

关于完善《中华人民共和国生态环境 法典（草案）》的若干建议

□ 梅凤乔

2025年4月27日，备受关注的《中华人民共和国生态环境法典（草案）》（以下简称《草案》）首次提请十四届全国人大常委会第十五次会议进行审议，并向社会公开征求意见。毫无疑问，编纂生态环境法典，是生态环境保护 and 生态文明建设领域的一件大事。正如全国人大常委会在《关于〈中华人民共和国生态环境法典（草案）〉的说明》里所指出的，编纂生态环境法典，既是“贯彻落实习近平生态文明思想，推进人与自然和谐共生的现代化的必然要求”，也是“完善中国特色社会主义法治体系，推进生态环境领域治理体系和治理能力现代化的必要举措”，同时还是“贯彻新发展理念，同步推进高质量发展与高水平保护的客观要求”和“坚持以人民为中心的发展思想，增进民生福祉的必然要求”。因此，社会各界，特别是生态环

境法学界，应当为完善《草案》献计献策，推动《中华人民共和国生态环境法典》早日获得通过。

总体上讲，目前编纂生态环境法典采取的“适度法典化”模式是恰当的，重点是将监督管理体制和制度高度相近的污染防治方面的10部法律全部纳入，而对监督管理体制和制度各具特色的生态保护、循环经济、节约能源等方面的现有法律，则择其要旨纳入；同时，就应对气候变化、推进碳达峰碳中和、促进绿色低碳发展等相关方面作出一些原则性、引领性规定，既可填补相关领域法律空白，又能为后续制定相关法律留下空间。这样做，一方面可以减少或避免因在关键议题上出现重大分歧而延缓立法进程，另一方面可以确保未来出台的生态环境法典兼具现实针对性和时代引领性。

然而，编纂生态环境法典毕

竟具有很强的挑战性，需要考虑的因素众多。其中必须考虑的因素之一就是，对纳入生态环境法典的现有法律在实施过程中暴露出来的问题或弱点，应当在生态环境法典中予以解决或弥补。以此为视角，建议对目前公布的《草案》从以下四个方面予以进一步完善。

一、明确公共机构要发挥示范引领作用

公共机构特别是党政机关，虽然在生态环境影响方面有别于企业，但并非对生态环境毫无影响。例如，中央国家机关大多配备食堂，这就会导致一系列环境影响。正因如此，国家机关事务管理局于2023年发文，要求开展2023—2025年度中央国家机关健康食堂创建活动，并将厨余垃圾处理 and 污水、油烟排放控制等方面纳入考核内容。这是包括党政

机关在内的公共机构产生直接的生态环境影响的一种情形。

另外，公共机构包括党政机关日常运行和自身建设所需要的资金部分或全部来源于中央或地方财政，这些资金的用途可能与生态环境保护、节约资源能源、应对气候变化等方面存在一定程度的联系，如购买公务用车、修建办公用房等。

对此，2020年修订的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第四十九条第三款要求，“机关、事业单位等应当在生活垃圾分类工作中起示范带头作用。”2025年修订后发布的《党政机关厉行节约反对浪费条例》第七条第二款明确要求，“中央和国家机关各部门应当在厉行勤俭节约、反对铺张浪费上走在前、作表率。”类似的要求不应仅适用于生活垃圾分类等特定方面，而应广泛适用于生态环境保护、节约资源能源、应对气候变化等各个方面。

据此建议，将《草案》第七条修改为“任何单位和个人都有保护生态环境、节约资源能源、应对气候变化的义务。国家机关、事业单位以及其他公共机构应当在保护生态环境、节约资源能源、

应对气候变化等方面发挥示范引领作用”。

二、明确大力发展生态环境服务市场

保护生态环境、节约资源能源、应对气候变化，一要靠政府，二要靠市场。政府必须提出保护生态环境、节约资源能源、应对气候变化的要求，并通过制定规则和标准将这些要求具体化。责任主体应当依法将政府提出的保护生态环境、节约资源能源、应对气候变化的要求落实。但是，责任主体自身往往没有能力实现这些要求，需要专业的机构提供行之有效的保护生态环境、节约资源能源、应对气候变化的技术方案和服务。可以说，保护生态环境、节约资源能源、应对气候变化的成效如何，在很大程度上取决于生态环境服务市场（又称节能环保产业或节能环保市场）的发展情况。

