

聚焦环境法典编纂

环境法典的体系定位与规范结构

——基于宪法与环境法立法交互逻辑的证成

张 忠 民^{*}

摘 要:在依宪治国的要求下,根据宪法调控是环境法典编纂的首要要求。在宪法和部门法交互影响的背景下,宪法与环境法的立法交互逻辑内含对环境法典化的规范要求,环境法典对宪法环境保护与治理功能的整体承载,决定了环境法典作为环境宪法实施法的体系定位。在方法论上,环境法典编纂既要在环境宪法秩序中寻找概念体系、规范体系与价值体系的内在限定,形成逻辑自洽、边界清晰的主体结构,又要对宪法规范在环境法典中的规范属性、保护义务与表达构造进行正确转介,明确宪法规范纳入环境法典的合理形式。为充分实现环境法典交互宪法的制度性效益,环境法典应当围绕环境宪法规范展开教义学分析,对总则编、污染控制编、自然生态保护编、绿色低碳发展编、生态环境责任编的逻辑主线和规范内容进行制度性展开,保障环境法典的合宪性与实践性。

关键词:环境法典 立法交互逻辑 环境宪法 体系定位 规范结构

2021年全国人大常委会将研究启动环境法典编纂正式列入立法工作计划。这意味着环境法典编纂已经由学术议题扩展到政治命题,需要更加广阔的研究视角为立法工作提供理论支撑。在依宪治国的要求下,环境法典与宪法在规范对接上的困惑,成为环境法典编纂过程中的首要问题。环境法典编纂需要在宪法与部门法的交互影响中进行探讨。宪法与部门法的交互影响是一个具有高度理论意义和复杂性的命题,宪法因其最高法地位与客观价值秩序而要求部门法必须

^{*} 中南财经政法大学法学院、生态文明研究院教授、博士生导师

接受宪法的价值指引和规范调适。同时,部门法秩序的安定性与科学性也应受到宪法的尊重,宪法与部门法之间是相互影响的关系。鉴于环境法典编纂的立法论属性,本文受张翔教授对宪法与部门法交互影响之厘析以及对立法中宪法教义学探讨之启发,^①聚焦于宪法教义学对立法的边界控制与内容具化之功能,以宪法与环境法交互影响中相对偏载、一定交互的立法交互逻辑作为论证起点,对环境法典交互宪法的规范构造进行宪法教义学的观察与思考。

宪法与环境法立法交互逻辑意味着以秩序性的视角对环境法典编纂进行思考,这一问题意识又可具化为如下命题:(1)环境法典在宪法与环境法立法交互逻辑中的关系定位,(2)环境法典如何落实宪法的相关规范与价值理念,(3)宪法如何影响环境法典的内在体系与外在形式。要厘清这些问题,须立足宪法与环境法的立法交互逻辑,对环境法典在宪法与环境法整体法秩序中的体系定位进行法理检视,并在此基础上对环境法典对接宪法的规范要求、可能范围与构建方向予以分析,以求打消立法者的疑虑,推动环境法典编纂从规范性命题到秩序性命题的转变,为这部具有中国特色、体现时代特征、反映生态意愿的环境法典提供宪法理论与宪法规范的双重支撑。

一、宪法与环境法的立法交互逻辑与法典化诉求

部门立法是部门法与宪法沟通的重要桥梁,环境法与宪法的互动过程高度统合于环境立法。宪法与环境法的立法互动中存在着控制与具化双重逻辑的互通与助力,两者在相互调适中内含着对环境法法典化的规范诉求。

(一)宪法与环境法的立法交互逻辑

1.控制逻辑

从法律根源上说,宪法具有根本法的规范地位与高级法的超验价值,“宪法所规定的内容不再是政治决定的议题,而是政治决定必须遵循的前提条件”。^②《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)序言规定“宪法是国家的根本法,具有最高的法律效力”,第5条规定“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触”。所以,宪法规范的正当性不在立法者的质疑范围之内。在依宪治国的要求下,宪法以其法律效力的最高性、调整领域的广泛性、结构体系的完备性为基础,将其价值秩序延伸到各个部门法中。在宪法规范的拘束下,各部门法的固有规范与学理体系向宪法的方向进行调整。^③具体到环境法中,遵循宪法意志、接受宪法调控既是环境立法的技术性要求,也是环境立法的宪法义务。宪法通过立法义务设置、价值秩序指引与制度结构协调3个层面对环境立法进行合宪性控制,^④可形成对环境立法的内容控制与界限明晰。这意味着环境立法必须既要遵循立法主体合宪、立法权限合宪与立法程序合宪的要求,不能逾越宪法设定的边界,又要尊重宪法的生态文明国家目标与环境权益保障的价值设定,在客观法秩序统一的基础上保证环境立法的形式合法性和实质合法性。

^① 参见张翔:《宪法与部门法的三重关系》,《中国法律评论》2019年第1期;张翔:《立法中的宪法教义学——兼论与社科法学的沟通》,《中国法律评论》2021年第4期。

^② [德]迪特儿·格林:《现代宪法的诞生、运作和前景》,刘刚译,法律出版社2010年版,第24页。

^③ 参见张翔:《刑法体系的合宪性调控——以“李斯特鸿沟”为视角》,《法学研究》2016年第4期。

^④ 参见任喜荣:《民法典对宪法秩序建构的回应及其反思》,《当代法学》2021年第3期。

2. 具化逻辑

由于宪法只是在重要的和关键的社会领域对基本价值和秩序诉求进行原则性和概括性规范,无法对一切生活领域的全部事实预先供给规则,因此,宪法需要部门立法通过更为具体的法律规范将其价值设定落实为部门法的规范秩序。但宪法的原则性和现实的不确定性决定了部门立法不能“机械宪法化”,宪法作为一种为立法设定边界的框架秩序,仍应为部门立法预留出自行判断和创设的空间,保留部门立法因应现实需求的功能。^① 在具有浓厚的科技性、专业性和政策性等不同于其他部门法特征的环境立法中,基于对生物习性、自然力、地理连续性等不可控因素以及环境问题的科学复杂性和后果危害性的考量,环境法律规范需要区别于传统部门法规则的易知性而向专业性、科学性靠拢。这决定了宪法不能涵摄环境法的所有内容,而只能在价值层面对其进行控制。面对较为抽象、存在较大容纳空间的宪法规范,环境立法应当经由规范分析的方法,以宪法条文中蕴含的立法指示作为依据,形成环境立法的范围和图景。在此基础上,环境立法应结合现实生活中的规范材料、环境科学的技术指引,准确反映环境保护领域科学理性与法律理性共建之要求。

