

环境立法体系化的全球经验与中国借鉴

吴凯杰

(北京大学 法学院,北京 100871)

摘要:环境立法的连贯性缺失、融贯性不足等碎片化问题并非特定社会背景下的特有现象,而是各国环境立法发展过程中都曾出现过的普遍现象。为应对立法碎片化问题,各国环境基本法的发展与环境法典的编纂在增进内容全面性、逻辑自洽性、价值一致性与目标协调性方面表现出许多共性。中国生态环境法典编纂应借鉴全球经验,实现调整范围全面而规范密度适度、总分相互协调且各编分工明确,并致力于统一立法目标与确立法律原则,提高行政效能,追求系统治理。

关键词:生态环境法典;立法体系化;环境基本法;融贯性;连贯性

中图分类号:D922.6 文献标志码:A 文章编号:1672-7835(2025)04-0096-10

一、问题的提出

以 1979 年《环境保护法(试行)》为开端,中国现代环境立法已经走过 40 余年的发展历程,形成了以 30 余部法律为核心的庞大体系。现行《环境保护法》虽被认为是环境基本法,但并不具备应有的基础性和综合性,与环境单行法的重复率超过 30%^①,不同污染防治单行法以及污染防治法与自然资源法之间也存在重复、冲突等问题^②。例如,《水污染防治法》与《水法》在入河排污口监管上都确立了污染物总量控制制度,但两者在受控污染物种类、适用范围等方面存在不一致,导致法律实施中存在冲突^③。为促进环境立法的体系化,党的二十届三中全会明确部署了编纂生态环境法典的重大政治任务与立法任务,目前生态环境法典草案已进入全国人大常委会审议程序。从制定试行法到编纂法典,中国的生态环境法治从价值理念、基本原则到制度规范与全球生态环境治理全方位互动共融,经历了由参与者到引领者的角色转变^④。与引领者角色一致,中国生态环境法典编纂应当具有全球视野,在充分参考借鉴外国环境立法体系化经验的基础上,开展体现中国特色且符合时代需求的制度创新。

推进立法体系化是各国环境法发展的共同趋势,包括编纂环境法典、制定环境基本法等多种路径。部分国家的环境基本法体系化程度不亚于环境法典,对我国当下的生态环境法典编纂具有重要的借鉴价值。不仅如此,不少国家在编纂环境法典之前都曾制定过环境基本法。现有研究已关注到国外环境法典编纂实践对我国的借鉴意义^⑤,但对其体系化路径的整体研究与动态研究不足,未能充分归纳总结

收稿日期:2025-03-30

基金项目:国家社会科学基金青年项目(23CFX050);台达集团中达环境法学教育促进计划(ZD-QXZ-2501)

作者简介:吴凯杰(1991—),男,浙江宁波人,博士,助理教授,主要从事环境法学研究。

①吕忠梅,窦海阳:《民法典“绿色化”与环境法典的调适》,《中外法学》2018 年第 4 期。

②吴凯杰:《论环境法体系融贯性的立法实现》,《法律科学(西北政法大学学报)》2025 年第 2 期。

③杜群,杜寅:《水保护法律体系的冲突与协调——以入河排污口监督管理为切入点》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2016 年第 1 期。

④吕忠梅:《全球生态环境治理视野下的中国生态环境法典编纂》,《当代法学》2025 年第 2 期。

⑤自 2017 年以来,中国法学会环境资源法学研究会组织学者翻译出版了 10 国的环境法典或草案,同时学者们对外国环境法典编纂开展了系列比较研究。参见吕忠梅,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;李艳芳,田时雨:《比较法视野中的我国环境法典化》,《中国人大常委会》2019 年第 2 期。

全球环境立法体系化的经验得失^①。在此背景下,本文首先识别各国在不同历史时期面对的环境立法碎片化问题,进而全面归纳通过制定环境基本法、编纂环境法典等路径推进立法体系化的趋势,最后分析外国环境立法体系化实践对我国当下生态环境法典编纂的启示。

二、引发环境立法体系化的碎片化问题

在全球范围内,环境立法的发展模式具有显著的回应性特征,旨在应对工业化引发的环境污染、资源枯竭、生态破坏等问题。各类环境问题在不同历史时期爆发或引发关注,回应性立法模式导致环境立法呈现碎片化发展趋势,难以在法律实施层面妥当解决,因而产生了立法体系化的需求。

(一) 环境立法碎片化问题的表现

环境立法的碎片化问题可分为连贯性缺失问题和融贯性不足问题。连贯性缺失指法律规范间存在错位、重复、冲突等问题,导致法律体系的内容全面性与逻辑自洽性不足。连贯性缺失是传统部门法立法体系化(如制定民法典)所致力解决的主要问题,妥善处理连贯性缺失问题对完善环境法体系至关重要。在回应性立法模式下,各国环境立法的连贯性缺失体现为体系内部矛盾、重复或缺失之处甚多,行政机关、司法机关和企业难以准确识别环境法设定的法律义务,导致找法、用法和守法困难,同时也增大了立法机关创制与更新法律的难度。

