财经法学 No. 6，2026
pp. 3 - 25

《生态环境法典》的十个为什么

吕忠梅*

内容提要：《生态环境法典》以原创性的概念、体系和制度，实现生态环境法治的历史性跨越。深入理解其编纂的核心逻辑与编纂思路，是确保法典准确、有效实施的前提。编纂《生态环境法典》是以习近平生态文明思想为指引、落实生态环境宪法条款的必然选择，有利于解决现行立法既存问题，满足人民群众对良好生态环境的新向往。法典以“生态环境”命名，既有明确的宪法依据，又“制名指实”“制名弘道”，彰显中华法系立法传统与现代治理理念的有机结合。“人与自然和谐共生”作为法典的价值主线贯穿五编，既能实现分散立法的有机整合，又是对中华民族生态智慧的现代转译，实现了对“可持续发展”理念的中国式升华。在立法技术上，采取“适度法典化”编纂模式，破除传统法典的僵化难题，在法制统一与立法开放间取得动态平衡，形成“法典＋单行法”的双法源格局。重构生态环境治理体系作为法典编纂的核心任务，能够超越单一行政主导模式的僵化困境，形成多元主体有机协同的治理体系。将适用于三大领域的概念、原则与制度归纳提炼后形成法典总则编，使之成为全法典解释、适用的通用系统。坚持以人民为中心的法治立场，以保障公众健康为目标，污染防治编形成完整的保障制度体系，将健康风险嵌入污染物治理体系。生态保护编专节规定自然资源可持续利用制度，以法治方式明确“合理利用”亦是“生态保护”的应有之义，为资源利用设定绿色边界。将气候变化置于绿色低碳发展编，将气候问题与发展方式的全面转型相衔接，实现治理逻辑的转型升级，为世界提供从源头治理气候问题的中国方案。基于《生态环境法典》调整对象性质与范围差异导致的法律关系复杂多元性，法律责任与附则编超越传统法典“罚则汇编”的功能定位，实现制度体系、法律适用方式等的多重创新。

关键词：生态环境法典　人与自然和谐共生　适度法典化　双法源　体系创新

《生态环境法典》已于2026年8月15日开始实施，这部承载着筑牢美丽中国法治基石历史

* 吕忠梅，中国法学会副会长、中国法学会环境资源法学研究会会长。

使命的鸿篇巨制，树立了习近平生态文明思想法治化的历史丰碑、明确了生态环境公平正义的价值坐标、锚定了绿色低碳转型的未来发展方向、催生了生态环境法律部门的独立、为世界提供了超越生态环境保护“不可能三角”的治理方案。要学好用好这部价值先进、内容丰富、制度众多的法典，必须透过具体条款，从“知其然”到“知其所以然”，深入理解法律规范背后的价值理念、思维逻辑、编纂方法，也只有这样才能保证法典的准确、有效实施。

一、为什么要编纂《生态环境法典》

编纂《生态环境法典》是党的二十届三中全会决定部署的重大政治任务和立法任务。〔1〕在我国已基本形成由 30 多部法律、100 多件行政法规、1000 多件地方性法规、10 多件党内法规构成的生态环境立法体系的情况下，党中央作出编纂《生态环境法典》的决策部署，是为了更好地发挥法律稳预期、固根本、管长远的作用，在法治轨道上推动建设美丽中国。

（一）统一立法指导思想

党的十八大以来，我国生态文明建设从理论到实践都发生了历史性、转折性、全局性的变化，美丽中国建设迈出了重大步伐，根本原因在于系统的生态文明法治理论的指引。习近平反复强调“用最严格制度最严密法治保护生态环境”，要求将生态保护纳入法治的刚性约束框架，以高水平保护支撑高质量发展，在法治轨道上实现人与自然和谐共生。

回顾我国生态环境立法的历史，1972 年中国政府派代表团参加斯德哥尔摩会议，在世界严重环境污染问题的警醒下，为了不走西方国家“先污染后治理”的弯路，我国坚定选择协调发展的道路，〔2〕开启了生态环境立法的进程。从 1979 年《环境保护法（试行）》的颁布到 2025 年，我国生态环境立法的时间超过 40 年，跨越中国改革开放的各个历史时期，这些立法针对不同时期不同生态环境问题而制定，其立法目的、立法原则、立法任务均存在差异。虽然不少法律做过多次修改，但基本上是“打补丁”和“改制度”，并未从价值理念上进行统一。

习近平生态文明思想作为中国生态文明建设的理论指引和实践指南，为统一生态环境立法的价值追求提供了根本遵循。编纂《生态环境法典》是以习近平生态文明思想为指引，将党的大政方针、战略部署具体化为全社会一体遵循的准则，并以详细法律责任条款保障实施的必然选择。

（二）落实生态环境宪法规定

2018 年《宪法修正案》在将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局的基础上，明确增加“美丽中国”作为现代化强国目标。《宪法》第 26 条明确规定了“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害”的国家任务，《宪法》第 89 条第 6 项明确了国务院“领导和管理经济工作和城乡建设、生态文明建设”的国家职责。

在《宪法》上，国家目标条款确立国家整体发展的方向，“美丽中国”载入《宪法》，实际上

〔1〕 参见《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，载《人民日报》2024 年 7 月 22 日，第 1 版。

〔2〕 参见《关于全国环境保护会议情况的报告》，载国家环境保护局办公室编：《环境保护文件选编（1973—1987）》，中国环境科学出版社 1988 年版，第 2－4 页。

规定了国家采取一切必要措施对其加以实现的积极义务；国家任务条款设定国家在特定领域的宪法义务，要求按照“禁止保护不足”原则，〔3〕以将宪法规定转化为可实施的法律规范的方式对生态环境提供充分且有效的保护；国家职责条款通过在国家机关内部进行具体职权配置，实现国家目标、完成国家任务，其要求以具体立法方式建立生态环境监管体制、明确部门职责分工、划分中央与地方生态环境保护权责、建立司法保障机制等等。

可见，编纂《生态环境法典》是全国人大及其常委会履行《宪法》实施职责的重大立法活动，也是将《宪法》中的国家目标、国家任务、国家职责等规定具体化的必然选择。

（三）解决现行立法不好用不管用问题

经过四十多年的努力，我国的生态环境立法取得了巨大成就，但立法时间跨度大、单行法数量多，导致法律之间重复率高、矛盾冲突多，不好用、不管用的现象突出。尤其是在我国“环境”“资源”二分立法的模式下，现行生态环境立法一部分归属于行政法部门、一部分归属于经济法部门，但两个法律部门的立法目的与制度逻辑并不相同，加之现行法规大多由国务院相关职能部门牵头制定，而各部门在自己职责范围内建立监管制度，由此带来的“多头管理”“多层管理”等体制机制问题直接影响法律的实施效能。

为了解决这些问题，党和国家出台了大量的生态文明体制改革文件，全面推进机构改革、组织体系改革、职责配置方式改革。改革过程中不仅整合机构、理顺职责，而且成功探索出了中央环保督察、“三线一单”、排污许可、生态补偿、河湖长制、林长制等行之有效的制度成果。在改革推进过程中，既突破了已有的部门职能分工，也突破了既有的法律规定；大部分改革取得了成功，形成了经过实践证明的规律性认识，也有个别改革在实践中难以推进或推进效果不彰。因此，迫切需要从政策先行先试走向法律升华固化，解决好改革于法有据和法律为改革留有空间的问题。

在生态环境立法走过了“从无到有”的积累后，面临的主要任务是“从有到优”的体系化升级。通过编纂《生态环境法典》对现行法律制度规范进行系统整合与编订纂修，对经过实践检验的生态文明体制改革成果进行全面梳理、集成升华，形成体例科学、结构严谨、规范合理、内容完整并协调一致的法律规范体系，是推进生态环境治理体系和治理能力现代化、提升生态环境治理效能的必然选择。

（四）满足人民群众新向往

中国特色社会主义进入新时代，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。这一转变在生态环境领域体现为人民群众从“盼温饱”到“盼环保”、从“求生存”到“求生态”的变化，良好的生态环境已成为全体社会成员对美好生活向往重要的组成部分。

党的十八大以来，我国通过推进“污染防治攻坚战”“中央环保督察”“生态环境综合执法”等改革举措，以前所未有的决心和力度，解决了一些严重的环境污染和生态破坏问题，生态环境质量有了很大好转。但是，我国生态环境保护的结构性、根源性、趋势性压力尚未根本缓解，人

〔3〕 参见王锴：《环境法典编纂的宪法基础》，载《法学评论》2022年第5期，第181页。

民群众期盼的蓝天白云、绿岸清水、食住安全、宁静生活还难以得到根本满足，需要以立法方式明确宣示、充分保障公众健康和人民群众的生态环境权益，落实宪法义务。尤其是随着风险社会的到来，全球性气候变化、生物多样性减少、新污染物严重危害等生态环境风险成为直接威胁人类生存和发展的重大挑战，守住人与自然的安全边界成为生态环境立法的新取向。编纂《生态环境法典》，是以法治思维和法治方式满足人民群众对美好生活环境新期待、保障公众健康和生态环境权益、保障生态安全的必然选择。

由此，党中央决定，通过对我国现行的污染防治、生态保护、绿色低碳发展等方面的生态环境法律制度机制和规则规范进行全面系统的编订纂修，形成一部以习近平生态文明思想为引领，具有中国特色、体现时代特点、反映人民意愿、系统规范协调的《生态环境法典》。

