



编者按

2026年3月12日,第十四届全国人民代表大会第四次会议高票通过《中华人民共和国生态环境法典》(以下简称生态环境法典),决定自今年8月15日起施行。这是我国继民法典之后第二部以“法典”命名的法律,也是世界法治史上首部以“生态环境法典”命名的法律。为深入解读这部具有里程碑意义的法典,本报邀请全程参与法典编纂的专家——天津大学法学院院长孙佑海撰写文章,全面剖析法典的时代意义和立法亮点。

为美丽中国筑基

——解码生态环境法典的实体创新与程序保障

孙佑海

学习习近平新时代中国特色社会主义思想

编纂生态环境法典是以习近平同志为核心的党中央部署的重大政治任务和立法任务。党的二十届三中全会明确提出“编纂生态环境法典”。生态环境法典的编纂,是通过现行生态环境法律制度规范进行系统整合、编订纂修、集成升华,形成一部以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想为引领,具有中国特色、体现时代特点、反映人民意愿、系统规范协调的法典。法典以“加快推进人与自然和谐共生的现代化”为贯穿始终的价值主线,将严重环境污染、生物多样性减少、全球气候变化三大挑战纳入系统规制范围,标志着我国生态环境治理从“单兵突进”“点上规划”,迈向了更加注重系统观念、全局意识的法治化新阶段。

生态环境法典的使命,在于将生态文明理念上升为国家意志。通过严密的实体规则和刚性的程序保障,生态环境法典将“绿水青山就是金山银山”的理念转化为可操作、可执行的法律规范。这不仅是中国特色社会主义法治史上的一座丰碑,更是对自身高质量发展需求的深刻回应,是在全球环境治理面临困境的当下,以法治之力推动构建地球生命共同体的负责任之举。

一、生态环境法典的基本框架和四大实体创新

生态环境法典编纂采取适度法典化模式,分三类情况分别处理。第一类,将现行的环境保护法等10部相关法律编订纂修,全部纳入法典,法典编纂出台后这10部法律不再保留。第二类,对现行有关生态要素、生态系统以及循环经济、节约能源等方面的20余部法律,择其要旨则纳入或体现于法典之中,这些法律在法典公布后继续保留。第三类,考虑应对气候变化、碳达峰碳中和、绿色低碳发展等方面的法治需求,在目前尚未制定专门法律的情况下,于法典中作出原则性、引领性规定,以体现法典的时代性与前瞻性。生态环境法典共五编,1242条,依次为:总则、污染防治、生态保护、绿色低碳发展、法律责任和附则。在此框架内,以下四项实体创新实现了生态环境法律的创新升华。

(一)系统性——从“立法碎片”到“攥指成拳”的制度集成

若将过去的生态环境法律法规比作由多块“补丁”拼凑的旧图,那么生态环境法典绘制的则是一张经纬分明、全域覆盖的“生态法治地图”。

结构逻辑:严密的“总一分一总”科学布局。生态环境法典遵循科学的编纂逻辑:“总则编”如同法典之“大脑”,统领全局,确立基本原则与价值导向;“污染防治编”“生态保护编”“绿色低碳发展编”三编则如三根坚实支柱,分别聚焦环境要素保护、生态系统修复、发展模式转型;“法律责任和附则编”作为法典之“底线”,确保各项制度落到实处。此种结构使法典层次分明、逻辑严密。

核心创新:从“物理汇编”到“化学融合”的质的飞跃。生态环境法典对现行30多部单行法律、100多部行政法规及1000多件地方性法规进行系统梳理。这绝非简单的“物理堆砌”,而是一次深刻的“化学反应”。生态环境法典确立了统一的法律术语、基本原则和监管制度,从源头上解决了以往法律之间相互交叉、相互冲突的问题,显著降低了国家治理与经营主体合规的成本。

底层逻辑:以“人与自然和谐共生”为价值主线。这一创新的根本,在于将过去以“污染防治”为中心的碎片化治理,升华为以“生态安全”为目标的系统性保护,真正实现了从末端治理的旧思维向系统保护新境界的跃升。

(二)温度感——直面“家门口”的烦恼,让法典更有民生情怀

生态环境法典并非一部高高在上、充斥专业术语的冰冷条文,而是一部充满人文关怀、时时体现民生温度的“暖心法”。它敏锐捕捉老百姓“家门口”的烦心事、揪心事,用法治的温度熨平生活褶皱。

