



高端访谈

我国生态环境保护即将进入“法典化”时代。3月5日,备受瞩目的《中华人民共和国生态环境法典(草案)》提请十四届全国人大四次会议审议。这将是继民法典后,我国第二部以“法典”命名的法律。站在“十五五”开局之年,编纂生态环境法典是法治的进阶,更是民心的汇聚。

围绕这部“绿色法典”的编纂背景、亮点、意义与影响,羊城晚报记者近日分别专访了中国法学会环境资源法学研究会副会长、北京大学法学院教授汪劲,中国法学会环境资源法学研究会副会长、广东省法学会环境资源法学研究会会长、中山大学法学院教授李挚萍。



专访中国法学会环境资源法学研究会副会长、北京大学法学院教授汪劲:

专访中国法学会环境资源法学研究会副会长、中山大学法学院教授李挚萍:

# 中国将为世界生态环境保护提供“法典化”方案

# 承载时代使命人民期盼 “典”亮绿色发展新征程

文/羊城晚报记者 鄢敏 图/受访者提供

文/羊城晚报记者 王倩 图/受访者提供

专家介绍

汪劲,中国法学会环境资源法学研究会副会长、北京大学法学院教授。他是我国首位环境法专业博士学位获得者,长期深耕环境法研究。2017年以来,他以中国法学会环境资源法学研究会《中国环境法典编纂研究》课题组《生态环境法典专家建议稿编纂项目》总牵头人兼总则编负责人身份,深度参与了我国生态环境法典编纂的研究工作。



专家介绍

李挚萍,中国法学会环境资源法学研究会副会长、广东省法学会环境资源法学研究会会长、中山大学法学院教授。曾参与《中华人民共和国土壤污染防治法》等立法的起草工作,承担了多部广东省生态环境立法的起草、修订工作。深耕环境基本法等学术研究,出版《环境基本法比较研究》专著等。参与了中国法学会环境资源法学研究会《中国环境法典编纂研究》课题组的研究以及专家稿的撰写。



## 生态环境法典编纂 立足于四大条件

羊城晚报:现行环境与资源保护领域的单项法律一般叫环境法或者环保法,为什么编纂的法典名称是生态环境法典?

汪劲:长期以来,一提到环保,大家都认为是环保部门管辖的以污染防治为主的事项。生态文明体制改革后,中央在重要文件中都以“生态环境”替换“环境”概念的表述,一是要转变人们过去对环境范围的狭隘认识,二是要突出生态保护的重要性,将生态和环境领域涉及的所有事项全部纳入“生态环境”范畴,强调“绿水青山就是金山银山”和“统筹山水林田湖草沙系统治理”的理念,强化所有党政机关在生态环境保护方面的职能。

所以,现在我们说的“生态环境”,准确的表述应当解释为“生态+环境”,而不是以前“生态的环境”的认识。用英文表达的话,不是 ecological environment,而是 ecology and environment。“生态”更多地强调了自然生态系统及其功能,而“环境”更强调以人类社会为中心的外部存在。

羊城晚报:启动生态环境法典编纂工作需要满足哪些条件?

汪劲:根据我们的总结,结合民法典编纂经验,至少要满足4个条件。

第一,党中央支持。《全国人大常委会2021年度立法工作计划》明确指出,研究启动环境法典、教育法典、行政基本法典等条件成熟的行政立法领域的法典编纂工作。党的二十届三中全会明确提出“编纂生态环境法典”。

第二,有足够数量的法律。启动编纂生态环境法典工作的时候,我国有30多部直接或间接保护环境和合理开发利用资源能源的法律。同时,民法、刑法、诉讼法等基本法律中也有大量针对环境资源保护的规定。此外,还有很多法规、规章、标准、地方性规范等,它们在保护环境和合理开发利用资源能源方面也起到了不同层级的规范作用。

