

# 给原告“松绑”：新《环保法》实施一年记

见习记者 张璇

2015年1月1日,新修订的《中华人民共和国环境保护法》开始实施。其第五十八条规定“对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,符合条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼”。

困扰环保组织的环境公益诉讼资格问题得以解决,环境公益诉讼的大门就此打开。这是否意味着环境公益诉讼的春天已经到来?

一年过去了,环境公益诉讼的状况有了多大改善?又有多少环保组织提起了环境公益诉讼,立案、胜诉的有多少?

## 40多起环境公益诉讼案件

新《环保法》有诸多亮点:首先,对污染企业“按日计罚”被坊间称为“史上最严”;其次,纳入政府规划和政策的环境影响评价(EIA),弥补了中国没有从政策层面对环评做出系统规定的巨大盲区;最后,通过放宽诉讼主体条件,正式确定环境公益诉讼的可能性,民间环保组织终于在法律上获得了与污染企业“对簿公堂”的资格。

实际上,民间环保组织获得的是“有限开战权”。根据新《环保法》的规定,对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,只有符合下列条件的社会组织才可以向人民法院提起诉讼:1.依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记;2.专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。

相比正案《草案》第一稿的杳无踪迹,第二稿的仅限官方机构,第三稿的定义模糊的“全国性组织”,最终的定稿反映了诉讼主体范围在争议妥协中缓慢扩大。据民政部估计,全国符合起诉资格的组织大概有七百多家。可以说,在诉讼主体资格认证上,新《环保法》降低了门槛,范围定义也更加清晰。

在中国政法大学环境资源法研究所所长王灿发看来,这些限制条件依然存在问题。“好多环保组织在县一级的地区注册,

那么根据现有的法律规定,是没有资格来起诉的。另外,环保是这几年公民社会发展之后才逐渐被重视起来的。许多组织可能没有5年以上连续从事环保公益的经历,那么也就没有资格来起诉。”

对环保组织“自然之友”来说,4.5年的资历不影响它打赢了新《环保法》实施后环保公益的第一场官司。新《环保法》实施第一天,由“自然之友”和“绿家园”作为原告的福建南平生态破坏案被当地中级人民法院立案。彼时,“自然之友”还差7个月到法定5年的年限,可法院依然认定了原告的诉讼资格。王灿发为法院的酌情处理点赞:“这是一种积极支持公益诉讼的态度,我认为法院这样处理是非常合适的。”

福建南平案作为首捷,激起了民间环保组织长期被压抑的使命感。据王灿发介绍,新《环保法》生效后,一年内已经涌现了40多起环境公益诉讼案件。然而在此之前,受限于诉讼主体资格不明确等因素,公益诉讼数量屈指可数。自2007年中国开始设立环保法庭,到2013年,提起过公益诉讼的民间团体组织只有4家,法院受理了不到60件环境公益诉讼,这其中官方色彩的中华环保联合会占了9成。甚至在2013年,全国180个环保法庭处理的环境公益诉讼的数量为0。

## 发起诉讼的社会组织只有9家

虽然一年内提起了40多起环境公益诉讼已经超越往年,但与之之前预计的“井喷”的画面依然相差甚远。另外,发起这些诉讼的原告依然非常有限,只有9家。

“全国三十几个省市自治区只有9家公益组织来起诉,说明这个原告的主体资格还是限制太严。”王灿发说。在他看来,对于环保组织,如果是依法合法登记的,就应该有资格起诉。他认为:“既然是登记的,就是专业的;即使不是专业的,也可以聘



2015年7月8日,为总结“7·16中石油污染海洋环境公益诉讼”案例经验,探讨诉讼后续工作,辽宁省环保志愿者联合会与大连市环保志愿者协会共同主办“环境公益诉讼大连研讨会”。

请律师。我觉得应该取消年限的限制。”

如果当初进一步放开了诉讼主体资格的要求,中国生物多样性保护与绿色发展基金会(以下简称“绿发会”)状告腾格里沙漠污染案就可能不会被宁夏地方中院两次以“公益诉讼主体不符合”为由驳回,并最终被迫提交到最高法进行再审。

“绿发会”公益诉讼工作组组长王文勇认为,虽然从字面上能够明显看出“绿发会”的环保公益属性,但因为其章程和业务范围里没有明确写明“专门从事环境保护公益活动”,从而被判定不符合公益诉讼主体资格。“宁夏中卫中院和宁夏高级法院的裁定明显是错误的。”王文勇对这一裁定表示难以接受:“无论是新《环保法》还是最高人民法院的司法解释,都没有断定社会组织必须在章程中规定有‘专门从事环境保护公益活动’的字样,或者必须有‘环境保护公益活动’的字样,才可以认定为有提起环境公益诉讼的资格。”

