



生态环境法典视域下循环经济促进法的规范续造

□ 李清林（湖北民族大学法学院讲师）

生态环境法典的颁布实施，标志着我国生态环境法治迈入法典化时代。生态环境法典绿色低碳发展编专设“发展循环经济”一章，对循环经济发展所涉及的清洁生产、废弃物循环利用和绿色消费作出专门规定。生态环境法典的颁布并不意味着循环经济领域立法任务的终结。绿色低碳发展编采用“择其要旨则要纳入”的编纂思路，相关规定以原则性、框架性规范为主，有待单行法予以承接转化。近日，国家发展改革委印发的《循环经济发展“十五五”规划》（以下简称《规划》）明确提出，推动循环经济促进法修订，这与生态环境法典实施后形成的制度续造需求高度契合，也意味着循环经济促进法的规范续造已从“是否必要”步入“如何实现”阶段。因此，围绕规范续造的内在逻辑与实现路径展开系统分析应是提升生态环境法典实施效能与推进循环经济法治体系优化完善的核心议题。

循环经济促进法规范续造的内在逻辑

生态环境法典实施后，单行法的修订面临下述规范难题，即在生态环境法典已作专章规定的前提下，如何避免单行法与生态环境法典之间出现内容重复、规范抵牾与制度缝隙，从而实现规范的有效续造。应对这一难题，关键在于厘清生态环境法典与循环经济促进法之间的规范关系。

第一，从立法技术看，“择其要旨则要纳入”的编纂思路决定了生态环境法典与单行法之间形成长期并存的格局。由此衍生的“双法源”结构，使得两法间的适用衔接不能简单依据“上位法优于下位法”或“特别法优于一般法”的原则加以处理，而应在立法目的与规范功能的双重指引下进行审慎判断。否则，有可能导致生态环境法典的原则性规定挤压单行法的适用空间，或使单行法以特别法之名逸出生态环境法典确立的制度框架。

第二，从体系定位看，法典化伴生的规范整合效应促成循环经济促进法功能定位的结构性变革。循环经济促进法作为法典化后继续保留的单行法，其要旨则应在相当程度上为生态环境法典所提炼整合并日臻完善。在此背景下，循环经济促进法修订应以延续生态环境法典专章的核心要义为基本前提，在法律理念、基本原则与具体规则上，需与生态环境法典保持体系一致性与价值融贯性。例如，生态环境法典兼顾促进循环经济发展与底线约束，相应的规范续造则需兼具柔性激励与刚性强制的规范内核；生态环境法典专设“绿色消费”一节，循环经济促进法修订须将规制视野从“前端风险预防”“末端治理”转向“生产—流通—消费”的全过程治理，体系性与融贯性的要求意味着，规范续造不能停留在对原有规范的简单修补上，循环经济促进法在循环经济制度体系中的功能定位应当被重新厘定。其不宜再作为确立循环经济领域基本原则与制度框架的基本法，而应在生态环境法典业已搭建的规范平台上，更多扮演承接者与执行者的角色。

第三，从完善方向看，循环经济促进法修订的核心任务在于系统填补生态环境法典“发展循环经济”专章的制度缝隙。这就要求在生态环境法典已作原则性安排的领域内，将抽象的制度框架转化为富有操作性的具体规则。例如，生态环境法典第九百五十九条确立了生产者责任延伸制度，但有关标准如何认定、不同行业是否适用异质化标准、未履行义务的法律后果如何设定等问题，均有待于循环经济促进法的规范续造予以明确。此外，循环经济促进法修订还需回应《规划》提出的重点领域立法需求，在废弃电器电子产品、再生资源回收等方面形成与生态环境法典相衔接的具体制度安排。唯有瞄准制度缝隙展开针对性的规范续造，循环经济促进法修订方能避免与生态环境法典的无效重复，真正发挥法典化时代单行法的独立制度价值。