邻里间油烟、噪声污染在源头上预防,让“安居”从愿望走向现实。生态环境法典在城乡规划环节新增环境不利影响源头预防的规定,要求商业布局、社区建设在规划阶段充分考虑油烟排放通道、噪声隔离距离等“安居要素”,从源头上减少邻里环境纠纷。

“人兽冲突”有免责条款,为生态保护与人身安全找到

平衡点。针对野生动物危及人身安全的紧急情况,法典明确规定采取避险措施造成的损害依法免除法律责任。这一条款既守护了生态保护成果,也守住了人民群众的人身安全底线。

新型污染有法律回应,为“城市病”开出法治药方。对化学物质、光污染、电磁辐射等现代城市新污染源,生态环境法典以原则性规定作出法律回应,为未来制定更精细的监管标准预留空间。

科学管理“避免一刀切”,用治理智慧守护民生温度。针对秸秆焚烧等民生管理难题,生态环境法典明确了行政管理的法定界限,要求管理者从实际出发发精细管理,强调科学精准施策,而非简单的“一禁了之”。

(三)时代感——面向“双碳”与“新三样”,引领绿色低碳未来

法律不仅是过往经验的总结,更是面向未来的宣言。生态环境法典之所以被誉为里程碑,在于其敏锐地捕捉绿色转型趋势中的新动向,以前瞻性制度设计为子孙后代擘画绿色未来图景。

为“新三样”立回收利用规矩。让“绿色产品”真正“善始善终”。针对新能源汽车废旧动力电池、废光伏组件等新能源废弃物的爆发式增长,生态环境法典强化了生产者责任延伸制度,要求动力电池生产企业不仅要管“造”,还要管“收”“管”“用”“管”“废”,确保绿色产业从诞生起即走上规范、可持续的发展轨道。

为实现“双碳”目标定规则。将“双碳”目标转化为国家意志。法典将碳达峰碳中和目标融入国家发展规划,正式确立碳排放总量和强度控制制度,使降碳减排从政策倡导转变为具有刚性约束力的法定义务。

为数字治理建共享机制。让生态环境监管装上“智慧大脑”。生态环境法典明确规定建立统一的生态环境信息共享平台,推动环境数据跨部门、跨区域、跨层级互联互通,使监管更加精准高效,标志着我国生态环境治理加速迈向数字化、智能化新时代。

(四)世界性——贡献全球环境治理的中国方案

在全球生态环境治理面临诸多困境的当下,中国以世界首部生态环境法典,为陷入瓶颈的全球环境治理贡献了一份饱含东方智慧的“中国方案”。

首创性贡献:为世界绿色发展贡献“中国范式”。生态环境法典将“绿色低碳发展”独立成编,在全球环境立法史上尚属首例。它打破了传统环境法“先污染、后治理”“重末端治理、轻源头预防”的路径依赖,为世界各国,尤其是面临发展任务与环境保护压力双重挑战的发展中国家,提供了一条统筹经济发展与环境保护的崭新路径。

大国担当:为全球气候治理注入“中国力量”。生态环境法典在涉外条款中旗帜鲜明地坚持“共同但有区别的责任”原则,清晰地表达了推动构建公平合理、合作共赢的全球气候治理体系的坚定立场。以法典形式将“双碳”目标上升为国家意志,履行了作为世界最大发展中国家的应尽之责。这一立场写入生态环境法典,使国际社会看到了一个更加开放、自信、守信的中国。

二、五大原则——生态环境法典编纂的程序保障

一部良法的诞生,不仅需要实体内容的科学完备,更需要立法程序的正义坚守。以下五大原则贯穿始终,为生态环境法典注入了经得起历史检验的权威性与生命力。

原则一:坚持党的领导立法,确保正确政治方向

以习近平同志为核心的党中央高度重视生态环境法典编纂工作,将其列入党中央重要工作议程。全国人大常委会党组先后四次向党中央请示报告,就编纂工作的总体考虑、工作安排、体例结构、重要内容等进行汇报。2025年3月,习近平总书记主持召开中央政治局常委会会议,听取审议并原则同意全国人大常委会党组关于生态环境法典草案的请示,对编纂工作作出重要指示。全国人大常委会坚决贯彻落实习近平总书记重要指示和党中央决策部署,将编纂生态环境法典列入常委会立法规划和年度立法工作计划,成立由全国人大常委会副秘书长李鸿忠担任

