

中国生态环境法典编纂的基本命题

吕忠梅

摘要: 党的二十届三中全会审议通过的《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》部署了“编纂生态环境法典”的重大政治任务和立法任务,为生态环境法典编纂提供了根本遵循。在历史坐标上,中国特色社会主义生态环境法典是对中华优秀生态文化和法律文化的历史传承和创新发展;在世界方位上,中国生态环境法典可为全球环境治理贡献中国法治智慧与法治方案。中国生态环境法典编纂,应当坚持加强创新理论武装、坚持党的全面领导、坚持以人民为中心、坚持履行宪法职责、坚持改革和法治相互促进;在方法论上,中国生态环境法典编纂应当准确把握顶层设计与实践探索的关系、解放思想与完善制度的关系、系统整合与适度开放的关系、编订纂修与升华创新的关系。中国生态环境法典编纂还亟待在法典名称、法典化模式、法典定位、编纂逻辑与结构以及编纂方法上形成基本共识,实现概念、原则、体制和制度的创新。

关键词: 生态环境法典编纂; 历史坐标; 世界方位; 系统性; 协同性

中图分类号: D922.601 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2025)01-0021-10

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.20250102.003

以最严格的制度、最严密的法治保护生态环境,是促进和保障生态文明建设取得历史性成就、发生历史性变革的有效方式。实践充分证明,法律是治国之重器,法治是国家治理最科学最有效的方式。党的二十届三中全会审议通过的《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》(以下简称《决定》)深刻总结改革开放以来特别是新时代全面深化改革的宝贵经验,部署“编纂生态环境法典”的重大政治任务和立法任务,为生态环境保护领域“在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化,做到改革和法治相统一,重大改革于法有据、及时把改革成果上升为法律制度”提供了根本遵循。虽然第十四届全国人民代表大会常务委员会已将编纂生态环境法典列入立法规划第一类项目,我国已经正式启动了生态环境法典编纂的立法程序,但我们依然要重视,在生态环境法典编纂方案讨论和路径选择中,尚存在一些亟待厘清的理论分歧。生态环境法典编纂法学理论研究,需要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,准确把握历史方位,自觉运用《决定》所蕴含的原则和方法,守正创新,为进一步提高生态环境法典编纂质量提供坚实的理论支撑。

一、中国生态环境法典的历史坐标与世界方位

《决定》强调“聚焦美丽中国建设”,将“坚持以制度建设为主线”作为进一步全面深化改革

基金项目: 研究阐释党的二十届三中全会精神国家社会科学基金重大专项“生态环境法典化的中国实践和理论创新研究”(24ZDA095)

作者简介: 吕忠梅,中国政法大学民商经济法学院、全国人民代表大会常务委员会环境与资源保护委员会, hbgf_lzm@163.net (北京 100805)

的重大原则之一，并将生态环境法典编纂作为“完善生态文明基础体制”的重大任务进行部署，充分表明以生态环境治理体系法治化程度作为生态文明体制机制成熟定型的关键指标。生态环境法典编纂必须坚持“中国式现代化，是中国共产党领导的社会主义现代化，既有各国现代化的共同特征，更有基于自己国情的中国特色”的基本判断。《决定》对于编纂生态环境法典的基本判断，是将生态环境法典编纂放置于中国式法治现代化进程中予以定位，这要求我们首先应当厘清中国生态环境的历史坐标与世界方位。

（一）中国生态环境法典编纂的历史坐标

历史是一面镜子，它映照现实，也预示着未来。文明发展史实际上是人类与自然相互作用的历史。人类当前世界面临的环境问题，是过去几千年来人类活动造成的。在历史的长河中，法典既是一种文化现象，也是人在与自然相互作用过程中推动文化延拓的重要载体；中华民族五千年灿烂文化史，生态文化与法律文化都是其中的华章。有什么样的生态文化与法律文化，就有什麼程度的环境法治状态。“走什么样的法治道路、建设什么样的法治体系，是由一个国家的基本国情决定的。”^[1]

“中华优秀传统文化是中华民族的文化根脉，其蕴含的思想观念、人文精神、道德规范，不仅是我們中国人思想和精神的内核，对解决人类问题也有重要价值。”^① 栖息在地球东方大地上的中华民族先人们，走过了神化自然、崇拜自然、顺应自然的漫长过程^[2]。“天人合一”“道法自然”生态哲学及以“铸典”适应“变法”“新政”、实现法制统一的中华法系^[3]，具有“一方水土养一方人”的天然特质，在世界哲学史上留下了浓墨重彩的诗篇，为如今回应人与自然之间的关系以及编纂生态环境法典提供了文化沃土。