各国环境法都曾面临连贯性缺失的问题。欧洲“环境法发展的不同历史阶段、整体性理念和策略的不足、不同的立法技术、不同的制度组合和处于不同法律法规位阶的规则以及政策中的妥协决策,使得环境法在许多国家成为法条迷宫”^②。在 1971 年法国环境部成立后的五年间,环境立法膨胀导致的立法散乱开始受到关注。在 1989 年至 1991 年间,法国环境法学会受托向环境部提交的法典化可行性报告指出:由于环境立法制定于不同阶段并有不同起源,环境法体系内部存在不少规范重复与冲突的问题^③。规范重复指多个法律规范规制同一事项,造成环境法规范数量大幅增加且多有冗余;规范冲突则指规制同一事项的不同法律规范之间存在不一致和矛盾之处,且缺乏解决此类冲突的内在机制。在编纂环境法典之前,瑞典环境法也曾面临严重的连贯性缺失问题。瑞典政府办公室于 1998 年发布了一份环境法典概要,回顾编纂环境法典的背景是“环境立法众多、难以综合理解,监管结构需要协调”^④,提出处理环境法规范之间的冲突或者重叠问题、阐明现有的法条、增强环境法的整体性是编纂法典的重要动因。

作为以问题为导向的领域法,环境法体系还存在融贯性不足问题,即不同立法不能相互支持以实现环境法的总体价值目标。环境法体系的融贯性包括价值的一致性与政策目标的协调性。环境法体系的融贯性不足体现为环境立法被分割成许多碎片,分别关注不同的环境要素,如水、大气、土地、森林和物种等,或分别关注不同的环境问题,如污染排放、废物倾倒、资源开发利用等。不同于传统部门法,环境法的领域法属性要求它充分尊重生态规律,关注生态系统的内部结构及其对自身功能的影响,在关注生态系统整体的整体性视野下,通过综合调整各类环境利用行为的整合式路径保护环境。然而,在回应环境问题的立法进程中,各国的环境法规范散布在针对不同环境要素或行业领域的立法中,各自的制度措施差异巨大且缺乏协调,标准、许可等共通性制度的实施程序也不统一,难以实现对生态环境的整体性保护。

^①仅有少数研究关注环境基本法体系化的意义,参见李攀萍:《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》,《中国政法大学学报》2022 年第 5 期;吕忠梅,杨诗鸣:《荷兰〈环境与规划法〉的体系化发展路径与启示》,《环境保护》2024 年第 6 期。

^②徐祥民:《中国环境法学评论》,科学出版社 2013 年版,第 114—126 页。

^③G J Martin. “French Experiences of the Codification of Environmental Law”, H Bocken, DRyckbost. *The Codification of Environmental Law: Proceedings of the International Conference*. The Hague: Kluwer Law International, 1996, p.117.

^④竺效,田时雨:《瑞典环境法典化的特点及启示》,《中国人大》2017 年第 15 期。

应对融贯性不足问题也是各国环境立法体系化的重要目标。在制定环境法典之前,德国往往于完全不同的历史条件下通过制定或修改环境单行法来应对特定领域的特定问题,这些单行法具有随意、无序扩张的特征^①。虽然当时德国环境法已经发展出一些适用于环境保护全局的基本原则、制度和程序,但尚未被规定在一项统一的立法中。环境单行法要么只关注对个别环境要素的保护,要么专门针对如核设施、废物等特定环境危害来源,每项环境单行法都有各自的结构,导致概念不统一、制度重叠冲突。由于各环境单行法分别从保护环境要素与防范危害来源的不同视角出发,相同的事实在可能面临不同的法律后果^②。与德国相似,荷兰的环境立法长期以来采用分散立法模式,即存在一种污染就制定一部相关的法律^③。在20世纪60—80年代,荷兰制定的大量环境单行法在具体实施中经常会产生矛盾与冲突。80年代以后,荷兰人民逐渐意识到环境问题的分类治理有以下明显弊病:一是环境问题不断变化,容易顾此失彼,治理一种污染难免导致另一种新的环境问题出现;二是环境问题具有跨要素性,按要素划分环境问题与环境问题贯穿于水、空气和土壤的生态过程不符;三是未能将工业企业作为一个整体对待,企业需从不同主管机构获取不同许可,且难以协调。

(二)环境立法碎片化问题的成因

不论是连贯性缺失还是融贯性不足,环境立法的碎片化问题并非特定社会背景下的特有现象,而是在各国环境立法发展过程中都曾出现过的普遍现象,与环境法自身属性与演变规律有关。

首先,当代环境问题的法律回应经历了从部门性反应到部门化应对的转变过程^④。最初环境问题由民法、刑法、行政法等传统部门法分别应对,但各传统法律部门暴露的缺陷表明,必须有新的专门法律规范来应对新挑战^⑤。为此,应对环境问题的法律规范主要朝两个方向发展:一方面,传统部门法在不突破自身调整目标与对象的前提下适应环境保护的新形势,如环境侵权制度的出现;另一方面,环境法脱胎于传统部门法,逐渐形成专门回应环境问题的新法律领域,具有调整手段上的综合性。在环境法的发展过程中,一开始并不存在协调统一的体系,而是为回应环境保护实践的需要,先表现为应对特定环境问题、保护特定环境要素的单行立法。后来环境单行立法的调整范围不断扩大(包括污染防治对象与范围的扩大,以及从污染防治向生态保护乃至应对气候变化领域的延伸),带来了环境法的碎片化问题。由于人们对环境保护的认识不断变化,因此,不同历史时期制定的环境单行立法常常立足于不一致的事实认知和价值判断结论,导致环境立法碎片化^⑥。

