

强化实施好生态环境法典的系统观念



生态环境法典经十四届全国人大四次会议表决通过，将于今年8月15日起施行。习近平总书记参加首都义务植树活动时明确指出，我国颁布生态环境法典，进一步筑牢了美丽中国建设的法治基石。“十五五”规划纲要对实施生态环境法典作出明确部署。编纂生态环境法典，是对现行生态环境法律制度规范进行全面系统的编订纂修，形成一部以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领，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。要强化系统观念，推动生态环境法典高质量实施，坚持绿水青山就是金山银山理念，统筹推进高质量发展和高水平保护，坚持生态环境治理是一项系统工程，深入贯彻系统治理的原则，做足统筹协调的大文章，统筹产业结构调整、污染治理、生态保护、应对气候变化，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，广泛开展法典学习宣传，全面提升执法司法水平，加强对生态环境法典实施的监督，推动形成全面有效实施生态环境法典的合力。

一、系统把握生态环境法典规定

系统考虑总则编、污染防治编、生态保护编、绿色低碳发展编、法律责任和附则编，把握好、履行好生态环境法典规定的各项职责义务，深入打好蓝天、碧水、净土保卫战，大力推进生态保护修复，全面推进绿色低碳转型。一方面，要完整准确全面理解

适用生态环境法典规定；另一方面，要注意生态环境法典特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定。

例如，总则编第四章“标准和监测”规定了生态环境领域标准的制定、公布、评估、修订、废止等要求，总则编规定的生态环境质量标准、污染防治编规定的污染物排放标准、生态保护编规定的生态修复相关标准、绿色低碳发展编规定的循环经济标准等，除了要遵守相应条款的规定，也要遵守上述要求。总则编第四章“标准和监测”中规定，生态环境监测机构应当依法报有关部门备案。污染防治编中规定，对从事放射性污染监测工作的机构实行资质管理制度。据此，从事放射性污染监测工作的机构应当取得资质证书，不实行备案管理。法律责任和附则编中对不依法备案、未取得许可证等分别规定了法律责任。

污染防治编第四百七十三条第一款规定，固体废物综合利用标准应当明确综合利用产品中的有毒有害物质限值。关于固体废物综合利用标准的制定主体，则在绿色低碳发展编第九百五十七条中明确为国务院标准化主管部门会同有关部门。污染防治编第五百四十七条在噪声污染防治法基础上，删去噪声的定义，将相关内容并入噪声污染的定义中，既延续了噪声污染分编针对生活环境的立法定位，又为规范噪声对生活环境之外的影响留下空间。生态保护编第八百一十五条对产生高噪声等人为干扰、威胁野生动物生息繁衍的行为提出禁限要求。

总则编第五十四条规定了对企业事业单位和其他生产经营者的信用监管，没有规定对单位工作人员的信用监管，考虑到特殊领域有对相关人员进行现场信用监管的需要，总则编第一百条规定了生态环境影响评价，污染防治编第四百零八条规定了土壤污染防治领域依照法律规定进行信用监管。总则编第六十二条要求“依法”编制限期达标规划、改善规划及其实施方案。对此，污染防治编第一百九十二条、第二百七十一条、第五百五十二条对编制大气

环境质量限期达标规划、水生态环境质量限期达标规划、声环境质量改善规划及其实施方案提出明确要求。

另外，总则编第四十九条明确国务院发展改革部门会同有关部门确定严重污染环境、破坏生态等的技术、工艺、设备、材料、产品淘汰期限，并纳入国家综合性产业政策目录。污染防治编第四百八十八条对限期淘汰产生严重污染环境的工业固体废物的落后生产工艺、设备的名录管理作了特别规定，授权国务院工业和信息化主管部门会同有关部门制定公布名录、规定期限，在产生严重污染环境的工业固体废物的落后生产工艺、设备淘汰时优先适用污染防治编第四百八十八条规定。

二、充分发挥生态环境法律制度合力

坚持以生态环境法典为统领，发挥好生态环境法律和法规、规章、司法解释等配套规定的合力。一方面，要结合配套规定理解适用生态环境法典；另一方面，要抓紧制定修改生态环境法典配套规定，注意在法典施行之日配套规定与生态环境法典不一致的，依照法典的规定执行。

例如，污染防治编第五百零六条规定，禁止随意倾倒、堆放、丢弃、抛撒、遗撒或者焚烧生活垃圾。组织或者参加青藏高原旅游、山地户外运动等活动，除了遵守上述规定，还要遵守青藏高原生态保护法第四十六条规定的“自行带走产生的垃圾或者在指定地点投放”要求。

