DOI:10.16339/j.cnki.hdxbskb.2025.03.016

一体化保护和系统治理的法治意蕴与法典表达*

王楠
(山西大学 政治与公共管理学院,山西 太原 030006)

[摘 要]一体化保护和系统治理是保护目的与治理手段的融合,在揭示"两统一"的同时,强调生态系统方法的运用。一体化保护和系统治理对完善统一性彰显不足的法律关系理论及改变局限于单一要素规制制度现状的期许,要求环境法治在昭示法律关系主客体统一的基础上,注重生态环境的统筹保护,坚持生态环境的优先保护,实现生态环境的整体系统协同规制。在生态环境法典中,一体化保护和系统治理制度构建应在坚持选择性重点规制,以及突破"部门法""部门立法"束缚等基本准则的前提下,围绕生态环境法典各编展开制度设计;通过统筹宏观与微观,构建起囊括立法目的、基本原则、基本制度、具体制度的规范体系。

[关键词]一体化保护和系统治理;整体系统协同;生态环境法典;制度设计
[中图分类号]D922.68 [文献标识码]A [文章编号]1008-1763(2025)03-0130-08

The Legal Implications and Legal Expression of Integrated Protection and System Governance

WANG Nan
(School of Political Science and Public Management, Shanxi University, Taiyuan 030006, China)

Abstract: Integrated protection and systematic governance are the integration of protection purposes and governance methods, emphasizing the application of ecosystem approaches while revealing the "two unifications". Integrated protection and system governance is expected to improve the legal relationship theory that lacks unity and change the current situation of regulatory systems limited to a single element. It requires environmental rule of law to focus on the overall protection of the ecological environment, adhere to the priority protection of the ecological environment, and achieve the coordinated regulation of the ecological environment as a whole system on the basis of indicating the unity of the subject and object of legal relationships. In the ecological environment code, the construction of integrated protection and system governance systems should be based on the premises of adhering to selective key regulation and breaking through the constraints of "departmental laws" and "departmental legislation", and should carry out institutional design around each part of the ecological environment code; by coordinating macro and micro aspects, a normative system is constructed that encompasses legislative objectives, basic principles, basic systems, and specific systems.

Key words: integrated protection and system governance; overall system collaboration; ecological environment code; system design

---

* [收稿日期]2024-05-16
[基金项目]教育部人文社会科学研究青年基金项目:协同治理视阈下资源型地区生态环境修复制度研究(24YJCZH305);国家社会科学基金重大项目:新时代生态文明建设目标评价考核制度优化研究(22&ZD138)
[作者简介]王楠(1994—),男,山西汾阳人,山西大学政治与公共管理学院博士后,研究方向:环境法基础理论。

一体化保护和系统治理是生态文明法治理论的重要内容，是习近平生态文明思想和习近平法治思想的重要体现。随着从政策术语到法学话语的演进，一体化保护和系统治理的理论探求也在跟进，研究内容涵盖政策解读、内涵界定、实践指向等。有学者在梳理山水林田湖草沙一体化保护和系统治理内涵的基础上，结合复合生态系统理论，提出系统把握“社会—经济—自然”的本质规律[1]。有学者从土地退化平衡（LDN）视角，探讨要素差别化治理和系统一体化保护的统一[2]。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确提出，要“编纂生态环境法典”。在生态环境法典编纂过程中，如何通过对现行法的整合、超越，来落实党的二十大报告对“增强立法系统性、整体性、协同性、时效性”的要求，并将一体化保护和系统治理融入相应制度当中，是亟待解决的重要议题。为此，我国有必要从一体化保护和系统治理的基本法理出发，在深入分析现存法治障碍的基础上，提出环境法治在实现一体化保护和系统治理过程中的路径面向，进而为生态环境法典的编纂提供相关制度建议。

一　一体化保护和系统治理的法理阐释

一体化保护和系统治理是生态环境整体保护、系统修复、综合治理的重要遵循，是在“生命共同体”理念指引下，实现环境要素统一性和关联性的必然要求。该命题最先以“山水林田湖一体化生态保护和修复”[3]的形式呈现，涵盖范围逐步由“山水林田湖”扩展至“山水林田湖草沙冰”。

