

《生态环境法典》的概念体系置换与话语体系建构

吕忠梅^{*}

内容提要 生态环境法典编纂是在习近平生态文明思想和习近平法治思想指引下的一场深刻的“术语的革命”。法典总结过去立法实践经验,重铸“生态环境”概念的内涵与外延,创造了一个独立、高阶的法律范畴,实现了三重革命性突破。在“生态环境”概念的基础上,衍生出“生态环境权益”“生态环境保护”“生态环境保护监督管理”“生态环境影响评价”“生态环境损害赔偿”“生态环境公益诉讼”等核心术语群,建立了《生态环境法典》的权利基础、保护范围、监管体制、核心制度、法律责任与救济制度及其之间严密的逻辑关系,最终以具有鲜明中国风格的叙事方式加以表达,呈现为《生态环境法典》的名称、逻辑、编纂方式、规范体系等“外观”,形成了中国自主的生态环境法话语体系。

关键词 法典编纂 术语的革命 生态环境 核心术语 自主话语体系
DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.2026.03.001

目次

- 一、生态环境法典编纂与“术语的革命”
- 二、“生态环境”元概念的确立
- 三、从“生态环境”衍生的核心术语群
- 四、形成中国自主的生态环境法话语体系
- 五、结语

^{*} 中国法学会副会长、环境资源法学研究会会长。

2026年3月12日,《中华人民共和国生态环境法典》(以下简称《生态环境法典》)由第十四届全国人民代表大会第四次会议表决通过,新中国成立以来第二部以“法典”命名的法律由此诞生。法典是政治决策与立法智慧相结合的结晶,概念、范畴及其背后的国家战略、价值追求和治国理政理论是法典编纂的基石、框架和语言工具;法典编纂则是将国家战略、价值追求和治国理政理论转换为法律概念和范畴的体系化、权威化和现实化的最终呈现。这二者共同构成一个国家理性法秩序的基础。党的二十届三中全会作出“编纂生态环境法典”的重大决策部署,⁽¹⁾为以中国生态环境法治理论和实践为基础,形成具有中国特色的生态环境法概念体系、制度体系、话语体系提供了绝佳契机。这也意味着,生态环境法典编纂必然伴随着对旧有法律概念体系的反思与新法律范式的建构,经历以中国哲学、中国立场、中国文化、中国风格重构“环境法”这一概念和范畴,进而形成中国特色的生态环境法话语体系的过程。《生态环境法典》颁布后,全国人大宣告生态环境法律部门的形成,彰显了这一巨大实践成果。这表明,生态环境法典编纂本质上是一场“术语的革命”——旧术语被赋予新意涵、新术语被创造,整个概念网络的关联方式被彻底重构,最终导致世界观和方法论根本转变的新范式的确立。因此,生态环境法典编纂不仅形成了一个对现行立法进行系统整合、编订纂修、集成升华的法律文本,更蕴含着强大的“术语的革命”内生动力,以及以“术语的革命”为标志的中国自主的生态环境法话语体系。

一、生态环境法典编纂与“术语的革命”

“术语”作为人类在实践活动与经验积累基础上对各种自然和社会现象进行归纳、分类和分析的基本语言工具,是将诸多现象抽象化为概念、范畴进而描绘客观世界及其内在规律、传递知识与思想的不可或缺的中介。其既是特定知识体系的独有标识,也是知识体系建构的基础单元。⁽²⁾生态环境法典编纂过程中面临的重大理论挑战是如何通过建构概念体系,形成中国自主的生态环境法话语体系。《生态环境法典》作为形成独立法律部门的标志,本质上完成了一场“术语的革命”。

(一) 生态环境法典编纂直面概念体系构建问题

我国生态环境法治实践中长期存在如何构建概念体系的任务。概念体系构建所面对的问题主要表现为:相同或相近事物被以不同概念表达,而不同概念之间又缺乏内在关联,不同层次的概念被不当运用于同一层次。例如,“资源”“环境”“生态”等概念之间就存在上述问题。⁽³⁾因此,从理论上讲,理顺概念体系是编纂生态环境法典的重要动

(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》,2024年7月18日中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过。

(2) 参见刘同舫:《“术语的革命”与自主知识体系的构建》,载《光明日报》2025年1月13日,第14版。

(3) 参见巩固:《环境法典基石概念探究——从资源、环境、生态概念的变迁切入》,载《中外法学》2022年第6期,第1523-1542页。

力,也是关乎法典编纂成败的直接因素。

20 世纪 70 年代初,中国在西方发达国家严重环境污染问题的警醒下,为了“不走先污染后治理”的弯路,开始了环境保护与经济社会协调发展的中国式生态环境法治道路探索。经过改革开放四十多年的发展,形成了由 30 多部法律、100 多件行政法规、1000 多件地方性法规和 10 余部党内法规构成的立法体系,生态环境执法司法实践也取得了长足进步,生态环境法治成为世界瞩目的中国生态文明建设成果的一大亮点。在生态环境法治实践取得巨大成就的同时,我国学术界还存在概念体系与研究范式受西方影响的问题,尚未完成构建中国生态环境法学自主知识体系的任务。

如何构建中国特色社会主义法律体系,一直是法学界高度关注并研究多年的课题,学界曾经提出了“七部门说”“八部门说”“十部门说”等多种不同观点。⁽⁴⁾全国人大常委会宣告基本形成中国特色社会主义法律体系时,采用了“七部门说”,⁽⁵⁾在这个法律体系中,生态环境相关立法分属于行政法和经济法两个部门。这带来了立法过程中概念的来源、理解等方面的巨大差异。例如,传统环保立法的核心概念如“环境”“污染”“环境影响评价”“环境侵权责任”等,多源自国际经验与比较法;资源立法的核心概念如“自然资源所有权”“自然资源用益权”“自然资源开发利用”等,多源于民法和经济法。这些看似相同的用语在不同学科中内涵与外延差异巨大,比如“环境侵权”的概念,在制定《侵权责任法》以及编纂《民法典》时,都曾引发过环境法学者与民法学者针对其不同内涵的热烈讨论。⁽⁶⁾

在生态环境法典编纂中,如何厘清诸多概念之间的关系,也是一项艰巨的任务。例如,“环境”“资源”“生态”之间、“污染控制”“生态保护”“绿色低碳发展”之间、“自然资源利用”“生态系统保护”“环境公共利益”之间,都存在如何弥合协调的问题。立法实践中,相关法律制定、修改时,也曾根据时代的发展,进行过不少概念的拓展与完善,但整体上仍面临着如何进一步推动概念体系化的问题。因此,生态环境法典的编纂首先必须通过重铸一个统摄性的“元概念”并以此为基础形成“概念宇宙”,实现“概念体系化”的重任,为中国生态环境法治实践提供一个统一的、自主的解释与规范框架。

(二)《生态环境法典》催生生态环境法律部门

按照党中央的整体部署,全国人大常委会于 2023 年正式启动生态环境法典编纂工作,明确提出了“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”的目标任务。⁽⁷⁾在全国人大常委会党组坚强领导、生态环境法典编纂工作领导小组整体部署下,工作专班在充分调研和论证的基础上,提出《中华人民共和国生态环境法典(草案)》(以下简称《生态环境法

(4) 参见孙国华:《中国特色社会主义法律体系研究——概念、理论、结构》,中国民主法制出版社 2009 年版,第 154-172 页。

(5) 参见《吴邦国在十一届全国人大一次会议上作的常委会工作报告(摘要)》,载《人民日报》2008 年 3 月 9 日,第 2 版。

(6) 参见吕忠梅、窦海阳:《生态恢复论:环境侵权新法理》,法律出版社 2022 年版,第 3-9 页。

(7) 参见赵乐际:《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2024 年 3 月 8 日在第十四届全国人民代表大会第二次会议上》,载《中国人大》2024 年第 6 期,第 15 页。

