流域生态修复责任法律思考

才惠莲

摘要:从流域生态系统的整体性出发,厘清流域生态修复责任的边界及其责任承担问题,着力体现法律对自然规律的尊重和立法科学化,有利于明晰流域生态修复责任,有利于完善生态修复责任制度,有利于加强流域生态修复的系统治理。我国流域生态修复经历了阶段性发展进程,从早期水质水量单要素达标作为修复重点,发展到追求生态系统整体性修复。伴随流域生态修复阶段性的发展,相关法律和司法解释、有关政策法规中陆续出现了生态修复的内容,共同构成流域生态修复责任的基础。流域生态修复责任不同于流域环境污染责任,不宜将流域生态修复责任直接适用环境污染侵权的规定。流域生态修复责任也区别于民法的“恢复原状”责任,在救济对象、范围等方面表现出诸多功能和价值。流域生态修复责任具有系统性、复杂性,旨在保护生态利益,其价值指向生态公共利益。流域生态利益的公共性,要求明确生态修复的政府责任,但并不弱化且强化生态修复多元主体的责任。因此,流域生态修复责任落入了环境法体系的范畴,环境法能够承担起对生态修复责任进行制度安排的任务。

关键词:流域生态系统;生态修复责任;环境污染责任;“恢复原状”责任;生态公共利益

中图分类号: D922.680.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2019)04-0009-10

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2019.04.002

建立系统完善的生态修复制度,保障国家生态安全,是党和国家的重要战略^①。该战略的实施,引发了学界对生态修复责任的法律思考^②,使其成为理论和实务部门越来越关心的热点问题。各方对这一问题争议的焦点在于,生态修复责任是否能够定义为环境污染责任或民法的“恢复原状”责任,以及生态修复责任的性质究竟如何。从流域生态修复整体性特点出发,阐明流域生态修复责任的基础,厘清流域生态修复责任的边界,分析流域生态修复责任指向的价值,确定流域生态修复责任的承担,能够最终落实流域生态修复责任的制度安排。流域生态修复责任的明晰,能够积极推动我国生态修复立法发展到更高阶段;规范和指导我国流域生态修复实践;维护流域生态系统平衡。

作者简介: 才惠莲,中国地质大学(武汉)公共管理学院教授(湖北 武汉 430074)

^① 2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中,首次提出了建立系统完善的生态修复制度。党的十九大报告指出,“加大生态系统保护力度。实施重要生态系统保护和修复重大工程,优化生态安全屏障体系,构建生态廊道和生物多样性保护网络,提升生态系统质量和稳定性”,明确要求对受损生态系统进行修复,保障资源环境的生态功能价值。习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思想以及“山水林田湖草是一个生命共同体”的理念,也强调要统筹自然生态各要素,解决我国复杂的水问题。

^② 参见蔡守秋、张毅:《我国生态环境损害赔偿原则及其改进》,《中州学刊》2018年第10期;吕忠梅、襄海阳:《修复生态环境责任的实证解析》,《法学研究》2017年第3期;李挚萍:《生态环境修复责任法律性质》,《中国地质大学学报(社会科学版)》2018年第2期;吴鹏:《生态修复法律责任之偏见与新识》,《中国政法大学学报》2017年第1期;康京涛:《生态修复责任:一种新型的环境责任形式》,《青海社会科学》2017年第4期。

一、流域生态修复的整体性

流域生态修复的构成、立法进程与实践样态，决定了它对生态修复责任及其法律的需要程度。

（一）流域生态修复的界定

流域生态修复，即修复受到损害的流域生态系统，维护流域生态系统结构功能，提升流域生态系统价值，优化流域生态系统整体性，保障流域生态系统的健康及其可持续利用。

流域生态修复强调对流域生态系统进行整体性修复。一方面，流域生态修复将河流所在的流域作为一个整体，从根本上修复受损河流生态系统。河流从源头到河口，上中下游、干支流、左右岸、水量水质之间形成了完整的生态系统，水流量、水流情势从上游到下游的变化，影响并改变着河流生物多样性、生态系统的完整性，仅仅考虑对河道进行生态修复则不够全面^{[1](P37-41)}。任何对流域局部或某一要素造成的生态损害，都会引起整个流域生态系统发生变化，甚至演变为对流域的累积或叠加影响，并呈现出从上游到下游不断放大的趋势。另一方面，流域生态修复将人对河流的影响或需要作为一个整体，综合考虑对遭受破坏的生态系统全面修复。人类生存发展离不开流域生态系统的支持，但人为破坏又是流域生态退化不可忽视的干扰因素，一旦流域生态系统遭受损害，便会导致其生态系统服务价值减损，甚至给人类经济社会发展造成威胁。流域生态修复通过物理、化学或生物技术，把握生态系统演替方向和过程，满足人类社会可持续利用。

