

生态治理视域下 生态修复制度的法典化呈现

□ 卿悦

随着水土流失、荒漠化等生态破坏现象的加剧，我国生态环境保护工作已从以污染治理为核心转变为污染治理与生态治理并重。在生态治理实践中，生态修复的重要性日益凸显，成为促进生态系统整体性改善的关键手段。2019年中共中央将“健全生态保护和修复制度”列为完善生态文明制度体系的重要组成部分，自此生态修复成为生态治理领域的一项基础性制度。生态环境法典编纂涉及对生态保护规范的全面梳理与系统总结。厘清生态治理视域下生态修复制度的基本范畴、体系定位及法典化路径是推进生态环境法典编纂的必然要求。

生态修复制度是为应对生态环境损害而创设的法律制度，其制度构造可类型化为两种规范形态：一是作为生态治理手段的生态修复，二是作为责任承担方式的生态修复。在生态环境法典中，生态治理视域下的生态修复制度应被确立为生态保护编的核心内容，而作为责任承担方式的生态修复则应被纳入法律责任和附则编。这种体系定位对生态治理视

域下的生态修复制度提出了独特的规范要求。据此审视现行《中华人民共和国生态环境法典（草案）》（以下简称《草案》），发现其在体系定位和具体内容方面存有优化空间，需进一步完善。

一、生态治理视域下生态修复制度的基本范畴

一般而言，生态修复是指针对受损或受干扰的自然生态系统，依据生态规律和生态学原理，主要借助生态系统自身的组织与调节能力，并辅以必要的人为引导，遏制生态系统的进一步退化，并尽可能促使其恢复至受干扰前的自然状态的过程。由此可知，生态修复具有以下特点：首先，生态修复针对的是因环境问题引发的生态系统本身的损害；其次，囿于自然生态系统的不可逆性，生态修复客观上只能尽可能改善生态环境质量，而不可能完全“恢复原状”，这使其区别于“生态恢复”或“生态保持”等概念；最后，生态修复以自然恢复为主，应尽量确保自然恢复力的充分作用。

环境问题主要可分为环境污染和生态破坏两类。环境污染强调向生态环境排放的污染物超过了环境容量，生态破坏则是指对生态资源的开发和获取破坏了生态系统内部的稳定与平衡。为解决不同的环境问题，需采取污染治理或生态治理的不同规制手段。污染治理侧重于对污染源及污染物等环境“外来物”的清除，生态治理则更注重从“山水林田湖草沙是命运共同体”的整体主义视角出发，通过系统治理协调各生态要素之间的相互作用，实现生态系统服务功能的整体恢复与提升。但无论是污染治理还是生态治理，本质上都是国家公共事务治理的具体体现，旨在通过多中心协同管理实现共同目标。因此，在生态治理视域下的生态修复主要强调两方面内容：一方面，生态修复的对象是由生态破坏问题引起的生态环境损害，其修复方法需遵循生态治理的基本规律；另一方面，生态修复不仅依赖行政主体科层制结构下的单向管理关系，更注重各主体之间的协商与互动。

法律制度是一系列法律规则基于内在关联性而形成的统一体，它在赋予生态修复法律地位的同时，也约束着生态修复的制度范围。生态修复的制度范围应以相关法律规则的调整范围为限。从现行的环境法规定来看，生态修复制度可分为两种规范形态：一是作为生态治理手段的生态修复，这种类型的生态修复主要通过政府在宏观层面的治理措施，实现对特定区域内生态环境质量的全面改善；二是作为责任承担方式的生态修复，其主要通过特定主体的责任承担来实现对部分地区生态环境损害的事后救济。本文讨论的“生态治理视域下的生态修复制度”特指第一种生态修复制度类型。与作为责任承担方式的生态修复相比，生态治理视域下的生态修复制度在适用情形、修复主体、修复对象等方面具有特殊性。在适用情形上，其不以行为违法性为适用条件，而属于针对生态环境质量整体改善的一种宏观性、常态化制度安排。其修复主体主要包含政府及造成生态环境损害的单位和个人。其中，政府承担组织开展生态修复的职责，这来源于政府保护生态环境的法定义务；而造成生态环境损害的单位和个人负有配合开展生态修复的义务，这是行政相对人对其生态环境损害行为所应承担的法定义务。在修复对象方面，囿于责任主体和承担方式的限制，

作为责任承担方式的生态修复往往针对小型的污染地块或生态破坏区域，而生态治理视域下的生态修复制度则更侧重较大范围的系统修复工程，如“三北”防护林工程。此外，出于资金和技术层面的考量，此种类型的生态修复更强调政府在其中发挥的主导作用与规划功能。需要注意的是，即使在生态治理视域下的生态修复制度中，也存在因具有违法行为而须承担生态修复责任的情形，这意味着相关主体生态修复责任的履行可能成为政府实施的生态修复工程的组成部分。但两种生态修复的性质仍存在根本区别，关键在于如何实现生态修复治理与生态修复责任承担之间的有序衔接。

