

《生态环境法典》视域下环境权的规范阐释与实践展开

苗波,刘嘉玲

(中山大学 法学院,广东 广州 510006)

摘要:随着环境问题日益受到重视,环境权纳入立法逐步得到许多国家的认可与落实。中国新近出台的《生态环境法典》采用“生态环境权益”的表述,形成了具有中国特色的环境权规范表达模式,并在“总则”编、“污染防治”编、“生态保护”编及“法律责任和附则”编中,通过“国家义务”“公众知情权与参与权”“保障公众健康”“生态功能保护”“生态环境损害赔偿诉讼”等制度安排,从不同维度对环境权作出了积极回应。在此基础上,通过配套法规的细化、政策文件的协同、司法解释的深化及党内法规的支撑,可形成以法典为统领、以单行法为支撑、以司法解释为补充、以党内法规为协同的环境权保障规范体系,使环境权在法治实践中获得更加充分、具体的实现。

关键词:环境权;《生态环境法典》;正当性

中图分类号:D922.69 **文献标识码:**A **文章编号:**2096-028X(2026)01-0079-10

在全球化时代,生态文明建设是构建人类命运共同体的重要维度,环境权作为连接人权保障与可持续发展的重要纽带,其法律化进程已成为衡量国家治理现代化水平的关键指标。国内法层面,伴随着“生态文明”入宪、《国家人权行动计划(2021—2025年)》正式确认环境权,中国环境法治体系正经历着革命性重构。2023年11月,生态环境法典编纂工作正式启动。^①在法典编纂过程中,有学者呼吁应借此契机实现环境权的法典化确认。^②2025年4月,《中华人民共和国生态环境法典(草案)》(简称《生态环境法典(草案)》)经首次审议后进入征求意见阶段,其创新性地引入“公众生态环境权益”概念,引发实务界对环境权入典的广泛关注。2025年9月和10月,各编草案分拆为两批完成了二审,其中第8条进一步强化了地方政府对“生态环境质量”的具体责任,第687条明确提出“健康、安全、宜居”等与环境权内涵密切相关的价值目标。2025年12月,《中华人民共和国生态环境法典(草案三次审议稿)》提请全国人大常委会审议,其未就环境权的确认作出新的实质性规定,规定内容与一次、二次审议稿相比变化较小。2026年3月12日,十四届全国人民代表大会第四次会议表决通过了《中华人民共和国生态环境法典》(简称《生态环境法典》)。《生态环境法典》的公布标志着环境权在法典层面已形成相对稳定的规范状态。

同时,现有研究主要围绕环境权在法律体系中的定位及其制度建构展开多维度讨论,尚未针对法典出台的最新进展提出环境权的法律适用完善方案。在《生态环境法典》已对环境权相关内容作出规定的背景下,如何围绕法典的规范基础,推动环境权的司法适用与协同保障,已成为亟待深化研究的重要议题。

基于此,笔者首先阐释环境权实现的正当性与理论基础,进而系统梳理环境权在《生态环境法典》中的规范体现,最后立足法典现有规定,提出环境权在法律适用中的完善路径,为推动环境权从理论建构向制度实践转化提供体系化思路。

基金项目:2023年度国家社科基金一般项目“全民所有自然资源资产损害民事救济机制研究”(23BFX035)

作者简介:苗波,男,中山大学法学院、南方海洋科学与工程广东省实验室(珠海)副教授、博士生导师;刘嘉玲,女,中山大学法学院环境与资源保护法专业博士研究生、南方海洋科学与工程广东省实验室(珠海)研究员。

^① 参见罗沙、高敬、黄焱:《以法为纲 山青水长——〈中华人民共和国生态环境法典〉诞生记》,载《新华每日电讯》2026年3月13日,第4版。

^② 如吕忠梅、张宝提出,在宪法没有规定环境权的情况下,环境权应当先“入典”以尽快发挥作用;吴卫星提出,应当在法典中构建一体两翼的环境权体系;潘常曦提出,环境权入典一方面可以为法典建立潘德克顿体系提供支撑,另一方面可以更好地梳理环境法中的保护制度。参见吕忠梅、张宝:《环境人权“入典”的设想》,载《人权》2022年第2期,第75-91页;吴卫星:《环境权在我国环境法典中的证成与展开》,载《现代法学》2022年第4期,第118-130页;潘常曦:《环境权法律化的体系价值探索》,载《环境保护》2024年第Z3期,第69-73页。

一、环境权实现的正当性

《生态环境法典》采用“生态环境权益”等关联性表述及公众程序性权利条款,提供了环境权实现的规范基础。此种规范模式引发核心关切:环境权实现的正当性基础何在?换言之,环境权是否具有充分的实然性依据,以支撑其在法律适用中的展开?面对理论界与实务界的种种质疑,应如何回应并夯实其正当性根基?为回应此问题,应从实然层面系统梳理环境权实现的必要性,并对主要质疑进行辨析与回应,从而论证环境权在法律适用中的展开不仅具有现实基础,更是法治发展的应然方向。

(一) 环境权实现的实然性依据

环境权作为一项亟待实现的权利,其实现方式的确立必须以其实然性——权利在法律实践中的具体实现程度——为核心考量。唯有能够有效提升环境权实然性的实现方式,方为最优选择。基于此,应首先阐明实然性的内涵及其作为评判标准的合理性;继而以此为标准,系统考察不同规范框架下环境权的实然性强弱;最后,通过剖析当前权利保障实践中的制度困境,反面证成依托法典配套法律法规的制度框架提升环境权实然性的必要性与优越性。

