

引文格式: 李义松, 刘丽鸿. 我国生态环境损害修复责任方式司法适用的实证分析 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2020, 21(1): 20-30.

我国生态环境损害修复责任方式 司法适用的实证分析

李义松, 刘丽鸿

摘 要: 最高法院曾在2015年1月7日起施行的《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》中沿用了传统民法的“恢复原状”责任方式,但在2019年6月5日起施行的《关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》中却用“修复生态环境”替代了“恢复原状”并置于责任方式首位,这一举措具有重要意义,但也反映了诸多问题。从环境民事公益诉讼到生态环境损害赔偿诉讼,各地法院在判决书中或用“恢复原状”或用“修复”责任方式的概念。对二者的认识模糊不清、概念使用混乱,导致生态环境损害司法救济效果不佳。通过实证研究,发现司法实践中修复责任方式存在适用不规范、具体措施不明、缺乏可操作性且责任落实困难等问题。基于成因分析,建议制定专门的自然损害救济法、优先适用修复责任,根据不同情况类型化适用、完善环境行政执法责任并通过司法督促行政机关履行环境监管职责。

关键词: 生态环境损害; 修复责任; 恢复原状; 环境行政监管

作者简介: 李义松,法学博士,河海大学法学院教授、博士研究生导师;刘丽鸿,常州大学史良法学院硕士研究生。

基金项目: 江苏省社会科学基金重点项目“地方环境立法理论与实践研究”(19FXA002);2018年江苏省研究生科研创新计划项目“《江苏省环境保护条例》企业守法立法后评估研究”(KYCX18_2644);南京市法学会招标课题“生态环境损害赔偿多样化责任机制研究”(NJFX〔2018〕ZB03)。

中图分类号: D922.68 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2020.01.003

一、问题的提出

“环境诉讼被认为是补救政府失灵的良方。”^①为了救济生态环境损害^①,2012年8月31日

①指因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、土壤、森林等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变,以及上述要素构成的生态系统功能退化。不包括因污染环境、破坏生态造成的人身损害、个人和集体财产损失。

修正的《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民事诉讼法》)确认了环境民事公益诉讼^①;2014年4月24日修订的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)在“污染环境”之后增加了“破坏生态”,同时对社会组织的起诉条件进行了规定^②;2015年1月7日,最高法院开始施行《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》(以下简称《环境民事公益诉讼解释》)。2015年12月3日,中共中央办公厅、国务院办公厅出台《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》(以下简称《试点方案》),开展改革试点;在取得明显成效的基础上,2017年12月17日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发并实施《生态环境损害赔偿制度改革方案》(以下简称《改革方案》),要求自2018年1月1日起“探索多样化责任承担方式”^③。这些法律、司法解释和政策都是以民法为基础,试图通过司法对生态环境损害进行民事救济。经过多年实践,这种基于民法对生态环境损害进行司法救济的效果怎么样?各级各地法院基于实际需要是如何适用责任方式的?有哪些成功经验?还面临哪些问题?未来应该如何改进?为此,本文以129份生态环境损害救济裁判文书为样本,对生态环境损害修复责任及相关责任方式进行专题的实证研究,揭示问题,分析成因,继而提出对策建议,以期为我国相关制度的有效实施和将来的相关立法提供参考。

二、生态环境损害修复责任方式司法适用的现状梳理

生态环境修复责任已经成为救济生态环境损害的主导性救济方式^[2]。与生态环境损害制度相比较,我国环境公益诉讼制度实施较早,法律也确认了环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼,因此,环境公益诉讼的判例积累比较多,其实践探索的责任方式也比较丰富。虽然生态环境损害赔偿制度与环境公益诉讼制度在原告资格等方面有所差异,但考虑到两种制度都是以救济生态环境损害为目的的,责任方式及其多样化探索也具有共同性,加之目前的生态环境损害赔偿判例积累过少,且部分案件还是社会组织与政府同时提起的,因此,课题组将环境公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼判例一并搜集,专题研究两种制度共有的通过司法救济生态环境损害的责任方式。

从实证研究的视角出发,课题组对《试点方案》实施以来的生态环境损害类案件进行了收集:通过“南京市中级人民法院案件综合信息管理平台”统计了南京地区的案件15件,通过江苏省高级人民法院环境资源审判庭手工统计收集了江苏省内其他12个地级市的案件79件,在“中国裁判文书网”搜索了裁判文书68份。共计收集了162件涉及生态环境损害的环境民事公益、刑事附带民事、行政公益类案件,除去主体资格争议案件35件,管辖权异议案件2件、程序性审查案件3件之外,剩余有效样本122件案件。在此基础上,笔者以“生态环境损害赔偿诉讼”和“修复生态环境责任”同时为关键词在判例搜索平台对有效样本进行了少许拓展,新增了

