



中國人民大學

學報

工作论文系列

Working Paper Series

《生态环境法典》的结构逻辑及其立法技术安排

于文轩

JRUCWP2026025

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。

《生态环境法典》的结构逻辑 及其立法技术安排

于文轩

[摘要]《生态环境法典》的篇章结构基于生态环境法治的历史逻辑和实践逻辑而展开，体现了适应生态文明法治建设的法治逻辑。《生态环境法典》以“污染防治—生态保护—绿色低碳发展”为线索的篇章布局，回应了这一法治逻辑。根据生态环境保护在这三个领域的不同内容和特点，《生态环境法典》作出了差异化安排。这样的安排体现了从还原论到整体论的转向，同时遵循适度法典化的编纂模式，在创新立法技术的基础上，推动生态环境法治的范式转型。在法典规范与单行法规范的适用关系方面，《生态环境法典》在编纂原则上遵循“新一般法优于旧特别法”规则，在实施性规范方面遵循“新特别法优于旧一般法”规则，从而创设了“双法源”模式下的创新性适用规则。

[关键词]《生态环境法典》；法治逻辑；风险预防；整体性保护；规范效力规则

2026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》）。这是继《民法典》之后，我国的第二部法典。《法典》的篇章结构直接影响并体现着法典的内在逻辑和制度构造，遵循适当的立法技术，符合生态环境法治发展的理路，回应了新时代生态文明法治建设需求。在适度法典化的编纂模式下，《法典》的结构安排也体现了生态文明法治的范式转型和立法技术更新。

一、法典化视角下生态环境法治的演进逻辑

人类对生态环境问题根源的认知、理解和回应方式，直接决定着生态环境治理的基本逻辑与方法。这一认知体现了生态环境法治的历史逻辑和实践逻辑，由此决定了生态环境法治的实践样态。

（一）生态环境治理的“梯级”演进

自工业革命以来，尤其是在自由资本主义时期，奉行自由放任主义（laissez-faire）政策^①，加之忽视环境容量的资源开发模式带来诸多负外部性，以及长期“先污染、后治理”的发展路径，导致环境污染问题日益严重，对生态环境和人体健康造成了深远的负面影响。20世纪的“八大公害

作者：于文轩，中国政法大学民商经济法学院教授、生态与资源法治研究中心主任，wenxuanyu@126.com。

* 本文受台达集团中达环境法学教育促进计划资助。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 根据这一政策，政府应尽可能少地干预经济活动，最大限度地发挥市场机制的作用。参见 Paul A. Samuelson, William D. Nordhaus, *Economics*, McGraw-Hill, 2000。

事件”，尤其是日本“四大公害事件”，就是在这样的时代背景下发生的。^①为此，国际社会自20世纪60、70年代起就不断探索污染治理的解决之道，而法律则成为治理环境污染的最重要的手段之一，这也推动了现代意义上的环境法的产生和发展。在此过程中，以污染防治法为主体的环境法在环境保护中发挥了重要的作用。一些工业化进程较为迅速的国家先后制定了防治主要污染物的法律，并形成了行之有效的法律制度，如环境影响评价、排污许可、排污收费等；包括我国在内的一些发展中国家也开始了以污染防治法为主要内容的环境法治建设进程。

随着社会生产方式的发展以及人类活动对生态环境影响方式和影响程度的变化，出现了越来越多因环境污染引起的生态破坏、^②甚至即使污染物排放达标，生态环境质量仍下降的情况。此前主要针对水、大气、土壤等环境要素的污染治理方式，在应对生态退化与破坏等问题时愈发力不从心。究其原因，污染防治法律规范本身及其实施固然是重要因素，但更主要的是要素治理模式无法很好地回应对生态环境系统性保护的需求。根据系统论的基本原理，系统各组成部分的简单加和不等同于系统整体本身，因而无法仅通过保护各环境要素质量，实现对生态系统整体的有效保护。^③在认识到这一规律后，我国和世界上很多其他国家在推进污染治理的同时，愈发重视对生态问题的系统治理，在治理理路上将生态环境作为一个有机整体进行保护。由此，着眼于推动生态系统及其功能保护的生态保护法蓬勃发展。

在对历史、社会和生态规律的认知逐渐深化的基础上，人们逐渐认识到，引起生态环境问题更深层次的原因是不可持续的经济社会发展模式。这是发展本身的“内部性”问题，而不是西方经济学意义上的“外部性”问题。事实上，在不可持续的模式下，诸多社会因素对日益严重的生态环境问题作出“贡献”。同时人们也认识到，尽管现代意义上的生态环境问题大多由人类活动引起，但生产力的发展是社会发展和进步的重要动力，发展本身显然不具有天然的恶性；人类不能因噎废食地否认发展的价值，生态环境保护也不能成为其自身的唯一目的，否则便陷入了极端环保主义的误区。唯有在发展过程中科学而妥善地解决相伴而生的生态环境问题，才符合人类社会的发展规律。基于这样的认知，从20世纪70年代起，国际社会开始探寻在推动经济发展的同时避免对生态环境和人类健康造成不可接受的负面影响的发展模式。^④1972年联合国人类环境会议形成的《联合国人类环境宣言》提出：“为了这一代和将来的世世代代，保护和改善人类环境已经成为人类一个紧迫的目标”，这鲜明地体现了可持续发展的基本观念。世界环境与发展委员会于1987年向联合国提交研究报告《我们共同的未来》提出了“可持续发展”，即既满足当代人的需要、又不对后代人满足其需要的能力形成危害的发展模式。在此基础上，1992年《里约环境与发展宣言》提出了实现可持续发展的27条基本原则。由此，包含了代际公平、代内公平、环境资源的可持续利用以及环境保护与发展一体化四个方面的可持续发展理念逐渐形成。20世纪90年代以来，我国逐步将可持续发展理念融入生态环境法治建设，积极统筹经济社会发展与生态环境保护。^⑤

