环境法典中绿色发展理念的融入与表达

——以《循环经济促进法》修订为视角

张忠民^{1,2} 侯志强¹

(中南财经政法大学 1. 法学院; 2. 生态文明研究院, 湖北 武汉 430070)

[摘要] 环境法典编纂研究尚未在规范意义上推开式解构与体系化建构绿色发展理念,有待找寻切入点和突破口。作为环境法的子系统,《循环经济促进法》集中承载了绿色发展理念,同时构成了环境法典经济可持续发展的基本面向,以其审视绿色发展理念在环境法典中的定位是调校经济利益与环境利益的最佳观测点。确立《循环经济促进法》的生态化限度应当坚持以生态保护优先为原则、总量控制下的经济优先的基本立场。由《循环经济促进法》走向环境法典,绿色发展理念的制度设计应当明确以企业为义务主体的行为法规范为核心范畴,建构以“控制+防范”的二元系统构造为运行机制,实现以“双碳”政策话语的法制化为创新表达。

[关键词] 环境法典 绿色发展理念 可持续发展 循环经济 循环经济促进法

一、问题的提出

中国共产党第十八届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念^①。新发展理念是中国共产党对发展规律的深刻总结和表达,深刻反映了社会系统性变革,构成了我国经济社会发展的基本价值指引。其中,绿色发展是永续发展的必要前提^②,是全面推进生态文明建设的必然选择和生态动力^③,成为我国各项事业建设的基本指针。“经过多年的理解,绿色发展理念逐渐确立为国际和各国发展的重要理念,并在国际条约和各国环境立法中得到充分体现”。^④绿色发展理念已融入我国法治建设之中,并在宪法、环境保护法等法律规范中得到具体落实,绿色发展理念的法学意蕴渐浓,规范意涵日渐明晰,也成为有些部门法的发展导向,如行政法生态化等。然在正值我国法典化浪潮、环境法律规范构造由单一化走向体系化的过程中,如何进一步实现绿色发展理念的在环境法律规范中的深度落实尚需探讨。“把绿色发展理念转化为法律,倡行绿色发展法,用以纠正传统发展法之偏,推动绿色发展,已成为环境危机时代我国最重要的法制建设任务。”^⑤于此背景下,实现绿色发展理念在规范意义上的推开式解构与体系化建构就成为必须深入回答的重大问题,而且《循环经济促进法》迎来了大修订,这一承载绿色发展理念的代表性法律规范又该何去何从亦需做出探讨。本文尝试以《循环经济促进法》为突破口,从规范意义上解构绿色发展理念,探寻绿色发展理念融入环境法典的基本理路,建构体系性的绿色发展理念制度,强化环境法典编纂研究,以期对环境法典编纂提供理论支撑。

[作者简介] 张忠民(1979—),男,河南方城人,法学博士,中南财经政法大学法学院、生态文明研究院教授,博士生导师,研究方向:能源法、环境司法。

① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,北京:人民出版社,2015年,第8页。

② 陈金龙:《五大发展理念的多维审视》,《思想理论教育》2016年第1期。

③ 庄友刚:《准确把握绿色发展理念的科学规定性》,《中国特色社会主义研究》2016年第1期。

④ 谭晨:《新发展理念的经济法释义:关联、定位及内涵》,《西安交通大学学报(社会科学版)》2019年第6期。

⑤ 徐祥民、姜渊:《绿色发展理念下的绿色发展法》,《法学》2017年第6期。

二、《循环经济促进法》修订对绿色发展理念的意义

自2009年实施以来,《循环经济促进法》对提高资源利用和推动经济绿色发展的作用明显,实施效果良好,其作为“经济可持续发展促进法”的地位日渐清晰。然进入经济发展新阶段与生态文明建设新时期,面临人与自然资源关系日趋紧张的新矛盾,肩负人与自然和谐共生的现代化新使命,《循环经济促进法》须做出新的制度回应,以适应现实需求。而且在气候变化应对法尚未制定,而环境法典又提上日程的情况下,《循环经济促进法》在法律体系中的性质定位不甚明了,这极大影响着其功能的发挥。再加上《循环经济促进法》规范本身所具有的倡导性、宏观性、原则性所带来法律效果不足的缺陷,《循环经济促进法》的修订已被提上日程。其中,绿色发展理念的提出极大地挑战了传统循环经济发展模式,“我国应依据绿色发展理念系统修订《循环经济促进法》”^①,促进循环经济法律制度的与时俱进。作为绿色发展理念的理论支撑点和实践场域,《循环经济促进法》极大程度地承载着绿色发展理念,成为推动绿色发展理念落实的“急先锋”,修订《循环经济促进法》对于绿色发展理念意义重大。