（二）流域生态修复的特点

我国相关法律法规和司法解释从不同角度对流域生态修复的整体性进行了诠释，实践中流域生态修复的整体性也在不断深化和发展。

1. 流域生态修复整体性的立法演进。我国相关法律法规和司法解释对流域生态修复的诠释，反映出流域生态修复渐进式立法发展的过程，揭示了整体性流域生态修复理念的演进，不断强化了对流域生态环境功能、流域生态系统的修复。

《水污染防治法》明确了流域生态修复及其政府职责，县级以上地方人民政府组织开展流域生态环境功能保护与修复^①。《水法》涉及到流域生态修复的目标、对象和内容。该法规定，保护水生生态系统、保障生态环境用水和改善生态环境^②。《环境保护法》要求直接对受到损害的生态系统进行补救，促使流域生态修复得到履行^③。《环境保护法》、《民事诉讼法》还提供了流域生态损害诉

^① 《水污染防治法》第二十九条：“县级以上地方人民政府应当根据流域生态环境功能需要，组织开展江河、湖泊、湿地保护与修复。”

^② 《水法》第四条：“开发、利用、节约、保护水资源和防治水害，应当全面规划、统筹兼顾、标本兼治、综合利用、讲求效益，发挥水资源的多种功能，协调好生活、生产经营和生态环境用水。”第九条：“国家保护水资源，采取有效措施，保护植被，植树种草，涵养水源，防治水土流失和水体污染，改善生态环境。”第二十一条：“开发、利用水资源，应当首先满足城乡居民生活用水，并兼顾农业、工业、生态环境用水以及航运等需要。在干旱和半干旱地区开发、利用水资源，应当充分考虑生态环境用水需要。”第二十二条：“跨流域调水，应当进行全面规划和科学论证，统筹兼顾调出和调入流域的用水需要，防止对生态环境造成破坏。”第二十六条：“建设水力发电站，应当保护生态环境，兼顾防洪、供水、灌溉、航运、竹木流放和渔业等方面的需要。”

^③ 《环境保护法》第三十条：“开发利用自然资源，应当合理开发，保护生物多样性，保障生态安全，依法制定有关生态保护和恢复治理方案并予以实施。”

讼救济的途径^①。

最高人民法院发布的有关司法解释，对“恢复原状”、“修复生态环境”及其责任承担等问题进行了详细规定^②。

值得关注的是，《山西省汾河流域生态修复与保护条例》2017年3月正式施行。该条例规定了汾河流域内县级以上人民政府职责，加强生态修复与保护的监督检查，将流域生态修复与保护纳入法制化轨道，努力实现汾河流域生态良好的目标。

2. 流域生态修复整体性的实践进程。我国早期流域生态修复主要针对水质等进行修复。随着理论研究和实践探索不断深入，已经发展到生态系统结构功能的整体性修复。

20世纪70年代起，通过生态修复维护流域生态系统结构功能的健康状态，逐步形成全世界范围内的共识。人类与河流的关系已逐渐从原始自然阶段、工程控制阶段，发展到了污染治理阶段和生态系统综合修复阶段^{[2](P1029-1043)}。由于流域生态系统修复受到世界各国高度重视，相关研究已经成为热点并取得进展，实践中出现了很多流域生态系统修复实例^{[3](P1055-1067)}。

20世纪90年代以后，中国开始认识到流域生态修复的重要性。我国流域修复实践有其发展进程：早期修复重点是追求水质达标；接着发展为针对某种指示生物进行修复，提高生物群落多样性；然后提出流域生态系统整体性修复^{[4](P483-491)}。从2004年开始，我国流域生态修复走上了快速发展的轨道，水利部在全国范围内先后启动了流域生态系统保护与修复试点，维护流域生态系统平衡。

二、流域生态修复责任的边界

流域生态修复政策法规及其实践的发展，促使我们厘清流域生态修复责任的边界，消除对生态修复责任外延的模糊认识。流域生态修复责任与流域环境污染责任不同，也与民法意义的“恢复原状”责任不同。流域生态修复责任超出了环境污染侵权责任和“恢复原状”责任的范畴。

