

《生态环境法典》“一体化保护”的规范构造研究

张恩齐

宁波大学马克思主义学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2026年5月20日; 录用日期: 2026年6月3日; 发布日期: 2026年7月7日

摘要

“山水林田湖草沙是生命共同体”理念向法律规范的转化, 构成了《中华人民共和国生态环境法典》(以下简称《生态环境法典》)“一体化保护”规范构造的法理基础。本文从法教义学立场出发, 系统阐释该理念融入法典的法理逻辑, 揭示总则“体系性原则”与分编“类型化展开”之间的规范层级关系。通过分析生态保护编中“要素保护”与“系统治理”双重视角的规范结构, 并阐明规划协同、补偿协同、执法协同三类制度的法理功能, 法典通过“总则统摄-分编展开-程序贯通”的三层构造, 实现了从生态整体性到法律系统性的规范跃迁, 为破解环境治理碎片化提供了体系化的法治方案。其中, “一体化保护”作为体系性原则、解释基准与裁量基准, 其规范内涵通过约束性效力与导向性效力的分层配置得以实现。

关键词

《中华人民共和国生态环境法典》, 一体化保护, 规范构造, 法教义学, 系统治理

Research on the Normative Structure of “Integrated Protection” in the *Ecological and Environmental Code*

Enqi Zhang

School of Marxism Studies, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: May 20, 2026; accepted: June 3, 2026; published: July 7, 2026

Abstract

The transformation of the concept that “mountains, waters, forests, farmlands, lakes, grasslands,

文章引用: 张恩齐. 《生态环境法典》“一体化保护”的规范构造研究[J]. 法学, 2026, 14(7): 27-33.

DOI: 10.12677/ojls.2026.147190

and deserts are a community of life” into legal norms constitutes the jurisprudential foundation for the normative structure of “integrated protection” in the *Ecological and Environmental Code of the People's Republic of China* (hereinafter referred to as the *Ecological and Environmental Code*). From the perspective of legal dogmatics, this paper systematically elucidates the jurisprudential logic underlying the integration of this concept into the Code, reveals the normative hierarchical relationship between the “systematic principle” in the General Provisions and the “typological elaboration” in the separate books, analyzes the normative structure of the dual perspective of “element protection” and “systematic governance” in the Ecological Protection Book, and clarifies the jurisprudential functions of three types of coordination mechanisms: planning coordination, compensation coordination, and law enforcement coordination. This paper argues that the Code, through its three-tier structure of “General Provisions as the overarching framework-elaboration in separate books-procedural integration”, accomplishes a normative transition from ecological holism to legal systematicity. Within this structure, “integrated protection”, serving as a systematic principle, interpretive benchmark, and discretionary standard, is given effect through the stratified allocation of binding and guiding legal force. It is thus evident that this normative structure provides a systematized rule-of-law solution for overcoming fragmented environmental governance.

Keywords

Ecological and Environmental Code of the People's Republic of China, Integrated Protection, Normative Structure, Legal Dogmatics, Systematic Governance

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

《中华人民共和国生态环境法典》(以下简称《生态环境法典》)于2026年3月12日第十四届全国人民代表大会第四次会议通过¹(将于2026年8月15日起施行),这是我国继《中华人民共和国民法典》之后第二部以“法典”命名的法律。法典编纂是全面梳理法律规范并实施分类、整合等体系化操作的立法过程,旨在增进法律体系的协调统一。“山水林田湖草沙是生命共同体”理念,深刻揭示了生态系统的整体性、系统性与内在关联性。这一理念超越了对生态环境的碎片化认知,要求在治理实践中“统筹山水林田湖草沙系统治理”,实现对自然生态系统的全方位、全地域、全过程保护。我国立法机关明确指出,生态环境法典编纂的重大意义在于增强生态环境法律制度的整体性、系统性、协同性[1]。

《生态环境法典》的编纂,标志着我国生态环境法治从“分散立法”迈向“体系化整合”的历史跨越。其以“人与自然和谐共生”为立法宗旨,以可持续发展为逻辑主线,在“总则-分编”的体例结构下,构建起污染防治编、生态保护编、绿色低碳发展编等领域的系统规范。“山水林田湖草沙”一体化保护理念在《生态环境法典》中获得了充分的规范转化,为其系统治理功能的实现奠定了坚实基础。

本文从法教义学立场出发,以一体化保护为研究视角,剖析该理念融入生态立法的法理逻辑,梳理法典围绕生态要素搭建的规范体系,厘清法典在要素统筹、权责配置、协同机制等方面的制度构造,揭示其规范体系的内在逻辑与法理贡献。

