

生态修复责任主体多元化问题探析

位文娇

新疆财经大学法学院, 新疆 乌鲁木齐

收稿日期: 2024年3月28日; 录用日期: 2024年4月10日; 发布日期: 2024年5月15日

摘要

生态修复是生态文明建设的关键环节, 加快实施重要生态系统保护和修复重大工程是二十大报告提出的重点任务。生态修复工作复杂繁重, 涉及政府、污染者和破坏者、社会公众以及第三方机构等多元主体, 而多元主体的治理尚面临责任失衡、参与度不够、机制不完善等问题。因此, 厘清多元主体的责任范围、加强多元主体的协同、建立完善的监督保障机制, 是推进生态修复工作整体稳步进行、构建人与自然和谐共生的新生态自然观的合理途径。

关键词

生态修复, 修复责任, 多元主体, 协同治理

Exploring the Problem of Diversification of Ecological Restoration Responsibility Subjects

Wenjiao Wei

Faculty of Law, Xinjiang University of Finance and Economics, Urumqi Xinjiang

Received: Mar. 28th, 2024; accepted: Apr. 10th, 2024; published: May 15th, 2024

Abstract

Ecological restoration is a key link in the construction of an ecological civilization, and accelerating the implementation of major projects for the protection and restoration of important ecosystems is a key task put forward in the report of the Twentieth National Congress. Ecological restoration is complex and heavy, involving multiple subjects such as the government, polluters and destroyers, the public and third-party organizations, and the governance of multiple subjects is

still facing problems such as imbalanced responsibilities, insufficient participation and imperfect mechanisms. Therefore, clarifying the scope of responsibility of multiple subjects, strengthening the synergy of multiple subjects, and establishing a perfect supervision and guarantee mechanism is a reasonable way to promote the steady progress of ecological restoration work as a whole, and to build a new ecological concept of nature in which human beings and nature coexist harmoniously.

Keywords

Ecological Restoration, Restoration Responsibility, Multiple Subjects, Coordinated Governance

Copyright © 2024 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. 生态修复责任主体多元化问题的提出与成因

自党的十八大将生态文明纳入“五位一体”总体布局以来，生态文明建设成为我国的重要发展战略。党的十九大报告中提出，要“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”。但在实践中，政府与企业责任失衡，更多由政府承担生态修复的替代责任，企业发挥的作用较小，社会组织和公众参与度不够。体现如下：

在中华环保联合会、国能辽宁环保产业集团有限公司等环境污染责任纠纷¹中，调解书给出的解决办法是“通过政府有关部门组织污泥处置和环境修复”，即生态环境的修复工作由政府组织开展。在大方绿塘煤矿有限责任公司环境污染责任纠纷案²中，判决书中载明“由赔偿权利人毕节市人民政府指定的职能部门毕节市生态环境局负责开展修复工作”，也是由政府承担了生态修复的具体工作。在叶清露、福建省环保志愿者协会环境污染责任纠纷案³中，判决“叶清露应于本判决生效之日起十五日内支付环境污染赔偿款 344077.95 元，该款项支付至厦门市同安区人民政府财政专户，用于厦门市同安区的环境生态修复”，该案虽然由责任人承担修复费用，但同样由政府对生态修复工作进行安排。从以上案例可以看出，政府在生态修复工作中承担了主要责任，而企业只是缴纳修复费用，履行金钱义务，没有参与到实际的修复工作中。

究其原因，是我国对生态环境修复的法律规定过于笼统，原则性太强。在我国的《环境保护法》以及其他关于环境保护的法律中，只是规定了政府以及污染破坏者要承担修复责任，并没有明确规定各主体承担责任的具体类型，也没有规定相应的适用情形。^[1]这与生态文明建设系统性、整体性的要求不相适应，生态修复主体的多元化尚面临系列挑战。因此，构建多元主体协同的环境治理体系成为当务之急。

¹ 中国裁判文书网，

<https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181107ANFZ0BXSK4/index.html?docId=iVOC3XJGAEHa7o2gt6EBMy2k6eiiYPF+zNtZlroovYzyXJ8iGg8l+J/dgBYosE2gw6VsbpVB/GmGXl+9lllO/Ummxin92Q6GBOOhicGUizWSRsBeu89PCZHROyLe3VzL>, 2024-04-07.

² 中国裁判文书网，

<https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181107ANFZ0BXSK4/index.html?docId=4bV1bKvr1EFCIBI93xWvGAQeItAzInCVWoPMiQ1fFiWXnDyazRTiJ/dgBYosE2gw6VsbpVB/GnPM/17vU+UrcEVzMm7Gim4rHlkr3TliDh8YopF6865bwTpievV7zjk>, 2024-04-07.

