

从秸秆焚烧看我国环境民事公益诉讼制度的缺失

徐凤利 (淮阴师范学院法学院, 江苏淮安 223300)

摘要 从实体法和程序法方面分析了我国现行立法中环境民事公益诉讼规定的缺失, 从创设环境权、放宽原告的起诉资格、扩大环境民事公益诉讼的范围等方面探讨了具有中国特色的环境民事公益诉讼制度的构建。

关键词 秸秆焚烧; 环境污染; 环境民事公益诉讼

中图分类号 D996.9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2009)34-17249-02

Study on the Deficiency of Environmental Civil Lawsuit System for Public Welfare in China from the View of Straw Burning

XU Feng-li (School of Law, Huaiyin Normal University, Huaian, Jiangsu 223300)

Abstract The deficiency of environmental civil lawsuit system for public welfare in current legislation of China was analyzed from the aspects of substantive law and adjective law. The construction of environmental civil lawsuit system for public welfare with Chinese characteristics was discussed from the aspects of setting up environmental right, relaxing the litigation qualification of plaintiff and expanding the scope of environmental civil lawsuit for public welfare.

Key words Straw burning; Environmental pollution; Environmental civil lawsuit for public welfare

近年来,农村的能源结构、种植结构发生了较大变化,造成农作物秸秆的大量剩余。这些作物秸秆,除少部分用来喂养牲畜或直接掩埋还田外,大部分作为燃料,或直接在田间地头被焚烧掉。秸秆焚烧,既浪费资源,又污染环境。农作物秸秆中含有氮、磷、钾、碳、氢元素及有机硫等。特别是刚收割的秸秆尚未干透,经不完全燃烧会产生大量氮氧化物、二氧化硫、碳氢化合物及烟尘,氮氧化物和碳氢化合物在阳光作用下还可能产生2次污染物(臭氧)等。在城市热岛效应的作用下,城郊四周产生的大气污染物会向市区流动,造成严重的大气污染。各地政府虽然三令五申禁烧秸秆,甚至派专人看守,但收效甚微。要想从这一困境中走出来,仅靠各地政府的力量是不能解决问题的。如何有效发动民众、通过立法让生活环境成为百姓可诉、可赔的权利是当务之急,而环境民事公益诉讼制度是最能体现这一精神的法律准绳。

1 环境民事公益诉讼的内涵和特征

所谓环境公益诉讼制度是指由于行政机关或其他公共权力机构、公司、企业或其他个人的违法行为或不作为,使环境公共利益遭受侵害或有侵害之虞,法律允许公民或团体为维护环境公共利益而向法院提起诉讼的制度^[1]。环境民事公益诉讼,包含在环境公益诉讼中,是指法定的组织和个人根据法律规定,为了保护社会公共环境权益,对违反环境法律、侵害公共环境权益者,向人民法院提起并要求其承担民事责任,由人民法院按照民事诉讼程序依法审判的诉讼^[2]。与传统的普通侵权救济方式相比,它具有以下显著特征。

1.1 当事人的广泛性 环境污染或环境破坏行为所引起的损害具有特殊性,可能引起对环境和人的双重损害。而对人的损害是通过环境媒介产生的。这就决定了环境公益诉讼的适格原告并不要求有这些损害的发生,只要有导致公益性环境权益和生态平衡发生危险或损害的行为,任何人都可以提起诉讼。当然,自身利益受到直接侵害的人也可以提起诉讼,但前提是诉讼请求不是自身的损害赔偿,而在于停止某种对环境产生危险的行为。

1.2 诉讼目的的特殊性 环境公益诉讼保护的是公共环境利益,并非私益诉讼上的私权。这种公共环境利益源于对人和自然关系的重新认识。这种环境公共利益就是人与自然的和谐相处,就是生态平衡。如果要以人类的利益形式加以衡量的话,那就是大多数人在良好的环境中生存和发展的权利不受侵害的普遍状态。

1.3 诉讼理由的前置性 环境公益诉讼更强调事前救济或事中救济。当事人不需以损害发生为诉讼要件,只要被诉人的行为引起环境公益受损或有威胁环境公益的可能性即可。这是因为环境恶化结果的发生具有滞后性和不可逆性,需要在损害结果发生之前就允许公民适用司法手段加以排除,以减少或防止损害的发生,有效保护公共利益和社会秩序不受侵害。这就要求在面临环境共利公益遭受损害时,不需以充分确实的科学调查结果作为依据来判断诉讼理由的有无,而是根据对环境风险的大小、对环境公益侵害的潜在可能来决定是否受理。

