

□环境法律制度研究

生态环境修复责任制度探析

朱晓勤

【摘要】环境公益诉讼的主要目的在于对受到损害的生态环境予以修复。生态环境损害不包括私人的财产与人身损害。由于传统民法上的恢复原状制度无法对生态环境损害提供充分的救济，生态环境修复责任明显区别于恢复原状责任。生态环境修复责任具有技术性、公益性和灵活性的特点。为解决在司法实践中的一些难点问题，急需通过立法建立完善生态环境修复责任相关制度，以保障环境公益诉讼的顺利推进。

【关键词】环境公益诉讼；生态环境修复责任；环境法律制度

【基金项目】国家社会科学基金重大项目（2014ZDA073）

【收稿日期】2017-06-08

【DOI】10.15939/j.jujss.2017.05.fx1

【作者简介】朱晓勤，厦门大学法学院教授，法学博士。（厦门 361005）

自 2007 年 11 月全国第一个环境资源专门审判机构——贵阳市清镇环保法庭诞生以来，环境公益诉讼成为我国环境资源审判工作的一大亮点。2013 年党的十八届三中全会明确提出，完善环境治理和生态环境修复制度，用制度保护生态环境。《环境保护法》修订案第 58 条正式授权符合条件的社会组织向法院提起环境民事公益诉讼，各地法院审理了包括江苏泰州“天价”环境公益诉讼案、腾格里沙漠环境污染系列公益诉讼案、福建南平破坏林地环境公益诉讼案等一批重大环境公益诉讼案件。2016 年，全国各地法院共受理社会组织提起的一审环境民事公益诉讼案件 63 件，已经审结 35 件。^[1]2015 年 7 月，全国人大授权 13 个省的检察机关探索提起公益诉讼，环境公益诉讼审判工作进一步推进。截至 2017 年 3 月，全国各地法院共受理检察机关提起的一审环境公益诉讼案件 571 件，已经审结 88 件。^[1]2016 年 6 月，最高人民法院发布《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》，提出了修复为主、公众参与的现代环境司法理念。环境公益诉讼的主要目的在于对受到损害的生态环境公共利益提供救济。加强对生态环境修复责任规则的研究，才能最大限度地发挥环境公益诉讼制度在生态文明建设中的作用，也才能实现构建环境公益诉讼制度的根本目的。^[2]

一、生态环境修复的内涵与立法现状

（一）生态环境损害与生态环境修复

根据 2015 年底中办、国办联合印发的《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》（以下简称

2015年《试点方案》,生态环境损害是指因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、土壤等环境要素和植物、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功能的退化。该《试点方案》也明确提到,涉及人身伤害、个人和集体财产损失要求赔偿的,应当适用的是侵权责任法等法律规定。由此可见,“生态环境损害”包括“环境与生物要素的不利改变”与“生态系统功能的退化”,它不仅区别于传统法律上的“财产与人身损害”,而且明确将“人身伤害”与“财产损失”排除在外。^[3]环保部2014年10月颁布的《环境损害鉴定评估推荐方法(第II版)》(以下简称《评估推荐方法第II版》)第4.5条规定,生态环境损害是指由于污染环境或破坏生态行为直接或间接地导致生态环境的物理、化学或生物特性的可观察的或可测量的不利改变以及提供生态系统服务能力的破坏或损伤。根据这一规定,认定生态环境损害可以从“质”和“量”两个方面进行考察,从中也可以看出其与传统侵权法上的人身与财产损害的明显区别。^[3]

生态环境修复是指对被污染被破坏的生态系统的修复。生态学者认为,生态系统正常演替是从低级向高级发展的,而外来干扰会使演替进程发生变化。严重的外来干扰,如人类大规模活动,会使生态系统向相反方向演替,形成逆序演替。生态环境修复就是使被干扰生态系统的逆序演替转向正常演替。生态环境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(如土壤、植物和野生动物等)恢复到或接近于其受干扰前的自然状态,即重建该系统被干扰前的结构与功能有关的物理、化学和生物学特征。^[4]类似的观点认为,生态环境修复的概念包括生态恢复、重建和改建,其内涵可以理解为:通过外界力量使受损的生态系统得到恢复、重建或改建(不一定完全与原来的相同),即在人为的干预下,利用生态系统的自组织和自调节能力来恢复、重建或改建受损生态系统,目的是恢复生态系统的服务功能。^[5]³¹⁵

(二) 生态环境修复的方式

2015年1月7日起施行的《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》(以下简称《环境民事公益诉讼司法解释》)第20条第2款规定“人民法院可以在判决被告修复生态环境的同时,确定被告不履行修复义务时应承担的生态环境修复费用;也可以直接判决被告承担生态环境修复费用。”由此可以看出,生态环境修复责任的承担方式包括由责任方直接针对受损生态环境进行修复,也包括责任方不履行修复义务时支付生态环境修复费用的方式。前者是指责任方以其自身行为在确定期限内对受损生态环境进行符合标准的修复,比如清除污染物、恢复水体原有的养殖功能等。这种方式的优点在于可以避开对生态环境修复费用是否必要、合理的异议。^[6]