第三,学术研究要成熟。编纂法典是一个系统工程,更多要立足于法律和科学的研究。过去40多年,我国的环境法学理论研究从无到有,迅速发展。2017年,中国法学会环境资源法学研究会专门启动了生态环境法典编纂研究系列重点项目,系统梳理中国环境法学基本概念和基本范畴,翻译研究法国、德国、美国等十多个国家的生态环境法典,超100名环境法学及相关学科的学者参与,并向全国人大常委会法工委工作专班提交了生态环境法典专家建议稿草案。

第四,法律施行有统一的需求。

生态环境保护涉及经济社会发展生活各个领域,而环境保护法律在我国法律体系中主要分布于行政法和经济法部门,不同性质的国家法律对涉及环境领域的行为规则因认识不一而不相一致甚至矛盾,特别是在健全完善不同环境保护法律制度中普遍存在着“后法”严于“前法”的趋势,造成同一性质的危害环境行为在不同法律规定中定性不一、处罚不一甚至出现空白等现象。“十四五”期间,全国法院已设立生态环境资源专门审判机构和组织2400余个,各级检察机关也设立了专门的公益诉讼机构,但是在司法和审判方面还面临着职能相对模糊、法律依据不充分等问题。

为此,大家认为,生态环境领域的各项法律及其基本原则、基本体制机制、基本制度和措施以及法律之间的效力关系等都需要在生态文明体制改革中进行调整,形成一部各方主体协商一致、科学合理和适应生态环境保护要求的统一法律制度。怎么统一?法典是一个最好的方案。

## 实现社会、经济和环境三大效益协同一致

羊城晚报:在您看来,生态环境法典草案有什么亮点?

汪劲:首先是立法目的,法典草案把“保障公众健康和生态环境权益”写入第一条,是非常重要的,彰显坚持以人民为中心的理念。

从总体结构看,法典分则的设置采用三编制(指污染防治、生态保护和绿色低碳发展三编)是一大亮点。在绿色发展的法典或者环境法中,污染防治和生态保护是环境问题的两个部分。考虑到20世纪八九十年代以后出现的新型环境问题,生态环境法典编纂把市场经济发展过程中产生新环境问题的原因和因素也纳入法典规制的范畴。其中,不全是污染。比方说,二氧化碳,科学上不能单纯认定为污染物,但还是需要控制的。这种情况下,纳入污染防治不合适,所以“绿色低碳发展”独立成编,包括发展循环经济、应对气候变化等,一体化纳入其中。

其次,法典草案的适用范围也是一个亮点。以前,法律保护的是环境,现在明确是生态环境。草案通过列举的方式,使保护对象和范围适当地扩大,也更清晰,比如冰川就纳入其中。

在我看来,融合是这部法典最大的亮点。资源、环境、能源涉及社会经济各个方面,存在不同利益的冲突,特别是经济效益和环境效益之间。以前的法律是分散的,针对污染问题有污染防治法,生态保护问题糅合依附于自然资源法,绿色低碳和循环发展问题又分别纳入能源法和相关法律之

中,存在着同一类型法律制度的分散化和碎片化问题。编纂法典后最大的好处,就是把社会、经济和环境三大效益统一融合到一个法典中协同一致,三个效益是并重的,也就是可持续发展,实现人与自然和谐共生。

## 以“巡回”普法为法典后续实施打基础

羊城晚报:我国编纂生态环境法典对世界会产生什么影响?

汪劲:就像我们编纂生态环境法典的过程中参考了世界十多个国家已编纂的环境法典一样,我国的生态环境法典公布施行后将会成为世界上最新的、也是最先进的一部环境法典,以后我们就是别人的榜样。

环境法典是20世纪70年代发展起来的,世界各国都在摸索,我们也在不断地学习,取长补短。不同时期,在法治完善程度、社会规则体系、伦理道德水平、经济发展各不相同的情况下,制度怎么去融合,各个国家肯定都不一样。但我们会向世界提出中国生态环境保护的方案。

去年5月,我们在北京举办了一场环境法典编纂国际研讨会,当时我们给来自十多个国家的专家学者和官员拿出了生态环境法典草案一审稿的翻译稿。国外专家一致表示,我们的法典草案框架结构非常新颖,内容非常全面,值得各国在完善本国环境法律体系中参考借鉴。从调整对象、适用范围、保护手段、法律关系的广泛性来看,我们的生态环境法典一定会给全世界提供法典化的可行方案。

羊城晚报:作为环境法研究者,看到生态环境法典提请审议,您的心情是什么样的?

