

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2024.06.013

法典化视野下环境法律责任的优化路径研究

——基于162个法律责任条款的实证分析

陈海嵩,孙萧宇

(武汉大学环境法研究所,湖北武汉430072)

摘要:生态环境法典的编纂亟须构建系统性、全面性的生态环境法律责任体系,以有效回应环境治理中的复杂需求。当前我国环境法律责任条款分散于各单行法中,缺乏结构性系统整合,纳入生态环境法典后不同法律文本相互作用的冲突与重叠问题较为突出。通过对九部重点环境立法法律的162条责任条款的实证分析,聚焦于责任主体的多元化、部门责任的交叉重叠以及行为模式与法律后果的适配性需求,深入剖析了现行环境责任体系的结构性问题。基于此,提出生态环境法典应通过明确多元化主体的责任承担、规范跨部门协同机制、完善行为模式的责任保障等优化路径,以构建具有科学性和操作性的环境责任体系,为生态文明法治建设提供有力保障。

关键词:生态环境法典;体系化;环境法律责任;实证分析

中图分类号:D922.68 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2024)06-0102-09

一 法典编纂的背景及问题的提出

十八大以来,在习近平生态文明思想的引领下,中国对生态环境保护的认识和实践发生了深刻变革,生态文明建设被提升到关乎国家长远发展和中华民族永续发展的战略高度。习近平总书记多次强调,必须以最严格的法律制度来保护生态环境,强调生态文明建设不仅关乎经济社会发展,更是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。在这一思想的指导下,生态环境法典的编纂工作已正式启动。生态环境法典的编纂不仅要着眼于如何高效实现生态环境保护目标的制度体系,还需构建全面、系统的有权必有责、有责必担当、失责必追究的生态环境责任制度体系^①,以保证这一目标的达成。

当前,我国在生态文明建设方面的法治供给仍显不足。要实现生态文明建设的高质量发展、高水平保护以及重点攻坚与协同治理等核心目标,必须将这些理念转化为具体的法律条款,并通

过生态环境法典进行系统规制,最终由相关法律责任提供具体保障。法典中的法律责任条款应当明确指向生态环境的保护,以“人与自然生命共同体”的理念为基础,既要关注对公共利益的保护,又要确保严守生态安全的“底线”^②。随着生态环境法典编纂工作的深入,法律责任条款的系统性问题日益突出。在单行立法的框架内,各项法律责任条款通常是针对具体问题“量身定制”的,立法机关在当时的设计中往往未能充分考虑到责任主体的多样性及各类义务之间的相互关系。目前,大多数研究关注单个法律条款的合理性及其与当时政策导向的契合度,却忽视了法律体系内部以及与其他相关法律的协调性,未能充分反映法律法规在实际操作中的复杂性和动态性,尤其是在不同法律文本之间相互作用时所显现的问题。因此,本研究将回归法律文本,通过对现行污染防治法律责任条款的实证分析,在更宏

收稿日期:2024-04-12

基金项目:国家社会科学基金重大项目(22&ZD138)

作者简介:陈海嵩(1982—),男,湖北武汉人,博士,教授,博士生导师,主要从事环境法研究。

①吕忠梅:《习近平生态文明思想的“最严法治”论》,《法学》2024年第5期。

②王灿发,王政:《论环境民事法律责任的法典化》,《江淮论坛》2024年第3期。

观的法典框架下重新审视和协调,构建一套内在逻辑自洽、责任明确的环境法律责任体系,以应对生态环境保护的复杂性和多层次需求。

本研究通过对核心环境立法中法律责任条款的实证分析,旨在揭示当前法律责任体系的不足,并从责任主体的设置、部门责任的协调、行为模式和法律后果的对应关系三个方面出发,通过对相关条款的系统分析与数据统计,探讨如何在法典编纂过程中构建完善的环境法律责任体系,从而更好地推进生态文明建设目标的实现。

二 环境法律责任条款的实证统计与问题分析

法典编纂旨在通过系统补充、整合、融贯现行法律,构建更加完备、高效的责任体系^①,不仅要考虑条款内容的协调性,还要考虑条款适用时的交互关系。然而,在这一整合过程中,原本局部适用时的隐性问题在统一框架下就会显现出来,成为法典化必须面对的现实挑战。许多责任条款本身在制定时未充分考虑法律体系的系统性需求,注重应对单一的环境问题,在应对交叉、复合环境问题便显得捉襟见肘。此外,由于现行环境法多是针对特定问题独立制定,条款之间缺乏有效衔接,导致在统一框架下,法律条款的适用条件和解释空间存在冲突。这种情况不仅体现在条款内容的逻辑冲突上,也表现为法律责任的模糊性、交叉性与重叠性。因此,有必要通过实证分析识别并修正环境法律责任体系中的结构性问题,对现行法律责任条款进行统计分析,以精确评估责任主

