

环保法庭	成立时间	总收案	主要案件类型	公益诉讼案件	公益诉讼程序规定
贵阳清镇环保法庭	2007年11月	110件 (2007年11月-2008年12月)	刑事, 占70%	3件	贵阳市中级人民法院文件
江苏无锡环保法庭	2008年5月	300余件 (2008年5月-2009年5月)	行政非诉执行, 占95%	1件	无锡市中级法院和检察院联合文件
云南昆明环保法庭	2008年12月	12件 (2008年12月-2009年5月)	刑事, 占57%	0件	云南省高院文件、昆明市中级人民法院等联合文件

2010年1月29日 星期五 第五版 《法律文化周刊》第5期 副刊部主办 电话 67176741

正义百题

□ 高洁

环境公益诉讼与环保法庭的生命力

——中国环保法庭的发展与未来

2010年1月24日,清华大学法学院举办了以“进取·担当·卓越”为主题的清华法律人论坛,论坛分设“市场经济地位法律问题研究”、“大学生‘村官’:青年和农村关系的一次历史性飞跃”、“环境公益诉讼与环保法庭的生命力”、“融合时代的传媒与法律”等四项议题。美国自然资源保护委员会(NRDC)中国项目律师高洁的专题报告《环境公益诉讼与环保法庭的生命力》,以环保法庭为视角探讨环境公益诉讼在中国的发展与未来的思路,引起本刊关注。本刊还对我国环境公益诉讼案件、美国“公民诉讼”情况做了介绍,并特约《合理平衡对司法改革的双重期待》一文,予以组合报道。

环境公益诉讼呼唤了很多年,即使在2005年《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》中明确提出“推动环境公益诉讼”以来,推动工作也更多地停留在“呼唤”和“论证”阶段。这一状况直到2007年12月27日,贵阳清镇市环保法庭公开审理并当庭宣判天峰化工厂一案才有了根本性的变化,环境公益诉讼从此开始进入有一定操作性的实践阶段。而环保法庭,因为这些实践提供了重要的司法环境而被推到了历史的前台。

■重大环境污染事件催生环保法庭
贵阳中院环境保护审判庭、清镇法院环境保护法庭成立于2007年11月20日,环保两庭成立的大背景是“两湖一库”的严重污染。作为贵阳市390余万人的主要饮用水源的红枫湖、百花湖和阿哈水库近年来水质总体上呈恶化势头,饮用水安全形势十分严峻,因此,设立环保法庭的动议被提上议事日程。

江苏省无锡市中级人民法院环境保

走近环保法庭

护审判庭成立于2008年5月6日,距太湖蓝藻事件的爆发正好一周年。蓝藻事件引发的“水生态危机”也直接催生了无锡的环保法庭。

云南省环保法庭的建设始于2008年12月,截至2009年9月全省共设立环保法庭6个,并已公布计划设立更多环保法庭。第一批成立的昆明和玉溪中院环保法庭是在阳宗海重大环境污染事故的风口浪尖上成立的,而后来拟推广建立环保法庭的重点区域9大高原湖泊中,就有6个是已经被污染的区域。

■总体收案尚可公益诉讼不足
环保法庭在总收案量上反映了适当的司法需求,但公益诉讼的开展还略显不足。案件类型的分布上,贵阳和昆明均以刑事案件为主,占到总收案数量的50%以上,其次是民事和行政案件。这与检察院作为刑事案件的公诉人在提起案件的主动性比较高有一

定关系。无锡的主要案件类型是行政非诉执行,这与无锡对环保法庭的功能主要定位为协助和支持环境行政执法有一定的关系。

■公益诉讼地方性规定适用范围和效力受限
三地的环保法庭都在环境公益诉讼制度研究和设计上做出了大胆的努力和突破,在文件的出台上可谓各有特点。

贵阳:长于实践
贵州省主要以贵阳市中级人民法院系列文件和决定书的方式建立起了环保法庭受理和审理案件的基本制度,这些文件规定环境公益诉讼的原告为检察院、相关行政职能部门,以及两湖一库管理局这样的特别机构。关于民间环保组织和公民个人,文件并未明确禁止。随着中华环保联合会诉清镇市国土资源局一案的受理和审结,让贵阳在社会团体作诉讼主体这个问题上的态度趋于明朗化。

