

论环境法典总则编基本制度的构建理路

周晓然

【摘要】环境法典总则编中的基本制度,系上承总则编一般规定和生态环境治理体系部分,下启分则各编具体制度,外接其他部门法制度的“桥梁”。构建环境法典总则编基本制度应首先明确其作为基础性规制措施体系保障可持续发展和作为核心枢纽协调衔接环境法典内外规范的两大核心制度功能;为支撑其制度功能的实现,应以“整体观”方法体系和体系化方法确保基本制度规范的合规律性和可实施性,并通过两种方法的协同运用实现规范合规律性和可实施性的统一;进而在确定基本制度应包含的各类型具体制度,以及各制度间基本结构的基础上;最终结合“继受完善型”和“改革确认型”基本制度的特点,围绕基本制度规范应当包括的“定义与适用范围条款”“法权配置条款”“核心措施条款”以及“制度衔接条款”,形成环境法典总则编基本制度的规范设计方案。

【关键词】环境法典;基本制度;可持续发展;“整体观”方法体系;体系化方法

【作者简介】周晓然,西南政法大学经济法学院讲师,法学博士,硕士生导师。

【原文出处】《苏州大学学报》:法学版,2021.4.42~54

【基金项目】本文系国家社会科学基金重点项目“现代环境治理体系中的多元规范及其协同机制研究”(项目编号:20AFX023)、司法部国家法治与法学理论研究青年项目“环境法典化视野下环境法基本制度体系化研究”(项目编号:18SFB3054)的阶段性成果。

《全国人大常委会2021年度立法工作计划》明确指出:“研究启动环境法典、教育法典、行政基本法典等条件成熟的行政立法领域的法典编纂工作”^①,这标志着环境法典编纂正式走向立法实践。环境法典理论研究的命题,也应当从编纂的必要性与可行性转向到编纂的具体方案上。采取“总一分”结构构架环境法典,不仅是对《民法典》成功经验的借鉴,亦是长期以来环境法典理论研究的共识。^②环境法典总则编基本制度(后简称“环境法典基本制度”),上承环境法典总则编一般规定和生态环境治理体系部分,下启分则各编具体制度,外接其他部门法制度,处于整体环境法典规范体系的核心枢纽地位。鉴于环境法典基本制度在环境法典规范体系中的重要地位,构建什么样的基本制度以及如何构建基本制度,就成为环境法典编纂过程中必须解决的关键问题。

环境法典基本制度的构建并非纯粹的理论逻辑演绎,而是面向现实的生动立法实践,现有散见于《环境保护法》、各生态环境保护单行法以及各层级法规、规章中的环境法基本制度,因未能全面深刻体现以实现中华民族永续发展为目标 of 生态文明建设的要求以及制度规范本身存在的逻辑矛盾、价值冲突等问题,面临无法适应新发展阶段、理念、格局下生态文明建设的时代需求的挑战。为回应前述挑战,必须立足于生态文明建设的实践需求,在理论上回答环境法典基本制度应发挥何种制度功能,运用何种方法保障所构建的基本制度能够实现其功能,进而明确基本制度应当包含何种具体制度以及各种制度间的内在关系,最终结合各种制度的自身特点和制度现状确定环境法典基本制度的规范设计方案。

一、环境法典基本制度的核心功能

在进入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局背景下编纂形成的环境法典,既需要回应将生态文明建设的国家战略具体化、法治化的时代挑战,也需要解决现行立法因逻辑矛盾、价值冲突、交叉重叠等因素制约环境法律规范高效实施的现实困境。^③基本制度是根据环境法典编纂的任务和目的,在法典基本原则指导下,以保障环境规制目标实现、支撑生态环境保护体制机制运行的基础性制度体系,其确立了各类主体在具体环境规制领域中的基本行为模式及法律后果。^④为确保环境法典能够回应和解决前述挑战与困境,必须明确基本制度作为基础性规制措施体系保障可持续发展和作为核心枢纽协调衔接环境法典内外规范的两大核心制度功能。

(一)保障可持续发展的基础性规制措施体系

一方面,生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计,需要在坚持人与自然和谐共生、绿水青山就是金山银山、良好生态是最普惠的民生福祉、山水林田湖草是生命共同体、用最严格最严密法治保护生态环境以及共谋全球生态文明建设六大原则的指导下,^⑤探寻出一条契合中国国情的可持续发展道路。另一方面,生态环境领域立法作为中国特色社会主义法律体系的有机组成,在长期的立法实践中均通过直接或者间接的方式将可持续发展确立于立法目的条款之中。可见,将可持续发展确立为环境法典的价值基石,能够同时契合生态文明建设和生态环境领域法治建设的内在要求。基本制度作为确立各类主体在具体环境规制领域中的基本行为模式及法律后果的制度体系,其实质上系保障实现可持续发展的基础性规制措施体系,扮演着环境法典规制“工具箱”的角色。为确保环境法典基本制度能够切实发挥其制度功能,需进一步厘清基本制度保障实现可持续发展目标的内在逻辑,为基本制度的构建提供明确的指引。

可持续发展目标的实现需要统筹兼顾社会可持续、经济可持续和生态环境可持续三个层面的要求。^⑥其中,生态环境可持续系实现社会、经济可持

续的客观物质支撑和保障,只有在人类的“索取”行为不超过生态环境的承载边界、保障生态环境可持续的前提下,方能实现社会、经济的可持续。在基本制度支撑实现可持续发展的过程中,其以法律规范的形式,将基于对生态系统及其规律的科学认知而形成的正当性要求,融入其所确立的法律关系之中,^⑦进而通过对生态环境利用行为的约束和指引,确保利用行为不超过生态环境的承载边界,实现生态环境利用行为与生态环境间的良性互动,最终实现社会、经济和生态环境的可持续。综上所述,为确保基本制度能够发挥其基础性规制措施体系的功能,一方面必须确保基本制度规范与科学认知的契合性,另一方面需要保证基本制度规范能够对生态环境利用行为形成有效的约束和指引。

(二)协调衔接环境法典内外规范的核心枢纽

首先,基本制度是在环境法典基本目的、基本原则等法典总则编一般规定条款指导下确立的制度体系,一般规定条款是对可持续发展所内涵的价值指引、规制目标和规制逻辑的宣示性、概括性规范表达,基本制度规范根本上系对上述条款的贯彻与延伸,承载着通过其所建立的基础性规制措施体系追寻价值指引、实现规制目标、践行规制逻辑的使命。

