

# 做实恢复性司法 强化生态环境和资源保护

编者按 生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计。近年来,检察机关坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想,始终把生态环境和资源保护工作摆在突出位置,持续深化生态文明司法保护。10月21日,最高人民检察院检察长应勇代表最高检向十四届全国人大常委会第六次会议作关于人民检察院生态环境和资源保护检察工作情况的报告时提出,深化以案促治,助推生态环境和资源保护高水平治理。做实恢复性司法。针对不同类型案件特点,采取损害赔偿、增殖放流、补植复绿、异地修复、劳务代偿等方式,督促做好生态修复工作。本期“观点·专题”邀请理论与实务专家就如何认识恢复性司法理念、如何做实恢复性司法促进生态环境和资源保护检察工作提质增效等问题进行研讨,敬请关注。

## 助推生态环境保护与经济发展 把握最佳救济方式

任,或者开展替代性修复。替代性修复应秉持生态环境保护的系统性思维,根据本区域生态环境情况,有规划地进行。

做好刑事处罚与生态环境修复的衔接。在破坏生态环境刑事案件中,在追究刑事责任的同时,也要督促行为人修复生态环境,可以将依法从宽处理作为行为人积极修复生态环境的激励手段,通过认罪认罚从宽等制度促进对生态环境的修复。在刑事案件中未能及时有效修复生态环境的,可通过刑事司法与行政执法的衔接,向行政机关发检察建议,督促行政机关依法责令行为人修复生态环境,也可通过行政公益诉讼督促行政机关依法履职。

注重发挥行政机关的支持性作用。生态环境的修复是一项非常考验专业性的系统工程,在损害评估、修复方案的制定与实施、修复效果的验收评估等方面,除了专业机构的参与之外,还应注重发挥行政主管机关的专业优势。根据《最高人民法院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12条规定,法院在受理环境民事公益诉讼后,应当告知负有监管职责的部门。但有关部门被告知后如何参与公益诉讼和生态环境修复,尚缺乏相应的制度规定和机制安排,有待进一步完善。

发挥司法的制度优势,注重修复成本与修复效果之间的平衡。环境保护行政执法可以规模化、低成本地处理大部分违法行为,但难以精细化地进行利益衡量。环境保护刑事司法借助完备的程序安排和制度优势,可以对生态环境的修复目标、修复方式以及修复费用等内容进行衡量,达到修复成本与生态环境功能恢复之间的平衡,实现政治效果、社会效果和法律效果有机统一。

### 把握生态环境保护与经济发展之间的平衡

习近平总书记强调,生态环境保护和经济发展不是矛盾对立的关系,而是辩证统一的关系。恢复性司法不仅指生态环境本身的修复,还应包括对被破坏的生态环境和经济发展之间平衡关系的修复。要坚持在发展中保护、在保护中发展。不能把生态环境保护和经济发展割裂开来,更不能对立起来。环境保护与经济发展的互相促进和内在统一是绿色发展的要求,也应成为恢复性司法的追求和目标。

首先,贯彻落实民法典相关规定,在公益诉讼中处理好环境保护和经济发展的关系。民法典第1234条、第1235条分别规定了生态环境公益侵权修复责任、赔偿责任的承担,在构成要件上均要求“违反国家规定造成生态环境损害”,以此在价值取向上与生态环境私益侵权形成区别。对生态环境私益侵权的规制注重对个人权益的保护,而在生态环境公益侵权中,生态环境保护与经济社会发展均是公共利益,立法需要对两种公共利益予以平衡。民法典通过设定“违反国家规定”这一要件,明确了侵权人承担生态环境公益侵权责任的范围,“违反国家规定”造成生态环境损害,表明经济社会发展的负外部性过大,需要通过环境公益侵权救济予以消除。可以说,民法典通过是否“违反国家规定”,为环境保护与经济发展设置了平衡阀。

其次,准确理解环境犯罪侵害的法益,在刑事案件中平衡好环境保护和经济发展的关系。当下,刑法理论关于环境犯罪侵害法益的学说主要有人类中心主义、生态中心主义和折中主义。人类中心主义旨在保护环境背后的个人,将环境犯罪限于对人类生命健康或财产造成重大损失的破坏环境行为;生态中心主义旨在保护环境,对环境侵害具有抽象危险的行为即可认定为犯罪。尽管生态中心主义法益观有利于打击环境犯罪,但也有脱离生产力发展水平的嫌疑。刑法关于环境犯罪的修改一定程度上体现了强调环境保护自身价值的倾向,如刑法第338条的罪名从重大环境污染事故罪修改为污染环境罪,删除了原条文中“造成重大环境污染事故,致使公私财产遭受重大损失或者人身伤亡的严重后果”这一结果要求,更改为“严重污染环境的”行为程度要求,体现了对环境本身的保护。同时,刑法第339条第2款擅自进口固体废物罪仍然要求“致使公私财产遭受重大损失或者严重危害人体健康”。对此,有学者认为,环境犯罪的刑事政策应兼顾环境保护与经济社会发展的“并行”,在环境犯罪法益的保护上,兼顾人类法益与环境法益两方面,促进人与自然和谐相处,值得赞同。

