



中國人民大學

學報

工作论文系列

Working Paper Series

“双法源”格局下生态保护规范的
解释与再体系化研究

曹 炜

JRUCWP2026024

2026. 04. 01

- * 本刊编辑部将那些已通过审稿程序而处于“拟录用”状态的稿件制作成线上展示的工作论文，旨在及时传播学术研究成果而促进学术进步。编辑部还将继续与作者共同努力，修改完善论文，并在其达到刊发标准之后择期正式刊发。当然，若工作论文被发现存在严重的质量问题，则仍有可能被退稿。

“双法源”格局下生态保护规范的解释与再体系化研究

曹 炜

[摘要]《生态环境法典》采用“择其要旨要则”的编纂思路，从现行生态保护法律规范之中撷取“核心规范”形成法典的生态保护编规范体系，这一编纂思路使得生态保护法领域形成“双法源”格局，进一步导致“核心规范”出现双重解释论上的意义并影响生态保护法规范体系意义脉络的清晰程度，引起额外的教义学解释和体系化任务。就生态保护法“主要规范”的解释路径来说，原则上应当以法典体系作为规范解释的基础，特殊情况下也需要基于单行法体系进行解释。就生态保护法规范的体系化任务来说，应将保护活动规范定位为生态保护法规范体系的通则、将保护对象规范定位为生态保护法规范体系的分则，从而形成“总—分”的教义学体系结构。

[关键词] 生态环境法典 生态保护法 教义学

2023年11月，全国人大常委会法制工作委员会启动生态环境法典编纂工作。^①2026年3月12日，第十四届全国人民代表大会第三次会议审议通过了《中华人民共和国生态环境法典》（以下简称《法典》）。继《民法典》之后，我国第二部法典顺利出台。在《法典》编纂过程中，立法机关对生态保护编采用了“择其要旨要则”的编纂思路，从而在生态保护领域形成了特殊的“双法源”格局。这一编纂思路贯彻了“适度法典化”的总体方案，有利于保持《法典》的开放性、兼容性，但是另一方面也对《法典》生态保护编的体系效益产生了一定影响，增加了整个生态保护法体系的教义化难度。法律文本既已基本确定，对生态保护法的研究即应提前进入教义学领域。只有通过教义学阐释之后，生态保护法的体系才能够清晰显现并形成有效的整体法秩序。“如果新制定法能获得教义学上的认同，所有法律适用者对它的接受程度也将得到提升。”^②有鉴于此，本文旨在初步开展生态保护法外在规范体系的教义化工作，首先描述和分析“择其要旨要则”编纂思路对生态保护法规范体系教义化工作的影响，进而阐明如何从“双法源”格局出发对生态保护法“核心规范”进行解释，最后阐述如何通过特定意义脉络对生态保护法规范进行体系整合，为未来生态保护法的理解和适用提供理论支撑。

作者：曹炜，中国人民大学法学院副教授，中国人民大学人权研究中心研究员，caoweihai@163.com。

* 本文系国家社科基金重大项目“全球环境治理中的国内法治和涉外法治统筹问题研究”（23&ZD166）阶段性成果。匿名审稿人提供了专业细致的审稿意见，在此谨表诚挚谢意。文责自负。

① 参见徐航、周誉东、王岭：《稳步有序推进生态环境法典编纂工作》，见中国人大网，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/kgfb/202312/t20231225_433706.html。

② 雷磊：《法教义学能为立法贡献什么？》，载《现代法学》，2018（2）。

一、问题的提出

（一）“双法源”格局的形成过程和缘由

“双法源”格局是指对于同一事项，既在法典中作出一般性规定，又在相关单行法律中作出具体规定，法典规范和单行法规范相互衔接、相互支撑。^①双法源格局的出现，是立法机关在生态环境法典编纂过程中采用“择其要旨要则”编纂思路的结果。

“择其要旨要则”是生态环境法典编纂中采用的一种创新性的编纂思路，即将现行有关流域、区域、自然资源、生物多样性等生态要素、生态系统方面和循环经济、节约能源等方面的法律制度规范，择其要旨要则纳入或者体现到生态环境法典之中。^②《法典》总则编和污染防治编采用将现行法全部纳入的思路，即将现行的《环境保护法》《环境影响评价法》《清洁生产促进法》《海洋环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》等10部法律经编订纂修全部纳入《法典》。《法典》出台后，这些立法不再保留。而生态保护编和绿色低碳发展编则采用了“择其要旨要则”的编纂思路，将《森林法》《草原法》《长江保护法》《黄河保护法》《水土保持法》《防沙治沙法》以及《循环经济促进法》《能源法》《节约能源法》《可再生能源法》等法律中的部分规范纳入《法典》。在《法典》出台以后，这些立法仍继续保留。此外，第十四届全国人大常委会于2025年9月通过了《国家公园法》，这一立法也被置于《法典》之外。

遵循这一思路，《法典》生态保护编的法律规范最终来源于三类立法：第一类是自然资源单行立法，包括《土地管理法》《水法》《矿产资源法》《森林法》《草原法》等；第二类立法是特定区域、流域的生态环境保护立法，包括《长江保护法》《黄河保护法》《黑土地保护法》《青藏高原生态保护法》；第三类是生态保护活动方面的立法，即《水土保持法》《防沙治沙法》。除此之外，生态保护编还纳入了《野生植物保护条例》《外来入侵物种管理办法》等行政法规、规章的部分规范，形成专门章节。这些立法中被纳入《法典》的规范在原法中仍然保留。通过这一立法安排，生态保护领域最终形成了所谓的“双法源”格局。

立法机关并未明确说明采用“择其要旨要则”的理由，但是从实际情况来看，采用这一编纂思路有其客观原因。

首先，从内容上看，生态保护立法的内容较为芜杂。一方面，自然资源单行立法中包含了大量权属和利用规范，这些规范并不适合纳入生态环境法典。“自然资源法是调整在自然资源开发利用、保护和管理过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。”^③自然资源法的调整对象主要是自然资源权属关系、流转关系和管理关系，其中，自然资源的权属关系和流转关系是自然资源法调整的主要社会关系。我国自然资源法既有立法模式重在配合中国改革开放初期的市场化经济需求，有利于解决各自然资源在开发和利用中的特性问题。^④因此，在自然资源单行立法中，首先要对特定自然资源的所有权和使用权等进行规定，这些规定并不涉及对自然资源的保护，不适合纳入生态环境法典。另一方面，特定区域、流域的生态环境保护立法的内容也十分庞杂，除了规定生态保护的内容，还包括了资源利用、污染防治、高质量发展乃至防洪安全、文化保护传承弘扬等等。例如，《黄河保护法》第八章专章对黄河文化保护传承弘扬进行了系统规定，其中包含了文化遗产保护、推进爱国主义教育等内容，这些内容显然也不适合纳入生态环境法典。

^① 参见于文轩：《生态环境法典中生态保护规范的体系构建》，载《中国法学》，2025（4）。

^② 参见《李鸿忠作的关于生态环境法典草案的说明》，见中国人大网，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/kgfb/202603/t20260305_452072.html。

^③ 张璐：《环境与资源保护法学》，343页，北京大学出版社，2023。

^④ 参见黄锡生、杨睿：《法典化时代下自然资源立法模式探究》，载《中国人口·资源与环境》，2021（8）。

其次，从立法成本和立法技术上看，将现行单行法律中的生态保护规范完全纳入生态环境法典也不可取。一是完全删除现行有关单行法律中的生态保护规范后，这些法律从立法目的、制度体系到法律责任甚至法律名称均需做重大调整，立法成本过高；二是在目前的生态环境法律规范体系中，生态保护规范仍处于频繁更新和不断发展之中，将这些规范纳入生态环境法典后，由于法典内容需要保持相对稳定，法典规范将无法像单行法律一样因需及时修改，难以适应生态文明法治实践的发展需要。^①