在责任方应当承担生态环境修复责任但无能力实际履行或者明确表示不履行时,法院可以直接判决要求责任方支付生态环境修复费用。由于生态环境修复工作的专业性,由责任方直接承担修复责任往往难以达到相应的技术要求。由责任方支付修复生态环境的费用,由专业人员进行生态环境修复,能够更好地实现法律效果、社会效果和生态效果的有机统一。^[6]例如,在泰州污染案中,江苏省高级人民法院于2014年12月30日做出终审判决,江苏常隆农化有限公司等6家污染企业被判分担赔偿环境修复费用合计160 666 745.11元。^①法院也可以判决要求责任方同时以这两种方式承担起修复生态环境的责任。例如,在福建南平生态破坏案中,福建省高级人民法院于2015年12月20日做出终审判决,被告谢某等4人需要采取措施恢复被破坏的28.33亩林

^① 参见江苏省高级人民法院(2014)苏环公民终字第00001号民事判决书。

地功能。如果被告不能在指定的期限内恢复林地植被,则应当共同赔偿生态环境修复费用110.19万元以及生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失127万元。^①

(三) 与“恢复原状”责任的区别

《环境民事公益诉讼司法解释》第20条第1款规定“原告请求恢复原状的,法院可以依法判决被告将生态环境修复到损害发生之前的状态和功能。”该条规定将“恢复原状”与“生态环境修复”责任相提并论,笔者认为情有可原,因为依据当时的法律规定,环境公益诉讼的原告能够提出的主要诉讼请求就是“恢复原状”。那么,“恢复原状”与“生态环境修复”是没有区别的责任,二者之间是可以相互替代的吗?事实上并非如此。

作为一种传统的民事责任,恢复原状责任是指恢复权利被侵犯前的原有的状态,其主要适用于对个人财产的救济。如权威民法学者认为,恢复原状是指当所有权人的财产被非法侵害而损坏时,能够修理的,所有权人有权要求加害人通过修理,恢复财产原有的状态。^{[7]508}可见,恢复原状请求权的目的是将物的损害恢复至物的本来状态,强调“恢复原样”。而生态环境修复的目的不在于“恢复原样”,却在于使受到损害的生态环境系统恢复其生态服务功能。因为生态环境一旦被破坏,绝大多数情况下不可能恢复原状,或者恢复原状难度很大,成本过高,而且被破坏的生态环境未必都需要恢复原状。例如,由于采矿导致的地面塌陷形成塌陷湖,经过修复,甚至可能比原来的环境状况更优,此时,合理地选择就是进行生态环境修复,而不是恢复环境原状。^[8]因此,生态环境修复并不是指将生态系统完全恢复到其原始状态,而是指通过修复使生态系统的功能不断得到恢复与完善。^[9]《评估推荐方法第II版》第8.3.2条指出,根据生态恢复目的的不同,可以将恢复划分为基本恢复、补偿性恢复和补充性恢复。这也印证了生态环境修复不可能使生态环境完全地“恢复原样”,其主要着眼点在于使受到损害的生态系统恢复其生态服务功能。正如有学者所强调的,因为“修复生态环境”在救济对象、标准、方式等方面都迥异于民法中物品损害的恢复,所以在立法中不能将其混同于恢复原状,也不能将其视为恢复原状的一种具体表现形式。^[6]众所周知,环境公益诉讼的目的不在于对私人个体权益的救济,而在于对生态环境这种公共利益的救济。由于民法保护私权的性质,传统民法上的“恢复原状”责任囿于其自身的局限性,在由公众所享受的生态环境被污染被破坏时,难以对其提供有效的救济。因此,有必要将生态环境修复作为独立的责任形式进行具体的制度设计,以使环境公益诉讼真正富有成效。

目前,我国尚无关于生态环境修复的专门立法。在已经制定和颁布的有关生态环境保护与改善的法律、法规和规章中,可以发现一些关于生态环境修复的法律依据。^[10]如2011年施行的《水土保持法》第30条规定“国家加强水土流失重点预防区和重点治理区的坡耕地改梯田、淤地坝等水土保持重点工程建设,加大生态环境修复力度。”《环境保护法》修订案第30条明确要求,开发利用自然资源,应当合理开发,保护生物多样性,保障生态安全,依法制定有关生态保护和恢复治理方案并予以实施。但是,在严格意义上,上述规定并不是针对生态环境被破坏之后的修复责任而设定的。而关于被污染环境的恢复,目前的法律依据主要见于2015年修正的《固体废物污染环境防治法》第85条。根据该条规定,造成固体废物污染环境的,污染者除承担排除危害、赔偿损失的责任以外,还被要求采取措施恢复环境原状。但这一规定过于原则,实践中的可操作性并不强。关于被破坏生态的修复,目前的法律依据主要见于《矿产资源法》和《土地管理法》。如2009年修正的《矿产资源法》第32条第2款规定“耕地、草原、林地因为采矿受到破坏的,矿山企业应当因地制宜采取复垦利用、植树种草或者其他利用措施。”2004年修

^① 参见福建省高级人民法院(2015)闽民终字第2060号民事判决书。

正的《土地管理法》第42条规定“因挖损、塌陷、压占等造成土地破坏的，用地单位和个人应当按照国家有关规定负责复垦；没有条件复垦或者复垦不符合要求的，应当缴纳土地复垦费，专项用于土地复垦。”而根据2011年《土地复垦条例》第2条，土地复垦是指对生产建设活动和自然灾害损毁的土地，采取整治措施，使其达到可供利用状态的活动。但是，土地复垦只是针对单一的环境要素，即土地所做的修复和整治，其概念内涵远远小于生态环境修复，只是生态环境修复的一种手段。^[11]

