DOI:10. 3876/j. issn. 1671 - 4970. 2026. 05. 004

《生态环境法典》的公平价值分析

刘长兴,华伯允

(武汉大学环境法研究所)

摘要:公平是环境法的核心价值,在这种价值的指引下,环境公平可从权利公平、代内公平与代际公平 3 个维度展开。《生态环境法典》为环境公平价值在制度层面的实现提供了系统方案,在概念界定、价值宣示、基本原则与制度结构层面体现了公平价值导向,并在具体制度层面从不同维度回应了环境公平诉求。在基本原则上,预防为主、系统治理、生态优先、绿色发展、公众参与和损害担责原则对权利公平、代际公平和代内公平进行了全面回应。在制度结构和基本制度上,对生态环境保护目标的强调体现了未来视角和整体视角,回应了权利公平和代际公平的要求,相对具体的规范要求也体现了代内公平。在具体制度上,公益保护制度着眼于整体性公平,其中污染防治、生态保护、绿色低碳发展对环境公平的回应各有侧重;个体权益保护制度则更注重对当下生态环境权益的保护,体现了个体视角的公平。公益保护与个体权益保护并重的二元结构实现了整体性公平与个体间公平的有机统一,并以公法责任和私法责任加以保障。整体上看,《生态环境法典》将抽象的环境公平理念具体化为可操作的法律规范,构建了全面推进环境公平实现的制度体系。

关键词:生态环境法典;环境公平;基本原则;基本制度;公共利益

公平是法律的基本价值追求,在环境法领域,公平更被赋予了丰富的内涵与外延[1]。环境公平不仅包括当代人之间在环境利益与环境负担意义上的公平,还包括当代人与未来世代人之间在自然资源享有与生态环境延续意义上的公平,以及人类与其他物种在地球上的生存和发展协调意义上的公平。相应的理论共识虽已达成,但还存在如何将公平在制度层面落地实现的问题。《中华人民共和国生态环境法典》(以下简称《生态环境法典》)的出台,有效回应了长期以来环境立法分散化、碎片化的问题,将生态环境保护的基本制度及污染防治、生态保护、绿色低碳发展制度整合为逻辑一贯、内容完整的规范体系,这既是环境法体系化发展的里程碑,也为环境法的进一步体系化发展奠定了坚实基础。其中,《生态环境法典》所体现的公平等基本价值值得深入研究。如何将环境公平等抽象的核心价值转化为具体、可操作的法律关系构造与权利义务规则,是生态环境法典编纂的核心问题[2]。就价值目标而言,环境公平应当成为《生态环境法典》的基本价值,其制度设计的公平性直接影响制度实施的难度及环境治理的实际效能。从公平角度审视并分析《生态环境法典》,有助于更准确地贯彻落实《生态环境法典》的制度规定。

一、环境法公平价值的内涵与制度展开

1. 环境公平价值的特殊性

公平作为法律的基本价值,可从机会、分配和结果等不同角度加以理解,这些传统解读主

引用本文:刘长兴,华伯允.《生态环境法典》的公平价值分析[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2026,28(5):30-40.

基金项目:中国法学会研究阐释党的二十届四中全会和中央全面依法治国工作会议精神专项课题项目(CLS(2026)ZX032)

作者简介:刘长兴(1978—),男,教授,博士,主要从事环境法研究。E-mail:liucxlaw@126. com

要围绕人与人之间,尤其是当代人之间的机会与利益分配展开。环境公平在此基础上进一步拓展了公平所涉及的关系和范围,具有不同于传统公平的特殊性[3]。

传统公平观主要关注人与人之间的公平,而环境公平涉及人与自然之间的关系,要求公平对待不同生命乃至自然体。当前,环境问题日益突出,人类逐渐认识到自身的生存和发展与自然密切相关,对自然的利用也不能没有边界,因此,强调人对自然的保护义务的动物权利论、共同体主义等种际伦理观逐渐兴起。如以雷根为代表的动物权利论者认为,不仅人类具有内在价值,动物也是一样,均享有生存自主及生态安全的权利;利奥波德认为,人类与地球上的其他自然存在物共同构成了一个大地共同体,人类对大地共同体中的其他成员和大地共同体本身负有伦理义务[4]。这些种际伦理观超越了人类中心主义,要求人类公平对待其他自然存在物,履行保护自然的义务。

环境公平突破了传统公平观仅关注当下利益分配的局限,要求将后代人的权利纳入考量范围。环境公平认为地球资源是人类的共同财富,应该被所有世代的人类共同拥有,当代人只是地球的受托管理人,负有替后代人妥善管理地球的义务。当代人的开发利用行为也会影响后代人的生存和发展条件,特别是一些环境损害具有长期性甚至不可逆性,其影响会延续至未来世代。因此,相较于传统法律主要关注当代的公平价值观,环境公平实现了公平价值从空间维度向时间维度的跨越[5]。

环境公平的特殊性还在于,将环境利益与环境负担的分配问题明确纳入公平的考量框架,回应了环境领域特有的结构性不公问题。传统公平观主要关注经济利益的分配,而环境公平还审视环境资源的享用与环境风险的承担是否在社会成员之间对等分布。现实中,环境利益的享有与环境责任的承担可能发生分离:国际层面,资源利用、发展利益与减排责任之间存在分配问题;国内层面,城乡、区域之间也可能出现环境基础设施、资源开发收益与环境治理成本分布不均的问题。环境公平要求环境法治着眼于矫正既存的分配不公,以实现环境利益与负担在社会成员之间的公平配置。