汪劲:有生之年,能够见证研究领域有关的生态环境法典即将诞生,本身就是非常美好的事。有机会赶上法典编纂,对从事环境法的学者来说更是一件欢欣鼓舞的事。特别是参与法典编纂相关研究,作出一些贡献,是非常难得的经历。

我在20世纪80年代开始从事环境法研究,那时我国各项法律制度尚在建立健全中,环境法只是法学的交叉学科甚至是冷门学科,刚刚兴起。几十年来,从无到有,我国制定了30多部生态环境法律,现在马上有法典了,对学科发展、个人成长都有正向作用。

羊城晚报:最近,您在多个高校、律所开展“生态环境法典编纂”主题的“巡回”讲座,为什么要做这件事?

汪劲:这也算一种普法,为未来的生态环境法典实施打好基础。可能有些人不理解法典的必要性,通过答疑解惑感能以以后的施行做一个比较好的铺垫,让大家建立一个基础认知。

## 编纂生态环境法典是时代的呼唤

李挚萍表示,我国第二部“法典”诞生于生态环境领域是时代的选择,是建设美丽中国、实现中国式现代化的重要保障。

首先,习近平生态文明思想为生态环境法典编纂奠定了理论基础,生态文明建设实践则提供了丰富基础。1983年环境保护被确立为基本国策,党的十八大以来,在习近平生态文明思想的指引下,我国以前所未有的力度开展生态环境保护,成效举世瞩目。中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化,编纂生态环境法典是时代对法治的要求。

其次,立法体系基本完善成熟是重要条件。我国1979年颁布《环境保护法(试行)》,1989年颁布《环境保护法》,随后制定了30多部单行法和100余件行政法规。但分散立法带来法条重复庞杂问题,为提升法律实施效率,对法律体系进行科学整合成为必然。

再次,学术研究提供了重要支撑。21世纪初以来,环境法学界在法典领域研究上稳扎稳打,中国法学会环境资源法学研究会起草了专家建议稿,为国家立法提供了重要支撑。

在李挚萍看来,生态环境法典编纂,再次显示中国在提高生态环境质量、保障人民环境权益的前提下推进中国式现代化的决心,向世界展示负责任大国形象。

而关于法典施行是否意味着生态环境治理告别“单行法打补丁”阶段,李挚萍认为,法典正式颁布实施后,有助于提升生态环境治理的整体性、综合性,但并未改变现行管理体制和职责划分,行政部门需要时间适应调整,一些问题的解决也需一定时间。尽管立法机构将生态环境法典定位为“领域法”,但法典的诞生将强化生态环境法在中国特色社会主义法律体系中的独立地位。

## 公众健康保障从原则走向制度

针对公众健康保障,李挚萍谈到,在生态环境法典草案中,“环境权”虽未以独立条文形式出现,但草案第一条就明确了“保障公众健康和生态环境权益”,内容也勾勒出其轮廓;法典以人民为中心的理念和制度设计是环境权的依托;环境信息公开、公众参与、社会监督等内容

是环境权实施的基本路径;环境公益诉讼是环境权实现的司法保障。总体而言,“保障公众健康和生态环境权益”是一个开放兼容的表述,可以为将来法律实践中公众环境权保护特别是环境健康损害救济提供必要依据。

她表示,从2014年修订的环境保护法确立“保护公众健康”宗旨,到此次法典草案中提出的建立健全生态环境与健康监测、调查和风险评估制度等内容,可谓从“原则宣示”到“制度落地”的重大跨越。