将修复生态环境明确作为侵权责任的一种承担方式，其直接渊源来自最高人民法院在2015年发布的两份司法解释。在《环境民事公益诉讼司法解释》第20条第1款明确使用了“修复生态环境”这一表述。2015年6月《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》（以下简称《环境侵权责任司法解释》）第14条规定“被侵权人请求恢复原状的，法院可以依法裁判污染者承担环境修复责任。”有学者指出，根据司法解释的性质，最高人民法院的上述规定只是对《民法通则》、《侵权责任法》中“恢复原状”责任的扩充性解释，而非创设新的责任承担方式。^[6]

综上所述可以看出，生态环境修复责任明显有别于恢复原状责任，但现有法律文件只是把其看做是传统的“恢复原状”民事责任的一种履行方式，并没有针对其特点进行具体的制度设计，从而造成了在司法实践中的诸多困惑。

二、生态环境修复责任的特点

（一）技术性

与一般的民事案件相比较，环境民事公益诉讼案件表现出非常明显的技术性和专业性。法官在认定相关证据查明案件事实，在对生态环境损害后果进行量化评估时，在确定生态环境修复方案或者生态环境修复费用时，不可避免地需要涉及不同领域的生态环境专业知识，很可能大大超出法官的认知水平与能力。为此，《环境民事公益诉讼司法解释》第15条规定“当事人申请通知有专门知识的人出庭，就鉴定人作出的鉴定意见或者就因果关系、生态环境修复方式、生态环境修复费用以及生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能的损失等专门性问题提出意见的，人民法院可以准许。专家意见经质证后，可以作为认定事实的根据。”例如，在泰州污染案中，“环境污染危害结果是否存在”一直是当事人双方争议的主要焦点。排污企业抗辩称，企业排放的废酸经过长江水流的自净，如泰运河、古马干河的水质已经与污染前没有差别。既然水质已恢复如初，并没有产生自然环境的损害后果，因此无需再通过人工干预措施进行修复。关于这一争议问题，一审和二审法院都认定，根据专家辅助人的技术咨询意见，虽然河流具备一定的自净能力，但是环境容量是有限的。向水体大量倾倒副产酸，必然会对河流的水质、水体动植物、河床、河岸以及河流下游的生态环境造成严重破坏。如果不及时修复，污染的累积必然会超出环境承载能力，最终会造成不可逆转的环境损害，因此不能以部分水域的水质得到恢复为由免除污染者应当承担的环境修复责任。法院根据江苏省环境科学学会出具的《评估技术报告》以及环境保护部《环境污染损害数额计算推荐方法》所规定的Ⅲ类水体环境修复费用计算标准，以评估报告中虚拟治理成本的4.5倍计算环境修复费用，最终判决6家被告公司分担赔偿环境修复费用共计约1.6亿元。^①

^① 参见江苏省高级人民法院（2014）苏环公民终字第00001号民事判决书。

（二）公益性

生态环境以提供生态系统服务功能的方式为人类的生存发展创造条件。一旦生态环境受到破坏，如河流被污染，林地被毁坏，侵犯的是不特定多数人共同享有的公共利益。由于生态环境所具有的公共性和社会性，在社会组织等适格的原告提起环境公益诉讼时，作为公共利益的代表者，其对诉讼权利所做的任何处分行为，都应当以不损害社会公共利益为前提。环境公益诉讼案件的处理应以生态环境问题的解决为最终目的，而诉讼往往耗时较长且需要严格的证据鉴定，既浪费社会成本又无法及时解决生态环境问题，因此调解手段在环境公益诉讼案件的处理过程中同样起着重要作用。为保证公众监督，《环境民事公益诉讼司法解释》第25条规定“环境民事公益诉讼的当事人达成调解协议或者自行达成和解协议后，法院应当将协议内容予以公告，公告期间不能少于三十日。公告期满后，法院经审查认为调解协议或者和解协议的内容不损害社会公共利益的，应当出具调解书。”例如，在自然之友诉山东金岭公司大气污染案中，经法院主持调解，金岭公司自愿承担支付生态环境治理费300万元。为了保障社会公众的知情权，法院在双方当事人达成调解协议之后，依法公示调解协议内容并在公告期满后，对调解协议内容进行了审查，以确保调解符合公益诉讼目的，生态环境损害能够得到及时有效的救济。^①

（三）灵活性

生态环境修复责任的目的是对受污染的水体、土壤、空气等环境要素和被破坏的植被、自然资源以及缺失的生物多样性进行有效修复，保证生态系统恢复到损害之前的状态或者使生态系统保持平衡的状态。^[12]《环境民事公益诉讼司法解释》第20条提到，被破坏的生态环境无法完全修复的，法院可以准许采用替代性修复方式。可见，生态环境修复责任允许采用替代性修复等比较灵活的方式，这意味着能够使生态环境达到恢复生态服务功能的目的即可，而不是机械地要求“恢复原样”。替代性修复，是指在生态环境案件中，被破坏的生态环境如果无法通过恢复原状的方式进行修复，允许采取替代性措施从而减轻其所造成的损害，修复总体环境容量和质量，以达到区域生态环境的总体动态平衡。以福建法院为代表的司法机关在审判实践中秉持修复为主的现代生态司法理念，灵活适用生态环境修复责任方式的典型案例有：

