

浅析环境民事公益诉讼实践困境与对策

彭星云

(天津大学 法学院,天津 300072)

摘要:在司法实践中,环境民事公益诉讼支持起诉的方式存在多样性,支持起诉人的类型更加多元化,具有原告资格的主体范围不断明晰,环境民事公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼的关系进一步明确;但是,环境民事公益诉讼存在原告范围过窄、检察机关起诉过于活跃、诉讼相关费用畸高等困境。因此,应适当放宽原告资格限制,适当限缩可由检察机关提起的环境民事公益诉讼案件范围,减轻社会组织的诉讼费用负担。

关键词:环境民事公益诉讼;诉讼主体;诉讼费用

分类号:D922.68 **文献标识码:**A **文章编号:**1673—1395 (2020)03—0115—05

环境民事公益诉讼是公益诉讼的细分领域,环境民事公益诉讼制度的初衷是保护全体社会成员所拥有的公共环境资源权利和其他与环境有关的生态文明秩序。相对于保护私人利益,环境民事公益诉讼更加注重维护和谐美好的公共环境,追求实现和谐美好的公共利益。2017 年,全国人大常委会分别通过了《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民事诉讼法》)和《中华人民共和国行政诉讼法》2 部法律的修改决定,确立了人民检察院提起公益诉讼的职能和诉讼程序,检察机关提起公益诉讼制度正式确立。

一、我国环境民事公益诉讼司法实践概览

笔者在中国裁判文书网以“环境公益诉讼”为检索词,设定年限为 2012~2019 年,检索结果有 212 篇相关文书。其中,民事案 134 件,行政案 34 件。2012 年裁判文书 1 份,2016 年 26 份,2019 年 66 份。

(一)检察机关成为起诉的中坚力量

检察公益诉讼的立法步伐比环境民事公益诉讼晚,但自检察机关被赋予这项权能以来,由检察机关提起的环境民事公益诉讼数量已经显著超过了由其他主体提起的环境民事公益诉讼。自检察公益诉讼

制度确立以来,检察机关作为原告的案件比例达到 90%左右。当前,部分地区的检察机关已经设立了独立的公益诉讼部门,吸纳了具备环境专业知识和法律知识的复合型人才,提升了检察机关行使环境民事公益诉讼的能力。

(二)诉讼范围更加复杂

《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)第 2 条规定:“本法所称环境,是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体,包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。”从“法信”(中国法律应用数字网络服务平台)数据库的统计来看,关于废气、粉尘、煤烟、废水、污水的环境民事公益诉讼,占环境民事公益诉讼的 50%左右,是最主要的环境要素类别。而涉及水污染、有毒有害气体、放射性物质、电子废物、噪音、重金属等案情特征的环境民事公益诉讼案件也在逐步增加。

环境民事公益诉讼的涉诉被告更加多元。涉诉被告包括石油化工、生物医药、畜牧业、采矿业、造纸、服装、公共运输、养殖业等日常排放大量污染物、废弃物的行业。随着新兴科技企业的发展,太阳能光伏企业、风电企业等也被牵涉进与环境侵权有关

收稿日期:2020-03-10

基金项目:国家社会科学基金重点项目“生态环境损害赔偿立法研究”(18AFX023)

作者简介:彭星云(1995—),女,湖北荆州人,硕士研究生。

的诉讼中。这些行业虽然没有产生数量明显的有形污染物,但存在着噪音、辐射、光污染等潜在环境风险。例如,倪旭龙诉丹东海洋红风力发电有限责任公司环境污染侵权纠纷案,风力发电产生的噪音污染使被害人倪旭龙饲养的甲鱼大量死亡,给被害人造成了巨大经济损失。该案终审法院认可了噪音污染与原告所受损失之间的因果关系,支持了原告的诉讼请求。

(三)诉前、诉中、诉后程序不断完善

环境污染具有时间长、破坏程度大的特点,从环境污染危害开始显现至相关主体提起环境诉讼,往往会经历较长的一段时间。在这段时间内,环境污染持续扩散,如果没有相应的措施暂停涉事企业的生产排污行为,将会对环境造成扩大性的破坏,也会给环境修复带来极大压力。因此,现行司法活动中已采取多种程序手段对诉讼效果进行保障。

已有法院探索出诉前保全制度,包括行为保全和证据保全,赋予原告向人民法院申请发布诉前禁令的权利,使排污企业停止排污行为,避免在起诉前和诉讼过程中污染扩大化。还可根据不同类型的污染物的化学性质特点,采取证据保全措施,避免因错过污染物的最佳采证时间而导致证据不足。

