

# 环境公益诉讼:需要的不仅仅是主体资格

■ 本报记者 皮磊

“社会组织在开展公益诉讼时支持保障机制并不够,比如说资金问题。一个案件从前期发现污染线索、调研,到后期调查取证,再到提起诉讼期间,都需要充足的资金作为后盾,动辄上百万元的投入一点儿都不稀奇。但对于非营利性的社会组织而言,这个无疑是一个巨大的困难。这也是公益诉讼从2015年起到现在没有出现预期的井喷现象的原因之一。”

7月22日,一场由来自全国各地的社会组织、检察机关、法院、环保部门、法律专家以及律师等参加的环境公益诉讼研讨会在北京举行。谈及两年多来在公益诉讼实践中遇到的问题和困惑,中国生物多样性保护与绿色发展基金会(以下简称中国绿发会)法律部副主任张娜提到了上面一点。

2015年1月1日,新环保法开始实施,明确社会组织可作为原告提起环境公益诉讼。自此,环境公益诉讼进入了有法可依的时代。2015年7月,全国人大常委会授权13个省、自治区、直辖市人民检察院开展环境公益诉讼试点工作。2017年,环境公益诉讼出现了一些新的进展,检察机关提起公益诉讼制度将全面铺开。那么对于社会组织及检察机关来说,两年的时间积累了哪些经验?在实际操作中还面临哪些困难和挑战,社会组织今后又该怎么做?

## 制度虽小但可以小搏大

2015年1月1日,新《环保法》正式生效。当天,由自然之友提起的“福建南平生态破坏案”获得立案,该案也是新环保法实施后的首例环境公益诉讼案件。在之后的两年多时间,自然之友在环境公益诉讼领域继续发力,积累了很多经验,也出现了一些典型案例。

自然之友法律与政策倡导总监葛枫说,环境公益诉讼制度虽然是一个特别小的制度,但很多时候它能够以小搏大,在国家环境治理中的重要性也是不言而喻的。“虽然对于社会组织开展环境公益诉讼的作用外界还存在很多争议,但从实务和原告的角度来讲,我觉得开展环境公益诉讼还是起到了一定的作用。”

葛枫表示,环境公益诉讼首先能够提高环境违法成本,产生很大的威慑作用;其次,环境公益诉讼能够推动具体环境问题的解决,维护公众的环境权益,帮助化解由环境问题引发的社会矛盾。为证明这一点,她举了几个例子。

2014年年底,江苏省泰州市6家企业因违法倾倒废酸,被法院判决赔偿1.6亿元环境修复费用,成为当时赔付额最高的一起环境公益诉讼案件,该案因此



2017年1月25日,“常州毒地”公益诉讼案在江苏省常州市中级人民法院一审宣判,原告自然之友与绿发会败诉,案件受理费人民币189.18万元,由两名原告共同负担

被称为“天价环境公益诉讼案”,一时间轰动全国。

2015年3月19日,中华环保联合会向山东省德州市中级人民法院提交诉状,对德州晶华集团振华有限公司(以下简称振华公司)污染大气的行为提起公益诉讼,索赔近3000万元。这也是全国首起大气污染公益诉讼。2016年7月,历时16个月后该案有了一审判决:振华公司因超标排放污染物被判赔偿2198.36万元,用于德州市大气环境质量修复。

“这些案子能够让社会意识到,环境违法的确要付出很大的代价,这个代价可以是天价的。这种威慑作用对整个环境法律良性秩序的形成是非常重要的。而且,环境公益诉讼不仅可以解决整体的环境问题,也可以维护受环境污染影响群众的切身利益。”

此外,葛枫还谈道,环境公益诉讼在推动大气污染、土壤污染、水污染、生态破坏等环境问题的制度化解决方面也能够发挥很大的作用。

比如,针对大气污染的公益诉讼从2015年到现在有十几起,自然之友也提起了10起环境污染的案子。不过,相对于大气问题,土壤污染可能更为隐蔽,土壤污染的公益诉讼也更为艰难,比如“常州毒地”系列公益诉讼案件。

葛枫表示:“这些案子推动起来非常艰难,但我觉得都是有效的探索。我们也应该探索、推动建立一个良性机制,保证这样的污染不再发生,或者一旦发生污染后该由谁承担相应的责任。”

## 检察机关已办理9000多起案件

2017年6月,第十二届全国人大常委会第二十八次会议通过了修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定,检察机关作为环境公益诉讼的主体,今后不仅可以开展民事公益诉讼,也可以开展行政公益诉讼。

7月18日,最高人民法院召开全国检察机关全面开展公益诉讼工作电视电话会议,总结公益诉讼试点工作情况,部署全面开展检察机关提起公益诉讼工作。

截至2017年6月,各试点地区检察机关在生态环境和资源保护、食品药品安全、国有资产管理、国有土地使用权出让等领域,共办理公益诉讼案件9053件,其中诉前程序案件7903件、提起诉讼案件1150件。

从目前的形势来讲,检察机关已经成为环境公益诉讼的主力军。

那么,近两年来检察机关在环境公益诉讼试点工作中主要做了什么?以北京市人民检察院为例。在试点期间,该院共摸排了七起民事公益诉讼案件,提起六例民事公益诉讼。

据北京市人民检察院民事检察部副主任李欣宇介绍,全市各级检察机关都认真部署并开展了涉及环境领域的专项活动,包括土壤污染、大气污染、水污染治理等。

由于没有经验可循,在开展试点工作期间,检察机关还要探索建立符合公益诉讼规律的办案模式,整合办案力量,确保案件的质量和效果。“经过考虑,我们初步确定了由基层院负责案件线索的主要调查核实工作,由分院负责案件的审查起诉工作,市检察院进行全面案件的统筹和指导工作。”李欣宇谈道。

