

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2019.11.001

欢迎按以下格式引用:游志强.生态修复责任的基础研究与实现路径[J].重庆大学学报(社会科学版),2022(4):184-193.

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2019.11.001.

Citation Format: YOU Zhiqiang. The basic research and achieving methods of responsibility for ecological restoration[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2022(4):184-193. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2019.11.001.



# 生态修复责任的基础研究与实现路径

游志强

(福建江夏学院 法学院,福建 福州 350108)

**摘要:**生态修复是一项系统性的工程,对专业技术要求较高,国家和地方层面都有相关立法规范用于规范和约束生态修复行为,目前已经形成一套相对成熟的立法体系。从法条的梳理可知,法律层面的生态修复责任包含两个方面:即直接的生态修复和间接的生态修复。直接的生态修复,即人为采取各项修复措施,直接对受损的生态系统进行修复;间接的生态修复,即通过各类设施的运转以实现对环境的功能修复。文章在简要分析生态修复基本内涵及生态修复责任法律表达的基础上,从目标法益、判断标准、责任形式和实际成效等四个方面对比生态修复责任与恢复原状责任的不同之处。而这也是生态修复责任作为新型环境责任形式,其“新”主要体现之处。但不可否认的是,在实践中,生态修复责任作为一种新型环境责任形式,尚处于起步阶段,其实现进程中面临着诸多障碍,诸如生态修复责任能否被法律予以明确表达,生态修复责任的实现程序是否有章可循,生态修复责任的实现是否具备充足的保障措施。面对这些实践中存在的障碍和问题,我们应理性、客观地思考问题,从而解决问题。生态修复责任的实现是将我国现行法律体系中有关生态修复责任的法制度安排通过法实践的方式得以实现,是从应然到实然的一个过程。为实现生态修复责任的最优价值,文章认为可以从明晰生态修复责任的概念与性质,从单行法或者相关法的实施细则中健全生态修复责任法律规范体系,从制度设计和物质方面完善生态修复责任实现的保障措施,从建立第三方参与制度等方面提出生态修复责任的实现路径,以期对生态修复责任制度的良好施行有所裨益。

**关键词:**环境责任;恢复原状责任;生态修复责任;法律表达;法律实践制度

**中图分类号:**D922.68;X171.4

**文献标志码:**A

**文章编号:**1008-5831(2022)04-0184-10

自党的十八大以来要加强环境监管、健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度后,一系列政策和法规相继颁行,对生态修复责任给予了高度重视<sup>①</sup>。2015年1月,最高人民法院公布施行《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》,其对生态修复案件的审理程序、

作者简介:游志强,福建江夏学院法学院,Email:1053601253@qq.com。

①如《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》《水污染防治行动计划》《土壤污染防治行动计划》《湿地保护修复制度方案》《关于加强生态修复城市修补工作的指导意见》等均提及生态修复责任的相关内容和指导意见。

生态修复费用和方式等内容作出解释,明确了生态修复责任的法律地位。2015年12月,《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》将生态修复责任规定为生态环境损害责任的实现形式之一。2018年1月,《生态环境损害赔偿制度改革方案》出台,标志着生态环境损害赔偿制度改革已从先行试点进入全国试行阶段。

近年来,生态修复责任的研究逐渐成为学界和实务部门的热点选题,从生态修复责任的概念内涵、责任性质、责任形式到生态修复责任的司法实践,均有学者从不同层次、不同视角展开研究。例如,胡卫<sup>[1]</sup>、吴鹏<sup>[2]</sup>、魏旭<sup>[3]</sup>等对生态修复的概念内涵展开研究,比较具有代表性的观点认为恢复原状责任是环境侵权责任方式的确认,生态修复责任是恢复原状责任的生态化表达<sup>[1]</sup>。李挚萍<sup>[4]</sup>则对生态修复责任的法律性质展开研究,包括对其责任内涵及外延、责任性质的定位及其与立法的衔接等内容的研究。刘静然<sup>[5]</sup>、刘超<sup>[6]</sup>、朱晓勤<sup>[7]</sup>、任洪涛<sup>[8]</sup>等以生态修复责任的责任形式为研究对象,主张生态修复责任的实现形式在现实中存在多重障碍,应从组织、法制、物质、社会公众参与等方面提供强有力的保障。石春雷<sup>[9]</sup>、吕忠梅和窦海阳<sup>[10]</sup>、吴鹏<sup>[11]</sup>等则对生态修复责任在司法实践中的实证问题展开研究,从实证问题回归理论,在此基础上,完善理论并针对实践中存在的问题提出对策建议。文献梳理表明,虽然学界和实务界关于生态修复责任的已有研究成果较为丰富,但大多集中于概念研究、性质辨析、责任形式研究,以及相关司法实践探索等方面,缺少对生态修复责任与恢复原状责任形式的对比研究。如前所述,从2015年《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》的试点施行到2018年的《生态环境损害赔偿制度改革方案》在全国全面施行,生态修复责任作为一种新型环境责任形式,已经成为一种趋势。从恢复原状责任到生态修复责任,是环境责任形式的跨越式发展,由此,有必要对二者展开研究。在本文,笔者主要探讨相较于恢复原状责任,生态修复责任的优越性,以及生态修复责任的实现路径,以期对新型环境责任形式的普适有所裨益。