积极吸收采纳相关领域专家的意见,以便查明环境侵权事实。环境民事公益诉讼涉及复杂的技术问题,有时原被告双方提交的鉴定意见观点相悖,法院为了查明案件事实,可引入技术专家,帮助法院采信鉴定意见。在遵守环境民事公益诉讼基本规则的前提下,吸收技术专家担任人民陪审员,参与案件的审理;或者将技术专家作为审判人员的智囊,提供专业意见,以间接方式参与审判,影响诉讼结果。专家的参与,使得诉讼活动更具科学性,也提高了判决的合理性。被告方为了避免承担败诉的不利后果,往往也会委托更加专业的诉讼代理人和鉴定机构,以应对原告方和法院一方的技术专家。

环境民事公益诉讼案件证据审查规则进一步合理化。将行政机关执法过程中形成的调查报告、评估报告、监测数据等纳入证据范围,实现行政执法程序、诉前程序和司法审判程序的有效衔接。

二、环境民事公益诉讼在司法实践中取得的进展

(一)支持起诉制度发展良好

支持起诉的方式存在多样性。检察机关可自主裁量是否给予环保社会组织诉讼支持,并协助社会

组织调查取证,委托专业机构出具环境评估意见。提起环境民事公益诉讼,需要提交初步的证明材料,才能达到立案条件,如果原告受限于经济条件和知识水平而无法搜集到足够的证据,不仅侵权行为难以被法院立案,环境公共利益也将无从得到保障,因此,支持起诉人,帮助搜集证据,对于环境民事公益诉讼案件的顺利开展大有裨益。社会团体作为原告提起环境民事公益诉讼时,检察机关作为支持起诉人委托代理人参与庭审,发表意见。检察机关以支持起诉人的身份参与庭审活动,有利于强化原告的起诉力度,协助环保社会组织行使原告权利。

支持起诉人的类型更加多元。除检察机关是主要支持起诉人外,一些环保行政机关、环保社会组织及其他非盈利组织也逐渐担任支持起诉人,活跃于环境民事公益诉讼中。例如,2015年北京市朝阳区自然之友环境研究所、福建省绿家园环境友好中心与谢知锦、倪明香等侵权责任纠纷案中,中国政法大学环境资源法研究和服务中心(又称“中国政法大学污染受害者法律帮助中心”)以非盈利机构的身份作为支持起诉人参与诉讼。

(二)具有原告资格的主体范围不断明晰

《民事诉讼法》第55条规定:“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下,可以向人民法院提起诉讼。前款规定的机关或者组织提起诉讼的,人民检察院可以支持起诉。”环境民事公益诉讼的原告资格范围是“法律规定的机关和有关组织”。模糊的界定在现实中给了法院不同的解读空间。

最高人民法院公布的第129号指导案例,即江苏省人民政府与安徽海德化工科技有限公司生态环境损害赔偿案,是少数由行政机关作为起诉原告的环境民事公益诉讼案例,由省政府作为环境民事公益诉讼的原告。2015年前,对于哪些社会组织具有环境民事公益诉讼的原告资格并无具体规定,这导致实践中法院对于社会组织原告资格的判定不一。有的法院严格以没有明文规定为由,对社会组织的原告资格进行否定;而有些法院对社会组织作环境民事公益诉讼的原告持开放与鼓励态度,例如,泰州市环保联合会起诉江苏常隆农化有限公司等环境污

染侵权赔偿纠纷案,泰州环保联合会是否具有原告资格,是案件争论的焦点之一,但最终其环境民事公益诉讼原告资格被法院认可。2015 年《环境保护法》正式对符合起诉条件的社会组织做出细化规定,至此,围绕环境民事公益诉讼社会组织原告资格的纷争得以平息。

(三)环境民事公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼的关系进一步明确

《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定》指出,在两种诉讼合并审理的前提下,应优先审理生态环境损害赔偿诉讼,环境民事公益诉讼作为补充。该规定一方面避免了同一环境侵权人的同一侵权行为被重复追责,造成司法资源的浪费;另一方面也提高了诉讼效率,让两种诉讼主张得以一次提交,增加了环境侵权人的应诉压力。环境污染侵权人的民事责任形式进一步丰富,可按照侵权被告造成的生态环境受损程度,判决被告是否承担修复生态环境的责任。当生态环境损害不可逆时,承担替代性赔偿责任。

