

《生态环境法典》中引致条款的规范配置

潘佳,吴昊雨

(北京物资学院 法学院,北京 101149)

摘要:引致条款作为连接多元规范体系的制度装置,对于适度法典化语境下的《生态环境法典》编纂具有特殊的规范功能。《生态环境法典(草案)》初审稿的引致条款尚存在配置逻辑不明、层次体系阙如等不足。《生态环境法典》引致条款的配置目标需从静态规范协同与动态适应性调整双重维度予以明晰,应然配置逻辑包括三个面向:一是与其他部门法的规范衔接;二是适度法典化的内外部结构安排;三是环境法律体系的完善导向。基于此,引致条款的规范配置需以类型化分析框架作支撑,结合法典各编章的差异来重构配置路径,使法典的引致条款从规范集合转化为有机体系。

关键词:《生态环境法典》;《生态环境法典(草案)》;引致条款;单行法

中图分类号:D922.6

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2025)05-0114-08

一、问题的提出

2025年4月,《中华人民共和国生态环境法典(草案)》(以下简称《草案》)提请十四届全国人大常委会进行首次审议。与《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)的完全法典化路径不同,《草案》采用适度法典化模式,与之相伴的是大量生态环境领域单行法的存留。由此,环境法领域将形成“法典+单行法”的双法源结构,不变之下更加凸显引致条款作为法源衔接装置的关键价值。当前,学界对《生态环境法典》引致条款的制度功能尚未形成足够的理论自觉,尤其缺乏对法典中引致条款配置逻辑的系统研究,这一研究现状与该类条款的重要制度功效极不相称。引致条款通常被定义为本身没有独立的规范内涵,甚至不具有解释规则意义的法律条款^①,其主要作用是指引法律适用、协调规范关系,并确保法律规范的体系性和开放性。在《草案》中,引致条款通过开放型(如第13条)、封闭型(如第84条)、参照适用型(如第865条)三种类型^②,分别实现外部规范接入、内部条文援引与类推适用功能。

据统计,《草案》初审稿中各类引致条款数量超300条,占全文1188条的比例逾四分之一。遗憾的是,《草案》引致条款配置尚存在逻辑有待清晰、层次尚未分明等不足。具体而言,一方面,《草案》未因应各分编编纂特性形成差异化的配置方案;另一方面,《草案》与适度法典化所追求的规范稳定性与实践适应性相平衡理念存在偏离。与完全法典化通过“提取公因式”将分散规范整合为统一的体系不同,适度法典化需在法典与单行法之间建立“规范接口”,尔后通过引致条款实现“法典一般规则—单行法细则”的衔接。这种模式差异决定了适度法典化对引致条款的特殊依赖——其不仅是技术工具,更是维系双法源结构的制度基础。

有鉴于此,本研究拟从引致条款的价值与目标切入,梳理《草案》中引致条款的实然呈现,重新审视应然的配置逻辑,运用类型化研究方法构建分编差异化的规范重构路径,以期推进《生态环境法典》的

收稿日期:2025-05-10

基金项目:国家社会科学基金后期资助项目(21FFXB069);教育部哲学社会科学研究专项(25JD20114)

作者简介:潘佳(1986—),男,河北保定人,博士,教授,主要从事环境法研究。

①参见苏永钦:《私法自治中的经济理性》,中国人民大学出版社2004年版,第34—35页;朱虎:《规制性规范、侵权法和转介条款》,《中共浙江省委党校学报》2014年第3期;董金鑫:《转介条款对强制规范的解释与直接适用法的判断》,《武大国际法评论》2023年第2期。