（二）“双法源”格局引发的教义学任务

上述有关采用“择其要旨要则”的理由虽然具有一定的解释力，但并不充分。一方面，生态保护立法的内容较为芜杂仅能证明立法机关应当将非生态保护规范排除在外，不能解释立法机关缘何只选取生态保护规范中的部分规范。更何况有些单行立法属于完全的生态保护立法，并不包含不涉及或不直接涉及生态保护的规范，如《水土保持法》《海岛保护法》等。“既然全部污染防治单行法律可以全盘纳入污染防治编，为何青藏高原生态保护、湿地保护、野生动物保护、海岛保护和水土保持、防沙治沙等以保护和防治自然生态破坏为直接目的的法律不能全盘纳入生态保护编呢？”^②另一方面，保持《法典》的稳定性和开放性的理由也不充分。在变化速度上，污染防治编的内容必然要快于生态保护编，特别是污染防治编新规定了化学物质环境风险管控、电磁辐射污染防治、光污染防治的内容，这些章节包含了大量新设规范，有待实践检验。既然污染防治编都能够将这些内容都纳入《法典》而不是置于专门的单行法，生态保护编更不需要考虑立法的稳定性问题而排除部分规范。在后续出现新的情况需要修改法律时，全部纳入相关法律规范反而便于进行统一修改。

准确理解这一编纂思路的关键是正确把握“择其要旨要则”的核心目标。“要旨要则”并不是指自然资源单行立法以及特定区域、流域的生态环境保护立法中的生态保护规范，而是指生态保护规范中的“核心规范”。从生态保护编的最终呈现效果来看，“择其要旨要则”的核心目标并非排除现行法中不属于生态保护法的规范，而是要从现行生态保护法律规范之中进一步撷取“核心规范”，形成《法典》的生态保护编规范体系。虽然从实践需要来看，这一思路贯彻了“适度法典化”的总体方案，使得《法典》能够聚焦于生态保护领域的核心内容，但是需要注意的是，法典化最为重要的目标是体系化，即对部门法的全部法律规范进行系统化和逻辑化构建，使部门法在整体上形成结构化的制度安排。^③从体系化效果来看，《法典》污染防治编采用了与《民法典》相同的编纂思路，将全部污染防治立法统一纳入《法典》，再根据情况进行抽象、修改、增补和删减。通过这一过程，污染防治编最终完整继承了原先由全部污染防治单行法形成的规范体系。而与此相对，由于生态保护编采用了“择其要旨要则”的编纂思路，立法机关在编纂过程中对现行生态保护法律规范进行筛选，这导致《法典》生态保护编最终没有完整继承原有的基于生态保护单行法形成的规范体系，而是形成了一个由原单行法中的“核心规范”以及一些新设规范组成的新的体系。而由于原单行法仍然保留了这些被《法典》纳入的“核心规范”，由单行法中的“核心规范”以及其他生态保护规范组成的单行法生态保护规范体系仍然存在。这两个体系相互交叉又不完全重合，共同构成了实质意义上的生态保护法规范体系。概言之，“双法源”导致了“双体系”的出现（生态保护法规范体系的“双法源”格局参见图一）。

立法已经获得通过，立法机关在编纂过程中进行的选择和决断即已暂时凝固，在立法论上对这种编纂安排进行讨论已无空间。当前的核心问题是，《法典》生态保护编的规范体系与单行法中的

① 参见于文轩：《生态环境法典中生态保护规范的体系构建》，载《中国法学》，2025（4）。

② 汪劲：《生态环境法典总则编的构造、内容与完善》，载《中国法律评论》，2025（4）。

③ 参见王利明：《民法典体系研究》，18页，中国人民大学出版社，2012。

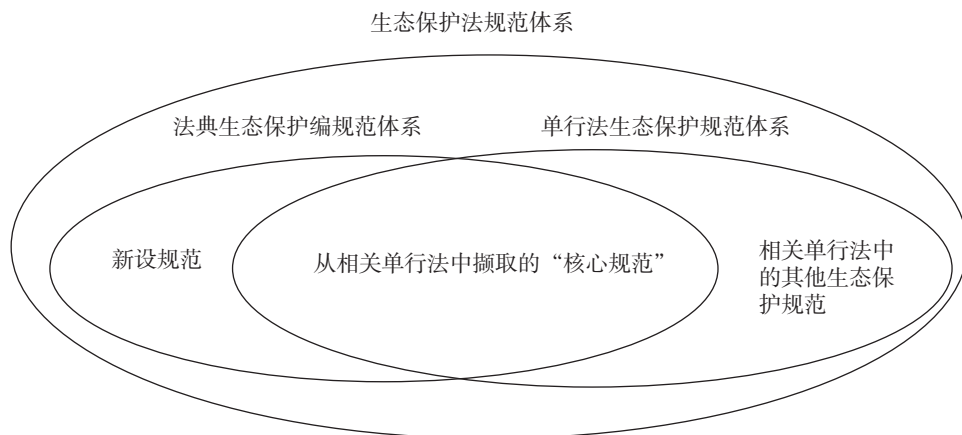


图 1 生态保护法体系的“双法源”格局

生态保护规范体系相互交叉又不完全重合，这种“双法源”格局到底会产生何种体系化的效果？由于这一问题涉及后续的教义学工作和法律适用，必须在理论上予以充分关注。

一方面，就生态保护法主要法律规范的解释而言，这一安排会导致相同或相似的规范产生两种不同的意义。体系性是法律的根本属性，有法律就等于有法体系。每一种法律必须属于一种法律体系。^① 如果脱离具体法律而谈论法律表现形式，单行法与法典都是实在法的适当表现形式，并非只有法典才唯一合适。^② 因此，对生态保护领域的单行立法而言，每一部单行法本身就是一个体系，不同单行法又共同构成了前法典时代的生态保护法体系。虽然这一体系较为松散，但是必须承认，生态保护单行法中的每一条规范都具有“单行法体系中的意义”。依体系解释的基本要求，对具体的法规范不能孤立解释，而必须置于法律的整个上下关联当中去理解。^③ 因此，对于单行法中的每一条规范，都必须将其放在该单行法的体系以及由单行法支撑起的原有的整体法秩序中进行理解和适用。与此同时，通过“择其要旨要则”选取的规范又形成了《法典》生态保护编规范体系，这使得相同或相似的规范在《法典》中产生了“法典体系中的意义”。不管立法机关在“择其要旨要则”时是否考虑到不同规范之间的体系性问题，这些规范进入《法典》之后必然会因为意义连接而形成新的体系。即便这些意义连接是隐蔽的，在通过教义学工作之后，规范之间内在的体系连接也会逐渐显现。由于被纳入了新的体系，被选取出的“核心规范”会产生不同于原单行法体系中意义的新的体系意义，这将会导致相同或相似的规范产生双重解释论上的意义。

另一方面，就整个生态保护法的体系化而言，这一安排将会影响体系意义脉络的清晰程度。“择其要旨要则”的编纂思路遵循自下而上的逻辑，即先选取应当纳入的规范，再组合而成分则编。基于这种思路，立法机关难以从自上而下视角去确定生态保护编的体系结构，而必须根据选取完成后的规范的情况来确定编排顺序。亦即是说，在体系建构上，立法机关必须受到现有立法格局的限制。此外，由于选取的规范都属于各单行法的“核心规范”，相互之间很难形成相互融贯的支撑关系，即形成由核心规范和一般规范组成的规范层级，而只能采用平行结构去安排这些规范之间的相互关系。正因为如此，《法典》生态保护编一般规定并未进行充分地公因式规范提取，而是大量规定“国家加强/建立/实行……”的条款，对国家生态保护任务的各个领域和方面进行平行列举式规

① 参见约瑟夫·拉兹：《法律体系的概念》，1页，商务印书馆，2017。

② 参见陈景辉：《法典化与法体系的内部构成》，载《中外法学》，2022（5）。

③ 参见托马斯·M. J. 默勒斯：《法学方法论》，216页，北京大学出版社，2022。

定, 以实现后续章节的统领。在具体章节设置上, 由于规范从不同类型的单行法中选取出来, 不同章节规范之间难以形成统一明确的意义脉络。生态保护编第二到第五章分别是“生态系统保护”“自然资源保护与可持续利用”“物种保护”“重要地理单元保护”, 这些章节从生态保护对象出发进行体系建构; 生态保护编第六章“生态退化的预防和治理”以及第七章“生态修复”则是从生态保护活动的角度出发进行体系建构。不同的意义脉络相互交叉, 不仅会影响到生态保护法体系的融贯性, 而且会影响到后续对生态保护法体系的理解和适用。

