

论环境民事公益诉讼裁判的执行

——“天价”环境公益诉讼案件的后续关注

张辉

(安徽大学法学院,安徽合肥 230601)

摘要: 恢复原状责任是环境民事公益诉讼最核心的责任承担方式,其在实践中主要表现为环境修复。鉴于环境的不可逆性,污染清理和环境修复方案的实施一般需要很长的时间,这对环境民事公益诉讼裁判的执行提出了一系列的挑战。在环境修复方案实施中,确定环境修复技术方案的实施主体应当根据不同情况进行具体分析,环境修复方案的实施主体在实施环境修复方案过程中可以依据实施情况对方案进行修改,同时,有必要对环境修复方案的实施进行验收检查。环境利益损害救济费用相当高昂,保证污染者承担实施环境修复方案的费用十分重要。环境修复项目的执行权可以分解为执行指导权、执行操作权和执行监督权。环境民事公益诉讼执行听证会制度、财产披露制度、执行回访制度是环境民事公益诉讼裁判执行的重要配套措施。

关键词: 环境民事公益诉讼;公益诉讼裁判执行;环境修复

中图分类号: D912.6

文献标志码: A

文章编号: 1009-8003(2016)05-0080-10

2014年12月30日,江苏泰州1.6亿天价环境公益诉讼案终审宣判,江苏省高级人民法院维持了一审法院作出的“排污企业需支付1.6亿余元环境修复费用”的判决。^①这是我国环境民事公益诉讼迄今为止获得的最高数额民事赔偿,一时间引起全国范围内的广泛关注。此案作为我国环境民事公益诉讼的示范性案例,有诸多的探索与创新,特别是在责任承担方式上将恢复性司法和预防性司法相结合,取得了很好的社会效果。然而,一年多的时间过去了,此案中1.6亿余元环境修复费用如何落实、环境修复方案由谁来实施、环境修复方案在实施过程中是否需要修改、如何确定环境修复方案已实施完毕、环境修复项目如何进行管理与监督等重要的后续问题很少有学者关注。^②由于环境民事公益诉讼具有公益性、预防与补救功能,其法律责任承担方式有别于普通的环境侵权诉讼。^③鉴于环境修复的复杂性,特别是

收稿日期: 2016-05-10

基金项目: 本文系安徽省哲学社会科学规划青年项目“我国土壤重金属污染防治法律制度研究”(AHSKQ2014D03)的阶段性成果、安徽大学博士科研启动经费资助项目。

作者简介: 张辉(1981-),男,安徽蚌埠人,法学博士,安徽大学法学院暨安徽大学经济法制研究中心副教授,主要研究方向:环境法。

①在社会各界以为这起天价诉讼案就此了结之际,2015年5月8日,该案6被告之一的泰兴锦汇化工有限公司(以下简称锦汇公司)突然不服二审判决,向最高人民法院申请再审。2016年1月21日,最高人民法院公开开庭,就再审申请人锦汇公司与被申请人泰州市环保联合会等环境污染侵权赔偿纠纷一案进行询问,历经近5个小时的开庭询问,法庭当庭裁定驳回锦汇公司的再审申请。http://www.niujiulinlaw.com/class/3376/2016012728599.shtml 2016年2月21日访问。

②目前,有关该案判决执行仅有的信息是:案件判决后,2015年一年内,6家企业缴纳赔偿款5661.29548万元,6家企业投入技改资金为10133余万元。其中,泰兴市臻庆化工有限公司已经全部赔付到位,江苏常隆农化有限公司和泰兴市富安化工有限公司已完成赔付额的60%,投入技改资金超过赔偿款的40%。http://www.taizhou.jcy.gov.cn/Info/InfoView.aspx?nid=937&InfoCategory=19 2015年12月20日访问。

③笔者之前就环境民事公益诉讼责任承担方式问题专门撰文,系统地论述了我国环境民事公益诉讼责任承担方式的类别与适用。笔者的观点与此后发布的《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18条的相关规定是一致的。参见张辉《论环境民事公益诉讼的责任承担方式》,载《法学论坛》2014年第6期。

对于恢复原状责任^①而言,污染清理和环境修复方案的实施一般需要很长的时间,这对环境民事公益诉讼裁判的执行提出了一系列的挑战,对环境民事公益诉讼裁判执行问题进行深入的研究与探讨就显得尤为重要。^②

一、环境修复方案的实施

(一) 环境修复方案的实施主体

环境修复方案的实施直接关系到环境修复工作成败,因此,选定适格的方案实施主体尤其重要。从环境民事公益诉讼判决执行来看,环境侵害者应当作为判决的义务履行者,环境修复方案应当由环境侵害者来承担。但是,由于环境案件较传统案件,其专业性很强,尤其是环境修复工作对专业要求很高,故环境侵害者一般很难胜任环境修复技术方案的实施工作。但这并不意味着所有的环境民事公益诉讼案件的判决执行都是专业性很强。例如判决种植树木^③,由于这类判决的执行专业性很低,一般环境侵害者是完全可以胜任种植方案的实施工作。

据此,确定环境修复技术方案的实施主体应当根据不同情况进行具体分析。对于一般主体都能为的技术方案,可以由环境侵害者亲自实施。当然,环境侵害者可以选择是否亲自实施技术方案,如果环境侵害者有能力实施技术方案而不愿实施的,可以委托他人实施,而对他人则并不要求有专业资质。对于那些环境专业性高,一般主体不能胜任实施的技术方案,则应当交由具有一定资质的专业机构来实施,环境侵害者应向技术方案实际实施者支付代履行报酬和方案的实施费用。此外,还存在一个问题:技术方案的制定者与实施者关系如何界定。笔者认为,从效率的角度来看,技术方案的制定者与实施者应当同一。因为由方案的制定者来实施方案,不仅能够提升环境救济效率,避免耗时间另行选定方案实施者,还能够提升环境救济质量,方案制定者对其制定的方案十分熟悉,有利于方案预期目的的实现。另外,技术方案的制定者与实施者的同一并不会导致方案实施缺乏专业性,因为具备救济方案制定资格的机构一般也具备方案实施的能力。