②参见《中华人民共和国生态环境法典(草案)》第13条、第84条、第865条。

科学化、体系化编纂。

二、《生态环境法典》何以配置引致条款及配置目标

《生态环境法典》即使是“适度化”也依旧体量庞大,各类生态环境制度或集成于法典内部,或散布于保留的单行法中,引致条款便是能够将各类制度联结起来的重要工具。

(一)《生态环境法典》中配置引致条款的功能

1. 引致条款是《生态环境法典》适度化编纂的技术工具

引致条款能在法典与单行法之间构筑桥梁,保障法律适用的一致性和协调性。法典中部分引致条款会明确指引法官参考单行法的具体规定,如此设计避免了法典与单行法之间内容的重复,还使不同法律规范在适用过程中能够形成有机整体。另外,鉴于单行法多由不同部门起草,从自身管理需求和专业视角出发的部门立法,相互之间难免存在冲突。如在流域水资源管理方面,水行政主管部门制定的水资源调配规定,可能与生态环境主管部门制定的水质保护规定衔接不畅。引致条款则通过明确适用顺序或提供具体指引,化解潜在冲突。生态环境领域的法律具有频繁更新的特性,由此决定了法典不可能囊括所有内容,不可能频繁修订。具备转介功能的引致条款把各单元串联成一个整体^①,使得法典在不修改自身条文的情况下,引用最新修订的单行法规定,或授权法院实现法律补充的功能^②,进而实现法典的时效性和适应性。

2. 引致条款是《生态环境法典》制度统一适用的协调枢纽

在法律实施特别是司法实践中,法律适用的统一性始终是难题。当法规体系以单行法为主,呈现碎片化状态时,就会存在衔接空白和潜在冲突,此时法官这一部“涵摄机器”便无法完全服从受法拘束的要求,进而出现自由裁量的现象^③,编纂法典就是为了化解这一问题。但法典化也不是完美无缺的解决方案,以完全法典化的《民法典》为例,一千多条的内容仍然给法律检索和适用带来困难。对于采用适度法典化模式的《生态环境法典》而言,挑战更大。双法源结构虽然兼顾了法律稳定性和灵活性,但也带来了规范冲突的风险。法官在审理案件时,既要在法典的总则和分则之间寻找适用依据,又要在法典原则和单行法的特别规定之间进行权衡,避免陷入法律适用的误区,这会增加司法裁判的难度。对引致条款进行分类配置,提高了法律检索和适用的效率,避免了因规范选择不同导致的同案不同判问题,在动态平衡中求得法律体系统一性和灵活性的协调发展。

(二)《生态环境法典》配置引致条款的目标

基于适度法典化与完全法典化的模式差异,《生态环境法典》引致条款的配置目标既要回应法典与单行法静态衔接的体系化需求,又要适应单行法动态调整的实践变化。双重目标的设定源于法典化的本质要求,更是对适度法典化特殊路径的制度回应。

1. 静态目标:法典内外部体系制度协调

《生态环境法典》的静态架构中,总则编与分编构成严密的总分体系。总则编确立的基本原则和制度如同“骨架”,为各编提供根本性指引。如总则编规定的生态环境分区管控制度,在生态保护编进一步细化为不同生态功能区的治理标准、保护措施等具体规则。总则编之外的分编之间并非相互割裂,而是通过制度关联形成协同治理网络。以绿色低碳发展编与污染防治编的关系为例,清洁生产环节的工艺要求直接关联污染物排放标准,碳排放权交易机制又影响工业污染源的管控力度。这些跨编制度的有效衔接,依赖引致条款建立明确的适用指引。

双法源结构下,法典与单行法的静态协调是体系化建设的关键。以生态保护编的重要地理单元保护制度为例,法典仅提炼了《中华人民共和国长江保护法》《中华人民共和国黄河保护法》中的核心原则

①税兵:《自然资源国家所有权双阶构造说》,《法学研究》2013年第4期。

②黄茂荣:《法学方法与现代民法(第七版)》,厦门大学出版社2024年版,第149页。

③王鹏翔:《2008法律思想与社会变迁》,(台北)中研院法律学研究所筹备处专书2008年版,第307页。

和通用规则,监测标准、管理措施等技术规范仍保留在单行法中。在这种制度安排下,引致条款如同法律体系的“连接器”,通过明确指向特定单行法,不仅使得法典内外部制度保持了各自稳定性,还有利于规范内容的互补与适用程序的衔接,从而构建起静态层面协调统一的生态环境法律体系。

