

生态环境法典立法目的的三重意蕴

□ 宋天骥

《中华人民共和国生态环境法典》（以下简称法典）的公布标志着我国生态环境领域法律体系化迈入新阶段。无论是法典的编纂思路、体例设计，还是法典的规范目的、条款内容，都在很大程度上承载着我国生态环境法治发展的璀璨光芒；法典的立法目的应当是这一璀璨光芒的核心，发挥着领航我国生态环境法治发展的积极作用。法典的立法目的可以从法律价值、基本内涵与体系效应三个方面予以深入阐释。

一、法典立法目的的价值彰显

法典的立法目的集中彰显了新时代环境法治的价值理念：其一，坚定以人为本的立法初衷，明确保障公众“生态环境权益”的价值目标；其二，筑牢生态安全的法治底线，新增“维护生态安全”的法治要求；其三，协调绿色发展的价值体系，妥当平衡“绿色低碳发展”与生态环境法治建设的二元关系。

（一）坚定以人为本的立法初衷，明确保障公众“生态环境权益”的价值目标

法典的立法目的条款与基本原则、一般条款、法典各分编、

法律责任编，共同形成保障公众“生态环境权益”的动态法治保障体系。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。“人民日益增长的美好生活需要”至少包含三层内涵，即高质量物质生活、高水准的社会生活与高品质的精神生活。法典坚定落实人民群众的“生态环境权益”，以立法目的为价值指引，通过明确公众参与环境活动的知情权、监督权、表达权、救济权，规避建设项目的邻避效应，维护公众的生态环境权益；通过规制光污染、噪声污染等公众“家门口”的环境污染问题，化解公众生活环境的现实烦恼；通过防治农业面源污染、土壤污染等环境污染问题，优化生态安全底线基础上的物质供给环境，确保公众获取生态安全的农产品、基本自然资源产品；通过规范生态系统、自然资源、重要地理单元等生态保护问题，创造公众享受生态美景的愉悦精神生活。

（二）筑牢生态安全的法治底线，新增“维护生态安全”的法治要求

法典高度重视生态安全的法律价值，“维护生态安全”的立法目的不仅是我国宪法中生态文明建设的国家目标的生态环境法呈现，而且是国家安全法中生态安全理念与制度的生态环境法表达。“维护生态安全”的立法目的与“生态优先”的基本原则相辅相成，二者共同作用于生态环境法治体系中。生态安全是底线思维的集中体现，侧重强调生态环境法治应当尊重自然、顺应自然、保护自然，保持对自然生态规律的客观尊重，同时环境资源开发利用活动不得随意违背自然生态规律。生态优先是生态安全基础上的价值进阶，侧重在经济社会发展与生态环境保护之间确立价值优先序，发挥引导产业转型、绿色低碳发展的积极作用。同时，“维护生态安全”的立法目的可以辐射法典的生态保护编，以生态安全的价值定位，明确生态退化的预防和治理、生态修复等创新性制度的法律意义。

（三）协调绿色发展的价值体系，妥善平衡“绿色低碳发展”与生态环境法治建设的二元关系

“维护生态安全”与“推动绿色低碳发展”之间存在一定张

力，形式上二者体现着生态环境保护与经济社会发展之间的紧密联系，实质上立法目的条款对二者关系的阐述具有层级性。第一顺位是生态环境安全的价值底线，任何环境资源利用活动不得突破安全底线，不得以牺牲生态环境安全为代价换取经济社会的短期增长；第二层级是绿色低碳发展的发展目标，环境资源利用活动应当以可持续发展理念为指引，倡导以最优化的资源配置效率实现经济社会发展目标。同时，应当认识到“绿色低碳发展”中“绿色”与“低碳”并非单纯的语义强调关系，或者对发展理念的简单修饰，而是蕴含着深刻的时空观念，以绿色、低碳为中华民族永续发展奠定生态环境根基。“绿色”与“低碳”同样表征着一种独特的价值体系，这种价值体系不仅体现了绿色的新发展理念，强调人与自然和谐共生的现代化模式，而且回应了国家战略中的“双碳”目标与应对气候变化的需要，以及国家经济结构调整与发展方式的积极转变。

二、法典立法目的的内涵拓展

环境基本法的立法目的存在直接目的与终极目的之分。直接目的的立法表达具有相当程度的共识，即保护生态环境，防治污染和其他公害；终极目的则存在

不同的理论阐述或者立法例，即追求人群环境健康的一元论、协调人群健康与促进经济社会可持续发展的二元论。法典的立法目的基本沿袭通说观点，同步阐述立法的直接目的与终极目的。

（一）法典直接目的的系统表达

在直接目的方面，法典调整了表达方式，删除了现行环境保护法的立法目的中“改善环境”的表述，改为统一采用“保护生态环境”的完整性表达。这一立法表达回应了法典的命名方式，强调“生态”+“环境”的语义内涵；同时，“保护生态环境”的立法表达并不意味着生态环境不需要改善，而是通过立法目的条款的系统性表达，将“改善”生态环境的内涵融入“保护”之中，并进一步拓展为美丽中国建设、人与自然和谐共生的现代化、中华民族永续发展。申言之，阐释立法目的条款中“保护生态环境”的核心意旨，不能依循线性思维将“保护”的含义限缩于现状维持、退化防治，而是应当秉持系统性思维，将“保护”阐释为“保护+改善”，承认在维持生态环境状态基础上的生态环境功能拓展，从而实现法典直接目的内涵的系统性关照。

