



生态修复法律制度的协同及其实现路径

裴敬伟

On Ecological Restoration Legal System Coordination and Its Realization Path

PEI Jingwei

在线阅读 View online: <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2022.0747>

您可能感兴趣的其他文章

Articles you may be interested in

生态修复责任的法律性质及实现机制

Analysis of Legal Nature of Ecological Restoration Responsibility and Implementation Mechanism

北京理工大学学报(社会科学版). 2019(5): 134 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2019.1562>

生态环境修复行政命令制度的规范建构

Normative Construction of the Administrative Order System of Ecological Environment Restoration

北京理工大学学报(社会科学版). 2021, 23(6): 130 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2022.2654>

刑事司法中环境修复责任的多元化适用

Diversified Application of Environmental Restoration Responsibility in Criminal Justice

北京理工大学学报(社会科学版). 2019(6): 140 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2019.2019>

生态人格及其对城市居民低碳消费行为的影响

Ecological Personality and Its Influence on Low Carbon Consumption Behavior of Urban Residents

北京理工大学学报(社会科学版). 2017(2): 45 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2017.0207>

论认罪认罚从宽中的程序正义及其实现

The Connotation and the Realization of Procedural Justice on the System of Leniency based on Peccavi

北京理工大学学报(社会科学版). 2018(3): 143 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2018.0689>

城市“生态治理”政策流动的一种新设计——以“宜昌试验政策”为例

A New Design of Urban Policy Mobilities on “Ecological Governance” –A Case Study of “Yichang Experiment”

北京理工大学学报(社会科学版). 2018(3): 45 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2018.1534>



关注微信公众号，获得更多资讯信息

DOI: 10.15918/j.jbitss1009-3370.2022.0747

生态修复法律制度的协同及其实现路径

裴敬伟

(华中农业大学 文法学院, 湖北 武汉 430070)

摘要:生态修复从生态学进入到法学, 主要在刑事制裁、民事赔偿和生态补偿领域作为责任承担方式或治理措施, 由此形成法律属性各异的生态修复制度。基于山水林田湖草生命共同体理念, 为实现生态环境增益和统筹修复的需要, 不同领域生态修复有必要形成制度协同合力。在生态修复法律制度协同化过程中, 为解决修复主体利益冲突需要构建生态修复协调组织以实现主体协同; 为解决修复目标存在本质区别问题需要通过磋商达到目标协同; 为解决公众参与匮乏问题需要多元化公众参与的社会协同; 为解决监管不可持续性问题需要统一跟踪评价的监督协同。

关键词:生态修复; 刑事制裁; 民事赔偿; 生态补偿

中图分类号: DF46

文献标志码: A

文章编号: 1009-3370(2022)03-0108-08

生态修复是改善和提升生态环境质量的重要举措。特别是党的十九届四中全会明确提出要统筹山水林田湖草一体化保护和修复, 健全生态保护和修复制度^①, 其体系化、系统化问题便成为环境法当前面临的重要课题。但是, 在法治实践中, 生态修复广泛存在于刑事司法制裁、环境侵权责任、生态补偿等领域, 各自为学, 割裂了生态修复的法律问题与进路选择。因而, 需要以生态整体主义为导向, 在刑事制裁、侵权责任与生态补偿等制度之上, 寻找生态修复法律制度协同的整体性解决方案。

一、生态修复的概念演进: 从生态学到法学

(一) 生态学中的生态修复

生态学中“生态修复”概念是发展的, 存在多种理解, 同时亦有使用“生态恢复”等术语的情况。一般而言, 生态修复是指通过人工措施对受损生态系统进行部分恢复, 生态恢复则是对受损生态系统的全面恢复, 通常情况下很难区分修复和恢复。生态修复是协助生态系统恢复, 但能否让生态系统完全恢复, 以及生态系统的恢复程度如何, 只有等到项目完成后才能判断, 生态系统自我恢复能力会自发地使自己逐步恢复到受损前的状态^[17]。也就是说, 生态修复是人类主动干预的行为, 重点是干预生态系统过程和生态系统服务; 而生态恢复则是生态系统自我恢复, 强调之前存在的生物群, 即回到原来的发展轨迹。《加快推进生态文明建设的意见》亦明确提出: 在生态建设与修复中, 以自然恢复为主, 与人工修复相结合。所以从这个意义上说, 生态修复是重要的环境治理措施, 而生态恢复则是一个自然状态, 且两者经常交织于同一过程无法完全区分。