## 一、生态修复的基本内涵与生态修复责任的法律表达

在研究生态修复责任这一法律问题前,我们有必要明确生态修复的基本内涵。关于生态修复的基本内涵,有学者主张生态修复的基本内涵就是在人为辅助控制下,利用生态系统演替和自我恢复能力,使被扰动和损害的生态系统恢复到或接近于受其干扰前的自然状态,即重建该系统被干扰前的结构与功能有关的物理、化学和生物学等方面的基本特征<sup>[12]</sup>。亦有学者简易地将生态修复的基本内涵定义为修整受到污染破坏的生态环境并努力使之恢复原样<sup>[6]</sup>。从生态修复的基本内涵可知,生态修复已经不是简单地恢复原状,可以说,生态修复是恢复原状的生态化表达,而这也是目前学界的代表性观点之一。生态修复的目的在于:在外观上,通过人的行为清除先行行为造成的对生态环境的不利影响,使受损环境恢复原初状态或者向着原初状态趋近和改变;在功能价值上,通过采取各项修复措施,使得原本全部或者部分丧失功能的生态系统恢复或者接近原初水平,以继续满足人类在生产、生活等方面的诸多价值需求。

生态系统的破坏,既可能是由自然因素导致,也可能是由人类行为诱发。由此,根据是否有人类行为的介入,可将生态修复分为自然修复和人工修复两种类型。所谓自然修复,即是指通过生态环境的自净能力能够对生态环境实现功能自我修复的目的;而人工修复,则是指通过人类行为,对受到污染的生态环境系统,采取技术措施等进行修整、恢复,使其恢复生态调整的功能。此外,也可根据是否能够恢复到损害前的状态和功能,分为自行修复和替代性修复。而进入法律视域中的环

境问题一般是由人的行为导致的负面环境影响,与此对应,法律视野中的环境修复则是第二层面的,即通过人的行为来修整受到损害的生态环境的结构和功能<sup>[6]</sup>,即人工修复或替代性修复。纵观我国现行法律体系,多项已经生效的法律规范中都有关于生态修复责任的相关规定,现将比较具有代表性的法律规范作出如下梳理(见表1)。

表1 关于生态修复责任的立法规范

法律规范名称	最新版施行时间	涉及生态修复责任的法律条文例举
《海岛保护法》	2010年	第21条、第25条、第27条
《水土保持法》	2011年	第16条、第30条、第36条
《土地复垦条例》	2011年	第16条
《农业法》	2013年	第4条、第6条、第16条、第17条、第38条、第57条、第63条、第65条、第66条、第85条
《渔业法》	2013年	第20条、第36条、第47条
《环境保护法》	2015年	第5条、第32条
《水法》	2016年	第9条、第22条、第26条、第44条
《退耕还林条例》	2016年	第4条、第10条、第15条、第16条、第50条
《海洋环境保护法》	2017年	第20条、第22条、第28条
《防沙治沙法》	2018年	第3条、第4条、第8条、第12条、第20条、第21条、第23条
《大气污染防治法》	2018年	第49条、第108条
《水污染防治法》	2018年	第3条、第8条、第27条、第29条、第68条
《土壤污染防治法》	2019年	第9条、第四章
《土地管理法》	2020年	第17条、第18条、第39条、第40条、第42条
《草原法》	2021年	第3条、第18条、第25条、第43条、第46条、第47条、第49条、第67条

