

深入研究生态环境 法典编纂的基本问题

□ 吕忠梅

习近平总书记强调:“要总结编纂民法典的经验,适时推动条件成熟的立法领域法典编纂工作。”党的二十届三中全会《决定》对深化生态文明体制改革作出战略部署,明确提出“编纂生态环境法典”。编纂生态环境法典是在法治轨道上全面推进美丽中国建设,实现人与自然

和谐共生的现代化的重大举措,具有重大时代意义、理论意义、实践意义和世界意义。深入学习贯彻党的二十届三中全会精神,必须加强生态环境法典编纂的理论与实践研究,以高水平的法学研究成果服务生态环境法典高质量编纂。

把握立法条件

法典是人类法治文明的重要标志和制度缩影。法典作为国家立法的高级形式,其最大特点就是集大成、成体系、成系统,因此也需要比一般立法更为严苛的立法条件。从我国民法典编纂经验和其他国家法典编纂的实践看,充分的理论准备、经济社会发展的现实需求、深厚的立法积淀等,是法典编纂的必备条件。我们要深刻把握编纂生态环境法典的各项立法条件,充分认识编纂生态环境法典的必要性、可行性和紧迫性,不断增强信心和决心,充分利用各方面资源和有利条件,为世界贡献一部具有中国特色、中国风格、中国气派的生态环境法典。

具备坚实的理论基础。理论是行动的先导。新时代以来,习近平总书记高度重视生态文明建设,强调“只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障”。在习近平法治思想和习近平生态文明思想科学指引下,“生态文明建设”“把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”写入宪法,成为党和人民共同意志,以法律为支撑的生态文明制度体系不断健全。习近平法治思想和习近平生态文明思想凝聚着我们党对社会主义法治建设、人类法治文明发展的规律性认识和对生态文明建设的规律性认识,蕴含着强大的真理力量和实践伟力,为编纂生态环境法典提供了根本遵循和行动指南。

存在强烈的现实需求。新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,“盼温饱”到“盼环保”,从“求生存”到“求生态”,人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。同时,我国经济社会发展已进入加快绿色化、低碳化的高质量发展阶段,统筹高质量发展和高水平保护任重道远,生态文明建设仍处于压力叠加、负重前行的关键期,迫切需要聚焦建设美丽中国,不断提高生态环境治理体系和治理能力现代化水平。编纂生态环境法典成为运用法治思维和法治方式满足人民群众对美好生态环境新期待的必然选择。

形成覆盖全面的立法体系。改革开放以来,经过长期努力,我国生态环境领域已经形成了涵盖30多部法律、100多件行政法规、1000多件地方性法规以及众多国家生态环境标准的生态环境法律体系,立法成就举世瞩目。但也要看到,由于以往生态环境立法采取分散立法模式,缺乏体系化思维,分散于民法、行政法、经济法等部门法中的生态环境立法存在重复和不协调等问题,导致法律适用不畅、影响执法质效。编纂生态环境法典,有利于提升生态环境立法的系统性、整体性、协同性。此外,自1979年我国制定第一部环境保护法以来,学界就开始进行生态环境立法的体系化研究,积累了丰富成果,为编纂生态环境法典提供了学术支撑。

探求模式方法

编纂生态环境法典,要将新时代生态文明建设成果以法律形式确认下来,把绿水青山就是金山

银山、共谋全球生态文明建设等理念要求转化为法律原则、法律制度。这是一项涉及面广、实践性很强的立法工作。必须从实际出发,立足现实国情,对法典的模式选择、逻辑框架、编纂方法等问题进行深入研究,为立法机关编纂出一部反映人民意愿、切实管用有效的生态环境法典提供有益学术参考。

研究合理模式。通常而言,法律的体系化有两种模式,即“基本法+单行法”的基本法模式和法典化模式。前者因结构分散,往往难以避免单行法脱离基本法约束、违反基本法的情况。法典化模式的优点在于有较完备的逻辑体系,能够较好地体现立法的民主性、科学性、全面性、可预测性和易操作性,便于统一法律适用,但如何保持开放性是一个需要注意的问题。应深入分析其他国家生态环境法典编纂的经验教训,分析生态环境法典与民法典编纂的差异性,深入研究综合了基本法模式和法典化模式优势和特征的“适度法典化”模式在编纂生态环境法典中的作用,即将基础性、原则性、共通性的法律制度编入法典,在废止部分法律的同时保留相关单行法,从而既增强生态环境立法的体系性,又保持一定的开放性,克服机械僵化的弊端。

