

【环境法学】

环境法典污染控制编的立法重点与规范构造

刘 超

【摘要】法典化是实现法律规则体系化的基本路径,编纂环境法典是解决当前我国环境法律规范分散立法弊端的有效方案。实质编纂环境法典以确立逻辑主线为前提。可持续发展理念已成为环境法的基本原则与重要价值,并且已被广泛纳入多国的环境法典,应当成为我国环境法典的逻辑主线。可持续发展要求编纂环境法典污染控制编贯彻如下理念:可持续发展系统理论下污染控制与资源保护的整体观,可持续发展空间维度下环境要素之间的联系观,可持续发展“以人为本”理念下保障人类健康的价值观。由此观照,我国现行污染防治法与资源保护法之间存在割裂,污染防治分散立法引致“污染逃逸”与规制过剩,污染控制目标“见物不见人”。贯彻可持续发展逻辑主线的环境法典污染控制编的规范构造,应当在调整范围上实现污染控制与自然资源保护的兼顾,在制度体系上实现从“环境要素”向“整体环境”的转型,在法律价值上实现从“环境”到“人”的拓展。

【关键词】环境法典;污染控制编;逻辑主线;可持续发展;规范构造

【作者简介】刘超,华侨大学法学院教授(泉州 362021),中南财经政法大学博士研究生合作导师,教育立法研究基地(教育部政策法规司—华侨大学共建)研究员。

【原文出处】《法律科学》(西北政法大学学报)(西安),2022.3.85~93

【基金项目】国家社科基金一般项目(19BFX196)“以国家公园为主体的自然保护地体系立法研究”。

一、问题的提出

全国人大常委会2021年度立法工作计划提出,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。这使得环境法典从纯粹的学理研究领域迈入立法论研究对象,要求对环境法典编纂的理论基础、体系定位、体例结构、规则建构等基础性问题展开研究。

在当前对我国现行环境法治的诸多弊病检讨中,较有共识的问题是环境法体系化不足,“无论是现行的环境法还是传统法理都建立在部门法理念、法律领域分立的基础之上,各种法律之间‘鸡犬之声相闻’但‘老死不相往来’的情况并未得到根本改变,无法适应现代环境治理体系的新要求”。^①因此,能否以及如

何解决现行环境法律体系化不足的问题,是当前环境法典编纂的核心问题;能否有效、多大程度上实现法律体系化,是评判法典编纂的重要标准。故此,环境法典编纂研究的核心任务之一在于发现单个环境法律规范之间的意义脉络,并精准表达。此“意义脉络”即为环境法典编纂的逻辑主线。确立与贯彻逻辑主线,有助于推动环境法典外在体系的逻辑结构与内在体系价值的融贯性。当前关于环境法典体例应采取“总则—分则”模式已成共识,虽然学者关于环境法典分则各分编的构成及命名有一些分歧或不同表述,^②但环境法典应当包括独立的污染控制(防治)编已几无争议。基于此,本文将探究环境法典逻辑主线及其在污染控制编的具体贯彻与规范表达。

二、可持续发展逻辑主线下污染控制的观念更新与制度需求

(一)环境法典化之争的分歧与实质

当前主张法典化的学者从环境法典化的理论基础、逻辑结构、具体路径和框架设计等方面展开了多维度讨论。对于环境法典化必要性的证成包括两个层面:第一,从法典化基础理论的推导与演绎层面证成。有论者概括了法典编纂具有绘制新的设计图的社会历史意义,具有减除现存法律用语混乱和立法冲突,使法律更具合理化、规范化和体系化等法律自身的意义,法典编纂所建立的完整、严谨的人类规范体系对于法学研究和法学教育具有意义。^③第二,从环境法治特殊性和中国法治时代性的层面证成。环境立法系统化可解决现有环境法存在的交叉、重叠与矛盾问题,为环境法典化提供必要性支持。^④

当前关于环境法是否需要以及法典化是否可能之争,均以检讨现行环境法律规范的弊端为共识前提,分歧在于解决问题的路径选择。申言之,环境法典化之争的实质为,是否认可法典化是解决当前分散立法的环境法律规范产生的诸多问题、实现环境法律规则体系化的可能和有效的方案?主张环境法典化本质上是借助环境法典编纂技术,在确立的“意义脉络”的基础上,全面梳理、检视、整合既有的法律制度,并契合时代发展进行制度创新,借此解决当前环境法律规范存在的体系化不足的问题。而反对或者质疑论者则对通过环境法典化解决前述问题抱有悲观态度,认为环境法的碎片化内生于其为适应“变化无常”的生态环境而产生的“不断反思的能力”和与时俱进的动态性,环境法典化不但无益于解决环境法规范内部冲突,反而加剧了制度僵化。

