

《生态环境法典》核心制度体系的话语演进与规范构造

王灿发¹, 李佩霖²

(1.中国政法大学 民商经济法学院,北京 100088;2.内蒙古大学 法学院,内蒙古 呼和浩特 010021)

摘要:生态环境保护制度体系之表述从基本制度向核心制度的转变构成中国环境法治演进的重要标识。分散立法时代以基本制度统摄环境管理诸项安排,乃服务于政策完备性的追求;法典化时代则以核心制度重构制度体系的价值位序,指向规范体系的融贯与治理效能的提升。核心制度包括“总则”编中经由提取公因式立法技术提炼的具有关键作用的通用性制度,亦包括虽未提炼入“总则”编但具有统筹地位的制度。核心制度体系的确立,既回应了法典化对制度形式整合的要求,亦承载了将基本原则转化为具体规范的功能。核心制度体系的规范构造遵循目标设定、行为规制、监督保障与损害救济之逻辑主线,形成了覆盖生态环境治理全过程的制度体系内核。

关键词:《生态环境法典》;基本制度;核心制度;通用性制度;提取公因式

中图分类号:D922.68 **文献标志码:**A **文章编号:**2096-028X(2026)03-0050-11

2026年3月12日,十四届全国人大四次会议审议通过了《中华人民共和国生态环境法典》(简称《生态环境法典》)。法典系统整合了现行生态环境相关法律三十余部及行政法规百余件。此次编纂并非简单的法律汇编,而是对现行制度进行系统整合、编订纂修与集成升华。^①法典确立了具有基础性、综合性、普遍适用性的生态环境法律制度。

在生态环境法治演进过程中,一个值得关注的现象是围绕生态环境制度的表述从基本制度向核心制度的转变。环境法基本制度乃学理概念,自20世纪80年代以来一直是中国环境法学教科书的核心范畴。然而,基本制度的表述近年来逐渐转变为核心制度。2015年9月,中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》。该方案提出构建生态文明制度体系的“四梁八柱”,明确八项基础性制度:健全自然资源资产产权制度、建立国土空间开发保护制度、建立空间规划体系、完善资源总量管理和全面节约制度、健全资源有偿使用和生态补偿制度、建立健全环境治理体系、健全环境治理和生态保护市场体系、完善生态文明绩效评估考核和责任追究制度。该方案虽未直接使用核心制度的表述,但其“四梁八柱”的框架,为后续核心制度概念的形成提供了制度基础与体系雏形。

2018年6月,中共中央、国务院印发了《关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》。该意见明确提出“坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境”,要求“构建产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系,让制度成为刚性约束和不可触碰的高压线”,并首次出现“核心制度”的表述,即“将排污许可证制度建设成为固定源环境管理核心制度”。这表明制度体系的构建方向首次从“基础性”转向“核心性”,为核心制度概念的出场奠定话语基础。

此后,2025年1月14日,生态环境部部长黄润秋在2025年全国生态环境保护工作会议上的工作报告指出:“全面落实党的二十届三中全会精神,围绕夯实基础体制、健全核心制度、补齐短板弱项、加强系统集成,研究制定生态环境领域改革实施方案。”2025年3月9日,全国政协委员赵英民在全国政协十四届三次会议第三次全体会议上的大会发言同样指出:“健全生态环境治理体系,必须夯实基础制度、完善核心制度、补齐短板弱项,加强各项制度的衔接配套和协同贯通,……”《生态环境法典》颁布后,生态环境部在《〈中华人民共和国生态环境法典〉全文解读》中两次使用“核心制度”的表述,即“将‘三线一单’纳入核心制度”“明确碳

基金项目:2021年度国家社科基金重点项目“陆海统筹生态环境治理法律制度研究”(21AZD062)

作者简介:王灿发,男,中国政法大学民商经济法学院教授、博士生导师;李佩霖,男,内蒙古大学法学院讲师。

^① 参见陈海嵩:《论生态环境法典的实质编纂方法及其解释适用》,载《法学评论》2026年第2期,第173页。

排放权交易、产品碳足迹管理等核心制度”。此一表述变化,发生于制度体系从分散立法向法典化转型的历史语境之中,折射出环境法律制度体系在规范构造、价值取向与功能定位层面的深层变迁。

现有研究对环境法基本制度的概念内涵与体系构造已有较为充分的讨论,学者对《生态环境法典》颁布后基本制度体系塑造亦有较为成熟的思考,^①部分学者关注到法典立法过程中基本制度表述向通用性制度表述的转变,^②少数学者提及“基本制度”向“核心制度”表述的变化,^③但对于两种表述之间的规范差异及其所表征的制度逻辑转变,尚缺乏系统的理论阐释。既有研究主要聚焦于各类基本制度本身的构造与体系,而对表述转变所蕴含的制度逻辑变迁,缺乏深入的理论剖析。从“基本制度”到“核心制度”的表述转变,表征了怎样的制度逻辑演进?此一转变如何在《生态环境法典》的规范构造中获得落实?围绕这两个问题,笔者将梳理生态环境保护制度体系从分散立法至法典化的演进历程,揭示表述转变的历史语境;继而从规范结构、功能定位与体系逻辑三个层面论证其合理性;最后以《生态环境法典》为规范载体,分析核心制度体系的规范构造与体系构成。

一、《生态环境法典》核心制度体系话语演进的历史语境

《生态环境法典》的编纂,标志着中国生态环境法治从分散立法时代进入法典化时代。制度体系的表述转变也在这一制度变迁的历程之中发生。理解此一转变,须回溯环境法基本制度概念的生成逻辑及其在分散立法时代的功能定位,进而考察法典化如何为制度体系的重构提供新的规范基础。

(一) 基本制度概念的生成与分散立法时代的制度逻辑

环境法基本制度乃学界基于环境法律现象、经由法概念学方法提炼的学理概念。此概念的提出与早期环境法的制定密切相关。中国的环境立法历程不同于西方发达国家,在起步阶段即尝试制定调整范围广泛的环境基本法。第一代环境法学者通过借鉴美国、德国和日本等国家的环境法律规定,总结提炼出可参考借鉴的环境法基本制度。^④由此观之,基本制度概念具有鲜明的外源型生成特征,是在借鉴域外经验的基础上服务于本土立法实践的学术产物。