构建逻辑框架。20世纪末以来,领域型学科在全球兴起成为一个非常瞩目的知识现象。领域型学科是指以问题为导向,汇集各种学科方法集中解决人类面临危机的综合性新兴学科。生态环境保护就具有领域型学科的特点。在我国,随着重点领域、新兴领域、涉外领域立法不断加强,并受领域型学科影响,“领域法”逐渐成为与“部门法”并列的法学概念。生态环境立法就具有以问题为导向、综合各种法律调整手段的“领域法”性质。这意味着作为“领域法”,生态环境法典具有既不同于民法典以民事权利为主线、以意思自治为核心价值,以裁判规则为主的逻辑结构,也不同于行政法典以行政权力为主线、以依法行政为核心价值、以管理性规范加行政程序为主的逻辑结构,而是以生态、环境、资源三个方面的法律问题为主线,以人与自然和谐共生为核心价值,融管理性规范与裁判性规范、实体性规范与程序性规范于一体,从生态环境法典的“领域法”性质出发进行编纂,有利于实现法典形式系统性、制度合理性、程序顺畅性、结构开放性和体系稳定性的有机统一。

完善编纂方法。法典编纂既不是重新制定新法,也并非对已有法律简单整理、照抄照搬,而是需要以一定的法律编纂理论为基础,统筹运用立法、解释、编纂等各种方法,实现法典各方面规则内在一致、相互支撑、逻辑自治。当前,对生态环境法典编纂方法和方法论的研究还不够深入,必须抓紧补短板、强弱项。要植根中华优秀传统文化沃土,深入研究、充分汲取中华法系“寓道于术”“有典有则”“以类聚篇”等法典编纂技术,借鉴民法典编纂成功经验,对成于不同历史阶段、具有不同立法目的、混合不同立法技术的现行生态环境立法进行编订纂修、系统集成、集成升级,提炼出更加完善的法律规范。法典编纂的对象既包括现行立法,也包括相关司法实践,还要做好立法论思维与司法论思维的衔接转化。在立法论中,法律是思考的客体;在司法论中,法律是思考的根据。要适时跳出立法论思维,善于从法律适用

的角度探求法典编纂的合理形式与内容,使法典更好满足执法司法需要。

加强学术创新

党的二十届三中全会《决定》提出编纂生态环境法典,这表明生态环境立法的立法方式正从“成熟一个制定一个”转向协同共进,从以创制为主转向统筹创制和清理、编纂和解释,更加注重增强法律的可持续发展能力。研究编纂生态环境法典的过程也是中国自主的生态环境法知识体系的建构过程。要依法保障生态环境领域各类社会关系得到妥善调整、各种社会行为得到有效规范、各方合法权益得到有效维护,必须加强法学理论研究创新,以中国自主的生态环境法知识体系支撑生态环境法典编纂。

推进概念创新。编纂生态环境法典必须以内涵明确、外延清晰的法律概念为基础。首先要以生态环境领域现行法律、行政法规、党内法规、地方立法等为研究对象,在认真研究其立法背景、历史渊源、规范内容、矛盾冲突、短板弱项的基础上,对生态文明法治建设涉及的概念进行系统梳理,甄别原创词汇、外来词汇、技术词汇、政策词汇、司法词汇,提炼以生态环境、环境权、可持续发展等为概念基石的“法言法语”,形成从生态环境法典总则到各编由基本概念、专门概念等构成的范畴体系,为分散的生态环境立法转变为内部协调一致的法典提供坚实概念基础。

注重问题创新。当前,学界在编纂生态环境法典的立法条件等问题上已取得一些成果。但也要清醒看到,在生态环境法典的价值论、实践论等问题上研究还相对不足。比如,基础理论研究尚停留在学术构想层面,对域外法典研究不够深入,对中国实际问题关注不够,能够解决中国实际问题的创新性研究较少,各种研究之间关联度不高。问题是推动研究深化的动力。在法典编纂研究中,事实判断问题和价值选择问题最为重要,也是学术创新的增长点。要善于提出新问题、取得新成果,推动生态环境法典在事实判断问题上更好体现我国生态文明法治建设的先进经验,在价值选择问题上更好体现社会主义核心价值观。

实现方法创新。编纂生态环境法典的方向已经确定,接下来就要搭建最合理的“路和桥”,解决方法问题。要处理好社科法学方法与教义学方法、整体主义方法和还原主义方法的关系,区别不同方法的适用对象和语境差异。研究立法涉及的各种社会因素及其条件制约,需要运用社科法学方法,借助经济学、社会学等其他社会科学研究手段把握立法涉及的社会事实问题。教义学方法则用于分析法律适用的思维过程和实际经验,对总结归纳法律规则具有重要意义。同时,还要做到“见树木又见森林”,即以整体主义方法分析生态环境法典所面临的“人与自然和谐共生”这一复杂系统问题,也要以还原主义方法观察这个复杂系统中的个体和要素,以正确处理和权力、利益和私益、人类与自然等各种关系。要树立高度的方法论自觉,综合运用不同研究方法,推动不同研究方法集成创新,产生“1+1大于2”的研究合力。