首先，一体化保护和系统治理是富有弹性的，泛指对生态环境多要素的统筹保护。“一体化”是各类环境要素的统称，可以涵摄于其中的环境要素包括但不限于“山水林田湖”“山水林田湖草”“山水林田湖草沙”“山水林田湖草沙冰”。根据实际需要，实践中可以对其进行调整或取舍，如将“一体化”拆解为“山林草河”“湖草田滩”“山水湖冰”“草沙田滩”等。党的二十大报告指出：“我们要推进美丽中国建设，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。”从“保护”到“修复”再到“治理”，看似扩张、实则限缩。“看似扩张”是指将“保护”的词义范围延伸到“治理”和“修复”；“实则限缩”是指将“保护”的词义范围细化到生态环境保护领域，排除了一般意义上所说的“对人身权利和财产权利的保护”。“保护”和“治理”并列使用的妙处在于“治理”体现“保护”的（生态环境）范畴；“保护”凸显（生态环境）“治理”的价值。“保护和系统治理”尽管有所处语境和强调重点上的差异，但能够在增益生态环境上实现融合；保护是目的，系统治理是手段。

其次，一体化保护和系统治理暗含环境要素的统一和人与环境要素的统一（以下简称“两统一”）。较之于山、水、林、田、湖、草等要素的“多”，“一”蕴含多元要素结合融为一体之意。生态环境系统是由多元要素共同构成、共同进化的统一体，“多”代表环境要素种类的多样性、联系的多样性以及发展的多样性。生态环境系统是由“多”耦合而成的“一”，这个“一”不仅是“统一”，更是“唯一”。充分认识和理解生态环境系统的唯一性是开展一体化保护和系统治理的逻辑起点。人是生态环境系统的一部分，人类的一切生产生活行为在某种意义上都可以被视为生态环境系统的自我运转，人与生态环境的关系因对生态环境本身的认识差异而不同：对于循环更迭的生态环境系统而言，人与生态环境是部分和整体的关系；对于现实存在的有限环境要素而言，人与生态环境是部分和部分的关系。质言之，生态环境系统是由“多”构成的“一”，人抑或山水林田湖草等各类环境要素都是“多分之一”；保护、治理（或修复）生态环境中的某一要素都会复归于对地球这个唯一家园的保护，都会复归于对人类自身的保护。

最后，一体化保护和系统治理在强调自然对人类生命起支撑作用的同时，为生态系统方法的融入奠基。生态系统方法是以生态价值为指引，通过运用多元手段、策略，将多学科理论、方法应用到具体管理实践的科学和政策框架。生态系统方法对全面、综合、集成、互动、共生的要求，意味着在生态环境保护的过程中，要摒弃“头痛医头，脚痛医脚”的传统治理模式，落实“以生态系统为基础的综合管理”。具体而言：一体化保护和系统治理要求在充分认识和尊重生态系统整体性、复杂性和动态性的基础上，把生态系统各组成要素作为一个整体，而不是孤立地看待某个要素或物种，并在此基础上合理统筹社会、经济、自然（包括环境、资源和生物等）的需要和价值。一体化保护和系统治理综合运用行政-市场-社会的调整机制，将多学科知识方法巧妙融入自然资源利用、生态环境保护和生态系统退化等问题的

解决,以此实现经济、社会和环境的多元惠益,实现人与自然的和谐共生。

二 一体化保护和系统治理法治化的障碍

一体化保护和系统治理法治化的障碍,可概括为以下两点:其一,传统法律关系理论对统一性彰显不足,难以为一体化保护和系统治理的法治化展开提供充分依据。其二,局限于单一要素规制的制度现状,欠缺推动一体化保护和系统治理法治化的现实土壤。

(一)法律关系理论:统一性彰显不足

在现行法律框架内,生态环境是以法律关系客体的地位存在的,这一点从《中华人民共和国宪法》第九条将矿藏、水流、森林等环境要素作为所有权客体的规定中可见一斑。客体与主体相对,是法律关系产生和存在的前提,是主体意志和行为所指向、影响和作用的客观对象[4]157。物质运动的对立统一规律意味着不能因强调生态环境与人的主客体对立而忽略二者之间的统一。于一体化保护和系统治理的法治化而言,忽视统一性的直接后果便是契合性的缺失。

