

中國制定《生態環境法典》之觀察

洪銘德

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

中國全國政協十四屆四次會議和十四屆全國人大第四次會議（俗稱「兩會」）已於 2026 年 3 月 12 日落幕，兩會期間中國國務院總理李強於 3 月 5 日進行政治工作報告，強調「加快美麗中國建設，推動綠色低碳發展」以及「加快重點行業綠色低碳轉型，有效應對部分地區洪澇、乾旱、颱風、地震等自然災害」等。¹ 2026 年 3 月 12 日，十四屆全國人大四次會議通過《中華人民共和國生態環境法典》，內容共包含 5 編、1,242 條，分別為：總則、污染防治、生態保護、綠色低碳發展、法律責任以及附則，並於 8 月 15 日起正式施行。如同習近平 2013 年於哈薩克納扎爾巴耶夫大學所發表演說之內容中所提及「我們既要綠水青山，也要金山銀山。寧要綠水青山，不要金山銀山，而且綠水青山就是金山銀山」；同時他並強調「保護生態環境，關係最廣大人民的根本利益」。²可見，生態環境法典的制定的主要目的為落實上述習近平的理念。本文的主要目的是分析說明中國制定《生態環境法典》的歷程、目的及其相關重點內容。

貳、《生態環境法典》的制定歷程

關於該法之制定歷程，2021 年環境法典編撰研究被第十三屆全國人大常委會列入立法工作計劃，2023 年 11 月，全國人大常委會正式啟動生態環境法典編撰工作，並成立編纂領導小組和工作專班。³

¹ 〈李強作的政府工作報告（摘登）〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2026 年 3 月 5 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/yaowen/liebiao/202603/content_7060692.htm。

² 〈《習近平總書記系列重要講話讀本》〉，《人民網》，2014 年 7 月 11 日，<http://theory.people.com.cn/n/2014/0711/c40531-25267092.html>。

³ 〈在第十四屆全國人大常委會第十五次會議上的講話〉，《全國人民代表大會》，2025 年 4 月 30

2024 年 7 月，共產黨二十屆三中全會通過《中共中央關於進一步全面深化改革、推進中國式現代化的決定》，明確部署「編纂生態環境法典」。⁴全國人大常委會將編撰生態環境法典列入年度立法工作計劃。2025 年 4 月，生態環境法典草案被提請至十四屆全國人大常委會第十五次會議上進行初次審議。⁵同年 4 月底，生態環境法典草案正式被公開，並對外徵求意見，截止日期為 6 月 13 日。⁶2025 年 9 月，十四屆全國人大常委會第十七次會議對生態環境法典草案進行分拆審議，也就是分別針對第一、三、四篇進行第二次審議。⁷2025 年 10 月，十四屆全國人大常委會第十八次會議繼續對生態環境法典草案進行分拆審議，審議第二、五篇。2025 年 12 月，十四屆全國人大常委會第十九次會議對生態環境法典草案進行第三次審議，並決定將該法提請至十四屆全國人大第四次會議進行審議。2026 年 1 月 30 日，全國人大憲法和法律委員會召開會議，並根據全國人大常委會之審議意見、代表研讀討論中提出的意見以及各方面的意見，對生態環境法典草案進行進一步修正，並將此法典提至兩會進行審議。2026 年 3 月 12 日，十四屆全國人大第四次會議審議通過《中華人民共和國生態環境法典》。⁸

參、中國藉此法典整合相關重複性法規

根據 3 月 4 日所舉行的新聞發布會，發言人婁勤儉表示，「這部法典的編纂，……，而是對現有的生態環境法律制度機制和規則規

日，http://www.npc.gov.cn/npc/202505/t20250512_445242.html。

⁴ 〈中共中央關於進一步全面深化改革 推進中國式現代化的決定〉，《共產黨員網》，2024 年 7 月 21 日，<http://theory.people.com.cn/n/2014/0711/c40531-25267092.html>。

⁵ 〈生態環境法典污染防治編草案將二審擬增加保障公眾健康內容〉，《全國人民代表大會》，10 月 24 日，http://www.npc.gov.cn/npc/202510/t20251024_448614.html。

⁶ 〈生態環境法典（草案）公開徵求意見，6 月 13 日截止〉，《生態中國網》，2025 年 4 月 30 日，https://www.eco.gov.cn/news_info/59590.html。

⁷ 〈十四屆全國人大常委會第十七次會議審議多部法律草案〉，《人民網》，2025 年 9 月 9 日，https://paper.people.com.cn/rmrb/pc/content/202509/09/content_30103886.html。