（一）流域生态修复责任区别于流域环境污染责任

流域生态修复责任强调生态系统整体结构功能的修复。如果直接适用《侵权责任法》环境污染侵权的规定，无法解决流域生态修复责任面临的问题。

1. 流域生态修复责任的综合性。流域生态修复责任具有综合性特征。流域生态修复责任面向整体性流域生态系统，注重河道内外、河段之间的系统修复，以及流域大尺度统筹修复^{[1](P37-41)}，把握流域水质、水量和生物多样性等生态系统各要素之间的有机联系，促进流域生态系统整体平衡。流域生态修复责任的最终目的，是重建遭到破坏的生态系统，减少对流域生态系统的人为干扰，促进各种要素共同发生作用供养生态系统，维护流域生态系统的整体结构功能，属于多要素全面修复。

^① 《环境保护法》第五十八条：“对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，符合条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼。”《民事诉讼法》第五十五条：“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。”

^② 《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》规定，对污染环境、破坏生态的，原告可以请求被告承担“恢复原状”等民事责任（第15、18、19、20、21、23条）。《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》规定，人民法院应当根据被侵权人的诉讼请求以及具体案情，合理判定污染者承担“恢复原状”等民事责任（第13、14条）。《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）》规定，被告违反法律法规污染环境、破坏生态的，人民法院应当根据原告诉讼请求以及具体案情，合理判决被告承担修复生态环境等民事责任（第5、11、12、13条）。

流域环境污染责任具有单一性特征。流域环境污染责任要求消除和减少污染物质,降低河流污染物浓度;当污染物质难以消除时,采取安全措施防止和减少污染物扩散迁移。流域环境污染责任的最终目的,是实现对流域环境污染的治理,属于单要素片面修复。

2. 流域生态修复责任承担的范畴。根据《环境保护法》第64条之规定,首次把破坏生态和环境污染责任并列纳入环境侵权范畴,等同适用《侵权责任法》的“环境污染责任”^①,没有对两者进行区分。“侵权责任法仅规定了环境污染侵权责任,未涉及生态破坏侵权责任。”^{[5](P125-142)}最高人民法院规定的“环境污染责任纠纷”民事案件案由^②,也未将“生态破坏”囊括其中。

实践中,流域生态修复责任适用《侵权责任法》存在局限。有关案件显示,水的自然流动性使其具有污染物稀释或迁移能力,在流量大的河流水质很快能够达到标准,而污染对河床、底泥和水生生物、生态系统造成的破坏无法在短期内消除^{[5](P125-142)}。由于环境污染责任解决的是单要素污染问题,对于整体性流域生态修复还显得比较乏力。

(二) 流域生态修复责任区别于“恢复原状”责任

鉴于民法保护私权的性质,当流域生态系统遭到破坏时,难以对其提供有效救济。实践中,民法意义的“恢复原状”责任也往往难以实现。

1. 流域生态修复责任凝聚诸多功能与价值。“恢复原状”是我国法律规定的民事责任承担方式之一^③。最高人民法院2015年发布两个司法解释,规定了民法上的“恢复原状”责任^④。2019年6月最高人民法院发布的司法解释,不再坚持“恢复原状”的表述,然而仍将“修复生态环境”定位于民事责任^⑤。

但是,民法坚持个人利益本位,以保护人身权和财产权为核心,民法意义的“恢复原状”责任针对财产损害、保护个人私益^{[6](P103-109)}。流域生态修复责任在救济对象、范围等方面具有诸多功能和价值,无法等同于民法中个人财产损害的恢复。一方面,流域生态修复责任采取有效措施对生态系统进行补救,切实展开受损河流的修复过程,把自然规律、生态文明建设作为重要价值追求,并非针对传统财产损害;另一方面,流域生态修复责任以环境权为核心,保护社会公众的生态利益,民法“恢复原状”责任则是对个人利益的恢复。

① 《环境保护法》第六十四条:“因污染环境和破坏生态造成损害的,应当依照《中华人民共和国侵权责任法》的有关规定承担侵权责任。”《侵权责任法》第八章的章名为“环境污染责任”(第65、66、67、68条),规定“因污染环境造成损害的,污染者应当承担侵权责任。”

② 2011年《最高人民法院关于修改〈民事案件案由规定〉的决定》中,第352项规定了“环境污染责任纠纷”,具体包括大气、水、噪声、放射性、土壤、电子废物、固体废物污染责任纠纷。

