

## 论环境行政法律责任的创新及专门化发展

刘长兴

**内容提要:**环境行政法律责任的实践问题根源于其设计思路不能适应环境行政管理的特殊需要,应基于环境行政应对环境风险的基本立场,充分考虑环境行政的多元主体参与特征和生态环境修复目标,进行环境行政法律责任的理论和制度创新。具体而言,应在合作治理框架下适应环境行政主体角色转变的需要,发展环境质量责任、环境行政补偿责任等制度;基于环境行政相对人义务的特点,合理设置风险的过程性控制责任、环境损害补救性责任和信用约束等柔性责任;进而结合生态环境质量目标设置专门性的生态环境修复责任,并在环境污染和破坏者、环境行政管理者之间进行适当分配。创新的与传统的行政法律责任方式,都应按照体系化要求编排在环境法典中,其中共通性的责任规则纳入法律责任编,对应污染控制等分则各编制度的具体责任规则分别纳入分则各编。

**关键词:**环境法典 行政法律责任 责任方式 生态环境修复责任

刘长兴,华南理工大学法学院教授。

### 一 问题的提出

环境法律责任是环境法实施的基本保障,在环境法体系中具有重要地位,损害担责原则也被认为是环境法的基本原则。<sup>[1]</sup> 环境法律责任制度承担着构建完善的环境法律制度体系、建立环境法与相关法律沟通协调机制的双重任务,在环境法典编纂过程中应认真对待。<sup>[2]</sup> 基于环境法典“行政领域立法”的基本定位,<sup>[3]</sup> 行政法律责任将是环境法典责

[1] 《环境保护法》第5条明确规定了“损害担责”原则,理论上通常也将其定性为环境法的基本原则,足见环境法律责任在环境法中的重要性。损害担责原则采用了整体主义的法律观,通过运用私法、公法以及公私混合法来解决污染行为的负外部性问题。参见刘志坚:《环境法损害担责原则法理基础的经济与社会论证》,《法学评论》2022年第2期,第155页。

[2] 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39页。

[3] 《全国人大常委会2021年度立法工作计划》(2021年4月公布)中明确提出“要研究启动环境法典、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[2022-06-20]。

任制度的重要内容。<sup>[4]</sup>那么,在环境法典编纂中,应如何设计和编排行政法律责任制度?

目前为止,国内关于环境法律责任的研究偏重于民事责任和刑事责任,相应的立法和司法实践也不断发展;而环境行政法律责任虽然在环境法律法规中运用较多,但理论关注反而较少,成为环境法律责任研究中相对被忽视的领域。从理论上讲,环境行政主要应对环境问题、环境风险,从而具有不同于传统行政的特征,风险也使行政责任等发生相应的变化。<sup>[5]</sup>质言之,从法律实施之保障的角度,回应环境行政的特殊性需要相应的责任机制变革。环境行政的基本理念、制度目标、基本原则在很大程度上区别于传统的秩序行政,依据预防等原则对环境行政管理过程的改造包括对责任机制的创新,设置行政法律责任的条件、环节以及责任承担方式等都应当充分考虑环境行政的特征。

我国环境法典编纂中,“立法内容创新”<sup>[6]</sup>也是对行政法律责任制度设计的要求。基于生态环境法律责任的基本结构,在目前已经基本取得共识的法律责任制度单独设编<sup>[7]</sup>同时分则各编保留行政法律责任规定<sup>[8]</sup>的环境法典体例下,在编纂过程中如何全面考虑法律责任的体系定位、环境行政法律责任的特殊性以及与其他法律中责任规则的衔接需求,合理运用传统行政法律责任方式、设置创新性乃至专门性环境行政法律责任,<sup>[9]</sup>编排相对完善的行政法律责任体系,需要认真探讨。

## 二 环境行政法律责任的创新需求及入典思路

在环境法典制度体系中,环境行政法律责任是环境行政管理制度实施的直接保障,从法律规范层次看是环境行政法律义务违反的结果。因此,对于现行环境行政法律责任制度的不足以及创新发展方向的把握,应当从环境行政的特殊性及其保障需求中探索和发掘,并以环境行政法律制度相对于行政法基本制度的发展创新为根据和出发点。

### (一) 环境行政法律责任的实践问题及其原因

环境行政领域对传统行政法律责任方式的运用相对比较充分,特别是行政处罚已经

[4] 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32-33页。

[5] 参见[英]罗伯特·鲍德温、马丁·凯夫、马丁·洛奇著:《牛津规制手册》,宋华琳、李鹤、安永康等译,上海三联书店2017年版,第340页。

[6] 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78页。

[7] 在环境法典的建议方案中,设置法律责任编已经取得了一定共识,“生态环境责任编的设立是建立环境法典生态环境权益保障法律制度体系的要求”。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。具体概念使用还存在争议,本文使用“法律责任”“环境法律责任”的惯常表述,不影响具体分析。最终概念选择与“环境法典”还是“生态环境法典”的选择有关,关于概念选择参见吕忠梅:《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。

[8] 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25页。

[9] 生态环境法律责任分为环境法责任与相关法责任,环境法责任又分为特别责任和专门责任。参见吕忠梅:《环境法典视角下的生态环境法律责任》,《环球法律评论》2022年第6期。在此框架下,本文所称传统行政法律责任属于相关法责任,即传统行政法律责任方式在环境法领域的具体运用;创新性环境行政法律责任属于环境法上的特别责任,是传统行政法律责任在环境法领域的特别发展;专门化环境行政法律责任属于环境法上的专门责任,直接以生态环境损害救济为目标。生态环境法律责任理论还处于发展过程中,在上述基本框架下,环境行政领域的法律责任概念还有继续探讨的余地。

成为环境行政法律责任的主要方式,实践中环境行政处罚对于企业环境治理的促进作用已经得到了经验研究的证实;<sup>[10]</sup>同时结合环境行政需要对行政法律责任制度进行了发展完善,例如注重以行政命令方式责令相对人改正违法行为,以实现补救性责任的追究,基本形成了行政处罚与行政命令相配合的相对人违法责任追究机制。<sup>[11]</sup>

然而,总体而言,环境行政法律责任并未很好发挥保障环境行政法律实施的作用,实践中已经暴露出来的问题主要有以下几个方面。一是预防性制度的法律责任保障不足。预防原则作为环境法的基本原则,在诸多环境行政法律制度中都有不同程度的反映,甚至环境影响评价制度等本身就是为预防环境风险而生的制度。但是,目前的法律责任规则并不足以保障预防性环境行政法律制度的落实。二是法律责任与违法造成的社会危害后果不匹配。常用的行政处罚等难以遏制严重的环境违法行为,处罚标准反而容易引发争议,<sup>[12]</sup>而轻微的环境违法行为又经常缺乏对应的法律责任规定。三是修复生态环境的要求无法落实。生态环境的整体性和生态服务功能的公益性要求“修复为主”的环境责任承担方式,<sup>[13]</sup>环境行政违法行为导致生态环境损害的,修复也是最直接的补救方式,但是,目前生态环境修复责任主要是通过环境民事诉讼途径实现的,行政法律责任体系内的修复责任规定非常欠缺,已有规定也比较原则而难以操作。