① 详见《民事诉讼法》第五十五条。

② 详见《环境保护法》第五十八条。

③ 其他相关司法解释和政策还有:《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》《关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》《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》《关于全面加强长江流域生态文明建设与绿色发展司法保障的意见》等。

7件专门的生态环境损害赔偿诉讼案件,因此,共计收集了129份涉及生态环境损害救济的裁判文书作为本次研究的样本。其中,环境民事公益诉讼案件70件、环境刑事附带民事公益诉讼案件29件、环境行政公益诉讼案件23件、政府提起的生态环境损害赔偿诉讼案件7件,判决“修复生态环境责任”的案件共计67件。如图1所示。

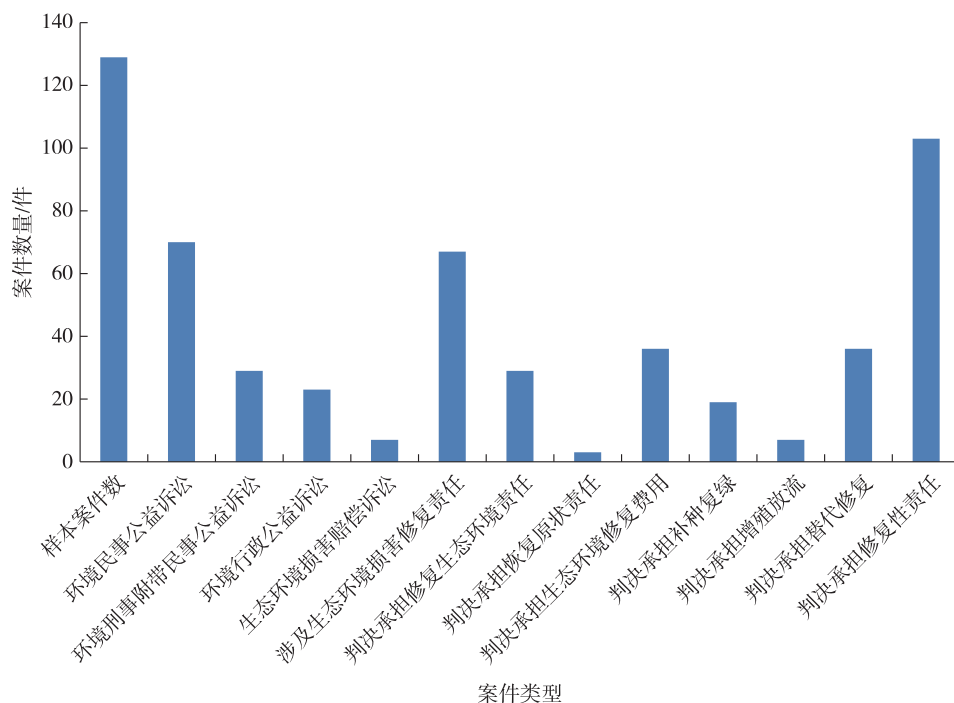


图1 生态环境损害案件类型统计

需要说明的是:其一,各种修复责任方式的适用次数之和大于67这一修复责任案件总数,其原因是部分案件在判决时既含承担修复生态环境责任,又含承担生态环境修复费用,在统计时按判决承担修复生态环境责任和判决承担生态环境修复费用各一件计算。其二,在67件涉及生态环境损害修复责任的案件中,含判决承担修复生态环境责任的案件29件,含判决承担恢复原状的案件3件,含判决承担生态环境修复费用的案件36件,含判决承担补种复绿的案件19件,含判决承担增殖放流的案件7件,判决承担替代修复的责任案件36件。

图1显示,民事司法救济在我国迄今为止的生态环境损害司法救济中占主导地位。其中,修复责任占总样本数的51.94%,是生态环境损害司法救济最主要的责任承担方式。在所涉及的案件诉讼类型中,环境民事公益诉讼案件居多,占总样本案件数的54.26%,是当前实现生态环境保护的主要诉讼类型;环境刑事附带民事公益诉讼案件占总样本案件数的22.48%,位居第二;环境行政公益诉讼案件占总样本案件数的17.82%,位居第三;政府提起的生态环境损害赔偿诉讼案件最少,仅有7件,占总样本案件数的5.43%。