(一)有助于深化绿色发展理念的规范含义

基于对“废物”等基础概念的澄清和对市场主体权益关系的重视,《循环经济促进法》修订有助于深化对绿色发展理念内涵的认知。《循环经济促进法》是以绿色发展理念为指导的法律规范,是绿色发展理念实践的集中体现。循环经济是以“资源—产品—再生资源”为特征的经济发展模式,是能够使物质资源得到充分合理的利用,把经济活动对自然环境的影响降到尽可能低的程度,符合可持续发展原则的发展模式^②。循环经济的内涵包括把经济活动过程和结果的绿色化、生态化作为绿色经济发展的重要内容 and 途径^③。也就是说,《循环经济促进法》是可持续发展理念的制度载体,而可持续发展理念具体到我国则主要体现为绿色发展理念,《循环经济促进法》是绿色发展理念的集中承载者。促进清洁生产与资源循环利用等法律机制将生态作为经济发展的增长点,完整阐释了绿色发展理念^④。而且循环发展理念是与绿色发展理念内涵上相一致的概念,循环发展是绿色发展战略在经济领域上的具体实施。通过调节经济利益与环境利益,《循环经济促进法》最终以环境利益的底色和经济利益的外衣表达出来,为绿色发展理念提供了规范支撑。然现有《循环经济促进法》未能完全消化绿色发展理念的规范含义,亟须深化。绿色发展理念下的循环发展已经被赋予了新的内涵,其侧重点已由经济发展走向资源循环利用。循环利用“减量化、再利用和资源化”的本质特征充分地体现了可持续发展理念之下资源利用与环境保护之间的关系^⑤。由此,《循环经济促进法》所构筑的以促进循环经济发展为目的的理念已难以解决绿色发展理念下的资源循环利用的现实需求,《循环经济促进法》须从促进型法走向平衡型法。从内容上来看,生态设计、生产者责任延伸制度尚不完整,强制回收机制未能做到强制,绿色发展理念并未得到深入贯彻。而且为生产经营结果绿色创新提供的激励,也并未有效覆盖关键环节。此外,其所规制的“废物”“生活垃圾”是不具有可利用价值的物质,难以从概念界定中看到深蕴的绿色发展理念。《循环经济促进法》中绿色发展理念的法规含义应是融贯性和全面性的,而从价值到具体内容都呈现出碎片化,一定程度上阻却了绿色发展理念的规范化进程。因此,当前亟须修订《循环经济促进法》,以不断深化绿色发展理念的规范内涵。

(二)是绿色发展理念的法律化建构过程

《循环经济促进法》的修订是对我国绿色发展战略成果的肯定,是绿色发展理念政策法律化的建构过程。绿色发展理念作为一项治国方略,是国家政策,其代表着政治话语,构成了《循环经济促进

① 翟巍:《着力构建我国循环经济制度体系》,《宏观经济管理》2017年第8期。

② 参见吕忠梅《循环经济立法之定位》,《法商研究》2007年第1期。

③ 刘秋妹:《循环经济法律政策研究:基于政策系统的视角》,北京:法律出版社,2013年,第37页。

④ 参见竺效、丁霖《绿色发展理念与环境立法创新》,《法制与社会发展》2016年第2期。

⑤ 曹宇:《循环利用机制纳入环境法典探索:理念、体系与制度构成》,《政法论坛》2022年第2期。

法》的政策话语来源之一。“生态环境保护领域党的政策、党内法规已经成为我国生态文明法治建设的有机组成部分,指引并影响着相应的国家政策制定,形成了独具中国特色的政策与法律关系,反映出政策与法律相互间的多元互动和紧密联系。”^①从《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》提出“绿色发展、循环发展、低碳发展是建设生态文明建设的基本途径”到《国务院关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》中的“建立健全绿色低碳循环发展经济体系,促进经济社会发展全面绿色转型,是解决我国资源环境生态问题的基础之策”都指明了循环经济对绿色发展的重要性。生态文明建设实际上就是生态文明基本理念得以落实的过程^②,而正是在这个过程中,法制构成了生态文明建设的基本制度支撑,并成为理念落实的具体依归,若从两大“规则”性质出发,则可以转化为“政策法律化”这一命题。“设立与维持绿色发展的制度系统并实现法律布局的合理化、程序化,是绿色发展获取合法性支持和保障的核心诉求。”^③绿色发展理念只有转化为法律制度才能得到更加稳定的落实,实现绿色发展理念提出的初衷。在法律体系中,《循环经济促进法》受到政策强烈影响,而绿色发展理念作为一项经济与环保政策,深刻影响着《循环经济促进法》的发展,《循环经济促进法》的修订必定要吸纳相关政策话语。如若进行政策话语的吸收,绿色发展理念必定是首选。“通过社会立法贯彻新发展理念,既有利于经济社会的可持续发展,也有利于在发展中解决公平正义的问题。”^④作为经济发展与环境保护的共同作用域,修订《循环经济促进法》就是绿色发展政策不断融入的过程,其中蕴含着政策话语向法律话语的转化,也是作为政策的绿色发展理念不断寻求合法性的过程,还是国家意志得到强化的过程。从这个过程的重要性来看,《循环经济促进法》的修订具有重要的政治意义。政策法律化与法律政策化是相互促进的过程,这在《循环经济促进法》身上体现的尤为明显,据此,也可认为《循环经济促进法》的修订是保障绿色发展理念落实的重要方式和途径,是绿色发展理念得以持续保障的“不二法门”。