2. 一体化保护的教义学基础:从生态整体性到法律系统性

一体化保护从政策理念转化为法律规范,需完成生态学知识法律化与分散规范体系化双重跨越,其

¹https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/fl/202603/t20260313_1146496.shtml

法理根基可从原则定位、转化机制、效力层级三方面阐释。其中，“一体化保护”与“系统治理”是贯穿全文的两个核心范畴，前者是指以生态系统的整体性、系统性为事实基础，通过法律原则、规则与制度的体系化建构，将山水林田湖草沙等各类自然生态要素纳入统一的法律调整框架，禁止对生态环境进行割裂式、碎片化的法律评价与干预。后者则是实现前者目标的方法论路径，要求在法律实践中遵循生态系统内在规律，综合运用规划、标准、许可、补偿、执法等多种法律工具，对生态环境问题进行全过程、全方位、跨区域、跨部门的协同规制。这两个概念共同构成了下文规范分析的概念前提。

2.1. “生命共同体”理念的规范转化与功能

《生态环境法典》以“预防为主、系统治理、生态优先、绿色发展”为基本原则，从价值目标、政治遵循、国策定位与行为准则四个层面，系统构筑了“山水林田湖草沙生命共同体”的规范价值基础。在整体规范体系中，这一核心理念承载三重关键功能。

其一，“生命共同体”作为体系性原则，统摄各分编的解释与适用。污染防治编的多介质协同治理、生态保护编的全要素统筹保护、绿色低碳发展编的减污降碳协同增效，均是一体化保护理念在各领域的具象展开。总则所确立的原则，为分编具体规则提供根本价值指引，堪称法典内在体系的“阿基米德支点”，即以一体化保护为核心支点，统摄整部法典的解释、适用与体系展开。

其二，“生命共同体”作为解释基准，填补规范缝隙、化解适用争议。当具体条文含义模糊或存在理解分歧时，“生命共同体”理念可作为体系解释的核心依据，引导裁判者作出契合生态系统整体性保护的判断。例如，对“湿地”的法律界定，不应仅拘泥于土地分类标准，而应综合考量水文连通、生物栖息等生态功能的完整性。

其三，“生命共同体”作为裁量基准，约束与规范行政自由裁量权。在生态保护红线划定、自然保护地分区管控、生态修复方案确定等行政决策中，一体化保护构成行政机关必须考量的法定要素，要求其超越单一要素视角，开展系统性、整体性评估。由此可见，《生态环境法典》的基本原则条款构成其内在体系的核心表达，其基本原则的具体化适用，是法典规范落地实施的关键路径^[2]。

2.2. 理念入典的双重法理转化机制

一体化保护从政策理念转化为刚性法律规范，并非简单的概念移植，而是依托外部知识法律化与内部规范整合化双重路径完成的体系性建构，二者共同支撑起生态环境法典一体化保护的规范根基。

一是外部转化，即生态学知识向法律规范类型的转化。生态学上的“生态系统服务功能”“生物多样性”“生态连通性”等概念，在《生态环境法典》中被转化为“重要生态功能区”“生态保护红线”“生态廊道”等法律范畴。这一转化使得生态规律得以进入法律评价体系，构成一体化保护的“事实基础”。生态学概念向法律范畴的转化，为生态规律进入法律评价体系奠定了基础。

二是内部整合，消除单行法遗留的规范冲突。传统单行立法在调整范围、保护标准、管理机构等方面存在诸多不协调之处。例如，修改前的《中华人民共和国森林法》与《中华人民共和国草原法》对林草交错地带的法律定性不同，可能导致同一空间适用不同规则的困境。《生态环境法典》通过提取“公因式”的方式，在总则层面确立统一的原则和基本制度，减少了分编之间的规范竞合与冲突。

2.3. 一体化保护的层次化规范效力

一体化保护理念在《生态环境法典》中并非以单一效力形态呈现，而是结合立法技术与治理需求，形成约束性效力与导向性效力相互支撑、分层配置的规范结构，既保证法律的刚性权威，又兼顾生态系统的动态适应性。

约束性效力主要体现为法典中明确的禁止性规定、强制性义务与责任条款，以刚性规则为生态保护

划定不可突破的法律底线。这类条款直接设定行为边界，具备直接适用于司法裁判的规范效力，例如生态保护编明确“禁止在核心保护区开展与保护无关的建设活动”，通过刚性禁止性规则严格管控人为干扰，牢牢守住生态空间的完整性与原真性，为一体化保护提供最直接、最稳定的制度保障。