（二）法典终极目的的层级进阶

在终极目的方面，法典并非简单表达人群健康与经济社会可持续发展的二元关系，而是通过内涵拓展与价值进阶的方式，提升立法目的条款的辐射效应。第一层内涵是“保障公众健康和生态环境权益”，其中隐含着保障公众环境权利的法律意蕴，并在形式上区分公众的环境健康权利与生态环境权益，引领后续法典各分编对公众的环境健康权利与生态环境权益的分工协同。第二层内涵是“维护生态安全，推动绿色低碳发展”，即在协调安全与发展的关系基础上，推进经济、生态与社会的可持续发展，这构成引领法典各分编的价值基石。第三层内涵是“建设生态文明，全面推进美丽中国建设，加快推进人与自然和谐共生的现代化”，即在文明范畴内，提升法典的内涵高度与价值维度，强调生态文明体制改革成果的稳固与发展，以及美丽中国建设、人与自然和谐共生的现代化的系统治理效应。第四层内涵是“实现中华民族永续发展”，其强调在历史视野下维系中华民族团结进步的生态环境根基，在时间维度中构筑中华民族绵延持久的代际公平基石，在发展视角内完成中华民族赓续进步的价值根基塑造。

应当承认，法典的立法目的具有丰富的法律内涵。目的二元

论的传统观点虽经承袭，但立法目的条款更多地融入了时空维度的内涵，从时间维度确定中华民族代际传承的生态环境利益，从空间维度推进中国式生态环境治理体系的系统性发展。

三、法典立法目的的体系辐射

法典的立法目的具有体系效应，这种体系效应不仅包括形塑内部价值体系与规范体系，而且包括辐射外部生态环境法律体系。上文已述，法典的立法目的彰显着独特的法律价值，而且法律价值之间形成了以“以人为本”为核心、“生态安全”为底线、“绿色发展”为方向的价值体系，这为阐释生态环境法律规范的体系化提供了直接指引。同时，法典的立法目的不仅提炼了生态环境法律规范的共性因子，而且通过授权性规范的立法技术协调“适度法典化”编纂思路下的法典化内容。

（一）立法目的对法典内部体系的指引

法典的立法目的可以直接指引法典各分编的规范体系。法典中“保护生态环境”的立法目的具有高度的抽象性。在形式上，“保护生态环境”的立法目的完美契合法典对“生态环境”的概念选择与价值确定，将过往单一的环境要素升华为体系化的生态环境，能够更好地统筹法典的体系安排。

在内容上，“保护生态环境”的立法目的可以通过抽象性表达统摄法典各分编与法律责任和附则编，并以是否具有或者发挥生态环境保护的作用作为检视具体制度妥当性的依据。

法典中“防治污染和其他公害”的立法目的直接指引污染防治编，法典中“维护生态安全”的立法目的直接指引生态保护编，法典中“推动绿色低碳发展”的立法目的直接指引绿色低碳发展编，上述立法目的共同形成总则编与分编的总分规范体系。同时，其他立法目的的表达则为统合法典总则编、各分编与法律责任和附则编提供目标指引，使得相关制度的规范设计与构造服务于生态文明建设，着力实现中华民族永续发展。

简言之，法典的立法目的集中表现为“总—分—总”的逻辑架构，这不仅在逻辑体系上与法典体例设计形成规范呼应，而且在规范效应上与具体制度产生关联效应，使得立法目的与相关制度共同作用于实现中华民族永续发展的国家大计。

（二）立法目的对法典外部体系的关照

生态环境法律体系化的成果不仅仅呈现为法典本身，而且需要经由法典化过程使得未纳入法典规范内容的外部体系更加清晰。

在污染防治领域，生态环境

法律的体系化基本由法典的污染防治编予以实现。在生态保护领域，生态环境法律的体系化呈现出自然生态空间保护与自然资源可持续性利用的双重面向，其中以长江、黄河、黑土地、青藏高原等重要地理单元为代表的自然生态空间制度体系，需要同时关照法典与相关领域的单行法，形成双法源结构；而土地、森林、草原、矿产资源等自然资源的开发利用同样遵循双法源结构，也即自然生态空间保护与自然资源可持续性利用需要立法目的条款的统摄，发挥法典统揽全局、厘定脉络的积极作用。在绿色低碳发展领域，法典的立法目的采取了较为开放的态度，通过相对宏观的立法设计为具体领域的绿色低碳发展奠定发展信心。无论是循环经济、能源节约与绿色低碳转型，还是应对气候变化，法典的立法目的都能够妥当容纳，并为相关领域的绿色低碳发展提供基础性制度保障。

此外，法典的立法目的可以发挥制度定向、法律解释、漏洞填补、社会教化等多重功能。充分理解和阐释法典的立法目的，可以为中国式生态环境治理体系构建与运行提供基本依归，从而为真正实现中华民族永续发展奠定生态环境法治保障。^②

（作者单位：吉林大学理论法学研究中心、法学院）