

国外生态修复法律制度及其对中国的启示

徐琳

上海政法学院国际法学院, 上海

收稿日期: 2023年6月28日; 录用日期: 2023年8月14日; 发布日期: 2023年8月22日

摘要

随着我国社会的迅速发展以及社会生活水准的不断提升和人民幸福指数的提高,但是高速增长的经济时常会伴随着环境的污染和生态资源的过度开采,人民公共利益也会随之受损。以目前的公益诉讼对生态环境保护的状况来看,已经不适应新的救济需要,因此需要新的形式来填补公益诉讼的空缺,生态修复法律制度就随之展现在大众的视角中。文中将从我国生态法律制度的背景,分析借鉴外国在生态环境破坏与修复过程的经验和措施,来达到我们具有中国特色的生态修复制度这一目标。

关键词

生态环境修复, 法律制度, 修复责任

Foreign Legal System of Ecological Restoration and Its Enlightenment to China

Lin Xu

School of International Law, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Jun. 28th, 2023; accepted: Aug. 14th, 2023; published: Aug. 22nd, 2023

Abstract

With the rapid development of our society, the continuous improvement of social living standards and the improvement of the people's happiness index, the rapid economic growth is often accompanied by environmental pollution and excessive exploitation of ecological resources, and the public interests of the people will also be damaged. Judging from the current state of public interest litigation on ecological and environmental protection, it is no longer suitable for the new relief needs, so new forms are needed to fill the vacancy of public interest litigation, and the legal system of ecological restoration is then displayed in the public's perspective. From the background of China's ecological legal system, this article will analyze foreign ecological restoration legal sys-

tems to observe and discuss the shortcomings in the development of China's ecological restoration legal system and the enlightenment and practices brought to China's ecological restoration system.

Keywords

Ecological Environment Restoration, Legal System, Restoration Responsibility

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 生态环境修复法律制度的背景

生态修复法律制度在我国出现的时间比较晚, 制定相关规则制度的方面对比发达国家的做法比较落后, 在我国上个世纪七十年代才刚刚起步着手建设生态环境修复的法律制度。不过在此之前我国就已经出现了环境污染的问题, 尤其是工业方面的问题, 在三大改造时期我国就制定了相关的法律规定, 来达到治理环境污染的目的, 但是对于重工业的环境污染和治理的规定也是最早关于三废的问题来讨论[1]。直到上个世纪六十年代左右, 当时的发展重心逐渐转移到城市中来, 尤其是一些大型的重工业在城市中的发展, 给当地带来了很大的环境治理的压力, 直到上个世纪七十年代, 在周总理的积极推导下, 我们开始逐渐把治理的主体转移到广大人民群众中来, 在后来中国参加联合国关于环境保护的相关会议后, 我们也开始着重加强对环境保护的相关立法规定, 在后来一些关于环境污染治理和保护的会议上, 我们也推行了相关的环境污染治理条例, 在后来的改革开放时期, 我们首次把环境保护写进了宪法中来, 至此环境保护的相关法律规定越来越显著, 在后来的生态治理规程中, 我们把实践中的做法逐步推进到环境保护的法律规定范围中去, 到后来的各种地质环境的试点开发和治理的过程中, 我们不断完善生态修复这一法律概念, 但是由于我们环境保护相关法律规定发展的速度过慢, 也未能得出一个完整的关于生态修复的结论。到了二十一世纪之后, 随着相关环境保护理论的不完善和发展, 环境保护已然成为社会发展必然关注的重要标准, 关注人与自然的和谐共生, 推进人与自然的可持续发展, 从之前的先污染后治理的经济发展理念逐渐发生转变, 环境保护需要每个人的共同努力, 而且关注的方向和角度也逐渐扩大, 对生态修复的分类也逐渐拓展, 随着理论我们在不断的完善, 但是在实施的过程中却存在很多的问题, 相关行为也需要相对应的配套规范性的文件来约束[2]。

