



图为环境公益诉讼案件现场调研取证。

自然之友供图

## 环境公益诉讼进入蓬勃发展期 检察机关起诉的案件大幅增加

# 社会组织如何乘势而为?

### ◆本报记者董克雄

作为我国环境法治体系的重要组成部分,环境公益诉讼自2015年《环境保护法》修订实施以来,进入了蓬勃发展时期。

在此过程中,各地有哪些值得借鉴的经验?环境公益诉讼又面临哪些问题?上海财经大学和中华环保联合会近日在上海共同召开“环境公益诉讼理论与实践”专题研讨会。来自人民法院、人民检察院和环保社会组织代表以及环境领域的专家学者就相关话题进行了讨论。

## 深一度

### ■现状: 案件数量不断增多,检察机关是主力

“2013年、2014年如果有一两件,感觉‘捡到宝’了,现在不像原来那样要做很多准备。因为随着案件数量的增多,业务水平也在提高。”说起环境公益诉讼的发展,江苏省南京市环境资源法庭庭长陈迎这样说。

陈迎的感受,正是我国环境公益诉讼案件数量不断增多的一个缩影。讨论中,最高人民检察院第八厅副厅长吕洪涛提供了这样一组数据:2017年-2020年10月,最高检共立案生态环境和资源保护领域的公益诉讼案件20万余起,检察机关提起民事诉讼或者刑事附带民事诉讼被人民法院判决,并且执行到位的生态环境补偿款达30多亿元。

2020年全国“两会”期间的最高法和最高检工作报告显示,在2019年各级人民法院审结案件中,有1953起是检察机关和社会组织提起的环境公益诉讼案件;2019年检察机关办理民事公益诉讼和行政公益诉讼同比分别上升62.2%和10.1%。

### ■问题: 社会组织“联动”能力有待加强

新《环境保护法》实施以来,被称为保护环境“牙齿”之一的公益诉讼,让企业真切感受到了压力。

社会组织对企业污染环境、破坏生态、损害社会公共利益的行为提起公益诉讼,要求做出赔偿,也说明公共环境不再是“无主”资源,依法保护

环境将成为社会各界的责任。那么相比检察机关,环保社会组织作为诉讼主体的数量为什么相对较少?

“组织缺乏保障。尤其是社会公益组织,在提起诉讼时只提供有一两页纸,一个是截屏,一个报纸复印件,这是缺乏证据来源的。”谈及原因,

陈迎首先提到了能力问题。

对此,中华环保联合会法律中心副主任魏哲也表示,很多环保社会组织缺少专业的律师团队,人员成本是其中的一大问题。一方面,是因为公益诉讼的律师费相对较高,另一方面环境案件的技术性很强,且审理的时间较长。“这导致很多律师没办法将其当作主营业务。人员流动也让我们积累经验有难度”。

除此之外,鉴定过程中的诸多问题,也是掣肘环保组织提起公益诉讼的原因之一。“很多案件鉴定费用高达六位甚至七位数,导致很多年没有结案,原因就是拿不出一份鉴定报告。”魏哲说。

相比环保社会组织,检察机关有专门的机构、人员和资金保障,这是其成为环境公益诉讼主力军的重要条件。

在提起环境公益诉讼过程中还面临一些现实问题。比如,在刑事附带民事诉讼案件中,检察机关需要证明社会

公益损害的具体数额,而传统上公安机关在侦查取证当中更加注重对定罪量刑的收集。

“相关单位在很多案件被移送逮捕以后才发现公益诉讼线索,这时候再固定民事诉讼证据就相对比较难,所以要加强协作机制。”福建省三明市人民检察院党组成员、检委会专职委员罗建平表示,在刑事附带民事公益诉讼案件中,检察机关应适度提前介入,拟定附带民事诉讼的证据提纲,加强对公安机关进行引导。

除了司法部门的联动,环保社会组织与地方政府的联动也应该进一步加强。

“比如,在生态环境损害赔偿诉讼的主体衔接问题上,如果政府介入,建议进行诉前公告,避免环保社会组织和政府同时起诉,浪费了司法资源。同时,建议政府将磋商结果、调解结果、裁判文书、修复验收情况等统一进行公告。”魏哲说。

### ■方向: 保护公共利益仍需进一步探索

很多时候,从提起环境公益诉讼到判决历时很长,但这并非“终点”。

结合6年的审判执行经验,贵州清镇市人民法院环境资源审判庭庭长罗光黔认为,判决能否执行,不具备可执行性,是值得关注的。“因为提起公益诉讼是为了保护社会公共利益,如果案子不能执行,就达不到目的。”