体的设置、义务责任的匹配度,以及法律责任条款本身在适用中的有效性。

本文对我国现行的环境法律责任体系进行深入分析,选取其中的相关法律责任条款,结合具体的数据和案例,进行系统的实证分析。研究的对象包括《环境保护法》《水污染防治法》《大气污染防治法》《土壤污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《噪声污染防治法》《放射性污染防治法》《环境影响评价法》《海洋环境保护法》总计九部核心环境立法,研究主要包括三个步骤:第一步,从宏观层面对环境法律责任体系进行梳理,重点分析现行法律中责任条款的总体分布情况。通过统计九部重点环境立法中的责任条款,全面考察其中涉及的责任主体的设置及其应用情况,行为模式与法律后果的对应关系。第二步,针对责任条款的实证分析情况对目前生态环境法典编纂中出现的法律责任条款的结构性问题进行剖析。第三步,结合实证分析的结果,提出具体的法律修订和责任划分建议,以确保法典编纂后的法律责任体系具备更强的系统性、协调性和可执行性。

(一) 责任主体的设置

通过对这九部核心环境立法中的责任条款逐条梳理,筛选出明确涉及法律责任的条款,确保统计的覆盖面充分体现各个责任主体的法律义务与责任。这些条款总计为 162 条,涵盖了企事业单位、政府、第三方机构以及公民个人等不同主体的责任,本文对每部法律的法律责任条文数量和行政相对人为责任承担者的行政责任条文数量进行统计,结果见表 1。

表 1 环境法律行政责任条文数量分布及比例

法律名称	法律责任条文数量	行政相对人行政责任条文数量	规范行政相对人条文比例
《环境保护法》	11	6	55%
《环境影响评价法》	6	2	33%
《海洋环境保护法》	27	22	81%
《水污染防治法》	22	15	68%
《大气污染防治法》	30	26	87%
《土壤污染防治法》	14	10	71%
《固体废物污染环境防治法》	23	19	83%
《噪声污染防治法》	17	14	82%
《放射性污染防治法》	12	11	92%
合计	162	125	77%

^①吕忠梅:《环境法典编纂论纲》,《中国法学》2023 年第 2 期。

根据对现行环境立法的实证分析,在环境行政责任的条款中,否定性责任的设置主要针对行政相对人,在所有法律条款中针对行政相对人设置的责任条款数量达到了77%,相应对政府环境违法所应承担的法律后果规定则相对欠缺。

在此基础上进一步对法律责任条款进行主体的细分统计,在162条法律责任条款中,涉及企事业单位的法律责任条款有111条,占据了68%的绝对比例,而涉及政府责任的条款有21条,公民个人的责任共14条,涉及第三方机构的责任条款共6条,责任主体的设定在条款分布上具有明显的不平衡性。

从这一实证数据可以看出,现行环境立法在责任分配上存在明显的倾斜,过度依赖企业承担环境保护的主要责任,而对其他主体,尤其是政府、个人和第三方机构的责任设定相对较少。这种不平衡性反映了现有法律体系在应对多元主体责任问题上的局限性,即在强调企业责任的同时,忽视了其他主体在环境治理中的重要作用。从法律责任体系的可操作性视角审视,责任的分配仍要进一步量化为更具体、现实的比例关系,对企业法律责任的规定边界模糊或超出其合理负担,极易导致“责任虚置”现象。法律责任具有边际递减效应,一旦超过社会最优水平,继续提高责任力度反而可能诱发更多的对策行为^①。同时,政府及其他多元主体责任的规定需从抽象层面具体化,通过明晰责任边界提升法律条文的可操作性^②,增强治理体系的实际有效性。多元主体责任设定旨在应对环境问题的复杂性和跨领域特性,通过将责任分摊至不同的治理主体,如企业、政府、个人、第三方主体和社会组织等,形成广泛的多元主体责任网络,以确保环境保护的全面性和协调性。

从责任分配的正当性视角,环境治理作为具备明显公共性与外部性的治理事项,其效果并非依赖单一主体所能充分实现,此类公共事务的治理本质上要求多元主体的责任共担、协商合作^③。

然而,现行法律使企业成为治理的主要负担者,未合理权衡其履行此等义务之能力,亦忽视了企业与公共利益之间的利益平衡。依据正当性原则,国家作为环境治理的主要义务承担主体,理应负有更高比例的监管与指引责任^④,以引导、协调多方资源配置和行为规范。