³ 中国裁判文书网，

<https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181107ANFZ0BXSK4/index.html?docId=+5gV9SHU9sjurEzmmzWV0pATr9cCM617cNUjAULrDhL2Qu+E/BxiZ/dgBYosE2gw6VsbpVB/GnPM/17vU+UrcEVzMm7Gim4rHlkr3TliDjXD3y0V1w9sxtwMe/wmlypc>, 2024-04-07.

2. 生态修复责任主体多元化的必要性

2.1. 生态修复责任的特征决定了主体的多元性

2.1.1. 生态修复的公益性

党的十八届三中全会规定了“谁污染环境、谁破坏生态谁付费”的原则；我国《环境保护法》也确立了“谁污染，谁治理；谁破坏，谁修复”的基本原则；《民法典》也明确规定，针对环境侵权行为，行为人承担的是无过错责任。对于污染环境、破坏生态的责任承担，首要主体是环境的污染者、生态的破坏者，但这并不意味着对生态环境的修复仅限于污染者和破坏者。不同于一般的环境侵权责任，生态修复责任不仅仅对环境污染行为造成的人身、财产损害进行救济，同时也应当对受损的生态环境进行救济，体现着生态利益的价值。[2]

2.1.2. 生态修复的专业性

从对生态环境污染、破坏程度的鉴定，到修复过程中具体措施的实施，再到对修复结果的评估，整个过程都需要技术和专业知识的支持。党的十八届三中全会也明确规定，应“建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制，推行环境污染第三方治理”。由专业的第三方机构参与生态修复的过程，在保证生态修复效率和效果最大化的同时，也提供了一种监督途径，增强了修复工作的权威性。

综上，从生态修复的公益性来看，生态环境的好坏关系着人类社会能否持续发展，各级政府、社会组织以及每个个体都有修复生态环境的义务。生态修复责任的公益属性不仅是修复生态环境的需要，也是代际公平的体现。从生态修复的专业性来看，目前大多数的修复责任表现为替代修复的方式，即由侵权一方承担修复成本，由政府授权或者委托专业的第三方机构进行具体方案的实施。[3]因此，生态修复的公益性和专业性决定了修复主体的多元性。

2.2. 生态修复责任性质的多元性决定了主体的多元性

生态环境案件具有公益属性，实践中很多法官不仅在民事案件中适用生态修复责任，在一些行政案件和刑事案件中也有援引。[4]也有学者认为，环境法的综合性使环境法律责任不可能只有单一的法律性质，该责任是在传统法律责任的基础上形成的一种综合性的新型法律责任，包括环境民事责任、环境行政责任和环境刑事责任。[5]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》中提出：“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。”[6]此外，全国多地设立有环境资源审判专门机构或组织，专门审理环境资源案件，针对性地解决民事、行政和刑事交叉问题。

理论界和官方都认为生态环境修复责任具有民事、行政、刑事的多元性质，这也就决定了生态修复不仅是破坏者和污染者的责任，国家行政机关和司法机关也有监督和修复的责任。

2.3. 景观生态学的理论基础决定了主体的多元性

景观生态学研究生态环境空间异质性的动态发展，强调生态学过程与尺度之间的相互作用。景观生态学立足多种时空尺度，研究组成景观单元的空间格局对过程的影响；同时强调人类活动，将人类活动与生态系统的结构和功能相整合，探究人类对景观的管理模式。[7]在景观生态学理论支撑下，人类通过调整景观空间配置来提升生态系统的功能，以达到生态修复的目的。景观生态学认为生态系统不是同质的，而是具有多样性和差异性，这就要求人类对生态系统的管理和修复也应具有多样性和差异性，即需要多元主体的活动来适应这种不断变化的生态模式。

3. 生态修复责任主体多元化的困境

3.1. 政府与污染者、破坏者责任失衡

政府基于公益目的对受损的生态环境有修复义务，同时因其特殊的法律地位而拥有调配各种资源的权力以及资金上的优势，因此政府在生态环境修复方面承担了主要责任，起主导作用。^[8]而作为污染者、破坏者的企业受利益驱动，往往只注重生产效益，而忽略了对生态环境的保护，即便因此受到惩罚，也是被动地对生态环境进行修复，治理效果不足。甚至有些小企业对造成的损害无力承担修复责任，更加重了政府的责任。在具体的落实工作上，政府与企业之间也缺乏衔接性。

3.2. 社会公众参与度低

生态环境质量与社会公众生活质量息息相关，公众有权利知晓有关生态环境保护的信息。政府作为公共事业的管理者，有义务公开生态环境保护相关的信息，保障公民的知情权和参与权。但在实践中，首先，政府公开的信息不够全面、缺乏真实性，导致企业无法预估风险、不能做好衔接工作，社会公众对政府丧失信任；其次，社会公众不明悉参与生态环境治理的程序和路径，参与生态修复的积极性不高。针对公民对生态保护知情权和参与权的问题，我国的《环境保护法》虽然有“信息公开和公众参与”的专章规定，但是不够细致，原则性的内容居多，实践中可操作性不强。