典(草案)》)内部征求意见稿并修改完善后提请全国人大常委会进行审议。其后,《生态环境法典(草案)》在经过全国人大常委会两次集中审议、两次分编审议并面向社会公众公开征求意见,多次征求地方各级人大常委会、基层立法联系点、相关部委、法检两院、有关高校和科研院所、专家学者意见建议的基础上,反复修改完善,提请全国人民代表大会审议。

全国人大代表在审议过程中,普遍认为法典草案充分听取了各方面的意见,已经比较成熟,建议提请审议通过。2026年3月9日下午,第十四届全国人大宪法和法律委员会召开全体会议,根据各代表团的审议意见,对生态环境法典草案进行审议。宪法和法律委员会组成人员一致认为,作为生态环境领域的基本法律,生态环境法典的颁布将对以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系产生重要影响,形成以生态环境法典为统领,相关专门法律共同组成的生态环境法律部门。⁽⁸⁾

《生态环境法典》通过后,全国人大举行新闻发布会,针对记者相关提问,新闻发言人回应称:生态环境法典确立我国生态环境领域一系列重要理念和原则,规定生态环境领域一系列具有统领性、基础性、综合性法律制度规范,内容涵盖污染防治、生态保护、绿色低碳发展等诸多方面,其调整对象、调整机制和调整方法有自身特点,生态环境领域行政管理、执法、司法、普法、法律服务等方面工作和生态环境法学理论研究都有较为扎实的基础。因此在法律体系中适时增设“生态环境法”部门是适当的、可取的。⁽⁹⁾

独立法律部门的形成,意味着《生态环境法典》实现了革命性变革,这种变革一定会带来与其他法律部门、与已有的生态环境单行法不同的基本概念、基本原则、基本制度以及由其共同构成的话语体系。在此意义上,观察生态环境法典编纂过程并发现其概念基石及衍生的概念体系的形成机理,是诠释《生态环境法典》的起点。

(三)以“术语的革命”视角扫描《生态环境法典》

《生态环境法典》的颁布,不仅对中国特色社会主义法律体系产生了重大而直接的影响,而且必将对生态环境法学科体系、学术体系、学理体系产生深远而持久的影响。对于生态环境法学而言,当前的一个迫切任务是全面观察生态环境法典编纂过程中以概念创新为基础的制度创新和话语体系建构,深入剖析《生态环境法典》建构中国自主的生态环境法知识体系的理论价值。“术语的革命”为此提供了一个绝佳视角。

“术语的革命”最初由恩格斯提出。马克思在《资本论》中借用洛贝尔图斯提出的“剩余价值”这一“术语”,被一些人攻击为“剽窃”,恩格斯予以了明确回击:“一门科学提出的每一种新见解都包含这门科学的术语的革命。”⁽¹⁰⁾在恩格斯看来,“术语的革命”

(8) 参见《全国人大宪法和法律委员会召开全体会议对生态环境法典草案、民族团结进步促进法草案、国家发展规划法草案进行统一审议》,载《人民日报》2026年3月10日,第4版。

(9) 参见全国人大常委会法工委发言人办公室:《法工委:以生态环境法典出台为契机 在中国特色社会主义法律体系中增设“生态环境法”部门》,载中国人大网, http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202603/t20260312_453171.html, 2026年3月13日访问。

(10) [德]马克思:《资本论》(第1卷),中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译,人民出版社2004年,第32页。

是通过对已有术语的重新解释,服务于特定的理论重构与对现实社会的变革需求。马克思将“剩余价值”重释为“产品价值超过消耗掉的产品形成要素即生产资料和劳动力的价值而形成的余额”⁽¹¹⁾,更为清晰地呈现了资本主义生产的内在机制,其在内涵、范畴和指向性上都已经超越了洛贝尔图斯使用“剩余价值”时的原意,从而推动了资本主义批判话语体系的建构,最终引发政治经济学的话语革命,属于“术语的革命”而不是“剽窃”。同时,恩格斯还从方法论的高度,认为马克思通过对“剩余价值”基本概念的重释和范畴重建,从话语体系的底层逻辑上实现了对资本主义知识谱系的颠覆性重构,使得《资本论》对资本逻辑的批判具有“整体的方法论”基础,因此,“术语的革命”也具有“整体的方法论”意义。⁽¹²⁾ 1934年,著名科学史家和科学哲学家亚历山大·柯瓦雷出版《伽利略研究》时,也使用了“术语的革命”。柯瓦雷认为,真正的科学变革并非仅仅是新事实的发现,而首先是概念宇宙的变革。当哥白尼、伽利略、牛顿等用“日心说”“惯性”“万有引力”等一套新术语,取代“天球”“天然位置”“神秘吸引力”等旧术语时,他们改变的不仅仅是表述,而是整个关于宇宙的思考方式、提问方式与解释框架。旧术语在新框架中或失去意义,或被重新定义,新旧理论之间存在着“不可通约性”。“术语的革命”意味着一种新“范式”的确立,其力量在于重塑认知结构,进而重塑实践。与此同时,一个核心术语的革命会引发“概念网络”的连锁反应,引发整个概念体系的革命性变化。⁽¹³⁾ 虽然恩格斯和柯瓦雷提出“术语的革命”的背景、时间和论述维度并不完全相同,但他们从对社会科学与自然科学重大变革的不同观察中,得出了具有共同性的结论,即“术语的革命”不是细枝末节的修改,而是根本性的变革,是一门科学出现真正革命性进步的关键标志,术语变革会引发整个理论体系的更新。柯瓦雷在《从封闭世界到无限宇宙》中更为清晰地揭示,科学革命本质上是“概念框架的置换”——旧术语被赋予新意涵,新术语被创造,整个概念网络的关联方式被彻底重构,最终导致世界观和方法论的根本转变。⁽¹⁴⁾ 可见,无论是社会科学还是自然科学,其中的重大变革,既是人类实践发展到一定阶段的产物,也表现为概念体系和思维方式自身实现的飞跃。“术语的革命”并非偶然事件或者空洞的语言游戏,而是实践发展促进认识转换的历史必然。当经过革命性改造的术语按照内在逻辑联结成概念网络,并升华出统一的价值原则和制度体系时,标志着一种新话语体系真正确立。

如果以“术语的革命”所蕴含的“概念框架的置换”外在体现和“整体的方法论”内在动力来观察《生态环境法典》,不仅可以发现其强烈的体系重定、价值重塑、概念重释、话语重建、方法论重构意识,而且可以更好理解其通过“概念框架的置换”促进生态环境法的概念体系化、制度体系化、价值体系化的重要理论成果。厘清《生态环境法典》

(11) 前注^①,马克思书,第242页。

(12) 参见前注^②,刘同舫文,第14版。

(13) 参见[法]亚历山大·柯瓦雷:《伽利略研究》,刘胜利译,北京大学出版社2008年版,第1-64页。

(14) 参见[法]亚历山大·柯瓦雷:《从封闭世界到无限宇宙》,张卜天译,商务印书馆2018年版,第1-5页。

从元概念确立到概念体系形成、再到话语体系建构的立法实践过程,是建构中国自主的生态环境法知识体系的必由之路。

二、“生态环境”元概念的确立

任何一场术语的革命,都始于一个或一组新的“元概念”的确立,在这个意义上,“元概念”是新范式的支点。对于生态环境法典编纂而言,应当在对习近平生态文明思想和习近平法治思想进行学理化阐释和学术化表达的基础上,提炼出融通中外的概念范畴,实现概念体系化的目标。对于实现概念体系化,提炼出具有统摄性、基础性的“元概念”至关重要。

(一) 界定“生态环境”概念的多重考量

《生态环境法典》第2条规定:“本法所称生态环境,是指影响人类生存和发展以及生态系统功能的各种天然的和经过人工改造的自然空间、自然因素及其相互联系与作用的总体,包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、山岭、草原、湿地、冰川、高原、荒漠、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、城市和乡村等。”这条规定为生态环境法典建立了“生态环境”这个“元概念”,首次明确界定了《宪法》第9条中“生态环境”的概念,赋予其确定的内涵与外延,其背后是国家战略需求、法典编纂现实需要与法学研究基础的共同考量。