可以说,虽然表面上看环境行政法律法规中对于环境行政违法行为基本上都设置了法律责任,但责任形式及其配置方式多难以适应环境行政管理的现实需要。究其原因,是相对于传统行政特别是秩序行政而言,环境行政的立场和内容等已经发生了较大变化,而环境行政法律责任制度还未充分回应这种变化。进入21世纪以后,行政权的内涵和方式也发生了重大变化,满足社会多样性需求的新行政方式出现。环境行政是新法治行政的重要组成部分,其对象是社会系统与生态系统的融合,范围是经济、政治、文化、科技领域的聚合,方式是积极行政与消极行政整合。<sup>[14]</sup>但是目前环境行政法律法规中的责任还是传统行政处罚为主,责任形式及其配置方式难以适应环境行政管理的现实需要。

## (二) 环境行政法律责任的创新需求

风险社会条件下,风险行政已经成为传统的秩序行政之外重要的行政活动领域。环境风险是现代社会面临的基本风险,环境行政在很大程度上就是环境风险行政。民事责任和刑事责任都以针对后果的个体责任为核心,这在现代风险社会遭受了极大的挑战。<sup>[15]</sup>行政法对环境风险的控制提供了不同的路径,从制度特性上致力于通过预先控制措施来实现对环境风险的管控。但是,目前的环境行政法律责任设置具有明显的针对环境污染和破坏后果的特征,这就导致了责任配置的严重错位。适应环境风险管控的需要,

[10] 参见陈晓艳、肖华、张国清:《环境处罚促进企业环境治理了吗?——基于过程和结果双重维度的分析》,《经济管理》2021年第6期,第136页。

[11] 参见胡静:《我国环境行政命令实施的困境及出路》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2021年第1期,第85页。

[12] 参见吴卫星:《我国环保立法行政处罚制度之发展与反思——以新〈固体废物污染环境防治法〉为例的分析》,《法学评论》2021年第3期,第163页。

[13] 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134页。

[14] 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6-7页。

[15] 参见赵鹏著:《风险社会的行政法回应》,中国政法大学出版社2018年版,第45页。

环境行政管理的模式已经在世纪之交从末端控制转变为全过程控制,<sup>[16]</sup>环境行政法律责任也应当针对环境行政管理过程中的违法行为而设置,从违法行为的危害性、过错程度来重新配置法律责任。具体来说,环境行政法律责任应在如下两方面进行创新配置。

一方面,环境行政法律责任要适应环境行政的多元主体参与特征,回应环境合作治理的需求。合作治理是应对环境风险的基本思路,体现为环境行政管理中的多元主体参与。秩序行政法以刚性管理为基本特征,行政自由裁量权也要服务于特定的秩序目标,必须从法律上加以控制,行政主体和行政相对人的行为都以合法性为基本界限。与此相适应,行政法律责任的追究强调以行政违法为前提,并且主要限于对行政主体工作人员的行政处分,以及对行政相对人的行政处罚,这些都是具有严格程序、适用条件和标准限制的惩戒性责任。而合作治理超越了治理中传统公私角色的责任,强调当事人相互依赖且对彼此负责,<sup>[17]</sup>这就提出了责任主体多元化、责任方式多样化的要求,相应的环境行政法律关系主体以及相关主体间的责任需要重新考量和创新安排。

另一方面,环境行政法律责任要适应生态环境修复的客观需求,创新责任方式回应对环境事务的未来考量,对环境行政管理失败的后果进行补救。环境与人类的长期关系决定了生态环境修复才是最根本的预防,这使得环境行政目标的实现与秩序行政存在重大差别。传统秩序行政的目标通常可以通过对相对人行为的直接规范和约束来实现,违法造成的秩序破坏一般也可以通过惩戒得以恢复,造成的损害在一定程度上可以通过罚款等得到补救。但维持环境管理秩序只是环境行政的初级目标,而核心目标是维持生态环境的良好状态。因此,环境行政违法行为造成比较严重的环境污染或者破坏后果时,主要致力于维持和恢复秩序的法律责任难以确保环境行政核心目标的实现,生态环境修复就成为必要的责任方式。

### (三) 环境行政法律责任的创新发展

环境行政法律责任的创新须在环境行政法律关系的基本框架之下展开。总体而言,我国行政法上对传统行政法律责任方式已经有比较全面的规定,基本形成了行政法律责任制度的框架,行政处罚等主要责任方式的立法规定和执法机制已经比较成熟,也起到了保障行政法实施的作用。这构成环境行政法律责任制度发展的基础,环境法典的行政法律责任设计首先应当充分运用传统的行政法律责任方式。

在此基础上,环境行政法律责任制度设计应回应环境行政管理的需要发展创新。基于环境行政的风险应对品性,在行政法律责任框架之下,环境行政法律责任的配置应适应环境风险的过程管理需求,在环境行政管理的各个环节设置对应性强、标准合理的责任,具体的创新空间主要体现在:一是责任主体方面,适应环境合作治理的需求,对行政主体和行政相对人责任进行更为多元化的配置,行政赔偿等尚未引入环境行政领域的责任可以适当运用,以推进责任主体的多元化和责任方式多样化。二是责任方式方面,适应生态环境修复的现实需求,规范生态环境修复的条件、要求等,将其纳入行政法律责任体系,推

[16] 参见王能民、汪应洛、杨彤:《从末端控制到全过程管理:环境管理模式的演变》,《预测》2006年第3期,第55-61页。

[17] 参见[美]朱迪·弗里曼著:《合作治理与新行政法》,毕洪海、陈标冲译,商务印书馆2010年版,第35页。

动责任方式创新。

### 三 合作治理框架下的环境行政法律责任创新

中央明确提出要构建“多元参与、良性互动”的现代环境治理体系,<sup>[18]</sup>就制度构建而言,环境法典编纂中应当贯彻共建共治共享理念,<sup>[19]</sup>环境法律制度包括法律责任制度直观上与社会结构相关,多元主体的合作治理是环境法律责任设置和运行的社会结构框架,环境行政法律责任的创新应在此框架下展开。

#### (一) 合作治理与环境行政法律关系变革

合作治理是20世纪80年代以来世界各国寻求治理变革的重要选择,体现为多元力量对社会事务的共同治理,是应对社会复杂性增长的有效方式和必然产物,<sup>[20]</sup>其影响已经深入法律包括行政法领域,并在环境法律制度中逐步呈现。<sup>[21]</sup>本质上,合作治理的思想根源是社会连带主义,而现代法律制度在更大程度上是建立在个体主义基础上的,法律责任更是强调社会个体的责任。那么,合作治理理念反映到法律制度上,必然导致“规范、行为、责任等各个层面发生全面而深刻的变化”,<sup>[22]</sup>在日渐崇尚合作治理的环境管理领域,环境行政法律关系也须相应变革。