法理上,“实然性”用于描述一项权利在法律体系中的实际实现程度,具体可从三个维度进行判断:首先,该权利是否已被实证法明确承认为法律权利,而不仅是一种道德主张或价值理念。其次,该权利是否具备配套的实现机制与救济途径,例如,国家是否承担相应的保障义务。最后,该权利能否在司法程序中被援引、审查并获得裁判支持。实然性强调权利从应然状态走向制度实践的转化能力,是衡量权利是否落地的关键标准。以此标准审视,在不同规范框架下,环境权的实然性表现出显著差异。

具言之,未进入立法、作为道德权利的环境权不具有实然性;只有进入一般法或宪法的环境权才具有实然性,其中,后者实然性较弱。其一,当环境权作为道德权利时,其保护仅依赖伦理原则、道德规范、内心良知的评判,不具有强制性,自然也缺乏实然性保障。其二,当环境权进入一般法,成为法律权利时,环境权主体可以通过法律规定的诉讼途径维护自身权益,确保环境权实现。其三,当环境权成为宪法权利,一方面可以通过合宪性审查制度获得保障,另一方面可以通过客观法赋予国家环境保护义务获得间接的实现。仅进入宪法的环境权的实然性有限,原因主要有二:一是宪法环境权通过合宪性审查获得的保障,仅指其他法律文件条款不可违背宪法环境权,一旦违背就需被修改,但无法对受侵害的宪法环境权提供直接保障。二是宪法环境权需要通过客观法实现。只有国家机关积极履行义务,才能间接地实现环境权。由于宪法环境权不具有可诉性,环境权主体无法督促国家机关履行义务。

上述对不同规范框架实然性强弱的比较,揭示了环境权实现的内在要求,即依赖一套权责清晰、救济有效的制度化载体。然而,对环境权实然性的法理证成,还需结合现行法律体系在权利保障上的结构性缺陷进行反面审视。当前法律体系虽未明确规定环境权,但通过公私法协同机制对环境利益实施间接保护。在私法层面,《中华人民共和国民法典》(简称《民法典》)确立绿色原则、设定环境义务条款、构建权利限制制度及生态化责任体系;在公法层面,环境利益转化为政府的环境保护义务与公民的监督请求权,通过环境行政公益诉讼等机制实现救济。^①然而,现行制度存在结构性缺陷。从私法实施效能来看,既有规范存在生态化程度不足与权利基础缺失两大困境。其一,绿色原则的辐射效力具有局限性。作为后设性规范,其难以对既存民事规则进行体系化改造,如“物权”编中相邻关系制度仍固守“不动产相邻”的传统法理,与环境要素的流动性与系统性特征产生价值冲突。^②其二,现有诉讼制度缺乏权利基础,以环境民事公益诉讼为例,“谢某非法交易小爪水獭案”的案由表述模糊,折射出实体权利缺位导致的程序规范异化,致使诉讼性质呈现公益与私益救济的混同状态。^③环境侵权之诉中主要保护的也是公民的人身权、财产权。环境在侵权过程中居于介质的地位,虽受损却并非诉讼保护对象。从公法救济机制来看,现有机制存在主体限缩、公民参与渠道少、政府利益相悖的问题。其一,在规范层面,政府的环境保护义务与公民环境请求权形成非对称结构,公民

^① 参见王小钢:《以环境公共利益为保护目标的环境权利理论——从“环境损害”到“对环境本身的损害”》,载《法制与社会发展》2011年第2期,第54-63页。

^② 参见《民法典》“物权”编“相邻关系”章。本章中的相关条款均强调“不动产权利人”。

^③ 参见湖南省岳阳市中级人民法院(2020)湘民初字第31号民事判决书。

仅能通过督促履职等派生性权利间接主张环境利益。其二,在司法层面,环境行政公益诉讼将起诉主体限定为检察机关,既产生法律监督职能与公益代表人角色的冲突,又违背环境公共事务的多元共治理念。^①其三,在实践层面,地方政府存在环境治理的“双重代理”困境,当经济发展诉求与环境利益发生价值位阶冲突时,单一义务规制模式难以破解政府行为的“非生态理性”选择问题。

基于此,环境权的实现具有三重必要性:其一,其作为独立的实体性权利,可破解公益诉讼的权利基础困境,使诉讼程序回归权利救济的本质功能;其二,通过确立环境利益的法权形态,实现从间接保护到直接赋权的范式转换;其三,构建公民与政府间的对称性法律关系,既赋予公民环境监督的积极权能,又强化政府环境责任的可诉性。这种权利化路径能通过司法能动主义推动环境治理从“权力规制”向“权利驱动”进阶,最终实现环境权的应然价值向实然效能的规范转化。

(二) 环境权争议的理论辨析与回应

回应学界关于环境权的理论争议,关键在于澄清“内容模糊、无法作为裁判规范”这一核心质疑。其一,环境权的可界定性远超反对者的想象,这为环境权进入立法提供了科学基础。关于环境权内涵外延难以界定的观点存在双重认知偏差。一方面,模糊性并非环境权所独有。英国学者蒂姆·海沃德(Tim Hayward)指出,模棱两可或缺乏精确性,恰恰是宪法表述的典型性质。^②比如,人格权以“人格尊严”为保护对象,^③《民法典》第990条第2款关于一般人格权的规定具有显著的开放性;财产权的客体范围亦从有形物不断扩展至排污权配额、数据信息等新型财产。若以模糊性为标尺,则诸多已获公认的成熟权利都将面临被否定的风险。另一方面,环境权并非真的模糊难辨。回归权利本原,以环境生态功能作为权利客体,是破解模糊性的关键。环境权所保护的,是清洁空气、洁净水源等支撑生命健康和生态系统运转的环境生态功能。这一客体具有明确的科学内涵,其是否遭受侵害,完全可以通过生态系统评估、环境质量标准等科学方法进行客观判定。因此,并非环境权本身模糊,而是部分研究成果模糊了环境权的本质。这一澄清意味着,环境权完全具备在法典中以环境生态功能为客体进行清晰界定的可行性。其二,环境权的可司法性已获域外实践印证,形成了一定程度的国际共识,这为环境权进入立法提供了权利救济层面的比较法依据。已有学者通过考察菲律宾、土耳其、阿根廷、俄罗斯及非洲国家的环境权的司法实践,印证了环境权实际上具有可诉性。^④至于将环境权定位为宪法权利从而否定其可诉性的观点,实则混淆了宪法权利的一般理论与特定权利的实践需求。上述辩驳揭示了一个关键结论,即环境权并非因自身固有缺陷而不可入法。恰恰相反,其模糊性与可诉性难题的解决,高度依赖于一个体系完备、权责清晰的制度载体。

