

环境法典视角下的生态环境法律责任

吕忠梅

内容提要:构建理性的生态环境法律责任制度,是环境法典编纂的重大理论与实践问题。各国环境法典在法律责任制度设计中均突破了“主客二分”“公私二分”等传统理念,将自然属性纳入生态法律责任的正当性之中;在传统法律责任的惩罚、救济、预防等功能基础上拓展“恢复”功能,实现生态环境法律责任的体系化与现代化。中国环境法典编纂应立足于实现可持续发展价值目标,以“生态恢复论”为基础,建构与“对人的责任”及“对环境的责任”相对应、由“环境法责任与相关法律责任”“特别责任与专门责任”构成的“二阶类型化”体系。采取“独立为主、分散补充”编纂模式将生态环境法律责任独立成编,并设置“通则—环境行政责任—环境民事责任—生态环境损害责任—生态环境纠纷解决”等五章。

关键词:环境法典 生态环境 法律责任 生态恢复

吕忠梅,中国法学会副会长、环境资源法学研究会会长。

法律责任从原始社会中警戒人们行为的“危险符号”到国家统治的刑罚手段,再到现代法治必不可少的关键环节,贯穿了人类文明的发展史。法律责任的内涵与外延经历不断演进与发展,形成近代法上的民事责任、刑事责任、行政责任“三足鼎立”之势。然而,为应对环境危机而兴起的环境法,在努力回应新问题的过程中不断将行政责任、民事责任、刑事责任“熔于一炉”,形成了既与传统法律责任相关联又不同于传统法律责任的责任形式与内容。随着生态文明建设的推进,环境立法补短板、强弱项、填空白的步伐逐渐加快,环境执法、司法实践不断创新责任承担方式,人与自然和谐共生的现代化目标更是不断推动“生态环境”成为法律责任发展的“关键词”,预示着法律责任体系即将迎来“新成员”。然而,立法中的生态环境法律责任较为庞杂同时又零散地分布于相关领域的各部门、多层级规范性文件之中,相关理论基础也较为薄弱,给生态环境法律责任的体系整合带来了现实挑战。环境法典编纂以建构完备的法律规范体系为基本目标,迫切需要对生态环境法律责任理论与实践问题展开深入研究,提出适合中国国情和时代发展的立法方案。

一 问题提出:实践创新与理论缺位

我国从 1979 年制定第一部《环境保护法》开始,建立适合环境保护需求的法律责任制度的态度十分明确,环境保护执法司法机关在实践中不断探索创新生态环境法律责任承担方式的意识也十分强烈。截至 2022 年 8 月,国家已制定生态环境保护领域的法律三十多部。新的法律责任形式在立法和执法实践中不断出现,理论供给与时代需求之间的紧张明显加剧。2014 年修订的《环境保护法》被誉为“史上最严环保法”,确立了“损害担责”原则并增加行政强制措施和完善法律责任,形成行政处罚、民事责任、行政处分和刑事责任等四类责任形式并细化相关规定,但该法自身以及其与相关法律之间的矛盾、冲突问题仍未得到很好解决。随着生态文明体制改革步伐的加快,国家在新组建生态环境部、自然资源部的基础上,大力推进生态环保执法垂直管理和综合执法改革,将原环境保护、国土、海洋、农业、水利、林业等六个部门的工作职责进行整合,涉及多部价值取向、立法目标不尽一致的法律;与此同时,越来越多的行政责任与民事责任形式的重合或竞合,也带来了行政权与司法权之间关系的紧张。以 2014 年最高人民法院成立环境资源审判庭为标志,检察机关、公安机关相继成立相关机构,具有中国特色的环境资源专门司法体系基本形成。司法机关以发布司法解释、指导性案例和典型案例等方式指导统一法律实施尺度、规范法律适用。但由于生态环境法律责任的规定相对原则且矛盾冲突多,案件管辖、诉讼合并、证据规则、裁判规则等程序性问题也日益突出。

总体上看,生态环境法律责任随着解决社会矛盾纠纷的需要,在不断的探索创新中发展,实践始终走在理论的前面。学界虽然研究成果丰硕,但鲜见对生态环境法律责任的体系性、整体性研究,更未形成有原创性和解释力的知识体系。客观而言,这符合法律责任制度的发展规律。然而,当实践发展到一定程度,需要有新的研究突破时,理论的缺位则可能带来实践的混乱甚至偏离。中国进入新时代,实现“美丽中国”国家目标和生态文明建设国家任务迫切需要解决现行立法的碎片化和实践创新缺乏理论支撑的问题,妥善处理守正与创新的关系,这也是环境法典编纂研究的使命担当。当前,亟待加强和深化生态环境法律责任研究。一方面,需要建立健全生态环境法自己的责任理论,发现生态环境法律责任的独特性、与传统法律责任理论的相关性,构建生态环境法律责任的理论基础。另一方面,应立足于环境法典编纂的整体思路,统筹考虑环境法典各编之间的逻辑联系,研究生态环境法律规范构建的体系性、整体性,设计合理的生态环境法律责任制度体系。

二 比较借鉴:本质拓展与功能扩充

在环境法产生之前,近代法律已经建立了调整人与自然关系的基本规则。通过将自然界中对人有用的“物”确定为法律关系客体并从个人权利或公共利益的角度加以保护,法律责任是建立在“经济人假设”和“主客二分”等哲学基础之上的制度。应该说,现代法律责任制度对于保障权利、促进社会发展发挥了巨大的积极作用。然而,随着环境问题成

为威胁人类生存和发展的严重危机,法律责任制度可能成为污染和破坏环境的“保护伞”。这迫使各国立法不断反思法律责任理论,创新法律责任形式、拓展法律责任功能。

(一) 法律责任的“人与自然和谐共生”的本质拓展

环境危机给人类带来最重要的训诫,就是倒逼法律在对人与自然关系进行反思的基础上,“依据自然规律确立行为模式和法律后果模式”,^[1]这必然引发法律责任理论的更新。从环境法治实践中发现法律责任制度的运行规律并提炼相应的基础理论,是构建生态环境法律责任制度的底层逻辑。

1. 生态环境法律责任的“生态理性经济人”选择

“责任”在现代汉语中包括分内应做之事和未做好分内之事而应当承担两重涵义。^[2]“法律责任”虽然一般在第二重意义上展开,但必须关注两者之间的内在关联,即法律责任本身需要某种前提作为正当性依据。换言之,人应当基于何种理由对其行为承担法律责任,是研究法律责任制度时无法回避的根本问题,这体现了作为主体的人的意志对作为客体的社会事实的某种评价,正是这种评价机制为法律责任奠定了正当性根基,成为法律责任的本源性命题。^[3]

理解法律责任的本源,核心在于对意志自由的认识。哲学史上,出现过意志自由论与物质决定论两种对立的观点。^[4]基于不同的哲学观念,关于法律责任的本质产生了道义责任论、社会责任论和规范责任论三种主流学说。^[5]现代法律实践中,这三种责任本质学说在法律责任体系中已交织存在,大体可对应法律责任的主观要件、客观要件与形式面向。如过错与无过错皆成为常见的归责要件,行为人的主观恶性与社会危险状态都成为定罪量刑的重要考量,而道义评价与社会评价在法律责任的归咎过程中彼此融合,进而集中反映在规范评价上。现代法律责任理论实际上以相对意志自由论为法理基础。