无锡:勤于思考
2008年11月,江苏省无锡市中级人民法院和无锡市检察院共同出台《关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规定》(以下简称《规定》),成为国内第一项关于环境公益诉讼的地方性规定。《规定》是一个更为系统和详细的关于环境公益诉讼的程序性文件,但《规定》也有一些不足,如环境民事公益诉讼的提起只体现了检察院的主导,对环保行政主管部门的司法手段不足等。随着中华环保联合会诉江苏江阴港集装箱有限公司案的受理和审结,无锡环保法庭在实践中对诉讼主体问题作出的率先突破不容否认。

云南:雄心勃勃
云南在三个试点省份中是最晚设立环保法庭的,但在法庭设置规模和公益诉讼规定的制定上,大有“赶英超美”的势头。除了成立环保法庭数量最多之外,云南是全国第一个在市级、省级两级法院出台环境公益诉讼规范性文件省份,并第一次在文件中明确了环保民间组织的环境公益诉讼原告资格。

2 掌声与质疑: 环保法庭的优劣之争

■环保法庭的优点

环保法庭试点所体现出来的很多优点,与美国丹佛大学乔治·普林教授对全球范围内39个国家和地区超过100个专设环保法院(法庭)所做的调研和分析结果基本一致。

- 1.统一执法尺度
环境类案件的专业性较强,数量又不是很多,如果分散在各个法院就很难做到对案件的整体把握在执法尺度上的统一,从而有损司法的一致性和权威性。通过对涉及环境类案件的集中管辖,对于统一执法尺度体现出重要意义。
- 2.提高环境法官的专业素质
通过环境案件的集中管辖,法官将长期专门办理环境类案件,除了对诉讼等法律问题有很好地理解外,对于环境科学证据等专业问题也会有更精准的把握,因此有助于法官专业素质的进一步提高和案件审判质量的提高。
- 3.增强政府和公众的环保意识,案件调解率提高
在环保法庭成立的大氛围下,行政职能部门对环境审判的重视和参与程度明显提高,尤其是在环境案件中提供技术上的配合。而环境民事案件的调解率大大提高,与行政职能部门的积极配合有很大关系。无锡环保法庭的经验则主要在于当地政府、人大等部门在进行与环境保护相关的政策决策时,要征求环保法庭的意见。公众的环保意识也有增强,如清镇环保法庭发现公众在看到环境违法行为时,除向行政机关和职能部门反映问题外,也会同时抄送环保法庭。
- 4.对企业的震慑力提高,环保执法效果提升

环保执法效果的提升,从法院的角度来看,积极的变化体现在行政非诉执行案件和执行案件的执结率提高,从相关行政职能部门的角度来看,是让行政处罚的落实变得容易。

5.为建立中国环境公益诉讼制度提供制度创新空间

环保法庭开始了环境公益诉讼的实践,也纷纷出台了相关的环境公益诉讼规定,无疑对于环境公益诉讼制度的建立具有相当重要的意义。

■对环保法庭的质疑

- 1.愿望表达甚于实际意义
三省环保法庭的成立均与重大的环境污染事故相联系,环保法庭的建立是否更多的出于传递政府努力解决环境问题的姿态和意愿,而缺乏更多的实际意义?
- 2.穿新鞋走老路,案件处理没有实质区别
环保法庭不管是实行“四审合一”还是“三审合一”,如果只是把原来分散在其他审判庭的案件拿过来集中审理,在案件审理的程序和实体规定上与原有的审判方式并没有实质区别,环保法庭所受理案件要解决的法律问题并无太多不同,专门设立环保法庭的意义有多大?
- 3.案件受理量小,持续发展前景堪忧
一方面环保法庭总的收案量不多,另外一方面,也指民事和行政案件的收案量所占比例少。收案量少,是否说明对环境保护类案件进行审理的现实需求小,没有必要建立专门的机构?
- 4.环境公益诉讼推进缓慢,环保法庭对制度创新的促进作用有限
三省的环保法庭在两年间共审理了4例环境公益诉讼,而几个案件受理时间间隔为一年左右。进程是否缓慢和不足?