循环经济促进法规范续造的实现进阶

在厘清生态环境法典与循环经济促进法的规范关系后，法律修订的具体进阶尚需进一步明确。结合现行法的制度短板与法典化带来的功能转型需求，规范续造可从三个方面展开：

第一，从“基本法”趋向“综合法”。在生态环境法典对“发展循环经济”进行专章规定后，修订后的循环经济促进法应从循环经济基本法转向综合法的规范形态。一方面，承接生态环境法典确立的原则框架，将“减量化、再利用、资源化”等核心原则转化为可操作的具体规则；另一方面，还需为《规划》确立的重点领域专项立法提供上位法依据和制度接口，确保各领域的专项立法能够在循环经济促进法的法律框架内有序开展、协调配合。

第二，从“促进型法”走向“平衡型法”。现行法以促进为名，制度设计偏重倡导与激励，法律约束力不足。循环经济促进法修订应在生态环境法典确立的底线约束之上，将政策激励与法律责任有效衔接，形成“激励—约束”对称的制度结构。既通过财税、政府采购等手段提供正向引导，也通过明确准入与退出机制、未履行义务的法律后果形成刚性约束，增强循环经济制度体系的实施效能。

第三，从“前端、末端治理法”迈向“全过程治理法”。循环经济促进法的规范续造应在构建覆盖生产、流通、消费全生命周期的规范链条，并以“前端—中端—后端”为线索分层展开：在前端强化产品生态设计的制度要求；在中端完善流通环节的绿色供应链管理；在后端优化绿色消费的激励保障机制，将实践中已见成效的绿色消费积分、以旧换新补贴等措施上升为法律规范，形成可持续的制度激励。同时，在一次性消费品限制、过度包装治理等领域，循环经济促进法修订亦需设定具有刚性约束的禁止性规范，使消费端的激励与约束相互配合，与生产、流通环节的的制度安排形成闭环。

环境犯罪行刑反向衔接的司法适用

□ 田心则（最高人民法院环境资源审判庭副庭长）

完善行政处罚和刑事处罚双向衔接制度，是党的二十届三中全会作出的明确部署，也是实现生态环境治理体系和治理能力现代化的制度保障。行政处罚法第二十七条对行刑反向衔接作出一般规定；生态环境法典第三十三条确立的生态环境执法司法协同配合机制，第一千零八十三条确立的生态环境违法线索或者案件的移送机制，为环境犯罪的行刑反向衔接提供了上位法依据，并将审判机关纳入案件协同与移送主体；“两高”关于办理环境污染刑事案件、非法占用耕地案件、破坏野生动物资源刑事案件等司法解释专门设立了行刑反向衔接条款。作为典型的行政犯，环境犯罪的行刑反向衔接机制既遵循行政犯的共性逻辑，又呈现鲜明的生态环境法特质。廓清其中一些关键问题，对于在生态环境法典时代健全完善该机制具有重要的理论与实务价值。

环境犯罪行刑反向衔接的必要性与特殊性

首先，环境犯罪的“从属性”，决定了反向衔接具有责任接续的必然性。生态环境法典确立了“行政优先，刑事保障”的一体化责任架构。根据行政犯“前置法定性，刑事法定量”的一般法理，环境犯罪的刑事违法性以行政违法性为前提。刑事程序中的撤销案件、不起诉、宣告无罪或者免于刑事处罚，仅表明行为的社会危害性未达到刑罚苛责的程度，或存在违法阻却事由，但并不当然涤除其行政违法性。若审判机关仅止于刑事裁判而放任行政监管缺

位，将造成违法行为人逃避应有行政制裁，违背生态环境法典第一千零五十八条关于生态环境责任聚合的基本要求。因此，审判阶段的反向衔接，是填补不追究刑事责任之后的责任真空、实现公法责任梯次配置的必备环节。