在相当长的时间内,法律是调整人与人之间社会关系的基本规则,将人假定为只具有社会属性的“经济人”,其意志自由的相对性主要缘于社会规律。随着环境问题日益严重,人们在深刻反思人与自然关系的基础上,认识到人是具有生物属性的社会性动物,过去的法律忽视人的自然属性,将“经济人”的自由意志置于最高地位,把人与自然的关系归结为主客体关系,是引发环境危机的制度原因。为实现人类可持续发展,必须将生态理性纳入法律的人性标准,形成兼具自然属性与社会属性的“生态理性经济人”。^[6]此时,自然规律成为决定与限制意志自由的关键条件。法律责任本质意义上的意志自由的相对性植根于尊重自然、顺应自然、保护自然的理念。

在环境法的视角下,法律责任的立身之本仍然是相对意志自由论,但其相对性的范畴已扩张至“自然”。法律责任的正当性也因此被赋予了自然属性,使得生态环境法律责任

[1] 汪劲著:《环境法学》(第四版),北京大学出版社2018年版,第23页。

[2] 参见葛洪义主编:《法理学》(第三版),中国政法大学出版社2017年版,第377页。

[3] 参见余军:《法律责任概念的双元价值构造》,《浙江学刊》2005年第1期,第174页。

[4] 参见李放、林志敏:《简论法律责任的本体论问题》,《当代法学》1988年第3期,第52-53页。

[5] 参见张文显主编:《法理学》(第4版),高等教育出版社2011年版,第123页。

[6] 参见吕忠梅:《环境法典编纂视阈中的人与自然》,《中外法学》2022年第3期,第610-612页。

的本质包括了对行为人破坏自然的道义责难,对危害自然秩序的社会责难,以及对环境违法行为的否定性规范评价。

2. 生态环境法律责任从形式到内容的融合

在“生态理性经济人”的视野下,人与自然是生命共同体,环境法律关系中的“人—自然—人”互为中介。在这种新型法律关系中,“自然”具有一定主体性,法律已不再以“满足人的需求”作为建立评价机制的唯一标准,而是将生态规律纳入评价机制、作为评价标准,从而使得生态环境法律责任从形式到内容都发生了显著变化。

生态环境法律责任作为第二性义务,必须与第一性义务形成合理的逻辑关系。当环境法超越“主客二分”观念、“经济人”假设,综合运用公法、私法手段,设定不同主体的保护环境第一性义务时,规定对于这类义务违反的后果,是生态环境法律责任制度发展的必然选择,由此产生了“对人的责任”和“对环境的责任”的双重责任类型。在违法者污染或破坏环境的行为既造成他人人身或财产损害(对人的损害)又造成生态环境损害(对环境的损害)时,对人的损害救济沿用传统的民事责任、行政责任、刑事责任形式如损害赔偿、行政处罚、有期徒刑等没有障碍;而对环境损害的救济,这些责任形式的运用则基本没有实际意义,只有建立以恢复生态平衡和生态功能为标准的新的责任形式,才能达到保护环境的目的。换言之,无论公法责任还是私法责任,都需要采取各种恢复生态平衡和系统功能的具体措施。因此,生态环境法律责任条款存在于传统公法、私法之中,并以环境立法方式同时规定公法责任与私法责任且相互融合,成为较为普遍的法律现象。

从比较法观察,世界各国的生态环境责任制度相对统一,但具体模式因国情、立法背景和法律文化有所不同。西方国家在产生环境问题之前,都建立了比较成熟的民法制度,因此各国早期也都是在私法规范基础上发展生态环境责任制度。如美国以信托为基础产生了“绿色所有权理论”,以判例形式规范“公地”污染损害。法国、德国、日本等国则以修订民法典的方式应对环境问题,如《法国民法典》第 1382 条无过错责任可适用于环境污染侵权责任,并于 21 世纪初民法典修订时对“纯粹环境损害”作出规定。^[7]同时,法国制定了以公法为主体的《法国环境法典》(*Code de l'environnement*),对环境违法行为规定了相应的行政责任和刑事责任。^[8]

德国与日本的生态环境责任立法有相似之处,均制定了《环境责任法》,并采用合作原则,由国家和公民共同承担环境保护义务,建立了公法、私法责任协调的模式,强调公法与私法价值统一。德国采取公法与私法二分模式,1990 年制定的《环境责任法》(*Umwelthaftungsgesetz*)为私法,2007 年制定的《环境损害预防及恢复法》(*Umweltschadensgesetz*)为公法,但两部法律具有相同的规制目标与价值判断,协同解决环境问题。日本则超越了公私二分,将公共秩序与私人秩序重叠部分的“外围秩序”纳入民事救济范围,以实现私法与公法的协调;但对于纯粹的生态环境损害,则由公法责任加以解决。^[9]在欧盟

[7] 参见刘士国:《民法典“环境污染和生态破坏责任”评析》,《东方法学》2020 年第 4 期,第 198 页。

[8] 参见《法国环境法典》(第一至三卷),莫菲、刘彤、葛苏聃译,法律出版社 2018 年版,第 107、116 页等。

[9] 参见冯洁语:《公私法协调视野下生态环境损害赔偿的理论构成》,《法学研究》2020 年第 2 期,第 183 页。

成员国中,也基本上是通过修改传统侵权责任法和环境损害法律责任立法协同方式,为生态环境损害提供有效事先预防和充足、及时事后补救,^[10]并大多选择以停止侵害、生态恢复作为主要的责任承担方式。^[11]

(二) 法律责任的“人与自然和谐共生”功能互补

一般意义上,法律责任的目的主要通过惩罚、救济、预防三个功能来实现。环境法律责任当然也具备这三种功能,但这些功能主要还是立足于对“人—人”关系的调整,致力于惩罚、填补、预防“对人的损害”。而当环境法将调整对象扩大到“人—自然—人”的关系时,这三种功能对于“对环境的损害”则难免力有不逮。因此,必须另辟“人与自然和谐共生”的蹊径,扩展环境法律责任的功能。

1. 生态环境法律责任的传统功能扩充

在法律责任及制裁目的的研究中,报复论和功利论最具影响力。这两种理论所派生的法律责任,逐渐产生了公法责任与私法责任的关键区分。法律责任演变史表明,法律责任从“同态复仇”到劳务、金钱补偿,始终都是将功利与道义混为一体。近代以来,法律开始对侵权责任的功利性与刑事责任的道义性予以区分。^[12]但无论是惩罚还是补偿,目的都在于对已产生后果事件的消极应对,是一种典型的事后责任和“对人的责任”。

当人类进入风险社会,面对无处不在的风险可能造成的不可逆后果,仅仅依靠事后惩罚与补偿为时已晚。于是,“预防”成为了一种重要的法律责任目的,并由此延伸出相应的功能与责任形态。预防性责任与既有责任的区别在于,这种责任模式具有以许多行为者参与的合作活动为导向的发散性、以未来所做的事为导向的事先预防性。^[13]这意味着,风险社会时代的法律责任,已经从传统的事后责任向事前责任延伸、从个体责任向集体责任拓展。环境危机是当代人类面临的重大风险之一,法律责任制度也呈现出风险社会的特色。

随着法律责任的发展,惩罚、救济、预防三种主要功能已经“混搭”于现行法之中,只是不同法律领域具有各自更为侧重的功能。如以惩罚为首要功能的刑事责任、以填补为主的民事责任以及强调综合功能的行政责任。生态环境法律责任中,“对人的责任”既体现在相关刑事、民事、行政立法中,也体现在专门环境立法中。只是专门环境立法在融行政、民事、刑事法律责任于一体的同时,更加强调预防性功能。虽然环境法上的法律责任为了实现“风险预防”原则,各种责任类型都采取了大体相同的停止侵害、排除妨碍、消除危险等责任承担方式,尤其是环境行政责任与环境民事责任形式日益趋同;但因其未改变法律责任的根本属性,仅仅是在法律责任功能上的扩充,因此并未超出既有的理论边界。