一方面,人类在立法及法律实施中的主体地位与一体化保护和系统治理不契合。法律是人类对自我的文化关怀,有学者基于保护生态环境的需要,提出环境资源法既调整人与人之间的关系,也调整人与环境的关系[5]。该观点的合理之处在于符合民众的感观认识,契合保护生态环境的现实需要。不足之处则表现在人类对法律创制和实施的主导会诱使其陷入人与环境对立的漩涡。人类根据自己对环境的理解而制定、实施的法律,本身就潜藏对环境的“不公”,而这种“不公”又明显有悖于一体化保护和系统治理对“两统一”的关注。质言之,所谓的法律调整人与环境的关系,仅仅是人们根据自己对环境的理解制定和选择适用法律,当人类自身利益与环境利益发生冲突,或出现保护生态环境需要牺牲人类利益的情形,立法及其适用是否能够做到在坚持生态系统方法的基础上实现“两统一”;即便能,又能够在多大程度上予以坚守?另一方面,生态环境的物质化客体地位与一体化保护和系统治理不契合。传统法学理论中,生态环境因处于法律上的被支配地位而未被置于高位,这也直接导致其很难受到至上保护。一体化保护和系统治理对“两统一”的揭示,意味着生态环境与人类虽然存在形式上的差异,但本质上是必然统一的,对二者对立的一味坚守,已然不合时宜。在单纯强调对立而忽视统一的传统法律关系理论框架下,一体化保护和系统治理将很难实现。一体化保护和系统治理对生态系统方法的追寻,意味着生态环境问题的解决离不开“基于自然的解决方案”的运用,离不开对综合性实施方案的关注,法律关系主客体统一的重要性由此愈发凸显。

(二)制度现状:局限于单一要素规制

单一要素规制,又称碎片化规制。在当代法律规范越来越呈现碎片化特征的情况下[6],生态环境法制零散而不成体系的状态愈加明显。我国生态环境领域单一要素规制的制度现状主要表现在两个方面:一是对同一环境要素的规制大量而分散地分布在不同法律规范之中;二是单一法律法规一般只倾向于解决某一环境要素问题。前者如,针对水这一环境要素,除《中华人民共和国水法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国湿地保护法》《中华人民共和国水土保持法》《中华人民共和国长江保护法》《中华人民共和国防洪法》等法律相对完整的规定外,《中华人民共和国防汛条例》《中华人民共和国水文条例》《省际水事纠纷预防和处理办法》等涉水行政法规、部门规章、地方性法规和政府规章都有侧重性规制。后者如,上述涉水法律、法规、规章主要将水作为规范内容和规制对象,未能统筹考虑护水、治水与对其他生态环境相关要素的保护。

从现实情况上看,单一要素规制的弊端表现在有违“同等情况同等对待”的立法原则、弱化生态环境执法功效和违背环境法制的道德性三个方面。

首先,单一要素规制赋予行政、司法机关较大的法律适用选择权,在执法、司法人员能力受限的情况下,存有冲突的法律规范会致使执法、司法人员难以妥善达成毫无争议的适用共识,进而加剧规范效力的不确定性,影响法律适用及监管功用的实现。一体化保护和系统治理赋予环境要素同等的法律地位,与“同等情况同等对待”遥相呼应,助益实现前述“不确定”规避的前移。其次,当法律规范针对同一生态环境问题存在多种处理方案时,单一要素规制会诱使不同行政主体推诿职责、消解部门合力、损耗行政资源、降低执法效能。一体化保护和系统治理对协同共治的强调,为强化行政机关的互动、联合,提升行政执法成效,提供了一种可资借鉴的理论选择。最后,单一要素规制是对可预见性、明确性、前后一致性、易被遵守性、稳定性等法律“内在道德”的违背,而这种道德性恰能包含可以被称为法律的任

何东西[7]70-71。在环境法治对立冲突内容过于繁多的情况下,立法机关往往需要通过更为频繁的造法运动来制定更多的规定,以此达到消弭矛盾、化解冲突的目的。此种回应性策略的立法思路意味着即便前述"内在道德"问题能够得到暂时性解决,新的法律规范也不能保证不会与原有规范发生冲突。一体化保护和系统治理以纾解理论和实践问题、提升法律的道德性为旨归,在突破单一要素规制局限、实现生态环境一体化保护的同时,打包解决既有问题,冀望在整合的基础上实现超越。

三　一体化保护和系统治理的环境法治进路

一体化保护和系统治理立足在彰显生态环境法律关系主客体统一的基础上,注重生态环境的统筹保护,坚持生态环境的优先保护,实现生态环境的整体系统协同规制。

(一)彰显生态环境法律关系主客体之间的统一

法律关系是根据一定需求撷取部分连续统一的现实生活关系所进行的法律观察,与人们的价值判断和认识选择息息相关。传统法学理论对法律关系主体是"制定并推动法律实施的人"的界定固然有其历史合理性,但随着社会实践的发展及人类认识世界能力的提升,其容易陷入"以人类为中心"的误区。一体化保护和系统治理对人与自然和谐共生的观照,在承认"主客二分"的基本前提下,通过对统一性的昭示,不再单纯将生态环境视为主体任意支配的对象,而是代之以平等的观念,通过限制主体权利和增加主体义务的方式体现对生态环境的尊重[8]45。一体化保护和系统治理环境法治从"人与自然生命共同体"的理念出发反思主客体关系,以自然独立于人存在的非工具理性价值为基准,承认自然的内在地位,正视生态环境在人类开发、利用、保护自然过程中所具有的手段价值;在将生态环境作为人的认识对象和实现人类发展手段的同时,建立起"人—自然—人"的双重和谐关系,进而通过对生态环境的特定化、类型化,将人与自然的关系纳入法律关系的框架之中,为实现人与自然的和谐、代内及代际公平提供法律途径[9]。