(二) 环境修复方案的修改

法院一般在环境民事公益诉讼判决作出前即确定环境修复方案,^④环境修复方案的实施主体在实施环境修复方案过程中可以依据实施情况对方案进行修改。原因有以下几点:

第一,环境修复的复杂性决定了环境修复方案可以修改。在实践中,环境修复不仅专业性强而且非常复杂,不同区域的环境状况各不相同。以土壤环境为例,不同区域的土壤成分并不相同,因此,对污染的土壤进行修复时,需要对土壤成分进行全面分析,然后再根据分析结果制定具有针对性的土壤环境救济方案。而人类认识范围的有限性和思维的固定性,决定了环境修复方案并非具有全面性和科学性。因此,环境修复方案在实施过程中可能会出现人类能预料而未预料到或者人类不曾认知的环境风险。如果不对出现的环境风险进行有效控制,这些风险可能会造成极大的负面影响,甚至使环境修复方案预期目的落空,因此从环境风险控制角度来看,应当肯定环境修复方案的可修改性。

第二,人为因素的不可预期性往往也会促使环境修复方案不得不进行修改。任何一个项目的实施都是人力推动的,环境修复项目也是如此,环境修复方案实施过程中充满了人为因素,这些人为因素有

①中共中央办公厅、国务院办公厅2015年12月印发的《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》明确提出生态环境损害赔偿制度改革试点应当遵循的环境有偿、损害担责原则:体现环境资源生态功能价值,促使赔偿义务人对受损的生态环境进行修复。生态环境损害无法修复的,实施货币赔偿,用于替代修复。在环境民事公益诉讼中,恢复原状责任主要表现为环境修复,即污染环境、破坏生态的行为人将生态环境修复到损害发生之前的状态和功能。无法完全修复的,可以准许采用替代性修复方式。这是环境民事公益诉讼责任承担方式中最核心的内容,本文主要围绕环境修复的执行展开分析。

②参见张辉《论环境民事公益诉讼的责任承担方式》,载《法学论坛》2014年第6期。

③在环境公益诉讼的司法实践中,已有的司法判决已创新出“异地补植”、“恢复植被”、“种植树木”、“放殖养流”、“复绿补植”等多种具有可操作性的环境修复方式。如中华环保联合会与无锡市蠡湖惠山景区管理委员会生态环境损害赔偿纠纷案就运用了“异地补植”的方式。参见胡卫《我国环境修复司法适用的特色分析》,载《环境保护》2015年第19期。

④由于环境救济具有急迫性,所以在维护环境利益的环境民事公益诉讼中,民事诉讼先于执行制度的运用比较普遍,以便实现环境及时修复的目的。

正面影响,也有负面影响。而人为因素负面影响一旦现实化,环境修复活动势必遭受影响,之前制定的环境修复方案将会有所调整。例如,人为的疏忽大意造成生态环境修复工作事故,引发新的环境风险,这时为了控制新的环境风险,原有的环境修复方案也就会被修改。

第三,不可抗力因素往往导致环境修复方案修改。环境修复活动的正常推进离不开一个稳定的外部环境,如果外部环境发生了不可预见、不可避免且不能克服的改变时,原本环境修复方案既定的环境修复活动势必会遭受影响,为了保证环境修复方案的落实,有必要对既有的环境修复方案进行适当修改,使得外部环境对环境修复活动的影响降到最低。

第四,科学技术的进步可以优化环境修复方案。环境修复方案往往涉及工艺流程,修复工艺可以说是整个环境修复方案的核心,一套环境修复工艺流程优良程度不仅决定着环境修复方案是否效率、经济和科学,还决定着环境的最终修复效果。^① 在环境修复中,如果出现环境修复工艺得到极大的改进这种情形,而采用新的环境修复工艺,可能会极大提高环境修复效率,缩短环境修复时间,节约更多成本,那么应当采用新的环境修复工艺。而因采用新的环境修复工艺所引发修复工作时间、人力和资源的安排、具体修复操作的变动都会引起环境修复方案的修改。

(三) 确定环境修复方案实施完毕

环境修复是一个庞大、专业、复杂的项目,因此,需要一个详细具体并且具有可行性的修复方案来保障修复工作的正常推进。而环境修复方案能否按质按量的完成不仅决定了环境能否得到成功救济,而且还影响法院判决的执行目的是否实现。因此,有必要对环境修复方案的实施进行验收检查,确保修复方案真实实施完毕。^②

对于验收检查制度的建立,笔者认为应当考虑到验收的定期性。也就是说,在实施检查验收时,不应当只在整个环境修复方案实施完毕后才验收检查修复方案是否真正完全落实,而应在环境修复方案实施过程中进行阶段性定期验收检查。对修复方案规定期限内的环境救济工作实行定期检查,不仅可以有效地督促修复方案按时按量完成,还能总结之前环境修复工作中存在的问题,以便及时纠正。环境修复方案实施完毕的验收检查制度具体内容包括以下四个方面:

首先,需要确定的是验收检查主体。环境修复方案实施实质上是环境民事公益诉讼判决的执行过程,因此对判决是否执行完毕的考察权应该归于法院,只有法院才有资格对执行的情况作出最终的结论。

其次,需要确定的是验收检查的内容。环境修复方案的实施是为了实现修复方案中既定的环境救济目标,因此验收检查的内容应当是检查环境救济是否达到了环境救济方案的预期目标。

