

# 环境法典基石概念探究

## 从资源、环境、生态概念的变迁切入

巩 固\*

**摘 要** “资源”“环境”“生态”作为自然的三种指称,内涵、外延均发生着从狭义到广义的变迁,彼此关系从泾渭分明到交叉重叠,呈以生态为中心的“一体三面”状。与此情形类似,分别以这三大概念为基石的“环境(保护)法”“(自然)资源法”和“生态(保护)法”也从分别指涉“污染防治”“资源利用和保存”“生态区域保护”的三类立法,向着以生态系统管理为基础的综合立法转变,从而构成现代“大环保”立法的“一体三面”。就现实国情看,中国环境法典应以“生态环境”为基石概念,对其作出具有实践指向、体现生态视角的立法界定,并以其为基础命名法典及总则相关章节,构建基本制度体系。单一的“资源”“环境”和“生态”概念可用于具体制度构建,形成分工协同的三大分编,并作相应改造,依不同策略运用。

**关键词** 环境法典 基石概念 资源 环境 生态

### 引 言

“我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化。”〔1〕环境法是协调人与自然关系之法,通过调整与环境相关的人与人关系来实现人与自然的和谐,是环境法的终极目的和贯穿主旨。自然,不是环境法的主体,却是具有相对独立性和相当特殊性的客体,对环境法的调整范围

\* 北京大学法学院研究员。本文系国家社科基金一般项目“资源国家所有权与生态环境监管权关系研究”(项目编号:19BFX172)的阶段性成果。

〔1〕 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第50页。

和制度安排具有决定性影响。然而,自然进入法秩序的历史虽久,但作为独立对象、受到专门保护的历程却很短。人对自然的认识更有一个由点到面、由浅入深的发展过程。再加上由于法律的保守天性所致接纳和反映新鲜事物的迟滞,总体看来,现代法中的自然尚处于支离破碎、庞杂混乱的状态。在不同时代、不同领域的立法中,自然往往受到不同预设和对待,从而形成了基石概念不一、〔2〕范围交叉重叠、内容各有千秋的不同制度体系,其典型表现是分别以对自然的不同称呼为基石概念的“(自然)资源法”“环境(保护)法”和“生态(保护)法”三类立法。无论在理论还是实践上,这三类法律都相对独立,呈鼎立之势;但又非泾渭分明,实难截然分离。在我国,更有大量使用“生态环境”概念的法律法规和政策文件,与前述立法交叉重叠、纠缠不清。对于承载着环保领域法律规范之体系化任务和“大一统”使命的环境法典编纂来说,前述概念、体系纷扰可谓重大挑战。如何科学选择、合理取舍,确定一个最具包容性和统摄力的基石概念,以之为基础进行制度命名和体系构建,并理顺其他相关概念之间的关系,既关乎法典的标题名称、篇章结构等形式问题,又关乎调整范围、保护对象、价值目标、原则理念、制度方法等实质内容,还涉及与为法典所统合、补充、取代的诸多现行法之间的关系,须妥善处理,谨慎对待。

本文从前述现代法称呼自然的三大概念出发,对它们的发展演变及立法运用作系统梳理,厘清内涵、外延,辨析彼此关系,在归纳一般规律和发展趋势基础上,结合现实国情和实践目标提出理想的处理方案,为环境法典编纂提供参考。具体分析之前,需要特别提醒的是,对于“资源”“环境”“生态”以及“生态环境”等适用广泛、动态开放、正处于发展之中的基础性概念,必须时刻把握概念表述的相对性和人对自然认识的历史性,用超越一时一域的跨学科视野和接纳各种可能解释的开放胸怀,结合概念的产生背景、运用现状和发展趋势,从“如何更好”的应然角度进行辨析和取舍。毕竟,对自然的不同称谓反映的是不同学科视野下的思考和实践,体现的是不同主体基于不同情境的理解和意图,本身并无绝对对错。而理想的法律体系需要概念表达的统一和规范,其基石概念必须具有足够宽广的统摄力,以及对时代脉搏的敏锐捕捉和精准把握。

## 一、从资源、环境到生态:现代社会中的自然

“资源”“环境”和“生态”是自然在现代社会的三类主要指称,〔3〕是环保领域相关立法的三大基石概念。它们不仅在价值目标和内容指向上各有侧重,反映不同的利益要求和实践主张,而且概念产生、制度构建和广泛传播的时间也有先后之别,体现人对自然认识的不同阶段,反映工业文明不同时期人与自然关系的重大变迁。

### (一)资源、环境、生态:学科源起与原初意义

#### 1.资源:有经济价值的自然物质

资源首先和主要是一个经济学概念。英语中 resource 源自法语 ressource(fem 的名词用

〔2〕 本文所谓“基石概念”,是指在法律规范体系中居于核心地位、具有统领作用、能统摄和指引制度体系构建的基础性概念。

〔3〕 本文所用“资源”“环境”“生态”概念,仅指其原初意义上的、以“自然”为前缀的、对某方面自然事物的指称,不包括在其他领域的引申用法,如所谓人力资源、文化环境、政治生态等。

法,有“来源,源泉”之意),原指“补足需要或匮乏的手段”,在18世纪才有了“筹集资金和物质的手段”的含义。〔4〕在汉语中,《辞海》对资源的界定是“资财的来源,一般指天然的财源”,“自然资源”则“一般指天然存在的自然物”,“是生产的原料来源和布局场所”。〔5〕《中国大百科全书》中的“资源”是“人类生存和发展的物质基础”,“自然资源”则是“自然生成、以自然状态存在、主要受自然规律支配的资源”。〔6〕这些表述尽管存在差异,但都强调物质性存在、来源于自然和经济性等特征。就此而言,自然资源实际上就是有经济利值的自然物质,故稀缺性和可利用性被视为其本质特征——“凡是不稀缺或人类难以控制和利用的物品,只能视为自然条件”。〔7〕这意味着,后者没有被作为资源对待、予以保护和珍惜利用的可能和必要,而前者的价值大小也取决于稀缺和可利用的程度,以市场价格为指针。故而,在“资源”的天平上,钻石的分量远大于水、土、气。

## 2. 环境:影响人类生存发展的物质集合

环境是随环境科学兴起而得到广泛使用的概念。《中国大百科全书》对“环境”的定义是“人群周围的境况及其中可以直接、间接影响人类生活和发展的自然因素和社会因素的总体”,“自然环境”则指向其中“演变和作用过程仍然受制于自然规律”的部分。〔8〕就此而言,自然环境指的是影响人类生存发展的自然物质集合。作为直到20世纪中叶才为一系列重大危机事件所催生的学科,环境科学主要关注自然对人类生存尤其生命健康的影响,研究对象是围绕“人类”、由各种不同物质所排列组合而形成的自然空间。与强调经济价值、着眼单一类型的“资源”相比,“环境”的外延更广,包括那些不具有稀缺性、难以控制和利用的自然物;具有整体性和空间指向,着眼于不同类型物质的集合;价值尺度更宽,着眼经济以外的其他价值和影响。可以说,正因为资源概念无法充分表达其意涵,人们才创造出“环境”概念以表达不同的自然理解,指引与资源利用不同的自然实践。此意义上的典型环境,是城市、乡村等人类日常栖居的“生活环境”。

## 3. 生态:万物互联共生的有机系统

“生态”是由动物学家创造、长期在生物学领域使用的概念。1866年,德国动物学家恩斯特·海克尔(Ernst Haeckel)把古希腊语 oikos 与 logos 合并创造了 oikologie,“意指研究居住环境(或生境)的学科”,其英文词汇 ecology 在1895年被日本学者三好学译为汉字“生态学”,于1935年经武汉大学张挺介绍传入我国。〔9〕

生物学是“研究生物各个层次的种类、结构、功能、行为、发育和起源进化以及生物与周围环境的关系等的科学”。〔10〕作为其分支,生态学侧重研究生物与所在环境的关系,认为自然

〔4〕 参见 resource 词条,载词源网, <https://www.etymonline.com/word/resource>, 最后访问日期:2022年10月1日。