(二)环境法实质法典化应确立可持续发展的逻辑主线

1. 环境法实质法典化以确立逻辑主线为前提

认为环境法“不能采取部门法典化体例”或者认为“实质环境法”法典化“似乎不太现实”的学者,

提出的解决方案是,“我国未来如果选择环境法典化之路”,汇编式法典化体例是环境立法法典化的最佳选择。^⑤该思路与方案值得商榷:(1)解决环境单行法规之间在理念与规则层面存在的不协调性问题,是环境法典化的任务目标。通过对既有的环境法律规范进行形式上的排列组合,难以从根本上解决环境法律规范的不协调问题。(2)讨论是否需要、可能以及如何编纂环境法典的前提是,如何有效应对当前环境法律规范存在的分散、交叉、重叠、重复、冲突等问题,而汇编式法典化体例采取“新瓶装旧酒”的形式,难以有效矫正现行环境法律体系存在的顽疾。(3)从比较法经验来看,《法国环境法典》采取了汇编型的法典编纂方法,法典编纂的目的主要是对既有法律规范的确认与分类。但这并非是对单行环境法律规范的简单汇总,而是进行重编。《法国环境法典》仅仅从外在形式上进行了“法典化”而没有在实质上形成新的逻辑连贯的法律体系,实践证明这是一种不成功的、不值得效仿的环境法“法典化”路径。上述关于环境法典编撰的观点分歧,实质上涉及对“法典”的阐释及法典编纂模式的选择。日本学者穗积陈重将法典按照“编制体裁”划分为沿革体的法典、编年体的法典、韵府体的法典和论理体的法典四种。^⑥在此描述性类型划分基础上,更有类型化意义的划分是将法典编纂模式划分为实质法典化和形式法典化两种编纂模式。^⑦实质法典化模式旨在通过创制一套互相耦合的规则来系统化地革新法律秩序,形式法典化模式是对现行法律规范进行汇集、重述和整合,而不做实质性变更。这两种模式在当前的环境法典编纂中均有所体现。《瑞典环境法典》和《德国环境法典(草案)》属于实质法典化模式,《法国环境法典》与《意大利环境法典》属于形式法典化模式。^⑧《法国环境法典》和《意大利环境法典》均为以“法典”为名进行的单行法规汇编,导致“法典”概念表述上的不一致、适用的混乱,制约了法规的整体效果与现实意义。我国在环境法典编纂过程中应当引以为戒,摒弃形式法典编纂模式,选择实质法典编纂模式。《德国环境法典》的曲折立法经历表

明,环境法的实质化法典编纂模式毫无疑问比简单的形式主义的汇编模式要求更高、难度更大,^⑨但《德国环境法典》坚持的环境法典“简化和协调统一”目标也昭示了真正的“环境法典”的发展方向 and 路径。《瑞典环境法典》选择实质编纂模式,在整体上采取“总则一分则”结构,引入可持续发展等环境治理新理念,在汇集整合诸多已有立法基础上进行环境法庭制度、法律责任制度、保险制度等方面的革新,使其成为“世界上第一部具有实质编纂意义的环境法典”。^⑩实质化法典编纂模式,要求“环境法典”在立法形式上摒弃简单地汇集、重述以及按照一定的体例与逻辑来编排现有单行环境法律规范的做法,对现有环境法律规范进行系统化、逻辑性的整理,并综合考量先进环境立法理念和当下环境治理需求进行规则创新,形成一个逻辑严密的有序结构。环境法典实质编纂既追求结构的体系化(形式意义)也追求价值的体系化(实质意义);内在价值体系的统一性,要通过外在规范体系之间的协调性得以实现。^⑪这要求环境法典编纂追求体系融贯性,“一个法律体系内各部分间的融贯性程度越高,这个体系就相应地越好”。^⑫因此,环境法典实质编纂的核心在于系统收集、整理、提炼、扬弃、修改、补充和创新现有环境法律规范以形成具有融贯性的新的体系化的法律文件,而实现其体系融贯性的前提是确立环境法典的逻辑主线,即“规则体系化必然要遵守一定的逻辑准则”。^⑬

2. 可持续发展作为环境法典逻辑主线之证成

可持续发展已成为环境法的原则与价值。可持续发展概念自诞生、演进和完善以来得到越来越多的关注,并被广泛接受,并深刻地影响了环境法的理念与制度:第一,可持续发展观取代传统发展伦理观成为环境法的伦理基础。^⑭第二,可持续发展成为环境法的认识论和方法论。可持续发展从自然观、伦理观与代际公平观等方面支持了环境法观念更新,从主客体关系重构、环境权理论的合法性与合理性论证等方面支持了环境法基础理论创新,以确立风险预防原则为基础推动了一系列环境法制度

创新。^⑮第三,可持续发展成为环境法的立法目的和价值目标。1992年联合国环境和发展大会将“可持续发展”确立为指导方针,该次会议制定并通过的《21世纪议程》和《里约宣言》正式提出了可持续发展战略。1995年中国共产党第十四届五中全会正式将可持续发展战略写入《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》,自此之后,我国环境单行法陆续在立法目的条款中正式规定“可持续发展”。比如,2000年修订的《大气污染防治法》第1条、2008年修订的《水污染防治法》第1条、2014年修订的《环境保护法》第1条、《长江保护法》第1条。第四,可持续发展已经成为国际环境法的基本原则,很多环境条约明示或默示地承认可持续发展原则,一些重要的国际组织决议和宣言等文件直接或间接规定了可持续发展原则,可持续发展原则的代际公平、代内公平、可持续利用和环境与发展一体化已经在大量的国际法文件中得到承认,并影响到国内环境法的制定。^⑯

