

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2017.01.016

环境公益诉讼制度的司法检视与完善路径

陈维君^{1,2}

(1. 西南政法大学 法学院,重庆 401120;2. 华南农业大学 人文与法学学院,广东 广州 510642)

摘要:2013年《民事诉讼法》和2015年《环境保护法》中新增的环境公益诉讼条款标志着我国正式开始了通过公益诉讼遏制环境侵权的司法实践进程。然而,我国现行环境公益诉讼制度的总体效果并不尽人意,存在着诉讼主体范围过窄、必要保障机制缺失、具体审判操作规范缺乏等一系列问题。为了更充分地发挥环境公益诉讼对环境侵权的遏制作用,很有必要采取适当扩大诉讼主体范围、建立诉讼保障机制等举措。

关键词:环境公益诉讼制度;环境污染;环境侵权;司法审查

中图分类号:D915.2;D922.68 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2017)01-0118-06

随着我国工业化进程的加速,以水污染和雾霾等现象为典型的生态环境问题日益突出,已经严重影响到人民的身体健康、生命安全和国民经济的可持续发展,实行充分发挥社会监督作用的环境公益诉讼制度是应对这一威胁的必然选择。^[1]正是在这样的背景下,2013正式实施的《民事诉讼法》明确规定了符合条件的机关和有关组织可以提起环境公益诉讼。2015年开始生效的新《环境保护法》同样对环境公益诉讼进行了制度上的规定。以此为契机,我国通过公益诉讼遏制环境侵权的改革正式启动。总体来讲,我国的环境公益诉讼制度在实践中已经在一定程度上发挥了对环境公益的司法保护功能,然而我国的生态环境仍然呈现恶化趋势,环境公益诉讼制度对环境侵权的遏制作用还有待进一步增强。由于环境公益诉讼制度运行时间不长,其在具体司法实践中出现了一系列亟待解决的问题。因此,有必要对其进行认真的司法检视和反思,从而采取针对性的措施,对我国的环境公益诉讼制度进行重新构建。

一、环境公益诉讼制度的司法检视

环境公益诉讼制度的司法运行依赖于相关法律的存在,而其运行效果则与具体的司法实践息息相关。以下即从环境公益诉讼的具体法律规定和司法实践两方面对其进行检视。

(一)环境公益诉讼制度的法律规定

现有的环境公益诉讼制度主要由《民事诉讼法》、《环境保护法》两大法律部门及其他相关法律共同构成,具体包括三个方面。第一,民事诉讼法的规定。2013生效的《民事诉讼法》第五十五条明确指出,法定的机关组织可以对污染环境等损害社会公益的行为提起诉讼。第二,环境保护法的规定。2015年生效的《环境保护法》第五十八条指出,对污染和破坏生态环境对社会公益造成损害的行为,依法登记且从事环境公益事业五年以上的组织可以对其提起诉讼。第三,其他相关规定。2015年7月,《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》实施,通过试点的方式授权检察院开展环境公益诉讼。2015年

收稿日期:2016-11-21

基金项目:广东省教育厅研究项目青年创新人才类研究项目基金(2014WQNCX016);广州市哲学社会科学规划课题项目基金(15G25)

作者简介:陈维君(1979-),女,广东湛江人,华南农业大学讲师,西南政法大学法学院博士研究生,主要从事民事诉讼法、纠纷解决研究。

1月、6月和2016年2月最高人民法院分别颁布的《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》、《审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》,则是针对公益诉讼的相关法律规定所制定的相应审判规制。

(二)环境公益诉讼的司法实践

据统计,截至2014年底的过去8年中,全国法院系统受理的环境公益诉讼的案件仅65件,而新的《环境保护法》实施之后,仅2015年即受理此类案件59件,超过了之前8年受理案件的总和,2016年前5个月则受理此类案件23件。在2015年至2016年5月份受理的82件环境公益诉讼案件中,环境公益组织提起64件,检察机关提起18件。这些诉讼涉及到全国多数省份,案件类型涵盖了水、大气、土壤、固体废弃物等诸多方面。提起诉讼的公益性组织包括中国生物多样性保护与绿色发展基金会、中华环境保护基金会、北京市朝阳区自然之友环境研究所等规模较大、组织机构相对完善、诉讼能力较强的公益组织。^[2]总体上来讲,环境公益诉讼的司法实践不仅使公众能真正参与到环境公益的司法保护之中,而且起到了促使环境行政管理部门执法能力提高的重要作用,维护了环境正义,有利于国家环境治理整体能力的提高。