第一，增殖放流，改善水域生态环境。福建省龙海市一家电子企业违反国家规定，闲置污染防治设施，私设暗管排放有毒物质，严重污染九龙江流域环境。2014年6月4日，中华环保联合会向龙海市法院提起环境公益诉讼后，经法院调解双方达成调解协议。被告人自行拆除了排污暗管并购买价值6万元的28万尾鱼苗进行放养，对九龙江生态环境进行修复。龙海市法院经审理认为，被告人陈某积极对九龙江的生态环境进行修复，已购买28万尾鱼苗进行放养，可以酌情从轻处罚。法院当庭宣判，以污染环境罪判处陈某有期徒刑一年六个月，缓刑两年，并处罚金10000元。^[13]

第二，寻找替代水源，实际解决饮水难题。2012年，3名无业人员未取得采矿许可证，在福建南平市延平区擅自开采稀土矿，排出的污水污染了下游村民的生活饮用水源，破坏资源价值达121.5万元，导致该村村民集体上访。案发后，被告人薛某、龙某某先后到公安机关投案自首，并赔偿因非法采矿污染饮用水源修复费用各15万元，共计30万元，由附近两个村的村委会组织人员重建水源。被告人的这一行为被法院作为量刑情节，南平市延平区人民法院最终以非法采矿罪判处被告人薛某、龙某某有期徒刑三年，缓刑四年，并处罚金5万元，而判处另一名被告人郑某某有期徒刑四年，并处罚金5万元。^[14]该案通过由被告人支付生态环境修复费用、第三方组织

^① 参见山东省东营市中级人民法院（2016）鲁05民初11号调解书。

实施、重建替代水源的生态综合修复方式，成功化解了一起因污染环境引发的群体性纠纷事件。

第三，异地恢复。异地恢复是指原地已经无法恢复原状或者已无必要恢复，通过在异地实施生态恢复举措来恢复已被破坏和消耗的环境容量。例如无锡市滨湖区法院于2012年做出一项判决，要求建设单位通过异地补植的方式来恢复生态容量，并通过无锡市绿化质量监督服务中心的验收。该案判决书中明确提到，环境独特的地域性要求修复性司法不应执着于传统的“修旧如初”，必须从环境被侵害的具体情况出发，根据区域特点、被侵害具体情况采取相适应的环境修复方案。考虑到该案的实际情况，选择替代性方案，采取异地修复的方式更为恰当，更能传达修复性司法的本意，也更能体现生态环境修复的社会意义。^①

三、落实生态环境修复责任的难点

各地法院在审理环境公益诉讼案件时，要使生态环境修复责任得到落实，在司法实践中遇到不少难题。

（一）司法机关与行政机关衔接互动的问题

由于生态环境案件通常涉及高度的专业知识，涵盖化学、物理、生物等学科领域，法官在确定个案的生态环境修复方案或者生态环境损害赔偿费用时，往往囿于生态环境知识有限而力有不逮。这类案件的顺利解决，不能仅靠司法机关单打独斗，而是需要司法机关与环境、土地、水利等行政机关的充分配合协调。例如，在涉林案件中，在当地栽种哪种树木才能有效起到防风固沙、蓄水保土、防止道路产生横向风流的作用；栽种在什么样的地域范围和水土条件下才能适合生长；成长多久才算最终成活；需要进行怎样的管护才能达到恢复生态环境的目的等这些专业知识不是办案法官都能掌握的，有赖于农林部门的技术指导和监督管理。在江阴非法占用农业用地案中，被告人王某在租赁的集体所有的53亩复耕耕地上非法搭建违章建筑。检察机关起诉王某犯非法占用农用地罪的同时，还提起附带民事诉讼，请求判令王某恢复被破坏耕地的原状。如何复垦被损毁耕地成为该案的关键问题之一。法院受理此案后，经江阴市国土局委托有资质的专业公司编制了《土地复垦项目实施方案》，由王某按照复垦方案实施复耕。生效判决确定的修复期过后，法院联系国土部门进行评估鉴定，认为达到了国家规定的复垦耕地的标准。^[15]在该案中，以法院为主导，联合国土部门、检察机关共同对王某修复耕地的行为进行监管，由此带来了机构职能协调和经费保障等方面的难题。例如，虽然国土部门负有土地监管的职责，但是对于已进入司法程序判决侵权人恢复土地原状的行为是否应当由国土部门来监管，法律并没有做出明确规定。^[15]在缺乏具体法律文件规定的情况下，审判任务繁重的司法部门无力担负起对专业生态环境修复工作的监管职责，也难以胜任生态环境修复任务完成之后的验收工作。

（二）利益相关方参与的问题

有学者指出，目前的环境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。^[16]首先，生态环境修复方案是否需要征求相关公众意见，现有规则没有加以明确，导致实践中仅有极少数法院顾及公众参与，而且各地做法不一。如常州污染案中，为确定环境污染损害价值、制定环境修复方案，法院委托江苏常环环境科技有限公司进行评估鉴定，同时为鼓励当地群众积极参与环境修复，要求该公司出具三套生态环境修复方案。法院将三套方案在受污染场地周边予以公示并到现场以发放问卷的形式征求公众意见，并且以公众意见作为重要参