世界上已经颁布或者在制定进程中的环境法典,大多将“可持续发展”确立为逻辑主线。《瑞典环境法典》是环境法典实质编纂的典范,其以可持续发展作为逻辑主线展开制度设计,开篇即规定可持续发展作为立法宗旨,第1条规定“本法典的目的在于促进可持续发展,以确保当代与未来时代有一个良好的环境”。^⑰“法典根据这个宗旨来确定基本原则、基本制度,决定法律的适用范围,分配法律责任,建立法律救济机制,形成了一个体现可持续发展精神的法律体系。”^⑱即使是形式编纂的环境法典,其围绕可持续发展原则展开的规则设计也有值得借鉴之处。采纳形式编纂模式的《法国环境法典》固然在体系化方面存在不足,但其并非只是对现有环境法律规范的简单汇集与排列,还对环境法基本原则和环境刑法具体规定进行了一定的创新。这表现为以可持续发展为逻辑主线确立了“立法目的—基本原则—管理制度”的规则体系。由此可见,不管是实质编纂的环境法典还是形式编纂的环境法典,均以可持续发展作为重要的理念创新,并以之为逻辑主线安

排法规则体系,差别在于前者通过实质编纂立法技术形成了一个逻辑严密、体系完整的法律体系,而后者虽在体系性与逻辑严密性上存在欠缺,但也总体上以“目—原则—制度”层次性地展开可持续发展的逻辑主线。

(三)可持续发展价值下污染控制的观念更新与制度需求

在环境法典“总则+分则”的立法体例下,作为环境法典基础概念的可持续发展成为分则各编编纂的价值指引,在各分编中通过外在的规范体系得以贯彻,借此实现制度体系化。可持续发展是一个复杂系统,既包括目标导向也包括规则导向,^①它可以在目标导向层面作为环境法典的立法宗旨与价值目标,其行为规则属性则使其可以通过环境法典各分编具体制度设计予以表达。可持续发展包括经济、社会和环境三个维度,并且这三个维度有机统一,共同实现当代人和后代人拥有良好生活品质的目标。^②从可持续发展价值体系审视,环境污染控制应当遵循以下理念。

(1)可持续发展系统理论下污染控制与自然资源保护的整体观。可持续发展是一个由自然—经济—社会子系统组成的有机整体,强调“自然、经济、社会”复杂关系的整体协调。^③因科技进步导致开发利用自然资源的能力提升,人类以过度开垦土地、滥砍滥伐森林等违背生态规律、打破生态系统平衡的方式耗竭资源,产生了资源保护的需求。但传统以自然资源物权制度实现资源保护的思路与措施,主要是以对财产属性的自然资源的“基本功能控制”保障和权利人“收入的基本权利”保护为主臬,^④以实现自然资源对人类的经济价值为目标,以最终促进经济发展为旨趣。物质或能量的“排放”本身是人类利用自然资源的一种方式,长期被视为生产生活的必要手段,当现代工业生产中的人为合成化学物质进入自然界,超过了环境纳污能力、自净能力,造成难以逆转和修复的损害时,任意排放污染、有害的物质或能量引起的环境质量下降的行为及其引发的现象被命名为“环境污染”,借此建构出亟待应对的“环境问

题”。这就使得污染控制以保护环境为目标,保护自然资源以促进发展为目标,由此也影响了环境资源领域分立立法。可持续发展观历史性地将发展和环境保护联系在一起。“在1990年之前,这两个领域基本没有交集,经济发展的计划常常带来不必要的环境保护,环保措施也很少考虑对当地经济的影响。”^⑤可持续发展理论将促进发展和环境保护联系在一起,认为二者可以彼此强化,即通过社会系统(社会公平发展)统合经济系统(自然资源利用)和环境系统(环境保护)。

(2)可持续发展空间维度下环境要素之间的联系观。随着经济社会的发展,几乎所有社会的经济发展均受到自然资源承载力的约束,这促使最新演进的“可持续发展”概念从“以经济、社会目标为中心”向“以环境为中心”的转变。^⑥这彰显了可持续发展的空间维度,即“环境”的自然属性、区域、规模、结构会影响人类与生物物理环境的互动关系。而当前通过污染控制立法实现的环境保护,以各具体环境要素为立法对象,制定了《大气污染防治法》《水污染防治法》《海洋环境保护法》《环境噪声污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《土壤污染防治法》等大量单行的“环境要素污染防治法”。习近平总书记强调:“生态是统一的自然系统,是相互依存、紧密联系的有机链条。人的命脉在田,田的命脉在水,水的命脉在山,山的命脉在土,土的命脉在林和草,这个生命共同体是人类生存发展的物质基础。”^⑦各环境要素在生态系统“内部空间”有机联系、影响甚至决定环境质量的特性,要求污染防治在理念与制度上重视环境要素之间形成的空间结构。^⑧

