

# 环保诉讼：困局如何破

■本报记者 王卉



近日，一则石家庄市民因雾霾状告环保局索赔1万元的消息引发热议，也引起多家媒体的关注。

“这是公众开始以法律武器维护呼吸新鲜空气的权利。”有人评价。

据报道，这是全国首例公民个人因空气污染向政府部门提起损害赔偿请求的环保公益诉讼案。环保公益诉讼也再次引发国人的关注。

“公益诉讼在我国也不能说是刚开始，环保方面公益诉讼的零星案例早在五六年前就有了，只是在制度上还不成熟。”日前，作为专门研究公益诉讼的法律专家，环保部环境与经济政策研究中心高级工程师王彬在接受《中国科学报》记者采访时表示。

## 诉讼主体不明确 政策不统一

这则新闻的独特之处还在于它是“个人状告”。

但王彬表示：“个人提起公益诉讼，现在在法律上尚无明确依据。”

对于公益诉讼，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。”

律师丁金坤近日在其博客中也坦言：迄今为止，并没有一部法律明确了这个有权利提起诉讼的“机关和有关组织”。

相关的环保法正在修订中，已出第三次修订稿，丁金坤指出，从整个立法思路来看，首先是排除公民个人起诉，其次是排除民间组织起诉，最后是锁定官方组织为诉讼主体。

“现在的困境就是在法律上规定不具体，就一个条文，一句话，比较笼统。”王彬对《中国科学报》记者解释说，环境公益诉讼还没有形成可操作的法律制度，具体能否提起公益诉讼主要看法院对司法政策的掌握，而且各地极不统一，除少数地方外对公益诉讼多持消极观望态度。2013年新《民事诉讼法》实施后，中华环保联合会依据该法关于环境公益诉讼条款的规定，全年共开展了8起环境公益诉讼，但法院均以原告主体不适格为由未予立案。发布的《环境保护法》相关草案，也还没有允许个人去进行环保公益诉讼。由此可以感受到公益诉讼目前在我国

的现状和困境。

罚，相当于财政转移支付的惩罚措施。我认为这个制度可以推广，但它的缺陷在于没有打到痛处，只罚了公家的钱，没有罚到个人和污染者头上，这样就不会让地方和企业真正认识到治污的迫切性。

正确做法是，既要罚行政区域及其行政首长，还应罚环保局，扣罚他们的奖金和绩效津贴。环保局长就应该干环保局长的活，干不好就应该受到处罚。应该形成谁管理谁负责，责任要一层层进行：行政区域——环保局长——污染企业，这才是它真正的用意。

如果地方政府护短，不严格执法，自己行政区域内的大气污染严重，当然要为此付出代价。所以，这种做法有的时候不一定有法律依据，但是很管用，可以由新修订的法律予以巩固和发展。现阶段，中国还不能完全通过法治的手段对污染行为进行纠正，一些行政措施暂时还是管用的，特别是在雾霾特别严重的情况下。

《中国科学报》：公益诉讼对于环境保护的意义是什么？

常纪文：建立环境公益诉讼，意味着传统的政府一家说了算的局面将得到改变，政府不履行、公众没办法的局面将改变。因为提起公益诉

## 环保部门没资格当被告

李贵欣状告环保局的理由是，雾霾不是自然灾害，这是一个污染事件，环保局有责任治理好。对个人来说，不仅是健康受到威胁，经济也遭受损失。“损害已经发生，施害一方却无法确认，我就必须得找它的管理部门——环保局。”

“我觉得这位河北居民告错了，他应该状告的不是环保局，而是地方政府。”王彬表示。

环保部门就是一个监管部门，王彬解释，成为被告的前提是能够独立承担责任，但是环境监管体制不独立、不统一。例如没有建立政策环评制度，无法对政府影响环境质量的经济发展决策依法监督，规划产业结构和能源结构。决定建多少工厂，路怎么修，不是环保局能决定的，实际是政府说了算，环保部门的职责主要就是善后，比如哪个厂该不该关？哪条路可以跑多少车？

“李贵欣的愿望是好的，想引起大家对雾霾治理的关注，但不一定被法院接受。而如果他搜集更多数据和事实，让大家了解到政府在哪些方面不作为，这样才会使得这件事的意义和力度更大一些。”王彬评价。