组长的编纂领导小组,统筹协调重要问题;组建由全国人大常委会法工委牵头,有关单位同志和专家学者参加的编纂工作专班,具体负责起草工作。

原则二:坚持科学立法,创新“整体审+拆分审”模式

面对生态环境法典体量庞大、内容复杂的挑战,全国人大常委会以科学精神探索出一套“整体审+拆分审”的创新型审议模式。

2025年4月进行初次审议,即草案“整体审”,从宏观上把握法典的“四梁八柱”,确保方向不偏、格局不乱。2025年9月进行“拆分审”,对草案第一编“总则”、第三编“生态保护”、第四编“绿色低碳发展”进行第二次审议;2025年10月,对第二编“污染防治”、第五编“法律责任和附则”进行第二次审议。2025年12月,报经党中央原则同意后,将拆分审议并修改完善的各编草案重新整合为整体,形成完整的生态环境法典草案三次审议稿。全国人大常委会第十九次会议对草案进行第三次审议,确保各编协调统一、制度衔接配套,并决定提请第十四届全国人大第四次会议审议。2026年3月12日下午,经全体代表共同努力,一部理念先进、逻辑严密、制度协调的生态环境法典由大会高票通过。这一“整体审+拆分审”的科学流程,为世界贡献了可资借鉴的“法典编纂方法论”。

原则三:坚持民主立法,汇集亿万人民智慧

法律是人民意志的集中体现。生态环境法典的编纂过程,是践行全过程人民民主的生动实践。

线上广纳言,让“人人皆可参与”成为现实。法典草案通过中国人大网等平台全文公布,无论身处都市还是乡村,社会各界均可查阅法典草案、提交修改建议,立法参与门槛降至最低。

线下听民声,让基层立法联系点成为民意“直通车”。工作专班赴陕西汉中、青海格尔木、浙江安吉和丽水、新疆胡地亚干孜和库车、云南大理、江苏昆山、江西景德镇等基层立法联系点开展调研,诸多建设性意见得到采纳。例如,浙江安吉、广东南沙基层立法联系点关于“重点管控新污染物清单”应适时调整的建议,江西景德镇基层立法联系点关于在“绿色低碳发展编”中增加列举绿色低碳产业类型的建议,陕西富平、安徽宿松、重庆涪陵等基层立法联系点关于贯彻“过罚相当”原则的改进建议,均被采纳。

渠道更畅通,让各类意见都能找到表达路径。书面征求意见、专题座谈会、专家论证会——线上与线下互补、传统与创新并举,确保专业意见与朴素诉求均能在法典编纂中得到认真对待。

原则四:坚持依法立法,严守法治程序捍卫法典权威

法治的核心要义,在于权力运行必须在法治轨道上展开。生态环境法典从起草到表决的每一步,均严格遵循立法法规定的程序。

于法有据:让立法的每一步都在法治轨道上运行。从立项论证到草案形成,从多次审议到最终表决,每一环节皆有明确法律依据,每一步骤皆有严格程序约束,确保生态环境法典诞生过程经得起宪法和法律审视。

程序公开:让立法权在阳光下运行。草案全文在立法三阶段均向社会公布,认真征求意见并听取人民群众意见,使立法权的每一次行使均置于人民监督之下。

良性互动:以程序正义保障实体公正。“三次审议、整体审+拆分审相结合”的科学流程,使法典在宏观方向与微观细节间取得平衡;专家论证、民主征求意见等法定环节,使法典汇集众智、凝聚共识。

原则五:坚持专业支撑,发挥智库作用凝聚科学共识,是生态环境法典编纂中坚持科学立法、民主立法、依法立法原则的一个综合体现

全国人大常委会副秘书长李鸿忠在第十四届全国人大第四次会议上作关于生态环境法典草案的说明时专门指出:“为更好凝聚广大专家学者的智慧,成立了生态环境法典编纂专家委员会,为工作专班提供智库智力支持。”生态环境法典编纂是一项系统工程,既需深厚法学理论功底,亦需扎实自然科学基础。由我国顶尖自然科学家和法学家组成的“智囊团”,为法典每一关键条款注入专业智慧与力量。