(二)注重生态环境的统筹保护

统筹保护与碎片化规制相对,强调生态环境治理中的通盘谋划。一体化保护和系统治理从核心和外围两个方面注重统筹保护生态环境。一是要合理找寻一体化保护和系统治理的规制核心。一体化保护和系统治理在体现"主要矛盾重点解决、次要矛盾辅助解决"的过程中,关注二者之间的有效连通。以黄河保护为例,黄河保护法治建设应注重"山水林田湖草沙"综合管治和生态环境保护发展的统筹协调,将流域各要素整体之善作为对各要素开展保护的评价标准,在强调预防、修复等举措适应性的同时,以黄河水资源为最大刚性约束,坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产,并以水为纽带,带动对其他环境要素的保护,严防因超出生态系统恢复力(resilience)而引发的生态压力(ecological Stress)。不难看出,一体化保护和系统治理的规制核心仍旧是山、水、林、田、湖、草、沙等环境要素,但这并不意味着其规制核心一定是单一的,确立规制核心的积极意义在于明确重心的同时关注外围,并将外围因素一体纳入中心事务的解决当中。在多元规制核心联系密切的情况下,提升规制核心耦合度的功效更加鲜明。

二是要在明晰规制核心的基础上列明外围。核心之所以能够成为核心,是因为有外围因素的存在。于生态环境的一体化保护和系统治理而言,在关注规制核心的同时,应注重对外围因素的考量。以黄河流域生态环境保护为例,应在关注水这一核心规制因素的同时,合理统筹土壤、砂石、林草等相关环境因素。外围因素从本质上仍旧服务于对核心因素的规制。从马克思主义基本原理出发,谓之"外围"的根源即在于应将其置于次要或从属的地位。次要或从属并非不重要,而是比较后位的选择,将外围因素融入核心事务的解决过程之中,能够在服务核心事宜的同时,增效外围事务的解决。

(三)坚持生态环境的优先保护

环境就是民生,发展经济是为了民生,保护生态环境同样也是为了民生。保护优先意味着任何经济社会活动都应以维护生态环境的良善为前提;意味着当生态环境保护与经济社会发展之间存在矛盾时,应当将生态环境保护放在优先位置,保护生态环境的多样性[10],坚决摒弃损害生态环境的发展模式,"绝不能以牺牲生态环境为代价发展经济"。一体化保护和系统治理环境法治通过规制举措的构建,解决现行生态环境法律规范中对各环境要素规制欠缺与分散的问题,防止因片面强调保护、修复或治理而忽视相关要素;要尽量把客观存在的、具有现实影响的、有保护必要的生态环境资源纳入法律的合理调整范围之中,并赋予其法律身份[11]。此外,要通过运用长远的眼光、客观的态度,认识保护生态

环境与发展经济的关系,在理性分析二者现实抵牾的基础上,结合具体需要,妥善确定一体化保护和系统治理的幅度,进而通过一体化保护和系统治理工具价值的发挥,在保护生态环境的前提下,最大限度回避短期经济利益的损失。由此,环境法治在扭转片面追求经济价值的倾向,主要从物化角度定位山、水、林、田、湖、草、沙、冰等环境要素局限的同时,有效落实了“宁要绿水青山,也不要金山银山”的法治理念,并以此表达出对优先保护生态环境的强烈关注。

(四)实现生态环境的整体系统协同规制

整体是相对于个体而言的,系统是相对于局部而言的。系统首先是一个整体,“是由处于共同相互作用状态中的诸要素所构成的一个复合体”[12]16。生态系统由多种环境要素组成,并在相互耦合中成为一体。一体化保护和系统治理对生态环境整体系统协同规制的实现,并不意味着能够将一体中的多个个体分而治之,而是在系统完善中不断优化整体。

一体化不是个体化。个体化以还原论为理论基础,强调有的放矢,能够快捷高效地解决某一生态环境问题,弊端在于因忽视环境要素之间的彼此联系而难以集成制度效能,实现共振。这种“头痛医头、脚痛医脚”的治理模式虽能解决当下问题,但容易顾此失彼,在规制目的实现的同时产生新的规制难题,其结果便是基于不同目标的周而复始和重复规制。