二、生态治理视域下生态修复制度在法典中的体系定位

法典是法律体系化的最高形式，生态环境法典的编纂必然涉及对现行环境法律体系的系统梳理。当前，环境法律体系面临复杂局面：一方面，环境立法正从以污染防治为中心的“小环境法”向环境与资源系统保护的“大环境法”转变；另一方面，不仅刑事、民事、诉讼立法中包含不少环境保护条款，而且存在大量有待法律化的环境政策实践。在此背景下，厘清生态治理视域下生态修复制度的体系定位是实现其法典化的前提。

自1982年《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）创立“生态环境”概念以来，“生态环境”一直是环境领域立法的综合性统称。从当前“生态环境法典”的命名也可看出，生态环境法典在《宪法》规定的基础上，融入了可持续发展的理念内涵，使“生态环境”成为环境法的基石概念，与狭义层面的“环境”“资源”“生态”形成包含关系。据此，应将生态修复与环境修复相区分，确立生态修复为法典中生态保护领域的具体制度。生态修复对应《中华人民共和国矿产资源保护法》《中华人民共和国湿地保护法》《中华人民共和国青藏高原生态保护法》等现行自然资源要素单行立法和生态保护单行立法中的相关规定，环境修复对应《中华人民共和国土壤污染防治法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国大气污染防治法》等现行污染防治单行立法中的相关规定。同时，治理作为一个不断发展的跨学科概念，尽管含义广泛并存在滥用现象，但其具有两个共性特征：一是以解决特定社会问题为目标，二是强调多主体合作而非单纯依赖国家管制。因此，作为生态治理手段的生态修复制度存在权力—责任与权利—义务交织的立体关系结构，其规范依据除上述国家法律外，还包含各种党内法规和政策文件。而作为责任承担方式的生态修复，

自《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)颁布后,已被确立为一种针对生态环境损害的新型责任方式,其适用条件受《民法典》及相关司法解释严格约束。因此,结合法典的编章结构安排,应将生态治理视域下的生态修复制度确立为生态保护编的核心内容,将作为责任承担方式的生态修复纳入法律责任和附则编中。

基于其在法典中的体系定位,生态治理视域下的生态修复制度具有独特的规范要求。首先,应以提升生态系统服务功能为直接目标,设立全过程的修复机制。法律调整的是人与人之间的社会关系,因此环境法所调整的生态主要是生态系统能够直接或间接为人类社会带来的价值,即生态系统服务功能。生态治理视域下生态修复制度的直接目标应为提升生态系统服务功能。此外,在风险社会背景下,环境问题的应对已从事后救济转向事前预防为主的全过程治理,生态修复也应从预防生态风险的视角出发,建立全过程的修复机制。其次,应实现要素治理向空间治理的转变,采用整体性的修复方法。生态是指在特定时间空间内,由生物与生物、生物与环境之间相互作用而形成的自然整体,其内部各生态因子通过物质循环、能量流动和信息传递相互影响、相互制约、相互依存,共同构成了一个具有

自我调节、平衡和修复等系统功能的有机整体。而生态破坏的发生往往源于生态系统内部要素及地域间的相互关联性的破坏,要想提升生态系统服务,需在维持各生态要素良性循环与内部平衡的基础上,采用整体性的修复方法,以系统思维应对生态问题。最后,应充分发挥自然恢复力的作用。从现行环境立法规定来看,自然恢复往往被视为与人工恢复相对的概念或修复手段。相较于人工恢复,自然恢复更加突出生态系统的主导地位,强调以生态系统的自我调节能力实现保障生态系统原真性和完整性的目标,其优势在于成本较低且对自然扰动较小。生态修复以自然恢复为主,既是遵循自然生态规律的方法论指引,也是实现人与自然和谐共生的需要。但自然恢复与人工恢复的具体适用范围,以及保障自然恢复的各种配套措施,均需由法律进一步细化与完善。

三、生态治理视域下生态修复制度法典化的不足与完善

当前,《草案》已向社会各界公开征求意见。《草案》生态保护编分为“一般规定”“生态系统保护”“自然资源保护和可持续利用”“物种保护”“重要地理单元保护”“生态退化预防和治理”“生态修复”七章。“一般规定”是对整个生态保护编的总领性规定,“生态系统保护”“自

然资源保护和可持续利用”“物种保护”“重要地理单元保护”“生态退化预防和治理”则是按照生态保护不同领域的问题特征与規制特点进行的具体安排。作为保护生态系统服务功能的关键性制度,“生态修复”以专章形式对生态治理视域下生态修复制度的修复理念、方法与措施进行的系统回应。可以说,《草案》较为系统地反映了生态治理视域下生态修复的制度构造和规范要求。