由这一历史过程可见，人类对生态环境问题的感知、思考和应对始于环境污染及其防治。在认识到基于要素治理道路的污染防治无法解决生态退化和破坏问题后，对生态保护愈发关注。在此基础上，经济社会发展方式对生态环境的影响被认为是引发生态环境问题的最根本的因素，可持续发展理念由此从国际社会到世界各国成为推动生态环境保护的主导思想。这一从污染防治到生态保

^① 胡德胜、黄靖：《环境法中的“公害”：历史和比较的视角》，载《青海社会科学》，2012（1）。

^② 例如，在四川省泸州叙永县岩溶区，由于长期超环境容量排放污染物，加之过度樵采、毁林开荒等行为，导致植被破坏严重，水土保持能力被不断削弱，引发了非常严重的石漠化问题。石漠化，是指喀斯特地貌区因人为活动导致基岩裸露的土地退化现象。

^③ 夏国军：《生物哲学整体论探析》，载《广东社会科学》，2014（6）。

^④ 赵晓宇、张丽：《从“制度优势”到“文明范式”：社会主义生态治理的认知革命与经验重构》，载《社会主义研究》，2025（4）。

^⑤ 吕忠梅：《全球生态环境治理视野下的中国生态环境法典编纂》，载《当代法学》，2025（2）。

护、再到社会经济发展模式的可持续性的“梯级”演进，构成生态环境法治发展的历史逻辑基础。

（二）基于历史逻辑的法治回应

法律随着生产力的发展进程而渐变。^①生态环境法治实践的发展，很好地回应了以生产力和经济社会发展为基础的生态环境治理的历史演进过程。从污染防治、生态保护，再到涉及经济社会发展方式优化方面的法律规制，显著地体现了生态环境法治理念和制度逻辑的发展、优化与转型。

纵观人类社会发展史，现代意义上的环境污染最初源于在对自然资源利用的过程中的“负外部性”问题。而环境污染问题最直接地导致人体健康损害，使人类最直观地感受到以法律手段推进污染治理的必要性，^②由此成为生态环境保护领域最先引起关注的方面。纵观世界各国的生态环境法治发展历程，生态环境立法最初大多从污染防治法开始。在我国，从1973年《关于保护和改善环境的若干规定（试行草案）》开始，逐渐形成了以作为综合性生态环境保护法的《环境保护法》为核心，以水污染防治、大气污染防治、噪声污染防治、固体废物污染防治、土壤污染防治、放射性污染防治等领域的立法为主体、以其他领域的立法中关于环境保护的规定为补充的污染防治法律体系，这也构成了我国生态环境法律体系的最主要的组成部分之一。

在污染治理过程中遭遇的要素治理模式的局限，使人们不仅开始关注环境污染与生态破坏之间的关联性，而且越发关注对生态系统及其功能的整体保护。生态环境法治也从主要专注于污染防治向更多地着眼于生态系统整体保护转变，其间不仅伴随着从事后治理到事先预防，某些领域实行风险预防的理念转变，而且不断推进生态环境法律和制度体系的优化。^③在此过程中，森林法、草原法等规范重点由资源利用向生态保护的转向，物种保护和遗传资源保护立法的完善，以及生态退化防治、生态修复立法的不断推进，都是这一转变和优化的体现；特别是近年来新制定的长江保护法、黄河保护法、青藏高原生态保护法，更为显著地体现了对生态系统的全方位保护。这也是在饱尝环境污染和生态破坏恶果之后，人类对生态环境法治规律认知和实践上的飞跃。

与此同时，有关社会经济发展方式、生产方式、自然资源利用等方面的立法越来越多地回应生态环境保护的诉求。21世纪初关于法律体系“绿色化”的讨论是理论界和全社会对经济社会发展的环境友好性要求的积极回应。党的十八大以来，我国生态环境法治建设得到了前所未有的发展。^④这一发展不仅仅体现为专门的生态环境保护法治领域，而且体现在经济社会和整个法治体系的各个方面。甚至在作为典型私法的《民法典》中，也纳入了关于生态环境保护的若干规定，自2012年起在诉讼法层面也开始了关于环境公益诉讼的制度创新。从《法典》编纂的视角看，体现绿色低碳发展要求的相关领域的法制的发展，特别是在循环经济、清洁生产、可再生能源发展、应对气候变化等领域的法制的发展，显著地体现了这一趋势，这些立法中的生态环境法律规范也成为生态环境法律体系不可分割的组成部分。

二、基于法治逻辑的《生态环境法典》文本结构

《法典》的篇章结构直接决定于生态环境法治的历史逻辑和实践逻辑。在文本结构上，《法典》采用“总一分”结构，除总则之外，分设污染防治、生态保护、绿色低碳发展、法律责任和附则编。在篇章结构方面，法典编纂过程中讨论最多的是污染防治、生态保护和绿色低碳发展这三编在法典文本中如何排布，以及在具体内容上如何作出相应的差异化安排。