一体化不是机械整体化。一体化保护和系统治理是体现系统性规制要求的整体化。环境是一种自然整体,是以整体形式存在的客观对象。整体化以整体主义环境观为理论基底,在处理生态环境多元要素关系时,强调对山水林田湖草等的统筹保护,不能因片面追求整体化而忽略对各要素的系统考量,不能使一体化保护和系统治理沦为机械化的堆加操作。一体化应是渐趋完善的整体化。一体化保护和系统治理环境法治对山水林田湖草沙等环境要素的规制以更加有效的方式彼此交融。尽管现阶段在保护、修复、治理等具体问题的处理实践中,囿于技术、资金、人力等的困境往往会陷入规制乏力,且全要素的生态环境保护也确实很难实现,但理念上的进步会时刻督促我们树立综合的、通观全局的思维,进而不断助推一体化向整体化的迈进。

整体化与整体性不能等同。整体化是一种发展趋势,是动态意义上的事物运动;整体性是一种存在状态,是静态意义上的事物样态。一体化保护和系统治理环境法治体现生态环境整体化保护过程中的整体性特征,一体化在助力整体化实现的同时,也是实现法律整体性规制的有力表征。系统是对整体的优化,在一体化保护和系统治理环境法治的进程中,要尽量做好对多要素、宽范围、广视野环境要素的考量,将系统保护贯穿始终。协同是整体系统的自然延伸,旨在实现整体系统保护目标,实现生态环境各要素的科学协调规制,是实现立法、执法、司法协作交互、共同发力的重要手段;协同在完成理念延续的同时,融入具体的实践之中。一体化保护和系统治理环境法治意味着既要重视开发、利用、修复、治理和维护之间的协同,又要处理好区域和流域保护之间的协同,还要注重不同层级政府、环保组织、企业、公众之间的协同。

四 一体化保护和系统治理的生态环境法典制度构想

建设生态文明被视为中华民族永续发展的千年大计[13],编撰生态环境法典蕴含着对生态环境法典从无到有、从有到好的朴素期盼。客观地讲,我国分要素规制的环境法治现状与一体化保护和系统治理尚存差距;一体化保护和系统治理所蕴含的渐进式整体系统协同演进路径与生态环境法典所能实现的统一性规制相契合。通过制度安排,一体化保护和系统治理将融贯于生态环境法典编纂,可能为突破环境法治瓶颈、实现“人与自然和谐共生的中国式现代化”提供良好路径遵循。

(一)生态环境法典中一体化保护和系统治理制度构建的基本准则

尽管《法国环境法典》《德国环境法典(专家委员会草案)》《爱沙尼亚环境法典》等国外立法,能够为生态环境法典对一体化保护和系统治理的立法确立提供可资借鉴的经验[14],但结合前述分析及现实情况可知,推进一体化保护和系统治理融入生态环境法典,仍旧有一些需要恪守的基本准则。

一是选择性重点规制。从篇章设置上看,除总则编和生态环境责任编外,生态环境法典的分编还包括污染控制编、自然生态保护编和绿色低碳发展编[15]。一体化保护和系统治理对生态环境统筹保护的关注,并不意味着要将所有事宜都纳入生态环境法典各编之中,而要求立足现实,实现客观上的统筹。一体化保护和系统治理是在尊重现实基础上的取舍和统筹。在适度法典化已被普遍接受的情况下,符合一体化保护和系统治理的适度不再仅仅是

从保护出发的救治和维护，更体现为对核心意旨选择基础上的布局和调试。二是突破“部门法”和“部门立法”束缚。传统法律部门理论存在局限，不应机械遵循；固守部门法理论的结果便是与一体化保护和系统治理对整体系统协同规制的期许相悖。以我国现行法为例，部门法理论下的环境法律规范散布在行政法和经济法两大部门法之中[16]。一体化保护和系统治理打破了以往部门法之间可能存在的壁垒和碎片化管理现象，要求各部门在生态环境保护工作中加强协同合作，实现信息共享和资源整合。为此，我国应在“领域法”代替“部门法”完成生态环境法典定位的基础上，综合运用多元法律工具，实现生态环境的统筹保护。不同于环境法治对“部门法”的不适应，“部门立法”的问题在于部门利益的法律化及伴生而来的推诿、扯皮、争权[17]。受其影响，各部门会陆续主导制定以本部门管理目标及职权行使为核心的单行法，进而引发环境法治流于形式、宣誓，失于明确、细化的后果，而这又明显有悖于生态系统方法对综合有效治理的强调。在一体化保护和系统治理的理念指引下，部门立法应从生态环境的整体系统性出发，制定更加科学、全面、协同的法律法规，并在强化立法机关对生态环境法典编纂主导地位的基础上，充分听取主管部门和相关部门的意见；在关键、核心问题争执时，由立法机关在充分调研、听取各方面意见、汇聚民意的基础上协调、统筹和决断。

