环境政策融入生态环境法典及其合宪性控制

李雷

摘要 环境政策与环境法律同属环境治理体系的两大核心工具,均在环境治理中发挥着重要作用。环境政策种类繁多、层次复杂、内容广泛,环境政策法律化的趋势日渐显现,可尝试以制定主体和政策内容为划分依据,将环境政策按照形式和实质标准有序分类。同时,还必须明晰环境政策融入生态环境法典的基本原则,总体上应该遵循谦抑性、充分性、有限性等原则,确保生态环境法典对环境政策的科学合理吸纳。此外,还应通过分析归纳瑞典、法国、美国等域外国家环境政策融入环境立法的经验,参考水污染防治政策融入《中华人民共和国水污染防治法》的立法过程,探寻环境政策融入生态环境法典的可行路径。如环境政策的宏观精神可直接采纳,环境政策的具体制度应转化吸收,环境政策话语需转化为法律话语,党政联合发文有必要选择性融入等。未来应该继续强化环境政策融入生态环境法典的合宪性控制,从控制主体、标准、程序三个维度着手,共同构建政策入典的合宪性控制机制。

关键词 法典编纂;生态文明;环境政策;生态环境法典;政策入典;合宪性控制;域外经验

中图分类号 D922.6 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2025)04-0170-15

基金项目 司法部2024年度法治建设与法学理论研究部级科研项目(24SFB2006)

近年来法典化热潮逐步兴起,学界相继召开了多轮学术研讨会,集中探讨生态环境法典编纂。加快推进生态环境法典编纂工作已成为各方面的共识^[1](P26)。众所周知,我国环境法治的发展历程与其他部门法不同,环境政策与环境法律共同助推环境治理现代化目标的实现。我国环保制度的建立和完善,离不开中国共产党的坚强领导和有力支持,党和国家出台了众多影响重大的环境政策。坚持党的领导、实践探索、从中国传统文化汲取养分、坚持生态文明的引导,是中国环境法治体系建设成就取得的动因^[2](P164)。党的十八届四中全会提出“治理体系和治理能力现代化”的时代命题,环境治理现代化既要依赖法律,又需要政策的支持。本文从广义层面论述环境政策,包括党的政策和国家政策两部分,前者主要是环境领域的党政联合发文,后者涵盖环境行政政策和环境司法政策。从中国特色社会主义法治及生态文明建设的实践逻辑上看,我们不能将党的政策排除在生态环境法治体系之外^[3](P76)。当前究竟如何编纂生态环境法典,笔者认为应当分两个层次探讨。第一层次除了探讨将环境法律纳入法典之外,还需研究行政法规、部门规章等是否也应该融入法典。第二层次则应该思索是否将环境政策融入法典,笔者倾向于法典有必要吸纳环境政策,特别是党中央作出的重大环境决策。

一、环境政策融入生态环境法典的必要性

法律和政策在功能上有所区分,本质上则具有一致性,拥有共同的治理目标。在立法、执法、司法等领域,环境政策对环境法律的影响越发深入,成为解决环境问题的有力抓手,为环境政策融入法典预留

了空间。故完全将环境政策排除在生态环境法典编纂之外不符合环境治理体系的现状,同我国环境法律和环境政策相互交融、相互促进的趋势相背离。

(一) 环境政策是环境治理的重要工具

新中国成立初期,执政党较为注重发挥政策在国家治理中的规范功能。囿于实践经验不够丰富,直接立法难度较大,国家主要通过制定政策的方式,对制度的主要目标、基本原则、实施举措等作出框架性规定,待经验成熟之后,再将政策上升为立法。改革开放之前,我国环境立法较为稀缺,主要依靠政策推进环境治理工作,从中央到地方的环境政策数量众多、层次分明,逐渐形成了对环境政策的路径依赖。我们有必要考察环境法律秩序的历史演变,挖掘和传承本土环境法文化的历史底蕴和精神气质^[4](P166)。环境法律与环境政策针对不同维度发挥作用,二元共治的态势已经成为特色,二者各有优势、不可偏废,共同构筑了现代化的环境治理体系。

环境法律与环境政策之间互助共济的格局,已成为中国环境保护工作的重要制度特征^[5](P86)。法律的强制性和权威性是为了维护秩序的稳定,所以法律总体上呈现保守的特征,进取性相对不足,面对不断变化发展的新事物,有时会显得力不从心。政策凭借灵活性能够有效应对社会形势的变迁,并在较短时间内凸显政策治理的成效。我国环境立法不断显露出法律政策化的特征。在中央,某些法律由国务院生态环境部门实际起草并推进至立法环节,在政策惯性的作用下不可避免会融入政策治理的影子。有些地方环境立法也会吸收政策条款,特别是党中央提出重大环境变革时,往往遵照中央文件的规定,直接设立该制度。在实践经验丰富、立法时机成熟时,将政策性规定上升为法律,成为中国环境法制完善的重要途径^[6](P62)。为了推动环境法律执行,行政机关还会制定更加详细的政策规范,有时政策比法律更有实质效力,这在党政领导干部环境损害追责领域体现得尤为明显。诚然,单独依靠环境法律未必会取得理想的效果,若能结合环境政策的指引,则有助于发挥合力作用,共同推动环境问题的解决。

(二) 环境政策是执政党意志的集中体现

传统观点认为政策较为宏观抽象,操作性不足,实施中弹性较大,政策执行效果难以达到预期。然而,自党的十八大以来,党中央多次强调全面从严治党,严格追责的理念被不断强化,政策执行直接关系到全面从严治党的实现,违反政策受到的纪律处分甚至比法律责任更严重。2018年3月全国人大通过了《中华人民共和国宪法修正案》,将党的领导从宪法序言调整到正文,这是全面加强党的领导的直接体现,进一步明确了党领导生态文明建设的宪法依据。党领导生态文明建设需要有力抓手,政策是非常有效的治理手段,党的领导可以通过党的政策来实施,党中央确定总体方针政策,国家机关在各自权责范围内落实上述政策。作为中国共产党行使领导权的集中体现,政策治理具体通过政策动员、组织执行和纪律约束实现治理效能^[7](P103)。环境领域党的政策指引着生态文明建设,最终潜移默化地推动环境立法成为生态文明建设的重要组成部分。

在我国政治秩序运行中,能够总揽全局,充分调动各方资源的主体只能是各级党委。针对环境治理较强的时限要求,在党的政策指引下它们能够在一定期限内达到某种效果,但如果单独依靠法律,可能出现见效缓慢、迁延日久的难题。党的政策有利于弥补法律法规的不足,确保治理目标的贯彻落实。如“双碳”目标提出之后,各级党委、政府均将其视为环境领域的核心任务之一,充分调动各类资源,加快推进“双碳”目标的实现。学界应当正视政策与法律各自的作用范围,不可轻言一味用法律调节吸收政策调节,也不可以政策方式完全抹杀法律调节的空间^[8](P155)。另外,当前各级党委逐步深入执行环节,通过各类委员会或者领导小组,分享原本由政府承担的执行责任,以目标责任考核、监督追责等方式,强化了政策的强制力和约束力,进一步提升了政策的权威性。党的政策向国家法律转化的过程,不仅可以保证坚决贯彻党的领导,还能够实现国家和社会运行的程序化和制度化^[9](P35)。