二、环境公益诉讼制度司法实践的反思

虽然在新《民事诉讼法》和《环境保护法》的推动下,我国环境公益诉讼制度在司法实践方面取得了一定进步,但每年仅几十件的受案总数对我国整体环境保护所起到的作用微乎其微。因此,有必要找出其功能不能得到充分发挥的根源所在。

1. 诉讼主体范围过于狭窄

环境公益诉讼制度设置的目的是尽可能发挥社会上存在的各种力量,对各种侵犯环境公益的行为进行监督。这一制度充分发挥作用的前提是具有监督权力和权利的个人或组织具有成为环境公益诉讼法定主体的资格。然而,根据现有法律的规定,环境公益诉讼的诉讼主体范围过于狭窄,严重限制了这一制度在司法实践中的作用,这是导致全国每年环境公益诉讼仅有微不足道的几十件的根本原因。首先,与环境公益相关的组织是提起诉讼的唯一法定主体。根据2013年《民事诉讼法》第五十五条和2015年《环境保护法》第五十八条,我国的环

境公益诉讼必须由符合法律规定的与环境公益相关的组织提起。由于法律直接将占社会主体绝大多数的公民和其他组织排除适格的诉讼主体之外,根据民政部门2015年公布的数据,我国符合条件具备提起环境公益诉讼资格的组织仅有700多家,而事实上由于种种条件的限制,在2015年提起环境公益诉讼的组织仅包括其中规模较大的10家组织。由于具备提起环境公益诉讼能力的主体数量过少,环境公益诉讼的功能受到极大的限制。^[3]其次,公众不具备提起环境公益行政诉讼的资格。根据2015年《行政诉讼法》第二条的规定,只有其合法权益受到行政机关及其工作人员侵犯的公民或组织才能提起行政诉讼。因此,行政诉讼的原告必须是其自身权益受到侵害才能提起诉讼。而环境公益诉讼中,受到侵害的对象是公共利益,不是具备提起诉讼法定资格的公益组织,从而将包括民间组织在内的公众直接排除在环境公益行政诉讼之外,使其不能利用环境行政诉讼司法审查程序对相应行政机关及其工作人员侵犯环境公益的行为进行充分监督,极大地降低了造成环境公益侵权的行政违法行为受到司法制裁的可能性。^[4]第三,检察机关提起公益诉讼的地位未定。到目前为止,《民事诉讼法》和《环境保护法》规定的具有正式提起公益诉讼资格的主体只有环保公益组织,检察机关提起相关诉讼的法律依据是2015年7月全国人民代表大会常务委员会颁布的《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》。事实上,虽然2015年1月至2016年5月检察机关提起的环境公益诉讼已经达到18件,占同期环境公益诉讼受案总数的五分之一强,但检察机关作为提起环境公益诉讼的合法主体仍然没有得到正式确认。^[5]检察机关只能根据上述法律文件的规定,在部分地区的诉讼试点进行相应的环境公益诉讼,从而极大地限制了其通过诉讼保护环境公益的可能。

2. 必要保障机制缺失

全国有超过七百多家组织具有法律规定的提起环保公益诉讼的资格,然而在2015年只有10家提起了59件环保公益诉讼,其根源在于当前的环境公益诉讼制度缺乏必要的保障机制,致使多数具有资格的主体在环境公益侵权面前,因为多种条件的限制而不得不放弃提起环境公益诉讼,从而使环境公益诉讼制度只能在极小的范围内起到保护环

