

生态环境法“双法源”适用冲突与体系调适

秦天宝*

内容提要 《生态环境法典》颁布施行后,我国生态环境法律体系完成结构性重塑。立法机关采取分领域差异化整合模式,对污染防治领域实施完全法典化整合,同时对生态保护与绿色低碳发展领域采取适度法典化路径,形成法典通用规则与单行法特别规则并行的“双法源”格局。《生态环境法典》第1239条确立了适用规则,但因“其他法律”范围模糊、“具体或者进一步规定”判断标准缺失、传统法律适用规则失灵,实践中可能出现法典的基础性地位被架空、单行法越位突破法典的生态底线要求、执法司法标准不一等问题。立足我国立法构造,以生态保护与绿色低碳发展为核心场域,摒弃流于形式的法律适用方法,厘清“双法源”冲突的生成机理、适用边界和具体类型,并对《生态环境法典》第1239条展开规范性解释,可以构建“体系融贯—功能适配—层级规制”三阶分析框架,确立法典基本原则与核心制度绝对优位、单行法具体规则有限优先的适用准则,从而形成可操作的裁判与执法方案。

关键词 生态环境法典 双法源 法律适用 冲突调适 体系融贯

目次

- 一、引言
- 二、生态环境法“双法源”并行格局的生成与展开
- 三、“双法源”场景下传统法律适用规则的形式逻辑失灵
- 四、《生态环境法典》第1239条的规范性解释
- 五、“双法源”冲突调适的三阶框架
- 六、三阶框架的适用规则与配套保障机制

* 武汉大学环境法研究所教授。本文系2025年度国家社科基金重大项目“我国气候法学理论体系构建研究”(项目批准号:25&ZD239)的阶段性成果。

一、引言

法典化是新时代中国特色社会主义法治体系完善的标志性路径,也是生态环境法治实现体系化、科学化、统一化的必然选择。《中华人民共和国生态环境法典》(以下简称《生态环境法典》)正式颁布施行,标志着我国生态环境治理迈入法典化时代。《生态环境法典》编纂立足生态环境问题的复杂性、系统性与差异性,突破完全法典化与分散立法的二元对立,创设污染防治全整合、生态保护与绿色低碳发展部分保留的中国模式。在这一模式下,污染防治领域实现规则统一,长期存在的规范冲突、适用混乱等问题得到解决;而生态保护与绿色低碳发展领域,因自然规律特殊性、区域禀赋差异性、制度功能专门性等特征,仍需单行法提供精准化、差异化、动态化规则供给,“双法源”并行将成为该领域的长期形态。

《生态环境法典》第1239条作为处理法典与单行法适用关系的兜底条款,承载着平衡体系统一性与调整灵活性的核心功能,但其文本表述较为简洁,未对核心概念、判断标准、效力顺位作出明确界定,导致理论阐释与实践适用尚存多重困境:一是适用场域混淆。部分执法司法机关可能将污染防治事项错误地纳入“双法源”适用范围,违背立法初衷。二是规范边界不清。“其他法律”易被不当扩大至行政法规、地方性法规、规章等低位阶规范,侵蚀法典的基础性地位。三是判断标准缺失。“具体或者进一步规定”易被仅作形式化理解,忽视生态保护与绿色低碳发展的价值底线。四是适用逻辑对立。假若机械奉行“特别法优于一般法”将导致法典的生态底线要求被突破;而若片面主张“法典绝对优位”,则将扼杀单行法的特别调整功能。五是体系价值消解。“双法源”无序适用将使生态环境法重回碎片化困境,法典编纂的体系化目标难以实现。

上述在“双法源”并行实践中可能出现的冲突,从类型上看可归纳为四类:一是核心概念界定泛化引发的规范边界冲突,即“其他法律”被不当扩大至低位阶规范、“具体或者进一步规定”被形式化认定;二是法律适用顺位不当引发的原则冲突,即机械适用“特别法优于一般法”或片面主张“法典绝对优位”;三是跨领域规则适配引发的体系性冲突,这集中于流域保护、自然要素保护、绿色低碳发展三大领域;四是新旧规范衔接滞后引发的长效冲突,包括单行法修订滞后、新兴领域立法缺乏体系审查、法典与单行法修订周期不同步等。这些冲突若不能有效化解,将直接影响法典实施的实践效果,使法典编纂的体系化目标难以实现。

对执法机关而言,“双法源”适用规则模糊可能导致执法尺度不一、裁量权滥用,同一违法行为在不同地区可能因法律适用差异而面临迥异的处理结果,损害执法公正性与公信力。对司法机关而言,法律适用冲突的裁判标准缺失将加剧“同案不同判”风险,使当事人对裁判结果的预期稳定性降低,司法权威受到侵蚀。更深层次的影响是,“双法源”适用混乱将使生态环境治理重回“一事一法”“一区一策”的碎片化状态,法典的基础性统领地位被架空。因此,明确《生态环境法典》第1239条的规范内涵、构建可

操作的“双法源”冲突调适规则,是保障法典有效实施、统一执法司法尺度、维护生态环境法治权威的实践需求。

当前学界针对法典与单行法关系的研究,多聚焦于民法典场域,对《生态环境法典》的特殊性关注不足。学者在解读《民法典》与民事单行法的适用关系时指出,适用单行法的前提是其规定属于对《民法典》相应规定的细化,且不能违反《民法典》的规定,如此才能体现《民法典》作为基础性法律的地位。^①这一研究成果对《生态环境法典》具有重要借鉴意义,但生态环境法作为领域法,具有不同于民法的特殊属性,无法简单套用。部分研究虽涉及《生态环境法典》适用问题,却未严格区分污染防治与生态保护、绿色低碳发展的立法差异,亦未立足我国保留单行法清单展开论证。^②传统法条竞合理论以形式位阶为核心,无法回应生态环境法的“领域法”属性与法典的“基础性法律”定位,难以解决实质规范冲突。^③

基于此,笔者以《生态环境法典》第1239条为主要研究对象,将“双法源”适用场域严格限定于生态保护与绿色低碳发展,以立法构造、冲突场景、法律文本为基础,构建“体系融贯—功能适配—层级规制”三阶分析框架,系统完成核心概念解释、传统规则反思、理论框架建构、冲突类型化调适、配套机制完善等研究任务,为法典实施提供学理支撑与实践方案。同时,笔者所构建的三阶框架蕴含法典化时代法律适用的一般法理,其解释力可延伸至其他部门法领域,为中国特色法典化理论创新提供智识支持。

二、生态环境法“双法源”并行格局的生成与展开

“双法源”并行格局的生成并非偶然,而是《生态环境法典》“适度法典化”编纂思路的必然结果。其中的规范竞合现象源于制度设计本身,凡保留单行法的领域,同一事项就有可能既落入《生态环境法典》的一般规定,又落入单行法的特别规定。两者的覆盖范围存在重叠是并行结构的固有属性。只要“双法源”继续并存,竞合便会反复出现,无法通过增删个别条文予以根除。正因如此,化解“双法源”冲突的着力点不在于立法的查漏补缺,而在于为《生态环境法典》与单行法的选择适用确立可循的准则。《生态环境法典》通过第1239条统辖两者的适用关系这一安排,本身即表明竞合问题被留待解释与适用环节处理。而第1239条能否发挥作用,取决于是否已对其所规制的并行结构形成清晰认识。因此,解释第1239条必须先理解并行格局本身,循其生成逻辑加以把握。

① 参见王利明:《一部有力保障民法典总则编实施的司法解释——评〈最高人民法院关于适用《中华人民共和国民法典》总则编若干问题的解释〉》,载《人民法院报》2022年2月27日,第2版。

② 例如,有学者强调应立足《生态环境法典》的领域法属性构建适用规则。参见吕忠梅:《为编纂高质量生态环境法典提供坚实理论基础》,载《民主与法制》周刊2025年第20期,第12页。另有学者指出自然资源法与生态保护法的异质逻辑及其在法典编纂中的处理难题。参见巩固:《自然资源法入生态环境法典三问》,载《法治现代化研究》2025年第1期,第63-70页。