〔5〕 《辞海》缩印本,上海辞书出版社1979年版,第1436、1897页。

〔6〕 《中国大百科全书(30)》,中国大百科全书出版社2011年版,第59、120页。

〔7〕 同上注,第120页。

〔8〕 《中国大百科全书(10)》,中国大百科全书出版社2011年版,第202页。

〔9〕 参见谢平:《从生态学透视生命系统的设计、运作与演化》,科学出版社2013年版,第2页。

〔10〕 见前注〔8〕,第9页。

是由生命和非生命物质相互作用,通过物质循环、能量流动和信息交换形成的系统整体。“整体不是由单个的生命组成的存在或有机体,它是一个由生命和非生命成分以一定的方式组织起来的集合。”<sup>〔11〕</sup>与资源和环境相比,生态概念的最大特点是结构上的“去中心化”和价值上的“非人类中心”,从生物物种而非人类视角出发,着眼于自然变化对物种存续的影响,不以人的需要为尺度,不以直接影响人类生活的区域范围为限。由于主要研究人以外的其他生物,早期生态学主要关注自然界中与人距离较远、影响较小的那部分,如人迹罕至的森林或沙漠。生态概念还特别强调系统和平衡。在生态系统中,各种自然存在物都在食物链或物质能量循环中扮演某种角色,发挥某种功能。<sup>〔12〕</sup>如遵循它们之间的互动规律,实现物种平衡,生态系统就能维持稳定和繁荣。

## (二)以生态为中心的环境、资源一体化:互相融合与发展方向

以上三大概念源于不同学科,产生于不同历史阶段,分别指代自然的不同部分,似乎泾渭分明:具有经济价值、可转化为商品的单一物质为资源,没有经济价值但影响生命健康的物质集合为环境,与人距离较远、影响其他生物的为生态。但随着社会的发展,这些概念从各自专业领域扩展至日常社会实践,不可避免地出现泛化趋势。尤其在现代环境危机导致自然认识深化和环境价值变革的大背景下,这些对自然的不同指称的内涵、外延发生着“静悄悄的革命”,范围渐趋重叠、对象日益趋同。

对资源来说,一旦其“利用”内涵扩展,外延将与环境、生态无异。早期资源概念强调经济价值,着眼于商品生产。故难以种植的荒野、开发成本过高的沼泽、无法控制的大海,以及清洁的空气、秀美但开放的风景等,都或因难以产出、或因不够稀缺、或因难于控制而被排除在外。但在技术高度发达而环境日益恶化的现代社会,这些障碍都不复存在。科技、组织、资本的强大使各种自然物质都能得到一定程度的控制和利用,环境质量的普遍下降也使得原始自然本身变的稀缺,很多物质只要保持自然状态、发挥原始功能即可因稀缺性而产生经济价值。对自然的“利用”,也不限于物质消费而可以是精神审美,不限于改变形态的积极开发而可以是保持原状的消极利用。尤其在生态学理论影响下,任何自然存在物在生态系统中都有其位置,具有某种(至少对维持系统平衡而言的)积极功效,值得同在系统之内、作为生命共同体成员的人类的重视和珍惜,成为一种宝贵“资源”。

正因为此,现代经济学中的资源与环境、生态已难分伯仲。权威文献表明,“国际学术界对自然资源的研究已从上世纪八十年代仅关注资源本身,大幅扩展到对资源、人口、环境、生态系统的整体互动研究”。<sup>〔13〕</sup>“地球表层的自然环境要素及其构成的自然环境整体几乎都属于自然资源范畴,自然资源与自然环境难以区分。”<sup>〔14〕</sup>而“对潜在物质稀缺的忧虑”“对环境吸收废物之能力的担心”已进入资源经济学的关怀视野,出现“环境质量资源”之类的复合性概

〔11〕 (美)戴斯·贾丁斯:《环境伦理学》,林官明、杨爱民译,北京大学出版社2002年版,第191—192页。

〔12〕 同上注。

〔13〕 邓海峰:“环境法与自然资源法关系新探”,《清华法学》2018年第5期,第52页。

〔14〕 彭补拙等编著:《资源学导论》,东南大学出版社2013年版,第2页。

念。<sup>[15]</sup> 空气、河流湖泊、地下水、海洋乃至地球自身都被视为区别于经济性利用和精神性利用、用于倾倒废物的第三类资源<sup>[16]</sup> 广为流行的“自然资本”理论更把各类环境资源及其提供的生态系统服务都视为资产存量意义上的“资本”。<sup>[17]</sup> 实际上,把整个地球环境视为全人类共同拥有的资源和财产予以严格保护和集约利用,已成为现代环保运动的基本理念和共同信念。<sup>[18]</sup> 而对环境作为人类“发展”之基础的强调和对人类共有之“资源”权益的关注,正是可持续发展的核心理念和先进之处。譬如,作为可持续发展经典定义的“既满足当代人的需要,又不对后世子孙满足其需要的能力构成威胁的发展”显然是针对整个地球生态环境这一重要“资源”而言的。而之所以需要“对一个小小行星的关怀和维护”,乃是因为“只有一个地球”,<sup>[19]</sup> 而它关乎“我们共同的未来”。<sup>[20]</sup> 也正是在此意义上,“良好生态环境是最普惠的民生福祉”。<sup>[21]</sup>

对环境来说,一旦把对人类生存发展之“影响”的视野放宽,其外延也将极大扩展。环境科学是上世纪中叶以来在一系列重大污染事件的刺激下产生的,其早期主要关注污染问题,实际范围限于城市、乡村等与人类生产、生活密切关联、易受废气、废水、废渣等工业污染困扰的“生活环境”。但随着环境危机的加深和科学研究的深入,尤其在生态学揭示的万物普遍联系的启迪下,人类基于健康生存所关注的自然范围不断扩展。无论在青藏高原冰层还是太平洋深海都出现了污染物质,南极臭氧层空洞引起影响广泛的紫外线危害,气候暖化更直接危及全球的现实面前,地球上已没有哪个角落不影响人类生存发展从而可以排除在需要关心和保护的“环境”范畴了。正因为此,联合国环境规划署(UNEP)及全球环境基金(GEF)界定的“全球环境问题”包括了气候变化、生物多样性、土地退化、国际河流、持久性有机污染物等,“既有污染问题,又有自然生态和自然资源问题”。<sup>[22]</sup> 现代环保语境中的环境,实已包括所有自然资源,指向整个地球生态系统。

至于一度秉持“生物中心”视角、“假装人类并不在场”的生态学,<sup>[23]</sup>一旦在研究视野中加

[15] (英)朱迪·丽丝:《自然资源:分配、经济学与政策》,蔡运龙译,商务印书馆2002年版,第9页。

[16] Jan G. Laitos and Joseph P. Tomain, *Energy and Natural Resources Law*, St. Paul: West Publishing CO, 1992, p. 139.

[17] 参见(美)洛文斯、霍肯:“论自然资本主义(上)”,张达译,《国外社会科学文摘》2000年第4期,第3—4页。

[18] 参见(美)爱蒂丝·布朗·魏伊丝:《公平地对待未来人类:国际法、共同遗产与世代间衡平》,汪劲等译,法律出版社2000年版,第18页。

[19] 参见(美)巴巴·拉沃德、雷内·杜波斯:《只有一个地球:对一个小小行星的关怀和维护》,《国外公害丛书》编委会译,吉林人民出版社1997年版,第1页。

[20] 参见世界环境与发展委员会:《我们共同的未来》,王之佳、柯金良等译,吉林人民出版社1997年版,第1页。

[21] 习近平:“推动我国生态文明建设迈上新台阶”,《奋斗》2019年第3期,第9页。

[22] 徐嵩龄:“关于‘生态环境建设’提法的再评论(第一部分)”,《中国科技术语》2007年第4期,第51页。

[23] 参见(美)约翰·R·麦克尼尔:《太阳底下的新鲜事:20世纪人与环境的全球互动》,中信出版集团2017年版,第313页。

入“人”的存在、纳入与人的相互影响,则作为其研究对象的生态将立刻与环境重叠,并同时产生资源意蕴——对人类来说,还有什么比身处其中的生态系统更影响其生存发展的“环境”,比与之俱损俱荣的生态系统更弥足珍贵的“资源”?而这种人与自然交织互动的系统,才是真实、全面的自然,无论称之为人类世界还是自然界。随着生态学的发展,人们越来越深刻地认识到,“未被破坏的自然仅仅是一种理想和雄心的产物”,“在地球上没有哪块土地未被人类接触过”,而正是因为“现代人努力将人类从环境中抽离出去而不试图理解我们在本地生态系统中扮演的角色,最终引发了难以解决的问题”。〔24〕故有学者指出“早期生态学与经济学将‘自然界’与人类社会分开(至少在西方的文化是这样)的观点是毫无意义的”,“我们必须破除这样的二元论”。〔25〕

