

生态环境修复责任法律性质辨析

李挚萍

摘要:生态环境修复已经成为救济环境公共利益损害的主导性救济方式。最高人民法院明确提出树立修复为主的现代环境资源司法理念,将生态环境修复作为环境司法审判的根本价值取向。但是对于生态环境修复责任的性质,立法界与理论有不同的理解,其中最主要的争议点是生态环境修复责任是否可以恢复原状的民事责任所涵盖。实务界对生态环境修复责任启动的法律依据、责任主体、责任边界等问题也存在诸多争议。因此,确定生态环境修复责任的法律性质十分必要。通过考察司法判例以及法律文件中生态环境修复责任的内容,可以发现生态环境修复法律责任的内涵和外延与恢复原状责任有很大的差异,生态环境修复责任不是与恢复原状相对应的单一责任形式,而是救济生态环境损害的民事法律责任体系。生态环境修复责任的完善需要以确定环境公共利益和公民环境权的法律地位为前提,以制定环境特别民事责任和相关法律规则为保障。

关键词:生态环境修复;恢复原状;责任形式;责任性质

中图分类号: D922.604 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2018)02-0048-12

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2018.02.005

中国环境司法近年来有了长足的发展,特别是环境司法专门化出现以后,各地司法机构积极实践,探索出了许多具有中国特色的环境纠纷解决和环境责任追究方式和路径,其中生态环境修复责任的追究是最突出的创新点^①,成为环境诉讼特别是环境公益诉讼的落脚点和突破口。但是,关于生态环境修复责任的一些基本法律问题,立法者、理论界和实务界有不同的认识和理解,这在一定程度上制约了生态环境修复责任立法和司法实践的发展。本文拟对生态环境修复责任的性质及其立法进行探讨,这里所指的生态环境修复责任是指第二性法律责任,即不履行法律义务的后果。

一、生态环境修复责任性质问题的提出

20 世纪 90 年代公益诉讼在中国开始出现,其中环境公益诉讼先拔头筹,一枝独秀地迅速发展起来。由于法律依据的不完善,实践中对于公益诉讼的一些的基本问题,如原告资格、诉讼程序、诉讼请求、救济方式等,往往是边实践边摸索,在探索中前行,不断推动公益诉讼的发展。早期法学界对环境公益

基金项目:国家社科基金重点项目“环境修复司法制度研究”(16AFX020)

作者简介:李挚萍,中山大学法学院教授、博士生导师(广东 广州 510275)

^① 本文“生态环境修复”一词是沿用了 2015 年 12 月中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》、最高人民法院 2016 年颁布《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》等法律文件的提法。但是环境保护部 2014 年发布的《环境损害鉴定评估推荐方法(第 II 版)》将修复行为分为环境修复和生态修复。学术界也是多用“环境修复”或者“生态修复”的表述,很少使用“生态环境修复”一词。笔者以前主要使用环境修复提法,但是鉴于生态修复和环境修复在实践及法律文件中同时存在,本文无意于此探讨定义问题,希望使用“生态环境修复”一词可以包容两者并抽象出它们的相同之处,从共性上论述生态环境修复责任的性质和特征。

诉讼的关注点主要集中在原告资格问题上，尽管这个问题在立法上仍然没有完全理顺，但是在理论上和实践中已经有了充分的讨论和突破，共识正在形成。当前环境公益诉讼的研究重点已经转移到环境公共利益的救济领域。

在早期司法实践中，环境公共利益的救济方式以停止侵害、损害赔偿为主，赔偿损失在判决书中出现过各种名词术语，如环境经济损失、环境损失、生态损失、自然资源损失等等。在生态环境损害赔偿范围的确定方面，曾经出现公益私益混杂、所有者权利与公众利益不明、损害赔偿的评估计算标准缺乏、边界模糊等问题。在近几年的摸索中，中国司法机构逐步将生态环境修复作为救济环境公共利益损害的主导性救济方式。据学者统计，2015年的38件环境民事公益诉讼案件中，有23起要求恢复生态或承担生态修复费用，在29项“停止侵害”请求中，许多实为要求支付“污染处置费”^①。而在环境刑事案件中，涉及环境修复的比例也很高，如重庆万州法院环境资源审判庭2016年判处的146名被告人中，有107名被告人通过自愿交纳生态修复费用的方式参与生态修复，另有47名被告人在缓刑考验期间自愿参加栽树、除草等义务活动^[1]。

最高人民法院2016年颁布《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》明确提出：“落实以生态环境修复为中心的损害救济制度，统筹适用刑事、民事、行政责任，最大限度修复生态环境。”最高人民法院明确要求，树立以修复为主的现代环境资源司法理念，将生态环境修复作为环境司法审判的根本价值取向^②。

2017年12月中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《生态环境损害赔偿制度改革方案》，方案明确建立生态环境损害赔偿制度的目的为：“通过在全国范围内试行生态环境损害赔偿制度，进一步明确生态环境损害赔偿范围、责任主体、索赔主体、损害赔偿解决途径等，形成相应的鉴定评估管理和技术体系、资金保障和运行机制，逐步建立生态环境损害的修复和赔偿制度，加快推进生态文明建设。”其工作原则之一是“体现环境资源生态功能价值，促使赔偿义务人对受损的生态环境进行修复。生态环境损害无法修复的，实施货币赔偿，用于替代修复。”显而易见，该《方案》提出的生态损害赔偿制度的建立，是以修复受损的生态环境为目的的。