其次，环境犯罪的“累积性”与“不可逆性”，决定了反向衔接具有风险防控的紧迫性。不同于传统侵犯人身或者财产犯罪中行为与结果的即时对应性，污染环境、破坏生态的损害后果往往呈现“点滴汇聚、量变到质变”的累积效应，有毒有害污染物质进入外部环境后的迁移、扩散具有隐蔽性与滞后性，且损害一旦形成，往往难以逆转。刑事程序的启动与终结，仅解决已发生行为的刑事可罚性问题，并不自动终止污染物的持续排放或者生态损害的继续扩大。反向衔接可使行政机关迅速介入，通过采取行政强制措施或者施以行政处罚，及时阻断违法状态持续，防止损害后果扩大。因此，环境违法犯罪“刑止害不止”的特殊性，决定了审判机关应当适度延伸司法权，强化与行政机关的行刑衔接协同，切实维护生态安全。

再次，环境犯罪的“专业性”以及刑罚和行政处罚在功能上的非替代性，凸显了反向衔接中资格罚与行为罚的独立价值。环境违法犯罪事实的认定高度依赖监测数据，危险废物鉴别报告，生态环境损害评估等专业判断，行政机关在此方面具有司法机关难以替代的技术优势。更为关键的是，自由刑与罚金刑剥夺的是被告人的人身自由与金钱利益，而吊销许可证件、责令停产整治、责令关闭、禁止从业等资格罚与行为罚剥夺的是行为人的从业资格与经营能力，消除其利用合法资质继续从事环境风险活动的条件。行政处罚的这一预防功能，刑罚并不具备。因此，环境犯罪中反向衔接的制度意义不限于填补不追究刑事责任之后的责任真空，即使对应当追究刑事责任的被告人，也有必要通过反向衔接激活行政处罚，弥合刑事制裁无法覆盖的规制盲区，消除再犯条件，进一步落实生态环境法典“预防为主”的立法目的。

最后，环境犯罪的“跨域性”与专业化管辖机制，增加了反向衔接的程序复杂性。参照生态环境法典第二十一条规定，专业化的生态环境审判机制应当探索建立跨行政区域的重点区域、流域、海域生态环境案件管辖机制，实现环境司法管辖与生态系统

空间格局的结构性匹配。这一管辖机制在契合生态环境治理规律的同时，也不可避免地带来审判机关与行政机关之间的空间错位。集中管辖法院与属地监管部门层级不对等、信息不对称，环境违法犯罪行为地、结果发生地与行政管理区域相互分离，形成“看得见”的管不着、管得着的看不见”的现实困境。因此，环境犯罪行刑反向衔接不仅要解决“移不移”的实体判断，还必须回应“谁来接、怎么接”的程序衔接难题。这对审判机关在移送前的沟通协调、移送后的跟踪反馈，都提出了远高于普通行政犯的协同配合要求。既要维护刑事裁判的终局性，又要保障行政机关监管的连续性，在程序层面打通生态环境法典“全链条治理”的“最后一公里”。

环境犯罪行刑反向衔接中的证据转化适用

环境犯罪反向衔接实践中，一个较为棘手的问题是，刑事证据在行政处罚中如何转化适用。一种观点认为，较之行政处罚，刑事证据合法性控制更严格、证明标准更高，故刑事证据当然具备行政证据资格，可以径行作为处罚依据，此即“继受模式”。但也有观点持“隔绝模式”，强调刑事和行政取证程序，证明标准均存在较大差异从而要求行政机关应当重新取证。笔者认为两种观点各有其合理性，但均不全面。