^① 参见江苏省无锡市滨湖区人民法院（2012）锡滨环民初字第0002号民事判决书。

考,结合案情最终确定了生态环境修复方案。^①常州法院的这种尝试贯彻了环境法的“公众参与”原则,也起到了促进生态环境修复工作得到落实的良好效果。但如何将这一司法实践中的经验做法固化为法律规则,尚需进一步加以归纳和总结。其次,在法院公示调解协议后,对公众反映的意见如何吸收,没有相关规则予以明确。如在自然之友诉山东金岭公司大气污染案中,自然之友在收到东营市中级人民法院制作的调解书后,发现调解书内容存在瑕疵,其中包括,关于调解协议公示期间,法院所接收到的社会公众意见情况,调解书中并未做出说明。而据自然之友了解,公示期间,多方社会公众针对此调解协议提出意见和建议并书面寄至法院,然而调解书中并未对这些意见做出任何说明。^[17]客观而言,法院如此之举就使得调解协议公示的规定形同虚设,失去了其实质意义。

(三) 生态环境修复费用管理使用的问题

《环境民事公益诉讼司法解释》第24条明确要求“人民法院判决被告承担的生态环境修复费用、生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失等款项,应当用于修复被损害的生态环境。”如何有效管理利用好生态环境修复费是确保生态环境修复责任得以落实的一个关键问题。如泰州污染案中,6家被告企业被判决共同支付超过1.6亿元的“天价”环境修复费用。但是,只有一审法院在其判决书中提到了这笔费用的使用目的,即“用于泰兴地区的环境修复”,二审法院和再审法院对此只字不提。有学者对此提出批评,认为“用于泰兴地区的环境修复”这一说法过于笼统,目标大且模糊,缺乏可参考的衡量标准,而且也未考虑完成修复的考核验收问题。^[18]针对责任方缴纳的生态环境修复费用,目前各地主要采取三种管理方式:1)由法院管理或交由环保等行政机关代管。但是留在法院账户的做法会增加法院的财务负担,交由行政机关代管又因为无专门的核算名目而无法操作,行政机关往往不愿意管理这笔资金。2)上交地方财政。但一旦进入地方财政,回拨数额就由地方财政决定,有的地方回拨数额几乎为零,这无法保证有足够的资金用以修复被破坏的生态环境。3)设立专门的生态公益基金专户由符合条件的部门向其申请使用。正是由于现有立法对生态环境修复费用的性质和使用方式尚未做出明确规定,各地做法不一。如果不尽快加以规范,不仅存在巨大的资金安全隐患,而且可能给公益诉讼制度带来极大的负面影响。^[18]

(四) 无人对生态环境损害买单的问题

在责任方关停倒闭的情况下由谁来为生态环境损害买单?例如,几家化工企业因为超标排放有毒有害物质对环境造成严重污染,相关人员已被追究了刑事责任,这些企业全部被关停,工商执照全部被注销。但是,这些企业长期超标排放毒害物质,对当地环境造成了实际性的严重损害,应当通过环境公益诉讼消除污染隐患,修复生态环境质量,但因为这些污染企业都已注销,由谁来承担不菲的生态环境修复费用就成了无解的难题。根据现有的法律文件,在这种情况下,由于无从追究责任方的法律责任,在生态环境公共利益受损后将导致无人为其买单。尤其在一些生态环境保护历史欠账较多的地区这样的情形并不少见。^[19]

四、建立完善生态环境修复责任制度的建议

如前所述,生态环境修复责任应当是适用于环境公益诉讼案件的主要责任形式。针对生态环境修复责任的特点,为解决在司法实践中困扰法官的难题,急需通过立法建立完善相关制度,以

^① 参见江苏省常州市中级人民法院(2014)常环公民初字第2号民事判决书。

保障环境公益诉讼的顺利推进。应当指出的是,生态环境修复既是一项管理制度,也是一项法律责任。^[16]例如早在20世纪70年代,美国就制定了《资源保护及恢复法》、《露天采矿管理与土地复原法》等有关生态环境恢复法律,1980年颁布了《综合环境反应、赔偿与责任法》(又称《超级基金法》),对环境修复责任、修复计划和程序、修复的基金保障等做出了详细规定。德国也制定了系统的生态环境恢复立法,如《联邦自然资源法》、《土壤保护法》、《矿山还原法》等法律。^[10]囿于篇幅,本文主要探讨作为法律责任追究形式的生态环境修复责任相关的制度建设与完善问题。

(一) 引入第三方模式

根据2014年12月国务院办公厅印发的《关于推行环境污染第三方治理的意见》,环境污染第三方治理作为促进环境服务业发展的有效措施,是指排污者通过缴纳或按合同约定支付费用,委托环境服务公司进行污染治理的新模式。鉴于环境公益诉讼案件明显的技术性和专业性的特点,参照环境污染治理的第三方治理模式,将第三方模式引入更广泛意义上的生态环境修复领域,在提倡公众参与、环境社会治理的新形势下,其必要性是毋庸置疑的。已有的司法实践已经证明,各地法院或多或少地都借力于专业的第三方机构参与个案的生态环境修复工作,包括制定和实施生态环境修复方案,也包括对责任方完成的生态环境修复工作负责监督验收。第三方机构参与环境公益诉讼程序可以在多个领域发挥其专业优势和积极作用。

