

生态环境法典背景下 生态环境保护法治的国内和涉外统筹

□ 胡德胜 郭云鹏 刘新山

《中华人民共和国生态环境法典》（以下简称法典），为我国规制生态环境保护相关活动奠定了领域性、基本性、系统性的良法基础，也是我国开展相关涉外活动的重要法律依据。根据法典第三条规定，其适用地域范围包括：①我国领域和我国管辖的其他海域（包括毗连区、专属经济区和大陆架，主要是后者），法典规制其内发生的所有污染防治、生态保护、绿色低碳发展等生态环境保护相关活动；②我国领域和我国管辖的其他海域以外的其他地理空间，法典规制其内发生的造成或者可能造成我国领域和我国管辖的其他海域环境污染和生态破坏的活动。然而，一个沿海国在下列地域内的权力（利）来源不同，而且非沿海国以及其他沿海国在后两者内也享有 1982 年《联合国海洋法公约》赋予的权利：领域；管辖的其他海域；国家管辖范围以外海域（公海和国际海底区域）。加之我国是《联合国海洋法公约》、1989 年《控制危险废物越境转移及其

处置巴塞尔公约》和 2023 年《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》（以下简称 BBNJ 协定）等生态环境保护条约或涉及生态环境保护的条约的缔约国。法典在属地管辖、属人管辖、保护性管辖和普遍管辖方面同时具有国内和涉外属性。因此，必须打破国内法仅调整国内法治这类过时的观念和理论，在法典化背景下统筹生态环境保护相关活动的国内法治和涉外法治（包括国际法治）。这一统筹有利于护航中国式现代化建设，有利于推进全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议和全球治理倡议落实，有利于强化中国在全球生态文明建设中的参与者、贡献者和引领者地位，是践行习近平生态文明思想和习近平法治思想的具体行动。

一、法典统筹国内法治和涉外法治的关联诠释

习近平总书记强调“坚持统筹推进国内法治和涉外法治”，“实

施最严格的地上地下、陆海统筹、区域联动的生态环境治理制度”，“加强海洋生态环境保护及深度参与全球海洋治理”。地球生态环境的整体性和复杂性特征，决定了生态环境法治建设必须突破单一国别地域与单一维度的局限，由世界各国和国际社会协同合作保护人类共同利益。我国作为全球生态环境治理的重要力量和推进国际生态环境法治发展的主要参与者，法典不仅直接影响我国地域管辖范围内生态环境保护相关工作的落实，而且事关涉外和国际合作相关工作的开展。因此，生态环境领域的国内法治和涉外法治关系尤为密切；两者相互渗透、相互促进，共同构成了“国内治理—跨界治理—全球治理”的协同法治体系。

国内法治是涉外法治的根基与关键。国内法治作为国家行使立法管辖权、行政管辖权和司法管辖权规制国内法律关系的治理方式，是国家意志在法律层面的具体体现。国内法是涉外法律框架的中流砥柱，国内法治水平关

乎国家涉外法治的能力上限。完善的国内法治为涉外事务处理提供制度依据,也为参与国际合作与国际规则制定提供价值支撑和实践经验。一方面,国家需要依据国内法处理一般性涉外事务;另一方面,条约国际法存在自主裁量空间的规定留白,适用习惯国际法、一般法律原则等需要国内法细化规定。对此,一国应该通过其国内法实现其国内法治与国际法治的兼容。

涉外法治是连接国内法治与国际法治的纽带。涉外法治是习近平法治思想的重要组成部分,其本质是国家依法处理涉外事务的规则制度和运行机制,兼具国内法治向域外的延伸和国际法治向国内的映射。涉外法治依据具有涉外效力的国内法,将法律适用地域范围拓展至领域以外。其具体方式包括:调整涉外法律主体之间的权利义务关系,完善纠纷解决机制和司法合作,以此行使管辖权,维护国家主权、安全和权益。作为国际法治在国内的具体体现,国内法中的涉外条款承担着转化适用国际法、履行国际义务的功能,实现国内法与国际法的衔接和协调。

以国际法为基础的国际秩序,为一国国内法治和涉外法治提供了基本遵循与合作框架,约束该国涉外法治实践的边界,避免单边主义对全球治理秩序的破坏。作为国际社会制度最大公约数的