2. 动态目标:法典相对稳定与单行法变动的协调

法典的稳定性是其核心特征之一,《生态环境法典》一旦通过实施,将进入相对定型的运行阶段,大规模修法将显著减少,取而代之的是通过颁布司法解释来应对法律适用的难题。与之形成鲜明对比的是单行法的高变动性,其修法速度快、幅度大的特点是十分显著的^①。《中华人民共和国大气污染防治法》(以下简称《大气污染防治法》)颁布后的多次修订,都是基于特定环境治理需求,及时更新了管控措施和技术标准。《草案》绿色低碳发展编中有大量的原则性规定,这些规定在法典颁布后也将随新兴领域的发展逐步转化为具体的单行立法。

使单行法完全符合法典规范是难以保证的^②,因此在法典相对稳定与单行法频繁变动的现实矛盾下,协调二者的关系成为动态层面的关键目标。法典中合理设置引致条款,将具体技术标准、实施细则等易变动内容指向单行法,有助于法典保持核心框架的稳定。单行法因现实需求进行修订时,法典无需同步调整,仅需通过引致条款的指向更新,就能快速响应环境治理的新要求,实现法律体系稳定与变动间的动态平衡。

三、《草案》引致条款的实然配置及其反思

三类引致条款在《草案》中各编的分布情况有所不同。通过检视条款配置实效可以发现,问题主要体现在未按应然目标进行统合、引致范围不够明确和条文外观有待规范三方面。

(一)《草案》中引致条款的实然呈现及特点

《草案》中的各类引致条款不少于300条,这对于1188条的全文来说,占比已超过四分之一,其比例相当可观。

1. 开放型引致条款的实然配置及特点

据统计,《草案》中的开放型引致条款数量不少于187条,且表述形式多样。其中,以“按照国家有关规定”“应符合法律规定”“按照××主管部门的规定”“未依照有关规定”等表述出现的开放型引致条款共计130条。从各编分布情况看,总则编有13条,污染防治编有75条,生态保护编有16条,绿色低碳发展编有7条,法律责任和附则编有19条。另有14条规范采用“法律、行政法规另有规定的,从其规定”“法律、行政法规另有规定的除外”等表述。还有43条规范涉及标准的引致,主要表述为“符合国家标准”“未达到规定标准”“符合有关标准规范”。其中,与标准有关的开放型引致条款,污染防治编有32条,绿色低碳发展编有1条,法律责任和附则编包含10条。

开放型引致条款在《草案》各编的分布呈现明显差异,污染防治编的规范数量远超其他分编,其余各编数量则相对均衡。前述分布特点与适度法典化的编纂思路存在一定出入。生态保护编保留的单行法数量较多,再加上绿色低碳发展编“反哺”立法的需求^③,这两编的开放型引致条款适用范围可能会不断扩大。为应对这种情况,《草案》附则部分第1185条作出统一规定:“其他法律对生态保护、绿色低碳发展等生态环境保护相关活动有进一步规定的,适用其他法律规定。”

2. 封闭型引致条款的实然配置及特点

据统计,《草案》中封闭型引致条款数量不少于205条,亦呈现出多种表述形式。其中,典型封闭型引致条款共9条,这类规范以“依照本法第×条”“根据××法”等明确指向性表述为主,具体包括跨部门法引致条款3条,用于连接《生态环境法典》与其他部门法律;明确单行法引致条款3条,直接指向特定

①吕忠梅:《生态环境法典编纂的立法选择》,《江淮论坛》2024年第1期。

②凯尔森:《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,商务印书馆2017年版,第234页。

③袁明,张忠民:《绿色低碳发展的法治需求与法典化表达》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2023年第3期。

单行法律;明确至法典内条款的引致条款3条,在法典内部建立条文适用关联。另有100条规范采用“违反本法规定”及类似表述,几乎全部集中于法律责任和附则编,用于界定违法行为及相应后果。以“(不)符合××质量标准”“执行××排放标准”“依照××标准的要求”等表述为主的标准类封闭型引致条款有83条,从分布上看,污染防治编占61条,法律责任和附则编有15条,总则编、生态保护编、绿色低碳发展编分别有1条、4条和2条。此外,还有13条以“依照××领域有关法律、行政法规”“符合××有关规定”等表述为主的其他封闭型引致条款,分散于各编,其中总则编2条、污染防治编6条、生态保护编1条、绿色低碳发展编1条、法律责任和附则编3条。

