

生态环境修复制度法典化的法理分析研究

曹富强

澳门科技大学, 法学院, 澳门 999078

摘要: 本文从法律规范与实践出发, 梳理了生态环境修复制度的法理基础, 分析其法典化的必要性与可行性, 并提出在《生态环境法典》中构建该制度的路径。研究表明, 生态环境修复制度应以国家义务和损害担责原则为根基, 兼顾生态整治和责任追究两大功能, 通过制度体系化设计与其他环境法律的衔接, 全面提升生态环境质量改善与损害救济的能力。

关键词: 生态环境法典; 生态环境修复; 生态环境损害

A Jurisprudential Analysis of the Codification of Ecological Environment Restoration Systems

Cao, Fuqiang

Faculty of Law, Macau University of Science and Technology, Macao, 999078, China

Abstract: This paper, based on legal norms and practices, examines the jurisprudential foundation of the ecological environment restoration system, analyzes the necessity and feasibility of its codification, and proposes pathways for constructing this system within the *Ecological Environment Code*. The research demonstrates that the ecological environment restoration system should be grounded in the principle of state obligations and the polluter-pays principle, balancing the dual functions of ecological remediation and accountability. Through systematic institutional design and alignment with other environmental laws, it aims to comprehensively enhance the capacity for improving ecological environment quality and remedying damages.

Keywords: *Ecological Environment Code*; Ecological restoration; Ecological damage

DOI: 10.62639/sspse14.20250103

引言

近年来, 我国通过山水林田湖草沙等重大修复工程及司法判决中的生态化措施, 取得了一定成效。然而, 现行法律对修复主体、对象、标准及程序的规定尚不完善, 难以全面应对复杂的生态损害问题。《生态环境法典》的编纂为修复制度的体系化设计提供了契机。本文将从制度内涵与现状出发, 探讨生态环境修复制度法典化的法理基础与路径。

一、生态环境修复制度法典化的背景与现状

(一) 生态环境修复在生态文明建设中的地位不断提升

自我国将生态文明建设纳入国家发展总体布局以来, 对生态系统的整体保护与系统修复有了越来越多的政策部署与立法推动。从中央层面的指导性文件到地方政府主导的修复行动均表明, 修复性治理已经走上前台, 成为生态环境管理的重要环节。与此同时, 人民群众对优美生态环境的需求也不断增长, 促使国家与社会持续加大对受损生态环境的恢复力度。

纵观近年发布的一系列相关政策都将“生态修复”列为生态文明制度体系建设的关键内容。这些政策指引的核心意旨在于: 不仅要巩固和提升已有污染防治成果, 还要对已经退化或损害的生态系统进行统筹修复, 力争让“山更青、水更净、

地更绿”的愿景成为现实。

(二) 我国生态环境修复法律规范的分散化与碎片化

虽然立法层面已日益重视生态环境修复, 但现行法律规范仍显得零散而不成体系:

1. 在基本法中对修复制度的表述较为原则

如《环境保护法》第32条提出“国家应当建立和完善环境修复制度”, 但该条仅呈现宏观原则, 缺少对主体、程序、修复标准和技术方法的具体说明。

2. 单行法中的修复条款多为要素或区域的定向规定

《土壤污染防治法》《湿地保护法》《长江保护法》《黄河保护法》以及《森林法》《草原法》等, 都针对各自具体领域设立生态修复条款或专章, 强调政府组织实施修复工程, 但在修复管理模式、社会资本参与、跨区域联动以及修复程序监督等方面仍有较多空白^[1]。

3. 责任追究与修复措施难以在法律文本中实现充分衔接

司法实践中涌现出大量以修复为核心要素的生态化判决, 但在立法维度, 生态环境修复责任的构成、归责条件和执行程序仍缺乏足够的系统化规范。

因此, 当前生态环境修复制度的有效运转更多依赖于地方政府的主动性及各部門间的协调, 或依靠司法机关在个案中探索性的判决, 而缺乏

(稿件编号: SE-25-3-1007)

作者简介: 曹富强 (1985-), 性别: 男, 汉族, 籍贯: 河南省商丘市, 博士研究生在读, 研究方向: 环境与资源保护法学。

全国层面上系统、统一的法律规范来对生态环境修复加以统领。

(三) 法典化进程中对生态环境修复制度的需求凸显

《生态环境法典》编纂不仅是对现行环境立法与环境政策的整合与升华,也旨在构建新时代生态环境治理体系的基础框架。生态环境修复制度横跨污染防治、生态保护、自然资源利用、环境责任与公众参与等多个领域,其内在关联性与复杂性决定了唯有在法典化进程中进行整体化制度设计,方能确保其制度价值的充分实现。

