

关于编纂生态环境法典的几点思考

□ 张杰 刘胜斌 李志刚

党的二十届三中全会明确提出“编纂生态环境法典”（以下简称法典）这一重大任务，编纂法典已列入十四届全国人大常委会立法规划和2024年立法工作计划。编纂法典有利于推进生态文明法治建设，将为建设美丽中国和实现人与自然和谐共生的现代化提供坚强的法治保障。

一、何为法典编纂

法典编纂不是对已有法律的简单整理、照抄照搬，而是统筹运用立、改、废、释、纂等多种方法对已有法律、法规、规章、司法解释和规范性文件以及党内法规等进行编纂，实现所有规则的内在一致、相互支撑、逻辑自洽。

（一）法典编纂的主要特征

系统性：将某一法律领域的规范进行全面整理，形成一个有逻辑结构和内在联系的法律体系。

统一性：消除法律体系中的重复、冲突或矛盾，确保条文间的协调统一。

完备性：覆盖该领域内的核心法律问题，提供全面的法律规范。

适应性：为未来的立法和修订预留空间，要具有一定的灵活

性和前瞻性。

（二）编纂什么？

要对哪些法源进行编纂，如何界定范围？这里从内容、形式、时效三个方面的标准加以说明。

1. 内容标准

法典编纂的法源主要是生态环境领域的立法，包括大气、水、土壤、海洋、固体废物、噪声、放射性、有毒有害物质等方面的污染防治立法，生态要素、生态区域、自然保护地、生物多样性保护和自然退化防治等方面的自然生态保护立法，以及能源节约、可再生能源、循环经济、清洁生产、应对气候变化等方面的绿色低碳发展立法。此外，生态环境法典编撰也需要充分参考《行政许可法》《行政强制法》《民法典》《刑法》《行政诉讼法》《民事诉讼法》（本文所涉及的法律名称均使用简称，省略“中华人民共和国”）等传统部门法律，以及能源安全、食品安全、公共卫生、农业农村、交通运输、规划建设等相关领域立法。

2. 形式标准

从形式上说，法源包括党内法规及政策、法律、行政法规、部门规章及规范性文件、司法解

释及其他等五类。其中，法律与部分行政法规是法典编纂的主要对象。党内法规及国务院的政策文件对生态环境立法具有重要的指导和引领作用。部门规章及规范性文件蕴含着对完善生态环境法律体系具有积极意义的制度创新内容，需要在法典编纂中予以遴选。司法解释及其他（如生态环境部对某省生态环境厅关于某个问题的请示作出的答复）具有弥补现行立法不足的规则创新内容，尤其对法典的生态环境保护法律责任部分的编纂具有重要参考价值。

3. 时效标准

法典编纂的法源主要是现行有效的党内法规及政策、法律、行政法规、部门规章及规范性文件、司法解释及其他，已失效或已被修改的不作为法典编纂的主要参考对象。

二、为什么要编纂法典

法典是人类法治文明的重要标志和制度缩影。作为国家立法的高级形式，法典的最大特点就是集大成、成体系，需要有比一般立法更为严格的立法条件。目前，我国已经具备法典的理论和

立法积淀基础，并有现实和内在需求。

（一）具备坚实的理论基础——习近平法治思想和习近平生态文明思想

理论是行动的先导。新时代以来，习近平总书记高度重视生态文明建设，强调“只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障”。在习近平法治思想和习近平生态文明思想的科学指引下，“生态文明建设”“把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”等内容写入宪法，成为党和人民的共同意志，以法律为支撑的生态文明制度体系不断健全。习近平法治思想和习近平生态文明思想凝聚着我们党对社会主义法治建设、人类法治文明发展的规律性认识和对生态文明建设的规律性认识，蕴含着强大的真理力量和实践伟力，为编纂法典提供了根本遵循和行动指南。

（二）构建现代环境治理体系的现实要求

2020年，中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》明确提出，落实各类主体责任，提高市场主体和公众参与的积极性，形成导向清晰、决策科学、执行有力、激励有效、多元参与、良性互动的环境治理体系。我国明确提出到第二个百年时，达到中等发达国家的环

质量水平。为实现这个目标，

“十四五”规划提出，“建立健全环境治理体系，推进精准、科学、依法、系统治污，协同推进减污降碳。”现代环境治理体系和“十四五”新目标需要建立统筹污染治理、生态保护、应对气候变化、促进生态环境质量持续改善的生态环境保护法律体系，而不是传统意义上的“小环保”环境法律体系。所以说，编纂法典是构建现代环境治理体系的现实要求。