国际法,能够约束国际法主体为其短期利益而侵害全体人类共同利益的不正当行为。同时,国际法治的发展和完善进程也依赖各国国内法治与涉外法治的实践贡献。世界各国经过实践检验的法治成果,可反哺并推动国际规则向更加公平合理的方向发展。

生态环境领域的共识性利益价值、一致性客观标准以及全体人类的共同需求,为一国统筹生态环境保护相关活动的国内法治和涉外法治奠定了合理性、正当性和现实性基础。气候变化、跨境污染、生物入侵等跨国界生态环境问题要求必须统筹国内法治与涉外法治。在1972年联合国人类环境会议和1992年联合国环境与发展大会的推动下,国际法和国内法在生态环境领域实现了良性互动。这一互动实践汇聚为条约国际法,其成果包括《联合国海洋法公约》《联合国气候变化框架公约》《生物多样性公约》《巴黎协定》和BBNJ协定等全球性生态环境条约。世界各国和地区关于生态环境领域的法治建设与国际法治的基本要求总体上保持一致,为全球生态环境善治提供了良法样本。理性地看,以中国为代表的发展中国家在生态环境保护领域的条约国际法形成和发展中发挥着不可替代的重要作用,但西方发达国家或地区与发展中国家在国际立法中的意识形态斗争、规则制定和解释适用话语权

争夺等博弈尚未停息。生态环境领域的权益关乎人类文明的发展活力。中国作为生态环境保护成果斐然的法治大国,在百年变局加速演进的关键时期,正在以全人类共同价值为基础弥合价值观分歧,以统筹推进国内法治和涉外法治驱动生态环境法治由应然迈向实然,助力人类命运共同体的稳步建设。

二、法典统筹国内法治和涉外法治的制度体现

从国内法治的角度来看,法典力求实现我国生态环境保护领域法律的系统性重构,破除体制弊端、机制不畅以及政策法律冲突或不协调的困境。在立法方面,作为我国生态环境保护领域的基本法,法典以多部生态环境保护单行法律为基础,立足生态系统的整体性,以适度法典化的立法模式将污染防治、生态保护、绿色低碳发展等存在交叉的生态环境保护领域政策和法律进行重构。重构主要包括两项内容:一是将污染防治、生态保护、绿色低碳发展等存在交叉的领域政策和法律加以整合,统筹规范之间、制度之间以及二者相互之间的逻辑;二是新增“应对气候变化”等具有重要国际意义议题的原则、规则和制度,以实现法律逻辑上的周延。关于执法,法典在总则编专章规定了监督管理体制机制和具体制度,对政出多门和权力(利)

交叉与空白的问题作出了立法回应。关于司法，法律责任部分对生态环境的民事责任、行政责任和刑事责任进行了整合，调整了生态环境民事诉讼、生态环境公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼及相关的调解机制，构建了层次分明的生态环境保护司法体系。关于守法，法典在原有生态环境保护单行法律（特别是《中华人民共和国环境影响评价法》）的基础上，强化了公众参与以及绿色消费等领域的规定，有助于生态环境保护从纸面规定落实到现实生活。法典统筹生态环境保护单行法律的核心价值，依据生态环境保护的科学性将“综合治理”提升为“系统治理”，新增“生态优先”原则并吸纳自然资源领域的“绿色发展”原则，在原有环境保护与自然资源保护的基础上构建生态环境保护的法律概念。

从涉外法治的角度来看，法典力求推动健全跨界生态环境治理规则，打破国内法传统上与涉外法律和国际法之间的壁垒，为开展跨界和国际生态环境治理合作提供法律依据。一方面，法典适用的地域范围不仅包括我国领域和我国管辖的其他海域，而且对于我国领域和我国管辖的其他海域外的生态环境保护相关活动也规定了在一定条件下实行保护性管辖，即“造成或者可能造成我国领域和管辖的其他海域环境