其次,对环境利益的法律保护经历了从间接保护到直接保护的转变过程。在近代法律的规范视野中,环境资源被认为是取之不尽用之不竭的,人们开发利用环境资源的经济自由得到广泛承认,因此国家只为预防损害的发生对人类活动施加最小限度的必要限制,人们也只有在生活环境和人身财产利益面临现实威胁时方可对环境危害行为提起诉讼。在这种理念下,环境立法的主要调整目的是保护与环境相关的人身财产利益,因此只规定了消极的、局部的、对策式的损害防止策略,仅能为生态环境提供间接的、碎片化的保护。直到近代法律的国家观从“夜警国家”向“社会国家”或“福利国家”转变,环境利益才作为一种独立的社会公共利益得到法律的保护,环境立法的目的不再是消极防御与环境相关的人身财产利益损害,而是主动保护人们在良好环境中生活的给付权利^⑦。环境利益获得独立的法律地位

^①M Kloefer. “On the Codification of German Environmental Law”, H Bocken, D Ryckbost. *The Codification of Environmental Law*. The Hague: Kluwer Law International, 1996, p. 88.

^②C Trüe. “Germany—the Drafting of an Environmental Law Code (UGB)”, *European Energy and Environmental Law Review*, 2009(4):80-90.

^③吕忠梅,徐祥民:《环境资源法论丛(第4卷)》,法律出版社2003年版,第196页。

^④柯坚:《当代环境问题的法律回应——从部门性反应、部门化应对到跨部门协同的演进》,《中国地质大学学报(社会科学版)》2011年第5期。

^⑤杨紫烜,盛杰民:《经济法研究(第2卷)》,北京大学出版社2001年版,第346页。

^⑥吴凯杰:《历史视角下中国环境法典编纂的再体系化功能》,《荆楚法学》2022年第1期。

^⑦竹下贤:《环境法的体系理念与法治主义的实质化》,李桦佩译,《太平洋学报》2009年第7期。

之后,间接的、碎片化的保护方式自然无法满足其需求,必须寻求直接的、体系化的保护方式。

最后,环境法的规范视野经历了从个体主义到整体主义的转变过程。虽然从“夜警国家”到“社会国家”,个人主义的权利本位观逐渐向团体主义的社会本位观转变,但在很长一段时间内,法律所保护的社会利益依然没有超越人们的生活环境达到生态环境。环境法对污染排放行为和资源开发利用行为的规制仅限于它们对生活环境的直接影响,而未能看到生态环境本身面临的危机。但事实上,即使不承认环境本身的独立价值,要想使人身和财产利益真正能够免于威胁,环境法的规范视野也不能局限于眼前的生活环境,而应当面向更加广阔的生态环境^①。由于生活环境和生态环境在客观上具有整体性和不可分割性,环境法必须从着眼于特定环境问题的个体主义进路,转向注重生态环境质量的整体主义进路。环境法的生态整体主义进路立足于生态系统的整体性,对环境法规范之间的协调统一提出了更高的要求,导致传统部门法的体系化方法难以充分满足其需求,必须探索更加适应环境法特征的体系化理论^②。

三、应对环境立法碎片化的体系化路径

为应对环境法的碎片化问题,各国主要采用制定环境基本法和编纂环境法典这两种立法体系化路径。通过考察各国环境基本法与环境法典的具体内容可以发现,体系化程度高的环境基本法已具备“准法典”特征。为实现体系化目标,中国环境法典编纂不应只参考国外环境法典编纂经验,还需借鉴全球环境基本法的发展趋势。

(一) 环境基本法发展的综合化趋势

制定环境基本法是各国推进环境立法体系化的普遍方式。早在 20 世纪 60 年代,部分发达国家已开始制定环境基本法,1972 年联合国人类环境会议后许多国家开始制定第一部环境基本法,1992 年联合国环境与发展会议则带来了环境基本法发展的第二个高峰^③。按照体系化程度高低,各国的环境基本法可分为政策法、框架法、综合法三类形态^④。

政策法是环境基本法的早期形态,旨在“自上而下”地宣示国家的环境保护政策。各国在制定环境政策法时,大都还没有成熟的环境单行立法,因此环境政策法旨在确立国家环境保护政策,引领后续环境单行法的制定和修改。环境政策法的代表作有日本 1967 年的《公害对策基本法》、美国 1969 年的《国家环境政策法》、中国 1979 年的《环境保护法(试行)》等。20 世纪 50 年代后期,日本先后制定了《关于公用水域的水质保全的法律》(1958 年)、《关于工厂排水等的限制的法律》(1958 年)、《煤烟控制法》(1962 年)等法律,以加强对公害的预防与救济。日本意识到分散立法难以满足规范需要,必须综合性地加以推进,于是制定了 1967 年《公害对策基本法》。该法在当时扮演了公害基本法的角色,规定了公害法的目的、公害的定义和范围,以及从业者、国家、地方公共团体和居民的责任。由于在制定《公害对策基本法》时,日本环境单行法的发展才刚刚起步,其共性与个性尚未明晰,因此该法旨在宣示国家的环境保护政策,体系化效益有限。