(3)可持续发展“以人为本”理念下保障人类健康的价值观。可持续发展“既满足当代人的需求,又不损害后代人满足其自身需求的能力”,旨在追求“经济—社会—环境”三个子系统的协调促进,以实现人全面发展的终极目标。联合国1994年召开的国际人口与发展会议通过的《国际人口与发展大会行动纲领》“原则2”明确提出“可持续发展问题的中心是人”,并在“原则6”明确界定,可持续发展是确保当今

与后世所有人公平享受福祉的手段。中国政府在1994年通过的《中国21世纪议程》中提出的中国可持续发展战略也明确声明“可持续发展以人为本”。可持续发展观作为一种新的发展观,本质在于从经济增长转向对人的发展的促进,“可持续发展核心以围绕人的全面发展而制定,其中人的基本生存需求和生存空间的不断被满足,是一切发展的基石”。^②在可持续发展“以人为本”理念下的污染控制,“防治污染和其他公害”只是手段,防治污染导致的人类健康损害才应是法律追求的核心价值目标。

三、我国现行污染防治单行法之审视与检讨

(一)污染防治法与自然资源法之间的割裂

可持续发展系统理论下污染控制与资源保护的整体观,要求在制度设计中注重污染控制法和自然资源法的内在关联。污染防治与资源保护法律在不同历史时期基于应对不同性质问题而分兵突进,在具体立法对象、价值目标和制度措施上存在差异而相对独立,这无可厚非。但污染防治法保护的“环境要素”与资源保护法中的“自然资源”事实上呈现“一体两面”的面相,“两法调整对象既共同栖生于不可拆分的同一生态要素,又各自追寻不同的法益保护效果”,^③这客观上要求污染控制和资源保护的制度设计之间存在协调互补关系。但是,就现实中的环境立法来看,污染防治与资源保护立法存在较为严重的割裂现象,其中关于“水”的分立立法最为典型。^④(1)立法对象上的区隔。《水污染防治法》和《水法》分别针对水质和水量进行立法,在立法理念、管理体制与制度设计上各自展开,水污染防治行政主管部门是生态环境部门,水量管理则属水利行政主管部门的职权范围。(2)管理体制上的抵牾。《水法》确立了水资源流域管理与行政区域管理相结合的管理体制,授予流域管理机构行使流域水资源管理事权,并与行政区域水行政管理机构的水资源管理事权呈现一种复杂的“相结合”法律关系。但是,《水污染防治法》确立了“统一管理与分级、分部门管理相结合”的管理体制,^⑤没有规定流域管理机构水污染防治事权与地方政府相关职能部门的水污染防治事

权之间的“相结合”关系,对水污染防治秉持区域管理体制。因此,关于水资源开发、利用、节约和保护事权的规定,作为水量与水质管理分别立法的《水法》与《水污染防治法》存在着明显的体制上的不统一、规范上的抵牾、权力上的冲突。^⑥(3)具体法律制度上的冲突。比如,针对在饮用水水源区内设置排污口的同一违法行为,《水污染防治法》与《水法》在行政法律责任承担方式上存在差异,在罚款额度上存在较大冲突。^⑦

(二)污染防治分散立法引致“污染逃逸”与规制过剩

可持续发展空间维度要求污染防治立法注重环境要素之间的联系性,但我国当前的污染防治单行法主要以各具体环境要素为立法对象分别立法。这些污染防治单行法分散制定、各自独立、交错修改,引致一系列立法冲突和法律实施问题:(1)立法依据的多元性。我国现行污染防治单行法主要是以环境要素作为立法对象分散立法,但也有针对环境难以降解或不能降解的有毒有害物质进行的立法,形成“环境要素污染防治法”和“有毒有害物质污染防治法”两种类型,这种立法依据的多元性,客观上使得两类污染防治法在制度设计与适用中存在交叉。(2)污染防治法律体系难以体现环境要素之间的联系性。针对不同环境要素的性质、功能、生态规律的分别立法,难以尊重和彰显各环境要素之间内在联系、相互依存的自然规律。各环境要素分散立法的现状不能因应物质和能量在各环境要素之间传递与转换所提出的环境污染综合防治需求。(3)还原论下的污染防治立法导致规制不足和“剩余污染逃逸”。实际上,即使比照《环境保护法》第2条列举的环境要素,我国当前也主要针对大气、水、海洋、土地这几类最为重要的环境要素制定专门的污染防治单行法,即使这几部单行法均有效实施,也会导致未纳入立法对象的环境要素污染发生逃逸。(4)分散监管导致的规制过剩。分散立法模式下的监管相应采取分散管理模式和分业体制。这种分领域的规制权限分配可以体现专业性,但同时也分割了整体环境污染的规