二、生态环境修复制度的法理基础与制度逻辑

(一) 国家义务与损害担责原则的双重支撑

1. 国家环境保护义务

生态环境作为公共资源与公共利益的载体,对公福祉与社会稳定具有基础性意义。现代国家普遍将保障公民享有良好环境质量视为政府不可推卸的职责。在我国现行宪法和相关法律框架下,国家承担保护和改善生态环境的义务,这不仅体现于对环境污染源的管控,也意味着当生态环境受到严重破坏或退化时,国家必须积极组织、推进修复工作^[2]。对于地方政府而言,“对本行政区域环境质量负责”则是其法定责任,修复受损生态环境、恢复生态系统功能便成为落实责任的应有之义。

2. 损害担责原则

国家义务并非意味着个人或企业可以免于对其行为所致损害承担责任。为实现预防和救济生态环境损害的目标,现代环境法强调“谁污染谁治理、谁损害谁修复”,这即是损害担责原则的核心。具体而言,当污染者或破坏者的违法行为导致生态环境功能降低或丧失,法律将通过行政命令、司法判决等方式追究其修复责任。如果责任主体拒绝或无力修复,政府可实施“代履行”,并向其追偿相关费用。损害担责原则与国家义务构成“国家+个人(单位)”两条主线,共同打造了生态环境修复制度的法理根基。

(二) 生态环境修复制度的两大类型化特征

基于上述法理支撑,生态环境修复在我国法律实践中可大体区分为“生态环境整治型修复”与“责任追究型修复”两大类型:

1. 生态环境整治型修复

该类型主要表现为政府为提升区域或流域生态环境质量而组织的大规模系统性修复工程。修复主体通常是各级政府及其相关主管部门,外加授权或委托的专业机构、企业或社会资本。其关注重点在于恢复脆弱的、已退化或有重大生态功能的区域,实现对生态系统整体状况的修复性改善,满足人们对优美生态环境的需求。

2. 责任追究型修复

该类型则更多地出现在具体个案的行政执

法与司法裁判中,旨在对违法行为导致的生态环境损害进行事后弥补或补偿。责任人须采取修复措施或支付相应费用。该修复路径往往通过命令改正、环境公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼等具体法律程序来实现。

上述两大修复类型在实际运行中也会存在交叉情形:一方面,大规模修复工程中可能涵盖了某些违规排污或非法开采行为造成的生态损害^[3];另一方面,若责任主体未能及时采取修复措施,政府也可对相同区域开展整体修复工程。如何在法律上协调好这两大修复类型的分工与衔接,是生态环境修复制度法典化中需解决的关键课题。

三、生态环境修复制度法典化的核心要点

(一) 在总则编中确立修复制度的基本原则与主体责任

1. 修复的目标与原则

在《生态环境法典》总则中,应先对生态环境修复的目标(如“维护生态平衡、恢复生态功能、保障生态安全”)加以明确,并将“自然恢复为主、自然恢复与人工修复相结合”、“坚持损害担责与国家主导相统一”等重要原则写入,为后续分编和具体修复规定提供价值指引。

2. 修复主体的多元化定位

除国务院及地方政府承担生态环境修复的总体组织义务外,还须明确部门协调机制与社会资本、公众参与机制。对造成生态破坏的个人或组织而言,《法典》应设置修复义务的法律基础,并建立拒不修复或无力修复时的救济与替代方案(如行政代履行)。对于跨区域的重大生态修复工程,则可建立“共同治理、区域协作”的实施制度。

3. 程序性与技术性要求

生态环境修复涉及调查评估、方案制定、技术比选、过程监督、成效验收等多个阶段。立法应在总则中设置相关程序性要求与监督机制的基本框架,如信息公开、听证与公众参与的基本原则,以及生态环境修复的标准制定与动态调整机制,既为后续分编作指导,也与技术规范文件实现无缝衔接。

(二) 在分编中对整治型修复与责任型修复分别展开

1. 污染控制编与自然生态保护编:侧重整治型修复

在污染控制编中,可将土壤污染修复、水体生态整治、大气环境综合治理等具体领域的修复要求加以细化,明确各级政府的资金来源与规划指引,并可对风险管控与修复工程的衔接流程进行规范^[4]。自然生态保护编则可针对森林、草原、湿地、海洋等生态系统,围绕重大生态修复工程的规划与实施、监测评估、后期管理等环节进行立法完善,并设置区域性联防联治条款。

2. 生态环境责任编: 突出责任追究型修复生态环境责任编应在原有行政责任、民事责任和刑事责任的基础上, 进一步明确生态环境修复责任的独立地位, 对责任主体的识别、承担方式、责任范围等关键问题予以统一规定。结合《民法典》第1234条与第1235条, 可细化修复责任的构成要件、实际修复措施、替代修复与赔偿修复的选择标准, 形成完整的损害救济链条。