然而，承担生态环境修复的法律依据何在？生态修复责任的性质是什么？在学术界和实务界有不同的认识。凝聚了几代人努力的《中华人民共和国民法总则》，终于在2017年3月15日于十二届全国人大五次会议上通过，并于2017年10月1日起施行。《民法总则》在制定过程中积极回应社会对生态文明、可持续发展的关切，将绿色基因植入法律之中，其第9条规定了绿色原则：“民事主体从事民事活动，应当有利于节约资源、保护生态环境。”但是有一个重要的与环境责任相关的条款却出现了反复，原《民法总则》草案一审稿在第8章第160条民事责任中规定了“恢复原状、修复生态环境”责任形式，这一规定被认为是《民法总则》的十大亮点之一^[2]。民法学者王利明教授对当时该规定的解读是：“现在生态环境更加被重视，也是21世纪我们面临的共同挑战，民法应该承担相应的功能。草案增加了恢复原状、修复生态环境的责任方式，从而承担起必要的维护环境、保护生态的义务。”^[2]但是在二审稿以后的草案及通过的正式法律中只保留了“恢复原状”的责任形式，“修复生态环境”被删除。对于删除“修复生态环境”的原因，有部分立法者认为“恢复原状”涵盖了“修复生态环境”，没有必要单列^[3]。

最高人民法院2014年发布的《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》第18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

^① 据学者统计，2015年的38件环境民事公益诉讼案件中有23起要求恢复生态或承担生态修复费用，在29项“停止侵害”请求中许多实为要求支付“污染处置费”。见巩固：《2015年中国环境民事公益诉讼的实证分析》，《法学》2016年第9期，第22页。

^② 贾清林：《生态文明建设整体性对环境司法审判的新要求》，载最高人民法院应用法学研究所主办之2014年“环境司法审判的区域性与生态文明建设的整体性”环境司法论坛论文集，第6页。

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。”据此,环境民事公益诉讼的原告在诉讼中可以提出停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等诉讼请求,但是该司法解释的第20条紧接着规定:“原告请求恢复原状的,人民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。无法完全修复的,可以准许采用替代性修复方式。”该条将生态环境修复责任只对应于恢复原状责任形式,也就是说只有提出恢复原状请求的,才可判决责任人承担修复生态环境的责任。

官方对修复生态环境责任的解读倾向于认为其是恢复原状责任的体现,可为恢复原状责任所包含。与立法者及最高法院的观点不同,环境法学者对修复生态环境性质有不同的理解,有的学者认为“修复生态环境”与民法中的“恢复原状”存在很大差异,在救济对象、标准、方式等方面两者无法相提并论。民法总则未将“修复生态环境”纳入民事责任承担方式,是科学、妥当的安排^[4]。有的学者认为恢复原状责任与生态环境修复责任有一定的同质性,但是它们在救济的权利和利益、救济的范围和方式等方面存在很大的差异性,不可相互替代^[5]。有的学者认为土壤修复责任是公法责任而非私法责任,行政机关关于修复对象、修复责任内容等的决定具有公定力,不应该规定在私法中^[6]。还有学者认为作为侵权责任承担形式的“恢复原状”,并不是恢复环境的原状,而是恢复受害人受损财产的原状,显然“环境”并非民法上的“财产”,因此不能将“恢复原状”简单等同于“修复环境”^[7]。

环境司法和行政执法实践中对环境修复责任的追究也并非一帆风顺。一些基础性、重要的法律问题,如责任主体、责任性质、权利主体、权利性质、修复的必要性、修复的目标和标准、修复责任的执行、修复费用及赔偿数额确定的正当性和合理性等,在诉讼中经常受到挑战,认识也存在许多差异。为此,本文认为需要对生态环境修复责任的最基本问题,如生态环境修复责任的法律性质、生态环境修复法律依据、生态环境修复责任与传统环境法律责任的联系与区别,再进行研究。

二、生态环境修复责任内涵及外延辨析

为了解释生态环境修复责任的性质,本文首先希望通过对生态环境修复司法判例和法律文件的考察,来了解生态环境修复责任的内涵和外延。

表1列举了2014年以来法院已做出生态环境修复判决的部分案件。从中可以看出,与生态环境修复相关的诉讼请求至少包括了修复环境、恢复生态环境原状、恢复植被、支付生态环境修复费用、支付污染处理费用、赔偿环境损失、赔偿生态环境损害等。法院判决中的生态环境修复的责任形式包含了按照修复方案修复环境、恢复生态环境原状、恢复植被、赔偿生态环境修复费用、支付污染处理费用、赔偿环境损失、赔偿生态环境损害等。所依据的法律主要是《民法通则》第124、134条^①,《侵权责任法》第8、15、65条^②,《环境保护法》第64条^③,《水污染防治法》第76、85条,《固体废物污染环境防治法》第55条,《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律

^① 《民法通则》第124条:“违反国家保护环境防止污染的规定,污染环境造成他人损害的,应当依法承担民事责任。”、134条:“承担民事责任的方式主要有:(一)停止侵害;(二)排除妨碍;(三)消除危险;(四)返还财产;(五)恢复原状;(六)修理、重作、更换;(七)赔偿损失;(八)支付违约金;(九)消除影响、恢复名誉;(十)赔礼道歉。”

^② 《侵权责任法》第8条:“二人以上共同实施侵权行为,造成他人损害的,应当承担连带责任。”第15条:“承担侵权责任的方式主要有:(一)停止侵害;(二)排除妨碍;(三)消除危险;(四)返还财产;(五)恢复原状;(六)赔偿损失;(七)赔礼道歉;(八)消除影响、恢复名誉。以上承担侵权责任的方式,可以单独适用,也可以合并适用。”第65条:“因污染环境造成损害的,污染者应当承担侵权责任。”

^③ 《环境保护法》第64条:“因污染环境和破坏生态造成损害的,应当依照《中华人民共和国侵权责任法》的有关规定承担侵权责任。”