从生态特征角度来看, 生态修复包括物种组成、生态系统环境、群落结构、景观环境、生态功能、生态复杂性、自组织性、生态弹性以及自我可持续性, 这些特征中前四项特征属于直接特征, 可以由人直接控制, 而后五项特征属于间接特征并不能由人来创造^[18]。如果从制度治理角度来说, 生态修复也仅是针对生态过程中人能够控制的部分, 对于人无法控制的部分则没有预期性, 最多是通过前四项特征进而间接实现后五项特征。换言之, 如果以传统法治视角构建的生态修复法律制度能够直接干预的, 仅是

收稿日期: 2022-04-01

基金项目: 中国法学会年度部级法学研究课题 (CLS (2020) ZZ035)

作者简介: 裴敬伟 (1979—), 男, 法学博士, 副教授, E-mail: peijingwei@mail.hzau.edu.cn

① 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定. <https://www.12371.cn/2019/11/05/ARTI1572948516253457.shtml>。

生态系统的部分特征。

生态修复的对象范畴亦有所扩展。早期概念仅包括损害的生态系统,并使其回到可以提供生态服务的状态,后逐步发展成为帮助恢复和管理原生生态系统完整性的过程,包括生物多样性、生态系统结构、区域和历史内容以及可持续的社会实践等。在对象上,经济、历史、社会等要素也逐步纳入生态修复之中^[2]。生态修复为适应生态文明的需求,逐步从保持生态系统平衡发展到社会经济治理层面,成为国家政治、经济和文化相关的社会治理措施^[3]。所以,生态修复对象范畴,除生态环境要素外,加入政治、经济和文化等要素,使得生态修复属性从较为纯粹的环境治理发展为社会治理,其复杂性越发会引起概念的争议。

总的来说,生态学上的生态修复既包含人类能直接控制的因素,又包含人类不能直接控制的因素,在对象上涵盖从生态环境到历史社会众多范畴,导致其制度化过程中争议不断。如果作为环境治理制度,也应在符合法治要求的基础上确定生态修复的概念内涵,在此基础上形成法律制度体系。

(二)法学中的生态修复

当生态修复进入法学领域,法学学者对该概念的认知亦成多样化趋势。如中国环境法律中较早规定的森林生态效益补偿基金、草原植被恢复费、土地复垦等制度,都一定程度上涉及到生态修复的内容,但它们主要目的在于解决生态修复的资金问题,对于生态修复本身行为的规制少之又少,且在很长一段时间被认为属于生态补偿的内容。

对于行政上的生态修复,多数情况下属于提升环境质量的措施,是可以作为一项新的管制手段和制度来进行设计^[4],或者作为矫正对整体生态环境造成负外部性的行为,以维护公共利益^[5]。如果从政府生态环境保护责任来看,生态修复也可以被认为是政府责任^[6]。对此,无论是行政部门的“责令修复”还是政府的主动修复,其实质都是将生态修复作为行政上的技术手段,表现为行政行为或行政责任,在一定程度上被认定具有了公法属性。

在司法上,《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。此规定要求司法机关积极贯彻恢复性司法理念,统筹协调三大责任领域,促进修复生态环境。对此,起初一般认为对于生态环境刑事、民事以及行政责任的承担,可以采取补种树木、恢复植被、净化水质、放养动物等简单方式处理,同时还可减轻行为人的部分责任^[7]。实践中,确有众多环境刑事案件使用了生态修复的手段,最为典型的就补种树木、恢复植被等,但对于生态修复的效果却没有论及。另外,也有将生态修复作为情节进行规定的,如《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》中,对于行为人积极修复生态环境,确有悔罪表现的,可以认定为情节轻微。从现有环境刑事案件来看,有的作为赔偿、有的作为补偿、有的则是作为自愿捐赠^[8]。总的来说,生态修复不属于中国《刑法》规定的刑事责任范畴,但可以看作是刑法中“积极赔偿”,或作为当事人悔罪表现,以此换取司法机关量刑考虑的情节。