③ 有学者指出,法典的基础性地位源于体系融贯性而非形式位阶优越性,同一位阶规范冲突应依法学方法论精细分析。参见张翔:《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年第4期,第206页。

（一）法典的基础性地位与单行法的补充功能

法典在生态保护与绿色低碳发展领域承担价值引领、制度奠基、体系统领功能,是整个领域的综合性、统领性法律框架。^④ 法典确立预防为主、系统治理、生态优先、绿色发展、公众参与、损害担责等基本原则,划定生态保护红线、自然保护地体系、生态环境准入清单等制度底线,构建生态修复、生态补偿、生态环境损害赔偿、环境公益诉讼等核心制度框架,明确禁止性规范与强制性标准,为单行法提供价值遵循与制度边界。有学者在分析生态保护规范“入典”模式时指出,《生态环境法典》中的生态保护规范应采用“双法源”模式,提炼、择取现行法律中作为“要旨要则”的有关生态保护法治的基本原则和基本制度纳入法典,同时将旨在保护生态功能的创制性规范纳入其中。^⑤ 这一判断精准揭示了法典与单行法的功能区分:法典承载基本原则与基本制度等“要旨要则”的功能,单行法则承载细化、补充、差异化适配“具体规范”的功能。需要明确的是,法典并非单行法的“上位法”,二者同属全国人大及其常委会制定的相同位阶法律,法典的权威性来源于体系融贯性与制度基础性,而非形式位阶优越性。^⑥

被保留单行法作为特别补充法律,其调整对象具有特定性、限定性、专门性,仅针对森林、草原、湿地、长江、黄河、可再生能源、节能、循环经济等特定事项进行调整,不具有生态环境领域的普遍适用效力。^⑦ 单行法的核心功能是对法典基本原则、核心制度、通用规则进行细化、补充、差异化适配,而非修改、颠覆、弱化法典规则,其制度设计必须遵循法典确立的生态底线要求与价值目标。

法典施行后,针对应对气候变化、碳达峰碳中和、绿色低碳发展或者生态产品价值实现、生物多样性保护等新兴领域制定的新法,同样遵循“法典奠基、单行法补充”逻辑,受《生态环境法典》第1239条调整,接受法典体系和基本精神的约束,不得越过生态保护与绿色低碳发展边界。^⑧

（二）生态保护与绿色低碳发展的场域限定

“双法源”并行模式的前提,是依托《生态环境法典》差异化整合立法逻辑,对第1239条的适用范围作出严格限定与清晰界分,明确划分适用的法定场域。这一边界是开展行政执法与司法裁判相关工作必须恪守的准则,也是保障法典差异化整合立法意图实现的基础。

从适用范畴来看,第1239条专属适用于生态保护与绿色低碳发展事项,具体涵盖生态系统保护、自然要素管护、生态保护红线管控、自然保护地治理、重点流域生态系统修复、生态补偿机制落地、生态产品价值实现探索、可再生能源开发利用、节能管理、循环经

^④ 参见《善法天下治——推动世界法治文明进步的中国力量》,载中国人大网, http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202503/t20250310_444130.html, 2026年5月19日访问。

^⑤ 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年第4期,第146页。

^⑥ 参见谢鸿飞:《民法典的双重法律地位及其法秩序效应》,载《国家检察官学院学报》2025年第5期,第45-47页。

^⑦ 参见吕忠梅:《生态环境法典缘何采取适度法典化模式》,载《法治日报》2025年5月27日,第5版。

^⑧ 参见施春风:《何以生态环境法典——生态环境法典编纂中的几个重要问题》,载《法律适用》2026年第5期,第28页。

济产业发展、碳达峰碳中和推进、应对气候变化等领域。这些领域具有生态保护特殊性与绿色发展创新性,领域规则具有较强的地域性、专业性与动态性,难以通过单一法典实现全面覆盖,需要法典与单行法协同调整,故而纳入“双法源”并行适用范围。

与之相对,污染防治类事项应被明确排除在第1239条的适用范围之外,具体包括大气、水、土壤、固体废物、噪声、放射性、海洋等各类污染防治,以及环境影响评价、排污许可管理、环境行政处罚、环境应急管控等相关监管事项。此类领域已由法典完成全面整合与统一规范,监管规则成熟且需全国统一适用,仅能以法典作为唯一执法司法依据,不存在法典和单行法并行适用的空间,这也是法典污染防治编“统一适用、唯一依据”立法定位的直接体现。

恪守上述适用边界具有很强的现实必要性,若边界界定模糊或执行缺位,法律实践中将容易出现场域混淆的适用错误。一方面,执法司法机关可能因对法典差异化整合模式理解偏差,误将污染防治事项归入“双法源”适用范畴,甚至援引已被废止的单行法作为裁判或执法依据,直接违背法典编纂初衷;另一方面,执法司法机关也可能机械地将生态保护与绿色低碳发展领域的特别规则套用于污染防治场景,打破两类领域的立法逻辑差异。此类错误不仅会冲击法典统一适用效力,侵蚀污染防治领域“法典唯一依据”的立法成果,还会导致生态保护与绿色低碳发展领域的特别法规则越位扩张,破坏生态环境法治体系的整体性。这一边界划分本质上是对生态环境法作为“领域法”之复合结构的规范回应。《生态环境法典》具有复合型体例结构,表现为“总则编—分则各编”以及“总则编及分则各编—法律责任编”两个层级,这一复合结构形成了“概括规定—具体规定”的双重规范群。^⑨据此,污染防治领域的“完全整合”对应着法典内部规范群的自足适用,而生态保护与绿色低碳发展领域的“适度保留”则对应着法典规范群与外部单行法规规范群的协同适用。因此,有必要从源头上防范场域混淆所引发的法律适用风险,确保差异化整合立法逻辑在执法司法实践中精准落实。

(三)“双法源”并行冲突的类型化

在第1239条划定的生态保护与绿色低碳发展适用边界内,法典与被保留单行法并行适用。在此过程中,可能因条文表述、规则衔接、效力顺位等问题,产生法源之间的内在冲突,这与前述“场域越界、边界混淆”的适用错误不一样,属于“双法源”并行模式本身的潜在体系风险。具体可分为以下四类冲突:

第一,核心概念界定泛化引发的规范边界冲突。第1239条规定中的“其他法律”“具体或者进一步规定”两大核心概念在立法表述上存在弹性,易引发解读偏差,形成两类并行适用冲突:一是“其他法律”范畴不当扩大的冲突。立法本意中“其他法律”仅指全国人大及其常委会制定的法律,但在预设情境下,易被不当扩大至行政法规、地方性法规、规章及规范性文件,进而出现优先适用低位阶规范、弱化法典生态底线要求的问题,破坏全国生态环境法治统一。二是“具体或者进一步规定”形式化认定的冲突。立法

^⑨ 参见于文轩:《〈生态环境法典〉的结构逻辑及其立法技术安排》,载《中国人民大学学报》2026年第3期,第4-6页。

要求该类规定需对法典规则进行实质细化、补充,但实践中易仅作形式判断,将单行法中重复、降低标准条款认定为优先适用规范,完全背离法典保留单行法的精准治理初衷。

第二,法律适用顺位不当引发的原则冲突。“双法源”并行缺乏明确的效力顺位指引,易陷入两极化适用误区,违背立法本意:一是机械适用“特别法优于一般法”。将所有保留单行法无条件认定为特别法,优先适用其中弱化生态保护、降低低碳标准、减轻法律责任的条款,直接架空法典生态优先、绿色发展的核心原则。二是片面主张“法典绝对优位”。全盘否定单行法针对特殊领域的调整功能,无视长江黄河流域、森林湿地保护、可再生能源开发等领域的特殊规律,采取“一刀切”治理,违背科学精准治理要求。

第三,跨领域规则适配引发的体系性冲突。此类冲突是法典与单行法在核心规则层面的适配矛盾,是“双法源”并行最典型的体系冲突,^⑩集中存在于三大领域:其一,流域保护领域,单行法与法典在生态流量管控、岸线开发限制、生态修复标准上的规则差异冲突;其二,自然要素保护领域,单行法与法典在生态保护红线管控、禁限养措施、生态占补平衡上的理念与规则冲突;其三,绿色低碳发展领域,单行法与法典在能耗管控、可再生能源配额、循环经济标准上的刚性与弹性冲突。此类冲突会直接消解法典编纂追求的体系融贯目标,导致生态环境法重回碎片化状态。