在“有人在场”的现代生态学看来,地球是由各类物种和无生命物质依特定规律组合而成的复杂系统,它既是全人类生存发展赖以基的资源,又是人与其他物种共同栖居的家园。从这个角度看,扩展版的、有人在场的生态与广义的环境、资源在外延上无异,均指人类生存其间的、以地球为载体的整个自然界。但与后两者不同的是,生态概念还隐含着对人与自然关系的系统化解释,其与生俱来的“非人类中心”视角视野更加开阔、立场更加客观,能够时刻提醒人类注意自身之渺小、自然之伟大从而保持谦恭、敬畏、谨慎行动。而这,正是因科技主义、理性膨胀导致环境危机的现代人所最缺乏的。正因为此,这个早在19世纪六十年代即已创造的概念,直到近一个世纪之后,才在主要因污染事件催生的现代环境保护运动大潮中流行起来,成为各种环保文献最热衷使用的概念,并产生了比具有浓厚科技主义色彩和人类中心视角的“环境”概念更加高级、先进的意味。〔26〕“在最近一些年里,要谈论人与自然的关系而不涉及到‘生态学’已经是不可能的了。”〔27〕

总之,在现代环境危机大背景下,资源、环境和生态的内涵、外延均已极大扩展,从早期的狭义概念扩展为广义概念,实际指代已从自然的三个部分到三个面向,即都指代这个星球上与人伴随始终、相互影响、以系统方式联结共生的自然物质世界,只是维度不同、视角差异——“资源”强调“价值”,“环境”强调“影响”,“生态”强调“联系”而已。就此而言,三大概念实为一体三面关系。这也意味着,它们所各自引领的法律制度体系,也不再泾渭分明,可各行其是,而是大量重叠交叉,须辩证认识,协同处理。

## 二、从三足鼎立到一体三面:现代环保立法的体系结构与关系变迁

法律既有保守性,又有历史性。资源、环境、生态概念的广、狭之别和发展变迁在既有立法

〔24〕 (美)谢健:《帝国之衰》,关康译,北京大学出版社2019年版,第149页。

〔25〕 赵绘宇:《生态系统管理法律研究》,上海交通大学出版社2006年版,第82页。

〔26〕 “生态一词具有把人与自然作为一个整体来认识的含义,它隐含着人是自然界中的一个普通物种的观念。环境一词则通常使人想起外在于人、与人相对应的那个环境,它以人与自然的分离为前提,常常被理解为是二元论的。”雷毅:《生态伦理学》,陕西人民教育出版社2000年版,第44页。

〔27〕 (美)唐纳德·沃斯特:《自然的经济体系—生态思想史》,候文惠译,商务印书馆1999年版,第13页。

中得到一定体现,但零散和迟缓。无论在理论上还是实践中,各国大都存在分别以三大概念为基石的法律体系,也即通常所谓“(自然)资源法”“环境(保护)法”和“生态(保护)法”。直观看来,三类立法似乎分别对应自然的不同部分,拥有目标、理念、范围、内容不同的规则体系,构成环保立法的三足鼎立。但细究来看,这三类法律都既各自处于发展演化之中,变动不居,又彼此交叉重叠、关联渗透。对其各自特点及相互关系,也须结合历史发展,并加以区别概念广、狭的辩证眼光,才能有相对中肯的认识。

### (一)(自然)资源法:从产权构建到利用管制

资源法是以传统意义上的自然资源,也即具有经济价值、可直接转化为商品的自然要素为对象的法。独立的、真正意义上的“资源法”直到近代才出现,是工业文明的特有产物。

人类文明早期,农业生产为主,多数物质财富均直接源于自然,多数自然产出可供直接消费,与一般物品无异。由于或由土地而生、或依土地所获,自然财富往往被视为土地产出,归于“孳息”或“地利”,<sup>[28]</sup>藉由以土地为核心的物权法调整,无特殊称谓和规则。

工业革命以来,人工制成品在物质财富中的比重上升,天然物产作为工业原料与可供直接消费的产品(在经济学意义上)产生重大差异,催生了前述财富“源泉”或“原料”意义上的“资源”(resource)概念。正如恩格斯所言:“自然界为劳动提供材料,劳动把材料变为财富。”<sup>[29]</sup>与传统民法中的“物”相比,“资源”的特别之处在于,把自然物视为财富的来源而非财富本身,隐含着在未经劳动改造之前无价值的意味,并将之预设为有待开发、“应该”向产品转化的生产原料和劳动对象,潜藏着对其占有、改造的肯定。由此,支持、鼓励低价或无偿获取自然物,允许最大限度地自由利用以促进工业开发,就成为法律的基本立场。为此,须通过专门立法,把具有重要工业用途和较高市场价值的自然物从土地中分离出来,明确归属,制定相应交易规则,以便向商品转化,从而形成了与传统民法相分离的自然资源法。

早期资源法集中于林、水、土、矿以及渔业等领域,<sup>[30]</sup>主要内容在于产权制度构建,包括明确取得规则、确定资源归属、对特殊资源进行控制和专营,以及划分相关利益、责任等。其主旨是通过立法处置把原本处于天然状态、不归个人所有的“资源”转化为可由个人独占利用的“财产”。故就内容和性质而言,实为财产法的特别法。正因为此,1951年出版的美国首本自然资源法教材还“完全从私人财产和分配的视角看待自然资源法”,其内容“主要关乎水、矿、公共土地方面的财产权益取得”。<sup>[31]</sup>

不过,人们对待资源的态度和方式总是因客观形势而异,随稀缺性变化而变化。近代以来,在资本主义和工业革命联合推动的开发狂潮下,率先开启工业化进程的西欧各国很快面临资源耗竭的窘境,<sup>[32]</sup>继而对外推动了18世纪后半叶以来以掠夺工业原料为主的殖民扩张,

[28] 参见王利华:“‘资源’作为一个历史的概念”,《中国历史地理论丛》2018年第4期,第36页。

[29] 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1995年第2版,第373页。

[30] 参见戚道孟:《自然资源法》,中国方正出版社2005年版,第12—13页。

[31] Robert L. Fischman, “What is Natural Resources Law?” *University of Colorado Law Review*, Vol. 78, 2007, p. 720.

[32] 参见邬沧萍、侯东民:《人口、资源、环境关系史》,中国人民大学出版社2010年版,第72—74页。

对内则激发了本国的资源保护实践。资源法中开始出现大量基于保护目的限制资源取得、利用的管控条款,设立专门机构对重要资源进行分配和管理,从国家整体利益和长远角度进行规划,确保高效和多功能利用,成为各国普遍做法。在此方面,典型例子莫过于美国在19世纪掀起的“明智利用”运动。该运动秉持通过“最长期的合理保护,来为大多数人谋福利”的理念,制定了一系列体现国家干预和支配内容的立法,创立国家林业局、鱼类和野生动植物保护局等专业监管机构,开启了资源管理的现代模式,<sup>[33]</sup>也使资源法发生着由私法向公法、从财产法向管制法的深刻转变。尤其20世纪六十年代以来,随着环境危机的加剧,为保护环境对资源进行“周密计划和适当管理”的观念广泛传播,以利用管控为主要内容的保护性规则大量涌现,资源法与环境法的边界日益模糊。进入九十年代以来,在将环保与发展一体化看待的可持续发展理念的影响下,资源法更进入与环境法律规范融合互动的“可持续发展法”时期,<sup>[34]</sup>成为现代环保制度的重要内容。正因为此,在现代法律体系中,资源法被普遍归于大环保阵营,成为广义“环境法”的组成部分。

不过,尽管现代社会日常语境中的资源概念已泛化,但作为法律部门和制度体系的资源法一般还是指有关水、土、林、矿等经济类资源的法律。毕竟,现代工业社会仍然要靠这些自然物质支撑,需要通过立法对其分配、利用作出特别规定和安排。这使得经济价值目标和财产性内容在资源法中始终占据相当比重,产权制度始终居于核心和基础地位,在规范构成上始终与民商经济类法律密切联结,呈现确权与管制、利用与保护并重的双线结构。这也使得资源法在概念和体系上始终无法完全被“环境法”所吸纳,而保持相对独立的存在。就对象范围而言,资源法实为“经济类自然资源”法,而不是“一切自然资源”之法。

## (二)环境(保护)法:从污染防治到综合保护

环境法最初和长期以来仅指污染防治法,各国皆然。之所以如此,是因为污染防治法所直接保护的,是受污染物毒害的水、土、气等形成的整体空间。对于这类既不以经济利用为目的、又难以控制和支配从而不属于传统“资源”的自然存在,惟有冠以“环境”称呼最便捷、准确,故相关立法也被惯称为“环境(保护)法”。