从公私合作治理理论的法理支撑层面,环境治理过程的复杂性决定了其本质上为多元主体的协同共治。公私合作治理理论主张,政府与企业应在治理过程中分工协作、各尽其责,形成有效的权责对应关系。但现行法律对企业义务的单一化设定削弱了政府的引导与规范功能,对政府而言,法律多偏向于赋予其环境管理的权力和职权,而在明确政府环境义务和问责机制上则相对薄弱。现行法律中对政府主体责任的设定,基本表述为“××机构、组织、人员存在玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊等行为,造成××生态环境污染损害的,依法给予行政处分等,构成犯罪的,依法追究刑事责任”。可见,目前对地方政府环境责任追究偏重于相应公职人员个人责任的追究(主要是党纪政纪处分,情节严重的移交司法),而相对忽视了地方政府所应承担整体环境责任的追究^⑤。相反,对行政管理相对人则设定了较多的义务要求,赋予其环境保护相关权利较少,导致环境法成为典型的监管者与被监管者不对等的法律规范^⑥。换言之,企业过度承担治理责任而政府在监管、政策保障上的功能未能充分发挥,实际上是治理角色的角色偏失,各责任主体在生态环境法典中的责任配置有待进一步厘清。

(二) 部门责任的交叉重叠

法律确定性原则要求法律的内容应具有明确性,以保障责任主体的合理预见性和权利义务的清晰性。然而,在目前的环境法律责任条款中责任实施主体不明确,即有两个或两个以上的法律责任实施主体,并过多使用“有关主管部门”作为行政法律责任的实施主体。经统计,存在部门责任交叉重叠的法律责任条款在目前的九部重点环

①程玉:《在功能主义与规范主义之间:生态损害责任的体系性控制》,《清华法学》2024年第3期。

②冯玉军:《中国法律规范体系与立法效果评估》,《中国社会科学》2017年第12期。

③陈艾:《社会治理共同体建设:一个理论分析框架》,《江汉论坛》2023年第12期。

④胡宗义,项璇,李好,等:《政府环境责任履行对环境质量改善的影响研究》,《湖南大学学报(社会科学版)》2024年第5期。

⑤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。

⑥颜运秋:《企业环境责任与政府环境责任协同机制研究》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2019年第5期。

境立法的法律责任条款中共计 17 条,占到了所有涉及政府主体责任条款的 85%。如《环境保护法》第 10 条,《大气污染防治法》第 5 条,《水污染防治法》第 8 条、第 25 条、第 26 条,《固体废物污染环境防治法》第 7 条、第 10 条,《噪声污染防治法》第 6 条,等等,这些涉及多个法律责任实施主体的条款中关于环境监督管理机构的职责的规定通常过于简单,职权范围的界定也相当抽象和模糊。具体而言,在《大气污染防治法》《水污染防治法》等污染防治法律中,不同行政部门(如生态环境、卫生、农业等)均被赋予监督管理职责,特别是在污染源监测和执法方面,执法主体的重叠与交叉导致责任实施主体不明确,使得责任主体难以在实践中对其法定义务形成清晰认知。责任交叉所带来的推诿现象加剧了执法成本,提高了环境治理的复杂性和不确定性。在《土壤污染防治法》中,农业农村部门、自然资源部门、生态环境部门分别对土壤污染的治理和监测承担法定义务^①,但各部门之间对管辖区域、执法权力的划分并不明确,尤其是在受污染土地的修复责任上,执法主体难以厘清,导致治理措施难以有效落地。而《固体废物污染环境防治法》对工业固废、生活垃圾等管理职责的划分亦存在类似问题,各部门边界模糊,执法主体分散,尤其在生活垃圾分类、建筑垃圾处理等关键环节上,职责重叠使得执法活动的协调难度显著增加,执法效率大打折扣。且在当前的综合执法改革中,综合执法部门与相关行政主管部门之间的职责划分和权限协调仍未完全理顺,如《浙江省综合行政执法事项统一目录》(2020 年)规定,对取水许可的监督检查权由水行政主管部门行使,对拒绝接受取水许可监督检查的行政处罚权由综合行政执法部门行使。行政检查权和行政强制措施实施部门衔接不畅,导致执法冲突、多头执法等现象屡见不鲜。执法主体因利益驱动而出现选择性执法和执法不作为现象,应然意义上的行政执法目标在实际的行政执法活动中发生了变化,经常被行政执法机关的同级政府意欲实现的特定政策目标所替代,进而不得不通过选

择性执法的手段来协助实现同级政府确定的特定政策目标^②,立法者出于宏观规划和灵活性需求,以较为宽泛的语言和可调整性条款制定相关责任^③,使得执法主体在执行中难以明确职责分界,导致推诿或重叠执法现象频发。