但从整个生态环境法典的体系安排来看,生态修复治理与生态修复责任这两大生态修复制度内容的内部分类在衔接上还有完善空间。作为生态治理手段的生态修复,主要以政府与相关单位和个人的生态修复义务形式呈现,但生态修复义务与生态环境修复责任不存在必然的对应关系。生态修复义务具有公法性质,明确了相关主体在生态保护方面的法定作为要求。一旦相关主体违反了生态修复义务,依据其造成的不同损害后果,可能面临行政责任、民事责任或刑事责任的追究。而生态环境修复责任作为一种专门用于救济生态环境损害的特殊责任形式,不仅要求行为具有违法性,还对生态环境本身的损害程度提出了明确要求,需达到司法解释规定的相应标准。在《草案》的法律责任和附则编中,虽然对生态环境修复责任及违反环境修复义务的法律义务作出了规定,


但存在一个明显的立法空白，即缺乏对违反生态修复义务责任的明确规定。因此，在后续立法过程中，应充分考虑这一实际情况，在相应的法律条款部分予以补足。

从具体内容来看，《草案》对生态治理视域下生态修复制度的具体规定主要涵盖两个方面：一是对生态治理视域下生态修复的一般原则、政府职责、基本制度及相关权利义务的系统规定；二是根据不同类型生态系统的特点，制定了具有针对性的生态修复措施。这既体现了生态修复的全过程治理要求，也加强了生态修复制度与各生态系统相关生态保护制度的体系关联。但在规定内容上仍存在一些不足。首先，生态安全是《草案》生态保护编的核心价值。鉴于生态风险对生态安全构成严重威胁，法典生态保护编应确立风险预防的基本原则，使风险预防贯穿于生态治理视域下生态修复制度实施的全过程。修复前期需在国土空间规划、生态环境分区管控等空间管制的基本框架下进行修复分区划定，风险预防是其重要的划定目标。修复中期需在定期进行风险监测与风险评估、建立有效风险沟通机制的基础上，动态调整生态修复措施。修复后期在效果验收过程中，不仅要检查修复工作的完成情况，还要对修复后的生态系统进行风险评估，识别潜在的生态风险。因此，风险预防应成为

生态治理视域下生态修复制度的核心要求之一，须在生态修复前期规划、中期实施、后期管护各个阶段予以充分考量。然而，当前《草案》对作为生态治理手段的生态修复制度作出的一般性规定，未体现出对风险预防的充分关注，在一些具体领域的生态修复安排中也缺乏对风险预防的明确规定。对此，一方面，应在生态修复章中增加要求生态修复内部各项制度充分考量和评估生态风险的一般性条款；另一方面，在一些生态保护高风险领域（如生态功能严重退化的重要湿地）的生态修复安排中，明确要求及时评估和预警生态风险。其次，《草案》生态保护编中的“生态系统保护”内容涵盖了森林、草原、湿地、海洋、江河湖泊、荒漠六大生态系统。重要地理单元作为生态系统中生态建设的核心载体，应是自然生态保护的“绿心”。重要地理单元主要包括自然保护区体系和长江、黄河、青藏高原等重要流域区域。生态系统和重要地理单元的生态保护均应包括生态修复的内容。但从《草案》的相关规定来看，一方面，生态修复的相关内容在各生态保护领域的相关章节中已有较为详细的规定，导致生态修复章的部分规定存在重复；另一方面，生态修复章中的相关规定只涉及生态系统保护的部分领域，缺乏针对荒漠生态系统修复的具体安排，

同时还缺少与重点地理单元生态修复衔接的规定，无法满足生态保护相关领域与生态修复制度的有效衔接。因此，需要对生态保护编的规范内容进行完善调整，删除重复内容，并在生态修复章中对生态保护相关领域的生态修复要求进行完整规定。

四、结论

生态修复是应对生态系统服务功能损失或结构失衡的制度。从现行环境法规定来看，生态修复制度的规范形态可分为：作为生态治理手段的生态修复和作为责任承担方式的生态修复。生态治理视域下的生态修复制度应与环境修复和作为责任承担方式的生态修复相区别，并应在生态环境法典的生态保护编中作出规定。这不仅是一种形式上的安排，还是对生态治理视域下的生态修复制度提出的特殊的规范要求。这要求生态治理视域下的生态修复制度在法典化过程中，应充分考虑生态保护的规制逻辑和价值取向，与其他相关制度相互协调、相互配合。尽管《草案》在一定程度上已符合上述要求，但仍存在完善空间。这些问题需在后续的生态环境法典编纂过程中加以解决，以进一步完善生态修复制度，更好地发挥生态环境法典的体系效能。

（作者单位：中国政法大学民商经济法学院）