表1仅是国家层面关于生态修复责任相关立法规范中比较具有代表性的法律条文例举,除此之外,还有地方层面涉及生态修复责任的法律规范,囿于文章篇幅所限,在此不一一列举。从法条的梳理可知,法律层面的生态修复责任包含两个方面:一方面是指直接的生态修复,即人为采取各项修复措施,直接对受损的生态系统进行修复,如《环境保护法》第32条<sup>②</sup>原则性规定;另一方面,是指间接的生态修复,即通过各类设施设备的运转以实现对环境的功能修复,如《大气污染防治法》第49条<sup>③</sup>的相关规定。生态修复是一项系统性的工程,对专业技术要求较高,国家和地方层面都有相关立法规范用于规范和约束生态修复行为,目前已经形成一套相对成熟的立法体系。

## 二、生态修复责任与恢复原状责任的比较分析

从恢复原状责任到生态修复责任,是环境责任形式的前进式发展。之所以将生态修复责任称

②《环境保护法》第32条:“国家加强对大气、水、土壤等的保护,建立和完善相应的调查、监测、评估和修复制度。”

③《大气污染防治法》第49条:“工业生产、垃圾填埋或者其他活动产生的可燃性气体应当回收利用,不具备回收利用条件的,应当进行污染防治处理。可燃性气体回收利用装置不能正常作业的,应当及时修复或者更新。在回收利用装置不能正常作业期间确需排放可燃性气体的,应当将排放的可燃性气体充分燃烧或者采取其他控制大气污染物排放的措施,并向当地环境保护主管部门报告,按照要求限期修复或者更新。”

之为新型环境责任形式,其“新”主要体现在与传统的恢复原状责任的对比之中。

第一,目标法益不同。生态修复责任体现的是一种生态本位的观念,其指向的目标法益即为生态利益。而何为生态利益?目前学界较具说服力的观点认为,生态利益是指自然生态系统对人类的生产、生活环境条件产生的非物质性的有益影响和有利效果,这一利益最终体现为满足人民对良好环境质量需要的精神利益<sup>[13]</sup>。由此可见,生态修复责任的目标法益即在于人民对生产、生活等环境质量的高要求和严标准。关于恢复原状责任的目标法益,德国学者迪特尔·梅迪库斯认为:恢复原状责任的根本目标在于重建被损害的利益,旨在维持权利或法益的完整性,以保持利益或完整利益为价值导向<sup>[14]</sup>。从这一原理可知,恢复原状责任的目标法益则是处于较为初级的法益,即要求人民生产、生活环境的完整性,这一环境能够满足人民生产和生活等方面的基本需求即可。综上,从法益的不同判定标准<sup>④</sup>看,恢复原状责任指向的目标法益属于一种私人利益,包括人身权益和财产权益;而生态修复责任指向的目标法益不仅仅限于私人利益,在一定意义上,生态修复责任的目标法益还涵盖了公共利益。生态修复责任的目标法益是以生态利益、经济利益、社会利益三种效益协调发展的多元法益体系<sup>[3]</sup>。

第二,判断标准不同。从责任形式的产生标准来看,恢复原状责任是以违法行为作为判断标准,恢复原状责任作为传统的侵权损害救济方式,以对人身、财产精神利益的损害为诱发因素,而生态修复责任则是以生态系统的价值功能的损害为客体,其既有可能是以违法行为为前提条件而产生的,也有可能是在合法情形下造成。从责任形式的实施标准来看,恢复原状责任以是否恢复到或者无限趋近于侵权损害行为发生前的状态为判断标准,当出现无法恢复原状或者无法趋近于侵权损害前的状态之情形时,多以经济赔偿为损害救济的替代方式,但生态修复责任不仅仅是以恢复生态环境本身为判断标准,其更强调的是恢复生态系统的价值和功能<sup>⑤</sup>。此即生态修复责任与恢复原状责任在责任形式的产生和实施方面的判断标准不同之处。