(三)行为模式与法律后果的对应

在法理上,法律责任是由侵犯法定权利和违反第一性法定义务而引起的第二性义务,由专门国家机关认定并对相应主体加以追究^④。责任主体的行为模式直接反映其是否履行了第一性义务,法律后果作为第二性义务的体现,对行为模式形成强有力的约束。在环境法律责任体系的设定中,第一性义务通常指责任主体在法律中被明确规定的基本行为要求,旨在约束主体的日常行为,如企业的排污标准、政府的环境监管职责等。第二性义务则是在第一性义务未履行时所产生的法律后果,通常表现为经济处罚、治理义务、赔偿责任等。理想情况下,第一性义务与第二性义务应当保持高度匹配,即一方面明确主体的法定义务,另一方面确保当义务未被履行时有足够的法律后果予以约束。

本文通过对各类条款的比例统计,分析了在现行法律责任条款中第一性义务和第二性义务的数量及其匹配度(见表 2),其中第一性义务界定为禁止性规定和义务性规定(即“应当”“必须”等类型的规定),第二性义务界定为法律责任条款中对违法行为的法律后果规定。

表 2 环境法律责任中第一性义务与第二性义务匹配度

法律名称	第一性义务	第二性义务	匹配度
《环境保护法》	75	24	32.00%
《环境影响评价法》	43	13	30.23%
《海洋环境保护法》	141	52	36.88%
《大气污染防治法》	168	68	40.48%
《水污染防治法》	138	47	34.06%
《土壤污染防治法》	119	27	22.69%
《固体废物污染环境防治法》	165	61	36.97%
《噪声污染防治法》	98	33	33.67%
《放射性污染防治法》	55	22	40.00%
总计	1 002	347	34.07%

①参见《中华人民共和国土壤污染防治法》第七条。

②黄镔:《为什么选择性执法?制度动因及其规制》,《中外法学》2021 年第 3 期。

③王树义,蔡文灿:《论我国环境治理的权力结构》,《法制与社会发展》2016 年第 3 期。

④张文显:《法哲学范畴研究》,中国政法大学出版社 2001 年版,第 122 页。

通过对各类环境法律条款的统计分析,可以看出匹配度偏低的现象普遍存在,如《土壤污染防治法》的第一性义务和第二性义务匹配度仅为22.69%。按照法的表达、法的应然及法的实际作用的标准,法律可以划分为三个界域:一是规范界域,二是价值界域,三是事实界域^①。事实界域和价值界域应当保持一致。然而,立法主体在设定法律的第一性义务和第二性义务时,往往未能审慎评估其对应关系与实施效果之间的逻辑关联性,导致法律义务与责任的设定难以有效实现其立法目的,在法的事实界域与价值界域上不相符。在以上九部重点环境立法中第一性义务与第二性义务的对应关系不足可以分为两个方面。

一方面,规范明确但缺乏后果保障的条款。在立法层面上相关义务的规范性设计已趋于成熟,具备明确的行为规范与具体的操作标准。譬如《大气污染防治法》对企业污染物排放限值设有具体要求^②,《海洋环境保护法》亦规定了对海洋污染源的控制措施^③。然而,若缺乏与之配套的法律后果来保障其执行效果,则该等规定将难以实现其应有的法律效力。如《固体废物污染环境防治法》虽然要求企业在处置固体废物时遵循安全规范^④,但当企业未能达到这一要求并导致环境污染时,法律并未规定明确的生态修复等补救措施,如要求企业清理污染区域或赔偿受影响主体的损失。缺少此类补救规定导致部分企业在违法处置固体废物后仅需支付罚款,便可规避更深层次的责任,无法有效解决污染问题。同样,《水污染防治法》(2017年修正)第42条要求,地下工程设施建设、地下勘探和采矿等活动应采取防护措施以防止地下水污染;对报废矿井、钻井或取水井等,应实施封井或回填。该条款未附带任何法律责任条款,即便在实践中未封井或回填,责任主体仍可能免于处罚。此种缺乏严密法律后果的设计,削弱了法律的实际效能,未能对责任主体形成有效的法律约束^⑤。