导向性效力则体现为法典中的原则性宣示、裁量基准与方向性指引，虽不直接创设可诉的权利义务，却贯穿于行政决策、规划制定、许可审批、监管执法全过程，发挥价值引领与规则补缺功能。例如总则中“统筹山水林田湖草沙一体化保护和系统治理”的规范表述，即为各类生态环境治理活动提供顶层价值遵循，在具体规则缺位或存在解释空间时，成为行政机关与司法机关作出判断的重要依据，以柔性方式维系一体化保护理念的全程贯彻。

两种效力形态的科学配比与合理配置，是《生态环境法典》规范构造的核心命题。《生态环境法典》通过约束性规则筑牢底线、导向性规则拓展弹性，实现刚柔并济、科学平衡，为一体化保护的长效实施提供了规范基础。

3. 一体化保护的规范架构：体系、规则与协同

法典围绕“山水林田湖草沙”一体化保护搭建的规范体系，可从“总则引领 - 分编展开 - 协同机制”三个层面加以分析。

3.1. 总则枢纽：原则统摄与制度贯通

总则编作为《生态环境法典》的“纲”，在一体化保护规范体系中居于枢纽地位。其一，确立“预防为主、系统治理、生态优先、绿色发展”等基本原则，为各分编提供统一的价值基准。其二，规定基础性、综合性制度框架，包括生态环境规划、环境影响评价、排污许可、生态保护补偿、生态环境损害赔偿等，这些制度贯穿污染防治与生态保护两大领域，构成一体化保护的程序性保障。总则编在法典融贯中承载着统领性、归纳性、时效性与实践性四维核心特质，其功能发挥关涉法典整体效能的实现^[3]。

《生态环境法典》以专门条款明确宣示国家强化生态保护与修复的法定立场。其第 35 条专门规定：“国家加强生态的保护与修复，坚持山水林田湖草沙一体化保护与修复，实行自然恢复为主、自然恢复与人工修复相结合的系统治理。”将山水林田湖草沙一体化保护和修复正式确立为刚性规范，并确立自然恢复为主、自然恢复与人工修复相结合的系统治理模式，使一体化保护理念从立法精神转化为可直接适用的实体规则。与此同时，《生态环境法典》就跨区域、跨流域生态环境治理作出体系化安排，要求建立重点区域、流域、海域生态环境联合保护协调机制，推行统一规划、统一标准、统一监测、统一保护措施，为长江、黄河等重点流域构建上下游贯通、一体联动的生态环境治理体系提供了坚实的规范依据。

3.2. 生态保护编：从要素管理到系统治理的规范进阶

生态保护编是承载一体化保护理念的核心规范载体。该编以生物多样性保护为主线，依次设置一般规定、生态系统保护、自然资源保护与可持续利用、物种保护、重要地理单元保护、生态退化预防和治理、生态修复七章内容，体例结构层层递进，清晰展现了从传统要素管理向现代系统治理转型的规范进阶逻辑。

3.2.1. 要素 + 系统：双重保护视角融合

生态系统保护采用要素保护与系统治理相结合的双重规范视角。第二章生态系统保护围绕森林、草原、湿地、海洋与海岛、江河湖泊、荒漠等典型生态系统类型展开规制，延续了按生态要素分类立法的传统路径。与此同时，第五章重要地理单元保护针对自然保护地、重点流域及关键区域实行整体化保护，将山水林田湖草沙纳入统一空间治理框架。两种视角相互衔接、互为补充，既充分尊重不同生态系统的

差异化规制需求，又以全域空间统筹弥补了单一要素立法容易产生的治理割裂问题。

3.2.2. 生态 - 资源：一体两面的规范平衡

《生态环境法典》对生态系统与自然资源之间一体两面的内在关联作出了体系化规范。生态保护编专章设置自然资源保护与可持续利用制度，分别对土地、矿产、水、渔业及其他重要资源进行分类规制。从系统保护视角来看，森林、草原、水体等自然载体兼具生态功能与资源属性，二者相互依存、不可分割。法典将生态系统保护与资源利用分章规制、协同安排，既清晰界分了生态保护与资源开发利用的不同规范目标，又在制度层面实现了高质量发展与高水平保护的有机统一与辩证协同。

3.2.3. 分类规制：精细化保护的立法表达

生态保护编对不同类型的生态要素采取了差异化的规范策略，体现了精细化立法的思维。各生态要素的法律保护模式如表 1 所示。

Table 1. Classification of legal protection models for natural elements

表 1. 生态要素的法律保护模式分类

生态要素类型	法典规范定位	规范特点	法理依据
森林、草原、湿地	生态系统保护(第二章)	强调生态功能维护	生态系统服务功能理论
荒漠	生态系统保护(第二章) 生态退化防治(第六章)	区分“原生荒漠”与“次生沙化”	精准识别、分类施策
水(江河湖泊)	生态系统保护(第二章) 重要地理单元保护(第五章)	要素与空间双重规制	流域一体化管理
沙(次生沙化)	生态退化预防和治理(第六章)	聚焦人为活动干预	损害预防与修复