2. 环境公平价值的基本内涵

环境公平的价值体系包含权利公平、代际公平和代内公平共3个维度[6]。三者所面对的关系有所不同:权利公平着眼于人与自然之间的关系,代际公平指向当代人与后代人之间的资源和环境利益,代内公平则关注同时代社会成员之间环境利益与环境负担的配置。

权利公平以人类之外的自然存在物也具有内在价值为前提[7]。自然不应仅作为满足人类需要的资源和工具,人类在利用和改造自然时,也应顾及其他生命和生态系统的存续需要。权利公平要求将人类对环境的利用和改造控制在合理限度,以保护生物多样性,维护生态系统的完整和稳定。这一观念突破了人类中心主义的局限,将道德关怀从人类扩展至整个生态系统。

代际公平是指当代人在满足自身需要的同时,有义务为子孙后代保全自然资源和生态环境,确保后代人享有与当代人平等的发展机会。自然资源和生态环境具有跨世代延续的特征,当代人负有节制义务[8]。代际公平强调的是人类各个世代在获取自然资源、享有自然环境上的平等地位,要求当代人将对可再生资源的使用限制在这些资源的可再生速率的范围内。

代内公平关注同时代人之间在环境利益与负担分配上的公正性。良好生态环境具有公共性,但污染风险、生态破坏及治理成本却可能集中于特定区域和群体。代内公平所要避免的,是部分主体主要享受资源开发和经济发展的利益,而环境损害和治理成本却由其他主体承担。因而,代内公平不仅要求环境保护中的形式平等,也要求根据不同主体所处的实际地位,对已经形成的利益和负担失衡予以必要矫正。

3个维度的公平虽各有侧重,但在具体环境问题中却彼此交织。同一项资源开发或生态保护措施既可能影响自然生态本身,也可能改变当代不同主体之间的利益关系,并对未来世代产生持续影响。这3个维度的公平都以良好的生态环境为共同的根基[9],三者相互支撑,共同构成了环境公平的完整图景,为制度建构提供了清晰的价值指引。

3. 环境公平价值的制度展开

环境法的公平价值需要通过环境法律制度来体现,并通过法律的实施内化到社会行动中。公法与私法的二元划分是现代法律的基本结构,其中,公法制度是维护环境公共利益的主要手段,私法制度是维护个体环境利益的有效手段[10]。相对而言,公法更关注整体性公平,而私法更关注个体间的公平。环境公平要从理念走向现实,就须在公法和私法二分的法律制度框架下找到具体的实现路径。

其一,整体性公平的实现需要合理界定公共利益,健全以行政法保护为主的公法保护制度。环境保护虽关涉私人利益,但仍以保护公共利益为主。但是,公共利益在利益内容上是多层次、多方面的,本身具有不确定性和模糊性,为此,应合理界定公共利益,并厘清公共利益和私人利益、国家利益的关系。虽然通过民事法律途径保护相关私人利益也能实现环境保护的目标,但维护环境公益的基本途径是以行政保护制度为主的公法保护[11]。政府行政管控是维护公共利益的主要手段,行政法在保护环境公益的公法体系中居于核心地位,落实整体性环境公平应健全以行政法保护为主的公法保护制度。

其二,个体间环境公平的实现需要重新配置民事权利义务。一方面,在污染控制、生态保护、绿色低碳发展的各个领域,尽管行政许可、行政规划、标准控制、监督管理、行政执法、刑事制裁等公法治理机制仍起主导作用,但以产权、交易、补偿、救济等为主的私法方式发挥治理作用的空间也在逐渐拓展,甚至在特定领域成为主导性治理机制[12]。另一方面,公法主导的环境治理模式存在结构性缺陷,难以实现对环境公益和环境私益的全面保障,需要私法机制予以补充[13]。通过重新配置民事权利义务,可以对公法管制进行有效补充,以更好地实现个体间的公平。

环境公平的制度实现不能依靠单一制度或者单一法律机制,而须协调整体利益与个体利益、公法保护与私法救济。权利公平、代际公平与代内公平并不分别对应某一种固定制度,而是共同存在于同一制度之中,只是不同制度对于 3 个维度的公平的回应各有侧重。

二、《生态环境法典》基本规范和制度结构的公平导向

就《生态环境法典》而言,公平价值并非只存在于个别规则,其在概念界定、价值宣示、基本原则、制度结构和基本制度等层面均有体现,旨在协调人与自然、当代人与后代人以及不同社会成员之间的环境利益关系。

1. 公平价值在《生态环境法典》基本概念与价值宣示中的体现

《生态环境法典》第 2 条对“生态环境”的界定,与《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)以大气、水、土地、森林等具体要素为主的列举方式有所不同。《生态环境法典》在列举自然空间和自然因素之外,还将“生态系统功能”及自然空间、自然因素“相互联系与作用的总体”纳入定义。由此,“生态环境”不再只是若干自然要素的集合,而是包含要素间相互作用及其形成的生态系统,资源、环境和生态由此被融贯为同一个概念[14]。上述概念的变化也影响了环境公平的适用范围,《生态环境法典》将“人类生存和发展”与“生态系统功能”并列,说明生态系统的稳定、完整及其持续运行均应受到保护,自然的价值并不完全取决于对人的有用性。权利公平由此拓展至人类与自然的关系:人类对自然资源的开发和对生态环境的利用应尊重生态系统存在和运行的基本要求。