境公益的作用。这种保障机制的缺失主要体现在三个方面。首先,绝大多数环保公益组织缺乏必要的取证能力。由于环境污染侵权涉及到非常专业的污染成分检测和受害影响评估等方面的内容,环保公益组织往往缺乏此方面的人才和相应的设施。虽然当地环保行政部门一般都掌握有详细的数据,但相关环境侵权的加害主体之所以没有受到惩罚,往往是因为地方政府出于地方保护主义的目的,对造成环境污染问题的企业单位实行纵容甚至支持,因此根本不会将这些数据提供给意图或者正在进行环保公益诉讼的环保公益组织。而进行比较专业的损害鉴定,有资格的鉴定机关也会以同样的原因拒绝环保公益组织的要求。在这样的情况下,环保公益组织或者难以得到提起诉讼所需要的初步污染证据,或者根本不能确定相应的损害赔偿额,从而导致其或者根本不能立案,或者立案后因为缺乏损害的评估依据而败诉。其次,多数环保公益组织难以承担昂贵的公益诉讼成本。虽然环保公益组织可以通过申请的方式,免交全部或部分诉讼费用,但其仍然不得不承担相应的人员、律师以及技术等多方面的费用。尤其当环保公益诉讼涉及到复杂的技术问题,需要较长实践进行技术鉴定时,原告环保公益组织需要承担的诉讼成本更为高昂。因为原告环保公益组织并不是诉讼赔偿的真正受益人,即使最终胜诉其所付出的诉讼成本也很难完全收回。因此,从成本收益的角度,环保公益组织提起公益诉讼几乎不能产生任何收益,反而会为其带来一定的诉讼费用成本。正是由于环保公益诉讼中原告的诉讼费用得不到任何保障,使绝大多数适格的主体知难而退,放弃了通过诉讼维护环保公益的努力。^[6]最后,损害赔偿金缺乏明确的处理规定。在环境公益诉讼原告胜诉的情况下,因为原告并不是直接受害者,所以损害赔偿金不能直接支付给原告。然而相关法律对这一赔偿金如何支付以及支付后如何处理均没有任何规定。这一现象不仅为相应判决中负有赔偿义务的主体拖延执行甚至拒不执行提供了借口和可能,而且也使相应的赔偿金在处理过程中带有很大的随意性,难以确保其被真正用于相应的环境修复乃至改善的事务中。因此,环保公益组织在进行环保公益诉讼选择的过程中,必须面对上述的取证、诉讼费用以及赔偿金处理等三方面必要保障机制缺失的难题,导致绝大多数具有法定提起环

境公益诉讼的主体不得不放弃通过诉讼维护环境公益的选项。^[7]这一事实的存在必然对环境公益诉讼的司法实践构成极大的困扰。

3. 具体审判操作规范缺乏

由于环境公益诉讼开展的时间不长,而且实际受理的案件过少,在其审判实践中出现了很多缺乏具体审判操作规范的问题,从而给相应的司法工作人员造成了很大的困扰。这种困扰主要体现在四个方面。首先,诉讼原告确定的问题。在民间公益组织提起诉讼的情况下,受理公告期限届满,如有其他组织申请加入,是否应当接受其作为共同原告还是以期限届满为由拒绝其参加诉讼?在检察机关提起诉讼的情况下,如果公告期间有民间公益组织加入,检察机关和民间公益组织之间的关系到底是共同原告还是仅保留民间组织的原告身份,检察机关作为支持起诉人?其次,同一案由的民事和刑事乃至行政审判的程序衔接问题。针对同一破坏环境公益的行为,根据现有法律规定,司法实践中可能出现民间公益组织向中级人民法院提起民事公益诉讼,检察机关则到相应的基层人民法院提起刑事诉讼。在这样的情况下,到底是按照程序分开审理,还是按照效率和专业的原则合并审理?假如合并审理,民事和刑事乃至行政诉讼之间的程序如何衔接?具体的审判组织如何确定?再次,被告环境修复责任和损害赔偿责任之间的关系问题。环境修复和损害赔偿是法律规定环境侵权被告承担责任,然而这两种责任之间却存在互相替代的关系。在这样的情况下,在判决时到底是以修复责任为主,还是以损害责任为主?或者是由被告按照自身情况自由选择?亦或是在修复不能或被告不承担修复责任的情况下才承担赔偿责任?^[8]最后,和解和调解的适用问题。诉讼中的和解和调解程序是提高诉讼效率,使相关主体的合法权益得到及时保护的有效措施。然而,由于和解和调解的标的同原告公益组织自身的利益并不产生直接的影响,出于保护环境公益的考虑,是否应当允许双方和解和调节?假如允许和解和调解,应当将其限定在哪些类型的环境公益诉讼中?上述现象均为现有法律尚没有具体规定的司法实践中可能碰到的问题,由于缺乏统一的规范化的操作规定,必然造成法院在处理具体案件时各行其是的结果,从而在很大程度上限制环境公益诉讼功能的充分发挥。