回顾近代以来的革命史，实现中华民族伟大复兴是中华民族最伟大的梦想。中国共产党成立以来的百年奋斗，生态环境保护是其中的重要篇章。回顾新中国成立以来的建设史，中国共产党推动生态环境法治从无到有，与改革开放的步伐同频共振。自1972年参加联合国人类环境会议，开启现代环境保护的中国探索，1979年《中华人民共和国环境保护法（试行）》问世，到2012年环境立法体系不断发展，我国不仅吸收了国际上环境保护的新理念，而且结合实际建立了许多具有中国文化传统特色的法律制度。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将生态文明建设作为关系中华民族永续发展的根本大计进行系统谋划，以前所未有的力度抓生态文明体制改革，强调“以最严格制度最严密法治保护生态环境”。一方面，通过修改宪法，确立生态文明战略、“美丽中国”国家目标完善生态文明法治体系的顶层设计；另一方面，加快生态环境立法，强弱项、补短板、填空白，基本形成了以宪法为依据、以环境保护综合法为龙头、以相关单行法为骨干的生态环境立法体系，对保障和促进生态文明体制改革发挥了积极的作用。编纂生态环境法典，就是要将党的十八大以来生态文明建设理论、制度、实践成果以法典化方式确认下来，把“山水林田湖草沙”纳入统一法典框架，最大限度地融合“保护”和“利用”两类立法，协调高水平保护与高质量发展的关系，回应人民群众对美好生活新期待，为生态环境执法和司法提供更加完善的法律依据。

观察历史的坐标，中国生态环境法典必须深刻把握“生态兴则文明兴，生态衰则文明衰”的历史规律，在习近平法治思想的生态文明法治理论指引下^[4]，统筹运用好马克思主义思想资源、中华优秀传统文化资源、世界共通性生态环境法治资源，以具有鲜明中国特色、世界胸怀的生态环境法律体系化方案奠定“良典善治”的血脉根基。厘定中国生态环境法典的历史坐标，中国特

^① 参见《习近平出席全国宣传思想工作会议并发表重要讲话》，网址：https://www.gov.cn/xinwen/2018-08/22/content_5315723.htm?gov&wd=&eqid=aee2f4f8000698de0000002647f411c，访问日期：2024年9月18日。

色社会主义生态环境法典是5000年中华文明的制度新篇，是对中华优秀生态文化和法律文化的历史传承和创新发展。

（二）中国生态环境法典编纂的世界方位

习近平总书记深刻指出：“法治是人类文明的重要成果之一，法治的精髓和要旨对于各国国家治理和社会治理具有普遍意义。”^[5]（P302）纵观世界文明发展史，法治是现代国家环境治理不可或缺的重要手段，是促进可持续发展最科学最有效的方式。与此同时，在环境治理的世界图景中，没有任何一种一成不变的环境立法体系化道路放之四海而皆准，生态环境立法体系化模式也不可能定于一尊。环境立法及其体系化形态的多样性是生态环境法治理论的重要原理，也是当今世界生态环境立法的普遍现实。

18、19世纪，随着西方国家科学技术创新、组织制度创新，其生产力水平极大提高，财富增长巨大，法治也堪称“先进”。但西方中心主义的法治文明观因“生态”的缺位^[6]，导致了严重的环境问题，西方国家为了应对环境污染和破坏导致的社会动荡，开始了现代环境立法。如果说，环境问题源于人在经济社会发展过程中导致的人与自然日益对立状态，那么，西方国家以“人是万物的尺度”为哲学基础的法律，体现的是人类控制自然的本质，这种法律在一定意义上是造成当今环境问题的制度原因。面对环境问题的挑战，人类社会已达成“可持续发展”的最大共识^[7]。超越传统法律，建立新的环境法律体系，促进人类社会由不可持续的工业文明向可持续发展的生态文明转型，是当代世界的共同追求。因此，中国以编纂生态环境法典方式促进生态环境立法体系化，是一种具有普遍意义的环境法治方式。