通过对样本案件的考察分析可知,在目前的生态环境损害救济司法实践中,生态环境损害民事司法救济作用有限。无论是环境民事公益诉讼,还是政府提起的生态环境损害赔偿诉讼,皆未能有效解决我国突出的生态环境损害问题。在司法实践中,生态环境损害修复责任可适用于土壤污染、水污染、生态破坏、人文遗迹破坏等多种案件类型。从案件的处理结果来看,法院在进行

判决时,常常以“进行生态修复,逾期不履行修复义务或修复不合格,承担修复费用”的措辞来回应原告修复生态环境的诉讼请求,甚至在有的案件中对原告修复生态环境的诉求不做处理,直接判决行为人承担生态环境修复费用。

从责任承担方式上来看,各级各地法院基于传统民法“恢复原状”责任方式对生态环境损害责任方式进行了有益探索,发展出补种树木、增殖放流、替代修复、第三方委托修复等新型责任方式。如徐州铁路运输法院判决滥伐林木的两被告人在行政机关的监管指导下“补种复绿”^①,南京市浦口区人民法院判决被告人在指定的地块按照南京市浦口区林业局出具的“修复方案”要求栽植树木^②;连云港市连云区人民法院在非法捕捞水产品案中判决三被告以“增殖放流”中国对虾苗 207 万尾的方式来修复被破坏的海洋生态环境^③,景宁畲族自治县人民法院在非法捕捞水产品案件中“增殖放流”作为被告酌情从轻处罚的依据^④;马鞍山市中级人民法院在“玉江化工业案”中直接确定被告承担生态环境修复费用 58.5 万元,来替代修复生态环境的责任^⑤。各级各地法院积极回应生态环境损害司法救济的现实需要,基于法律的连续稳定发展和司法实践的需求所创新的以上新型责任方式,对于保护生态环境、促进受损生态环境得到及时有效修复具有重要的实践意义,同时也为未来相关立法打下了良好的基础。

三、生态环境损害修复责任方式司法适用中存在的问题

为进一步找出修复责任在我国目前的生态环境损害救济司法实践中存在的问题,笔者从样本中筛选出了具有代表意义的 12 件涉及修复责任的生态环境损害案件并做了如下梳理,见表 1。

根据表 1 及其统计分析可知,修复责任在生态环境损害救济的司法实践中存在诸多问题,亟待解决。

第一,修复责任适用不规范,与恢复原状责任关系不清,二者存在混用或乱用的情形。结合表 1,在案件诉讼请求部分“修复责任”常以“修复生态环境,使其恢复到此前状态”“恢复原状,进行生态环境修复”等形式表达。而“恢复原状”常以“对污染区域环境恢复原状”“恢复生态环境”“恢复原状、恢复生态环境”等形式出现,导致“恢复原状责任”与“修复责任”关系不清。在案件裁判结果部分,传统民法上的“恢复原状”责任在生态环境救济司法实践中逐渐遇冷。在表 1 的 12 件案件中,仅在 2 件环境行政公益诉讼案件中法院直接判决了被告行政机关继续履行《责令整改通知书》中监督、管理违法行为人对破坏的林地“恢复原状”。从以上司法现状可以看出,法院在生态环境损害民事司法救济中已经很少适用传统民法上的“恢复原状”责任了,可见各级法院在进行判决时已经意识到了生态环境一旦遭受损害便难以“恢复原状”的事实。