首先是法律关系主体的扩大化。现代行政法律关系已经在一定程度上突破了传统上典型行政法律关系的二元结构,行政主体和行政相对人都不再是足够明确的,环境行政法律关系的这一特征尤为突出,主要体现为主体的扩大化。一是行政相对人边界模糊化,原本并非行政行为直接对象的主体,因环境利益相关而成为利害关系人,例如环保部门实施环境影响评价行政许可回应“居民对于环境利益的合理关注”,<sup>[23]</sup>建设项目周边居民的范围并不明确,但已经纳入行政考量的范围。二是行政主体范围的扩张,已经不仅限于行政机关及其委托的组织。随着行政法上对行政的界定采用实质标准,即以某种职能活动是否具有执行、管理性质作为界定行政的依据,国家公权力呈现出向社会转移的趋势,现代行政法已将国家行政机关以外的社会公权力组织实施的公共行政也纳入其调整范围。<sup>[24]</sup>环境保护领域的公益组织也越来越多承担环境公共事务的管理职能。

其次是法律关系的实质改变。秩序行政法更多是从维护统治秩序角度设计制度规则,而现代公共行政尽管在具体行政行为层次仍不免体现为行政主体与行政相对人之间

[18] 参见《关于构建现代环境治理体系的指导意见》(中共中央办公厅、国务院办公厅2020年3月3日印发)。

[19] 参见吕忠梅:《做好中国环境法典编纂的时代答卷》,《法学论坛》2022年第2期,第13页。

[20] 参见郑家昊:《合作治理的反思性阐释:合作意涵、发生机理及政府引导》,《社会科学研究》2020年第5期,第72页。

[21] 参见朱明哲、匡俊:《环境合作治理中的行政公益诉讼诉前程序》,《中国地质大学学报(社会科学版)》2022年第2期,第33-44页。

[22] 魏波:《狄骥社会连带主义法学思想研究》,载喻中主编《政治法学研究》(第五卷),法律出版社2016年版,第130页。

[23] 参见深圳市中级人民法院发布10起2020年度全市法院典型案例(市中级人民法院篇)之八:“深圳市龙华新区可乐园小区第二届业主委员会诉深圳市生态环境局龙华管理局环境行政许可案——确认行政许可违法并采取补救措施的裁判方式”,深圳市中级人民法院(2019)粤03行终1011号行政判决书。

[24] 参见姜明安著:《行政法》,北京大学出版社2017年版,第8-9页。

的对立甚至对抗,但是法律关系主体间的实质关系已经发生变化,共同的利益或者价值追求成为越来越重要的因素。在环境行政管理中,政府所追求的环境质量目标同时也是对社会个体至关重要的环境权益目标,相应地,行政主体对行政相对人的单向管理关系要向交互性沟通关系转变。

最后是法律关系内容的变化。主体间关系的变化反映到法律关系的内容上,就是行政法上的义务和责任的改变。一是主体的义务基础改变,环境行政主体的义务基于国家环境保护义务,<sup>[25]</sup>行政相对人的义务则主要基于在环境伦理学上具有正当性基础的公民环境义务,<sup>[26]</sup>都已经超出了管理秩序本身的目标,需要在更广泛的社会目标下进行考量。二是归责基础发生变化,基于个体责任的过错责任原则被突破,人们即使在无知的情形下也越来越具有可责难性,即随着人们越来越认识到知识的限度,“无知”本身也可被责难。<sup>[27]</sup>这都将导致环境行政法律关系的权力、义务及责任的内容发生变化。

上述环境行政法律关系的新特征最终将影响法律责任的理论和实践,特别环境行政法律责任更是直接受环境行政法律关系之主体、内容的影响,并且将构成革新环境行政法律关系的重要因素。

## (二) 环境行政主体的角色转变与责任发展

各级人民政府及其生态环境主管部门是环境行政管理的主要执行者,同时生态环境保护相关的自然资源主管部门等也承担部分的环境行政职能,是通常所称的环境行政主体。环境行政主体基于国家环境保护义务承担环境行政管理职责,在法定职责未履行或者未适当履行时,应当承担相应的行政法律责任。合作治理框架下,环境行政权的功能也在发生转变,<sup>[28]</sup>环境行政主体不再是单纯的施政者、管理者,其角色随着环境行政法律关系的变革而发生不同程度的改变,相应的责任类型和责任方式也需要改变。

首先,环保督察制度法治化背景下,环保问责成为约束环境行政主体的特殊责任方式。我国环保督察已经从“督企”“督政”发展到“党政同责、一岗双责”,地方党委和政府的环境履职情况被重点督查,环保督察党内法规与国家法律法规逐步对接,环保问责作为独特的责任方式也逐步纳入法治轨道。随着问责启动程序、调查与核实程序、处理决定程序和信息公开规则的完善,<sup>[29]</sup>环保问责将逐步从政治性责任转化成法律责任,并成为环境行政主体的基本责任之一。上级环保部门在督促地方政府切实履行环境行政职责的过程中,问责机制运用也越来越多,其基本依据是《环境保护法》第 6 条第 2 款规定的地方政府环境质量负责制,实质上是要求环境行政主体承担环境质量责任。

其次,环境公益目标约束下,环境行政职责可能直接转化为法律责任,环境行政主体承担对公共利益损害的补救性责任。原则上,行政职权与职责相统一,环境行政主体如果

[25] 参见余德厚:《环境治理视域下国家环境保护义务的证立与展开》,《法学杂志》2018 年第 7 期,第 84-91 页。

[26] 参见[美]彼得·S.温茨著:《环境正义论》,朱丹琼、宋玉波译,世纪出版集团、上海人民出版社 2007 年版,第 427 页。

[27] 参见[英]珍妮·斯蒂尔著:《风险与法律理论》,韩永强译,中国政法大学出版社 2012 年版,第 35-36 页。

[28] 参见段帷帷:《多元共治下环境行政权的功能转变与保障路径》,《南京工业大学学报(社会科学版)》2020 年第 4 期,第 32-34 页。

[29] 参见陈海嵩:《环保督察制度法治化:定位、困境及其出路》,《法学评论》2017 年第 3 期,第 187 页。

不能以行政管理手段实现环境保护目标,那么对于环境污染和破坏造成的特定生态环境损害,在一定条件下应转化为环境行政主体的法律责任,即对于环境污染和破坏造成的后果承担补救性责任,主要是生态环境修复责任。这不仅是责任方式的创新,同时更具有特殊的法律意义。其他的补救性责任包括纠正违法行为等。

再次,基于行政主体与行政相对人的合作性关系,需要建立相应的责任分担机制,环境行政主体应当承担对行政相对人的补偿性责任。日本行政法上的损失补偿制度,是试图以社会全体成员的负担,来补偿特定的人因公共事业的实施所蒙受的损失的制度。<sup>[30]</sup>合作治理强调政府与私人主体之间的公私伙伴关系,“合作的本质是共享裁量权。”<sup>[31]</sup>这要求建立行政主体与行政相对人的双向沟通机制,以协商机制安排双方的权利义务,共同推动特定环境管理目标的实现。在此合作关系中,环境行政主体不仅须严格依法行政并承担违法行政的法律责任,而且要在法律规定的范围内与行政相对人协商确定双方的权利义务,并在一定条件下对行政相对人的利益损失或者付出的特别成本进行补偿,承担行政补偿责任。如出于环境保护需要限制当事人经营权的,应当给予行政补偿。<sup>[32]</sup>在政府环境行政职责履行不当导致环境损害<sup>[33]</sup>侵权赔偿的救济不足等条件下,环境行政主体对环境污染和破坏的受害者承担直接的补偿责任,<sup>[34]</sup>是为环境损害的政府补偿责任。

