

《生态环境法典》系统治理原则的法理逻辑与体系构造

韩玉亭^{1,2}, 张笑航¹

(1. 南京师范大学法学院; 2. 南京师范大学中国法治现代化研究院)

摘要:在习近平生态文明思想的指引下,我国的环境法已向生态环境法转型,价值理念、立法模式、治理逻辑、保护对象、责任机制等维度均发生了深刻变革,逐步形成了将生态环境作为整体加以保护与治理的系统方法论。《生态环境法典》于总则编第6条确立了具有独立规范内涵的系统治理原则,并以此构建了具有普遍指导性与规范约束性的内在融贯制度体系。在法理上,系统治理原则与预防为主、生态优先、绿色发展、公众参与、损害担责五项基本原则相衔接,以保护生态系统整体性为逻辑起点,以生态系统的承载能力为约束边界,通过山水林田湖草沙一体化保护和多元主体协同共治,实现生态安全、经济发展与社会秩序多维价值平衡。在适度法典化“双法源”的模式下,系统治理原则统领生态环境规范逻辑,协调法典内外各类环境要素立法之间的关系,形成法典内“总则基本制度—分编通用制度—分编特别制度”与法典外单行法、行政法规及其他规范相衔接的生态环境制度体系。这一制度体系价值融贯、层次分明、开放包容,能够对生态环境实施全方位、全过程、全地域的保护与治理,为推动人与自然和谐共生的中国式现代化提供了坚实的法治基础和科学的方法论指导。

关键词:习近平生态文明思想;系统治理;《生态环境法典》;生态环境法;山水林田湖草沙;一体化保护;“双法源”结构

一、问题的提出

传统工业文明下的法理建立在人类中心主义哲学基础之上,以“主客二分”和“经济优先”为内核,在一定程度上忽视了人类作为自然界有机组成部分的本质属性,将人与自然置于征服与被征服的对立关系,并在价值排序上偏重人类利益而相对忽视了生态系统的内在价值。该法理的底层逻辑是单向度追求“经济价值—人的需求”的最大化,奉行单一经济价值优先原则,自然的内在价值被窄化为对人类的工具性价值,对生态环境的保护不过是恢复人类

的资源获取、环境排放可能性而展开的还原主义式规制^[1]。这种人类中心主义法理观“天然排斥生态环境保护等公共事务”^[2],难以在法理层面真正容纳具有公共性、整体性与代际性的生态环境保护需求。在《中华人民共和国生态环境法典》(以下简称《生态环境法典》)颁布前,我国既有的环境法律法规多围绕资源产权、开发利用权、收益权等经济权利展开,而生态系统完整性所蕴含的生物多样性、生态功能、景观与碳汇等非经济价值,并未作为独立保护客体被置于环境法的规范重心。

受还原主义思维影响,我国环境法治实践

引用本文:韩玉亭,张笑航,《生态环境法典》系统治理原则的法理逻辑与体系构造[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2026,28(4):105-114.

作者简介:韩玉亭(1985—),男,副教授,博士,主要从事行政法学及环境法学研究。E-mail:hyt610@126.com

倾向于针对不同环境介质和要素分别立法予以规制。如,针对不同环境介质,分别制定了相应的单行法——《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》等;针对森林、草原、矿产等要素,分别进行以生态保护为目的的专门性立法。还原主义逻辑在特定阶段具有积极意义,在我国快速工业化进程中发挥了重要作用,不宜简单否定^[3]。然而,随着污染问题得到有效控制,生态环境问题转变为非显性、累积性、持续性的生态功能损失与生态质量下降,上述分散型立法模式无法回应生态系统整体保护的需求;以经济优先为尺度的价值判断与“绿水青山就是金山银山”的绿色发展观相矛盾;以末端治理为特征的应对逻辑难以有效预防、化解重大系统性环境风险。中国环境问题往往具有系统性、复合型等特征^[4],环境法治建设面临深层挑战,为此应重新审视人与自然的关系,反思传统的生态法理观,构建一种能够统合多元价值、贯彻系统观念、保障命运共同体健康存续的整体治理体系,以克服分散规制下的价值冲突与制度内耗,这是环境法进阶为“生态环境法”的必然路径。在环境法向整体主义进阶的背景下,系统治理原则成了《生态环境法典》建构的核心切入点,本研究旨在揭示其代表的法理转向并明确其法典化的体系构造。