在民事赔偿领域,《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》等司法文件都将“修复生态环境”确定为环境侵权的一种责任方式。在以上司法解释中,将恢复原状和生态修复紧密联系在一起,即生态修复责任的承担前提是“被侵权人请求恢复原状”。换言之,此时生态修复还不是独立的责任形式。此后,《生态环境损害赔偿制度改革方案》《关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》以及《民法典》中,不再将“修复生态环境”与“恢复原状”相关联,而是与传统民事责任承担方式分开规定,可以说成为生态环境侵权责任承担的一种新形式。由此可以看出,一般情形下根据生态环境侵权案件的私法属性而被归于一种私法责任。当然,也有观点认为生态修复责任虽有“私法责任”之名但应属于“公法责任”,因为环保行政主管部门依据公法规范监管污染者承担生态环境修复责任^[9]。该观点的实质是抓住生态修复监管的行政属性来确定其公法属性,明显脱离其民事侵权的私法属性或生态环境私益属性,确有不合适之处。

综上,无论处于何种法律关系之中,都必须以法治的思维来审视生态修复,即生态修复必须具有一

定确定性与可预见性。生态学上的生态修复概念多样、内容复杂且具有人的行为不可干预之处,全维度地将生态学上的生态修复照搬到法学上,明显不合适。无论如何,在确定生态修复法律属性时不应该脱离其应用的法律场域。

二、生态修复法律制度的主要领域及制度协同之必然

生态修复进入法学后,主要在刑事制裁、生态赔偿和生态补偿领域作为责任承担方式或环境治理措施使用,由此造成法律属性的不同认知。该争议的主要根源在于生态修复作为一种技术,陆续应用于环境刑事案件制裁方式、生态损害赔偿承担责任承担方式、生态环境补偿方式等,客观目的都是实现生态环境的修复,但在主观认知上带上相关法律制度属性的烙印。

(一) 刑事制裁领域的生态修复

刑事制裁领域,典型的生态修复就是林木破坏案件中认定责令补种的行为。通常刑事责任主要是关于人身、财产以及政治权利上的限制,环境资源犯罪如果按传统刑事归责方式,即使侵害者受到应有制裁但依然很难保障被损害的生态环境利益。在生态文明建设过程中,与其加重惩罚犯罪行为,不如积极恢复被损害的生态环境利益,所以生态修复被应用到刑事制裁过程中。

该领域的生态修复有以下特点:一是原因行为是基于环境资源领域的犯罪,在受到刑事处罚的同时承担生态修复行为责任,并可以明确生态修复并非刑事处罚方式。二是现有刑事制裁案中的生态修复规模较小,通常是采取补植复绿、土地复垦、增殖放流、缴纳生态修复费等生态修复措施。三是对生态修复的对象并不一定是损害对象,如为履行生态修复责任,有些法院专门建有“补植复绿基地”和“增殖流放基地”。换言之,刑事制裁中的生态修复对象并不一定要和生态破坏本身发生直接联系,替代性修复亦可。四是刑事制裁中生态修复的法律属性并不完全一致,大多数情况下其法律属性可以看作是刑事案件中的损害赔偿,当事人积极进行生态修复可以理解为积极赔偿,但是也有少数刑事案件将生态修复作为当事人自愿行为,同样作为量刑考虑的情节,即“积极修复生态环境”作为司法机关不起诉或量刑时予以考量的情节。刑事制裁领域的生态修复由于并非刑事责任法定承担方式,通常作为情节予以考量,该情况下的生态修复具有相当的灵活性,在修复程度上与被损害的生态原状相比较可能产生较大偏差。

(二) 民事赔偿领域的生态修复

民事赔偿领域,生态修复已然成为新的民事责任承担方式。《生态环境损害赔偿制度改革方案》要求“及时有效修复”,《民法典》规定“有权请求侵权人在合理期限内承担修复责任”,都进一步明确了修复责任是生态环境侵权责任的承担方式,且都存在时间期限上的要求。这里要注意的是生态修复与传统民事责任恢复原状之间的关系,虽在司法解释中规定请求恢复原状的可以依法裁判污染者承担环境修复责任,看似将恢复原状请求与修复责任承担相等同,实际上立法者也有意将生态修复作为恢复原状来看待,但是至于能否恢复原状,该解释也同时规定恢复原状难以确定费用的情况下,各部门可以结合相关因素进行合理确定。

这其实在一定程度上说明,前面所说的修复责任并不是要求生态系统达到“恢复”原状程度,而是合理“近似”原状。因为生态修复在技术上有不可达性,客观上就达不到预计的要求,况且很多情况下需要生态系统长时间的自我恢复才能达到修复前的状态。由此可以看出,生态修复仅是实现“恢复原状”的手段或工具,而不能直接视为“恢复原状”的结果。另外,在时间上要求“及时”“合理”期限,也意味着不得因修复技术复杂且难以预计的事项而延迟采取行动,实际上这就是要求尽快着手实施生态修复,至于恢复程度则应该在民事责任原则下贯彻生态修复的理念予以确定。