由上表可见，法典针对“沙”的相关生态问题采取了颇具特色的规范设计，体现了精细化立法思维。一方面，将“荒漠”作为生态系统纳入第二章第六节予以保护，承认其作为干旱半干旱地区特有生态系统的独立价值。另一方面，在第六章“生态退化的预防和治理”中规定防沙治沙制度，针对因人类不合理活动导致的土地沙化进行规制。这种区分处理，体现了对“原生荒漠”与“次生沙化”的精准识别，是一体化保护理念在具体制度中的成功运用。法典维护国家生态安全的规范构造，体现为生态保护红线、自然保护地、生态修复等制度的体系化安排[4]。

3.3. 协同保障制度：规划、补偿、执法三维支撑

一体化保护的有效实施，依赖规划协同、补偿协同、执法协同三类制度的配合。

规划协同以国土空间规划为统领，实现全域空间用途管制。《生态环境法典》总则规定“国家建立国土空间规划体系”，要求各专项规划应当符合国土空间规划。这意味着森林采伐、草原利用、湿地占用等涉生态空间的活动，均须接受国土空间规划的用途管制约束，形成“规划 - 许可 - 监管”的全链条闭合治理机制。

补偿协同推动生态保护补偿的法定化与多元化。生态保护补偿制度是实现区域间利益平衡的关键。《生态环境法典》在总则层面确立补偿原则，生态保护编进一步规定“国家建立市场化、多元化的生态保护补偿机制”。补偿可以采取资金补偿、对口协作、产业转移、共建园区等多种方式，法典第 111 条为配套立法的完善提供了明确的授权依据。

执法协同着力破解多头执法、分散治理的治理难题。针对“九龙治水”的顽疾，《生态环境法典》规

定“建立健全生态环境保护综合行政执法制度”，要求相关部门“加强协调配合，开展联合执法”。其第21条、第33条、第50条等共同构成了执法协同的规范体系，为跨部门联合执法提供了明确的法律依据。

4. 规范构造的解释适用：原则、融贯与概念具体化

《生态环境法典》规范的有效适用，有赖于法律解释方法的恰当运用。一体化保护理念对法典解释具有重要的方法论意义。

4.1. 原则与规则的解释贯通

《生态环境法典》中一体化保护相关规范已形成原则与规则相互支撑的有机体系。对于原则性条款，可借助体系解释与目的解释予以具体化，使其在司法与行政适用中具备可操作性。

以“严格保护”条款为例。结合《生态环境法典》“生态保护优先”的原则以及生态保护编的具体规定，可以明确“严格保护”在自然保护地核心区意味着“禁止一切人为干扰”，在缓冲区意味着“禁止与保护无关的建设活动”。这种通过法律内部体系来填充原则内涵的方法，使原则性条款获得了具体的规范意义。

法典化思维需从多中心思维转向基础性思维、从碎片化思维转向体系性思维、从分散思维转向统一思维、从并列思维转向融贯思维[5]。环境法基本制度的研究，需要深入到法理层面，透过规范交错和认识分歧的表象去追问背后的原理，并将其放置在相互联系的融贯整体中加以理解。

4.2. 规范体系的融贯协调

生态保护编与污染防治编之间、生态保护编内部各章之间，形成了有机协调的规范体系。

以“生态保护”与“资源利用”的关系为例。法典在生态保护编中将二者分章规定。当水资源利用与江河湖泊生态保护发生规范交叉时，“生态保护优先”原则提供了清晰的协调指引。生态保护编从生态法哲学的根基出发，确立了“关系保护”的规范主线，使各章节之间形成了有机的规范整体[6]。

4.3. 不确定法律概念的具象化

《生态环境法典》中使用了一系列体现生态保护规律的法律概念，如“重要生态功能区”“生态廊道”“生态系统服务功能”等。这些概念的规范内涵，可以通过体系解释和目的解释加以明确。

以“重要生态功能区”为例。结合总则“生态保护红线”制度和生态保护编“自然保护地”体系，可以明确“重要生态功能区”是指对维护国家生态安全、保护生物多样性、保障生态系统服务功能具有关键作用的区域。这一解释既符合法典的系统性要求，也呼应了“一体化保护”的理念内核，为行政裁量和司法适用提供了明确的指引。