二、为什么以“生态环境”命名

法律名称是立法者对法律本质的凝练表达。在我国，法律命名有一定的规则，法律名称具有精准表述调整对象、体现调整方法、限定效力范围、反映立法目的与价值取向等实质要求，还有与法律类型相适应、避免歧义、保持相对稳定、符合语法规则等形式要求。〔4〕相较于一般法律，法典命名需要更多的价值考量，通过命名体现法典所承载的国家战略宣示、法律规范体系化、文化传承等功能。

在 2023 年 8 月公布的十四届全国人大常委会立法规划中，曾使用了“积极研究推进环境（生态环境）法典”编纂的表述，党的二十届三中全会正式确定为“编纂生态环境法典”。由此可见，法典名称并非任意确定，其中有体现中国特色、价值统摄力，以及新型秩序建构与社会风尚营造等方面的多重考量。

（一）“生态环境”为中国宪法所独创

法典编纂是全国人大及其常委会实施宪法的重大立法活动，法典命名首先要有宪法依据。“生态环境”是由中国独创并经《宪法》明确规定的概念。

回顾我国生态环境立法的历史，在 1982 年《宪法修正案（草案）》提请全国人大常委会审议过程中，有一名全国人大常委会委员对草案中有关“国家保护环境与生态平衡”的表述，提出修改意见。他认为“生态平衡”是一种随时可能变动的状态，用法律规范加以保护，可能因为无法确定保护何时、何种平衡而引发混乱，因此，建议将“生态平衡”修改为“生态环境”。全国人大常委会经过反复研究，吸纳了这个意见，〔5〕从而形成了现行《宪法》第 26 条的规定，即“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害”。

“生态环境”并非已有概念，是由中国学者提出并在立法中加以使用的，自其出现之初，就引发了巨大的争论。科学家们认为，将有中心的“环境”与无中心的“生态”加以组合，无论是“生态＋环境”还是“生态的环境”都难以成为一个科学的概念，进而反对在法律上使用。后来，

〔4〕 参见刘怡达：《法律名称的要素、功能与确定方法——基于全国人大及其常委会的立法实践》，载《法律方法》第 39 卷，研究出版社 2022 年版，第 151－159 页。

〔5〕 参见侯甬坚：《“生态环境”用语产生的特殊时代背景》，载《中国历史地理论丛》2007 年第 1 期，第 119 页。

提出这个概念的科学家也给全国人大常委会法工委写信，承认当初提出这个概念比较仓促，后来经过反复查阅资料，确认国际科学界的确没有这个概念，建议将其改为“生态和环境”或者其他。〔6〕但生态环境的概念由《宪法》采用多年，并且在相关立法中被反复使用，已经成为一个成熟的概念，不宜再进行修改。

自“生态环境”的概念在宪法中出现以来，法学理论界对其进行了研究和诠释，立法实践也不断采用。据统计，截至2020年4月，已有38部法律的77个法律条文提及作为法律规范保护对象的“生态环境”共83次。〔7〕这意味着，在中国的法学理论与立法实践中，各方对“生态环境”的概念达成了基本共识。

以“生态环境”作为法典名称，既不同于外国的“环境法典”或“生态法典”（偏重于“污染防治”或“生态中心”），也区别于我国早期将环境保护等同于污染防治的“小环境法”，而是充分体现美丽中国建设协同推进“降碳—减污—强生态”的新发展理念，对宪法依据、治理实践与法典逻辑进行完整表达。

（二）“生态环境”体现中国法律命名基本功能

“制名指实”，即用最简短的语词标定调整对象与规范边界，是法律命名的第一功能。根据学者的理论研究和立法实践，“生态环境”这个复合词在中国语境里并非“生态”加“环境”的并列堆砌，而是对二者张力的扬弃：它既指涉大气、水、土壤、噪声等常规环境介质（传统“环境”侧），也指涉生态系统服务功能、生物多样性、山水林田湖草沙生命共同体（传统“生态”侧），还把“经过人工改造的自然空间”和“城市与乡村”纳入。其内涵使法典调整范围从“自然之外的人”延伸到“人改造过的自然”。

“制名弘道”，即将法典的价值目标写在封面上，是法典命名的重要功能。如果说，单行法命名更注意突出重点，如《大气污染防治法》讲技术、《长江保护法》重事项，《循环经济促进法》偏手段，那么，法典名则必须“制名弘道”——在名称中综合体现治国思想、文明立场、文化基因。“生态环境”承载的正是习近平生态文明思想的核心理念：人与自然和谐共生、绿水青山就是金山银山、山水林田湖草沙是生命共同体、用最严格制度最严密法治保护生态环境等。若用“环境法典”，则“生命共同体”缺主语；若用“生态法典”，则“最普惠的民生福祉”落不到人；若用“环境保护法典”，则“绿色低碳发展”像外挂。只有“生态环境”能将“高水平保护”与“高质量发展”并重，使法典从名称上就能体现出其是习近平生态文明思想法治化的制度载体。

（三）“生态环境”链接中华法系与现代治理

“生态环境”命名还承担着中华法系现代转化的锚点功能。中华优秀传统文化中，既有“天人合一”“道法自然”“取用有度”的生态观，也有“诸法合体”“寓道于术”的编典传统，〔8〕但古人没有“生态系统服务功能”“碳配额”“新污染物”这些现代对象。用“生态环境”这一在中国生长出来的法律概念，可以更好地以宪法概念接住传统哲学观，以法典定义接住现代科学观。

---

〔6〕 参见巩固：《“生态环境”宪法概念解析》，载《吉首大学学报（社会科学版）》2019年第5期，第72－73页。

〔7〕 参见梁亚、刘光辉：《生态环境之法律内涵探究——以检察公益诉讼为视角》，载《青海师范大学学报（社会科学版）》2021年第1期，第54页。

〔8〕 参见张梓太：《中国古代法典传统与当代生态环境法典编纂》，载《法学评论》2024年第3期，第143－145页。

同时，在全球各国根据自己的国情命名“环境法典”“生态法典”“可再生自然资源和环境保护法典”“环境与自然资源法典”的情况下，〔9〕中国在世界上首创用“生态环境”命名，是用中国自己的宪法概念给出非西方样本，这本身就是中华“和合”文化在法典文明史上的一次出场。

综上，以“生态环境”命名，不是文字排列游戏，而是从自身法治实践和治理理念出发作出的独立判断。“生态环境”植根于中国法治实践，具有标识法治话语体系的功能。以“生态环境”命名，意味着中国向世界贡献的不仅是一部在内容上回应生态环境问题的法典，更是一部在概念体系和价值理念上具有独立品格的原创性法典，可以为其他国家正确处理保护与发展的关系，提供一种全新的理念与道路选择。

三、为什么以“人与自然和谐共生”为价值主线

法典化的本质是法律规范按照一定逻辑实现体系化，这就要求有一条能“串珠成链”的逻辑主线。从比较法上看，世界上的民法典奉《法国民法典》和《德国民法典》为圭臬，均以一般权利和法律关系等为基础，通过法律概念演绎形成“民事权利—法律行为—民事责任”逻辑主轴完成闭环。〔10〕但各国的环境法典或生态法典则大不相同，既没有抽象出一般概念，也没有统一的逻辑结构，呈现出立足国情的不同结构与样态，其共同点是以国家可持续发展转型目标作为价值主线进行法典编纂。〔11〕中国的生态环境法典编纂，可以在深入研究其背后规律的基础上，借鉴这一成功经验。

（一）“人与自然和谐共生”具有最强统摄力

对中国而言，就分属于行政法、经济法两个法律部门，且要么按生态环境要素（水、气、土、声、固废、林、草、矿），要么按行政主管职责（环保、资源、水利、农业）制定的法律法规进行法典编纂，既不能简单进行“物理打包”，也不能仅着眼于纯技术性的“监管便利”或“执法效率”，而是必须预设一条统摄力高于具体规则的更强主线，使已有的分散立法不再“自说自话”，而是能够在共同的价值目标下实现功能耦合，形成具有逻辑性的法律规范体系。

首先，这条价值主线必须涵摄所有调整对象。生态环境法调整的是“人—自然—人”的关系，在这里，自然不是单纯的客体，而是与人“共生共存共控共荣”的生命共同体，〔12〕如果按照“主客二分—个体权利”的传统法律价值观，那么必然会漏掉生态承载力、代际公平、系统风险等非个体可量化维度，而“人与自然和谐共生”可以将“生态安全”“公众健康”“绿色低碳转型”这些超越公法规范与私法规范、横跨实体法与程序法的目标链接在一起。

其次，这条价值主线必须体现中国国情与现代化方向。中国是 14 亿人口的大国，立足于人口规模巨大、工业化深化期、能源偏煤、区域生态本底差异极大的基本国情，既不能简单照抄以污染