第四,新旧规范衔接滞后引发的长效冲突。从立法长效运行来看,“双法源”并行还存在规范衔接不畅的潜在冲突,影响法治体系稳定性:一是保留的单行法修订滞后,与法典基本原则、核心制度存在显性条文冲突;二是绿色低碳发展新兴领域的立法缺乏体系审查,未来新立单行法可能偏离法典价值、突破法典制度;三是法典与单行法修订周期不同步,规则动态更新节奏不匹配,形成持续性适用偏差。

三、“双法源”场景下传统法律适用规则的形式逻辑失灵

我国传统法律适用规则以上位法优于下位法、特别法优于一般法、新法优于旧法三大形式规则为核心,建立在规范位阶清晰、调整对象互斥、立法目的单一的理想模型上。^⑪但在《生态环境法典》与单行法并行的“双法源”格局下,传统规则因忽视法典的基础性定位、生态保护的特殊性与绿色低碳发展的规律性,可能出现调整失灵的情况,无法有效解决实质冲突。这本质上是流于形式的法律适用立场,即仅凭位阶高低、特别与一般、新旧先后等形式标准机械择一、忽视实质判断,从而误读了第1239条的规范内涵,对此必须予以反思与修正。

(一)“特别法优于一般法”的适用误区

“特别法优于一般法”是传统法律适用的核心规则,但其适用前提是两个规范属于“一般法—特别法”的对应关系,且特别法不违背一般法的基本原则与核心制度。在生

^⑩ 参见焦艳鹏:《〈生态环境法典〉适用中如何调适法律规范》,载《政法论丛》2026年第3期,第80-81页。

^⑪ 参见刘志刚:《法律规范冲突的解决方法》,载《政法论丛》2014年第5期,第3页。

态保护与绿色低碳发展领域的“双法源”场景下,法典与单行法并非简单的一般法与特别法关系,而是基础性法律与特别补充法律的关系,机械适用该规则将引发严重的体系风险。

首先,混淆规范属性,将功能互补关系等同于一般与特别的对立关系。法典是基础性法律,提供原则、制度与通用规则;单行法是特别补充法律,提供差异化、针对性规则。二者是功能协同、体系互补关系,而非简单的一般与特别的对立关系。将所有单行法无条件视为特别法,本质上是对规范属性的误读。

其次,架空法典基本原则与核心制度,突破生态保护底线。部分单行法基于历史局限或利益考量,存在弱化生态保护标准、放宽管控要求、减轻法律责任的条款,若无条件优先适用,将使法典生态优先、绿色发展、损害担责的基本原则落空,生态保护红线、生态修复、生态补偿等制度无法有效适用。例如,某自然要素单行法规定的生态修复标准低于法典要求,若优先适用,将直接损害生态系统保护效果。

最后,消解法典体系价值,导致碎片化复归。法典编纂的核心目标是消除生态环境法的碎片化弊端,实现规则统一、价值一致。若大量单行法无序优先适用,将形成“法典之外有无数特别法”的格局,不同单行法之间规则冲突、价值不一,法典的体系整合功能完全丧失,^⑫生态保护与绿色低碳发展法治重回混乱状态。

此种误区并非生态环境法所独有,行政处罚领域亦存在同构之争。《行政处罚法》作为该领域的一般法,确立了过罚相当、处罚与教育相结合等基本原则,以及从轻减轻处罚、不予处罚等基本制度。而《食品安全法》《广告法》等法律则是在各具体领域设定行政处罚的特别法。实践中,部分机关仅援引特别法的高额罚则作出处罚,忽视一般法的上述原则与制度,遂生“小过重罚”的失范。例如,在“河南濮阳豆芽案”中,经营者因销售 3.65 元的添加 4-氯苯氧乙酸钠的豆芽被濮阳县市场监督管理局依据《食品安全法》第 123 条之规定处以 10 万元罚款,后被河南省濮阳县人民法院以“经营者违法行为轻微,执法者未遵循教育与处罚相结合的原则,处罚幅度明显过高,显属不当”为由判令撤销行政处罚决定。^⑬由上述案件可知,特别法并非始终优先,其适用以不违背一般法的基本精神、基本原则与主要制度为前提。国务院于 2024 年发布的《关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见》及最高人民法院行政诉讼实务 007 号案例均指出,适用特别法不得抵触《行政处罚法》确立的过罚相当等原则。^⑭该跨领域共识亦可印证以法典基础性定位统辖单行法适用的核心逻辑。

因此,“特别法优于一般法”规则在“双法源”场景下并非绝对,必须受到实质约束,仅在不突破法典底线、符合功能适配要求的前提下才能有限适用。

^⑫ 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年第3期,第8-9页;吴凯杰:《生态环境法典生态保护编集成升华三题:条文选择、制度创新与规范协同》,载《甘肃政法大学学报》2026年第1期,第155页。

^⑬ 参见河南省濮阳市中级人民法院(2021)豫09行终68号行政判决书。

^⑭ 参见浙江省杭州市西湖区人民法院(2016)浙0106行初240号行政判决书。

（二）“法典绝对优位”的偏误

与前述将“特别法优于一般法”绝对化、主张单行法一概优先的立场相对,另一种立场倾向是“法典绝对优位”,即认为《生态环境法典》作为生态环境领域的基础性法律,应当无条件优先于乃至排斥单行法的适用。类似主张在《民法典》的学术讨论中已有显现。曾有学者主张赋予《民法典》以等同于宪法的根本法地位,并以之作为合宪性审查的依据。^⑮若将此种思路移用于生态环境领域,便会推导出《生态环境法典》处于绝对优位的结论。这一立场同样存在理论误区与实践缺陷。

其一,混淆“基础性法律”与“上位法”的概念边界。法典是基础性法律,核心功能是价值引领、制度奠基、体系统领;“上位法”是基于法律位阶产生的效力更高的规范,如宪法高于法律、法律高于法规。法典与单行法属于全国人大及其常委会制定的同位阶法律,并非单行法上位法,不具有形式上的绝对优位效力。法典并不具有高于普通法律的位阶,其权威性来自体系融贯性,而非形式位阶优越性。

其二,否定单行法特别调整的必要性,违背精准治理规律。生态保护与绿色低碳发展具有极强的区域差异性、要素特殊性、领域专门性,长江与黄河、森林与湿地、草原与黑土地、可再生能源与节能降耗的治理需求截然不同,统一的法典规则无法实现精准治理。若一律适用法典,将导致“一刀切”,忽视重点流域、特殊要素、绿色低碳发展专门领域的治理规律,违背科学治理、精准治理的基本要求。

其三,背离适度法典化的立法初衷。生态环境法典编纂明确采取差异化整合、适度保留单行法的模式,目的就是发挥单行法特别调整功能,若主张法典绝对优位,实质上否定了立法机关的理性选择,使得单行法丧失存在意义。^⑯

因此,“法典绝对优位”规则同样不可取,必须在法典基础性约束与单行法特别功能之间寻求妥适平衡。

（三）其他传统规则的适用局限

“上位法优于下位法”规则在“双法源”场景下原则上不适用,因为法典与单行法属于同位阶规范,仅在单行法违反法典原则、构成“越位立法”时,可通过体系性理由否定其效力。^⑰这一例外的存在,并不意味着位阶规则可以普遍适用。恰恰相反,它表明位阶规则在“双法源”冲突中只能在个别情形下例外适用,难以充当一般的调适依据。

“新法优于旧法”规则仅能解决规范之间的时间冲突,无法解决原则冲突、制度冲突与价值冲突,对于生态保护与绿色低碳发展领域的实质规范冲突无实质解决能力。例如,《生态环境法典》属于新近制定的一般规定,而《森林法》《草原法》《可再生能源法》等被保留单行法多为此前制定的特别规定,二者之间形成新的一般规定与旧的特别规定并存的局面。此时若按“新法优于旧法”规则,应当适用法典;若按“特别法优于一般法”规则,又当适用单行法。两条规则指向相反,彼此难以协调。此外,法条之间的新旧关系