2023年，我国节能环保产业规模接近9万亿元。中共中央、国务院于2024年印发的《关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》提出，到2030年，节能环保产业规模将达到15万亿元左右。也就是说，必须确保节能环保

产业保持8%左右的年增长率，这样才能为经济社会发展全面绿色转型提供基本保障。为此，《关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》明确把“加快推进生态环境法典和能源法、节约能源法、电力法、煤炭法、可再生能源法、循环经济促进法等法律法规制定修订工作”作为重要抓手。

建议在目前公布的《草案》第十一条中增加相关内容，如国家采取适当的经济技术政策，鼓励、支持节能环保产业发展。

三、明确优化完善生态环境标准体系

2017年修订的《中华人民共和国标准化法》第二条第二款明确规定，我国的标准体系包括国家标准、行业标准、地方标准、团体标准、企业标准；第十八条进一步规定，“国家鼓励学会、协会、商会、联合会、产业技术联盟等社会团体协调相关市场主体共同制定满足市场和创新需要的团体标准，由本团体成员约定采用或者按照本团体的规定供社会自愿采用”；第十九条规定，“企业可以根据需要自行制定企业标准，或者与其他企业联合制定企业标准”。但2020年生态环境部

发布的《生态环境标准管理办法》未包含团体标准、企业标准。而中共中央办公厅、国务院办公厅于2016年8月印发的《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》明确提出，“发挥社会组织积极作用”“支持社会组织尤其是行业协会商会在服务企业、规范市场秩序、开展行业自律、制定团体标准、维护会员权益、调解贸易纠纷等方面发挥作用，使之成为推动经济发展的重要力量”。

制定生态环境法典，其意义不仅仅在于防治污染、保护生态环境，更在于推动经济社会全面绿色转型。这就需要鼓励和支持各类社会组织制定严于国家和地方生态环境标准的团体标准，对团体成员起到积极的引导作用，为全社会在保护生态环境、节约资源能源、应对气候变化方面树立先进标杆。对于新业态，在没有适用的保护生态环境、节约资源能源、应对气候变化等方面的标准时，相关部门应当允许、鼓励和支持制定企业标准，促进新业态健康发展。

为此，建议在目前公布的《草案》第一篇“总则”第四章“标

准和监测”中增加有关制定团体标准和企业标准的内容。

四、明确生态环境损害赔偿的适用范围

党的十八大明确提出，建立生态环境损害赔偿制度是加强生态文明制度建设的重要内容之一。经过几年时间的努力，我国初步建立起具有中国特色的生态环境损害赔偿制度，其主要标志是2020年5月十三届全国人大三次会议表决通过了《中华人民共和国民法典》。该法典第七编“侵权责任”第七章“环境污染和生态破坏责任”确定了生态环境损害赔偿制度的基本规则。按照其中相关规定，只要违反国家规定造成生态环境损害的，就要承担生态环境损害赔偿责任。但“生态环境损害”在程度和性质上存在很大差异：有时，生态环境损害不需要人工干预就可以在短时间（比如几天时间）内自然恢复；有时，生态环境损害需要人工干预才能逐渐恢复，其间生态环境功能会受到影响。2022年，生态环境部会同最高人民法院等十余个部门联合发布《生态环境损害赔偿管理规定》，其中提到，生

态环境损害显著轻微，且不需要赔偿的，可以不启动索赔程序。2025年，生态环境部会同司法部等十余个部门联合出台《关于深入推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》，其中对生态环境损害显著轻微且不需要赔偿的案件适用情形做了进一步解释。由此可见，相关部门已经意识到对生态环境损害赔偿适用范围作出限定的必要性。

在编纂生态环境法典时，应当尽可能在这方面取得进展。建议将生态环境损害赔偿适用范围限定如下：（1）违反国家规定造成显著生态环境损害；（2）致使生态环境功能受到明显损害，甚至永久性损害；（3）需要采取措施防止生态环境损害扩大，或者需要进行生态环境修复。

最后，需要指出的是，《草案》第一篇“总则”明显侧重于污染防治方面，而生态保护、节约资源能源、应对气候变化的内容相对较少，应当进行必要的补充。^②

（梅凤乔，北京大学环境科学与工程学院研究员、教授、博士生导师，中国生态文明研究与促进会法治分会副会长）