〔9〕 参见吕忠梅：《发现中国环境法典的逻辑主线：可持续发展》，载《法律科学（西北政法大学学报）》2022 年第 1 期，第 74 页。

〔10〕 参见杨代雄：《古典私权一般理论及其对民法体系构造的影响》，北京大学出版社 2009 年版，第 137 页。

〔11〕 参见吕忠梅、田时雨：《环境法典编纂何以能——基于比较法的背景考察》，载《苏州大学学报（法学版）》2021 年第 4 期，第 6－7 页。

〔12〕 参见张云飞：《“生命共同体”：社会主义生态文明的本体论奠基》，载《马克思主义与现实》2019 年第 2 期，第 34 页。

控制为主的环境法，也不能照搬封存式保护的生态法，而“人与自然和谐共生”可以突破“严保生态、高速增长、低制度成本”这一西方所谓不可能三角，将“污染防治”“生态保护”“绿色低碳发展”在“共生”框架下转换为协同变量，协同推进降碳减污扩绿增长，实现中国式现代化。

（二）“人与自然和谐共生”在“古今共情、中外通达”基础上升华

中华民族历来持“天人合一”“道法自然”“万物并育而不相害”的“中庸”立场，自然不是可被无限索取的客体，人也并不外在于山川林泽，“人与自然和谐共生”是中华文明数千年处理“人—自然”关系哲学结晶的现代转译。具体到法典设计中，法典以“和谐共生”为轴：人不在自然之外立法，而在与自然共生中立法。在这个意义上，法典实现了“古今共情”，以中华哲学结晶统领法律规范，而不是外来概念的本土粘贴。

联合国于1992年提出的“可持续发展”已成为当代人类最大的发展共识，〔13〕世界各国的环境法典或生态法典也莫不以此为核心价值理念，可持续发展以“经济—社会—环境”三维平衡、代际公平为骨架，强调经济可持续是基础、环境可持续是条件、社会可持续是目的。习近平以中华文明“天人合一”为基座，把这一发端于西方的理念升华为“人与自然和谐共生”，使可持续发展从“兼顾三维”的工具理性提升为“人与自然生命共同体”的价值理性：一是以“生命共同体”理念把“自然”从可持续发展的环境维度提升至与“人”同等在场的生命共同体成员，二是以“生产发展、生态良好、生活富裕”促进市场、政府、自然关系深度互嵌，三是以“绿水青山就是金山银山”重构保护与发展的关系。以“人与自然和谐共生”为逻辑主线，本质上是把习近平生态文明思想的原创性贡献，以法典化方式进行转化，以“中外通达”增强国际议题设置能力、治理沟通能力。

（三）“人与自然和谐共生”以“总—分—总”体例贯穿5编结构

《生态环境法典》共5编1242条，依次为总则、污染防治、生态保护、绿色低碳发展、法律责任和附则，形成的“总—分—总”结构呈现了“人与自然和谐共生”价值主线的骨架化。

第一个“总”是总则编，通过“目的—概念—原则—通用制度”四级提取公因式，使“人与自然和谐共生”成为解释各分编、填补漏洞、统摄双法源的最高准绳，以这一“总”改变过去要素立法的旧样态。第二个“总”是法律责任和附则编，将法典中的义务性规范进行统合归责，改变过去责任分设、追究不畅的弊端，使前面的价值承诺不被空置。

三个分编按照“生产发展、生活富裕、生态良好”的现代化目标展开，使“人与自然和谐共生”的逻辑主线长出制度枝叶。污染防治编以保障公众健康为核心目标，形成污染控制“组合拳”，将清洁空气、安全饮水、安静生活作为“生活富裕”的应有之义，让人活得更好；生态保护编展开“生态良好”的系统性底盘，设定系统治理和在保护中可持续利用的“绿色标尺”，守住人与自然的安全边界，让生灵万物活得更好；绿色低碳发展编展开“生产发展”的转型内核，回答“生产发展”与“生态良好、生活富裕”同步实现的世界性难题，让中华民族永续发展。在“人与自然和谐共生”价值主线上，按照“问题领域＋治理逻辑”进行体系性重构，通过“治已病”“保本底”“调结构”三大治理战略，“生产、生态、生活”的共生三角被“人与自然和谐共

〔13〕 参见世界环境与发展委员会：《我们共同的未来》，王之佳等译，吉林人民出版社1997年版，第52页。

生”串珠成链，既破“先污染后治理”老路，又破“封存式保护”僵局。

“人与自然和谐共生”的逻辑主线是 1242 个条文不散架的“磁心力”，在法典中呈现为立法目的、基本原则等核心条款，彰显了以习近平生态文明思想为魂、以中国生态哲学为根、以国情为基、以人民为中心的法典定位，既是对中国法律文化“古今共情”的接续，也是对世界可持续发展法治化“中外通达”后的选择。

四、为什么采取“适度法典化”模式

编纂《生态环境法典》在立法技术上面临两个重大难题：一是以何种理论克服西方国家传统法典的僵化以及由此引发的解法典化现象；〔14〕二是面对已有的分属于不同法律部门，立法时间跨度达 40 多年，由 30 多部法律、100 多件行政法规、1000 多件地方性法规、10 多件党内法规形成的庞大、复杂法律体系，如何既实现系统整合、编订纂修、集成升华的编典目标，也处理好生态文明体制改革还在进行时、实践探索还在过程中的“改革于法有据”与“法律为改革创造条件”的关系。法典在吸纳学者提出的“适度法典化”建议基础上，〔15〕经过进一步论证，形成“法典＋单行法”双法源的编纂方案，以“适度法典化”模式在法制统一与立法开放之间取得平衡，既防僵化又防散架。

（一）破解传统法典的僵化难题

传统民法典由“概念金字塔”构成，追求逻辑自洽，这种适应 19 世纪工业文明的编典模式，到生态文明时代，必然遭遇不可克服的僵化困境：生态环境问题具有高度的科学不确定性，也具有技术迭代快、利益结构复杂等特性，若把所有规范锁死，法典很快就会落后于实践，要么频繁修典破坏稳定性，要么被迫放任单行法逃逸形成“解法典化”。

“适度法典化”模式是对这一历史教训的自觉回应，本质上是一种适应时代需求的再法典化方案。其核心有二：一是适度性，即不追求把所有生态环境规范全部塞进一部封闭文本，而是梳理整合发展阶段不同、立法目的各异的既有法，用总则目标与基本原则统一价值层次，用通用制度统一手段，缓解“体系性”与“开放性”之间的紧张关系。二是动态性，指法典化程度随理论实践的成熟可再提升，单行法可补、可改、可立。可见这种模式不追求“绝对严密、概念闭环”，而以实用主义理性对实质正义负责，不把法典定位为“规则百科全书”，而是把看得准的成熟规则纳入法典、把看不准或具强专业性的规则留给单行法、对尚未立法但方向明确的领域作原则性引领，形成“法典＋单行法”双法源格局。

这种“适度”不是妥协，而是主动的法典现代化策略。它让法典既保有“典”的权威性与稳定性，又具备应对未知风险的弹性。作为解法典化思潮后的再法典化方案，它不回避开放，而是一开始就设计为开放性结构，这是传统法典模式所不具备的现代品格。

---

〔14〕 参见陆青：《论中国民法中的“解法典化”现象》，载《中外法学》2014 年第 6 期，第 1496－1497 页。

〔15〕 参见张梓太：《中国环境立法应适度法典化》，载《南京大学法律评论》第 31 卷，法律出版社 2009 年版，第 239 页；吕忠梅、窦海阳：《民法典“绿色化”与环境法典的调适》，载《中外法学》2018 年第 4 期，第 875 页。

（二）整合原有立法的历时碎片化与共时碎片化

中国生态环境立法起步于20世纪80年代，走的是“摸着石头过河”“成熟一个制定一个”的渐进路线，环境、资源分属不同法律部门，采取“要素分割、分头推进”的立法方式。这种立法模式，在特定历史阶段发挥了“急用先行”的作用，但也留下了明显的历时碎片化与共时碎片化问题。〔16〕

一方面是跨越40余年的立法周期，不同法律制定于不同年代，立法理念从“末端治理”到“源头预防”再到“系统治理”不断升级，但旧法未废、新法叠床，同一概念在不同法律中含义不一，单行法自行其是，缺乏统一内涵与外延。另一方面是环境、资源分部门立法，同一时间生效的法律之间缺乏上位统合，污染防治法与资源法各自为政，不同部门的监管标准打架，企业面对“多龙治水”的状况无所适从。这种立法模式与生态环境治理所需要的整体性、系统性、协同性立法间的张力不断扩大。

“适度法典化”正是解决碎片化问题的手术刀，它通过对已有法律的系统整合、编订纂修，历时碎片被“提取公因式”后的法典原则收束，共时碎片被“法典＋单行法”的双法源结构重新排序，形成“一体三面”的有序多元结构，环境、资源、生态三个领域得以被同一价值主线串联，不再各说各话。

（三）建构“法典＋单行法”双法源新格局

适度法典化不是简单的“法典为主、单行法为辅”的等级排列，而是一套精细的分类处理机制，对现行立法与未来立法分别给出不同的纳入路径，其核心是建构“法典＋单行法”双法源格局。

对现行立法，法典分三类处理：一是“编入并废止”，对部分法律编订纂修后纳入法典，原法同时废止，消除重复与冲突；二是“择其要旨要则纳入或体现”，对部分法律吸收其要旨精神，但原法保留，维持专业管理的独立性；三是“原则引领”，针对尚未单独立法的领域，法典不进行细密的义务堆砌，而是以原则性条款预留立法空间。

