

环境修复的司法裁量

李孛萍

摘要: 环境修复是针对环境损害所提供的法律救济,其目的是通过责令造成环境损害的责任人采取环境综合整治措施恢复受到损害的环境的功能和价值。近十年来随着环境公益诉讼和环境刑事案件的增多,环境修复这一法律救济形式才进入法院司法裁判的范畴。本文通过对近年来涉及环境修复的司法判例的考察,认为法院关于环境修复救济措施的探索对于丰富环境司法实践、完善环境损害救济很有积极意义。但是法院做出的环境修复决定也存在着法律依据欠准确,标准不统一,责任方式、修复目标和方案缺乏指引等问题,故认为为了改进环境修复的法律实践,必须完善环境修复立法、标准、程序和协调机制。

关键词: 环境修复;司法救济;司法裁量

中图分类号: D922.680.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2014)04-0020-08

在环境侵害相关司法实践中,以往司法救济的重心集中在由环境损害所导致特定主体的人身和财产损失,常常忽视对环境损害自身的救济。赔偿受害者的人身和财产损失只救济了其当前损失,责令加害人停止侵害只阻却了加害人将来再次实施侵害行为,却没有解决环境损害状态持续并且继续会对受害者产生不利影响的问题。只有使受损害环境得到恢复才能全面地保护环境和人们的权益,消除社会矛盾,实现可持续发展。环境修复是救济环境损害必不可少的形式。

环境修复通常在政府主导下进行,近十几年来随着环境公益诉讼案件的增多,环境修复这一法律救济形式才进入法院司法裁判的范畴。环境修复的责任性质、法律依据、责任形式、裁量因素、行为标准、落实方案等问题随之提出并考问着法律理论和实践工作者,本文以现有司法判决为研究对象,分析环境修复司法判决和执行中的经验和不足,藉此提出一些完善的建议。

一、环境修复作为司法救济的一般考察

环境修复作为一个系统工程,包括几个层面的活动或者措施:一是在污染环境清除污染物质,二是消除和减缓污染物质不良影响的持续和扩散,三是消除或者减少环境的物理、化学、生物等特性的有害变化,四是恢复受损害区域生态系统的功能和价值^[1]。以上活动由表及里、由简及繁逐步进行。在这里需要区分一下污染治理、限期治理及环境修复之间的关系。三者都是末端治理措施,但是它们的要求、目的各异。根据谁污染谁治理的原则,污染治理的义务源于排污,达标是一般的要求,但是如果达标排放仍然会有危害的情况下,排污者有义务持续地减少污染物的排放。限期治理的义务源于超标排放污染物,主要对超标排放的污染源和污染设施进行治理,目的是实现达标排放。环境修复除了要对污染源进行控制和治理,还要考虑恢复已经受到损害的生态环境,实现环境质量标准。要求排污者进行限期治理的司法判例不少,而关于环境修复的判例是近十年才出现,特别是环境公益诉讼涌现的近几年。

环境修复作为法律救济的形式多出现在两类案件中,一是在环境民事公益诉讼案件中。如贵州清镇市

基金项目: 国家法治与法学理论研究项目“环境修复法律机制研究”(12SFB2058)

作者简介: 李孛萍,法学博士,中山大学法学院教授、博士生导师(广东 广州 510275)

人民法院在贵阳市两湖一库管理局诉某化工厂水污染责任案（以下简称贵阳两湖一库案）中，法院判决被告 A 化工公司在本判决生效之日立即停止其磷石膏尾矿库废渣场对环境的侵害，即停止该磷石膏尾矿库废渣场的使用，并于 2008 年 3 月 31 日之前采取相应措施，排除该磷石膏尾矿库废渣场对环境的妨碍，消除对环境的危险^①。昆明市中级人民法院在昆明市环保局诉昆明 B 公司与 C 公司环境污染侵权案（以下简称昆明养殖污染案）中，法院判决两被告支付污染水域治理成本 417.21 万元^②。广州海事法院在广东省珠海市环境保护局诉台州东海海运有限公司、中国船舶燃料供应福建有限公司海域污染损害赔偿纠纷案（以下简称珠海海域污染案）中，判决被告承担珠海市为恢复环境原貌而需投入的费用，计 6 628 800 元；已投入的清污费用共 325 000 元等损失^③。无锡市中级法院在锡山区人民检察院诉李某、刘某破坏道路交通环境公共安全案（以下简称无锡防护林案）中，法院判决盗伐高速公路防护林的两被告在判决生效后一个月内在无锡市锡山区农林局指定范围内共同补种意杨树 19 棵（相同树龄），并从植树之日起管护一年六个月^④。