(三)为绿色发展理念发展提供重要的方向性保障

一方面,作为一种制度,《循环经济促进法》能够促进绿色发展理念的的生长,为其发展提供方向性指引。法律是最坚实的制度保障,是强有力的规则表达。理念融入立法一般转化为相应的制度,而制度得到适用时,其实就是理念得到了实践检验,这也造就了理念再生长的动力基础。“绿色生产与消费、绿色供给与需求的良性互动循环不仅是经济的新动能和新引擎,也是生态环境质量改善的内生条件,是推动高质量发展的新增长极。”^⑤绿色发展理念旨在统合经济发展与环境保护的关系,在落实节约资源与保护环境的基础上,助力经济发展,并进一步照顾到后代人的利益。绿色发展理念强调在经济社会发展的各个环节减少对自然环境的破坏,通过科技进步和技术创新缓解经济发展和环境保护的矛盾,推动发展方式生态化转向^⑥。通过循环经济法律制度的固定和定型,绿色发展理念得到确认和落实,且立法层面落实的理念也将随着法律的实施而拓展至整个法治系统乃至整个治理体系,以循环经济法律制度为管道实现绿色发展理念的扩散优势巨大,构筑了绿色发展理念生长的稳定支撑。另一方面,循环经济法律制度对绿色发展理念的更新具有促进功能。通过融入《循环经济促进法》,绿色发展理念确立了循环发展的新模式,而这最终又回馈到循环发展上,并体现为以法律促发展的格局。鼓励资源循环利用、促进技术创新、提倡绿色消费等制度都有助于绿色发展,助力经济转型升级,而绿色发展则为绿色发展理念的发展提供了基础源泉。绿色发展理念的内涵之一为经济“绿色化”,即经济发展应依靠研发技术创新支撑的全要素生产率提高,实现经济绿色低碳循环

① 陈海嵩:《中国生态文明法治转型中的政策与法律关系》,《吉林大学社会科学学报》2020年第2期。

② 王灿发:《论生态文明建设法律保障体系的构建》,《中国法学》2014年第3期。

③ 杨解君:《论中国绿色发展的法律布局》,《法学评论》2016年第4期,第163页。

④ 叶静漪、李少文:《新发展阶段中国社会法的转型与重点立法任务》,《社会科学战线》2021年第11期。

⑤ 国会合“绿色转型与可持续社会治理专题政策研究”课题组,任勇、罗姆松、范必,等:《绿色消费在推动高质量发展中的作用》,《中国环境管理》2020年第1期。

⑥ 参见秦书生、胡楠《中国绿色发展理念的理论意蕴与实践路径》,《东北大学学报(社会科学版)》2017年第6期。

持续发展^①。新时期产生了新的矛盾,作为经济利益与环境利益“调节器”,《循环经济促进法》所面临的矛盾也是日益增多,而因循环经济发展所带来的利益矛盾必须得到法律调整,这是《循环经济促进法》修订的重要原因。于是这个过程逻辑就演化为通过修法调节社会关系,通过调和社会关系助力经济发展,最终在经济发展基础上培育和增进绿色发展理念。从这个意义上来说,修订《循环经济促进法》是确立绿色发展理念变革和更新方向的重要方式。

三、以《循环经济促进法》审视绿色发展理念在环境法典中的定位

作为环境法的子系统,《循环经济促进法》也构成了环境法典的重要组成部分;而作为绿色发展理念的集中体现,《循环经济促进法》纳入环境法典实际上意味一定程度的绿色发展理念的融入。从学界现有研究来看,循环经济促进在环境法典中的定位就是绿色发展理念落实的制度安排之一。该法绿色低碳发展编主要遵循“绿水青山就是金山银山”的绿色发展理念,以促进低碳发展、减污降碳为目标,着重以资源能源的综合利用,物质的循环利用、节约利用和清洁生产为规制对象^②。虽然《循环经济促进法》所蕴含的绿色发展理念部分不足以支撑起整个环境法典的绿色发展理念的布局,但作为以经济发展为目标的法律规范代表,《循环经济促进法》的绿色化程度某种意义上决定着环境法典对发展影响的程度。以《循环经济促进法》审视绿色发展理念在环境法典中的定位能够见微知著,管窥环境法典对经济发展的态度,进而对经济利益与环境利益的平衡做出有效调和。

(一)《循环经济促进法》的环境法属性

要实现对绿色发展理念的准确把握,还需要明确《循环经济促进法》的法律定位。作为绿色发展理念的具体承载与制度体现,《循环经济促进法》事关绿色发展理念的存立,其功能目的的取向关涉着理念的落实程度。虽然学界对循环促进经济法的体系定位存在一定争议^③,但其环境面向的是不容忽视的一面,《循环经济促进法》是环境法的子系统。

从目的上来看,《循环经济促进法》在于实现节约资源,促进经济的可持续发展,进而达到人与自然的和谐共生。“《循环经济促进法》的产生和发展,其意义就在于追求人与自然的和谐。”^④物质循环管理立法的目的是控制现代社会大量生产、大量消费和大量废弃的经济活动造成环境负荷增加的行为^⑤。而手段往往决定于目的,目的决定了规范的建构意义,因为只有法实现其目的时,它才是有价值的^⑥。因此,从立法目的考量能够为准确定位《循环经济促进法》提供基本的观测视角。表面来看,《循环经济促进法》主要是对经济行为的规制,但增加相当比重的环境因素,看似在规制经济行为,但直接目的却是保护和改善环境,并在此基础之上实现可持续发展。以制度目的来看,环境因素的比重是大于经济因素的,也就是说《循环经济促进法》是侧重于环境保护的,这实际上与环境法的目的保持了一致性。

从产生的基础来看,《循环经济促进法》是在对人与自然关系反思基础之上的产物。作为一种突破性的发展模式,循环经济主要侧重于对资源属性的认知,即把资源对人的附属性转变为依附性,从而实现资源的新生。资源是人类赖以生产的基础,对资源的循环利用是人类反思传统粗放式发展模式的理性决定,是人类对人与自然关系科学认知的结果。从主体的角度来说,就是实现了经济发展上从“经济人”到“生态人”的转变。《循环经济促进法》所产生的社会基础有别于传统法律的生成原