(三) 生态补偿领域的生态修复

生态补偿的主要表现是对重点生态系统的生态修复。目前,生态补偿从原来的湿地、矿产资源扩大到流域和水资源、饮用水水源保护、农业、草原、森林、自然保护区、重点生态功能区、海洋领域,其中涉及最多的是森林和矿区环境治理,如天然林保护工程、退耕还林、退耕还草等生态修复工程。生态补偿中的受补偿地区展开了大量生态修复工作,恢复被破坏的森林、草原和矿区的生态环境。

生态补偿中实施生态修复明显与刑事制裁、民事赔偿中的生态修复不同:一是原因不同,生态补偿基于国家保护整体生态环境,而刑事制裁与民事赔偿基于个别生态环境破坏案件;二是规模不同,生态补偿中很多生态修复工程的规模明显庞大、历时较长,与刑事制裁中补种几百颗树木或者修复道路景观不可同日而语;三公共利益需求不同,生态补偿中的生态修复工程还涉及国家生态安全和社会的可持续发展,具有重大公共利益,刑事制裁与民事赔偿中生态修复虽也涉及公共利益但其核心是为私人责任的承担;四是决定主体不同,生态补偿的决定主体通常是国家政府,或是社会主体通过合意完成,但是刑事制裁与民事赔偿是由法院在案件判决中予以决定的。

由此可以看出生态修复的复杂性,但从统筹山水林田湖草系统治理角度来看,生态修复法律制度需要从多样性走向协同性。生态修复存在于不同法律领域,相互之间区隔,内容多样,各领域的法律制度功能亦不同,制度层面割裂严重,不利于生态环境治理的统筹性要求,造成社会成本高企。

(四)生态修复法律制度协同的必要性

基于山水林田湖生命共同体理念,生态修复通常应综合考虑生态系统的完整性,以江河湖流域、山体山脉区域等相对完整的自然地理单元为基础。但是刑事制裁、民事赔偿引发的生态修复通常具有偶发性,修复的范围有限,与生态补偿等重大生态修复工程在地域上有重叠之处,在空间布局与时序安排上生态修复有协同之必要。

第一,有利于生态环境增益,实现生态振兴。法律对生态利益调整有二:一是激励增进生态利益,二是抑制减损生态利益^[10]。在中国,现有环境法主要以“抑负性”为主要功能,如污染防治法中要求降低污染物负荷,减少排放,但实际上环境中污染物因为排放的存在依然会增加,这也是中国传统环境法具有的特征。随着环境法的发展,越来越强调物质循环、维持平衡,不使其继续恶化下去,即环境中的污染物不增加也不减少阶段。

环境法进入到新时代,生态修复与之前两个阶段比较有本质区别,其目的是恢复和提升生态环境质量,属于生态环境增益的措施。即,生态环境保护的要求已然从“少破坏”上升到了“更优化”的高度。中国现阶段推进的乡村振兴,生态环境质量根本好转是生态振兴战略的新目标,也是其应有之义。《关于实施乡村振兴战略的意见》中规定了生态环境建设方面的目标任务:到2035年“生态环境根本好转”、到2050年全面实现“农村美”。这就要求跨越法律部门,形成系统性、统合性、立体性生态修复法律制度。

第二,有利于生态环境统筹修复。生态系统不是孤岛,某一生态系统的损害必然影响周边生态系统。生态修复是一项复杂的系统工程,山林涵养水源、江湖互有沟通,天地间保持生态廊道,植物、动物、细菌等群落组成平衡和谐生态系统。单一环境媒介、单一生物群落、单一小型地块单元的生态修复最终会融入生态过程之中,况且能量流动和物质交换不停发生,这些都需要从地域生态系统整体进行考虑。

生态环境统筹修复还应加深对生态的认知,统筹景观、人文等要素的修复。如日本的自然再生理念要求多元主体合作,以生态系统平衡为基础保持生物多样性,以实现自然共生的社会为目标^[11]。刑事制裁和民事赔偿中的生态修复明显没有此理念要求,民事赔偿在恢复生态环境程度上难以确定,与恢复原状相比难有自洽答案。由此,也只有通过它们与生态补偿协同,实现环境与社会的统筹修复。