1. “生态环境”概念的法学共识

“生态环境”并非《生态环境法典》“首创”,而是《宪法》早已提出但始终未由法律明确界定的一个概念。1982年《宪法》第26条规定“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”,首次使用“生态环境”的表述,学界对其能否成为一个科学概念一直存在争议,⁽¹⁵⁾但在立法中,这个表述被多次使用。据学者统计,截至2020年4月,已有38部法律中的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,⁽¹⁶⁾生态环境保护相关政策性文件中的表述则更多,却从来没有一部法律对这个概念进行过界定。面对这一现实,法学界从不同学科角度展开对“生态环境”概念的研究并取得了共识性成果。从宪法解释学上看,“生态环境”写入宪法后历经数次修宪而只字未改,意味着这个概念本身就可以对法律实践产生重要影响,既作为一个实证法概念成为既定事实,又可以为进一步厘清生态环境相关概念的外延提供基础与空间。⁽¹⁷⁾2018年,“生态文明”写入宪法,从更高位阶统合“生态”与“环境”的关系,缓解了“生态环境”概念的内在张力。

生态环境法典编纂并非法律的新立新定,而是对现行立法的系统整合、编订纂修、集

(15) 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页。

(16) 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。

(17) 参见张翔:《环境宪法的新发展及其规范阐释》,载《法学家》2018年第3期,第90-97页。

成创新。这也意味着,《生态环境法典》确定“生态环境”概念时,既必须面对多年来的科学争议,也必须面对立法实践;既要从法律概念的角度,在科学基础上承载价值判断,揭示“生态环境”所指代的“人与自然和谐共生”关系,也要从宪法规范角度,体现《生态环境法典》的宪法实施功能,使“生态环境”的概念既能构成立法的“框架秩序”,发挥“边界控制”作用,又能作为“宪法委托”和“国家目标”,发挥“内容形成”作用。⁽¹⁸⁾

2. “生态环境”概念界定的必要性与可能性

在发生学上,“生态环境”概念的生成、内涵演变及其立法表达,交织着自然科学对自然界运行客观规律的发现以及社会科学对人类社会环境中问题的建构。从人与自然的关系看,人类早期对自然的依赖源自“天时地利”所带来的物质财富,出现了“资源”的概念。随着资源利用带来的污染和破坏问题,人们开始关注自然为人类提供的生存空间和条件,催生了“环境”的概念。随着环境问题的不断演变,污染和破坏引发的自然界变化危及包括人类在内的地球生态系统,发展了“生态”的概念。资源、环境、生态这三个概念均为人类生存发展所必需的自然要素,但其在人与自然的关系中扮演着不同角色:资源体现为自然对人类的“经济功能”,环境体现为自然的“受纳功能”,生态体现为人与自然之间的“有机联系”和“协同进化”,它们形态有别但统一于自然整体,彼此间一荣俱荣、一损俱损,且在一定条件下可以相互转化。这些不同面向在我国立法实践与相关政策文件中不仅均有出现,而且逐渐从“各管一摊”发展为“一体交融”。

党的十八大以来,国家“五位一体”总体布局中的“生态文明建设”针对的是“资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化”三大问题。⁽¹⁹⁾这使得《生态环境法典》必须将这三个方面综合予以考虑,以满足其落实《宪法》规定的国家任务的法治需求。因此,只有明确“生态环境”所包含的“资源、环境、生态”三个面向,才能确定《生态环境法典》的调整范围,实现将分别归属于行政法、经济法两个法律部门的30多部法律纳入法典编纂的范围并形成独立法律部门的目标。

3. “生态环境”与“生活环境”的关系

《宪法》第26条规定了“保护和改善生态环境和生活环境”,《生态环境法典》要对“生态环境”进行界定并将其作为“元概念”,如何理解并处理好“生态环境”与“生活环境”的关系是一个现实问题,否则难免引发“生活环境”不受保护的疑问与担心。

虽然从自然界的客观构成看,人与自然的关系很难以“生活环境”和“生态环境”加以区分,但在人们的一般认知中,生活环境是和人的生活更直接相关的部分,而生态环境是与人的生活没有直接关系、相对更远的部分。在我国立法实践中,生活环境与污染防治相关的制度内容有更多重合,而生态保护相关的制度与资源立法的相关内容联系更直接。党的十八大以来大力推进的生态文明体制改革,致力于打破这一格局,强调山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,协同推进降碳、减污、扩绿、增长,不断将喝上干净的

(18) 参见张翔:《立法中的宪法教义学——兼论与社科法学的沟通》,载《中国法律评论》2021年第4期,第101-103页。

(19) 参见习近平:《推进生态文明建设,改革我国环保管理体制》(2015年10月26日),载中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于自然资源工作论述摘编》,中央文献出版社2024年版,第22页。

水、呼吸清洁的空气、吃上干净的食物等过去被认为是“生活环境”的内容纳入生态环境保护大格局之中。党的十八大以来制定或修订的法律中,也逐渐将“生活环境”与“生态环境”的内涵进行融合,如《土壤污染防治法》将保障生态安全作为立法目的,将污染防治与生态保护相结合;⁽²⁰⁾而《森林法》《青藏高原生态保护法》等纳入了应对气候变化的内容,⁽²¹⁾包含了保护人类生活环境的考量。由此可见,“生态环境”中的“环境”面向,主要体现为以污染防治为核心的制度体系,其价值取向是保障公众免受污染造成的健康损害,主要内容就是对“生活环境”的保护。与此同时,在典型的“生活环境”中,也有不少需要从“生态环境”的角度加以保护,比如城市生态系统的保护与人的健康生活密切相关。而在“生态环境”的“生态”面向,《生态环境法典》总则编中对生物多样性的规定、⁽²²⁾生态保护编中对城市绿化的规定、⁽²³⁾绿色低碳发展编中防止气候变化影响公众健康的规定,⁽²⁴⁾也是对“生活环境”的保护。在这个意义上,“生态环境”的三个面向虽各有侧重但紧密相连,不仅可以涵盖“生活环境”,而且可以提供更周全的保护。

此外,立法实践中存在对“生态环境”的联合结构和偏正结构两种理解,但无论是“生态的环境”还是“生态+环境”,其都表征人与自然的关系,保护对象都指向人以外的自然整体——不管是为人改造、影响人类生活和发展的,还是未被人改造、处于自然状态的,这也使得“生态环境”能够包容“生活环境”的内涵。因此,《生态环境法典》一方面充分体现生态文明建设的总体价值,将“环境、生态、资源”三个面向统一纳入“生态环境”的概念;另一方面也尊重已有立法中存在不同侧重的现实,在具体领域、具体制度上进行差异化安排,甚至没有完全排除狭义的“生态”或“环境”概念。

(二)“生态环境”概念的三重突破

《生态环境法典》第2条对“生态环境”的界定,从形式上看,是对既有的“环境”⁽²⁵⁾概念的扩充,一方面扩大了要素的范围,另一方面增加了“生态系统功能”“及其相互联系与作用的总体”等概括性表述。实际上,这些形式上的扩大和增加创造了一个“新术语”。“生态环境”的概念不仅涵盖了已有的“环境”“资源”“生态”三个概念,呈现出“一体三面”的特质,而且为实践中“生态的环境”“生态+环境”的两种用法预留了空间。它并非“生态”和“环境”的简单相加,而是通过“概念的置换”重铸“生态环境”的内涵与外延,创造了一个独立的、高阶的法律范畴,实现了三重革命性突破。

