

关于生态环境法典体系化的思考

□ 宋天骐

2025年4月30日,《中华人民共和国生态环境法典(草案)》(以下简称《草案》)面向社会公开征求意见,这部承载着无数人理想与愿景的法典初绽光芒。应当肯定,《草案》在生态环境法律体系化上迈出了重要一步,然而面对生态环境领域内30多部法律、100多部行政法规和1000多部地方性法规的系统化、体系化工程,《草案》仍有些许不完美之处。鉴于此,本文拟从三个方面出发,简要探讨《草案》在生态环境法律体系上的完善路径,以期完善法典提供些许助力。

一、《草案》在生态环境法律体系化上的逻辑补足

从法律逻辑的角度考察,《草案》在生态环境法律体系化上存在个别逻辑疏漏。建议从以下方面予以补足。

第一,合理设置保障措施章的逻辑顺位。建议将总则编保障措施章顺移至总则编的最后部分,作为总则编全部公因式规定的兜底性保障,其原因主要在于总则编第八章“保障措施”的逻辑顺位不妥。总则编第九章是关

于信息公开与公众参与的具体规定,但从逻辑体系上看,保障措施章位于第九章之前,导致体现公民环境权利的环境信息公开与公众参与制度未能得到应有重视,保障措施难以发挥保障公民环境权利、促进环境信息公开与公众参与的作用。

第二,有机协调公因式规范的法律效应。建议在总则编新增生态保护、绿色低碳发展等方面的基本制度,同时调整或剔除仅能规范污染防治的基本制度。应当看到,当前总则编的公因式规范主要来源于《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》),而《环境保护法》的主要规制对象是环境污染行为,相关制度规范围绕着环境污染行为控制、监管、惩罚、激励等方面展开,这就导致《草案》未能有效回应生态保护编、绿色低碳发展编的体系需求,未能妥善发挥法典总则编的体系辐射效应。

第三,科学调整生态保护补偿的法律定位。建议将生态保护补偿作为生态保护编的一般规定,生态保护补偿章的内容迁移、整合至第三编“生态保护”中,而

非将其作为总则编的基本制度。原因有二:一方面,生态保护补偿章的逻辑位序不妥。生态保护补偿章位于总则编,但作为法典的公因式规定,生态保护补偿的相关规范仅能发挥对生态保护编的辐射作用,难以全面影响其他各分编。另一方面,生态保护补偿章的基本规定不足。地方生态保护补偿实践已经积累了丰富的试点经验,地方性立法对生态保护补偿的规定也相当丰富,作为法典总则编的生态保护补偿制度应当充分回应地方实践中可复制、可推广的一般性做法,以发挥公因式规定的应有效应。

二、《草案》在生态环境法律体系化上的体系优化

《草案》坚持生态环境法典的内在价值体系,注重生态环境法典与其他相关法律的外在体系关联,值得肯定。建议在法典体系化、系统化的规范表达上从以下两个方向继续优化。

第一,在内在价值体系上,充分考量当前我国学界与比较法关于立法目的条款的共识,坚持目的一元论,以保障公众的环境

健康与生态环境权益为核心，强调人与自然和谐共生的现代化建设。这是因为从法典的内在价值体系来看，《草案》总则编的立法目的条款未能充分彰显应有功能。其一，立法目的条款采用了多元目的论，但具体立法目的的表达缺乏融贯性解释的空间。例如，全面推进美丽中国建设的目的与加快推进人与自然和谐共生的现代化的目的存在一定重复，美丽中国建设本身就是中国式现代化建设的一个方面，将这两者同时作为立法目的，容易引起理解偏差。其二，立法目的条款对公民环境权利的表达不够明确。“保障公众健康和生态环境权益”的解释至少存在两种，即将公众健康和生态环境权益分别作为保障的对象，或者将公众的环境健康权利与生态环境权利统一作为保障的对象。前者的解释方案将公众的环境健康权利与生态环境本身的权益区分开来，而后者的解释方案则认为公众环境权利包括公众环境健康权利、公众生态环境权益等，二者显然不一致。其三，立法目的条款的价值辐射能力不足。例如，推动绿色发展目的与绿色发展原则的体系衔接，如果仅在规范表述上强调绿色发展，那么二者的意义有限，需要重新考量绿色发展目的条款、绿色发展原则条款，以及绿色低碳发展编的价值衔接。

第二，在外在规范体系上，

应当重视自然资源法、能源法在生态环境法典中的体系定位，妥当表达作为法典基石性概念的“环境”“资源”“生态”，从而推进既有法律与法典之间的体系协调，预留既有法律修改、未来生态环境保护新型立法的规范接口。这样做的原因在于，从法典的外部规范体系来看，《草案》未能有效考量既有法律修改与未来法律制定的需要。根据《草案》说明，污染防治方面的法律将不再保留，而自然资源、生物多样性等方面的法律将适时修改，应对气候变化、绿色低碳发展等方面的法律将单独立法。这种法典编纂思路值得肯定，一方面充分整合了既有法律法规在污染防治、生态保护、资源开发利用等方面的共性规则，另一方面适当开放了未来在气候变化、绿色低碳发展等方面的生态环境保护新型立法。但是，在自然资源法、能源法的整合与开放方面，《草案》略显不足。其一，《草案》将自然资源开发利用作为生态保护的一个侧面，这就弱化了自然资源法的法律地位，混淆了自然资源的经济要素与生态要素的法律关系，不利于法典与具体自然资源要素管理或者利用方面的立法相协调。其二，《草案》对能源法的立法关切较少，仅在绿色低碳发展编进行重点规范，但该编更多的是从循环经济发展、绿色低碳转型与应对气候变化的角度进行规范，对能源开