最后,随着环境行政主体责任范围和责任方式的变化,行政主体工作人员的责任也需要相应变化,“一岗双责”给工作人员提出了更高的要求,行政处分乃至赔偿损失的范围和标准等都应有所调整。但整体上,对公务人员的责任追究需经专门程序,环境行政主体工作人员责任的设定和追究要遵循公务人员责任的一般规则,以维持不同行政管理领域之间的责任公平。同时,随着环境公益组织等在环境保护中发挥着越来越重要的作用,其责任约束问题也日益重要,实践中已经出现了公益组织滥用公益诉讼诉权的现象,需要尽快遏制。为提高社会主体行使公共性环境管理权的规范性,须在明确规定其参与环境管理的权限的基础上,配置相应的法律责任。由于社会主体的地位不同于环境行政主体,其责任应当以资格剥夺等形式为主。

### (三) 环境行政相对人的义务更新与责任配置

行政相对人的责任是环境行政法律责任的重点。合作治理框架下,环境污染企业等行政相对人的行政法义务也在发生变化,不仅仅是秩序行政下对秩序的严格遵守、对行政命令的绝对服从,而是要充分发挥自主性、积极承担和履行各自责任。<sup>[35]</sup>环境风险虽然

[30] 参见[日]南博方著:《行政法》(第六版·中文修订版),杨建顺译,商务印书馆2020年版,第142页。

[31] [美]约翰·D.多纳休、理查德·J.泽克豪泽著:《合作:激变时代的合作治理》,徐维译,中国政法大学出版社2015年版,第259页。

[32] 司法实践中,已有法院在判例中明确支持当事人的补偿请求,参见“苏耀华诉广东省博罗县人民政府划定禁养区范围通告案”,人民法院环境保护行政案件十大案例之六,最高人民法院2014年12月19日发布。

[33] 通常认为,环境损害是因环境污染和破坏而导致的损害,包括人身损害、财产损害和对生态环境本身的损害。生态环境损害本来也是比较宽泛的概念,近年来随着生态环境损害赔偿制度的发展,逐步被专门用来指称对生态环境本身的损害。就本文讨论主题而言,主要用生态环境损害的概念,仅在特殊情况下使用环境损害这一广义概念。

[34] 参见刘长兴:《论环境损害的政府补偿责任》,《学术研究》2017年第1期,第74-79页。

[35] 参见王帆宇:《生态环境合作治理:生发逻辑、主体全责和实现机制》,《中国矿业大学学报(社会科学版)》2021年第3期,第98页。

主要是整体性、系统性的问题,但风险社会中,在人们的选择与责任方面,“风险越来越与个体相关联”,<sup>[36]</sup>公民和企业的环境义务逐步从被动义务向主动作为义务转变。基于此,环境行政相对人在合作治理的环境行政法律关系中的责任也需要重新考量和配置。

首先,以风险控制过程的义务合理设定为基础,创新并灵活运用行政处罚责任。环境行政管理应根据环境风险管控的需要合理设定各个阶段、各个环节的环境义务,对应配置适当的法律责任。环境法律中对典型的行政处罚方式特别是罚款、吊销许可证件、责令停产停业等已有较多的运用,同时也规定了不少非典型的行政处罚方式,如责令限期采取治理措施(如《水污染防治法》第 85 条)、责令拆除(如《水污染防治法》第 91 条)、责令消除污染(《固体废物污染环境防治法》第 117 条)等,本质上都具有“违法性”“不利益性”和“报应性”<sup>[37]</sup>等行政处罚的基本特征,属于行政处罚方式的创新,体现了环境行政处罚方式的灵活性。同时,对典型的行政处罚方式,也应根据环境行政管理的实际需要特别是风险管控的过程性、预测性特征进行灵活合理运用,如环境行政处罚虽有助于促进企业环境治理,但在不同情形下效果存在明显差异,<sup>[38]</sup>需要结合实际合理设置;从业限制法律责任对于行政许可的后续监管有重要意义,<sup>[39]</sup>可以在环境行政许可制度中更多运用;环境健康风险规制应将风险预防原则与比例原则协同适用,以保障规制措施的适当性,<sup>[40]</sup>包括对于行政处罚的适当运用。

其次,环境行政相对人的内部组织和行为影响法律责任的构成和认定。合作治理和风险预防要求作为主要环境污染和破坏者的企业主动参与到环境管理过程中,以完善的企业环境管理制度加强内部管控,将环境污染和破坏的风险消解在企业生产经营过程中,降低最终直接面对环境污染和破坏的风险。环境法律上对于企业环境管理制度已有规定,如《环境保护法》第 42 条第 2 款规定排放污染物的单位“应当建立环境保护责任制度,明确单位负责人和相关人员的责任”,但并未规定违反该义务的法律责任。虽然主动参与环境共同治理主要依赖当事人的自觉自愿,但考虑到风险管控中过程控制的关键作用,设计针对违反此类义务的罚款等责任实有必要;同时,应将企业完善环境管理制度的义务完成情况与其他法律责任联系起来,作为认定当事人主观过错、确定相关行政罚款及损害赔偿等责任的考量因素,从行为关联性上设置更加合理的环境行政相对人法律责任。

再次,对环境公共利益损害的补救性责任日益重要。行政法律责任以惩戒违法行为人为主要目的,补救性责任在行政相对人责任体系中处于次要地位。而在环境行政管理中,相对人违法造成的后果不仅仅是对环境管理秩序本身的破坏,很多时候会伴随着对生态环境本身和他人权益的损害;他人权益损害通常可以通过侵权机制获得救济,但是生态环境损害主要涉及公共利益,对应的救济机制还存在很大缺陷。环境民事公益诉讼和生

[36] [英]珍妮·斯蒂尔著:《风险与法律理论》,韩永强译,中国政法大学出版社 2012 年版,第 174 页。

[37] 熊樟林:《行政处罚的概念构造:新〈行政处罚法〉第 2 条解释》,《中外法学》2021 年第 5 期,第 1286 页。

[38] 参见陈晓艳、肖华、张国清:《环境处罚促进企业环境治理了吗?——基于过程和结果双重维度的分析》,《经济管理》2021 年第 6 期,第 136 页。

[39] 参见徐晓明:《行政许可后续监管体系中的从业限制法律责任:基本类型、法律属性及法律规制》,《行政法学研究》2020 年第 6 期,第 117 页。

[40] 参见朱炳成:《环境健康风险的公法规制路径》,《学习与实践》2020 年第 4 期,第 98 页。

态环境损害赔偿制度是对公益损害的救济机制,但是仍面临追索动力不足、索赔随意性大等问题,需要创新环境行政相对人责任以实现公益损害的救济:一是完善行政罚款的处罚标准,承认罚款的补偿性功能,通过对违法行政相对人的行政罚款实现对公益损害的救济;<sup>[41]</sup>二是完善生态环境修复责任的认定规则,通过环境行政执法途径确定违法行政相对人的生态环境修复责任,实现对受损生态环境的直接补救。另外,环境民事公益诉讼和生态环境损害赔偿制度可以作为向违法的行政相对人追究法律责任的特殊途径,确认环境污染和破坏者承担赔偿责任或者修复责任。