2. 国外生态修复法律制度

(一) 美国生态环境修复法律制度

美国最初的经济发展模式是以牺牲自然生态资源为代价, 大肆地利用生态资源来推动社会的发展, 但是这种经济发展模式随之而来的便是资源的短期和环境污染治理的高成本要求, 本土资源的过度开采导致了本土资源储备的问题, 在后来的二十世纪三十年代的经济危机, 为了解决当时的经济发展问题, 美国推出了一种关于推动自然保护组织建立的措施来维持当时不均衡的社会生态, 目的是为了能够更好地维持生态平衡, 在此基础上后来的美国联邦政府推出了一系列的关于环境保护的法律法规, 包括水空气等基本法, 为后来美国生态修复法律制度的完善和发展打下了坚实的基础, 在后来颁布的国家环境法规进一步完善了美国的环境法规, 在完善保护环境这一基础上, 美国又着手于推进生态修复法律法规的工作,

主要是为了能维持生态的平衡发展,实现人与自然和谐共生的场景,在后来颁布的生态恢复法规,主要是为了达成合理开发和利用生态资源的这一目的,对于后来因为农业和矿业需要开垦的土地进行了进一步的修复工作,其效果也甚是显著[3]。

在后来美国制定了关于环境责任法规,同时根据当时的社会发展现状来推动和发展生态修复法律规定,对后来其他国家关于制定生态修复法律有着不可忽视的影响,该政策虽然是为了解决当时产生的生态环境问题,但是关于该政策的具体解决方针,为后来的环境修复工作提供了重要的参考价值,同时也明确了不同主体在应对环境保护和环境修复工作的责任。

美国在之后的二十世纪八十年代制定关于土地开垦与治理的措施,从主要负责部门到农场主都有着不同的责任分工,同时为了相应国家关于环境治理的号召,政府会给予一定的补助,为了更好地推进农耕地保护的政策方针,用于保护已经被过度开垦的土地保护,并在此基础上进行一定的土地保养措施,以达到退耕环境,涵养水土的目的。后来事实证明美国这一措施是有效的,为后来其他方面的环境修复提供了重要的借鉴和参考。

(二) 德国生态环境修复法律制度

德国早在上个世纪七十年代就发现了生态污染以其治理的重要性,由于受政治和军事动荡的不断影响,德国的生态环境受到很大的损害,德国也即使发展了该问题需要及时采取相关措施来保护和维持生态的平衡发展,所以为了人与自然的和谐共生,为了社会经济的协调发展,德国为此制定了关于生态破坏和修复的相关工作,包括立法方面的不断完善和执法主体的不断明确,在环境治理的法律规定方面德国做到了一流的水平,至此拥有了相当完善的环境治理方案和体系,关于环境保护的相关法律和欧盟关于环境保护的规定为后来德国的发展提供了重要的价值。德国在致力于空气环境的完善和治理采取了许许多多的措施,针对不同的主体对症下药,有但又不限于关于空气质量的精密计算,控制排污的标准,从企业到公民个人都有着严格且明确的相关规定,随着该法规的不断完善,为后来其他关于生态修复的发展提供了重要的参考价值,为了能确保该制度的推进和完善发展,德国在此基础上完善了不同的配套措施,所以德国到今天能保持着环境保护成果较为丰硕的代表国家,有许多关于生态修复的措施是值得我们去学习和研究发展。

(三) 澳大利亚生态环境修复法律制度

关于澳大利亚的生态修复法律制度的规定发展也较为完善,其开始设立和完善的周期也较长,从上个世纪八十年代,澳大利亚为了实现生态环境的不断完善,对生态污染的不断治理制定和出台了一系列的规定,尤其是对于土地开发和治理方面,澳大利亚主要的产业包括矿产资源的出口,尤其是铝矿的开采,给当时的生态环境造成了很大的破坏,动植物的生态平衡性也因此受到一定影响,但是在后来的矿产资源保护相关法律法规的不断完善,在一定范围内保护了土地生态环境,有利于人与自然的和谐共生[4]。