第三,责任形式不同。在大陆法系,恢复原状责任与金钱赔偿这两种主要赔偿方式中,恢复原状责任在侵权损害赔偿责任中具有优先性。恢复原状责任作为损害赔偿责任的一种具体实现方法,在我国的制度语境中,恢复原状意指当所有权人的合法财产被非法侵害而受到损坏时,能得到妥善修理的,所有权人有权要求加害人采取修理的方式,恢复财产原有的状态和使用价值<sup>[15]</sup>。由此可见,在我国现有的侵权损害责任体系中,恢复原状责任主要是对于受到损害的财产进行物理性的修复,并以此为实现责任形式的主要方式。但这也同时暴露出在实现环境侵权损害救济时,恢复原状责任这一责任形式并没有真正贯彻环境修复理念。生态修复责任是在恢复原状的基础上,更强调生态系统的功能恢复,这亦是生态修复责任形式判断标准的体现。总而言之,生态修复责任的实现不仅仅局限于现阶段的原状再现,更侧重于功能再生和长期的价值恢复,需要通过阶段性的多次履行因相关行为而产生的义务,以实现责任形式的惩戒效应。

④按照不同的划分标准,法学中的利益可以区分为公益与私益,或者人身利益、财产利益和生态利益。参见康京涛《生态修复责任:一种新型的环境责任形式》(《青海社会科学》,2017年第4期49-56页)。

⑤例如,在福建省南平市中级人民法院审理的“北京市朝阳区自然之友环境研究所、福建省绿家园环境友好中心与谢某、倪某等侵权责任纠纷”(南民初字第[2015]38号)一案中,福建省南平市中级人民法院判决被告“于本判决生效后五个月内清除南平市延平区葫芦山砂基洋恒兴石材厂矿山采石处现存工棚、机械设备、石料和弃石,恢复被破坏的28.33亩林地功能,按照《造林技术规程》(DB35/T84-2005)标准并结合当地林业行政部门人工造林技术要求在该林地上补种林木,并对补种的林木抚育管护三年”。

第四,实际成效不同。生态修复法律责任是基于社会与自然双重修复内涵而产生的,生态修复责任是由国家在综合考虑各地生态系统与经济发展差异性的基础上展开统筹、组织实施等工作,同时这一责任形式更看重生态修复地区如何通过多种措施恢复受损环境的可持续发展能力,让自然修复的红利惠益更多的普通民众,由此达到弥补不同群体之间因为能力差异等原因而导致环境不公问题的目的<sup>[2]</sup>。生态修复责任实施后所要达到的实际成效不在于生态环境的本身恢复,甚至不在于实现个体利益的经济弥补,而在于实现生态环境保护与社会公平的融合,通过生态修复这一责任形式来协调不同能力群体之间的环境不公因素。而恢复原状责任的实际成效则与生态修复责任截然不同,如前所述,恢复原状责任的实施目的在于维护私益,在恢复原状无能的情形下还可以用经济补偿等方式来替代实现。恢复原状责任忽略了个体及其责任能力的差异性,其实施效果只要达到满足因被侵权行为而利益受到损害的一方的要求即可,其并不需要考虑生态利益、经济利益、社会利益三种利益的协调,亦不需要考虑因公平问题诱发的环境问题,恢复原状责任的实际成效单一。而生态文明建设作为当前国家建设的一项重大战略决策,在实施过程中,更为提倡生态修复责任这一新型环境责任形式。

此外,在我国现行的法律体系中,“恢复原状责任”主要表述于民事法律规范中,“生态修复责任”除表述于民事法律规范中,也表述于刑事法律规范中,但更多表述于行政法律规范中。“恢复原状责任”与“生态修复责任”两个词组本身在语词表意以及语词搭配上亦存在区别。透过上述生态修复责任与恢复原状责任两种责任形式在运用范围方面的表象区别,我们不难发现,生态修复责任与恢复原状责任两种责任形式存在本质区别,尤其体现在二者的性质上。恢复原状责任是一种“应受罚责任”<sup>[16]</sup>,侵权行为人基于过错承担相应的法律责任,主要是对受损环境进行物理性修复,亦可以采取经济赔偿等方式补偿受损法益。而生态修复责任更倾向于是一种“绝对责任”,承担此种责任形式的前提并不一定要求侵权行为人有过错,也即不要求行为主体意图达到一个有害的结果或实际上能够预料但并未避免<sup>[16]</sup>,在生态修复责任中,不仅要求侵权行为人对受损环境进行物理性修复,还要求其受对环境展开价值重构和功能重建,最终达到弥补因环境不公因素而对不同能力群体之间造成的损害的法律适用效果,以此平衡公共法益。在这一意义上,恢复原状责任是私益性的法律责任,而生态修复责任则是公益性的法律责任。