三、生态修复法律制度协同的障碍

刑事制裁、民事赔偿和生态补偿的法律属性并不相同,实现各领域的生态修复法律制度协同会面临的很多障碍。

(一)生态修复主体利益冲突

生态修复主体呈现多元化趋势。实施生态补偿的主体主要是中央政府和地方政府,补偿资金也主要来自财政收入和转移支付,利益具有公共利益属性,生态修复的目的也主要是基于公共利益。而刑事制裁和民事赔偿的生态修复主体是侵权责任人,其修复生态行为具有一定的被惩罚性或损害填补性,由侵害者负担修复成本,所以司法案件中侵权者的生态修复行为具有私益属性。

由此可以看出,司法案件中的私主体与为公共利益服务的行政主体明显具有利益上的不一致。即便在民事赔偿和刑事制裁之间,也会形成不同主体为了不同司法目的在同一地域上进行生态修复,方法不同、标准不同、时序不同都会产生修复主体的冲突,这不仅不能达到提升生态环境质量的目标,还造成社会资源的浪费。但是,需要注意的是,生态修复行为促使生态环境好转,也同时具有公共利益属性。

(二)生态修复目标存在本质区别

关于生态修复的目标,有这样三种要求:“损害发生前的状态”“比原来更好的状态”或者“修复利用价值”^[12],以上这些表述虽然都是指修复受损的生态环境要达到的程度,但在质上存在区别。也有学者将生态修复的目标分三个层面:微观上生态修复的目标是要恢复被破坏特定的生态环境功能,中观上是保持生态环境系统的平衡和再生产能力;宏观上是为人类社会的可持续发展提供物质条件和空间^[13]。换言之,生态修复的目标不仅要考虑某个案件欲实现的目标,还要考虑相对完整地理单元的系统完整性,以及环境社会的可持续发展。

目标的本质区别导致生态修复法律制度的本质区别。从一定程度上来说,刑事制裁中的生态修复容易发生偏差,造成不足或过度。民事赔偿中的生态修复符合微观目标,在程度上仅要求“损害发生之前的状态”。生态补偿由于政府是统筹生态要素做出的决策,且为履行政府改善环境之责任,在程度上应为“更好的状态”。刑事制裁、民事赔偿与生态修复中都有生态修复,目标不尽相同,有层次性。这样,生态的整体性与生态修复目标的多层次性存在矛盾,为提高生态修复的效率,保障生态修复统筹性,必然在生态修复目标上要求实现协同。

(三)生态修复缺乏公众参与

公众参与原则是生态环境保护法的一个基本原则,是监督和保障决策科学理性的重要举措。当前,以上主要领域的生态修复,基本上欠缺公众参与制度。刑事制裁和民事赔偿领域属于司法范畴,对于判决的影响如果说有公众参与的话,那可能仅限人民陪审员,但是在判决执行中,因司法封闭性难以做到公众参与。在生态补偿领域,如果构成生态修复项目或者规划,则有可能纳入环评对象,作为一个项目或规划对待,在一定范围内公众可以就环境影响提出意见。但是从公众参与目的来说,此类的公众参与针对的是项目或规划对环境造成的影响,并非生态修复自身。生态修复所要达到的目的、范围、模式、效果等才是公众在生态修复中应该可以获取的信息并提出相应意见,特别是生态修复还涉及历史文化的情形。

(四)生态修复监管的不可持续性

生态修复的效果需要长期监管,以避免不确定的风险。在较长的生态修复监管期限内各环节均容易滋生问题和风险^[14]。一般而言,生态补偿中的生态修复验收工作由政府部门承担,但是验收不等于监管,重要的是生态修复的日常监测以及后期绩效评价。如果没有可持续性的监管,生态修复在漫长的过程中很有可能偏离目标,造成生态风险上升。

在司法案件中的生态修复也欠缺必要的监管。如镇江市《关于在全市环境资源刑事案件中开展生态恢复工作的指导意见》要求,由检察院来监督环境资源刑事案件的生态修复。检察机关监督法律实施,但并非万能,如果仅是简单的事项,检察机关可能还能够应付,一旦涉及到复杂的生态修复技术与验证,可能就无能为力。况且,国家司法资源有限,检察机关如果负责生态修复监管事项,即使是委托第三人进行,检察机关也要投入相当资源进行复核,都是对本就紧缺的国家司法资源的挥霍。由此可见,如果能够实现刑事案件、民事赔偿和生态补偿中的生态修复监管协同,将有利于降低成本节约司法资源。