生态系统的整体性还要求保护不能只着眼于当下,资源消耗、环境容量占用和生态破坏往往会产生跨期影响,当代人的开发利用方式会改变后代人可获得的资源和生态条件。为维护生态系统完整性与持续性,应为后代保留必要的生态基础,这也体现了代际公平。

“生态环境”并不只是关乎自然整体,也与人的现实生活密切相关。《生态环境法典》将城市、乡村纳入生态环境范围,并以立法目的保障公众健康和生态环境权益,强调良好生态环境的普惠属性。生态环境既为社会成员所共享,不同地区、不同群体能否公平分享生态环境利益,污染和生态破坏的负担是否被不合理转

嫁,也就成了代内公平的考量内容。

在概念界定之外,《生态环境法典》的立法目的和价值宣示也体现了明确的公平取向。与《环境保护法》主要强调“保障公众健康”相比,《生态环境法典》第 1 条进一步将“保障生态环境权益”纳入立法目的,保护对象由公众健康扩展到生态环境权益,更加重视社会成员对良好生态环境本身的利益诉求。良好生态环境具有公共属性,不同地区、不同群体能否公平享有这一利益,也成了其所关注的问题。“生态环境权益”的写入,使代内公平在法典立法目的中被更直接地表达出来。

《生态环境法典》第 4 条强调“良好生态环境是最普惠的民生福祉”,这进一步突出了生态环境利益的普惠性。“普惠”不仅在于良好生态环境应当惠及社会成员,也意味着不能让环境改善的收益主要由部分地区或群体享有,而将污染和生态破坏的后果集中由另一些地区或群体承担。因此,良好生态环境的公平意义在于环境利益能够得到更为普遍的分享,环境负担也应得到更为合理的分配,这正是代内公平在法典中的体现。

2. 公平价值在《生态环境法典》基本原则中的体现

《生态环境法典》第 6 条规定:“生态环境保护坚持预防为主、系统治理、生态优先、绿色发展、公众参与、损害担责的原则”。这些基本原则从不同侧面体现了环境公平的价值导向。

系统治理原则和生态优先原则体现了权利公平的要求。系统治理原则从整体论出发,要求统筹山水林田湖草沙一体化保护,兼顾全局与局部、当下与长远,既有助于维护生态系统的整体健康,也有助于避免治理碎片化带来的环境负担转嫁。生态优先原则要求从整体论视角处理人与自然的关系,人类应承认自身行为具有生态边界,并应进行自我约束[15]。当经济发展与生态保护发生冲突时,应优先保障生态系统的健康性和完整性,这是对自然权利的尊重,也是权利公平的核心要求。

预防为主原则、系统治理原则和绿色发展原则都有对未来的关注,体现了代际公平的要求。预防为主原则包括“损害预防”和“风险防范”:前者针对已有科学证据证明的环境损害风险,要求采取积极的事前措施,避免或减少损害;后者要求即使没有充分的科学证据,只要造成了严重威胁或可能有不可逆转环境损害的威胁存在,就必须采取防范措施[16]。此项原则通过事前预防而非事后治理的方式,为后代人保留了生存和发展基础。系统治理原则强调从整体和长远角度维护生态环境质量。绿色发展原则要求将经济活动控制在生态系统可承载的范围内。三项原则都在不同程度上要求当代人在利用自然资源、追求发展利益时兼顾未来世代利益,避免将环境风险和治理成本留给后代,体现了代际公平的要求。

六项基本原则也从不同角度体现了代内公平的要求,如公众参与原则通过保障公众的环境知情权、决策参与权、监督救济权,使利益相关方得以表达诉求,矫正信息不对称或权力结构失衡引发的环境不公,确保不同群体在环境利益分配中享有平等参与权;损害担责原则要求污染者、破坏者承担修复和赔偿责任,防止环境成本外部化,由相应责任主体承担环境损害成本,体现代内公平的要求。预防为主、系统治理和绿色发展虽然具有明显的长期导向,但在具体制度实施中也涉及当代不同主体之间环境利益和环境负担的配置。

总体而言,六项基本原则与权利公平、代际公平和代内公平并非一一对应,而是在不同维度上有所侧重、相互交织,并为后续具体制度中的利益配置、风险分担和责任承担提供价值指引。

3. 公平价值在《生态环境法典》制度结构中的体现

《生态环境法典》在制度结构上以公法制度为主导,通过系统性构建以污染防治制度为主体的公法制度体系[17],从不同方面回应环境公平的核心诉求。这些公法制度立足于维护环境公共利益,将公平理念融入制度设计,为环境治理提供了坚实的法理支撑。

在总则层面,总则编制度和法律责任制度(“小总则”)共同构成《生态环境法典》的总则性制度[18],从目标设定、制度架构、法律救济等方面构建了环境公平的制度实现框架。立法目

的明确了“保障公众健康和生态环境权益,维护生态安全,推动绿色低碳发展,建设生态文明,全面推进美丽中国建设,加快推进人与自然和谐共生的现代化”的目标,这一目标全面涵盖了代内公平、代际公平和权利公平的基本要求。同时,法典构建了预防性制度、过程管控制度和事后救济制度相配合的制度体系,为环境公平的全面实现搭建了完整的制度框架,也为各具体生态环境保护领域制度展开奠定了基础。