^① 徐显明：《法理学教程》，70页，中国政法大学出版社，1994。

^② 朱炳成：《环境健康保障的生态环境法典表达》，载《行政法学研究》，2025（2）。

^③ 于文轩、卿悦：《生态保护风险预防原则的法典化构造》，载《吉林大学社会科学学报》，2025（5）。

^④ 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，52页，人民出版社，2021。

（一）篇章结构的逻辑主线

在生态文明法治实践中，污染防治、生态保护、绿色低碳发展促进是生态环境法治的重要内容，理论界和实务界对此已基本形成共识，但在法典编纂前期研究中，对于这些内容是否均应纳入以及如何纳入《法典》，在理论界和实务界的前期探索和研究中存在不同观点。一类观点主张对现行的污染防治法律^①进行系统整合纂修，形成以污染防治规范为主要内容的环境法典。^②这一编纂模式的优势在于，由于我国污染防治法律体系基本健全，因而以污染防治规范为核心内容的编纂方法难度不大。但这一模式也面临难以回避的问题，即难以体现近些年来国家在生态环境保护法治方面的进展与创新。另一类观点认为，除污染防治规范外，还应纳入生态保护、促进绿色低碳发展的法律规范，以融入生态环境法治的新进展、新经验和新诉求。

国家立法机关采用了后一主张，在《法典》中将生态保护、绿色低碳发展促进纳入生态保护法典的调整范围。除总则编和法律责任和附则编之外，《法典》按照“污染防治—生态保护—绿色低碳发展”的篇章结构进行文本安排。这不仅体现在总则编关于立法目的、适用范围等方面的规定之中，^③也体现在随后的三编结构安排之中，同时也在理论上回应了基于生态环境治理的历史逻辑和实践逻辑的法律逻辑。^④

《法典》首先规定了污染防治编，充分体现了人本主义的法治进路。环境污染与作为个体和群体的人的健康和福祉关系最为密切，最直接地影响社会成员的获得感、幸福感、安全感。“良好的生态环境是最普惠的民生福祉”。^⑤从历史逻辑看，环境污染是最早对生态环境和人体健康产生实质性负面影响的环境问题。保障生态安全的最基础的要求，是实现社会成员免受水污染、大气污染、噪声污染、固体废物污染、放射性污染等要素性污染的侵扰，这也是社会成员的“应有权利”。^⑥自20世纪70年代起，国际社会愈发关注这些问题。1972年《联合国人类环境会议宣言》要求“各国应该采取一切可能的步骤来防止海洋受到那些会对人类健康造成危害的、损害生物资源和破坏海洋生物舒适环境的或妨害对海洋进行其他合法利用的物质的污染”。^⑦这也成为在环境法领域广受关注的环境健康保障的国际法依据。从法治实践逻辑看，污染防治是生态环境法治基本原则和基本制度的发端，污染防治法在保护环境要素方面发挥了巨大作用，也是我国目前生态环境保护方面发展最健全的领域，污染防治法律规范成为生态环境法律规范体系最基本的内容。与此相应地，在2018年组建生态环境保护局之前，国家环境保护部门也是从“环境保护局”“环境保护总局”发展至“环境保护部”，其最主要的职能都是以污染防治为主。

基于上述生态环境治理的历史逻辑和实践逻辑，《法典》生态保护编在方法论层面特别强调系统整体观的贯彻，旨在解决主要在污染防治中形成的分要素治理的模式难以解决的整体性、系统性的生态破坏和生态退化等问题，特别关注以系统性、整体性的方式实现生态保护的目标，而不仅仅满足于对单一环境要素的“治理”（Treatment）。从法治实践逻辑看，生态保护编的篇章布局和制

^① 这些法律主要包括《环境保护法》《环境影响评价法》《海洋环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《土壤污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《噪声污染防治法》《放射性污染防治法》等。

^② 张梓太、包婧：《中国需要一部怎样的环境法典——再论环境法的适度法典化》，载《探索与争鸣》，2024（6）。

^③ 《生态环境法典》第1条规定：“为了保护生态环境，防治污染和其他公害，保障公众健康和生态环境权益，维护生态安全，推动绿色低碳发展，……制定本法。”第3条规定：“中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域内的污染防治、生态保护、绿色低碳发展等生态环境保护相关活动，适用本法。”

^④ 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）。

^⑤ 习近平：《习近平生态文明文选（第一卷）》，3页，中央文献出版社，2025。

^⑥ 张文显：《法学基本范畴研究》，106页，中国政法大学出版社，1993。

^⑦ 《联合国人类环境宣言》共同信念7，参见联合国环境规划署网站，<https://wedocs.unep.org/rest/api/core/bitstreams/008dc3ba-a5f2-4c5e-af2b-f46e0ba03c69/content>。

度安排以生态与资源的“一体两面”关系为基础,不仅强调对生态要素、生态系统、生态功能的保护,而且从生态要素的资源侧面关注因其不当利用而导致的生态问题以及如何实现资源的有效保护和可持续利用,从而在生态保护编所遵循的要素治理方式基础上“升级”为整体性保护理路,以回应生态系统的本质特征和生态保护的内在需求。^①因此,如果说污染防治编最主要的规制手段是基于限制或者禁止的方式治理环境污染,那么生态保护编的方式既包括治理,也包括对资源可持续利用的规范和激励,这是以历史逻辑、法治实践逻辑为基础的规制手段的“进化”。