三、环境公益诉讼制度的完善与重构

正是因为环境公益诉讼在具体的司法实践中存在诉讼主体范围过于狭窄、必要保障机制缺失以及具体操作规范缺乏等问题,新的《民事诉讼法》和《环境保护法》均将环境公益诉讼写入了相应的条款之中,但是其在具体司法实践中所取得的效果很不理想,因此有必要采取针对性的措施对现有环境公益诉讼制度进行完善和重构。

1. 适当扩大环境公益诉讼的法定主体范围

当前环境公益诉讼主体法定范围过窄的情况严重限制了各方面力量通过环境公益诉讼对环境公益侵权案件的司法审查监督,必须在《民事诉讼法》、《行政诉讼法》和《环境保护法》及其他相关法律中适当扩大环境公益诉讼的法定主体范围。首先,将公民纳入环境公益诉讼的适格主体中。针对《民事诉讼法》、《环境保护法》均将公民这一最为庞大的社会监督主体排除在外的情况,有必要在现有《民事诉讼法》第五十五条和《环境保护法》第五十八条的基础上,增加公民可以提起环境公益诉讼的法律条款。其次,将公众作为环境公益行政诉讼的适格主体。修改《行政诉讼法》第二条的规定,将现有的自身合法权益受到行政机关及其工作人员侵犯的前提条件修改为自身合法权益或社会公益受到行政机关及其工作人员侵犯,将公众这一最大的社会力量纳入法定的环境公益行政诉讼主体,使国家机关及其工作人员涉及环境公益的行政行为处于行政诉讼这一有效的司法审查监督之下,从而更好地促进国家机关及其工作人员环境公益执法能力的提高。⁹⁴最后,将检察机关作为环境公益诉讼的主体。在现有全国人民代表大会常务委员会颁布的《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》这一法律文件的基础上,在现有《民事诉讼法》第五十五条和《环境保护法》第五十八条中进一步增加检察机关可以提起环境公益诉讼的内容。通过以上措施的采取,即能将适格的环境公益诉讼主体从现有的环境公益组织扩大到包括环境公益组织、公民和检察机关三者,并使公民和环境公益组织等公众成为环境公益行政诉讼的适格主体,从而最大限度地发挥公民和公益组织的社会力量和检察机关的国家力量通过环境公益民事诉讼和行政诉讼的司法审查对环境公益侵权进行监督的功能。