一是,生态环境修复方案可以由法院聘请的第三方机构来加以编制。一些地方法院,如贵阳市清镇环保法庭在实践中探索出了“附生态环境修复方案的判决书”的方式,将专业第三方机构制定的生态环境修复方案作为生效裁判文书的附件,赋予其执行力。比如“贵阳公众环境教育中心诉贵州省清镇红枫瓷业有限公司环境污染责任纠纷案”,在调解协议后面附有环保专业机构拟定的《环境污染治理技术方案》。^{[20]89}在前述江阴非法占用农业用地案中,法院、检察机关和国土部门本身并不具有认定土地破坏状态和恢复程度的专业知识,因此委托有资质的第三方专业公司编制《土地复垦项目实施方案》,要求责任方予以落实。

二是,第三方机构可以直接开展生态环境修复工作,根据“环境损害担责”的原则,相关费用应当由责任方来承担。第三方机构具有专业性强、修复效率高等优势,当责任方本身并不具备自行修复的技术能力时,法院可以判决由责任方承担修复生态环境的相关费用。具体的生态环境修复工作由法院委托专业的第三方机构来负责,以保证生态环境修复工作的实际效果。

三是,第三方机构还可以接受委托对由责任方完成的生态环境修复工作及其效果进行监督和验收,双方以协议的形式明确监督验收的程序、标准等问题,相关费用由责任方承担。在传统的侵权诉讼中,受害人会竭尽全力维护和实现自身的合法权益。而在环境公益诉讼案件中,生态环境公共利益的代表者却可能缺位或者工作不到位,因此极有必要通过立法规范对生态环境修复工作的监管和验收环节,以确保生态环境修复责任落实到位。

2012年,贵州好一多乳业股份有限公司扎佐生产加工基地因随意排放超标的工业废水,被中华环保联合会起诉至清镇环保法庭。经过法院裁定结案后,好一多乳业股份有限公司付费委托贵阳公众环境教育中心作为第三方参与监督该公司的整改工作,双方签订《环境保护第三方监督协议》。经过为期一年的第三方监督,好一多公司完成了整改工作,出水水质达到了国家标准要求。^[21]为规范第三方修复模式,坚持环境损害担责和市场化运作的原则,法院可以通过发布名录的方式向社会公开符合资质的第三方生态环境技术服务团队名单,并且通过招投标等方式使相关程序公开透明化。另外,对第三方提供服务的费用计算和支付方式等也应该有相应的规范要求,以鼓励第三方参与生态环境修复工作。

（二）畅通公众参与的渠道

生态环境修复责任救济的是生态环境公共利益，与当地每一个人的切身利益息息相关，相关制度设计应当秉承环境法的“公众参与”原则，能够便利公众参与，为公众提供合适的途径，可以充分表达他们的意见和关切。首先，法院在确定生态环境修复方案时应当征求相关公众的意见。可以参照环境影响评价公众参与的相关规定，要求生态环境修复方案的编制者，如法院聘请的第三方机构，应当以适当方式充分征求公众或者利益相关方的意见，保证信息的公开化和透明度。如前述常州污染案中，法院将三套生态环境修复方案在受污染场地周边予以公示，法官到现场以发放问卷的形式征求公众意见，把公众意见作为重要参考最终确定了生态环境修复方案。根据美国超级基金法的相关规定，联邦环保总署（EPA）动用超级基金修复污染场地时，应当制作社区关系计划书，召开听证会，让社区公众对整治修复方案参与讨论并提出建议并提供相关资料的阅览场所供公众取阅，确保社会公众参与到场地污染治理的全过程中来。在充分听取公众意见后，联邦环保总署确定具体修复方案并形成决策报告书。^{[22]35}其次，法院出具的调解书应当对公众意见采纳的情况做出说明。对环境公益诉讼案件，法院在调解结案以后，根据要求应当以适当方式对调解或和解协议内容予以公告。《环境民事公益诉讼司法解释》第25条只是要求调解书应当写明诉讼请求、案件的基本事实和协议内容，实践中很容易发生“认认真真走过场”的情形，如前述自然之友诉金岭公司案。建议参考2015年7月环保部颁布的《环境保护公众参与办法》第9条，要求法院应当对公众提出的意见和建议进行归类整理、分析研究，在制作调解书时予以充分考虑并以适当方式反馈给公众。

（三）完善生态公益基金运作机制

生态环境修复责任救济的是生态环境公共利益，诉讼利益归属于社会，生态环境修复费用应当真正用于修复受到损害的生态环境。因此，必须建立规范的管理和运作机制，使法院判决责任方承担的生态环境修复费用能够真正发挥其应有的作用。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》（法发〔2014〕11号）第14条提出探索设立环境公益诉讼专项基金，专款用于恢复环境、修复生态、维护环境公共利益。相比较而言，设立专门的生态公益基金有其优势：管理有序确保专款专用，有望实现基金运行的独立性。然而设立生态环境公益基金在实践中并非易事，需要多个部门，包括法院、环保和财政等部门之间的协调配合。笔者建议参考借鉴昆明市的做法，以市为单位，建立统一的、独立于政府的“生态公益专项资金账户”，选定一个代表社会公共利益的独立第三方如环保公益组织作为管理人，采取市场运作模式，由第三方负责将责任方支付的费用用于修复生态环境。具体而言，在环境民事公益诉讼案件中，法院判决由责任方向独立的专项资金账户支付生态环境修复费用，第三方代表社会公共利益予以接受，再通过协议、招投标等市场方式委托专业的生态环境服务机构修复生态环境。同时建立审计制度，加强对生态公益专项资金的审计监督，确保专项资金的使用符合相关规定。生态环境修复费用的使用情况应当以简明易懂的方式向社会公开，接受公众监督。此种模式最能体现环境民事公益诉讼的公益性质，也最能保障实现修复生态环境的目的。^[2]

