

环境民事公益诉讼中生态修复责任制度的适用研究

● 郑璐璐



[摘要] 生态修复责任作为救济受损生态环境的主要责任,主要以行为责任和费用责任两种方式进行救济。通过分析法院的判决,笔者发现在生态修复责任制度实践中存在修复费用的归属不统一、生态修复责任的错位、法院的修复判决难以有效执行等问题。这些问题致使司法资源大量消耗,受损生态环境难以得到及时有效地修复。与此同时,生态修复责任制度的发展也受到制约。基于此,本文提出创新生态修复责任的承担方式、加强各部门之间的协同联动、提高生态修复判决的可执行性等建议,以促进生态修复责任制度的适用,改善我国受损的生态环境。

[关键词] 环境民事公益诉讼;生态修复责任;承担方式;行为责任

随着我国经济的快速发展,生态环境问题日益凸显。环境民事公益诉讼作为一种新型的诉讼制度,旨在保护社会公众享有的生态环境权益。生态修复责任作为环境民事公益诉讼中一项重要的责任承担方式,其目的在于使受损的生态环境尽可能恢复到损害发生前的状态。但在实际操作过程中,生态修复责任制度的适用遭遇了一系列难题,影响了其在保护环境公共利益方面作用的充分发挥。因此,深入研究这些困境并探寻突破路径具有重要的现实意义。

我国生态修复责任制度的发展现状

(一)生态修复责任立法现状

《中华人民共和国环境保护法》为生态修复责任的确立奠定了基础,明确规定了损害者担责原则,为生态修复责任的落实提供基本依据。《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)规范了环境污染和生态破坏应承担相应责任,进一步明确了生态环境损害的修复和赔偿责任。《中华人民共和国土壤污染防治法》《中华人民共和国水污染防治法》等针对特定领域的生态修复责任作出了详细规定。2019施行的《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)》把“修复生态环境”与“赔偿损失、停止侵害、排除妨碍、消除危险、赔礼道歉等”一同列为民事责任的承担方式。

(二)生态修复责任制度的适用现状

分析目前法院发布的典型案例,可以看出生态修复责任的承担方式主要是费用责任和行为责任。生态修复责任的承担主体主要是主管部门、企业与个人,主管部门在其中主要肩负行为责任,特别是那些无法确定责任人和历史遗留的问题,通常由主管部门主导开展修复工作;企业大多承担费用责任,因为企业生产经营活动引发的环境损害往往较为严重,单纯依靠行为责任难以有效弥补,虽然存在部分企业借助技术手段来修复受损环境,但这种情况在实际中占比不高;就个人而言,需依据环境受损的具体状况来判定其应承担的责任类型,一般环境损害程度较为严重时,个人通常需要缴纳相应的修复费用,之后由专业的机构或企业进行全面系统的修复。

行为责任主要是植树造林、覆土复绿、增殖放流、清理垃圾等,企业和个人能够做的主要是较为简单的植树造林、覆土复绿、增殖放流。然而,当涉及异地修复时,上述这些依赖特定地域实施的行为方式便难以施展。由于地理空间的限制,在非本地开展这些行为会面临诸多障碍。比如,树苗难以适应异地环境、增殖放流的物种可能无法在异地水域存活,以及个人和企业无法长期在异地进行修复工作等。此时,企业和个人只能承担费用责任,由专业团队在异地妥善开展生态修复工作。同时,在行为责任中,如果修复成本过高,通常会放弃修复,转而依靠环境自身的自净能力。

生态修复责任制度在实践中存在的问题

(一)修复费用归属不统一

从司法实践来看,被告缴纳的修复费用,多数判决未作出明确要求。除了南京检察院诉王某林生态破坏案中,明确修复费用一部分直接转入负责修复的企业账户,另一部分的评估鉴定费用转入市检察院账户。大多数判决并未提及缴纳账户,如益阳法院判决夏某安支付的873万;上饶法院判决张某明等三人的600万。

由于生态修复费用主要侧重于补偿性质,应全部用于当地受损的生态环境,目前对于修复费用的归属主要包括法院、检察院及环境公益诉讼基金。这种不统一的状况引发了一系列负面效应,一方面,在涉及跨区域生态修复的复杂情形时,资金的协调与整合变得极为棘手,制约了修复工作的整体性与连贯性。另一方面,由于缺乏清晰且统一的归属标准,使得承担修复费用的企业和个人陷入困惑,对资金最终的去向与用途心存疑虑。

