

特区40周年之际,全国首个生态环境公益诉讼地方立法日前在深圳通过。

这部法律作出了诸多创新性规定。例如,实践中环保组织遭遇环境民事公益诉讼取证难、天价鉴定费等“拦路虎”,法律给予社会组织诸多支持和保障。还设立生态环境公益基金,实行慈善信托管理,基金用途包括提起环境民事公益诉讼所需的鉴定评估等相关费用。

深圳市人大常委会法工委相关负责人表示,深圳市运用经济特区立法权,开展生态环境公益诉讼立法,为国家公益诉讼立法提供可复制可推广的“深圳样本”。



## 解读全国首个环境公益诉讼地方立法: “告不起”等难题有突破

### 国家层面公益诉讼尚无专门法律法规

环境公益诉讼是为无告的山林主持正义的有力武器,近年来我国每年办理的环境公益诉讼案件数量呈增长趋势。官方数据显示,2019年,全国检察机关在生态环境和资源保护领域办理公益诉讼案件6.9万件,同比上升16.6%。同年全国法院共受理社会组织提起的环境民事公益诉讼也有179件。

然而,目前国家层面尚无专门的公益诉讼法律法规。据悉,公益诉讼制度在我国法律体系中确立的时间较晚,制度设计层面尚不完善,其内容散见于《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国行政诉讼法》及部分司法解释中,且法律条文数量较少。同时,涉及生态环境公益诉讼内容也缺乏明确具体规定。

环境公益诉讼急需法律法规予以规范。8月26日,全国首个生态环境公益诉讼地方立法——《深圳经济特区生态环境公益诉讼规定》(下称《规定》)经深圳市人大常委会审议通过,将于今年10月1日起施行。

为何深圳市能成为“第一个吃螃蟹”的城市?据悉,自2015年经全国人大常委会授权,深圳成为全国首批试点检察机关提起公益诉讼的城市以来,检察机关在生态环境资源领域共发出诉前检察建议257件,提起环境行政公益诉讼8件,提起环境刑事附带民事公益诉讼12件。这成为了《规定》出台的实践基础。

2019年,深圳PM2.5浓度降至24微克/立方米,虽然创历史最好水平,但是仅达到世界卫生组织第二阶段标准,与纽约、东京等PM2.5浓度低于20微克/立方米的城市相比还存在一定差距。

“深圳要跻身全球城市前列进而成为全球标杆城市,经济实力和高质量发展均面临严峻考验。”深圳市人大常委会法工委相关负责人表示,现有以行政执法为主的生态环境保护机制,不足

以打造安全高效的生产空间、舒适宜居的生活空间、碧水蓝天的生态空间。

### 设立生态环境公益基金,实行慈善信托管理

观察这部全国首个生态环境公益诉讼地方立法,内容不乏创新之处。中国政法大学教授王灿发对其进行解读。

#### 亮点一

依据《民事诉讼法》规定,法律规定的机关和有关组织都有权提起公益诉讼。然而在深圳市的实践中,至今尚无法律规定的机关提起生态环境民事公益诉讼,也鲜有社会组织提起生态环境民事公益诉讼。

上述现象原因主要为法律规定较模糊。深圳市人大常委会法工委相关负责人解释,“法律规定的机关和有关组织”的界定,在实践中存在较大争议。以致提起生态环境民事公益诉讼的主体通常仅为检察机关,行政机关和环保组织缺席。

为此,《规定》对现有法律作出进一步明确和细化,规定了有关行政机关和社会组织的具体范围。例如,市、区人民政府发展改革、财政、规划和自然资源、生态环境等列明的14个职能部门,依照有关法律、法规的规定,在本部门职责范围内开展生态环境和资源保护工作,依法协助人民检察院、人民法院办理生态环境公益诉讼案件。

#### 亮点二

《规定》增设了检察院在提起环境民事公益诉讼前督促、建议的程序。

现有的《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》规定“人民检察院在履职过程中拟提起民事公益诉讼的,应当依法公告;发现有关行政机关违法行使职权或者不作为的,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的,应当向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责”。

《规定》变通上述司法解释的规定,规定“人民检察院向人民法院提起生态环境民事公益诉讼前,应当依法公告,公告期间为三十日。公告前或者公告期间,人民检察院可以督促或者建议有关行政机关、社会组织提起生态环境民事公益诉讼。公告期间届满,有关行政机关、社会组织未提起诉讼的,人民检察院应当依法向人民法院提起生态环境民事公益诉讼”。

