

# 生态环境法典编纂中 法律责任的体系建构与完善

□ 孙昭宇

党的二十届三中全会对“编纂生态环境法典”作出重要部署，对生态环境法治的体系完善提出了更高要求和更高目标，需要全面梳理纂修我国现行生态环境法律法规及制度并进行系统整合与集成。在此背景下，实现生态环境法律责任的体系整合与完善既是法典编纂的内在要求和主要任务之一，也是“用最严格制度最严密法治保护生态环境”的生态法治观的生动践行。法律责任作为法律规范实施和制度运行的坚实保障，对法律义务和职责的落实、生态文明建设目标的实现具有重要意义。当前，亟须超越单行立法“各自为政”的局限，统筹考虑生态环境法典编纂的整体思路和逻辑脉络，在理论证成的基础上实现生态环境法律责任的体系建构。《中华人民共和国生态环境法典（草案）》（以下简称《草案》）围绕总则编和各分编内容对现行法律责任规定进行了平移、择取、归并和提炼，回应了生态环境法律责任理论与实践中的问题和困境，但仍同“主体清晰、逻辑自洽、结构完整、覆盖全面、追究到位”的生态环

境法律体系化目标存在一定差距。

## 一、法律责任设置现状：存在责任条款碎片化与结构性失衡等问题

从概念内涵来看，“责任”的语义丰富性和复杂性增加了法律责任概念界定的视角多元性。目前学界对法律责任概念界定的学理争议主要表现为研究视角和中心词指称上的差异，并具体呈现为责任说、后果说、义务说、惩罚说等不同观点。综各家之长，笔者认为法律责任的实质是行为人因未妥善履行法律预先确定的义务或造成合法权益受损而应当承担的合理负担。在环境法领域，囿于部门法划分的法理传统，近代以来主要通过民事、行政、刑事责任的“绿色化”或“生态化”应对生态环境问题和生态环境损害救济的紧迫需求，生态环境法律责任也因此呈现为具有多种法律责任形式的综合性体系，其在性质上可以划分为环境民事、行政、刑事责任三种基本形式；而现代环境义务体系的扩展和环境司法实践的探索创新也使生态环境法律责任范围和形式逐渐扩张。

目前，生态环境法律责任设置主要存在如下问题。

一是责任条款的“碎片化”。受还原主义方法论的影响，我国生态环境单行法采用的是各环境要素或生态要素分别立法的模式，将生态系统拆解为各类介质或要素并从空间上进行人为分割，进而针对各自特点作出专门性规定，致使生态环境法律体系逐渐显现出分离分散的局限性。相应地，法律责任条款也散见于各单行法中，侧重单一环境或生态问题的责任追究，条款之间的衔接性、系统性考量不足。这种“碎片化”的法律责任设置难以充分应对复杂生态环境问题，有时还会造成责任内容的交叉重叠、条款设置的冲突矛盾、责任形式的适用契合等问题。

二是责任分配的“失衡性”。在现行法治体系下，法律责任的设置主要表现为环境行政责任，通过对违反环境法律法规的行为进行惩戒实现维护环境公共利益的目的。相较于生态环境监管部门等行政主体，立法更强调对行政相对人违法行为的责任追究，以行政处罚为主导，其中又以企

事业单位为环境行政责任的主要承担主体，关于政府、公民个人及第三方机构等主体的责任设定较为薄弱，法律责任配置存在一定结构性失衡。

三是责任性质的“模糊性”。虽然环境行政管理体制及相应责任在现行环境法律体系中占主导地位，但环境法作为具有公私法融合属性的综合部门法，部分法律责任也逐渐展现公私法交融的属性，各类法律责任之间的界限存在一定模糊性；尤其是近年来新兴的生态环境损害赔偿责任和生态修复责任，传统部门法律责任框架难以实现兼容。

四是责任功能的“有限性”。当前，环境民事、行政及刑事责任均体现了严格化的“重罚主义倾向”，旨在通过严厉的责任追究“倒逼”有关主体积极承担生态环境监管职责或保护义务，减少或避免生态环境违法行为的发生。例如，《中华人民共和国民法典》规定了生态环境侵权责任的惩罚性赔偿，《中华人民共和国刑法修正案（十一）》降低了污染环境罪入罪门槛并提高了法定刑幅度，环境行政法律责任的罚款额度上限也有较大提升。然而，重罚模式也在一定程度上影响了生态环境法律责任的体系融贯性，导致法律责任设置目的和功能失衡：现有责任大多只在事后惩罚，预防性责任数量较少，补救性和修复性责任还面临落实难、性质不明等现实困境。

由是观之，现行生态环境法律责任规范仍存在不少问题，生态环境法律责任在体系性、协同性等方面仍有较大完善空间，长此以往，不利于生态环境法律责任的有效实施和法律规范的执行落实。