③ 《民法通则》第一百三十四条:“承担民事责任的方式主要有:(一)停止侵害;(二)排除妨碍;(三)消除危险;(四)返还财产;(五)恢复原状;(六)修理、重作、更换;(七)赔偿损失;(八)支付违约金;(九)消除影响、恢复名誉;(十)赔礼道歉。”

④ 《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》第十三条:“人民法院应当根据被侵权人的诉讼请求以及具体案情,合理判定污染者承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔礼道歉、赔偿损失等民事责任。”第十四条:“被侵权人请求恢复原状的,人民法院可以依法裁判污染者承担环境修复责任,并同时确定被告不履行环境修复义务时应当承担的环境修复费用。”《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第十八条:“对污染环境、破坏生态,已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的行为,原告可以请求被告承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等民事责任。”第二十条:“原告请求恢复原状的,人民法院可以依法判决被告将生态环境修复到损害发生之前的状态和功能。”

⑤⑥ 《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)》第十一条:“被告违反法律法规污染环境、破坏生态的,人民法院应当根据原告的诉讼请求以及具体案情,合理判决被告承担修复生态环境、赔偿损失、停止侵害、排除妨碍、消除危险、赔礼道歉等民事责任。”

2. 民法意义的“恢复原状”责任难以实现。民法意义上的“恢复原状”责任，旨在对流域生态系统结构功能修复到损害发生之前的状态，这往往是难以真正实现的。2019年6月最高人民法院发布的司法解释，已经用“修复生态环境”替代了“恢复原状”的表述^⑥。

首先，“恢复原状”的目标总是处于未知状态。流域生态系统原本状态就不易确定，况且流域具有动态性、始终处于生态系统动态演化过程之中。即使“恢复原状”的目标是确定的，流域生态系统的原状也不一定就是最完美、最适合的状态^{[7](P86-94)}，而流域生态修复责任必须维护生态系统的平衡发展。

其次，“恢复原状”存在制约因素。由于“恢复原状”责任的需要，一些工程设施需要全部或部分拆除，但它们正在发挥经济或社会效益^{[8](P153)}，“恢复原状”的难度大、成本高。如果说作为流域环境污染责任的水质达标更有可能“恢复原状”，生态系统结构功能的“恢复原状”则会遭遇更多困难。

三、流域生态修复责任的性质

划定流域生态修复责任的边界，有助于我们深入认识流域生态修复责任的性质，把握生态修复责任的内涵。流域生态修复责任保护生态利益，其价值指向生态公共利益。

（一）流域生态修复责任保护生态利益

流域生态修复责任具有系统性、复杂性。流域生态修复责任保护生态利益，实现对流域生态系统的救济，保护生态系统中凝结的人的利益，强调生态公共利益。

1. 流域生态修复责任实现对生态系统的救济。传统法律为使确定权益更加方便，将生态环境损害各个要素区别开来加以把握，重点追究流域环境污染等单要素责任。

当代法律着力强调生态环境损害表现为生态系统的破坏^①。流域生态修复责任的系统性，使它超越了污染等单个环境要素，聚焦多个要素相互依存所构成生态系统的损害，维护整个生态系统的切身利益。流域生态修复的目标是维护生态平衡，形成结构功能优化、生物群落配比合理、动态均衡的流域生态系统，保证流域生态系统具有可持续特征^{[9](P491-493)}。流域生态修复责任根据生态环境损害及其修复需要进行综合整体构建，它与生态系统的结构功能及其价值相互呼应，反映生态系统的各要素相互关系和影响。

2. 流域生态修复责任保护的生态利益具有复合意义。“复合意义”意味着流域生态修复责任的履行，综合考虑流域及其沿线人的利益诉求，并协调生态利益与经济利益之冲突，把握流域生态修复的科学性、经济可行性和可操作性。

“复合意义”反映出流域生态修复责任具有复杂性，生态损害既是对生态系统本身的损害，又必然影响到生态系统中凝结的人的利益，表现为人类生产生活条件随之受到损害、对生态利益的享有受到了限制。流域生态修复不但包括水量水质优化、生物多样性改进以及灌溉、发电、渔业、航运发达，而且满足人们美学和娱乐需求^{[4](P483-491)}。流域生态修复责任是实现受损河流生态系统救济的根本途径，它重建或优化流域生态系统的结构功能，同时尽可能满足人类的可持续利用。《生态环境损害赔偿制度改革方案》也明确要求，发生严重流域生态环境损害后果的，应综合考虑造成