框架法是 20 世纪 80 年代之后才出现的环境基本法形态,大都制定于各国大量环境单行立法之后,意在改变分散立法的状况,使环境立法迈入体系化发展的轨道。与环境政策法相比,环境框架法的体系化功能更强。环境单行法的发展为环境基本法的制定提供了丰富的素材,使得环境法调整对象的分类更为清晰,调整方法也更有针对性。在总结单行法经验的基础上,环境框架法重点处理各单行法不宜处理的基础性、一般性问题,以及解决各环境单行法无法解决的跨部门、综合性问题。日本于 1993 年颁布

^① 刘卫先:《环境法学研究的整体主义立场》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2016 年第 4 期。

^② 邓海峰,俞黎芳:《环境法法典化的内在逻辑基础》,《中国人民大学学报》2019 年第 2 期。

^③ 李挚萍:《环境基本法比较研究》,中国政法大学出版社 2013 年版,第 7—8 页。

^④ 此处借鉴了李挚萍教授的分类方法,参见李挚萍:《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》,《中国政法大学学报》2022 年第 5 期。

的《环境基本法》是环境框架法的经典之作。不同于制定《公害对策基本法》时的背景,日本在制定《环境基本法》时已召开“公害国会”,这次国会制定和修改了14部法律,初步构建了以公害控制法、公害防止事业法与公害救济法为主体的公害法体系。此后,日本又于1972年制定了《自然环境保全法》,这是对《公害对策基本法》关于加强自然保护规定的具体化和深化,自然保护法也初具规模。在此基础上,1993年的《环境基本法》确立了全面调整环境污染防治、自然保护的法律框架^①,其主要目的不再是宣示环境政策,而是在归纳总结已有环境立法实践的基础上提供一般性规则与跨部门规则,从而确保环境法目的的实现^②。

各国环境基本法的综合法形态大多出现在20世纪90年代之后,是沿用原有环境框架法或重新搭建框架,把环境单行法的部分内容纳入其中而形成的,具有一定程度的法典编纂性质。环境综合法的代表有英国1990年的《环境保护法》、丹麦1998年的《统一环境法》、南非1998年的《国家环境管理法》、加拿大1999年的《环境保护法》、波兰2001年的《环境保护法》、荷兰2015年的《环境与规划法》等。环境综合法不仅包含从环境单行法中提炼的立法目标、基本原则、基本权利义务、基本制度等基础性规范与综合性规范,而且吸纳了污染防治、自然生态保护、应对气候变化等领域的具体规范,并在制定后依据单行法的发展情况不断修改完善,从而持续发现和纠正环境法体系内部的冲突与不一致,因此具有比环境政策法、框架法更强的体系化功能。荷兰是采用综合法模式实现环境立法体系化的代表国家。为消解环境要素立法之间的矛盾和冲突,荷兰在1993年制定了具有综合法性质的《环境管理法》,囊括规划、标准、环评、许可、税费、财政补贴等主要规制工具^③,以及适用于特定环境法领域的具体规则。此后,荷兰又于2008年制定了《环境许可法》,将与环境有关的25项许可制度整合到同一部法律中^④。在前两轮综合的基础上,荷兰国会于2015年批准了具有“准环境法典”性质的《环境与规划法》,将26部单行法合并为一部综合法律,其调整范围涉及一切人类活动对自然环境的影响,包括空气、水、土壤等^⑤。该法确立了国家环境战略、区域环境规划、综合环境许可等基本制度,已有23章共627条,由于其中第6、7、15、21章作为预留部分尚未完成,后续条文数量与内容将继续增加。

(二)环境法典编纂的实质体系化追求

在制定环境基本法的基础上,许多国家开始探索环境法的法典化。由于部分环境法典在内容上未全面吸纳已有环境立法的规定,在形式上也并不具有较环境基本法更高的立法位阶,因此环境法典与环境基本法(尤其是综合法形态)虽名称有别,但实质界限并不明确。20世纪90年代以来,各国已颁行的环境法典主要有《瑞典环境法典》(1998)、《法国环境法典》(2000)、《意大利环境法典》(2006)、《哈萨克斯坦共和国生态法典》(2007)、《爱沙尼亚环境法典总则》(2014)等,德国、俄罗斯、比利时的佛兰德地区和瓦龙地区、柬埔寨等国家和地区则起草了环境法典草案,此外独联体国家还起草了《独联体生态示范法典》。

法典化有形式法典化与实质法典化之分,前者仅涉及现行立法的重新分类和排列,后者则涉及法律内容的实质创新。真正意义上的法典化应当是实质法典化,即“创建一个系统、概括且统一的法典,该法典不存在矛盾之处,并力图全面规范一个或多个法律领域”^⑥。这是对法典化的一般期待。就环境法典而言,还应从生态系统的整体性保护出发,整合分散在不同环境单行法中的许可、标准等制度和执法程序。从各国实践来看,以环境法典命名的立法大都具有不同程度的实质体系化追求,旨在提升环境法

①杜群:《日本环境基本法的发展及对我国对其的借鉴》,《比较法研究》2002年第4期。

②韩德培:《环境资源法论丛(第2卷)》,法律出版社2002年版,第226页。

③吕忠梅,徐祥民:《环境资源法论丛(第4卷)》,法律出版社2003年版,第196页。

④F M Platjouw. *Environmental Law and the Ecosystem Approach: Maintaining Ecological Integrity through Consistency in Law*. New York: Routledge, 2016, p. 114.