1. 从要素集合到关系总体的对象范围跃升

“生态环境”是“相互联系与作用的总体”,而不是孤立的“环境要素”或“自然资源”,明确了《生态环境法典》的调整对象是要素之间以及要素与人类之间动态的、系统

(20) 参见胡静:《土壤污染防治规定的法典表达》,载《西北大学学报(哲学社会科学版)》2024年第3期,第113-122页。

(21) 参见《森林法》第28条;《青藏高原生态保护法》第8、35、41条。

(22) 参见《生态环境法典》第42条。

(23) 参见《生态环境法典》第692条。

(24) 参见《生态环境法典》第1047条。

(25) 参见《环境保护法》第2条。

的、有机的相互关系网络所形成的“自然—人工”复杂巨大系统,深刻体现了“生命共同体”理念。

“生态环境”的概念将自然视为一个内在关联的运动的生命体,而非静止的“物”或者“客体”,既从法理上确立了“山水林田湖草沙冰生命共同体”的核心地位,使得《生态环境法典》保护的客体从过去分散的、可分割的“资源”或“环境”转向了完整的、具有内在联系的“生态系统”。核心概念的改变也要求《生态环境法典》的核心任务从消极地、防御性地减少人类活动对环境负面影响的“防治污染和其他公害”,转变成为积极地、建设性地主动维护和提升生态系统的健康状态和服务能力的“生态环境保护”,从“治已病”转向“治未病”。“生态环境”概念的确立还彻底改变了生态环境法的认知对象,实现了从“要素集合”到“关系总体”的本体论革命。

2. 突破“人”与“自然”的主客二分

《生态环境法典》中,“生态环境”的概念将“影响人类生存和发展”与“影响……生态系统功能”并列,将“天然”和“经过人工改造”的自然因素并列,并特别列明“城市和乡村”,深刻体现了对人与自然关系的重新定位。

一方面,这标志着《生态环境法典》承认“生态系统功能”本身具有独立的、不完全依附于人类功利需求的内在价值,深刻体现了“人与自然和谐共生”理念。保护生态环境不仅是为了增进人类福祉,更是为了维护生命共同体自身的健康、完整与美丽,由此确立了人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然的价值导向。另一方面,承认人类及其创造的人工环境是生态环境不可分割的一部分,打破了将“自然”与“社会”截然二分的传统法律观念,明确《生态环境法典》调整的是人与人之间基于自然的关系,既体现了“生态环境是最普惠的民生福祉”的生态文明理念,也为将生态环境保护融入城乡规划、产业发展、生活方式等领域提供了法律接口。这意味着,《生态环境法典》的价值目标不再仅仅局限于为人类提供生态环境资源和服务功能,还包括维护生态系统自身的调节功能、支持功能等内在价值,实际上是承认自然具有一定的主体性,通过建构“人—自然—人”的法律关系,为保护生物多样性、维系生态平衡等提供更深层的法理依据,实现了自然从“人类工具”到“内在价值承载者”的价值论革命。

3. 外延的拓展与系统性整合

“生态环境”概念的外延广阔,列举部分在原“环境”定义基础上增加了“山岭”“冰川”“高原”“荒漠”等生态系统类型,并将“自然保护区”扩展为“自然保护地”,表明《生态环境法典》的调整范围覆盖了从海洋到高山、从城市到荒野的全域国土空间。这种外延的扩大不是简单的数量增加,而是基于生态系统完整性理念的有机整合。

“生态环境”天然具有系统性,强调联系、平衡、协同,要保护这样一个“总体”,单一要素管理、部门分割治理必然失效,需要“全方位、全过程、全地域加强生态环境保护”。因此,《生态环境法典》采取了“山水林田湖草沙一体化保护和系统治理”的方法论,建立了协同推进降碳、减污、扩绿、增长的法律制度体系,实现了从“分类管理”到“系统治理”的方法论革命。

由此,“生态环境”从一个含义模糊、备受争议的词汇,经由《生态环境法典》的界定,重铸为一个内涵清晰、外延广阔、价值自足的“元概念”。《生态环境法典》使用“生态环境”1100多次,涉及450余个条文。这充分说明,“生态环境”不再是一个描述性的、中性的词汇,而是一个承载着特定价值追求、哲学思想和治理理念的规范性、建构性核心术语,为整个法典大厦奠定了全新的概念基石,更为自主话语体系的建构提供了全新的逻辑起点。

三、从“生态环境”衍生的核心术语群

“生态环境”作为《生态环境法典》的元概念,具有统摄性、基础性和开放性三重功能。⁽²⁶⁾它涵盖污染防治、生态保护、绿色低碳发展等不同领域,为法典各编提供统一的概念基础;它是法典中其他概念的源头和起点,既能够容纳新的生态环境问题,也能为生态环境法治的未来发展预留空间。以“生态环境”概念为核心,法典衍生出一系列彼此勾连、逻辑自洽的核心概念群,形成了具有“不可通约性”的新术语网络,这些新术语取代了旧术语的功能,并在新的关系中被赋予新意涵,凝结了中国进入新时代以来生态文明建设的成功实践经验,体现了习近平生态文明思想和习近平法治思想的丰富内涵。据统计,《生态环境法典》中近40个条款直接使用“生态环境”及其衍生概念,这些条文集中出现在《生态环境法典》总则编及法律责任和附则编(以下简称“法律责任编”)中,为形成生态环境法典的立法目的、基本原则、基本制度提供了坚实支撑,也为各分编从“生态环境”的“环境”“生态”“资源”三个面向形成各有侧重又相互衔接的概念、范畴、制度体系奠定了统一的概念基础。客观而言,《生态环境法典》使用“生态环境”的频次多、涉及的条文多,衍生的相关概念也很多,无法一一列举。故笔者以“术语的革命”作为判断标准,从中择取直接构成法典基础的重要概念加以分析。

(一) 生态环境权益

《生态环境法典》第1条明确规定“保障公众健康和生态环境权益”,首次在立法目的中宣示保障公众的“生态环境权益”。这是一个以“生态环境”概念为基础,将“环境权利”“资源权益”等概念内涵进行整合并从主体利益层面延伸出的新术语,是对《宪法》规定的“美丽中国”国家目标和生态环境保护国家任务的法权表达。

在我国法治实践中,《环境保护法》《森林法》等环境保护立法、自然资源立法以及《民法典》等均以不同方式规定了一些环境权利和资源权益,但在“环境”“资源”立法二分模式下,“环境权利”与“资源权益”割裂且易产生冲突,难以涵盖对生态系统整体功能的非排他性、非占有性利益的保护,无法满足生态环境系统保护、整体保护、持续保护的新需求。在学术研究中,“环境权利”多被理解为公民享有清洁、健康环境的个

(26) 参见前注,巩固文,第1523-1542页。

人权利;“资源权益”则指向对自然资源占有、使用、收益的财产性权利。⁽²⁷⁾虽然《国家人权行动计划(2021—2025年)》已将“环境权利”作为独立的人权类型并明确了其集体权利性质,⁽²⁸⁾但对其“集体权利”属性的研究却相对薄弱。“生态环境权益”将分散的、个体化的环境利益诉求,整合升华为对“生命共同体”整体利益的法权表达。它首先是一种公益性、普惠性的整体利益,属于全社会乃至后代,涵盖了公众对生态系统稳定、生物多样性、自然景观保存、生态环境使用等系统性、精神性利益。同时,它也为公民、组织享有生态环境知情权、参与权、表达权、监督权以及社会组织提起公益诉讼提供坚实的法理基础。它既积极回应人民群众对美好生活向往的新需求,充分体现“以人民为中心”的法治立场;又呈现集体性环境权利、当代人和后代人利益的鲜明中国特色。

(二) 生态环境保护

《生态环境法典》第3条将适用范围确定为“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”,第4条明确“坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境”的基本要求。这不仅是对“生态环境”概念外延的具体展开,而且以“生态环境保护”替代了原有的“环境保护”,体现了“山水林田湖草沙一体化保护和系统治理”的新理念。

世界上最早提出并系统阐述“环境保护”概念的国际法文件是1972年联合国人类环境会议通过的《人类环境宣言》。1973年,中国召开的第一次全国环境保护会议及其审议通过的相关文件,直接采用了这个概念。1979年颁布的《环境保护法(试行)》第2条将“环境保护”界定为“保证在社会主义现代化建设中,合理地利用自然环境,防治环境污染和生态破坏,为人民造成清洁适宜的生活和劳动环境,保护人民健康,促进经济发展”,并提出了由“综合法、污染防治法、资源能源利用和生态保护法、防灾减灾法”构成的环境保护法律体系的设想。⁽²⁹⁾但在后来的立法实践中,“环境保护”的范围被缩小为“污染防治”,在立法体系中环境保护相关立法被划归行政法、经济法两个部门。

