

我国环境公益诉讼制度及其实施的实证分析

●张焕然 杨 华



[摘要] 随着生态文明建设的推进,环境公益诉讼在我国法律体系中的作用日益突出。我国环境公益诉讼制度历经多次修法,制度框架初步搭建,制度内容渐趋完善。本文通过对典型案例的搜集与数据分析,梳理了环境公益诉讼的发展轨迹和存在的问题。研究发现,制度执行中存在着立案难、证据获取难、救济效果不明显等问题,这些问题的存在在一定程度上削弱了制度的本原意义。本文剖析了这些问题产生的根本原因,进而提出具体的改进措施,如完善法律规定、强化司法解释、推动多方参与等。

[关键词] 环境公益诉讼;实证分析;制度瓶颈;实施效果;解决对策

环境问题作为全球性挑战,既是发展的瓶颈,也是公众权益的焦点。在我国经济的快速增长过程中,环境保护标准逐渐成为公民生活质量和社会经济发展稳定的重要指标。环境公益诉讼作为有效的环境治理机制之一,在推动法治环境建设和监督环境法律实施方面,发挥了不可替代的作用。然而,实践中环境公益诉讼面临着一些问题与挑战,以致法律制度的实施效果不如人意。立法的完善与司法解释的逐步明确虽提供了制度依托,但在具体操作层面,如何落实法律规定、提升诉讼效能、强化环境保护意识,依旧是摆在各利益相关方面前的迫切问题。

因此,深入分析环境公益诉讼制度的瓶颈、运作情况、效能评估等问题,不仅对于推进环境法律的发展具有重要实践意义,同时,也有助于增强公民对环境法治的认识和参与。本文通过对环境公益诉讼相关典型案例进行梳理和数据分析,旨在探明环境公益诉讼制度的现实运行状态,总结成效与不足,并在此基础上,针对立案难、证据获取不足等难题,提出具体的解决方案。

环境公益诉讼制度在我国的发展历程

(一)早期立法背景与初步实践

在探究我国环境公益诉讼制度的实证分析的过程中,必须回溯至早期立法背景与初步实践,以期深入理解该制度的起源、发展及其在我国法律体系中的特殊地位。自20世纪50年代初以来,环境保护法律体系的构建逐步展开,但直至21世纪初,环境问题的严峻性才促使我国立法机关和社会各界对环境公益诉讼制度给予更多的关注。

(二)目前的立法实践

2012年修订的《民事诉讼法》第55条创立了民事公益诉讼制度,是我国第一部明确规定环境公益诉讼制度的法律。2014年《环境保护法》进行了修订,其第58条对于社会组织提起环境民事公益诉讼需满足的资格条件进行了细化规定。2015年7月,全国范围内的检察环境公益诉讼试点工作正式展开。2017年修正的《民事诉讼法》第55条新增第2款,《行政诉讼法》第25条新增第4款,明确人民检察院在环境公益诉讼中的主体责任,由此形成了环境公益诉讼的法律制度框架(见图1)。

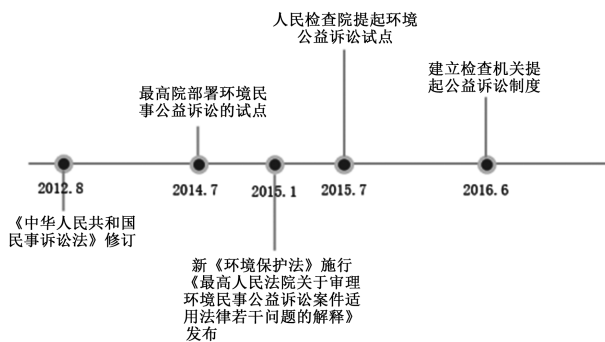


图1 环境公益诉讼制度进展

环境公益诉讼制度在我国法律体系中扮演着重要角色,它是环境保护法律框架中的一项创新,旨在维护社会公共利益,防治污染,保护和改善生态环境。自2007年起,环境公益诉讼经历了从试点到全面推广的过程,并在2012年《环境保护法》修订草案中首次提出,2015年《环境保护法》正式实施后(详见图1),环境公益诉讼制度得到了更为明确的法律定位和规范。此后,随着《民事诉讼法》的修订和《环境保护法》的进一步完善,环境公益诉讼法律框架

得到了不断的完善。

在法律框架的演进中,最为关键的是对环境公益诉讼主体资格的扩展。最初,只有国家机关和社会团体能够提起环境公益诉讼,这在一定程度上限制了诉讼的发起。随着《民事诉讼法》的修订,环保组织也被授予了提起公益诉讼的资格,这一变化较大地扩展了环境公益诉讼的范围,使得更多的社会力量可以参与到环境保护的法律行动中。