其次,环境法典是现代环境治理体系的法制化表达,总则编生态环境治理体系部分与基本制度共同构筑了环境法典“治理体系—规制措施”的基本框架:前者通过配置不同治理参与主体间的法权关系,塑造“党委领导、政府主导、企业主体、公众参与”的生态环境治理基本体系;后者则通过配置不同主体在具体规制措施运用中的法权关系,确立基本规制措施体系,进而在生态环境治理体系的运行过程中,通过治理参与主体在不同场景下有序运用各类基本规制措施,实现高效的生态环境治理过程,最终形成“共建、共享、共治”的治理格局。在此过程中,基本制度实质上扮演着支撑生态环境治理体系高效运行的基础性规制“工具箱”的角色。

再次,基本制度作为环境法典的基础性规制“工具箱”,在环境法典编纂的过程中,其对于分则各编中具体性、特殊性规制措施的构建发挥着指引作用,

分则确立具体性和特殊性规制措施时,需要结合基本制度的内容,充分考量相关规范设置的必要性、正当性以及具体方案。而在未来环境法典实施的过程中,抽象的“共同性”“一般性”基本制度规范,能够发挥其“规范储存器”的功能对分则各编规范进行补充。此外,基本制度还需立足生态系统整体性视角,确立超越分则各编单一性调整领域和规制方式的综合性规制措施,协调分则各编不同规范的调整手段和强度,通过对分则各编规范的整合,提升环境法典内部规范之间的协同性。^⑧

最后,生态环境问题的应对需要环境法与传统部门法之间通过相互援引、补充和配合的方式实现沟通与协调。^⑨全国人大常委会将环境法典定位为行政立法领域的法典,^⑩意味着作为基础性规制措施的基本制度将主要围绕行政机关主导的行政规制措施展开,这表明部分基本制度规范实质上系行政法相关制度规范在生态环境领域的具体化和特殊化。与此同时,行政基本法典与环境法典一并被列入行政立法领域的法典编纂工作之中,在体系上形成类似德国行政立法实践中的总则性法典与领域性法典的关系,^⑪这就要求环境法典基本制度与行政基本法典中相关基础性规范相互协同。

综上所述,基本制度作为上承环境法典总则编一般规定和生态环境治理体系部分,下启分则各编具体制度、具体规范,外接行政法等其他部门法制度的“桥梁”,其通过对总则编一般规定的贯彻和延伸、对生态环境治理体系运行提供措施保障,对分则各编具体规范的指引、补充和整合,以及对其他部门法制度规范的具体化和特殊化,发挥其作为核心枢纽协调衔接环境法典内外部各类规范的功能。

二、构建环境法典基本制度的方法保障

环境法典基本制度在发挥上述功能、保障实现可持续发展的过程中,实质上包括了以下两个环节:一是将反映人与生态环境之间互动关系的客观规律的科学认知内化于基本制度规范中;二是基本制度规范作用于生态环境利用行为的实施主体,使其在实施具体行为的过程中遵守规范,实现生态环境利用行为与生态环境的良性互动。前一环节是确保行

为主体所实施的行为与生态环境规律相契合的外部支撑,着眼于保证规范内容的合规律性;后一环节则是确保行为主体能够根据生态环境规律调整并优化其行为的内部保障,着力于确保法律规范的可实施性。^⑫因此,在构建环境法典基本制度的过程中,需要分别探寻保障规范内容合规律性和可实施性的方法,并且通过方法的协同运用保证基本法律制度规范兼顾合规律性与可实施性的要求。

(一)以“整体观”方法体系保障基本制度规范的合规律性

长期以来,受制于还原主义方法论的影响,^⑬我国生态环境领域立法多以单线纵向的思维方式,通过对环境要素的区分以实现调整对象的单一性,^⑭在整体上缺乏系统性、协同性以及控制性方法的运用,直接导致了相关法律制度体系难以切实反映生态环境利用行为与生态环境之间的客观互动关系,致使现有制度难以回应以可持续发展为内核的生态文明建设实践的挑战。习近平生态文明思想是东方智慧对于全球可持续发展的根本性贡献,^⑮其在方法论层面以“整体观”为要旨涵盖了“追根溯源、分类施策、整体治疗”的系统性方法、“遵循规律、科学规划、多元共治”的协同性方法以及“补短板、强弱项、设置底线”的控制性方法,^⑯为保障环境法典基本制度规范的合规律性提供了方法体系上的支撑。

在环境法典基本制度构建的过程中,应当在“整体观”的指引下,准确运用系统性、协同性以及控制性方法。首先,以系统性方法为指导,统筹考量生态环境利用行为与生态环境之间的双向互动关系,以及不同类型生态环境要素和整体生态系统之间的内在关联,形成能够整体涵摄污染控制、自然生态保护以及绿色低碳发展三大领域的基本制度框架。其次,以协同性方法为指导,一是准确定位并协同发挥党委、政府、企业以及公众在基本制度运行过程中的角色及作用,形成适应以“多元共治”为基本特征的现代环境治理体系的基本制度体系;二是立足生态环境规律,充分考量污染控制、自然生态保护以及绿色低碳发展之间的协同互动关系,形成能够促进三大领域规制实践正向协同互动的基本制度体系。最

后,以控制性方法为指导,一是确立并细化在生态文明体制改革实践中不断探索成熟的资源环境承载力监测预警、生态环境风险管控与修复以及生态保护红线等底线约束性制度;二是改变现有立法“污染防治中心化”的样态,补足并强化现有制度对自然生态保护和绿色低碳发展支撑不足的短板与弱项。

(二)以体系化方法保障基本制度规范的可实施性

在我国长期的生态环境立法实践中,源于对策法学研究范式^①所导致的分割立法以及紧急立法^②等因素,致使整体生态环境立法呈现出“复杂化”的样态,大量规范之间存在逻辑矛盾和价值冲突,极大影响了生态环境法律规范在实践中的可实施性。^③保障法律规范可实施性的关键在于通过确保法的安定性,使受法律规范的主体可以稳定地预测法律评价的结果,以调整自身的行为,^④进而通过法律规范得到广泛的遵守,最终实现法律规范所内含的价值追求与规制目标。法律体系化系在纷繁复杂的法律规范世界中,维系法的安定性的关键路径,其旨在通过立法以及法律解释等方式,使相关法律规范成为内容全面、规范一致、逻辑自洽、价值融贯的有机整体。^⑤

在体系化方法的指引下,环境法典将呈现出如下整体架构:在总则编一般规定的指引下,由总则编生态环境治理体系部分和基本制度共同确立形成“治理体系—规制措施”的核心规制框架,由分则各编在污染控制、自然生态保护以及绿色低碳发展三大领域具体贯彻落实规制框架,最终通过生态环境责任分编保障整体规制框架有效运行。在此架构中,处于基础性枢纽地位的、扮演着基础性规制措施“工具箱”角色的基本制度,需要在体系化方法的指引下,切实发挥其协调衔接环境法典内外部规范的功能。