在分则层面,分则编的各项制度在保障环境公平方面各有侧重。污染防治制度侧重于实现代内公平,旨在防止当代社会中环境负担的不均衡分配,并在生态环境质量维持的意义上体现了权利公平、代际公平的目标。该制度以公法强制力为核心,通过环境影响评价、排污许可、污染源动态监管等机制,防止污染向低收入社区或弱势群体集中。《生态环境法典》“污染防治编”在整合、提升现有污染防治法律法规的基础上形成污染防治制度体系,成为环境法典制度体系的主要组成部分[19]。生态保护制度意在维护生态系统整体价值,具有鲜明的权利公平意涵,其中生态保护红线、自然保护地、生态补偿、野生动植物保护等制度对生态环境要素的复杂性、生态系统的完整性、自然地理单元的连续性、经济社会发展的可持续性予以统筹考虑,坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,以提升生态系统多样性、稳定性、持续性,维护生态安全。生态保护也是当代人公平享有自然资源、自然环境的基本条件,并对未来世代的生存和发展具有重要意义。绿色低碳发展制度从发展的视角维护代际公平、代内公平,通过公法机制,引导经济社会的可持续转型,确保当代发展不以牺牲后代环境权益为代价,并促进环境利益、经济利益在当代人之间的公平分配。《生态环境法典》以“可持续发展”的价值观为基础,将绿色低碳发展独立成编,通过调整能源结构、控制温室气体排放、大力发展非化石能源,推进能源绿色低碳转型,为后代人的生存和发展保留必要的资源。

4. 公平价值在《生态环境法典》基本制度中的体现

《生态环境法典》总则编规定了生态环境影响评价制度、生态保护补偿制度、环境规划制度、分区管控制度、信息公开制度、公众参与制度等基本制度,均体现了环境公平的价值取向。

生态环境影响评价制度全面体现了代际公平、权利公平与代内公平的要求。该制度要求对规划和建设项目实施后可能造成的生态环境影响进行分析、预测和评估,提出对策和措施,并进行跟踪监测,其核心功能在于通过事前预防机制,限制当代人对自然资源和生态环境的开发强度与方式,避免造成不可逆转的环境损害,保障未来世代至少能够享有与当代人相当的生存环境和发展选择空间。同时,生态环境影响评价制度从整体生态系统观出发,要求评估开发活动对生物多样性和生态功能的影响,体现了对自然内在价值的尊重,且通过平等约束各类主体的环境干扰行为,维护区域生态质量,回应代内公平的要求。

生态保护补偿制度主要体现代内公平。该制度通过财政纵向补偿、地区间横向补偿、市场机制补偿等多元化机制,对因承担生态保护责任而牺牲发展机会或付出额外成本的主体进行利益填补,矫正“保护者吃亏、受益者无偿”的环境不公,实现生态保护地区与生态受益地区之间的分配公平。生态保护补偿制度也蕴含着权利公平与代际公平的价值:以激励性而非强制性的方式,促使保护行为持续维持生态系统的健康与功能,承认生态系统具有独立于经济价值的内在价值;通过促进经济发展和生态保护相协调,使自然资本得以跨代传承,为后代人保留完整的生态空间。

公众参与制度主要体现代内公平。这一制度最直接地服务于代内公平目标,公民、法人和其他组织被赋予获取生态环境信息、参与和监督生态环境保护的权利,能够平等表达环境诉求,参与影响其环境利益的决策过程,环境决策不至于被少数强势利益集团垄断。此外,公众参与制度也体现了权利公平和代际公平:公民或环保组织可以代表无法通过语言表达诉求的自然生态利益,也可以基于对未来世代的关怀,在当下决策中融入代际考量。

三、《生态环境法典》中公益保护制度的公平价值

《生态环境法典》中的公益保护制度，是指法典中以维护生态环境公共利益和生态系统整体利益为目的的一系列制度[20]。《生态环境法典》对生态环境公益的保护，贯穿事前预防、过程管制和事后责任追究。生态环境公共利益和生态系统整体利益的维护，主要依靠公法制度加以实现。生态环境规划、生态保护红线、生态环境影响评价和总量控制等制度，重在防止生态环境风险和损害的发生；污染防治、生态保护和绿色低碳发展中的相关制度，则持续规范各类可能影响生态环境的活动；对于已经发生的违法行为或生态环境损害，则通过行政责任、刑事责任、生态环境损害赔偿以及公益诉讼等制度予以追责和救济。

1. 预防性制度的公平价值

预防性制度是《生态环境法典》公益保护的第一道防线。法典通过规定生态环境规划制度、生态保护红线制度、环境影响评价、总量控制等预防性制度，为环境公平的落实提供了重要载体。

首先，《生态环境法典》总则编第三章“规划和生态环境分区管控”规定了以国土空间规划为基础的经济社会发展规划、生态环境保护专项规划等生态环境规划制度。其中，第 60 条第 1 款规定的生态保护红线制度优先将生态功能极重要区域、生态极敏感脆弱区域划入红线，实行严格保护，可从源头预防这些区域遭受破坏，为后代人和其他自然存在物保留最重要的环境资源和生存空间，但该制度的执行还有待进一步强化[21]。设置这一制度既是对未来世代环境权益的保障，也是对重要生态系统内在价值的承认，体现了代际公平和权利公平在环境公益保护中的具体要求。第 61 条第 3 款的规定体现了环境保护规划制度落实代际公平的功能，通过规定污染防治、生态保护、应对气候变化的目标、任务和保障措施，事前做好预防生态环境损害和气候变化的准备，为后代人保留良好的生态环境。