讼，就要由法院通过司法监督来监督政府，也就是说，过去的政府行政力量为所欲为、不执行法律、消极怠惰的局面将会改变。

目前，环境公益诉讼还处于摸索阶段，公益诉讼的数量总体上不多，很多法院都拒绝受理，其原因首先是没有法律依据。其次是一些地方党委和政府基于地方保护主义，给法院施加压力。再次，原告的公益诉讼出现举证困难。一般来说，起诉时，原告需要拿出初步证据，证明自己受害和受害的程度，但是如果被告予以否认或者提出异议，就需要原告拿出监测结果予以反驳。而原告的监测结果缺乏财力和技术的支持，一般很难获得。

解决目前困境的办法就是依法赋予公益诉讼权，规定它的起诉条件、起诉程序，包括审理的方法、审理的程序、取证的方法。有了法律依据，公益诉讼就不是难题，很多问题就迎刃而解了。

只要有了新的法律规定和授权，各方依法尽责的法律秩序会形成，环境质量就会得到遏制，环境质量就会得到改善，公民、社会和政府的紧张关系会得到缓解，和谐的人与自然关系和人与人的关系就能形成。

## 核心阅读

我国的公益诉讼目前处在刚刚起步的阶段，关键在于做好相关法律法规的建设。有了新的法律规定和授权，各方依法尽责的法律秩序就会形成，环境污染将会得到遏制，环境质量将会得到改善，公民、社会和政府的紧张关系也会得到缓解，和谐的人与自然的关系才能形成。



王彬



常纪文

## 推进公众监督

“将会唤醒公民的权利意识，促进职能部门的工作改进，促进社会的进步。”很多人对于这起公益诉讼高度评价。

“公益诉讼现在只是出现一些个案，形成制度要靠法律、体制去完善。”王彬表示。

要从法律上完善公益诉讼，王彬认为关键是明确谁可以打官司，民事公益诉讼的口子应该开大一些，行政公益诉讼也要放开，诉讼主体可以是任何组织，也可以是任何个人。

“公益诉讼肯定会对环保起作用。”王彬认为，环境污染是人人都能感受到的，如果允许环境公益诉讼的口子开得比较大，个人允许打官司，社会监督力量就会更强大。因为具体污染案件，由于地方保护主义等原因，一个污染问题解决起来，不是那么有力的，往往会拖延好多年。

在美国，环境执法监管力量很强，对大型企业，环保局可能会派驻一个专门人员去企业。在中国，这样的情况很难出现。现在受权利和编制所限，环保部门也是无能为力。

同时在美国对企业污染行为的惩罚会很严厉，如果不纠正，会连续惩罚，一直罚下去。而在我国的国家立法中，还没有这种制度，靠环保部门执法，罚一回，企业偷排漏排一次，违法一次，就把成本捞回来了。

“所以必须靠公众来监督。公益诉讼，不是锦上添花，而是雪中送炭，必须通过公益诉讼，把公众的力量发动起来，所以这件事情的意义还是比较大的。”王彬说。

在王彬看来，公益诉讼在法理上没有多少理论上的难题，就是社会接受度的问题，特别关键的是能被政府接受。“要推进这一进程，肯定是通过典型案例多呼吁，让各方认识到公益诉讼的必要性。作为媒体也要多呼吁。”

这个过程需要全社会来推动。王彬说，实际上作为环保局来说，也是支持公益诉讼的，也是愿意当被告的。

但从另一个角度，王彬认为，如果说我国全部排放达标，雾霾也制不住。“关键还是要把消费的源头限制住。现在不是厉行节约吗？每个人都发挥作用。”

从已有报道和网友的热议来看，很多人对此有类似看法：“中国需要节约能源！政府需要带头，空调夏天开那么低的温度浪费了很多能源。”除了法律监督，如果每个公民生活中能够少开私家车，少用塑料制品，节约用电，这些看似微不足道的积累乘以13亿就是改变环境的强大力量。”