首先,全面贯彻和延伸一般规定所确立的规制目标、规制逻辑和规制要求,构建形成横向层面涵摄污染控制、自然生态保护、绿色低碳发展三大领域,纵向层面覆盖“事前预防—事中控制—事后应对”全规制过程的基本制度体系。

其次,充分落实生态环境治理体系部分对于基

础性规制措施的要求,解决现有以“命令—控制”框架为主的规制措施体系,对于企业自主治理以及社会公众参与关注不足的缺陷,^⑥构建形成能够充分挖掘企业自主治理潜力并引导社会公众积极参与环境治理、契合生态环境治理体系内在要求的基本制度体系。

再次,运用“提取公因式”方法,借助从“具体”到“共同”和从“特殊”到“一般”的立法技术,形成与分则规范在体系上构成“共同—具体”和“一般—特殊”关系的基本制度规范,^⑦发挥基本制度对分则各编具体规制措施的指引和补充功能;同时在“整体观”方法体系的支撑下,形成与分则各编构成“整体一部分”关系的基本制度规范,发挥基本制度对分则各编的整合协调功能。

最后,准确认识基本制度规范与行政法相关制度规范之间的“具体—共同”和“特殊—一般”的体系关系,在构建基本制度规范的过程中,为避免规范内容的重复和体系的繁复,应按照国家治理简约主义的要求,充分考察基本制度规范相较于行政法相关制度规范的“具体性”和“特殊性”,以全面支撑相关规范设置的必要性论证。^⑧

(三)“整体观”方法体系与体系化方法的协同运用

“整体观”方法体系的运用意在确保基本制度的合规律性,体系化方法的运用则意在保障基本制度的可实施性。一方面,相对于复杂的生态环境利用行为和生态环境的互动规律而言,科学理性认识只能是一种有限的、相对的理性认识,^⑨因科学认知的向前发展必将对法律规范的安定性产生挑战。另一方面,随着环境科学、生态学领域对生态环境的认识经历了从“生态平衡范式”到“新生态学范式”的转变后,人类逐渐认识到,面对本就处于非线性变化中的生态环境,需要基于特定时空条件判断并决定生态环境问题的应对方法,这就要求生态环境法律制度必须具有动态性和开放性。上述分析,反映了实现法律规范合规律性与可实施性过程中的内在矛盾,基本制度作为环境法典中的基础性规范体系,在规范构建的过程中能否协同运用“整体观”方法体系与体系化方法,以调和上述矛盾,将对整体法典规范内

容的合规律性与可实施性产生关键性的影响。

上述矛盾需要在生态文明时代共生逻辑的指引下,通过法律与科学之间的紧密合作,^③在基本制度内部建立“学习机制”予以调和。一方面,建立“学习机制”能够在法律规范和客观规律之间建立制度化的衔接机制,使最新的科学认知通过“学习机制”有序地反映在法律规范之中;另一方面,“学习机制”能够使基本制度具备不断学习和改进的能力,^④使其在保证规范内容与结构稳定的同时具备一定的适应性,以适应“新生态学范式”下的生态环境保护的实践需求。基本制度内“学习机制”的建立应着眼于以下方面:首先,在各具体类型基本制度中,确立以客观生态环境状况及生态环境利用行为与生态环境之间的互动规律为基础的制度运行机制,使生态环境状况及客观规律内嵌于整体规制过程中;其次,将生态环境标准制度确立为基本制度中“学习机制”的核心制度,使对于生态环境状况以及客观规律的科学认知,通过生态环境标准的“转译”融入生态环境法律规范,在保证环境法律规范的开放性和学习能力的同时,最大程度地确保法律规范的稳定性;^⑤最后,强化生态环境标准制度与其他基本制度之间的衔接,以生态环境标准制度为纽带,使其具备的学习能力全面辐射基本制度体系乃至整体环境法典规范。

三、环境法典基本制度的基本结构

在明确环境法典基本制度的核心功能与支撑其构建的方法后,需要在其核心功能与构建方法的指引下,确立环境法典基本制度的基本结构,即解决基本制度应当包括哪些具体制度以及各具体制度之间结构关系的问题。

(一)环境法典基本制度的内容构成

解决基本制度应当包括哪些具体制度的问题,可以从各国环境法典的比较法实践、法典化基本理论以及我国生态环境保护法治实践三个方面予以综合考量。首先,从比较法实践来看,因各国政治体制、社会发展状况以及生态环境基本状况等因素的差异,各国环境法典的法典化模式和程度存在不同,这使得各国已编纂形成的环境法典在基本制度的设计上存在较大差异,在较为具有代表性的法国、意大

利和瑞典的环境法典中:法国采取了形式编纂的道路,对立法和行政法规分别进行汇编式编纂,^⑥在法典立法部分的共同规定卷中,按照程序性规范整合的思路,^⑦确立了信息与公民参与制度(环境影响评价制度作为一部分被规定于此制度中)、环境损害预防与救济制度、环境行政检查制度以及环境许可制度等基本制度。^⑧意大利选择了介于单行法汇编和实质法典编纂的中间道路,^⑨在环境法典第二部分,构建了以战略环境评价、环境影响评价、环境综合许可为核心的基本制度体系。^⑩瑞典选择了框架性编纂加授权立法的实质编纂模式,^⑪并在法典总则编第四、第五章构建了以环境质量标准和环境影响评价为核心的基本制度体系。^⑫从上述梳理中,可以看出各国法典中对于基本制度体系的规定存在较为明显的差异,但是值得注意的是环境影响评价这一凸显环境法特色的制度在各国环境法典中均被确立于基本制度之中,此外环境许可、环境标准等制度也在各国环境法典中频频现身。

其次,法典化基本理论在确立法典化范围过程中,对基本制度内容构成的确定有着较强的借鉴意义。法典化基本理论主要从消极标准的角度,明确不宜纳入法典的内容,具体包括:具体法律的实施条例和实施细则、涉及单一主体和事项的专门性法律、适用于特定主体的法律、特定时间内生效的法律、特定区域内生效的法律、需要频繁变更的法律以及暂行性或试行性法律。^⑬在环境法典化的研究中,研究者结合环境法的特点,归纳形成了以下三个方面的消极标准:存在较大争议的法律制度、正在试点改革的法律制度以及牵涉多个部门法内容的法律制度。^⑭上述标准可以进一步细化和归纳为以下三个方面:一是涉及多部门职权衔接、利益冲突明显的制度^⑮,二是改革试点进程中尚未形成统一认识的制度^⑯,三是涉及其他法律领域的高度专业性制度^⑰。但消极标准仅能排除无法纳入环境法典的制度,仍然需要遵循基本制度的核心功能,并借助“整体观”方法体系和体系化方法,归纳形成积极性标准。结合前文分析,纳入基本制度范围的具体制度至少需要符合以下积极标准之一:一是其能够对分则各编