由于不同国家和地区的国情、历史、文化、制度形式以及发展道路的差异，究竟通过何种途径来建立环境法律体系、具体制度如何安排等，并没有统一的模式、实现机制和评价标准。从世界范围看，环境立法的体系化呈现两种基本形态。一种是以环境基本法为龙头，以单项环境立法为主干的“基本法+单行法”体系，典型如美国、日本、加拿大、荷兰、波兰、南非等国；另一种是以法典化方式推进环境立法体系化，如哥伦比亚、法国、瑞典、意大利、菲律宾、哈萨克斯坦等国。即便是在这两种形态中，各国的环境立法体系化的方法也有很大差别，如在“基本法+单行法”方式中，美国以“联邦环境政策法”为基本法建立了环境成文法体系^[8]（Pi-ii），荷兰则以“环境与规划法”为基本法并整合相关的26部立法建立环境立法体系^[9]。在法典化方式中，法国、菲律宾选择了以法规汇编为主的形式编纂，瑞典、意大利选择编订纂修为主的实质编纂。在实质编纂中，瑞典选择了适度法典化方式，意大利则认为环境法典与民法典相比，不能称之为法典。而选择法典化的国家，有成功的实践，也有失败的例子，如德国、俄罗斯^[10]（P98-100）。客观而言，两种模式各有优劣^[11]。各国的环境立法体系化都在立足本国国情的基础上发展演变，既体现了环境立法融合实质正义与形式正义、促进国家治理现代化、实现可持续发展转型的共同追求，也体现了生态环境立法体系化方式与一个国家国情相适应并因应自身社会发展需求形成的具体制度体系。历史文化和现实社会环境等因素共同作用，造就了各国不同的生态环境立法体系化方式。

不可否认，法典是不同时代法律制度文明的缩影和主要表征。当今时代，携手推动构建地球生命共同体、弘扬全人类共同价值、建设美丽地球家园，是全球生态环境治理的普遍追求。中国编纂生态环境法典，是推动人类生态文明制度化、法治化的重大实践。中国有条件、有能力也有责任站在21世纪生态文明法治建设的全球制高点上，既从中国国情出发、立足于社会主要矛盾的变化、回应人民群众对美好生态环境新期待，展现鲜明的中国式现代化风格和中国特色；也充分把握人类生态文明发展新趋势，为全球环境治理贡献中国法治智慧与法治方案，树立人类文明新形态制度化、法典化、法治化新的里程碑^[12]。

二、中国生态环境法典编纂的原则与方法

习近平总书记指出：“我们的改革开放是有方向、有立场、有原则的。我们当然要高举改革旗帜，但我们的改革是在中国特色社会主义道路上不断前进的改革，既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路。”^{[5] (P66)} 编纂生态环境法典，是对中国改革开放成果的法治化和以法治思维、法治方法促进进一步深化改革开放的有机结合，必须遵循改革的原则和方法，确保为深化生态文明体制改革提供行稳致远的法治轨道。

（一）中国生态环境法典编纂应坚持的原则

编纂生态环境法典，是贯彻落实《决定》部署的进一步深化立法机制改革任务的具体体现，是进一步完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系、在更高水平上形成完备的法律规范体系的具体举措。编纂生态环境法典，应准确把握坚持依法治国，完善中国特色社会主义法治体系的重要原则。

1. 坚持加强创新理论武装。党的十八届三中全会以来，习近平坚持以思想理论创新引领改革实践创新，就全面深化改革作出系统阐述，创造性提出一系列极富原创性、时代性、指导性的新思想、新观点、新论断，强调沿着法治轨道推进改革，把制度优势转化为治理效能，它们构成习近平新时代中国特色社会主义思想最为丰富、最为生动、最富创意的组成部分，也是贯穿《决定》的灵魂和红线。加强创新理论武装，坚持并运用好其中的立场、观点、方法，是我们研究生态环境法典编纂理论与实践问题的重要前提。

习近平生态文明思想和习近平法治思想，是编纂生态环境法典的指导思想、政治基础、理论依据和根本遵循。生态环境法典编纂，必须在“两个结合”的基础上，创造性地实现习近平生态文明思想和习近平法治思想的紧密结合、深度融合、有机统一，并以深邃的政治智慧、深刻的法理哲学、严谨的法治精神、科学的立法技术及时进行转化，形成以国家意志和强制力保证实施的法典化立法重大创新成果。

2. 坚持党的全面领导。《决定》将“坚持全面依法治国”作为进一步全面深化改革的重大原则之一，“坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求”^{[13] (P114)}，既表明全面依法治国是新时代中国共产党领导人民实现强国复兴伟业的重要路径，也说明党对全面依法治国的领导是中国法治文明得以实现的政治保障，党的领导是法治的人民性根本立场与党的人民性根本宗旨的有机统一。

党中央决定编纂生态环境法典，实际上是党使自己的政治决策经由国家权力机关转化为法律的过程，是党领导全面依法治国的生动实践。编纂生态环境法典，必须在党的领导下，把党中央对继续深化生态文明体制改革、建设“美丽中国”的战略部署以立法方式贯彻落实，以创新性立法理论、民主立法原则、体系化立法思维、科学化立法技术，通过法定程序上升为国家意志，为实现人与自然和谐共生的现代化提供坚实的制度基石和法律依据。