若干问题的解释》第 18、20、21、22 条等规定^①。法院判决中规定的生态环境修复责任依据是组合拳，而不是单独适用“恢复原状”这一责任形式。

表 1 2014 年以来法院做出生态环境修复判决的部分案件

案件名称	受理时间及法院	诉讼请求	判决内容	实体法律依据
1. 中华环保联合会诉方运双等人环境污染责任案	2014 年，广州白云区人民法院（2014）穗云法钟民初字第 64 号	停止对环境污染侵权行为；采取修复措施清理鱼塘内污泥及被污染底泥，恢复鱼塘养殖，或承担恢复鱼塘原状所需的环境污染处理费 4 092 432 元。	两被告共同修复环境致污染损害发生前的状态和功能，逾期未修复的，由第三方代为修复，修复费用由被告承担	《民法通则》第 124、134 条，《侵权责任法》第 8、15、65、66、67 条，《环境保护法》（1989 年）第 6、41 条
2. 泰州市环保联合会诉常隆公司等 6 公司环境污染侵权赔偿纠纷案	2014 年，江苏省泰州市中级人民法院（2014）泰中环公民初字第 00001 号	判令常隆等 6 公司赔偿 1.6 亿元用于环境修复	常隆等 6 家公司赔偿环境修复费用合计 160 666 745.11 元，用于泰兴地区的环境修复。	《侵权责任法》第 15 条第 1 款第（6）项“赔偿损失”，第 65 条，《固体废物污染环境防治法》第 85 条
3. 连云港市赣榆区环境保护协会诉顾绍成环境污染损害赔偿公益诉讼案	2014 年，连云港市中级人民法院（2014）连环公民初字第 00001 号	判令被告顾绍成赔偿因排放含酸废水而造成的环境损失 98 000 元，承担原告因本案诉讼而发生的合理费用 3 500 元。	被告赔偿其对环境污染造成的损害人民币 47 500 元到法院指定的财政专户，用于对生态环境恢复和治理；被告于本判决生效后二年内提供总计 960 小时的环境公益劳动（每月至少 6 次，每次不低于 6 小时），以弥补其环境损害赔偿金的不足部分，该项劳务执行由连云港市赣榆区环境保护局负责监督和管理。	《环境保护法》第 41 条、《水污染防治法》第 85 条、《侵权责任法》第 15 条、第 65 条、《民事诉讼法》第 55 条、第 148 条
4. 重庆市绿色志愿者联合会诉湖北恩施自治州建始磷厂坪矿业有限责任公司水库污染民事公益诉讼案	2014 年，重庆市万州区法院（2014）万法环公初字第 00001 号	停止侵害，不再生产或者避免再次造成污染，对今后可能出现的污染地下水体和污染水库的风险重新作出环境影响评价，并由法院根据环评结果作出是否要求被告搬迁的裁判；进行生态环境修复，并承担相应费用 991 000 元等	停止侵害，履行重新申请环境影响评价的义务；在规定的时间内制定土壤修复方案并进行修复，逾期不履行修复义务或者修复未达到保护生态环境社会公共利益标准的，承担修复费用 991 000 元；赔礼道歉等。	《环境保护法》第 41 条，《建设项目环境管理条例》第 16 条、第 26 条，《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》第 20 条
5. 福建绿家园、自然之友诉谢知锦等四被告生态破坏案	2015 年，福建南平中级人民法院（2015）南民初字第 38 号	清除工棚废料；修复林地植被，或赔偿生态修复费用 110 19 元；赔偿生态服务功能损失 134 万元；	被告恢复植被，补种树木并养护三年；不能恢复植被的赔偿生态环境修复费用 110 19 万元；赔偿生态服务功能损失 127 万元	《民法通则》第 117、130 条，《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》第 18、20、21、22 条
6. 中华环保联合会诉张建春违法排水案	2015 年江苏苏州中院（2015）苏中环公民初字第 00001 号	赔偿环境污染修复费用 156 291.1 元	支付场地污染修复费用 106 662.5 元、场地调查费用（含检测费）39 628.6 元	《侵权责任法》第 65 条，《环境保护法》第 64 条、《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》第 18、20、21、22 条

^① 《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》第 18 条：“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。”第 20 条：“原告请求恢复原状的，人民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。无法完全修复的，可以准许采用替代性修复方式。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。生态环境修复费用包括制定、实施修复方案的费用和监测、监管等费用。”第 21 条：“原告请求被告赔偿生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失的，人民法院可以依法予以支持。”

