生态文明思想和习近平法治思想充实我国生态环境法典编纂理论,为法典提供理论和实践指导。

参考文献:

- [1] 全国人大常委会 2024 年度立法工作计划[J]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报, 2024(3): 537-541.
- [2] 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[N]. 人民日报, 2024-07-22(1).
- [3] 赵乐际. 全国人民代表大会常务委员会工作报告[N]. 人民日报, 2025-03-15(1).
- [4] 吕忠梅. 发现环境法典的逻辑主线: 可持续发展[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2022(1): 73-86.
- [5] 应松年, 张航. 中国行政法法典化的正当性与编纂逻辑[J]. 政法论坛, 2022(3): 27-41.
- [6] 马怀德. 行政基本法典模式、内容与框架[J]. 政法论坛, 2022(3): 42-60.
- [7] 叶必丰. 行政法的体系化: “行政程序法”[J]. 东方法学, 2021(6): 157-170.

②参见《立法法》第六十五、七十二、七十三、八十、八十二条。

③参见《立法法》第五章“适用与备案”的相关规定。

- [8] 吴凯杰. 法典化背景下环境法基本制度的法理反思与体系建构[J]. 法学研究, 2024(2): 135-154.
- [9] 黄辉. 生态环境法典明确环境权的意义与设想[J]. 西南政法大学学报, 2024(5): 11-17.
- [10] 孙佑海. 环境与资源保护法学的属性要论[J]. 西南政法大学学报, 2024(5): 17-24.
- [11] 宋明哲. 法典化模式选择的法理辨析[J]. 法制与社会发展, 2021(1): 89-112.
- [12] 周小凡. 概念法学作为法典化“科学的”路径之证成[J]. 法学, 2024(1): 35-46.
- [13] 习近平. 习近平著作选读: 第二卷[M]. 北京: 人民出版社, 2023: 382.
- [14] 熊超. 中国特色生态环境法典编纂的理想图景、实践难题与路径优化[J]. 学术论坛, 2024(5): 41-54.
- [15] 吴胜利. 论我国生态环境法典内在体系的立法融贯[J]. 法学评论, 2024(4): 171-181.
- [16] 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): 18-28.
- [17] 汪劲. 生态环境法典的编纂思路和构建方法——以实现可持续发展为价值目标和逻辑主线[J]. 江淮论坛, 2024(1): 129-136.
- [18] 王利明. 论《民法典》实施中的思维转化——从单行法思维到法典化思维[J]. 中国社会科学, 2022(3): 4-22.
- [19] 仇晋阳. 领域法典化的教义学反思: 以体系化为中心[J]. 行政法学研究, 2025(2): 167-177.
- [20] 王利明. 论编纂式法典化[J]. 政治与法律, 2023(12): 128.
- [21] 刘剑文. 领域法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2019: 24.
- [22] 刘剑文. 论领域法学: 一种立足新兴交叉领域的法学研究范式[J]. 政法论丛, 2016(5): 3-16.
- [23] 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): 112-126.
- [24] 吕忠梅. 环境法典编纂论纲[J]. 中国法学, 2023(2): 25-47.
- [25] 秦天宝. 中国环境法学的社会理论进阶: 学源、功能与场域[J]. 法学, 2023(5): 159-178.
- [26] 周佑勇. 从部门立法到领域立法: 数字时代国家立法新趋势[J]. 现代法学, 2024(5): 1-16.
- [27] 陈辉. 论我国功能型法典模式的构建[J]. 法制与社会发展, 2024(3): 102-118.
- [28] Murillo M L. The Evolution of Codification in the Civil Law Legal Systems: Towards Decodification and Recodification[J]. Journal of Transnational Law & Policy, 2001(1): 172-173.
- [29] 吕忠梅. 以中国话语在生态环境法典中确认环境权[J]. 人民论坛·学术前沿, 2024(12): 10.
- [30] 吕忠梅. 生态环境法典编纂研究创新之思考[J]. 法治现代化研究, 2025(1): 1-15.
- [31] 高利红. 生态环境法典体系化历史中的法律渊源[J]. 行政法学研究, 2025(2): 3-16.
- [32] 侯卓. 领域法的体系构造与价值定位[J]. 广东社会科学, 2024(5): 254-269.
- [33] 马克斯·韦伯. 法律社会学: 非正当性的支配[M]. 康乐, 简惠美, 译. 桂林: 广西师范大学出版社, 2011: 320.
- [34] 穗积陈重. 法典论[M]. 李求轶, 译. 北京: 商务印书馆, 2014: 55.
- [35] Bergel J L. Principal Features and Methods of Codification[J]. Louisiana Law Review, 1988(5): 1073-1098.
- [36] 吕忠梅. 中国生态环境法典编纂的基本命题[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2025(1): 21-30.
- [37] 让·路易·伯格, 郭琛. 法典编纂的主要方法和特征[J]. 清华法学, 2006(2): 12-30.
- [38] 梁慧星. 松散式、汇编式的民法典不适合中国国情[J]. 政法论坛, 2003(1): 10-15.
- [39] 王利明. 论编纂式法典化[J]. 政治与法律, 2023(12): 125-140.
- [40] 张忠民, 李文贺. 生态环境法典中刚性与柔性治理的系统配置及效能实现[J]. 中国人口·资源与环境, 2024(12): 1-13.
- [41] 程飞鸿. 环境法适度法典化: 立法限度、规范表达与教义学构造[J]. 政治与法律, 2023(6): 110-126.
- [42] 吴凯杰. 法典化背景下环境法规范的类型区分与体系归属[J]. 法学, 2022(6): 158-174.
- [43] 张梓太, 程飞鸿. 论环境法法典化的深层功能和实现路径[J]. 中国人口·资源与环境, 2021(6): 10-18.
- [44] 彭峰. 中国环境法法典化的困境与出路[J]. 清华法学, 2021(6): 174-187.
- [45] 杨解君. 中国行政法的法典化: 如何从可能变为现实[J]. 北方法学, 2022(5): 30-41.
- [46] 张梓太, 包婧. 中国需要一部怎样的环境法典——再论环境法的适度法典化[J]. 探索与争鸣, 2024(6): 34-45.
- [47] 徐以祥. 编纂“聚焦建设美丽中国”的生态环境法典总则[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2025(1): 31-41.
- [48] 吴贤静. 生态环境法典责任编的预防功能及其规范表达[J]. 法学评论, 2024(6): 141-151.
- [49] 巩固. 环境法典自然生态保护编构想[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2022(1): 96-105.
- [50] 杜群. 自然生态保护规制实践逻辑对生态环境法典编纂的指引[J]. 政治与法律, 2024(11): 2-19.
- [51] 习近平. 习近平谈治国理政: 第三卷[M]. 北京: 外文出版社, 2014: 210.
- [52] 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): 3-17.
- [53] 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): 29-39.
- [54] 刘长兴. 确立具有中国特色的生态环境责任体系[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2025(1): 73-81.
- [55] 吕忠梅. 生态环境法典编纂的立法选择[J]. 江淮论坛, 2024(1): 117-128.
- [56] 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): 2-14.