封闭型引致条款的分布呈现出显著特征。首先,典型封闭型引致条款与其他封闭型引致条款数量相对较少,在整个规范体系中占比有限。其次,法律责任和附则编集中了大量特有的封闭型引致条款,这与该编用于统一界定违法行为和责任承担依据的功能相契合。最后,标准类封闭型引致条款数量较多,这一特点与适度法典化思路并不矛盾。因为在法典实施后,尽管部分单行法会被整合或废止,但国家标准、行业标准等技术性规范将持续发挥作用,所以在法典中配置大量标准类引致条款,能够确保环境治理的技术要求有章可循。

3. 参照适用型引致条款的实然配置及特点

《草案》中,参照适用型引致条款的数量明显较少,经统计仅有4条左右。这些规范主要集中在生态保护编,具体涉及自然保护区、自然公园的保护和管理,以及生态退化的预防和治理等重要领域。

作为一种特殊的引致条款类型,参照适用型引致条款需要在缺乏直接法律依据时,比照援引相似法律条文来处理案件。其适用范围应限于法律依其规范意旨,原应积极地设定而未设定的情况^①,避免随意类推。因此,参照适用型引致条款在立法中通常保持较低的配置数量,目的是确保法律适用的严谨性和稳定性。《生态环境法典》中配置少量参照适用型引致条款,既为生态保护领域一些特殊情形提供必要的法律适用路径,又防止其过度使用可能带来的法律适用混乱,体现了立法对该类规范审慎运用的态度。

(二) 对《草案》中引致条款的反思

基于对前述实然配置的梳理,发现《草案》引致条款的配置存在部分问题:一是与配置目标存在偏差,二是未能明确条款适用边界,三是表述的规范性有待增强。

1. 法典的实然呈现未能契合双重配置目标

分散于法典各编的引致条款虽然已具规模,但还存在部分问题,一方面是缺乏法典内外部的清晰链接,另一方面是对单行法的不同变动情况有所忽视。体系化作为法典化的深刻表达^②,也会受上述问题的影响。

从内与外相协调的静态目标来看,《草案》总则编的引致条款虽在形式上具有统领性,但实质内容与分编条款并无明显差异,未能充分发挥其应有的基础性和综合性指导作用。而在分编层面,部分制度本可进行准确引致以实现闭环适用,却大量采用开放型引致条款。这种做法虽可为新的法律规则打开阀门,但也会导致司法活动成本偏高和裁判存在不确定性^③,同时还可能引发法典权威性的争议,造成法典与单行法的适用倒置。上述现象反映了引致条款的双向性张力:一方面需通过外部引致保持体系开放,另一方面可能因过度依赖外部规范削弱法典作为基础法的统领地位。从立法技术层面考察,本质是立法者为规避规范整合难度而采取的“简化策略”,实则反映出法典编纂对“宜粗不宜细”传统路径的依赖。

从稳与变相协调的动态目标来看,尽管法典的稳定性给引致条款的具体化带来了一定的阻力,但这份阻力放之各编而不尽相同。以生态保护编为例,尽管该编保留了大量涉及森林、草原、湿地保护的单

①杨仁寿:《法学方法论(第二版)》,中国政法大学出版社2013年版,第195页。

②王利明:《民法典的体系化功能及其实现》,《法商研究》2021年第4期。

③陈小君:《〈民法典〉物权编用益物权制度立法得失之我见》,《当代法学》2021年第2期。

行法,却未构建起系统的引致条款网络,除少数专章对特定制度设置引致条款外,主要依赖附则中笼统的适用规则应对单行法变化。从部门利益博弈视角分析,该编引致条款的碎片化配置可能源于自然资源管理部门与生态环境管理部门在立法权限上的博弈,导致生态保护领域的规范衔接出现断层。