产生整体性的规范整合功能；二是其作为“公因式”能够贯穿于分则各编具体规范之中。

最后，在我国长期生态环境保护法治实践中，现有立法体系中业已围绕生态环境利用行为规制形成了一系列具有基础性地位的法律制度。同时，为满足生态文明建设的需求，在推进生态文明体制改革的进程中，也依循“源头严防、过程严管、后果严惩、责任追究”^⑧的全过程管理原则，不断探索形成了诸多新型制度成果。因此，应在比较法经验和法典化理论的指引下，围绕生态环境利用行为的全过程规制，全面吸纳实践中形成的传统制度以及生态文明体制改革的试点成果，最终确立环境法典基本制度的内容构成：一是“继受完善型”基本制度，包括在实践中已经实现法制化并满足前述标准要求的生态环境标准制度、生态环境规划制度、环境影响评价制度、生态环境许可制度、生态环境监测制度以及环境应急管理制度；二是“改革确认型”基本制度，包括在改革实践中已经形成共识^⑨的资源环境承载能力监测预警制度、生态保护红线制度以及生态环境风险管控与修复制度。

（二）环境法典基本制度的内部结构

在依循上述标准确定基本制度的内容构成后，需要进一步明确前述各项制度间的内部结构。首先，就各类基本制度的基本类型而言，依照“事前预防—事中控制—事后应对”的内在逻辑构建基本制度体系已有理论上的支撑，^⑩可将基本制度类型化为事前预防、事中控制和事后应对三大模块：事前预防制度模块着眼于在生态环境利用行为决策前，确定特定时空范围内生态环境保护的规制目标，具体包括资源环境承载能力监测预警制度、生态环境标准制度、生态保护红线制度和生态环境规划制度，四者之间形成了从生态环境客观状况、技术要求、底线约束到整体目标的事前预防制度体系；事中控制制度模块着眼于将确定形成的规制目标，分解贯彻于生态环境利用行为的宏观决策到具体实施全过程，具体包括环境影响评价制度、生态环境许可制度和生态环境监测制度，三者之间形成规制目标分解、行为管控约束以及生态环境状况反馈的事中控制制度体

系；事后应对制度模块着眼于对生态环境利用行为产生不利后果的应对处理，具体包括生态环境风险管控与修复制度和环境应急管理制度，两者分别回应生态环境利用行为引发的生态环境风险和危险，形成完整的事后应对制度体系。

其次，就各类基本制度间的逻辑关联而言，在静态规范层面可依照“事前—事中—事后”的线性顺序排列三大模块中的各项制度。但在制度规范设计的过程中，还应切实反映生态环境保护实践对基本制度体系开放性和适应性的要求，构建形成各模块之间相互约束和支撑的网络化动态耦合结构。一方面，发挥各制度模块固有的制度功能，通过基本制度相互之间的引导和约束，确保整体规制框架的有序运行和规制目标的实现；另一方面，挖掘各个模块在各自运行的过程中产生的信息汇集和信息反馈的功能，为各模块运行过程中及时优化和调整规制要求提供信息保障，以切实提高整体基本制度的开放性和适应性，提升整体规制框架的运行效能。故而，在具体制度规范构建的过程中，除了需要明确各基本制度间衔接条款外，还应当注重强化各基本制度的信息汇集与反馈机能，并优化各制度中依据反馈信息及时调整具体规制要求的回应机能。

四、环境法典基本制度的规范展开

在具体设计环境法典基本制度规范的过程中，应当在明确具体制度的规范体例的基础上，分别确立各模块中基本制度的规范设计方案。在此需要注意，针对“继受完善型”基本制度应当着力于完善现有制度，以使其满足环境法典对基本制度的要求；针对“改革确认型”基本制度则应当侧重沿袭法制化的逻辑确认并表达改革实践的成果。

（一）环境法典基本制度的规范体例

如前所述，基本制度是整体环境法典的基础性规制措施“工具箱”，故而具体基本制度的设计过程，实质就是界定具体基本制度所规范的规制工具的内涵和适用范围、不同主体在具体规制工具运用过程中的法权关系、具体规制工具涵盖的核心措施和要求以及具体规制工具同其他规制工具的衔接关系。因此，环境法典基本制度规范在体例上，应当由“定

义和适用范围条款”“法权配置条款”“核心措施条款”以及“制度衔接条款”四个类型的规范组成。首先,在“定义和适用范围条款”中,其一应当定义具体基本制度所规范的规制工具,鉴于基本制度的抽象性和概括性,在定义方式上应当优先选择内涵式定义方式以及完全列举的外延式定义方式,尽量避免使用不完全列举的外延式定义方式。其二在适用范围的界定中,原则上应当覆盖分则各编涉及各个领域,但考虑到部分基本制度的特点,可结合实际情况将适用范围缩限为至少两个分则编所涵摄的具体领域。其次,在“法权配置条款”中,应当明确行政机关的职权配置、企业以及社会主体在制度运行过程中享有和承担的一般性权利和义务。再次,在“核心措施条款”中,应当在各基本制度的功能定位和基本规制逻辑的指引下,有层次地构建核心规制措施体系,并且保证核心规制措施能够适用于该制度所涵摄的分则领域。最后,在“制度衔接条款”中,一方面需要明确各基本制度之间的衔接关系,另一方面需要遵循“具体—共同”“特殊—一般”的逻辑,明确基本制度与其他部门法制度的衔接关系。

(二)事前预防制度模块的规范展开

1. 资源环境承载能力监测预警制度

资源环境承载能力监测预警制度的核心功能在于依托资源环境承载能力的客观状况,将各类开发活动限制于承载能力之内,实现经济、社会和生态环境的可持续发展。^④《环境保护法》第18条对此制度进行了概括性的规定,此后一系列的政策文件对该制度进行了不断深化,^⑤最终在《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》中形成了较为系统的安排。基本制度中对资源环境承载能力监测预警制度的规定,应当在充分体现上述政策文件要求的前提下,涵盖以下四个层面的内容:首先,在“定义和适用范围条款”中,明确资源环境承载能力监测预警制度“引导和约束各地严格按照资源环境承载能力谋划经济社会发展”^⑥的核心制度功能;其次,在“法权配置条款”中,充分考虑该制度运行地理空间范围的特点,沿袭《环境保护法》第18条的规定,将制度实施的职责确立为省级以上人民政府;再

次,在“核心措施条款”中,一是确立“三层五级”^⑦的预警层级体系,二是依据预警等级的上升和下降,确立兼顾“负向管控”和“正向激励”的管控措施体系,三是依托数据库和一体化信息平台,形成体系化的信息规制措施,充分发挥制度的信息治理功能;最后,在“制度衔接条款”中,依托监测预警制度形成的评价结论,明确其与生态保护红线、生态环境规划、环境影响评价等其他基本制度之间的衔接约束关系。