王灿发认为,从“履行职责”变为“提起公益诉讼”,说明过去法律更强调行政机关通过行政手段解决问题,如今《规定》意在督促政府部门提起生态环境损害赔偿公益诉讼,除了行政执法手段外,也要充分运用司法手段保护生态环境。

#### 亮点三

《规定》还明确提出为社会组织提起环境公益诉讼给予支持和保障。

据悉,环境公益诉讼取证

难、鉴定成本高、耗时长,都成为阻挡环保组织提起诉讼的“拦路虎”。今年8月,“中国民间草根环保组织公益诉讼第一案”曲靖铬渣污染案历经9年的漫长拉锯终于结案,原告自然之友总干事张伯驹告诉记者,天价鉴定费一直是压在环保组织头顶的一座大山。原告代理律师曾祥斌等人赴现场取证时,还曾遭遇人为的重重阻挠。

对此《规定》明确,社会组织提起生态环境民事公益诉讼,交纳诉讼费用确有困难,依法申请缓交的,人民法院可以准许。社会组织败诉或者部分败诉,依法申请减交或者免交诉讼费用的,人民法院可以视其经济状况和案件审理情况予以准许。

针对取证难的问题,《规定》还提出,人民检察院调查核实案件相关情况,可以由司法警察协助调查。对以暴力、威胁或者其他方法阻碍检察人员执行职务的,司法警察可以依法予以制止、强行带离现场或者采取法律规定的其他措施。社会组织提起生态环境民事公益诉讼,也可以申请人民检察院支持起诉,支持方式包括协助调查取证等。

#### 亮点四

《规定》的另一项重要创新是设立生态环境公益基金。

“环境公益诉讼的赔偿金该放在哪,怎么用,由谁来决定用?目前全国各地都在探索中。”王灿发介绍。

环境公益诉讼由于具有公益性性质,赔偿金并非支付给原告。王灿发认为,如果赔偿金放在政府财政账上,作为政府收入来源之一,并不能保证一定用于环保支出;如果这笔钱放在法院,对法院而言也没有足够的时间和精力管理,可能变成了“死钱”。

对此《规定》明确,设立生态环境公益基金,实行慈善信托管理。并对基金的来源和用途作出相应的规定。用途包括提起生态环境民事公益诉讼所需的调查取证、鉴定评估、诉讼费、律师代理等相关费用支出。

王灿发认为,专业的慈善信

托机构对基金账目管理比较规范,基金需要接受审计,可以使这笔钱真正使用起来。“应该是一种非常好的形式。”

### 建议将风景名胜、人文遗迹破坏等纳入法律范围

除了上述亮点,王灿发还认为《规定》仍有一些内容值得探讨。

例如,《规定》中环境公益诉讼的范围有七大方面。但《环境保护法》规定的“环境”概念更广,人文遗迹、风景名胜都包含在内。“因此引申出一个问题是,破坏名胜古迹、历史文物算不算破坏生态环境?”

虽然《规定》有“其他污染环境、破坏生态的行为”的兜底条款,但王灿发认为,《规定》应该把全国范围内目前正探索的古墓葬破坏、风景名胜、人文遗迹破坏等纳入到生态破坏的范围内。

此外,依据中央层面的要求,法律依旧规定“有关行政机关不依法履行职责的,人民检察院应当依法向人民法院提起生态环境行政公益诉讼。”未赋予社会组织提起环境行政公益诉讼的主体资格。王灿发对此感到遗憾:“如果深圳特区能先行探索出这样的途径来,对今后环保组织参与行政环境公益诉讼将起到很好的示范。”

总体而言,王灿发认为,深圳市这部全国首个生态环境公益诉讼地方立法解决了当地在环境公益诉讼中许多亟待解决的具体问题,不仅使环境公益诉讼规定进一步规范,也使得国家关于环境公益诉讼的规定更容易操作实施。“确实会起到先行先试的作用。”

深圳市人大常委会法工委相关负责人表示,深圳运用经济特区立法权,开展生态环境公益诉讼立法,不仅可以破解阻碍生态环境公益诉讼的体制机制障碍,也将为国家公益诉讼立法提供可复制可推广的“深圳样本”。

(据《南方都市报》)