⑤吕忠梅,杨诗鸣:《荷兰〈环境与规划法〉的体系化发展路径与启示》,《环境保护》2024年第6期。

⑥H Veinia. “Codification of Environmental Law: Major Challenges and Options”, *Juridica International*, 2000(5):58–67.

体系的逻辑连贯性与价值融贯性。

虽被认为是形式法典化的代表,《法国环境法典》同样具有重要的实质体系化意义。法国法典编纂高级委员会在 20 世纪 90 年代初就确立了形式编纂的道路^①,全面涵盖过去 30 年制定的环境立法,试图通过体系化组织来提高环境法的确定性、透明度和简洁性。虽然以务实的形式编纂为主,但委员会并未完全放弃创新,而是主张通过设置总则确立环境保护利益的独立地位,并且规定结构化的基本原则,发挥为单项立法提供价值基础、固化社会认可的新价值、确保未来立法与原则一致等体系功能。在 2003 年最终通过的法典中,立法部分采用“总一分”结构,其中第一卷“共同规定”规定了立法目的、基本原则、基本权利义务、监督管理体制、基本制度、基本法律责任、基本程序等基础性规范,包括可持续发展目标以及风险预防、预防行动、污染者付费、生态互助互济等九项原则^②。因此,法国环境法典编纂的成就不仅在于提高了环境法的逻辑连贯性,更在于确立了贯穿整个环境法体系的立法目标与原则,促进了内在价值的融贯化。与此相似,《意大利环境法典》虽被认为是形式法典化的成果,甚至面临是否属于“法典”的质疑,但因将可持续发展原则确立为“硬法”而被认为具有重要的体系化意义^③。

实质法典化的成功典范当属《瑞典环境法典》。在 1992 年联合国环境与发展会议确立可持续发展理念之后,瑞典政府决定按照可持续发展目标来编纂环境法典,全面梳理整合数量众多、分布广泛、结构复杂的环境立法,构建协调统一的环境法体系,并且简化现行立法以提高行政效率。1998 年通过的《瑞典环境法典》采用总分结构,整合了 15 部环境保护法律,共有 7 编、33 章、近 500 条。总则编开篇第一章就表明该法典旨在促进可持续发展,以确保当代和未来世代拥有一个健康良好的环境,并明确法典适用于一切可能危害环境的人类活动,第二章确立了预防、最佳适用技术、成本合理、污染者负担、危险活动停止等 10 项原则,其余各章则对环境质量标准、环境影响报告等各项基本制度作了规定^④。分则各编不仅分别对自然保护与特定环境危害活动作了专门规定,还明确了案件和争议事项审查、行政监管、处罚、补偿与赔偿等法律责任机制。此外,《哈萨克斯坦生态法典》也着重提炼了基本概念、基本原则、基本权利义务,以及行为许可制度、生态标准、技术法规、环境影响评价、生态鉴定、生态许可、生态审计等基本制度,旨在提升环境法体系的逻辑连贯性与价值融贯性。

虽然德国环境法典由于政治原因至今未能获得立法通过,但在编纂研究过程中形成了发达的实质体系化理论。德国早在 20 世纪 80 年代就开始筹划法典编纂,先后起草了 4 个版本的环境法典草案。德国环境法典编纂始终坚持实质法典化道路,不仅处理连贯性缺失问题,而且解决融贯性不足问题。受德国民法典“潘德克顿体系”的影响,德国环境法典追求内容全面、逻辑严密、语言精练的体系结构^⑤。体系化成就最高的教授草案采用总分结构,其中总则规定环境法的共同方面,分则具体化总则中的一般规定,以适应环境法不同领域的规范需求。总则十一章有清晰的逻辑结构:第一章提供目的、定义、原则等一般规定,第二章规定环境权利义务,第三章至第八章按照“预防—控制—救济”的逻辑规定实体性的基本制度,第九章至第十一章则按照“程序—授权—组织”的逻辑规定程序性的基本制度^⑥。分则各编因特定领域的特殊性而具有不同结构,但草案试图通过统一各编的首尾部分来提升体系的严密性。通过协调统一的体系构建,教授草案能够全面提升环境法体系的逻辑连贯性与价值融贯性。虽然此后专家委员会草案等后续版本基于改革实践作了诸多修改,但体系化追求始终如一^⑦。

① 莫菲:《法国环境法典化的历程及启示》,《中国人大》2018 年第 3 期。

② 《法国环境法典(第一至三卷)》,莫菲、刘彤、葛苏聃译,法律出版社 2018 年版,第 3 页。

③ Fabrizio Fracchia. “Codification and the Environment”, *Italian Journal of public law*, 2009 (1):1-22.

