

生态环境法典统领生态环境法律部门的体系创新

法典视界 ·生态环境司法

◇ 吴凯杰

《中华人民共和国生态环境法典》是继民法典之后，我国第二部以“法典”命名的基础性法律。这部由5编、1242条组成的厚重法典，不仅是生态文明建设领域制度成果的集大成者，更标志着我国生态环境治理正式开启了“法典化”时代。全国人大常委会法工委根据生态环境法典编纂后的法律体系结构，宣布增设“生态环境法”作为第八个独立的法律部门。长期以来，环境立法在我国法律体系上分别归属于行政法或经济法部门，而今生态环境法典确立了生态环境法律部门的独特调整对象、调整机制和调整方法，标志着生态环境法以独立姿态挺立于中国特色社会主义法律体系之林。在此背景下，在独立法律部门的视野下深入剖析生态环境法典在体系建构上的创新，对准确适用与妥当实施法典具有重要意义。

一、总分结构：生态环境法典对分散立法的系统整合

在生态环境法典编纂之前，我国在不同部门主导下、针对特定环境要素陆续制定了30多部生态环境法律。这种分散立法模式虽然在初期有效应对了特定的环境污染与生态破坏问题，但随着生态文明体制改革的不断深化，分部门与分要素立法之间的重复、冲突、不一致等体系性缺陷日益凸显。为弥补体系性缺陷，生态环境法典通过综合运用“提取公因式”和“跨要素综合”的立法技术实现了系统整合。

法典编纂全面调整污染防治、生态保护、绿色低碳发展等领域，抽象提炼了总则编与分则各编的一般规定。法典总则编之所以能够发挥统领功能，核心原因在于提供具有基础性、综合性的环境法基本制度规范，弥补分则各编与单行立法在适用范围上的不足，并根据生态关联事实协调针对不同生态环境要素或环境利用行为的具体制度。总则编提炼了规划、标准、监测、影响评价、应急等基础性、综合性制度。以“生态环境影响评价”为例，法典不仅整合了现行环境影响评价法的内容，还创新性地将温室气体排放纳入了环评体系。这意味着在行政机关在审批建设项目时不仅要看传统的污染与生态指标，更要关注其是否符合低碳导向，法院在开展司法审查时还需综合考虑减污、降碳与扩绿。分则各编的一般规定同样体现了这种体系化考虑，如污染防治编确立了排污许可作为固定污染源管理的核心地位，要求强化多污染物控制协同和区域治理协同。这种从“单一要素管治”向“综合协同管治”的转变，为执法者与裁判者提供了更具系统性的法律解释视角。

司法实践

◇ 孙 静

传统司法鉴定程序环节多、周期长，维权成本相对较高，容易造成案件审理周期长、当事人诉累加重、纠纷化解不及时等问题，直接影响人民群众的司法获得感。为针对性破解审判堵点，丰富多元解纷手段，提升实质解纷能力，上海市静安区人民法院立足超大城市中心城区审判实际，常态化推行民商事中立评估机制，依托行业专家开展前置事实研判，深化评调一体联动模式，形成适配基层司法场景、贴合人民群众解纷需求的专业纠纷化解路径。该机制运行一年多以来，已适用于百余件案件，为当事人节省评估费用两百余万元，中立评估意见认可率达九成以上。

一是深化思想认识，准确把握中立评估机制的价值定位。中立评估机制通过独立第三方就案件专业性问题进行判断、推进争议实质化解，是推动矛盾纠纷源头化、实质化解的重要抓手之一。基层法院身处司法为民最前沿、服务人民群众第一线，面对大量专业性强、事实复杂的民商事案件，传统的司法鉴定路径已难以完全适应新形势下基层解纷需求，亟需一种低成本、高效率的涉及专业事实争议的解决方案。而以利民便