基于此,罗光黔认为,在提起公益诉讼之前,应进行可执行性评估,判断其是否可以实现保护社会公共利益的目的及能否执行。

如果确实没有执行能力,怎么办?在实践中,各地法院也出现了劳务代偿或者公益活动等判决。比如上海市崇明区人民法院环境资源审判庭在判决非法捕捞水产品时,就采用了“增殖放流”的方式。“但在侵权责任中没有规定‘增殖放流’这一项作为承担方式。”上海市崇明区人民法院环境资源审判庭庭长黄菲菲说。

“司法实践已经出现的问题,说明现有的立法不能满足公益诉讼案件的需要,这时候有必要推动立法方面的修改,

或在最高法层面出台相应的司法解释。”罗光黔建议。

判决能否执行,能否真正起到保护公共利益的目的,其中的一个关键因素是地方政府和相关单位能否持续配合。

贵阳公众环境教育中心有十年的环境公益诉讼案件的经验,主任黄成德告诉记者,他梳理19起案件发现,凡是得到属地党委政府支持和上级领导亲自过问的,污染治理和生态修复的效果很好,社会的满意度也普遍较高。反之,尽管法院调解结案并执行,由环保社会组织监督的,一般效果都不太好。

在黄成德看来,环境公益诉讼不能解决所有的问题,也不是解决问题的唯一手段。“比如,成立的贵阳国浩生态环境保护人民调解委员会,凡是涉及50户以下的环境问题,一般都由委员会调解;涉及50户以上,就交由政府解决处理。”

在这方面,贵州省清镇市也有很好的经验。“以微信工作群的方式,建立政府主导,企业主体、公众参与、调解先行、强化服务、司法联动的‘1+5’生态环境治理体系,是一个很好的探索。”黄成德说。

## 宁夏实行跨行政区划集中管辖审理

地方法院负责一审案件,银川铁路运输法院负责上诉、再审案件

本报记者崔万杰银川报道 记者近日从宁夏回族自治区政府新闻办举行的“实行环境资源案件集中管辖,服务保障先行区建设”新闻发布会上了解到,自2020年1月1日起,自治区高院决定对生态保护和自然资源案件实施跨行政区划集中管辖审理。

自治区高院通过对2019年-2020两年全区法院审理的6315起环境资源案件类型分析,结合《中共宁夏回族自治区委员会关于建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区的实施意见》,提出了以“一河两漠三山”为重点的生态保护和自然资源案件实施跨行政区划的集中管辖设想,制定和出台了《宁夏回族自治区高级人民法院环境资源案件实施集中管辖审理办法(试行)》《宁夏环境资源案件集中管辖法院受理案件范围的规定(试行)》《关于加强全区法院环境资源案件执行工作的意见》等配套制度,并经自治区党委和最高人民法院研究通过、

审核批准。

生态环境资源类案件跨行政区划集中管辖审理,是自治区高院对此类案件管辖审理制度的一项重大改革。此项改革重点明确了环境资源案件跨区域集中管辖法院、管辖区域和受理案件的范围,决定由银川市中级人民法院集中管辖按照法律法规和司法解释规定由银川市、石嘴山市、吴忠市中级人民法院受理的第一审环境资源类案件及银川铁路运输法院受理的环境资源类上诉、再审案件。银川铁路运输法院集中管辖银川市、石嘴山市、吴忠市辖区14个县区由基层人民法院受理的第一审环境资源类案件,泾源县人民法院集中管辖固原市辖区5个县区由基层人民法院受理的第一审环境资源类案件,中卫市沙坡头区人民法院集中管辖中卫市辖区3个县区由基层人民法院受理的第一审环境资源类案件。

明确审理此类案件实行刑事、民事、行政“三合一”审判模

式。整合司法优质力量,组建专业化审判团队,形成专业人才集聚优势,推进环境资源案件专业化审理。对集中管辖一审法院、二审法院应当受理的4类37种罪名涉环境资源刑事案件、3类30种案由的涉环境资源民事诉讼、5类涉环境资源的行政诉讼以及公益诉讼四个方面的案件进行了划定,明确了具体案由。

为实现司法为民便民利民,改革明确要求,对环境资源案件实施跨区域立案和巡回审判制度,非集中管辖法院要密切配合跨区域立案、巡回审判、法律文书送达、值庭保障、方便执行等各项工作,形成环境资源司法保护的合力。建立环境资源案件执行绿色通道,“快立、快执、快结”,践行恢复性司法理念,积极探索限期履行、劳务代偿、第三方治理等生态环境修复责任的替代执行方式,深化环境资源案件执行信息化建设,推进环境资源案件综合执行。