在分散立法模式下,中国环境法基本制度呈现“借鉴—创新”之特征,形成兼具国际视野与本土特色的制度体系。1989年全国环境保护会议将环境法的基本制度归纳为环境影响评价制度、“三同时”制度和征收排污费制度这“老三项”,以及限期治理制度、排污许可证制度、污染物集中控制制度、环境保护目标责任制和城市环境综合整治定量考核制度这“新五项”。此后环境基本制度不断扩张,其范畴逐步涵盖了规划、标准、源头管控、过程监管及救济保障等多个层面,具体包括地方政府对本行政区域的环境质量负责制度、环境保护规划制度、环境标准制度、环境监测制度与数据共享机制、环境资源承载能力监测预警机制、环境影响评价制度、跨行政区域的联防联控制度、现场检查制度、查封扣押制度、环境保护目标责任制和考核评价制度、生态保护红线制度与自然保护地制度、生态保护补偿制度、环境要素的调查监测评估和修复制度、环境与健康监测调查和风险评估制度、清洁生产制度、“三同时”制度、排污费制度、总量控制制度与区域限批制度、排污许可制度、严重污染环境的工艺设备和产品淘汰制度、突发环境事件应急制度、环境污染责任保险制度、信息公开制度、公众参与制度、公益诉讼制度、按日连续处罚制度、限制生产与停产整治制度、环境保护税制度、环境保护禁止令、生态环境首违不罚制度等。这些制度都曾或多或少被理解为基本制度,导致基本制度体系过于庞杂,由此产生一些弊端。

其一,制度规范分散于多部单行法律之中,缺乏统一的提炼与整合。中国彼时虽已形成以原《中华人民共和国环境保护法》(简称《环境保护法》)为统领、多部单行法并行的法律体系,但长期存在部门分割、标准冲突、衔接不畅等问题。其二,基本制度的范围界定缺乏统一标准,学界认识分歧较大。虽然自20世纪80

① 参见吴凯杰:《法典化背景下环境法基本制度的法理反思与体系建构》,载《法学研究》2024年第2期,第135-154页;朱谦:《环境法基本制度的法典整合:标准及体系》,载《社会科学》2025年第11期,第165-179页;江必新:《〈生态环境法典〉的基本制度及其创新》,载《新文科教育研究》2026年第2期,第12-19页。

② 参见王社坤:《生态环境法典总则编的通用性制度评析》,载《甘肃政法大学学报》2026年第1期,第93-101页。

③ 参见吕忠梅:《〈生态环境法典〉的概念体系置换与话语体系建构》,载《中国法学》2026年第3期,第5页。

④ 参见金瑞林:《国外环境法中的几项基本制度》,载《国外法学》1981年第6期,第51-58页。

年代以来,环境法基本制度一直是主流环境法学教科书专章阐述的重要内容,但不同学者对其内容体系的理解长期存在一定差异。其三,制度体系的价值融贯性不足,未能有效整合与协调环境单行法中的大量重复性制度。

基本制度的泛化源于其作为描述制度体系的核心概念所发挥的特定功能,即在分散立法条件下识别和归纳重要的环境管理政策,并为立法完备性提供学理支撑。换言之,每当出现一种新的制度工具,其就可能被理解作为一种新的基本制度。但此一功能定位亦决定了基本制度概念难以满足法典化时代对制度体系提出的更高要求。

(二) 核心制度话语的生成与法典化对制度体系的重构需求

《生态环境法典》的编纂为制度体系的重构提供了新的规范基础与理论契机。法典编纂并非法律汇编,而是对党的十八大以来生态文明建设理论成果、制度成果、实践成果的法典化确认,是对中国生态环境法治乃至整个法律体系的系统性重塑。这揭示了分散立法与法典化在制度逻辑上的本质差异:分散立法追求制度的数量齐全与领域覆盖,法典化则追求制度的体系融贯与规范协同。

法典化对制度体系提出的要求不同于分散立法。第一,制度体系须具备形式逻辑性。《生态环境法典》采取五编总分结构,“总则”编为法典之“纲”,确立生态环境法治的核心理念、基本原则与适用范围,并在这一框架下统领各分则,构建价值引领、行为规制、责任保障有机统一的科学制度体系。^① 在此结构中,各项制度须按照逻辑关系加以排列,而非简单罗列。第二,制度体系须具备价值融贯性。《生态环境法典》将“人与自然和谐共生”作为核心理念,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。^② 制度体系须承载这些价值理念,并将其转化为具体的行为规范。加之旧有环境保护基本制度的不足,在分散立法向法典化转型的背景下,从基本制度向核心制度的表述转变,就有了相应的价值需求。

从规范体系的角度观之,基本制度的表述侧重于描述制度在环境管理体系中的基础性地位,是支撑环境管理体制运行的根基性安排;而核心制度的表述则指向制度在法典规范体系中的枢纽性位置,是贯穿法典各编、承载价值理念、统领具体规范的关键制度节点。二者的差异在于对制度功能的理解从“管理工具”转向了“规范枢纽”。

从制度整合的角度观之,基本制度在分散立法时代的功能在于标识所有的环境管理政策,其范围随政策重心的转移而变动;而核心制度不追求全面标识所有制度,而在于识别其中起到关键作用的制度——这些关键制度的有效运转,能够使生态环境法治得以体系化运行,使《生态环境法典》能够得到贯彻实施。因而,前者遵循的是政策逻辑,后者遵循的是规范逻辑。

从价值承载的角度观之,基本制度主要承担技术性功能,即为环境管理提供操作性的制度工具;而核心制度在此基础上也承载价值性功能,即将生态环境保护的基本原则转化为具体的制度规范。《生态环境法典》将生态环境分区管控、“三线一单”等实践成熟的制度法定化,正是核心制度承载价值功能的体现。

由此,可将核心制度界定为在《生态环境法典》中居于规范枢纽位置,贯穿各分编或对各分编具有统摄效力,在生态环境规制中起到关键作用,并将基本原则转化为具体规范的制度。基于这一概念,规范枢纽、关键作用、价值承载三个标准可以作为核心制度的衡量标准。此界定区别于基本制度,基本制度乃分散立法时代学理上用以指称重要环境管理政策的概念,以政策重要性为确立标准,缺乏明确的规范内涵。^③ 其同样区别于通用性制度,通用性制度是基于提取公因式立法技术,将各分编中通用的环境法制度提炼归纳后,规定于“总则”编中的制度。核心制度表述包含关键的通用性制度,但部分通用性制度尽管具有通用性,却因不起关键作用而不属于核心制度;同时,核心制度也涵盖虽未在“总则”编中提取公因式规定、但仍具有统筹地位的制度。^④