3. 坚持以人民为中心。“以人民为中心”事关依照宪法法律治国理政的宗旨、全面依法治国的性质和方向、出发点和落脚点，也是中国特色社会主义法治与西方资本主义国家法治的分水岭。坚持以人民为中心，尊重人民的主体地位，在建立健全现代环境治理体系实践进程中增强人民群众获得感、幸福感、安全感，是人民至上根本价值追求的具体体现，也是生态环境法典编纂的不可偏离的基本立场。

编纂生态环境法典，要始终坚持人民立场，贯彻“生态环境是最普惠的民生福祉”理念^[14]，认真倾听人民群众的环保呼声，深入了解人民群众的环境利益诉求，回应人民群众对美好生态环境新期待，精准分析人民群众关心、期盼解决的矛盾和焦点问题，完善生态环境法律规范体系，

增强生态法律制度刚性，实现环境法律定分止争、引领社会新秩序等功能。编纂一部人民拥护、人民遵守的良法善治法典，造福中华民族子孙万代。

4. 坚持履行宪法职责。宪法是人民意志的集中反映，是主权在民原则最直接的体现，是依法治国的本质要求。我国现行《宪法》已经明确了“五位一体”战略布局和绿色发展新理念，确立了美丽中国建设目标，规定了国家生态环境保护任务。与此同时，《宪法》赋予国务院及其各级人民政府以领导和管理生态文明建设的职责，要求为人民提供良好生态环境，保障人民在清洁健康的环境中生活的权利^[15]，这奠定了生态环境法典编纂的宪法基础。

编纂生态环境法典，是国家以法典立法的方式履行宪法职责、实施宪法原则、维护宪法权威的具体体现，也是保护公民环境基本权利的迫切需要。必须以宪法为根本依循打造和拓展“生态环境法治轨道”。以法典化方法系统性回应进一步全面深化生态文明体制改革的法治需求，可全面推进美丽中国建设相关工作法治化，确保人与自然和谐共生的中国式现代化行稳致远。

5. 坚持改革和法治相互促进。改革与法治的关系，是鸟之双翼、车之双轮，两者相互协调，彼此促进。在法治轨道上深化生态文明体制改革、推进实现人与自然和谐共生的中国式现代化，最终落点是做到改革和法治相统一，重大改革于法有据、及时把改革成果上升为法律制度。科学立法是处理改革和法治关系的重要环节，通过科学立法为改革奠定法治基础，实现改革和法治相互协调、相互促进。

生态环境法典编纂，必须准确把握改革和法治的辩证关系，以立法主动适应改革需要，确保重大生态文明体制改革于法有据，及时把生态文明体制改革成果上升为法律制度，既以统一价值理念方式凝聚改革共识，又以创新法律制度方式打破现有体制机制固化的藩篱，还以前瞻性规定保护改革探索，编纂一部改革决策和立法决策相统一、相衔接的良法善典。

（二）中国生态环境法典编纂的方法论

习近平总书记2018年在考察广东时强调：要掌握辩证唯物主义和历史唯物主义的方法论，以改革开放的眼光看待改革开放，充分认识新形势下改革开放的时代性、体系性、全局性问题，在更高起点、更高层次、更高目标上推进改革开放^①。党的二十届三中全会既是十八届三中全会以来全面深化改革的实践续篇，也是新征程上推进中国式现代化的历史新篇，将“坚持制度建设是主线”“坚持系统观念”作为进一步全面深化改革的基本原则，其中蕴含着一以贯之的改革方法论，也是生态环境法典编纂必须深刻领悟并加以运用的重点。

1. 准确把握顶层设计与实践探索的关系，实现“上”与“下”的辩证统一。中国的生态环境立法始终与改革开放的步伐相伴随，许多法律制度的形成经历了“摸着石头过河”的试点探索过程，这也是形成中国特色社会主义生态环境法律体系的成功经验。编纂生态环境法典作为生态环境立法集大成者，具有明显的“顶层设计”特性。在生态环境法典编纂过程中，需要正确处理“顶层设计”与“摸着石头过河”的关系。

一方面，更加注重生态环境立法的系统性、整体性、协同性，以法典化立法方式统一基本概念、统一价值理念、统一规范类型、统一适用标准，明确中国生态环境法律的调整范围、法律原则、基础体制、治理机制、基本制度，为进一步全面深化生态文明体制改革所需要的“摸着石头过河”提供法律遵循与方法指导。另一方面，生态文明体制和机制改革的“试点”等基层探索为生态环境法典编纂提供了坚实的实践基础和经验参考，要充分认识到面对复杂的生态环境保护社会关系，基层实践所具有的摸索规律、投石问路的重要作用。在坚持法典立法的体系化、系统化