（二）生态环境法典中一体化保护和系统治理的制度设计

一体化保护和系统治理贯穿生态环境法典各编制度的具体设计之中，在对整体系统协同区分考量的基础上，通过差异化的规范构造，综合考量理论与实践、问题与答案，实现宏观指引与微观细化的有机结合。

1.生态环境法典总则编中一体化保护和系统治理的制度设计

立足一体化保护和系统治理对生态环境的整体性考量，宜在生态环境法典总则编中扩充生态环境概念的涵摄范围，通过采用“列举＋概括”的模式对生态环境的范围予以界定。生态环境包括但不限于大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地，以及与这些环境要素密切相关的人文遗迹、国家公园、自然保护区、风景名胜区等具有生态意义的“要素＋空间”。通过法典调整范围的立体覆盖，能够为一体化保护和系统治理的实现奠定要素基础。立法目的是法律追求价值的最直接、最明确表达，决定和影响着立法内容及法律制度的设定和适用。生态环境法典宜在《中华人民共和国环境保护法》的基础上增设“促进人与自然和谐”的立法目的，助益消弭传统法律关系理论中人的主体性法律地位与山水林田湖草等环境要素客体性法律地位对推进一体化保护和系统治理的不利影响。为彰显环境法律关系主客体之间的统一，生态环境法典中应融入对生态环境承载能力的充分考量[18]，并在具体规则的设计上以“人与自然互为立法”[19]为视角，分配、处理、协调权利和义务的对应关系。鉴于此，生态环境法典立法目的应采用前置“促进环境经济社会可持续发展”的规范形式。

生态环境法典应明确将“实行生态环境一体化保护和系统治理”作为一项独立适用的基本原则。为避免过于抽象的概念表达，生态环境法典宜通过规则设计，明确生态环境的利用应建基于无害生态系统整体安全，并在不影响生态环境稳定和保持生态环境良好服务功能的前提下展开。一体化保护和系统治理的前提是实现对多元环境要素的统一规制，为此，建议合理采用“提取公因式”的方法，将分散在不同法律中、规制同一或相近环境要素的保护性规范加以合并，由此方能消除分歧与矛盾，做到规范统一；在具体操作方面，需要将生态环境法律法规中业已发展成熟、经实践获得认可且符合整体系统旨趣的共通性内容，抽象为体现一体化保护和系统治理需要的原则性规范，纳入总则编一般规定之中，进而通过增设兜底性法律条款、运用“其他环境要素”的规范表达形式，使各类未被特别保护的环境要素都有可能受到环境法律规范的保护。

一体化保护和系统治理的实现需要义务和责任的加持。生态环境法典应在沿用《中华人民共和国环境保护法》“一切单位和个人都有保护环境的义务”这一规定的基础上，增加“责任”规范。法律义务不等于法律责任，保护生态环境是有宪法根据的应然责任，前述环保法义务条款无法充分表达对生态环境整体系统保护的足够重视——“一切……的义务”强调“应该做”，“一切……的责任”表征“强制性”。申言之，“责任”意指“法律后果”，法律在规定“一切……的‘法律后果’”的同时，暗含了倘若对有害于一体化保护和系统治理的行为不予理睬，在具备一定条件的情况下，就有可能承担相应的后果。整体性责任的规制基础是整体性行为，生态环境法典应完善总行为控制制度，并将其置于总则编一般

规定中,以此实现总行为控制制度法律地位的提升。

环境法基本制度的设置,要立足一体化保护和系统治理遵循整体、系统、协同,注重全面、可比、关联的特质,实现衔接得当、协调有序的制度构建。生态环境规划制度的构建,不仅要关注某一特定区域或某一环境要素的保护,而且要从全局出发对山水林田湖草等环境要素进行综合考量,并力求实现与经济、社会等发展目标的协调、共赢。生态环境影响评价制度的构建应从评价对象所处生态环境的整体出发,对项目可能产生的各种生态环境影响进行全面分析。环境监测制度的构建,应通过扩大环境监测制度的覆盖面,建立起涵盖大气、水体、土壤等环境要素的监测网络,一体开展常规监测、应急监测,实时掌握环境质量的动态变化,及时发现环境问题,为一体化保护和系统治理提供有力的数据支撑。一体化保护和系统治理对生态环境行政许可制度的观照体现在综合考量许可标准、协同推进审批流程等多个方面:在制定许可标准时,应综合考虑生态环境各要素之间的关联性和整体性,不仅要关注单一环境要素的损害和利用情况,而且要从生态系统的整体出发,全面评估许可项目对生态环境可能产生的不利影响;在设定许可流程时,要注重各部门之间的协同配合,通过建立信息共享和联合审查机制,确保各部门之间的沟通交流、协调配合,在提高审批效率的同时,避免因审批不当而伴生的生态环境问题。生态环境标准制度致力构建起涵盖大气、水体、土壤、噪声等环境要素的标准体系,一体考量污染物排放浓度、生态环境质量指数、生态保护红线画定、自然保护地管理等多个方面。