⁸ 〈生態環境法典表決通過！我國第二部以「法典」命名的法律誕生〉，《中國人大網》，2026 年 3 月 12 日，http://www.npc.gov.cn/npc/202603/t20260312_453172.html。

範的系統整合、編訂纂修」。⁹此次制定此法典主要採取以下幾種方式，分別為；一、納入既有的相關環保法典，並不再保留環境保護法等 10 部法律。¹⁰二、保留某些關乎生態環境保護之法律重點原則，並納入生態環境法典內容當中，例如森林法等；待該法典生效後，上述法律將繼續保留。¹¹三、由於因應氣候變遷、達成碳達峰碳中和以及綠色低碳發展等仍未制定專門法律，故該法典僅進行原則性的規定，保留了彈性空間。¹²

然而，該法典雖制定採取上述三種編撰方式，但可清楚看出，在眾多生態環境保護的法律中，必然會存在重複，甚至可能是產生相互矛盾的情況。同時，儘管中國已制定這麼多相關生態保護法律，但仍會有漏網之魚，亦即有些地方會被忽略，或是相關規範不夠健全，呈現「碎片化」的情況。¹³在此種情形下，中國制訂生態環境法典的主要目的是為了解決此問題，改變以往保護單一生態之目標的立法思路，¹⁴希冀整合相關法令以期有效改善上述相關問題。

肆、中國將「環境權」入此法典

關於人權發展，最常被引用是 Karel Vasak 所提出的「三代人權」(three generations of human rights)，¹⁵用「代」來說明人權的演

⁹ 〈兩會受權發佈 | 十四屆全國人大四次會議舉行新聞發佈會 大會發言人婁勤儉答記者問〉，《新華網》，2026 年 3 月 4 日，<https://www.news.cn/politics/20260304/61d78344a4e541eab02d41bf6306b7a0/c.html>。

¹⁰ 10 部法律為環境保護法、環境影響評價法、清潔生產促進法、海洋環境保護法、大氣污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法、固體廢物污染環境防治法、雜訊污染防治法以及放射性污染防治法。請參閱〈關於《中華人民共和國生態環境法典（草案）》的說明（摘要）〉，《新華網》，2026 年 3 月 6 日，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/kgfb/202603/t20260306_452194.html。

¹¹ 這些法律包含：森林法、草原法、濕地保護法、海島保護法、土地管理法、黑土地保護法、礦產資源法、水法、漁業法、海域使用管理法、深海海底區域資源勘探開發法、野生動物保護法、國家公園法、長江保護法、黃河保護法、青藏高原生態保護法、水土保持法、防沙治沙法以及迴圈經濟促進法、能源法、節約能源法、可再生能源法等。

¹² 〈婁勤儉：生態環境法典是中國第二部以「法典」命名的法律〉，《人民網》，2026 年 3 月 4 日，http://lianghui.people.com.cn/2026/n1/2026/0304/c4618_78-40674529.html。

¹³ 〈有「典」厲害，專家解讀生態環境法典 5 大看點〉，《北京市人民代表大會常務委員會》，2026 年 3 月 11 日，https://www.bjrd.gov.cn/xwzx/fzlt/202603/t20260311_4554629.html。

¹⁴ 同上註。

¹⁵ Karel Vasak, "A 30-year Struggle; the Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights," *The UNESCO Courier*, November, 1977, pp. 29-32; 陳秀容，〈近代

化特質，不限制在某個時空範圍之內。¹⁶第三代人權是指二次世界大戰後所開始發展的權利，包含民族自決權、發展權以及環境權等，這些權利的主體不僅是個人，更是集體，故亦被稱為集體人權。¹⁷

1972 年，「人類環境會議」承認健康環境權，因為所通過的《人類環境宣言》指出，「人類有權在一種能夠過尊嚴和福利的生活環境中，享有自由、平等和充足的生活條件的基本權利；並且負有保護和改善這一代和未來世代環境的莊嚴責任」。¹⁸環境權的特性包含：為國民共有之權利、為與子孫共享之權利、為事先預防重於事後救濟的權利、為公權力介入始得實現之權利、為跨越國家界限之權利以及相對性的權利。¹⁹

其中，生態環境法典之第一條條文即明確指出「為了保護生態環境，防治污染和其他公害，保障公眾健康和生態環境權益，維護生態安全」，²⁰顯見將「環境權」寫入該法典，因為環境權是指國民得享有健康的生活環境，且支配此生活環境之權利。²¹實際上，環境權包含兩個部分，分別為：生存權與財產權，前者是指國民得享有健康生活環境的權利；後者則是指國民支配此生活環境的權利。²²

伍、《生態環境法典》強調「事前防控」

根據該法典第 828 條規定，「縣級以上政府在野生動物致害嚴重

人權觀念的轉變：一個社會生態觀點的分析》，《人文及社會科學集刊》，第 9 卷第 2 期，1997 年，頁 101-132；Fred Dallmayr, "Asian Values and Global Human Rights," *Philosophy East and West*, Vol. 52, No. 2, 1977, p. 182.