党的十八大以来,生态文明体制改革的重要目标在于解决生态环境领域条块分割、各自为政的问题,推动形成“源头严控—过程严管—后果严惩”的“大环保”格局。《生态环境法典》总结生态文明体制改革实践成果,把“环境保护”概念扩展为“生态环境保护”,将保护对象从单一的环境要素扩展到整个生态系统,将保护方式从末端治理转向全过程治理,致力于通过推动绿色低碳发展转型从根本上解决生态环境问题,实现从要素保护到系统保护的方法论变革,也为生态环境法律部门的独立奠定法理基础。

(三) 生态环境保护监督管理

《生态环境法典》总则编设置“监督管理”专章,其中第16条规定政府职责、第17条规定国务院生态环境主管部门和相关部门的职责分工。尤其是第17条使用“生态环

(27) 参见史玉成:《环境利益、环境权利与环境权力的分层建构——基于法益分析方法的思考》,载《法商研究》2013年第5期,第51页。

(28) 参见国务院新闻办公室:《国家人权行动计划(2021—2025年)》,人民出版社2021年版,第32-38页。

(29) 参见李超伯:《关于〈中华人民共和国环境保护法(试行草案)〉的说明》(1979年9月11日),转引自汪劲:《从环境基本法的立法特征论我国〈环境保护法〉的修改定位》,载《中外法学》2004年第4期,第475页。

境保护监督管理”的概念对过去立法中的“环境统一监督管理”进行术语置换,明确生态环境主管部门与其他行政主管部门在生态环境保护领域的职责分工,按照全面建设美丽中国的新要求,进一步明晰了生态环境监督管理体制。

生态环境法典编纂的一个重要目标,是改变“有牵头无统筹”“有分工无协调”的“九龙治水”格局,建立高效、协同的生态环境保护监督管理体制。党的十八大以来大力推进的生态文明体制改革,尤其是机构改革实践,为体制机制重塑与制度重构奠定了组织和制度基础。但是,不同部门实际负有不同的“统一”管理职责,比如自然资源部、生态环境部分别统一履行全民所有自然资源资产所有者职责和所有国土空间用途管制和生态保护与修复职责、对全国生态环境保护工作实施统一监督管理的职责,如何处理不同部门、不同“统一”管理职责之间的关系,是在法律上构建新管理体制的重点和难点。

《生态环境法典》以“生态环境保护监督管理”的概念置换了《环境保护法》原有的“环境统一监督管理”概念并明确各自的“工作”职责范围。其看似只在“监督管理”前增加了“保护”二字,实际上理顺了生态环境领域的监督管理职责分工,建构了符合生态文明体制改革目标的新监管体制机制。一方面,明确“统一监督管理”的对象是“生态环境”领域,体现对环境、资源、生态进行整体性、系统性保护的要求;另一方面,明确“统一监督管理”的范围是“生态环境保护”,妥善处理不同部门的职责分工,将“管发展必须抓环保、管生产必须抓环保、管行业必须抓环保”⁽³⁰⁾的改革要求予以落实。这一安排形成了统一监管确保方向一致、分工负责保证高效执行、监督问责实现反馈闭环的一体化监督管理体制机制,推动实现生态环境保护从“多头监管”向“协同治理”的转变。

(四) 生态环境分区管控

《生态环境法典》第66条明确规定:“国家建立健全生态环境分区管控制度。”第67条要求“生态环境分区管控方案应当落实生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线目标,划定优先保护、重点管控、一般管控单元,明确相应的生态环境准入清单”。这是在法律上首次明确规定“生态环境分区管控”新术语及其制度,将生态文明体制改革成果上升为法律规范。

在党的十八大以来推进的生态文明体制改革过程中,我国逐步建立了以生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单等⁽³¹⁾“三线一单”为核心的分区管控制度。《长江保护法》《黄河保护法》《青藏高原生态保护法》《国家公园法》等法律也对这一制度的相关内容作出了规定,但并未明确提出“生态环境分区管控”概念,也没有建立系统性制度。《生态环境法典》根据《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强生态环境分区管控的意见》的改革要求,对相关法律进行集成升华,在总则编中明确了“生态环境分区管控”新术语并建立相关制度,是针对我国生态环境问题空间分异的复杂多样特征,实施精准化、精细化的生态环境保护和治理的重大制度创新,通过为发展

(30) 《地方党政领导干部生态环境保护责任制规定(试行)》第4条第2项。

(31) 生态环境部于2016年7月15日发布《关于以改善环境质量为核心加强环境影响评价管理的通知》(环环评〔2016〕150号),首次提出建立“三线一单”制度,后又陆续发布相关技术指南规范具体实施。

“明底线”“划边框”,协同推进“降碳、减污、扩绿、增长”协同增效,支撑“人与自然和谐共生”的中国式现代化。

“生态环境分区管控”新术语表征生态环境法律的空间化特性,是“生态环境”概念内涵在空间治理层面的具体化。其核心内涵是将不同空间尺度(国家、区域、流域、海域等)的生态环境问题纳入法律规制范围:一方面,通过“一单元一策略”将环境问题的空间差异转化为法律上的差异化义务;另一方面,通过划定生态保护红线、资源利用上线、环境质量底线,将空间边界转化为法律边界,明确不同空间单元的法律地位和管控要求,为生态环境执法和司法提供明确的空间依据,推动从“要素分割管理”向“空间整体治理”转变。

(五) 生态环境影响评价

《生态环境法典》第82条对“生态环境影响评价”进行了定义,并明确其适用于环境污染、生态保护、绿色低碳发展各领域。将《环境保护法》《环境影响评价法》等法律规定的“环境影响评价”置换为“生态环境影响评价”,不仅扩大了生态环境影响评价的范围,而且丰富了“生态环境影响”的内涵,赋予了其革命性意义。

环境影响评价是美国1969年《联邦环境政策法》首创,后被世界各国广泛借鉴的环境管理尤其是控制环境污染的支柱性制度。这也是我国较早引进的环境保护法律制度,在1979年《环境保护法(试行)》中就有明确规定。为了更好地实施这一贯彻“预防为主”原则的制度,我国还专门制定了《环境影响评价法》,生态环境主管部门也出台了相关配套规章和技术规范保证制度实施。可以说,环境影响评价在我国是一项成熟的制度。

但是,该制度源于污染防治需求,虽然是为了预防环境污染的产生,却也将“环境影响评价”中的“影响”,集中于评估项目对环境要素的污染后果,是相对孤立、线性、以污染物浓度达标为导向的评价,⁽³²⁾并不涉及对公众健康、生物多样性、气候变化等的“影响”。这使得这项制度不能满足新时代生态文明建设将“预防为主”扩大至“风险预防”和“后果预防”两个方面的新要求。

因此,《生态环境法典》在“平移”《环境影响评价法》成熟规定的同时,整合现行污染防治、资源、能源立法中有关“评估”“评价”的规定,并结合生态文明体制改革实践经验,明确了“生态环境影响评价”新术语。这里的“生态环境影响”是指人类活动对“生态环境”这个“总体”的系统性、累积性、长期性影响,它既要求关注污染对环境、对公众健康的不利影响,更要求关注污染对生态完整性、生物多样性、生态服务功能、景观格局以及生态系统稳定性的扰动。它要求评价对象从“环境污染”扩至“生态环境”,评价内容从“环境健康”达至“美丽中国”,评价方法从“要素分析”转向“系统综合”,由此带来了评价内容和评价方法的双重变革,也与生态环境分区管控形成环环相扣的制度链条。

(32) 参见何香柏:《风险社会背景下环境影响评价制度的反思与变革——以常州外国语学校“毒地”事件为切入点》,载《法学评论》2017年第1期,第128-137页。

