

# 《环境法典》编纂之污染控制编研究

陈馨然

辽宁科技大学经法学院, 辽宁 鞍山

收稿日期: 2023年7月27日; 录用日期: 2023年8月25日; 发布日期: 2023年11月7日

## 摘要

无论是法典化还是单行法都离不开由环境到人的法律价值观。2021年全人常积极推进环境法典立法工作, 证明规范实现法典编纂工作成为重中之之是实现法律系统化的基本途径。学者对于法典的理论研究经立法迈入实践领域, 旧单行法中不成熟的部分即将得到改变。其中对法典逻辑主线以及污染控制规范内容提出新标准新要求。核心目的很明显, 根本来说是营造更健康的人类生存空间, 共同朝向美好生活迈进。在以人为本的理念下, 污染控制作为其中重要的手段, 能够直观快速的达到资源与经济双重可持续发展的目标。良好的生态环境不仅是社会持续发展的基础, 而且也是人民健康幸福的基础, 还是我们留给后人最好的财富。打好污染防治攻坚战, 就是为了保发展、保健康、保幸福。

## 关键词

环境法典, 污染控制编, 以人为本可持续发展观

# Research on Pollution Control Compilation of the *Environmental Code*

Xinran Chen

School of Economics and Law, Liaoning University of Science and Technology, Anshan Liaoning

Received: Jul. 27<sup>th</sup>, 2023; accepted: Aug. 25<sup>th</sup>, 2023; published: Nov. 7<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

Both codification and separate law cannot be separated from the legal values of the environment to people. In 2021, the entire population will actively promote the legislative work of environmental codes, proving that standardizing the implementation of code compilation work is a fundamental way to achieve legal systematization. Scholars' theoretical research on the code has entered the field of practice through legislation, and the immature parts of the old separate law are about to be changed. Among them, new standards and requirements are proposed for the logical

main line of the code and the content of pollution control regulations. The core goal is obvious, fundamentally speaking, to create a healthier human living space and move towards a better life together. Under the people-oriented concept, pollution control, as an important means, can intuitively and quickly achieve the dual sustainable goals of resources and economy. A good ecological environment is not only the foundation of sustainable social development, but also the foundation of people's health and happiness, and the best wealth we leave for future generations. To fight the battle against pollution is to ensure development, health, and happiness.

## Keywords

Environmental Code, Pollution Control Department, Humanistic and Sustainable Development Concept

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

相较于世界立法环境之下对于环境法典的出台以达成基本共识,即以制定成文法并社会面颁布实施数量可观的法律法规、部门规章,已经取得良好反响。但我国缺少体系下的规范统一的法典编纂。目前的环境立法呈现出分布散落,相互交叉的特征。2021年全人常最新提出的关于行政立法的工作计划,其内容涉及到启动环境法典编纂工作。体现了对于环境法典真正从理论到实践的迫切性和重要性,同时国内环境法领域研究学者开始将重点转移到立法领域,更值得关注的是未来环境法典颁布时的体系构成和规则内容。现如今大量的立法数量散落在宪法、环境保护系列法、污染防治系列法等。无法与环境治理的现代化要求相匹配[1]。将其排列组合成为法典多有不合理的地方,在编纂的方式选择上可以结合我国环境现况,将生态资源保护、污染防治全面系统的进行编纂。虽然在立法体系上,学界存在不同观点,但是在污染控制编涵盖在环境法典编纂内容上并没有太多反对意见。

## 2. 环境法法典化之路径选择

### 2.1. 法典化的分歧

全国人大常委会提出了立法计划,增强六部单行法之间的内部协调统一,在环境原则中预防为主的主导下进行立法。学者为了编纂法典将章节分成总则和污染控制编等分则,共5章组成的专家建议稿[2]。环境法典编纂是否迫切需要存在两种声音,统一承认目前存在法律规范缺少统一体系,散落分布的问题,质疑主要存在于是否法典化是解决问题的最佳方法,认为通过法典化解决前述问题抱有不赞同看法,提出汇编式法典化是环境法法典化的最佳途径。显而易见,面对着既有法律规范无法解决的现实问题,通过整理汇编法律条文的方式改变环境法编排顺序,难以根本解决制度问题。另一种观点则支持法典化路径,并从逻辑结构、制度设计、解决路径等多角度阐述法典化必要性及合理性。二者讨论的实质在于针对环境法法典化解决环境实际问题的技术路径产生分歧,是否环境法法典化为最优选择而不是制度僵化。我国自最早1990年颁布的《中华人民共和国防止陆源污染物污染损害海洋环境管理条例》单行条例,延伸至各省各市发出的条例。已经做到因地制宜,难题各个攻破的程度。但是缺乏一个统一的系统,导致法律条文数量众多,出现交叉重叠,承担环境责任的主体之间相互推诿,难以定责到单位或组织个人。

