

论环境民事公益诉讼中生态环境修复责任判决的执行问题

● 刘 辉



[摘要] 环境民事公益诉讼中生态修复责任判决的执行牵扯到生态环境,这涉及人们赖以生存的公共利益。相较于一般的民事私益诉讼案件,环境民事公益诉讼执行难度更大,问题也更为突出。为此,本文通过实证研究来探讨问题的解决办法。对于指标难以量化确定的问题,可以通过建立生态修复专家人才库和地方环境档案制度予以解决;而替代性修复中出现的问题,则要求法官以受损生态环境的直接补救为第一考虑要素;针对生态环境修复费用管理混乱的问题,在结合地方治理有益经验的基础上,本文提出以公益信托形式委托基金会管理和监督使用生态环境修复费用予以解决。

[关键词] 环境民事公益诉讼;生态环境修复责任;执行问题

我国环境民事公益诉讼制度自2012年正式入法至今,取得的成果颇丰。然而,在裁判执行方面,特别是执行中生态环境修复责任如何承担、落实,仍存在一些争议。当前,虽然各项法律和司法解释已进行了相关规定,但在实践中仍暴露出一些问题,如量化设定生态环境修复的各项指标难度较大、替代性修复措施在具体操作过程中存在被滥用之嫌、生态环境修复资金的管理工作不够规范有序等。鉴于生态环境修复责任判决在执行程序中所遭遇的挑战,笔者试图以公开的裁判文书和相关文献资料为基础,吸取地方治理的有益经验,提出了完善我国环境民事公益诉讼领域中生态环境修复责任判决执行机制的对策。

Q 环境民事公益诉讼生态环境修复责任判决执行的问题

笔者在中国裁判文书网上以“环境民事公益诉讼”“民事案由”“判决书”为关键词筛选出了200余份判决书,发现这些判决书在执行的过程中普遍存在以下问题。

(一)生态修复的各项指标不能量化确定

目前,相关部门尚未在全国范围内建立健全统一完备的环境质量记录体系,因而对于环境未遭受破坏时的基准状态及其功能特征缺乏公认的标准和参考依据。法院在作出生态修复责任的判决时也普遍不会给出一个具体的修复指标。例如,在北京市昌平区多元智能环境研究所诉湖北长舟盐化有限公司环境污染责任纠纷一案中,法院判决被告湖北长舟盐化有限公司对院墙外的小水沟及污水进行清除,并采取措

施对该处生态环境进行修复治理,达到环保要求。这里所说的环保要求,法院并没有给出一个具体的修复参照标准,仍然停留在一个模糊且泛泛而谈的阶段。这种情况将会导致进入执行阶段后,负责修复治理的义务承担者不清楚如何切实有效地履行自身职责。同时,执行监管机构由于缺乏明确具体的监管规范,也将面临难以有效进行监管的困境,进而影响到案件的执行效果。

(二)替代性修复在具体适用中存在滥用之嫌

《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》(2020年)(以下简称《环境民事公益诉讼司法解释》)第20条第1款明确说明其适用条件是在被告无法充分恢复生态环境至损害发生之前的原始状态和功能的情况下,允许采用符合要求的替代性修复方案。但是司法解释并没有再进一步解释说明替代性的替代具体是指执行的主体可以替代,还是指执行的方式可以替代。因此,这里的替代在具体的司法实务的适用中存在较大的解释空间,法官的自由裁量权也随之被扩大化。由此而产生的问题就是,在具体的案件当中替代性责任被法官所滥用的情形屡见不鲜。例如,在刘某和、胡某保、刘某望生态破坏民事公益诉讼一案当中,法官判决被告三人须共同承担对当地野生动物生态环境破坏的修复责任,以种植200株树木的替代性方式进行生态恢复。同时,他们还需负责开展野生动物保护宣传活动,制作并张贴不少于50份的野生动物保护宣传标语。但同样是关于野生动植物保护的案例,在吴某新、

吴某平一审民事判决书中，法官却判决被告在湖南省慈利县林业局的组织、监督下担任所在乡村义务生态护林员数月，并在慈利县的某村庄张贴公开赔礼道歉信各两份。环境民事公益诉讼的本质属性要求法院必须积极践行职权主义原则，但这并不意味着司法能动就可以越过权力边界去任意作为。因此，如何确保发挥司法能动性的同时保障权力不被肆意地滥用，防止判决的随意性，是一个值得深思的问题。