（六）生态环境损害赔偿

《生态环境法典》第32条明确规定“国家完善生态环境损害赔偿和生态环境公益诉讼制度,维护国家利益、社会公共利益”,并在第1073条规定了“磋商+诉讼”程序,首次将生态环境损害赔偿制度改革成果上升为完整的法律制度,这是法典确立的一个新术语。

生态环境损害赔偿制度改革是党的十八届三中全会部署的生态文明体制改革重点任务,其目的是破解长期以来存在的“企业污染、群众受害、政府买单”的不合理局面。这项改革经过地区试点、全国试行到全面推进几个阶段的不断探索,形成了有基本原则、有具体赔偿范围、有明确的生态环境损害赔偿权利人、有“主动磋商、司法保障”工作机制的制度实践。这一改革,通过将生态环境损害的外部成本内部化,既可以倒逼企业守法经营,从源头上预防和减少生态环境损害的发生;也有利于实现生态环境损害的及时修复,是经过实践检验的有效改革。但由于种种原因,这项改革成果始终未在法律上得到完整充分确认,仅有《民法典》规定了环境民事公益诉讼中的生态环境损害赔偿责任及其承担方式。⁽³³⁾

“生态环境损害赔偿”是《生态环境法典》创造的新术语,其理念与内涵均超越了传统侵权法框架下损害赔偿,是专门为“生态环境”设立的责任承担方式。它突破了传统主客二分的法律关系,将生态环境本身作为法律保护的对象,承认生态环境具有独立的价值和利益,要求造成生态环境损害的责任者直接对生态环境承担修复和赔偿责任,以确立人“对环境的损害”及相应“对环境的责任”的方式,为实现代际公平建构了具体责任形式。⁽³⁴⁾

生态环境损害赔偿是一个全新的概念与制度,实践中既涉及生态环境损害赔偿、也涉及自然资源损害赔偿,二者在救济利益、诉讼主体等方面是否一致仍有争议,制度发展还有较大空间。在相关理论尚未成熟、相关制度尚在探索的前提下,《生态环境法典》慎重地将生态环境损害赔偿确立为一项保护“国家利益”的制度,以“国家利益”的包容性统摄全局,并在生态环境损害赔偿诉讼制度建构中,明确生态环境损害赔偿权利人不进行磋商的,检察机关可以作为“兜底”主体提起公益诉讼。⁽³⁵⁾

（七）生态环境公益诉讼

《生态环境法典》第32条明确了完善生态环境公益诉讼制度,并在第1075条和第1076条规定了生态环境公益诉讼相关程序,首次在总结司法实践探索的基础上,对生态环境公益诉讼制度进行了完整规定,赋予生态环境公益诉讼新的概念内涵,为建构完善的生态环境公益诉讼制度奠定了概念基础。

环境保护领域的公益诉讼制度是发源于美国并在世界范围内不断拓展的制度。中国于20世纪90年代,由学者开始引进环境公益诉讼理论并呼吁建立公益诉讼制

(33) 参见《民法典》第1234、1235条。

(34) 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5-22页。

(35) 参见《生态环境法典》第1073条。

度。⁽³⁶⁾ 2007年至今,环境公益诉讼经由地方探索到最高人民法院成立环境资源审判庭,再到《民事诉讼法》《环境保护法》《海洋环境保护法》《行政诉讼法》等先后作出明确规定,逐渐形成了由社会组织提起环境民事公益诉讼、检察机关提起环境民事、行政、刑事附带民事公益诉讼的环境公益诉讼体系。相比于国外的环境公益诉讼制度,中国结合自身国情进行了多项创新:根据中国的司法体制,将检察机关确立为提起环境公益诉讼的重要主体;明确了民事公益诉讼、行政公益诉讼两种类型;探索了预防性公益诉讼、“司法+行政+社会治理”的环境公益多元协同保护机制;形成了具有鲜明中国特色的生态环境公共利益保护司法制度;等等。

《生态环境法典》在总结立法、司法经验的基础上,将环境公益诉讼扩展表述为“生态环境公益诉讼”并明确了生态环境公益诉讼的主体、范围与核心程序,还与《民法典》相关规定进行了衔接。⁽³⁷⁾ 这一术语变化不仅是对“生态环境”概念的延伸,更重要的是体现了对生态环境诉讼制度认识的深化。一方面,通过公益诉讼这种“公法权力,私法操作”的制度设计,⁽³⁸⁾ 避免生态环境保护过度依赖行政权力可能带来的弊端,有效维护生态环境公共利益;另一方面,也整合了生态环境损害责任承担方式,建立统一的区别于一般民事、行政诉讼的特殊规则和程序,降低制度建构成本,提高诉讼效率。这也为司法机关进一步总结司法实践经验,提炼适合中国国情的生态环境保护司法裁判规则、健全和完善绿色司法体系奠定了概念基础。

综上所述,这些基于“生态环境”元概念衍生的核心术语群,通过置换已有概念并赋予新内涵、确立新概念等方式,补短板、强弱项、填空白,稳固和强化了《生态环境法典》的概念网络,构成由权利基础、保护范围、监管体制、核心制度、法律责任共同组成的生态环境法律基础性规范。这些概念之间具有严密的逻辑关系:编纂生态环境法典的根本目的是保障公众健康和“生态环境权益”;“生态环境保护”是对“生态环境”的系统性、整体性保护,必须建立高效协同的“生态环境保护监督管理”体制,构建“生态环境分区管控”“生态环境影响评价”等覆盖源头预防到过程管控的基础性制度;对于损害生态环境的行为,必须建立“生态环境损害赔偿”的行政机制、“生态环境公益诉讼”的司法机制,完善对国家利益、公共利益的全方位保护,实现生态环境法律制度从赋权到救济的闭环。

四、形成中国自主的生态环境法话语体系

《生态环境法典》以“生态环境”为元概念,衍生出相互关联的核心概念,再经由核心概念的逻辑组合,形成更广泛的概念体系,为有效解释现实、指导实践提供话语基础,

(36) 参见朱谦:《美国环境法上的公民诉讼制度及其启示》,载《世界环境》1999年第3期,第17-18页。

(37) 参见《生态环境法典》第32、1075条。

(38) 参见张宝:《生态环境损害政府索赔制度的性质与定位》,载《现代法学》2020年第2期,第78页。

也具备与国际社会进行对话的能力。《生态环境法典》深刻体现了习近平生态文明思想和习近平法治思想核心理念,具有鲜明中国特色和中国风格的叙事方式,这具体呈现为《生态环境法典》的名称、逻辑、编纂方式、规范体系等“外观”。

(一) 法典命名彰显中国道路自信、理论自信、制度自信、文化自信

名称是立法者对法律本质的凝练表达,也是“术语的革命”的核心标识和法典话语体系最重要的组成部分。通过“制名指实”“制名弘道”的命名方式揭示法律调整的社会关系属性、权利义务结构、法律性质区分等特性,既实现对社会关系的制度性回应,又成为国家治理理念与制度优势的传播载体,是最具“中国特色”的话语表达。

不同于世界其他国家的“环境法典”“生态法典”等命名方式,⁽³⁹⁾中国直接以“生态环境”元概念作为法典名称,体现了习近平生态文明思想的核心理念及其所蕴含的人与自然和谐共生、生态安全、代际公平等新型价值观与整体主义思维,展示了中国生态文明建设取得的巨大成就,将《宪法》规定的“美丽中国”国家目标、“保护和改善生态环境和生活环境”国家任务和“国务院领导和管理生态文明建设”国家职责以法典化方式加以落实。这一命名鲜明地体现了将党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一的中国式社会主义法治道路;彰显了“人与自然和谐共生”的中国式现代化与《宪法》规定的“生态文明”“美丽中国”的有机统一;体现了促进实现“人与自然和谐共生”的中国式现代化、保障中华民族永续发展的使命担当;展现了中国的道路自信、理论自信、制度自信。