^⑮ 参见黄忠:《从民事基本法律到基础性法律:民法典地位论》,载《法学研究》2023年第6期,第68-72页。

^⑯ 参见前注⑦,吕忠梅文,第5版。

^⑰ 参见王锴:《法律位阶判断标准的反思与运用》,载《中国法学》2022年第2期,第13-24页。

并不固定,经过修订的单行法条款或绿色低碳发展等领域的另行立法属于新法,反而将排除法典的适用。由是,该规则非但无助于消解冲突,反而加剧了适用的不确定性,使个案裁判失去稳定的判断标准。

综上所述,传统形式化法律适用规则无法回应生态保护与绿色低碳发展“双法源”并行的现实需求,必须构建立足法典基础性定位、兼顾体系融贯与功能适配的实质分析框架,为法律适用提供科学指引。

四、《生态环境法典》第1239条的规范性解释

对传统法律适用规则局限性的分析表明,“双法源”冲突的实质解决需要对《生态环境法典》第1239条进行规范性解释。对第1239条的解释,必须立足差异化整合立法逻辑与法典的基础性法律定位,恪守场域、位阶、价值、功能四个方面限定的立场,以文义解释、体系解释、目的解释为主要解释方法,确保解释结论符合立法初衷、契合生态保护与绿色低碳发展规律、维护法律体系融贯。^⑮其核心在于准确界定“其他法律”与“具体或者进一步规定”两大关键概念,为法律适用提供清晰、可操作的标准。

(一)“其他法律”的范围界定

“其他法律”应当采取严格限缩解释,仅指由全国人大及其常委会制定、以生态保护或绿色低碳发展为核心调整对象、本次立法明确保留或未来依法制定的专门法律。这需要通过三层标准予以精准界定,排除所有不符合条件的规范。

1. 位阶标准

根据《宪法》和《立法法》,“法律”特指全国人大及其常委会制定的规范性文件,与行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例、规章等低位阶规范具有严格的位阶差异。^⑯将《生态环境法典》第1239条规定的“其他法律”限定为法律位阶,具有充分的规范依据与体系依据:其一,法典与其他法律同属全国人大及其常委会制定,属于同位阶规范协调关系,纳入低位阶规范将混淆“同位阶协调”与“上下位阶效力”两种不同关系;其二,允许低位阶规范优先于法典,将导致地方立法、行政立法侵蚀法典的基础性地位,破坏生态环境法秩序的权威和统一。^⑰据此,行政法规、地方性法规、规章、司法解释及其他规范性文件,均不属于“其他法律”。

2. 领域标准

“其他法律”必须以生态环境保护、绿色低碳发展为核心和主要调整对象,而非仅附带涉及相关内容。^⑱据此,可排除两类规范:一是以其他领域为核心、仅附带环境条款的法律,如《安全生产法》《食品安全法》《建筑法》等。这些法律的核心目标并非生态保

^⑮ 参见王利明:《法律解释学导论——以民法为视角》(第2版),法律出版社2021年版,第215-218页。

^⑯ 参见乔晓阳主编:《〈中华人民共和国立法法〉导读与释义》,中国民主法制出版社2015年版,第45-48页。

^⑰ 参见前注^⑯,乔晓阳主编书,第256-258页。

^⑱ 参见吴凯杰:《法典化背景下环境法规范的类型区分与体系归属》,载《法学》2022年第6期,第161页。

护与绿色低碳发展,相关条款仅为辅助性规范;二是与生态环境无直接关联的法律,如《民法典》合同编、物权编,以及《刑法》分则中破坏环境资源保护罪专章以外的其他条款等,均应排除在外。

3. 功能标准

“其他法律”必须是针对法典未完全覆盖、无法细化的特定生态要素、重点流域、特殊区域、绿色低碳发展专门事项作出特别调整,具有法典无法替代的专门规范。同时,应排除已被法典整合废止的污染防治类法律,以及对法典通用规则进行简单重复、无实质补充内容的规范。

综合上述三层标准,可以判定“其他法律”的范围主要包括两个方面:一是存量保留单行法,包括《森林法》《草原法》《湿地保护法》《野生动物保护法》《防沙治沙法》《黑土地保护法》《长江保护法》《黄河保护法》《可再生能源法》《节约能源法》《循环经济促进法》等;二是增量未来立法,即全国人大及其常委会今后制定的应对气候变化、碳达峰碳中和、生态产品价值实现等专门法律。

(二)“具体或者进一步规定”的判断标准

“具体或者进一步规定”是第1239条适用的核心要件,不能仅从形式上判断是否“更细致”,必须从实质层面进行四维综合判断。具言之,只有同时满足以下四项标准,方可认定为可优先适用的“具体或者进一步规定”;任一标准不符合,则不得优先适用,应回归法典规则。

1. 规范目的一致性标准

单行法规定必须与法典确立的预防为主、系统治理、生态优先、绿色发展、公众参与、损害担责等基本原则保持价值一致,不得作出相反、弱化或背离规定。^②基本原则体现法典的灵魂与生态底线要求,是体系融贯的核心保障,任何单行法规定都不得突破。若单行法规定降低生态保护标准、放宽生态红线管控、弱化绿色低碳发展要求,即使形式上更具体,也不属于合法的“具体或者进一步规定”,不得优先适用。

2. 调整对象针对性标准

“具体或者进一步规定”必须针对法典未作详细规定、无法直接适用、需要差异化处理的特定事项展开,具有明确的针对性与限定性。^③例如,长江流域生态流量管控、黄河流域岸线保护、湿地占补平衡、森林采伐限额、可再生能源保障性收购、节能审查特殊程序等,均属于针对特定事项的特别调整。若仅对法典已有通用规则进行简单复述、形式细化,而无实质补充内容,则不属于特别规定。

3. 规范层级补充性标准

单行法规定只能对法典进行细化、补充、延伸,不得修改、颠覆、架空法典确立的基本原则和框架。法典确立的生态保护红线、自然保护区、生态修复、生态补偿、生态环境损

^② 参见吕爽:《论生态环境法典基本原则条款的功能定位与规范构建》,载《甘肃政法大学学报》2026年第1期,第106-108页。

^③ 参见前注^②,吕爽文,第106页。

害赔偿、环境公益诉讼等制度,是生态保护与绿色低碳发展领域的制度骨架,单行法不能擅自修改或废除。仅在不突破核心制度框架的前提下,单行法的细化补充规定才能认定为“具体或者进一步规定”。

4. 适用范围限定性标准

“具体或者进一步规定”必须具有限定适用范围,仅适用于特定生态要素、重点流域、特殊区域或绿色低碳发展专门领域,不具有生态环境领域的普遍适用效力。^②具有普遍适用效力的规则,应当由法典统一规定,单行法无权设定。适用范围的限定性,是区分法典通用规则与单行法特别规则的关键标志。

在上述四维标准的基础上,可进一步区分“具体规定”与“进一步规定”：“具体规定”侧重于对法典已有规则在操作层面、标准层面、程序层面、措施层面进行细化,使其具备直接执行性,如生态修复具体标准、生态流量量化指标、禁限措施具体安排、占补平衡实施细则等;“进一步规定”侧重于在法典原则框架内,新增补充性规则、激励性规则、差异化治理机制、区域协同制度,如生态补偿资金来源、绿色金融支持政策、碳减排激励机制、流域协同管控规则。二者均属于可优先适用的范围,但均需满足四维实质标准。

表 1 《生态环境法典》第 1239 条中“具体或者进一步规定”的判断标准表

维度	判断标准	核心要求	不符合情况示例
规范目的	一致性标准: 不违背法典基本原则	与法典确立的生态优先、绿色发展、损害担责等基本原则保持价值一致	单行法降低生态保护标准、放宽红线管控、弱化绿色低碳发展要求
调整对象	针对性标准: 针对特定事项的特别调整	针对法典未作详细规定、需要差异化处理的特定事项展开	对法典通用规则进行简单复述、形式细化,无实质补充内容
规范层级	补充性标准: 不突破法典核心制度框架	仅对法典进行细化、补充、延伸,不得修改、颠覆、架空核心制度	取消红线管控、限制公益诉讼主体资格、免除生态修复义务
适用范围	限定性标准: 仅适用于特定领域与区域	仅适用于特定生态要素、重点流域、特殊区域或绿色低碳发展专门领域	具有普遍适用效力,试图设定应当由法典统一规定的通用规则

