

生态环境修复制度法典化的法理分析与规范设计

李挚萍, 梁树森

摘要: 生态环境修复是生态环境质量改善的核心, 也是生态环境损害救济的核心。生态环境修复制度具有环境法基本制度应具备的特质, 并应当成为《生态环境法典》中的一项基本制度。生态环境修复制度在我国立法中已有一定的发展, 在宏观尺度与微观尺度上皆有建构, 并可具体化为法律义务、法律责任和法律措施, 进而通过行政机制或司法机制实施。生态环境修复制度的法理基础在于国家环境保护义务和损害担责原则。国家义务的设立宗旨在于回应公民对良好生态环境质量的诉求、保障公民的环境权益; 损害担责原则则是对国家义务的补充, 旨在强调一般个体和组织对生态环境必须有合理的关照。在《生态环境法典》的编纂中, 生态环境修复制度应立足国家义务本位, 兼顾损害担责原则的实现, 建构具体规则, 完善制度内容, 以体系化的规范体现于法典的对应章节中, 继续强化其改善生态环境质量和救济生态环境损害的主导作用。

关键词: 生态环境法典; 生态环境修复; 生态环境损害; 国家义务

中图分类号: D922.680.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2024)05-0033-17

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.20240904.002

一、引言

生态环境修复具有清除污染、恢复生态、保障生态安全的功能, 能发挥改善生态环境质量、救济生态环境损害的作用。生态环境修复制度是推进生态文明建设的重要制度依托, 其制度体系庞大, 且横跨公法与民法范畴。当前, 学界普遍从行政法律责任^①、民事法律责任^②、政府职

基金项目: 国家社会科学基金项目“全民所有自然资源资产损害民事救济机制研究”(23BFX035)

作者简介: 李挚萍, 中山大学法学院, lpslzp@mail.sysu.edu.cn (广东 广州 510275); 梁树森, 中山大学法学院

^① 学界近年来开始重视行政命令这一手段在追究生态环境修复行政责任过程中所能起到的效用, 为构建并完善这一新型的追责机制提出了不少见解。参见徐以祥:《论生态环境损害的行政命令救济》,《政治与法律》2019年第9期; 李挚萍:《行政命令型生态环境修复机制研究》,《法学评论》2020年第3期; 程玉、邱成梁:《我国生态环境修复行政命令制度的检视与革新》,《北京行政学院学报》2022年第5期。

^② 将生态环境修复定性为民事责任是最常见的一种情况, 基于这一认识, 学者大多从司法视角切入, 对生态环境修复民事责任的认定、构成、目标、执行等关键问题展开研究。参见李挚萍:《环境修复的司法裁量》,《中国地质大学学报(社会科学版)》2014年第4期; 吕忠梅、窦海阳:《修复生态环境责任的实证解析》,《法学研究》2017年第3期; 王耀伟、刘蔡宽:《〈民法典〉中生态环境修复责任条款之法律辨析》,《湖南社会科学》2021年第2期。在追责路径方面, 生态环境损害赔偿制度的出台充实了生态环境损害救济体系的内容, 学界对于其与公益诉讼制度之间的衔接适用问题也进行了大量分析。参见程多威、王灿发:《论生态环境损害赔偿制度与环境公益诉讼的衔接》,《环境保护》2016年第2期; 冷罗生、李树训:《生态环境损害赔偿制度与环境民事公益诉讼研究——基于法律权利和义务的衡量》,《法学杂志》2019年第11期; 任洪涛、唐珊瑚:《论生态环境修复责任与生态损害赔偿责任的衔接与适用——以〈民法典〉第1234条、1235条为研究视角》,《中国政法大学学报》2022年第2期。

责^①、法律措施^②等角度对生态环境修复问题展开研究，为生态环境修复的法律实践提出诸多意见与建议。然而，从顶层设计到制度实施的系统视角来看，我国的生态环境修复制度在现阶段并未能实现真正的体系化。有学者意识到，仅从单一视角去研究生态环境修复远远不够，因为生态环境修复不单是纯粹的法律责任或法律措施，更包括了政府的生态环境修复职责，内涵十分丰富，故对“生态环境修复”这一概念必须有综合、全面的理解^③。从这个角度去考察生态环境修复制度的运行现状可以发现，多种制度手段并用固然能够充实制度内容，但多种主体、多类机制的混合适用难免导致制度实施不畅，阻碍这一重要的环境法律制度走向完善。藉《生态环境法典》编纂的良好时机，重新审视生态环境修复制度的法理基础与制度具体规则的设置逻辑，探寻这一制度进入《生态环境法典》的现实路径，对于最大程度地发挥其改善生态环境质量和救济生态环境损害的效用具有重要意义。

二、生态环境修复制度的法理基础

（一）生态环境修复制度的制度价值

制度是在给定社会条件下，针对共同体或组织机构的某一常规性问题而实际采取的功能性应对措施之集合，共同体或组织机构中不同的机构成员或个体成员需要各自履行其既定职责来协同应对问题^[1]。法律制度则是指与法的制定和实施有关的立法、执法、司法与法律监督的制度及其实际运作^[2]，是不同部门法领域内容进行系统联结、整合、配合之结果，包括规范体系的建立和法律行动的实施，可以体现为法律主体对特定原则、规则和程序的遵守。生态环境修复制度，是指对于已经受到损害或者面临严重退化风险的生态环境区域和生态系统，由法律规定的主体或者其委托的主体通过采取修复性措施，将生态环境恢复到受损害前或者符合环境质量标准状态的活动和制度安排^[3]。

近年来，生态环境修复逐渐成为生态环境保护的重要组成部分，这是应对日益严重的环境污染和生态破坏问题的现实需要。由于自然原因及人为破坏而产生的生态环境损害，会导致生态环境恶化和生态系统退化。生态环境保护不能止步于污染源的治理或受害者的救济，将受到损害的生态环境客体恢复到健康的状态，是一种更能关切到人类社会可持续发展和生态安全的生态环境保护理念。21世纪以来，生态环境保护进入修复时代^[3]，采用修复性手段来消除生态环境损害、遏制生态环境恶化、恢复生态环境质量和生态系统功能，持续为人民群众提供健康、良好的生存环境，已成为越来越多国家应对环境问题的优先选择。修复性理念正被广泛地运用于环境治理领

^① 也有不少学者强调政府在生态环境修复中应当承担的重要职责及其所能发挥的重要作用。参见吴鹏：《生态修复法制初探——基于生态文明社会建设的需要》，《河北法学》2013年第5期；李挚萍：《环境修复法律制度探析》，《法学评论》2013年第2期；魏旭：《生态修复制度基本范畴初探》，《甘肃政法学院学报》2016年第1期；吴鹏：《生态修复法律责任之偏见与新识》，《中国政法大学学报》2017年第1期；刘静然：《论污染者环境修复责任的实现》，《法学杂志》2018年第4期。

^② 此外，部分学者认为，生态环境修复作为法律责任而言，具有多元的法律性质，较难被明确确定性。参见宁清同、南靖杰：《生态修复责任之多元法律性质探析》，《广西社会科学》2019年第12期。特别是在刑事案件中，生态环境修复也有可能作为非刑罚措施甚至是量刑情节而出现，这也难被称作是法律责任。

^③ 有学者从较为全面的视角剖析了生态环境修复责任的应然内涵，并在相关研究中设计出生态环境修复在不同情形下所应遵循的实施机制。参见刘长兴：《生态环境修复责任的体系化构造》，《中国法学》2022年第6期；陈海嵩：《证成与规范：地方政府生态修复责任论纲》，《求索》2023年第4期。然而，既有研究大多仍是将“职责”与“责任”混为一谈，未能在语词上清晰地建构生态环境修复制度的话语体系。

域。《生态环境法典》编纂,为我国在生态环境保护领域贯彻修复性理念的立法回应提供了重要的契机,多项环境法律制度可借此机会实现整合、提升。从这个角度来说,生态环境修复的制度化,能够有效回应生态环境保护迈入修复时代的要求。生态环境修复制度的根本目标在于维持并改善生态环境质量,维护公民的环境权益,实现民族与社会的永续发展。这亦是生态环境修复制度的价值所在。

