

论我国环境行政公益诉讼制度的发展

——以全国首例检察机关提起环境行政公益诉讼案为例

Analysis of China's First Environmental Administrative Public Interest Litigation Case

摘要 近期,贵州省金沙县检察院以原告的身份把金沙县环保局告上法院,此案可以看作是我国环境行政公益诉讼的“破冰”之举。本文以该诉讼涉及的各个主体为基础,对此案例所反映环境行政公益诉讼理论和实践方面的积极意义进行分析和阐述,并在此基础上提出我国环境行政公益诉讼今后发展中需要注意的问题,以使环境行政公益诉讼在今后保障环境公益方面发挥更为积极之作用。

关键词 环境公益;检察机关;环境行政公益诉讼

■文/秦天宝 段帷帷

案例概述

2014年10月20日,贵州省毕节市金沙县检察院以“环保局怠于处罚逾期不缴纳排污费的企业”为由把金沙县环保局告上了法院,集中管辖赤水河流域环境案件的遵义仁怀市法院受理了该案。在法院受理此案之后,被告金沙县环保局对违法企业进行了处罚,检察机关认为通过诉讼促使行政机关履行职责的目的已经达到,便向法院申请撤诉并且得到了允许。本案作为我国首例环境行政公益诉讼,在理论和实践方面都有着重要突破,并对我国环境公益诉讼乃至我国法治建设的进程都产生了较为积极的影响。

案例的焦点及现实意义

确认检察机关环境行政公益诉讼的原告资格

本案是我国首例由检察机关提起的环境行政公益诉讼,即检察机关首次为维护公众环境利益,以原告的身份对行政机关的失职行为提起诉讼,而检察机关环境行政公益诉讼原告资格的确认将使检察机关在今后保障环境公益方面发挥更为重要的作用。

首先,推动了环境行政公益

诉立法工作的全面开展。一方面,虽然我国相关法律对检察机关维护公众利益的职能进行了确认,但是在实践中却鲜见检察机关以原告资格向行政机关提起诉讼,造成了公众对检察机关维护公众利益失位的质疑。此案中遵义怀仁市人民法院通过受理诉讼确认了金沙县人民检察院的行政公益诉讼的原告资格,把法律规定和司法实践衔接了起来。另一方面,环境行政公益诉讼不仅在实践中尚属首次,在立法方面也有待确立和发展。在此案中人民法院对检察机关的诉讼资格进行了确认,这将会推动相关法律(如《行政诉讼法》等法律文件)对检察机关环境行政公益诉讼原告资格的明确,在一定程度上推动了环境行政公益诉讼的司法实践。

其次,开启了检察机关提起公益诉讼的新模式。本案确认检察机关在环境行政公益诉讼中的原告资格,将推动十八届四中全会提出的建设“检察机关提起公益诉讼制度”。检察机关原告资格的确认是向建立检察机关提起公益诉讼制度迈出的重要一步,也为今后理论研究和司法实务中以此为基础进行的诸如诉讼操作程序、诉

讼主体的权利义务、责任追究等环境行政公益诉讼制度探索和实践建立了基础,据悉,金沙县所属毕节市的人民检察院已经以此案为契机,决定全面探索开展环境行政公益诉讼工作。

最后,检察机关作为原告提起环境行政公益诉讼较之以往更为有效。大多数情况下,是公民对行政机关提起诉讼,即“民告官”,公民在对行政机关提起诉讼时因其与行政机关在权利、资源方面具有不平等性,导致公民很难有效维护其合法权益。而本案中检察机关充当环境行政公益诉讼的原告,诉讼成为了“官告官”。依据法律监督职权、诉讼资源等条件,检察机关对行政机关提起行政公益诉讼较其他社会组织更为有效。

由专门的环境法庭审理环境行政公益诉讼

本案受理诉讼的法院并不是被告所在地金沙县人民法院,而是遵义仁怀市人民法院,虽然同样是基层法院,怀仁市人民法院却设有环境保护法庭,并担负集中管辖赤水河流域环境案件的职责。因此,从本案可以看出,在今后环境行政公益诉讼中,专门的环境法庭将会承担此类案件的审

理,并由此产生较为积极的意义。

首先,建立环境法庭制度能够促进案件审理专门化。我国环境法庭建设工作已取得了较大进展,过半省份已经建立了专门的环境审判机构,最高人民法院还设立了环境审判法庭,并且在实践中我国环境审判法庭已经审理了较多的环境案件,为维护公众环境利益、惩治环境违法行为做了较大贡献。但是,由于我国环境法庭建设工作处于起步阶段,在司法实践中通过环境法庭审理的案件仅仅是诸多环境案件中的一小部分,公众环境权益难以得到有效保障。而本案中的受理法院是设有环境审判庭并专司赤水河流域环境案件管辖的怀仁市人民法院,明确了今后我国环境法庭对此类案件的管辖权,并且为环境法庭今后审理环境行政公益诉讼案件提供了操作借鉴。