以发展的视角观之,基本制度是历史性概念,指向分散立法时代具有政策重要性的制度安排;通用性制

^① 参见吴凯杰:《生态环境法典总分结构的体系化解释》,载《地方立法研究》2026年第3期,第4-7页。

^② 参见张梓太:《论生态环境法典的范式意蕴》,载《法律适用》2026年第5期,第68页。

^③ 在《生态环境法典》立法过程中和颁布后,学者已在核心制度意义上探讨《生态环境法典》的基本制度体系问题,但学者并未认识到从基本制度向核心制度话语转变的必要性。参见朱谦:《环境法基本制度的法典整合:标准及体系》,载《社会科学》2025年第11期,第165-179页。

^④ 参见汪劲:《生态环境法典总则编的构造、内容与完善》,载《中国法律评论》2025年第4期,第157-158页。

度是法典“总则”编经由提取公因式立法技术所形成的贯穿各分编的共通性规范;核心制度则以枢纽性、关键性与价值承载性为特征,涵括关键的通用性制度及具有统筹地位的非通用性制度,构成法典化时代制度体系的核心范畴,同时其不拘泥于法典文本限制,具有面向未来的开放发展可能。

二、《生态环境法典》核心制度体系话语演进的合理性证成

从基本制度向核心制度的表述转变是否具有合理性,须在规范结构、功能定位与体系逻辑三个层面加以论证。

(一) 规范结构维度:从政策工具到规范枢纽

基本制度与核心制度在规范结构上存在差异,体现为制度在规范体系中的不同位置与不同功能。基本制度概念生成于环境立法的起步阶段,旨在为推行环境保护政策提供规范支撑。此一历史渊源,决定了基本制度概念在规范结构上更接近政策的法律化,即将环境管理中的政策工具转化为法律规范。^① 在分散立法模式下,各项环境管理制度分散规定于不同的单行法律之中,基本制度的功能在于从这些分散的规定中识别出具有重要性的制度,并赋予其“基本”的地位。然而,此种识别缺乏统一的标准,亦未能揭示各项制度之间的内在关联。随着制度的不断增多和生态环境法治精细化要求的提高,立法者需要对分散在各单行法中的不同制度工具进行提炼与整合,核心制度即是在这一过程中提炼与整合的产物。核心制度在规范结构上具有更为明确的定位。在《生态环境法典》的总分结构中,核心制度包括“总则”编中具有关键作用的通用性制度,以及虽未在“总则”编中提炼规定,但仍具有统筹地位的制度。核心制度概念保留一定延展性,其外延不局限于法典总则编的规范文本,也包含一些规范文本中未明确指明,但与具有关键作用的通用性制度性质等同的制度。核心制度须符合规范枢纽、关键作用、价值承载之标准,因而在规范体系中定位清晰、统筹功能明确,较分散立法模式下的基本制度有较大进步。例如,《生态环境法典》将国土空间规划、生态环境保护规划与生态环境分区管控一并纳入“规划和生态环境分区管控”章,既弥补了以往原《环境保护法》“总则”章仅规定环境保护规划的不足,将不同目标的两大规划协调一致,又将生态环境分区管控这一分区域差异化精准管控的制度创新纳入其中。再如,设立“标准和监测”章,将生态环境质量标准及有关污染防治、生态保护和绿色低碳发展等方面的标准一并纳入,将生态环境监测与生态领域其他监测方式一并包含在内。

从政策工具到规范枢纽的转变,意味着制度体系从“以政策为中心”转向“以规范为中心”。在分散立法时代,制度的选择与设计主要服务于政策目标的实现;在法典化时代,政策虽要持续指导生态环境法治,但其实施要依托于与法典的融贯,而制度的提炼与整合也主要服务于规范体系的融贯。^② 此转变使核心制度的表述较基本制度而言更为准确地反映了制度在规范体系中的实际功能。

(二) 功能定位维度:从管理支撑到价值承载

基本制度与核心制度承载着不同的制度功能。基本制度的功能定位主要指向环境管理,其设定各类主体在具体环境规制领域中的基本行为模式及法律后果。在分散立法时代,基本制度是支撑环境管理体制运行的基础。譬如,规划制度为环境管理提供目标指引,标准制度为环境管理提供技术基准,监测制度为环境管理提供信息基础,环境影响评价制度为环境管理提供决策依据。但诸项制度仅仅是构成环境管理的制度“工具箱”,局限于法规则层面,未能与法理念、法原则形成融贯整体。

核心制度的功能定位则超越了单纯的管理支撑,而与法理念、法原则形成融贯整体。法理念是一种独立于人类制定的、可为人类所认识的“法本身”,也即一种具有规范效力的理想法,其高于实在法并拘束实在法,^③无法直接适用;法原则承载法理念中的价值秩序,处于法理念与法规则之间,起到显化法理念、指导法规则的作用;^④法规则是特定领域法律规则的总和,即实在法的主要内容。法理念构成法原则的价值基础,法原则构成法规则的指导性思想,法规则是法原则的具体化形态。《生态环境法典》确立了预防为主、系