最后,应当适用技改抵扣等创新措施,促进生态环境保护与经济发展之间的平衡。在公益诉讼案件中,侵权人在已经履行生态环境保护法律法规规定的强制性义务的基础上,通过环保技术改造能够实现节能减排、减污降碳、降低风险效果的,可允许其将投入的部分技改资金抵扣环境损害赔偿资金。在提高企业竞争力的同时,降低环境污染的风险,将与损害赔偿金用于环境修复,其效果在本质上是是一致的。

(作者为国家检察官学院教授)



□易小斌

2017年7月1日,检察公益诉讼制度全面实施,生态环境和资源保护是最初确立的“四个法定领域”之一,成为生态环境保护治理体系中的新生力量。检察机关牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念,忠实履行“公共利益代表”职责使命,有力推动解决了一批生态环境保护治理老大难问题,走出一条具有中国特色的生态环境公益诉讼保护之路。实践中,检察机关结合案情及不同环境要素的修复需求,探索适用补植复绿、异地修复、劳务代偿、技改抵扣、碳汇认购等方式,最大限度保护修复受损的生态环境。当前,恢复性司法实践面临法律依据不明确、适用范围不规范和监督评估机制不完善等问题,制约生态环境公益诉讼效能发挥。为适应新时代加强生态环境保护面临的新形势新要求,要深入践行恢复性司法理念,健全完善配套制度机制,把恢复性司法理念贯穿生态环境公益诉讼办案全过程,让生态环境的“破坏者”转变为“修复者”,以高质量检察履职服务美丽中国建设。

### 深入践行恢复性司法理念

生态环境公益诉讼本身就具有恢复性司法属性。良好的生态环境是最公平的公共产品,属于最典型、最常见的公共利益。现实生活中,生态环境受到损害,很多情况下并无特定的法律上的直接利害关系人,公民、法人和其他组织无法提起诉讼,容易产生“公地悲剧”。当存在特定受害主体时,也仅能要求违法行为主体承担侵权责任。生态环境公益诉讼作为一种全新的诉讼样态,相较于基于利害关系人提



□崔玮

恢复性司法一词源自一些国家的刑事司法实践,并经过联合国的推广而普及。1999年7月,联合国经济及社会理事会作出《制定和实施刑事司法调解和恢复性司法措施》的决议。2002年,联合国预防犯罪和刑事司法委员会第11届会议审议通过了《关于在刑事事项中采用恢复性司法方案的基本原则》法案,鼓励会员国依据该法案制定并实施恢复性司法程序。概括而言,恢复性司法程序聚焦犯罪行为对被害人造成的损害,强调调解和解、调解、圆桌会议等程序方式,组织被害人、犯罪人、调解人等多方主体参与,通过犯罪人提供恢复性赔偿、社区劳动等,补偿犯罪行为对被害人及社会造成的法益损失,修复被害人与犯罪人之间的关系。

### 恢复性司法理念在生态环境保护领域的引入:从赔偿私益到修复公益

我国传统文化中的“和合”观念深入人心,深刻影响着人民群众的诉讼理念,塑造了我们注重人际关系和谐的法律文化和司法传统,与恢复性司法倡导的“修复关系”高度契合。我国刑事诉讼法创设了专门的当事人和解的公诉案件诉讼程序,支持被害人通过向被害人赔偿损失、赔礼道歉等方式,获得被害人谅解。近年来,国家推行的认罪认罚从宽改革,更是将对被害人进行退赃退赔、赔偿损失、赔礼道歉等因素作为认定被告人“认罪”的重要指标,以量刑从宽激励被告人与被害人达成调解或者和解协议。

自2014年党的十八届四中全会明确提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”以来,在以习近平总书记为核心的党中央正

## 优化恢复性司法适用程序规范 更实发挥生态环境检察公益诉讼效能

起的私益诉讼,更加注重修复受损的生态环境,修复人与自然和谐共生的社会关系。检察机关提起公益诉讼,可以督促相关行政机关依法履职或要求违法主体承担修复、赔偿责任,实现维护生态环境公共利益的目的。