二是环境刑事案件。在部分环境刑事案件或者刑事附带民事案件中，法院的判决也以环境修复成本为处罚和量刑的依据。天津北辰区人民法院在宋友生等违法倾倒废酸污染环境案中，查明被告宋友生等 6 人共违法排放废硫酸 2 000 多吨，经鉴定，倾倒的酸性废液是具有腐蚀性的危险物质，造成严重水体污染，污染修复费用最低为 600 万元。据此，法院以污染环境罪判处宋友生等 6 人有期徒刑 6 到 3 年不等，并分别处罚金共计 228 万元^[2]。清镇市人民法院在清镇市人民检察院诉郎某盗伐林木刑事附带民事案件中，除了判决被告有期徒刑和罚金等刑事责任外，还判决被告赔偿盗伐林木给受害者造成的损失并于判决生效后 90 日内在案发地补种树苗 145 株^⑤。昆明市中级人民法院在昆明市某区检察院诉李某非法收购、运输、出售国家重点保护植物制品（红豆杉木板）案中，法院考虑被告主动提出自愿缴纳罚金二万元，作为因其犯罪行为造成生态环境破坏的修复补偿，对其从轻处罚并适用缓期^⑥。

环境修复诉讼案件的属性也说明了一个事实，环境修复所救济的环境损害属于公共利益，一般在公益诉讼中出现。目前的环境修复实践中，以水体环境、土壤环境，森林、草原、矿山等自然生态系统修复为主，涉及环境修复的司法案件也主要由水污染、土壤污染和自然资源破坏引起，与目前环境修复的实践大体一致。对环境功能和价值的恢复只能通过环境修复来进行，由于在市场上通常没有环境功能和价值的替代品，因此，单纯金钱赔偿没有意义，但是法律并不排除以环境修复为目的的成本支付和填补，环境修复成本也就成了对环境损害进行赔偿的衡量标准。

环境修复案件的区域分布具有如下特点：一是位于设立有环保法庭所在的区域，特别是贵阳、昆明、无锡等地，二是多发生于沿海大城市特别是位于海事法院所管辖的区域。这与环境司法实践的发展水平以及法院对于环境损害救济的认识水平直接相关。

二、确定环境修复责任的法律依据

相关司法案例显示，法院主要是根据传统的民事责任规则来确定环境修复责任的。民事责任的目的是对已经造成的权利损害和财产损失给予填补和救济，使其恢复到未受到损害前的状态，体现出补偿性和恢复性的特点。我国的《民法通则》和《侵权责任法》等法律都规定了“停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状”等民事责任方式。

贵阳两湖一库案中，法院判决被告停止该磷石膏尾矿库废渣场的使用，采取相应措施，排除该磷石膏尾矿库废渣场对环境的妨碍，消除对环境的危险。判决书列举的法律依据包括 1996 年颁布的《水污

① 贵州省清镇市人民法院(2007)清环保民初字第 1 号民事判决书。

② 昆明市中级人民法院(2010)昆环保民初字第 1 号民事判决书。

③ 广州海事法院(1999)广海法事字第 88 号判决书。

④ 无锡市锡山区人民法院(2009)锡法民初字第 1216 号民事判决书。

⑤ 贵州省清镇市人民法院(2007)清环保刑初字第 1 号刑事判决书。

⑥ 昆明市中级人民法院(2009)昆环保刑终字第 3 号刑事判决书。

染防治法》第 55 条：“造成水污染危害的单位，有责任排除危害，并对直接受到损失的单位或者个人赔偿损失。”《民法通则》第 124 条：“违反国家保护环境防止污染的规定，污染环境造成他人损害的，应当依法承担民事责任”；第 134 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”；第 117 条规定：“侵占国家的、集体的财产或者他人财产的，应当返还财产，不能返还财产的，应当折价赔偿。损坏国家的、集体的财产或者他人财产的，应当恢复原状或者折价赔偿。受害人因此遭受其他重大损失的，侵害人并应当赔偿损失。”