(三) 环境政策是环境法律的立法基础

当前,我国仍然处在治理范式转型过程中,制度调整变化的幅度较大,这在环境领域表现得尤为突

出。从民法、行政法等部门法学的发展过程来看,区分法政策原则和法律原则是法学学科发展的必然过程^[10](P119)。正如大陆法系和英美法系不断交融、相互借鉴的发展趋势一样,政策与法律也应该取长补短,共同应对复杂的社会问题。在现代社会发展转型时期,政策同样具有规则之治的特征,切不可简单地将政策视为“人治”的工具,使其与法治对立起来。当前环境政策法律化的趋势较为明显,环境政策与环境法律的关系越来越紧密,这表明生态环境法典编纂离不开对环境政策的照拂。以往人们普遍认为政策是法律的依据和内容,法律是政策的规范化,此种观点有其合理性。环境政策的灵活性有助于发挥先行先试的功能,前期由环境政策发挥主导作用,倘若证明是切实可行的,立法机关再继续完善,最终通过立法程序将政策上升为法律,使环境政策成为环境立法的基础。政策法形态的环境基本法是最早出现的环境基本法,主要目的是为了宣示国家的环境保护政策^[11](P21)。因此,生态环境法典编纂需要认真思考党和国家的政策精神,综合考量现行环境政策的主要内容,将重要的环境政策作为立法依据融入法典。环境法律与环境政策逐步呈现交融合作的趋势,既符合环境法律追求的稳定性和权威性,又满足环境政策倡导的灵活性和时效性。不仅如此,吕忠梅教授还指出应该采取“双法源”形式立法,以生态环境法典将国家战略法律化,形成具有基础涵盖力与综合协调力的框架体系,同时保留一部分单行法用以规范处于复杂变动状态的局部领域,补充、完善和细化生态环境法典。

当然环境政策与环境法律的关系并非仅局限在立法领域,事实上二者的关系是立体的、全方位的,政策对生态环境立法、执法和司法均产生了深远影响。在生态环境执法领域,微观环境政策在实践中发挥着指导作用,其分解细化了环境法律的若干条款,使环境法律更易于操作执行。在生态环境司法领域,环境司法政策指引着环境司法体制改革,推动环境资源案件审理的专业化。比如,2015年7月最高人民检察院发布了《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》。生态环境领域是公益诉讼确定的四大范围之一,当下检察机关提起环境公益诉讼已经成为保护生态文明建设的有力武器。环境政策融入生态环境法典属于立法层面的事项,囿于研究主题和篇幅限制,本文聚焦于政策与法律在立法领域的紧密关联,二者在执法和司法领域的关系,则有赖于生态环境法典编纂完成之后深入研究。

二、环境政策融入生态环境法典的基本原则

实践中环境政策纳入环境法律的案例不胜枚举。2018年《宪法》在序言部分增加了“生态文明”“和谐美丽”等表述,在正文部分增加了“生态文明建设”等条文。“生态文明建设”源自党的十八大报告,是“五位一体”总体布局的重要组成部分,是党的政策融入宪法的直观体现。按照举重以明轻的规则,政策既然可以融入宪法,那么也能够纳入生态环境法典。因此,有必要梳理归纳政策入典需要遵循的基本原则。

(一) 以环境政策的形式和实质分类为判断基础

环境政策融入生态环境法典已然具备了可能性,因而有必要仔细甄别、认真挑选,首当其冲的就是要对环境政策进行分类,这是后文探讨政策入典的前提。“生态环境法典”是问题导向的行政领域立法,法典编纂应同时兼顾行政立法的一般属性与环境立法的特别属性^[12](P107)。因此,笔者结合实际情况,尝试以制定主体为标准对环境政策展开形式分类,并以环境政策的内容为划分依据开展实质分类。

第一,以制定主体为标准的形式分类。当前我国环境政策绝非“铁板一块”,而是具有丰富的层次性^[13](P68)。党的环境政策包含党的纲领、路线、方针等关于生态文明的内容,其表现形式是决议、决定、意见、方案、通知等。当前影响我国环境法律的绝大多数政策是由中共中央会议审议通过并以“党政联合发文”形式印发的党的政策^[14](P6)。党的十八大之后,环境政策大多以党政联合发文的形式出现,单纯党的环境政策和环境行政政策占比逐步减少,本文重点讨论以党政联合发文为代表的党的政策。根据制定机关的不同,党政联合发文可以分为以下几类:中共中央、国务院联合印发,如2015年9月印发的《生态文明体制改革总体方案》;中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发,如2015年8月开始实施的《党

政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》;中共中央职能部门和国务院部委联合印发,此类联合发文主要以“通知”的形式出现,突出宣传色彩,强制力较弱。根据政策制定主体的不同,可以区分政策的位阶效力,并为后文政策入典构建第一层次的合宪性判断标准。

第二,以政策内容为标准的实质分类。法典编纂的重要任务是梳理整合现行立法,而建立统一的价值判断标准是对现行立法进行取舍、补充完善的前提^[15](P8)。根据政策内容开展实质分类,本文拟将政策按照宏观、中观和微观划分为以下三类,以便构建第二层次的合宪性控制标准。1. 宏观改革决定。这些顶层政策导向既对现有的生态文明法律制度体系提出了新的挑战,也为创新现代化治理理念下的生态文明法律制度体系建设指明了新的方向^[16](P10)。此类政策内涵十分丰富,总揽全局、宏观规划各项制度的未来发展,可细分为全面改革政策和总体环境政策。2. 中观指导意见。此类政策是针对生态环境特定领域提出的完善意见,内容详细具体,操作性较强,某些原则可以被立法总则吸纳,执行条款也能够被转化吸收,因而,发挥着承上启下的作用,体现了科层管理体制下政策的层层下移。3. 微观实施方案。此类政策制定主体范围跨度较大,从国务院延伸到县级政府,大体可分为三种:细化执行类、宣传倡导类和先行先试类,一般不需要转化为立法。

(二) 环境政策融入生态环境法典的谦抑性原则

虽然笔者总体认可政策可以入典,但不意味着环境政策都应该纳入生态环境法典,事实上有些环境政策无须纳入法典,且政策入典的立法技术较高。学界有必要深入研究如何确保政策入典的合宪性,其中的重点是建立事前筛选机制。只有那些非常稳定,经过实践长期检验,在环境治理中发挥理想效果的政策才能入典。在生态环境法典编纂的过程中,并不需要对所有类型的党政联合规范性文件进行衔接处理^[17](P38)。倘若不加区分,随意吸纳政策入典,反倒会弱化政策发挥作用的空间。因此,最重要的原则即环境政策融入生态环境法典的谦抑性原则。理由如下:

第一,环境政策与环境法律是两种不同的治理范式。虽然政策与法律同属广义的规则之治,二元共治的趋势越来越明显,但从法学视角而言,二者性质依然不同。现代环境法治的主导工具是以功能分化为前提的现代法律系统,其间发挥作用的主要制度工具是环境法律而非环境政策^[18](P138)。政策与法律在制定主体、程序、效力、形式等方面的差异不容忽视,二者融合只是缩小了差异,却不会让差异彻底消失。倘若强行将环境政策融入法典,既不可行也无必要,否则,会破坏当下较为稳定的环境治理体系,故法典编纂只能秉持谦抑性原则,有选择地吸收采纳政策。同时,二者各有所长,分别在不同领域和阶段发挥作用。当下应该顺其自然,鼓励二者在各自范围内发挥优势。政策入典表面上会缩小政策与法律的差异,实质是二者相互融合、相互迁就,虽然有助于提升政策的权威性、稳定性,却失去了政策灵活性、时效性的优势,甚至还可能削弱政策执行的效果。编纂生态环境法典为重新划定责任分工、优化责任追究力度提供了统筹考虑的平台^[19](P37)。政策入典犹如一把双刃剑,需要综合分析得失利弊。当前,宜保留政策与法律的二元属性,不必刻意扩大或者缩小差异,这是较为稳妥的编纂方案。