(二) 宪法与环境法立法交互逻辑之诉求:环境法法典化

宪法与环境法的立法交互逻辑逐步塑造出一种具备合宪性与科学性的环境法律体系,但不可否认,既有的环境法律体系离体系化、规范化尚有一定的距离。作为一种方兴未艾的法律现象,在宪法与环境法立法交互逻辑相互适度调适的过程中需要形成越来越稳定的立法交互影响,内含一种形式、实质与现实相统合的规范诉求。

1. 选择环境法典承载立法交互逻辑之形式诉求

尽管宪法与环境法的立法交互逻辑通过宪法控制与环境法具化将环境法治构造成由不同价值、结构与工具所驱动的科学系统,但从长远看,要使这种立法交互逻辑保持长期稳定性,则须探究与之相匹配的法律规范与结构形态。申言之,宪法与环境法之间的立法交互逻辑需要更加紧密的对接承载与结构连接。因此,环境法如何以一种更好的规范形式与作为根本法的宪法形成体系循环,是在“共同体基本法秩序”下形塑环境法律体系的必由之路。^②

宪法与环境法的立法交互逻辑必然存在包含不同规范形式的法秩序形态。就规范形式而言,保护法益的多元性、管理内容的繁杂性与管理事权的分散性决定了宪法与环境法的立法交互逻辑可以由环境宪法、整体性基本法、单行法、行政法规“四个位阶、多个方面”构成的环境法律体系作为理想载体。然而,当前的环境法律体系除环境宪法外,只包括作为“部分性基本法”的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环保法》)以及污染防治法、生态保护法、能源法等分领域的单行法,各领域的单行法又呈现出对整体生态环境的分要素与分部门立法模式。这种“分散构造十多元规范”的环境法律体系,缺乏一部统筹生态环境领域的“整体性基本法”作为根本的精神指引和原则性法律。^③ 面对宪法与环境法的立法交互逻辑,基本法在有争议时可以被视作“公正的源泉”而显得更加重要。^④ 环境法典恰好可以作为“整体性基本法”,在遵循宪法与环境法立法

^① 参见张翔:《宪法与部门法的三重关系》,《中国法律评论》2019年第1期。

^② 参见[德]康拉德·黑塞:《联邦德国宪法纲要》,李辉译,商务印书馆1999年版,第18页。

^③ 参见吕忠梅:《为中华民族永续发展编纂环境法典》,《人民论坛》2021年第24期。

^④ 参见[德]马丁·莫洛克:《宪法社会学》,程迈译,中国政法大学出版社2016年版,第10页。

互动的基础上承接宪法、衔接现行环境法,为环境法律规范的有效实施提供基础依据和基本框架,在实现客观法秩序统一化的基础上更好地解决纠纷。因此,环境法典是对环境法与宪法之间的立法互动逻辑以及生成的法秩序进行保障的重要方式。

2. 通过环境法典融贯生态文明宪法条款之实质诉求

宪法与环境法的立法交互逻辑已经在环境法治实践中清晰可见,共同推动环境法与宪法高度统合于生态文明的宪法内涵之中。2018年生态文明入宪并直接指向美丽中国建设,宣示了其国家目标与第五个国家基本制度的法律属性,^①体现了伟大复兴中国梦的实现进程中生态文明建设发挥重要作用的宪法生态观;同时生态文明基本国策的制度属性也决定了其应当是宪法规范构成要素的核心之一,^②是现代宪法中除了国家机构与人权保障之外作为国家发展指针的“第三种结构”。^③生态文明入宪开启了我国环境法治革新的新时代,环境法亟须回应生态文明宪法条款并与之相适应,以此与宪法形成更好的立法交互。

对生态文明宪法条款不应作局部化、片面化的理解。从立法权源看,宪法序言表述的生态文明作为国家任务,统合了基本国策与基本权利客观规范,^④留出了较大的立法空间,其代表的时代使命也为制定生态文明领域的基本法确立了价值依据。生态文明条款需要环境法整合与建构一部内容完备、布局有序、能够呼应生态文明时代要求的生态基本法,以助推环境立法向生态立法的法治转型和方向建构。尽管《环保法》有诸多可圈可点之处,但由于生态文明是比环境保护在内涵上更广的上位概念,其与环境保护既密切相关又有一定的差异,不宜以重污染防治、轻生态保护的《环保法》作为生态文明领域的基本法律。^⑤而制定一部内容完备、布局有序、能够彰显生态文明宪法价值的环境法典,无疑有利于促进宪法与环境法的立法交互。作为生态文明领域基本法的环境法典可以直接、周延地对应宪法生态文明条款的保护范围,充分彰显环境法典推进生态文明建设的政治意义与法治意义。这也是宪法与环境法立法交互逻辑融贯的结果。

3. 依靠环境法典回应宪法与环境法统合之现实诉求

环境法典通过重建清晰、统一的环境法规范体系来强化环境法的规范属性与部门法地位,使宪法与环境法获得更加紧密交互的契机。根据实体内容,我国环境法往往会被分类到经济法、行政法等部门法中,这些部门法虽然涉及环境保护规范,但是缺乏统一标准与结构连接。^⑥这种环境法律不统一所导致的环境法秩序的“液态化”,^⑦赋予公权力机关过大的法律适用选择权和自由裁量权,无法满足宪法控权的基本诉求。这在一定程度上弱化了环境法的规范属性与部门法地位,反映出现行环境法体系因缺乏独立的部门法地位而无法支撑宪法环境规范之要求的不足。因此,宪法与环境法的立法交互逻辑需要对环境法提出现实诉求,环境法需要以部门法的正式地位与宪法进行更为紧密的互动,从关注宪法规范的调控性、环境法律的对策化向增强环境法律体系化和宪法环境法整体化的方向适度位移;环境法既要充分遵循宪法调控的本旨、充实环境法律

① 参见张震:《生态文明入宪及其体系性宪法功能》,《当代法学》2018年第6期。

② 参见李龙:《宪法基础理论》,武汉大学出版社1999年版,第126~128页。

③ 参见陈新民:《宪法学释论》,我国台湾地区三民书局2005年版,第865页。

④ 参见斜晓东、叶舟:《国家环境义务溯源及其规范证成》,《苏州大学学报》(哲学社会科学版)2020年第1期。

⑤ 参见刘洪岩:《接驳与拓展:“生态文明入宪”与环境法制革新》,《吉林大学社会科学学报》2019年第5期。

⑥ 参见王建学:《论生态文明入宪后环境条款的整体性诠释》,《政治与法律》2018年第9期。

⑦ 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》,《法制与社会发展》2019年第5期。

之实施功能,恰当安排环境法各功能领域的精细化规则,也要遵循一体化与系统化的构建方向,通过一个正式的规范联结点来加强宪法与环境法的衔接与协调。否则,环境法作为独立部门法始终不能名正言顺。^①