(二) 生态环境修复制度的制度逻辑

“良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。”^①为满足人民群众享有清洁、健康、优美环境的需求,提供良好的生态环境这一最为公平、最具普惠价值的公共产品是国家的基本义务之一。因此,保障公民环境权益、履行国家义务,是生态环境修复制度的逻辑起点。在我国,国家环境保护义务在保障公民环境权益的宪法框架下得到创设,政府环境保护义务则是国家环境保护义务的具体化。具体至生态环境修复的角度而言,生态环境修复的国家义务基于宪法规定的国家保护和改善生态环境的义务而产生;《环境保护法》所规定的地方政府生态环境质量负责制,也是其应当承担生态环境修复政府责任(职责)的主要依据;同时,宪法上环境保护基本国策的规范地位也为国家环境保护义务体系的构建提供了效力保障^[4]。

《环境保护法》第6条第2款明确规定:“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。”生态环境是公共产品,是社会公共利益的重要载体,生态环境修复制度旨在维护生态系统的整体平衡^[5],亦有维护生态系统服务功能和服务价值的作用。在生态环境管理模式逐步走向以生态环境质量改善为核心的阶段,基于对生态环境质量负责的角色定位,政府是生态环境修复法律制度当中的首要义务主体,具体体现即政府妥善地组织实施这一制度,通过多种途径使管辖区域的生态环境质量达标^[6]。

对于行政主管部门而言,其对生态环境负有监管职责,对生态环境实施整体保护、系统修复,以维持并改善环境质量,或通过日常的执法工作发现违法行为,并运用行政手段纠正违法行为,是其职责的一部分。对于因生态系统受损而获益的主体,在责任人没有能力履行或拒绝履行修复义务的情况下,其应履行的修复义务可通过国家机关“代执行”^[7],而后再由国家机关向其追究法律责任。在无法区别个体责任或者责任主体灭失、责任主体丧失责任能力^[8],甚至是存在历史遗留问题之时,政府亦需承担组织和实施修复活动的义务^[9],在生态环境保护工作中起兜底作用。此外,在我国,以政府及其组成部门、检察机关为代表的国家权力机关,也可循司法路径,通过环境公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼实现生态环境修复之目的,这同样是生态环境修复制度的应有内容,是国家义务得到全面履行的体现。总而言之,国家在生态环境保护方面的积极义务是现代法治国家服务行政的重要内容,而这又主要从行政机关的义务中体现出来^[10](P164-167, 171)。

在国家义务之外,“损害担责”是对自然人、法人和其他组织的生态环境保护义务、责任和法律后果进行分配的原则,是国家环境保护义务的有力补充。这一原则随着时代的变化和生态环境保护的现实需要不断发展。损害担责原则强调的是原因者负责,即损害者须承担相应的法律后果。新近立法、执法与司法实践表明,生态环境损害已经成为法律救济的明确对象,这种损害是针对生态环境本身的损害。基于这一法治转向,对于造成生态环境损害的主体,相关法律义务、法律责任、法律措施的具体内容,亦自然向着赔偿生态环境损害、恢复生态环境良好质量的方向发展。

综上,生态环境修复制度以国家义务作为法理基石,落脚点在于政府对生态环境质量负责制。

^① 2013年4月8日至10日,习近平总书记在海南考察工作时提出了这一重要论断。《习近平:加快国际旅游岛建设谱写美丽中国海南篇》,网址:https://www.gov.cn/ldhd/2013-04/10/content_2374840.htm,访问日期:2024年7月23日。

另外,一切单位和个人也都需要对自身行为所造成的后果承担相应的义务和责任,即损害担责原则亦同样是生态环境修复制度的建构基础。

(三) 生态环境修复制度的运行机理

以行政规制为主导、私法规制为补充,是现阶段环境法调整手段的一个重要特点^[11],生态环境修复制度的运行也显示出了这一特征。在生态环境修复制度的行政运行方面,国务院、地方各级政府及其有关部门对于重大生态系统的保护和修复负有职责,此种行政职责是法定义务,在法律的明确规定下具有约束力^[4]。政府生态环境修复义务的核心在于主导修复工程的组织实施,以促成生态系统的良性演替。此种修复,是一种以生态环境整治为核心的修复。对此,我国在现阶段初步形成了针对重要生态系统保护和修复的,由政府主导、有关部门合作联动的生态环境修复工作体制机制,政府及有关部门按照职责分工,负责特定领域的生态环境修复工作。国家发展改革委、自然资源部会同科技部、财政部、生态环境部、水利部、农业农村部、应急管理部、中国气象局、国家林草局等有关部门于近年共同研究编制了《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划(2021—2035年)》,该文件就明确了党委领导、政府负责的重大工程建设领导机制。在重要生态系统保护和修复重大工程的工作机制上,部分地方政府亦进行了及时回应^①。

在行政法框架下,生态环境修复分为行政职责范畴的修复,以及行政相对人责任范畴的修复^[4]。因此,除上述生态环境整治型生态环境修复以外,在对违法行为人的规制方面,行政机关可以通过行政执法途径,运用行政命令,要求行政相对人补救其违法行为,以救济生态环境损害,实现生态环境的修复。生态环境修复行政命令作为一种法律措施,较为适合于小型污染场地或小型生态破坏区域的生态环境损害救济。行政命令在《环境保护法》和各单行法的“法律责任”章节的条文中通常体现为“责令改正”这一措施^[12]。行政机关在要求有关主体履行修复义务的同时,也可处以行政罚款,甚至可以实施代履行活动,所涉费用则由责任人承担。其中,各单行法所设定的行政处罚在大多数情况下与行政命令一同出现,旨在保障行政命令的实施。代履行或代为治理的规定也散见于《水污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《土壤污染防治法》《森林法》《草原法》《水土保持法》等法律中。行政代履行也可作为生态环境应急管理的一种措施。此外,以修复生态环境为核心要素的生态环境损害赔偿制度亦内含行政手段的运用,其中的磋商机制属于行政协商^[13]。磋商可以直接启动,也可与行政命令相结合,即行政机关作出行政命令后,可以开展关于生态环境修复工作的协商并达成协议,进而向法院申请司法确认并申请执行,法院则可移送政府及其指定的相关部门、机构组织实施修复。

在生态环境修复制度的司法运行路径中,生态环境修复目的主要依靠诉讼手段实现。在国家义务视角下,对生态环境修复责任的追究,正呈现出环境公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼并存的司法样态。生态环境修复责任作为一项独立且法定的责任承担方式,其请求权基础已为《民法典》第1234条、第1235条所创设,私主体、社会组织、行政机关、检察机关皆可提出关于修复生态环境的诉讼请求并为司法机关所支持,法院在作出生态环境修复判决之时可一并判决将来可能发生的代为修复的费用。而在生态环境损害赔偿制度中,生态环境损害赔偿权利人在磋商不成、无法达成协议的情况下可提起生态环境损害赔偿诉讼,通过判决明晰有关修复和赔偿的具体事宜。从中可以看到一种趋势,且这种趋势已逐渐成为一种主流,即公权力机关运用司法手段,依据民

^① 在地方层面,《福建省重要生态系统保护和修复重大工程实施方案(2021—2035年)》《重庆市重要生态系统保护和修复重大工程总体规划(2021—2035年)》均明确,地方政府需要承担起生态保护和修复的责任,组织编制本地区有关重大工程实施方案,统筹抓好本地区重大工程的组织推进,确保各项重大工程顺利实施,同时明晰了牵头单位和责任单位。

法规范, 追究有关主体的生态环境修复责任, 实现对社会公共利益的维护, 这是“公法义务、私法操作”的生态环境损害救济模式得到确立的体现^[14] (P201)。

此外, 随着环境司法的发展, 生态环境修复责任形式亦日益创新, 补种复绿、增殖放流、复垦土地、净化水域等具有生态化特征的行为正不断充实生态环境修复责任体系的内容。在环境民事司法以外, 环境刑事司法在量刑和刑罚执行上亦逐渐显示出恢复性司法理念为裁判导向的趋势。具体而言, 生态环境修复的实际履行情况是量刑的重要考量因素, 是刑罚轻缓化的依据^[15]。至于生态环境修复本身, 其也可作为一种非刑罚措施发挥应有的损害救济功能, 囊括上述新型生态环境修复措施的生态环境修复刑事判决已广泛出现在司法实践当中。