再次,需要明确的是验收检查的程序。由于验收检查对专业性要求极高,法官很难胜任,故验收检查工作只能依靠专业的机构进行,但是,专业的验收检查机构必须要在法院的主持下进行验收工作。可见,法院在环境修复方案实施完毕之后,在验收检查机构候选名单中随机抽取一家机构作为验收工作的实际操作者。验收检查机构应当依据方案中规定的修复标准进行验收并制作验收报告,验收报告提交法院。验收报告内容应当包括:环境修复结果与修复方案既定要求之间的差距,以及环境可能存在的其他风险。法院只对验收报告进行形式审查,若验收报告认为环境修复结果已达到方案既定的要求,法院可以裁定环境修复方案实施完毕,签发执行完毕证明;若验收报告认为环境修复结果尚未完成方案既定的目标,法院应当裁定环境修复方案尚未实施完毕,并强令环境修复方案实施主体限期进行补正,直至验收合格。对两次以上的验收费用应当由方案实施主体承担。

最后,需要建立责任机制。责任机制主要针对未能按环境修复方案要求完成环境修复的实施主体来说的。此种情况下,除了要求其限期补正和承担额外的验收费用外,还应当要求其承担从验收开始至方案彻底实施完毕期间环境服务功能的损失。因为,按照环境救济方案,在修复最终日期届满时,方案实施主体应当完成环境修复工作,环境利益得以恢复和补救,生态环境恢复其原有的功能。但因方案实

^①参见赵卫民、郭继光《环境公益诉讼的相关问题》,载《人民司法》2013年第17期。

^②参见李挚萍《土壤修复制度立法探讨》,载《环境保护》2015年第15期。

施主体的原因致使环境修复方案无法按时完成,也就是说环境利益未能如期得以修复和补救,生态环境恢复原有功能的日期也将会延迟,这对环境来说是一种损失,方案实施主体应当对这部分损失承担赔偿责任。

二、环境修复费用的落实

环境利益损害救济费用是相当高昂的,以泰州1.6亿元天价环境民事公益诉讼案件为例,虽说我国的天价环境民事公益诉讼与国外相比,在环境利益损害救济费用和案件的数量上还与国外的环境公益诉讼案件相差很多,但从某种意义上来说,该案可以说是我国环境民事公益诉讼的破局之案,具有极大的历史意义,并且今后类似的天价环境民事公益诉讼案件还会不断出现。从另一个侧面来看,这些天价环境民事公益诉讼的判决都存在一个执行难的问题。环境利益损害救济费用之高,是一般的污染者所承担不起的,如何保证污染者承担实施环境修复方案的费用就显得十分重要。

笔者认为,在探讨如何保证污染者承担实施修复方案的费用之前,应当区别污染者身份和污染类型,因为不同的环境污染者,其承担义务的能力有所差别,很明显营利性企业污染者承担义务能力一般要比自然人污染者承担义务能力要高。^①不同的污染类型,所需的修复方案实施费用也会有所不同,严重环境污染的修复方案实施所需的费用要比一般环境污染的修复方案实施所需的费用高很多。对于污染者为环境民事公益诉讼来说,高昂的修复方案实施费用是一个极为沉重的压力,甚至整个企业所有的资产都不足环境修复方案实施费用。但是我们并不能因为污染者承担义务能力低而免除或减轻其判决确定的义务,否则很难对其他污染者起到警示作用,同时还对环保法庭裁判公信力造成很大伤害。因此,应当最大限度发掘污染企业履付修复方案实施费用的能力。

长期以来,我国的经济发展与环境保护处于对立状态,强调环境保护势必会影响经济的发展。^②如果一个企业因环境公益诉讼而背负了沉重的环境救济负担,那么其生存与发展将面临重大考验,如因此而破产,企业员工就业问题也将是政府的很大包袱。这也是环境案件判决执行难的主要原因之一。为了保障环境民事公益诉讼判决的有效执行,除了考虑到污染者自身的履行能力,还需要考虑到经济的可持续发展。因此,笔者认为,对于企业来说,不宜一时过度消耗其履行能力,而应预留其转型和发展空间,保证其持续发展以累计承担足额的实施救济方案的费用,也即能够分期偿付。对于如何分期偿付,这是一个技术性问题。以环境修复为例,环境修复费用极其高昂,一般企业都很难一次性支付,因此,最科学合理的做法就是分期偿付。

但实践中,很多情况下,环境修复并不都是污染者亲自履行,而是由专业的环境修复机构代为履行。在代履行的情况下,环境修复机构为营利性机构,其在环境修复工作完成后,势必要求污染者偿清所有的环境修复费用,因此,污染企业分期偿付的期限只能是环境修复方案实施的期限。此时,又出现一个新的问题,那就是污染企业在环境修复方案实施期限内存在仍无法偿付环境修复方案实施的所有费用的可能,如果延长分期偿付的期限,这无疑让环境修复机构承担更多风险,损害环境修复机构的利益。为解决这个问题,笔者有一个大胆的构想:以“环境公益基金^③”破污染者无力支付修复方案实施费用之局。如果环境污染者在修复方案实施期间能够在不危及企业生存发展前提下偿付每个分期方案实施的费用,那么就不存在任何问题。如果环境污染者在修复方案实施期间不能够在不危及企业生存发展前提下偿付每个分期方案实施的费用,其可以以低于同期银行贷款利率向环境公益基金贷款以支付修复方案的实施费用,而贷款的偿还期限可以突破修复方案实施时间的限制,极大地延长了偿付实施修复方案费用的期限,这不仅没有影响企业正常发展,同时还保证了污染企业足额如期地偿付实施修复方案的

^①参见王江、黄锡生《我国生态环境恢复立法析要》,载《法律科学》2011年第3期。

^②2015年7月初,有媒体报道山东临沂陷入“环保风暴”,临沂市被环保部约谈后对数十家企业采取严厉的停产治理措施,由此产生了一系列资金、债务、就业等方面的经济问题,引起了社会各界的激烈讨论。