信息公开和公众参与也是公众行使环境权的重要保障。2014年修订的环境保护法新增一章六个条文规定“信息公开和公众参与”。法典草案在此基础上,在总则编第九章用11个条文规定了“信息公开与公众参与”,明确公民、法人和其他组织依法享有获取生态环境信息、参与和监督生态环境保护的权利。法典草案还要求实行排污许可重点管理的排污单位依法披露污染物排放信息、温室气体排放信息,并对公众监督和举报机制作了具体规定,使公众参与更可行、更有保障。

“生活在一个对健康无害的环境中”是群众基本诉求。法典颁布实施必将提升全社会关心生态环境和公众环境健康权的共识,公众环境健康权救济也会更有保障。”李挚萍说。

## 绿色低碳发展独立成编彰显中国特色

生态环境法典草案将“绿色低碳发展”单独成编,在世界环境法典编纂中几无先例,颇具特色。李挚萍指出,这不仅是一部生态环境保护法,也必将是一部绿色发展法。其一方面反映中国推动经济社会绿色低碳转型的时代要求,另一方面表达了中国应对气候变化、承担国际义务的决心。

绿色低碳发展编整合了循环经济、清洁生产、节约能源等相关立法,综合了国家绿色低碳发展的经济、技术、产业政策和措施,创新之处在于规定了国家应对气候变化、实现“双碳”目标的体制与机制,以系统立法形式为企业特别是高耗能企业转型升级提供充分指引,为新能源等绿色产业发展提供规范、指引、激励等法律保障。

同时,法典草案继承了2014年环境保护法修订以来环境治理以环境质量改善为目标导向、地方政府对环境质量负责的理念,增加了生态环境保护督察、领导干部自然资源资产离任审计、河湖长制与林长

制等制度,强化了政府生态环境责任。李挚萍认为,法典草案在协同推进降碳、减污、扩绿、增长,统筹山水林田湖草沙系统治理等方面对领导干部提出了更高要求。以之为尺,领导干部应更好树立生态环境整体观、生态环境与发展的协同观、绿水青山就是金山银山的辩证观。

中国环境司法发展迅速,环境司法专门化、环境公益诉讼实践极大促进了生态文明建设。李挚萍还指出,法典草案对生态环境司法改革的成果进行了确认,明确要求人民法院加强生态环境审判工作,推进专业化审判机制建设,人民检察院加强生态环境检察工作,强化检察监督。法典草案将国家生态环境损害赔偿制度改革精神转化为法律规定,明确建立生态环境损害赔偿制度,解决了环境司法专门化法律支撑不充分的问题,弥补了环境保护法公益诉讼条款只规定非政府组织原告地位、未为检察院和政府提起公益诉讼留下空间的缺陷。

## 为全球环境治理贡献“中国方案”

谈及生态环境法典草案是否还有需打磨细节,李挚萍坦言,这一法典的编纂难度某种程度上大于民法典——前者在30多部法律基础上编纂,后者在9部法律基础上编纂。她认为,生态环境法典编纂不是制定新法,更多是对现有法律进行系统化整合,明显具有制度创新的内容有待将来修订时解决。总体而言,她对法典正式颁布后实施效果持乐观态度:“法典编纂的作用不仅仅是产生一部更理想的法律文本,法典编纂本身所引发的社会关注度可以产生极大的法律传播、宣传、教育和实施效用。”

李挚萍指出,生态环境法典编纂既“编”又“纂”,既有整合也有创新,既吸收了国外先进立法经验,又汲取了中华优秀传统文化养分,最重要的是以习近平生态文明思想为魂和纲,充分总结了生态文明建设实践经验,为全球环境治理贡献了一套可行的“中国方案”。早在2013年,联合国环境规划署就通过了推广中国生态文明理念的决定。生态环境法典作为系统反映生态文明建设理念和制度安排的法律,必将对世界产生深刻影响。

李挚萍表示,期待这部承载着时代使命和人民期盼的“绿色法典”顺利通过,并在实施中不断完善,为建设人与自然和谐共生的现代化提供坚实的法治保障。