1.4 请求内容的预防性 在环境公益诉讼中,原告的请求,不是要求被告对所受损害进行简单的金钱赔偿或恢复原状,而是要求公共团体、企业组织采取有效措施防范环境公益损害结果的发生,避免或减轻损害的出现和扩大;甚至要求国家修改、变更有关政策和事业规模,禁止从事损害环境的生产、经营和建设等活动。也就是说,环境公益诉讼的请求内容不仅针对过去已发生的事件,还具有指向未来,防止或减轻环境公益损害结果发生的意义。

在国外,一些发达国家已经具有了比较完善的公益诉讼制度(包括环境民事公益诉讼制度),其中最典型的是美国。20世纪70年代,美国相继制定的《清洁水法》、《海洋倾废法》、《噪声控制法》、《濒危物种法》、《有毒物质控制法》等一系列有关环境资源保护的法令,都通过“公民诉讼”的条款规定了普通公民的诉讼资格。与此相适应,《美国区法院民事诉讼法》第17条规定:“法定情况下,保护别人利益的案件,也可以用美利坚合众国的名义提起”,这从程序法上为公益诉讼提供了切实、可靠的保证。

2 我国现行立法中环境民事公益诉讼规定的缺失

2.1 实体法的缺失 公民权利的重要内容,总是通过法律

作者简介 徐凤利(1969-),女,江苏淮安人,硕士,副教授,从事诉讼法学研究。

收稿日期 2009-08-27

来确认和规范的,法律要保障公民权利首先要设立相应的权利制度,即提供制度根据,包括宪法和普通法律2个层面的根据。“环境权是环境法的一个核心问题,是环境诉讼的基础^[3]。”就实体法而言,作为环境民事公益诉讼理论基础的环境权,不仅我国《宪法》没有作明确规定,就环境法律本身来看,从环境保护基本法——《环境保护法》到《水污染防治法》、《大气污染防治法》等环境保护特别法也没有直接、具体规定这项法定权利。仅《环境保护法》第6条宣称,“一切单位和个人都有保护环境的义务,并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告”。该条规定可以看作是我国环境基本法对公众环境诉权的原则性规定。但该条款属于原则性规定,没有其他的可操作性条款相匹配,公民在司法实务中不能据此提起环境民事公益诉讼。

此外,在我国已经创制的多部有关环境资源保护的法律法规中,除《海洋环境保护法》有“对破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区,给国家造成重大损失的,由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求”的原则性规定外,没有任何明确的有关公益诉讼的规定。这一立法空白导致现实生活中,环境受到污染,并对居民造成身体损害、财产损失时,公民无法行使诉权。

2.2 程序法的缺失 对于法律活动来说,重点不仅在于承认权利,更在于如何恰当地配置权利,并给予相应的救济。“立法者往往局限创制的层面,关注法律规范自身在逻辑结构上的完整性,忽视从将来法律实施的前瞻性视角关注法律的可诉性问题^[4]。”由于环境权是一种极具公益性、由多数人共享的权利,公民个人一般不被认为具有直接的诉的利益,其原告资格不被认可,使得公民的环境权缺乏“可诉性”,因为“无救济即无权利”。如《民事诉讼法》第108条规定,起诉必须符合“原告是与本案有直接利害关系的公民、法人和其他组织”,要求原告必须与案件有直接利害关系,这显然对环境民事侵害的受害人非常不利。因为作为环境侵权的受害者大多是“间接的”,其所受损失经常是“无形的”,环境损坏与侵权一般不针对特定人。尽管《民事诉讼法》第15条规定:“机关、社会团体、企业事业单位对损害国家、集体或者个人民事权益的行为,可以支持受损害的单位或者个人向人民法院起诉。”但何为“支持”,概念模糊,而且在前述原告资格的限制下,也不可能有很大的作为。这一条规定最终沦为“纸面上的法”,并没有起到实质作用。因此,针对现实生活中大量的环境公共利益受到侵犯而得不到司法救济的情况,在我国完善环境公益诉讼立法是十分必要的。

3 我国环境民事公益诉讼的立法建议

我国环境民事公益诉讼法律的空白使环境民事公益诉讼制度的构建面临巨大挑战。笔者以为,完善我国环境民事公益诉讼立法应考虑4方面问题。

3.1 在实体法中创设环境权 在国家的法律体系中,宪法由最高权力机关经由特殊程序制定和修改而成,是综合规定国家、社会和公民生活基本问题的根本大法,是其他法的立法依据及基础。环境权作为公民的基本权利,只有在宪法中明确提出,才能充分保证公民享有和行使环境权,才能使环境权成为环境基本法的立法依据,并为民法、行政法、刑法、

诉讼法等部门法的立法提供坚实的基础。此外,应当在《民法通则》、《环境保护法》等具体的部门法律规范中加入环境民事公益诉讼条款,以保证环境民事公益诉讼制度在各部门法律中具有最广泛的适用性,进而确立公益诉讼启动的实体法依据。