^③环境民事公益诉讼的诉讼利益不应归于某个利益受损的个人所有,也不归于某些利益受损的一群人所有,而是归于公共财产,纳入公益基金,由公共机构管理和监督其使用。我国的地方实践对环境公益基金的设立提供了成熟的制度样板,例如云南首例环境公益诉讼案件,法院判决将赔偿金430多万元支付给昆明市环境公益诉讼救济专项资金。

费用,没有影响修复方案正常实施,实现了环境保护与经济发展相协调。在污染者亲自履行情况下,同样存在环境修复方案实施期限的问题,同样也可以利用环境公益基金解决费用不足的问题。

这一制度的构建存在一个前提,那就是该污染企业有存续发展的可能。如果一个污染企业面临破产倒闭且无重组可能,该企业只能尽早破产清算,以便尽可能多的保存环境修复方案实施费用。如果经清算,所分配的环境修复方案实施费用不足以实施全面修复方案的,可以从两个方面来保证实施修复方案的费用。一方面是通过法人资格否认,追究法人背后的直接责任人,要求其承担一定的修复方案实施费用^①。因为,法人背后的直接责任人从企业法人分配得到的利益是法人以牺牲环境的代价赚取的,可以说该部分利益来自于环境受损的利益,因此,以法人背后的责任人从企业法人分配得到的利益作为环境修复方案实施的费用在法理上是站得住脚的。^②但此种做法在实践中应当注意以下两点:第一,强制剥夺责任人从企业法人分配的利益用作环境修复方案实施费用应当以环境侵害行为发生的时间为限,只有直接责任人在环境侵害行为持续的时间内所分配到的利益才可以用作修复方案实施费用,非环境侵害行为持续的时间内所分配到的利益不得用作修复方案实施费用,因为非环境侵害行为持续的时间内所分配到的利益并非是以牺牲环境利益为代价获取的,故该部分利益不得作为环境修复方案实施费用。第二,强制剥夺直接责任人在环境侵害行为持续的时间内所分配到的利益用作环境修复方案实施费用,若影响到直接责任人家庭正常生活的,该强制剥夺行为应当有所限制,即强制剥夺直接责任人在环境侵害行为持续的时间内所分配到的利益用作环境修复方案实施费用的,应当为直接责任人家庭预留必要的生活费用。另一方面是环境公益基金的无代价补充。^③这种无代价补充顾名思义是由环境公益基金承担环境修复方案实施费用,但这种无代价补充只能在企业清算分配救济方案实施费用和否认法人资格剥夺的直接责任人的费用的总和仍不足以完成整个环境修复方案的实施时才可使用。

对于自然人污染者来说,由于其经济能力一般比较低,要求其承担巨额的环境修复方案的实施费用显得强人所难,因此,当污染者为自然人时,实施修复方案的费用应当合理分配。法院在确定自然人污染者的责任时,应当尽可能多地判决替代执行方式,例如,判决种树等^④。对于环境修复判决的执行,应当在确保自然人家庭正常必要的生活费用情况下,强制执行污染者的财产用作环境修复方案实施费用。

①朱慈蕴教授早在《公司法人格否认法理与公司的社会责任》(《法学研究》1998年第5期)一文中就指出,公司应当具有社会责任,环境保护是人类社会的共同责任,也是公司的社会责任。公司法人格否认法理作为一种对股东滥用公司法人格和股东有限责任行为导致的不公平事实进行事后规制的手段,应是在实定法已无法完全救济受损害的当事人利益时,为着公平、正义之永恒价值目标的实现,配合各种实定法而运用于不同的具体场合,从而发挥着任何单一法律的调整都难以达到的最佳效果。环境民事公益诉讼涉及环境公共利益,若公司在污染环境后自身财产不足以完成环境修复,依照公司责任有限原则的实定法已无法完全救济受损害环境利益,为了公平和正义的价值目标,也为了必要社会责任的承担,可以肯定公司法人格否认。

②根据谁受益谁承担责任的公平原则,当然那些侵害环境的企业应当负有治理环境污染的义务。但由于侵害环境的企业是受控于他人而为环境侵害行为,很多环境污染的发生实质上是由公司法人背后的股东所操纵。如果仅因公司责任有限而只以公司法人全部财力承担环境修复责任,当其财力不足以承担全部环境责任时,环境保护目的就不能得以实现,而法人背后的股东却享受着法人侵害环境而获得的利益,这有违公平原则。为实现环境治理和环境保护的最终目的,就需要追究环境侵害企业背后支配者的责任。美国《综合性环境反应、赔偿与责任法案》(简称 CERCLA)规定了母公司对子公司或者控制股东对被控制公司应承担的环境保护责任。该法案实际上达到的法律效果与揭开公司面纱的法律效果是相同的,并且该法案成功运用于美国诉开塞罗斯有限公司(United States v. Kayser-Roth Co) 910F. 2d 24(1st Cir. 1990)一案,可以为我国制度完善提供借鉴。参见朱慈蕴《公司法人格否认法理与公司的社会责任》,载《法学研究》1998年第5期。

③武汉大学国际法研究所高翔研究员认为,环境公益基金具有补充赔偿功能。对于未能从污染责任方获得赔偿的损害,可以向基金申请赔偿,从而起到一种最终保护的社会功能。参见高翔《论海上石油开发环境污染之法律救济——以墨西哥湾漏油事件和渤海湾漏油事件为视角》,载《法律适用》2012年第3期。

④李肇萍教授在《生态修复案件中的责任承担和法律适用——以广州市白云区鱼塘污染公益诉讼案为例》(《环境保护》2015年第8期)一文对广州市白云区鱼塘污染公益诉讼案进行评析时,将生态修复责任的承担方式分为行为责任和经济责任,行为责任是指判决责任人在规定的时间内自行完成生态恢复的任务;当责任人经济能力有限,无法承担环境修复巨额成本时,法院可以要求被告承担修复的行为责任,这里的判决种树就是一种简单易行的行为责任。虽然行为责任也会面临行为人没有专业技术能力等难题,但是他可以通过争取他人的帮助,争取社会的救援来解决这一问题,留给了被告更多的选择,也留给社会各界帮助解决此事更多的空间。