三、环境民事公益诉讼面临的困境

(一)原告范围过窄

《民事诉讼法》将环境民事公益诉讼起诉主体限定为“法律规定的机关和有关组织”,但这种模糊性规定难以运用于环境公益诉讼司法实践。《环境保护法》第 58 条针对环境民事公益诉讼社会组织的原告资格做出了规定,需要满足以下条件:依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记,专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。从比较法视野来看,环境公益诉讼的原告资格大体有两类。第一类模式仅限特定主体拥有起诉资格,公民个人不被赋予环境公益诉权;第二类模式广泛赋予国家机关、社会组织和公民个人以环境公益诉权,公民私主体也能拥有诉权,维护公共利益。《民事诉讼法》和《环境保护法》未明文确定公民个人拥有环境民事公益诉讼原告资格。之所以限制自然人的起诉资格,目的在于防止环境民事公益诉讼因原告范围扩张引起诉讼泛滥。立法者出于平衡国家经济发展和保护生态环境的考虑,排除了公民的环境民事公益诉讼起诉权。

美国和印度的环境民事公益诉讼制度最显著的特点是原告范围非常宽泛,任何“人”均有权起诉,这里的“人”,包括自然人、法人、非法人组织和政府机构。从天赋人权的角度来说,每个生活在特定生态

领域里的公民都有权利在周遭环境被破坏时提起环境民事公益诉讼,诉讼结果可能对生活在同一环境区域内的多数人产生有利影响。但是,目前我国没有放开公民个人公益诉权,有限主体如人民检察院和法律规定的社会组织已经难以适应新时代建设现代化国家的需求。^[1]

已有多种理论支持法律赋予公民环境民事公益诉讼起诉权。环境权理论认为,环境权是一项基本人权,从环境权具有的私权利属性看,环境权包括实体性权利和程序性权利。程序当事人理论认为,作为程序性权利的起诉权不应受实体法的影响,起诉人是否与案件事实有实体上的权利义务关系,不影响法院受理案件。在环境民事公益诉讼中存在因原告与案件事实不具有利害关系而被法院驳回的真实案例,依据程序当事人理论,起诉权是一种独立于实体内容的权利,当事人是否与其主张具有利害关系,应在所不问。

在司法实践中,由于法律对起诉主体限制过严,大量环境类案件无人起诉,而一些具有起诉主体资格的社会组织基于自身利益的考虑不提出诉讼。目前,我国主要的大型环保组织有自然之友、中国生物多样性保护与绿色发展基金会、中华环保联合会,等等,还有很多规模较小的民间环保公益组织,这些小型组织的运营成本来自组织筹款、发起人捐款、社会捐款,经费来源具有不稳定性。现行环境污染案件需要缴纳一定的诉讼费用和高额的环境鉴定费用,小型环保组织往往受限于经济实力,对提出公益诉讼多有顾虑。一些具备相应的经济实力、专家人才实力的环保组织却因为不满足连续五年从事环境保护公益活动的法定起诉主体条件而无法开展公益诉讼活动。许多环境保护社会团体并不独立运营,明显依附于政府公权力机构,附属各地的行政部门,内生于公权力的环保社团很难全力实现公益诉求,司法实践中提起的公益诉讼也屈指可数。

社会组织和公民个人环境民事公益诉讼原告资格的合法化,将有助于改变当前以检察机关为主要起诉主体的现状。根据中国裁判文书网数据库中的检索统计,检察机关为原告的环境民事公益诉讼占所有案件的半壁江山,且鲜有检察机关败诉的案例。如果仅从胜诉率来评价一起环境民事公益诉讼所实现的社会效果,由检察机关作为原告具有其他主体无法比拟的优势和影响力,并且环境公共利益得到了国家公权力的背书。社会组织想要达到起诉条件并实现其诉求却面临着诸多限制,这种不利地位反

过来又强化了检察机关作为环境民事公益诉讼原告的便利性和合理性。仅从胜诉率来评价一起案件的起诉效果是不理性的,必须从系统性角度探讨权衡环境民事公益诉讼公权力化的消极影响,然后对原告资格制度进行更加全面的设计。

(二)检察机关起诉过度活跃

社会团体在起诉资格方面受到严格的限制,且符合原告资格的社会团体往往怠于提起环境民事公益诉讼,检察机关由于拥有国家权力而具有天然的诉讼优势。尽管已有放松对社会组织起诉资格限制的呼声,但法律层面的修改并非一朝一夕能完成的,且社会组织的积极性和专业能力的提高也是漫长的过程,在短时期内,检察机关作为环境民事公益诉讼原告具有的优势地位难以逾越。首先,检察机关的公权力属性使得其维护环境公共利益具有天然正当性,而社会组织难免受到以公益之名行私利之实的质疑。其次,检察机关拥有的证据调查搜集权力和国家财政支持让其能胜任环境民事公益诉讼,社会组织则不具有这样的条件。