3.3. 缺乏验收机制

生态修复是一项具有整体性、系统性的艰巨工程，不仅要关注生态修复的过程，更要关注修复的结果。而对于生态修复结果的验收，我国没有明确的主体，同时对于修复要达到的程度也没有具体的标准。从自然科学的角度来看，受损的环境如果自然恢复到稳定状态需要较长的时间，那么在人为干扰下需要多长时间、达到什么标准、由谁来验收则是急需解决的问题。在实践中，针对修复后的验收工作，验收小组多由专家、学者组成，有时还包括建设单位和勘查机关，由于上述人员专业素质参差不齐，也没有明确的验收标准，导致不能对修复后的生态环境进行科学评价，影响生态修复的效果。

3.4. 缺乏监督和保障机制

生态环境修复过程中存在一些人为因素会影响修复工作的效果和真实性，比如对环境损害程度的鉴定、修复资金的使用情况、修复后是否达到修复的标准等。目前我国并没有完善的监督机制，也没有确定的监督主体，只是有零散的关于环境修复的监管规定，不足以对整个修复过程进行有效监督。比如我国《环境民事公益诉讼司法解释》中针对修复费用的使用只作了宏观上的规定，没有规定具体的管理和监督细则。另外，生态环境的修复过程对专业性依赖较强，本应对修复情况进行检查的法院、检察院难以依靠自身力量对其进行监管，可能导致监管工作流于形式，不能有效发挥监督作用。

影响生态修复效果的有两大因素，一是资金问题，二是技术问题。实践中修复责任的承担方式多为替代性修复，而企业所支付的修复资金有时难以满足实际修复工作的需要，且有些小企业责任能力不足，根本无力承担相关费用，这就导致生态修复缺乏资金保障。生态修复具专业性的特点也决定了修复的事前、事中、事后都离不开专业技术人员的支持，而在实践中面临技术人员稀缺、技术能力不足等问题，使得生态修复缺乏技术上的保障。

4. 生态修复责任主体多元化的对策研究

4.1. 厘清各主体的责任范围

在生态修复这样一个多元主体参与的过程中，很容易出现职责混乱或者互相推诿的情况，特别是政

府与污染者、破坏者之间的责任分配失衡问题尤为突出，因此厘清各主体之间的责任范围至关重要。首先，政府主体应发挥其在生态修复中的主导和引领作用，进行统筹规划，制定其管辖区内生态修复领域的宏观政策，促进资源合理配置；[9]同时，在污染企业承担能力不足时发挥补充作用，及时对受损环境进行修复治理。其次，要促进污染企业转变经营理念，增强社会责任感，应用绿色技术，减少污染排放，追求经济效益和绿色经营平衡发展。

4.2. 增强社会公众的参与度

要吸纳社会公众参与到生态修复工作中来，一方面要保障公众的知情权，提高其参与环境治理的积极性；另一方面要保障公众的参与权，完善公众参与修复工作的程序和具体路径。政府要积极履行披露义务，保证公开信息的真实性和全面性，帮助社会公众能够全面了解生态环境治理和修复的相关信息；要制定明确的、具体的参与生态修复的程序和路径，并加强对公众参与的引导，避免出现社会公众有心参与而找不到合适途径的情况。另外，还可以通过宣传典型案例、推送特色图文来提高公众参与的积极性。

4.3. 加强多元主体的协作

生态修复主体的多元化固然对修复工作有积极作用，但要协调好各主体之间的权利义务，否则生态修复得不偿失。党的十九大报告提出了多元主体参与的环境治理体系，加强多元主体的协作正是对该体系的实践。具体来说，政府方面，要统筹好各方资源，安排好各方职责，同时做好补充和保障工作；企业方面，积极配合政府做好修复工作，及时反馈修复的进程和修复中遇到的困难，不欺瞒政府和社会；社会公众则要按规则参与具体的修复工作，服从相关主体的安排，并对政府和企业的行为进行监督。如此形成生态修复的合力，促使多元主体的措施都落实到位，实现共治、共建、共享。

4.4. 明确验收的主体和标准

验收主体需要具备两个要素，一是具有专业性，验收者必须是具有生态修复相关知识、熟悉修复技术的专业人员；二是具有权威性，验收者应当是在相关领域具有权威性的组织机构，或者是由政府授权或委托的组织。由此，可以由政府的环保部门联合相关组织机构成立专门的验收组，法院、检察院也可派人员参与，一方面有政府和司法机关的公信力做支撑，另一方面也有相关机构的专业技术做支持。