其次,案件的集中审理可有效防止地方保护主义。不可否认现在一些地方仍存在单纯追求经济发展而不惜破坏生态环境的现象,在此情形下行政机关尤其是环保部门难以有效地履行职责,从而“无奈地”成为被告。同时,在环境行政公益诉讼中,会出现政府为了经济发展而对失职的环保部门进行庇护,向当地的审判机关施加压力,迫使审判机关进行不公正审理。而本案在怀仁市人民法院进行审理,属异地审理,有效杜绝了地方保护,在很大程度上保障了案件审理的公正公平。

最后,建立专门的环境法庭能使案件审理更为有效。今后环境行政公益诉讼案件的审理,如能以此案为契机,明确由设有环境法庭的相关人民法院集中审理,将会在保障案件审理公正公平的同时,提高案件审理效率。一方面,专门的环境案件审理机

构在设立伊始就注重提升对各类环境案件的应对能力,具有丰富的环境案件审理经验和合格办案条件,在今后审理更多环境行政公益诉讼案件时则会得心应手。另一方面,我们注意到本案中怀仁市人民法院不仅受理了案件,并且在检察院认为诉讼目的达到之后请求撤诉时,法院允许撤诉。这说明在环境行政公益诉讼中,检察机关充当了为维护环境公益而提出环境行政公益诉讼的原告,并且由于起诉目的并不在于追究被告的刑事责任而旨在促使其履行行政职责,所以环境行政公益诉讼以维护环境公益为目的,决定了受理法院具有较大的自由裁量权,从而使此类案件的审理更为灵活、有效。

有效监督行政机关尽职履则

在金沙县人民检察院提起诉讼之后,被告金沙县环保局便积极地履职,对环境违法企业进行了处罚,这反映出今后我国环境行政公益诉讼建设和发展过程中,环境保护行政机关将受到更为严格的监督。

首先,环境行政机关执法信息将更加公开透明。本案中,检察机关对环保行政机关提起诉讼的理由是“怠于处罚逾期不缴纳排污费的企业”,而这里的“逾期”在本案中仅是不到两个月的时间,这种“轻微”失职行为被发现并被提起诉讼在以前是难以想象的。通常情况下,公众对环境行政机关的执法信息并不完全了解,而环保行政机关的信息公开工作也暂时难以满足公众对获取环境保护部门执法信息的要求。加之环保行政部门可能存在“权力寻租”行为,所以环境行政机关怠于处理环境违法的类似失职行为很难被一般公众所知悉。而检察机关通过提起环境行政公益诉讼,使行政机关的执法信息公之于众,这

也为今后行政机关开展信息公开工作提供了有益借鉴。

其次,环境保护行政机关将面对巨大的社会压力。作为首例环境行政公益诉讼的被告,金沙县环保局虽然积极地履行了职责,但是仍然遭受着巨大的社会压力。而随着环境行政公益诉讼制度在我国的确立与发展,环境保护部门在全社会的监督下,将会有更多失职的环境保护行政机关站上被告席。虽然在环境行政公益诉讼中,环保部门可能会承担较少的法律责任,但环境保护行政部门出于对自身社会形象的考虑,也会在日常行政执法过程中积极地履行自身职责。

最后,环境行政机关的行政行为将受多主体监督。正如上文所述,通常环保行政机关受地方政府领导,对其负责。当地方政府盲目追求经济利益而牺牲生态环境时,环保机关便难以有效履行环境保护职责。环境行政公益诉讼的确立,标志着今后环保机关履行职责将在检查机关乃至其他社会组织等多个主体的监督之下完成。

保障环境公益,落实环境违法行为处罚

本案中,金沙县检察院把当地环境保护行政机关告上法庭,随后金沙县环保局立即对环境违法企业依法进行了处罚,有效实现了对环境违法行为的责任追究,达到保障环境公益的目的。

首先,环境行政公益诉讼落实了环境保护部门维护环境公益的责任。我国环境公益诉讼一般主要目的是在于保障公众的环境利益,在实践中已有许多诉讼案例,并取得了一定成效。而环境行政公益诉讼一改以往公益诉讼中为达到保障环境公益的目的对环境违法企业提起诉讼的做法,而是把环境保护行政机关推上了被告