概言之, 从生态环境修复制度实际运行的层面进行考察, 可总结出生态环境修复的两大类型——一是以生态环境整治为核心的修复, 重点在于改善生态环境质量; 二是以责任追究为核心的修复, 重点在于生态环境损害的救济。其中, 责任追究型生态环境修复又涵盖了环境执法与环境司法两大领域, 并演化出了除传统法律责任以外的多种形式的生态环境修复法律措施。现今, 由于学界大多首先从环境司法案件, 特别是环境公益诉讼案件中接触生态环境修复的法律问题, 有关生态环境修复的研究因此普遍从司法视角展开, 聚焦于责任追究的范畴。但是, 我国的生态环境修复行动实际上更多是由政府主导推进。随着生态文明建设的不断深入, 从中央到地方, 各级政府有计划、有组织开展的生态环境修复, 方为生态环境整治、生态环境质量改善进程中体量更为宏大的一环。对生态环境修复制度的论证, 也应拓宽研究视野, 摆脱思维定势, 从更全面的角度展开。

三、编纂生态环境修复制度的法律条文基础

(一) 生态环境修复的立法现状

当前, 我国主要在环境保护基本法和单行法, 以及《民法典》中对生态环境修复制度进行规定。相关法律条文的规定在不同程度上体现了生态环境修复作为一项法律义务、法律责任或法律制度, 对生态环境质量改善、生态系统修复、生态价值和功能恢复的关注。现行立法中关于生态环境修复的规定如表1所示。

《环境保护法》第32条规定: “国家加强对大气、水、土壤等的保护, 建立和完善相应的调查、监测、评估和修复制度。”这一条款原则性地规定了修复目标和修复对象, 是《环境保护法》作为我国环境保护基本法首次出现的关于生态环境修复的规定, 为国家设立了生态环境保护的新任务, 提出了制度构建的新要求。新近立法如《长江保护法》《黄河保护法》《湿地保护法》等, 皆通过专章规定了生态环境修复制度, 相关内容涵盖了各种自然要素、各类不同生态功能区域的修复, 大多明确了政府的生态环境修复职责, 创设了政府组织开展修复活动的法律义务, 且愈发显示出区域流域协调之立法特色。

如前所述, 两大类型的生态环境修复——生态环境整治范畴下的生态环境修复以及责任追究范畴下的生态环境修复, 共同构成了生态环境修复制度的核心内涵。前者对生态环境保护起到重要的全局性影响, 重在生态环境质量之改善; 后者则是生态环境损害救济的一种形式, 对生态环境保护工作的规制作用不具有全局性, 主要在末端救济环节出现。相应地, 从法律性质上看, 生态环境修复可被具体化为法律义务、法律责任以及法律措施 (即在现阶段难以被明确性的行政命令、非刑罚措施等), 相关规则的有机集合即构成完整的生态环境修复制度。

总体来看, 一方面, 生态环境修复可指向由历史遗留问题、原生环境问题导致的生态环境损害或生态系统破坏, 此种活动亦时常被称作“生态修复” (如《中共中央关于全面深化改革若干重

表1 现行立法中关于生态环境修复的规定

法律名称	相关条文或章节	“生态环境修复”在该部法律中的定位
《环境保护法》	第32条(国家建立和完善环境修复制度的原则性规定)	法律制度
《土壤污染防治法》	第四章 风险管控及修复	法律义务、法律责任、法律制度
《长江保护法》	第五章 生态环境修复	法律义务、法律制度
《黄河保护法》	第三章 生态保护与修复	法律义务、法律制度
《青藏高原生态保护法》	第三章 生态保护修复	法律义务、法律制度
《湿地保护法》	第四章 湿地修复	法律义务、法律制度
《森林法》	第四章 森林保护、第五章 造林绿化(第30—32条,第46条,森林生态系统修复义务);第七章 法律责任(第73条、第74条、第76条,恢复植被等法律责任)	法律义务、法律责任
《草原法》	第65—66条、第68—70条(责令修复草原植被的相关规定)	法律义务、法律责任
《海洋环境保护法》	第36—37条、第40条、第42条(政府生态环境修复职责)	法律义务、法律制度
《水污染防治法》	有多个关于责令限期治理、消除污染危害的条款	法律义务
《固体废物污染环境防治法》	有多个关于责令限期治理、消除污染危害的条款	法律义务
《民法典》	第1234条(生态环境修复民事责任)	法律责任

大问题的决定》等多部政策文件所言),生态环境修复在其中作为一项政府义务呈现,其功能主要通过宏观尺度的行政途径实现,并体现为较大规模的修复活动。“政府主导+多元参与”是其中的鲜明特征——行政机关主导实施生态环境修复活动,具体的行动通常为政府的生态环境治理事务所涵摄,所涉费用的来源广泛,国家及地方财政、社会资本、多边金融机构贷款项目皆能提供资金支持^①。另一方面,生态环境修复也指向因实施违法行为所导致的生态环境损害,造成环境污染、生态破坏的行为人须自负其责,修复生态环境以消除损害后果,或支付治理、修复成本以承担替代性的经济责任,此种功能可通过微观尺度的行政途径(即执法途径)或司法途径实现,重点在于使责任主体降低生态环境风险并恢复受损的生态服务功能^[16]。

总结相关立法可知,生态环境修复是以生态环境质量改善为核心的生态环境管理模式下的一种重要治理措施,也是公民环境权益救济的必要手段,生态环境修复制度在我国生态环境保护事业中的地位日益提高,内涵不断丰富。对于生态环境修复制度的具体内容,我国立法已日益完善——法律关于生态环境修复制度的规定从原则性条款的创设,到单一要素式生态环境修复制度的构建,再到综合性生态环境修复制度的布局,在深度和广度上都有持续的发展和进步。

^① 《国务院办公厅关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》提出,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,聚焦重点领域,激发市场活力,推动生态保护修复高质量发展。此外,世界银行的贷款项目,也为我国的流域生态环境修复提供了支持。参见《2亿美元世行贷款落地湖北用于长江生态环境修复和绿色发展》,网址: http://czt.hubei.gov.cn/bmdt/dtyw/202403/t20240328_5137378.shtml,访问日期:2024年7月23日。

环境法基本制度是环境法体系中相互联系、相互配合的若干法律规范基于共通调整手段的有机结合。生态环境修复制度横跨污染防治、生态保护、绿色发展等领域,在适用上具有广泛性;生态环境修复制度也是对保护优先、综合治理、损害担责等环境法基本原则的集中表达,是环境法基本原则的具体化,在环境法体系的内在价值上具有融贯性;而上位法对于下位法的约束性安排、同位法之间的协调共进以及下位法对于上位法的回应,则共同编织起了生态环境修复的制度网络,生态环境修复制度因而在规范上具有层次性^[11]。此外,从环境法基本制度的法定性、系统性、关联性要求来看^{[17] (P157)},我国有关生态环境修复的立法中具体的法律规范及其有机结合形成的多种机制,全面贯穿于各环境要素的治理领域,构成了庞大的制度结构体系。基于此,生态环境修复制度应当成为一项环境法基本制度,进入到《生态环境法典》中作为一项法典的基本制度进行建构。长期以来的实践,亦能明确生态环境修复制度在法典中的“改革确认型”基本制度定位^[18]。

(二) 生态环境修复的立法反思

通过考察可知,现有立法普遍对以下事项进行了规定,其中的内容可以上升成为《生态环境法典》中的规定。其一是生态环境修复的原则和指导思想,现有立法大多强调“坚持自然恢复为主、自然恢复和人工修复相结合的原则”(如《湿地保护法》)或“实行自然恢复为主、自然恢复与人工修复相结合的系统治理”(如《黄河保护法》);其二是生态环境修复主体,现有立法大多以政府作为主要的主体,以政府履行职责为生态环境修复行动的主导性实施方式;其三是生态环境修复的对象和类型,现有立法中呈现的修复对象和修复类型较为多样,根据不同的区域和流域的生态环境特征以及生态环境(系统)中存在的实际问题而规定的不同的修复目标和要求,已逐渐出现在立法当中。