2. 建立以环境公益诉讼基金制度为中心的诉讼保障机制

由于环境公益诉讼原告在取证能力和诉讼费用上的不足,以及不能作为侵权赔偿金支付对象等原因的存在,环境公益诉讼的原告在提起诉讼以及诉讼进行过程中的利益得不到有效保障,从而极大地降低了其作出通过环境公益诉讼对环境侵权进行司法监督的可能性。有鉴于此,应当创设以环境公益诉讼基金制度为中心的诉讼保障机制。具体来说,这一机制的核心是建立环境公益诉讼基金制度。环境公益诉讼基金来源由民间捐赠、政府财政支持以及环境公益诉讼的惩罚性赔偿三部分组成。这一诉讼基金的功能主要包括以下三个方面:首先,负责对符合条件的环境公益诉讼的社会公众性质的原告进行费用资助,资助范围按照具体情况包括诉讼过程中产生的各种合理费用的全部,如向法院缴纳的诉讼费用、律师费用、取证费用,复杂诉讼人员的报酬和交通补贴等,为其提供基本的诉讼费用保障;其次,负责环境公益诉讼损害赔偿金的管理,损害赔偿金分成补偿性赔偿和惩罚性赔偿两部分,补偿性赔偿用于对被损害的环境的修复以及对直接受害人的补偿,惩罚性赔偿则纳入环境公益诉讼基金之中,作为基金保障环境公益诉讼原告诉讼费用的主要来源之一;最后,负责为环境公益诉讼的原告提供咨询、指导和必要的法律援助以及取证协调等,尽可能协助原告解决取证以及在诉讼其他事务上遇到的各种难题。在诉讼基金基本上解决了环境公益诉讼原告的费用保障并负责处理损害赔偿金的基础上,还需要以法律的形式明确环境管理部门在协助环境公益诉讼原告取证方面的责任,对拒不履行这一责任的环境管理部门及其工作部门,由人民法院直接对其进行调查取证。以环境公益诉讼基金制度为中心的诉讼保证机制的创设将可望解除环境公益诉讼的原告对其取证能力、诉讼费用以及损害赔偿金处理等方面的后顾之忧,充分调动其通过环境公益诉讼保护环境公益的积极性,改变当前环境公益诉讼在绝对数量上微不足道的不正常局面。

3. 完善环境公益诉讼的操作规范

环境公益诉讼在具体操作规范上的不足给其司法实践带来了很大的困扰,因此要保证环境公益诉讼在司法实践中的顺利运作,还必须对其具体操

作规范上的缺失进行相应的完善。首先,以法律的形式明确环境公益诉讼原告的范围。环境公益诉讼的原告指的是提起诉讼的原告,在受理公告期限届满前加入的符合法律规定的民间公益组织,可以与提起诉讼的原告一起构成共同原告。由检察机关提起诉讼的,受理公告期限届满前加入的符合法律规定的民间公益组织,与检察机关一起构成共同原告。期限届满后,除非新申请加入的组织不参加诉讼可能对诉讼的公正性造成严重损害,否则不允许其作为共同原告参加诉讼。其次,确立环境案件“三审合一”的审判制度。在当前建立专门的环境法庭的试点改革的基础上,明确环境案件审判的“三审合一”制度,由专门的环境法庭对由于同一案由产生的环境公益民事、刑事和行政案件合并审理。再次,确定环境侵权责任分为环境补偿责任和惩罚性赔偿责任。惩罚性赔偿直接支付赔偿金,而环境补偿责任则进一步分为行为修复责任和补偿性赔偿责任。环境补偿责任以行为修复责任为主,补偿性赔偿作为侵权被告不能或没有履行全部或部分行为修复责任的补充责任。最后,对于环境公益诉讼过程中的和解和调解适用问题。原则上应当明确规定由于环境公益诉讼涉及到社会公益,不允许原告和被告之间实行自愿和解和调解。但是对于一些案情比较简单、主要涉及到赔偿金额及承担责任方式等影响不大且数额较小的环境诉讼案件,可以在审判人员对双方达成协议的公正性进行审查后予以确认并据此结案。^[10]通过这些具体操作规定的制定,使环境公益诉讼排除具体审判过程中很多不确定因素的影响,保证其审判过程的顺利进行,为其提供质量和效率更高的程序保障。

四、结语

环境污染是人类社会发展对生态环境必然带来的主要负面影响之一,由于其直接影响到人民的身体健康、生命安全以及国民经济的可持续发展,

必须通过相应的法律措施对其进行规制,而环境公益诉讼制度则是通过司法审查达成对环境污染进行规制的目的。为了充分发挥这一制度的积极作用,我国最新修改的《民事诉讼法》和《环境保护法》均对其进行了具体的规定,并开启了我国通过环境公益诉讼遏制相应侵权的司法改革进程。通过一年多来司法实践的运行结果,我国在环境公益诉讼方面相较于之前取得了一定的成绩,但其总体效果依然不尽人意。因此,有必要对当前的环境公益诉讼制度的司法实践进行深刻的检视和反思,对现有不合理的法律规定以及司法实践中出现的新问题进行制度创新,充分发挥环境公益诉讼制度遏制环境公益侵权,促进政府环境治理能力提高的作用。