## 邹平打造区块链生态环境监管体系

让环保数据成为可信的电子证据

### ◆本报记者董若义 通讯员王彬

由山东省滨州市生态环境局邹平分局牵头的山东首个以智慧执法为中心,以监管预防为抓手的区块链生态环境监管平台近日正式上线。

数据进入区块链后,具备分布式、不可篡改和协同共识特性

目前,区块链作为一项颠覆性的新兴技术已经上升到国家战略,成为数字经济时代的重要技术载体,在推进生态环境领域治理体系和治理能力现代化的进程中日益发挥出重要作用。

在环境监管过程中,生态监管数据易失真、易篡改;在线监测设备固证难、司法认定难等痛点问题突出,缺乏对企业责任的有效监管。传统的物联网虽然具备数据可溯源的功能,但在安全可靠上还存在很大不足,甚至很多数据平台还停留在手工填报阶段。

邹平分局相关负责人对记者说:“如果这些数据进入区块链,凭借其分布式、不可篡改和协同共识的技术特性,将大幅提升环保数据的真实性和可追溯性,环保数据造假等企业不良行为问题或将彻底根除。”

近年来,邹平市不断深化“智慧环保”建设,在已建成的智慧执法平台上,通过全流程数据上传,实现了信访处理、现场执法、行政处罚等主要执法工作模块的信息化、数据化。在此基础上,新搭建的区块链生态环境监管平台利用区块链可信智能合约技术,将全市企业用能监控数据统一纳入平台,实现监测监控数据、违法证据实时上链,形成完整的污染源执法证据链条,进一步提高了执法效能。

实现环保部门与排污企业、设备厂商等24小时链上治理

要让环保数据成为可信的电子证据,必须做到全网验证。邹平市区块链生态环境监管平台在已有生态环境监管平台基础上,以区块链机、时间戳、北斗定位、多重数据加密等多维度先进技术支撑,构建“一链两平台”,即生态环境保护联盟链、协同执法电子证据共享平台及生态环境监测平台,实现环保部门与排污企业、设备厂商等24小时链上治理。

同时,通过生态环境部门与公安、法院、大数据中心等多方共建,实现违法证据互联、监管标准互通、处理结果互认,提升企业自治能力和信用度,保障数据全生命周期可信、可流转。以协同执

法电子证据共享平台为基础的生态环境监管平台与已有智慧执法平台互通,可提供违法证据固证、取证与智能校验。执法证据被采纳后,生态环境局即可根据案件具体情况决定给予行政处罚或移送司法机关。

随着环保数据涉及范围逐步扩大,对平台开放共享、互联互通的需求也日益提高。邹平市区块链生态环境监管平台将司法证据规则与数据采集规则前置,通过自建区块链节点,并链接法院、公安、鉴定等司法链节点,实现与监管机构、司法机关等共治共享。利用区块链技术的高效共识机制建立环境监管集群共享通道,使监测证据材料全流程“原装”上链固证,全流程流转留痕,有效提升联动联动、协同执法效率,实现执法与司法链接。

据了解,邹平区块链生态环境监管平台试运行以来,已实现链上治理企业超1000家,上链监控点位覆盖6000个终端设备,实时上链存证量达上百万条,从数据收集到证据采信,形成了完整的执法链条。

下一步,邹平分局还将推进环境及能源数据资源全面整合共享,并将平台不断扩展升级,完善预警及监管数据质量与安全体系规则,贡献智慧生态环境治理的“邹平经验”。

## 设定认定“不予处罚”要符合立法目的

孙贵东

近年来,很多地方为增强环境执法的合理性,或者优化营商环境等,通过制定出台“生态环境行政处罚裁量基准”等,对生态环境执法领域的“免于处罚情形”做了进一步细化,明确了“生态环境领域轻微违法行为不予处罚事项”。

比如,有的地方明确规定,如果建设项目“环评文件类型为环境影响登记报告书、报告表未批先建处于建设阶段;无污染物产生;企业主动停止建设或者恢复原状”,对于该类“未批先建”违法行为可以不予处罚。

对以上,有些人认为,表面上符合行政处罚“比例原则”或者“过罚相当原则”,实际上违背了“保护优先、预防为主、损害担责”等环境保护原则。也就是“未批先建”虽然没有造成污染产生、未对生态环境造成影响破坏,但是《环境影响评价法》立法的目的是预防环境污染问题的发生,强调的是预防,而不是结果。因此,认为对符合类似情形的违法行为不予处罚,不符合环境保护原则。笔者对类似观点持赞同的观点。