¹⁶ 陳秀容，〈近代人權觀念的轉變〉，頁 122。

¹⁷ 柴松林，〈人權與人權譜系的擴增：從天賦人權理論的提出 到良好行政權利的實踐〉，《日新》，第 4 期，2005 年，頁 186。

¹⁸ 〈人權譜系的開展〉，《中華民國總統府》，<https://www.president.gov.tw/PORTALS/0/BULLETINS/PAPER/PDF/7021-1.PDF>。

¹⁹ 柴松林，〈人權與人權譜系的擴增〉，頁 188。

²⁰ 〈中華人民共和國生態環境法典〉，《中華人民共和國生態環境部》，2026 年 3 月 13 日，https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/fl/202603/t20260313_1146496.shtml。

²¹ 〈環境權〉，《教育百科》，2002 年 2 月，<https://pedia.cloud.edu.tw/Entry/Detail/?title=%E7%92%B0%E5%A2%83%E6%AC%8A&search=%E7%92%B0%E5%A2%83%E6%AC%8A>。

²² 〈環境權〉。

區域需建設隔離設施、強化監測預警」。²³這顯示中國已從「事後補償」轉變為因為「事前防控」，以往民眾遇到受保護的野生動物襲擊家畜或危及人身安全時，無法有所作為；現在則根據該法典的規定，則強調事先防控，以避免發生上述的類似情事。²⁴加上，根據第719條規定「考慮野生動物生存繁衍合理需求，定期核定草原載畜量」，顯示不僅要保障民眾的生產生活，亦要保護野生動物，促進人與野生動物和諧相處。²⁵

陸、中國強調「綠色低碳發展」

中國將「綠色低碳發展」單獨列成一編，這除了顯示綠色低碳發展與生態環境保護兩者有著密切的關係外，²⁶中國將綠色低碳發展作為解決生態環境問題的根本策略。近年來，為了有助於達成雙碳政策，中國極力發展再生能源，以利於推動能源革命並與資源節約利用，並加快經濟社會發展全面綠色轉型。²⁷其中，2025年中國再生能源的裝機規模再創新高，占比超過六成，風電與太陽能發電新增裝機超過4.3億瓩。²⁸2025年，全中國社會用電中，每10度電中將近4度是綠電；且全中國再生能源發電量3.99萬億度，同比成長15%，約占總發電量38%。²⁹

柒、中國刻意營造負責任大國形象

在政治報告中，李強強調宣布應對氣候變化2035年國家自主貢獻目標，刻意表達展現中國欲扮演負責任的大國。然而，早在之前

²³ 〈中華人民共和國生態環境法典〉，《中華人民共和國生態環境部》，2026年3月13日，https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/fl/202603/t20260313_1146496.shtml。

²⁴ 〈法護山河 典澤千秋——代表委員談生態環境法典草案〉，《光明日報》，2026年3月6日，https://news.gmw.cn/2026-03/06/content_38630691.htm。

²⁵ 同上註。

²⁶ 同註24。

²⁷ 〈從雙碳〉目標到生態環境法典（美麗中國）〉，《人民網》，2026年3月23日，<http://hb.people.com.cn/BIG5/n2/2026/0323/c192237-41530682.html>。

²⁸ 〈2025年可再生能源併網運行情況〉，《國家能源局》，2026年2月12日，<https://www.nea.gov.cn/20260212/742b8c6a078347b0b39de676c05c5d58/c.html>。

²⁹ 同上註。

中國就已刻意營造負責任大國的形象，例如第一，中國國務院副總理丁薛祥首度提出，中國自 2016 年以來已提供開發中國家共 1,770 億人民幣的氣候資助，約新台幣 7,976 億元。³⁰第二，2025 年 9 月 24 日習近平在聯合國氣候變化大會的致詞內容中即提到，「2035 年中國「全經濟範圍」溫室氣體淨排放量將較峰值下降 7%至 10%；非石化能源消費占能源消費總量的比重達到 30%以上……。」³¹第三，中國生態環境部長黃潤秋說，中國已提交 2035 年的國家自主貢獻（NDC）目標，亦即全經濟範圍溫室氣體淨排放量較峰值下降 7%至 10%，絕對排放量較峰值下降 10 至 15 億噸。其中，前者已為習近平在聯合國氣候變化大會所提出。³²第四，中國稱從 2016 年以來已提供了約 245 億美元的氣候項目融資。根據 UNFCCC 定義，氣候融資（Climate Finance）是來自私人、國家或跨國資金，用來協助受氣候變遷影響較嚴重的國家。³³