污染、生态破坏的活动”。另一方面，结合全球生态环境治理的发展趋势，法典在多个方面与国际生态环境法律规则相衔接，体现我国参与全球生态环境治理的责任与担当，彰显大国形象。在应对气候变化方面，法典以“应对气候变化”专章作出了具有一定系统性的框架性规定，与《联合国气候变化框架公约》及《巴黎协定》等多边条约的核心要求相衔接，实现了国际气候治理目标与国内法治实践的有机统一。在生物多样性保护方面，法典关于野生动物保护、野生植物保护以及外来入侵物种防控等方面的相关规定，与《生物多样性公约》能够较好地兼容。在国际合作方面，法典总则编第十四条明确规定我国加强生态环境领域的国际合作，履行“缔结或者参加的国际条约规定的义务，支持生态环境保护国际交流与合作，积极参与生态环境国际规则的研究与制定”，“推动构建公平合理、合作共赢的全球环境治理体系”。上述规定为我国生态环境领域国际合作确立了法律上的立场方向和基本原则。

三、法典统筹国内法治和涉外法治需重点关注的问题

统筹生态环境保护相关活动的国内法治与涉外法治，需要深刻理解二者的辩证关系。统筹国

内法治是实现包括涉外法治在内的国际法治的前提。依法治理生态环境保护相关活动既是法治国家建设的题中应有之义，也是以实践消除域外质疑的良方。统筹涉外法治能够使国内法与国际法同频共振，避免国内法律体系与国际法存在冲突，或者因未能合理利用具有自主裁量空间的条约国际法规定留白，导致国家利益受损。国内法治与涉外法治均以国内法为基础，以落实国家战略部署和推动构建人类命运共同体建设为目标。因此，统筹国内法治和涉外法治需要同步发力，既要公正平等地处理国内和涉外法律事务，也要在立法层面作科学合理地区分，综合运用国际国内规则推进国家发展、参与全球合作并完善全球治理格局。因此，生态环境保护相关法治的国内和涉外统筹，关键在于把握以下四个方面：一是以落实法典为枢纽；二是以履行且不违背条约国际法为底线；三是以推动国内法域外适用为保障；四是以输出成功治理经验为重要抓手。上述四个方面协调推进国内治理和国际治理，不可偏废。法典作为领域基本法，其中的促进性、原则性或框架性规定，在统筹生态环境保护相关活动的国内法治和涉外法治中，有待从下列三个方面，通过修改相关单行法、作出法律解释，以及立、改、废、释配套法律、法

规和规章的路径，予以进一步细化。

第一，对于可用于维护我国权益的、我国作为缔约国的国际条约的留白规定，需要在法典有关规定的基础上进一步细化。比如，对于我国领域内和管辖的其他海域内的与我国管辖地域范围以外区域内的，法典的差异化规定有待深化。以《联合国海洋法公约》为代表的条约国际法在赋予沿海国对其专属经济区和大陆架以经济性主权权利的同时，要求沿海国承担宽泛的生态环境治理义务。条约的谈判和立法技术，导致条约国际法关于国家义务的规定往往是原则性或者框架性的，存在模糊之处，从而为缔约国提供国内立法上的自主决策空间。沿海国对其领域内和管辖的其他海域的管控能力和治理需求不同，且沿海国基于领土主权而对其领域内的一切人、事和物拥有完全的支配性和排他性的专属管辖权，而对管辖的其他海域以及沿海国管辖范围以外海域的专属管辖权和非专属管辖权却源于条约国际法的赋予，因此对于沿海国在领域、专属经济区和大陆架这些不同区域内的生态环境治理义务，应该予以合理区分。

第二，在生态环境保护与资源开发利用的衔接方面，法典有关规定有待进一步细化。无论是陆域还是海域的石油、天然气等

能源资源以及其他自然资源的开发与利用都不可避免地资源地对资源地及毗邻地的生态环境造成影响，多数情况总体还是以不利影响为主。《中华人民共和国能源法》第二十九条规定：“国家采取多种措施，加大石油、天然气资源勘探开发力度。”那么，如何协调“国家能源安全”与“生态优先”之间动态的辩证关系？一方面需要立法机关立足总体国家安全观作出回应，明确“生态优先”是有条件的、有例外的。另一方面，法律解释以及配套法规规章立改释的工作需要将条件和例外予以细化。此外，我国享有国际法赋予的在本国专属经济区和大陆架内开发利用自然资源的主权权利，该区域自然资源也是保障我国资源安全和能源安全不可或缺的压舱石。因此，在施行法典及作出法律解释、修改单行法以及立改废释配套法规规章时，应在保障资源安全和能源安全的客观需要与海洋生态环境保护之间进行科学合理的平衡。法典应增设在国际资源能源市场动荡等突发情况下对专属经济区和大陆架内自然资源应急性开发利用等的特殊规定，以避免海洋资源开发利用与海洋生态环境保护之间在法律上的冲突。

