# 环境公益类型化有助于法律适用精准化

## ——专访武汉大学环境法研究所所长秦天宝

◆本报记者李贤义

近日,中国绿发会收到广东省高级人民法院民事裁定书(2020)粤民终1980号:撤销广州海事法院(2020)粤72民初608号民事裁定;本案指令广州海事法院立案审理。

今年4月,深圳湾航道疏浚工程涉嫌"以航道疏浚之名,行商业游船之实"引发社会关注:环评报告书中多次出现"湛江"等抄袭字样,且缺失对鸟类等生物多样性的关键性影响评估。同月,中国绿发会向广州海事法院提起预防性环境公益诉讼。

6月,中国绿发会收到广州海事法院民事裁定书:不予受理。同月,中国绿发会向广东省高级人民法院提交上诉状。

与历经9年才结案的曲靖铬渣污染案相比,该起诉讼可能才刚刚迈出第一步。近年来,环境公益诉讼制度取得了长足的进步和发展,但仍存在起诉难、诉讼难、周期长、效率偏低等现象。为什么会存在这些问题?从法治层面又有哪些解决办法?就此,本报记者专访了武汉大学环境法研究所所长秦天宝教授。

**中国环境报:**当前,环境公益诉讼制度已成为我国环境法治体系的重要组成部分。作为一项新类型的诉讼制度,在近些年的司法实践中,面临的挑战主要体现在哪几方面?

**秦天宝:**从法律适用的角度,只有对法律关系实现类型化,才能实现法律关系具体化,才能确保适用法律的精准化,才能实现权益救济的实效化。当前虽在私益诉讼中,环境污染责任纠纷已经实现类型化,但在公益诉讼领域,由于环境公益诉讼案由的缺失,加之最高人民法院近些年来发布的指导案例和典型案例大多着眼于建立区别于私益诉讼的裁判规则,为当事人提起诉讼和法院审理案件,以及被损害的环境公益修复等都带来一系列难题。

**中国环境报:**当事人的难题主要有哪些?

**秦天宝:**环境公益诉讼案件类型缺乏详细的类型化界分,给当事人至少带来了起诉难(集中表现在立案受理难)和诉讼难(主要体现为难以提出准确、全面的诉讼请求)两方面的难题。

起诉难。尽管最高人民法院要求不得以当事人的诉请没有相应案由可以适用为由,裁定不予受理或者驳回起诉。但现实中一直存在把案由当作受案范围的现象,部分法院在受理新类型的环境公益诉讼中仍设置门槛将可能"判不出去"的案件拒之门外。

由于环境公益诉讼的案件范围尚未出台,就新类型案件是否属于环境民事公益诉讼案件发生争议在所难免。譬如行政机关在环境污染发生后委托第三方进行修复,就行政机关已经垫付的修复费用,社会组织或者检察机关要求责任人承担是否作为公益诉讼案件处理,争议颇多。

诉讼难。环境民事公益诉讼中,一个较为突出的问题是,部分原告将公益与私益混淆。譬如在一起案件中原告请求"对受其采矿影响的居民实施搬迁进行异地安置,以消除对当地居民和可能居住其中其他人的生命财产安全威胁",这一诉讼请求由受到实际影响的居民提起私益诉讼比没有利害关系的社会组织提起公益诉讼更为合适。

在检察公益诉讼中,还时常出现诉讼请求不全面的情况。譬如在安徽的一起案件中,行为人非法占用林地,造成林地的原有植被严重毁坏、生态功能退化,但检察机关并未就森林修复期间的生态服务功能损失主张权利,诉讼请求不足以保护社会公共利益。

此外在行政公益诉讼的诉前程序中,有的检察机关提出的检察建议内容比较空洞、针对性不强,被告时常抗辩检察建议难以执行。类似问题还会延伸至诉讼过程中,有的行政机关抗辩称检察机关提出的诉讼请求不具体、不明确。