总则编第二十八条规定，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生态环境保护责任组织开展全面督察。2025年，中共中央、国务院发布《生态环境保护督察工作条例》，对生态环境保护督察工作作出全面规范，其中第十三条明确中央生态环境保护督察的对象即前述“有关方面”具体包括省、自治区、直辖市党委和政府，生态环境部、承担重要生态环境保护职责的国务院有关

部门，从事的生产经营活动对生态环境影响较大的有关中央企业，党中央要求督察的其他单位。

污染防治编第一百七十四条授权国务院制定具体办法。2021年，国务院公布了《排污许可管理条例》，这个条例作为生态环境法典明确要求制定的配套规定，需要进行评估，看看是否有必要根据法典的规定、原则和精神作出修改。

污染防治编第六百五十八条规定，国家对电磁辐射设施实行分类管理，具体办法由国务院生态环境主管部门会同有关部门制定。电磁辐射设施分类在生态环境法典编纂过程中引起了各方关注，也是电磁辐射污染防治这一章规定能够落落实地的基础和关键，生态环境部会同有关部门要抓紧出台电磁辐射设施分类管理的具体办法。

污染防治编第四百五十四条规定，用途变更为居住、公共管理与公共服务用地的，土壤污染状况调查应当在省、自治区、直辖市确定的时限前完成。“省、自治区、直辖市”可以通过省级地方性法规、地方政府规章确定时限，也可以通过其他省级规范性文件确定时限。

最高人民法院、最高人民检察院于2023年发布的《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》，在2026年修改时，删除“重点排污单位”相关表述，与生态环境法典保持一致。

三、统筹兼顾当前和长远生态环境保护实践

生态环境法典既立足当下，又着眼长远，把成熟的、看得准的编入，对于还需要继续探索的，作出原则性规定。一方面，要继续努力坚持好、运用好成熟的生态环境保护实践经验；另一方面，要注意在生态环境保护实践中发展好、完善好新鲜经验。

例如，大气污染防治、水污染防治、海洋污染防治、土壤污染防治、固体废物污染防治、噪声污染防治、放射性污染防治中的

很多经过实践检验行之有效的具体措施，基本延续下来纳入生态环境法典。

污染防治编第二百六十五条规定，国家加强重污染天气重点行业绩效分级。重污染天气重点行业绩效分级实践已经比较成熟，《中共中央、国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》提出，深化重污染天气重点行业绩效分级。

污染防治编第六百一十三条规定了核聚变放射性污染防治。这是为了增强立法的前瞻性，与原子能法衔接作出的新规定。关于聚变装置（设施）建造等应当依法进行生态环境影响评价，要把握好“依法”，要不要环评，怎么环评，要“依法”，这里的“法”包括法律、法规、规章等；要把握好“等”，聚变装置（设施）选址、建造、运行、退役等环节，目前最可能要环评的是建造环节，所以明确列出，将来可以结合实际，依据“等”拓展需要环评的环节。

污染防治编第六百四十四条规定，国家加强化学物质污染风险管控，授权国务院制定具体办法。《国务院2026年度立法工作计划》明确，预备制定化学物质环境风险管理条例。污染防治编第六百七十条要求规定合理的光限值。生态环境法典污染防治编草案曾明确光限值包括光强、亮度、上射光通比、色温、反射比等，考虑到并非所有产品都要规定上述所有光限值，同时光污染防治实践基础薄弱，规定宜适当精简，删去了列举的光限值内容，实践中可以根据实际需要确定光限值的内容。

污染防治编第一百五十条规定，排放污染物的单位和个人，应当采取有效措施，防治在生产、生活和其他活动中产生的大气污染、水污染、海洋污染、土壤污染、固体废物污染、噪声污染、放射性污染，以及化学物质污染、电磁辐射污染、光污染等环境污染。这一条中的“等”为未来新纳入环境污染类型留下了空间。

（作者系全国人大常委会法工委行政法室三处处长）

执行程序中债权人自助行为的适用与边界



我国强制执行程序的运行以职权主义为中心，尽管需要当事人协助提供财产线索，但当事人的参与度和积极性并不高。即使债权人查找到被执行人的财物，也需要依赖法院的强制执行措施。在情况紧迫的情形下，如果债权人不立即采取措施，将使其合法债权受到难以弥补的损失。民法典第一千一百七十七条从实体法的角度规定了自助行为可以免责，但该条款能否适用于执行程序中的债权人的自助行为，值得探讨。

一、执行程序中采取自助行为的实际难题

执行程序中债权人开展自助行为是否满足民法典的要求，程序和限度如何确定，目前没有明确指引。在没有申请执行前，如果债务人存在转移财产的行为，如不加以制止可能导致债权无法实现，这种情况可以认定为情况紧迫。但如果申请执行后，可以直接请求法院采取执行措施阻止债务人转移财产，执行法院的执行行为存在延迟是否符合情况紧迫的条件，无从确定。此外，民法典第一千一百七十七条规定受害人要受到难以弥补的损失，而执行程序中，债务人隐匿财产并不必然导致责任财产的减少，仍然存在再次发现的可能，这种情况是否属于情况紧迫，也存在不确定性。