对未来立法，提供清晰的生成规则：法典已覆盖的领域，单行法不得偏离法典目的与原则；法典未覆盖但需专业立法的领域，可新立单行法，其解释适用受法典统摄；法典已作原则规定但需细化的领域，可制定专门法或行政法规，形成“法典原则—单行法规则”的下行展开。

因此，采取适度法典化模式，不是因为“做不到全面法典化”而退而求其次，而是因为生态环境领域的复杂性与中国立法的历史积累，决定了只有“适度”才是真正负责任的法典化。双法源不是“两本并行、各管各的”，而是“法典定调、单行法细化”的有机分工。其最大优势是同时解决“统”与“分”的张力：法典保证价值统一与制度权威，单行法保证专业纵深与迭代弹性。这是不同于世界各国环境法典或生态法典的“第三种方案”，其以价值主线为骨骼、以双法源为血肉，使中国《生态环境法典》在体系性、开放性、实用性之间取得动态平衡，体现了中国编纂《生态环境法典》的方法论自觉。

〔16〕 参见吴凯杰：《历史视角下中国环境法典编纂的再体系化功能》，载《荆楚法学》2022年第1期，第45页。

五、为什么要重构生态环境治理体系

《生态环境法典》要落实《宪法》规定的生态环境保护国家目标、国家任务、国家职责，必须通过科学合理的“权力—权利”配置方式，建构科学完备、高效协同的治理体系，解决好法律不好用、不管用的问题。可以说，重构生态环境治理体系是法典编纂的核心任务。

（一）超越单一管控困境

我国生态环境治理主要依赖以行政命令为主导的管控模式，法律也建立了以行政机制为主体的制度体系。面对生态文明建设的新阶段，原有模式的结构性局限日益显现，其无法完全适应在法治轨道上推进美丽中国建设的新要求。

首先，行政机制的刚性管控难以应对生态环境问题的高度复杂性与弥散性。环境污染和生态破坏往往具有跨区域、跨介质、跨领域的特征，且涉及产业转型、能源结构、公众生活方式等多重维度。单纯依靠政府的命令控制型手段，不仅执法成本巨大，而且容易陷入“运动式治理”的困境，难以形成常态化、长效化的法治保障。

其次，单一行政主导模式与法治探索的实际进程存在错位。法治的核心要义在于规范权力运行与保障权利实现。在传统的行政管控逻辑下，企业往往被视为被动的监管对象，公众也被排除在治理决策之外。这种结构，既忽视企业作为市场主体在技术创新和绿色转型中的能动作用，也无视公众作为环境权益主体应有的参与权和监督权。随着人民群众对环境公平正义的诉求日益高涨、企业理性选择生态环境保护的意愿增强、司法保障机制在实践探索中不断成熟，原有的治理体系难以有效吸纳和化解日益复杂的环境利益冲突，导致环境法治的“最后一公里”难以打通。

因此，《生态环境法典》必须正视这一结构性矛盾，通过重构治理体系，将重心从行政管制转向多元共治，从而在法治轨道上实现治理能力的现代化。

（二）以主体新定位实现治理体系创新

完善多元共治体系，并非简单的主体叠加，而是治理理念的深层重构，通过明确各治理主体的新定位，形成有机协同的行为模式与责任体系。

1. 党委领导：把方向、管大局、保落实

党的领导是生态文明建设的根本保证。法典将“中央环保督察”“党政同责”“一岗双责”等成熟政治实践固化为法律制度，明确党委在生态环境工作中的领导地位，统筹协调各方利益，破解跨部门、跨区域的治理难题，强化党委对政府及相关部门履职的监督，确保生态优先、绿色发展的战略定力。

2. 政府主导：从“划桨者”转向“掌舵者”

政府不是包揽一切的全能型管理者，而是规则制定者、监管执行者和公共服务提供者。法典通过明确政府的规划引领、标准制定、监测预警和执法监督职能，同时强化其统筹协调能力，打破区域分割，构建大生态、大环保的治理格局。

3. 部门协同：从“各自为战”转向“联动共治”

生态环境治理必然涉及多个部门的职责交叉，法典建立跨部门协调机制，明确生态环境保护

工作的统一监管职责与相关部门在职责范围内的分工协作义务，通过信息共享、联合执法、案件移送等方式，形成监管合力，避免“多头管理、无人负责”的困境。

4. 企业主责：从“被动守法”转向“主动创责”

企业是生态环境风险的制造者，也是绿色低碳转型的主体。法典在进一步强化企业环境治理义务的基础上，更加注重采取多种方式引导其建立内部环境管理体系，主动选择绿色低碳转型，承担生态环境保护社会责任，公开环境信息，将生态环境保护内化为企业发展的核心竞争力。

5. 人民主体：从“旁观者”转向“参与者”

法典将“保障公众健康和生态环境权益”作为立法目的并建立了相应制度，赋予公民实体性权利；另外还专章规定公众参与，保障公众的知情权、参与权和监督权。与此同时，也规定了公众践行绿色生活方式、自觉抵制过度包装、减少使用一次性塑料用品等义务，激发公众的环境保护意识与行动自觉，使人民群众成为美丽中国建设的最广泛基础。

6. 多方监督：从“单一监管”转向“立体监督”

法典构建了包括人大监督、纪检监察监督、行政监督、司法监督、民主监督、社会舆论监督在内的多元监督体系，形成对政府履职与企业守法的全天候约束。

7. 司法保障：从“事后救济”转向“事前预防与事后追责并重”

法典首次明确生态环境司法格局，完善生态环境损害赔偿和生态环境公益诉讼制度，建立行政、监察、审判、检察工作衔接机制，明确生态环境法律责任类型与追究创新，为多元共治提供坚实的司法后盾。

通过这种清晰的角色厘定，多元共治体制不再仅仅是解决环境问题的工具，而是实现“人与自然和谐共生”的制度载体。“党委领导”确保生态文明建设的政治定力与方向正确；“政府主导”强调规划引领、标准制定、统筹协调，避免治理真空；“部门协同”要求打破行政壁垒，形成治理合力；“企业主责”将生态环境保护内化为企业的法定义务与核心竞争力；“人民主体”彰显生态环境治理的民主内核；“多方监督”构建立体网络，形成对权力与市场的全天候约束；“司法保障”为共治体制提供终局性的正义支撑。法典将抽象的生态价值观转化为具体的制度安排，使多元共治成为实现“人与自然和谐共生”的体制基础。

这一体制重构，体现了践行人与自然和谐共生理念的必然要求，满足了厘定多元主体权责的法治需求，是突破旧有治理瓶颈的必然选择，更是彰显中国制度优势的战略举措。以立法方式将党的政治领导力、社会主义制度集中力量办大事的优势，以及基层治理的创新活力转化为治理效能的路径，为全球生态环境治理提供了独特的中国方案。它证明在保持高效决策和执行力的同时，可以通过法治完善实现治理的多元与包容，从而走出一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

六、为什么说总则是法典的“通用系统”

编纂《生态环境法典》不是对已有法律、法规的简单汇编，而是中国生态环境法治从“分散立法”走向“系统集成”的历史性跃迁。其基本起点是，把适用于污染防治、生态保护、绿色低

碳发展三大板块的共同概念、共同原则、共同制度归纳提炼后形成总则，使之成为全法典统一适用的“逻辑灵魂”，让整部法典能够立得稳、统得住、行得远。在这个意义上，总则可被称为“通用系统”。

（一）明确法典总则功能与实现方式

从理论上讲，总则是通过从各类规范中“提取公因式”，形成法典“最基础、最通用、最抽象”的部分。〔17〕其功能可以归纳为四项：一是体系整合功能，即以一般条款消除分编重复与冲突，形成“总则统领、分则细化”的辐射结构；二是价值宣示功能，把立法目的、基本原则、法益次序锚定在开篇，使分编解释不得偏离；三是制度兜底功能，提炼跨领域通用规则，分编未特别规定时直接适用总则，避免漏洞；四是包容延展功能，借抽象概念与开放条款为未来新型社会关系预留解释空间，避免法典僵化。

比较中国两部以法典命名的法律，《生态环境法典》与《民法典》在性质定位上存在差异，虽然都有总则且在形式上都居开篇、统全局，但二者的调整对象、价值取向、制度类型、功能定位均有本质区别。实际上，《民法典》总则以“民事主体”为核心，重在确权与维权；《生态环境法典》以“国家责任”为核心，重在定责与履责。因此，《生态环境法典》总则设计，不能照搬《民法典》“抽象主体＋法律行为”的私法总则技术，而必须走“价值宣示＋体制安排＋通用制度”的领域法总则路线。

在立法技术上，《生态环境法典》总则也采用“提取公因式”方法——把污染防治、生态保护、绿色低碳发展三编共享的基础概念、基本原则、监督管理体制、基本制度等上升为总则规范。在路径上实现三层转化：一是哲学转化，将习近平生态文明思想的基本命题、核心理念、重大原则、实践要求通过指导思想、战略国策、基本原则等条款加以落实；二是宪法转化，将《宪法》中的环境条款通过总则的立法目的、国家义务、治理体系、监管制度等条款落地；三是实践探索法定化，把生态文明体制改革、司法体制改革的成熟经验直接写为总则制度。