尽管环境法典和既有的《环保法》以及其余环境单行法都是具有宪法基因的法律规范,但是相较而言环境法典因更为密切地贴近宪法内容而更适合作为环境法与宪法的直接联结点。在时间层面,环境法所赖以依存的制度环境的不断变化决定了环境法具有相应的时间观,而环境法律的适用需要回到“初始位置”寻求原旨决定了环境法典的循环时间观,^②环境法典的原旨在很大程度上是在回应宪法之诉求。在视角层面,环境法典较之于其他法律形式而言,其具有的宏观性视角决定了环境法典与作为根本法的宪法具备更高的匹配度。在内容层面,环境法典规制的内容包括生态环境保护的方方面面,有效整合了零散的环境法律体系,可达成整体环境法学者共同致力研究之目的。^③环境法典对环境法的现实部门法意义,可以真正强化环境法与宪法统合上的规范属性。在治理层面,环境法典较之于其他环境法律,与宪法权力运行的关系更为紧密,是对宪法条款之下权力分配与权利内容的进一步展开,可通过供给整体性的环境治理权威来发挥环境法的能力禀赋,最大限度地减少环境法与宪法的抵牾。

二、环境法典交互宪法的自身定位:作为环境宪法实施法

环境法典作为宪法与环境法立法交互逻辑的载体,标志着环境立法在更高层次上的技术性要求。仅凭“整体性基本法”的定位显然不能自足,这会使得环境法典编纂容易诉诸哲学、社会学等层面的思考,可能出现超越法教义学本身或逾越宪法与环境法立法交互逻辑的现象。因此,环境法典需要在宪法与环境法的立法交互逻辑中进一步限缩自身定位,以此在遵循宪法控制的基础上恪守法教义学的体系姿态。

(一)体系构造:环境法典作为环境宪法实施法的内在需求

从体系构造的角度看,宪法与环境法的立法交互逻辑有赖于环境法典对环境法律体系进行再构造与制度协同,这为环境法典作为环境宪法实施法留出了必要的体系空间。环境宪法是宪法向环境保护领域拓展的规范表达,^④其法律渊源限定在形式意义上成文宪法的环境保护相关条款。^⑤从环境法的目的论与环境治理的经验论出发,环境宪法以规范体系构建的脉络连通宪法与环境法,围绕生态文明建设的国家任务来控制公权力和保护公民环境权益,塑造出环境法的基本价值判断与合宪性约束:在积极方面,环境宪法为环境法确立了基本的价值判断,为环境法的原则与规则提供宪法基础,保障了环境治理权的正当性;在消极方面,环境宪法为环境立法构筑了合宪性约束框架来规范或引导环境法律行为,从而保障治理功能和服务功能兼具之环境法

^① 参见张震:《环境法体系合宪性审查的原理与机制》,《法学杂志》2021年第5期。

^② 参见廖呈钱:《宪法基本国策条款如何进入税法“总则”——规制时代税收法典化的困境及其破解》,《法学家》2022年第1期。

^③ 参见陈慈阳:《环境法总论》,中国政法大学出版社2003年版,第166页。

^④ 参见[日]芦部信喜、[日]高桥和之:《宪法》,林来梵、凌维慈、龙绚丽译,北京大学出版社2006年第3版,第15页。

^⑤ 参见苏永钦:《部门宪法》,我国台湾地区元照出版有限公司2006年版,第19页。

律体系的合宪性。但是,环境宪法作为宪法在生态环境保护领域中内容最基本、效力最高的原则规范,决定了其框架性的体系结构,环境宪法在政治生活中的“自我谦抑主义立场”也决定了其需要逻辑自治、内容周全的法律体系来实施。^①

从环境宪法的文本看,我国环境宪法中既有国家“贯彻”“推动”“鼓励”这样的表述,也有明确要求国家积极行使权力的义务条款,但并没有对国家权力范围与公权力行使路径给出明确的法律规定。以《宪法》第9条第2款、第26条为例,尽管这两个条款赋予国家在自然资源保护与污染防治领域较大的规范空间,但单靠这两条规范无法独自实现对公权力的控制,无法指引公权力的行使。在习近平法治思想和习近平生态文明思想的指引下,环境法典被认为除了承担整合环境法规范体系这一基础功能外,还承载着完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系的秩序功能。^②同时,根据制度性保障理论,环境法典也可就宪法环境权益保护构建多層级的法律规范体系,使生态文明成为一种获得国家认可、明确权力范围与行使路径的法律制度。因此,无论是从法律体系的实证主义立场出发,还是从宪法实施的功能主义立场出发,环境法典在价值秩序与法律体系中都可以作为环境宪法的实施法,通过对环境宪法施以援手、发挥工具性价值,为环境宪法提供具体的制度规则与价值体系;通过权利、权力和义务这3个法基本要素的设置来建构环境法律基本制度、规范完备的行政程序,以保障环境宪法在环境法典规范结构中的有效实施。因此,环境法典在宪法与环境法立法交互逻辑中的定位应当是环境宪法的实施法。

(二)体系效能:环境法典作为环境宪法实施法的外在要求

从体系效能的角度看,环境法典可以统筹协调不同生态环境领域的单行法,为环境宪法的实施确立最好的基础性条件。我国已先后颁布环境类法律30余部、行政法规60余部、部门规章600余部,污染防治类制度、自然资源利用类制度与生态保护类制度等皆有法律规定。^③但环境法因缺乏体系建构,部门、区域分割的法律结构使得公共权力部门化、制度标准差异化的现象凸显,缺乏统一的、根本的精神指引和实施框架,这在一定程度上降低了环境宪法实施的体系效能。宪法实施必须形成重叠共识,^④在宪法与环境法共同调整的制度领域,特别是在环境宪法对环境法律体系发展作出秩序要求和价值指引后,环境宪法实施需要环境立法从规范个体层面的科学化发展到规范体系层面的科学化,这是环境法典努力的主要方向之一。^⑤

在现行分要素与分部门的环境法体系中寻求一种基础性的、理性的、取得重叠共识的价值,必然要以诉诸宪法共识作为最大公约数。宪法序言是宪法结构中最集中的价值宣示,《宪法》序言第7段对推进生态文明发展的规定,表明建构生态环境秩序是国家化解生态危机所必须肩负的任务,更是环境法律体系建构的基础共识。依循宪法提供的基本价值框架,环境宪法实施法的定位决定了环境法典应当着力于构建普惠性生态环境秩序的宪法共识,建构多元共治的话语系统、概念范畴与制度安排。在权源、程序与规范内容均受合宪性控制的基础上,环境法典通过将