^① 参见《习近平：高举新时代改革开放旗帜把改革开放不断推向深入》，网址：http://www.xinhuanet.com/politics/2018-10/25/c_1123614520.htm，访问日期：2024年9月19日。

本质的基础上，面向生态环境法治建设实践问需求、问对策、问效果，理性分析、发现规律并及时上升固化为法律；同时，也必须注意为进一步的基层探索留足空间。

2. 准确把握解放思想与完善制度的关系，实现“立”与“破”的辩证统一。中国生态环境法治建设成就举世瞩目，已成为新时代党和国家生态文明建设历史性成就的显著标志，但也存在一些不好用、不管用、不能用的问题，解决这些问题是编纂生态环境法典的重要目标。深刻分析出现问题的原因，绝大多数与过去因部门主导生态环境立法所形成的利益藩篱、格局固化有关。生态环境法典编纂的一个重要任务，就是要从确保中华民族永续发展的高度着眼长远与未来，在深刻洞察和及时研判生态环境法治发展趋势的基础上，通过合理设定涉及生态环境保护的各种利益主体、统筹各种利益关系、确立解决利益冲突的基本规则，突破利益固化的藩篱，为进一步全面深化生态文明体制改革提供法律依据。为此，必须妥善处理解放思想与完善制度的关系。

在生态环境法典编纂过程中，既需要通过解放思想求同存异达成基本共识，也需要通过解放思想突破利益固化的藩篱，破除不能适应新时代新征程新使命的僵化体制机制，消解现存的体制机制弊端，与时俱进地构建完善新制度体系。一方面，以立为本，先立后破，立破并举；另一方面，以系统思维，着力补短板、强弱项、填空白、补漏洞，着力增强生态环境法律规范的系统性、整体性、协同性。

3. 准确把握系统整合与适度开放的关系，实现“点”与“面”的辩证统一。为了适应现代风险社会对法律适应性需求，传统的以形式法治为圭臬、以逻辑精美为追求的封闭式法典模式经由“解法典化”运动的祛魅^[16]，不再为现代社会所推崇。今天所编纂的生态环境法典实际上是法典立法经过法典化、解法典化后的再法典化产物。这个意义上的法典，虽然也以内容完备与逻辑严密作为法典体系性的重要标志，强调法典应汇聚所有的相关法律规则，但更加注重消解完备性与体系性之间的张力，寻找系统整合与适度开放的平衡点^[17]。

一方面，生态环境法典对现行相关法律的系统整合并非一味追求大而全的集大成者，而是更加注重整体上的协调一致，当一些特殊制度出于完备性考量而被纳入法典，可能会与其他制度产生冲突，从而对法典的体系性造成减损时，可以采取双法源方式，允许环境法典与单项法共存；另一方面，生态环境法典具有统率相关单项法的功能，法典确立的价值和基本原则对单项法具有上位法效力，通过尽可能实现环境法典在调整范围上的广泛性，建立合理判断单项法相关标准及其衔接机制等方式，协调法典完备性与体系性的关系。

4. 准确把握编订纂修与升华创新的关系，实现“定”与“变”的辩证统一。“法典是每个时期法律制度文明的缩影和主要表征”^[18]，生态环境法典既具有促进生态环境立法更高层次的体系化、便利社会生活的功能，又具有推进国家可持续发展战略转型、促进社会生产生活方式变革的政治象征意义，还具有促进生态环境治理能力和治理水平的现代化的文化价值^[19]（P207-212）。生态环境法典编纂过程，是通过将现行的生态环境法律制度规范进行系统整合、编订纂修、集成升华，形成一部适应人与自然和谐共生的中国式现代化发展要求，体例科学、结构严谨、规范合理、内容完整并协调一致的法律文件。这也意味着，编纂生态环境法典不是制定新的单一法律，也不是多部法律的简单汇编，而是以一定法学理论为基础对现行法律的提炼和有机整合，这就需要把握现行立法的编订纂修与集成升华的关系，把握理论创新与制度集成的关系。

一方面，生态环境法典编纂必须面对已经基本形成的生态环境法律体系和生态文明体制改革理论与实践成果，遵循法典立法规律，通过系统化整理，去除重复的规定，更新滞后性规定，弥补立法空白，提升法律的体系性；另一方面，生态环境法典编纂必须深刻把握中国式现代化对生态文明法治建设提出的新任务新要求，遵循经济社会发展规律，洞察社会治理逻辑，体现治国理

政新思想、国家治理新理念、生态文明体制改革新目标新任务，进行理论创新、制度创新、实践创新，实现法典促进国家治理创新、社会治理创新的功能，其中，理论创新是制度创新和实践创新的前提与基础。