### 三、实现生态修复责任面临的困境

生态修复责任的实现,是从应然到实然的一个过程。作为一种新型环境责任形式,生态修复责任制度尚处于起步阶段,其实现面临着诸多障碍,诸如生态修复责任能否被法律予以明确表达,生态修复责任的实现程序是否有章可循,生态修复责任的实现是否具备充足的保障措施。

#### (一) 关于生态修复责任的法律表达不明确

首先,关于生态修复责任的概念表达,在最高人民法院《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(2014年)与《关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》(2015年)两件司法解释中,均将生态修复责任与恢复原状责任视为相同或者相近的概念予以适用。尤其是《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》将恢复原状责任与生态修复责任统一在一种责任形式之中,此种做法欠缺一定的合理性考量。虽然通过对恢复原状责任的扩大

解释,可以在立法层面和司法层面寻见生态修复责任的法律表达,二者在概念内涵上有重合之处,但基于上述生态修复责任与恢复原状责任的比较分析,二者在目标法益、判断标准、责任形式及实际效果上有着本质的区别。而《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》将二者统一在一种责任形式之中,在法律的适用活动中,容易造成混淆,不能体现出生态修复责任形式的优益性。究其原因,可能是因为两件“解释”分别成形于2014年、2015年,而生态环境损害赔偿制度改革于2018年1月从先行试点进入全国试行阶段,基于法的滞后性原理,才导致《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》中相关表述的不合理性。

其次,关于生态修复责任的性质界定,这一问题已经成为学界的争议焦点,主要争议焦点在于生态修复责任与恢复原状责任二者之间的性质混淆,而现有法律体系并没有对生态修复责任的性质作出明确规定。从长远角度来看,立法有必要对生态修复责任的性质予以明确化和具体化,对生态修复责任进行系统的规定,以便生态修复工作和司法实践的顺利开展<sup>[5]</sup>。

最后,关于生态修复责任的法律表达,现有法律体系中对生态修复责任的规定相对空泛,仅限于原则性规定,如《环境保护法》第32条仅是从法律层面倡议建立和完善修复制度。而单行法中的规定亦是概括性的规定,仅就实践中的某一或某些环境问题的修复进行规定,如《水法》《大气污染防治法》《海洋环境保护法》《水污染防治法》,其只针对某一领域的环境问题作出规定,缺乏整体性关照。最高人民法院在2014年和2015年分别作成的两部司法解释虽然都涉及生态修复责任的内容,但依然存在着概括性的特点,对于生态修复责任实现的具体实践缺乏指导性作用。由此可见,法律与相关的司法解释对于生态修复责任并未给予充分的表达,在某种程度上限制了生态修复的进程和司法活动的统一性<sup>[5]</sup>。

## (二) 关于生态修复责任的立法不完善

生态修复是一个复杂的工程,不仅仅体现在损害责任的确认及实施程序中,还体现在责任监管及生态修复的验收等问题上。综观相关生态修复责任的现有法律规范,对这些问题的规定均存在值得精进之处。一是对环境损害事实的确认。各项单行法中都有各自的规定,但存在标准不统一的问题,各级法院在执行过程中也存在同一问题认定标准不同的差异。二是对损害责任主体的确认。环境损害具有滞后性、累积性的特点,当环境问题真正爆发时,责任主体的认定存在极大的难度,环境损害过程中参与的责任主体目标范围及责任能力的确认均给司法实践带来挑战,此外,还要考量责任主体的责任能力与生态修复所需的责任能力是否相称,是否能够满足生态修复的要求。而现有法律体系的相关规定中,并没有对生态修复责任主体的确认予以详尽的规定。三是对生态修复程序的规定。现行文件主要是针对生态修复责任形式的损害数额的确定有着参考标准和规范依据,但关于生态修复的相关程序等问题,并没有给予详细的介绍,这导致在实践操作中,仍然存在诸多在问题的解决程序上不明确、不规范的问题<sup>[9]</sup>。四是对生态修复责任是否履行到位的确认。其中涉及责任的监管问题、责任履行的进程及结果的验收问题,尤其是生态修复结果的验收是基于技术判断还是价值判断,这些实践中的问题都需要法律予以规范,而现有法律对这些问题的规范尚存空白。

