

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”。

有学者回忆,随着民法典的通过,当时的中国在酝酿一场几乎涉及所有部门法的法典化工作。北京大学法学院教授、中国法学会环境资源法学研究会副会长汪劲指出,刑法、教育法和行政法等领域均曾进入讨论范围。在此情况下,我国的第二部法典,为何是生态环境法典?

条件成熟是理解这部法典编纂启动的关键。全国人大环境与资源保护委员会副主任委员、中国法学会环境资源法学研究会会长吕忠梅曾表示,在今天的中国,判断生态环境法典的编纂条件是否成熟,必须回答几个基本问题:一是执政者对待法典编纂的态度是否坚定;二是国家治理体系是否提出了需求;三是环境法实践的体系化动力是否真实存在;四是环境法学理论是否足以支撑法律知识体系化。这些都是环境法领域能否被认定为“条件成熟”,进而能否进入法典编纂程序的“门槛”。

我国生态环境类的法律有30多部,且理论研究丰富。汪劲记得,2017年,恰逢《中华人民共和国民法总则》出台,吕忠梅对他说:“我们从什么工作着手,能够推动一下中国环境领域的立法研究?”经过讨论,中国法学会环境资源法学研究会启动了中国环境法典编纂研究系列重点项目,超100名环境法学及相关学科的学者参与,并向全国人大常委会法工委提交了生态环境法典专家建议稿草案。在理论研究的基础上,大家对“适度法典化”路径及立法技术等基本问题有了共识。

除了条件成熟,多位研究者表示,

更重要的是,法典的编纂与新时代国家治理需求和党中央的支持密不可分。从2014年《中华人民共和国环境保护法》(以下简称“环保法”)的修订到2015年生态文明体制改革,再到2018年生态文明被写入宪法,深化国务院机构改革、组建生态环境部和自然资源部,都体现了党中央对生态环境保护的高度重视。

2023年,第十四届全国人大常委会立法规划提出,积极研究推进环境(生态环境)法典和其他条件成熟领域的法典编纂工作。同年11月,生态环境法典编纂工作正式启动。

覆盖面更广、协调性更强

事实上,从环境立法历史沿革和现实需求的角度出发,编纂生态环境法典也已是大势所趋。

我国的环境立法,经历了漫长的体系化过程。1973年,国务院召开第一次全国环境保护会议,出台了《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》,制定了中国历史上首部综合性环境保护法规,被视为我国环境立法的开端。

1979年,第五届全国人大常委会第十一次会议原则通过《中华人民共和国环境保护法(试行)》(以下简称“试行法”)。

十年后,环保法正式出台。环保法相较试行法,在体系和内容上更为科学,形成了以污染防治、自然资源和生态保护为两大主干的环境立法体系。生态环境保护的立法路径也已清晰,即以环保法为基本法,不断制定和修订防治大气、水等环境要素污染的单行法。

到目前为止,我国已经形成了涵盖30多部法律、100多件行政法规、1000多件地方性法规的环境法律体系。

不过,这一路径在后续的实践中出现了一些问题。“从理论上讲,如果基本法和单行法之间协调得好,可以较好地回应环境保护的制度需求。但在实践中,由于缺乏统一的立法思路,我国生态环境保护立法虽然数量多,但未实现真正的体系化,表现为碎片化、重复多甚至互相矛盾,还存在一些制度疏漏和空白。”武汉大学环境法研究所教授、中国法学会环境资源法学研究会常务理事刘长兴表示。

然而,环境领域问题的最大特点就是各生态要素间的密切关联性。北京大学法学院教授、中国法学会环境资源法学研究会副秘书长巩固告诉记者:“比如水和大气之间是紧密联系的,如果为了减少水污染,不向水里排放污染物,以焚烧的方式处理垃圾,不仅会导致大气污染,最终还是会变成酸雨,影响水和土壤。这导致以往针对单独要素的立法,不能很好地解决环境问题。”

因此,编纂环境法典是世界环境立法的整体趋势。到2000年前后,我国环境立法的大框架基本确定,环境立法体系化问题受到更多关注,法典化逐渐被提上议事日程。2003年,第九届全国人大环境与资源保护委员会首次就环境法法典化表达编纂意愿,提出应当在条件具备的情况下,探索编纂环境法典。

随着生态环境法典编纂工作的进行,全国人大常委会法工委主任沈春耀表示,现行的环保法、环境影响评价法、水污染防治法等10部法律经修订编纂,全部纳入生态环境法典。法典审议通过后,上述法律将不再保留。

如何回应新需求

“法典是为经济社会发展服务的,有