三、中国生态环境法典编纂的基本共识与守正创新

编纂生态环境法典既不是简单的法律汇编，也不是完全的新立新订，而是对现行法律按照一定的价值和逻辑进行体系化、系统化，需要在更高水平上形成完备的法律规范体系。这需要准确把握中国生态环境法典的历史坐标与世界方位，按照《决定》明确的“统筹立改废释纂，加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法……提高立法质量”等要求^[20]（P34），认真总结提炼改革开放以来特别是党的十八大以来生态文明建设理论、制度、实践成果；同时，继续以改革开放的态度，合理汲取、借鉴世界环境治理的先进经验，适应新形势新要求进行必要的制度创新，承担起生态环境法典编纂的时代使命。

（一）中国生态环境法典编纂的基本共识

编纂生态环境法典，本质上是党使自己的科学决策与正确政策经过国家权力机关转化为法律的过程。目前，全国人大常委会已将编纂生态环境法典纳入2024年度立法计划，并明确了“形成高质量的生态环境法典草案，力争年内提请审议”的具体工作方案^①，这对加强生态环境法典编纂研究提出了更高更新的要求。以何种具体方式将党的十八大以来生态文明建设理论、制度、实践成果加以确认，把“绿水青山就是金山银山”“生态环境是最普惠的民生福祉”“共谋全球生态文明建设”的理念转化为法律原则、法律制度，实现改革和法治相统一，重大改革于法有据、及时把改革成果上升为法律制度，需要有明确而清晰的整体思路与理论共识。通过近些年来学界共同体对于生态环境法典编纂的重要理论命题的集中关注与渐进廓清，在如下一些重要问题上应当形成基本共识，从而为我国的生态环境法典编纂提供智识支持和坚实基础。

1. 合理选择法典名称、法典化模式、法典定位。法典名称既不能“随意”也不得“任性”，以“生态环境法典”命名，可以统筹实现制名指实的形式功能、涵盖所调整法律关系的实质功能和传承历史与国际共识的文化功能^[21]。吸取世界各国环境法典编纂经验教训，中国应采取适度法典化模式，既以实质性编纂增强环境法的体系性，也以适度化编纂让环境法保持一定的开放性，克服僵化和机械的弊端^[11]。与传统部门立法不同，生态环境立法具有明显的以问题为导向、综合各种法律调整手段的“领域法”特质，生态环境法典编纂应定位于“领域型”法典，实现公法与私法融合、实体法与程序法合一^[15]。

2. 准确把握法典编纂逻辑与结构。法典编纂既非新立新订，也非简单的照抄照搬，需要以一定的理论为基础确立法典编纂的逻辑结构与体系化方法。生态环境法典应立足于“两个结合”，植根于“天人合一、道法自然”的中华优秀生态文化土壤，合理借鉴人类文明共同成果，以世界上最大的环境法价值公约数——可持续发展为逻辑主线，形成总则、污染控制编、生态保护编、绿色低碳发展编和生态环境责任编的逻辑结构^[22]，实现生态环境法典形式外观系统性、制度编排合理性、程序运转顺畅性、逻辑关联自洽性、结构内容开放性和法律体系稳定性。

3. 统筹运用法典编纂的各种方法。法典编纂不是单行立法，需要统筹立改废释等多种立法方式，汲取中华法系“寓道于术”“有典有则”“以类聚篇”的法典化技术，对现行立法进行系统整

^① 参见《全国人大常委会2024年度立法工作计划》，网址：http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202405/t20240508_436982.html，访问日期：2024年9月20日。

合、编订纂修、集成升华^[23]。生态环境法典编纂，应以“可持续发展”为价值目标进行法律关系评估和价值体系重塑，根据“适度法典化”模式目标，编纂总则；以编订为主，优化提炼污染控制法律规范，建立污染控制法律制度体系；以纂修为主，系统整合自然保护法律规范，建立生态保护法律制度体系；统筹编订纂修，补充完善绿色低碳发展法律规范，建立绿色低碳发展法律制度体系；以集成升华为主，总结生态环境执法司法实践经验，建立生态环境责任法律制度体系^[21]。

（二）中国生态环境法典编纂的守正创新

编纂生态环境法典，不能止步于对现行《环境保护法》和相关法律的简单平移、相加或升格，应认真贯彻落实党的二十届三中全会精神，坚持守正创新，紧跟时代步伐，顺应实践发展，突出问题导向，深入研究生态文明体制改革涉及的深层次体制机制问题，找准影响实现“人与自然和谐共生的现代化”的思想观念障碍与利益固化藩篱，通过理论与实践创新破除妨碍美丽中国建设的思想观念和体制机制弊端，破解结构性矛盾，确保在法治轨道上推进生态文明体制机制改革。