一、刑事证据具有作为行政处罚依据的证据资格

刑事诉讼中经过查证属实并作为定案根据的证据，对于行政处罚而言，属于客观存在的证据材料，是行政机关发现违法事实、启动调查程序的重要线索来源。根据行政处罚法第四十六条的规定，除了以非法手段取得的证据，不得作为认定案件事实的根据外，并未限定证据材料的来源，更未将刑事证据排除于可审查的证据材料范围之外。尤为重要的是，在非经行政机关移送的环境犯罪案件中，侦查阶段收集、调取的证据，如涉案危险废物的原物与留样、被污染土壤、水体、大气介质样本，取样笔录，侦查实验笔录等，往往是案发初期排污行为仍在持续或者刚刚停止时获取的第一手材料，具有不可替代的时效性，若行政机关在数月甚至数年后再行取证，可能已无法还原案发时的客观状态。因此，环境犯罪的刑事证据在行政处罚中具有不可替代的证据和证明价值，合理采

用可以有效避免执法资源浪费与监管实效减损。

二、行政机关应当坚持对刑事证据的独立审查判断

刑事证据体系围绕犯罪构成要件建构，行政处罚证明对象则是行政违法要件事实，二者虽有交叉，但并不完全重合。行政处罚中需要查明的事实可能在刑事诉讼中并未成为证明焦点，甚至完全未被触及。刑事证据的合法性审查标准严格、证明标准高，但仅是针对刑事待证事实，对于未纳入刑事证明对象但属于行政证明对象的事实，并不存在上述严苛要求。例如，非法排污案件中，行政处罚须逐项核算的每日排放流量与动态监测数据，在刑事追诉中若涉及“造成公私财产损失”等实际损害后果的认定时，常被生态环境损害鉴定整体吸纳为计算参数，质证重心随之转移至鉴定意见本身的科学性与合法性，而非单独就排放数据逐项质证；而刑事证明因果关系时常借助的污染源同源性鉴定（如稳定/放射性同位素示踪）及环境基线值调查，在行政程序中因归责重心在于“排污行为是否超标”而非“损害归因比例”，加之受执法效率约束，通常不被主动启动。行政机关多凭借具备资质的瞬时采样监测报告完成违法性认定，司法审查中虽可能对采样时段代表性提出疑问，但并不改变其作为行政处罚依据的主流实践。

此外，根据生态环境法典第一千零六十条规定，对于违法排污可以按日连续处罚，启动以行政机关组织复查时发现行为人为“继续实施该违法行为、拒不改正或者拒绝、阻挠复查”为前提。该要件规范重心，在于行政程序中责令改正决定书送达后至复查时点，排污行为是否持续处于违法状态这一行政专属的动态要件事实，而非对既往事实的简单确认。刑事证据虽可证明历史时点存在违法排污及损害后果，但既不包含对行政机关依行政程序作出责令改正决定至复查期间内行为人的行为评价，亦不能由土壤、水体等污染介质中的残留超标污染物或既往损害鉴定意见，反推复查时点仍有排污行为。若行政机关不经独立审查便直接将刑事证据作为按日连续处罚“行为持续”的依据，就可能将污染结果的存续状态误判为排污行为的持续状态，导致启动要件事实不清、处罚决定违法。

总之，唯有属于行政违法构成要件涵盖范围的事实，方可纳入行政证据评价体系范畴。行政机关应当围绕行政违法要件事实，按照行政处罚对应的证明标准，对刑事证据进行独立的再审查、再判断。

海洋生态环境司法规则与生态环境法典的衔接与适用

□ 梅宏（中国海洋大学法学院教授）

2026年8月5日，《最高人民法院关于修改〈最高人民法院关于审理船舶油污损害赔偿纠纷案件若干问题的规定〉等九件司法解释的决定》（以下简称“法释〔2026〕116号”）公布，其中包括修改《最高人民法院关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》（以下简称“法释〔2017〕23号”）。同日，《最高人民法院、最高人民检察院关于修改〈最高人民法院、最高人民检察院关于办理海洋自然资源与生态环境公益诉讼案件适用法律若干问题的解释〉等两件司法解释的决定》（以下简称“法释〔2026〕117号”）公布，由此形成了海洋生态环境司法规则与生态环境法典全面衔接。