然而,现有立法的条文仍存在不足,这些不足之处也可借助《生态环境法典》的编纂实现补正。其一,对于修复的程序规定尚不清晰。除《土壤污染防治法》对生态环境修复的程序有规定之外,其他法律基本上未涉及这方面的具体内容。仰赖于司法机关通过制定司法政策、司法解释,对生态环境修复制度作出全面、细致的程序安排亦并不现实。其二,主体体系较为单一。法律中提及的修复主体主要是各级政府,对于企事业单位和其他经营者的修复义务,尚欠全面、具体的规定,同时也缺乏社会资本进入以及公众参与生态环境修复的规定。其三,立法理念相对滞后。作为我国环境基本法的《环境保护法》仍显现出“重污染防治、轻生态保护”“重分别治理、轻综合整治”的特点,甚至还未将生态环境修复作为一项法律责任来呈现,生态环境修复制度的目标、义务和责任的系统性框架设计有待健全^[19],而大部分单行法关于生态环境修复的规定也并未能关注到涉污染、破坏、损害的各类生态环境要素的系统修复,对生态环境缺乏整体性的关注与考量。其四,生态环境修复有关法律因跨越公法、私法范畴而边界不清。虽然生态环境修复制度并不排斥私法救济手段的运用,但当前私法思维的大幅介入导致法律解释与法律适用之目的指向公私不分^[20]。在生态环境侵权领域,民法规范终将回归到私益侵权纠纷的解决层面上^①,故强化国家机关的职责方为生态环境修复制度法典化的现实选择。

从立法结构上看,生态环境修复常与生态保护一同出现,如《黄河保护法》第三章章名为“生态保护与修复”;《青藏高原生态保护法》第三章章名为“生态保护修复”。那么,“生态环境修

^① 《最高人民法院关于审理生态环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第17条规定:“依照法律规定应当履行生态环境风险管控和修复义务的民事主体,未履行法定义务造成他人损害,被侵权人请求其承担相应责任的,人民法院应予支持。”可以认为,这一规定是司法机关为对生态环境领域的公益侵权与私益侵权作出区分而进行的有益尝试。前者损害的是生态平衡及其服务功能,对应的是“对环境的责任”;后者则是对人身或财产权益的侵害,对应的是“对人的责任”。

复”是否仅会在“生态保护”中出现，应否包含“污染（环境）修复”？“生态环境修复”是否仅指向“生态修复”？“生态保护”与“生态修复”是并列关系抑或是包含关系？

对于这些问题，首先应明确的一点是，生态环境修复确实更多地出现在生态保护立法中出现，其内容更多地体现在生态修复的视角体现，这种现象是基于我国的环境立法进程而形成的。也就是说，生态环境修复制度立法是新生事物，出现较晚，且密集地出现在2020年以后的生态保护立法之中，而此时我国的污染防治类立法已基本定型。因此，除了《土壤污染防治法》，同类的其他立法在颁布时并未出现明确的生态环境修复条款。然而，自2014年起，《环境保护法》《水污染防治法》《大气污染防治法》就已先后进行修订，其核心目标均从污染防治转向生态环境质量改善。在立法以外，国务院针对我国面临的大气、水、土壤环境污染问题而实施的三个污染防治行动计划——《水污染防治行动计划》《大气污染防治行动计划》《土壤污染防治行动计划》，也体现出生态环境综合整治、系统修复等理念、特点，且生态环境修复都是其中的重要内容。比如，水环境综合整治便包括了水生态系统修复、水污染环境修复、水污染源治理等内容。所以，生态环境修复显然应当包含生态（系统）修复和污染（环境）修复的两大类型。

此外，“生态保护”与“生态修复”是两个不同的概念。对于前者，只要是与生态功能和价值保护、生态要素保育、生态系统的维护、生物多样性的维持等相关的活动，都可以称之为生态保护。“保护”是人类对生态环境的保护行为，对应人类对生态环境的开发利用行为，《环境保护法》中保护优先原则指的是人类对生态环境的保护行为应当优先于人类对生态环境的开发利用行为，这种保护也强调对已破坏的环境进行事后的修复性保护^[21]。因此可以认为，生态修复也属于生态保护的内容之一。从这个角度而言，将生态保护与生态修复并列的做法虽然并不严谨，但立法者的原意也许是在立法中突出“修复”的地位，以服务于生态环境质量的全面提升。所以，从总体来看，生态环境修复制度不仅是应对生态环境损害的一种方法，更是对于生态环境的整体保护有着宏观指导意义的一项专门制度。

在比较法视角下考察生态环境修复制度可以发现，各国环境保护法普遍亦规定了生态环境修复的内容，相关内容首先在采矿法、土地开垦法、森林法、土壤保护法等单行法中出现。美国在20世纪70年代制定了《资源保护及恢复法》《露天采矿管理与土地复原法》等生态环境恢复类法律；在1980年颁布了《综合环境反应、赔偿与责任法》（即《超级基金法》），对生态环境修复责任、修复计划和程序、修复的基金保障等进行了详细规定，成为生态环境修复立法的早期典范。日本《农用地土壤污染防治法》建立了由政府直接实施修复的治理模式，政府负责农用地土壤污染状况的调查、修复区域的划定、修复计划的制订以及修复工作的组织实施^[22]（P28）。其后，生态环境修复开始见于各国环境基本法中。20世纪90年代后，各国关于生态环境修复的条文在环境基本法（或环境法典）中大致有三种定位。其一是法律原则，生态环境修复在作为法律原则的基础上，可以自然地成为政府的职责以及个人或企业的义务或责任^①；其二是制度化的政府职责与企业义务，生态环境修复作为保护和改善生态环境的重要工具，成为环境基本法设定的法律制度；其三是法律救济措施和法律责任^[8]，其中，除了传统的由执法、司法部门启动的生态环境修复追责机制外，也包括了由无利害关系的普通公民启动的、借助行政机关和司法机关公力执

^① 保加利亚《环境保护法》第3条规定了11项环境保护原则，其中原则8为“环境质量受到污染和损害的区域进行修复和改善”。格鲁吉亚《环境保护法》第5条规定了13项环境保护原则，其中原则10是“恢复原则”，即从事某项活动导致环境退化时，应该采取修复措施尽可能地将受损害的环境恢复到初始状态。阿塞拜疆1999年《环境保护法》总则第3条规定了“确保特定区域的生态平衡及修复受损的生态系统”的原则。参见李挚萍：《环境基本法比较研究》，中国政法大学出版社2013年版，第64—68页。“预防”“缓解”“恢复”“改善”等语词实际上都具有“修复”的内涵。

行的生态环境修复实施机制^①。值得关注的是,随着欧盟《自然恢复法》的出台,欧盟法形成了责任追究与综合整治并行的生态环境修复立法模式:一方面,欧盟《环境责任指令》建立了预防和补救环境损害的责任机制;另一方面,欧盟《自然恢复法》则较为详细地规定了恢复目标及成员国的恢复义务、国家恢复计划等内容^②。