发利用的特殊性、能源安全的重要性等方面的规范效果不佳，未能提供法典与能源法的可适接口。

三、《草案》在生态环境法律体系化上的规范配置

《环境保护法》曾被称为“长牙齿”的环境立法，在此后数十年的法律实施中，《环境保护法》也发挥了应有的效果。那么，作为生态环境法律体系化的集大成者，生态环境法典更加需要科学配置法律规范，一方面发挥强制性规范的制度刚性，另一方面保留任意性规范的制度柔性。据此，《草案》可以从以下两个方面予以优化。

一方面，清晰界定强制性规范与任意性规范在具体制度及其实施机制上的边界，合理调配两种规范的法律效能，尤其是在法律责任设置上，应当更加注重强制性规范与任意性规范的协同，反对单一线性的强制惩罚，鼓励生态环境治理的立体化、系统化发展。目前，《草案》专设法律责任与罚则的具体规范，用以约束污染环境、破坏生态和违反绿色低碳义务的行为，发挥强制性规范的法律效力。但是，从法律责任类型来看，《草案》第一千零四十八条将生态环境领域的法律责任等同于民事责任、行政责任与刑事责任的简单相加，没有预留生态环境法律责任独立存在的规范空间。这似乎意味着，当

前学界重点讨论的生态环境修复责任、生态环境损害赔偿责任等生态环境领域的法律责任已经失去了性质界定的讨论空间。不妨回到损害类型划分的逻辑起点，在承认生态环境损害独立性的基础上，明确生态环境修复责任、生态环境损害赔偿责任是针对生态环境损害的具体救济方式，而基于传统人身、财产损害的损害救济法理难以直接适用于生态环境损害的损害救济。因此，《草案》对生态环境领域的法律责任的规范配置有失偏颇，不易形成生态环境损害及其救济的独立发展路径。同时，有研究表明，简单加重违法行为人法律责任的方式，并不能产生良好的法律效果，甚至在法律责任的强度达到一定程度后，再继续加重法律责任的规范配置可能会适得其反。这意味着，生态环境损害的救济与生态环境治理不能依循简单的线性思维，而应重视治理工具的多样性，发挥多元环境共治的积极效能。

另一方面，科学调整强制性规范与任意性规范在绿色低碳发展方面的适用性，促进强制性规范在循环经济、清洁生产、绿色消费、应对气候变化等方面的适用，避免任意性规范在具体制度上的妥协，推进减污、降碳、扩绿、增长的协同增效。《草案》应当明确强制性规范与任意性规范的适用范围，尤其应当避免以任意性规范的方式调整需要法律


强制予以解决的问题。具体而言，在减缓与适应气候变化方面，《草案》强调规范的引领性、开放性，为后续单独立法提供制度空间，但是，《草案》应当进一步明确减缓与适应气候变化相关制度的强制性与任意性边界，明确气候变化监测发布制度、应对气候变化信息共享机制、碳排放总量和强度控制制度、碳排放统计核算制度、碳市场交易制度等相关制度或者机制建立的强制性，以及授权具体职能部门进行单独立法的任意性内容，避免立法授权不明导致的规范性质不定、规范边界不清等问题。在发展循环经济方面，《草案》不宜过度采用任意性规范，以免制度过于柔性导致清洁生产、废弃物循环利用等方面的制度迟滞无法落实，应当适度配置强制性规范，以制度刚性阻止已经明确需要废止的污染环境、破坏生态、严重违反绿色低碳发展要求相关措施的实施，仅在具体实施方式上采取一定的柔性制度，以协调制度刚性与制度柔性的关系。

余论：在生态环境法律体系化上的持续努力

毫无疑问，《草案》在生态环境法律体系化上作出了实质性贡献，这种实质性贡献不仅包括回应政策要旨与时代需求的新增规定，如总则编强调生态保护补偿制度的公因式规定、生态保护

编凝练了有关生态修复的一般性规范、专设绿色低碳发展编调整循环经济与应对气候变化等，而且《草案》还包括了反映理论共识与法律系统完善的体系化调整，如污染防治编注重对“蓝天”“碧水”“净土”三大污染防治攻坚战的体系关联，法律责任部分强调对违反法典义务的环境法规制等。

同时，应当承认现阶段的《草案》仍有进一步完善的空间。本文主要从法律逻辑、体系衔接、规范配置三个方面，简要探讨了《草案》的不足及其完善思路。限于文本体量，本文的相关讨论未必全面，如《草案》各分编内部的法律逻辑、总则编与各分编的法律逻辑、法典内在价值的具体表达等方面，仍有进一步讨论的可能性；本文提出的针对性法律建议较为简单，如总则编中生态保护补偿规定如何定位、立法目的条款如何科学表达等，值得进一步思考。

在加快推进人与自然和谐共生的现代化进程中，在持续优化生态环境法典编纂的背景下，本文仅是在生态环境法律体系化上的一种尝试，希望这种尝试能够引起一点波动，助力新时代生态环境法典的成型，服务于中国式生态环境法治的发展。

（作者单位：吉林大学理论法学研究中心、法学院）