组建“跨界智囊团”,汇聚顶尖专业力量。由宪法、行政法、民法、环境法等学界的资深学者与生态学、环境科学、气

候学等领域院士专家共同组成编纂工作专班专家委员会,确保法典既能遵循法治内在逻辑,又能契合生态环境自然规律。

全程深度参与,从理论论证到条文设计无缝衔接。专家委员会并非“挂名”摆设,而是深度嵌入法典编纂每一环节:理论论证阶段提供学理支撑,条文设计阶段逐条推敲打磨,疑难问题攻关阶段集思广益寻求最优解。

架起理论与实践桥梁,让学术智慧落地为法治成果。法典编纂专家委员会将最新学术成果引入立法实践,又将实践难题带回学术殿堂,这种双向互动成就了一部高质量法典,也为中国环境法学研究留下宝贵财富。

三、未来展望和推进法典实施的建议

生态环境法典的诞生,是一个时代的里程碑;法典的实施,是一个新征程的起点。站在2026年这个特殊年份回望与前瞻,我们更加清晰地看到:生态环境法典的全面贯彻实施,必将为美丽中国建设筑起坚实法治屏障,为“十五五”时期高质量发展注入澎湃绿色动能,为亿万人民的美好生活铺展绿色幸福底色。

“十五五”规划的绿色引擎,以法治之力驱动高质量发展。2026年是“十五五”规划的开局之年。在这幅描绘未来五年发展的蓝图上,绿色低碳发展是最鲜明底色,人与自然和谐共生是最动人线条。而生态环境法典的全面实施,正是将这一蓝图转化为现实的法治引擎。生态环境法典确立的绿色低碳发展制度,为产业结构优化升级提供明确法律导向——高耗能、高排放项目受刚性约束,清洁生产、循环经济获得制度保障;法典设定的刚性约束机制,为生态环境质量持续改善提供坚实法治保障——污染者付出应有代价,保护者获得正面激励;法典蕴含的生态优先理念,为经济社会发展全面绿色转型注入强大价值引领——不再是“先污染后治理”的老路,而是在发展中保护、在保护中发展的新途。由此,生态环境法典不仅是守护绿水青山的“护法”,更是驱动高质量发展的“绿色引擎”。

美丽中国的法治基石,以制度之基筑牢生态屏障。“绿水青山就是金山银山”这一重要理念,如今已深深镌刻在生态环境法典的每一处制度设计之中。生态环境法典的公布,为全面推进美丽中国建设、实现人与自然和谐共生的现代化,构筑了最坚实、最可靠的法治保障。这份保障,源自实体创新的系统集成。从系统性集成破解“立法碎片化”带来的矛盾冲突,到温度感直面“家门口”的民生烦恼;从时代感引领“双碳”目标与“新三样”治理的未来方向,到世界性贡献全球环境治理的中国方案,四大实体创新如同四根坚实支柱,共同撑起保护绿水青山的法治大厦。这份保障,源自程序正义的严格守护。党领导立法的政治定力,科学立法的模式创新,民主立法的民意吸纳,依法立法的程序刚性,专业支撑的智慧凝聚,五大原则环环相扣,共同铸就了这部经得起历史检验和人民检验的“良法”。生态环境法典自今年8月15日全国生态日起正式施行,我们交付给未来的,不仅是一部凝聚当下智慧的法治成果,更是一份对子孙后代的庄严承诺:在法治保障下,每一座青山都将被温柔对待,每一条绿水都将被悉心守护,每一寸土地都将被焕发生生不息的力量。

全社会共同行动,以自觉之行汇聚绿色力量。生态环境保护没有旁观者,美丽中国建设没有局外人。法典的生命在于实施,而实施的根基在于人民群众的内心拥护和真诚信仰。让我们从自身做起,做生态环境法典的学习者,读懂这部“绿色大法”如何守护我们共同的家园;做法典的遵守者,在垃圾分类、绿色出行、节约资源等日常小事中践行法治精神;做生态环境法典的维护者,对生态环境违法行为敢于监督、勇于发声,让法治阳光照亮每一个角落。

让法治精神融入日常,让绿色理念成为习惯。当14亿中国人都成为生态环境法典的明白人、践行人、守护者,当节约一滴水、少用一度电、分类一袋垃圾成为全社会的行动自觉,那幅天更蓝、山更绿、水更清的美丽中国画卷,必将从愿景走向现实。

为建设美丽中国,贡献自己的一份力量。这是时代的召唤,更是我们每个人对子孙后代、对中华民族永续发展的庄严承诺。

(作者为天津大学法学院院长、天津大学中国绿色发展研究院执行院长、天津市中国特色社会主义理论体系研究中心研究员)