另一方面,行政相对人法律义务履行与责任

实施的客观条件不具备或不完全具备。从当前环境立法来看,对政府的环境管理职权规定较多,诸如风险预防义务、环境改善义务以及合作义务的第一性条款,大多缺乏强制执行力,此类义务的实现往往依赖于相应的政策支持、规范性文件以及体系化的实施机制。由于行政相对人承担的日常义务具有较强的持续性与灵活性,执法机构通常需根据具体情境灵活调整执法策略。立法决策者或许会因着眼于短期或局部目标的实现,寻求更大的自由裁量空间,难以合理权衡应该保护的利益与需要限制的利益^⑥,导致法律责任的设定违背了法益均衡原则。再者,现行环境法律在执行和监督体系方面仍相对薄弱,缺乏完备的责任追究路径和相应的配套措施,导致部分非强制性义务难以落地,责任主体的义务履行不具备实质性约束力。故而,若要保障环境保护义务的有效履行,应当在立法设计上进一步提升非强制性义务的可操作性,并通过立体化的政策与执行机制,推动环境保护义务的实质性落地,确保环境法规范体系的完整性与执行效果的高效性。

三 生态环境法典中法律责任规定的优化方案

在生态环境法典编纂过程中,建立科学严谨的责任体系是实现有效环境治理的关键。为构建完善的环境责任体系,生态环境法典需从责任主体的优化配置、跨部门协同机制的规范以及行为模式的责任保障完善三个方面进行系统优化。

(一) 优化配置环境法律责任主体

我国环境立法在责任体系的设计上,往往倾向于通过合理设定环境义务来保障各主体对环境责任的履行,通常要求公民和企业承担环境义务,同时将环境治理的职责任赋予政府。观察各国的环境立法实践,不难发现,与环境权利的慎重态度相比,重视环境义务仍是立法主流。多数国家在环境基本法中都明确了公民、企业和政府的环境义务和环境责任,如《日本环境基本法》中明确指

①田文利,张筱蕊:《法治实践中价值、规范与事实关系初探》,《法学论坛》2007年第5期。

②参见《中华人民共和国大气污染防治法》第十八条。

③参见《中华人民共和国海洋环境保护法》第四十六条。

④参见《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第四十条。

⑤房慧颖:《污染环境犯罪刑事治理模式的理论省思与范式建构》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2023年第4期。

⑥卢博:《论规范主义守法及其实现路径》,《河北法学》2024年第11期。

出,“本法的目的,是通过制定环境保护的基本理念,明确国家、地方公共团体、企(事)业者及国民的责任和义务……”,并且详细列出了“国家的职责”“地方公共团体的职责”“企业的职责”“国民的职责”^①。加拿大环境保护法(CEPA)中也规定了政府、企业和个人在保护环境方面的责任,并明确了各自的责任设置^②。尽管我国《环境保护法》及相关单行法为政府设定了环境监管责任,但其主要关注企业的环境责任,规范和约束政府行为与其他多元主体如第三方机构、公民等主体责任的规定则多为宏观和原则性的,目前公主体与私主体之间不再是自上而下的垂直关系,而是趋于扁平化的平等关系^③,缺乏具体可操作的法律后果,需要形成系统完善的环境法律责任体系^④。

根据 2020 年中办、国办印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》,我国环境治理体系的目标在于构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系。生态环境法典编纂应与国家生态环境治理体系的精神相一致,强调政府、企业等多元主体的合作和共同治理^⑤。因此法典编纂应在认真总结现有实践基础上,统筹考虑生态环境案件的法律关系多维性、调整方法综合性、责任承担多元性特征^⑥。生态环境法律责任的系统性规定应系统覆盖政府部门、企事业单位和其他生产经营者、第三方机构以及公民个人责任四个方面。

对政府部门的责任,环境行政也正在从行为规制逐渐迈向权利保障与行为规制并重^⑦。首先要明确不同层级政府的具体职责,中央政府负责制定环境政策和标准,提供宏观指导;地方政府负责具体执行,包括污染防治、环境质量监测和突发事件应急处置等。通过立法将不同层级政府的职责逐层细化。在明确具体职责的基础上,适用以检察建议与公益诉讼为主的外部检察监督,进行

监察部门定期审查的内部监察问责及公众参与多种监督方式共同作用,形成政府环境责任的体系化构建^⑧。随着地方环境立法权限的逐步下放,必须防止地方通过立法加重企业责任、规避政府环境责任的现象。应在法典编纂中加强企业环境责任与政府环境责任的协同性,防止地方立法对环境责任设置偏差^⑨,确保环境治理的公正性与统一性。

对企事业单位和生产经营者的生态环境责任规定主要包括两方面,即生态环境损害责任和生态环境侵权责任,在违法行为的行政处罚与损害赔偿上,对违反环境法律的行为人,行政机关应依法给予行政处罚。这一惩戒性责任体现出法律对其行为的否定性评价。如果违法行为导致生态环境损害并符合启动生态环境损害赔偿的条件,行政机关应依程序启动赔偿程序,通过经济赔偿的方式弥补损害。此外,行为人仍需承担修复义务,若拒绝履行,行政机关可以代履行并直接扣划其账户中的资金,确保损害得到修复^⑩。在环境侵权责任的承担问题上,生态环境损害波及他人私益,造成特定主体的人身或财产损失时,行为人还需承担环境侵权责任。此类责任可通过民事诉讼程序予以解决,可以参照现有规定,在法典中规定引致性条款,援引《民法典》中的相关条款要求赔偿,保障受害主体的合法权益。