## (三) 关于生态修复责任的保障措施不到位

作为一种新型环境责任形式,生态修复责任的实践价值仍需要诸多保障措施的辅助才能得以

实现。但事实上,关于生态修复责任的保障措施并没有满足责任实现的要求。首先,在执行问题上,法院作为执行工作的主体,其工作的开展存在重重困难,如法院执行法官的配置不足、执行对象的执行能力有限,以及来自社会各界的压力等问题都是造成执行难的原因所在。而这也是诸多法院在开展各类执行工作时面临的主要困境。其次,当责任主体无力承担生态修复责任时,欠缺责任履行的替代措施,亦没有相应的救助制度对生态修复责任的履行予以协助。最后,社会力量参与不到生态修复工程中,生态修复责任主体一经确认,其责任履行方式也一并确认,并由责任主体开展相关修复工作,而社会公益组织、社会公众若要参与生态修复,缺少组织与参与机制的规范引导,容易造成事倍功半的结果。本文所列举的生态修复责任在实现过程中的保障措施问题,仅是实践中比较具有代表性的问题,并不能罗列周全,但由此亦能反应出问题的严肃性与解决问题的急迫性。

## 四、实现生态修复责任的路径探析

### (一) 明晰生态修复责任的概念与性质

在解决法律问题的进程中,概念仍是解决法律问题必不可少的工具,明晰一个法律问题的概念,有助于我们更加清楚和理性地判断法律问题、思考法律问题<sup>[17]</sup>。关于生态修复责任概念的诸多争论中,本文认为从生态修复责任的目标法益、判断标准等要件出发,生态修复责任的基本内涵应包括自然修复与社会修复两个方面<sup>[18]</sup>,自然修复就是利用多种手段最大限度地对被损害的生态环境进行改造与重建,使受损害的生态环境尽可能地恢复功能和价值;而社会修复则是动员全社会的力量参与生态修复工程,包括资金、技术、物资及人力的支持,目的在于通过生态修复工程,平衡社会矛盾,使生态修复工程的生态利益、经济利益、社会利益三者惠及生态修复地区的人民。在生态修复责任中,自然修复与社会修复二者互相联系,不可分割,社会修复以自然修复为基础和依托,自然修复以社会修复为终极目的和价值追求<sup>[18]</sup>。

关于生态修复责任的性质,从生态修复责任的基本要件可知,生态修复责任连贯公益和私益目的。理解生态修复责任的性质,应打破观念壁垒,消除生态修复责任公法与私法的界限,将生态修复责任作为一项基本制度,规定在《环境保护法》这一环境保护的基本法之中,并在各单行法中予以细化,将生态修复责任法定化。当然,在责任形式上,可采用“主要责任+必要时的补充责任”的形式,即,生态环境损害方为生态修复责任的义务履行主体,政府可作为补充责任主体,在生态环境损害方确实无力支付损害责任时,由政府相关部门承担生态修复责任,待损害方有能力支付损害责任时,由其继续履行生态修复义务,并支付此前政府承担责任时产生的生态修复费用。

### (二) 健全生态修复责任的法律规范

基于生态修复责任尚处于新兴发展阶段的事实,除了在《环境保护法》中的原则性规定之外,还应在单行法或者相关法的实施细则中进一步明确生态修复责任的规范内容,其中应涵盖生态修复责任的三大要素,即环境损害事实的确认、损害责任主体的确定以及生态修复程序的制定,同时也应列明生态修复责任的验收标准,注意各单行法或实施细则中判定标准的基本一致。在此,需要特别指出的是,关于生态修复程序的制定,应考虑到“事前方案—事中实施—事后监督”三个阶段。生态修复方案的制定,应秉承“细化修复程序、合理规划制度”的原则,制定科学、详细和操作性强的修复方案,对于生态修复责任履行主体明确、修复措施简单的案件,可以由生态环境损害方自行制定