二、环境权实现的理论基础

在夯实环境权实现的正当性基础之后,必须进一步阐释其核心内涵,从而为后续的规范分析与实践展开提供严密的概念框架与规范依据。基于此,应系统阐释环境权的双重属性与本体构造,以解决“环境权究竟为何种权利”这一根本性问题。

(一) 环境权的双重属性

1. 人权的价值基石

人权属性是环境权实现的首要正当性来源。环境权的人权属性已在国际社会与理论界获得广泛认同,并构成其融入法典体系的根本价值基石。这一属性通过一系列关键的国际法律文书得以逐步明确和强化。2021年10月,联合国人权理事会通过第48/13号决议,首次承认拥有清洁、健康和可持续的环境是一项人权。2022年7月,联合国大会通过第76/300号决议,进一步明确“享有清洁、健康和可持续环境的权利是一项基本人权”。^⑤2025年7月,国际法院在就国家气候变化义务发表的咨询意见中,不仅再次确认了该项权

^① 参见刘恩媛:《论环境行政公益诉讼制度的反思与重构》,载《环境保护》2020年第16期,第21页。

^② 参见吴卫星:《环境权理论的新展开》,北京大学出版社2018年版,第192页。

^③ 参见王利明:《论一般人格权——以〈民法典〉第990条第2款为中心》,载《中国法律评论》2023年第1期,第31页。

^④ 参见邹雄等:《基于环境权的环境公益诉讼法理难点研究》,法律出版社2024年版,第130页。

^⑤ 参见何苗:《论新时代中国环境权的特征》,载《法学》2025年第1期,第55页。

利,更权威性地指出“环境权是所有人权的基础”。^① 这一系列国际规范的发展,标志着环境权已从道德主张演进为国际法广泛承认的基本人权,构成了其他人权得以实现的先决条件。

环境权的人权属性亦有其深厚的理论根基。环境权源于人类维护其内在尊严与生存发展的基本利益需求。它要求建立一个适宜生存和健康发展的生态环境,这对自然人而言具有不可缺乏性、不可取代性。从理论谱系看,环境权是人权体系演进至“第三代人权”的成果,与发展权同属注重集体实现和全球团结的新兴权利范畴。其证成进路遵循着由权利本位到基本权利的逻辑链条,使其兼具主观权利与客观法的双重性质,从而衍生出防御权能、受益权能及要求国家提供制度与程序保障的功能。^② 这意味着,承认环境权的人权属性,即承认国家负有尊重、保护和实现的义务,必须通过法律和政治途径将其具体化。

然而,应然的人权宣示并不等同于实然的法律权利保障。当前,国际人权机制对环境权的救济多侧重于程序性权能,如环境知情权、参与权,而对环境权的充分、直接司法保障仍面临挑战,反映出抽象人权若缺乏精细化的国内法律构造,其保障易流于形式。国际法院的咨询意见虽具有里程碑意义,但其本身不具有直接的法律约束力,其效力的真正发挥有赖于各国国内的立法转化与司法实践。因此,环境权的人权属性非但未削弱其进入立法的必要性,反而强化了通过国内立法形式将其具体化、制度化的紧迫性。

在中国语境下,环境权的人权内涵与本土法治资源相融合,形成具有自身特征的阐释路径。《国家人权行动计划(2021—2025)》将“环境权利”列为独立类别,标志着国家层面对环境权的规范确认。在学理层面,有研究指出,中国环境权的理论构建扎根于马克思主义自然观,吸纳了“天人合一”传统生态智慧。^③ 这表明,中国对环境权的保障并非简单移植国际概念,而是在自身法律文化与制度框架中,实现人权价值的落地与转化,以此在规范层面明确权利边界,避免概念泛化可能引发的实践争议。

2. 主观公权利的法律归位

环境权并非传统意义上的私法权利,亦非仅具宣示意义的道德主张,而应被定位为一项以实现公益为目的、由公法调整的主观公权利。这一属性判断既是对环境权法律性质的准确界定,也为后续法律适用的完善提供了逻辑起点。

首先,从主观公权利的理论内涵出发,环境权符合其核心要素。德国公法学家格奥尔格·耶里内克(Georg Jellinek)将主观公权利界定为:“只有当个人利益也是共同利益的要求时,个人利益才能获得法律的承认,而主要为了共同利益而被承认的个人利益是主观公权利的内容。”^④ 据此,主观公权利兼具对共同利益和个人利益的保护功能,其判断标准聚焦于规范性和私益保护性这两个核心要素。以此审视环境权,其一,中国一般环境法律中缺少对公民环境权的明确规定,这构成了环境权规范性证成的现实障碍。但该障碍可借助基本权利的功能予以破解。在一般法律规范缺乏权利规定时,基本权利可发挥补充和明确“一般法中存在主观权利”的功能。^⑤ 在此背景下,《中华人民共和国宪法》(简称《宪法》)第33条第3款作为概括性人权条款可证成环境权的规范性,原因是环境权被公认为人权,在此条款的保护范围内。其二,环境权所保护的利益具有双重结构。一方面,清洁、健康的环境本身具有公共物品属性,关涉社会公共利益;另一方面,环境质量的恶化直接损害特定个体的生命、健康与安宁生活,构成可特定化的个人利益。^⑥ 因此,环境权完全符合主观公权利的核心特征,应被定位为一项以保护公益为指向、同时承载个人利益的主观公权利。

其次,从公法和私法调整范围的不同来看,具有主观公权利属性的环境权,因其为公益而设而应当由公法进行调整。根据罗马法,公法的目的在于维护社会公共利益,^⑦其法律关系的主体主要是代表公权力的政府部门,遵循政府主动介入的原则,通过国家强制力或宏观调控手段实施。私法的目的在于维护私益,其法律关系主体主要是自然人、法人和非法人组织这些平等的主体,遵循意思自治原则,通过调整民商事主体之

^① See Obligations of States in Respect of Climate Change, International Court of Justice (23 July 2025), <https://icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf>.