**中国环境报:**法院主要面临哪些难题?

**秦天宝:**法院的难题主要为是否影响司法的公正与效率。在公益诉讼案件中,一方面要注意将私益剔除,避免公益与私益的交织造成审判效率的降低;另一方面要注意不同类型公益的区别。

就公益与私益的区分,最高人民法院认为,公益诉讼与私益诉讼互不影响。同时鉴于合并审理不仅不能提高诉讼效率,还会使诉讼过分拖延,故环境民事公益诉讼和私益诉讼不能合并审理。

但在实务中,有的法院将公益诉讼与私益诉讼合并审理,造成事实认定和案件处理的难题。譬如某法院认为在公益诉讼和私益诉讼交叉的情况下可以以公益诉讼的方式一并处理私益的保护,结果被上级法院发回重审。

在最高人民法院发布的指导案例和典型案例中,未曾就不同类型的公益诉讼案件所体现出来的不同裁判规则予以重点强调:哪些规则是所有类型的公益诉讼案件都应当遵循的,哪些裁判规则只适用于某一类型的案件。在裁判要旨的提炼上,如果没有注意该裁判要旨的适用范围,如何判断正在审理的案件在基本案情和法律适用方面,这与指导性案例相类似,在环境公益诉讼领域将成为一道难题。

在行政公益诉讼中,判决行政机关履行环境监督职责是一种比较普遍的判决结果。法院判决被告"继续依法履行监督管理职责""采取补救措施"的情况比比皆是。尽管这样的做法体现了司法权对行政权的尊重和自身的谦抑性,但法院在判决中没有针对性地规定履行职责的具体内容,该判决将如何履行,又将如何监督判决的履行,值得关注。

**中国环境报:**那么在社会方面又难在哪里?

**秦天宝:**被损害的环境公益修复难。由于环境公益的整体性和公共性,传统的损害赔偿机制在面对被损害的环境公益,特别是生态服务功能的减损时显得捉襟见肘。对此,应针对环境公益的特点采取全新的措施对受到损害的生态系统功能和结构进行修复。

**中国环境报:**为更好地实现环境公益的维护,有哪些问题需要解决?您有哪些建议?

**秦天宝:**一是针对不同类型的损害,应"对症下药"采取不同措施以修复被损害的环境公益。在部分案件中,已经委托相关机构制订了修复的方案(法院大多将其作为确定行为人需要承担赔偿责任的依据),但判决生效以后是否按照该方案进行修复则不得而知。

还有的案件在诉讼过程中,没有制订具体的修复方案,法院在判决主文中,仅笼统地判决侵权人赔偿一定的费用用于修复生态环境。对生态环境的修复如果没有具体细化,最终可能赔钱了事,如果被损害的环境公益仍然没有得到修复,公益诉讼的价值就会大打折扣。

二是针对"无法完全修复的、可以准许采用替代性修复方式"目前仅有司法解释规定,但对替代修复的具体适用条件尚未提炼出适当的裁判规则。

在早些年一起污染环境案件中,原被告达成协议,由被告购买鱼苗增殖放流,用以修复生态环境。但值得追问的是,在环境受到污染的情况下,能否以"山水林田湖草"是生命共同体为由,通过补种复绿、增殖放流等恢复自然资源的方式开展替代修复?

三是由于对污染环境和破坏生态没有划定明确的界限,在何种情况下仅需要修复环境,在何种情况下还需要恢复生态服务功能,尚缺乏明确的标准。在一些已经造成生态服务功能严重损害的案件中,没有从系统论、整体论的角度考虑生态系统服务功能的修复。

环境公益体现的是公众对环境的共同需求,涉及环境安全、生存与发展等最根本的利益。对环境公益进行类型化有助于实现环境公益诉讼案件的类型化,并在实在法的基础上进一步细分,可实现环境公益诉讼案件范围的拓展。

但是案件范围的拓展并非终点。在此基础上梳理各类损害环境公益行为在损害结果认定、归责原则确定、责任承担方式等方面的诸多区别,有针对性地为审理环境公益诉讼案件提供全方位精细化的指引,任重而道远。

