

《生态环境法典》污染防治编的顶层设计

刘超

2026年3月12日，十四届全国人大四次会议表决通过《中华人民共和国生态环境法典》（以下简称《生态环境法典》），2026年8月15日起施行。《生态环境法典》是继《民法典》之后我国第二部以“法典”命名的国家立法，也是世界上第一部以“生态环境”命名的法典。《生态环境法典》共五编1242条，第二编污染防治编在现有的污染防治单行法基础上进行系统整合、编订纂修、集成优化，彰显了其面向实践需求构建污染防治制度体系的鲜明特色，这一特色可以从逻辑结构、通用规范、制度创新等几个方面阐释。

以逻辑清晰的规范体系保障污染防治战略部署落实

编纂《生态环境法典》是落实党中央部署的重大政治任务和立法任务的重要成果，污染防治编为以“三个治污”（精准治污、科学治污、依法治污）为工作方针的污染防治攻坚战提供了体系化的制度保障。《生态环境法典》污染防治编以落实打好污染防治攻坚战战略部署为核心目标展开制度设计，这首先体现在其分编和章节的逻辑结构与顺序安排上。

在《生态环境法典》的五编制结构中，第二编污染防治编共9个分编、36章、526个条文。污染防治编的分编章节的逻辑结构及其编排顺序，综合彰显了其构建的污染防治制度体系以实践需求为导向：

第一，宏观层面的“总一分”结构强化了体系性与实用性。在污染防治编九个分编在结构上呈现“通则一分则”的总分结构，第一分编“通则”为污染防治编的“小总则”，提取各单行法中的共有制度，形成共性规范，第二至第九分编是分别针对具体环境要素、污染物质的污染防治分编。“总一分”结构极大增强了污染防治领域法律规范的体系性，实现污染防治法律制度在相对稳定与动态调整间的结构平衡，从结构安排上服务于实践适用的规则需求。

第二，污染防治分编的结构安排和次序排列蕴含了鲜明的实践逻辑。第二至第五分编分别规定了大气、水、海洋、土壤污染防治，直接地分别对应打好污染防治攻坚战的核心部署“以更高标准打好蓝天、碧水、净土保卫战”；第六至第八分编分别规定了固体废物、噪声、放射性污染的防治；第九分编又吸纳固化了已有的生态文明体制改革成果、因应新领域新问题提出的立法需求，规定了化学物质污染风险的管控以及电磁辐射和光污染防治。整体上归纳，污染防治编在通则分编的统领下，依次规定了环境要素（大气、水、海洋、土壤）、物质能量污染（固体废物、噪声、放射性、化学物质、电磁辐射、光），形成从环境要素污染、物质污染、能量污染到新污染防治的完整体系。

第三，在科学逻辑与法律逻辑中的选择映射了务实的制度逻辑。污染防治编的第二至第八分编分别对应一部污染防治单行法，以既有的污染防治法律规

□《生态环境法典》第二编污染防治编在通则分编的统领下，依次规定了环境要素（大气、水、海洋、土壤）、物质能量污染（固体废物、噪声、放射性、化学物质、电磁辐射、光），形成从环境要素污染、物质污染、能量污染到新污染防治完整体系。

□污染防治编的第一分编“通则”采取了“提取公因式”等立法技术，将既有的污染防治单行法中的“共同因子”统一规定、整合升级，形成共通性制度，对所有污染防治领域具有涵摄效力。

□现实中化学物质污染、电磁辐射、光污染等新型污染问题越来越凸显，但缺乏高位阶、系统性、针对性的法律规定，约束了法律规制的实际效果，第九分编新增的规定填补了立法空白，增强了新型污染问题解决的针对性和实效性。

范为基础来源和主体内容，尊重和维持了既有的污染防治法律秩序稳定性。这种编纂方案的选择，体现了面向实践立法需求、便于找法用法的务实主义的立法思路。

提炼污染防治单行法制度共性优化法典实施效果

污染防治编的第一分编“通则”采取了“提取公因式”等立法技术，将既有的污染防治单行法中的“共同因子”统一规定、整合升级，形成共通性制度，对所有污染防治领域具有涵摄效力，以规范的集成优化，解决了原先各污染防治单行法在“成熟一部，制定一部”的思路下分散制定内生的规范杂糅重复、制度协同性不足等问题，优化了制度实施效果。污染防治编的“通则”分编还重视以法律形式确认和巩固新时代生态文明建设成果，将实践证明行之有效的成熟经验上升为法律制度，与时俱进地丰富和优化了污染防治的共性制度。

这首先体现在通则“一般规定”第149条创设性规定的污染防治工作方针条款。该条款并不直接规定污染防治领域具体权利义务、职权职责或法律后果，旨在规定污染防治工作应当遵循的指导思想、总体方向或基本政策，为污染防治编后续的具体制度设计提供价值导向和宏观指引，是对我国近些年来在生态文明建设、生态文明体制改革的制度成果的吸纳，尤其是对“打好污染防治攻坚战”政策的法律转化，明晰了我国污染防治法律制度制定与实施应当坚持的方向、路径与目标。法律实施过程中，行政机关和司法机关可以明晰污染防治法治的目标方向，据此填补法律漏洞，增强了法律适用的统一性和确定性。