^② 参见田时雨:《基本权利视域下的环境人权——从环境权的法定化困境谈起》,载《人权》2018年第3期,第117页。

^③ 参见唐塘:《“人与自然和谐共生”理念下环境权的规范表达》,载《社会科学》2025年第6期,第139页。

^④ 参见[德]格奥尔格·耶里内克:《主观公权利体系》,曾韬、赵天书译,商务印书馆2023年版,第57页。

^⑤ 参见[德]哈特穆特·鲍尔、王世杰:《新旧保护规范论》,载《财经法学》2019年第1期,第102页。

^⑥ 参见何佩佩:《论环境利益的环境法保障》,厦门大学出版社2022年版,第54-56页。

^⑦ 参见郭明瑞、于宏伟:《论公法与私法的划分及其对我国民法的启示》,载《环球法律评论》2006年第4期,第425页。

间关系实施。^①对此,一方面,环境权所保护的环境利益因其正当性、共享性、普惠性、非营利性、共同福利性等特征而具有公益性,应属于公共利益。另一方面,现今环境权的保护主要依靠政府采取措施,即由政府承担保护环境的义务,并通过行政命令、行政处罚等行政手段制裁环境破坏行为、保护生态环境。当政府不作为或者作为不足以保护环境时,才由其他主体,如社会组织、公民,通过行政复议、诉讼等举措保护环境。

(二) 环境权的本体界定

在明确环境权的权利属性之后,必须进一步廓清其内在构成,这是将抽象权利转化为可识别、可保障的法律规范的技术前提。环境权是自然人享有良好环境的权利。

首先,环境权主体为自然人。第一,环境权的主体仅包括自然人。人类是自然人主体的集合,因而人类也属于环境权主体。自然人不仅有当代人也有后代人,二者利益具有一定程度的关联性。当环境得到保护,其生态功能并未遭受难以逆转的损害时,当代人与后代人的环境利益均可得到保护。第二,环境权的主体不包括单位。第三,环境权的主体不包含国家。不论环境权是仅指享有良好环境的权利,还是包含“景观权”“通风权”等权利,国家都无法作为一个主体去享有这种权利。

其次,环境权的客体是环境生态功能。^②环境权的设立旨在更好地协调人与自然的关系,同时保护亟需保护但尚未被传统权利所涵盖的利益。环境生态功能正符合这一目的。第一,环境生态功能指的是自然的自我净化和自我容纳的能力。第二,传统的法律权利并未涉及环境生态功能的保护,最多涉及部分环境利益的保护,比如相邻权保护公民享有的通风、采光利益。但这些利益与环境生态功能无关。^③

再次,环境权的内容是指向环境生态功能这一特定客体的利益群。这一利益群指的是各环境要素按照一定的规律组成的环境系统所具有的环境生态功能,如森林的防风固沙、涵养水分的生态功能,水体的容纳废弃物的生态功能,对人的生态需求的满足的集合。其中生态需求是指人为了维持其作为自然生命物种的正常的生存、繁衍而对环境系统具有的生态功能的摄取状态。^④

最后,环境权的权能包括实体性权能和程序性权能。权能是指权利主体在强制力保障下基于意思自治的多元化权利行使方式和利益实现途径。简言之,权能是指实现权利的方式。^⑤目前,学界普遍认同对良好环境生态功能的保有、享受等是环境权的实体性权能,而环境权的程序性权能则包括环境参与权、环境知情权、环境请求权等。

三、环境权在《生态环境法典》中的体现

《生态环境法典》的颁布实施,标志着环境权在实证法层面的规范表达进入新阶段。法典并未直接采用“环境权”的表述,而是通过生态环境权益及公众参与、信息公开等程序性条款,形成了环境权实现的规范框架。此种规范模式既体现了立法机关对环境权复杂性的审慎把握,也为后续的权利解释与适用预留了充分空间。基于此,应系统梳理《生态环境法典》中涉及环境权的具体规范,以揭示法典在环境权确认与保障方面的制度贡献。

(一) 环境权在《生态环境法典》“总则”编的体现

第一,在《生态环境法典》中,环境权虽未以明示的方式出现,但法典通过提出生态环境权益间接规定了环境权。具体来看,《生态环境法典》第1条立法目的条款创造性地将“保障公众健康和生态环境权益”确立为价值基准,第90条规定涉及“公众生态环境权益”的专项规划需履行公众参与程序,后者系对《中华人民共和国环境影响评价法》第11条的延续与发展,在“公众环境权益”表述中嵌入了“生态”这一限定要素。从法教义学视角审视,生态环境权益这一规范表述体现了立法者对环境利益保护模式的审慎选择。依法律保

^① 参见代中现:《论我国法治路径之变革——以公法与私法规范配置为视角》,载《中山大学学报(社会科学版)》2020年第3期,第129页。

^② 此处的“环境生态功能”是指通过土地、森林、水、大气等组成的统一有机体——生态系统所表现出来的对环境污染、破坏与冲击的容量。这种生态功能不是通过实体价值与形态为人类服务,而是以脱离其实物载体的一种相对独立的功能形式存在并满足人类需要。这种生态功能具有无形性、公益性、整体性、长远性等显著有别于各传统法律权利客体的特点,这些特点能够使其与环境的财产价值区分开来。

