

协同治理视角下的生态环境修复责任之法律性质

张颖 焦臻*

湖南工业大学, 中国·湖南 株洲 412007

摘要: 鉴于生态环境修复的复杂性和专业性, 学界关于其法律属性的定性, 存在“私法责任说”与“公法责任说”的分歧。生态环境修复责任法律属性的定位, 需要以生态环境破坏行为和生态环境修复行为的法律属性为依据。依据我国现行立法规定, 生态环境破坏行为属于违反行政法律义务之行为, 此义务从法理上来说是第一性义务; 生态环境修复责任即为行政相对人因违反行政法上的第一性义务而产生的第二性义务。此种义务之履行和责任承担方式具有多元性, 既可以是公法上的行政责任或刑事责任机制, 也可以是私法上的民事责任机制。这为生态环境的公、私法协同治理提供了法理基础。

关键词: 生态环境; 修复责任; 法律性质

The legal nature of ecological environment restoration responsibility from the perspective of collaborative governance

Zhang Ying, Jiao Liu*

Hunan University of Technology, China Hunan Zhuzhou 412007

Abstract: Given the complexity and professionalism of ecological environment restoration, its legal nature remains undetermined, with academic disagreements between the "private law responsibility theory" and the "public law responsibility theory." The legal attribution of ecological environment restoration responsibility needs to be based on the legal attributes of ecological environment destruction and restoration behaviors. According to China's current legislative provisions, ecological environment destruction behaviors are acts that violate administrative legal obligations, which are primary obligations in legal theory; ecological environment restoration responsibility is the secondary obligation arising from the administrative counterpart's violation of primary obligations under administrative law. The fulfillment of such obligations and the assumption of responsibility are diverse, encompassing both administrative or criminal responsibility mechanisms under public law and civil liability mechanisms under private law. This provides a legal theoretical basis for the collaborative governance of ecological environment through public and private law.

Keywords: Ecological environment; Repair responsibility; Legal nature

0 引言

在生态环境治理法治化的进程中, 生态环境修复责任的法律性质认定始终是学界与实务界的核心争议议题。当前理论界存在“私法责任说”与“公法责任说”的二元分说: 前者主张生态环境修复责任本质属于民事责任范畴, 强调其“恢复原状”的填补性特征; 后者虽强调生态环境修复的行政追责优势, 却未能明晰其究竟属于行政法律责任抑或刑事法律责任, 且忽视了私法机制在弥补公法缺位时的补强功能。本文基于我国现行立法规范与法理逻辑展开论证, 认为生态环境修复责任应定位为公私法协同治理框架下的行政法律责任——其本质是行政相对人因违反行政法上保护生态环境的第一性义务而产生的第二性义务, 既需要通过行政强制力确保责任履行, 又需借助民事责任

机制实现损害填补, 这种复合属性为构建“行政主导、民事补充”的协同治理模式提供了法理基础。本文通过剖析生态环境修复行为的双重法律属性, 最终证成该责任形式在公私法融合视域下的独特定位, 为完善我国生态环境修复责任制度体系提供理论支撑。

1 生态环境修复责任的内涵界定

生态环境修复责任的立法理念可追溯到我国 1989 年制定的《中华人民共和国环境保护法》(试行)。随着环境保护意识的日益增强和生态环境问题的日益凸显, 一系列有关环境保护的单行法如《海洋环境保护法》《水污染防治法》等相继出台, 逐步融入了生态环境修复的相关理念与原则。其中, 有关生态环境修复制度的相关规定逐渐构成了我国生态环境修复责任制度的法律框架。在这一框架下,

生态环境损害被定义为：“生态环境损害是指由污染环境或破坏生态行为直接或间接地导致生态环境产生了物理、化学或生物特性的可观察的或可测量的不利改变，以及造成了生态系统服务能力的破坏或损伤”^[1]。因此，生态环境修复责任是指行为人对受损的生态环境进行改善，使其生态功能达到既定的环境质量标准，并弥补因损害造成的生态价值和功能的损失的一种环境责任形式。

2 生态环境修复责任法律性质的学术争议

虽然《中华人民共和国民法典》第一千二百三十四条将生态环境修复责任规定为一种新的责任承担方式，但关于这一责任的法律性质，法学理论界仍存在两种观点：“私法责任说”和“公法责任说”。

