

# 德国环境法 法典化立法实践及启示\*

施 理

**摘 要：**环境法典编纂作为破除环境法律破碎化现象的有效方案可以提升环境法的简洁协调性，也是推动环境法治的路径之一。德国虽然在两次环境法法典化运动后依然未能颁布环境法典，却为我国提供了有效借鉴经验。德国环境法典编纂过程中面临的是否展开环境法典编纂、以何种形式展开环境法典编纂以及环境法典调整范围边界界定等核心问题，尤其值得我国参考。我国环境法典编纂过程中应当重点研究法典编纂模式选择、环境法典调整范围等问题，结合我国国情寻找合适的环境法典化道路。

**关键词：**环境法典； 德国环境法； 编纂形式

**作者简介：**天津大学 法学院 讲师 天津 300072

**中图分类号：**D951.6

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005-4871(2020)04-0078-17

德国两次环境法法典化运动虽未成功，但两次编纂运动共公布了四个版本草案。第一次编纂始于1988年，由教授委员会起草并于1994年完成，被称为“教授草案”；之后是1992年开始起草并于1997年7月公布的“专家委员会”草案；第三

---

\* 本文为中国法学会环境资源法学研究会“环境法典研究(2018-2020)”招标项目“德国环境法法典化及对我国启示”(编号:CSERL-FDH-18010)研究成果。

个草案是德国联邦环境部于 1999 年完成的“工作草案”，但在不久之后被联邦各部拒绝；最后一部草案是在第二次环境法典运动过程中产生的“2009 年立法草案”，该版本草案在联邦与州共同组成的工作小组的带领下自 2006 年开始编纂，并于 2008 年完成，2009 年因受到基社盟(CSU)和巴伐利亚州的反对而被联邦环境部宣告失败。

本文拟从德国环境法典立法实践入手，分析其对环境法典的接受态度、编纂形式、编纂的调整范围，总结德国环境法典运动的经验与启示，为我国未来可能的环境法典编纂提供经验。

## 一、德国环境法典立法实践：从拒绝到推动环境法典化

### (一)萨维尼“法典完备性”思想对德国环境法典编纂的抑制

德国第一次提出环境法典的概念是在 1976 年的联邦政府环境报告。该报告提出“鉴于最近几年中环境保护领域愈发增加的法条数量和复杂性及其分散性，是否可以将各环境法律规制在统一的法律中”<sup>①</sup>这一问题之后，1978 年德国环境署进一步研究了环境法统一的可能性。<sup>②</sup>

但在这个时期，德国法学界还深受弗里德里希·卡尔·冯·萨维尼(Friedrich Carl von Savigny)“法典完备性”思想的影响。萨维尼认为法律是有机生成的产物，法典编纂也是一个时机的问题，在具备条件和能力的时候才能编纂法典；法典编纂应在内容上具备完整性，保障最大范围内的确定性以及法在适用上的安全性；在形式上应使用严密精确的语言。<sup>③</sup> 鉴于此，20 世纪 70、80 年代，德国法学界普遍认为环境法典几乎不可能实现完备性<sup>④</sup>：一是由于环境法界限难分，较难确定哪些法律规范应当被纳入环境法；二是环境问题存在多样化和不确定性，从而导致环境法律规定将一直处于修订和变化中，这种变化使得环境法没有能力构建一套严密的逻辑体系，很难满足法典要求的完备性。

<sup>①</sup> 原文是“Die große Zunahme der Rechtsvorschriften auf dem Gebiete des Umweltschutzes in den letzten Jahren, ihre wachsende Kompliziertheit und ihre Verstreutheit auf zahlreiche verschiedene Gesetze und Durchführungsvorschriften haben zu der Frage geführt, ob sie nicht in einem einheitlichen Gesetzeswerk — geordnet in einen Allgemeinen Teil und einzelne Fachteile — zusammengefasst werden könnten.” Umweltbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 7/5684, S. 23, Rz. 109. 参见 Raphael Weyland, *Das Umweltgesetzbuch: Neugeburt oder Scheitern eines Jahrhundertprojects?*, Berlin: LIT Verlag, 2015, S. 5.