^③ 参见邹雄:《论环境权的概念》,载《现代法学》2008年第5期,第40-41页。

^④ 参见邹雄等:《环境侵权法疑难问题研究》,厦门大学出版社2010年版,第11-12页。

^⑤ 参见王启富、马志刚:《权利的法律结构分析》,载《中央政法管理干部学院学报》1999年第5期,第2-5页。

护强度的不同,利益形态可划分为一般利益、法益与权利。其中,一般利益是指人类本能所需的社会产物,法益是指经由法律加以选择保护的实然状态的利益,权利则是由法律上之力和特定的利益构成。法益与权利的区别在于是否具有权利形态及受到法律保护的程度。法益并没有受到法律明文认可,法律对其只是消极承认。^①故权益包含已为现行法律确认的法律权利和被现代社会的法观念普遍认为应当予以保护的法益。基于此规范谱系,应将生态环境权益界定为:当社会主体因生态环境变动而遭受影响,且该影响经法律确认或法秩序评价具有可责难性时,其享有的对抗这一变动的环境法益和权利。较之聚焦于清洁空气、洁净水源等具象环境生态功能的环境权,生态环境权益还辐射资源分配、生态安全等多元利益形态,体现了法典对环境利益保护范围的拓展与深化。从立法技术层面来看,法典选择“生态环境权益”而非“环境权”的表述,体现了立法者对环境利益“可获得性”的审慎判断与务实安排。生态环境权益被视为环境权在现阶段的一种借代性表达,既回应了理论界对环境权入典的期待,^②又通过法益概念的弹性空间为后续法律适用与制度完善预留了充分余地。此种规范模式彰显了法典在环境权保障方面的制度贡献,为环境权从规范表达向实践落地提供了坚实的法律基础。

第二,《生态环境法典》明确规定了公众环境知情权与参与权。《生态环境法典》第137条第1款规定:“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。”该款在《中华人民共和国环境保护法》(简称《环境保护法》)第53条的基础上,通过嵌入“生态”要素实现了保护客体“生态环境”与“生活环境”的二元界分,体现了法典对环境信息获取与公众参与制度范围的拓展与完善。在规范解释维度,“获取生态环境信息”与“参与生态环境保护”分别构成环境知情权与环境参与权的实证法表达。从学理层面审视,环境知情权与参与权与环境权存在紧密的结构性关联。部分学者将这两项权利界定为程序性环境权,认为其与实体性环境权共同构成环境权;^③另有学者指出,这两项权利是保护和实现环境权的派生和辅助权利。^④结合前述对环境权概念的界定来看,这种理论共识表明,法典对环境知情权与参与权的制度确认,实质上是在明确规定环境权的程序性机能,体现了法典在环境权保障方面的积极贡献。

第三,《生态环境法典》明确规定了国家、单位和个人保护环境的义务。《生态环境法典》第5条第1款规定:“节约资源和保护生态环境是国家的基本国策。”此款系对《环境保护法》第4条的移植,但在原条文的基础上嵌入“节约资源”“生态”要素。这既实现了资源利用与生态保护的规范统合,又实现了生态环境和生活环境的界分。但该款仅明确了国家的国策、发展目标,只有结合《宪法》第26条“国家保护和改善生活环境和生态环境”之规定和第9条第2款“国家保障自然资源的合理利用”之规定,才可明确国家具有的环保义务。《生态环境法典》第7条规定:“任何单位和个人都有保护生态环境的义务。”此条系对《环境保护法》第6条的移植,但进行了“生态”属性强化。以上规定形成的国家、单位及个人三重义务体系的完整架构可与环境权形成双向规范联结:一方面,三重义务体系构成环境权实现的制度性保障机制;另一方面,这三重义务可与环境权相互对应、相互支撑,共同构成环境法律关系的核心内容,^⑤体现《生态环境法典》在环境权保障与义务配置方面的完备性。

(二) 环境权在《生态环境法典》分则中的体现

第一,《生态环境法典》虽未直接使用“健康环境权”的表述,但通过相关制度安排间接体现了对这一权利的规范回应。所谓健康环境权,是环境权与健康权相交叉、竞合而形成的权利领域,主要是与污染防治相关的权利,亦可称之为“免于污染的权利”,具体包括清洁空气权、清洁水权、环境安宁权等。^⑥健康环境权兼具环境权与健康权的双重属性。从环境权维度看,其要求环境质量维持在保障公众健康的水平之上;从健康权维度看,其将环境要素纳入健康保护的范畴。正是这种交叉属性,使健康环境权成为联结环境质量与公众健康的法律纽带。基于这一双重属性,法典中多处“保障公众健康”的规范表述,实质上构成对健康环境权的间接保障。其中第149条最为典型,该条将“保障公众健康”明确为“污染防治”编的法定目标之一,这一