2.1 生态环境修复责任的“私法责任说”

研究者刘倩提出，生态环境修复责任“虽然实现法律责任的手段具有公、私法混合的性质，但本质仍归于民事责任范畴”^[2]。持“私法责任说”研究者认为，“正如公益诉讼有行政与民事之分，救济的性质不应以利益归属来决定，行为主体也只是行为性质认定的构成要件之一”^[3]。尽管在生态环境修复过程中，行政主体为主要力量，但不能以行为主体判定生态环境修复责任为行政法律责任性质。然而，现行法律只将私益，即人身权益和财产权益归属为民法所保护的核心范畴，并不将环境权益归属其中。显然，“私法责任说”关于生态环境修复责任的定性，与立法者期望民法能够积极回应生态环境保护需求，构建相应的民事法律规范体系的立法目的相违背。

“私法责任说”将生态环境修复责任归属于民事责任范畴，这是基于修复责任的“填补性”特征而做出的判断。这一观点忽略了生态环境修复责任的公共利益属性。事实上，其与民事责任并不契合，根本原因在于民事权利的核心特征与生态环境修复责任所涉及的公共利益之间的差异。私法责任体系中，民事权利的核心特征是意志自由、处分自由。但生态环境的保护和修复是关乎所有公民利益的公共事务，如果依赖民法中的意志自由，可能导致损害者基于自身的经济利益选择不修复。因此，民法体系中所遵循的任意性规范难以确保生态环境修复责任得到切实有效的执行，救济生态公共利益的目的也就不能实现。若勉强将其归入民事责任范畴，不仅不利于生态环境修复制度内在结构的建立，且会妨碍该制度功能的发挥。

2.2 生态环境修复责任的“公法责任说”

持“公法责任说”的研究者认为，生态环境修复责任“虽然作为民事责任中‘恢复原状’的一种形式，但其责任

判断标准、责任内容、履行方式等，都与民法上的‘恢复原状’大相径庭”^[4]。认为“生态环境修复责任是以保护生态环境利益为中心、以救济生态环境损害为本位的法律责任设计”^[5]，其客体是环境法中所规定的“环境损害”，而非民法领域中的“个人侵害”。在受损生态环境的修复过程中，资金、技术等的支持是很重要的，然而民法在这一领域的支持力度有限，单一的民法救济途径难以满足实际修复工作的需要，所以他们都倾向于将生态环境修复责任定性为公法责任。

“公法责任说”虽强调了行政追责机制在程序简洁和实施高效方面的优势。然而，行政法律责任与刑事法律责任各具鲜明特征，不能以“公法”责任之名进行混同。同时，刑事责任在生态环境修复领域的适用合法性也一直存在着广泛争议。“恢复性司法”概念的出现，为刑事判决引入了多种创新的责任承担形式。但是刑法中并没有关于生态环境修复责任制度的相关规定，生态环境修复责任采取“公法责任”的定性，在刑事立法的实然层面还处于缺失状态。其次，“公法责任说”过于注重公法手段，忽视了私法在弥补行政追责机制缺位时的重要作用。这不仅限制了生态环境修复途径的多元化，也未能解决行政追责机制缺位时如何有效修复生态环境的问题。

3 公、私法协同治理下的生态环境修复责任法律属性之证成

生态环境修复的公共利益属性和复杂性决定了其需要具备专业性，强制性和特殊情况下可以兜底的力量。因此，生态环境修复责任的法律性质定位必须与其鲜明的公共利益属性相匹配。

3.1 公共利益属性决定了生态环境修复的行政法律义务性质

生态环境具有共享性，其结构功能的完整性直接关系到每一位社会成员的切身利益。生态环境修复责任的法律属性的定位，需要以生态环境破坏行为和生态环境修复行为的法律属性为依据。法律责任是“由于责任主体违反法定或约定的义务，或者因为法律的特殊规定，而必须承担的具有直接强制性的特定义务，亦即由于违反第一性义务而引起的第二性义务^[6]”。《宪法》第九条规定：“禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”《环境保护法》第六条规定：“一切单位和个人都有保护环境的义务”，明确了生态环境破坏行为的行政违法性质以及生态环境修复的行政法上之义务。此种义务从法理上来说是第一性义务，生态环境修复责任即行政相对人因违反行政法