《法典》的绿色低碳发展编则基于可持续发展理念,从更为宏观的角度,为社会经济发展模式的转变提供法制依据。这一编基于历史经验和发展视角,以法治手段推动经济社会发展方式绿色低碳转型,在实现以污染防治编为基础的“减污”和以生态保护编为基础的“扩绿”同时,进一步推进“降碳”和“增长”,^②更加全面、完整地回应可持续发展和生态文明法治建设的内在要求,为建设人与自然和谐共生的美丽中国提供法治保障。因此,绿色低碳发展编就发展循环经济、节约能源、促进绿色低碳转型、应对气候变化等方面作出规定。

(二) 篇章内容的差异化安排

正是由于污染防治、生态保护、绿色低碳发展促进在历史逻辑、实践逻辑和法治逻辑上的不同特点,《法典》在编纂方法和内容上对这三个方面作出了不同的安排。

相较于生态保护和绿色低碳发展促进而言,污染防治领域的立法发展时间较长,积累的经验较为丰富,这在我国和其他主要国家均如此。因此,《法典》将现行有关污染防治的所有法律纳入法典,对其中的法律规范进行系统整合、编订纂修、集成优化,形成法典的污染防治规范,同时现行有关法律自然废止。这种“多法合一”模式也是上述无论哪一类编纂模式的构想均认可的方案。在这一模式下,污染防治规范不存在与法典之外法律位阶的立法相衔接的问题。在体例结构上,《法典》首先将新时代以来“三大污染攻坚战”^③中的法治建设积极成果纳入其中,形成大气污染防治、水污染防治、土壤污染防治三章内容;同时,《法典》回应民生关切,整合现有关于固体废物、噪声、放射性污染源治理的法律规范;对于化学物质、电磁辐射、光等新领域污染防治问题,《法典》也作出创新性规定,积极回应生态环境法治新近发展的内在需求。

由于生态保护法治在方法论和具体内容上与污染防治法治均存在差异,所以生态保护编呈现出诸多特色,具体至少体现为四个方面。其一,在基本价值取向方面,生态保护编呈现出鲜明的“基于可持续发展的系统性保护”的特点。从生态环境保护的主旨来看,保护的最终目的是增进民生福祉,而不是“保护”本身。进言之,《法典》并非“生态环境保护法典”,生态保护也不是纯然的生态系统保护。因此,《法典》中的生态保护规范以促进实现可持续发展为“底色”,回应以高水平保护促进高质量发展的要求。其二,在调整对象方面,生态保护规范的保护对象不限于对“物”的保护,更为重要的是对作为“关系”的生态功能的保护。这也解释了作为底层逻辑的污染防治规范所保护的“环境”与生态保护规范所保护的“生态”之间的区别。^④正是由于要素治理逻辑的污染防治法在生态保护领域的局限性,从而《法典》设专编对此作出规范。其三,在保护方法方面,生态保护遵循一般保护与重点保护相结合的原则。在篇章结构上,一方面基于生物多样性保护的逻辑对生态系统保护、物种保护和遗传资源保护作出一般性规定;另一方面,还就需要特殊、重点保护的

① 于文轩:《空间治理范式下生态保护规范的法典表达》,载《中国人口·资源与环境》,2025(8)。

② 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《人民日报》,2022-10-26。

③ 《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》,载《人民日报》,2018-06-16。

④ 环境,是指“影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体”。参见《环境保护法》第2条。生态,则指生物之间以及生物与非生物环境之间的相互关系和存在状态。

区域、流域（如自然保护地、重要江河等）进行保护。这两个方面在篇章结构上是一般与特殊的关系。其四，在生态与资源的“一体两面”关系方面，^①《法典》并非拘泥于单一线索的形式逻辑，而是遵循制度逻辑，本着有利于法典实施的角度作出篇章结构安排。在生态文明法治视域下，自然资源的保护与可持续利用是生态保护的重要部分，其主旨在于为了生态保护而将利用方式限定为可持续的方式，体现了可持续发展理念的内在要求。^②这不仅体现为基于总量控制等措施的诸多制度设计之中，而且其对可持续方式的高度关注也充分体现了对后代人利益的考量和保护。

在《法典》中，“绿色低碳发展”并非关于整个社会经济发展的宏大范畴，而是与生态环境保护有关的发展模式方面的内容。因此，法典中的“绿色低碳发展”并非作为生态环境保护的背景，而是实现生态环境保护在发展模式上面向绿色化、低碳化的规范建构，其核心目标在于通过发展模式的根本转型，实现正向效益的增进。^③基于前述历史逻辑和实践逻辑，《法典》的绿色低碳发展编置于污染防治和生态保护编之后。同时需要注意的是，绿色低碳发展编中的一些制度设计，与污染防治和生态保护有着密切联系。例如循环经济促进中的3R原则^④与污染防治编中的固体废物处置密切相关，碳汇制度与生态保护编中的生态系统保护相关度较大。在内容上，一方面，《法典》纳入有关循环经济促进、可再生能源利用、应对气候变化等方面的法律规范；另一方面，《法典》体现出相当大的开放性、^⑤兼容性和适应性，在法典之外保留或者可以新制定单行法。以应对气候变化领域为例。一方面，《法典》就应对气候变化创制原则性、引领性规定；另一方面，国家继续推进制定应对气候变化专门法律。由此，法典规范与单行法规相互配合、有机衔接，共同形成完整的应对气候变化法律规范体系。在此，法典规范的主要作用是就应对气候变化的工作方针、管理体制、协调机制、基本制度、支持措施等一般性问题作出规定，为应对气候变化专门法律的制定奠定基础、确立原则、保留空间。这种编纂模式体现了适度法典化的基本特征。