通则分编“一般规定”中第151条规定的污染物排放控制制度，是适应生态环境法律体系动态发展构建的污染物排放控制全覆盖约束体系的一项制度创新。该条通过列举规定“污染物排放标准、重点污染物排放总量控制指标、排污许可管理”这三项污染物排放合规要求，并规定符合“有关法律、法规、规章的要求”作为兜底规范，确保本条的涵盖范围具有周延性，将既有污染物排放控制工具整合为义务体系，使得执法

者和守法者均有清晰、可操作的遵从路径。

通则分编“一般规定”中第153条和第154条构建了污染物排放标准的制定原则和管理制度，第160条规定了排放源统计调查制度，第161条规定了污染损害评估制度，综合构建了污染防治的基础性技术支撑体系，优化了污染物排放的规制实效。在污染物排放标准制度更新方面，在整合《环境保护法》第16条以及《大气污染防治法》第9条、《水污染防治法》第7条等相关规定的基础上，将制定污染物排放标准的根据从“生态环境质量标准和经济、技术条件”拓展至新增“反映污染物排放特征、可接受生态环境风险”这两项重要的考量因素，提升了标准的科学性和针对性，形成了更为系统和全面的原则框架。第160条确立了排放源统计调查制度，以确保生态环境决策建立在真实、客观、系统的数据基础之上；第161条规定的污染损害评估制度，重点在于针对因污染生态环境行为所造成的生态环境损害进行量化评价的整套制度体系。

系统来看，这几个条文构建的污染物排放标准制度、统计调查和污染损害评估制度，其来源是对于既有的污染防治单行法中相关规定的更新与升级、对《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》相关部署的制度转化，其综合形成的制度效果是构建“用数据说话、以标准为准”的科学治污基础，促使污染防治进一步迈向科学化、精细化，使环境污染监管执法从“定性判断”走向“定量评估”。

通则分编的另一个鲜明的创新亮点是其规定的排污许可管理制度体系。通则在第二章“排污许可管理”用一章的篇幅，将排污许可制度从《排污许可管理条例》这一行政法规擢升至法典污染防治编的通则专章制度。其重要意义在于，贯彻党中央、国务院在决策部署深入打好污染防治攻坚战时，将排污许可制确定为固定污染源监管制度体系的核心制度的制度定位；其价值导向为，实现了排污许可管理从“一项管理制度”到法典层面的“监管核心制度”的根本性跃升；其立法效果为，使排污许可管理成为贯通污染防治全过程的枢纽性、牵引性制度，为污染防治法律制度实现体系综合、高效协同、刚性约束奠定了坚实基础。

以应对实践新问题为目标创新污染防治制度体系

为了保持法律秩序的相对稳定、减少立法变更成本，《生态环境法典》污染防治编虽然在主体内容上是以平移既有污染防治单行法为主，但在立法理念、原则、规则等层面亦有较多创新，污染防治具体制度创新的共性目标和突出特色是及时应对新污染、解决新问题。

具体类型的污染防治法律制度创新，首先体现为污染防治编增设第九分编，分三章内容分别系统规定了化学物质污染风险管控、电磁辐射和光污染防治制度。从法典及时回应实践立法需求角度看，具有以下重要立法价值：第一，落实党中央关于新污染物治理的决策部署，对“建立新污染物协同治理和环境风险管控体系”等要求予以立法回应，为新污染物治理提供法典分编专章法治保障；第二，为解决新型污染问题提供直接法律依据，现实中化学物质污染、电磁辐射、光污染等新型污染问题越来越凸显，但缺乏高位阶、系统性、针对性的法律规定，约束了法律规制的实际效果，第九分编新增的规定填补了立法空白，增强了新型污染问题解决的针对性和实效性。

另外，污染防治编散见于多个分编的具体制度创新，也具有回应现实需求、优化污染防治具体问题解决的共性特征。这类制度创新在污染防治编有多处规定，择其有代表性的制度创新举例如下：

首先，第246条完善的秸秆、落叶等焚烧的组织和管理的规定体现了大气污染防治从维护环境空气质量的单一目标转向追求统筹环境保护与农民生计、农业生产的多目标协同，是对以人民为中心的立法指导的贯彻落实。

其次，为贯彻“要下大气力解决老百姓‘家门口’的噪声、油烟、恶臭等问题，积极回应人民群众关切”要求，在第250条规定的油烟污染防治条款中，明确“地方各级人民政府应当加强规划对餐饮服务业布局和设置的引导，在经营主体登记注册环节提示选址禁止性要求”等制度创新，积极回应人民群众新要求新期待，同时也针对现实情况，强化了该规定的可操作性和实施效果。

最后，第476条增加第2款，以加强固体废物跨省转移的监管，针对固废跨省倾倒地转移问题的症结，填补监管漏洞，强化区域联防联控，挤压非法倾倒地转移空间，能有力地防治跨省非法倾倒地固废。

（作者系华侨大学法学院院长、教授、博士生导师，中国法学会环境资源法学研究会常务理事）



扫码右侧二维码关注