2.生态环境法典分编中一体化保护和系统治理的制度设计

污染控制编首先要解决还原主义方法论下只见“环境要素”不见“环境”、只重视局部忽视整体的顽疾[20],这与一体化保护和系统治理的核心意旨不谋而合。建议从整体系统的角度出发,统筹考虑各种污染因素对生态环境的影响,构建综合性污染防治制度。污染控制制度的制定,要明确各环境要素的污染控制标准、措施及关联因素,在强调水体、大气、土壤等环境要素联系性的同时,统筹考量污染控制措施的整体性和有效性。排污许可制度的制定,要立足制度设计的系统性,对固定污染源进行全要素、全联动、全周期的管理,既要关注单一的排污行为或污染源,也要从整体上把握和管理排污活动,一体实现源头防控和全过程监管的有机统一。环境健康制度的制定,要注重风险预防和源头控制,通过制定严格的排放标准,限制有害物质的生产和使用,减少环境污染和人类健康风险,建立起涵盖环境监测、风险评估、应急响应、影响评价等多个环节的环境健康管理体系。

我国自然生态保护法总体停留在以资源法为主体的碎片化规制阶段,这与一体化保护和系统治理的要求还有较大差距。鉴于此,自然生态保护编应通过对要素整合、政府协同和多元参与的充分考量[21],多管齐下、多措并举、多主体合力,实现以生态为中心的系统保护。生态保护补偿制度的构建,要理顺补偿主体、受偿对象与补偿方式的关系,注重区域间的合作与协调,致力完善多层级补偿、市场定价、监督考核等补偿制度;继而运用全面系统的管理方式,将生态地位重要、生态功能脆弱、具有潜在生态价值的区域纳入其中,实现重点性规制。国土空间规划制度的构建,要以主体功能区规划为核心,融合土地利用规划、城乡发展规划等空间规划举措,实现“多规合一”;这一过程中,各类规划不再各自为政,而是被整合到一个统一的框架之中,有效避免了空间布局冲突、资源浪费和生态环境破坏等问题。国土空间用途管制制度的构建,要以实现高质量发展为遵循,统合全域覆盖与分类管理、刚性管控与弹性管理、部门管理与公众参与等举措,助益实现国土空间的高效集约利用和协调有序发展。

较之于污染控制编“负的填平”和自然生态保护编“零的保持”,绿色低碳发展编的效益目标是“正的增加”[22],这与一体化保护和系统治理对“乘数效应”的追求息息相关,与之相适应的制度包括废旧物品循环利用制度、清洁生产制度、绿色金融体系制度等。废旧物品循环利用制度的构建,要立足其与经济社会发展、生态环境保护等的密切关系,统筹部门、区域、产业等多个层面,合理分配权利、义务、责任,确保高质量推进废旧物品循环利用工作。清洁生产制度的构建,要以绿色生产为牵引,强调生产活动的各个环节都要综合考虑生态环境保护的要求,时刻关注产品开发、规划、设计、建设、运营、管理等的全过程控制和一体化规制。绿色金融体系制度的构建,要以整体系统协同为出发点,通过综合顶层设计与政策引导、标准体系与信息披露、产品创新与市场建设、跨部门协同与国际合作、风险管理与激励机制等方式,助益实现经济社会环境的协调发展。

生态环境责任编是生态环境法典构筑的以国家强制力为保障的“最后防线”,综合运用整合、融贯、

补充等方式，实现“对人的损害”与“对环境的损害”的双重救济。生态环境修复责任立足国家治理体系和治理能力现代化的整体要求，是实现生态环境损害赔偿制度意旨的重要载体[23]。生态环境修复责任以一体化保护和系统治理为引领，通过制度化路径来明确具体规则，建立并实施综合修复、分区管控、差异化治理的责任体系，联动推进科技创新、信息化建设，加强公众参与和监督，并以习近平生态文明思想中的“十个坚持”为导向[24]，致力实现生态系统的良性循环和可持续发展。为更好落实“对人的责任”，生态环境责任编其他章节宜在统筹人身保护和财产保护的过程中，适度调试归责要件，在实现救济的同时兼顾预防和发展。