① 参见邹雄等:《环境侵权法疑难问题研究》,厦门大学出版社2010年版,第30页。

② 参见张璐:《生态环境权益的理性认知与体系化解释》,载《中国人口·资源与环境》2026年第1期,第41页。

③ 参见王蔚:《环境权的规范意涵及其保障机制——以法国法为例》,载《比较法研究》2025年第2期,第192-193页。

④ 参见杨朝霞:《论环境权的性质》,载《中国法学》2020年第2期,第280页。

⑤ 参见吕忠梅、张宝:《环境人权“入典”的设想》,载《人权》2022年第2期,第87-88页。

⑥ 参见吴卫星:《环境权在我国环境法典中的证成与展开》,载《现代法学》2022年第4期,第126页。

规定意味着污染防治制度的运行必须以维护健康环境权为依归。

第二,《生态环境法典》“生态保护”编通过强化环境生态功能保护,间接体现了对自然环境权的规范回应。所谓自然环境权,是指人们对于自然环境、自然空间的非排他性的享有权,其中自然环境、自然空间是指适宜人们生活、可提供人们视觉和身体上的享受、环境生态功能优质的环境。^①自然环境权的提出,旨在体现人与自然和谐相处的价值理念。自然环境权的实现,以优质的环境生态功能为前提。当森林、湿地、自然保护区等生态系统具备稳定、健康的生态功能时,人们方能享有鸟语花香、绿水青山的自然环境与空间。法典要求保护和提升环境生态功能,实质上是为自然环境权的实现提供制度保障。基于这一逻辑,“生态保护”编中多处“生态功能”“生态产品”“优美生态环境”等规范表述,实质上构成对自然环境权的间接保障。具体而言,第677条要求国家“培育健康稳定、功能完备的生态系统,增强各类生态系统的服务功能”,将生态功能的维持与提升确立为国家的重要职责;第680条确立自然保护区体系“统一设置、分级管理、分区管控”的治理框架,直接承载“满足人民群众对优美生态环境、优良生态产品、优质生态服务的需要”的价值目标,将自然环境权的核心诉求转化为具体的治理任务;第681条要求国家“增强青藏高原等重要区域生态产品供给能力和生态系统的服务功能”,进一步将自然环境权的保障范围拓展至重点生态功能区;第711条要求国家“提升森林生态系统的功能,增强生态产品供给能力”,将“优良空气、优美生态环境、休闲游憩”等自然环境权的核心要素转化为具体治理义务。上述条款以国家义务为中心设定生态保护措施,通过具象化的生态功能保护与生态产品供给,形成了以环境生态功能为媒介、以民生需求为导向的自然环境权间接保障路径,充分彰显了法典保障自然环境权的制度贡献。

第三,《生态环境法典》“法律责任和附则”编通过生态环境损害救济的制度安排,间接体现了对环境权的保障功能。具体而言,第1073条规定的生态环境损害赔偿诉讼,以“给国家造成损失”为要件,确立了国家作为生态环境损害索赔主体的诉讼路径;第1075条设定的环境民事公益诉讼,以“损害社会公共利益”为诉权基础,为人民检察院和社会组织提起生态环境损害救济诉讼提供了法律依据。上述条款所救济的生态环境损害,与环境权保障存在内在关联。生态环境损害通常表现为空气、水、土壤等环境要素的质量下降或环境生态功能的退化,而环境权的核心诉求正是要求这些环境要素维持在清洁、健康、适宜生活的状态。当法典通过生态环境损害赔偿诉讼和环境民事公益诉讼制度为受损的国家和社会公共利益提供司法救济时,实质上是在保护环境权所赖以实现的客观基础,即稳定的生态系统。换言之,生态环境损害救济的司法通道一旦启动,其直接效果是修复受损的环境生态功能,而修复的成果最终将惠及享有环境权益的每一个个体。此种制度安排表明,《生态环境法典》虽未直接赋予公民以环境权受损为由的独立诉权,但通过构建生态环境损害的司法救济机制,为环境权的实现提供了坚实的制度保障。

四、环境权在法律适用中的完善

《生态环境法典》为环境权的实现提供了基础性制度框架,但环境权作为一项兼具实体与程序属性、个体与公共属性的复合性权利,其真正落地有赖于法律适用层面的精细化展开。基于此,应立足于法典已确立的规范基础,通过其他法律法规的配套完善、政策文件的细化衔接、司法适用的合理解释等多元路径,进一步明确环境权的具体内涵、拓展其保护范围、健全其救济机制,形成以法典为统领、以单行法为支撑、以司法解释为补充、以党内法规为协同的环境权保障规范体系,实现各类规范在环境权保障领域的内在契合与规范衔接,进而使环境权在法治实践中获得更加充分、具体的体现与保障。

鉴于法典“污染防治”编已形成完备的制度体系,且随着法典的生效施行,《中华人民共和国大气污染防治法》等单行法将被废止,^②污染防治领域的法律适用无须另行通过其他法律法规、政策文件或司法解释进

^① 需要注意的是,自然环境权是笔者结合自然享有权和文中的环境权概念提出的一个权利。自然享有权是1987年日本律师联合会在人权拥护大会上提出的,指人们对于自然环境、自然资源、自然空间的非排他性的使用权,具体包括自然空间的进入权(公共地役权)、景观权和环境获益权等。

^② 《生态环境法典》第1242条规定:“本法自2026年8月15日起施行。《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国环境影响评价法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国大气污染防治法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国土壤污染防治法》、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、《中华人民共和国噪声污染防治法》、《中华人民共和国放射性污染防治法》、《中华人民共和国清洁生产促进法》同时废止。”

行细化规定。“污染防治”编的规定已经足以支撑健康环境权的实现,法律适用的重点在于严格遵照执行,确保法典规定的各项制度在实践中得到有效落实。相较而言,在生态保护、绿色低碳发展、法律责任等领域,环境权可以依赖配套法规、政策文件及司法解释得到进一步的细化和实现。

(一) 通过生态保护领域相关法律性文件落实环境权

在《生态环境法典》“生态保护”编已确立“优质生态服务”“优良生态产品”“优美生态环境”等规范表述、形成以国家义务为中心的自然环境权间接保障路径的基础上,自然环境权的真正落地仍有赖于配套法规的进一步细化。自然环境权的实现要求森林、湿地等生态系统具备稳定、健康的生态功能,从而保障人们享有鸟语花香、绿水青山的自然环境与空间。为此,需通过《中华人民共和国森林法》(简称《森林法》)等单行法和《中华人民共和国土地管理法实施条例》(简称《土地管理法实施条例》)等法规,围绕保障自然环境权这一核心目标,从生态要素保护、生态修复、生态保护补偿、自然资源保护等多个维度,细化环境生态功能的保护标准和质量要求,确保法典确立的生态保护原则真正转化为公民可感知、可享有的环境福祉。