① 参见郭武、刘聪聪:《在环境政策与环境法律之间——反思中国环境保护的制度工具》,载《兰州大学学报(社会科学版)》2016年第2期,第136-137页。

② 参见郭武:《环境政策入典:问题、功能与路径》,载《吉林大学社会科学学报》2025年第5期,第83-85页。

③ 参见赵文靖、李佩霖:《论〈民法典〉中绿色原则的司法适用》,载《北京理工大学学报(社会科学版)》2025年第5期,第54页。

④ 参见[德]卡尔·拉伦茨:《正确法:法伦理学基础》,雷磊译,法律出版社2022年版,第35页。

统治理、生态优先、绿色发展、公众参与及损害担责等基本原则。这些原则须在具体制度中得到体现和落实,而这一转化过程并非随意的、无逻辑的堆砌。核心制度是以基础性与普遍适用性为核心特质,回应法典价值理念并统摄分编的制度体系。^①在法典化背景下,核心制度承担着将环境法基本原则转化为具体规范的任务。基本原则作为法律内在价值的外在表达,不仅承载着特定的价值取向,亦为衔接法律理念与具体规则、指导法律解释与适用的关键枢纽。^②核心制度正是将价值取向从抽象的原则层面落实到具体的制度层面的规范载体。具体而言,系统治理原则要求在宏观层面上协调污染防治、自然资源保护等要素立法之间的治理目标与手段,并在微观层面上拓展规划、环评等各项环境法制度对生态系统整体利益的跨要素保护。生态优先原则要求将生态保护置于优先地位,此须经由生态保护红线、自然保护地体系等规划和生态环境分区管控核心制度加以落实。绿色发展原则要求将发展方式转型纳入法律轨道,此须经由“绿色低碳发展”编中的碳排放双控、碳排放权交易等资源环境要素市场交易核心制度加以实现。

核心制度承载价值功能的方式为经由“法理念—法原则—核心制度—具体规则”的规范链条,将抽象的价值理念转化为具体的行为规范。法理念、法原则位于规范链条的上游,提供价值指引;核心制度位于规范链条的中游,将原则转化为制度框架;具体规则位于规范链条的下游,提供可操作的行为标准。在此链条中,核心制度起着承上启下的枢纽作用,其上承法原则的价值理念,下启具体规则的规范要求。与之相较,基本制度的功能定位主要停留在制度层面,未能充分体现其与基本原则之间的价值关联。在分散立法时代,学界虽认识到基本制度须与环境法基本原则形成价值关联,但这种认识更多停留在应然层面,未能在规范构造层面获得充分落实。法典化背景下,核心制度概念的提出正是为了弥补这一不足,使制度体系不仅在形式上具有普遍适用性,更在实质上承载价值理念。

(三) 体系逻辑维度:从分散罗列到体系融贯

基本制度与核心制度在体系逻辑上存在显著差异,体现为制度体系组织方式的不同。分散立法时代的基本制度遵循的是列举式的组织逻辑。各项基本制度被逐一列举,彼此之间缺乏内在的逻辑关联。规划、标准、监测、环评、排污收费、总量控制等制度虽皆归入基本制度的范畴,但彼此之间的逻辑关系并未得到清晰的阐明,例如哪些制度处于更基础的位置,哪些制度是其他制度的前提,哪些制度之间具有协同关系。此种列举式的组织方式,使制度体系呈现罗列而非融贯之特征。

法典化时代的核心制度则遵循融贯式的组织逻辑。《生态环境法典》编纂参考了“事前预防—事中管控—事后救济”的逻辑顺序,在对污染防治法、自然资源法和生态保护法等立法进行整合编纂的基础上,通过对环境法律规范的类型化编排,实现预防、管控、救济核心制度之间的综合协调。^③具体而言,目标导向类制度确立生态环境保护的目标与方向,包括生态环境保护规划、生态环境分区管控等;事先预防类制度在损害发生之前采取预防措施,包括环境影响评价等;事中治理类制度在开发利用过程中实施管控,包括排污许可、标准与监测、总量控制等;事后救济类制度在损害发生后提供救济,包括生态保护补偿、生态环境损害赔偿等。这种从目标设定到预防管控再到损害救济的逻辑主线,覆盖了生态环境治理的全过程。此种类型化的组织方式,使各项核心制度不再是孤立的规范单元,而是在统一的逻辑框架中形成有机整体。

核心制度体系的融贯性还体现于制度之间的协同关系。以排污许可制度为例,《生态环境法典》强化排污许可制度的核心地位,实现“一证管到底”,覆盖工业废气、废水、固体废物与噪声等全排放环节,构建从许可申请、证后监管到违法追责的管理体系。经由排污许可制度,《生态环境法典》将污染物排放总量控制、排放标准及生态环境监测等制度进行有效的衔接与统合。排污许可制度与提供排放技术基准的标准制度、提供合规信息基础的监测制度、提供排放总体约束的总量控制制度等形成制度协同,体现出由核心制度串联的体系融贯性。^④

从分散罗列到体系融贯的转变,意味着制度体系从量的积累转向质的提升。在分散立法时代,制度建设

① 参见杜辉、杨哲:《生态环境法典总则编通用性制度的提炼逻辑与优化路径》,载《南通大学学报(社会科学版)》2026年第1期,第43-44页。

② 参见曹炜:《环境法典基本原则条款构建研究》,载《中国法学》2022年第6期,第130页。

③ 参见于文轩、牟桐:《生态文明语境下环境法典的理性基础与法技术构造》,载《湖南师范大学社会科学学报》2020年第6期,第15页。

④ 参见王社坤:《排污许可制度的法典塑造》,载《暨南学报(哲学社会科学版)》2025年第9期,第91-93页。

的主要任务在于填补空白、增加数量;在法典化时代,制度建设的主要任务在于整合优化、提升质量。核心制度的表述正是对该体系逻辑转变的话语回应。

三、《生态环境法典》核心制度体系的规范构造

《生态环境法典》为核心制度体系的确立提供了规范载体与制度框架。从其“总则”编的通用性制度及各分编具有统领性、整体性的制度中,可以概括提炼《生态环境法典》核心制度体系的规范构造。

(一) 通用性制度与统筹性制度的功能分化

核心制度包括起关键作用的通用性制度与统筹性制度两种形态。其主体由起关键作用的通用性制度构成,该制度居于“总则”编,经由提取公因式立法技术确立,规范效力及于各分编。然而,核心制度若仅局限于起关键作用的通用性制度,是不充分的。《生态环境法典》并非封闭的法典,生态环境治理的需求与方式未来仍将持续更新,以僵化方式限定制度体系并不可取,因而有必要引入统筹性制度的学理概念。统筹性制度位于分编或各领域生态环境相关法律与实践中,虽未被提炼入“总则”编,但凭借其对特定治理领域的统摄功能而居于核心地位。