(三) 加强与法典外相关制度的衔接

1. 与公众参与制度的衔接

修复过程不仅需要专业人员与机构的参与, 也需要倾听并回应受影响公众的合理诉求。应在《生态环境法典》中引入公众参与或公众监督条款, 要求在重要修复项目立项、方案制定及验收阶段主动公开信息、听取意见, 构建多方共同参与的良性互动机制。

2. 与生态环境应急管理制度的衔接

当突发环境事件导致生态环境急剧恶化时, 应急管理部门与生态环境主管部门的紧密合作尤为关键^[5]。《生态环境法典》可在修复制度中明确突发事件后紧急修复的启动程序、资金拨付及跨区域协调等内容, 以防止二次污染或损害升级。

3. 与生态环境经济政策的衔接

生态环境修复工程往往耗资巨大, 若单纯依赖财政资金易在实践中捉襟见肘。可通过在法典中鼓励PPP模式(政府与社会资本合作), 完善生态补偿、环境税收优惠以及绿色金融等配套政策, 拓宽修复融资渠道, 形成“政府主导、市场运作、社会协同”的多元化投入机制。

四、生态环境修复制度法典化的实现路径

(一) 以“宏观规划+微观责任”双轮驱动制度落地

生态环境修复制度在法典中的建构, 应遵循“宏观指导与微观实施有机统一”的思路:

1. 宏观层面

在《生态环境法典》总则明确修复的国家义务与核心原则;

借由自然生态保护编与污染控制编, 对重点领域和区域的整治型修复进行专门细化, 形成自上而下的工程推进模式;

建立修复项目的跨部门协调、跨区域联动机制, 以利于重大修复工程的系统规划与实施。

2. 微观层面

在生态环境责任编对责任追究型修复进行统一立法规范, 包括责令改正、行政代履行、民事修复责任与修复费用追偿等具体环节;

设置与环境公益诉讼、生态环境损害赔偿制度衔接的相关程序条款, 加强司法对修复责任落实的保障力度。

(二) 严格把控修复程序与技术标准

1. 修复方案编制与审核

从事前立项、专家评估、社会公众意见征

询到最终方案审定, 宜设立至少一次听证程序或公示程序, 提升方案合理性与科学性。

2. 修复过程中的监督与信息公开

生态环境主管部门及相关行政机关应定期对修复活动进行现场检查, 依法公开进展数据和监测报告, 并为公众或社会组织参与监督提供便利渠道。

3. 修复效果验收与后期管控

在修复结束后, 需通过专业检测和评估验证其效果是否达到既定标准, 并在后续建立定期复查机制, 防范修复区再次退化或衍生新的环境风险。

(三) 与其他环境法律制度的相互联动与互补

1. 与环境影响评价制度

当某些开发建设项目可能导致次生环境损害时, 将提前介入的环评制度与后续的修复制度相结合, 确保一旦产生生态环境退化, 能及时采取修复行动或在施工阶段进行“边建设、边修复”的优化方案。

2. 与生态环境应急预案制度

在重大突发环境事件后, 迅速启动修复措施往往能显著降低事后整治成本与损害程度。故在修订或制定应急预案时, 应明确“紧急修复或修复准备”作为常规处置流程的重要一环。

五、结语

生态环境修复制度作为推动生态环境质量改善与损害救济的关键法律安排, 兼具宏观规划与严格追责的双重特性, 体现了国家义务与损害担责原则的双重落实。随着《生态环境法典》编纂工作的推进, 将生态环境修复制度作为独立的基本制度纳入其中, 不仅能彰显其在生态文明建设中的核心地位, 也为立法与实践提供系统化指引。未来, 需与技术标准、资金保障、公众参与及应急管理配套制度协同推进, 以实现法典化的制度合力, 为人与自然和谐共生提供坚实的法治保障。

参考文献:

- [1] 刘建新. 论检察环境公益诉讼的职能定位及程序优化[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2021, 21(04): 28-40.
- [2] 钱文静. 生态环境损害代修复制度的理解——基于《民法典》第1234条[J]. 黑龙江环境通报, 2023, 36(07): 133-135.
- [3] 刘启明. 《民法典》生态环境损害代修复制度探析与优化[J]. 黑龙江环境通报, 2023, 36(01): 114-116.
- [4] 彭中遥. 《民法典》中生态环境损害代修复制度之探析[J]. 中国高校社会科学, 2022, (01): 60-69+158.
- [5] 蓝飘云. 《民法典》中生态环境修复责任制度的实施困境及其完善路径[J]. 浙江万里学院学报, 2022, 35(01): 26-31.