进入执行程序后，债权人和债务人矛盾比较激化，自助行为的界限如何确定往往较难把握。民法典只举例了“扣留侵权人的财物”这一种措施，拘束人身自由是否也包含在了“合理措施”中，存在很大争议。就扣留财物这一行为而言，财产价值的必要范围相对容易确定，但扣留行为应如何合理完成，是实践中最难掌握的。

以债权人自助扣押债务车辆为例，有

的法院认为，任何非法定机关均没有扣押他人车辆的权利。无权占有不动产或者动产的，权利人可以请求返还原物，并赔偿损失。故对债权人自助扣押车辆的行为不予认定为自助行为。持相反观点的法院则认为，被执行人未按法院生效判决履行义务，申请执行人在发现被执行人财产后为保护自己合法权益，扣留了被执行人的车辆及货物，并及时告知法院的，符合民法典关于自助行为的规定。

二、债权人在执行程序中采取自助行为的正当性

执行程序中的自助行为是否有正当性，以及债权人私力救济权和执行权是否存在冲突，二者的关系如何实现理论自治，是讨论自助行为如何开展的基础问题。

1. 诉诸公力救济后私力救济的正当性。执行程序开始意味着债权人已诉诸公力救济，在已有公权力介入的情况下，债权人是否还能再进行私力救济。二者能够共存的理论基础，是讨论执行程序中采取自助行为正当性的前提。

从自然权利的角度来说，每个人都有为保护自己利益不受侵害而采取必要措施的权利，也有在权利受到侵犯后报复冲动的本能，但这种建立在私权基础上的保护措施或报复行为往往会超出必要限度。而现代国家的建立，为避免私力救济引发的社会混乱，社会将个人行使私正义的权利予以剥夺或限制，公共权力获得了宣布和适用法律的权力，就此国家垄断了公共权力。

但私人救济权的让渡不会也不可能将人的本能完全屏蔽，法律的程序性和原则性往往使当事人的主体性难以发挥尽致。当人们发现公力救济也存在局限性，不能及时充分完整的保护自己权利后，有权再次采取私力救济来补充公力救济的缺陷。而且，如果将合理的私力救济排除，权利无法实现的时候，权利人可能会采取更为极端的手段进行报复，对社会秩序造成更恶劣的影响。所以，合理的私力救济不仅是权利人自身固有的权利，也是对公权力运行缺陷的补充，能更加充分地保护私权和社会秩序稳定，不能完全排除。

2. 执行程序中引入自助行为的正当性。执行权专属于执行法院，其他机关和个人无权行使，这是执行权行使的基本原则，也是

造成执行权运行中容易出现时空错位的原因。未经国家立法机关允许，执行权不得授予他人行使，但具体案件中的权利主体是执行权所保护的对象，将执行职权主义适当向当事人主义转换，能有效弥补执行权自身的不足。

我国的民事执行采强职权主义，但执行权运行过程中也不断融合了当事人主义，对于执行法院难以查明财产信息和债务人下落，也要求债权人提供相关信息。对比发现，职权主义和当事人主义的融合是当前执行法中债务人财产调查模式的发展趋势。

一般来说，执行权行使的主体是一同的，过程是一贯的，但债权人自助行为介入后，由于债权人无法行使完整的执行权，造成执行权中财产发现权和控制权进行了分离，而控制权又分成不同阶段。债权人通过自主的行为查找被执行人或其财产的下落，该过程债权人有权在合法前提下独立调查和发现财产。财产或人身控制权一般是由执行法院行使，而债权人自助行为介入后，控制权又分为两个阶段——拦截和扣押。债权人在此处行使的是拦截权，防止债务人转移财产或逃跑，拦截成功后，再由法院行使扣押权，扣押相关财产或拘束债务人人身自由。如此，债权人就加入了执行权的行使过程之中。

3. 自助行为的及时性可延展执行措施的强制力。由于执行权存在延时性，执行措施的强制力未必充分及时，债权人自助行为有及时性，但却缺乏强制力，二者的错位是很多执行案件错过执行时机的重要原因，也是申请执行人认为法院消极执行的主要原因。

执行程序中，对于法院调查发现的财产，会当场采取强制措施进行查封扣押。申请执行人主动发现财产或被执行人行踪的，需要向执行法院报告，由执行法官在与申请执行人约定好时间，且财产未发生转移情况下，采取相应强制措施。无论是时间还是地点发生变化，都可能失去采取执行措施的机会。所以，执行措施只能在特定时间和地点开展，与被执行人或其财产随时随地被发现相冲突。自助行为相当于法院执行工作的助力，为法院采取执行措施跨越时间障碍。债权人可以采取围堵、阻拦、拖运、扭送等多种措施来拦截被执行人隐遁或转移资产，这些行为能为法院争取时间前往现场采取执行措施，甚至紧急情况下将被执行人或其财