通用性制度的核心特征是贯通性,即贯通“污染防治”“生态保护”“绿色低碳发展”各分编,为之提供共通适用的制度框架。^① 规划与分区管控制度为各领域的治理活动提供目标框架与空间依据;标准与监测制度为各领域的环境管理提供统一的技术基准与信息基础;环境影响评价制度在各领域的决策阶段发挥源头预防功能;排污许可制度在污染防治领域实现对固定污染源的一体化管控;总量控制制度对各领域的污染物排放实施总量约束。通用性制度之所以能够获得贯通各分编的规范效力,源于其所调整之对象具有跨领域之共通性,即无论污染防治、生态保护还是绿色低碳发展,均须有目标指引、技术基准、信息支撑与决策依据。正因各分编在诸环节面临共同的制度需求,提取公因式始具可能,通用性制度始具正当性。但具有普遍适用性的通用性制度并非都能起到关键作用。例如生态环境信用制度,信用工具更多只是促使行为人为或不为某种行为的手段,而非直接作用于生态环境保护目标的实现。因此,只有对生态环境规制起到关键作用的通用性制度,才能因其普遍适用与关键作用的价值地位而成为核心制度体系的组成部分。

统筹性制度是核心制度的重要补充。其位于特定分编或各生态环境相关法律与实践中,虽未被纳入“总则”编的通用性制度范畴,但在特定治理领域发挥着统合各项具体制度手段的功能。统筹性制度的核心特征在于其整合性,即在某一特定领域将分散的各具体救济路径整合为统一的制度框架。此外,不同于传统部门法中制度工具的相对稳定性,生态环境法的制度工具始终处于持续发展中。中国环境法制度工具从“老三项”“新五项”发展到如今的数十种,随着生态环境保护实践的发展,未来仍可能有新的制度工具产生。倘若围绕新的制度工具形成了符合核心制度标准的制度,则其能够成为新的核心制度。

通用性制度与统筹性制度的功能分化,源于制度需求性质不同。通用性制度所回应的,是各分编共通适用之制度需求,具有跨领域的普遍性,故适合以提取公因式的方式纳入“总则”编统一规定。统筹性制度所回应的,是特定领域或未来领域内各救济路径的整合需求,此类需求具有领域专属的性质,难以通过提取公因式的方式提炼为贯通各分编的通用规范,但其影响却及于各分编,符合核心制度的标准。两类制度在功能上相互补充,共同构成核心制度体系。通用性制度提供贯穿各治理阶段的共通性规范,使各分编之制度展开形成依循;统筹性制度在特定领域或未来领域整合各具体制度手段,对各救济路径之运作形成统摄。功能上互补的格局,使得核心制度体系既能保持各治理阶段的制度贯通,又能回应不同领域的特殊需求,由此克服了分散立法时代制度碎片化的固有缺陷,实现了核心制度体系从分散罗列到有机整合之逻辑跃迁。

(二) 基于规范功能与治理阶段的类型化建构

各核心制度之间应该依据统一逻辑进行类型化构建,以此实现核心制度的体系建构。对此,有学者提出应分为事先预防型制度、事中控制型制度和事后应对型制度三层;^②亦有学者以形式与实质的二元标准为基

^① 参见王社坤:《生态环境法典总则编的通用性制度评析》,载《甘肃政法大学学报》2026年第1期,第95页。

^② 参见周晓然:《论环境法典总则编基本制度的构建理路》,载《苏州大学学报(法学版)》2021年第4期,第48页。

础,依托类型化理论,提出目标导向基础类、事先预防类、事中治理类、事后救济类的四层逻辑主线。^①既有观点主要依循事物发展脉络来进行类型化构建。目标导向基础类制度旨在确立生态环境治理的目标与方向。其中,生态环境保护规划为各项治理活动提供目标指引,生态环境分区管控为精准空间治理提供基础框架。此类制度处于治理过程的起点,决定了后续治理活动的基本走向。事先预防类制度旨在在损害发生之前采取预防措施。此类制度体现了预防为主的基本原则,力求在损害发生之前消除或减少环境风险。事中治理类制度旨在在开发利用过程中实施管控。其中,标准制度提供技术基准,监测制度提供信息基础,排污许可制度对排污行为实施许可管理,总量控制制度对区域或行业排污总量实施约束。此类制度确保了开发利用活动在生态环境可承受的范围内进行。事后救济类制度则在损害发生后提供救济。其中,生态保护补偿制度对因保护而受损的主体给予补偿,生态环境损害赔偿制度与生态环境公益诉讼制度为生态环境损害的救济提供法律途径。此类制度体现了损害担责的基本原则,确保损害者为其行为承担相应的责任。

这种依据事物发展脉络进行类型化构建的方式,虽能够基本理顺各核心制度之间的层级关系,但制度适用效果并不十分理想。在面临生态环境问题选用制度工具时,一般应以需要实现何种目标为依据——是需要设定目标,还是进行行为规制,抑或需要监督保障与损害救济——而非优先考虑事物发展到了何种状态。因而核心制度体系的分层逻辑,可从规范功能与治理阶段两个维度加以理解。在规范功能维度上,各项核心制度分别承担着目标设定、行为规制、监督保障与损害救济等不同功能;在治理阶段维度上,各项核心制度分别作用于源头预防、过程管控、后果追究等不同环节。将两个维度结合起来,可以构成核心制度体系的分层结构。

第一层次为目标设定层。该层次的制度功能在于确立生态环境保护的基本方向与目标框架,为后续各项制度的运行提供前提与依据。其主要包括生态环境保护规划制度与生态环境分区管控制度。生态环境保护规划制度确定一定时期内生态环境质量改善的目标、指标与重点任务,是其他各项制度运行的目标依据。生态环境分区管控制度以“三线一单”为主体,将国土空间划分为不同的管控单元,明确各单元的管控要求,为环评、许可等制度提供空间依据。

第二层次为行为规制层。该层次的制度功能在于对各类主体的生态环境行为实施直接规制,是核心制度体系中规范密度和适用频率最高的部分。根据规制方式的不同,可进一步区分为源头预防类规制、过程管控类规制与标准基准类规制三个子层。源头预防类规制以环境影响评价制度为代表,在决策阶段对规划和建设项目的环境影响进行预先评估,从源头上预防或减轻不利影响。过程管控类规制以排污许可制度为核心,经由许可方式对固定污染源的排污行为实施全过程管控,通过生态环境保护税费制度来矫正不利于生态环境保护的成本收益分配;总量控制制度从区域或行业层面对污染物排放总量实施约束。标准基准类规制包括生态环境标准制度与监测制度,标准制度提供技术基准,监测制度提供信息基础,二者共同为规制行为提供科学依据。