四、生态修复法律制度协同路径的选择

目前,生态修复立法较少且散在于各相关法律法规中。刑事司法领域在没有具体规定的情形下,对恢复性司法进行先行实践。生态损害赔偿领域虽有一定之规,但其细化方面明显不足。生态补偿领域,较为系统的生态修复法律制度依然付之阙如。为实现山水林田湖草一体化统筹治理,促进生态环境质量提升,需要创新中国生态修复法律制度协同路径。

(一) 主体协同: 构建生态修复协调组织

如前所述,生态修复应以整体性的地理单元为基础,统筹山水林田湖草进行系统性修复,但是在实际管理之中,通常还是以行政区划展开。如中国一些地方立法中关于生态修复管理体制,就是按照传统的分工,由政府有关部门按照各自职责负责生态修复工作,并实行修复目标责任制,分解落实到相关部门进行年度目标责任考核。这里不说增加考核是否合理,这一传统分工体制与生态修复的整体性与系统性存在根本性矛盾,没有考虑生态系统的地理特性以及地方对于生态系统独特的需要,仅仅只考虑生态功能上的改善,把生态修复作为一项工作而已。为统筹生态修复,政府与政府之间、部门与部门之间、政府与公众之间也应协同一致,在以较为完整的地形地貌为基础单元制定生态修复规划时,应由该单元内主要的地方政府牵头,其他地方政府以及公众协同参与制定统一的生态修复规划。在实施生态修复规划之时,也不能由各部门分工处理各自辖区事务。鉴于生态修复的社会公益属性,该规划的制定与实施应有生态修复协调组织参与。

生态修复涉及面广,生态修复协调组织可以由居民、企业以及环保组织和政府以统筹治理为目标而设立。在日本,由居民、环保组织、技术专家、政府等组建“自然再生协商会”属比较典型的生态修复协调组织,该组织负责制定与地域自然再生事项相关的《自然再生总体构想》,并在此基础上通过协商完成《自然再生事项计划》^[1]。中国地方政府制定生态修复规划过程中,由生态修复协调组织代表本地居民、企业、环保组织甚至污染受害者提出利益诉求,能更好地有利于制定生态修复规划,创造符合地方需求的美好生态环境。如果发生生态损害赔偿或者生态环境刑事案件,在同一地域单元可由生态修复协调组织作为主体与侵害者进行协商。刑事制裁下的生态修复具有灵活性,处理生态修复事宜应较为容易。民事赔偿案件下,生态修复协调组织可作为生态修复的监督者或者对生态环境利益具有独立请求权之第三人参加到诉讼之中,以解决侵权案件中生态环境利益的代表性问题。如果是生态修复协调组织内部的个人或企业成为生态环境侵害者,则生态修复问题还可以在协调组织框架内解决,节约司法成本。

(二) 目标协同: 通过磋商达到目标衔接

刑事制裁案件中生态修复主要是作为情节减轻刑事处罚,通常而言超越法院确定的目标对责任者有利,民事赔偿中生态修复目标按理论来说是近似“恢复原状”,生态补偿的生态修复目标则是由国家环境政策水平确定,它们之间的目标并非一致。在修复程度上则存在生态补偿可以要求达到“更好”程度,而民事赔偿则是达到“以前”相同的状态,程度上的落差成为统筹生态修复的障碍之一。另外,在修复序位上也存在争议,在行政修复与司法修复的序位关系上,认可行政修复的优先序位^[5],即行政修复在“可以修复”的情况下应以行政修复为先,其实是承认行政修复与司法修复实现的目标可能存在不一致的地方。但是,无论谁先谁后,如果从技术角度来说,修复可能性均存在,区别在于修复的具体程度或目标。概而言之,如不能协同实现这些不同领域生态修复,则在修复具体程度或目标方面难以达成一致,特别是面对生态民事赔偿案件中生态修复对“以前”状态如何确定、如何检验是否达标等问题,一直会踌躇不定。