三、适应生态文明法治需求的范式转向与立法技术更新

在科学确定法典的文本结构基础上，《法典》采用了适应生态环境法治实践逻辑和制度逻辑的立法技术，体现了从要素治理到整体性保护的积极转向。这也体现了《法典》在编纂技术上的创新，推动生态文明法治的范式转型。

（一）从还原论到整体论的转向

在方法论层面，从以要素治理为主要特征的还原论^⑥到更加关注系统性保护的整体论的转向，是《法典》在方法论层面的鲜明特色。这一特征主要体现在生态保护编，与其他编章（特别是污染防治编）呈现出显著的差异性。

以要素治理为主要手段的制度安排适应污染防治需要，在相当长的时期内对环境保护发挥了重要作用。但在面对生态破坏和生态退化问题时，这种基于“还原论”道路的方法就愈发无力，难以完全解决生态功能保护的问题。生态系统的整体性特征要求在方法论层面进行相应的调整。目前，生态环境法治正在经历从还原论到整体论的方法论基础的转变，表现出强烈的生态整体主义倾向。^⑦

^① 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 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）。

^③ 张忠民：《环境法典绿色低碳发展编的编纂逻辑与规范表达》，载《政法论坛》，2022（2）。

^④ 3R原则即 Reduce（减量化）、Reuse（再利用）、Recycle（再循环）。

^⑤ 从系统论的角度讲，开放性是系统的基本属性之一。参见魏宏森、曾国屏：《系统论——系统科学哲学》，224页，清华大学出版社，1995。

^⑥ 在此，“还原论”意指一种通过分解系统为孤立要素或简化因果关系来解释复杂现象的倾向。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年第4期。

^⑦ 吕忠梅：《寻找长江流域立法的新法理——以方法论为视角》，载《政法论丛》，2018（6）。

在此，特别需要澄清生态功能、生态系统功能与生态系统服务（功能）三个范畴之间的关联性。事实上，这三者构成了从基础到功用、从自然到社会的递进关系。“生态功能”表征维持生态系统基本运行的特性（典型表现为生物多样性维护、水源涵养、气候调节等），在价值倾向上侧重于对自然本身和人类福祉有益的属性。“生态系统功能”强调生态系统本身的整体效能，体现构成生态系统的各要素之间的内在关联性，是一个价值判断上“客观中立”的范畴，部分生态系统的功能（譬如湿地生态系统排放甲烷）对人类福祉不一定有益。“生态系统服务（功能）”是指人类从生态系统中获得的各种产品和服务所形成的收益^①，其所包含的供给、调节、支持和文化四大“服务”功能都是从人类福祉角度出发所作的总结^②，表征自然与人类福祉的关联性，体现出典型的社会性特征和效益导向特征。其中的“供给”“文化”两方面并不属于生态功能和生态系统功能的范畴。在生态保护方面，《法典》基于生态整体主义理路，通过对生态功能的保护，促进生态系统服务（功能）的最大化。

生态整体主义的哲学基础是系统论，特别关注系统不同要素之间的关联性以及（具体落实到生态系统时）对生态功能的维护。^③ 新时代以来，国家特别重视基于生态整体主义推进生态环境法治工作。近一些年来颁布实施的区域性、流域性立法，显著地体现了这一特点。特别是在2019年，我国提出要形成以国家公园为主体、以自然保护区为基础和以自然公园为补充的自然保护地的一整套体系。^④ 2025年9月，我国颁布《国家公园法》，该法是践行生态整体主义推动生态系统保护的又一范例。

从还原论到整体论的转向，不仅是由于生态系统本身的特性，而且由于生态环境保护的特质。一个显见的例子是，尽管物种生存于生态系统之中，但无法简单地通过对生态系统的保护实现物种保护的目标。从生态学上讲，物种存续的条件更大程度上取决于基因水平的多样性^⑤，对生态系统的保护并非物种保护的充要条件。物种保护的成效除了取决于作为栖息地的生态系统的保护之外，还需要消除影响物种正常繁衍存续的威胁因素，以及对受到干扰的生态系统的修复情况。这种纳入多因素考量的保护策略，也是从要素治理到整体性保护转向的例证。

（二）生态环境法治的范式转型

法典编纂作为一种有计划的立法活动，以及“法律生活的有意识和再定向的产物”^⑥，必然对社会生活产生影响。适应生态文明法治建设的实际需求，《法典》在立法理念和立法技术更新的基础上，将推动生态环境法治的范式转型，这主要体现在价值体系、基本原则和治理机制等三个方面。

一是价值体系的充实。法的价值具有指引、评判、整合等功能。^⑦ 法的价值体系是否充实完整，决定着是否能有效实现其基本目标。生态安全是整体国家安全的重要组成部分，安全价值是生态环境法治的基本价值。在风险社会背景下，安全导向也成为重要特征。^⑧ 然而，作为生态环境保护领域综合性立法的现行《环境保护法》仅在第30条中规定了生态安全，且主要是从生物多样性保护的角度作出的规定。^⑨ 在此后制定的关于生态环境保护的立法中虽对此有所涉及，但均为零散

① 王斌：《生态产品价值实现的理论基础与一般途径》，载《太平洋学报》，2019（10）。

② Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Island Press, 2005.