④ 《瑞典环境法典》,竺效等译,法律出版社 2018 年版,第 1 页。

⑤ Thomas Lundmark. “Systemizing Environmental Law on a German Model”, *Dickinson Journal of Environmental Law & Policy*, 1998, 7 (1), 1-47.

⑥ M Kloefner. “On the Codification of German Environmental Law”, H Bocken, D Ryckbost. *The Codification of Environmental Law*. The Hague: Kluwer Law International, 1996, p. 88.

⑦ 《德国环境法典(专家委员会草案)》,沈百鑫等译,法律出版社 2021 年版,第 4 页。

四、全球环境立法体系化对中国的启示

不论是环境基本法还是环境法典,只要在实质上有助于促进体系化,就值得我国当下的生态环境法典编纂参考借鉴。各国为应对环境立法的碎片化问题,通过立法体系化来整合、统领、协调和简化环境单行立法,以及制定跨部门的整体性保护规则来代替部门分割性的保护规则^①。各国环境立法体系化的理论与实践对当下中国应对连贯性不足与融贯性缺失问题,增强立法内容全面性、逻辑自治性、价值一致性与目标协调性具有重要的启示意义。

(一) 内容全面性:调整范围全面且规范密度适度

法典编纂促进立法体系化的前提是具有足够的内容全面性。生态环境法典须全面调整污染防治、生态保护、绿色低碳发展等环境社会关系,为各主体从事与环境有关的活动提供基本的准则。生态环境法典若不具有内容全面性,就无法充分贯彻可持续发展目标,其规定的基本原则与制度也不能全面适用于调整各类环境利用行为与环境社会关系。

生态环境法典应当在调整范围的意义上确保内容全面性。各国环境法典与环境综合法虽然在表述保护对象时采用了“环境”“物理环境”“自然环境”等不同概念,但都超越狭隘的要素视野,将其定义为在各种生态环境要素的互动作用下运行的整体系统。如《法国环境法典》在总则编第1条就明确“陆地和海洋的自然空间、自然资源和自然环境,遗迹,昼夜景观,空气质量,生物及生物多样性属于全民族共同的遗产”“生物多样性包括物种内及物种间的多样性、生态系统的多样性及各生物体之间的相互作用”^②。全球环境立法体系化的经验表明,环境法的保护对象不只包括直接影响人类生存发展的各类生活环境要素,还应包括与人类生存发展没有直接联系的生态环境要素,以及要素构成的系统、空间及其相互联系。与环境的定义一致,作为规范对象的环境利用行为不仅包括污染排放行为,也包括自然资源开发利用行为;既包括具有确定性危险的行为,也包括具有不确定性风险的行为,如温室气体排放行为。在《宪法》已确认生态文明理念的当下,生态环境法典的核心范畴“生态环境”应当超越对传统环境概念的狭隘理解,实现调整范围从聚焦污染防治与生活环境保护的“小环保”向资源、环境、生态三位一体的“大环保”转变^③。

基于全面的调整范围,生态环境法典应在规范密度上保持适度。内容全面性并不意味着所有关于环境保护的法律规范都应当被纳入生态环境法典,而应依据调整目标与调整对象进行取舍,兼顾其他法律部门的体系化需求^④。在外部适度方面,一体化保护原则或综合决策原则要求将环境保护价值融入其他法律领域,这引发了生态环境法典与其他法律领域之间关系的问题。由于环境法与规划、能源、农业、安全生产、交通运输、公共卫生、食品安全等诸多法律领域存在广泛联系,不可能也不必将所有与环境保护相关的规范纳入一部法典,故应分工协调。在内部适度方面,环境问题的动态性与科学不确定性导致环境法体系包含大量单行法律、行政法规、部门规章以及技术规范、标准等规范性文件。由于这些法律规范体量庞大且尚未定型,且生态环境法典在规范密度上不应过于扩张,故应仅纳入直接关涉价值判断的基本法律规范,如环境保护利益与其他受法律保护的利益发生冲突时的利益衡量规则,将关涉特定事实情境的具体法律规范保留在相关单行立法,并且通过设置衔接条款、授权立法等方式明确法典与单行立法的关系^⑤。

(二) 逻辑自治性:总分相互协调且各编分工明确

生态环境法典的逻辑自治性是指环境法体系内部协调统一,概念、规范、制度等构成要素按照特定

①吴凯杰:《生态环境法典的体系构造模式及其展开》,《甘肃政法大学学报》2025年第1期。

②《法国环境法典(第一至三卷)》,莫菲、刘彤、葛苏聃译,法律出版社2018年版,第3页。

③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。

④吴凯杰:《法典化背景下环境法规范的类型区分与体系归属》,《法学》2022年第6期。

⑤曹炜:《环境法“适度法典化”的理论反思与方案建构》,《法制与社会发展》2023年第6期。

的内在逻辑组织编排,相互之间不存在矛盾冲突。目前生态环境法典采用总分结构已获学界与实务界的共识,总则与分则以及分则各编之间应当分工明确且相互协调,构成内部自治的规范群。