① 朱东波:《习近平绿色发展理念:思想基础、内涵体系与时代价值》,《经济学家》2020年第3期。

② 汪劲:《论中国环境法典框架体系的构建和创新——以中国民法典框架体系为鉴》,《当代法学》2021年第6期。

③ 关于循环经济法的定位有属于经济法说,环境法说,综合说等多种认识,从诸多观点中可知循环经济法的多重属性。具体可参见孙佑海《循环经济立法的新视野》,《中国环境资源法学评论(第1卷)》,北京:中国政法大学出版社,2006年,第151页;吕忠梅《循环经济立法之定位》,《法商研究》2007年第1期;王灿发、李丹《循环经济法的建构与实证分析》,《现代法学》2007年第4期。

④ 郑少华:《人与自然和谐:循环经济法的意义》,《法学》2007年第3期。

⑤ 汪劲:《环境法学》(第四版),北京:北京大学出版社,2018年,第185页。

⑥ 参见陈泉生《循环经济法研究》,北京:中国环境科学出版社,2009年,第54页。

因,亦不同于经济法所赖以建构的市场失灵的社会基础,而与环境法的基础存在同质性。“环境资源法律的任务就是建立人与自然相和谐的秩序,把传统的人与人相对立和人与自然相对立的发展机制改造成为人与人、人与自然双重和谐的发展机制,实现环境与经济、人与自然的协调发展。”^①对资源属性的改变实质上是对人与自然关系的重新认知,是对人与自然统一关系的回归,这种建基于人与自然关系之上的制度安排契合了环境法的立法理念。

从作用对象来看,《循环经济促进法》注重多重利益的平衡。法律是利益的平衡器,于《循环经济促进法》也不例外。从分层结构来看,《循环经济促进法》调节着多重利益关系。首先,是对经济利益与环境利益的衡平。《循环经济促进法》调整的侧重点在于经济的循环运作,以达到节约资源、保护环境、维护生态平衡的目的^②,所调整的利益既涉及环境利益又涉及经济利益,具有双重性特征^③。而《循环经济促进法》则为两大利益进行了统筹,是协调之法。其次,是对代际利益的平衡。《循环经济促进法》具有代际性^④,它的基本内涵是循环往复、永续利用,把人类看作共时性的共同体,把资源看作共同的物质财富,这实际上是兼顾到了当代人与后代人的共同利益。最后,是对公共利益与私人利益的平衡。从主体来看,《循环经济促进法》所保护的经济利益其实是私人面向的,而所保护的环境利益则是社会面向的,而公益与私益的协调是法律运行系统中的核心,这决定了《循环经济促进法》也是公益与私益平衡之法。

综上,从立法目的、产生基础以及作用对象来看,《循环经济促进法》契合了环境法的基本属性,其应当属于环境法的子系统,或者至少说环境保护构成了其主要面向。

(二)《循环经济促进法》的生态化限度

确定《循环经济促进法》的法律定位之后,还需明确其功能定位,除去环境面向外,其还有经济面向,这也决定了其环境面向有其限度,也即需要处理好环境利益与经济利益的关系。

1. 以生态保护优先为原则

《循环经济促进法》的基本目的决定了其需以生态价值为首要的基本原则遵循。从内容上来看,《循环经济促进法》强调的是保障资源承载力与保护环境基础之上的经济发展,这与“先污后治”的立法模式存在本质区别,具体到功能定位上,其并不能被视为传统污染防治法律制度的延伸,它有独特的制度价值。世界上有关循环经济法的立法模式主要有两种,即以德日为代表的“经济循环型”和以美国为代表的“污染预防型”^⑤。不难看出,我国采取了“经济循环型”的立法模式,明确了《循环经济促进法》律制度的独立地位,从而形成与污染防治相并列的法律制度。“循环经济法调整的内容不是简单地抛弃过去的污染治理模式,而是从本质上对传统的污染治理模式进行了扬弃。”^⑥某种意义上,可认为循环经济是对传统经济模式的修正,但是这种借助科技手段和运用新的社会观念形成的发展模式已发生本质性改变。形成循环经济体系的构建,就是要将过去的“污染预防”及“末端治理”的理念转变为“全过程治理”^⑦。体现在法律上主要为价值取向的超越,《循环经济促进法》已然具有了与污染防治法律规范不同的价值追求。“《循环经济促进法》的核心价值是“生态文明”或“生态和谐”,其他如“环境安全”“生态效益”等价值服务于该核心价值。”^⑧生态效益和资源利用等暗含着经济发展中可以被量化的效益,本质上反映了人与自然主客二分的社会关系认知结构。推进高质量绿色发展和生态文明建设的过程,实质上也是分化与整合人与人之间存在的多重矛盾与利益的过程。而把生态和谐与可持续发展作为先在的或者前提基础上的价值安排则是对人与自然统一

① 朱靖利:《论主客一体化范式对环境法学的启示》,《东南大学学报(哲学社会科学版)》2010年第S2期。

② 王福波:《我国发展低碳经济的法学思考》,《现代法学》2011年第1期。

③ 参见俞金香、何文杰、武晓红:《循环经济法制保障研究》,北京:法律出版社,2009年,第246页。

④ 参见陈泉生等:《循环经济法研究》,北京:中国环境科学出版社,2009年,第33页。

⑤ 参见俞金香、何文杰、武晓红:《循环经济法制保障研究》,北京:法律出版社,2009年,第102页。

⑥ 孙佑海、王凤春、李丹:《〈〈循环经济促进法〉〉及其实施问题研究》,北京:中国社会科学出版社,2015年,第22页。

⑦ 韩子燕:《循环经济中消费者责任之规制解构——现实定位与困境重释》,《河北法学》2018年第11期。

⑧ 黄锡生、史玉成:《中国环境法律体系的架构与完善》,《当代法学》2014年第1期。

关系的认知,是走向主体间的社会结构塑造,因此与此前模式有本质上的区分。“环境保护并不具有专利保护、安全生产维护等同“促进经济发展”之间的那种高度一致性。”^①经济的可持续必须以生态的可持续为前提,环境保护应该置于较之经济发展优先的地位^②。实现人与自然相统一被实践证明是正确的选择,于《循环经济促进法》而言,确立保护生态优先的基本价值取向是必要的。