恢复性司法理念在生态环境公益诉讼诉讼中具有独特价值,有利于更好实现保护生态环境、维护社会公共利益的目标。其一,引领生态环境修复方式创新。诉讼请求获法院支持仅仅是实现公益保护的第一步,法院裁判执行到位是实现修复生态环境的关键。实践中,由于被告支付修复费用能力不足、专业修复能力欠缺等原因,往往导致受损生态环境难以修复。在恢复性司法理念引领下,检察机关加强与法院的沟通,探索创新劳务代偿、增殖放流、补植复绿、技改抵扣、分期付款等责任承担方式,为生态环境保护提供多元修复选项。其二,提高生态环境修复效率。生态环境公共利益不仅要实现而且要及时实现,否则将直接影响办案效果,甚至造成更大的公共利益损害。其三,强化生态环境修复效果。生态系统功能具有复杂性和多元性。这要求生态环境检察公益诉讼深入践行恢复性司法理念,确保环境修复责任执行效果最大化。实践中,对于盗伐滥伐林木案,原地补植复绿虽然基本解决了水土保持、水源涵养等方面的问题,但苗木成长需要较长时间,以固碳释氧等为代表的生态环境服务功能期间的损失难以弥补。检察机关便在办案中积极探索适用认购碳汇、异地补植等替代性修复方式,补偿固碳释氧等功能。

### 优化恢复性司法适用程序规范

目前,我国没有专门化、系统化的生态环境恢复性司法方面的立法,有关规定散见于环境保护法律法规及司法解释。从生态环境公益诉讼实践视角看,有

必要从以下方面提炼经验规则,完善规范体系。一是明确适用范围、方式和条件。随着司法实践的深入,生态环境检察公益诉讼恢复性司法从涉林草类案件逐渐向涉野生动物、矿产资源、污染环境等其他具备修复可能性的案件类型延伸,适用方式和条件也相应创新拓展。基于此,要深度总结提炼实践经验,明确适用范围、规范适用方式、细化适用条件。比如,环境污染、非法捕猎野生动物类案件不涉及固碳释氧功能的恢复,一般不宜纳入认购碳汇替代修复适用范围。在技改抵扣案中,涉案企业应当已经履行了法律强制性义务,通过资源节约集约循环利用、技术创新新工艺革新等方式实现了节能减排、减污降碳、降低风险,才能适当抵扣其应承担的赔偿责任。二是健全生态环境公益诉讼裁判执行程序。根据民事诉讼法、行政诉讼法和相关司法解释,对于发生法律效力且赔偿义务人拒不履行的,法院应当主动启动执行程序,并依法采取强制执行措施,无须经申请启动执行程序。但因执行中的部门职责、衔接程序、实施流程不明确,加之赔偿金管理监督使用机制不完善,一定程度上影响了生态修复效率和效果。由于职责标准不明,行政公益诉讼对此也难以发挥督促作用。因此,要进一步健全生态环境民事公益诉讼裁判执行程序,规范法院、检察机关、行政机关在生态环境修复中的协作配合、职责内容、程序标准等事项。同时,还要完善落实赔偿金缴纳、管理、使用、监督机制。三是完善生态修复配套规范和技术标准。生态修复工作系统复杂,实施时间长,专业技术性强。实践中,由于生态功能、生物多样性损失评估、修复标准体系不健全,有的仅关注污染问题,对生态环境损害责任追偿不足;有的在执行中难以评判生态环境服务功能是否修复到位,影响司法实效。因此,要健全配套规范和技术标准,明确修复条件、程序和指标,为生态环境