在后来出台的关于生态修复的法律文件中,关于开发污染与治理的协调问题进行了具体的规定,在开发土地和矿产资源的基础上也要重视后续的保护工作,必须得达到一定的标准的基础上才算整个开采体系的结束,同时利用政府和公众的力量来对土地资源的开发和治理起到一定的监督和惩罚的作用。

3. 国外生态修复法律制度对我国的启示

(一) 重视生态环境修复责任主体立法建设

从美国、德国和澳大利亚的生态修复发展的历程不难推断出想要实现生态环境的可持续发展,首先需要有一个完善的法律体系,而一个完善的关于生态修复的法律体系需要立法主体采取相对应的措施和政策来推动这一体系的完善和发展,像美国关于生态的修复和发展是采取了因地制宜的手段,关于不同州

有着他自己的明确规定，必须要根据本土的发展状况来制定相对应的治理体系，而不是以偏概全，要做到具体情况具体分析，但是为了更好地完善生态修复法律制度，我们需要由上而下的推动，首先是中央要提出一个大纲，然后在此基础上来细分和展开讨论，要在此基础上实施合适的规章制度，而德国关于土地开发和治理的相关问题上，也制定了相关的措施和法律法规，对我国的生态修复法律制度的完善和发展有着重要的参考价值。

(二) 完善生态环境修复程序

美国在上个世纪七十年代末规定了一系列关于环境保护的法律规定，在后来的空气污染水污染以及其他污染等方面提供了具体的标准，而且也通过法律规定完善和细分了程序性的问题，从联邦政府到各种政府自上而下的推动环境治理，在环境开发和治理方面提供了一个较为完善的标准和方针，而澳大利亚则要求土地的发展工作需要接受政府和公众的监督，将开发和治理的水平进行公示，以实现生态环境的保护和发展[5]。

除此之外，澳大利亚在土地开发和治理方面还需要开发主体提供开发前开发环境的具体勘探情况，以及开发过后治理效果的具体数据情况，同时不以企业的的核心数据为主要标准，还是要以法律法规的规定作为一个具体的参照。

(三) 建立完善的生态环境修复法律制度

国外一些发达国家的生态修复法律制度的完善和发展，需要一个完备的社会体系作为一个基础，来保障后续生态修复工作的有利进行，为了能更好地推动生态法律修复制度的不断完善和推动，需要社会公众的积极支持，尤其是资金方面的支持，无论是企业还是个人的捐助都有利于生态修复的积极开展，但是关于企业污染的惩罚或者后续的治理情况，是需要企业独立承担相关的惩罚金，但是关于一些前遗留性的相关问题，可以向政府提出相关的补偿要求，来缓解企业的资金问题，同时也响应国家的号召，个人的捐助也起到了尤为重要的作用，要根据具体情况来采取具体的措施，从而保障生态修复的积极开展，其中的标准包括但不限于污染环境面积的大小，需要生态修复的准备工作，以及进行调查后需要修复的面积推定等工作，然后在制定相对应的费用标准，或者按照营收的状况进行收取，这都是生态修复工作能顺利开展的重要准备工作[6]。

最后是生态修复工作的各方面协调发展，生态修复虽然需要大量的资金支持，但是也需要具体问题具体分析，在提供不了资金保证的基础上可以采取其他的措施，其最终的目的是为了保障生态修复所需要的大量成本，但是在这个过程中难免会产生一定的问题，例如资金的合理利用和挪用腐败等相关问题，所以需要相对应的监督机构采取相对应的措施来保障每笔生态修复基金的正确合理的合法的利用，对生态修复基金提供重要的保护措施，例如德国和美国都有专门的生态环境审计机构，目的是为了监督生态修复基金的正确运用，这对生态修复这一过程的完善和推动起到了重要的作用。