现代污染防治源于18世纪的“公共健康法规与卫生改革运动”,<sup>[35]</sup>主要解决因污染物排放和堆积给居民带来的公共健康危害,是典型的对“生活环境”的保护。20世纪以来,以“八大公害”为代表的污染事件成为现代环境危机的标志,所催生的大量立法构成现代环境法的主体,也使得污染防治法成为环境法的代名词。与扎根财产法的资源法不同的是,污染防治法天生具有管制法色彩。主要内容是通过对污染排放、废物处置的管控来减少污染危害,根据人体健康需要和经济技术水平设定排污标准和总量,选择可应用的材料、技术、设备、工艺,判断项目选址正当与否,主要适用于污染集中、问题严重的都市区域,针对其中的工业活动。

[33] 参见廖红、(美)克里斯·郎革:《美国环境管理的历史与发展》,中国环境科学出版社2006年版,第52—55页。

[34] 参见肖国兴、肖乾刚编著:《自然资源法》,法律出版社1999年版,第45页。

[35] 参见(美)理查德·拉萨路斯:《环境法的形成》,庄汉译,中国社会科学出版社,第53页以下。



然而,随着人与自然关系的日益紧张,“环境法保护的环境要素一直在扩大”。<sup>[36]</sup> 资源枯竭、生态退化、气候变化等问题一旦被纳入“环境问题”范畴,旨在解决这些问题的立法当然也就成为环境法的一部分。而且,即使污染防治本身,也往往与资源利用、生态保护密不可分,需要在立法中统筹考量。譬如,湿地既是可资利用的资源,又是生态系统的重要组成部分,还有良好的环境净化功能,对水污染防治不可或缺,故管控湿地填埋的“生态保护”举措可能被作为水污染防治的重要内容写入立法。<sup>[37]</sup> 以对“环境容量”这一非传统资源的“准物权化”为基础的排污权交易更成为现代污染防治法的重要创新。<sup>[38]</sup> 随着环境治理实践的深入,人们越来越发现,理想的污染防治不仅要考虑污染物本身的种类、数量、浓度,还要结合其进入的自然空间的区位、性状、气候等生态因素作更加精准的设计,从而使相关立法呈现浓厚的“生态法”意味。在当代环境法学者看来,生态系统就是环境法的保护对象,生态损害就是环境法要解决的根本问题。<sup>[39]</sup> 无怪乎,各国为修复受损环境而设计的法律制度,对象、内容、功能雷同,但名称五花八门,以资源、环境或生态命名者均有。<sup>[40]</sup> 针对濒危物种保护、气候变化应对等典型生态问题的立法,也普遍被归于环境法阵营。

### (三)生态(保护)法:从特殊区域到自然全域

早期生态学关注人迹罕至的荒野,关心非人物种保护,故所谓“生态(保护法)法”最初主要是保护野生动植物及某些特殊区域的法。由于以特定自然物为保护对象,故往往被视为自然资源法的分支。<sup>[41]</sup> 但细究来看,在立法目的和价值观念等方面,二者实则针锋相对,体现的是两种不同的自然认识和价值观,制度内容和实践功能大相径庭。<sup>[42]</sup> 近代资源法的主导思想是以吉福德·平肖(Gifford Pinchot)等人提出的“明智利用”思想为代表的“保存主义”(conservationism),其虽然倡导珍惜资源、集约利用,但秉持保存是为了更好生产的信念,仍是着眼经济价值的功利性考量。与之相反,以亨利·梭罗(Henry David Thoreau)、约翰·缪尔(John Muir)等生态伦理学者的著作为代表的“维护主义”(preservationism)认为自然本身具有不以人类利益为尺度的内在价值,人类应当尊重自然,减少人为改变和触动,维持其原始状态。在此思想下,各种经济价值不明的野生动植物、人迹罕至的荒野区等传统上不属于资源范畴的自然存在物,也受到法律的关注和保护,其典型立法如美国1964年《荒野法》,力求“在联邦土地

[36] 李挚萍:“环境法基本法中‘环境’定义的考究”,《政法论丛》2014年第3期,第49页。

[37] 如美国《清洁水法》第404条即专门管制湿地填埋,其作为污染控制法中的重要条款,在应用生态学方面与自然资源管理如出一辙。参见Fischman,见前注[31],第742页。

[38] 参见邓海峰:“环境容量的准物权化及其权利构成”,《中国法学》2005年第4期,第62页。

[39] 如哈佛大学环境法教授拉萨路斯的《环境法的形成》一书前两章分别为“时间、空间与生态损害”和“生态损害对环境保护法的影响”。拉萨路斯,见前注[35],第4、16页。中国学者也主张把环境损害作为环境法学的逻辑起点。参见徐祥民、刘卫先:“环境损害:环境法学的逻辑起点”,《现代法学》2010年第4期,第41页。

[40] 美国为“自然资源损害”,多数欧盟国家为“环境损害”,法国为“生态损害”。

[41] 中国大百科全书即把“自然保护法”和“自然资源法”收录为一个词条。见前注[6],第102页。

[42] 参见滕海键:《美国环境政策与环保立法研究:以环境政治史为视角》,中国社会科学出版社2016年版,第92—107页;贾丁斯,见前注[11],第46—48页。

上建立野生环境保护系统,并把人类影响限制在最小范围之内”。<sup>[43]</sup> 就此而言,早期生态法是以“反资源法”面目出现的,是对着重利用的资源法的回应和纠偏。

在制度举措方面,正如《荒野法》所示,早期生态法主要是“区划”加“隔离”,通过划定保护区域对人类行为予以限制和管控。由于主要在远离人群的荒郊野外,故基本不涉及污染防治和资源开发。但随着社会的发展,这些区域也日益受到污染危害,并因原始自然的稀缺而具有了游憩、文化等新兴产业角度的经济价值和“商品”属性。如今,各类保护地早已不是人迹罕至的“荒野”,而是与人类密切关联、作为休闲娱乐空间的“环境”,以及提供重要生态系统“服务”、各种生态“产品”的“资源”。防范污染危害,规范开发利用,公平分享惠益,协调各类活动与需求,也成为相关立法的重要内容。更重要的是,在生态学影响下,任何对自然产生较大影响的活动,都应贯彻生态理念、考虑生态基础、运用生态规律的思想深入人心,最初仅用于狭义生态保护的“生态系统方法”广泛扩展到污染防治和资源管理领域,成为共同遵循的价值理念和制度模板,<sup>[44]</sup>促成三类法律的互鉴、融合。其典型产物,是以重要江河湖泊、山脉、森林、草原、海区等特定流域、海域、区域为单元,融狭义的污染防治、资源管理、生态保护于一炉的综合性环保立法。

#### (四)面向生态系统管理的融合与分工:现代环保法律体系的辩证统一

综合以上来看,资源法、环境法、生态法与分别作为其基石概念的资源、环境和生态如出一辙,呈现出既存在差异,又相互趋同,既相互独立,又存在重叠的复杂关系。早期,三者彼此独立,明显存在差异。但随着社会的发展,其边界日益模糊,彼此融合扩展,出现共同向以生态系统为基础的环境资源综合管理演进的趋势。以保障生态价值、维护系统完整性为目标,把一切自然物质视为具有内在价值的资源予以珍惜利用,在进行较大活动前评价对环境的影响,根据自然生态状况和系统平衡要求确定管护任务和建设目标,统筹安排污染防治、资源利用和生态保护相关制度举措,综合运用产权、管制、规划、财税等各种手段,已成为现代环保立法的普遍要求和理想图景。这种“基于生态系统的环境资源综合管理”,<sup>[45]</sup>是作为可持续发展理念实现方法的“环境与发展综合决策方法”<sup>[46]</sup>在立法层面的要求和体现,代表着“大环保”立法的方向和未来。

然而,法律具有天然的保守性,对于快速而复杂的变化,往往难以及时回应和充分应对。“生态系统管理”要求以生态系统为基础对资源、环境、生态相关事务统筹考虑,协同安排,难免受到传统立法的束缚和阻碍。由于各国在历史上形成了分别针对资源开发、污染防治和生态保护的不同法律体系,各自衍生出相应部门、行业和利益群体,导致不同立法之间的隔膜与区

[43] Robert J. Mason and Mark T. Mattson, *Atlas of United States Environmental Issue*, New York: Macmillan Publishing Company, 1990, p. 224.