修复和结果评估提供科学依据。国家林草局于2020年出台的《关于制定恢复植被和林业生产条件、树木补种标准的指导意见》,为完善相关标准提供了指引。

### 将恢复性司法理念贯穿办案全过程

恢复性司法理念应当贯穿调查取证、诉前程序、提起诉讼和裁判结果执行等办案全过程,而不只是生态修复方式的创新。一是调查取证环节不仅要注重收集违法行为、生态环境受损情况等事实的证据,也要关注生态环境修复的可行性。生态环境修复的可行性涉及专业性、科学性等问题,应注重借助专业鉴定意见、生态环境职能部门和技术专家意见等综合判断。同时,要评估违法行为人的修复能力等,为合理选择适用修复方式提供参考。二是提起诉讼环节应将直接修复生态环境作为诉讼请求首选。对于因生态环境受损不可逆,客观上无法实现完全直接修复或者采取直接修复方式费用过高、显失公平的,可以选择替代性修复责任方式。直接或替代修复确实不可行的,采取金钱赔偿方式兜底。在刑事附带民事公益诉讼中,要认真落实宽严相济刑事政策和认罪认罚从宽制度,教育、引导犯罪嫌疑人主动修复受损的生态环境,实现刑事法律惩罚犯罪与保护生态环境的双重目的。三是对裁判执行环节持续跟进监督。公益诉讼结果的执行可以适用民事诉讼法、行政诉讼法及相关司法解释中关于执行的规定。检察机关要加强与法院、生态环境职能部门的沟通,推动及时制定修复方案,组织实施生态环境修复工作。高度重视修复过程和结果的监督,发挥好“益心为公”志愿者等作用,借助专业技术力量及时发现问题,对生态环境修复不到位等问题,打通公共利益保护的“最后一公里”。

(作者为最高人民检察院第八检察厅主办检察官)

## 深入落实恢复性司法理念 促进生态环境和资源保护实质化

确领导下,在全国人大及其常委会有力监督和最高人民检察院的大力推进下,公益诉讼检察制度快速发展。在此过程中,检察机关将恢复性司法引入生态环境保护领域,在办理生态环境和资源保护刑事案件的同时,注重修复遭受破坏的生态环境和自然资源。至此,恢复性司法保护的法益对象产生了分野,从局限于侧重赔偿被害人个人利益损失,拓展到修复生态环境和自然资源中受损的公共利益。

### 恢复性司法理念在生态环境保护领域的现状:以创新性修复方式实现实质性修复效果

恢复性司法理念被引入生态环境保护领域后,检察机关探索推进一体履职、综合履职、能动履职,积极创新修复受损生态环境公共利益的方式方法,取得良好的生态环境保护效果。

生态环境是一个集合概念,涵盖了人类赖以生存和发展的各种自然资源,具体包括水资源、土地资源、生物资源、大气环境等。目标对象的多元化,决定了具体措施的多样化。检察机关根据案件涉及生态环境和资源的具体类型,坚持及时全面修复生态环境类公共利益的目标,因地制宜、因案而异,开创性地探索惩罚性赔偿、增殖放流、补植复绿、替代修复、碳汇补偿、劳务补偿等公益修复方式。

从生态环境修复效果看,检察机关推进各种创新性公益修复方式实施,取得了良好的生态环境修复效果。概言之,检察机关坚持恢复性司法理念,通过富有成效的公益修复方式,在生态环境和资源保护领域助力破解“公地悲剧”,有效破除生态环境破坏、污染方面的“沉疴顽疾”。

### 恢复性司法理念在生态环境保护领域的未来:深化公益保护的“三步走”

立足于新时代,对照党中央对检察工

作的新要求、人民群众对美好生态环境的新期望,检察机关仍需进一步强化恢复性司法理念在生态环境保护领域的贯彻落实,确保生态环境和资源保护实质化。

第一步:准确界定生态环境和资源的损害结果。生态环境和资源的损害结果是贯彻落实恢复性司法理念的“原点”。不能准确界定损害结果,生态环境和资源的修复犹如“无的放矢”。受限于专业因素,检察官无法对生态环境和资源遭受侵害结果进行精准评估,只能借助生态环境损害鉴定机构之力。然而,鉴定费高、鉴定周期长等问题一直未得到有效解决。实践中,鉴定费远高于修复费用,部分生态环境损害案件办理成本畸高;鉴定机构少导致案件排队等候鉴定,延长了鉴定周期,影响案件办理质量。

对此,有必要采取以下措施予以完善和优化。一是针对鉴定费高,建议建立完善生态环境损害鉴定费用资金制度。通过政府拨付、社会捐赠、受害人缴纳等渠道扩充鉴定费用资金来源。二是针对鉴定周期长,建议增加鉴定机构数量。鼓励在有条件的地方,检察机关可以探索与相关环保部门、高校等单位联合成立鉴定机构,依法获得鉴定资质后提供鉴定服务。三是针对鉴定程序不健全的问题,建议规范完善公益损害司法鉴定程序。检察机关可以推动有关单位针对生态环境公益损害司法鉴定程序进行细化完善,为依法办理生态环境公益损害鉴定提供规范指引。四是充分发挥专家意见的作用,根据专家意见并结合其他证据材料,准确认定生态环境损害结果,减少对鉴定意见的过分依赖。