面向法典实施，对总则编与分则各编一般规定的解释需符合其基础性与综合性定位。在各项环境法基本制度中，监测制度具有为环境监督管理和环境治理决策提供信息保障的外部功能，以及确保监测数据客观性、真实性、合法性和共享性的内部功能。总则编规定的监测制度是适用于污染防治、生态保护、绿色低碳发展编的通用性制度规范，提升了生态环境监测制度的基础性。为进一步提升监测制度的综合性，法典实施应当基于污染监测、生态监测与碳排放监测的事实关联，妥当解释生态环境监测制度条款对生态保护、绿色低碳发展领域的适用性。例如，政府在调查评价生态环境状况、建立生态环境承载能力监测预警机制时应超越对环境污染容量的单一关注，综合考虑污染排放、生态破坏、温室气体排放对生态环境的总体影响。对分则各编一般规定的解释同样如此，如污染防治编排污许可制度的实施需协同相关污染防治许可制度，确保全面评价污染排放行为对环境的影响，同时避免因重复评价而徒增监管成本。

二、内外构造：生态环境法典对价值目标的融贯表达

作为独立的法律部门，生态环境法具备不同于传统部门法的独特价值追求。可持续发展是各国环境法体系化的共同追求，分别以其社会可持续、生态可持续、经济可持续内涵引领污染防治法、生态保护法、绿色低碳发展法的价值追求。生态文明建设、人与自然和谐共生则是对可持续发展内涵的本土深化和创新，要求环境法不仅关注人类世代的生存发展利益，也保护生态环境本身的存在价值，进一步凸显异于其他部门法的价值追求。生态环境法典将内在价值目标转化为具有规范约束力的法律条文，实现了价值目标在总则与分则之间的融贯表达。

法典通过明文规定基本原则实现了内在价值体系的规范外显。环境保护法第五条对基本原则的规定初步实现了环境法内在体系的外显，有助于对环境法规则的设计与适用提供价值指引。法典承继了明文表述基本原则的立法方式，并对部分原则的内容作了修改，新增了“系统治理”“生态优先”“绿色发展”原则。不仅如此，法典编纂增进了原则与规则之间的相互证立。长期以来，虽然环境法律普遍规定了原则条款，但环境法原则在相关规则中的体现却并不充分。例如，损害担责原则作为环境保护法规定的基本原则，应在规则层面上体现为预防与救济生态环境损害的制度安排，但环境立法仅在土壤污染防治等特定领域规定了生态环境损害赔偿规则，反而是民法典对生态环境损害赔偿制度作了一般性规定。由于民法体系自身的内在价值所限，难以以生态环境损害赔偿提供符合环境公益维护目标的规则，为此，法典编纂针对生态环境损害赔偿责任追究作了专门规定。再如，预防为基本原则应适用于环境规制的全过程，为此突发环境事件应对也应贯彻预防为主的原则，防患于未然，但环境保护法第四十七条并未对突发环境事件的预防作出规定。为增强原则与规则的相互证

立，法典已明确国家严密防控生态环境风险的义务，并对政府和企业的风险防控、隐患排查义务作了基本规定。

面向法典实施，需对环境法原则与规则进行融贯的体系解释。以生态优先原则为例，在生态系统保护、重要地理单元保护地章节中规定了“生态优先”“保护优先”“严格保护”“生态保护第一”等适用于特定领域的具体原则。从文义来看，这些具体原则均处理生态保护与资源开发利用之间的关系，但对生态保护优先程度的定位不同。对各项具体原则的理解应当与保护对象的生态价值一致，体现不同生态系统或区域的保护价值差异。其中，生态保护编应整体适用“生态保护优先”原则，进而按照特定生态系统或区域的保护价值高低适用更加凸显生态保护地位的“严格保护”“生态保护第一”等原则。在融贯解释原则条款的基础上，进一步融贯解释原则条款与相关的规则条款。根据生态环境损害不同于民事侵权损害的特性，细化赔偿范围、举证责任、责任承担方式等方面的实体与程序规范，落实损害担责原则。细化与补充预防突发生态环境事件风险的具体规则，并且协调与环境影响评价等预防性制度的关系，落实预防为主原则。

三、责任独立成编：生态环境法典对多元手段的统筹协调

生态环境治理的特殊性在于其不拒绝任何有益于问题解决的法律手段，需要根据治理目标协调各类行政、民事与刑事手段。生态环境法典在独立法律部门视野下，通过专门设置法律责任编，实现了行政规制、民事救济与刑事制裁的深度整合与外部协同。