第三方机构(如环境影响评价机构、环境监测机构等)在生态环境保护中发挥辅助职能,主要承担环境服务活动中的责任。其生态环境责任应限定在提供服务过程中因违法行为而产生的后果。其一,须承担提供虚假服务的行政处罚责任,第三方专业机构如在环境评价、监测过程中故意造假、包庇或纵容环境损害行为,应承担相应的行政处罚责任。此类责任旨在维护环境服务的真实

①参见《日本环境基本法》第 1、6、7、8、9 条。

②参见《加拿大环境保护法》Canadian Environmental Protection Act, 1999 (S.C. 1999, c. 33) Section 2。

③杜辉:《生态环境法典中公私融合秩序的表达》,《法学评论》2022 年第 6 期。

④何江:《环境法律责任的法典化比较研究》,《南京工业大学学报(社会科学版)》2023 年第 3 期。

⑤汪劲:《生态环境法典的编纂思路和构建方法——以实现可持续发展为价值目标和逻辑主线》,《江淮论坛》2024 年第 1 期。

⑥吕忠梅:《生态环境法典编纂的立法选择》,《江淮论坛》2024 年第 1 期。

⑦孟鸿志:《民法典时代行政执法的变革与创新》,《比较法研究》2021 年第 6 期。

⑧季晨澍:《论环境行政附带民事公益诉讼模式适用的法律困境与出路》,《常州大学学报(社会科学版)》2024 年第 2 期。

⑨刘长兴:《中国环境立法年度观察报告》,《南京工业大学学报(社会科学版)》2024 年第 2 期。

⑩康京涛:《生态修复责任的法律性质及实现机制》,《北京理工大学学报(社会科学版)》2019 年第 5 期。

性和科学性,保障环境监管的有效性^①。其二,应规定其连带责任的承担。第三方机构的违法行为若与其他主体共同造成生态环境损害,应与直接责任人承担连带责任。此类连带责任包括修复受损生态环境的修复责任,以及对特定主体私益损害的环境侵权责任^②。而公民的环保义务更多是以倡导性条款或指导性条款的形式出现,强调公民在环境保护中的参与和支持角色,而非强制性的法律责任,不适合在法典的具体责任条款中要求履行特定环保义务。

在多元主体的生态环境责任完善中,应当完善公私合作机制,多元主体的权责分担与协同施力,通过法律制度支持政府、企业和社会组织的协同治理模式。台湾地区学者詹镇荣教授认为,国家公权主体与私经济主体间本着自由意愿,透过正式之公法或私法性质双方法律行为,抑或非正式之行政行为形塑合作关系,且彼此为风险与责任分担之行政任务执行模式^③。就整体的环境利益分配协调机制而言,传统的政府一元利益格局,逐步向政府、市场主体和公众的多元共享、风险共担格局发展。公私合作治理的法理要求明晰政府在治理过程中的义务边界,通过明确其引导与监管职责,促使环境治理成为各主体之间的责任分工与协作,而非企业的单向负担。

(二) 规范跨部门协同机制

中国环境治理中跨部门协同与责任分配问题显著,生态环境的公共性决定了环境保护责任需由多个政府部门共同承担^④。然而,当前环境管理权限分散,各部门在履行职能时交叉重叠,缺乏有效协同,导致治理成效受限^⑤。因此,环境立法亟须通过确立合理的跨部门协同机制,增强部门间的责任分担与协作效率,从而实现环境治理体系的整体优化。

尽管生态环境部自2018年3月建立以来整合了部分职能,实现了对海洋、大气、水、土壤等领

域的统一管理,2020年生态环境部办公厅印发《生态环境保护综合行政执法事项指导目录(2020年版)》,进一步明确了综合行政执法具体内容,但部门间协作不畅、职能交叉重叠的问题依然存在,跨部门协同机制的构建和完善仍面临重大挑战^⑥。实践中,跨部门合作多呈“运动式”执法特征,即以上级命令为驱动的暂时性协作,这种形式虽可短期内形成“被动合作”,但一旦外部约束减弱,部门间的协调难以维持^⑦。在环境治理的执行中,各部门往往基于自身职能和利益考量,导致权责划分模糊、利益分配不均,部门协作的基础性缺失。