制任务,^③各污染防治执法机构即使会对本部门职责范围内的环境风险高度敏感、迅速回应,即使执法人员勤勉于职责,但在分业体制下,往往倾向于从部门利益考虑,在对本部门职责范围内风险的“最后一成”或“最后一公里”耗费大量社会资源,难以从环境整体上考虑执法问题。^④

(三)污染控制目标“见物不见人”

可持续发展包括生态持续、经济持续和社会持续,生态持续是基础、经济持续是条件、社会持续是目的。^⑤可持续发展观赋予“人的全面发展”以全新内涵,将人外在于自然的发展转换为“人在自然中”的发展,要求人类接受对自然资源环境的“需求一限制”规律的约束,这本应是污染防治法制度设计与实施应当秉持的价值理念。但是,从现代环境法产生的历史背景考察,污染防治法是在20世纪50年代因为大规模环境污染引发对严重环境问题的社会恐慌而产生的,^⑥其从产生之初便带有浓厚的应急色彩,早期环境立法也均针对大型工业污染。^⑦在这种背景下,污染防治法从产生之初便存在“先天不足”,“缺乏全局统筹,资源也未得到有效配置,更缺乏有效的执行”,^⑧在立法理念上也“矫枉过正”,一反传统法律部门秉持的“人类中心主义”,而呈现出“见物不见人”的特性。(1)“污染控制”理念的偏差。环境污染的损害后果并不止于环境本身,所有的环境污染最终将作用于人,当大气、水体、土壤等环境介质受到损害之后,环境介质会通过多种途径迁移转化导致对人体健康的损害。这要求污染控制制度设计不能仅止步于“环境”损害,还需要以识别污染物在多介质环境的迁移转化引起“人”损害的机理为基础,进行相应的制度设计。但是,当前的污染防治单行法存在“污染控制”理念的偏差,“主要围绕‘达标排放’与‘总量控制’开展工作,主要以环境标准为核心进行静态规制,面对环境与健康问题的累积性及复合性特点,不能全面提示健康风险。这与以保障人群健康为核心的工作要求存在差距”。^⑨(2)公众健康保障制度的粗疏。环境污染一旦发生往往会造成不特定多数公众的健康损害,2014年修订的《环境保护

法》不仅第1条将“保障公众健康”作为立法目的,而且第39条概括规定了环境健康制度。随后修订的污染防治单行法虽然均在立法目的中新增了“保障公众健康”的内容,但除了《土壤污染防治法》,均未结合具体环境要素及特定有毒有害物质污染控制的特殊规律与需求将该制度具体化。(3)环境风险管控标准制度的缺失。现行污染控制重“环境”而轻“人”的理念偏差、公众健康保障立法目的条款的制度化不足,症结在于环境风险管控标准的缺失。

四、可持续发展理念下环境法典污染控制编的规范构造

(一)调整范围上强化污染控制法与自然生态保护法的关联

可持续发展系统理论秉持促进发展与环境保护的整体观,要求强化以保护环境资源生态功能为目的的污染控制法与以配置环境资源经济功能为目的的自然生态保护法的内在关联。^⑩但是,在分散立法背景下,自然资源法与污染防治法分散立法、分头推进、各有侧重的思路,导致了立法对象上的区隔、法律性质上的分野、管理体制上的抵牾和具体制度冲突等问题。这些问题迫切需要借由环境法典编纂的契机予以回应与矫正。在法律调整范围上,环境法典注重强化污染控制与自然生态保护的关联性,理论上有两种路径:(1)实质整合路径。即从自然规律出发,从环境整体性角度回归环境和资源是同一客观实在性的“一体两面”的本源关系,打破自然资源生态保护与污染控制二元立法的区隔,在环境法典中不再划分污染控制编和自然生态保护编,而是以生态利益整体保护为线索展开制度设计。^⑪(2)适度衔接路径。即以当前实质上形成的污染控制与自然生态保护分别立法为基础,在环境法典污染控制编和自然生态保护编的编纂过程中,注重两编的区别与衔接。在我国已实施多部污染防治单行法且已经据此设置执法机构、配置生态环境管理事权的背景下,适度衔接路径比较务实且能兼顾理想与现实。