今天的中国是历史中国的延续,中华民族自古就有“天人合一”“道法自然”的朴素自然观和“天地有节”“取用有度”的生态智慧。这种把天地万物看作一个整体的哲学,孕育了中国古代以颁布禁令、建立官职等方式保护自然环境的制度。中华法系诸法合体的形式,着眼于文明秩序整体建构而形成的“道”重于“术”、“理”先于“制”的法治风格,也为现代生态环境立法坚持以人民为中心的价值立场、促进“实现人与自然和谐共生”的良法善治提供了现代性转化基础。面对生态环境危机对当代人类的巨大挑战,中国积极参与全球环境治理,特别是进入新时代以来,中国以大国责任和担当精神积极参与推动全球生态环境治理,实现了从参与者到引领者的重大转变,彰显了中华“和合”文化的影响力、凝聚力。以“生态环境”命名法典,既能更好地传承和弘扬中华优秀传统文化,又展现出不同于西方国家法典化立法的历史视野与人类大同胸怀,为世界提供了一种新的立法方案。

(二) 法典价值主线宣示中国式可持续发展战略

“术语的革命”必然带动法律价值体系的更新。在比较法上,世界各国的环境法典均采用以国家目标为价值导向、根据本国环境问题特点和立法实际、便利法律实施的方

(39) 参见吴凯杰:《环境立法体系化的全球经验与中国借鉴》,载《湖南科技大学学报(社会科学版)》2025年第4期,第99-101页。

式建构逻辑并进行表达。⁽⁴⁰⁾ 中国的生态环境法典编纂,也采取了以价值为主线建构逻辑框架的方式,表达中国的发展战略和价值目标。

《生态环境法典》以“人与自然和谐共生”这个中国式现代化的生态面向作为价值主线,建构“总则—污染防治—生态保护—绿色低碳发展—法律责任和附则”的法典逻辑:总则编宣示中国生态环境保护基本理念与建构现代生态环境治理体系;污染防治编回应人民对美好生活的期待;生态保护编整合“山水林田湖草沙”系统治理职能;绿色低碳发展编协调“发展与保护”的关系;法律责任编明确违法后果,建立人与自然共生、共控、共荣的互惠关系,促进人与自然的和谐发展。这充分展示了中国式现代化不会重蹈西方国家“先污染后治理”的覆辙,也不会陷入跨越“卡夫丁峡谷”后的“苏联模式”⁽⁴¹⁾,而是既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要,也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要,同步推进“生产发展、生态良好、生活富裕”的中国式可持续发展道路。

《生态环境法典》以“人与自然和谐共生”为价值主线,追求实现人类发展需求与生态环境需求在更高层次上的统一,通过“术语的革命”,建构严格控制环境污染和生态破坏、“给自然生态留下休养生息的时间和空间”的法律制度体系,推动绿色低碳发展转型。一方面,它是对过分强调经济发展的制度纠偏;另一方面,它致力于高水平保护与高质量发展相协调,促进实现中华民族永续发展。⁽⁴²⁾ 这使得《生态环境法典》具有了将“生产发展、生态良好、生活富裕”纳入同一法律文件的强大功能,能够以中国式话语来体现国际社会达成高度共识的可持续发展理念,在回应人民关心、社会关注的同时,将影响人类可持续发展的三个最大威胁——严重环境污染、生物多样性减少、全球性气候变化纳入法典调整范围,形成既体现中国特色、又符合国际共识、还充分体现创新的法典逻辑结构,为全球生态环境治理贡献中国智慧、中国范本。

(三) 适度法典化建构中国生态环境法律规范体系

法典编纂的本质是统一价值理念下的规范体系化,“术语的革命”在法典中集中表达为体系化的制度设计。《生态环境法典》采取“适度法典化”模式,⁽⁴³⁾ 对现行的 30 多部法律、100 多件行政法规、1000 多件地方性立法进行编纂,必然涉及对不同时期、不同方向、不同旨趣的法律文件的甄别及分类处理。“术语的革命”为新的制度体系的设计提供了甄别、判断的标准,使得“适度法典化”方案得以落实。

(40) 参见李艳芳、田时雨:《比较法视野中的我国环境法法典化》,载《中国人民大学学报》2019 年第 2 期,第 15-28 页。

(41) 参见陈健、张旭:《大国社会主义发展道路:如何跨越卡夫丁峡谷?》,载《马克思主义与现实》2022 年第 3 期,第 107-118 页。

(42) 1987 年,世界环境与发展委员会面向全球发布《我们的共同未来》报告,提出 Sustainable Development 并进行定义。在中文中,针对“Sustainable Development”存在“可持续发展”和“永续发展”两种表达。常见的表达是“经济社会可持续发展”“中华民族永续发展”,相对而言,“永续发展”在语境中更直接体现“永久延续”的时间维度,强调代际公平与长远性。

(43) 参见《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/c1773/c1848/c21114/sthjfdlf/sthjfdlf002/202603/t20260305_452093.html, 2026 年 3 月 13 日访问。

1. 总则编建立“通用操作系统”

《生态环境法典》总则编以“生态环境”元概念为基石,通过运用“提取公因式”的立法技术,构建兼具抽象性与开放性的基本规则体系,以统领性、通用性、实践性、适应性为主要功能,为整个生态环境法典的制度体系建立了“通用操作系统”,确保污染防治、生态保护、绿色低碳发展三个子体系在价值目标、法律原则、管理制度、监管手段上的一致,实现法典编纂的核心目标。

具体而言,总则编作为法典的“总纲”,通过宣示立法宗旨、确立基本原则、明确调整范围、建立治理体系的方式明确法典的价值目标和判断标准,形成总则统领分则、分则细化总则的逻辑链条,既以一般条款协调分编关系,也为未来社会变化预留解释空间;通过明确“全面推进美丽中国建设”的立法宗旨、保障公众健康和生态环境权益的立法目的、坚持党的领导的法治根本特性、宣示节约资源和保护生态环境的基本国策等,锚定中国特色社会主义生态环境法治道路,彰显以人民为中心的法治立场;通过对各分编通用性制度规范的提炼和归纳,抽象能够运用于整个法典的法律关系基本要素——主体、客体、权利、义务、责任等,建构“党委领导、政府主导、企业主责、公众参与、中央督察、司法保障”的多元治理体系,突破传统环境法“污染防治—生态保护”二元结构,将污染防治、生态保护、绿色低碳发展等制度内容统一纳入“生态环境保护”范畴。

2. 污染防治编深化拓展理念与制度

《生态环境法典》污染防治编贯彻“保障公众健康和生态环境权益”的立法目的,集中在制度体系中体现“环境”面向的“术语的革命”。

在理念层面,污染防治编直面关乎每个人呼吸与食物的环境问题,以保障公众健康为逻辑主线,突出风险预防优先、减污降碳协同增效新理念,着力解决“重末端治理、轻过程控制”问题,通过对现行10余部单行法的系统整合、编订纂修,实现法律体系的重大变革,打破“立法碎片化—监管部门化—责任分散化”的旧有治理格局,构建“法典价值统领、多维制度协同、多元主体共治”的现代环境治理体系,有效解决“分要素立法”导致的规范冲突与监管盲区。

在制度设计层面,以“生态环境”为元概念,将污染防治置于生态系统整体维护的框架下,改变了传统污染防治以“污染物排放控制”为核心、强调末端治理与点源监管的理念,通过将新污染物纳入调整范围、优化排放标准功能、整合排污许可制度实现“概念的置换”;通过建立流域区域协同治理、陆海统筹、污染治理与生态功能维护协同、固体废物污染防治与资源循环利用联通等系统化的制度设计,充分体现“生态环境”整体性要求,以统筹兼顾“污染防治—生态保护—绿色低碳发展”的平衡设计,为破解经济社会发展过程中的“污染转移—生态退化”困局提供可借鉴的中国方案。