3.2 完善现行诉讼制度 环境民事公益诉讼的特点要求环境公益诉讼必须突破民事诉讼的现行制度框架。应在完善实体法的基础上开辟一条新的诉讼途径来弥补现行民事诉讼法的缺陷,以更好地实现保护环境公益的目的。

3.2.1 原告资格方面。首先,应放宽原告的资格标准。环境公益诉讼的目的在于维护环境公共利益。在环境保护方面,个人利益与社会公共利益是一致的;环境受到破坏,对于个人(包括法人或类法人组织)而言,可能并没有直接的财产损失或人身权侵害,可是却危害了整个人类的共同利益,危及到社会的可持续发展,最终也危及每个人的生存和发展。正如马克思、恩格斯所指出的:“只有维护公共秩序、公共安全、公共利益,才能有自己的利益^[5]。”只要污染环境 and 破坏资源的违法行为,已经或即将对社会公共环境资源造成不利影响,都应允许没有直接利害关系的人提起环境民事公益诉讼。其次,扩大原告的范围。我国现有法律所规定的个人、企事业单位、社会团体等均可为公益而对污染环境和破坏资源的违法者提起民事诉讼,特别是应将一些专业团体纳入原告行列中来,如环境保护团体,这些团体可以在专业知识、资金力量等方面弥补个人力量的不足,从而产生较大的社会影响,相较于个人的干预,其效果会积极得多。但同时,应当将部分主体排除在原告范围之外,如环境行政主管部门和资源行政主管部门不能作为环境民事诉讼的原告。主要原因在于:法律上已经赋予了这些部门保护公共环境资源的权力,它们不但有管理权及一定的行政强制权(即他们只要做出具体的行政行为就可以制止侵害公共环境资源的行为),而且一旦这些行政行为不足以制止不法行为,其可以直接申请人民法院强制执行。因此,它们没有提起民事诉讼的必要。除非这些行政机关本身就是污染源,或其行为直接破坏资源,否则不能成为环境民事公益诉讼的被告,因为这些机关在日常履行职责中所作出的行为均系行政行为,不属于民事诉讼包含的范围。至于其他机关单位能否作为原告的问题,笔者认为目前承认其原告资格不妥。作为各个机关单位,国家均赋予其在不同领域的特定社会管理职能,如允许其成为环境民事公益诉讼的原告将会在经费、行政效率、诉讼机制等方面造成不利影响。

3.2.2 受案范围方面。正确确定环境民事公益诉讼的受案范围,是建立环境民事公益诉讼法律制度的前提。对污染和破坏环境的行为提起民事诉讼,应当以是否对环境造成损害为标准,只要这种行为造成对环境污染和破坏的事实,损害了公共环境利益,相关的法定民事主体就可以对责任者提起环境民事公益诉讼,而且这种损害不以“直接损害”为条件。所以,确定环境民事公益诉讼受案范围应当以存在损害事实为充要条件,在环境保护法律里概括式地作出规定,使环境公益诉讼真正起到维护环境公共利益的目的。

(下转第17253页)

标上占优势,但移栽 40 d 后,1/2 MS + IBA 0.5 mg/L + NAA 0.5 mg/L + 活性炭中生根的组培苗在根数、根长与叶片数上优势显著,但苗高生长不显著。据定植后观察,在加入生根激素培养基中生根的组培苗定植后的株高普遍生长缓慢,是否影响植株将来生长与开花,有待进一步观察。因此认为,对于该试验材料而言,用 1/2 MS 作为生根培养基较为合适,植株定植后能正常生长。

(2) 试管中组培苗生长成大苗出瓶炼苗比较好,但叶片容易在出苗时受到折损,而且要在培养室内培养的时间比较长;苗太小会影响移栽成活率。该试验将出瓶的组培苗按苗的高度分成 3 级,结果表明,组培苗株高最低的一个级别移栽成活率显著降低,因此认为组培苗在移栽时应该达到以下标准:苗高 10 cm、根长 3 cm、根数 11 条、叶片 8 片以上,有利于提高组培苗的移栽成活率与移栽质量。

(3) 该试验筛选出的最适移栽基质为草炭: 睿糠灰: 珍珠岩体积比为 7:2:1, 由于该配比 EC 值低, 基质本身不含有机质与矿物质, 因此, 在整个炼苗过程中都用 100 mg/kg 复合肥进行喷施。该配比的 pH 值接近培养基的 pH 值, 对组培苗炼苗比较有利。但成苗后定植到大田, 由于基质环境的差异是否会有二次成苗率的问题, 有待进一步观察。该试验在炼苗过程中选用了营养钵作为容器, 大田定植的成活率在 96% 以上, 因此组培苗炼苗过程中不仅要考虑炼苗成活率, 还要考虑定植后的成活率及恢复生长的情况, 容器炼苗为提高组

(上接第 17250 页)