（三）生态环境修复后续资金管理混乱

生态环境修复责任中最常见的判项就是要求被告承担一定数额的生态环境修复费用用于对被破坏环境的修复。但是对于生态环境修复费用后续的资金管理问题，司法解释并没有对此作出十分明确的规定。因此，各地方法院对于此资金的管理五花八门。以中国裁判文书网上的环境民事公益诉讼的案件为例，笔者总结归纳出生态环境修复费用的管理模式大致分为两种：一种是以相关管理部门等公权力机关为主导的公权力管理的账户；另一种则是以民间力量为主导的诸如基金会管理的账户。对于以相关管理部门等公权力机关为主导的公权力管理的账户，其存在一些弊病。在缺乏专业团队进行管理和运营的条件下，存在资金管理和使用的效能及效率问题。同时，常规的以公权力为核心的资金管理模式往往较为封闭，欠缺有力的监督和管控机制，易于产生贪污、腐败等不良现象，进而影响到资金的正常使用。而以民间力量为主导的诸如基金会账户管理模式，存在的问题则是交给市场来管理这些资金。由于市场发展的高度灵活性和迅速性，往往会缺乏有效的法律规范来指引其发展，最终将会走向失控的结局。因此，如何有效地均衡好这两种管理模式的利弊，创造出一种更加科学合理的生态环境修复后续资金管理模式，又是令人值得深思的一个问题。

④ 完善环境民事公益诉讼生态环境修复责任判决执行制度的构想

（一）科学量化生态修复指标标准

在法院判决生态环境修复责任要求被告承担自行修复责任时，法院对被告人所作出的判决依据就是在庭审过程中邀请相关的鉴定机构对已被破坏的生态环境作出的损害鉴定评估。法院以此要求被执行人修复生态环境，以达到修复前生态环境的状态和功能。这需要被执行人在修复完毕后有鉴定专家来对其修复成果进行评估，以验收其修复成果。为了确保鉴定专家的权威地位，笔者提出一项建议，即由最高人民法院、司法部、环境保护部、各司法鉴定机构以及公益环保组织联手构建一个生态修复专家人才储备库，甄选来自不同领域的评估鉴定专家，并在相关管理部门官方网站及社交媒体平台上对外公示相关信息。必要的情况下，被执

行人在自行修复的过程中如果有何疑问，也可以提前咨询对其修复成果进行验收的专家。

环境民事公益诉讼判决执行所实现的首要目标在于将生态环境修复到损害发生之前的状态和功能，即通常所称的“基准线”水平。但是这往往是应然状态下所要实现的目标。在司法实务当中被执行人实际能够修复的生态环境状态和功能往往都不尽如人意。其中一个重要的原因就是地方环保机构没有建立环境档案制度，使得当地的环境一旦被破坏后，其具体要修复到哪一基准线，往往没有具体的数据可供参考。因此，地方环保机构应当尽早着手在环境监测站建立环境档案系统，充实和完善以往的污染历史记录和检测数据资料，以便更准确地确定基线水平。

（二）替代性修复应当以受损生态环境的直接补救为第一要素

由于替代性修复方式比较灵活，司法解释并未对其具体含义进行进一步剖析。因此，替代性修复方式包括但不限于补植复绿、限期修复、劳务代偿、增殖放流等方式。对此，法官在对其作出具体措施适用时具有较大的自由裁量权，这导致容易出现同案不同判现象的发生。因此，如何能够有效减少甚至避免此类问题的发生，笔者认为，法官在判决被告人适用替代性修复责任时，应当要以受损生态环境的直接补救为第一要务。在个案当中应当首先考虑行为人是否具有直接修复的能力。若存在直接修复可能性，则不宜直接采取在受损区域进行与受损生态环境基线同等类型、不同质量恢复的修复手段，也不宜直接采取在受损区域进行与受损生态环境基线不同等类型、同等质量恢复的修复手段。简而言之，法官在适用替代性修复责任时应当着重考虑采取在受损区域进行与受损生态环境基线同等类型、同等质量恢复的修复手段。在这种情况下能够最大限度地保证在发挥司法能动性的同时防止法官权力的肆意滥用，防止判决的随意性，保证司法的权威。

