

生态修复制度的法典化构建

赵鹤秀

湖南工业大学法学院，湖南 株洲 412007

DOI:10.61369/SE.2025070037

摘要：当前生态修复仍面临损害认定标准不统一、评估机制不健全、修复基金监管不足以及法律规范分散等问题。如何在统一的法律框架下科学构建生态修复制度，成为亟需解决的核心课题。本文从生态修复的概念界定与法律属性出发，梳理现行的制度，并提出通过完善立法设计、建立配套制度及构建多元化支持机制等路径，为我国生态修复制度的建设提供理论依据与实践参考。

关键词：环境法典；生态修复；生态修复制度

The Codification Construction of the Ecological Restoration System

Zhao Hexiu

Law School , Hunan University of Technology, Zhuzhou, Hunan 412007

Abstract : Currently, ecological restoration still faces problems such as inconsistent standards for damage determination, an incomplete assessment mechanism, insufficient supervision of restoration funds, and scattered legal norms. How to scientifically construct an ecological restoration system under a unified legal framework has become a core issue that needs to be urgently addressed. This article starts from the concept definition and legal attributes of ecological restoration, sorts out the current system, and proposes paths such as improving legislative design, establishing supporting systems, and building diversified support mechanisms to provide theoretical basis and practical reference for the construction of ecological restoration systems in China.

Keywords : environmental code; ecological restoration; ecological restoration system

一、生态修复制度概述

(一) 生态修复的内涵与相关概念的辨析

在理解“生态修复”的内涵时，我们要在“生态”和“修复”这两个术语的基础上加以分析。“生态”通常指生物群落与其环境之间的相互作用所形成的动态系统，其核心特征在于整体性、平衡性和可持续性。“修复”则是指通过人为干预手段，对受损对象进行调整或恢复，使其功能或结构接近原有状态或接近自然正常状态。生态修复可以定义为：以基于物理、化学和生物技术的人为调控和基于生态系统自调节、自组织的自然恢复相协调统一为手段，以退化或受损生态系统的生态功能修复和恢复为目标，对退化或受损生态系统的生物要素或环境要素的修复。^[1]其不仅是一种环境治理手段，也是一种制度化、规范化的法律责任。

生态修复经常与“生态恢复”以及“恢复原状”相混淆，但从法律属性与功能上看，三者存在显著差别。“生态恢复”的核心在于生态系统的自然性与原状回归，强调生态系统的自我修复能力。“恢复原状”其目的在于将受损财产恢复到损害发生前的状态。其侧重于对特定物或利益的直接补偿，主要体现私益属性。相比之下，“生态修复”注重外部干预与相关的制度保障，不仅可以让生态系统恢复至受损前还可以使其超越原有的功能，强调

“重建”与“优化。”另外，生态修复的救济对象主要是整体生态效益，而非单一的私益财产。其修复目标涵盖整个生态系统的结构和功能，当无法完全恢复原状时，可通过替代性或功能性措施实现修复。

(二) 生态修复制度的设立依据

随着生态文明建设的重要性不断加强，环境法治已经从单纯的“防止破坏”逐步转向“促进优化”。另外，从法律体系角度来看，我国现行环境立法虽涵盖污染防治、自然资源保护等多个领域，但相关规范分布在不同法律、行政法规及司法解释中，整体上缺乏系统性和协调性。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。^[2]若能在环境法典中对生态修复作出统一规定，不仅能够弥补制度空白，也有助于提升法律体系的完整性和可操作性。最后，从法理角度看，法律责任应当兼具惩戒、预防与引导三个功能。完备的生态修复制度不仅可以从法律规范上起到约束与引导作用，还可以潜在的引导行为人遵守相应的环境保护要求，从源头上减少生态破坏。同时，生态修复制度本身融合了民事责任、行政责任与公益责任的特征，契合我国环境法典在体系化、综合化发展方向上的需求，具备较强的实施可行性。

作者简介：赵鹤秀（2000.06—），女，河南平顶山人，硕士研究生在读，研究方向：行政法。

二、环境法典编纂下生态修复制度的现实困境

(一) 生态环境损害认定机制的不足

1. 损害事实认定标准的差异化

我国关于环境保护的单行法规有很多，但是却没有统一的确定标准。例如：《环境损害鉴定评估推荐办法Ⅱ》中规定评估区内环境介质（地表水、地下水、空气、土壤等）中污染物浓度超过基线水平或国家及地方环境质量标准，且造成的影响在一年内难以恢复；……等，就可认定为遭受了损害。该《推荐办法Ⅱ》对评估的项目有细化的区分，但未确定关于以上项目的标准基线水平，存在法律漏洞。认定标准模糊，很容易导致生态损害事实难以认定，生态修复成果标准众口不一，不能保证法律的权威。另外生态环境损害具有潜伏性和滞后性的特点^[3]，损害生态环境的后果不会立马出现，随着时间的推移、气候变化等从而变得严重或者减轻。因此司法机关在认定生态环境损害方面又增加了困难。