综上, 由“择其要旨要则”形成的“双法源”格局在生态保护法的体系化过程中引发了较为紧迫的教义学任务, 即如何准确认识和阐明生态保护法主要法律规范的客观有效意义和梳理生态保护法体系的整体意义脉络。为了应对这一任务, 有必要在尊重和认可现行法秩序的前提下, 对生态保护法体系开展相应的教义学工作。教义学工作的基本工作就是解释和体系化。解释是对法律规范之客观有效意义的认识和阐明, 而体系化则是发现规范与规范之间的深层次的脉络关联, 并且以体系的形式表现出来, 以整合各种价值、消除规范之间的矛盾。^① 具体来说, 对于由“双法源”共同组成的生态保护法体系, 有必要从以下两个方面开展教义学阐释。一是对生态保护法主要法律规范的客观有效意义, 需要在综合《法典》生态保护编体系与生态保护单行法体系的基础上进行认识和阐明。通过这一工作, 可以明晰主要法律规范适用范围和功能, 明晰不同法律制度之间的边界。二是根据特定意义脉络阐述如何对生态保护法规范进行体系整合。通过这一工作, 能够形成有关生态保护法整体法秩序的一般性知识, 这不仅有利于在法律适用时理顺生态保护法的内在逻辑, 也有利于发现体系中有待补足和完善的方面, 为未来体系的发展指明方向。

二、生态保护“核心规范”的解释路径

对《法典》规范的解释是教义学层面上的首要工作, 但是教义学上的解释并不是对所有规范开展的一般性的释义工作。“任何一条法律规范在适用时都要进行法律解释, 但这并不意味着所有的法条在整体上就能够建构为一个体系。”^② 教义学上的解释工作是对体系中具有约束力或支配力的有效规范的解释工作。“法教义学致力于解释的法规范, 是‘约束性或支配性规则’, 只有具有约束力或支配力的有效规范, 才是教义学的研究对象。”^③

《法典》编纂采用了“择其要旨要则”的编纂思路, 这意味着在立法过程中, 立法机关已经对原体系中“具有约束力或支配力的有效规范”进行了筛选。因此, 在生态保护法规范的教义学解释工作中, 需要格外关注被纳入《法典》的“核心规范”。由于这些规范同时属于两个体系, 对这些规范在整个生态保护法体系中的解释存在两种进路, 即依据法典体系进行解释和依据单行法体系进行解释。那么, 在具体的规范解释情境中, 到底应当采用哪一种解释较为妥当呢?

对于这一问题的考虑, 需要参考《民法典》的经验。《民法典》实施之后, 虽然废止了九部民事单行法, 但是仍有大量的民商事单行法继续有效, 这些单行法的规定可能与民法典不一致。对于这一情况, 王利明教授特别强调, 虽然要肯定《民法典》在法律解释时的基础性地位, 但是在理解《民法典》第 11 条时, 应着眼于民商事法律的体系化, 着眼于《民法典》在该体系中的基础性地位以及《民法典》是否已修改了单行法规则等, 合理确定民法典和单行法特别规定的适用关系。^④ 基于这一认识, 在对核心规范进行教义学解释过程中, 既有可能依据法典体系进行解释, 也有可能依

① 参见凌斌:《论法教义学: 源流、特征及其功能》, 载《环球法律评论》, 2010(3)。

② 参见仇晋阳:《领域法典化的教义学反思: 以体系化为中心》, 载《行政法学研究》, 2025(2)。

③ 凌斌:《什么是法教义学: 一个法哲学追问》, 载《中外法学》, 2015(1)。

④ 参见王利明:《正确适用民法典应处理好三种关系》, 载《现代法学》, 2020(6)。

据单行法体系进行解释。不管采用哪一种进路，其根本目的都是阐明这些“核心规范”在生态保护法体系中的客观有效意义，以推动整个生态保护法体系的融贯性。

（一）基于法典体系的解释

从法理上来看，单行法和法典都具有体系性，但是相较于单行法而言，法典的体系性更强。单行法虽然也具有体系性，但是由于制定时间不一，面对的情况也不同，难以保证各单行法之间的融贯性。从价值层面看，不同单行法的立法目的和价值也是相对独立的，缺乏贯穿于整个法律体系的统一价值基础，在解释单行法规则时，只能从其特定的立法目的和价值出发。^①正因为如此，吕忠梅教授在生态环境法典编纂启动之前就指出，“现行资源、生态相关立法立足局部、各自为战，制定时间不同，目标、理念不一，不无重叠、重复甚至冲突。自然生态保护编不能局限于对现行法的汇编，而须以生态整体保护为核心进行提炼、扩展、优化，实现体系化整合。”^②通过编订纂修而形成的生态环境法典具有较强的体系性，是一部把规定了确定法律后果的规则和表达了特定价值的原则整合成一个内部没有矛盾、外部独立于其他法律的体系型法典。^③因此，原则上来说应当以法典体系作为规范解释的基础，以实现单行法体系中分散规范的系统整合。特别是在单行法体系通过不同规范对同一法律范畴赋予多种不同类型、不同层次的法律意义时，应当在法典体系整合背景下对其进行准确阐释。

以生态修复为例，在单行法体系中，各单行立法普遍规定了涉及生态修复的法律规范。概括来说，这些法律规范可以分为以下几种类型。第一种是规定由政府主导和开展生态修复工作的规范。例如，《长江保护法》第52条规定：“国家对长江流域生态系统实行自然恢复为主、自然恢复与人工修复相结合的系统治理。国务院自然资源主管部门会同国务院有关部门编制长江流域生态环境修复规划，组织实施重大生态环境修复工程，统筹推进长江流域各项生态环境修复工作。”《森林法》第46条第三款规定：“各级人民政府应当对自然因素等导致的荒废和受损山体、退化林地以及宜林荒山荒地荒滩，因地制宜实施森林生态修复工程，恢复植被。”第二种是规定相对人的生态修复法律义务的规范。例如，《矿产资源法》第45条第一款规定：“因开采矿产资源导致矿区生态破坏的，采矿权人应当依法履行生态修复义务。采矿权人的生态修复义务不因采矿权消灭而免除。”第三种是规定相对人违反保护资源、生态义务的法律责任的规范。例如，《黑土地保护法》第31条第二款规定：“违反法律法规规定，造成黑土地面积减少、质量下降、功能退化或者生态环境损害的，应当依法治理修复、赔偿损失。”在这一意义上使用的“修复”，其内涵与《民法典》1234条中的“修复责任”相同。

上述三类规范虽然都涉及生态修复，但是在内涵上存在较大差别。第一种类型的生态修复本质上属于政府履行生态环境保护职责。遵循党中央关于生态文明体制改革的决策部署，生态环境管理体制的总体安排包括“统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”以及“统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责”。^④此类规范确立的生态环境修复责任，实际上是政府履行此种生态保护修复职责的体现。这种生态修复不以生态环境损害为前提，甚至不需要以人类破坏为前提。例如，《湿地保护法》第44条第二款规定：“因重大自然灾害造成湿地破坏，以及湿地修复责任主体灭失或者无法确定的，由县级以上人民政府组织实施修复。”第二种类型的生态修复本质上是特定行为人因进行开采等活动而产生的相应的公法义务。与一般社会活动不同，排污污染物、开