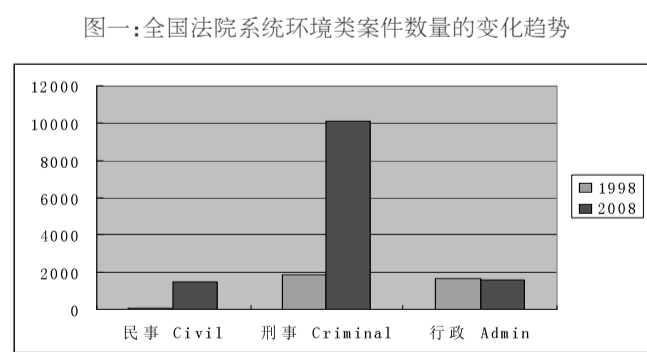
设想一下环保法庭的几种不同命运。这些探索性的实验有可能得到最高人民法院的正式认可,作为成熟的经验在全国推广,环保法庭的设置和环境案件专业化的审理将成为一种常态,成为司法实践的一个组成部分。也有可能环保法庭的试点在一段时间之后遭到否定和撤销,就像之前也曾经试点过的税务法庭和工商法庭的情况。介于其中的一种可能,就是环保法庭将长期保持在有限地域、有限影响的“试点”状态。那么,环保法庭到底有没有生命力,它的生命力又体现在哪里?

总结一下对于环保法庭存在必要性的质疑主要来自三个方面,一是案件量不够,即有没有成立专设机构现实需求;二是这些案件有没有新意,即专设机构的存在对于司法创新有没有促进作用;三是环保法庭的司法实践是否更有利于控制污染,保护资源,即专设机构的实践是否有利于成立环保法庭终极目标的实现。

■收案总体趋势增加,环境审判的现实需求明显

首先,从全国法院系统涉及环境类的案件相比,案件量的整体趋势呈现上升趋势。以1998年和2008年的各类环境案件收案情况为例:1998年,全国受理环境民事类案件共计96件,2008年收案量为1509件,10年来同比增加1471%。1998年全国受理的环境刑事类案件为1912件,而2008年该类型的统计数字为10075件,10年来增长427%。1998年全国受理的环境行政类案件为1601件,2008年受理的行政案件为1601件,与10年前的数字相比基本持平。(见图一)

这一组数据整体上与我国10年来的经济发展和人民生活水平的提高的趋



3 环保法庭的生命力

势保持一致。一方面说明高速发展带来了严重的污染问题,另一方面表明,随着人民物质生活水平的提高,对于享受清洁健康环境的愿望也增强,对于环境违法行为容忍度下降。

其次,环保法庭虽然收案量不大,但与法庭成立前相比,总的趋势还是案件量的增加。

环保法庭成立之前,贵阳清镇市法院相关庭室2006年一年受理的涉及环境保护的案件共计7件。而该环保法庭在成立一年的时间内共计收案110件,增长率达1471%。无锡市两级法院自2005年至2007年三年共受理各类环境保护案件302件。与环保法庭成立后一年收案量为300余件的情况相比,环保法庭成立以来的收案数量明显上升趋势,收案增长率约为百分之二百。(见图二)

这两组数据的对比说明,涉及环境类案件总体上呈现越来越多的增长趋势,因此对环境案件的审判存在相当的现实需求。

■环境公益诉讼:司法创新的具体表现,实现环保终极目标的有效手段

环保法庭的成立是在环境污染形势恶化、环境事故频发的大背景下面临受命,它的天然使命就是减少和杜绝污染、改善环境状况。而环境公益诉讼,作为一种强调预防性目的、在一定程度上能够克服诉讼的事后救济和个案救济的局限性的新型的诉讼手段,同时回答了对于司法创新性质和环境保护效果的双重质疑。

首先,环境公益诉讼是对政府有限

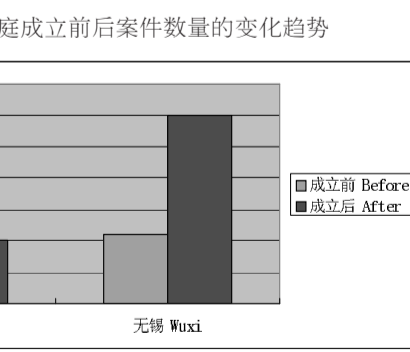
执法资源的重要补充。政府机构的资源有限,不可能对全部环境污染行为进行及时有效的处理。环境公益诉讼让包括环保团体在内的多个主体,在政府未能执行环境法律的情况下成为补充,保证环境法律的有效实施。

其次,环境公益诉讼有助于对企业构成充分震慑。通过环境公益诉讼,让污染企业付出高额罚款甚至被关闭的代价,从而迫使企业采取污染控制措施或改变生产流程,实现从源头上减少和杜绝污染。另外,公民(包括环保组织)可能已经对某一个特定企业提起的诉讼将会对其他更多的企业产生威慑作用,促使他们遵守环境法律的要求。