## 二、理论证成：实现从理论到形式再到实质的体系整合与建构完善

实现生态环境法律责任的体系建构是生态环境法典编纂的重要内容和必然要求，可借由法典编纂这一契机，进一步拓展生态环境法律责任的功能和形式，实现法律责任从理论到形式再到实质的体系整合与建构完善，建立起主体清晰、逻辑自洽、结构完整、覆盖全面、追究到位的生态环境法律责任体系。

首先，生态环境法律责任的体系建构应超越还原主义，注重整体主义方法论的运用。生态环境的不可分割性和整体性是其最重要的特点，生态环境保护的内在要求为“尊重并保护整个生态系统的完整和良好状态”，这也是由各环境要素的整体演化规律决定的。还原主义方法论在生态环境法律责任及其追究领域展现出诸多不适应，要想实现生态环境法律责任的体系化，需要修正还原主义的定式，将整体主义作为生态环境法律责任体系建构的方法论基础，从系统完整性和协同性角度对法律责任设置展开整

体考量。

其次，生态环境法律责任的体系化应以“环境公共利益保护”为目标，注重多元主体的责任配置和均衡。诚然，当前很多生态环境问题源于企事业单位或个人违反环境法律规范的行为，但是根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国环境保护法》的规定，维护生态环境质量、保护环境公共利益也是政府和生态环境监管部门的主要职责，需要承担行使公共权力以维护环境公共利益的积极义务。因此，在推进多元共治环境治理体系现代化的背景下，也可适当压实行政主体责任、明确其怠于履职或不当履职的法律责任，通过规范和督促行政主体积极履职来强化事前预防和事中监管，从根源避免生态环境违法行为的发生。

再次，应基于类型化思维，实现“专门责任”和“特别责任”的二分。事实上，很多生态环境问题的本质是不合理的开发利用行为破坏了生态系统的整体性和平衡性，表现为对生态环境本身的损害，因此重点和核心应放在对生态系统功能的完整性保护，在法典编纂中应完善“对环境的责任”这一专门责任的设置。同时，经过绿色化的传统部门法律责任也是生态环境法律体系的重要组成部分，民事责任或刑事责任可通过转引致条款交由民法和刑法作出规定，部分行政责任可根据行为类型、主体类型等在《草案》

法律责任编找到应然位序。由此，实现法律责任“环境法的归环境法，传统法的归传统法”。

最后，还应适当拓展和调适生态环境法律责任的功能，在惩罚之外发挥其预防、补救、修复等多重功能，并逐渐过渡至以“修复生态环境”为中心。重罚主义倾向下的责任设置，以行政处罚作为主要威慑手段，以环境质量标准作为判断是否违法的核心依据，这同生态环境质量改善仍有一定差距。而且，民事赔偿、行政处罚或者刑罚的重罚化有时可能过犹不及，生态环境问题具有后果严重和不可逆转的特点已是学界共识，事后惩戒难以达到预期效果。因此，应以修复补救性责任为核心，加强对生态环境修复责任和生态环境损害赔偿责任的科学设计，注重预防性责任的合理设置，并将惩罚性责任作为“兜底”保障。

### 三、法典化路径：建构“生态修复优先”法律责任体系并提升逻辑融贯性

近日，《草案》首次提请全国人大常委会会议审议，并向社会公开征集意见。《草案》对现行30余部生态环境立法进行了系统整合、编订纂修、集成升华，共五编1188条。其中，法律责任与附则内容共同成编的“法律责任和附则编”，共3章142条。《草案》围绕总则编和各分编中的禁

止性和义务性规定，结合实践中执法与司法的问题、困境，对生态环境法律责任的现有规定进行了平移、择取、归并、提炼，与法律责任相关的内容主要体现在第五编的第一章“通则”与第二章“罚则”中。同时，总则编还专门强调了企事业单位和其他生产经营者的环境保护义务，以及国家机关的责任追究权力。相较于我国生态环境法律责任的设置现状，《草案》极大提升了法律责任的体系性和协同性，有利于增强法律规范之间的适用协同，实现生态环境保护义务和法律责任的匹配契合，以更密更牢的法治之网为生态环境保护、生态文明建设和美丽中国建设提供坚实保障。

首先，《草案》平移承继了现行立法中的成熟条款，如“通则”对各领域具有普遍适用性的一般规则进行了提炼，明确了民事、行政、刑事三种责任形式及其归责原则；第一千零五十五条在《中华人民共和国环境保护法》第五十九条基础上对“按日计罚”责任作出了更为详细的规定；第一千零五十八条参照《中华人民共和国环境保护法》第六十八条的规定细化了政府和主管部门的行政责任及具体情形。

其次，《草案》对生态环境执法与司法实践中涌现的新型责任和救济制度作出了创新性规定。当前，我国形成了行政执法、生

态环境损害赔偿、环境民事和行政公益诉讼等多种制度并行的生态环境损害救济体系，但实践中多种路径间的衔接安排仍不顺畅，造成了功能竞合、适用冲突、职能错位等诸多问题。《草案》遵循“尊重行政专长”的原则明确了行政执法的应当性及生态环境损害赔偿制度的优先性。赔偿权利人提起诉讼的，可由人民检察院或有关社会组织提起诉讼。