2. 总量控制下的经济优先

《循环经济促进法》注重生态保护优先并非否定发展的重要性,经济效益的追求是环境循环法不容忽视的一个面向,环境保护某种程度上需让位于经济发展。《循环经济促进法》的根本功能是规范物质资源的利用行为和废弃物的排放行为,而不是促进循环经济的发展^③。但是从另外一个角度来看,实现资源的循环利用表面旨在减少资源浪费,实则是增加了可以利用的资源数量。“在绿色发展理念下,环境法不仅要限制特定时空条件下经济发展所能利用的资源环境总量,而且还要想方设法增进资源环境总量,为经济发展提供更多的可以利用的资源环境。”^④这么看来,以上两大目的都可以由《循环经济促进法》来实现,因为对资源的循环利用也是增加了资源总量的。但此时的资源并非原初的资源,有的可能是花费高成本所换来的资源,有的甚至可能是牺牲一定环境资源代价换来的,如此可能落入人类中心主义价值观的“窠臼”。这也决定了对循环资源必须控制性利用,经济发展必须建立在资源总量控制基础之上,“将人类活动对自然环境的影响限制在自然环境承受能力的限度内……保证极大值不超过环境资源阈值。”^⑤如果建立在总量控制的安全阀之上,因经济发展所带来的负面性影响也会由于自然系统的循环而自我分解掉,局部范围的经济优先并不会影响环境保护全局。“确定的资源总量可以作为开发利用的客体,成为经济发展的基础。”^⑥因此,于《循环经济促进法》来说,经济发展必须是建立在环境保护基础之上,但是在总量控制的前提下,可以考量经济优先,这也是环境法生态优先原则的基本要义。

(三) 由《循环经济促进法》走向环境法典:绿色发展理念的高位度承载

《循环经济促进法》的生态化取向明显,可以说对于绿色发展理念的落实,《循环经济促进法》既不可缺,又功不可没。但是从现实来看,现有的循环经济法律规范已不足以面对绿色发展内涵的时代变迁,特别是“双碳”目标的提出对于绿色发展理念的内涵和外延提出了新的更高要求,而且环境系统的整体性决定了由《循环经济促进法》所落实绿色发展理念已不能实现环境保护上的整体制度合力。需要制定引领下的综合性的生态文明促进法,以保障绿色发展、循环发展、低碳发展^⑦。生态文明背景下的绿色发展理念有了新的内涵,这已达到了《循环经济促进法》所不能触及的一面,当前又值《循环经济促进法》修订之际,但是仅仅依靠修订并不能完全解决问题。实践中,《循环经济促进法》的修订也充分了现了新时代生态文明建设的新要求,但绿色发展的图景需从整体上进行把握。“对生态环境安全的追求,是对绿色发展理念的把握,早已经渗入生态文明建设的制度设计之中。”^⑧《循环经济促进法》所落实的绿色发展理念的内涵需要进一步扩大,绿色发展理念需要从一隅走向全局,绿色发展理念的整全性须得到保留。“实现经济的可持续,须在观念立场上坚持从局部到整体的转变。”^⑨此外,《循环经济促进法》本身所具有的倡导性也限制了绿色发展理念的有效落实,如果说先前所注重的绿色消费理念尚须软约束的话,那么由末端走向前端的转变下,清洁生产、循环经济、绿色消费等落实绿色发展理念的制度手段都需要硬约束。总之,面对新的促进经济高质

① 徐祥民:《天人关系和谐与环境保护法的完善》,北京:法律出版社,2017年,第122页。

② 邓永芳、赖章盛:《环境治理与伦理的生态化转型》,北京:中国社会科学出版社,2015年,第180页。

③ 参见郭延军《立法是促进循环经济还是规范物质资源综合利用——以修订我国〈《循环经济促进法》〉为视角》,《政治与法律》2017年第8期。

④ 刘卫先:《绿色发展理念的环境法意蕴》,《法学论坛》2018年第6期。

⑤ 吴真、李天相:《以协调与融合为核心的环境法学方法论初探》,《法学杂志》2017年第7期。

⑥ 吕忠梅:《论生态文明建设的综合决策法律机制》,《中国法学》2014年第3期。

⑦ 参见潘家华《中国的环境治理与生态建设》,北京:中国社会科学出版社,2016年,第218页。

⑧ 董正爱:《环境风险规制的法律限度与秩序重构》,北京:中国社会科学出版社,2021年,第120页。

⑨ 张忠民:《环境法典绿色低碳发展编的编纂逻辑与规范表达》,《政法论坛》2022年第2期。

量发展和生态文明建设的重任,绿色发展理念需要突破《循环经济促进法》的基本框架,去找寻新的制度依归、更高位度的承载载体。而环境法典正好可以担当这一重任,通过环境法典可以加强执法力度,强化对绿色发展理念的引领作用,实现从全局性考量绿色发展,可弥补循环经济法律规范“硬度”不足的短板。“通过环境法律的完善和执行,使企业环境行为的外部压力与内部动力有效统一。”^①从自身定位来看,作为环境法的子系统,《循环经济促进法》理念与环境法理念存在共同之处,实现《循环经济促进法》中的绿色发展理念转化为环境法典中的绿色发展理念是不存在观念和制度层面障碍的。