二、系统治理原则的法理逻辑

推进以系统保护生态环境为核心的中国特色社会主义生态文明法治,首要任务是确立新的法治理念^[2]。党的十八大明确提出了中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的战略框架,生态文明建设是其中的重要一项。2018年,第十三届全国人民代表大会第一次会议通过《中华人民共和国宪法修正案》,将“生态文明”正式写入宪法序言。《生态环境法典》吸收了生态文明体制改革的有效经验,明确了系统治理的基本原则。该法典基于命运共同体、人与自然和谐共生的法哲学基础,以整体主义为逻辑起点,承认生态系统的完整性、稳定性和可持续性并认可其内在价值,强调法律规制

必须基于生态系统的承载能力并实行一体化保护和多元共治。

1. 系统治理原则的理论遵循

马克思主义生态观以辩证唯物主义与历史唯物主义的有机统一为哲学根基,并以揭示自然史与人类史的辩证统一规律为核心,深刻阐述了人与自然的辩证统一关系:自然界是“优先存在的客观实在”与“人类实践的历史产物”的统一体,而人类通过劳动实践实现自然-人-社会的动态联结。基于马克思主义立场、观点和方法,结合中国国情与时代要求,习近平生态文明思想推动了马克思主义生态观从“自然-人-社会的辩证统一”到“人与自然和谐共生”的重大飞跃,以“命运共同体”为核心概念,重塑人与自然关系的本质。这不仅是马克思主义生态观与当代中国实践相结合的理论创新发展,也是《生态环境法典》系统治理原则的理论渊源。

第一,“自然命运共同体”确立了生态系统的整体性原则和自然的价值主体地位,承认了自然要素间的有机联系及自然要素在法律评价中的内在价值平等与结构对等。习近平生态文明思想不仅坚持马克思主义关于“人靠自然界生活”^[5]的自然先在性基本立场,阐明大自然是人类赖以生存发展的基本条件,还进一步确认自然与人之间的权利平等,将自然视为一个拥有内在生命力、各要素相互依存的整体系统。山水林田湖草沙各要素通过能量流动与物质循环形成命运共同体,这种对自然价值主体地位的确认,是走向最高形式自然主义的前提。由此出发,才能实现人与自然界矛盾的真正解决和生态的整体修复^[6],这也为生态环境系统治理指明了方向。《生态文明体制改革总体方案》明确了系统治理的具体要求:树立山水林田湖是一个生命共同体的理念,按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律,统筹考虑自然生态各要素、山上山下、地上地下、陆地海洋以及流域上下游,实施整体保护、系统修复、综合治理,增强生态系统的循环能力,维护生态平衡。

第二,“人与自然命运共同体”确立了“共生性”存在原则,重塑了生态环境治理工作的

基本定位。在习近平生态文明思想“生命共同体”这一本体论认知的框架下,人类的自我定位从自然的“主宰者”回归到生态系统中的“共生性”存在,即生命共同体的成员、人与自然的关系发生根本性转向,从单向的索取与征服回归互融共生。这种共生关系要求人类的实践活动必须以维护生命共同体的完整、稳定和美丽为根本前提,从“征服自然”的扩张逻辑转向“顺应自然”的和谐共生逻辑,并在把握和尊重自然系统整体性规律的前提下,应建立与自然生态系统承载力相匹配的、合理且可持续的物质能量交换关系,由此,人的全面发展不再取决于征服自然的能力,而体现为维护生命共同体完整性的能力。

第三,“绿水青山就是金山银山”作为生命共同体理念的实践路径,实现了人的发展尺度与自然生命的内在尺度的有机结合,确定了系统治理的未来目标。这种结合既遵循了马克思主义关于自然生产力是社会生产力发展的自然基础的论述,又通过“我们既要绿水青山,也要金山银山”^{[7][27]}的实践转化机制和制度创新实现“自然-社会”物质变换的良性循环,将系统治理的成效(自然生态系统的服务价值)增长纳入价值创造过程和社会再生产体系,形成自然生产力与社会生产力协同增长的新型物质变换模式。这一过程强调自然生产力与社会生产力的协同发展,使人类与自然之间的物质交换是和谐的、可持续的。

2. 系统治理原则的规范逻辑

《生态环境法典》以生态整体主义超越主客二分的机械自然观,将生态环境视为过程相关、功能勾连、要素协同的有机整体,推动生态环境法治从“要素还原”迈向“系统整合”,并推动了价值目标、治理逻辑、保护对象与责任机制

的规范性重构(表 1)。

(1)价值取向的深刻转变:从单一经济价值转向多元价值平衡

系统治理将生态系统的完整性、安全性和正义性提升为与经济价值并列的独立价值,实现了从经济单维主导到生态、经济、社会多维平衡的规范重构。在多元价值指引下,生态环境治理必须从整体立场出发,统筹自然环境的多重价值与功能,协调多元利益诉求,以达成绿水青山与金山银山的利益均衡,实现人与自然和谐发展。