席。除了公众积极参与以外，在环境保护工作中更重要的是相关企业遵守法律和环境保护行政机关的尽职尽责。在贵州金沙县这则案例出现之前的公益诉讼中，由于被告往往是相关环境违法企业，社会通常把焦点集中于企业的环境保护责任上，忽视了环境保护行政部门对环境保护承担的责任。由于难以有效对环境保护行政部门履行职责进行监督，因环境保护行政部门失职而产生的环境公益损害难以获得有效补偿和修复。而环境行政公益诉讼，则把失职的环境保护部门和相关违法企业同时推向了环境公益诉讼的被告席，更好地保障了环境公益。

其次，环境行政公益诉讼使企业环境违法行为得到有效监管。金沙县环保局在被告上法院后不久，便立即对环境违法企业依法进行了处罚。这正体现了检察机关通过环境行政公益诉讼实现了对违法企业的责任追究，在环保行政机关可能出现“权力寻租”而默许相关企业的环境违法时，检察机关和其他社会组织可通过环境行政公益诉讼充当环境保护的监管者。鉴于环境行政公益诉讼主要针对环境行政机关的失职行为，所以一方面环保机关在日常环境执法时会积极地履行职责；另一方面，在成为环境行政公益诉讼被告之后，环保机关为免于受到法律制裁，也会积极地履行职责，处罚企业环境违法行为。所以，在环境行政公益诉讼制度的保障下，企业损害环境公益的违法行为将受到环境保护行政机关更为严厉的管制与处罚。

案例启示

虽然我国首例环境行政公益诉讼案件对今后环境行政公益诉讼制度的

建立和发展产生了许多积极意义，但是我们也应当看到此制度在今后发展中应当注意的问题。唯有如此，环境行政公益诉讼制度才能更好地发挥保障环境公益的积极作用。

尽快出台相关法律法规和具体操作指导

在贵州的环境行政公益诉讼案件伊始，学界便对其产生了各种质疑。最终，检察院申请撤诉并得到人民法院的允许，如果环境保护行政机关仍然不履行职责，或者撤诉未得到允许，如何开展环境行政公益诉讼程序将是今后此项制度确立和发展中面临的一个主要问题。

环境行政公益诉讼制度亟待法律确认与制度指导，现今最为可行的是通过自下而上的方式发展环境行政公益诉讼。本案件中怀仁市人民法院明确了检察机关作为环境行政公益诉讼的原告资格，同时毕节市人民检察院也开始着手探索环境行政公益诉讼制度。结合我国立法权下放到省辖市的规定，地方应该根据本地情况制定环境行政公益诉讼的法律文件与具体操作规范。

对检察机关提起环境行政公益诉讼进行条件限制

虽然本案明确了检察机关在环境行政公益诉讼中的原告资格，但是今后如何明确、规范检察机关在诉讼中的职权还是一个不可回避的问题。鉴于环境公益诉讼的特殊性，如未对诉讼提起条件进行限制，将会出现检察机关权力滥用的“烂诉”现象。如本案中检察机关直接对失职的环保局提起诉讼，事前并未向环保局进行告知。所以，今后检察机关提起环境诉讼时，基于权力限制和诉讼效率的考量，可规定检察机关或其他组织在提起环境行政公益诉讼前告知行政机

关，若行政机关在规定期限内积极履行职责，原告则不得继续提起环境行政公益诉讼。此外，人民法院还应对检察机关提起环境行政公益诉讼的诉讼请求进行审查，对于越权提起的诉讼应予以驳回。

注重对公众环境利益的保护与补偿

环境行政公益诉讼的目的在于通过对失职的环保行政机关提起诉讼促使其履行职责，从而保障公众环境利益。在环境行政公益诉讼中，向行政机关提起诉讼只是一种手段，最终目的仍要回归于保护公众环境利益不受侵害。本案中涉事企业环境违法行为已对相关公众的环境利益造成侵害，但是直至撤诉，那些被侵害公众的环境利益并未因此次环境行政公益诉讼而得到补偿。虽然督促行政机关履行职责也属于保护公众利益，但是这仅是在预防层面上的保护，而未涉及公众环境利益的补偿。所以，今后环境行政公益诉讼制度的设计中，应考虑行政失职行为造成的环境公益损害补偿或修复问题。^{④B}

主要参考文献

- [1] 吕志梅. 环境公益诉讼辨析[J]. 法商研究, 2008(6): 131-137.
- [2] 别涛. 中国环境公益诉讼的立法建议[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2006(6): 4-8.
- [3] 张明华. 环境公益诉讼制度刍议[J]. 法学论坛, 2002(6): 91-97.
- [4] 史玉成. 环境公益诉讼制度构建若干问题探析[J]. 现代法学, 2004(3): 157-161.

(秦天宝系司法文明协同创新中心、武汉大学环境法研究所教授；段帷帷，武汉大学环境法研究所)