昆明养殖污染案中，法院判决两被告支付污染水域治理成本的法律依据是《侵权责任法》第 65 条：“因污染环境造成损害的，污染者应当承担侵权责任。”第 15 条：“承担侵权责任的方式主要有：（一）停止侵害；（六）赔偿损失”。

无锡防护林案中法院判决两被告在无锡市锡山区农林局指定范围内共同补种意杨树 19 棵（相同树龄），并从植树之日起管护一年六个月的依据是 1998 年颁布的《森林法》第 39 条规定：“盗伐森林或者其他林木的，依法赔偿损失；由林业主管部门责令补种盗伐株数十倍的树木，没收盗伐的林木或者变卖所得，并处盗伐林木价值三倍以上十倍以下的罚款。滥伐森林或者其他林木，由林业主管部门责令补种滥伐株数五倍的树木，并处滥伐林木价值二倍以上五倍以下的罚款。拒不补种树木或者补种不符合国家有关规定的，由林业主管部门代为补种，所需费用由违法者支付。”

珠海海域污染案中，法院判决被告承担珠海市为恢复环境原貌而需投入的费用以及已投入的清污费用等损失的法律依据是 1982 年颁布的《海洋环境保护法》第 42 条规定：“因海洋环境污染受到损害的单位和人，有权要求造成污染损害的一方赔偿损失。赔偿责任和赔偿金额纠纷，可以由有关主管部门处理，当事人不服的，依照《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》规定的程序解决；也可以直接向人民法院起诉。”

最高人民法院和最高人民检察在 2013 年 6 月 17 日联合发布的《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“公私财产损失”范围的计算方面明确将“为防止污染扩大、消除污染而采取必要合理措施所产生的费用”纳入其中。在追究污染破坏环境行为人的刑事责任时，可以依法要求责任人承担修复环境或者承担修复环境费用的责任。环境修复责任的存在也是在许多环境刑事案件中附带民事诉讼的法律缘由。

停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状等民事责任历史悠久，有不少的学者和实务界人士都有认为，上述民事责任包含了环境修复责任。应该说环境修复具有恢复原状的性质。两者有一定的同质性，都要求通过恢复受到损害的权利客体来救济权利主体的权利。但是两者存在明显的差别。一是救济的权利不同，民法的恢复原状救济的是民事权利，包括人身权、财产权等。环境修复救济的是环境权。环境权不是传统的民事权利，而是具有公共性、共享性、生态性的新式权利。二是救济的利益不同。恢复原状保护的是私人利益，环境修复保护的是公共利益。三是范围不同。恢复原状指向范围广，包括特定的物和所有的可恢复的民事权利。环境修复范围小，只指向环境损害，即受到损害的环境功能、生态服务价值的修复。

通过对两者内容、范围和性质等方面的比较分析，民法的恢复原状责任与环境修复责任有一定的重合，但是它不能完全包括环境修复，前者为私法上的救济，后者主要体现为公法上的救济，因此，在环境修复过程中需要公权主体、公共机构的介入，需要有区别于私人利益的公共利益衡量机制和保护机制，这是民法和侵权法难以顾及的。现有的民事立法并没有规定环境损害是一种必须救济的损害类型，导致实践中环境修复在大部分环境污染案件中缺失。此外，环境私益诉讼基本上无法启动环境修复，环境公益诉讼目前门槛太高，各地都尚属于探索阶段，因此，涉及环境修复的诉讼极少。案件少从另一方面印证了追究环境修复责任法律依据的不足，亟待环境保护立法将环境修复责任明晰化。

三、环境修复的标准和方案

（一）环境修复救济的启动标准

环境修复作为一种救济方式应该根据什么条件启动？是原告的请求，还是环境损害大小？是国家标准或者专家建议，还是根据环境保护的需要？从目前已有的环境修复司法案例来看，进入司法程序的环境侵