^① 参见林来梵:《转型期宪法的实施形态》,《比较法研究》2014年第4期。

^② 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》,《重庆大学学报》(社会科学版)2021年第5期。

^③ 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》,《法学论坛》2020年第1期;刘长兴:《中国环境立法年度观察报告(2021)》,《南京工业大学学报》(社会科学版)2022年第2期。

^④ 参见[美]卡尔·罗文斯坦:《现代宪法论》,王锴、姚凤梅译,清华大学出版社2017年版,第348页。

^⑤ 参见杜健勋:《国家任务变迁与环境宪法续造》,《清华法学》2019年第4期。

各单行法的立法经验整合为一种包含环境法价值理念、目标原则和体例选择的体系完整且遵循宪法逻辑的法结构框架,透过“预防—治理—救济”的环境治理体例设置对环境权利义务、环境制度体系等方面进行基本规定,促进环境法律体系的类型科学化、制度完备化与规则实效化,为保护生态环境权益、捍卫公民的生态人格尊严提供一般规则。通过环境法典可以消除部分基本法、非基本法、行政法规等法律规范之间的冲突,统一环境法律目的、价值原则、监管体制、制度机制,促进内在统一、逻辑自洽的环境法律体系形成,为环境宪法的实施奠定良好的基础条件,推动环境宪法精神与环境宪法发展。因此,通过环境法典统合各环境单行法来具体实施环境宪法,是体现立法理性的最优选择。

三、环境法典交互宪法的规范要求:体系指向与理性表达

民法典编纂的经验表明,“只有存在着某种内在的严格秩序和逻辑结构,才能被称为真正的法典”。^① 在宪法与环境法的立法交互逻辑中,环境法典的秩序和逻辑需要因应宪法的规范要求。但环境法典对宪法的交互绝不是放弃环境法自身独有的部门法理而对宪法规范进行简单的复制或重述,环境宪法实施法的属性定位决定了环境法典需要在宪法秩序中寻找体系指向作为内在限定,形成逻辑自洽、边界清晰的主体结构;同时,环境宪法实施法与宪法的关系也决定了环境法典与宪法规范的表达逻辑有所不同,需要明确宪法规范以何种形式纳入环境法典。

(一)体系指向:环境法典规范体系在宪法秩序下的内在限定

环境法典体系一旦被不当地限缩或扩张,就会减损环境法典的体系效益,因此界定环境法典所涉及的体系形态自然就成为环境法典对接宪法的首要之事。在推崇体系思维的教义学时代,外部与内部二分的法律体系业已成为通说。^② 外部体系一般指向法律的概念体系和规范体系,内部体系则指向法律的价值体系。

1. 概念体系

概念体系,指概念建构及其体系化,可以作为法律制定的规范基础,持续性地渗透于环境法典中。为追求环境法典缜密的法律体系,立法者容易执着于概念体系在形式上的精确性与统一性,通过“概念繁殖”生产法律规范。^③ 但囿于词语表达的多向性与语义解释的情景化,在立法技术有所限制的情况下,法典概念解释的不准确性在所难免。^④ 若执着于概念体系的形式面向,则可能产生错误的阐释结论。为确保环境法典作为环境宪法实施法的体系定位,环境法典应当以概念体系的本质统一来避免概念体系形式过度统一化,防止概念专断的法律风险。鉴于环境法典概念的本质是立足宪法秩序、遵从中国环境法特色话语的初始概念,因此环境法典概念体系的本质统一需要以环境宪法作为规范意义上具有源头地位的初始范畴与主要表征,以生态环境与生态文明宪法概念作为建构环境法典话语体系的逻辑起点,以此统摄环境法中“生态环境”“生

^① 王利明:《民法典体系研究》,中国人民大学出版社2012年第2版,第8页。

^② 参见[德]卡尔·拉伦茨:《法学方法论》,陈爱娥译,商务印书馆2003年版,第318页。

^③ 参见吴从周:《概念法学、利益法学与价值法学:探索一部民法方法论的演变史》,中国法制出版社2011年版,第83页。

^④ 参见陈金钊、吴冬兴:《〈民法典〉阐释的“体系”依据及其限度》,《上海师范大学学报》(哲学社会科学版)2021年第2期。

态”“环境”“自然资源”“能源”等相关概念。^①

具体而言,在形式上,环境法典的概念体系须遵循环境宪法概念的抽象本质之理性,确保法律概念的同性和确定性,将“生态环境”宪法概念确立为初始概念、元概念或抽象概念,以作为区别于其他部门法的本质象征和标志价值;在内容上,环境法典的概念建构与解释须遵循非抽象概念的要求,采取领域化、类型化演绎的方法,实现生态环境概念特征从共性向相对性、实践性的转化,并结合所在法条的立法目的、语言表述、适用语境等具体分析,减少各类概念的扩张范围和行为表现的不确定性。以此保证环境法典的概念体系在遵从形式理性的基础上,受宪法特征一致性和社会适当性的实质化指引。

2. 规范体系

规范体系,指向以保护和改善生态环境为对象的规范集合。尽管环境法典作为环境宪法实施法的体系定位决定了环境法典必须回归环境法基本法的基础定位,对既有环境法律进行整合,但环境法典并不是执着于基本法的绝对指导地位、将各类生态环境相关法律规范都予以纳入的立法,而是应依照体系逻辑的内在限定对规范体系构造予以取舍;否则,就可能会溢出基本法的规范边界而破坏环境单行法的法律意旨,甚至会侵入其他部门法的规范范围。以《德国环境法典(草案)》为例,起草者将环境相邻权留给《德国民法典》进行规定、将环境刑法留给《德国刑法典》进行规定,并论证了环境保护中建设法的问题或者税收体系中的生态调整暂时不宜纳入《德国环境法典(草案)》。^② 为避免体系逾越、不当转借其他法律条款,环境法典应当依循体系正义原则的指引,^③不得逾越环境宪法实施法的规范界限。参照环境宪法所形塑的“通过国家义务保护公民环境权益”的规范路径,善用法律保留原则与比例原则,以环境法益保护的积极性国家义务为核心、以国家采取的必要和可能措施为支撑。进言之,环境法典应当以环境行政的范围与规制手段为主线,^④根据环境法律规范的保护法益与构造内容、环境法与传统部门法的关系、应对具体环境问题的治理策略作为类型化路径,来设计具体制度,既要注重制度之间的协调、衔接,又要兼顾对生态环境保护的各类问题进行方式契合的制度安排。^⑤ 至于排除的规范,可根据实践需要将其留置于其他法律中,环境法典可设计相关的衔接规范以增进环境宪法实施的全面性。