参考文献:

- [1] 肖建国,黄忠顺.环境公益诉讼基本问题研究[J].法律适用,2014,(4):8-14.
- [2] 孙茜.我国环境公益诉讼制度的司法实践与反思[J].法律适用,2016,(7):22-27.
- [3] 李天相.环境公益诉讼原告利益的维度——以环保民间组织为视角[J].法学杂志,2016,(8):124-133.
- [4] 王明远.论我国环境公益诉讼的发展方向:基于行政权与司法权关系理论的分析[J].中国法学,2016,(1):49-68.
- [5] 郑新俭.提起环境公益诉讼 为绿色发展保驾护航[J].人民检察,2016,(1):45-46.
- [6] 肖建国.利益交错中的环境公益诉讼原理[J].中国人民大学学报,2016,(2):14-22.
- [7] 王灿发,程多威.新《环境保护法》下环境公益诉讼面临的困境及其破解[J].法律适用,2014,(8):46-51.
- [8] 袁学红.构建我国环境公益诉讼生态修复机制实证研究——以昆明中院的实践为视角[J].法律适用,2016,(2):7-11.
- [9] 刘素芳.公众作为环境公益诉讼原告资格的审视与思考[J].人民论坛,2016,(11):114-116.
- [10] 曲昇霞.论环境民事公益诉讼调解之适用[J].政法论丛,2016,(3):154-160.

(责任编辑:卢圣泉)

Judicial Inspection and Perfection of Environmental Public Interest Litigation

CHEN Wei-jun¹²

(1.School of Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China; 2.School of Humanities and Law, South China Agricultural University, Guangzhou Guangdong 510642, China)

Abstract: In the Civil Procedure Law of 2013 and the Environmental Protection Law of the People's Republic of China, the new environmental public interest litigation clause marked the beginning of the process of judicial practice to stop environmental infringement through public interest litigation. However, the overall effect of the current environmental public interest litigation system in our country is not satisfactory, there are a series of problems such as the narrow scope of the litigation subject, the lack of the necessary safeguard mechanism and the lack of specific trial operation norms. In order to give full play to the environmental public interest litigation to curb the role of environmental infringement, it is necessary for the existing system to expand the scope of the subject, the establishment of litigation security mechanisms such as the specific perfect path.

Key words: environmental public interest litigation system; environmental pollution; environmental infringement; judicial review

(上接第 117 页)

Mainstream Thinking, Mainstream Discourse and Mainstream Ideology of Mutual Configuration Mode

CHU Zhu-yuan

(Marxism College, Anhui Medical University, Hefei Anhui 230032, China)

Abstract: Contemporary Chinese mainstream thinking, the mainstream discourse and mainstream ideology is firmly ideological work leadership and ownership of the main front, the core strategy to enhance national cultural soft power and building a socialist cultural power of interactivity to build three contemporary major theoretical and practical issues of China's socialist construction characteristics. Three in essence connotation, world outlook and methodology, historical and cultural heritage, inter-subjectivity, practice fit, the development trend, the inherent logic of the relationship between a high degree of consistency, there are three secret theory and practice, history and reality on indivisibility. Based on the relationship between the three, according to "lay a solid basis points, architecture point" Thinking of the construction, the urgent need to create four levels divided in two steps "thinking words and deeds," "knowing and doing", "demeanor", "real reason" height consistent with the construction of one of the interactive mode. Any "mainstream" life is recognition of the masses, create, practice and propagate, is urgently needed to build the majority of the people recognized inherent "mainstream" category and the system, providing unlimited contemporary scientific development of socialism with Chinese characteristics The source of power.

Key words: mainstream thinking; mainstream discourse; mainstream ideology; logic relation; mutual configuration mode