具体而言,在环境法典分编将污染控制编和自然生态保护编分置的前提下,建议从以下几个方面

实现环境法典中污染控制与自然生态保护的衔接：

(1)制度功能划分。虽然依据污染控制(环境要素保护)与自然生态保护(资源要素利用与保护)目的,环境法典应包括污染控制编和自然生态保护编,两编的法律规范在“家族属性”上存在差异,但环境要素与资源要素“一体两面”的属性,使两类性质的制度难免存在交叉。因此,在环境法典编纂中,首先认识并尊重两编法律规范的内容适度交叉是基于污染控制与自然资源、生态保护内在关联的必然结果。其次,适度区分其制度功能,即相互呈现出的“一般—特殊”的制度关系。污染控制编规定的污染控制制度是一般制度,自然生态保护编针对具体类型的生态要素、生态区域的特殊需求规定的污染控制制度是特殊制度,应遵循一般内容不规定、非必要不规定的原则。(2)管理体制的协同性。前述内容归纳了我国现行污染防治单行法、自然资源法中规定的管制体制存在抵牾,导致生态环境执法权行使的掣肘与不协调。环境法典编纂应重点解决这一管理体制问题。为解决生态环境事权配置过于分散的弊端,2018年国务院机构改革后,生态环境部统一履行生态保护和污染防治职责,自然资源部统一履行资源保护和开发、利用、监督以及国土空间用途管制职责。这一定程度上解决了我国长期以来在生态环境监管方面条块分割过细的体制性障碍,在污染控制和自然生态保护各自领域内实现了生态保护与资源用益管理体制的统一,应当将其吸纳和固化在环境法典中。(3)消弭具体制度的冲突。前述内容以《水污染防治法》与《水法》对饮用水水源区内设置排污口这一违法行为的不同法律责任规定为例,分析了现实中单行法之间规定的冲突,这属于立法技术层面的问题,亟待在环境法典编纂过程中,系统梳理相关规定,消弭具体的制度冲突。

(二)制度体系上实现从“环境要素”向“整体环境”的转型

其一,污染控制编体例结构的合理设定。编纂污染控制编首先要解决还原主义方法论下只见“环境要素”不见“环境”、只重视局部忽视整体的顽疾。

解决这一问题,首先需要选择科学合理的体例结构。建议参考《民法典》合同编的体例结构,^④从以下几个方面展开:(1)制定污染控制编第一分编“通则”。“通则”分编主要规定调整范围、污染控制原则、监管机构与职责、污染控制基本制度等“一般规定”,以及“污染防治规划与标准”“重点污染物总量控制与排污许可”“环境保护税”等重要制度群。(2)设置“新型污染防治”专章。这一章规定我国当前污染防治单行法尚未针对性进行立法的新型污染(比如光污染、振动污染、热污染)防治法律制度,同时,建议规定一条针对“其他新型污染防治”的兜底性条款。(3)制定“行政法律责任”分编。针对当前的各污染防治单行法在“法律责任”一章的规定同质性强、重复性高的弊端,在研究和把握污染控制法律责任“家族特征”的基础上,建议充分运用好“提取公因式”立法技术,将环境民事责任、环境行政责任以及环境公益诉讼与生态环境损害赔偿等专门性质的环境法律责任,纳入环境法典“生态环境责任”编中。由于我国长期以来将污染防治法界定为行政法并构建了体系庞大的环境污染行政法律责任条款群,因此,建议在污染控制编制定“行政法律责任”分编,体系化地编纂现有污染防治单行法中的环境行政法律责任。

其二,对“环境污染”合理类型化。污染控制编要实现整体“环境”的保护,必须矫正现行污染防治单行法侧重“环境要素”忽视“环境”的弊端。体系化的、周延的污染控制制度体系构建,必须以“环境污染”类型化为前提。现行污染防治单行法立法依据的标准不统一,既有以主要环境要素作为立法依据(比如水污染、大气污染、土壤污染),也有以重要有毒有害物质作为立法依据(比如固体废物污染、环境噪声污染、放射性污染)。如果将它们不加区别地纳入污染控制编,就是“汇编”而不是“编纂”,因此,需要选择合理的环境污染类型化标准。为了减少制度创新成本,建议在污染控制编“通则”分编规定环境污染的定义与污染控制编调整范围的基础上,将环境污染划分为“重点污染”“其他污染”和“新型污染”。“重点污染”包括水污染、大气污染、土壤污染、

海洋污染等主要依据环境要素划分的污染类型；“其他污染”包括环境噪声污染、固体废物污染、放射性污染等现有污染防治单行法分别针对性立法的有毒有害物质与能量污染；“新型污染”是现行污染防治单行法尚未纳入调整范围的污染(比如光污染、振动污染、热污染)。

(三)法律价值上实现从“环境”到“人”的拓展

(1)增设污染控制风险预防原则。污染控制编要矫正“见物不见人”的弊端,首先应当在污染控制编的立法理念上从后果控制转向风险预防,在污染控制编“通则”分编“一般规定”的“原则”条款中增设污染控制风险预防原则。“风险预防原则”不同于我国《环境保护法》第5条规定的“预防为主”原则,“预防为主”原则主要着眼于“环境损害”的避免与消除,更多地体现了我国环境治理中的“末端治理”方式,实践中该原则亦更多地应用于降低已经产生的环境污染或者生态破坏行为的损害范围和程度;而“风险预防原则”具有更强的风险防范性,并且突出了科学不确定性在发生环境污染和生态破坏中的关键性。^⑤通过风险预防原则的指引及相应的环境健康制度解释适用,可实现对生态环境风险和公众健康风险的预防。(2)在“通则”分编“一般规定”中体系化规定环境健康制度。人类排放的物质或能量在环境介质中迁移转化最终会进入人体,所有的环境污染均会造成人体健康损害。因此,污染控制编延续《环境保护法》及其他单行法规定的“保障公众健康”的立法目标便不能仅作为宣示性规定,应当有具体制度予以支撑。在制度性质上,环境健康制度应当定位为污染控制编的一项基础制度,规定于“通则”分编的“一般规定”中,赋予其适用于整个污染控制领域的统摄效力。在制度内容上,应当在《环境保护法》第39条、《土壤污染防治法》第20条概括规定的基础上,修改完善为:“国家建立、健全环境与健康监测、调查和风险评估制度。鼓励和组织开展环境质量对公众健康影响的研究,采取措施预防环境健康风险、完善环境健康信息系统、检测和评估环境健康影响、促进环境健康教育、控制和救治与环境污染有关的

