

生态环境法典编纂中 法律责任规定的完善路径

□ 刘启源

编纂生态环境法典是党中央部署的重大政治任务和立法任务，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大法治建设部署。2025年4月27日，《中华人民共和国生态环境法典（草案）》（以下简称《草案》）提请十四届全国人大常委会第十五次会议审议。这将是继民法典后我国第二部以“法典”命名的法律。《草案》分为五编，共1188条。其中，法律责任和附则编作为生态环境法典的“收官”部分，对违反总则编、污染防治编、生态保护编、绿色低碳发展编有关禁止性、义务性规定应承担的法律后果进行了统一规定。从具体内容上看，现有《草案》中关于法律责任的规定基本实现了对现行生态环境领域单行法律中责任条款的系统整合和集成升华。进一步优化完善《草案》中法律责任的相关规定，是下一阶段生态环境法典编纂工作的重点任务之一。

一、生态环境法典统一规定法律责任的重要意义

我国生态环境法典编纂采取

了适度法典化的模式，在法律责任和附则编中统一规定了法律责任的有关内容。选择独立设编并系统规定法律责任的立法模式，对未来我国生态环境法典的贯彻落实具有重要意义。

（一）有利于保障生态环境法典各项制度的有效落实

生态环境法典中关于法律责任的规定实质上是实现生态环境法典立法目的、保障制度顺利实施的强制性手段。过去我国环境法律的规定较为分散粗疏，环境执法面临执法权力配置混乱、执法标准适用不一的困境，导致行政机关给予违法行为人行政处罚的公信力不强。这一阶段，生态环境法律责任之间也缺少清晰有效的引致规则，不同形式法律责任之间衔接不畅。在生态环境法典中对法律责任进行统一规定，能够明晰生态环境执法的权力配置，统一执法标准，强化生态环境法律责任中行政责任、刑事责任和民事责任的衔接，增强生态环境法律制度的刚性约束力，从而更好地以强制力手段保障生态环境法典规定的各项制度顺利

实施。

（二）有利于生态环境法典与其他法律规范的衔接

基于生态环境法典适度法典化的编纂模式，我国形成了“法典+单行法”的双法源格局。生态环境法典编纂不仅需要处理好法典与同步制定、修改生态环境领域其他单行法律的关系，还需要处理好法典与其他领域法律的关系。实现和维护生态环境领域法律体系的协调统一，做好法律责任的衔接意义重大。生态环境法典通过对法律责任的集中规定，在科学规定各类生态环境法律责任的同时，形成污染环境、破坏生态和违反绿色低碳义务行为承担法律责任的责任阶梯，为制定、修改其他生态环境单行法律提供了科学合理的责任承担基准，进而实现了生态环境法典与其他法律规范的有效衔接。

（三）有利于提高生态环境法典适用的便捷性

我国目前许多生态环境法律责任的规定散落在生态环境领域单行法律和其他法律文件中，导致生态环境法律责任体系庞杂、

内容繁多且存在重复和冲突，既不利于执法人员快速查找违法行为处罚依据、司法人员准确适用裁判规则，也无法有效指引企事业单位和公民个人依法履行生态环境保护义务。法律责任制度在生态环境法典中主要发挥“法律责任适用法”的功能。生态环境法典集中规定法律责任能够将此前碎片化的规范内容系统整合，避免不同生态环境法律责任规范之间出现冲突与重复，将法律责任条款与生态环境法典其余各编中的具体条款紧密相连，明确各方义务和责任，提升执法规则和裁判规则适用的一致性、准确性，为环境执法、环境司法和环境守法提供清晰明确的指引。

二、对《草案》法律责任规定的评析

《草案》在法律责任和附则编通过第一章通则和第二章罚则两章内容，统一对法律责任的责任形式、归责原则、责任主体、责任追究、具体罚则等内容进行了详细规定，构建了生态环境法律责任的基本体系。在对比《草案》和其他现行生态环境领域单行法律的基础上，对《草案》中关于法律责任的规定作出以下简要评析。

（一）值得肯定之处

《草案》立足生态环境领域立法需求，充分回应了实践中出现的新情况、新问题，不乏诸多

亮点，值得肯定。

其一，《草案》系统整合了现行生态环境领域单行法律中的法律责任条款。《草案》第五编第二章罚则按照一般规定、大气污染、水污染、海洋污染、土壤污染、固体废物污染、噪声污染、放射性污染、其他污染、生态破坏、违反绿色低碳义务的体例将分散在《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国水污染防治法》等10余部单行法中的法律责任条款进行系统性梳理，体例科学、结构合理，有助于缓解不同单行法律在法律责任部分的冲突与重复。