（三）固化国家生态文明体制改革成果的内在要求

党的十八大将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局；在新发展阶段中，强调“绿色发展”对于构建新发展格局的重大意义。与此同时，大力推进生态文明体制改革，构建了“源头严防、过程严管、后果严惩”的生态文明制度体系，形成了“全面加强党对生态环境保护的领导、压实地方责任、压实部门责任”的“大环保”格局。通过组建生态环境部，统一行使生态和城乡各类污染排放监管与行政执法职责，打通地上和地下、岸上和水里、陆地和海洋、城市和农村、一氧化碳和二氧化碳，将碳达峰、碳中和纳入生态文明建设总体布局。编纂法典可以将党的十八大以来生态文明体制改革的重大成果，尤其是“大环保”格局和统筹协调体制、

机制加以固化。

（四）解决立法冲突，满足对完善生态环境立法体系的迫切要求

现行生态环境方面的立法问题表现在两个方面。一是立法数量多、速度快、重复率高、矛盾冲突多。在污染防治立法中，立法跨度长达40年，制定时间不一，其间又经过多次修改，导致《环境保护法》与大气、水、固体废物、噪声等污染防治法的条文重复率达30%以上；一些基本制度在不同的单行法中，适用原则、适用程序、适用条件、处罚主体和处罚形式存在不一致现象，不利于环境执法和司法顺利开展。二是采取环境与资源立法“二分”模式，缺乏体系化，致使个别法律规范冲突，实践中用政策解决立法冲突的方法被经常运用，有些地方采用“运动式执法”，法律的时效性、权威性降低，不利于法治建设。通过法典编纂可以实现法律体系化，消除立法重复率高、矛盾冲突和空白等现象。

（五）深厚的立法积淀——生态环保法律体系已基本形成

2022年8月，全国人大常委会执法检查组提请十三届全国人大常委会审议的关于检查环境保护法实施情况的报告指出，我国生态环保法律体系已基本形成。目前，我国现行有效的生态环保类法律有30余部、行政法规有100多件、地方性法规有1000余件，初步构建起以《环境保护法》

为统领，涵盖水、气、声、渣等各类污染要素和山水林田湖草沙等各类自然生态系统，务实管用、严格严密的生态环保法律体系，已具备编纂法典的立法基础。

三、如何编纂法典

（一）采用适度法典化——“法典+个别单行法”模式

业界专家认为，法典编纂应采用适度法典化——“法典+个别单行法”的模式。具体来说，就是通过整合各相关法律规范的基本价值、共性原则，将基础性、原则性、共通性的法律制度编入法典，构建框架体系型法典；同时，保留个别单行法，用于规范生态环境保护局部领域和无法纳入法典的法律内容，对“适度”法典化的生态环境法典起到补充、完善和具体化的作用。

（二）用习近平生态文明思想指导法典总则和各分则编纂

用习近平生态文明思想指导法典编纂，并将其贯穿法典的总则编与各分则编。

1. 用最严法治观指导编纂总则编

要以“用最严格制度最严密法治保护生态环境”的最严法治观来指导总则编，明确法典的基本宗旨、基本原则、生态环境治理体系和基本法律制度，为各分编提供理念、基础和价值判断标准，构建“党委领导、政府主导、

企业主体、公众参与”的共建、共享、共治生态文明建设体制，促进自然、市场、社会、政府相互嵌入的合作共治机制。

法典总则编的主要内容应该包括三个方面：一是在“生态文明”与建设“美丽的社会主义现代化强国”已被写入宪法序言、“美丽中国”建设被确立为国家任务的代背景下，确认和维护在生态文明建设过程中形成的新秩序；二是构建适应新时代要求的生态环境治理体系，推动我国生态环境治理体系和治理能力现代化；三是建立协调衔接法典内外规范的基本制度。

2. 用基本民生观指导编纂污染防治编

污染防治编以控制环境污染、保护人民健康、促进社会可持续发展为目标，以现行污染防治法为基础，针对污染防治领域出现的新情况、新问题，及时回应人民群众的关切和期待，充分体现“良好生态环境是最普惠的民生福祉”的基本民生观。

污染防治是传统“小环境法”的主体，也是编撰法典的重要内容。编纂污染防治编的法源有《环境保护税法》、《水污染防治法》、《海洋环境保护法》（分则部分）、《大气污染防治法》、《噪声污染防治法》、《土壤污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《放射性污染防治法》、《核安全法》