①参见徐州铁路运输法院刑事附带民事判决书〔2017〕苏 8601 刑初 239 号。

②参见南京市浦口区人民法院刑事判决书〔2017〕苏 0111 刑初 365 号。

③参见连云港市连云区人民法院刑事判决书〔2016〕苏 0703 刑初 278 号。

④参见景宁畲族自治县人民法院刑事判决书〔2017〕浙 1127 刑初 47 号。

⑤参见马鞍山市中级人民法院民事判决书〔2016〕皖 05 民初 113 号。

表 1 “修复责任”在具体生态环境司法案例中的适用

案号	“修复责任”方面的诉讼请求	“修复责任”在案件判决中的适用
〔2017〕渝 01 民初字第 773 号	请求判令两被告连带赔偿因违法排放超标废水污染水环境造成的生态环境损害费用 1441.6776 万元用于异地替代修复	判决两被告连带赔偿生态环境修复费用 1441.6776 万元
〔2016〕皖 1204 民初 2959 号	请求判令五被告将被污染的甲鱼场周围的环境恢复原状	于本判决生效之日起三个月内将其污染的甲鱼场附近的水和土壤恢复原状;逾期未修复,由法院选定具有专业资质的机构代为修复,修复费用由被告共同承担
〔2017〕皖 05 民初 143 号	请求判令被告彻底完成非法倾倒的工业固体废弃物的清运,并恢复生态原状	自判决生效之日起三个月内,修复原址的生态环境,生态修复方式为植被种植,生态修复完成后一个月内提交书面报告,交由第三方机构评估,评估费用由被告承担
〔2016〕甘 0922 民初 485 号	请求对原告所承包草原上非法修建的砖厂、农副产品收购专业合作社及养殖场进行拆除,恢复原状,恢复生态环境	驳回原告恢复原状诉讼请求
〔2018〕鲁 1524 刑初 68 号	请求对污染土壤进行修复治理,如不能恢复原状,承担生态环境修复费用 1.35 万元	判决被告人承担被污染土壤修复治理费用人民币 1.35 万元
〔2016〕皖 05 民初 113 号	请求判令玉江化工公司修复其所在地及周边地区的生态环境,使其恢复到此前的状态	(无法修复)判决玉江化工公司赔偿生态修复费用 58.5 万元、应急处置费用 49.93 万元,共计 108.43 万元
〔2016〕苏 03 民初 445 号	请求判令被告将受损环境恢复原状,或承担生态环境修复费用 30915 元	判决被告支付本案的生态环境修复费用 30915 元
〔2016〕苏 0703 刑初 278 号	请求判令三被告人修复被其犯罪行为损害的生态环境或赔偿生态环境修复费用 14490 元	判决三被告人于 2017 年 6 月以增殖放流中国对虾苗 207 万尾的方式修复被其破坏的海洋生态环境
〔2017〕内 0430 行初 3 号	要求敖汉旗林业局继续履行法定职责,有效监管罗某 1 对非法占用的林地恢复植被的请求	敖汉旗林业局继续履行法定职责,有效监管罗某 1 非法占用的林地恢复植被
〔2018〕吉 2401 行初 9 号	请求判令被告依法全面履行监管职责,监督王某停止违法行为,限期恢复被破坏的国家重点公益林	责令被告龙井林业局继续履行《责令整改通知书》中,对王某非法种植人参破坏林地恢复原状的监管职责
〔2018〕苏 08 行终 102 号	请求判令被告行政机关立即履行监督管理职责,依法对行为人破坏公益林恢复问题进行处理	责令被告行政机关继续履行被非法破坏林地生态修复工作的监督、管理法定职责
〔2018〕吉 2403 行初 69 号	请求判令图们林业局依法履行法定监管职责,将永沧合作社非法占用的林地限期恢复原状	责令被告行政机关在 2019 年 10 月 1 日前履行法定职责,监督、管理违法行为人将非法占用的林地恢复原状

第二,修复责任很少直接适用,具体措施也不明确,缺乏可操作性。根据表1,在案件裁判决结果部分,“修复责任”多以“进行生态修复,逾期不履行修复义务或修复不合格,承担修复费用”“无法修复、赔偿修复费用”等形式出现,很少直接以“修复责任”或“修复生态环境责任”的形式出现。此外,修复生态环境的具体措施不明,部分案件只对时间进行了规定,多以“自本判决生效之日起几个月内或几日内”的形式出现。绝大多数案件在裁判文书中未附具体的修复方案,导致实践中操作困难,不利于修复生态环境责任的实际履行。另外,实践中判决承担“生态环境修复费用”案件太多,呈现出了一种“重赔偿,轻修复”的现象,导致在生态环境损害救济中修复与赔偿本末倒置,受损的生态环境难以修复。

第三,修复责任落实困难,行政机关怠于履行环境监管职责,“政府失灵”问题仍然没有得到有效解决。在吉林省延吉市人民法院审理的龙井市人民检察院诉龙井市林业局不依法履行法定职责一案中,行为人破坏的国家级重点公益林长期处于被严重毁坏状态,没有得到及时有效修复,一个重要原因便是龙井市林业局没有依法全面履行法定职责。该局仅做出了责令停止违法行为,限期恢复原状的《责令整改通知书》,却未有效监管行为人恢复被毁林地,导致大面积被毁公益林长期未得到有效修复,侵害了国家和社会公共利益。

四、生态环境损害修复责任方式司法适用问题成因分析

(一) 生态环境损害难以“恢复原状”

