

立法应明确生态环境修复责任具体规则

刘长兴

生态环境修复是生态环境被破坏后重要的救济手段，中央关于生态环境损害赔偿制度改革的政策文件明确，修复是应对生态环境损害的重要途径，《民法典》也规定对生态环境损害优先适用修复责任，加上相关司法解释的规定，我国的生态环境修复责任制度已经基本确立。但是，相对于生态环境修复的实践需求而言，现行制度仍存在过于抽象、方向指引基本明确但操作性不足的问题，有必要在立法上对生态环境修复责任的具体规则进行更加明确的规定。

《生态环境法典（草案）》（三次审议稿）中已有生态环境修复责任的规定，但目前的设计仍显粗疏，并未充分回应追究生态环境修复责任的现实需求。充分利用编纂生态环境法典的机会，修改和充实《生态环境法典（草案）》（三次审议稿）中的生态环境修复责任规则，是推动生态环境修复实践、重建人与自然和谐关系的重要举措。

生态环境修复责任的现行制度框架

要最大限度地控制乃至消除环境污染和生态破坏的后果，不能仅依赖生态系统的自然恢复能力，积极主动的人工修复在很多情形下必不可少，事实上也是救济生态环境损害的重要手段。从已有实践来看，生态环境修复主要有两个途径：

一是政府实施的生态环境修复。这在实践中大量存在，是政府应对较严重的环境污染和生态破坏而采取的补救措施，需要政府投入资金、通常以环境整治或者生态修复项目的形式出现，是政府积极履行生态环境保护职责的行为，前提是国家的环境保护义务或者政府的环境质量目标维护职责。二是由环境污染和生态破坏的行为主体承担生态环境修复责任，是因污染环境、破坏生态的行为违法而应当由行为人承担的不利后果，本质上是行为人违反法定义务、损害环境公共利益而导致的法律责任。

前者遵循政府职责的规范逻辑，本质上是政府的法定义务而非通常所指的法律责任；后者的定位是法律责任，是新型的环境法律责任方式。目前实践中，特别是司法实践中所称生态环境修复责任是指后者。

从中央生态环境损害赔偿制度改革政策文件、《民法典》的生态环境修复责任规定到相关司法解释的具体规定，生态环境修复责任制度的基本框架已经确定：责任主体是造成生态环境损害的行为人，即污染环境、破坏生态的行为人，《民法典》使用“侵权人”的表述，表明其与污染环境、破坏生态侵犯他人利益的侵权人有共通之处，即行为上的类似性；责任成立的前提条件是违反国家规定、造成生态环境损害，必要条件是生态环境能够修复，限制条件是在合理期限内承担修复责任；责任追究者是国

- 要最大限度地控制乃至消除环境污染和生态破坏的后果，不能仅依赖生态系统的自然恢复能力，积极主动的人工修复在很多情形下必不可少，事实上也是救济生态环境损害的重要手段。
- 法律上对与生态环境修复责任的规定，不能仅仅限于确认该责任成立条件等基本框架，而是需要对生态环境修复的适用条件、方式方法、修复目标和标准等进行明确，或者在立法上授权确定这些内容的主体。
- 要通过修复手段实现对生态环境损害的适当救济、正确维护相关环境公共利益，需要规定生态环境修复的具体规则：坚持违法性作为生态环境修复责任的前提，明确生态环境修复责任的追究职责，对生态环境修复的适用条件等进行规定，作为认定生态环境修复责任的基本考量要素。

家规定的机关或者法律规定的组织，途径是“请求”行为人承担责任，实践中是通过磋商或者诉讼；替代方式是国家规定的机关或者法律规定的组织自行或者委托他人进行修复，所需费用由行为人承担。

此制度沿用了民法上环境侵权的制度框架，但因为没有特定的受害人，只能由特定机关或者社会组织作为公共利益的代表提出“请求”；同时因为涉及环境公共利益保护的特殊性，责任成立以“违反国家规定”为前提。但是对于具体如何修复，目前还没有可操作的规则。

《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定（试行）》（法释〔2020〕17号）第十二条第一款规定：“受损生态环境能够修复的，人民法院应当依法判决被告承担修复责任，并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。”其中并没有对修复目标、修复标准提出明确要求。该条第二款规定：“生态环境修复费用包括制定、实施修复方案的费用，修复期间的监测、监管费用，以及修复完成后的验收费用、修复效果后评估费用等。”这里对修复费用的项目进行了列举，但如果对修复目标、修复标准的明确界定，也难以确定修复费用。

生态环境修复责任认定的实践难题

上述生态环境修复责任制度框架并不能为修复责任的实际承担提供充分依据，因此实践中对修复责任的认定需要法官根据具体情形进行大量自由裁量，且高度依赖鉴定、专家意见等技术性辅助，但是即便如此，对于生态环境修复责任的认定仍存在较大争议。