四、绿色发展理念融入环境法典的制度表达

环境法典编纂已经提上日程,《循环经济促进法》作为其中的重要组成部分,在环境法典中又该何去何从?如何表达绿色发展理念呢?是把原有制度加以照搬,还是按照新的逻辑主线进行排列组合,抑或是对制度赋予新的内涵,并加以修正呢?这不仅事关循环经济法律制度的落实度,更关乎绿色发展理念的融入度。就目前来看,以《循环经济促进法》为代表的绿色发展方面的法律制度已经成为一个组群,包括节约能源法、清洁生产促进法等在内的法律规范已经形成规模体系,它们具有价值逻辑上的连贯性。如若融入环境法典,循环经济法律制度的还需与这些法律制度共同“进退”,至少在共同的理念指引下构建起属于自身的特色制度。在具体制度建构方面,《循环经济促进法》还需要考量自身规制行为的经济属性的特点,以保持根基不变。由于《循环经济促进法》主要是对经济关系的调节,这又涉及市场发展,而在这个过程中利益攸关方主要为政府与市场(企业),因此,《循环经济促进法》或者环境法典中的相关部分还需要从这两大主体利益的平衡考量。此外,考虑到时代赋予的绿色发展新内涵,环境法典也需进行相应的制度回应,实现对温室气体排放总量和强度的控制等。总之,在立法目的上,应当更加注重绿色发展理念的落实,一方面,强调资源能源的生态环境属性,注重资源能源开发利用过程中的保护;另一方面,也应高度重视生态环境的资源属性。在此,绿色发展理念融入环境法典的基本制度表达逻辑为以现有《循环经济促进法》法律制度为底色,并回应时代挑战,发展出新的内涵,进而建构新的制度,实现《循环经济促进法》的制度革新与绿色发展理念的升华。

(一)核心范畴:以企业为义务主体的行为法规

“法律的任何表述最终都是总是指其行为由法律规范所调整的人的行为和不行为。”^②由此来看,法律主体的行为是法律王国的基础性要素,是法律制度的主要表达对象。“人的行为是法律调整的对象,法律对环境的保护最终是通过规范每一个现实存在的生态人的行为来实现的。”^③法律主体的行为表达了规范中的权利义务关系,反映了背后的利益取向。由于《循环经济促进法》是多重利益调节的产物,在循环经济法律制度中必定要涉及多方利益群体或者多个利益主体之间权利义务的规定,也就说必须要明确各主体的权益关系。从现实来看,循环经济涉及企业、政府、个人等多方主体,那么,《循环经济促进法》的权益分配主体也主要是他们,但在循环经中,各主体地位作用并不一样,这也决定了它们承担权利义务的大小程度不同。从循环经济的发展角度来说,企业是主要主体,因为发展循环经济主要依靠企业来实施。“绿色发展并不是行政命令式的推进,也不是脱离发展实际的凭空想象,而是对我国社会主义市场经济发展特征的深刻总结和方向引领。”^④作为市场的代名词,企业是市场发展的标志。只有成熟的市场机制才能使环保企业或采用环保技术的高科技企业获得好处,环境治理才能获得持续的效果^⑤。这也可以从《循环经济促进法》的内容上发现一般,其

① 柯伟、毕家豪:《绿色发展理念的生态内涵与实践路径》,《行政论坛》2017年第3期。

② [奥]凯尔森:《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,北京:商务印书馆,2013年,第155页。

③ 王紫零:《环境保护:一种法经济学的思路》,北京:知识产权出版社,2015年,第40页。

④ 黄茂兴、叶琪:《马克思主义绿色发展观与当代中国的绿色发展——兼评环境与发展不相容论》,《经济研究》2017年第6期。

⑤ 杨健燕等:《低碳发展下环境治理体系理论创新及法律制度建构研究》,上海:立信会计出版社,2019年版,第170页。

中第3条规定了“政府推动、市场引导,企业实施、公众参与的方针”,而且作为整部法律主体部分的第三章、第四章也主要是对企业在循环经济过程中权义的规定。因此,这也就从法律明确了企业权义主体的地位,进而决定了《循环经济促进法》就是主要关于企业的行为规范。

对此,法典化后的《循环经济促进法》可以把原先其中有关生产流程的规定因循下来形成体系化的制度设计,具体安排市场准入、回收利用、激励等制度,以最大程度地实现对企业行为的规范。“对于较为成熟的制度内容,比如强制回收机制,大可沿用原有规定。”^①此外,关于生产的末端——消费领域的内容也可以在此规定下来,如绿色产品认证标志等制度,通过有意引导促使消费者做出环境友好的购物选择,形成对绿色生产模式的间接激励,以实现从消费端反哺生产,减少资源的使用,促进经济循环发展。在循环经济法律制度中,企业法律责任也是必要组成部分,因为在绿色发展理念下,企业责任的社会属性更为彰显。“法律责任的确立从根本上说是对法律行为进行的法律评价,是对利益关系进行的法律调整。”^②作为市场主体,企业要承担更多的社会责任,以为经济的发展做好回报和反哺。企业社会责任的确立和发展契合了众多利益相关方的公共性、共同性需求,符合低碳经济发展模式的必然规律^③。“绿色发展”理念与“可持续发展”理论一脉相承,要求金融机构自身内部管理及进行项目融资时应当承担环境保护的社会责任^④,而且要根据环境影响评价的结果设定企业社会责任的大小,做到权责一致。例如,可以固定企业的生产者责任延伸以及强制回收等成型的制度责任,区分强制性标准与推荐性标准,设置不同的法律责任^⑤,从而在环境法典《循环经济促进法》律部分形成行为规制与责任相对应的制度安排。当然,对企业义务的强调并非否认其他主体义务,在法律关系设置上,还应当辅以国家义务,同时对个人客以鼓励性义务,形成义务体系。