上的第一性义务而产生的第二性义务。行政机关确认违法事实后将强制破坏生态环境的行政相对人履行该第二性义务,即承担生态环境修复责任,以实现受损公共利益的制度性救济,也符合“损害担责”这一环境法基本原则的立法精神。

3.2 生态修复的行政法律义务属性能确保行政追责机制的有效性

鉴于生态环境修复过程具有极强的专业性与复杂性,这决定了行政追责机制在生态环境修复过程中具有优先性。生态环境修复需要长时间修复与系统性恢复,单纯依赖市场主体自愿履行责任的机制难以保证修复工作的及时性和全面性。行政机关可以通过制定相关法律和出台政策等手段对生态环境修复进行具体规范,并通过生态环境行政追责机制确保修复工作得以落实。生态环境修复是一个主动性的社会行动,涉及广泛的环境保护措施和系统性的恢复工作。其特殊性决定了当环境遭到破坏时,修复工作必须迅速有效地启动,而司法程序的被动性质使其无法高效及时发挥作用。

3.3 生态环境修复的行政法上之义务为公、私法协同治理提供了法理基础

生态环境修复责任是因违反行政法上之义务而产生的第二性义务,此种义务之履行和责任的承担可采取多元化的方式,该责任承担方式应根据行政相对人破坏生态环境时的主观状态、生态环境损害程度以及行政法上之立法目的和宗旨予以确定。因此,责任承担方式可以是行政的,民事的甚至是刑事的。这为生态环境的公、私法协同治理提供了法理基础,以充分发挥各种生态环境修复追责机制发挥各自的制度优势。其一,行政追责机制承担兜底角色。在涉及到大规模的生态破坏时,受损区域的修复不仅需要大量资金投入,还需要专业技术支持和长期治理规划。只有行政机关才有能力承担生态环境修复责任的兜底角色,行政机关可以通过政府财政资金和公共资源提供支持,确保生态环境修复工作顺利开展。其二,依民法规定的民事

追责机制解决生态环境的损害问题,虽然只适用于对某一具体侵害行为的个体化赔偿。但生态环境修复不仅是金钱赔偿,更是对生态环境的修复和可持续发展。目前我国行政法规范尚不完善,若出现空白、缺位或行政失灵,民法以其独有的自治性和灵活性,可作为行政追责机制的一种补充或延续,有效填补环境行政执法中的缺陷,确保受损生态环境得到最大程度救济,从而实现生态环境修复的最终目的。其三,对于那些主观恶性大,情节恶劣,后果严重的破坏生态环境的行为,在刑事司法过程中,通过增加管制型刑罚措施,由社区监督其履行生态修复、恢复责任,契合环境资源立法目的和宗旨和“恢复性司法”理念。

参考文献:

- [1] 参见:《环境损害鉴定评估推荐方法(第Ⅱ版)》第4.5条。
 - [2] 刘倩. 生态环境损害赔偿:概念界定、理论基础与制度框架[J]. 中国环境管理, 2017,9(01):98-10.
 - [3] 何燕,李爱年. 生态环境损害担责之民事责任认定[J]. 河北法学, 2019,37(01):171-180.
 - [4] 吕忠梅,窦海阳. 修复生态环境责任的实证解析[J]. 法学研究, 2017,39(03):125-142.
 - [5] 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):48-59.
 - [6] 参见:法理学编写组《法理学》(第二版)[M]. 北京:人民出版社, 2020,160-161.
- 基金项目:2019年湖南省社会科学成果评审委员会一般项目《基于生态安全法益保护的环境刑法的优化研究》(编号:XSP19YBC188)。
- 作者简介:张颖(1970-),女,汉族,湖南武冈人,湖南工业大学法学院副教授,研究方向:宪法与行政法学、环境法学。
- 通讯作者:焦鏊(2001-),女,汉族,湖南株洲人,湖南工业大学法学院2023级硕士研究生,研究方向:宪法与行政法学。