在我国,“恢复原状”源于民事责任方式,如《民法总则》第一百七十九条和《侵权责任法》第十五条分别规定了作为民事责任承担方式和作为侵权责任承担方式的恢复原状、《物权法》第三十六条规定了针对物权毁损后进行“修理、重做以及更换”的恢复原状等。纵观我国民法体系和司法实践,总体而言,我国传统民法理论中的“恢复原状”主要是针对特定民事主体特定人身和财产遭受侵害时的一种私权救济手段。

问题是生态环境损害作为一种新型问题,与传统民法侵权损害相比,在调整的对象、责任指向的客体、救济的利益等诸多方面有着本质的不同^[3]。《民法总则》在第一章便明确规定了“民法调整平等主体的自然人、法人和非法人组织之间的人身关系和财产关系”。而生态环境损害这种新型问题所调整的对象是生态环境本身,责任指向的客体是生态环境这种不特定的社会公共利益,是无法纳入传统民法的框架来进行调整的。2015年的《环境民事公益诉讼解释》第十八条规定的“恢复原状”沿用了民事责任方式,试图用民法的“旧瓶”装生态环境损害司法救济的“新酒”。这种民事救济论^①对民事救济手段在救济生态环境损害方面的能力做了过高的估计,缺少对于民事救济手段在生态环境治理问题上能力局限的认识。

2015年的《试点方案》和2017年的《改革方案》是政策不是法律,同时也没有针对新型的生态环境损害做出相应的新型责任方式规定。法律适用需要有法律依据,在没有新的法律规定出台之前,各地法院通行的做法是,参照《环境民事公益诉讼解释》处理政府提起的生态环境损害

①指对那些强调以民事救济手段来救济环境损害的法学理论的统称。

赔偿诉讼。这种“穿梭”于《试点方案》《改革方案》《环境民事公益诉讼解释》之间,处理政府提起的生态环境损害赔偿诉讼的做法一直持续至今。

主体关系、权利基础、客体指向等迥然不同的新型问题,无法在民法框架内得到有效解决,而且民法过度扩容也就不再是民法了。实践也证明,这种机械套用、无限扩张民法的方法既难以有效救济生态环境损害,也导致我国法律责任体系混乱,恢复原状责任与修复生态环境责任混用、乱用等问题^[4]。这不利于法律的连续稳定发展,更不利于实现对受到损害的生态环境的有效保护。

从样本案件的分析可知,恢复原状在生态环境损害救济中难以直接适用,司法实践中,各级人民法院已经认识到了对于生态环境损害难以恢复原状的事实。究其原因主要在于生态环境领域里的恢复原状并不单纯是传统民法理论上简单的“静态”恢复,同时还包括化学、生物、工程技术等多种手段和措施的综合运用,其不仅要求恢复到生态环境受损害前的表面状态,更注重生态环境容量和功能的恢复^[5]。纵观人类和环境交互的历史,环境污染和生态破坏从来未曾停止,但凡是生态环境,一旦遭受损害,就很难再恢复原状了。因此,在我国现有的立法模式下,民法上的“恢复原状”难以直接适用于生态环境损害的救济当中,不能将“修复生态环境”简单地等同于私权救济中的“恢复原状”^[6]。

(二) 生态环境损害民事司法救济效果有限,修复责任落实困难

在生态环境损害民事司法救济模式中,由政府、社会组织或检察机关(没有适格主体时)作为原告对损害生态环境的企业或个人提起诉讼,然后由法院判决行为人在相关行政机关的监督下修复受损生态环境这种模式,最终能否有效实现生态环境损害救济的关键在于行政机关的环境行政监管权能否得到有效运行,其实质就是让司法权来监督行政权的运行,未能抓住实现生态环境损害救济的关键。生态环境损害所对应的环境公益问题,属于公共决策的范畴,在法律上具有更多的公法属性,公法具备自身的执法体系,这种执法体系也包括诉讼环节,最为重要的就是环境行政公益诉讼制度。因此,生态环境损害民事司法救济模式主张用私法的救济手段来解决公法所要解决的问题,使民事手段开始介入公法领域的问题,突破了传统私法和公法的边界。不仅在司法实践中效果欠佳,而且在一定程度上浪费了原本紧张的司法资源,导致行政权和司法权关系错位^[7]。

鉴于生态环境损害的复杂性、长期潜伏型以及损害后果的不可逆性,再加上生态系统时刻处于不停的能量流动和物质循环之中,因此,对于生态环境损害的修复是一件极具技术性的专业化工作,需要由具有足够能力和经验的专门机构来进行判断并制定具体的修复方案。但实践中,部分案件只是笼统地判决行为人“赔偿生态环境修复费用”“制定修复方案进行生态修复”或者“自判决生效之日起三个月内,修复原址的生态环境”等,没有具体的修复标准和修复要求,导致案件被“空判”的概率很高,实践中操作困难,不利于修复生态环境责任的具体落实。