第三层次为监督保障层。该层次的制度功能在于确保前两个层次的制度得到有效实施,防止制度虚置。其主要包括生态环境保护督察制度与党政领导干部生态环境保护责任制。督察制度经由中央和地方两级督察体系,对地方党委政府、相关部门及重点企业开展督察。责任制度经由明确党政领导干部的生态环境保护责任,将制度实施与干部考核、问责相挂钩。此外,公众参与制度保障公众参与的权利。该层次的制度具有明显的组织法与程序法特征,为核心制度的实施提供了组织与程序保障。

第四层次为损害救济层。该层次的制度功能在于为已经发生的生态环境损害提供救济途径,使受损的生态环境得到修复及使损害者承担相应责任,主要包括生态环境损害赔偿制度、生态环境公益诉讼制度与生态保护补偿制度等。生态环境损害赔偿制度与生态环境公益诉讼制度结合使用,适格主体可依据《生态环境法典》与《中华人民共和国民法典》的相关规定,要求造成生态环境损害的责任主体承担修复责任与赔偿费用。^②生态保护补偿制度通过对因保护而受损的主体给予补偿,实现利益平衡。该层次的制度位于治理过程的下游,体现了损害担责原则的具体落实。

^① 参见朱谦:《环境法基本制度的法典整合:标准及体系》,载《社会科学》2025年第11期,第177页。

^② 参见李佩霖:《论〈生态环境法典〉作为民法法源》,载《中国地质大学学报(社会科学版)》2026年第2期,第45-56页。

(三) 核心制度体系的具体构成

生态环境核心制度究竟有哪些,应当通过三项标准来判断:是否是规范枢纽、是否起到关键作用及是否承载价值功能。依据此标准,结合“总则”编对通用性制度的规定,核心制度主要包括以下类别。

1. 规划和生态环境分区管控制度

《生态环境法典》将国土空间规划、生态环境保护规划与生态环境分区管控一并纳入统一规范。生态环境分区管控作为实践成熟的制度被法定化,明确地方政府须划定优先保护、重点管控、一般管控单元,制定生态环境准入清单。就规范枢纽性而言,分区管控制度直接决定了后续制度适用的空间范围与管控强度,是空间规划、环境影响评价、排污许可、生态保护补偿等下游制度的基础,各制度之间须实现紧密有效的衔接。^①虽然《生态环境法典》第60条规定,国家建立健全生态保护红线管理制度,将生态保护红线制度也规定在“总则”编中,但该制度本质上是生态区域保护制度的一种类型,^②不符合核心制度的规范枢纽特性,应将其理解为隶属于规划和生态环境分区管控核心制度之下的一般制度。就关键作用而言,该制度的空间管控逻辑以国土空间为统一载体,通过划定不同管控单元并设定差异化准入规则,为各类开发建设与资源利用活动确立了空间上的合法性门槛。就价值承载性而言,该制度将优先保护原则转化为具有规范效力的空间管制规则。其中,优先保护单元对应最严格的保护要求,重点管控单元对应综合治理与风险预防,一般管控单元则对应绿色发展引导。三类管控单元的分级管理,使生态安全理念得以落实。

2. 标准和监测制度

《生态环境法典》设立“标准和监测”章,将生态环境质量标准及有关污染防治、生态保护、绿色低碳发展等方面的标准制订和实施一并纳入;其第76条明确国家建立健全生态环境监测制度,构建陆海统筹、天地一体、上下协同、信息共享的生态环境监测网络,对各生态领域的监测管理作统一规定,具有普遍适用性。标准为生态环境管理提供技术基准,监测为生态环境管理提供信息基础。标准和监测制度并非关于技术标准和监测技术的规定,而是关于其制订和实施的管理性规定。^③该制度与标准、监测体系共同运行,是其他生态环境制度实施的前提条件。

3. 生态环境影响评价制度

生态环境影响评价制度是事先预防类制度的重要组成部分,其功能在于在决策阶段识别和评估开发建设活动可能产生的环境影响,为决策提供依据。就规范枢纽性而言,该制度处于开发建设决策的入口环节。其中,规划环评对产业发展和资源开发的宏观布局实施环境可行性审查,建设项目环评对具体项目的选址、工艺和减排措施实施个案审查。环评结论直接决定项目能否进入后续排污许可申请程序,环评批复中设定的排放限制与生态保护措施构成总量指标分配和许可核定的前置条件,环评程序中的公众参与环节与环境信息公开制度形成衔接,将社会监督前移至决策阶段。可见,环评与规划管控、行政许可管制及公众参与机制等紧密关联。就关键作用而言,该制度的适用范围涵盖工业、交通、能源、水利、农业等行业的开发建设活动及各类自然资源开发利用行为。无论特定活动属于“污染防治”编、“生态保护”编还是“绿色低碳发展”编的调整范围,只要属于可能产生显著环境影响的规划或项目,均须履行环评程序。因此,环评在不同领域都发挥着从源头控制环境风险的重要作用。就价值承载性而言,该制度要求决策者在行动实施前预测评估其生态环境后果,将环境考量嵌入经济决策过程,并通过公众参与程序,为受开发活动影响的群体提供意见表达的制度渠道。由此,环评承载着预防为主原则与程序正义理念的规范要求。

4. 排污许可制度

《生态环境法典》第174条规定,国家建立健全以排污许可制为核心的固定污染源监督管理制度。排污许可制度是事中治理类制度的核心,经由许可方式对排污行为实施全过程管控。该制度的规制对象覆盖依法须办理许可证的固定污染源,不分行业与所有制类型;许可管理涉及大气、水、土壤等环境介质的排放行为,将以往分别管理的排放类型整合于统一制度框架之下。排污许可制度将排污者的法定义务具体化为可

^① 参见司林波、裴索亚:《走向整体性:生态环境分区管控体系的应然逻辑与实践进路——基于“结构—功能—过程”的分析框架》,载《学习论坛》2025年第4期,第72页。

^② 参见阙占文、钟昕益:《生态保护红线制度的环境法典表达》,载《法治论坛》2023年第2期,第199页。

^③ 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171-172页。

执行的许可条件,以一证式的制度设计整合相关制度设计。排污者依据许可条件组织生产,监管者依据许可条件实施监督,^①该制度由此承载了损害担责原则与法治化监管的规范要求。