权事件都已经产生严重的环境损害后果，该后果有的是污染长期累积的结果，有的是突发性污染事故造成，环境修复判决通常是根据原告请求而做出。原告在这些诉讼中提出的诉讼请求有几类：（1）要求停止侵害、排除妨碍、消除危险；（2）补种树木；（3）恢复环境原貌；（4）赔偿生态损失；（5）赔偿治理污染、清除污染费用等。在原告提出了必要的证据证明环境损害的严重性，环境修复、治理的必要性和合理的方案后，法院通常会支持这些诉讼请求。由于进入司法程序的环境修复案件不多，法院做出环境修复的决定完全是基于个案分析。

这种环境修复启动方式是否会与行政机关的环境修复计划存在冲突和矛盾？笔者认为，行政机构与司法机关对环境修复的启动机制不同，冲突必然会有。司法启动是基于个案的分析，行政启动是基于整体的考虑，通常是在对特定区域污染场地进行风险排查、评估，项目筛选之后，确定高风险的污染场地优先修复。由于两类机构都有权启动环境修复，从理论上讲是依照各自职权独立做出的决定，不应该相互妨碍，但是实践中相互之间需要进行一定的协调，目的是避免给当事人造成双重的成本付出，或者相互矛盾、无所适从。

（二）修复的目标及方案

环境修复应该达至什么目标呢？从各国立法上考查，一般要求修复的目标是将受到污染或者破坏的环境恢复到“未受污染前的状态”，“原来甚至更好的状态”，“恢复受到影响的的所有利用价值。”等等^[3](P145-147)。而在实践中，如何理解和实现这些目标是一大现实问题。从严格意义上讲，环境受到污染和破坏后，恢复原状，包括内在功能和外表状况几乎是不可能的事情。所谓的修复原状只是最可能地接近。一方面是表面状况的回复，另一方面是环境功能的回复。当原地恢复不可能的时候，采取异地恢复。当现时修复不可能时，采取将来恢复。在没有可能单独恢复的情况下，采取将来整体恢复。当恢复有可能的情况下，以恢复环境为民事责任的重要形式。在不可能恢复的情况下，对消失的环境价值进行经济估价进而赔偿。

修复应该根据法院或者主管部门认可的修复方案进行，修复方案的制定需要除了考虑修复的目标要求外，还需要考虑加害方的经济能力，现实的技术条件，受害者及公共利益的要求等情况。据此，确定环境修复目标和方案的具体考虑因素包括：一是环境质量标准和环境受到损害的程度。二是环境可修复性。三是环境的未来用途。四是受害者的要求。五是加害方的经济能力。

相关案例显示，判决书本身通常只对修复提出笼统目标，这些目标包括停止对环境的侵害，排除污染危害，消除环境危险，恢复水质，补种树木，恢复天然渔业资源，赔偿环境损失等。但是一般没有具体修复要求。修复的内容和范围往往在专业机构做出的环境损害评估和政府有关部门做出的治理或者整治方案中体现。

贵阳市两湖一库案中的修复方案是要求被告立即停止向未修建相应配套环保设施的磷石膏尾矿渣场堆放新的磷石膏废渣，修建相应的渗滤液回收装置，以尽可能地阻挡磷石膏废渣向外产生新的渗滤。同时，被告还要严格执行贵州省人民政府在案件起诉前下发的对违法堆放磷石膏尾矿渣场的综合整治方案。该整治方案要求被告对剩余废渣及被污染的泥土进行清运，保持水土稳定，防止水土流失，尽快排除涉案废渣场对环境的妨碍，消除废渣场对环境的危害^①。

昆明养殖污染案中，法院判决两被告支付污染水域治理成本 417.21 万元。该治理成本根据昆明环科所出具的《治理成本评估报告》确定的。大龙潭水系地表水，但由地下水生成。恢复被污染的地下水水质需要较高的技术，昆明环科院针对已被污染和将可能被污染的大龙潭水做出了治理方案。虽然两被告对村民进行了赔偿并暂时解决了村民目前的饮用水困难，但无法从根本上保证村民的饮用水，故《治理成本评估报告》提出建设治污设施具有必要性。大龙潭水目前仍处于被污染中，且该污染在雨季和非雨季所呈现的污染严重程度有所不同，大龙潭水质不稳定，故《治理成本评估报告》针对大龙潭水在污染严重时提出建设的治污设施仍具有时效性。故法院对报告予以采信^②。