就如何编纂环境法典的各国经验来看,以美国为首,日本效仿立法模式于1993年颁布环境基本法,在基本法典推出的基本上进行单行法辅助,实现全面灵活的立法模式[3]。也有国家选择法典化立法模式,瑞典、菲律宾、哥伦比亚等国家先后推出环境法典。将所有涉及到的环境法律法规归纳整合成一部规范法典,结构完整严谨,内容涵盖单行法或者根据环境保护需求保留一些不适合归纳在环境法典中的单行法[4]。当然两种模式并不是全盘吸纳,存在明显的缺点。分散的单行法结构上无法保持规则的同质性,各个单行法颁布的背景时机或针对阶段环境治理的目标不同,所对应的治理手段、责任主体也不尽相同。颁布时间在前的单行法与后单行法难免出现规则内容交叉相悖的部分。甚至出现基本法与单行法规则矛盾,没有统一适用标准的尴尬情况。支离破碎的法律规范看起来与其他法律体系格格不入。瑞典环境法典将法典改革朝向形式合理化发展,在国家总则-分则的法律框架下,将实用主义与实质正义相结合,使之成为第一部实质编纂意义的法典。环境法实质编纂既需要内在价值体系统一,又要求外部规范体系之间协调。综上对我国而言,在法典化编纂体系结构基础上,法典规范性内容统领下,需要有完备的法学理论和经验丰富的环境法学者进行科学编纂。因此不仅要现行六部单行法进行整合删减或增添,而且要花费时间进行逻辑推理以确保顺利颁布实施。尽量避免法典化僵硬滞后性,还要贴近目前社会经济发展现状和环境防治新需求。作为一部具有政治引领作用的环境法典,调整合理化是有难度的。因此应全面整合既有法律规范,契合时代发展在原有法典化基础上进行制度创新,法典化对于当前中国国情来讲,是最为适宜的选择。

## 2.2. 法典化的可持续发展主线

可持续发展理念已经成为环境法典的核心立法价值。自1992年联合国和发展大会通过《21世纪议程》和《里约宣言》正式提出可持续发展战略。1995年中国第一次将可持续发展战略写入九五计划书中,自此可持续发展战略正式通过单行法确立为法律规范。世界各国已经颁布或正在议案通过进程中,不约而同将该价值理念融入立法工作中,正如瑞典法典开篇规定宗旨与基本原则,在可持续发展的制度理念下构建完整法治体系、确定罚则范围、建立救济机制。尽管采取形式编纂的法国法典,依然有值得借鉴之处,即同样确立可持续发展的主线,确立目的导向、原则建构与制度保障的法律体系。习总书记同样发表言论,强调认识走生态可持续发展是实现人与自然的和谐,经济与社会的和谐根本道路。践行绿水青山就是金山银山的理念,把生态可持续发展放在更加明显的位置,持续发展“以人为本”理念下的污染控制。国际环境法中奉行环境与发展一体已经在大量成文法国家中得到运用,并影响国内环境法的编纂内容。尽管采取法典编纂方法有差异,但各国环境法典的发展主线的选择存在共性。“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[5]。综上所述,应尽量避免刻板编纂法典化模式,要在我国基本国情下,与保护环境国策相呼应,在兼顾经济发展和环境保护的同时坚持可持续发展道路。习近平总书记曾说我们既要绿水青山,也要金山银山。宁要绿水青山,不要金山银山,而且绿水青山就是金山银山。这形象的展示出党中央对加大生态文明建设,走可持续发展道路的信心和决心。生态可持续发展,功在当代,利在千秋。要认识到走生态可持续发展是实现人与自然的和谐,经济与社会的和谐根本道路。践行绿水青山就是金山银山的理念,把生态可持续发展放在更加明显的位置,全面展示蓝天、绿地、清水的美丽形象,助推经济走生态可持续发展道路。1994年联合国与中国同一年确立可持续发展是以人为本的重要地位。有学者提出,本质在于对经济增长转向为促进个人发展,只有个人需求被满足,生存空间完善才是一切发展的基石。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[5]。可持续发展体系是复杂的上层建筑,均应体现在环境法典的法条规定中,将抽象法治理念融入司法判决中,借鉴到生活化保护环境。因此在原法律体系基础上,可持续发展观在价值观