系统治理原则追求生态系统整体价值的优先性。本体论上的“系统”指的是“具有特定功能、明确边界和内在结构的关系性整体”^[8]。《生态环境法典》完成了对原《中华人民共和国环境保护法》中“环境”定义的“生态”升级:“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。”这一规定强调了生态系统功能与空间因素之间的联系,体现了法典整体治理思路的转向。基于系统治理原则,生态系统的完整性、稳定性和可持续性被置于优先地位,在尊重自然、顺应自然、保护自然的基础上,生态、社会与个体共生的能力得到了系统性提升。系统治理不仅关注单个资源要素的修复,更强调将生态系统整体健康运行所形成的生物多样性、自然景观等非经济价值纳入法律保护范畴。规制必须基于生态系统承载能力,治理应符合生态系统规律并尊重作为“自然生命共同体”的自我价值。

表 1 整体主义与还原主义法理观下的法治特征对比

比较维度	还原主义法理观	整体主义法理观
法哲学基础	主客二分的机械自然观	人与自然和谐共生;生命共同体
价值体系	人类利益至上;单一经济价值	生态安全、经济发展、社会秩序等多元价值平衡;生态整体利益优先
立法模式	要素分割;部门分散立法	一体化保护;整体性立法
治理逻辑	末端治理;被动应对	源头预防;主动保护;系统治理
保护对象	单一环境要素或资源	生态系统完整性;稳定性和可持续性
责任机制	个体责任;后果追究	多元共治;全过程监管

系统治理原则主张生态安全价值显性化。当前,环境风险已演变为威胁人类生存与发展的非传统安全威胁,这种风险不以局部污染、单个要素的破坏为表征,而是以非显性的、渐进式的生态系统功能退化、稳定性下降为特征,进而可能威胁生态安全。生态安全关乎国家生存、民族永续与经济社会发展的根本公共利益,是作为“主客一体化”对象的生态环境的本体安全。生态安全既是国家安全的重要组成部分,也是经济社会持续健康发展的重要保障。“把生态环境风险纳入常态化管理,系统构建全过程、多层次生态环境风险防范体系。”^{[7]46}

系统治理原则追求并保障生态正义价值。系统治理不仅关注人与自然的和谐,更将“人—自然”的整体关系纳入治理范畴,关注生态利益的公平分配:在代内维度,强调社会系统在共治生态环境问题上的责任共担与利益共享,要求完善生态保护补偿等制度,使受益地区对承担重要保护功能的地区进行补偿,以矫正因生态区位差异导致的发展不公;在代际维度,彰显代际公平的核心价值,要求在治理生态环境时兼顾未来人的福祉,系统规制应当超越短期经济理性的局限,将生态系统的长期可持续性和长远生态利益纳入核心考量,为子孙后代的永续发展保留必要的自然资本与生态空间。

(2)治理逻辑的根本转型:从末端治理到源头风险防范

系统治理原则承接“预防为主”的基本要求,并将“生态安全”确立为规制目标,以驱动治理逻辑从末端治理转向源头预防、从被动应对转向主动防控。《生态环境法典》第882条规定:“国家统筹青藏高原生态安全布局,推进山水林田湖草沙冰综合治理、系统治理、源头治理,实施重要生态系统保护修复重大工程,提升生态系统质量和多样性、稳定性、持续性,增强生态产品供给能力和生态系统服务功能,建设国家生态安全屏障战略地”,体现了系统治理的源头预防面向与主动防控面向。

生态环境问题具有滞后性与不可逆性,系统治理强调源头预防,规划环评、战略环评、重点污染物排放总量控制等制度要求对重大规划、政策和项目进行环境影响评价,从源头上控

制环境风险。系统治理还蕴含全生命周期理念,要求规制覆盖决策、实施、运行、退出环节,建立随风险演化而动态调整的法律机制,以实现从源头到末端的全链条监管。《生态环境法典》第86条要求:“国土空间规划,区域、流域、海域建设、开发利用规划,均应当进行环境影响评价”。在企业层面,系统治理突破了传统环境法聚焦单一行为节点的局限,将风险识别、评估与防控嵌入各类活动的全过程,并同步设定全过程义务链条,不仅要求规划阶段须进行环境影响评价,还要求在建设阶段配备环保设施、在运营阶段持续监测污染物排放、在退役阶段进行生态修复。

(3)治理对象的系统性变革:从要素分割到整体保护

系统治理原则强调山水林田湖草沙是一个生命共同体,“人的命脉在田,田的命脉在水,水的命脉在山,山的命脉在土,土的命脉在林和草”^{[7]71}。这一转变的核心在于将生态环境视为有机整体,超越对单一环境要素的碎片化保护,转向“全方位、全地域、全过程开展生态文明建设”^{[7]73}。