由此，《生态环境法典》总则形成“元概念＋原则群＋治理体系＋基本制度”的“通用系统”，完成了私法总则所不具备的公共责任编码。

（二）锚定概念、原则与制度的最大公约数

编纂《生态环境法典》的基本目标是改变生态环境立法的碎片化状态，通过体系化制度设计实现概念统一、基本原则统一、监管执法尺度统一，总则编通过提取公因式方法，建立了不直接处理具体行为问题，而是对各分编规范的适用、解释具有指引作用的基本准则，〔18〕是“关于规则的规则”。

首先，总则编的立法目的、基本原则，作为法典内在价值体系的规范表达，为各分编提供了解释方向，避免了各分编规范因解释分歧而偏离法典的整体方向。如总则第 6 条确立了“预防为主、系统治理、生态优先、绿色发展、公众参与、损害担责”基本原则，各分编不得偏离这些价值基准：污染防治编不能退守末端达标，生态保护编不能回到要素割裂，绿色低碳发展编不能脱

〔17〕 参见王利明：《民法总则新论》，法律出版社 2023 年版，序言第 1－2 页。

〔18〕 参见刘洪岩、高晓璐：《〈生态环境法典〉总则编的“统摄”与“立则”》，载《环境保护》2026 年第 9 期，第 8 页。

离降碳减污扩绿增长协同。

其次，总则编提炼出能够运用于整个法典的法律关系基本要素，使之能够超越各领域的特殊性而被普遍适用，既为各分编提供了一套可以直接援引的制度工具，也可以在分编规范供给不足时发挥补充功能。既避免各分编对同类制度的重复规定，也在规范层面确保各分编在基本制度框架上的一致性。如总则编确立的“国家发展规划为统领、国土空间规划为基础、专项规划为支撑”的规划体系框架，使各分编中的具体规划类型获得了统一的体系定位和衔接基准。

最后，通过统一的基石概念和制度框架，使各分编在调整不同领域时保持内在一致。法典第2条专门界定“生态环境”元概念，体现“生命共同体”理念，使得原本分散的资源、环境、生态等保护对象获得了共同的上位概念，不仅明确了法典的调整范围，而且为各项通用性制度的适用范围提供了统一的规范边界，〔19〕用一个概念贯通三编。

（三）脊梁立，则分编有依

总则编共9章、147条，是在“适度法典化”路线下，把新时代生态文明建设的理论、制度、实践成果一次性法定化的通用系统创新，为《生态环境法典》建立了“脊梁”。

把“党的领导＋习近平生态文明思想”作为法典指导思想，体现了中国法治道路的根本特征。第4条明确规定“生态环境保护坚持中国共产党的领导，贯彻习近平生态文明思想”，将“党政同责、一岗双责”“生态环保督察”“目标责任制”以基础制度形态固化，使政治优势转化为横向到边、纵向到底的法治履责链。

把“生命共同体”概念化为系统治理通用规则。第2条以“自然空间＋相互联系与作用”定义生态环境，把山水林田湖草沙、冰川高原、新污染物、光电磁辐射一体纳入，为从“要素立法”升级到“系统治理”提供概念接口。

把生态红线、分区管控、碳排放评价写入通用制度。将原本属于政策工具的生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线、准入清单上升为总则规范；环评章把温室气体排放纳入评价管理，使绿色低碳不是第四编的孤例，而是总则通用系统穿透所有建设项目的硬约束。

把“司法保障＋行监刑衔接”置于总则层级。法典首次在总则中明确人民法院、人民检察院的工作职责，写明完善生态环境损害赔偿和生态环境公益诉讼制度，建立衔接机制，使司法不再是法律责任末端的补充，而是治理体系中的保障力量。

把“人民主体＋全国生态日”铸为价值符号。总则首次明确保障公众健康和生态环境权益，专章规定政府信息公开和公众参与，将8月15日定为全国生态日，以“最普惠民生福祉”的中国式表达重释环境权，使通用系统既管政府与企业，也唤醒社会共治。

可见，建立法典通用系统不是立法技术问题，而是为《生态环境法典》塑脊梁——脊梁立，则分编有依、执法有尺、司法有据、美丽中国建设有恒。

七、为什么污染防治编须以保障公众健康为核心

污染防治是现代生态环境保护的起点，也是我国过去环境保护立法的重点。虽然污染防治单

〔19〕 参见吕忠梅：《〈生态环境法典〉的概念体系置换与话语体系建构》，载《中国法学》2026年第3期，第14页。

行法已经形成了相对成熟的制度体系，但也存在“只见环境不见人”的短板。〔20〕《生态环境法典》将“保障公众健康和生态环境权益”写入立法目的，并作为污染防治编的主线，将“生态环境是最普惠的民生福祉”的理念转化为“以人民为中心”的底层逻辑，对污染防治制度体系进行了系统重构。

（一）公众健康是污染防治的终极法益

环境污染与公众健康是同一因果链的两端。大气中的 PM2.5、臭氧及有毒有害大气污染物直接进入呼吸系统与循环系统，水体中的重金属、微塑料、抗生素经饮用水和食物链累积，土壤中的持久性有机污染物通过农产品转移给人体，噪声、光、电磁辐射则以感官侵扰和神经内分泌干扰形式损害睡眠、视力与代谢。研究显示，持久性有机污染物、内分泌干扰物、微塑料已在血液、尿液、母乳等人体样本中大量检出，〔21〕证实“低剂量、长潜伏、跨代际”的暴露风险已成现实。

但是，我国既往污染防治立法少有保护公众健康内容，虽然 2014 年《环境保护法》第 39 条规定了“环境与健康监测、调查和风险评估制度”，但整体上呈现出三重脱节。一是目标错位，该法立法目的偏重“改善环境质量”“防治污染”，公众健康多作为隐含后果而非前置目标，导致执法常以“达标合格”免责，忽视长期低剂量暴露的累积致病效应。二是制度松散，环境健康风险监测、有毒有害污染物名录、健康影响评价等规则分散在部门规章与政策文件中，位阶低、约束力弱，且卫健部门仅是“鼓励研究”的软角色，未进入法定协同监管结构。三是新型风险失管，对持久性有机污染物、微塑料、抗生素、电磁辐射、光污染等“看不见的威胁”，该法或留白，或仅指向参照放射性污染防治法，基层执法长期“无统一依据、无专门罚则”。这种“重介质、轻人体，重末端、轻源头，重常规、轻新型”的格局，使健康保障在立法上悬空。

从法益结构看，清新的空气、洁净的饮水、安全的土壤、宁静的居所，是公众健康的前提性条件，也是“最普惠的民生福祉”。如果污染防治只盯住“环境质量达标”而放过“人体暴露路径”，可能就背离了保护人的全面发展的法律初衷。因此，污染防治编必须把健康风险作为评价污染危害的法定标准，对大气、土壤污染的定义均写明“危害公众健康或者破坏生态环境”，使健康法益与生态法益并列成为构成要件。

（二）将健康风险预防嵌入污染物治理体系

污染防治编落实保障公众健康立法目的，核心思维是把“健康风险”作为制度生成原点，并针对新污染物重构规制逻辑。

在通则部分，以“一般规定”明确本编宗旨为“改善生态环境质量，保障公众健康”，并将总量控制、排污许可、三同时、监测等通用制度统一在健康目标下。在各分编中：针对大气，专设“有毒有害大气污染物名录”并由生态环境部门会同卫健部门制定；针对土壤，规定卫健部门参与监测网络、信息平台建设、重点控制有毒有害物质名录筛查，且涉及主要食用农产品区的重大土壤信息须通报卫健与市场监管部门；针对固废，将“不会危害公众健康”明确为“无害化判定底线”。此外，增加电磁辐射、光污染专章，将城市夜间光侵扰、基站电磁暴露等“非传统但

〔20〕 参见吕忠梅：《激活〈环境保护法〉第 39 条：法典编纂中的污染防治法律制度体系建构》，载《暨南学报（哲学社会科学版）》2025 年第 9 期，第 61 页。

〔21〕 参见崔议丹等：《新污染物流行病学研究和疾病负担评估》，载《科学通报》2026 年第 12 期，第 2588 页。

直接扰民致病”的问题纳入公众健康保障范围。

针对新污染物这一最大变量，专设“化学物质污染风险管控”一章，通过“看得见的行动”预防“看不见的风险”〔22〕。一是把规制对象从“环境要素”转向“物质风险”，不再等污染物进入环境水体才管，而是对生产、进口、使用、处置的全链条设防。二是对风险预防原则进行具体化展开，建构“化学物质信息调查→风险评估→重点管控新污染物清单（动态更新）→禁止限制措施→新化学物质环境管理登记→有毒有害替代”制度体系，形成“筛—评—控”闭环。三是将卫健、疾控部门纳入监管链，与生态环境部门共管健康风险，使“人体样本检出”能反向触发清单调整与禁用决策。

（三）建构完整的公众健康保障制度体系

污染防治编以 9 个分编、36 章、526 条的体量占据法典近半篇幅，是法典体量最大的部分。从整体上看，污染防治编通过建立“发现风险—列单管控—源头避损—过程监管—受害救济”的规范体系，使“保障公众健康”从立法目的成为可裁判、可问责、可诉讼的具体制度。