此外，对于无人买单的生态环境损害情形，美国《超级基金法》的做法可资借鉴。根据美国1980年《超级基金法》及1986年《超级基金修正案与再授权法案》的相关规定，被污染土地的修复费用由污染者支付。在责任主体不能确定或者无力承担相关费用时由联邦环保总署用超级基金先行支付修复费用，然后通过诉讼等方式向能找到的责任主体追偿。超级基金的资金一方面来自对生产、进口有害物质的石油、化工行业征收的专门税，另一方面来自联邦财政拨款。超级基金主要用于两个部分的支出：一是“有害物质反应基金”，是对因有害物质泄露造成的自然

资源的损害、破坏予以修复、治理所应支付的费用；二是“关闭后责任基金”，适用于已经关闭的、停止运行的污染场地。这些污染场地的责任方对该场地进行了相当程度的治理，并且按照相关法律的规定缴纳了专门的税费，这些污染场地的所有权就由原来的业主转移给了联邦政府，因此对该污染场地造成的任何对人、对环境的损害，都由联邦政府来承担责任，即由超级基金支付这些费用。^[23]

（四）创新责任承担方式

如学者所指出的，环境修复制度的目的不仅在于修复受到损害的生态环境的结构、功能，而且还应着眼于修复已经恶化的人与自然、人与人的关系，通过修复实现正义，为建立和谐社会提供法律制度保障。^[16]生态环境修复责任具有明显的灵活性的特点，有别于严格的“恢复原状”责任，而且生态环境修复费用往往不菲，责任方履行判决常常面临诸多实际困难。因此，不少法院允许责任方采取比较灵活的方式履行其生态环境修复责任，灵活运用包括补种复绿、增殖放流、限期修复、劳务代偿等责任承担方式。例如，福建省基层法院多年来在审理破坏森林资源的案件时，适用补种复绿方式，对刑事案件被告人、民事案件侵权人判处承担修复森林生态环境的责任，允许其采取复植补种措施，通过承担劳务、给付货币、亲友代植等方法，补植补种林木相应面积，以恢复森林生态功能，从而抵偿财产刑或者赔偿经济损失，在实践中收到了“一判三赢”的良好效果。^[24]又如如泰州污染案中，一审法院判决6家污染企业承担超过1.6亿元的“天价”环境修复费用。二审法院考虑了企业的经济承受能力、修复期间、鼓励企业治理等因素，对履行方式作了改判，由一次性支付改为部分延期履行和有条件抵扣。在判决生效一年内，如果被告企业能够通过技术改造对副产酸进行循环利用，明显降低环境风险，且一年内没有因环境违法行为受到处罚，其已支付的技改费用，可以凭相关证明文件，向法院申请在延期支付的40%的额度内予以抵扣。^①2015年《试点方案》也建议试点地方法院可以根据赔偿义务人的主观过错、经营状况等因素试行分期赔付，探索多样化的责任承担方式。将来在制定生态环境修复责任的专门制度规范时，应当注意吸收司法实践中的成功经验加以提炼固化，使之成为可操作的法律规则。

我国近年来的生态司法实践表明，生态环境修复责任已经成为环境公益诉讼案件的主要责任形式。2015年《试点方案》授权省级人民政府探索提起生态环境损害赔偿诉讼，强调法院在审理此类诉讼案件时，应当树立修复为主要的理念，体现环境资源的生态功能价值，促使赔偿义务人对受损的生态环境进行修复。这充分表明生态环境损害救济制度的中心正是生态环境修复责任。由于传统民法中的恢复原状责任制度无法对生态环境公共利益提供有效的救济，建立完善专门的生态环境修复责任制度规范不仅是必要的，而且是势在必行。唯其如此，才能充分发挥司法保障作用，重建绿水青山，实现“美丽中国”的美好愿景。

【参考文献】

- [1] 郑学林 《中国环境资源审判的新发展》，《人民法院报》，2017年6月7日第8版。
 [2] 袁学红 《构建我国环境公益诉讼生态环境修复机制实证研究——以昆明中院的实践为视角》，《法律适用》，2016年2期。
 [3] 吕忠梅 《“生态环境损害赔偿”的法律辨析》，《法学论坛》，2017年3期。