最后,信用约束等柔性责任方式的作用应受到重视。诚信社会建设中,相关主体的信用减损、失信行为警示等的作用日益受到重视,并可成为新的法律责任方式。<sup>[42]</sup>《行政处罚法》2021年修订新增的通报批评实质上统括了“列入失信名单”等所有发生名誉减损和社会评价降低社会效果的行政处罚行为,<sup>[43]</sup>可以作为信用惩戒入法的基本依据。环境行政管理中,需要行政相对人积极配合而不仅是被动接受强制,针对违反此类义务的行为不宜设置直接强制性、减损基本权益的责任,信用惩戒等柔性责任方式有发挥作用的较大空间。当然,也要防止社会信用惩戒的不当联结<sup>[44]</sup>导致对信用约束的滥用。

#### (四) 环境治理社会化中的责任创新

合作治理是全社会共同参与的治理,社会化参与机制也需要相应的责任配套和保障。由于社会化参与的主体多样化,义务往往难以界定和明确,其中相对明确的部分义务可以纳入环境行政法律关系进行规范,对一般性的社会化参与行为追究责任则相对困难。在充分运用行政主体和行政相对人责任的同时,应合理运用社会连带责任机制<sup>[45]</sup>回应环境治理社会化的需求,可以利用基金机制探索责任的社会化途径。埃及规定了环境保护基金制度,<sup>[46]</sup>我国实践中也有建立生态环境修复基金的尝试。具体来说,为应对将来可能出现的环境损害,可以利用类似保险的风险基金机制来应对和化解风险,即要求从事特定风险活动、从事违法行为导致或者增加特定风险的行为人承担缴纳一定费用的责任,同时政府根据本地环境风险状况和经济发展条件筹集资金注入风险基金,作为应对特定环境损害的资金准备。在出现特定受害人、生态环境损害时,由基金支付赔付金或者生态环境修复费用。

## 四 生态环境修复目标导向的专门化环境行政法律责任

环境问题的法律应对使得人与自然的关系进入法学视野。传统行政法律责任方式和上述多数创新的环境行政法律责任方式都不针对生态环境,而生态环境修复责任是直接

[41] 参见刘长兴:《论行政罚款的补偿性——基于环境违法事件的视角》,《行政法学研究》2020年第2期,第107-108页。

[42] 参见刘俊海:《信用责任:正在生长中的第四大法律责任》,《法学论坛》2019年第6期,第5-17页。

[43] 参见朱芒:《作为行政处罚一般种类的“通报批评”》,《中国法学》2021年第2期,第148页。

[44] 参见沈岩:《社会信用惩戒的禁止不当联结》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2021年第11期,第1页。

[45] 参见郑少华:《试论环境法上的社会连带责任》,《中国法学》2005年第2期,第134页。

[46] 参见洪永红、张小虎等编译:《非洲十国环境法》,社会科学文献出版社2021年版,第21-22页。

针对生态环境开展修复活动的责任,已经不仅仅是法律责任方式的创新,更是只在环境法中出现的法律责任,从而成为专门性的环境法律责任。环境行政法律关系框架下的生态环境修复责任是专门的环境行政法律责任。

### (一) 生态环境修复理念下的责任方式创新

环境法的基本目标是“保护和改善环境”,长期来看即维持相对良好的生态环境质量。但是,工业化以来世界多数国家都已经出现了严重的环境污染和破坏,我国局部的环境质量状况不容乐观,各类环境污染和生态破坏现象还在不断发生。针对生态环境损害即“因污染环境、破坏生态造成环境空气、地表水、沉积物、土壤、地下水、海水等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变,及上述要素构成的生态系统的功能退化和服务减少”,<sup>[47]</sup>修复具有直接的清除污染、恢复生态、改善生态环境质量、实现生态环境保护目标的作用,其必要性毋庸置疑。

生态环境修复责任针对环境污染和破坏已经相对严重、环境质量状况达不到预期、自然资源退化、生物多样性逐步下降的现实问题,要求相关责任人采取人工措施清理污染、干预生态系统、修复被污染或者破坏的生态环境,以恢复生态系统的功能、维持一定的环境质量状况。我国立法和司法实践中已经规定或者确认了生态环境修复责任,环境修复已经成为加快生态文明建设的制度目标和环境法治建设的基本理念。<sup>[48]</sup>如《长江保护法》规定,长江流域县级以上地方人民政府“应当组织开展富营养化湖泊的生态环境修复”(第 58 条第 2 款)、“督促采矿权人切实履行矿山污染防治和生态环境修复责任”(第 62 条)。《民法典》第 1234 条明确,生态环境能够修复的,相关主体“有权请求侵权人在合理期限内承担修复责任”。另外有多部法律未使用“生态环境修复”的概念,但规定了相关修复责任,如《湿地保护法》第 44 条第 2 款、《森林法》第 5 条的规定。司法实践中,《最高人民法院关于充分发挥审判职能作用为推进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见》明确提出积极探索“生态环境修复责任承担方式”,并且出现了判决环境污染者承担生态环境修复责任的案例。域外法上,德国等国家立法上确认了生态修复责任,并且注重生态修复责任在环境司法案件中的运用。<sup>[49]</sup>美国司法案例中,生态环境修复是作为补救生态环境损害的具体形式进行运用,如缅因州人民联盟和自然资源保护协会起诉化工厂水银污染一案中,法院就判令被告对污染后果进行清理并负担清理费用。<sup>[50]</sup>

生态环境修复责任的特殊性在于围绕生态环境来界定和规范主体的责任,其目标是在一定程度上恢复生态环境的原状或者功能。在传统法律责任方式中,仅民法上的恢复原状责任与其具有形式上的可比性。但是,恢复原状责任是针对财产的责任,其“原

[47] 关于生态环境损害还存在不同的理解,该表述是《生态环境损害鉴定评估技术指南 总纲和关键环节 第 1 部分:总纲》(GB/T 39791.1-2020)对其进行的定义,可以作为分析生态环境损害及生态环境修复的基础。该表述表明,生态环境损害是生态环境作为整体的、本身的损害,而不包括私人的人身和财产损害。参见朱晓勤:《生态环境修复责任制度探析》,《吉林大学社会科学学报》2017 年第 5 期,第 175 页。

[48] 参见刘超:《环境修复理念下环境侵权责任形式司法适用之局限与补强》,《政法论丛》2020 年第 3 期,第 69 页。

[49] 参见刘琳著:《环境法律责任承担方式的新发展》,中国社会科学出版社 2019 年版,第 168 页。

[50] Order on Remediation Plan, Maine People's Alliance and NRDC v. HoltraChem LLC, and Mallinckrodt Inc., 471 F.3d 277 (1st Cir. 2006).