^① 2017年中共中央办公厅《生态环境损害赔偿制度改革方案》指出：“本方案所称生态环境损害，是指因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、土壤、森林等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变，以及上述要素构成的生态系统功能退化。”

的生态破坏程度以及社会影响等因素，结合具体情形，依法追究生态损害责任^①。

（二）流域生态修复责任的价值指向公共利益

公共利益的重要特点在于，利益本身具有公平、公正的涵义，由不特定多数人共享。流域生态修复作为法律责任的前提是对生态公共利益的明确。

1. 流域生态修复责任强调公共利益保护。流域生态修复责任保护的生态利益具有双重性质。即流域生态环境损害涉及的权益损害既可能是私益也可能是公益。《生态环境损害赔偿制度改革方案》在生态利益的保护方面，将私益保护安排在民法调整的范畴，不适用本方案^②。吕忠梅教授也指出，就生态环境损害所涉权益来说，私益已由民法加以调整，而公益却是法律上尚不确定的概念^{[10](P5-13)}。蔡守秋教授强调，生态修复责任不是对因生态环境受到污染和破坏而受到损害的私益进行赔偿，而是强调对作为公共利益载体的生态环境进行修复^{[11](P56-62)}。流域生态修复责任的价值指向了公共利益。

生态修复是以保护生态公共利益为目标和价值取向的责任设置^{[12](P48-59)}。流域的整体性、系统性和动态性，导致流域生态系统破坏给其服务价值造成极大减损，损害了生态系统中凝结的社会成员整体利益和共同价值追求，造成不特定多数人的利益遭受损害，对人类生命健康以及经济社会可持续发展带来负面影响。流域生态修复责任着眼于保护生态系统，对遭受破坏的生态系统全面修复，进行生态系统整体维护，同时保障社会公众对生态利益的需求，具有公共性、共享性。

2. 流域生态修复责任维护生态公平与社会正义。传统司法体制下，流域环境污染主体接受行政、民事、刑事处罚，主要都偏向经济处罚，对受害者进行经济赔偿，忽视了生态系统结构功能和生态性价值，生态系统本身没有得到应有修复。流域生态系统强调河流上中下游、河口和泛区滩地，以及河流地貌、水流流态、水质和生物多样性的相互影响^{[13](P4-7)}，任何局部或组成要素的改变都会引起生态系统的变化。为消除流域生态损害带来的负面影响，需要在人工辅助下真正修复受损生态系统，从根本上解决以往生态损害无法得到有效救济的问题。即生态损害意味着生态系统结构功能的损害，必须采取切实可行的措施对受损生态系统进行修复，而生态损害救济在传统损害赔偿机制中无法解决。如果流域生态系统遭受损害，生态修复是生态损害责任承担的对症良方，此时赔偿和惩罚已经不是最重要的功能。

流域生态修复进行生态损害救济、保护生态利益，它善待大自然的利益诉求，对受到损害的生态系统进行改造，维护流域生态系统平衡；同时，流域生态修复保障人类对流域生态利益的诉求，实现人与流域和谐共存与发展。围绕生态利益的使用，因生态利益的有限性与需要的普遍性，以及生态利益与经济利益之间的冲突，生态利益成为具有普遍诉求和广泛冲突的正当利益^{[14](P75-80)}。流域生态修复责任能够有效解决生态利益失衡带来的冲突，满足人类对生态利益的普遍需求。因此，流域生态修复成为实现生态公平和社会正义的手段。

四、流域生态修复责任的承担

法律是围绕利益进行的制度安排。流域修复责任指向的价值是生态公共利益，决定了法律对其

^① 2017年中共中央办公厅《生态环境损害赔偿制度改革方案》规定：“发生严重影响生态环境后果的，各地区应根据实际情况，综合考虑造成的环境污染、生态破坏程度以及社会影响等因素，明确具体情形，按本方案要求依法追究生态环境损害赔偿责任。”

^② 2017年中共中央办公厅《生态环境损害赔偿制度改革方案》规定：“涉及人身伤害、个人和集体财产损失要求赔偿的，适用侵权责任法等法律规定。”

调整和保护过程中，需要运用公权力手段强化国家责任，但并不排斥而且强化不同主体对生态利益的维护，最终形成流域生态修复责任多层次承担的综合体系。依据法律责任主体的类型，流域生态修复责任包括国家、法人和自然人的责任。