[10] 参见竺效:《论生态损害综合预防与救济的立法路径——以法国民法典侵权责任条款修改法案为借鉴》,《比较法研究》2016年第3期,第23-24页。

[11] 参见刘鹏:《国外生态环境损害法律责任立法考察及启示——以美国、欧盟和日本为例》,《政法学刊》2018年第3期,第61-62页。

[12] 参见孙笑侠:《公、私法责任分析——论功利性补偿与道义性惩罚》,《法学研究》1994年第6期,第30-31页。

[13] 参见徐祥民、孟庆奎:《政府环境责任简论》,《学习论坛》2007年第12期,第65页。

当我们把视线转向“对环境的责任”时,就会发现大不相同的情形。首先,人类活动对生态环境的影响“与生俱来”,当前的环境危机在人类数千年开发利用自然的基础上积累而成,并非当代人的短期行为;其次,人类活动对环境的污染和破坏后果大部分不可直接归于传统法上的人身或财产损害,而是对生态平衡、生态系统功能的侵害,以及对当代不特定人群甚至是后代的大规模健康侵害;再次,环境污染和生态破坏的后果及于人类及其地球上的所有生物,生物多样性丧失或生态系统崩溃必然导致人类社会系统的消亡。在这种情况下,如果按照传统理论来构建责任制度,会因主体缺失、因果关系混乱、损害后果不确定、赔偿方法不能确定等问题而无从下手,必须寻找新的方法和路径。

2. 生态环境法律责任的新功能确立

人类活动持续、缓慢地对生态环境造成损害,对生态系统产生着不间断的影响,对人类生命健康也有着渐进、累积性效应,这就要求法律责任制度发挥遏止环境损害行为、保障生态安全的作用。传统法律责任的惩戒、救济、预防功能,可以对人的行为产生威慑,在一定程度上遏制新的违法行为。但是,传统的惩戒是对人身权、财产权的限制,金钱罚没、救济是对已遭受的人身或财产损害的填补,这些责任形式和救济方法,要么无法作用于环境、要么不足以对已经遭受损害的生态系统起到“救济”的作用。因此,必须从尊重自然、顺应自然的角度,建立以恢复生态为目的的专门生态环境责任承担方式及其责任追究程序,确认生态环境责任的恢复功能。

从比较法上观察,世界各国在可持续发展理念的推动下,法律不仅“向后看”注重环境的恢复与再生,同时“向前看”要求对环境风险进行事先预防。其中,欧盟最为典型。自 20 世纪 80 年代起,欧共体就开始了环境责任的立法活动,欧盟成立后更是加快了这一步伐。经过近二十年的不断积累,2004 年欧盟委员会通过了被称为迄今最成熟和完善的“对环境的责任”制度——《关于环境损害的预防和补救方面的环境责任指令》(*Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on Environmental Liability with Regard to the Prevention and Remedying of Environmental Damage*) (下称“《欧盟环境责任指令》”)。环境责任指令将环境侵害分为传统侵权和新型损害,新型损害是指对生态环境本身的损害(*environmental damage*),具体包括对受保护物种和自然栖息地的损害(*damage to protected species and natural habitats*)、对水的损害(*water damage*)和对土地的损害(*land damage*)三类。关于新型环境损害,环境责任指令针对其损害对象是公共利益、损害具有长期性复杂性、传统民事救济机制无法有效应对的特征,规定了预防和救济责任。指令将损害定义为可计量的环境要素的不利变化或者可计量的环境服务功能的损失,明确主管机关、自然人和法人可以对生态环境损害予以追究,规定了救济费用的承担与索赔规则。^[14]

《欧盟环境责任指令》要求其成员国在 2007 年 4 月之前实现国内法的转化,欧盟各国采取了不同方式进行转化。德国《环境损害预防及恢复法》根据欧盟指令对环境损害进

[14] 参见刘鹏:《国外生态环境损害法律责任立法考察及启示——以美国、欧盟和日本为例》,《政法学刊》2018 年第 3 期,第 61 页。

行定义,赋予政府环境管理部门预防或恢复环境损害的义务以及损害赔偿请求权。该法明确环境损害责任的范围包括:为避免损害而采取措施所发生的费用;为修复损害后所失去的自然环境或当不可能再修复时另外建立一个新的同等的自然环境所花费的费用;对损害期间所发生的经济损失或持续的经济损失的赔偿;同时,还规定了高度危险行为的无过错责任以及其他行为的过错责任。^[15]从性质上看,该法属于一般性公法,主要是构建了环境损害责任的原则性框架,在具体适用时需要结合自然保护法、水资源保护法和土地保护法等专门法律加以综合认定。^[16]

欧盟其他成员国对《欧盟环境责任指令》的转化各具特色,如意大利以 19 个条款和 5 个附件组成新内容增列到已经制定的《意大利环境法典》(*Codice dell' ambiente*)中,并对相关立法进行了修改;法国专门制定了《关于环境责任的第 2008 - 757 号法律》(*Loi n° 2008 - 757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale*)和《关于预防与修复环境损害的第 2009 - 468 号政府法令》(*Décret n° 2009 - 468 du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l' environnement*)并修改和新增了《法国环境法典》相关条款。^[17]再如,爱沙尼亚专门制定了《爱沙尼亚环境责任法》(*Act on Environmental Liability, Proclaimed on 28 November 2007 with Resolution No. 203 of the President of the Republic of Estonia*),并在其后编纂的《爱沙尼亚环境法典总则》中作出相关规定。^[18]

可见,生态环境损害责任作为不同于传统责任的“对环境的责任”,其功能设定更加注重对生态环境风险的预防和恢复生态系统平衡,本质上是对生态系统功能的恢复,其中包括的以人为活动方式加以修复,目的也在于以原地修复或异地修复的方式,恢复被破坏的生态平衡和生态服务功能。这种责任形式,与传统民法上的“恢复原状”有天壤之别,呈现出救济对象从人的损害扩张到环境损害、救济手段从私法起源发展到公法私法交融、立法形式从一般责任到专门责任及其生态环境损害责任“入典”的特征,对于中国环境法典编纂具有重大启示意义。

三 理论拓补:法理创新与体系建构

法律责任的概念,历来是法理学关注的重点,国内比较有代表性的观点如第二性义务说、后果说、状态说、负担说等等,近年来也出现了必然联系说、依据说等新观点。在环境法学研究中,学者们依据不同的法理学说,也提出了违法行为说、义务违反说、环境危害说、不利后果说等。相较于纯粹的法理学说,环境法学者在法律责任的定义中更强调行

[15] 参见白江:《论德国环境责任保险制度:传统、创新与发展》,《东方法学》2015年第2期,第140页。

[16] 参见马强伟:《德国生态环境损害的救济体系以及启示》,《法治研究》2020年第2期,第76页。

[17] 参见竺效:《论生态损害综合预防与救济的立法路径——以法国民法典侵权责任条款修改法案为借鉴》,《比较法研究》2016年第3期,第18页。

[18] 《爱沙尼亚环境法典总则》第1条、第3条第2款第3项。参见《爱沙尼亚环境法典总则》,张忠利译,张忠利、石统文校,法律出版社2022年版,第139、140页。