生态补偿的生态修复一般会参考受损生态系统历史状态或周边类似生态系统状态,确定相似的本地原生生态系统或类似生态系统作为参照生态系统。生态补偿以此为目标应是可行,按照生态环境整体性原理,生态环境损害赔偿案件或生态环境刑事制裁案件能否引入参照生态系统目标,以实现生态修复目标的协同:第一,在目标程度上,生态补偿的生态修复使用了参照生态系统概念,即本地原生或类似生态系统,此与民事赔偿中“以前”相同状态下的生态系统已经非常类似,如果司法修复能达到此程度应可以视作“恢复原状”。第二,目标协同还应引入磋商机制,实现责任者与生态修复协调组织之间的磋商,避免多主体介入导致问题或目标的复杂化。磋商机制对于生态修复非常有利:一是可以减轻司法负担提高生态修复效率,如以扣减公法责任换取责任者认诺,快速展开生态修复工作;二是以生态修复协同目标代替案件的个别目标,解决单个案件修复目标不明确这一问题;三是在协同前提下,可以适当延长侵害者修复期限,可以避免侵害者因一次高额赔偿导致企业破产。总体而言,目标协同无论是从统筹环境要素和生态系统修复,还是解决民事赔偿责任中生态修复目标设定障碍,都能够发挥重大作用。

(三) 社会协同: 多元化公众参与

无论是刑事制裁、民事赔偿亦或是生态补偿, 生态修复都密切关系到社会公众的生态环境权益。生态修复涉及到社会公共利益、社会主体之间的平衡, 生态修复的政府决策、司法决定及其实施过程, 很多观点都认可其是一个管制过程, 为避免“管制俘获”^[16], 即避免为管制而管制, 有必要通过公众的广泛参与, 形成符合公众利益且科学合理的生态修复决策。但目前来说, 专门的生态修复公众参与制度几乎空白。在环境保护方面, 环境保护部曾颁布《环境保护公众参与办法》, 但是该办法适用对象有限, 主要是法规制定、行政许可与行政处罚、环境教育等环保活动, 其行政主体是环境保护部门。而生态修复则较多涉及到自然资源部门, 行政主体上就不适用该办法, 在活动范围上也没有规定生态修复相关活动。其实, 如果能成立生态修复协调组织, 让居民、企业、专家以及环保社会组织参与进来, 则该组织一定程度上就体现出多元主体的特性。

在刑事制裁与民事赔偿的生态修复责任中引入公众参与机制, 有助于司法民主, 减少公众对于司法的神秘感。无论是案件审判阶段或是判决执行阶段, 公众参与将有利于形成良好的环境教育功能。公众参与在效果上也可以减轻司法部门和行政部门的压力, 体现公众的意见。生态修复涉及面广, 多元化公众参与机制还可以促进市场主体主动参与生态修复, 企业主动承担生态修复社会责任。还有, 乡村土地生态修复, 农村居民从生态宜居和绿色农业发展的角度来说, 完善田地的生物缓冲带、林网沟渠等设施, 修复耕地生物群落等要求; 从城市居民来说, 则通常对农田生态景观提出诉求, 以发展休闲和康养农业; 从农业生产企业角度来说, 则要求耕地中提供的农业产品绿色高品质。甚至, 通过公众的推动, 市场主体的主动参与, 不排除修复更多的历史、文化和社会的元素, 实现丰富多彩的美好生活。

(四) 监督协同: 统一跟踪监测评价

生态修复在不同法律领域采取不同的监督制度, 会造成监督成本的浪费。在生态补偿的情况下, 生态修复跨越期限较长, 对生态系统开展长期的监测是非常有必要的, 可以作为生态修复的成效评估的依据。生态系统在发展演替过程中具有很多不确定性, 长期监测有利于对生态系统做出风险评估, 对一些偏离生态修复目标的部分或者一些技术上存在瑕疵的部分重新做出调整, 空间布局以及时序安排上也可以重新修正。但是, 如果在刑事制裁和民事赔偿中, 由行政机关或者司法机关采取长期的监测, 其成本难以承担, 其效果也难以预测。

生态修复目标如果实现协同, 则监督协同亦成必然。目标协同的核心目的在于柔软处理民事赔偿中生态修复所要达到的程度, 或曰统筹处理生态修复的效果, 只要生态修复能够快速完成且实现地理单元生态环境整体好转, 就可以说达到案件审判的目的。但是要检察院或法院跟踪案件执行, 确定案件目标并完成生态修复的验收, 这其实是难为检察院或法院。所以建立生态修复统一跟踪监测评价体系, 实现监督协同, 有利于降低生态修复的后期成本, 特别是解决司法案件中验收难题, 甚至是因技术不可达原因导致对部分生态修复责任的豁免。更为重要的是, 生态修复监督协同的实质可以说是统筹促进生态修复可持续发展, 以有效监测为基础, 以生态环境持续好转为目标, 在监督协同过程中防范生态修复的风险, 不断促进生态系统多样性, 实现景观、文化与社会全面修复。