（一）流域生态修复的国家责任

流域生态修复责任直面保护生态公共利益的目标，维护流域生态系统的整体功能和价值，反映出政府存在的目的，即最大限度促进公共利益，满足公共利益是政府行为合法性与正当性的兜底法宝^{[15](P40-46)}。国家是流域公共利益的最大、最终代表者，同时是最强有力的维护者，政府责无旁贷承担起保护公共利益的“兜底性责任”。

1. 国家是生态修复责任的重要主体。国家是流域生态修复责任的重要主体，政府主导流域生态修复的实施。我国法律规定，水资源属于国家所有，由政府履行对流域水资源监督管理的职能。政府及其有关行政机关依法对流域生态修复整个过程及其质量展开监督，责令实施流域生态系统破坏的行为人切实有效履行生态修复责任。对于流域生态修复责任人履行不当、履行不能或拒绝履行的，政府可以通过环境行政代履行等方式予以保障^①。

在这个意义上，生态修复法律责任可以界定为：国家应当担负组织实施生态修复的法定义务，以及不履行生态修复法定义务而应当承担的不利法律评价或后果^{[16](P108-116)}。特别是当流域生态修复存在历史遗留问题或修复主体不易确定的时候，政府担负起组织和实施生态修复的重任。国家及其政府在生态系统整体维护过程中扮演主导者角色，成为生态修复工程组织者和主要实施者^{[17](P56-67)}。2004年，水利部大力推动水生态系统保护与修复，各级政府积极开展生态修复试点与实践，实施了很多中小流域、大江大河的生态修复。2015年起，水利部加快水生态文明试点建设，完成了一大批河湖水系连通项目。

2. 国家作为生态修复责任重要主体的优势。国家及其政府凭借其强大实力提供生态修复工程需要的资金、人力与政策，最终保障流域生态修复的实施、流域生态系统整体平衡的实现。

生态修复工程不但需要很长的时间保证，而且需要相当大量的资金和人力投入。实践中，“由于流域生态修复的公益性特点，当受益群体无法承担各自受益的效益投资部分，导致流域生态修复工作的巨大投资需要政府解决”^{[18](P443-447)}。世界上很多流域生态修复项目都是由政府发起的。始于20世纪70年代的美国基西米河生态修复项目估价4.14亿美元，一半由联邦政府拨款，另一半由佛罗里达州政府承担^{[19](P121-127)}。日本2011年仅用于健康湖泊流域水循环的政府预算就达1.52亿元^{[20](P72-78)}，足额资金投入确保了水生态系统保护与修复工作的顺利开展。

政府保障流域生态修复的实施还表现在：对于国有企业造成流域生态环境损害，政府指导和保障流域生态系统的修复；对于生态脆弱河流、新兴流域生态修复产业的发展，政府予以扶持和帮助；等等。

（二）流域生态修复多元主体的责任

政府不是公共利益的唯一代表^{[17](P56-67)}，即使私人不能代表流域公共利益，也不是说不能维护

^① 《行政强制法》第五十条：“行政机关依法作出要求当事人履行排除妨碍、恢复原状等义务的行政决定，当事人逾期不履行，经催告仍不履行，其后果已经或者将危害交通安全、造成环境污染或者破坏自然资源的，行政机关可以代履行，或者委托没有利害关系的第三人代履行。”《水污染防治法》第九十四条：“企业事业单位违反本法规定，造成水污染事故的，除依法承担赔偿责任外，由县级以上人民政府环境保护主管部门依照本条第二款的规定处以罚款，责令限期采取治理措施，消除污染；未按照要求采取治理措施或者不具备治理能力的，由环境保护主管部门指定有治理能力的单位代为治理，所需费用由违法者承担。”

公共利益。流域生态损害责任的负担，需要体现各生态修复主体间的分配正义。

1. 法人、自然人的生态修复责任。流域生态修复聚集各类主体的协作，明确流域生态修复的政府责任，不是要削弱其他主体的修复责任，反而要大力增强各类主体修复流域生态系统的责任意识。

流域生态修复并非是仅由政府排他性行使的权力，它聚焦各类主体通过合作机制参与治理，是各主体冲突调和、风险分担以及相对优势充分发挥的过程^{[21](P45-52)}。为保护流域生态公共利益，多元主体共同配合，根据各自所承担的生态修复责任，分层次、有序进行生态修复工作。流域生态修复作为公益事业，要求全社会各个主体的共同努力，其中包括法人和自然人。