续表 1

案件名称	受理时间及法院	诉讼请求	判决内容	实体法律依据
7. 中华环保联合会诉山东德州晶华集团振华有限公司大气污染民事公益诉讼案	2015年, 山东德州中院(2015)德中环公民初字第1号	停止超标排污; 增设并使用污染防治设施; 支付污染治理; 赔偿2820万元, 用于德州大气污染治理; 赔礼道歉等	赔偿超标排放污染物造成损失2198.36万元, 用于大气环境质量修复; 在省级以上媒体公开赔礼道歉	《民法通则》第124、134条、《侵权责任法》第65、15条、《环境保护法》第64条、《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》第23条
8. 江苏省徐州市人民检察院诉徐州市鸿顺造纸有限公司水污染民事公益诉讼案	2015年12月, 徐州市中院(2015)徐环公民初字第6号	将其污染损害的环境恢复原状, 并赔偿生态环境受到损害至恢复原状期间的服务功能损失, 如无法恢复原状, 则赔偿生态环境修复费用; 承担专家辅助人咨询费用等	赔偿生态环境修复费用及服务功能损失共计105.82万元。	《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》第20条
9. 江苏省常州市人民检察院诉被告许建惠、许玉仙环境公益诉讼纠纷案	2015年, 江苏常州中院(2015)常环公民初字第1号	判令两被告依法及时处置场地内遗留的危险废物, 消除危险; 判令两被告依法及时修复被污染的土壤, 恢复原状; 判令两被告依法赔偿场地排污对环境影响的修复费用。	委托有处理资质的单位清理污染, 消除环境继续污染危险; 委托有土壤处理资质的单位制订土壤修复方案, 提交常州市环境保护局审核通过后实施; 赔偿对其他环境造成的损失150万元。	《固体废物污染环境防治法》第17条、《环境保护法》第6条、第58条、《侵权责任法》第四条、第15条、第65条、第66条、《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》第15、第18条、第19条、第23条
10. 自然之友诉泰州市沃爱特化工有限公司环境污染损害赔偿纠纷案	2015年, 泰州中院(2015)泰中环公民初字第00003号	判令泰州市沃爱特化工有限公司赔偿环境污染损害赔偿费用291.6万元, 并承担原告为本案支付的差旅费3077元, 律师费9.6万元。	被告赔偿生态环境损害费用人民币1749600元, 用于泰兴地区的环境修复; 承担原告为本案支付的差旅费3077元, 律师费2万元	《水污染防治法》第29条第一款、《侵权责任法》第65条、66条
11. 中国绿发会诉被告卜宪果、卜宪全、卜宣传环境污染公益诉讼案,	2015年, 徐州中院(2015)徐环公民初字第4号	停止侵害、消除危险, 消除环境污染风险; 将受损环境恢复原状, 或承担生态环境修复费用176800元(其中, 卜宪果承担54400元, 卜宪全承担122400元; 卜宣传分别与卜宪全、卜宪果承担连带责任); 赔礼道歉等。	被告卜宪果赔偿生态环境修复费用人民币54400元; 被告卜宪全赔偿生态环境修复费用人民币122400元; 赔礼道歉	《侵权责任法》第15条第一款第(5)项、第(6)项、第(7)项、第65条、《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》第1条、第2条、第3条、第4条、第5条、第8条、第11条、第15条、第18条、第20条、第22条
12. 中国绿发会诉被告陈亮亮环境污染公益诉讼案	2015年, 徐州中院(2015)徐环公民初字第5号	停止侵害、消除危险, 消除环境污染风险; 将受损环境恢复原状, 或承担生态环境修复费用40800元; 赔礼道歉等。	被告陈亮亮赔偿生态环境修复费用人民币40800元; 赔礼道歉	《侵权责任法》第15条第一款第(5)项、第(6)项、第(7)项、第65条、《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》第1条、第2条、第3条、第4条、第5条、第8条、第11条、第15条、第18条、第20条、第22条

续表 1

案件名称	受理时间及法院	诉讼请求	判决内容	实体法律依据
13. 中华环保联合会诉新安化工等被告环境污染案	2015 年, 山东东营中级法院 (2015) 东环保民初字第 1 号	停止非法处置污水; 支付生态修复费 2 274 万元, 用于第三方治理	停止非法处置污染物; 支付污水处理费 22 740 000, 将款项打入法院指定的账户, 用于环境修复治理工作	《环境保护法》第 58 条、第 64 条, 《侵权责任法》第 4 条、第 6 条、第 8 条、第 10 条、第 14 条、第 15 条第 (1) (3) (6) 项、第 19 条、第 65 条、第 66 条, 最高人民法院《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》第 1 条、第 2 条、第 6 条、第 13 条, 最高人民法院《关于审理民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第 1 条、第 2 条、第 4 条、第 5 条、第 8 条、第 11 条、第 12 条、第 18 条、第 19 条、第 22 条、第 23 条等
14. 广东省环境保护基金会诉焦云水污染责任民事公益诉讼案	2016 年, 广州中级法院 (2016) 粤 01 民初 51 号	判令被告赔偿人民币 416 404.8 元; 判令被告支付评估费 90 000 元等费用	被告于本判决发生法律效力之日起十日内赔偿人民币 416 404.8 元 (以上款项上缴国库, 用于修复被损害的生态环境); 被告支付原告评估费人民币 90 000 元和律师费人民币 26 000 元	《侵权责任法》第 65 条、最高人民法院《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》第 8 条、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》第 18 条、第 22 条
15. 广州市检察院诉张玉山、邝达尧水污染责任环境民事公益诉讼案	2016 年, 广州中级法院 2017 年 2 月判决 (2016) 粤 01 民初 107 号	依法判决被告张玉山、邝达尧二人连带承担自判决生效之日起三个月内将涉案水塘水质恢复至符合农业使用用途, 并赔偿水塘受污染期间环境功能损失费用人民币 120 万元的法律责任。	共同修复受污染的水塘; 逾期未修复的, 由人民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; 被告共同赔偿生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失费用 1 050 万元。	《侵权责任法》第 65 条、《水污染防治法》第 76 条, 《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》第 8、18、20、21、24 条

从生态环境修复责任的外延上看, 生态环境修复无论是否进入到司法程序, 都是由一系列的技术规范所约束的活动。由于生态环境修复的对象为已经受到环境污染和破坏的环境要素或者区域, 要使受损害生态环境得以修复, 根据环境修复的技术规范要求, 通常需要进行隔截污染源, 清除或者转化环境中的致害污染物, 控制生态环境风险, 防止损害扩大或者漫延, 根据修复方案将环境风险降至可接近水平或者将受到损害的环境恢复到基准状态。理想的生态环境修复一般包含以下三个层面的内容^[8]: (1) 在污染和破坏环境中清除污染物质或者致害因素; (2) 消除和减缓污染物质或者致害因素的不良影响的持续和扩散; (3) 恢复受损害区域生态系统的功能和价值。环境保护部 2014 年发布的《环境损害鉴定评估推荐方法 (第 II 版)》。将修复行为分为环境修复和生态修复。“环境修复指生态环境损害发生后, 为防止污染物扩散迁移、降低环境中污染物浓度, 将环境污染导致的人体健康风险或生态风险降至可接受风险水平而开展的必要的、合理的行动或措施。”^① “生态修复指生态环境损害发生后, 为将生态环境的物理、化学或生物特性及其提供的生态系统服务恢复至基线状态, 同时补偿期间损害而采取的各项必要的、合理的措施。”^② 两种修复的要求不同。