[44] 参见 Fischman, 见前注[31],第743页;巩固:“‘生态系统方法’与海洋环境保护法创新”,《中国海洋法学评论》2010年第1期,第220页;吴凯杰:“论环境法体系中的保护地法:价值定位与立法表达”,《法学研究》2020年第3期,第128页。

[45] 参见巩固:“环境法典自然生态保护编构想”,《法律科学》2022年第1期,第99页。

[46] 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,第25—27页。

隔。诸多符合可持续发展理念、追求生态整体保护目标的制度举措往往只能分别在不同体系下分头进行,产生重叠、重复甚至冲突。譬如,现代水污染防治法为更好实现污染防治任务往往需要对生态流量、水源地保护、湿地填埋等内容作出规定,但这些显然也是水资源、湿地相关单行立法所绕不开的。不同立法的各自规定不仅带来大量重复,而且往往因立法目的、主导机构和实施部门的差异导致内容的矛盾和冲突,与系统性、整体化的理想治理背道而驰。对于这种“部门化”“碎片化”弊病,融相关法律规范于一炉进行理想化改造的法典编纂是最直接、最有力的破解之道,因而导致了上世纪九十年代以来以欧美各国为主体的“环境法法典化运动”。〔47〕

但要注意的是,即使编纂法典,也不意味着三大概念及相关立法的不分彼此、完全同化。任何概念,一旦使用,即有其特定语境下的特定含义。一旦进入法律文本或理论,更有作为“专业概念”区别于日常用语的独立性(或者说“封闭性”),这导致日常生活中已然泛化、几乎可互换的资源、环境、生态概念在实定法中仍在很大程度上保持着原初的狭义用法。而法典编纂主要还得在现行法规范基础上开展。更重要的是,对以满足人类物质需求为主的经济类资源的保存和管护,与以保障公众健康、确保生活环境安全为首要目标的污染防治,以及以尽量维持自然的原初状态和多样性为指归的狭义生态保护,在价值目标和实践要求方面毕竟仍有差异,已衍生出不同的规则体系,也需要通过基础概念差异来进行区分、甄别。故而,在法典内部,从子部门构成的体系角度,三大概念及分别以之为基石的相关立法仍有相对独立的可能及必要。但这种独立,是在以生态系统为基础的统一制度框架下的相对独立,而不是泾渭分明、各管一摊的独立王国;相关规则的差异,是共同服务于“基于生态系统的环境与发展综合决策”大目标的协调分工,而非“鸡犬之声相闻,老死不相往来”的分头行动。这也意味着,理想的环境法典在体系结构上仍然是分别以三大概念为基石的三类立法的三足鼎立,只是这里的三足,是遵循统一框架、服务整体目标的三足,是打破部门区隔、彼此协调互补的三足,是摒弃重叠冲突的冗余规则、依生态系统方法熔铸重塑的三足。如何妥当处理三大概念及相关立法,在保留各自特色、胜任相应任务的同时真正实现以生态系统为基础的综合管理,是立法者面临的重大考验,其须辩证认识、精准把握“大环保”背景下三大概念的“一体三面”关系,结合国情作出既符合原理又契合实践的考量和安排。

### 三、从广到狭与从合到分:我国环保立法的基石概念与体系关系

我国自改革开放以来全面启动的工业化进程是在现代环保观念广泛传播、“大环保”法律

〔47〕 参见(德)Eckard Reh binder:“欧洲国家的环境法法典化——从比较法角度的审视”,沈百鑫译,载徐祥民主编:《中国环境法学评论》,科学出版社2013年版,第114—126页;夏凌:“欧洲环境法的法典化运动及其启示”,《欧洲研究》2008年第6期,第96页;竺效:“瑞典环境法典化的特点及启示”,《中国人大》2017年,第53页;李钧:“一步之遥:意大利环境‘法规’与‘法典’的距离”,《中国人大》2018年第1期,第51页;莫菲:“法国环境法典化的历程及启示”,《中国人大》2018年第3期,第52页;李艳芳、田时雨:“比较法视野中的我国环境法法典化”,《中国人民大学学报》2019年第2期,第15页;施程:“德国环境法法典化立法实践及启示”,《德国研究》2020年第4期,第80页。

体系减趋成型的国际背景下进行的,环境法治建设本有更好实现综合决策、统筹处理一体三面关系的“后发”优势。早在1978年,我国首个宪法环保条款——七八《宪法》第11条即规定“国家保护环境和自然资源”。八二《宪法》第26条更进一步规定“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害。国家组织和鼓励植树造林,保护林木”。与此“大环保”观相适应,1979年制定的《环境保护法(试行)》的立法目的既包括“合理地利用自然环境”,又包括“防治环境污染和生态破坏”。第二章“保护自然环境”分别对土地、荒地、水域、水生生物、水资源、矿藏、森林、草原、野生动植物等的利用管控作出系统规定,<sup>[48]</sup>搭建起至少形式上完整的资源与生态保护体系框架,与第三章的“防治污染和其他公害”相辅相成。就此而言,《环境保护法(试行)》是典型的“大环保”立法,保护的是囊括狭义环境、资源和生态的广义“环境”,此从该法第3条所列内容亦可见一斑。<sup>[49]</sup>

然而,由于我国长期以来采取“环境保护部门”专司污染防治,其他部门分别管理林、草、水、土、矿、海、保护区等自然资源和生态空间的“分要素、多部门”管理体制,又由于立法体制上的“部门立法”特色,<sup>[50]</sup>各部门陆续主导制定了以本部门管理目标及职权行使为核心的单行法,从而偏离了初见曙光的“大环保”模式。受制于部门立场和视角,相关立法在概念使用和内容安排上仍停留于与西方环境法治初期类似的狭义层面,这在1989年正式通过、长期被视为环保领域“基本法”的《环境保护法》中体现尤为明显。该法的“环境”定义虽然保留了林、草、矿、保护区等资源、生态类内容,但管理体制和具体制度几乎都是围绕污染防治展开的,存在“名难符实”的尴尬。<sup>[51]</sup>多年来,环保部门以“环境”或“环境保护”为标题陆续制定了大量以污染防治为主体内容的部门规章和政策文件,<sup>[52]</sup>更使环境概念限缩为极狭义的原初概念。其他资源管理部门分别主导制定的法律法规和政策文件也均以本部门职责为核心具组织构建,其中的“资源”“生态”及衍生出的“资源保护”“生态保护”“生态建设”等概念也多限于与本部门职责相关的狭义层面,通常不涉及污染防治。此至少带来三方面问题:

第一,环保立法客观上形成了污染防治法与自然资源法各管一摊、彼此隔绝的二元体系。

“不论是在实践还是学理层面,污染防治法与资源保护法作为环境法体系的两个主要分支都已获得普遍认可。”<sup>[53]</sup>环境保护法成为污染防治法的代名词,与自然资源法相区别的认识影响深远,以至于全国人大确定的“中国特色社会主义法律体系”也把环境保护法和其他污染防治法归为一类,纳入“行政法”范畴;对自然资源法则另眼相待,归于“经济法”范畴。<sup>[54]</sup>

[48] 参见《环境保护法(试行)》第10—15条。

[49] 《环境保护法(试行)》第3条:本法所称环境是指:大气、水、土地、矿藏、森林、草原、野生动物、野生植物、水生生物、名胜古迹、风景游览区、温泉、疗养区、自然保护区、生活居住区等。

[50] 参见王利明:“立法应当去部门化”,《当代贵州》,2015年第21期,第64页。

[51] 参见吕忠梅,见前注[46],第19页。

[52] 如《环境行政处罚办法》《环境保护公众参与办法》《环境信息公开办法》《环境监测管理办法》等,相关工作规划也被称作“环境保护规划”。

[53] 吴凯杰,见前注[44],第131页。

[54] 参见国务院新闻办公室:“《中国特色社会主义法律体系》白皮书”,中央政府门户网站,http://www.gov.cn/jrzq/2011-10/27/content\_1979498.htm,最后访问日期:2022年9月1日。

第二,理论与实践脱节,概念与制度错位。环境法学名义上秉持“大环保”理念,实则偏重污染防治,相关理论、思想、制度多以污染防治法为预设基础,其典型表现是多数环境法教材中的所谓“基本制度”实际仅为污染防治制度。这种“名不副实”不仅影响环境法学理论的逻辑自治性,还使得对现代环保至关重要的资源、生态问题“为环境法的理论研究所放逐”,<sup>[55]</sup>相关制度得不到理论规范和指引,更遑论与污染防治法通约对话、统筹安排。正因为此,多年之前就有学者呼吁环境法与自然资源法“融合”,<sup>[56]</sup>或“协同统一”。<sup>[57]</sup>

第三,生态保护立法不足,发育不全。在环境与资源二分的框架体系下,生态保护因内容、对象的“近似性”被归于后者,相关规定散见于资源单行法中,缺乏专门立法和系统设计,从属于作为资源部门首要职能的资源开发。对生态保护至关重要、最为基础的保护地法在法律层面尚付之阙如,尽管相关实践已广泛开展。