可以说,多国环境法律责任立法中的生态环境修复责任是以“填补空白”的形式出现的,相关规定的内涵涵盖了责任的适用范围和条件、责任的构成、责任的形式、损害评估鉴定、责任追究方式等方面。生态环境修复责任作为损害救济的手段,是损害担责原则的完善和发展。相较于过去,以救济生态环境损害为目的的生态环境修复责任无论是从责任类型还是责任限度上来说,都是一种创新。然而,生态环境修复制度如果仅以责任机制为基础,会极大地限缩制度的内容,使其仅局限于末端的责任追究环节,对前端的生态环境修复活动缺乏指导意义。《生态环境法典》的编纂,包括了环境法规体系化以及环境政策法律化两大核心层次。当前,我国生态环境修复制度中的基础概念尚未统一,生态环境修复的法律义务、法律责任、法律措施与生态环境修复制度的价值定位尚不明确,其相互间亦尚未形成清晰的适用逻辑。环境法规体系化,要求厘清各制度手段背后的法理,并使其得到妥善、合理的运用,形成各制度手段的制度合力;环境政策法律化,则要求将政策规范“入法”,而在政策实现了法律化的目标以后,也需要将这些法律规范进行体系化整合。生态环境修复制度横跨法律规范和政策规范两大领域,兼具充足且充分的文本资源和实践资源。以全局的视角、系统的思维去正确地理解生态环境修复制度的内涵和外延具有重要的意义。生态环境修复制度的法典化,亦必须建立在这一认知基础之上。基于比较法上的考察,以及对我国现有立法存在的制度结构体系分散、综合性较低等问题的准确识别,可以厘清生态环境修复制度的“入典”思路,即生态环境修复制度需要从生态环境责任追究、损害救济以及综合整治等角度进行全面的构建。

四、生态环境修复制度“入典”的路径探讨

(一) 生态环境修复制度法典化的宏观维度

1. 生态环境修复制度的法典基本制度定位。在《生态环境法典》中,生态环境修复制度应独立作为一项基本制度进行构建,为其实施提供全面的规范指引和有力的程序遵循。生态环境修复制度成为《生态环境法典》规定的基本制度具有十分坚实的基础和充分的理由。

第一,可以突出生态环境修复制度在生态文明建设中的重要地位。2015年《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》所确立的生态文明建设基本原则是:“坚持把节约优先、保护优先、自然恢复为主作为基本方针。在资源开发与节约中,把节约放在优先位置,以最少的资源消耗支撑经济社会持续发展;在环境保护与发展中,把保护放在优先位置,在发展中保护、在保护中发展;在生态建设与修复中,以自然恢复为主,与人工修复相结合。”习近平总书记2017年10月18日在中国共产党第十九次全国代表大会上所作的题为《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》的报告中提出,“实施重要生态系统保护和修复重大工程,优化生态

^① 加拿大《环境保护法》第2条、第17条、第22条、第34条,参见赵国清主编:《外国环境法选编》第一辑(上册),中国政法大学出版社2000年版,第285—301页。

^② 基于上文的梳理归纳,可将欧盟《环境责任指令》归入责任追究范畴的生态环境修复立法。参见《欧盟〈关于预防和补救环境损害的环境责任指令〉》,王轩译,戴萍校,《国际商法论丛》(第9卷)。在2024年6月17日,欧盟环境理事会投票通过欧盟《自然恢复法》。该法的鲜明特色就是政府义务主导,可以将其归入生态环境整治范畴的生态环境修复立法。参见刘卫先、付建斌:《欧盟〈自然恢复法〉的内容探析及对我国的启示》,《环境保护》2023年第18期。

安全屏障体系”。2019年10月31日中共中央十九届四中全会通过的《关于坚持和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》将“健全生态保护和修复制度”作为“坚持和完善生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生”的四大工作重点之一。2023年7月17日至18日,全国生态环境保护大会召开,习近平总书记在大会上指出,必须以新时代中国特色社会主义生态文明思想为指导,正确处理五个重大关系:一是高质量发展和高水平保护的关系;二是重点攻坚和协同治理的关系;三是自然恢复和人工修复的关系;四是外部约束和内生动力的关系;五是“双碳”承诺和自主行动的关系。概言之,建立并完善生态环境修复制度是生态文明制度体系构建的重要内容。从上述政策部署中可以看出,党和国家高度重视生态环境修复制度的建立健全,生态环境修复制度的指导思想、基本原则、实现路径、工作重点等内容可从中凝练得出,《生态环境法典》对此应当有所回应。

第二,能够有效提炼并承续现行法对生态环境修复制度的规定。如前所述,我国诸多现行的生态环境保护立法,包括污染防治、自然资源保护、生态保护等领域的单行法,都有关于生态环境修复的规定。《长江保护法》《黄河保护法》《湿地保护法》《青藏高原生态环境保护法》《土壤污染防治法》《森林法》等立法,皆通过专章规定生态环境修复制度,或是将“修复”一词作为章名的一部分并将生态环境修复设定为该章的核心内容。《草原法》《海洋环境保护法》也有多个条文规定了生态环境修复相关内容。基于现实考量,生态环境修复制度的适用情形和具体要求各异,然而不同种类的生态环境修复活动其实都需要遵循一些共性规则,比如政府职责和企业义务配置、修复目标、修复程序、修复过程的公众参与等方面的规则。部门法中的基本制度作为部门法最基本的要素,是实现部门法目标的手段^{[17](P132)}。因此,在提炼现行法内容、承继现行法精神的基础上,生态环境修复制度将有力服务于生态环境质量改善、生态环境损害救济等部门法目标的实现。为实现这些目标,生态环境修复制度亦必须具有更强的指导性,这也要求生态环境修复制度应作为《生态环境法典》的一项基本制度进行构建。

第三,生态环境修复制度本身已具备基本制度的特质。生态环境修复是一项系统工程,是国家以生态环境质量改善、生态系统价值和功能恢复为目的进行的制度安排,对生态环境的整体保护具有不可替代的作用。此外,如前文所述,生态环境修复制度足以成为一项环境法基本制度,亦应自然进入到《生态环境法典》中作为一项法典的基本制度进行建构。生态环境修复制度具有很强的统领性、整合性,将生态环境综合整治、生态环境质量提升、生态环境安全维护、生态环境风险管控、生态环境损害救济等内容进行整合是可行的。生态环境修复制度还具有公共性强、时空跨度大、过程复杂、主体多元、手段丰富等特点,需要技术性规范的指导以及制度性规范的控制,《生态环境法典》的编纂也将有利于生态环境修复制度进行系统性的制度构建。需要说明的是,相较于调查、监测、评估等工作而言,生态环境修复直接对生态环境产生实质性影响,具有独立的制度目标,因此也具有独立的制度性质,而调查、监测、评估是服务于生态环境风险管控及修复的手段,可以成为并且应当成为生态环境修复制度的组成部分。此外,生态环境修复制度本身亦包含了风险管控的内容。

2. 生态环境修复制度在法典中的类型化构造。基于上文的讨论,在《生态环境法典》中,将生态环境修复制度划分为两大类型较为科学。其中,以生态环境整治为目的的生态环境修复以公法义务和行政职责为基础,以行政启动为主,多元主体参与为辅,依托行政决策、行政规划、行政组织、行政委托、行政强制等手段施行;而以责任追究为目的的生态环境修复则以责任承担为基础,通过执法或司法途径启动,并以行政命令、司法判决等方式施行。两大类型生态环境修复机制的比较如表2所示。

以生态环境整治为目的的生态环境修复,是实践中更为主要的类型。该类修复的对象是有重

表2 两大类型生态环境修复机制的比较

比较指标	以生态环境整治为目的的生态环境修复	以责任追究为目的的生态环境修复
启动主体	政府	政府、检察院、法院
启动条件	经调查评估,存在严重损害或者退化,纳入修复计划、名录	违反国家规定,造成生态环境损害
法律依据	《土壤污染防治法》《长江保护法》《黄河保护法》等	《民法典》《森林法》等
实施程序	重大决策、规划、计划等行政程序	执法、检察建议、诉讼程序
修复主体	政府、责任承担方、第三方企业、公众	责任承担方、第三方
修复对象	生态环境恶化或生态系统退化区域	受到损害的生态环境区域
修复目标	以生态环境质量改善及政府的环境保护目标实现为主	以填补损害为主
责任限度	务求公众利益的最大化,同时考虑经济、技术上的合理性、可行性	根据责任大小以及因果关系判断
监督主体	上级政府或者同级政府的监督部门	执法和司法部门