2. 鉴定评估机制的缺失与责任标准的不统一

我国生态修复无论是在制度上还是在修复技术上和发达国家相比还不是很成熟。目前我国的生态环境损害鉴定评估机构推荐名录一部分是各省省级环保部门的推荐，另一部分是评估机构的自我推荐。在实务中，我们经常看到的是让其恢复到“生态环境原有状态”的抽象概念，但是原有状态是怎么样的大部分情况下我们是没有系统、长期记录未发生损害结果前功能和状态。没有修复标准，没有修复目标，评估流程标准不统一，认定标准就不同。

3. 修复基金制度的制度缺陷

实践中对修复资金的管理较为混乱，主要有三种方式：第一、将生态环境修复资金交由法院代为管理；第二、地方政府建立专门的财政账户进行管理；第三、设立生态环境修复基金专项账户。

我们鼓励将监督制度渗透到生态修复的各个环节，督促行政机关积极行使监督权，鼓励社会公众积极行使监督权。针对修复资金的监督，法院判决很少涉及。修复基金是否真正的使用到生态环境修复中，法院没有提到资金使用的监督主体。少数判决虽提到监督资金使用情况的主体，但主体设置并不合理。例如：张文刘、金克甫非法采矿、保险诈骗、非法经营一案中，法院判决被告承担生态环境修复费用，并明确生态修复工程所需的费用交由寿县人民检察院暂为保管，并指明具体用途，但同时规定由寿县人民检察院监督、落实资金的使用事宜。

(二) 法律体系与治理机制的碎片化问题

1. 环境法律规范的庞杂与分散

我国生态修复立法现状是复杂的，既有相关法律又有司法解释，行政法规及部门规章也涉及的有。针对不同领域挑战有不同的应对策略，单行法律和行政法规并没有完全覆盖环境保护各领域，许多环保规范分散在政策文件、部门规章和司法解释中，这导致环境法律规范的体系性不足。^[4]由于相关立法制定时间先后不一、提出法律草案的行政机关不一，且有些法律已经过多达四次的修改，导致法律之间矛盾冲突多，本可统一的环境保护基本

制度在不同的环境要素单行法中，出现了适用原则、适用程序适用条件处罚主体或处罚形式等诸多不一致，导致环境执法和司法中的困难。另外，生态环境立法目前属于行政法和经济法两个部门。国务院制定了60余部环境行政法规，国务院主管部门制定了600余部环境行政规章，颁布国家环境标准1200余部。^[5]立法数量不仅多而且没有体系化思维。

2. 跨部门治理环节的交叉与重叠

生态环境问题具有滞后性、隐蔽性的鲜明特点。在司法实践中，存在很多没有法律依据的空白地带，非常影响生态文明的正义。生态环境侵权问题如果是出现在一个同一个地区，那么无论是侵权人还是责任人都能很快的处理解决问题。但是如果生态损害问题跨域辖区的时候，各部门之间存在冲突是很难避免的。尤其是我国没有统一的环境法典，不同部门之间，不同政策之间也存在交叉重叠。如果不能很好的解决治理环节交叉问题，生态修复的效率会大大减弱。

三、生态修复制度的构建路径

(一) 完善生态修复责任的立法设计

1. 明确责任主体的多元承担

根据“谁污染，谁治理”原则，直接损害者承担首要责任。在我国《民法典》第1234条和《环境保护法》第6条第三款都有体现，但是需要指出单靠直接损害人是不够的，受益人、潜在责任人需要承担补充责任。

国家作为自然资源的所有者，政府作为自然资源的管理者，承担着公共服务的职能。政府不仅要做好兜底责任，还应当做好监督者的责任。生态环境受损和每个个体都是息息相关的，社会公众、团体作为普通群众以积极监督检举政府未发现的损害生态环境的企业并且在政府或者法院对污染企业对生态环境造成的损害进行调查问卷、论证磋商时积极建言献策，不仅做监督者，亦做参与者。^[6]

2. 细化修复标准与归责原则

修复标准的明确化是实现责任可操作性的前提。在借鉴国外经验的基础上，我国应结合自身国情，制定科学合理的修复指标体系，涵盖修复对象、修复目标及修复期限等方面。日本的《土壤污染对策法》中，土地所有者为土地整治措施义务人，^[7]如遇污染，其土地所有人则为第一责任人，负有直接责任和整治义务。我国土地所有人是国家，较为抽象，因此适用过错原则更为合适，才能够有效的责任到侵权人，而不是抽象的责任主体。因此应当以过错归责为基本原则，以违法性作为责任认定的要件，避免将责任抽象地落在国家或集体名义之上。如此方能真正将修复责任落实到具体侵权人或相关主体，从而提高责任追究的精准性和制度的可执行性。

(二) 健全生态修复配套制度

首先，应建立长效监督与评估机制。生态环境修复大致可以分为三个阶段：修复前、修复中、修复后。^[8]修复前，对于修复责任的划分、修复方案的制定、修复目标的确认；修复中，对于责