第二,环境政策灵活性与生态环境法典稳定性的冲突在短期内难以调和。当前“政策法律化”与“法律政策化”并行的趋势,为政策融入法律预留了空间。然而,生态环境法典比环境法律的稳定性更强,环境法律可以通过定期修改的方式融合环境政策,来适应日趋复杂的环境治理体系。个别环境法律的适时修改,不会从总体上影响环境法律体系的稳定性,还可能因为吸收了前沿政策,更契合未来环境法治的发展趋势。法典的特色在于体系性和稳定性,法典编纂将覆盖该领域几乎所有的法律法规。法典内部构成了体系严密的逻辑架构,法典不宜轻易修改,否则,会极大削弱法典的权威性和稳定性,与法典编纂的理念背道而驰。有些政策的出台具有时效性,一旦将时效性较短的政策纳入法典,在政策发生调整后,是否需要修改法典又会面临难题。因此,参考当下的法典编纂水平,政策入典有一定的技术障碍,立法者对哪些环境法律应该融入法典尚未达成一致意见。为了确保生态环境法典的稳定性,使其能够经得起时间的检验,立法者应该适当降低编纂难度。在法典编纂过程中,立法者有必要遵循谦抑性原则,

谨慎对待政策入典,可入可不入的政策暂不纳入法典,必须纳入法典的政策,则应该从法理层面认真思考、技术层面慎重应对,确保政策入典的谦抑性。

(三) 中央政策融入生态环境法典的充分性原则

根据前文合宪性控制第一层次的形式分类标准,环境政策按照制定主体的不同可以划分为中央环境政策和地方环境政策,只有中央环境政策才能纳入法典,故中央环境政策融入生态环境法典应该遵循充分性原则,将中央环境政策的精神充分吸纳进法典。地方环境政策是为了执行上级政策,结合地方实际制定,在适用范围上有一定的局限性,仅限于在本行政区域内发挥效力。虽然有些地方政策具有先行先试的特征,有可能演变为中央政策并被纳入中央立法,但此种情况较为罕见。

如前所述,中央环境政策的制定主体较为广泛,既包括中共中央、国务院制定的政策,也包括中共中央职能部门、国务院部委制定的政策。在科层管理体系下,中央环境政策呈现出层次分明、规范有序的态势,有着较为明显的效力位阶差异。第一位阶是中共中央颁布的政策,它们大多是全面改革政策。当中共中央和国务院联合颁布时则属于总体环境改革政策,它们共同处于金字塔顶端。第二位阶是国务院发布的政策,以及中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布的政策。这类政策是生态环境领域的具体改革政策,具有较高的权威。国务院依法出台大气、水、土壤污染防治攻坚战行动方案,相关部门稳步推进自然资源和生态环境保护工作^[20](P3)。第三位阶是中共中央职能部门和国务院部委联合发布或者单独发布的政策,此类政策虽然也属于中央政策,但制定主体位阶较低,大多是对前述两类政策的细化。因此,从制定主体的权威性考量,能够纳入生态环境法典的政策,一般是中共中央、国务院以及中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布的政策。当然,还应该根据政策内容展开实质判断,如2019年11月中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》。该政策属于中央政策,但政策内容过于专业,规制范围较为狭窄,主要考察如何在国土空间规划中划定控制线,此类政策显然不必纳入法典。

(四) 微观政策融入生态环境法典的有限性原则

结合前文根据第二层次的实质内容标准来判断政策是否应该纳入生态环境法典,可推演出微观环境政策总体上不宜纳入法典,包括但不限于执行类、宣传类和先行先试类政策等。因此,微观环境政策融入生态环境法典时应该遵循有限性原则,有必要控制微观环境政策融入法典的比例。

第一,执行类政策不便纳入法典。执行类政策的制定目的是细化完善已有法律法规或者转化落实上级政策,因此,有必要明确环境政策与环境法律出现的顺序关系。通常,环境政策和环境法律相互融合是按照宏观政策——环境法律——微观政策的顺序交替演进。具体而言:首先宏观层面出台环境改革的总体政策或者某一领域的具体政策,待政策完善成熟之后,再通过制定或者修改环境法律的方式吸纳政策内容。为了协助环境法律的实施,后续还可能制定新的执行性政策作为配套方案。这体现了二者相互促进、不断延伸的融合过程。故“环境法律是环境政策具体化”的表述并不全面,只适用于宏观政策,环境执行政策则是贯彻落实环境法律的具体规则,发挥配套保障作用,而非引领指导功能。由此可见,执行类政策是根据已有环境立法制定的,大多属于实施细则,在已有上位法的背景下,不必纳入法典。

第二,宣传类政策不应纳入法典。宣传类政策的制定主体包括中共中央宣传部、中央精神文明建设指导委员会等党委宣传部门。这类政策通过宣传倡导的方式发挥教育作用,这与法典的强制性、权威性存在较大差异。倡导性条款过多可能导致法律“软化”,实施性细则过多则缺乏灵活性^[21](P69)。另外,此类政策一般是为了宣传其他重要的环境法律,依附性较强,不具有独立地位。宣传类政策的时效性较强,集中在环境法律出台后的当年或者第二年,之后则不会专门发文要求宣传教育。宣传类政策与法律差别较大,基本不具备成为法律的可能性。如果必须纳入宣传教育的内容,则可以在法典总则部分写入“国家积极推动生态文明建设,将生态文明纳入社会主义核心价值观体系,加强生态文明的宣传教育。”如

此表述,几乎涵盖了所有宣传类政策的实质。

第三,先行先试类政策不宜纳入法典。改革往往会对现有体制造成冲击。我国高度重视对改革经验的吸收借鉴,先行先试是部分政策必备的要素,此类政策具有较强的指导性。比如:2016年8月中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》;2017年10月《国家生态文明试验区(江西)实施方案》和《国家生态文明试验区(贵州)实施方案》同时出台。虽然上述政策规定中央该如何规范生态文明实验区建设,但从“重在开展生态文明体制改革综合试验,规范各类试点示范,为完善生态文明制度体系探索路径、积累经验……”等内容可以看出,该政策属于典型的先行先试类。改革试点工作结束之后,此类政策前途未卜,是否能够继续实施取决于上级决策。此类政策的内容一般较为抽象,几乎全部采用政策话语表述,转换为法律话语的难度较大。法典的稳定性与先行先试类政策的时效性有较大张力,此类政策不宜纳入法典,至少还处于试点状态的政策不能纳入法典。

三、域外环境政策融入环境立法的镜鉴

如前所述,环境政策与环境立法的关系越来越密切,二者相互融合的趋势越来越明显。域外国家的环境立法也吸收了大量环境政策的内容,本文以瑞典、法国和美国的环境立法为例,分析环境政策是如何影响环境立法,进而融入环境法典的,以便为我国政策入典提供参考借鉴。当然,我国环境政策的内涵、外延与域外国家有一定差异,如我国大量环境政策是以党政联合发文的形式呈现,域外国家环境政策主要是政府或环保部门制定环境政策。

(一) 瑞典实质性吸纳并转化环境政策

编纂环境法典对立法技术要求较高,编纂难度较大,《瑞典环境法典》在世界范围内享有较高的声誉,被学界视为世界上第一部具有实质性编纂意义的环境法典。以瑞典为代表的北欧国家具有强烈的环保意识,历来注重生态环境保护,瑞典在法典编纂之前已经制定了数量众多的环境单行法。20世纪70年代之前是瑞典环境立法体系化初期,这一阶段瑞典的环境立法侧重自然资源保护和污染防治,先后出台了《瑞典森林法》《瑞典水法》和《瑞典环境保护法》等法律。特别是《瑞典环境保护法》的颁布,为众多领域的环境保护提供了直接的法律依据,提升了破坏生态环境行为的惩戒力度。20世纪90年代初期,瑞典已经形成了较为完善的环境立法体系,议会制定的生态环境法律和政府出台的环境保护法案,共同铸造了体系完备的环境立法。有鉴于此,编纂统一的环境法典逐步被提上议事日程。经过近十年的精心编纂,瑞典议会最终于1998年6月通过了《瑞典环境法典》。

