陕西环境公益诉讼发展迅速但问题显现

十一家民间环保组织零起诉困局待解

法治头条

◆本报记者李涛 通讯员侯佳明

近年来,随着生态文明建设的不断推进,陕西省的生态环境保护工作取得了很大进展。同时,陕西的环境公益诉讼也发展迅速,整体势头很猛。但不可忽略的是,在本土的11家具备环境公益诉讼起诉资格的民间环保组织中,至今尚未有一家提起环境公益诉讼。

陕西检察公益诉讼案件激增、范围更广

2015年1月1日,随着新《环境保护法》的正式施行,中国的环境公益诉讼迎来发展新阶段。

同年7月,全国13个省市开始试点检察机关提起公益诉讼,陕西作为其中之一。两年后,检察机关提起公益诉讼制度在全国推广。因为先行先试,扎实开展,所以陕西的环境公益诉讼实现了大踏步发展。

据陕西省人民检察院工作人员杨辉介绍,公益诉讼特别是环境资源方面的案件,近年来数量是不断增长的。

2016年,陕西办理诉前案件大概为500件;2017年,这一数据增至1000件左右;2018年则为3000件。2019年仅上半年,办理诉前案件就有2500件。

杨辉说,从提起的环境公益诉讼案件数量来看,2018年为71件;2019年上半年为46件,逐年递增。不仅如此,受理范围也更加全面,涉及资源保护6个细分领域,环境污染5种具体类别。

此外,记者了解到,陕西也实现了环境类案件专门受理机构的从无到有。目前,已在陕西省高级人民法院、西安铁路运输中级人民法院等4家法院设立了三级四个环境资源审判庭。

环境公益诉讼"热" 民间环保组织提起"冷"

从大的层面来看,陕西的环境公益诉讼发展良好,成效显著。但与此同时,在整体环境公益诉讼"热"的同时,也出现了民间环保组织在环境公益诉讼方面遇冷的情况。

有关资料显示,目前陕西省内具备环境公益诉讼起诉资格的民间环保组织有11家,但遗憾的是,这11家环保组织目前尚未提出一起环境公益诉讼案件。

今年最高人民法院副院长江必新发表在法学权威刊物《法律适用》的《中国环境公益诉讼的实践发展及制度完善》一文,也提到类似现象,在我国32个省市中,包括陕西在内的5个省市,至今尚未实现社会组织提出的环境公益诉讼案件零的突破。

西安环境法学研究会是陕西省11家具备环境公益诉讼起诉资格的其中一家民间环保组织。近期,记者联系到这家研究会的秘书长张继恒,对于环境公益诉讼案件"零提出"的情况,他这样解释:"我们作为专业的学会,主要是从事环境法的一些宣传教育。再有就是我们学会的主要成员是高校任职教师,他们的大量精力都是在科研、教学上。提起公益诉讼是需要成本的,我们的经费捉襟见肘。"

张继恒坦言,两三年前,作为环境法学科,他们一年得到的经费大概为10万元,而此前的江苏常州"毒地案",一个案子败诉,就要承担189万元天价诉讼费用,显然民间环保组织是望而生畏的,在提出诉讼前会有经济顾虑。

来自中华环保联合会2014年的调查显示,全国60%的环保组织无力建立固定办公场所,超过80%的组织年度筹资不足5万元,而近半组织没有法律相关业务。

西安环境法学研究会2012年成立,成员接近百人,但至今无固定办公场所,成员均是兼职教师。张继恒告诉记者,类似他们这种情况的民间环保组织并非个例。

通过采访,记者了解到,除了缺钱,缺专职人员,偏学术、重理论、人员组成单一,也是陕西11家民间环保组织的显著特征。

对于本土民间环保组织环境公益诉讼遇冷的情况,陕西省法学会环境资源法学研究会博士李亚菲分析,陕西省的11家社团组织,有很大一部分带有学会和协会性质,这就决定了他们活动的主要宗旨为学术,所以提起公益诉讼也许在他的活动范围里,但是比重不大。

此外,李亚菲认为,缺少政府足够支持,也是尚未实现"零突破"的一块短板。

"由于社团组织里面官方性质的比较多,这就决定了他们在登记备案、范围审核等方面,接受的把关更严,因而也就决定了其从事相关活动时,会受到一定限制。

专家献策:设立专项基金 联合提起诉讼

《中国环境公益诉讼的实践发展及制度完善》一文还提到,截至2018年9月,全国提起环境公益诉讼案件的民间环保组织增至22家,注册地涉及13个省市,许多省市都已出现类似自然之友、绿发会、贵州省青年法学会等相对成熟的民间环保组织。

对于陕西民间环保组织在环境公益诉讼方面的遇冷,如何才能实现"零突破"呢?