值得一提的是,近年来,随着生态学理论的传播和生态问题的加剧,国家对生态保护的重视程度不断提高,环保立法重污染、轻资源、弱生态的情况有所改观,污染防治、资源管理和生态保护互动融合、一体规定的做法已有部分体现。譬如,2002年修订的《水法》多处规定污染防治相关内容。<sup>[58]</sup>2008年修订的《水污染防治法》增加大量生态保护条款。<sup>[59]</sup>2018年制定的《土壤污染防治法》把防范“生态风险”作为污染防治目标之一,明确维护“生态功能”。<sup>[60]</sup>2020年的《长江保护法》更把“加强长江流域生态环境保护和修复,促进资源合理高效利用,保障生态安全”作为立法目的,分专章规定“资源保护”“水污染防治”和“生态环境修复”,在一定程度上实现了以生态区域为基础的三法融合。但此类立法尚为少数。而且,除《长江保护法》这种对特定生态区域进行系统、完整保护的流域“综合法”之外,在分别以某种污染或某类资源为标题的单行法中简单增加几条跨界条款,逻辑上难言合理,体系上不无突兀,实际效果也不无折扣。就制度建设的长远、整体而言,通过法典编纂彻底理顺各方关系,实现优化组合,方为根本之道。

中共十八大以来,党中央通过全面深化改革,加快推进生态文明顶层设计和制度体系建设,相继出台《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》,制定了40多项涉及生态文明建设的改革方案,从总体目标、基本理念、主要原则、重点任务、制度保障等方面对生态文明建设作出全面系统部署安排,提出和推进生态文明建设目标评价考核、自然资源资产离任审计、生态环境损害责任追究、国土空间规划与主体功能区划、环保机构监测监察执法垂直管理、生态环境监测数据质量管理、排污许可、河(湖)长制、禁止洋垃圾入境、绿色金融、自然资源资产负债表编制、环境保护税、生态保护补偿等诸多先进制度举措。<sup>[61]</sup>这些制

[55] 参见张璐:“部门法研究范式对环境法的误读”,《甘肃政法学院学报》2009年第3期,第27页。

[56] 杜群:“环境法与自然资源法的融合”,《法学研究》2000年第6期,第132页。

[57] 常纪文:“论环境法与自然资源法的独立性与协同统一化”,《自然资源学报》2000年第3期,第275页。

[58] 参见《水法》(2002)第9、31—34、67条。

[59] 参见《水污染防治法》第3、7、16、56、61条。

[60] 参见《土壤污染防治法》第12、31、37条。

[61] 参见习近平,见前注[21],第3—4页。

度举措秉持生态理念,视角整体、安排系统、内容综合,但要真正成为能有效指导实践的良好规则,尚须打破单行法区隔、超越部门藩篱的综合性立法的确认和转化。

#### 四、以“生态环境”为统领:法典的概念选择与体系构建

中国环境法典承载着体系化污染防治、资源保存和生态保护相关立法,以生态系统管理为指向重塑、熔铸环保领域法律规范,切实实现“用最严格制度最严密法治保护生态环境”的使命。<sup>〔62〕</sup>为此,必须选择一个最恰当的基石概念,合理使用其他相关概念,形成总则分则相结合、对自然的“一体三面”予以充分保护的制度体系。

##### (一)以“生态环境”为基石概念

基于前述使命,作为环境法典制度体系基础的基石概念应至少满足以下标准。其一,外延宽广,能广泛容纳、系统反映自然的三大面向,涵盖环保领域各类价值目标和制度实践。其二,内涵科学,理念先进,突出生态,强调系统性、整体性、规律性,能够助力于现行法的“生态化”改造,为实施生态系统管理打好概念基础。其三,区别于传统概念,为它们在原有范围内继续使用、在法典内部构建保护自然不同面向的具体制度体系留下空间。其四,有利于对接现行法律政策和制度实践,方便对现行法的“编”与“纂”。其五,有广泛的政治共识和社会基础,获得从最高决策层到一般公众的普遍认可。

按上述标准,传统的“资源”“环境”和“生态”均不够理想。在日常语境中,这些概念虽获得广泛使用,指代宽广。但内涵模糊,用法混乱,不同主体往往基于自身偏好作不同认识。要想从中选择一个上升为统摄另外两者的上位概念,较为困难,难有共识。就制度实践而言,这三大概念具有深刻的专业性和部门化烙印,长期运用于狭义层面,缺乏基石概念所须具备的包容性。如果在法典中上升为上位概念,扩大内涵、外延,又会与现行法产生诸多冲突,增加衔接转化的困难。

综合来看,就我国环保法律政策概念使用现状而言,最适合作为法典基石概念,担当制度体系基础的,非“生态环境”莫属,其理由如下:

第一,“生态环境”有作为联合词组的“生态”加“环境”之意,外延最为宽广,可包含狭义的“资源”“环境”和“生态”。其所衍生的“生态环境保护”,可涵盖资源保存、污染防治、生态保护以及绿色发展、清洁生产、循环经济、生态建设等主要环保举措。尤其值得注意的是,作为联合结构的“生态环境”乃是中国语言的特有优势。“当某事物、某问题与‘生态’‘环境’都有关(既是涉及生态,又是涉及环境),或分不太清是‘生态’还是‘环境’问题,就用‘生态环境’(如生态环境问题,某地区的生态环境)。这正是中国语言的特点……它们的涵义就是有简化的‘和’和‘或’的意义。”<sup>〔63〕</sup>

〔62〕 参见习近平,见前注〔21〕,第10页。

〔63〕 蒋有绪:“不必辨清‘生态环境’是否科学”,《科技术语研究》2005年第2期,第27页。

第二,“生态环境”又有作偏正结构理解,表达“基于生态关系的环境”之意。<sup>[64]</sup>此既说明自然的“环境”本质,表达外部自然物质世界对被预设为中心事物的人类的影 响;又突显其结构上的“生态”特色,强调自然要素之间的规律性联系和系统性特征,为法典在制度设计上确认生态价值、立足生态系统、遵循生态规律、建设生态文明做好铺垫和基础。实际上,汉语中“生态环境”概念的创造本就是受生态学影响的结果。<sup>[65]</sup>

第三,作为联合词组的“生态环境”可有效区别于单一使用的“资源”“环境”和“生态”,从而为后三者 在狭义层面单独使用,分别引领“资源保存”“污染防治”“生态保护”相关制度,构建三位一体的“大环保”制度体系留下充分空间。

第四,“生态环境”虽然在国家环保相关重大政策文件中得到普遍使用,但在具体法律规范中较少出现、尚未获明确立法界定。前者意味着法典以之为基础,可更加方便地与国家相关政策目标、制度设计相对接,从而更加全面、精准地贯彻国家意愿和改革构想,“以明确的法律概念回应生态文明建设国家任务”。<sup>[66]</sup>后者意味着作为法律概念的“生态环境”尚未定型,内涵、外延均有较大的“形成”空间,法典对其作具体界定不会对现行法带来很大冲击。另外,值得一提的是,作为中国民法典重大创新、为民事主体从事民事活动施加普遍环保义务的《民法典》第 9 条规定的“绿色原则”,<sup>[67]</sup>使用的也是“生态环境”。

第五,受到广泛接受和普遍认可。“生态环境”在法律以外的其他语境中也获得广泛使用。譬如,政治学学者在解读习近平生态文明思想时,也使用“生态环境”指代其保护对象,认为该思想的实践意义在于“推动国家‘生态环境’公共政策体系重建,实现‘生态环境’治理体系与治理能力的现代化”。<sup>[68]</sup>在日常生活中,“生态环境”更被广泛运用于教育、宣传、社会动员等各种环保情境。

最后,“生态环境”还是一个深具中国特色、历经实践检验的宪法概念。作为一个中国学者受生态学影响在宪法中创制的概念,尽管“生态环境”的提出不无仓促,曾遭遇激烈争议,但历经实践洗礼而未改,获广泛接受和使用,根源还在于其与“大环保”时代精神之契合以及支持、推动环保领域制度建设的积极效果,其生命力已得到实践检验。<sup>[69]</sup>而从宪法与部门法关系角度看,通过法典的确认和界定,把为我国宪法所独创、在“环境宪法”的具体表述中占据特殊重要地位的“生态环境”确立为环保领域法律制度体系的逻辑起点和概念基石,以之为基础构建起涵盖污染防治、资源保存和生态保护的“三位一体”制度体系,也是环境立法“具体化”宪法规定、落实宪法设定的国家任务的应有之义。