从结构体例来看,《瑞典环境法典》共分为7编33章,融入了15部原有的环境领域单行法,如《瑞典自然资源法》《瑞典环境保护法》《瑞典健康保护法》《瑞典公共清洁法》等。这些环境单行法的部分条款本就源于环境政策,《瑞典环境法典》又是在上述15部环境单行法基础之上编纂的,而非完全抛弃以往的立法成果,另起炉灶重新编纂,这就意味着原有环境单行法中源于政策的条款被吸收进环境法典。瑞典环境法典采用了框架性编纂加授权立法的实质性编纂模式,既汇集整合了诸多已有立法,又在一定程度上作出革新,实现了环境立法现代化的愿景^[22](P6)。环境政策在《瑞典环境法典》的七编中均有体现,特别是第二编“自然保护”包含了大量的环境政策条款。如第二编第七章第2条规定了中央政府可以经议会同意指定属于国家所有的土地或水域为国家公园,使大型相邻区域的特定景观类型得以保持其自然状态或基本不变。该条款即典型的政策条款,从该条款的文义表述可知,该条款以政策宣示为主,厘清了国家公园的定义。1909年,瑞典设立了世界上首个国家公园,并出台了有关国家公园的环保政策,以实现自然保护与公众教育相结合的目标。无独有偶,我国在2017年9月由中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《建立国家公园体制总体方案》,科学地界定了国家公园的内涵。待条件成熟后,也会将其上升为立法。除此之外,《瑞典环境法典》关于自然保护区、文化保护区、自然遗迹、动物栖息地保护区、沿岸保护区等条款,大多来自原有的环境政策,或根据实际情况转化更新,使其具有浓厚的环境政策印记,

故笔者认为,瑞典在实质性编纂法典过程中吸纳并转化了环境政策。

(二) 法国形式上融入并沿用环境政策

不同于瑞典采取的实质性编纂环境法典的路径,法国选择了难度相对较小、对技术要求较低的形式性编纂道路。法国采取的是汇编形式,而不是像法国民法典那样采取一种创新性的实质法典化方式^[23](P82)。囿于历史传统的影响,再加上环境立法体系宏大,导致法国的环境立法呈现出较为分散且混杂的状况,即环境立法碎片化。法国议会出台了大量环境单行法,法国政府也制定了数量众多的环境法规、法令,倘若采用实质性编纂的方式来编纂环境法典,将是一项规模浩大的立法工程。有鉴于此,法国法典编纂高级委员会确立了以现有法律即“常法”的方式编纂的原则,即形式性编纂的道路^[24](P5)。法国在1990年10月启动了环境法典编纂计划,法典编纂既包括对环境法律的编纂,也包括对环境法规的编纂。直至2000年9月,法国才完成环境法典中法律部分前六卷的内容,2007年12月环境法规部分的编纂才最终完成。当前,《法国环境法典》由法律部分、法规部分和附录三部分构成。法国采取的形式性编纂模式,决定了《法国环境法典》包罗万象,整合了此前分散的数百项环境单行法律和法规,涵盖污染防治、自然资源管理、生态保护以及气候变化应对等诸多领域。《法国环境法典》与《瑞典环境法典》的立法侧重点有所不同,瑞典较为注重自然生态保护,而法国更强调能源转型与工业减排相结合。

《法国环境法典》包括法律部分和法规部分,法规部分主要是以前政府制定的环境法令、环境政策,这意味着该部分内容包含了数量较多的环境政策。《法国环境法典》主要是对法律法规的汇编集合,较少开展实质性编纂,并未大面积改变以往立法,在很大程度上保留了原来环境政策的主要内容和语言表述。相对于法规部分几乎原封不动地保留环境政策,法律部分则变动较大。法国并未完全放弃环境法典的创新,而是结合时代变化,在环境法律部分作了适当革新突破,归纳整合了以往分散在若干环境单行法中的条款,避免法律体系的内部冲突。与此同时,《法国环境法典》的法律部分依然吸收保留了众多环境政策条款,如法国为了落实全球性气候协议《巴黎协定》和推动能源转型,制定了《绿色增长与气候计划》的环境政策。尽管《绿色增长与气候计划》的名称未被直接纳入《法国环境法典》,但该环境政策的主要条款和实施细则均融入《法国环境法典》第七卷“气候变化与能源”及相关法规。除此之外,《法国环境法典》第三卷“自然空间”的若干制度也保留了原环境政策的主要内容,如涉及海岸带、国家公园、自然保护区、海洋保护区、遗迹的保护管理等。故笔者认为,法国总体上沿用了原有的环境政策,并未实质性改变环境政策,而是直接将其融入环境法典。

(三) 美国制定单行《国家环境政策法》

与瑞典、法国、意大利等已经制定了环境法典的国家不同,时至今日,美国并未制定统一的环境法典。美国的环境法体系由若干环境单行法组成,如《美国国家环境政策法》(以下简称《国家环境政策法》)、《美国清洁水法》、《美国固体废物污染防治法》等。《国家环境政策法》是该国非常重要的一部环境单行法,该法于1969年正式通过,是世界上第一部使环境保护成为国家政策的立法,被誉为美国现代环境法的基石。该法建立了世界上最早的环境影响评价制度,并通过程序性要求推动联邦政府在各项决策中平衡经济发展与环境保护之间的矛盾。该法深刻影响并改变了美国乃至全球的环境治理模式。《国家环境政策法》从形式上看是一部法律,但其内容与环境政策息息相关。《国家环境政策法》设立了较高的环境保护目标,第2条立法目的规定“宣布一项国家环境政策,该项政策能够实现人与环境之间的幸福和谐。同时,通过多种努力阻止或者减少对环境、生物圈的损害,提升人类的健康及其福祉……”,该条款实质上是国家政策条款,正如我国宪法中关于“美丽中国”等表述,事实上都隐含着实现政策目标的意味。

《国家环境政策法》主要以程序规范为主,重点规定国家环境政策的目标、内涵和若干具体制度,侧重联邦环境政策的实施。《国家环境政策法》并非直接通过立法吸融入某个具体的环境政策,而是为联邦政府设定了环境政策的目标。比如,该法第101条强调国家环境政策的持久性。国家环境政策一经制

定,即具有持久的效力,不得随意变更或者修订,这从宏观层面强化了国家环境政策的约束力。该法第102条设定了环境影响评价制度,其核心在于“在任何立法建议或报告中,包括针对可能给人类环境构成重大影响的其他重要联邦行为,应当由主要官员作出一项详细的环境影响评价报告”。从此,环境影响评价报告成为联邦政府开展决策的重要考量因素之一,并不断被其他国家吸收借鉴。我国的环境影响评价报告制度注重政府主导、强制性审批,最初也是通过环境政策的方式颁布实施,直到2002年10月才正式通过了《中华人民共和国环境影响评价法》。

四、环境政策融入法典的可行路径

环境政策法律化的核心是将环境政策的路线、方针、目标、理念等通过立法的方式予以确认,而环境政策的实施方案和具体举措等则普遍缺乏法律化的基础,此类内容不必强行法律化。环境政策采取何种方式融入法典是学界和业界下一步需要慎重思考的问题。本文以水污染防治政策融入《中华人民共和国水污染防治法》(以下简称《水污染防治法》)为例,探究政策入典的可行路径。2017年6月《水污染防治法》第二次修正,吸收转化了先前诸多政策,以下对其展开具体分析。