(四) 提高公众的参与和监督

最后是公众参与工作对生态环境的完善和发展的重要影响，伴随着生态修复的进展，难免会出现惩罚力度不够，监督机构未能尽职尽责的情况发生，对于企业直接的收缴罚款的措施，看似有一定的约束作用，但是这其中也会产生许许多多的问题，这对于生态修复工作的进展并不能起到一个良好的作用，所以国外的生态修复机制需要我们去借鉴和参考，对于国外的土地生态环境破坏和污染的情况，需要其管理者或者说是所有权人进行一个负责保护和治理的工作，其管理者需要保障土地的一个良好生态环境，还要保持治理过后与开采前的一个对比，其差距不能过大，但是对于我国而言更需要公主体的作用，我国不存在私有土地这一法律概念，所以需要国家和集体来起到一个主要的带动作用，但是对于个人对土地的开发和利用过程中产生的问题需要落实到个人头上，可以集体带领个人进行治理，同时需要集体和广大人民群众的监督工作。

4. 我国生态环境修复法律的完善建议

(一) 加快强化对生态环境修复责任的立法改善

生态环境的开发以及对于后续的生态修复这么一个过程想要达到一个良好的结果需要社会各层面的共同努力，首先是是需要公主体对于一个相关法律规定的完备工作，做到因地制宜，对于不同的地区不同领域不同土地类别要采取不同的立法措施，给予地方关于环境保护的权力，采取专门的环境治理方案，明确企业和个人的具体责任划分，关于环境监督的主体和职责也需要具体的划分工作。

(二) 明确生态环境修复主体的责任划分

为了更好地推动国内生态环境修复工作的开展，需要各个阶层不同主体的共同努力，所以需要划分出不同修复主体的标准以及责任的划分工作，企业产生的环境污染问题，需要企业积极承担相应的责任，积极主动的参与到环境修复的任务中来，同时有关政府主体需要加强对企业环境治理的监督和惩罚工作，对于具体的污染责任不仅需要企业承担而且需要明确到个人的工作中来，同时也需要企业加强对员工的指导和工作上的监督，避免非必要的环境污染泄露问题的出现，同时政府的工作也需要参与中来，为了更好地推动政府工作的开展，更需要广大群众的积极参与，不仅需要积极配合政府关于环境修复的相关工作开展，更需要对企业排污破坏环境的一个积极监督，环境的好坏切实到每一位公民的实体权益，良好的环境需要每一位公民的积极支持和参与[7]。

同时我们还需要加强对责任主体的范围的划分，从企业明确到个人，对生态环境污染处罚金需要一个明确的规定，这也是保障生态修复的一个重要基础，在没有资金的支持开展下，生态修复的工作很难开展，所以需要保障资金能够顺利流通，所以追责问责也是一个需要完善的工作，对于个人的举报我们应当加以支持和保护，同时对于立法方面我们也需要不断的完善和拓展，从纲领性文件到地方的行政法规，离不开行政主体的努力，我们在这些方面可以参照澳大利亚的问责制度，从长远的角度来规定生态环境的开发与治理工作的开展，才能更有利于人与自然的和谐共生，同时需要更加完备的环境保护体系。

(三) 完善环境责任追究机制

为了更好地推动生态修复机制的发展，光靠立法和公众监督是远远不够的，同时我们需要完善环境责任追究机制，完善相关的法律条令，加强对环境补救工作的开展，对于一般的环境修复工作，国家会采取修复令的手段，由政府或者法院来采取相对应的措施来保障环境修复工作的合理开展，同时需要相关负责人积极相应相对应的措施和政策，在实施保护和治理生态修复的工作上不一定非要责任主体主动进行，可以代委托其他专业修复机构进行生态环境的修复和完善的工作，但是对于生态修复所产生的费用需要责任主体的积极承担，而且为了责任主体能更好地开展生态修复责任工作，公主体需要进一步完善相关法律制度，采取相对应的法律措施，明确相关赔偿机制，积极参考发达国家的相关做法，采取专业机构进行勘探和测量，明确责任主体的划分建议建立生态环境损害责任追究联动机制，进一步发挥司法机关和民间团体的作用，对司法机关在生态环境损害案件处理过程中发现、群众反映特别集中和突出的本规定的追责情形，也应该纳入追责对象和范围。最终，通过全面贯彻和实施《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》，促进党政领导干部树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明观念，增强各级领导干部保护生态环境的责任意识和担当意识，全面推进社会主义生态文明建设，让群众早日看到实施带来的生态环境改善和环境民生福利。