此外,立案条件的放宽也是法律框架演进的体现。在以往的实践中,环境公益诉讼的立案条件较为严苛,导致许多案件难以进入司法程序。为了降低诉讼门槛,相关法律法规对立案条件进行了适当放宽,包括简化立案流程,降低立案标准,这些措施有效提高了环境公益诉讼的受理率和实际适用性。

在证据规则方面,考虑到环境公益诉讼的特殊性,法律也做出了相应的调整。环境损害的证明往往复杂且成本高昂,因此,一些地方性立法和司法解释尝试引入因果关系推定和倒置诉讼举证责任等规则,以降低原告的诉讼负担,提高案件的审理效率。

实证分析:案例研究与数据解读

(一)典型案例研究

在深入研究环境公益诉讼的制度运行状况时,典型案例的分析对于理解裁判理由及判决效果具有重要意义。案例研究能够提供一手的裁判实践信息,帮助法律工作者评估环境公益诉讼制度的实际效能。本文通过对“中国裁判文书网”及“北大法宝”等法律数据库进行检索,以“行政公益诉讼”“环境保护”为关键词,选择行政诉讼类别、“一审”

审级及“判决书”类型,分别对2016—2021年度审结的一审环境行政公益诉讼案件进行筛选和统计,除去其中重复、内容不符的案例,选取近年来具有代表性的环境公益诉讼案例进行分析,以期明晰人民法院裁判的理由和结果以及裁判的实效性。

在选取的案例中,不乏因环境污染造成的公害事件引发的诉讼。例如,在某地区发生的重金属污染事件中,环保组织代表受污染地区的居民提起了公益诉讼。裁判机关在审理过程中,依据《环境保护法》等相关法律法规,详细阐述了企业存在的环境污染行为及其对公共利益的损害。裁判理由中特别强调了环境权的法律地位和公民健康权的重要性,认为企业的污染行为严重侵害了公众的合法权益,应当承担相应的民事责任。

在判决结果中,法院一般会根据企业的违法行为对环境 and 公众健康造成的损害程度,判令企业赔偿相应的损失,并采取措施恢复环境。在上述案例中,法院判决污染企业赔偿经济损失并承担环境修复的责任。然而,尽管判决的形式上维护了公众利益,实际执行过程中却面临着多重困境。一方面,受限于执行环节的局限性,企业拖延赔偿、逃避责任的现象时有发生;另一方面,环境修复的实际效果难以量化,导致受污染环境的恢复工作进展缓慢。

(二)数据驱动的实践评估

上述典型案例剖析是从裁判文书内容和执行视角呈现环境公益诉讼制度及其实施存在的主要问题,而基于司法案例数据统计的分析,更能展示环境公益诉讼制度及其实施的整体情况(见图2)。

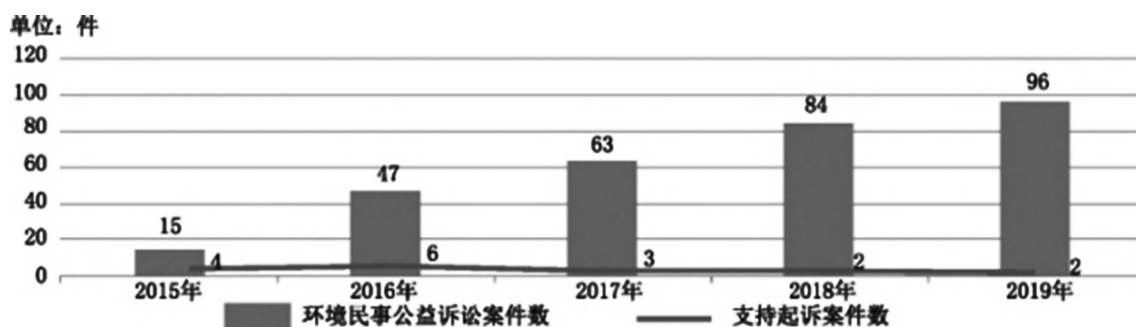


图2 2015—2019年环境公益诉讼及支持起诉案件情况

首先,数量分析的部分主要集中于历年环境公益诉讼案件的统计数据。据统计数据显示,自环境公益诉讼法律制度确立以来,全国法院共受理环境公益诉讼案件数千件。这些案件中,起诉主体以检察机关和社会组织为主,涉及空气、水体、土壤等多个领域的污染问题。然而,值得注意的是,立案数与实际影响力之间不存在成比例的关系。数据表明,尽管立案数量逐年增加,但成功案件的比例并不高,这一现象揭示了制度执行过程中的多项难题。

其次,在制度实施方面,通过对案例的深入分析,发现环境公益诉讼在实践中遭遇了多重挑战。其中,立案难问题尤为突出。据研究显示,许多具备法定条件的案件因为种种原因未能成功立案。这些原因包括但不限于诉讼主体资格限制、证据标准过高,以及法院审查机制的不完善等。