法典法律责任与附则编全面纳入了各类法律责任，并协调了相互关系。法典明确，针对同一污染环境、破坏生态的违法行为，涉事主体需同时依法面临行政处罚、民事赔偿乃至刑事责任。由于民事责任旨在救济因环境污染或生态破坏受损的人身、财产等私益，而行政责任与刑事责任旨在救济环境公共利益，因此法典明确行人对行政责任、刑事责任等公法责任的承担不应影响对侵权责任的承担。与此不同，同为公法责任的行政责任与刑事责任应当得到统筹考虑，以免环境利用行为入承担不成比例的法律责任，为此，法典还规定环境利用行为入承担的行政责任可依法折抵刑事责任，包括以行政处罚留折抵相应刑期以及以行政处罚款折抵相应刑事责任。这种“责任折抵”制度有效落实了宪法的比例原则，避免了对行为人的过度惩罚。在此基础上，法典将“生态环境损害赔偿责任”这一专门环境责任正式法定化。这既区别于传统民法的私益侵权赔偿，也不同于行政处罚，而是一种旨在维护公共利益的责任。

面向法典实施，需合理确定多元调整手段的作用边界。生态环境保护会因限制生产经营活动而有损企业的经营自由权与财产权，也可能因限制资源开发利用而影响民生保障等其他国家目标的实现，需受宪法基本权利保护的限制，且兼顾其他国家目标。为此，法典“生态优先”原则及相关规则的解

释与适用需受宪法比例原则约束，重在生态环境保护与经济社会发展的协调共进而非此消彼长，且需限定适用情形以免过度减损基本权利或影响其他国家目标的实现。此外，法典分别将“国家利益”与“社会公共利益”作为生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼的救济对象，为明确两诉的请求权基础提供了基本依据，但未能进一步规范管辖、证据、庭审等方面的程序规则。由于两诉区别于传统私益诉讼的特殊性，有待在法典实施过程中协同相关诉讼法开展体系解释，妥当处理环境法与诉讼法之间的关系。

四、“双法源”格局：生态环境法典对单行法律的体系约束

由于环境问题具有极强的专业性和变动性，生态环境法典并未采取“一揽子全包”的极端模式，而是确立了“法典+单行法律”的“双法源”结构。

由于环境法边界范围的模糊性与事实基础的变动性，法典编纂采用法典与单行法律并存的“双法源”结构是领域法范式下的合理选择。以生态保护法为例，森林法、草原法、水法、土地管理法、渔业法等自然资源法律具有多元目标，湿地保护法、长江保护法、黄河保护法、黑土地保护法、青藏高原生态保护法等生态保护法律则有待实践检验。为此，法典生态保护编仅纳入了上述法律中的“要旨则要”，在按照完备价值配置基本规范的同时，为单行法律的制度探索留下足够空间。在“双法源”结构下，法典虽然不具备比单行法律更高的法律位阶，但其中依据宪法环境条款确立的立法目标、基本原则等基本规范可约束单行立法，如根据“山水林田湖草沙是生命共同体”理念确立的系统治理原则。据此，法典明确优先适用其他法律对生态保护、绿色低碳发展等生态环境保护相关领域的“具体或者进一步”规定，在“特别法优于一般法”等传统法律适用规则的基础上作了必要的补充。

面向法典实施，环境单行法律规则的设计与适用应受宪法基本规范的约束。法典第一千二百三十九条规定，其他法律对生态保护、绿色低碳发展等生态环境保护相关领域有具体或者单行规定的，适用其规定。据此，法典与单行法律的关系不直接适用立法法规定的“特别法优于一般法”“新法优于旧法”等一般法律适用规则。对是否构成“具体或者进一步”规定的判断需考量特定领域的特殊性与规则变化的必要性，若无足够充分且正当的理由不得偏离法典基本规范，从而切实发挥法典编纂提升环境法律制度系统性、整体性与协同性的功能。其中，“具体”规定指向较法典规定的事实构成要件更加丰富的规定，“进一步”规定则指向更加符合法典原则与精神的规定，而不一定是更加严格的规定。生态环境执法与司法应当树立“法典思维”，在处理具体的污染排放、生态破坏相关纠纷时，不仅要查找相关的单行法律规定，而且要定位法典中的相关基础规范，确保对单行法律的理解与适用符合法典确立的基本原则与规则。