(原载10月8日《人民日报》)

编者按

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》对深化生态文明体制改革作出战略部署,提出“编纂生态环境法典”这一重大任务。编纂生态环境法典有利于推进生态文明法治建设,必将为建设美丽中国提供坚强法治保障。要深化对生态环境法典编纂相关问题的研究,以高水平研究成果助力高质量法典立法,为完善中国特色社会主义法治体系贡献智慧和力量。编纂生态环境法典需要研究哪些基本问题?如何传承中华优秀传统文化蕴含的法治思想和智慧经验?怎样充分贯彻体现生态文明理念?今日,本报转载《人民日报》学术文章,以飨读者。

——编者

从我国法典编纂传统中汲取立法智慧

□ 张梓太

中国古代虽无名为“法典”的立法,但甲骨文中早有“典”这一字。古人“辑册为典”,实为知识的系统化与规范的体系化,已蕴含着追求系统性法治的基因。若从先秦时期的《法经》算起,我国法典编纂传统已延绵2000多年。党的二十届三中全会《决定》提出“编纂生态环境法典”,这对提高生态环境治理法治化水平具有重大意义。编纂具有中国特色、符合中国国情的生态环境法典,必须坚持以习近平法治思想和习近平生态文明思想为指导,既传承发展中华法系的优秀思想和理念,又总结运用新中国成立后特别是新时代以来法典编纂的成功经验,不断从我国法典编纂传统中汲取智慧和营养。

以类相从的立法方法为编纂生态环境法典提供技术参考。生态环境立法在内容上跨越民法、行政法、刑法等部门法,可谓“诸法合体”。中国古代法典也具有“诸法合体”的综合性特征,其内容以满足现实需求为导向,法律部门的界限相对模糊。但这并不意味着中国古代法典就是毫无章法的条文罗列,中国自古就运用以类相从、统分结合等方法进行法典编纂,编纂体例围绕法律归类标准而改变和创新。以律典为例,中国古代律典体例先是经历了从“以刑统罪”到“以罪统刑”的转变,《唐律》即是基本按照犯罪类别排列律文;再到《大明律》一改《唐律》十二篇的体例安排,依据中央六部设置将律典分为名例、吏律、户律、礼律、兵律、刑律、工律七大篇目。以类相从的立法方法能够保证法典逻辑清晰、结构实用,既适应自上而下的管理体制,又能起到明刑弼教的作用。借鉴这一立法技术,参考当前自然资源和生态环境管理体制梳理归类相关生态环境立法,有利于使法律规范的排布不仅贴近司法实践需要,更能有效发挥对行政主体和行政相对人的指导和引导功能。这不仅能增强生态环境法典的理性,还可以降低法典编纂难度、提高法典编纂效率。

繁简适中的立法理念为编纂生态环境法典提供经验启示。中国古代许多思想家和政治家都认为法律应疏简得当,文字应准确简明,如此才能缘法而治。秉持繁简适中的立法理念,《唐律》首创“疏议”格式来精简律文内容,同时设置完备的类推原则与弹性条款作为兜底,即所谓“举重以明轻,举轻以明重”,避免律文大量重复。此外,为防止律文膨胀、同时适应实践变化,还会在律典之外确立例、敕、令等灵活多样的法律形式,以补律典之不足,形成“律例统编”“律令并行”的传统,在保证基本法律稳定、简练的同时增强了法的灵活性。现行民法典也是一部繁简适中的法典,通过设置民事法律原则、概括性规定,明确“其他法律”可作为补充性法律依据等方式实现了法典稳定性与灵活性的平衡。当前,许多研究者认为生态环境法典应选择一种“适度法典化”的模式。繁简适中的立法理念至少能提供如下启示:第一,可采取法典与单行法并行的形式,基本制度在生态环境法典中明确,但制度的具体内容可用单行法等另行规定,保证生态环境法典兼具综合性、体系性、稳定性与开放性。第二,形成不同于普通法律的法典修改机制,确保根据实际情况适时修改、补充和更新法典内容。