一是确立整体性立法理念。基于生命共同体的基本判断,我国生态环境法治贯彻“山水林田湖草沙冰”一体化保护理念,将维护生态系统整体功能作为根本目的。党的二十大报告明确提出“协同推进降碳、减污、扩绿、增长”的生态系统观,旨在实现从单一对象到对象间关系、从线性逻辑到多维空间、从对立对抗到共生共荣的方法论升级,“要针对查找到的各类生态隐患和环境风险,按照山水林田湖草是一个生命共同体的理念,研究提出从源头上系统开展生态环境修复和保护的整体预案和行动方案”^[9]。在制定《中华人民共和国长江保护法》《中华人民共和国黄河保护法》《中华人民共和国青藏高原生态保护法》等区域性立法时,立法机关没有局限于单一要素保护,而是统筹考虑了流域或区域生态系统的整体性,构建了“资源—生态”的一体化保护模式。《生态环境法典》更是集成升华了这种整体性立法观念,如该法第921条规定:“生态修复应当建立健全源头保护和全过程修复治理相结合的工作机

制,实现整体保护、系统修复、综合治理。”

二是创新区域协同机制。基于地域生态系统的整体性、关联性及治理对象在空间尺度上的整体延展性,我国生态环境法治在立法模式上还强调打破地域性行政区划壁垒,“强化目标协同、多污染物控制协同、部门协同、区域协同、政策协同”^[10],通过建立跨区域协同立法机制破解空间碎片化治理问题。在京津冀、长三角等地区创新“小快灵”协同立法模式、跨省生态补偿与联合执法机制等展现出对生态环境立法的灵活补充效果后,《生态环境法典》吸收区域协同思维,建构一系列区域协同治理机制。其中,第21条系总纲条款:“国家建立健全跨行政区域的重点区域、流域、海域生态环境联合保护协调机制,实行统一规划、统一标准、统一监测、统一保护措施”,将破解“九龙治水”治理困局的有效经验固定到法典中。

(4)责任机制的结构性转型:从个体责任到多元共治

系统治理原则突破了传统个体责任的局限,倡导政府、企业、社会组织和公众多元共治,形成了共同责任、全过程监管的归责体系。一是强调政府在生态文明建设中的主导责任,地方政府对本行政区域的环境质量负责,可将环境保护目标完成情况纳入领导干部考核评价体系。二是强调企业在环境保护中需承担污染治理和生态修复的主体责任,企业依法取得排污许可证,按照许可证要求排放污染物,对造成的环境污染和生态破坏承担赔偿责任。三是明确社会组织和公众在生态文明建设中的参与责任,生态文明是人民群众共同参与、共同建设、共同享有的事业,建设美丽中国已经成为全体人民的自觉行动。“每个人都是生态环境的保护者、建设者、受益者,没有哪个人是旁观者、局外人、批评家,谁也不能只说不做、置身事外。”^{[7]96}《生态环境法典》以专章条款保障公众的环境知情权、参与权和监督权,将公益诉讼、社会组织监督、社区协商等机制制度化,确保公众参与生态环境治理。

三、系统治理原则的体系化展开: 与其他基本原则的功能联结

法律原则是连接法理逻辑与具体制度安排

的桥梁,“对于法律制度具有重要的指引作用”^[11]。长期以来,我国的环境法律原则散见于各类法律法规,表述不一,而《生态环境法典》将“预防为主、系统治理、生态优先、绿色发展、公众参与、损害担责”确立为具有普遍指导性、规范约束性的生态环境法律基本原则。这六项原则相互关联,其中的系统治理原则是将其他各项原则融入环境法律制度运行的关键。要对系统治理原则的内涵作体系化理解,须结合其与其他五项原则的互动关系。

1. 生态优先、绿色发展:落实系统治理多元价值平衡的要求

生态优先原则与绿色发展原则共同构成系统治理原则的法治目标,即系统性与整体性的生态利益优先。系统治理的最终目的是实现绿色发展:一方面,系统治理以生态系统的完整性与承载力为基本前提,明确生态利益在多元价值冲突中的优先地位;治理成效不再以单一要素的恢复、还原为有效指标,而是强调要素之间的协同增效,以生态系统整体功能的稳定作为有效的评价基准。另一方面,系统治理要求体系化融入绿色发展理念,贯彻“在发展中保护、在保护中发展”的方法论。由此,系统治理超越了纯粹的技术理性判断,成为统筹自然生产力与社会生产力协同提升的综合性治理原则。