2. 条款的引致范围有待鉴别

引致条款中关于引致范围的界定是指引法律适用的关键,其措辞不尽一致,需要在仔细甄别的基础上,谨慎界定引致范围^①。以《草案》第179条第一款第五项为例,从该项规定“法律、行政法规规定的其他应当在排污许可证中记载的信息”语义来看,本条明确将排污许可证其他记载信息的法定依据限定于法律、行政法规层级。然而,2024年实施的《排污许可管理办法》作为部门规章,虽对排污许可证记载事项作了进一步细化规定,但依据第179条的表述,若适用该规章的规定便会出现争议。这种情况凸显因引致范围界定模糊,导致不同层级法律规范间衔接不畅的现实问题。

3. 条文表述的规范性不足

不难发现,总览《草案》中的引致条款,不论是以引致条款类型为限,还是以一编一章为限,其条文外观都缺乏一致性,这种缺乏既体现在语法结构与句式选择上,也体现在法律术语的使用规范上。根据全国人大常委会法工委发布的《立法技术规范(试行)(一)》检视三类条款,我们可以发现诸多问题,主要包括:开放型条款“应当”与“必须”混用(如第986条与第990条),导致外部规范接入的义务层级模糊;封闭型条款对行政机关表述不一致(如第933条与第961条),破坏了援引的规范统一性;参照适用型条款将“参照”与“依照”混用(如第865条与第892条),增加了类推适用的司法裁量风险。以上的表述问题不仅影响法律文本的严谨性,还会造成法律适用的理解分歧,究其原因,主要是不同起草单位对规范意义的理解存在差异,在立法时缺乏统一术语清单,以及对类推适用规则的法理认知不足等。

四、《生态环境法典》配置引致条款的应然方法及未来面向

引致条款的类型多样与法典的丰富结构使得引致条款的配置模式难以一概而论,其完善路径更需通过逻辑通畅、方法先行的策略实现。

(一)《生态环境法典》中引致条款的类型化配置逻辑

只有解决了环境法律规范的类型化问题,才可能真正建立起环境法典的逻辑体系和规范体系,由此,类型化成为环境法典编纂不可或缺的方法论^②。

1. 根据《生态环境法典》与诸部门法的联系配置引致条款

随着《生态环境法典》的编纂推进,法典内容与其他部门法的联系愈发多元。绿色低碳发展编涵盖清洁生产、绿色消费等民商经济类部门法的诸多方面。例如,企业开展清洁生产技术改造,既需要环境法的引导,也涉及民法中的合同签订、知识产权保护以及经济法中的产业政策扶持。又如法律责任和附则编统一了环境相关的责任承担规定,涉及从民事责任到行政责任再到刑事责任的完整责任体系构建。

对于公私混合已成常态的现代国家,都需要引致机制来做调整^③。在进行条款配置时,必须充分考量两者之间的关联程度。同时还应认识到,尽管环境法具有跨部门法的特性,但《生态环境法典》仍属于“行政领域立法”^④。以《中华人民共和国环境保护税法》为例,该法在现实纠纷中的找法需求和释法原理也更贴近税法体系,因此不必将其纳入《生态环境法典》^⑤,而是应当积极运用引致条款进行衔接。通过这种方式,让引致条款成为连接各部门法的桥梁,实现部门法之间的有效联动与协同配合。

2. 根据《生态环境法典》中诸单行法的融入情况配置引致条款

《生态环境法典》对单行法的处理方式存在差异,应充分考虑法典编纂对单行法可能产生的冲击,

①秦天宝,王波:《法典化背景下环境法与税法的关系协调》,《法治现代化研究》2025年第1期。

②吕忠梅:《类型化思维下的环境法典规范体系建构》,《现代法学》2022年第4期。

③苏永钦:《法域介面教义学——也许我们需要的是更好的教义学?》,《月旦民商法杂志》2021年第73期。

④吕忠梅:《论环境法典的“行政领域立法”属性》,《法学评论》2022年第4期。

⑤胡静,汤宇仲:《环境法广义法源与环境法典的适配性研究》,《湖北社会科学》2022年第10期。

在制度设计时应设定衔接条款^①,并精心设计法典与单行法的关系。法典作为基础性法律,提炼一般规则、确立基本框架,为整个生态环境法律体系定调;单行法则着重具体化工作^②,通过聚焦具体领域对法典原则进行细化,补充具体操作流程、管理要求。引致条款的运用和单行立法的配合能够在维持《生态环境法典》自身体系的同时,回应开放的管制需要和政策目标^③。