排污许可制度虽主要规定于“污染防治”编,然其仍应作为核心制度之一,理由有二。其一,排污许可制度在“污染防治”编中属于不可或缺的核心制度,污染防治在整个生态环境法治领域所占比重最大,涉及大气、水、土壤、固体废物、噪声、海洋等多个环境要素,覆盖面最广,适用主体最多,与经济社会发展联系最为紧密。若缺失该制度,“污染防治”编的诸多制度将因缺乏统一的执行载体而难以协调运转,故其虽主要作用于污染防治领域,然因污染防治在生态环境法治中的基础性比重,排污许可制度发挥着不可替代的统筹作用。其二,许可制度除在污染防治领域具有重要功能外,尚具有向“生态保护”编与“绿色低碳发展”编延展的可能性。就生态保护领域而言,生态修复活动涉及大规模土方作业、植被改造和物种引入,若不进行事先审查,可能以修复之名造成新的生态破坏。许可制度的事中管控功能若延伸至生态修复领域,可将修复方案的科学性审查、修复过程中的生态监测义务等纳入许可条件,使生态修复从“事后验收”转向“过程管控”。就低碳发展领域而言,碳排放与污染物排放具有同源性,主要工业设施的碳排放与污染物排放往往来自同一生产环节,若将碳排放管控要求纳入统一的许可条件,使排污许可证同时记载碳排放配额、减排义务和核查要求,则可实现“一证管碳污”的制度整合。据此,排污许可制度虽以“污染防治”编为其主要规范载体,然因其在污染防治领域的不可或缺性及向其他分编延展的制度潜力,仍应将其纳入核心制度体系。

5. 总量控制制度

《生态环境法典》实行重点污染物排放总量控制制度。其第151条规定:“排放污染物应当符合污染物排放标准、重点污染物排放总量控制指标、排污许可管理和有关法律、法规、规章的要求。”重点污染物排放总量控制指标由国务院生态环境主管部门征求有关部门和各省、自治区、直辖市人民政府意见后,会同国务院发展改革部门报国务院批准并下达实施。总量控制制度经由排污许可制度实现与排放标准、监测等制度的有效衔接与统合。该制度的适用以重点流域、区域和行业为基本范围,其控制逻辑可延伸至碳达峰碳中和目标下的温室气体排放总量管控,并在资源消耗总量领域同样具有拓展适用的空间。总量控制制度在目标与具体管控手段之间承担着承上启下的关键作用。就价值承载性而言,该制度将特定区域的污染物容纳能力界定为稀缺公共资源,以总量控制设定经济发展与污染排放的合理边界,通过国家宏观调控实施底线约束,由此承载可持续发展的规范要求。

6. 资源环境要素市场交易制度

资源环境要素市场交易制度将市场机制引入环境容量与生态资源的配置过程,涵盖排污权交易、碳排放权交易、用水权交易等形式。其运行机理在于政府设定排放限额或资源利用上限,通过初始分配形成排他性权利,并允许权利主体在二级市场实施交易。该制度与总量控制制度和排污许可制度存在紧密衔接关系:总量控制制度创造排放配额的稀缺性,排污许可制度明确每个排放单元的初始配额持有量,市场交易制度则为配额在不同排放源之间的流动提供合法通道。排放主体自行监测数据与第三方核查数据构成交易信用基础,并与监测制度等形成制度关联。因此,资源环境要素市场交易制度是联结命令控制型管制与市场激励型机制的枢纽。该制度承认排放主体因节约排放空间而享有可交易的合法利益,以经济激励促进技术创新与管理改善;初始分配的公平设计与交易秩序的监管保障,则关乎环境容量资源的公平配置。该制度由此承载了效率与公平价值的规范要求。

7. 生态保护补偿制度

《生态环境法典》归纳提炼了《生态保护补偿条例》的核心内容,规定了生态保护补偿的定义和方式,明确了财政纵向补偿的主要类型,包括重点生态功能区补偿、重要生态环境要素分类补偿和综合补偿,并规定了横向补偿的适用范围与实施机制,鼓励发展生态产品、服务交易市场与生态保护补偿基金。该制度处于生态保护利益衡平的关键节点。生态保护行为产生的正外部性须经由补偿机制实现内化,体现为补偿制度通过财政纵向支付和地区间横向支付,重新分配保护成本与生态收益。在立法过程中,部分学者因纵向补偿与

^① 参见陈佳、卢瑛莹、冯晓飞:《基于“一证式”排污许可的污染源管理制度整合研究》,载《中国环境管理》2016年第3期,第90-94页。

横向补偿本质上是财政补贴制度,^①不具备统摄整部法典的体系地位,^②而反对将其设定为通用性制度。然而,该制度向上与生态保护红线管理、主体功能区规划相衔接,向下联结生态产品价值实现机制,横向联结财政转移支付与市场补偿两种路径,是贯穿公共财政、市场机制与生态保护义务的关键制度。其适用范围覆盖森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等生态环境要素及重点生态功能区、自然保护区等区域类型,也可适用于污染防治领域。^③纵向补偿与横向补偿的基础法理均在于生态效益的外溢与成本承担的错位需要矫正。就价值承载性而言,该制度将受益者补偿原则从道义倡导上升为法定义务,通过利益调节机制在保护者与受益者之间建立法定的分配关系,由此承载环境正义理念的规范要求。可见,将生态保护补偿制度纳入核心制度体系是合理的。

8. 生态环境保护税费制度

生态环境保护税费制度包括环境保护税、资源税、水资源费、森林植被恢复费、草原植被恢复费、海洋废弃物倾倒费、矿山地质环境治理恢复基金等专项制度。其规范内核在于通过价格机制,将污染物排放的外部成本内部化为排污者的生产经营成本。缺乏税费制度介入时,环境治理成本由不特定的社会成员被动承受。排污者依据私人成本作出生产决策,由此形成的排污水平高于社会最优水平。生态环境保护税费制度通过对应税污染物的排放量或污染当量核定税额,迫使排污者在会计账簿中确认其行为的社会代价,外部成本由此进入企业的成本收益分析框架。排放量与税负直接关联,由此重构了排污者的经济理性。该制度将污染者付费原则从政策宣示转化为稳定的财产负担规则,使受益者与负担者之间形成法定的经济分配关系,由此具备纳入核心制度体系的充分理据。