不足的部分应由环境公益基金承担。^①

三、环境修复项目的管理与监督

民事案件的执行权多元化进程已经逐渐成为国际主流趋势,^②“统一的法院执行权势必会迎来分解革命,统一的民事执行权可以被分解为人民法院执行指导权、民间组织或社会机构的执行操作权与司法行政机关的执行监督权的‘三权分立’格局”。^③既然环境修复项目的开展是环境民事公益诉讼判决的具体执行,而环境民事公益诉讼是一种特殊的民事诉讼,那么有关环境修复项目的执行权也可以分解为执行指导权、执行操作权和执行监督权。环境民事公益诉讼中环境修复项目更多的是要求有专业资质的民间组织或机构参与,并被赋予一定的执行权,这也有利于解决当前执行难的顽疾。

(一) 环境修复项目的管理

生态环境修复项目的管理可分为指导管理和操作管理,管理主体包括法院与修复者。修复者可能是环境污染者本人,也可以是受委托具有资质的环境修复机构。而环境修复项目管理内容包括环境修复项目人力、资金的分配和使用、进度安排等等。

对于法院来说,其作为指导者,应当负责环境修复项目宏观的进度安排,确保环境修复项目如期完成。其指导管理具体分为以下几点:(1)主持定期验收检查活动。为了更好地实现环境修复目的,环境修复方案在制定之初便规定了定期的修复任务和指标,因此,为了保证法院对环境民事公益诉讼案件执行活动的掌控,有必要对环境修复活动进行定期的验收检查,^④同时,针对在定期验收检查过程发生的问题提出指导性的处置意见;(2)决定修复方案的补正。因环境修复过程中不确定因素太多,随时可能出现原有的环境修复方案失灵或部分失灵,需要及时修改。而原有的环境修复方案是在法院主导下,制定机构根据法院判决内容进行制定的,并且经过法院的认可,可以说,原有环境修复方案是具有法律效力的,不容轻易更改。当然,对于一些必须进行修改的环境修复方案,修复者应当向法院申请变更环境修复方案,同时陈述理由。只有变更环境修复方案申请经法院审查同意后,才可付之实施;(3)裁定环境修复工作实施完毕。环境修复工作实施完毕也就意味着环境民事公益诉讼案件执行完毕,而对一个案件是否执行完毕的判断权在法院,只有法院裁定生态环境修复工作实施完毕,修复者的修复义务在法律上才宣告结束。以上三点便是法院的指导管理权在环境修复项目中的体现。

对于修复者来说,其对环境修复项目管理权表现为操作管理权,其负责环境修复方案的具体落实,是环境修复项目的直接义务人。修复者拥有专业的修复队伍和专业的环境修复技能,为了确保方案如期落实完成,其在执行环境修复方案时,应当做好以下几点管理工作:(1)环境修复项目质量管理。环境修复必须完成环境修复方案既定的目标,达到方案规定的质量标准,因此,质量管理是修复者操作管理最核心的内容。那如何开展质量管理呢?对此,笔者认为,修复者首先应当从原材料采购和修复工作人员遴选两个方面入手,确保优质的修复原材料和专业的修复队伍,这是保障环境修复项目成功的大前提。其次,落实施工检查制度。成立环境修复检查小组,对施工质量进行高频率的定期检查,确保项目严格按照方案推进。最后,及时总结施工问题,对施工过程中出现的非预期的技术难题,组织团队进行攻关。同时,做好风险防控预案,确保将不可预见的环境风险损害降到最低。另外,需要修改修复方案的,应当编制方案修改稿,提交法院审查。(2)环境修复项目资金管理。资金是项目的血液,如果资金出了问题,那么环境修复项目也将会瘫痪,因此,需要做好资金管理工作。应当严格做好财务预算,分期向修复基金申请修复资金,每一分期的支出都需实际修复花费的发票冲抵,确保资金使用规范化。(3)

^①此时,还存在一个问题:环境公益基金如何保障。目前我国对环境修复的资金投入主要还是依靠政府的财政支出,明显入不敷出,资金来源短缺,严重影响了环境修复的进程,建立环境公益基金势在必行。对于环境公益基金来源存在的种种困境,可以借鉴相关国家的做法:设立用于环境修复的专项财政支出、强制污染企业缴纳环境税、提高排污者的环境修复费用、社团和公众捐款。参见沈绿野、赵春喜《我国环境修复基金来源途径议——以美国超级基金制度为视角》,载《西南政法大学学报》2015年第3期。

^②Hess, Die Neuorganisation des Gerichtsvollzieherwesens in Deutschland, 2006, S. 27.

^③栗峥《中国民事执行的当下境遇》,载《政法论坛》2012年第2期。

^④中国21世纪议程管理中心《生态补偿的国际比较:模式与机制》,社会科学文献出版社2012年版,第272页。

第三,环境修复项目时间管理。效率是项目管理所追求的价值理念之一,提升效率,不仅节约了时间成本和资金成本,还极大地维护了环境利益。环境利益受损,环境服务功能丧失,如果能够尽可能早的完成环境修复工作,那么环境服务功能也就能提早恢复,从而降低环境的损害。而环境修复项目时间管理需要修复者改良环境修复技术,改进环境修复工作方法。

(二) 环境修复项目的监督

谁能够成为环境修复项目监督者是构建环境修复项目监督制度的首要问题。印度在环境公益诉讼领域的制度建设处于世界领先地位,其执行监督的制度较其他国家来说比较特殊。一般国家的环境公益诉讼的监督主体都呈现多元化,利用一切行政、司法、社会的力量来监督判决是否完全得到执行。而印度的环境公益诉讼监督主体体现为专门化,其设立专门的执行监督机构或委任专门的监督人员,定期对执行情况作出调查,并向最高法院提交调查报告。^①这种定期的调查和报告保证了法院对案件执行的持续监督。