"有些省份已经设立了环境公益诉讼的专项基金,那么我们可以在基金中先提取一定的比例,来解决现实问题,因为环境公益诉讼是前期垫付后期转移。另外,对于一些社会反映非常强烈的环境问题,政府也可以对提起公益诉讼给予一定比例的费用。当然,社会企业以及公众也可以有一定的捐款。"李亚菲建议。

此外,李亚菲认为,由于公益诉讼起诉难,诉讼周期长,如果性质相近的社会团体联合起来做这件事,难度将会降低,胜率也会有所提高。

开展环境公益诉讼是推动生态文明建设的重要一环,针对陕西现状,专家建议,只有通过政府部门给予民间环保组织更多的扶持,通过建立保障机制,设立专项基金等,才能让民间环保组织这支生力军在公益诉讼过程中发挥真正的作用,为保障公众环境权益做出更大贡献。

新闻链接

北京市检察公益诉讼工作首次接受市人大常委会专题询问

行政机关配合调查核实的主动性显著增强

本报综合报道 据北京市人民检察院网站消息,北京市十五届人大常委会近日召开第十五次会议,市人民检察院检察长敬大力报告了北京市公益诉讼检察工作情况。这也是北京市检察公益诉讼工作首次接受市人大常委会专题询问。

试点以来,北京检察机关共提起公益诉讼24件

自2015年7月开展公益诉讼试点以来,北京市共发现民事、行政公益案件线索912件,办理诉前程序案件379件,提起公益诉讼24件。其中,行政公益诉讼11件,民事公益诉讼8件,刑事附带民事公益诉讼5件。此外,行政机关对诉前检察建议按期回复率及启动整改率均达到100%。

敬大力介绍,全市检察机关聚焦空气污染、水污染、土壤污染、食品药品安全等人民群众反映强烈的突出问题,部署10余个专项行动,分领域促进集中整治。共挽回被损毁的耕地、林地、湿地540亩,清理污染和非法占用河道10余公里,清除违法堆放的生活垃圾和固体废物7.5万吨、15万立方米。

同时,市人民检察院创新"检察+"工作模式,建立"检察+环保"等协同推进机制,就线索移送、调查协作、卷宗调阅形成双向衔接。在疏整促和污染防治攻坚战方面,促进拆除耕地、基本农田以及河道上的违法建筑5.7万平方米,关停和整治企业73家。

北京市检察机关还积极践行"通过诉前程序实现维护公益目的是司法最佳状态"的理念,共办理行政公益诉讼诉前程序案件362件,在行政机关依法整改、实现公益保护目的情况下,依法撤回起诉4件。

敬大力表示,相关行政执法机关十分重视检察机关提出的建议、提供的线索,及时启动完善管理治理的专门行动,对检察公益诉讼的认识日益提升,配合调查核实的主动性显著增强。行政诉讼法修改以来,行政机关对诉前检察建议按期回复率及启动整改率均达到100%。

检察公益诉讼目前缺乏社会影响力较大的案件

报告指出,检察公益诉讼总体上还处在发展的初始阶段,法律规定得较为原则,还缺乏操作层面上的细则。具体来说,《人民检察院组织法》规定检察机关在检察公益诉讼工作中可以进行调查核实,但怎么操作、对应什么义务,可以使用的手段并不明确,亟待出台司法解释、实施细则予以完善。

此外,市检察机关的公益诉讼案件规模相对较小,缺乏典型性、代表性强和社会影响力较大的案件。相对行政公益诉讼,民事公益诉讼线索少、成案少、提起诉讼少,调动社会组织等力量还不够有效充分。部分公益损害需要进行司法鉴定,但存在着环境专业鉴定机构少、鉴定成本高、鉴定周期长、委托鉴定主体不明确等问题。

针对以上问题,北京市将进一步探索检察一体化办案模式,强化市检察院的牵头抓总,分院、区院按照统一安排开展工作,实现监督点位集中、监督时间同步、监督效果叠加,着力推出一批具有典型性、代表性、社会影响大的案件。

同时,健全完善检察公益诉讼外部机制,加强与纪检监察机关、行政执法机关、社会组织协作配合,建立健全线索双向移送机制。加强与审判机关公益保护司法协作,共同探索涉互联网公益诉讼案件相关实践。加强与司法行政机关的沟通,推动充实在京的环境损害司法鉴定机构,落实好环境公益诉讼先鉴定后收费机制。

如何推进"十四五"时期生态文明法制建设?