生态环境法典总则应规定适用于整个生态环境保护领域的共通性规范。从环境单行立法中提取具有共通性的立法目标、基本原则、基本权利义务,以及环境法基本制度是全球环境立法体系化的共同趋势。其中,环境法基本制度在条款数量上占据主体地位,在规范内容上则因各国立法基础不同而呈现差异。如《瑞典环境法典》规定了行动方案、环境质量标准、环境影响评价、环境许可、环境收费、环境损害赔偿等基本制度,《法国环境法典》规定了环境规划与计划、环境评价、环境许可、信息与公众参与、环境损害预防与补救措施等基本制度,波兰《环境保护法》规定了规划、信息、许可、经济措施、防止重大事故等基本制度。目前我国已颁行 30 余部污染防治、自然生态保护领域的单行法律,广泛采用了规划、监测、标准、环评、许可、经济手段、应急、修复等基本制度。为实现体系化目标,生态环境法典编纂应当全面提取适用于多个分则领域的基本制度,从而增进制度之间的逻辑自治性^①。

在提取总则的基础上,生态环境法典分则各编应当按照规制目标明确规范分工。以规制目标为依据来审视各国环境法典与环境综合法可以发现,污染防治法与自然生态保护法的二元结构普遍存在,如《瑞典环境法典》包含第二编“自然保护”与第三编“关于特定活动的特殊规定”,波兰《环境保护法》则包含第二编“自然保护”与第三编“污染防治”。虽然《德国环境法典(专家建议稿)》还在二元结构的基础上设置了兼顾污染防治与生态保护的“土壤保护”“水体保护”章节,但这与德国在土壤、水体保护领域的联邦与州的权限划分有紧密关系,为此牺牲了划分逻辑的自治性^②。考虑到我国长期形成的立法模式,生态环境法典编纂应坚持二元结构设置按照公众健康风险防范目标规制污染排放行为的“污染控制编”^③,以及按照生态系统整体保护目标规制资源开发利用行为与生态破坏行为的“自然生态保护编”^④。在此基础上,为应对气候变化、社会低碳转型的时代需求,法典设置具有独立规制目标的绿色低碳发展编也是符合逻辑的结构安排的^⑤。

(三) 价值一致性:统一立法目标与确立法律原则

在确保内容全面性与逻辑自治性的基础上,增进价值一致性是各国环境立法体系化的核心追求,在环境法典与环境综合法中确立可持续发展目标且明文规定相应的法律原则是普遍趋势。

生态环境法典须确立可持续发展目标,在法律体系中明确环境利益的独立地位。自 1992 年联合国环境与发展大会以来,可持续发展理念盛行于国际社会并且不断深化发展,对各国环境立法产生了极大影响,在一定意义上“催生”了环境法典与环境综合法^⑥。时至今日,瑞典、法国、德国、爱沙尼亚、柬埔寨等国的环境法典或草案都将可持续发展作为立法目的,更有一些虽无法典之名但有法典之实的环境基本法也把可持续发展作为价值目标。正如意大利学者所言,《意大利环境法规》是否属于“法典”并不重要,关键是该法确立了可持续发展原则,使其成为环境法甚至行政法的一般性原则,从而确保政府在权衡公共利益与私人利益时充分考虑环境利益^⑦。目前可持续发展已被纳入我国环境法律与部分非环境法律的立法目标条款^⑧,生态环境法典编纂应当充分吸收现行立法的成功经验,在立法目标条款中吸纳可持续发展目标,为法律规范的设计与适用提供依据。

在可持续发展目标引领下,环境法原则须实现从政策原则向法律原则的转变。法律原则具有维护

① 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》,《法学研究》2024 年第 2 期。

② S Gabriel. “The Failure of the Environmental Code: A Retrospective”, *Environmental Policy and Law*, 2009, 39(3): 174-179.

③ 吴凯杰:《环境健康风险的法典化应对》,《环球法律评论》2023 年第 5 期。

④ 巩固:《环境法典自然生态保护编构想》,《法律科学(西北政法大学学报)》2022 年第 1 期。

⑤ 吴凯杰:《环境法体系中的应对气候变化立法》,《法治社会》2023 年第 6 期。

⑥ 吕忠梅:《中国环境法典的编纂条件及基本定位》,《当代法学》2021 年第 6 期。

⑦ Fabrizio Fracchia. “Codification and the Environment”, *Italian Journal of public law*, 2009(1): 1-22.

⑧ 于文轩,宁天琦:《论国家公园法的整体性治理进路》,《国土资源科技管理》2025 年第 2 期。

法律体系价值一致性的重要规范功能,协调一致的环境法体系需要法律原则和规则互相支持以实现共同的立法目的,但环境法原则长期面临属于“环境政策原则”而非“法律原则”的质疑^①,未能切实发挥指导立法与约束法律实施的实际效果。为促进环境立法体系化,各国环境法典与环境综合法普遍依据可持续发展目标明文规定危险预防、风险防范、污染者付费、系统治理等原则,采用专条或专款详述的方式。如《瑞典环境法典》第2章共10条规定了多项原则,其中危险预防与风险防范原则被表述为“从事某项活动或采取某种措施的人,或意图采取以上行为的人,应当实施保护性措施,遵守限制条件并采取其他必要的防范措施,以预防、阻止或应对因上述活动或措施而引发的对人体健康或环境之损害或妨害。……一旦有理由假定某项活动或措施可能引发对人体健康或环境的损害或妨害,就应当采取此类防范措施”^②。我国现行的《环境保护法》第5条已规定多项原则,但四字短语的表述方式过于简略,导致规范内涵不明,难以在立法与法律实施中发挥规范功能,生态环境法典编纂须参考域外经验加以完善。由于风险防范原则并不只是处理事前预防与事后补救的关系,而是包含在面对不确定性风险时优先保护生态环境利益的规范内涵,与危险预防原则存在本质差异,因此,在生态环境法典总则中须作出独立表述。