对于验收标准，则要综合考虑多种因素。首先是要符合国家的强制性规定，恢复后的生态环境中的污染物含量不能超过国家最低标准；其次要考虑社会公众的合理诉求，生态修复的目标之一是满足社会对环境的需求，也符合生态文明思想中“环境就是民生”的理念；最后要对修复后的生态环境进行定期检测，避免出现暂时性修复的情况，保证修复成果能够长期受益，满足生态系统持续性的要求。同时，对于不符合验收标准的，在责令其继续修复的同时也要建立问责机制，对其不作为或者作为不到位的情况进行处罚，促使生态环境能够在合理期限内尽快修复。

4.5. 完善监督、保障机制及其主体

对生态修复进行监督主要体现在两方面，一是对污染者、破坏者修复行为的监督，二是对修复资金使用情况的监督。对污染破坏主体的监督内容包括：在修复过程中是否积极履行义务，是否有欺瞒政府和社会的行为，是否足额缴纳修复费用或者是否真的无承担能力等。对修复资金的监督内容包括：修复资金来源的可靠性，修复资金是否专项专用，剩余修复资金的去路安排等。[10]监督的主体除了上述验收主体外，还应包括社会公众，各主体联合对整个修复过程进行跟踪监督，避免存在形式化问题。

整个修复过程要以资金和技术为支撑。在实践中不是每一处生态环境的破坏都能找到责任人，也不

是每一个责任人都有承担修复费用的能力，因此需要建立修复资金的保障机制。资金保障最主要的是要增加资金的来源，除了责任人缴纳的费用，政府的财政拨款可以作为修复资金的来源之一，另外也可以是来自社会组织和社会公众的捐赠。要保证这些资金专款专用以及接受捐助的方便性，就要明确资金管理的主体，从公信力和效率角度考虑，宜由政府组成专门的资金管理组。另外，对于修复中技术人员稀缺、技术能力不足的问题，政府要给予专业性的组织机构一定支持，确保人才建设为生态保护助力。

4.6. 第三方专业机构的特殊主体地位

第三方的专业机构在生态修复中发挥着不可替代的作用。生态系统破坏程度的评估鉴定、生态系统的修复过程、修复成果的验收以及对整个过程的监督，每个环节都有专业机构的参与。^[11]第三方机构既可以是受委托的修复主体，也可以是被授权或者受委托的验收主体，同时也可以是监督主体。在实践操作中要注意对各个角色的区分，保持机构的中立性，确保生态修复工作的透明度。第三方专业机构参与生态修复工作，对于实现治理的专业化，提高修复效率，降低社会成本，推进修复工作的集约化和系统化具有正向作用，为社会监督提供了便利，增强了权威性。

5. 结语

生态修复责任主体的多元化符合十九大提出的多元共治理念，是实现二十大提升生态系统多样性、稳定性、持续性的重要途径。在人与自然和谐共生的新生态自然观理念下，多元主体的协同治理有利于推进生态修复朝着良性方向发展，也有利于人类社会的发展。习近平总书记指出，“绿水青山和金山银山绝不是对立的，关键在人、关键在思路”。因此要构建生态修复主体的多元化体系，加强多元主体的协同治理，合力打造生态修复新形态，真正实现人与自然和谐共生。

参考文献

- [1] 任洪涛, 敬冰. 我国生态修复法律责任主体研究[J]. 理论研究, 2016(4): 53-59, 70.
- [2] 周宇. 环境法典是生态修复责任的归宿——后民法典时代民法与环境法的区别与融合[J]. 南京航空航天大学学报(社会科学版), 2023, 25(1): 70-75.
- [3] 钱文静. 生态环境损害代修复制度的理解——基于《民法典》第1234条[J]. 黑龙江环境通报, 2023, 36(7): 133.
- [4] 秘明杰, 娄玉帅. 《民法典》中生态环境修复责任法律性质辨析[J]. 湖南警察学院学报, 2022, 34(3): 54-61.
- [5] 宁清同, 南靖杰. 生态修复责任之多元法律性质探析[J]. 广西社会科学, 2019(12): 107-117.
- [6] 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.
- [7] 李月辉, 胡远满, 王正文. 山水林田湖草沙一体化保护和修复工程与景观生态学[J]. 应用生态学报, 2023, 34(1): 249-256.
- [8] 任洪涛. 生态修复法律责任主体社会化研究[J]. 贵州大学学报(社会科学版), 2018, 36(2): 100-108.
- [9] 姚晓芬. 生态修复制度中多元主体协同共治的现状与完善机制[J]. 邢台学院学报, 2021, 36(3): 49-53, 58.
- [10] 于敬冉, 秦勇. 我国生态修复责任的法律性质与规范构造[J]. 青岛农业大学学报(社会科学版), 2022, 34(1): 65-72.
- [11] 翟新丽, 杨爽. 论生态修复的类型化构造[J]. 皖西学院学报, 2023, 39(3): 46-52.