(一) 环境政策的宏观精神可直接采纳

环境政策的宏观精神法律化体现在《水污染防治法》总则部分,尤其是立法目的条款。本次修法将第1条立法目的做了大幅调整,增加了“保护水生态”“维护公众健康”“推进生态文明建设”等表述。立法目的条款修改意义重大,直接决定了水污染防治工作的未来走向,其他所有制度设计都围绕该条款展开,故有必要详细分析增加的目标体现了哪些政策。笔者按照时间顺序梳理党的十八大以来有关水污染防治的环境政策,探究政策如何影响立法。2013年11月党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》专章论述了“加快生态文明制度建设”,强调健全能源、水、土地节约集约使用制度等。2015年4月中共中央、国务院联合颁布的《关于加快推进生态文明建设的意见》专门指出,“生态文明建设是中国特色社会主义事业的重要内容,关系人民福祉……实施水污染防治行动计划,以保障人体健康为核心……”。由此可见,《水污染防治法》立法目的条款中增加的内容均能在前述宏观政策中找到直接依据。这些宏观政策条款实质是为了凝聚共识,明晰水污染防治的重要性,引领后续立法的价值取向,为制度构建提供总体依据。

从上述政策延续路径可知,加强生态文明建设是党和政府的重要职责,其也成为环境领域的核心议题。故“推进生态文明建设”不仅被纳入《水污染防治法》,还会被引入所有的环境法律,最终融入生态环境法典的总则编。法典编纂应将“生态文明”明确写入生态环境法典的指导思想条款中,并使其成为其中最为核心的基础概念^[25](P123)。“维护公众健康”是推进生态文明建设的目标之一,构建人与自然和谐共生的生态文明体系也成为环境立法,特别是污染防治立法的重要理念。《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国土壤污染防治法》均在第1条写入“保障人体健康”“保障公众健康”等内容,故“维护公众健康”至少应该被纳入法典的“污染控制编”。“保护水生态”则是专门针对水污染防治提出的具体目标,无法适用于整个污染控制编,可以被纳入污染控制编的水污染防治章。宏观环境政策的核心理念应该以适当的方式融入生态环境法典,并能够指引生态环境法典全文、分编和章节。从《水污染防治法》立法目的条款的表述来看,可以提炼政策的核心话语,直接融入立法,仅做个别文字调整。

(二) 环境政策的具体制度应转化吸收

《水污染防治法》修改还采纳了2015年4月出台的《水污染防治行动计划》和2016年12月公布的《关于全面推行河长制的意见》的若干举措。两部政策文件依法依规落实地方主体责任,协调整合各方力量参与河湖治理,是专门针对河流湖泊治理提出的指导意见,具有较强的指导性和操作性。《水污染防治法》除了在总则部分融入前述政策的目标理念外,还在分则部分吸纳了政策的若干举措,以下详细展开分析。

第一,总则部分的调整。《水污染防治法》充分吸收了《关于全面推行河长制的意见》的精神,专门增加了规定河长制的条款。该法总则第4条第2款将“县级以上地方各级人民政府应当采取防治水污染的对策和措施……”调整为“地方各级人民政府对本行政区域的水环境质量负责,应当及时采取措施防治水污染……”,该条文将水污染防治责任由县级以上政府向下延伸到乡镇政府。总则第5条还增加了“省、市、县、乡建立河长制”的规定。上述调整均能从前述文件中找到依据,《水污染防治行动计划》第29条强调“强化地方政府水环境保护责任,各级地方人民政府是实施本行动计划的主体……”;《关于全面推行河长制的意见》第4条从组织层面规划全面建立四级河长体系,第5条从工作职责层面强调各级河长负责组织领导河湖管理和保护工作。

第二,分则部分的修改。该法分则部分调整的内容较多,囿于篇幅限制,择取两点为例。《水污染防治法》第24条新增了“排污主体的自我监管以及环保部门的重点监管”,上述制度原型来自《水污染防治行动计划》第31条“落实排污单位主体责任”,旨在督促企业探索建立环保自律机制,落实治污减排、环境风险防范等责任。《水污染防治法》第28条新增“联合协调机制和统一监管机制”,这是直接借鉴了《水污染防治行动计划》第30条“加强部门协调联动,建立全国水污染防治工作协作机制”和第19条“提升监管水平,各级政府、各部门之间要加强协调配合,定期会商,实施联合监测、联合执法”的规定。

从上述政策对《水污染防治法》的影响可知,虽然环境政策可能被吸收转化到总则部分,却无法被直接纳入第1条立法目的条款中。此类政策的适用领域具有相对性、专业性,只能影响《水污染防治法》,而无法覆盖污染控制编的其他内容。环境治理必须融污染防治、资源保存、特殊区域保护于一炉,综合采取各种手段^[26](P52)。此类政策主要对总则之外的具体制度产生影响,一般采用转化吸收的方式纳入法典。此类政策转化是法典编纂的难点,破题的关键在于厘清哪些制度需要被吸收进法典。在法典编纂的过程中,首先应梳理出具有创新性和基础性的重要制度,再详细酝酿思考,确保政策向法律转化的专业性,并以法言法语精准表述政策内涵。

(三) 环境政策话语需转化为法律话语

政策之所以具有较强的灵活性和时效性,与政策制定程序息息相关。政策是制定机关内部决策的产物,制定机关一般较少公布政策草案来吸收公众意见。政策的民主性、规范性、严谨性均弱于法律,这导致政策合宪性的程度低于法律,需要强化政策入典的合宪性控制。通过法典编纂将政策条款转化为法律条文不仅能够提升政策的专业性,还有助于查漏补缺,纠正政策条款某些不适当的表述。无论是直接采纳价值理念,还是转化吸收具体制度,都涉及政策话语向法律话语的转换,这也是环境立法面临的共性问题。当前某些立法未能完全厘清二者的差异,导致话语转换出现障碍,甚至直接套用政策话语。此举既降低了立法的专业水平,又模糊了政策与法律的界限。如立法中政策宣传条款较多,用大量篇幅阐述环保政策的意义,宣传宏观的环保理念,虽然内容是正确的,但法律文本不同于政策宣传,如果立法过度凸显政策宣传导向,必将稀释自身的法律属性。法典编纂不仅表明立法理念的成熟,还意味着立法技术的进步,因此,生态环境法典应该尽量规避直接纳入政策条款,而是在保留政策原意的基础上,确保转化后的条文符合法律语言的规范模式,以下详细论述。

第一,采用个别转化的方式。政策向法律的转化并非整体转化,而是个别政策条款的法律化。一方面,某些政策条款不能转化为法律;另一方面,从立法技术来看,个别转化的难度远远小于整体转化。若采用整体转化的方式,则需要立法者充分领悟政策精神,明晰政策实质,并采用精妙的立法语言将政策核心意旨充分表达。个别转化只需要厘清某个条文或者某几个条文的核心内涵,将其适当归纳、提炼吸收即可。《水污染防治法》第1条的立法目的条款以及其他具体制度条款,均是前述政策条款的个别转化。另外,我国法典编纂的经验还不够丰富,仅在2020年5月审议通过了《中华人民共和国民法典》,而生态环境法典与民法典的重要区别在于前者需要吸收政策。总体而言,我国缺乏将政策融入法典的前期经验。生态环境法典的价值取舍、法典内容及编纂技术,关涉一个国家的法治发展,也是一个国家生态文

化的集中体现^[27](P32)。

第二,以法言法语表达政策内容。立法一般按照“行为模式—法律后果”的范式制定法条,遵循前提假设、行为模式、法律后果三段论的方式规范法律关系。政策文件的行为后果逻辑则较为模糊,指向性不够明确。比如,《水污染防治行动计划》第30条阐述“加强部门协调联动”,具体包含“各有关部门要认真按照职责分工,切实做好水污染防治相关工作”的表述,这类表述并非法言法语,属于典型的政策话语。因此,《水污染防治法》第28条直接规定:国务院环境保护主管部门应当建立联合协调机制,明确其应该承担的监管责任。立法条文通常明确规定权利、义务、责任,较少使用倡导性用语,而部分政策缺乏对行为后果的设定,这导致政策的强制力、约束力有限。因此,有观点认为法律若缺乏追责条款则与政策无异。故政策转化为法律时,不仅需要用法言法语精准表达政策的行为模式,还应该强化对法律后果的设定。