生态修复方案,并向法院执行部门备案;对于案情重大、复杂且专业性强的案件,或者生态环境损害一方无能力制定生态环境修复方案的,可由法院执行部门或者生态环境损害方委托有资质的专业机构制定生态环境修复方案,并由法院执行部门监督执行。同时将自然修复与社会修复相融合,充分体现在修复方案中。现有的自然修复制度包含风沙治理、土地复垦、水土保持、退耕还林还草等法律制度,均可在修复方案中得以体现。生态修复结果的验收,可由原告、法院执行部门会同有资质的专业机构对生态修复结果进行验收,对生态修复结果的验收结果应作出合格或不合格的结论,并向社会公开,以供社会公众查阅和监督。在健全生态修复责任法律规范的工作中,还需要建立健全生态修复问责制度这一关键环节,目的在于监督生态修复程序的顺利运行。

### (三) 完善生态修复责任实现的保障措施

完善生态修复责任实现的保障措施,主要从制度设计和物质方面予以考量。在制度设计上,一是可以整合法院外部力量,即社会力量参与生态环境修复工程;二是灵活生态修复方式,具体而言,可以考虑采用同地区异地点、同功能异种类、同质量异数量、同价值异等级等情形<sup>[19]</sup>;三是采取替代性措施,其要求仍与生态修复责任的原初目的一致,要求将受损环境修复至损害发生前的功能和价值。在物质支持上,主要是设计生态公益基金运作机制,最高人民法院《关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》(2014年)第14条明确提出探索设立环境公益诉讼专项基金<sup>⑥</sup>,但实践中执行力度欠缺。对于这一意见的执行,可以考虑建立生态公益专项资金账户,选定第三方管理人或者环境公益组织管理专项资金的运转。资金来源可以由政府划拨专项财政资金支持生态修复建设,建立生态修复财政转移支付制度,收入来源包括税收在内,税收可根据不同行业性质及对生态环境的损益评估,制定标准,由财政统一支配生态修复费用。

### (四) 建立第三方参与生态修复制度

第三方主体在生态修复制度中扮演着重要角色。笔者认为,第三方主体可以从以下几个方面参与生态治理及生态修复工程。一是可以由第三方主体编制生态修复方案,由法院采纳最终形成附生态修复方案的裁判文书<sup>⑦</sup>;二是第三方主体可以根据自身能力直接开展生态修复工程的相关工作;三是第三方主体可以发挥专业性强、修复效率高的优势,接受委托,不仅仅局限于制定生态修复方案,还可以接受委托对生态修复工程的开展进度进行监督,对生态修复结果展开验收。

此外,还可以建立利益相关方参与生态修复制度,有学者指出,目前的生态修复制度并未对利益相关方的参与程序做出正式的规定,应该通过立法加以完善<sup>[20]</sup>。笔者认为人数最多、影响最大的利益相关方应是社会公众,而在现有的法律体系中,生态修复方案是否需要征求社会公众的意见,社会公众如何参与生态修复工程,法院关于生态修复调解案件公示期间社会公众的意见如何吸纳等问题,均没有明文规定。生态利益与每一个社会公众的切身利益相关,生态修复责任的制度设计

⑥《关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》(2014年)第14条:“探索设立环境公益诉讼专项基金,将环境赔偿金专款用于恢复环境、修复生态、维护环境公共利益;尚未设立基金的地方,可以与环境资源保护行政执法机关、政府财政部门等协商确定环境赔偿金的交付使用方式。”

⑦例如,在清镇市人民法院审理的“贵阳公众环境教育中心诉清镇百隆陶业有限公司、清镇红枫瓷业有限公司、清镇市吉利陶瓷有限公司环境污染责任纠纷”(环保民初[2014]字第4号)一案中,经双方调解,达成协议:清镇市三家(红枫、百隆、吉利)陶瓷企业自愿按照环保公司为其编制的环境污染治理技术方案进行先期整改,并承诺遵守环境保护的相关规定,正常开启运行除尘设施,保证废气达标排放,自愿接受第三方为期一年的整改监督。

应秉承环境法的“公众参与”原则,为社会公众提供参与途径,如召开听证会征求公众意见,并对公众意见的采纳情况作出说明等。总之,应贯彻《环境保护公众参与办法》第9条<sup>⑧</sup>的相关意涵,畅通公众参与通道,让社会公众可以参与生态修复方案的选择、执行、验收等程序,不只限于提意见,还可以参与到监督程序中,为生态修复做贡献。