等法律。除此之外，还应当考虑将弥补环境保护单项法律空缺、在实践中行之有效的环境行政法规和少量部门规章也一并纳入，同时考虑将排污权交易、环境污染责任保险、环境污染第三方治理、电磁辐射和新污染物控制等内容纳入创新的规则中。

3. 用系统整体观指导编纂自然生态保护编

自然生态保护编以合理利用自然资源和保护环境、保护生态可持续为目标，着重以自然资源保护和生态功能保护为规制对象，将现行的自然资源立法和生态保护立法进行优化整合，应贯彻落实习近平总书记“统筹山水林田湖草沙系统治理”的系统整体观，形成类型化、体系化的保护制度，为当代人和后代人留下发展空间和基础条件。

与污染防治单行法律相比，我国的自然生态保护单项法律立法相对滞后，数量很少。目前只有《野生动物保护法》《水土保持法》《海岛保护法》《防沙治沙法》等。此外，大部分自然生态保护工作是由行政法规或者部门规章予以规定的，如《自然保护区条例》《风景名胜区条例》《病原微生物实验室生物安全管理条例》《野生植物保护条例》《草原防火条例》等。与自然生态保护相关的法律主要有《气象法》

《文物保护法》《动物防疫法》《生物安全法》等。自然生态保护编还应当生态保护红线、湿地保护、自然保护地（国家公园、自然保护区和其他自然公园等区域）、城市景观与绿地、自然资源资产负债和全民所有自然资源资产有偿使用等自然生态保护特色的制度措施方面作出创新规定。

4. 用绿色发展观指导编纂绿色低碳发展编

绿色低碳发展编要以绿水青山就是金山银山的绿色发展观为指导，以促进低碳发展、减污降碳为目标，着重以资源能源的节约利用、清洁生产、循环再生和综合利用为规制对象，将现行的能源立法和清洁生产、循环利用、综合利用立法进行优化整合，形成类型化、体系化的保护制度，为实现绿水青山的价值转化和应对气候变化提供基本法律保障。

与污染防治编和自然生态保护编相比，绿色低碳发展编的相关单行法更少。目前主要有《节约能源法》《可再生能源法》《清洁生产促进法》《循环经济促进法》等。而在资源能源的综合利用、绿色生产和消费、对外投资环境保护、节能低碳产品、贸易与环境保护关系等领域，除法律和行政法规处于空白状态外，部门规章也很少。因此，绿

色低碳发展编是编纂生态环境法典的薄弱环节，也是制度创新的重点。

5. 用基本民生观等思想指导编纂生态环境责任编

要按照“良好生态环境是最普惠的民生福祉”的基本民生观，以建立生态损害担责制度和机制为目标，建立生态环境权益保障法律制度体系。

在法典已分别在污染防治、自然生态保护和绿色低碳发展各编分类设立行政制裁条款的同时，要处理好总则编共通性行政法律制度的行政法律后果规定、违反国家规定构成犯罪的刑事责任的适用、被《民法典》全部囊括的环境侵权责任规定的适用等问题，环境责任领域经常出现的同一环境违法行为应当同时承担行政、民事和刑事法律责任问题，以及相应的行政程序和司法诉讼程序中有关法律、规则的适用等问题。

我们认为，法典框架体系中对生态环境责任的安排并非将所有传统法中的三大责任全部纳入，而是通过设立生态环境责任编在合理取舍公法和私法责任的基础上制定适用原则，以确保法典中生态环境责任体系的完整性和法典规则的可操作性。

（三）把环境权作为法典的核心范畴

1. 环境权入法典是生态文明

建设的内在要求

党的十九大报告指出，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，这种美好生活需要涵盖物质、文化、公平、正义、安全、环境等诸多方面。人的需要是新的权利类型产生的客观基础，人民对良好生活环境和生态环境的需要是立法确定环境权的基本动因。

2. 在总则和分编中设立环境权

公众的环境权应贯穿整个法典编纂过程。具体来说，也就是在总则编确立“一般环境权”，同时将环境权的具体权能，即环境信息知悉权、环境决策参与权和建言权以及环境损害救济权等，作为保障环境权得以实现的实体权利和救济权利作出规定。在各分则编将环境权具体化为“健康环境权”和“自然享有权”两大类别。其中，健康环境权主要是与污染防治相关的权利，具体包括清洁空气权、清洁水权、环境安宁权等；自然享有权是人们对于自然环境、自然资源、自然空间的非排他性的使用权，具体包括自然空间的进入权、景观权、环境获益权等。^[4]

（作者单位：张杰，中国生态文明研究与促进会；刘胜斌，中国环境报社有限公司；李志刚，生态环境部北京会议与培训基地）