产直接交由法院处理，不仅能节约司法资源，更能提升执行工作中查人找物的效率，拓宽执行措施强制力的发挥场景。

三、债权人在执行程序中采取自助行为的界限

由于民法典对自助行为的规定缺乏明确指引性，在实践中会产生较多争议。而且自助行为很容易超出必要限度，从免费行为演变成侵权甚至犯罪行为。所以，应对自助行为的界限予以明确，增强指引作用，促使债权人采取合法规范的自助行为。

1. 自助行为在执行程序中的特殊性。由于执行程序中权利义务关系和主体明确，债权人采取自助行为相比于诉前民事活动中的自助行为，指向性和限度都更为明确，产生的风险和争议较少。

实施自助行为的前提条件是权利人合法权益受到侵害，主要是请求权，即要求特定人作为或者不作为的方式做出特定行为的权利，在权利体系中处于核心地位，其因债权、物权等基础权利产生，能够帮助权利人实现基础权利。进入执行程序后，意味着债务人未实际履行给付义务，债权人的受偿请求权受到了侵害，申请执行也意味着债权人已提出相应请求。

实施自助行为的主要条件之一是情况紧迫且不能及时获得国家机关保护。在执行程序中，债权人发现债务人财产往往是突发的、偶然的，此时负责保护债权人权利的法定机关只有执行法院，其他法院或公安机关无权采取相应措施来及时保护债权人利益，但债权人无法做到对执行人员随时随到，而另一方债务人却随时可能隐遁或转移财产，这就达到了情况紧迫的现实要求。

2. 自助行为在执行程序中的其他构成要件。除以上执行程序中已经明确的条件外，债权人实施的行为能否最终认定为自助行为，仍然要满足相关构成要件，也是最容易发生争议的要件。

一是债权人的权利会受到难以弥补的损害。实施自助行为不仅要有紧迫性，而且这种紧迫性是建立在受害人损失将难以弥补的基础上。执行程序中符合什么情形才能认定为债权人将面临难以弥补的损害，是最难确定的标准。笔者认为，可从三个维度进行确认。债务人主观观度，债务人应有拒不履行生效文书确定义务的主观故意，其拒绝对向

院报告或虚假报告财产，故意隐匿财产，对于债权人或法院发现的未实际控制的财产拒绝交由法院控制。债权履行的时间维度，执行程序开始后债务人在合理时间内没有履行，债权人才能实施自助行为。查封财产数量维度，如果执行法院已查封了被执行人足额或能覆盖大部分债权的财产，虽然尚未发现，但不属于“难以弥补”的情况。

二是债权人采取措施要在合理限度内。在执行程序中，限制债权实现的两大难点就是查人和找物，而民法典第一千一百七十七条规定的“等合理措施”中是否包含拘束被执行人的的人身自由，是需要进一步明确的。在控制、拦截或拖运过程中，不得故意损毁财产，对能够活封的财产不得强制拆卸影响被执行人正常生产经营。

3. 自助行为与侵权行为或犯罪行为界限。当自助行为超过必要限度或不该实施自助行为而实施，债权人面临着从免费到侵权甚至犯罪的转换。这也是债权人不愿轻易采取自助行为的主要原因。为了消除顾虑，要对自助行为的转换界限予以明确。

首先，实践中最常见的不予认定为自助行为的事由是在实施扣押行为后未及时请求国家机关处理，而是私自将财产保管甚至使用。在执行程序中，也是如此，如债权人对债务人财产或人身实施了拦截，应及时请求执行法院进行现场处理，或者将财产或债务人带至执行法院请求处理。如扣押财产长时间不交至法院则可能构成侵权，如过度限制债务人人身自由而不带到法院，可能涉嫌非法拘禁。

其次，债权人只能在自己未受清偿的债权数额范围内，对债务人财产实施自助行为，应以财产外观价值进行判断，不应考虑该财产上是否存在权利负担。最终财产价值的判断需要通过专业机构或变价程序实现，债权人实施自助行为只能是初步的、直接的判断。

最后，在实施自助行为过程中，必然面临着债务人或第三人的阻拦和反抗，如债权人采取暴力等强硬手段与之对抗，可能造成财产或人身损害，会将自己陷于极度危险的境地。所以，在实施自助行为过程中，债权人应尽量采取合理方式、和平手段，如果自己面临着暴力威胁，应及时中止行为或寻求公安机关的帮助。

（作者单位：北京市大兴区人民法院）