因此,生态环境法典应从立法层面厘清跨部门的权责关系,并有效规范部门协作机制。在编纂生态环境法典过程中应系统规范生态环境部、水利部、农业部、自然资源部等主要部门的生态环境保护职责。通过在法典中确立主责部门与协作部门制,确保每个部门在具体环境治理任务中有明确的职责分工与协作依据,避免推诿与重叠^⑧。生态环境部作为主责部门的设置符合权力与责任对等的公共法理,与协同治理理论中的“中心—外围”协作模式相呼应,即主导环境保护的职责与管理权应集中于生态环境部,以确保治理任务的统筹性和一致性。而协作部门则依据职能在生态环境部的统筹下履行其专项责任,实现环境治理的系统化、精细化。

同时,应在条文中进一步明确跨部门职责分配,界定各部门的权力边界,确保多部门在环境治理中的协同效能。合理的权力边界可以节约行政规制成本,提高规制效益^⑨。权力边界规定应明确主责部门在何种情境下拥有指挥和协调权,协作部门在特定情况下应如何配合主责部门的统筹安排。在立法中应规定各部门的具体环境保护职能,区分哪些职能需保留、取消或转移,确保各部门在各自职责范围内独立履行义务。同时,对确

①王社坤:《第三方治理背景下污染治理义务分配模式的变革》,《吉林大学社会科学学报》2020年第2期。

②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。

③詹镇荣:《行政契约之法理/各國行政法學發展方向》,元照出版公司2009年版,第109页。

④吕忠梅:《论生态文明建设的综合决策法律机制》,《中国法学》2014年第3期。

⑤黄明儒,刘涛:《论统一生态环境法典中行刑衔接条款的设置》,《湖南科技大学学报(社会科学版)》2024年第2期。

⑥夏德峰:《综合行政执法改革的难题及其破解》,《中国行政管理》2016年第6期。

⑦倪星,王锐:《权责分立与基层避责:一种理论解释》,《中国社会科学》2018年第5期。

⑧王铮:《政府部门间协作的影响因素及其组织逻辑:基于组织角度的分析》,《公共管理与政策评论》2023年第2期。

⑨江必新:《论行政规制基本理论问题》,《法学》2012年第12期。

实需要多个部门共同承担的交叉职能,应设定主责部门与配合部门的关系,确保各部门职责清晰、分工明确,实现分工协作。根据地方政府的职能及资源配置,合理划分其职责范畴,确保环境保护责任的分工科学严谨。可以通过规范性文件设定责任分配清单,将各级政府及具体部门的环境职责细化为具体的监管、治理、信息公开等内容,形成制度化的责任落实体系,为行政机关依法履职提供明确的法律依据。

同时,在制度上应强化跨部门协作的责任追究,以保障各相关部门在环境治理中的履职效果。明确跨部门协作的责任追踪要求,规定跨部门治理任务需实时记录各部门的履职情况,确保协同治理中各部门责任明确、记录可查,形成责任链条的全程追溯,并由生态环境部对追踪数据进行统筹管理。对跨部门治理任务中的失职行为设立具体的问责条款,明确若某部门在履职中出现推诿或执行不力,可由主责部门提请对其作出法律处分。法典中应包含分工问责条款,通过对不作为或乱作为的部门的法律追责,形成部门间履职合力,提升环境治理效能。

(三) 完善行为模式的法律责任保障

具体环境法律义务必须有相应的法律责任,没有无责任的义务。否则,就会使得义务的落实完全依赖于法律主体的确信和自觉,无法发挥法律规范的指引和规范功能^①。在法典编纂中,应当通过系统化、结构化的立法设计,明确各类环境保护义务的配置方式,确保法律条款具备可操作性和可追责性。

1. 完善第一性义务的补救措施与修复责任

对缺乏明确补救措施的第一性义务,法律中应设立相应的补救和赔偿条款,以确保违法行为带来的环境损害能够得到有效处理。补救措施的核心在于生态修复责任和生态损害赔偿。对未履行第一性义务导致环境损害的行为,法律应明确规定责任主体负有恢复受损环境的义务^②。地方政府承担的第二性义务(即在环境损害发生后进行救济和修复的义务)是确保环境治理完整性的重要组成部分。尽管目前我国环境法

律多从预防性义务的角度规定了地方政府的环境保护职责,然而,从生态修复的内在需求来看,仅有第一性义务(如制定污染防治政策、实施日常监管等)难以全面应对生态损害的复杂性和持久性。生态环境法典有关法律责任制度的创新需要在一定程度上超越传统法律责任的救济范围,对生态环境实现实质性救济。环境责任体系必须贯穿污染预防和损害修复两个环节,才能实现环境治理的闭环^③。政府在生态修复中的第二性义务既是对第一性义务的补充,也是责任体系内闭环的逻辑延伸。在法典中应增设专门条款,明确在环境损害发生后的生态修复责任,包括企业作为污染直接责任人的修复责任、地方政府作为环境管理者的救济责任、公众作为受益人的环境保护责任等,避免责任模糊化。在生态环境法典总则中应规定行为人承担生态修复义务。行为人不履行时,行政机关得以责令修复或自行组织修复,并向行为人追偿费用。