2. 预防为主、系统治理:从事后治理为主到事前预防治理的方法论内核

预防为主原则与系统治理原则是生态环境法治方法论的核心内容,回答了“何时干预”“如何干预”自然生态系统的实践问题:系统治理强调对生态系统的整体性与全过程保护;预防为主将治理端口从后端修复延伸至前端防范,使系统治理覆盖风险防范、过程严管、生态修复的全链条,二者共同引领全链条治理体系的构建。

《生态环境法典》将“尊重自然规律”具象化为预防为主原则,旨在从源头上和过程中确立人类干预自然的边界与尺度。预防为主表明遵循生态系统的自然规律,覆盖从风险防范到生态环境修复、恢复的全过程,可从两个层面理解:一是对潜在风险的前端预防,要求规制端口前移,在规划、审批、准入环节就对潜在的、系统

性的生态风险进行识别与阻断;二是生态修复要尊重自然规律,以自然恢复为主、人工修复为辅,优先通过自然恢复措施改善生态、恢复生态系统功能,人工措施必须遵循和辅助生态系统的自我修复能力规律,避免人类的过度干预引发新的生态环境风险。

预防为主从时序维度拓展了系统治理的辐射范围。以生态修复领域为例,在山水林田湖草沙一体化保护理念下,修复目标经历了从萌芽阶段的单一数量修复,到早期修复阶段的环境综合治理,再到系统治理阶段的事前预防及过程和功能修复的演进^[12]。系统治理下的生态修复不是被动的事后补救,而是嵌入风险防范与过程管控的主动治理,体现了从末端治理向全周期治理的方法论转向。

3. 公众参与、损害担责:系统治理的程序保障与责任落实

公众参与原则与损害担责原则旨在通过保障多元主体参与并监督生态环境决策的形成过程,明确环境损害的责任承担机制,进而确保系统治理能够在个案中具体化为公主体的职责与私主体的权利义务。

公众参与原则既能够保障生态环境行政决策的科学性与生态环境开发利用行为的合理性,又构成了其他基本原则有效实施的制度保障,属于生态法的程序性原则^[13]。公众参与原则的核心价值是生态福祉的共建共治共享,该原则能够确保法律主体有权通过法定程序参与与其生态环境权益相关的活动,具体包含4个层面:一是基本环境权利。国家有责任为人民提供普惠的生态产品,《生态环境法典》明确将“良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉”写入总则,将解决群众反映强烈的突出环境问题、维护公众环境权益作为立法切入点,公众可据此参与生态环境的整体治理。二是生态环境信息知情权。公众有权知悉并合法利用行政机关和其他主体掌握的生态环境信息。三是生态环境保护决策参与权和监督权。公众有权参与国家生态环境管理活动,针对行政行为发表意见和建议,监督行政机关合法行使职权。四是公众参与生态环境保护的救济权和获益权。当前述权利受到侵犯时,公众

有权依法采取救济行动。

损害担责原则的规范内涵应包含“损害担责”与“受益补偿”两个方面:“损害担责”要求造成环境污染和生态破坏的法律主体承担相应的法律责任,包括生态环境修复、损害赔偿金支付等实体性义务,其核心目的在于通过严格追责,矫正生态环境开发利用行为带来的负外部性。“受益补偿”则更具开创性,既指向那些因保护生态环境而承受发展限制或付出额外成本的地区与群体,也要求因开发利用生态环境而受益的法律主体对其造成的损害予以补偿。“损害担责”具有显著的抑负性特征^[13],侧重于对生态破坏行为的约束与矫正;“受益补偿”则更注重“增益性”,强调对生态保护正外部性行为的激励与回馈。《生态环境法典》明确了“谁污染、谁担责”的污染责任机制和“谁受益、谁补偿”的生态保护补偿机制,打破了“环境负担转嫁”与“生态利益共享失衡”的传统模式,致力于解决东西部区域之间、流域之间、城乡之间、不同社会群体之间在资源利用和污染承受上的公平问题,旨在实现系统治理对人与自然共同构成的生态环境法治秩序的整体覆盖,治理了客观物质上的生态环境问题,也调整了社会主体之间因生态环境保护产生的法律关系。

四、系统治理原则的制度落实

《生态环境法典》立足人与自然和谐共生的生态文明思想,通过对现有的环境法律制度进行整合和提升,统筹考虑各种生态环境要素,形成了内在价值融贯和外在形式理性的基本制度规范体系,标志着我国的环境保护制度从传统的以污染防治为中心向生态环境整体保护和综合治理的制度体系转型^[14-15]。在“双法源”法典化立法模式下,对生态环境法制度体系应作广义理解。我国生态环境法制度体系不仅包括《生态环境法典》载明的制度规范体系,还应包括尚未纳入该法典的生态环境单行法律、行政法规、其他环境法律规范等,这些法律法规共同形成了价值融贯、协同共治的制度体系,契合了系统治理原则对价值明确性、环境治理对象层次性及适用范围广泛性的要求^[16]。