(二) 运行机制:控制+防范的二元系统构造

从现有研究来看,循环经济法律制度被归属于环境法典的绿色低碳发展编中,并作为促进绿色发展的重要手段而被单列为一章。由此观之,循环经济法律制度是在遵循整体体系逻辑的前提下,自身也有内部体系化的构造安排,也就是说,环境法典中的循环经济法律制度需遵循内外两条主线进行设计。除去遵循该编的经济可持续发展的运行逻辑外,循环经济法律制度主要应当考虑内部运行逻辑是否周延和科学,这决定了循环经济法律制度的射程范围和效力程度。从循环经济法律制度的目的来看,其既要达到促进绿色发展的目的,也意在实现减少资源消耗,对此,法律制度的整体布局也要围绕此而进行。

其一,应当确立循环经济的法律控制机制。法律制度系统化这一形式主要通过法律关系的对象表现出来,具体到循环经济法律制度,则体现为对资源利用等相关行为的规制上面。循环经济发展的主体权利义务必须要有一个稳定的落脚点,这个落脚点就是资源,也就是法律文本规制的对象^⑥。“绿色发展理念应以自然资源的可持续发展为价值追求,强调对自然资源开发、利用的绿色化,是服务于经济高质量发展的工具。”^⑦因此,对循环经济的法律规制必须建立在资源利用的行为基础之上,而且循环经济还是按照社会生产流程运行的。“循环经济本质上是一种生态经济,是物质闭环流动型经济,它主要是要求把生态学规律运用到人类社会的经济活动。”^⑧这也决定了需要根据社会生产全链条,以生产、流通、消费等为主线进行循环经济法律制度的结构编排,也即对循环利用行为进行控制,减少资源消耗,对于循环经济法律制度可以按照绿色生产、绿色流通、绿色消费进行节目编

① 张忠民:《环境法典绿色低碳发展编对可持续发展理念的体系回应与制度落实》,《法律科学(西北政法大学学报)》2022年第1期。

② 桂芳玲:《生态文明视野下的环境法理论与实践发展研究》,北京:九州出版社,2020年,第94页。

③ 杨健燕等:《低碳发展下环境治理体系理论创新及法律制度建构研究》,上海:立信会计出版社,2019年版,第66页。

④ 刘志云:《新发展理念与中国金融机构社会责任立法的互动》,《现代法学》2019年第2期。

⑤ 参见曹宇《循环利用机制纳入环境法典探索:理念、体系与制度构成》,《政法论坛》2022年第2期。

⑥ 参见俞金香《〈〈循环经济促进法〉〉制度设计的问题与出路》,《上海大学学报(社会科学版)》2019年第4期。

⑦ 张震、石逸群:《宪法生态文明条款与环境法律规范的体系融贯》,《学习与探索》2021年第9期。

⑧ 韩利琳:《企业环境责任法律问题研究:以低碳经济为视角》,北京:法律出版社,2013年,第26页。

排,形成全流程的系统结构。

其二,还应当有关建立循环经济的法律防范机制。实现对循环经济的流程控制不足以保证对环境的有效保护,从源头进行防范更有助于减少资源浪费,实现资源的可持续利用,这既是落实环境法预防原则的要求,也是实施循环经济基本原则的要义。减量化是在废弃物产生的源头所采取的措施,它对于从根本上减轻环境压力起到实质性作用,再利用的目的在于防止产品过早地成为废弃物^①。《循环经济促进法》的基本原则是预防原则在循环经济领域的细化,为循环经济法律制度的设计提供了原则指引,也应当在具体制度内容有所体现。而且,《循环经济促进法》具有强科技性,这进一步加大了因科技使用带来的风险。因此,对循环经济行为的规制需要采取防范机制,以实现从源头进行控制,预防风险的发生和价内税风险的发生率。对此,可以建立绿色市场准入与退出制度、绿色信息公开制度、绿色产品评价标准清单等,以建起循环经济法律制度的防范机制,并使之与控制机制配合形成规制循环经济利用行为的完备系统。