关于环境健康风险监测评估制度，法典规定开展环境健康专项研究、建立监测与风险评估制度，主动预判空气水体污染物长期伤害，溯源划定高风险区域。

关于有毒有害污染物名录协同制定制度，大气、土壤有毒有害名录由生态环境部门会同卫健部门制定公布并动态更新，把“对人体危害程度”作为入单核心标准。

关于新污染物全生命周期管控制度，法典规定开展信息调查、风险评估、重点管控清单、新化学物质登记、替代淘汰等，将企业义务从“达标排放”扩展至“披露—替代—禁用”。

关于环评中的健康风险评价制度，法典规定可能对公众健康有重大影响的建设项目，报告书须分析环境健康风险，后评价须纳入健康风险跟踪，把健康论证前置于立项阶段。

关于敏感场所源头阻断制度，法典规定：禁止在居民楼、未配专用烟道的商住楼新建容易产生油烟的餐饮项目；人口集中区禁烧秸秆落叶；产生恶臭气体的单位，须科学选址合理布局，以空间管控切断暴露路径。

关于跨部门健康信息通报与公众参与制度，法典规定：土壤、固废重大信息须通报卫健、农业农村、市场监管部门；公众享有信息获取、环评参与、举报监督权利，健康受损可提起民事索赔与公益诉讼。

关于新型物理性污染防控制度，法典规定电磁辐射设施分类管理、光污染产品光限值及分区管理，填补污染法治领域在“非化学性但致病”方面的立法空白。

《生态环境法典》污染防治编以保障公众健康为目标，本质上是坚持“以人民为中心”的法治立场，将立法从“只见环境不见人”回归到“保障人的健康生存”，用立法目的和具体制度，关照公众健康风险防范，让法典有温度、有可触可感的底线。

八、为什么在生态保护编规定资源可持续利用制度

生态保护编专设第三章“自然资源保护与可持续利用”，对土地、矿产、水、渔业及其他自

〔22〕 曹国志：《新污染物治理——应对“看不见”的风险》，载《半月谈》2026 年第 15 期，第 13 页。

然资源的保护与可持续利用作出统一规定。法典编纂过程中以及出台后，对这一设计都有不同认识，甚至有“在保护编开资源利用口子”的质疑。〔23〕实际上，这种体例安排恰是法典对“生态环境”一体三面定义的精准把握，以及如何处理好生态系统保护与资源合理利用关系的精准回应：自然资源既是生态系统的构成要素，又是经济社会发展的物质基底，脱离利用谈保护会陷于空转，脱离保护谈利用会沦为掠夺。生态保护编规定资源可持续利用制度，本质是把《宪法》第 9 条“保障自然资源的合理利用”转化为法典规范，以法治方式回答“保护与发展能否兼得”的时代之问。

（一）生态保护不等于资源禁用

法典将“人与自然和谐共生”作为价值主线，就已经预设了前提——人要在自然中生存，就必然利用自然资源。问题从来不是“用不用”，而是“怎么用、用到什么程度、留下什么给后代”。

从生态规律看，自然资源与生态系统实际是一枚硬币的两面：一片森林既是多种生物的栖息地，也是木材、碳汇、游憩资源的供给体；一条河流既承载水生生物廊道功能，也支撑灌溉、航运、发电等功能。如果把资源从生态系统中抽离出来，只讲“开发”，会导致生态退化；如果把生态系统锁死为“绝对无人区”，只讲“保护”，则有违经济社会发展需求与代际公平。因此，必须将这两个问题进行统筹考虑，摒弃非此即彼的零和博弈思维。

从法益结构看，法典将“实现中华民族永续发展”作为终极目的，意味着“当代人合理需要”和“为后代人保持资源存量”必须同时考量。因此，生态保护编规定资源保护与可持续利用制度，不是对保护目标的稀释，而是为资源如何利用建立“绿色标尺”，把“可持续利用”作为保护的题中应有之义：资源保护是利用的前提，资源存量不降、生态系统服务不损，才是可持续利用。〔24〕

过去，我国采取环境、资源立法二分模式，形成“生态保护归环保、资源利用归部门”的格局，这导致三重困境：一是价值导向打架，部分立法以“开发利用”为主要导向，部分立法以“保护优先”为基调；同一片林地，不同管理部门职责目标不同，地方政府易向利用倾斜，结果是保护目标被利用目标架空。二是空间管控重叠冲突，多种规划、区划叠图打架，“一地多规”使基层要么不敢批利用项目，要么违规调规，保护与利用都难真正落实。三是产权与责任链断裂，许可证发放与生态修复责任互不关联，“利用有权、保护无责”成为隐性漏洞。这些问题表明，需要在法典层面把“在保护中利用”和“在利用中保护”进行整合，形成同一套法律规则，统筹考虑山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。

（二）从“分而治之”到“统而用之”

生态保护编为了妥善处理“保护”与“利用”之间的关系，采取了“在生态系统中定位资源，在利用中嵌入保护红线”的方法，具体通过三层立法技术来实现。

---

〔23〕 参见杜寅：《生态环境法典生态保护编完善的四点建议》，载《民主与法制时报》2025 年 9 月 30 日，第 3 版；巩固：《〈生态环境法典〉生态保护编系统整合三关：概念运用、逻辑结构与条文表达》，载《甘肃政法大学学报》2026 年第 1 期，第 145、147－148 页。

〔24〕 参见吕忠梅：《〈生态环境法典〉生态保护编的体系建构》，载《郑州大学学报（哲学社会科学版）》2026 年第 3 期，第 3－4 页。

第一层是明确定位。法典将“自然资源保护与可持续利用”作为生态保护编的一章，表明“合理利用”也是“生态保护”的应有之义。在编章顺序上，将“生态系统保护”置于前部，“自然资源保护与可持续利用”放在后面，逻辑上先确认系统整体功能，再谈系统内要素如何利用，避免回到“要素开发”老路。

第二层是双法源萃取。在“适度法典化”模式下，建构双法源结构：现行资源类立法继续有效，法典不重复规定权属、产业政策等非直接生态环境内容，只萃取其中与生态环境保护直接相关的要旨要则——如耕地数量质量生态三位一体保护、水资源论证、禁渔期禁渔区、绿色矿山——使利用行为直接受生态底线约束。

第三层是原则前置。生态保护编一般规定明确规定“在保护中开发、在开发中保护”“节约集约利用”“统筹资源保护与开发利用”三项原则，并将“三线一单”分区管控、生态保护红线、自然资源统一确权登记作为利用活动的通用前置条件。这意味着法典为资源利用设置了价值顺位与判断标准，任何资源利用项目，须先经过生态空间准入，再获得资源开发许可，使保护优先既有判断标准也有程序保障。

由此，生态保护不再是利用的“外部限制”，而是资源利用的“内部参数”；资源利用也不再是生态保护的“例外豁免”，而是可持续保护的经济支撑。

（三）为资源保护和可持续利用立“新规矩”

基于以上考虑，生态保护编第三章与其他章节形成一个有机整体，在全面梳理现行立法、总结生态文明体制改革经验基础上，建立了资源保护和可持续利用的系列制度。从制度创新角度看，主要可以归纳为以下方面。

关于自然资源统一确权登记与生态产品价值实现制度，法典规定国家开展统一确权登记，探索生态产品权责归属，建立价值评价与转化路径。这使“绿水青山”可确权、可核算、可交易，利用资源不再只交资源费，还要显化生态价值，反向倒逼节约。

关于最严格耕地保护与节约集约用地制度，法典明确十分珍惜合理利用土地是基本国策，建立耕地数量、质量、生态“三位一体”保护制度，永久基本农田特殊保护制度，黑土地专项保护制度，深度绑定“粮袋子”与“生态基底”。

关于水资源论证与节水强制制度，法典以“五位一体”统筹水资源保护、开发、利用、节约、防害，规定建设项目与规划水资源论证制度。国家厉行节水，进行工业农业服务业全口径节水型社会建设，把“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”写成硬法。

关于绿色矿山与矿产综合利用制度，法典鼓励矿业绿色低碳转型，要求综合勘查、合理开采、综合利用，绿色矿山建设由倡导变为法定方向，关闭退出后的生态修复与资源利用许可挂钩。

关于渔业资源禁捕养护与增殖放流制度，法典明确规定养殖为主、适度捕捞，规定禁渔区禁渔期、增殖放流、水产种质资源保护等制度，将水域生态系统稳定作为捕捞强度的法定上限。

关于生态保护红线与分区管控制度嵌入资源审批制度，法典规定在生态红线内原则上禁止开发性利用，红线外利用项目须符合主体功能区与“三线一单”，资源许可不得对抗生态准入，从空间上终结“先发证后调规”。

关于自然资源督察与生态修复责任制度，国家自然资源督察对耕地保护、规划执行、资源利

用进行全链条监督，生态修复章规定“谁破坏谁修复、谁利用谁养护”，利用权人退出时须完成修复验收，把利用的成本内部化。

中国人要吃饭、要用电、要喝水、要发展，就不可能不利用自然资源，但中国式现代化拒绝“先污染后治理”，所以必须设定资源利用上线、严守生态保护红线。法典的思路十分明确：“保护生态环境”与“资源开发利用”并非简单对立关系，保护是利用行为的内在要求，利用也不是保护的例外，而是高质量发展的应有之义。