捌、結語

根據上述，我們可以得知中國整合了相關環境保護法令而制定生態環境法典，內容共包含了 5 編 1,242 條文，且今年 8 月 15 日生效實施後，中國將會成立「生態環境法」部門。惟我們可以知道，該法是否能夠真正有效地落實，這是後續值得觀察。同時，儘管中國已分別針對相關法令對外徵求意見，並進行多次討論與審議，但是否存有相關法令重複、相互發生衝突的情況，甚至有無法真正落實的情況發生，仍有待後續觀察。在此情況下，2026 年 3 月 30 日中

³⁰ 〈中國 COP29 進退兩難 想領導氣候議題卻不願多出錢〉，《中央社》，2024 年 11 月 23 日，<https://netzero.cna.com.tw/news/202411230224/>。

³¹ 〈解讀 | 中國是全球氣候治理的積極參與者、重要貢獻者和關鍵引領者〉，《中華人民共和國生態環境部》，2025 年 9 月 26 日，https://big5.mee.gov.cn/gate/big5/www.mee.gov.cn/zcwj/zcjd/202509/t20250926_1128346.shtml。

³² 〈中國環境部長談 COP30：已提交 2035 年減排目標〉，《中央社》，2025 年 11 月 9 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202511090174.aspx>。

³³ 易淳敏，〈COP27 劃重點／什麼是氣候融資？一文搞懂 1000 億美元的來龍去脈〉，《ESG 遠見》，2022 年 11 月 16 日，<https://esg.gym.com.tw/article/16657>。

國生態環境部新聞發言人表示，該部將會「對與法典要求不一致的及時修改、廢止，持續推動完善生態環境法律法規體系」，³⁴顯示未來該執法部門將會面臨諸多困境。

最後，根據 3 月 30 日，生態環境部新聞發言人裴曉菲於表示，約 75% 的執法事項將由生態環境主管部門負責，³⁵可見專責的「生態環境法」部門將擔負重大責任。因此，首要任務就是如何整合既有的部門人力以利於後續進行執法任務，故相關部門的人力整合成功與否將扮演著關鍵的角色。

本文作者洪銘德為中興大學國際政治研究所博士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所副研究員。主要研究領域為應急管理機制、天然災害、中國外交。

³⁴ 〈如何推動生態環境法典落地見效？生態環境部：推進配套制度建設〉，《新京報》，2026 年 3 月 30 日，<https://www.bjnews.com.cn/detail/1774858645129763.html>。

³⁵ 〈3 月例行新聞發佈會答問實錄〉，《中華人民共和國生態環境部》，2026 年 3 月 31 日，https://www.mee.gov.cn/ywdt/xwfb/202603/t20260331_1147953.shtml。

Observations on China's Drafting of the “Ecological and Environmental Code”

Ming-Te Hung

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concept

Abstract

China passed the Ecological and Environmental Code in 2026, comprising five parts and 1,242 articles, and it is set to take effect in August. The Code aims to implement the principle that “lucid waters and lush mountains are invaluable assets,” integrate previously fragmented and potentially overlapping or conflicting environmental regulations, and establish a systematic framework for environmental governance. Developed through planning, drafting, and multiple rounds of deliberation from 2021 to 2026, its core objective is to address institutional fragmentation by consolidating existing laws, retaining key principles, and providing principle-based regulations on issues such as climate change and carbon neutrality.

At the same time, the Code incorporates the concept of “environmental rights” into law, emphasizing the public’s right to a healthy environment and intergenerational responsibility, while shifting the governance approach from ex post compensation to ex ante prevention and control—for example, by strengthening wildlife management and ecological carrying capacity regulation. In addition, China identifies “green and low-carbon development” as a central strategy, actively promoting renewable energy and energy transition to support its dual carbon goals, while also projecting the image of a responsible major power through climate finance and emissions reduction commitments. Nevertheless, the Code still faces challenges in terms of legal integration, effective implementation, and

personnel allocation, and its actual effectiveness remains to be seen.

Keywords: China, Ecological and Environmental Code, Environmental rights, Green and Low-Carbon Development