3. 价值体系

价值体系指向环境法典中承载价值确立功能的目的体系与原则体系,基本表现为价值序列的实证表达或外显脉络。价值体系在内容上可以为环境法典提供法规范缝隙的弥合纽带,提供具有统合作用的规范指导。从价值体系的形成看,环境法典对既有环境法律进行整合,决定了栖身于不同单行法的价值秩序需要重新理顺。但一般而言,法教义学视域下各单行法的价值形态

^① 参见巩固:《“生态环境”宪法概念解析》,《吉首大学学报》(社会科学版)2019年第5期。

^② 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,《南大法学》2021年第2期。

^③ 体系正义原则,是指法律制度并非来源于立法者的偶然发现,而是形成于长期的立法实践。体系正义原则要求立法者既要遵循既有法律制度的基本原则,不能违反本国已经形成的核心内容保障基准,也要遵循宪法实施的共同规律,立法者制定的法律要与人类普遍认同的基本精神接轨。参见欧爱民:《德国宪法制度性保障的二元结构及其对中国的启示》,《法学评论》2008年第2期。

^④ 参见刘长兴:《论环境法典化的边界》,《甘肃社会科学》2020年第1期。

^⑤ 参见张忠民、赵珂:《环境法典的制度体系逻辑与表达》,《湖南师范大学社会科学学报》2020年第6期。

都经过民主审议程序,故环境法典的价值体系对这些价值形态的引入具有法理上的正当性。这也意味着,各单行法价值形态的不同难免会造成环境法典价值体系出现内在矛盾,甚至造成不当的价值转借而瓦解环境法典自身的内在价值体系。为避免不当转借价值的立法风险,环境法典应当以宪法人权条款作为价值根基,以公民生态人格的宪法规范作为价值体系的基础界限。其原因在于,在不破坏环境法自身价值基础与逻辑体系的前提下,环境法典保护的环境权益作为接驳宪法的桥梁,可以合乎逻辑地接受宪法价值作为统合要求而注入环境法典的总体框架之内,从而将宪法规定的客观价值秩序通过价值主体化的过程落实为环境法典的有关规定。例如,环境法典中国家和政府角色定位上的价值判断,可以上溯到环境宪法中尊重公民作为“生态人”的人格尊严、保障人的环境权益的价值共融性来选择法规范的整体价值导向;又如,公民是否应当承担环境保护义务不能仅以环境法的公众参与原则作为依据,还须从公民的宪法义务层面进行探讨。因此,环境法典价值体系的构建应当以宪法价值秩序作为指引。

(二)理性表达:环境法典规范形式在宪法秩序下的外在表现

环境法典与宪法在国家法律体系中法律地位、功能定位的不同,决定了环境法典与宪法的规范形式也会有所不同。环境法典的规则设计应注意对宪法规范属性的转换、内容范围的扩张与表达方式的调整。

1. 宪法规范在环境法典中“法益——请求权”的规范属性转变

《宪法》第26条第1款把自然性的环境利益上升为法益性的环境利益,^①但宪法对环境法益的保护因难以自动实现而需要在部门法层面进一步落实。例如,《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)第9条的“绿色原则”就是民法在依循自身逻辑的前提下对宪法环境法益的回应。考虑到宪法正式确立环境权是一项长期的法律工程,环境法典作为调整人们在开发与管理自然资源、保护与改善环境过程中所形成的权利义务关系的环境宪法实施法,可以从请求权路径入手,寻求环境权益类型化的请求依据及保护制度。

一是路径依赖。请求权路径是寻找请求权的现行实体法依据。^②如前所述,宪法保护的环境法益需要扩展到环境法典的普遍规范中寻求请求权的实体法律依据。若将宪法对环境法益保护的规范基础只对应为环境法典的总括性条款,则会使环境法典对多元复杂的生态环境的涵摄能力大打折扣,在规范性与实效性上远不如总括性条款结合环境权益类型化条款的形式。因此,环境法典应采用“一般环境权益保护条款+具体环境权益保护条款”的模式,优先适用具体环境权益保护条款,将环境权益保护的一般条款作为兜底条款,发挥补充具体环境权益的立法功能,以推动未被成文法明确规定的环境权益保护的法治实践。鉴于规则具有对行为模式控制、改变或统一的功能,^③环境权益类型化的规范设计既要考虑环境权益的时代性、开放性与实践性,从公民的立法请求权、防御请求权、给付请求权与救济请求权4个方面规定环境权益请求权的具体内容,又要考虑既有规范基础、社会经济发展、自然地理条件以及实践需求等因素,对公民的环境知情权、环境参与权、环境诉讼权等附属性、程序性权利进行具体规定。

二是规范设计。依照通说,法律确认环境权益请求权的方式应当包括法律直接规定公民享

^① 参见朱谦:《环境公共利益的宪法确认及其保护路径选择》,《中州学刊》2019年第8期。

^② 参见张俊浩:《民法学原理》,中国政法大学出版社1991年版,第56页。

^③ 参见周永坤:《法理学:全球视野》,法律出版社2016年版,第165~168页。

有环境权益请求权的直接确认模式和根据国家负有保障公民环境权益职能的规范推导出公民享有环境权益请求权的间接确认模式两种。^① 在环境权正式入宪之前,环境法典对环境权益请求权的规范确认,建议采取以间接确认为主、以直接确认为辅的模式:环境法典需要明确国家在管理和处分环境资源时事先保障与事后救济的法定职权,作为各类环境法益损害的间接请求权基础;并在某些必要领域明确公民启动环境权益保护的直接请求权基础,主要包括公民请求政府信息公开环境信息等程序性权益受损的请求权。在请求权确认规范的具体构造上,既有规范无论是对生态环境权益的确认还是对相应的法律制度设置,条文构造都较为笼统,其内在的逻辑构成不符合请求权法律基础的要求。譬如,在对政府职权设置与手段规定上,以《环保法》第20条关于4个“统一”为技术支持的跨行政区环境联合防治协调机制的规定为例,由于目前缺乏4个“统一”具体职权的相关规定,难以真正形成联合防治协调机制,^②因此,在请求权规范设计上,对政府职能手段予以明确和流程再造应当成为环境法典规定的重点。又如,在公民启动生态环境权益保护的请求权规范上,有学者认为《环保法》第5条规定的损害担责原则和第6条第3款规定的企事业单位和其他生产经营者的责任,可以作为环境公益原告提出的诉讼请求权基础,^③但将这种原则性的规定作为生态环境公益请求权的基础略显牵强,在执法与司法实践中是否具有可操作性存疑。在这方面,《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第18、19条所规定的“规范行为与法律责任(第二性义务)”两部分,更符合请求权规范的构造。^④因此,建议环境法典规定公民启动生态环境权益保护的请求权规范时,以该条为范本,细化、完善各类生态环境权益的请求权规范构造。