流域生态修复也并非单个修复主体能够完成的。无论国家、法人或者是自然人，都很难有足够的力量、知识和信息来完成该系统工程^{[22](P82-89)}。基于流域生态系统的需要，以及流域沿线不同利益主体的诉求，政府、企业、公众等生态修复主体增强交流与合作，整合协调多元主体的利益，有力提升生态修复的效果。

2. 生态修复多元主体责任的正义性。流域生态修复责任的制度安排力求公平，实现生态利益的衡平。它不仅维护和增进生态公共利益，而且对减损生态公共利益的行为进行规制，还要“对不同区域、不同主体的‘区分性’生态利益进行衡平”^{[23](P28-37)}。流域沿线不同区域、不同主体既然享有了生态利益，便应当承担生态修复的责任，这是分配正义的要求。

流域生态修复实现不同区域之间生态利益的衡平。流域的流动性和跨区域性，导致上中下游之间的环境污染和生态破坏极易转移，不同区域之间往往因为生态利益冲突而引发纠纷。流域环境污染和生态损害出现在中下游，却迫切要求上中下游地区对生态系统修复的整体性达成共识。只有加强区域之间的协同与合作，才能确认共同或有差别的流域生态利益，最终形成不同区域之间生态利益的衡平机制。流域生态修复的实践证明，由于生态系统是不可分割的整体，必须打破部门分割和区域限制，实现区域之间协同治理，提升流域生态修复的有效性。

同时，流域生态修复实现不同主体之间生态利益的衡平。生态利益的增减关系到流域沿线不同主体的利益协调，如果生态利益无法满足人们的需求，便可能造成个人或群体之间的冲突与纠纷。当生态修复主体能够确定的时候，本着谁损害、谁修复的原则，只有多元主体共同参与流域生态修复，才能积极促进生态利益的持续有序供给。

五、结 论

流域生态修复具有整体性特点，它强调河流水系连通、岸线维护、水生动植物保护，维护流域生态系统结构功能，保障流域生态系统的健康。我国相关法律法规和司法解释从不同角度对流域生态修复的整体性进行了诠释，实践中流域生态修复的整体性也在不断深化和发展。从流域生态修复整体性的视角出发，流域生态修复责任既不同于环境污染责任，又不同于民法上的“恢复原状”责任，它不是对因流域生态系统被破坏而受到损害的私益进行赔偿，私益已由民法加以调整，其价值指向生态公共利益，维护生态公平和社会正义。与此同时，基于流域生态修复的整体性，流域生态修复责任保护的生态利益具有“复合意义”，要求综合考虑流域及其沿线人的利益诉求，协调生态利益和经济利益的冲突，把握流域生态修复的适用条件，尊重其科学性、经济可行性和可操作性，并强调生态公共利益。因此，生态修复责任制度可以纳入现有环境法体系的范畴，而当生态法成熟时也可能落入生态法体系的范畴。建立健全流域生态修复责任制度的内容包括：一是确立生态修复作为生态环境损害责任的承担方式。我国《环境保护法》聚焦生态损害本身，已经涉及到直接对生

态环境损害予以保护的^①，对该法修改完善时可以明确界定“生态修复”及其相关要求，使流域生态修复得到履行。二是明确生态修复责任的主体。环境法要求企业等主体既然分享了生态公共利益，便应承担起保护生态公共利益的责任。同时，环境法旨在维护和改善生态公共利益，为政府承担生态环境保护职责提供法律依据，要求政府积极增进生态公共利益，预防和减少对生态公共利益的损害。2014年修订的《环境保护法》规定了政府和企业的环境保护责任，突出强化了政府责任^②，但未明确生态修复责任的主体。从流域生态修复责任看，尽管流域生态修复责任社会共担，政府却要承担“兜底性”责任。三是明晰流域生态修复责任及其边界和限度。我国《水法》、《水污染防治法》应当依据《环境保护法》的规定，细化流域生态修复责任的主体及其适用范围、适用条件和具体要求，防止流域生态修复责任的扩大化适用。