(二)生态修复责任的错位

生态修复责任上的错位包括两个方面,一个是担责主体,另一个是责任方式。

《民法典》规定造成生态损害的责任方,需承担生态修复的责任。企业作为造成生态损害的主要源头,理应成为生态修复的首要主体,然而,实际情形却有所偏差,当下主要是由主管部门对污染场地进行修复。这就使得企业作为真正造成环境损害的主体,并未切实履行其应尽的修复责任,导致损害者与修复者错位。这种不合理的现象导致一旦发生重大环境污染事件,往往由主管部门动用公共资源来为企业造成的后果买单。这不仅是对公共资源的不合理占用,也不利于从根本上督促企业切实履行环保责任。

在生态修复行为责任的具体形式中,如清理垃圾、拆除违规建筑、美化环境等大多由主管部门和各环保部门牵头并落实。个人承担责任的方式主要为植树造林、覆土复绿和增殖放流。考虑到个体能力问题,很多修复行为对个人、企业而言缺乏可行性,因此个人和企业更多地会承担费用责任。这种做法,省去了行为责任中烦琐的监督与管理环节,似乎有效节约了司法资源。但从生态修复的长远目标看,其与生态修复的初衷背道而驰。生态修复不仅需要资金投入,更需要切实的行动来改善环境现状,单纯依赖费用责任,会导致实际修复工作的执行不到位,无法真正实现生态系统的全面恢复与可持续发展。

(三)法院生态修复责任判决执行效率低

在判定生态修复责任时,若出现巨额修复资金,个人和企业通常都不堪重负。这不仅让执行工作困难重重,还引发了诸多问题。从当事人角度,由于判决无法有效执行,其所受损害得不到赔偿,之前维护权益的努力白费。对法院而言,此类情况损害了自身权威与公信力,降低了公众对司法体系的信任,影响司法形象。生态环境遭受破坏轻而

易举,可修复起来却极为艰难。在司法实践的具体操作过程中,生态修复判决所确定的费用常常处于较高水平。不可否认,生态损害的修复工作由于其复杂性和专业性,确实需要大量的资金。然而,高昂的修复成本,对于负有生态修复责任的主体而言,无疑是一种经济负担。这种沉重的负担使得判决在实际执行阶段面临诸多阻碍,难以得到有效落实。

当下,生态损害事件频繁出现,但生态修复的判决数量却相对稀少。在那些未要求责任主体承担生态修复责任的情形中,一部分生态问题逐渐成为遗留难题,最终由主管部门兜底;另一部分则是由其他案件中的被告来为他人造成的生态损害承担经济赔偿责任。让个别被告承受高昂的赔偿费用,有失司法公正。

另外,部分生态修复方案存在缺陷,内容简略,对修复目标、步骤、技术运用等关键信息阐述模糊,缺乏专业性与科学性。与此同时,监管环节缺失,没有明确的监管主体来负责跟进修复工作,也没有一套完善的监督流程,使得整个修复过程缺乏监督与把控,难以保证修复工作精准高效落实,进而可能无法实现预期的生态修复目标。

Q 生态修复责任制度的完善建议

(一)创新生态修复责任承担方式

个人和企业作为环境损害的主体之一,应承担起相应的生态修复责任,以往常见的植树造林、覆土复绿和增殖放流等方式具有局限性。因此,需要创新生态修复的责任方式,如针对个人实行劳务代偿,针对企业实行技改抵扣和碳汇认购等。

劳务代偿是先对受损生态环境所需的修复费用进行核算,进而以劳务形式抵偿生态环境遭受的损失,把原本责任人支付金钱的方式,转变为其亲自参与生态修复工作的行为,相较于直接支付修复费用,劳务代偿的方式更有利于保护环境生态。

技改抵扣需要企业推行资源节约与循环利用模式,开展技术创新与工艺革新,在节能减排、削减污染、降低碳排放及管控风险等方面取得显著成效时,可依既定标准,对其承担的生态修复责任进行适度扣减。这种方式可以让企业主动投身环保行动,推动生态环境的良性发展。而碳汇认购需要企业通过购买碳汇的方式,对造林、森林经营等能够吸收并固定二氧化碳的项目进行资金支持,这样既能保证生态修复效果又能将修复资金用于生态环境。