第三，法典总则编及各编中涉及国际合作的规定原则性较强，推行国际合作的相关体制机制需

要具体配套的细化规定辅助落实，以提高可执行性。法典涉外条款整体上为总分结构。总则编第十四条明确了国际合作原则，第五十五条则基于第三条的规定授予生态环境等相关部门和机构行政管辖权，在整体上确立我国生态环境保护相关活动涉外法治的理念和主张。各分编吸纳并完善《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国海洋环境保护法》等单行法的立法经验，确立适用于跨界环境污染、生态破坏等特定情形的涉外条款。这一结构提高了法典的系统性和整体性，并为法典与其他单行法的协同性留出立法空间。对包括应对气候变化在内的绿色低碳发展的鼓励性和原则性规定，也契合了时代发展的现实要求。立法机关还需要进一步细化涉及域外适用的原则规定。例如，法典第六百八十四条和第八百二十五条分别缺少关于生物遗传资源和野生动物遗传资源国际合作研究审批机关和相关程序的规定。在涉外纠纷方面，法典法律责任和附则编尚未明确规定负责不同类型涉外生态环境诉讼和调解的主管机关，也没有明确是否应当以穷尽本国（中国）救济为纠纷解决原则的规定。法典第一千零八十条生态环境损害因果关系举证的规定，未能顾及境外主体不正当利用或者滥用司法程序干扰我国项目建设等情形。

四、落实法典统筹国内法治和涉外法治的路径

要实现法典的国内法治和涉外法治统筹，必须统筹国内国际两个大局。具体而言，应从三个方面同步发力：一是实现国内法与国际法的兼容；二是完善涉外生态环境治理体制机制；三是加强国际合作和推进国际立法。三个方面同步推进国内立法、守法、执法和司法，兼顾国内生态环境保护和国际生态环境治理的实践需求。

（一）以法典为核心统筹完善国内和涉外生态环境保护法律体系

在法典背景下，应该通过法典的法律解释以及相关法律和配套法规规章的立改废释，进一步协调法典与生态环境保护相关法律的关系，完善关于域外适用的规定。

首先，立法机关适时出台立法解释，对法典事关统筹国内法治和涉外法治的问题作出解释。例如，如何协调保障能源资源安全与生态优先之间的关系，如何在条约国际法允许的范围内，细化我国在专属经济区、管辖的其他海域以及管辖范围以外区域的立法、执法和司法管辖权，如何将国际法上的国家权力（利）和义务转化为国内法上的职责、权利和义务。对于第一个问题，可在立法解释中明确生态优先的前

提是能源安全和资源安全，明确生态优先的例外情形，并据此构建两类机制：一是常态化机制，即在一般情形下坚持生态优先，统筹能源资源开发利用与生态环境保护，发挥生态修复在平衡两者关系中的桥梁作用。二是应急机制，即在能源和资源市场动荡等特殊情形下，优先保障国家能源资源安全。例如，《中华人民共和国矿产资源法》和《中华人民共和国能源法》分别对矿产应急和能源应急作出了规定（特别是两法第五章“储备和应急”）。建议在法典的法律解释或配套法规规章中，针对第八百零七条作出如下补充规定：出现自然资源应急状态或发生危及国家安全的重大事件时，中华人民共和国主管机关有权采取自然资源开发利用管理的应急处置措施。对于第二个和第三个问题，需要注意法典与国际法的兼容和适配，重点把握两个方面。一方面，应将国际法关于生态环境保护领域合理的基本义务及具体要求转化为国内法律规范，制定履行义务的具体措施。另一方面，对于国际法中平衡不同国家权益的原则性规定、赋权性规定、留白性规定及存在解释空间的规定，可通过适度细化法典相关规定，实现与国际法的兼容——要确保法典中不存在与《联合国海洋法公约》等条约

国际法相冲突的规定，二是要以安全为前提，在行使公约赋予的经济性主权权利与履行生态环境保护义务之间予以统筹。

其次，国务院及其生态环境保护相关主管部门可以根据本部门工作和实践需求，结合国家生态环境治理的现实能力和层级区分的合理性，对涉及国内法治和涉外法治统筹的生态环境保护相关活动中权利义务、治理标准、保障措施等方面，予以差异化规范。