(三)创新制度:“双碳”政策话语的法制化表达

政策对经济发展具有重要的指导和指引作用,循环经济也受到政策的强烈影响,这决定了循环经济法律制度也需要吸收相关政策话语。在新时代背景下,绿色低碳发展方面的政策给循环经济法律制度带来了巨大挑战,循环经济法律制度亟须对此做出回应。“碳达峰碳中和目标是中国基于推动构建人类命运共同体的责任担当和实现可持续发展的内在要求作出的重大战略决策,为今后推进绿色低碳循环发展提供了阶段性、可预期的量化指标,现已被纳入生态文明建设总体布局。”^②碳交易市场及其机制的建立,能够深层次上形成企业经济转型的倒逼机制,激励企业向气候友好的低碳技术发展模式改革^③。“双碳”政策对于循环经济来说不仅仅是机遇,它某种程度上反映出了循环经济在新时代的本质特征和实质内核。尽管“双碳”目标不同阶段有所分解,但二者实质内核同为绿色低碳循环经济模式的构建^④。这指出了循环经济新的发展方向,并且赋予其新的时代内涵,《循环经济促进法》律制度的时代表达也应从此处突破。“政策推动的目的在于使循环经济这种环境保护与资源节约、经济可持续发展多赢的经济模式纳入法治化的轨道。”^⑤从政策的吸收端来看,《循环经济促进法》的作用日甚,功能不断增强。在应对气候变化上,《循环经济促进法》对推动低碳发展中具有重要作用,是“双碳”目标下经济转型的导向性法律,可作为基础性法律。碳中和目标的实现,需要走绿色化的经济社会全面转型之路。“双碳”政策是我国生态文明建设的重大成果,而成果必须以法制的形式固定下来,这样才能保证改革成果更好的发挥作用。其实“双碳”所要达到的目标都可借由循环利用的方式达到,循环经济所产生的效果契合了“双碳”目标,循环经济的路径是成熟且便捷的。“循环经济的这三个原则是对资源利用及使用过程中从源头到末端的约束,这种发展模式减少了资源消耗总量,从而相应地减少了隐含碳排放。”^⑥因此,在新的时代背景下,《循环经济促进法》必须体现“双碳”政策的基本要求。于循环促进法律制度来说,“双碳”政策是新时代政治话语来源之一,但政策具有易变性和强制性,为了保持市场的稳定性和规律性,循环经济法律制度应当适度吸收政策话语。

对此,亟需建立以减碳降碳为目的循环经济法律制度,加大绿色科技投入,提高资源再造的科技水平,加强绿色国际合作,应对气候变化。具体而言,可建立碳减排评价标准,丰富循环经济的内涵,形成温室气体标准体系的重要组成部分;优化生产者责任延伸制度,引导生产企业建立逆向物流

① 参见陈泉生等《循环经济法研究》,北京:中国环境科学出版社,2009年,第254-255页。

② 秦天宝:《整体系统观下实现碳达峰碳中和目标的法治保障》,《法律科学(西北政法大学学报)》2022年第2期。

③ 孙法柏等:《环境法律政策整合研究》,北京:对外经济贸易大学出版社,2018年,第184页。

④ 张忠民、王雅琪、冀鹏飞:《“双碳”目标的法治回应论纲——以环境司法为中心》,《中国人口·资源与环境》2022年第4期。

⑤ 李响:《中美循环经济法治化环境政策因素比较与借鉴》,《学术交流》2010年第2期。

⑥ 林伯强:《碳中和背景下的广义节能——基于产业结构调整、低碳消费和循环经济的节能新内涵》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2022年第2期。

回收体系^①,有效控制生产阶段的资源消耗,减少废弃物排放量等等。此外,还需建立能源消费总量和强度控制制度,以提高资源利用效率。“双碳”目标作为我国的重大战略决策,“控制能源消费总量”是促进其如期实现的关键,因而对能源消费总量的控制也成为顶层设计的重要方面。总之,在立法过程中,除了对循环经济法律制度的基本制度加以明确外,还应当考量相关政策的要求,保证循环经济法律制度与时俱进,顺应社会发展的需要。

五、结语

环境法典是推动环境治理现代化的重要路径,是生态文明建设成果的重要承载,也是党中央关于生态环境决策意志的集中体现,关涉着中华民族的永续发展,有力回应了人与自然和谐共生现代化的时代诉求。在环境法典化过程中,要全面坚持绿色发展理念,作为法典编纂的重中之重。以其作为环境法典的政治性引领,明确环境立法的国家观;以其作为环境法典的合宪性基础,压实环境立法的法治观;以其作为环境法典编纂的方法论指引,明晰环境立法的价值观。绿色发展理念可以多重方式进入环境法典,其中作为环境法典的子系统,《循环经济促进法》集中承载了绿色发展理念,是绿色发展理念融入法典的最佳通道。《循环经济促进法》的生态化限度决定了绿色发展理念的落实程度,因此须重视《循环经济促进法》的环境保护价值,处理好环境保护与经济的关系,修订《循环经济促进法》对绿色发展理念意义重大。通过法典化形式固定下来的循环经济法律制度,构成了绿色发展理念落实的“硬约束”和“强抓手”,为绿色发展理念作用的发挥提供了更为广阔的空间。经由循环经济法律制度的入典路径,绿色发展理念基本上可以较好地融入环境法典之中,而作为最终载体,环境法典需恰当地设计制度以保障理念的落实。对此,可通过环境保护的基本国策、经济社会发展与环境保护相协调的策略、保护优先等环境法基本原则、实现绿色发展的具体法律机制以及相应的法律责任有机组成的系统化的新型立法模式,来保障绿色发展理念的全面落实^②,具体可从循环经济法律制度核心范畴、运行机制和创新制度三个方面做出回应,夯实绿色发展理念生存的法治根基与生长的制度沃土,不断推动美丽中国建设。

(责任编辑 卢 虎)

^① 参见国务院《关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》,国发〔2021〕4号(2021-02-22)[2022-04-19],
http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-02/22/content_5588274.htm。

^② 参见竺效、丁霖《绿色发展理念与环境立法创新》,《法制与社会发展》2016年第2期。