9. 生态环境损害赔偿制度与生态环境公益诉讼制度

生态环境损害赔偿制度与生态环境公益诉讼制度在《生态环境法典》中获得了统一的体系性定位,其第32条明确规定:“国家完善生态环境损害赔偿和生态环境公益诉讼制度,维护国家利益、社会公共利益。”生态环境损害赔偿制度与生态环境公益诉讼制度之所以被纳入核心制度体系,根本理据在于其功能直接作用于生态环境损害本身,旨在实现受损生态环境的修复与填补。^④而行政责任与刑事责任虽同为法律责任体系的重要组成部分,但其并非以修复受损生态环境为直接目标。损害实际发生后,必须有制度机制介入并责令责任主体承担修复责任,否则前端的预防与管控将因缺乏后端的兜底保障而丧失完整性。

10. 生态环境保护督察制度、党政领导干部生态环境保护责任制与生态环境目标责任制

《生态环境法典》第28条规定:“国家建立健全生态环境保护督察制度,对有关方面履行生态文明建设和生态环境保护责任组织开展全面督察。生态环境保护督察实行中央和省、自治区、直辖市两级督察体制。”法典关于生态环境保护督察制度的规定共三条,涉及督察实施主体、制度定位和督察范围、被督察对象及督察整改与追责问责。党政领导干部生态环境保护责任制与生态环境目标责任制将生态环境保护目标完成情况纳入领导干部政绩考核评价体系,《地方党政领导干部生态环境保护责任制规定(试行)》则进一步细化了党政领导干部的责任清单与考核指标。有效的党政监督和责任激励,是环境监测、执法、许可等行政管理制度得以有效施行的保障。因此,其同样符合规范枢纽、关键作用、价值承载之标准,可以作为核心制度。

11. 环境信息公开与公众参与制度

法典构建了全民参与机制,环境信息公开与公众参与制度贯穿生态环境治理的全过程。其既体现公众参与的基本原则,亦为其他制度的有效运行提供社会监督保障。与党政监督制度同理,环境信息公开与公众参与制度亦可作为核心制度。

12. 突发生态环境事件应对制度

突发生态环境事件应对制度将共通适用于污染防治、生态保护、绿色低碳发展等领域的突发事件应对规范纳入统一制度框架,涵盖风险评估、监测预警、应急预案、应急处置及事后恢复等全流程管理环节。这一制度在常规环境管理制度的覆盖范围之外为生态环境安全提供了保障。常规管理制度以可预见、可控制的正

① 参见吴凯杰:《法典化背景下环境法基本制度的法理反思与体系建构》,载《法学研究》2024年第2期,第146页。

② 参见杜辉、杨哲:《生态环境法典总则编通用性制度的提炼逻辑与优化路径》,载《南通大学学报(社会科学版)》2026年第1期,第52页。

③ 参见鄢德奎:《生态环境法典中生态保护补偿的适用逻辑与规范展开》,载《南京工业大学学报(社会科学版)》2026年第2期,第54页。

④ 参见王灿发、李佩霖:《〈民法典〉中生态损害赔偿方法的内在逻辑》,载《广西大学学报(哲学社会科学版)》2023年第3期,第118-119页。

常生产经营活动为规制对象,但突发事件具有不可预见性和超常规影响,一旦发生,可能造成远超常规排放的损害后果。该制度独立于日常管控体系,以应急预案、应急监测、应急处置和事后恢复为手段,在常规管理制度失效或不足以应对的紧急状态下提供了一套从预警到恢复的完整应急机制,使生态环境治理体系在紧急状态下仍能保持运行能力。就价值承载性而言,该制度集中承载了预防为主原则中的风险预防面向,体现为存在生态环境风险隐患时即须采取预防性措施,不以损害实际发生为启动条件;同时将损害担责原则延伸至突发情形下的应急修复责任,设定事后恢复义务;其及时准确发布事件信息和应急处置情况的要求,亦承载了公众知情权保障的程序性价值。

四、结语

从基本制度向核心制度的表述转变,是中国生态环境法治演进过程中具有标识性意义的现象,也是制度逻辑从政策转换向体系融贯深层演进的话语投射。分散立法时代,基本制度服务于环境管理政策的落实,其功能定位侧重于为环境行政管理提供制度支撑。法典化时代,核心制度则指向起到关键作用、承载价值理念、统领具体规范的枢纽性制度,其功能定位超越了单纯的管理支撑,而指向规范体系的融贯与治理效能的提升。理解这一转变,有助于深化对《生态环境法典》制度体系的认识,亦为生态环境法律制度的理论研究提供了新的视角。在《生态环境法典》实施的背景下,核心制度体系如何在实践中发挥其规范功能,尚有待进一步的观察与研究。

The Discursive Evolution and Normative Construction of the Core Institutional System in the Ecological Environment Code

WANG Canfa¹, LI Peilin²

(1.Civil, Commercial and Economic Law School, China University of Political Science and Law,
Beijing 100088, China; 2.Law School, Inner Mongolia University, Hohhot 010021, China)

Abstract: The transition in the expression of the ecological environment protection institutional system from basic institutions to core institutions constitutes a significant marker in the evolution of China's environmental rule of law. In the era of decentralized legislation, basic institutions serve to unify various arrangements for environmental management, thereby serving the pursuit of policy completeness. In the era of codification, core institutions restructure the value ordering of the institutional system, pointing toward the coherence of the normative system and the enhancement of governance effectiveness. Core institutions encompass both the general institutions that perform pivotal functions distilled in the Book "General Provisions" through the legislative technique of extracting common factors, and the institutions with a coordinating status which have not been extracted into the Book "General Provisions". The establishment of the core institutional system not only responds to the requirements of formal integration posed by codification, but also carries the function of translating fundamental principles into concrete norms. The normative construction of the core institutional system follows the logical thread of goal-setting, behavioral regulation, supervision and protection, and damage remedy, forming the institutional core that covers the entire process of ecological environment governance.

Key words: Ecological Environment Code; basic institutions; core institutions; general institutions; extraction of common factors

(责任编辑:盛 怡)