基于上述逻辑,在配置引致条款时,必须考虑单行法融入法典的不同程度。对于完全融入法典的单行法,引致条款要确保法典实施后,原有法律适用的平稳过渡,避免废止单行法后出现法律空白;对于部分内容被法典吸纳的单行法,引致条款要明确法典与单行法的适用边界,防止规定重叠或冲突。同时,在总则编设置单行法与法典冲突时的解决机制,实现法典与单行法分层治理。

3. 根据《生态环境法典》与单行法的变动配置引致条款

《生态环境法典》的编纂面临着生态环境法律制度与单行法关系复杂多变的现实情况,这种变动性决定了配置引致条款必须具有前瞻性。以绿色低碳发展编为例,该编许多内容仅有一些原则性新规定,缺乏单行法的支撑,提前在法典中设置引致条款,就如同预留了“接口”,未来一旦相关单行法出台,法典便能够顺利与之衔接。生态保护编的情况又有所不同,该编保留的单行法存在立足局部、各自为战,制定时间不同,目标、理念不一,相互重叠、重复甚至冲突等诸多问题^④,且还可能会出现新兴立法等问题。《德国民法典》的引致条款设计可为我国提供参考。其第185条^⑤关于无权处分的追认规定,便赋予了法官类推适用的弹性空间^⑥。这种配置逻辑启示我国在生态保护编中可构建类似机制,即对成熟制度采用封闭型引致条款明确指向单行法,对新兴制度则通过参照适用型引致条款允许类推相近规定。

《生态环境法典》正式通过后,必然对单行法进行系统修订,在此过程中容易出现法律适用不明确、新旧规定衔接不畅的矛盾。针对单行法动态调整的需求,可建立“引致条款定期评估制度”,定期由全国人大常委会相关部门牵头审查引致单行法的有效性,对修订滞后的单行法启动制定“临时引致标准”的过渡机制。如此,未来的《生态环境法典》既可提供一套体系完整、理念清晰的法律规范,又能容忍因单行法变动所设的“例外”规定优先适用^⑦,从而有效化解法典与单行法变动带来的衔接难题。

(二)《生态环境法典》中引致条款的规范重构

1. 总则编引致条款的具体展开

《生态环境法典》的总则编承担着规定法的目的和适用范围、确立法的基本原则、统领各分编内容并指导生态环境单行法律的立法和适用等基本功能^⑧。这一定位决定了该编的引致条款必须与之适配,充分发挥其在法律体系中的基础性和综合性作用。

考虑到总则编的宏观指导性,在引致条款配置上,应以开放型引致条款为主,建议占该编中各类引致条款数量70%~80%的比例;适度配置封闭型引致条款,建议占该编中各类引致条款数量20%~30%的比例;原则上不配置参照适用型引致条款。开放型引致条款主要用于为未来立法预留接口和衔接其他部门法的基本原则性规定。规范表述应侧重原则性和包容性,例如可借鉴《民法典》在基本规定中设置一条“另有规定”条款,将之表述为“其他法律对生态环境保护相关活动有特别规定的,依照其规定”,保证特别法律规范有效实施,并赋予法律适用者进行独立评价的权利^⑨。同时增设但书限制——“但不得与本法基本原则相抵触”,既保留外部衔接空间,又通过基本原则抵触审查维系法典权威,同时也是对凯尔森规范层级理论中“高级规范对低级规范的效力控制”的呼应。与之相对,封闭型引致条款主要