① 环境保护部 2014 年发布的《环境损害鉴定评估推荐方法 (第 II 版)》第 4 条。

② 同上注, 第 4 条。

所谓的生态环境修复必须因生态环境损害类型及生态环境保护要求而区别对待。

按照环境保护部 2014 年颁布的《污染场地土壤修复技术导则》的要求,场地修复属于环境修复,只需要将污染场地中的污染物质清除或者将污染浓度下降到一定程度即可。没有进行生态系统服务功能和价值恢复的要求。《污染场地土壤修复技术导则》所界定的土壤修复为:“采用物理、化学或生物的方法固定、转移、吸收、降解或者转化场地土壤中的污染物,使其含量降低到可接受的水平,或者将有毒有害污染物转化为无害物质的过程”^①,场地修复目标是:“由场地环境调查和风险评估确定的目标污染物对人体健康和生态受体不产生直接或者潜在的危害,或不具有环境风险的污染修复终点。”^②所以,部分的环境修复相当于国外法律所说的污染清除,并没有达到恢复原状的地步^③。

根据国务院办公厅 2016 年发布的《湿地保护修复制度方案》,湿地修复属于生态修复的范畴,《湿地保护修复制度方案》要求:“坚持自然恢复为主、与人工修复相结合的方式,对集中连片、破碎化严重、功能退化的自然湿地进行修复和综合整治,优先修复生态功能严重退化的国家和地方重要湿地。通过污染清理、土地整治、地形地貌修复、自然湿地岸线维护、河湖水系连通、植被恢复、野生动物栖息地恢复、拆除围网、生态移民和湿地有害生物防治等手段,逐步恢复湿地生态功能,增强湿地碳汇功能,维持湿地生态系统健康。”^④湿地修复的要求与场地修复有明显的区别,注重的是湿地生态功能的修复及强化。

环境司法判例中的生态环境修复也包含环境修复及生态修复,一般包含了清除环境污染和排除生态破坏危害、消除污染和破坏对环境中的不良影响,控制环境风险,恢复环境质量状况、赔偿生态环境损害等内容,这些要求至少包含了停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状的内容。恢复原状只是修复生态环境的一环,修复生态环境的范围远比恢复原状大得多,但是从深度上讲修复环境往往没有达到恢复原状的程度。尽管对于什么是生态环境修复,理论界和实务界仍然有争论,但是有一点是共同的,即生态环境修复涉及多种责任,而不是单一的责任,司法实践多数情况下用的是多种责任集合。

从生态环境修复责任的内涵上看,两者有一定的同质性,都属于通过修复权利客体的受损状态来救济权利主体的权利,但是两者又有明显的区别。(1)救济的权利不同,民法上的恢复原状救济的是民事权利,包括人身权、财产权等。生态环境修复救济的是环境权。环境权是具有公共性、共享性、生态性的新式权利。(2)救济的利益不同。恢复原状保护的是私人利益,环境修复保护的是公共利益。(3)救济范围不同。恢复原状指向范围广,包括特定的物和所有的可恢复的民事权利。环境修复范围小,只指向环境损害,即受到损害的环境功能、生态服务价值的修复^[9]。

最高人民法院在《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》提出的:“落实以生态环境修复为中心的损害救济制度,统筹适用刑事、民事、行政责任,最大限度修复生态环境。”显然,这里所指的“生态环境修复”是作为损害救济制度的中心来构建,不是一项单一的责任,而应该理解为一个救济体系或者责任体系。

① 环境保护部 2014 年颁发的《污染场地土壤修复技术导则》(HJ25.4-2014),第 3 条“术语和定义”。

② 同上注,第 3 条。

③ 国外一些法律,如美国《环境综合反应、赔偿和责任法》(简称《超级基金法》或者 CERCLA)规定,治理责任主体对污染土壤应采取的反应行动包括两大类:一是清除(removal);二是修复行动(remedial action)。清除是指从环境中清除泄漏的危险物质的行动,它是针对污染物泄漏采取的必要的应急措施,目的在于短期内减轻污染泄漏的危害和威胁。修复行动是指长远地、永久性地清除危险物质污染危害的行动。如将废弃物清理出来并运送到可以安全处置这些废物的地方进行处置,对污染物和污染场地进行封存,以防止其发生转移和泄漏,采取各种措施治理污染物,对已受到污染的场地进行治理排除污染危害等。无论哪种行动,都没有达到恢复原状的程度。

④ 国务院办公厅 2016 年 11 月 30 日印发的《湿地保护修复制度方案》(国办发〔2016〕89 号),第(十五)项。

三、生态环境修复法律责任性质的定位

生态环境修复责任的性质应该从责任的内涵、外延来判断。根据上文的分析，笔者认为生态环境修复法律责任可以定义为以救济生态环境损害，亦即公共生态环境利益损害为目的的特别环境民事责任体系，这一体系至少包括停止侵害；排除妨碍；消除危险；恢复原状；赔偿损失；赔礼道歉等责任形式，各项责任形式以救济生态环境损害为其特有的内容：（一）停止侵害。主要指停止造成生态环境损害的行为；（二）排除妨碍。主要指清除环境污染和排除生态破坏；（三）消除危险。主要指控制生态环境损害风险、防止损害扩大及蔓延；（四）恢复原状。将受到损害的环境状况或者生态功能恢复到损害发生前的状态；（五）赔偿损失。赔偿生态环境损害而导致的生态价值永远或者暂时损失及修复生态环境费用。包括清除污染的费用、生态环境修复费用、生态环境修复期间服务功能的损失、生态环境功能永久性损害造成的损失以及生态环境损害赔偿调查、鉴定评估等合理费用；（六）赔礼道歉。就所造成生态环境损害向公众道歉。