其次，《生态环境法典》总则编第五章规定了生态环境影响评价制度。生态环境影响评价制度是环境影响评价活动法定化、制度化的产物，对规划和建设项目可能产生的生态环境影响进行事前评估可以防止并减少环境污染与生态破坏，其也是落实环境公平的制度载体。生态环境影响评价制度通过对温室气体的排放进行环境影响评价，从源头控制并减少温室气体的排放，有利于延缓气候变暖及维持生态系统的稳定，为在环境决策中考虑未来世代的环境权益提供了制度空间，也贯彻了代际公平的要求。其中，第 84 条第 1 款的规定体现了权利公平的要求，生态环境影响评价制度要求对规划和建设项目实施后可能对各种生态环境因素及其构成的生态系统造成的影响进行分析、预测和评估，这本身就蕴含着对自然生态系统内在价值的尊重和承认。

最后，《生态环境法典》污染防治编通则规定了重点污染物排放总量控制制度的基本规则。该制度通过限定重点污染物的排放总量指标，明确超过指标的法律后果，将环境容量的消耗控制在可承载的范围之内，确保未来世代同样能够享有良好的生态环境，体现了代际公平和权利公平的要求。《生态环境法典》中关于污染物总量控制的具体规定从不同侧面体现了环境公平，如第 254 条第 2 款规定“国家对消耗臭氧层物质的生产、使用、进出口实行总量控制和配额管理”，不仅有利于全过程监管消耗臭氧层物质、降低臭氧层空洞的风险，也体现了代际公平和权利公平。

这些预防性安排在维护未来世代和生态系统利益的同时，也涉及保护义务在不同地区、不同主体之间的具体分配。生态环境规划、分区管控和总量控制既要以生态环境承载能力为基础，也需结合不同地区的发展条件。生态环境影响评价的结论很大程度上取决于基础信息是否充分、专业判断是否可靠，这些差异能否在制度适用中得到妥当处理，将直接影响预防性制度的公平价值实现。

2. 过程管控制度的公平价值

污染防治制度以代内公平为核心，兼顾代际与权利公平。污染防治制度包括污染物排放标准、排污许可管理等制度，都蕴含着公平价

值。首先,污染物排放标准以统一的环境质量底线为基础,环境容量的使用权应在同一时代的各类主体间公平分配,确保不同区域、不同人群均享有基本相同的环境受保护水平,直接体现代内公平。其次,排污许可管理制度主要体现代内公平和权利公平。《生态环境法典》污染防治编第二章专门规定了“排污许可管理”,通过排污许可制度,将抽象的环保要求转化为具体、明确、可核查的法定义务,以此对实行排污许可管理的企业事业单位和其他生产经营者进行生态环境监管,实现了对排污行为从事前审查到过程控制的扩展[22]。同时,排污许可管理制度也体现了差异化的公平考量。根据不同行业、不同规模企业的特点,《生态环境法典》规定了差异化的管理要求,如实行排污许可分类管理,对重点排污单位实施更严格的监管,对小型企业则适当简化管理,这种“相同情况相同对待、不同情况不同对待”的安排体现了实质公平。

生态保护制度以尊重自然内在价值、承认自然及其他自然存在物固有生存发展权利的“权利公平”为根基,统合代内公平与代际公平。首先,《生态环境法典》第 66 条、67 条确立生态环境分区管控制度,以生态保护红线、环境质量底线和资源利用上线为硬约束,划定优先保护、重点管控和一般管控单元,并制定差异化准入清单。该制度为当代人的开发利用行为设定了不可逾越的边界,保障了未来世代的基本生存空间,集中承载了代际公平,同时将自然环境的承载力和生态安全置于优先地位,本身即蕴含敬畏自然、承认自然权利的内核。此外,《生态环境法典》第 717 条强调保护草原野生动植物及其生存环境,保障野生动植物生存繁衍的空间,在一定程度上突破了传统人类中心主义框架,体现了权利公平的要求;保护生物的多样性与栖息地也为后代留存了完整的自然遗产,兼具代际公平意涵。

绿色低碳发展制度以代际公平为核心,兼顾代内公平的实现。《生态环境法典》单设绿色低碳发展编,将“双碳”目标、循环经济等战略部署融入法律,这一制度设计超越了传统环境法“污染防治+生态保护”的二元结构,将发展方式绿色转型纳入法典,体现了对后代人利益的关怀。碳排放总量和强度控制、碳排放权交易等制度,实质上是将有限的碳排放空间在不同代际之间进行合理分配,当代人通过节约资源、减少排放,为后代人留下更大的发展空间和更好的生态环境。《生态环境法典》第 942 条规定国家采取积极应对气候变化的政策和措施,实质上是通过控制和减少当代温室气体排放,为后代保留安全的气候系统和碳排放空间。绿色低碳发展编以代际公平为重心,但制度落地绕不开代内公平,碳排放权交易是典型例子。然而,绿色低碳发展制度既未明确初始配额如何在区域、行业间的分配方法,也没有给出明确的公平标准,分配若不顾及资源禀赋、发展水平和历史排放责任等差异,减排压力就易传导至欠发达地区和转型困难行业。

过程管制中的公平并不要求对所有主体适用完全相同的管理方式,污染防治、生态保护和绿色低碳发展均应遵守共同的环境保护底线,但不同行业、不同规模经营主体及不同区域的实际条件存在差异,具体管制措施因而需要适当体现这些差异,避免因形式上的统一造成环境保护负担失衡。

3. 公法责任制度的公平价值

预防性制度和过程管制制度解决的是事前和事中的公平问题,责任制度则对应事后的矫正公平。公法责任是生态环境公益保护的重要保障,主要通过行政责任、刑事责任及生态环境损害赔偿责任,实现对违法行为及其造成的生态环境损害的事后矫正。《生态环境法典》法律责任编对行政责任、刑事责任和生态环境损害赔偿责任进行了系统整合,形成了统一、协调的责任体系。生态环境责任是生态环境保护领域的综合性法律责任,包括民事、行政、刑事等传统法律责任类型和生态环境修复等新型法律责任承担方式[23],从不同角度体现了对环境公平的保障。