[64] 李志江:“‘生态环境’、‘生态环境建设’的科技意义与社会应用”,《科技术语研究》2005 年第 2 期,第 37 页。

[65] 参见巩固:“‘生态环境’宪法概念解析”,《吉首大学学报(社科版)》2010 年第 5 期,第 73—75 页。

[66] 吕忠梅,见前注[46],第 23 页。

[67] 参见巩固:“民法典绿色原则的法理辩护与内容解析”,《政治与法律》2021 年第 8 期,第 43 页。

[68] 郁庆治:“习近平生态文明思想的理论与实践意义”,《马克思主义理论学科研究》2022 年第 3 期,第 15 页。

[69] 参见巩固,见前注[65],第 74—76 页。

## (二)“生态环境”概念的法律界定

作为基石概念,法典应对“生态环境”作出具体界定,以为制度实践提供明确指引。需要注意的是,法学概念应紧密服务于社会实践,体现价值目标和规范指向,区别于重在描述的科学概念。《环境保护法》第2条的环境定义几乎照搬环境科学概念。<sup>〔70〕</sup>既缺乏生态考量,未彰显系统价值;又对价值目标表述不清,实践导向不明;列举因素挂一漏万,混淆要素和整体,逻辑上也不尽周延。基于前述“三位一体”考虑,本文提出建议条款为:“本法所称生态环境,是指影响人类生产、生活、生存及与自然和谐共生的各种天然的和经过人工改造的自然因素,包括但不限于相关生态要素、空间、功能、服务,以及它们所构成的生态系统整体”,其要点和特色之处在于:

第一,外延开放、宽广,系统、完整、分层次地容纳各类自然事物。其包含生态要素、空间、功能、服务及它们所共同构成的生态系统,而不仅仅是自然因素的“总体”。从生态学角度看,自然界中的个体与整体、要素与空间,都是相对而言的。一种自然物质,是作为要素还是空间对待,取决于实践和传统,需要立法确认和规范。本概念为此留下空间。而除静态的物质构成外,由这些要素、空间或单独或联合发挥的某方面的生态功能或服务也是客观存在、值得保护的,也有必要明确规定,以为相关法律制度(如实践中大行其道的“生态功能损害”或“生态服务损失”赔偿)<sup>〔71〕</sup>提供基础。为避免挂一漏万,以及避免将特定自然物简单归类于要素或空间,法典可不再作具体列举。

第二,价值指引明确,兼顾人类利益与生态利益,平衡社会实践需要与自然状态维持。法律实际关注和保护的“自然状态”归根到底与人有关,《环境保护法》第2条以“影响人类生存和发展”为定语是正确的,但表述较为抽象,难为具体制度实践提供明确指引。本概念表述为“影响人类生产、生活、生存及与自然和谐共生”,有两重含义。一方面,“生产、生活、生存”不仅把自然价值与社会实践联系起来,相关规则可分别从三大实践需要出发作具体选择和判断,具有可操作性;而且它们分别与狭义的“资源”“环境”和“生态”相呼应,充分体现“一体三面”关系,对应可持续发展的三大面向,指引三大制度体系构建。另一方面,“与自然和谐共生”又把价值关怀扩展至那些与人类生产、生活、生存无直接关系、但因生态联结影响系统平衡、关系和谐的自然物,使自然获得独立于人的价值考量,也形成对前述三大实践的制约。就此而言,其也是对“坚持人与自然和谐共生”这一“新时代推进生态文明建设”<sup>〔72〕</sup>所必须坚持好的首要原则的立法回应。

第三,落脚“自然因素”,坚持保护对象的自然属性。现代社会人类活动影响广泛,自然因素与社会因素密切交织。正因为此,2002年修改的《中国大百科全书 环境科学》中的“环境”定义中已纳入“社会因素”,包含“人类历史中的社会、经济成分”。<sup>〔73〕</sup>一些国家立法中也有类

〔70〕 “直接、间接影响人类生活和发展的各种自然因素的总体”,《大百科全书 环境科学》,中国大百科全书出版社1983年版,第154页。

〔71〕 参见《民法典》第1235条第1款第1、2项。

〔72〕 习近平,见前注〔21〕,第7页。

〔73〕 《中国大百科全书 环境科学》,中国大百科全书出版社2002年版,第134页。



似规定。<sup>[74]</sup>但从法律部门划分的专业性和制度效果角度看,环境法的调整范围不宜过宽。毕竟,自然因素与社会因素性质迥异,表现形式、问题根源不同,受生态规律的制约程度不一,不宜混为一谈。只有保留相当程度的自然属性、作为生态系统的组成部分、参与生态过程、影响生态平衡的物质,才具有高度尊重和充分运用生态规律、通过特别立法进行特殊调整的必要性。如果把那些完全脱离自然状态、不受生态规律支配的纯粹人工物和“社会环境”也作为环境法的保护对象,不仅范围过于宽泛,而且相关规范的价值目标、基本原理也与针对自然因素的法律规范存在重大差异,难以形成内在逻辑一致的统一体系,甚至使环境法模糊自身属性,丧失独立特征——“如果既包括自然因素,又包括社会因素的话,环境法就会成为包罗万象的法律”。<sup>[75]</sup>另一方面,“人工改造的”表述已充分体现社会因素,可为保护那些打上深刻人类活动烙印的特殊环境(如重要景观、文化遗产等)提供一席之地。

第四,突出生态特征,凸显整体性和系统性。要素、空间、功能、服务都是从生态角度而言的,“它们所构成的生态系统整体”更进一步地强调前述部分之间的内在联结和系统性构成,把这些自然事物排列组合形成的系统整体也作为保护对象,赋予独立价值。

### (三)“生态环境”概念的运用与基本制度构建

作为一个内涵丰富、外延宽广的基石概念,“生态环境”在法典中主要用于范围宽泛、内容综合的“大环保”语境,统领那些能贯穿环保全域、规范各类自然事物的基本制度和共通规定,具体包括三类情形。

其一,作为法典标题,框定保护对象、调整范围和主体内容。法典本身应以“生态环境”为前缀命名为“生态环境法典”,这一既“联合”又“偏正”的前缀意味着:法典的保护对象是包含狭义资源、环境和生态、经由生态联结以系统方式存在的自然界总体——“生态环境”,而既不是三者之一,也不是三者的简单相加。保护范围所及即法典的调整范围。与之相应,法典在内容上涵盖传统“环境(保护)法”“自然资源法”和“生态(保护)法”中的保护性规定。

其二,作为章节标题,用于内容上具有总体或共通指向的章节,主要是总则和法律责任部分。法典采用“总则—分编”结构,“总则编采取‘提取公因式’方式,规定可以统领全局和普遍适用的立法宗旨、基本原则、管理体例和引领性制度等内容”。<sup>[76]</sup>其所具体设置的“治理体系”“监管体制”“保护职责”“公众参与”等章,以及“规划”“区划”“标准”“影响评价”“监测评估”“应急管理”等节,都是涵盖污染防治和资源、生态保护的一般性规定,均须以“生态环境”为前缀方才全面、准确。这也意味着,该部分条文的编纂应主要以现行污染防治法、自然资源法和生态保护法中的同类规定为“原料”,通过提取公因式归纳可共通适用的基础规范,打造名副其实的环保“基本”制度。除此之外,还可以且应当结合可持续发展的实现要求和国家生态文明建设的具体目标进行制度创新,从更好保护生态环境“一体三面”的角度出发对不同主体的权利、义务、职责和针对不同领域、面向的具体制度机制作出统筹安排,消除矛盾、冲突,形成制度合力,充分发挥法典的体系化效益,破解“碎片化”痼疾,形成真正面向“生态环境”整体的制度

[74] 参见李挚萍:“环境基本法中‘环境’定义的考究”,《政法论丛》2014年第3期,第51页。

[75] 同上注,第53页。

[76] 吕忠梅:“中国环境立法法典化模式选择及其展开”,《东方法学》2021年第6期,第70页。

体系。<sup>〔77〕</sup>

除总则外,法典第五编全面规定环保相关法律责任,<sup>〔78〕</sup>也应以“生态环境”为标题前缀。在内容上,除对现行法相关责任规定进行合并精简、查缺补漏外,还须加强不同责任、机制的分工与配合,形成以“生态环境”整体保护为指向的“大环保”责任体系,为全面实现可持续发展提供系统完整的责任制度保障。

其三,作为具体保护对象,用于内容综合、指向宽泛的特定制度规范。譬如,法典“总则”编“一般规定”章规定的立法目的、基本国策、基本原则、主体义务、保障机制、教育科技、国际交流与合作等条款,在条旨和内容表述上也宜用“生态环境”概念,避免相对狭窄的“资源”“环境”或“生态”。又如,“生态环境责任编”中的“生态环境损害赔偿”制度,适用领域宽广,原因行为包括环境污染和生态破坏,以受损自然状况的修复、恢复为目标,保护对象具有整体性、开放性,也只有以“生态环境”为前缀才能准确表达其内容,也才能清楚区别于救济“他人损害”的传统环境侵权责任。<sup>〔79〕</sup>