(四)目标协调性:提高行政效能且追求系统治理

不同于民法等传统部门法,环境法是行政规制主导的领域法,这决定了环境法体系对目标协调性的追求,包括简化规制要求以提高行政效能,以及按照科学规律追求系统治理。

目标协调性一方面要求提高行政效率,减少不必要的规制重复与冲突。欧洲各国环境立法体系化的首要动因是“环境法规范散布在保护不同环境要素的立法中,导致保护性措施非常不同,而且许可和标准制定的程序也不同。比如,一个行政部门会许可把废水排入地表水中,另一个行政部门会许可把有毒气体排入大气中。从环境科学角度看,需要整合与同一实体相关的所有环境问题决策”^③。为此,欧洲各国纷纷通过立法推进环境许可一体化改革,综合考量同一项目对各种环境要素的总体污染。荷兰《环境与规划法》承继了《环境许可法》的综合环境许可制度,采用“程序整合与实体协调”模式,其中程序整合指的是分散的许可程序被单一许可程序所取代,实质协调则意味着同一项目的各个方面可以得到一致且整体的评估。我国目前已整合原先按照大气、水等要素分立的排污许可制度,并在浙江等地开展整合排污许可与环评许可的多证合一改革。生态环境法典编纂可总结改革实践经验,在污染防治编规定适用于各类环境要素的排污许可制度,并使其与适用于建设项目的环境影响评价制度实现更大范围的程序整合与实体协调。

目标协调性另一方面要求追求系统治理,实现对不同环境要素的整体保护。生态环境是由相互联系的生态环境要素构成的整体,环境法应重视各类污染防治与资源开发利用行为之间的联系^④。德国的历次环境法典草案始终坚持系统治理理念,不仅针对个别环境要素分别加以规范,而且将污染转移问题与整体环境负担统筹考虑。为落实系统治理理念,《德国环境法典(专家委员会)》草案在总则部分引入“整合的开发行为许可”制度,设置整合条款和开放条款,要求企业选择对环境整体负担最小的方式来履行基本义务和许可条件,并赋予行政机关个案裁量的权力,为增进整体保护而免除部分针对特定环境要素的法律规则与标准的适用。我国现行环境法受限于监管部门分立的视野局限,在直接规制目标上主要奉行不法行为惩罚主义,无法控制不同环境利用行为对生态环境的总体影响^⑤。生态环境法典

①曹炜:《环境法典基本原则条款构建研究》,《中国法学》2022年第6期。

②《瑞典环境法典》,竺效等译,法律出版社2018年版,第10页。

③M Faure. “The Harmonization, Codification and Integration of Environmental Law: A Search for Definitions”, *European Environmental Law Review*, 2000(6): 174-182.

④张璐:《美丽中国建设的环境法回应》,《南京工业大学学报(社会科学版)》2024年第2期。

⑤徐祥民:《环境质量目标主义:关于环境法直接规制目标的思考》,《中国法学》2015年第6期。

编纂应当突破部门主导的立法模式,按照环境质量目标来设定总行为控制目标,综合考虑环境利用行为对生态系统的整体影响^①。

结语

环境立法的连贯性缺失、融贯性不足等碎片化问题并非特定社会背景下的特有现象,而是各国环境立法发展过程中都曾出现过的普遍现象,与环境法自身的属性与演变规律有关。为应对环境立法的碎片化问题,各国环境基本法的发展呈现综合化趋势,环境法典编纂则具实质化追求,在增进环境法体系的内容全面性、逻辑自洽性、价值一致性与目标协调性上具有共性。中国生态环境法典编纂应借鉴全球经验完善本国环境法体系,追求内容上的调整范围全面而规范密度适度、逻辑上的总分相互协调且各编分工明确,并致力于在价值上统一立法目标与确立法律原则,在目标上提高行政效率,追求系统治理。

Global Experiences in the Systematization of Environmental Legislation and Lessons for China

WU Kaijie

(School of Law, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: Incoherence and fragmentation in environmental legislation are not unique phenomena rooted in specific social contexts, but common challenges encountered during the development of environmental laws worldwide. To address fragmentation, the evolution of basic environmental laws and environmental codifications share commonalities in enhancing the scope, logical consistency, value coherence, and goal coordination. China's environmental code should strive for comprehensive coverage with moderate regulatory density, coordinate general-specific structures with clear division of responsibilities, unify legislative objectives and established legal principles, and improve administrative efficiency with systematic governance.

Key words: ecological and environmental code; systematization of legislation; basic environmental law; coherence; consistency

(责任编辑 唐尧)

^①吴凯杰:《生态环境法典的系统治理原则及其体系展开》,《当代法学》2025年第2期。