(三) 环境行政监管失灵依旧,修复责任难以落实

“就已经发生的生态环境损害而言,现行法律大体上是综合采取行政命令、行政处罚和行政强制相结合的责任追究模式。”^[8]现行行政法律对于监管的手段措施、被监管者的义务和责任等也都有大量的规定,但是为何被损害的生态环境难以恢复原状?一个重要原因便是政府环境行政监管不力,强制执行权没有发挥其应有的作用。政府基于地方保护主义和经济发展业绩的考量,干

干预环境司法活动,插手具体生态环境案件处理的情况非常严重^[9]。传统的以GDP增长为核心的考核标准导致政府工作人员“唯利是图”,忽视对生态环境的保护,有时甚至沦为某些地方纳税大户污染企业的保护伞。久而久之,我国的环境行政监管便呈现出“无法可依,有法不依,执法不严,违法不究,选择性执法”的怪象,导致政府环境行政监管失灵^[10]。

统观我国环保法,有关(地方)政府的环境监督管理职责有大量设置,但是,一方面这些职责的法律规定过于笼统,针对性和可操作性不强;另一方面对于(地方)政府未合法履行监管职责的法律责任规定不足。如《森林法》第四十六条对政府环境行政执法法律责任采用了“依法给予行政处分”这样概括式的规定,既没有明确规定具体的责任追究主体,也没有规定清楚具体是对何种监管违法行为给予何种具体的行政处分^①。再如,《森林法实施条例》全文竟然未对政府环境行政执法法律责任作出任何规定。职责规定不明,法律责任缺失,是环境行政监管失灵的重要原因;试图通过司法解决这种环境行政监管“失灵”的问题,由法院判令生态环境致害者修复生态环境,但法院没有义务也没有条件监管致害者完成自然修复,监管修复的职责经过一个“圆圈”又回到政府。因此,通过科学的法律设计和有效“落地”,促使政府及其部门合法切实履行监管职责,依然是当下中国必须面对的难题。

五、生态环境损害修复责任方式的完善建议

(一) 制定专门的自然保护法及自然损害救济法,对责任方式做出创新设计

制度是生态文明建设的重要保障,要修复受损的生态环境,首先要将“修复生态环境责任”纳入制度化、法治化的轨道^[11]。最高人民法院2019年6月5日公布的《关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》(以下简称《若干规定(试行)》)用“修复生态环境”替代“恢复原状”并置于责任方式首位,具有重要意义,但该规定过于模糊和笼统。这是何种法律的什么责任?“修复生态环境”的内涵和外延如何(包括与民事恢复原状责任方式的关系)?此种责任方式的具体内容为何?具体使用条件如何?这些问题都有待进一步明确。更为重要的是,最高法院的司法解释也无法承担此种回应新型问题的新型立法任务。

围绕上述问题的解决,目前学界存在立法论和解释论两种观点。笔者认为,我国现行民法已经形成了较为稳定的法律体系,为了通过司法对生态环境损害提供救济,过度扩容民法,有违民法基本原理和基本原则。强行将此类新型主体关系、权利(权力)义务(职责)、客体及责任纳入民法体系,必然导致民法体系的混乱,也有违法治统一原则。因此,建议由全国人大常委会适时制定并出台专门的自然保护法及自然损害救济法,对责任方式做出创新设计,包括“修复生态环境”或“修复自然”责任方式。

(二) 优先适用修复责任,并根据不同情况类型化适用

生态环境损害救济的最终目标是修复受损的生态环境。基于生态环境损害形成的复杂性、时间的长期潜伏性、后果的不可逆性以及损害后果的难以测量评估等特性,若是对违法行为人处以

^①《森林法》第四十六条规定,“从事森林资源保护、林业监督管理工作的林业主管部门的工作人员和其他国家机关的有关工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,依法给予行政处分”。

赔偿损失之类的“金钱罚”往往缺乏足够的法律依据和事实依据;退一步来说,即便赔了,大笔的生态环境损害赔偿金作为烫手的山芋究竟如何使用,目前也欠缺法律规范。这时,若是对违法行为人处以“修复生态环境”的责任方式,不仅利于判决的执行,而且有利于落实《改革方案》中“环境有价,损害担责”的要求。行为人自行修复或者委托第三方修复的方式有助于发挥行为人自身的优势,更具有经济合理性,可以节约环境执法的运行成本,更符合“谁破坏、谁治理”原则。