- [57] 李攀萍. 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): 18-30.
[58] R. C. 范·卡内冈. 法官、立法者与法学家授——欧洲法律史篇[M]. 薛张敏敏, 译. 北京: 北京大学出版社, 2006: 65-67.
[59] 习近平. 必须坚持守正创新[J]. 求是, 2024(23): 1-10.

On Discussion and Critical Analysis of Key Issues in the Codification of the Ecological and Environmental Code

XU Zhengmin¹, YANG Jiejun²

- (1. School of Marxism, Wuhan University of Technology, Wuhan 430070, Hubei, China ;
2. School of Law, Nanchang University, Nanchang 330031, Jiangxi, China)

Abstract: In the codification of the Ecological and Environmental Code, the positioning of fundamental attributes, the selection of codification methods, and the structural design of were critical issues of concern. The positioning of the Code's fundamental attributes directly influenced the selection of codification methods, while different methods served as a significant factor contributing to differences in the structural design of the Code. To achieve the codification objectives effectively, it was essential to objectively and accurately define the fundamental attributes of China's Ecological and Environmental Code, adopt appropriate codification methods, and scientifically design its structural framework, while enabling efficient screening of codified content. Considering the characteristics of China's legislative practices and the objective progress in the ecological and environmental field, the Code's fundamental attributes could be positioned as a comprehensive code (or the filed code), its codification methods could adopt the moderate codification, and its structural framework could align with the requirements of the moderate codification in terms of scope and degree.

Key words: Ecological and Environmental Code; filed code; moderate codification; codification method; code structural framework

(责任编辑: 王瑞霞)