(四) 党政联合发文有必要选择性吸纳

党政联合发文同时规定党委职能部门和国家机关的权责,而法典则局限于国家机关,无法约束党委职能部门。如《水污染防治法》第5条增加了建立四级河湖长制,却没有完全采纳河湖长制党政同责的内容。按照《关于全面推行河长制的意见》第二条“坚持党政领导”,河湖长由同级党委和政府负责人共同担任,此规定无法被吸收进国家立法。2022年9月湖北省委和省政府联合印发《湖北省河湖长制工作规定》,这是全国首部关于河湖长制的省级党内法规。笔者全程参与起草工作。该法规最初拟按照地方政府规章的形式来立法,但地方立法无法规定党委承担的职责,而河湖长制诸多制度涉及党政领导,因而最终决定按照党内法规的形式立法。党内法规可以系统地规定各级党委和政府职责。《湖北省河湖长制工作规定》要求,全面落实各级党委、政府和各有关部门(单位)河湖管理保护的工作职责,强化党政领导责任,统筹资源力量。

当前党政联合发文在环境政策中发挥的作用日渐突出,党政联合发文的部分内容有必要被吸收进法典。在此过程中,应首先筛选出规定国家机关权责义务的条款,并排除规定党委职能部门的政策条款。从表面来看,党委职责与国家机关职责较容易区分,但有些政策条文相互交织、融合紧密,难以完全厘清界限。如《关于全面推行河长制的意见》坚持党政领导,《水污染防治法》作为国家法律,不宜直接规定党委负责人担任总河长,该法第5条只能概述“省、市、县、乡建立河长制”,模糊处理各级河长的人选。另外,2015年8月出台的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》和2018年6月颁布的《中共中央 国务院关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》等党政联合发文,均规定了“党政同责”“一岗双责”等内容,生态环境法典则无法直接追究党委领导的责任。当党政联合发文的某些条款需要纳入法典时,应该仔细甄别,并采取技术化、模糊化的处理方式,在保留核心制度的情况下适当留白。

五、环境政策融入生态环境法典的合宪性控制

我国生态环境法典的编纂应当满足人民对美好生态环境的需求,维护和保障人民群众的环境权益,同时在合宪性审查的宪制框架下符合现行宪法的精神和要求^[28](P122)。前文已经论述了把环境政策纳入生态环境法典的必要性,以及政策入典的可能路径,当前法典编纂工作正在稳步推进,有必要落实合宪性控制的理念,确保政策入典符合宪法要求。生态环境法典编纂在合宪性的基础上或者不与宪法相抵触的前提下,需要关注生态环境法典的结构与具体制度的安排^[29](P115)。任何政策都有与上位法相冲突的风险,都有合宪性控制的内在需求。政策制定程序的规范性弱于法律,若干政策严于国法,且环境政策呈现分散化趋势,政策备案审查存在盲区等诸多因素客观上要求强化政策入典的合宪性控制。本部分着重论述环境政策融入法典的合宪性控制机制,拟从主体、标准和程序等维度展开研究。

(一) 合宪性控制的主体

生态法治需要以宪法规范和制度体系为根本依据,不断完善生态保护和环境治理的法治体系^[30](P19)。生态环境法典编纂是理论界和实务界的盛事,政策入典是其中的重点和难点,所有关心生态文明建设的公民和组织都应该积极关注和参与。以政策入典为代表的生态环境法典编纂工作主要由全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会(以下简称“法工委”)、全国人民代表大会环境与资源保护委员会(以下简称“环资委”)、全国人民代表大会宪法和法律委员会(以下简称“宪法和法律委员会”)、全国人民代表大会常务委员会(以下简称“全国人大常委会”),全国人民代表大会(以下简称“全国人大”)等主体负责。

第一,法工委。法工委在政策入典中将承担大量实质性业务工作,法工委委托知名法学院校的专家学者成立起草专班,负责拟定专家建议稿。专家建议稿需要统筹规划,全盘梳理环境政策,去粗取精归纳吸收,完善政策话语向法律话语的转换,确保可以涵盖绝大多数应该融入法典的环境政策。法工委审查是合宪性控制的开端,在讨论审议专家建议稿时,应始终秉持合宪性控制理念,确保拟吸收的环境政策符合宪法精神和宪法条文,因为专家建议稿大概率会被立法机关采纳,或者作为法典编纂的重要参考。

第二,环资委。环资委委员大多是本领域的专家,或者曾经在环境资源领域工作过较长时间,储备了丰富的环境资源知识,且拥有充足的立法经验,能够承担提起草案的重任。法工委对环境政策的梳理只是合宪性控制的初始环节,还需要环资委从政治性、合宪性方面深入审查。环资委委员的政治站位较高,其专业性有助于准确理解环境政策的内涵,在环境政策与环境法典之间发挥衔接协调作用。毕竟,部分环境政策是环资委委员在担任环境行政部门主要领导时制定的。生态环境法典的重要性决定了环资委在提起草案时,应该全面考虑当前国家总体环境政策的发展方向,仔细审核政策入典的条文,提升政策入典的政治性和合宪性。

第三,宪法和法律委员会。宪法和法律委员会的职责重点体现在以下两个阶段:第一阶段集中统一审议所有法律草案,第二阶段提出法律草案的修改稿和表决稿。第一阶段宪法和法律委员会将发挥主导作用,采用“逐条审议”的方式审查环境政策,此种审查方式有利于发现政策的合宪性问题。此阶段的审议极为重要,需要仔细衡量审慎判断,否则,当法典草案被移交表决后,会增加后续环节合宪性控制的难度。第二阶段生态环境法典的修改稿和表决稿,最终由全国人大投票表决。虽然宪法和法律委员会没有表决权,但结合现行立法体制,提交表决稿的主体深度影响着立法走向。故宪法和法律委员会在提交表决稿时,有必要字斟句酌,谨慎判断政策的合宪性,减少表决稿出现合宪性争议的概率。

第四,全国人大常委会。法典编纂是一种立法技术方法,随着现代社会的发展,其技术方法呈现多样化的特征^[31](P77)。在生态环境法典草案被正式提交表决之前,全国人大常委会已经开展多轮审议。在全国人大闭会期间,由全国人大常委会先行审议本该由全国人大制定通过的法律案,早已成为实践中通行做法,有逐步成为立法表决前置程序的趋势。全国人大常委会的先行审议功能有助于强化政策入典的合宪性控制,在正式表决之前增加了合宪性安全阀。按照《中华人民共和国立法法》和《关于完善和加强备案审查制度的决定》,全国人大常委会是法定的备案审查主体,履行合宪性审查的职能。在政策与法律关系越来越密切的背景下,全国人大常委会前期积累了丰富的备案审查经验,其审查政策的合宪性具有天然优势,能够有效运用四项审查标准和多种审查方法。全国人大常委会可以采用分组审议、联组审议、全体会议审议等方式开展工作,有助于提升审议质量,精准判断环境政策的合宪性程度。

第五,全国人大。全国人大讨论表决是生态环境法典从草案演变为法律的最后一关,也是事前合宪性控制的末端。虽然大多数立法草案与最终通过的法律基本一致,但全国人大并非只开展形式审查。从以往表决实践来看,在全国人大投票表决之前,依然会审议讨论法律草案,并根据全国人大代表的修改意见,交由主席团讨论,决定是否修改某些条文。生态环境法典编纂是关系国计民生的重大事件,必

然会引发人大代表的广泛关注。宏观环境政策直接关系环境治理的方向,大多数人大代表对环境政策都有一定的认知,部分人大代表来自环境实务部门,在日常工作中积极学习中央环境政策,具备较高的理论水平和丰富的实务经验,能够结合工作经历,凭借知识储备的专业性,综合判断哪些环境政策发挥了较好的效果应该融入生态环境法典。未来,需要进一步提升全国人大代表在政策入典讨论表决阶段开展合宪性控制的力度。