## 最高法发布的部分环境公益诉讼指导性案例

为发挥案例的指引和示范功能,近年来,最高人民法院大力推进案例指导工作。但由于指导性案例选编有非常严苛的形式要件、内容要件和实质要件,截至目前,环境公益诉讼指导性案例仅9件,尚不能满足指导公益诉讼实践发展的需求。

为此,最高人民法院发布了典型案例,它与一般性案例有所不同,但又尚未正式上升到指导性案例的高度。但不论是指导性案例还是典型案例,多着眼于从宏观上确立环境公益诉讼特殊的裁判规则,远未实现类型化与精细化。

| 发布时间 | 案例名称 | 裁判规则 | 所涉类型 |
|---|---|---|---|
| 2017年7月3日 | 指导案例75号:中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉宁夏瑞泰科技股份有限公司环境污染公益诉讼案 | 可以提起环境民事公益诉讼的社会组织的原告主体资格认定 | 土壤污染 |
| 2020年1月14日 | 指导案例130号:重庆市人民政府、重庆两江志愿服务发展中心诉重庆藏金阁物业管理有限公司、重庆首旭环保科技有限公司生态环境损害赔偿、环境民事公益诉讼案 | 1.第三方治理单位的法律责任<br>2.虚拟治理成本法对损害后果的量化 | 水污染 |
| | 指导案例131号:中华环保联合会诉德州晶华集团振华有限公司大气污染责任民事公益诉讼案 | "具有损害社会公益利益重大风险"的认定 | 大气污染 |
| | 指导案例132号:中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉秦皇岛方圆包装玻璃有限公司大气污染责任民事公益诉讼案 | 在诉讼期间,污染者主动改进环保设施,有效降低环境风险的,可以适当减轻污染者的赔偿责任 | 大气污染 |
| | 指导案例133号:山东省烟台市人民检察院诉王振殿、马群凯环境民事公益诉讼案 | 污染者不得以被污染水域有自净功能、水质得到恢复为由主张免除或减轻责任 | 水污染 |
| | 指导案例134号:重庆市绿色志愿者联合会诉恩施自治州建始磺厂坪矿业有限责任公司水污染民事公益诉讼案 | 判令污染者停止侵害的,可以责令其重新进行环境影响评价 | 水污染<br>土壤污染 |

图表为最高法发布的部分环境公益诉讼指导性案例简析。制图/陈琛

# 生态修复不能仅局限于某一环境要素

◆秦天宝 黄成

《环境损害鉴定评估推荐方法(第Ⅱ版)》明确,生态损害的确认应满足下列任一条件:环境介质中污染物浓度超过基线水平或国家及地方环境质量标准,且造成的影响在一年内难以恢复;关键物种死亡率增加、种群数量的减少,动植物物种组成、生物多样性发生变化,生物体身体变形。

不难发现,生态损害与环境污染、资源损害之间的差异:环境介质(地表水、地下水、空气、土壤等)中污染物浓度超过基线水平或国家及地方环境质量标准,如果造成的影响在一年内可以恢复,则属于环境污染,尚未达到生态损害的程度;如果一年内难以恢复,则造成生态损害。

对于严重的污染环境和破坏自然资源造成生态服务功能退化的案件,由于其同时横跨环境与生态两个领域或者资源与生态两个领域,优先划分为生态领域,不再单独作为环境类或者资源类公益诉讼案件。

### 除严重污染环境和破坏自然资源引起生态类公益诉讼案件外,还包括四种类型

**破坏遗传多样性。**保障人类遗传资源和生物资源安全是维护国家生物安全的重要内容。生物遗传资源是具有实用价值的含有遗传功能的材料,包括植物、动物、微生物的DNA、基因、细胞、组织、器官及相关信息。

对于遗传资源多样性的保护,在《畜牧法》《种子法》《农业转基因生物安全管理条例》等法律法规中均有规定。目前正在制定的《生物安全法》对人类遗传资源和生物资源保护亦有系统性规定。