^① 参见江苏省高级人民法院（2014）苏环公民终字第00001号民事判决书。

- [4] 王治国 《关于生态环境修复若干概念与问题的讨论》，《中国水土保持》，2003年10期。
- [5] 盛连喜主编 《环境生态学导论》，北京：高等教育出版社，2009年。
- [6] 吕忠梅、窦海阳 《修复生态环境责任的实证解析》，《法学研究》，2017年3期。
- [7] 王利明 《民法总则研究》，北京：中国人民大学出版社，2012年。
- [8] 代杰 《环境侵权责任承担方式立法研判与规则构建》，《渤海大学学报》（哲学社会科学版），2012年6期。
- [9] 杨少林、孟菁玲 《浅谈生态环境修复的含义及其实施配套措施》，《中国水土保持》，2004年10期。
- [10] 王江、黄锡生 《我国生态环境恢复立法析要》，《法律科学（西北政法大学学报）》，2011年3期。
- [11] 魏旭 《生态环境修复制度基本范畴初探》，《甘肃政法学院学报》，2016年1期。
- [12] 孙洪坤 《生态环境修复性司法程序初探》，<http://www.ahfxh.org.cn/sitecn/xsyt/2997.html>，2017年6月3日。
- [13] 陈旻 《我省首次微博直播生态环境案件庭审》，《福建日报》，2014年6月6日第2版。
- [14] 吴亚东 《福建南平非法采矿致水源污染，破坏资源价值百万元》，《法制日报》，2013年7月5日第6版。
- [15] 王立新、黄剑、廖宏娟 《环境资源案件中恢复原状的责任方式》，《人民司法》，2015年9期。
- [16] 李挚萍 《环境修复目标的法律分析》，《法学杂志》，2016年3期。
- [17] 《金岭案：自然之友向东营中院寄送调解书补正申请》，http://mp.weixin.qq.com/s/04sYb6t6buyj-MTy0SD_Bw，2017年5月25日。
- [18] 吕忠梅 《环境司法理性不能止于“天价”赔偿——泰州环境公益诉讼案评析》，《中国法学》，2016年3期。
- [19] 马勇 《环境公益诉讼实践中应关注的几个问题》，《世界环境》，2015年3期。
- [20] 吕忠梅等 《环境司法专门化：现状调查与制度重构》，北京：法律出版社，2016年。
- [21] 李阳、金晶 《清镇环保法庭 “第三方监督” 确保案件执行力》，《人民法院报》，2012年11月17日第4版。
- [22] 李静云 《土壤污染防治立法国际经验与中国探索》，北京：中国环境出版社，2013年。
- [23] 弓俊微、张胜涛、田军 《我国污染场地的环境管理问题与对策研究》，《三峡环境与生态》，2010年1期。
- [24] 包骞 《法佑青山绿水：一份政协提案引发的生态恢复性司法模式思考》，《福建日报》，2013年5月13日第2版。

[责任编辑：高 玥]

novel or Hua Ben” and so on. And with the amazing literary length of the volume ,Jia Ping-wa clearly mark the turning track of this literary history.

Keywords: Jia Ping-wa; Chinese Modern Novels; the Centennial changes; the time and space of fiction; the style of Hua Ben

An Analytical Study on the System of Eco-Environmental Restoration Liability

ZHU Xiao-qin (171)

Abstract: The primary purpose for the environmental public interest litigation is to restore the damaged eco-environment. Eco-environmental damage does not incorporate the private property loss and physical injury. Since the system of rehabilitation liability in traditional civil law is unable to provide sufficient relief for eco-environmental damage ,the liability of eco-environmental restoration differentiates from the liability of rehabilitation liability. The liability of eco-environmental restoration possesses the characteristics of technicality ,public welfare and flexibility. In order to settle some difficult problems in judicial practice ,it is urgent to establish and improve the legal system for the liability of eco-environmental restoration ,in order to guarantee the smooth advancement of environmental public interest litigation.

Keywords: environmental public interest litigation; liability of eco-environmental restoration; improvement of system

On Legal System Construction of Chinese Environmental Damage Compensation Fund

YU Wen-xuan (182)

Abstract: Environmental damage compensation fund is the monetization form of remedy of environmental damage. The scope of this kind of compensation should include the following elements: ecological restoration costs ,the absence of ecological service function during the recovery of environment ,the emergency expenditure to prevent the expansion of pollution and to eliminate pollution that already exists ,and the reasonable costs in investigation of cases ,evidence collection and assessment during the legal process. Some of Chinese provinces and cities have made policies and laws to regulate aspects such as administration and supervision of environmental damage fund ,and its source ,usage and audit. However ,problems still exists ,like too much interference from government ,incomplete implementation ,and insufficient supervision. Therefore ,there is still space for improvement in administration ,funding collection ,usage ,audit ,and supervision.

Keywords: environmental damage; compensation fund; legal system

The Enterprises' Environmental Responsibility in the Pollutant Discharge Permit System

ZHAO Jing-ao ,ZHANG Chen (189)

Abstract: The pollutant discharge permit system is the supervision measures which are provided by laws in writing to require the solid pollution sources to comply with specific discharge standards. But this doesn't mean the enterprises which need to discharge are allowed to discharge at will after getting the license. In the pollutant discharge permit system ,the liability of enterprises under environmental law must be performed both complying with the law and also being subject to self-control. A self-control institution must be established ,and in the meanwhile the law must be complied with strictly. And the amount of pollutant must be reduced ,while the ecological environment is protected to capacity. These measures are the preconditions for enterprises to perform their environmental liabilities and the foundation of their sustainable development. The environment justice and efficiency is reflected in this institution.

Keywords: pollutant discharge permit; enterprises' environmental responsibility; self-control