观照生命的立法追求为编纂生态环境法典提供价值指引。价值理念是法典编纂的灵魂,从实质上讲,中国古代法典有着“寓道于术”的鲜明风格。中国古代虽然没有现代意义上的生态环境立法,但在“仁爱万物”“道法自然”“众生平等”等价值理念影响下,中国古代法典在人类开发利用自然方面有着大量规范,表达着天地有“生生之德”、人类要“参赞化育”的生命关怀,体现了对天人合一的追求。现行民法典将人格权独立成编,同时将绿色原则确立为一项基本法律原则,继承弘扬创新发展了我国法典编纂观照生命的传统,更加突显了现代法典对生命尊严的尊重与保护。编纂生态环境法典也应以人与自然和谐共生为价值指引。这里的和谐有两层含义,一是实现当代人与后代人之间的代际和谐,二是实现人与自然之间的代际和谐。这就需要在法典编纂中突破陈规旧章,适度扩大以往生态环境立法所保护法益的范围,承认和尊重“山水林田湖草沙”生命共同体的内在价值,而不是仅仅将其视为促进人类利益的工具。在规范内容上就需要强化人类关爱自然、关爱生命的义务与责任,从而为推进人与自然和谐共生的中国式现代化提供更为有力的法律依据。

(原载10月8日《人民日报》)

加强立法论研究 服务法典化需要

让生态环境法典更好践行绿色发展理念

□ 胡帮达

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务,践行绿色发展理念是实现高质量发展的必然要求。习近平总书记强调:“把绿色发展理念贯穿于经济社会发展全过程各方面。”编纂生态环境法典,必须贯彻绿色发展理念。加强生态环境法典编纂的立法论研究,探索如何将绿色发展理念完整、准确、全面地体现到生态环境法典中,实现以法治方式践行绿色发展理念,成为当前生态环境法典编纂研究的一项重要课题。

把绿色发展理念融入立法目的。编纂生态环境法典并非单纯的法典汇编,不仅要在形式上设计篇章结构、整合规范内容,更要在实质上表达法律的精神、实现法律的价值追求。从立法论的角度看,立法目的承载了法的任务和价值追求,具有鲜明的时代特征。中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化。绿色发展是要解决好人与自然和谐共生问题,做到尊重自然、顺应自然、保护自然。生态环境法典要更好服务推进中国式现代化,就要在立法目的上确立推动绿色发展、促进人与自然和谐共生的价值追求。把绿色发展理念融入立法目的,使其成为编纂生态环境法典的价值追求,才能发挥好绿色发展理念的价值指引作用,有效引领生态环境立法走向高度体系化,从法律体系的整体和全局

上增强绿色发展的法治保障和法治动力。

将绿色发展理念转化为法律原则。法典是通过“化零为整”“提取公因式”等方法,集现有单行法之大成而产生的一种综合性立法,是法律制度发展到比较成熟阶段的一个标志性成果。所谓法典编纂,就是按照一定的逻辑、体例将不同单行法汇编整合为一个结构更为完备、逻辑更为周延、体系更为宏大的法律文本,同时修订、增补、删除各单行法中的有关条文,从而实现法典内部相互衔接、彼此协调,推动法律规则更加完善、更加管用。编纂生态环境法典将对我国现行生态环境立法进行系统集成,为生态文明建设提供权威的法律依据。由于法典较单行法规模更为宏大,因此法典的基本法律原则在指导权衡利益关系、统一具体规则解释适用、确立基础性行为规范等方面发挥着更为关键的作用。只有深入研究绿色发展理念的丰富内涵,将其转化为一系列具有基础性、规范性的基本法律原则,才能保证绿色发展理念贯彻体现到生态环境法典的编纂和适用中。比如,绿色发展意味着摒弃以牺牲生态环境换取一时一地经济增长的做法,坚持保护优先、合理利用。学术界应深入研究“保护优先”能否作为体现绿色发展理念的一项法律原则,从而在发生利益

冲突时发挥指导作用。

明确各方主体推动绿色发展的具体规则。当前,各类生态环境立法对政府、经营主体、社会公众等都规定了相关权利义务,但如何做到逻辑连贯、协调一致,如何实现制度融合、形成合力,还需要解决不少问题。编纂生态环境法典,需要梳理、整合单行生态环境立法对各方主体的权利义务规定,从而更好调整立法人在保护利用生态环境的活动中所产生的各种社会关系,助力提升生态环境治理效能。让生态环境法典更好践行绿色发展理念,就要围绕推动绿色发展整理修订相关法律法规。具体而言,要优化政府在防治环境污染、保护自然资源、引导鼓励绿色低碳经济发展等方面的规定,更好发挥政府作用;完善经营主体在节约集约利用资源能源、推动生产经营活动清洁低碳转型等方面的规定,实现从源头上减污降碳;健全社会公众在践行绿色生活方式等方面的规定,营造全社会共同推动绿色发展的良好氛围。要把绿色发展的客观要求准确落实到具体规则上,为各方主体提供微观层面的清晰行为指引,形成汇聚各方力量实现绿色发展的法治合力。

(原载10月8日《人民日报》)