^① 参见王利明：《论〈民法典〉实施中的思维转化——从单行法思维到法典化思维》，载《中国社会科学》，2022（3）。

^② 吕忠梅：《环境法典编纂论纲》，载《中国法学》，2023（2）。

^③ 参见朱明哲：《法典化模式选择的法理辨析》，载《法制与社会发展》，2021（1）。

^④ 参见陈海嵩：《国家环境保护义务在我国环境法典中的定位与表达》，载《现代法学》，2022（4）。

采资源等活动具有效用的双重性,既有利于经济社会发展又会导致外部性成本。因此,为了填补外部性,法律上为行为人设定了相应的公法义务。与法律责任不同,此种义务并不包含法律上对行为人行为的负面评价,而是将此种行为限定在其获取利益而应当支付的代价,充分体现了环境法中“环境责任者负担”理念的核心要义。“与损害担责原则不同,环境责任者负担原则是针对环境负担公平分配的最佳化命令,而不要求有效追究环境法律责任,不以环境损害的实际发生为必要前提。”^①正因为如此,《矿产资源法》第49条专门设计了费用制度,规定“采矿权人应当按照规定提取矿区生态修复费用,专门用于矿区生态修复。矿区生态修复费用计入成本”。第三种类型的生态修复本质上则是行为人因生态破坏而承担的法律后果。狭义的法律责任即由违法行为引起的不利法律后果,其本质特点是“违法者在法律上必须受到惩罚或者必须做出赔偿”^②。与法律义务不同,法律责任意味着法律上的否定性评价。行为人因生态破坏等行为产生相应的责任,体现的是“损害担责”而不是“污染者付费、受益者负担”的理念。

由于单行法体系中生态修复规范类型多样,从单行法体系出发去阐明生态修复的客观有效意义存在较大困难。“生态环境修复在法律体系中的位置以及不同类型修复责任之间的关系仍不清晰,特别责任的主体、内容、性质等有待进一步明确和规范。与此相关,修复责任的限度和标准也并不明确,从而导致了生态环境修复责任内容不明、难以落实。”^③例如,在基础的生态修复法律性质问题上,不同的研究意见各不相同。有研究认为生态环境修复责任是特别环境民事责任,亦即救济生态环境损害为目的的特别环境民事责任体系。^④有研究认为,基于生态环境修复对公共利益维护、公共秩序恢复的直接意义,生态修复责任属于行政法律责任范畴。^⑤还有研究认为,根据实现机制不同,生态修复责任体系可以具有刑事、民事、行政责任等多元法律性质。^⑥之所以会出现这种情况,是因为生态环境领域的单行法具有领域法特征,各自以问题为导向建构规范。基于这一特点,与经济立法相似,生态环境立法呈现出“局部体系化”特征,即在整体上呈现出相应的“散乱”表象,但就某一具体问题而言,立法却相对自主、自洽,具有独立的局部体系化构造。^⑦

基于此,生态修复的客观有效意义需要从法典体系出发进行阐释。《法典》对原先散乱的生态修复规范进行了体系化安置:一是在生态保护编第七章专章对“生态修复”进行了规定。这一章第一条(《法典》第920条)明确规定了该章的适用范围,即“各级人民政府及有关部门开展生态修复活动,以及依法承担生态修复责任的单位和个人开展生态修复活动,应当遵守本章的有关规定。”二是将相对人因生态破坏而承担的法律后果放在法律责任与罚则编进行规定。《法典》第1065条规定,“企业事业单位、其他生产经营者和个人造成环境污染、生态破坏的,应当依法承担消除污染、修复受损生态环境的责任;无法消除或者修复的,实施替代性治理或者修复措施。”

将法律义务与法律责任相区分是法典体系的重大进步。在一般生产生活活动中,虽然相关活动会对生态环境造成一定的不利影响,但是这种影响并非剧烈的、严重的损害,对此类活动施加修复义务的紧迫性远远低于出现生态环境损害之后的修复。基于此,相关法律规范对生态修复义务的要求相对宽松。例如,《矿产资源法》第44条规定矿区生态修复应当坚持自然恢复与人工修复相结合,第47条则允许分区、分期修复,且可以在矿山闭坑前或者闭坑后合理期限内修复。又如,《水

① 曹炜:《环境法典基本原则条款构建研究》,载《中国法学》,2022(6)。

② 蔡宏伟:《“法律责任”概念之澄清》,载《法制与社会发展》,2020(6)。

③ 刘长兴:《生态环境修复责任的体系化构造》,载《中国法学》,2022(6)。

④ 参见李攀萍:《生态环境修复责任法律性质辨析》,载《中国地质大学学报》(社会科学版)2018(2)。

⑤ 参见王灿发、王政:《生态环境修复法律责任性质辨析》,载《南京工业大学学报》(社会科学版)2023(5)。

⑥ 参见宁清同、南靖杰:《生态修复责任之多元法律性质探析》,载《广西社会科学》,2019(12)。

⑦ 参见尹亚军:《“问题导向式立法”:一个经济法立法趋势》,载《法制与社会发展》,2017(1)。

土保持法》第 37 条规定：“已在禁止开垦的陡坡地上开垦种植农作物的，应当按照国家有关规定退耕，植树种草；耕地短缺、退耕确有困难的，应当修建梯田或者采取其他水土保持措施。”《法典》第 903 条虽然把“退耕、植树种草”修改为“进行生态修复”，但是就实践操作来说，退耕和植树种草就是适当的修复方式。而与此相对，因生态环境损害赔偿产生的法律责任具有严格的履行要求和追责程序。例如，《生态环境损害赔偿管理规定》第 9 条对修复目标、期间服务功能损失和相关费用赔偿进行了明确严格的规定。基于此种区别，《法典》对生态修复义务和生态修复责任进行了分别安置，从而对作为法律制度的“生态修复”和作为法律责任的“生态修复”进行了区分。

就作为法律制度的生态修复内部关系来说，尽管《法典》第 920 条明确规定依法承担生态修复责任的单位和个人开展生态修复活动也适用该章节，但是从该章的规范组成上来看，绝大多数规范都是在规定国家和政府职责，不存在适用单位和个人开展修复活动的解释空间。其中，仅第 936 条规定了采矿权人进行矿区生态修复以及提取矿区生态修复费用的义务。此外，除了第 903 条之外，散落于《法典》各处的生态修复规范也都属于国家和政府职责规范。那么，这一立法格局背后的体系化考虑是什么呢？对于这一问题，需要结合法典体系进行整体考虑。

首先，《法典》将生态保护的重要性提到国家生态安全的层次，这客观上要求强化政府在生态保护各环节中的主体职责。“在‘总体国家安全观’下，国家生态安全是总体国家安全的构成性要素。”^① 生态保护单行法中虽然也在多处涉及生态安全，但是并未将生态安全作为普遍的价值目标进行规定。《法典》在总则立法目的条款（第 1 条）明确写入“维护生态安全”，并且在第 22 条对形成生态安全防护体系和统筹推进生态安全工作进行了原则规定。除此之外，《法典》生态保护编多条规范也涉及生态安全，特别是将生态系统保护、生态空间布局、生态状况调查评价等与维护生态安全相互关联，使得维护生态安全成为立法机关在编纂法典时的重要考虑因素。在这一背景下，生态修复不应局限于旨在要求相对人对开发利用自然资源或进行其他活动导致的小范围、局部生态系统或个别生态要素破坏进行修复的管理型规范，而是应当将维护生态安全作为生态修复的重要考虑，这使得法典体系进一步强化了政府生态环境保护职责，将生态修复作为政府生态环境保护工作中的重要内容。

其次，《法典》坚持系统治理理念，不仅强化对生态系统和生态要素进行专门保护，还要求对不同尺度、不同类型的生态保护区域实行整体保护，这也要求由政府来承担相应的修复职责。长期以来，我国区域生态保护工作主要以自然保护区为抓手。但是需要注意的是，自然保护区是作为自然资源的重要保护形式来体现的，是由各类自然资源法为主体建立起来的，自然保护区的投入和相应管理，实行综合管理和各相关部门的分别管理。^② 基于这一多头管理体制带来的各种弊端，中共中央、国务院 2015 年 9 月印发的《生态文明体制改革总体方案》明确指出，要“加强对重要生态系统的保护和利用，改革各部门分头设置自然保护区、风景名胜区、文化和自然遗产、森林公园、地质公园等的体制”。此后，国家又陆续出台《建立国家公园体制总体方案》以及《关于建立以国家公园为主题的自然保护地体系的指导意见》，将原有的由多部门分头设置的复杂的特殊区域体系调整为包含国家公园、自然保护区和自然公园在内的自然保护地体系。当然需要注意的是，“虽然自然保护地体系改革具有重大意义，但尚有许多生态保护区域不属于自然保护地的概念范畴，因而未被纳入改革视野之中。”^③ 基于此，《法典》在自然保护地体系之外，基于现行法律规定以及改革实践，系统规定了一系列特殊区域概念，包括国家生态安全屏障、国家重点生态功能区、重要生态