<sup>②</sup> Bericht 8/78 des Umweltbundesamts. 参见 Raphael Weyland, *Das Umweltgesetzbuch: Neugeburt oder Scheitern eines Jahrhundertprojects?*, S. 5.

<sup>③</sup> 薛军：《蒂堡对萨维尼的论战及其历史遗产——围绕〈德国民法典〉编纂而展开的学术论战述评》，载《清华法学》，2003 年第 2 期，第 103—134 页，这里第 118 页。

<sup>④</sup> Raphael Weyland, *Das Umweltgesetzbuch: Neugeburt oder Scheitern eines Jahrhundertprojects?*, S. 46.

强调法典时代的法律合理性会鼓励规范泛滥,并导致法典工作难以开展<sup>①</sup>。因此,在长达几十年时间里,德国虽然提出了环境法典化的概念,但是迟迟未能展开具体的立法工作,法典化进程缓慢。

## (二) 德国客观现实呼吁环境法典

### 1. 环境法去“破碎化”之需

作为世界上环境保护体系最完善的国家之一,德国环境保护法律条款也十分全面而繁杂。德国联邦层面的环境法数量极多,有数十部的环境法律、无数的法律条例和行政规范;还有大量地位等同于规范的规定,数量之多使得联邦环境法的活页汇编达到6000多页<sup>②</sup>。此外,德国还需要遵守欧盟新颁布的环境法律,这进一步导致其环境法律体系的庞大化。

环境法律体系的庞大臃肿导致环境法律体系内部的协调性和一致性下降,引起规制范围重叠或者规定重复、矛盾或不一致<sup>③</sup>,最终加剧了环境法律体系层次不清、碎片化的问题,被德国学者描述为“满是污渍的地毯”(Fleckenteppich)<sup>④</sup>。以重复为例,德国联邦矿业法与联邦自然保护法、土地法、水资源维护法以及环境影响评价法均有重复;再如联邦自然保护法中有关自然保护社团的共同参与权与环境救济法中的规定一致,存在重复。就规定矛盾而言,一方面希望通过法律来抑制各种环境问题的恶化,而另一方面却又规定允许支付有损生态环境的补贴。

鉴于德国环境法律体系的破碎化现象,德国环境法学者希望实现环境法律体系之间的协调化和“浑然一体”<sup>⑤</sup>,并希望立法者创设出对法律适用者和司法人员都统一适用的法律规范,以有利于加强执行。因此,环境法典成为德国环境法学者的理想工具<sup>⑥</sup>。编纂环境法典被认为可以提供一种内在精致化的机会,通过环境法典实现对环境法律文件的简化,减少环境法律数量,提升环境法的协调性。<sup>⑦</sup>

<sup>①</sup> Raphael Weyland, *Das Umweltgesetzbuch: Neugeburt oder Scheitern eines Jahrhundertprojects?*, S. 47.

<sup>②</sup> Michael Kloepfer, „Sinn und Gestalt des kommenden Umweltgesetzbuchs“, *Umwelt- und Planungsrecht*, Nr. 5, 2007, S. 161-170, hier S. 161.

<sup>③</sup> Susan Rose-Ackerman, „Environmental Policy and Federal Structure: A Comparison of the United States and Germany“, *Vanderbilt Law Review*, Nr. 5, 1994, pp. 1587-1622, here p. 1588.

<sup>④</sup> 同注<sup>②</sup>。

<sup>⑤</sup> Michael Kloepfer, „Empfiehl es sich, ein Umweltgesetzbuch zu schaffen, gegebenenfalls mit welchen Regelungsinhalten“, *Juristen Zeitung*, 1992, S. 817-828, hier S. 818.

<sup>⑥</sup> BMU (Hrsg.), *Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, Berlin: Duncker & Humblot GmbH, 1998, S. 72.

<sup>⑦</sup> [德]Eckard Reh binder:《欧洲国家的环境法法典化》,沈百鑫译,载徐祥民主编:《中国环境法学评论》,北京:科学出版社,2013年总第9卷,第114-126页,这里第117页。