③ 魏宏森、曾国屏：《系统论——系统科学哲学》，205、290页，清华大学出版社，1995。

④ 《中共中央办公厅国务院办公厅印发〈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〉》，参见中国政府网，https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5407657.htm。

⑤ Luo L., Wang H., Chen Z., et al., “Biodiversity co-benefits of World Heritage protection”. *The Innovation Life*, 2024, Vol. 2 (1), p. 2.

⑥ 马克思·韦伯：《经济·诸社会领域及权力》，267页，生活·读书·新知三联书店，1998。

⑦ 卓泽渊：《法的价值论》，36-39页，法律出版社，1997。

⑧ 赵鹏：《风险社会的行政法回应》，28页，中国政法大学出版社，2018。

⑨ 《环境保护法》第30条规定：“开发利用自然资源，应当合理开发，保护生物多样性，保障生态安全，依法制定有关生态保护和恢复治理方案并予以实施。”

规定，这与生态安全在生态环境法治中的地位极不相称。为此，《法典》就生态安全作出了较为系统的规定：在立法目的层面，以“维护生态安全”呼应第三编“生态保护编”的内容；在协调机制层面，明确要求完善生态安全工作协调机制，“形成全域联动、立体高效的生态安全防护体系，统筹推进生态安全工作”；在突发生态环境事件的预警与应急层面，也明确要求保障生态安全作为。^① 这些规定，是在现行《环境保护法》的基础上，对生态环境保护法律价值体系的进一步充实，体现了在实现环境正义等生态环境法治基本价值的同时，对安全价值的充分关注，使《法典》更加符合生态文明法治的内在需求。

二是基本原则的更新与发展。在现有的生态环境法律体系中，基本法律原则集中体现在现行《环境保护法》第5条的规定中。^② 这一规定是自20世纪70年代以来我国环境保护法治发展的经验总结，同时吸收了成熟的国际经验。自新时代以来，随着生态环境法治从理念到制度的不断发展，生态环境法律原则也随之更新与发展，其中最为显著的是在预防原则的框架之下，风险预防原则在更多的领域内运用。例如在污染防治领域，土壤污染防治、新污染物防治等领域显著地贯彻了风险预防原则；^③ 在生态保护、应对气候变化等领域，风险预防也成为重要的法律原则。为了适应这些新发展，《法典》就风险预防原则作出了较为全面的规定。例如，在生态安全协调机制方面，要求采取有效措施提升生态安全风险研判评估；在应急处置方面，要求严密防控生态环境风险、保护生态环境敏感目标；同时，还将完善突发生态环境事件风险防控措施作为企业的义务作出明确规定。^④ 此外，在生态保护编有关外来物种防范的内容中，明确规定了风险预防原则。风险预防原则在法律规范层面的贯彻，使得生态环境法治原则体系更为丰满，为生态环境法治实践提供了更为具体和明确的指引与规范依据。

三是治理机制的健全。治理机制层面的范式转型，集中体现为基于系统整体观的规范建构，以及协同治理的深度贯彻。一方面，《法典》在基本原则和具体制度层面都特别重视系统整体观的运用：“系统治理”被明确地确定为基本原则；在生态保护修复方面，明确规定“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”；在自然保护地体系建设领域，则要求实现重要生态系统、自然遗迹、自然景观和生物多样性的系统性保护；特别是在生态保护补偿制度方面，法典要求按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律，促进对生态环境的整体保护。^⑤ 另一方面，《法典》从不同方面就协同治理作出了规定。在基本方针方面，明确要求协同推进降碳、减污、扩绿、增长；在工作机制方面，要求县级以上地方人民政府建立协调联动机制，加强部门协同配合；在法律主体的协同机制方面，规定行政机关、监察机关、司法机关加强协同配合，对污染环境、破坏生态等违法行为依法追究法律责任。^⑥ 同时，在关于海洋生态环境保护、区域规划、监测、应急等方面的内容中，也都作出了关于协同治理机制的规定。^⑦ 这些规定，是《法典》在健全与创新治理机制方面的重要贡献。

（三）“适度法典化”模式的规范展开

从法典的文本结构逻辑角度看，《法典》编纂采用的“适度法典化”模式主要体现为篇章繁简、“双法源”模式以及因历史和现实而呈现的有限性特征。

^① 参见《生态环境法典》第1、22、124条。

^② 《环境保护法》第5条规定：“环境保护坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则。”