5. 法典规范构造的法理突破与时代价值

《生态环境法典》通过一体化保护的规范构造，在法理层面实现了重要突破，为全球环境法治提供了具有中国特色的制度方案。

5.1. 突破传统部门法的法理范式

传统部门法以“主客二分”为基本法理预设，将自然作为人类权利的客体。《生态环境法典》的一体化保护规范构造，在一定程度上超越了这一范式。法典将“人与自然和谐共生”确立为立法宗旨，生态保护编以“关系保护”为规范主线，体现了对传统“主客二分”法理的反思与超越。

《生态环境法典》体系化构造的精神在于“贵和尚中、善解能容、厚德载物、和而不同”[7]。总则编确立“推进人与自然和谐共生的现代化”为立法宗旨，为各编奠定统摄生态、环境与资源，贯通人际、

天人关系的法秩序基础。《生态环境法典》于人群之间设置污染防治、排污许可、“三同时”、责任承担等行为控制制度；于人与自然之间确立生态安全底线，强调尊重自然规律、维系生态系统多样性、稳定性、持续性，使限制与导引并行、约束与涵养相济。

5.2. 贡献全球环境法典编纂的中国模式

在“适度法典化”模式下，我国《生态环境法典》采取“双法源”²方式进行编纂，即在保留现行法律的前提下，择其要旨要则纳入法典。这一模式既实现了法律体系的系统整合，又保持了必要的灵活性，为应对环境问题的复杂性和动态性提供了制度空间。

环境法在规范集成上具有领域法特征，聚焦环境事务而致事实基础呈现变动性、回应环境问题而致边界范围呈现模糊性、运用多元手段而致法律关系呈现复杂性。《生态环境法典》的编纂与实施，正是对这些领域法特征的立法回应。从全球生态环境治理视野来看，中国生态环境法典编纂为全球环境法治提供了具有中国特色的制度方案[8]。

6. 结语

《生态环境法典》的颁布，标志着我国生态环境法治从“分散之治”迈向“系统之治”。“山水林田湖草沙”一体化保护理念在法典中的规范构造，既是对传统要素立法的超越，也是对系统治理思维的立法确认。

《生态环境法典》通过总则统摄 - 分编展开 - 程序贯通三层构造，完成从生态整体性到法律系统性的规范跃升；以“要素 + 系统”双重视角夯实生态保护根基，以三类协同制度保障系统治理落地。法典不仅是条文的体系化整合，更是规范功能的互补、转化与贯通，成为承载“生命共同体”理念的规范共同体。

“山水林田湖草沙”是一个生命共同体，《生态环境法典》也成为一个规范共同体。法典规范体系的内在融贯，为生态环境治理提供了稳定、明确、可预期的规范指引。持续深耕《生态环境法典》的解释论，释放其系统治理效能，是法教义学在法典时代的重要使命。《生态环境法典》必将成为“人与自然和谐共生”的法治基石，为全球生态法治贡献中国智慧与中国方案。

参考文献

- [1] 郑青. 学习贯彻生态环境法典, 服务保障更高水平生态建设[N]. 人民法院报, 2026-04-24(02).
- [2] 曹炜. 环境法典基本原则条款构建研究[J]. 中国法学, 2022(6): 113-133.
- [3] 刘洪岩, 高晓璐. 面向实施效能的《生态环境法典》融贯路径——以总则编为视角[J]. 中国社会科学院大学学报, 2026, 46(1): 141-165, 172-173.
- [4] 刘超. 《生态环境法典》维护国家生态安全的法律逻辑与规范构造[J]. 中国人口·资源与环境, 2025, 35(7): 1-12.
- [5] 吴凯杰. 面向生态环境法典的体系化理论: 领域法范式及其展开[J]. 法学研究, 2026, 48(2): 75-94.
- [6] 刘洪岩, 王雨阳. 《生态环境法典生态保护编》的统合优化路径[J]. 上海政法学院学报(法治论丛), 2025, 40(6): 14-31.
- [7] 刘洪岩. 五体融贯: 生态环境法典体系化构造的“虚”与“实” [N]. 法治日报, 2026-04-29(10).
- [8] 吕忠梅. 全球生态环境治理视野下的中国生态环境法典编纂[J]. 当代法学, 2025, 39(2): 3-18.

² “双法源”是指法典与单行法并行的立法模式。法典作出一般性规定，单行法作出具体规定，二者相互衔接、并行适用。参见于文轩：生态环境法典中生态保护规范的体系构建[J]. 中国法学, 2025(4): 146-166。