① 贵州省清镇市人民法院(2007)清环保刑初字第1号刑事判决书。

② 昆明市中级人民法院(2009)昆环保刑终字第3号刑事判决书。

珠海海域污染案中,原告在两被告轮船发生碰撞,其中一首轮船所载重油泄漏,造成珠海市部分水域及海岸带污染后,委托中国科学院南海海洋研究所对油污造成的环境影响、经济损失进行评估、核算。中国科学院南海海洋研究所出具了《珠江口“3·24”重大溢油事故珠海市近岸区环境影响评估报告》。评估报告显示,油污造成珠海市经济损失主要包括:(1)为恢复环境原貌而需投入的费用6 740 800元,扣除已投入的112 000元,仍需投入6 628 800元;(2)应急清污费用共325 000元^①。

青岛海事法院审理的原告山东省海洋与渔业厅诉被告联合远洋运输公司的“山姆”轮污染赔偿案中,原告请求赔偿渔业资源损失和海洋生态损失案。经原告申请,被告与原告协商并由法院委托青岛三杰海事技术咨询有限公司对本案的溢油污染损害进行鉴定,确认“山姆”轮溢油事故的发生,导致了烟台崆峒列岛及周边海域的渔业资源密度明显减少。截止到2007年11月份进行调查时,仍然有部分调查站位捕获的海洋生物体内的石油烃含量超过国家规定的《海洋生物质量评价标准》的三类标准,说明其影响程度在短期内尚未消除。经司法鉴定,此次“山姆”轮的溢油事故造成原告渔业资源直接经济损失金额计人民币239.174万元;天然渔业资源经济损失金额为直接经济损失的3倍,即人民币717.522;对渔业资源的合理的恢复措施的费用为补充主要游泳生物损失,修复游泳生物群落,需要幼体购置费为1 404.69万元,运输和放流等其他费用26.4万元,合计共需费用1 431.09万元。而法院认定:“渔业资源损失是对已受损的渔业资源进行的计算,而资源恢复是就现有损失恢复到受损之前的状态的计算。司法鉴定同时将使用两种损失赔付方法,显属重复计算。应以司法鉴定报告确定的恢复措施的费用为需要幼体购置费为1404.69万元,运输和放流等其他费用26.4万元,合计共需费用1 431.09万元作为计算损失的首要方法。”^②

从目前的环境修复司法实践看存在以下问题,一是修复的目标模糊,不统一。不同判决书对环境修复的要求差异很大,二是修复目标单一,修复往往只针对个别的环境要素和环境问题,考查目标单一、标准单一,没有将环境作为一个有机联系的整体来看待。重视环境目标,缺乏生态、社会、文化方面的考虑^[4]。三是环境修复标准缺乏。修复工作没有可以依据的标准,包括方法标准、目标标准和验收标准。四是修复程序缺乏指引。修复目标和方案的确定过程缺乏利益相关人的参与,专家和技术机构的参与缺乏规范性指引,责任的落实追踪、修复的验收程序不完善。

四、环境修复的责任方式

法院判决承担环境修复责任的方式包括行为责任和经济责任。行为责任是判决责任人自行出资在规定的时间内完成环境恢复的责任。这种方式下,金钱责任和行为责任合而为一,行为人在专业机构或者政府部门的指导下有权决定具体的修复技术和措施。无锡中院的经验认为在环境评估还不完善,经济成本难以核算的情况下,判定责任人按照一定的要求承担修复责任可以避免许多难题^{[5](P278)}。

经济责任是判决责任人承担环境修复责任的成本费用。当责任人在规定的期限内拒绝承担环境修复责任,没有能力或者无正当理由不能完成环境修复责任,可以由他人代为履行环境修复责任,但费用由责任人承担。昆明、广州等地的案例则倾向于将修复责任核算为一定的费用,责令责任人支付费用。这些费用或者直接用于赔偿和补偿环境修复行为,或者上交国库以待将来之用。