任履行的进度、修复工作的分配、资金使用的效率；修复后，对于修复成果的验收、修复经验的总结、类似损害的预防均需要严密的监督。^[9]另外我们要建立官方或者有专业资质的评估验机构，可以分担部门政府等承担监管义务主体的压力。同时为避免非系统性的风险，在有权力制约的情况下，能够最大程度的保障少消耗人力物力财力且公平公正。

其次，应完善透明公开的监督制度为避免冲突和交叉重叠，应指定总体的修复监督制度，各地方政府主管部门再根据当时实际情况，细化监督制度，并计划具体的实施手段。这样做能够统一大框架，避免跨越辖区、主体迷失等等各种现实复杂情况存在时，能最大程度避免政策法规的交叉重叠，能够基于制度下统一标准，高效实现生态修复目的。同时也可以定期向公众公示修复工作进度的方式拉高公众参与度，也方便公众参与监督。

最后，应健全修复基金与保证金制度。对于当事人所缴纳的生态修复费用管理，目前存在着三种方式：一是将生态修复费用视为罚金上交地方财政；二是将生态修复费用留在受案法院管理或交由林业行政部门代管；三是将生态修复费用转入专门的生态公益资金。在实务中，前两种方式都出现了其在使用过程中的弊端。大多数学者认为有必要对当事人缴纳的生态修复资金设立专项基金管理，同时建立生态修复基金可以扩宽生态修复资金渠道。

（三）拓展生态修复的多元化支持机制

首先，构建多元化的资金保障体系。我国现行生态环境修复资金筹措机制仍呈现单一化特征，导致生态环境修复面临可持续性资金保障不足的体系性困境。^[10]政府是公共利益的代表，理应承担基础财政投入的责任；企业是潜在的污染主体，应当通过税

收、排污费或者保证金等方式承担相应的义务；社会组织和公众则可通过捐助或志愿参与提供辅助支持。多元化的资金筹措模式不仅能够增加生态修复基金的稳定性，还能够保证其长期可持续运行。

其次，作为生态修复制度的监督主体和制度的重要参与者，应当加强社会组织和公众在修复方案的制订、执行监督以及效果评估等环节发挥实质性作用。完善环境公益诉讼机制、拓宽公众参与渠道，这种参与机制不仅有助于提升生态修复制度的公共性，也增强了制度运行的民主性与透明度。

最后，生态修复的高效实施离不开行政与司法的协同作用。行政机关应在前端强化预防、监管和制度执行，而司法机关则在后端提供法律救济与责任追究。通过完善检察机关主导的环境公益诉讼机制以及法院判决程序，可以实现行政与司法的有机结合，从而整体提升生态修复制度的运行效率和法治保障水平。

四、结语

在环境法典编纂的背景下，科学构建生态修复制度不仅是完善我国环境责任体系的内在要求，也是实现生态文明战略目标的重要途径。通过明确生态修复责任主体、细化修复标准、完善监督与基金制度，并引入多元化支持机制，可以有效回应当前生态损害认定不统一、评估机制薄弱以及法律规范分散等问题。未来，生态修复制度应在行政监管与司法救济的协同作用下，实现公共利益的优先保护与长期保障，从而推动我国环境法治体系向系统化、现代化方向发展。

参考文献

- [1] 卢学强，郑博洋，于雪，等. 生态修复相关概念内涵辨析 [J]. 中国环保产业 ,2021,(04):10-14.
- [2] 李挚萍，梁树森. 生态环境修复制度法典化的法理分析与规范设计 [J]. 中国地质大学学报 (社会科学版),2024,24(05):33-49.DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.20240904.002.
- [3] 陈玉博. 民事司法视域下生态修复责任的法律困境及对策研究 [J]. 信阳农林学院学报 ,2020,30(02):15-19.DOI:10.16593/j.cnki.41-1433/s.2020.02.003.
- [4] 伊鲁亚·艾力 (Lu Ya Yi). 论环境法典中生态修复责任的构建 [D]. 华东师范大学 ,2023.DOI:10.27149/d.cnki.ghdsu.2023.003686.
- [5] 吕忠梅. 中国环境法典的编纂条件及基本定位 [J]. 当代法学 ,2021,35(06):3-17.
- [6] 高鑫宇. 生态环境修复责任法律制度完善研究 [D]. 内蒙古科技大学 ,2023.DOI:10.27724/d.cnki.gnmgk.2023.000404.
- [7] 张雨. 土壤污染防治基金法律制度的构建 [D]. 安徽大学 ,2019.
- [8] 王菡. 生态环境修复责任在环境犯罪中的应用分析 [J]. 文化学刊 ,2022,(09):76-79.
- [9] 卢娜娜，宁清同. 生态修复责任司法实践之困境及对策探析 [J]. 治理现代化研究 ,2021,37(05):90-96.
- [10] 史玉成，吴文检. 生态环境修复制度的问题检视与法典化实现路径 [J]. 中南林业科技大学学报 (社会科学版),2025,19(03):87-97.