2. 宪法规范在环境法典中“主体—手段”的保护义务扩张

鉴于《宪法》尚未明确规定环境权,故只能根据《宪法》第9、26、33条等其他环境保护义务条款,间接为环境权主体提供权益保护。但环境法典中的环境保护义务规范不能仅依据宪法上的“基本权利—国家义务”理论进行演绎,而应从环境宪法的整体体系与环境法典的功能需要出发进行推演。这决定了宪法规范在环境法典中的义务内容需要扩张。具体而言,环境法典中的义务内容应从“义务主体”和“控制程度与手段”两个方面进行分析。

其一,在义务主体方面,环境法典应从现行宪法的环境品格出发,明确国家环境保护义务的宪法规定与公民环境保护义务的宪法提倡。根据《宪法》第26条和第9条第2款的意旨,国家承担环境保护义务并通过“立法+行政”的路径予以具体落实。^⑤但现行宪法没有直接规定公民的环境保护义务,致使公民环境义务一直在宪法层面缺少关注。通过宪法解释,仍可以推导出公民的环境保护义务。根据张震教授的观点,《宪法》第9、26、33、51、53、54条构成公民环境保护义务的宪法规范体系。其中,第9条是确认公民不得破坏包括自然资源在内的生态环境之义务的直接关联条款,第26条是暗含公民环境保护义务的直接关联条款,第33条是根据权利义务相一致

① 参见肖新喜:《论社会权请求权》,《江海学刊》2020年第1期。

② 参见吕霞:《我国〈环境保护法〉中的政府环境质量责任及其强化》,《法学论坛》2020年第5期。

③ 参见胡中华、陈妍:《论环境公益损害民事救济的请求权基础》,《中国地质大学学报》(社会科学版)2016年第2期。

④ 参见徐以祥、李兴宇:《环境利益在民法分则中的规范展开与限度》,《中国地质大学学报》(社会科学版)2018年第6期。

⑤ 参见陈海嵩:《国家环境保护义务的溯源与展开》,《法学研究》2014年第3期。

原则指向公民环境保护义务的条款,第51条是根据权利限制原则指向公民环境保护义务的条款,第53条是隐含公民环境保护义务的其他义务条款,第54条是在特定情形下作为公民环境保护义务依据的条款。^①因此,环境法典除了要继续深化国家环境保护义务的规范构造之外,还须在规范上明确公民环境保护义务的具体内涵与内容范围,提升公民对环境保护义务的法律认知。基于宪法的结构逻辑,公民环境保护义务的内容范围应当窄于国家环境保护义务,环境法典在义务主体构造中也应当以国家环境保护义务为主、以公民环境保护义务为辅。

其二,在控制程度与手段方面,现阶段环境法典的环境保护义务应基于功能取向的法教义学立场,从风险预防、危险防御、损害修复3个方面共同推进宪法环境保护义务的实现。我国宪法规范蕴含的生态环境观包含两个重要结论:(1)我们要超越保护环境与节约资源的狭隘视角,以一种整体性视角为生态环境秩序各个子领域的治理提供根本法依据;(2)由于生态环境秩序的各个子领域在事实层面与规范层面存在较大的差异,其综合性、技术性、社会性与整体性的环境法律关系也不同于其他法律关系,因此宪法的环境保护义务需要以一种功能性的视角看待各个领域的关系与行为。环境法典编纂应当依循系统论指导下的功能取向的法教义学,从系统功能分化的视角总结环境法治的规范进程,从风险预防、危险防御、损害修复3个方面分别构建侧重对策性与实效性的义务规范体系,共同推动“保护与改善”的国家环境保护义务和“积极参与”的公民环境保护义务的实现。

3. 宪法规范在环境法典中“语言—逻辑”的表达构造转化

唯宪法方可规定国家的根本任务和根本制度。这决定了环境宪法条款属于一种“低密度”规范,其语句主体一般皆是使用“国家”“民族”和作为集体概念的“公民”等全称判断,极少使用单称判断与特称判断,^②并以肯定性的陈述句为主要表现形式,形成积极规范、消极规范、宣示规范等规范句群。但他们之间又不构成直接推理关系,需要环境法典将之转换为直接的规范判断。环境法典对宪法规范的构造转化应该既相互衔接、又相互区分,通过对主体、内容与方式等规范要素的设定,使其成为宪法判断的语言与逻辑载体,以在执法、司法过程中真正落实。

其一,对积极性环境利用与保护规范的构造与解释。《宪法》第26条第1款等规范可对应形成环境法典中积极性环境利用与保护规范,其采取“可以”或“应当”等行为模式,以“有利于”“负责”等积极性语词形态为基本特征。为了防止与更高位阶规范发生冲突,对法律应作与宪法一致的解^③释。首先,环境利用规范的“有利于”等积极性语词应限缩解释为符合比例原则的“相对有利于”,即以不对生态环境造成损害风险或损害后果为解释基准,并在构建过程中进行妥当的利益衡量;否则环境利用规范可能会成为高不可攀的“空中楼阁”。^④其次,环境保护规范的“应当”应扩张解释为“完全应当”,即遵从环境法的保护优先、预防为主的原则与行政法的积极规制意旨。从此种意义上讲,环境法典编纂要重视行政权在生态文明建设中的重要作用,除构建政府义务条款与责任条款外,还应制定保障政府规制能力的条款,以促进环境法治“增量”的优化。

^① 参见张震:《公民环境义务的宪法表达》,《求是学刊》2018年第6期。

^② 参见吴家清、宁凯惠:《论宪法序言的价值构造及其功能》,《法学论坛》2019年第3期。

^③ 参见[德]齐佩利乌斯:《法学方法论》,金振豹译,法律出版社2009年版,第76页。

^④ 参见吴良志:《我国〈民法典〉“绿色规范”之解释:“绿色原则”类型化及其展开》,《中国地质大学学报》(社会科学版)2021年第3期。

其二,对消极性环境利用与保护规范的构造与解释。《宪法》第9条第2款等规范可对应形成环境法典中消极性环境利用与保护规范,其行为模式以“禁止”“不得”或“应当”为行为形式、以“严格控制”等限制性语词或“违反国家规定”等禁止性语词为主要特征。消极性环境利用与保护规范应限缩解释为环境行政行为与私主体行为被划定底线的义务性、强制性规范,意指并非要求环境行政行为与私主体行为必须“增益”生态环境,但以对生态环境没有重大风险或损害结果为底线。从该维度进行限缩解释,能够避免给行政主体执法与私主体造成不合理的负担,为环境法的规制行为提供合法性判定标准。同时,基于环境风险的不确定性与复杂性、生态破坏的不可逆性与规模性等特征,消极性环境保护规范应严格贯彻以预防为主的原则,其责任承担方式以排除妨碍、生态修复优于赔偿损失。