(四) 通过立法对生态环境修复公众参与监管作出规定

所谓生态系统方式，即遵循生态系统运动发展规律、综合运用自然科学和社会科学成果，通过法律的、行政的、经济的管理手段对生态经济社会复合大系统运动发育过程进行系统的、综合的、全过程管理的方式。循环经济法制所要规范建设的全面协调可持续发展的生态经济社会复合系统；是由经济系统

的经济再生产过程、社会系统的人口再生产过程、和生态系统的环境资源再生产过程复合而成的，轻视任何一个生产过程，都会导致系统功能的破坏。

循环经济法制建设的总的目标任务和基本要求，就是要通过完善立法、加强执法、自觉守法和法律监督，规范、调整、保障经济再生产、人口再生产和环境资源再生产之间的平衡、协调与稳定持续发展；就是要本着生态系统方式原则的要求，完善经济再生产规范、人口再生产规范和环境资源再生产规范，建立约束人口、资源、环境协调持续发展的执法、守法和法律监督机制，以保障循环经济建设顺利进行和健康发展。

生态环境治理是全社会的共同事业。积极引导公众有序参与生态环境治理，是对习近平生态文明思想的践行，是全民共治理念的体现，也是提升生态环境治理主体多元化发展水平、保障生态文明建设取得实效的关键所在。这需要坚持系统观念，通过一系列政策措施凝聚各方力量，激发公众参与生态环境治理的责任意识、扩大公众参与生态环境治理的范围领域，并通过健全的法律制度及机制加以保障，把保护生态环境真正转化为全体人民的自觉行动，构建生态环境治理共建共治共享新格局[8]。

5. 结论

通过对中国对比德国、美国、澳大利亚我们不难看出，目前我国的生态修复制度还是需要不断的完善和发展，我们应当及时突出生态修复这一重点工作，积极参与和借鉴外国在生态环境破坏与修复过程的经验和措施，来达到我们具有中国特色的生态修复制度这一目标，同时也应当根据具体情况具体看待，有选择性的参考和借鉴他国的生态修复经验，但是对于他们采取生态修复的成果是值得我们去学习的，所以加快我国生态修复体系的建设对我国生态文明建设有着至关重要的作用，更有利于推动我们人与自然的和谐相处，来达到可持续发展的目的。

参考文献

- [1] 吴鹏. 生态修复法制初探——基于生态文明社会建设的需要[J]. 河北法学, 2013, 5(11): 40-42.
- [2] 王玉兰. 论我国生态环境修复法律制度的完善[D]: [硕士学位论文]. 上海: 华东理工大学, 2018.
- [3] 王江, 黄锡生. 我国生态环境恢复立法析要[J]. 法学科学, 2011, 3(1): 8-9.
- [4] 费安玲. 论恢复原状在环境损害救济中的首适性[C]//“环境司法与环境正义”国际研讨会. 环境司法与环境正义国际研讨会论文集. 2015: 32-33, 156-158.
- [5] 於晶晶. 生态环境修复法律制度的困境和展望[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 甘肃政法学院, 2019.
- [6] 黄俊, 郭冬梅. 生态修复法律制度探析[J]. 江西理工大学学报, 2016, 37(6): 23-27.
- [7] 王治国. 关于生态修复若干概念与问题的讨论(续) [J]. 中国水土保持, 2003(11): 24-25.
- [8] 刘超. 环境侵权救济诉求下的环保法庭研究[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2013: 68.