其二，《草案》在法律责任的设计上突出源头治理，回应人民关切，强化对新型环境风险的防控。例如，《草案》关注新领域，新增化学物质、电磁辐射和光污染防治条款，将化学物质、电磁辐射等纳入监管范围，不仅对新化学物质进行风险管控，而且在第五编第二章第九节规定了违反新化学物质环境管理登记制度等违法行为应当承担的法律责任。

其三，《草案》明确了承担法律责任的责任主体范围，并构建了内容丰富、体系合理的法律责任追究体系。就法律责任的承担主体而言，《草案》第五编第一章第二节详细规定了地方政府、政府部门、企事业单位和其他生产经营者、第三方服务机构等

责任主体承担的义务及违反义务后需承担的责任。就法律责任追究机制体系的建设而言，第五编第一章第三节逐条对生态环境损害诉讼、海洋生态环境损害诉讼、民事和行政公益诉讼、一般民事侵权诉讼等责任追究机制进行了规定。

（二）存在的问题

在肯定《草案》系统整合现行生态环境领域单行法律责任条款的同时，也应当看到《草案》中关于法律责任的规定仍然存在一些不足。

一是责任条款的规定与前置禁止性、义务性规定不相匹配。一般认为，生态环境法律责任是指违反第一性环境法律义务而招致的第二性义务。从具体内容上看，现有《草案》法律责任和附则编中的责任条款与其他各编中的禁止性、义务性规定不相匹配。一方面，法律责任和附则编中部分承担责任的违法行为规定与其他各编中对应义务性、禁止性规定的具体内容有所出入。另一方面，其他各编中的部分禁止性、义务性规定，在法律责任和附则编中缺乏对应的法律责任条款。例如，《草案》第九百七十四条第一款规定，企业应当采用先进或者适用的回收技术、工艺和设备，对生产过程中产生的余热、余压、废水和废液等进行综合利用。但该条款在法律责任和附则编中并无与之对应的责任条款，

不利于对生态环境违法行为进行有效惩治。

二是责任形式存在结构性失衡。现有《草案》中关于法律责任的规定主要集中在行政处罚方面。从分类上看，行政处罚一般包括财产罚、声誉罚、人身罚、行为罚等类型。目前《草案》关于法律责任的规定中，财产罚尤其是罚款的适用比例较高，其他类型行政处罚的适用比例远远低于罚款的适用比例。一方面，包括警告、通报批评在内的声誉罚内容较少。声誉罚通过影响违法者的声誉利益，实现惩戒违法行为、维护行政管理秩序的目的。在生态环境领域，声誉罚在达到惩戒目的的同时，可以通过对外披露相对人违法行为贬损其名誉的方式威慑其他潜在违法行为人。另一方面，现有《草案》中缺少对行为罚的规定。例如，《碳排放权交易管理暂行条例》第二十二條规定了生态环境主管部门对具有违法行为、拒不改正的重点排放单位核减其下一年度碳排放配额的行为罚，但《草案》第一千一百八十四条的责任承担方式中并未规定这一内容。声誉罚、行为罚等行政处罚类型设置过少，不利于通过多种形式和责任承担方式的协同实现法律责任的威慑功能。

三是罚款金额设置未充分体现过罚相当原则。针对相似违法行为，现有《草案》设定的

罚款幅度存在明显差异。例如，《草案》第一千一百一十二条针对“向水体排放、倾倒放射性固体废物或者含有高放射性、中放射性物质的废水”的行为设定了“处十万元以上一百万元以下的罚款”，第一千一百四十九条针对“擅自倾倒、堆放危险废物”的行为设定了“处二十万元以上二百万元以下的罚款”，第一千一百二十三条针对“向海域排放本法禁止排放的污染物或者其他物质”的行为设定了“处二十万元以上一百万元以下的罚款”。对比上述规定可见，第一千一百二十三条将禁止排放的污染物或其他物质倾倒至海洋的法律责任和第一千一百一十二条向陆地水体倾倒放射性固体废物或含放射性物质的废水的法律责任明显轻于第一千一百四十九条擅自倾倒危险废物的法律责任。针对环境危害程度相当的违法行为，在横向比较下存在罚款金额不平衡的问题，不利于维护法律责任设置的科学性，影响法律公信力。

三、《草案》法律责任规定的完善建议

为进一步提升《草案》中关于法律责任规定的体系性和科学性，充分发挥法律责任以强制力保障制度实施的重要功能，有必要对《草案》中法律责任的规定继续进行修改完善。针对《草案》中法律责任规定存在的问题，提

出如下完善建议。

（一）加强法律责任条款与前置义务性规定的联系

目前，应当加强《草案》法律责任和附则编中法律责任的规定与其余各编中禁止性、义务性规定的联系，明确生态环境法律责任的衔接和折抵规则，避免责任条款与禁止性、义务性规定不相匹配。