角度进行制度更新，符合人口快速增长的当下以人为本的中心思想。

### 3. 以人为本融入环境法典

在城市化进程的加速度下，城市人口的增多随之带来资源消耗加剧。人们对于美好生活质量的向往，生存环境高标准致使一线城市加快设施完善。最新一线城市名单的公布，有些城市上榜也证明着城市环境与绿化面积达到规定标准。个别城市达不到“健康城市”的标准与其经济建设和良好环境光脱不开关系。想要保持经济建设可持续发展，就必须将可持续发展观念加入到环境立法工作中，贯彻法典编纂始终。资源-环境-人口三大问题是我国当下制度下面临的重要问题[6]。以小见大也同样是全球经济环境下共同关注的待解决的问题。污染防治相对于环境保护和资源可持续利用是相互促进关系。只有解决污染防治问题，才保障经济活动和社会发展。换言之以人为本的可持续发展观念加入立法工作中，就是利用法典编纂引领循环经济，环境自我修补和资源再利用，辅助经济活动循环再生产[7]。发挥上层建筑的作用，使得反作用于经济基础。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”。任何法典编纂都离不开以人为本的价值观，无论是指明公民享有什么样的环境权利，还是提醒排污主体承担相应的法律责任。共同目标都是向着更健康美好的生存空间奋斗。目前传染病和新冠的肆意传播已经严重影响到人们的身体健康，何尝不是对于人们捕杀加工野生动物的循环结果。所以，编辑污染防治编只是手段，一切法典编纂的核心价值观都是为了在满足基本需求的基础上，以人为本价值体系下创造美好生活，实现可持续发展道路，迎来循环经济。

以人为本的基础上，污染控制编要更有利于实施，合理设置处罚机制。五位一体已经清楚理论纲领，生态文明建设已经提到进程上，为了实现污染防治进而环境、资源、经济可持续。必须科学立法，严格打击无视环境立法的污染破坏行为，明确违法主题企业。划分总则分则体系，并且细分污染监管行政主体的监督职责。对于当前六部单行法中行政主体存在法律责任内容重叠，指向不明确的缺点进行统一标准的划分，并且涉及污染防治方面与行政法相似的部分进行分离，专门设计独立的编来撰写行政责任。真正实现环境立法是一门区别于行政法的独立的部门法。同时还要考虑污染控制编与刑民法律衔接的必要性，惩罚犯罪与保护人权相结合，使得在完整法律体系中协调统一。再者其他相关部门也要协助行政部门进行监督工作，避免法典化带来的僵硬与滞后性，开展执法活动时要合法灵活。并且相关部分配合定期检查其执法活动，相互配合共同进步。民众也可以在污染防治方面进行举报监督，挖掘社交网络平台的功能，有些污染问题媒体曝光会比行政部门发现问题更及时。针对合法自由裁量部分，可以设计兜底条款，适当为行政执法部门提供自由裁量空间。更有利于提高污染防治的效率，及时高效的精准打击违法主体。同样兜底条款也可以设计在新型污染如光污染或等上面，加之颁布单行条例，有效的弥补法律漏洞。最后也是非同小可的一点，发挥教育的力量。引导民众重视环保，建立健全环保监督举报机制，并使其真正发挥良好的监督作用。加大对相关环保法律法规的宣传力度，使得人民群众和生产经营者对法律法规都有充足的认识，引导人民群众和生产经营者树立法律意识，在日常的生产生活中能够遵守法律，不知法犯法和抱有侥幸心理。

### 4. 结语

全球可持续发展的宏大目标，从根本上体现了人和人之间、人和自然之间的总协调。我们注意到，有效协调人与自然是保障可持续发展的物质基础；而保障人与人之间的和谐关系是实现可持续发展的有序组织和理性的体现。物质基础与上层建筑的配合下，中国才能够成功地实现可持续发展战略。因此环境法典的编纂应该融入以人为本的可持续发展观。针对污染控制编与行政法的界限不明确，内容重叠问题进行改善。全民进行污染防治，就是在解决民生问题。治理污染不仅仅是政府工作，要让企业

和公众广泛参与进来，强化企业防治污染的主体责任，让其主动承担防治责任；调动群众的积极性，保障他们的话语权，群策群力，共治共享，只有形成环境共治模式，才能更有效地进行污染防治。

### 参考文献

- [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[J]. 法学论坛, 2020(1): 20-25.
- [2] 吕忠梅. 中国环境立法法典化模式选择及其展开[J]. 东方法学, 2021(6): 48-50.
- [3] 杜群. 日本环境基本法的发展及我国对其的借鉴[J]. 比较法研究, 2002(4): 1-9.
- [4] 夏凌. 法国环境法的法典化及其对我国的启示[J]. 江西社会科学, 2008(4): 177-181.
- [5] 刘超. 环境法典污染控制编的立法重点与规范构造[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2022(3): 124-137.
- [6] 樊军. 水土资源开发利用与保护水生态环境可持续发展研究[J]. 山东工业技术, 2019(10): 130-135.
- [7] 张晓龙. 资源利用与生态环境可持续发展[J]. 资源节约与环保, 2020(9): 31-32.