针对持续性环境违法行为,《生态环境法典》第 1060 条规定了按日连续处罚制度,明确了起算点和计罚方式。按日连续处罚从次日开始计算,并以原处罚数额作为每日处罚的标准。这一设计通过严厉惩戒恶意排污行为,实现对

整体环境公益的救济,防止长期违法排污对环境公共利益的持续侵蚀。

生态环境损害责任制度集中体现了环境公平。《生态环境法典》在第 32 条明确规定了生态环境损害赔偿制度,体现了其作为通用性制度的地位;第 1065、1073 条则分别规定了生态环境修复规则和生态环境损害赔偿制度的责任追究规则。生态环境损害赔偿制度是以《中华人民共和国宪法》的国家自然资源所有权为基础建立的"对环境的责任"制度,是不同于传统民事侵权责任的新型法律责任制度[24]。该制度要求污染者对生态环境损害本身承担责任,矫正了污染者与公众之间的利益失衡,是对整体环境公益的直接救济。这一制度的核心在于代内公平:其矫正了因环境损害而产生的负担在当代人之间分配不公的问题,让受损的生态环境得以修复,保障了当代公众平等享有良好环境的权益。同时,生态环境损害赔偿之外仍有追究私法责任的空间,即使生态环境损害已经由公法层面的手段得以修复,个体的人身、财产权益损害仍可通过私法途径另行主张,二者在功能上相互衔接,能够实现对环境损害的全方位救济。

生态环境公益诉讼制度是实现环境公平的重要机制。《生态环境法典》第 32 条明确要求完善生态环境损害赔偿和公益诉讼制度,维护国家利益和社会公共利益;第 147 条进一步规定了环境民事公益诉讼的起诉条件和主体资格,形成了公益损害救济的制度框架。生态环境公益诉讼制度不仅体现代内公平,更蕴含着权利公平与代际公平的价值取向。在代内公平层面,该制度发挥着双重矫正功能:其一,为那些承受环境损害、却无法通过个体诉讼获得救济的不特定多数人,提供了独立的利益表达与保护通道,使环境损害的成本由损害制造者承担,矫正了当代人之间环境负担分配的不公。其二,行政公益诉讼督促行政机关依法统一履职,能够防止因局部监管缺位而导致不同区域、不同群体在环境权益保护水平上的失衡,维系了底线意义上的代内公平。公益诉讼将救济对象从"人"的损害扩展到生态环境本身的损害,承认自然具有独立于人类功利价值的内在价值,赋予其获得司法保护的可能,体现了权利公平。此外,公益诉讼通过修复生态系统、恢复生态功能及预防不可逆损害,为后代人保全了生存发展的自然基底,将代际公平从理念宣示转化为可诉诸司法的现实保护。

不过,上述矫正功能能否充分发挥还取决于损害范围和责任边界能否得到合理认定。生态环境损害的范围、修复方式和费用确定具有较强的专业性,生态环境损害赔偿、公益诉讼与行政执法之间也存在衔接问题,责任主体、责任范围或修复费用认定失当都会影响污染者负担、过罚相当等公平要求的落实。

四、《生态环境法典》中个体权益保护制度的公平价值

个体权益保护制度的公平性要求法律在确认公民环境权利的同时,必须配备相应的程序保障机制和救济途径,以确保每一位公民都能生活在良好生态环境中,平等地参与环境决策、获得损害救济。《生态环境法典》沿着这一逻辑进路构建了覆盖权利确认、程序参与、损害救济等环节的完整制度链条。

1. 个体生态环境权益保护目标与公平价值

立法目的是法律价值追求的集中体现,也是解释适用法律的重要依据。相较于《环境保护法》规定"保障公众健康",《生态环境法典》第 1 条规定了要保障公众健康和生态环境权益,标志着我国环境立法在权利保护维度上的重大进步,为公众生态环境权益的保护提供了根本性的法律依据。

这一保护目标已在具体制度中落实,尤其体现在对公众日常生活环境和环境健康利益的保护上。在污染防治领域,《生态环境法典》针对餐饮油烟、恶臭、噪声等与公众生活密切相关的环境问题作出专门规定。如针对油烟排放扰民问题,第 250 条要求地方各级人民政府"加强对餐饮服务业布局和设置的引导,在经营主体登记注册环节提示选址禁止性要求",将治理关口前移至设立选址阶段,从根本上减少污染源与居民区的空间冲突;针对恶臭污染,第 249 条规定"各级人民政府及其有关部门编制国土空间规划和相关规划,应当统筹规划,合理

安排土地用途和建设布局,防止、减少恶臭污染”;在环境健康保护方面,第 48 条设置了生态环境与健康监测、调查和风险评估制度。对公众生态环境权益的保护不仅体现为对已经发生的环境侵害进行救济,也延伸到对环境健康风险的事前防范,旨在公平惠及全体社会成员。

2.《生态环境法典》公众参与制度与公平价值

个体环境权益的实现还体现在公众参与制度中。公众参与制度是环境民主的重要体现,也是实现环境公平的关键路径。《生态环境法典》在总则编第九章规定了公众参与制度,为公民有效参与生态环境保护提供了坚实的法律基础。