美国将环境公民诉讼案件的执行监督权让渡给政府,政府则监督环境修复工作的进行,污染企业需要向政府支付相关的监督费用。美国地方政府主动承担支付环境修复费用的义务,并把环境修复项目分包给相关的修复企业,政府作为环境修复工作的监督方监督整个环境修复工程的承包人。但在政府完成这样的环境修复工作后,有权向污染企业进行追偿本应由污染企业承担的所有政府支出的相应环境修复费用和监督费用。^②这样不仅降低了政府的监督成本,而且环境修复工作更加科学、专业、合理。

环境修复项目的开展是环境民事公益诉讼判决的具体执行,而环境民事公益诉讼是一种特殊的民事诉讼,因此,有关环境民事公益诉讼判决执行监督制度的构建和完善应当以现有民事诉讼法规定的民事案件判决执行监督制度为框架^③。根据我国《民事诉讼法》第235条规定,人民检察院有权对民事执行活动实行法律监督,那么检察院理应成为环境民事公益诉讼判决执行监督主体。

检察机关的监督范围包括两个方面。一是对被执行人财产披露进行监督,确保环境修复项目资金来源。法院应当建立公布失信被执行人名单制度^④。检察机关一旦发现污染者存在规避责任的行为,例如,秘密转移资产、逃避偿付修复方案实施费用,应当立即向法院提交被执行人名单与失信司法建议,由法院确认,将其纳入失信被执行人名单(污染者失信与操作者失信),这将会影响被执行人信用评价,使其部分社会权利丧失。二是对环境修复项目的实施进行监督,这也是检察机关作为环境修复项目监督主体的核心监督职责。这里监督内容包括:资金的使用、环境修复进程是否符合修复方案。检察机关在监督过程中若发现修复者存在修复行为失范情形的,可以建议法院降低修复者的资质评级或者更换修复者,对于自己履行的修复者来说,检察机关可以建议法院更换修复者,选定其他修复机构或个人继续修复工作。

此外,除了检察机关监督之外,社会公众也应是环境修复工作的监督主体。从法理上分析,环境修复涉及公共利益,而社会公众正是环境公共利益的享受者,其可以从维护自身利益的角度来监督修复者的环境修复行为是否存在失范情形。另外,从公正和效率的理念来看,肯定社会公众参与民事案件执行监督活动能够有效督促修复者修复活动的规范化,其比检察机关监督在效果上要更优越。一旦民众发现修复者存在修复失范情形的,可以向检察机关进行举报,由权力机关介入调查,并作出相应处理决定。这样整合了民众和检察机关的监督力量,形成更加强大的监督合力,确保环境修复项目的良性推进。

^①参见曹明德、王凤远《美国和印度 ENGO 环境公益诉讼制度及其借鉴意义》,载《河北法学》2009年第9期。

^②参见安路蒙、李桐林、李禾《环保公益诉讼如何走出重重困境》,载《科技日报》2013年5月30日。

^③李挚萍教授认为,应当明确规定环境修复过程的监督程序,由法定监督机构和司法机构联合监督环境修复案件的执行过程。参见李挚萍《环境修复的司法裁量》,载《中国地质大学学报(社会科学版)》2014年第4期。法定监督机构显然是检察机关,而作为司法机构的法院在环境民事公益诉讼判决执行私有化潮流下,其对享有执行操作权的主体具有天然的监督性,可以检查自己做出判决的执行情况。

^④参见胡守勇《公布失信被执行人名单制度的社会效应》,载《重庆社会科学》2013年第9期。

四、环境民事公益诉讼裁判执行的配套措施

(一) 环境民事公益诉讼执行听证会制度

被执行人对环境民事公益诉讼的执行有异议的,可以申请环保法庭举行环境民事公益诉讼执行听证会。^① 异议事项主要看:执行方案是否需要必要的改动、执行是否达标有争议。之所以规定环境民事公益诉讼执行听证会,是为了保护被执行人的合法权益。^② 环境侵害者对环境造成的巨大侵害往往会引起极大的社会公愤,这种极大的社会公愤往往会影响到环保法庭裁判结果趋向于过于严厉,同时,环境民事公益诉讼判决在实践执行过程会面临着很多不可预期的问题,以修复原状为例,环境修复是一项极为庞大工程,需要周密的修复方案和专业的修复队伍,但是,因自然环境的复杂性和人类思维的有限性,环保法庭主导下制定的修复方案极有可能存在很大缺陷,而这些缺陷不仅会影响环境修复目标能否实现,而且还可能导致修复义务分配的不公,被执行人本可以以最小的代价完成修复任务,却因履行既定的具有一定瑕疵的修复方案而承担过多的修复义务。因此,为了保障环境民事公益诉讼判决的按质按量如期执行和被执行人的合理利益,应当建立环境民事公益诉讼执行听证会制度。^③

(二) 环境民事公益诉讼执行财产披露制度

为了避免被执行人转移财产,影响判决执行。笔者建议完善我国环境民事公益诉讼执行“财产披露”制度。财产披露制度首先需要解决的是财产报告程序问题。我国目前民事诉讼法对“财产报告”程序的规定十分笼统,不具有可操作性。有学者认为,财产报告应当作为一种程序权利赋予执行申请人,由其根据自身掌握的被执行人信息来启动财产报告程序。^④ 即执行申请人在法院执行裁定下达后,发现被执行人有危害判决执行的可能行为时,可以保证判决执行为由申请法院裁定被执行人报告财产。但因环境案件判决执行的紧迫性,很多判决一经生效即付于强制执行,因此,为了保障环境案件判决执行的财产报告程序,在判决执行之前就应该启动,只有这样才能有效保证判决执行的持续进行。那财产报告程序何时启动最为合适呢?对此,笔者认为,环境民事公益诉讼原告在提起环境民事公益诉讼时应当附带申请被告财产报告。之所以要求环境民事公益诉讼财产报告程序的启动时间在起诉之时,并且要求强制申请启动,是因为环境民事公益诉讼判决的执行往往涉及高昂的成本投入,以环境修复为例,实践中,环境侵害者所有的财产往往都不足以支付环境修复所需要的资金,如此巨额的执行代价很容易催生被执行人转移财产的意图,其可能在诉讼一经提起便开始转移财产,为了彻底阻断环境侵害者的财产转移,保障判决顺利执行,有必要在环境民事公益诉讼一经提起便要求原告强制附带申请财产报告。另外,财产披露制度还需解决的是法律责任问题,应当落实被执行人未按照规定进行财产披露制度的法律责任,督促被执行人进行财产披露。^⑤