状”的评判标准是财产的属性和价值,不同于生态环境的属性和价值,二者的功能评价、价值衡量都不具有真正的可比性。因此,虽然生态环境修复责任最初进入法律实践时参照了恢复原状责任的规定,但其本质上并不是恢复原状责任,而是一种全新的法律责任形式。

## (二) 生态环境修复责任的内涵与定性

生态环境修复责任旨在要求责任人采取措施修复受损的生态环境,但是其内涵并不明确,原因在于生态环境是一个循环变动的系统,而且对生态环境的功能和价值并不容易作出准确判断,进而生态环境修复的标准就很难确定。解决这一问题需要按照法律责任的确定性要求明确生态环境修复责任的内涵,其中对生态环境修复的界定是关键,同时还需要明确责任主体、行为规范等。首先,生态环境修复的责任主体确定要有明确的法律依据,应当包括作为环境行政主体的政府及其相关部门,以及环境污染和破坏者。其次,生态环境修复的界定一方面要明确修复目标,即期望的生态环境质量状况、生态服务功能指标;另一方面要根据修复目标对污染物清除、生态功能恢复的具体措施、方式、内容以及相应的技术方案进行明确,并对照修复目标中的具体指标进行检验。再次,生态环境修复责任要通过行为规范进行界定,即将责任的内容明确为具体的行为方式和标准。直接修复或替代修复,责任人直接履行、代履行<sup>[51]</sup>或赔偿修复费用等都是可供选择的模式,需要根据生态环境修复的实际需要在立法上规定或者通过司法程序确定。

生态环境修复责任在法律上进行统一性还存在困难。从生态环境修复的公益性本质来看,应当将生态环境修复责任定性为行政法律责任,由环境行政主体或者环境行政相对人承担。《民法典》对生态环境修复责任的规定不是否定生态环境修复责任公法属性的充分理由,早在德国民法典起草时人们就已经意识到,“民法典涉及了一个公法领域”。<sup>[52]</sup>非针对私人权益损害的生态环境修复责任的目标和作用在于保护和改善社会共同的生产和生活环境,是典型的社会公共事务,即使通过环境民事公益诉讼途径追究的生态环境修复责任未体现政府的介入,也不能否定其公益目标和公共事务定位。相反,这恰恰反映了环境合作治理的社会化途径,现代行政法已将国家行政机关以外的社会公权力组织实施的公共行政也纳入其调整范围,<sup>[53]</sup>环保组织等通过公益诉讼途径追究的生态环境修复责任在实质上仍为行政法律责任,法院判定生态环境修复责任的标准等要参照环境行政法律上对于生态环境修复责任的规定。当然,民法上也需要根据生态恢复论对环境侵权进行专业救济,<sup>[54]</sup>具体的恢复性责任包括修复责任通过民事途径追究,与公益目标的生态环境修复责任应相互衔接和配合。

## (三) 生态环境修复责任的制度化

环境治理和修复主要是在政府主导下通过环境行政过程实现,环境行政主体和行政

[51] 参见李义松、周雪莹:《我国环境行政代履行制度检视》,《学海》2021年第1期,第148-149页。

[52] [德]奥托·迈耶著:《德国行政法》,刘飞译,商务印书馆2013年版,第189页。

[53] 参见姜明安著:《行政法》,北京大学出版社2017年版,第8页。

[54] 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118页。

相对人是生态环境修复责任的主要主体。

环境污染和破坏者是生态环境修复责任的首要承担者。行为人对自己行为负责是现代法治的基本立场,损害担责、污染者负担也是环境法的基本原则。仅在法律有明确规定的情形下,才将生态环境修复责任课予其他相关主体,如我国《土壤污染防治法》第 45 条规定,土地使用权人在特定情形下负有土壤污染修复责任。需要注意的是,污染排放和自然资源开发利用在法律上并非禁止而是需要严格规范的行为,而且生态环境损害并非都可以修复或者具有修复的价值,修复责任的承担要以生态环境具有修复的现实可能性为前提。因此,应当在环境行政法律法规中明确生态环境修复责任的具体适用条件、责任承担主体和责任内容,并主要通过环境行政主体作出明确的行政行为来追究,要求具有法律效果的可测量性。<sup>[55]</sup> 环境行政主体责令责任人承担生态环境修复责任,可以发挥行政权的主动性、稳定性和预防性优势,<sup>[56]</sup> 应当成为生态环境损害修复责任的主要认定方式。在环境行政法律规定未能覆盖的领域出现严重生态环境损害的,环境民事公益诉讼和生态环境损害赔偿制度可以作为生态环境修复责任追究的补充途径。

作为环境行政主体的政府及其相关部门基于国家环境保护义务而负有环境行政职责,在生态环境损害严重而环境污染和破坏者不明或者不能承担责任时,有责任实施生态环境修复以维护公共利益,是为政府的生态环境修复责任。我国不少立法上已有相关规定,但还不够健全。从制度完善的角度,应当通过法律法规明确政府承担生态环境修复责任的具体情形、修复标准以及资金保障等,适当限制行政自由裁量空间,将生态环境修复责任作为政府应当承担的法律责任予以规范化。

生态环境修复和生态环境损害赔偿都是针对生态环境损害的救济措施,行政罚款和刑事罚金、没收财产也具有补偿环境公共利益损失的功能,不同责任形式的运用应当相互协调。<sup>[57]</sup> 行政罚款和刑事罚金作为维护公共秩序和公共利益的传统责任方式,在出现生态环境损害时具有优先适用效力,当然应当以法律的明确规定为前提。在赔偿与修复的选择上,我国法律上已经明确了修复优先的目标,修复不能时采用金钱赔偿的方式。在具体操作上,生态环境修复责任也可以转化为修复费用而具有金钱赔偿的形式,例如已有法院判令被告支付赔偿金至“专项基金账户,用于德州市大气环境质量修复”,<sup>[58]</sup> 可以理解为修复责任的承担方式,与修复不能情形下的赔偿责任在计算方法等方面具有显著区别。

## 五 以法典为中心的环境行政法律责任体系化构造

在环境法典编纂中,法律责任的制度设计和安排是一个关键而困难的问题,特别是行

[55] 参见周佳宥著:《行政法基本原则》,我国台湾地区三民书局 2016 年版,第 77 页。

[56] 参见吕梦醒:《生态环境损害多元救济机制之衔接研究》,《比较法研究》2021 年第 1 期,第 140 - 141 页。

[57] 参见杨雅妮:《生态环境修复责任:性质界定与司法适用——以环境刑事附带民事公益诉讼为分析对象》,《南京工业大学学报(社会科学版)》2022 年第 1 期,第 50 页。

[58] 参见山东省德州市中级人民法院(2015)德中环公民初字第 1 号民事判决书。

政法律责任作为主要的责任类型,其编排面临更多难题。体系性是法律的本质属性,<sup>[59]</sup>也是世界范围内环境法发展的基本趋势,<sup>[60]</sup>环境法典编纂当以环境法体系化为基础,回应生态文明建设的需要、推动生态环境管理体制改革的。<sup>[61]</sup>环境法典中的法律责任制度设计是环境法律责任之体系定位的反映,需要将环境法律责任规则在环境法典的整体结构下加以考量和具体编排。

### (一) 环境行政法律责任的法典定位及入典模式

基于环境法典的行政立法定位,行政法律责任当是环境法典中法律责任的主体内容。责任以及法律责任概念都在某种程度上存在被泛化使用的问题,而环境法律责任更被认为具有综合性,呈现出性质和定位模糊、内容难以界定的问题。环境行政法律责任的准确定位是环境行政法律义务实现的保障,只有在界定环境行政法律义务的前提下才能进而设置违反义务的法律后果。这决定了环境法典的行政法律责任规则附属于行政职责和义务规则,应克服对策法学的影响,运用法律技术进行规则设计。具体来说,就是以行政主体和行政相对人法定责任的设置来确保环境行政职责和义务落实,对行政违法行为予以遏制、惩罚或者警示,对违法后果进行补救。