## 问道

近日，石家庄市一位市民拿着一份行政诉状到石家庄市裕华区人民法院申请立案。被告是石家庄市环境保护局，该市民的诉求不仅是要被告依法履行治理大气污染的职责，他还就大气污染对其造成的损失提出由被告来进行赔偿。据悉，此为全国首例个人状告环保局的公益诉讼案件。

但公民提告归提告，法院立不立案还难以乐观。而此前该市民曾到河北省高级人民法院和石家庄市中院提告，均未被受理。目前为止公益诉讼的处境非常尴尬，有公益组织状告企业，有公益组织状告环保局，也有环保局状告企业。那么，环境污染到底应由谁来买单？

近年来我国多省市建立了环保法庭，并对民事和行政原告主体资格进行了拓展，确认了包括环保部门、检察院和公益环保组织作为民事和行政原告的环境诉讼主体地位。

但在吉林大学法学院王小钢看来，检察机关做原告的现象很普遍，公益环保组织作为公益诉讼的原告也得到大多数人的认同，而环保局作为公益诉讼的原告却并不适宜。

在王小钢看来，环保局作为公益诉讼的原告理由并不充分。首先，环保局作为法定的环境保护行政主管部门，拥有行政权力来预防和控制“对环境本身的损害”，因而没有必要赋予其提起环境公益诉讼的权力。环保局有权要求责令整改或限期治理，或报相应的人民政府决定限期治理或关闭企业。因此，环保局没有必要作为原告向法院提起公益诉讼。

其次，环保局作为原告提起公益诉讼，具有急于履行行政职责的嫌疑。环保局负有预防和控制“对环境本身损害”的行政职责。环保局向法院提起公益诉讼，这相当于逃避直接行使环境行政权力的职责。

第三，环保局作为公益诉讼的原告，侵害了公民和公益环保组织作为原告的选择权。在向法院提起公益诉讼时，公民和公益环保组织既可以选择以污染企业作为被告，也可以选择以环保局作为被告提起公益诉讼。换言之，环保局可能成为公益诉讼的潜在被告，如果环保局在这种情况下作为公益诉讼的原告，那么相当于规避了其作为公益诉讼被告的可能性。总之，环保局作为环保公益诉讼的原告既不符合依法行政原则，也不符合合理行政原则。

除了公益诉讼的原、被告资格问题，“环境罚单谁来付”也是目前公益诉讼中争议颇多的问题。2013年底，辽宁给全省8个城市开出了“雾霾罚单”，罚缴总计5420万元。

秉持谁污染谁治理的原则，问责的矛头理应向高污染的企业，以及落后发展观念的地方政府和官员。可是给城市开出的罚单，最后到底是由谁来“买单”？是地方财政，还是污染企业？如果是花公共财政的钱，对污染企业的排污行为会有多少实质影响？对政府部门的监管不力又会有多少警示和惩戒作用呢？再则，对一个污染大户的城市和企业来说，几十万、数千万元的罚款，不过是九牛一毛，真能迫使其痛下决心节能减排吗？

可见，“雾霾罚单”最终罚的是纳税人，企业和官员的利益却毫无受损。因此有媒体批评说，“雾霾罚单”不能伸进纳税人的钱袋子，而是应该砍向污染企业的利润，指向地方政府和官员的政绩单。“雾霾罚单”是种工作机制的创新，但致命的缺陷在于，它并未触及对相关利益群体追究和问责的关键问题。科学的工作机制如果没有配套的问责机制来推动，最终只能陷入“越罚越污染”的怪圈。

在环境保护方面，个人、政府、企业和公益环保组织各有其角色和作用。

对于个人来说，环保不应只是一句口号，而是扎扎实实落实到生活中的行为习惯和生活方式。也许一个人的力量是微小的，但民众环保意识的觉醒和自觉的环保生活方式将产生巨大的正面效应。正如状告环保局的石家庄市民所说，对空气污染，大家都是满腹牢骚，对环保局的失职，也多是做做嘴上文章，而没有实际行动。状告环保局看起来特立独行，其实是运用法律武器维护自身权益，而这种特立独行，本应该是全民的自觉意识、自觉行动。

作为管理者的各级环保部门和地方政府应依法履行环境保护的公共职能，在招商引资时做好环境评价、选址等工作，作出科学决策，有效干预企业依据环评标准排污，避免对当地生态环境造成污染。