《草案》还对线索移送和行刑衔接作出了专门规定，强化了多种责任追究路径的体系性和协同性。

最后，《草案》择取归并了分散于各单行法中的法律责任规范，通过“提取公因式”的方式对同类违法行为作出统合规定。

“罚则”在规范构造上采用了共性规定与特有规定相结合的双层架构模式：在一般规定中对未取得许可证排污、未按许可证排污等各类违法行为的行政处罚责任作出共性规定，明确了处罚基准与裁量幅度；同时，针对大气、水等不同环境要素领域中违法行为的致害机理与事实特征作出了专门规定，创新了生态破坏、违反绿色低碳义务等违法行为的罚则。如此，既有利于保障法律责任追究的统一性和权威性，也可按其类型化设计增强处罚的准确性和针对性。

但整体来看，《草案》关于法律责任的设置仍存一些不足和问题，未能系统性回应生态环境

法律责任体系建构的复杂需求。

一方面,《草案》仍受制于民事、行政、刑事三类形式的划分传统,未能明确生态修复责任和生态环境损害赔偿责任两类新责任的应然场域。生态修复和生态环境损害赔偿责任是生态文明体制改革的重要成果,是发挥修复补救功能的重要责任形式,也是环境法领域的特有责任。但遗憾的是,虽然《草案》第一千零四十八条规定了法律责任包括民事责任、行政责任和刑事责任,但未在一般规定中涉及上述两类新型责任形式,仅在第五编第一章第二节“责任追究”部分针对生态环境损害赔偿磋商及其诉讼作出程序性规定,生态修复的相关内容则主要集中于生态保护编的生态修复章。生态修复和生态环境损害赔偿责任具有性质复合性、对象特殊性、功能公益性、利益多元性等不同于传统三大法律责任的特殊性;作为治理制度的生态修复和作为责任形式的生态修复不应混为一谈。生态环境法典应当对上述两类专属于“对环境的损害”的责任形式作出专门规定,建构起生态修复优先的法律责任体系。因此,建议《草案》删除第一千零四十八条的规定,发挥定纷止争作用,从实体法层面明确生态修复责任和生态环境损害赔偿责任的法律属性和独立地位,并明晰其归责原则、构成要件、适用条件等基础内容,

实现生态环境专门法律责任的体系建构。

另一方面,在内容设置上,《草案》的逻辑融贯性还有待提升,应让“环境法的归环境法,传统法的归传统法”,加强生态环境法典与《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国行政处罚法》等传统法的外部衔接。涉及生态环境侵权责任和刑事责任的内容,可在法典中仅作出提示性规定,通过开放引致条款回归民法视野或刑法视野,无须在法典中再进行细化规定,否则会造成内容重复并模糊生态环境法典的立法属性。因此,建议删除第一千零七十一条关于生态环境侵权责任举证责任倒置的规定。而关于行政责任的设置,可以根据行政主体和行政相对人两大类主体的划分,搭建起内部行政处分责任和外部行政处罚责任相衔接的双重框架。虽然第五编“通则”中“责任主体”一节确立了政府、主管部门、企事业单位和其他生产经营者,以及公民个人、第三方服务机构等多元责任主体,但从“罚则”具体内容来看,责任主体仍集中于企事业单位和其他生产经营者。政府和主管部门的责任主要表现为对负有责任的领导人员和主管人员的行政处分,政府或主管部门等作为行政主体应当承担的法律责任尚有欠缺。未来,法典可以参照行政行为效力的规

定,明确政府等行政主体违法履职或怠于履职应承担的行政行为违法、被撤销、被确认无效或限期履行的法律责任,达致因“同一违法行为导致的行政主体追责与行政处分的衔接”,进一步强化政府的主导作用和企业的主体作用。

#### 四、结论:体系化建构的迫切需求与制度保障

生态环境法典编纂聚焦制约生态环境高质量发展的突出问题,充分体现引领性、前瞻性、时代性,是破解当前生态环境领域体制机制难题的“不二法门”。实现生态环境法律责任的体系化恰逢其时,这既是生态环境法律体系化的内在要求,也是当前我国执法司法实践的迫切需要。法律责任的体系建构与完善并非一朝一夕之功,必须结合我国生态环境法治发展的现实样态进行有针对性的持续探究,最终实现“主体清晰、逻辑自治、结构完整、覆盖全面、追究到位”的目标,为严守生态安全底线、实现人与自然和谐共生的中国式现代化提供坚实的制度保障。<sup>[7]</sup>

[作者单位:中国人民公安大学法学院、国家生态安全法治研究中心。本文为中央高校基本科研业务费“环境法典编纂背景下生态环境损害救济制度的体系建构”(项目编号:2024JKF02SK15)的阶段性研究成果]