五、“双法源”冲突调适的三阶框架

面对传统形式化法律适用规则在“双法源”场景下可能出现的调整失灵,以及根据对第 1239 条的规范性解释所揭示的实质判断标准,亟需构建能够回应《生态环境法典》

② 参见朱宁宁:《为生态环境保护提供更持久稳定全面法律保障》,载《法治日报》2025 年 4 月 30 日,第 3 版。

特殊定位、兼顾体系融贯与功能适配的法律适用框架。笔者提出的“体系融贯—功能适配—层级规制”三阶分析框架,可为前述问题提供系统性解决方案。该框架超越形式主义法治逻辑,以实质法治为核心,兼顾规范正当性、实践操作性与体系融贯性,层层递进、相互约束,既坚守法典基础性地位与生态底线要求,又保障单行法特别调整功能与精准治理效果,实现体系统一和治理精准的双重目标。

(一) 三阶框架的法理根基

三阶框架的构建植根于法秩序统一性原理。法秩序是基于实在法的法学构造物,它预设了应然和动态的视角。法秩序由法律体系、得到制定法认可的其他一般规范,以及依据一般规范产生的个别规范构成,是以制定法为主体的多元规范体系。法秩序的统一性不仅是法律科学追求的目标,而且能够辅助和指引司法裁判。^{②5}

从认识论层面审视,法秩序统一性包含两个基本维度:一是效力统一性,既包括空间面向上法的阶层构造与效力统合,又包括时间面向上法的连续性与稳定性;二是价值统一性,包括空间面向上部门法间的价值协调和时间面向上的同案同判。法秩序的效力统一性和价值统一性应在宪法层面实现耦合。^{②6} 这为理解《生态环境法典》与单行法的关系提供了基础性框架——“双法源”冲突的解决,既要在效力层面厘清规范的层级关系,又要在价值层面确保基本原则的统摄功能。

在生态环境法领域,法典与单行法的冲突正是部门法冲突的典型形态。基于法秩序统一性原理,对“双法源”冲突进行体系调适时,应当以执法司法为语境厘清冲突的表面形态和内在本质,兼顾法秩序的存在论统一属性与目的论统一属性。^{②7}

(二) 三阶框架的具体结构

笔者提出的三阶框架正是将法秩序统一性原理具体化为可操作的法律适用规则:第一阶是体系融贯,其对应价值统一性;第二阶是功能适配,其是对“目的论体系”要求的制度回应;第三阶是层级规制,其对应效力统一性。

1. 体系融贯

体系融贯是三阶框架的基础与底线,其是指所有生态保护与绿色低碳发展相关法律规范必须在基本原则、核心制度、价值目标、禁止性规则上与法典保持高度一致,不得冲突、背离、架空或者削弱法典的权威。体系融贯是法典作为基础性法律的核心体现,是维护生态保护与绿色低碳发展法治统一、坚守生态安全底线的根本保障。

体系融贯源自法秩序的价值统一性要求。法秩序统一性的方法论构造体现为规范意义的体系化塑造、规范要求的一致化建构,以及规范体系的完备化发展。其“价值基点”在于法的安定性和形式正义,这是法秩序构成的必要不充分条件,是相对的而非绝对的理想原则。^{②8} 这意味着,法秩序内部的价值协调并非可有可无的选择,而是法秩序得

^{②5} 参见张峰铭:《反思法秩序统一性原理的功能与内涵——基于中国语境的考察》,载《法学家》2026年第2期,第57页。

^{②6} 参见张翔:《宪法与法秩序统一的多重维度》,载《苏州大学学报(法学版)》2025年第6期,第6页。

^{②7} 参见吴冬兴:《法秩序统一性导向下部门法冲突的司法调适》,载《法律科学》2025年第1期,第46页。

^{②8} 参见雷磊:《法秩序统一性原理之建构》,载《法学研究》2025年第1期,第40-41页。

以成立的基本前提。

从体系性思考的角度审视,“体系”概念在法学的历史演变中经历了从形式逻辑体系到价值评价体系的转变。在体系的概念经历演变之后,体系性思考不仅指向逻辑上的无矛盾,而且指向内在价值评价上的无矛盾。体系性思考的基本要求是融贯性。在解释论层面,为实现融贯性,除特定的法条内部需要保持协调外,不同的法条之间也需要达成协调。同时,融贯性要求也指向法部门的外部,要求实现法条与其他法律部门的协调。^{②9}

基于上述法理,体系融贯的要求包括三方面:一是价值融贯,符合生态优先、绿色发展、损害担责等基本原则;二是制度融贯,不突破法典确立的生态保护红线、自然保护地、生态修复、生态补偿、生态环境损害赔偿、环境公益诉讼等核心制度框架;三是规则融贯,与法典通用规则、禁止性规范、强制性标准衔接一致,不矛盾、不冲突、不背离。

从域外经验看,德国法释义学传统高度重视体系解释在法律适用中的作用。拉伦茨指出,体系解释不仅要求规范在逻辑上无矛盾,更要求规范在法律目的论上保持协调。一个成熟的法秩序,应当是“外部体系”(逻辑体系)与“内部体系”(目的论体系)的统一。^{③0}在环境法领域,由于法典编纂采取适度法典化模式,外部体系上的规范分立不可避免,但内部体系上的价值协调必须得到保障。^{③1}

由上可知,体系融贯为单行法的优先适用划定了不可逾越的生态底线。凡是违反体系融贯要求的单行法规定,无论形式上是否具体,均属于越位规范,不得优先适用,应当一律适用法典规则。

2. 功能适配

功能适配是三阶框架的核心与目的,其是指单行法规定必须针对特定生态要素、重点流域、特殊区域、绿色低碳发展专门领域的特殊治理需求,具有法典无法替代的特别调整功能,能够实现更高水平的生态保护与更高效的绿色低碳发展。功能适配是单行法获得优先适用资格的实质正当性依据,也是差异化整合立法的内在要求。

功能适配的法理基础,可在法条竞合理论的演进中得到证成。法典与单行法的“双法源”竞合,本质上是同一位阶的数个规范就同一事项发生竞合时的适用选择问题,而刑法学中的法条竞合理论对此类问题的研究最为深入。在刑法罪数论体系中,法条竞合判断既承载着罪数判断的理论使命,又形塑着司法实践的裁判基准。^{③2}实际上,法条竞合的处理规则经历了由形式判断向实质判断的演进:长期以来,我国刑法学界侧重以法条之间的逻辑关系作形式判断;^{③3}随着实质解释论的兴盛,主流理论逐渐关注实质判断,强调穿透规范文本的表象冲突,以行为的不法内涵能否获得充分评价、罪刑关系能否精准

^{②9} 参见侯学宾:《论法治体系概念》,载《中国社会科学》2024年第9期,第21-22页。

^{③0} Vgl. Karl Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl.1991, S. 324 ff.

^{③1} Vgl. Michael Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl.2016, S. 45-48.