生态环境法典第一千零七十四条条：海洋生态环境司法规则的心轴

生态环境法典第一千零七十四条第1款基本保留了已废止的海洋环境保护法第一百一十四条第2款的内容，并且规定由依照本法规定行使海洋生态环境监督管理权的部门可以通过“向人民法院提起诉讼”的方式对责任人提出损害赔偿要求。“法释〔2026〕116号”将“法释〔2017〕23号”名称修改为“最高人民法院于审理海洋生态环境损害赔偿案件若干问题的规定”。为了与生态环境法典相衔接，修改后的司法解释以生态环境法典第一千零七十四条为核心，全面刷新海洋生态环境司法规则。

从立法沿革上看，生态环境法典第一千零七十四条将海洋生态环境损害赔偿和海洋生态环境公益诉讼统合在一条规定中；生态环境法典以分列两款立法安排体现二者的主次、顺位，反映出海洋生态环境损害赔偿在赔偿主体、诉前程序等方面不同于一般的生态环境损害赔偿。司法机关先后于2017年、2022年为海洋

生态环境司法出台两件司法解释；立法机关于2023年修订海洋环境保护法时完整表述了海洋生态环境司法救济制度，又于2026年编纂生态环境法典时将第一千零七十四条与规定生态环境民事公益诉讼的第一千零七十五条并列。后者指向“违反法律规定，污染环境、破坏生态等损害社会公共利益”的情形，以违法性为要件，显然有别于“污染海洋环境，破坏海洋生态给国家造成损失”的情形。海洋生态环境损害赔偿案件给国家造成了损失，无论是否违反法律规定，都需要国家机关依法维护海洋权益，对责任人提出损害赔偿要求。

海洋生态环境损害赔偿案件：海洋生态环境司法规则的重心

“法释〔2026〕116号”修改“法释〔2017〕23号”包括14项，首先是将名称修改为“最高人民法院于审理海洋生态环境损害赔偿案件若干问题的规定”。如此更名，便于概称这类案件，并与生态环境法典以及民法典的用语“生态环境损害”保持一致，结合我国相关政策文件、行政规章所界定的“生态环境损害”，依据语义分析和对政策、法律、司法解释规定的体系化理解，“海洋生态环境损害”的内涵兼容“海洋自然资源损害”，着重强调海洋自然资源的生态价值所遭受的损害，避免混同于民事侵权造成的海洋自然资源经济价值损害。

最高人民法院在修改前述司法解释时，对生态环境法典第一千零七十四条的司法适用予以全面、细致的规定。其一，扩大追责行为的范围。“法释〔2026〕116号”所发布的《最高人民法院于审理海洋生态环境损害赔偿案件若干问题的规定》，将其追究责任的行为范围由海上拓展至海岸带、沿海陆域，追责指向在沿海陆域内从事活动对我国管辖海域造成的海洋生态环境损害。这是对生态环境法典第七百三十四条规定“源头防控、陆海统筹”原则的落实。其二，依法扩大管辖法院的范围，管辖权依据在“损害行为发生地、损害结果地”之外增加了“采取预防措施地”，体现了生态环境法典从总则编第六条到生态保护编第七百三十四条均强调的“预防为主”原则。其三，依据生态环境法典表述海洋生态