第二步:科学制定生态环境和资源损害的修复方案。在明确犯罪行为对生态环境公共利益的损害结果基础上,制定科学合理的公益修复方案,是贯彻落实恢复性司法理念,“撬动”生态环境和资源损害修复难题的“支点”。恢复性司法理念注重案件当事人以及案发相关主体的多方参与,通过调解、和解、圆桌会议等方式,促进主体之间的充分有效沟通,形成最有利于

公益修复的合意。在制定生态环境和资源损害修复方案时,应当邀请环保领域的专业人士、机构和当地的人民群众代表等多方主体共同参与。专业人士、机构在鉴定机构提供的损害结果基础上,提供公益修复的方案建议。当地人民群众代表对公益修复方案提出意见、建议,汇集民情民意。

检察机关在确定公益修复方案的过程中,既要确保修复方案可以全面有效地修复受到损害的生态环境和资源,实现修复公共利益的目的,又要采纳人民群众代表的合理意见,建议,并对人民群众代表进行充分的修复方案释明,以获得人民群众代表的认可,为弥合被迫诉人行为造成的社会关系创伤创造良好条件。

第三步:密切跟踪生态环境和资源损害修复方案的实施效果。相对于损害结果的“原点”、修复方案的“支点”,确保遭受损害的生态环境和资源得到全面及时的修复,则是贯彻落实恢复性司法理念的“终点”。

生态环境和资源存在“易破坏、难修复”的特征。生态环境公共利益的修复工作难以一蹴而就,往往需要经历一个长期的反复过程。检察机关在确定修复方案之后,对生态环境修复全程开展监督,应紧密跟踪被迫诉人按照修复方案执行公益修复的情况。发现被迫诉人未严格执行修复方案或者公益修复效果不佳的,检察机关应及时提出意见,要求被迫诉人按照方案执行或者调整公益修复方案,改进公益修复方式。生态环境修复效果良好,经组织验收合格的,检察机关可以视被迫诉人具有认罪悔罪的表现,并酌情提出从宽的量刑建议,达到惩处犯罪和恢复生态的双重目的。

[作者为最高人民检察院公益诉讼研究基地研究人员、郑州大学法学院讲师、法学博士。本文系2021年度最高人民检察院研究课题《海洋检察监督机制研究(GJ2021C04)》、2023年度河南省法学会研究课题《河南省文物保护单位公益诉讼问题与对策研究(HNLS2023A03)》的阶段性研究成果]



□杨会新

党的二十大报告指出,必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,站在人与自然和谐共生的高度谋划发展。近年来,检察机关将恢复性司法理念引入生态环境保护领域,生态环境和资源保护检察工作取得显著成效。为深入践行恢复性司法理念,助推生态环境和资源保护高水平治理,有必要深研恢复性司法理念在生态环境保护领域的独特意涵与内在要求。

### 恢复性司法理念在生态环境保护领域的独特意涵

恢复性司法通常强调对被害人地位和权益的保障,重视对被害人因犯罪所造成的损失予以补偿、被害人与犯罪人关系的修复以及犯罪人重新回归社会。恢复性司法引入生态环境保护领域,被赋予新的内涵与外延:一方面,通常所讲的恢复性司法侧重于对被害人受损法益的救济,注重对个人私益的保护。生态环境领域的恢复性司法强调对被破坏的生态环境的修复,而生态环境作为一种典型的社会公共利益,在此类案件中可能并没有特定的被害人,因而具有非常鲜明的公共利益属性。另一方面,通常所讲的恢复性司法限于刑事司法领域。生态环境领域的恢复性司法适用于民事诉讼、行政诉讼和公益诉讼领域。尤其在公益诉讼中,推动受损生态环境得到及时有效修复可谓其首要目标。

### 将生态环境修复作为最佳救济方式

在生态环境领域贯彻恢复性司法理念,要求在司法活动中将修复受损生态环境置于重要位置,将生态环境修复作为生态环境损害的最佳救济方式,这是由生态环境对人类生存具有的基础意义以及该系统的唯一性和不可替代性所决定的。在具有修复可能性的情况下,不能简单以金钱赔偿、刑事或行政处罚替代生态环境系统功能的恢复。

做好损害赔偿与生态环境修复的衔接。生态环境能够修复的,行为入承担修复责任,在方式上可以自行修复,也可以由他人代为修复。基于生态环境修复的复杂性和系统性,多数行为入并不具有修复生态环境的能力。此时,行为入可支付金钱由专业机构代其进行生态环境修复;在公益诉讼中,也可由检察机关委托他人代为修复,所需费用由行为入承担。只有当生态环境无法修复或者无法修复到原来状态时,方考虑侵权人承担生态环境永久性损害的赔偿责