3.3 合理分配举证责任 举证责任分配在一定意义上是个价值考量问题。环境民事公益诉讼的目的是为了维护环境公共利益, 因此, 在举证责任的分配上就有别于一般的“谁主张, 谁举证”原则, 而应依据当事人距离证据的远近、举证的难易分配举证责任。各国环境民事公益诉讼的实践表明, 环境民事公益诉讼的原告仅负一般的举证责任, 其余的则由被告负举证责任。在中国, 由于环境民事公益诉讼的原告受到各方面因素的限制, 举证能力较弱, “让较少有条件获取信息的当事人提供信息, 既不经济, 又不公平^[6]”。因此, 立法上应减轻其举证责任的负担, 在具体案件中, 法官应酌情进行利益衡量, 合理分配举证责任, 使环境公共利益在举证责任分配规则中得到维护。

3.4 设立中立的环境鉴定机构 环境民事公益诉讼中经常遇到一些专门化、技术化的问题, 许多环境污染和破坏的事实有赖于科学的鉴定。由于其科学技术性强, 因此, 各国一般不是由法院对环境公益诉讼的证据加以确认, 而是委托专业机构加以鉴定。这些鉴定机构应当是中立的, 而中国目前从事环境鉴定的法定机构是隶属于各级环境保护行政管理部门的环境监测站, 是按照行政管理体制而设立的。因此, 要建立环境民事公益诉讼制度, 首先应对中国目前的环境监

测管理体制进行改革, 把鉴定机构从行政隶属关系下解脱出来, 使其成为中立性的第三方组织, 为环境民事公益诉讼活动中必要的调查、证明活动提供公正、客观的环境鉴定, 从而保证环境民事公益诉讼制度的良好运行。

育苗的定植成活率起到了很好的作用。另外需要注意的是, 由于国产草炭的供货商不同, 草炭的特性不稳定, 会影响调制基质的特性; 而使用的睿糠灰也由于钾离子含量高, 不同处理时间与方法会影响其酸碱性, 因此, 在实际使用前要对混合基质进行 pH 值和 EC 值测定, 以免造成损失。

(4) 常绿水生鸢尾作为露地生长的宿根花卉, 其组培苗的炼苗不同于作为温室花卉培养的兰科花卉, 大规模组培苗生产炼苗既要考虑成活率, 又要考虑生产成本与对露地环境的适应性, 常绿水生鸢尾组培苗市场销售价格在 1.0 ~ 1.5 元, 因此炼苗设施不能选择智能温室, 否则加温与降温的费用会使成本成倍增长。所以利用简易塑料大棚进行炼苗在季节的选择上显得很重要。通过试验, 认为在苏州地区一年中 4 月 10 日至 5 月 20 日和 9 月 10 日至 10 月 10 日进行常绿水生鸢尾组培苗炼苗较为合适, 在这段时间内温度、光照适宜, 成苗时间在 40 d 左右, 组培苗成苗后可以直定植大田, 降低了炼苗养护成本, 提高了组培苗对露地环境的适应能力。

参考文献

- [1] 朱旭东, 田松青, 蔡曾煜. 水生常绿杂种鸢尾新品种[J]. 中国花卉园艺, 2007(8): 47-48.
- [2] 张秋君. 常绿水生鸢尾栽培管理[N]. 中国花卉报, 2009-04-04(004).
- [3] 朱旭东, 田松青, 姜红卫. 水生常绿杂种鸢尾组培育苗[J]. 中国花卉园艺, 2007(6): 23-25.

测管理体制进行改革, 把鉴定机构从行政隶属关系下解脱出来, 使其成为中立性的第三方组织, 为环境民事公益诉讼活动中必要的调查、证明活动提供公正、客观的环境鉴定, 从而保证环境民事公益诉讼制度的良好运行。

4 结语

总之, 环境民事公益诉讼是一项新生事物, 对于它的设计和构想, 应建立在整个法律体系指导思想彻底转变的基础上, 从实体法的规定到程序法的调整逐步地加以确立和完善, 并在汲取国外先进经验的基础上构建出适合我国国情的环境民事公益诉讼法律体系。

参考文献

- [1] 张明华. 环境公益诉讼制度刍议[J]. 法学论坛, 2002(6): 91-97.
- [2] 叶勇飞. 论环境民事公益诉讼[J]. 中国法学, 2004(5): 107-113.
- [3] 蔡守秋. 环境权初探[J]. 法学评论, 1982(2): 1-9.
- [4] 刘武俊. 可诉性: 法律文书的脉搏——兼论公司法的立法完善[N]. 法制日报, 2000-06-28.
- [5] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集(第 2 卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1972: 609.
- [6] 迈克尔·D·贝勒斯. 法律的原则——一个规范的分析[M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 1999: 67.
- [7] YAN X. Control of environmental pollution in Jiangsu Province[J]. Asian Agricultural Research, 2009, 1(4): 49-52.