公众参与制度所承载的公平价值具有多维性,其中最直接的是代内公平。程序参与权能够保障实体环境权益的公平实现:《生态环境法典》第 137 条赋予公民、法人和其他组织“获取生态环境信息、参与和监督生态环境保护的权利”;第 143 条要求在规划编制、标准制定、环境影响评价等工作中保障公众参与,确立了利益相关方平等表达意见的程序机制。这种程序性赋权使得环境决策不再是行政机关与专业机构封闭运行的过程,而是向所有可能受影响的公众开放的过程,可以防止因信息不对称和参与渠道缺失而使环境负担转嫁给弱势群体。

《生态环境法典》对公众监督权也给予了充分保障。第 144 条规定“国家鼓励公民、法人和其他组织对生态环境保护公共事务进行监督”;第 145 条进一步明确公众对污染环境、破坏生态等行为的举报权;第 146 条更确立了举报人保护机制,要求“接受举报的机关应当及时处理并对举报人的相关信息予以保密”,并明确禁止对举报人进行打击报复,该机制进一步降低了公众监督的成本与风险,从实质上保障了参与权利的平等实现。不过,参与机会平等并不意味着每个个体都能够获得同等的参与效果,因为生态环境信息具有较强的专业性,不同个体在信息获取、理解和意见表达能力上可能存在差异,这也会影响参与的实际效果。因此,公众参与不仅要保障参与机会的平等,还要关注不同主体能否充分表达与自身相关的环境利益。

公众参与制度还体现了权利公平和代际公平的要求。当公民或环保组织就生态系统保护、生物多样性保护等议题参与决策和表达意见时,其所代表的往往不仅是自身利益,还包括无法通过语言表达诉求的自然生态利益。这一机制在一定程度上突破了人类中心主义的决策框架,使自然的价值在程序中被考量,体现了权利公平向人与自然关系的延伸。同时,公众参与包含的知情权和监督权也为后代人利益的维护提供了制度接口,当代公民可以基于对未来世代的关怀,在当下决策中融入代际公平的考量。

3.《生态环境法典》的民事责任制度与公平价值

《生态环境法典》规定了环境民事责任,主要是环境侵权责任。侵权责任制度是个体权益保护制度的事后保障,对于私人权益的实现具有重要意义。《生态环境法典》在法律责任和附则编明确了环境侵权的归责原则,并对举证责任、不可抗力免责及特殊主体的民事责任作出规定,有效回应了环境污染和破坏导致的权益公平救济诉求。

无过错责任原则的确立和举证责任倒置规则的设计,集中体现了代内公平。在归责原则方面,《生态环境法典》延续了《中华人民共和国民法典》规定的无过错责任原则和举证责任倒置规则。环境侵权适用无过错责任,是基于环境侵害行为的特殊性所作的制度选择。环境污染和生态破坏往往具有累积性、潜伏性和广泛性等特征,受害人往往难以证明加害人的主观过错。在举证责任方面,生态环境侵权适用举证责任倒置规则,其功能在于矫正环境侵权诉讼中固有的信息不对称问题。环境侵害过程往往涉及复杂的科学知识和技术逻辑,受害者难以证明污染物在环境中的迁移转化路径及其致害机理。举证责任倒置是对这种结构性不公的矫正,举证负担被分配给更有能力、更有条件提供证据的加害方,体现了通过程序倾斜实现实体平等的公平理念。无过错责任和举证责任倒置两项规则共同矫正了环境侵权诉讼中固有的实质不平等。不过,专业证据获取、损害鉴定

和诉讼成本等问题仍可能增加权利救济的难度。

责任衔接机制进一步强化了对个体权益的优先保护。《生态环境法典》第 1058 条规定，因污染环境、破坏生态等行为应当承担民事责任、行政责任、刑事责任的，行为人已承担行政责任或者刑事责任不影响其承担民事责任，其财产不足以支付的，优先承担民事责任。从公平视角审视，这一条款体现了对受害者权益的优先保护。行政罚款和刑事罚金属国家公法上的债权，民事赔偿则涉及个体受害者的生存权益和健康权益。在行为人财产有限的情况下，若公法责任与私法责任“平等”竞争，受害者可能因无法获得赔偿而陷入生存困境。民事责任的优先承担体现了在责任竞合情形中对个体权益的优先保护，公益保护制度的公法责任与之相互衔接，有利于实现整体性公平与个体间公平的有机统一。

五、结　语

美丽中国建设需要环境法的体系性回应。《生态环境法典》的出台标志着我国环境法治进入体系化、法典化的新阶段，也为环境公平价值的制度化实现提供了系统性方案。公平价值已深度融入法典的概念界定、价值宣示、原则确立与制度构造，形成了涵盖权利公平、代内公平与代际公平的多维价值体系。在概念层面，法典对“生态环境”的界定将自然因素、生态系统功能及其相互联系纳入统一范畴，为从整体视角理解人与自然、当代人与后代人及不同社会成员之间的环境利益关系提供了基础。在价值层面，法典将“保障生态环境权益”纳入立法目的，明确“良好生态环境是最普惠的民生福祉”，体现了对自然内在价值、当代人利益与后代人利益的共同关注。在原则层面，预防为主、系统治理、生态优先、绿色发展、公众参与、损害担责从不同侧面回应了权利公平、代际公平与代内公平的要求，为法典具体制度中的利益配置、风险防范和责任承担提供了价值指引。在制度层面，污染防治、生态保护、绿色低碳发展三大制度分别从不同层面体现公平价值：污染防治制度侧重代内公平，防止环境负担向弱势群体集中；生态保护制度凸显权利公平，承认生态系统的独立价值；绿色低碳发展制度落实代际公平，为后代保留发展空间。这些公益保护制度与个体权益保护机制相互配合，形成公益与个体权益并重的二元结构，实现整体性公平与个体间公平的有机统一，并通过公法责任与私法责任共同加以保障。《生态环境法典》将抽象的环境公平理念转化为可操作的法律规范，构建了具有中国特色的环境公平实现体系，为全面推进环境公平提供了坚实的制度保障，未来更将在执法与司法实践中不断彰显其价值。

参考文献：

[1] 吕忠梅. 发现环境法典的逻辑主线：可持续发展[J]. 法律科学（西北政法大学学报），2022，40（1）：73-86.