与一般的民事责任相比较，生态环境修复责任具有如下特点：

1. 价值指向公共生态环境利益。“环境”具有多方面的功能和价值，这是一种客观存在。所谓功能是指环境一个组成部分对其他组成部分所发挥的作用，所谓价值往往是从人的好恶出发而界定的对人类好处。环境法对“环境”不同价值的确认和保护一直处于动态发展过程中，总体趋势是向着从一元价值到多元价值，从人的利益到其他物种的利益，从私人利益到公共利益的等方向发展^[10]。《民法通则》、《侵权责任法》为代表的传统环境民事责任在价值取向上以救济私人利益为主导，生态环境修复责任是以保护公共生态环境利益为目标和价值取向的责任设置。

2. 责任内容构造体现对生态环境损害的补偿性功能。修复生态环境是一种以补偿性为主导的民事责任，不具有惩罚性的功能，责任的最大边界在于使受到损害的生态环境及其提供的生态系统服务功能和价值恢复至损害未发生时的状态。目前法院和行政机构主要参考环保部2014年发布的《环境损害鉴定评估推荐方法（第II版）》来评估确定生态环境损害赔偿的范围、程度及救济目标。尽管在刑事责任和行政责任追究中也有涉及生态环境修复，但是其实质仍然是民事补偿性。正因为生态环境修复的补偿性性质，使得该责任可以通过替代性修复、赔偿性修复来代替。

3. 责任体系构造体现生态环境保护的整体性和相互关联性。生态环境损害是对环境本身的损害。环境是一个由各种相互关联的环境要素组成的聚合体，由生物和非生物，物质和能量相互作用，通过物质循环和能量转换构成的整体^[10]。“环境”的特性是整体性和相互关联性，其各部分不是以孤立的点的形式存在，而是以相互交结的网络系统状的形式存在。传统法律往往为了确定权益及管理方便，将环境的各个部分、各个要素绝然分开，但是与自然的特性相违背。所以，生态环境损害修复需要从生态环境的整体性和相互关联性的特性出发，生态环境损害要放在生态系统中看待，生态环境要素的修复必须与其所属的生态系统一起考虑。修复生态环境责任作为救济环境损害的责任体系，必然根据生态环境损害的现实及生态环境修复的需要进行综合且整体的设计，顺应自然规律，反映环境各要素的相互关系和影响，为自然恢复留有空间及时间。这种责任体系不仅仅对应恢复原状这种责任形式，还要考虑致害物的清除、生态系统危险和危害因素的消除、生态环境风险的控制、生态系统的功能及价值的恢复等所对应的责任。至于在污染个案中是否以上所有的责任形式都要派上用场则要看法律的规定和现实的必要性和可能性。

4. 救济目标追求环境质量的改善以及环境权的保护。修复生态环境的理想目标是将受到损害的环境恢复到其未受害之前的状态。但是受制于各种障碍及条件，这种恢复原状几乎是不可能实现，只能作为生态环境修复的基本理念和指导原则，让修复结果尽可能地接近这个理想目标。现实

中生态环境修复目标是由诸多因素决定的,包括环境质量标准、污染场地未来的规划用途、受影响公众的诉求、技术和成本的合理性等,体现为一系列可实现的环境目标值。环境质量是公众环境利益的载体,是环境权指向的客体,公共环境利益的救济必须通过环境质量的改善和公众环境利益获得感的增加来体现。因此具体要求用可观察、可测量的环境质量标准和污染控制目标来表达。

5. 责任的内容、边界与环境修复的法律制度和义务相一致。生态环境修复法律责任是违反了法律法规规定生态环境保护义务的后果之一,由于该责任是补偿性的民事责任,所以,责任的范围和边界不能也不应该超出法律义务的范围。根据目前已有的涉及生态环境修复法律法规和政府规章等法律文件来看,受到污染和破坏的区域不一定都要恢复原状,国务院2016年颁布的《土壤污染防治行动计划》以及2017年12月全国人大发布的《中华人民共和国土壤污染防治法(草案二次审议稿)》规定,土壤污染控制以风险管制为主,强调安全利用,必要时才进行修复^①。但是在司法实践中,追究生态环境修复责任是常态。是否意味着司法机构将修复责任扩大化了呢?笔者认为,既然生态环境修复责任是对生态环境损害的救济,根据有损害就有救济的法律原则,追究生态环境修复责任是应该的,但是生态环境修复责任不等于必须完成一个修复工程,可以是清除污染、排除危害、管控风险、赔偿损失等。这也进一步回应了本文所提出的生态环境修复责任不一定是恢复原状的责任。

四、环境修复责任立法与民事责任立法的衔接

上文提到,生态环境修复责任属于民事责任的范畴,但是现有的民事责任是否当然包括生态环境修复的内涵呢?

首先,民法中的民事责任形式条款是工具性条款。民法所规定的民事责任形式为救济各种民事权利提供了基本手段及工具,但是这些手段和工具可以用于保护什么权利、救济什么利益并不是由民事责任条款本身决定的,而是取决于实体法对权利、利益的规定。笔者认为,现有的民事责任既可以用于保护私人利益,也可以用于保护公共利益,既可以用于保护民法中明确列明的权利,也可以用于保护其他法律所规定的合法民事权益。民事责任条款的设置如同建立了一个工具箱,里面装上了各种工具,工具箱的主人如何使用这些工具则取决于主人要实现什么目标。

其次,生态环境修复责任是以保护生态环境利益为中心、以救济生态环境损害为本位的法律责任设计。所以,要判定民法规定的民事责任是否包含了恢复生态环境的内容,关键是看生态环境利益是否上升为法律所保护的利益,承载着生态环境利益的权利——公民环境权是否为法律所确认的权利,生态环境损害是否为法律所承认并救济的损害类型。