**破坏物种多样性。**主要体现为危害野生动植物及其栖息地、外来物种入侵等方面。对于物种多样性保护,在《野生动物保护法》《野生植物保护条例》《自然保护区条例》等法律和法规中均有规定。

**破坏生态系统多样性。**主要体现为对海洋、森林、湿地等有代表性的生态系统以及自然保护地的破坏。对生态系统多样性的保护,在《海洋环境保护法》《森林法》《湿地保护管理规定》《自然保护区条例》等法律法规中均有较为详细的规定。

**破坏景观多样性。**景观多样性,是指一定时空范围内景观类型和景物品类数量的丰富性和美观度。破坏景观多样性的行为主要表现为破坏自然遗迹、人文遗迹以及其他景观多样性的行为。

当前我国尚未针对自然遗迹与人文遗迹出台专门性的法律,相关保护理念散见于《环境保护法》《文物保护法》《自然保护区条例》《风景名胜区条例》等法律法规中。

国家对具有重大科学文化价值的地质构造、著名溶洞、化石分布区、冰川、火山、温泉等自然遗迹设立自然保护区予以保护。人文遗迹一般是以固定形态存在的遗址、代表性建筑等。

根据文物保护法的规定,具有历史、艺术、科学价值的古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺和石刻、壁画属于国家保护的文物。风景名胜区则将自然遗迹和人文遗迹都囊括在内。

### 生态修复要注重对被破坏的整个生态系统稳定、平衡状态的恢复

可以看出,不论是破坏遗传多样性、物种多样性、生态系统多样性案件还是景观多样性,生态损害绝不仅限于某一环境要素的损害,而是由于某一环境要素被污染或自然资源被破坏而随之带来的整体性不利改变及其提供生态系统服务功能的丧失或退化。

因此,对生态类公共利益的修复就不能仅针对某一环境要素,而应针对一个由多种环境要素协调运行而组成的动态系统。这种修复既要对单个环境要素的物理、化学、生物特性的不利改变作出应对,更要注重对被破坏的整个生态系统稳定、平衡状态的恢复。这也是生态类公共利益救济与环境类公共利益和资源类公共利益救济的区别所在。

作者单位:武汉大学环境法研究所

大家说法

CEN 立法进展

# 河北省出台首部流域管理法规,滦河流域水资源保护有法可依

# 治水先治污 治污须从严

**本报记者张铭贤石家庄报道** 河北省十三届人大常委会第十九次会议近日审议通过了《河北省人民代表大会常务委员会关于加强滦河流域水资源保护和管理的决定》(以下简称《决定》),并于公布之日起施行。《决定》的出台填补了河北省流域管理领域法制建设空白。

### 加强滦河水资源保护,助力"两区"建设

"滦河上中游是京津冀水源涵养区和生态环境支撑区,中下游分布着潘家口、大黑汀、桃林口水库等大型蓄水工程,为流域内的重点城市提供生产生活生态用水,并跨流域向天津市供水。"河北省人大常委会农工委副主任马桂旺介绍说,加强滦河流域水资源保护和管理,对推进京津冀协同发展、助力首都水源涵养功能区和京津冀生态环境支撑区建设至关重要。

近年来,随着经济社会快速发展,流域内水资源供需矛盾凸显、空间分布不均、生态水量不足、农业面源污染、水土流失严重等问题日益突出;同时,流域内管理体制不顺、职能交叉,流域管理职能相对弱化,亟须通过法治化手段协调解决。

治水先治污,治污须从严。

《决定》第十七条规定,省人民政府应当根据流域生态环境保护实际,按照严于国家规定的水污染物排放标准,制定滦河流域水污染物排放标准。县级以上人民政府应当加快建设和完善城乡污水收集处理设施,流域临水村落实施生活垃圾和生活污水集中处理,有条件的村镇应当将生活污水接入城镇污水管网,其他村落因地制宜建设小型生活污水处理设施或者集中收集后转运就近污水处理厂处理,防止生活污水未经处理直接排入河道。指导农民推广应用化肥减量增效、农药减量控害技术,减少农膜使用量,防止农业面源污染。统筹流域内农牧业生产需要,依法划定规模化畜禽养殖禁养区,畜禽养殖应当采取相应措施,防止污染水环境。潘家口、大黑汀、桃林口水库等重要水源地禁止网箱、围网养鱼。