(二) 合宪性控制的标准

当前我国还没有明确统一的政策入典合宪性控制标准,2019年12月出台的《法规、司法解释备案审查工作办法》首次提出备案审查标准,即合宪性标准、政治性标准、合法性标准和适当性标准。政策入典同样可以参考上述审查标准,着重从合宪性、政治性和适当性方面审查。

第一,合宪性标准。合宪性标准是合宪性控制的内核。本文重点讨论政策入典需要遵循合宪性标准而非合法性标准,是因为生态环境法典本就是环境法律的集大成者,其上位法只能是宪法,故政策能否入典,关键是判断政策的合宪性。宪法作为调整国家与公民之间关系的根本大法,为生态环境法典的编纂提供了双重基础^[32](P174)。合宪性标准贯穿于政策入典的各个环节,从提出草案一直到法典通过生效,重点考察政策是否符合宪法条文、宪法序言和宪法精神。一般而言,大多数政策都满足合宪性标准。在宪法增加了“美丽中国”“生态文明建设”等表述之后,环境政策是否合宪的判断依据更加清晰。环境领域推陈出新的重大改革政策较多,难点是判断具有改革倾向的环境政策的合宪性,判断其是在自由裁量范围之内,还是突破了宪法的规定,以及是否有必要融入生态环境法典。

第二,政治性标准。坚持政治性标准实质是将党的领导贯穿于合宪性控制的全过程,是政策入典的重要指标。如前所述,当前环境政策主要以党政联合发文的形式出现,党政联合发文集中体现了执政党的意志,是党治国理政的重要方式,表明政策具有较强的政治属性。另外,环境政策种类繁多,制定主体多元,有可能出现下位政策与上位政策不一致的情形。政治性标准主要是审查环境政策是否与党中央的理论、路线、方针以及国家重大改革方向保持一致,特别是中央生态环境政策事关国家环境事业的整体发展,有必要对强化政治性标准的考量。在生态环境法典中回应上述问题,需要遵循党中央的相关路线、方针与政策^[33](P35)。在审查实践中,首先需要从形式上判断被审查政策是否与党的理论、路线、方针保持一致,这是第一层次的审查。其次,还应从实质层面判断下位政策是否存在改变或者变相改变党中央决策部署的情形,是否出现不予落实或者超越权限变通落实等情形。最后,还应该判断政策是否与国家重大改革方向保持一致,因为政治性标准强调任何政策的出台都应该树立整体意识、大局意识。

第三,适当性标准。适当性标准主要考察政策是否契合实际、宽严适度,是否符合合理性,能够满足公众的普遍期待,关键是考察比例原则在审查中的适用。按照备案审查的标准,环境政策与上位法相抵触或者不适当都会引发合宪性争议,二者违宪的程度并不相同。倘若政策与上位法相抵触,自然不能纳入生态环境法典。而就后者而言,政策制定需要赋予制定机关必要的自由裁量权,如下级机关制定执行性政策时,应该在不违背上级政策基本原则的前提下,结合本地区本部门实际予以灵活实施。因此,环境政策违背适当性标准必须达到明显不适当的程度,即公众普遍认为环境政策不合理,否则有可能与制定机关的自由裁量权相冲突。适当性标准还需要重点考量环境政策对公民权利的限制是否必要,即为实现特定目的不得限制公民权利时,此种限制必须是合理的;充分考量手段与目标的关联性,满足比例原则内部均衡性的要求。有些环境政策制定的追责标准较为严苛,倘若只作为政策实施是可行的,毕竟“党规严于国法”的理念已经深入人心,但如果要将此类政策融入法典,则应该遵循法治思维,强化合宪性控制,开展适当性审查,确保此类政策的宽严程度是符合宪法法律要求的,防止将过度限制公民权利的政策纳入法典,即使其在实施中发挥了较好的效果。

(三) 合宪性控制的程序

环境政策种类繁多、数量庞大,导致生态环境法典编纂并非一朝一夕可以完成。政策入典的合宪性

控制是一个系统工程,除了在法典编纂环节进行合宪性控制之外,政策融入法典之后,在实施环节亦应该强化合宪性控制。合宪性控制不能局限于政策入典的立法阶段,而应该包含事前、事中和事后三个阶段,形成完整的控制闭环。

第一,事前控制。政策入典是生态环境法典编纂工作的一部分,政策梳理分类,法案的起草、审议等各项环节,均离不开合宪性原则的指引。科学编纂生态环境法典,应该回到宪法上的生态文明规定以及在此规定上形成的宪法生态文明规范体系^[34](P88)。如前所述,政策位阶差异较大、呈分散化的趋势,加大了政策入典的难度,也容易诱发合宪性风险。事前合宪性控制是环境政策在进入正式立法程序之前的准备阶段,此时,生态环境法典还未产生直接的法律效力。此阶段强化合宪性控制应该着重从立法主体的思维理念入手,重点是坚持宪法依据,遵循宪法精神,遵守宪法规范等。借鉴备案审查的判断依据,遵守宪法规范是从积极层面论述政策的合宪性,其消极层面的判断依据是与宪法条文不冲突、不抵触,不得违反宪法的禁止性规定。政策入典还应强化事前筛选机制,将那些不适宜融入法典的政策尽快剥离出来。

第二,事中控制。事中控制阶段是指从法案起草延续到表决通过,直至公示环节,事中合宪性控制是政策入典的核心环节,具有承上启下的功能,也是合宪性控制能否取得实效的关键所在。确保法律草案不直接抵触宪法,是对法律合宪性控制的最低要求^[35](P174)。在政策入典过程中,因为编纂工作是分步骤进行的,所以法工委等五个机关事实上都承担了编纂职能,都可以发挥合宪性控制的作用。随着编纂工作的不断推进,越来越多的机关会开展合宪性控制,确保法典在最终表决阶段是符合宪法的。五个机关合宪性判断的标准统一,一般不会出现判断不一致的情形,倘若五个机关对环境政策的合宪性判断不一致,则应该根据各个机关的权威性来认定,即下位阶机关应该遵循上位阶机关的判断意见,全国人大享有终局判断权。合宪性审查的目标是确保环境政策不与上位法相抵触。立法是环环相扣、步骤严密的动态过程,强化立法民主保障机制,凭借多重防护功能有助于降低立法违宪的概率。本阶段还涉及如何将政策条文转化为法律条文,针对有可能纳入总则编的宏观环境政策,应该加强政治性审查,确保政策符合国家改革方向;针对会纳入分则章节的具体环境政策,则需要从整体思维出发,强化适当性审查,确保政策条款与章节前后文保持一致,避免产生内部冲突。唯有如此,才能使环境政策被法典充分吸收,并符合宪法的相关规定。

第三,事后控制。一般而言,法典颁布后短期内不会出现合宪性争议,但任何法律法规在理论上都会面临合宪性疑虑。法典并非高高在上的装饰品,需要接受实践检验。即便是已经进行了充分的事前和事中的合宪性控制,也无法完全确保生态环境法典在宪法上没有任何瑕疵,因而事后的合宪性控制是必要的^[36](P82)。政策面临的合宪性风险远远大于法律,法典编纂后产生的合宪性疑虑基本是由被纳入法典的环境政策引发,讨论政策入典的事后合宪性控制,能够有效预防乃至化解针对法典提出的合宪性疑虑。融入法典总则编的环境政策主要是论述立法目标、立法原则、重要概念等,此类条款宏观抽象,较少直接影响后续案件,面临的合宪性风险较小;纳入分则章节的环境政策则与本章节其他条款联系紧密,共同指引具体的环境行为。事后合宪性审查大多是由环境执法或者司法案件引发而来,分则章节的环境政策是事后合宪性控制的重点。此时,应首先明晰合宪性风险是由环境政策还是其他条文引发的,这可能会涉及对适当性审查的运用,还应该以此为契机,完善事后补偿修复机制,推动案件纠纷实质性化解,彻底解决由此引发的环境问题。