(三) 环境民事公益诉讼执行回访制度

面对“环境民事公益诉讼执行难”的问题,我国一些地方法院在国外的经验基础上,摸索出了一套初具效能的执行措施。如贵阳市中级人民法院实行不定期的执行回访制度,即承办法官对环保案件的执行效果作不定期的回访工作,督促环境污染者执行判决。^⑥ 同时还引入“执行惩罚和奖励举报人”制度,^⑦落实执行不力的法律责任,扩大监督主体的范围,督促污染者按时按质按量履行判决义务。以上措施对于指导具体环境案件的执行具有很大的积极作用,但其可操作性令人质疑。首先,很多环境公益

^① 参见冯浩《民事执行听证制度改革初探》,载《甘肃政法学院学报》2011年第11期。

^② 参见雷运龙《刍议民事执行听证制度的几个问题》,载《法学杂志》2006年第6期。

^③ 构建环境民事公益诉讼执行听证会制度,除了有助于保障环境民事公益诉讼判决的按质按量如期执行以及被执行人的合理利益外,还具有救济案外人权利的功能:若环境民事公益诉讼判决方案的执行侵害或将要侵害案外人的合法权益,案外人可以提出异议,执行法院通过听证听取各方意见,接受各方举证,并根据听证情况作出裁决,对确属错误的环境民事公益诉讼执行行为予以纠正。

^④ 参见张虎《中美民事执行程序中的“财产披露”制度比较研究》,载《政治与法律》2013年第11期。

^⑤ 被执行人拒绝报告或者虚假报告的,人民法院可以根据情节轻重对被执行人或者其法定代表人、有关单位的主要负责人或者直接责任人员予以罚款、拘留。参见石先钰、李方方《克服“执行难”的制度安排新论》,载《法学杂志》2009年第10期。

^⑥ 参见张怡、徐石江《我国环境公益诉讼的发展困境与对策分析》,载《河北法学》2010年第12期。

^⑦ 参见肖建国《环保审判的贵阳模式》,载《人民法院报》2011年7月7日。

诉讼的案件执行难度大、期限长,有可能环境修复工作在一定期限内进展缓慢,甚至没有进展。由于法官对环境修复缺乏专业的知识,在这种情况下,法官很容易在执行回访过程中认定被执行人怠于履行判决义务。其次,由于扩大了案件执行监督主体范围,并引入了“激励”措施,那么事关环境公益案件执行不力的举报势必大幅增多,这不仅增加了法院的压力,还可能存在谎报和误报等情况。再次,“不定期”的规定欠缺理性思考,虽然能够达到监督目的,但很容易造成执行回访过于频繁或疏于回访的情形,回访过于频繁会导致被执行人疲于应付回访,造成执行成本的增加,法院回访评定执行状况的成本也会增加。同时,“不定期”又会滋生法院的不作为。^①最后,执行惩罚规定的不够明确,在实践中很难起到有效的威慑作用。

针对以上问题,笔者认为,在实践中,执行环境民事公益诉讼判决的一方都应当制定履行方案,该方案应将履行内容分成若干步骤,对于每一步骤,履行方案都应当详细列明其履行内容,时间安排和所达到的预期目标。法院按照每一步骤的时间进度来实施执行回访,在方案既定的每一步骤的实施期间内未完成该步骤所期待达到的目标,则视为不执行或怠于执行,同时针对这一步骤所涉及的环境利益实施“执行惩罚”。这里的执行回访同样是“不定期”的,但这种“不定期”跟上述的不一样,这里“不定期”执行回访的时间是确定的,法院对执行方案每一步骤的履行时间届满后,就可以组织对这一步骤的执行状况进行回访。这样也就避免了法院的执行回访过于频繁或不作为等不良状况。执行方案的制定不阻止判决的执行,也就是说执行方案的制定需要一定的时间,但这并不迟延判决的执行时间,判决的执行自判决作出时强制开始,这也是基于环境利益保护的“紧迫性”考量。^②执行方案必须经法院审查后在网上公示,方便公众的查询和监督;同样,公众对执行方案提出的合理建议,法院应当予以考虑。法院对“举报爆炸”现象可以按照执行方案的每一步骤进行分批集中处理,缓减法院压力。对于“执行罚”,笔者建议引入《行政处罚法》中规定的“执行罚”,因为法院环境公益诉讼判决的强制执行在某种程度上具有相当的“行政性”^③,基于制度移植具有高度的兼容性,成熟的“执行罚”制度势必对环境民事公益诉讼“执行罚”的实施起到良好指导作用。“执惩罚”的内容应当是金钱给付义务^④,金钱的给付数额应当参照“执行罚”3%^⑤的规定,3%基数的确定应以每一步骤未完成的执行义务所涉及的环境利益为准,该

①张怡教授在其《我国环境公益诉讼的发展困境与对策分析》(《河北法学》2010年第12期)一文中指出,虽然不定期执行回访制度具有针对性与创新性,但由法院对治污防污状况进行不定期回访能否防止防污治污行为流于形式或成为应付性手段还存在质疑。