在此之前的2015年6月,大连环保志愿者协会向大连海事法院提起环境公益诉讼,状告中

石油7·16事故造成大连市海洋环境重大污染,要求赔偿6.45亿元。法院因环保志愿者协会不到5年年限,驳回了诉讼请求。但在协会准备向最高法申诉时,大连市政府出面调解,原被告双方达成协议:中石油出资2亿元成立专项资金,用于海洋污染治理和防护;大连环保志愿者协会同时撤诉。

目前看来,绿发会没有这么走运。不过对于最高法再审结果,王文勇表示乐观:“最高人民法院依据环保法和司法解释纠正宁夏两级法院的错误认定应该是一个必然的结果。”

## 机遇还是挑战?这是个问题

诉讼主体资格的放开不啻为一种进步,虽然对于绿发会来说,限制条件依然可以被地方法院做多种解读。不过在今后利用新《环保法》与污染企业进行斗争的过程中,民间环保组织依然面临多种挑战。

在王灿发看来,虽然新《环保法》加强了环保司法力度,但公益组织机构、政府、企业单位三者之间的关系如何协调则是法律条文爱莫能助的事情。“在这三者关系中,实际上企事业单位是生产者,政府是管理者,公益组织是从第三方的角度来进行监督。如果公益组织发现了企事业单位违法了,告诉政府单位,那么政府单位进行及时的监督,这就是一种很好的关系。”

这种理想状态的关系,在政府和司法层面依然面临各种各样的惯性问题。王文勇认为:“首先是对环保社会组织的各种有意无意的不理解普遍存在于机关、法院、企业和一些个人思想和行动中。其次,各级法院的审判独立(包括立案)没有得到切实落实,法院立案、调解和审理工作都受到很大影响。最后,地

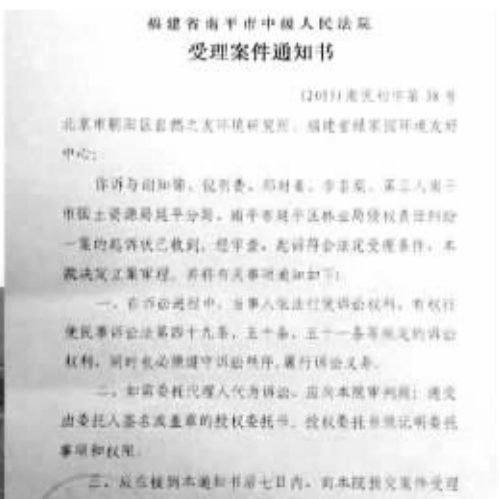
方环保部门对环境公益诉讼的支持力度不够,不理解的较多,对环保社会组织的取证工作造成了很大困扰。”

此外,王灿发认为新《环保法》只有环境民事诉讼,没有环境行政诉讼是一种遗憾。“因为一些环境污染和破坏,可能是因为一些地方环境执法部门不严格执法造成的。”在立法问题上,新《环保法》依然有进步的空间。

对于环保组织来说,提高专业程度应该是他们优先考虑的问题之一。王灿发认为:“在人们越来越关注环保,环保公益越来越时尚的情况下,环保组织需要加强自身建设。”环保作为技术性较强的事业,各个环保组织应该建立自己的工程师团队、法务团队。在这些领域,王灿发认为民间环保组织“甚至比环保部门的相关人员懂得都多,这种情况下,你才能有发言权”。有了发言权,民间环保组织可以更好地建立自己的信用度,由此提高筹资能力。

虽然在公众看来,污染企业被罚以重金是非常振奋的消息,但是在王灿发看来,环境诉讼获得赔偿并不是最终目的。“环境公益诉讼实际上是高悬在违法者头上的一把利剑。也就是说建立一种制度,起到的是威慑作用,让那些违法者和不履行法定职责的行政机关,都来严格地遵守和执行法律。环境公益诉讼不一定非得用得非常多才好。但在中国,由于环境污染破坏比较普遍、比较严重,所以环境公益诉讼应该多提起一些,为此促进司法在环境保护中的作用”。

不因为2亿比6.45亿缩水太多而不满,唐在林也认为:“罚款不是最好的结果,只有环境污染减轻到没有污染才是终极目的。”不过对于疯狂追求经济利益而故意破坏环境的企业,无论大小,“一定要追究,不能姑息,甚至打它们到倾家荡产为止”。



福建省南平市中级人民法院受理了“福建南平生态破坏案”,图为事发案件地点及法院发出的受理通知书。