2. 生态环境标准制度

现有以《标准化法》《标准化法实施条例》为基础,以《环境保护法》及各生态环境保护单行法中相关规定为核心,以《生态环境标准管理办法》为支柱,以《国家生态环境标准制修订工作管理办法》《地方环境质量和污染物排放标准备案管理办法》等为配套的生态环境标准制度,在现有实践中暴露出以下不足:一是现有制度聚焦于污染控制领域,难以涵摄自然生态保护、绿色低碳发展领域;二是现有制度着眼于行政机关主导制定的生态环境标准,未能确立行业协会标准、团体标准、企业标准等其他主体制定的生态环境标准的法律地位,不利于激励企业实施自我规制;三是现有制度与标准化法律制度存在冲突,使得个别类型生态环境标准的正当性、合法性存在瑕疵。

鉴于现行《生态环境标准管理办法》已对生态环境标准制度进行了较为系统全面的规定,在确立生态环境标准制度时应当在继受完善相关基础性、核心性条款的基础上,重点解决以下问题:一是在“定义和适用范围条款”中,明确生态环境标准制度将涵摄分则各编覆盖的污染控制、自然生态保护和绿色低碳发展三大领域;二是在“核心措施条款”中,放弃确立以功能为导向的横向生态环境标准体系,以满足分则各编的差异化需求,在确立纵向生态环境标准体系时,覆盖非行政机关制定的多元生态环境标准体系;三是在“制度衔接条款”中,明确生态环境标准制度同标准化法律制度间的“具体—共同”“特殊—一般”关系,发挥标准化法律制度的规范补充功能。

3. 生态保护红线制度

生态保护红线制度是贯彻落实主体功能区制度和生态空间用途管制的支撑,其核心功能在于统筹考量生态系统的整体性与系统性,考虑不同要素之间的关联协调关系,^④以底线思维维系最低限度的环境利益,^⑤明确对重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区的保护底线要求,提高生态产品供给能力和生态系统服务功能。其在现有立法中主要体现于《环境保护法》第29条,并通过结合相关法律、行政法规、部门规章中确立的区域保护制度初步形成了生态保护红线制度的规范支撑,^⑥但生态保护红线制度的核心内容仍主要体现于各类政策性文件和技术规范之中。^⑦基本制度中的生态保护红线制度规范,系生态保护红线制度体系中的共同性、一般性、综合性规范,对具体类型红线区的保护要求等内容应当在分则各编或单行立法中进行规定。^⑧

因此,基本制度部分应当着重规定以下四个方面的内容:首先,在“定义和适用范围条款”中,界定“生态保护红线”和“生态保护红线区”的概念时,明确核心制度功能以及对于相关活动的约束效力。其次,在“法权配置条款”中,一方面,确定划定、审批和调整生态保护红线的职权配置,明确省级人民政府组织划定和调整、国务院自然资源主管部门审核、国务院审批的职权配置结构;另一方面,明确生态保护红线的监督管理职权,确立生态环境主管部门统一监督管理、各部门分工负责的职权配置模式。再次,在“核心措施条款”中,一是明确生态保护红线的划定依据和要求,二是明确生态保护红线区的管理措施,确立由生态补偿、生态修复、区域监测、评价考核等组成的管理措施体系,三是建立系统化、多层次的责任体系。最后,在“制度衔接条款”中,明确生态保护红线制度确定的生态保护红线、生态保护红线区对生态环境规划和环境影响评价等其他基本制度的约束,以切实发挥其底线约束功能。

4. 生态环境规划制度

现有以《环境保护法》第13条为统领,以生态环境保护各单行法中关于各领域生态环境规划的规定为主体的生态环境规划制度,随着生态文明建设实

践的不断深入,暴露出以下几个方面的问题:一是在实践中我国生态环境保护规划的内容业已覆盖污染控制、自然生态保护和绿色低碳发展三大领域,^⑨但立法表述仍停留在“环境保护规划的内容应当包括生态保护和污染防治的目标、任务、保障措施等”^⑩;二是现有生态环境规划制度所呈现出的“行政中心”“编制中心”样态,与现代环境治理体系追求的“多元共治”“全过程规制”要求存在偏差;三是随着国土空间规划制度、生态保护红线制度等新制度的出现,在立法层面缺乏对生态环境规划制度与相关制度衔接的规定。

鉴于现行生态环境规划制度存在的上述问题,在确立生态环境规划制度时应当重点解决以下问题:一是在“定义和适用范围条款”中,确立以生态环境保护规划为统领,污染控制规划、生态保护规划、绿色低碳发展规划三大专项规划为支撑,其他各类专项规划为补充的、涵摄分则各编调整范围的“1+3+X”生态环境规划体系结构。二是在“法权配置条款”中,明确跨行政区域的生态环境规划的编制、审批的职权配置,以回应实践中相关流域、区域生态环境规划的编制、审批的实践要求。三是在“核心措施条款”中,首先增加编制要求、编制依据以及公众参与的内容,进一步提升规划内容的科学性与正当性;其次确立规划实施评估与修订机制,解决对规划实施和规划评估环节关注不足的问题。四是在“制度衔接条款”中,明确生态环境规划相对于国土空间规划的独立地位以及两者之间的交叉互动关系。^⑪

(三) 事中控制制度模块的规范展开

1. 环境影响评价制度

现有以《环境保护法》第19、41、44、56、61条以及生态环境保护各单行立法中相关规定为基础,以《环境影响评价法》为核心,以《规划环境影响评价条例》《建设项目环境保护管理条例》以及《环境影响评价公众参与办法》等法规规章为支撑的环境影响评价制度,在实践中暴露出以下问题:一是制度规范内部和外部存在诸多矛盾、冲突之处;^⑫二是未能将行政机关制定的相关经济、技术政策纳入环境影响评价的对象;三是现有环境影响评价制度中的评价因素

仍主要围绕污染控制和生态保护两个领域,对于绿色低碳发展因素的考量不足。

鉴于编纂形成环境法典后,将废止现行《环境影响评价法》,并统筹对《规划环境影响评价条例》《建设项目环境保护管理条例》以及《环境影响评价公众参与办法》等法规规章进行修订,在构建总则编环境影响评价制度规范时,应当着重围绕环境影响评价制度的核心规范展开,将相关实施规范、具体领域中的适用规范确立于分则各编以及相关行政法规、部门规章之中。因此,环境影响评价制度条款应在继受完善《环境影响评价法》核心条款的同时,重点解决以下问题:一是在“定义及适用范围条款”中,将政府制定的经济、技术政策纳入环境影响评价范围;二是在“核心措施条款”中,将绿色低碳发展因素纳入环境影响评价因素之中;^⑤三是在“制度衔接条款”中,着重优化环境影响评价制度与生态环境许可制度之间的衔接。