检察机关作为主要起诉主体,存在侵犯个人权利的风险。从比较法的经验来看,上世纪德国允许由检察机关代表社会公共利益参与民事诉讼,但现在不再认同检察机关将公权力扩张至民事领域,并认为这种公权力扩张是对民事利益的侵犯。德国环境民事公益诉讼的制度变化反映了个人主义立场,注重对个人权利的保护。体现在环境民事公益诉讼层面,个人主义立场认为检察机关同时具有法律监督机关和环境民事公益诉讼当事人的双重身份,可以在法庭上完全压制没有任何国家权力背书的被告方,这与民事诉讼双方当事人平等的基本原则相悖。环境污染侵权的被告人不仅有实力弱小的中小企业,还有势单力薄的自然人,让一个强大的国家机关与自然人进行法庭对峙,对于个人的权利保护蕴含着非正义风险。^[2]

检察机关过度活跃于环境民事公益诉讼还蕴含着社会组织被边缘化的风险。由社会组织提起的环境民事公益诉讼,其诉讼结果难以达到检察机关作为原告时的效果,那么社会团体必然在事前充分衡量是否起诉。如果社会组织的诉讼积极性遭受压制,必然影响环境民事公益诉讼制度的健康发展。尽管社会组织的壮大是一个缓慢的过程,但环境民事公益诉讼的健康发展离不开对社会治理理念的呵护和培养,以及不断优化社会组织参与环境民事公益诉讼的法律环境。

(三)诉讼相关费用畸高

环境民事公益诉讼费用不仅包括案件申请费和受理费,还包括调查举证过程中的费用、专业机构鉴定费用。环境民事公益诉讼案件受理费是按照诉讼请求的生态修复赔偿金的比例收取的,而修复环境损害的费用往往都非常高,这对原告的经济实力有一定的要求。例如,在中国生物多样性保护与绿色发展基金会与浙江富邦集团有限公司环境污染责任纠纷二审中,20万元案件受理费由原告双方各自分担10万元,该案中原告被免予收取案件受理费。

另一个门槛是普遍高额的环境损害司法鉴定费。环境侵权案件因专业化程度高,一项环境损害的鉴定费可能高达上百万元。且此类机构对资质、鉴定技术和鉴定人员的要求较高,符合司法部门要求的机构数量有限。有限的司法鉴定机构与目前需求旺盛的环境损害鉴定形成鲜明的对比,供需不对称的市场环境使得这些鉴定机构收费水涨船高,过高的鉴定费用无疑成了原告的又一大阻碍。^[3]

同时,为应诉而支付的委托人员费用也较为高昂。环境民事公益诉讼的高度专业化需要当事人委托专业的律师团队代理诉讼,因此,高昂的律师费是其中一项重要支出。此类案件的诉讼过程极为漫长,参诉人员的差旅费、食宿费也是一笔不小的支出。从司法实践来看,这些费用无法通过胜诉得到补偿。

四、对策

(一)适当放宽原告资格限制

可以借鉴美国的有关诉讼规则,适当放松原告资格限制,让公民个人也能参与公益诉讼,这不仅有利于培养公民的公益精神,也符合社会主义生态文明观的理念。公民往往是环境污染侵权的最直接受害人,从有侵害必有救济的角度看,也应当赋予公民参与环境民事公益诉讼的权利。

首先,通过实体法和程序法,确立公民的环境民事公益诉讼原告资格。其次,建立公民起诉支持机制。受限于个人的能力,公民难以以一己之力应对异常复杂的环境民事公益诉讼起诉工作,不论是个人的财力消耗,还是调查取证的过程,都要花费巨大且时间漫长。在诉讼过程中,原告败诉的风险极大,而一旦败诉率过高,就会打击公民参与环境民事公益诉讼的热情。因此,必须建立公民起诉支持机制,在已有的环保社会团体内部设立环境民事公益诉讼资助资金,由有需要的公民起诉人申请。再次,为公

民原告设置较为宽松的举证责任。面对排污企业,公民个人往往显得弱小,搜集证据的能力有限。重置公民的举证责任,可以适当平衡双方能力的不对称性,但减轻举证责任并不排除公民的一切证明责任,这也是防止滥诉的需要。