疾病。”(3)规定环境风险管控标准制度。污染防治法律制度的实施需要借助环境标准,但我国当前的污染防治主要适用环境质量和污染物排放标准这两类强制性标准。这两类标准实现污染控制的制度逻辑是后果控制,但难以有效防控公众健康风险。我国《土壤污染防治法》第12条的重要创新是规定了国家土壤污染风险管控标准,并将其定性为强制性标准,代替了之前的土壤环境质量标准,体现了土壤污染防治重在风险管控的思路转变。其意义在于,在我国既有的两类强制性环境标准基础上新增了一类强制性环境标准。鉴于此,建议污染控制编借鉴土壤污染风险管控标准制度并提升其制度层次,在其“通则”分编中规定环境风险管控标准制度。通过“环境风险管控标准制度”具体内容的体系化构建,发挥其风险筛查和分类功能。

结语

环境法典化是解决我国当前数量众多的环境单行法分散、交叉、重叠、不周延等问题的有效方案。实质编纂环境法典以甄选具有统摄和指引功能的逻辑主线为前提,从环境法的价值理念、理论基础的演进历史和比较法角度综合考量,可持续发展是环境法典化最合适的逻辑主线,其应当被贯彻落实于环境法典的结构展开和制度设计中。在可持续发展理论关于“自然—经济—社会”的结构关系及其整体观、联系观、方法论和“以人中心”价值论的审视下,作为污染控制编立法基础的污染防治单行法,存在与自然生态保护法割裂、分散立法引致“污染逃逸”与规制过剩、污染控制目标“见物不见人”等弊端。针对这些不足,污染控制编在编纂过程中应当通过具体制度设计,在调整范围上强化污染控制与自然资源保护的关联,制度体系上实现从“环境要素”向“整体环境”的转型,法律价值上实现从“环境”到“人”的拓展。

注释:

^①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》,《法学论坛》2020年第1期,第6页。

②比如,张梓太教授认为,环境法典分则编应当由污染防治法、自然资源法、生态保护法、区域自然人文环境养护法、环境资源综合管理与调控法等五个部分构成。参见张梓太:《论我国环境法典化的基本路径与模式》,《现代法学》2008年第4期,第27-35页;中国法学会环境资源法学研究会主持的《环境法典》(草案建议稿)编纂项目将环境法典的体例结构划分为总则编、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。

③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229-250页。

④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,第2-14页。

⑤郑少华、王慧:《环境法的定位及其法典化》,《学术月刊》2020年第8期,第129-141页。

⑥[日]穗积陈重:《法典论》,李求轶译,商务印书馆2014年版,第53-66页。

⑦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,第29-38页。

⑧李艳芳、田时雨:《比较法视野中的我国环境法法典化》,《中国人民大学学报》2019年第2期,第17页。

⑨《德国环境法典》两次编纂失败虽各有原因,但也折射了环境法实质法典化对高超和成熟的立法技术有更高的要求。施理:《德国环境法法典化立法实践及启示》,《德国研究》2020年第4期,第78-94页。

⑩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,第53页。

⑪刘超:《自然保护地体系结构化的法治路径与规范要义》,《中国地质大学学报(社会科学版)》2020年第3期,第21-34页。

⑫雷磊:《融贯性与法律体系的建构——兼论当代中国法律体系的融贯化》,《法学家》2012年第2期,第4页。

⑬尹田:《民法典总则与民法典立法体系模式》,《法学研究》2006年第6期,第4页。

⑭蔡守秋、万劲波、刘澄:《环境法的伦理基础:可持续发展观——兼论“人与自然和谐共处”的思想》,《武汉大学学报(社会科学版)》2001年第4期,第389-394页。