2. 生态环境许可制度

生态环境许可制度是世界范围内规范各类生态环境利用行为,以减少工业生产活动对生态环境影响的重要制度工具之一。^⑥我国生态环境保护立法中并未统一确立综合性的生态环境许可制度,分散于现有立法中的许可类型主要包括排污许可、资源利用许可以及涉及主体资格资质的许可三大类型。由于缺乏规范的整体性统筹,既缺乏不同类型生态环境许可间的互动配合,也未能覆盖绿色低碳发展等重要领域,同时在规范层面亦未能实现与环境影响评价制度的有序衔接。此外,各类许可制度规范对于行政机关与行政相对人之间的互动关系、公众参与以及市场化治理措施等内容关注不足,难以满足现代环境治理体系的需求。

因此,在基本制度部分确立生态环境许可制度时应当重点解决以下问题:一是在“定义和适用范围条款”中,明确生态环境许可制度将涵摄分则各编覆盖的污染控制、自然生态保护和绿色低碳发展三大领域,为强化不同领域间许可的互动配合以及可能建立的“环境—气候综合排放许可制度”^⑦等具体许可制度提供支撑;二是在“法权配置条款”中,确认公

众参与重大生态环境许可审核环节的权利;三是在“核心措施条款”中,将市场化规制手段确立为生态环境许可制度的重要组成部分,为未来正式确立排污权交易、碳排放交易等制度提供支撑;四是在“制度衔接条款”中明确生态环境许可制度与环境影响评价制度的关系,明确要求许可证应纳入环评文件以及批复中的相关内容及要求,并且将许可执行情况作为环境影响后评价的重要依据。^⑧

3. 生态环境监测制度

现有以《环境保护法》第16条统领,以生态环境保护各单行立法中对生态环境监测的规定为主体,以《环境监测管理办法》《地质环境监测管理办法》《水土保持生态环境监测网络管理办法》等部门规章为支撑的生态环境监测制度。在长期实践中,存在着生态环境监测类型不清晰等问题。尽管在生态文明体制改革进程中,党中央、国务院以及国务院各部委出台了一系列政策文件,^⑨以指引生态环境监测领域的改革工作;但在改革推进的过程中,仍然面临难以统筹建立生态环境监测网络、难以协调发展政府和社会监测力量、难以提高企业自行监测数据质量以及政府监测数据公信力提高缓慢等困难,^⑩同时生态环境监测数据在法律实施过程中也面临着合法性危机。^⑪

因此,在总则编确立生态环境监测制度时应当重点解决上述问题。首先,在“定义和适用范围条款”中明确生态环境监测制度将涵摄污染控制、自然生态保护和绿色低碳发展三大领域,并且在确定生态环境监测类型时,充分考虑温室气体监测的实践需求^⑫。其次,在“职权配置条款”中,强化各部门在建立生态环境监测网络工作中的职责,以充分支撑统筹建立生态环境监测网络的实践工作。再次,在“核心措施条款”中:一要协调统筹公益性、监督性监测与服务性监测,一方面明确行政机关在公益性、监督性监测领域中的职权,并通过政府购买服务等方式要有序向社会监测机构开放公益性、监督性监测市场,另一方面在完善监测标准体系和管理规范的基础上,全面开放服务性监测市场;二要强化对生态环境监测数据的质量保障措施,通过标准技术支撑、

监测数据责任体系、监测机构监管措施以及干预监测防治措施等系统性措施,确保监测数据的真实性、准确性,提升生态环境监测数据的质量;三要通过明确生态环境监测信息的发布、统一汇交以及集成共享的要求,提升政府监测数据的公信力,并为其他基本制度的运行提供信息保障。最后,在“制度衔接条款”中,分别明确在执法领域和司法领域对作为执法依据和诉讼证据的监测数据的要求。

(四)事后应对制度模块的规范展开

1. 生态环境风险管控与修复制度

生态环境风险管控与修复制度既是基本原则部分应当确立的风险预防原则的延伸,^⑤也是土壤污染风险管控与修复制度的抽象化和一般化,其主要着眼于已受损生态环境空间利用过程的风险规制。^⑥环境法典总则编在确立生态环境风险管控与修复制度的过程中,可以在充分借鉴《土壤污染防治法》第四章第一节的基础上,将相关规范一般化为具有普遍适用性的基本制度。首先,在“定义与适用范围条款”中,一方面明确该制度所调整的活动类型包括风险评估、风险管控、修复、风险管控效果评估、修复效果评估、后期管理等类型;另一方面明确其适用领域应涵盖污染控制、自然生态保护和绿色低碳发展领域。其次,在“法权配置条款”中,一方面应当明确生态环境主管部门统一监管、各部门分工负责的监督管理体制;另一方面应当按照“损害担责原则”确立管控与修复活动的责任主体。再次,在“核心措施条款”中,应当确立信息共享机制、风险调查与评估措施、风险管控措施、损害鉴定评估措施、损害修复措施以及管控和修复评价与后期管理措施等核心措施,上述内容应当突破《土壤污染防治法》污染控制的思维,全面涵摄在污染控制、自然生态保护和绿色低碳发展领域中所需考量的要素以及可采取的技术措施与方法。最后,在“制度衔接条款”中,明确其与生态环境标准制度的关联,以及管控与修复评价结论对其他制度的信息反馈机能。

2. 环境应急管理制度

现有以《突发事件应对法》和《环境保护法》第47条为基础,以各生态环境保护单行法中应急管理条

款为支撑,以《国家突发环境事件应急预案》《突发环境事件应急管理办法》《突发环境事件应急预案管理暂行办法》《突发环境事件信息报告办法》《突发环境事件调查处理办法》等为主体内容的环境应急管理制度,相较于环境法典基本制度的定位,存在以下几个方面的问题:一是相关内容以环境污染事故应对为核心,对自然生态保护和绿色低碳发展领域关注不足。^⑦二是环境应急管理制度与环境监测预警制度之间的衔接关系不明确,既制约了环境监测预警制度功能的发挥,也影响了环境应急管理制度中信息的有效沟通。^⑧

在确立环境应急管理制度的过程中,应当对上述问题予以重点回应:一是在“定义及适用范围条款”中将自然生态保护和绿色低碳发展两大领域中的突发事件应对纳入环境应急管理制度的调整范畴,以实现对于分则各编的全面统摄。二是《突发事件应对法》虽然将“监测和预警”作为应急管理的有机组成,但由于生态环境监测制度系生态环境保护领域具有独特价值和功能的成熟独立制度类型,为避免重复投入,应采取优化衔接的路径,充分挖掘生态环境监测制度的内在功能,以实现其在信息领域对环境应急管理的支撑。故而,应在生态环境监测制度中将监测预警纳入其制度范围,并且明确其监测预警信息应当作为环境应急管理的支撑,形成两者之间的有序衔接。