^{③2} 参见王充、杨钊:《法条竞合抑或想象竞合?——以检例第136号中的溯及力问题为对象》,载《交大法学》2025年第2期,第113页。

^{③3} 参见陈兴良:《法条竞合的学术演进——一个学术史的考察》,载《法律科学》2011年第4期,第62-65页。

适配为实质标准选择应适用的法条,以保障罪刑法定原则的实现。^{③④}这一演进揭示同位阶规范竞合适用的一般法理,即适用顺位的确定不应仅停留于规范之间的形式关系,而更应取决于何者更能实现规范的保护目的。

法条适用的上述实质化转向,正是功能主义进路在方法论上兴起的缩影。从功能主义实质解释论的视角观察,在对法条进行解释时,需要考虑法在社会中承担的功能,以最适宜实现相应效果的角度作出合目的性解释。^{③⑤}功能主义强调对法体系应变性价值的维护,它立足于法的社会功能来考虑理论构建,将法的目的定位于社会存在,能够有效避免概念法学的技术逻辑与社会生活相疏离的问题。^{③⑥}

对于《生态环境法典》而言,功能适配正是功能主义方法论的体现:承认法典的统一规则无法覆盖生态保护与绿色低碳发展的所有特殊需求,必须由单行法承担补充、细化和差异化的功能。单行法获得优先适用资格的正当性基础,不在于其形式上的“特别法”地位,而在于其能够实现法典规则无法达成的精准治理效果。

功能适配的核心要求包括三方面:一是对象适配,针对法典未覆盖、无法细化的特殊事项,如长江生态流量、湿地占补平衡、可再生能源配额等;二是目标适配,服务于更高水平的生态保护、更严格的生态管控、更高效的绿色低碳转型目标;三是效果适配,能够实现法典统一规则无法达成的精准治理、科学治理效果。

从域外理论看,德国规范领域理论(Normenbereichstheorie)主张,当不同规范的调整领域发生重叠时,不能简单适用“特别法优先”的机械规则,而应考察各规范对特定事实领域的针对性与适应性程度。^{③⑦}这一理论与功能适配阶段高度契合。而美国利益分析(Interest Analysis)说主张,在解决不同法域规范冲突时,应当考察各相关法域对特定法律争议的规制利益强度。^{③⑧}在环境法领域可以转化适用时,应分析法典维护整体生态安全的国家利益与单行法保障特定区域、要素精准治理的特殊利益,通过利益权衡确定适用顺位。^{③⑨}当单行法针对特定生态要素或流域具有法典无法替代的精准治理功能时,其规制利益更为显著,应优先适用。^{④⑩}

由此可见,只有具备功能适配性的单行法规定,才能进入优先适用审查范围;而对于不具备功能适配性的简单重复、形式细化规定,则直接适用法典规则。

3. 层级规制

层级规制是三阶框架的保障与操作规则,其是指以法律位阶、规范效力、适用范围为标准,明确不同规范的适用边界与效力顺位,防止规范冲突与滥用。层级规制立足我国

^{③④} 参见张明楷:《刑事案件事实的实质判断》,载《中国刑事法杂志》2026年第2期,第29-33页。

^{③⑤} 参见陈辉:《超越二元论立场的功能主义法律解释论之证立》,载《法商研究》2024年第3期,第78页。

^{③⑥} 参见劳东燕:《功能主义刑法解释的体系性控制》,载《清华法学》2020年第2期,第23-24页。

^{③⑦} Vgl. Friedrich Müller, Strukturierende Rechtslehre, 2. Aufl.1994, S. 156-160.

^{③⑧} See Brainerd Currie, *Selected Essays on the Conflict of Laws*, Durham, 1963, p.183-189.

^{③⑨} See Milena Sterio, *The Globalization Era and the Conflict of Laws: What Europe Could Learn from the United States and Vice Versa*, *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, Vol.13:161, p.161, 168-172 (2005).

^{④⑩} 参见陈伟:《环境法典中的生态环境标准:属性、问题与体例》,载《法学评论》2023年第1期,第174页。

《立法法》确立的法律位阶体系,将抽象的体系融贯与功能适配转化为可操作的适用顺位,确保法律适用的规范性与统一性。

层级规制源自法秩序的效力统一性要求。法秩序的效力统一性包括空间面向上法的阶层构造与效力统合。在我国现行法律体系中,宪法具有最高法律效力,法律、行政法规、地方性法规等构成层级分明的规范体系。法典与单行法同属全国人大及其常委会制定的法律,处于同一效力位阶,不存在上位法与下位法的关系。

法典或基础性法律并不会因其内容的局部根本性而获得宪法位阶或者高于其他法律的位阶,最高性是唯有形式宪法才具有的独特规范品质。基础性法律与其他法律处于同一效力位阶。同一位阶内的规范适用,只存在“特别规定与一般规定”“新的规定与旧的规定”“新的一般规定与旧的特别规定”的关系,这既是法学方法论上的基础共识,也是我国宪法、立法法等确立的实定法规范。^{④①}

对于“新的一般规定与旧的特别规定不一致”的规范竞合难题,既有的规范适用规则足以解决规范冲突的难题,引入“基础性法律优先适用”规则没有必要,且会导致更多难题。法体系的无矛盾性本身就是宪法诫命,法学方法问题也都同时是宪法问题。借助宪法上的平等权、自由权、权力分工等规范要求,可以在“合位阶性解释”特别是合宪性解释层面为法体系内评价矛盾的处理提供助力。^{④②}

层级规制的核心要求包括三方面:一是位阶清晰,严格区分法律、行政法规、地方性法规等不同层级规范,仅全国人大及其常委会制定的生态保护与绿色低碳发展专门法律属于“其他法律”;二是范围清晰,明确特别规定的适用空间仅限于特定领域、区域或事项,不得扩大至普遍适用;三是顺位清晰,确立“体系底线规则—特别补充规则—法典通用规则”的适用顺序。

从域外经验看,法国法长期奉行“特别法优先于一般法”(specialia generalibus derogant)的一般法谚,并在城市规划法与环境法的关系上发展出“立法相互独立原则”(principe d'indépendance des législations),即依某一立法作出的许可,其合法性不得援引另一立法加以质疑,规划许可与环境许可双轨并行、各依其法审查。^{④③}然而,这一“相互独立”并非毫无限制。随着2005年《环境宪章》入宪,行政法院确认其宪法价值并承认部分条款(如第7条规定的公众参与)对一切行政许可直接适用,环境保护的根本价值开始作为高位阶规范穿透各部门立法。^{④④}这表明特别规范的优先适用以不突破宪法层面的环境根本价值为限,部门法之间的协调依靠的是价值统摄与程序衔接,而非简单的位阶判断。日本《环境基本法》与单项法的关系同样表明,体系化并不意味着所有规范纳入一部法典。日本政策基本法的多数条款属于指示施策方向的纲领性规定,本身不具有高于单项法的形式效力,而是通过基本理念条款、环境基本计划和解释指引统摄大气、

④① 参见刘志刚:《法律规范冲突解决规则间的冲突及解决》,载《政法论丛》2015年第4期,第92页。

④② 参见范进学、马冲冲:《基于法适用的视角下宪法渊源析辨论》,载《西南政法大学学报》2023年第3期,第13-14页。

④③ Conseil d'État, Sieur Piard, 1er juillet 1959, Publié au Recueil Lebon, p.413.

④④ 参见王蔚:《环境权的规范意涵及其保障机制——以法国法为例》,载《比较法研究》2025年第2期,第202-203页。

水、循环、生物多样性等单项立法,在保持单项法灵活性的同时实现体系协调。^④也正因如此,日本法中基本法对单项法的拘束是政策性、解释论层面的,并不具有抵触无效意义上的上位法效力。而主张以基本法理念作为解释单项立法的指引,正是统摄功能的体现。

由上可知,层级规制为三阶框架提供了形式化操作标准,确保抽象理论落地实施,避免自由裁量权滥用。

(三) 三阶框架的内在逻辑与适用步骤

三阶框架并非平行并列关系,而是层层约束、层层支撑、层层递进的内在逻辑关系:体系融贯约束功能适配,单行法的特别调整必须在法典体系内进行,不得突破生态底线要求;功能适配支撑层级规制,只有具备特殊治理功能的单行法,才能获得优先适用资格;层级规制保障体系融贯,通过明确顺位防止体系混乱与底线突破。三者有机统一,构成完整的冲突调适体系。

在处理生态保护与绿色低碳发展“双法源”冲突时,应当按照以下标准化步骤适用三阶框架(见图1):

第一步:体系融贯审查。判断单行法规定是否违反法典基本原则与核心制度?若违反,直接适用法典,排除单行法适用;若不违反,进入第二步。

第二步:功能适配审查。判断单行法规定是否属于针对特定事项的特别调整,是否具备法典无法替代的治理功能?若不具备,适用法典;若具备,进入第三步。

第三步:层级规制审查。判断规范是否属于同位阶“其他法律”,是否符合“具体或者进一步规定”的实质标准?若符合,优先适用单行法;若不符合,适用法典。

需要说明的是,“是否属于同位阶‘其他法律’”乃形式准入前提,逻辑上应先于三步判断。凡行政法规、地方性法规等不属“其他法律”者,径予排除而无须再进行体系融贯与功能适配审查。至于第三步对“具体或者进一步规定”的目的的一致性判断,与第一步体系融贯审查实为同一价值审查于准入与认定两环节的递进,而非简单重复。