其一，按照承担民事责任、行政责任和刑事责任构成要件中对于违反义务行为的认定要求，全面梳理《草案》总则编、污染防治编、生态保护编、绿色低碳发展编中的有关内容，对其中明确属于禁止性、义务性规定的条款进行精准识别与分类归整，在法律责任和附则编对应部分补充设置与违法行为危害程度相称的法律责任条款，实现义务规范与责任条款的紧密对应。

其二，尽量保持生态环境法典中责任条款所指向的违法行为与《草案》总则编、污染防治编、生态保护编、绿色低碳发展编中相关禁止性、义务性规定相一致。具体条文表述确实无法保持一致的，可考虑在生态环境法律责任条款中明确“违反本法规定”的具体条款，或慎重进行改写、转述，避免因内容不一致产生冲突。

其三，明确保持生态环境法律责任和附则编中责任条款指向的禁止性、义务性规定相对独立，避免一个责任条款指向多个禁止

性、义务性规定。建议将现有《草案》法律责任和附则编中大气污染、水污染、土壤污染、海洋污染各小节中涉及固体废物、放射性废物的条款剥离，尽可能整合至固体废物污染、放射性污染编中，避免产生冲突和重复。

（二）统筹优化违法行为承担不同形式责任的规定

承担生态环境法律责任的责任类型多种多样，应当发挥不同责任承担方式的协同功能，完善《草案》中对违法行为人承担不同形式责任的规定。

其一，应当在部分法律责任条款中增加声誉罚、行为罚的内容。承担生态环境法律责任的目的不是一罚了之或一赔了之，如何预防潜在生态环境违法行为的发生是生态环境法律责任的重要功能之一。这一功能仅依靠罚款无法有效实现。因此，建议在部分法律责任条款中根据实际需要，增加声誉罚、行为罚等行政处罚手段，协同发挥多元生态环境法律责任的功能。

其二，通盘考虑违法行为承担责任类型的设置。不同危害程度的违法行为应当承担的责任类型并不相同，应当根据违法行为的严重程度设置与其危害程度相当的责任承担方式。建议充分考虑违法行为人的主观过错、行为危害程度等因素，在生态环境法典中明确规定罚款、责令关闭等不同类型行政责任的适用前提，构建分层明晰、处罚合理的阶梯

式处罚体系。

其三，细化不同形式生态环境法律责任之间的衔接。行为人污染环境、破坏生态、违反绿色低碳义务的行为可能会同时触犯多个责任条款，生态环境法典中责任条款的设置应当尽可能避免行为人因同一违法行为承担多种形式的法律责任。建议在生态环境法典中细化因同一违法行为承担多个法律责任的处理规则，明确生态环境法律责任的衔接和折抵规则，避免行为人为重复承担法律责任。

（三）贯彻过罚相当原则设置责任条款的罚款幅度

过罚相当是生态环境法律责任条款设置中的重要原则，具体表现为“同案同罚”和“类案同罚”，完善《草案》法律责任条款中罚款幅度的设定也应贯彻这一原则。

其一，统筹考虑具体违法行为设置的罚款幅度。建议生态环境法典在生态环境法律责任具体条款的设置中，对违法行为承担责任的基准予以通盘考虑和研究，统筹考虑水污染、固体废物污染、海洋污染、放射性污染、土壤污染中各违法行为的责任协调，根据违法行为危害程度设定相应的罚款幅度。

其二，区分违法行为主体类型设置罚款幅度。在明确罚款数额设置应当与违法行为危害程度相当的基础上，区分企业事业单位、其他生产经营者和个人等违法主体，调整违法行为应当承担罚款的数额，与针对大型企业违

法行为的罚则相区分，以增强法律的适用性，提高执法效能。

其三，结合实践需要合理选择罚款的设定模式。现行生态环境领域单行法律中关于罚款的设定模式有固定数值式、倍率式等。固定数值式、倍率式罚款设定模式各有其特点，倍率式的优势在于能够根据违法情节动态调整罚金，灵活性强，缺点在于基数的确定往往有很大的技术难度，增加了执法取证难度和执法成本；固定数值式在罚金额额的确定上缺乏弹性，但具有可操作性强的优点。建议在设定罚款模式时，充分评估各类生态环境违法行为的规制需求，根据实际需要选择固定数值式或倍率式规定罚款数额。

四、结语

生态环境法典中关于法律责任的规定承载着推动环境污染、生态破坏、违反绿色低碳义务行为引发法律责任及其追究规则体系化的功能。《草案》中对生态环境法律责任的体系化建构，标志着对既有立法体例分散规定模式的超越。可以预见，现有生态环境法典法律责任和附则编中关于法律责任的规定经过修改完善，一定能够形成更加科学合理的责任制度体系，为生态环境法典全面实施提供保障，并为今后制定和修改生态环境领域单行法律规范中的法律责任设置提供指引。■

（作者单位：天津大学中国绿色发展研究院）