虽然企业的发展来说，盈利是最重要的目的。但只有社会效益与经济效益同步发展时，才能使一个企业走得更远，实现利益最大化。作为社会的主要生产部门，企业不仅要为推动地方的经济发展服务，也应承担起一定的社会责任。毕竟，企业的员工和经营者也与千千万万普通公众一样生活在同一片天空下。

近年来，随着各类非政府组织的蓬勃发展，公益环保组织作为解决环保问题上“市场失灵”和“政府失灵”的重要社会力量，在环保领域的作用越发明显。环境保护需要公众参与。个人虽然是公众参与的重要力量，但相对于公益环保组织而言，其力量要薄弱得多。公益环保组织可以为公众参与环保事务提供组织化渠道，组织起来的个人将更有力地表达公众的利益诉求，可以在各种环保事务中产生更大的影响，可以在公众与政府之间起到沟通的桥梁作用。因此公益环保组织是公众参与环境保护的重要主体。

环境保护如果无法有效形成合力，最终的结果只能由人类的未来“买单”。

## 环境污染 何方担责

■黄墨白

## 环境公益诉讼制度亟须推出

■本报记者 王卉

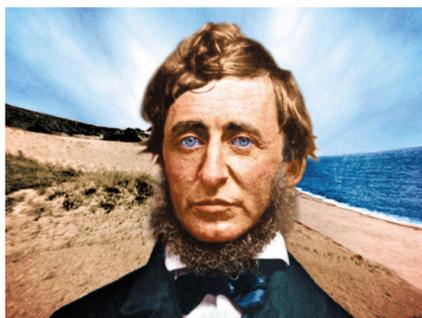
的工作，如果因雾霾状告北京市环保局要求赔偿，也不合适。因此，起诉陷入困境。

石家庄市民的起诉看似一个简单的行为，实际上是对现有的立法不完善提出了批评和挑战。目前最好的办法就是解决立法问题，而不是依据现行有缺陷的法律去追究个体甚至有关部门的责任。国家应当通过立法，通过法治的思维和法治的方法调整产业结构，促进企业精细化生产经营。

《中国科学报》：2013年底，辽宁给全省8个城市开出了“雾霾罚单”，罚缴总计5420万元。这在全国属首次。有媒体批评说“雾霾罚单不应从纳税人兜里掏钱”。谁付罚单这个问题应该怎么解决？

常纪文：辽宁省8个城市的政府工作不力，让纳税人买单，纳税人肯定不高兴。但是，这个罚单也不是法律意义上的真正的行政处

## 思想者



## 亨利·戴维·梭罗 (Henry David Thoreau)

出生日期：1817年

国籍：美国

代表作品：《瓦尔登湖》

《论公民的不服从》

美国作家、哲学家，超验主义代表人物，也是一位废奴主义及自然主义者，反对美国与墨西哥的战争，其思想深受爱默生影响，提倡回归本心，亲近自然。1845年，在距离康科德两英里的瓦尔登湖畔隐居两年，自耕自食，体验简朴和接近自然的生

## 评价

梭罗的自然观体现在其超验性上，认为自然是人感知的对象，是人存在的家园与精神的归宿。所以，人要回归自然，融入自然，同时需要保护自然在其本真状态的传递。这种保护自然的观点使梭罗成为人类历史上

活，以此为题材写成的长篇散文《瓦尔登湖》(1854)，成为超验主义经典作品。被称为自然随笔的开创者，其文简练有力，朴实自然，富有思想性，在美国19世纪散文中独树一帜。而《瓦尔登湖》在美国文学中被公认为是最受读者欢迎的非虚构作品。

第一位自然主义者与环境保护主义者，是西方环保主义思潮的先驱。——摘自《从超验自然观到生态哲学——梭罗的个人主义及其对西方环境保护主义思潮的建构》(长安大学人文学院张磊)

●心灵与自然相结合才能产生智慧，才能产生想象力。

●我步入丛林，因为我希望生活得有意义，我希望活得深刻，并吸取生命中所有的精华。然后从中学学习，以免让我在生命终结时，却发现自己从来没有活过。