九、为什么要把应对气候变化放在绿色低碳发展编

法典共有 5 编、1242 条，其中，绿色低碳发展编仅 4 章、114 条，章节和条文最少，但却是最具中国特色和世界影响力、赋予生态环境治理转型升级动能的一编。在法典编纂过程中，不少人建议将“应对气候变化”专设一编，以体现中国对当前国际气候治理的重视和引领。〔25〕最终，法典在绿色低碳发展编中专设“应对气候变化”一章，没有独立成编。这一编排不是章节归类的技术处理，而是中国面对如何应对全球性气候变化这一世界之问的中国回答。法典认为：气候变化问题既是生态环境危机，更是发展方式危机；只有放在绿色低碳发展编，才能把碳问题还原为能源、产业、消费、空间的全面转型问题，实现“降碳、减污、扩绿、增长”协同增效，〔26〕引领全球气候治理。

（一）气候变化治理与绿色低碳发展内生耦合

我们知道，温室气体排放是引发全球性气候变化的主要原因。实际上，温室气体与常规污染物高度同根同源——化石能源燃烧既排 SO_2、NOx、PM2.5，也排 CO_2、CH_4，钢铁、水泥、化工既是排污大户也是排碳大户。由此，不难发现“降碳、减污”在排放源与治理端的“同源”。若把气候问题锁进“污染防治”框架，只会得到一套大气污染物标准加一份二氧化碳附录，治标不治本；若只把它当作生态问题，又容易滑向“种树抵一切”的碳汇迷信，回避能源结构这一核心；如果单独成编，会造成体系重叠，把发展循环经济和能源转型等“治本之策”与碳市场等“治标之举”强行拆开，有悖“系统治理”原则。加之这一领域的立法基础相对薄弱，规范成熟度不够，法典对这一领域只能做“原则性、引领性规定”〔27〕。如果独立成编，也会面临“半空编”的尴尬以及与其他各编的矛盾、冲突，因此，气候规范当前更适合“专章＋未来单独立法”的双法源模式。〔28〕

应对气候变化是否独立成编，最大的问题不是“重不重视气候治理”，而是如何用中国方案重视气候治理。绿色低碳发展编的逻辑是：气候变化是结果，发展方式是原因。法典以“降碳”为主线串联循环经济、清洁生产、能源节约与转型、绿色消费、绿色制造以及气候适应型社会建

〔25〕 参见王灿发、邵莎莎：《论应对气候变化在生态环境法典中的地位与规范表达》，载《河北学刊》2025 年第 6 期，第 198 页。

〔26〕 参见习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，载《新民晚报》2022 年 10 月 26 日，第 6 版。

〔27〕 张忠民、包岚馨：《〈生态环境法典〉绿色低碳发展编的体系理解与适用关键》，载《中国人口·资源与环境》2026 年第 5 期，第 29 页。

〔28〕 参见田丹宇：《生态环境法典：填补我国应对气候变化立法空白》，载《民主与法制》2025 年第 47 期，第 53 页。

设，使应对气候变化不再是附加条款，而是贯穿“生产—流通—消费—废弃”经济全链条、链接减缓气候变化和适应气候变化各环节的内在要求。因此，该编适用于“发展循环经济、能源节约与绿色低碳转型、应对气候变化等绿色低碳发展相关活动”〔29〕，4章之间构成“源头节约→循环利用→能源替代→气候兜底”的因果链，气候变化章虽然处在链条最后，却是牵引前端所有制度的目标锚点。

绿色低碳发展独立成编，是中国的原创性贡献。法典将“降碳减污协同增效”战略写进总则，并以专门一编加以落实，是在告诉世界：降碳与减污不是两个战役，而是一个发展方式切换的两面，不转发展方式，就治不了气候，只管末端达标，就保不住生态环境。这是“人与自然和谐共生”的中国式现代化道路的必然选择。

（二）治理逻辑转型升级

实现“双碳”目标既是中国政府对国际社会的承诺，也是重大国家战略。法典编纂立足仅有全国人大常委会相关决定和国务院行政法规的现状，在总则作出“国家积极稳妥推进碳达峰碳中和，增强适应气候变化能力”原则性规定的基础上，在绿色低碳发展编建构“能源双控转碳双控、可再生能源优先开发、循环经济减碳、绿色消费”等倒逼机制，使应对气候变化目标获得协同支撑，建立“碳排放总量和强度双控制度＋统计核算体系＋全国碳排放权交易市场＋温室气体自愿减排市场＋产品碳足迹管理”的气候制度体系，把散落于行政法规、部门规章的碳市场规则固化为法律层级。通过编订纂修、集成升华，法典形成了从末端管控到转型供给的治理逻辑根本转变。

首先，从末端走向源头。污染防治编规定“排了怎么管”，绿色低碳发展编规定“怎么少排甚至不排”。绿色低碳发展编中的循环经济、清洁生产、能源转型三章，本质是源头减碳的通用制度；应对气候变化章自身也把“减缓”置于“适应”之前，强调通过能源结构与产业模式变革削弱排放增量，而非等升温后再去修堤坝。

其次，从命令走向市场。在应对气候变化章系统规定碳排放权交易、自愿减排、碳足迹、绿色金融，把企业减碳行为转化为可计价、可交易、可融资的权利义务包。政府角色由“定排放标准”扩展为“建市场＋定规则＋核底数”，用价格信号和市场机制引导更多社会资本投向新能源与节能改造。

再次，从国内走向内外统筹。应对气候变化章专节规定国际合作，重申“共同但有区别的责任、公平、各自能力”原则，把国内立法与《巴黎协定》履约义务对接，使法典既是国内治理书，也是国际谈判的国内法蓝本。

最后，从减缓单轴走向减缓适应并重。法典专设“建设气候适应型社会”一节，首次将“气候适应”明确为法定要求，规定气候变化监测、影响评估、重大战略区域适应能力提升，避免重减缓轻适应的旧弊。

以上四个方面，构成中国气候治理的“法治转型”特征：以绿色低碳发展为载体，以法律供给替代法律限制，用结构转型吸收气候风险。

（三）给出全球气候治理的中国方案

通过把应对气候变化置于绿色低碳发展编，中国向世界提供了不同于西方环境法典的立法范

〔29〕《李鸿忠作的关于生态环境法典草案的说明》，载中国人大网，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/kgfb/202603/t20260305_452072.html，2026年8月5日访问。

式。西方国家多聚焦污染介质与末端许可，气候治理或散见能源法，或单独立法，缺乏“发展转型”主轴；中国把应对气候危机直接锚定在发展方式编章，证明减碳不是去工业化，而是工业的再绿色化。更重要的是，中国以《宪法》为源头，把党政同责、“双碳”目标纳入生态文明总体布局，推动减污降碳协同增效等本土政治经验法定化，表明气候治理不是只有“法院中心＋利益集团博弈”的西式老路，也可以走“党的领导＋法典统筹＋市场激励＋社会共治”的新路。这正是《生态环境法典》作为全球首部生态环境法典的世界意义。

具体而言，这一中国方案至少有三重外溢价值：一是为发展中国家提供新选择，法典拒绝“一刀切”立即清零的西方激进叙事，给出了“能源安全—经济增长—碳约束”三边均衡的样本。二是明确南南合作机制，专设国际合作一节，鼓励可再生能源利用、储能、二氧化碳捕集、利用与封存技术（CCUS）、氢能与他国共享，将技术转让承诺变为国内法可实施条款。三是提供“三位一体”法典结构，将污染防治、生态保护、绿色低碳发展同置一典，回应联合国环境规划署所指当代人类面临的三大地球危机——严重环境污染、生物多样性丧失、气候变化——为全球环境立法提供可直接参照的体系化范本。

因此，把应对气候变化放在绿色低碳发展编，是因为气候问题的根不在于烟囱本身，而在于烟囱背后的能源结构与增长模式。“双碳”目标落地，不能靠已有法律打补丁，而要靠循环经济、能源转型、碳市场、适应型社会共同咬合。中国给出的不是又一部门法层面的排碳禁令，而是一部以法治引领可持续发展转型的现代化法典，是人类命运共同体的法典化中国方案。

十、为什么说法律责任和附则编具有总则性质

法典第 5 编名为“法律责任和附则”，该编不仅承担着统一归责、整合救济程序、创新法律适用方式的使命，更因其对全法典具有普遍约束力与兜底适用性，实际上发挥着“隐性总则”的作用。在法典编纂过程中，对于这一编的设计思路，也有“总—分”之别。有学者提出，采取行政处罚分别纳入各分编、专设生态环境责任一编的“统分结合”方案。〔30〕最终，法典采取了整合梳理总则及各分编义务性规范、统一抽象法律责任的方式，形成了一个“小总则”。

（一）超越“罚则汇编”功能定位

在生态环境单行立法中，“法律责任”规定具体违法行为的法律后果，是法律规范逻辑链条必不可少的一环。但是，法典编纂面临着自己独有的难题。

《生态环境法典》与《民法典》最大的不同，在于调整对象性质与范围差异导致的法律关系复杂多元，所以二者法律责任的性质完全不同。《民法典》多为任意性规范，通过规定请求权即可解决物权纠纷、合同纠纷的责任承担问题，侵权责任编不必规定所有的民事责任但却可以“兜底”，因此，在法典中可以分则形式出现。〔31〕而《生态环境法典》作为领域型法典，是公法与私法融合、实体法和程序法融贯、管理法及裁判法衔接的综合性法律规范体系，这决定了其法律责任必须兼具公法责任与私法救济的双重属性。一方面，它必须统摄行政处罚、行政强制、生态环