五、结语

本文在厘清环境法典基本制度的核心功能,明确构建基本制度的方法支撑的基础上,描绘了由三大模块、九大制度组成的基本制度基本框架及规范设计方案。鉴于环境法典基本制度丰富的理论内涵和多样的实践样态,前述方案仅能对构建环境法典基本制度整体思路的确定提供参考,尚不能满足基本制度中各具体规范设计的精细化需求。环境法典基本制度,作为上承总则编一般规定和生态环境治理体系条款,下启分则各编具体制度、具体规范,外接其他部门法制度的“桥梁”,其规范质量直接“锚定”了整体环境法典的立法质量。为确保基本制度具体规范乃至整体环境法典的立法质量,仍需围绕

基本制度中的各具体制度展开更加精确、细致的研究,方能不负编纂环境法典的时代使命。

注释:

①《全国人大常委会2021年度立法工作计划》,载中国人大网2021年4月21日, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202104/1968af4c85c246069ef3e8ab36f58d0e.shtml>, 2021年8月11日访问。

②代表性成果参见张梓太:《论我国环境法典化的基本路径与模式》,载《现代法学》2008年第4期;王灿发、陈世寅:《中国环境法典化的证成与构想》,载《中国人民大学学报》2019年第2期等。

③参见吕忠梅:《为中华民族永续发展编纂环境法典》,载人民论坛网, <http://www.rmlt.com.cn/2021/0831/623603.shtml>, 2021年9月2日访问。

④参见吕忠梅主编:《环境法学概要》,法律出版社2016年版,第161-162页;汪劲:《环境法学》(第四版),北京大学出版社2018年版,第115页。

⑤多见习近平:《推动我国生态文明建设迈上新台阶》,载求是网, http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2019-01/31/c_1124054331.htm,《求是》2019年第3期,2021年8月13日访问。

⑥参见《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》,载联合国官方网站, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/94632030%20Agenda_Revised%20Chinese%20translation.pdf, 2021年8月14日访问。

⑦参见邓海峰、俞黎芳:《环境法典化的内在逻辑基础》,载《中国人民大学学报》2019年第2期,第35页。

⑧参见吴凯杰:《论环境法典总则的体系功能与规范配置》,载《法制与社会发展》2021年第3期,第179页。

⑨参见吕忠梅:《论环境法的沟通与协调机制——以现代环境治理体系为视角》,载《法学论坛》2020年第1期,第9页。

⑩参见《全国人大常委会2021年度立法工作计划》,载中国人大网2021年4月21日, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202104/1968af4c85c246069ef3e8ab36f58d0e.shtml>, 2021年8月11日访问。

⑪参见[德]沃尔夫冈·卡尔:《法典化理念与特别法发展之间的行政程序法》,马立群译,载《南大法学》2021年第2期,第148-150页。

⑫参见周晓然:《体系化与科学化:环境法典化目的的二元塑造》,载《法制与社会发展》2020年第6期,第61-62页。

⑬参见吕忠梅:《新时代环境法学研究思考》,载《中国政法大学学报》2018年第4期,第11页。

⑭参见陈廷辉、林贺权:《从还原主义到生态整体主义:我国环境保护立法模式的转变》,载《西南政法大学学报》2021年第3期,第20页。

⑮参见潘家华:《新时代生态文明建设的战略认知、发展范式 and 战略举措》,载《东岳论丛》2018年第3期,第17页。

⑯参见吕忠梅:《习近平法治思想的生态文明法治理论》,载《中国法学》2021年第1期,第55-56页。

⑰参见张梓太、程飞鸿:《论环境法典化的深层功能和实现路径》,载《中国人口·资源与环境》2021年第6期,第10页。

⑱参见王灿发、陈世寅:《中国环境法典化的证成与构想》,载《中国人民大学学报》2019年第2期,第19页。

⑲参见何江:《为什么环境法需要法典化——基于法律复杂化理论的证成》,载《法制与社会发展》2019年第5期,第63页。

⑳参见雷磊:《法律体系、法律方法与法治》,中国政法大学出版社2016年版,第234-235页。

㉑参见徐以祥:《论我国环境法律的体系化》,载《现代法学》2019年第3期,第87页。

㉒参见张宝:《规制内涵变迁与现代环境法的演进》,载《中国人口·资源与环境》2020年第12期,第159-160页。

㉓参见王泽鉴:《民法总则》,北京大学出版社2009年版,第21页;苏永钦:《体系为纲,总分相宜——从民法典理论看大陆新制定的〈民法总则〉》,载《中国法律评论》2017年第3期,第75页。

㉔参见任剑涛:《国家治理的简约主义》,载《开放时代》2010年第7期,第73页。

㉕参见柯坚:《环境法的生态实践理性原理》,中国社会科学出版社2012年版,第65页。

㉖参见朱明哲:《生态文明时代的共生法哲学》,载《环球法律评论》2019年第2期,第50页。

㉗ See Daniel A. Farber, Environmental Protection as a Learning Experience, Loyola of Los Angeles Law Review, Vol. 27, No. 3, 1994, p. 797.

㉘参见周晓然:《环境标准法律制度研究》,中国社会科学出版社2020年版,第124-125页。

㉙参见莫菲:《法国环境法典化的历程及启示》,载《中国人大》2018年第3期,第53-54页。

㉚参见朱明哲:《法典化模式选择的法理辨析》,载《法制与社会发展》2021年第1期,第112页。

①参见《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6-44、90-134页。

②参见李钧:《一步之遥:意大利环境“法规”与“法典”的距离》,载《中国人大》2018年第1期,第54页。

③参见《意大利环境法典》,李钧、李修琼、蔡洁译,法律出版社2021年版,第9-72页。

④参见竺效、田时雨:《瑞典环境法典化的特点及启示》,载《中国人大》2017年第15期,第55页。

⑤参见《瑞典环境法典》,竺效等译,法律出版社2018年版,第15-26页。

⑥参见封丽霞:《法典编纂论——一个比较法的视角》,清华大学出版社2002年版,第304-305页。

⑦参见张忠民、冀鹏飞:《习近平法治思想和生态文明思想的自足与互助:以环境法典为中心》,载中国知网《重庆大学学报(社会科学版)》网络首发论文2021年5月10日, <https://kns.cnki.net/detail/50.1023.C.20210510.0924.002.html>, 文件第12页,2021年8月21日访问。