在生态要素保护方面,《生态环境法典》第113条明确规定,森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地及水生生物资源、陆生野生动植物资源等属于重要生态环境要素。基于此,为将自然环境权从抽象愿景转化为可监测、可评估的具体指标,相关法律法规应针对不同类型的生态要素,分别设定差异化的保护标准与质量要求。比如,在森林保护领域,可通过《森林法》进一步明确森林覆盖率、森林蓄积量等量化指标,并将“森林生态系统功能是否恢复到可满足公众休闲游憩、景观欣赏等需求的状态”纳入评估标准,确保公民享有优美森林环境。

在生态修复领域,应建立以实现自然环境权为导向的修复效果评估机制。具言之,相关法律性文件应明确生态修复项目的评估标准不仅包括植被恢复率、水土流失治理度等物理指标,更应将“环境生态功能是否恢复到可满足公众健康、福祉需求的状态”作为核心评判依据。例如,在湿地生态系统修复领域,可通过《中华人民共和国湿地保护法》进一步细化生态修复效果评估的程序、内容和方法,在评估指标体系中增设“生态系统服务功能恢复指数”“水源涵养能力改善率”“生物多样性恢复程度”等生态功能指标,并将“生态效果满意度”“公众亲水空间可获得性”等公众福祉指标纳入评估验收体系。

在生态保护补偿领域,应构建以自然环境权保障为目标的补偿机制。具言之,相关法律性文件应明确生态保护补偿资金的使用应当服务于提升公民生存所需的生态环境质量,确保生态保护者与受益地区公民的环境权益得到公平保障。例如,在流域生态保护补偿中,应明确补偿资金用于上游地区的水源涵养、水质改善等项目,最终使下游地区公民能够享有清洁、安全的饮用水资源。^①

在自然资源保护领域,《生态环境法典》“生态保护”编“自然资源保护与可持续利用”章已将自然资源分为土地资源、矿产资源、水资源、渔业资源及其他自然资源。在此基础上,为更好地实现自然环境权所要求的生态功能保护目标,相关配套法规应进一步明确“对自然资源的开发利用应当确保不对环境生态功能造成不可逆转的损害”,将自然环境权的保护要求融入自然资源开发利用的全过程。比如,在土地资源保护领域,可通过《土地管理法实施条例》等法规进一步细化土地利用的生态保护要求,明确土地利用应当维持土壤生态功能、涵养水源能力等,将“耕地生态功能保护”“土壤生物多样性维持”等纳入土地利用规划与审批的考量因素。

(二) 通过绿色低碳发展领域政策文件保障环境权

《生态环境法典》“绿色低碳发展”编的核心目标在于将绿色低碳理念贯穿于产业生产、流通、消费等经济运行各环节,推动发展方式全面绿色转型。然而,绿色低碳转型与环境权保障之间存在着内在张力。换言之,对于转型过程中碳排放权等的交易与配置,若缺乏有效的约束机制,可能对自然人的环境权造成不利影响。面对此种张力,实现碳排放权与环境权的有机协同,成为绿色低碳发展领域落实环境权保障的关键命

^① 关于这一点,《生态保护补偿条例》第13条和第17条都有相关规定,只是没有体现出对公民环境权的保护。《生态保护补偿条例》第13条第3款规定:“由地方人民政府统筹使用的生态保护补偿资金,应当优先用于自然资源保护、生态环境治理和修复等。”第17条第3款规定:“生态保护地区获得的生态保护补偿资金,应当用于本地区自然资源保护、生态环境治理和修复、经济社会发展和民生改善等。……”在流域方面,《云南省〈生态保护补偿条例〉实施细则》第12条第1款规定:“建立省内重点高原湖泊上游所在地县级政府与下游所在地县级政府的生态保护补偿机制。”第12条第3款规定:“补偿资金重点用于流域水源涵养林建设、农业面源污染治理、水污染治理和修复、入湖河道生态修复、湿地保护修复、城镇生活污水垃圾治理、生态保护治理项目运维管护等领域。”

题。为实现碳排放权与环境权的有机协同,《碳排放权交易管理暂行条例》等相关配套政策法规应明确碳排放权的行使不得损害公民环境权这一根本前提。例如,在碳排放配额分配中,配额分配方案在报请批准前,应当开展环境影响与健康风险评估,评估结论作为方案审定的法定依据。对于可能对重点区域空气质量、公众健康造成不利影响的配额分配方案,应当暂缓实施或调整。这一安排契合法典“统筹山水林田湖草沙系统治理,协同推进降碳、减污、扩绿、增长”的总体思路,既贯彻“最严格制度最严密法治”保护生态环境的要求,也体现了高质量发展与高水平保护的辩证统一,有助于在法治轨道上实现环境治理体系与治理能力现代化。^①