◆常纪文

生态文明及其法制建设任重道远。对于生态文明建设任务,党的十九大作出了推进绿色发展、着力解决突出环境问题、加大生态系统保护力度、改革生态环境监管体制、坚决制止和惩处破坏生态环境行为等行动部署,要求打好污染防治攻坚战。在此基础上,《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》作出了法制建设总体部署。

立足于我国生态文明法制建设的构建与实施现状,参考发达国家GDP同期时期及以后的生态环保法制建设情况,笔者对我国"十四五"时期生态文明法制建设的方向和方式提出如下建议。

建议一 使法制建设更加适应新形势的要求

在把社会主要矛盾的新判断进入党章、写入宪法的基础上,"十四五"时期,建议将社会主要矛盾的新内容和新的解决要求融入所有起草、修改的生态环保法律法规之中,使之成为全社会共同遵循的行为准则。

只有这样,才能通过高质量、有效益的发展来解决生态环境问题,推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局,逐步实现十九大报告提出的,在全面建成小康社会的基础上,分两步走在21世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国的目标。

建议二 全面衔接党内法规和国家立法

"十四五"时期,建议按照十八届四中全会决定和《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018-2022)》的要求,加强生态环保党内法规和生态环保国家立法的规范衔接化工作,使中央生态环境保护督察、生态环境保护专项监督、生态环境保护党政约谈同时具备党内法规和国家立法基础,也使中央生态环境保护督察办公室这个党政双重职能的工作职责具备法制基础。争取在2025年前,使生态环境保护党内法规和政策体系基本健全。

建议三 加强生态文明立法体系的健全工作

2018年7月《全国人民代表大会常务委员会关于全面加强生态环境保护 依法推动打好污染防治攻坚战的决议》已对生态环境保护法律法规制度体系的建设和法规、规章、司法解释、规范性文件的全面清理工作作出了部署。

"十四五"时期,建议全国人大和国务院按照生态文明体制改革的理论导向、目标导向、问题导向及"生产发展、生活富裕、生态良好"的均衡发展要求加强立法创新工作,使生态环境保护工作与经济社会发展阶段相伴相随。

中央可以出台对各级人大党组立法领导绩效的考核规则。在全国人大和国务院制定的立法中,建议加强区域生态补偿、生态环境损害赔偿、省市政府代表国家开展生态索赔、生态环境保护PPP机制、生态环境保护第三方治理机制、排污权交易制度、环境管家服务、环境信用管理、环境污染强制保险等生态文明体制改革措施的制度化工作。

建议四 加强生态环保立法和其他领域立法的融合

"十四五"时期,建议按照"五位一体"的要求,由全国人大制定生态文明促进方面的基本法律《生态文明促进法》,协调生态环境保护与经济建设、政治建设、社会建设、文化建设等领域法律法规的规范关系,从宏观、系统的角度为生态文明建设和改革指明方向,做出规划,提出要求,统领和协调生态文明所有的法律法规

同时,加强中央和地方生态文明建设和体制改革规范性文件的体系化,防止部门改革文件出现碎片化和相互不一致的现象,形成各方面、各层级共同开展生态保护和污染防治的合力。

建议五 加强生态文明重点领域立法工作

在法律层面,建议修改《环境影响评价法》,针对工业园区、开发区的建设规定环境影响评价制度,规定"三线一清单"制度和产业准入负面清单制度,总体控制区域风险;规定各级党委、政府作出涉及生态环境保护的重大决策前须开展全面的环境影响评价。