① 参见刘超：《〈生态环境法典〉维护国家生态安全的法律逻辑与规范构造》，载《中国人口·资源与环境》，2025（7）。

② 参见周珂、侯佳儒：《中国自然保护区分类体系的立法完善》，载《首都师范大学学报》（社会科学版），2007（2）。

③ 吴凯杰：《生态保护区域划定制度的体系整合与法典表达》，载《中国地质大学学报》（社会科学版），2025（4）。

廊道、重要江河湖泊、生态区位重要的原生荒漠、具有重要生态功能的未利用地、野生动物重要栖息地等。除此之外,《法典》还在现有的长江、黄河、青藏高原生态保护之外,新增了三个重点区域保护,即海南岛生态保护(第885条)、秦岭地区生态保护(第886条)以及“三北”(西北、华北、东北地区)重点生态工程建设(第887条)。上述这些区域的共同特点是都具有较大的空间尺度,且与企业居民生产生活活动关联性不大。因此,针对这些特殊地理单元、区域开展的生态修复项目和活动,只能由政府来具体实施。这种生态修复工程的组织、经费以及标准等与一般的生态修复活动完全不同,不能混为一谈。

综上,对于单行法体系中较为宽泛的“生态环境修复”,《法典》进行了实质性限缩,不仅区分了生态修复义务和生态修复责任,而且根据《法典》价值理念和调整范围的变化,将生态修复制度的重心落在政府生态修复职责上,从而对生态修复制度的功能定位进行了重新安排,使得生态修复制度能够更好地服务于生态保护的总体任务目标。对于这一主要规范的阐释,只有从法典体系展开才能获得合目的性结论。

(二) 基于单行法体系的解释

在对《法典》规范进行阐释时,总体上应坚持从法典体系展开进行解释,但并非没有例外。在“双法源”格局下,单行法仍然存在,法典与单行法也并不存在位阶关系。张翔教授对此论述道,“在我国宪法确立的法制体系中,更具体地说,在全国人大及其常委会制定的‘法律’的阶层内,并不存在某些法律是上位法、某些法律是下位法,或者‘法律’之间存在任何位阶高低关系的情形,遑论某法律可以具有宪法效力。”^①在法典对某一范畴进行扩张,而单行法的理解更为精准的情况下,从单行法体系出发进行解释更为适当。

以生态保护补偿为例,2014年修订的《环境保护法》第32条首次写入生态补偿,规定“国家建立、健全生态保护补偿制度。国家加大对生态保护地区的财政转移支付力度。有关地方人民政府应当落实生态保护补偿资金,确保其用于生态保护补偿。国家指导受益地区和生态保护地区人民政府通过协商或者按照市场规则进行生态保护补偿。”这一条初步建立了生态保护补偿制度。此后,《长江保护法》《黄河保护法》《海洋环境保护法》《森林法》《青藏高原生态保护法》等新制定和修改的立法相继写入生态保护补偿制度。但是需要注意的是,上述立法都没有对生态保护补偿的内涵进行界定。2024年2月,国务院通过《生态保护补偿条例》,该条例第2条规定,“本条例所称生态保护补偿,是指通过财政纵向补偿、地区间横向补偿、市场机制补偿等机制,对按照规定或者约定开展生态保护的单位和个人予以补偿的激励性制度安排。”这是对生态保护补偿内涵的权威界定。

《法典》对生态保护补偿采取了与生态保护单行法完全不同的制度定位和安排。首先,《法典》总则编第六章专章对生态保护补偿进行了规定。生态保护编仅对耕地占用补偿和野生动物补偿进行了规定,这两种补偿并不属于生态保护补偿。其次,《法典》在该章第一条(第111条)规定,“国家建立健全生态保护补偿制度,通过财政纵向补偿、地区间横向补偿、市场机制补偿等机制,对按照规定或者约定开展生态环境保护的地区、单位和个人予以补偿,……”这一规定借鉴了《生态保护补偿条例》第2条的规定,包含了对生态保护补偿内涵的界定。但是需要注意的是,这一规范相较于《生态保护补偿条例》第2条出现三个变化:一是将“开展生态保护”改为“开展生态环境保护”;二是将“单位和个人”改为“地区、单位和个人”;三是删去了“激励性制度安排”。那么,对于《法典》针对生态保护补偿做出的调整,应当如何理解?就生态保护补偿本身在生态保护法规规范体系中的功能定位而言,采用何种解释更为妥当?

生态保护补偿最初是作为生态保护领域的一项制度被引入立法的。《环境保护法》没有在“总

^① 张翔:《宪法秩序下如何安放法典——从“基础性法律”的适用切入》,载《法学研究》,2025(4)。

则”和“防治污染和其他公害”两章规定生态保护补偿，而是将生态保护补偿放在了“保护和改善环境”一章。但是由于缺乏准确的内涵界定，生态保护补偿的内涵和功能定位并不清晰。“虽将生态保护补偿这一政策概念写入法律，但未界定生态保护补偿的内涵与范围，未建立相关主体的权利义务关系，未规定补偿对象、补偿标准、补偿方式等核心内容，也未明确其与财政补贴、权益交易等其他经济诱导类制度的关系，因而不符合规范层次性的要求。”^①在这一背景下，《生态保护补偿条例》第2条对生态保护补偿规范体系的建构具有双重价值。一方面，其明确了生态保护补偿是对“按照规定或者约定开展生态保护的单位和个人”的补偿，这就排除了对政府本身的奖惩以及对特殊困难群体或者特定群体的补助。例如，对于生活在自然保护区周边的居民给予的补助一般不考虑其是否开展生态补偿，而是按照户籍和人头进行无区别发放，这种补助虽然通常也被纳入生态补偿资金范畴，但是其本质上来说应当属于财政补助。另一方面，其将生态保护补偿定位为“激励性制度安排”，按照这一功能定位，对于生态保护补偿的范围需要进行目的性限缩。首先，需要排除基于强制性义务或者法律责任进行的生态保护活动。虽然该条中规定了“按照规定或者约定”的要件，但是这里的规定应当限缩为任意性规定。之所以如此，是因为在强制性规定情境下，相关单位和个人的生态保护行为并非基于可预期收益的激励，而是法律强制或者承担法律责任的结果。如果对诸如造成损害赔偿等行为也进行补偿，会导致原本应当用于激励开展生态保护的资金用于抵销义务和责任。另一方面，需要在解释中增加“额外性”认定标准。生态保护补偿并非对所有生态保护行为的补偿，否则其就失去了激励性的基本功能。所谓“额外性”，是指如果没有相应的制度安排，行动或者效益就不会产生。^②作为一种激励制度安排，生态保护补偿应当定位为一种有助于推动“生态增益”而非损害填补或生态恢复的法律制度，即用于鼓励额外发生的生态保护行为而一般生态保护行为。国家发展改革委2020年公布的《生态保护补偿条例（公开征求意见稿）》第2条规定，“本条例所指生态保护补偿是指采取财政转移支付或市场交易等方式，对生态保护者因履行生态保护责任所增加的支出和付出的成本，予以适当补偿的激励性制度安排。”这一规定特别强调补偿的是“生态保护者因履行生态保护责任所增加的支出和付出的成本”。相较于《生态保护补偿条例》第2条而言，这一表述特别强调了可补偿生态保护行为的“额外性”特征。虽然《生态保护补偿条例》最终未采用这一定义，但是通过“激励性制度安排”这一功能定位已经隐含地体现了“额外性”的价值导向。综上，在单行法体系之下，生态保护补偿实际上被限定为一种旨在实现生态增益的激励性制度。这不仅使得生态保护补偿与外部的一般财政补助、资金支持制度相区分，也使得生态保护补偿与生态环境损害赔偿、生态修复等制度相区分，从而获得独立制度定位并与其他相关制度形成体系效益。