究其原因在于，目前对生态环境修复责任的制度规定沿袭了民事责任的规定方式，但生态环境修复的公益本质导致其难以遵循民事权益保护的路径和标准来明确其具体内容。也就是说，在民事权益保护中，包括运用恢复原状责任以保护受损害的权益时，法官的职责是在平等民事主体之间居中裁判，而民事权益范围的确定可以参考社会惯例、保护程度应尊重当事人意思表示，并且可以通过当事

人之间的平等对抗达到某种平衡。但是，生态环境修复责任所要救济的环境公共利益的界定情况完全不同，并不存在民事当事人之间的利益平衡、意思自觉等决定责任范围和程度的参考，而是需要对公共利益进行单向度的决定，即公共利益的界定需要从公共利益保护之必要性、可行性角度作出公共决策。如果通过诉讼途径来认定生态环境修复责任，那么法官就不再是居中裁判者的角色，而需要判断公共利益应当受到保护的范围和程度。

对公共利益的界定，特别是保护范围和程度的确定，在很多情形下并不简单，需要考虑利益所涉公众的广度、利益的紧迫程度、保护的成本和必要性等。质言之，公共利益的界定和保护往往需要经过复杂的政治过程和法律操作，远非民事权益那样可以由法官居中对当事人的主张进行辨别、认定即可。那么，法律上对与生态环境修复责任的规定，就不能仅限于确认该责任成立条件等基本框架，而是需要对生态环境修复的适用条件、方式方法、修复目标和标准等进行明确，或者通过立法授权相关主体确定前述内容。

就此而言，现行法律和政策文件中对于生态环境修复责任的规定显然太过于原则，而依赖司法的个案认定并不符合公益保护的基本逻辑，甚至会模糊行政权与司法权的界限，也难以避免出现生态环境修复责任的判决困难和实践争议。因此，在已有生态环境修复责任制度框架之下，进一步发展、细化具体规则，是完善生态环境修复责任制度的必由之路。

生态环境修复责任制度的具体内容

从生态环境修复责任对生态环境保护的重要性、对公共利益之范围和保护程度的决定性以及对责任人的影响程度来看，生态环境修复责任制度应在法律层次完成具体规则至少是基本规则的构造，而不应当留给行政法规等更低效力层级的立法进行规定，生态环境法典编纂是完善生态环境修复责任制度的合适时机。《生态环境法典（草案）》（三次审议稿）第一千零六十五条第一款规定：“企业事业单位、其他生产经营者和个人造成环境污染、生态破坏的，应当依法承担消除污染、修复受损生态环

境的责任；无法消除或者修复的，实施的替代性治理或者修复措施。”这仍是生态环境修复责任的概括性规定，并无具体操作规则，没有完成生态环境修复责任制度的规则构造。要通过修复手段实现对生态环境损害的适当救济、正确维护相关环境公共利益，需要从以下方面规定生态环境修复的具体规则。

一是坚持违法性作为生态环境修复责任的前提。《民法典》规定生态环境修复责任以违反国家规定为前提，并且要求造成生态环境损害，该损害包括污染环境和破坏生态。《生态环境法典（草案）》（三次审议稿）的规定减少了“违反国家规定”的前提，与《民法典》规定不一致，并且不符合环境公益保护应当以违法为前提的基本逻辑，并不适当，应当增加“违反国家规定”作为生态环境修复责任的前提。另外，从生态环境修复概念的现有用法来看，已经包括了污染治理，因此在基本规则中不宜将污染清除与生态环境修复并用，而应当以后者涵盖前者，在更具体的规则中，可以对清除污染作出明确规定。

二是明确生态环境修复责任的追究职责。在达到生态环境修复责任的基本构成要件后，由谁启动对生态环境修复责任的追究程序至关重要，涉及生态环境监管职权的配置。目前以国家规定的机关和社会组织为生态环境修复责任追究的发起者，但是原则上需要经过诉讼程序，否则仅能磋商、依赖于达成协议，不具有强制性，这也难以实现对环境公益的及时、有效保护。应当明确生态环境主管部门追究生态环境修复责任的职权，通过行政执法程序认定行为人的生态环境修复责任。其他机关、社会组织通过诉讼程序追究生态环境修复责任，仅具有补充性地位，在生态环境主管部门不积极履行职责时发挥作用。对于生态环境主管部门认定的生态环境修复责任，责任人不服的，可以提起行政诉讼启动司法审查。

三是对生态环境修复的适用条件、修复方式、修复目标和标准等进行规定，作为认定生态环境修复责任的基本考量要素。符合可修复、有效益等条件的，才可以追究生态环境修复责任，否则应当转化为生态环境损害赔偿责任。对于修复方式、修复目标和标准等，可以规定基本的方向并明确生态环境主管部门的裁量权，以适应现实中修复的不同需要。同时，对于生态环境修复责任适用条件、修复方式、修复目标和标准等方面的具体规则，可以授权制定行政法规或者规章，以多层次的法律文件构建完整、可操作的生态环境修复责任制度体系。

（作者系武汉大学环境法研究所教授、博士生导师，中国法学会环境资源法学研究会常务理事）