1.《生态环境法典》总则编中的基本制度：确立价值引领与体系统摄的顶层设计

在《生态环境法典》总则编中,基本制度是与法治原则、基本权利义务相并列的核心组成部分^[17]。学者们普遍认为,《生态环境法典》将分散于各单行法、行政法规和部门规章中的共性制度规范、典型的规制工具整合为具有普遍适用性的基本制度体系。作为法典的“公因式”,这些基本制度是从污染防治、生态保护及绿色低碳发展等多领域的环境法规中提炼出来的共通调整手段和共性规则,如生态环境规划、分区分管、标准、监测、影响评价、生态修复、生态保护补偿、突发生态环境事件应对等。虽然立法机关采用“通用性制度”而非“基本制度”的表述,但事实上,法典总则编中的“通用性制度”是《生态环境法典》各分编的统领性制度,具有统领污染防治编、生态保护编、绿色低碳发展编的功能,为整个法典提供价值引领和框架支撑,也能够协调分则各编不同规范的调整手段和力度。无论对于法典内的规范还是法典外部规范,这些制度都具有基础性、综合性与普遍适用性。对于我国整体生态环境法制度体系而言,这些“通用性制度”超越了法典以及其他部门法的单一调整领域和规制方式,确立了综合性规制措施,其效力层级仅次于宪法,在适用顺序上优先于法典各分编及其他单行法律,是我国法典化背景下生态环境法制度体系的基本制度,能够有效提升整个制度规范体系的价值融贯性,推动生态环境法治从单一要素管理向系统治理转变。

2.《生态环境法典》各分编内部的通用制度:实现领域内共性规范的系统整合

《生态环境法典》的污染防治、生态保护、绿色发展三编分别适用于各自领域,在法典整体“总-分”结构的基础上,三编内部也形成了各自的小“总-分”结构。各分编都在编首以“通则”或“一般规定”形式,将共同适用于本编特定领域的共性规范提取出来集中规定,如同各分编的“小总则”^[18]。这些以“通则”或“一般规定”形式存在的分编通用制度能承上启下,将总则编的通用性制度进一步具体化,与总则编中的基本制度在功能定位上具有贯通性,

承载着在不同领域引领生态保护和环境治理的价值判断、贯彻生态环境法基本原则的职责和功能。污染防治编通则对排污许可管理作出统一规定,还增加了受控热核聚变放射性污染防治等前瞻性原则性规定,不仅增强了立法的前瞻性和适应性,也为后续立法及司法解释留下了空间。绿色低碳发展编就应对气候变化作出原则性引领规定,通过一般规定将碳达峰碳中和的法治需求转化为基础性规范,为未来单行立法预留空间。生态保护编转变了以往以单一生态要素为保护目标的立法思路,突出系统保护理念。通用性制度在各分编内部有相对特定的调整范围,能辐射各分编特定的领域、环境要素及环境法律关系,但仍具有基础性、综合性与普遍适用性,既可承接总则的核心理念,又可指导本编内的特别制度设计,不仅弥合了总则的抽象性与分编的具体性之间的张力,也确保了法典内部逻辑的自治。

3.《生态环境法典》各分编中的特别制度:针对特定要素和领域构建规制体系

《生态环境法典》各分编在“通则”或“一般规定”之后,分章节针对特定环境要素(如大气、水、土壤)或特定领域(如饮用水源保护、重点区域大气污染联防联控)作出具体规定,形成了特定规范事项上的系统治理,集成特定领域的治理工具,有效破解了此前立法碎片化的问题。生态保护编从系统保护角度整合森林、草原、湿地、海洋、荒漠等生态系统保护规定;从物种保护角度整合野生动物、野生植物、外来入侵物种保护规定;从重要地理单元保护角度整合长江、黄河、青藏高原、自然保护地保护规定;从生态退化的预防和治理角度整合水土保持、防沙治沙规定。原有分散的单行法在特定要素维度上实现了系统集成与分编化表达。生态保护编还通过构建生态保护补偿制度,建立财政纵向补偿、地区间横向补偿、市场机制补偿三位一体的补偿体系,确立“保护者受益”原则,调动各方参与生态保护的积极性。生态环境税费制度通过征收环境保护税、碳税等,将生态成本内部化,运用经济手段,引导企业绿色转型,激励生态整体保护,避免税负转嫁导致生态保护责任落空。绿色低碳发展编下设发展循环经