(三) 通过法律责任领域司法解释救济环境权

《生态环境法典》“法律责任和附则”编通过生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼的制度安排,为环境权的司法救济提供了重要依托。鉴于法典编纂采取适度法典化模式,诉讼程序的具体规则应通过《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》等司法解释予以细化。这些司法解释不仅需要明确生态环境损害的认定标准、赔偿范围计算、举证责任分配、修复效果评估等操作性规则,更应当在价值内核与制度目标上,清晰地锚定对环境权的实质保护。其一,在行为界定上,司法解释应统一明确,各类环境公益诉讼所规制的对象是“造成生态环境损害的行为”。此举旨在将程序法上的救济起点与环境生态功能直接关联。当司法解释将“生态环境损害”具体界定为“导致环境要素的不利改变或生态系统功能退化”时,其保护的正是公民环境权所指向的、在良好生态环境中生活的核心利益。因此,对损害行为的追责,本质上就是对受损环境权的救济。其二,在救济目标上,司法解释应确保诉讼成果最终服务于环境权的恢复与实现。例如,细化生态环境修复效果评估标准时,应超越单纯的物理或化学指标,将“环境生态功能是否恢复到可满足公众健康、福祉需求的状态”作为核心评判依据。这意味着,赔偿资金的使用、修复方案的制定,不仅是为了整治污染或恢复植被,更是为了重建公民得以安全、健康地享受自然环境的基本条件而将程序性救济切实转化为实体权利的保障。其三,在制度协同上,司法解释需构建公民环境权在多元诉讼主体间的实现路径。尽管法典将起诉权主要赋予检察机关、社会组织和政府机关,但司法解释可阐明这些主体代表的是不特定多数公民。这种制度设计,形成了法定主体代表行使诉权、救济成果回归公众的闭环,使环境权从无救济则无权利的抽象命题走向可获得救济的实然状态。

(四) 通过党内法规支撑环境权

党内法规是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。依据《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,党内法规既是管党治党的重要依据,也是建设社会主义法治国家的有力保障。^② 在生态文明建设领域,中国已逐步形成以环境保护党内法规为主干、以《中国共产党中央委员会工作条例》第6条等一般性绿色规定为依托的生态文明政党法治体系。^③ 一系列专项党内法规中所强调的原则和责任,已成为实践中推动生态文明建设的根本遵循。^④ 这些党内法规虽未直接使用“环境权”的表述,但其确立的价值理念、责任约束与组织保障,为环境权的实现提供了制度性支撑。其一,《中国共产党章程》明确提出“增强绿水青山就是金山银山的意识”“为把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国而奋斗”等价值追求,为环境权保障提供了根本的政治遵循与价值指引。其二,《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《中国共产党问责条例》等党内法规建立了党政领导干部生态环境损害责任追究制度,对各级党政领导干部形成了强有力的约束。其三,《中国共产党地方委员会工作条例》《中国共产党农村工作条例》等党内法规将生态文明建设纳入党委工作的核心范畴,为环境权保障提供了坚实的组织保障。

在《生态环境法典》已经出台的背景下,需进一步推动党内法规与国家法律在环境权保障领域的衔接与协调。在党内法规的制定与修订中,进一步明确党员领导干部在保障公民环境权方面的具体职责,将“保障公众生态环境权益”纳入党政领导干部考核评价体系。在党内监督与问责中,将环境权侵害案件的处理情

^① 参见吕忠梅:《〈生态环境法典(草案)〉评述与展望》,载《中国法律评论》2025年第4期,第126页。

^② 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,载《人民日报》2014年10月29日,第1版。

^③ 参见秦天宝:《人与自然和谐共生的现代化与环境法的转型》,载《比较法研究》2024年第3期,第25页。

^④ 参见何苗:《论新时代中国环境权的特征》,载《法学》2025年第1期,第67页。

况纳入生态环境保护督察范围,对因决策失误或履职不力导致环境权受损的责任人依法依规追责问责。在党内法规与国家法律的制度协同上,推动《生态环境保护督察工作条例》等党内法规与《生态环境法典》中环境权保障条款的衔接,确保督察发现的环境权侵害问题及时移送司法机关处理。在党员教育管理中,将环境权保护理念纳入党员培训内容,发挥党员的先锋模范作用,在基层社会治理中引导群众通过合法途径维护自身环境权益。通过上述衔接与协调,党内法规与国家法律能够在环境权保障领域形成相互促进、协同发力的制度格局,共同推动环境权从规范表达向实践落地的有效转化。

五、结语

《生态环境法典》的颁布实施,标志着环境权在实证法层面的规范表达进入新阶段。从实然性依据与理论质疑回应两个维度,系统论证环境权实现的正当性根基,继而通过阐释环境权的双重属性与本体构造,能够为后续的规范分析提供清晰的概念框架。在法典已在“总则”编、“污染防治”编、“生态保护”编及“法律责任和附则”编中为环境权确立规范基础的前提下,应通过生态保护领域配套法规的细化完善、绿色低碳发展领域政策文件的协同衔接、法律责任领域司法解释的深化及党内法规的制度支撑,形成以法典为统领、以单行法为支撑、以司法解释为补充、以党内法规为协同的环境权保障规范体系,从而真正实现环境权在生态环境治理中的核心权利功能。

Normative Interpretation and Practical Implementation of the Environmental Rights from the Perspective of Ecological and Environmental Code

MIAO Bo, LIU Jialing

(School of Law, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510006, China)

Abstract: As environmental issues receive increasing attention, the incorporation of environmental rights into legislation has gradually gained recognition and implementation in many countries. China's newly published Ecological and Environmental Code adopts the expression of "ecological environment rights and interests", forming a normative expression model of environmental rights with Chinese characteristics. In Book "General Part", Book "Pollution Prevention and Control", Book "Ecological Protection", and Book "Legal Liability and Supplemental Provisions", it actively responds to environmental rights from different dimensions through institutional arrangements such as "state obligations", "public right to know and participate", "protection of public health", "ecological function protection", and "litigation for compensation for ecological environment damage". On this basis, through the refinement of supporting regulations, coordination of policy documents, deepening of judicial interpretations, and support from intra-Party regulations, a normative system for safeguarding environmental rights can be formed, with Ecological and Environmental Code as the leader, specific laws as the support, judicial interpretations as the supplement, and intra-Party regulations as the coordination. This will enable environmental rights to be fully and specifically realized in the practice of the rule of law.

Key words: environmental rights; Ecological and Environmental Code; legitimacy