[2] 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，2022，40（2）：18-31.

[3] 刘超. 建构中国自主的环境法学知识体系语境下中国环境法价值论[J]. 荆楚法学，2024（3）：4-15.

[4] 杨通进. 环境伦理：全球话语中国视野[M]. 贵阳：贵州大学出版社，2022：215-257.

[5] 吕忠梅. “人与自然和谐共生”视野下的环境法价值论[J]. 政治与法律，2023（7）：2-17.

[6] 蒋炜，刘长兴. 公平的三维图景——可持续发展视野下的公平内涵分析[J]. 惠州学院学报（社会科学版），2008（5）：57-60.

[7] 霍尔姆斯·罗尔斯顿. 新环境伦理学[M]. 张发勇，译. 南京：江苏人民出版社，2005：162.

[8] 吕忠梅，主编. 超越与保守：可持续发展视野下的环境法创新[M]. 北京：法律出版社，2003：104.

[9] 刘长兴. 习近平法治思想中生态文明法治基本原则的凝练与展开[J]. 法学论坛，2021，36（2）：36-45.

[10] 刘长兴. 论环境法法典化的边界[J]. 甘肃社会科学，2020（1）：8-15.

[11] 王明远. 论我国环境公益诉讼的发展方向：基于行政权与司法权关系理论的分析[J]. 中国法学，2016（1）：49-68.

[12] 杜辉. 生态环境法典中公私融合秩序的表达[J]. 法学评论，2022，40（6）：142-151.

[13] 张式军，田亦尧. 后民法典时代民法与环境法的协调与发展[J]. 山东大学学报（哲学社会科学版），2021（1）：131-141.

[14] 吕忠梅.《生态环境法典》的概念体系置换与话语体系建构[J]. 中国法学,2026(3):5-25.
[15] 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.
[16] 张宝. 预防理念的更新与环境法典污染控制编的制度实现[J]. 法学论坛,2022,37(2):27-35.
[17] 吕忠梅. 环境法典编纂的基本问题[J]. 荆楚法学,2022(1):25-40.
[18] 刘长兴. 生态环境法典责任编的体系定位及展开[J]. 中国法律评论,2025(4):159-170.
[19] 刘长兴,柯泉. 环境法典污染控制制度的二元结构与体系整合[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版),2024,54(3):103-112.
[20] 刘长兴. 公益保护体系中的环境公益诉讼制度构造[J]. 法商研究,2025,42(5):23-38.
[21] 黄爱宝. 论生态保护红线制度执行力的基本意蕴、掣肘因素与强化路径[J]. 南京工业大学学报(社会科学版),2025,24(4):1-11.
[22] 王社坤. 排污许可制度的法典塑造[J]. 暨南学报(哲学社会科学版),2025,47(9):86-101.
[23] 刘长兴. 确立具有中国特色的生态环境责任体系[J]. 中国地质大学学报(社会科学版),2025,25(1):73-81.
[24] 吕忠梅,李鑫潼. 生态环境法典视域下的生态环境损害赔偿制度重构[J]. 甘肃政法大学学报,2026(1):2-18.

The Value of Equity in the *Ecological and Environmental Code* / Liu Changxing, Hua Boyun (Research Institute of Environmental Law, Wuhan University)

Abstract: Equity is a core value of environmental law. Guided by the legal value of equity, environmental equity can be developed along three dimensions: equity of rights, intragenerational equity, and intergenerational equity. The *Ecological and Environmental Code* provides a systematic scheme for the institutional realization of the value of environmental equity. It reflects an equity-oriented value at the levels of conceptual definition, value declaration, fundamental principles, and institutional structure; at the level of specific institutions, it responds to demands for environmental equity from different aspects. At the level of fundamental principles, the principles of prevention first, systematic governance, ecological priority, green development, public participation and liability for damage provide a comprehensive response to equity of rights, intergenerational equity, and intragenerational equity. At the levels of institutional structure and fundamental institutions, the emphasis on ecological and environmental protection objectives embodies a future-oriented and holistic perspective and responds to the requirements of equity of rights and intergenerational equity; relatively specific normative requirements also reflect intragenerational equity. At the level of specific institutions, the public interest protection system focuses on holistic equity; among its components, pollution prevention and control, ecological protection, and green and low-carbon development each respond to environmental equity with different emphases. The individual rights and interests protection system places greater emphasis on protecting present ecological and environmental rights and interests, reflecting equity from an individual perspective. This dual structure, which gives equal weight to public interest protection and individual rights and interests protection, achieves an organic unity between holistic equity and equity among individuals and is safeguarded by public-law and private-law liability. Overall, the *Ecological and Environmental Code* concretizes the abstract idea of environmental equity into operational legal norms and builds an institutional system for comprehensively advancing the realization of environmental equity.

Key words: *Ecological and Environmental Code*; environmental equity; fundamental principles; fundamental institutions; public interests