赋予公民原告诉讼权利不代表毫无限制,否则,极易导致滥诉。需要为公民原告增加筛选机制,比如,审查起诉公民的环境专业知识和工作经历,有无犯罪记录及违法记录。基于诉讼效率的考虑,还可以规定只有在检察机关和法律规定的有关社会团体怠于履行职责的前提下,公民才有起诉权,即公民自力救济的置后。另外,还可借鉴美国环境公益诉讼的“穷尽救济原则”,即公民在起诉前必须先向环境行政机关申请救济,采取其他非诉讼救济方式,只有在无法达到制止和惩戒环境污染企业的目的时,才有权向法院起诉,成为环境民事公益诉讼的原告。

(二)平衡检察机关与被告的地位

首先,改善环境侵权证明责任因果关系举证责任倒置的局面。检察机关作为国家机关具有较强的诉讼能力,也有国家财政作为支持,和被告相比具有明显的地位优势。在此前提下,还将环境侵权因果关系的证明责任分配给被告,则过度减轻了检察机关的诉讼压力。因此,可以规定检察机关为环境民事公益诉讼原告时弱化举证责任倒置的规则,由检察机关来承担因果关系的证明责任。^[4]其次,强调检察机关与被告地位平等的理念。环境民事公益诉讼是两造平等主体对抗、法院居中裁判的格局,即使是作为法律监督主体的检察机关也要遵循民事诉讼中当事人地位平等的规定,只能享有民诉法范围内的诉讼权利。再次,适当限缩可由检察机关提起的环境民事公益诉讼案件范围。尚无明文对检察机关可提起的环境民事公益诉讼案件范围做出类型性规定,但笔者认为检察机关不应毫无区分地对所有环境民事公益诉讼案件都拥有起诉权限。检察机关的首要职责是行使国家公诉权和法律监督权,而环境民事公益诉讼会给承担这些职责的检察机关带来沉重的负担。哪些属于检察机关可受理的案件范围呢?笔者认为,应当是具有较大的社会影响且事实情节复杂的案件,这类案件严重侵害了社会公共利益,检察机关作为国家机关当原告维护公共利益具有天然正义,能树立检察机关司法为民的形象。检

察机关应避免受理危害程度较小或者环境侵权人已经停止了违法行为的环境民事侵权案件,这类案件并不复杂,无需动用国家机关的力量,仅督促社会团体行使起诉权即可实现诉讼效果。

(三)减轻社会组织的诉讼费用负担

环境民事公益诉讼原告需要预先缴纳高额的案件受理费,对于民间环保团体特别是规模不大的社会团体来说,诉讼费用是其需要加以考虑的因素。如果社会团体因为交不起诉讼费用而被拦在法院门外,这无疑会打击它们的热情,也违背了环境民事公益诉讼制度设立的初衷。环境民事公益诉讼的公益性使得其胜诉利益由全体社会成员所共享,因此,从道义上来说,全体社会成员都应承担一部分诉讼费用,在实践中可以间接由国家和社会分担,减轻原告的诉讼负担。建议针对不同的起诉主体设置不同的收费机制,比如,借鉴法国的“败诉后缴纳”制度,使原告尽量少地受制于金钱因素,提升环保公益诉讼积极性。^[5]

司法鉴定费可以由相关行政主管部门出面进行市场价格调控,或者成立专门的环境民事公益诉讼基金,由无力缴纳案件受理费的社会团体申请资金,帮助他们起诉。另外,需要破解司法鉴定机构供需失衡这个根本问题,市场上产生更多符合资质的鉴定机构,让鉴定费的定价实现良性竞争。

律师费和差旅费若原告胜诉,可以由被告承担。环境民事公益诉讼从根本上来说,是基于被告的环境侵权行为引起的,在原告胜诉的情况下,将其诉讼成本转嫁给败诉的被告有其合理性。这不仅有利于维护环境民事公益诉讼的起诉积极性,也对违法行为人具有惩戒意义。

参考文献:

- [1]曹明德.中美环境公益诉讼比较研究[J].比较法研究,2015(4).
- [2]陈航平,周晗隼.公益诉讼“国家化”的反思[J].北方法学,2019(6).
- [3]李佳航.我国检察民事公益诉讼存在的问题及对策[J].湖北经济学院学报(人文社会科学版),2019(10).
- [4]罗丽.我国环境公益诉讼制度的建构问题与解决对策[J].中国法学,2017(3).
- [5]衡飞玲.环境公益诉讼费用困难分析及对策[J].河南社会科学,2019(2).

责任编辑 叶利荣 E-mail:yelirong@126.com