要生态价值和功能的生态系统或者对生态环境质量改善、公民环境权益保护有重要作用的环境区域。具体来说,对于由自然原因导致的生态退化、由人为原因造成的累积性生态环境质量恶化,以及在无法确定直接责任主体或者责任主体无能力履行责任等情形下,由政府承担修复义务并依法享有追索权。以恢复生态系统价值和功能、改善生态环境质量为目的,以及明确政府职责、将生态环境修复纳入政府对生态环境质量负责的责任清单或问责制中,是生态环境整治型生态环境修复在当前立法中的重要内容。这一类修复遵循自然修复为主、自然修复与人工修复相结合的原则,强调用基于自然的解决方法,以“自然之道解决自然问题”^[3],注重“休养生息”、自然净化、减少人类活动,着重避免二次污染和破坏性修复。此种生态环境修复的工程规模大、技术要求高、资金需求大,故在修复模式选择方面通常更突出政府的主导性及计划性。

以责任追究为目的的生态环境修复,其基本遵循是“损害担责”,务求生态(环境)的价值和功能损害得到充分的救济。生态环境修复责任的承担,以违反法律规定造成环境污染和生态破坏为前提。顾名思义,责任追究型生态环境修复的修复主体是责任主体,责任形式包括直接修复、替代性修复和赔偿性修复,修复的内容包括清除污染、恢复生态,将受到损害的生态环境修复至损害发生前之状态或者基线状态。如前所述,该类生态环境修复可以通过行政命令以及司法判决等形式实现修复目的。

鉴于两大类型修复机制的区别,对其分别立法,予以恰当的规制是必要的。将政府基于职责直接启动的生态环境修复以及责任主体应当承担的生态环境修复责任进行分别的规定,将有助于实现不同的修复目标。但是,两类修复机制也存在着交叉、重合之处。比如,政府启动的区域生态环境修复中,会存在由于违法行为形成的受损害区域或因此而遭受不利改变的生态环境要素;又比如,对于司法启动的生态环境修复,部分责任内容或范围已被纳入至政府实行的大规模修复行动之中。这些问题需要在立法活动中有所考量。此外,也需要对生态环境损害鉴定评估的标准、方法和程序,生态环境修复的方式、指标、技术路线和验收标准,以及生态环境修复过程的信息公开和公众参与等问题进行统一规定。对上述共性问题,可首先抽象为一般规则在《生态环境法典》的总则中进行规定,具体规则、特别规则则在分则,甚至是专门的技术规范中规定。

3. 生态环境修复制度法典化的整体设计。首先,在制度内容的设计上应体现保护优先、综合

治理、风险防范、公众参与、环境责任者负担等基本原则的精神，并对上述原则的内涵进一步丰富^[23]，进而将生态环境修复的基本要求纳入国家职能、政府职责和企业义务之中；其次，应当设置生态环境修复制度的一般规则和基本要素，明确主体、程序、技术性规则、监督形式等内容，为分则各编以及各单行法提供规范依据；最后，应妥善衔接作为法律救济措施的生态环境修复和其他法律责任，既为生态环境损害的救济提供有用的修复性法律手段，也为责任主体设立除生态环境修复以外的其他法律责任，为社会公共利益提供全面的法律保护。其中，对于责任追究范畴的生态环境修复，立法既要构建行政追究机制，也要建立通过司法途径确认责任主体的追责路径，同时需规定修复责任成立的条件以及责任人、修复范围、修复类型、修复措施和修复标准等基本内容^[24]。

生态环境修复制度在《生态环境法典》中可按照以下思路展开。其一，上承总则编一般规定和生态环境治理体系的相关规定，在贯彻法典基本原则要义的同时，下启分则各编的一般制度，外接其他部门法制度^{[25] (P177)}。其二，运用“预防-管控-修复-赔偿-制裁”的立法思维，保持法律规范设计和适用的一致性，以使生态环境修复制度自身能够形成以及与其他相关制度共同形成“事前预防-事中控制-事后救济”的逻辑完备的规范格局^{[25] (P466)}。具体而言，生态环境修复制度规定的原则、目标、职责、义务及责任分配、方案制定、工程验收、制度监管等内容，需要贯穿于《生态环境法典》各分编，涵盖污染控制、自然生态保护、绿色低碳发展、生态环境责任等领域。在具体的条文方面，应根据党和国家的重要方针、政策以及目前相关单行法、法规、规章、技术性文件中的共性规定进行提炼；同时还应考虑到现行立法所缺乏的，而生态环境修复制度本身又亟待完善的各主体需共同遵守的一些程序和要求，并作补足。在法典与既有生态环境立法的关系上，法典总则编中生态环境修复制度的规定对不纳入法典的相关单行法（如《长江保护法》《黄河保护法》《青藏高原生态环境保护法》等法律）中有关生态环境修复的规定可起到指导和补充的作用，至于修复的重点对象、类型、具体职责分工等内容，可维持单行法已有的规定。同时，由于生态环境修复制度在传统的污染防治类立法中存在短板，这一制度可以在《生态环境法典》中循此模式获得有效的补强。

（二）生态环境修复制度法典化的微观视角

生态环境修复制度法典化过程中需解决的一个核心问题是如何协调生态环境整治型修复和责任追究型修复。一方面，我国现有立法对生态环境修复制度的规定显示出政府主导、规划指引的特色，制度宗旨在于修复脆弱的、恢复生态环境质量恶化的生态系统或者生态区域；另一方面，以责任追究为核心的生态环境修复相关规定也日益增多，这类内容大多设置在一部法律的法律 responsibility 部分，是生态环境损害救济制度的重要组成。在《生态环境法典》中，以生态环境损害赔偿制度为代表的损害救济规则，及其他相关的执法、司法方面的实体性和程序性规定，应成为生态环境责任编中关于生态环境修复责任的重要内容，而生态环境修复的一些原则性规定，如责任形式、义务主体和责任范围和限度等，可根据总则编的相关规定执行。

1. 法典总则编中生态环境修复制度一般规定的设计要点。《生态环境法典》是关于生态环境保护的国家政策、基本原则、基本制度、基本措施以及其中所涉及的基本权利义务等核心内容的系统性规定。生态环境修复制度的内容应首先在法典总则编基本制度部分呈现，并在其中构建起总体框架。

第一，应明确生态环境修复的国家义务和基本原则、国务院有关部门和地方各级政府在生态环境修复中的基本职责，以及生态环境修复的基本形式和目标。对生态系统的整体保护与系统修复，首先应进行中央（国家）层面的规定，明确国家机关的规划职能等具有宏观指导意义的职能。省级行政单位则应根据区域内的实际情况组织实施国家层面的修复规划，亦可另行制定省级规划

实施, 相关内容可以在自然生态保护编展开。生态环境修复职能部门则可分为两大部分: 一部分是生态环境修复的主管(或称主责、执行、实施)部门, 这可以由自然资源行政主管部门担任; 另一部分是生态环境修复的监督管理部门, 这可以由生态环境行政主管部门担任。在基本原则方面, 生态环境修复制度一是要贯彻损害担责、公众参与等法典基本原则, 二是要规定以修复为核心、自然恢复为主等专属于生态环境质量改善及损害救济的基本原则。在生态环境修复的基本形式和目标方面, 应规定行政主体及一般责任主体的修复形式及修复目标的抽象性条款。总体来说, 总则编的内容需要覆盖生态环境修复的法律义务、法律责任、法律措施等所有环节。

第二, 应规定造成生态环境损害的单位和个人进行生态环境修复的一般义务与责任。这些主体的法律义务是损害担责原则的体现, 应当包括报告义务和开展生态环境修复活动的义务等一系列积极、主动作为的强制性规范; 对于法律责任, 由于生态环境修复责任的具体内容在分则尤其是在生态环境责任编中有规定, 故总则编仅明确责任形式和责任目标即可。其中, 有关修复方案的规定, 可参照《湿地保护法》第42条、第43条关于修复方案编制与执行的内容进行设计。修复标准、修复范围等内容, 则可以技术性规范作为规范基础, 并通过多层次、多样化的立法方式进一步细化这一方面的规定, 比如在部门规章、技术导则等相关规范性文件中予以明晰并实行动态调整。

第三, 应规定生态环境修复监督管理部门对于造成生态环境损害的违法行为主体应当采取的以修复为主要内容的行政法律措施, 包括责令报告、责令恢复原状、责令修复等, 以及其在不能确定生态环境修复责任主体、责任主体拒绝或无能力开展生态环境修复行动时, 自行采取或组织第三方采取生态环境修复措施的内容。对于与行政处罚基础性规定的配合以及代履行相关费用的追索, 可在生态环境责任编中的生态环境行政责任章节予以明晰。