对于生态环境损害的救济而言,不能仅仅局限在已发生的表面损害上,更应当关注到因损害状态的持续性存在所衍生出的其他损害。故对被污染的土壤、裸露的山体、滥伐的林木进行补种复绿,对非法捕捞水产品或污染的水体增殖放流,对无法修复受损区域采取替代修复等,均是对生态环境损害救济的有效处理方式。生态环境修复不能简单以获取眼前利益为目标,也不能单纯以经济指标来衡量^[12]。凡有可能修复的,应尽量采取一切可行的措施进行修复,不能简单地“一赔了之”。对此,2019年的《若干规定(试行)》起到了很好的示范作用:在第十一条中明确将“修复生态环境”责任排在首位,将“赔偿损失”责任排在第二位^①。这相较于2015年的《环境民事公益诉讼解释》在责任顺位发生了很大的改变^②。最高人民法院对“修复生态环境”责任这一核心概念的确定和其责任顺位的规定,突出体现了建立以生态环境修复为中心的生态环境损害救济制度的司法理念^[13]。

此外,要灵活适用修复生态环境责任承担方式。对于被损害的生态环境,若经鉴定评估认为不能或者难以修复的,要结合个案灵活变通,可以选择采用其他责任方式来替代修复生态环境责任方式。对于能够原地修复的,法院应判令被告原地修复;只有不能原地修复的,才可以准许被告采用替代性修复方式^[14]。如可通过行为人“劳务代偿”的方式,修复受损的生态环境,以行为的修复行动来扣减相应的处罚。此外,在现有技术力量不足的条件下,对于生态环境的救济而言,纠结究竟要修复到何种程度没有太大的实际意义,应该以目标为导向,根据专业机构编制的修复方案进行修复,以最恰当的方式使受损区域的生态环境恢复到原有正常的生态价值与功能状态即可^[15]。

(三) 完善环境行政执法责任,通过司法督促行政机关履行环境监管职责

基于国家赋予环境保护职责的理念,环境行政监管一直以来是解决我国环境问题的主要手段。行政部门在生态环境损害案件中起着重要作用,生态环境损害的产生往往与行政机关怠于履行环境监管职责休戚相关。现有的借用民事救济手段实行的生态环境损害民事司法救济模式,显然在我国并不能实现对生态环境损害的有效救济。面对政府环境行政监管失灵的现状,从立法上来看,要加强对监管者的约束,对政府的不作为、乱作为等给予相应的处罚。可以通过设立环境主管领导和环境行政监督机关主要负责人引咎辞职制度来强化政府的环境行政执法责任,将行政机关主要领导人员的政治前途与环境保护挂钩,促使行政机关忠实勤勉地履行环境保护职责。

①《若干规定(试行)》第十一条规定,“被告违反法律法规污染环境、破坏生态的,人民法院应当根据原告的诉讼请求以及具体案情,合理判决被告承担修复生态环境、赔偿损失、停止侵害、排除妨碍、消除危险、赔礼道歉等民事责任”。

②《环境民事公益诉讼解释》第十八条规定,“对污染环境、破坏生态,已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的行为,原告可以请求被告承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等民事责任”。

此外,司法是守护公平正义的最后一道防线,只有在穷尽上述行政手段救济之后,才可以通过司法手段进一步督促行政机关履行本应尽到的环境监管职责。如此,可以实现对受到损害的生态环境的有效保护,也可以避免浪费原本就已紧张的司法资源。因此,需要进一步完善我国环境行政公益诉讼制度,让检察机关监督行政机关环境执法权力的有效运行,是当前环境司法救济的重要途径。为有效督促政府部门履行环保职责,德国构建了检察官和环保组织两种行政公益诉讼途径对行政机关进行监管,可以更好地实现对政府行为的有效监督^[16]。

结合我国司法实践现状,德国以行政公益诉讼为核心的生态环境救济模式值得我们借鉴。在我国,环境行政公益诉讼制度的确立初衷也是通过司法救济让检察机关来督促各级政府及其职能部门积极履行宪法和法律赋予的环境保护职责,从而让有权力、有能力的政府责令被监管者履行全过程的义务。但在实践中,我国的环境行政公益诉讼适用占比较少,发挥作用有限,在案件判决之后未能进行有效监管。对此,建议检察机关在收到法院的判决之后,应当继续履行监督职能,仍然可以向负有相应职责的行政机关发送“检察建议书”,监督案件判决的执行情况,要求行政机关通过相应的方式,对被损害的生态环境进行修复,确保判决的有效执行和生态环境损害救济的效率,以此避免国家利益和社会公共利益遭受损害。