五、结论

生态修复法律制度的协同不是生态修复法律制度的简单叠加, 而是跨越法律领域的有机融合。在刑事制裁、民事赔偿与生态补偿各自领域内的生态修复, 囿于修复范围各异、原因多样、技术复杂、属性不一以及生态系统整体性等原因, 制度发展存在各种障碍与局限。秉持山水林田湖草生命共同体理念, 以及生态环境增益和统筹修复需要, 各领域散在的生态修复制度有必要系统化、体系化。通过主体、目标、公众参与以及监督等方面的协同, 生态修复法律制度从成本效益上看, 有助于实现生态修复成本的最小化和最优化; 从生态效果上看, 符合生态整体主义要求, 可以达到最理想的效果; 从法律实施上看, 有助于解决司法上特别是民事赔偿中的生态修复理论难题, 实现恢复性司法应有之义。生态修复虽始于生态科学技术, 但进入法学后被广泛重视, 必然成为新时代生态环境法发展的核心理念之一, 对生

态环境质量不再仅仅采取被动防治措施,而是积极采取主动修复措施促进生态环境恢复,生态修复法律制度还存在不完善不健全的地方,但只要发挥好生态修复制度协同之力,必然会实现生态环境根本好转这一生态振兴的目标。

参考文献:

- [1] 刘俊国,安德鲁·克莱尔.生态修复学导论[M].北京:科学出版社,2017.
- [2] 杨明慧,李珊珊,刘畅,等.中国自然生态系统修复研究文献综述[J].中国林业经济,2021(3):41-44.
- [3] 郭晓燕.中国生态修复的进展与前景[M].北京:经济科学出版社,2017:32.
- [4] 李挚萍.环境修复法律制度探析[J].法学评论,2013(2):103-109.
- [5] 谭冰霖.环境行政处罚规制功能之补强[J].法学研究,2018,40(4):151-170.
- [6] 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):125-142.
- [7] 任洪涛,敬冰.中国生态修复法律责任主体研究[J].理论研究,2016(4):53-59+70.
- [8] 蒋兰香.生态修复的刑事判决样态研究[J].政治与法律,2018(5):134-147.
- [9] 康京涛.生态修复责任的法律性质及实现机制[J].北京理工大学学报(社会科学版),2019,21(5):134-141.
- [10] 史玉成.生态利益平衡:原理、进路与展开[J].政法论坛,2014,32(2):28-37.
- [11] 大塚直.环境法:第3版[M].东京:有斐阁,2010:587-588.
- [12] 李挚萍.环境基本法比较研究[M].北京:中国政法大学出版社,2013:145-147.
- [13] 王江.生态环境修复法治研究[M].北京:中国社会科学出版社,2016:107-108.
- [14] 赵春.生态修复机制在环境司法中的实现路径探究[J].辽宁师范大学学报(社会科学版),2017,40(2):19-24.
- [15] 程玉.生态环境修复行政命令制度的规范建构[J].北京理工大学学报(社会科学版),2021,23(6):130-139.
- [16] 王锡锌.利益组织化、公众参与和个体权利保障[J].东方法学,2008(4):24-44.

On Ecological Restoration Legal System Coordination and Its Realization Path

PEI Jingwei

(School of Grammar and Law, Huazhong Agricultural University, Wuhan Hubei 430070, China)

Abstract: Ecological restoration has entered legal science from ecology, mainly in the fields of criminal sanctions, civil compensation and ecological compensation as a method of assuming responsibility or governance measures, thus forming different legal attributes of ecological restoration. Based on the concept of life community of mountains, rivers, forests, fields, lakes and grasses, in order to achieve the needs of ecological environment gain and overall restoration, it is essential to form institutional synergy in ecological restoration in different fields. In the process of synergy of the legal system of ecological restoration, in order to solve the conflict of interests of restoration subjects, it is necessary to build an ecological restoration coordination organization to achieve the cooperation of subjects; to solve the essential difference in restoration goals, it is necessary to achieve goal coordination through negotiation; to solve the problem of lack of public participation, it is necessary to diversify social coordination of public participation; to solve the problem of unsustainable supervision, supervision and coordination of unified tracking and evaluation is required.

Keywords: ecological restoration; criminal sanctions; civil compensation; ecological compensation

[责任编辑:孟青]