（作者系北京大学法学院助理教授）

入库案例裁判要旨选登（第3期） ——涉担保执行异议之诉专题

一、被拆迁人对还迁房享有的拆迁补偿权益可以排除抵押权人申请的强制执行

拆迁人与被拆迁人按照所有权调换形式订立拆迁补偿安置协议，明确约定以位置、用途特定的房屋对被拆迁人予以补偿安置，被拆迁人的拆迁补偿权益优先于抵押权人的抵押权，可以排除抵押权人申请的强制执行。

拆迁人、被拆迁人、房地产开发企业签订协议约定，由被拆迁人向房地产开发企业购买房屋作为还迁房，用于安置被拆迁人，以履行拆迁人的拆迁补偿义务，房屋的位置、面积确定的，可以认定为“拆迁人与被拆迁人按照所有权调换形式订立拆迁补偿安置协议”。（入库编号：2024-07-2-471-011）

二、抵押不动产上是否存在租赁权负担的审查认定标准

案外人主张租赁权先于抵押权设定，人民法院应从租金实际支付情况、案外人所租房屋用途、抵押权成立时案外人是否占有房屋、租赁合同条款是否符合交易习惯等方面进行审查，以判断案外人是否享有房屋租赁权。（入库编号：2023-16-2-471-002）

三、合同约定债权人有权选择优先向债务人或者保证人任何一方主张担保权利的，债权人有权直接要求保证人承担保证责任并作为普通债权人参与保证人的执行财产分配

被担保的债权既有债务人提供的物保又有保证人提供的保证情况下，债权人应当依据民法典第三百九十二条规定实现债权。合同约定债权人有权选择优先向债务人或者保证人任何一方主张担保权利的，应当认定各方对实现担保物权的顺序已作出明确约定，债权人有权直接要求保证人承担保证责任并作为普通债权人参与保证人的执行财产分配。（入库编号：2025-07-2-473-001）

四、参与分配执行程序中抵押权人的优先受偿范围不包含迟延履行利息

参与分配执行程序中，抵押权人对抵押房屋的优先受偿范围应以不动产登记簿为准；登记簿未记载的，以抵押合同为准。如果抵押合同约定与他项权证记载的担保范围不一致，且该情形是由于登记系统设置或登记规则设定等问题导致，法院应当按照合同约定的内容来认定担保物权的担保范围。

在抵押合同纠纷案件执行中，抵押财产不足以清偿全部债务的，应当先清偿生效法律文书确定的金钱债务，包括判决时的债务本金和利息，但不包括迟延履行期间债务利息，除非当事人对清偿顺序另有约定。（入库编号：2024-07-2-473-001）

五、承租人提起执行异议之诉的处理

申请执行人以其享有抵押权为由，主张解除租赁人对房屋的占有使用的，人民法院应当对抵押权人、租赁权人各自享有的权利性质、取得权利时间的先后、有无过错等因素进行实质审查，作出综合判断。成立在抵押权之前，并已占有使用的租赁权可以排除移交租赁物的强制执行。（入库编号：2024-08-2-471-003）

六、执行标的被查封后案外人依据另案生效裁判提出执行异议的，不予支持

执行标的被查封后，房地产开发企业依据人民法院另案作出的解除合同的生效法律文书，提出案外人执行异议之诉，请求排除强制执行的，人民法院不予支持。房地产开发企业为被执行人的按揭贷款提供反担保或阶段性担保并为被执行人偿还的按揭贷款部分，可以从该房屋变卖价款中优先支付。（入库编号：2024-07-2-471-003）

七、案外人以新增建筑物不属于抵押财产为由主张排除对抵押建设用地使用权及新增建筑物的执行处分的，人民法院不予支持

建设用地使用权抵押后，案外人在该土地上新建了建筑物。根据民法典第四百一十七条关于建设用地使用权及地上建筑物在实现抵押权时应当“一体处分、分别受偿”之规定，案外人以新增建筑物不属于抵押财产为由主张排除对抵押建设用地使用权及新增建筑物的执行处分的，人民法院不予支持。但是，应当保障案外人依法参加执行分配程序，抵押权人对新增建筑物所得价款不享有优先受偿权。（入库编号：2023-08-2-471-001）

入库案例裁判要旨 选登

（作者系上海市静安区人民法院党组书记、院长）