⑮吕忠梅:《论可持续发展与环境法的更新》,《科技与法律》2005年第2期,第111-118页。

⑯王曦:《论国际环境法的可持续发展原则》,《法学评论》1998年第3期,第69-74页。

⑰《瑞典环境法典》,竺效等译,法律出版社2018年版,第3页。

⑱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,第73页。

⑲周海林:《可持续发展原理》,商务印书馆2004年版,第34-47页。

⑳[荷]埃琳娜·卡瓦尼亚罗、乔治·柯里尔:《可持续发展导论:社会·组织·领导力》,江波、陈海云、吴贇译,同济大学出版社2018年版,第1页。

㉑牛文元:《可持续发展理论的基本认知》,《地理科学进展》2008年第3期,第1-6页。

㉒[美]克里斯特曼:《财产的神话——走向平等主义的所有权理论》,张绍宗译,张晓明校,广西师范大学出版社2004年版,第36-37页。

㉓[美]詹姆斯·萨尔兹曼、[美]巴顿·汤普森:《美国环境法》(第4版),徐卓然、胡慕云译,北京大学出版社2016年版,第26页。

㉔张晓玲:《可持续发展理论:概念演变、维度与展望》,《中国科学院院刊》2018年第1期,第15页。

㉕习近平:《推动我国生态文明建设迈上新台阶》,《求是》2019年第3期,第9页。

㉖刘超:《习近平法治思想的生态文明法治理论之法治创新》,《法学论坛》2021年第2期,第32页。

㉗牛文元:《可持续发展理论的内涵认知——纪念联合国里约环发大会20周年》,《中国人口·资源与环境》2012年第5期,第13页。

㉘邓海峰:《环境法与自然资源法关系新探》,《清华法学》2018年第5期,第57页。

㉙在我国,既有针对“水环境要素”制定的《水污染防治法》,也有针对“水资源”制定的《水法》,还有《水土保持法》和《防洪法》,再加上2020年颁布的针对“长江流域”的《长江保护法》,可称之为“涉水五法”。

㉚《水污染防治法》(2017年)第9条第1款规定:“县级以上人民政府环境保护主管部门对水污染防治实施统一监督管理。”

㉛刘超:《〈长江法〉制定中涉水事权央地划分的法理与制度》,《政法论丛》2018年第6期,第88页。

㉜具体内容参见《水污染防治法》(2017年)第84条第1款;《水法》(2016年)第67条第1款。

㉝典型如《水污染防治法》(2017年)第9条规定的水污染

防治统一管理与管理相结合监督管理体制。

⑭刘超:《环境风险行政规制的断裂与统合》,《法学评论》2013年第3期,第79页。

⑮李志红:《以人为本的可持续发展观》,《北京理工大学学报(社会科学版)》2004年第2期,第76页。

⑯吕忠梅:《环境法新视野》(第三版),中国政法大学出版社2019年版,第33-36页。

⑰[美]罗伯特·V.珀西瓦尔:《美国环境法——联邦最高法院法官教程》,赵绘宇译,法律出版社2014年版,第30页。

⑱[美]理查德·拉撒路斯:《环境法的形成》,庄汉译,中国社会科学出版社2017年版,第73页。

⑲吕忠梅:《控制环境与健康风险推进“健康中国”建设》,《环境保护》2016年第24期,第24页。

⑳学界一般认为,环境法分污染防治法、自然资源法和生态保护法三部分,其中后两者常被合称为自然保护法。中国法学会环境资源法学会组织的环境法典编纂工作,将自然资源法和生态保护法作为一编,命名为“自然生态保护编”,所以,本文在对现行立法的检讨性论述中,根据现状称之为“自然资源法”;在关于环境法典编纂建议的相关论述中称之为“自然生态保护法”。

㉑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,第29-38页。

㉒石宏:《合同编的重大发展和创新》,《中国法学》2020年第4期,第44-65页。

㉓孙佑海、朱炳成:《美国环境健康风险评估法律制度研究》,《吉首大学学报(社会科学版)》2018年第1期,第15-25页。

Legislative Key Point and Normative Construction of the Book Pollution Control of the Environmental Code

Liu Chao

Abstract: Codification is expected to solve the problem of systematization of legal rules in theory, so the environmental codification is also an effective solution to solve the drawbacks arising from the current decentralized legislation of environmental norms. The principle and concept can lead and dominate the environmental code, and function as the logic thread during the environmental codification. In practice, since the concept of sustainable development has been widely incorporated into environmental codes in many countries, it has become a very important principle and value of environmental laws. In order to better review and construct the pollution control rules, Chinese environmental code and the Book Pollution Control also should adopt the concept of sustainable development as the logical thread. The systematic theory of sustainable development includes a holistic view of pollution control and resource conservation, a view of connection among environmental elements in the spatial dimension of sustainable development, and the value of protecting human health under the "people-centered" concept of sustainable development. In view of the concept, there is a split between current law of pollution control and resource protection in China, "pollution escaped" and overloading regulation because of the scattered legislation of prevention and control of pollution, and "ignoring the human factor and seeing only the material factor". Therefore, under the concept of sustainable development, book pollution control of the environmental code should reach a balance between pollution control and natural resource protection in the scope of governance, and transform from "environmental elements" to "the whole environment" in system, and expand from "environment" to "human" in the legal value.

Key words: Environmental Code; Book Pollution Control; logical thread; sustainable development; normative construction