济、能源节约与绿色低碳转型、应对气候变化等章节,围绕生产、消费、能源结构与气候治理等关键环节和重点领域,系统建立健全清洁生产、资源循环利用、能耗与碳排放双控、碳排放权交易、碳足迹管理、适应气候变化等具体法律制度,使绿色转型诉求转化为可执行的法规范依据。污染防治编对化学物质、光污染等新型风险设定专门规则。综上,《生态环境法典》各分编在遵循总则基本制度和分编通用制度的前提下,通过细化特定领域的科学认知、法治实践要求及行业特殊需求,形成了具体且微观的特别制度,增强了法典的针对性、适应性、可操作性及前瞻性。

4.《生态环境法典》外部规范与制度:保持体系开放性与灵活性的动态补充机制

在《生态环境法典》之外还有很多生态环境保护相关的单行法律、行政法规及其他规范,这部分规范在价值理念、调整对象和规范功能上与法典保持着体系上的一致性和功能上的互补性,与法典共同构成系统协作的生态环境制度体系:一方面,为应对适度法典化要求,针对特定领域、区域或需要先行先试的问题,我国生态环境法制度体系在法典之外仍保留了大量单行法律、行政法规、地方性法规及司法解释,由此形成了与法典并存的“双法源”格局。另一方面,对于缺乏充分共识或需要探索有效治理方案的新领域,法典可能先作出原则性、引领性的规定,具体的制度构建、权责配置和实施细则,可由下位阶的行政法规、部门规章或地方性法规去探索和细化。同时,也可通过政策或单行规定先行先试,积累经验后再考虑是否及如何将其纳入法典。

这类制度按功能可分为四类:第一类是继续适用的单行法律^①。对于法典编纂时未纳入法典的生态要素类法律,或内容相对独立、制定时间较新的法律,法典仅做原则性规定,具体制度仍由单行法规定。这种安排既能避免法典过于庞杂,又尊重了特定领域的特殊性与立法需求。第二类是细化执行的行政法规与部门规章。如《碳排放权交易管理暂行条例》《生态环境监测条例》等作为法典制度的实施性补充,其中的具体程序与标准增强了法典的可操作

性,生态环境部也需要通过部门规章对法典中的制度进行细化,确保执法统一。第三类是地方性法规与区域协同立法。各地根据自然条件与治理需求,制定针对性规范,如京津冀、长三角等区域协同立法,形成“小而灵”的配套制度。第四类是党内法规与政策先导。在《生态环境法典》未覆盖或需先行先试的领域,党内法规也能发挥政策引领作用,待条件成熟后可能转化为法律法规。法典之外的规范并非生态环境法体系的外部规范,其稳定性虽不及法典内部制度,但更易于根据实践新需求,针对不确定性风险及时予以立、改、废,在实践中经受检验并逐步完善,待条件成熟时可提升位阶,甚至为法典所吸收。这不仅为整个生态环境法律制度体系注入了动态适应能力,更充分体现了我国生态环境立法体系化与灵活性并重的系统治理思维。

五、结 语

中国生态环境法治的实践创新是一条建基于“生命共同体”核心理念和“人与自然和谐共生”哲学认知、旨在建构以生态系统整体保护为价值依归的新型法理秩序的自觉之路,是习近平生态文明思想在法治领域的创造性转化和创新性发展。《生态环境法典》通过凝练法律原则、构建制度体系,将系统治理的核心理念灌注于法律体系,将生态文明建设理论、经过实践检验有效的改革成果及学界共识,以国家最高立法形式固定下来,将“生命共同体”的哲学理念、“绿水青山就是金山银山”的价值生产论断及“人与自然和谐共生”的中国式现代化目标,落实为调整社会关系、规范主体行为、保障生态权益的刚性原则和规则体系。面对气候变化、生物多样性丧失等全球性生态系统突出问题,中国不断通过生态环境法治实践,对接人与自然和谐共生的中国式现代化愿景与全球可持续发展的普遍追求,打破只关注国内生态环境系统的思维局限,彰显《生态环境法典》的“全球秩序观”^[19],为构建公平合理、合作共赢的全

①《生态环境法典》将现行的有关流域、区域、自然资源、生物多样性等生态要素、生态系统方面和循环经济、节约能源等方面的法律制度规范,择其要旨要则纳入或者体现其中,但是,这些规范与制度在法典颁布后还将继续保留。

球环境治理体系贡献中国方案。

展望未来,中国生态环境法治仍将是一个动态发展、不断完善的过程。随着《生态环境法典》的颁行与配套制度的细化,系统治理观必将指引我们不断弥合人与自然之间因物质能量交换而形成的代谢断裂,最终迈向人与自然和谐共生的现代化。

参考文献:

[1] 张宝. 超越还原主义环境司法观[J]. 政法论丛, 2020(3):83-94.