在此背景下,修改《规划环境影响评价条例》,使之与2017年修改的《建设项目环境保护管理条例》相衔接;出台《长江保护法》后,建议相继出台《黄河保护法》等专项法律,开展生态环境的综合法律调整和综合执法监察,按照流域优化现行水生态、水资源、水环境、水工程、水安全等体制、制度和机制,提升生态文明体制改革和生态文明法律规范应对具体问题的实际绩效;配合《民法典》分编的陆续出台,修改《侵权责任法》《环境保护法》等法律法规,对环境损害的证据取得、后果的认定、损失的鉴定、因果关系的认定或推定等事项,作出统一、系统的规定。

在行政法规层面,建议尽快出台《排污许可条例》,使排污许可成为地方环境污染物排放总量控制和环境质量达标的核心手段,使企业的环境监管和环境守法体现一般化和个性化,更加实事求是;结合2018年机构改革的综合执法要求,针对生态保护和环境污染防治执法监察,制定《环境执法监察条例》,使执法监察专业化、制度化、规范化、程序化;修改《自然保护区条例》,把绿盾行动的成果,把生态红线的划定和严守要求,用行政法规的形式予以巩固。

建议六 推动能源与气候变化领域的立法工作

在开展生态保护和环境污染控制立法的同时,也要开展能源与气候变化领域的法制建设。

在具体立法方面,建议加强生态保护、节约能源、污染物减排"四结合"的立法,如《环境保护法》《森林法》《草原法》《大气污染防治法》《煤炭法》《海洋环境保护法》等法律的修改时,要留一个加强气候变化应对工作的接口,把气候变化的原则要求纳入进去;凡是可以设立气候变化应对内容的,也可以在这些立法中对如何应对这些领域的气候变化作出基本规定,实现法律法规之间的衔接和协调。在现有格局下,推动制定《气候变化应对法》和相关的碳排放交易、监测、管控等配套制度的建设。

作者系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长

大家说法

山东省青岛市生态环境局胶州分局今年来加大科技装备投入力度,为青岛市生态环境综合行政执法支队胶州大队各环保所配齐了无人机,实现了从传统的"人防"平面巡查向现代化"人防+技防"立体巡查模式转变,进一步充实了调查取证手段,执法质量和效率均大幅度提升。图为里岔环保所所长陈雷、执法人员周吉,在青岛国圣鹏翔建材有限公司,利用无人机对企业进行检查。 **杨坤摄**

执法大练兵

海南开展执法大练兵竞赛比武

分为移动执法比武和知识竞赛两个环节

本报见习记者周海燕 通讯员黄光源澄报道 为深入推进生态环境执法大练兵活动,全面提升执法人员执法办案能力,2019年9月16日~18日,海南省生态环境厅在澄迈开展2019年全省生态环境保护执法大练兵竞赛比武。

参加竞赛比武的40名执法业务骨干,全部来自基层生态环境执法一线,根据抽签结果组成了6支竞赛队伍。大家精心备战接受挑战,赛出水平、赛出风格,营造出"比、学、赶、帮、超"的练兵氛围。

竞赛比武强调,参赛人员要珍惜本次比武机会,要把日常执法办案的真本事真功夫亮出来,相互PK,同时也注重团结协作,相互借鉴学习,不断规范环境执法过程,更加熟练使用四个配套办法查处各类生态环境违法行为。

"本次执法大练兵竞赛比武,是开展大练兵活动的一项重大措施,可以提高执法人员练兵激情,能够达到全员学习、全员参与、全员提高的目的,助力全省生态环境执法工作取得更显著成效。"海南省生态环境保护行政执法局法制组负责人说。

本次竞赛比武分为移动执法比武和知识竞赛两个环节。题目内容主要包括习近平生态文明思想重要论述,行政执法、生态环境保护等相关法律法规和执法有关规范及要求。移动执法比武环节主要考察执法人员对执法程序、问题查找、对环境违法案件分析是否完善,相关文书制作水平等内容。知识竞赛环节分为必答题和抢答题两部分,各代表队先回答完必答题,后以举牌的方式回答抢答题。

经过两天紧张激烈的角逐,根据移动执法比武和知识竞赛的综合得分,评选出一、二、三名,并现场颁发了奖状。本次大练兵竞赛比武全面展示了全省生态环境执法队伍日常工作的风采,在全系统营造了扎实学习专业理论、刻苦钻研如何提高环境执法技能和效能及办案质量的良好氛围,有效地提高了全省生态环境执法人员执法办案能力。