六、结语

面对新型问题,需要基于连续稳定原则来发展法律。在一项制度从“无”到“有”的过程中,司法经验的积累具有重要价值^[17]。从环境公益诉讼到生态环境损害赔偿诉讼,我国各地各级法院对生态环境损害司法救济进行了有益的探索,积累了一定的司法经验,这些经验值得梳理、总结和提炼。最高法院《若干规定(试行)》基于上述经验进行了有益创新。在此基础上,国家立法应当跟进,吸收成功的实践经验,结合新时期新情况,适时制定并出台专门的自然保护法及自然损害救济法,对修复生态环境等责任方式做出创新设计。

参考文献:

- [1] 李义松,苏胜利.环境公益诉讼的制度生成研究——以近年几起环境公益诉讼案为例展开[J].中国软科学,2011(4):88-96.
- [2] 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),2018,18(2):48-59.
- [3] 李博伦,宁清同.生态修复与恢复原状的比较分析[J].山西省政法管理干部学院学报,2019,32(1):1-4.
- [4] 张梓太,李晨光.生态环境损害赔偿中的恢复责任分析——从技术到法律[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2018,55(4):47-54.
- [5] 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.
- [6] 杨芑,宁清同.民法典编纂中的生态修复责任探讨[J].治理现代化研究,2018(5):90-96.
- [7] 辛帅.不可能的任务——环境损害民事救济的局限性[M].北京:中国政法大学出版社,2015.
- [8] 张宝.生态环境损害政府索赔权与监管权的适用关系辨析[J].法学论坛,2017,32(3):14-21.
- [9] 颜诚毅,颜运秋.生态环境司法中的利益平衡机理[J].常州大学学报(社会科学版),2018,19(1):3-11.
- [10] 周伟.地方政府生态环境监管:困境阐述与消解路径[J].青海社会科学,2019(1):38-44.
- [11] 文丰安.70年来我国生态文明建设的历史流变及发展进路[J].重庆邮电大学学报(社会科学版),2019,31(6):8-16.
- [12] 王永贵.生态环境修复应以区域生态功能恢复为目标[N].检察日报,2019-10-15(3).

- [13] 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 (3): 125-142.
- [14] 王小钢. 生态环境修复和替代性修复的概念辨正——基于生态环境恢复的目标 [J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2019, 18 (1): 35-43.
- [15] 桑华. “责令限期恢复原状”行政处罚的实施困境与解决对策 [J]. 西南林业大学学报(社会科学), 2018, 2 (2): 43-46.
- [16] 陶建国. 德国环境行政公益诉讼制度及其对我国的启示 [J]. 德国研究, 2013, 28 (2): 68-79.
- [17] 李义松, 王亚男. 论环境公益诉讼的司法推进——基于能动司法的视角 [J]. 江海学刊, 2011 (1): 222-227.

An Empirical Analysis of the Judicial Application of the Responsibility Mode of the Rehabilitation of Eco-Environmental Damages in China

Li Yisong, Liu Lihong

Abstract: In the *Interpretation of Several Questions Concerning the Application of Law in the Trial of Environmental Civil Public Interest Litigation Cases*, which came into effect on January 7, 2015, the Supreme Court follows the traditional civil law of “restoration to the original state” responsibility. However, in the *Several Provisions on the Trial of Compensation Cases for Damage to the Ecological Environment (Trial Implementation)* implemented on June 5, 2019, “rehabilitation of the ecological environment” replaces “restoration to the original state” and it is put in the first place of responsibility, which is of great significance, but reflects many problems. From environmental civil public interest litigation to eco-environmental damage compensation litigation, local courts either use “restoration” or “rehabilitation” in the judgment. The fuzzy understanding and misuse of concepts lead to the poor judicial relief effects of eco-environmental damages. Through empirical research, it is found that in judicial practices, there exist problems of the rehabilitation liability such as non-standard application, unspecific measures, lack of operability and difficulties in the implementation of responsibility. Based on the analysis of the causes, it is suggested to formulate a special natural damage relief law, give priority to the application of repair responsibility, apply it according to different circumstances, improve the responsibility of environmental administrative law enforcement and supervise the administrative organs to fulfill the environmental supervision responsibility through justice.

Keywords: eco-environmental damages; rehabilitation liability; restoration to the original state; environmental administrative supervision

(收稿日期: 2019-08-16; 责任编辑: 晏小敏)