而与此相对，法典体系之下的生态保护补偿显然扩大了适用范围。《法典》总则编具有统领分编的功能。总则编“规定生态环境领域的重要法律原则和基础性、综合性、普遍性的法律制度，统领其他各编”。^③因此，将生态保护补偿放在总则编而不是生态保护编规定，表明立法机关将生态保护补偿最终定位为整个生态环境法体系的基本制度而不仅仅是生态保护领域的法律制度。但是就污染防治来说，其并不适合运用激励性制度：一方面，污染防治立法中对单位施加的义务主要是强制性义务。污染防治需要满足相关法律、标准的要求，不存在额外性义务存在的空间。如果对垃圾分类、固废减量等活动进行补偿又过于宽泛，难以有效发挥补偿的激励性作用；另一方面，基于约

^① 吴凯杰：《法典化背景下环境法基本制度的法理反思与体系建构》，载《法学研究》，2024（2）。

^② Salzman J&. Weisbach D. “The Additionality Double Standard”. *Harvard Environmental Law Review*, 2024, 48（1）: 117 - 152.

^③ 《李鸿忠作的关于生态环境法典草案的说明》，见中国人大网，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/kgfb/202603/t20260305_452072.html#。

定的污染防治活动则属于第三方环境治理的范畴，由市场机制进行调节，不需要进行额外补偿。

在实践中，存在具有补偿性质的措施用于污染防治的情况。例如，2024年7月，宁夏回族自治区生态环境厅会同自治区财政厅下达全区各市、县（区）及宁东管委会2024年环境质量和污染物排放总量考核奖补资金2亿元，同时，对未完成生态环境考核指标的市、县（区），从财政结算资金中扣减0.87亿元由自治区统筹用于生态环境保护和修复。该笔资金定性是“生态补偿资金”，但其实际分配根据污染物治理指标（包括空气质量优良天数比例、可吸入颗粒物、细颗粒物、国控断面水质和其他断面水质、化学需氧量等）考核结果安排，并统筹用于大气、水污染治理与保护相关支出，优先用于农村地区清洁取暖项目建设和农村特殊困难群体冬季清洁取暖运行补贴。^①通过分析可以发现，该笔资金被用于“大气、水污染治理与保护相关支出”而不是“增加的支出”，并不具有激励性。由于同时扣减了未完成生态环境考核指标的地区财政结算资金，这一制度安排还带有对赌性和惩罚性特征。此外，该笔资金优先用于农村地区清洁取暖项目建设和农村特殊困难群体冬季清洁取暖运行补贴，这也不符合向“开展生态保护的单位和个人”补偿的特征。

综上，与对生态修复的处理相反，法典体系对生态保护补偿的内涵进行了扩张，尝试将生态保护补偿扩展为整个生态环境法体系的基本制度。但是这种扩展并不符合生态保护补偿的本质特征以及其在生态保护法体系中的定位，也不利于厘清生态保护补偿制度与其他生态保护法律制度之间的关系。因此，在对生态保护补偿的教义学解释，应当采取从单行法体系出发的方案，将其限缩为针对额外进行的生态保护行为进行补偿的激励性制度安排。

三、生态保护规范的体系化

“法教义学视域下的法规范绝非单独、孤立地存在着，而是置身于一张巨大而坚韧的‘规范的网络’之中，规范与规范之间存在着深切的脉络关联。”^②因此，除了对主要规范进行解释之外，对生态保护法体系的教义学工作还包括对规范之间内在意义脉络的认识和阐明，并根据这种意义脉络对规范的体系化整合。

生态环境法典是法典编纂而不是法律汇编的产物，其对体系性有较高的追求。“编纂式法典以一定的思想理论为基础，且以一定的逻辑体系相联结，体系化水平较高，更能体现法典的内容完备、体系完整、逻辑自洽这些特征。”^③就外部体系的建构来说，法典应当确保规范的一致性，即各个法律规范之间能够形成密切协调与相互衔接的关系，构成内部自洽的规范群和制度群。^④因此，通常而言，法典的规范体系应当遵循统一的意义脉络。在立法机关依据统一的意义脉络对实证法规范进行充分体系化建构的情况下，法教义学工作的体系化任务负担较轻，应主要聚焦于对立法机关建构的实证法体系背后的意义脉络进行清晰阐述。例如，污染防治单行立法主要针对特定环境要素、污染产业或污染物设置一般性的行为规范。^⑤这些立法具有相同或相似的体例结构，逻辑较为一致。由于污染防治单行法体系较为规整，《法典》污染防治编目前形成了“环境受体污染防治（大气、水、土壤、海洋）—污染物质（固体废物、化学物质）和能量（噪声、放射性、电磁辐射、光）污染防治”的逻辑结构，呈现出较为清晰的意义脉络。在这种情况下，对于污染防治编体系的理解和适用，只要遵循通过立法形成的实证法体系逻辑即可。

① 贾家辉：《发挥奖补扣减机制引导激励作用 兑现2024年纵向生态补偿资金2亿元》，见宁夏回族自治区生态环境厅网站，https://sthjt.nx.gov.cn/zwgk/stbc/202407/t20240711_4592621.html。

② 白斌：《论法教义学：源流、特征及其功能》，载《环球法律评论》，2010（3）。

③ 王利明：《论编纂式法典化》，载《政治与法律》，2023（12）。

④ 参见王利明：《论〈民法典〉实施中的思维转化——从单行法思维到法典化思维》，载《中国社会科学》，2022（3）。

⑤ 参见吴凯杰：《环境法体系中的自然保护地立法》，载《法学研究》，2020（3）。

与污染防治编的情况相对，生态保护编同时包含了两种不同的体系逻辑。如前所述，《法典》生态保护编第二到第五章分别是“生态系统保护”“自然资源保护与可持续利用”“物种保护”“重要地理单元保护”，这些章节都遵循“围绕特定保护对象进行规范体系建构”的逻辑。生态保护编第六章“生态退化的预防和治理”以及第七章“生态修复”则遵循“围绕特点生态保护活动进行规范体系建构”的逻辑。为了保证法典的体系效益，构建外部体系的底线是遵循形式逻辑法则，如同一律、排他律、充分律等，确保规范之间的逻辑一致。^①因此，在《法典》生态保护编存在两种意义脉络的情况下，为了便利生态保护法规范体系的理解和适用，推动形成清晰明确的生态保护法整体法秩序，有必要在教义学层面上基于不同的意义脉络对生态保护法规范进行再次整合和协调。

（一）基于保护对象意义脉络的体系化

生态保护法体系的主要目的是保护生态，因此，以不同的保护对象为意义脉络对选取的单行法规范进行整合是一种理所当然的路径。在这一路径下，立法机关将视线聚焦于不同空间尺度上的保护对象，并建构综合性的法律规范体系。这种规范体系符合领域型立法的特征，具有问题导向性、综合性特征。

生态保护法的主要保护对象是生态系统。污染防治单行立法遵循还原主义的逻辑，即将“环境”还原为“环境要素”，并分别制定单行立法。^②与污染防治立法不同，生态保护立法采用整体主义的立场，将生态系统作为其保护对象。生态保护本质上就是对生态系统的保护，因为所谓“生态”，就是指各类自然物在特定时空下经由能量流动和物质循环相关规律的“组织”所形成的相互影响、共同作用的功能综合体，是一种系统性物质存在。^③《法典》充分贯彻“山水林田湖草沙是一个生命共同体”的理念，强调整体保护和系统治理。《环境保护法》第2条将环境界定为“自然因素的总体”，《法典》第2条则将生态环境界定为“自然空间、自然因素及其相互联系与作用的总体”，特别强调自然物相互联系和相互作用关系。生态保护编同样贯彻这一理念，首先在第二章对“生态系统保护”进行了规定，其中又进一步对“森林”“草原”“湿地”“海洋、海岛”“江河湖泊”“荒漠”六种典型系统的保护进行了规定。与相对应的单行法相比，这些立法中普遍采用“某某生态系统”的表述，强调其生态系统特征。例如，《森林法》则普遍采用“森林资源”的表述，而第二章第一节“森林”则普遍使用“森林生态系统”的表述。