〔30〕 参见刘长兴：《生态环境法典责任编的体系定位及展开》，载《中国法律评论》2025 年第 4 期，第 168、170 页。

〔31〕 这是中国民法典的体例，不少外国民法典将“侵权责任”纳入“债权编”，也同样认为其具有分则性质。

境损害赔偿与公益诉讼，形成“行政追责＋民事赔偿＋公益救济”的三维责任体系；另一方面，它不局限于具体行为后果，而是通过一般性条款，为全法典确立“损害担责”的普遍原则，并明确授权检察机关、环保组织等主体提起公益诉讼，使责任编成为整部法典的“执行中枢”“程序中枢”。〔32〕这是一种典型的“总则化”功能设计，完全超越了“罚则汇编”的单行法思维，充分体现了法典的系统思维、整体思维、协同思维。

（二）提取公因式基础上的制度体系创新

法律责任和附则编共3章191条，前两章建构的法律责任制度，遵循“提取公因式”的法典化技术，全面整合执法规定、理顺不同性质诉讼之间的关系，将分散于各分编的共性责任规则予以统一，同时针对生态环境国家利益、公共利益保护的特殊性进行原创性设计，实现了生态环境领域、法律责任形式、执法司法程序三个全面覆盖，是“提取公因式”的重大创新成果。其基本思路可概括为两大方面：

在实体规范方面，实现“三个统一”。一是责任类型的统一。法典将行政责任、刑事责任与民事责任整合于同一编，避免“各编自定罚则”的冲突。二是公私责任的统一。法典明确“过罚相当”“过责相当”原则，建立民事责任、行政责任、刑事责任并立基础上的折抵关系，既解决实践中的“小过重罚”“重复处罚”“一罚了之”问题，也避免违法成本过低、恶意违法处罚偏轻的问题；明确生态环境损害赔偿责任承担方式，体现“人与自然生命共同体”理念，将人“对环境的责任”予以落实。〔33〕三是一般规则与特别规则的统一。责任编设“一般规定”章，提炼出“违法排放污染物”“未履行生态保护义务”等通用归责要件，在各分编未特别规定时直接适用；同时设“特殊责任”章，针对核污染、危险化学品泄漏等高风险领域设定严格责任。这种“公私合体、总分结合”的制度建构，使责任编具备了总则的“辐射力”，为各编的义务条款提供追责的上位依据，确保法典内部责任体系的融贯性。

在程序性规范方面，法典不仅规定了详细的行政执法程序，更重要的是专门规定“生态环境损害赔偿诉讼”与“生态环境公益诉讼”的程序规则，并建立起与私益诉讼的衔接机制，首次为生态环境司法提供了系统性的程序规则。〔34〕一是完善生态环境损害赔偿程序和生态环境公益诉讼程序，破解“公地悲剧”与“救济碎片化”难题，构建起“政府索赔＋公益监督”的双重防线，使责任编成为保护国家利益、生态环境公共环境利益的“程序总阀”。二是建构“行民衔接”与“诉源治理”机制，明确规定生态环境损害赔偿诉讼行政磋商前置、诉讼闭环，生态环境公益诉讼则检察建议前置、诉讼兜底。通过集中规定两类诉讼的程序启动、证据规则、裁判执行，避免“一事多诉”“裁判冲突”，体现“多元共治”的治理逻辑。三是体现“适度法典化”思路，法律责任编不追求“大而全”，而是将成熟的执法司法实践探索法定化，将矛盾纠纷多元化解、行政监察诉讼衔接、预防性公益诉讼、基层综合治理等规则纳入责任编，既减少各分编的重复，又通过程序集中强化了责任编的“总则性”，为生态环境领域的特殊救济提供通用程序框架。

〔32〕 参见黄海华：《〈生态环境法典〉中法律责任制度的解读与适用》，载《苏州大学学报（法学版）》2026年第4期，第6、13页。

〔33〕 参见吕忠梅：《环境法典视角下的生态环境法律责任》，载《环球法律评论》2022年第6期，第12页。

〔34〕 我国现行《民事诉讼法》《行政诉讼法》虽然规定了民事公益诉讼、行政公益诉讼制度，但都只有一条原则性规定，缺乏相应的程序规范。

（三）创新法律适用规则

法律责任和附则编第 3 章为附则，共 4 条。与大多数法律的附则只规定概念解释、生效日期等“附属性”内容不同，《生态环境法典》的附则承载创新“法律适用方式”的使命，也具有“总则性”的补充功能。

具体而言，法典第 1139 条、第 1240 条、第 1241 条分别从“法律适用规则”“监督管理体制”及“特别领域授权”三个维度，建构了一个全新的兼具权威性、开放性与适应性的法律适用框架。其中，第 1239、1240 条既明确了法典的“基础法”定位，也同时构建了法典与单行法的衔接关系，表明在“双法源”格局下，法典与保留的或未来新立的单行法之间，并非简单的“普通法与特别法”“新法与旧法”的关系，从而建立了更为严格的“优先适用”标准。这种“基础规范＋动态衔接”的法律适用模式，使《生态环境法典》在保持自身体系权威的同时，能够灵活对接其他法律、适应体制调整、覆盖特殊领域，〔35〕深刻回应了生态环境治理的固有属性，为妥当处理生态环境治理的特殊法律问题提供了创新方案，也标志着中国立法技术从追求形式完备性向更加注重治理实效性和体系协同性的关键转变。

此外，附则还规定了“动态废止条款”：法典施行后，相关单行法中被法典吸收的部分自动废止，未被吸收的继续有效。这种“编入即废止、未编入即保留”的适用方式，既保证了法典的体系完整性，也为未来单行法的更新预留了空间。附则由此成为法典与外部法律体系的“转换器”，为全法典提供了效力辐射的边界与接口。

可见，法律责任和附则编超越了传统罚则编的附属地位，通过统一责任体系、整合救济程序、创新适用规则，成为整部法典的“效力枢纽”，这一设计证明，现代法典编纂，不必完全拘泥于某种既有模式，完全可以根据实践需求与制度基础，创新制度体系和法典体例。

十一、结　语

《生态环境法典》的颁布实施，标志着中国生态环境法治建设实现了从分散立法到系统集成的历史性跨越。这部法典不仅将习近平生态文明思想转化为严密的法治体系，更以原创性的概念、体例与制度，为全球生态环境治理提供了超越生态环境治理“不可能三角”的中国方案。学好用好法典，需深刻把握其背后的价值理念与逻辑主线，让文本上的法律真正转化为美丽中国的治理效能。

Abstract：The Ecological and Environmental Code of the People's Republic of China represents a historic leap in the rule of law for ecological and environmental protection through original concepts, systems, and institutional arrangements. A thorough understanding of the core logic and drafting philosophy underlying its codification is a prerequisite for ensuring its accurate and effective implementation. Guided by Xi Jinping Thought on Ecological Civilization, compiling the

〔35〕 参见吕忠梅：《生态环境法典的立法特色与理论贡献》，载《光明日报》2026 年 8 月 14 日，第 11 版。

Code is an inevitable choice for implementing the constitutional provisions concerning the ecological environment; it helps resolve existing problems in current legislation and meet the people's new expectations for a sound ecological environment. There is a clear constitutional basis for naming it the "Ecological and Environmental Code". By "rectifying names to reflect reality" and "rectifying names to promote the Way", the Code demonstrates an organic integration of the legislative tradition of the Chinese legal system with modern governance concepts. As the value thread running through all five Books of the Code, "harmony between humanity and nature" not only enables the organic integration of scattered legislation but also represents a modern reinterpretation of the Chinese nation's ecological wisdom and a Chinese-style elevation of the concept of "sustainable development". In terms of legislative technique, the Code adopts a model of "moderate codification", overcoming the rigidity of traditional codes and achieving a dynamic balance between legal unity and legislative openness; it thus forms a dual-source legal framework of "Code plus separate laws". Reconstructing the ecological and environmental governance system as the core task of codification enables the Code to transcend the rigid dilemma of a model led solely by administrative authorities and to form a governance system featuring the organic coordination of multiple actors. The concepts, principles, and institutions applicable to the three major domains are distilled and consolidated into the General Provisions, making this Book a general framework for the interpretation and application of the entire Code. Adhering to a people-centered rule-of-law stance and aiming to safeguard public health, the Pollution Prevention and Control Book forms a complete system of institutional safeguards, embedding health-risk considerations into the pollutant governance system. The Ecological Protection Book includes a dedicated section on institutions for the sustainable utilization of natural resources, legally clarifying that "rational utilization" is also an inherent component of "ecological protection", thereby setting green boundaries for resource use. By placing climate change in the Green and Low-Carbon Development Book, the Code links climate issues with the comprehensive transformation of development patterns, upgrades and transforms the logic of governance, and offers the world a Chinese solution for addressing climate issues at the source. Given the complex and diverse legal relationships arising from differences in the nature and scope of the Code's objects of regulation, the Legal Liability and Supplementary Provisions Book transcends the function of a "compilation of penalty provisions" typical of traditional codes, achieving multiple innovations in institutional systems and methods of legal application.

Key Words: ecological and environmental code, harmony between humanity and nature, moderate codification, dual-source legal structure, system innovation

(责任编辑：李　敏)