^① 国务院2016年5月28日发布《土壤污染防治行动计划》(国发〔2016〕31号)。其在土壤污染防治总体目标中提出:“坚持预防为主、保护优先、风险管控,突出重点区域、行业和污染物,实施分类型、分用途、分阶段治理”。其第七部分“开展污染治理与修复,改善区域土壤环境质量”中的第22项要求:“制定治理与修复规划。各省(区、市)要以影响农产品质量和人居环境安全的突出土壤污染问题为重点,制定土壤污染治理与修复规划,明确重点任务、责任单位和分年度实施计划,建立项目库,2017年底前完成。”第23项要求:“有序开展治理与修复。确定治理与修复重点。各地要结合城市环境质量提升和发展布局调整,以拟开发建设居住、商业、学校、医疗和养老机构等项目的污染地块为重点,开展治理与修复。”《中华人民共和国土壤污染防治法(草案二次审议稿)》,第58条规定:“对建设用地土壤污染风险管控和修复名录中需要实施修复的地块,由土壤污染责任人负责修复。”“土壤污染责任人应当结合土地利用总体规划和城乡规划编制修复方案,报当地人民政府环境保护主管部门备案;地下水受到污染的,修复方案中应当包括对地下水修复的内容,并征求地方人民政府水行政主管部门意见。”《中华人民共和国土壤污染防治法(草案二次审议稿)》,载于中国人大网 http://www.npc.gov.cn/npc/flcazqyj/2017-12/29/content_2036211.htm,最后访问时间2018年1月8日。

所谓生态环境利益是权利主体对其生存环境特定的生态功能和生态价值所享有的利益。生态环境为人类提供着多重的利益和价值，总称为生态系统服务功能，生态系统服务及生态系统服务功能是近几年才被普遍认可的概念，其中最著名的定义是1997年学者GretchDaliy等人提出的：“生态系统服务是指自然生态系统及其物种所提供的能够满足和维持人类生活需要的条件和过程”，“生态系统服务功能是指生态系统与生态过程所形成及所维持的人类赖以生存的自然环境条件与效用”^[11]。

生态系统服务主要可以分为四类服务：供给服务（如提供食物和水）、调节服务（如气候调节、水调节）、文化服务（如精神、娱乐和文化收益）以及支持服务（如维持地球生命生存环境的养分循环）。我国学者欧阳志云等人将生态系统服务功能的价值总结为4类：（1）直接利用价值，主要指生态系统产品所产生的价值，它包括食品、医药及其他工农业生产原料、景观娱乐等带来的直接价值。（2）间接利用价值，主要指无法商品化的生态系统服务功能，如维持生命物质的生物地化循环与水文循环，维持生物物种与遗传多样性，保护土壤肥力，净化环境，维持大气化学的平衡与稳定等支撑与维持地球生命支持系统的功能。（3）选择价值，它是人们为了将来能直接利用与间接利用某种生态系统服务功能的支付意愿。（4）存在价值，它是人们为确保生态系统服务功能继续存在的支付意愿，是生态系统本身具有的价值^[12]。可以商品化的生态系统服务功能绝大部分已转化为财产，可以通过财产法、物权法进行保护。无法转化为商品的生态系统服务功能往往以共有、共享的形式存在，体现为公共利益。本文所指的生态环境利益是指无法商品化、具有普惠性、抽离于特定人的财产利益和人身利益之上，又对所有人的的人身权、财产权和其他权益有影响的那部分生态系统服务价值和功能。

生态环境利益属于公共利益，主要通过公法进行保护，但是也不排除民法保护。民法对于生态环境利益是否留下了空间？新颁布的《民法总则》第3条规定：“民事主体的人身权利、财产权利以及其他合法权益受法律保护，任何组织或者个人不得侵犯。”该条规定了民法保护的范畴，虽然其具体列举的权利中没有环境权，但是“其他合法权益”的规定为将环境公益利益的纳入留下了空间。《民法总则》第9条规定：“民事主体从事民事活动，应当有利于节约资源、保护生态环境。”明确了保护生态环境也是民法的基本原则和价值目标之一。问题是包括《民法总则》在内的民事立法并没有就如何保护环境公共利益进行具体规定，毕竟民法是以保护私权为核心的法律。正如有的民法学者主张的，生态环境保护原则作为外部限制性原则纳入民法基本原则体系，它使得民法和环境保护法在价值上建立起一种链接，这种链接导致一种价值平衡的需要，但是链接仅仅是链接，不是简单的价值聚合、重叠，更不是价值替代^①。所以，民法不可能对环境公共利益进行具体界定，更不可能提供衡量环境公共利益的标准与尺度，进而不可能明确环境损害的具体救济规则。完善环境公共利益保护的内容的重担仍然在环境法身上。

那么环境保护立法很好地接住了民法抛出的球了吗？环境保护法是以保护公共环境利益为本位的法律体系，其关注点和落脚点无疑主要在环境公共利益，强调对环境安全的维护、对公众健康的保护、对基本生态功能和价值的维持、促进环境资源的永续利用。但是一旦环境公共利益受到损害，如何将这种损害纳入现有的法律框架进行保护和救济，显然，环境法也是准备不足的。一是公共环境利益的界定不够清晰；二是公共环境利益的权利内容和权利代表主体不够明确；三是公共环境利益的保护方法和路径不健全；四是公共环境利益司法救济方式有待完善。

生态环境修复法律责任与生态环境修复制度密切相关。只有明确生态环境修复制度才能使生态

^① 参见龙卫球：《民法和环境保护法的新型关系》，载于武汉大学环境法研究所微信公众号，2017年5月31日推送。

环境修复法律责任的落实有所规范。2014年新修订的《环境保护法》一定程度回应了现实要求和时代的呼唤,在第32条规定:“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。”但是这一规定是从环境监督管理的角度对国家提出的要求,并未涉及修复制度本身的具体内容,法律责任中也未对履行修复义务作出规定。有关环境污染和生态破坏的民事责任规定转至《侵权责任法》,将球又踢回给民法。