此外,检察机关还要建立内外协作的工作机制,整合各方资源,积极构建公共利益的保护体系,这涉及加强与行政机关的协作,同时也涉及内部的横向沟通。“我们会积极走访公益组织,与专业化的鉴定机构建立常态化的沟通机制,同时我们也会加强与法院的沟通,特别是针对程序设计方面。”

据李欣宇介绍,检察院内部一直坚持调研、办案同步,全面提升队伍开展公益诉讼的能力,如参加高检院的培训学习,观摩典型案例的庭审,提高办案人员的线

索调查和庭审依据的能力等。

## 社会组织任重道远

在中国人民大学法学院教授、中国环境资源法学研究会副会长、最高人民法院环境资源司法理论研究中心主任周珂看来,目前环境公益诉讼存在“一条腿强,一条腿弱”的现象,即检察机关得到了最高层面的支持,而环保公益组织还处于自由发展的状态下。

李欣宇认为,相对于社会组织而言检察机关有几大优势,他说:“比如法律监督机关的地位、调查取证的职权、专业化的司法队伍等。另外,对检察机关的支持也明确写进了法律之中,全国人大也修改了《民事诉讼法》和《行政诉讼法》,检察机关提起公益诉讼今后将在全国全面推开。”

在中国绿发会法律部副主任张娜看来,相对于检察机关而言,社会组织在开展公益诉讼时确实面临着许多困难和挑战。

据张娜介绍,自2015年5月提起第一起公益诉讼案件至今,中国绿发会已经提起60余起环境公益诉讼案件,目前已经立案在审理程序中的有40余起,判决3起,调解8起。在两年的实践中绿发会确实积累了一些经验,但遇到的困难也不容忽视。

首先,社会组织开展公益诉讼时缺乏有效的支持和保障机制,这也是很多社会组织遇到的现实问题,比如资金问题。一个案件从前期发现污染线索、调研,到后期的调查取证,再到提起诉讼期间,调研费、鉴定评估费、律师费、专家费以及后期的诉讼费都需要充足的资金作为后盾,动辄上百万元的投入一点儿都不稀奇。

“对于非营利性的社会组织而言这个无疑是一个巨大的困难。有人说环境公益诉讼遭到现实的阻挠和干预时,社会组织只能依靠群众和媒体的力量,因为我们没有任何后台,所以才造成公益诉讼从2015年起到现在并

没有出现预期的井喷现象。也是由于这些原因导致虽然有七百多家社会组织符合公益诉讼主体资格,但只有十几家在行动。”张娜谈道。

其次,由于生态环境损害鉴定评估的问题比较多,如果损害鉴定评估的费用都由原告来承担的话,对于社会组织而言也是雪上加霜。但就目前而言,并没有明确的法律规定鉴定评估费用到底应由谁负担,这在一定程度上抑制了社会组织提起公益诉讼的积极性。因此,绿发会和很多社会组织都呼吁建立一种支持机制(如环境公益诉讼支持基金)、在全国各级法院探索案件适用专家意见等。

另外一个迫切需要解决的问题是生态环境损害赔偿款的归属、使用和监管问题。“目前也没有一个明确的法律规定这种赔偿款到底应该放在何处,由谁使用、怎么监督。目前绿发会尝试了两种方式,一种是设立专项基金,一种是设立信托,这两种方式目前都有成功的经验可以借鉴,但我们也希望有关部门尽快出台一个具体明确的规定,让我们有法可依。”张娜表示。

“中国环境保护的本质跟西方有所不同,我们是行政主导下的环境保护,这种体制就决定了检察机关在公益诉讼中的作用很重要,所以就出现了两条腿走路的情况。但应该如何摆正二者之间的关系呢?我在多次会议上提出了一个设想,即‘两个为主,两个补充’:环境行政公益诉讼以检察机关提起为主,环保公益组织为辅;环境民事公益诉讼应当以公益组织为主,检察机关为辅。”周珂强调。

葛枫则表示,要明晰社会组织与检察机关在环境公益诉讼上的定位。“对于行政公益诉讼,检察机关是主体,但我的建议是应该允许社会组织或者更广泛的社会主体作为补充,从而保障社会公共利益救济制度的完善。在这方面我觉得社会组织和检察机关可以合作,比如说一线的环保组织会接触到大量的案源信息、违法情况,可以举报给检察机关,检察机关可以依据现有的法律去督促相应的行政机关去履职,如果其不履职的话就可以提起行政公益诉讼。这样社会组织也多了一条推动环境问题解决的途径。”

此外,葛枫还建议,应由最高层面牵头建立一个全国统一的环境公益诉讼信息公开平台以及环境公益诉讼调解机制。“因为环境公益诉讼不是为了维护自己的利益,而是为了维护公共利益,我们做这些事应该及时向社会有一个交代。而调解也是环境公益诉讼中有效解决问题的一个重要方式,而且调解也有自身优势,比如说可以节约成本,可以最大限度上化解矛盾,有利于在执行层面切实解决问题。”