环境法典中规定的环境行政法律责任应与法典规定的环境行政基本制度相对应,这需要从两个方面考量。一是与行政法律责任基本制度的关系。环境法典中行政法律责任应处理好与《行政处罚法》《政务处分法》《国家赔偿法》等法律规定的法律责任的关系,既要运用已有责任方式针对环境行政义务设置具体责任,主要是融入环境法典分则各编的法律责任规则设计中;同时也要创新责任方式以适应环境行政法律制度实施的特殊需要,在环境法典的法律责任编对新型法律责任方式作出明确规定,并建立与相关法律的有效衔接,作为具体制度中运用新型法律责任方式的规范依据。例如生态环境修复责任作为环境法律中特有的责任方式,应当在环境法典中对其基本内涵和一般规则进行规定,具体制度或者环境特别法中需要运用该责任形式的,再基于一般规则进行具体化规定。

二是与环境单行法以及行政法规、地方性法规中法律责任的关系。环境法典是环境保护领域的基本法,其中规定的基本制度需要在环境单行法<sup>[62]</sup>以及行政法规、地方性法规中进行具体或者特别规定,就环境行政法律责任制度而言也同样如此。因此,环境法典的环境行政法律责任规则应在一定程度上保持抽象性,为法律法规的具体规定留下空间。特别是创新的环境行政法律责任方式,在环境法典中规定基本内涵和一般规则,其基本功能作为环境单行法以及行政法规、地方性法规中规定具体法律责任的依据。环境法典分则各编对基本制度的行政法律责任规定,也应当保留在具体环境单行法以及行政法规、地方性法规中进一步具体化的空间。

[59] 参见陈景辉:《法治必然承诺特定价值吗?》,《清华法学》2017年第1期,第20页。

[60] 参见吕忠梅:《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70页。

[61] 参见张忠民、李鑫潼:《生态文明的中国法治与法典表达》,《法治社会》2022年第4期,第25页。

[62] 现有多数环境单行法的内容当纳入环境法典中,同时仍有保留部分相对特殊的环境单行法的必要。参见刘长兴:《论环境法典化的边界》,《甘肃社会科学》2020年第1期,第14页。

## （二）环境行政法律责任的创新发展

环境法典中行政法律责任的创新首先应发展现有责任规则,即保留基本行政法律责任制度的框架和要素,适当创新后运用于对环境行政违法行为的约束、制裁和补救。在此思路下,根据前述对环境行政法律责任创新方向和空间的讨论,环境法典中的环境行政法律责任创新应当主要从以下几个方面展开。

一是强化环境行政主体的责任。首先应确认环境行政主体的环境质量责任。生态环境质量状况的恶化是环境行政职责不履行或者不当履行的间接后果,行政处分等责任直接规范履行职责中的违法行为,环境质量责任针对行政管理不力的整体问题,应明确为强制性法律责任并具体化为环境行政主体的履职约束,这是环境法“保护和改善环境”目标实现的基本保证。其次应规定环境行政主体对环境损害的补救性责任,包括对生态环境损害的修复责任,以及特定条件下对受害人的补偿以及对因环境行政管理而付出特别牺牲的主体的补偿,建立环境行政补偿责任制度。再次应回应“一岗双责”等管理要求,公平合理设置环境行政主体的工作人员违法的责任,对环境保护领域的政务处分与党纪处分设置衔接规则。

二是优化环境行政相对人的责任。对于环境污染和破坏者的责任设定要克服重罚思路,着力基于过程管理的需要合理设置环境行政相对人的责任。首先应创新行政处罚方式,针对环境保护领域的特殊违法行为,优化限期治理等责任规定。其次应强化过程管理责任,针对不直接产生危害后果但增加环境风险的违法行为,运用警告、罚款等责任确保及时纠正。再次应明确对公益损害的赔偿责任,优化行政罚款标准并与生态环境损害赔偿相衔接,确保造成环境公益损害后果的违法行为人承担相应的赔偿责任。最后应充分运用信用约束等新型责任方式,以柔性法律责任实现对违法及明显不合理的污染排放、自然资源利用的规范和引导。

三是适当创新环境保护的社会化责任方式。首先应将参与环境公共事务的公益组织纳入法律责任规范范围,对其代表公益的行为进行法律上的衡量,以资格罚等遏制公益组织的违法行为。其次应建立环境保护基金机制,实现对环境保护中相关行为的社会化约束,并推动对生态环境损害以及私人损害的社会化补救。

## （三）生态环境修复责任的专门设置

生态环境修复责任是环境行政法律责任创新的最特殊方式,已经超出了传统行政法律责任的范围,而且仅适用于环境保护领域;目前除了《民法典》第 1234 条的原则性规定外,主要也规定在环境法律法规中。基于前述分析,建议环境法典将生态环境修复责任作为行政法律责任的基本方式加以规定。一是建立生态环境修复责任的一般规则,明确规定生态环境修复责任的主体、内容、方式以及履行的程序性要求,作为该责任在具体环境行政制度中运用的基本依据和展开基础。二是明确规定环境行政主体的生态环境修复责任,结合基本行政管理制度的管理领域对环境行政主体开展生态环境修复的条件、程序等进行规定。三是明确规定环境行政相对人的生态环境修复责任,对环境污染和破坏者承担生态环境修复责任的情形、修复标准、实现方式等设置具体规则。

#### (四) 环境行政法律责任的法规编排

总而言之,环境法典的法律责任制度应归纳、吸收现行环境法律中的责任规则,并结合环境行政管理的现实需求进行创新发展,把握其基本类型和存在的问题,在环境法体系化总体目标下以环境法律责任制度体系化目标为指引,克服体系化思路缺失导致环境立法选择摇摆不定的问题,<sup>[63]</sup>规定环境法律责任的基本制度体系,特别是环境行政法律责任的制度体系。这一体系化思路在环境法典中究竟如何实现,需要结合环境法典制度体系的特点并参照相关立法经验进行考量。

在目前基本达成共识的五编制环境法典体系构造中,法律责任编和污染控制、自然生态保护、绿色低碳发展等各编都应规定环境行政法律责任。作为违反法律义务的后果,环境法律责任规则当可独立于规定义务以及相应的权力或权利的基础性法律制度,集中形成环境法典的法律责任编。该方案符合现行环境法律的基本结构,即法律责任独立于其他制度单独成章。问题在于,现行环境法律的基础性制度都相对同质而且条文较少,最后专章规定的法律责任层次相对简单,且易于与之前的制度规则相对应;而环境法典的主体内容包括基本制度和污染控制、自然生态保护、绿色低碳发展三个相对独立的领域,各领域的义务规则的同质性较低,而相当一部分的责任规则应当与义务规则严格对应,这导致全部法律责任编为独立一编存在技术困难。但是,考虑到环境法律责任仍有部分的共通规则,而且环境法律责任追究也需要特殊的程序规范甚至专门化司法规则,<sup>[64]</sup>环境法典中法律责任制度仍应当设编,以容纳上述规则。同时,污染控制、自然生态保护和绿色低碳发展各编应保留行政法律责任的规定,对应本编的行政管理制度,基于环境行政法律责任的一般规定设计具体的责任规则。