#### 参考文献:

- [1]胡卫.民法中恢复原状的生态化表达与调适[J].政法论丛,2017(3):51-59.
- [2]吴鹏.生态修复法律责任之偏见与新识[J].中国政法大学学报,2017(1):108-116.
- [3]魏旭.生态修复制度基本范畴初探[J].甘肃政法学院学报,2016(1):1-10.
- [4]李孳萍.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.
- [5]刘静然.论污染者环境修复责任的实现[J].法学杂志,2018(4):81-87.
- [6]刘超.环境修复审视下我国环境法律责任形式之利弊检讨:基于条文解析与判例研读[J].中国地质大学学报(社会科学版),2016(2):1-13.
- [7]朱晓勤.生态环境修复责任制度探析[J].吉林大学社会科学学报,2017(5):171-181,208.
- [8]任洪涛.生态修复法律责任主体社会化研究[J].贵州大学学报(社会科学版),2018(2):100-108.
- [9]石春雷.论环境民事公益诉讼中的生态环境修复:兼评最高人民法院司法解释相关规定的合理性[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2017(2):22-26,32,158.
- [10]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(3):125-142.
- [11]吴鹏.最高法院司法解释对生态修复制度的误解与矫正[J].中国地质大学学报(社会科学版),2015(4):46-52.
- [12]王治国.关于生态修复若干概念与问题的讨论[J].中国水土保持,2003(10):8-9,43,46.
- [13]史玉成.环境利益、环境权利与环境权力的分层建构:基于法益分析方法的思考[J].法商研究,2013(5):47-57.
- [14]迪特尔·梅迪库斯.德国债法总论[M].杜景林,卢湛,译.北京:法律出版社,2004:432-433.
- [15]王利明.民法总则研究[M].北京:中国人民大学出版社,2012:508.
- [16]凯尔森.法与国家的一般理论[M].沈宗灵,译.北京:商务印书馆,2013:113-116.
- [17]E.博登海默.法理学:法律哲学与法律方法[M].邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,1999:485.
- [18]吴鹏.论生态修复的基本内涵及其制度完善[J].东北大学学报(社会科学版),2016(6):628-632.
- [19]最高人民法院环境资源审判庭.最高人民法院关于环境民事公益诉讼司法解释理解与适用[M].北京:人民法院出版社,2015:303.
- [20]李孳萍.环境修复目标的法律分析[J].法学杂志,2016(3):1-7.

## The basic research and achieving methods of responsibility for ecological restoration

YOU Zhiqiang

(Law School, Fujian Jiangxia University, Fuzhou 350108, P. R. China)

**Abstract:** Ecological restoration is a systematic project with high requirements for professional technology. There are relevant legislative norms at both the national and local levels to standardize and restrain ecological restoration behaviors. At present, a relatively mature legislative system has been formed. By combing the

<sup>⑧</sup>《环境保护公众参与办法》第9条:“环境保护主管部门应当对公民、法人和其他组织提出的意见和建议进行归类整理、分析研究,在作出环境决策时予以充分考虑,并以适当的方式反馈公民、法人和其他组织。”

articles of law, it can be found that the responsibility for ecological restoration includes two aspects, direct ecological restoration and indirect ecological restoration. The former refers to the direct restoration of damaged ecosystem by taking artificial restoration measures, the latter refers to the functional restoration of the ecological environment through the operation of various facilities and equipment. Based on a brief analysis of the basic connotation of ecological restoration and the legal expression of responsibility for ecological restoration, the differences between the responsibility for ecological restoration and responsibility for restoring to original condition are compared from four aspects in this article, including the target legal interest, yardstick, liability form and actual effect. And this is why the responsibility for ecological restoration is called a new form of environmental responsibility. However, still at its starting stage, it also meets obstacles such as vague legal expression, imperfect legislation and incomplete safety guarding and so on. In the face of these obstacles and problems, people should be rational and objective in order to solve them. In sum, the realization of ecological restoration responsibility is to realize the legal arrangement of ecological restoration responsibility in the current legal system through legal practice. It is a process from what should be to what is. The way to realize the responsibility for ecological restoration is proposed from the aspects of clarifying the concept and character of it, perfecting the legal norms, improving the safeguard measures for the realization of it, and establishing a third party participation system. It is expected that this would be beneficial to the implementation of ecological restoration responsibility system.

**Key words:** environmental responsibility; responsibility for restoring to original condition; responsibility for ecological restoration; legal expression; legal practice system

(责任编辑 胡志平)