2. 非强制性义务条款的责任保障

从功能主义视角出发,环境法中具有原则指导性的非强制性义务条款通常缺乏法律后果的对应,但这种条款传达了环境保护的高标准立法意图,又在立法上保留了环境治理的弹性和适应性,以应对环境变化和不稳定因素,不便在法典中设置明确的第二性义务条款。譬如在“损害预防义务”和“填补义务”方面,司法机关因具体条款缺乏可操作性,往往采取适用概括性或抽象规范策略,填补立法空白。在现行环境立法中,许多条款通过“应当”字样表达了如风险预防、改善义务等缺乏强制约束的“软义务”。但由于此类条款缺乏强制性配套义务,导致执法时效力不足,难以形成实际约束。但这种弱强制性并不是永远的、不可逆的,在一定条件下可以重新获得强制性^④,允许在特定情境下通过增设配套义务,使其具备可诉性或责任可追究性。这种适用使得此类义务条款在一定情境下具备了法律强制力,为行政机关在履行环境保护义务时提供了法理依据。因此,适时根据社会发展状况和环境需求,通过修订

①曹炜:《环境法律义务探析》,《法学》2016年第2期。

②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。

③张忠民:《中国环境司法的能动协同现象与形成发展逻辑》,《中国法学》2023年第5期。

④吴玉章:《法律强制性的差异》,《西南政法大学学报》2022年第2期。

立法或增设实施细则,逐步增强非强制性义务的刚性约束,使其在一定条件下具有强制执行力和可诉性,进而推动环境法从“形式适应”向“实质履行”转变^①。可以通过地方政府目标责任考核机制^②,将没有在法典中配置相应责任的条款纳入考核体系,使原本仅有指导性的条款在一定条件下转换为可追责的法定义务。此外,政策性义务也往往缺乏第二性义务的对应,其抽象性往往导致环境保护义务缺乏清晰的判断标准和具体的管理目标。通过制定具体的实施细则,将目标导向的政策细化,设置明确的绩效标准。在政策性义务的执行中引入分阶段执行的方式,确保非强制性义务条款在初始阶段具备引导性,并在后续实施中逐渐强化其约束力。立法机关可根据环境治理实际情况和技术发展水平,发布相应的执行细则,为地方执法部门提供具体的标准和依据。

结语

在生态环境法典编纂的背景下,生态环境法律责任的优化是一个重要问题。本文通过对162条法律责任条款的实证分析,揭示了当前环境法律责任体系中责任承担主体的多元化、责任实施主体不明确以及行为模式与法律后果之间的匹配性问题等结构性缺陷。研究表明,生态环境法典的编纂应着重于优化责任主体的设置,强化跨部门的协同机制,并确保第一性与第二性义务之间的有机结合。通过系统整合现有法律责任条款,提高法律责任的可执行性,确保其对环境损害的追责机制能够在实际中发挥作用。为此,在未来的研究和环境法典编纂中应更加关注法律责任条款在实践中的应用效果,以推动生态环境法典的有效实施,确保法律责任的切实履行,进而促进生态文明法治建设的深入发展。

On Optimization Paths for the Environmental Legal Responsibility System Under Codification: An Empirical Analysis Based on 162 Legal Responsibility Clauses

CHEN Haisong & SUN Xiaoyu

(Institute of Environmental Law, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: Amid ecological civilization construction, codifying China's environmental law requires a systematic and authoritative responsibility framework to address governance complexities. Current responsibility clauses are scattered across laws, leading to conflicts and overlaps. Through an empirical analysis of 162 clauses in nine key environmental laws, this paper identifies issues like diversified responsible entities, overlapping departmental duties, and misalignment between behavior and legal consequences. It proposes optimizing the Ecological and Environmental Code by clarifying responsibilities, standardizing cross-departmental collaboration, and improving safeguards to establish a scientifically grounded, enforceable system supporting the rule of law in ecological civilization.

Key words: Ecological and Environmental Code; systematization; environmental legal responsibility; empirical analysis

(责任校对 朱正余)

①吕忠梅:《“人与自然和谐共生”视野下的环境法价值论》,《政治与法律》2023年第7期。

②陈海嵩:《新〈环境保护法〉中政府环境责任的实施路径》,《社会科学家》2017年第8期。