生态保护法还需要保护作为生态系统组成部分的单一生态要素。生态要素是构成生态系统的基本组成部分，包括生物要素（如动物、植物、微生物等）和非生物要素（如土壤、水、空气、温度、光照等）。^④从逻辑上说，任何系统都是由诸多要素组合而成，对任何整体的保护都要通过对具体构成要素的保护得以实现，而任何要素都有基于自身特质的保护要求，从而催生相应的法律规范。^⑤基于此，生态保护编第三和第四章分别对“自然资源保护与可持续利用”以及“物种保护”进行了规定。其中，第三章实际上主要是对非生物要素的规定。生态要素与自然资源之间存在包含关系，^⑥在很多情况下，同一种自然要素既是生态要素、又是自然资源。例如森林一方面属于生态要素，具有为生物提供栖息地、涵养水源、生产氧气等生态功能，另一方面又属于自然资源，能够提供木材、果实、橡胶等自然资源产品。因此，第三章将自然资源单行法中有关生态保护的核心规范提炼出来，形成了“土地资源”“矿产资源”“水资源”“渔业资源”以及“其他自然资源”五节。

^① 参见谢鸿飞：《民法典的外部体系效益及其扩张》，载《环球法律评论》，2018（2）。

^② 参见刘超：《环境法典污染控制编的立法重点与规范构造》，载《法律科学》，2022（3）。

^③ 巩固：《生态环境法典生态保护编基本范畴探究》，载《甘肃政法大学学报》，2025（1）。

^④ 参见 M. Begon, C. R. Townsend & J. L. Harper:《生态学——从个体到生态系统》，1页，高等教育出版社，2016。

^⑤ 参见巩固：《生态环境法典生态保护编基本范畴探究》，载《甘肃政法大学学报》，2025（1）。

^⑥ 参见于文轩：《生态环境法典中生态保护规范的体系构建》，载《中国法学》，2025（4）。

第四章则是对“生物要素”的规定，这一部分对野生动物、野生植物保护进行了相应的规范体系建构，并且还包括了“外来入侵物种防控”内容。

除了生态系统和生态要素之外，《法典》还贯彻系统治理、一体化保护、生态安全等理念，对自然保护地、重要流域区域以及生态安全屏障等进行了规定。这些保护对象本质上属于生态区域。生态区域（如自然保护地）往往有山有水、有林有草以及依附其生存的各种生物，是典型的系统性存在，具有无可否认的复合性和由此而生的特殊保护要求。^① 生态保护编第五章“重要地理单元”保护分为“自然保护地”以及“长江、黄河、青藏高原等重要流域区域”两节。《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》中明确指出，“自然保护地是由各级政府依法划定或确认，对重要的自然生态系统、自然遗迹、自然景观及其所承载的自然资源、生态功能和文化价值实施长期保护的陆域或海域。”第二节“长江、黄河、青藏高原等重要流域区域”不仅规定了长江、黄河、青藏高原生态保护要求，还对海南岛、秦岭、“三北”（西北、华北、东北地区）生态保护进行了原则性规定。除了专节规定之外，《法典》还对“生态安全屏障”进行了规定。“生态安全屏障”是指位于生态关键性区域，具备完善的生态系统结构、过程与功能，能够维持生态—经济—社会之间的平衡，有效保障区域内外乃至国家生态安全。^② 从上述概念和常识可知，上述保护对象显然不同于单一生态系统或者生态要素，具有更大的空间尺度和复合特征，因而成为生态保护法独立的保护对象。

通过上述分析，可以大致把握《法典》生态保护编第二至第五章的意义脉络。但是在教义学层面上，为了便利对现行法体系的理解和适用，尚需要对这部分规范进行体系规整，使其意义脉络更加清晰明确。

首先，需要对生态保护编第二至第五章在教义学体系中的顺序进行重新编排。从生态空间尺度大小和复合程度来说，空间尺度最大和复合程度最高的应当是生态区域、其次是生态系统、最后是生态要素。在生态区域中，长江、黄河、青藏高原、海南岛、秦岭、“三北”地区显然又要大于自然保护地。因此，在教义学层面上对这部分规范进行体系规整时，应当按照从整体到局部或者从局部到整体的顺序进行重新编排，才能凸显基于保护对象的整体意义脉络。在两种路径中，按照从整体到局部的顺序编排更加符合生态的本质特征和《法典》的整体理念。《法典》第6条新增了“系统治理”原则。系统治理原则要求从山水林田湖草沙是一个生命共同体的理念出发，根据生态系统的特点和自然规律对生态环境进行保护和治理，即生态环境保护和治理中将要素与整体相结合、注重各种要素和整体之间的相互联系和协同并通过基于自然的解决方案来进行保护和治理。^③ 基于此，对于生态保护编第二至第五章，在教义学上应当重新整合为“生态区域保护（长江、黄河、青藏高原等重要流域区域—自然保护地）—生态系统保护—生态要素保护（非生物要素—生物要素）”。

其次，对于自然资源问题需要做特别处理。生态保护编第三章使用了“自然资源保护”的表述并且额外增加了“可持续利用”内容。在《关于〈中华人民共和国生态环境法典（草案）〉的说明》中，立法机关也强调，该章“强调在做好保护的同时应加强对资源的合理利用，最大限度发挥自然资源的价值，使高质量发展和高水平保护相辅相成、相得益彰”。这种立法处理方式显然是受到了现行自然资源单行立法的约束，尝试将利用问题整合进法典体系。但是需要注意的是，生态保护编的主导价值取向是保护，且前后部分安排皆以保护为意义脉络。在生态保护编第三章突然转向

① 参见巩固：《生态环境法典生态保护编基本范畴探究》，载《甘肃政法大学学报》，2025（1）。

② 参见代云川、李迪强：《生态屏障的内涵、评价体系、建设实践研究进展》，载《地理科学进展》，2022（10）。

③ 参见徐以祥、陈全波：《一体化保护和系统治理原则在生态环境法典中的确立和规范展开》，载《学术探索》，2024（11）。

自然资源保护及其可持续利用，切断了意义脉络、导致了整个体系的不协调。此外，自然资源单行立法在《法典》出台后将仍然有效，并未废止，完全可以将利用问题交由自然资源单行立法解决，形成《法典》与单行法的合理分工配合。基于此，在教义学体系中，第三章应当定位为“非生物要素保护”较为妥当。就自然资源可持续利用问题来说，如果要纳入生态保护法教义学体系，应当将其放在整个体系最后部分，作为特别规范来对待。此外，就其中的具体要素来说，渔业资源虽然属于自然资源，但是鱼类生物本质上属于生物要素，因此，渔业资源部分应当纳入生物要素保护较为妥当。

最后，“外来入侵物种防控”应当从保护对象意义脉络下的体系中剥离，纳入基于保护活动的规范体系。与生物要素保护的逻辑不同，外来入侵物种防控的核心理念是“防控”，从而指向一系列预防和控制措施。这一部分规范虽然具有保护原生动植物的功能，但是其目的是预防和治理，是对“外来入侵物种”进行排除、控制和消灭而不是保护。这部分内容仅在主题上与物种保护存在勾连，就其本质来说应当纳入“生态保护活动”的范畴更为合适。

综上，在教义学上以保护对象为意义脉络对生态保护规范进行规整的话，最终应当形成“生态区域保护（长江、黄河、青藏高原等重要流域区域—自然保护地）—生态系统保护（森林、草原、湿地、海洋海岛、江河湖泊、荒漠）—非生物要素保护（土地、矿产、水）—生物要素（野生动物、野生植物、鱼类生物）—自然资源可持续利用”的教义学体系。