^③ 曹炜：《编纂背景下的“精准治污”：实践挑战、理论内涵与规范建构》，载《求索》，2025（4）。

^④ 参见《生态环境法典》第22、119、121条。

^⑤ 参见《生态环境法典》第6、35、43、111条。

^⑥ 参见《生态环境法典》第5、20、33条。

^⑦ 参见《生态环境法典》第45、64、119条。

其一是篇章繁简安排。前已述及，在生态环境法治诸方面，由于污染防治规范经历了相对较长时期的发展，规范内容和立法技术较为成熟。也正因如此，《法典》废止目前有关污染防治的相关法律，并基于适当的立法技术将其纳入其中。因此，法典中有关污染防治的法律规范内容最为详细，条款数量也最多。在生态保护领域，由于生态系统与资源要素的“一体两面”特征，生态保护法律规范与资源利用法律规范往往规定于同一部法律之中，这使得《法典》不可能吸收这些法律的所有内容，而是择“要旨要则”将这些法律中的规范纳入法典，同时保留现行的相关法律。这使得生态保护规范的数量显著少于污染防治规范。在绿色低碳发展促进领域，由于这方面的法律规范创制性内容较多，所以在法典中主要是作出一般性规定，而与相关法律或者进一步立法相衔接。这也使得关于绿色低碳发展促进的篇幅相对较小。这样的篇幅繁简差异并非立法技术上的缺陷，而恰恰是“适度法典化”编纂模式的体现。

其二是“双法源”模式。“双法源”模式是指对于同一事项，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、相互支撑的法典编纂方式。^①在《法典》中，这一编纂模式主要体现在生态保护、绿色低碳发展编以及法律责任和附则编。在这一模式下，需要明确在这些领域内纳入《法典》的法律规范的标准。对此，《法典》在编纂过程中的主要考虑包括：（1）纳入基本制度的一般规定；对于具体执行措施，不作过于详尽展开。（2）纳入单行法中适应生态文明法治目标的内容，对于不适应或者实践证明需要调整的内容，不予纳入，或者根据成熟的实践经验调整后纳入。（3）对于同步修改的单行法，尽量根据新修订的单行法的内容纳入。（4）对于正在同步制定的其他法律（如应对气候变化专门立法）设计的内容，仅作基本的框架性规定，为专门立法保留足够的立法空间；对于实践中仍处于发展过程中的内容，如基于市场的法律机制或者制度，不作过多展开。因此，从《法典》的内容看，“双法源”模式下纳入法典规范的这些避免“平均用力”的处理规则，是“适度法典化”的另一体现。

其三是法典的“限度”。法典具有价值引导、规则构建、重大利益保障等功能。编纂《法典》，是新时代背景下以法治思维和法治方式确认、保障和推进生态文明建设的重大举措，^②也是在这些方面推动生态文明法治建设的重要手段。但是，并不能因此而期待《法典》解决所有的问题。将《法典》这样具有鲜明的领域法特征的法典视为包罗万象的“词典”或者“手册”，是不适当的。特别是在法典内容方面，受《法典》立法目标所限，一些与生态文明建设相关的重要内容（例如部分与生态环境保护关联度不大的自然资源利用相关的法律规范）未全面纳入《法典》，而是将其中与生态环境保护 and 可持续利用相关的内容纳入。同时，在编纂《法典》之前面临的一些问题，如“三定”方案中部门职责划分不清、执法不力等，也无法通过编纂《法典》解决，而仍须遵循现有行政管理体制与工作实际安排。^③事实上，这也是制定任何一部法律都会面临的“限度”问题。

四、法典规范与单行法规范的适用关系

在“双法源”模式下，《法典》规范与相关单行法律规范之间的适用关系，是一个无法回避的问题。对此，《法典》区分编纂和实施两类情形，在生态保护规范的效力规则上作出精细的、合目的的立法技术安排。在此，《法典》在编纂原则上遵循“新一般法优于旧特别法”规则，在实施性规范方面遵循“新特别法优于旧一般法”规则，从而创设了“双法源”模式下的创新性适用规则。

（一）编纂原则上的“新一般法优于旧特别法”

法典是法律规范体系化的最高形态，法典编纂过程在很大程度上是对这一领域法律规范进行体

^① 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 孙佑海：《以习近平生态文明思想引领生态环境法典编纂》，载《现代法学》，2025（2）。

^③ 陈海嵩：《论生态环境法典中的监督管理体制》，载《浙江学刊》，2025（4）。

系化的整理、调整和完善的过程。^① 纳入《法典》的法律规范，全面、完整、充分地体现了国家在生态环境法治领域的最新成果。因此，法典编纂便成为基于现有立法成果和实践需求的整合、提炼和法制创新的过程，通过这一过程形成的法典规范较之单行法具有更高程度的权威性、兼容性和稳定性。在此，权威性主要体现为在充分吸收相关单行法规范的基础上纳入法典的过程中解决了规范冲突等问题，因而较之于单行法更符合生态环境法治需求。《法典》规范具有相当大的兼容性，以便相关的单行法得以根据需求适时修订、更新而不与《法典》内容相抵触，同时也使法典和单行法在实施过程中免于产生抵触。^② 同时，法典纳入了成熟的法律规范，使法典内容在相当长的时间内保持稳定而不必频繁变动。如此，《法典》规范在编纂过程中对于相关单行法律规范“择善而从、不善而改”，从而成为生态环境法治领域的“集大成”之作。因而，在法典规范创制中，入典的生态保护规范在效力上优于现行相关单行法中有关生态保护的规范，此时适用“新一般法优于旧特别法”的规则。