五　结　语

法律调整历经从个别规范到一般规范，从一般规范到法律规范，从法律规范到法典规范的演进过程。体系化的法典表达并不排斥法典中部分条款适用上的单独性，为此要耦合多层级规范之间的内在逻辑关联，避免零散内容的简单拼凑，实现抽象指引与具体规定的有效结合。构建中国形态的生态文明话语体系[25]，需要秉持充分的耐心去面对一体化保护和系统治理这一项庞大的系统性工程，在努力探求法律规则供给适度合理的基础上，深入发掘环境要素的独特性，找出实现一体化保护和系统治理的恰当路径，并以符合实践发展要求为圭臬予以深化。在这一过程中，作为生态环境法律关系主体的人，无论是在法律创制还是实施过程当中，都应该自觉将其视为生态环境的一部分，由此才可能以平等的心态去尊重和保护自然，才可能在自身经济利益与环境利益发生冲突时优先保护生态环境，才可能为一体化保护和系统治理扫清认识和实践上的障碍。

[参　考　文　献]

[1] 宋昌素．山水林田湖草沙一体化保护和系统治理[J]．行政管理改革，2024 (10)：64－71.

[2] 于昊辰，尹登玉，宫攀，等．干旱区山水林田湖草沙冰一体化保护与系统治理：基于土地退化平衡视角[J]．自然资源学报，2024(9)：2066－2086.

[3] 习近平．推动形成绿色发展方式和生活方式 为人民群众创造良好生产生活环境[EB/OL]．(2017－05－27)[2023－10－28]．http：//www．xinhuanet．com/politics/2017－05/27/c_1121050509．htm.

[4] 张文显．法理学[M]．5 版．北京：高等教育出版社，2018.

[5] 蔡守秋．深化环境资源法学研究，促进人与自然和谐发展[J]．法学家，2004(1)：26－30.

[6] 朱明哲．法典化模式选择的法理辨析[J]．法制与社会发展，2021(1)：89－112.

[7] 沈宗灵．现代西方法理学[M]．北京：北京大学出版社，1992.

[8] 刘长兴．公平的环境法：以环境资源配置为中心[M]．北京：法律出版社，2009.

[9] 吕忠梅．环境法典编纂方法论：可持续发展价值目标及其实现[J]．政法论坛，2022(2)：18－31.

[10] 王思丹．总体国家安全观视域下的生物多样性保护：多元安全和治理框架[J]．长沙理工大学学报(社会科学版)，2024(3)：98－101.

[11] 巩固．山水林田湖草沙统筹治理的法制需求与法典表达[J]．东方法学，2022(1)：109－119.

[12] 贝塔朗菲．生命问题：现代生物学思想评价[M]．吴晓江，译．北京：商务印书馆，1999.

[13] 方世南．习近平生态文明思想的永续发展观研究[J]．马克思主义与现实，2019(2)：15－20.

[14] 徐以祥，陈全波．一体化保护和系统治理原则在生态环境法典中的确立和规范展开[J]．学术探索，2024(11)：112－120.

[15] 吕忠梅．环境法典编纂论纲[J]．中国法学，2023(2)：25－47.

[16] 王楠，李冰强．绿色发展理念下环境法课程内容的完善[J]．法学教育研究，2023(1)：255－271.

[17] 王利明．立法应当去部门化[J]．当代贵州，2015(21)：64.

[18] 吕忠梅．人与自然和谐共生视野下的环境法学理论创新[J]．东方法学，2023(2)：4－17.

[19] 胡敏中．重思“主客二分”：基于主客体关系[J]．学术研究，2021(1)：7－15.

[20] 刘超．环境法典污染控制编的立法重点与规范构造[J]．法律科学(西北政法大学学报)，2022(3)：85－93.

[21] 黄锡生，李旭东．迈向一体化：自然资源治理的模式转向探究[J]．中国特色社会主义研究，2024(5)：33－45.

[22] 张忠民．环境法典绿色低碳发展编的编纂逻辑与规范表达[J]．政法论坛，2022(2)：32－43.

[23] 陈海嵩．国家治理体系中生态环境损害赔偿的公法解释[J]．法商研究，2024(5)：3－17.

[24] 刘建佳．习近平生态文明思想“十个坚持”的哲学意蕴[J]．湖南工业大学学报(社会科学版)，2023(4)：28－35.

[25] 王雨辰，黄俊溶．习近平生态文明思想与中国形态的生态文明话语体系[J]．云梦学刊，2024(6)：73－81.