再次,环境公益诉讼对于环境公共政策的形成有重大影响。公益诉讼的众多社会成员直接相关,另外也常常与公共政策调整、立法的修改完善等密切相关。环境公益诉讼案件的处理通常具有强烈的公共政策导向,这无疑会对一般公众、行政机构及各种利益集团提供在同类事件、同类行为中的基本准则,对环境保护工作产生更广泛的影响。

最后,环境公益诉讼有助于维护社会稳定。通过赋予公众按照法律程序解决纠纷的手段,那些可能引发社会不稳定因素的环境纠纷将会从“体制外”的途径被引导到“体制内”的途径解决,从而避免矛盾的激化和群体性事件的发生。在环境公益诉讼过程中,法院的介入帮助政府对社会的变化和需求进行积极回应,通过诉讼实现合作和妥协,从而推动纠纷的解决,实现社会稳定。

首先,环境公益诉讼是对政府有限



对环保法庭的两点建议

■充分重视环境公益诉讼实践积累经验

环保法庭作为司法实践部门,最重要的是要将制度设计思想付诸实践,并从实践中积累经验。但目前,这些实践样本还显得明显不足,如环保团体做原告的公益诉讼类型中,只有一个环保团体一枝独秀的情形。建议环保法庭通过制度设计,如要求环保团体诉前必须告知相应环保行政主管部门的前置程序等,在避免滥诉发生的情况下,进一步拓展样本空间,积累更多实践经验。

■及时总结反馈经验,推动环境公益诉讼立法

环保法庭在收集和积累司法实践的基础上,还应当对这些经验进行深入分析,并及时反馈给最高人民法院等司法指导部门,以及全国和地方人大等相关立法部门,从而为环境公益诉讼立法的出台提供重要的实践和理

论基础。贵阳环保两庭在这一方面已经走在了前面,在他们的建议和协助下,贵阳市人大于2009年10月通过了《贵阳市促进生态文明建设条例》,并于2010年1月8日由贵州省人大常委会正式批准,将于2010年3月1日开始施行。该《条例》第二十三条对于规定检察机关、环境保护管理机构和环境保护公益组织提出环境公益诉讼做出了明确规定,成为我国第一个关于环境公益诉讼的立法性文件。

环保法庭在环境公益诉讼的实践和制度推动上已经迈出了不寻常的一步,标志着环境公益诉讼制度进程中的重要一步,也代表了环保法庭在环境公益诉讼上的雄心和勇气。我们或许应该暂时放下争议,给环保法庭一个更为宽松和更多支持的环境,期待他们在充分的积累之后有更大的作为。

(作者系美国自然资源保护委员会NRDC中国项目律师)

相关链接:

我国环境公益诉讼案件

- 2007年12月,贵州省贵阳市“两湖一库”管理局作为环境公益诉讼的原告,向清镇环保法庭提出环境污染损害赔偿诉讼,起诉位于安顺地区的贵州天峰化工有限公司,要求其停止排污侵害,并最终获得胜诉。这是贵州省首例环境公益诉讼案件,也是国内第一起跨行政区划的环境公益诉讼案件。
- 2008年11月26日,清镇环保法庭受理贵阳市人民检察院诉熊金志、雷章、陈廷雨在水资源保护区内修建违章建筑一案。该案在清镇环保法庭审理过程中当庭调解结案。这是环保法庭中首例检察机关以民事原告身份提起的环境公益诉讼案件。
- 2009年7月28日,清镇环保法庭受理中华环保联合会诉清镇市国土资源局行政不作为一案。被告清镇市国土资源局在立案后主动履行了原告要求的行政职责,原告于2009年9月1日开庭时当庭撤回起诉。这起诉讼的提起督促相关行政职能部门履行了拖延近15年的行政职责,环境行政公益诉讼的功能初步显现。这是我国首例环境行政公益诉讼案件,且由社会团体提起,标志着环境公益诉讼实践的重大突破。
- 江苏省无锡市环保法庭于

庭审理过程中当庭调解结案。这是环保法庭中首例检察机关以民事原告身份提起的环境公益诉讼案件。

►2009年7月28日,清镇环保法庭受理中华环保联合会诉清镇市国土资源局行政不作为一案。被告清镇市国土资源局在立案后主动履行了原告要求的行政职责,原告于2009年9月1日开庭时当庭撤回起诉。这起诉讼的提起督促相关行政职能部门履行了拖延近15年的行政职责,环境行政公益诉讼的功能初步显现。这是我国首例环境行政公益诉讼案件,且由社会团体提起,标志着环境公益诉讼实践的重大突破。