（三）探索建立公益信托制度管理生态环境修复费用

对于如何更好地权衡以相关管理部门等公权力机关为主导的公权力管理的账户模式和以民间力量为主导的诸如基金会账户管理模式这两种管理模式的利弊，笔者结合地方探索的有益经验，着重解决地方生态环境修复费用的管理和监督乱象。为了强化环境公益诉讼与生态环境修复工作的无缝衔接和高效协同，江西省高级人民法院在2020年12月与中国民主建国会江西省委员会携手合作，共同创办了一个专注于环保公益的非营利组织——江西思华生态环境保护基金会。双方还缔结了一份战略合作协议，决议采纳公益信托制度，赋予该基金会对全省各级法院审理的所有涉及环境资源案件所必需的生态环境修复资金进行管理和监督的职能。自成立以来，江西思华生态环境保护基金会已与省内各级法

院以及相关案件当事人签订了总计 173 项公益信托协议，累计接受委托管理及监督使用的生态修复资金达 2178 万元。这些资金已成功运用于推进完成 42 个生态环境保护项目的工作。如 2021 年 1 月，江西省浮梁县人民法院完成了对一起具有里程碑意义的案件的一审判决，即“跨省倾倒垃圾案”，这是全国首例依据《民法典》中的惩罚性赔偿条款对污染环境行为作出判决的案例。在这起案件中，创新采用了生态修复资金管理监督的新机制，将大约 280 万元人民币的环境修复费用委托给江西思华生态环境保护基金会进行管理和监督执行。令人瞩目的是，在短短不到半年的时间里，这笔款项成功助力修复了受污染的水源和土壤。浮梁县“跨省倾倒垃圾案”开创了两条重要的司法裁判规则，并因其深远影响和示范价值，荣获了最高人民法院主办评选的“2021 年度全国法院系统优秀案例一等奖”。当前，美国和欧盟等发达国家在环境司法方面展现了先进的实践与制度构建，它们的经验昭示，在环境修复资金的管理和使用方面，创建理想的管理模式乃是设立专门的环保基金并通过慈善信托机制来运作。而“江西经验”“江西模式”的实践则进一步证明，通过公益信托的方式，委托基金会对生态环境修复费用进行管理并对其进行监督，这种模式既有效地实现了环境民事公益诉讼的立法宗旨，也是一种可以在全国范围内推广的好制度、好模式。换句话说，在生态环境修复资金的管理和监督工作中，最为理想的解决方案是设立一个专门从事公益环保工作的机构，并借助公益信托机制，对生态环境修复所需的资金进行有效管理和监督。

Q 结束语

综上所述，本文通过对实务案例的研究来分析生态环境修复责任判决在执行过程中所存在的一系列问题。笔者针对这些问题提出通过量化生态环境的各项指标，优先考虑替

代性修复应当以受损害环境的直接补救为第一要素，探索生态环境修复费用管理新模式等措施。同时，笔者强调在此基础上进一步结合地方治理的成功经验，让环境民事公益诉讼这一法律制度的设立目的能够如期实现。

参考文献

- [1] 李先波, 胡慧婷. 长江流域生态环境的修复的困境与应对[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2022, 21(01): 76-86, 112.
- [2] 吕忠梅. 环境司法理性不能止于“天价”赔偿: 泰州环境公益诉讼案评析[J]. 中国法学, 2016(03): 244-264.
- [3] 王社坤, 吴英九. 生态环境修复资金管理模式的比较与选择[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2019, 18(01): 44-53, 111-112.
- [4] 石菲, 邓禹雨, 高赫男. 环境民事公益诉讼中生态环境修复义务的判定与执行——以 38 份裁判文书为样本[J]. 贵州省委党校学报, 2017(04): 41-47.
- [5] 张宝, 殷佳伟. 替代性修复责任司法适用的反思与调适[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2022, 21(04): 49-59, 115.
- [6] 竺效, 蒙禹诺. 论生态损害赔偿资金的信托管理模式——以环境公益诉讼维护为视角[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2018, 40(05): 83-93.
- [7] 胡淑珠. 从制裁到治理: 环境民事公益诉讼案件生态环境修复执行机制研究[J]. 中国应用法学, 2023(01): 95-106.

基金项目:

江西理工大学 2018 年环境资源法研究中心项目, 项目名称: 环境民事公益诉讼裁判执行问题研究, 项目编号: JD18078; 赣州市 2022 年社会科学研究重点课题项目(基地项目), 项目名称: 赣州元宇宙基建法律规制研究, 项目编号: 2022-JD-028。

作者简介:

刘辉(1998—), 男, 汉族, 江西赣州人, 硕士研究生, 江西理工大学法学院, 研究方向: 民事诉讼法。