②在一般民事诉讼案件中,民事裁判发生法律效力后,如果当事人自愿履行判决规定的义务,权利人就无需申请法院强制执行;如果义务人不履行判决规定的义务,权利人才可以申请法院强制执行。但是环境公益诉讼案件具有不同于一般民事诉讼案件的特殊性,原告代表国家或公众的意志提起诉讼并胜诉后,基于对国家环境利益和社会公共环境利益紧迫性保护的 Need 和考虑,法院应对生效的裁判文书直接执行,而不应由胜诉原告来申请强制执行。

③法院环境民事公益诉讼判决的强制执行与行政法义务的强制履行具有很大程度上的同质性:从保护利益的角度来看,环境民事公益诉讼判决的强制执行保护的是环境公共利益,而行政法义务的强制履行是保护国家利益,也具有公共性;从强制的条件来看,无论环境民事公益诉讼判决的强制执行,还是行政法义务的强制履行都是以义务人未全面履行司法机关或行政机关法律文书规定的义务为前提;从强制实现手段上来看,两者都是依靠国家强制力保障义务的履行。既然在义务人逾期不履行行政法义务情况下,行政机关可以迫使义务人缴纳强制金以促使其履行义务,那么法院也可以基于保护环境公共利益的目的,以“司法执行罚”的手段迫使义务人履行环境修复义务。

④需要注意的,国际上“执行罚”的内容并不是绝对的金钱给付义务,对于无力承担金钱给付义务责任主体来说,强制要求其承担执行罚没有任何意义。当前德国法制以“代偿强制拘留”制度解决了这个问题,代偿强制拘留不是一种独立的强制执行方法,它是在执行罚无法或难以达到目的的前提下使用的一种补充强制手段。目前我国还尚未有“代偿强制拘留”制度,但这可以是我国“执行罚”制度完善的一个方向。参见高知鸣《行政法上执行罚制度的几个基本问题——兼及〈行政强制法〉的完善建议》,载《西部法学评论》2012年第3期。

⑤执行罚数额的确定一直是行政法学界讨论的焦点问题。执行罚的征收标准目前没有统一的规定,例如《行政处罚法》规定的执行罚确定标准为罚款的百分之三,但是《社会抚养费征收管理办法》规定了执行罚标准为欠缴社会抚养费的千分之二,《税收征管法》规定了执行罚标准为所欠税款的万分之五……从适用执行罚的性质上来看,它既有惩罚的性质,又体现为延迟履行金钱缴纳义务对国家的经济补偿。因此,执行罚的征收标准既不能太低也不能太高,太低就不会起到惩罚的作用,太高就背离了经济补偿的初衷。应松年教授认为万分之五应作为滞纳金最高标准 <http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/rddl/fzjs/2008-08/27/content-1446486.htm> 2015年10月1日访问。按照应松年教授的观点,3%执行罚标准应当属于天价了。但是近年来环境污染日益严重,环境违法成本很低,环境救济具有紧迫性,为了保护环境利益,国家出台了一系列严厉的法律和政策,例如按日计罚制度。按日计罚可以说是最为严厉的行政执行罚制度,其标准为100%。所以在环境司法救济中,3%的司法执行罚相比较于按日计罚来说,已经很低了。笔者将3%作为执行罚标准,既尊重了《行政处罚法》有关规定,又能回应“执行罚过高”的质疑。

环境利益的计算应由法院组织有关具有资质的机构进行市场评估。^①

结语

新修订《环境保护法》实施以来,全国范围内由社会组织提起的90多起环境民事公益诉讼进入司法程序。其中,一部分案件已作出终审判决。为了指导实践中环境民事公益诉讼的操作,最高人民法院在新修订《环境保护法》实施以后,先后发布了《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》《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》两个文件。从两份司法解释的内容来看,对于环境民事公益诉讼的起诉、立案、举证、责任承担方式等问题进行了明确,但对于环境民事公益诉讼生效裁判的执行问题,两份司法解释基本没有涉及。中共中央办公厅、国务院办公厅2015年12月印发的《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》也仅就“加强生态环境修复与损害赔偿的执行和监督”有所提及。环境民事公益诉讼裁判执行的效果直接影响到提起的环境民事公益诉讼目的的实现,影响到环境资源生态功能的恢复。本文对环境民事公益诉讼裁判执行的研究主要涉及到环境修复的具体实施,其他相关的问题还有待于环境民事公益诉讼中各方主体在实践中的探索与尝试。

Subject: On the Execution of Judgment of Environmental Civil Public Interest Litigations ——Follow - up Focus on the "High - price" Environmental Civil Public Interest Litigations

Author & unit: ZHANG Hui(Law School , Anhui University , Hefei Anhui 230601 ,China)

Abstract: As the most essential responsibility assumption approach in environmental civil public interest litigations , the restoration responsibility is mainly presented as environmental restoration in practice. Given the irreversibility of environment , it generally takes a long time to execute the program for pollution clean - up and environmental restoration , which poses a series of challenges for the execution of judgment of environmental civil public interest litigations. During the execution of the environmental restoration program , specific analysis should be conducted for the determination of the subject to execute the environmental restoration program under different circumstances. The subject can modify the program in the course of execution according to the progress. Besides , it is necessary to inspect and accept the execution of environmental restoration program. The relief costs for damages to environmental interests are considerably high. It is important to ensure that polluters bear the costs of environmental restoration program. The right to execute the environmental restoration project can be divided into execution guidance right , execution operation right , and execution supervision right. The environmental civil public interest litigation execution hearing system , property disclosure system , and execution return visit system are important supporting measures for the execution of judgment of environmental civil public interest litigations.

Key words: environmental civil public interest litigations; public interest litigations judgment; public interest litigations execution; environmental restoration

[责任编辑: 吴 岩]

^①参见王灿发、程多威《〈新环境保护法〉规范下环境公益诉讼制度的构建》,载《环境保护》2014年第10期。