①吕忠梅:《环境法典编纂论纲》,《中国法学》2023年第2期。

②巩固:《环境法典自然生态保护编构想》,《法律科学(西北政法学报)》2022年第1期。

③茅少伟:《寻找新民法典:“三思”而后行民法典的价值、格局与体系再思考》,《中外法学》2013年第6期。

④吕忠梅:《环境法典编纂论纲》,《中国法学》2023年第2期。

⑤《德国民法典》,台湾大学法律学院,台大法学基金会编译,北京大学出版社2017年版,第161页。

⑥章正璋:《德国民法上无权处分之概念及规范体系》,《私法研究》,2011年第2期。

⑦苏永钦:《走入新世纪的私法自治》,中国政法大学出版社2002年版,第83页。

⑧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》,《江淮论坛》2024年第1期。

⑨邢伟星:《〈民法典〉“另有规定”条款的法理分析》,《青海民族大学学报(社会科学版)》2022年第1期。

用于明确指向法典内部核心基础性制度或极少数必须直接援引的其他法律,其规范表述应指向明确、范围清晰。参照适用型引致条款在总则编中应避免配置,因其更适合解决具体领域的特殊问题,与总则编的抽象定位不符。鉴于引致条款可能指向不同层级的规范,应在总则编设置统一的冲突解决规则条款,建议表述为:“依据本法引致条款适用其他法律规范时,所引致的规范之间或与本法规定存在冲突的,应当遵循法典规定优于单行法具体规定的原则处理。但本法另有明确规定的除外。”此规则旨在为法典内外引致条款的适用冲突提供兜底性解决依据。

2. 污染防治编引致条款的具体展开

在《生态环境法典》中,污染防治编的法典化程度最高。一旦法典正式通过,该编所涵盖的《大气污染防治法》《中华人民共和国水污染防治法》等大量单行法律法规将逐步被整合吸收,有序退出。由此,减少指向特定单行法的封闭型引致条款的配置是合理的,目标占比可降至该编各类引致条款总量的5%~10%。但标准类封闭型引致条款的配置比例可以增加,目标占比可增至该编各类引致条款总量的60%。这些用于明确指向技术标准的条款,表述应明确具体,例如:“大气污染物排放限值依照《大气污染物综合排放标准》(GB 16297—1996)执行”。随着环境治理需求的变化,新的单行法律法规可能会出台,用于解决新型污染问题或补充细化管理措施,因此有必要在污染防治编中配置一定数量的开放型引致条款,建议在该编的各类引致条款中占比20%~30%,以应对未来可能出现的新情况。

此外,也需要注意对照通则和各分编排除重复规则,以免引发不必要的解释争议^①。例如:通则第147条已规定了有关排放污染物的引致条款,后面各分编便无需重复设置。对于新污染防治这类尚未形成完备立法的新兴领域,配置参照适用型引致条款是可行的选择,建议在该编的各类引致条款中占比15%~20%。可以在通则的一般规定部分或在其他污染防治分编下增设一条,概括性地规定为“新污染物的防治,在相关法律、行政法规、规章、标准制定前,可根据新污染物的性质,参照适用相近污染防治的相关规定”。

3. 生态保护编引致条款的具体展开

《生态环境法典》正式实施后,在生态保护领域更新现有单行法或制定新的配套法规将成为常态,基于此,引致条款的配置不能有所偏废。对于形成稳定法律规则的领域,应当优先配置封闭型引致条款,并建议在该编的各类引致条款中占比50%~60%。规范表述需明确指向具体的单行法名称,譬如,在湿地保护方面,可以在第二章第三节最后增设一条引致条款,规定为“其他湿地保护相关活动适用《中华人民共和国湿地保护法》”。鉴于未来可能出现的新型生态保护问题和立法需求,还需要合理配置开放型引致条款,建议在该编的各类引致条款中占比30%~40%,确保法典能够及时适应新情况,适用场景包括为单行法修订预留空间、衔接未来制定的新单行法、授权制定配套细则。