政、民事、刑事责任的“一体化”。无论哪种观点,均将法律责任作为法律规范的基本范畴,强调权利、义务以及制裁之间的必然关联。环境法典编纂的重点不在于论证法律责任概念本身,而是要为法典编纂提供一个可资使用的生态环境法律责任概念。改革开放以来,特别是党的十八大以来,我国生态环境法律责任的实践探索层出不穷,发展出多种法律责任承担方式和纠纷解决的程序性规则。在环境法的制度供给并不充分的情况下,执法机关、司法机关在职权范围内的积极探索,为中国环境法典编纂总结经验、发现规律、提炼规则提供了丰富的资源。相关国家的立法实践尤其是生态环境损害责任的“入典”方法,为中国环境法典编纂提供了参考借鉴。当前迫切需要讨论的是,对丰富的实践探索进行理性思考,提出生态环境法律责任体系化方案,为环境法典编纂筑牢“底座”。

(一)以“人与自然生命共同体”理念界定生态环境法律责任

从环境法典编纂角度看,界定生态环境法律责任概念的前提是如何处理好“两难”关系:一方面,将传统民事责任、行政责任、刑事责任和创新的创新的责任类型规定在同一部法律之中,是环境危机要求在法律上重新认识人与自然关系、重构法律关系的必然结果,但基于“人与自然生命共同体”理念,因保护生态环境而形成的更为复杂的社会关系、更加凸显的公共利益保护需求、更应严守的生态安全“底线”,必须突破“主客二分”“公私二分”的传统法理,创建新理论。另一方面,生态环境保护行为纵贯经济社会生活的所有领域和各个环节,经济社会活动与生态环境“纠缠不休”,当代民事、行政、刑事立法都须对环境危机进行回应,生态环境法律责任在传统立法中以制定新法或修订旧法的方式加以体现,使得生态环境法律责任理论研究不能完全脱离传统框架。这是环境法特殊性在法律责任规范上的体现,也是生态环境法律责任理论走出“给传统贴标签式的理论研究进路”^[19]的必然要求。在这个意义上,生态环境法律责任的概念构建应该是在环境法整体价值引领下,以实现“人与自然和谐共生”为目标,进行“沟通与协调”,展开集成创新。

在环境法视野中,人是生物属性与社会属性的集合体,利用自然界的物质与能量生存和利用自然资源创造文明都是不可或缺的生存和发展方式。但在很长时间内,法律在不承认人的生物属性基础上,设定了“主客二分”“公私二分”的法律责任制度。环境问题的出现,要求将人的生物属性纳入法律视野,保护人类赖以生存的地球生态系统的迫切需要和传统法律的力所不逮,在催生专门环境立法的同时,还要求对体现“私权神圣不可侵犯”“自己责任”“守夜人政府”等理念的传统法律进行修订,限制绝对所有权、规定公共利益保护义务、明确环境监管措施。这使得保护环境的义务同时出现在不同性质的立法中:一方面,专门环境立法综合运用传统民事、行政、刑事法律手段,不断创新调整“人—自然”关系的法律规范;另一方面,传统立法积极发展相关规则,努力在自己的“射程”范围内回应保护生态环境的需求。由此,环境立法与传统法律在“人与自然生命共同体”理念下以构建“人—人”和“人—自然”关系的双重和谐为目标,相互沟通、相互渗透、相互协调,逐渐形成生态环境法律责任体系。

凯尔森指出:“法律责任是与法律义务相关的概念。一个人在法律上要对一定行为

[19] 邓纲:《争议与困惑:经济法中的法律责任研究述评》,《现代法学》2012年第1期,第192页。

负责,或者他为此承担法律责任,意思就是,他作相反行为时,他应受制裁。”^[20] 这表明责任是以恢复被损害的权利为目的的连接义务和制裁的桥梁,是确保法律义务得以实现的中介。相应地,生态环境法律责任是环境法在调整“人—自然—人”关系过程中对不同主体设定的不同义务违反的“第二性义务”,当环境法追求可持续发展价值,采取综合性手段为法律关系主体在一部法律中同时设定行政义务、民事义务、环境义务时,违反这些义务的后果必然是承担相应的行政责任、民事责任、环境责任。与此同时,对人类活动超出传统法律调整范围的生态环境影响,尤其是造成的生态环境自身损害,应当创设新的责任形态——生态环境损害责任;并为救济公共利益而混合使用传统法律责任形态、拓展法律责任功能,如民法上的惩罚性赔偿、行政法上的责令消除污染以及与刑事责任相关的复绿补种等。

生态环境法律责任实际存在于传统部门法与专门环境立法中,并呈现“和而不同”的样态。就环境法典编纂而言,生态环境法律责任在形式上要与已经规定的各类生态环境保护义务构成逻辑关系;在实质上要成为实现环境法典价值取向和立法目的强制性手段。在此意义上,可以将环境法典上的生态环境法律责任定义为:“因侵犯环境法规定的权利或违反环境法规定的义务而引起的、由国家机关认定并归于有责主体的直接强制性义务,包括专门环境法义务和相关法律义务。”该定义以第二性义务为基础,在强调对环境法规定的权利义务违反的同时,兼顾环境法责任与传统部门法责任之间的衔接。在我国环境法典编纂选择“适度法典化”模式下,既考虑法典自身逻辑周延,同时也需统筹环境法典与环境特别法的关系。

(二)以“生态恢复论”为基础支撑专门生态环境法律责任

从第二性义务角度界定生态环境责任,是“把法律责任与法律规范、法律行为、法律关系等法律现象的逻辑环节联结起来了,也把法律责任与法的制定、执行、遵守和适用等实践环节联结起来了”。^[21] 本质上是对“以可持续发展为价值目标,以‘生态环境’为基石概念,以法律关系为体系化工具,构建环境法典框架体系”^[22]的环境法典编纂思路的贯彻,其核心在于构建能够满足可持续发展价值目标的生态环境法律责任基础理论及体系。

法律责任制度几乎与人类同时起源,虽历经长期演进,但以侵权责任为基础的源头没有变,以弥补权利人遭受的损失的本质没有变。实际上,作为一种事后责任,民事侵权责任的“实际赔偿”、刑事责任的“罪责相当”、行政责任的“一事不再罚”,都是以惩罚致害者、弥补受害者、增进社会整体利益(惩罚、救济、预防)方式实现法律责任功能的体现。其理论基础是“损害论”和“差额说”,^[23] 即当“损害”出现后,可以损害事件为基准对受害人利益状况进行比较而得出差额,并以此差额作为对受害救济或对致害人惩罚的依据。在作为比较的“损害”或利益状态具有稳定性和可估量性的前提下,这种理论完全可以适用。近代以来,为应对环境问题,法律对环境污染和生态破坏造成的私益损害,发展了无

[20] [奥]凯尔森著:《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,中国大百科全书出版社1996年版,第73页。