六、三阶框架的适用规则与配套保障机制

三阶框架从原理层面确立了“双法源”冲突的调适进路,但要在执法与司法中真正落地,尚需将其转化为可直接援用的适用规则,并辅以相应的制度保障。本部分循此展开三个层面的论述:首先,依三阶框架对双法源冲突作类型化处理,按其不同性质分别确立调适规则,并结合生态保护与绿色低碳发展领域的典型案例予以检验。其次,在类型化规则的基础上提炼总括性适用规则,将三阶框架凝练为可操作的适用顺位。最后,从立法、司法、执法三个层面构建配套保障机制,确保上述规则得到统一而稳定的实施。

(一) 类型化调适规则

基于“体系融贯—功能适配—层级规制”三阶框架,结合生态保护与绿色低碳发展

^④ 参见杜群:《日本环境基本法的发展及我国对其的借鉴》,载《比较法研究》2002年第4期,第55页。

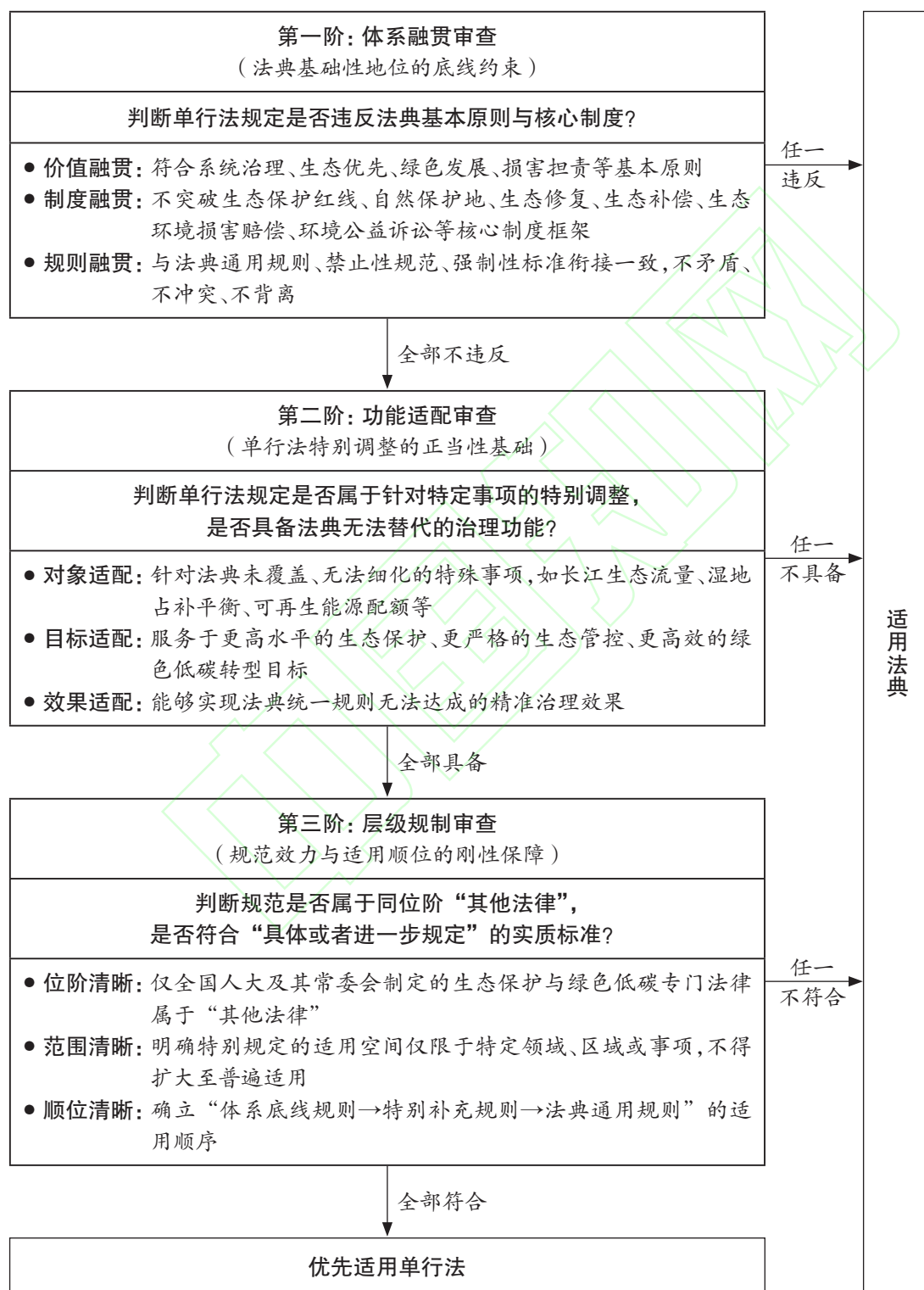


图 1 “双法源”冲突调适的三阶适用流程图

实践,可将“双法源”冲突划分为原则冲突、制度冲突、规则冲突、位阶范围冲突四类,分别确立类型化调适规则,并结合生态保护和绿色低碳发展领域典型案例展开适用分析。

1. 原则冲突

原则冲突是指单行法规定与法典确立的生态优先、绿色发展、损害担责等基本原则发生根本冲突,属于根本性、底线性冲突。此类冲突直接违背体系融贯要求,无论单行法规定是否具体,一律适用法典,排除适用单行法规定。

案例适用:现行《水法》以水资源开发利用、城乡供水与防洪调度为主线。以水工程为例,有关条款将其首要功能定位为供水、防洪、发电等开发目标,未提及其与生态用水、生态流量的关系,呈现开发利用优先的制度取向,与法典确立的生态优先原则存在不一致。在河湖生态流量保障、水工程生态调度相关的执法司法实践中,应优先贯彻法典的生态优先原则,《水法》偏重水工程开发运行的原则性规定不足以对抗法典的原则要求;待《水法》依法典精神修订、完善水工程生态流量刚性管控规则后,二者即趋于一致。^{④6}

2. 制度冲突

制度冲突指单行法与法典确立的生态保护红线、生态修复、生态补偿、生态环境损害赔偿、环境公益诉讼等核心制度发生抵触或供给不足。单行法只能细化、补充,不得修改、颠覆、架空。单行法主动取消或限制法典核心制度的,一律排除适用。单行法制度供给不足的,回归适用法典。

案例适用:《生态环境法典》确立了较为完整的生态环境损害赔偿与生态环境公益诉讼制度,而现行《野生动物保护法》仅第63条规定“依照《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国行政诉讼法》等法律的规定向人民法院提起诉讼”,相关救济主要依赖公益诉讼的一般规则与司法实践,对破坏野生动物资源的损害赔偿与公益诉讼缺乏专门、细化规定。在涉野生动物及其栖息地破坏的案件中,应回归适用法典的损害赔偿与公益诉讼制度,以填补单行法的制度落差。

3. 规则冲突

规则冲突是指单行法具体规则与法典具体规则虽不一致,但不违反原则、不突破制度、具备功能适配、属于具体或者进一步规定。此类冲突符合三阶框架要求,单行法规则有限优先适用,是实践中最常见的冲突类型。

(1) 重点流域保护规则优先

案例适用:《长江保护法》第53条明确长江流域水生生物保护区全面禁止生产性捕捞、第31条规定长江干流等控制断面的生态流量管控指标,这些规定不违反法典生态优先原则,未突破生态保护与流域治理核心制度,系针对长江流域特殊生态规律作出特别调整,具备功能适配性,符合层级规制要求,优先适用《长江保护法》相关条款。

^{④6} 《水法》修订草案已于2026年4月27日提请全国人大常委会审议,《水法》修改列入十四届全国人大常委会立法规划和2026年度立法工作计划。在单行法完成与法典衔接的修改前,凡与法典基本原则或核心制度不一致者,依三阶框架优先适用法典;修改到位后,二者趋于协调、可并行适用,过渡性冲突随之消解。