1. 以概念创新为生态环境法典编纂奠定理论基石。生态环境法典编纂必须以内涵明确、外延清晰的法律概念为基础。生态环境法典编纂的首要问题是通过现行立法、生态文明法治建设实践涉及的概念进行系统梳理，理性甄别原创词汇、外来词汇、技术词汇、政策词汇、司法词汇，论证形成以生态环境、环境权、可持续发展为基石概念，从总则到各编的基本概念、一般概念构成的法典范畴体系，实现从“词汇”到“概念”的升级，为将现行生态环境立法从分离、分散变为内部协调一致的法典编纂目标提供坚实的基础。

2. 以原则创新为生态环境编纂落实核心价值。可持续发展核心价值需要结合“人与自然和谐共生的现代化”的目标以法律原则的方式加以落实。在现有的环境法基本原则基础上，需要明确“风险预防”“系统治理”新原则，促进完成协同推进降碳、减污、扩绿、增长，积极应对气候变化的生态文明改革任务。以风险预防原则应对环境健康风险与生态失衡风险，守住生态安全底线；以系统治理原则统筹“自然生命共同体”“人与自然生命共同体”“地球生命共同体”，构建人与自然共生、共荣、共控的法律制度体系，实现可持续发展。

3. 以体制创新为生态环境法典升级治理体系。生态环境法典编纂是履行宪法的具体方式。宪法为生态文明体制建设提供了根本法律依据，生态环境法典既要提炼固化生态文明体制改革成果，也要为进一步突破利益固化藩篱开辟道路。当前，迫切需要建立“党委领导、政府主导、企业主责、公众参与、司法保障”的生态环境治理体制，正确处理“生态环境统一监督管理”与“自然资源资产统一管理”、“美丽中国”与“健康中国”、“政府管理”与“社会动员”等关系，构建多元共治的现代环境治理体系。

4. 以制度创新为生态环境法典编纂统一规范。生态环境法典编纂涉及政府、企业、个人、公众（包括当代人与后代人）等多方主体权利义务配置，必须通过制度创新，确认新的权利、构建“公权-私权”合作、“行政-司法”衔接的新型法律机制。需要在对现行法律制度实施情况深入调查研究的基础上，准确把握实践需求与价值判断的关系，根据生态环境法典编纂从以环境污染控制为主的“小环境”立法到以生态环境全面保护为目标的“大环境”立法转型升级需求，实现从“环境法律制度”到“生态环境法律”制度的集成创新，建构统一的生态环境法律规范体系。

我们坚信，在以习近平总书记为核心的党中央的坚强领导下，中国一定能以创新性立法理论、民主化立法原则、体系化立法思维、科学化立法技术，通过法定程序把党和人民的意志上升为国家意志，为实现人与自然和谐共生的现代化提供坚实的制度基石和法治保障，为世界贡献一部具有示范意义与引领作用的生态环境法典。

四、结 语

党的二十届三中全会审议通过的《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》中，首次在中央关于全面深化改革的顶层设计文件中明确地部署“编纂生态环境法典”的重大政治任务和立法任务。从中国生态环境法典的历史方位看，中国《生态环境法典》编纂在历史坐标上，必须以具有鲜明中国特色、世界胸怀的生态环境法律体系为“良典善治”奠定血脉根基；中国《生态环境法典》编纂在世界方位上，是推动人类生态文明制度化、法治化的重大实践，它必须充分把握人类生态文明发展新趋势，为全球环境治理贡献中国法治智慧与法治方案，树立人类文明新形态制度化、法典化、法治化新的里程碑。

编纂生态环境法典，是对中国改革开放成果的法治化和以法治思维、法治方法促进进一步深化改革的有机结合，必须遵循改革的原则和方法，确保为深化生态文明体制改革提供行稳致远的法治轨道。中国《生态环境法典》编纂的原则应当包括坚持加强创新理论武装、坚持党的全面领导、坚持以人民为中心、坚持履行宪法职责、坚持改革和法治相互促进。中国《生态环境法典》编纂的方法论包括：准确把握顶层设计与实践探索的关系，实现“上”与“下”的辩证统一；准确把握解放思想与完善制度的关系，实现“立”与“破”的辩证统一；准确把握系统整合与适度开放的关系，实现“点”与“面”的辩证统一；准确把握编订纂修与升华创新的关系，实现“定”与“变”的辩证统一。中国《生态环境法典》编纂是对现行法律按照一定的价值和逻辑进行的体系化、系统化，需要在更高水平上形成完备的法律规范体系，这需要以系统理论创新为指导。中国《生态环境法典》编纂应当达成的基本共识包括：合理选择法典名称、法典化模式、法典定位；准确把握法典编纂逻辑与结构；统筹运用法典编纂的各种方法。同时，还应当从以概念创新为生态环境法典编纂奠定理论基石、以原则创新为生态环境编纂落实核心价值、以体制创新为生态环境法典升级治理体系、以制度创新为生态环境法典编纂统一规范等几个维度，实现中国《生态环境法典》在编纂路径上的守正创新。