[21] 张文显:《法律责任论纲》,《吉林大学社会科学学报》1991年第1期,第2页。

[22] 吕忠梅:《中国环境立法法典化模式选择及其展开》,《东方法学》2021年第6期,第81页。

[23] 参见周友军:《我国侵权法上完全赔偿原则的证立与实现》,《环球法律评论》2015年第2期,第103页。

过错责任、危险犯、环境行政等理论,通过对损害认定方法的拓展而继续适用“差额说”。

但是,“差额说”对公益损害则无法适用。首先,生态环境要素及其系统功能不是传统法律上的“物”,也无法被确定为“稳定利益”。当环境污染和生态破坏侵害了生态系统平衡及其生态服务功能时,这个由生态系统在不断物质循环、能量流动、信息传递中形成的“公益”,既不具有稳定性、也几乎不可估量,无法确定“差额”。其次,以“差额说”为基础建立的损害救济完全赔偿原则无法落实。因污染环境和破坏生态行为导致的生态环境要素及其系统功能损害具有长期性、累积性、潜在性特征,是对人类生存和发展的风险,不存在“损害已经完成”的状态,难以确认实际损失,无法实现完全赔偿;即便是千方百计地确定了责任人,也需要责任人提供持续性救济,以防损害发生或随时确定损害的程度,使完全赔偿原则无法实际贯彻。再次,金钱赔偿与恢复原状两种“差额”救济方式都难以满足生态环境损害救济的需要。环境损害发生后,金钱赔偿不能实现对环境自身的救济,不能也不应成为最主要的救济方式,恢复生态环境的系统功能是最必要也是最好的救济方式。然而,为恢复生态环境功能而采取的生态修复措施,不是民法意义上以恢复物理性状为核心的“恢复原状”,而是一个采用特定科学标准和方法的自然与社会共同治理过程。

人类进入风险社会所出现的生态环境损害事件显示,巨大复杂系统的特殊性已经脱离原有的法律领域,其所需要的救济方式必须是“集体而非个人的方法”,以公共决策方式保护公共利益,并发展特殊的责任追究方式,或通过“公法义务,私法实现”的公益诉讼、或直接规定风险行政责任、或采取生态恢复性刑事处罚措施、或发展责任保险和建立社会性基金,形成公、私价值融合、损害共救的新型法律责任体系。这种责任体系已经远远超出了传统法律责任的“绿色化”范围,需要基于对“山水林田湖草生命共同体”“人与自然生命共同体”“地球生命共同体”的认识,以整体论解构损害论的概念、原则和规则,建构专业化的“对环境的损害”应对理论体系——生态恢复论。应以保障生态系统的完整性为核心,对环境要素与生态系统及其服务功能统筹考虑,形成修复优先的损害救济体系。^[24]

以“生态恢复论”为基础的生态环境法律责任理论,是为解决生态环境问题寻找的专门方案。环境法作为新型法律,一方面,基于可持续发展价值目标追求,在运用传统法律部门手段的同时,对以个人利益为本位、权利绝对化的私法手段进行公益性改造,对以国家权力为本位、行政机制优先的公法手段进行合作治理性改造,促进形成现代环境治理体系;另一方面,运用技术法律化方法和法律技术化方法,创建尊重自然、顺应自然、人与自然和谐共生的专门环境法律制度,促进形成人与自然生命共同体规则。这意味着,生态环境法律责任的价值追求、理论基础、制度体系以及机制运行都有着不同于传统法律的特性,涉及环境法如何建立生态环境法律责任理论体系、概念体系、制度体系的法典需求。环境法的可持续发展价值目标是对传统法律价值的时空延拓,既需要综合考虑当代人利益与后代人利益,也需要统筹当前利益与长远利益,还需要兼顾地区、国家乃至地球上其他生命体的不同需求。这就要求环境法典中的法律责任制度必须以对“人与自然和谐共

[24] 参见吕忠梅、窦海阳:《以“生态恢复论”重构环境侵权救济体系》,《中国社会科学》2020年第2期,第136页。

生”的科学认识为基础,将经济可持续、环境可持续和社会可持续作为相互支撑、相互制约的整体,把人类活动与生态环境紧密地联系在一起。因此,生态环境法律责任对传统法律责任不是简单的修正和补充,而是法律价值观念上的拓展和补充。

(三)以“二阶类型化”建构生态环境法律责任体系

在我国法律体系中,环境立法分属于行政法、经济法两个法律部门,环境法律责任散见于各种不同性质、不同层级的立法之中,碎片化、交叉重叠乃至矛盾现象严重,导致相关法律法规的实施主体在环境执法、司法和守法实践中不将环境法当作行为依据和裁判依据。通过环境法典编纂,形成一个体现可持续发展精神的法律体系,为生态环境法律责任提供了从分散走向协同的机会,可以有效改变生态环境法律责任因不同历史起源、缺乏统一立法理念、采用不同立法技术和措施工具而呈现的凌乱面貌。

中国环境立法史上,生态环境法律责任从重叠与混沌、到依托传统法逐步创新、再到形成专门环境法律责任,环境法律责任制度逐渐成熟。在已有研究中,学界将生态环境法律责任分为环境民事法律责任、环境行政法律责任以及环境刑事法律责任。这种简单“贴标签”而形成的生态环境法律责任理论并无大错,但对于环境法典编纂亦无大用。这种缺乏针对性、精细化的生态环境法律责任基础理论,不仅对“纯粹环境法问题”的解决乏力,而且造成了环境法律体系在责任这一“最后防线”上的分裂,难以满足法典编纂需求。为此,亟需运用类型化思维方法,^[25]为环境法典编纂提供适应性方案。

传统法理学对法律责任的划分只是提供了一个主要框架,但其并不是一个封闭的、完善的和静止的体系。以部门法理论为基础而划分的法律责任类型,是一种“异面”划分,不仅会有许多遗漏,而且局部上还可能存在交叉;^[26]环境法综合采用多种部门法手段进行调整的立法实践表明,各部门法的法律责任形式存在着一定内在联系,它们在保护法益上的可分性和功能上的不易区分性,使得各种责任存在“打通”的可能。“从根本上讲,法律责任是和社会政策、立法目标相联系的。”^[27]生态环境法律责任的类型实际上是基于一定立法目的和价值追求,将多种责任形式予以拆解、改造、创新、重组,进而形成满足可持续发展需求的法律责任规范体系。环境法典编纂研究,很大程度上是在一定的价值取向指导下认真梳理我国生态环境保护立法、执法、司法中的理论创新、实践创新、制度创新并形成规律性认识,合理借鉴域外立法经验,推动生态环境法律责任走向价值统一、概念统一、判断标准统一的类型化,形成“专门责任+特别责任”的二阶类型法律责任体系。

首先,面对生态环境法律责任在既有实践中已经形成在传统法律部门与环境法中“分而治之”的现状,按照“传统法的归传统法,环境法的归环境法”的理路,以“恢复论”与“损害论”为标准,将生态环境法律责任分为环境法责任与相关法责任。环境法责任即环境法主体违反环境法规定所应承担的责任;相关法责任是指环境法主体在违反环境法有关规定的同时,也违反了其他法律的相关规定,从而也应承担其他法律规定的责任。就

[25] 参见吕忠梅:《类型化思维下的环境法典规范体系建构》,《现代法学》2022年第4期,第89-103页。

[26] 参见张守文:《经济法责任理论之拓补》,《中国法学》2003年第4期,第15-16页。

[27] 邓峰:《论经济法上的责任——公共责任与财务责任的融合》,《中国人民大学学报》2003年第3期,第147页。

环境法典而言,环境法责任是第一位的,相关法责任是第二位的。严格地说,相关法责任不属于环境法上的法律责任,但由于人类经济社会生活与生态环境的密切关联性,使环境法责任和相关法律责任在环境立法上和司法上密切联系并协同并用,还常常会将追究环境法责任和相关法律责任的权力同时赋予生态环境管理部门,促成环境法责任和相关法律责任的融合。因此,既不能将环境法上的责任简单地等同于相关部门法的责任,也不能割裂生态环境法律责任与相关部门法责任的联系。