3. 生态保护编塑造保护与利用“双赢”格局

《生态环境法典》生态保护编站在“人与自然和谐共生”的高度,贯彻“保障生态安全”的立法目的,将分散的资源类立法、生态系统保护类立法进行提取、整合和提升,

确立生态保护的独立法律地位,按照“山水林田湖草沙一体化保护和系统治理”的理念,既凸显生态优先、保护优先的价值立场,又认可和保障对自然资源的合理、适度、可持续利用,促进高质量发展和高水平保护的“双赢”。

生态保护编立足“生态环境”元概念的“生态”面向,致力于解决环境保护、资源利用分别立法模式导致的“资源透支、生态亏空”困境,通过设立“自然资源保护与可持续利用”专章,为自然资源的开发利用活动设定统一的“资源利用上线”,将抽象的“生态环境”概念转化为具体的、可测量、可管理、可交易的资源客体,牢牢抓住“资源利用”这个连接经济系统与生态系统的核心枢纽,把促进高质量发展与高水平保护变成可操作、可监管、可预期的法律实践。由此,建构了由“资源保护与可持续利用”与“生态系统保护”“物种保护”“重要地理单元保护”“生态退化预防与治理”“生态修复”等相辅相成的“源头预防—过程控制—系统保护”系统治理格局,形成了由“生态系统保护—自然资源保护与可持续利用—生物多样性及其栖息地保护”等构成的内涵丰富、外延清晰的中国式生态保护法律话语体系。

4. 绿色低碳发展独立成编

《生态环境法典》将“绿色低碳发展”专设一编,贯彻“推动绿色低碳发展”的立法目的,不仅要解决“发展中的环境问题”,更要直接规范和引导“发展方式本身”,实现发展模式与生态保护的体系性整合,为真正实现环境与发展综合决策、⁽⁴⁴⁾从根本上解决生态环境问题提供中国方案。绿色低碳发展编通过术语创新与制度构建,将生态环境保护内化为经济发展的自觉动力,实现从“代价论”向“共赢论”的方法论跨越,是“术语的革命”在前瞻性领域的突破,受到世界各国的广泛关注。

绿色低碳发展编立足于“生态环境”元概念的“资源”面向,将应对气候变化、循环经济、能源节约等传统上属于产业政策、经济政策范畴的内容纳入法典,从系统整体和全局角度形成“污染控制—生态恢复—发展促进”的闭环逻辑,赋予了《生态环境法典》“发展转型促进法”的新功能。在“绿水青山就是金山银山”理念的指引下,绿色低碳发展编将国家绿色低碳发展和应对气候变化的政策转化为法律规范,超越工业文明发展模式,促进发展模式的内源性变革,形成“协同推进降碳、减污、扩绿、增长”的体制机制,重构产业政策制定标准、平衡传统产业转型成本、激活生态产品价值实现、促进形成循环利用体系、推进经济社会绿色低碳转型。《生态环境法典》通过建构协调生态安全与发展权益的新型制度架构,为“共谋全球生态文明建设”贡献中国智慧、中国方案。

5. 法律责任编整合提升

《生态环境法典》法律责任编以“生态环境”元概念整合法律责任体系,将总则编规定的生态环境损害赔偿与生态环境公益诉讼具体化、增设“对生态环境的责任”的具体诉讼规则,构建“磋商+诉讼”的生态环境损害赔偿机制,并区分生态环境损害赔偿

(44) 参见王曦:《建立环境与发展综合决策机制 实施可持续发展战略》,载《经济界》2003年第5期,第26-27页。

诉讼、海洋生态环境损害赔偿诉讼、生态环境公益诉讼,赋予检察机关提起公益诉讼的权力,明确符合条件的社会组织提起公益诉讼的权利,建构“公法权力,私法操作”的特别诉讼机制,实现公权力与私力救济的互补。与此同时,法律责任编通过与各分编的义务性规范相互衔接,统筹行政、民事、刑事责任及其承担方式,明确责任追究与行为危害性相称原则、不同责任衔接规则,强化行政、司法、社会监督的衔接。

法律责任编以“生态环境”为元概念统摄责任逻辑,将责任内涵从以“环境污染”为核心、聚焦点状损害拓展到涵盖污染防治、生态保护、绿色低碳发展三大维度,将污染环境、破坏生态、违反绿色低碳发展义务作为追责基础,强调生态系统的整体性保护,体现“人与自然和谐共生”的价值追求;明确生态环境损害赔偿与生态环境公益诉讼程序,将“国家利益”“生态环境公益”损害纳入损害赔偿范围,建构了全新的生态环境损害责任体系,⁽⁴⁵⁾回应生态系统整体性保护的需求。

由此可见,《生态环境法典》建构了完整的中国自主的生态环境法话语体系。其中,总则编是基础,解决统一价值追求和判断标准问题;污染防治编是底线,解决生态环境“不恶化”的问题;生态保护编是提升,解决生态环境“变得更好”的问题;绿色低碳发展编是根本出路,解决生态环境问题“不再产生”或“少产生”的可持续发展模式问题;法律责任编是保障,解决生态环境违法后果及其责任追究问题。它们共同支撑起“人与自然和谐共生”的宏伟目标。这一话语体系体现了习近平生态文明思想和习近平法治思想引领的独特性,体现了中国作为发展中大国应对自身生态环境问题实践的本土性,体现了“人与自然和谐共生的现代化”所蕴含的“生产发展、生态良好、生活富裕”价值目标的综合性,体现了以“适度法典化”模式建构制度体系的思维整体性。这一话语体系在世界环境立法史上独树一帜,是中国特色社会主义生态环境治理体系在法律形式上成熟定型的重大标志性成果。

五、结 语

《生态环境法典》的颁布,表明根植于中国实践,回答中国之问、世界之问、人民之问、时代之问的生态环境法律制度体系成熟定型。生态环境法律部门的独立,意味着《生态环境法典》建构的概念、范畴、价值判断标准以及背后的理论基础和逻辑方法,已具备了准确表述、阐释和指导中国生态环境法治实践的功能,形成了具有国际辨识度和影响力的话语体系,标志着中国生态环境立法实现了从“移植借鉴”到“自主创新”的历史性飞跃。

关于生态环境法典编纂本质上是一场“术语的革命”的判断,源于对生态环境法典编纂方案设计、体系建构、规范形成的全过程观察和思考,更多是借用“术语的革命”

(45) 参见吕忠梅、窦海阳:《以“生态恢复论”重构环境侵权救济体系》,载《中国社会科学》2020年第2期,第118-140页。

理论,展示法典编纂过程和制度设计理念与方法,旨在为研究诠释《生态环境法典》提供基本的文本意义素材。为有效建构中国自主的生态环境法知识体系,还需要在深入研究阐释习近平生态文明思想和习近平法治思想的基础上,认真研习《生态环境法典》规范体系,遵循知识提炼规律,深入研究“生态环境”元概念及其衍生的核心概念群背后的理论逻辑、历史逻辑、实践逻辑,拓展生态环境法学基础理论。

Abstract: The compilation of the *Ecological and Environmental Code* is a profound ‘revolution in terminology’ guided by Xi Jinping Thought on Ecological Civilization and Xi Jinping Thought on the Rule of Law. The *Ecological and Environmental Code* summarizes past legislative practice experience, reshapes the connotation and extension of ‘ecological environment’, creates an independent and high-level legal category, and achieves three revolutionary breakthroughs. Based on the concept of ‘ecological environment’, it derives core terminology such as ‘ecological and environmental rights’, ‘ecological and environmental protection’, ‘ecological and environmental protection supervision and management’, ‘ecological and environmental impact assessment’, ‘ecological and environmental damage compensation’, and ‘ecological and environmental public interest litigation’. It establishes the rights foundation, protection scope, regulatory system, core system, legal responsibility and remedy system of the *Ecological and Environmental Code*, as well as the rigorous logical relationship among them. Ultimately, it is expressed in a narrative style with a distinctly Chinese style, manifested in the ‘appearance’ of the *Ecological and Environmental Code*’s name, logic, compilation method, and normative system, forming China’s independent discourse system of ecological and environmental law.

(责任编辑:刘海林)