态环境损害赔偿诉讼的起诉主体。《最高人民法院于审理海洋生态环境损害赔偿案件若干问题的规定》第三条表明，监管部门提起的海洋生态环境损害赔偿诉讼属于“履职诉讼”，不因检察机关在立案中提起海洋生态环境公益诉讼而减免行政职责。而检察机关依法提起的是“督促诉讼”，只有在符合法定条件下才可以向责任人主张民事救济。其四，明确界定了海洋生态环境损害中的“不同损害”，包括海洋生态环境损害中不同种类和同种类但可以明确区分属不同机关索赔范围的损害，并为应对不同损害提起诉讼可选择的形式（分别起诉或共同诉讼）作出规定。其五，“修复生态环境”替换“恢复原状”作为海洋生态环境损害赔偿的责任承担方式，旨在通过修复和治理，恢复生态环境的原有功能和价值。其六，对海洋生态环境损害赔偿范围的界定予以更新，将“海洋生态环境永久性损害造成的损失”增列为第七条第（五）项，并在第（三）项中将海洋生态恢复的对象表述为“受损害的海洋环境与生态功能”，有利于实现对海洋生态环境的完整救济。其七，判决可写明由行使海洋生态环境监督管理权的机关受领赔款后向国库账户交纳，以保证专款专用。其八，对我国管辖海域内海洋生态环境形成损害威胁而引起的案件，明确适用本规定。其九，因船舶引起的海洋生态环境损害赔偿案件，另行制定司法解释，以利于生态环境法典与海商法衔接适用。

海洋生态环境公益诉讼案件：海洋生态环境司法规则的支点

“法释〔2026〕117号”修改的《最高人民法院、最高人民检察院关于办理海洋自然资源与生态环境公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（以下简称“法释〔2022〕15号”），内容指向海洋生态环境公益诉讼案件。其为海洋生态环境司法规则提供支点，使得两种类型的诉讼有主有次、有先后后，既有分工又有协作。

“因污染海洋环境，破坏海洋生态而提起的民事公益诉讼、刑事附带民事公益诉讼和行政公益诉讼”，是修改后的第一条对海洋生态环境公益诉讼案件的界定，由原因行为相同、性质不同的公益诉讼构成其各类型。第二条第1款再现海洋生态

环境损害赔偿诉讼，第2款规定人民检察院可以支持有关部门提起海洋生态环境损害赔偿诉讼。第三条紧扣生态环境法典第一千零七十四条，规定人民检察院可以告知行使海洋生态环境监督管理权的部门对责任人提出损害赔偿要求或者提起诉讼。海洋生态环境损害赔偿诉讼显然是海洋生态环境司法规则的重心，而由人民检察院提起海洋生态环境公益诉讼的前置条件，在第三条中有所更新，不仅保留了“有关部门不提起诉讼的情况”，还增加了“责任人不承担损害赔偿责任”的前置条件。如此设定，旨在敦促责任人自负其责、监管部门履行职责。若责任人在被诉前主动履行赔偿义务，或者监管部门通过行政途径进行索赔，则可以提高救济效率，节约诉讼成本。

“法释〔2026〕117号”将“法释〔2022〕15号”名称修改为“最高人民法院、最高人民检察院关于办理海洋生态环境公益诉讼案件适用法律若干问题的解释”，该司法解释在以前述条文内容作铺垫之后，于第三条结尾启动海洋生态环境司法规则的支点，有序发挥海洋生态环境公益诉讼对于海洋生态环境损害赔偿的“补位”功能。第四条规定凸显了人民检察院作为海洋生态环境公益诉讼起诉人的职能定位及其可以提起刑事附带民事公益诉讼的优势。第五条对人民检察院依法提起行政公益诉讼作出规定，此处修改与生态环境法典第一千零七十六条的表述保持一致，在“负有生态环境保护监督管理职责的部门”之后增加了“机构”，使得在机构改革中为适应跨行政区的海域管理需要而设立的海区生态环境保护机构也成为检察机关进行司法监督的对象。若其“违法行为行使职权或者不作为，给国家造成损失或者损害社会公共利益”，人民检察院可以向其提出检察建议，督促其依法履行职责。“有关部门、机构不依法履行职责的，人民检察院依法向被诉行政机关所在地的海事法院提起诉讼。”修改后的第五条细化了人民检察院在海洋生态环境领域提起行政公益诉讼的程序。

综上，生态环境法典第一千零七十四条需要司法解释为其适用确定规则指引，两件司法解释经过修改所形成的海洋生态环境司法规则，也需要与生态环境法典相衔接，并基于体系化解释予以适用。