其次,根据生态环境法律责任在环境立法中综合运用传统法律责任并不断创新的现实,按照环境法调整的“人—自然—人”法律关系特征,以“对人的责任”与“对环境的责任”为标准,将“环境法责任”再次分为“特别责任”与“专门责任”。特别责任是相对于传统责任而言,体现环境法“二次调整”特性所形成的作为“传统法律责任之特别责任”的生态环境法律责任,即通常所称的环境民事责任、环境行政责任、环境刑事责任等,是可归于救济人身、财产损害的“对人的责任”,在此可称为特别民事责任、特别行政责任、特别刑事责任等。专门责任是指环境法主体违反由环境法律规范所规定的特定环境法义务所应承担的责任,主要是归于救济生态环境要素、生态系统服务功能等损害的“对环境的责任”。

就环境法典而言,特别责任既是对传统法律责任的“溢出”,也承担着与传统法律责任“沟通与协调”的功能,是“环境法责任”与“相关法责任”在法律价值、法律原则、法律规则等多个层次上,相互援引、相互补充、相互配合的关键场域。这有利于依托传统法律责任的成熟机制,更为便捷地对环境违法行为进行责任追究。客观地说,专门责任主要体现在人与自然的关系,本质上是对人的行为可能造成生态环境“总体利益损害”的危险或风险防御责任,^[28]其在责任形式上更加注重“生态恢复”,实践中采用了传统法律责任承担形式,如停止侵害、消除危险、排除妨害等,同时也创造了复种补绿、增殖放流等生态恢复或修复责任承担形式。这表明既不能将“对人的责任”与“对环境的责任”简单套用,如混淆“恢复原状”与“生态修复”的性质;^[29]也不能排斥“对人的责任”与“对环境的责任”在责任承担方式上的互用。

再次,根据生态环境法律责任追究的特殊需要,从法律责任作为法律义务履行的保障机制和法律义务违反的校正机制的任务出发,以“用责任制约权力”和“以责任保障权利”为标准,^[30]将生态环境责任救济机制分为“私益救济”和“公益救济”。私益救济主要是“对人的责任”的追究和纠纷解决方式,可采取传统诉讼方式或者非诉解纷方式。公益救济主要是“对环境的责任”的追究和纠纷解决方式,需采取公益诉讼或者特殊的非诉解纷方式。就环境法典而言,私益救济是与“特别责任”相对应的保障机制,可适用民事诉讼法、行政诉讼法、刑事诉讼法规定的一般程序以及民法、行政法、刑法中与之相关的请求权、归责原则、举证责任分配、证明标准等裁判性规定。公益救济是与“专门责任”相对应

[28] 参见吕忠梅:《“生态环境损害赔偿”的法律辨析》,《法学论坛》2017年第3期,第5页。

[29] 参见吕忠梅、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,第125-128页。

[30] 参见刘超、林亚真:《试论专门环境法律责任的理论基础与具体构建》,《昆明理工大学学报(社会科学版)》2008年第3期,第7页。

的保障机制,需要在民事诉讼法、行政诉讼法、刑事诉讼法规定的一般程序基础上,根据环境法上的请求权、归责原则、举证责任、证明标准等相关规定,建立专门的程序和裁判性规则,以满足保护公共利益、预防和控制可能造成的大规模人群环境健康风险和生态风险的需要。由于个体的环境违法行为可能同时涉及“特别责任”和“专门责任”,也需要高度重视行政附带民事公益诉讼、刑事附带民事公益诉讼等“混合型”救济机制的建设。

四 法典构想:编纂模式与逻辑展开

生态环境法律责任是法律责任的一种,具有一般法律责任的本质特征与功能,但因其形成的时代背景及可持续发展价值追求而具有不同于传统法律的特征,呈现出明显的责任范围融合性、责任构成复合性、责任功能的拓展性、责任追究和救济的交互性等,由此产生了诸多理论观点和学说争论。生态环境法律责任的适用既不能因为存在学说分歧而停止,更不能因理论滞后而放弃创新。因此,为实现环境法典编纂目标,必须立足于中国国情,面向中国的环境法治实践,提出能够解决中国问题、具有可操作性的生态环境法律责任制度构建方案。

(一) 以整体性考虑生态环境法律责任的编纂方式

关于环境法典中法律责任的设置,学者们见仁见智,但何为合理方案,也难有统一判断标准。从生态环境法律责任在环境法典中是“第二性义务”的属性看,其如何设置必然与“第一性义务”的规定方式密切相关。因此,必须从环境法典的价值主线、框架结构以及技术方案的整体逻辑上加以考虑。

1. 生态环境法律责任的“独立为主、分散补充”编纂模式

有学者在对《瑞典环境法典》(*Swedish Environmental Code*)、《法国环境法典》(*Code de l'environnement*)、《意大利环境法典》(*Codice dell'ambiente*)、《哥伦比亚可再生自然资源和环境保护法典》(*Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*)、《哈萨克斯坦共和国生态法典》(*Экологический кодекс Республики Казахстан*)、《德国环境法典:专家委员会草案》(*Umweltgesetzbuch: UGB-KomE*)、《独联体生态示范法典》(*Модельный экологический кодекс для государств-участников СНГ*)等进行比较研究的基础上,将外国环境法典的法律责任编纂模式概括为“纯粹分散”和“集中为主、分散补充”两种模式。“纯粹分散”是将法律责任条款分散在法典各编、各章或各节规定,法国、德国、哥伦比亚环境法典属于此种类型。“集中为主、分散补充”是在环境法典中存在独立的编(或章)集中规定法律责任,同时也有“零星”分散的法律责任条款,意大利、瑞典、哈萨克、柬埔寨、独联体环境法典采取此种编纂模式。^[31] 结合对各国环境法典的编纂模式考察,在可持续发展核心价值引领下,凡采取以环境要素作为主线的,其法律责任多为分散规定;凡采取“过程主导模式”或以过程为主轴的,法律责任多采取“集中为主、分散补充”模式。此外,在法律责任集中规定于独立的“编”或“章”之外,作为“分散补充”的

[31] 参见竺效:《生态环境责任编的比较法借鉴及编纂思路》,《中国法律评论》2022年第2期,第31页。

法律责任条款包括民事责任、行政责任和刑事责任,尤以行政责任条款居多。这也从经验层面证明了法律责任制度安排与环境法典整体结构以及编纂模式的关系。

我国环境法典编纂的研究成果,已将环境法典明确为实现建设“美丽中国”国家目标的“领域型法典”定位,^[32]形成了以生态环境法典命名,以可持续发展为逻辑主线,结合“生态环境”的环境、资源、社会三个面向,采取“适度法典化”模式的“总一分”结构的整体构想。^[33]根据这个方案,我国环境法典除总则外,各分编按照可持续发展的“三个支柱”展开,形成实现社会可持续发展的污染控制编、实现环境可持续发展的自然生态保护编、实现经济可持续发展的绿色低碳发展编。^[34]这种编纂模式,可以借鉴外国环境法典“集中为主、分散补充”的方法建构生态环境法律责任制度。实际上,我国环境法典以可持续发展核心价值为主线、以生态环境基石概念为范围的整体构想,体现的是环境法律关系逻辑^[35]和类型化思维方法,在这个整体性架构中,生态环境法律责任也必须按照法典的体系性安排,将体系化的生态环境法律责任独立成编,同时也根据责任功能实现的需要,在各分编中适当安排一些补充性条款,主要是环境行政法律责任条款。