在《法典》出台之后，若未予废止、继续实施的单行法中关于生态保护的规范与法典规范存在不一致，对于作为“旧法”的单行法中的相关内容，应根据“新一般法优于旧特别法”的规则进行修改，以与法典保持一致。这也是法典编纂工作的自然延伸和重要组成部分。这种在立法技术上“依典修改”的方式特别适合采用“双法源”模式的生态保护领域的法律规范。生态保护法治最突出的特点之一是其基于社会经济的发展以及生态管理的实际需求迅速发展变化的动态性，这种动态性对《法典》与单行法的动态协调关系提出了更高要求。^③ 《法典》编纂过程中在规范协调方面所体现的法典规范优先的特征，也是生态环境法治在立法层面确保法制统一性的内在要求。事实上，这一方式在其他国家亦有实践。例如在法国，其环境法典颁行后经历了多次修订，采用法典与单行法“批处理”联动修改的模式，每次修订不限于法典本身，也涉及其他相关法律法规的修改。

（二）规范实施层面的“新特别法优于旧一般法”

编纂《法典》并不意味着生态环境法律体系化就此一劳永逸。由于人类的实践活动是整全的、连续的，这天然地与作为制度建构的法典所具有的领域性和不连续性存在张力。^④ 法典既不能“终止单行法”，也不能“包含法律之全部”。^⑤ 进言之，法典化是法律体系化的组成部分，而不是法律体系化的终结。^⑥ 生态环境法律体系化的进程不会因《法典》的颁行而停止，而会随着生态环境法治实践不断发展，发挥《法典》的“撬动效应”，继续推进这一进程。特别是在“双法源”的模式之下，既可通过修正《法典》来继续推进法律体系化进程，又可以通过单行法律的完善来呼应法律体系化的需要。

法律体系化的推进，不仅依赖于法典编纂的立法活动，而且需要理论与实践的不断探索。为因应社会经济发展和生态保护需求的变化，在确需对单行法规范作出进一步调整时，在不违反《法典》主旨和原则的情况下，可适时修改。事实上，这也是“双法源”模式适用于生态保护领域的优势之一。在新的情势下，生态保护规范若需更新或者进一步完善，频繁修改《法典》中的生态保护规范有违法典规范的稳定性要求，因而通过修改单行法、出台立法解释等形式进行调整，以回应生态环境治理的实际需求，就成为必要、可行而可取的选择。

需要强调的是，在《法典》已颁行的情况下，单行法作出的进一步安排，应当在《法典》明确

^① 陈金钊：《法典化语用及其意义》，载《政治与法律》，2021（11）。

^② 封丽霞：《法典编纂论——一个比较法的视角》，255页，清华大学出版社，2002。

^③ 于文轩、牟桐：《生态文明语境下环境法典的理性基础与法技术构造》，载《湖南师范大学社会科学学报》，2020（6）。

^④ 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）。

^⑤ 穗积陈重：《法典论》，20-21页，商务印书馆，2014。

^⑥ 吕忠梅：《中国环境立法法典化模式选择及其展开》，载《东方法学》，2021（6）。

规定的立法目的、基本原则和基本制度框架下进行，而不能与此相悖。在此过程中，需要谨慎地结合立法意旨，充分顾及法律规范体系的整体性、法律实施的社会效果以及其他因素进行综合判断和处理。在据此形成的单行法中新的生态保护规范与正在实施的《法典》中的相关规范之间，适用“新特别法优于旧一般法”规则，即单行法规范在法律效力上优于相关的法典规范。

五、结论

在厘清《法典》的结构逻辑并以此为基础明确其立法技术安排的基础上，一个引申的问题是环境法的属性。在编纂和实施《法典》的背景下，这一问题再次成为广受关注的问题。由前文讨论以及环境法的价值理念、立法目标、法律内容、调整方法等方面的特点可见，将环境法定位为根据所调整的社会关系和调整手段而确定的“部门法”并不适当。环境法是具有典型的回应型特征的、问题导向型的领域法。领域法的重要特征之一，就是基于诸部门法的调整手段实现自身的目标和功能。在内容上，环境法站在解决生态环境保护和社会可持续发展问题的高度，根据生态环境保护的需要而运用部门法的方法与手段，但这并不意味着《法典》可被定位为某一部门法。环境法遵循生态环境法治的独特的历史逻辑、实践逻辑和法治逻辑，回应生态文明法治建设的内在需求并提供法律支撑。

The Text Logic and Legislation Arrangements for the Ecological and Environmental Code

YU Wenxuan

(Civil, Commercial and Economic Law School, China University of Political Science and Law)

Abstract: The textual structure of the Ecological and Environmental Code (hereinafter referred to as “the Code”) is developed based on the historical and practical logic of the ecological rule of law, reflecting a legal framework specifically adapted to the construction of ecological civilization. The layout of the Code, structured around the threads of “pollution prevention and control, ecological conservation, and green and low-carbon development,” directly responds to this legal logic. Differentiated arrangements have been made within the Code according to the distinct characteristics and substantive requirements of ecological environmental protection across these three domains. Such a structural design signifies a paradigm shift from reductionism to holism in environmental governance. Concurrently, by adhering to a “moderate codification” model and innovating legislative techniques, the Code facilitates a fundamental transformation in the paradigm of the ecological rule of law. Regarding the application relationship between the Code and individual special laws, the Code establishes an innovative “dual sources” model. In terms of codification principles, it follows the rule that “a new general law prevails over an old special law”; meanwhile, regarding implementation norms, it adheres to the rule that “a new special law prevails over an old general law.”

Key words: Ecological and Environmental Code; Logic of the rule of law; Precautionary principle; Holistic protection; Normative validity rules