已经提起的环境修复诉讼案件中,对环境修复责任和成本费用的考虑存在很大的差异性,如有关环境修复的成本请求,有的是按照被告应缴纳排污费的5倍标准支付环境修复费用^③。有的是按照被告违法排放有毒废液而节约了处理费用30万元作为被告应该承担的赔偿数额,用于治理被告所损害的生态环境^④。有的是按照环境损害鉴定报告提出环境修复费用请求^⑤。在确定环境修复的义务主体、责任方式和责任边

① 广州海事法院(1999)广海法事字第88号判决书。

② 青岛海事法院青海法烟确字(2007)第1号判决书。

③ 贵州省清镇市人民法院(2011)清环保民初字第4号民事调解书。

④ 贵州省清镇市人民法院(2012)清环保民初字第3号民事调解书。

⑤ 广州海事法院(1999)广海法事字第88号判决书。

界方面也没有统一的做法和尺度。为此，凸显出在环境法中规定和完善环境修复责任和相关制度的紧迫性。

环境修复是一个系统工程，有繁有简，大的工程专业技术性很强，不是普通企业可以完成的，即使是排污企业，也不一定具备修复受其污染环境的能力。所以各国环境法普遍规定了环境治理或者修复代履行制度。如我国现行的《水污染防治法》第76条规定，有严重污染环境行为的，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令停止违法行为，限期采取治理措施，消除污染，处以罚款；逾期不采取治理措施的，环境保护主管部门可以指定有治理能力的单位代为治理，所需费用由违法者承担。

但是根据什么原则确定代履行责任仍然是一个不太确定的问题，目前的司法实践做出代履行的决定，有的是责任人仍然存在，且有履行能力，有的是责任人的主体资格已经消失，有的是责任人明显缺乏履行能力。代履行方案多遭到被告方的质疑，认为治理没有必要、方案不合理、成本太高等。

本文建议通过立法明确在下列情形下才采取代履行措施：（1）责任人拒绝履行或者履行达不到要求；（2）责任人已经被责令停业、关闭或者撤销经营资格；（3）责任人丧失或者缺乏行为能力；（4）为了消除紧急环境影响的需要。代履行的方案由有资质的专业机构作出，方案的制定过程最好有责任方的参与，无法参与的，责任方应该有机会对方案进行质疑并提出意见。

私益诉讼中的恢复原状的标准可以采用合同规定的标准和要求或者受害者认可的标准和要求，这是当事人意思自治范畴内的事项。但是环境修复涉及公共利益。所谓公共利益是涉及不特定多数人的利益，在特定社会历史条件下，从私人利益中抽象出来能够满足共同体中全体或者大多数社会成员的公共需要，经由公共程序并以政府为主导所实现的公共价值。公共利益有多层面、多维度，公共利益的代表主体也是多元的，不同的主体有不同的关注点。关注湿地的环保组织重点关心恢复湿地，关注渔业资源的政府部门主要关心恢复渔业资源。当某个公益诉讼原告启动了一起公益诉讼后，法院对公共利益的审理是否以原告提起的为限，还是对公共利益进行主动、全面的审查？这个问题也涉及到环境修复方案的大小。有的法院认为审理环境案件时，不能只是简单地审理涉及当事人提出的请求，对于涉及公共利益的内容，应当主动审查。在当事人没有提出修复环境诉讼请求时，主动做出修复环境的判决，体现了司法保护环境的能动性，也体现了司法保护环境健康与安全的根本目的^{[6](P279)}。笔者认为，法院的司法职能决定了它审理案件的范围仍然是“不告不理”，当然，如果法院在审理案件过程中发现有其他重大违法，可以向行政主管部门通告相关情况，或者建议原告补充诉讼请求。