其三,对倡导性环境保护规范的构造与解释。《宪法》序言第7自然段中“新发展理念”“生态文明”与“和谐美丽”的国家任务规范形态可对应形成环境法典的倡导性环境保护规范。倡导性环境保护规范不同于义务性规范和授权性规范,并不针对具体的监管事项与监管手段,而是注重法律确立的道德规范,强调政策导向和社会效果,其行为模式以“可以”或“应当”为主要形式,以“适用范围+中性表述”“鼓励”等倡导性语词形态为主,以积极性与消极性的义务规范形态为辅。在环境法典的基本框架下,一方面,倡导性规则通过原则性、宣示性要求对立法机关与行政机关的积极作为增加价值引导,具体落实宪法环境保护的价值秩序;另一方面,倡导性规则的侧重点并不是管控私主体的行为,而是在不影响整体法秩序稳定性的前提下,为环境宪法实施提供公共讨论的渠道与基础。

四、环境法典交互宪法的具体建构:编纂的制度性展开

在遵循宪法与环境法的立法交互逻辑的基础上,环境法典编纂须遵循“依宪治国—依法治国—依法行政”的逻辑链条,围绕环境宪法的规范教义,对环境宪法进行制度性展开。

(一)内容统筹:总则编与生态环境责任编

首先,总则编通过提炼环境法律规范中的逻辑关联来统筹宪法生态文明制度的设定与分配。目的是法律的创造者,^①《宪法》序言第7段将比“环境保护”意涵更加宽广的“生态文明建设”与“美丽”作为国家目标,对《宪法》第9、26条等环境宪法条款的解释产生了深远的影响。这标志着宪法第五个国家基本制度即生态文明制度的形成,其宏大叙事性的目标预设也给环境法典留出较大的制度空间。从内容范围看,生态文明制度是一个不再仅限于环境保护与节约资源两大领域的集合性概念,是从人与自然和谐相处的立场出发、将生态文明条款所蕴含的环境保护、资源节约、生物安全、低碳发展等领域一并纳入制度建设的整体性诠释中;^②从内容方向看,环境法典应当依据宪法确认的生态文明制度,根据国家生态环境质量与人民美丽生活质量的实际情况,来合理安排生态文明各领域制度的体例设置与规范建设。这就需要环境法典的总则发挥好“总控”的体系功能,协调平衡好各个领域法律之间的关系,不可偏废或冲突。环境法典总则可以通过抽

^① 参见[美]E.博登海默:《法理学:法律哲学和法律方法》,邓正来译,中国政法大学出版社2004年版,第115页。

^② 参见张震、张义云:《生态文明入宪视阈下生态安全法治保障体系建构论》,《求是学刊》2020年第2期。

象凝练各类制度领域的逻辑关联,形成“立法目的”“定义与适用范围”“基本原则”“法权配置”等一般性条款,适度强化或弱化分则具体制度领域的规范分配与调整手段,实现环境法典的目标协调性与逻辑自洽性。

其次,总则编与生态环境责任编是环境法典保障宪法“生态文明建设”职权的“总控”。2018年修宪在《宪法》第89条中增加“生态文明建设”,是国家机构职责设置对宪法序言中生态文明建设国家任务的呼应。^①将生态文明建设的国家任务课予行政机关符合国家权力配置的功能适当原则,^②因为行政机关相对于其他国家机关具有专业知识优势,能够更好地胜任复杂的环境治理工作。^③将“生态文明建设”列为国务院职权决定了行政机关对环境保护的权力行使逻辑,各级行政机关在国务院领导下制定规则、编制规划、作出行政命令等活动时,生态文明建设是必须纳入考量的重要因素。这决定了环境宪法的全面实施在很大程度上取决于行政机关履行环保职责的意愿与力度。因此,环境法典总则编应当以环境行政权运行的基础性规范为主要框架,根据生态监管的实践要求和环境行政权行使的关联程度,将既有环境法律制度筛选整合为基本制度条款;与之相应,环境法典的生态环境责任编按照“风险预防—危险防御—损害修复”的逻辑,创设必要的诉讼制度实现行政行为与行政责任的整体配套,同时对环境行政公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼等新型诉讼的责任形式与救济程序等进行专门规定。

(二)制度守成:污染控制编与自然生态保护编

环境污染编与自然生态保护编是环境法典在宪法规范指引下对既有环境法律体系的制度守成。《宪法》的环境保护义务是以《宪法》第26条第1款为主干,以第9条第2款、第10条第5款、第26条第2款为支撑的规范体系,包括:(1)第26条第1款是环境保护国家目标的直接表达,总括性地设定国家在一般意义上的生态环境保护义务,其中“保护和改善生活环境和生态环境”“防治污染和其他公害”表明国家既要对环境污染和防治公害负责,又有持续改善环境质量的义务;(2)第9条第2款是第9条第1款的附属性规定,规定国家有义务合理利用自然资源、保护珍贵动植物,并且对公众侵占和破坏自然资源作出禁止性规定;(3)第10条第5款是第10条第1、2款的附属性规定,规定国家与公众必须合理利用土地资源的义务;(4)第26条第2款是国家环境保护义务的具体规范,规定国家组织、鼓励、保护林木的义务。上述条文所构筑的环境宪法规范体系具有很强的包容性,可以涵盖环境质量保护、生态资源保护、能源利用、野生动植物保护、生物安全、国土空间治理等许多具体的国家任务。

无论是从规范本身的文本设计还是从其周边的体系解读,上述宪法规范对宪法序言中生态文明的国家任务予以分解,可形成污染控制与自然生态保护两大主干结构并涵摄若干具体领域。这与目前既有环境法规范分类定位以及学理关系基本一致。综合性的环境法典编纂应当以上述宪法规范为指引,在体例制度上既要体现环境宪法中污染控制与自然生态保护的主干结构,设置污染控制编与自然生态保护编,又要根据既有规范基础与实践需求设置多个制度群。

1. 污染控制编的基本内容应当包括: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,以及水污染、大气污染、土壤污染、海洋污染等重点污染控制制度、光