具体而言,法律责任编应包括如下环境行政法律责任的共通性规则。一是专门环境行政法律责任方式及其一般规则。生态环境修复责任仅可能运用于生态环境保护领域,可以定性为专门的环境行政法律责任,其合理配置需要统一的基础性规定,法律责任编应在总结、整合现有环境行政主体的生态环境修复责任、行政相对人的生态环境修复责任的基础上,对生态环境修复责任的基本内容、适用条件进行规定,明确生态环境修复责任制度的基本内容。与生态环境修复相关的赔偿责任也可以在环境行政管理过程中运用,法律责任编应明确生态环境损害赔偿责任与修复责任的关系,并建立与《民法典》生态环境损害赔偿制度的联系,区别其运用条件和情形。二是创新性环境行政法律责任的具体方式和一般规则。环境行政主体的环境质量责任、环境行政补偿责任可以在环境行政职责及行政补偿制度框架下进行明确,法律责任编应规定环境质量的承担方式、适用条件等规则,以及环境行政补偿责任的承担主体、成立条件等内容。环境行政相对人的信用约束等创新性责任应在行政处罚的制度框架下明确为特别的环境行政法律责任方式,在法律责任编规定新型责任方式及其适用条件等一般规则。三是可以运用于同类环境行政违法行为的责任方式及其一般适用规则,即传统的行政法

[63] 参见吕忠梅:《环境法典编纂:实践需求与理论供给》,《甘肃社会科学》2020年第1期,第1页。

[64] 参见张璐:《中国环境司法专门化的功能定位与路径选择》,《中州学刊》2020年第2期,第38页。

律责任方式可以运用于较多环境行政违法情形的,不必在环境法典的分则各编逐一规定具体的法律责任规则,而是在法律责任编规定其一般适用规则,作为环境行政执法的一般性依据。例如,警告作为针对轻微违法的处罚责任,责令停止违法行为作为处置违法的通用措施,可以不必针对具体的违法行为进行规定,而是在法律责任编设置一般性适用条件、程序等规则。政务处分的设置需要考虑环境行政管理的特殊性,应在环境法典规定环境行政领域的政务处分基本制度;同时考虑到统一处分适用标准的需要,应在法律责任编进行统一规定,分则各编不再规定政务处分规则。四是针对总则编规定的基本环境行政管理制度的法律责任规则。总则编的共通性行政法律制度可能需要对应的法律责任保障,如在环境影响评价、生态环境规划等制度的实施中,可能出现的常见违法行为的法律责任应在法律责任编进行规定,<sup>[65]</sup>并作为分则各编及其他环境法律法规中相应规定具体法律责任的依据。

环境行政法律责任的针对性规则应分别规定在相应的分则编,即直接对应污染控制、自然生态保护、绿色低碳发展具体制度的环境行政法律责任,基于其与具体法律制度的密切联系和高度对应性,应在分则各编与具体制度对应进行规定。<sup>[66]</sup>初步的设想是在污染控制等分则各编最后专设行政法律责任章,对本编的具体法律责任进行规定。从具体法律责任规则与分则各编制度的对应性上看,还可以考虑将责任规则分散到制度规定之中,即对于需要对应设置法律责任的制度,在同一法律条文中先规定法律义务,紧接着规定违反义务的法律责任。分则各编的行政法律责任主要是行政处罚的具体运用,包括罚款、责令停产停业、吊销许可证照等,应结合分则各编制度的具体规定灵活设定,对应具体的违法情形进行明确规定。同时,法律责任编已经规定了一般规则的创新性和专门性环境行政法律责任,也应根据需要在分则各编进一步对应具体的违法行为进行具体规定,作为法律责任编一般规则的具体落实和明确化,包括生态环境修复责任、环境质量责任和环境行政补偿责任等,都存在与污染控制等分则编制度进行具体对应规定的空间。

总而言之,环境法在体系性上还面临着生态环境法律体系不定型、生态环境立法中价值多元、难以统一和融贯等问题,<sup>[67]</sup>环境法律责任的体系化更是主要停留在形式上,实质性进展非常有限。环境法律责任包括环境行政法律责任的体系化也还有很长的路要走,环境法典编纂包括其中的行政法律责任的设置都面临巨大挑战。但是,在总结现行制度之经验与不足的基础上,坚持充分运用传统行政法律责任方式、适当创新环境行政法律责任方式的立场,运用和发展行政法律责任理论开展环境法典行政法律责任制度设计,当可以支撑环境法典的体系化制度设计,并为环境法的实施提供足够的保障。

[本文为作者主持的 2021 年度华南理工大学中央高校基本科研业务费项目“粤港澳大湾区加快实现碳达峰和碳中和目标的路径研究”(ZKXM202102)的研究成果。]

[65] 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 39 页。

[66] 参见刘长兴:《环境法典污染控制编的行政法律责任》,《法学论坛》2022 年第 2 期,第 43 页。

[67] 参见彭峰:《中国环境法典化的困境与出路》,《清华法学》2021 年第 6 期,第 174 页。

---

[ **Abstract** ] Legal responsibilities are the basic guarantee for the implementation of environmental law and play an important role in the environmental law system. Based on the positioning of the environmental code as administrative legislation, administrative legal responsibilities should be the main focus of the design of legal responsibility rules in the code. The current environmental administrative liability system has such problems as insufficient legal responsibility guarantee for the preventive system, the mismatch between legal responsibilities and social consequences caused by violations of law, and the failure to implement the requirements of ecological environment restoration, the root cause of which is the inability of design approaches to adapt to the special needs of environmental administrative management. Theoretical and institutional innovations of environmental administrative legal responsibilities should be carried out based on the basic position of coping with environmental risks with environmental administration and with full consideration of the participation of multiple subjects in environmental administration and the goal of ecological and environmental restoration. Specifically, in such innovations, China should base itself on the basic framework of administrative legal responsibility, make full use of traditional administrative liability methods under the framework of cooperative governance, adapt itself to the need of transforming the role of environmental administrative subjects, and develop the system of government responsibility for environmental quality and the system of environmental administrative compensation responsibility. Based on the characteristics of the obligations of environmental administration counterparts, it should reasonably set flexible responsibilities such as the responsibility for process control of risks, the responsibility for environmental damage remediation and credit liability. Further, it should set specific ecological environment restoration liabilities in accordance with ecological and environmental quality goals, appropriately distribute them among environmental polluters and destroyers, and environmental administrators, and clarify their specific applicable conditions, subjects and contents in laws and regulations. Innovative environmental administrative legal responsibilities and traditional administrative liability methods should be arranged in a systematic way in the environmental code, with the general responsibility rules incorporated into the book on legal responsibilities, while rules on specific responsibilities for pollution control and other responsibilities incorporated into the corresponding books of the code. The environmental administrative legal responsibilities stipulated in the environmental code should correspond to the fundamental systems stipulated in the code, while their relations with the basic system of administrative legal responsibility and responsibility systems in other environmental laws and regulations should be taken into consideration.

---

(责任编辑:余佳楠)