（二）完善法典域外适用机制和涉外执法司法配套制度

首先，关于域外适用机制，作为生态环境保护领域基本法的法典，在我国领域内具有基于主权的优先适用性，而在我国管辖的其他海域以及地域管辖范围以外的区域具有涉外属性，因此细化法典的涉外条款是提高法典域外适用性和实施效率的重要前提。例如，针对涉外生态环境保护相关活动纠纷处理的主管和管辖，建议在配套行政法规或者司法解释中明确规定以“穷尽国内救济”为提起国际争端解决程序的前置条件，以避免或者减少我国政府及其有关部门、企业或有关单位陷入外国和国际争端解决程序。针对第一千零八十条未顾及境外主体不正当利用或者滥用司法程序干扰我国项目建设的情形，在

立法解释或司法解释中建立符合涉外生态环境治理实践的因果关系推定与举证责任倒置规则,从而避免司法资源的不必要浪费。

其次,关于涉外执法,通过行政法规和部门规章的立改废释,建立针对境外主体的行政处罚程序,明确处罚的管辖机关、处罚种类、处罚幅度与执行程序。

再次,关于涉外司法,可以制定涉外法律责任、涉外公益诉讼、跨界损害赔偿诉讼等规定的配套法律法规、规章,或者出台相应的司法解释,细化法典域外适用的执法司法程序,加强引渡、遣返、海外追赃追逃等领域的国际合作,提升涉外司法效能。

最后,建立国内司法与国际仲裁及国际调解的衔接机制,鼓励适格法律主体通过我国主导建立的国际调解院等新平台,通过调解方式解决跨界生态环境纠纷。

(三) 凝聚中国生态治理经验和理念深化国际合作

法典第十四条明确要求“积极参与生态环境国际规则的研究与制定,积极阐释中国特色生态环境法治理念、主张和成功实践,推动构建公平合理、合作共赢的全球环境治理体系”。我国深度参与全球生态环境保护治理进而倡导并引领规则制定,需要一个过程,且可能是一个较长的艰难

过程,需要满足至少三项条件。

第一,需要建立参与和引领国际规则制定的保障机制,确保以法典为核心的法律体系与我国缔结的国际条约不相冲突。建议在法典第十四条、第六百九十六条、第九百五十二条和第一千零五十条规定的基础上,就我国参与和引领生态环境保护国际规则的制定作出原则性安排,从而为开展这类活动提供国内法上的立法支撑,也能展现我国负责任大国的担当。

第二,我国生态环境治理成果具有较强的可复制性与广泛适用性。我国正在从全球生态环境治理“参与者”转向“引领者”。应充分利用联合国环境大会、联合国气候变化大会、金砖国家合作机制、上海合作组织、“一带一路”倡议等国际合作机制与平台,向世界推广我国在荒漠化综合治理、可再生能源推动能源清洁低碳转型等方面的建设成果。这将有利于实现从“中国生态治理凝聚中国法治理念”向“中国法治理念融入并引领世界规则体系”的转变,实现从“规则接受者”向“规则制定参与者”的转变。

第三,生态环境保护相关活动的法治需反映包括我国在内的广大发展中国家人民群众的正当利益。长期以来,西方国家占据

全球生态环境治理的话语权与规则制定主导权。我国作为全球生态环境治理的主力军,需要将尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念转化为规则话语权,基于以人为本的发展理念,倡导并鼓励世界认同和践行生态文明理念,避免被动接受西方不科学不合理的标准。

此外,关于生态环境保护国际合作,建议通过立法解释或者授权国务院制定配套行政法规、授权有关主管部门制定配套部门规章,细化规定法典第六百八十四条和第八百二十五条等条款中关于国际合作的审批机关并完善配套制度。这样,既可以填补当前制度空白、解决权责模糊问题,又能够以制度创新适配全球生态环境治理需求,在保障我国国家生态安全、生物安全、发展利益的前提下,推动环境污染防治、应对气候变化、资源能源开发利用保护、生物多样性保护等重点议题的国际合作,实现国内治理与全球治理的协同共进。

(作者单位:胡德胜,重庆大学法学院;郭云鹏,重庆大学法学院;刘新山,大连海洋大学海洋科技与环境学院。胡德胜为本文通讯作者)