五、环境修复责任的法院执行与行政辅助执行机制

（一）环境修复司法执行的探索

环境修复具有公益性、技术复杂、履行过程长、介入主体多等特点，环境修复判决做出后，其执行具有独特性。司法机构有必要探索一条符合环境保护规律的司法执行路径。在贵阳两湖一库案中，法院确立了执行回访制度。判决生效后，环保法庭的法官高度关注判决的履行情况，经常性地与被告沟通并到污染治理现场督促被告履行判决确定的法律义务。被告虽然按照整治方案的要求修建了新的环保设施，但是由于被告产生新的磷石膏废渣的生产线一直未停产，直接影响到环境污染治理的效果，原告两湖一库管理局向环保法庭申请强制执行生效判决。环保法庭根据已经开展的前期工作情况，迅速组织承办法官制定执行方案，并向被执行人下达了限期执行通知书。环保法庭在详细了解被执行人在停止新的污染物产生方面面临的实际困难后，组织申请方和被执行人进行协商，并与案件执行中涉及的其他利益相关方进行沟通，希望各方理解环保法庭的执行工作，能够主动停止该磷胺生产线的生产。通过上述努力，被告终于停止和拆除了其磷胺生产线，这意味着今后将再没有新增磷石膏废渣堆入环保法庭判决停止使用的磷石膏尾矿库，而十几年来旧存的百余万吨磷石膏废渣也将变废为宝成为水泥等产品的添加剂而被逐步消耗，至此，对红枫湖上游产生危害的一个主要污染源将被彻底消除^{[7](P8-9)}。本案执行的最大特点是环保法庭法官将案件执行作为自己的重要职责，全程介入案件的履行和执行工作。主动了解案件执行的进度、效果和困难，及时与各方沟通，帮助处理执行中的困难，通过司法的说服教育和强制威慑作用，为环境保护工作保驾护航。

昆明养殖污染案采取的是另外一种执行方法。法院判决被告支付污染水域治理成本。这笔费用支付给昆明市环境公益诉讼救济专项资金。该资金是为了鼓励和支持环境公益诉讼,解决环境公益诉讼中调查取证、鉴定评估、诉讼费用、环境修复以及执行救济资金短缺等问题,根据《昆明市环境公益诉讼救济专项资金管理暂行办法》而设立。昆明市环保局开设救济资金专门账户,对救济资金统一核算和管理,救济对象向市环保局提交资金使用申请。救济资金的用途包括环境公益诉讼案件侵权人给环境造成的损害进行修复的费用。修复环境所需费用,以人民法院生效判决并执行到位的赔偿金额为限^①。本案判决被告支付治污设备的成本、运行费及相关的评估费用417.21万元,由昆明市人民政府按照《昆明市环境公益诉讼救济专项资金管理暂行办法》的规定进行使用。这意味着本案受到污染损害的环境修复工作将由昆明市人民政府负责代为履行。

无锡防护林案的环境修复方案是判决被告在无锡市锡山区农林局指定范围内共同补种意杨树19棵(相同树龄),并从植树之日起管护一年六个月。补种树木及管护期间,由无锡市锡山区农林局负责监督。法院的判决不仅仅强调传统的“恢复原状”,要求栽种树木属于财产意义上的恢复原状,只有对补种树木进行养护,恢复其生态功能才是真正意义上的环境修复。但是栽种什么树木才能有效起到防风固沙、蓄水保土、防止道路产生横向风流的作用,栽种在什么样的地域范围和水土条件下才能适合生长、成长多久才算最终成活、需要进行怎样的管护才能达到恢复环境的目的,这些都是司法权无法达到的边界,有赖于农林局的技术指导和监督管理^{[7](P74)}。

(二) 环境修复中司法与行政的联动

尽管各地的司法机构在保护环境方面做了许多的探索,但是毕竟司法权有其局限性,进入司法程序的环境修复通常在产生了纠纷之后,应受害方的请求而发生。司法的考量标准更侧重于纠纷的解决,责任的承担,但从公共利益、经济技术的合理性及可行性方面的考量可能有所欠缺。司法过程中的环境修复工程往往只能关注环境修复的个别环节和因素。