部分单行环境法律法规中有一些关于环境修复责任的条文。如《固体废弃物污染环境防治法》第85条规定:“造成固体废弃物污染环境的,应当排除危害,依法赔偿损失,并采取措施恢复环境原状。”《水污染防治法》在法律责任一章多次提到违反本法规定,由有权的监管部门责令停止违法行为,限期采取治理措施,消除污染,处以罚款;逾期不采取治理措施的,监管部门可以指定有治理能力的单位代为治理,所需费用由违法者承担^①。

2017年12月29日全国人大公布的《中华人民共和国土壤污染防治法(草案二次审议稿)》,用专章规定了土壤污染风险管控及修复,这是生态环境修复义务及相关制度立法的重大突破。该草案将生态环境修复义务与生态环境修复责任相衔接。其第95条规定:“土壤污染责任人未依照本法规定履行土壤污染风险管控和修复义务,土地使用权人可以向人民法院提起诉讼,请求土壤污染责任人履行相应义务。”“土壤污染责任人未按照生效裁判履行相应义务的,人民法院可以委托他人代为履行,所需费用由土壤污染责任人承担。”这个草案设定的生态环境修复义务遵循了保护公共利益保护的目标,然而当土壤污染责任人未履行修复义务时,草案却将请求权主要设定为私益请求权,导致其法律目标本身出现矛盾。

尽管如此,正如前文所述,生态环境修复责任是一个救济生态环境损害民事责任体系,它不可能在一个单行法中完全建立,需要对各种生态环境要素及生态系统的功能和价值的保护和救济进行整体考虑,所以,建立完善生态环境修复责任制度的法律设计应该是:一要通过修改宪法和环境基本法明确规定公共环境利益和公民环境权的法律地位,将生态环境修复制度作为环境保护的一项基本制度加以构建。二制定环境特别民事责任立法明确“环境损害”或者“生态环境损害”这一损害类型,将生态环境修复作为救济生态环境损害的主要方式。三是制定专门的技术规范,完善生态环境修复责任的边界、限度和具体要求。

五、结 语

生态环境修复责任是以保护生态环境利益为中心、以救济生态环境损害为本位的法律责任设计。该责任不是与恢复原状对应的单一责任,而是以保护生态环境利益为目的的责任体系,包括停止侵害、排除妨碍、消除污染、管控风险、修复生态功能等内容。修复责任的内容应该与生态环境修复义务、生态环境损害补偿、公众环境权保护、环境修复技术规范要求相适应。民法规定的民事责任形式是工具,可用于哪些权利和利益的救济取决于民法和其他实体法的规定。修复生态环境责任作为对环境公共利益和公众环境权的救济,其成为法律责任的前提是法律对环境公共利益和公民环境权有清晰的定位。因此,建立完善生态环境修复责任制度,首先,要通过宪法和环境基本法明确规定公共环境利益和公民环境权的法律地位,将生态环境修复制度作为环境保护的一项基本制度加以构建。其次,制定环境特别民事责任法明确“环境损害”或者“生态环境损害”这种损害类型,将生态环境修复作为救济生态环境损害的主要方式。再次,制定专门的技术规范完善生态环境

^① 见2017年新修订《中华人民共和国水污染防治法》第85、90、94条等条文。这些立法规定为追究生态环境修复责任提供了一定的法律依据。但是它们没有解决修复制度构建的问题。

修复责任的边界、限度和具体要求。

参考文献

- [1] 阎杰. 重庆建成专门化审判体系[N]. 中国环境报, 2017-05-05 (8).
- [2] 蒲晓磊. 民法总则草案十大亮点解读[EB/OL]. http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2016-06/27/content_6688853.htm?node=20908, 2016-06-27.
- [3] 童克难. 民法典主脉注入绿色基因[N]. 中国环境报, 2017-03-13 (8).
- [4] 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).
- [5] 李挚萍. 环境修复的司法裁量[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2014(4).
- [6] 胡静. 污染场地修复的行为责任和状态责任[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2015(6).
- [7] 侯佳儒. 生态环境损害的赔偿、移转与预防: 从私法到公法[J]. 法学论坛, 2017(3).
- [8] 李挚萍. 环境修复法律制度探析[J]. 法学评论, 2013(2).
- [9] 李挚萍. 环境修复的司法裁量[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2014(2).
- [10] 李挚萍. 环境法基本法中“环境”定义的考究[J]. 政法论丛, 2014(3).
- [11] (转引自)辛琨, 肖笃宁. 生态系统服务功能研究简述[J]. 中国人口·资源与环境, 2000(3).
- [12] 欧阳志云, 王如松. 生态系统服务功能、生态价值和可持续发展[J]. 世界科技研究与发展, 2000(5).

Analysis on the Legal Nature of Ecological Restoration Liability

LI Zhi-ping

Abstract: The ecological environment restoration has become a dominant relief way of environmental public interest damage remedy. The supreme people's court specifically set up ecological environment restoration as the main judicial concept of the modern environmental resources and the fundamental value of environmental justice. But for the nature of the liability of ecological environment restoration, there are different understandings in legislation and theory. One of the main bones of contention is whether ecological environment restoration responsibility can be covered by restoration to the original state liability. In practice, there are also many disagreements on the legal basis to start the ecological environment restoration liability, liable body, responsibility boundary, etc.; therefore, it is necessary to determine the legal nature of ecological environment restoration responsibility. By investigating the judicial precedents and legal documents in the content of the ecological environment restoration responsibility, it can be found that the intension and extension of liability of ecological environment restoration and the liability of restoration to the original state are quite different, and the ecological environment restoration liability is not a single responsibility only corresponding to restoration to the original state liability but a civil liability system for relieving the ecological environment damage. The improvement of the ecological environment restoration liability system should determine the legal status of the environmental public interest and the environmental right of public, and develop environment special civil liability legislation and relevant technical regulations.

Key words: ecological environment restoration; restoration to the original state liability; the form of liability; liability nature

(责任编辑 周振新)