第四, 应明确跨区域生态环境修复的执行主体。生态系统往往跨越多个行政区域, 我国的生态环境修复也正朝着跨越行政区域传统物理界分明的方向转变。其中, 对于重要的水体、物种栖息地、生态功能区等区域的修复, 明确修复行动的实施主体十分必要。不同地区、不同部门需要对生态利益的共同性以及生态环境保护修复的整体性达成共识。对此, 可参考并承继《生态环境损害赔偿制度改革方案》的精神, 对省域内跨市地、跨省域的生态环境修复分类进行规定, 分别实行不同的事权保留机制、协商沟通机制和报请决定机制。

第五, 应明确生态环境修复工程监管和验收的规定。生态环境修复工程规模大、历时长、成本高, 在修复的前期、中期、后期对于修复工程必须予以及时的跟进、监督、管理、监测和保障, 对修复效果进行验收亦同样是关键的一环。在修复过程中, 修复方案还有可能需要依实际情况进行调整, 例如同时发生数起生态环境损害, 或在修复过程中发现更适宜的修复措施, 或修复效果在方案尚未完成时已经实现, 或修复措施执行成本过高之时, 监管部门需要在法律允许的范围内发挥能动性, 积极采取措施以确保生态环境修复制度功能的实现, 相关情况在立法中需有所考虑。

第六, 应设立社会参与生态环境修复的倡导性、鼓励性条款。生态环境修复仅依靠国家或者损害责任主体的投入是远远不够的。引入市场化机制, 倡导并鼓励社会资本参与是有益的做法。对此, 可以规定多元主体进入到生态环境修复制度实际运行的路径以及融资贷款、财务保障、投资回报、利益共享、风险分担等机制。

2. 法典分则各编中关于生态环境修复的具体规定。生态环境修复制度的相关规定除了需要在《生态环境法典》总则编中部署以外, 也有必要在污染控制编、自然生态保护编以及生态环境责任编中展开。第一, 基于污染控制编是现有污染防治立法的完全整合, 其中有关生态环境修复的规定可以《土壤污染防治法》中关于土壤污染风险管控和修复的规定为主干, 同时在该编的一般规定中设计有关污染(环境)修复的原则性规定, 为水环境整治修复、大气环境整治修复以及生态

环境综合整治修复提供依据。第二，自然生态保护编中的生态环境修复条款，应以现有生态保护和自然资源保护立法中的相关保护修复性规定为基础进行条文编纂，编纂基础与总则编较为类似，不过总则编应以具有全局指导性的条文为主，而自然生态保护编则应侧重于细化政府职责，明确实施该类生态环境修复时需遵循的特有规则。第三，生态环境责任编需要完善生态环境修复责任这一新型责任形式，为具有生态化特色的法律责任体系奠定良好基础。此外，生态环境损害的预防及控制体现在生态环境保护工作的全过程，不可能仅依赖生态环境修复这一项制度去实现全部的预防性、控制性功能，生态环境修复制度因此需要与生态环境损害预防及控制、生态环境应急管理等措施和制度的内容进行协调，如环境影响评价、生态环境许可、生态环境标准、生态环境应急预案等制度。

值得关注的是，生态环境修复义务与生态环境修复责任并非直接对应的关系，也就是说，生态环境修复义务的违反不必然导致生态环境修复责任的承担，而生态环境修复责任的产生也不一定以负有生态环境修复义务为前提，二者并不构成充分必要条件关系。一方面，生态环境修复义务（包括生态环境的政府修复义务以及生态环境损害的污染者修复义务）作为一种具有公法性质的义务，无论是对政府还是对一般主体而言，违反义务的法律后果包括承担行政责任、民事责任甚至是刑事责任；另一方面，生态环境修复责任作为救济生态环境损害的特殊民事责任^[16]，其产生的前提是责任人的行为造成生态环境损害后果，但是否要追究生态环境修复责任，则取决于生态环境的损害以及公民环境权益的减损可否通过其他多元救济方式、治理手段得到补偿，若生态环境、公民权益、公共利益恢复完全，则无需再追究生态环境修复责任。基于上述考虑，《生态环境法典》需要补白的地方之一是明确违反生态环境修复义务的法律后果，其中应包含行政处罚、行政命令、行政强制措施等内容，以及专门针对行政机关的行政处分条款。而在刑事责任条款中，可将生态环境修复措施作为刑罚辅助措施加以规定，并明确责任人自觉履行生态环境修复措施对定罪量刑可能产生的影响。此外，生态环境责任编应独立规定生态环境损害救济责任，在《民法典》1234条和1235条的基础上进一步明晰生态环境损害赔偿制度的归责原则、责任构成、赔偿范围、惩罚性赔偿以及司法救济方式等内容，生态环境修复责任的追究可以适用这些规定。

3. 生态环境修复制度条款与法典内外其他规范的关系。环境法律制度间的协调配合是环境法律顺利实施的基本条件^{[17] (P31)}。因此，作为法典基本制度的生态环境修复制度对法律规范价值一致性和逻辑融贯性的追求，不仅要在法典内部体现，也要在法典之外贯彻，即生态环境修复制度除了要具备完整的法律规则体系之外，还要妥善地衔接《生态环境法典》内部与外部的其他规范，这也有助于其提升对于新发环境问题的适应性。我国大部分环境法律制度，如生态环境标准制度、生态保护补偿制度、排污许可制度、生态保护红线制度、自然保护区制度、公众参与制度等，已实现基本的规范化、法律化。生态环境修复制度是一项系统工程，将其与现行其他环境法律制度有机地融合起来是可行且必要的做法。环境法法典化进程的推动，也为环境法的体系化提供了较为充分的理论支撑^[26]。

生态环境修复制度的实践性较强，对此需进一步确立污染（破坏）调查与风险评估机制、风险管控及其效果评估机制、损害鉴定评估机制、修复及其监管与效果评价机制、修复工程后期管理机制、信息共享机制以及线索移送机制等核心机制，以确保《生态环境法典》总则编中基本制度的有关规定能够有效联通污染控制编、自然生态保护编和生态环境责任编中关涉生态环境修复制度实施的规定^{[25] (P189-190)}，真正提高生态环境修复制度的可操作性。上述各个环节，也是生态环境修复制度在包含现状维持、禁止倒退、质量改善等内容的国家环境保护义务以及“事前-事中-事后”法典立法逻辑的要求之下，所应当调整的事项。其中，考虑到生态环境修复与生态环境损害的预防、控制具有高度关联性，生态环境修复制度需要与制度以外的其他生态环境风险管控机制

有更加紧密的结合。其一, 生态环境修复制度可以配合甚至是纳入环境影响评价制度, 以土壤污染修复为例, 可将土壤修复责任与环境影响评价制度相结合, 比如将污染评估和场地修复措施的相关内容融入环评文书, 或是通过更新环评制度将采取修复措施的时间节点前移, 以及时、有效避免或防止扩大损害后果, 并使修复的理念融入开发建设活动的全过程^[27], 又或是以“边建设边修复”的形式实现事前预防、事中控制功能, 相关内容可以在《生态环境法典》的污染控制编中体现; 其二, 生态环境修复制度也可与生态环境许可制度融通, 如在行政许可中设定附随性的生态环境修复义务或将生态环境修复作为准予许可的条件。此外, 在国家义务之下, 生态环境修复制度还需要与政府的生态环境保护目标责任制度建立联系, 明确地方政府实行生态环境修复的条件和标准。

对于生态环境修复制度与公众参与制度的配合, 首先应明确, 生态环境修复制度的实施应当注重公众的知情权、参与权和监督权的实现。因此, 可对照环境影响评价制度, 建立以受影响公众为主要对象的信息公开和行政决策参与机制, 并覆盖制度启动至验收的全过程, 确保生态环境质量的有效恢复。特别是在责任追究范畴, 修复方案的选择与确定不仅事关责任人的责任承担, 更关系到特定公众的权益救济, 广泛听取公众意见并向公众公开修复方案是必要的; 而在修复方案的执行方面, 公众还可通过投诉、建议等方式监督作为监管主体的行政机关或司法机关, 防止公权力机关的不作为或不作为。在公众参与以外, 监察与督察制度也是监督生态环境修复制度实施情况的有力工具。这些制度皆可在法典中与生态环境修复制度实现联动。