（二）基于保护活动意义脉络的体系化

生态保护也指向一系列旨在保护生态的活动，因此，亦可以基于保护活动的意义脉络进行规范建构。在这一路径下，需要运用提取公因式的方法，以法律制度形式对规范进行体系化。基于保护活动的规范体系应聚焦于行为模式和行为要求，脱离具体的保护情境，具有高度抽象化的特征。

生态保护编第六和第七章对“生态退化的预防和治理”以及“生态修复”进行了规定，其中，第六章从《水土保持法》和《防沙治沙法》中撷取“核心规范”组合而成。在这两章中，包含了大量指向政府行为要求的法律规范。例如，第七章“生态修复”规定了生态修复工作机制、生态修复规划、生态修复方案要求、生态修复项目动态监测、生态修复项目跟踪检查、生态修复项目验收、生态修复项目后期管护、生态修复资金保障制度等。这些规范不涉及具体情境下的修复活动，而是对修复活动的抽象的一般性要求。除了第六章和第七章之外，生态保护编第四章第三节“外来入侵物种防控”也应当归于保护活动的范畴，是有关种群调控活动的专门规定。

除了这两章专章规定之外，《法典》中还包含了其他有关生态修复活动的规范。《法典》总则通过提取公因式形成若干基本制度，其中，生态产品价值实现机制、生态环境分区管控、生态环境影响评价、生态保护补偿、信息公开与公众参与等皆适用于生态保护。生态保护编对生态保护规划和国土空间生态修复规划，标准，调查评价和监测预警，休养生息，城乡绿化，生态产品调查监测、价值评价以及经营开发，生态风险防控，自然资源督察，国际交流合作等进行了规定。此外，法律责任和附则编还对生态环境损害赔偿进行了规定。总体来看，相较于专章规定来说，这些规定较为零散，不成体系，相互之间缺乏明确的逻辑关系。

从对生态保护活动实证法规范的归纳总结可以看出，在《法典》中，基于保护活动的意义脉络是隐形意义脉络，其仅在生态保护编后面两章节显现，且完全不成体系。对此类规范进行教义学层面的体系规整，不仅有利于把握生态保护的全过程逻辑（相对于保护对象意义脉络下的全对象逻辑），也有利于发现有待进一步补充和规范的保护环节和活动。

具体来说，对所有有关保护活动的规范应当按照“事前—事后—监督保障”的全过程逻辑在教义学体系中进行编排。在保护对象意义脉络下，法律规范的编排遵循“块状逻辑”，即根据不同保护对象进行规范整合。而在保护活动意义脉络下，法律规范的编排应遵循“线性逻辑”，即根据保

护的不同阶段进行规范整合。预防是环境法的基本理念,《法典》第6条也对“预防为主”原则进行了规定。在生态保护领域,为了避免生态退化和生态破坏,首先需要建立一系列预防性制度。在上述规范中,涉及预防的主要包括生态环境分区管控、生态环境影响评价、生态保护规划、调查评价和监测预警、生态风险防控、外来入侵物种防控等制度。其次,对于已经发生的生态退化、生态破坏,需要建立一系列治理、修复和赔偿制度。在上述规范中,涉及治理、修复和赔偿的规范包括生态退化治理、生态修复、生态环境损害赔偿等制度。最后,剩余规范主要起到监督保障作用,包括自然资源督察、信息公开与公众参与、生态产品价值实现、生态保护补偿、休养生息,城乡绿化等。通过在教义学层面的重新整合,能够形成保护活动规范之间清晰的意义链接,便于规范的理解和适用。

(三) 两种意义脉络体系的协调

保护对象和保护活动并不能截然分开,针对保护特定对象的规范体系可以包含具体的保护活动规范,保护活动规范也可以指向特定的保护对象。例如,在生态保护编前四章中,有多处规范涉及生态修复,内容涉及国土空间生态修复规划,天然林修复,草原修复,湿地生态保护修复,海洋生态廊道等修复,自然岸线修复,水生生物栖息地修复,耕地生态保护和修复,矿区生态修复,陡坡地生态修复,沙漠边缘、沙源区和路径区生态修复等。这些规范虽然有的使用“修复”、有的使用“生态修复”,但是其内涵并无本质差别,均指向政府生态修复责任或相对人的修复义务。但是与此同时,生态保护编第七章又对生态修复进行了专章规定,其中也包含了森林生态系统修复、草原生态保护和修复、湿地修复、海洋生态修复、矿区生态修复的内容。前六章的规范主要是从保护特定对象的需要出发规定不同主体的职责义务,而第七章又从生态修复活动的主要内容出发规定了不同的修复活动。这导致前六章的规范与第七章规范虽然在具体内容上存在差异,但是都指向相同的生态修复类型,存在一定程度的重叠。

在教义学层面上,解决重叠的办法是将保护活动规范作为生态保护法规范体系的通则、将保护对象规范作为生态保护法规范体系的分则,从而在生态保护法体系内部形成“总—分”的体系结构。保护活动规范具有抽象性,是针对所有类型的保护活动形成的基础性法律制度。因此,在教义学体系中应当依据前述“事前一事后—监督保障”逻辑,整合保护活动规范形成公因式规范体系,统领整个生态保护法体系。相较而言,保护对象规范则较为具体,是围绕特定保护对象形成的领域规范体系。基于此,在教义学体系中应当依据前述“生态区域保护—生态系统保护—非生物要素保护—生物要素—自然资源可持续利用”逻辑,整合保护对象规范形成具体分则体系。至于两部分规范中的异质性规范,应当进行重新整合,避免规范的重叠。通过对两条意义脉络下规范体系的协调,最终能够形成结构清晰、逻辑连贯、层次分明、内容融贯的生态保护法教义学体系。

四、结语

在法典编纂启动之前,就有研究指出,我国法典分则编应设计逻辑严密、体系完备的中国特色分编体系。^①《法典》生态保护编围绕这一任务进行了艰苦努力,通过“择其要旨要则”方式对生态保护法的核心规范进行了系统重合,在实证法层面完成了初步体系化任务。但是立法(即立法活动的终端产品)被认为是“尚未成为法律”(not-yet-law)而不是“已经是法律”(already-law),只是法律的原始素材而非“法律本身”。^②从立法任务完成到立法能够得到充分理解和适用,尚需

^① 参见罗丽:《论我国环境法典化中的若干问题》,载《清华法学》,2023(4)。

^② 图里奥:《政治和法律之间的立法》,载吕克·J.温特根斯主编:《立法法理学:立法研究的新路径》,119页,商务印书馆,2022。

进行教义学上的解释和体系化。这种解释和体系化工作的核心任务是在对实证法形成确信的基础上，对“双法源”格局下的生态保护法律规范的客观有效意义进行准确阐释，并基于特定的意义脉络对这些规范进行体系规整。本文围绕生态保护法规范体系开展的教义学工作，是对《法典》出台后生态环境领域整体法秩序变化情况进行的初步探索。为了充分贯彻落实《法典》，发挥《法典》在生态环境领域的基础性作用，环境法学界有必要进一步毫不迟疑地开展针对《法典》的系统化的教义学工作。

Interpretation and Re-systematization of Ecological Conservation Norms under the “Dual Legal Sources” Framework

CAO Wei

(Law School, Renmin University of China)

Abstract: The compilation of the Ecological and Environmental Code follows an approach of “codifying core principles and essential rules,” whereby “core norms” are extracted from the existing body of ecological conservation legislation to constitute the normative framework of the Code’s ecological conservation section. This legislative strategy gives rise to a “dual legal sources” structure within the field of ecological conservation law, which in turn engenders a dual interpretive meaning of the “core norms” and obscures the conceptual coherence of the corresponding normative system, thereby imposing additional tasks of doctrinal interpretation and systematization. Regarding the interpretive approach to the “primary norms” of ecological conservation law, the Code system should generally serve as the basis for normative interpretation; however, under exceptional circumstances, interpretation grounded in individual statutes remains necessary. As for the systematization of ecological conservation norms, norms governing protection activities should be categorized as the general part of the normative system, while norms concerning protected objects should constitute its special part, thereby forming a “general-special” doctrinal structure.

Key words: Ecological and Environmental Code; Ecological conservation law; Dogmatics