生态环境法典编纂集中体现了法学界的智慧,是环境法律和环境政策各项成果的结晶,将助推环境法治事业的规范化、制度化,意义深远福泽后世。在各种立法方式中,法典编纂从形式到内容都具有统领性,因而我们需要充分认识法典编纂的价值重塑、体系重整、立法革新功能^[37](P117)。在生态环境法

典编纂过程中,如何妥善处理政策入典是必须慎重对待的难题。当前环境政策融入环境单行法已经积累了丰富的经验,但把环境政策融入法典的难度远胜于融入单行法。在分析哪种类型的环境政策可以融入法典之后,关键是明晰政策入典的路径,并开展合宪性控制,剔除环境政策中可能违反上位法的规范。生态环境法典编纂会面临种种困难,有些是技术层面的,还有些则是理论层面的。党中央的决策、部署、政策、主张与宪法法律本质上具有一致性^[38](P114)。当下学界应该尽快达成共识,积极开展政策入典研究工作,为法典的正式编纂储备理论知识,尤其需要从宪法学角度加强政策入典的合宪性控制。未来学界有必要全面思考政策入典可能遇到的障碍,提供切实可行的解决方案,为推动政策入典提供力所能及的帮助。

参考文献

- [1] 吕忠梅. 环境法典编纂论纲. 中国法学, 2023, (2).
- [2] 巩海平. 中国式现代化进程中的环境法治体系建设. 甘肃社会科学, 2024, (4).
- [3] 陈海嵩. 生态环境政党法治的生成及其规范化. 法学, 2019, (5).
- [4] 秦天宝. 中国环境法学的社会理论进路: 学源、功能与场域. 法学, 2023, (5).
- [5] 郭武. 论迈向制序的环境保护制度工具体系之建构. 中国地质大学学报(社会科学版), 2018, (3).
- [6] 于文轩, 胡泽弘. “双碳”目标下的法律政策协同与法制因应——基于法政策学的视角. 中国人口·资源与环境, 2022, (4).
- [7] 陈尧. 发展与秩序: 中国共产党治国理政的政策治理与法律治理. 政治学研究, 2023, (1).
- [8] 车东晟. 政策与法律双重维度下生态补偿的法理溯源与制度重构. 中国人口·资源与环境, 2020, (8).
- [9] 周祖成, 万方亮. 党的政策与国家法律70年关系的发展历程. 现代法学, 2019, (6).
- [10] 曹炜. 环境法典基本原则条款构建研究. 中国法学, 2022, (6).
- [11] 李挚萍. 中国环境法典化的一个可能路径——以环境基本法为基础的适度法典化. 中国政法大学学报, 2022, (5).
- [12] 黄锡生, 叶舟. 法典化背景下地方政府环境职责的纵向划分与规范配置. 内蒙古社会科学, 2023, (5).
- [13] 陈海嵩. 生态文明体制改革的环境法思考. 中国地质大学学报(社会科学版), 2018, (2).
- [14] 陈海嵩. 中国环境法治中的政党、国家与社会. 法学研究, 2018, (3).
- [15] 吕忠梅. 环境法典编纂研究的现状与未来. 法治社会, 2023, (4).
- [16] 黄锡生. 论生态文明法律制度体系的现代化建构. 学术论坛, 2023, (2).
- [17] 彭峰. 环境法典化之难题及其克服——以党政联合规范性文件与法律之关系为视角. 政治与法律, 2021, (11).
- [18] 郭武, 刘聪聪. 在环境政策与环境法律之间——反思中国环境保护的制度工具. 兰州大学学报(社会科学版), 2016, (2).
- [19] 何江. 环境法律责任的法典化比较研究. 南京工业大学学报(社会科学版), 2023, (3).
- [20] 吕忠梅, 田时雨, 王玲玲. 《环境保护法》实施现状及法典化“升级”. 中国人口·资源与环境, 2023, (1).
- [21] 靳澜涛. 在政策与法律之间: 教育治理工具的博弈与平衡. 现代教育管理, 2022, (9).
- [22] 瑞典环境法典. 竺效等译. 北京: 法律出版社, 2018.
- [23] 王树义等. 外国环境法. 北京: 中国社会科学出版社, 2023.
- [24] 法国环境法典. 莫非、刘彤、葛苏聘译. 北京: 法律出版社, 2018.
- [25] 王建学, 李铮. 论环境法典的宪法基础. 江苏行政学院学报, 2023, (1).
- [26] 巩固. 生态系统方法视野下的环境法典编纂: 方向与思路. 法治研究, 2023, (3).
- [27] 吕忠梅. 生态环境法典编纂与优秀传统文化的传承. 法律科学(西北政法大学学报), 2024, (3).
- [28] 吴卫星. 环境权在我国环境法典中的证成与展开. 现代法学, 2022, (4).
- [29] 朱谦. 我国环境权“入典”的合宪性思考. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2023, (3).
- [30] 宋才发. 生态环境保护立法机制研究. 广西民族研究, 2023, (2).
- [31] 彭峰, 张梁雪子. 环境法典的体系结构、边界延伸与统合立法研究. 贵州大学学报(社会科学版), 2024, (3).
- [32] 王锴. 环境法典编纂的宪法基础. 法学评论, 2022, (5).
- [33] 陈海嵩. 生态环境治理体系的规范构造与法典化表达. 苏州大学学报(法学版), 2021, (4).

- [34] 张震. 宪法生态文明规范体系对环境法典编纂的制度化依据——以《立法法》第二次修改为背景的探讨. 法学论坛, 2023, (5).
- [35] 邢斌文. 论法律草案审议过程中的合宪性控制. 清华法学, 2017, (1).
- [36] 张震. 环境法典编纂的宪法根据及合宪性控制. 东方法学, 2022, (3).
- [37] 吕忠梅. 生态环境法典编纂的立法选择. 江淮论坛, 2024, (1).
- [38] 全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室. 规范性文件备案审查理论与实务. 北京: 中国民主法制出版社, 2020.

Integrating Environmental Policies into the Ecological Environment Code and Constitutional Review

Li Lei (Zhongnan University of Economics and Law)

Abstract Environmental policies and environmental laws are two core tools of the environmental governance system, both of which play important roles in environmental governance. There are various types of environmental policies at different levels with extensive contents, and the legalizing environmental policies is becoming increasingly apparent trend. It is possible to classify environmental policies in an orderly manner according to formal and substantive standards based on the formulating subject and policy content. It is also necessary to clarify the basic principles of integrating environmental policies into the ecological environment code, such as modesty, sufficiency and limitations, so as to ensure the scientific and rational incorporation of environmental policies into the ecological environment code. Moreover, by analyzing and summarizing the experience of foreign countries such as Sweden, France and the United States in integrating environmental policies into environmental legislation, and referring to the legislative process of integrating water pollution prevention and control policies into the *Water Pollution Prevention and Control Law of the People's Republic of China*, feasible pathways for integrating environmental policies into the *Ecological Environment Code* should be explored. For instance, the guiding principles of environmental policies can be directly adopted, specific system of environmental policies transformed and absorbed, the discourse of environmental policies transformed into legal discourse and Party-government joint issuances selectively integrated. Looking ahead, it is necessary to continue strengthening the constitutional control of integrating environmental policies into the *Ecological Environment Code*, by focusing on the three dimensions of control subjects, standards procedures and jointly build a constitutional control mechanism for the incorporation of policies into the code.

Key words code compilation; ecological civilization; environmental policies; *Ecological Environment Code*; codifying policies into law; constitutional review; oversea experience

■ 作者简介 李雷, 中南财经政法大学纪检监察学院副教授, 湖北 武汉 430073。

■ 责任编辑 李媛