此外,对于生态保护编已有的参照适用类引致条款,应当予以保留并根据实际需要适当扩充,建议在该编的各类引致条款中占比5%~10%。规范表述需严格限定条件和范围,可仿照《草案》第865条“自然保护区、自然公园的保护和管理,本法未作规定的,参照适用国家公园的相关规定”的表述进行设置。这类规范能够在缺乏直接法律依据时,通过类推适用相似法律规则解决问题,对于应对生态保护领域的特殊情况和新兴问题具有重要作用。

4. 绿色低碳发展编引致条款的具体展开

《生态环境法典》中的绿色低碳发展编,包含了大量新创设的制度规则。这些规则涉及能源转型、碳减排等前沿领域,由于缺乏成熟的立法经验和实践基础,目前并没有对应的先行单行法作为支撑。针对这种情况,在该编的一般规定部分设置一条基础性的开放型引致条款是可行的,该条款可表述为“其他法律对绿色低碳发展等相关活动有进一步规定的,适用其他法律规定”。

对于该编中少数已有单行法依据且核心规则已被吸收的制度,可配置封闭型引致条款,建议其配置比例在上述基础性的开放型引致条款之外,于各类引致条款中占比60%~70%。规范表述需明确指向,

^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。

例如:“节约能源的具体管理和激励措施,除本法规定外,适用《中华人民共和国节约能源法》的相关规定。”在应对气候变化领域,可配置参照适用型引致条款,建议其配置比例在上述基础性的开放型引致条款之外,于各类引致条款中占比 30%~40%,适用场景主要是在缺乏直接规定时提供法律适用路径。规范表述需谨慎界定参照范围,例如:“地方适应气候变化行动的具体措施,本法未作规定的,参照适用国家适应气候变化战略及本法关于生态保护与修复的相关原则。”

5. 法律责任和附则编引致条款的具体展开

在《生态环境法典》中,法律责任和附则编承担着明确法律后果、衔接新旧法律的重要功能。因此,该编配置的封闭型引致条款在各类引致条款中占比超过 85%,这与它的实际需求相契合,其适用场景是清晰界定各类违法行为的责任类型及其具体法律依据。不过,为了进一步提升法律条文的可操作性和适用准确性,现有的封闭型引致条款仍有优化空间。具体而言,在规定法律责任的条款中,应当提供更加明确的法律依据指引。例如,当条文规定某一环境违法行为应当承担民事责任时,具体写明“依照《民法典》或其他民事法律规则承担民事责任”;涉及行政责任的,需注明“依照《中华人民共和国行政处罚法》或其他行政法律规则承担行政责任”。这样的细化表述,能够帮助执法人员和司法工作者更快速、准确地找到对应的法律依据,避免因法律适用模糊导致的执法司法偏差。

对于衔接未来可能变化的处罚标准、新增违法行为的责任设定,可配置少量开放型引致条款,建议在该编的各类引致条款中占比 10%—15%。由于法律责任认定要求规定明确,不适合采用类推适用方式,因此原则上不配置参照适用型引致条款。

The Normative Allocation of Referral Clauses in the Ecological and Environmental Code

PAN Jia & WU Haoyu

(School of Law, Beijing Wuzi University, Beijing 101149, China)

Abstract: As an institutional device connecting diverse normative systems, referral clauses play a specially normative function in the compilation of the *Ecological and Environmental Code* in the context of moderate codification. The referral clauses in the first-instance draft of the *Draft of the Ecological and Environmental Code* still have shortcomings, such as unclear configuration logic, and lack of hierarchical systems. The configuration objectives of the referral clauses in the *Ecological and Environmental Code* need to be clarified from the dual dimensions of static normative coordination and dynamic adaptive adjustment. The ought-to-be configuration logic includes three aspects: the normative connection with other departmental laws, the internal and external structural arrangement of moderate codification, and the improvement orientation of the environmental legal system. Based on the above, the normative configuration of referral clauses needs to be supported by a typed analytical framework, and the configuration path should be reconstructed in combination with the differences of each chapter of the Code, so as to transform the referral clauses of the Code from a normative collection into an organic system.

Key words: *Ecological and Environmental Code*; *Draft of the Ecological and Environmental Code*; referral clauses; single-piece laws

(责任校对 曾小明)