2. 生态环境法律责任体系的法典展开

生态环境责任体系的“独立为主、分散补充”编纂模式,可以说是环境法典大“总一分”结构中的小“分—总”结构,论证核心在于为什么要采取这种结构,以及如何确定“总一分”关系。其中,疑虑最多、难度最大的是环境行政责任条款。在此意义上,对环境行政法律责任规范的编纂考虑,就是对生态环境责任编为何采用“独立为主、分散补充”模式的回答。

环境法起源于国家承担为国民保护生态环境义务的“行政”需求,生态环境立法是以行政机制为主的法律规范体系,这也是全国人大常委会将环境法典编纂归于“行政领域立法”^[36]的直接原因。当今中国,“美丽中国”已由宪法设定为国家目标,保护生态环境是宪法规定的国家任务,这必然要求国家公权力介入生态环境领域,以环境行政方式为人民提供良好生态环境,保障人民在清洁健康环境中生活的权利。因此,环境行政监管制度成为生态环境立法的主体,作为第二性义务的环境行政法律责任,当然也成为了环境法律责任体系中分量最重的内容。

一方面,环境行政法律责任集中规定是迫切的现实需求。环境行政法律责任编纂的“法源”来自于生态环境立法的分散规定以及生态文明体制改革中的成功实践探索,涉及现行的三十多部法律,这些法律中的行政法律责任条款因立法目的、立法时间、立法性质等原因造成诸多矛盾与冲突,因缺乏统一的概念、原则、规范而严重影响其质效,迫切需要

[32] 参见吕忠梅:《论环境法典的“行政领域立法”属性》,《法学评论》2022年第4期,第1页。

[33] 参见吕忠梅:《环境法典编纂的基本问题》,《荆楚法学》2022年第1期,第25-40页。

[34] 参见汪劲:《论中国环境法典框架体系的构建和创新——以中国民法典框架体系为鉴》,《当代法学》2021年第6期,第26-29页。

[35] 参见吕忠梅:《环境法典编纂方法论:可持续发展价值目标及其实现》,《政法论坛》2022年第2期,第1-15页。

[36] 2021年4月公布的《全国人大常委会2021年度立法工作计划》中明确提出“研究启动环境法典、教育法典、行政基本法典等条件成熟的行政立法领域的法典编纂工作”。参见中国人大网, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202104/1968af4c85c246069ef3e8ab36f58d0c.shtml>,最近访问时间[2022-06-25]。

在法典编纂过程中予以体系化、逻辑化。另一方面,与《民法典》将侵权责任独立成编的条件不同,集中规定环境行政法律责任面临巨大挑战。《民法典》的权利法本质和“以权利为主线”^[37]的框架结构,决定了其在各分编规定相应的请求权,最后将侵权责任单独成编没有任何逻辑障碍。环境法典涉及不同领域、不同层次的法律关系,即便可以按照可持续发展的“三个支柱”对现行环境立法进行体系化,但其分别面向“社会、环境、经济”三个领域不同性质的义务,且各部分的大量责任规则须与第一性义务严格对应。将不同面向、不同性质的行政法律责任完全独立成编,条件并不具备。

现行立法实践中行政法律责任因缺乏体系性、整体性考虑而形成的碎片化现状必须改变,在建设“人与自然生命共同体”规则过程中不断创新生态法律责任承担方式,形成“对人的责任”与“对环境的责任”并立、行政责任与民事和刑事责任融合发展的新格局,都迫切需要从整体上构建生态环境法律责任体系。鉴于环境行政法律责任立法的基础条件,可对环境行政责任进行分别安排,一方面,将环境行政法律责任的基本规则放在生态法律责任编,即将环境行政法律责任置于环境法典价值体系之下统一考量,以统一价值体系融贯生态环境法律责任的各种类型及其责任承担方式;另一方面,基于环境行政法律责任与“第一性义务”的密切联系和高度对应性,具体的环境行政法律责任可分别在污染控制编、自然生态保护编、绿色低碳发展编中规定。

申言之,独立的生态环境法律责任编应在对生态环境法律责任进行界定的基础上,以类型化思维确定生态环境法律责任的价值目标与一般规则,在统一价值目标、法律原则下对生态环境法律责任进行归类,形成整体性制度安排。同时,根据各分编的具体价值取向和义务性规定,分别规定相应环境民事请求权、环境行政制裁、环境犯罪构成等内容。

(二)以类型化思维设计生态环境责任编相关内容

从环境法典的整体逻辑看,生态环境法律责任编是贯彻落实习近平总书记要求的“像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境”^[38]的责任担当,是生态环境法典构筑的以国家强制力为保障的“最后防线”。因此,必须以健全生态环境法律责任体系为目标,在梳理现行相关立法、生态文明体制改革文件和实践经验的基础上,以理论创新为先导,设计合理的生态环境权益保障法律制度体系。重点在于解决好如下问题。

1. 生态环境法律责任编的总体结构及关系处理

生态环境法律责任编总体上应以“生态环境法律责任”概念为基础,考虑其基本结构并确定处理各种关系的原则。基于本文对生态环境法律责任的界定以及对生态环境法律责任的内涵分析、基础支撑、体系建构等,生态环境法律责任编安排如下。

首先,贯彻环境法典“以可持续发展为目的价值,以安全、公平、正义、秩序为工具价值,目的价值和工具价值相互配合的价值体系”^[39]结合生态环境法律责任的恢复、预防、惩罚、救济功能定位,综合“对人的责任”与“对环境的责任”,统筹“特别责任”与“专

[37] 王利明:《体系创新:中国民法典的特色与贡献》,《比较法研究》2020年第4期,第12页。

[38] 中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第8页。

[39] 吕忠梅:《环境法典编纂的基本问题》,《荆楚法学》2022年第1期,第28页。

门责任”,设置“通则—环境行政责任—环境民事责任—生态环境损害责任—生态环境纠纷解决”五章,建立“用责任制约权力”和“以责任保障权利”的生态环境法律责任制度。需要特别说明的是,因我国刑事立法的特殊情况,不对环境刑事责任单独设章,而是在各分编中尽可能描述环境违法行为可能触发刑事责任的“罪状”,在生态环境法律责任编一般规定中对“刑罚”部分转介至《刑法》。

其次,基于环境法典的“适度法典化”模式所采取的“法典+单行法”形式,以及当前生态文明体制改革还在进行、环境法律体系尚处于不断健全与完善过程中的现实,生态环境法律责任编应致力于整合现行生态环境法律责任规范的基本价值、共性原则,消除各单行法之间的冲突和重叠,形成具有基础涵盖力与综合协调力的框架体系;同时对部分环境单行法以及执法、司法实践用于规范局部领域或应对复杂、变动局面的生态环境法律责任探索持开放立场,以减少法典可能存在的僵化弊端。

最后,基于环境法的“二次调整”属性,在生态环境法律责任编正确处理“环境法责任”与“相关法责任”的关系。既按照“传统法的归传统法,环境法的归环境法”的思路,从价值取向、规范功能上区分环境法与相关法律,又以相关制度有机衔接为目标,注重生态环境法律责任与秩序行政理念下的行政法律责任、民法绿色条款、刑法有关环境资源犯罪规则的关系。尤其是在“对环境的责任”方面,根据“公法义务、私法实现”的需要,注重根据公益诉讼和生态损害赔偿诉讼制度的性质定位、规范重点,处理好与民法及民事诉讼法、行政诉讼法的关系。