《行政处罚法》规定:违法行为轻微并及时纠正,没有造成危

害后果的,不予行政处罚。

笔者认为,制定该规定无非是将“环评文件类型为环境影响登记报告书、报告表未批先建处于建设阶段”“企业主动停止建设或者恢复原状”“无污染物产生”分别理解为行为轻微、及时纠正、没有造成危害后果。这样理解过于片面、牵强附会,是对《行政处罚法》的曲解,也不符合《环境影响评价法》的预防建设项目可能对生态环境造成污染破坏的立法目的,是对应的变相执行。

这样规定有难以把握的地方,也会为环境执法监管造成诸多困难,容易造成执法不合理后果,提高了环境执法的风险系数。

笔者认为,预防就是调查处理一起涉嫌环境违法行为不仅要看到其造成的危害后果,更要考察其可能造成的危害后果。调查认定处理一个违法行为既要看到结果即依然的事实情节,也要看过程即未然可能造成破坏的后果。“生态环境一旦遭到破坏就难以恢复”,从这个意义看,对于生态环境保护而言,“预防”比“治理”“德治”更有意义、更重要。

对于绝大多数生态环境类环境违法行为来说,没有“不予处

罚”“免于处罚”可言,只能从轻、减轻处罚。这样更加符合环境法律法规的立法目的,也不违背《行政处罚法》“处罚与教育相结合”的基本原则。因此,无论是研究制定“不予处罚事项”,还是执法监管中调查认定“不予处罚”违法行为,都要慎重、合法,尤其是要符合立法目的。

另外,一些执法部门及执法人员存在一个认识误区,就是不能把“不予处罚”违法行为的调查与处罚违法行为为同等对待。笔者认为,无论是处罚还是不予处罚都要以事实为依据,做到事实清楚,处罚要有处罚的证据,不予处罚也要有足够的证据支撑。

作者单位:山东省临沂市生态环境局莒南县分局



### 早发现 早预警 早处置

## 三地联手保护袁河流域水环境

本报记者张林霞 通讯员梁坤南昌报道 江西省萍乡市、宜春市、新余市等三地生态环境局近日签订《江西省赣江支流袁河流域联合执法和突发环境事件联防联控框架协议》,将跨界、交界的环境监管“死角”区域内的涉危、涉化、涉磷等企业作为区域监管重点,实施区域综合执法检查,加强跨界执法的沟通合作,共同推进袁河流域水环境保护。

袁河,发源于萍乡的武功山,向东流经宜春、新余,在宜春所属的樟树注入赣江,成为赣江水系的一部分。沿岸分布着3个中等规模地级市,经济发达,同时也带来水污染防治

的压力。此次袁河沿岸三市联手,建立联席会议、联合执法、联防联控等机制,强化信息互通、联合处置、联合监测,协同应对和处置流域内突发环境事件及污染纠纷,共同打击环境违法行为,切实保障流域环境安全。

同时,三市联合建立完善流域预警机制,加强流域跨界断面水质自动监测站建设,完善流域水质自动预警监测网络设置。持续开展流域断面水环境质量例行监测,推进流域上下游监测数据共享机制建立,在影响流域环境安全的情况下,做到早发现、早预警、早准备,最大限度地减轻污染损害。

### 建立生态环境资源“1+6”合作机制

## 大运河苏州段统一司法保护尺度

本报见习记者韩东良苏州报道 江苏省苏州市姑苏区人民法院日前牵头京杭大运河苏州段沿岸沿线的相城区、虎丘区、姑苏区、吴中区、吴江区及工业园区6家检察院,建立深化大运河生态资源司法保护的“1+6”合作机制。

该机制旨在充分发挥姑苏区人民法院太湖流域环境法庭集中管辖的职能作用,充分发挥域水质自动预警监测网络设置、运用好江苏“9+1”环境审判创新机制的优势,助力大运河文化带“最精彩一段”建设。

大运河生态资源司法保护“1+6”合作机制的建立是姑苏区人民法院在已形成太湖流域生态资源司法保护联盟基

础上,主动作为,联合苏州6家检察院建立起更深度的大运河生态环境保护模式。该机制将在坚持一体保护、统一司法尺度、践行恢复性司法,整合司法资源等方面增强大运河生态资源司法保护合力。

姑苏区人民法院副院长徐侃表示,大运河生态资源司法保护“1+6”合作机制的建立,是为了进一步深入研究运河生态环境系统保护、整体修复的司法规律和审判规则,将以更强的司法担当和司法作为,有效凝聚司法工作合力,积极创新生态环境司法保护方式,为建设大运河文化带“最精彩的一段”和“最精华的一段”贡献司法智慧和司法力量。