环境污染、生态破坏在一定程度上是可以量化的, 生态环境修复的目标亦是如此, 因此生态环境修复制度可与生态环境标准制度衔接贯通。同时, 标准问题还关涉生态环境损害的鉴定评估问题。当前, 《生态环境损害赔偿管理规定》在完善鉴定评估机构的管理方面作出了一定的制度安排, 也明确提出建立统一的鉴定评估技术标准体系, 以规范行业的发展, 这对于环境行政和环境司法意义重大, 相关内容可经筛选后进入法典之中。此外, 亦需注意生态环境应急管理制度项下与生态环境修复制度项下的鉴定评估程序的有效衔接。至于生态环境修复目标, 基于风险管控理念, 在关注生态环境质量恢复的基础上, 在《生态环境法典》内部建立起锚定规划用途的生态环境修复目标体系, 并纳入至生态环境标准体系下, 同时联通法典外部的技术性规范, 能够兼顾成本与效益的平衡, 实现生态环境修复制度的精准化实施。

对于资金方面的制度安排及制度完善, 应认识到, 当生态环境修复作为一种法律责任出现时, 企业或个人是通常的责任主体, 但这种责任大多只是针对某种生态环境要素污染的简单修复, 而国家层面上的生态环境修复则是需要耗费巨大的人力、物力及财力的战略性工程^[9]。因此, 各级政府的生态环境修复经费来源及其支付方式是生态环境修复制度实施的一个关键问题^[28] (P112)。对于生态环境整治型生态环境修复, 在国家财政负担以外, 社会资金的支持亦有重要作用。由于资金机制还涉及承担经济社会发展职能的行政部门, 因而或难以在短时期内于《生态环境法典》中实现规范化。鉴于此, 其他立法应高度重视, 拓宽资金投入渠道, 在资金来源、使用范围和使用限制等方面作出合理的制度安排, 系统解决生态环境损害赔偿资金、公益诉讼赔偿款等的执收、使用难题, 这对于责任追究型生态环境修复也将有正面效用。通过上述路径, 国家制度的实施应能获得较为稳定的资金支持。

五、结 语

当前, 我国生态环境治理的核心已从污染防治转变为生态环境修复^[29]。生态环境修复制度在环境法律制度体系中具有核心地位, 其同时关涉法律义务的履行、法律责任的承担等维度, 相关

规则需构筑起合理的规范体系。但在当前,我国的生态环境修复立法虽完成了初步的制度建构,却仍然较为分散、缺乏统领,具体的目标和要求尚未统一,相关的程序和标准暂时缺位。在《生态环境法典》编纂的新阶段,对生态环境修复制度进行更为深入的法理分析极为必要,这也将有助于明确这一制度在进行规范设计时应遵循的立法逻辑。总体而言,生态环境修复制度应以国家义务与损害担责原则作为制度建构与完善的法理基础,在《生态环境法典》中建立制度的结构体系并完善制度的具体内容,确立以行政运行机制为主导、司法运行机制为补充的立法思路和施行模式,并与相关环境法律制度增进协调衔接,确保其改善生态环境质量和救济生态环境损害的效用在法典中得到良好的传承与发展。

参考文献

- [1] 苏力.何为制度?因何发生(或未发生)?——从开伯尔山口看长城[J].比较法研究,2018(6).
- [2] 李步云.法哲学的体系和基本范畴论纲[J].现代法学,2019(1).
- [3] 李挚萍.生态环境修复的法理命题及其思考[J].中国政法大学学报,2023(6).
- [4] 刘长兴.生态环境修复责任的体系化构造[J].中国法学,2022(6).
- [5] 吴鹏.生态修复法律概念之辩及其制度完善对策[J].中国地质大学学报(社会科学版),2018(1).
- [6] 李挚萍.论以环境质量改善为核心的环境法制转型[J].重庆大学学报(社会科学版),2017(2).
- [7] 吴鹏.生态修复法制初探——基于生态文明社会建设的需要[J].河北法学,2013(5).
- [8] 李挚萍.环境修复法律制度探析[J].法学评论,2013(2).
- [9] 吴鹏.生态修复法律责任之偏见与新识[J].中国政法大学学报,2017(1).
- [10] 胡静.环境法的正当性与制度选择[M].北京:知识产权出版社,2009.
- [11] 吴凯杰.法典化背景下环境法基本制度的法理反思与体系建构[J].法学研究,2024(2).
- [12] 李挚萍.行政命令型生态环境修复机制研究[J].法学评论,2020(3).
- [13] 陈海嵩.生态环境损害赔偿制度的反思与重构——宪法解释的视角[J].东方法学,2018(6).
- [14] 吕忠梅.环境法学概要[M].北京:法律出版社,2019.
- [15] 梁云宝.民法典绿色原则视域下“修复生态环境”的刑法定位[J].中国刑事法杂志,2020(6).
- [16] 李挚萍.生态环境修复责任法律性质辨析[J].中国地质大学学报(社会科学版),2018(2).
- [17] 刘长兴.环境法体系化研究[M].北京:法律出版社,2021.
- [18] 吕忠梅.环境法典编纂论纲[J].中国法学,2023(2).
- [19] 李挚萍.中国环境法典化的一个可能路径——以环境基本法为基础的适度法典化[J].中国政法大学学报,2022(5).
- [20] 杜健勋.“修复生态环境”的法律适用研究——基于对《民法典》第1234条的理解[J].学术界,2021(11).
- [21] 王社坤,苗振华.环境保护优先原则内涵探析[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2018(1).
- [22] 龚宇阳.污染场地管理与修复[M].北京:中国环境科学出版社,2012.
- [23] 曹炜.环境法典基本原则条款构建研究[J].中国法学,2022(6).
- [24] 王小钢.生态环境修复和替代性修复的概念辨正——基于生态环境恢复的目标[J].南京工业大学学报(社会科学版),2019(1).
- [25] 汪劲.中国环境法典编纂要论[M].北京:法律出版社,2023.
- [26] 车东晟.环境法典编纂中“环境”“生态”与“资源”概念的关系厘定与展开[J].中国地质大学学报(社会科学版),2022(6).
- [27] 李挚萍.土壤修复制度立法探讨[J].环境保护,2015(15).
- [28] 吴鹏.生态修复法学初探[M].北京:光明日报出版社,2021.
- [29] 方印,刘秀清.我国环境法法典化研究:进展、争鸣和展望[J].中国地质大学学报(社会科学版),2023(3).

Legal Basis and Article Designation of the Codification of Ecological Environment Restoration System

LI Zhi-ping, LIANG Shu-sen

Abstract: Ecological environment restoration is both the core of ecological environment quality improvement and the core of ecological environment damage remedy. Ecological environment restoration system possesses the qualities of a basic system of environmental law, so its should become a basic system in the *Ecological Environment Code*. The system, which has been developed in China's legislation and constructed on both the macro and micro scales, can be concretized into legal obligations, legal responsibilities and legal measures, and then implemented through administrative or judicial mechanisms. The legal basis of the system is on the national obligation of environmental protection and the principle of liability for damage. The purpose of the establishment of national obligation is to respond to the citizens' demand for a good ecological environment quality and protect the rights and interests of the citizens; the principle of liability for damage is a supplement to the national obligation, which aims to emphasize that ordinary individuals and organizations should have reasonable and necessary concern for the ecological environment. In the compilation of the *Ecological Environment Code*, the system should be based on national obligation and combined with the principle of liability for damage, constructing specific rules and improving its content, and be reflected in the corresponding chapters of the code in the form of systematized norms, so as to continue to strengthen its core role in improving the quality of the ecological environment and ecological environment damage remedy.

Key words: ecological environment code; ecological environment restoration; ecological environment damage; national obligation

(责任编辑 周振新)