2. 生态环境法律责任编各章重点内容

通则是对生态环境法律责任的总体性规定,主要是界定生态环境责任的概念、明确生态环境法律责任的规制范围、主要类型,规定生态环境法律责任的价值取向、法律原则与共通性规范。确立调整“环境法责任”与“相关法责任”、“对人的责任”与“对环境的责任”关系的方法,统领生态环境法律责任体系。与此同时,对环境法典总则部分相关义务、环境权保护整体性规定、刑事责任等内容作出规定。

环境行政责任一章是对生态环境法律行政责任共通性规范、尤其是程序性规范的集中规定。一是专门环境行政法律责任方式及其一般规则,如对生态环境修复责任的基础性规定和基本内容、适用条件;再如对环境质量责任、环境行政补偿责任的承担方式、适用条件等规则,以及环境信用责任的承担规则等。二是特别环境行政法律责任方式的一般适用条件和程序等规则,如环境行政处罚、环境政务处分的相关规定。三是针对环境法典总则编规定的基本环境行政管理制度的法律责任规则,如环境影响评价、生态环境规划等违法行为的法律责任,并作为分则编及其他环境法律法规中相应规定具体法律责任规则的依据。

环境民事责任一章是环境法律民事责任的体系性规范,也是《民法典》的部分特别规范。《民法典》为回应生态文明时代需求,规定了不同类型的“绿色规则”并采取了不同的应对思路,需要在环境法典中进行适度衔接,建立特别民法。^[40] 一般而言,特别民法可以

[40] 参见吕忠梅:《民法典绿色条款的类型化构造及与环境法典的衔接》,《行政法学研究》2022年第2期,第3-17页。

分为补充性特别民法、政策型特别民法与行政型特别民法^[41]等三种类型,《民法典》绿色条款中有关个人环境权益保障的内容,需要在环境法典中建立政策型特别民法;而涉及环境公益保障的规范,尤其是生态环境损害责任,需要在环境法典中建立行政型特别民法。环境民事责任一章实际上是“政策型特别民法”部分。具体而言,一是在生态环境责任编设置一般条款,对《民法典》规定的绿色物权保护义务、绿色合同义务以及环境人格利益保护加以规定,明确相应的请求权规范以及责任承担方式,明确精神损害赔偿在环境民事权益保障中的适用。二是与《民法典》“环境污染和破坏责任”一章中的相关私益性损害规定具体衔接。如在归责原则上,区分实质型污染侵权和拟制型污染侵权;在责任构成要件上,细化因果关系举证责任分配、损害事实的认定、过失相抵等特殊规则;细化数人环境侵权责任分担、第三方治理机构及中介机构的责任承担、不承担责任和减轻责任的事由、过失相抵、惩罚性赔偿额的设定等责任承担细则。

生态环境损害责任一章是“对环境的责任”的专门规定,既是对《民法典》第1234条和第1235条的行政型特别法创制,更新建以“生态恢复论”为中心的生态环境损害责任规则体系。一是对生态环境损害责任本身进行体系化,在责任构成方面,细化《民法典》第1234条确立的过错责任;在责任承担方面,细化预防性责任与恢复性责任适用规则,明确生态修复责任的具体承担方式与适用条件,防止因“一赔了之”而背离“生态恢复”目的。二是建立“对人的损害”与“对环境的损害”责任的衔接规则,如相邻污染侵害与环境污染侵权造成生态环境损害的适用规则,惩罚性赔偿在环境公私益损害中的适用条件,各类修复方式适用的条件和秩序,对目前政策文件及执法司法实践中的各种探索进行规律性提炼,形成统一规范。三是建立不同性质的生态环境损害责任承担方式的衔接机制,明确“公法性质、私法实现”的民事责任模式,将行政机关职权限定于对违法行为的监管以及突发事件的应急处置;针对对目前环境公益保护涉及行政执法、民事索赔与刑事责任“公私(法)并行、六诉并存”局面,明确民事责任与行政责任、刑事责任的顺位,环境民事责任中公私益责任的顺位,刑事修复与民事修复的顺位等。

生态环境纠纷解决一章,立足于生态环境法律责任的特殊性、专门性需求建构生态环境纠纷解决机制。主要内容是在现有生态环境法律规定、司法解释和生态文明建设的制度成果、实践成果中提取公因式,形成由纠纷解决机制和非诉解决机制相结合的体系化制度安排,彰显环境法典实体法与程序法相衔接、行为法与裁判法相融合、保护法与促进法相统一的特征。一是确立以环境司法专门化为核心的诉讼解决机制,建立生态环境司法机构和专家支持制度、生态环境案件和跨行政区域案件的专属管辖和集中管辖制度、明确不同类环境诉讼关系处理的具体规则、规定环境诉讼的专门性证据规则、特殊执行机制、裁判规则等,更好建构环境司法的专门机制和回应现实中的环境司法难题。二是建立生态环境纠纷的非诉解决机制,在承认一般性的协商、调解等方式基础上,确立生态环境纠纷行政处理、生态环境损害赔偿磋商、生态环境仲裁等专门化机制,针对生态环境纠纷解决提出专业化、法治化、预防化方案。

[41] 参见谢鸿飞:《民法典与特别民法关系的建构》,《中国社会科学》2013年第2期,第105-107页。

[**Abstract**] A liability system has been developed in the field environmental law which is associated with but different from the traditional legal liability system. Yet, many problems still exist in this new system. Constructing a rational eco-environmental legal liability system and proposing a legislative scheme suitable for China's national conditions and the development trend of the times are the important theoretical and practical topics that need to be studied in environmental codification. The environmental crisis has forced the legislature to reflect on the relationship between man and nature and to establish a pattern of behavior and legal consequences in accordance with the laws of nature. A manifestation of this trend of development is that various countries have broken through the traditional concept of "the dichotomy of subject and object" and "the dichotomy of public and private law" and incorporated natural attributes into the legitimacy of ecological legal liabilities in the design of the legal liability system in their environmental codes, thereby expanding the essence of "harmony between man and nature" of legal liabilities and promoting the integration of eco-environmental legal liabilities in both form and content. They have also expanded the "restoration" function on the basis of the traditional legal liability functions such as punishment, relief and prevention, establishing a new function and realizing the systematization and modernization of eco-environmental legal liabilities. In the codification of environmental law, China should promote the value goal of sustainable development, define eco-environmental legal liabilities with the concept of "a community of life for man and nature", support the construction of a specialized eco-environmental legal liability system with the "ecological restoration theory" as the basis, build a "second-order typed" system consisting of "environmental legal liabilities and related legal liabilities" and "special liabilities and exclusive liabilities" corresponding to "responsibilities to humans" and "responsibilities to the environment", so as to promote the transformation of the classification of eco-environmental legal liabilities from the chaotic classification to the categorization with unified value, unified concept and unified judgment standard. Specifically speaking, China should consider the codification of eco-environmental legal liabilities in a comprehensive manner, design the contents of eco-environmental legal liabilities in a type-oriented way, compile the provisions on eco-environmental legal liabilities into an independent book in the environmental code by adopting the compilation mode of "taking the independent book as the main body and separate provisions as supplements", and divide the book into five chapters, namely "general principles, environmental administrative liabilities, environmental civil liabilities, liabilities for eco-environmental damage, and eco-environmental dispute resolution". At the same time, supplementary legal liability clauses, mainly environmental administrative legal responsibility clauses, should be appropriately arranged in each chapter in light of the practical need of realizing the function of liabilities.

(责任编辑:姚 佳)