参考文献

- [1] 习近平. 加快建设社会主义法治国家[J]. 理论学习, 2015(2).
- [2] 李树人, 阎志平, 侯桂英. 中国古代的生态伦理观[J]. 河南农业大学学报, 2000(4).
- [3] 张文显. 中华法系的独特性及其三维构造[J]. 东方法学, 2023(6).
- [4] 吕忠梅. 习近平法治思想的生态文明法治理论[J]. 中国法学, 2021(1).
- [5] 习近平. 习近平著作选读(第一卷)[M]. 北京: 人民出版社, 2023.
- [6] 吕忠梅. 中国生态法治建设的路线图[J]. 中国社会科学, 2013(5).
- [7] 吕忠梅. 发现环境法典的逻辑主线: 可持续发展[J]. 法律科学, 2022(1).
- [8] 张辉. 美国环境法研究[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2015.
- [9] 吕忠梅, 杨诗鸣. 荷兰《环境与规划法》的体系化发展路径与启示[J]. 环境保护, 2024(6).
- [10] 吕忠梅, 田时雨. 梦想与行动: 中国环境法典之证成[M]. 北京: 法律出版社, 2024.
- [11] 吕忠梅. 中国环境立法法典化模式选择及其展开[J]. 东方法学, 2021(6).
- [12] 吕忠梅. 让生态环境法典成为新征程上矗立的法治里程碑[J]. 民主与法制, 2024(28).
- [13] 习近平. 习近平谈治国理政(第二卷)[M]. 北京: 外文出版社, 2017.
- [14] 赵超, 董峻. 习近平: 坚决打好污染防治攻坚战 推动生态文明建设迈上新台阶[N]. 人民日报, 2018-05-20(01).
- [15] 吕忠梅. 环境法典编纂论纲[J]. 中国法学, 2023(2).

- [16] 张明楷. 刑法的解法典化与再法典化[J]. 东方法学, 2021(6).
- [17] 吕忠梅, 田时雨. 中国环境法典编纂何以能——基于比较法的背景观察[J]. 苏州大学学报(法学版), 2021(4).
- [18] 周旺生. 法典在制度文明中的位置[J]. 法学论坛, 2002(4).
- [19] 张小军. 刍议中国法律法典化的价值和意义[A]. 中国人民大学. 中外法律体系比较国际学术研讨会论文集[C]. 北京: 中国人民大学法学院, 2007.
- [20] 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[M]. 北京: 人民出版社, 2024.
- [21] 吕忠梅. 生态环境法典编纂的立法选择[J]. 江淮论坛, 2024(1).
- [22] 吕忠梅. 环境法典编纂方法论: 可持续发展价值目标及其实现[J]. 政法论坛, 2022(2).
- [23] 吕忠梅. 生态环境法典编纂与优秀传统生态文化的传承[J]. 法律科学, 2024(3).

Basic Propositions of Codifying China's Ecological and Environmental Code

LÜ Zhong-mei

Abstract: *Resolution of the Central Committee of the Communist Party of China on Further Deepening Reform Comprehensively to Advance Chinese Modernization*, deliberated and approved at the Third Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China, has deployed the major political and legislative task of “compiling an ecological and environmental code”, providing a fundamental basis for the compilation of the ecological environment code. In terms of historical coordinates, the socialist ecological environment code with Chinese characteristics is the historical inheritance and innovative development of China's excellent ecological culture and legal culture. In the world orientation, China's ecological and environmental code can contribute China's legal wisdom and legal solutions to global environmental governance. The compilation of China's ecological and environmental law code should adhere to innovative theories, the overall leadership of the Party, the people-centered approach, the fulfillment of constitutional duties, and the mutual promotion of reform and the rule of law. In terms of methodology, the compilation of the code should accurately grasp the relationship between top-level design and practical exploration, emancipation of thought and improvement of the system, systematic integration and moderate openness, and compilation and sublimation innovation. In the compilation of the code, it is urgent to form a basic consensus on the name of the code, the mode of codification, the positioning of the code, the logic and structure of the codification, and the method of codification, so as to realize the innovation of concepts, principles, systems and systems.

Key words: compilation of the ecological environment code; historical coordinates; world orientation; systematicness; synergy

(责任编辑 周振新)