参考文献

- [1] 孙志禹,徐辉,李翀.论河流生态修复目标[J].长江技术经济,2018(19).
- [2] 倪晋仁,刘元元.论河流生态修复[J].水利学报,2006(9).
- [3] 彭文启,刘晓波,王雨春,等.流域水环境与生态学研究回顾与展望[J].水利学报,2018(9).
- [4] 林俊强,陈凯麒,曹晓红,等.河流生态修复的顶层设计思考[J].水利学报,2018(4).
- [5] 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).
- [6] 李挚萍.环境修复法律制度探析[J].法学评论,2013(2).
- [7] 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(4).
- [8] 韩守江,何清.河流生态修复原则的探讨[J].黑龙江科技信息,2007(21).
- [9] ASCE River Restoration Sub-committee on Urban Stream Restoration. Urban stream restoration[J]. *Journal of Hydraulic Engineering ASCE*, 2003(7).
- [10] 吕忠梅.“生态环境损害赔偿”的法律辨析[J].法学论坛,2017(3)
- [11] 蔡守秋,张毅.我国生态环境损害赔偿原则及其改进[J].中州学刊,2018(10).
- [12] 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(2).
- [13] 郭书英.海河流域水生态治理体系思考[J].中国水利,2018(7)
- [14] 孟春阳,王世进.生态利益的法治逻辑维度考量[J].江南社会学院学报,2018(2).
- [15] 胡鸿高.论公共利益的法律界定——从要素解释的路径[J].中国法学,2008(4).
- [16] 吴鹏.生态修复法律责任之偏见与新识[J].中国政法大学学报,2017(1).
- [17] 吴鹏.生态修复法律概念之辩及其制度完善对策[J].中国地质大学学报(社会科学版),2018(1).
- [18] 陈兴茹.流域生态修复效益评估研究进展[J].中国水利水电科学研究院学报,2016(6).
- [19] 刘京一,吴丹子.国外流域生态修复的实施机制比较研究与启示[J].中国园林,2016(7).
- [20] 夏朋,刘蓓.国外水生态系统保护与修复的经验及启示[J].水利发展研究,2011(6)
- [21] 翁孙哲.环境损害责任社会化的多维视角[J].行政与法,2016(8).
- [22] 董珍.生态治理中的多元协同:湖北省长江流域治理个案[J].湖北社会科学,2018(3).
- [23] 史玉成.生态利益衡平:原理、进路与展开[J].政法论坛,2014(2).

^① 《环境保护法》第三十条：“开发利用自然资源，应当合理开发，保护生物多样性，保障生态安全，依法制定有关生态保护和恢复治理方案并予以实施。”第三十二条：“国家加强对大气、水、土壤等的保护，建立和完善相应的调查、监测、评估和修复制度。”

^② 《环境保护法》第六条：“一切单位和个人都有保护环境的义务。地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少环境污染和生态破坏，对所造成的损害依法承担责任。公民应当增强环境保护意识，采取低碳、节俭的生活方式，自觉履行环境保护义务。”

Legal Thinking on the Responsibility of Ecological Restoration in River Basin

CAI Hui-lian

Abstract: From the viewpoint of the integrity of river basin ecosystem, the boundary of watershed ecological restoration responsibility and its responsibility bearing should be clarified, and the legal respect for natural laws and scientific legislation should be embodied, which is conducive to clarifying the responsibility of watershed ecological restoration, improving the responsibility of ecosystem restoration system and strengthening the systematic management of the river basin ecological restoration. China's watershed ecological restoration has experienced a stage development process, from the early stage of water quality and water quantity as a single element of the restoration focus, to the pursuit of the integrity of the watershed ecosystem restoration. With the development of watershed ecological restoration in stages, the contents of ecological restoration have appeared in relevant laws, judicial interpretations and relevant policies and regulations, which constitutes the basis for the responsibility of watershed ecological restoration. The responsibility of watershed ecological restoration is different from that of watershed environmental pollution. It is not appropriate to apply the responsibility of river basin ecological restoration directly to the provisions of environmental pollution infringement. The responsibility of watershed ecological restoration is also different from that of "restitution" in the civil law. It has many functions and values in the object and scope of relief. The responsibility of river basin ecological restoration is systematic and complex, aiming at protecting ecological interests, and its value points to ecological public interests. The publicity of watershed ecological interests requires that the government responsibility of ecological restoration should be clearly defined, and the responsibility of multiple subjects of ecological restoration should not be weakened, but should be strengthened. Therefore, the responsibility of watershed ecological restoration falls into the category of environmental law system, which can make institutional arrangements for the responsibility of ecological restoration.

Key words: watershed ecosystem; ecological restoration responsibility; environment pollution liability; responsibility for restitution; ecological public interest

(责任编辑 周振新)