最后,证据获取难也成为制约环境公益诉讼效能的重要因素。在环境污染案件中,获取直接、有力的证据往往需要大量的专业调查和技术支持,而这一过程不仅耗时耗力,

且成本高昂。这对于许多诉讼主体而言,构成了难以逾越的门槛。此外,在救济效果方面,虽然环境公益诉讼旨在通过司法途径实现环境修复和保护,但实际效果并不尽如人意。许多案件在胜诉后,并未能有效治理污染和改善环境,反映出诉讼救济与实际效果之间的脱节。

Q 制度瓶颈的成因与解决对策

(一)制度瓶颈的成因

环境公益诉讼作为维护生态环境和公共利益的重要法律手段,在实际执行过程中面临着多重挑战。立案难、证据获取难以及救济效果不明显等问题,成为制度执行中的短板。对于这些问题,本部分将进一步探讨其成因,并提出相应的对策。

立案难的问题主要源于对原告资格的限制较为严格和立案标准的模糊。当前规定仅允许具有一定条件的社会组织作为原告提起环境公益诉讼,而这些社会组织在数量和能力上均有限,难以全面覆盖环境损害的所有案例。获取证据难是环境公益诉讼中的另一个难题。环境污染和生态破坏往往涉及专业性较强的技术问题,而且破坏行为本身具有隐蔽性。所以权力机关获取证据具有难度。再者,救济效果不明显问题影响了环境公益诉讼的实际效力。一方面,法院制裁力度不够,无法形成有效的威慑;另一方面,赔偿金往往无法及时用于环境修复,或由于缺乏有效监督而流用到其他用途。

(二)制度瓶颈的解决对策

针对立案难的问题,首先,应进一步拓宽原告资格,允许更多有实力和意愿的非政府组织、社会团体乃至个人介入环境保护诉讼。明确立案标准,减少不必要的程序性障碍,简化立案流程,提高司法效率。其次,法院应积极运用调查权和证据保全措施,为原告的证据收集提供支持。另外,增强环境监控和信息公开,能够为获取证据提供有力帮助,因此,应加快建设环境信息公开平台,促进信息共享。最后,救济效果不明显需加大违法行为的惩处力度,将惩罚性赔偿等手段纳入环境公益诉讼的处罚体系中。同时,建立环境损害赔偿金的专项管理和监督机制,确保赔偿金能够专款专用于环境修复。

除了上述完善建议,还应完善法律规定和强化司法解释。环境公益诉讼的相关法律条文需要进一步明确,尤其是关于原告资格、案件受理、责任追究等关键环节的规定。同时,通过司法解释,对模糊不清的法律条文进行明确,为法官判案提供清晰的指引。

此外,推动多方参与环境公益诉讼同样重要。有关部

门、司法机关、环保组织、公民个人以及媒体等,都应发挥各自作用,共同监督环境法律的实施,维护公共环境利益。公众参与可以通过举报、参与公开听证会和社会监督等方式实现,加大环境违法行为的曝光和舆论压力,推动环境法治的进步。

Q 结束语

实证分析表明,虽然环境公益诉讼制度为我国环境保护事业做出了积极贡献,但在立案条件、证据获取、救济效果等方面仍存在明显不足,这些问题影响了环境公益诉讼的实际效能。为此,本文提出了完善相关法律规定、加强司法解释、鼓励多元主体参与等改进建议,以期提升环境公益诉讼的实际运作效果,更好地发挥其在环境保护中的作用。

在未来的研究和实践中,有必要继续深化制度执行的监督机制和强化效率评价标准。同时,应该加强对环境公益诉讼的现实影响的评估研究,以及探索更为精细化和动态化的管理手段。通过这些努力,可进一步加强法律在环境保护中的引领和规范作用,为实现人与自然和谐共生的目标提供坚实的制度保障。

参考文献

- [1]杨雅妮.论个人信息保护民事公益诉讼起诉主体的范围与顺位[J].中州学刊,2024(01):63-71.
- [2]周虹.论生态环境损害责任的归责原则——以环境民事公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼相衔接为视角[J].法律适用,2023(06):87-93.
- [3]杨雅妮.环境民事公益诉讼中司法权与行政权的关系[J].北京行政学院学报,2023(03):110-120.
- [4]李巧玲.环境民事公益诉讼的突破与反思——基于京津冀地区65个案例的实证分析[J].河北青年管理干部学院学报,2021,33(06):63-69.
- [5]唐绍均,王国平.环境行政公益诉讼中确认违法判决的适用困境及其应对思路[J].湖南师范大学社会科学学报,2023,52(06):74-82.
- [6]王明远.论我国环境公益诉讼的发展方向:基于行政权与司法权关系理论的分析[J].中国法学,2016,(01):49-68.

作者简介:

张焕然(2000—),女,汉族,黑龙江佳木斯人,硕士研究生,长春工业大学,研究方向:民商法学。

杨华(1969—),女,汉族,四川南充人,博士,教授,长春工业大学,研究方向:劳动与社会保障法。