⑧前述标准中存在较大争议的法律制度几乎无一例外地属于职权关系复杂、利益冲突明显的法律制度,例如自然资源资产产权制度。

⑨在改革试点中的制度成果可以进一步细分为,已形成统一认识的制度和未能形成统一认识的制度,前者正是需要借助法典编纂进程予以确立的制度类型,例如生态保护红线制度等;后者才是为了保证法典体系稳定性应当排除的制度,例如生态保护补偿制度。

⑩此类制度往往涉及与环境法同样具有“领域法”属性的其他法律领域,例如涉及财税法领域的环境保护税制度等。

⑪参见中共中央、国务院:《生态文明体制改革总体方案》,载中国政府网, http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/21/content_2936327.htm, 2021年8月21日访问。

⑫在法典编纂的进程中,如果结合实践探索能够对生态保护补偿制度等其他具有基础性地位的制度形成共识性认识,亦应当结合改革实践将其纳入基本制度范畴之中。

⑬参见汪劲:《环境法学》,北京大学出版社2006年版,第198页;吕忠梅主编:《环境法原理》(第二版),复旦大学出版社2017年版,第215页;于文轩、牟桐:《生态文明语境下环境法典的理性基础与法技术构造》,载《湖南师范大学社会科学学报》2020年第6期,第15页等。

⑭参见张真源、黄锡生:《资源环境承载力监测预警的制度功能与完善》,载《北京理工大学学报(社会科学版)》2019年第1期,第163页。

⑮主要包括《生态文明体制改革总体方案》《国土资源环境承载力评价和监测预警机制建设工作方案》《资源环境承载力监测预警技术方法(试行)》等。

⑯中共中央办公厅、国务院办公厅:《关于建立资源环境承载力监测预警长效机制的若干意见》,载中国政府网, http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/20/content_5226466.htm, 2021年8月21日访问。

⑰参见中共中央办公厅、国务院办公厅:《关于建立资源环境承载力监测预警长效机制的若干意见》,载中国政府网, http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/20/content_5226466.htm, 2021年8月21日访问。

⑱参见莫张勤:《生态保护红线在环境法律制度中的融合与创新》,载《生态环境学报》2018年第3期,第589页。

⑲参见徐祥民、贺蓉:《最低限度环境利益与生态红线制度的完善》,载《学习与探索》2019年第3期,第78页。

⑳参见陈海嵩:《“生态红线”的规范效力与法治化路径——解释论与立法论的双重展开》,载《现代法学》2014年第4期,第88页。

㉑相关政策文件主要包括《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》《生态保护红线划定指南》《关于加强资源环境生态红线管控的指导意见》等。

㉒参见王社坤、王彬:《生态保护红线的立法保障:问题与路径》,载《吉首大学学报(社会科学版)》2019年第5期,第98页。

㉓参见施王金羽等:《“要素—领域—任务”国家生态环境规划体系的形成与演进》,载《中国环境管理》2020年第5期,第66-69页。

㉔《环境保护法》第13条第4款。

㉕参见刘贵利:《国土空间规划体系中的生态环境保护规划研究》,载《环境保护》2019年第10期,第33页。

㉖一是规范体系内部存在冲突,例如:《环境影响评价法》第15条和《规划环境影响评价条例》第27条的规定存在不一致;二是环境影响评价制度与其他制度之间存在衔接不畅的问题,例如:环评“自主验收”改革后,建设项目环境影响评价制度中环境保护设施竣工验收管理与排污许可证管理之间的冲突。

㉗参见生态环境部:《关于加强高耗能、高排放建设项目生态环境源头防控的指导意见》,载中华人民共和国生态环境部官方网站2021年5月31日, http://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk03/202105/t20210531_835511.html, 2021年8月23日访问。

⑤⑧参见[意]费德里科·帕西尼:《环境许可制度:中国路径之建议》,胡晶媚译,载《中国政法大学学报》2017年第6期,第118页。

⑤⑨参见生态环境部环境影响评价与排放管理司:《环境影响评价与排污许可领域协同推进碳减排工作方案(征求意见稿)》。

⑥⑩参见国务院办公厅:《控制污染物排放许可制实施方案》,载中国政府网, <http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-11/21/content5135510.htm>, 2021年8月26日访问。

⑥⑪《生态环境监测网络建设方案》《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》《关于支持环境监测体制改革的实施意见》《关于推进环境监测服务社会化的指导意见》等。

⑥⑫参见王海芹、高世楫:《生态环境监测网络建设的总体框架及其取向》,载《改革》2017年第5期,第31-32页。

⑥⑬参见范伟:《生态文明视野下环境执法监测的制度定位与法治建构》,载《学习与实践》2020年第10期,第49页。

⑥⑭参见柏仇勇、赵岑:《中国生态环境监测40年改革发展与成效》,载《中国环境管理》2019年第4期,第32页。

⑥⑮参见王小钢:《环境法典风险预防原则条款研究》,载《湖南师范大学社会科学学报》2020年第6期,第41页。

⑥⑯参见王夏晖:《我国土壤环境风险管控制度体系构建路径》,载《环境保护》2017年第10期,第10页。

⑥⑰在“双碳战略”背景下,未来诸如碳捕获与碳封存等项目建设的数量和规模不断扩大,现有制度难以对诸如此类项目形成有效监管。参见周颖等:《中国碳捕获封存项目的环境应急管理研究》,载《环境工程》2018年第2期,第1页。

⑥⑱参见黄锡生、张真源:《论环境监测预警制度体系的内在逻辑与结构优化——以“结构—功能”分析方法为进路》,载《中国特色社会主义研究》2018年第6期,第53页。

On the Establishment Principles for Basic Systems in General Provisions of Environmental Code

Zhou Xiaoran

Abstract: Basis systems in General Provisions of Environmental Code are a connecting link between the part of general stipulations and the governance system in General Provisions and the specific systems in the specific provisions and also working as a "bridge" connecting with other department laws and systems. To establish the basic systems of Environmental Code, we shall firstly clarify two core system functions of guaranteeing the sustainable development as the fundamental regulative measure systems, and coordinating the specifications inside and outside the Environmental Code as a core hub; to support the realization of their system functions, we shall ensure the regularity and implementability of specifications for basic systems with the "holistic view" method system and the systematic method, and shall unify the regularity and implementability through the collaborative use of such two methods, so as to form the standardized design scheme for basic systems in General Provisions of Environmental Code based on confirming all kinds of specific systems to be contained in the specific systems as well as the basic structures between all kinds of systems, combined with the characteristics of basic systems of "continuing and improved type" and "reformed and confirmed type", and around "clauses of definitions and applicable scope", "clauses of Faquan distribution", "clauses of core measures" and "clauses of system connection" to be included in the specifications for basic systems.

Key words: Environmental Code; Basic Systems; Sustainable Development; "Holistic View" Method System; Systematic Method