（2）自然要素保护规则优先

案例适用：《湿地保护法》第20条确立临时占用重要湿地的恢复规则、第42条规定编制重要湿地修复方案规则，是法典湿地保护规则的细化补充，系针对湿地生态系统的特殊性设计，符合三阶框架标准，优先适用《湿地保护法》。

（3）绿色低碳发展规则优先

案例适用：《可再生能源法》第14条规定的可再生能源电力保障性收购制度，是法典绿色低碳发展原则的具体化，系针对可再生能源开发利用特殊规律制定，优先适用《可再生能源法》。此外，《节约能源法》第15条确立固定资产投资节能审查制度，系针对节能管理专门事项设计，是对法典的绿色低碳发展管控要求的细化，优先适用《节约能源法》。

4. 位阶与范围冲突

位阶与范围冲突是指规范位阶、适用范围不清引发的冲突，对此应严格按照层级规制要求处理：一是若规范低于法律位阶，一律不得优先于法典，低位阶规范仅可细化实施，不得优先适用；二是若单行法规定适用范围超出特定领域，具有普遍效力，则适用法典，规则由法典统一规定；三是若新制定的“其他法律”与法典冲突，按三阶框架审查，而非直接适用“新法优于旧法”。

案例适用：在全国人大常委会法工委于2023年开展的备案审查中，发现某地方性法规对个人使用不可降解一次性塑料制品的违法行为设定的处罚数额低于《固体废物污染环境防治法》的幅度，认定其有放松监管之虞，制定机关已废止该规定。^④这表明低位阶规范不得突破国家法律设定的标准。《生态环境法典》第69条亦明确，对国家生态环境质量标准已作规定的项目，地方只能制定严于国家标准的地方标准。据此，地方性法规、规章等低位阶规范若设定低于法典的标准，不得优先适用，应直接适用法典。

（二）总括性适用规则

综合上述三阶框架与类型化调适规则，笔者提出《生态环境法典》第1239条总括性适用规则，作为生态保护与绿色低碳发展领域执法司法的直接依据。该规则循“底线—优先—兜底—排除—前瞻”的逻辑层次依序展开。前三项规则构成单行法可否优先适用的核心判断链条，后两项规则分别从规范位阶与时间维度提供补充约束。

第一，底线规则（绝对优位）。法典基本原则与核心制度具有绝对优位，任何单行法不得抵触、突破或架空。

第二，优先规则（有限优先）。符合体系融贯、功能适配、层级规制的单行法具体规定或者进一步规定，优先适用。

第三，兜底规则（回归法典）。不符合上述条件的单行法规定，一律适用法典。

第四，排除规则（位阶限定）。行政法规、地方性法规、规章等低位阶规范，不得优先于法典与其他法律的适用。

^④ 参见沈春耀：《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于2023年备案审查工作情况的报告》，2023年12月26日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上。

第五,前瞻规则(动态约束)。未来新制定的生态保护与绿色低碳发展领域的法律,必须接受法典体系约束。

其中,第一至第三项规则对应单行法可否优先适用的实体判断,遵循“先审底线、再审资格、后定归属”的递进顺序:底线规则排除根本抵触法典者;优先规则筛选符合三阶要求者;兜底规则将其余情形归于法典。第四项规则划定可参与竞合的规范范围,构成前三项判断的位阶前提。第五项则将上述静态规则延伸至立法动态过程,确保“双法源”格局的长期融贯。这五项规则共同将三阶框架转化为可直接操作的适用顺位。由此,执法司法者在个案中即可依“底线—资格—归属”之顺序逐层推演适用,既防止单行法越位架空法典,又避免法典规则对特殊领域的“一刀切”覆盖。

(三)“双法源”并行适用的配套保障机制

为确保三阶框架与《生态环境法典》第1239条准确适用,实现生态保护与绿色低碳发展领域的“双法源”协调统一,需要从立法、司法、执法三个层面构建系统化配套保障机制,形成协同发力的制度体系。

1. 立法保障

立法保障的主要目的在于实现法秩序统一,其首要环节是审查已有的保留单行法。保留单行法多在法典之前制定,其中部分条款可能与法典的基本原则和核心制度不一致,有关部门应当对《森林法》《草原法》《湿地保护法》《长江保护法》《黄河保护法》《可再生能源法》《节约能源法》等进行体系兼容性审查,修改与法典相冲突的条款,废止不符合体系融贯要求的规范,使存量单行法与法典协调一致。其次,针对《生态环境法典》第1239条出台专门的立法解释,界定“其他法律”的法定范围和“具体或者进一步规定”的实质判断标准,划清“双法源”的适用场域,统一适用规则。最后,要建立新法与法典的兼容性审查机制。未来在制定生态保护、绿色低碳发展、碳达峰碳中和、生态产品价值实现等方面的新法时,也应事先审查其与法典是否相容,确保新的立法符合法典的原则与制度,从源头预防规范冲突。

2. 司法保障

司法保障着眼于统一法律适用的标准,包括司法解释、指导性案例和裁判说理三项。针对生态保护与绿色低碳发展领域的“双法源”适用问题,应当出台专门性司法解释,明确三阶框架的司法操作标准、冲突调适规则与裁判尺度。在此基础上,最高人民法院应当定期就生态保护红线、流域生态修复、自然要素保护、绿色低碳发展等领域的“双法源”适用冲突发布指导性案例,就原则冲突、制度冲突、规则冲突分别示明裁判思路,为下级法院提供指引。更进一步,各级法院在涉及“双法源”冲突的裁判文书中,应当围绕“体系融贯—功能适配—层级规制”展开充分说理,写明法律适用理由与审查过程,提升裁判的权威性与可执行性。

3. 执法保障

执法保障重在约束行政机关的裁量。在“双法源”格局下,执法机关需要在适用法典与单行法之间作出正确选择,如缺乏有效指引或约束,可能出现放松监管或过度执法

等不当适用的情况。因此,既要为执法机关提供统一的指引,也要对其重大决定加以监督。就前者而言,一方面建议有关部门联合制定《生态保护与绿色低碳发展领域法律适用执法指南》,区分污染防治与生态保护、绿色低碳发展的适用边界,明确三阶框架的适用流程、判断标准与操作要求;另一方面要规范行政裁量权,严格限制执法机关对“其他法律”“具体或者进一步规定”的自由裁量,防止滥用优先适用权架空法典规则、弱化生态保护标准。就后者而言,要建立重大执法决定备案审查制度。对优先适用单行法作出的重大生态保护、绿色低碳执法决定,应当实行备案审查。发现违反三阶框架、突破法典底线的情形时,及时予以纠正。

Abstract: Following the promulgation and entry into force of the *Eco-Environment Code*, China's eco-environmental legal system has undergone a structural reshaping. The legislature has adopted a model of differentiated integration by domain. For the field of pollution prevention and control, it has implemented full codification. For the fields of ecological conservation and green and low-carbon development, it has taken a path of moderate codification, which has given rise to a dual-legal-source structure in which the general rules of the Code operate in parallel with the special rules of single-subject statutes. Article 1239 of the *Eco-Environment Code* establishes a rule of application. However, because the scope of 'other laws' is ambiguous, the criteria for identifying 'specific or further provisions' are absent, and the traditional rules of legal application have proven ineffective, practice may witness such issues as the hollowing-out of the Code's foundational status, single-subject statutes overstepping their bounds to breach the Code's ecological baseline requirements, and inconsistent enforcement and adjudication standards. Grounded in China's legislative architecture, taking ecological conservation and green and low-carbon development as the core domain, and discarding the formulaic approaches to the application of law, this article clarifies the generative mechanism, application scope and specific types of dual-legal-source conflicts, and offers a normative interpretation of Article 1239 of the Code. It constructs a three-tier analytical framework of 'systemic coherence—functional adaptation—hierarchical regulation', and establishes the application principle that the Code's basic principles and core institutions enjoy absolute priority while the specific rules of single-subject statutes enjoy limited priority, formulating operable schemes for adjudication and enforcement.

(责任编辑:刘海林)