(二)加强各部门之间的协同联动

生态修复责任制度能否有效落实,重点在于各部门之间的协同联动。生态环境部门应承担起牵头统筹的重任,依据相关法律法规,对生态破坏的实际情况进行评估,为生态

修复工作明确方向。

自然资源部门则要充分发挥自身在土地及矿产资源管理方面的职能优势,为生态修复工作提供土地利用规划、资源开发管控等多方面的支持,以此确保修复区域内的资源能够得到合理且高效的调配。水利部门针对涉及水资源的生态修复项目,提供水文监测、水资源调配等技术支持。农业农村部门,在农业面源污染治理和农村生态修复时,应指导生态友好型农业的发展。

同时,各相关部门需定期召开会议,通过信息共享、难题共商,凝聚起生态修复的强大合力。通过建立联合执法机制,对各类破坏生态环境的行为采取统一行动,予以严厉打击,切实保障生态修复工作能够顺利推进,最终实现生态环境的有效治理与全面恢复。

此外,建立生态修复项目全生命周期管理体系,从项目规划、设计、施工到验收、后期维护,进行全过程监督和管理。在项目规划阶段,充分考虑生态系统的整体性,进行科学合理的设计。例如,在森林生态修复项目中,要根据当地的气候、土壤等条件选择树种,规划种植密度;在施工过程中,按照生态修复标准进行操作,确保修复质量;项目验收后,要建立监测和维护机制,定期评估修复效果,及时发现并解决新出现的问题。

(三)提高生态修复判决的可执行性

法院可在判决书结尾附上生态修复方案,该方案可以是法院基于专业考量与实际情况拟定的,也可以是原告或是具备专业资质的第三方机构提供,但需确保其合理可行。为了保障生态修复责任人能够顺利地开展修复工作,方案的制定须充分考量实际情况,因地、因时制宜;同时兼顾责任人的实际承受能力,合理安排、劳逸结合,根据生态修复工作不同阶段的情况,对方案进行动态调整。

生态修复方案的核心在于恢复受损区域的生态活力,使生态系统恢复到健康稳定的状态。因此,方案内容应覆盖生态修复的各个阶段,对每阶段的具体修复任务、预期效果都做出明确规定。例如,在植被修复方面,明确规定植物的成活率指标;在动物保护方面,提升动物的存活率。

生态环境的修复工作由于修复过程较长需投入大量资金。目前,在生态修复领域,主管部门承担着主要责任,生态损害的相关责任人需依照其对环境造成的损害程度,缴纳相应的生态修复费用。现阶段,生态修复工作的顺利开展,在很大程度上依赖于这些责任人所缴纳的修复费用来提供资金支持。然而,一旦责任人因经济能力限制,无法缴纳或拒绝缴纳生态修复费用,当地生态修复进程便会陷入僵局。为避免此类情况发生,保障生态修复工作持续稳定开展,亟待拓宽生态环境修复资金的来源渠道。需要从生态修复保证金、生态修复基金和环境责任保险三方面建立生态环境修复保障制度。

Q 结束语

环境民事公益诉讼中生态修复责任制度的适用,对于保护生态环境公共利益具有不可替代的作用。在我国生态环境司法实践中,生态环境修复法律责任承担方式的应用突破了传统侵权救济模式的局限,将重点放在生态环境修复行为上,为生态环境的有效救济开拓了更为广阔的路径。

参考文献

- [1]杨朝霞.论环保机关提起环境民事公益诉讼的正当性——以环境权理论为基础的证立[J].法学评论,2011,29(2):105-114.
- [2]任洪涛,严永灵.论我国生态修复性司法模式的实践与完善[J].西南政法大学学报,2017,19(4):86-94.
- [3]秘明杰,张婷婷.生态环境修复责任承担方式的司法实践样态及其创新转化[J].南京林业大学学报(人文社会科学版),2024,24(4):89-103.
- [4]范战平.论我国环境污染第三方治理机制构建的困境及对策[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2015,48(2):41-44.
- [5]宁清同.生态修复责任之保障制度初探[J].法治研究,2019(2):142-150.

作者简介:

郑璐璐(1995—),女,汉族,河南郑州人,硕士,助教,郑州商学院,研究方向:环境法学。