### 创新奖惩机制,实现流域共建共治共享

考虑到滦河流域地跨3省(自治区)且为天津市供水的实际,《决定》明确规定,由省人民政府滦河流域水资源保护和管理议事协调机构,负责协调指导本省滦河流域内水资源的保护和管理工作,强化了滦河流域保护和治理的区域管理职能。

建立健全生态补偿机制。《决定》提出,省人民政府应当统筹考虑流域水资源保护和管理的整体性、系统性和协同性,推动建立政府主导、社会参与,市场化、多元化、可持续的生态补偿机制。鼓励上下游市县人民政府达成水量保障和水质改善协议,建立保护责任共担、流域环境共治、生态效益共享机制。省财政应当加大对上游水源保护区转移支付力度,补助资金优先用于水源区的水资源保护。支持开展流域水权交易、排污权交易和异地开发等市场化补偿,鼓励上下游开展对口协作、产业转移、人才培训、技术指导、共建生态园区等合作。

建立联合监管机制。《决定》第二十二条规定,流域内各级人民政府及其有关部门应当建立联合监管机制,推进全流域监测数据互联互通、共享共用,加强流域突发水安全事件预测预警、应急处置联动。建立健全水利、公安、自然资源、农业农村、生态环境等部门信息共享、联合执法、督查督办等机制,对问题突出区域开展专项执法和集中整治。

此外,《决定》还提出,县级以上人民政府应当建立健全流域水资源督察和责任追究制度,将水资源节约保护、开发利用和污染防治的主要指标纳入地方经济社会发展综合评价和政府绩效考核评价体系,强化对流域水资源保护和管理的监督考核。县级以上人民代表大会及其常务委员会应当采取听取专项工作报告、执法检查、代表视察、专题调研等多种方式,对滦河流域水资源保护和管理工作进行监督。

# 陕西修订饮用水水源保护条例

## 扩大保护范围 增加保护内容

**本报记者肖颖西安报道** 《陕西省饮用水水源生态环境保护条例》修订草案近日提请陕西省人大常委会会议审议。

据陕西省生态环境厅法规与标准处副处长王青介绍,现行的《陕西省城市饮用水水源保护区环境保护条例》是2002年经陕西省第九届人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过,目前已经实施18年,期间《水污染防治法》已进行了两次修订,其在城市饮用水水源保护区的定义、饮用水水源保护区的划定等内容与现行法律不一致。

覆盖不全面。现行条例保护范围不足,仅仅规定了城市饮用水水源保护区,对乡镇级及以下的饮用水水源没有涉及,不符合《环境保护法》规定的生态文明建设和统筹城乡发展的要求。

存在一些短板。2018年在实施全国集中式饮用水源地环境保护专项行动中,也暴露出全省水源地生态环境保护中存在的一些问题。为进一步加强饮用水水源生态环境保护,确保饮用水安全,结合机构职能调整,弥补立法空白,提出符合陕西实际的具体措施,亟待对与上位法及现行管理政策不相符合的内容进行修订。

据了解,此次修订,主要对五个方面进行了补充和完善。

一是扩大保护范围。《陕西省城市饮用水水源保护区环境保护条例》修改为《陕西省饮用水水源生态环境保护条例》,删除了"城市"和"保护区",同时增加了"生态"两字。二是建立生态补偿制度。陕西将加大对生态保护地区的财政转移支付力度,依法对饮用水水源地给予生态保护补偿。三是强化对饮用水水源保护的制度措施。四是饮用水水源保护区的划分方式更加科学。五是对饮用水安全保障更加有力。

同时,《陕西省饮用水水源生态环境保护条例》修订草案还针对不同的禁止性行为和其他违法行为设定了相对应的控制措施,全面提高了罚款额度。