环境修复是一个系统工程,一般在行政主导下进行,它可以贯穿于环境管制的整个过程,在环境保护机构的监督管理下,在环境技术机构的指导下,按照一定的标准和要求进行,进入司法程序的环境保护行为也需要符合这些要求,只是这一履行过程多了司法权和司法强制力的介入。然而,司法机关毕竟不是环境保护的监督管理机构,没有环境监测、监督能力,缺乏环境专业人员和环保技术机构支撑。即使中国已经出现了100多家环保法庭,有了一批相对熟悉环境保护的法官,这种状况也不会有明显改变。所以,在环境修复案件中,应该有代表环境公共利益、行使环保职能机构的介入及监督。

此外,环境修复案件的履行期比普通案件长,通常持续多年,有的甚至十几年,司法机构没有相应的执法人员可以长期追踪这些案件,对环境保护工作负有首要监管职能的是环境保护与资源管理行政部门,法院判决不作为的主管部门或者通过司法和行政联动机制建议主管部门对环境修复进行监管既是对行政权的尊重也是对行政权的监督。除了紧急情况外,政府对环境修复工作有整体上的考虑,如根据环境危害和风险大小确定修复的先后顺序,根据环境污染和破坏事件造成的各种损害设计修复方案,根据区域未来发展的定位和规划设定修复目标。所以,环境修复工作在行政过程和司法过程中的考虑和安排可能出现不一致,司法机关对此类案件进行审理时与行政机关的沟通和协调十分必要。

为了协调环境行政执法和环境司法工作,目前许多地方建立了环境行政和司法联动或者协调机制并颁布了相关的文件^②,但是这些文件层次较低,由多部门联合发布,没有牵头单位,难以有效协调行政权和司法权,而且这些文件关注的重点是案件调查和移交方面的事务,对于案件审结后的执行,特别是环境修复涉及甚少,因而,笔者建议通过立法明确规定环境修复的路径和程序,无论是行政机关,还是司法机关都按照统一的程序来确定环境修复事宜。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

^① 2010年10月25日昆明市人民政府发布的《昆明市环境公益诉讼救济专项资金管理暂行办法》。

^② 如无锡市环境保护局、无锡市公安局、无锡市中级人民法院、无锡市人民检察院、无锡市监察局2013年联合发布的《关于建立环境行政执法与司法联动工作机制的意见》。万州区法院、区政府法制办、区环保局、区林业局、区国土资源局、区水利局、区农委等七部门联合下发《关于建立生态环境保护类行政执法机关与司法机关联动机制实施意见》,玉溪市公安局、检察院、法院与环保局于2008年联发《关于切实加强环境保护执法工作的意见》。许多地方以联席会议等形式建立环境行政与司法联动机制。

联合监督环境修复案件的履行过程。

六、结 语

环境修复司法活动的目的是通过司法审判判定环境修复的必要性、合法性和充分性。目前司法实践中出现的环境修复救济措施对于丰富环境司法实践，完善环境损害救济有积极的意义。但是法院做出的环境修复决定也存在着法律依据欠准确，标准不统一，责任方式、修复目标和方案缺乏指引等问题，相关的司法实践为环境修复立法和制度建议提出了一系列需要研究的法律问题。为此，必须完善相关的法律制度和措施，包括：认定环境修复责任的法律规则，环境损害的评估鉴定机制，环境修复的适用条件和标准、责任履行和案件执行程序，以及环境修复案件审理中行政机关和司法机构互相协调和制衡的机制，等等。

参考文献

- [1] 李挚萍. 环境修复法律制度探析[J]. 法学评论, 2013, (2).
- [2] 郭文生, 等. 天津北辰区人民法院判决两起污染环境犯罪案件[N]. 中国环境报, 2014-02-12 (8).
- [3] 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.
- [4] 李挚萍. 环境修复法律机制探析[J]. 法学评论, 2013, (3).
- [5] 王立. 环保法庭案例选编[M]. 北京: 法律出版社, 2012.
- [6] 无锡市中级人民法院. 无锡市中级人民法院环保审判庭环境侵权损害赔偿案件审理规范指南[A]. 王立. 环保法庭案例选编[M]. 北京: 法律出版社, 2012.
- [7] 王立. 环保法庭案例选编[M]. 北京: 法律出版社, 2012.

(责任编辑 周振新)