^① 参见张翔:《环境宪法的新发展及其规范阐释》,《法学家》2018年第3期。

^② 参见张翔:《国家权力配置的功能适当原则——以德国法为中心》,《比较法研究》2018年第3期。

^③ 参见杜健勋:《环境利益分配法理研究》,中国环境出版社2013年版,第224页。

污染、电磁辐射污染等新型污染控制制度等内容。^①

2. 自然生态保护编的基本内容包括:自然生态保护规划、自然生态保护区划、自然生态保护信息、生态要素利用管控与保护改善、生态区域保护、自然保护地保护、物种与基因多样性保护、自然生态退化防治与改善、自然生态保护资金与惠益等制度内容。^②

3. 污染控制编与自然生态保护编的内容应当以国家保护义务为主、公民参与义务为辅,包括:明确公权力机构(立法机构、行政机构、司法机构)的权力运行要努力实现宪法设定的环境国家目标,依照“预防—管制—救济”的逻辑进行制度安排;^③明确公民环境保护义务的内容范围,既要对公民予以禁止性或强制性规定,又要明确公民对行政机关在立法、执法、司法上的参与义务,包括对环境立法的积极参与义务、对环境执法的服从义务、对生态环境破坏行为的举报义务、环境知情告知义务、环境执法的监督义务、对环境司法判决的服从义务与举证义务,等等。

(三)体例创新:绿色低碳发展编

绿色低碳发展编是环境法典在宪法规范指引下对既有环境法律体系的体例创新。《宪法》序言第7自然段明确“贯彻新发展理念”是国家推进社会主义现代化过程中所要实现的国家任务,作为“新发展理念”之一的“绿色发展”自然也应当成为具有特定价值秩序的原则规范。从语词文义看,绿色发展是践行“绿水青山就是金山银山”的具体理念,是可持续发展观的中国化表达;^④从《宪法》序言的规范结构看,绿色发展的直接目的在于实现“生产发展、生活富裕、生态良好”并举的“美丽中国”目标;从《宪法》的规范体系看,《宪法》绿色发展条款可以与《宪法》第14条第1款“发展社会生产力”、第2款“厉行节约,反对浪费”、第3款“国家合理安排积累和消费”一道,构建绿色低碳生产生活方式的宪法认同。因此,绿色发展的宪法确认可以对调整社会生产生活方式的法律规范产生宏观调控与价值引领的规范效应,具有整合、完善既有法律体系的功能,需要在部门法中进行合理的制度安排。

鉴于整体法秩序是由各部门法在明确角色分工的前提下协同构建的,只能要求部门法在有效实现其核心任务的同时,根据绿色发展的宪法指引进行改良。例如,民法的核心任务是保护私主体的人身权与财产权,在绿色发展理念的指引下,民法需要对私主体权利作出与生态环境保护相协调的适度限制,《民法典》所规定的“绿色原则”便是如此。因此,在绿色发展的宪法要求下,传统部门法仍应以其自身核心任务为主,绿色发展主要由以环境保护为专门任务的环境法来负责。^⑤然而,现行环境法规范只注重环境保护而没有突出绿色发展,现行环境法体系及其制度设计与绿色发展要求不完全适应。尽管《中华人民共和国清洁生产促进法》《中华人民共和国循环经济促进法》等法律在一定程度上对绿色生产生活方式进行了规范,但只对自己的“一亩三分地”作出有限的布置,忽略了各自调整对象之间的关联性,导致绿色发展的整体制度合力不足。因此,迫切需要制定综合性的法律对绿色发展作出专门的制度安排,环境法典编纂为此提供了契机。

^① 参见刘超:《环境法典污染控制编的立法重点与规范构造》,《法律科学》(西北政法大学学报)2022年第3期。

^② 参见巩固:《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。

^③ 参见吕忠梅:《发现环境法典的逻辑主线:可持续发展》,《法律科学》(西北政法大学学报)2022年第1期。

^④ 参见竺效、丁霖:《绿色发展理念与环境立法创新》,《法制与社会发展》2016年第2期。

^⑤ 参见刘卫先:《绿色发展理念的环境法意蕴》,《法学论坛》2018年第6期。

环境法典应当在体例上设置绿色低碳发展编,作为纠正传统部门法之偏狭与补强环境法的专门法律规范。绿色低碳发展编的称谓源自《中共中央、国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》《2030年前碳达峰行动方案》等权威文件,相较于“绿色发展”而言更能突出绿色低碳的生产生活方式的宪法价值,是科学合理的概念选择。根据当前绿色发展的实践问题与环境法体系的规范缺失,绿色低碳发展编应以绿色低碳的生产生活方式的宪法认同为根本遵循,构建面向“双碳”目标的行政法律规范体系,^①以倡导性、激励性规范与强制性、约束性规范相结合,^②聚焦循环经济持续化与能源利用低碳化的规则设计,根据“清洁生产—绿色流通—绿色消费”的经济闭环,从现行法律体系中提炼出相关制度。^③同时,还应根据政策精神和时代要求,确立未被现行法律规定但应纳入绿色低碳发展编的“双碳”目标、气候变化应对与国际合作等领域的关键性制度,如绿色物流、合同能源管理、绿色金融、碳排放权交易、碳普惠、能源预警等新型制度,^④全面地实现“双碳”目标下的政府制度创新,^⑤保障绿色低碳发展编与绿色发展宪法规范的完美契合。

Abstract: The compilation of the Environmental Code by the Constitution is the first basic requirement under the goal of governing the country according to the Constitution. The interaction of the Constitution and the environmental laws contains the demands for the codification of the environmental law. As the environmental constitution implementation law, the Environmental Code absorbs the Constitution's environmental function. The code should not only seek the internal limitations of the conceptual system, normative system and value system, but also form a self-consistent and clear-cut main structure. Protection obligations and expression constructs of the Constitutional norms should be incorporated and clarified in the code. The code should use a doctrinal analysis to analyze the whole five parts. The logical line and normative contents are systematically developed to realize the constitutionality and practicality of the Environmental code.

Key Words: environmental code, legislative interaction logic, environmental constitution, system orientation, normative structure

责任编辑 谭冰霖

① 参见杨解君、方路锦:《面向碳中和的行政法治保障》,《南京工业大学学报》(社会科学版)2021年第5期。

② 参见吕忠梅:《环境法典编纂方法论:可持续发展价值目标及其实现》,《政法论坛》2022年第2期。

③ 参见张忠民:《环境法典绿色低碳发展编的编纂逻辑与规范表达》,《政法论坛》2022年第2期。

④ 参见张忠民:《环境法典绿色低碳发展编对可持续发展理念的体系回应与制度落实》,《法律科学》(西北政法大学学报)2022年第1期。

⑤ 参见王凤、安芮坤、赵璟祎:《碳中和目标下的政府制度创新》,《南京工业大学学报》(社会科学版)2021年第6期。