►江苏省无锡市环保法庭于

2009年7月6日受理的中华环保联合会诉江苏江阴港集装箱有限公司环境污染侵权纠纷一案,并于2009年9月23日调解结案。此案系我国首例由环保社团作为原告提起的环境公益诉讼。

美国的“公民诉讼”

►2007年1月《世界环境》杂志登载的一份关于美国公民诉讼的调查报告显示:“公民诉讼的确发挥了重要作用。公民诉讼确保了无数的行政机关和数以千计的污染企业能够遵守法律,减少了数以亿吨计的污染物,保护了大量的濒危物种和生态栖息地。公民诉讼节省了大量的行政资源和纳税人的税款。”

►据数据统计,1993年1月20日

合理平衡对司法改革的双重期待

□ 蒋惠岭

司法改革,不为司法,而是为了人们寄托于司法而实现的追求。在法制之中,司法常被比作轨道,而民主、自由以及人类追求的一切美好价值是轨道上承载的“物资”。铺设好了轨道,最大的问题是无货可运,一种质疑也自然产生:既然没有货物可运,建设铁轨又有何用?

司法改革也是如此。当一些改革措施制定后,可能会在一段时间之内没有“实效”,甚至受到人们质疑。也就是说,司法改革措施的实施与司法改革措施的制定同样重要,因为它不仅是人们运用这一措施而获得的实际利益,而且也是对改革成功与否的验证。

实际上,司法改革在不少情况下是“被逼无奈”进行的。市场经济发展的需要,人民群众的新期待,社会成熟的必然要求,国际地位的巩固需要……这些都要把一些不适应需要的司法制度推到了非改不可的境地。往往这样的改革会带来更加直接、更加务实、更有共识的结果。改革本身的期待得到了满足,改革之后的期待也容易实现。

还有一些改革是由有识之士的远见卓识,加上一定程度的现实需求共同促成的。当然有更多宏伟的体制设计也是这样促成的,如1949年的共同纲领、1954年宪法等。这些制度的内容可能不是那些火烧眉毛的事情,而是体现制度的设计者或改革的主导者真正高屋建瓴、高瞻远瞩的思维,体现一种走势和方向。改革者在准确把握现实需求的前提下,认准方向,研究制定和实施改革或者建立新的制度。这些改革和创新可能在短时间内的效果不很明显,但符合国家、社会、人民长远的利益需求,具有持久的生命力,可以发挥长期的效用。

这就是社会对司法改革措施的双重期待。我们可以把第一重期待比作“搭台”,不论是“急就章”,还是深谋远虑之作,先要有基础和出发点。第二重期待可以比作“唱戏”,要有人运用这个装备良好的戏台来表演。这对于司法改革的成功同样重要,值得强调。以环保法庭为例,要实现第二重期待,至少要有四个条件。

一是对环保重要性的共识。它所体现的不只是令人触目惊心的环境、能源、气候问题,更体现着我们人类的责任感。二是对国家或者地方政策导向的判断。所谓一些地方政府、部门、企业对环保问题认识不一致而出现消极执法,便很容易误导人们怀疑国家的环保政策。三是有成熟的公民社会,要有负责任的社会主体(个人和组织),要有平衡的公益与私利之间的关系。四是要有具体的法律制度保障,因为司法制度毕竟只是基础,在这一基础之上的各种具体制度也同时应当建立起来。

的确,如果司法改革搭好了台却无人登场表演,这是一种尴尬。但我相信,其后所发生的所有一切都会是一种进步。因此,第二重期待永远都是收获的期待。

(作者系中国应用法学研究所副所长)

责任编辑 辛九慧

联系电话 (010)67550726

电子邮件 flwh@rmfyb.cn

至1995年5月5日,基于《清洁水法》的公民诉讼已使300万美元的民事罚金上交至美国国库,1000万美元罚金上交州政府,6100万美元作为量化的禁令救济(injunctive relief)用于解决环境危害。

►1973年美国塞拉俱乐部诉联邦环保署公民诉讼一案,直接导致1977年《清洁大气法》修正案确立了环保署在空气质量达标地区建立“防止重大恶化”的制度。美国自然资源保护委员会(NRDC)提起的几个成功的公民诉讼案,建立了环保署必须采取措施降低汽油铅含量的制度、环保署必须对非道路引擎采取排放限制的制度、排污者不得通过超高烟囱扩散污染物否则视为违法的制度等等。