#### (四)其他概念的运用与分编制度体系

单独的“资源”“环境”和“生态”分别指代自然的不同面向,承载不同的价值目标,各自引领相应规则体系,形成相对独立的三编,构成法典的主体内容。但这并不意味着三编简单地以三大概念为基础,形成所谓“资源编”“环境编”“生态编”,分别对现行资源法、环境法、生态法中的相关规范进行合并精简、修改增删即可。不从概念上和体系上彻底打破现行法的框架结构和“势力范围”,并依法典编纂的逻辑主线——“可持续发展”<sup>〔80〕</sup>——的内在结构和实现要求进行重组,具体制度设计就难以真正实现面向生态整体保护和全面可持续发展的系统性融合,法典条款的创新力度和体系化效益也终将有限。另外,从现实角度看,把已有资源法、环境法、生态法的内容一网打尽,由一部法典全部统摄,既不可能,又无必要。因此,尽管单一的“资源”“环境”“生态”概念在法典中还要大量出现,尽管法典的确要以现行三类立法相关规定为基础进行构建,但它们之间并非简单、机械的对应关系。无论概念使用、内容选择还是体系安排,都需要更加辩证和精细的处理。

第一,少用“环境”,多用“污染”,脱钩“环境保护”。“环境保护”与“污染防治”的等同互换是特定时代和背景的产物,有其历史局限性,已极大落后于实践,应予扭转。在“大环保”观念普遍确立的当下,不仅日常语境中的“环境”外延大为扩展,“环境保护”的实际所指也远超污染防治,此在新修改的《环境保护法》已有体现。<sup>〔81〕</sup>随着“大部制”改革的推进,环保部门的监管职责从由专司污染防治向分担部分资源保存、生态保护功能扩展,具体制度举措如生态环境保

〔77〕 譬如,在“规划”方面,建立统一的“生态环境规划”制度,对环保领域各类相关规划提出统一的目标和要求,并协调“环境保护规划”“自然资源利用规划”“保护地规划”“土地利用规划”等多种规划之间的关系,消除内容冲突,真正实现“多规合一”。

〔78〕 参见汪劲:“论中国环境法典框架体系的构建和创新”,《当代法学》2021年第6期,第29—30页。

〔79〕 参见《民法典》第1229条。

〔80〕 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》2022年第1期,第73页。

〔81〕 参见巩固,见前注〔65〕,第79页。

护督查、生态保护红线、生态环境损害赔偿等,甚至正式名称也已改为“生态环境”主管部门,体现了“大环保”的理想目标和应然方向。对此,法典应予以支持和保障。故而,法典应径以“污染控制”指代相关活动,避免过去或无异议、今天已极不确定的“环境保护”措辞,相应章节也应以此为基础命名,尽管其内容和功能,确与传统、狭义的“环境保护”相呼应。这也意味着,在相关制度规范的保护目标、范围和力度方面,该编仍以狭义“环境”——“生活环境”——的保护为基准,服从于维护公众健康这一核心目标,保障社会的可持续。但另一方面,作为“大环保”视野下“生态环境法典”的重要组成部分,该编内容也不应完全拘泥于对狭义环境的保护,而应作适度扩展。那些对降低生态风险、保护生态安全或保障资源再生、增进资源供给确有必要的污染控制举措,也应在此规定。另外,“污染控制”的标题只是就该编首要功能和主体内容而言的,并不意味着其可垄断所有污染控制类规范。个别对特定资源或生态区域保护具有重要意义、仅适用于特定领域的特殊情形的污染控制举措(如国家公园保护特别举措),也可在其他章节作相应规定,以更便于理解和适用。

第二,淡化“资源”,限缩“生态”,强化生态保护,依要素、空间(区域)编排。由于“资源”根深蒂固的经济色彩及潜在的“等待开发”意味,法典应尽量少使用这一概念,对需要保护的自然资源可直接以其日常名称(如水、土地、森林、草原、野生动物、湿地、山脉、流域、国家公园等)称呼而不必再加“资源”二字。法典所提供的保护,是生态角度的而非经济、战略角度的,故对象应只限于具有直接生态意义的可再生资源,但在保护理念方面不必刻意区分“保存”与“维护”。对可再生资源来说,二者的区分既困难又无必要。而且,从现代绿色发展观看来,是否存在绝对不能开发、只能消极放任的纯粹“维护”,也存在疑问。另一方面,那些没有直接经济价值、不在传统“资源”范畴、未获单行法保护的自然资源,只要有生态意义,当然也可纳入法典予以一定程度的保护。对于那些由不同类型自然物构成、需要在特定地理范围内整体保护的空間,也应当划定相关区域,予以综合管理和整体保护。这些在传统法律体系中属于狭义“生态法”的空间性保护规范,应和前述属于传统“资源法”的要素性保护规范归于共同一编,按照先一般规定(要素保护)后特殊规定(区域保护)的顺序安排章节,兼顾利用管控、保护改善和修复治理,从生态系统整体保护角度作出统一安排,方能实现传统“资源法”与“生态法”的深度融合。为此,对狭义“资源”和狭义“生态”的保护在法典中应置于同一制度体系。又由于后者在价值目标和体系结构方面的决定性作用,其实质是通过“生态法”的扩展,更好实现生态的可持续,故该部分应以“生态”为基础命名。但考虑到传统“生态”概念的狭义性,为形成有效区别,可效仿“生态环境”概念,在“生态”前加“自然”二字形成“自然生态”概念,以表明兼及传统“自然资源”和狭义“生态”的宽泛性,以之为前缀命名相关章节,统摄资源保存和生态保护相关法律规范。另外,尽管法典的名称为“生态环境法典”,但其主旨限于“保护”。故对现行自然资源法来说,需要纳入法典进行体系化处理的,仅限于其中对开发、利用活动进行管控、禁限的保护性条款,而不涉及确权、交易等纯粹经济利用性内容。

第三,扩展资源观念,升级“保护”制度,保障绿色发展。常规资源的开发利用与传统经济活动为一枚硬币的两面,由民商经济类法律规定即可,不须也不应在环境法典中规定。但如前文所述,诸多非传统资源类自然物,如自然生态空间、功能和服务(如自然景观、碳汇等),在现

代社会已具有一定经济价值和商品属性,相关“生态产品”在相应制度设计下也可以产生一定经济效益,形成特定产业。这种生态价值市场化的“绿色发展”,以不损害生态环境为前提、以更高品质的生态环境状况为指向、为生态文明建设的动力源泉,应由环境法典规定。而对传统产业来说,通过清洁生产、循环经济等方面要求实现节能、减碳改造和绿色化提升,也是现代环保的必要举措。这两部分内容,看似风牛马不相及,实则都指向“环境容量”“生态服务”等新型“环境类资源”,涉及其在生态环境约束下的合理支配和高效利用,是“绿水青山就是金山银山”的体现和要求,实质是“资源法”的绿化和扩展,也应纳入法典作为独立制度体系构建,以更好实现经济的可持续。由此形成的“绿色低碳发展编”,是中国环境法典在体系上的重大创新,也是立法对“保护生态环境就是保护自然价值和增值自然资本,就是保护经济社会发展潜力和后劲,使绿水青山持续发挥生态效益和经济社会效益”<sup>[82]</sup>的制度回应和规范表达。

**Abstract:** “Resource”, “environment” and “ecology”, as the three terms of nature, have changed from narrow to broad meanings, and their relationship from distinct to overlapping. The relationship between them has changed from free-standing to overlapping, in the form of “three sides of one” with ecology as the center. Similarly, “environmental (protection) law”, “(natural) resources law”, and “ecological (protection) law”, based on these three concepts, have also changed from referring to “pollution prevention” and “pollution control” and “ecological (protection) law” respectively. “Pollution prevention and control”, “resource utilization and conservation”, and “eco-regional protection”, to a comprehensive legislation based on ecosystem management, constitute the modern “big environmental protection” legislation of the “one and three sides”. In terms of the reality of the national situation, China’s environmental code should take “ecological environment” as the cornerstone concept, making a legislative definition with a practical point of view that reflects the ecological perspective, and use it as the basis for naming the code and the relevant chapters of the General Provisions to build the basic system. The individual concepts such as “resources” and “environment”. The single concepts of “resources”, “environment” and “ecology” can be used for the construction of specific systems, forming three major subdivisions with both divisions of labor and synergy. But they must be modified accordingly and applied according to different strategies.

**Key Words:** Environmental Code; Cornerstone Concept; Resource; Environment; Ecology

(责任编辑:高薇)

[82] 习近平,见前注[21],第8页。