[2] 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):48-64.

[3] 刘超. 中国生态环境法治的空间拓展及其规则创新[J]. 中国社会科学,2024(9):77-88.

[4] 欧阳恩钱. 系统论法学下环境法的整体系统观及其实现路径[J]. 法治研究,2025(4):105-118.

[5] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集:第一卷[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,编译. 北京:人民出版社,2012:55.

[6] 陈学明. 马克思“新陈代谢”理论的生态意蕴——J. B. 福斯特对马克思生态世界观的阐述[J]. 中国社会科学,2010(2):45-53.

[7] 中共中央宣传部,中华人民共和国生态环境部. 习近平生态文明思想学习纲要[M]. 北京:学习出版社,人民出版社,2022.

[8] 吴瑶. 法律如何回应“系统”——《生态环境法典》的方法论探索[J]. 求是学刊,2026(1):120-134.

[9] 习近平. 习近平生态文明文选:第一卷[M]. 北京:中央文献出版社,2025:152-153.

[10] 习近平. 习近平谈治国理政:第五卷[M]. 北京:外文出版社,2025:322.

[11] 刘长兴. 基于生态恢复理念的生态环境法典责任制度设计[J]. 吉林大学社会科学学报,2025,65(5):63-75.

[12] 王楠,李冰强. 山水林田湖草沙一体化法治保障研究[J]. 河南司法警官职业学院学报,2022,20(1):65-69.

[13] 于文轩. 生态法基本原则体系之建构[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2019,40(5):62-69.

[14] 吕忠梅. 做好中国环境法典编纂的时代答卷[J]. 法学论坛,2022(2):5-16.

[15] 朱谦. 环境法基本制度的法典整合:标准及体系[J]. 社会科学,2025(11):165-179.

[16] 吴凯杰. 生态环境法典的系统治理原则及其体系展开[J]. 当代法学,2025(2):32-43.

[17] 汪劲. 论中国环境法典框架体系的构建和创新——以中国民法典框架体系为鉴[J]. 当代法学,2021(6):18-30.

[18] 王社坤. 法典对生态环境法律规范的系统整合及完善[J]. 法治时代,2025(9):12-16.

[19] 高利红. 生态环境法典的全球秩序观[J]. 西南政法大学学报,2024(5):25-30.

The Jurisprudential Logic and Structural Framework of the Principle of Systematic Governance in the *Ecological and Environmental Code* / Han Yuting^{1,2}, Zhang Xiaohang¹ (1. School of Law, Nanjing Normal University; 2. Institute for Chinese Legal Modernization Studies, Nanjing Normal University)

Abstract: Guided by Xi Jinping Thought on Ecological Civilization, China's environmental rule of law is undergoing a fundamental transition towards eco-environmental rule of law. It is experiencing profound transformations in value concepts, legislative models, governance logic, objects of protection, and accountability mechanisms, thereby developing a systematic methodology that treats the ecological environment as an integrated whole for protection and governance. The *Ecological and Environmental Code* enshrines, in Article 6 of its General Provisions, the principle of systemic governance as a principle with independent normative content, and constructs an internally coherent institutional system that combines universal guidance with normative binding force. At the jurisprudential level, the principle of systemic governance aligns with the five other basic principles—prevention first, ecological priority, green development, public participation, and liability for damage. Taking the integrity of ecosystems as its logical starting point and the carrying capacity of ecosystems as its binding boundary, it realizes a multidimensional balance of values, encompassing ecological security, economic development, and social order, through the integrated protection of mountains, rivers, forests, farmlands, lakes, grasslands, and deserts, coupled with collaborative governance by diverse stakeholders. Under the “moderately codified” approach and the dualsource framework, the principle of systemic governance commands the normative logic of environmental law and coordinates the relationships among various environmental element legislations, both within and outside the *Code*. This gives rise to an institutional system that integrates the “General Basic Institutions-DivisionWide General Provisions-DivisionSpecific Special Institutions” within the *Code* with external singleline laws, administrative regulations, and other normative instruments. Characterized by normative coherence, clear hierarchy, and institutional openness, this system ensures comprehensive, wholeprocess, and allterritory governance of ecoenvironmental issues, thereby providing a solid legal foundation and a holistic methodological guide for advancing the Chinese modernization featuring the harmony between humanity and nature.

Key words: Xi Jinping Thought on Ecological Civilization; systematic governance; *Ecological and Environment Code*; ecological and environmental law; mountains, waters, forests, farmland, lakes, grasslands, and deserts; integrated protection; “dual source” framework